

# 협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구 최종보고서

연구기관 **WT** 함께 일하는재단  
Work Together Foundation

2013. 7

**ccop**  
KOREA COOPERATIVES

**ccop**  
KOREA COOPERATIVES



**기획재정부**  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE



# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

이 보고서를 기획재정부가 의뢰한 「협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구」 정책연구용역 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 7. 31.

(재)함께일하는재단

이사장 송현섭



## 연구진

책임연구원	강희원	함께일하는재단 정책연구위원 (경희법학전문대학원 교수, 변호사)
	이광택	함께일하는재단 정책연구위원 (국민대학교 법과대학 교수)
연구원	장흥근	함께일하는재단 정책연구위원 (한국노동연구원 연구위원)
	고형면	함께일하는재단 정책연구위원 (서울디지털대학교 사회복지학과 교수)
	정태길	함께일하는재단 정책연구위원 (함께일하는재단 사무국장)
	변철환	함께일하는재단 정책연구위원 (함께일하는재단 책임연구원)
	김용진	한국기업노동복지법학회 연구이사 (법무법인 새서울 변호사)
연구보조원	이상용	한국기업노동복지법학회 총무이사 (경희법학연구소 연구원)
	선미란	경희법학연구소 연구원
협력연구기관		(사)한국기업·노동·복지법학회, 경희법학연구소

# 발간사

근래 세계경제는 글로벌금융위기 이후 계속적으로 심화되고 있는 실업 및 사회양극화 등의 사회문제로 전통적 자본주의 경제사회로부터 패러다임의 전환을 요청받고 있다. 특히, 19세기 자본주의의 전개와 함께 출현하여 왔던 협동조합 등 공동체 패러다임을 기초로 하는 소위 제3섹터 내지 제4섹터, 자본주의 4.0이 그 대안적 경제로서 새롭게 주목받고 있다.

우리나라도 이러한 상황에서 예외는 아니어서, 1998년 금융위기 이후 지속되고 있는 경제침체 및 고실업율, 사회양극화의 심화 그리고 사회복지서비스 전달체계의 문제 등이 노정되면서 지속가능한 사회발전을 위한 고민이 대두되고 있다. 이에 우리나라는 당면한 사회문제를 해결하고 자본주의경제시스템을 더욱 건강하게 하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있는데, 특히 최근에는 협동조합을 통한 해결방안을 찾고자 지난해 협동조합기본법을 전격적으로 시행하여 이에 관한 다양한 정책을 의욕적으로 전개하고 있다.

협동조합은 서구의 선진자본주의국가들의 사례에서 볼 수 있듯이, 상호자조성이라는 본질적인 특성에 기반하여 고용 및 복지 개선효과가 내재되어 있다고 할 것이다. 이에 이 연구에서는 우리나라에 협동조합이 건강하게 자리매김하여 이러한 사회경제적 효과가 구체적으로 현실화될 수 있도록 하는 데 목적을 두고, 협동조합 정책의 기저 형성을 위해 먼저 협동조합의 본질과 사회경제적 의의를 비교적 심층적으로 탐구하였으며, 주요 선진국의 협동조합정책 및 법제도를 살펴봄으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출하고, 협동조합을 통해 일자리 및 복지 개선효과를 실재화할 수 있도록 하기 위한 정책적 설계와 법제도의 개선방안을 제시하였다.

본 연구는 함께일하는재단 정책연구위원으로 있는 경희법학전문대학원 강희원 교수와 국민대학교 법과대학 이광택 교수의 책임하에 장홍근(한국노동연구원 선임연구위원), 고희면(서울디지털대학교 사회복지학과 교수), 정태길(함께일하는재단 사무국장), 변철환(함께일하는재단 책임연구위원) 정책연구위원과 한국기업노동복지법학회의 김용진 변호사의 공동연구 그리고 한국기업노동복지법학회의 이상용 총무이사(경희법학연구소 연구원)와 경희법학연구소 선미란 연구원의 연구보조로써 수행되었다.

또한, 이 연구는 협동조합 설립·운영의 당사자 및 관련 지원단체 등으로 구성된 한국 협동사회경제연대회의 등 현장단체, 그리고 법률 및 협동조합 등 다양한 분야의 전문가들의 귀중한 조언에 힘입어 완성되었다. 이 글을 빌어 진심으로 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 이 연구의 결과는 함께일하는재단 정책연구원의 공식적인 견해가 아닌 연구진의 연구활동에 의한 결과임을 밝히며, 이 연구의 결과가 향후 우리나라 협동조합의 발전을 위한 정책수립과 관계 전문가들의 활동에 있어 유익한 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2013년 7월

(재)함께일하는재단 정책연구원장

최 종 태

# 차례

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
제2절 연구의 범위와 방법 .....	8
제2장 협동조합의 사회경제적 의의와 역할 .....	11
제1절 서설 .....	13
제2절 협동조합의 기본이념(理念)과 구조(構造) .....	14
I. 서 .....	14
II. 협동조합의 기본철학 .....	15
1. 개관 .....	15
2. 인간의 존엄과 협동적 인간관 .....	16
3. 상호자조주의 .....	19
4. (경제)민주주의 .....	22
III. 협동조합의 정의(Definition) .....	22
1. 협동조합에 관한 ICA의 정의 .....	22
가. 협동조합에 관한 1995년 ICA 성명의 기본적 의의 .....	22
나. 협동조합에 관한 1995년 ICA 정의의 분석 .....	24
다. ICA 정의의 연원 .....	28
2. 우리나라 실정법 차원의 검토 .....	31
IV. 협동조합의 구조적 특질 .....	39
1. 개관 .....	39
2. 「이중성」론의 전개 .....	39
3. 협동조합의 구조적 이중성의 내용 .....	45
가. 조합원의 이중성 .....	45
나. 목적의 이중성 .....	46



다. 조직구조의 이중성: 협동조합의 성패적 요인 .....	46
라. 원칙의 이중성 .....	50
마. 자본의 이중성 .....	50
바. 소유의 이중성 .....	50
V. 협동조합과 법인격의 문제 .....	51
1. 개관 .....	51
2. 법인의 실재적 성질 .....	52
3. 결사에 대한 실정법의 규율양식과 협동조합: 「조합」, 「(법인격 없는) 사단(社團)」, 「(사단)법인」이라는 법양식 .....	54
가. 「조합-사단」의 대당관계 .....	55
나. 「사단-법인」의 대당관계 .....	57
다. 「협동조합사단-주식회사」의 대당관계 .....	60
라. 협동조합의 새로운 자리매김의 필요성 .....	61
마. 「영리(사단)법인-비영리(사단)법인」 / 「공공법인-비공공법인」 .....	61
바. 「일반협동조합(비사회적협동조합) → 영리법인」 / 「사회적협동조합 → 비영리법인」의 문제 .....	65
<b>제3절 협동조합의 사회경제적 역할과 효과 .....</b>	<b>67</b>
I. 서 .....	67
II. 사회적 경제(Social Economy)의 주체로서의 협동조합 .....	68
1. 사회적 경제의 의의 .....	68
가. 사회적 경제의 정의와 원리 .....	68
나. 사회적 경제의 역사 .....	69
다. 제3섹터(Third Sector)와 사회적 경제 .....	70
2. 사회적협동조합과 사회적기업 .....	71
가. 사회적협동조합 .....	72
나. 사회적협동조합과 사회적기업의 관계: 사회적협동조합에서 사회적기업으로 .....	72
III. 협동조합의 고용 및 복지 개선효과 .....	74

1. 개관 .....	74
2. 고용 개선 효과 .....	75
가. 고용의 양적 효과 .....	75
나. 고용의 질에 미치는 효과 .....	76
다. 고용관계에 미치는 효과 .....	77
3. 복지 개선 효과: 자력복지시스템의 구축 .....	78

### 제3장 주요 선진국의 협동조합 정책과 법제 ..... 79

#### 제1절 서설 ..... 81

I. 협동조합의 진화 .....	81
II. 협동조합 정책과 법제 .....	81
1. 협동조합정책의 유형화 .....	81
2. 협동조합법제의 분류 .....	82
가. 형식적 분류 .....	83
나. 실질적 분류 .....	84

#### 제2절 방임주의적 정책형 ..... 86

I. 서 .....	86
II. 잉글랜드 .....	86
1. 잉글랜드 협동조합운동사의 개관 .....	86
가. 19세기 잉글랜드의 상황 .....	86
나. 잉글랜드 협동조합운동의 전개 .....	89
2. 잉글랜드 협동조합법의 성립과 전개 .....	98
가. 산업경제조합법의 성립까지 .....	98
나. 산업경제조합법의 성립과 전개 .....	101
3. 잉글랜드의 현행 산업경제조합법 .....	105
가. 산업경제조합법의 형식적 개관 .....	105
나. 조합의 사업목적 및 설립방법 .....	106
다. 조합의 인격 및 조합원의 책임 .....	108
라. 조합원의 권리와 의무 .....	109
4. 현행법 운영에 있어 지주로서의 로치데일원칙 .....	112

가. 문호개방의 원칙(Open membership) .....	112
나. 1인 1표의 원칙(One man, one vote) .....	113
다. 일정률이자기본의 원칙(A fixed or limited interest on capital subscribed to the society) .....	113
라. 구매고배당의 원칙(Distribution of the surplus, after payment of interest and collective charges, in dividend to the members in proportion to their purchases) .....	114
III. 아메리카합중국 .....	114
1. 아메리카합중국 협동조합운동사의 개관 .....	114
가. 아메리카 협동조합사의 특색 .....	114
나. 단초적 협동조합운동 .....	115
다. 생산협동조합의 전개 .....	116
라. 농업협동조합의 특이성 .....	117
2. 협동조합법제의 성립과 전개 .....	118
가. 개별적 인허법에서 연방법으로 .....	118
나. 독점금지법 적용의 변천 .....	120
다. 협동조합에 대한 각종 보조입법 .....	121
3. 현행 아메리카 협동조합법 .....	122
가. 빙엄판매협동조합법(Bingham Cooperative Marketing Act) .....	122
나. 아메리카 협동조합법상의 원칙 .....	125
<b>제3절 자본주의경제로의 진입정책형</b> .....	126
I. 서 .....	126
II. 도이칠란트 .....	126
1. 도이치 협동조합운동사의 개관 .....	126
2. 도이치 협동조합법의 성립과 전개 .....	129
가. 개관 .....	129
나. 산업경제조합법의 성립과 전개 .....	130
다. 1889년 제국협동조합법 개정의 경과 .....	134
라. 제1차 대전 이후의 협동조합법 .....	138
3. 도이치 현행 산업경제조합법 .....	141
가. 산업경제조합법의 형식적 개관 .....	141

나. 협동조합의 법적 개념과 그 형태 .....	142
다. 협동조합의 법적 요건 .....	143
라. 등기협동조합의 법적 본질 .....	144
Ⅲ. 일본 .....	145
1. 일본 협동조합운동사의 개관 .....	145
2. 일본 협동조합법의 성립과 전개 .....	148
3. 일본 협동조합법제의 문제점 .....	149
4. 입법적 논의의 동향 .....	150
<b>제4절 후기자본주의경제의 보완정책형 .....</b>	<b>152</b>
I. 서 .....	152
II. 프랑스 .....	152
1. 프랑스 협동조합운동사의 개관 .....	152
2. 1867년 조합법과 그 후 입법 .....	154
3. 현행 프랑스 협동조합법의 기본적 내용 .....	155
가. 협동조합법의 기본구조 .....	155
나. 협동조합의 법인성 .....	156
다. 협동조합의 회사성: 민사회사인가 상사회사인가의 문제 .....	158
4. 프랑스 협동조합법 최근 개정의 기초 .....	158
가. 개설 .....	158
나. 1992년 개정법의 특징 .....	159
다. 2001년 개정법의 특징 .....	164
III. 이탈리아 .....	165
1. 이탈리아 협동조합운동사의 개관 .....	165
2. 이탈리아 협동조합법의 현황 .....	167
가. 이탈리아 헌법과 바제비(Basevi)법의 협동조합 관련 규정 .....	167
나. 이탈리아 개정 협동조합법 .....	167
<b>제5절 시사점 .....</b>	<b>177</b>
<b>제4장 고용 및 복지 개선을 위한 선택적 회로로서 협동조합 .....</b>	<b>179</b>
<b>제1절 서설 .....</b>	<b>181</b>

**제2절 우리나라 협동조합의 기본정책** ..... 182

- I. 기본 방향 ..... 182
- II. 주요 업무 내용 ..... 183
  - 1. 협동조합 정책 시스템 구축 ..... 183
  - 2. 일자리 창출 및 복지 시스템 보완 등 협동조합을 활용한 정책 개선 ..... 183
  - 3. 교육·홍보 강화 ..... 184
  - 4. 국제 협력을 통한 제도 발전 ..... 184
- III. 협동조합기본법 시행 이후 협동조합의 설립 현황 ..... 185

**제3절 고용을 바라보는 새로운 시각과 새로운 고용패러다임의 가능성** ... 192

- I. 서 ..... 192
- II. 협동조합의 고용효과 제고를 위한 정부 정책 방향과 내용 ..... 194
  - 1. 개관 ..... 194
  - 2. 고용노동부의 사회적기업 및 협동조합 관련 정책방향과 내용 ..... 194
    - 가. 사회적기업 활성화 ..... 195
    - 나. 협동조합 ..... 196
- III. 협동조합의 고용효과 제고를 위한 정책 발전 방향 ..... 197
  - 1. 개관 ..... 197
  - 2. 협동조합의 고용 효과 제고를 위한 관련 정책의 방향 ..... 199
    - 가. 관련 쟁점 ..... 200
    - 나. 협동조합을 통한 고용의 양과 질 개선을 위한 정책 제언 ..... 201
    - 다. 협동조합종합지원센터 설립 및 운영을 통한 통합적 지원 ..... 204
- IV. 정리 ..... 206

**제4절 복지서비스 개선과 지역공동체 발전을 위한 협동조합 관련**

**정책 설계 방안** ..... 209

- I. 서: 협동조합과 ‘협력적-네트워크 거버넌스(collaborative network governance)’ ..... 209
- II. 협동조합의 협력적-네트워크 거버넌스 ..... 211
- III. 협동조합과 사회복지서비스 ..... 213

1. 국내 복지서비스 전달체계의 주요 문제점 .....	213
가. 정책집행의 차원 .....	213
나. 복지서비스 공급인력 차원 .....	215
2. 복지서비스 전달체계의 개선 방안 .....	216
3. 협동조합에 의한 복지서비스 공급과 개선: 전제 조건 .....	218
<b>IV. 복지서비스형 협동조합의 발전 전망 .....</b>	<b>220</b>
1. 복지서비스 분야의 주요 기대 업종 .....	220
2. 복지서비스 관련 주요 파생가능 업종 .....	224
가. 민관협력에 의거한 복지서비스 창출 .....	224
나. 영세한 사회복지시설의 협동조합화 .....	226
다. 자활사업·사회적기업의 재구성 .....	227
라. 기타 자생형 .....	230
<b>V. 정리: 복지서비스 인프라의 개선을 넘어 .....</b>	<b>232</b>
<b>제5절 정책제안의 구체적 예시 .....</b>	<b>233</b>
I. 서 .....	233
II. 고용과 복지의 새로운 사회적 동력으로서 협동조합 유형 .....	233
III. 기업도산시 실업방지방안으로서 협동조합 .....	235
1. 개요 .....	235
2. 해외 사례 .....	236
가. 스페인 샬(SAL)법에 의한 기업매수형근로자협동조합 .....	236
나. 이탈리아의 마르코라(Marcora)법에 의한 기업매수형근로자협동조합 ..	240
3. 도입방안 .....	243
IV. 사회적 약자의 사회통합방안으로서 협동조합 .....	244
1. 개요 .....	244
2. 해외 사례 .....	244
3. 도입방안 .....	245
V. 기타 다양한 창업기반으로서 협동조합 .....	246
VI. 정리 .....	248
<b>제5장 한국형 협동조합 조성을 위한 법제도의 개선 .....</b>	<b>251</b>

제1절 서설 .....	253
제2절 「협동조합 기본법」의 개선 .....	254
I. 우리나라 협동조합 법제 .....	254
II. 「협동조합 기본법」의 주요 내용 .....	257
1. 개관 .....	257
2. 협동조합이라는 새로운 법인격 도입 .....	258
3. 협동조합 정책 추진체계 규정 .....	258
4. 다른 법률과의 관계 명시 .....	259
가. 설립요건 및 사업 분야 .....	259
나. 감독 및 벌칙 등 .....	259
III. 우리나라 「협동조합 기본법」의 개선과제 .....	261
1. 「협동조합 기본법」과 개별적 협동조합법과의 비효율적 법체계 개선 .....	261
2. 기본법 내 사회적협동조합 등 관련 조항의 문제점 .....	263
3. 기본법 내 재정·금융 등 주요 정책수단의 결여 .....	264
IV. 개정의 기본방향 .....	267
1. 실질적인 기본법 체계로의 정비 .....	267
2. 일반협동조합과 사회적협동조합의 관계의 재구성 필요 .....	272
3. 협동조합지원 금융시스템의 정립 .....	273
가. 상호금융조합 정체성 확립을 통한 협동조합지원 금융시스템 마련 .....	273
나. 예상되는 상호금융조합의 손실보전을 위한 육성기금의 설치 .....	275
제3절 협동조합 친화적인 법제도의 구축 .....	278
I. 서 .....	278
II. 구체적 개선방안 검토 .....	279
1. 관련 법률에 대한 협동조합 법인격의 명시적 표기 .....	279
가. 조세특례제한법 .....	279
나. 법인세법 .....	283
다. 소득세법 .....	284
라. 영유아보육법 .....	286
마. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령; 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령 .....	288

바. 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	293
사. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	294
아. 낙농진흥법	296
자. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	297
차. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	298
카. 환경기술 및 환경산업 지원법	299
타. 도시교통정비촉진법	302
파. 자동차손해배상보장법	304
하. 철도산업발전기본법	305
거. 물류정책기본법	306
너. 철도안전법	307
더. 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	309
러. 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	311
머. 건설산업기본법	312
버. 공증인법	313
2. 협동조합의 특질에 부합하는 법적 환경 조성	314
가. 조세특례제한법	315
나. 소득세법	321
다. 법인세법	323
라. 문화예술진흥법	326
마. 유통산업발전법	327
바. 의료법	329
사. 약관의 규제에 관한 법률	330
아. 공직자윤리법	331
3. 협동조합의 활성화를 위한 정책적 고려	332
가. 고용보험법	333
나. 산업재해보상보험법	334
다. 중소기업기본법	336
라. 중소기업협동조합법	337
마. 사회복지사업법	339
바. 사회적기업육성법	341
사. 조달사업에 관한 법률	342



아. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령; 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령 .....	343
자. 가맹사업 진흥에 관한 법률 .....	345
차. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 .....	346
카. 지방세법 .....	348
4. 기타 법령의 정비 .....	351
가. 개별 협동조합법제 .....	351
나. 협동조합기본법 .....	352
 <b>제6장 총 결 론</b> .....	 355
 <b>참고문헌</b> .....	 360

## 표차례

〈표 1〉 협동조합의 이중성 .....	51
〈표 2〉 실정법상 법인의 분류 .....	62
〈표 3〉 분야별 정책 개선과제(예시) .....	184
〈표 4〉 유형별 신청(신고) 및 인가(수리) 현황 .....	185
〈표 5〉 사회적협동조합의 소관부처별 설립인가 신청 및 인가 건수 .....	186
〈표 6〉 일반협동조합의 지역별 설립신고 및 수리건수 .....	187
〈표 7〉 설립동의자수 규모별 현황 .....	188
〈표 8〉 출자금규모별 현황 .....	189
〈표 9〉 사회적협동조합의 업종별 분포 .....	190
〈표 10〉 일반협동조합의 유형별 분포 .....	191
〈표 11〉 자활근로 참여자들의 자활사업 참여 유형 .....	221
〈표 12〉 자활근로 참여자들의 업종별 참여 현황 .....	221
〈표 13〉 인증 사회적기업의 사업 분야별 현황(2012년 11월 기준) .....	222
〈표 14〉 협동조합 설립 시 관련분야 종사자의 주요 희망 사업 분야 .....	223
〈표 15〉 사회적협동조합 설립 시 관련분야 종사자들이 기대하는 유망 사업 분야 .....	224
〈표 16〉 사회복지서비스형 협동조합 : 주요 파생가능 업종 .....	231
〈표 17〉 노동자협동조합 CTA와 노동자주식회사 SAL의 제도상의 차이 .....	237
〈표 18〉 마르코라법 적용에 의한 기업매수 .....	242
〈표 19〉 협동조합과 사회적협동조합 비교 .....	258
〈표 20〉 상법상 회사·민법상 사단법인·협동조합 비교 .....	260

## 그림차례

[그림 1] 협동조합 조직구조의 변화 .....	48
[그림 2] 몬드라곤협동조합의 고용추이 .....	76

# 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



## 제1절 연구의 배경과 목적

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 따라서 때로는 사람들에게 과도한 기대를 하게 하여 오히려 비관적인 예측을 주기도 했다고 말할 수 있다. 현재에도 협동조합선진국에서조차 한편에서는 의연하게 일부의 사람들에 의해 협동조합이 자유와 평등에 기한 유토피아 즉 현재의 자본주의사회를 대신할 수 있는 이상사회로서 묘사되기도 하고, 다른 한편에서는 협동조합이 자본주의의 격심한 경쟁 속에서 급격하게 변모하고 후퇴할 수밖에 없는 또 하나의 사업체 또는 변태적 자본회사라는 부정적인 측면을 부각시켜 현재 전개되고 있는 협동조합운동에 대하여 실망과 과도한 비관론을 전개하면서 그것이 기업과의 경쟁에서 이기기 위함이라는 경영주의적 기망이라고 보는 편향적인 시각도 없지 않는 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 뼈뿔어진 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 있으리라는 믿음이 보다 절실하게 감지되었기 때문이기도 하다. 과거에 우리나라에서 협동조합이라고 하면 주로 농업협동조합을 상정했으며 이는 국가의 산업정책적인 목적에 의한 관제(官製)로서 인식되어졌으며 협동조합에 대한 별다른 좋은 이미지도 없었기 때문에 지금까지 협동조합에 크

게 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 상황에서 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 운동가가 협동조합운동진영에서조차 한국에 협동조합기본법이 이렇게 이른 시기에 이렇게 빨리 손쉽게 제정될 줄은 감히 상상도 하지 않았으며, 이 점에 대해 일본 협동조합운동가들은 한편으로는 부러워하면서도 다른 한편에서는 한국 협동조합이 뭔가 잘못되어 가고 있는 것이 아닌가하는 걱정 아닌 걱정을 하고 있다는 일본 협동조합운동진영의 분위기를 전했다. 조심성 많은 일본사람들의 기질을 감안하더라도 일본 협동조합운동진영의 한국 협동조합운동에 대한 걱정을 이해 못할 바가 아니며, 이는 우리나라 협동조합기본법 제정에 대해 시사하는 바가 있다고 생각한다.

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<sup>1)</sup>와 도이칠란트 양국의 비교를 통

1) 현재 우리가 다른 국가를 지칭하는 명칭으로서 사용하고 있는 표현에는 문제가 있는 것 같다. 물론 언어관용상의 문제이기 때문에 특별한 의미가 없다고 치부해버릴지도 모르지만, 명칭이란 그 나라를 상징하고 또 그러한 명칭에 의하여 그 나라가 우리들의 의식에 각인되어진다는 것을 생각해보면, 명칭을 함부로 정할 것은 아니다. 19세기말 개화기에 중국 또는 일본을 통해서 우리나라에 소개된 중국식 또는 일본식 또는 한자식의 국가명칭이 현재에도 그대로 쓰이는 것은 재고할 필요가 있다. 따라서 본 보고서에서는 가능한 외국의 이름은 원어명칭을 소리 나는 대로 우리말로 표현하는 것이 오히려 바람직하다고 판단하고 다음과 같이 표기하기로 한다. 즉, The United States of America는 「미국」이라는 표현을 쓰지 않고 “아메리카합중국” 또는 “유나이티드 스테이츠 오브 아메리카”로, The United Kingdom은 「영국」으로 표기하지 않고 “유나이티드 킹덤” 또는 “잉글랜드”로, Die Bundesrepublik Deutschland는 「독일」이 아니라 “분데스레퍼블릭 도이칠란트” 또는 단순히 “도이칠란트”로 표기한다.

해서 발견할 수 있다. 19세기의 잉글랜드와 도이칠란트의 상황을 비교해보면 협동조합운동 양상의 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. 잉글랜드, 도이칠란트, 프랑스 등 해외 주요국의 협동조합법제의 보다 자세한 내용에 대해서는 본 보고서의 제3장을 통해 살펴보기로 하고, 여기에서는 19세기의 잉글랜드와 도이칠란트의 상황을 비교하면서 우리나라 협동조합기본법 시행이 갖는 의의를 간략히 조명해 본다.

유럽의 자본주의발달사(史)를 보면 자본주의체제가 심화되어감에 따라 다양한 형태의 민중적 사회운동이 전개되었다. 그러한 민중운동이 자본주의에 순응하기 위한 것이었든 그렇지 않으면 그것을 부정하고 그것에 저항하기 위한 것이었든, 크게 보면 노동조합운동과 협동조합운동으로 정리할 수 있다. 물론 노동조합운동과 협동조합운동이라는 두 개의 운동은 서로 분리할 수 없을 정도로 상호 연관되어 있다. 노동조합운동이 주로 무산계급화(proletarianized)된 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, 독립소생산자협동조합의 발달은 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 노동자일부를 상대적으로 노동귀족화할 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 사정은 현저히 달랐다. 사회의 계층분화는 원칙적으로는 자본주의의 전개와 그 보조를 함께 하지만, 도이칠란트에서의 계급분화는 선진자본주의국가인 잉글랜드나 프랑스에 비해 아주 뒤처졌다. 자본주의사의 전개과정에서 계급분화는 자본, 특히 산업자본이 국내시장을 형성

하기 위해 당연히 요구되는 사항임에도 불구하고 19세기 중·후반에 후진자본주의국가였던 도이칠란트에서는 급격한 계급분화의 진행은 여러 가지 사정에 의하여 제한될 수밖에 없었다. 우선, 자본주의발달의 전제로써 당연히 완수되어야 하는 본원적 자본축적의 빈곤성은 도이치 자본주의의 성장적 발전의 전도에 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 자본축적 과정이 전혀 진행되지 않았다고 하는 것은 아니다. 오히려 빈곤한 본원적 자본축적을 단기간에 급격히 진행하려는 경향이 나타났고, 그것은 초보적인 고리대자본 및 상업자본이 아주 가혹하게 독립소생산자를 수탈하는 엄청난 부작용까지 야기했다. 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 자본주의육성책을 취하였다.

우리나라에는 금번의 협동조합기본법이 제정되기 이전에도 물론 농업협동조합법, 신용협동조합법 등 8가지의 개별적인 협동조합 관련 법률이 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 참여활동’, ‘연대’와 ‘협동’에 기초한 ‘자발적 시민운동’으로서 본격적인 궤도에 도달하였다고는 말할 수 없을 것 같다. 그리고 모두(冒頭)에서 이미 언급했듯이 우리나라에도 농경시대에 터 잡은 두레, 품앗이 등과 같은 협동활동이 있었고, 이러한 활동을 지지하는 전통적인 협동사상이 존재하고 있었지만, 이들 전통사상은 새로운 생활모드(the mode of life)를 만들어 낼만큼 새로운 제도사상(制度思想)으로 성장·전개되지 못하였기 때문에 우리나라 전통적 협동사상에 기초한 우리 고유의 기본적 협동조합철학이 확립되어 있었던 것도 아니라고 할 것이다.

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 협동”에 의한 통합적인 국가적·사회적 운동이



되었다고 말할 수 있겠다.

협동조합은 공동소유와 민주적 운영을 기본원리로 하는 사업체를 통하여 공동의 경제적·사회적·문화적 필요에 따라 자발적으로 결속된 조직으로서 영리의 추구보다는 구성원인 조합원의 필요와 욕구를 실현하는 것을 우선으로 한다. 그리고 이러한 협동조합의 이념은 협동조합의 상호성의 원리(Principle of mutuality)를 기반으로 한 자조적·민주적·자율적 운영으로 나타나게 되고, 협동조합이 이러한 본질에 충실하여 건강하게 자리매김하는 경우 파생적으로 고용의 양적·질적 개선, 복지 증진, 경제민주화 실현, 지역사회 활성화 등의 사회경제적인 효과가 나타나게 된다. 따라서 성장과 효율성 추구를 정점(頂点)으로 하는 자본주의경제체제의 부의 효과(Side-effects)에 대한 대안적 경제주체로서 협동조합을 우리나라뿐만 아니라 많은 국가들에서 주목하고 있는 세계적인 현상이 나타나고 있고, 특히 우리나라는 협동조합이 “국가와 사회의 합동”에 의해 통합적으로 접근되게 되면서, 당면한 고용, 복지, 경제민주화, 지역사회 활성화 등의 사회경제적 문제를 해결하기 위한 정책수단, 현 경제사회의 새로운 발전모델로서 의의를 가지게 되었다. 그러나 이와 같은 현황에도 불구하고, 종래 우리나라는 협동조합이 다양한 사회경제 영역에서 활동하기 위한 기반으로 법적·제도적 환경의 조성을 위한 기초연구가 거의 이루어지지 않아 매우 미흡한 실정이어서, 우리 국가와 사회가 기대하는 위 협동조합의 파생적 효과의 구체적인 현실화를 위해서는 협동조합과 관련한 정책 및 법제도의 구체적인 설계방안에 관한 연구가 시급히 요청되는 상황이라고 하겠다.

이에 본 연구에서는 협동조합의 건강한 자리매김을 통한 협동조합의 파생적 효과의 제고의 관점, 특히 현재 국내외적으로 가장 주목되고 있는 사회문제인 고용 및 복지의 개선 효과 제고의 측면에서, 협동조합이 기존의 고용 및 복지 정책에 대해 어떠한 모습으로 접합하여 그 사회경제적 효과성을 높일 수 있을 것인지, 그리고 협동조합이 새롭게 도입된 법인격이라는 점에서 이를 상정하지 않은 상태의 현행 법제도들을 어떻게 정비할 것인지를 검토, 구체적인 정책적 설계방안과 법제도 개선방안을 제시하고자 하였다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

협동조합에 관한 정책 및 법제도의 설계는 협동조합의 본질적 성격에 부합할 때 그 효과가 가장 클 것이다. 즉 협동조합의 정책적 활용을 위한 입각점을 마련하기 위해서는 무엇보다 협동조합의 기본적 성격과 구조 그리고 그 운영원리에 대한 철저한 인식과 분석이 전제되어야 한다. 그래서 본 연구는 이것을 연구의 출발점으로 잡았다.

본 연구는 먼저, “협동조합의 사회경제적 의의와 역할”(제2장)이라는 제목하에 먼저 운동체로서 협동조합의 이념과 구조를 살펴본 후, 기업조직으로서 협동조합의 특성 그리고 자본주의경제에 있어서 협동조합의 함의를 언급하였다. 협동조합의 자조적·민주적·자율적 운영이라는 본질로부터 고용 및 복지 개선 등의 사회경제적 효과가 도출되는 것인바, 협동조합의 건강한 자리매김과 활성화는 그 자체로서 이러한 효과를 내재하고 있다고 할 것이므로, 이러한 관점에서 협동조합의 사회경제적 함의, 즉 그 의의와 역할을 분석·파악하였다.

둘째, 우리나라에도 1960년대부터 농협이나 수협 등 협동조합이 있었기 때문에 협동조합은 이미 우리에게 익숙할지도 모른다. 그러나 협동조합이 새로운 사회경제적 정책대안으로서 우리나라에 다시 부각된 것은 최근의 일이다. 그런데 선진자본주의 국가에서는 이미 다양한 형태의 협동조합이 존재하였고 또 이들에 대한 풍부한 체험이 축적되어 있다. 자본주의선진국에 있어 협동조합운동 및 협동조합입법에 대한 논의와 역사적 전개는 우리나라의 협동조합정책의 구축과 구체화에 있어서 많은 시사점을 줄 것이라고 생각한다. 그래서 “주요 선진국의 협동조합 정책과 법제”(제3장)라는 제목 하에 우리나라보다 앞서서 협동조합운동을 경험했던 선진자본주의국가에서 협동조합을 어떻게 활용하고, 어떠한 정책 및 법제도를 설계했는지를 역사적 맥락에서 살펴보았다. 잉글랜드나 도이칠란트 등과 같은 선진자본주의 국가에서 원생적 협동조합이 19세기 중반에 출현하였기 때문에 이들 국가들의 협동조합 역사는 200여년이 넘는다고 하겠다. 그리고 협동조합에 대한 국가의 입장은 각국이 처한 상황에 따라 상당히 다양하다. 협동조합에 대한 국가의 정책적 태도 및 그 역사적 시기에 따라 분류하고 각국이 취했던 입법·정책적 태도를 음미하면서 정책 및 법제도 현황들을 분석하여 그 시사점을 도출하고, 우리나라 협동조합 정책과 법제도에 도입을 고

려할만한 사항들을 검토하였다.

셋째, 제2장과 제3장에서 검토한 전제적인 지식과 인식을 바탕으로 해서 우리나라의 현 상황에 있어 한국자본주의의 건강화에 협동조합의 기여가능성을 생각해보았다. 그래서 “고용 및 복지 개선을 위한 선택적 회로로서 협동조합”(제4장)이라는 제목하에 우리나라의 협동조합 정책 현황과 고용 및 복지 정책 현황을 검토·분석하고 연결점을 발굴하여, 협동조합에 의한 고용 및 복지 개선효과를 높이기 위한 정책적 설계방안을 찾아보았다. 그리고 협동조합은 그 본질에 충실할 때, 고용안정과 자력복지의 효과를 가장 잘 발휘할 수 있다는 전제하에 이러한 역할을 제대로 수행할 수 있는 협동조합으로서 근로자협동조합 및 사회적협동조합의 가능성을 타진해보았다.

넷째, 협동조합이 정책적 수단으로 활용될 수 있기 위해서 협동조합에 부합하는 법적·제도적 여건이 마련되어야 한다. 특히 우리나라의 경우에는 특정부문에 한하여 협동조합의 경험은 있지만, 그것은 아주 제한적이기 때문에 우리나라의 법제도에서는 협동조합이 승인되지 않고 있거나, 경우에 따라서 다른 형태의 기업이나 사업에 비해 불리한 처우를 받는 경우가 많다. 그래서 협동조합이 활성화되기 위해서는 협동조합에 우호적인 제도적 분위기를 마련하는 것이 현 상황에서 필수적이다. 적어도 협동조합에 적대적인 법적 제도는 개선될 필요가 절실하다. 그래서 “한국형 협동조합 조성을 위한 법제도의 개선”(제5장)이라는 제목하에 협동조합기본법의 시행과 현행 법제에 협동조합 법인격이 새롭게 도입됨에 따라 협동조합의 건강한 자리매김과 발전을 위한 협동조합기본법 및 기존의 개별 협동조합법률 등 협동조합법제의 개선방안과 협동조합이 다른 법인격에 비해 불리함이 없도록 하고 나아가 협동조합의 특질을 반영할 수 있도록 하기 위한 관련 법제의 개선방안을 총체적으로 검토하고 그 입법적 개선방향 및 방안을 제시했다.

그리고 마지막 제6장에서는 본 연구의 결과를 요약하고, 본 연구에서 제시하고 있는 정책 및 법제 개선방안의 효과적인 추진과 이에 있어 유의할 점을 제언하였다.

한편, 본 연구는 (재)함께일하는재단 정책연구원이 노동, 복지, 법제 등 각 분야의 정책 연구위원 등으로 연구진을 구성하여 정책 및 법제 분야를 융합적으로 연구하였다. 이에 연구진 전체회의를 2주 내지 3주 단위로 총 10회 개최하고, 특히 법제 분야는 지속적인 개선과제 도출과 검토를 하기 위해 주 1회 이상의 연구진 회의를 지속적으로 개최하여 공동 연구의 효과를 극대화하였다.

그리고 연구의 방법은 기본적으로 관련 연구문헌 등을 조사·분석하였고, 협동조합 및 관련 사회경제정책이 빠르게 변화하는 환경을 고려하여 유효한 연구결과를 도출하기 위해

협동조합 및 이와 관련한 노동, 복지 등 분야의 정책현황을 언론과 관련 기관의 자료를 수시로 분석하여 연구에 반영하였다. 또한, 현장성을 높여 실효적인 연구결과를 도출하기 위해 협동조합 설립·운영의 당사자 및 관련 분야 전문가의 의견을 조사·검토<sup>2)</sup>하였다.

---

2) 본 연구는 정책과 법제 분야의 전문가들이 융합적인 학문간 연구 외에 협동조합 대중화시대의 초기 현장의 상황과 관계자들의 의견의 수렴의 중요성을 인식하고, 매월 협동조합분야 연구자, 법제분야 연구자, 노동분야 연구자, 협동조합 설립 및 운영의 당사자, 협동조합 관련 단체(한국협동사회경제연대회의 제도분과, 한국노동자협동조합추진단 등)들과의 간담회와 정책토론회 등을 지속적으로 개최하여 현장성을 최대한 높였다.

## 협동조합의 사회경제적 의의와 역할

---

- 제1절 서설
- 제2절 협동조합의 기본이념(理念)과 구조(構造)
- 제3절 협동조합의 사회경제적 역할과 효과



## 제1절 서설

협동조합의 정책 및 법제도의 설계를 위한 연구에 앞서 전제적 고찰로서 협동조합의 본질과 이러한 본질로부터 내재되는 사회적 함의, 협동조합의 사회경제적 의의와 역할에 대해 살펴볼 필요가 있겠다. 특히 최근 우리나라와 그 밖의 많은 국가들의 협동조합에 대한 관심의 고조는 세계자본주의의 격랑 속에서 자본주의체제의 위기적 상황에 대한 경제체질의 보완 및 개선을 위한 정책적 방안의 강구로서 국가적 필요에 의해 접근되어지고 있는 측면을 부인할 수 없다는 점에서 협동조합과 이와 관련되는 고용, 복지 등의 유효한 정책적 설계를 위해서는 협동조합 자체에 대한 이해가 반드시 선행되어야 할 것이다.

사회과학에 있어서 연구는 그 연구대상의 기초개념에서 출발해서 결국 그곳으로 귀착한다고 할 수 있다. 이것은 「협동조합」의 경우도 마찬가지라고 하겠다. 이른바 협동조합이론의 출발점이자 종착점은 그것이 대상으로 하는 「협동조합」의 개념이고, 「협동조합이란 무엇인가」 즉 「협동조합의 본질」, 「협동조합의 특질」을 해명하는 것에 있다고 할 것이다. 이러한 협동조합의 자체에 대한 충분한 연구와 이해 없이는 협동조합의 사회경제적 효과를 제고하기 위한 방안의 연구는 허상에 불과하고 이로부터 도출된 정책 및 법제의 설계 방안은 현실에 있어 유효한 정책효과로서는 요원할 것이며, 오히려 정책적 오류와 부작용으로 귀결될 우려가 매우 높다고 할 것이다.

본 장에서는 협동조합에 내재하고 있는 기초적인 관념을 정리하여 협동조합의 사회경제적 및 문화적 역할을 제고하는 데 조응할 수 있도록 법정정책적 단초를 마련하고자 하였다. 즉, 협동조합의 의의와 기본이념을 협동조합의 기본철학과 정의 및 구조적 특질을 고찰함으로써 살펴보았고, 협동조합의 사회경제적 역할과 효과를 근래 자본주의경제체제의 보완적 내지 대안적 시스템 측면에서 주목되고 있는 협동경제(Cooperative economy) 혹은 사회적 경제(Social economy)의 주체라는 측면에서 역할을, 그리고 고용, 복지, (경제)민주화 등의 측면에서는 그 효과성을 살펴봄으로써 고찰해 보았다.

## 제2절 협동조합의 기본이념(理念)과 구조(構造)

### I. 서

본 절에서는 협동조합의 본질에 관한 연구를 위해 “현상학적 환원”<sup>3)</sup>을 통해 얻어진 협동조합의 이념형에서 시작하여 총체로서의 협동조합을 파악하였다. 그래서 협동조합을 총체로서 파악하는 방법에 입각해서 「협동조합」의 출발점이자 종착점이기도 한 「협동조합의 기본적 철학, 정의 그리고 그 구조」를 그 나름으로 분명하게 하여 우리나라의 협동조합 관련 정책과 법제의 나아갈 방향을 제시하고자 하였다.

「총체로서의 협동조합」을 연구(파악)대상으로 한다는 것은 「총체가 아닌 협동조합」 즉 협동조합의 일부분적인 측면, 다시 말하면 경제적 또는 법적 기능이나 작용 등 그 일부를 인식 대상으로 하지 않는다는 것을 의미한다. 우리나라에서는 아직 협동조합에 대한 본격적인 연구가 미미하고, 그 연구의 방법도 대체로 단편적인 것으로 파악된다. 즉, 이들 연구가 사용하고 있는 연구방법은 대상으로서의 협동조합에 일정한 사회과학적인, 주로 경제학적 또는 경영학적인 방법을 적용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 경우에 협동조합에 내재하는 독자성은 경시되거나 간과된다. 요즘 우리나라에서 특히 경제학적인 측면에서만 협동조합을 파악하고자 하는 경우가 그러하다. 협동조합이 경제적 기능을 가지는 한 경제학적 접근은 일정한 유용성을 가지지만, 협동조합이 비경제적 기능을 함께 가진다는 것이라고 하면, 이 경제학적 접근은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 이러한 경제학적 접근은 총체로서의 협동조합이 아니고, 경제적 측면에 한정된 협동조합을 대상으로 한정할 뿐만 아니라 틀림없이 경제적 측면의 결정성을 전제로 하여 협동조합을 취급하게 될 것이기 때문이다.

3) 현상학(phenomenology, Phenomenologie)은 20세기 유럽에서 본격적으로 시작된 철학사조로서 현상학적 환원은 의식이 경험한 현상을 인과적으로 설명하거나 어떤 전제를 가정하지 않고 직접 기술하고 연구하는 것을 제1차적 목표로 한다. 현상학에 관해서는 Edmund Husserl(이영호외 옮김), 『현상학의 이념 엄밀한 학으로서의 철학』, 서광사, 1988; 이남인, 『후설의 현상학과 현대 철학』, 풀빛미디어, 2006 등 참조.



## II. 협동조합의 기본철학

### 1. 개관

협동조합의 정의, 가치 원칙의 배후에서 이들을 규정하는 「협동조합의 철학」에 관해서는 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance: 이하 ICA라고 표시한다)<sup>4)</sup>의 1995년 『협동조합에 관한 성명의 배경문서(“Background Paper on the ICA Statement on Co-operative Identity” 이하 「배경문서」)』에 시사되어 있다고 할 수 있다. 배경문서의 서문 제5항은 다음과 같이 기술되어 있다.

「협동조합운동은 그 역사를 통해 항상 변화를 반영해왔다. 장래에도 계속해서 그러할 것이다. 그런데 변화의 저변에는 전 인류에 대한 근본적인 존경과 상호자조를 통해 경제적으로 사회적으로도 진보하여온 인류의 역량에 대한 신뢰가 있다. 그리고 협동조합운동은 경제활동에 민주적 절차를 적용하는 것이 실현가능하게 바라고 효율적이라고 믿고 있다. 또 민주적으로 관리되는 경제조직이 공공을 위해 공헌하는 것도 믿고 있다. 1995년의 원칙의 성명은 이러한 내용으로 된 철학적 견해에 기초하고 있다.」<sup>5)</sup>

이러한 기술에 의하면, 지금까지 끊임없이 변화해온 협동조합운동의 저변에 변하지 않는 근본적인 것이 있다. 그것이 「협동조합의 철학」이며 ① 「인간의 존엄」, ② 「상호자조」, ③ 「경제의 민주주의」의 세 가지로 이루어져 있다고 정리할 수 있다. 그 첫 번째의 「인간의 존엄」이란 협동조합에만 통하는 철학은 아니다. 다른 형태의 조직이나 제도에도 타당한 전 인류적인 보편적인 것이다. 물론 인간조직으로서의 협동조합에도 이것은 특히 근본적인 입장에 있다고 말할 수 있다. 두 번째의 「상호자조」란 인간의 자조를 위해 상호

4) 국제협동조합연맹은 1895년 창립, 1995년 현재 90개국, 215개 조직, 7억 5천만인이 가맹되어 있다.

5) ICA Statement on Co-operative Identity Background Paper-Preamble 5. “Throughout its history, the co-operative movement has constantly changed; it will continuously do so in the future. Beneath the changes, however, lies a fundamental respect for all human beings and a belief in their capacity to improve themselves economically and socially through mutual self-help. Further, the co-operative movement believes that democratic procedures applied to economic activities are feasible, desirable, and efficient. It believes that democratically-controlled economic organizations make a contribution to the common good. The 1995 Statement of Principles was based on these core philosophical perspectives.”

협력하고 동시에 자립한 사람들에 의한 협동을 추구한다고 하는 것이며, 「상호부조」와 「자조」가 통합된 개념이다. 이것은 다른 조직에서는 볼 수 없다. 협동조합의 독자적·기본적인 입장이다. 그리고 세 번째의 「경제의 민주주의」는 민주적인 경제가 효율적이라고 하는 것이고 협동조합의 경제에 고유한 존재방식이다.

협동조합운동 그리고 협동조합의 정의 가치 원칙은 인류에 보편적인 「인간의 존엄」 협동조합에 독자의 「상호자조」 협동조합경제에 고유한 「경제의 민주주의」라는 기본적인 「철학」에 입각하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 인간의 존엄과 협동적 인간관

「협동조합의 철학」의 첫 번째로서 보편적인 「인간의 존엄」을 들고 있지만, 거기에서 말하는 「인간」이란 어떠한 것일까? 협동조합은 인간을 어떻게 파악하는 것일까? 거기에서 「협동조합의 인간관」을 볼 수 있다.

협동조합의 인간관은 우선 ICA가 선언한 「협동조합의 정의」중에서 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 협동조합의 정의에 대해서는 항을 바꾸어 상술하지만, 인간관에 관한 바를 들면, 사람들의 결합체로서의 협동조합의 목적을 사람들의 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 원망(願望)을 실현하는 것이라고 하는 것에서 간취할 수 있다. 여기에는 인간을 경제적 필요(또는 욕구 또는 요구)를 가진 것에 한정하지 않고, 사회적·문화적 필요를 함께 가진 존재로서 말하자면 인간을 총체로서 파악하고 있다는 것이다. 인간의 총체적 파악, 그것이 협동조합의 정의에 있어서 중요한 인간관의 하나이며, 협동조합의 목적은 이러한 인간의 총체적인 필요에 따르는 것이라고 말하고 있다.

그리고 협동조합의 인간관에 대해 『배경문서』에서 「협동조합의 가치」의 첫 번째 가치인 「자조(self-help)」의 설명 중에 엿볼 수 있다. 거기에서는 자조의 가치에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

“자조”란 사람은 모두 자신의 운명을 개척하려고 노력할 수 있으며, 또 노력해야 한다고 하는 신념에 기하고 있다. 그러나 협동조합인은 완전한 개인의 발전은 타인과의 협동에 의해서만 달성될 수 있다고 믿고 있다. … 개인은 또한 협동조합의 성장을 촉진하기 위해

6) Op. cit., Dr. Ian Macpherson, p. 3.

배운 기술, 동료의 조합원으로부터 얻은 이해, 자신이 속해 있는 광범한 사회에 대한 통찰에 의해 공동의 행동을 통해 발달한다. ...」<sup>7)</sup>

여기에서는 자기와 타자와 사회(세계)가 상호적으로 일체의 것이라는 인간관이 나타나 있다고 할 수 있다. 즉 자신의 운명을 스스로 결정한다고 하는 자기의 확립과 자기의 발달은 타자와의 관계 속에서 달성할 수 있으며, 그리고 타자와의 관계나 공동의 행동에 의해 사회(세계)를 이해할 수 있으며, 협동조합은 ① 자기확립, ② 타자이해, ③ 세계이해를 함께 구하는 것이라고 한다.

이러한 「자기의 확립」은 협동조합에 있어서 자기결정의 신념에서 유래한다. 사람들이 협동조합을 설립하여 활동에 가담하는 것은 사회적·경제적으로 자기의 확립을 피하기 위함이다. 독립경제주체의 협동에 협동조합의 특성이 있으며 그 독립성을 촉진하기 위해 협동하는 것이다. 자기의 확립 즉 「자기실현」은 끝나는 것이 아닌 무한한 과정이고, 그러한 의미에서 Abraham Harold Maslow(1908-1970)의 자기실현의 이론은 협동조합에 있어서도 타당하다.

그러나 이 자기의 확립은 타자의 자기의 확립을 전제로 하고, 그것을 존중하는 곳에 즉 타자이해, 타자와의 협동에 의해 비로소 보다 잘 실현된다. 자기의 확립이 자기만의 확립으로서 즉 타자와의 관계없이 또는 타자의 자기 확립 없이 그리고 타자의 자기 확립을 부정해서는 자기 확립은 성립하지 않는다. 타자를 지배하는 곳에서 자기의 확립은 없다. 또 자기 확립은 자기 폐쇄적인 것이 아니라 개방적인 타자이해, 타자와의 협동성을 불가결로 한다. 사람들의 사회경제적 독립성은 타자의 사회경제적 독립성을 전제로 하여 그것을 존중한다. 협동조합의 철학에서 두 번째의 개념 「상호자조」도 이러한 인간관과 깊게 관련되어 있다. 「상호자조」란 「자조」와 타자와의 「상호부조」를 합친 개념이고, 그 상호관계를 중시하는 사고방식이기 때문이다.

7) ICA Statement on Co-operative Identity Background Paper. Values – The First Sentence 3. ““Self-help” is based on the belief that all people can and should strive to control their own destiny. Co-operators believe, though, that full individual development can take place only in association with others. As an individual, one is limited in what one can try to do, what one can achieve. Through joint action and mutual responsibility, one can achieve more, especially by increasing one’s collective influence in the market and before governments. Individuals also develop through co-operative action by the skills they learn in facilitating the growth of their co-operative; by the understanding they gain of their fellow-members; by the insights they gain about the wider society of which they are a part. In those respects, co-operatives are institutions that foster the continuing education and development of all those involved with them.”

나아가 자기와 타자뿐만 아니라 이들을 계속 포함하면서도 그것을 초월하는 「세계」가 존재하고 그것을 이해하는 것이 요구된다. 자기와 타자의 관계를 포함하면서도 그것을 초월하는 세계(사회, 시대, 역사, 자연)를 이해하고, 세계(사회, 시대, 역사, 자연)의 요청을 이해하는 것이 요구된다. 이러한 세계로부터 부여된 것이 「사명」이고, 「사명」이란 자기 및 자기와 타자와의 관계를 넘어 존재한다. 이 「사명」은 특히 인간적 특성인 「자각」에 의해 이해되는 것이며 그것은 자기의 확립 없이는 파악될 수 없다.<sup>8)</sup> 협동조합의 인간관에 있어서 세계 이해란 세계로부터 부여되는 「협동조합의 사명」을 파악하는 것으로 연계된다. 협동조합의 사명이란 개인의 필요의 발전, 타자와의 공동의 발전에서 자동적으로 생기는 것은 아니고, 세계(사회, 시대, 역사, 자연)가 협동조합이나 인간에 대해 부여하는 것으로 나타난다.

이러한 협동조합의 사명에 대해서 『21세기를 향한 협동조합의 선언 (Declaration towards the 21st Century)』은 다음과 같이 기술하고 있다.<sup>9)</sup>

「협동조합운동이 과제에 효과적으로 대응하고, 호기를 잡을 수 있으려면, 협동조합의 특성을 명확하게 제시해야 한다. 협동조합은 인간과 지역사회를 참가시키는 능력을 명시해야 하고, 상품이나 서비스의 효율적인 공급자로서의 능력을 조명해야 하기 때문에, 협동조합의 역사적 사명(historical mission)에서 도출되는 약속(the promise)을 실현하고, 현대적 실행능력을 발휘해야 한다.

결국, 협동조합운동의 미래는 협동조합인이 그 사명(mission)을 어떻게 이해하고, 협동조합이 그 호기를 어떻게 보는가에 관계되어 있다.」

나아가 이 『선언』의 말미에는 협동조합의 서약(또는 약속)에 관해 다음과 같은 문언으로 보여주고 있다.<sup>10)</sup>

「“협동조합의 서약(the co-operative promise)”이란 조합원과 지역사회의 현재 및 장기적인 이익을 위해 경제적·사회적 문제를 민주적으로 그리고 책임을 가지고 취급하는 것이

8) 인간의 「자각」이 갖는 근본적인 의의에 관해서는 E. F. Schumacher(송대원 옮김), 『당혹한 이들을 위한 안내서』, 도서출판 따님, 2007, 29-44면 참조(이 책의 원제는 “A Guide for the Perplexed”이고 1977년 출간되었음).

9) *Op. cit.*, Dr. Ian Macperson, p. 48.

10) *Ibid.*, Dr. Ian Macperson, p. 69.

가능해야 하고, 결국 필요하다고 하는 것이다. 그것은 간단하고 단순한 것도 아니지만, 최고의 대안일 것이다。」

즉, 여기에서 말하는 「협동조합의 서약(또는 약속)」은 협동조합에게 주어지는 「역사적 사명」이고, 그것은 조합원과 그 지역사회의 이익을 위해 경제적·사회적 문제에 대해 민주적으로 책임을 맡는다고 하는 것이다.

이러한 「사명」이라는 사고방식은 새로운 ICA 정관에서도 그 모두(冒頭)에 「사명 성명(Mission Statement)」으로서 「국제협동조합연맹은 전 세계의 협동조합을 결성하고, 그것을 대표하며 그것에 봉사하는 독립된 비정부조직이다(The International Co-operative Alliance is an independent, non-governmental association which unites, represents, and serves co-operatives worldwide)」라고 선언하고 있는 것에 나타나 있다.<sup>11)</sup> 협동조합은 세계(사회, 시대, 역사, 자연)에서 주어진 이러한 사명의 자각이 요구되는 것이다.

다시 말하면, 자본주의사회에는 근본적으로 이기적이고 경쟁적인 Homo economicus에 터 잡아 모든 법과 제도가 설계되었다면, 협동조합은 근본적으로 인간의 이기심을 인정하면서도 「공동체적 존재」<sup>12)</sup>로서 인간과 자발적 증여활동을 하는 「협동적 인간」<sup>13)</sup>에 기초를 두고 있다. 그러므로 협동조합에 전제된 협동적 인간관은 ① 자기확립, ② 타자이해, ③ 세계이해의 통일로서 인간을 파악하고, “자기 → 타자 → 세계”와 “자기 ← 타자 ← 세계”의 상호관련 속에서 인간을 파악하는 것이다. 그리고 이와 같은 인간관에 입각해서 협동조합의 조직과 사업의 경영이 이루어지는 것이다.

### 3. 상호자조주의

협동조합의 철학에서 두 번째의 「상호자조」의 개념은 전술한 바와 같이 「자조」와 타자

11) ICA, *ICA Rules*, 1993, p. 5.

12) 인간본성의 근본적인 공동체성에 대한 극단적인 예로는 예컨대 Alphonso Lingis(김성균 옮김), 『아무 것도 공유하지 않은 자들의 공동체』, 서울: 바다출판사, 2013(이 책의 원제목은 “*The Community of Those Who Have Nothing In Common*”이고, 1994년 출간되었음) 참조.

13) 협동성이 인간본성이라는 점에 특히 교육학적 관점과 관련해서 Alfie Koh(이영노 옮김), 『경쟁에 반대한다』, 서울: 산문출판사, 2009(이 책의 원제목은 “*No Contest: The Case against Competition*”이고, 1986년 출간되었음) 참조.

와의 「상호부조」를 포함하는 개념이고, 그 상호관계를 중시한 사고방식이다. 이것은 국제협동조합운동에 있어 장기간에 걸친 중심적 개념이었다. 우선 이러한 점에 대해 언급한다.

1921년의 ICA 제10회 대회에서 채택된 정관의 제1조와 제8조는 다음과 같이 「상호자조」를 자리매김하였다.<sup>14)</sup>

제1조 1895년 런던에서 창설된 본 조직은 국제협동조합연맹이라고 칭한다.

국제협동조합연맹(ICA)은 로치데일 선구자들의 사업을 계승하고, 완전독립과 자력의 방법으로 현시의 경쟁적인 사기업제도를 공공의 이익을 위하여 조직하고, 상호자조에 기한 협동조합시스템으로 전환하는 것을 추구한다.

제8조 본 연맹의 회원자격은 이하와 같다.

- (a) 협동조합의 전국연합회 또는 전국연맹
- (b) 협동조합연합회의 전국연맹
- (c) 협동조합의 지역연합회 또는 지역연맹
- (d) 협동조합
- (e) 전국연합회 또는 전국연맹이 가맹하는 승인된 전국보조조직

제2항(ICA 가입조직의 종류를 규정)의 협동조합의 가입요건은 법률상의 위치에 관계없고 아래와 같다.

1. 로치데일원칙, 특히 아래의 점에 관해 합치하는 소비조합
  - (a) 각자가 가지는 출자액의 여하에 관계없이, 전조합원의 의결권은 평등할 것
  - (b) 출자금에 대한 제한이자를 공제한 후의 잉여금은 구매고(購買高)에 비례하여 조합원에게 배분하거나 공동의 적립금으로 적립 혹은 교육과 연대의 사업에 충당할 것
2. 상호자조에 기하여 사업을 추진해서 조합원의 사회적·경제적 개선을 목적으로 하여, ICA정관과 각 대회의 결의에 의해 정해진 원칙을 실제로 준수하고 있는 기타의 모든 사람들의 결합체

14) ICA, Report of the Proceedings of the Tenth Congress of the International Co-operative Alliance held at Basle 22nd to 25th August 1921, pp. 72-75.

이 제1조와 제8조에서 ICA의 목적과 로치데일의 기본원칙을 명확하게 알 수 있다. 그것에 의하면, 협동조합의 목적으로서의 상호자조, 그리고 상호자조의 목적을 위한 3가지의 로치데일원칙으로서 ① 의결권평등, ② 출자이자제한, ③ 잉여금분배(구매고 분배, 공동적립금, 교육과 연대사업)에 집약할 수 있다.

「상호자조」는 ICA 정관의 규정이지만, 협동조합원칙이라고 하기보다도 당시의 협동조합의 가치 혹은 목적으로서 자리매김 된다. 「상호자조」는 그 후의 ICA대회에서 약간의 개정이 보이는 ICA 정관에서도 수미일관 견지된 중요한 가치 목적으로서 협동조합원칙 중에는 보이지 않지만, 「상호부조」와 「자조」의 쌍방을 함의하는 협동조합에 있어 가장 중요한 가치이고 목적이었다.

이 점에 관하여 위 제8조를 높게 평가하고 있는 G. 포케는 1934년의 제14회 대회의 원칙 토의에서 다음과 같이 발언하고 있는 것에 주의하고자 한다.<sup>15)</sup>

“「일반원칙 - 자조와 상호부조(self-help and mutual aid)」 - 즉 집단적 노력과 함께 개인적 노력과 책임은 바젤대회의 ICA 정관에 명기되었던 것이다. 이들 두 개자의 원리는 공식의 규정 모두에 관철되고 협동조합이란 무엇인가를 명확하게 한다. 이들은 그 조건이기도 하고 결과이기도 하다. 이들 두 가지의 원리를 무시하는 것은 협동조합을 파괴하는 것이고, 그 방향성을 일탈시키고 명칭만이 협동조합인 것과 혼동하게 된다.”

여기에서는 「상호자조(mutual self-help)」가 「자조(self-help)」와 「상호부조(mutual aid)」의 두 개의 원리로 이루어는 협동조합의 일반원리가 나타난다.

1992년의 부-크 보고에는 협동조합의 기본적 가치의 검토를 한 결론으로서 몇 개의 가치 중에서 가장 본질적인 가치로서 ① 평등과 공평, ② 자발성과 상호자조, ③ 경제적·사회적인 인간의 해방을 들었다.<sup>16)</sup>

그리고 현행의 ICA 정관에 있어서는 다음과 같이 되어 있다.

「제1조 명칭과 소재지」에 대해, 「제2조 목적」의 (a)항에 「상호자조와 민주주의에 기하여 세계협동조합운동을 촉진할 것(to promote the world co-operative movement, based upon mutual self-help and democracy)」을 두고 있다.<sup>17)</sup>

이와 같이 ICA를 비롯하여 국제협동조합운동의 근간적 위치에 있는 것이 바로 「상호자

15) ICA, Report of the Proceedings of the Fourteenth Congress of the International Co-operative Alliance held at London 4th to 7th September 1934, p. 167.

16) S. Ake Book, “Co-operative Values in a changing world”, *Report to the ICA Congress Tokyo*, October 1992; *Studies and Reports* No.19, p. 13, 51, 206.

17) ICA, *Review of International Co-operative* Volume 90, No.3, 1997, p. 15.

조」이다. 이것은 전술한 인간관과도 관련이 있고, 다른 조직에는 볼 수 없는 협동조합의 독자성을 발휘하고 있는 것이다.

#### 4. (경제)민주주의

협동조합 철학의 세 번째는 「경제의 민주주의」이다. 「경제의 민주주의」는 민주주의적 경제의 존재방식이 효율적이라고 하는 것이다. 일반적으로 「민주주의」와 「경제적 효율성」은 대립하는 개념으로 되어왔다. 즉 「민주주의」는 의사결정을 지체시키고 변화에 대응할 수 없는 것으로 인식되어져, 경제적 효율을 위해서 「민주주의」는 희생되기도 하였다. 그러나 진정한 의미에서 협동조합이 되기 위해서는 조합원간의 실질적 민주주의는 불가결하다. 여기에서 경쟁과 결과적 효율성을 제일주의로 숭상하는 자본주의사회에서 「민주주의」와 「효율성」의 조화가 어떻게 추구되어야 하는가가 중요한 과제로 등장한다. 그렇지만 협동조합의 경우에는 경제에 있어서도 실질적 민주주의가 오히려 효율적이라고 생각하는 것이다. 협동조합에 있어서 민주주의는 「민주적 운영」, 「1인 1표」에 집중적으로 나타나지만, 이것이야말로 효율적이라고 하는 것은 경제에 대한 접근 방법과 구조가 다른 것이다. 여기에 조합원 중심의 경제가 있다고 하겠다.

### Ⅲ. 협동조합의 정의(Definition)

#### 1. 협동조합에 관한 ICA의 정의

##### 가. 협동조합에 관한 1995년 ICA 성명의 기본적인 의의

ICA 100주년 대회(1995년 9월, 잉글랜드 맨체스터에서 개최)에서 「협동조합의 정체성(Identity)에 관한 ICA의 성명(The ICA Statement on the Co-operative Identity)」이라는 제목의 새로운 ICA의 협동조합원칙이 「21세기의 협동조합원칙」으로서 채택되었다.<sup>18)</sup> ICA의

18) ICA성명에는 21세기의 협동조합원칙과 관련하여 3개의 기본문서가 제출되어 있다.

① 「협동조합의 아이덴티에 관한 성명(The International Co-operative Alliance Statement on the



협동조합원칙은 거의 30년마다 1937년, 1966년, 1995년 3단계에 걸쳐 변천하여 왔다.

ICA는 현재 국제연합의 경제사회위원회의 자문단체로 되어 있고, 국제적십자 다음의 역사를 가진 국제적 NGO, NPO이다. 이 ICA의 원칙은 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 내실로서 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 점차 결여되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 협동조합이란 무엇인가, 무엇을 목적으로 하는 것인가를 명확하게 하는 것이 필요하였고, 그것은 바로 「협동조합의 정체성(Identity)」의 확립, 즉 「협동조합의 가치」를 명확하게 하는 것이었다.

둘째, 1995년 ICA원칙은 「로치데일(Rochdale)원칙(소비조합중심의 원칙)」에서 다양한 각종 협동조합원 전부의 협동조합원칙으로의 탈피를 기도하였던 것이다. 1937년 ICA원칙은 문자 그대로 「로치데일원칙(소비조합중심의 원칙)」이었고 1966년 ICA원칙도 「로치데일원칙(소비조합중심의 원칙)」의 협대화의 범역을 벗어날 수 없었다.<sup>19)</sup> 이에 대해 1995년

Co-operative Identity)」 이하 「성명」이라고 약칭한다.

- ② 「협동조합아이덴티티에 관한 성명의 배경문서(Background Paper on The ICA Statement on the Co-operative Identity)」 이하 「배경문서」라고 약칭한다.
- ③ 「21세기에 향해서」의 선언: 협동조합의 과거 현재 미래(Declaration towards the 21th Century: Co-operatives Yesterday, Today and Tomorrow)」 이하 「선언」이라고 한다. 이들 영문은 Dr. Ian Macperson, Co-operative Principles for the 21th Century. Studies and Reports No. 26, ICA, December 1995에 수록되어 있다.

19) 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. Münkner, *Co-operative Principles and Co-operative Law*, Marburg-Lahn, 1974; Alex Lailaw, *Co-operative in the Year 2000*, ICA, 1980; William P. Watkins, *Co-operative Principles: Today and Tomorrow*, Hoiyoake Books(Manchester Greater Manchester), 1986; Lars Marcus, *Co-operatives and Basic Values: A Report to the ICA Congress*, stockholm, X X I X Congress, stockholm, July 1988; Hans-H. Münkner, *Co-operative Ideas, Principle and Practices*, 1989; Sven Ake Book, *Co-operative Values in a Changing World*, Report to the ICA Congress Tokyo, October 1992.

ICA원칙은 5개의 전통(소비, 노동자생산, 신용, 농업, 서비스의 다양한 각종의 협동조합)과 5개의 미래(농업, 소비, 서비스, 금융, 노동자의 다양한 각종의 협동조합)라고 하였던 협동조합의 다양성을 존중하고 다양한 협동조합 모두에 적합할 것을 겨냥하였다.

셋째, 1995년 ICA원칙은 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. 그것은 조합원중심주의의 강화, 제7원칙의 신설, 제3원칙의 정비 및 제3원칙의 공동재산, 불분배적립금의 신설 등으로 나타나고 있다. 그러나 새로운 협동조합원칙의 기본지향이 조합원지향 및 조합지향과 사회지향의 조화적 통합에서 찾을 수 있다고 하는 관점에서 보면, 문제점도 얼마간 남아 있는 것이 사실이다. 이에 필요한 것은 ICA 원칙이 가지는 의의를 파악하는 동시에 미해결의 문제점을 밝혀 그 해결을 위한 법제(rule)화 등 가치와 원칙의 구체화를 꾀해 가는 것이라고 하겠다.

## 나. 협동조합에 관한 1995년 ICA 정의의 분석

ICA의 「협동조합의 정의」는 다음과 같이 정식화되어 있다.<sup>20)</sup>

### 〈ICA에 의한 협동조합의 정의〉

협동조합은 인간의 자치적 조직(결합체)이고 자발적으로 결성된 사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는 사업체를 통해서 자신들의 공통의 경제적·사회적·문화적인 필요와 열망을 충족하는 것을 목적으로 한다.

Definition: A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise.

ICA의 정의를 분석적으로 살펴보면 정리해보면 아래와 같다.

- ① 협동조합은 「사람들의 결합체(an association of persons)」라고 하고 있다. 그리고 이것이 본문의 골격을 이루고 있다는 것은 영문구성에서도 용이하게 알 수 있다.
- ② 그 결합체는 자치적인 것이다. 외부의 국가나 자본에 의해 지배되지 않는다.

20) *op. cit.*, Dr. Ian Macpherson, pp. 13-14.

- ③ 「사람들의 결합체」에서 「사람들」이란 인류나 인민 일반은 아니고, 생활하고 살아 있는 구체적인 존재로서의 복수의 인간이다. 추상화된 인간은 아니다.
- ④ 그 「사람들」은 「경제적·사회적·문화적 필요와 열망(economic, social, and cultural needs and aspirations)」을 가진 구체적이고 다면적인 「총합인(總合人)」이다.
- ⑤ 협동조합의 목적은 이러한 사람들의 경제적 필요뿐만 아니라, 사회적·문화적 필요 및 인간해방이나 사회개혁 등의 소망을 실현하는 것이다.
- ⑥ 그들의 다면적인 종합적 필요나 소망은 사람들의 공통의 것(common)이기 때문에, 그것을 채우기 위해(to meet), 그들은 자발적으로 결합(협동)한다(united voluntarily).
- ⑦ 그들이 채우고자 하는 것은 「스스로의(their)」 요구(또는 필요)이고 결코 「다른 사람의」 수요가 아니다. 또 그 수요는 「타인에게」 판매하여 그 필요 이외의 것(예컨대 이윤, 권력 등)을 채우기 위한 것이 아니다. 협동조합은 「타인의」 수요를 채우는 「자선조직」도, 「타인에게」 판매하여 이윤을 추구하는 「영리기업」도 아니다.
- ⑧ 「자신의 공통적인 경제적·사회적·문화적인 필요와 열망을 채우기 위해 자발적으로 결합하는 사람들(united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations persons)」의 「결합체」가 협동조합의 정의의 핵심부분이다.
- ⑨ 어떻게 하여 사람들의 필요나 소망을 채우는가? 그것은 자신의 필요나 소망을 「사업체(enterprise)」를 통해서(through) 채우는 것이다. 여기에 각종의 협회나 노동조합 등 일반의 「결사체」와는 다른 협동조합의 독자성이 있는 것인데, 바로 이 「사업체」는 필요를 채우기 위한 수단이다.
- ⑩ 그 「사업체」는 (사람들에 의해) 「공동으로 소유되고 민주적으로 관리 된다(jointly-owned and democratically-controlled)」。 협동조합의 「사업체」의 소유와 관리(결정)는 분리되지 않고 일치하고 있다. 이 「사업체」는 「영리기업」 등의 다른 「사업체」에 대해 이점에서 독자성을 가지고 있다.
- ⑪ 그 「사업체」의 소유자 관리자(결정자)는 자신들의 필요와 소망을 실현하고자 결합한 협동조합의 이용자인 「사람들」이다.
- ⑫ 그 「사업체」는 수단이라고 하지만, 사람들의 필요를 실현하기 위해서는 불가결하다. 따라서 효율적 효과적으로 조합원에게 도움이 되도록 운영되어야 한다.

이상에서 「협동조합이란 스스로가 소유하고 관리하는 『사업체』를 수단으로 스스로의 필요와 소망을 실현하기 위한 『사람들의 결합체』이다」라고 하는 것은 여기에서 말하는 협동조합의 정의라고 할 수 있을 것이다.

따라서 협동조합의 정의에 있어서 기본으로 되는 것은 첫째, 핵심적인 협동조합의 본질적 규정, 「사람들의 결합체」인가 혹은 「사업체」인가' 즉, 양자의 관련을 어떻게 보는가이다. 그 때문에 이른바 협동조합의 「이중성」론이 음미되어야 한다. 둘째, 협동조합의 목적에 대해서이다. 협동조합의 목적은 '누구의 어떠한 목적인가' 목적의 성격이 검토되어야 한다. 셋째, 협동조합의 조직구조의 특질이다. 협동조합의 소유와 관리(결정), 그리고 이용이 검토되어야 한다. 그리고 그 포인트는 협동조합의 「삼위일체의 원리」이다. 이와 같이 협동조합의 정의에 있어서는 본질적인 규정에 기한 협동조합의 목적과 구조를 확정하는 것이 요구되는 것이다.

이와 같은 협동조합에 관한 ICA 정의의 세 가지 요소, 즉 협동조합에 있어 주체적 요소, 목적적 요소 및 구조적 요소에 관해서는 아래와 같이 보다 자세히 살펴볼 수 있겠다.

### 1) 주체적 요소: 「어소시에이션(association)」

ICA정의에 있어 제1의 중요한 요소로는 주체가 「어소시에이션(association)」이라는 점이다. 협동조합의 본질과 정의를 분명하게 하는 것은 이 「어소시에이션」이다. 협동조합을 「어소시에이션」이라고 하는 경우, 거기에는 사람의 공동목적의 실현을 꾀하는 자발적 공동활동이 함의되어 있다. 그리고 또 이것이 중요하지만, 「어소시에이션」에는 그 구성원(협동조합에는 조합원)과 「어소시에이션」이 분리, 대립하는 것이 아니고 구성원에 의해 규정된다고 하는 것이 중요하다.

이 점에 대해서 Laidlaw는 1980년의 『Laidlaw보고서』 「제3장 협동조합 - 이론과 실천」의 「1. 협동조합의 본질」에서 다음과 같이 기술하고 있다.<sup>21)</sup>

모든 협동조합에 존재하는 공통의 개념은 사회적으로 보기 바라고, 또 (동시에) 모든 참가자에게 이익(benefit)을 주도록 서비스나 경제적 거래를 확보하기 위해 민주주의와 자조를 기초로 하여 공동행동에 참가하는 사람들의 모임(a group of people)이라는 것이다.

21) *op. cit.*, A. Laidlaw, p. 32.

이 「사람들의 모임(a group of people)」은 「사람들의 결사체(an association of person)」와 동의인 것은 Münkner의 예외에서도 분명하다.

그리고 Laidlaw는 협동조합은 「association의 개념」에 기한다고 지적한다.<sup>22)</sup>

법률상의 요건과 법인(corporation)이라는 조직구조도 기본적으로는 법인보다도 훨씬 결합체(association)에 가까운 협동조합의 진정한 성격을 훼손해버릴지도 모른다. 바꿔 말하면, 협동조합은 법적으로 법인으로서 설립되지만, 그 실천이 결합체(association)의 개념에 기하고 있는 때에 진정한 성격을 나타낼 수 있다. 통상의 법인은 그 권력기반에서 분리되어 존재하고 활동하지만, 협동조합은 조합원인 사람들의 집단(a body of people)에서 분리되어 존재할 수 없다.

이 같이 협동조합은 「사람들의 결합체」=「어소시에이션」이고, 그것은 구성원에서 떨어져 존재할 수 없다. 자발적인 공동의 결합체이다. 그리고 「사업체」는 그 어소시에이션으로서의 조합원의 목적을 실현하기 위해 설립·운영되는 것이다.

## 2) 목적적 요소

ICA정의에 있어 제2의 요소가 목적적 계기인데, 그것은 바로 협동조합의 목적이다. 이것은 협동조합을 통해서 달성하고자 하는 요구 및 열망이다. 요구의 내용은 「경제적·사회적·문화적 요구」이고, 결코 경제적 요구에 한정되지 않는다. 「경제목적과 사회목적」의 실현을 협동조합의 목적으로 하고 있는 Laidlaw가 지적한 「이중의 목적(dual purpose)」의 진의를 다음과 같이 상기해볼 수 있겠다.<sup>23)</sup>

사람들의 요구는 결코 경제적인 것만이 아니고, 건강, 의료, 복지, 인간관계 등의 사회적인 것이고, 교육, 교양 등 문화적인 것 등을 포함하는 종합적인 것이다. 당초 인간은 다면적인 「종합인」이기 때문에 이것은 당연한 것인데, 근현대의 산업사회에는 편협된 인간관(「경제인」 혹은 「관리인」)에 과도하게 기대어 왔다. 협동조합의 「필요론」을 생각하는 경우, 이러한 「종합인」으로서의 총체로서의 인간관에 입각하는 것이 중요하고, 이에 대해서는 앞의 협동조합의 인간관에서 기술하였다.

## 3) 조직적 요소

22) *ibid.*, A. Laidlaw, p. 33.

23) *ibid.*, pp. 38-39.

ICA정의에 있어 제3의 요소가 협동조합의 조직구조이다. 그런데 여기에서 협동조합의 조직구조란 목적과 관련한 조직구조인 것에 유의하고자 한다. 협동조합의 본질과 관련하여 이른바 「이중성」론을 둘러싼 문제는 항을 바꿔서 상술(詳述)한다.

ICA정의에서 협동조합의 조직구조와 직접적으로 관련한 부분은 “jointly-owned and democratically-controlled(공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는)”라고 규정되어 있는 것이다. 이것은 이른바 「삼위일체」 그 자체는 아니지만, “to meet their common ~ needs and aspirations(자신의 공통의 ~ 필요와 소망을 채우기 위해서)”에 있듯이 「자신의」 필요와 소망을 실현한다고 하는 것은 조합원의 직접이용이라는 것이기 때문에, 전체로서 보면 이 정의는 「삼위일체의 원리」를 추구하고 있다고 할 수 있다.

이 점에 대해 제2문서 『배경문서』에는 「소유와 민주적 관리라는 두 가지의 특징」으로서 설명되고 있지만,<sup>24)</sup> 이것만으로는 자본기업이나 정부기업과 구별되는 것은 아닐 것이다. 협동조합의 독자성은 이용이 조합원에 의해 된다고 하는 것에 있다. 「선언」에는 소유자(다만, 참가자 및 결정자로서의), 이용자, 출자자의 세 가지의 측면이 「조합원조직의 강도」로서 강조되고 있다.<sup>25)</sup>

Münkner는 「삼위일체」를 협동조합의 독자적 조직구조로서 강조한다.<sup>26)</sup> 협동조합의 조합원은 공동기업의 공동소유자이자 공동경영자이고 또한 고객이다. 영리기업이나 비영리기업에는 자본소유자와 의사결정자의 일치, 혹은 의사결정자와 고객의 일치가 있을 수 있지만, 자본소유자와 의사결정자와 고객(또는 노동)의 3자가 일치하는 것은 협동조합뿐이다. 공익적 비영리조직도 이 3자의 동일성은 없다고 한다. 그러한 의미에서 「삼위일체」는 협동조합의 본질적 조직 구조를 이루는 것이다.

#### 다. ICA 정의의 연원

협동조합에 대한 ICA 정의는 협동조합이론이나 협동조합운동의 전개과정에서 논의되었던 것이며, 그 정식화에 있어서 참고로 된 정의로서 깊은 관련이 있는 것은 지-드(Charles Gide, 1847-1932)의 정의와 ILO의 정의가 있다고 하겠다.

24) Dr. Ian Macpherson, *op. cit.*, p. 12.

25) *ibid.*, p. 51.

26) Hans-H. Münkner, *Possible ICA Development Strategy for the Next Decades, Review of International Cooperation* vol. 85 no.1, 1992, p. 83, 90, 91, 92.

먼저 지-드의 정의는 『Laidlaw보고』에서 가장 만족스럽고 도움이 된 정의로서 높게 평가되었다. 그것은 다음과 같다.<sup>27)</sup>

#### 〈샤르 지-드의 정의〉

협동조합은 사업경영을 수단으로 하여 공통의 경제적·사회적 및 교육목적을 추구하는 사람들의 모임이다.

A co-operative is a grouping of persons pursuing common economic, social and educational aims by means of a business enterprise.

여기에는 협동조합의 정의가 「사람들의 모임(a grouping of persons)」이 되고, 「사업경영(business enterprise)」을 「수단으로 하여(by means of)」, 「공통의 경제적 사회적 및 교육목적(common economic, social and educational aims)」을 추구하는 것이라고 규정하고 있다.

즉 ① 협동조합을 「사람들의 모임」, 「사람들의 결합체」라고 하고, 「사업체」를 수단으로 하여 자리매김하였던 것, ② 협동조합의 목적의 성격은 그 공통성과 종합성에 있다고 하는 점에서 지-드의 정의는 금번회의 ICA의 정의와 기본적으로 합치하고 있는 것은 분명하다. 그러나 협동조합의 「사업체」가 어떠한 것인가에 대해서는 여기에는 언급되어 있지 않다. 즉 “a grouping of persons”가 “an association, of persons”와 같은 의미라는 것은 후에 보는 바와 같다.

다음에 ILO의 정의는 1966년 ILO 권고 No. 127, 패러그래프 12(1)(a)에 정의된 것인데, 참고로 이는 H. H. Münkner가 높게 평가하고 있는 정의이다. 그것은 다음과 같다.<sup>28)</sup>

#### 〈ILO의 정의〉

“협동조합”이란 필요한 자원을 공정하게 거출하여 조합원의 적극적 참가에 의한 사업의 위험과 편이를 공정하게 배분하는 민주적으로 관리되는 조직을 형성해서 공통의 목적을 달성하기 위해 자발적으로 결부된 사람들의 결합체이다.

27) A. F. Laidlaw, *Co-operative in the Year 2000*, A paper prepared for the 27th Congress of International Co-operative Alliance, ICA, 1980, p. 33.

28) H. H. Münkner, *ibid.*, p. 82.

“A cooperative” is an association of persons who have voluntarily joined together to achieve a common end through the formation of a democratically-controlled organization, making equitable contribution to the capital required and accepting a fair share of the risks and benefits of the undertaking in which the members actively participate.

여기에서는 협동조합은 「공통의 목적을 달성하기 위해 자발적으로 결성한( voluntarily joined together to achieve a common end)」 「사람들의 결합체(an association of persons)」이고, 그 공통의 목적을 달성하기 위해 사업(undertaking)의 「조직(organization)」을 형성한다. 그 「조직」은 「필요한 자본을 공정하게 각출하여 조합원의 적극적 참가에 의한 사업의 위험과 편이를 공정하게 배분하고(making equitable contribution to the capital required and accepting a fair share of the risks and benefits of the undertaking in which the members actively participate)」 「민주적으로 관리되는(democratically-controlled)」 조직이라고 정식화되어 있다.

즉 ① 결합체라는 본질적인 규정, 사업의 조직(사업체)의 수단이라는 자리매김, ② 협동조합의 목적의 공동성, ③ 사업체는 조합원이 출자하고 참가하며 민주적으로 관리된다고 하는 세 가지 점에서 ICA의 정의와 기본적으로 합치한다. 다만, 이것은 ICA의 정의보다도 「사업의 조직」에 대해서는 보다 구체적으로 규정되어 있지만, 협동조합의 목적의 내용과 그 종합성에 대해서는 언급하고 있지 않다.

위와 같이 보면, ICA의 정의는 한편에서 지-드의 정의에 결여된 조직 또는 구조적 특질 특히 「사업체」의 본질을 보완하는 것, 다른 한편에서 ILO 정의에 결여된 협동조합의 목적의 내용과 성격(종합성)을 보완하는 것에 의해 성립하고 있다. 결국 ILO 정의에 지-드의 정의의 목적의 종합성을 보완하고 ILO 정의에 「사업의 조직」의 내용을 정비·보완해서 ICA의 정의는 성립되었던 것이다. 따라서 지-드의 정의와 ILO 정의와 함께 계승·정리·발전시킨 것이 ICA의 「협동조합의 정의」라고 할 수 있다.

그런데 2001년 6월의 ILO총회에서 1966년의 ILO 127호 권고가 수정되고, 「협동조합의 촉진」에 관한 신권고가 제출되었다. 이 권고안은 1년간의 검토 후에, 2002년 6월의 ILO 총회에서 채택되었는데, 이 신권고에 의하면 ILO에 의한 협동조합의 정의가 수정되었는 바, 그 내용을 부기해둔다.



### 〈ILO 신권고의 정의〉

“협동조합”이란 공동으로 소유된 사업의 설립을 통해 경제적·사회적 및 문화적인 필요와 목표(소망)를 달성하기 위해 필요자금을 공평하게 거출하여 위험과 이익을 공평하게 분담하고, 또 민주적인 운영에 적극적으로 참가하는 자발적으로 모인 사람들의 자치적 결사체를 말한다.

Term “cooperative” means an autonomous association of persons who voluntarily join together to meet their economic, social and cultural needs and aspirations through the formation of a jointly owned enterprise, making equitable contributions to the capital required, accepting a fair share of the risks and benefits, and participating actively in its democratic management.

이 ILO 새로운 권고안의 정의는 「자치」와 목적에 관한 「필요」에 대해 ICA의 정의가 수용되고 거기에 1966년의 ILO 정의의 “enterprise”의 특질을 받아 보다 엄밀한 규정을 하고 있다. 특히 협동조합의 멤버십성과 참가성이 강조되어 있다.

## 2. 우리나라 실정법 차원의 검토

위에서 살펴본 바와 같이 협동조합의 정의에 대해서는 ICA정의(1995년 채택), 그리고 이것에 기초한 ILO정의(협동조합권고 제193호, 2002년 채택)가 있다. 이러한 정의는 운동론 차원의 정의라고 할 수 있는데, 이에 대해서는 각국의 실정법적 차원에서 다시 면밀한 검토가 필요하다. 예컨대 우리나라의 경우에는 협동조합기본법이 협동조합을 실질적으로 정의하고 있기 때문이다. 따라서 ICA정의와 우리나라 협동조합기본법의 정의를 체계적인 검토의 도마 위에 올려놓고 비교해 보아야 한다. 우선 ICA정의는 영어판을 정본으로 하여 대체로 아래와 같이 번역되어 공유되고 있는 듯하다.

협동조합이란 「협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 기업을 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 요구와 열망을 충족시키기 위해 자발적으로 결성한 사람들의 자율적인 결사체」<sup>29)</sup>이다.

29) 협동조합의 정의에 있어서는 본질적인 규정에 기한 협동조합의 목적과 구조를 확정하는 것이 요구된다」고 하는 것은 동감이다. 사회학적 사실로서의 「목적」은 물을 필요도 없지만, 「구조」란 자본회사

“A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically- controlled enterprise.”

그러므로 협동조합이란 1) 「사람들의 자치결사 “an autonomous association of persons”」이고, 2) 결사에 모인 그 목적은 「공통의 경제적·사회적 및 문화적 요구와 열망을 충족하는 것 “to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations”」이고, 3) 「합동으로 소유하고 민주적으로 관리되는 기업을 통해 된다」고 하는 3가지의 요소로 이루어져 있다.

“a jointly-owned”를 「공동으로 소유되고」라고 번역할 것이 아니라, 「합동으로 소유되고」로 번역하는 것이 법적인 의미를 한정하기 위해서 필요하다고 하겠다. 왜냐하면 공동의 사업을 운영하기 위해 출자를 해서 경영의 계속성을 유지하는 것이 필요한 협동조합에 있어서 조합재산에 대한 각인의 지분권이 무제한으로 양도될 수 있고, 분할청구를 할 수 있는 단체적인 통제관계를 결한 개인주의적인 색채의 공유가 여기에 상정되어서는 아니 되기 때문이다.<sup>30)</sup> 따라서 「공동으로 소유되고」라는 의미로 가장 단체적 통제가 강한 공유, 즉 총유관계의 성립이 인정되는 경우에는 협동조합은 「권리능력 없는 사단」으로 이해 되게 되며, 결국 “a jointly-owned”는 「총유되고」라고 번역할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이것으로는 법인으로서의 협동조합을 논하는 전제가 상실된다. 특히 불분할적립금에 대해 이러한 총유설을 채용하는 논자도 있지만, 이는 다른 차원의 사항이기 때문에 이에 대해서는 별도로 검토하지 않는다.

첫 번째 요소에 「자발적으로 결합한(“united voluntarily”)」이라는 (구)소련 동구권의 체제적 붕괴 후의 시대환경에 있어 반드시 필요하다고 생각할 수 없는 부사어가 첨부되어 있다. 이것은 현재에 이르러도 주로 도상국에 있어 개발정책의 도구로서 협동조합이 사용되었던 것에 비추보면 반드시 의미가 없다고 할 수 없지만, 선진제국에는 겨우 정치적 맥락에서만 의미를 가지는 것에 불과하다. 법적으로는 군더더기(冗語)와 같다.

가 법인으로서 존재하는 것에 대비한 「구조」가 아니면 의미를 가지지 않는다. 고로 법적 의미에서의 「목적」이 조합원의 법적 지위에 입각하여 구체화되어야 한다.

30) Industrial Common Ownership(산업공유운동)을 1990년대부터 금세기에 걸쳐 전개해온 잉글랜드에는 그것 이전에 있어 문자그대로의 공유로서 협동조합 소유가 파악되었었는데, 여기서는 이 점에 들어가지 않기로 한다. 상기의 운동에 있어서 「공유」는 합유의 의미에서 그 아드보카시 등에 의해 말을 조합원의 사이에 배분할 수 없고, 동종의 조합 또는 당해조합의 인간지원지급에 양도한다는 취지를 정하고 있다. The Statute Law Database, Ministry of Justice, <http://www.statutelaw.Gov.uk>, 참조.

두 번째 요소로(잉글리쉬 및 프랑스어 버전으로) 「열망」(도이치어 버전으로는 “Vorstellung”이라고 관념, 표상으로서 물적인 요구와 대비되고 있다)이라는 용어가 「요구」와 구별되는 실익이 어디에 있는가가 논의되지만, 깊게 들어가지는 않는다.

세 번째 요소는 보급되어 있는 번역어에 의하면 「공동하여 소유하고 민주적으로 관리하는 사업체」가 되지만, 여기에서는 「합동으로 소유되고 관리되는 기업」이라는 역어를 사용하기로 한다.

「자발적으로 결합한」 결사가 「민주적으로 관리된다」고 하는 옥상옥(屋上屋)의 부사구를 필요로 한다고도 생각하지 않는다. 이 건을 사상하면, 「합동으로 소유되는 기업」이 된다. 그것은 프랑스어판에 “une entreprise dont la propriété est collective”, 도이치어판에 “ein Unternehmen, das ihnen allen gemeinsam gehört”와 동일한 의미가 된다.

결국 ICA의 협동조합에 관한 정의는 간단하게 다음과 같이 된다고 할 수 있다. 「협동조합이란 사람들의 자치결사이고, 합동으로 소유되는 기업을 통해 구성원 공통의 경제적·사회적 및 문화적 요구를 충족하는 것을 목적으로 하는 것이다.」

덧붙이건대, 「경제적(economic, wirtschaftlich)」 요구라는 경우에 이것이 무엇을 의미하는가? 「경제」를 물적인 재화의 생산·분배·소비의 과정·행위로 일반적으로 이해하고, 「생산·분배·소비」에 대한 요구로 이해하는가, 그렇지 않으면 프랑스 협동조합법 제1조에 규정되어 있듯이, 「일정한 재화 또는 서비스의 제조원가, 경우에 따라서 판매가격을 인한다」고 하는 맥락에서 조합원의 입장에서의 「절약」을 간단히 보여주는 것인가, 이에 대해 이해가 나누어질 수 있지만, 광의로 이해하기로 한다.

문제는 크게 말해서 두 가지의 점이다. 첫째, 현대적 의의에서의 이념형으로서의 결사는 국가로부터 자립 즉 자치를 당연히 전제로 하기 때문에 「자치」를 소거해도 「결사」의 의의는 훼손되지 않기 때문에 「사람들의 자치결사」라는 규정은 인격적 결사라고 하는 것에 불과하고, 협동조합의 결사성을 구체적으로 파악하는 데는 극도로 추상적이다.<sup>31)</sup> 「결사」는

31) 이러한 의미로 ICA원칙 중의 ·제1(공개조합원제도) ·제2(조합원에 의한 민주적 관리) ·제4원칙(자치와 자립)은 협동조합에 특유의 원칙이 아니고, 「신」원칙도 아니다. 결사(사단)의 통칙에 불과하다. 또 제3원칙(조합원의 재무참가)은 공동사업형식이라는 평면에서 상정가능하고, 제5원칙(교육, 연수, 광보)은 영리비영리를 불문하고 사단 일반에서 이념적으로 요청되는 사항이다. 제6원칙(협동조합간의 협동)은 국제성을 가진 조직이면 그 구체성을 가진다. 제7원칙(지역사회에 대한 공헌)은 비영리사단에 속하는 단체에 대해 말할 수 있는 것이다. 이와 같이 파악할 때, 협동조합원칙이란 협동조합만의 원칙이라고 말해서는 아니 된다. 그렇지만 중요한 것은 「결사(사단)」에 선행하였기 때문에 일반적으로 결사의 원칙으로 될 수 있는 원칙이 협동조합에서 결사로 이식되었다고 하는 것이다. 여기에서 바로 실은 제7원칙이 「공익법인(公益法人)」 등 전형적 비영리단체와는 달리 협동조합이 특유의 주체로서 등장하는 열쇠를 찾을 수 있다.

도이치어판에는 Vereinigung인데, 이것은 Verein(사단) 및 Gesellschaft(조합과 상사회사)를 포함하는 단체를 가리키고, 「사람들의 결사」라는 규정에서 자본결합단체로서의 주식회사가 배제되고, 합명회사, 합자회사는 인격결합단체 또는 인적 회사라는 것에 의해 이 권내에 그칠 수 있다. 잉글리쉬·프랑스어판은 공회 association이고, 잉글리쉬·도이치어판에 공통하는 의미를 탐구하면 그것은 「사단」으로 되고, 도이치어의 의미는 이에 따라 한정되고, 조합 그리고 그 변종인 합명회사, 합자회사가 배제되며 사단의 권내에 들어간다.<sup>32)</sup> 따라서 제1의 계기의 핵심은 「자치사단」이라는 것으로 낙착한다.

둘째로 현재 보급되어 있는 번역에 따르면, 「공동으로 소유된 사업체」라는 맥락에서의 「공동」소유「기업」은 통상의 「공유」단체가 아닌 「합동」소유 즉 합수(合手)적 공유(합유)의 단체인 조합(Gesellschaft)에 입각하는 것이 분명하게 된다. 이 조합관념을 도이치에서 계수한 우리나라에 대해서도 마찬가지다.

도이치 민법(BGB) 제718조는 이 조합을 규정하는 조항인데, 거기에는 「(1) 조합원의 출자금 및 업무집행에 의해 조합을 위해 취득된 물(物)은 조합원의 공동의 재산(조합재산)으로 된다. (2) 조합재산에 귀속하는 권리근거에 기하여 또는 조합재산에 귀속하는 물의 파괴, 훼손 또는 철거의 대체물로서 취득된 물도 조합재산에 귀속하는 것으로 한다」고 하고 있다. 프랑스 법에서의 société는 이 Gesellschaft에 유사하다.

그렇지만 프랑스 민법 제1832조에는 「조합(société)이란 그것에서 생기는 것의 어떠한 이익을 분배하고 또는 절약(économie)을 이용하는 것을 목적으로 재산 또는 노동을 공동사업(une entreeise commune)에 충족하는 계약에 의해 약속을 하는 2인 또는 다수인에 의해 설립된다」는 정의가 규정되어 있다. 이것은 조합은 공동사업의 단체이지만 영리단체라는 취지를 규정하였던 것이다. 이 공동사업형태는 「공유에 의해 가족재산의 분산을 저지하고, 공유재산의 운영방식으로서 이용되는 것이 적지 않다」고 관측되듯이, indivision(공유)불분할회사라도 société는 표현된다. 「이익을 분배」하는 것을 목적으로 한다고 하는 점에서 이것은 상사회사와 병행하는 영리단체의 구조이지만, 「또는 절약을 이용한다」고 하는 구절은 협동조합에서 무연한 것만은 아니다. 그러나 société를 협동조합에 적용하는 것은 그 구조에 비취 배제된다.<sup>33)</sup> 잉글랜드의 Partnership(Partnership Act 1890)이 자

32) 덧붙이건대, association, Vereinigung을 「협동조직」이라고 번역하였던 것은 정의의 체를 달성할 수 없다. 정의란 A는 B다. 즉 술어에 의해 주어를 맞추는 판단형식인 논리학의 초보에 비취보면, 정의되어야 할 대상(A: 협동조합)을 정하는 말(B: 협동조직)로 정의한다고 하는 동의반복에 빠지기 때문이다.

33) 도이치법(BGB 제722조)에는 공동의 업무집행에 대해 다수결이 승인되는데, 프랑스 민법(제1836조)에 규약의 개정에는 전원의 동의를 요하고, 이익 및 손실에 대한 지분(Anteil, part)에 대해 도이치법에는

본결합체인 company에 대비되는 인격적 결합체인 조합인 것도 특별히 언급할 필요는 없을 것이다.

도이칠란트 및 앵글로아메리카의 조합은 확실히 「공동으로 소유된 사업체」에 해당한다. 그러나 도이칠란트 및 일본과 한국에는 「합수적 공유의 제약」(BGB 제719조, 일본 민법 제676조, 한국 민법 제704조 및 제271조-274조)에 따르게 된다. 즉 조합원은 조합재산 및 조합에 귀속한 개개의 물(物)에 대한 지분을 처분할 수 없다. 조합원은 분할을 청구할 권리를 가지지 않는다. 조합은 「공동의 목적의 달성을 계약에 의해 정한 방법으로 촉진하고, 특히 정해진 출자를 이행할 의무를 조합원이 상호에게 부담한다」(BGB 제705조, 한국 민법 제705조 제706조). 또 「공유」단체이지만, 합수적 공유의 구속에 의해 대외적으로는 하나의 독립재산주체로서 기능한다.

따라서 재산의 측면에서의 단체-구성원의 관계에 입각해서 보면, 도이치형의 조합은 「공동소유」의 사업체이지만, 단체와 제3자와의 관련에는 출자된 물(物), 금전 등은 대외적으로 통일된 재산으로서 취급되고(예컨대, 도이치 민사소송법 제859조 제1항 2단에 규정하는 개별지분에 대한 집행의 불능), 조합 자체가 재산권의 주체로서 기능하는 합수단체이다. 즉 인적 회사 형태의 합수적 단체도 상기의 의미에서의 대내외적 관계에 있어 합수적 공유의 구속을 통해 구성원에 대해 독립의 기능단위로서 등장한다(BGB 제124조). 이러한 한에서는 주식회사에 전형적인 Körperschaft의 재산구조와 원리적으로 동일하고, 이러한 합유의 관념에 의해 그렇지만 당해의 관념을 기저로 하는 합명회사를 염두에 두고 협동조합으로써 「합동으로 소유된 기업」으로 하는 것은 가능하다.

그러나 합명회사는 조합의 형식적 한계를 넘을 수 없고, 조합 자체의 재산으로써 책임을 부담할 수 없을 때에 직접적으로 무한연대책임이 문제로 된다. 즉 재산권의 주체로서 조합이 가능하다고 하는 것은 독립한 조합재산의 채무책임에 있어 자립성을 의미하지 않

「이익 및 손실에 대한 조합원의 지분이(조합정관으로) 정해지 않은 경우에는 출자의 종류 및 금액을 고려하지 않고 동등의 지분(제722조)」이 규정되어 있는 것에 반해, 프랑스법에는 「이익에 있어서 조합원의 지분 및 손실에 대한 부담은 조합자본에 있어서 지분에 비례해서 이것을 결정한다」고 하고 있어 도이치의 조합과 다르다. 프랑스법에 있어서 조합원의 이러한 비례적 처우는 로마법으로 소급하는데 「조합자본에 있어서 조합원 개인의 권리는 조합의 설립시 또는 조합의 존속기간 중에 있어서 조합원의 출자금에 이것을 비례할 수 있다(제1843조의2)」는 원칙을 수용하였던 것이다. 여기에서는 영리목적을 위한 공동이라는 것을 곧바로 알 수 있다. société의 규정 자체에서는 협동조합에 의한 이용가능성을 말할 수 있지만, 이러한 구조는 인격적 어소시에이션이라는 협동조합의 사회학적 관념에 친하지 않다.

société와 공유(indivision)의 관계는 奥島孝康 『フランス企業法の理論と動態』成文堂 平成11年(1999), 72-73면 참조. 도이치법에서 말하는 조합과 프랑스법에서 말하는 조합을 비교하면, 전자가 등기를 인정하지 않는 것에 대해서 후자는 인정되고 있으므로 단체 그 자체의 권력능력에 있어 결정적으로 차이가 있다.

는다. 그렇지만 「공동으로 소유된 사업체」인 합명회사의 이러한 사원의 책임의 구조가 협동조합에 있어 곧바로 부적합한 것으로 되지는 않는다. 그 때문인지 여부는 판명되지 않지만, 협동조합 정의를 각칙으로 전개한 7원칙은 조합원의 책임의 유한성에 대해서 언급하지 않는다.

문제는 첫 번째 요소, 즉 「자치사단」이라는 것과 합명회사라는 「조합」형식이 서로 부합하기는커녕 「조합」이라고 하면 실무상의 곤란이 초래된다는 데 있다. 가입·탈퇴의 자유가 인정된다고 하는 것은 신규가입, 탈퇴 시에 그때마다 논리적으로는 조합계약이 체결되고 수정되며 또 새로운 회사로서 등록될 것을 요하기 때문이다. 또 이 번잡함을 회피하기 위해 회사의 연속성을 포함해서 생각한다고 하면 조합원의 사망에 수반하여 조합원의 지위의 상속이라는 사태가 초래될 수 있다.

그렇지만 법인으로서의 사단은 내부적으로 구성원에 의해 합동으로 소유된다고 하는 구조를 가지지 않고, 어떠한 의미에서도 「공동으로 소유되는 사업체」에 해당하지 않는다. 즉 조합재산의 독립성은 채무책임에 있어서 독자성과 부합한다. 그러면 협동조합법인은 구성원의 신분과의 관계에서는 사단이면서 책임에 한정된 대외적 관계에 있어서 독립된 조합재산의 자립성의 계기를 결여하는 재산구조를 가지는 사단 즉 조합원의 제2차적 채무책임을 장착하는 사단이라는 점에서 사단특성을 가지는 것인가? 프로이센협동조합법은 이러한 사단특성을 부여하였다.

여기까지는 번역의 문제도 물론이거니와 현대라는 시점에서 정의의 불확정성에 얽히게 된다. 「공동으로 소유된 사업체」에서 협동조합의 모습을 찾는 한 구성원의 신분관계에 대해 사단적 규정을 입법자가 장착시키면 협동조합은 합명회사로서 성립되어도 아무런 불합리성이 없게 된다. 실제로 도이치 합명회사는 반사단적(半社團的, halb-körperschaftlich)인 구조를 내부적으로 만들어내는 것이 가능하다. 이러한 의미에서 프로이센법의 입법과정 이 세부에 걸쳐 재현되는 의의와 가치를 가졌던 것이다.

또 하나의 번역어에 문제가 있다. 「사업체」라는 용어가 그것이다. 도이치어판으로 “ein Unternehmen, das ihnen allen gemeinsam gehört(합동으로 소유된 기업)”라는 문언으로 표현된다. Unternehmen에는 그것이 Unternhmung(사업)에서 그 수행단위로서 자립화하고, 또 그와 같이 법적으로도 파악되기에 이른 20세기 초두 이래, 「사업」의 번역어로는 할당되지 않는다. 이것은 사원으로서 합동하는 자들의 합동조직이라는 의의에서의 회사 즉 상인의 어소시에이션에 「실체」가 있고, 기업이 기업가라는 말에 용융하였던 - Alfred DuPont Chandler의 지적을 거론하면, 「기업은 소유자가 경영하고, 경영자가 소유하였다」<sup>34)</sup> - 역사단계에서 company 그 자체가 물적 기구로서 법적으로 자립화한 것을 전제

로 한다.<sup>35)</sup> 따라서 「사업」에 유연하는 「사업체」라는 역어를 할당하는 것도 상응하지 않는다. 그렇지만 「사업체」라는 역어는 그것이 양성하는 독립적인 인상의 권내에 논자를 멈추게 하고, 협동조합과 기업과의 관계, 협동조합과 상사회사와의 관계를 정면에서 보는 것조차 회피하게 할지도 모른다.

물론 Unternehmen개념 자체는 문제적인 주제인데, 별도로 기술할 만큼 거대한 역사를 가지고 있어 여기에서는 자세히 논의하지 않는다. 대저 Die werdende juristische Person(1973)<sup>36)</sup>도 썼던 도이치 회사법학자인 F. Rittner의 지적을 언급하는 것에 그친다.

「법에 있어서는 기업은 무엇보다 우선 『Leben의 구성체』, 즉 경제학적 사회학적 현상으로서 나타나는 것이고, 이 현상에 수반하여 당해의 법질서가 여러 가지 관점(특히 상법, 경제법, 세법 등의 관점) 하에서 파악되어야 한다. 「기업」이라고 하는 표현은 - 또는 (상)

34) Alfred DuPont Chandler, Jr.(鳥羽欽一郎/小林袈裟治 訳), 『經營者の時代』 上巻 東洋經濟新報社 1979, 16면. 그는 특히 「주식이 소수의 개인 혹은 가족의 수중에 유보되었던」 단계에서 말할 수 있다고 한다.

35) 오스트리아에 있어 사업체와 관련된 과거 이론적 동향을 반영하여 Kamillo Edlen von Ohmeyer, Das Unternehmen als Rechtsobjekt mit einer systematischen Darstellung der Spruchpraxis betreffend die Execkution auf Unternehmen, Wien 1906에 이어 Oskar Pisko는 Das Unternehmen als Gegenstand des Rechtsverkehr Wien 1907에서 모두 다음과 같이 기술하였다. 그것은 「사원으로서 합동하는 자들의 합동조직이라는 의의에서의 회사」관념에서 기업관념을 분리하는 시도였고, 단적으로는 「법객체로서의 기업」관념을 제시하였다. 이것은 「기업 그 자체」라고 야유되는 라테나우들의 「법주체로서의 기업」론이 후에 등장할 수 있는 이론적 함의로 된다. K. 포퍼는 「E는 N의 정보내용에 속하기 때문에 비E는 N의 논리적 내용에 속한다」고 하는 유명한 테제에 입각해서 말하면, 기업 자체는 법객체로 하는 입언이 된다면, 그것은 곧 「사원으로서 합동하는 자들의 합동조직이란 의의에서의 회사」는 아니고 기업자체가 법주체이라고 하는 언설을 부상시키기 때문이다. 말하건대 기업(Unternehmen)이라는 표현은 일정한 생활활동 또는 그 외적 현 형태를 표시하기 위해 사용되는 동종의 기타 여러 표현을 일상생활의 언어로 재현하는 것이고, 또 그 표현에서 본래적 의의와 나란히 또 하나 별개의 의의가 귀속하게 되는 관련으로 사용되는 입법상의 언어이다. 상업·제조공장·미디어·운송·극장의 사업(Unternehmung)의 소유, 양도, 임대, 상속, 공동소유, 용익 등이 이러한 하나의 일언으로 표현되고 있다. 입법은 경제적 거래에 의해 창출되는 이러한 종류의 관계를 법원이 실수에 있어서 법적 보호를 주는 관계인한 일부는 명백히, 일부는 개별적인 효과에 언급하여 강조해서 유효한 법률행위 및 법적 관계로서 승인해왔다(S. 1) ... 따라서 입법이 전제로 하고 있는 것은 기업(Unternehmen)인 객체이고, 기업의 사실상 또 법적인 귀속은 관계자의 의사에서만 아니고, 기업의 강제용익임대, 강제관리 및 파산절차에 의한 매각이라는 언어로 표시하고 있듯이, 당사자의 의사에 반하여 변경될 수 있다」(S. 3f.).

36) 「기업이란 여러 관점에서 개념적으로 파악되는 것이며 또 기능으로서 규정될 수 있다. 법에 있어서는 오래 사법적 고찰양식이 특히 상법의 그것이 마주하였다. 즉 기업을 상속하고 매각하고, 용익·임대할 수 있는 『생업』 또는 『상행위』로 간주하는 고찰양식이다. 그래서 도이치 연방재판소는 이러한 경우에 대해 금일에조차 「재산적 제대상의 총체」로서의 기업에 대해 말하고, 학설도 그와 같이 형성하고 있다. Rittner는 이와 같이 재래의 Unternehmen의 이해를 「사업」의 권역에 그쳤기 때문에 기업소유자에 있어서 대상적 존재로서 간주되어왔던 것을 지적한다. Fritz Rittner, Die werdende juristische Person, Tübingen 1973, S. 282.

행위, 사업이라고 하는 유의한 표현은 그것이 법에 있어서 등장하는 경우 어디에도 결코 동일한 의의를 가지는 것이 아니다. 오히려 그것은 법영역의 개개 규범 내지 의미연관이라는 의의에서 설명되어야 한다.<sup>37)</sup>

지금까지의 검토에서 볼 수 있듯이, ICA의 협동조합 정의 및 ILO 협동조합 권고에 있어서 그것은 협동조합은 물론이고 협동조합법에 접근하는 유익하고 유용한 실마리를 부여하는 것이지만, 제1의 계기와 제3의 계기의 불합리한 점에서도 문제가 많이 있다.<sup>38)</sup> 그것은 근거에 있어 법적인 술어에 의해 구성되었던 것인데, 사회학적인 차원에서의 정의에 그치고, 곧바로 법적인 의의로 의미하는 데에는 난점이 있다. 조합은 조합원의 것이라고 하는 의식에 부합하는 규정이지만, 조합원의 것으로서 공유되는 것이 아니기 때문이다. 따라서 앞에서 언급했던 정언판단을 축약한 규정 「영리를 목적으로 하지 않고, 조합원의 요구의 충족을 목적으로 하여 사단으로 편성된 인격적 어소시에이션(결사)인 법인」에 의거하여 논하기로 한다. 다만 ICA의 협동조합 정의의 검토에 비추어 다음과 같이 협동조합의 정의를 변경하여 수정한다.

협동조합이란 「영리를 목적으로 하지 않고, 조합원의 요구의 충족을 목적으로 하여 편성된 사단인 법인」이다. 물론 ICA정의를 있어 「공통의 경제적·사회적 및 문화적 요구와 열망을 충족하는 것」이라는 아이덴티티규정의 참신함과 혁명적인 의의를 강조하지 않을 이유는 없다. 현대에 있어서 협동조합운동의 강력한 발전의 원천도 여기에 있다고 하겠다. 그리고 이것은 협동조합을 공익(公益, public interest)단체라는 권역에 계속 밀어 넣는 것이 아니며, 그렇다고 협동조합이 곧바로 재산상의 이익을 목적으로 하는 영리(營利, profit)단체라는 것도 아니다. 다만, 협동조합은 재산외적 이익을 추구하는 이른바 공익(公益, common interest)단체라는 점을 말하는 것이라고 할 수 있다.

37) Fritz Rittner, Die werdende juristische Person, Tübingen 1973, S. 124. 그는 「회사」법의 신자유주의적 옹호자로서 특히 조직사회학을 기초로 하는 T. Raiser의 「조직으로서의 기업」론을 분수령으로 하는 현대적인 기업법론에 대한 비판자로서 등장한다.

38) 2005년의 ICA 카르타헤나 총회에서 Johnston Birchall에 의해 “Co-operative Principles Ten Years on”이라는 제목으로 ICA의 가치 원칙의 비판적 고찰이 제출되었다. 가치는 협동조합 및 협동조합원의 에토스에, 원칙은 정의에서 직접으로 및 가치로 매개되어 안내되는 것이지만, Birchall은 가치와 원칙의 상관관계의 틀 내에서만 각각 검토한다고 하는 방법을 채용하고, 결과로서 검토의 결과가 정의에 소급되지 않은 채로 끝나고 있다. *Review of International Co-operation* vol. 98 no. 1/2005, ICA, Geneva 2005, pp. 45-62.



## IV. 협동조합의 구조적 특징

### 1. 개관

세상의 모든 것이 양과 음이 조화 속에서의 갈등 그리고 갈등 속에서의 조화를 이루고 작용하고 있는 것처럼 인간의 법과 제도에도 이러한 원리가 예외 없이 작용하고 있다. 그리고 이러한 현상은 이상을 추구하는 제도일수록 더욱 더 강하게 나타난다.

자발적인 증여활동에 기한 연대와 협력을 추구하는 협동조합의 경우에도 양과 음의 이중적 요소가 상당한 문제를 야기하고 있다. 이것이 바로 협동조합의 구조적 이중성으로서 논의되고 있다. 지금까지 「협동조합의 철학」에서는 「상호자조」라는 개념(자조와 상호부조의 「이중성」)이, 협동조합의 정의에서는 「이중의 목적」이나 「조직구조의 이중성」이 「협동조합의 이중성」으로서 자주 언급된다. 여기에서는 「협동조합의 이중성」이 협동조합의 특질을 여실히 나타내고 있기 때문에 이에 대해 검토해 보았다. 한편, 협동조합에 관한 「이중성」의 이해가 반드시 일률적이지 않기 때문에 협동조합의 성패는 협동조합의 구조적 이중성을 얼마나 조화하는가에 달려 있다고도 할 수 있겠다.

### 2. 「이중성」론의 전개

협동조합을 「이중성」으로 파악하는 것은 도이칠란트, 프랑스, 일본 등 협동조합선진국에서는 상당히 오래 전부터 진행되어 왔다. 일본의 대표적인 협동조합이론에는 협동조합의 이중성이 자세히 파악되어 있다.<sup>39)</sup>

39) 일본의 대표적인 협동조합론인 伊東勇夫와 三輪昌男의 「이중성」론은 다음과 같다. 「협동조합은 두 측면 즉, 주체적으로는 자본주의의 모순에 대한 저항으로서 형성되고, 자위적 성격을 가지지만, 그것이 조직을 쌓아올려, 상부조직을 만들어감에 따라, 구성원주체와 분리하여 자본을 위한 매개체로서 기능한다고 하는 이중성을 가지게 된다. … 요컨대 협동조합은 주체적으로는 자본주의에 대한 저항형태로써 조직되었지만 그것 자체, 기업체로서 전개할 가능성을 가지고, 또 자본주의의 매개체의 기능을 하는 양 측면을 가지는 모순의 통일물이라고 말해야 한다(伊東勇夫, 『現代日本協同組合論』 御茶の水書房 1960, 132~133면) 「협동조합은 일면에서는 일정한 상업활동을 하면서, 사회적으로 이윤을 추구하여 취득하는 하나의 영업체, 요컨대, 자본주의적인 상업조직이다. 협동조합의 이러한 측면은 일괄하여 영업체적 측면이라고 부를 수 있다. 그러나 협동조합은 다른 면에서는 … 독자성을 가진 상업조직이다. … 협동조합의 독자성을 일괄하여 협동조합이 가지고 있는 그러한 측면을 앞의 경영체적 측면과의 대비에 있어서 조직체적 측면이라고 할 수 있다. … 협동조합은 경영체적 측면과 조직체적 측면이라는 두 개의 측면 -이면성-을 가지고 있으며, 그 통일물로서 파악된다(三輪昌男, 『協同組合の基礎理論』 時

협동조합의 이중성을 최초로 본격적으로 논하였던 것은 ILO의 협동조합분과의 책임자였던 G. 포케(G. Fauquet)였다. 포케는 협동조합의 본질에 대해 독자적인 방법을 가진 「민중의 어소시에이션(people's association, 사람들의 결합체)」이라고 한다. 그리고 그 독자성은 「사업체」에 의해 사람들의 목적을 추구하는 것에 있다. 즉, 포케는 협동조합을 「사업체」라는 방법으로 목적을 실현하는 「결합체」라고 하며, 다음과 같이 말하였다.<sup>40)</sup>

협동조합조직에서 특색은 두 개의 결합된 요소(two conjoined elements) 즉 사회적인 것(one social)과 경제적인 것(the other economic)간에 형성된다고 할 수밖에 없다.

- (1) 자신의 요구에 대해 공통성을 인식하고 개인적 방법보다도 공동사업에 의해 보다 잘 충족할 수 있을 가능성을 인식하여, 장래도 그것을 계속하는 사람들의 협동조직(결합체)(an association of persons)인 것
- (2) 충족되는 요소와 확실히 대응하는 대상을 가진 공동의 사업체(a common undertaking)라는 것

협동조합의 이 두 개의 성격(double character)은 협동조직, 즉 결합체(association)의 멤버 상호의 사회적 관계(social relations)와 사업적 행동(undertaking)에 관한 상호의 경제적 관계(economic relations)를 규정하는 조직의 사회적 틀이라는 원점을 제시한다.

사람들이 모인 단위집단의 개인적 혹은 가족적 성격에 의해 협동조합적 협동조직(결합체)(co-operative association)은 자본의 비인격적 집합체(an impersonal grouping of capital)가 아니고, 언어의 최고의 의미에서 인간의 결합체(an association of persons)이다. ... 협동조합적 사업체(co-operative undertaking)는 조직된 조합원의 요구를 충족하는 목적(공급, 판매기능, 노동 등)을 위해 설립되고 운영된다.

이와 같이 포케는 협동조합이 「사람들의 결합체」인 것과 「공동사업체」의 「이중성(double character)」을 가진 것을 강조하였다. 여기에서 명확한 협동조합의 「이중성」론을

潮社 1969, 159~160面)」。 협동조합의 이중성에 관해 伊東勇夫는 대중조직체적 측면과 기업체적 측면의 모순의 통일물로서, 三輪昌男는 조직체적 측면과 경영체적 측면으로 파악하고 있다.

40) G. Fauquet, *The Co-operative Sector*, 1951, pp. 20-22(초판 1935년).

볼 수 있다.

특히 여기서 포케의 강조점은 「협동조합이란 사업체라는 그 독자적인 방법으로 공동이익의 실현, 방위, 정신적 효용, 해방을 실현하는 인적 결합체이다」고 하는 점에 있다는 것은 틀림없다. 이 「사업체」에 의해 목적을 실현한다고 하는 것이 일반의 「결합체」와 다른 협동조합의 독자성인데, 협동조합의 특징은 「결합체」라는 것이다. 그리고 여기에는 협동조합의 조직원칙은 「결합체」와 「사업체」의 쌍방에 관련된 것이며, 결코 「결합체」에만 관계하고 있다고 보지 않는다. 그러므로 협동조합에 있어서 조직=「결합체」이고, 목적 혹은 기능=「사업체」라는 관점은 아니다. 그러한 의미에서 포케의 「이중성」론은 조직과 기능을 분리하려는 이원론이 아니다. 포케의 「이중성」론은 언어적 의미에의 이중성이라고 하기보다도 「입체적 통합적 구조」론이라고 해야 할 것이다. 이와 같이 협동조합에 관한 이중성론을 체계적으로 전개한 것은 포케가 최초가 아닌가 생각한다.

도이칠란트의 협동조합학계에는 협동조합의 「이중성」에 대해 일찍이 지적하였고, 이 「이중성」에서 협동조합을 「특수한 기업형태」로 보았던 것은 Georg Draheim의 저서(Die Genossenschaft als Unternehmungstyp, Göttingen, 1952)이다.<sup>41)</sup> 일본의 협동조합론도 이 영향을 강하게 받은 것으로 생각된다.

이에 의하면, 드라하임은 다음과 같이 주장한다. 즉 협동조합은 한편에서 사회학·사회심리학적 의미에서 결합체(Assoziation), 집단(Group)이고, 그 조합원이 협동조합을 소유하고 관리하는 것인데, 다른 한편으로는 조합원의 개별경제(가계, 개인농가나 사업)의 공동사업기업(jointly undertaken enterprise)이고, 그 협동조합사업체(enterprise)의 소유자는 협동조합 자체(group)의 개별 조합원이다.<sup>42)</sup> 이러한 드라하임의 「이중성」론은 언어의 의미에서의 「이중구조」적인 「이중성」이며, 「이원적·병립적 구조」라고도 말할 수 있다.

그런데 포케는 드라하임보다도 일찍이 협동조합의 「이중성」에 주시하였지만, 포케의 「이중성」론은 드라하임의 「이중성」론과는 다른 「입체적 통합적 구조」라고 할 수 있다. 이 점에서 포케의 이중성론과 드라하임의 이중성론은 같은 「이중성」이라고 하더라도 그 강조점이 다르다고 할 수 있겠다.

41) 도이칠란트 협동조합학계에는 협동조합의 「이중성」에 대해 일찍이 지적하고 이 「이중성」으로써 협동조합을 「특수한 기업형태」라고 하였던 것은 Georg Draheim, Die Genossenschaft als Unternehmungstyp, Göttingen, 1952라고 한다(Alfred Hannel, Dual or Double Nature of Co-operative, in: International Handbook of Co-operative Organization Edited by Dulfer, 1994, pp. 271-273).

42) Alfred Handel, *ibid.*, pp. 271-273.

다음에 협동조합의 「이중성」을 강조하는 Münkner의 견해를 보자. Münkner는 ICA의 기본적 가치에 관한 논의와 1995년 협동조합원칙의 개정 및 신헌동조합원칙의 작성에 있어서 중요한 역할을 하였던 도이치의 협동조합법학자인데, 그는 협동조합의 이중성에 관해 다음과 같이 말하고 있다.<sup>43)</sup>

협동조합의 기본적 조직구조는 사회적·경제적 실재(實在)로서 인적 결합(a group of persons, Assoziation)과 기업(enterprise)이라는 그 이중성(double nature)에 의해 결정된다. 그것은 다시 조합원 증진이라는 특수한 협동조합 목적에 의해 결정된다. 협동조합법을 입안하는 때 입법자가 품고 있는 고민의 대부분은 결합체(group)와 기업(enterprise)이라는 협동조합의 두 개의 다른 요소를 서로 조화시킬 필요에서 발생하는데, 그것에서 조직의 이중성(double nature)에 의해 규정되는 요건을 일치시키는 데에서 뿐만 아니라 가장 효과적인 방법으로 조합원 증진을 가능하게 하는 형식을 줄 필요에서 생긴다. 협동조합의 조직구조에 관한 룰을 정식화하는 경우, 아래의 본질적 특징을 고려해 넣어야 한다.

- 협동조합은 적어도 하나의 공통의 경제이익과 가변적인 조합원제도를 가진 사람들의 결합체(group of persons)이다.
- 결합체의 기본목적(aim)과 그 결합체의 각 조합원 개인의 목적은 상호원조에 기한 공동행위에 의해 공통의 필요(common needs)를 충족시키는 것이다.
- 목적을 달성하는 수단(means)은 공동의 기업(a common enterprise)(협동조합기업, co-operative enterprise)을 설립하는 것이다.
- 이 기업의 주요한 사업목적(object)은 그 결합체(group)의 조합원의 경제적 지위의 증진보다 정확하게 말하면, 조합원의 기업 또는 가계의 경제적 지위의 향상을 위해 공헌하는 것이다.

또 다른 Münkner의 논문을 보면,<sup>44)</sup> 협동조합의 이중구조란 협동조합은 사람들의 결사체(an association of persons)인 동시에 공동으로 운영되는 기업(jointly operated enterprise)이다. 그 결합체의 조합원은 공동기업의 공동소유자이고 공동경영자이며, 동시

43) Hans-H. Münkner, *Co-operative Principles and Co-operative Law*, Marburg-Lahn, pp. 23-24.

44) Hans-H. Münkner, Possible ICA Development Strategy for the Next Decades, *Review of International Cooperation* vol. 85 no.1, 1992, p. 83, 92.

에 고객이다(동일성의 원칙). 그 기업은 조합원의 경제적 이익의 증진을 목적으로 하는 것이다(조합원의 이익증진, 자조 및 상호부조의 원칙). 협동조합의 특징은 그 이중성(dual nature)에 있다. 즉 협동조합은 사회적 단위(social entity)(조직된 사람들의 집단, group of persons)임과 동시에 개인이 반드시 필요로 하는 것이지만 개별적으로는 동등하게 유리한 조건을 성취하기 어렵든가 또는 전혀 성취할 수 없는 재화나 서비스를 입수하는 수단(means)으로서 조합원에 의해 이용되는 경제적 단위(economic unit)(공동으로 자금을 조달하고, 관리하고 통제되는 기업(enterprise))라는 것이다.

그리고 Münkner는 다음과 같이 기술하고 있다.

진정으로 협동조합의 본질을 결정하는 특질은 4가지이다. (1) 개인의 결합체(an association of persons)(협동조합집단, co-operative group)로 자신의 공동사업(joint enterprise)(협동조합기업, co-operative enterprise)을 경영한다고 하는 이중구조(dual structure), (2) 자본의 소유자와 의사결정자와 고객 또는 노동자가 일치하는 것, 즉 협동조합결합체의 조합원은 동시에 협동조합사업체의 소유자이고 고객 및 노동자라는 것, (3) 협동조합사업체의 조합원에 대한 서비스지향, (4) 자본의 역할을 강조하지 않는 것이다.

여기에 Münkner는 “group”과 “association”을 동의어로서 사용하고 있다. 기본목적으로서의 “aim”과 구체적인 사업목적으로서의 “object”를 구별하고, 기본목적은 결합체의 목적이고, 사업목적은 사업체의 목적이라고 하는 것에 주목하고자 한다. 여기에서 Münkner는 확실히 「결합체」와 「사업체」의 이중성론을 전개하고 그것을 강조하고 있지만, 자세히 보면, 「사업체」는 조합원의 요구를 실현하기 위한 수단으로 자리매김하고 있다. 그러나 Münkner의 이중성론에서는 「결합체」와 「사업체」가 이원적·병립적으로 파악되고 있는 것이 아니라는 점이다. Münkner도 조직=인적 결합, 기능·목적=사업체라는 구별을 하지 않으며, 협동조합의 조직은 쌍방에 관계하고 있는 상황으로 보고 있다는 것에 유의해야 한다. 이러한 점에서 Münkner의 「이중성」론도 기본적으로는 포케와 같은 「입체적·결합적 구조」론이라고 해야 할 것이다.

그리고 S. Ake Book의 견해를 본다. 「부크보고서」 중에서 「협동조합의 유효성과 효율」을 논하는 경우, 「경제와 사상(economy and ideology)」을 어떻게 통합하는가라는 문제에서 2개의 전통적인 사고가 있다고 다음과 같이 기술한다.<sup>45)</sup>

첫 번째 사고는 「협동조합조직은 『이중의 성격(“dual character”)』을 가지고 있다고 하

는 사고방식에 기초하고 있다. 즉 사람들에 의한 사회적 결사(즉 결합체, a social association of persons)인 동시에, 이러한 결사(결사체 - 필자)에 의한 경제적 수단(the economic instruments of that association)이라는 것이다」.

두 번째의 사고는 「이러한 이중성(dual character)의 존재를 부정하고, 협동조합조직의 통일적인 성격(unity character)을 강조하는 것이다. 결사(또는 결합체)와 그 경제적 수단(an association and its economic instruments)이라는 구별이 기본적으로는 너무 지나치게 되어서는 아니 된다」고 하는 것이다.

제3의 접근은 「조합원 및 조합원의 대표에 대해 권한을 보증할 필요성을 강조하는 것이다」.

부크는 다시 이 문제의 실제적 경험에 대해 언급한다.

첫째는 「두 가지를 독립하여 다루고 거의 두 가지의 평행하는 조직이 있는 것처럼 운영의 방식을 선택한다」. 둘째는 「같은 기구 속에 두 개의 문제를 취급하는 것을 선택하였다」. 이 양자의 가부에 대해서는 일률적으로 판별할 수 없다. 이중화에 의해 각각의 분화와 대립, 사상적 측면의 후퇴, 그리고 결국 경제적 기능에 의한 통합으로 되어 버린다고 하는 문제점을 낳게 된다. 또 통합화는 경제적 측면에 의한 민주주의나 사상의 통제가 생길 위험도 있다. 어느 것이라도 극단적인 이중성의 구조가 아니라, 민주주의와 사상의 측면을 의식적으로 적절히 독립적으로 추구하고, 조직의 주요한 측면에서 통합된다면 아마도 일원적 방법은 피할 수 있고, 이중성의 구조가 「변증법」적 관계에서 건전성을 가질 수 있다고 부크는 총괄적으로 평가하고 있는 듯하다.

위와 같은 부크의 설명은 이중성론과 통합론의 각각의 장단을 인식하고, 기본적인 통합을 기조로 한 적당한 이중성을 추구하는 것으로 된다고 읽을 수 있다. 그러나 이것은 주로 연합회나 중앙회 그리고 대규모 조합을 염두에 두고 있는 논의라고 할 수 있다. 따라서 이중성론이 부크에 있어서는 이중의 조직, 이중의 연합회, 이중의 임직원으로 분화하여 결국은 경제에 통합화되는 것에 우려가 포함되어 있다. 물론 통합화도, 의식적 독자적인 사상의 측면에서 구축하는 것을 경시한다면, 「경제적 현실주의」에 종속되어 경제로 통합화될 위험이 있다고 하겠다. 여기에서 문제는 어느 것에도 경제적 요소가 지배적인 것으로 된다는 점이다.

「이중성」인가 「통합화」인가라는 논의는 추상적이고 무의미하다고 하여 그 실태를 문제

로 하는 부크에 있어서는 한쪽 이중성의 문제는 「이원적인 병립적 구조」를 나타내고 다른 한쪽의 통합화의 문제는 「사업체주도의 통합적 구조」를 나타내고 있다고 할 수 있다.

중요한 것은 「이중성」인가, 「통합화」인가의 문제가 아니라, 민주주의나 사상이 기본으로 된 구조를 형성하는 것이고, 「사람들의 결합체」를 기본으로 하여 조합원을 중심으로 한 협동조합 전체의 본질을 추구해야 하는 것이다. 이것은 부크가 지적한 「이중성」론도 아니고 「통합화」론도 아니다. 「조합원 통제(control)」를 보증한다고 하는 제3의 접근이라는 것이다. 부크가 시사하고 있는 것은 이원적·병립적인 이중성론이 아니고, 일원적인(결국은 사업체주로 되는) 통합론도 아니고, 조합원 결국 어소시에이션을 중심으로 한 입체적 구조가 구축되어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 부크의 진의는 포케, 뫼크너 등의 견해에 관련된 「입체적·통합적 구조」를 주장하고 있다고 할 것이다.

위와 같은 협동조합의 이중성에 관한 해외학자들의 논의에서 우리가 말할 수 있는 한 가지의 결론은 포케, 뫼크너의 이른바 「이중성」론은 언어적 의미에서의 「이중구조」가 아니고, 「결합체(association)」와 「사업체(enterprise)」의 「입체적 통합적 구조」를 말하는 것이다. 그리고 이들 입장은 결국 ICA의 신원칙의 「협동조합의 정의」에도 합치한다고 하는 점이다.

### 3. 협동조합의 구조적 이중성의 내용

협동조합의 이중성을 정리해 보면 다음의 6가지 측면에서의 이중성이라고 할 수 있다. 즉 ① 조합원의 이중성, ② 목적의 이중성, ③ 조직의 이중성, ④ 운영원칙의 이중성, ⑤ 자본의 이중성, ⑥ 소유의 이중성이 그것이다. 이러한 측면의 이중성 중에서 협동조합에 대한 입법정책적인 측면에서 가장 주목해야 해야 하는 것은 조직 및 그 운영, 즉 ③과 ④의 이중성이라고 하겠다.

#### 가. 조합원의 이중성

「조합원의 이중성」이란 구성원으로서의 조합원이 이용자라는 특질이다. 이 경우 구성원이란 협동조합의 주체이자 결정자이다. 이것은 출자조합에는 출자자이기도하지만, 출자자가 출자자로서의 자격으로 구성원으로 되는 것만은 아니다. 구성원으로서 인정된 경우에 조합원이 되는 것이고, 출자자는 하나의 조건에 불과하다. 그러한 구성원이 협동조합의 이

용자라고 하는 것이 여기에서의 이중성이다. 이용자란 협동조합의 기능을 이용하여 편익을 얻는 자이며, 여기에서 기능이란 구매기능, 판매기능, 금융기능, 노동기능 등을 말한다. 조합원은 협동조합의 직접이용에 의해 이익을 향수한다. 그러므로 조합원의 이중성이란 구성원과 이용자의 일치를 나타내기 때문에 이중성라고 해도 두 개의 요소의 일체성이 중요하다. 조합원의 이중성이란 「구성원」이 이용자라는 이중성이고, 말하자면 「일체적 이중성」이다.

### 나. 목적의 이중성

「목적의 이중성」은 이미 기술한 바와 같이 협동조합의 목적이 「경제적 목적」과 「사회적 목적」의 이중성의 것을 가리킨다. 이러한 이중성은 인간관 및 협동조합의 정의에서 언급했듯이 인간의 총체적 파악에서 유래하는 「총체적 이중성」이다.

### 다. 조직구조의 이중성: 협동조합의 성패적 요인

「조직의 이중성」이란 인적 연합(human association)의 「결합체」와 물적 결합(capital combination)인 「사업체」의 이중성, 「사회조직」과 「경제조직」의 이중성이다. 이것은 말하자면 「일체적 이중성」이라고 할 수 있다. 이와 같이 협동조합이 가진 조직구조의 이중성은 자본주의사회에 있어서 협동조합운동의 진정성을 어디에 두는가를 가늠하는 데에 있어 결정적 기준(criterion)으로 작용하고 있다.

지금까지의 협동조합의 역사를 보면, 협동조합이 인적 결합체에서 물적 사업체로 변질되어 가는 과정에 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 극단적인 의미에 있어서 물적 사업체로서 협동조합은 진정한 의미에 있어서 협동조합이라고 할 수 없고, 그것은 또 다른 형태의 회사 특히 이른바 “변태적인 주식회사”를 협동조합이라는 이름으로 인정하는 것에 불과하다고 할 것이다. 그래서 아래에서 이에 대해서 약간 더 언급하고자 한다.

앞에서 우리는 간단하게나마 ICA 정의를 기본으로 해서 「협동조합의 정의」를 검토하였는데, 협동조합에 관한 ICA 정의에는 협동조합의 ① 본질규정, ② 목적, ③ 조직구조가 잘 나타나 있다. 이에 의하면, 협동조합은 인적 연합이지, 물적 결합은 아니다. 협동조합에는 인간적 측면과 사회적 측면이 체현되어야 한다. 그러므로 「협동조합의 이중성」의 하나로 되어 있는 물적 결합인 「사업체」가 그 주체인 인적 연합 즉 어소시에이션의 목적을 실현하는 수단으로서 존재한다고 하는 것에 협동조합의 독자성이 있다고 말할 수 있다. 이



른바 이중성론은 이원적·병립적으로 이해해서는 아니 되고, 인간의 결합이라는 결정적 요소를 명확하게 입체적으로 파악하는 데 그 핵심이 있다고 할 것이다. 이러한 맥락에서 본다면 조직구조의 이중성이란 역시 언어의 의미에서 「이중성」이라고 해서는 아니 된다는 것이다. 결합체와 사업체의 이중성이란 그것은 기능적 이중성일 뿐, 처음부터 진정한 의미에 있어서 이중성이라고 해서는 아니 된다. 다시 말하면 어소시에이션을 우선시하는 것이 협동조합의 본질이라는 것이다.

그리고 그 「사업체」가 실현하는 협동조합의 목적이란 사람들의 경제적·사회적·문화적 필요라는 종합적 인간관에 입각한 종합적·다면적인 것이고, 보다 높은 원망도 함께 가지고 있다. 게다가 그 「사업체」는 삼위일체의 원리에 기초하고 있다. 결국 협동조합의 「사업체」의 특질은 ① 「사업체」의 수단성과 ② 「사업체」자체의 독자적인 목적과 구조의 2가지의 점에서 찾을 수 있다. 협동조합의 「사업체」는 그것 자체로서 독자의 특질을 가진다고 하는 것에 유의할 필요가 있다.

협동조합의 「결합체」가 사단이라고 하지만, 「사업체」 또한 불가결한 것이고 그것이 없어서는 협동조합의 독자성도 상실되어 버린다고 할 것이므로 이의 강화 발전이 중요한 과제로 된다. 그렇지만 「수단의 목적화」 또는 「수단의 자립화」가 진행되는 경우, 역시 협동조합의 독자성이 상실된다. 최근의 협동조합을 둘러싼 문제의 상황은 이러한 경향의 표현이다. 그래서 어떻게 협동조합의 구조가 변해가는 지를 살펴볼 필요가 있는데, 이는 다음의 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.

[그림 1] 협동조합 조직구조의 변화

**제I형태: 입체적 통합적 구조**



※ 결합체가 사업체를 포용하는 단계

**제II형태: 이중구조의 단서적 구조**



※ 결합체와 사업체가 어느 정도 중첩되어 연결되어 있는 단계

**제III형태: 이원적 병립적 구조**



※ 결합체와 사업체가 완전히 분리되어 있는 단계

**제IV형태: 사업체주도적 결합체적 구조**



※ 사업체가 결합체를 압도하고 있는 단계(협동조합의 물적 회사화)

협동조합의 본원적 형태인 「입체적 통합구조」(제 I 형태)는 「이중구조의 단서적 구조」(제 II 형태)를 거쳐 「이원적 병립적 구조」(제 III 형태)와 「사업주도적 통합구조」(제 IV 형태)의 어느 것인가로 분화한다. 이들 두 개의 형태의 「이중구조」는 모두 「사업체」만의 「일원적

구조」(제Ⅴ형태 - 이것은 도식화 할 수 없었지만)로 이행할 가능성을 가진다. 이 「일원적 구조」는 협동조합에 있어서는 최악의 상황이고, 그 현실성은 곤란할 것이다. 왜냐하면 「사업체」만의 구조의 전형인 영리기업조차 오늘날에는 수단이긴 하지만, 그 안에 이른바 노사협의회와 같은 공동결정제도에 기초하는 「결합체」를 포함하는 「사업체」로 점차 변해 가고 있어 그러한 경우에는 위에서 언급한 「사업체 주도적 통합적 구조」에 유사하게 되었기 때문이다. 만약 협동조합이 이러한 「일원적 구조」로 전환하는 것은 그것 자체로 최악의 「사업체」가 형성되게 된다.

이러한 위험성은 단서적으로는 상기의 「사업체의 자립화 경향」을 내포한 제Ⅱ형태의 「이중구조의 단서형태」에서 받아들인다. 이 단계의 문제의 소재를 검토하는 것이 중요한 의미를 가지지만, 여기에서는 그 점에 들어갈 여유는 없다. 그러나 다음의 것만은 지적해두고자 한다. 이 단계에는 문제는 아직 현재화하고 있지 않지만, ① 「결합체」를 우선하는 방향과 ② 「사업체」를 우선하는 방향, 그리고 ③ 양자를 등량으로 중시하는 「중간적·절충적 방향」의 제3자의 분리대립이 공존한다. 그러나 이 ③의 방향성은 사업체 자립화 경향 중에는 「이원적·병립적 구조」로 전화하든가, 「결합체」를 수단으로서 그것을 「사업체」의 지배하에 두는 「사업체 주도적 통합적 구조」로 이행한다. 후자의 경우는 협동조합의 본원적 형태가 전도한 형태로 된다.

이와 같은 「이원적·병립적 구조」와 「사업체 주도적 통합구조」는 바로 오늘날의 세계의 협동조합 그리고 우리나라의 협동조합이 처해 있는 문제의 상황을 나타내고 있다. 서유럽의 자본주의국가에서 협동조합이 전개되어온 역사를 보면, 제Ⅰ형태에서 제Ⅳ형태로 전개되어 왔고, 또 이러한 전개의 추세가 각 나라마다 다르긴 하지만 상당히 가속화되고 있는 것도 사실이다. 오늘날 우리나라에 제Ⅳ의 형태가 협동조합의 최신행이라고 하는 주장도 만만치 않게 주장되고 있는 듯하다.<sup>46)</sup> 그러나 1995년 ICA의 성명은 이러한 추세에 대한 근본적인 반성에서 비롯된 것이라고 하겠다. 이에 비추어 보면 협동조합의 성공을 위해서는 이미 다시 「사업체」는 「결합체」=「어소시에이션」= 조합원에 의해 규정되는 존재로 돌아갈 필요가 있을 것이다. 이것이 신헌동조합원칙(특히 가치와 원칙)의 주요한 의의이기도

46) 한겨레두레공제조합연합회 대표인 박승옥과 iCOOP생협 생산법인 경영대표 신성식이 『녹색평론』의 지면을 빌려 벌렸던 논의를 보고 추정하건대, 특히 iCOOP생협에 관여하고 있는 협동조합운동가들이 이러한 주장을 전개하고 있는 것이 아닌가 생각한다. 박승옥, “한국생협, 성장신화를 버려라”, 『녹색평론』 128호(2013 1-2월), 50-63면; 신성식, “생협운동에 보다 진지한 성찰을 부탁한다. -박승옥의 주장에 대하여-”, 『녹색평론』 129호(2013 3-4월), 58-68면 각 참조.

하고, 바로 정의의 취지와 합치한다. 「협동조합의 정의」는 그 의미에서 이론적인 측면뿐만 아니라 실제적인 측면에서도 중요한 역할을 한다고 생각한다.

### 라. 원칙의 이중성

「원칙의 이중성」이란 평등원칙과 공정원칙이다. 협동조합에는 이 두 개의 원칙이 관철하고 있다. 평등원칙은 인격적 평등의 원칙이고, 신분, 종교, 빈부에 관계없이 모든 사람들을 대등하게 처우한다. 협동조합원칙의 공개적 조합원제도의 원칙, 민주적 운영의 원칙(1인 1표 원칙)은 그것이 반영된 것이며, 협동조합의 사회조직으로서의 특성에 기초하고 있다. 공정원칙은 공헌도에 따른 평가이고, 출자액에 기한 것은 아니다.

협동조합원칙은 「이용고(利用高)에 따른 분배」가 그것이 반영된 것이며, 협동조합의 경제조직으로서의 특성을 반영하고 있다. 이 원칙의 이중성은 「평등원리」와 「공정원리」의 이중성이고, 조직구조의 이중성에 유래하며, 「입체적 이중성」이다.

### 마. 자본의 이중성

「자본의 이중성」이란 「출자금」과 「적립금(강제적립금<sup>47)</sup>)」의 자본구성의 이중성이다. 「상호보완적 이중성」이다.

### 바. 소유의 이중성

「소유의 이중성」이란 「개인소유」와 「공동소유」의 이중성이다. 출자금 및 적립금의 중개인지분부분이 「개인소유」이고, 적립금 중 「불분배적립금」은 「공동소유」이다. 협동조합은 이러한 두 가지의 소유형태가 상호보완적으로 존재하고 있다.

지금까지 살펴본 협동조합의 이중성의 특징을 정리하면 다음의 <표 1>과 같이 된다.

47) 우리나라 협동조합기본법은 법정적립금의 비율을 (일반)협동조합과 사회적협동조합의 경우에 다르게 규정하고 있다(동법 제50조 1항, 제97조 1항 참조).

〈표 1〉 협동조합의 이중성

	기본요소	전개요소	특징
① 조합원	구성원	이용자	일체성
② 목 적	사회목적	경제목적	총체성
③ 조 직	결합체	사업체	입체적 상보성
④ 원 칙	평등원칙	공정원칙	입체적 상보성
⑤ 자 본	출자금	적립금	상보성
⑥ 소 유	개인소유	공동소유	상보성

이와 같이 「협동조합의 이중성」의 특징은 일체성, 총체성, (입체적) 상보성의 특별한 표현이다. 각각의 이중성에는 그 특징에 약간의 차이가 있고, 단순히 두 가지의 결합이라든가, 평면적·병렬적으로 존재하고 있다고 말할 수 없다. 이들 특징을 파악한 다음에, 「협동조합의 이중성」의 관점에서 협동조합을 보면 잘 설명될 수 있다.

또한, 위 표에는 조합원의 일체성을 기초로 목적=조직=원칙의 「이중성」이 상호 깊게 관련되어 있는 것에 유의해야 한다. 즉 [기본요소] 사회목적=결합체=평등원칙, [전개요소] 이용자=경제목적=공정원칙이다.

## V. 협동조합과 법인격의 문제

### 1. 개관

협동조합과 법인격의 문제에서는 국가가 협동조합을 법적으로 어떻게 규정하고 어떻게 관리할 것인가라는 문제가 그 핵심이 된다. 그러므로 우리의 과제는 협동조합법인의 독자성을 염두에 두고 법인론을 검토하는 것이다. 그렇지만 법인의 「본질」을 둘러싼 논의가 실질적 질서로서의 법인제도에 준 영향은 BGB의 제정과정에 있어서조차 적다. 따라서 입법론(de lege ferenda)의 관점에서 당면의 주제를 볼 때, 도이칠란트의 논의를 주목할 만하다. 즉 협동조합에 대해 거래의 주체로서 기업관념을 독자적으로 검토하는 의의에 착안하면서도 [① 사단-조합], [② 사단-법인], [③ 영리법인-협동조합법인]이라는 이항대립도

식을 정리하면서, 협동조합 정의를 다시 검토하고, 상기의 기업관념을 전개하는 전제적인 요해를 확정할 필요가 있다.

F. C. 사비니에서 시작하는 「의제」설이든, 폰 기이르케를 조상으로 하는 「실재」설이든, 법인의 「본질」을 둘러싼 논쟁에 참전한 논자들의 논의는 후의 「목적재산설」, 「이익설」을 포함해서 첫째, 「법주체의 실체(substanz)」를 둘러싼 것이고,<sup>48)</sup> 둘째, 법인과 제3자 간 대외적 관계주체로서의 「실체」를 재산적 기능에서 규정한 것에 불과하며,<sup>49)</sup> 셋째, [법인-사원관계]라는 내부적 관계를 바르게 정리하는 논리를 제시하는 것은 아니다.<sup>50)</sup> 다시 말해 본질에 관계되는 것은 없다는 것이었다.

논의에 들어가기 전에 먼저 확인해 두어야 하는 것은 법인과 관련해서 「기능」이라는 것은 법적인 것이고, 게다가 특히 사법(私法)적인 기능이고, 더 정확히는 법인 그 자체를 재산권의 주체로서 인정되고, 그러한 한에서 대외적 및 대내적으로 독립의 법주체라는 것을 명시하는 것에 불과하다는 것이다. 즉 어떠한 결사체에 대해 법인을 인정하는가의 여부는 사법말씀론(Privatrechtsdogmatik)적으로 중요하다는 것이다.

여기서는 협동조합법인의 본질 및 그 법인의 성격 등과 관련해서 현행 협동조합기본법의 입법태도 및 그 정책방향에 관해 아주 개괄적이지만 반성적으로 검토해 보았다.

## 2. 법인의 실재적 성질

어떠한 의미에서든 법인이란 결국 법체제를 떠나 객관적으로 자연적 소여로서 실재하는

48) 예컨대, I. C. Bluntschli가 1. 주체를 결여한 권리는 존재하지 않는다. 고로 주체가 없는 권리는 존재하지 않는다. 2. 권리의 주체일 수 있는 것은 인간뿐이다. 3. 「주체가 없는 재산으로서 법적 복합체」가 자연의 주체를 결해도 성립한다고 입언하는 때에, 법주체를 「인간」 또는 재산의 「주」로서 즉 실체로서 파악하였던 것은 분명하다. 이 견해는 1840년에 등장한 「모든 인간은 그리고 개개인의 인간만이 권리능력을 가진다」고 하는 사비니의 정언명제에 기한 것이다. I. C. Bluntschli, Deutsche Privatrecht, Jena 1853m S. 105ö F. C. Savignz, System des heutigen römischen Rechts, Berlin 1840, Bd. 2, S. 1f.

49) 신의제설의 이론적 근거를 준 B. Windscheid는 법인은 실재가 아니고, 실제의 필요에서 실정법이 그 주권적 권리 및 의무의 주체로서 처리하는 것이라고 한다. 즉 「실제의 필요」 즉 대외적인 취급주체로서의 법인을 나타내는 것이다. Vgl. V. B. Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, Frankfurt a.M. 1887.

50) 법인논쟁에 참전했던 논자는 당초 프랑스를 제외하고 현대에도 단체의 내부설계는 주로 로마법계수가 한창이었을 때 처리가 끝난 성법적 차원에서의 대비, 즉 사단 대(對) 조합에 기초를 두게 되었다. 전자나 후자도 그 내부구조는 고대로마법을 기초로 하여 그 후의 1000년에 걸친 법발전 속에서 기본적인 골격을 완성시켜왔던 것은 예컨대, Otto von. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 3,에 상술되어 있다.

것은 아니다.<sup>51)</sup>

그것은 무엇보다도 각국의 전통 속에 살아 있고, 특유한 법의식, 법감정을 가진 법제관에 의한 고도로 추상적인 사유의 산물이다. 이들에 의해 법인은 법적 기능의 한도 내에서 소여의 목적 및 요건과의 필연적인 관련구조로서 사변 속에서 조립된다.<sup>52)</sup> 그리고 당해 구조는 법체제 전체와의 정합성 및 사람(人)과 사람이 당해의 목적을 공동으로 실현하는 편성(사단과 재단의 전통적인 구별은 지금은 제외한다)이라는 것에 의해 그 법주체성을 구조하는 원리의 정제 속에서 바르게 정리된다. 그리고 입법에 의해 승인되고, 실정법으로서 성립하고 존속한다. 법인의 본질을 둘러싼 논의는 역사적 기술의 대상으로 바뀌고 변화하였지만, 법제관의 이러한 분야에서의 작업은 지금도 멈추지 않고 계속된다. 국가 또는 개인에 의해 달성될 수 없든가, 달성되는 것이 곤란한 과제는 언제라도 생기기 때문이다. 또 완결된 법체제라는 것은 이 세상에 있을 수 없기 때문이다.

의식적이고 관념적인 창조물인 법인은 그것이 의제(fiction)이든, 실재(realty)이든 소여로서 원생적 단체를 일정한 사회목적을 실현하는 것에 적합한 요건, 구조를 가지는 것으로 변환하는 매개로서의 역할이 부여된다. 그러나 그 역할은 상술했듯이 법인을 재산권의 주

51) Otto von Gierke는 「결합인은 고로 패배를 원하지 않는다. 가령 그것이 허위의 형상이라도, 그것을 우리는 감수해야 한다. 그러나 아마 강력한 반대세력은 흥령의 그림자가 아니고 살아 있는 본질이라고 어슴푸레하게 하는 것일까? 법이 유기적인 공동단체를 인격으로 인정해서 법은 현실에 모순되는 것이 아니고, 현실에 맞는 표현을 수여하는 것일까? 결사는 이것에 의하면 법에 의한 그 인격의 승인에 의해, 그 현실의 성질에 조응하는 것만을 수취하는 리얼한 단위는 아닌가? 많은 사람에게 같게, 나도 그렇다. 라고 응하는 것이다. 나에게는 게다가 누구이지만 개인주의적인 사회관념과 관계를 단절하는 것, 인간의 공동단체를 개인생활이 편입되는 더 고차적인 생활로 간주한다고 답해야 하는 것처럼 생각된다. 국가와 법의 학문이 성립하여 이 쪽, 모든 공동단체는 개인의 집합체에 불과하다고 하는 견해와 사회단체에 특유한 본질을 갖춘 독립의 전체를 통찰하는 견해가 전투를 하고 있다」고 말한다. Otto von Gierke, *Das Wesen der menschlichen Verbände*, Leipzig 1902, S. 9f.

기이르케에게 있어서 「결합인(die Verbandspersonen)」이라는 것은 법인을 의미하지만, 즉자적인 결사가 법적 의의에서의 법인이라고 하는 인식은 나타나 있지 않다. 그러나 단독의 개인과 같이 「결합된 사람」인 법인은 「살아 있는 본질」이고, 그것은 「허위의 형상」, 「가슴속의 그림자」가 아니다. 고로「현실에 조응하는 것만큼을 수여」받은 법인은 기관이 법인에 대신해서 행위 하는 것이 아니라, 법인이 기관을 매개로 하여 행위 한다는 논리가 성립한다.

52) BGB 제2장의 성립과정을 비취보면, 법전논쟁에 참전한 논자의 법인론이 법인에 관한 정제된 규범을 이끌었다고 하기보다도, 사법상의 Körperschaft의 권리능력을 확정하는 확실한 출발점이란 무엇인가? 「법인의 본질에 관한 이론인가, 그렇지 않으면 법체제의 실질적 내용인가」를 묻는 Otto Schreiber가 「법인론은 그 위에 금일의 중요한 이론의 거의 대개가 그러하듯이, 철학적 또는 사회학적인 일정한 내용에서 출발하고 있다. 그것은 출생부터 또 그 내적인 필연성에 의해 법률을 매개하는 그 재현을 최종적 성과로서 요청할 수밖에 없다. 그러나 이런 종류의 이론은 그것이 구체적인 법체제를 설명한다고 하는 요청을 제출할 수 있는 것은 아니다. 단지 법체제는 그 내용을 주권이 규정하는 것이고, 이론적 근거에 귀속된다고 하는 것은 아니기 때문이다」라는 견해가 타당하다. Otto Schreiber, *Die Kommanditgesellschaft auf Aktien*, München 1925, S. 12f.

체로서 명시해서 그리고 이 점에서 적극·소극의 소송당사자능력, 신분법적 보장(상호보호 등)을 파생시키는 것에 그친다.<sup>53)</sup>

법인 그 자체는 「의제」설에 혹은 「실재」설 어디에 근거하든 [법인-사원]의 관계에 있어 분명하듯이 근대의 이데올로기에 있어 실체로 되는 개인의 법주체성의 투영물로서 구상되고, 거의 그대로 규범화되고 구조에 완결되어 있기 때문이다. 확실히 법인은 일면에 있어 대외적으로 사원의 「다양성」을 「일체성」으로서 표출시키는 법기술을 끼워 넣어 법주체, 법객체로 된다. 그러나 이러한 수준에서 본질을 묻는 것은 칸트적인 물(物) 자체로서 본질인 것을 말하는 것에 불과하다. 법인이라는 대상 그 자체에 있어서 검출될 수 있는 본질이라는 것은 존재하지 않기 때문이다. 또 법인을 상품=화폐적 세계의 법적 현상으로서 고찰하는 입장에 있어서도, 결국 법적 상부구조에 있어서 개인과 병행·대비되는 주체로서 법인을 설정하는 때에도 마찬가지다. 거기에는 상품=화폐관계의 한 주체로서 법인이 등장될 수 있는 객관적 사회관계의 본질이 법인관념의 기초로서 정면에서 물을 수 있는 것이라도, 그 기초 위에 성립하는 규범적 수준에 있어 법인의 존재를 당해관계의 형태로서 즉 추상태(抽象態)로 인식하게 할 수 있는 것에 그치기 때문이다. 즉 법인 그 자체의 본질에 도달하는 것은 없다.

### 3. 결사에 대한 실정법의 규율양식과 협동조합: 「조합」, 「(법인격 없는) 사단(社團)」, 「(사단)법인」이라는 법양식

인간의 결사를 처리하는 근대적 법양식에는 그 결사의 목적, 기능 및 결사의 대내외적 관계 등을 고려해서 계약(즉 組合契約, 민법 제3편 제2장 제13절 제703조 내지 제724조, 민법 제271조 내지 제273조), 사단(법인격 없는 社團, 민법 제275조), 사단법인(社團法人, 민법 제1편 제3장 및 상법 제3편 그 외 개별특별법)이라는 세 개의 전략이 있다. 여기에서 [조합-사단]의 관계는 단순히 범범주적인 관계이지만, [사단-법인]은 사실적 존재범주에

53) F. Wieacker는 「본질적으로 재산능력으로서 규정될 수밖에 없지만 그것에 그치지 않고 「오체의 보전 또는 일신적(성, 혼인, 가족 또는 교제) 친밀도의 확보를 요구하는 일반인격권 … 등은 귀속하지 않는다. 이것에 대해 등기되고 또는 시민권이 부여된 사단명칭, 법인의 거래명칭(Handelsnahme), 사단의 이름(盾)에 기록된 표어, 문장 기타의 장식류(Ausstattungsmerkmale, Pickwick 그룹의 유명한 연미복의 단추와 같은)나 … 결국, Körperschaft에게는 주관적 권리에 성형되지 않고, 또 『원령』 신용(제824조) 『조직되어 실행되었던 영업』 이라고 하였던 목적물로서 독립의 처분에 맞지 않는 재산적 가치의 어떤 권리상태가 귀속하고 있다」고 본다. Franz Wieacker, Zur Theorie der Juristen Person des Privatrecht, in: FS für Rudolf Huber, Göttingen 1973, S. 373f.



대한 입법정책적인 관계의 측면을 가지며, [협동조합사단-주식회사]의 관계는 사단으로서 동일의 평면에 있는 법법주의 관계이다. 따라서 대당(對當)관계로서는 이 3개의 관계는 같은 이론적 평면은 아니다.

### 가. 「조합-사단」의 대당관계

로마법에 consortum: societas-universitas, 프랑스법에 association-société, 도이치법에서 Gesamthand-Körperschaft, 잉글랜드법에 partnership-corporation을 상정해본다.

이것은 보통 대립의 기준(Merkmal)문제로서 정리된다. 1) 사단에 있어 그 단체목적이 사원의 목적을 초월하고 그것 자체로서의 목적으로 되어 있는 것, 이에 대해 조합에는 그것은 조합원에 공통의 목적이 있는 것, 2) 사단은 정관 기관 전체명칭을 가진 통일체인 것에 대해 조합은 그렇지 않다고 하는 것이다.

여기에서 사단이든, 조합이든, 이들은 사람과 사람이 서로 모여 만든 단체라는 차원에서는 아무런 차이가 없다. 법적 지평에는 정신의 소산으로서 예컨대, 상기와 같은 대립의 기준에 있어 그 실질적 규정이 부여된다. 즉 법적인 관심의 사이드로부터 분리해서 보면, 사람과 사람이 모여 만든 단체 그 자체가 이미 일정한 구조를 가지는 것으로 표상된다. 그러나 단체 그 자체를 놓고 보아도 위와 같은 기준이 검출되는 것은 아니다. [단체-구성원]관계로서 내포를 그리고, 쌍방의 관계항에 있어 관계의 주체항인 구성원에 착목하고 가장 단순한 관계성격 즉 구성원의 자립, 비자립에 있어 종차를 검출하는 때, 구성원으로부터의 단체의 자립, 비자립에 있어서 상기의 대립의 기준을 그 전제로서 이해할 수 있다.

즉 첫째로 문제로 되는 것은 [단체-구성원]관계이고, 다음에 [단체-구성원]관계에 규정된 [구성원-구성원]의 관계이다. 논리적으로는 여기에서 말하는 단체는 이미 법에 매개해서만 존재할 수 있게 되지만, 역사적으로 원생적으로 단체가 성립한 그 해당 관계를 표상하고 당해의 관계를 규범관계로서가 아니라, 우선은 단체의 사실적 소여로서 사유에 의해 반성적으로 재현해야 한다. 그러나 규범적으로 파악되기 전의 관계 그 자체가 그것으로서 존재하는 것을 주장하는 것이 목적이 아니다. 어디까지나 인식의 과정으로서, 법 이전에 존재하는 단체를 마치 법적 구조를 품고 있는 것같이 평가적으로 고찰한다. 즉 이념형적으로 사회학적 소여로서 설계자의 사유에 있어 재현되는 것처럼 파악한다고 하는 것이다. 이와 동시에 법적 매개는 사실적 소여의 인식에 그치는 것이 아니고, 그것 자체가 평가적 규범으로서 의미가 부여되어 있어야 하고, 인식과 평가는 서로 밀접하게 관련하면서 상대적으로 독자적인 정신작용이다. 그 좋은 예는 예컨대, 한국 및 도이칠란트의 합명회사의 규범시스템이다.

이러한 의미에서의 사실적 소여의 차원에서 사단-조합의 대당관계는 가장 추상적으로 생성하는 단체를 구성원과의 관계에서 자립적 존재 또는 의존적 존재로서 인식(사변적인 개연적 구별)하는가의 차이로서 설정된다. 즉 사망, 탈퇴 즉 법적인 설계단계에는 파산, 때로는 시민권의 상실 등 구성원의 운명과 단체의 소멸을 연동케 하는가, 하지 않는가라는 인식이 여기에서 의미를 가진다.<sup>54)</sup> 그 다음에 여기에서 논리로서 도출되는 것이 단체 목적이 구성원의 목적에서 자립하는가, 의존하는가라는 구별이다. 그러나 여기에서 말하는 「자립」이란 구성원의 인격에서 초월하는 영속성 또는 무기성이라고 하는 것과 같고, 「의존」이란 논리적 의미에서의 대당관계를 유지하기 위한 사변적 설명에 불과하다.

이어 그것에 규정되고, 단체-구성원관계를 개방계로 하는가, 폐쇄계로 하는가 즉 가입 탈퇴의 자유를 인정하는가, 그렇지 않은가로 나타난다. 지금까지만, 사실적 소유로서의 [단체-구성원]관계라는 것이다. 봉쇄계인 조합이 예컨대, 조합원의 탈퇴, 사망에 의해서도 해산에 이르지 않고 개방계에 가깝게 된다. 또는 양자의 경계선이 삭제되는 것은 유용성의 관점에서 보는 규범적 설계에 있어서 역사적 괴변의 문제를 노정하게 되지만, 조합이든 사단이든 그것 자체가 인식된 사실적 소여의 틀을 갑자기 배제한 가치판단에 기한 설계의 산물에 불과하다고 하는 것을 이야기한다. 그러나 이러한 소여를 전제로 하지 않는 한, 이러한 접근 또는 삭제라는 규범설계를 의미할 수 없다.

다음에 이러한 관계에 규정된 [구성원-구성원]의 관계는 목적을 실현하는 데에 타자와의 교통에 들어가야 하는 한, 대타적 관계에 있어서도 대당관계로서 설계된다. 여기에는 대타적 관계를 상정하기 때문에, 행위에 관련된 구조의 내부적 설계가 역으로 필요로 된다. 즉 대외적인 의사형성, 표시, 집행, 감독이라는 의사적 계기에 있어 동시에 대타적관계의 거래적 성격 때문에 물적 상품=화폐관계로서도 나타나는 의사관계 즉 재산관계적 계기에서 대당설계가 필요로 된다.

사단에 있어서는 그 단체적 자립은 구성원의 개별적 의사에 규정되지 않으면서 그것을 초월하는 단체명칭, 의사결정, 표시, 집행, 감독, 채무책임으로서 나타나도록 설계되고, 조합에 있어서는 구성원 의존적으로 설계된다. 이리하여 전자에 있어서 기관편성이, 후자에 있어 구성원의 지위 그 자체가 쌍방의 의의에 있어 의사관계, 즉 단순화하면 대표 및 책임의 귀

54) 여기에서의 식별규준은 실정법에 입각한 구별에도 검출될 수 있지만, 규범시스템의 변동을 거친 현재에는 그대로 발견할 수 없다. 근대의 초두에 있어 예컨대, 보통 도이법상법전에 규정하는 각종의 상사회사의 규정에서 충분히 관측되는데, 지금은 근시한적으로 밖에 타당하지 않다. 즉 이데아적인 구별이다. 회사 조합의 형태에 대해 관념적인 식별과 현실적인 식별을 대치하는 것으로서 Herbert Widemann, Gesellschaftsrecht, Bd. 1, München 1980, SS. 88-139.

착점으로 구성된다. 전자에 있어서 「단체채무에 대해서도 원칙으로서 사단(Körperschaft)이 책임을 부담하지만, 그것과 병행해서 자주 구성원의 책임도 생길 수 있다」고 하는 것, 즉 단체고유재산의 상대적인 자립화의 법인도, 후자에 있어서 전형적으로 합자회사에 있어서 사단에 친한 구조가 부분적으로 설계되었던 것 또한 가치판단으로서의 설계의 문제이고, 사실적 소여의 인식 또는 규범적 반영의 논리성의 문제에는 들어가지 않는다.

대타적 관계에는 또 하나의 측면이 부가된다. 국가와 단체와의 관계이다. 사단은 구성원으로부터의 자립성 때문에, 그 내부관계 및 대타적 관계는 대개 객관적 법질서로서 그 정관의 내용이 확정되고, 조합은 구성원에 의존하기 때문에 사적 자치의 권내에서 허용되는 조합계약질서<sup>55)</sup>로서 정할 수 있고, 그래서 전형적으로 사단에는 강행규범에 뒷받침된 정관이 필수로 된다.

그러나 역사적으로 사실로서 존재하였던 각종의 단체를 논리적인 대당관계에서 구별하는 것과 그것을 규범적 차원에서 사유에서 재구성하는 것은 관련을 가지지만 별개이고, 전자는 반성된 사실인식에, 후자는 논리적이지만 의식적인 가치판단에 속하기 때문에 사실인식에 있어서 대당관계가 가치판단에 있어 그것과 필연적으로 부합하는 관계는 아니다. 중세말기부터 현재에 이르기까지, [사단-조합]의 대당관계는 전자의 원리가 후자의 그것에 전기 - 예컨대 다수결에 의한 의견의 성립, 대리권의 수여에 의한 대외적 대리관계, 조합원의 파산, 사망을 초월하는 존속 등 - 되어 상호의 계기가 허물어져가는 괴변의 과정을 열렬하고 있다. 이것이 사실의 반성적 인식과 규범질서설계판단의 원만한 결부를 후자의 판단수준에서의 대당관계의 상대성을 이야기하고 있다. 그렇지만 인식수준에서의 대당관계는 설계판단의 기저에 놓여있다. 다른 구조로서 설계하려고 하는 의사가 있다는 사실의 반성적 인식이기 때문이다.

## 나. 「사단-법인」의 대당관계

제도설계관념의 차원에서 사단법인은 그 구성원의 운명을 넘어, 설령 구성원이 없는 경우에도(해산이 되기까지는) 존재하고 있는 법적 구성물이 사단이기 때문에, 사단법인은 살아 있는 인격(자연인)과는 밀접하게 관련되어 있지만 적어도 법적 차원에서는 그것과 단절되어도 존재한다.<sup>56)</sup> 그러나 물(物) 자체는 아니다. 구체적으로 인격 있는 자가 존재하지

55) 이러한 질서를 정관이라 부르는가 그렇지 않는가는 기술적 문제일 뿐이다.

56) Blackstone의 비유는 불사성(不死性, immortality)이라는 것이다. 그는 「법률에 있어 인격만이 결코

않더라도, 구체적으로 존재하는 것으로서 채우되기 때문이다.

단체의 존재에 근대법에서 확립을 보는 인격 또는 인격적 능력이 의사적으로 부여된 법인이라는 관념이 성립한다. 인격이 의사적으로 부여되는 것이란, 단체 그 자체에는 인격이 본래 구비되어 있지 않지만 있는 것처럼 채우하고 하는 것이다. 채우의 결과, 법인에게 「의사적인 인격」이 갖춰져 있다는 것이 반영된 것에 불과하다. 중요한 것은 「의사적으로 부여되기」 때문에 제한적 법주체성과 완전한 의미에서의 법주체성과의 구별 및 법주체성과 법인관념의 구별이 성립한다는 것이다.<sup>57)</sup>

실재하고 있는 것처럼 대우하는 그 방법은 논리에 따라 반성된 사실에 대한 가치판단의 영역에 속하고 사실의 객관적 인식이라는 영역을 넘는다. 따라서 단체가 의존하는 구성원의 인격에 착안하고, 사적 자치의 권내에 허용된 조합계약질서로서 조합을 법설계에 있어 제한하고 그러한 법질서 하에 완전한 사사(私事)에 조합을 고정하는 한, 조합을 법인으로서 적극적으로 설계할 필요가 없고, 법주가 관심에 받아들이는 한에 그것에 한정적인 권리능력을 부여하면 족하다. 즉 구성원과는 다른 존재 그 자체에 인격을 부여할 필요는 구성원으로부터

---

죽지 않는 인격이다. 마치 그것은 템즈강이 일순하여도 항상 부분을 관통하여 흘러도 변하지 않고 동일한 흐름인 것과 같다」라고 한다. W. Blackstone, Commentaries on the Laws of England, New York: William S. 1992, p.456.

57) 도이칠란트에서 권리능력을 가진 법적 피조물과 권리능력을 가지지 않는 그것이라는 「이원적 고찰방법」을 파쇄하여 후자에 대하여 「제한된」, 「부분적」, 「상대적」, 「반의」, 「특수한」, 「비교적 근소한」 권리능력을 귀속시키는 시도를 하였던 Fritz Fabricus, Relativität der Rechtsfähigkeit, München und Berlin 1963, SS. 1-30. Fabricus의 법철학적인 시도에 대해 실정법의 분석의 선구자로서 Karl Haff, Institutionen der Persönlichkeitslehre und des Körperschaftsrechts, Zürich 1918, S. 239ff.를 들 수 있다.

또 도이칠란트에는 「1. 『법인』 개념은 도이치법의 사법상의 Körperschaft에 대해 내용이 엄밀하게 정해져 있으며, 정말하게 한정되지도 않다. 그러므로 이런저런 단체가 법인인가 아닌가를 둘러싸고 논쟁은 잘못이다. 오히려 살펴야 할 것은 그런저런 단체가 법인의 특질을 구비하고 있는가, 그렇지 않는가라는 것이다. 그렇다면 어떠한 단체가 법인이라는 규정에서 결코 아무것도 도출될 수 없다. 오히려 각각 개별의 케이스에서 개별적 자립화가 어느 정도까지 구체적으로 되어 있는가가 탐구되어야 한다. 2. 도이치사법은 법률상의 인격성을 갖춘 인적 단체와 법인격성을 구비하지 못한 인적 단체의 대립을 식별할 수 없고, 법률상의 인격성을 갖추지 않은 단순 조직에서 시작하여 법률상의 인격성을 갖출 수 있는 그렇지만 완성된 조직으로 끝나는 여러 조직의 아주 복잡한 단계적 연속을 알뿐이다. 고로 어떠한 단체에 권리능력의 수여는 신규의 단체(novum)의 창설로서 판단되는 것이 아니라 이미 미리 존재하는 단체의 조직으로서의 완성으로서 판단되어야 한다. 당해 단체의 재산은 새로운 주체를 수취하지 않고, 동일한 주체가 별개의 법형태를 수취하는 것이다(등기의 완료로써: 역자보). 당해재산의 이전이 행해지는 것이 아니고 권리능력의 수취 이전에 체결된 계약의 승인의 기연이 생기지도 않다. 당해 단체는 권리능력을 가진 단체의 일체 특질을 가진다」는 지적이 이미 제1차 대전 후의 인플레이션 종식기에 등장하였다. Otto Schreiber, Die Kommandit-Gesellschaft auf Aktien, München 1925, S. 37. 「권리능력이 없는 사단」, 「인격 없는 사단」이란 법인격을 결여한다고 하는 것에 불과하고, 권리능력이 없다고 하는 것을 의미하지는 않고 또 법인격 있는 것으로서 단체에게 부여된 권리능력도 하나가 아니고, 단체설립목적과의 관련해서 필요에 따라 충분한 범위에 한정되어 있다.

터 자립한 존재로서 논리적으로 구성된 단체에 있어서만 우선은 문제로 될 것이다.<sup>58)</sup>

그러나 재단을 제외하고서 사실로서의 사단 일반에 또는 사단에만 한정해서 법인격이 부여되는 것은 아니다. 일반화해서 말하면, 어떠한 단체를 법인으로 하는가, 어떻게 「인격 또는 인격적 능력이 의사(擬似)적으로 부여」되는가는 법인이 국가의 손으로 되는 규범적 객관질서이기 때문에 [국가-단체(개인들)]의 복잡한 그때그때의 정치적·경제적·문화적·윤리적 등의 관점에서의 공적 처우문제로서 등장하기 때문이다. 이러한 처우의 당연한 귀결(corollary)으로써 사실존재로서의 사단이 선별된다. 그것을 단적으로 보여주는 것이 결사 자체가 오래된 시간에 걸쳐 행정적 통제의 대상이 되고, 현대사회에 있어서도 법인격은 「공공복지를 위태롭게 하는」 경우에는 그 박탈(도이치 민법 제2장 제40조)을 예정하고 있기 때문이다. 따라서 여기에서의 대당관계는 단적으로 말해 정치적 판단을 기초로 하는 공권적 판단에 의해 관련되어지거나 절단되기도 한다.

따라서 당해의 관계는 공공성의 신탁을 받은 국가가 다시 어떠한 단체를 어떠한 기준에 기하여 공적 존재로서 처우하는가 혹은 하고 있는가라는 문제로서 논해져야 하는 것이다. 여기에서 대당관계를 성립시키는 것은 그때그때의 공익성의 관념을 전제로 하는 [국가-시민]의 관계라는 것으로 된다. 공익성이 부정되는 단체는 금압의 리스트에 탑재되고, 법인으로서 처우되는 기회를 최초부터 가질 수 없기 때문이다.

어떠한 단체에 어떻게 「인격 또는 인격능력이 의사적으로 부여」되는가는 각국의 법전통이 유일하지 않지만, 결정적으로 규정된다. 여기에서 각국 특유의 법인구조가 성립해가는 연유이다. 그것을 의제설, 실재설, 목적재산설, 부인설 등 또는 계약설, 제도설 등에 의해 어떻게 해석 판단하는가는 그 다음의 법말씀론적 문제이다.

그렇지만 협동조합법인은 원생적으로는 즉 사회정책, 개발정책의 관점에서 후발의 국가에서 위에서부터 주어지는 시대가 온다고 하여도, 그 범람에 있어 각국에서의 인민의 운동 속에서 탄생한 사실을 국가와의 대항 가운데 법인(法認)시켰던 것이며, 근대사회가 성립한 시기에 국가측이 자각적·의식적으로 설계하여 자신의 주도에 의해 공적인 존재로서 널리 퍼뜨린 것은 아니다. 즉 결사의 자유<sup>59)</sup>의 자각적 추구가 협동조합법의 제정운동으로서 나

58) 그렇지만 여기에서도 어떠한 단체에 법인격을 부여하는가라는 것도 가치판단의 영분에 속한다고 하는 것은 프랑스의 조합법인에 있어서 분명하다. 동시에 어떻게 부여하는가가 즉 설립의 주의라는 문제도 있다. 그러나 준칙주의가 일반화하고 있는 현대에는 법제사의 분야에 이 논점은 떠나고 있다. 현안은 준칙주의에 적합한 [국가-단체]의 관계를 재구성하여 행정감독과 벌칙을 삭제하는 데 있다.

59) 규범질서로서의 결사의 자유란 「일반적 법원칙에 의해 확정되는」 정도에는 단체는 법인으로서 처우될 수 없다. 실질적으로 형식, 내용과 함께 전적으로 자유로운 정관작성의 자유를 인정하는 완전한 의미에서의 단체자치가 실현되고, 또 절차적으로 법원칙에 있어서 일반적 등기절차가 갖춰져 있다고 하

타나게 된 것이다.

따라서 다음에 물어야 할 대당관계는 국가적 측면에서 공적이고 보편적인 규범존재로서 부여된 상사회사, 특히 사단지평에서 병립하는 주식회사와의 차이가 확인되어야 한다.

#### 다. 「협동조합사단-주식회사」의 대당관계

여기에서 문제는 협동조합사단과 주식회사는 양자 공히 사단을 기본구조로 하면서도 어떠한 점에서 상호적인 지위의 교환이 불가능한가, 이것을 예비적으로 확정하는 데에 있다. 그리고 이는 성립에서 해산에 이르는 단계적 생활현상의 여러 측면에 대해 차례로 입각해 보는 경우, 대당관계라는 것에서 여러 틈새를 설정할 수 있다. 그러나 가장 중요한 대당관계는 상호부정적인 것이다. 이와 같은 문제설정방법을 취할 때 주식회사의 구조에 협동조합의 목적이 추급될 수 있다. 따라서 협동조합법인이라는 것은 필요하지 않다는 견해가 과거뿐만 아니라 현재에도 있으며, 또 협동조합을 유일한 주주로 하는 자본회사도 다수 인정되고 있는 것이다.

단체의 목적 즉 정체성(identity), 그것을 촉진하는 구조, 사단 일반의 내부적 조직의 어느 것으로도 주식회사 측에 있어서 실무적 지평에서 차이를 해소하는 것은 가능하다. 영리 목적을 부정하고, 사원의 공동의 요구를 충족하는 사업에 종사하고, 동액의 자본출자를 하도록 하여 누적의결권은 없고, 인두의결권(人頭議決權)을 보유케 하고, 주식의 제3자에 대한 양도를 제한하는 등에 의해서이다. 따라서 대당관계를 주식회사 측에서 해소하는 것은 전적으로 불가능하다는 판단은 성립할 수 없다. 「사회적기업」인 것이 성립할 수 있는 연유도 여기에 있을 것이다. 그러면 협동조합사단의 측에서 본 경우는 어떨까?

이 문제는 협동조합사단을 [조합-조합원] 관계에 주식회사를 [회사-사원] 관계에서 보다 구체화하여 고찰하는 경우에 있어서만 문제로 할 수 있다는 것을 의미할 것이다. 즉 '조합원 대 사원'의 지위로서 대당케 할 때 의미 있는 고찰이 된다. 동시에 어떠한 이유로 주식회사가 협동조합사단과 유사하게 변환시킬 수 없는 지의 관계에 논의를 맞추어야 하는데, 그것은 조합원 지위의 일신전속성이고, 그 전형적인 표현으로서의 사망, 탈퇴, 제명을 들 수 있다. 이것은 협동조합사단이 자본결합사단으로서 주식회사와 구별되고, 인적결합체인 것을 단적으로 의미한다.

그렇지만 조합원 지위와 관련하여 우리나라의 경우에는 출자를 기본적 연유로 하는 경

제적 협력관계를 떼어서는 의미를 지니지 않는 협동조합에 있어서 조합원의 사업 및 경영에 대한 관여권을 의미한다. 따라서 시계열적으로는 조합원 상호의 관계에 있어서 협동에 의해 사업경영에 관여한다고 하는 협동조합의 인적 요소는 출자에 나타나는 경제적 요소를 기점으로 한다.

문제는 출자가 조합원의 지위의 취득요건이거나 그렇지 않다는 차원에 있는 것이 아니다. 왜냐하면 「유대」란 이미 가입하고 있는 [조합원-조합원]의 관계를 지시하고, 이 국면에는 도이칠란트에서도 출자 대부분형성이 조합원자격의 유지요건으로 되기 때문이다. 따라서 「유대」의 결절환인 조합원의 지위란 무엇인가를 물어야 한다.

## 라. 협동조합의 새로운 자리매김의 필요성

협동조합을 조합, 사단, 사단법인 중 어느 곳에 자리매김할 것인가는 입법자의 선택이라고 하겠다. 협동조합의 경우에는 조합, 비(非)법인사단을 인정하면 왜 아니 되는가? 이미 우리법제는 사람들의 결합양식으로 조합, 비법인사단을 인정하고 있으며, 이러한 결사가 우리사회에 현실적으로 존재하고 있고 또 사회적으로 기능하고 있다. 굳이 조합적 협동조합, 비법인 협동조합(법인이 아닌 협동조합)이 존재하면, 어떠한 사회적 문제가 있는가?

그러나 협동조합의 목적이나 규모 등에 관계없이 획일적으로 사단법인으로 규정하여 설립과정에 대한 사전적인 행정규제를 가하고, 또 협동조합을 독립적인 재산적 담당자로 인정하여 협동조합의 고유재산과 조합원의 재산을 분리해서 제3자에 대한 사후적인 책임관계에서 조합원의 면책을 인정하는 협동조합입법정책이 과연 올바른 것인가는 신중히 생각해보아야 할 것이다. 그뿐만 아니라 이른바 「조합적 협동조합」, 「비법인 협동조합(법인이 아닌 협동조합)」을 금지하고 있는 현행 협동조합기본법이 결사의 자유를 기본적 인권(기본권)으로 보장하고 있는 헌법 제21조의 기본적 취지에 반하는 것은 아닌지는 신중히 검토되어야 할 법적 과제이다.

## 마. 「영리(사단)법인-비영리(사단)법인」/「공공법인-비공공법인」

### 1) 실정법상 법인의 구분

사단법인에는 사법상의 사단법인, 공법상의 사단법인 그리고 사회법상의 사단법인이 있다. 사법은 그 근거사법에 따라 민사[사단]법인과 상사[사단]법인(회사)이 있으며, 공법에서 말하는 [사단]법인에는 국가나 지방자치단체와 공단(公團)과 같은 공법인(公法人)이나 공사(公社)

와 같은 공기업(公企業)법인 그리고 「공익법인의 설립 운영에 관한 법률」에 기한 공익(公益) 법인이 있다.<sup>60)</sup> 그리고 사회법상의 사단법인은 노동조합 및 노동관계조정법에 의해 설립된 노동조합이 등기한 경우가 그 대표적이다. 이를 정리하면 <표 2>와 같이 된다.

<표 2> 실정법상 법인의 분류

공법		사법	비영리법인	영리법인
공공 (公共) 법인 = 공익 (共益) 법인	공(公) 법인		국가/지방자치단체 정당 한국은행 국민연금공단/근로복지공단 고용보험/산업재해보상보험 학교안전공제조합 등	
	공공기업 (공기업: 공사)			한국가스공사 한국석유공사 한국철도공사 한국도로공사 한국담배인사공사 등
	공익 (公益) 법인	공익 (公益) 법인	학교법인(사립학교법) 의료법인(의료법) [공익법인 설치 운영에 관한 법률] 사회복지재단 장학재단 (등기)학회 등	
	중간적 단체 (사회적 혼합법인)	(사회법) (등기)노동조합(노조법) 농업협동조합(농업협동조합법)/ 수산업협동조합(수산업협동조합법)/ 임업협동조합(임업협동조합법) ※사회적협동조합(협동조합기본법) 등		상사회사[주식회사/유한회 사유한책임회사/합자회사/ 합명회사](상법) ☆ 사회적기업(사회적기업 육성법) * 비(非)사회적협동조합(협 동조합기본법)
비공공 (非公 公共) 법인 = 비공익 (非公 共益) 법인		기타의 재단법인(민법) 기타의 비영리사단법인(민법)		

60) 공법에 있어서 법인의 분류는 주로 결사체에 대한 국가의 입장으로서 사단에 대한 사전의 행정규제 및 조세징수 등 사후적인 규제를 어떻게 할 것인가가 주안점이 된다.



## 2) 중간법인 또는 사회적 법인의 인정 필요성

그런데 문제는 현행 실정법률은 (사단)법인에 대한 분류에서 이분법적 태도를 취하고 있다는 것이다. 사법상의 사단법인에는 그 목적에 따라 영리(사단)법인과 비(非)영리(사단)법인<sup>61)</sup>으로 분류되고, 공법상(특히 「공익법인의 설립 운영에 관한 법률」)의 사단법인은 공익법인<sup>62)</sup>과 비공익법인으로 분류되고 있는데, 이를테면, 민법이 정하고 있는 비영리(사단)법인에 해당하지 않으면, 그것은 모두 영리법인으로 되고, 또 「공익법인의 설립 운영에 관한 법률」에 해당하지 않으면 비(非)공익법인으로 되는 것이 그것이다.

또 위의 <표 2>에서 “※”를 표시하고 있는 현행 협동조합기본법에 기한 사회적협동조합은 사회적협동조합이 목적으로 하는 사업의 수혜자가 조합원에게 한정되지 않고 일반인에게도 개방되어 있는 경우에는 당해 사회적협동조합은 사법상으로 비영리사단법인에 해당하지만 공법상으로는 공익법인에 해당할 것이고, 이에 반해 사업의 수혜자가 조합원에게 한정되는 경우에는 그러한 사회적협동조합은 사법상의 비영리사단법인에 해당하나 공법상으로는 비(非)공익법인으로 분류될 것이다. 그리고 사회적기업육성법에 의하면, 공기업의 경우에도 사회적기업의 인증을 받을 수 있기 때문에 사회적기업에 해당하는 기업은 사법상으로 영리법인일 수도 있고 공법상으로는 공익법인일 수도 있을 것이다. 그러므로 위의 <표 2>에서 “☆”를 붙인 사회적기업은 사법상으로는 영리법인이지만 공법상으로는 공익법인일 수도 있고 비(非)공익법인일 수도 있다.

그리고 “비(非)사회적협동조합”<sup>63)</sup>이 현행법상 공익(公益)법인이 아닌 것은 분명하다.

61) 학술(學術), 종교(宗教), 자선(慈善), 기예(技藝), 사교(社交) 기타의 영리 아닌 사업을 목적으로 하며 (민법 제32조), 비영리사단법인과 비영리재단법인이다. 영리란 사업의 이윤을 추구하고 그 이익을 구성원에게 분배하여 경제적 이익을 도모하는 것을 말한다. 따라서 이윤을 구성원에게 분배하지 않는 한 비영리사업의 목적을 달성하기 위하여 본질에 반하지 않는 정도의 수익행위를 하는 것은 허용된다. 사용료를 받는 시설의 임대, 기금의 마련을 위한 자작도예품(自作陶藝品)의 판매, 입장료를 징수하는 전시회의 개최 등이 그 예이다. 수익행위를 하였을 때에는 그 수익은 반드시 법인의 사업목적의 수행에 충당되어야 하며, 어떠한 형태로든지 구성원에게 분배되어서는 안 된다.

62) 공익(사단)법인은 일반적으로 사회복지, 종교, 교육, 장학, 의료 등 사회일반의 이익을 목적으로 민법 또는 ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’에 의해 설립된 비영리 법인을 말한다. 사회 일반의 이익을 목적으로 하기 때문에 이에 소요되는 재원을 개인이나 단체가 출연하는 것을 지원하기 위해서 공익법인에 출연한 자산에 대해서는 상속·증여세가 과세되지 않는다. 주무관청의 허가를 받아 설립되며, 임원의 취임·정관 변경·재산처분 등에 대해 주무관청의 감독을 받고 수익사업을 통해 소득이 발생하면 법인세가 과세된다.

63) 현행 협동조합기본법에서는 「사회적협동조합」을 협동조합의 특수한 유형으로서 보아 분류상으로 사회적협동조합을 협동조합의 하위유형으로 상정하고자 했던 것이 입법적 의도였다고 추정할 수 있다(기본법 제2조 1호와 2호 참조). 그럼에도 불구하고 이러한 입법의도는 현행 협동조합기본법의 규정체계

현행 협동조합기본법 제4조 제1항과 제14조 제1항을 체계적으로 해석한다면, 협동조합기본법은 비(非)사회적협동조합으로 영리법인으로 취급하고 있다. 물론 입법자의 의도가 비영리의 비(非)사회적협동조합을 허용하지 않겠다는 것이 정책적인 목적이라고 한다면, 그러한 의도의 잘못을 떠나서 논리적인 오류는 아니라고 할 것이다. 그러나 좀 더 깊게 들어가 고려해본다면, 왜 그러한 입법의도를 취해야 하는지, 또 그러한 입법정책이 실현하고자 하는 사회적 목적이 무엇인지에 대해서는 선뜻 이해하기가 어렵다. 그러므로 모든 비(非)사회적협동조합이 영리법인 즉 상법상 회사(유한책임회사)로 규정하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 사회적·문화적 생활에서 협동조합이 비(非)공익법인이지만 영리기업(회사)이 아닌 비(非)사회적협동조합으로 존재할 수 있고, 또 그러한 협동조합의 존재를 인정하는 것은 현실적으로도 필요하다고 하겠다. 그러므로 이러한 점에서 비(非)사회적협동조합을 확일적으로 영리법인으로 간주하는 것은 협동조합정책적 차원에서 신중함 고려가 요청된다. 이러한 점을 감안해서 입법정책적 차원에서 새롭게 생겨나고 있는 사회적 영역에서 공공의 이익에 이바지하면서 시민이 그 주도하는 인적·물적 결합체의 새로운 거버넌스 시스템(governance system)유형을 위한 법인유형인 중간법인을 인정하는 것도 생각해 볼 수 있다.

에서는 그 의도와는 상이하게 나타나는 결과가 되었다고 하겠다. 즉 협동조합기본법에 있어 장(章)의 체계를 보면, 「협동조합」(협동조합연합회를 포함)과 「사회적협동조합」(사회적협동조합연합회를 포함)을 동등한 평면에서 규정함으로써 「사회적협동조합」과 「비(非)사회적협동조합」이라는 두 개의 유형으로 구분하는 규범적 결과를 초래하고 있다. 특히, 「비사회적협동조합」에 대해서는 영리법인으로 간주하여 상법을 준용하고(협동조합기본법 제4조 1항, 제14조 1항 등), 「사회적협동조합」은 비영리법인으로 인정하여 민법을 적용하며(협동조합기본법 제4조 2항, 제14조 2항 등) 또 양자 간에 특히 「사회적협동조합」에 대해서는 「비사회적협동조합」과의 합병분할을 금지하고(협동조합기본법 제101조 제6항) 또 해산 시에 「비사회적협동조합」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 권리의무 그리고 적용법규를 달리하는 이른바 「일반협동조합」(「비사회적협동조합」)과 「사회적협동조합」이라는 두 유형의 협동조합을 상정하고 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 그래서 현행 협동조합기본법에서는 「일반협동조합」과 「사회적협동조합」으로 구분하는 분류보다는 오히려 「사회적협동조합」과 「비사회적협동조합」으로 분류하는 것이 협동조합기본법의 규정체계와 실질에 부합한다고 할 것이다.

그 뿐만 아니라, 설립당초부터 사회적협동조합이라는 특수한 유형의 협동조합을 인정하고 있는 협동조합기본법의 태도가 협동조합정책으로 바람직한 것인가도 검토해 보아야 한다. 입법론적으로는 처음부터 사회적협동조합이라는 특별한 유형의 협동조합을 창설할 것이 아니라, 현행 협동조합기본법이 취하고 있는 이분법적 태도보다는 현행 「사회적기업 육성법」의 인증제도에 의해서 사회적기업을 인증육성하듯이 협동조합의 경우에도 인증제도에 의해 사회적협동조합으로 인증육성하는 방안을 제도화하거나 사회적협동조합을 사회적 내지 공익성이 강화된 하나의 협동조합의 유형으로 인정하는 것이 더 바람직한 방법이 아닌가 생각한다.

## 바. 「일반협동조합(비사회적협동조합)⇒영리법인」/ 「사회적협동조합⇒비영리법인」의 문제

앞에서 언급한 바와 같이 현행 협동조합기본법은 「사회적협동조합」은 사법상의 비영리법인으로 명시하고 있으며(협동조합기본법 제4조 제2항), 비사회적협동조합은 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 기본적으로 영리법인을 전제로 하고 있다. 이것은 협동조합의 개념을 정의하고 있는 현행 협동조합기본법 제2조 제1항에도 그대로 나타나 있다. 현행 협동조합기본법은 협동조합을 처음부터 결사체가 아니라 사업조직으로 정의했기 때문에 ICA가 협동조합의 고유한 성격으로서 상정하고 있는 비영리성과는 관계없이 협동조합의 기본적인 성격을 처음부터 상법상의 회사의 일종인 영리법인으로 보고 있는 것이 아닌가 생각한다. 또 협동조합기본법의 이러한 태도는 일반협동조합(비사회적협동조합)의 영리성이 초래할 사회경제적인 문제점을 보완하기 위해서 일반협동조합(비사회적협동조합)과 동일한 수준에서 특수한 유형의 사회적협동조합을 제도화하고 있다는 점에서도 분명하다고 하겠다. 어쩌면 현행 협동조합기본법이 일반협동조합(비사회적협동조합)과 동등한 수준에서 사회적협동조합을 비영리법인으로 규정하였던 것은 첫 단추를 잘못 끼웠기 때문에 어쩔 수 없이 그렇게 할 수밖에 없었는지도 모른다.

이렇듯 현행 협동조합기본법에서 일반협동조합(비사회적협동조합)과 사회적협동조합이라는 이원적인 형태가 병렬적으로 규정되게 된 원인은 처음부터 일반협동조합(비사회적협동조합)의 법적 성질을 잘못 상정했던 것에 있다고 하겠다. ICA도 상정하고 있듯이 협동조합은 일반적으로 비영리임에 불구하고, 현행 협동조합기본법은 협동조합이 상법의 적용을 받는 영리기업(영리법인)이라고 상정하고, 그러한 영리기업으로서 일반협동조합이 야기하는 사회경제적 흠결을 어느 정도 완화 내지 보완하기 위해 특별히 비영리의 사회적협동조합을 별도로 제도화하고 있다고 해석할 수도 있다. 즉 현행 협동조합기본법은 협동조합이 그 사회적 기여나 역할(공헌)에 의해서 사회적협동조합으로서 거듭나는 것이 아니라 처음부터 별개의 종(種)으로서 창설되어 그 존속기간 중에 그러한 역할만 해야 하도록 법적으로 강제되고 있다고 하겠다.

그렇지만 협동조합은 통상적인 의미에 있어서의 회사와 같은 영리기업이 아니다. 다만 협동조합이라는 명분하에 경제적 이익추구를 그 본래의 목적으로 하는 경우에만 영리기업이 된다고 할 것이고, 이러한 경우에만 협동조합을 영리기업(영리법인)으로 취급해야 한다. 하지만 이러한 협동조합은 이미 협동조합으로서 의미를 상실했다고 평가할 수 있을 것이다.

그러므로 현행 협동조합기본법이 협동조합을 사업조직으로만 파악하고 협동조합의 법적 지위를 영리법인으로 상정하고 있는 태도는 다시금 재고(再考)할 필요가 있다고 하겠다.

## 제3절 협동조합의 사회경제적 역할과 효과

### I. 서

협동조합은 이미 언급한 바와 같이 구성원의 필요와 원망(願望)을 충족하기 위해 사업체를 영위하는 자조적 조직체로서 이러한 내재적인 본질로부터 조합원의 복지를 증진하고, 특히 고용과 관련하여서는 조합원이 근로자이자 주인의 이중적 지위를 갖게 되어 주체적으로 경영에 참여함으로써 보다 안정적이고 질 높은 일자리를 창출하는 등 고용구조를 건강하게 하는 파생효과를 가져오게 된다. 그리고 이에 더해 협동조합은 지역사회를 기반으로 하여 생성, 발전해가는 조직으로서 이의 성공적인 자리매김은 곧 지역의 사회적·경제적·문화적 활성화를 포함하게 된다고 할 것이며, 협동조합의 상호자조, 민주적 의사결정, 공동체의 가치 추구 등의 특징은 경제의 민주화와도 연결되는 효과를 가져 온다고 하겠다.

그러나 협동조합의 이러한 고용과 복지 개선 및 그 밖의 경제의 민주화, 지역사회 활성화 등의 사회경제적 효과는 그러한 효과들이 현실에서 유기적으로 작용한다는 점에서 각각 별개로 구분되는 효과라기보다는 상호 연계되는 파생효과라고 할 것이다. 즉, 장기적인 불황을 겪고 있는 현대 자본주의 국가에서 고용문제의 개선은 곧 근로자의 복지의 증진으로 이어질 것이며, 이러한 고용 및 복지의 개선은 당해 지역의 사회적·경제적 활성화를 가져오는 등 협동조합의 성공적 자리매김과 활동에 따른 효과는 그것이 서로 분절되는 것이 아닌 상호 연계성을 갖는다는 것이다.

다만, 협동조합을 통해 사회복지서비스 전달체계를 개선하는 등 정책수단적 접근은 특별한 경우라고 할 것인데, 이러한 경우에도 사회복지서비스 공급자로서의 협동조합은 그 자체적인 고용의 양적 또는 질적 향상을 가져올 것이지만, 일면 특정한 역할을 한다고도 할 수 있을 것이다.

한편, 이러한 협동조합의 내재적인 본질로부터 파생되는 효과들을 전체적으로 살펴보는 이유는 이러한 이해가 전제되는 경우에 비로소 협동조합을 통해 우리나라가 당면한 고용과 복지 등 사회문제에 관한 유효한 개선방안을 도출해낼 수 있을 것이기 때문이다.

## Ⅱ. 사회적 경제(Social Economy)의 주체로서의 협동조합

### 1. 사회적 경제의 의의

#### 가. 사회적 경제의 정의와 원리

「사회적 경제(social economy)」는 경제적 이익의 경쟁적 추구를 기저원리로 하는 자본주의체제의 부작용에 대한 반성적 고려로부터 출현한 상호배려, 연대의 정신에 기초하여 공동의 이익 및 목적과 가치의 실현이라는 사회적 목적을 추구하는 경제를 말한다. 사회적 경제의 가장 큰 특징은 경제활동과 공익적·사회적 목적을 양립시킬 수 있다는 것이다.

사회적 경제의 중심적 주체는 협동조합(cooperatives), 공제(mutual societies), 사단(associations), 재단(foundations) 등 4가지이지만, 근년에는 이들 기업 조직과 가치를 공유하고 있는 사업조직, 예컨대 사회적 기업이나 스페인의 노동자회사 등도 사회적 경제의 일원에 포함되고 있다. 이들 주체의 활동 영역은 사회복지, 사회적 서비스, 의료, 보험, 은행, 지역서비스, 교육, 훈련, 조사, 에너지, 소비자서비스, 제조업과 농업생산, 수공업, 건설, 주택환경, 협동주택, 지원노동, 문화와 스포츠 및 여가 등 모든 분야에 걸쳐 있다.

또한, 활동주체는 대기업에서 중소기업이나 소규모조직에까지 이르며, 활동범위는 초국가수준(유럽 등), 국가수준, 지역수준 등에서 활동이 이루어지지만 그 뿌리는 모두 지역에 있다. 이러한 이유는 사회적 시민의 요구에서부터 사회적 경제가 시작되었기 때문이다.

사회적 경제의 개념을 명확하게 하였던 것은 유럽차원에서의 사회적 경제의 대표조직 「유럽 사회적 경제(Social Economy Europe)<sup>64)</sup>」인데, 여기서 2002년 출간한 「사회적 경제의 원칙강령(Charter of Principles of the Social Economy)」에 의하면, 사회적 경제에 있어 원칙은 다음과 같은 7개로 이루어져 있다.

- 개인중심으로 자본을 초월하는 사회적 목적
- 자발적이고 자유로운 조합원제
- 조합원에 의한 민주적 관리(재단에는 조합원이 없기 때문에 적용하지 않음)

64) 2008년 이전에는 CEP-CMAF라고 불렀다. Social Economy Europe 웹사이트 참조.

- 조합원 또는 이용자의 이익 / 또는 공익(公益)과의 결합
- 연대와 책임의 원칙의 지지와 적용
- 자율적 경영과 공적 기관으로부터의 독립
- 잉여의 대부분은 지속적 발전목적, 조합원의 이익이나 공익에 대한 서비스를 위해 사용

## 나. 사회적 경제의 역사

「사회적 경제」라는 용어는 경제의 분야에서 1839년에 나타났다. 1820-60년대에 social economists라고 일반적으로 불리는 사람들의 사고가 프랑스에 확대되었다. 이들의 대부분은 맬더스(T.R. Malthus)와 시스몽디(S. de Sismondi)의 영향을 받았다. 시스몽디는 시장의 실패에 의한 불균형의 발생, 경제학의 목적의 한정성에 대해서 말하고 부(富)보다도 인간을 중시하였다. 그러나 이 당시 대부분의 사회경제학자는 자유방임원칙에 선 자유주의 경제학의 사상을 기초로 가지고 있었고, 그 때문에 이 당시의 사고방식은 자본주의의 대안(Alternative) 또는 보완적인 사고방식으로서의 사회적 경제의 생각은 아니었으며, 경제에서 이론적으로 접근하고 도덕성(morality)을 강조하는 사고방식이었다.

이러한 흐름을 바꾼 것이 경제학자 밀(John Stuart Mill)과 월라스(Leon Walras)이다. 밀은 노동자협동조합이나 공제 사업 등의 어소시에이션에 특별한 관심을 가지고 있었다. 그의 정치경제학원리에는 노동자협동조합의 장점과 단점이 상세히 분석되어 있고, 이러한 종류의 기업을 장려하고 있다. 월라스도 협동조합의 장점으로서 자본의 역할을 없애지 않고 약화할 수 있고, 또 생산과정에 민주주의를 도입한다고 하는 모랄적인 관점에서도 사회적 대립을 해결하는 데에 중요한 역할을 수행한다고 생각하였다. 그의 「사회적 경제의 연구: 사회적 부의 분배이론」에 의해 사회적 경제는 경제학의 한 분야로 되고, 오늘날과 같은 협동조합, 공제, 어소시에이션의 활동으로 이루어지는 영역이 되었으며, 민주주의를 기초로 하는 어소시에이션주의, 뮤추얼리즘, 협동조합주의로 이루어지는 사회적 경제의 현대적 특징이 19세기 말에 정리되었다.

20세기 최초의 30년간 유럽의 사회적 경제는 비교적 발전을 계속하지만, 제2차대전 이후부터 1970년대 중반까지는 경제성장의 시대이고, 사적 자본주의 부문과 공부문이 중심인 시대이었다. 유고슬라비아에는 경제시스템의 근본에 노동자협동조합과 시장사회주의를 두는 시도가 1950년대에 자주관리 사회주의로서 시작되었다. 그러나 효율적인 협동조합시스템을 생각하는 유럽의 사회적 경제에 있어서는 그 유고슬라비아 자주관리 사회주의는 협동조합 시스템의 실험실과 같은 것이었다. 그 제도적 약점을 극복하는 시스템이 이탈리아

아의 협동조합이나 스페인 몬드라곤협동조합에서 채용되어 새로운 발전의 기초로 되었다.

그러나 유럽의 사회적 경제가 본격적인 발전을 볼 수 있었던 것은 자본주의가 해결할 수 없는 문제들이 20세기말부터 21세기에 걸쳐 확대되었기 때문이다. 장기로 지속된 대량 실업, 빈부격차의 확대, 약자의 사회적 배제, 의료·교육·연금문제 등이 경제위기와 함께 격심해졌다. 이들 문제의 다수는 민주주의와 연대를 기초로 한 사회적 경제가 자본주의의 대안(alternative)으로서 시스템을 구축해 나갔다. 이들 문제에 몰두해 온 사회적 기업은 이탈리아에서 사회적협동조합(social cooperative)으로서 먼저 등장하고, 협동조합의 법인격을 넘어 어소시에이션 기타 모든 종류의 기업형태로 확대되었다. 사회적 배제에 천착하는 사회적기업도 많다. 이러한 사회적기업은 개척정신으로써 사회적 경제 그 자체를 변혁하고 있다. 또 스페인의 노동자주식회사 SAL은 도산의 위기에 처한 기업의 노동자가 기업의 과반수의 주식을 매수하여 노동자자주관리기업으로 재건하는 것으로서 성문법에 의해 국가로부터 지원된다는 점에서 특이한 예라고 하겠다.

#### 다. 제3섹터(Third Sector)와 사회적 경제

경제학에서는 경제시스템을 정부섹터와 시장섹터의 2개의 영역으로 나눈다. 이들 용어는 경우에 따라 공공섹터와 사적 섹터라고 하기도 한다. 사회적 경제는 이 정부섹터와 시장섹터의 중간에 있어 제3섹터를 형성하고 있다.

그러나 이 제3섹터가 무엇인가는 국가에 따라 사고가 다르다. 특히 아메리카와 유럽에서의 사고방식은 상당히 다르다. 아메리카에서는 비영리조직 NPO를 중심으로 제3섹터의 논의가 전개되어 왔다. 유럽에서는 EU나 유럽레벨의 연구자집단 EMES나 CIRIEC 등이 「사회적 경제(social economy)」의 용어를 사용하는 경우가 많아지고, 나아가 제3섹터는 사회적 경제라고 부르는 흐름이 되었다. 그러나 유럽에도 나라에 따라서는 사회적 경제의 개념은 다르며 일률적으로 규정되기 어려운 부분이 있다. 예컨대, 프랑스나 라틴아메리카의 국가들에는 연대경제(solidarity economy)라는 개념이 있다. 아메리카와 유럽에서의 제3섹터의 차이는 차베스와 몬존 캄포스<sup>65)</sup>에 의하면, 다음과 같은 점에 있다.

첫째, 협동조합이나 공제는 아메리카에서는 제3섹터에 포함되지 않는다. 그 이유는 비영리조직 NPO의 정의에는 이윤을 분배하지 않는다고 하는 조건이 포함되어 있기 때문이다. 또 근래에 확대된 아메리카의 사회적 기업에는 미션(mission)으로서 공익목적을 내걸어도

65) Chaves and Monzón Campos, 위 같은 문헌, 31-34면.



이윤을 분배하는 경우도 있다. 이 경우에는 이 사회적 기업은 제3섹터에는 포함되지 않게 된다. 이것에 대해 유럽에서의 사회적 경제에는 앞에서 기술한 정의나 특징에서 보았듯이 이윤을 분배하는가 여부는 결정적인 기준으로 되지 않기 때문에 협동조합, 공제, 사회적 기업은 사회적 경제에 포함된다.

둘째, 유럽에서의 사회적 경제에는 조직의 민주주의를 중시하고 민주주의적 기준을 만족하지 않는 조직은 제외하는 데 대해 아메리카에서는 NPO의 조건에 민주주의가 포함되지 않는다. 그 때문에 병원, 학교, 문화, 예술분야는 아메리카의 NPO에는 포함되지만, 유럽의 사회적 경제에는 포함되지 않는다(다만, 이들 분야도 무료나 그것에 가까운 가격의 서비스를 제공하는 경우에는 사회적 경제에 포함된다).

셋째, 제3섹터에 의한 서비스의 제공이 누구에게 되는가라는 점에서의 유럽과 아메리카 합중국과의 차이가 있다. 유럽에서의 사회적 경제에는 이익의 수취인은 개인, 가족, 소비자, 자영업자 등이다. 이들 사람이 조직의 회원으로 되고 이익을 향수한다. 이에 대해 아메리카에서의 NPO에는 서비스의 주된 대상자는 규정되지 않으며, 따라서 영리기업의 산하에 있는 NPO나 자본을 기반으로 하는 NPO그룹도 포함된다.

이와 같이 유럽과 아메리카에서 제3섹터의 사고방식은 상당히 큰 차이가 있다. 협동조합은 아메리카에서는 영리기업이고, 유럽에서는 시장에서 사업을 하고 있지만 그 이념은 자본주의의 영리기업과는 다르고, 협동조합의 국제조직 ICA가 규정한 「기본적 가치」의 실현이 조직목적이다. 이 기본적 가치에는 참가민주주의를 중시하고 자본은 수단적 역할을 수행한다고 하는 영리기업에 부합하지 않는 규정이 포함되어 있다. 유럽의 사회적 경제는 협동조합뿐만 아니라 사회적 경제의 구성원 전체가 자본을 위해 활동하지 않고, 인간의 조직으로서의 성격을 가지고 있고 자본주의의 대안(alternative)으로서 존재감을 가지고 있다고 강하게 주장하고 있다. 그러나 테포르니와 니센스(J. Defourny and M. Nyssens)가 주장하듯이, 사회적기업에 관해서는 유럽과 미국의 사고에 수렴의 흐름도 보인다. 이것이 어느 정도 제3섹터 전체의 흐름과 연계하는지가 앞으로의 과제이다.<sup>66)</sup>

## 2. 사회적협동조합과 사회적기업

66) J. Defourny and M. Nyssens, Social Enterprise in European: Recent Trends and Development, *Working paper* No.08/01, European Research Network 2008 ([http://www.emes.net/fileadmin/emes/PFD\\_files/News/2008/WP\\_08\\_01\\_SE\\_TS\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PFD_files/News/2008/WP_08_01_SE_TS_FINAL_WEB.pdf)).

## 가. 사회적협동조합

최근 유럽의 사회적 경제의 변화의 중심에 있는 것이 사회적협동조합과 사회적기업이다. 1980년부터 사회적 경제에는 「사회적협동조합(social cooperative)」, 「사회적기업(social enterprise)」이 등장한다. 사회적협동조합은 최초 이탈리아에서 나타나 1990년대 중반에 일반화된 사회적 기업과 함께 서서히 유럽 각지에 퍼져나가고, 아메리카합중국에도 급속히 퍼져가고 있다. 사회적기업의 정의나 개념은 국가에 따라 다르지만, 유럽에서는 사회적협동조합과 사회적기업은 세계화의 확대 속에서 장기실업자, 장애자, 사회적 약자를 지원하는 역할을 중심으로 담당하는 사회적 경제의 일원으로 되어 간다. 아메리카합중국에서는 보다 더 넓은 개념으로서 지역사회의 과제를 해결하는 기업으로 되었다. 유럽의 사회적기업은 그 기원을 물으면 사회적협동조합에 도달한다.

이하에는 유럽 사회적 기업에 대해 명쾌한 분석을 하고 있는 J. Defourny와 M. Nyssens가 편집한 『유럽의 사회적기업』을 참고로 한다.

유럽에 최초의 사회적협동조합의 사고방식이 나타났던 것은 이탈리아이다. 이탈리아에는 19세기이래의 장구한 협동조합 역사가 있다. 무솔리니정권하에서의 억압 이후, 이탈리아의 협동조합은 재생하여 발전을 거듭하였다. 1980년대에 이탈리아의 협동조합운동은 새로운 조류를 구축한다. 노동자협동조합을 기초로 하여 노동시장에서 배제되고 실업 중이던 사람들을 지원하는 협동조합운동이 그것이다. 종래의 협동조합이 조합원에 대한 서비스를 중심으로 활동하는 것에 대해 이 새로운 협동조합운동은 종래의 단일 이해당사자(stake holder)에 의한 활동이 아니라 서비스의 수혜자, 자원봉사자(volunteer), 노동자 등 다른 이해당사자(stake holder)를 결합하는 운동이었던 것도 특징이었다. 1981년에는 이것을 위한 특별한 법안이 나왔는데, 이탈리아 의회는 이 협동조합에 의한 연대의 운동을 1991년에 법제화하였다. 즉, 새로운 협동조합으로서 「사회적협동조합」이 생겨났다. 그리고 이러한 이탈리아의 사회적협동조합에는 A형과 B형이 있다. A형은 사회, 의료, 교육 등의 분야의 서비스에 관련되고, B형은 사회적으로 불이익한 입장에 직면한 사람(신체장애인, 정신장애인, 약물중독자, 범죄로 집행유예 중에 있는 자 등)을 고용대상으로 하고 있다.

## 나. 사회적협동조합과 사회적기업의 관계: 사회적협동조합에서 사회적기업으로

이탈리아의 사회적협동조합은 2005년에는 24만400명까지 노동자를 고용하여 급속히 조

직이 확대되었다. 이에 이탈리아는 사회적협동조합법을 다시 일반화하여 사회적기업법을 성립시켰다. 이 새로운 법률에 의해 사회적기업은 단지 협동조합이나 비영리기업뿐만 아니라 예컨대 주식회사라도 사회적기업의 명칭을 가지게 되었다. 이 기업의 활동의 영역은 사회적 효용(social utility)이 있는 복지서비스, 노동통합, 환경서비스, 의료, 교육 등으로 넓혀졌다. 그렇지만 그 후 이 법률을 이용한 기업은 거의 나타나지 않는다. 법적으로 특별한 이점이 없기 때문이라고 말할 수 있다.

1980년의 이탈리아 협동조합의 동향은 유럽에는 알려지지 않았는데, 1991년의 사회적협동조합의 법률은 그 후 유럽전역에 영향을 주어 같은 취지를 가진 사회적기업법이 각국에서 출현한다. 포르투갈, 스페인, 그리스, 프랑스 등에서의 사회적기업은 이탈리아와 같이 협동조합 형태를 취한다. 포르투갈에는 1997년의 사회적 연대협동조합(social solidarity cooperative)으로서, 스페인에는 1999년의 사회적 운동협동조합(social initiative cooperative)으로서, 프랑스에는 2002년의 집단이익협동조합사회(collective interest cooperative society)로서 각각 법률이 성립하였다. 이들의 사업의 내용은 장기실업자나 장애인 등 사회적으로 배제된 사람들을 지원하는 「노동통합(work integration)」이 많다.

사회적기업이 협동조합 형태를 취하지 않는 경우도 있다. 벨기에는 1996년에 사회적 목적회사(social purpose company)로서 이 영역에 관해 법제화하고 별도의 협동조합법을 채용하지 않고 있다. 협동조합을 포함하여 사회적 목적에 합치하면 어떠한 조직형태도 관계없다. 잉글랜드는 커뮤니티이익회사(Community Interest Company: CIC)로서 2004년에 법제화하였다. 잉글랜드에는 그것에 앞선 2001년에 정부 내에 사회적기업국을 설치하고, 사회적기업을 「사회적 목적을 위해 설립되고 이윤은 주주를 위해서가 아니라 공동체를 위해 재투자되는 사업」으로서 규정하였는데, 이를 위한 조직으로서는 기존의 보증유한 책임회사(CLS), 주식회사, 산업공제조합(IPS) 등을 이용하였다. 그러나 새롭게 사회적기업의 촉진을 지향하여 커뮤니티이익회사를 법제화하였던 것이었다. 이 사회적기업은 정부에 의해 정식으로 제3섹터에 속하는 것이 표명되고 정부의 지원을 얻어 법률 성립 후 2년이 되지 않은 짧은 기간에 기업 수가 1,000개에 도달하게 되었다.

이탈리아에서도 잉글랜드서도 사회적기업은 사회적 경제에 속하고, 광범위한 활동을 할 수 있는 규정으로 되어 있다. 그러나 두 나라의 사회적기업은 성격이 약간 다르다. 이탈리아의 사회적기업 모델은 다른 이해당사자(stake holder)에 의한 거버넌스를 강조하는 것에 대해, 잉글랜드는 사업성을 강조한다. 법적으로 규정되어 있지는 않지만, 사회적기업의 소유 중 50% 이상은 시장에서 조달해야 한다고 하는 인식이 일반적으로 받아들여지고 있다.<sup>67)</sup>

사회적기업은 위에서 보았듯이 어떠한 조직형태도 좋다고 하는 국가도 있지만, 대부분

의 국가는 구래로부터 있는 조직 기업의 법형태를 취하는 경우가 많다. 어소시에이션, 협동조합, 주식회사, 잉글랜드의 산업공제조합 등이 그것이다. 일반적으로는 어소시에이션의 법적 규정이 느슨하고 재화 서비스의 판매가 가능한 국가에는 사회적기업은 어소시에이션으로서 설립되어 이 규정이 엄격한 경우에는 협동조합으로서 자주 설립되고 있다.

사회적기업의 활동분야는 공익(公益)에 관련된 광범위한 분야에 걸쳐 있는데, 이탈리아에서의 출발점이 된 사회적협동조합이나 그 후 유럽전역으로 확대된 동향은 우선 장기실업자나 장애인 등 사회적으로 배제된 사람들의 지원을 중시한 사업활동으로 시작하였다. 이 운동 속에서 출발한 키워드는 사회적 배제(social exclusion), 사회적 통합(social integration), 노동통합(work integration), 노동통합형 사회적기업(work integration social enterprise: WISE) 등의 용어이다. 세계화(globalization) 속에 소외된 사람들을 사회나 노동시장의 일원으로서 동료로서 취급한다고 하는 연대사상이 그 기초에 있다.

### Ⅲ. 협동조합의 고용 및 복지 개선효과

#### 1. 개관

근래 외국의 성공적인 협동조합 경험들을 토대로 협동조합이 고용과 복지 등 우리가 당면하고 있는 사회문제를 해결해 줄 수 있는 대안의 하나인 것처럼 소개되고 있다. 스페인 몬드라곤협동조합의 사례는 협동조합이 고용위기에 긍정적인 영향을 주는 대표적인 사례로 거론되곤 한다(김성오, 2013). 하지만 현재로서는 우리나라에서 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 고용 개선효과는 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 보다 양호

한 일자리를 제공함으로써 고용의 질 개선에 기여하는 정도를 의미한다.

한편, 협동조합의 복지 개선효과는 협동조합이 조합원의 공동의 필요와 욕구를 해결하기 위한 상호자조조직이라는 점에서 협동조합의 본질에 충실한 성공적인 자리매김은 복지 창출효과를 내재하고 있다고 하겠다. 그런데 이러한 자조적 복지 창출은 협동조합 내부 구성원의 필요와 욕구의 충족이라는 효과가 단지 개별적 각 협동조합의 문제로서만 그치는 것이 아니라 사회 전체의 복지시스템 차원에서 어떠한 의미를 가지는 지와도 관계되기 때문에 이에 대해서도 관심을 가지고 주목할 필요가 있다.

## 2. 고용 개선 효과

### 가. 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 일반기업에 비하여 노동집약적 성격이 강하다. 따라서 상대적으로 고용흡수 능력이 일반기업들보다 크고, 경기변동에도 불구하고 생존력이나 고용유지 혹은 인력채용 면에서 기여하는 바가 크다.”고 하였다(설광언 외, 2012:28)<sup>68)</sup>

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 기능성에 대해 추론할 수밖에 없는 한계가 있다.

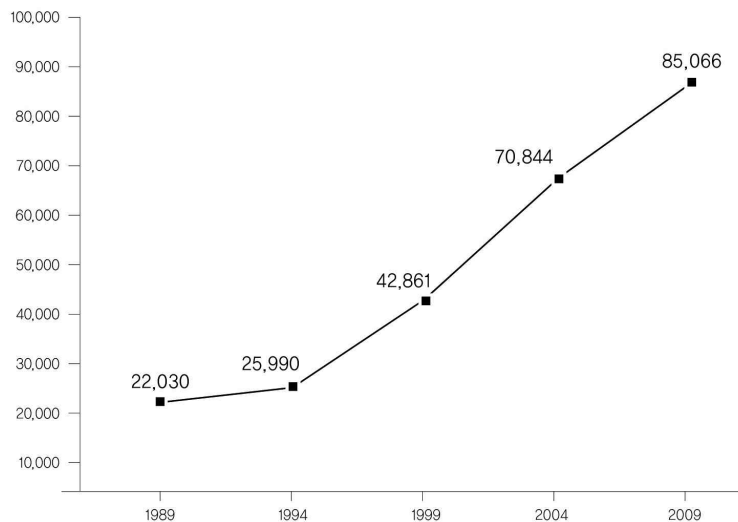
협동조합 설립에 따른 고용의 양적 효과는 기존 고용의 전환효과와 신규 일자리 창출효과로 나뉘어 나타날 것으로 보인다. 현존하는 기업이 협동조합으로 전환하면서 그 종사자들이 협동조합의 조합원으로 일하게 되거나, 새로 설립되는 협동조합이 기존 취업자를 흡수하게 될 경우 고용효과는 전환효과로 나타나게 된다. 이와 달리 새로 설립되는 협동조합이 비경제활동인구나 실업자를 채용하여 사용하게 된다면 그 경우에는 새로운 일자리를 만들

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

어내는 신규고용효과를 낳게 된다.

성공적인 협동조합의 대표적인 사례로 거론되는 스페인 몬드라곤협동조합은 협동조합이 고용의 양적 차원에서도 괄목할 만한 성과를 보일 수 있음을 보여준다. [그림 2]는 1989년부터 2009년까지 20년간의 고용 추이를 나타낸 것이다. 1989년 2만 2천여 명에 지나지 않던 몬드라곤협동조합의 종사자 수가 2009년에는 8만 5천여명으로 무려 3.86배나 증가하였음을 알 수 있다. 이는 국내외의 제조, 유통, 금융 부문을 포괄한 몬드라곤 협동조합 그룹 전체에 소속한 근로자 총수를 집계하여 그 추이를 나타낸 것으로 몬드라곤협동조합이 고용의 양 측면에서 괄목할 성과를 거두었음을 잘 보여준다. 특히 이 시기가 전 세계적으로 경제성장이 둔화되고 경제성장의 고용유발효과가 약해지던 때임을 감안한다면 몬드라곤협동조합의 고용 성과는 매우 주목할 만한 것임을 알 수 있다.

[그림 2] 몬드라곤협동조합의 고용추이



출처: 김성오(2013)

## 나. 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).

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.

#### 다. 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, “조합원 근로자는 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 않을 가능성이 높기 때문이다”고 하였다(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 대

화와 토론으로 현실적인 해결책을 찾는 것이 일반적인 양태로 정착하게 된다.

### 3. 복지 개선 효과: 자력복지시스템의 구축

협동조합은 상호자조의 원리에 기해 조합원의 필요와 욕구의 실현을 목적으로 하는 자조적 조직으로서 협동조합 자체의 활성화가 곧 조합원의 복지 증진 효과를 가져온다고 하겠다. 한편, 복지서비스 전달체계는 크게 국가 및 지방자치단체 등 관 주도의 공급방식과 민간의 자발적 참여방식에 의한 공급방식으로 나누어 볼 수 있을 것인데, 현대 국가들은 대부분 복지국가를 지향하며 지속가능한 발전을 위해 구성원들의 복지를 증진하고자 노력을 기울이고 있지만, 이러한 노력에도 불구하고 최근 국가의 복지서비스 공급자로서의 역할수행은 일정한 한계에 부딪히고 있어, 이에 대한 보완책으로서 특히 유럽의 협동조합 선진국가들을 중심으로 자력복지시스템으로서 협동조합을 사회복지서비스의 공급주체로서 활용하는 사례가 전개되고 있다.

우리나라의 경우 협동조합기본법의 시행으로 매우 다양한 분야의 협동조합의 설립이 예상되고 있고, 협동조합 선진국가들의 현황을 볼 때 그 영역이 보육, 돌봄, 의료, 주거, 문화 등 복지서비스 영역과 밀접히 관련되고 있다는 점에서, 협동조합의 복지 창출 및 증진 효과와 관련하여서는 (일반)협동조합과 함께 특히 이러한 역할을 직접적으로 수행할 것을 기대하고 있는 사회적협동조합의 역할이 주목된다고 하겠다.

사회적협동조합을 사회복지서비스 공급시스템의 보완이라는 측면에서 정책적으로 활용한 사례로는 이탈리아의 사례를 대표적으로 참조할 수 있을 것인데, 이탈리아의 경우 사회적협동조합이 활성화되어 자조적 복지체계로서 성공적으로 그 역할을 하고 있다고 평가되고 있으며, 지방정부 차원에서는 공공서비스를 사회적협동조합을 통해 공급하는 방향으로의 정책을 시행하고 있어 우리나라에 시사하는 바가 있다고 보인다. 우리나라의 경우 협동조합기본법 시행 초기라는 점에서 아직 사회적협동조합의 설립과 활동이 미미한 실정이지만, 근래 들어 국가 및 지방자치단체에 의한 사회복지서비스 공급체계가 심각한 문제와 한계를 노출하면서 사회복지서비스 공급체계에 관해 일정하게 재설계가 필요하다는 논의가 활발히 전개되고 있는 실정인바, 협동조합 및 사회적협동조합이 자발적 참여방식에 의한 복지창출시스템으로 자리매김할 수 있도록 그 역할 및 활성화 방안이 심도 있는 적극적 검토가 필요하다고 하겠다.



## 주요 선진국의 협동조합 정책과 법제

---

- 제1절 서설
- 제2절 방임주의적 정책형
- 제3절 자본주의경제로의 진입정책형
- 제4절 후기자본주의경제의 보완정책형
- 제5절 시사점



# 제1절 서설

## I. 협동조합의 진화

국제협동조합운동사에서 본다면, 협동조합은 크게 4단계로 발전해왔다고 말할 수 있다. 이것은 ICA의 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. 그런데 이러한 ICA원칙은 앞서 언급한 바와 같이 각국의 협동조합법에서 그 기준이 될 수 있고 협동조합의 특질(독자성)을 명확하게 한다는 점에서 국제적으로도 중요한 의의를 가지고 있다. 특히 최근 1995년 ICA의 성명, 새로운 협동조합원칙은 지금까지의 각종의 협동조합원칙이나 ICA원칙의 비판적 검토에 입각하여, 협동조합의 빈부격차, 자연파괴 등 인간존재의 근본에 관한 본질적 문제로서 협동조합의 정체성 회복, 현대적 협동조합의 다양성 존중으로부터의 보편적 원칙 추구, 과거 조합원만의 폐쇄적인 가족주의를 넘어서 조합원지향, 조합지향, 사회지향의 조화적 통합적 추구를 기본적 의의로 하고 있다는 점에서 「21세기의 협동조합원칙」에 부합하는 내실로써 개정되었다고 평가할 수 있겠다.

## II. 협동조합 정책과 법제

### 1. 협동조합정책의 유형화

본 연구에서 외국의 협동조합 현황을 살펴보는 것은 이들 나라의 협동조합 정책 및 법제를 체계적으로 분류하는 것 자체가 목적이 아니라 이들 나라에 있어 협동조합의 상황과 그 정책 및 법제에 대한 파악을 기초로 우리나라의 협동조합에 관한 정책 및 법제도의 설계에 있어 시사를 얻는 데 그 목적이 있기 때문에, 이러한 문제의식에서 협동조합선진국으로서 잉글랜드, 도이칠란트, 프랑스, 이탈리아 등의 유럽국가와 아메리카합중국 및 일본의

협동조합 정책 및 법제를 역사적으로 개관하면서 약간의 분석 및 검토를 가해 보았다. 이들 국가들은 그 구체적인 상황에 따라 다양한 형태의 협동조합 정책과 법제를 전개했었는데, 이것은 우리나라의 협동조합정책과 법제를 수립하는 데 많은 시사를 하고 있다. 그래서 협동조합에 대한 국가의 정책적 태도 및 그 역사적 시기에 따라 각국이 취했던 입법정책적 태도를 음미하면서 다음과 같이 크게 세 가지의 유형으로 분류하여 정리·검토하고자 한다. 협동조합운동과 국가의 관계를 역사적 맥락에서 보면, 첫째, 협동조합에 대해 특별한 정책적 입장을 취하지 않고, 방임주의적인 정책을 구사했던 국가가 있으며(방임주의적 정책형), 둘째, 산업자본주의의 초기에 자본주의경제로의 진입정책의 일환으로서 경제사회적 차원에서 협동조합을 적극적으로 활용하고자 했던 국가가 있으며(자본주의경제로의 진입정책형), 셋째, 제2차 세계대전 이후에 자본주의가 새로운 차원으로 전개되고, 국가에 의한 이른바 수정자본주의적 경제정책이 필요불가결하게 되자 협동조합을 그 정책적 보완 수단으로 활용하고자 했던 국가도 있다(후기자본주의경제의 보완정책형).

먼저, 잉글랜드와 아메리카합중국 등을 방임주의적 정책형 국가의 전형으로 들 수 있는데, 이들 국가는 협동조합운동에 대해 적극적으로 개입하기보다는 그 존재를 법적으로 승인하는 정도에 그치고 특별한 진작정책이나 탄압정책도 취하지 않았다. 다음, 협동조합의 산업자본주의경제로의 진입정책형 활용국가의 대표적 예로서는 도이칠란트와 일본 등을 들 수 있는데, 이들 국가는 19세기말에 후발자본주의국가로서 앞서 가고 있었던 잉글랜드나 프랑스와 같은 선진자본주의국가와의 경쟁에서 뒤처지지 않기 위해 국가주도하에 산업정책을 추진했고, 특히 산업자본주의로의 도약을 위한 경제정책적 수단으로서 협동조합을 활용하고자 했다. 그리고 후기자본주의의 보완정책형 활용국가의 예로는 프랑스와 이탈리아 등을 들 수 있는데, 프랑스와 이탈리아 등은 제2차 세계대전의 종료 이후부터 상당기간 계속되어 왔던 경제부흥기가 지나가고, 1970년대 두 번의 석유위기 그리고 1980년대에 접어들면서 컴퓨터기술 등 첨단기술의 발전, 세계경제의 블록화 등에 세계자본주의체제가 새로운 위기단계에 빠지는 한편, 경기침체, 대량실업, 사회의 양극화 등 국내적 문제가 야기되자 그러한 문제를 해소하기 위한 사회경제적인 정책수단으로 협동조합을 새로운 차원에서 적극적으로 활용하고자 하였다.

## 2. 협동조합법제의 분류

ICA의 협동조합기본원칙이 있지만, 그것이 각국의 국내법제에 그대로 반영되어 세계 각국의 협동조합법제가 통일적인 것은 아니다. 협동조합에 관한 법제는 특정국가의 법제도이고, 그것은 역사적·문화적·사회적 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 협동조합의 법적 취급에 관한 각국의 협동조합법제의 분류는 절대적이라고 간주할 수는 없다.

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

### 가. 형식적 분류

법제의 형식을 그 특징에 따라 크게 분류하면, ① 단일의 협동조합법을 가진 국가, ② 협동조합일반법에 부가하여 특수한 종류의 개별적인 협동조합법을 가진 나라, ③ 개개의 협동조합법만 가진 국가 그리고 ④ 독립적인 협동조합법제를 가지고 있지 않은 국가로 나눌 수 있다.<sup>69)</sup> 그리고 단일의 협동조합법이나 협동조합일반법은 다시 ① 개별의 협동조합법에 관한 규정을 포함하고, 그것이 할 수 있는 사업의 규제를 포함하는 것, ② 설립절차나 조직을 규정하는 조직법에 불과한 것 두 가지로 나눌 수 있다.

그러므로 아예 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 협동조합개별제가 그것이다.

협동조합통일법제는 기본적으로는 모든 협동조합을 통합하는 단일의 협동조합법제인데, 캐나다 협동조합법, 스페인 협동조합법, 도이치 협동조합법, 아메리카 합중국 뉴욕주법 등

69) 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 특정의 종류의 협동조합법을 가지고 있다. 아메리카합중국은 주에 따라 각각이지만, 일부 주의 경우에 복수의 협동조합법을 가지고 있어 복잡하게 된 협동조합법의 재편에 기대하고 있는 곳도 있다.

이 이에 해당하고, 크레디트유니온에 관한 법을 제외하고 농업협동조합, 생활협동조합을 비롯한 주택협동조합이나 노동자협동조합 등 모든 협동조합을 규율하는 법제이다.

협동조합기본법제는 각종협동조합의 개별법을 전제로 하여 이들 개별법의 공통사항(기본사항)을 규정한 것이며, 프랑스 협동조합법, 이탈리아 협동조합법, 포르투갈 협동조합법 등이 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.

## 나. 실질적 분류

유럽에서 협동조합은 조합원 및 그 별개의 자본을 가진 인적 결합체이며 주로 고유한 권리능력이라는 점에서 자본에 봉사적인 역할을 담당하는 공적 등록부(예컨대 등기부)에의 등록에 의해 성립하는 제도로써 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 일임하여 그들의 선택에 일임하는 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 파생형태로서 협동조합을 파악하고 있는 법제, 자본회사를 모체로 해서 그 파생적 유형으로 협동조합을 파악하는 법제가 그것이다.

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

프랑스, 벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 일본은 자본회사법형의 협동조합법제 국가로 분류할 수 있고, 네덜란드가 사단법유형의 협동조합법제 국가에, 도이칠란트가 독자적인 원

생적 법유형의 협동조합법제 국가에, 덴마크, 노르웨이는 별도의 협동조합법제가 없는 정관자유주의법제국가에 속한다고 말할 수 있을 것 같다. 한편, 이러한 관점에서 보면, 잉글랜드의 협동조합법제는 자본회사법제라고도, 사단법유형의 법제라고도 볼 수 없는 어정정한 위치에 있다고 보인다.

## 제2절 방임주의적 정책형

### I. 서

방임주의적 정책형 국가라고 분류하는 국가들은 국가의 정책적 차원에 볼 때 협동조합을 정책적 수단으로 활용하기 보다는 국가 정책적 범위 내에서 자생적인 협동조합을 승인하고 소극적으로 후원하는 하는 태도를 취하고 있다. 이러한 국가로는 근대자본주의의 발생국이라고 할 수 있는 잉글랜드가 대표적이고, 잉글랜드의 영향을 받은 아메리카합중국이 있다.

잉글랜드와 아메리카합중국은 자본주의경제체제의 구축에 있어 선도적 국가로서의 역할을 하였다. 따라서 이러한 국가들은 협동조합의 자생적인 발전에 대해 부가적인 차원에서 정책 및 법제도가 설계되고 협동조합 자체를 자본주의경제체제에 대한 어떠한 정책적 목적을 위한 것으로서는 활용하지 않았다. 이러한 면에서 잉글랜드와 아메리카합중국과 같은 협동조합에 대한 국가의 태도를 (협동조합에 대한) 방임형 국가라고 칭하고자 하는 것이다.

### II. 잉글랜드

#### 1. 잉글랜드 협동조합운동사의 개관

##### 가. 19세기 잉글랜드의 상황

협동조합은 자본주의경제사회에서 발생하여 그 경제기구에 대해 대항하는 것을 본질로 하는 조직이다. 그러므로 협동조합의 성립·발전은 자본주의의 성립·발전과 시간을 같이하여 병행적으로 진행한다. 따라서 각국에서 협동조합의 발생은 그 국가의 자본주의의 성립기에서 찾아야 한다. 잉글랜드에서 자본주의의 확립이 이른바 산업혁명의 과정을 거쳐 되었던 것은 주지하는 바이다. 수세기 전부터 서서히 발달하여 낡은 생산관계를 대체하였던



자본주의는 신동력(新動力)의 발명을 정점으로 하는 생산기술의 비약적 발전에 의해 대량의 상품생산을 가능하게 하고, 자본주의적 생산양식을 지배적 생산양식으로 만들었다. 연대적으로 말하면 1770년대부터 1830년대에 일어난 잉글랜드 산업혁명은 거대한 자본과 대량의 임금노동자의 창출과정이었으며, 정치적으로는 의회주의적 자유주의가 형성되었던 시대이다. 모든 나라에 앞서서 산업혁명에 들어간 잉글랜드는 생산력의 비약적 증대에 의해 「세계의 공장」으로 되고, 그 국부는 비약적으로 증대하였다. 그렇지만 반면에 부의 분배의 불평등이 확대되어 갔다. 사회적 부의 증진에도 불구하고 노동자와 농민은 그 혜택을 보는 경우가 적었고, 오히려 이전보다 훨씬 상대적으로 불우한 상태에 처해 있었다. 이들의 부를 획득하였던 것은 신생산수단의 소유자(자본가)이고, 중산계급과 지주계급, 숙련기술자 등은 정도의 차이가 있었지만 어느 정도의 혜택을 받았다. 당시 고용자들은 정통경제학과 기성종교의 지지를 받아 노동자를 가혹하게 대우하고 자본축적을 강행하였다. 그 때문에 빈자 사이에는 이러한 어려운 지경에서 탈출하려고 다양한 투쟁이 전개되었다. 스트라이크, 보선운동(chartism), 노동조합운동(trade unionism)이 그것인데, 협동조합운동(cooperative movement)도 또한 그 한 형태이었다.

그런데 무엇 때문에 노동자의 임금소득이 노동의 생산성에 의한 당연한 몫까지 높아지지 않았을까? 이 점에 대해 G. H. Cole은 다음의 두 요인을 들고 있다.<sup>70)</sup>

### 1) 공장노동자의 과잉

이것은 다시 인구 전체의 급격한 증대, 농촌의 과잉인구의 도시 유입 및 연소노동력의 저임금에 의한 고용의 3요인으로 나눌 수 있다. P. Hall의 추정에 의하면 잉글랜드지방과 웨일즈지방의 총 인구는 1750년에 600만 명 내지 650만 명이었는데(이 인구는 대부분 남부에 있고, 북부는 산업미발달상태이었다), 1801년 약 900만 명, 1811년 1,000만 명, 1821년 1,200만 명으로 급속히 증대하여 그것에 수반하여 도시인구가 급증하고 북부공업지대는 인구가 조밀하게 되었다.<sup>71)</sup> 또 기계의 도입은 노동자의 숙련도에 대한 수요를 저하시키고, 고용자는 다투어서 소년자를 값싸게 고용하였다. Hall에 의하면 당시 최저 5, 6세의 소년

70) G. D. H. Cole, *A Century of Cooperation*, Wales: George Allen And Unwin Ltd, 1944, pp. 2-5.

71) 이러한 인구통계는 F. Hall/W. P. Watkins, *Co-operation : A Survey of the History, Principles, and Organisation of the Co-operative Movement in Great Britain and Ireland*, Manchester : Co-operative Union, Ltd, 1937, p. 40.

노동자가 심각한 저임금으로 1일 11시간 내지 16시간 노동하였다고 한다.<sup>72)</sup> 이러한 가혹한 연소노동자 고용의 조건에 대한 동정은 1802년 「도제의 건강도덕법(Health and Morals of Apprentices Act, 1802)」을 성립시켰는데, 이 법은 공장법의 선구적 역할이 되었다고 한다.<sup>73)</sup>

## 2) 고용자간의 경쟁의 치열

Cole은 노동자의 생활수준을 악화시킨 요인으로서 급격한 수요 증대, 시장 확대에 수반하여 다수의 기업이 설립되어 시장에 대한 쟁탈전이 발생하였고, 이에 따라 설비 기타 능률에서 대기업에 비해 열악한 소기업은 인건비의 저하에 의해서만 경쟁력을 유지할 수 있었던 상황을 중요하게 보았다. 그리고 유희 노동력은 더욱 저임금을 초래하였고, 이는 결국 아사적 임금을 초래하기에 이르게 되었다.

그리고 근본적으로는 기업이 무계획적 개인주의적 초기자본주의가 만들어내는 격심한 경기변동을 극복하기 위해서는 새로운 기계설비의 도입에 의해 능률의 증진, 대량 생산화가 필요하였다. 따라서 기업자는 수익의 많은 부분을 사업으로 환원시켜야 했고, 이에 고용자의 다수는 이른바 「절제의 인간(man of abstinence)」으로 될 수밖에 없었다. 이러한 귀결로서 노임의 개선은 억제되었던 것이다.

이상의 두 요인에 의해 노동조건 개선이 극도로 저해되고 소득의 불평등한 분배가 되었다. 그러나 이러한 사정, 특히 고용자측의 사정은 다음의 사실을 고려할 때 한층 더 분명하게 될 것이다.

이 시대에 있어서는 일반의 소자본가가 자금을 외부에서 얻을 수 있는 것은 아주 곤란했다. 즉 법제상 주식회사(joint stock company)는 존재하였지만 이것은 1855년까지는 원칙적으로 철도·가스·수도 등의 대규모적이고 공공적 기업에만 한정되고, 보통의 기업은 유한책임(limited liability)을 취하는 것을 허용하지 않았다. 따라서 일반기업은 위험을 알면서 대주를 찾아서만 자금의 공급을 얻는데, 이러한 원조자를 찾는다는 것은 실제 곤란하였다. 그러므로 그들은 당연한 귀결로서 저임금 장시간노동의 강요에 의해 이윤의 상대적

72) See, *ILO 127 Recommendation, Proposed Recommendation*, reproduced in Record of Proceeding of the 89th Session of ILO, pp. 37-39.

73) 그런데 동법은 도제(apprentice)에 대해서만 일부 노동조건을 개선하였는데, 근대적 대공장의 연소노동자에게는 관계하지 않았다. 따라서 동법은 공장법의 선구가 아니고, 엘리자베스 구빈법(Elizabethan Poor Law)의 확장에 불과하다는 견해도 있다. F. Hall/W. P. Watkins, *Ibid.*, p. 39.

증대와 자기자금의 확충을 도모해야 했다.

그렇지만 1850년경부터 사정이 급속히 변했다. 1830년 내지 1840년 사이의 교통망의 발달은 광대한 신시장을 가져왔다. 또 1855년 이후는 유한책임제가 기업 전체에 인정되고, 주식회사의 설립이 용이해졌기 때문에 자본은 다량으로 중소기업으로도 유입되기 시작하였다. 한편, 금의 발견에 기한 통화량의 증대, 은행신용공급량의 증대가 이 경향을 조장하였다. 그래서 노동조건의 다소 개선이 되고, 노동자 중에는 약간의 저축을 가질 여유 있는 자도 나오게 되었다. 이러한 사정이 로치데일협평개척자조합(Equitable Pioneers Society of Rochdale)에서 시작하는 근대적 협동조합의 성립에 도움이 되었다고 생각된다. 사실, 그들 초기의 소비조합은 비교적 경제적으로 여유가 있는 노동자에 의해 설립되었다.

그러나 1840년대에 근대적 협동조합운동이 출발하는 데에는 위의 주체적 조건 외에, 다음과 같은 객관적 조건을 고려해야 한다. 즉 심한 경기변동에 의해 절대적으로 궁박상태에 빠진 노동자가 그리고 그 곤궁의 정도를 배가시킨 사정이다. Cole이 1836년부터 1849년에 걸친 14년간에 심각한 공황의 해가 2년, 불황의 해가 9년, 보통의 해가 1년, 상당히 호황인 해가 2년이라는 숫자를 들어 경기변동이 격심했던 것을 설명해주고 있다. 이 고난의 세월은 노동자의 자각을 높이고 정치적으로는 보선운동(chartist movement), 경제적으로는 협동조합운동을 발전시켰던 것이다.

## 나. 잉글랜드 협동조합운동의 전개

### 1) 선구적 협동조합

현재 잉글랜드 협동조합운동의 중심은 공동소매점 경영에 의한 이익향수를 목적으로 하는 소비조합이다. 그러나 역사적으로는 협동조합의 실체는 다른 것이며, 공동점포의 경영은 협동조합의 이상 실현을 위한 하나의 수단에 불과하였다.

그 이상은 협동조합적 공동체(cooperative community) 또는 협동조합마을(Village of Cooperation)의 건설에 있었다. 근대적 소비조합의 비조로 되었던 로치데일 개척자(Rochdale Pioneers)가 내걸었던 이상은 당초 공상적 사회주의자 Robert Owen (1771-1858)에 의해 설명되었다. 오웬주의가 근대적 협동조합운동의 사상적 원류로 되었던 것은 주지하는 바이고, 오웬주의의 전개의 역사는 그 자체로 근대적 협동조합운동 창성의 전사(前史)이다.

오웬은 후에 보듯이 근대 협동조합운동에 커다란 영향을 주었는데, 협동조합 그 자체의

발명자는 아니다. 그 선구적 사례는 오웬 이전에서 찾을 수 있다. Cole에 의하면, 협동조합의 선구자는 1760년경에 조선소의 노동자에 의한 협동조합적 제분소를 설립한 울위치(Woolwich)와 처담(Chatham)이라고 한다. 또 Beatrice Webb(Sidney Webb의 부인)도 1767년경 발행된 팜플렛 「방금고물가의 원인에 관한 연구」에서 오웬 이전의 조합의 성립 동기를 설명하고 있으며, 오웬 이전에 고립적인 제분조합이 존재하였다는 것을 인정하고 있다.<sup>74)</sup>

1778년 프랑스와의 전쟁의 개시에 의해 빵의 가격이 급등하지 다수의 조합제분소가 출현하였다. Hull Anti Mill Society(1795), Barham Downs Mill Society(1776), Hull Subscription Mill Society(1801), Whitby Union Mill Society(1812), Sheerness Economical Society(1816), Devonport Union Mill(1817)이 그것인데, 이들의 경우에 제분소에서 출발하여 일반적 소비조합으로 발전하였다. 이들 소비조합이 언제 어디서 조직되었는가에 대해서는 Cole은 자신이 아는 한에서는 가장 오래된 기록은 Ayrshire주 Fenwick의 웨버조합(Weavers' Society)의 그것이다. 당시 속출된 선구적인 소비조합의 사례로서 위에서 든 것 외에 Goan Victualling Society(1770, Scotland), Oldam Co-operative Supply Company(1795), Bridgeton Society(1800), Lennoxton Cooperative Society(1812), Larkhall Victualling Society(1821) 등이 있다.

F. Hall에 의하면, 이들 조합의 공통적 성격으로서 들 수 있는 것은 중·상류계급의 자선심에 의해 창시되었던 것이 다수이다. 따라서 이들 조합에는 순수한 협동조합으로 될 수 없는 경우가 많다.<sup>75)</sup> 그러나 이들 운동에 의해 공동적 일괄구매가 경제적 유리를 가져온다고 하는 경험을 노동자에 심어주고, 또 그들 자신에게 이러한 운동으로 나갈 수 있는 가능성을 주었다는 점에서 이들 운동은 협동조합의 선구적 의의를 가진다.

이상의 조합운동 외에 당시 우애조합(friendly society)이 그 조합원과 근린의 빈궁자를 원조하기 위해 협동활동을 하였던 사실에 착안해야 한다. 우애조합은 중세의 길드적 성격이 남은 상호부조적 단체이고, 산업혁명 후는 그 필요성을 증대하였다. 그 때문에 1793년에는 우애조합법(Friendly Society Act, 1793)이 제정되고, 이 운동에 법적 기반을 주었다. 동법은 그 후 1852년 산업경제조합법(Industrial and Provident Societies Act 1852) 성립에 이르기까지 협동조합이 잠정적으로 법적 근거로서 하였던 것이다. 이 기간 중의 조합활동으

74) 피아트리스·포ッター著(久留間鮫造 역) 『消費組合發達史論：英國協同組合運動』 東京：同人社書店 1921, 56~57면.

75) F. Hall/W. P. Watkins, *supra* note 64, pp. 42-43.

로는 Rothley, Edinburgh, Sheffield 등 각지의 우애조합의 협동운동을 들 수 있다.

이상의 선구적 운동은 모두 그 후계자를 가졌던 것은 아니기 때문에, 하나의 통일적 운동으로까지 발전할 수 없었고, 일부의 공동제분소를 제외하고는 고립적이었다. 따라서 협동조합운동의 전면적인 전개는 산업혁명의 진행에 따른 자본주의체제의 모순이 격화하기 시작하는 1820년대 이후에 이루어졌다고 할 수 있다.

그래서 우리는 오웬주의의 전개를 개관하고, 근대협동조합사상의 계보를 더듬어볼 필요가 있다. 로버트 오웬은 1799년 New Lanark의 실험에 착수해서 그의 사회이념실현의 제1보를 남겼다. 이것은 소비조합이라고 하기보다는 오히려 일종의 기업이고, 또 산업민주주의의 일레라고 하기보다는 자선적 귀족주의의 일레이었다. 이 실험의 성공은 이윤을 올리는 데에는 반드시 노동자를 저임금, 장시간에 의해 착취할 필요가 없다는 것을 가르쳐 주었다. 1815년부터 1819년에 걸친 의회에서의 노동조건개선에 관한 청원운동은 실질적으로 실패로 귀결하여, 그는 각지에서의 강연활동으로 들어갔다. 이 과정에서 그는 New Lanark의 시설<sup>76)</sup>, 국가, 교회에서의 자금원로서 전국적으로 다수 설립하라고 제안하였다. 이 계획은 당초 고용정책의 하나로서 제창되었는데, 그 후, 신도덕세계(New Moral World)의 사상으로 발전하였다.

그 후 그는 구유럽의 문명에서는 자신의 계획을 실현하는 것의 곤란성을 알고 아메리카로 건너가 1825년 인디애나주에서 New Harmony라고 하는 협동조합마을을 건설하였다. 하지만 이 기획은 수년 후 실패로 끝났다. 그 실패는 경제사회로부터의 고립, 참가자의 무자각 및 외부의 압력, 특히 자금면에 대한 압력 등에 원인이 있다고 생각된다. 그렇지만 이 과정에서 오웬주의는 널리 노동자층에 참투하였다. 즉 그가 제창하는 이윤의 폐절, 영리의 절감, 경쟁을 대신하는 협동으로써 사회조직의 원칙으로 한다고 이념은 노동조합의 성장과 평행하여 전개된 공동판매점운동(유니온숍 운동: Union shop Movement)에서 구체화되었다.

1824년의 결사법(Combination Act)개정을 계기로 해서 전국적으로 노동조합운동이 높아졌는데, 이들 노동조합은 오웬을 시작하여 머디(Mudie), 콤브(Combe) 킹 박사(Dr. W. King), 브라이언(W. Bryan) 등의 오웬주의자의 사상적 영향하에 전개되었다. 그리고 이들 운동은 현실에서 스트라이크 등의 사태에 직면하여 협동조합적 활동의 필요를 자각했다. 그래서 1820년대 말부터 1830년대 초에 걸쳐 노동조합 또는 노동조합원에 직결하는 협동조합이 다수 설립되었다. G. D. H. Cole에 의하면, 1826년부터 1835년까지 10년간에 약 250개

76) 오웬은 이것을 협동조합마을(Cooperative village)이라고 부른다.

의 조합이 전국에 걸쳐 만들어졌다.<sup>77)</sup> 기록상 최초의 조합은 1828년 Brington의 조합이다. 그 창설자인 킹(W. King)은 기관지 「협동조합자(Cooperator)」에서 유니온숍 운동의 성격을 우선 물자의 공동구입에서 시작해서 자본의 충실과 함께 자기생산의 분야로 들어오게 하는 것으로 소개하고 있다.<sup>78)</sup> 그리고 이는 종교적으로는 오웬의 협동조합마을의 이념에 도달하려고 하는 것이었다. 사실 당시의 유니온숍의 다수는 자기생산의 단계에는 들어갔지만, 그 생산에 아무런 계획성이 없었기 때문에 곧바로 생산과잉에 빠지고 그 판로를 외부에서 찾을 수 없게 되었다. 그래서 오웬은 노동교환소(National Equitable Labor Exchange)를 설립하여 산하의 유니온숍 제품의 판매, 교환을 위한 중앙기관이 되게 하였다.

오웬은 이미 1821년 보고서(Report to the County of Lenark, 1821)에서 화폐를 대신하여 노동이야말로 진정한 교환적도라고 주장하였다. 그는 이론뿐만 아니라 전기와 같이 실제적 필요에 입각해서 1832년 정식으로 이 분야의 활동에 들어갔다. 즉 동년 런던의 Graz's Inn Road에 최초의 노동교환소를 설립하고 이것에 이어서 Birmingham, Liverpool, Glasgow 등의 도시에도 지소를 설립하였다. 그러나 이들 운동은 운동에 의해서 가치론 자체의 이론을 현실에 형식적이고 기계적으로 적용함과 운동자체의 무계획성, 외부업자의 오용 등으로 인해 발전을 보지 못하고 실패로 끝났다.

이것과 같이 공동판매점운동도 붕괴의 길을 밝게 되었는데, 그 원인도 그 운동 자체에 결함이 내포되어 있었기 때문이었다. 베아트릭체 웹은 그 결함으로서 (1) 법적 보호의 결여, 예컨대 법인격을 부여받지 못한 조합재산은 공유이어서 조합관리자가 조합재산을 소비하여도 쉽게 범죄로서 추정되지 않았다는 것, (2) 종교상의 의견의 차이와 자각의 저조, (3) 사무능력의 부족, (4) 비민주적 조직, (5) 경제이론상의 고용이라는 5개의 점을 들고 있다.<sup>79)</sup>

1834년 이후 오웬주의는 노동계급에 대한 주도적 영향력을 잃었으며, 오웬 자신도 노동조합, 협동조합에 대한 관심을 잃고 종교적 경향을 띠게 되었다. 이에 협동조합운동도 그 정신적 지주를 잃고 전반적인 침체기로 들어갔다. 다수의 협동조합도 큰 발전을 이루지 못했다. 이와 같이 하여 오웬주의의 영향하에 전개되었던 제1차 협동조합운동은 노동자의 정치적 고양의 신단계, 즉 차티스트운동을 맞이하여 이에 대거 투입되게 되었다. 이 과정에서 노동자들 간에 협동조합 이념의 종류는 넓고 깊게 되었으며, 1840년대를 맞아 새로운 근대적 협동조합의 출현으로 결실하게 되었다.

77) G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 25.

78) 피아트리스·포ッター著(久留間鯨造 역), 위 같은 책, 61-62면.

79) 이에 반하여 Cole은 노동교환소실패의 원인에 대해서 다른 주장을 하는데, 주로 외부적 원인에 의한 것이라고 보고 있다. G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 31.

## 2) 로치데일형평개척자조합

### 가) 로치데일조합의 성립 배경

1834년에 오웬주의적 초기협동조합운동이 전국적으로 후퇴하고부터 10년간은 협동조합운동의 침체기이었다. 이 기간은 제1차 협동조합운동에서 제2차 협동조합운동으로의 전환의 간극이었는데, 또 제2차 협동조합운동의 준비기이기도 하다.

제2차 협동조합운동은 1844년 설립된 로치데일형평개척자조합(The Equitable Pioneers Society of Rochdale)에 의해 전개되었다. 이 조합은 랭커셔지방의 소도시 Rochdale에 설립되었는데, 오늘날 세계의 소비조합운동의 효시로 일컬어지고 있다. 베아트릭체 웹은 이 로치데일조합을 평하여 「생생한 민주주의의 묘목 위에, 다행스럽게 로버트 오웬의 협동조합적 이상의 일부를 접목한 것이며, ... 초기 및 그 후의 형태의 협동조합과 달리 로치데일조합은 그 속에 생명의 배아를 품고 있었다」<sup>80)</sup>라고 하고 있다. 로치데일조합이 걸어온 길은 오웬주의 이후의 노동자계급의 운동경험의 집적에 의해 결정되었던 것이다. 그리고 그것이 그들의 체험에 의해 만들어졌던 것이야말로 근대협동조합의 모범이라고 할 수 있다. 로치데일조합의 창설자들은 초기협동조합의 실패의 경험을 전자의 발자취로 하여 오웬주의의 이념적 전통에 민주주의와 합리주의의 근대정신을 추가한 것을 지도이념으로 하였다.

당시의 로치데일은 근교촌락을 포함하여 인구 약 75,000명 정도의 양모 및 견방직공업을 주산업으로 하는 섬유공업도시였다. 그 도시에 동력직기(動力織機)가 도입되었던 것은 1820년(면화), 1831년(양모)인데, 다른 면에서 1840년대에 이르렀어도, 수직기(手織機)가 아직 광범하게 잔존하였다. 그래서 동력직기의 도입에 의해 수직공의 임금에 현저히 저하되었는데, 이것에 더하여 격심한 경기변동이 일어나서, 이들 요소들은 고용과 소득을 불안정한 것으로 만들었다. 이러한 사정은 모든 노동자에게 공통적인 것이었는데, 특히 수직공들에 대해 현저하였고 로치데일의 이러한 노동자의 궁박상태는 당시 북부공업지대의 도시들 중에서도 최악의 상황에 속하였다고 할 수 있다.

로치데일은 지리적으로 보면 북방의 West Ridding, Halifax와 남방의 Manchester의 중간에 위치하여 전자는 양모공업, 후자는 견공업의 중심으로서 모두 중요한 의미를 가지고 있었다. 비단과 양모가 동등한 중요성을 가지고 있었던 로치데일은 19세기 전반 자연히

80) 피아트리스·보ッター著(久留間敏造 역), 위 같은 책, 81면.

웨스트 라이딩 및 맨체스터의 2대 공업도시의 사이의 핵심점(key point), 말하자면 두 지방의 노동자의 사상과 계획의 교환소로 되었다. 로치데일의 견공업노동자는, 1831년 전국적인 노동운동의 주요한 지도자인 존 도허티(John Doherty)의 조직 National Association for the Protection of Labor가 웨스트 라이딩의 양모공업노동자를 중심으로 하여 결성된 조직 Yorkshire Trade Union과 밀접한 접촉을 가졌던 것은 로치데일을 통해서였다. 그리고 로치데일은 차티스트운동 및 1일 10시간제 요구운동에서도 양 지방 사이에서 핵심지점으로서의 위치를 차지하였다. 이와 같이 로치데일은 19세기 전반에 있어서 맨체스터, 리즈(Leeds)에 이은 노동운동의 중심지를 이루고 있었다.

당시 로치데일에서는 임금인하 반대, 혹은 불황시에 인하된 임금의 회복요구를 위해 노동자의 스트라이크가 여러 번 있었다. Cole에 의하면, 최초의 거대스트라이크는 1808년에 발생하여, 그 후 1827년, 1829년, 1830년, 1842년, 1844년에도 발생하였다. 또 최초의 스트라이크는 수공업을 중심으로 발생하였는데, 1842년의 스트라이크를 전기로 동력직기로 일하는 공장노동자를 중심으로 전개되었다. 이것과 동시에 차티스트 운동가들의 외부로부터의 움직임도 있어, 점차 정치적 스트라이크의 양상을 띠어갔다.<sup>81)</sup> 그리고 후에서 보듯이, 1844년의 스트라이크가 로치데일조합 설립의 중요한 동기가 되었다.

당시 잉글랜드의 정치적 사회운동에는 3개의 조류가 있었는데, (1) 오웬주의자 혹은 사회주의자(Owenists or Socialists), (2) 차티스트(Chartists), (3) 곡물법반대동맹자 혹은 자유무역론자(Anti-Corn Law Leaguers or Free Traders) 운동이 그것이다. 이들 조류는 완전히 다른 것이 아니라, 서로 교차·중복되어 있었다. 예컨대, 다수의 오웬주의자는 동시에 차티스트들이고, 다수의 차티스트들은 곡물법 개정을 요구하였다. 그러나 근본적으로는 각각의 운동의 초점은 다른 것이었으며, 때로는 서로 대립하기도 하였다.

당시 로치데일에 있어서도 이들 3개의 운동이 존재하여 노동운동에 복잡한 영향을 주고, 협동조합운동에도 결부되어 로치데일조합 설립의 배경으로 되었다.

그러한 정치운동의 배경과 함께, 1842년에 격심한 불황이 덮쳐 실업과 임금저하가 확대되었다. 로치데일을 포함한 북부일대에 큰 스트라이크가 일어나고, 이것은 차티스트의 지도하에 인민현장요구운동으로 변해갔다. 그러나 결국, 이 운동은 실패하고 차티스트는 마치 오웬주의가 8년 전 전국노동조합연합(Grand National Consolidated Trade Union)의 붕괴 후에 놓였던 것과 같은 실의에 빠져 있었다. 차티스트는 분열하여 일부는 오웬주의와 같은 협동조합마을건설의 계획으로 나가고, 일부는 곡물법반대동맹의 중산계급 급진파와

81) G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 43.



연결하고, 또 다른 일부는 불안정한 그대로 사회주의자와 결합되었다. 이것에 대해 다수의 고용자는 노동자의 요구에 동의하였지만, 일부 노동자 측의 요구를 전면적으로 거부한 고용자가 있었기 때문에 스트라이크가 격화되어 직장폐쇄로 이어져 전반적 실업에 이르게 되었다.

빈곤에 빠진 노동자들 중에서는 스트라이크만으로는 상황의 개선을 실현할 수 없다고 생각하고, 다른 어떠한 수단에 의해 생활고를 다소라도 경감할 수 있다면, 그 방향으로 나아가야 한다고 믿는 자가 나타났다. 조합점포의 개설에 의해 생활비를 줄이게 되면 임금이 증가하는 것과 같은 결과를 얻는다고 생각한 직물공들이 집회하여 그 실행을 합의하였다. 그래서 1844년 12월 21일 로치데일의 Toad Lane에 판매점을 열었다(법적으로 등록된 것은 10월 24일이다).

당시 사회주의자이자 협동조합주의자인 George Jacob Holyoake은 이 로치데일소비조합의 기원을 프란넬(flannel, 綿)직물공의 스트라이크의 실패와 이들 실의의 노동조합원에 대한 오웬주의자의 감화에 의한 것이라고 하고 있다.<sup>82)</sup> 물론 이 견해는 옳지만 또한 위의 연속적인 불황과 노동자의 극심한 궁박라는 일반적인 객관적 사정 및 차티스트, 곡물법반대동맹의 운동도 로치데일조합 결성의 한 요소를 이루고 있다고 하겠다. 어느 설에 의하든, 로치데일조합 설립의 근거에 오웬주의적 이념이 존재하고 있었다는 것은 그 설립선언을 보아도 분명하다.<sup>83)</sup>

#### 나) 로치데일조합의 이념과 그 경영원칙

직물공을 중심으로 하는 28명의 「개척자」에 의해 설립된 로치데일조합의 목적 내지 이념은 Charles Howarth(1814-1864)에 의해 입안된 최초의 조합규정에서 다음과 같이 선언하고 있다.

금전상의 이익 및 조합원의 사회상 가정상의 상태를 향상 개선하기 위해 소요의 자금을 1구 1포인트의 지분으로 해서 모집하여 다음의 계획 및 설비를 실현하는 것을 본 조합의

82) 피아트리스·보ッター著(久留間鮫造 역), 위 같은 책, 83면.

83) Cole은 최초의 로치데일조합원이 전부직물공이 아니고, 그 외에 나무구두장이, 모자공, 목판인쇄업자, 양모선별공 등이 포함되어 있고, 이들이 오로지 조합의 아이덴티티로 되어 있는 사실을 들어 이 조합이 직접 직물공의 스트라이크에서 성립하였다고 하는 견해에 반대하고 있다. G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 59.

목적으로 한다.

- (1) 일용품, 의복류 기타의 판매점을 만든다.
- (2) 가정적·사회적 상태를 개선하기 위해 가옥을 건축 또는 구입하여 조합원의 주거에 충당한다.
- (3) 실직한 조합원 또는 임금인하에 의해 곤궁한 조합원에게 직을 주기 위해 조합이 결의한 물품의 제조를 시작한다.
- (4) 조합원의 이익과 안전을 위해 토지를 구입 또는 임차하여 실직 또는 저임금의 조합원으로 하여 경작하게 한다.
- (5) 가급적 속히 생산, 분배, 교육 및 정치상의 기관을 정비한다.
- (6) 가급적 속히 금주장려를 위한 금주호텔을 개설한다.

이상의 선언에서도 분명하듯이 로치데일조합은 생활물자의 공동구매를 목적으로 하는 단순한 소비조합에 그치지 않고, 오늘날의 주택조합, 생산조합, 공동경작조합 등의 업무도 계획하였다. 그리고 중국적으로는 생산·분배·교육·정치기관을 정비한 「자급적 내국식민지(self-supporting home colony)」의 건설을 겨냥하고 있었던 것이다. 여기에는 오웬의 「협동조합마을」 혹은 「협동조합적 공동체」의 이념이 확실히 관통하고 있다. 즉 그들은 실행가능한 때가 오면, 생산의 분야에 들어가는 것을 선언하고, 이른바 「자기생산(self-production)」의 필요성을 처음부터 인식하였던 것이다. 후에 그들은 로치데일 제분소(Rochdale Cooperative Corn Mill)를 개설하고, 또 도매연합회(Cooperative Wholesale Society)가 조직되고부터는 광범한 자기생산을 실현하였다. 이것은 그들이 소비조합의 이상은 단순히 소비의 협동조직인 것에 그치지 않고, 소비에서 출발하여 생산을 하는 것이라고 생각하였기 때문이다. 그래서 이윤과 경쟁은 해소하고, 과잉생산도 공황도 없는 소비와 생산이 균형을 이루는 사회가 실현된다고 그들은 믿었다.

위 주장은 바로 오웬주의적 이상의 계승일 것이다. 그렇지만 그 근저에 이러한 이념을 품고 있으면서도 왕년의 오웬주의적 실험과 같이 공상으로 나가지 않고, 착실한 발전을 보였다. 이것은 개척자들이 현실의 체험에서 추출한 경영원칙의 실제적인 합리성에 의해 이상주의적 약점을 잘 매우고 있었던 것에 의한다.

이 경영원칙은 오늘날 이른바 「로치데일원칙(Rochdale's System or plan)」이라고 하는데, 소비조합뿐만 아니라 널리 협동조합일반의 경영지도원칙이 되었다.

로치데일원칙은 조합자체의 발전과 객관적 정세의 변화에 따라 약간 그 항목에 변천을

보이고 있다. 따라서 어느 시기의 조합규약을 기초로 하여 그 경영원칙을 선택하는가에 따라 다소 그 내용이 변경될 수 있다. 또 동일규약을 대상으로 하더라도 어떠한 사항에 중점을 두고 원칙을 추출하는가는 연구자의 의견이 관계하는 바이다. 대표적인 연구자로서 Cole 및 Hall을 들고, 그 로치데일원칙이라고 하는 바를 비교·열기해보기로 한다. 먼저 Cole은 다음의 8항목을 들고 있다.<sup>84)</sup>

- (1) 의결권 평등의 원칙 - 민주적 관리의 원칙(One man, one vote - Democratic controle)
- (2) 문호개방의 원칙(Open membership)
- (3) 일정률 이자 지불의 원칙(A fixes or limited interest on capital subscribed to the Society)
- (4) 구매고 배당의 원칙(Dividend on purchases) - 현행법제의 이용분량의 반환의 원칙에 해당한다.
- (5) 현금거래의 원칙(Trading strictly on a cash basis)
- (6) 품질본위의 원칙(Selling only pure and unadulterated goods)
- (7) 조합원 교육의 원칙(providing for the education of the members in Cooperative Principles)
- (8) 종교와 정치상의 중립 원칙(Religious and Political neutrality)

다음에 Hall이 들고 있는 것을 본다.

- (1) 시장판매의 원칙(To sell goods at prevailing local prices)
- (2) 일정률 이자 지급의 원칙(Restriction to a fixed rate of interest upon capital - this interest to have first claim upon the profits)
- (3) 구매고 배당의 원칙(The distribution of profits in proportion to purchases)
- (4) 현금거래의 원칙(No credit)
- (5) 남녀평등의 원칙(Both sexes to have equality in membership rights)
- (6) 의결권 평등의 원칙 - 1인 1표의 원칙(Each member to have one vote and no more)

84) G. D. H. Cole, *ibid.*, pp. 63-74.

- (7) 정기적 회의 개최의 원칙(Regular and frequent meetings to be held for the discussion of the society's business and of receiving suggestion for improving the society's welfare)
- (8) 감사와 업무 내용 공개의 원칙(Accounts to be properly kept and audited; and balance sheets to be regularly presented to the members)

Cole의 (1), (3), (4), (5)와 Hall의(6), (2), (3), (4)의 각 원칙은 일치하지만, 다른 사항에 대해서는 각각 다르다. 품질분위나 중립성의 원칙은 조합의 초기의 단계에서 문제로 되었던 것이며, 그 후 이들 문제는 조합원교육의 원칙 문호개방의 원칙이 아주 일반적인 당연한 것으로 되었던 것과 같이, 그만큼 강조할 필요가 없게 되었다. 따라서 Cole이 들고 있는 원칙은 로치데일원칙으로서 원형적인 것이라고 말할 수 있다. 이것에 대해 Hall이 들고 있는 원칙들은 조합의 발전에 따라, 그 업무 조직이 복잡화·대규모화됨에 따라 필요하게 된 정기적인 회합개최, 조합업무의 감사, 대차대조표의 공개 등을 지적하고 있는 것이며 보다 새로운 시대의 협동조합에 있어서의 원칙을 보여주고 있다고 말할 수 있다.

어느 것이든, 위와 같은 원칙들에 나타나 있는 로치데일조합의 실제적·합리적인 경영방침이야말로 여러 가지 곤란을 극복하고, 오늘날의 크기로 되었던 기반을 이루고 있는 것이다. 이렇게 말하는 것은 이들 원칙이 단순히 이념적으로 안출된 것이 아니라 하나하나가 개척자와 그 후계자들의 엄격한 현실의 체험에서 만들어진 소산임에 틀림없는 것이기 때문이다.

## 2. 잉글랜드 협동조합법의 성립과 전개

### 가. 산업경제조합법의 성립까지

앞에서 언급했듯이, 잉글랜드에서는 1852년 산업경제조합법(Industrial and Provident Societies Act 1852)에 의해 최초의 법적 기초가 협동조합에 부여되었다. 동법에 의해서 등록된 조합은 산업경제조합(Industrial and Provident Society)이라고 불린다.

1852년까지는 공동거래를 실시하는 조합은 우애조합(Friendly Society)에 관한 제규정에 기해 반(半)합법적으로 존재하고 있었다.<sup>85)</sup> 당시 잉글랜드에는 이미 질병, 노령을 위한 상호부조 및 일반적 상호구제를 주는 것을 목적으로 하는 자발적인 조합이 존재하였는데,

이들 조합의 법적 근거는 모두 우애조합법(Friendly Society Act 1793)에 의하고 있었다. 1793년 이래 이들 조합을 장려하는 것이 입법부의 정책으로 되었기 때문에 여러 차례 이들 조합을 법적으로 규정하고, 이것에 특권과 편의를 주는 개정법이 의회를 통과하였다. 그 중에서 특히 주목해야 하는 것은 1834년 우애조합법개정법(Friendly Society Act 1834)이다. 동법은 「우애조합이 일정한 목적 또는 비합법적인 아닌 다른 어떠한 목적으로도 설립될 수 있다」라고 규정하여 우애조합의 사업목적의 확장을 하였다.<sup>85)</sup> 따라서 소비조합과 같이 공동적 경제거래를 하는 조합도 동법에 의해 설립하는 것이 가능하게 되었다.

그래서 초기의 협동조합 다수는 동법에 의해 설립되었는데, 1844년 로치데일형평개혁자 조합도 동법에 의해 등록되었다. 그러나 법률상 우애조합의 사업목적의 범위는 산업적 내지 경제적인 것은 아니었기 때문에, 거래조합인 소비협동조합이 우애조합법하에서 유효적절하게 설립·활동하는 것은 곤란하였다. 그래서 1846년 우애조합법령(Friendly Societies Statute 1846)에 의해 소비조합에 약간의 법적 보장을 부여하게 되었다. 동 법령은 이른바 「절약출자조항(frugal investment clause)」을 포함하는 목적의 개념을 채용하고 있는데, 이 조항은 협동조합(cooperative society)으로서 알려진 거래조합에 관한 최초의 성문 규정이라고 할 수 있다. 이 절약출자조항은 다음과 같이 되어 있다. 「조합원의 의식, 연료, 기타 필수품 혹은 생산수단의 구입 및 자식의 교육의 편의를 개선할 목적으로써 조합원 저축의 절약출자에 의해 설립되는 조합은 자선적 기부를 수반하는지 여부와 관계없이 가능하다. 다만 이러한 출자조합에 있어서는 그 지분(share)은 양도될 수 없고, 각 조합원의 출자는 축적되든가, 출자자 또는 그 가족의 전일적 이익을 위해 사용되어야 한다. 또 그 조합원에게 귀속하는 잔여재산 전액은 조합규약에 따라 조합원에게 반환되어야 한다.」

그래서 거래조합 혹은 협동조합은 1834년의 우애조합법개정법, 1846년의 우애조합법령의 적용을 받을 수 있는 상태에 있었지만, 여기에는 다시 여러 곤란함이 내재하고 있었다. 즉 첫째, 우애조합법은 조합이 그 취급품을 조합원 외의 자에게 판매하는 것(원외이용)을 인정하지 않기 때문에, 생산조합에 대해서는 물론이고 소비조합에 대해서도 그 활동에 치명적인 제약이 가하고 있었다. 둘째, 동법은 조합이 조합의 명칭으로써 부동산을 소유하는 것을 금지하고, 조합의 부동산은 모두 수탁자의 소유로 해야 한다고 하고 있었기 때문에, 여러 가지의 불편이 따랐다.

85) *Id.*, p. 212.

86) Robert Southern, *Handbook to the Industrial and Provident Societies Acts, 1893 to 1928*, Manchester: Co-operative Union, 1947, p. 11.

이 경우, 만약 조합설립자가 동법에 의하지 않는 때는 그 법적 등기의 방법에는 두 가지의 방법이 남아 있었다. 그 한 가지의 방법은 조합원 25명이하의 조합의 경우는 이것을 partnership으로서 등기할 수 있었다. 이 partnership의 경우, 조합원은 조합의 채무에 대해 모든 책임을 부담해야 한다. 그렇지만 이 점에 대해서는 우애조합법에 의거한 경우에도 역시 법적으로는 일종의 partnership으로 인정되기 때문에 그 조합원의 책임은 무한이었다. 두 번째의 방법으로서 조합원이 25명 이상의 조합의 경우인데, 이것은 1844년 주식회사법(Joint Stock Company Act 1844)에 의해 등기할 수 있었다. 그러나 이 등기를 위해서는 자본금 50내지 60파운드의 불입 및 3인 이상의 이사를 선임하고 자본금액을 확정하여, 자본을 주식으로 분할하고, 그 주식의 자유양도를 인정할 필요가 있었다. 그러나 이 형태를 취하는 때는 그 조합이 자본단체화하여 협동조합본래의 목적과 성격을 상실할 우려가 있었다.

이상과 같이 1850년 이전에 있어 잉글랜드의 협동조합이 처해 있던 법적 상황은 반드시 만족스럽지 못하고, 그 발전에 커다란 지장을 초래하였다. 그러나 이것은 예컨대, 잉글랜드에 있어 협동조합과 밀접한 관계에 있는 노동조합의 경우와 비교하면 분명하듯이 국가의 정책적 의도에 의한 것은 아니었다. 당시의 노동조합운동은, 예컨대 결사법(Combination Act 1799, 1800)에 의해 법률상 공공하게 압박을 받고 있었으며, 그 후의 1824년, 25년의 개정법도 여전히 노동조합의 합법적 존립을 인정하지 않았고, 이 상태는 1870년대까지 계속되었다.

이에 반해, 협동조합을 압박하는 입법의 역사는 존재하지 않았고, 협동조합이 직면하였던 입법기술상의 곤란은 오히려 어느 정도까지 당시의 자본가적 기업 일반에 공통하는 것이기도 하였다. 즉 당시 잉글랜드의 주식기업에 관한 법률은 불만족스러운 상태에 있었으며, 1844년까지는 한 기업체가 법인격을 획득하기 위해서는 의회에서 법안(Private Bill)의 통과를 필요로 하였다. 이러한 사정 하에서 법인격법(Act of Incorporation)의 적용을 받는 것은 철도, 가스, 수도, 운하 등의 공공적 기업 외에는 산업혁명을 통해 대두하였던 신흥산업부문의 대기업에 한정되었다. 이들 대기업에 속하지 않는 일반기업은 이른바 개인기업(one-man concern 또는 partnership)으로 인정되고, 협동조합은 후자의 아류라고 생각되었다.

비법인기업은 1834년 개봉특허장법(Letters Patent Act, 1834)의 인가에 의해 법인격을 획득할 수 있게 되었다. 그러나 1844년 주식회사법(그리고는 47년 동법 개정)에 의해서도 아직 일반적인 유한책임을 인정하기에 이르지 않고, 그 인가는 국가의 자유재량에 맡겨져 있었다. 유한책임제가 일정한 법정조건을 구비하는 기업에 널리 인정되었던 것은 1855년

개정법 이후였다.<sup>87)</sup>

## 나. 산업경제조합법의 성립과 전개

### 1) 1852년 산업경제조합법의 제정과 그 개관

법률의 불비가 협동조합운동의 발전에 큰 장애로 작용하였던 사정은 앞에서 본 바와 같은데, 이러한 흠결은 점차 북부의 협동조합을 중심으로 하여 지적된 바와 같이 되었다. 그리고 이 문제를 실천적인 궤도에 올려 입법운동을 전개하였던 계층은 크리스티교사회주의자였다.

협동조합에 관한 단행법제정의 의회운동의 선편을 가하였던 것은 1850년 당시 하원의원이었던 휴즈의 발언이다. 그는 우선 하원에서 중산계급노동계급의 투자를 조사하는 위원회를 설치하는 안을 제출하였다. 이 위원회에서 Thom Hughes, John Malcolm Forbes Ludlow 및 E. Vansittart Neale 3인이 출석하여 협동조합이 처하고 있는 불완전한 법적 사정을 분명하게 하고, 이 곤란은 우애조합법의 규정들을 확장해서 용이하게 제거될 수 있다는 것을 역설하였다. Cooper, Loyd Jones 등이 이것에 찬성하였는데, 그리고 당시의 회사법의 권위자 Bellenden Ker 및 경제학의 대가 J. S. Mill을 위원회에 초빙하여 협력적인 증언을 얻었다. 이 때 밀의 논술은 크게 위원회를 움직여 그 결과, 위원회는 협동조합에 관한 단행법제정의 필요를 인정하고, 르도로에게 법률안의 기초를 위촉하였다. 그러나 이 법률안은 정부의 반대에 부딪쳐 성립하지 못하고, 차기의회 의원회에 넘겨졌다. 그 후 다시 3의 법안상정이 실패로 끝났지만, 마침내 1852년 3월에 성립한 보수당의 Lord Derby내각이 이것을 승인하였기 때문에 같은 해 6월 30일 산업경제조합법의 성립을 보기에 이른다.

John Malcolm Forbes Ludlow는 당초 이 법률안에서 조합의 유한책임을 주장하였는데, 법안이 회기 말에도 성립하지 않을 위기에 처하여 이 점에 대해 양보하여 무한책임제를 승인하였다. 이 점은 크리스티교사회주의자의 주장에서 동떨어진 것이기 때문에 그들은 그 후 계속하여 법률개정운동을 하여 그 결과 E. Vansittart Neale의 제언에 기하여 1862년 개정법에 의해 유한책임제의 승인이 실현되었다.<sup>88)</sup>

아래에서는 1852년 산업경제조합법을 개관하기로 한다. 우선 동법하에서 설립된 협동조

87) G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 116.

88) F. Hall/W. P. Watkins, *supra* note 64, p. 97.

합은 그 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.

노동, 상거래 혹은 수공업의 한 종류 또는 수 종류를 공동으로 실행 또는 운영하는 것을 목적으로 한다. 다만, 연합왕국 이외의 곳에서 채탄·채광·채석작업 및 그 소재의 왕국 내외를 불문하고 은행업무는 제외된다.<sup>89)</sup>

이 목적규정은 앞에서 본 우애조합법의 목적규정 및 동법의 절약출자조항을 협동조합의 현실적 요구에 입각해서 한층 더 명확하게 한 것이다.

산업경제조합법이 협동조합에 부여한 특권의 주된 것은 다음과 같은 것이다.

- (1) 그 설립을 등기해서 법인격을 취득할 수 있는 것
- (2) 조합의 명의로 부동산을 소유할 수 있는 것
- (3) 임원의 명의로 소송을 수행할 권리를 가지는 것
- (4) 조합원의 지분양도 제한의 승인
- (5) 원외이용의 승인

한편, 산업경제조합법에 의해 조합규약(정관)의 제정이 의무화되고, 그 필요적 기재사항이 정해졌다. 그 필요적 기재사항 중 사업에 직접 관련되는 것을 들면 다음과 같다.

- (1) 작업 서비스에 관한 조합원에 대한 지분에 관한 조항
- (2) 차입계약의 권리에 관한 조항, 차입금이자는 연리 6%를 초과할 수 없고, 또 불입 출자금총액의 4배를 초과할 수 없다.
- (3) 조합원의 출자금에 대한 배당에 관한 조항, 배당지분은 연간출자액의 5%를 초과할 수 없다. 또 이른바 초배당은 허용되지 않는다.
- (4) 사업순이익금의 지분계상에 관한 조항
  - ⓐ 조합의 차입금의 반환을 위한 지출조항
  - ⓑ 조합자본 또는 사업의 확대에 대한 지출조항
  - ⓒ 우애조합에 관한 법령에서 인정되는 경제적 목적(provident purpose)에 관한 지출조항

89) Robert Southern, *op. cit.*, p. 12.



- ④ 조합원의 구매 혹은 생산·판매에 의해 생긴 이익잉여금(Profit)의 조합원에 대한 분배 또는 환원을 위한 지출조항
- ⑤ 조합원 및 비조합원의 작업 또는 서비스에 대한 이익잉여금의 3분의 1을 한도로 하는 지분을 위한 지출조항

위 ④, ⑤는 이용분량의 반환에 관한 것으로서 법제사적 의미가 있다.

그리고 산업경제조합의 등기는 우애조합과 같은 관청인 우애조합등기국(Registry of Friendly Societies)에서 관장하여서, 이 2종의 조합을 통할하는 규정은 대체로 유사하였다. 특히 1852년 산업경제조합법에서 등기규정은 당시의 우애조합에 관한 규정과 아주 유사하였다.

산업경제조합은 등기관리에 의해 등기되어 설립되는 한편, 최소 7명의 조합원에 의한 구성이 필요하였다. 등기신청에 있어서는 등기관리는 당해조합의 정관등본을 제출케 하고, 정관이 법률의 제조항과 일치하는 한 그 조합을 등기할 의무를 가진다. 만약 등기관리가 적법한 등기를 거부한 경우에는 고등법원(High Court of Justice)에 제소할 수 있다.

## 2) 1862년 개정법과 면세규정

1862년 산업경제법 개정법은 협동조합에 관한 규정들을 정리·수정하였다.

첫째, 조합설립의 목적이 확대되어 「채탄·채석의 사업, 은행업무를 제외하고 거래·노역 혹은 수공업에 관해 소매 또는 도매의 사업을 하는 것을 목적으로 한다」고 규정하였다.<sup>90)</sup> 이 목적규정의 확대에서 중요한 것은 도매사업의 승인이고, 이것에 의해 사실상 연합회활동의 실행이 가능하게 되었다.

둘째, 이윤분배의 점에 관해 동법은 우애조합법 또는 별도로 법률에 의해 인정된 목적에 이윤을 분배하는 것을 인정하였다.

셋째, 법인조직(incorporation) 하에 유한책임제(limited liability)가 승인되었다. 조합은 「유한책임」이 붙은 등록명칭하에 법인으로 될 수 있고, 그래서 영속적 계속성, 공동법인 및 토지건물의 소유권을 가질 수 있게 되었다.

넷째, 한 조합원의 조합에 대한 지분의 최고한도가 증액되었다. 1852년 산업경제조합법은 지분최고한도를 100파운드로 하였는데, 이 개정법에 의해서 200파운드까지 넓혀졌다.

90) *Id.*, p. 13.

또 동법에 의해 한 조합이 타 조합에 출자하여 연합회활동을 하는 것이 승인되었는데, 이 경우도 개인으로서 조합원의 출자와 같이, 그 최고한도를 200파운드로 하였다.

다섯째, 동법은 조합에 대해 정관에서 조합원지분양도의 제한의 유무에 관한 규정을 들 권한을 주었다. 이 점에 관한 조합의 자치권이 시인되어 산업경제조합법은 주식의 자유매매를 허용하는 주식회사법의 성격에 약간 접근하게 되었다.

여섯째, 조합원의 책임의 경감을 꾀하였다. 즉 조합원이 지는 책임은 당해인이 과거 또는 현재의 조합원으로서 인수해야 할 출자금(Share)의 미불액을 한도로 한다(유한책임제). 또한 조합지분을 양도한 자는 그가 1년 이전에 조합물인 신분을 잃은 경우에는 조합의 해산에 의한 불입책임이 없고, 또 그의 탈퇴 후 계약된 어떠한 책무에 대해서도 지불책임이 없다.

일곱째, 조합은 자발적으로 혹은 회사의 경우와 같은 경우에 법원에 의해 해산될 수 있다.

여덟째, 종래 우애조합법에서만 인정되었던 인지세 및 소득세의 면제의 조항이 산업경제조합에도 적용되었다.

이상이 1862년 개정된 산업경제법의 주된 개정내용인데, 최후에 든 면세의 특전을 명확하게 하였던 것은 협동조합에 관한 정부의 인식의 정도 내지 협동조합이 정치적 발언의 정도를 보여주는 것으로서 흥미롭다. 이후 법 개정 때마다 이 문제가 거론되고 협동조합에 유리한 방향으로 수정되어 오기도 했다.

다음으로 협동조합에 대한 과세입법의 경과에 대해 언급해보자. 이미 정식으로 등기된 우애조합에 대해서는 1842년 법에 의해 C표(정부채의 소유에서 생기는 소득에 관련된 과세를 정한 것)에 대해 면제가 되었다. 당시 우애조합의 자금보유는 통상 정부채의 형식으로 되어 있었다. 그러나 이 면제는 D표(거래이윤에서 생기는 소득에 관한 과세를 정한 것)에까지는 미치지 못했다. 따라서 과세당국은 이윤을 낳은 조합에 대해 과세를 하였는데, 그 한 예로서 초기의 로치데일조합도 그 거래잉여에 대해 납세하고 있다. 이것에 대해 협동조합 측에서는 개개의 조합원의 소득이 과세수준에 달하지 않은 점을 들어 조합에 대한 과세에 반대하였다. 1853년에는 우애조합이 D표에 관해도 면세조치를 받았음에 불구하고, 협동조합에 대해서는 내국세입국(Inland Revenue Authorities)에 의해 같은 특권이 획득되는 거부되었다. 이러한 조합에 대한 과세조치는 1862년 개정법에 의해 해소되기까지 계속되었다.<sup>91)</sup>

91) 로치데일조합은 1856년까지 D표에 관한 과세를 감수하였지만, 그 후는 사실상 납세를 거부하였다. G. D. H. Cole, *supra* note 63, p. 122.

그런데 1862년 개정법에서는 조합에 관한 면세규정은 조합원의 조합에서 얻은 금액에 관한 면제도 포함하는가의 여부는 명확하게 되지 않았다. 그러나 그 후 1867년 개정법은 개별조합원에 대해 면제되지 않고, 조합원이 조합원에게 지불한 금액의 리스트를 당국에 제출할 의무를 규정하였다. 그러나 당시 실제문제로서 소득세의 대상으로 될 수 있을 만큼 부유한 조합원은 아주 한정되었기 때문에, 후단의 규정은 1867년에 폐지되었다.

1880년 개정법은 소득세면제에 대해 다음과 같은 제한을 가하였다. 즉 그 하나는 면제 특전을 받은 조합은 조합가입의 자유를 인정하는 조합에 한정된다는 것, 그 둘은 면제범위는 비조합원과의 거래 즉 원외조합이용의 경우를 포함하지 않는다는 것이다. 이러한 첫 번째의 제한조항은 당시 civil service Store 혹은 army and navy store라고 하는 중류계급 이상의 자 사이에 출발한 협동조합 형태를 취하는 조직이 조합가입을 거부 또는 제한하여 점차 이윤추구를 목적으로 하는 영리기업으로 전화해가는 사태를 고려하게 되었던 것이다. 또 제2의 제한조항은 주로 일반업계의 이른바 반산운동의 결과로 채택되었던 것인데, 이것은 원외이용이 많은 생산조합에 있어서 큰 타격이었다.

### 3. 잉글랜드의 현행 산업경제조합법

#### 가. 산업경제조합법의 형식적 개관

잉글랜드 산업경제조합법은 1893년의 통일정리법에 의해 현행법의 체계를 완성하고 있다고 할 수 있지만, 그 후에 앞에서 언급했듯이 수차에 걸친 소개정이 추가되었기 때문에 이것을 고려하면서 산업경제조합법의 구조를 개관하기로 한다.

산업경제조합법(Industrial and Provident Societies Act 56&57 Vict. CH. 39)의 그 정식이름은 산업경제조합관계법의 통일수정법(An Act to Consoliste and Amend the Laws relating to Industrial and Provident Societies, 12th September 1893)이라고 하는데, 그 내용은 18장 80조로 이루어져 있으며, 그 장별 구성은 다음과 같다.

제1장 전문(Prelimianry, 제1조 내지 제3조)

제2장 조합의 등기(Registration of Societies, 제4조 내지 제8조)

제3장 등기의 취소 보류(Cancelling and Suspension of Registry, 제9조)

제4장 정관(Rules, 제10조)

- 제5장 등기조합의 의무(Duties of Registered, 제11조 내지 제16조)
- 제6장 장부의 검사(Inspection of Books, 제17조, 제18조)
- 제7장 조합의 은행업무(Banking by Societies, 제19조)
- 제8장 보고서 및 문서>Returns and Documents, 제20조)
- 제9장 조합의 권리(Privileges of Societies, 제21조 내지 제25조)
- 제10장 등기조합의 재산 및 기금(Property and Funds of registered Society, 제26조 내지 제46조)
- 제11장 금전출납계(Officer in Receipt or Charge of Money, 제47조)
- 제12장 직원의 회계(Accounts of Officers, 제48조)
- 제13장 고충처리(Disputes, 제49조)
- 제14장 사업의 검사(Inspection of Affairs, 제50조)
- 제15장 조합명칭의 변경·합병·전환(Change of Name, Amalgamation, Conversion, 제15조 내지 제57조)
- 제16장 조합의 해산(Dissolution of Society, 제58조 내지 제61조)
- 제17장 벌칙 및 소송절차(Offences, Penalties and Legal Proceedings, 제62조 내지 제70조)
- 제18장 보칙(Supplemental, 제71조 내지 제80조)

그 다음에 산업경제조합법의 주요사항에 대해 고찰하기로 한다.

### 나. 조합의 사업목적 및 설립방법

잉글랜드산업경제조합법은 도이치조합법 제1장과 같은 명확한 목적규정을 가지고 있지 않다.<sup>92)</sup> 즉 잉글랜드법은 제2장(조합의 등기) 제4조에서 다음과 같이 산업경제조합의 사업범위를 규정하고 이것에 의해 간접적으로 조합의 사업목적에 규제를 하고 있다.

제4조 이 법률에 의해 등기된 산업경제조합이라는 조합은 정관에 의해 정해진 공업·상

92) 일반적으로 각국 산업조합법은 그만큼 명확하고 상세한 사업목적에 관한 규정을 가지고 있지 않다. 도이치 잉글랜드 외 오스트리아, 헝가리, 루마니아 등의 조합법에는 거의 같은 규정이 있지만 프랑스(협동조합을 규정하는 상사사단의 규정), 이탈리아(상법) 등에는 이 규정이 없다.

업(도매소매에 관계없고 다만 토지에 관한 모든 사업을 포함한다)을 영위하는 것이다. 다만 (a) 등기조합만이 200파운드를 넘어 조합출자를 할 수 있다. (b) 은행업무에 관해서는 조합은 후에 규정된 조항들에 제약을 받는다.<sup>93)</sup>

산업경제조합의 사업목적에 대해서 제정법은 위의 규정을 가지고 있을 뿐이고 그 외에 목적규정 또는 그 본질에 관한 규정을 찾을 수 없다. 산업조합의 본질에 대해서는 법률로써 규정하기보다는 오히려 역사와 연혁에서 나오는 것이다. 즉 제정법은 협동조합의 사업 목적 혹은 본질을 조합운동에 의해 형성된 현실에 맡기고 있는데, 이것은 잉글랜드법체계의 일반적 정형의 모습이다.

협동조합의 설립에 관한 법률제도로서 임의설립제도, 허가제도, 등기제도 등 3개의 태양이 있는데, 잉글랜드산업경제조합법은 이들 중 등기제도를 채용하고 있다. 「산업조합은 순수한 경제조직이고, 그 근본의 사고방식은 전적으로 자유로운 입장으로써 상호부조력에 따라 그 조합원의 산업 또는 경제의 개량발달을 도모하는 것을 목적으로 하기 때문에, 원래 그 설립은 전적으로 자유로워야 한다. 고로 어떤 나라에서도 산업조합은 그것을 등기하면 그것으로 곧바로 조합이 설립되는 것이고, 회사와 완전히 동일하게 취급하고 있다」고 하듯이 협동조합의 본질에 비춰서 설립에 관한 앞의 세 태양 중 등기제도는 전형적인 것이다.

잉글랜드산업경제조합법은 제2장에서 조합의 등기를 규정하고 있는데, 우선 제4조에서 등기될 수 있는 조합의 범위를 정하고, 다음에 제5조에서 등기에 요하는 조건을 규정하고 있다. 제5조에서 정하는 등기필요조건은 다음과 같다.

- ① 조합원(members)은 7명 이상일 것을 요한다. 또 2개의 조합 내지 그것 이상의 등기조합에 의해 조합이 조직되어도 지장이 없다.
- ② 등기신청에서는 7명의 조합원 및 서기의 서명이 있는 신청서 1통, 정관의 등본 2통을 등기관(Registrar)에게 제출할 것을 요한다.
- ③ 기존의 조합과 동일 또는 유사한 명칭으로써 등기할 수 없다. 또 후에 정하는 방식에 의한 것 외에 그 명칭을 변경할 수 없다.
- ④ 1852년 산업경제조합법에 의해 등기된 조합 및 1862년, 1867년, 1876년의 조합법에 의해 등기되지 않았던 조합은 본법(1893년 조합법) 하에서 등기의 승인을 받을 수 있다.

93) Robert Southern, *op. cit.*, *supra* note 82, p. 25.

- ⑤ 본법하에서 등록된 모든 조합은 그 명칭의 말미에 「유한(limited)」이라는 문언을 붙일 것을 요한다.
- ⑥ 하나의 지역 이상에서 사업을 하는 조합은 그 등록된 사무소가 소재하는 지역에 등기해야 한다. 그리고 조합정관(rules)의 등보 및 그 개정은 각 지역의 등기관에게 제출해야 한다. 정관이 기록되지 않은 동안은 그 조합은 그 등기되지 않은 지역에서 본 조합법의 특권을 향수할 수 없다. 개정에 대해서도 동일하다.

다음에 등기산업경제조합을 다른 기업조직과 비교하면, 다음의 특색을 들 수 있다.<sup>94)</sup>

- ① 조합등기의 경비는 일반적으로 다른 기업조직보다 저액이다.
- ② 조합의 출비액은 일정할 필요가 없다.
- ③ 출자금(share capital)은 반환할 수 있다.
- ④ 16세 이상의 자는 조합원이 될 수 있다(제32조).
- ⑤ 조합은 이서된 영수증(endorsed receipts)에 의해 저당권을 설정할 수 있다(제43조 제44조).
- ⑥ 고충처리(determination of disputes)를 위한 권한을 정관에 정할 수 있다(제49조).
- ⑦ 조합원은 지명(nomination)에 의해 조합에게 자기지분을 위탁할 수 있다(제25조 제26조).
- ⑧ 지명을 하지 않은 무유언사망의 조합의 지분은 위원회에 의해 처분할 수 있다(제27조).
- ⑨ 직원은 조합재산에 대해 보고하며, 인도할 것을 요구할 수 있다(제48조).
- ⑩ 조합은 재산의 회복을 위해 하는 구제에 대해 편의를 가진다(제64조).
- ⑪ 조합은 회사법에서 해산과 같이 문서에 의해 해산할 수 있다(제58조).

이상 외에 조합의 거래의 이윤 또는 잉여금에 대한 소득세에 관한 면제규정도 조합법의 특색으로서 들 수 있다. 그러나 비조합원과 거래하는 조합은 이 특전이 제한된다.

#### 다. 조합의 인격 및 조합원의 책임

94) *Id.*, pp. 25-26.

협동조합의 인격규정(Persönlichkeitsvorschrift)에 대해서는, 예컨대 도이치 산업경제 조합법에서 보듯이 단순히 재판상의 소송능력에 대해서만 언급하고 있는 입법례도 있고, 일본 법제와 같이 명확한 법인규정을 가지고 있는 것도 있다. 이 점에 대해서 잉글랜드 산업경제법은 동법 제21조에 의해 등기한 조합을 등기에서 인정된 명칭에 의해 법인으로 된다고 규정하고 있다.

다음에, 잉글랜드산업경제조합법에서 조합원의 책임규정을 보면, 동법 제21조는 등기의 승인에 의해 조합이 유한책임조합(society with limited liability)이 될 수 있는 취지를 규정하고, 또 동법 제5조는 등기조건의 하나로서 「유한(limited)」이라는 문언을 조합명칭에 붙일 것을 정하고 있다. 주지하듯이, 이 유한책임제는 조합원이 출자의 한도에서만 조합채무를 부담하는 책임이다. 따라서 출자 이외에 일정 금액을 제한해서 조합의 채무를 부담하는 이른바 보증책임(limited with some amount liability)은 잉글랜드 법에서는 인정되지 않는다.

조합채무에 대해 책임의 한도가 출자액에 한정되는 유한책임제는 무한책임제에 비해 신용도를 약화시키지만, 반면 조합의 설립을 용이하게 한다. 조합경영의 안정 즉 경영상의 리스크를 일정한도에 그치도록 한다고 하는 조합원의 합리적 요구가 유한책임조합제의 법제화를 실현하였다.

## 라. 조합원의 권리와 의무

### 1) 출자금의 한도

협동조합은 상호부조조직으로서 경제적 공통의 경우에 있는 자에 의해 운영되는 것이기 때문에, 특정의 조합원이 우위성을 가지고 조합을 지배하는 것은 저지되어야 한다. 조합원의 출자금의 한도에 관한 제한은 이 특정한 지배거부의 요청에 의한 것이고, 주식회사법 등 일반기업법에서는 볼 수 없는 것이다.

이 점에 대해 앞에서 보았듯이 잉글랜드협동조합법의 역사는 엄격한 제한규정을 가지고 있었지만 현행조합법 제4조(a) 또는 등기조합 이외의 조합의 조합원에 대해 200파운드를 초과하여 조합의 출자자분을 가질 수 없다는 취지를 규정하고 있다. 1924년 노동당내각시대에 화폐가치의 변화에 따라 개인조합원이 소유할 수 있는 출자한도를 200파운드에서 400파운드로 인상하려고 하는 법안이 제출되었지만, 불성립으로 끝났다.

조합원의 출자금액한도의 문제는 1지분의 금액 및 1조합원이 소유할 수 있는 최고 구좌

수로 나눌 수 있다. 이 점에 대해서는 예컨대, 루마니아의 1929년 산업경제조합법과 같이 정관기재사항으로서 법문 중에 규정하는 입법도 있지만, 잉글랜드 조합법에서는 부록II(정관기재사항을 예기)의 제5항에 있어서 단순히 1조합원(개인조합원)의 출자금액을 200파운드 이내로 하고 있을 뿐이다.

## 2) 출자지분의 양도

지분의 양도 혹은 감자에 대해서는 조문 중에서 금지 또는 방임을 명시하지 않고, 정관기재사항의 하나로 이것에 관한 사항으로 하여 조합의 자치에 맡기고 있다. 즉 부록II 제1항에서 「출자의 전부 또는 일부를 양도할 수 있는지 여부와 할 수 있다면 그 형식, 등록위원회의 승인 또는 출자를 감소할 수 있는지 여부와 할 수 있다면 그 방법, 감자에 의한 반환결정에 관한 규정」을 정관의 필요적 기재사항으로 규정하고 있다.

첫째, 조합원이 심신상실(insane)로 된 경우에 그 지분은 관재인이 있는 경우에는 관재인에 대해 양도하고, 그렇지 않은 경우에는 조합의 위원회가 그 지분을 승계할 권리가 있다고 인정하는 사람에 대해 100파운드 금액 이내의 지분에 대해 대가를 지불하고 스스로 그 지분을 취득할 수 있다(제29조).

둘째, 조합원사망의 경우는 유언에 의해 자신의 지분을 타인에게 양도할 수 있다. 다만, 이 경우에는 정관에 유언자가 조합원으로 되어 당해 지분을 소유하는가, 또는 현금으로 그 지분의 반환을 받을지 여부에 대해 규정해야 한다.

유언 없이 사망하는 경우에는 당해 조합원의 지분은 통상의 무(無)유언사망시의 재산의 경우와 같이 그의 가장 가까운 혈족이 지분을 상속한다. 만약 수익자가 이미 당해 조합원이고 당해수유에 의해 그 지분이 200파운드의 출자한도를 초과하는 결과가 되는 경우에는 그 초과액에 상당하는 현금을 본인에게 지불한다(제26조). 다만 신용은행 업무를 하는 조합은 이러한 경우에도 출자지분의 반환을 할 수 없다(제19조 제1항).

## 3) 가입과 탈퇴

앞에서 보았듯이, 가입의 자유(open membership)는 오래된 로치데일조합의 원칙의 하나로 규정되어 있으며, 잉글랜드협동조합운동의 중요한 특색 중 하나를 이루고 있다. 따라서 산업경제조합법은 특히 가입의 자유에 대해 규정하고 있지 않다.<sup>95)</sup> 다른 나라, 예컨



대, 도이칠란트의 조합법에는 조합의 목적 중에 이 점에 대해 명확하게 규정하고 있으며, 일본법제도 도이치법으로 되어 있다. 잉글랜드법에는 이와 같은 명문규정이 없어도, 정관 기재사항의 하나로써 가입의 자유는 인정된다.

또 탈퇴에 관한 규정도 마찬가지로 정관기재사항으로서 정해져 있다. 탈퇴후의 의무에 대해서는 제60조에 있어 「조합을 탈퇴한 자는 누구라도 그 사후에 있어 조합에 생긴 채무에 관해 어떠한 의무를 부담하지 않는다. 그리고 누구라도 본인이 과거 또는 현재의 조합원으로서 부담해야 할 미불출자금의 거출액 이상의 거출을 할 필요는 없다<sup>96)</sup>」고 규정하고 있다.

#### 4) 기장검사권 및 기타

앞에서 보았듯이 조합원은 조합의 채무에 관해서는 직접적 의무를 부담하지 않지만, 조합의 경우에 대한 이해를 가진다. 따라서 조합원은 조합장부를 검사할 권리, 정관 및 제보고 등 사본의 교부를 청구할 권리, 조합 업무상태의 조사를 청구할 권리를 가진다. 제17조 조합원의 장부검사(Inspection of Book by members), 제25조 연차보고서 등본의 교부(Supply of Copies of Annual Returns), 제50조 검사인선임권(Power to appoint Inspectors) 규정이 이것이다.

기타 조합원의 권리, 의무에 관해서는 (a) 조합이 조합원의 채무에 대해 그 지분상 선취권(lien)을 가진다는 것과 (b) 조합원과 조합 간의 고충은 정관이 정하는 바에 따라 결정(처리)할 수 있고, 그 결정은 최종확정력을 가지고, 판결 또는 명령에 의해 변경될 수 없다는 것 등을 정하고 있다.

#### 5) 원외거래에 관한 규정

협동조합의 원외거래(dealings with non-members)는 협동조합이 조합원에 봉사한다고 하는 근본원칙에 대해 이질적인 것인데, 이것을 절대적으로 금지하는 것은 현실적 차원의 문제로서 불가능하고, 또 오히려 조합의 이익 즉 조합원의 이익을 해하는 경우가 있다. 그래서 원외이용규정을 어떻게 하는가는 어느 나라에서도 입법론으로서 문제된다고 하겠다. 이 점에 관한 각국 입법례의 일반적 경향은 금지규정을 설정하지 않고, 특정의 제약을 두

95) Robert Southern, *Ibid.*, *supra* note 82, p. 39; I.P.S. Act Section 19.

96) *Id.*, p. 74; I.P.S Act, Section 60.

어 일정한 한도이상의 원외거래를 곤란하게 하고 있다.

잉글랜드 산업경제조합법은 제24조에 있어 「등기조합은 소득세법부표 C 및 D에 있어 과세에서 면제될 수 있다. 다만 조합원 이외의 자에게 판매를 하는 조합은 이 제한이 없다」라고 규정하고 있다.<sup>97)</sup> 이 규정은 원외거래를 면세특권의 박탈에 의해 제한하려고 하는 것인데, 실제법상의 제한, 예컨대, 일본 법제와 같이 조합원의 전이용 분량과 원외이용의 그것의 양적 비교에 의해 규제하려고 하는 법제에 대해서 특이성을 가지고 있다.

#### 4. 현행법 운영에 있어 지주로서의 로치데일원칙

앞에서 언급했듯이, 잉글랜드 산업경제조합법은 협동조합원칙의 주요한 것에 대해 직접적 규정을 가지고 있지 않기 때문에, 조합의 정관에 맡기고 있다. 그리고 잉글랜드 협동조합의 대부분은 로치데일조합을 모범으로 하여 이 조합의 원칙을 정관에 채용하고 있기 때문에 로치데일원칙은 잉글랜드 협동조합법의 표본(backbone)으로 되는 법리를 표현하고 있다고 할 수 있다.

앞에서 보았듯이, 로치데일형평개척자조합은 1844년 발족한 것인데, 발족 당시 이 조합에 의해 채용된 지도이념, 즉 정관규정의 원칙은 잉글랜드 협동조합운동의 사상적·실제적 특질을 보여주고 있다. 그 후 이 원칙은 시대의 변천에 따라 다소 변화가 있지만, 그 지도이념은 잉글랜드뿐만 아니라 세계 각국의 협동조합에 채용되었다. 그래서 로치데일원칙은 협동조합의 모범적 원리로 되어 각국의 협동조합법의 입법에 혹은 각국협동조합의 모범정관으로 채용되었다.

로치데일원칙의 고전적인 해석에 대해서는 앞에서 언급하였지만 여기에서는 이 원칙이 현행 잉글랜드협동조합법의 운영에 어떻게 취해지고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

##### 가. 문호개방의 원칙(Open membership)

조합가입조건에 대해서는 전술하였듯이 16세에 달하면 누구라도 조합원이 될 수 있다. 그 절차는 정관에서 정하는 것으로 하고 있는데, 이 점에 대해 로치데일조합정관은 제3장(조합원)에 대해 다음과 같은 규정을 두고 있다

97) *Id.*, p. 42; I.P.S. Act(1893) Section 24; 또한 본조는 그 후 1918년 소득세법 제39조(4), 1933년의 재정법 제31조에 의해 개정되었다.

조합원 : 본 조합은 현재조합원 및 이사회가 수시 가입할 수 있게 한 모든 사람으로 구성한다.

가입절차: 조합원으로 되려고 하는 자는 본 정관 제31장 (b)항에 정한 양식에 의해 사무소 또는 본 조합지소에 신청하여야 한다. 신청자는 그 성명, 주소 및 직업을 명기하고 본 정관을 준수하는 것, 출자인수는 3일을 넘지 않을 것, 1실링을 넘지 않는 증거금(그 액은 조합장부상 해당조합원의 대(貸)편에 기재한다)을 불입하는 등에 대한 동의를 하는 서류에 서명할 것을 요한다.

위 정관규정에 기하여 가입의 신청이 있는 때는 이사회에서 심의된다. 신청자는 가입이 거절되는 경우 제28조의 규정에 따라 소원권을 가진다.

#### 나. 1인 1표의 원칙(One man, one vote)

산업경제조합법은 제10조에 관련된 부록II 제3항에서 「총회소집의 절차, 의결권 및 정관의 작성, 및 변경 폐지에 관한 규정」을 정관기재사항으로 규정하고 있을 뿐 이 점에 관한 구체적인 규정을 가지고 있다.

로치데일조합 정관은 제10장(총회)에서 이 점에 대해 상세하게 규정하고 있는데, 그 중에서 「각 조합원은 1표를 가지는 것으로 한다」고 하고, 또 「모든 문제는 투표의 다수에 의해 결정되는 것으로 한다」고 하여 1인 1표의 원칙을 구체화하고 있다.

#### 다. 일정률이자지불의 원칙(A fixed or limited interest on capital subscribed to the society)

조합자본은 조합원의 출자에 의해 구성되고, 이 출자에 대해서는 일정한 이자지불을 한다고 하는 원칙이다. 이 원칙에 대해서 산업경제조합법은 부록II 제5항에서 정관기재사항으로서 「이자액의 결정(determination of the amount of interest)」을 규정하고 있다.

로치데일조합 정관은 제25장(잉여금의 처분)에서 조합에 의해 또는 조합을 위해 하는 모든 의무에서 생기는 이익의 처분방법을 정하고 있는데, 그 제2항에는 「각 조합원은 연4회 본 조합의 이윤에서 조합의 장부상 항상 존재하는 5파운드 이하의 불입출자금에 대해 연 5% 이내의 이자를 받는다. 다만 1월 미만에 대해서는 이자를 붙이지 않는다. 이사는 언제든지 4계 집회의 승인을 얻어 출자에 대한 이율을 변경하는 권능을 가진다」고 규정하고 있다.

라. 구매고배당의 원칙(Distribution of the surplus, after payment of interest and collective charges, in dividend to the members in proportion to their purchases)

산업경제조합법은 부록II 제10항에서 이윤의 처분방법(Mode of application of profits)을 정관기재사항으로 하고 있다. 로치데일조합 정관 제25장 제5항은 이를 받아 「전기의 비용에 대한 금액을 뺀 후에 남은 순수익의 잔액은 본 조합원 간에 그 배당이 관계하는 기간 중의 그들의 소매가액에 의한 구매고에 비례하여 배당할 수 있는 것으로 한다」고 규정하고 있다. 이른바 이용분량에 대한 지분의 원칙을 규정하였던 것이다.

위와 같은 것 외에도 로치데일원칙으로서 들 수 있는 것에 대해서는 조합원교육의 원칙(Providing for the education of the members in cooperative principles), 종교·정치적 중립성의 원칙(Religious and political neutrality), 현금거래의 원칙(Trading strictly on a cash basis), 품질본위의 원칙(Selling only pure and unadulterated goods) 등을 들 수 있다.

### Ⅲ. 아메리카합중국

#### 1. 아메리카합중국 협동조합운동사의 개관

##### 가. 아메리카 협동조합사의 특색

아메리카합중국에서 협동조합의 역사는 유럽의 것에 비해 이질적이다. 그 원인은 주로 경제적 사정의 특수성에 의한 것이고 이것은 경제제도 일반에 공통된 것이다. 즉 유럽에서는 봉건주의적 수공업에서 산업혁명을 거쳐 근대적 자본주의경제조직으로 전환하였는데, 아메리카의 산업은 그것에서 수혜를 받은 조건하에서 이른바 개척(frontier)정신에 의한 식민지적 개척과 병행하여 자본주의조직으로 비약하여 그 결과 공업이나 약소기업은 일찍이 모습을 감추고 대기업이 지배하기에 이르렀다. 그리고 기업가가 커다란 부를 축적하였을 뿐만 아니라 노동자도 또한 고임금을 받았다. 이것은 아메리카자본주의가 시원적 자본

주의로서 발생·발전하였다고 하는 특수성을 의미한다.

앞에서 보았듯이 유럽에는 저임금, 주택난 등의 생활적 악조건에 대한 상호부조조직이 발달하였지만, 아메리카에서는 노동자가 받은 경제상황, 그것에 기반한 풍요한 창조적 재능과 주택선정의 용이성에 의해 유럽적 상호부조조직의 창설은 불필요하였고, 또 중요한 의미를 가지지 않았다.

그리고 또 유럽의 협동조합운동은 노동조합에서 떨어진 곳에서 전개된 일면을 가지고 있지만, 아메리카합중국의 협동조합운동은 노동조합과 공통적인 기반을 가지고 출발하였다. 그리고 아메리카합중국의 협동조합은 그 배경으로 된 노동자단체에 의해 그 해체를 막기 위해 밀접한 관계를 가지면서 이용되었던 것이다. 말하자면 노동조합의 보신적 기능을 분담했던 것이다. 이것은 일반의 협동조합에 비해 노동조합과 한층 더 밀접한 관계에 있던 소비협동조합의 경우에 특히 현저하였다.

그렇지만 아메리카합중국의 협동조합사의 훨씬 더 큰 특색은 아메리카합중국의 노동자 수공업자가 급속한 부의 형성을 의도하기 위해 당장 눈앞의 이익에 눈이 멀어 긴 안목으로 상호부조, 공동방위의 조직을 만들어낼 수 없었다는 것이다. 즉 아메리카합중국의 경제적 조건은 급속한 이익추적을 지향하기 때문에 장기적이고 끈기 있는 전진에 적합하지 못하고 그 결과 소비조합을 비롯하여 각종 협동조합의 육성에 냉담하게 되었던 것이다.

## 나. 단초적 협동조합운동

아메리카합중국의 협동조합은 유럽인의 이민에 의해서 형성되었던 신대륙의 특수적 경제조건에서 사회주의적 기반 위에 발생하였다. 그 단초적 운동은 1820년 내지 30년대에 창설된 New Harmony라는 여러 결사에서 찾을 수 있다. 당시 이들 결사는 인디애나주에 4개, 뉴욕주에 3개, 펜실베이니아주에 1개, 오하이오주에 1개, 테네시주에 2개 설립되어 잉글랜드의 오웬주의의 이상을 실현하려고 하였다. 그러나 그 실체는 협동조합이라고 하기 보다는 오히려 공산주의적 조직이었다고 할 수 있다.

그리고 1840년 이후로 접어들어, 프리에주의(Fourierism)의 기업이 시작되었는데, 이것은 협동조합방식으로 조직된 농업조직이었다. 이 시도는 자본의 결핍과 경영의 부족 때문에 해체되었는데, 이러한 협동조합이념에 기한 사회주의적 결사는 후의 협동조합운동에 대해 영향력을 가졌다. 이 결사에는 협동조합원리가 관통하고 있으며, 대량구입, 공동생산, 조합원의 평등권이 실행되었다. 그러나 이 결사도 또한 협동조합으로서 탈피·발전하지 못했기 때문에, 오히려 근대협동조합의 단서적인 것에 불과하다. 이 점에서 New Harmony,

프리에주의는 오웬주의적 협동조합운동이 잉글랜드협동조합사에서 실패를 하였던 것과 같은 역사적 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

협동조합의 발전에 큰 영향을 미쳤던 것은 1860년부터 결성된 Patrons of Husbandry (1868년), Sovereigns of Industry(1874년), Knights of Labors 전국연공연합(Plumbers International Union), 전국엽연초제조자연합(International Cigarmakers Union) 등의 단체이다. 이들은 주로 노동자의 경제적 상호부조를 목적으로 하고, 일면은 윤리적·경제적인 교육을 의도하였다.

1866년 창설된 Patrons of Husbandry는 농업자의 이익의 보호를 목적으로 하는 큰 단체이고, 하부의 단위조합인 농업공제조합 Grange에 의해 구성된 일종의 연합체이었다. 그리고 이 공제조합은 다시 농업구매조합(Purchasing Club)으로 발전하였다. 이 농업구매조합에 있어서 조합원은 일정기간, 그 사업에 필요한 물자를 조합의 대표에게 주문하고, 대표자는 다시 단위조합에 의해 구성된 위원회에 발주한다고 하는 방식을 취하였다(전속적 이용계약의 문제). 1874년에는 Patrons of Husbandry의 구성원인 단위조합의 수는 24,290개에 달하고 전조합원 수는 약 80만 명에 이르렀지만, 1880년에는 결국 해산하였다. 그리고 그 후 각주에서 새로운 조합이 결성되는 것 같았다.

Patron of Husbandry와 거의 같은 시대에 발족하여 이것과 같은 조직을 가진 Sovereigns of Industry는 노동자계급의 착취방지를 목적으로 하는 것이었는데, 이것도 오래 가지 못하고 1880년에 해산하였다. 또한 Knights of Labours는 노동자의 임금증액과 노동시간의 단축을 목적으로 하는 협동조합의 설립을 추진하려고 하였는데, 이것도 발전하지 못했다.

#### 다. 생산협동조합의 전개

아메리카합중국의 단서적 협동조합은 많은 장애가 있어 오래 계속되지 못했다. 그러나 1929년의 경제공황에 의한 실업과 임금저하라는 상황은 아메리카합중국의 소비조합, 신용조합의 발전을 가져왔다. 그래서 우선 생산조합의 전개에 눈을 돌려보면, 이 경우에도 아메리카합중국경제의 특수성이 영향을 미쳐 유럽의 그것과는 다른 발전과정을 보여주고 있다. 즉 유럽에는 중소기업이나 수공업자가 상호부조적인 사고에 의해 생산조합을 결성하였는데, 아메리카합중국에는 이들 중간적 산업이 발전할 여지가 없었기 때문에 생산조합결성의 원동력으로 되는 것은 오히려 임금노동자들이었다.

아메리카합중국에 최초로 생산조합이 설립된 것은 1849년의 재봉사의 조합이다. 이 조

합에서는 이익은 노동량에 비례해서 조합원에게 분배되고, 노동하지 않는 자는 사업지분에 의해 배당을 받는 임금채권자로 간주되었다(이것은 일본 현행법제의 기업조합 형태와 유사하다). 그러나 이 조합은 머지않아 해산하였다. 그리고 아메리카에 생산조합이 본격적으로 결성되었던 것은 1867년이다. 이 해에는 다수의 조합이 설립되었다. 그 중 매사추세츠주의 섬머세트협동주조소(Somerset Cooperative Foundry), 오하이오주의 클리블랜드협동판매점회사(Cleveland Cooperative Store Company), 뉴욕주의 로체스터협동주조소(Rochester Co-operative Foundry)라는 3 조합이 유력하였다.

여기에서 주목해야 할 것은 아메리카합중국에서 생산조합은 협동조합원리에 기한 것은 적고, 다수가 기업화하였다는 점이다. 생산조합설립의 동기는 주로 스트라이크에 의한 것이었다. 즉 스트라이크의 결과, 노동자는 회사의 대부분의 주식을 보유하게 되었고, 생산조합의 형식을 취하면서 공동생산으로 이행하였던 것이다. 1874년에 설립된 협동준(樽)제조회사(Cooperative Barrel Manufacturing Company)는 다음과 같은 원칙을 채용하였다.

- (1) 각 조합원은 동수의 주식을 가져야 한다.
- (2) 구성원이 될 수 있는 자는 비난을 받을 우려가 없는 경영을 하고 있는 통쟁이어야 한다.
- (3) 주식의 양도는 이사의 승인을 요한다.
- (4) 주식에서 5%의 이자를 지불한다.
- (5) 사업장을 완전히 사용하는 경우, 조합원은 조합재산의 증대를 위해 매주 3달러 내지 5달러를 지불해야 한다.
- (6) 조합의 고정자산의 감소, 상점의 화재, 손괴에 의한 손실은 각 조합원의 소유주식에 비례해서 부담한다.
- (7) 제조, 판매에 의한 손익은 각 조합원에게 그 급부노동에 따라 분배한다.

그런데 생산조합의 그 후 발달은 아주 저조하였다. 즉 1929년의 공황기에서 실업자에 의해 약간의 생산조합이 설립되었지만, 1933년의 아메리카합중국 노동통계국의 조사에 의하면, 18개의 노동자생산조합이 있었던 것에 불과하다.

## 라. 농업협동조합의 특이성

아메리카합중국 협동조합사에서 가장 중요한 부분을 차지하는 것은 농업협동조합이다.

즉 아메리카합중국 농업은 당초부터 자본주의적 상품생산의 방향을 지향하여 대규모적인 농산물의 전문적 생산을 하였다. 환언하면, 전문적 상품생산과 경영의 이윤획득을 위한 대규모성이 아메리카합중국 농업의 특징이다. 따라서 이 생산방식에 부응하는 판매방식으로 여러 판매조합이 결성되었다.

다른 한편, 공업부문에서는 앞에서 보았듯이, 시원적 자본주의와 거대기업의 지배에 의해 중소기업자의 협동조합의 성립과 발전은 없었다. 그리고 아메리카합중국 법제사를 특징 짓는 독점금지법은 중소기업자를 대기업보다 보호하는 법제를 취하고 있었기 때문에, 중소기업자의 협동조합 결성의 필요성이 희박하였다. 따라서 원래적 모습의 생산협동조합은 도시에서는 발달하지 않고, 농업부문에서 활발히 전개되었다. 그래서 농업부문에서 생산조합과 판매조합이 아메리카합중국 협동조합운동의 중심적 존재로 되었다.

그렇지만 우리는 아메리카합중국 농업협동조합사는 유럽의 그것과 이질적이라는 점에 착안할 필요가 있다. 즉 유럽에서는 농업자가 자가생산의 잉여로서 상품생산을 하여 전자본주의적 생산형태를 취하는 결과로서 신용조합, 소비조합이 주류를 이루고, 서서히 판매조합의 창설을 보았던 것이다. 따라서 유럽의 농업협동조합은 생산조성적 기능이 문제로 되었다. 이것에 대해 상품으로서의 농산물의 생산을 출발점으로 하는 아메리카합중국 농업자본주의하에서는 농업협동조합은 생산조성보다도 이윤조성이 문제되었던 것이다. 그리고 아메리카농업협동조합은 상품관로의 확장, 공동출하 등에서 각 조합원의 생산이윤의 증가를 조성하는 점에서는 협동조합적 성격을 가지고 있지만, 조합원 그 자체가 농업자본가인 관계상 조합 자체도 상당히 자본주의적 성격을 가지는 것이었다. 이 점에서 유럽의 농업협동조합과 기본적인 성격이 다른 아메리카 농업협동조합은 유럽적 성격에서 전개되었던 우리나라의 협동조합과도 사정을 크게 달리한다.

이와 같은 경과에 비취 구매조합, 신용조합의 발달은 판매조합에는 거의 이르지 않았지만 1929년 이후에는 상당한 발전을 보았다.<sup>98)</sup>

## 2. 협동조합법제의 성립과 전개

### 가. 개별적 인허법에서 연방법으로

98) 아메리카합중국 협동조합운동사에 대해서는 다음의 자료에 의한다.

Edwin G. Nourse, *The legal status of Agricultural Cooperation*, p. 25ff; Israel Packel, *Cooperatives, Organization and Operation*, 1947, p. 5ff; *The law of Cooperatives*, 1954, p. 5ff; L.S. Hulbert, *Legal Phases of Cooperatives Association*, p. 13ff.



아메리카합중국 협동조합법상에서 첫째 등장하는 것은 당초 개별적 인허법(Enabling Act)의 제정이다. 즉 1857년 뉴욕주의 상호재해보험협동조합에 관한 법률(Mutual Cooperative Fire Insurance Law 1857)이, 다음에 1865년 미시건주에서 직공 노동자의 협동조합설립인가법(Act to Authorize the Formation of Mechanics and Labouring Men's Cooperative Association 1865)(최초의 판매조합법)이 제정되었다. 이것에 이어 여러 입법이 되었는데, 특히 농업협동조합법으로서 제정되었던 것은 1911년 위스콘신주 및 1922년 켄터키주의 농업판매조합법(Cooperative Marketing Act 1911, 1922)이다. 이들 협동조합법은 모범법으로서 후의 협동조합입법을 지도하였던 것인데, 마찬가지로 1922년에 연방 Capper-Volstead Act 1922가 제정되었다.

한편, 신용조합에 대해서도 당초 인허법의 제정이 많았는데, 1909년에는 매사추세츠주에 의한 최초의 신용조합법(Credit Union Act 1909)이 제정되었고, 그 이후 약간의 입법을 거쳐 1934년 연방신용조합법(Federal Credit Union Act 1934)의 제정에 이르렀다.<sup>99)</sup>

이상의 각 협동조합법 제정 이전의 협동조합은 이른바 임의단체로서 존재하고, 관습법적으로 공동거래의 권리가 인정되었다. 그러나 협동조합은 그 성격상 넓은 의미의 거래제한(Restraint of trade)의 협정을 하기 때문에, 이러한 관습법 형식의 시대에서는 관례상 엄격하게 취급되고, 무효로 되었던 경우가 많았다. 그러나 1873년, 합리적인 제한의 협정은 허용된다고 하는 합리성의 원칙(Rule of reason)이 확립된 이후부터는 조합결성의 법적 근거가 부여되었다.

그래서 협동조합은 법적 근거를 부여받았지만, 그 설립절차가 곤란하였기 때문에 회사법상의 회사로서 설립되었던 것이 많았다. 그러나 경영 및 조직원리를 달리하는 협동조합에 있어서는 회사법의 조직형태를 이용하는 것은 애초 무리이었기 때문에, 협동조합법의 제정의 기운이 높아지고, 전기의 1911년 위스콘신주법 및 1922년 켄터키주법이 모범으로 되고, 각주에서 조합법제정이 착수되었다. 이들 법들 중에서 특히 켄터키주의 빙엄판매협동조합법(Bingham Cooperative Marketing Act 1922)은 모범판매협동조합법(Standard Cooperative Marketing Act)으로서 대부분의 주에 채택되었다.<sup>100)</sup>

99) *Ibid.*, Edwin G. Nourse, *supra* note, p. 39ff; L.S. Hulbert, *supra* note, p. 302ff; .A.L. Jensen and Others, *Cooperative Corporate Association*, Law and Accounting 1950, p. 517ff.

100) E. G. Nourse, *ibid.*, p. 417.

## 나. 독점금지법 적용의 변천

임의조합시대의 판례는 거래의 제한협정을 이유로 하여 협동조합의 협정 내지 결사의 무효를 선언하였는데, 이 경향은 연방법시대의 초기에도 지속되고, 거래의 부당한 제한 또는 독점금지법의 법칙을 협동조합에 적용하였던 것이다.

1890년 셔만반트러스트법(Sherman Antitrust Act 1890)은 불법적인 거래제한이나 시장독점에 대해 거래 및 상업을 보호하는 법률(독점금지법)로서 큰 위력을 가졌다. 농업협동조합에 대해서는 불법적인 제한이 아닌 한, 그 적용을 받지 않는다고 하는 예외를 인정하였다. 그러나 종래의 판례상의 불법성에 관한 넓은 해석에 의해 사실상은 협동조합에 독점금지법의 법칙이 적용되는 것과 같은 결과로 되었다.

그 후 점차 협동조합이법이 시인되어감에 따라 1914년 크레이튼법(Clayton Act 1944) 제6조는 명문으로써 농업협동조합을 셔만법의 적용에서 제외하도록 규정하였다. 동조에 의해서 반트러스트법은 (1) 상호조성을 목적으로 하여 설립되고, 출자금을 가지지 않고(비출자), 영리를 꾀하지 않는(비영리), 노동, 농업, 원예의 조합(cooperative organization)의 존재 및 운영을 금지하는 것은 아니고, (2) 이러한 조합의 조합원이 그 정당한 목적을 합법적으로 실행하는 것을 금지 또는 제한하지 않으며, (3) 이러한 조합 또는 그 조합원은 반트러스트법에서의 거래의 제한을 하는 위법한 결사(combination)나 공모(conspiracy)가 아니라고 하였다. 그러나 동법에 의해 반트러스트법의 적용에 제외되는 것은 비출자, 비영리조합 뿐이고, 출자조합에 대해서는 명문에 의한 반트러스트법의 적용제외규정이 없었기 때문에, 협동조합의 운영에 있어 여전히 불안정적인 상태가 지속되었다.

이에 대해 1922년 캐퍼-볼스테드법(Capper-Volstead Act 1922)은 출자, 비출자 쌍방에 대해 농산물생산자의 판매협동조합에게 독점금지규정의 적용제외를 인정하였다. 아직 그 은혜적 처우의 조건으로서 해당 협동조합의 운영은 (1) 공동의 이익을 위해 운영될 것을 요하고, (2) 의결권은 1인 1표로 하고, (3) 출자금의 배당은 연 8% 이하로 하며, (3) 원외거래는 조합원과의 거래액을 초과해서 허용해서는 아니 되는 것을 요구하였다.

위와 같이 농업협동조합은 크레이튼법 및 캐퍼-볼스테드법에 의해 일정범위에서 반트러스트법의 적용제외를 받았는데, 이 경우에도, 만약 조합이 조합원에 대해서 생산제한을 하게 하는 때는 반트러스트법 위반이 되는 것으로 생각되었다.<sup>101)</sup>

101) 협동조합과 독점금지법과의 관계에 대해서는 E. G. Nourse, *ibid.*, p. 229ff. 및 p. 241ff; L. S. Hulbert, *ibid.*, p. 199ff; Israel Packel, *The Law of Cooperatives*, p. 334ff; Cooperatives,

#### 다. 협동조합에 대한 각종 보조입법

농업협동조합의 중요 입법은 연방법상 상당히 널리 법체계적으로 정비되었지만, 여전히 이것과 병행해서 각종의 보조입법에 의한 협동조합보호시책이 시도되었다. 즉 1916년 합중국창고법(United States Warehouse Act, 1916)은 연방의 인기를 받은 창고에 농업협동조합이 농산물상품을 저장하고, 창조증권의 교부를 받아 이것을 저장에 잡혀 금융을 받는 것을 가능하게 하였다. 그리고 1923년에는 중간신용은행법(Intermediate Credit Bank Act 1923)에 의해 중간신용은행이 설립되어 농업협동조합이 장기의 신용대출을 받을 수 있는 길을 열었다. 그리고 1925년 퍼널법(Purnel Act 1925)은 농사시험소에 보조금을 지급하기로 하고, 다수의 시험소에 의한 농업판매·구매협동조합의 조사가 이루어지고, 이것에 의해 조합개선의 추진이 되었다. 1926년에는 농업경제국에게 농업판매협동조합부를 창설하는 법률(Act to Create a Division of Cooperative Marketing in the Bureau of Agricultural Economics 1926)이 제정되어 동법에 의해 설립된 협동조합부는 조합의 결성에 조언을 주고, 필요한 지시 교육을 시행해서 조합의 발전을 추진하였다. 그리고 또 동년 세입법(Revenue Act 1926)은 농산물의 적정한 판매를 실현하고, 농업자의 구제를 도모하였다.

여기에서 우리는 1933년 농업신용법(Farm Credit Act 1933)에 대해 언급할 필요가 있다. 동법은 농업금융기구의 정비강화를 꾀하는 것을 목적으로 하여 농업신용국(Farm Credit Administration)에서 관할하는 생산신용회사(Production Credit Corporation), 생산신용조합(Production Credit Association) 및 중앙협동조합은행(Central Bank for Cooperatives), 협동조합은행(Bank for Cooperative)을 설립하였다. 생산신용회사는 생산신용조합에 대부를 하여 생산신용조합 및 협동조합은행이 농업협동조합에 대부를 하고, 중앙협동조합은행은 농업협동조합은행 및 협동조합은행에 대부를 하는 것으로 하였다.

이상의 법제사적 소묘를 요약하면, 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다. 즉 아메리카합중국의 농업협동조합에 대한 법적 규제는 19세기까지는 조합에 의한 거래의 제한에 엄격한 태도를 취하였는데, 20세기 초부터 농업협동조합에 관한 입법은 종래의 금지적·제한적 태도를 바꾸어 오히려 협동조합운동을 추진하는 방향으로 변하였다. 그러나 여전히 합법적으로 설립된 농업협동조합의 거래에 있어서도 만약 불법적인 거래로서 제한된다면, 이것을

규제한다고 하는 점에서 반트러스트법은 엄격한 배후로서 있다고 하겠다. 이것은 협동조합과 독점금지와의 관계가 아마 문제 되지 않았던 유럽 및 우리나라 법제사와는 다른 아메리카합중국 협동조합법제사의 특색이다. 그리고 이 법제사상(法制史上)의 특색은 아메리카합중국의 농업방식이 고도로 자본화된 기업으로서 존재한다고 하는 특수성에 기인하는 것이라고 할 것이다.<sup>102)</sup>

### 3. 현행 아메리카 협동조합법

아메리카합중국의 협동조합은 20세기에 들어와 발전·확충되었으며, 협동조합법도 또한 그 50년간에 특히 제1차 대전 후에 급격히 입법화되었다. 그렇지만 아메리카합중국에서는 다른 법 분야에서도 그러하듯이, 각 주가 그 자신의 입법을 가지고 있으며, 이들과 연방법의 통일적인 해명을 시도하는 것은 번잡한 어려운 문제이다. 이들 다수의 협동조합입법의 군상 중에서 모범법으로서 주목되는 것은 앞에서 언급했듯이, 1922년 켄터키주에서 제정된 빙엄판매협동조합법(Bingham Cooperative Marketing Act)이다. 동법에 의해 채용된 원칙은 여러 협동조합운동의 경험을 살려 여러 가지 수정을 거친 것이며, 그 후 각 주의 입법 및 수정법에서 채용되었다. 그래서 여기에서는 빙엄판매협동조합법을 개관하여 현행 아메리카협동조합법의 원칙을 검토하기로 한다.

#### 가. 빙엄판매협동조합법(Bingham Cooperative Marketing Act)

빙엄판매협동조합법 제1조는 동법의 제정목적은 규정하는 동시에, 협동조합의 기능을 조성적인 것으로 규정하고 있다. 동조에 의하면, 빙엄법은 조합을 통해 농산물의 합리적이고 정상적인 판매를 진흥·조성·촉진하고, 또 투기·낭비를 배제하여 생산자와 소비자간의 농산물의 배분을 될 수 있는 한 직접적인 것으로 하고, 그리고 농산물의 판매를 안정시키는 것으로 목적으로 한다. 그리고 농업협동조합은 (1) 조합원의 농산물의 판매에 관한 사업, (2) 농산물의 수입, 보존, 건조, 가공, 관할(罐詰)제조, 포장, 등급화, 처리 저장, 운송, 이용에 관한 사업, (3) 부농산물의 제조, 조립에 관한 사업, (4) 조합원에 대한 기계의 제조,

102) 일본에서는 전후 아메리카합중국법체계의 영향에 의한 독점금지법의 제정에 의해 약간 동법과 협동조합법의 교차에 관한 문제가 발생하였는데, 이 현상은 아메리카합중국법제사에 있어 역사적 추이와 기본적 요인을 달리한다.

판매, 공급, 설비보충에 관한 사업, (5) 위 사업에 필요한 자금의 용자를 목적으로 하여, 위 사업의 1 또는 수개에 종사하기 위해 설립된다(동법 제4조). 위 사업목적수행을 위해 본법에 기해 설립된 협동조합은 법인격을 가지고, 그 사업목적을 달성하기 위해 다음의 행위를 할 권리를 가지고 있다.

- ① 전기사업에 관한 행위
- ② 조합의 채무액에 제한 없이 금전을 차입하고 조합원에게 전대하는 것
- ③ 전기사업목적활동에서 조합원의 대리인 혹은 대표자로서 행위 하는 것
- ④ 조합의 취급제품의 보관, 처리, 판매 기타 관련 사업에 종사하는 회사 또는 조합의 조식 및 채권(債券)의 구입, 취득, 점유 및 소유, 소유권한의 행사, 매각, 양도, 질입, 배당 및 이자의 지급보증
- ⑤ 준비금의 적입, 채권 또는 부속정관에 정해진 재산에 대한 투자
- ⑥ 조합사업의 경영관리 및 부대사업에 필요하고 편의적인 동시 부동산의 구입, 점유 및 소유권한의 행사
- ⑦ (a) 전기 권한의 실행에 필요 적절한 고유한 업무의 수행. (b) 조합의 이익에 도움되고 편의적인 업무의 수행. (c) 적의한 계약의 체결. (d) 조합의 설립목적 및 조합사업에 필요 또는 부대하는 권한, 권리, 특권의 행사, 보지(保持). (e) 해당주의 법률에 의해 보통회사에게 허용되는 기타 권한, 권리 특권의 행사, 보지 단, 본법에 정한 규정에 저촉하는 사항을 제외한다.

이상의 권한은 동법 제6조에 규정되어 있는데, 결국 동조는 협동조합의 사업목적달성에 필요한 행위에 대해서 널리 행위능력을 인정하고 있다는 것을 의미한다.

그리고 협동조합은 반수 이상의 자가 해당 주에 주거하고 또 농산물의 생산에 종사하는 20명 이상의 자에 의해 설립된다(동법 제3조). 그리고 협동조합은 비영리목적하에서 출자 혹은 비출자의 조합으로서 동법에 기하여 설립절차를 거쳐야 한다.

동법 제8조는 조합원자격에 대해 규정하고, 조합원으로 되는 데에는 조합에 의해 혹은 조합을 통해 처리되는 농산물의 생산에 종사하는 것을 필요로 하고 있다. 따라서 농산물의 생산에 사용되는 토지의 임대인, 지주(약정에 기해 수확물의 전부 또는 일부를 수령하는 임대인 또는 지를 포함한다) 또는 이들 소작인을 조합원에서 제외하고 있다. 그리고 조합은 부속정관 소정의 기간 및 그 조건하에 위 자격자를 조합원으로서 인정하고, 이것에 보통주(common stock)를 발행할 수 있는 것으로 하였다(동조 제1항). 비출자조합의 조합원

이 자연인 이외의 자인 때는 이러한 조합원은 서면에 의해 정당하게 수권된 개인, 조합원, 임원, 지배인 및 그 사원에 의해 대리되는 것이 필요하고, 또 본법에 의한 조합은 본법에 의해 설립된 다른 조합의 조합원으로 될 수 있다(동조 제2, 3항).

그리고 협동조합은 농산물의 보관에 관한 장소 이외에는 원외거래를 할 수 있다고 하고 있다(제6조 제1항 제1호). 원외거래(dealing with non-members)의 문제는 각국의 협동조합법에 있어 문제로 되는 바이지만, 아메리카합중국에서는 주(州)의 제정법이 조합의 권한규정에서 비조합원에 대한 봉사를 금지하고 있는 경우 외에는 원외거래를 허용하는 것으로 이해되고 있다. 즉 주제정법의 전면적인 검토 결과, 원외거래의 허용규정이 없고, 조합원에 대한 봉사의 원칙이 명시되어 있는 경우에도 원외거래는 허용되고 있다고 하였다. 이것은 이른바 콜로라도사건의 판례 *Denver & R. g. R. Co. Employers Relief Assn. v. Pishmiller* in Colorado에서 철도구제조합이 비조합원에 의한 병원의 사용을 허용하고 있다는 것을 인정해서 분명하게 되었다.<sup>103)</sup> 그래서 제정법이 권한규정에서 원외거래를 금지하고 있지 않는 경우에 협동조합이 정관에 의해 자주적으로 원외거래를 제한할 수 있는가 여부는 이미 연방최고재판소에 제기된 문제이다. 이 점에 관해서 연방최고법원은 주가 보험사업규제의 권한에 부대하여 보험협동조합에게 원외이용을 강제할 수 있다는 것을 판시하였다.<sup>104)</sup>

그런데 여기서 협동조합법에 있어서 주요 문제의 하나를 이루는 전속이용계약(exclusive marketing contract)에 대해 일언할 필요가 있다. 이 문제에 대해서는 아메리카합중국법은 일반적으로 진보적 경향에 있으며, 빙엄판매협동조합법은 이 점에 관한 상세한 규정을 가지고 있다. 동법 제17조에 의하면, 협동조합은 10년을 넘지 않는 일정기간에 있어서 조합원과 농산물의 전부 또는 일부 또는 특정의 상품에 관한 전속거래계약을 체결할 수 있다. 이 전속거래계약의 내용은 농산물 또는 상품을 조합에 대해 또는 조합을 통해서 판매하는 것을 요구하는 것이며, 전속이용계약이 체결된 경우에는 농산물 또는 상품의 처분권한은 등록질(recorded liens)의 경우를 제외하고, 절대적이고 유보 없이 조합에 이전해야 하는 것으로 하고 있다. 그리고 전속이용계약의 위반에 대해서는 부속정관 및 판매계약에 기해 약정손해벌(liquidated damages)으로써 일정액의 지불을 조합원에 청구할 수 있다(제18조).<sup>105)106)</sup>

103) I. Packel, *The Law of Cooperatives*, 1970, p. 209.

104) 원외거래에 대해서는 I. Packel, *Cooperatives, Organization and Operation*, p. 66ff, 160ff; *The law of Cooperatives*, p. 208ff; E. G. Nourse, *op. cit.*, p. 255; L. S. Hulbert, *Legal Phases of Cooperative Association*, p. 171g.

## 나. 아메리카 협동조합법상의 원칙

아메리카합중국법에서 협동조합은 어떻게 정의되어 있는가? Nourse에 의하면, 협동조합이란 조합원이 상호적 이익을 위해 사업을 공동경영하는 단체이고, 조합원에 의해 설립·경영되는 것을 요하며, 이익은 각 조합원의 이용분량의 비율에 따라 배분되는 것을 요한다.<sup>107)</sup> 그리고 Packel에 의하면, 협동조합은 기업자적 이익(entrepreneur profit)을 추구하지 않고, 경영적 봉사(economic service)를 구하는 단체이다. 그리고 조합원에 의해 실질적 평등의 기초에서 소유하고 경영되는 것이라고 정의되어 있다.<sup>108)</sup>

위 개념규정에 의해 협동조합 조합원에 관해 연역하면 다음과 같다.

- (1) 조합원의 소유(ownership)와 경영(control)은 실질적으로 평등할 것
- (2) 조합원은 협동조합이 제공하는 서비스를 이용하는 것에 한정될 것
- (3) 소유이익(ownership interest)의 양도는 금지 또는 제한될 것
- (4) 출자(capital investment)의 반환은 금지 또는 제한될 것
- (5) 경제적 이익(economic benefits)은 조합원에 대해 실질적 평등에 혹은 조합과의 거래고에 따라 부여될 것
- (6) 조합원은 직접의 보증(direct undertaking)의 위임(authorization)을 받지 않는 한, 조합의 채무에 대해 무한책임을 부담하지 않을 것
- (7) 조합원의 1인 또는 수인의 사망, 파산, 탈퇴는 조합의 종료를 초래하지 않을 것
- (8) 조합의 봉사는 제일의적(第一義的)으로 조합원을 위해서 제공될 것<sup>109)110)</sup>

이러한 원칙은 긴 기간 동안 축적된 아메리카합중국 협동조합운동의 경험을 통해 양성된 것이다. 그리고 이러한 일반원칙은 각국의 협동조합법의 제정에 있어 원칙적으로 채용된 바도 있다.

105) 전속계약에 대해서 이하의 문헌에 의한다. E. G. Nourse, *ibid.*, p. 107ff.; I. Packel, *The Law of Cooperatives*, p. 197ff; Cooperatives, p. 149ff; Hulbert, *ibid.*, p. 115ff.

106) 이상의 빙엄판매협동조합법에 대해서는 Nourse, *ibid.*, p. 470ff.; Hulbert, *ibid.*, p. 275ff.에 의한다.

107) E. G. Nourse, *ibid.*, p. 89.

108) I. Packel, *ibid.*, p. 2.

109) *ibid.*, p. 36.

110) 또한 협동조합원칙에 대해서는 전속이용계약, 원외거래의 문제 등이 있지만, 이들은 빙엄판매협동조합에서는 기술하는 바와 같고, 다만 후자의 문제에 대해서는 이 조합의 원칙은 일반적 경향의 것에 의해 엄격히 취급되고 있다.

## 제3절 자본주의경제로의 진입정책형

### I. 서

후발 자본주의 국가로서 도이칠란트와 일본 등은 잉글랜드, 프랑스 등 자본주의경제시스템 구축의 선도적 역할을 하였던 국가와는 달리 국가 주도적인 산업정책을 추진하면서 자본주의경제체제에 대해 국민적 이해를 높이고 자본주의의 시장경제적인 생활상을 확산시키려는 정책적 목적, 즉 경제체제를 산업자본주의경제체제로 진입시키기 위해 협동조합을 정책적으로 적극적으로 활용한 국가라고 평가할 수 있다.

### II. 도이칠란트

#### 1. 도이치 협동조합운동사의 개관

도이칠란트에서 협동조합운동은 19세기 중엽 서서히 산업혁명이 시작하려고 하는 시기에 일어났다. 그 전개는 여러 가지 점에서 다른 나라와는 다른 특색을 나타내고 있다. 다른 나라에서 협동조합운동의 다수는 노동운동의 일환을 형성하였기 때문에 뉘앙스의 차이는 있지만 사회주의적 성격을 띠고 있었다.

이에 대해 도이칠란트의 협동조합운동은 수공업자, 소농을 중심으로 하는 소생산자층이 그 주류를 이루었다. 즉 많은 국가에는 노동자에 의한 소비조합이 운동의 출발점이었지만, 도이칠란트에는 우선 자본주의의 발달에 의해 경제적 타격을 받은 소생산자의 조합이 발달하였다. 그리고 도이치 노동자는 소비조합운동의 초기에는 아주 냉담한 태도를 보였던 것이다.

그렇지만 수공업자 농민이라는 두 생산자층에 있어서도 깊게 들어가 보면, 사정은 같지 않았다. 즉 전자의 경제적 어려움은 점점 확대하는 대공업의 압박에 의해 야기되고, 후자의 그것은 비중을 증가하는 고금리가 커다란 원인으로 되었다. 따라서 구제수단은 양자에



있어서 본질적으로 다르게 된다. 수공업에 있어서는 원료 재료의 조달에 중점이 있었지만, 농민에 있어서는 신용공여의 문제가 절실한 것으로 되었다. 물론 전자에 있어서도 신용의 문제는 의의를 가지는데, 그것은 농민의 경우와는 다른 일반적 성격을 가진 것에 불과했다.

도이칠란트에 있어 협동조합운동은 연대적으로 보면 대체로 다음과 같은 발전을 보이고 있다.

우선, 1849년 말 수공업자연합(Handwerkervereinigung)의 설립운동에 있어서 H. Schulze-Delitzsch(1808-83)의 활약이 그 출발점을 이루고 있다. 그는 V. A. Huber(1800-69)에게서 많은 영향을 받았다. 후버는 잉글랜드로의 연구여행에서 그 나라의 소비조합을 견문하고 도이칠란트로 돌아와 소비조합운동에 종사하였다. 그 운동의 초기에 있어 그는 술체의 동맹자로 인정되지만 후에 양자는 서서히 날카롭게 대립하기에 이른다. 그 대립은 술체가 수공업자의 이익을 중시하였던 것에 대해 후버는 임금노동자의 이익을 제일로 생각했던 것에 기인하고 있다. 술체와 대립한 당시 또 한 사람으로는 Ferdinand Lassalle(1825-64)가 있다. 라살레는 후버와 같이 노동자의 이익에 중점을 두었는데, 소비조합에 의해 경제상태의 개선을 이끌기보다도 노동자의 생산조합(Produktivassoziation)을 중심으로 해야 한다고 주장하였다.

이러한 대립의 중간적 입장으로서 Edward v. Pfeiffer(1835-1918)가 등장하게 된다. 그도 또한 소비조합에 비중을 두었지만 그 활동을 단순히 대량구입에 의해 조합원에게 저렴한 물자를 공급하는 것에 한하지 않고 전국경제의 운영자가 되어야 하는 고도의 임무를 소비조합에 과하는 점에서 특이성을 가지고 있었다.

이상은 오로지 도시의 협동조합운동에 대해서만 본 것인데, 당시 농촌에 있어서도 또한 그 경제상태의 개선을 필요로 하였다. 이 분야에 있어서 최대의 공로자는 F. W. Raiffeisen(1818-88)이다. 그는 술체와 거의 같은 시대에 사회적 활동을 개시하고, 처음에 술체의 영향을 받았지만 후에 그와 대립하게 되었다. 그 대립은 양자가 본질적으로 다른 견해에서 출발하였던 점에 기하지만, 양자는 그 기질 개성에 있어서 현저한 차이가 있으며 그것이 조합운동에 반영되었다. 즉 라이파이젠은 크리스트교 인인애(隣人愛)를 지도이념으로 하여 운동을 전개하였는데, 그는 1899년 종래의 중앙조직을 개조하여 도이치 라이파이젠 협동조합총연합(Generalverband der Deutschen Raiffeisen-Genossenschaften)을 설립하였다. 그의 운동은 농촌을 기초로 하여 전개되었는데, 후에 이르러 그 운동의 내부에 그의 지도방침에 반대하는 흐름이 생기게 되었다. 이러한 반대사상의 지도자들은 그의 엄격한 집중주의와 충돌하였다. 즉 라이파이젠의 지도를 받고 있었던 지방관 Wilhelm

Haas(1839-1913)는 그로부터 떨어져 나와 1870년대부터 80년경에 Hessen공국에 독자의 농촌협동조합을 설립하였다. 그것은 라이파이젠과 같은 목적을 추구하였지만, 라이파이젠 총연합에는 속하지 않았다. 그리고 Haas계의 조합은 1883년에 독자의 연합회를 조직하였다.

한편, 술체에 의해 기초되었던 도이치 자조산업경제협동조합연합(Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhenden Deutschen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften)에 있어서도 견해의 차이에 기한 분열이 일어났다. 술체에 있어서 부동의 슬로건은 자조(Selbsthilfe)이었는데, 이 결과는 수공업자 사이에 불만을 초래하게 되었다. 즉 조합운동의 실질적인 성과를 올리기 위해서는 국가의 원조가 불가결하다고 하는 견해가 강하고 이러한 움직임은 이윽고 1895년의 프로이센협동조합중앙금고(Preußische Zentralgenossenschaftskasse)설립으로 발전하였다. 술체 자신이 이와 같은 국가적 원조의 계획에 반대하여 자기의 입장을 유지하던 것처럼 그의 후계자들인 Schenk, Grüger 등도 프로이센 금고와의 모든 관계를 가지는 것을 거절하였다. 이와 같은 사정하에서 일부의 수공업자는 그들에게 주어진 원조를 받는 것을 결의하였지만, 이것을 술체의 전연합 내부에서 실현하는 것은 불가능하였기 때문에, 자기의 조직을 새로이 만들게 되었다. 1901년 설립된 도이치 산업조합연합회(Hauptverband Deutscher Gewerblicher Genossenschaften)가 그것이다.

도이칠란트에서 소비조합운동은 비교적 늦게 발달하였지만, 1890년 사회주의탄압법(Sozialistengesetz)의 폐지에 의해 노동운동이 활발히 진행되는 동시에 협동조합적 사회주의사상(Genossenschaftssozialismus)이 전개되었다. 1860, 70년경부터 자연발생적 맹아를 보였던 소비조합은 이 기운을 타고 발전하여 술체의 연합회의 산하조합으로 되었다. 그러나 전연합내부에 있어 신용조합과 소비조합이 대립하고, 1902년 소비조합이 연합회에서 제명되었기 때문에, 그들은 도이치 소비조합중앙연합(Zentralverband Deutscher Konsumvereine)을 설립하였는데, 이것과 별도로 Rhein-Westfalen지방에 크리스트교노동자를 모체로 하는 소비협동조합이 전개되었다. 이 파는 Köhler파라고 하는데, 그들은 1913년, 도이치 소비조합제국연합(Reichsverband Deutscher Konsumvereine)을 설립하였다.

위와 같이 도이칠란트의 소비조합은 복잡한 다양성을 보여주고 있는데, 그 원인은 지도자의 견해의 다양성에 기하고 있다. 그리고 도이치자본주의가 독점단계에 들어감과 더불어 국가측으로부터 경제조직의 합리화, 관리통제의 요망이 증대하고, 협동조합조직의 통일화가 촉진되는 경향을 보이게 되었다. 제1차 대전, 나치독재, 제2차 대전의 과정으로서 협동

조합은 당초의 자조적 민주적 성격을 반질시고 국가통제기구의 일환에 편성되었다.

이상의 협동조합운동을 종합해볼 때, 즉 첫째의 계통은 술채 계통의 연합회조직으로 대표되는 도시의 협동조합과 특히 소영업자, 소시민의 협동조합이고, 제2의 계통은 라이프아젠계 및 하아스의 연합조직으로 대표되는 농촌의 협동조합이며, 그리고 제3의 계통은 노동자의 소비조합이다.

## 2. 도이치 협동조합법의 성립과 전개

### 가. 개관

도이치 협동조합법은 처음에 프로이센제국이었던 1889. 5. 1. 발효되어 그 동안 아주 적은 부분만이 개정되었을 뿐 거의 그대로 유지되어 왔다. 이 법률이 제정되기 전까지 도이칠란트에서는 ‘인가된 조합계약’이 협동조합결성을 가능케 하는 법형태이었다. 그런데, 1868년 북독일연맹(Norddeutscher Bund)에 ‘사업 및 경제협동조합의 사법적 지위에 관한 법률(Gesetz betreffend die Erwerbs - und Wirtschaftsgenossenschaften)’이 제정되어 1868년 발효되었다. 당시 사회보험입법과 관련해서 책임문제가 더 잘 설명되어지고 또 재무개념이 성립되어서 1889년 제국법률(Reichsgesetz)로서 협동조합법이 제정되어 주택건설협동조합을 위한 중요한 기반이 확립되었다.

일반법으로서 독일의 ‘사업 및 경제협동조합의 사법적 지위에 관한 법률’은 다양한 형태의 협동조합의 설립근거를 제공하면서도 협동조합의 운영의 자율성을 최대한 보장하는 법의 성격을 가진다.

신용사업을 행하는 조합들을 규율하는 법으로 ‘신용조직법(Gesetz über das Kreditwesen)’이 1961년 제정되었는데, 이는 상업적 방법으로 은행업무를 영위하기 위하여 연방 신용조직 감독청의 허가를 받은 기업들을 그 적용대상으로 하며, 협동조합이 신용사업을 영위할 경우에 이 법률의 적용을 받게 된다.

2006년이 되어서 도이치 협동조합법은 도이치경제의 활성화를 위해 새롭게 개혁되었다. 도이치 협동조합법은 2006. 8. 18. 개정하여 10. 6. 새로 공포하고 2009. 5. 29. 일부가 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 법률이 협동조합(Genossenschaften)의 권리를 규율한다. 2006. 8. 18. 개정법은 협동조합설립을 쉽게 하여 소규모 협동조합이 설립이 간편하게 하

는 데에 그 개정목적이 있었다.

2006년 법개정의 기본적 골자를 보면, 구법에서 협동조합은 7명 이상의 조합원이 있어야 설립이 가능했는데, 2006년 협동조합법의 개정으로 3명 이상이면 협동조합의 설립이 가능하게 되었고 또 협동조합의 사업도 확대되었다. 법개정 전에는 오로지 경제적·사업적 필요에 의해서 협동조합을 설립할 수 있었으나, 어린이집, 유아원, 양로원 및 문화시설 등 문화적 사회적 필요의 충족을 위해서 협동조합의 설립이 가능하게 되었다. 또한 협동조합을 위한 출자에 대해서도 현물출자가 가능하게 되었다.

2002년 BGB의 개정으로 30년의 시효기간이 3년으로 단축되었지만, 조합원의 출자에 대한 협동조합의 권리에 관한 시효기간은 오히려 10년으로 연장되었다. 이 기간 내에 출자가 완전히 이행되지 않으면, 감독회와 집행부가 책임지게 되었다.

2006년 개정 전의 도이치협동조합법에 의하면 조합원 20명 미만의 협동조합의 경우에도 2명의 임원과 3명의 감독회구성원을 선출하도록 되어 있었으나, 신법에 의하면, 1명의 임원만 선출하면 된다. 자본금 일백만유로 이하의 소규모 협동조합은 요건심사절차가 경감되고 또 심사단와의 개별적인 합의도 가능하게 되었다. 그리고 협동조합지분은 환불되어야 하기 때문에 장래를 향해 외부자본으로서 배제하도록 되어 있다.

2006년 개정법률은 중견기업의 제후에 유리하다. 홍보, 관리, 보험문제 등과 같은 공동거래영역을 조직하기 위해 다수의 독립적 기업이 결합하는 것이 가능해졌다. 이제 도이칠란트에서 협동조합은 경제적 기업화로 인하여 파산에 상당히 강한 법형태에 속한다. 과거에 소규모사업의 파산비율이 49%이었는데 반해 등기협동조합의 파산비율은 단지 0.1%이었다.

## 나. 산업경제조합법의 성립과 전개

### 1) 산업경제조합법의 성립까지

이상에서 보았듯이 도이칠란트에 있어 협동조합의 출현은 이미 1840년대 후반부터 1850년대 전반에 찾을 수 있는데 이러한 새로운 단체에 대한 특별한 법적 규정은 그 출현당시는 존재하지 않았다. 술체의 지도에 따라 설립된 당시의 협동조합 Genossenschaft는 1859년까지 그 자신에 의해 Assoziation이라고 불렸다.<sup>111)</sup>

111) W. Wygodzinski, Genossenschaftswesen in Deutschland, Leipzig: B.G. Teubner, 1911,

프로이센에 있어 협동조합은 민법전 제정 전의 사단(Verein)과 같고, 공인사회사(erlaubte Privatgesellschaft)에 관한 일반법의 규정의 적용을 받았다. 프로이센 이외의 주에서도 협동조합의 법적 상태는 마찬가지로 불확정적이었다. 따라서 새로운 목적과 조직을 가진 협동조합은 여러 가지 곤란에 부딪혔다. 만약 협동조합을 탄압하려고 생각하는 사람이라면, 협동조합의 이러한 불확정을 여러 가지 간계로 이용할 수 있을 것이며, 또한 실제로 그렇기도 하였다. 이와 같은 외적 압박과 병행해서 협동조합내부에서도 다음과 같은 점이 문제로 부각되었다.

- (1) 사단 자신은 영업활동을 할 수 없기 때문에, 누구에게 거래권을 부여하는가라는 문제가 일종의 사단으로 볼 수 있는 협동조합에 있어서 생겼다는 것
- (2) 예상되는 대표자의 직권남용을 어떻게 방지하는가의 문제
- (3) 상사재판소(Hanselsgericht)에 대한 신고는 어떠한 절차로 되어야 하는가의 문제
- (4) 협동조합의 기초를 보여주는 책임제를 어떻게 규정하는가의 문제

선구자인 솔체는 그의 조합설립 당초부터 위와 같은 문제를 예상하여 그 법적 형태를 특히 신중히 고려하였다고 말하고 있다.<sup>112)</sup> 그것은 국가의 조합에 대한 간섭을 배제하는 기초를 만드는 것이며, 또 다른 면에서 제3자와의 거래에 있어 조합의 법인성의 결여를 제거하는 것이었다. 그는 조합의 법인성의 결여를 부분적으로 교묘한 방법으로 보완하는 것에 노력하지만, 이와 같은 방법은 결국 많은 곤란과 무익한 비용을 초래하는 것으로 되기 때문에, 입법조치를 통해서 그것을 해결하려고 하였다.

첫째, 보통도이치상법전(Das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch)에 협동조합에 대한 법적 기반을 마련하기 위한 시도가 있었지만, 이것은 실현되지 않았다. 상법전 특히 프로이센회사법(Preußisches Gesellschaftsrecht)은 그 개정에서 협동조합에 대해 전혀 언급하지 않았다. 그래서 솔체는 1861년, 프로이센국회의원이 되어 동시에 전국조합 회의(Allgemeiner Vereinstag)의 대표가 되어 과거의 경험에 비취 상세한 법안을 작성하여 1863년 3월 10일에 이것을 상원에 제출하였다. 이 법안에 의하면, 협동조합은 사단인 지위를 받게 되고, 시·도지사의 증명서에 의한 정관의 증명을 획득할 수 있고, 그 증명된

Kapital 5, S. 38.

112) Ludolf Parisius/Hans Crüger/Adolf Crecelius, Das Reichsgesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften : Kommentar zum praktischen Gebrauch für Juristen und Genossenschaften 9. neubearbeitete Aufl., Berlin : Walter de Gruyter, 1924, S. 6.

정관에서는 이것에 따라 지명된 대외적 대표권자 또는 사용인의 대리권에 의해 재판상 및 재판외의 행위를 할 수 있는 증명력이 부여되도록 하고 있다. 즉 이 법안은 협동조합의 법인격을 요구하는 것으로 되지 않고, 다만 「소송과 법률행위에 있어서 자격증명을 용이하게 하는 것」을 요구하였던 것이며, 그 후 도이치상법전의 개정으로 인해 상법등기부에 되었던 협동조합등기부의 등기에 의해, 합명회사와 같은 권리능력을 부여받게 되었다. 이와 같은 협동조합에 대한 법인격부여의 혼미시대에 종지부를 찍었던 것이 기이르케의 단체법이론이었다. 그는 도이치단체법론 제1권에 있어서 1867년 산업경제조합법에 의해 등기된 협동조합은 새로운 독특한 단체, 즉 경제적 목적을 위한 사단적·인적 게노센사프트를 취하는 방안을 언급하였다.<sup>113)</sup>

## 2) 프로이센산업경제조합법과 북도이치연방조합법

그 후 여러 해에 걸친 심의 끝에 약간의 수정이 있었고, 1867년 3월 27일 프로이센산업경제조합법(Preußisches Gesetz betreffende die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften)의 성립을 보았다. 실시예 앞서서 심의에서는 특히 조합탈퇴 후의 법적 관계에 대해 논의가 되었고, 약간의 보충·수정이 가해졌다.<sup>114)</sup>

여기에서 협동조합은 다음과 같이 정의되었다. 「협동조합이란 공동의 사업경영에 의해 조합원의 신용 또는 산업 또는 경제의 조성을 목적으로 하는 조합원 수를 한정하지 않는 단체이다.<sup>115)</sup>」

Otto Glass에 의하면, 1867년 법은 이 새로운 단체형태에 대해 통일적인 법적 기반을 주었다. 그러나 이 형태를 이용하는 것은 강제되는 것이 아니라 단체(Vereinigung)가 동법에 따르고 그것에 의해 이익을 향수하는가 여부는 그 단체의 자유에 맡겨져 있다. 즉 단체가 조합법에 따르지 않을 때는 종래의 법에 의하였던 것이다. 동법의 적용을 받기 위해서는 경제적인 활동을 하는 것, 통일적이고 공동적인 경영을 하는 것을 요건으로 하였다. 경영의 공동성은 조합이 조합원 전체를 위해서 공동계산을 하는 것이 아니라 법인인 조합 자체를 위해 그것을 하는 것을 의미한다. 즉 조합원 자체는 거래의 체결에 직접 관계하지

113) 村上淳一 「ドイツの協同組合運動とギールケ」 『法協』 80卷 3号 法学協会事務所[編] 1963, 359면 (ドイツの近代法學 수록).

114) Otto Glass, Genossenschaftskunde, Berlin: Duncker & Humblot 1949, S. 50.

115) W. Wygodzinski, a.a.O., S. 38.

않는 것이다. 결국 공동성이란 용어는 「조합원의 신용 산업 혹은 경제의 조장이라는 목적」에 대한 실현수단을 표현하였던 것이다. 따라서 경영의 공동성 내지 상호성은 위의 목적에 의해 규정되고 또 한정된다. 그 반사적 결과로서 자선조합(Wohltätigkeitsverein)과의 경계가 분명하게 되었다. 또 특수목적의 달성이 허용되는 한, 예외로서 비조합원과 거래하는 경우에도, 예컨대 판매조합(Magazinverein)이 상품을 일반적으로 판매에 내놓는 경우에도 공동적 경영이 존재할 수 있다(원외거래). 그러므로 공동성의 본질은 일의적으로는 협동조합의 경제학적인 개념에서 나와야 하는 것이고, 법률학적 성격은 아니다. 협동조합은 조합원의 신용, 산업 및 경제의 조성(Förderung des Kredits des Erwerbs-oder der Wirtschaft der Mitglieder)이라는 목적 이외의 것을 가지지 않는다. 따라서 협동조합은 그 조합원을 초월한 더 광범한 계층에 봉사하는 단체와 구별된다. 그리고 사업경영에 대해서도 협동조합의 사업경영은 사업(geschäftliches Unternehmen)이지만, 경영(Gewerbebetrieb)은 아니다. 즉, 조합원의 경제적 상태의 개선을 목적으로 할 뿐이고, 영리적 의도를 가지지 않는다. 그리고 또 협동조합은 술체에 있어서는 오로지 중소생산자에게 도움이 되는 것으로 생각되었지만, 프로이센조합법에는 주민의 모든 계층이 이용할 수 있는 단체형태로 인정되고 있다.<sup>116)</sup>

협동조합은 법정절차를 완료하고 협동조합등기부에 등기한 후에 법인격을 취득하게 된다. 입법에 있어 등기조합이 법인인지 여부의 논쟁이 있었지만, 결국 조합법에 의해 그 법인격이 긍정되었다.<sup>117)</sup>

1867년 법은 당초 프로이센만을 대상으로 하여 공포되었는데, 서서히 다른 주에서도 채용되었다. 그 보급의 모습을 연대적으로 보면, 우선 프로이센조합법으로서 성립된 1867년에는 6월 12일에 Hannover에 같은 해 8월 12일에 Hessen=Nassau에 같은 해 11월 22일에 Schleswig=Holstein에 또 다음해인 1868년 3월에는 Herzogtum Sachsen=Weimar에, 프로이센조합법이 그대로 채용되었다. 이것에 대해, 동년 6월 15일 Sachsen에서 동법은 약간의 수정 후에 시행되었다. 그래서 프로이센을 중심으로 하는 북도이치연방국의 대부분이 협동조합법을 단독으로 가지게 된 결과, 이것을 통일하려고 하는 분위기가 생기고, 술체의 제안에 기하여 프로이센법으로서 공포되었다. 동법은 다음해인 1869년 1월 1일 프로이센 Sachsen=Meiningen을 제외하고 북도이치연방에서 시행되고, 또 점차 다른 주에서도 채용

116) Otto Glass, a.a.O., S. 50.

117) 1868년 북도이치연방협동조합법의 성립 및 그것의 도이칠란트의 다른 주에 대한 보급의 역사에 대해서는 Parisius가 그의 저서에서 상세히 취급하고 있다. Die Genossenschaftsgesetze im Deutschen Reich(1876), Einleitung Abschn. III, S. 85~109.

되게 되었다.

위 1868년 법이 Württemberg, Baden, Südhessen에서는 1871년 1월1일 베르사이유조약(Versailler Verträge)에 기하여 또 Bayern에서는 1873년 6월 23일 법에 의해서 각각 시행되었다. 그래서 거의 전 도이치제국영역에서 통일적인 협동조합법이 형성되었다. 그러나 Sachsen왕국에서는 68년 6월 27일 별개의 조합법이 제정된 결과, 작센왕국의 단독협동조합법이 연방조합법을 대신해서 시행되었다.

이보다 앞서, 바이에른에서는 1869년 4월 29일 단독조합법이 공포되고, 동법은 라인서부지방에서 동년 5월 28일에 전기의 1868년 북도이치연방조합법에 약간의 수정을 가한 법률이 채용되었다. 또 Baden에서는 1870년 2월 4일에 단독조합법을 제정하였다. 그 후 이윽고 전기와 같이, 1866년 북도이치연방조합법이 바덴, 남헤센=뷔템베르크에서 시행되었기 때문에, 종래 바덴, 헤센법은 폐지되었다.

이상과 같이 도이칠란트에서는 처음부터 전제국에 걸쳐 단일의 협동조합법이 시행했던 것이 아니고, 각주마다 그 필요에 따라 제정되었다. 즉 협동조합운동이 전국적으로 확대되어감에 따라 법률면의 통일이 요청되어, 프로이센을 중심으로 점차 통일적인 조합법이 전국영역에 걸쳐서 채용되었다.

## 다. 1889년 제국협동조합법 개정의 경과

### 1) 1876년 제안부터 1883년 법개정자료까지

협동조합의 전면적인 발전과 더불어 조합법의 개정보충이 필요하게 되었는데, 술체는 이것에 대응하여 1876년 제국의회(Reichstag)에 개정안을 제출하여 조합법개정을 발의하였다. 제국의회 및 연방의회(Bundesrat)는 술체의 제안 중 실제상 필요로 되는 점에 대해 채용하였는데, 그 시행은 연기되었다.

이것에 앞서, 협동조합법에 관한 약간의 수정이 이뤄졌다. 즉 제1차 개정은 1871년 개정인데, 이 개정에서는 협동조합이 그 업무를 비조합원에까지 확대해서 조합법상 협동조합의 성격이 상실되는지 여부가 문제로 되었다. 1871년 5월 19일, 1868년 조합법 제1조의 규정에 관한 개정이 제안되고 다시 1877년에는 제국사법관계법(Reichsjustizgesetze)의 제정으로 되어 다른 다수의 법률과 함께 조합법도 약간의 수정을 하였다.<sup>118)</sup>

118) Otto Glass, a.a.O., S. 52.



그러나 더 근본적인 개정의 필요를 느꼈던 술체는 위에서 언급한 1876년의 법안제출에서도 정력적인 활동을 하고, 1881년 4월 28일, 조합법 개정에 관한 최종적이고 포괄적인 의안을 제출하였다. 이것에 대해 Mirbach는 유한책임제의 허가를 「1872년 오스트리아 조합법의 규정의 의미에 있어 해야 할 것」이라고 하는 수정안을 제출하고, 또 Ackermann은 시군감사부에 일정한 감사권, 특히 비조합원인 감사관의 임명권을 부여한다고 주장하였다. 이와 같은 정세에 따라 조합법 개정이 줄곧 되어갔기 때문에, 술체는 구체적 자료의 제출에 의해 법제정을 촉진할 필요를 느끼고 1883년 4월 29일 조합법 개정자료(Material zur Revision des Genossenschaftsgesetzes nach dem neuesten Stand der Frage geordnet)라는 작은 책자를 공간하였다. 이것은 그가 죽기 수개월 전에 쓴 것인데, 이것에 의해 그는 그의 일생을 통해 모집된 풍부한 자료를 체계화하고 도이치 협동조합운동에 이름을 남겼다.

조합법 개정자료에 있어 술체는 첫째, 협동조합경영의 확실성이 일단 강화되어야 한다고 주장하고, 그래서 파산정리, 감사, 준비금에 관한 규정이 상세히 채택되어야 한다고 주장하였다. 또는 그는 라이파이젠주의와는 반대로 사업지분의 도입을 의무적인 것으로 생각하고, 연합회감사(Verbandsrevision)를 강화하고, 다년간 준수 후에 유한책임제채용을 승인하였다. 이 「자료」는 후의 조합법의 개정 특히 오래 준비되었던 감사제도의 채용을 위한 기반으로 되었다.

술체에 의해 준비되었던 개정법안이 최종적으로 수정가결되고, 개정조합법으로서 공포되기까지는 또한 수년을 요하였다. 그 원인은 1884년 7월 18일, 주식합자회사 및 주식회사에 관한 제국법(Das Reichsgesetz betreffend die Kommanditgesellschaften auf Aktien und die Aktiengesellschaften)이 제정되어 이미 완성되었던 조합법개정안의 어느 정도의 변경이 불가피하게 되었던 것이다.

## 2) 1889년 제국산업경제조합법

1889년의 법안심의회는 1887년 11월에 개시되었지만 그 회기 중에는 의회를 통과하지 못했다. 연방회의는 법안을 공포하고 말단의 단위조합에 대해 동법안을 검토하고 수정의견을 낼 기회를 주었다. 1888년 8월 동법안은 연방회의에서 토의되고 약간의 수정을 한 다음에 결의되었다. 1889년 3월 18일 위원회로부터 심의내용에 관한 보고가 제출되고 해당보고에 기하여 4월 4일 최종적으로 조합법개정안이 가결되었다. 연방회의는 제국의회에 가결을 같은 달 11일 승인하고, 5월 1일 동법률이 공포되었다. 이것이 1889년 도이치산업경제

조합법이다.

이 1889년 대개정은 도이치협동조합법제사상 획기적인 것이었는데, 그 주요 개정사항은 다음과 같다.

- ① 종래는 무한책임제(unbeschränkte Haftpflicht)만 인정되었는데, 그것과 함께 유한책임제(beschränkte Haftpflicht) 및 무한추보책임제(unbeschränkte Nachschußpflicht)를 인용하였다.
- ② 조합감사의 강제, 감사연합회(Revisionsverband)의 설립
- ③ 중앙회(Zentralgenossenschaft)의 설립
- ④ 사업지분(Geschäftsanteil)의 채택
- ⑤ 신용조합, 소비조합에 있어 원외거래(Geschäft mit Nichtmitgliedern)의 금지
- ⑥ 기부기금(Stiftungsfonds)의 사실상 금지

1889년 법에 대해 Otto Glass는 다음과 같이 말하고 있다. “1889년법은 술체의 이념에 입각하여 그것을 수미일관되게 발전시켰던 것이다. 동법에 의하면, 등기된 협동조합은 인적 회사(Personalgesellschaft)와 물적 회사(Kapitalgesellschaft)의 중간적 위치를 차지하고 있다. 조합이 법률상의 준거규정에 따르는가, 등기하는가에 따라서 법이 부여하는 이익을 향수하는가에 대해서는 조합의 자유에 맡겼던 것이다(조합법 제1조). 만약 그 조합이 등기하지 않은 경우는 소여의 사실에서 분명하게 되었던 해당법 형태에 관한 일반규정을 따른 것으로 된다. 즉 이러한 단체(Vereinigung)는 그 조직에 따라 조합에 관한 민법 제70조 이하의 규정 또는 권리능력 없는 사단에 관한 민법 제54조 이하의 규정에 의한다. 그리고 이들 단체는 협동조합법이 등기조합에 대해 인정되는 법적 지위 특히 법인격을 향수할 수 없다.”<sup>119)</sup>

그리고 그는 동법에 의해 명확하게 자리매김 된 협동조합의 성격에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “협동조합은 법률상 어떤 의미에서 순인적 회사에 접근하였다. 종래 상속에 의한 계승이 인정되었던 사원관계는 조합원의 사망에 의해 당연히 소멸한다. 또 의결권도 출자액에 관계없이 두수에 의한 평등이다. 그러나 다른 면에서 조합에 대한 조합원의 인적 관계(persönliches Verhältnis)는 후퇴하고 또 사경제적 이익을 극복하였다. 그러므로 조합의 업무상의 이해와 조합원의 이해는 괴리될 가능성을 가지기 때문에 전체이익이 개별적

119) Otto Glass, a.a.O., S. 52.

이익 아래 압박되는 것이 없도록 배려해야 할 것이다. 따라서 협동조합은 재산법적 관계에서 독립적이다. 탈퇴자는 조합의 재산에 대한 인두할(人頭割, nach Kopfteilen) 청구권을 가질 수 없고, 오로지 출자의 반환에 관한 청구권을 가지는 것에 불과하다. 조합의 자기재산의 형성과 그 유지는 촉진되고, 그것을 위해 조합원의 불입의무(Einzahlungspflicht)에 관한 규정이 정해지고, 준비금(Reservefonds)의 형성이 의무화되고, 의무상의 기본적 사항의 공개에 관한 규정(대차대조표, 책임액, 사원의 변동 등의 공시)도 수용되었던 것이다.”<sup>120)</sup>

그리고 Otto Glass에 의하면, 조합원의 책임이 완화되고 조합설립이 간이화되었던 점은 가장 주목해야 할 개정점이다. 즉 종래의 무한책임제에 추가해서 유한책임제 및 무한추보책임제의 2책임제가 인정되게 되었다. 전자는 조합원의 책임인수의 한도를 출자금액에 한정하는 것이며(예외적으로 출자금액 이외에 일정금액을 인수하는 경우도 있다), 후자는 일정한 절차를 거쳐 추가지불계산이 결정된 후(파산선고 후)에 출자추보의무가 발생하는 것이다.

그리고 이와 같은 재산법적 측면에 있어 협동조합의 발전은 전업무과정의 상시적 통제, 감사기관의 설치 및 조합의 전업무 및 시설의 일정기에 있어 감사 등을 필요로 하게 되었다.

Otto Glass가 말하듯이, 1889년법에는 술체주의가 전면적으로 전개되었다. 그러나 이것과 대립하는 라이파이젠주의가 완전히 봉쇄되었던 것은 아니라, 그 요청도 또한 고려되었다. 즉 동법은 일체의 이익분배를 배제하고 있으며, 그리고 해산의 경우, 조합재산은 분배되지 않고 전체로서 유지되고, 특정의 목적으로 사용된다고 하고 있다. 또 조합의 활동범위를 지역적으로 한정하였던 것은 라이파이젠주의를 채용하였던 것이다. 그러나 다른 측면에서 사업지분 및 불입금(Einzahlung)을 인정하지 않는 라이파이젠주의는 채용되지 않았다.<sup>121)</sup> 그렇지만 사업지분의 채용은 아직 형식적인 것에 불과하고 그 최저한도가 규정되지 않았기 때문에, 거의 10페니히의 사업지분을 가지는 조합도 100만 마르크의 지분을 가지는 조합도 동일하게登記되었던 것이고, 이 점에서 술체주의의 라이파이젠주의에 대한 타협양보를 인정하였던 것이다.

### 3) 1896년 법과 1897년 법

120) A.a.O., S. 52.

121) A.a.O., S. 54.

1896년 8월 12일 법<sup>122)</sup>에 의해 주로 다음의 2가지 점에 대해 조합법 개정이 되었다. 첫째, 라이파이젠제 조합의 특질을 고려하는 규정의 삽입이다. 이것에 의해 다시 기부기금의 설정이 인정되고, 수익은 분배되지 않고, 준비금으로 적립되는 것이 허용되었다. 둘째, 소비조합 및 신용조합의 비조합원과의 거래에 대한 벌칙규정이 채용되었던 점이다.

1897년 법에는 종래 협동조합동조합의 설립에서 정관규정 중의 필요사항을 등기 때 결여한 경우, 협동조합 설립의 무효가 선고되었는데, 총회의 결의에 의해 유효하게 할 수 있는 보정방법이 규정되었다.<sup>123)</sup>

## 라. 제1차 대전 이후의 협동조합법

### 1) 조합법에 관한 전시입법

제1차 대전 중 및 전후(戰後)에는 앞에서 본 바와 같이, 협동조합법의 분야에 있어서도, 전시법이 시행되었다. 즉,

- (1) 감사기간에 관에 관한 1914년 9월 8일 고시
- (2) 총회에 있어 조합원의 대리에 관한 1914년 9월 8일 고시
- (3) 조합법 제99조 제118조, 제142조, 제148조의 잠정적 폐지에 관한 1914년 8월 8일 고시
- (4) 파산방지를 위한 업무감사에 관한 명령(RGBl. S. 1363). 이것은 1914년 8월 8일 전쟁발발 시에 발포된 긴급명령을 대신하는 것이고, 1916년 12월 14일에 공포되었다.
- (5) 신용조합의 해산에 관한 1920년 2월 25일 명령(RGBl. S. 1082)
- (6) 군사공채의 청산가격에 관한 1920년 3월 24일 명령(Nachkriegsverordnung über den Bilanzwert der Kriegsanleihen vom 24. März 1920)
- (7) 경영협의회법(Betriebsgesetz 1920, 2. 4). 본법에 의해 조합종업원 직원에 조합가입이 인정되었다.

122) Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1. Mai 1889 sowie den Geschäftsbetrieb der Konsumanstalten(RGBl. S. 695ff.)

123) Parisius/Crüger, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften im Hdw. d. Stw. S. 8.

(8) 대차대조표에 관한 1923년 12월 18일 명령(RGBl. I, S. 1253)

(9) 대의원회의에 관한 1926년 1월 19일 법(RGBl. I, S. 91)

이들 법령은 협동조합을 전쟁에 의한 국민경제의 변동에 적합하게 하는 목적을 가지고 제정되었다. 전쟁, 인플레이션, 물가안정화의 시기를 통해 협동조합운동은 현저한 영향을 받았는데, 이것을 시대의 요구와 일치시키는 수단으로써 국가의 명령권의 확장이 고려되었다. 그 첫 번째 현상으로써 조합감사기간(감사와 감사 사이의 기간)이 연장되었는데, 1928년 1월 1일 이후에는 다시 2년간의 정상상태로 회복되었다. 그리고 전쟁은 협동조합의 대표(Vertretung) 및 탈퇴(Ausscheiden)에 관한 특별규정을 필요로 하게 되었다. 그리고 파산고지의무를 완화하고, 화폐가치하락에 비취 부채가 대가의무(Valutaverpflichtungen)에 기하여 발생한 경우에는 파산고지의무를 면제하기로 하였다. 해산을 곤란하게 하는 명령은 협동조합의 사적 자본주의적 기업으로의 변화경향을 조장하는 것인데, 전시하의 특수사정을 이유로 채용되었던 것이다. 계속해서 화폐가치안정화의 시기에 들어와 금전대차대조표, 사업지분의 각출, 차임금상각 등에 관한 법률이 제정되었다.

그리고 또 감사에 관한 벌칙규정을 채용하는 것에 대한 개정이 제안되었는데, 이러한 기도에 대해서는 1913년의 Posen에 있어 전국조합회의가 비판적인 태도를 표시하였다.

이상의 입법과정에 대해서 W. Wygodzinski-A. Müller는 “협동조합법이 전후의 개혁적 열광에 망설이면서도 정면 대응하였다고 하는 사실은 주목해야 한다. 조합법개혁운동의 담당자는 특히 소비조합이고, 그래서 약간의 조합법상의 규정의 개정을 강하게 요망하였다”고 설명하였다.<sup>124)</sup>

이 법개정 문제는 정식으로 의회에서 상정되기 전에 도이치협동조합회 자유위원회(Freier Ausschuss der deutschen Genossenschaftensverbände)에서 토의되어, 여기에서 얻어진 요해가 그 기초로 되었다. 법개정은 1922년 6월 21일 회의에 제출되어 7월 21일부 관보 제51호에 기재되고 즉일 시행되었다. 이 개정안의 내용을 보면,

- ① 협동조합은 회사 기타 경제적 목적을 가진 기업체에 대한 참가의 편익이 부여되었다(제1조).
- ② 협동조합은 대표자(Vertreter)를 통해 총회에 대표를 보낼 수 있다. 3,000명이상의 조합원을 가진 경우는 총대회의 설치가 강제되었다(제43조a).

124) W. Wygodzinski, a.a.O., S. 41.

- ③ 해산을 곤란하게 하기 위해 해산규정(Auflösungsbestimmungen)이 엄중하게 되었다(제78조a).
- ④ 약소조합의 대표적인 사업능력이 있는 조직체에 대한 병합이 조성되었다(제93조 a, b, c, d).

1923년 5월 12일 개정법(RGBL. I. S. 288)에서는 전년의 개정규정의 보정과 보다 더 상세한 개념규정이 시도되었다. 그리고 또 중앙회에 있어 단위조합과의 해약고지기간(Kündigungsfrist)이 5년으로 규정되고, 또 법률상 등기가 그 비용과 기간을 고려해서 간이화되었다.

## 2) 도이치 파시즘에 의한 개정

제1차 대전 전중·전후에 있어서 여러 법령이 조합법의 개정을 하였다는 것에도 불구하고, 결정적인 의의를 가지지 않았던 것에 대해 1933년 후의 그것은 근본적이고 혁명적인 의의를 가지는 것이었다. 그것은 앞에서 언급했듯이 협동조합에서 「자조」의 본질을 상실케 하고, 나치스 경제정책에 봉사하는 보조기관으로 되었다.

여기에서 도이치 파시즘에 의한 조합법 개정경과를 살펴보면,

- (1) 1933년 5월 30일 조합결산에 관한 명령(Verordnung über Bilanzierung von Genossenschaften, RGBL. I, S. 317)은 주식법의 규정에 비교해서 협동조합에 대해서도 명세화 된 대차대조표작성규제(Bilanzgliederungsbestimmungen), 평가규정(Bewertungsvorschriften)을 추가하고 또 일련의 의문점을 해명하고 협동조합으로 하여금 나치스에 대한 봉사기관으로서의 임무수행을 용이하게 하도록 하였다. 특히 공공적으로 인정되는 건축조합(Baugenossenschaft) 및 건축저축금고(Bausparkasse)는 1933년 9월 7일 명령(RGBL. I, S. 622)에 의해 결산에 관한 특별규정이 제정되었다.
- (2) 1933년 7월 20일 협동조합법 개정은 조합총회의 결의 또는 존속기간만료에 의해 해산된 협동조합은 총회의 다수결(4분의 3)으로써 계속을 결정할 수 있다는 취지를 정하였다.
- (3) 1933년 12월 20일 협동조합법개정에 관한 법률(RGBL. I, S. 1089)에 의해 조합원의 법적 보호가 강화되고, 모든 협동조합에서 조합원에 대한 채권자의 개별·직접

적 요구(Einzelangriff)를 배제하고, 종래의 3책임제 중 2개가 존속케 되었다. 즉, 1889년 조합법에 의해 인정되었던 무한책임 유한책임 무한추보책임의 3책임 중 종래의 무한책임조합은 폐지되고, 그 결과 조합채무에 대해 개개의 조합원에 대해 청구할 수 있는 채권자의 권리가 없어지게 되었다.

- (4) 1934년 10월 30일 법(RGBI. I, S. 1077)에 의한 조합감사제도의 확립 및 개선(Ausgestaltung und Verbesserung des genossenschaftlichen Prüfungswesens)은 중요한 의의를 가진다. 동법은 가맹강제(Anschlußzwang)을 채용하였다. 즉 어떠한 협동조합도 앞으로 감사연합회(Revisionsverband)에 가입해야 하지만, 감사를 받는 빈도에 대해서는 개개의 사정에 따라 정해졌다. 예컨대, 대차대조표의 자산액(Bilanzsumme) 35만 제국마르크 이상의 대규모조합은 적어도 연 1회, 그 이하의 소규모조합은 2년에 1회 감사를 받도록 규정되었다.

새로운 조합연합회 감사는 주식회사법상의 감사와 달리, 단순한 대차대조표의 감사 이상의 것이고, 시설, 자산상태, 경영, 영업관리 및 연말결산의 전체를 감사대상으로 하였다.

그리고 제2차 대전을 통해 전시에 기한 일련의 명령 즉 긴급처리명령(Maßnahmenverordnung)이 조합법의 분야에도 공포되었다.

### 3. 도이치 현행 산업경제조합법

#### 가. 산업경제조합법의 형식적 개관

이와 같이 1889년 조합법 제정 이래 수차례의 개정을 거친 도이치산업경제조합법은 통일법제의 형식의 연방법인 「사업 및 경제협동조합의 사법적 지위에 관한 법률(Das Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften)」이 그 근간을 이루고 있다. 이 도이치 현행 협동조합법은 10장, 167조항(현재까지 시대나 경제적 상황과 부합하지 않는 35개여 조항이 폐지되고, 새롭게 40여개의 조항이 신설되어 실제 조항 수는 167개를 초과한다)으로 구성되어 있어 단행법으로서는 규모가 상당히 크다. 법률의 장별 내용은 아래와 같다.<sup>125)</sup>

125) 도이치 현행 협동조합법의 내용에 관한 자세한 것은 Hartmut Glenk, Genossenschaftsrecht, 2. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2013; Volker Beuthien, Genossenschaftsgesetz(Beck'sche

- 제1장 협동조합의 설립
- 제2장 협동조합과 조합원의 법률관계
- 제3장 협동조합의 정관
- 제4장 심사와 심사단
- 제5장 조합원의 탈퇴
- 제6장 협동조합의 해산과 무효
- 제7장 파산절차, 조합원의 추후의무
- 제8장 책임범위
- 제9장 벌칙
- 제10장 보칙

도이치는 산업협동조합과 연합체인 경우에 법인세 면제규정을 두고 있으며, 소득공제 및 이용고배당의 손금산입을 허용하고 있다.

### 나. 협동조합의 법적 개념과 그 형태

협동조합법 제1조는 산업경제조합의 개념을 「공동업무경영으로 조합원의 산업 또는 경제를 조성하는 것을 목적으로 하는 조합원수불특정의 조합」이라고 규정하고, 이러한 개념에 해당하는 대표적인 조합 형태로는 다음의 7종류를 들고 있다.

- ① 대부신용조합(Vorschu ß - und Kreditvereine)
- ② 원료조합(Rohstoffvereine)
- ③ 농·공업생산물 공동판매조합(Absatzgenossenschaften, Magazinvereine)
- ④ 물자제조 및 공동계산에 의한 판매를 위한 생산조합(Produktivegenossenschaften)
- ⑤ 생활경제필수품의 공동구입과 소매·판매를 위한 소비조합(Kosumvereine)
- ⑥ 농·공업 경영필수품의 공동구입과 공동이용을 위한 구매·이용조합  
(Werkgenossenschaften)
- ⑦ 주택조합(Baugenossenschaft)



협동조합은 경제적 결합의 각종의 가능한 형태의 유형적인 것이므로 그 개념은 포괄적으로 파악해야 한다.<sup>126)</sup> 그러나 조합법의 개념규정은 협동조합이 법률상登記될 수 있기 위한 불가결한 최저한의 요건을 표시하는 것이며, 그러한 의미에서 법은 협동조합의 전형적인 단체형식을 규정하고 있다고 하겠다.

이 최저한의 필요조건은 전기 제1조에서 (1) 조합원수의 불특정(nicht geschlossen Mitgliederzahl), (2) 조합원의 산업 경제의 조성(Förderung der Erwerbs- und Wirtschaft ihrer Mitglieder), (3) 공동업무경영(gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb)의 세 가지 점에서 찾을 수 있는데, 이 규정에는 협동조합적 기업형태에 관해서 적극적으로 한정하는 의미는 아니고, 단지 어떠한 경제단체가 동법의 대상으로 되는가를 규정하는 것에 불과하다고 한다.<sup>127)</sup> 다시 말하자면 앞의 7개의 조합의 형태는 예시적인 것에 불과하다. 또 위의 개념규정에 적합한 협동조합적 경제조직 전부가登記할 의무를 지는 것은 아니고, 등기는 임의적이다. 따라서 다수의 미登記조합인 임의조합(freie Genossenschaften)이 존재할 수 있다.

#### 다. 협동조합의 법적 요건

협동조합登記에서 전기의 기본적 개념규정과 함께 또 일련의 법적 요건이 있다.

- (1) 책임형태를 결정할 것(제2조) 책임형태는 무한책임과 유한책임이라는 두 유형이 있다.
- (2) 업종 및 책임형태 따라 상호를 결정할 것  
상호에는 개인의 이름을 사용하는 것을 금지한다. 그리고 상호는 동일구역 혹은 동일 사군구의 다른 조합의 상호와 달라야 한다(제8조).
- (3) 조합원 수는 3명 이상일 것(제4조)
- (4) 정관을 작성할 것  
정관 기재사항 중 (a) 상호 및 소재지, (b) 사업목적, (c) 조합총회 소집 및 결의기

126) 예컨대, Rottländer는 협동조합을 「매개인에 의해 실재계에 현현하고 공동의사에 의해 창조되고, 기관과의 상호작용에 의해 담당되고 또 유지되는 단체인」이라고 규정한다. Rottländer, Rechtsvergleichendes Handwörterbuch, Bd. III, S. 203. 그러나 이러한 견해는 말할 것도 없이 일반적 파악에 의한 것이고, 그 이상의 법적 의미를 가지지 않는다.

127) Otto Glass, Genossenschaftskunde(1947), S. 56.

록의 형식 및 총회에서 의장에 관한 규정, (d) 공시의 방법 및 공간기관지에 관한 규정, (e) 책임형태 사업지분 대차대조표 준비금 등에 관한 규정을 필수적 기재사항으로 한다(제5조, 제6조, 제7조).

- (5) 이사(Vorstand) 및 감사(Aufsichtsrat)를 둘 것(제9조)
- (6) 협동조합등기소에의 등기(제11조)
- (7) 정관의 공시(제12조)

제2조는 책임형태를 무한책임과 유한책임의 2종류로 하고 있지만, 이것은 1933년 12월 20일 개정법 이전의 후보책임을 인정하는 것을 의미한다. 그리고 양 책임제도는 개개의 조합원의 조합채권자에 대한 직접책임을 인정하지 않고, 조합에 대한 책임(간접책임)을 의미한다. 협동조합이 법률상 등할 수 있기 위해서는 위의 2형태의 중 어느 하나의 책임을 선택해야 한다.

협동조합은 그 정관에 의해 법정 이외의 책임제를 채용하는 것을 허용하지 않는다. 또, 한번 채용한 책임형태는 제143조의 보전규정(Sicherungsbestimmungen)의 요건을 충족한 경우에만 다른 형태로 변경할 수 있다.

조합원수의 최소한도는 3명으로 되어 있는 결과, 조합원의 사망탈퇴로 3명 이하로 된 때는 제80조의 법원에 의한 해산(Auflösung durch das Gericht)의 규정이 적용될 수 있다. 이와 같은 경우 법원은 당해조합이상의 신청에 기해 또는 만약 6개월 이내에 신청이 되지 않는 때는 법원의 직권에 의해 이사로부터 사정을 청취한 후 당해 조합의 해산을 명할 수 있다. 제2차 대전 후 동부도이칠란트에서는 조합원의 최저한도를 15명(신용조합의 경우는 25명)으로 개정하였다.

## 라. 등기협동조합의 법적 본질

Otto Glass는 등기협동조합의 법적 본질을 다음과 같이 요약하고 있다. “협동조합은 재단(Anstalt)과는 다른 사단법인(Körperschaft oder Verein)이며, 조직법에 따라서 정관을 기초로 하여 설립된다. 정관은 협동조합 자체의 의사에 의해 작성되고, 권리범위를 조합원 및 제3자의 권리범위에서 국한하고 그리고 그 의사 및 행위의 기본을 한정한다.”<sup>128)</sup>

즉 협동조합의 기초는 조합원 간의 계약적 관계가 아니고, 또 가장 유사한 합명회사로

128) Otto Glass, Genossenschaftskunde, Berlin: Duncker & Humblot 1949, S. 75.

부터도 구별된다. 그리고 협동조합은 인법적·재산법적 통일체인 사단이고, 이 점에서 재산법적 관계밖에 없는 주식회사와 대립한다. 또 주식회사, 유한회사, 명령회사와 같이 일정한 기본자본 혹은 회사자본을 가지지 않고 협동조합의 채무에 대한 조합원의 직접적 책임은 존재하지 않는다. 재산법적 기초는 조합원의 출자금, 이익적립금 등의 영업자본과 담보자산(Betriebs- und Garantiekapital) 및 책임액(Haftsumme)으로 구성된 조합원의 조합채무에 대한 보증유사의 담보이다.

협동조합은 조합원수의 변동을 예상하고 있지만, 그것은 개인적인 가입·탈퇴에 의해 생기는 것이다. 따라서 그 변동은 사원권의 양도 혹은 정관의 변경에 의해 생기는 것은 아니다.

협동조합은 그 자체로 독립된 권리의무를 가진다. 그러므로 법인(Juristische Person)이고(제17조) 토지에 대한 소유권 및 기타 물권을 취득할 수 있고, 또 소송능력을 가진다. 협동조합에는 별도의 규정이 없는 한 상법상의 상인규정이 적용된다.

Otto Glass는 협동조합의 법적 본질을 총괄하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉 등기협동조합은 협동조합법의 규정에 적합한 정관에 기하여 등기된 7인 이상(현행법에서 3인 이상)의 자연인 및 법인으로 이루어지는 법률상 독립의 단체이다. 그리고 조합원 수는 제한되지 않고, 그 목적은 기업의 담당자인 조합원의 산업 및 경제의 조성에 있으며 또 조합원에 의한 조합채무의 보증유사의 담보 하에 상호적 공동업무경영에 의해 실현된다.<sup>129)</sup>

### Ⅲ. 일본

#### 1. 일본 협동조합운동사의 개관

실질적 의미의 협동조합법은 명치(明治)초년 이래 여러 번의 변천을 거쳐 현재에 이르고 있는데, 이 발전과정을 어떻게 파악해야 하는 것일까? 이 시대 구분적인 고찰은 일본의 근세경제사회의 자본주의적 발전형태에 대한 인식을 기초로 해야 한다. 이 점에 대해서 경제학자는 일본의 중공업의 비약적 발전을 가져왔던 러일전쟁과 제1차 대전에서 의미를 부여하고 제1단계로, 명치(明治)초년부터 러일전쟁까지로, 제2단계를 제1차 대전까지로 하고, 그 이후를 제3단계로 하고 있다.

129) Otto Glass, a.a.O., S. 76.

제1단계는 산업자본주의경제기구의 확립시기이며, 산업조합은 농업과 농민을 자본주의경제기구에 적응시키는 것으로서 육성되었다.<sup>130)</sup> 그리고 이 시대의 신용조합은 농촌의 정부저리자금의 차금조합으로서 발생하고, 다른 사업의 겸영은 금지되었다. 제2단계는 자본주의경제의 성숙기에 해당하며, 이 시대에 있어서는 농업생산물이 상품경제에 투입되고, 신용조합은 차금조합에서 저금조합으로 발전적으로 전환하고 다른 사업의 겸업이 허용되게 되었다. 그리고 이 시기의 후반기에 있어서 산업조합은 점차로 전국기관으로서 연합되었지만, 이는 다른 면에서 볼 때 국가의 정책실행의 보조기관화하는 소지를 내포하는 것이었다. 제3단계는 제1차 대전 후의 세계공황의 바람을 받았던 농업공황을 중심으로 하는 시대였는데, 이 시기에 있어서는 국가의 조성에 의한 산업조합 확충 5개년 계획이 전개되었다. 다른 한편, 이 시기에는 산업조합의 발전에 의해 상권 확장의 저해를 받았던 상업자본이 반동운동을 전개하여 조합발전에 반격을 가하고, 점차 산업조합의 일본경제 전반에 대한 비중이 문제로 되기에 이르렀다.<sup>131)</sup>

이하의 경제사적 소론을 법제사적으로 고찰하면 우선 명치(明治)33(1900)년 제정의 산업조합법을 중심으로 할 수 있다.

- (1) 일본 산업혁명의 완성기를 목전에 둔 시기에 농업의 상업자본주의 경제기구에 대한 적응, 전화의 요청은 현안으로 되었던 이 법률의 제정에 이르렀다. 그렇지만 산업조합법제 이전에도 자연발생적인 임의조합이 결성되었던 사실을 놓쳐서는 아니 된다. 명치31(1898)년 농상무성 조사에 의하면, 당시 설립된 조합 수는 신용조합 144, 판매조합 141, 구매조합 39, 이용조합 9, 생산조합 14, 합계 347이었다. 이들 조합은 그 기준법조차 없었다. 이들 조합의 지도자의 운동이 중앙정부의 정치적 노력과 함께 산업조합법의 제정을 보기에 이른 것이었지만, 우리는 이 시기를 협동조합법 제1기로서 『임의조합시대』라고 하고자 한다.<sup>132)</sup> 이 시대는 경제학자의 이른바 제1기에 해당하는 것이고, 유럽과의 경제적 접촉에 의한 도시자본주의 경제기구 형성의 단서적인 시기에 있으며, 조합은 불충분하지만 농촌경제를 이것에 적응시키는 기능을 수행하였다.

130) 제1단계에 있어서 농업은 도시상업자본의 비약적 발전에 압박을 받았기 때문에 그 산업조합은 농촌의 자본주의경제에 대한 적응시책에도 불구하고 완전한 것은 아니었다.

131) 東畑精一 「農業協同組合の回顧と展望」 昭和 25(1950)年 4月号 개조; 近藤康男 『農業經濟研究入門』 東京大学出版會 1966, 257면 이하; 농림성통계조사부(편), 농림문헌해제 3면.

132) 大冢 「協同組合法使概觀」 『農業協同組合經營實務』 全国協同出版 9券 7号 1954, 28면.

- (2) 산업조합법은 명치(明治)33(1900)년 제정 이래 여러 번의 개정을 거쳐 소화(昭和)18(1943)년 농업단체법 시행까지 일본자본주의경제상승기에 있어서 조합운동의 기본법으로서의 기능을 수행하였다. 이 산업조합법시대는 그 경제적 기능에 의해 전기와 후기로 나눌 수 있다. 그 전기는 산업조합법을 제정한 때부터 대정(大正)6(1917)년 동법 제3차 개정법제정의 때까지이다. 이 시기는 이른바 제2기에 해당하고, 일본의 산업혁명완성에 의한 자본주의경제기구 완성시대이며, 조합은 도시자본의 공세에 대한 농업조성기관으로서 정부의 육성을 받았다. 우리는 이 기간을 협동조합법사 제2기로서 『조합정비시대』라고 하고자 한다.
- (3) 그리고 산업조합법시대 후기는 대정(大正)10(1921)년 산업조합 제4차 개정부터 농업단체법제정의 직전까지인데, 이 기간은 대정9(1920)년의 세계공황에 의해 쌀, 견(繭) 등 농산물가격이 폭등하여 농민의 경제생활이 빈곤하였던 시대에 시작한다. 정부는 산업조합법 제4차 개정법에 의해 산업조합업무의 재확장을 꾀하고, 농촌경제를 구제하는 한편, 전국구매조합연합회(1922년 설립) 등 여타의 전국단체의 설립에 법적 근거를 부여하고 연합조직에 의한 조합의 강화를 꾀하였다. 또한, 이 시기에는 대정11(1922)년 농회법제정에 의해 농회조직이 확립되고, 이어서 산업조합중앙회금고법의 제정에 의해 조합의 경제활동의 금융적 지원이 확립되었으며, 산업조합활동은 점차 활발하게 되어 도시상업자본의 상권을 위협하게 되었다. 소화(昭和)8(1933)년의 반산운동(反産運動)은 그 표현인데, 이것은 산업조합의 일본 전 경제에 있어 비중이 가중되었다는 것을 의미한다. 이 기간을 협동조합법사 제3기로서 『조합 확충시대』라고 하고자 한다.
- (4) 소화(昭和)14(1939)년경부터 정부는 통제경제정책의 일환으로서 비료, 식량 등의 농산물통제를 개시하였는데, 이 때문에 산업조합은 그 자주성을 상실하여, 정부의 통제경제수행의 보조기관으로 변했다. 이 법적 뒷받침은 소화18(1943)년 농업단체법인데, 동법의 제정에 의해 전국농업회 이하 정촌(町村)농업회의 계통관은 산업조합에 의해 대신하고, 완전한 정부보조기관으로서 나타났다. 종래 산업조합은 정부의 구성에 의해서 운영되었고 불완전하지만 자주적 기능을 그 본질로 하였다. 그렇지만 농업회는 그 자주성을 포기하고 행정보조기관인 성격을 그 본질로 하였다. 따라서 이 기간은 조합의 본래적 성격인 자주성·자유성을 상실하였다. 말하자면, 조합공백시대라고 해야 할 것이다. 이 기간을 협동조합법사 제4기로서 『조합공백시대』라고 부르코자 한다.
- 이 기간은 농업단체법에 의한 농업회가 농촌경제활동의 기본조직으로서의 위치로

자리매김하게 되었는데, 산업조합법은 폐지되지는 않았다. 그러나 이 기간의 산업조합법은 농업단체법에 의해 지위를 빼앗겨 말하자면 숨만 쉬고 그 여명을 유지하고 있었던 것에 불과하다.

- (5) 제2차 대전 패배의 결과, 농업회는 아메리카점령군에 의해 해산단체로 지정되고, 소화(昭和)22(1947)년 11월 농업협동조합법이 제정되었다. 동법은 자주성, 자유성을 본질로 하는 것으로서 본래의 조합법적 성질을 회복하고 동시에 실시된 농지개혁과 함께 농촌민주화의 기본법으로서 중대한 역할을 수행하였다. 그렇지만 전시통제경제의 철폐에 의한 자유주의경제로의 전환은 농업협동조합의 경제적 취약성을 여실히 폭로하였다. 이 경제적 약체에 대한 조성정책으로서 소화26(1951)년 재건정비법의 제정, 소화29(1954)년에 농협법 제6차 개정법에 의한 농업협동조합중앙회의 설립 등을 볼 수 있었다. 이 기간을 일본 협동조합법제사 제5기로서 『협동조합시대』라고 부르기도 한다. 이 시대의 협동조합은 자주성·자유성이라는 이상을 내걸면서도 정부의 육성에 의해 그 경제적 약체성을 어떻게 벗어나는가와 과제에 고민하고 있었다.

또한 이 기간에 제정된 중소기업등협동조합법(소화24(1949)년 법률 제181호), 소비생활협동조합법(소화23(1948)년 법률 제242호) 등은 각각의 경제적 분야에서 자본주의기구에 있어서 경제적 약자의 조성단체의 기준법으로서의 기능을 발휘하고 있다. 그리고 삼림조합(森林組合)은 그 본질상 협동조합의 일종으로 보아야 하지만, 그 경우의 실정법적 근거는 삼림법에 의해 부여되었다.

## 2. 일본 협동조합법의 성립과 전개

일본의 협동조합은 제2차 대전 후 그 본래적 성격을 다시 찾음과 동시에 각 방면에서 확충되었다. 전후의 아메리카합중국 점령정책은 일본의 법제에 앵글로아메리카계의 부분적 계수를 가져왔는데, 그 민주주의 자유주의의 이념은 협동조합법의 분야에도 강하게 영향을 미쳤다. 즉 전시 중의 각종 단체법의 통제기구적 색채는 완전히 불식되고, 여기에 협동조합법공백시대에서 벗어나게 되었다.

이 사회적 배경하에 각종 협동조합법이 제정되고 농민, 중소기업자, 소비자 등에게 그 조합운동전개의 기반을 부여하였다. 특히 전후의 농지개혁은 농업협동조합조직에 강한 영향을 주고 또 도시에서 소비생활의 빈곤은 소비생활협동조합의 발전을 가져왔다. 또 중소

기업에 대한 협동조합의 확대는 중소기업금융에 대한 일련의 공고법(公庫法)의 제정에 의해 뒷받침되었다. 그리고 중소기업간에 과당경쟁에 의한 경제불안정에 대해 중소기업안정법(소화17(1942)년 법률 제294호), 중소기업단체법(소화32(1957)년 법률 제185호) 등 중소기업카르텔법이 제정되었다.

이들 현행 협동조합법의 검토에 있어서 어떠한 조합법을 중심으로 하는가는 방법론으로서 문제로 될 것이지만, 앞에서 보았듯이 일본 협동조합법이 농업조합을 중심으로 발전하여왔던 역사적 사실에 비춰서 우선 농업협동조합법을 중심으로 고찰한다. 그리고 현재의 조합활동 분야를 볼 때, 농업협동조합에 대해 중요한 지위를 차지하는 것은 도시에 있어서 중소기업협동조합이다.

일본에는 농업협동조합, 수산업협동조합, 생활협동조합, 중소기업등협동조합이 존재하고 있는데, 이들 협동조합의 각 근거법령은 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 생활협동조합법 및 중소기업등협동조합법이다.

그리고 삼립조합은 광의의 협동조합이고, 상공중앙금고, 노동금고, 신용금고는 협동조직 금융중개기관이다. 농립중앙금고는 협동조직 금융중개기관적 요소도 가지고 있지만, 산업조합법을 다수 준용하고 있는 것(농업중앙회법 제8조, 생활협동조합법 제109조 2호), 농협 등의 신용사업의 전국이라는 것 및 정부출자가 존재하지 않는 것 등에서 근거법에 협동조합법이라는 문언조차 없지만, 농립중앙금고는 특수한 협동조합이라고 말해도 지장이 없다.

### 3. 일본의 협동조합법제의 문제점

그런데 오늘날 일본의 산업별, 업종별, 관할부서별의 개별협동조합법제는 다방면에 그 흠결을 노정하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이를 정리하면 아래와 같다.

- (1) 관할관청별이기 때문에 협동조합으로서의 통일적인 정책은 완전히 결여되어 있고, 협동조합의 독자성은 고려할 수 없다. 그래서 행정의 보완조직으로서의 역할이 크다.
- (2) 산업별·업종별이기 때문에 협동조합이 산업별·업계별의 정책수단으로서 위치하여 그때그때의 개별적 산업정책에 휘둘리게 된다.
- (3) 협동조합으로서의 독자성은 발휘될 수 없고, 지역차원, 전국차원의 협동조합간 협동이 곤란하게 된다. 이러한 상황에서 각 협동조합 경쟁이 일반적인 것은 물론, 상호 반목하는 상황조차 생긴다. 외국에는 통일된 연합회에 농협, 생협, 노협 등 합

께 결집하고 있는 것이 통례인데, 일본에는 산업별·산종별·소관부서별로 연합회가 만들어졌다.

- (4) 기존 법 이외의 새로운 협동조합은 그것을 위한 개별법이 없기 때문에, 협동조합으로서 설립하는 것이 곤란하다. 따라서 환경·복지·고용 등 새로운 과제에 대해 지금까지의 협동조합은 유효하게 대응하지 못하게 된다.

나아가 그러한 새로운 과제에 대해서는 임의단체 혹은 회사법의 법인, 혹은 목적이 반드시 적합하지 않음에도 기존의 일정한 개별법에 의할 수밖에 없게 된다. 법인격조차 취득할 수 없는 협동조합이 맞이하는 곤란은 헤아릴 수 없지만, 그것에 대한 지원체제는 구축되기 어렵다.

- (5) 협동조합의 독자성을 체현한 국제적인 협동조합 기준이기도 한 협동조합원칙이 개별협동조합법제에는 반영되기 어려운 구조가 만들어지고, 1966년의 원칙 개정 및 1995년의 신원칙도 각종의 법의 정책으로 전혀 고려되지 않았다.

그래서 협동조합정책도 협동조합운동도 「협동조합」으로서의 독자성을 발휘하기 어려운 구조가 만들어지고 있으며, 그 주요 요인은 다름 아닌 개별법제에 있다고 할 것이다. 물론 협동조합운동은 Laidlaw보고나 가치논의, 신원칙 제정 등을 통해 「협동조합」의 독자성을 끊임없이 높여가고 있는데, 그러한 노력에도 불구하고 개별법체제하에서는 언제나 일정한 한계가 존재하게 되며, 제도적인 뒷받침의 필요성이 증대하게 될 것이다.

#### 4. 입법적 논의의 동향

일본에는 최근 「노동자협동조합법」이나 「협동조합기본법」에 대해 활발한 의론이 진행되고 있으며, 특히 「노동자협동조합법」의 제정운동이 전개되는 것은 농협운동이나 생협운동을 비롯하여 일본의 협동조합운동 전체의 활성화에 연계되는 것임에 틀림없다. 그것은 지금까지의 법제정운동의 역사가 보여주는 바이고, 그것뿐만 아니라 농협이나 생협에 있어서도 직원의 역할이 불가결로 되어 있기 때문이다.

상당수의 일본의 협동조합전문가들은 일본에 부합하는 「협동조합에 관한 기본법」제정의 필요성을 논의하면서 협동조합기본법안을 제안하고 있다. 이들 제안을 보면, 협동조합정책에 관한 기본적 사항이 주된 내용을 이루고 있고 그 외 「노동자협동조합」에 관한 사항도 포함하고 있는 것이 특이하다. 특히 「노동자협동조합」에 관한 법을 제정하는 것이 이러한



「협동조합기본법」을 실현하는 길이라고 강조한다.

이에 대해 협동조합기본법제정의 제안에 대해 부정적인 흐름도 있는 것 같다. 부정적인 진영의 주장에 의하면, 협동조합법이라는 법제도는 사회제도이고, 그것은 역사적·문화적인 소산인 동시에 각국의 협동조합정책을 반영하는 것이기 때문에, 어느 것이 바람직한 제도인가는 일률적으로 말할 수 없다고 한다. 제2차 대전 후의 협동조합법제는 특히 중소기업에 관한 협동조합법제<sup>133)</sup>를 중심으로 크게 정리되었지만, 그 후는 다시 다양하게 분화되고 있는데, 현 상황에서 통일법제 또는 기본법제로 돌아가는 것은 오히려 이에 따른 폐해가 우려된다는 점을 지적한다.

133) 일본에서 중소기업의 조직화에 관한 법률은 두 가지의 계열, 즉 동업조합준칙에서 발단하는 동업조합계의 법률과 산업조합법이 있다. 양자는 복잡하게 서로 영커 전전의 협동조합법제를 형성하고 있다.

## 제4절 후기자본주의경제의 보완정책형

### I. 서

프랑스와 이탈리아는 기존에 존재하던 협동조합들이 자본주의경제체제에 정합하도록 국가적으로 지속적인 관심을 갖고 관련 정책을 시행하고 있는 국가로서, 특히 협동조합을 제도적으로 진화시켜 일반기업과의 관계성을 높이고, 근로자협동조합, 사회적협동조합 등을 발전시켜 실업, 빈부격차의 심화, 공공부문의 사회서비스 공급의 한계 등 자본주의경제체제의 문제점을 보완하려는 정책들을 적극적으로 시행하였다.

### II. 프랑스

#### 1. 프랑스 협동조합운동사의 개관

프랑스에서 협동조합의 발생은 1831년경이라고 한다. 물론 당초는 정비된 법전을 가지고 있었던 것이 아니고, 사람들의 결함을 지도하는 원리가 협동조합적이었던 것에 불과하다. 그리고 그 최초의 것은 그레노블(Grenoble)에서 시당국의 협력 하에 설립된 소비조합이었다. 그 후, 마르하우스(Mahlhouse), 리용(Lyon) 리몽쥬(Limoges), 낭트(Nantes), 보르도(Bordeaux) 및 기타 도시에서 신용, 소비, 생산의 조합이 설립되었다. 이들 협동조합이 서서히 발전해갔던 것은 협동조합에 대한 입법자들의 연구, 조사, 지도 및 정치적 업적이 적극적으로 반영되었기 때문이다. 이들 협동조합지도자들은 협동조합의 발전에 장애로 되는 원인을 제거하는 동시에, 도의적으로 비상적인 사태를 초래하지 않도록 배려하고, 다른 한편, 조합의 합동이 경제질서를 혼란시키지 않도록 노력하였다. 그리고 입법부는 항상 외국의 협동조합법 및 그 실태를 연구·조사하여 자국의 협동조합운동의 형태를 분석하고 그 결함을 시정하고 입법의 참고자료로 하였다.

도이칠란트, 잉글랜드의 협동조합사에서 그러하였듯이, 프랑스에서도 협동조합운동의 전

개의 초기는 노동운동과 깊은 관계를 가지고 있었다. 프랑스의 노동운동의 발단은 1830년 내지 48년 사이에 있으며, 당시는 주로 지하운동에 의해 노동계급에 대한 선동이 행해졌다. 예컨대 1831년 유럽신문의 편집자의 “실업자단체를 위한 규약초안의 기초”, 1834년 “옥석광금 직인 크리스트교적 단체의 설립” 등이 그것이다. 이에 대해 당시 지배계급은 이러한 종류의 노동운동을 기업을 방해하는 행위로서 탄압하였다. 그 결과 1848년 2월 혁명 및 6월 혁명이 일어나고 그 계급투쟁의 원인이 뿌리가 깊다는 것이 분명하게 나타났다. 이윽고 이들 투쟁의 결과 1848년 헌법에서 노동권(droit au travail)이 확립되고, 여기에 노동자의 단체가 인정되었다.

1849년의 헌법의회(assemblée constituante)는 노동단체의 결성을 용이하게 하기 위해 300만 프랑의 출자예산을 결의하였다. 그러나 헌법의회에 의해 명령된 위원회는 같은 해 9월 노동조합의 발달을 방해하는 법률상의 장애를 배제하려고 하는 제안을 거부하였다. 그래서 1850년 1월 헌법의회는 위원회의 이러한 보고를 채택하여 지금까지의 노동단체를 조성하려 하는 분위기를 후퇴시켰다. 이 위원회의 대표보고자 티에르(Thiers)는 다음과 같이 보고하였다.

「노동단체는 산업상의 무질서 이외에 아무것도 아니고, 거기에 이루는 사실은 마침내 가장 명백하게 증명될 것이다. 우리 위원회는 개인의 집단에 대해 어떠한 사업의 경영을 위한 필요한 특성을 인정할 필요는 없다고 생각한다.…」<sup>134)</sup>

앞에서 보았듯이, 1850년부터 1863년까지는 협동조합운동이 유럽 각국에서 점점 왕성해지는 시대이다. 프랑스에서도 2월 혁명 후 다수의 협동조합이 결성되었는데, 그들은 종래의 것보다도 협동조합 고유의 성질을 나타내는 것이었다. 그리고 협동조합이 지주로 되고, 이것과 병행적으로 발전해온 노동조합은 전기의 티에르의 보고에도 불구하고 서서히 그러한 인식을 탈피하여 경제사회를 파괴하는 것이 아닌 것으로 인정되었으며, 노동조합은 집단적 행동을 취하는 반면, 자본의 본질 및 경제적 기능을 인식해서 기업전체의 이익증진을 고려하게 되었다. 따라서 노동조합은 사회도덕 및 사회질서에 반하는 것은 아니라고 일반적으로 생각할 수 있게 되었다.

134) Rudolphe-Rousseau, Sociétés commerciales françaises et étrangères... Troisième édition, revue et augmentée, etc, 1906, p. 245.

## 2. 1867년 조합법과 그 후 입법

위와 같은 사회적 배경으로 노동조합의 적법성이 인정된 결과, 1867년 7월 24일 조합법(Loi sur société)이 제정되었다. 이 법률은 총괄적으로 여러 가지 조합 회사에 대해 규정하여 특히 협동조합에 대해서는 동법 제3장 가변자본회사에 관한 특별규정(Dispositions particulières aux sociétés à capital variable)(제48조 이하)을 두고 있다.

그 후, 1917년 5월 7일 소비협동조합에 신용업무를 인정하는 법률(Loi ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation), 1927년 2월 25일 노동법(노동자생산신용협동조합)의 제정에 관한 법률(Loi portant codification des lois ouvrières, Des sociétés coopératives ouvrières de production de crédit), 1938년 11월 12일 신용협동조합중앙금고설립에 관한 법률(Décret-loi relatif à la création d'une caisse centrale de crédit coopératif), 1944년 7월 27일 협동조합공시에 관한 법률(Ordonnance relative aux coopératives d'information), 1947년 4월 2일 단체기업의 정관 및 신문의 할당 및 정기적 공시에 관한 법률(Loi relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques), 1947년 9월 10일 협동조합의 정관에 관한 법률(Loi portant statut de la coopération), 1949년 8월 2일 소매상협동조합의 인정 및 그 정관의 조직에 관한 법률(Loi connaissant la coopération dans le commerce de détail et organisant son statut), 1953년 9월 30일 소매상협동조합의 인정 및 그 정관의 조직에 관한 1949년 8월 2일 법을 개정 보충하는 법령(Décret modifiant et complétant la loi du 2 août 1949 reconnaissant la coopération dans le commerce de détail et organisant son statut), 1954년 7월 26일 도시계획 및 거주에 관한 법규제정에 관한 법령(Décret portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation) 등이 제정되었다. 그렇지만 이들 중 특히 협동조합의 일반적 성격을 규정하는 것으로서 중요한 것은 1867년 7월 24일과 1947년 9월 10일의 법이다.

그렇지만 이상의 입법당시의 기본적 사고방식으로서 공통하는 것은 법의 적용을 일정한 목적을 가지는 조합에만 제한하려고 하는 것이었다. 이러한 엄격한 원칙에 서면서 다른 면에서 협동조합의 설립 혹은 발전을 해하는 장애를 배제하는 노력도 놓칠 수 없다.<sup>135)</sup>

135) 프랑스의 조합운동사 및 조합입법사에 대해서는 Emile Larent, *Le Paupérisme et les associatifs de Prévoyance*, p. 481 et suiv.

### 3. 현행 프랑스 협동조합법의 기본적 내용

#### 가. 협동조합법의 기본구조

현행 프랑스 협동조합법은 1947년 프랑스협동조합법을 기본으로 해서 아래와 같이 구성되어 있다.

제1장 총칙

제2장 협동조합의 조직 및 관리

제2-Ⅱ장 (1985년 7월 12일의 법률 제85-703호 제1조) 사회적 경제의 연합회

제2-Ⅲ장 사회연대협동조합(2001년 7월 17일 법률 제2001-624호(15))

제2-Ⅳ장 (1987년 6월 17일 법률 제87-416호 제64-Ⅲ조) 협동조합투자증권

제2-Ⅴ장 (1992년 7월 13일 법률 제92-643호 제16조) 협동조합증권

제3장 감독 및 벌칙

제4장 특별 규정

프랑스법상 협동조합은 어떻게 정의되어 있을까? 이 문제에 대해서 앞에서 언급한 1947년 9월 10일 법(이하 '1947년 법'이라고 한다)에 의해 고찰하고자 한다.

1947년 협동조합법에 의하면, 협동조합이란 (1) 조합원을 위해 또 조합원의 공동업무경영에 의해 원가를 절감하고 필요한 때는 기업자 혹은 중간업자의 기능을 대신해서 어떠한 종류의 상품의 매매가격 혹은 서비스의 비용을 절감하는 것, (2) 조합원에게 공여되는 물품 혹은 조합원에 의해 제조되는 물품 및 소비자에게 인도되는 물품을 적정품질로 개량하는 것을 목표로 하는 조합이다(동법 제1조). 이러한 의미에서 프랑스협동조합도 조합원의 개별경제의 조성을 목적으로 하는 것이고, 또한 상호부조단체이라고 할 수 있다.

그리고 1867년 조합법에 의하면, 협동조합의 법형식은 특별히 정의되지 않고 협동조합이 주식합자회사(sociétés en commandite par actions) 또는 주식회사(sociétés anonymes), 합명회사(sociétés en nom collectif), 합자회사(sociétés et commandite), 유한회사(sociétés à responsabilité limitée) 등의 형태를 채용할 수 있다고 하고 있다. 그리고 조합의 자본은 일반적으로는 조합원의 계속적인 출자 또는 신조합원의 가입에 의해 증가하는 것으로서(동법 제52조), 그 최저한을 정관에 의해 규정해야 하는 것으로 하고

있다. 이것은 1947년 법이 제5조 이하에서 협동조합에 고유한 조직 관리규정을 두고, 독립적인 법 형태를 채용하였고 하는 것에 대한 법제사적 의미를 가지는 것으로서 주목해야 한다.

협동조합의 법적 조직의 여하에 불구하고, 조합은 협동조합이라는 명칭 하에 조합목적 을 확정·제한하고 있다(1867년 법 제51조, 1947년 법 제1조). 즉 조합은 (1) 조합원의 생활필수품 내지 조합원의 영업활동에 필요한 물품의 구입, 매각 혹은 조합원을 위해 신용업무 를 하는 것, (2) 공동의 작업장을 설치하고, 그 제품을 판매하는 것을 목적으로 한다. 그리고 원외거래에 대해서는 1947년 법은 특별법에 의해 허용되지 않는 한 이것을 금지하고 있다(동법 제3조 1항).

다음에, 조합원의 가입의 자유에 대해서는 일반적으로 시인되지만, (공개성의 원칙: le principe de la poste ouverte), 가입절차는 엄격하고, 그 허가는 통상 정관변경을 위해 필요한 다수결에 의한 통상총회의 유효한 결의에 의하는 것이 요구되고 있다(동법 제3조 2항). 이러한 엄격한 가입절차규정은 다른 입법례에서는 볼 수 없는 것이고, 공개의 원칙에 대한 사실상의 제한이라고 하겠다.

조합원은 업무집행에 대해 특단의 규정이 없는 한, 평등한 권리를 가지고, 가입시기의 차이에 따라 차별되지 않는다(동법 제4조). 그리고 조합원은 조합에 의해 그 개별경제의 조성을 받으려고 하는 것이기 때문에 그 사원권은 조합구성원인 동시에, 조합의 고객이 되는 잠재성을 가지고 있다. 즉 사원과 고객의 양면관계에 있으며 이른바 이중성의 원칙(le principe de la double qualité)에 입각하고 있다. 이것은 오로지 프랑스 법뿐만 아니라 협동조합법 일반의 기본원리인데, 1947년 법은 아주 엄격히 이 원칙을 유지하고 있는 것이며, 동법에 의한 전기의 원외이용금지의 엄격성은 그 반사적 결과라고도 할 수 있다.<sup>136)</sup>

## 나. 협동조합의 법인성

프랑스 협동조합법 특유의 문제로서 제기되는 것의 하나는 협동조합이 민사회사(société civile)인가, 상사회사(société commerciale)인가의 문제이다. 이것은 협동조합이 그 일반 법으로서 민법적 지배를 받는가, 상법적 지배를 받는가의 이론구성에 관계되는 것으로서

136) 이 점에 관해서는 Gide, Les Société coopératives de consommation, 1904; B. Lavergue, Les coopératives de consommation, 1923; Ramadier, Les assemblées générales des coopératives de consommation, 1933.

비교법적 고찰상 중요시해야 할 문제이다. 그리고 이를 검토하는 전제로서 협동조합에게 법인격이 인정되는지 여부의 문제를 언급할 필요가 있다.

그래서 이 문제를 검토하는 데 있어 우선 프랑스 민법상의 조합계약규정을 보아야 한다. 동법 제1832조에 의하면, 조합계약은 계약당사자가 출자를 하고 그것에서 생기는 이익을 당사자 간에 분배하는 것을 약속하는 계약이다. 프랑스 민법상, 조합에 법인격을 인정하는 규정은 존재하지 않지만, 학설과 판례는 일반적으로 그 법인격을 인정하고 있다. 그런데 성질상 당사자 간에서만 효과가 생기고, 외부에 대해서는 조합 자체로서 활동할 수 없는 경우, 예컨대, 익명조합(société en participation)과 같은 것에 대해서는 법인격을 인정하지 않는다.

그래서 상사회사에게 법인격을 인정하는 근거를 보면, 프랑스 민법 제529조 및 동 민사소송법 제69조를 생각할 수 있다. 즉 프랑스 민법 제529조는 「... 회사의 주식 또는 지분은 법률의 규정에 의한 동산으로 한다. 회사가 기업소속의 부동산을 소유하는 때도 같다. 다만 이 주식 또는 지분은 각 사회에 대해서는 회사의 존속 중에 한해 동산으로 간주한다」고 규정하고 있다. 따라서 부동산을 소유하는 회사의 사원의 권리가 동산이기 때문에, 그 부동산은 사원의 소유권의 대상은 아니고 회사인 법인격의 소유권의 대상으로 간주되어야 한다.

한편, 민사회사에 대해서도 법인격을 인정하는가 여부는 많은 의문이 있고 당초의 학설은 민사회사에 법인격을 인정하는 것을 부인하였다. 그러나 광산회사에 대해서 1810년 4월 21일의 법은 사원의 회사의 적극적 재산에 대한 권리는 동산이라고 규정하였기 때문에, 부동산은 회사의 소유권에 속하는 것으로 되고(전기 민법 제529조와 동일), 결과적으로 광산회사의 법인격이 인정되었다. 그 후 이 견해가 일반 민사회사에도 확장·적용되고, 1893년 8월 1일 법(1867년 6월 24일 주식회사법의 개정에 관한 법률, Loi portant modification de la loi du 24 juin 1867 sur de sociétés par actions) 이래 민사회사에 대해서도 일반적으로 법인격을 인정하게 되었다.

이상에 의해 프랑스법상 상사회사와 민사회사가 법인격을 가진다고 하는 것은 명확하게 되었다. 그래서 협동조합은 민사로 보는가, 상사로 보는가는 별론으로 하여 회사와 동유형의 사단으로서 법인격을 가지는 것으로 되었다. 따라서 협동조합은 민법상의 조합(프랑스 민법 제1832조)가 아니라, 사단적 의의를 가진 조합(société)이고, 또 법인격을 가지는 것이라고 할 수 있다.

#### 다. 협동조합의 회사성: 민사회사인가 상사회사인가의 문제

협동조합이 영리회사인가라는 문제가 제기된다. 이것은 프랑스법제상 협동조합이 민사회사인가, 그렇지만 않으면 상사회사인가의 문제가 핵심이다. 결론적으로 말하면, 현재 다수의 경우, 협동조합은 가변자본에 의한 주식회사(sociétés anonymes à capital variable)의 형태를 채용하는 결과, 상사회사로 된다고 하고 있다. 왜냐하면 1893년 8월 1일 법이래 합자회사 혹은 주식회사의 형태를 취하는 가변자본의 회사는 상사회사로 보아왔기 때문이다.<sup>137)</sup>

그러나 프랑스법제에서는 협동조합이 위와 같은 형태를 취하지 않는 경우, 조합에 있어 업무경영의 성격(caractère de l'exploitation)에 따라 구별된다. 즉 민사회사라고 생각되는 것은 조합이 광산 혹은 석재의 채굴 혹은 농업의 경영을 할 경우에 해당하고, 상사회사라고 생각되는 것은 (1) 상업 또는 공업에 관한 생산협동조합, (2) 조합원에 한하지 않고 공매하는 것을 목적으로 하는 소비협동조합이다. 이 때 문제가 되는 것은 상호신용금고(société de crédit mutuel)의 성격에 관한 논쟁이다. 어떠한 설(設)에 의하면, 상호신용금고는 은행의 기능을 수행하고, 이 기능은 상행위에 속하기 때문에 상사회사이고 하고, 또 반대의 설(設)은 상호신용금고의 사업목적이 투기적인 것은 아니라는 이유로 민사회사라고 파악하는 반대설도 있는 듯하다.

### 4. 프랑스 협동조합법 최근 개정의 기초

#### 가. 개설

프랑스 협동조합법은 1992년에 크게 개정되었고, 또 그것에 이어 2001년에도 전통적인 협동조합의 관념에서는 의아할 정도로 상당히 크게 개정되었다. 두 차례에 걸쳐서 크게 개정된 프랑스협동조합법에 도입되었던 기본적 구상은 사회적 경제와 연대경제가 공유하는 원리 즉 「1인 1표」라는 운영원칙과 적립금의 불분할이라는 원칙, 제한적 수익성을 기초로 하여 양자의 종합을 도모한다고 하는 것이다. 그것은 「사회적 유용성을 갖춘 혼합적 기본금 조달에 의한 3섹터」라는 규정으로 표상되고, 그것에 부합하는 제도요청으로서 기본법의 제정이 이윽고 일정에 이르게 된다.

137) Douaii, 11 janvier 1910, T. S. 1910, 259.



당시 이미 「사회적 경제」의 이른바 3대 주체인 협동조합, 어소시에이션, 공제조합 어느 것이 「복지국가의 점진적 후퇴」 또는 「복지국가의 위기」에 대해 회답을 제출할 능력을 잃었다고 하는 인식이 퍼지기 시작하였다. 아니 오히려 그 때의 개혁을 일괄하여 지도했던 A. 리피에즈(EU의회, 녹색당의 당수)가 예컨대, 공제가 실업의 극복에 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 논하였던 것은 제3섹터에서 기대되고 있는 역할과는 역의 효과를 나타내고 있는 것이라고 하였다.

확실히 보험공제는 본의적이지는 않지만, 사회보장기구의 관리자들이 결정하는 ‘불상환’을 상쇄하기 위해 상환보전을 보증하여 시행되고 있다. 그러나 이 점진적인 재확충은 구태적인 정치가 위기에 직면하여 프랑스에는 어떠한 혁신을 가져오지 않고, 포드주의의 고전적 급여관계에 ‘통합된’채 임금노동자만을 이용하는 것이었다. 그것은 사회적 배제에 해답을 주는 것까지에는 아직까지 실패하고 있다. 사회보장기구 하에서 권리의 확대와 교환하여, 아니 오히려 (a fortiori)공제에 계급을 지불하는 것과 교환하여 실업자 또는 충분히 장기에 걸쳐 임금노동자의 형태로 일하는 것이 곤란한 파트타임의 증식을 초래했을 뿐이라고 한다.

이러한 의미에서는 실업과 투쟁하는 취로기회창출의 사회적 기구로서 기능하는 것이 기대되지만, 기득권익의 방위기구로서 위력을 발휘하였다는 가혹한 평가도 받았다.

## 나. 1992년 개정법의 특징

### 1) 협동조합의 개념 정의

먼저 1992년 개정법(1992년 7월 13일의 법률 제92-643호)에서 눈에 띄는 것은 협동조합의 개념정의를 협동조합의 고전적인 것에서 일탈했다는 점이다.<sup>138)</sup> 동법 제1조는 협동

138) 1992년 개정의 주안점은 뒤에서 보듯이 자본의 충실을 간접적인 방법으로 해결하려고 하는 것이다. 즉 조합원을 특별보수, 이자, 배당이라는 금전적 측면에서 자극해서 추가투자를 유인하는 것이다. 그렇지만 협동조합투자증권 및 협동조합조합원증권은 위와 같은 「협동조합투자증권」에 관한 최후의 항의 검토하면, 강한 재산권보호를 받게 된다. 그와 동시에 자본을 원리로 하는 영리기업과는 다른 인격을 원리로 하는 협동조합의 논리에 의한 제약을 최대한 작용하도록 하는 노력의 흔적을 볼 수 있다. 그러나 자본금이 인격화된 자본가, 자본가적 논리(누적의결권의 도입)와 인, 그 가능성이 자본화된 「협동조합」적 논리 사이의 최후의 각축의 모습을 실감케 하는 긴장감에 찬 법률이다. 이러한 의미에서는 근대 협동조합의 법적 구성은 80년대의 사회주의국가에서의 「국가적·전인민적 소유」의 법적 구성과 같이 그 최후의 말을 하려고 하는 것처럼 생각된다. 1992년 프랑스협동조합법의 개정을 정확하게는 「조종(弔鐘)」이라고 말해야 하지만 「막다른 골목에 도달하였다」고 평가하는 까닭이다.

조합의 기본적 목적으로서 “3. ... 보다 일반적으로 조합원의 요구의 충족, 조합원의 사회적 및 경제적 활동의 촉진 및 조합원양성에 공헌하는 법인을 말한다”고 정의하고 있다.

여기에서는 「조합원의 사회적 및 경제적 활동의 촉진(promotion)」을 칭하여 「사회적 촉진사명」규정이라고 부르기로 한다. 이는 변하지 않는 아주 상식적인 명제로 생각될 수 있지만, 한편 협동조합의 법률구성으로 인해 생기는 이익주체란 어떠한 것인가를 생각하면 실은 경천할만한 내용이다. 즉 협동조합은 프랑스어에는 자조라는 말은 없는 것이지만,<sup>139)</sup> 도이치어에 표현에 의하면 Selbsthilfe(자조)조직으로서 보다 일반적으로는 die Förderung ihrer Mitglieder als Zweck(조합원의 촉진을 목적으로 한다) 또는 der Mitgliederförderungszweck(조합원 촉진목적)이라는 것으로 사업목적에 있어서 「특정」다수촉진을 규범적 원기(原基)로 하고 있다. 즉 비조합원도 포함한 「불특정」다수의 이익의 증진을 목적으로 하는 기구로서는 당초 상정되어 있지 않다.

그런데 위와 같은 규정은 특정된 다수의 자에 기여해야 할 협동조합원의 역할을 「사회」 즉, 비조합원을 포함한 「불특정」다수의 이익증진에 조합원이 공헌하는 활동을 촉진한다고 하는 점에서 법적 상식을 초월해버렸다는 것이다. 즉 조합은 전통적으로 「자조」를 실현하는 기구로서 이해되지만, 영리사업과 구별이 되지 않는 경영활동을 해도 세무상의 특혜의 향수를 승인해왔던 것이다. 협동조합의 자조적 성격은 「원외이용의 금지」규정과도 서로 상응하는 것이었다. 협동조합과 조합원과의 거래는 내부적으로 확대된 「가계단위」 거래이기 때문에, 영리기업의 사업과 구별해왔던 것이다.

덧붙이건대, 이러한 「자조」는 조합의 내부적 기구로 확대되었던 「가계단위」이기 때문에, 그 단체 자체에 한정하는 것으로서 그 대외적 표출로서는 대(對)권력에 있어 자치조직으로서 이해된다고 하여도, 이러한 수준에서는 영리기업의 경우라도 특별히 다른 것은 아니다. 협동조합이 자치적 조직이기 때문에 「자조」라는 것은 아니고, 위와 같은 의미에서의 「가계단위」이기 때문에, 그 「가계단위」즉 가족의 있는 그대로 모습으로서 「자치」적인 것이 당연시되었던 것에 불과하다. 협동조합이 자치조직이기 때문에 「자조」조직이라고 하는 주장은 성립하지 않는다. 「자치」조직이기 때문에 「자조」조직이라고 한다면 이는 주식회사라도 가능한 것이기 때문이다.

139) See, ILO 127 Recommendation, Proposed Recommendation, reproduced in Record of Proceeding of the 89<sup>th</sup> Session of ILO, Paragraph 3. 거기에 게재되어 있는 entraide는 「공조(共助)」를 의미한다.

## 2) 일반법과 특별법 관계의 복원

대륙법으로서의 프랑스법에서도 인정되었던 「특별법이 일반법을 파괴한다」 또는 「특수한 사항은 일반적인 것을 폐지한다(*generalibus specialia derogant*)」라는 원칙과는 달리, 「협동사업에 관한 지위」를 정한 1947년 법에 한해서는 지금까지는 「일반적인 것이 특수사항을 폐지한다」(결국 *specialibus generalia derogant*로 된다)라는 관습이 전도되어 있었다. 그런데 1992년 개정으로 이러한 법체계의 일반원칙으로 다시 복귀했다. 즉 동법 제2조(1992년 7월 13일의 법률 제92-643호 제2조)는 「협동조합은 협동조합의 각 범주에 특유한 법률을 제외하고 이 법률의 적용을 받는다」고 규정하여 다시 원점으로 돌아갔다.

## 3) 협동조합 자본충실을 위한 입법적 방안 강화

### 가) 비협동조합인의 조합원화

#### a. 후원조합원에 의한 출자(제3-11조)

「협동조합의 서비스에 의존하는 적격성이 없거나 그 사업을 이용하지 않는」 자는 사업적으로는 *non-cooperateurs*(비협동조합인)이지만, 경영목적은 자본에 의해 지지하는 기도로 출자를 할 때에 조합원으로서 영입될 수 있다. 이러한 조합원을 「후원조합원」이라고 표시하기로 한다. 제3-11조는 다음과 같이 이해할 수 있다.

- ① 당해 자본에는 「보유하는 자본금에 비례하는」 의결권이 보증된다. 그러나 후원조합원이 자연인 또는 비협동조합법인에게만 한정되는 때는 조합에서 차지하는 이러한 후원조합원의 의결권 총수는 그들과 함께 다른 협동조합원이 후원조합원에 포함되는 경우 100분의 49를 초과할 수 없다.
- ② 다른 협동조합이 유일한 후원조합원인 때는 표결지분은 100분의 49라는 수치도 있을 수 있다.
- ③ 협동조합 자본에 후원조합원이 보유하는 자본금이 35% 또는 49%를 넘을 때는 「투표수를 적정한 비율로 낮춘다」는 조처를 해야 한다.

즉 상기의 한도 내에서 원칙적으로 누적의결권제도를 협동조합에 도입하고 있다고 판단할 수 있다. 그러나 이러한 후원조합원의 구조와 성격에 기인하는 차별에 과연 합리성이 인정되는지는 판단하기 어렵다.

b. 협동조합채(協同組合債)(제11조)

제11조는 협동조합채의 발행과 그 처리를 규정하고 있다. 동조에서는 「정관에 … 특별한 이익을 받는 조합채」의 발행이 규정되어 있다. 「특별한 이익」이라는 역어는 *avantages particuliers*에 해당한다. 「특별한 이익」이 무엇인가는 정관자치에 맡겨져 있지만, 추가적 의결권을 이 채권에 연결할 수 없다. 「특별한 이익」의 예로는 특별보수라고 하는 것이 있겠다.

이러한 조합채는 기명식이고, 조합원에 한해서 취득할 수 있으며, 조합원 간에만 자유양도를 할 수 있을 뿐이다. 여기서의 조합원에는 후원조합원도 포함된다.

c. 우선이자부채권(優先利子附債券)의 발행(제11-11조)

제11-11조는 주식회사의 「우선주식」에 비교될 수 있는 조합채권을 발행할 수 있도록 하여 조합자본을 마련할 수 있는 길을 열어두고 있다. 그리고 제12조는 채권발행에 있어 특별규정인데, 채권은 통상 그 대가의 전액의 불입에 의해 취득되는 것이지만, 협동조합이 발행하는 채권에 대해서는 대가의 분할지불을 인정한다고 하고 있다. 또 제13조는 감자(減資)의 처리방법을 규정하고 있다.

d. 적립금의 자본금 전환 인정(제16조)

제16조는 협동조합적립금을 기본자본으로 전환할 수 있는 길을 열었다. 「처분 가능한 준비금의 반액」을 한도로 하여 준비금을 자본금으로 편입할 수 있다. 이것은 자본금의 충실을 의미하지만, 이와 동시에 「채권의 가치를 높이는 것」이 되며, 또 무상 배분되는 조합채의 원자(原資)로도 된다. 제16조는 자본금에 준비금을 편입해서 거래가액과 액면금액과의 차익의 취득을 보증하여 「채권의 가치를 높이는 것」에 대해 규정하고 있다. 그리고 제18조는 5년 이상 조합원이었다가 탈퇴한 자에 대해 「당해액면금의 반환을 요구하는 권리」를 보

증하는데, 이것은 모두가 협동조합에 대한 출자의 추가적 자극효과를 가지는 것이다.

#### e. 협동조합투자증권의 발행(제2-Ⅳ장)

이것은 구문에 속하는 사항(1987년 개정 조항)이지만, 위와 같은 「조합채」문제와 연결해서 정리해 본다. 협동조합투자증권이라는 역어는 *certificats coopératifs d'investissement*에 해당한다. 이것은 「자본금의 일부에 부착하는 금전적 권리를 화체하는 것」이고, 「표결권을 가지지 않는 유가증권」으로 발행요건은 엄격히 규정되어 있다. 즉 표결권이 없는 조합투자증권의 발행 총액은 협동조합 자본금의 절반을 초과할 수 없고, 그 배당금은 주식에 대한 배당금을 초과해야 하며, 배당금액은 조합원총회에서 결정된다. 조합투자증권은 조합원에 한하지 않고 자유롭게 양도할 수 있으며, 주식시장에 상장할 수도 있다.

「금전적 권리」는 「배당(*la remuneration*)」이라는 형태를 취하고, 조합은 「배당의 전부 또는 일부에 대해 현금지불 및 협동조합투자증권에 의한 지불 간에 선택할 수 있다」고 규정하고 있다. 이는 독자적인 재산적 청구권을 인정하는 제19-XXII조에 규정되어 있다.

제16조 제4항 및 제19조의 예외로서 「협동조합투자증권의 명의인은 당해 증권이 화체하는 자본의 비율로 순자산에 대해 권리를 행사한다」는 것은 무엇을 의미하는가? 제16조 제3항의 「정관으로 무상채권의 분배를 실행하는 것을 승인하는 것」에 대해서는 제19조의 「실제에 불입된 자본금의 지불 후에」에 관한 사항으로 보인다. 전자에는 투자증권의 명의인은 불이익을 입을 수 있을까? 배당시점에 있어 원자의 감각이 상정가능하다. 후자에는 증권명의인의 권리보전이 불명하다. 그렇기 때문에, 전자에는 편입 전의 「배당준비금」에서 배당을 받는 권리를 가지는 것이고, 후자에는 「채권의 변제 및 실제로 ... 지불」에 앞서 조합에 대해 증권의 매입청구를 할 수 있다고 해석된다.

#### f. 협동조합원증권(제2-Ⅴ장)

이것은 조합원을 위한 추가적 지분이 되지만, 자본금에 준비금을 편입할 수 있다는 취지를 정관에 규정할 때에는 당해증권을 발행하지 못한다. 그 외에는 제2-Ⅳ장에 규정된 「협동조합투자증권」에 관한 규정이 적용된다.

### 4) 「사회적 경제 연합」의 장 설치

이것은 1980년대 법개정에 의해 도입된 내용으로 협동조합의 경제주체로서의 역할을 사회적 측면에서 조명한 것이다. 「사회적 경제」라는 용어가 등장한 점에서 의미가 있다.

#### 다. 2001년 개정법의 특징

2001년 개정법은 협동조합의 기본원칙에서 상당히 벗어났던 1992년 개정법과 비교해서 협동조합의 고전적 신념을 재검하는 것이었다고 평가할 수 있다. 알랭 리피에츠(Alain Lipietz, 1947- )를 지도자로 하여 전개되었던 전국규모의 운동은 「사회적 유용성을 갖추는 혼합적 자금조달에 의한 제3섹터」를 기본법으로서 법제화하는 것을 요구하였다. 이는 협동조합법의 개정에 의한 「사회연대협동조합(약칭 SCIC<sup>140</sup>)」의 창설로 낙착하였다. 법적 형태로서의 기본법 그 자체에 있어 당해의 구상이 구현되었던 것은 아니었지만, 「사회적 및 연대적 경제」섹터를 협동조합제도의 상현에서 찾았다고 하는 점과 당해 조항을 SCIC의 기본법이라고 할 수 있다는 점에서 금세기 새로운 협동조합상(像)을 제시하였다고 평가할 수 있겠다.

또 이러한 종합이 무엇보다 먼저 「정감정(井勘定, approximation comptable)」에 의해 기업에 대비 되는 어소시에이션 자체의 발의에 의한 협동조합화의 통로를 개발하였다고 하는 점에서 커다란 사회적 의미를 가진다고 하겠다. 충족되지 않은 collectifs<sup>141</sup>의 요구에 기업가적 접근으로, 재화 및 서비스를 생산하는 것으로 대응하는 것, 지속적인 고용을 창출하는 것은 중요한 의미가 있다. 그리고 SCIC는 경제적 또는 사회적으로 곤란한 상태에 있는 사람들의 결합지원이라는 원리를 실현할 수 있다.

1992년 개정법과 2001년 개정법에 의해 협동조합은 구조적 측면에 있어서 서로 다른 2개의 거버넌스(governance) 유형이 동일한 「일반법」으로 규율되었다. 즉 약 10년 사이에 방향이 전혀 다른 협동조합제도가 동일한 법률에 병립하게 된 것이다.

140) 『月刊社會運動』 261호(시민セクター-정책기구) 2001년 12월 15일자에 수록되어 있다.

141) collectif란 그 대항개념을 개인에 두면 「단체의」, 개인의 집합에 두면 「연대적」, 공동체성원의 이익을 체현하여 그리고 그것을 위해서 SCIC라는 협동조합의 단체성원으로 된 개개인의 이해(利害)에 연성이 보인다고 하는 줄기에서는 「사회적」도 있을 수 있다. 사전적인 역어로는 진의를 표현할 수 없다. 당초 「사회적 및 연대적 경제」의 구조로서 구상된 법적 구조이라는 의미에서는 볼 때 「사회연대적」이라는 표현이 적절한 역어라고 할 것이다.

### Ⅲ. 이탈리아

#### 1. 이탈리아 협동조합운동사의 개관<sup>142)</sup>

이탈리아 협동조합의 역사는 길다. 최초의 협동조합은 1854년에 북서부의 토리노에서 노동자공제조합이 설립된 소비자협동조합으로서 탄생했다. 이는 높은 생활비를 완화하는 것이 목적이었다. 이후 수년 후에는 각지에 퍼져서, 1870년대에는 금융서비스에 관한 협동이 시작되었다. 하나는 인민은행(Banca Popolare)으로 도시의 부르주아들을 조합원으로 한 유한책임은행이고, 또 하나는 소셜크레디트은행으로 후에 이름을 바꿔 농촌은행(Rural Banks) 및 협동조합신용은행(Cooperative Credit Banks)으로 되었다. 이들은 소농가를 조합원으로 무한책임형태를 취하였지만 신용시장이 발달하지 못한 지역에서 신용서비스를 제공하며 확장되었다.

19세기 말에는 다른 협동조합이 나타났다. 우선 농업협동조합이 생겼는데, 이는 상품이나 도구의 공동구입이나 생산물의 공동판매를 기초로 하여 매수독점이나 판매독점에 대항하였다. 특히 포도원협동조합이나 낙농협동조합이 중요하였다. 이 시기에는 노동자협동조합도 건설노동자나 농업노동자 간에 시작되었다.

1882년에 협동조합은 1인 1표의 원칙을 가진 조직으로 최초의 법제화됨으로써 인정되었다. 1885년에는 4,896개의 협동조합이 이태리에서 활동하였다. 21세기 초기 특히 1903년부터 1914년까지는 이태리 경제와 협동조합운동이 성장하였던 시기였다. 정부와 카톨릭교의 지원에 의해 이태리 협동조합은 모든 분야에서 확대되고, 1910년에는 약 7,400개의 협동조합과 100만 명을 넘는 조합원이 존재하였다. 이 발전의 흐름은 제1차 세계대전 후부터 1920년대 중반까지 계속되었고, 협동조합의 수는 약 15,000개에 달하였다. 그러나 그 후 1922년부터 파시즘의 대두에 의해 협동조합은 침체기에 들어갔다. 파시즘은 국가와 시민 간에 어떠한 조직도 부정하였는데, 협동조합과 같은 사회주의적 운동 역시 부정되었으며, 협동조합조직은 국가의 직접적인 통제하에 들어가게 되었다.

제2차 세계대전 후, 정부의 태도는 다시 협동조합을 지원하는 형태로 돌아왔다. 1947년 헌법은 직접적으로 협동조합을 거론하고, 협동조합의 호혜(mutual)와 사회적 목적을 강조

142) 이하의 내용은 C. Borzag/S. Depedri/R. Bodini, "Cooperatives: The Italian Experience," 2010([http://euricse/sites/euricse.eu/files/db\\_uploads/documents/1277123347\\_n472.pdf](http://euricse/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1277123347_n472.pdf))에 의한 요약이다.

하였다. 1951년에는 협동조합은 25,000(1930년의 2배)개에 근접했다. 그것은 주로 전쟁에 의해 파괴된 건물의 재건에 몰두하는 건설주택협동조합에 의한 것이었다. 이 1951년부터 1971년까지는 이태리 경제의 최대 붐의 시기로서 농촌 등 지방으로부터 도시로 노동력이 유입되어 제조업이 발전하였다. 다만, 이는 사기업, 공기업 등에 의해 주도된 것이었으며, 협동조합에 의한 공헌이 큰 것은 아니었다. 그러나 이 기간에 협동조합의 규모도 확대되어 고용인원이 50.5% 상승하였다.

석유위기 이후, 제조업은 곤란에 빠지고, 인플레이션에 의해 물가상승과 실업자가 계속적으로 증가하였다. 이때부터 협동조합의 수나 그 규모가 다시 확대되기 시작하여 협동조합에 고용된 인원이 증가하였다. 새로운 협동조합도 생겼는데, 공익·의료·교육 분야의 서비스를 공급하고, 약자를 대상으로 일거리를 제공하는 협동조합이 그것이었다. 이들 협동조합은 1980년대에 주로 자원봉사자(volunteer) 그룹에 의해 곳곳에 생겼지만, 1991년의 사회적협동조합이라는 이름을 사용한 특별법에 의해 인지도였다.

이 법률에는 사회적협동조합이 조합원의 이익이 아니라 커뮤니티의 이익을 추구하는 것을 요구하였다. 또 법률은 2개의 유형의 사회적협동조합을 구별하고 있는데, 공익·의료·교육의 분야의 서비스를 제공하는 조합과 활동 분야와는 관계없이 최소 30%의 사회적 약자인 노동자를 고용하는 조합이 그것이다.

이들 새로운 협동조합은 지자체의 적극적인 정책에 의해 증대하는 수요에 합치하여 급속히 성장을 하였다. 2005년에는 8,000개의 사회적협동조합이 25만 명을 고용하였다(사회적 약자는 3만 명이 포함되었다). 그리고 이 사회적협동조합은 약 400만 명의 고객을 대상으로 하여 70억 유로의 사업고를 가져왔다. 이들 협동조합은 이제 이태리의 사회서비스의 60%를 차지한다고 추정되고 있다.

1970년대부터 협동조합은 급속히 증가했는데 그 비율은 10년당 40%이다. 이러한 흐름은 총 기업수에서 차지하는 협동조합의 수가 1960년대의 2%에서 20세기말에는 5.8%로 증가하였던 것에도 나타나고 있다. 협동조합의 성장은 평균규모의 확대도 수반하였다. 50명 이상을 고용하는 협동조합 수는 1970년의 790개에서 2001년 2,300개로 증가하였다. 또 5인 미만의 종업원의 협동조합 수도 1971년의 6,000개에서 2002년의 거의 25,000개로 증가하였다. 이 30년간에 걸친 협동조합 붐의 요인은 3가지로 나눠 볼 수 있다.

- ① 현대 기업문화의 성숙과 관련하는 조직의 혁신(소협동조합의 합병과 경영투자 및 컨소시엄의 창설)
- ② 협동조합그룹의 형성. 즉, 주식시장과 채권시장에 연계되어 대규모로 경영할 수 있



는 협동조합과 자회사기업의 그룹

- ③ 복지·교육·공익서비스에 관련된 사회적협동조합의 급성장. 이것은 협동조합운동내부에 새로운 부분을 형성하였고, 이들 전략은 일련의 법제도의 개정을 수반하였다.

## 2. 이탈리아 협동조합법의 현황

### 가. 이탈리아 헌법과 바제비(Basevi)법의 협동조합 관련 규정

국제협동조합연맹 ICA의 원칙을 시인하고 있다고 하여도, 협동조합법은 각국이 지향하는 목적으로 따라 내용이 다르게 된다. 이탈리아 협동조합법은 협동조합의 사회적 기능을 최대한으로 강조하는 것이 특징이다. 그 사회적 기능은 이탈리아 헌법(1947년)의 제45조에 명확하게 규정되어 있다. 「공화국은 호혜(mutuo, mutual)의 성질을 가지고, 사적 투기목적은 가지지 않는 협동조합(cooperazione: cooperation)의 사회적 기능을 인지한다. 그리고 그 성장을 가장 적절한 수단으로 지원하고 우대하며, 또 적절한 관리로써 그 성격과 목적을 보증한다」.

그리고 이 협동조합의 사회적 기능을 구체적으로 규정한 협동조합기본법으로서 1947년 바제비법에는 사회적 목적을 가진 것을 보는 협동조합은 이하의 2종류의 제약을 받게 되었다.

- ① 이윤의 80%를 초과하여 분배해서는 아니 된다(2003년 이후 상한은 70%로 협동조합은행의 경우에는 30%로 변경되었다).
- ② 출자금에 대한 배당은 할 수 있지만, 우편채권의 수익률(재무증권에 가깝다)에 2%를 더한 비율을 초과해서는 아니 된다.

남은 이윤은 준비금으로 되어야 한다. 도산하여도 매각하여도 그것은 분배되지 않는다. 1993년까지는 그 이윤은 기부되었는데, 그 이후는 협동조합의 발전을 위한 기금으로 들어 가게 되었다.

### 나. 이탈리아 개정 협동조합법

이탈리아 개정협동조합법은 2003년에 의회를 통과하여 2004년에 시행되었다. 안토니오 피치(Antonio Fici)는 개정된 이탈리아 협동조합법에 대해서 효율의 추구하고 협동조합의 정체성을 유지하고 있다고 하면서 협동조합이 안고 있는 이윤배반적인 근본적인 관점에서 검토하고 있다. 그에 의하면, 종업원 중에서 차지하는 조합원 비율의 저하라는 이탈리아 협동조합이 안고 있는 독자적인 현실문제도 포함하고 있다.<sup>143)</sup>

### 1) 이탈리아와 유럽의 콘텍스트

이탈리아 협동조합은 2가지의 특징을 가지고 있다. 제1은 정치적·경제적으로 협동조합이 상호 결부되는 경향이다. 동시에 협동조합은 사회적 성격을 지향하고 있는 점이다. 그것은 사회적협동조합의 설립에도 연결되었다. 제2는 법적·정치적인 특징이다. 협동조합은 다른 기업과는 달리 헌법에 의해 보증되고 기본적인 가치가 인식되어 있다. 또 헌법 제45조는 협동조합의 사회적 성격을 인정하고 있다. 즉 이탈리아법에서는 협동조합이 기업 전체와 공공연하게 대립할 가능성이 있는 것을 인식하고, 사회적 기능은 협동조합기업에만 부여하고 있다. 협동조합은 헌법의 비호에 기본이 있으며 이를 부정할 수 없다. 이 점은 이탈리아뿐만 아니라 스페인, 포르투갈, 헝가리도 마찬가지다.

이러한 이탈리아 헌법에서의 협동조합의 인지는 2개의 조건이 전제된다. 「호혜적 성격(mutual character)」을 가지는 것과 「사적·투기목적은 가지지 않는 것」이다. 헌법이 협동조합을 인정하는 이유는 많은 연구자가 인정하듯이 협동조합이 경제민주주의의 제도이기 때문이다.

### 2) 이탈리아 협동조합의 목적으로서의 「호혜목적(mutual purpose)」

이탈리아 민법에서는 협동조합을 「자본의 가변성과 호혜 목적을 가진」 기업으로 규정하고 있다. 자본의 가변성은 협동조합의 대부분의 법률에 있어서 규정되어 있고, ICA의 제1원칙과 관계한다. 즉 조합원참가의 자발성과 자유이다. 이것에 대해 호혜성은 이탈리아에 밖에 없다고 생각되는 특유한 것이기 때문에, 이탈리아 법의 역사적 규정(1942년의 민법과 1948년의 헌법)으로서 생겼다. 그러나 호혜의 규정은 목적규정이고, 이 점은 다른 유럽

143) 이하의 내용은 Antonio Fici, "Co-operative Law Reform and Cooperative Principles" Euricse Working Papers, No.002, 2010에 의거한 요약이다.

국가의 법률, 유럽 사회적 경제 규제, ICA원칙 등과 다르지 않다.

이탈리아 법상의 협동조합은 구성원 상호간 거래계약을 하여 공익을 실현하는 유형의 기업이다(노동자협동조합이라면 고용계약, 소비자 및 생산자의 협동조합이라면 교환계약). 기업 간의 관계에 덧붙여 그것과 관계하는 (노동이나 교환의) 호혜관계가 있다. 이것을 통해서 협동조합은 그 법적 기능이나 호혜목적을 실현한다.

연구자간에는 암묵적으로 이해되지만, 협동조합의 목적은 조합원과 계약할 뿐만 아니라, 이 계약을 조합원에 있어 가장 수익성이 있는 것으로 하는 것이다. 이 「호혜」이익은 계약의 체결시부터 중요시되며, (이익이 나오면) 그 후의 조합원에게의 반환에 의해 주어지게 된다.

협동조합과 영리기업의 차이는 이익배당에 있어서 영리기업은 구성원(그리고 주주)이 가지고 있는 자본에 부수를 지불하는 것이며, 협동조합은 교환을 통해서 (그리고 그것에 비례하여) 이익을 주는 점에 있다. 그러나 협동조합이 영리기업과 마찬가지로 구성원의 이익을 위해서 행동하고, 그 공통의 이익은 화폐적인 것이라는 점은 부정할 수 없다. 이 이유로 협동조합은 이를테면 비영리목적이어도(조합원의 이익에 있어서) 이기적이고 내형적인 조직이라는 주장이 있다. 하지만 이 점은 다음의 점을 무시하고 있다.

이탈리아 법에는 잉여의 상당부분(33%; 법정준비금에 30%, 호혜기금에 3%)을 조합원의 이익과 관계가 없는 자금으로서 배분하는 것을 강제하고 있다. 즉 지향하는 목적은, 보다 정확하게는 이기적인 동시에 이타적이라는 것이다. 이 점에서 이탈리아 법은 ICA의 제5원칙과 제7원칙을 따르지 않는다. ICA에는 협동조합에 인간적 요구나 커뮤니티의 발전에 자원을 배분하는 것을 강제하지는 않는다. 그것은 자발적으로 사회적 책임으로 하도록 하고 있다.

### 3) 「호혜우위형」 과 「호혜비우위형」 협동조합

이탈리아에 있어서 개혁은 이탈리아 법제를 세계에서 특이한 형태로 만들었다. 그것은 협동조합을 「호혜우위형(mainly mutual)」협동조합과 「호혜비우위형(other)」협동조합으로 구분하게 되었다는 것이다. 「호혜우위형」협동조합은 다음의 두 가지의 요소를 가진다.

- ① 조합원 중심의 원칙에 의해 운영된다.
- ② 조합원이 거출한 자본에 대해 한정된 부수를 지급한다.

「호혜비우위형」협동조합은 위 제약으로부터 자유롭다. 호혜우위형 협동조합은 비조합원

을 자유로이 고용할 수 있으며, 또 그들은 자유로이 자본에 보수를 줄 수 있다. 그럼에도 그들은 「호혜비우위형」이지만, 협동조합에 속한다. 또 그들에게는 세법에서의 우대는 없다(다른 면에서는 우대가 있지만).

앞의 ①의 제약은 사업상의 제약이며 「호혜우위형」협동조합은 노동자협동조합이든, 생협이든 조합원중심으로 사업을 해야 한다. 그것은 이하의 조건을 만족하는 것이어야 한다.

- a. 생협에는 조합원에 대한 판매고는 총판매고의 50%를 초과해야 한다.
- b. 노동자협동조합에는 조합원에 대한 인건비가 총 인건비의 50%를 초과해야 한다.
- c. 생산협동조합에는 조합원에 의한 재화 서비스의 제조비는 총 제조비의 50%를 초과해야 한다. 농업협동조합에는 조합원에 의한 생산수량 또는 가치액이 총생산수량 또는 총생산가액의 50%를 초과해야 한다. 사회적협동조합 등의 특수한 협동조합은 자동적으로 「호혜우위」에 속한다. 여기에는 호혜우위의 조건이 문제되지 않는다. 즉 세제우위를 받는다.

담당부서의 규정에 따라서는 「우위형」의 조건에는 이하의 예외가 도입될 가능성이 있다.

- 자본에 대한 배당은 우편채권의 이자율에 2.5%를 더한 치를 초과해서는 아니 된다.
- 준비금은 이용조합원에게 분배되어서는 아니 된다.
- 이용회원의 금융수단에 대한 보수는 우편채권의 이자율에 4.5%를 더한 수치를 초과해서는 아니 된다.
- 청산의 경우에는 모든 자산은 투입자본을 제외하고 협동조합의 촉진과 발전을 위한 호혜기금으로 돌아가야 한다.
- 자본에 감액손실이 있는 때는 조합원의 불입자본이나 그것보다 적은 액으로 총당할 수 있다.

이상에서 「호혜우위형」협동조합의 이미지는 이하와 같게 된다. 조합원에 의한 거래가 되고, 투입자본에 대한 보수가 제한되며, ICA의 제3원칙이나 유럽국가들의 국가법에 일치한다.

한편, 「호혜비우위형」협동조합은 위의 규제를 받지 않는다. 도산한 경우에는 준비금이나 자산을 분배할 수도 있다. 따라서 그 호혜비우위형협동조합은 ICA원칙과는 상당히 다르다.

법제에는 「호혜비우위형」협동조합을 만든 이유는 명확하게 표현되어 있지 않다. 여기에서 그 이유를 사실상 존재하고 있는 비조합원을 많이 가지고 있는 다수의(통상의 대기업의) 협동조합을 개혁하여 배제하지 않기 위해서라는 주장이 제기되고 있다.

호혜목적과 이윤의 분배제한의 완화는 통상의 협동조합이 직면하고 있는 최대의 문제인 자본 부족의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 만약 협동조합이 비조합원과 불입자본에 대한 보수를 자유화하면, 협동조합과 조합원 쌍방에게 취하는 이윤을 증가하게 하는 것이 가능하게 되고 협동조합에 대한 투자가 매력적으로 된다. 「호혜비우위형」협동조합은 「호혜우위형」협동과 영리기업의 중간에 존재하고 있으며, 이들 협동조합은 보다 시장적이고 독자의 수단으로 세제우대를 받지 않고도 이론적으로도 살아남을 수 있다.

그러나 다음의 의문이 생긴다. 첫째, 이 법률은 유효성이 있는가, 「호혜비우위형」협동조합은 「호혜우위형」협동조합과 같은 거버넌스 원리(1인 1표 원칙과 공적 규제)를 따르기 때문에, 투자가주도기업은 아니고 협동조합으로서 설립할 이점이 있는지 여부가 의문이다. 둘째, 「호혜비우위형」협동조합의 개념은 협동조합의 이미지를 훼손할 가능성은 없는가? 사실 「호혜비우위형」협동조합을 움직이는 것은 사용자조합원이 아니라 보수배당의 투자가 조합원의 의사로부터 나올 가능성이 있기 때문에, 따라서 「호혜비우위형」협동조합은 소비자, 노동자, 생산자의 이익에 따르도록 강제되지 않지만, 만약 강요된다면 그들의 사회적 기능에 대한 판정은 틀림없이 긍정적일 것이다. 다분주(多分主)로서 조합원을 위해서 행동하는 「호혜우위형」협동조합보다도 한층 더 긍정적일 것이다.

#### 4) 투표권: 1인 1표 원칙과 그 예외

이탈리아 법에는 각 조합원은 총회에서 1표의 투표권을 가진다. 이 원칙에서 생긴 협동조합의 전통적 민주주의의 원칙은 이탈리아에서 2004년의 개혁에서도 확인되고, 다른 유럽국가의 법 SEC(Statute for a European Cooperative Society)규제에서도 추인되었고, 물론 ICA원칙에도 포함되어 있다. 이 원칙은 조합원 공통의 이익(共益)을 만족시킬 수 있다고 하는 협동조합의 목적과 직접적으로 결부되어 있으며, 협동조합의 사회적 기능을 결정하는 거버넌스의 측면이기도 하다.

그러나 이탈리아의 협동조합에 관한 개혁은 이 1인 1표 원칙의 예외를 내포하고 있다. 그러한 의미에서 그것은 제2조의 협동조합(협동조합의 협동조합)에만 적용되는 ICA원칙을 넘고 있다. ICA의 경우도 민주주의원칙에는 위배되지 않지만, 이탈리아 법은 이하의 점에서 다른 유럽국가법에서 일탈하고 있는 듯하다.

첫째, 협동조합은 협동조합법인이나 기타 법적 조직에는 자본이나 조합원 수에 따라 최대 5표의 투표권을 줄 수 있다. 이 점은 민주주의원칙을 제2종 협동조합에 적용할 필요성에 의해 용이하게 설명할 수 있다고 하는 의미에서 이상한 예외라고는 할 수 없다. 확실히 만약 협동조합이 조합원으로서 협동조합을 포함하고 있으며, 그 중의 하나가 다른 협동조합보다도 다수의 협동조합원을 가지고 있다면, 이 협동조합이 추가의 투표권을 가진다고 하는 것은 1인 1표의 원칙에 일치하고 민주적인 것처럼 보인다. 이에 법률은 5표를 기준으로 하는 상한을 부여하고 있다. 그러나 같은 원칙을 조합원수가 아니라 보유자본을 기준으로 하는 경우에는 자본의 크기를 조합원수의 반영이라고 하는 생각하지 않는 한 정당성을 주는 것이 보다 어렵게 된다.

둘째, 이탈리아 협동조합법은 호혜교환 즉 조합원과 협동조합에 대한 호혜교환에 비례하여 투표수를 배분 결정할 가능성이 있다. 그러나 이 예외는 다분히 법인이든 자연인이든 사업협동조합(co-operatives among entrepreneur)에만 적용된다. 이것은 보다 중요한 예외이다. 그것이 제2종 협동조합에 한정되지 않는다는 것이 다른 상한(이 원칙에는 각 조합원은 각 총회의 투표총수의 10%를 초과할 수 없고, 그 합계는 총투표수의 3분의1을 초과할 수 없다)을 가지고 있기 때문이다.

셋째, 협동조합법은 보유자본이 호혜교환에 비례하여 통치기관의 선출에 있어 투표권을 결정할 가능성이 있다. 이것은 지금까지와 비교하면 다음의 점에서 다른 예외이다.

- 이것은 사업협동조합뿐만 아니라 모든 협동조합에 적용된다.
- 이것은 통치기관의 선출에만 적용된다.
- 법정의 기준은 자본주의적 일지도 모른다(보유자본액).

결론으로 1인 1표 원칙은 협동조합에 있어서 생산과 조합원에 대한 배분이란 전형적인 목적을 생각하면 경제적 합리성을 가지고 있다. 그것은 조합원의 부의 공헌도를 계산한다고 하는 필요성에서 거래비용을 없애게 된다. 그것은 평균적 조합원의 선호를 반영하게 되는 것이다.

### 5) 협동조합의 거버넌스구조 - 관리와 통제의 3유형

개혁 이전의 협동조합법은 협동조합의 관리와 통제의 시스템에 대해서는 제한되어 있으며 거버넌스구조는 이하의 이른바 「3단계형(triartite: three-tier)」시스템뿐이었다. 또 법

률은 비조합원의 이사를 선임하는 것을 금지한다는(전문의 경영인을 고용하는 유일한 방법은 우선 기술직의 조합원으로서 인정할 수밖에 없다) 점에서 협동조합 자주관리원칙에 대한 강한 고집이 존재하였다.

보다 효율적이고 유효한 협동조합 경영을 인정하기 위해서 2003년의 개혁은 협동조합법은 3가지의 다른 관리와 통제 중에서 자유로이 선택하는 방법을 가능하게 하였다: 이른바 「3단계형(triartite: three-tier)」, 「2단계형(dualistic: two-tier)」, 「1단계형(monistic: one-tier)」시스템이다. 그러나 종래의 「3단계형」시스템은 다른 시스템이 법적으로 좋다고 추장(抽獎)하였기 때문에 채용되지 않았다.

이 선택은 영리기업 즉 유한주식회사(socita per azioni: limited shareholder company)에 관한 중심적 이탈리아법제의 규정에서 채용되어 약간의 수정을 거쳐 협동조합에 적용되었다. 또 이탈리아 법 모델은 「유럽협동조합사회의 법률(SEC: Statute for a European Cooperative Society)」 규제모델과는 뚜렷하게 다르다고 하지만 명백한 영향을 받았다.

시스템은 3개의 기관으로 나누어져 있다. 총회(the member assembly), 이사회(the board of directors), 감사회(the board of supervisors)이다. 통상의 기능으로써 조합원은 이사와 감사를 선임하여 매년 재무제표를 승인한다. 이사는 기업의 경영에 책임을 진다. 적어도 이사의 과반수는 조합원이어야 한다. 공인회계사, 등기전문가(법률가나 공증인), 법학·경제학 교수만이 감사로서 승인될 수 있다(적어도 1인은 공인회계사이어야 한다). 또한 적어도 1인은 외부공인회계사이어야 한다.

1단계형 시스템은 다음의 두 가지 점을 제외하고 3단계형 시스템과 상당부분 다르지 않다. 그 두 가지 점은 ① 감사는 총회에 의해 선임되는 것이 아니고, 이사회에 의해 선임된다는 점, ② 적어도 1인의 감사는 공인회계사이어야 하며, 감사는 이사회에의 기업 경영에 관계할 수 없다는 점이다.

이 시스템은 일부의 이탈리아 연구자로부터 감사가 감사받는 측에 의해 선임되는 형태로 되었다는 비판을 받기도 하였지만, 조합원은 이사를 선임하기 때문에 간접적으로 감사도 선임한다고 할 수 있다는 이유로 이 비판은 설득력이 없다는 이견이 있다. 그리고 이러한 측은 이 시스템은 정보가 공유될 수 있다는 것과 내외부의 회계사가 요구되기 때문에 유효한 관리방법이라고 한다.

2단계형 시스템은 3개의 기관으로 나누어진다. 총회, 감사회, 경영기관(the management body)이다. 이 시스템에는 총회의 역할이 다른 기관에 비해 적다. 총회는 경영자를 간접적으로도 선임하지 않는다. 연차재무제표도 승인하지 않는다. 2단계시스템은 감사의 권한이 관리시스템의 중심이다. 그들은 총회에서 선임되고 경영자의 선임이나 행동

의 감독, 연차재무제표의 승인 등을 행한다. 또 기업의 전략적 재무적인 고도의 권한을 발휘할 지도 모른다. 감사회는 적어도 3인이 필요하고 그 중의 1인은 공인회계사이어야 한다. 경영기관은 적어도 2인이 필요하고 협동조합의 비조합원이다. 경영기관은 3단계형 시스템에서의 이사와 같은 권한을 가지고 있다. 이 시스템에는 외부회계사는 필히 항상 필요하다.

2단계형 시스템에는 SCE규제와는 달리 총회는 중요한 권한은 박탈되고 그 권한은 감사회로 넘어갔다. 그 이유는 다음의 점에 있다. 대기업에 적합한 주식회사의 법률을 거의 대부분 변경하지 않고 협동조합에 적용하는 것을 이탈리아 법은 채용하였다. 또 주주와 마찬가지로 조합원은 결정에 흥미를 가지기보다도 투자에 대한 보수에 관심을 가지는 것을 상정하고 있다. 그렇게 하여 2단계형 시스템은 다른 시스템에 비해 조합원은 기업을 통제하지 않고 권한은 감사회와 경영자에 집중하도록 되어 있다.

그래서 총회의 권한을 빼앗아 소수의 사람들(감사와 경영자)에게 권한을 집중하는 것은 협동조합의 원칙(특히 주로 협동조합의 거버넌스에 관하여)과 양립 가능하기에 대해 묻지 않을 수 없다. 분명히 이 시스템은 ICA 제2원칙(조합원에 의한 민주주의 원칙)에 반하고 있으며, 제4원칙(자립성과 독립)에도 위반된다. 이것에 기초하여 생각할 경우 답은 다분히 부정적이다. 그러나 이 문제는 대규모협동조합에 있어 참가의 문제에 있어 우편, 전자우편, 개별총회 등의 방법을 시행함으로써 거버넌스가 형해화하는 것을 방지할 수 있을 것이다.

다른 기업 관련 법률을 협동조합에 적용하는 것은 협동조합은 정체성(identity)을 상실할 뿐이다. 다른 회사법을 수동적으로 불러들여서는 아니 된다. 놀랍게도 조합원에 의한 통제원칙이 강제된 강한 협동조합법에서 이제 그것이 옵션으로 되어버렸다. 2단계형 시스템을 채용하는 협동조합에는 조합원은 감사를 선임할 권한밖에 없게 되었다. 이러한 문제와 관련하여 「2단계형」시스템과 「호혜비우위형」협동조합의 문제를 영리기업측이 협동조합을 자신들에게 접근시켜 협동조합의 성격에 물타기를 하여 법제화를 획책하였다는 의심을 제기하는 견해가 있다.

## 6) 협동조합금융의 해결방법

일반적으로 알고 있는 것이지만, 협동조합은 거버넌스에 있어서 민주주의원칙을 중시하기 때문에, 자본의 경시와 보수제한에서 나오는 자본부족의 문제에 직면한다. 일견 이 문제는 해결불능인 것처럼 보인다. 이 문제에 대한 양보는 협동조합의 정체성(identity)의



상실로 되기 때문이다. 협동조합의 법적 성격과 모순하지 않고, 또 협동조합의 정체성(identity)을 위협하지 않는 방법을 탐구하는 것은 가능한가?

이탈리아 법에서는 연간 총이윤의 30%는 어떻게 하든 법정준비금으로 적립해야한다고 하고 있다. 이 강제적인 준비금에 대한 거출이 협동조합의 원칙과 모순하지 않는 자본부족의 해결책의 하나이다. 왜냐하면 비분배의 제약과 더불어 협동조합의 연대(협동조합간과 동시에 오래된 협동조합과 새로운 협동조합간의 연대)의 성격을 강화하기 때문이다.

제2의 해결방법이 협동조합간 협동이라는 관점에서 협동조합운동에 의해 제공되고 있다. 이탈리아에는 이것은 때로 「시스템호혜(system mutuality)」라고 한다. 이탈리아 법에는 모든 협동조합은 연간 총이윤의 3%는 협동조합의 발전을 위한 「호혜기금(mutual funds)」에 거출할 의무가 있다. 이 기금은 협동조합의 신규설립에 다양한 방법으로 도움이 된다. 호혜형이 아닌 「호혜비우위형」협동조합에게는 적용되지 않지만, 협동조합이 도산한 경우에는 그 자산은 이 기금에 들어간다.

이 해결방법은 ICA원칙, 특히 제6원칙(협동조합간 협동)에 합치한다. 협동조합의 정체성(identity)을 위협하지 않고 그만큼 연대라는 관점에서 그것을 강제한다. 자본부족의 문제에 대한 앞에서 보여준 제1의 해결방법은 전통적인 해결방법이다. 이 법정준비금에의 편입은 1942년의 민법에 이미 존재하였다. 제2의 호혜기금에 대한 이윤의 강제적 거출은 1992년에 도입되었다.

최근의 이탈리아개혁에서는 협동조합금융을 다른 새로운 방법으로 강화하였다. 법은 일반원칙으로서 「법은 금융증권의 발행을 유한주주회사의 규제에 준하여 인정한다」고 정하고 있다. 나머지는 협동조합의 정관에 부여되며 자유도는 상당히 크다. 금융상의 권리에는 「호혜우위형」협동조합에서조차 증권보유자는 보수가 무제한이다(「호혜우위형」에서의 유일한 제한은 이용조합원에 의한 금융증권의 보유에 관한 내용만이다). 법률에는 금융증권의 보유자는 조합원총회의 투표권 수의 3분의 1을 초과하여 가질 수 없다고 규정하고 있다. 조직관리자의 선출권도 금융증권의 보유자에 부여되지만, 그 상한은 관리수의 3분의 1이며, 그 이상에 대해서는 정관에 의해 주식, 부채형금융증권(예컨대 채권), 또는 혼합형(기업성과와 결합한 참가형채권, 성과와 관계없이 최저수익을 제공하는 투표권이 없는 주식) 등의 발행이 규정되게 된다.

가장 중요한 것은 투자가조합원(비이용조합원)이다. 그들은 호혜성에는 관심이 없고, 보수만이 목적이라고 의론되어지고 있다. 문제는 이 투자가조합원이 협동조합의 제도적 「호혜목적」을 방해하지 않는지 여부이다.

이탈리아법이나 SCE규정과 같이 투자가조합원의 조직통치상의 권리가 법적으로 강제력

으로써 제한된다면, 투자조합원의 존재는 협동조합의 목적을 방해하지는 않는다고 생각한다. 그러나 이것은 주된 문제가 아니다. 이탈리아가 이러한 종류의 금융해결방법 즉 투자가조합원을 인정한 것은 1992년의 법률이다. 그러나 그 이래 이 옵션은 외부의 투자가의 관심을 거의 끌지 못했다. 투자는 조합원에게는 관심이 없다. 그들은 협동조합을 조종할 수 없기 때문에 그 나름의 합리성을 가지고 행동할 뿐이다. 따라서 협동조합금융의 문제는 협동조합운동과 그것이 협동조합금융의 새로운 해결방법을 만들고 행사할 수 있을지 여부의 능력에 관계된다. 그 중의 하나는 노동자의 이윤분배나 주식소유이다. 그것은 많은 이유에서 협동조합에 있어 가능성이 클지도 모른다.

## 제5절 시사점

우리나라의 자본주의경제체제의 발전과정과 현황을 돌이켜보면 주지하다시피 잉글랜드나 아메리카합중국과 같이 자본주의의 역사에 있어 선도적 역할을 하였다거나 그 뿌리가 없었던 것은 아니지만 자생적인 발전과정을 통해 그 경제체제를 형성하였다고 하기는 어렵다고 할 수 있을 것이다. 즉 우리나라의 자본주의경제체제는 서구의 자본주의경제시스템을 수용하여 발전시킨 모델이라고 말할 수 있을 것이고, 특히 일제강점기의 해방 및 6.25 전쟁 전후에는 국가 정책적 차원에서 경제성장을 위해 자본주의경제시스템을 적극적으로 도입, 전개해 나갔다고 할 수 있을 것이다. 한편, 우리나라의 경제는 선진자본주의국가들의 시스템을 뒤늦게 단기간에 수용한 전개과정에도 불구하고 압축(고도)성장을 통해 최근 경제규모면에 있어 세계 10위권 국가로서 평가되고 있다.<sup>144)</sup> 그러나 우리나라의 자본주의 경제는 근래 세계경제의 양상과 같이 효율성 추구를 정점(頂点)으로 하는 자본주의경제체제의 부의 효과(Side-effects)로서의 사회문제, 특히 1990년대를 전후한 신자유주의적 경제정책의 추구 및 1998년 한국금융위기와 2008년 세계금융위기 이후 장기화되고 있는 경제불황에 따라 심화되고 있는 만성적인 고실업률, 사회양극화, 환경 파괴 등의 사회적 문제를 해결하기 위해 부심하고 있다. 그리고 이러한 상황과 관련하여 최근 세계경제는 서구 선진자본주의국가들을 중심으로 제3섹터 내지 제4섹터로 일컬어지는 경제영역에 주목하고 있으며, 이러한 경향은 우리나라도 예외는 아니어서 최근 사회적기업의 전개와 함께 지난 2013년 12월 1일 협동조합기본법의 시행을 계기로 본격적인 동 경제영역에 대한 관심과 활성화를 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다.

협동조합은 해외 선진사례와 아직은 미미하지만 국내 일부 사례 및 협동조합의 본질적 개념에서 유추할 수 있듯이 고용의 안정성과 질을 높이는 효과와 자력에 의해 지속적인 복지를 창출하는 효과를 내재하고 있다는 점에서 고용과 복지와 관련한 제문제를 개선하는 데 유효한 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다. 이에 우리나라는 협동조합을 정책적 관점에서 주목하고, 이러한 협동조합의 파생효과를 현실화·극대화하기 위해 고민하고 있는 것으로 보인다.

144) 세계은행이 2012년 3월 평균환율을 적용하여 발표한 자료에 따르면 2011년 우리나라의 명목 국민총소득(GNI) 기준에 의한 경제규모는 세계 15위이며, 이는 현재까지 큰 변화가 없는 것으로 파악된다.

이와 같은 배경에서 우리나라의 현재적 상황과 협동조합정책과의 관계성을 기초로, 특히 우리나라가 협동조합 정책과 법제도를 설계하는 데 있어 어떠한 사례들을 참고해야 할 것인가를 생각해 보면, 선진자본주의 국가로서 협동조합에 대한 정책에 관해 방임형 국가라고 할 수 있는 잉글랜드와 아메리카합중국의 경우나 협동조합을 자본주의경제로의 진입정책으로서 활용하였던 도이칠란트와 일본의 경우보다는 자본주의경제가 어느 정도 본궤도에 진입하였는데, 이와 함께 자본주의의 경제체제가 내재하고 부의 효과(Side-effects)로서 실업, 사회양극화 등 사회문제가 대두됨에 따라, 이를 해결하기 위해 협동조합을 정책적 측면에서 적극적으로 활용하였던 프랑스나 이탈리아의 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다고 판단한다. 즉, 협동조합에 관한 프랑스나 이탈리아의 정책 및 법제도는 우리나라의 협동조합 정책과 법제도를 설계해 나가는 데 있어 중요한 참고모델이 될 것이다.<sup>145)</sup> 다만, 도이칠란트, 일본, 잉글랜드, 아메리카 등의 국가의 협동조합 정책과 법제도 역시 국가마다의 사회경제적 환경과 협동조합의 본질의 탐구를 통한 정책 및 법제도 설계의 과정과 내용을 가지고 있다는 점에서 협동조합의 본격적인 도입 초기에 있는 우리나라로서는 어느 경우라도 면밀히 살펴보지 않아서는 아니 된다. 즉, 협동조합의 법인화의 문제, 영리성·비영리성의 문제, 책임제도의 문제, 원외이용의 문제 등은 될 수 있는 한 다양한 국가의 사례를 분석하여 참고할 필요가 있다고 할 것이다.

145) 본 연구 또한 협동조합을 통해 우리나라의 일자리 및 복지를 개선하고자 하는 정책적 관점에 기반하고 있다는 점에서 본 연구의 기초와 후술하는 장(章)의 내용은 위와 같은 배경을 전제로 하고 있다고 말할 수 있겠다.

## 고용 및 복지 개선을 위한 선택적 회로로서 협동조합

---

- 제1절 서설
- 제2절 우리나라 협동조합의 기본정책
- 제3절 고용을 바라보는 새로운 시각과  
새로운 고용패러다임의 가능성
- 제4절 복지서비스 개선과 지역공동체 발전을  
위한 협동조합 관련 정책 설계 방안
- 제5절 정책제안의 구체적 예시



## 제1절 서설

협동조합은 앞서 살펴본 바와 같이 구성원의 복지를 증진하고 지역사회에의 기여를 목적으로 하는 조직이라는 본질로부터 고용과 복지 개선, 경제의 민주화, 지역사회 활성화 등의 파생효과를 내재하고 있다. 그리고 이러한 협동조합의 사회경제적 파생효과들은 그것이 분절적으로 나타나기보다는 협동조합이 사회경제적 주체로서 자리매김할 때 상호 유기적으로 나타나는 효과라고 하겠다.

따라서 협동조합의 고용과 복지 개선효과를 현실에서 구체화하는 정책방안의 기본적인 방향은 우선 협동조합이 그 본질에 충실하며 사회경제의 주체로서 자리매김할 수 있도록 하는 사회적·경제적 환경을 조성하는 것이 되어야 할 것이다. 그리고 이에 더하여 우리나라의 고용과 복지 정책의 현재적 상황을 파악하여 이의 보완 내지 협동조합의 고용과 복지 개선의 효과를 제고하는 데 유효한 협동조합의 사업영역 등과 이를 지원하기 위한 정책을 설계하는 것이 필요하다고 하겠다.

본 장에서는 우리나라 협동조합 정책의 현황을 간략히 살펴본 후, 협동조합의 고용과 복지 개선효과 제고를 위한 정책방안 설계에 관해 제언하였다. 먼저, 협동조합의 고용 개선효과 제고를 위한 정책방안 설계는 협동노동이라는 새로운 고용 패러다임의 의의와 협동조합의 고용효과에 대해 주목하면서도 협동조합이 고용효과를 창출하기 위한 수단으로서만 인식되어져서는 안 된다는 관점에서 협동조합이 갖는 본질적인 고용효과를 높일 수 있도록 하기 위해 거시적 관점에서의 정책적 제언과 고용과 밀접도가 높은 협동조합 사업영역 제시 등 미시적 관점에서의 정책적 제언을 함께 하였다. 다음, 협동조합의 복지 개선효과 제고를 위한 정책방안 설계는 협동조합의 상호자조성과 연대성이라는 본질에 착안하여 협력적 거버넌스의 구축을 전제적 시각으로 하여 현재의 복지시스템을 보완할 수 있는 자력에 의한 복지시스템의 구축을 위한 정책방안과 협동조합을 통해 복지 개선효과를 구체화할 수 있는 사업영역을 제시하였다. 그리고 마지막으로 협동조합을 통한 고용 및 복지 개선을 위한 구체적 정책의 예시로서 도산위기에 처한 기업의 근로자협동조합으로의 전환 방안 등을 제안해 보았다.

## 제2절 우리나라 협동조합의 기본정책

### I. 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.<sup>146)</sup> 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 등 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.

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 제도와의 유기적인 조화를 통한 정책효과 제고 차원에서 정부는 법인으로서 ‘협동조합’이 우리나라의 모든 경제·사회 제도와 조응하도록 관련 법·제도 등을 지속적으로 개선해 나가기로 하였다.

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



## II. 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 법·제도의 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 5천만 원 이내 사업비 80% 지원, '13년 중기청 예산 407억 원 반영<sup>147)</sup>)
- 복지, 의료, 돌봄, 범죄예방 등 사회서비스 활성화를 통해 복지 분야의 민간(사회적협동조합 등) 역할을 확대함(예로, 해외 선진사례 및 국내 성공사례의 지속적인 발굴·소개를 통해 다양한 협동조합 활동을 촉진하고 부처·자치단체의 정책사업 참여를 유도).

147) 2012.11.28. 정부관계부처 합동, 「협동조합 기본법」 시행과 향후 정책 방향, 위기관리대책회의 12-35-2(의결안건)에 따른 당초 307억 원의 예산에 100억원의 추경이 이루어졌다.

〈표 3〉 분야별 정책 개선과제(예시)

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

### 3. 교육·홍보 강화

- 정규교과 과정 반영 등 제도 시행의 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(국제노동기구) 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).

### Ⅲ. 협동조합기본법 시행 이후 협동조합의 설립 현황

기획재정부의 집계에 따르면 협동조합기본법이 시행된 2012년 12월 1일 이후 2013년 6월 30일 현재까지 설립인가(수리)된 협동조합은 총 1,455개에 이른다. 현행 협동조합기본법에 따르면 사회적협동조합은 주무 부처의 인가를 받도록 되어 있고, 일반 협동조합은 소재지 광역시도에 설립신고 후 수리 절차를 거치도록 되어 있다. 2013년 6월 말 현재 사회적협동조합 설립 신청은 89건, 인가 건수는 50건이며, 일반협동조합은 설립신고 1,631건에 수리 건수는 1,405건으로 집계되었다. 일반협동조합은 설립신고 수리율이 86.2%나 되었지만, 사회적협동조합은 인가 비율이 56.2%로 상대적으로 크게 낮았다. 설립절차나 요건이 용이한 일반협동조합이 협동조합기본법에 의한 신설 협동조합 1,455개 중 1,405개(96.6%)로 압도적인 다수를 차지하며 요건과 절차가 상대적으로 까다로운 사회적협동조합은 50건 3.4%로 나타났다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 유형별 신청(신고) 및 인가(수리) 현황

(단위: 건, %)

유형	신청/신고(A)	인가/수리(B)	비율(B/A)	구성비(B')
사회적협동조합	89	50	56.2	3.4
일반협동조합	1,631	1,405	86.2	96.6
합 계	1,720	1,455	84.6	100.0

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

사회적협동조합의 설립인가신청 및 인가현황을 소관 부처별로 보면 기획재정부에서 14건이 신청, 13건이 인가되어 가장 많았다. 교육부에는 13건이 신청되어 10건이 인가되었고 고용노동부에는 17건이 신청되어 10건이 인가되었다. 현재까지는 사회적협동조합의 주된 소관 부처가 기획재정부와 교육부 그리고 고용노동부 등으로 나타나고 있다. 보건복지부에는 16건이 신청되었지만 6월 말 현재 3건이 인가되었고, 농림부에는 7건이 신청되어 5건이 인가되었다. 그 외 6월 말 현재 인가된 사회적협동조합을 소관 부처별로 보면 문화체육관광부(3건), 환경부(2건), 산업통상자원부(1건), 여성부(1건), 국토교통부(1건), 중소기업청(1건) 등으로 집계되었다(〈표 5〉). 협동조합기본법 및 정책 소관부처인 기획재정부에 상대적으로 설립인가신청 및 인가가 집중되고 있으며 교육부와 고용노동부 등 직종 친화성

이 높은 부처에도 사회적협동조합 신청과 인가건수가 상대적으로 많음을 알 수 있다.

〈표 5〉 사회적협동조합의 소관부처별 설립인가 신청 및 인가 건수

(2013. 6. 30 누계 기준)

소관부처	신청건수	인가건수 (%)
기획재정부	14	13 (26.0)
교육부	13	10 (20.0)
외교부	1	0 ( - )
안전행정부	2	0 ( - )
문화체육관광부	5	3 ( 6.0)
농림축산식품부	7	5 (10.0)
산업통상자원부	1	1 ( 2.0)
보건복지부	16	3 ( 6.0)
환경부	6	2 ( 4.0)
고용노동부	17	10 (20.0)
여성가족부	2	1 ( 2.0)
국토교통부	1	1 ( 2.0)
중소기업청	4	1 ( 2.0)
계	89	50 (100.0)

주: ( )안은 인가 건수의 구성 백분율임.

한편 일반협동조합의 설립신고 및 수리 건수를 지역별로 살펴보면 서울, 수도권과 광주, 전남·북 등에서 상대적으로 협동조합에 대한 관심이 높은 것으로 보인다. 구체적으로 보면 서울특별시 515건 신고, 415건 수리로 가장 많았고, 다음으로 경기도가 212건 신고, 170건 수리로 뒤를 이었으며 광주광역시가 168건 신고, 154건 수리로 활발한 양상을 보였다. 세 지역 이외에 설립수리 건수가 많은 지역으로는 부산(110건), 전북(86건), 전남(60건), 대구(51건), 대전(50건), 충북(48건), 경북(48건), 충남(47건), 경남(44건) 등의 순으로 집계되었다. 인구 규모에 비해 광주, 전남·북 지역과 대전·충청권이 여타 지역에 비해 협동조합 설립이 활발함을 알 수 있다. 전통적으로 산업체 밀집 정도가 높고 종사자 수가 많은 영남 지역에 비해 그렇지 않은 호남·충청권에서 상대적으로 협동조합 설립신고 및 수리 건수가 높은 이유는 경제적인 요인 이외에도 사회문화적인 요인이 복합적으로 작용

한 데 따른 것으로 보인다.

〈표 6〉 일반협동조합의 지역별 설립신고 및 수리건수

(2013. 6. 30 누계 기준)

소관 지자체	신고건수	수리건수	(%)
서울특별시	515	415	(29.5)
부산광역시	110	110	( 7.8)
대구광역시	53	51	( 3.6)
인천광역시	55	40	( 2.8)
광주광역시	168	154	(11.0)
대전광역시	63	50	( 3.6)
울산광역시	29	27	( 1.9)
경기도	212	170	(12.1)
강원도	43	35	( 2.5)
충청북도	48	48	( 3.4)
충청남도	53	47	( 3.3)
전라북도	99	86	( 6.1)
전라남도	65	60	( 4.3)
경상북도	48	48	( 3.4)
경상남도	48	44	( 3.1)
제주특별자치도	14	14	( 1.0)
세종특별자치시	8	6	( 0.4)
계	1,631	1,405	(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 20개소(40.0%)로 가장 많고 이어서 5-9인이 15개소(30.0%)로, 5인 이상 30인 미만의 설립동의자수로

출발한 조합이 전체의 70%에 이르렀다. 일반협동조합은 설립동의자수 5-9인이 953개소(67.9%)로 두드러지게 큰 비중을 차지한다. 다음이 10-29인으로 372개소(26.5%)였다. 30인 이상의 설립동의자수로 출발한 일반협동조합은 전체의 5.5%에 지나지 않았다. 설립동의자수 평균규모를 비교해 본 결과 사회적협동조합이 93.8명으로 일반협동조합 13.3명에 비해 약 7.05배 규모인 것으로 나타났다.

〈표 7〉 설립동의자수 규모별 현황

(단위: 개소, %, 명)

설립동의자수	사회적협동조합		일반협동조합	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
1인~4인	-	-	1	0.1
5인~9인	15	30.0	953	67.9
10인~29인	20	40.0	372	26.5
30인~49인	3	6.0	36	2.6
50인~99인	8	16.0	28	2.0
100인 이상	4	8.0	13	0.9
전체	50	100.0	1,403	100.0
평균 설립동의자수	93.8		13.3	

주: 설립인가, 수리된 협동조합들을 대상으로 분석하였음.

설립이 인가 혹은 수리된 협동조합을 유형별로 출자금 규모를 분석해 보았다. 사회적협동조합의 경우, 출자금규모 1천만 원~3천만 원 미만이 13개소(26.0%)로 가장 많고 이어서 3천만 원~1억 원 미만이 11개소(22.0%)로 1억 원 이상 6개소(12.0%)까지 합치면 초기 출자금 1천만 원 이상의 조합이 60.0%에 이른다. 이에 반해 일반협동조합은 사회적협동조합에 비해 상대적으로 영세하다. 출자금규모 3백만 원 미만이 519개(37.3%)로 가장 많았고 출자금 1천만 원 미만의 조합이 모두 901개소로 전체의 64.7%를 차지한다. 평균 출자금은 사회적협동조합의 경우 4천338만 원이었으며, 일반협동조합은 1천797만3천 원으로 사회적협동조합의 출자금 규모가 일반협동조합의 그것에 비해 2.41배에 이르는 것으로 나타났다(〈표 8〉).

〈표 8〉 출자금규모별 현황

(단위: 개소, %, 천원)

출자금 규모	사회적협동조합		일반협동조합	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
3백만원 미만	4	8.0	519	37.3
3백만원~5백만원 미만	7	14.0	112	8.0
5백만원~1천만원 미만	9	18.0	270	19.4
1천만원~3천만원 미만	13	26.0	295	21.2
3천만원~1억원 미만	11	22.0	159	11.4
1억원 이상	6	12.0	38	2.7
계	50	100.0	1,393	100.0
평균 출자금	43,380		17,973	

주: 설립인가, 수리된 협동조합들을 대상으로 분석하였음.

업종별 분포는 설립인가된 사회적협동조합 50개소와 설립신고가 수리된 일반협동조합 1,404개소를 대상으로 살펴보았다. 사회적협동조합의 경우 큰 비중을 차지한 업종은 교육서비스업 15개소(30.0%), 보건업 및 사회복지서비스업 7개소(14.0%), 사업시설관리 및 사업지원서비스업 5개소(10.0%)의 순으로 나타났다. 그 외에 제조업, 전문·과학 및 기술서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 개인서비스업이 각각 4개소였으며, 농림어업임업축산업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업이 각각 3개소로 뒤를 이었다.

일반협동조합의 업종별 분포는 사회적기업의 그것과 크게 다른 양상을 보인다. 도매 및 소매업이 409개소(29.1%)로 가장 많았으며, 다음으로 교육서비스업 161개소(11.5%), 농업·어업·임업 및 축산업 157개소(11.2%)의 순으로 큰 비중을 차지하였다. 이외에 구성비가 5%를 넘는 업종으로는 제조업 125개소(8.9%), 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업 106개소(7.5%), 보건업 및 사회복지서비스업 92개소(6.6%) 등으로 나타났다(〈표 9〉).

〈표 9〉 사회적협동조합의 업종별 분포

(단위: 개소, %)

업종	사회적협동조합		일반협동조합	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
농업,어업,임업 및 축산	3	6.0	157	11.2
제조업	4	8.0	125	8.9
전기,가스,증기및수도사업	-	-	12	0.9
하수,폐기물처리,원료재생 및 환경복원업	1	2.0	34	2.4
건설업	1	2.0	40	2.8
도매 및 소매업	2	4.0	409	29.1
운수업	-	-	16	1.1
숙박 및 음식점업	1	2.0	40	2.8
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스	-	-	61	4.3
부동산 및 임대업	-	-	15	1.1
전문,과학 및 기술서비스업	4	8.0	26	1.9
사업시설관리 및 사업지원서비스업	5	10.0	50	3.6
교육서비스업	15	30.0	161	11.5
보건업 및 사회복지서비스업	7	14.0	92	6.6
예술,스포츠 및 여가관련서비스업	3	6.0	106	7.5
협회및단체,수리 및 기타개인서비스	4	8.0	44	3.1
가구내고용활동 및 달리분류되지않은 자가소비생산활동	-	-	16	1.1
합계	50	100.0	1,404	100.0

주: 설립 인가, 수리된 협동조합들을 대상으로 분석하였음.

설립신고가 수리된 일반협동조합의 유형별 분포를 분석한 결과, 사업자협동조합이 715개소(51.0%)로 가장 많았고, 이어서 다중이해관계자협동조합 254개소(18.1%), 생산자협동조합 186개소(13.3%)의 순으로 나타났다. 직원협동조합은 138개소(9.8%), 소비자협동조합도 110개소(7.8%)로 상대적으로 적은 편이었다(〈표 10〉 참조).



〈표 10〉 일반협동조합의 유형별 분포

(단위: 개소, %)

유형	빈도	퍼센트
생산자	186	13.3
소비자	110	7.8
직원	138	9.8
다중이해관계자	254	18.1
사업자	715	51.0
전체	1,403	100.0

주: 설립신고가 수리된 일반협동조합을 대상으로 분석하였음.

여기에서 살펴본 협동조합 설립 현황 결과만으로 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.

## 제3절 고용을 바라보는 새로운 시각과 새로운 고용패러다임의 가능성

### I. 서

1980년대 이래 세계를 풍미한 신자유주의적 경제사회패러다임의 한계가 노정되면서 현 시기를 새로운 경제사회패러다임으로 이행해가는 전환기로 파악하려는 논의가 활발하게 전개되고 있다(김종걸·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 해결하는 데 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 설부른 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 노

동비용 절감을 추구하게 되고 임금경쟁력 유지를 위해 일정한 수준의 실업자집단은 시장 경제의 유지·발전에 필수적이게 된다. 동시에 기업은 노동시장 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 노동력의 유연한 사용을 추구하게 되며 이는 비정규직의 경향적 증가, 외주 하청의 확대에 귀결되면서 고용의 불안정성을 높이게 된다.

이러한 노동시장 패러다임이 극단적으로 지배하게 되면, 고용위기가 필연화하게 된다. 근래 신자유주의적 세계화와 가속적인 기술혁신 등에 따라 ‘고용없는 성장’과 ‘노동시장의 극단적 유연화’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 고용 정책을 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 목적 의식적인 사회적 개입의 필요성을 인식한 정책 방향으로서, 제3섹터, 사회적 경제, 사회적 기업, 협동조합 등은 기존의 노동시장 패러다임을 넘어 고용위기를 극복하려는 의식적인 노력의 일환으로 해석된다.

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

## Ⅱ. 협동조합의 고용효과 제고를 위한 정부 정책 방향과 내용

### 1. 개관

2013년 2월 제18대 대통령직인수위원회는 인수위 활동을 마무리하면서 박근혜정부의 국정비전 및 국정목표, 국정과제를 발표하였다.<sup>148)</sup> 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 Ⅰ[‘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. 여기에서는 향후 그 중요성이 더해갈 것으로 전망되는 협동조합의 고용정책적 함의와 시사점을 고용노동부의 정책자료를 통해 살펴보기로 한다.

### 2. 고용노동부의 사회적기업 및 협동조합 관련 정책방향과 내용

고용노동부는 ‘함께 일하는 나라, 행복한 국민’이라는 정책 비전을 가지고 2013년 업무 보고를 실시하였다.<sup>149)</sup> 고용노동부는 ‘국민 행복, 희망의 새 시대’라는 국정 비전을 달성하기 위한 핵심은 ‘일자리’라고 인식하고 일자리 늘리기와 지키기, 일자리의 질 올리기(늘·지·오)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 구

148) 제18대 대통령직인수위원회(2013), 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』 참조.

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

축 등이다. 여기에서는 그 중 본연구와 직간접적으로 연관되는 사회적 기업 활성화, 그리고 협동조합 관련 내용을 살펴보기로 한다.

## 가. 사회적기업 활성화

### ① 다양한 사회적기업 활성화를 통한 새로운 일자리 창출

- 양극화·고령화에 따른 소외, 빈곤, 실업, 안전 등 사회문제를 해결하는 다양한 분야 및 유형(취업지원·행복문화서비스 제공, 사회문제 해결, 국제공헌 등)의 사회적기업 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 25억 원), 정책자금 이용 활성화 등 민간 자본시장 확대
- 민간 온오프라인 유통망 진출 지원 및 공공구매 지원센터 설치 등 판로지원 확대
- 대기업의 자원·전문성을 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
  - 초중등 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 창업 지원
- 은퇴자 창업전문과정 개설, 사회적기업 경영컨설팅·프로보노 사업 확대 등 경영·기술 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 확대·개편 및 16개 권역별 중간지원조직을 유사사업간 통합적으로 운영 등)

## 나. 협동조합

고용노동부가 주관 부처 역할을 하는 사회적기업 관련 내용이 비교적 풍부한 데 비해 협동조합과 관련한 내용은 상대적으로 미미한 실정이지만, 최근의 업무보고에서 협동조합에 관해 의미 있게 언급된 부분으로 다음의 세 곳이 있었다.

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 지역·민간 고용 창출 유도, 사회적기업·협동조합 활성화”(고용노동부, 2013:48)를 제시하고 있다.

셋째, 새로운 직업 창조 및 창조인재 양성 차원에서도 사회적기업과 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 고용노동부는 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 측면이 있다고 보인다.

### Ⅲ. 협동조합의 고용효과 제고를 위한 정책 발전 방향

#### 1. 개관

협동조합기본법 시행 이후 국내 협동조합의 설립이 활발해지면서 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), 다중이해관계자 협동조합, 사회적협동조합 등이 그것이다. 모든 유형의 협동조합이 직접 혹은 간접으로 고용창출과 관련성을 갖지만 특히 직원협동조합(노동자협동조합)과 사회적협동조합이 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)는 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, 일일 평균 1만 2천식을 매일 제공하며, 2011년 기준 220억 원의 매출액을 올렸다. 행복도시락에서 생산된 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.<sup>150)</sup>

고용노동부는 2013년 1월 15일 협동조합기본법 시행 이후 정부 차원에서 처음으로 동법

에 의한 사회적협동조합을 인가하였는데, 카페오아시아(cafeOasia)가 그 주인공이다. 사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 비영리를 목적으로 하는 협동조합이다.

고용노동부 인가 사회적협동조합인 ‘카페오아시아’(cafeOasia)는 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 비영리를 목적으로 하는 사회적기업의 전형이다. ‘카페오아시아’는 다문화 결혼 이주여성의 자립과 한국내 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 원재료 공동구매, 공동마케팅, 경영지원, 카페 창업컨설팅 등 다양한 지원 사업을 펼칠 예정이다.<sup>151)</sup>

중국어식점업체인 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 전향을 결심하였으며, 2013년 3월 현재 18명의 직원이 신협을 통해 출자금을 마련해 블랙&압구정 지분의 44%를 보유하고 있다(머니투데이, 2013년 3월 8일).<sup>152)</sup>

동아일보 2013년 4월 6일자 기사는 아래와 같은 세 개의 협동조합 사례를 소개하고 있다.<sup>153)</sup> 지난 1월 쿼서비스 기사 23명이 1인당 10만원씩 출자해 ‘한국쿼서비스협동조합’을 설립하였다. 1만 원짜리 배달을 하면 회사에서 2,300원 수수료를 떼어가고, 주문 받기 위한 프로그램 사용료, 휴대폰 요금, 기름 값, 파손보험료 등을 내면 5,000원 남짓 남는 업계 관행에 대한 문제의식이 협동조합 설립의 동기가 되었다. 이들은 이를 통해 수수료를

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

151) 고용노동부 고용노동뉴스

(<http://news.molab.go.kr/newshome/mtnmain.php?mtnkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=41&id=3345>), “따뜻한 날개짓, 사회적협동조합 1호 탄생”, 2013.01.15.

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

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



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 케이쿵(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 1,000만 원을 갖고 올해 꺾잎농사와 홍삼사업을 시작하였다(동아일보, 2013년 4월 6일).

경남 거창군에서는 농촌 노동력 수급 문제의 해소를 목적으로 하는 ‘상시고용사회적협동조합’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 10만 원, 농작업자는 1만 원의 출자금을 납부하면 조합원이 될 수 있다(경남신문, 2013년 4월 29일).<sup>154)</sup>

마을 술집이 협동조합 형태로 설립된 사례도 있다. 2010년 11월 충남 홍성군 홍동면에 하나 남아 있던 호프집이 문들 단지 지역 주민 8명이 의기투합하여 협동조합 술집을 연 것이다. 이들은 동네 주민들을 설득해 100여명의 조합원, 1,800만 원의 출자금을 모아 보증금 없는 월 30만 원 짜리 가게 자리를 얻어 2011년 3월 ‘동네마실방 톨’이라는 협동조합 술집을 탄생시켰다. 매출은 꾸준한 상승곡선을 타면서 월평균 500~600만 원 정도에 이르렀고, 빚 한 푼 없이 500만 원의 적립금도 쌓았다(한겨레, 2013-05-15).<sup>155)</sup>

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 재배농가와의 상생적 발전 등의 측면에서 질적·양적으로 분석하였다.

## 2. 협동조합의 고용 효과 제고를 위한 관련 정책의 방향

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

155) [http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/587665.html](http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/587665.html)

## 가. 관련 쟁점

협동조합과 고용 관련 법제나 정책 사이에는 미묘한 긴장이 있을 수밖에 없다. 조합원의 자주, 자립, 자치를 기본 가치로 하여 민주적 관계를 전제하는 협동조합 운동과 협동조합 관계 법령은, 노동과 자본 간의 사용종속관계 그리고 그에서 배태(胚胎)되는 비대칭적인 역관계에 놓여 있는 사회경제적 약자인 노동자를 보호하는 데 기본적인 목적이 있는 고용노동관계법령과 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 제2조·제1조). 현행 관계 법령은 아무리 노사가 합의하였더라도 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 최저한도로서의 근로기준법령의 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 노동관련 법에 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 잉여

금의 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 구축·운영하고 있다. 하지만 그것은 몬드라곤 협동조합의 능동적인 선택이라기보다 본질적으로 당시 스페인 정부가 몬드라곤 협동조합 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 긍정적인 입장에서 논의가 전개되고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 정책기조가 제도로서 실현된다면 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 아무런 문제가 되지 않을 것이다.

다섯째, 협동조합 비조합원 근로자의 고용 및 관리 모델의 개발, 즉 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 헌신성을 끌어낼 수 있는 협동조합 경영의 지혜로운 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 나. 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 설립인가 추이와 실태를 면밀히 분석하여 애로점이 무엇인지 파악하고 제도적으로 보완 가능한

것들을 찾아 보완하여야 할 것이다. 이와 함께 여러 협동조합 유형 가운데 직원협동조합(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.

돌봄노동의 협동조합화는 경력단절 여성들을 위한 양질의 시간제 일자리를 늘리는 데도 기여할 수 있다. 파견 베이비시터의 예를 들어 보면 이들은 대부분 파트타임으로 일하고 있는데, 현행법상 4대 사회보험이나 여타 근로조건 보호의 사각지대에 놓여 있다. 사회적 기업 역시 풀타임 근무를 기본으로 한다. 파트타임으로 일하고자 하는 이들을 조합원으로 하는 베이비시터협동조합을 통해 이들에게 사회보험을 가입토록 하고 근로조건이 비례적으로 보호받을 수 있게 한다면 일자리의 질을 높이고 양질의 시간제 일자리를 늘리는 효과를 기대할 수 있다. 또 교육훈련 시간을 확보하여 내실을 기한다면 궁극적으로 숙련향상과 돌봄서비스의 향상에도 이바지할 수 있을 것이다.

문화예술 분야의 협동조합 역시 적지 않은 고용유발 효과를 기대할 수 있다. 지난 삼십여 년 간 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 경제를 실현하기 위해 지역, 업종, 및 유관 가치사슬별로 협동조합 간 네트워크화를 통한 시너지 효과를 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 고립분산된 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 시민사회운동 조직 및 여성 단체들을 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.

#### 다. 협동조합종합지원센터 설립 및 운영을 통한 통합적 지원

농업협동조합이나 신용협동조합 등 기존의 관료화된 거대 협동조합을 논외로 한다면 우리나라에서 협동조합은 이제 막 걸음마 단계에 있다고 해도 과언이 아니다. 사회적 경제 영역이 매우 취약하고, 경제사회는 압도적으로 시장 관계가 지배하고 있으며 재벌 대기업이 경제 전체에서 차지하는 비중이 다른 선진국들에 비해 두드러지게 높다.

이런 상황에서 협동조합을 통해 고용의 양을 늘리고 질을 높이는 것은 쉬운 일이 아니다. 앞에서 언급한 대로 아이디어 차원에서 여러 가지 정책적 지원방안을 생각해 볼 수 있지만 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 조직적, 실천적 방도가 마련되어야 한다. 협동조합 종사자에 대한 인건비 지원과 같은 직접적 지원을 피하면서 협동조합의 일자리를 창출하고 유지 확대하기 위해서는 협동조합에 대한 단편적이고 일회적인 지원이 아닌 종합적이고 체계적인 지원 육성서비스가 제공되어야 한다. 자본주의적 시장관계가 지배하고 있는 사회 속에서 협동조합의 지속가능한 발전을 도모하기가 그만큼 어렵기 때문이다.

근로자를 고용하여 사업을 영위하는 사업체가 지속적으로 존속하려면, 영리기업이든 비영리법인이든 협동조합이든 그 유형을 불문하고 기본적으로 충족시켜야 할 요건들이 있다. 가장 우선적인 것은 조직 고유의 확실한 사업모델이 있어야 한다. 또 해당 조직의 관리자들이 사업을 영위하는 데 필요한 적절한 경영능력을 갖추어야 하며, 필요한 인적·물적 자원을 확보해야 한다. 나아가 사업에 종사하는 근로자들을 효과적으로 관리하고 필요한 직무수행능력을 배양하기 위한 인적자원관리 및 개발 시스템을 구비해야 한다. 사업체에서 생산한 재화나 서비스를 수요자에게 제대로 공급할 수 있는 판로를 확보해야 한다.

이제 막 걸음마 단계에 있는 대부분의 협동조합은 이러한 요건들을 갖추지 못한 상태이다. 비즈니스 모델을 개발하는 데 적지 않은 시행착오를 겪고 있고 관리자들의 경영능력도 미흡하며 필요한 인적, 물적 자원을 제대로 확보하는 데 많은 어려움을 겪는다. 일부 대규모 협동조합을 제외하고 대다수 영세 협동조합들은 종사자들을 대상으로 체계적인 인적자원관리 및 교육훈련을 실시하지 못하고 있다. 판로 확보 문제는 가장 큰 애로 중의 하나이다.

정부는 대기업 중심의 기존 경제시스템 아래에서 상대적으로 열위에 있는 중소기업이나 사회적 경제 영역의 조직을 지원하기 위한 다양한 프로그램들을 개발하여 시행하고 있다. 하지만 협동조합을 대상으로 하는 체계적인 지원 시스템은 아직 마련되어 있지 못한 상태이다. 협동조합을 통한 고용효과의 극대화를 위해서라도 협동조합에 대한 체계적인 지원육성 시스템을 정비할 필요가 있다.

중앙정부 차원에서 기획재정부가 협동조합 정책 및 지원 사업을 총괄하는 가운데 실질적으로 각각의 협동조합이 필요로 하는 다양한 지원서비스를 맞춤형으로 제공하기 위한 전달체계를 설계하고 실행해야 한다. 이러한 문제의식에 기반하여 이를 위한 방안의 하나로 협동조합종합지원센터를 설치하여 운영하는 방안을 제안하고자 한다. 협동조합종합지원센터는 문자 그대로 정부의 행·재정적 지원을 통해 협동조합이 필요로 하는 각종 서비스를 맞춤형으로 제공하는 것을 목적으로 하는 조직이다. 지역에 밀착한 사업모델의 개발에 대한 컨설팅 서비스, 빠르게 변화하는 시장 상황에서 관리자들의 경영능력을 키우기 위한 경영지원 컨설팅, 필요 인력에 대한 채용지원, 인적자원 관리 및 직무능력개발을 위한 각종 프로그램의 안내 및 필요한 경비에 대한 지원, 협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 판로 개척 및 지원 등이 협동조합지원센터의 주요한 기능이 될 것이다.

꼭 필요한 경우에는 센터가 이러한 기능을 직접 수행할 수도 있겠지만 반드시 이 모든 일들을 독자적으로 직접 수행할 필요는 없다. 이미 시행되고 있는 각 부처나 지자체의 다양한 기업지원서비스나 프로그램들이 협동조합에도 제공될 수 있도록 관계 법령이나 지침을 개정한다면, 센터는 이러한 정보를 취합하여 각각의 협동조합에 맞는 것들을 선별하여 연결하는 데 중점을 두는 방식으로 자신의 역할을 수행할 수 있다. 정부 재정의 효율적 집행이라는 면에서는 이 방식이 더 바람직할 수 있다.

한편 이 센터를 어디에 둘 것인가도 신중하게 검토해볼 사안이다. 비록 기획재정부가 협동조합 정책 총괄 부처이긴 하지만 협동조합종합지원센터를 모두 기획재정부 산하 기구로 둘 필요는 없다. 이와 관련하여 전국적 차원에서 사회적협동조합에 대한 종합지원을 목적으로 하는 사회적협동조합종합지원센터와 각 지역 차원에서 일반 협동조합에 대한 종합지원서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 지역별 협동조합종합지원센터를 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 사회적협동조합종합지원센터는 기획재정부 또는 고용노동부 산하 기구로 둘 수 있을 것이며, 지역별 종합지원센터는 지자체 소속으로 두는 것이 바람직할 것으로 보인다. 하지만 지역별로 협동조합종합지원서비스 제공에 필요한 예산은 중앙정부와 지자체가 각 지자체의 재정자립도 등을 고려하여 일정한 비율을 정해 공동으로 부담하는 것이 바람직하다.

협동조합종합지원센터는 협동조합이 협동조합으로서의 자기 정체성을 유지하면서 발전해 나가도록 지원하는 데 중점을 두어야 한다. 이는 센터가 지원을 받기로 하여 협동조합에 대한 관료적 개입과 통제의 수단으로 변질되지 않도록 각별히 유의해야 함을 의미한다.

## IV. 정리

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 일자리정책사업의 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 전락하게 된다면 협동조합 본연의 정체성과 위상은 물론 그러한 고용정책의 지속가능성 역시 담보하기 어렵기 때문이다.

협동조합이 활성화될 수 있는 생태계를 조성하는 가운데 자주·자립·자치를 원칙으로 하는 본연의 정체성을 지켜 나가는 다양한 협동조합들이 우리 경제사회의 한 부문으로 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 협동조합 운영의 핵심 원칙 중의 하나인 자치에 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.

협동조합의 고용 효과를 높이기 위해 중앙 차원에서 사회적협동조합종합지원센터, 지역별로는 지역협동조합종합지원센터를 설치하여 운영하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 지원센터는 사업모델컨설팅, 경영지원컨설팅, 채용지원서비스, 인적자원관리 및 교



육훈련 지원, 판로개척 지원 등의 역할을 직간접으로 수행하는 것을 목적으로 하며, 각각의 협동조합이 필요로 하는 다양한 지원서비스를 맞춤형으로 제공하되, 관료적 지배개입과 통제 기구가 되지 않도록 유의하여야 할 것이다.

## [부록 1] 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 지원방안 마련
- ④ (사회적기업 일자리 창업 지원 강화) 예비 사회적기업 지정제 활성화, 농어촌 지역 개발등 다양한 분야에서 사회적 일자리 창출 및 취업 지원
  - 맞춤형 프로그램을 개발, 청년·고령자의 사회적기업 취업·창업지원 강화(예: 청년 사회적 기업 인턴제, 은퇴자 창업전문과정 개설 등)

## 제4절 복지서비스 개선과 지역공동체 발전을 위한 협동조합 관련 정책 설계 방안

### I. 서: 협동조합과 ‘협력적-네트워크

#### 거버넌스(collaborative network governance)’

바야흐로 다양한 형식의 협동조합에 대한 국가별 정책이 범지구적 차원에서 많은 이목을 끌고 있다. UN이 2012년을 <협동조합의 해>로 선포하고 금융위기로 비롯된 전 세계 경제의 위기상황을 타개하려 했던 것도 그러한 움직임과 전혀 무관하지 않다. 하지만, 협동조합의 내적 역학에 대한 이해와 고민은 오히려 더 중요해졌다.

협동조합의 양적인 증가가 곧바로 위기에 처한 자본주의 경제의 해결책일 수는 없다. 특히 협동조합이 일반적인 영리사업을 영위할 경우, 영리기업에 버금가는 항상적인 위험요인에 노출되기 마련이다. 협동조합은 그러한 과정에서 본연의 사명과 역할을 쉽사리 잊을 수 있다. 뿐만 아니라 협동조합은, 자본주의의 정치경제학적 여건 내에서 작동해야 한다는 근본적인 부담도 안고 가야만 한다.

그러기에 중요한 것은, 영리기업이 이윤과 경제적 동기를 우선시하듯, 협동조합이 항상적으로 자조와 협력의 원칙을 얼마나 충실히 이행하는 가이다. 더불어 협동조합이 자본주의 경제 조직에 대해 갖는 이러한 차이를 진실된 실천으로 옮기는 것도 요구된다. 이는 전적으로 협동조합의 조합원과 구성원들의 자기희생과 헌신, 자원적 봉사와 기부에 달린 문제이기도 하다.

한편 협동조합의 역사 속에서 자조와 협력은, 때로 상당한 갈등을 유발하는 요인이기도 했다. 협동조합의 근본 동력에서 발생하는 갈등의 해결 방식에 대해서도 그간 많은 상이한 입장들이 제시된 것도 사실이다. 이는 곧 협동조합이 운영되는 근본 원칙은 비슷하더라도, 실질적인 운영 과정에서 다양한 변이가 따를 수밖에 없음을 의미한다.

협동조합을 둘러싼 자조와 협력을 그에 따른 갈등을 해결하는 수준까지 끌어올릴 때라야, 보다 지속가능한 협동조합의 출현을 기대할 수 있는 것이다. 이러한 모순적이고도 역

설적인 상황을 거치면서 협동조합의 조직구조와 운영방식도 변형을 겪는다(Hernandez, 2006). 조합원들의 공동이익을 포기하지 않는 한 이러한 변형의 과정은 결국 다양한 유형의 협동조합을 낳는 동력이 되기도 한다.

새삼스럽게도 협동조합의 이러한 내적 메커니즘에 대한 논의는 1980년대 이후에서야 정리된, 비교적 최신의 현상이다(Westenholz, 1999). 그 과정에서 특히 주목을 받은 것은 이렇듯 자조와 협력은 물론, 갈등을 중재하기 위한 협동조합의 조직적 역량이다. 이와 같은 조직적 역량의 핵심은 우선 ‘협력적 거버넌스(collaborative governance)’에 있다(Donahue, 2004; Zadek, 2006).

협력적 거버넌스는 협동조합 구성원들의 숙의(deliberation)를 통해 협력적 통치의 행동 원리를 내부적으로 제도화하는 것을 의미한다. 이는 협동조합과 구성원들의 발전을 꾀할 뿐만 아니라, 더 많은 행위자 ‘공동체’를 일구기 위한 장치로서의 의미도 지닌다. 또한 효율성·효과성 중심의 비용이나 시간 우선적 사고방식과는 일정하게 거리를 두는 조직화 원리이다.

‘협동’은 사회성을 전제로 하므로 애초부터 협동조합은 외부적으로도 견고한 협력의 장을 일구는 데 기여해야만 한다. 이는 협동조합이 협력의 파트너와 ‘동맹관계(alliances)’를 맺음으로써, 스스로의 운영과 생존에 필요한 자원이나 정보를 보다 풍부하게 획득하는 것과 같다. 이러한 동맹관계는 상호의존적이며, 이미 어떤 공통된 동맹관계의 범위 안에 있던 조직들 사이에 더 자주 발생한다(Gulati-Gargiulo, 1999). 따라서 협동조합도 다양한 협력적 파트너들과 ‘네트워크 거버넌스(network governance)’를 형성해야만 한다.

협동조합이 한국사회의 취약한 복지 인프라 개선에 조금이라도 기여하기 위해서는 이와 같이 ‘협력적-네트워크 거버넌스’에 입각한 조직적 역량을 갖춰야 한다. 이러한 조직적 역량은 단순히 사회서비스 분야에서 공적·사적 이문을 남기는 사업을 펼치는 것만으로는 달성되기 어려운 목표이다.

협동조합은 일정한 범위의 지역공동체(community)를 중심으로 자조와 협력의 기반을 확장하는 과정을 통해, 그와 같은 ‘협력적-네트워크 거버넌스’ 역량을 구축할 수 있다. 지역공동체의 재건과 보호를 위한 물리적·지리적 영역을 제대로 확보하는 것이야말로, 협동조합이 스스로의 장기적 생존을 위한 완충지 혹은 생태를 마련하는 것과 같다. 특별히 사회서비스 분야의 협동조합은 지역공동체의 보존과 부흥에 필요한 사회서비스 개선 계획과 노력을 통해, 한국사회의 복지서비스 수준에 유의미한 변화를 가져와야 한다.

## II. 협동조합의 협력적-네트워크 거버넌스

사회서비스를 비롯한 다양한 사업 분야에서 협동조합은 지역공동체 기반의 조직적 역량으로써 협력적-네트워크 거버넌스를 적극적으로 가동하고 있다. 이는 오랜 역사를 가진 협동조합뿐만 아니라, 이제 막 발전의 기반을 갖춘 협동조합에서도 나타나는 일반적인 특징이다. 그런 점에서 협동조합이 협력적-네트워크 거버넌스를 어떻게 전개하는지를 간단하게나마 살펴볼 필요가 있다.

「The Corporate Group」(이하 TCG)은 600만 이상의 소비자가 실소유주라 할 영국 최대의 협동조합 연합체이다. 1844년 설립된 TCG은 2012년 기준으로 4,800개의 소매 아웃렛을 운영 중이고, 10만 명이 넘는 노동자를 고용하였으며, 연간 130억 파운드의 재고회전을 달성했다. 주력 사업은 식품 소매거래이며 이외에 금융서비스 부문에서도 독립된 사업을 전개하고 있다.

TCG가 지역공동체와 함께 성장한 협동조합이라는 점은 무엇보다도, 최고 관리·감독기구로서 TCG의 이사회(board of directors)가 운영되는 방식을 통해 잘 드러난다. TCG 이사회는 자체의 내규에 따라 TCG의 경영과는 무관한 총 20인의 비실무경영진(non-executive)으로 구성된다. 이 중 15명은 TCG의 지역별 선거구에서 선출되며, 나머지 5인은 별도의 독립된 협동조합 단체들에서 선출한다.

지역별 선거구에서 선출된 이사들이 별도의 독립 협동조합 출신 이사들보다 더 많은 자율적 재량권을 발휘한다. 별도의 독립된 협동조합 단체에서 선출된 이사들은 TCG와 특별한 거래관계에 놓인 경우가 많기 때문이다. 하지만 독립 협동조합 출신의 구성원들도 TCG의 요직으로 나아갈 수 있다는 사실은, TCG가 해당 지역에서 스스로의 사업과 관련해 다양한 방식으로 지지와 협력을 구해 놓았음을 의미한다.

눈여겨볼 것은 TCG의 이사들로 구성된 「감사·위기관리 위원회(Group Audit and Risk Committee)」의 활동방식이다. 웬만한 영리기업 못지않게 TCG도 장기적인 과업 수행에 따르는 주요한 위험요인과 이에 대한 대응방안을 상시적으로 마련한다.<sup>156)</sup> 이를 최종적으로 전담·결정하는 「감사·위기관리 위원회」는 TCG가 갖춘 협력적-네트워크 거버넌스의

156) TCG의 2012년 『연차보고서(Annual Report)』는 TCG는 다음과 같은 위기요인을 극복하고 이에 대응할 장기적 계획을 수립할 필요가 있는 것으로 거론했다. 경기 침체에 따른 경영지표 하락, 주요 공급자 및 사업 파트너 관리의 어려움 증가, 소셜 미디어의 활용 및 관리의 필요성 증대, 금융 및 유동자본 관리 부담 증가, 그룹 내 피고용인 연금관리를 위한 내외부적 관리감독 필요성 확대, 막대한 양의 TCG 구성원의 개인정보 보호를 위한 IT 기술 투자 및 점검 부담 증대 등이다.

역량을 보다 직접적으로 드러낸다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이 위원회는 우선 외부감사에 대한 책임을 지며, 해당 업무를 담당할 외부기관을 전체 이사회에 추천한다. 추천기관의 선정은 최종적으로 TCG의 「연차 총회(Annual General Meeting)」에서 결정되지만, 과거 이 위원회가 추천한 외부 감사기관의 평가결과는 역시 연차 총회를 통해 엄밀하게 전달·검토된다. 조직 내외의 협력적 네트워크와 의사결정 과정을 적절한 견제와 감시의 맥락 속에 배치시킨 TCG의 특성을 「감사·위기관리 위원회」의 활동방식으로부터 쉽게 이해할 수 있다.

한편 내부감사와 관련해서도 이 위원회가 주도적인 역할을 맡는데, 전체 이사회와 함께 내부감사 결과에 대한 검토와 평가를 진행한다. 그런데 내부감사는 TCG의 비전·전략·내규 등에 기초할 뿐만 아니라, TCG의 모든 구성원에게 다양한 매체(신문잡지·전자매체 등)를 통해 거의 동시에 내용을 전달하는 과정을 거친다.

「감사·위기관리 위원회」의 활동방식을 통해 알 수 있듯이 TCG는 주요 사안에 대해 기층으로부터 최고 의사결정 기구에 이르기까지 최대한 많은 의견 수렴의 기회를 갖고자 노력한다. 무엇보다도 TCG는 스스로의 발전과 생존에 직결되는 사업 모두에 대해 대내외적 협력과 네트워크를 매우 치밀하게 가동하고 있음이 확인된다.

이렇듯 협동조합이 당면한 주요 사안을 결정하기 위한 과정에서 뿐만 아니라, 또 하나의 중요한 차원에서 협동조합의 협력적-네트워크 거버넌스는 빛을 발하게 된다. 즉 그와 같은 거버넌스가 확고해짐으로써, 상호독립적이면서 동시에 상호의존적인 다수의 협동조합들 사이에 일종의 공동체가 형성된다는 점이다. 그리고 이것은 협동조합의 수적인 증가와 함께 협동조합 공동체 전체의 질적인 변화를 가져오는 근본 요인이 되기도 한다. 서울시 마포구에 소재한 성미산마을에서 바로 그러한 사례를 목격할 수 있다.

1994년 어린 자녀들의 보육에 대한 부모들의 관심에서 협동조합형 ‘공동육아어린이집’이 성미산마을에서 출범했다. 어린이집에서 거둔 성과를 바탕으로, 이에 투입된 많은 노력과 정성은 이후 ‘마을’이 중심이 된 ‘방과후교실’로도, ‘성미산개발저지’운동으로도 이어졌다. 이 지역 최초의 자조적 마을기업이라 할 「마포두레생협」이 창설된 시점을 전후로는, 마을을 중심으로 한 협동조합의 네트워크도 다양한 부문에서 계속해서 확산되기 시작했다.

현재까지 성미산마을에는 주민과 구성원들 스스로에 의해 형성된 60여 곳의 크고 작은 공동체형 혹은 협동조합형 단체와 조직이 활발히 운영되고 있다(하승우, 2013). 이들을 촘촘히 이어주는 것도 그리고 더 많은 사람들이 이곳으로 이주해 오는 것도 모두, 이러한 상호독립적이고도 상호의존적인 협력과 네트워크의 기반이 성미산마을에 있기 때문이다.<sup>157)</sup>

이 과정에서 갈등의 발생이나 특정 사업 조직의 명멸은 어찌 보면 불가피할 수밖에 없

다.<sup>158)</sup> 하지만 여러 위기를 극복하는 과정에서 자연스럽게 규모가 커졌음에도, 지역공동체를 중심에 둔 협동조합 활동이 결코 포기되지 않는 않았다. 대표적으로 마포두레생협은 여러 어려움을 극복하는 가운데 수익과 규모의 대형화를 이룬 경우에 해당된다. 그럼에도 마포두레생협은 수익에만 치우치지 않으려, 협동조합 본연의 지역생명운동·조합원 주권 보호 등을 위해 핵심부서의 개편까지도 단행하였다.

성미산마을에서 마포두레생협이 차지하는 경제적 위상만 생각한다면 굳이 이러한 조직 개편까지 갈 필요는 없었을 것이다. 하지만 마포두레생협 역시 전체적으로는 성미산마을의 크고 작은 협동조합이나 공동체와의 협력관계 망 속에서만 가능한 것이었다. 그리고 이것은 마포두레생협이 협동조합 본연의 가치와 목표를 유지하는데 가장 결정적인 요인이었다.

이렇듯 협력적-네트워크 거버넌스에 의거한 선순환 메커니즘은 국내의 협동조합형 경제나 공동체 활동에서도 필수적이었다. 지리적이든, 상징적이든 특정 지역공동체를 중심으로 이러한 메커니즘이 연속적으로 창출될 수 있어야 지속가능한 협동조합이 가능하다.

또한 이와 같은 자조와 협동의 생태가 지역공동체의 복원과 발전에 유의미한 기여를 해야만 한다. 그렇지 않고서는, 잉여적이면서도 어느 정도는 수탈적일 수밖에 없는 자조적·협동적 자원의 확보와 유지가 어렵기 때문이다.

### Ⅲ. 협동조합과 사회복지서비스

#### 1. 국내 복지서비스 전달체계의 주요 문제점

##### 가. 정책집행의 차원

157) 마포두레생협을 중심으로 시작된 ‘품앗이’는 지역민과 공동체 구성원의 물품 재능 시간 기부(‘품’)를 바탕으로 이루어진 일종의 지역화폐이다. 기부된 ‘품’을 바탕으로 한 다양한 교환관계는 또 다른 공동체적, 협동조합적 두레사업을 낳는 계기이자 토대이다.

158) 성미산마을의 대안학교는 초창기인 2003년부터 2006년 동안 교사와 교사, 학부모와 교사, 학부모와 학부모 사이에 발생한 갈등과 위기를 겪었다(유창복, 2010). 갈등의 귀착지나 해결처 모두 학교 당국이었고 이 안에서 학교 행정을 책임지고 해결한 것은 역시 성미산마을 지역민이자 공동체의 일원이었다. 갈등과 위기에 따른 상처뿐 아니라 그로부터 습득된 문제해결 역량, 결국 성미산학교 뿐만 아니라 협동조합형 경제공동체 활동이 지닌 협력적-네트워크 거버넌스의 요체가 된다.

한국사회의 복지 전달체계를 둘러싼 문제의 가장 중요한 원인은 국가의 재정지원 부족으로 인한 사회복지시설의 영세성, 낙후성 그리고 이에 더한 정책적 혼선에 있다. 한편 정부의 각종 지원책은 법적 요건을 따르는 시설에만 맞춰져 있어, 미신고 복지시설 등에서 발생하는 폐단이 근절되는 데 전혀 도움이 되지 않고 있다.

사회복지시설에 대한 인권침해 실태조사나 시설운영 투명성 강화 방안도 항상, 2011년 한국사회를 떠들썩하게 했던 ‘도가니’ 사태와 같이, 사회적 이목을 끌만한 사건이 있고 나서야 정책적 관심을 받았다.<sup>159)</sup> 사회복지시설에서 발생하는 문제의 대부분은 미신고 시설에서 일어나지만, 미신고 시설을 둘러싼 인권유린, 불법·탈법적 운영 문제와 관련해서는 아직도 특별한 해법이 마련돼 있지 않다.<sup>160)</sup>

특히 한국사회에서 미신고 사회복지시설이 범람하는 이유는 사회복지서비스 공급 시설에 비해 이를 필요로 하는 사회적 약자나 취약계층이 넘쳐나기 때문이다. 예컨대 법적 요건을 갖춘 노인복지시설은 2011년 기준 70,643곳으로, 총 158,839여명이 이용했다(보건복지부, 2013).

이는 2011년 기준 65세 이상 고령자 총 5,655,990명의 약 2.8% 정도만이 신고시설의 복지서비스를 제공받았음을 의미한다. 65세 이상 고령자가 모두 복지시설을 이용하지 않는다는 것을 감안하더라도 이것은 신고시설만으로는 고령자의 복지수요를 감당하기 어렵다는 것을 의미한다.

또한 미신고 사회복지시설이 강제로 폐쇄될 경우, 법적 요건을 갖춘 시설의 수용 한계는 더욱 커질 수밖에 없다. 일부 그와 관련된 조치는 미신고 사회복지시설이 오히려 폭증하는 요인이기도 했다.<sup>161)</sup>

그러나 미신고 시설에 대한 정부의 관리·감독 대책은 생각 외로 관대한 편이다. 최근 보건복지부는 미신고시설에도 보호가 필요한 기초수급자가 거주할 경우, 개인이 운영하는

159) 보건복지부는 사고 발생 직후, 3년 이내에 국가의 복지시설 신고기준에 맞게 전환할 것을 조건으로 ‘미신고 복지시설 관리종합대책’을 내놓았고, 이들 시설에 대해 개·보수비용과 인력 지원을 약속했다. 그러나 사건이 발생한 2년 뒤까지도 실질적인 재정지원이나 인력, 운영비 지원 모두 약속대로 잘 지켜지지 못했다(조선일보, 2004).

160) 복지부는 급증하던 미신고 사회복지시설의 양성화를 위해 1997년 8월 〈사회복지사업법〉 개정을 통해 사회복지시설의 설치 및 운영을 허가제에서 신고제로 전환했다. 그럼에도 불구하고 미신고 시설은 이후에도 계속 증가하였으며, 1995년 293개소이던 것이 2004년에는 1,096개에 달했다([http://www.bokjiro.go.kr/news/allNewsView.do?board\\_sid=308&data\\_sid=214378](http://www.bokjiro.go.kr/news/allNewsView.do?board_sid=308&data_sid=214378)). 이러한 상황이 현재에 와서 특별히 달라졌을 것으로 기대하기는 어렵다.

161) 2002년 6월 미신고 시설 양성화를 위한 종합대책이 수립·시행됐음에도 불구하고, 미신고 복지시설은 되레 증가하고 말았다.



신고시설에 준하는 주거급여를 지급하기로 했다(교통방송, 2013년 2월 18일). 이러한 혜택이 기초수급자에게 직접적으로 돌아가는 것은 옳지만, 미신고시설에 대한 관리·감독이 적절히 이루어지지 않은 상황에서 복지급여의 지급이 정상적인 것으로 기대할 수는 없다.

이렇듯 미온적인 조치들은 최종적으로 복지서비스의 질을 하향평준화하며, 이에 따른 문제가 끊이지 않게 만든다. 정책 지원이 역설적이게도 사회복지시설의 각종 불법·탈법 운영의 근원인 만큼, 그 과정이 보다 투명해지게끔 자율적 관리·감독 장치에 대해 정부의 더 많은 고민과 노력이 필요하다.

## 나. 복지서비스 공급인력 차원

복지서비스를 클라이언트에게 직간접적으로 제공하는 과정 또한 복지서비스의 양적·질적 측면 모두에서 문제를 낳고 있다. 사회복지 시설과 자원이 불완전한 구조와 불균형된 분포를 보이는데다가, 이와 관련된 공·사적 사회복지 전문 인력까지 상시적 공급부족 상태에 있기 때문이다. 이는 복지서비스 수요자에게 적절한 서비스가 적기에 전달되는 데 지속적인 문제를 일으키는 주된 요인이다.

중앙정부로부터 지방자치단체로의 정책 권한의 이행, 시군구 주민생활지원 기능 강화, 「사회복지통합관리망(행복e음)」 구축, 「희망복지지원단」 출범 등은 그동안 복지지원 중복 및 사각지대 해소를 위해 마련된 조치였다. 그러나 그 결과는 매년 업무지침마저도 바뀌는 13개 정부 부처의 복지업무를 사회복지 전담 공무원이 홀로 해결해야 하는 아이러니한 상황으로 나타났다.

이것은 용인, 성남 등의 지자체 사회복지공무원들이 최근 연이어 자살한 것과 결코 무관하지 않다. 복지공무원 1인에 대한 업무 폭증, 그에 따른 과잉 스트레스가 주된 원인으로 거론되고 있다. 현재 상태로는 10개월 된 신규 9급 사회복지공무원이 급여지급 대상 3천 명, 노인 4천 500명, 보육대상자 1천명이 사는 인구 5만 5천 명의 주민센터에서 혼자 업무를 담당하기 때문이다(노컷뉴스, 2013.04.16).

복지업무가 집약된 주민센터에 전담 인력이 단지 1~2명만 배치된 상태에서는 결국 형식적·의례적 업무 수행이 일반화될 수밖에 없다. 이는 최종적으로 복지 수급자에 대한 불이익(이를테면 기초생활수급 심사 탈락자의 비관 자살)이나 역차별로 이어진다. 사회복지 전담 공무원의 만족할만한 충원 없이는, 전달체계 사이의 병목 그리고 복지서비스 수급 불일치에 따른 질 낮은 서비스를 개선하기란 요원하다.

한편 사회복지 전담 공무원들이 과도한 업무 스트레스로 목숨까지 끊는 상황일진대, 민

간사회복지 전문 인력의 근무 여건이 이 보다 더 나을 이유는 하나도 없다. 민간 사회복지사 처우 개선에 대한 요구가 다각적으로 분출되면서, 2011년 <사회복지 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률> 제정으로 새로운 전환점이 마련되는 듯했다. 그럼에도 민간 사회복지 전문 인력은 여전히 사회적·경제적 측면 모두에서 눈에 필만한 변화를 체감하지 못하고 있다.

한국사회의 복지서비스 인력 문제와 관련해 일각에서는 사회복지 전담 공무원의 이윤배반적 정체성이 개선되어야 한다고 지적한다. 사회복지 전담공무원이 실질적인 업무는 보건복지부로부터 하달 받으면서도, 형식적으로는 안전행정부에 속해 있는데다 업무의 최종 평가 역시 안전행정부에서 치른다.

이러한 불합리한 상황에서 현장의 요구나 클라이언트의 이해에 맞는 복지서비스가 올바르게 제공될 리 없다. 사회복지 전담 공무원의 모호한 정체성을 해소하고, 민간 사회복지 전문 인력의 처우나 지위개선을 통해 현장의 요구에 즉각 대응할만한 인력 증원이 절실하다. 이와 함께 관련 법령의 재정비와 공·사적 복지서비스 공급 업무의 효율적 조정도 요구된다.

인력확충과 관련해서는 인건비를 중심으로 인력 규모를 결정하는 「총액인건비제도」가 대대적으로 손질되어야 한다. 그리고 복지수요를 정확히 파악하고 적절한 자원을 연계하기 위해서는, 시군구는 물론 읍면동 단위에서 사례관리 담당직원을 단계적으로 증원할 필요가 있다(한국경제연구원, 2013.04.07). 아울러 공·사적 업무의 효율적 분담을 위해 민관 협력과 이를 위한 다양한 연계 활동이 강화되어야만 한다.

## 2. 복지서비스 전달체계의 개선 방안

한국사회의 복지서비스 전달체계가 지닌 구조적이고도 근본적인 문제를 잠시 논의로 둔다면, 조금은 색다른 해결책을 고안해 볼 수 있다. 정부의 복지지출 규모에 큰 변화가 없는 상태에서는, 복지서비스 전달체계의 단점 중에서도 비교적 공력이 쉬운 부분에 집중하는 것이 더욱 적절하기 때문이다.

우선 사회복지서비스와 소득보장을 위한 지역공동체 중심의 복지서비스 공급체계가 더욱 활성화돼야 한다. 그간 정부가 사회복지서비스 공급 패러다임을 간접적 개입방식으로 크게 전환하면서, 지자체와 지역공동체의 형식적 위세가 달라진 것은 사실이다. 그럼에도 정책 지원 의존적인 복지서비스 공급자들의 기본 성향은 고집스럽게 유지됐다. 그러다보니

복지서비스나 급여의 공급은 아직도 행정 편의적 절차에 지배되며, 지역 특성을 감안한 실효성 있는 공급방식은 대체로 간과되고 있다. 이는 다른 한편에서, 민간 복지서비스 공급자를 정책 대리인으로 양성하여 행정과정에 의존시키고, 사회서비스 공급의 책임은 역으로 민간 부문에 대한 규제와 평가로 대체하는 경향을 심화시킨다(김영중, 2012). 이를 해결하기 위해서라도 지역공동체를 단위로 한 사회복지서비스 공급체계의 선진화 방안이 특별히 더 필요하다. 이는 복지와 고용 그리고 이에 대한 주민자치 차원의 관리·감독을 연계하기 위한 지역공동체 단위의 사회복지서비스 인프라 개선을 전제로 한다. 그런 측면에서 지자체는 복지서비스의 공급을 위한 전반적인 설계를 담당하고, 복지서비스의 실질적인 전달의 주체와 조직이 지역공동체나 주민에 의해 구성될 수 있도록 여건을 조성해야 한다(김영미, 2013). 나아가 지역공동체와 주민들 사이에 복지서비스를 둘러싼 협력적 관계가 형성되도록 하여, 복지서비스 전달을 위한 각종 시설들이 선의의 경쟁과 견제를 상시적으로 실행할 수 있도록 유인해야 한다.

두 번째로, 사회복지서비스 공급 총량을 늘리기 위한 차원에서 지금까지 시행된 사회복지시설의 ‘민간위탁 정책’과 그 집행 과정을 지역공동체를 단위로 더욱 합리화·투명화해야 한다. 이와 함께 지역별, 사회복지시설 유형별, 복지서비스 수요와 공급에 관한 장기적 설계도 필요하다. 민간위탁 정책은 사회복지 민간조직이 복지서비스 공급을 전담하여, 보다 창의적인 사회서비스의 개발과 공급을 말도록 계획됐던 것이다. 하지만 불분명하고 일관성 없는 지자체별 조례 탓에, 위탁기관 선정의 객관성이나 투명성이 제대로 보장되지 못했다. 따라서 민관 연합의 파트너십에 기초한 민간위탁조례와 운영 기준을 마련해 상호 합리적이고 투명한 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다(공창숙, 2011). 이러한 과정에서 사회복지시설의 유형별 과잉(예컨대 민간어린이집) 혹은 과소(대부분의 신고시설) 공급구조, 서비스의 질 관리, 서비스의 제공 주체인 사회복지종사자의 낮은 처우 등에 대한 해법도 마련되어야 한다.<sup>162)</sup> 지역별 상황에 맞지 않게 특정 사회복지시설이 과잉 혹은 과소 공급 상태라면, 한편에서는 국가의 조정으로 다른 한편에서는 해당 시설들 사이의 분업체계를 통해, 적정 수준의 공급량을 찾아낼 필요가 있다. 협력적 분업체계의 형성을 위해서는 각 사회복지시설이 운영에 필요한 제반 사항을 협력적 파트너와 스스럼없이 공유하기 위한

162) 장기요양기관의 경우 사회복지 현장에서는 허가제로 바꾸어야 한다는 입장이 많다. 장기요양기관은 신고제 설립이 가능하다보니, 양적인 팽창과 불법적 운영을 피할 수 없었다. 시장경쟁으로 서비스의 질을 향상하려던 애초의 정부 의도는, 서비스 질의 평균적인 저하 요양보호사의 열악한 처우 수급자 만족도 하락으로 퇴색해버렸다. 이는 다시 ‘불안정한 사업’ 운영 → 비정규직 요양보호사 채용 증가 → 서비스의 질 저하의 악순환으로 이어진다(김미령·심정원, 2011).

노력이 필요하다. 바로 이와 같은 과정을 오래도록 학습함으로써 형성되는 ‘협력적-네트워크 거버넌스’에 복지서비스 공급주체들이 더욱 익숙해져야만 한다.

세 번째로, 지역공동체 중심의 자원봉사자 층을 두텁게 확보하며, 이 때 특히 복지 클라이언트들과 직간접적 대인관계에 놓인 인력을 적극 활용할 필요가 있다. 사전에 대면적 상호관계가 있다는 것은 클라이언트들의 상태나 상황을 보다 잘 파악한 상태에서 비교적 적은 비용과 에너지로 더욱 적절한 서비스를 제공할 가능성이 높다.

네 번째로, 공적 사회복지 전문 인력은 대부분 여러 정부부처의 ‘정책수행 기능’을 담당한다. 그러다 보니, 복지 현장의 클라이언트를 제대로 챙길만한 여력이 부족하고, 이는 다시 클라이언트로부터의 온갖 불만·폭언·폭행에 시달리는 원인이 된다. 이들 사이의 갈등은 완충시키고, 요구는 중재할 수 있는 문제해결의 주체들이 발굴 및 확보되어야만 한다.

협동조합은 지역공동체 중심의 공급체계 구축과 협치 거버넌스의 정착을 통해, 한국사회 복지서비스 전달체계 개선을 위한 매우 강력한 대안을 마련할 것이다.

### 3. 협동조합에 의한 복지서비스 공급과 개선: 전제 조건

세계 각국의 협동조합 관련 경험이 시사하는 중요한 사실 중 하나는, 자본주의 경제에 협동조합 경제가 비교적 연동하는 측면이 많다는 것이다.<sup>163)</sup> 그렇기에 협동조합은 탄력을 잃은 자본주의의 장기적 해결책으로 손꼽기에는 무리가 있다. 한편 자본주의 경제 상황이 그다지 낙관적이지 않은 상태에서는 협동조합은 물론 복지정책 역시, 질적인 성장을 기대하기란 어렵다.

그러므로 협동조합은 경제문제나 복지문제의 해결에 있어서 보완적 해결책으로써, 그리고 오랜 사회사적 과정을 요하는 해법으로써 이해되고 구체화되어야 한다. 이때 협동조합의 근본 원리와 원칙들이 충실히 관철되고, 협동조합의 조직역량이 지역공동체의 발전을 위해 발휘되어야 함은 물론이다.

일부 어린이집 보육교사들이 행한 비윤리적 아동학대는 협동조합형 참여와 운영방식이 지켜지는 곳에서는 쉽게 발생하기 어려울 것이다. 그런데 협동조합형 복지시설이라 해서 무조건 도덕적이고 윤리적인 운영을 할 것이고, 이와 관련된 문제들을 사전에 예방할 것으로 생각해서도 안 된다.

163) 물론 협동조합이 다른 사업체(기업) 유형에 비해 파산 등에 상당히 강하다는 점은 이미 본 바와 같다(본 보고서 85면 참조).

따라서 협동조합에서는 스스로의 원리와 원칙 그리고 이를 따르기 위한 조합원과 직원들의 자발적·참여적 의지가, 복지서비스의 성과와 질적 수준을 가르는 핵심 요인일 수밖에 없다. 한 국가의 경제나 복지와 관련해 협동조합이 지니는 의의는 바로 그런 경우에만 더욱 유의한 결과로 이어질 수 있다.

최근 한국사회의 복지서비스 공급 확대와 관련해서 ‘사회적협동조합’이 나름의 해법으로 제시되곤 한다. 하지만 아직까지는 사회복지서비스 분야에서 사회적협동조합이 차지하는 역할이나 비중은 그다지 크지 않으며, 복지전달체계 개선 차원에서 협동조합이 담당할 몫이 얼마나 될지는 확실치 않다(원중욱외, 2012).

특히 복지서비스 분야의 협동조합이 기존 사회복지시설, 사회복지서비스 공급조직과 조화롭게 역할을 공유할 것인지도 두고 볼 일이다. 또한 기존 사회복지서비스 공급자가 갖춰 온 다양한 자원동원의 기반을, 복지서비스형 협동조합이 충분히 구축하는 데에는 상당한 시일이 걸릴 것이다.

그렇기 때문에 중요한 것은 협동조합들이 기존의 복지전달체계나 사회복지시설·조직의 역할을 직접적으로 대체하는 것보다는, 민주적·참여적 협동조합의 원리로 복지 서비스의 질적 상승을 가져올 방안을 보여주는 것이다. 그런 면에서 협동조합은 규모보다는 ‘범위의 경제’ 차원에서 특히 지역공동체를 단위로, 다양한 사회복지서비스 시설·단체 등과 구체적인 자조와 협력의 수평적 관계를 착실히 다져야 한다.

향후 협동조합 설립이 가능한 대상자(총 2,502명)를 중심으로 진행된 <보건사회연구원>의 조사결과를 보면, 이와 관련해 협동조합이 앞으로 많은 변화와 개선을 꾀할 필요가 있음을 알 수 있다. 상급단체·모기업(단체)과 협력적 네트워크를 확보한 경우는 전체 응답자의 21.7%정도였다. 그 외에는 정보교류를 위한 네트워크가 58.3%를 차지하였다. 반면, 실질적 사업 연계는 21.9%에 머물렀다(이철선외, 2012).

현 상태로든 앞으로든 협동조합이 갖춘 이렇듯 불분명한 파트너십은 사회복지서비스 분야의 협동조합이 한국사회에서 성공적으로 정착하는 데 매우 큰 걸림돌이 될 수 있다. 그간 복지서비스와 일자리 창출을 동시에 꾀했던 자활공동체나 사회적기업이 이러한 기반의 부족으로 미미한 성과에 머물고 있는 현실을 감안한다면 더욱 그렇다.

이를 해결하기 위해서라도 협동조합은 사회복지서비스 공급자들 사이의 협력이나 파트너십이 특히 미진한 지역공동체를 중심으로 스스로의 사업 기회를 모색해야 한다. 협동조합은 대내외적으로 자주적·민주적·참여적 협력을 강화하기 위한 노력을 차분히 진행하여, 사회복지서비스가 더욱 양질의 형태로 공급되기 위한 ‘다중적 견제와 관리’의 기반을 갖춰야 한다. 이로써 사회복지서비스 공급시설·기관에서 빈번히 발생하는 탈법적 운영·인권문제

를 크게 줄일 수 있어야 한다.

예를 들어 지역아동센터가 협동조합으로 전환하는 경우, 저소득층이나 차상위계층의 부모가 어려운 생계를 무릅쓰고 실질적인 조합원으로 활동하기란 쉽지 않을 것이다. 설령 조합원으로 참여한다 해도 이들로부터, 해당 센터를 위한 자기희생·자기헌신·자원봉사·자원기부를 넉넉하게 이끌어내기는 힘들 것이다.

이러한 한계는 자원 활동의 여력이 있는 조합원들, 자원봉사 인력, 지역주민에 의해 해결이 필요한 부분이다. 이는 소외계층의 부모와 자녀가 여타의 협동조합 구성원들과 얼마나 조화롭게 어울릴 수 있는가라는 ‘사회문화적’ 융합의 문제이기도 하다.

협동조합은 이렇듯 조직 안팎의 구성원들 사이에 새로운 생활과 문화를 정착시키고, 이해와 관용에 입각한 ‘화학적 화합’을 구현할 수 있어야 한다. 이로써 조합원 주권, 협력적-네트워크 거버넌스, 이에 따른 조직적 역량이 건실히 작동한다면, 사회복지서비스의 질적 향상과 함께 그간 사회복지시설·기관에서 발생한 많은 사회문제도 크게 줄어들 것이다.

## IV. 복지서비스형 협동조합의 발전 전망

### 1. 복지서비스 분야의 주요 기대 업종

복지서비스와 관련해 향후 설립이 예상되는 협동조합은 그간 자활사업이나 사회적기업이 주로 활동한 분야나 업종을 크게 벗어나지 않을 전망이다. 여기서는 자활사업이나 사회적기업의 현황을 비교해 앞으로 협동조합이 복지서비스의 어떤 업종에서 자기영역을 구축할 것인지를 가늠해 보고자 한다.

자활사업에 참여한 노동자 수를 기준으로 주요 업종을 검토해보면(〈표 11〉 참고), 2012년의 경우 사회복지서비스업(49.2%)이 가장 큰 비중을 차지했다. 좀 더 구체적으로 업종별 현황에 따르면, 사회복지서비스(간병, 장애통합, 산모도우미, 환경정비, 폐자원·음식물재활용)와 청소업이 전체의 33.8%에 해당될 정도로 중심적인 위치를 차지했다. 그 외의 경우 영농(18.5%)을 제외하면, 대부분 의식주와 관련된 크고 작은 업종들이었다.

〈표 11〉 자활근로 참여자들의 자활사업 참여 유형

사업단 유형	빈도	비율(%)
인큐베이팅 사업단	103	11.2
근로유지형 사업단	59	6.4
사회서비스일자리형 사업단	453	49.2
인턴형 사업단	3	0.3
시장진입형 사업단	302	32.8
합계	920	100.0

출처: 자활정책연구소(2012: 69)

정부 인증을 받은 사회적기업의 경우에도 2012년 기준으로 전체의 43%에 해당하는 업체들이 사회복지서비스와 환경 분야에서 사업을 영위 중이었다. 구체적으로는 환경(119개), 보건 및 사회복지(109개), 간병가사(58개), 보육(22개) 순으로 참여하는 업체 수가 많았다.

향후 협동조합 설립을 희망하는 관련분야 종사자들로부터 〈보건사회연구원〉이 수집한 의견에서도, 자활사업이나 사회적기업의 업황을 통해 확인된 경향이 드러난다. 즉 협동조합 관련 종사자들이 선호하는 향후의 사업 분야에 대한 조사결과에서도, 사회복지서비스에 대한 선호가 두드러지게 나타났다(〈표 14, 15〉 참고).

단체 응답자의 경우는 ‘돌봄교육’(33.2%) 사업을 가장 많이 선택하였으며, 이외에도 ‘사회복지(서비스)’(2.0%), ‘의료’(1.6%) 분야를 선호하였다. 개인 응답자의 경우는 구매·물류나 노동자협동조합을 제외하면, 역시 ‘돌봄·교육’(21.6)분야를 가장 우선적으로 고려하였다.

〈표 12〉 자활근로 참여자들의 업종별 참여 현황

업종	빈도	비율(%)
간병	59	6.4
장애통합	26	2.8
산모도우미	1	0.1
환경정비	2	0.2
폐자원재활용	54	5.9
음식물재활용	3	0.3
청소	166	18.1

업종	빈도	비율(%)
집수리	38	4.1
영농	139	15.2
양곡택배	32	3.5
음식점(회식)	27	2.9
도시락	40	4.4
세차	12	1.3
세탁	6	0.7
기타	311	34.0
합계	916	100.0

출처: 자활정책연구소(2012: 70)

〈표 13〉 인증 사회적기업의 사업 분야별 현황(2012년 11월 기준)

사업분야	사업체 수
교육	44
보건 및 사회복지	109
보육	22
간병가사	58
환경	119
문화	107
기타	257
합계	716

출처: 한국사회적기업진흥원(2012: 20)

특히 사회적협동조합은 이러한 경향을 더욱 두드러지게 드러내고 있다. 취약계층에 대한 일자리(38.5%) 및 ‘돌봄’(18.3%) 사업이 가장 선호되는 것으로 밝혀졌으며, ‘보육·육아’(16.5%), ‘노인요양’(8.4%), ‘환경보전’(7.1%) 등의 사회서비스업도 중요한 사업 분야로 손꼽혔다.



〈표 14〉 협동조합 설립 시 관련분야 종사자의 주요 희망 사업 분야

분야	단체	개인
돌봄/교육 협동조합	33.2	21.6
택배·청소 등 노동자협동조합	9.8	23.2
농임수산업 생산자협동조합	13.2	4.6
재래시장 등 구매협동조합	7.4	20.1
물류/유통 등 물류협동조합	8.4	10.4
공연 등 문화협동조합	9.6	1.9
보험 등 공제협동조합	2.3	8.1
아파트주민 등 소비자생협	3.0	4.2
에너지 등 에너지협동조합	1.5	3.1
사회복지협동조합	2.0	-
의료협동조합	1.6	-
여가/여행관련 협동조합	1.6	-
기타	1.9	0.8
무응답	4.5	1.9
합계	886	259

출처: 이철선 외(2012: 32)

한 가지 주의해야 할 것은 고용에서든 사회서비스 공급에 있어서든 자활사업이나 사회적기업의 성과가 아직도 미진하다는 사실이다. 복지서비스의 공급과 그 질적 수준 향상시키기 위해서는 무엇보다도 협동조합이 이들의 성과를 뛰어넘기 위한 조직역량에 대해 더욱 구체적인 관심과 노력을 기울여야만 한다.

또한 협동조합이 지역공동체를 단위로 사회복지서비스를 ‘프로그램화’할 수 있는 능력을 겸비해야만 한다. 지역공동체를 정체된 것으로 바라보는 안일한 태도로는 능동적이고 역동적인 사회복지서비스의 발굴이나 사업화가 모두 간과될 것이기 때문이다. 협동조합과 관련된 정책들 역시 이와 같은 측면들을 우선적으로 평가하기 위한 장치를 적극 도입할 필요가 있다.

〈표 15〉 사회적협동조합 설립 시 관련분야 종사자들이 기대하는 유망 사업 분야

분야	단체	개인
취약계층 일자리사업	38.5	36.9
취약계층 돌봄사업	18.3	20.8
보육/육아사업	16.5	13.6
치매 노인 장기요양사업	8.4	12.5
지역사회 환경보전사업	7.1	13.7
문화·관광지원사업	9.3	2.4
무응답	1.1	0.1
기타	1.0	-
합계	1,640	862

출처: 이철선 외(2012: 38)

## 2. 복지서비스 관련 주요 파생가능 업종

### 가. 민관협력에 의거한 복지서비스 창출

어느 국가에서든 복지정책 집행과 복지서비스 전달의 하방형 체계는 불가피하다. 그렇지만, 한국사회가 겪는 복지전달체계의 주요 문제를 서비스 제공 현장의 요구나 아이디어에 의거해 해결하는 것이 전혀 불가능한 것도 아니다. 다만 이러한 상향식 문제 해결의 주도적 참여자를 어떤 과정을 통해 확보하는가에 따라 그 결과는 크게 달라질 것이다.

적어도 운영원리와 근본적 지향성만 유지한다면 협동조합은 이를 위한 가장 유력한 대안이 될 수 있다. 그런 만큼 앞으로의 협동조합은 민관 협력의 지렛대 역할을 담당하면서 복지 전달체계 개선에 기여할 ‘파생적’ 사업 기회들에도 충분한 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서는 지역공동체를 중심에 둔 지자체 등의 공공사업에 참여하면서, 이로부터 가능성 있는 사업에 대한 엄밀한 계획을 수립할 필요가 있다. 그러나 이때에도 협동조합은 정부 부담은 경감해주고 정책의존성은 키우는 복지서비스 공급의 단순 대행자이어서는 안 된다.

이러한 사실에 근거하여 앞으로 협동조합이 민관협력의 측면에서 사업적 기회를 찾는 데 도움이 될 만한 변화를 살펴보자. 서울 동대문구에서는 구청장으로부터 환경미화원까지

1337명의 직원들이 <나눔빛 봉사단>을 결성하여 취약계층과 1:1 결연을 맺었다. 나눔빛 봉사단은 시민단체와의 협력을 통해 가스검침원, 요쿠르트 배달원, 부동산중개업소 직원까지 포함된 130여명의 <나눔반장>이라는 복지사각지대 발굴단을 구성했다.

이들은 동대문구의 1대1 결연직원들과 함께, 복지사각지대에 놓인 이웃을 찾아내 구청과 복지관에 알려 주거나 그들의 어려움을 해결하는 데 일조하고 있다. 최근에는 동대문구형 복지공동체 <보듬누리>를 구성하여, 사업범위를 돌봄서비스가 필요한 차상위계층과 기초생활보장수급자 가구로까지 넓히고 있다.

이렇듯 지자체에서 직접 복지서비스를 위한 특별조직을 구성하는 것은, 지역공동체와 복지수급자가 필요로 하는 서비스를 더욱 '직관적'으로 파악하기 위한 하나의 방편이다. 따라서 지역공동체와 복지서비스 수급자의 입장에서 필요한 서비스를 개발·공급하려는 지자체의 노력에 편승해, 이를 별도의 고유 사업으로 전환시키기 위한 협동조합이 결성될 필요가 있다. 이와 관련해 한 가지 사례를 더 살펴보도록 하자.

광주광역시 광산구는 2013년 1월부터 지자체 최초로 협동조합 지원 조례를 제정·공포했고 이를 위한 전담부서(협동조합지원팀)도 마련했다. 또한 '광산구협동조합학교'를 개최해 협동조합 생태 조성을 위한 기반을 착실히 다지고 있다. 지자체가 마련한 이 같은 여건은, 민관협력에 의거한 협동조합형 사업이 지역공동체와 주민 주도로 전개되는 데 기폭제 역할을 했다.

특히 광산구에서 폐지수집 노인의 '최저생활보장'과 '작업안전확보'에 관심을 두었던 지역주민들은, 2013년 1월 광산구와의 협력 속에서 <마중물 협동조합>을 설립하였다. 기존에 폐지를 주웠던 노인들은 직원조합원으로, 지역주민은 일반조합원으로 참여하는 협동조합이 구성된 것이다. 이들은 각각 폐지수집과 재생재료 수집·판매업을 담당하면서, 협동조합의 원리에 의거한 사업에 박차를 가하고 있다.

민관협력에 의거한 협동조합 설립의 기회는 앞으로도 계속 늘어날 것으로 보인다. 이는 지자체와 지역공동체가 복지의 수요·공급 메커니즘에 있어 실질적인 주체로 자리 잡은 것과 무관하지 않다. 이러한 방식을 통해 협동조합은 물론, 지역공동체의 자생력 있는 부흥도 이루어질 가능성이 높다.

그러나 이와 같은 정부나 지자체의 정책적 경향은 정치 지형의 변화에 따라 쉽사리 변형될 수도 있다. 따라서 복지서비스와 대상자의 직관력 있는 발굴은 언제나 지역공동체와 지역구성원의 몫으로 남는다는 사실에 유념할 필요가 있다. 정부나 지자체 역시 이러한 사실과 복지현장의 요구를 최대한 반영하기 위해, 앞으로의 복지서비스형 협동조합 정책을 펼쳐야 할 것이다.

## 나. 영세한 사회복지시설의 협동조합화

항상적인 영세성 그리고 미약한 조직적 역량으로 인해 제대로 된 복지서비스 공급에 애를 먹는 많은 사회복지시설들이 협동조합을 통해 새로운 전기를 마련할 수도 있을 것이다. 다만 그와 같은 사회복지시설들 대부분이 몇 가지 중요한 이유들로 인해 그렇듯 불안정한 운영방식에서 헤어나지 못하는 현실이 올바르게 극복될 필요가 있다.

따라서 기존의 사회복지시설이 협동조합으로 전환해가기 위해서는 현재의 상황을 타개하기 위한 보다 장기적인 계획수립과 노력이 필요할 것이다. 사회복지시설이 현장에서 겪는 중요한 문제들로는 첫째 복지부분에 투입되는 공·사적 자원의 모순성, 둘째 이익 배분을 둘러싼 갈등, 셋째 과도한 외부지원 의존성 등이다. 한 가지 사례를 통해 이러한 상황을 이해하고, 협동조합을 통해 사회복지시설이 처한 한계를 극복하기 위한 방안을 살펴보자.

2012년 지역아동센터 한 곳의 정부지원금 규모는 평균 4백8만 원 정도로, 이는 지역아동센터 운영예산의 60% 수준에 불과하다(보건복지부, 2012). 한편 민간으로부터의 지원은 특정 지역아동센터에 편중되며 이마저도, 외부 후원을 각 센터에 배분하기 위해 총 7개로 조직된 <지역아동센터협의체>를 거쳐야 한다.

지역아동센터 중에 협의체에 가입하지 않은 곳은 238곳(3.9%)에 불과하며, 2개 이상 중복 가입한 센터는 모두 1770곳(44.3%)에 이른다(조선일보, 2013.04.08.). 이는 지역아동센터의 의존성을 심화시키고, 협의체간의 갈등과 충돌을 빚는 원인이 된다.

한편 사회공헌 차원에서 일반기업으로부터 유입되는 각종 후원은, 서비스의 질보다는 성과를 중시한다. 그러다보니 정작 필요한 후원은 부족한데도, 기타의 다른 기업들이 지역아동센터에 대해 관심을 끄는 결과를 낳기도 한다.<sup>164)</sup> 이에 따른 폐해가 지역아동센터의 운영을 더욱 곤란하게 만들 뿐 아니라, 외부 후원을 악용하는 지역아동센터가 늘어나는 이유가 되기도 한다.

지역아동센터의 이렇듯 열악한 상황은 협동조합으로의 전환을 통해 개선될 가능성이 있다. 이를 테면 지역아동센터 하나만 놓고 보더라도 지역아동센터 교사는 노동자협동조합을, 지역아동센터나 지역아동센터협의체는 생산자협동조합을, 그리고 지역아동센터의 학부모들은 소비자협동조합을 각각 구성할 수 있을 것이다.

164) 보건복지부는 1년 이내에 개보수가 필요한 시설이 전체 지역아동센터의 66% 정도라고 밝혔는데, 이에 대한 기업 등 민간 후원은 여전히 미진한 편이다.

그러나 여러 주체가 충분히 협력적이지 못한 탓에 위와 같은 문제가 발생했음을 감안한다면, 센터장·교사·학부모·협의체 모두가 조합원이 되어 참여하는 ‘다중이해관계자협동조합’<sup>165)</sup>이 현실적으로 유력한 대안이 될 수 있다.

다중이해관계자협동조합의 운영원리에 따라 민간 기업 등 외부로부터의 지원을 법인 조합원에 의한 출자형태로 전환해 볼 수 있다. 이렇게 형성된 후원 형식의 출자금은 자연스럽게 조합원들 모두의 합의와 결정으로 공정하게 처리될 것이다. 또한 각 조합원 모두가 지역아동센터의 운영과 서비스의 질에 더 많은 관심을 가짐으로써, 기존 서비스의 양질화는 물론 새로운 사업영역으로의 진출도 가능하다.<sup>166)</sup>

현실적인 한계를 극복하기 위한 장기적인 계획만 병행된다면 지역아동센터는, 다중이해관계자협동조합으로 변모해 돌봄서비스를 넘어 복지서비스를 개척하는 능동적 주체로 거듭날 수 있다. 이 경우에도 협동조합으로의 전환을 추구하는 각 사회복지시설들이 기존의 공·사적 협력과 네트워크를 강화하기 위한 조직 내외부적 역량을 얼마나 향상시키느냐가 관건이다.

#### 다. 자활사업·사회적기업의 재구성

향후의 복지서비스형 협동조합은 사회적 소외 및 취약계층이 자조와 협력에 기초해 새로운 삶과 생활의 기회를 찾아내는 과정에 대해서도 많은 주의를 기울여야 한다. 이와 관련해 그간 자활사업이나 사회적기업이 겪어온 과정을 엄밀히 성찰하는 것도 필요하다. 이들은 대체적으로 시장에서의 자립을 전제로 여러 가지 정책적 지원을 받아왔다.

해당 사업주체에게도 일정 수준의 시장수익의 확보는 사업체의 존속과 함께 근본 설립 취지를 살리기 위한 중요한 방편이었다. 하지만 자활사업에서든 사회적기업에서든 몇몇 경우를 제외하면 대부분 시장수익도 본연의 취지도 그다지 성공적으로 달성하지 못했다. 무엇보다도 ‘자립’이 강조되는 상황에서 협력과 협동의 가치를 스스로의 사업적 계기로 엮어

165) ‘다중이해관계자협동조합’은 사업가, 노동자, 이용자, 후원자, 자원봉사자 등 다양한 이해당사자가 참여해 형성된 협동조합을 말한다. 2010년 사회적 협동조합으로 전환한 이탈리아의 ‘라 바라카’가 이에 해당된다. ‘라 바라카’는 극단과 공연사업을 위해 배우들의 ‘노동자 조합원’, 일반 ‘이용자 조합원’, ‘자원봉사자 조합원’, ‘후원 조합원’, ‘법인 조합원’이 참여하는 다층적 구조를 유지하고 있다. 자세한 것은 허은영 외(2012) 참고.

166) 취약계층 아동에 대한 교육 문화사업을 전개하는 이탈리아의 협동조합 <에르메떼>도 다중이해관계자협동조합이다. 이들은 본연의 사업을 펼치는 과정에서 지자체 도서관 위탁운영, 외국인 여성의 이탈리아어 교육 등으로도 활동범위를 확장해갔다.

내지 못했기 때문이다.

협동조합에 대한 최근의 사회적 관심과 함께 자활사업체나 사회적기업들이 협동조합으로의 전환을 모색 중에 있다. 그리고 그 중심에는 그간 간과되었던 상호협력과 공생적 자립에 대한 관심이 자리 잡고 있다. 협동조합은 상호자조를 본질적 요소로 하며, 자발적 참여와 민주적 운영 기반의 협력적 거버넌스 자체라고 할 수 있다. 그런 점에서, 자활사업체와 사회적기업이 협동조합형 거버넌스를 고민하는 것은 무척 의미가 크다. 국가의 지원을 받는 소극적·피동적 주체에서 적극적·능동적 주체로 나아가기 위한 측면에서도, 자활사업체와 사회적기업이 협동조합으로의 지향을 모색하는 것은 앞으로 더욱 큰 의의를 지니게 될 것이다. 아래에 소개하는 사례들은 바로 이와 같은 변화의 흐름을 타고 협동조합으로서 새로운 생존의 기회를 찾는 자활사업체와 사회적기업들의 현재 모습이다.

보건복지부가 지정한 지역 자활센터로 2001년 경기도 성남의 간병사업단으로 시작한 〈만남돌봄센터〉는, 2013년 4월 사회적협동조합으로 인가를 받았다. 지역 자활센터로는 처음 사회적협동조합으로 인가를 받은 〈만남돌봄센터〉는, 본래 저소득층과 취약계층에게 일 자리와 돌봄서비스를 제공하고자 설립됐다. 현재 〈만남돌봄센터〉는 총 171명이 고용되어 있으며 이 중 여성은 158명을 차지한다(취약계층에 해당되는 여성 구성원은 75명). 장애인 활동 지원, 노인돌봄, 장기요양 등을 복합적으로 사업화한 〈만남돌봄센터〉는 공식 조합원 65명을 중심으로 이들 사업을 꾸려가고 있다.

이와 비슷하게 광주광역시 서구에서는 과거 자활기업으로 운영되던 〈청소박사〉가 지자체로부터 협동조합으로 공식 인증을 받았다. 지역자활센터에서 자활근로사업에 참여하던 7인이, 2012년 12월부터 협동조합으로의 전환을 준비해오던 중 그 결실을 맺은 것이다. 〈만남돌봄센터〉나 〈청소박사〉는 자활사업체가 협동조합으로의 전환을 통해 취약계층에 의한 취약계층 지원, 자립과 서비스의 질 향상을 모두 달성하는 데 필요한 전형을 일궈 것으로 기대된다.

단순히 협동조합으로 전환을 시도하는 데 그치지 않고 과거의 사업운영에 대한 뼈저린 각성, 광범위한 협력과 파트너십 구축을 통해 기존의 자활사업과 사회적기업이 재구성되는 경우도 있다.

대전광역시에서는 사회적 경제 관련 47개 협동조합과 기업 등이 참여하는 〈대전협동사회경제네트워크〉가 2013년 5월 31일 발족했다. 대전 지역에서는 그간 사회적 기업, 마을 기업, 생활협동조합별로 별도의 협의체가 운영되어 왔지만 이들 모두가 모여 사회적 경제를 위한 대규모 연대를 조직화한 것은 이번이 처음이다. 〈대전협동사회경제네트워크〉의 참여자들은 사회적 경제의 활성화를 위한 생태계 조성을 무엇보다도 우선시하고 있다. 이

를 위해 다양한 정보교류, 공동협력, 공동마케팅을 추진할 계획도 마련한 바 있다.

같은 맥락에서 대전광역시 유성구의 21개 사회적 경제활동 조직으로 구성된 <유성구사회적경제협의회>는 이미 2013년 4월부터 본격적인 활동을 펼치기 시작했다. 협동과 연대를 통한 사회적 경제 생태 조성의 필요성을 공유한 상태에서 출발한 만큼, 이 협의회도 협력적-네트워크 거버넌스의 모범적 사례로 발전할 가능성이 있다.

2013년 5월 전라북도는 전주시, 남원시, 무주군, 순창군의 주거복지 자활기업을 소집해, 이들로 하여금 광역 사업을 추진하게끔 <전북주거복지협동조합 가온>을 출범시켰다. <가온>에는 전북광역자활센터, 전북자활협회, 18개 지역자활센터, 자활기업 관계자가 모두 39명이 참여했다. 이렇듯 각기 사업을 영위해오던 여러 자활기업으로 구성된 협동조합은 전라북도에서 <가온>이 처음이다.

주거복지 전문 광역 협동조합으로서 <가온>은 앞으로 농촌 빈집 정비사업, 석면해체·제거 등의 사업을 이에 참여하는 자활기업들과 공동으로 전개할 예정이다. 한편 전라북도와 의 공조를 통해 협동조합의 운영원리를 저소득층의 자립으로 이어가기 위한 새로운 모델을 창출할 전망이다.

제주특별자치도는 2013년 5월 1일부터 협동조합 지원기관으로 ‘(사)사회적기업경영연구원’을 선정, 협동조합의 설립·운영·컨설팅 등에 필요한 서비스를 제공하고 있다. 제주도는 앞으로도 소상공인, 전통시장상인, 사회적 취약계층, 마을공동체 중심으로 다양한 협동조합을 설립할 것으로 예측하고 있다.

그러는 와중에 제주에서도 협동조합과 관련해 주목할 만한 변화가 있었는데, 2013년 4월 26일 총 33개의 협동조합, 사회적기업, 시민단체로 구성된 <제주사회적경제네트워크>가 출범한 점이다. <제주사회적경제네트워크>에는 제주도 내의 협동조합, 사회적기업, 자활단체, 시민단체를 아우르는 35개 조직이 가입했다.

<제주사회적경제네트워크>는 특별히 제주지역 협동조합과 사회적기업들이 사회적 경제 활성화를 위해 의기투합한 성격을 지닌다. <제주사회적경제네트워크>는 앞으로 다양한 유형의 사회적 경제 기업가와 종사자들을 대상으로 교육사업, 지역경제 활성화 사업, 참여단체간 자원공유 사업을 전개할 예정이다. 이를 위해 ‘제주사회적경제지원센터’를 별도로 설립하여 운영에 들어갔다.

또한 협동과 협력의 네트워크화 사업으로 <제주사회적경제네트워크>는 ‘한살림제주’, ‘제주이어도지역자활센터’, ‘행복나눔마트협동조합’과 협약을 맺었다. 그리고 이들 매장에서 ‘제주사회적경제네트워크’ 소속 단체들의 재화와 서비스를 홍보·전시·판매하기 시작했다.

이들도 협동조합형 경제를 위한 ‘협력적-네트워크 거버넌스’의 전형을 마련한 것이기 때

문에 특히 주목을 끈다. 아울러 이러한 거버넌스 구조를 심화시켜 다양한 사회적 경제조직 간 공동사업과 협동경제의 토대를 더욱 강화할 것으로 기대된다.

## 라. 기타 자생형

2013년 3월 말까지 전국에서 인가 신청을 한 사회적 협동조합은 53건으로 이중 14건이 기획재정부, 고용노동부, 보건복지부, 문화체육관광부, 환경부, 농림축산식품부, 여성가족부, 중소기업청 등으로부터 공식 인가를 받았다. 특별히 저소득층과 관련해서는 두 개의 사회적협동조합이 기획재정부와 노동부로부터 공식인가를 받았다.

그 중 하나가 주로 저소득층에 대한 무료급식을 제공하는 〈행복도시락 사회적협동조합〉이고, 또 하나는 국내 이주여성들의 바리스타 카페 〈카페오아시아〉이다. 이와 함께 결혼이주여성들을 위한 〈다문화협동조합〉도 국내거주 외국인 취약계층이 중심이 되어 협동조합을 설립한 경우이다.

이밖에도 이주민 지원 기독교 NGO인 ‘지구촌사랑나눔’은 2012년 12월 국내 최초로 이주민 중심의 협동조합인 〈지구촌협동조합〉을 만든 바 있다. 4000여만 원의 출자금은 대부분 외국인 노동자인 조합원 100여명으로부터 모았다. 〈지구촌협동조합〉은 외국인 노동자들의 불편을 줄이고 자존감 회복을 돕겠다는 취지하에 설립되었다.

그와 같은 목표 실현의 일환으로 〈지구촌협동조합은〉 2013년 5월 25일 남구로역 인근에 화장실을 건축, 24시간 개방했다. 〈지구촌협동조합〉은 이밖에 무국적자로 태어나 보육복지의 사각지대에 놓인 불법(미등록) 체류자 자녀를 위한 ‘지구촌 어린이마을’ 사업과 외국인 노동자에게 양질의 일자리를 소개해 주는 ‘지구촌 직업소개소’ 사업도 전개하고 있다. 노동상담소와 급식소, 외국인 노동자 전용의원(병원) 개설 등은 〈지구촌협동조합〉이 미래에 추진할 사업들이다.

한편 고령자 (재)취업, 고용불안, 실직위기를 극복하려는 노력에서 시도되는 협동조합들도 있다. 서울에서는 노인들에게 청소·경비업을 제공하여 소득과 일자리를 제공하고자 설립된 〈한국고령근로자협동조합〉이 있다. 〈한국대리운전협동조합〉, 〈한국커서비스협동조합〉 등은 이 분야 노동자들이 감내해야 했던 불안전하고도 부당한 고용계약을 협동조합 방식으로 극복하고자 결성되었다.

이렇듯 불완전 고용상태에 놓인 노동자들의 협동조합이 발전적으로 성장해가는 것은 좋은 일이기도 하다. 그러나 시간제·계약제 근로자들을 위한 근본적인 법적·제도적 장치들의 개선이 이루어지지 않는다면, 협동조합은 오히려 자본에 의한 부당노동의 관행을 돕는



역효과를 낼 수 있다. 따라서 노동과 고용을 중심으로 생성될 협동조합은 한국사회의 불합리한 고용계약 구조를 연대의 원리를 통해 해결하려는 노력도 병행해가야만 한다.

마지막으로 경기도 고양시의 ‘거룩한빛광성교회’는 종교단체로서 스스로가 지닌 네트워크 역량을 기초로 농어촌 지역교회와의 연계를 활용한 자생적 협동조합 설립을 추진 중이다. 조합원들은 협동조합을 통해 농어촌의 친환경 안전 농산물을 직거래로 구입할 수 있다. 이 협동조합은 수익금으로 장애인과 새터민 등의 취약계층을 지원할 계획이다.

이렇듯 크고 작은 사회문제 해결의 차원에서 시도되는 자생적 협동조합들은 한국사회의 내적 역동성을 증폭시킨다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 그런 만큼 지금까지 미확인된 복지 수요와 이를 위한 공급과 전달체계 확충에 관련된 정책적 관심과 노력을 환기시키는 데 큰 기여를 할 것이다. 하지만 사회문제에 대한 보다 합당한 해결을 추구하고, 이를 위해 연대와 협력의 원리를 극대화할 경우에만 그러한 기여가 참다운 결실로 이어질 것이다.

〈표 16〉 사회복지서비스형 협동조합: 주요 파생가능 업종

결성 방식	주요 대상 혹은 사례
민관협력형	서울 서대문구 〈나눔반장〉, 〈보듬누리〉 광주광역시 광산구 〈마중물 협동조합〉
사회복지시설 전환형	소규모 영세 사회복지시설(지역아동센터, 어린이집 등)
자활사업·사회적기업 전환 혹은 확장형	경기도 성남시 〈만남돌봄센터〉 광주광역시 서구 〈청소박사〉 충청남도 〈유성구사회적경제협의회〉 대전광역시 〈대전협동사회경제네트워크〉 전라북도 〈주거복지협동조합 가온〉 제주특별자치도 〈제주사회적경제네트워크〉
기타 자생형	〈행복도시락 사회적협동조합〉 〈카페오아시아〉 〈다문화협동조합〉 〈지구촌협동조합〉 〈한국고령근로자협동조합〉 〈한국대리운전협동조합〉 〈한국퀵서비스협동조합〉

참고) 이미 협동조합으로 활동 중인 경우에만 별도 표시하였음

## V. 정리: 복지서비스 인프라의 개선을 넘어

협동조합은 사회적 경제 달성의 주요 주체의 하나로서 여겨져야만 하며, 이를 전제로 한 상태에서만 올바른 방향에서의 정책적 지원도 이루어질 수 있다. 그런 점에서 특히 2000년대 이후의 자활사업, 사회적 일자리, 사회적기업 등에 대한 공공정책의 효과가 그다지 크지 않았음을 기억해야 한다.

서구의 협동조합이나 국내의 협동조합 경제를 통해 얻을 수 있는 교훈은 ‘협력적-네트워크 거버넌스’를 통한 문제 해결능력이, 해당 협동조합의 핵심 조직역량으로 자리 잡았다는 사실이다. 또한 이러한 역량을 축적하는 과정에서 이들 협동조합은, 공·사적 지원에 내재된 모순적 속성을 충분히 파악하고 이해했다는 점이다. 이는 필연적으로 협동조합 구성원들의 지난하고도 장구한 노력과 열정을 요할 수밖에 없다.

향후 한국사회의 협동조합은 개별적 사업성이나 생존보다는 공생적 차원의 협업 영역을 확장하는 데 우선적으로 치중할 필요가 있다. 그러기 위한 장기적인 사업적·협력적 플랜 역시 다수의 참여와 견제에 바탕을 둔 공동 노력으로 일궈내야만 한다. 아무리 협동조합이라고 하더라도, [수익증대에 따른 규모 확장 → 대규모화에 따른 조직 중심부의 권한 강화 → 수익 및 배당에 대한 조합원의 편향 강화 → 조합원의 조직 참여도 저하]와 같은 비협동적 악순환 궤적에 언제든지 잠길 수 있기 때문에 이는 특히 중요하다.<sup>167)</sup>

복지서비스 분야에서 생겨날 협동조합 역시 이와 같은 전제 요건들에 많은 주의를 기울여야 한다. 사회복지서비스 영역에 투입되는 자금이나 노동은 한결같이 고부가가치와는 거리가 멀다. 자칫 수익만 강조된다면 자금의 불법적 운영이나 노동의 과도한 수취가 쉽사리 발생할 수밖에 없다.

그러한 위험이 충분히 걸러지지 않고 사회복지시설에서 지금껏 횡행하던 관행도 방지되지 않는다면, 복지서비스의 양적·질적 측면 모두에서 협동조합은 어떠한 결실도 맺기 어렵다. 결국 협동조합이 추구해야 할 것은 ‘수익’이나 ‘사업성’보다는 ‘공유’와 ‘참여’에 있으며, 그 길에서 사회적 유대의 기회를 하나라도 더 살려내는 데 있다.

167) 이러한 ‘탈협동화’는 실제로 일부 국가에서 발생했을 뿐만 아니라, 특정 협동조합 상품에 대한 일반 시민들의 불매운동으로까지 이어진 경우도 있다. 자세한 것은 하승우(2013) 참고.

## 제5절 정책제안의 구체적 예시

### I. 서

앞서 본 바와 같이 협동조합은 우리 사회의 일자리 및 복지 개선을 위한 정책적 함의를 내재하고 있다. 관련하여 협동조합의 이러한 효과를 구체적으로 현실화하기 위해서는 협동조합 그 자체가 우리나라에 건강하게 자리매김하고 발전할 수 있도록 하는 자생적 환경을 조성해주는 것이 무엇보다도 중요할 것이다. 그리고 이에 더하여 이러한 협동조합에 내재되어 있는 효과는 협동조합의 본질에 충실할 수 있도록 하면서도 일자리 및 복지의 다양한 정책들과 연계함으로써 그 효과성을 보다 높일 수 있을 것이다. 본 절에서는 협동조합을 통해 일자리 및 복지를 개선하고자 하는 정책적 목적과 직접적으로 연계될 수 있는 구체적 방안들을 예시해 보았다. 한편, 위의 본장 제3절과 제4절에서는 일자리 및 복지와 관련한 협동조합에 관한 정책적 검토를 양자의 영역을 구분하여 서술하고 있지만, 현대사회에서 일자리와 복지는 상호 매우 긴밀하게 관계되어 상호작용하고 있고, 또한 확연히 구별되는 것도 아니라는 점에서 이에 대해서는 보다 종합적인 접근과 이해가 필요할 것이라는 점을 밝혀 둔다.

### II. 고용과 복지의 새로운 사회적 동력으로서 협동조합 유형

협동조합은 “공동소유와 민주적으로 운영되는 사업체를 통해 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 결사체”<sup>168)</sup>라는 점에서 민주적 의사결정체계를 기반으로 고용의 안정성을 높이고, 배분공정성 제고를 통해

168) 1995년 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 정의 및 7대 원칙 참조.

소득격차를 완화하는 등 고용의 질 개선효과를 가져올 것으로 기대되며, 이는 현대사회가 고용을 기반으로 하는 복지사회, 즉 고용과 복지의 순환적 측면이 매우 중요하게 부각되고 있는 사회라는 점에서 복지의 개선효과로 이어질 것으로 예상된다. 협동조합은 본질적으로 운영에 있어 고용과 관련된 문제의 접근에 있어 물적 회사와는 다른 방식을 가지게 될 개연성이 높기 때문이다. 즉 자본을 중심으로 하는 물적 회사가 일반적으로 경영의 효율성 측면에서 고용문제를 바라보며 생산비용의 차원에서 고용 관련 문제를 처리하게 되는 데 대해, 협동조합은 고용의 문제를 접근하는 데 있어서도 구성원의 복지증진이라는 측면에서 고용의 안정과 고용의 질적 개선을 우선적으로 고려하게 될 것이라는 점을 예상할 수 있다. 이는 스페인 바스크지역의 몬드라곤협동조합복합체나 이탈리아의 볼로냐지역의 협동조합들이 고용의 문제를 접근하는 사례 등을 통해 잘 볼 수 있다. 다만, 이러한 해외의 사례들은 해당 국가와 지역의 고유한 특성과 협동조합에 대한 경제적·사회적·문화적 토양에서 비롯된 현상이라는 점에서 이에 대한 면밀한 분석이 전제되지 않은 채 우리나라에도 자연히 유사한 효과가 나타날 것이라고 기대하는 것은 무리라고 할 것이며, 오히려 자본회사가 국가의 규율을 통해 고용 및 관련 복지의 조건을 일정한 수준 이상으로 보장하게 되는 데 대해 협동조합은 자율적인 운영체라는 점에서 이러한 규율에서 예외로서 자리하게 되는 면이 있다는 점에서 협동조합을 통해 고용의 질적 개선효과를 우리나라에 바람직하게 현실화하기 위해서는 협동조합과 협동조합 환경에 대한 면밀한 조사와 분석을 통해 정책적 설계를 해나가지 않으면 안 된다는 점을 유의해야 한다. 그리고 해외의 사례가 시사하듯이 협동조합의 본질에서 파생되는 효과들을 현실화하기 위해서는 경제적·사회적·문화적 환경 조성이 매우 중요하다는 점에서 무엇보다도 협동조합의 가치와 본질 및 운영원리 등 협동조합 자체에 대한 사회의 인식을 계몽할 수 있는 교육 및 홍보 정책이 반드시 뒷받침되어야 한다는 점을 강조할 수 있겠다.

한편, 협동조합의 고용 및 복지의 개선효과는 조직의 성격과 구조상 이른바 근로자협동조합, 사회적협동조합에서 가장 잘 나타날 것으로 예상되는데, 먼저 근로자협동조합과 관련하여서는 협동조합이 자조적 협동을 본질로 하는 이른바 협동노동을 기저원리로 한다는 점에서 기존의 타자에 의한 고용노동 및 종속노동에서 문제되었던 여러 가지 노동의 문제들을 새로운 시각에서 해결해 나가는 데 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 특히, 사회경제적으로 취약한 환경에 처해 있는 사람들이 자발적으로 근로자협동조합을 설립하여 스스로 사회경제적 상태를 개선하는 데 긍정적인 역할을 할 것으로 보이는데, 특히 우리나라의 경우 현행 노동관계법상 근로자로서의 보호의 사각지대로서 그 보호방안에 관해 오랜 논의

가 있어 왔던 특수고용직근로종사자의 처우 개선, 기업경영의 효율성과 노동시장의 유연성에 기초하여 양산되고 있는 파견근로자 등의 열악한 상태를 개선하는 데 새로운 접근방식으로서 주목할 만하다고 판단한다. 다음 사회적협동조합과 관련하여서는 사회적협동조합이 협동조합의 일반적 상호자조성에 기초한 조합원지향 및 조합지향의 목적에 부가하여 사회지향이라는 목적을 본질적 요소로 하고 있다는 점에서 사회경제적 취약계층의 사회적 통합과 지역사회복지서비스 창출에 있어 매우 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

그런데 고용과 복지 개선을 위한 새로운 사회적 동력으로서 주목되는 협동조합 유형을 활성화하여 그 효과를 실재화하기 위해서는 당사자들의 자발적 참여뿐만 아니라 국가 차원에서 적극적 정책 수립과 함께 관련 법제도의 적극적인 개선 등이 필수적이라고 할 것이다. 이는 입법적으로 검토될 문제이므로 제5장에서 보다 상세히 그 입법방안을 검토한다.

### Ⅲ. 기업도산시 실업방지방안으로서 협동조합

#### 1. 개요

최근 통계에 따르면 중소기업의 부도업체 수는 2010년 1,570개, 2011년 1,359개 등<sup>169)</sup>으로 매우 심각한 수준이며, 이로 인해 두 해 동안 무려 약 1만 3천여 명의 근로자가 실업 위기에 처해지는 실정이다.<sup>170)</sup> 이러한 상황에서 이러한 기업의 도산을 방지할 것이 아니라 협동조합이라는 새로운 법제도를 활용하여 이들 기업의 종업원들이 원한다면 도산위에 있는 기업을 협동조합 형태로 전환시킬 수 있는 보완방안을 마련하여 스스로 갱생할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 할 것이다.

이와 관련하여 해외 사례로서 스페인의 샬(SAL)법과 이탈리아의 마르코라(Marcora)법의 내용을 개관하며, 이를 통해 우리나라에 이러한 제도를 어떻게 도입할 수 있을지 그 방안을 검토한다.

169) 중소기업연구원, “2013년 KOSBI경제전망”, 50면 참조.

170) 2010년과 2011년의 전체 중소기업의 규모별 사업체 수와 종사자 수에 기초하여 평균근로자 수를 계산하여 추산한 것이다(통계청 <http://kostat.go.kr> 참조).

## 2. 해외 사례

경영위기에 빠진 기업을 근로자들이 매수하는 사례는 세계에 많이 있지만, 법제도에 기한 정책적 지원에 의해 근로자가 기업을 전면적으로 매수하는 제도가 존재하는 것은 스페인과 이탈리아이다.<sup>171)</sup> 스페인과 이탈리아는 오일쇼크 이후 1970-1980년대 불황에서 실업이 증대하였다는 공통의 배경을 가지고 있다.

### 가. 스페인 샬(SAL)법에 의한 기업매수형근로자협동조합<sup>172)</sup>

#### 1) 샬(SAL)법의 개관

근로자에 의한 기업매수가 증가하였던 것은 1960년대부터이다. 매수된 기업은 근로자협동조합 CTA(Cooperative de Trabajo Asociado: Worker Cooperative)로 전환하는 경우와 근로자주식회사 SAL(Sociedad Anomim Laboral: Worker Limited Company)로 전환하는 경우의 양자가 있었는데, 1975년 이래의 경제위기는 기업매수를 확대하였고, 정부에 의한 지원정책 후에는 급속히 기업매수가 증가하였다.

근로자에 의한 기업매수에 대한 정부지원정책은 1960년대부터 존재하였다. 스페인 노동부에는 1960년대부터 1985년까지 전국노동자보호기금(National Labour Protection Fund)이 설치되어 있고, 근로자협동조합 CTA나 근로자주식회사 SAL로 전환하기 위한 기업매수에 용자하였다. 다만 그것은 다음과 같은 문제점을 포함하고 있었다.

기업매수를 위한 용자는 금리가 5-8%, 변제기간이 8-10년, 변제불능도 관대한 우대조건이었다. 그러나 용자는 개인을 대상으로 하는 용자이고, CTA나 SAL에 대한 대부는 아니었다. 그 때문에 근로자는 도산에 직면한 경우에는 기금으로부터 용자에 대하여 개인보증을 할 필요가 있었다. 또 용자에는 1인당의 상한금액이 있고, 대부액은 근로자 수로 결정하였기 때문에 용자액을 늘릴 목적으로 고용을 확대한다고 하는 문제를 낳았다. 그리고 기금에서 용자를 얻기 위한 조건이 회사법과 달랐기 때문에 절차상의 문제도 생겼다.

171) 경영위기에 빠진 기업의 근로자를 실업에서 구하는 제도는 근로자협동조합 CTA와 근로자주식회사 SAL을 포함하기 때문에, 정확하게 표현하게 되면 전체를 「기업매수형근로자주관리기업」이라고 이름을 붙이는 것이 바람직하다.

172) 이하의 내용은 M. Holmstrom, Spain's New Social Economy: Workers' Self-Management in Catalonia, Oxford: Berg, 1993에 기하여 요약한 것이다.

스페인인 1986년 근로자에 의한 기업매수를 제도화하는 법률로서 SAL(sociedad anonima laboral)법을 제정하였다. 이 법률에 의해 근로자가 주식의 51%이상을 소유하는 것을 조건으로 한 기업매수지원정책이 실현되었다. 기업은 근로자협동조합 CTA 또는 근로자주식회사 SAL로 전환할 수 있다. 양자의 기업매수지원정책의 제도상의 차이는 아래의 <표 17>과 같다.

<표 17> 근로자협동조합 CTA와 근로자주식회사 SAL의 제도상의 차이

제도	기업형태	특징
자본소유	CTA	상한이나 하한이 없음 적어도 67%의 구성원은 근로자이어야 함(33%는 어소시에이트) 1인의 소유 상한 25%
	SAL	최저 1,000만 페세타(pesetas) 최저 51%는 근로자 소유, 49%까지 투자가가 소유 가능 1인의 소유 상한 25%
불분할준비금	CTA	이윤의 40%는 분배할 수 없는 준비금
	SAL	이윤의 10%는 분배할 수 없는 준비금
이윤의 분배	CTA	노동 기준
	SAL	자본소유 기준
비구성원근로자	CTA	최대 10%
	SAL	최대 15%(만약 근로자구성원이 25미만이면 최대 25%)
경영	CTA	총회에서의 어소시에트의 대표권은 최대 20% 자본소유에 관계없이 1인 1표
	SAL	근로자 구성원 및 투자가 구성원의 자본소유의 정도에 따라 대표권 자본소유의 정도에 따른 투표권

출처: Federaci6 nValenciana de Co-operativas de Trabajo Asociado ed.[1994: 13-15]

## 2) 샬(SAL)법의 지원조건

1986년 스페인 SAL(sociedad anonima laboral)법에 의해 경영위기에 있는 기업의 종업원이 기업을 매수하여 근로자협동조합 CTA 또는 근로자주식회사 SAL로 전환하는 것이 정책적 지원을 받게 되었는데, 이 법률 적용의 조건이나 특징을 열거하면 다음과 같다.

- ① 제1조건은 근로자가 51%이상의 주식을 가지는 것이다.
- ② 1인의 소유상한은 25%로 설정되어 있다(후에 30%로 상향조정).
- ③ 주식회사이기 때문에 투표수는 1주 1표이다.
- ④ 매수에는 근로자가 새로운 회사를 만들기 전에 회사를 인수하든가, 일단 도산시키고 별도의 회사를 만든다.
- ⑤ 근로자는 일단 실업된 형을 취하고 실업수당을 전액 받아 운영자금 등에 충당한다.
- ⑥ 전의 회사의 자산은 인수하지만 부채는 인수하지 않도록 하고 있다.
- ⑦ 매수된 기업을 SAL이 아닌 근로자협동조합 CTA로 재건하는 경우도 있는데, 절차는 동일하다.
- ⑧ 이와 같이 하여 생긴 각지의 SAL 및 근로자협동조합은 연합회를 형성하여 회원을 지원하였다.

한편, 법적으로는 근로자가 주식의 51% 이상을 매수할 것이 조건이지만, 실패는 80% 이상 매수하였으며, 그 나머지도 근로자의 가족이 소유하는 경우가 많았다.

### 3) 샬(SAL)법의 의의

샬(SAL)법에 의한 기업매수에는 근로자주식회사 SAL로 전환하는 방법과 근로자협동조합 CTA로 전환하는 방법이 있다. 기업매수의 제안은 근로자 측이 하는 경우도 있고 소유자 측에서 하는 경우도 있다. 경영위기에 조우한 근로자의 상담은 노동조합이나 전문 조언자(adviser)가 담당하며, SAL의 연합회가 상담과 지원을 하는 경우도 있다. SAL을 잘 알지 못하는 근로자는 처음에는 실업보험금을 일괄지급으로 받아 기업재건에 투자하는 것은 재건에 실패하는 경우 보험금을 잃는 것을 의미하기 때문에 이에 대해 의구심을 갖게 되지만, 경영위기의 심각성에 따라 기업매수 이외에 별다른 수단이 없음과 기업의 매수나 재건을 지원하는 정책이 있다는 것을 알게 되어감에 따라 보다 의욕적으로 이에 임하게 된다.

기업소유자가 어떠한 행동으로 나가는가는 매수가 진정으로 성공할 수 있을지의 한 요소이다. 근로자가 51% 이상의 주식을 소유하는 것을 조건으로 하여 SAL로 전환할 수 있지만, 이것은 바꿔 말하면 소유자가 동료로 편성되어 49%까지 보유 가능하다는 것을 의미한다. 나쁜 의도의 소유자는 근로자의 실업보험금이나 정부자금의 용자로 기업을 재건하여 그 후에 다시 과반수의 주식의 소유를 기도할 가능성도 있다.

또한 SAL은 주식회사의 형태로서 법적으로는 1인 1표가 아닌 1주 1표의 원칙이 적용된



다. 매수에 따른 주식배분은 평등하게 이루어져도 퇴직하는 근로자의 주식을 매입하는 과정에서 그렇지 못할 가능성이 있다. 이와 같이 SAL은 제도적으로는 불안정한 요소도 포함하고 있지만 그 의의는 다음과 같은 점에서 매우 크다.

#### 가) 실업의 방지

SAL의 가장 중요한 의의는 기업이 경영위기에 빠진 때에 종업원이 직면하는 실업의 가능성을 막는 데에 있다. 대부분의 종업원에 있어서는 근로자자주관리의 이념보다도 고용의 유지가 결정적인 중요성을 가지고 있다. 한편, 오랜 동안의 연합회의 지원시스템에 의해 경영의 측면에서도 높은 차원의 경영을 실현하고 있으며, 1997년 이후에는 최저자본금액이 낮은 유한회사가 법의 적용범위에 들어오면서 도산기업의 매수가 아닌 근로자회사를 신규로 설립하는 경향이 증가하고 있다.

#### 나) 고용노동의 협동노동으로의 전환과 해고율 저하

SAL이 근로자자주관리기업으로 되는 경우, 노동이 자본을 지배한다고 하는 의미에서 자본과 노동의 관계가 역전한다. 즉 주식회사와 같이 자본이 노동을 고용하는 것이 아닌 노동이 자본을 고용하게 된다. 따라서 근로자는 고용노동에서 탈각하여 협동노동이라는 형태로 전환하게 된다. 이것에 의해 해고의 위험성은 주식회사의 경우와는 완전히 다른 양상을 보이는데, 즉 일반적인 주식회사에서는 경영이 악화되면 먼저 종업원의 해고에서 시작하여 주식에 대한 배당축소는 최후로 되는 것이 보통이지만, 근로자주식회사에서는 주식에 대한 배당액축소에서 시작하여 해고는 최후의 수단으로 나타나게 된다.

#### 다) 낮은 도산율

기업매수 후 연합회에 소속되어 있는 SAL은 거의 도산하지 않는다는 조사도 있으나, SAL이 통상의 기업보다는 도산율이 낮다고는 할 수 있지만, 도산 또는 부실한 기업을 재건시키는 것이므로 경영상태가 견고한 것이 아니기 때문에 현저히 낮다고는 할 수 없으며, 다만 근로자가 기업의 소유자로서 경영노력을 하든가, 임금을 낮추는 등으로 도산되지 않도록 노력하기 때문에 도산율이 낮게 나타난다고 할 수 있다.

### 라) 기업형태의 유연성

SAL을 포함한 스페인의 근로자회사는 몇 가지의 모습을 가지고 있다. 예컨대 근로자회사는 종업원주식소유기업이며 아메리카합중국형 종업원주식소유계획(ESOP)기업과 유사하다. 왜냐하면 근로자는 주식을 매매하며, 근로자는 근로자자주관리에 가까운 경영관리를 하고 있기 때문이다. 한편, 이론적으로는 근로자회사는 공동결정기업과도 같다고 말할 수 있다. 왜냐하면 근로자회사의 이사회가 외부주주를 포함할 가능성도 있기 때문이다. 즉, 근로자회사는 이론적으로는 근로자의 주식소유가 51%에서 100%까지라는 의미에서 유연성이 있다.

### 마) 사회적 경제 영역의 확대 가능성

사회적 경제의 조직으로는 협동조합, 공제, 어소시에이션 등을 상정할 수 있는데, 최근 유럽 각국에서 종업원주식소유제도가 급속히 확대되고 종업원소유기업의 발전이 현저하며, 그 선두에 스페인의 SAL이 있다고 할 것이므로 이 역시 자본주의경제의 대안으로서의 사회적 경제의 확대에 공헌하고 있다고 할 것이다.

## 나. 이탈리아의 마르코라(Marcora)법에 의한 기업매수형근로자협동조합

### 1) 마르코라(Marcora)법의 개관<sup>173)</sup>

스페인의 살(SAL)법이 성립하기 1년 앞서 이탈리아에서는 이와 유사한 법률로서 마르코라(Marcora)법이 1985년 2월에 제정되었다. 이 법률은 도산기업을 종업원이 매수하여 근로자협동조합으로 전환하는 것을 지원하는 법률이고, 기업매수에 의해 고용을 지킨다고 하는 의미에서 스페인의 살(SAL)법과 같은 목적을 가지고 있는 제도이다.

1985년 마르코라(Marcora)법에 의해 2개의 기금이 설립되었다. 하나는 폰코페르(Foncooper)라고 하는 모든 유형의 협동조합의 발전을 지원하는 일반기금이며, 다른 하나

173) 이하의 내용은 R. Paton, *Reluctant Entrepreneur: The Extent, Achievements and Significance of Worker Takeovers in Europe*, Milton Keynes, Eng: Open University Press 1989; T. Johnson, *Strategies for Democratic Employee Ownership: Report of an International Conference in London on 13th-14th Nov. 1992*, Manchester: Industrial Common Ownership Movement Limited 1993 등을 참조하여 요약한 것이다.

는 산업금융회사(Compagnia Finanziaria Industriale: CFI)의 경영위기에 있는 기업을 돕기 위한 특별기금이다.

이 CFI는 경영위기의 회사의 근로자가 해고되어 협동조합을 설립하는 경우에만 그 자본에 출자하는 기금으로 마르코라(Marcora)법에 기초하여 국가에 의해 설립되었지만, 실제 설립에 관계하였던 것은 CIGIL, CISL, UIL이라는 노동조합 내셔널센터와 협동조합연합회 및 노동조합연합회 등이었으며, CFI의 운영은 협동조합연합회가 한다. 한편, 이들 연합회는 필요한 자금을 같은 법률에 의해 설립된 「고용수준 유지를 위한 특별기금(Special Fund for Intervening to Safeguard Employment Levels)」에서 받아들인다.

## 2) 마르코라(Marcora)법 적용의 요건

마르코라(Marcora)법의 적용을 받기 위한 요건 등은 다음과 같다.

- ① 협동조합을 구성하는 근로자가 경영위기나 파산절차에 들어간 기업의 종업원이든가, 인원삭감의 대상으로 되어 있을 것
- ② 협동조합이 위와 같은 기업을 획득하든가, 임대하든가, 일부만을 경영하든가 혹은 새로운 사업을 시작하는 주도권을 가지고 고용을 유지할 것
- ③ 협동조합의 조합원이 75명을 초과하지 않을 것(직물, 의류품 부문에서는 조합원이 50명을 초과하지 않을 것)
- ④ 조합원은 적어도 400만 리라(법제화 당시)의 출자금을 지불할 것

여기서 근로자는 스페인의 샬(SAL)법의 경우와 같이, 실업보험금의 3년분을 상한으로 하여 일괄 지급받아 협동조합의 출자금으로서 자본화할 수 있다. 그리고 이렇게 설립된 협동조합은 다른 협동조합, 사기업, 공공기관을 출자자의 형태로 조합원으로서 가입할 수 있으며, 이 경우 출자금의 상한은 협동조합 출자금의 25%로 한다. 한편, CFI는 기업매수형 근로자협동조합에 대해 근로자의 출자금 총액의 3배까지 투자할 수 있으며, 철강산업의 경우에는 1989년에 이 배율을 5배까지 인상하였다.

## 3) 마르코라(Marcora)법 적용의 효과

마르코라(Marcora)의 효과에 대해 전술한 산업금융회사의 Alberto Zevi 교수는 다음과 같이 말하고 있다(Johnson 1993: 10).

첫째, 근로자가 스스로 경영자로 되어 고용을 유지하는 것을 가능하게 한다. 둘째, 근로자가 출자금을 불입하는 인센티브를 강화한다. 왜냐하면 근로자가 불입하는 출자금액은 외부의 출자금액과 직결되기 때문이다. CFI에 의해 지원되는 협동조합에 있어 근로자의 출자금의 평균은 5,500ECU(4,400 파운드)이고 높은 경우에는 15,000ECU(12,000 파운드)가 되었는데, 협동조합은 일반적으로 자본 부족이 많은 것을 생각하면 매우 중요한 효과라고 하겠다. 셋째, 외부출자와 실업보험금과의 결합은 근로자가 성실하게 일하도록 하는 인센티브를 준다. 실패하면 근로자는 실업보험금을 상실하기 때문에, 근로자는 협동조합이 도산하지 않도록 성실하게 참여하게 된다.

CFI에 의해 지원을 받는 협동조합의 출자금의 4분의 1까지는 외부 법인의 참가가 가능하다. 경우에 따라서는 공공기관, 지역의 금융기관, 지역공동체 등이 참가한다. 이에 의해 재건된 협동조합이 연대의 폭을 넓히는 것이 가능하게 된다. 그러나 외부의 출자자는 경우에 따라서는 협동조합의 경영능력의 미숙을 이용하여 이를 교란하려고 하는 경우도 있다는 점도 유의해야 한다.

CFI에 의한 1987년부터 1994년까지의 8년간의 지원효과를 통계적으로 보면 다음의 <표 18>과 같다.

<표 18> 마르코라(Marcora)법 적용에 의한 기업매수

(거래단위: 100만 리라)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
적용예	79	112	134	150	160	173	186	289
참가자	2	10	41	61	84	95	108	115
자금공금액	1,608	9,345	30,534	18,436	63,685	70,616	81,695	92,215
사업고	15,150	56,521	239,921	319,754	351,685	379,850	31,548	N/A
고용자수	138	514	1,841	3,055	3,055	3,743	4,122	4,391

한편, 최근에는 도산기업이 감소하였기 때문에 적용례는 많지 않고, 협동조합의 신규설립에 기금을 사용하고 있다고 한다.

### 3. 도입방안

앞에서 본 바와 같이 최근 우리나라의 중소기업의 부도업체 수와 이로 인해 실업위기에 처해지는 근로자 수 등 경제적·사회적 상황을 보면 우리나라에도 스페인의 살(SAL)법이나 이탈리아 마르코라(Marcora)법의 예와 같이 경영위기에 처하여 도산할 우려가 있거나 도산하는 때에 일정한 요건의 충족과 절차를 거쳐서 당해 기업의 종업원이 기업을 살려서 그들의 일자리를 유지하기 위해 회생갱생절차 및 정리절차에서 당해 기업을 협동조합으로 전환하여 설립할 수 있는 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요성이 제기된다. 이의 제도적 도입방안은 상당히 심도 있는 연구를 통해 도출해야 할 것이지만, 여기서는 다음과 같이 개괄적인 수준의 안을 제안해보고자 한다.

이에 관하여는 먼저, 종업원들이 협동조합으로의 전환설립의 절차의 요건과 전환설립 후 실질적으로 협동조합으로서 운영이 가능할 것으로 예상되는 규모를 요건으로 설정해야 할 것이다. 전자(前者)는 기존 중소기업의 구성원들의 의사결정의 유효성 확보와 동질성 유지 등과 관련하여 협동조합으로의 전환에 관한 기존 기업의 종업원 3분의 2 이상의 동의와 기존 기업의 종업원 2분의 1 이상의 새로운 협동조합 조합원으로서의 참여를 요건으로 구상할 수 있을 것이며, 후자(後者)는 협동조합으로 전환설립하여 실질적으로 운영이 가능할 것인지 등과 관련하여 이러한 전환설립의 대상을 어떤 범위로 규정해야 할 것인지는 우선 협동조합이 인적 결합체로서 민주적 의사결정시스템에 기반하여 운영된다는 점에서 인적 규모를 하나의 요건으로 상정해볼 수 있을 것인데 이는 중소기업의 규모를 고려하여 구상할 수 있겠다.<sup>174)</sup>

다음, 이러한 제도를 도입하기 위해서는 근로자들의 미불임금을 출자로 평가하고, 고용보험에서 실업급여를 미리 지급하여 협동조합자본금으로 활용할 수 있도록 하거나 정부의 실업기금을 투자할 수 있도록 하는 방안 마련 등 당해 근로자협동조합을 지원하는 방안도 입법적으로 보완하는 것이 필요하다.

이와 같이 현재 우리나라 기업의 경제적·사회적 환경에 있어 도산위기의 기업을 협동조합으로 전환할 수 있도록 하는 방안은 기업의 회생과 이를 통한 일자리와 복지 문제 해결의 새로운 대안으로서 국민경제 측면에서도 매우 주목할 만한 정책이 될 것이다.

174) 이에 관하여는 중소기업기본법 시행령 [별표 1] 중소기업의 업종별 상시근로자 수 등을 참조할 수 있을 것이며, 특히 이 시행령 제3조 제2항은 영리를 주된 목적으로 하는 사회적기업으로서 중소기업의 지위가 인정되는 요건으로서 상시근로자 수 300명 미만을 두고 있다.

## IV. 사회적 약자의 사회통합방안으로서 협동조합

### 1. 개요

최근 우리나라는 여성, 노인, 장애인, 전과자 등 사회적 약자의 고용 및 사회서비스 등의 소외문제에 관해 다양한 정책들이 시행되고 있음에도 불구하고, 이러한 사회문제는 오히려 계속적으로 심화되고 있다. 이는 이에 대한 정부와 시장 중심의 해결방식이 일정한 한계에 이른 것이라고 할 수 있겠다. 물론 정부의 고용 및 복지 영역에 대한 직접적 서비스의 제공과 확충은 당연히 필요하다고 할 것이지만, 이러한 정책은 재정적·시스템적 한계에 직면하였고, 이러한 상황에서 이를 시장을 통해 해결하고자 하는 정책을 도입하였지만, 이 역시 본질적 한계를 노정하였다. 여기서 협동조합의 상호자조성과 사회기여 등의 본질적 성격에 기초하여 협동조합을 이러한 사회문제를 해결하는 데 정책적으로 적극적으로 활용하여 있는 해외의 사례로서 이탈리아 등 유럽의 사회통합형 협동조합이 우리나라에도 고용 및 복지 개선을 위한 유효한 정책으로서 의미가 있다고 보이는바, 그 내용을 개관하여 우리나라에의 도입방안을 검토한다.

### 2. 해외 사례

우리나라 협동조합정책에 대해 상당한 시사점을 주고 있는 것이 유럽의 이른바 구제·지원형 협동조합(safty net형 협동조합)이다. 유럽에서 시행되었던 사례에서 보면 이러한 협동조합은 2종류의 형태로 나눌 수 있는데, 첫 번째 형태는 앞서 보았던 이탈리아 마코라(Macora)법과 스페인의 SAL(sociedad anonima laboral)법에 의한 실업방지형 협동조합이며, 두 번째 형태는 사회적 약자 또는 사회적 소외자의 사회통합을 위한 이른바 사회통합형 협동조합이다. 후자(後者)는 국가 또는 지방자치단체의 지원 하에 사회적으로 배제된 사람들을 노동시장이나 사회에 통합한다고 하는 목적을 가진 협동조합이다. 사회통합형 협동조합으로는 이탈리아의 사회적 협동조합을 대표적으로 소개할 수 있는데, 이탈리아에서는 1991년에 사회통합형 협동조합을 사회적 협동조합으로서 최초로 법제화되었다. 이탈리아의 사회적 협동조합은 일반적 공익뿐만 아니라 지역공동체의 공익분야에 사회서비스의 실행자로서 구체적으로 관계하고 있는데, 여기에는 다음과 같이 A형과 B형이 있으며 그 특징은 다음과 같다.

- ① A형은 복지, 의료, 교육 등의 분야에서의 서비스 제공을, B형은 사회적으로 불리한 입장에 처해 있는 신체장애 및 정신장애가 있는 자, 약물중독환자, 전과자 등에 대한 고용제공을 목적으로 한다.
- ② 사회적 협동조합의 대부분은 노동자협동조합이다.
- ③ 사회적 협동조합은 지역단위, 주단위, 전국단위로 서로 연계되어 있다.

이러한 사회적 협동조합은 이후 유럽 전역으로 확대되었는데, 1997년 캐나다는 사회연대협동조합(Social Solidarity Cooperative)과 2001년 프랑스의 공익협동조합(General Interest Cooperatives) 등이 대표적인 유형이다. 이들은 이탈리아의 사회적 협동조합이 사업내용을 중요한 기준으로 하였던 것과는 달리 조합원의 구성을 중요한 기준으로 하였는데, 이는 서비스의 생산자, 이용자 그리고 후원자 등 다중의 이해관계자들이 최소 2개 이상 참여하는 공동의 의사결정구조를 갖추으로써 지속적인 공익성을 담보하기 위한 방안이라고 하겠다.

### 3. 도입방안

우리나라의 경우 사회적 약자의 고용 및 복지 개선을 위해 국가와 지방자치단체가 상당히 다양한 부문에서 많은 재원을 사용하고 있는 상황인데, 이러한 재원을 사회적 약자의 자기고용과 자력복지시스템으로서의 협동조합의 운영기금으로 지원한다면, 그 정책적 효율성을 보다 높일 수 있을 것이다. 이는 최근 공공과 시장의 중간적 위치에서의 사회적 경제가 더욱 주목되고 있는 배경과도 밀접하다고 할 것이며, 특히 사회적 경제의 주체로서의 협동조합, 특히 사회통합형 협동조합의 유형으로서 사회적 협동조합에 대한 적극적 관심은 이러한 점에서 유의하다고 할 것인데, 이를 정책적으로 자리매김하기 위해서는 적극적인 지원책이 뒷받침되어야 할 것이다. 예를 들어 노령연금, 장애인보조금 등의 활용을 사회통합형 협동조합의 창업과 연계한다면, 노인이나 장애인들의 고용창출 및 복지증진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 이탈리아와 프랑스의 경우 지방정부의 출자와 참여 등을 통해 지역의 사회서비스를 사회적 협동조합을 통해 실현하고 있는데, 향후 이러한 적극적인 정책의 도입도 신중하게 검토할 필요가 있겠다.

## V. 기타 다양한 창업기반으로서 협동조합

협동조합에 관한 법제도적 인프라가 갖춰지면, 협동조합은 창업에 관심을 가지고 있는 사람들이 비교적 소수의 인원으로 소규모자본으로서 창업할 수 있는 좋은 비즈니스 모델로서 활용될 수 있다. 이를 통해서 현재 우리가 구체적으로 예측할 수는 없겠지만 1차산업 및 3차산업 부문에 협동조합에 기반을 둔 인적 기업이 다양한 형태로 등장할 것으로 전망되며, 특히, 고용 및 복지 문제 등과 관련한 사회적 측면에서는 청년, 여성, 노인 등 계층의 관련 부문과 문화·예술, 환경 관련 부문에서의 협동조합의 출현이 유의하게 나타날 것으로 예상된다.

먼저, 청년, 여성, 노인 등 계층 관련 부문에서의 협동조합의 출현과 관련하여서는 다음과 같은 점을 언급할 수 있겠다.

청년층과 관련하여서는 이들의 다양한 사업아이템을 소규모자본의 공동출자를 통해 사업화가 가능하게 함으로써 경영자로서의 위험부담을 분산함으로써 적극적 창업을 활성화할 수 있을 것이다. 다만, 이렇게 창업되는 협동조합이 사업체로서 성공하고, 또한 협동조합의 건강한 운영에 따른 사회적 효과를 창출하기 위해서는 이들에 대한 협동조합에 관한 교육과 홍보가 필수적으로 요청된다고 하겠다.<sup>175)</sup>

여성층과 관련하여서는 돌봄 및 육아 분야의 협동조합이 앞서 본장 제4절에서 소개한 바와 같이 활성화될 것으로 예상되는바, 이와 같은 분야에 주로 여성들이 종사한다는 점에서 여성들의 일자리 및 복지의 개선효과를 직접적으로 창출하는 효과가 있을 것으로 기대되며, 더불어 아직도 이러한 돌봄 및 육아 활동을 주로 여성들이 담당하고 있는 우리나라 사회의 현실상 이에 대한 부담으로 인한 여성들의 경력단절의 문제를 어느 정도 해결하고 여성들에게 경제활동의 기회를 제공하여 여성의 욕구에 실질적으로 부응하는 일자리 및 복지의 개선효과를 기대할 수 있을 것이다.<sup>176)</sup>

175) 협동조합을 통해 청년층의 창업을 활성화하기 위한 제도적 방안으로는 본 보고서 제5장 제3절에서 제시하고 있는 바와 같이 「중소기업기본법」의 개정을 통해 협동조합을 중소기업의 범위에 포함시켜 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 의한 지원을 받을 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있겠다.

176) 돌봄 및 육아 분야의 협동조합의 활성화와 관련하여 최근 계속적으로 문제가 심화되고 있는 육아시설로서의 어린이집에 대한 부모들의 불안한 인식을 개선하는 방안으로서 본 보고서 제5장 제3절에서 제시하고 있는 바와 같이 「영유아보육법」의 개정을 통해 부모들이 직접 운영의 주체가 될 수 있도록 하는 협동조합형 어린이집을 설립할 수 있도록 하는 법제도 개선방안을 고려할 수 있겠다.



노인층과 관련하여서는 최근 베이비부머 세대의 고령자층 진입으로 노인의 일자리창출 및 복지서비스 제공 관련 협동조합이 주목된다. 한편, 협동조합은 원론적으로는 노인에 관하여도 일자리 및 복지의 문제를 어느 정도 자력으로 해결해나가는 시스템으로서 유효하다고 할 것이므로 이들의 경험·재능의 제공을 통해 자력으로 주체가 되어 일자리와 복지를 해결하는 방식의 협동조합의 모델개발이 필요하다고 하겠지만, 이와 함께 실제 현실적인 운영에 있어서의 수행력 등을 고려한다면 인적 실행력과 이에 따른 사업영역에 일정한 한계가 있을 것으로 예상되는바, 노인과 노인 관련 복지 서비스 제공자 및 후원자 등이 함께하는 다중이해관계자 유형의 사회적협동조합이 보다 효과적인 유형이 될 것으로 보인다. 노인의 일자리와 건강 및 장래 문제 등이 심각한 사회문제로 대두되고 있는 현재적 상황에서 이에 대한 노인 관련 정책자금을 적극적으로 협동조합 분야에 투입할 필요성이 제기된다.

다음, 문화·예술, 환경 관련 부문에서의 협동조합의 출현과 관련하여서는 다음과 같은 점을 언급할 수 있겠다.

문화·예술 부문과 관련하여서는 문화·예술 분야 종사자들의 활동이 같은 분야 내지 유사 분야이거나 또는 밀접한 관련성이 있는 경우가 많으므로 협동조합의 설립이 활성화될 수 있을 것으로 전망된다. 또한 현재 문화·예술 분야의 사업체 내지 단체는 법인이 아닌 임의단체의 형태로 존재하는 경우가 대부분이며, 이를 법인화하는 경우 일반적으로 비영리법인으로 설립하고자 하는 경우가 많으나, 이러한 비영리법인으로 인정받기 위해서는 상당히 까다로운 절차가 요구되고 있는바, 협동조합은 (일반)협동조합의 경우 설립신고라는 비교적 간이한 절차에 의해 자유롭게 법인 설립이 가능하므로 향후 문화·예술 분야의 협동조합의 활성화가 기대된다. 한편, 이러한 문화·예술 부문은 특별히 상업적 성격을 가진 것을 제외하고는 일반적으로 공공재로서의 성격을 가지며, 따라서 시장을 통한 민간부문의 노력만으로는 균형 있는 발전을 도모하기 어렵고, 이에 공공부문의 지원이 수반될 필요가 있다는 점에서 문화·예술 분야의 협동조합은 이와 같은 역할을 담당하게 되는 것인바, 이에 대한 적극적인 정책적 지원이 필요하다고 하겠다.<sup>177)</sup>

177) 문화·예술 부문과 관련한 협동조합을 활성화하기 위해서는 본 보고서 제5장 제3절에서 제시하고 있는 바와 같이 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」의 개정을 통해 영화산업 종사자의 협동조합에 대한 지원을 제도화하는 방안과 같은 절에서 제시하고 있는 바와 같이 「문화예술진흥법」의 개정을 통해 전문예술인이 문화예술의 진흥을 위해 설립한 협동조합을 비영리법인으로 간주하여 이에 대해 지원 하는 법제도 개선방안을 고려할 수 있겠다.

환경 부문과 관련하여서는 협동조합이 역사적으로 실업과 빈곤, 사회양극화, 환경오염 등에 대한 지구책으로서 발전해왔고, 특히 현대 자본주의경제사회는 환경보호의 과제가 지속가능한 공동체의 유지를 위해 핵심적 문제로 부각되고 있다는 점에서 최근의 협동조합 운동은 이러한 환경 관련 분야에 주목하고 있으며, 이는 친환경 식품의 유통 등을 중심으로 한 소비자생활협동조합으로부터 친환경 내지 신재생 에너지협동조합에 이르기까지 다양한 협동조합의 출현과 활성화가 기대된다. 한편, 이와 같은 환경 분야의 협동조합에 대해서는 그 사회적 중요성을 고려하여 정부의 환경보호를 위한 각종 지원정책 등을 적극적으로 연계할 필요가 있다고 하겠다.<sup>178)</sup>

## VI. 정리

협동조합을 통한 일자리 및 복지의 개선은 협동조합의 가치와 본질에 충실한 운영을 통해 나타나는 파생효과이지만, 위에서 언급한 바와 같이 아래의 특히 보다 효과가 클 것으로 예상되는 유형과 분야 등에 대해서는 적극적인 정책적 지원이 필요하다고 하겠다.

먼저 협동조합의 고용 및 복지의 개선효과는 조직의 성격과 구조상 이른바 근로자협동조합, 사회적협동조합에서 잘 나타날 것으로 예상되는데, 이에 대한 활성화 정책이 요청되며, 특히 사회적 약자의 고용 및 복지 개선을 위한 사회통합형 협동조합의 유형으로서 사회적협동조합에 대해 보다 적극적인 지원과 육성 정책이 도입될 필요가 있겠다.

그리고 최근 중소기업의 도산과 이로 인해 실업위기에 처해지는 근로자가 양산되고 있는 것과 관련하여 스페인의 살(SAL)법이나 이탈리아 마르코라(Marcora)법과 같이 도산위기에 처해진 중소기업을 일정한 요건과 절차를 통해 당해 기업의 종업원이 협동조합으로 전환설립할 수 있도록 하는 방안과 이를 지원하기 위한 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있겠다.

한편, 협동조합은 법제도적 인프라가 갖춰지는 경우 비교적 소수의 인원과 소규모자본으로서 창업할 수 있는 좋은 비즈니스 모델로서 활용될 수 있는바, 협동조합에 적합한 사

178) 환경 부문과 관련한 협동조합을 활성화하기 위해서는 본 보고서 제5장 제3절에서 제시하고 있는 바와 같이 「중소기업기본법」의 개정을 통해 협동조합을 중소기업의 범위에 포함시켜 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 환경부문 벤처기업이 환경기술개발사업을 할 수 있도록 하는 방안과 「환경기술 및 환경산업 지원법 시행령」의 개정을 통해 「협동조합기본법」에 따라 설립된 연구기관이 환경기술개발사업을 할 수 있도록 하는 등의 법제도 방안을 고려할 수 있겠다.

업 부문에 대한 활성화 정책이 요청된다고 하겠다.

이와 같이 협동조합의 일자리 및 복지의 개선효과를 보다 제고하기 위해서는 구체적 정책과 이의 지원을 위한 법제도 방안이 적극적으로 도입될 필요가 있다고 하겠다.



## 한국형 협동조합 조성을 위한 법제도의 개선

---

- 제1절 서설
- 제2절 「협동조합 기본법」의 개선
- 제3절 협동조합 친화적인 법제도의 구축



## 제1절 서설

지난 2012년 12월 1일 협동조합기본법의 시행으로 협동조합이 우리나라 현행 법체계 내에 새롭게 도입된 법인격이라는 점에서 협동조합이 경제사회의 주체로서 자리매김하기 위해서는 이를 지지할 수 있는 정책적인 설계와 함께 이를 둘러싼 법적 환경을 조성해주는 것이 필수적으로 요청된다.

그러나 이와 관련해서는 아직 협동조합기본법상의 협동조합이 갖는 본질과 다른 법인격 간의 관계 등 많은 부분에서 연구가 미흡한 실정이다. 즉, 협동조합의 정체성에 관한 기본법으로서의 협동조합기본법에 관한 연구와 이와 불가분적으로 연관되는 우리나라 전체 협동조합법제의 체계적인 구성을 위한 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 연연초생산협동조합법, 산림조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법, 중소기업협동조합법, 소비자생활협동조합법 등 기존 8개의 개별 협동조합법제와의 관계에 관한 연구가 협동조합의 기본적 발전 방향의 설정을 위해 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

그리고 협동조합이 새롭게 도입된 법인격이라는 점에서 현행 법제들은 이를 고려치 못하고 있는 실정이므로 이러한 협동조합이 경제사회의 주체로서 다른 법인격과 동등하게 활동할 수 있도록 하기 위한 법적 환경의 조성에 관한 연구가 뒷받침되어야 하겠다. 특히 협동조합은 제2장에서 본 바와 같이 기존의 상법상의 회사 등과는 상당히 다른 특질을 가지고 있다고 할 것이므로, 협동조합이 자생하여 본질적으로 내재하고 있는 사회경제적 효과를 현실화하기 위해서는 이에 부합하는 법제도의 설계가 필수적이라는 점에서 협동조합을 둘러싼 현행 법제의 개선방안 또한 심도 있는 연구가 필요하다.

본 장에서는 먼저, 우리나라 협동조합의 정체성 및 기존의 다른 협동조합법제와의 체계 정립과 협동조합의 자리매김을 위한 국가의 올바른 역할 모색 등을 위한 현행 협동조합기본법의 개선방안을 검토하였으며, 다음, 현행 법제가 경제사회의 주체로서 협동조합 법인격을 고려치 못하고 상황이므로 이를 개선하기 위한 관련 법제의 개선방안을 법인격의 기본적 반영, 협동조합의 특질의 반영, 협동조합 지원을 위한 정책적 반영이라는 세 가지 측면에서 총체적으로 검토하였다.

## 제2절 「협동조합 기본법」의 개선

### I. 우리나라 협동조합 법제

그동안 우리나라의 협동조합은 각 산업별로 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 염연초 생산협동조합법, 산림조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법, 중소기업협동조합법, 소비자 생활협동조합법 등 8개의 특별법에 근거하여 설립할 수 있었기 때문에, 협동조합을 설립하기 위해서는 각 개별 법률들이 규정하고 있는 요건을 갖추어 인가를 받아야 했고, 협동조합적인 방식에 따라서 운영되는 조직체라 하여도 자유롭게 협동조합을 설립할 수 있는 법적 근거가 없었다.<sup>179)</sup> 그리함에도 농·수·산림협동조합과 신용협동조합의 단위조합 및 새마을금고들은 조합원 또는 구성원을 대상으로 자금을 예치 받아 대출을 실시하는 상호부조형 금융기관인 상호금융기관들은 2012년 말 현재 3,759개의 전국 조직망을 갖추어 활동하고 있으며 무려 그 조합원수는 2012년 말 기준 우리나라 경제활동인구에 해당하는 2,593만 명에 이르고 있으며 자산총액은 2012년도 국가예산보다 약 1.4배가 많은 457.1조 원에 달하고 있다. 이러한 자산규모는 국내은행의 총자산 1,881.6조 원의 24.3%를 점하고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>180)</sup>

그동안 우리나라의 협동조합법은 특별법 형태의 개별법으로 제정되어 있어 복지 분야, 의료 분야, 주택분야, 교육 분야, 노동 분야 등 특별법으로 규정되지 않은 유형의 협동조합이나, 특별법상의 협동조합 설립요건에 미달되는 경우에는 협동조합의 설립이 불가능하다는 지적을 받아 왔다.<sup>181)</sup> 또한 2009년 12월 UN 총회에서는 2012년을 “세계협동조합의 해”로 지정하고 각국 정부가 협동조합 활성화에 동참해 줄 것을 권고하였다.<sup>182)</sup> 이와 함께 UN은 물론 국제협동조합연맹, 국제노동기구 등은 2000년대 들어서 각국의 협동조합 법제를 협동조합기본법으로 전환할 것을 권고하였다.<sup>183)</sup>

179) 김두년(2012). 협동조합기본법 제정의 의미와 과제. 협동조합연구 30권 2호. P. 1.

180) 이재연 외(2013.5). 상호금융기관의 정체성 확립과 발전방안. p. 3 참조.

181) 김두년(2012). 협동조합기본법 제정의 의미와 과제. 협동조합연구 30권 2호. p.3.

182) '09년 UN 136호 결의문("Resolution 64/136. Cooperatives in social development")



협동조합기본법은 그간의 입법적 불비상태를 정비하고, 자주·자립·자치적인 협동조합 활동을 촉진함으로써 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하기 위하여 협동조합의 설립·운영에 관한 기본적인 원칙을 규정하는 기본법으로서 협동조합기본법의 제정에 이르게 된 것이다.

우리나라의 현행 협동조합법제는 최근 제정된 협동조합기본법 외에 농협법을 비롯한 8개의 개별법이 특별법의 형태로 구성되어 있다. 그러나 2012년 12월 시행된 협동조합기본법은 과거 정부주도의 일부 산업에 적용되던 기존 개별 협동조합법률에는 영향을 미치지 못하도록 법적구조가 설계되어 있고, 그 내용면에서도 「기본법」이 아닌 8개 특별법의 영역이 미치지 못하는 영세한 협동조합을 양산할 수밖에 없는 또 다른 특별법이라는 구조적 모순을 가지고 있다. 이러한 협동조합의 법제를 이해하기 위해 먼저 개별 협동조합법률들의 제정과정을 살펴보고자 한다.

우리나라의 농업협동조합법은 1957년 2월 1일 국회에서 농업협동조합법과 농업은행법의 의결되고 동년 2월 14일 농업협동조합법은 법률 제436호로, 농업은행법은 법률 제437호로 각각 공포되어 시행<sup>184)</sup>됨에 따라 1958년 5월 농업협동조합중앙회가 설립되고 그 해 10월 20일 중앙회 업무를 개시하였다. 이후 1961년 7월 27일 당시 군사정부는 농협과 농업은행을 통합하여 단일기구 농협으로 개편하는 내용의 농업협동조합법을 제정하여 법률 제670호로 공포되었다. 이 농업협동조합법은 군단위 조합을 단일화하고 축산협동조합과 원예협동조합을 정비하였으며 농업은행이 취급하고 있는 신용업무 중 중소기업은행에 이관할 업무를 제외한 업무는 중앙회에서 승계하였다<sup>185)</sup>

축산업협동조합은 축산물의 생산기반구축과 수급조절 및 가격안정을 기하기 위하여 전국의 양축가를 협동조직화·계열화함으로써 양축가의 경제적·사회적 지위 향상과 균형 있는 국민경제발전을 도모하기 위해 1980년 11월에 국가보위입법회의에서 축산업협동조합법이 제정되고 1980년 12월 15일에 법률 제3276호로 공포되어 1981년 1월 1일부터 시행됨에 따라 축산진흥회를 확대 개편하여 농협중앙회의 관련 기구 및 업무를 통합하고 농협중앙회의 원원조합인 축산업협동조합 100개(지역단위 92개, 업종별 8개)를 인수하여 축산업협동조합 및 축산업협동조합중앙회가 설립<sup>186)</sup>되었으며 2000년 7월 1일 정부의 구조조정에

183) 김기태(2012.2.22). 협동조합기본법 제정배경과 주요내용. 협동조합기본법 합동교재. p.46.

184) 황유인 외(2007). 협동조합법 I, 서울: 법경출판사. p.46.

185) 이종성(2006.6). 우리나라 협동조합법제 비교연구. 수협중앙회 수산경제연구원. p.4.

186) 황유인 외(2007). 협동조합법 I, 서울: 법경출판사. p.50.

따라 축산업협동조합·인삼협동조합중앙회와 함께 농협중앙회로 통합되었다.

농업협동조합법은 1961년 7월 29일 제정된 이후 농협업무영역의 확대와 정부의 입법정책에 따라 개정을 거듭하면서 그간 42차에 걸친 일부개정과 1차례의 전부개정(제정)이라고도 한다) 총43차의 개정(타법률에 의한 개정 포함)에 의하여 현행법(2008년 3월 21일 법률 제8980호)에 이르고 있다.<sup>187)</sup>

수산업협동조합법은 어민의 협동조직을 촉진하여 경제적·사회적 지위의 향상과 수산업의 생산력의 증강을 도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전을 기하기 위하여 1962년 1월 20일 법률 제1013호로 제정, 같은 해 4월 1일자로 수산업협동조합이 발족하였다.

염연초생산협동조합법은 연초경작자의 조직을 통하여 연초경작의 개량·발달과 경작자의 상호부조를 도모하고 정부기업의 건전한 발전에 기여하게 하기 위하여 염연초생산조합의 조직과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 법률 제1347호로 1963년 5월 29일 제정되어 시행되었다.

산림조합법은 산림소유자와 현지주민의 협동조직을 통하여 산림의 보호와 개발을 촉진하고, 그 구성원의 경제적·사회적 지위향상을 도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 1980년 1월 4일 법률 제3231호로 제정 1980년 7월 1일 시행되었다.

임업협동조합법은 산림소유자와 산림경영자의 협동조직을 통하여 그 구성원의 경제적·사회적 지위향상을 도모하고, 산림의 보호와 개발을 촉진함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 1993년 6월 11일 법률 제4556호로 산림조합법을 일부 개정하여 1993.12.12 시행되었다.

산림조합법은 산림소유자와 임업인의 자주적인 협동조직을 통하여 지속 가능한 산림경영을 촉진하고 산림생산력을 증진시키며 그 구성원의 경제적·사회적·문화적 지위 향상을 도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 2000년 1월 21일 법률 제 6187호로 전부개정 2000년 5월 1일 시행되었다.

중소기업협동조합법은 중소기업의 성장발전을 위한 중소기업자들의 협동조직을 제도적으로 보호육성 하기 위한 목적으로 1961년 12월 27일 법률 제884호로 제정·공포<sup>188)</sup>되었다.

신용협동조합법은 공동유대를 바탕으로 하는 신용협동조직의 건전한 육성을 통하여 그 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융편의를 제공함으로써 지역경제의 발전에 기여함을 목적으로 한 이 법은 1972년 8월 17일 법률 제2338호로 제

187) 이종성(2006.6). 우리나라 협동조합법제 비교연구. 수협중앙회 수산경제연구원. p.4.

188) 황유인 외(2007). 협동조합법 I, 서울: 법경출판사. p.48.

정·시행되고 있다.

새마을금고법은 국민의 자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조정신에 입각하여 자금의 조성 및 이용과 회원의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상 및 지역사회 개발을 통한 건전한 국민정신의 함양과 국가경제발전에 기여함을 목적으로 1982년 12월 31일 법률 제3622호로 제정되어 1983년 1월1일 시행되었다.

소비자생활협동조합법은 상부상조의 정신을 바탕으로 한 소비자들의 자주·자립·자치적인 생활협동조합활동을 촉진함으로써 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상에 이바지함을 목적으로 1999년 2월 5일 법률 제5743호로 제정되어 1999년 8월 6일 시행되었다.

#### 〈 기존 8개 개별법상 협동조합 〉

- 생산자 조합
  - 1차 산업: 농업협동조합·수산업협동조합(농림축산식품부), 연연초생산협동조합(기획재정부), 산림조합(산림청)
  - 2차 산업: 중소기업협동조합(중소기업청)
  - 3차 산업: 신용협동조합(금융위원회), 새마을금고(행정안전부)
- 소비자 조합: 소비자생활협동조합(공정거래위원회)

## Ⅱ. 「협동조합 기본법」의 주요 내용

### 1. 개관

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 정책 자료를 내놓았다.

이번에 시행된 협동조합기본법의 주요 내용은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 협동

조합이라는 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 구체적인 내용은 다음과 같다.

### 2. 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 19〉 협동조합과 사회적협동조합 비교

	협 동 조 합	사회적협동조합
법 인 격	▪ 법인	▪ 비영리법인
설 립	▪ 시도지사 신고	▪ 기획재정부(관계부처) 인가
사 업	▪ 업종 및 분야 제한 없음	▪ 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	▪ 비영리법인·국고 등 귀속

### 3. 협동조합 정책 추진체계 규정

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

#### 4. 다른 법률과의 관계 명시

- 기존 8개 개별법(농업협동조합법, 수산업협동조합법, 업연초생산협동조합법, 산림조합법, 중소기업협동조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법, 소비자생활협동조합법)에 의해 설립되었거나 설립될 협동조합에 대해서는 협동조합기본법 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).

##### 가. 설립요건 및 사업 분야

- 5인 이상(지역농협은 1,000인, 소비자생활협은 300인, 신협이나 새마을금고는 100인)의 조합원이 모여 시·도지사에게 신고(사회적협동조합은 관계부처 인가) 및 설립등기를 거쳐 설립함.
- 금융 및 보험업을 제외한 경제·사회 모든 영역에서 설립 가능하며, 조합원 교육·지역사회 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).

##### 나. 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(3천만 원 이하), 과태료(2백만 원 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 20〉 상법상 회사·민법상 사단법인·협동조합 비교

구분	상 법					협동조합기본법		민 법
	주식회사	유한회사		합명회사	합자회사	협 동 조 합 일반	사회적	사단법인
사업 목적	이윤 극대화					조합원 실익증진		공 익
운영 방식	1주 1표	1좌 1표		1인 1표		1인 1표		1인 1표
설립 방식	신고제					신고 (영리)	인가 (비영리)	인가제
책임 범위	유한 책임			무한책임	무한책임 +유한책임	유한책임		해당 없음
규모	대규모	주로 중·소규모				소규모 + 대규모		주로 소규모
성격	물적결합		물적인적결합	인적결합	물적인적결합	인적결합		인적결합
사업 예	대기업 집단	중소기업, 세무법인 등	(美) 벤처, 컨설팅, 전문서비 스업 등	법무법인 등	사모투자 회사 등	일반 경제 활동 분야	의료 협동 조합 등	학교, 병원, 자선단체, 종교단체 등
	삼성전자 (주) 등	세무법인 하나 등	(美) DreamWorks Animation L.L.C	법무법인 울촌 등	미래에셋 PEF 등			
	〈 영 리 법 인 〉					〈 비 영 리 법 인 〉		
	〈 사 회 적 기 업 〉					(고용부 인증기업)		

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

### Ⅲ. 우리나라 「협동조합 기본법」의 개선과제

#### 1. 「협동조합 기본법」과 개별적 협동조합법과의 비효율적 법체계 개선

현행 우리나라의 기본법은 농협법 등 기존 8개의 협동조합법과는 원칙적으로 관련이 없다. 협동조합기본법은 다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대해서는 이 법을 적용하지 아니하기 때문이다(동법 제13조 ①항)<sup>189)</sup> 이러한 기본법 제13조 ①항의 적용배제 조항의 입법취지는 농협법 등 기존에 입법된 개별적인 협동조합법인 특별법들과 충돌하지 않으려고 한 입법적인 배려와 함께 기본법 입법을 주도하고 그간 민간에서 협동조합 운동을 주도한 단체들이 독자적인 기본법 체계를 구축하고 자신들의 자주적인 역량을 협동조합을 통해 구현하고자 했던 근본정서와 무관하지 않다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 입법배경으로 인해 기본법은 협동조합 정신의 구현하기 위한 근본적인 역할을 수행하기 어렵게 되었다.

기본법의 개별적 8개의 특별법에 대한 적용배제 조항은 모법으로서의 협동조합기본법이라는 법적지위를 포기하게 하여 법적 안정성을 저해하게 되었기 때문이다. 협동조합기본법이 협동조합법제의 모법으로서의 지위를 가지지 못하게 됨에 따라 필연적으로 기본법은 8개의 개별적인 특별법의 영역 외의 협동조합을 규율하는 기형적인 구조를 가지게 된 것이다. 또한 기본법 제13조 ①항에서 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(동법 제11조 ①항). 둘째, 기획재정부장관은 협동조합의 활동현황·자금·인력 및 경영 등에 관한 실태파악을 위하여 3년마다 실태조사를 실시한 후 그 결과를 공표하고, 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다(동법 제11조 ④항). 셋째, 협동조합의 설립 및 육성과 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다(동법 제13조 ②항)고 규정하고 있는 조항에 대한 농협법등 개별적 협동조합에 적용될 것인지에 대한 근거도 불명확하게 되었다.

현행 우리나라의 정부조직법 제19조(부총리) ③항에서는 ‘… 기획재정부장관이… 경제정

189) 홍행남(2012.6). 농업협동조합법해설. 농민출판사. p.44.

책에 관하여… 관계 중앙행정기관을 총괄·조정한다.’고 규정하고 제27조(기획재정부) ①항에서 ‘기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정 재정정책의 수립·총괄·조정… 사무를 관장한다.’고 규정하고 있다. 이러한 정부조직법상의 구조로 보아 협동조합에 대한 총괄사무는 기획재정부에서 사무를 관장하는 것이 합목적적이라고 본다. 그러나 현행 협동조합의 기본법 제13조 ①항에서 “다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다”로 규정되어 있어 개별협동조합법률의 적용을 배제하고 있으며, 그러함에도 기본법의 제11조 ①항에서 ‘기획재정부장관은 협동조합에 관한 정책을 총괄하고 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립한다’고 규정함과 동시에 역시 동조 ④항에서 ‘기획재정부장관은 협동조합의 활동현황·자금·인력 및 경영 등에 관한 실태파악을 위하여 3년마다 실태조사를 실시한 후 그 결과를 공표하고, 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다’로 명시하고 있어 기본법에서는 기획부장관의 협동조합 기본계획의 수립과 실태파악을 위한 실태조사에 관한 사무가 기획부장관에게 있음을 명확히 하고 있다. 더 나아가 기본법 제13조 ②항에서는 ‘협동조합의 설립 및 육성에 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다’고 규정하고 있어 기본법이 협동조합에 관한한 모법의 지위에 있음을 명시하고 있다.

더욱이 앞에서 언급한 바와 같이 8개의 특별법 중 5개의 협동조합분야인 농·수·산림 협동조합과 신용협동조합의 단위조합 및 새마을금고들은 조합원 또는 구성원을 대상으로 자금을 예치 받아 대출을 실시하는 상호부조형 금융기관인 상호금융기관들은 2012년 말 현재 3,759개의 전국 조직망을 갖추어 활동하고 있으며 무려 그 조합원 수는 2012년 말 기준 우리나라 경제활동인구에 해당하는 2,593만 명에 이르고 있으며 자산총액은 2012년 도 국가예산보다 약 1.4배가 많은 457.1조 원에 달하고 있다. 이러한 자산규모는 국내은행의 총자산 1,881.6조 원의 24.3%를 점하고 있는 것으로 평가되고 있는 현실에서 협동조합 기본법에 대해 규제권한과 협동조합에 관한 총괄사무에 대한 조정권한을 가지고 있는 기획재정부에서 8개의 특별법에 의해 설립된 협동조합에 대해 사무감독 권한을 행사하는 것이 당연하다고 생각한다.

협동조합기본법은 협동조합에 대한 모법으로서 기본적으로 협동조합법의 입법목적, 적용범위, 정부의 책임, 협동조합의 책임, 협동조합 촉진과 이를 구현하기 위한 재정 및 금융 등의 주요 정책수단, 협동조합 육성계획 및 실태조사 등을 법률조항으로 구성된 선언적 법률이어야 한다. 그러나 현행 기본법은 총 7장, 모두 119조로 이루어져 있다. 더욱이 전통적 협동조합과 사회적협동조합을 함께 병존적으로 기본법을 구성하다 보니 다수의 법률조항이 필요하게 되었다. 역시 협동조합에 대한 법적 의미가 다소 상이한 사회적협동조합



을 정의하고 조문을 구성하다 보니 기본법의 적용대상자이며 법률소비자들뿐만 아니라 법을 해석하고 적용하여 협동조합을 운영하고자 하는 많은 이해관계자들에게 혼선을 주고 있는 것도 사실이다. 이러하다보니 기본법은 의견상으로도 법적 구조가 방만한 형태를 보이게 되어 효율성이 떨어짐은 물론 기본법의 본연의 역할을 수행하기에 어려운 구조를 가지게 되었다. 현재 모법의 형태로 시행되고 있는 중소기업기본법이 28개의 법조문으로 앞에서 언급한 모든 사항과 정책지원 사항들을 모두 포괄하고 있는 점은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## 2. 기본법 내 사회적협동조합 등 관련 조항의 문제점

위에서 설명한 바와 같이 현재 시행중인 협동조합기본법의 특징 중의 하나가 동법 제4장에 ‘사회적협동조합’을 명시한 점이다. 입법취지에 의하면 여러 형태의 소액·소규모 창업을 활성화하여 취약계층의 경제활동을 지원하고 일자리를 창출하여 서민·지역경제 활성화 및 양극화 해소에 이바지하고, 정부의 복지기능 보완 및 일자리 제공 등 경제전반에 새로운 활력을 불어넣는 토대를 구축하기 위함이다<sup>190)</sup>라고 하고 있으나, 협동조합기본법 내 명시된 사회적협동조합에 대해 많은 문제점이 제기되고 있다.

그 주요내용을 살펴보면 먼저 기본법 제2조 제1호와 제3호에서 각기 정의한 ‘협동조합’과 ‘사회적협동조합’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 기본법은 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 사회적협동조합이라고 규정하고 있다(제2조 제3호).

그러나 기본법 제5조에 ‘... 구성원(협동조합의 경우 조합원...)의 복리 증진과 상부상조...’ 그리고 ‘조합원등의 경제·사회·문화적 수요에 부응’을 협동조합과 사회적협동조합 모두의 설립목적으로 명시하고 있다. 하지만 기본법 제2조 제1호의 협동조합이라고 하여 제3

190) 전형수(2012.4). 한국협동조합연구 제30집 제1호. 협동조합기본법에서 본 사회적협동조합의 문제점. pp.61-62.

호에 명시한 사회적협동조합의 사업을 못하는 것은 아니다. 기본법 제2조 제3호의 사회적협동조합은 제1호의 협동조합과 전혀 다른 별개의 조직이 아니다. 이는 제1호의 협동조합 ‘중’ 지역주민들의 권익·복지 증진, 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공 등을 목적사업으로 하는 협동조합을 사회적협동조합이라고 명시한 기본법 제2조 제3호에 근거한 것이다. 이를테면 기본법은 사회적협동조합을 다름 아닌 협동조합의 한 부분으로 본 것이다. 따라서 협동조합 역시 사회적협동조합처럼 지역사회의 발전에 공헌하는 조직이다.

또한 기본법 제4조(법인격과 주소) ①항과 ②항은 각기 협동조합을 법인, 사회적협동조합을 비영리법인으로 규정하고 있다. 하지만 이 역시 협동조합과 사회적협동조합의 본질적 구분이 될 수 없다. 협동조합 역시 목적사업을 비영리로 수행하기 때문이다. 그 대표적 사례는 협동조합기본법 제5조(설립목적)가 명시한 ‘조합원 등의 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 조합원과의 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 사회적협동조합 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.<sup>191)192)</sup> 이는 협동조합기본법 내에 사회적협동조합과 관련한 법률조항을 혼합하여 구성하였기 때문이다. 협동조합기본법 제93조(사업) ①항에서 명시한 사업은 사회적기업육성법의 제1조(목적), 제2조(정의)에 규정한 내용과 유사한 사업이기 때문이다. 그러나 협동조합기본법의 입장에서 본다면 사회적협동조합은 협동조합기본법과는 별도로 규정하여야 했어야 할 개별법인 것이다.

### 3. 기본법 내 재정·금융 등 주요 정책수단의 결여

191) 기본법 제93조가 명시한 사회적협동조합의 사업은 다음과 같다. ① 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업. ② 취약계층에게 복지 의료 환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업. ③ 국가 지방자치단체 위탁 사업 및 공익증진 등에 이바지 하는 사업.

192) 전형수(2012.4). 협동조합연구 제30집 제1호. 협동조합기본법에서 본 사회적협동조합의 문제점. p. 65.

정부는 최근 제2차 협동조합정책심의위원회에서 기본법 시행 이후 이 법을 근거로 하여 2003년 4월말 현재 일반협동조합 1,025건, 사회적협동조합 62건, 협동조합연합회 5건으로 총 1,092건 접수되어, 일반 919건, 사회적 24건, 연합회 3건, 총 946건 설립되었음을 밝히고 국민들의 인식부족, 법 해석상 논란, 자금조달의 어려움 등으로 성공모델이 나오기 쉽지 않은 환경을 지적하고 특히 협동조합 자금조달 방안을 위하여 협동조합 설립자가 중소기업 또는 사회적기업 관련 제도를 활용할 수 있도록 교육·홍보를 실시하고 지역신용보증재단에 신설한 협동조합 특례보증 등을 통해 협동조합이 기존 법인과 동등한 지위에서 기존 금융제도를 활용할 수 있도록 필요한 제도개선을 추진할 계획을 밝힌 바 있다. 특히 지역신용보증재단을 통한 특례보증은 신설 협동조합의 영세성을 감안하여 2013년도 한시적으로 시범운영기간을 설정하고 신용보증을 위한 신용평가모형심사를 생략한 기본요건저축여부만을 판단기준으로 100% 신용보증을 공여하는 것으로 설계된 것으로 알고 있다. 이러한 협동조합의 금융지원 방안은 기본법에 근거한 제도가 아니며 한시적인 특례에 불과한 것으로 그 근거에는 기본법의 주요 정책대상이 자영업자 공동 창업 등 일자리 창출, 보육·돌봄·범죄예방 등에 있음을 밝히고 있기 때문이다. 이는 기본법의 설계가 협동조합을 우리나라 자본주의 경제주체로 인식하기보다는 사회문제를 해결하려는 보조적 수단만으로 바라보고 있음을 의미하고 있다고 할 것이다.

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 지원금융체제의 구축은 협동조합의 발전에 필수불가결한 요소이다. 세계적인 협동조합으로 알려지고 있는 미국의 Sunkist는 1933년에 설립된 CoBank라고 하는 협동조합은행의 금융적 지원을 받아왔으며, 세계적인 원예협동조합인 네덜란드의 Greenery는 Rabobank협동조합은행의 금융적 지원을 받고 있다. 스페인의 몬드라곤협동조합복합체가 발전하는 데 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 퀘벡에서의 다양한 협동조합이 발전할 수 있었던 배경에는 사회적 투자은행으로서의 역할을 수행한 데잘탱신협그룹의 역할이 자리하고 있다. 이러한 사례들은 협동조합에 대한 수요를 충족시킬만한 공급이 이루어지기 위해서는 협동조합 지원금융체계가 필수적이라는 점을 시사한다.<sup>193)</sup>

자본주의 체제에서의 기업에 대한 자금지원은 상업은행이나 투자은행이 중심이 되어 주

로 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 설립확산 되어 왔다. 이처럼 협동조합은 주식회사와 다른 목적을 지니고 있을 뿐 아니라 운영원리도 다르다는 점에서 전통적 금융과는 성격이 상이한 자금지원 시스템을 필요로 한다.<sup>194)</sup>

그러나 우리나라의 기본법을 보면 협동조합만을 지원하기 위한 금융시스템이 존재하지 않는다. 기본법 제45조 ③항에서 협동조합 그리고 제80조에 ③항의 협동조합연합회는 금융 및 보험업을 영위할 수 없도록 규정하고 있기 때문이다. 다만, 이 법 제94조 ①항에서 ‘사회적협동조합은 제45조 제3항에도 불구하고 상호보리 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 사회적협동조합의 경우에 한하여 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조를 허용하고 있다. 이러한 사회적협동조합에 한하여 조합원에 대한 소액대출과 상호부조를 허용하고 있는 것은 협동조합에 대한 자금지원을 원활하게 하기 위한 목적보다는 사회적 기업에 대한 활성화차원의 소규모 금융에 불과하다고 보는 것이 타당할 것이다.

그렇다 해도 우리나라의 경우 협동조합과 관련된 금융지원시스템이 없는 것은 아니다. 현행 기본법 제13조 ①항의 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 ①항 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

193) 장중익(2013.3). 협동조합 활성화를 위한 금융의 역할. pp. 7-8.

194) 장중익(2013.3). 협동조합 활성화를 위한 금융의 역할. p.8.

필요한 조합원에게 대출하는 것이 주가 된다. 따라서 특별법상의 개별적 협동조합 신용사업의 본질은 수신과 여신을 수단으로 하여 조합원간의 자금의 유무상통을 피하는 상호금융이라고 할 수 있다. 중앙회나 수협은 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 관계 법령으로 정하고 있는데, 중앙회의 경우에는 일반금융기관이 행하는 사업이 거의 포함되어 있다. 수협법에서는 조합(중앙회 제외)이 신용사업을 하려면 수산청장의 인가를 받아야 하도록 되어 있다(재무기준 제6조 ①항)<sup>195)</sup>.

## IV. 개정의 기본방향

### 1. 실질적인 기본법 체계로의 정비

협동조합법은 사법·사회법·특별법으로서, 조합과 조합원이라는 사인 상호간의 평등, 경제적·사회적 약자에 대한 사회정책적 배려 그리고 일반사법인 민법의 미비를 보완하기 위해서 조합과 조합원에게 민법에 우선하여 적용된다는 특별한 성격을 갖는다.<sup>196)</sup> 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance: ICA)은 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. 또한 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

195) 황유인 외(2007.7). 협동조합법 I. p. 350.

196) 장원석(1988). 한국협동조합연구 제6집 제1호. 협동조합 기본법의 제정논리(각종 협동조합법의 일원화 방안). p. 8.

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 유일의 입법기준이 아님을 ILO의 권고에서 밝히고 있다.<sup>197)</sup> 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 불가능한 점을 감안하면, 협동조합기본법 제13조 제1항에서 동법의 적용배제 조항을 두어 농업협동조합법 등 개별 입법에 의한 특별법 형태의 협동조합들을 협동조합기본법의 적용대상에서 배제시키고, 이에 대해 현행 협동조합기본법의 구조상 불가피하다고 주장하는 것은 오히려 기본법으로서의 설계가 잘못되었음을 반증하는 것이라 생각한다. 따라서 농협법 등 개별 협동조합법들과 협동조합기본법이 충돌이 예상되는 점들에 대해 기본법의 입법취지에 따라 해석함이 바람직하다고 생각한다. 그러나 현행 협동조합기본법이 모법으로서 법적 작용을 하지 못하고 있는 점이 사실이다. 이는 밝힌 바와 같이 기본법으로서의 법적 설계가 잘못되었음에 기인하는 것이므로 현실적으로 협동조합기본법이 전면적으로 재설계될 필요성이 제기되는 것이다.

먼저 협동조합기본법이 모법으로서의 지위를 확보하기 위해서는 협동조합법에 대한 법철학 측면에서 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 농업협동조합법 등 개별법으로 특별법관계에 있는 협동조합법들에 대한 지속적인 개정작업도 지속되어야 한다. 다행스러운 점은 ICA의 7대원칙들을 농협법 등에

197) Hagen Henry(2012). Guidelines for Cooperative Legislation—third edition revised, 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.”

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 있어 따라야 할 지침이며, 「협동조합가치」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. 이러한 ICA의 7대원칙들이 농협법에 반영된 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘가입자유의 원칙’이다. 이는 「조직에 관한 원칙으로서」 자발적 조직인 협동조합은 성(性)이나 사회·인종·정치·종교적 차이에 따른 차별을 두지 않으며, 협동조합을 이용할 수 있고 조합원으로서의 책임을 다할 수 있다면 모두에게 개방된다는 것이다. 협동조합에의 가입은 자유의사에 따라야 하며, 조합의 서비스를 이용하기를 원하고 조합원으로서의 책임을 다하겠다는 의사를 가지 자에 대하여 인위적 제한이나 사회적·정치적·종교적 차별 없이 가입이 인정되어야 한다는 원칙이다. 우리 농협법에서 가입자유의 원칙이 반영된 내용은 ① 가입 신청자에 대한 무단거절 금지(법28①, 107, 112, 115②), ② 신규가입자에 대한 불리한 조건 부착금지(법28①, 107, 112, 161) ③ 조합원(회원) 수의 제한금지(법28③, 107, 112, 161) ④ 임의 탈퇴(법29, 107, 112, 118) 허용 ⑤ 조합원이 될 수 있는 자격 요건에 정치·종교·신분·성별 등에 차이를 두지 아니함(법19, 107, 112) 등이 있다.

둘째, ‘조합원에 의한 민주적 운영의 원칙’이다. 협동조합은 조합원들에 의해 운영되는 민주적인 조직체이며, 「조합원」은 조합의 의사결정에 적극적으로 참여한다. 「선출된 대표들」은 조합원에게 책임을 져야한다. 「기초단위 협동조합에서는」 동등한 투표권(1조합원 1표)이 주어지며, 다른 단계의 협동조합(연합체)도 민주적 방식에 따라 운영된다. 이 원칙은 「운영에 관한 원칙」으로서 조합원인 1인 1표로 조합의 의사결정에 참여할 권리를 가지며, 조합의 업무는 조합원이 동의한 방법에 의하여 선출되고 조합원에게 책임을 질 수 있는 자에 의하여 관리되어야 한다는 것이다. 즉, 협동조합은 민주적인 조직이므로 민주적으로 운영·관리되어야 한다는 원칙이다. 민주적 운영원칙이 농협법에 반영된 내용은 ① 조합원의 1인 1표주의(법26, 107, 112), ② 최고 의사결정기관인 총회에 조합원이 참여(법34, 107, 112, 122), ③ 다수결의 원칙(법38, 107, 112, 161), ④ 임원의 선출과 해임(법45, 54, 107, 112, 130) ⑤ 각종 소수조합원(회원)권(법33, 36, 54, 107, 112, 161), ⑥ 운영의 공개(법65, 107, 112), ⑦ 서류비치의무 및 서류열람, 사본교부청구권(법65, 107, 112, 161), ⑧ 임원의 충실(성실)의무(법53, 107, 112, 161), ⑨ 경업(競業)·겸직 금지의무(법52, 107, 112, 161), ⑩ 임원의 농협에 대한 책임(법53, 107, 112, 161), ⑪ 조합의 해산·합병·

분할 및 조합장 선출은 조합원투표로 결정(법41. 107. 112), ⑫ 조합의 운영평가자문회의 구성·운영(법44, 107. 112) 등이 있다.

셋째, ‘조합원의 경제적 참여 원칙’이다. 「조합원」은 협동조합의 자본조달에 공정하게 참여하고, 자본을 민주적으로 관리하며, 최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 한다. 「배당금이 있을 경우」조합원들은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다. 조합원들은 ① 적립금(분할할 수 없는 최소한의 적립금을 포함)의 마련을 통한 협동조합의 발전, ② 조합원의 사업 이용실적에 비례한 혜택제공, ③ 조합원의 동의를 얻은 기타활동 지원 등의 목적을 위하여 「잉여금을 적립 또는 사용」한다. 조합원은 조합에 대해 출자의무를 갖고 조합사업이용권을 갖는 등 경제적으로 참여할 의무와 권리를 갖는다는 내용으로서 농협법상에 반영된 조문과 그 내용을 보면 ① 출자의무(법21. 107. 112. 117), ② 잉여금 배당(법68. 107. 112. 161) 농협법에서는 잉여금처분을 총회의결에 의하도록 하고 분배는 제적립금을 공제한 후에 배당을 실시한다. 배당시 조합원별로 배당률의 차등적용은 할 수 없으며 이용고 배당에 대한 상환제한은 없다. ③ 법정적립금·이월금·임의적립금의 적립(법67. 107. 112. 161)등이 해당된다.

넷째, ‘협동조합의 자율성과 독립성 원칙’이다. 협동조합은 조합원에 의해 운영되는 자율적·자조적 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 기관과 계약을 체결하든가 외부자본을 유치할 경우에는 조합원에 의한 민주적 운영이 확보되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다. 이는 협동조합이 정부 등 외부와의 관계에 있어서 자율성과 독립성을 갖는다는 내용이다. 농협법상 이를 반영하고 있는 주요내용은 ① 국가 등의 농협자율성 침해 금지(법9 ①), ② 의결권 없는 우선출자의 발행허용과 우선출자 총액제한으로 자율성 확보(법21-2. 107. 112. 147), ③ 농림수산식품부장관의 조합 감독권 중 일부를 중앙회장에게 위탁(법162③), ④ 중앙회의 회원조합 지도(법142) 등이 이에 해당된다.

다섯째, ‘교육 및 홍보의 원칙’이다. 협동조합은 조합원, 선출직 대표, 경영자, 직원들에게 그들이 협동조합의 효율적인 발전에 기여토록 교육과 훈련을 실시하여야 한다. 협동조합은 일반대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점을 홍보하여야 한다. 이는 협동조합이 그 구성원과 국민에 대해 협동조합의 이념과 운영에 대하여 교육 및 홍보를 하여야 한다는 내용으로 농협법에 규정된 사항은 ① 사업 종류에 지도·교육, 홍보사업 명시(법57①1호. 106①1호. 11①1호. 134①1호), ② 조합의 조합원에 대한 교육 강조(법60. 107. 112), ③ 지도·교육사업 비용에 충당하기 위하여 잉여금의 20% 이상을 적립(법67③. 107. 112. 161), ④ 조합원(회원)에게 지도·교육사업을 위한 비용확보용 경비부과 가능(법25. 107. 112. 161), ⑤ 중앙회의 교육위원회 운영(법126-6) 등이 이에 해당된다.



여섯째, ‘협동조합간 협동의 원칙’이다. 협동조합은 지방·국가·지역 및 국제적으로 다른 협동조합과 함께 일함으로써 협동조합운동을 강화하고 조합원에 대하여 효과적으로 봉사한다. 이는 모든 협동조합조직이 조합원 또는 공동체의 이익에 최선의 봉사를 다하기 위하여 지방적·전국적 그리고 국제적 단계에서 모든 가능한 방법으로 다른 협동조합과 적극적으로 협동해야 한다는 것이다. 이 원칙이 농업협동조합법에 반영된 내용으로는 ① “조합등”(법7①. 조합과 조합공동사업법인 및 품목조합연합회)과 중앙회는 협동조합의 발전을 위하여 농업협동조합법에 의한 조합·조합공동사업법인(법112의3)·품목조합연합회(법138) 또는 다른 법률에 의한 협동조합이나 외국의 협동조합과 상호협력·이해증진·공동사업개발 등을 위하여 노력하여야 함(법10), ② 조합이 다른 경제단체 등과의 교류·협력 사업 및 계통조직이 위탁하는 사업을 할 수 있음(법57①6, 7호. 106①6, 7호. 111①5, 6호), ③ 사업이 용시 간주조합원 인정(법58②. 107. 112. 135②), ④ 지역조합은 품목조합 조합원이 신용사업 이용시 최대편의 제공(법58③. 107. 112)이 해당된다.

일곱째, ‘지역사회에 대한 기여의 원칙’이다. 협동조합은 조합원의 필요와 희망에 부응하는 한편 조합원의 의사에 따라 그들 지역사회의 지속가능한 발전을 위하여 노력하여야 한다. 협동조합은 협동조합의 구성원 외에도 소재지 지역 주민편익 증진 등 지역사회에 발전에 기여하여야 한다는 내용으로서, 농협법상 이를 반영한 직접적인 규정은 없으나 당연한 것으로 보아야 할 것이다. 특히 조합과 지역사회·지역주민의 관계를 고려하여 규정된 내용들로는 ① 조합의 구역 안에 주소 또는 거소를 둔 자에게 준조합원의 자격을 부여하여 조합의 사업을, 이용할 수 있도록 한 규정(법20. 107. 112. 161). 중앙회는 전관에 따라 농업 또는 농업관련단체와 법인에 준회원 인정, ② 이사 정수의 3분의 1 범위에서 사외이사를 두도록 하고, 조합선거관리위원회와 운영평가자문회의에 외부전문가가 참여할 수 있도록 함으로써 지역 내의 유능한 인사가 농협운영에 참여할 수 있도록 한 규정(법44. 45. 51②. 107. 112), ③ 사업의 종류에 도시와의 교류를 촉진하는 사업을 할 수 있도록 한 규정(법57. 107), ④ 비조합원에게도 일정 범위 안에서 조합의 사업을 이용할 수 있도록 한 규정(법58. 107. 112. 135) 등이 이에 해당된다.<sup>198)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 협동조합기본법과 특별법관계에 있는 농업협동조합법도 1995년 10월 영국 맨체스터에서 체결된 ICA의 7대원칙을 개별조항에 반영하여 왔다는 점에서 이번 제정되어 시행된 우리나라의 협동조합기본법과 특별법 관계에 있는 농업협동조합법 등도 협동조합기본법과 ICA의 원칙에 같은 입장에 있음을 살펴볼 수 있다. 이러한

198) 홍행남(2012.6). 농업협동조합법해설. 농민출판사. pp. 50-53.

면에서 협동조합기본법의 제정이 시기적으로 늦게 입안이 되었다고 하여 개별적인 농업협동조합법 등과 적용배제항목을 두어 특별법적인 관계로 설정한 것에 대한 설득력은 없어 보인다. 협동조합기본법의 모범으로서의 지위와 역할을 회복시키고 전체 협동조합법제의 체계를 정립하기 위해서는 별도의 ‘협동조합설립운영에관한법률’의 제정 등을 통해 새로운 협동조합 관련 법률체계를 확립하여 기본법과 농업협동조합법 등 특별법관계에 있는 개별법들을 기본법이라는 모범에 구울되는 체계로 정비하는 것이 바람직하다고 생각된다. 더불어 독일이나 오스트리아, 스위스처럼 모범으로서의 통일적인 “협동조합법”을 만들고, 각종 협동조합은 총회결의에 의한 자체의 정관을 만들어 자유롭게 자율적인 활동을 추구하도록 하는 체계도 참고할 필요가 있겠다.<sup>199)</sup>

## 2. 일반협동조합과 사회적협동조합의 관계의 재구성 필요

우리나라의 협동조합기본법에는 협동조합과 연합회, 사회적협동조합과 연합회의 이원적인 협동조합의 법률체계를 근간으로 하고 있다. 그리고 협동조합기본법 제2조 정의조항 제1호에서 “협동조합”과 제3호 “사회적협동조합”에서 규정한 내용을 살펴보면, “협동조합은 ... 사업조직”을 말하며, “사회적협동조합은 ... 취약계층에게 ... 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합”을 말한다고 하며, “사업조직”이라는 용어를 영리를 목적으로 하는 사업조직으로서 상정하고, (일반)협동조합은 영리를 목적으로 하는 사업조직으로서, 사회적협동조합은 영리를 목적으로 하지 않는 조합으로서 접근, 영리를 목적으로 하고 있는지 여부에 따라 협동조합 또는 사회적협동조합으로 구분하고 있는 듯한 태도를 취하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 이는 매우 잘못된 분류 방법으로 협동조합은 전통적으로 조합원을 위한 활동은 비영리활동이며, 단지 협동조합의 조합원의 편익증진이라는 본연의 목적 추구하고 지속가능성을 확보하는 수단으로서 영업활동을 전개하기 때문이다. 이러한 기본법 제2조의 잘못된 협동조합과 사회적협동조합에 대한 정의로 인해 기본법 내에 협동조합과 사회적협동조합에 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 사회적협동조합의 독립적인 법적 지위와 운영을 규정하고 있다.

199) 장원석(1988). 한국협동조합연구 제6집 제1호. 협동조합 기본법의 제정논리(각종 협동조합법의 일원화 방안). p. 5.

우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충한다는 목적에서 사회적협동조합을 제도화하고 이의 요건을 규정하고 있는 것은 합목적적인 입법이라고 할 것이지만, 그렇다고 협동조합의 유형 중 특별한 유형의 하나가 아닌 별개의 법인격으로서 그 정체성의 분리라는 결과를 초래하는 입법방식은 우리나라 협동조합의 발전에 상당한 왜곡을 초래할 우려가 있으므로 이를 개선해야 할 것으로 보인다. 협동조합기본법은 제93조에 사회적협동조합에 관한 목적활동의 요건을 규정하고 있는바, 협동조합 중 이 요건들을 충족하는 (일반)협동조합을 사회적협동조합으로 인증하는 입법방식을 취하는 것이 보다 바람직할 것으로 보이지만, 이러한 개선안 역시 (일반)협동조합과 사회적협동조합 간의 관계만을 고려한 것으로서, 우리나라는 현재 사회적기업육성법에 의해 사회적 목적의 사업을 하는 기업에 대해 사회적기업으로 인증하는 제도를 운영하고 있으며, 또한 최근의 법개정에 의해 사회적기업으로 인증받을 수 있는 기업유형에 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합(연합회), 사회적협동조합(연합회)을 추가되었음과 관련하여 사회적협동조합의 법인격에 관해 (일반)협동조합과의 관계 및 사회적기업과의 관계를 보다 면밀히 검토하여 전체 법체계에 정합적인 법적 기획을 새롭게 설계할 필요가 있다고 하겠다. 이와 관련하여 원론적으로는 사회적협동조합에 관한 법률을 협동조합기본법에 대한 개별법으로서 제정하는 것이 (일반)협동조합의 정체성을 살리고 사회적협동조합을 합목적적으로 규정할 수 있는 방안이 될 것이다.

### 3. 협동조합지원 금융시스템의 정립

#### 가. 상호금융조합 정체성 확립을 통한 협동조합지원 금융시스템 마련

우리나라의 농·수·산림협동조합의 상호금융, 신용협동조합(신협)의 단위조합 및 새마을 금고의 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 여수신업무외에 사회복지사업, 문화후생사업, 지역사회개발사업 등 조합원을 위한 복지사업, 공제업무, 보호예수업무 등을 수행하고 있다. 이러한 상호금융조합들은 전형적인 협동조합의 모습을 보이기 위해 1995년에 제정된 ICA의 7대 기

본원칙을 준수하고 있으며 각각 별도의 설립근거법에 의해 운영되고 소관부처별로 별도의 감독을 받고 있다. 더욱이 농·수·축협, 신협, 새마을금고 등은 각기 특별법을 갖고 있어, 표면상으로는 법제의 보호를 받고 있는 것 같으나, 내용적으로는 직간접적으로 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.<sup>200)</sup> 이러한 상호금융조합들의 수는 점진적으로 감소하여 왔으며 특히 외환위기 이후 부실조합 퇴출 등의 구조조정이 진행되면서 급격히 감소하여 2012년 말 현재 3,759개가 운영되고 있으나 전체 조합원 수는 2,593만 명으로 1997년 대비 약 33% 확대되었으며 전체 이용자 수는 농협의 준조합원의 급격한 확대에 의해 1997년 대비 약 70% 확대되었다. 주목할 점은 이러한 상호금융조합의 총자산은 2012년 말 현재 457.1조 원으로 2004년 이후 연평균 10.8% 증가하였다는 점이며 우리나라 은행의 총자산인 1,881.6조 원의 24.3%를 점유하고 있으며 특히 농협, 수협, 산림협동조합은 신용사업 외에 경제사업 등 비신용사업을 동시에 수행하고 있는바 자산규모가 무려 26.8조원에 달하고 있다. 또한 상호금융조합의 자금조달은 주로 예수금으로 이루어져 있으며 차입금이나 출자금이 차지하는 비중은 매우 낮으며 전체 자금조달 중에서는 예수금 비중이 가장 높고, 자금운용 중에서는 대출금의 비중이 2/3 정도를 차지하고 있다.

그러나 이러한 상호금융조합들은 외환위기 이후 은행이 수익성과 안전성 중심의 여신정책에 따라 중소기업 및 개인대출을 급격히 확대하면서 은행과의 경쟁이 심화되었다. 이는 대기업이 은행차입을 통한 자금조달을 줄이는 대신 회사채 발행이나 유상증자를 통한 자금조달을 확대한 결과와 함께 은행의 여신금지제도가 폐지되어 자율적 판단에 따른 여신운용이 허용됨에 따라 은행은 여타 금융조합에 비해 상대적으로 낮은 금리를 이용하여 우량 중소기업 및 개인 및 가계를 대상으로 한 대출이 급속히 확대하였기 때문이었다. 이에 반하여 상호금융조합들은 자신의 조합원에 대해 대출을 제공함에 따라 과거에는 신용대출을 많이 이용했으나, 지역금융기관의 성격이 강화됨에 따라 담보대출이 확대되었기 때문이었다. 이는 은행들이 낮은 금리를 이용하여 높은 신용등급의 우량고객을 대상으로 가계대출을 대폭 확대함에 따라 우량 조합원들의 대출이용이 크게 감소한 반면, 은행을 이용하지 못하는 조합원의 이용이 확대되었고 감독당국이 상호금융조합의 지역금융기관 성격의 확대를 고려하여 건전성감독을 강화함에 따라 신용대출보다는 담보대출이 확대되었기 때문이다.

200) 장원석(1988). 한국협동조합연구 제6집 제1호. 협동조합 기본법의 제정논리(각종 협동조합법의 일원화 방안). p. 3.

이 결과 상호금융조합의 경우 담보대출 비중이 매년 증가하는 추세이며, 2012년 말 총 대출의 8%만이 신용대출을 하게 되는 실적을 보이게 되었다. 또한 상호금융조합의 자산규모가 확대됨에 따라 2010년 말 현재 거액 대출 비중이 높은 수준이다. 특히 신탁의 경우 건당 5억 원을 초과하는 대출은 건수기준으로 전체의 0.53%에 불과하나 금액 기준으로는 14.5%를 차지하며, 2~5억 원 이하의 대출도 건수 기준으로 2.1%, 금액기준으로는 18.0%에 달하고 있다. 농협조합의 경우는 건당 5억 원을 초과하는 대출은 금액기준으로 20.1%에 달하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 상호금융조합들이 은행과의 경쟁과정에서 지역금융기관 성격이 강화됨에 따라 가계대출 중 담보대출 및 거액대출 비중이 확대된 것으로 상호금융조합들은 필요자금 대부분을 조합원의 예탁금을 통해 조달하고 있으나 대출비중은 총자산의 60~70%에 불과하고 더욱이 신탁의 경우 2003년 10월 31일부터 비조합원에 대한 대출 및 어음할인이 해당조합의 당해 사업연도에 신규취급하는 대출 등의 3분의 1범위 내에서 허용되었고 새마을금고, 수협의 경우 비조합원에 대한 대출 제한이 없으며 농협의 경우에는 정관에 따로 정하는 바에 의하게 함으로써 사실상 비조합원에 대한 대출을 허용하고 있다.

이러한 상호금융조합들에 대한 규제완화는 조합으로서의 정체성에 혼란을 가중시키는 결과를 초래하였다. 이제 상호금융조합들은 규제완화를 통해 지역금융기관화하거나, 조합 본래의 설립취지에 충실할 것인지를 선택해야 하는 갈림길에 놓이게 되었다. 상호금융조합에 대한 자금운용 규제 등을 폐지하고 지역금융기관화할 경우 그동안 제공받았던 세제혜택을 더 이상 제공받지 못하게 될 것이다. 따라서 상호금융조합은 은행서비스를 이용하지 못하는 서민 및 중소기업에 대한 자금제공이라는 본래의 설립목적과 함께 협동조합기본법에 의해 설립되는 협동조합에 대한 자금제공이라는 근본목적을 이행하는 정체성의 확립이 필요하다. 본래 상호금융조합의 설립목적이 조합원 상호간의 인적유대를 바탕으로 조합원으로부터 자금을 조달하여 조합원에게 신용을 공급함으로써 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상시키는 것이기 때문이다.

#### 나. 예상되는 상호금융조합의 손실보전을 위한 육성기금의 설치

금년 4월 1일 서울시는 신탁 서울지역협의회와 「협동조합 활성화를 위한 상호협력」협약을 체결하고 협동조합 등에 대한 용자제도 활성화를 위해 상호협력 할 것을 약속하였다. 이는 서울시가 지난 2월에 발표한 ‘협동조합 활성화 기본계획’에 따른 후속조치인 것이다. 이 자리에서 신탁서울지역협의회 회장은 ‘신탁이 협동조합 금융으로서 협동조합 활성화에

기여하도록 노력할 것’이라는 입장을 표명하였고 서울시장은 ‘신협이 협동조합금융으로서 협동조합이 우리사회에서 성공적으로 자리 잡을 수 있도록 지원할 것을 기대’의 뜻을 밝힌 바 있다.

이에 앞서 금년 2월 14일 발표한 서울시의 ‘협동조합도시, 서울’조성을 위한 「협동조합 활성화 기본계획」에 따르면 서울시에 “향후 10년간 협동조합 수를 8,000개까지 확대하고 경제규모를 지역내 총생산(GRDP) 5% 규모인 14조 3,700억 원까지 늘릴 계획”으로 협동조합 자본조달 기반구축을 위한 협동조합기금을 조성하고, 협동조합에 적합한 자금 지원 기준을 마련하여 협동조합 신규 창업 및 운영자금이 필요한 협동조합기업에 장기저리대출을 지원하기 위한 계획으로 서울시와 신용보증재단 그리고 농협, 수협, 새마을금고 등 협동조합금융 간의 협력관계를 구축해 중소기업육성자금을 협동조합에 대출해 줘 협동조합금융을 활성화하며 협동조합기금은 사회투자기금의 내부기금형태로 조성되며 서울시의 ‘13년도 예산으로 500억 원의 사회투자기금을 출현한 바 있다.

그러나 이러한 서울시의 협동조합금융을 통한 금융지원은 협동조합 활성화에 대한 기대와 함께 많은 우려가 제기되기도 한다. 현행의 기본법은 협동조합의 설립규제 완화가 주된 정책적 방향으로 입법 설계가 되었기 때문에 향후 부실한 협동조합의 난립이 예견되며 협동조합이 설립만 되면 일자리와 복지 등 사회양극화 해소가 될 것이라는 낙관적인 기대와 함께 협동조합의 설립을 통해 정부의 지원이 있을 것이라는 막연한 기대감에 협동조합 설립이 또 다른 정부재정 부담과 함께 사회갈등 유발이라는 새로운 부담으로 다가올 것이라는 매우 비관적인 견해를 가진 입장도 있음이 확인되고 있다. 현실적으로 서울시와 신협이 협동조합을 위한 협약체결 이후 신협관계자들은 협동조합을 대상으로 지원 금융 발생 시 손실예상에 따른 대손충당금의 설정액을 지원금융 잔액의 약 20%로 추정하고 있어 향후 서민금융의 중추적 역할을 하고 있는 신협 등 상호금융조합의 부실화를 걱정하고 있다는 매우 우려스러운 목소리가 나오고 있는 실정이다. 이는 금융공학적 측면에서 보면 지극히 정상적인 반응이라 생각한다.

이러한 관점에서 우리는 기본법 입법과정 중 가장 중요한 부분이 결여되지 않았나 생각한다. 경제 관련 입법에서 가장 먼저 고려할 사항은 협동조합기본법 도입과정에서 전망되는 일자리 창출과 복지비용 절감을 통한 기대이익과 함께 기본법 입법으로 향후 소요되는 재정비용 등 입법추계비용에 대한 검토가 있었는지 의문을 제기하게 된다. 의원입법과정으로 충분한 정책적 고려가 배제되고 정치적 관점에서 접근하지 않았나 생각된다. 협동조합의 기본정신이 조합원 자조·자립에 입각하여 향후 협동조합 정책추진 과정에서 재정지원이 없을 것이라는 것은 지나치게 단순히 접근한 것은 아닌가 생각한다. 기본법 입법과정에

서 중요한 정책적 수단인 재정계획과 금융제도에 관한 설계가 없었던 것이 이를 보여주는 증거라 생각한다. 현재의 기본법 체제에서는 협동조합의 무분별한 설립을 제어할 어떠한 수단을 보유하지 못하였다. 또한 더불어 건전한 협동조합의 설립을 권장하고 입법취지에 부합한 협동조합을 양산할 수 있는 수단 역시 가지고 있지 못하였다고 본다. 그래서 협동조합육성기금의 설치조항이 필요하다고 생각한다.

협동조합을 설립하고 운영하기 위해서는 운영자금과 함께 생산설비 또는 운영 장비가 필요하며 이를 조합원의 출자금만으로 충당하기에는 현실적으로 불가능하다고 생각한다. 반드시 외부자금이 필요하며 조합원 또는 조합원영진의 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 활성화될 수 있기 때문이다.

## 제3절 협동조합 친화적인 법제도의 구축

### I. 서

협동조합기본법이 시행되며 협동조합 법인격이 새롭게 도입됨에 따라 기존의 민법 내지 상법에 따른 법인 등을 고려하여 규정되고 있는 현행 법령들의 법인격 주체에 대한 제한적인 내용들은 재설계를 검토할 필요가 있게 되었다.

또한, 협동조합은 조합원 간의 상호성의 원리(principle of mutuality)에 기반하고 있는 바, 이로부터 파생되는 다양한 특성들을 지니고 있다고 할 것이므로 이에 대한 법적 설계는 이를 고려하여 충분히 반영할 필요가 있을 것이다. 다만, 모든 법제에는 입법취지에 따른 기본원리가 내재되어 있다고 할 것이므로 이러한 면이 훼손되지 않도록 유의해야 할 것이므로 협동조합 법인격 도입에 따른 현행 관련 법제의 재설계는 신중하고도 면밀한 검토가 요청된다고 하겠다.

본 보고서에서는 우리나라 법제에 협동조합 법인격이 새롭게 도입되었음에도 기존 현행 법령들이 이를 반영하지 못하고 있어 다른 법인격에 비해 그 활동에 있어 상대적으로 불리한 취급을 받게 되는 측면을 해소하기 위한 정비방안, 현행 법제도의 운영에 있어 협동조합의 특성을 반영할 수 있도록 하는 정비방안, 그리고 당해 법령의 입법취지와 기본원리가 훼손되지 않는 범위에서 협동조합의 활성화를 위한 정책적인 고려로서의 정비방안으로 나누어, 우리나라 현행 모든 법령들을 총망라하여 검토하였다.<sup>201)</sup>

덧붙여, 현행 법령들의 구체적인 개선방안의 검토에 앞서, 협동조합이 우리나라에 하나의 경제사회주체로서 자리매김하고 이를 적극적으로 국가의 법제도 영역으로 편입하도록 하기 위해서는 더욱 근원적으로는 우리나라 경제질서의 대원칙을 “... 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 선언하고 있는 현행 헌법 제119조 제1항을 “... 자유와 창의 및 협동을 존중함을 기본으로 한다.”고 보완하여 협동조합에 관한 정책과 법제도들의 헌법적 근거를 마련할 필요가 있을 것이라는 점을 제시하고자 한다. 이

201) 본 보고서의 법령 개선사항의 제시는 법률을 중심으로 하여 검토·기술하였으며, 필요한 경우에 한해 시령령 등을 기술하였다.



는 협동조합 등 사회적 경제(social economy) 영역의 다양한 정책과 각종 법제도들을 그 특질<sup>202)</sup>에 부합하도록 설계·시행하는 데 있어 헌법적 근거로서 그 기반을 지지하는 중요한 기초가 될 것이기 때문이다.

## II. 구체적 개선방안 검토

### 1. 관련 법률에 대한 협동조합 법인격의 명시적 표기

협동조합은 농업협동조합, 수산업협동조합 등 특정산업 분야에서만 인정되다가 지난 2012년 12월 1일부터 시행된 협동조합기본법에 의해 전반적인 산업분야에서 일반적인 법인격을 부여받았다. 대한민국헌법이 공포되고 법률이 시행 된지 60년이 넘는 기간 동안 협동조합이라는 새로운 법인격이 고려되지 않고 각종 법률이 시행되고 있으며, 기존의 상법상의 주식회사, 민법에 따라 설립된 사단법인·재단법인, “공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률”에 따른 법인 등 기존의 특정한 법인격을 전제로 하여 시행된 법률이 적지 않다. 협동조합기본법에 의해 새로운 법인격을 부여받은 협동조합의 활성화를 꾀하고, 협동조합이 목적사업을 영위함에 있어 상법상의 회사 등에 비해 상대적으로 불리하게 취급되는 현상을 해소하기 위해서는 1차적으로 현행 법제에 협동조합 법인격 존재가 반영될 수 있도록 아래에서 예시하는 법령 개정안 등과 같이 관련 법령들을 정비할 필요가 있다.

#### 가. 조세특례제한법

##### 1) 법인세율을 인하하는 조합법인 등의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함

###### ① 개정이유

202) 예를 들어, 협동조합기본법(제13조 제3항)에 규정되어 있는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용의 제외규정 등의 원리와 구체적인 기준의 마련 등에 있어 헌법적 근거는 매우 중요한 의의를 가진다고 할 것이다.





① 개정이유

법인세법 제29조 제1항에 따르면 비영리내국법인은 수익사업에서 발생한 소득의 50%를 고유목적사업준비금으로 손금항목에 계상할 수 있는데, 이에 대한 특례로서 수익사업에서 발생한 소득금액에서 이월결손금을 공제한 금액의 60%를 고유목적사업준비금으로 손금으로 산입할 수 있고, 이에 대한 특례조항의 적용범위에 농업협동조합법)에 따라 설립된 농업협동조합중앙회, 「수산업협동조합법)에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회, 「산림조합법)에 따라 설립된 산림조합중앙회 등 특별 협동조합법에 따라 설립된 조합의 중앙회를 포함시키고 있다. 따라서 「협동조합 기본법)에 따른 협동조합과 특별법에 따라 설립된 협동조합은 각 법률에서 요구하는 설립요건이 다를 뿐 자조와 상호부조를 기본원칙으로 하고 있다는 점에서 법적 성격이 크게 다르지 않아 동등한 법적 대우를 하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이는 본질이 같은 것은 같게 대우하고, 본질이 다른 것은 다르게 대우하는 것이 타당하다는 헌법상의 평등의 원칙에도 부합하는 것으로서 「협동조합 기본법)에 따라 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회에도 손금산입에 관한 특례를 적용시키는 조항을 도입하여 협동조합이나 사회적협동조합의 활성화를 도모할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
조세특례제한법 제74조	제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2011년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득 중 대통령령으로 정하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다. 1. 「농업협동조합법)에 따라 설립된 농업협동조합중앙회 2. 「수산업협동조합법)에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회	제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① (생략) ② - 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회 &lt;신설&gt;</u>

법령	현행	개정안
	3. 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합중앙회 ③ ~ ④ (생략)	③ ~ ④ (생략)

## 나. 법인세법

### 1) 협동조합의 조직변경에 관한 조세특례 적용

#### ① 개정이유

법인의 조직변경으로 인한 청산소득에 대하여 과세특례를 규정하는 것은 법인의 조직변경의 전후에 법인의 동일성이 인정되는 경우 과세의 필요성이 높지 않고, 과세를 하지 않음으로써 사업의 필요에 맞게 법인의 전환을 신속히 도모케 한다는 정책적인 의미도 있는 바, 상법상 회사, 다른 특별법에 따른 법인이 조직의 동일성을 유지한 채 협동조합기본법에 따른 협동조합으로 전환하더라도 실질적으로 과세할 만한 청산소득이 발생하지 않은 점, 사업에 따라서는 협동조합에 맞는 사업 분야가 있고 청산소득을 비과세함으로써 협동조합으로의 전환을 신속히 도모하게 할 필요가 있는 점, 상법상 회사 간의 조직전환과 다른 법인의 협동조합으로의 전환은 본질적으로 동일함에도 불구하고 현행 법인세법상 다른 법인형태로의 전환은 과세하지 않으면서 협동조합으로의 전환만 청산소득을 부과하는 것은 협동조합에만 부당히 불리하고 헌법상 평등의 원칙에 반하는 점 등을 고려하여, 다른 법인이 협동조합기본법에 따라 협동조합으로 전환된 경우 법인의 조직변경으로 인한 청산소득에 대해 법인세를 과세하지 아니하도록 하는 조항을 도입할 필요성이 있다.

#### ② 개정안

법령	현행	개정안
법인세법 제78조	제78조(법인의 조직변경으로 인한 청산소득에 대한 과세특례) 내국법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 청산소득에 대한 법인세를	제78조(법인의 조직변경으로 인한 청산소득에 대한 과세특례) ----- -----

법령	현행	개정안
	과세하지 아니한다. 1. 「상법」의 규정에 따라 조직변경하는 경우 2. 특별법에 따라 설립된 법인이 그 특별법의 개정이나 폐지로 인하여 「상법」에 따른 회사로 조직변경하는 경우 3. 그 밖의 법률에 따라 내국법인이 조직변경하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우	- - - - - . 1. ~ 2. (현행과 같음) 2의2. 「협동조합법 기본법」에 따라 조직변경하는 경우 <신 설> 3. (현행과 같음)

### 다. 소득세법

#### 1) 협동조합의 조직변경에 관한 의제배당 과세제도 제외

##### ① 개정이유

의제배당이라 함은 상법상의 이익배당은 아니지만 법인이 감자, 잉여금의 자본전입, 해산, 합병 및 분할의 경우에 주주에게 이익배당과 같은 이익을 주는 경우가 있는바, 이를 세법상 배당으로 간주하는 것을 말한다. 그러나 상법에 따른 조직변경 등은 조직변경 전후의 조직의 동일성을 유지한 채 조직을 변경하는 것으로서 실제 주주에게 이익배당과 같은 이익을 주는 경우라고 할 수 없으므로 이를 의제배당 과세제도의 대상에서 제외시키고 있는바, 협동조합기본법에 따른 조직변경도 조직변경 전후의 조직의 동일성을 유지한 채 조직을 변경하는 것이라는 본질에서 실질적인 차이가 없다는 점, 그리고 이에 따른 조직변경 전 조직의 조직변경 후의 해산은 실질적으로는 조직변경에 따른 부수적 결과라는 점에서 이에 대해 의제배당 과세제도는 상법상의 조직변경과 같이 제외되어야 할 것이다.



## 라. 영유아보육법

### 1) 영유아보육법상의 어린이집 종류에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함시켜 영유아보육법상의 각종 혜택을 지원받도록 하는 규정 도입

#### ① 개정이유

영유아보육법상에는 어린이집의 종류를 7가지로 제한하고 있으나, 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 또한 어린이집 설립이 가능하도록 동 법에서 어린이집의 종류의 하나로 열거할 필요가 있다.

i) 우선 어린이집 종류의 하나인 부모협동어린이집의 규모에 대하여 보육 영유아를 둔 보호자 15명 이상의 출자 및 상시 영유아 11명 이상을 수용할 수 있는 시설을 두고 있다 (영유아보육법 시행규칙 제9조 별표 1의 2항, 어린이집의 규모 참조). 동 시행규칙 별표는 어린이집의 규모에 관한 것일 뿐이며 부모협동어린이집의 출자자인 부모의 수를 제한할 수 있는 상위법령의 명시적인 위임이 없어 위임입법의 한계를 벗어난 헌법위반의 문제점이 발생하였으며, ii) 이와 더불어 부모협동어린이집을 설립할 수 있는 부모의 수를 너무 엄격하게 규정함으로써 부모협동어린이집의 설립을 어렵게 하고 있다. iii) 또한 부모협동어린이집 설립 등에 관하여는 법령(법률, 시행령, 시행규칙)상으로 그 명확한 기준을 알 수 없는 문제점이 있다. iv) 조합원인 학부모들로 구성된 협동조합이 직접 어린이집에 대한 소유와 경영의 일체성을 통해 어린이집에의 접근성을 부여하여 지역사회 발전에 이바지하고, 어린이집의 이윤추구로 인한 상업성을 배제하고 필요한 시설을 갖추 수 있는 동기부여를 할 필요가 있다. v) 또한 법에서는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 어린이집 보육환경을 모니터링하고 개선을 위한 컨설팅을 하기 위하여 부모, 보육·보건 전문가로 점검단을 구성하도록 규정하고 있는데, 협동조합형 어린이집의 경우에는 부모가 보다 믿고 맡길 수 있는 어린이집 설립이 가능할 것으로 예상되며, vi) 국·공립어린이집을 이용하는 아동비중이 11%에 불과한데 더 이상의 국공립어린이집의 수를 더 이상 늘릴 수 없는 한계까지 극복할 수 있다. vii) 나아가, 어린이집을 운영하는 자에게는 국가가 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 세제지원을 하고 있는데, 현행 영유아보육법은 협동조합이라는 새로운 법인격을 고려하지 않고 있으므로, 협동조합이 비용보조나 세제지원을 받고 어린이집을 설립할



수 있다는 것을 법에서 명시하는 것이 타당하다.

다만, 사회복지사업법에 따라 설립된 사회복지법인이 협동조합기본법에 따라 설립된 경우를 포함하는 것으로 법이 개정된다면 사회복지법인어린이집의 형태로 운영이 가능하나, 아래에서는 이를 전제로 하지 않은 상태에서, 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합으로 어린이집을 운영할 수 있도록 영유아보육법 제10조에 따라 협동조합형 어린이집을 구체적으로 열거하는 방안을 제시하도록 한다.

## ② 개정안

법령	현행	개정안
영유아보육법 제10조	<p>제10조(어린이집의 종류) 어린이집의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국공립어린이집 : 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집</li> <li>2. 사회복지법인어린이집 : 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인(이하 “사회복지법인”이라 한다)이 설치·운영하는 어린이집</li> <li>3. 법인·단체등어린이집: 각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로서 대통령령으로 정하는 어린이집</li> <li>4. 직장어린이집 : 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집(국가나 지방자치단체의 장이 소속 공무원을 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함한다)</li> <li>5. 가정어린이집 : 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집</li> <li>6. 부모협동어린이집 : 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는 어</li> </ol>	<p>제10조(어린이집의 종류) 어린이집의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ~ 6. (현행과 같음)</li> <li><b>6의2. 협동조합형어린이집 : 협동조합기본법에 따라 협동조합을 결성하여 설치·운영하는 어린이집 &lt;신 설&gt;</b></li> <li>8. 민간어린이집 : 제1호부터 제7호까지의 규정에 해당하지 아니하는 어린이집</li> </ol>

법령	현행	개정안
	린이집 7. 민간어린이집 : 제1호부터 제6호 까지의 규정에 해당하지 아니하는 어린이집	

**마. 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

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서는 일정한 요건 하에 입찰보증금, 계약보증금, 하자보수보증금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있음을 규정하고 있는데, 즉, 농업협동조합법에 의한 조합, 수산업협동조합법에 의한 조합, 산림조합법에 의한 조합 등 특별법에 의한 조합에 대해서는 국가기관 및 지방자치단체, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관 등과 같이 입찰보증금 등을 면제하도록 하고 있다(동법 시행령 제37조 제3항, 제50조 제6항, 제62조 제4항, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제37조 제3항, 제53조 제1항, 제71조 제4항). 특별법에 따른 조합은 국가의 정책적 목적 하에 일반협동조합보다 먼저 활성화된 것일 뿐 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합과 특별법에 따른 설립된 농협 등은 근본적으로 자조, 상호부조라는 특성을 공유하고 있는 점에서 본질적으로 다르다고 할 수 없으므로, 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 국가 및 지방자치단체와 원활한 조달계약을 체결할 수 있도록 정책적으로 기준을 완화할 필요성이 있다.

## ② 개정안

법령	현행	개정안
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제9조	제9조(입찰보증금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 경쟁 입찰에 참가하려는 자에게 입찰보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다. ② ~ ③ (생략)	
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제12조	제12조(계약보증금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가와 계약을 체결하려는 자에게 계약보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다. ② ~ ③ (생략)	
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제50조	제50조(계약보증금) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 법 제12조제1항 단서에 따라 계약보증금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 제37조제3항제1호부터 제4호까지 및 제5호의2에 규정된 자와 계약을 체결하는 경우 2. ~ 5. (생략) ⑦ ~ ⑪ (생략)	
국가를 당사자로 하는 계약	제18조(하자보수보증금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은	

법령	현행	개정안
에 관한 법률 제18조	<p>공사의 도급계약의 경우 계약상대자로 하여금 그 공사의 하자보수(瑕疵補修) 보증을 위하여 하자보수보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 하자보수보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다.</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제62조	<p>제62조(하자보수보증금) ① ~ ③ (생략)</p> <p>④ 법 제18조제1항 단서의 규정에 의하여 하자보수보증금의 납부를 면제할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 삭제 &lt;2010.7.21&gt;</p> <p>2. 제37조제3항제1호 내지 제4호에 규정된 자와 계약을 체결한 경우</p> <p>⑤ (생략)</p>	
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제37조	<p>제37조(입찰보증금) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ 법 제9조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있는 자는 다음 각호와 같다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 「농업협동조합법」에 의한 조합·조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계·수산업협동조합 및 그 중앙회, 「산림조합법」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「중소기업협동조합</p>	<p>제37조(입찰보증금) ① ~ ② (생략)</p> <p>③법 제9조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있는 자는 다음 각호와 같다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 「<u>농업협동조합법</u>」에 의한 조합·조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「<u>수산업협동조합법</u>」에 의한 어촌계·수산업협동조합 및 그 중앙회, 「<u>산림조합법</u>」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「<u>중소기업협동조합</u></p>

법령	현행	개정안
	<p>법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사</p> <p>5. ~ 6. (생략)</p> <p>④ (생략)</p>	<p>법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사, <u>협동조합기본법에 따른 협동조합 및 그 연합회</u> &lt;개정&gt;</p> <p>5. ~ 6. (생략)</p> <p>④ (생략)</p>

법령	현행	개정안
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제12조	<p>제12조(입찰보증금) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰에 참가하려는 자로 하여금 입찰보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 및 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다) 등 대통령령으로 정하는 입찰참가자에 대하여는 입찰보증금의 납부를 면제할 수 있다.</p>	
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제53조	<p>제53조(계약보증금 면제) ① 법 제15조제1항 단서에 따라 계약보증금을 면제할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 제37조제3항제1호부터 제5호까지 및 제6호의2에 규정된 자와 계약을 체결하는 경우</p> <p>2. ~ 4. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	
지방자치단체	제71조(하자보수보증금) ①(생략)	

법령	현행	개정안
<p>를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제71조</p>	<p>② ~ ④ 법 제21조제1항 단서에 따라 하자보수보증금의 납부를 면제할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 제37조제3항제1호부터 제5호까지에 규정된 자와 계약을 체결한 경우</p> <p>⑤ (생략)</p>	
<p>지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제37조</p>	<p>제37조(입찰보증금) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 입찰참가자에 대해서는 법 제12조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 납부를 면제할 수 있다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 입찰참가자</p> <p>가. 「농업협동조합법」에 따른 조합, 조합공동사업법인 및 농업협동조합중앙회</p> <p>나. 「수산업협동조합법」에 따른 어촌계, 수산업협동조합 및 수산업협동조합중앙회</p> <p>다. 「산림조합법」에 따른 산림조합 및 산림조합중앙회</p> <p>라. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합</p> <p>마. ~ 차. (생략)</p> <p>6. ~ 7. (생략)</p> <p>④ (생략)</p>	<p>제37조(입찰보증금) ① (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 입찰참가자에 대해서는 법 제12조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 납부를 면제할 수 있다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 입찰참가자</p> <p>가. ~ 차. (현행과 같음)</p> <p>카. 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합 &lt;신설&gt;</p> <p>6. ~ 7. (생략)</p> <p>④ (생략)</p>

## 바. 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률

### 1) 농업회사법인 및 어업회사법인의 법인격 유형에 협동조합기본법에 따른 협동조합 포함

#### ① 개정이유

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제19조 및 동법 시행령 제17조 제1항과 제2항에 따르면, 농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는 자는 농업회사법인(農業會社法人)을 설립할 수 있는데, 설립 가능한 법인으로서 상법상 합명회사, 합자회사, 주식회사, 유한회사로 한정하고 있다. 그러나 동법은 새로이 신설된 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이라는 새로운 법인격을 반영하지 못하고 있다.

그런데 이는 동법이 도입될 당시 협동조합기본법에 의한 협동조합이라는 법인격을 고려하지 못한 것이라고 할 것이므로, 새로운 법현실을 반영하여 협동조합기본법에 따른 협동조합도 농업회사법인 및 어업회사법인을 설립할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### ② 개정안

법령	현행	개정안
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제19조	제19조(농업회사법인 및 어업회사법인의 설립 등) ① 농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는 자는 <b>대통령령으로 정하는 바에 따라 농업회사법인(農業會社法人)을 설립할 수 있다.</b> ② (생략) ③ 수산업의 경영이나 수산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자는 <b>대통령령으로 정하는 바에 따라 어업회사법인(漁業會社法人)을 설립할 수 있다.</b>	

법령	현행	개정안
<p>농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제17조</p>	<p>④ ~ ⑧ (생략)</p> <p>제17조(농업회사법인 및 어업회사법인의 설립) ① 농업인 및 농업생산자단체는 법 제19조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 농업회사법인을 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합명회사</li> <li>2. 합자회사</li> <li>3. 주식회사</li> <li>4. 유한회사</li> </ol> <p>② 어업인 및 어업생산자단체는 법 제19조제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업회사법인을 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합명회사</li> <li>2. 합자회사</li> <li>3. 주식회사</li> <li>4. 유한회사</li> </ol>	<p>제17조(농업회사법인 및 어업회사법인의 설립) ① (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. (현행과 같음)</li> <li>3. (현행과 같음)</li> <li>4. (현행과 같음)</li> <li>5. <u>협동조합기본법에 따른 협동조합 &lt;신설&gt;</u></li> </ol> <p>② 어업인 및 어업생산자단체는 법 제19조제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업회사법인을 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. (현행과 같음)</li> <li>3. (현행과 같음)</li> <li>4. (현행과 같음)</li> <li>5. <u>협동조합기본법에 따른 협동조합 &lt;신설&gt;</u></li> </ol>

### 사. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

#### 1) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상의 생산자단체에 협동조합기본법에 따른 협동조합 포함

##### ① 개정이유

농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상의 생산자단체는 농어업 생산력의 증진과 농어업인의 권익보호를 위한 농어업인의 자주적인 조직을 말하는데, 대통령령에서 i) 농업협동조합법에 따른 조합 및 그 중앙회, ii) 산림조합법에 따른 산림조합 및 그 중앙회, iii) 연연초생산협동조합법에 따른 연연초생산협동조합 및 그 중앙회, iv) 수산업협동조합법 조합 및 그 중앙회 등을 열거하고 있다. 그러나 이 열거된 특별법에 따른 조합뿐만 아니라 협동



조합기본법에 따른 협동조합도 농어업인의 생산력 증진과 농어업인의 권익보호를 위한 자주적 조직으로서 설립·운영되는 경우 공통의 법적 성격을 가진 단체로서 그 본질이 동일하다고 할 것인바, 협동조합기본법상의 협동조합법인이 생긴 현재의 법체계에서는 농어업인 등 구성원의 자치적 결정에 따라서 특별법에 따른 조합을 선택하거나 협동조합기본법에 따른 조합을 선택할 수 있다고 할 것이므로, 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합도 생산자단체의 개념에 포섭되도록 하는 것이 바람직하다.

## ② 개정안

법령	현행	개정안
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제3조	제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (생략) 2. (생략) 3. (생략) 4. “생산자단체”란 농어업 생산력의 증진과 농어업인의 권익보호를 위한 농어업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다. 5. ~ 11. (생략)	
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 시행령 제4조	제4조(생산자단체의 범위) 법 제3조 제4호에서 “대통령령으로 정하는 단체”란 다음 각 호의 단체를 말한다. 1. 「농업협동조합법」에 따른 조합 및 그 중앙회 2. 「산림조합법」에 따른 산림조합 및 그 중앙회 3. 「염연초생산협동조합법」에 따른 염연초생산협동조합 및 그 중앙회 4. 「수산업협동조합법」에 따른 조합 및 그 중앙회 5. (생략)	제4조(생산자단체의 범위) 법 제3조 제4호에서 “대통령령으로 정하는 단체”란 다음 각 호의 단체를 말한다. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) <b>4의2. 「협동조합기본법」에 따라 설립된 협동조합 및 그 연합회 &lt; 신설&gt;</b> 5. (생략)

### 아. 낙농진흥법

#### 1) 낙농진흥법상의 집유조합 및 진흥회의 설립대상에 협동조합기본법에 따른 협동조합 포함

##### ① 개정이유

이 법에 따르면, 낙농진흥법상의 집유조합의 자격요건 및 낙농진흥회의 가입대상으로 농업협동조합법에 따라 설립된 협동조합만 인정하고 있다. 그러나 협동조합기본법에 따른 협동조합법인이 생긴 현재의 법체계에서 낙농업 및 관련 산업, 이의 하나인 집유사업의 영위를 농업협동조합법에 따라 설립된 협동조합에게만 인정하고 협동조합기본법에 따른 협동조합에는 인정하지 않을 이유가 없다. 협동조합기본법에 따른 협동조합을 선택할 것인지, 농업협동조합법에 따른 농업협동조합을 선택할 것인지는, 그 구성원의 자치적 결정에 따라 선택할 문제이다.

##### ② 개정안

법령	현행	개정안
낙농진흥법 제 2조	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “낙농”이란 원유를 생산하기 위하여 젖소를 사육·관리하는 것을 말한다.</p> <p>2. “원유”란 젖소에서 생산된 젖으로서 가공되지 아니한 것을 말한다.</p> <p>3. “유제품”이란 판매를 목적으로 원유를 처리·가공한 것을 말한다.</p> <p>4. “집유(集乳)”란 낙농가(酪農家)가 생산한 원유를 수집하는 것을 말한다.</p> <p>5. “집유조합”이란 원유의 집유를 위하여 「농업협동조합법」에 따라 설립된 낙농 관련 업종별 축산업협</p>	<p>제2조(정의) - - - - -</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>5. “집유조합”이란 원유의 집유를 위하여 「협동조합법 기본법」 또는 「농업협동조합법」에 따라 설립된 낙농 관련 업종별 축산업협동조합 또는 지역별 축산업협동조합 중 제5조에 따른 낙농진흥회가 지정하는 조합을 말한다. &lt;개정&gt;</p> <p>6. (생략)</p>

법령	현행	개정안
	동조합 또는 지역별 축산업협동조합 중 제5조에 따른 낙농진흥회가 지칭하는 조합을 말한다. 6. (생략)	

### 자. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률

#### 1) 지역개발의 민간개발자가 될 수 있는 대상 법인격에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 포함

##### ① 개정이유

협동조합기본법에 따른 협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말하는 것으로, 본질적으로 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직의 성격을 가지고 있는 바, 현행법은 민간개발자의 범위에 개인, 「상법」 또는 「민법」에 따라 설립된 법인, 지역개발법인에 한정하고 있어 법의 해석상 협동조합이 참여하기 어렵게 되어 있다. 그러나 협동조합은 법인으로서 그 성격에 맞는 사업활동을 자율적으로 할 수 있도록 법이 그 가능성을 열어두는 것이 필요하고, 특히 협동조합은 사업의 내용에 따라서는 기존의 상법상 회사와 더불어 또는 별개로 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 적합한 사업조직에 해당할 수 있다. 따라서 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합도 지역개발사업을 할 수 있는 가능성을 배제할 필요가 없을 것이므로, 지역개발의 민간개발자가 될 수 있는 자격을 인정할 필요가 있다.

##### ② 개정안

법령	현행	개정안
지역균형개발 및 지방중소기업	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) - - - - - - - - - - .

법령	현행	개정안
<p>업 육성에 관한 법률 제2조</p>	<p>1. “지역개발계획”이란 계획적인 지역개발을 유도하기 위하여 수립·시행하는 다음 각 목의 계획을 말한다.                      가. 「국토기본법」 제6조제2항제2호 및 제3호에 따라 수립하는 도종합계획과 시·군종합계획                      나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조 및 제30조에 따라 수립하는 도시·군기본계획과 도시·군관리계획                      다. 제5조, 제14조, 제26조의4 및 제38조의3에 따른 광역개발사업계획, 개발촉진지구 개발계획, 특정지역개발계획 및 지역종합개발지구 개발계획                      2. “지역개발사업”이란 지역개발계획을 시행하기 위한 개발사업을 말한다.                      3. “민간개발자”란 개인, 「상법」 또는 「민법」에 따라 설립된 법인 및 제30조에 따른 지역개발법인을 말한다.                      4. ~ 5. (생략)</p>	<p>1. (현행과 같음)                      가. (현행과 같음)                      나. (현행과 같음)                      다. (현행과 같음)                      2. (현행과 같음)                      3. “민간개발자”란 개인, 「상법」, 「민법」 또는 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 법인 및 제30조에 따른 지역개발법인을 말한다. &lt;개정&gt;                      4. ~ 5. (생략)</p>

### 차. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

#### 1) 영화산업 종사자의 협동조합에 대한 지원을 명시

##### ① 개정이유

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률은 영화산업 및 그 종사자에 대하여 기금을 통하여 한국영화의 창작, 제작 진흥 관련 지원, 영상 전문투자조합 출자 기타 영화산업 종사자의 복지향상을 위한 지원 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 영화산업이 문화예술 분

야의 주요한 산업으로서 동 산업과 그 종사자를 지원할 필요성이 있기 때문이다. 한편, 영화산업 종사자들의 근로환경은 근로기준법상 주 12시간을 초과하여 연장근로를 하거나 휴게시간이 변경될 수 있는 등 그 특수성으로 인해 자칫 열악할 수 있고, 또한 영화제작을 위해서는 여러 가지 인프라와 함께 상당한 자본이 들기 때문에 영화산업 종사자들이 공동 출자하는 협동조합의 설립을 통해 이러한 필요를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 기금을 통한 지원을 받을 수 있는 대상 범위에 “영화산업 종사자의 협동조합에 대한 지원”을 포함하여 영화산업 종사자로 이루어진 협동조합에 대하여 기금을 통한 지원이 될 수 있도록 규정을 신설할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제25조	제25조(기금의 용도) ①기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 위하여 사용하여야 한다. 1. 한국영화의 창작·제작 진흥 관련 지원 2. 영상 전문투자조합 출자 3. 한국영화의 수출 및 국제교류 지원 4. 소형영화·단편영화의 제작 지원 5. 영화상영관 시설의 보수·유지 및 개선 지원 5의2. 영화산업 종사자의 복지향상을 위한 사업 지원	제25조(기금의 용도) ① - - - - - - - - - - - - - - . 1. ~ 5의2. (현행과 같음) <b>5의3. 영화산업 종사자의 협동조합에 대한 지원 &lt;신설&gt;</b>

카. 환경기술 및 환경산업 지원법

- 1) 환경기술개발사업을 할 수 있는 연구기관 등에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함시키는 규정을 도입

① 개정이유

국가가 환경보전 및 국민경제의 지속가능한 발전을 위하여 환경기술개발사업을 하게 할 수 있는 기관으로서 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제5조는 국·공립연구기관, 고등교육법에 따른 학교, 기업부설연구소 등과 기타 대통령령으로 정하는 사업자를 규정하고 있으며, 동법 시행령 제1조 제5호는 “기타 대통령령으로 정하는 사업자”를 한국환경공단, 환경벤처기업 등과 환경기술의 개발을 목적으로 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구기관으로 규정하고 있는데, 여기에는 환경기술개발사업을 할 수 있는 기관으로 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 예상되어 있지 않다고 하겠다. 따라서 협동조합의 형식으로 설립한 연구기관이 환경기술개발사업을 할 수 있도록 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 명시할 필요가 있다.

② 개정안

조항	현행	개정
환경기술 및 환경산업 지원법 제5조	제5조(환경기술개발사업의 추진) ① 정부는 환경보전 및 국민경제의 지속가능한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체 또는 사업자(이하 이 조에서 “연구기관 등”이라 한다)로 하여금 환경기술개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)을 하게 할 수 있다. 1. 국·공립연구기관 2. 「특정연구기관 육성법」의 적용을 받는 연구기관 3. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 과학기술분야 정부출연연구기관 4. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교	

조항	현행	개정
<p>환경기술 및 환경산업 지원법 시행령 제12조</p>	<p>5. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업부설연구소</p> <p>6. 「산업기술연구조합 육성법」에 따른 산업기술연구조합</p> <p>7. 제10조에 따른 녹색환경지원센터</p> <p>8. 환경산업을 영위하는 사업자(이하 “환경산업체”라 한다)</p> <p>9. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 외국연구기관. 다만, 국내의 기관이나 단체 또는 사업자와 공동으로 연구개발을 하는 외국연구기관으로 한정한다.</p> <p>10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관이나 단체 또는 사업자</p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p> <p>제12조(환경 분야 연구기관) 법 제5조제1항제10호에서 “대통령령으로 정하는 기관이나 단체 또는 사업자”란 다음 각 호의 기관·단체 또는 사업자를 말한다.</p> <p>1. 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단(이하 “한국환경공단”이라 한다)</p> <p>2. 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따른 수도권매립지관리공사</p> <p>3. 「산업기술혁신 촉진법」에 따른 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국세라믹기술원, 한국산업기술시험원 및 전문생산기술연구소</p> <p>4. 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조제1항에 따른 환경부문</p>	<p>제12조(환경 분야 연구기관) - .</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>5. <u>환경기술의 개발을 목적으로 「민법」, 「협동조합기본법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구기관</u></p> <p>&lt;개정&gt;</p>

조항	현행	개정
	벤처기업(이하 “환경벤처기업”이라 한다) 5. 환경기술의 개발을 목적으로 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구기관	

**타. 도시교통정비촉진법**

**1) 교통유발부담금 부과면제의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적 협동조합을 포함하는 규정을 도입**

① 개정이유

도시교통정비촉진법에서는 “교통유발량이 현저히 적거나 공익상 불가피한 사유로 부담금 부과가 적절하지 아니한 시설물 또는 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 국가유공자단체 등 비영리공공단체가 직접 업무에 사용하는 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물”의 경우에는 교통유발부담금을 면제하도록 되어 있는데, 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적 협동조합의 경우에는 그 공익성이 강하고, 사회적 협동조합이 자활사업 등 복지사업을 한다면 공익상 불가피한 사유로 부담금 부과가 적절하지 아니한 시설물에 해당할 수 있는 점, 본법은 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 전제하지 않은 점을 고려할 때, 교통유발부담금 부과면제의 범위를 확장할 필요가 있다.

② 개정안

조항	현행	개정
도시교통정비촉진법 제36조	제36조(교통유발부담금의 부과·징수) ① 시장은 도시교통정비지역에서 교통혼잡의 원인이 되는 시설물의 소유자로부터 매년 교통유발부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과·징수할 수 있다.	제36조(교통유발부담금의 부과·징수) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ - - - - - - - - - - - - - - -



조항	현행	개정
	<p>② 부담금의 부과대상은 제3조제1항제1호에 해당하는 지역에 있는 시설물로서 해당 시설물의 각 층 바닥 면적을 합한 면적(제4항에 따라 부담금을 부과하지 아니하는 시설물에 해당하는 면적을 포함한다)이 대통령령으로 정하는 규모 이상의 것으로 한다.</p> <p>③ 시장은 제2항에도 불구하고 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 부과대상 시설물의 규모를 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 100분의 50의 범위에서 확대하거나 축소할 수 있다.</p> <p>④ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설물에는 부담금을 부과하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 시설물을 그 시설물의 목적 외에 사용하는 경우에는 그러하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주한 외국 정부기관, 주한 국제기구 및 외국 원조단체 소유의 시설물</li> <li>2. 주거용 건물(복합용도 시설물의 주거용 부분을 포함한다)</li> <li>3. 그 밖에 <u>교통유발량(交通誘發量)</u>이 현저히 적거나 공익상 불가피한 사유로 부담금 부과가 적절하지 아니한 시설물 또는 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 국가유공자단체 등 비영리공공단체가 직접 업무에 사용하는 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물</li> </ol> <p>⑤ (생략)</p>	<p>----- ----- ----- .</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ~ 2. (현행과 같음)</li> <li>3. 그 밖에 <u>교통유발량(交通誘發量)</u>이 현저히 적거나 공익상 불가피한 사유로 부담금 부과가 적절하지 아니한 시설물 또는 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 국가유공자단체 등 비영리공공단체 및 <u>협동조합기본법에 따른 사회적협동조합 및 그 연합회가 직접 업무에 사용하는 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물 &lt;개정&gt;</u></li> </ol> <p>⑤ (생략)</p>

파. 자동차손해배상보장법

1) 정부가 정하는 재활시설운영자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함하는 규정을 도입

① 개정이유

재활시설운영은 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합이 영위할 수 있는 중요한 사업 아이템의 하나이고, 본질적으로 협동조합의 형식으로 운영이 가능하다. 한편 정부는 자동차손해배상보장법에 따라 재활시설운영자를 지정할 수 있는데, 「민법」 제32조 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 국토교통부장관의 허가를 받은 법인에 한정하고 있을 뿐 이와 동등 내지 유사한 의의를 가지는 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합 법인격에 대해서는 이를 고려치 못하고 있다. 따라서 자동차손해배상보장법에서 사회적협동조합 역시 재활시설운영자가 될 수 있는 가능성을 열어두는 것이 바람직하다.

② 개정안

조항	현행	개정
자동차손해배상보장법 제32조	<p>제32조(재활시설운영자의 지정) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 구분에 따라 그 요건을 갖춘 자 중 국토교통부장관의 지정을 받은 자에게 재활시설이나 재활사업의 관리·운영을 위탁할 수 있다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 직업재활시설 및 제31조제1항제2호에 따른 재활사업: 자동차사고 후 유장애인단체 중에서 「민법」 제32조 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 국토교통부장관의 허가를 받은 법인으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 법인</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p>제32조(재활시설운영자의 지정) ①</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 직업재활시설 및 제31조제1항제2호에 따른 재활사업: 자동차사고 후 유장애인단체 중에서 「민법」 제32조, 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 사회적협동조합 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 국토교통부장관의 허가를 받은 법인으로서 대통령령으로 정하는 요</p>

조항	현행	개정
		건을 갖춘 법인 <개정> ② ~ ④ (생략)

## 하. 철도산업발전기본법

### 1) 철도자산을 위탁받을 수 있는 민간법인의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함하는 규정을 도입

#### ① 개정이유

철도산업발전기본법에 따르면 정부는 철도자산에 관한 관리업무를 대통령령이 정하는 민간법인에 위탁하거나 그 자산을 사용·수익하게 할 수 있고, 협동조합기본법에서는 협동조합이 국가 또는 지자체로부터 위탁받은 사업을 할 수 있도록 명시하고 있다(협동조합기본법 제93조 제1항 3호). 그러나 철도산업발전기본법에는 철도자산에 관한 관리업무를 위탁받는 민간법인을 민법에 의하여 설립된 비영리법인과 상법에 의하여 설립된 주식회사로 한정하고 있어, 협동조합기본법에 의한 협동조합으로는 철도자산에 관한 관리업무를 위탁받을 수 없다. 따라서 협동조합기본법에 의한 협동조합 법인격이 생긴 현재 법체계를 반영하여 협동조합기본법에 의한 협동조합도 정부로부터 철도자산에 관한 관리업무를 위탁받을 수 있는 가능성을 열어두는 것이 바람직하다.

#### ② 개정안

조항	현행	개정
철도산업발전 기본법 제23조	제23조(철도자산의 처리) ① ~ ③ (생략) ④ 국토교통부장관은 철도자산처리 계획에 의하여 철도청장으로부터 다 음 각호의 철도자산을 이관받으며, 그 관리업무를 철도시설공단, 철도 공사, 관련 기관 및 단체 또는 대통	

조항	현행	개정
<p>철도 산업발전 기본법 시행령 제30조</p>	<p>령령이 정하는 민간법인에 위탁하거 나 그 자산을 사용·수익하게 할 수 있다. 1. 철도청의 시설자산(건설중인 시 설자산을 제외한다) 2. 철도청의 기타자산 ⑤ ~ ⑦ (생략)</p> <p>제30조(철도자산 관리업무의 민간 위탁계획) ① 법 제23조제4항 각 호외의 부분에서 “대통령령이 정하 는 민간법인”이라 함은 민법에 의하 여 설립된 비영리법인과 상법에 의 하여 설립된 주식회사를 말한다. ② ~ ④ (생략)</p>	<p>제30조(철도자산 관리업무의 민간 위탁계획) ① 법 제23조제4항 각호 외의 부분에서 “대통령령이 정하는 민간법인”이라 함은 민법에 의하여 설립된 비영리법인과 상법에 의하여 설립된 주식회사 및 <u>협동조합기본법</u> <u>에 의하여 설립된 협동조합</u>을 말한 다. &lt;개정&gt; ② ~ ④ (생략)</p>

### 거. 물류정책기본법

- 1) 물류정책기본법 제50조 제2항에 따라 정부의 지원을 받을 수 있는 물류연수기관의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함하는 규정을 도입

#### ① 개정이유

「물류정책기본법」 제50조 제2항은 정부가 물류인력양성과 물류산업의 발전을 위하여 사업수행에 필요한 경비의 전부나 일부를 지원할 수 있도록 되어 있고, 동법 시행규칙 제11조에는 동법에 의한 지원을 받을 수 있는 물류연수기관의 범위에 물류정책기본법에 의한 기관 및 「민법」 제32조에 따라 설립된 물류와 관련된 비영리법인만 등에만 한정하고 있는데, 「협동조합 기본법」에 따라 물류와 관련된 사회적협동조합이 설립되는 경우에도 이를 동법의 지원대상이 되는 물류연수기관의 범위에 포함되도록 하는 것이 사회적협동조합의

성질상 바람직하다.

② 개정안

조항	현행	개정
물류정책기본법 제50조	제50조(물류인력의 양성) ① (생략) ② 국토교통부장관 및 해양수산부장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 제1항 각 호의 사업을 하는 경우에는 예산의 범위에서 사업수행에 필요한 경비의 전부나 일부를 지원할 수 있다. 1. 정부출연연구기관 2. 「고등교육법」 또는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」에 따라 설립된 대학이나 대학원 3. 그 밖에 국토교통부령 또는 해양수산부령으로 정하는 물류연수기관 ③ ~ ④ (생략)	
물류정책기본법시행규칙 제11조	제11조(물류연수기관) 법 제50조제2항제3호에 따른 물류연수기관은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 5. (생략) 6. 「민법」 제32조에 따라 설립된 물류와 관련된 비영리법인 7. ~ 9. (생략)	제11조(물류연수기관) - - - - - - - - - - - - - - - . 1. ~ 5. (생략) 6. (현행과 같음) 6의2. 「협동조합기본법」에 따라 설립된 사회적협동조합 <신설> 7. ~ 9. (생략)

너. 철도안전법

1) 철도시설에 대한 안전전문기관의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된

(사회적)협동조합을 포함하는 규정을 도입

① 개정이유

철도안전법 제69조제6항에 따른 안전전문기관으로 지정받을 수 있는 기관이나 단체의 범위에는 협동조합기본법에 따라 설립된 (사회적)협동조합이 포함되어 있지 않거나 포함되지 않을 것으로 해석될 여지가 있다. 하지만, 동법 시행령 제60조의3은 동법상의 안전전문기관의 기준을 국토교통부장관의 허가를 받은 민법상의 비영리법인이 지정받을 수 있도록 정하고 있는바, 협동조합기본법상의 (사회적)협동조합에게도 그 성질상 동등한 지위가 보장되어야 함이 타당하다고 할 것이므로 협동조합기본법상의 (사회적)협동조합도 안전전문기관으로 지정될 수 있는 범위에 포함시켜 정부의 지원을 받을 수 있는 기회를 보장함으로써 (사회적)협동조합이 활성화될 수 있도록 할 필요가 있겠다.

② 개정안

조항	현행	개정
철도안전법 제 69조	제69조(철도안전 전문기관 등의 육성) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 안전전문기관의 지정기준, 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	
철도안전법 시행령 제60조의 3	제60조의3(안전전문기관 지정기준) ① 법 제69조제6항에 따른 안전전문기관으로 지정받을 수 있는 기관이나 단체는 다음 각 호의 어느 하나와 같다. 1. 법 또는 다른 법률에 따라 철도안전과 관련된 업무를 수행하기 위하여 설립된 법인 2. 철도안전과 관련된 업무를 수행하는 학회·기관이나 단체 3. 철도안전과 관련된 업무를 수행	제60조의3(안전전문기관 지정기준) ① - - - - - - - - - - - - - - - - - - . 1.~3. (현행과 같음) 4. 철도안전과 관련된 업무를 수행하는 「협동조합 기본법」에 따라 국토교통부장관의 인가를 받아 설립된 사회적협동조합 <신설> ② ~ ④ (생략)

조항	현행	개정
	하는 「민법」 제32조에 따라 국토교통부 장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인 ② ~ ④ (생략)	

**더. 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률**

**1) 복합물류터미널사업을 등록할 수 있는 자, 물류단지개발사업의 시행자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함하는 규정을 도입**

① 개정이유

복합물류터미널 사업을 등록할 수 있는 자, 물류단지개발사업의 시행자의 범위에 포함되는 기관 또는 단체에 특별법에 따라 설립된 법인, 민법 또는 상법에 따라 설립된 법인 등을 규정하고 있는데, 협동조합기본법상의 협동조합을 통하여 복합물류터미널사업을 등록하거나 물류단지개발사업의 시행자를 할 수 있는 가능성을 배제할 수 없고, 또한 이를 열어 두는 것은 다른 법인격과의 형평성에 비추어볼 때 필요하다고 할 것이므로 민법, 상법의 경우와 같이 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합법인도 복합물류터미널 사업을 등록할 수 있는 자, 물류단지개발사업의 시행자의 범위에 포함되도록 하는 규정을 도입할 필요가 있다.

② 개정안

조항	현행	개정
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제7조	제7조(복합물류터미널사업의 등록) ① 복합물류터미널사업을 경영하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 등록하여야 한다. ② 제1항에 따른 등록을 할 수 있	제7조(복합물류터미널사업의 등록) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- 1. ~ 4. (현행과 같음)

조항	현행	개정
	<p>는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체</li> <li>2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 공공기관</li> <li>3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사</li> <li>4. 특별법에 따라 설립된 법인</li> <li>5. 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인</li> </ol>	<p>5. 「민법」, 「상법」 또는 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 법인 &lt;개정&gt;</p>

조항	현행	개정
<p>물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제27조</p>	<p>제27조(물류단지개발사업의 시행자)</p> <p>① 물류단지개발사업을 시행하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 물류단지지정권자로부터 시행자 지정을 받아야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 물류단지개발사업의 시행자로 지정받을 수 있는 자는 다음 각 호의 자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체</li> <li>2. 대통령령으로 정하는 공공기관</li> <li>3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사</li> <li>4. 특별법에 따라 설립된 법인</li> <li>5. 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인</li> </ol>	<p>제27조(물류단지개발사업의 시행자)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② - - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - - .</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>5. 「민법」, 「상법」 또는 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 법인 &lt;개정&gt;</p>



## 러. 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률

### 1) 역세권개발의 사업시행자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함하는 규정을 도입

#### ① 개정이유

역세권개발사업의 사업시행자의 범위에 특별법에 따라 설립된 법인, 민법 또는 상법에 따라 설립된 법인을 규정하고 있으나 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합도 위 사업의 시행자가 될 수 있다는 것은 배제할 이유가 없기 때문에 협동조합기본법에 의한 협동조합 법인격이 생긴 현재 법체계를 반영하여 협동조합에 대해 위 사업을 시행할 수 있도록 시행자의 범위에 포함되도록 규정을 도입할 필요가 있다.

#### ② 개정안

조항	현행	개정
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 제12조	제12조(사업시행자의 지정 등) ① 지정권자는 다음 각 호의 자 중에서 역세권개발사업의 사업시행자(이하 “사업시행자”라 한다)를 지정하여야 한다. 1. ~ 10. (생략) 11. 그 밖에 재무건전성 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 「민법」에 따라 설립된 재단법인 또는 「상법」에 따라 설립된 법인 ② ~ ③ (생략)	제12조(사업시행자의 지정 등) ① - - - - - - - - - - - - . 1. ~ 10. (생략) 11. 그 밖에 재무건전성 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 「민법」에 따라 설립된 재단법인 및 「상법」 또는 「협동조합기본법」에 따라 설립된 법인 <개정> ② ~ ③ (생략)

### 머. 건설산업기본법

#### 1) 비영리를 목적으로 하는 사회적협동조합의 경우에 건설업등록을 가능하게 할 수 있는 규정의 도입

##### ① 개정이유

국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 건설업등록을 할 수 없는데(건설산업기본법 제9조 제3항), 사회적협동조합은 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 등을 주사업으로 영위하여야 하는 점, 건설업(종합건설업 또는 전문건설업)은 지역사회 재생, 지역경제 활성화 등과 밀접한 관련성이 있다는 점에서 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합도 건설업을 등록할 수 있도록 할 필요가 있다고 할 것이다. 다만, 사회적협동조합은 협동조합기본법상 비영리법인이어서 건설업등록이 불가능한 점을 고려할 때, 사회적협동조합에게도 건설산업기본법상의 건설업을 등록하고 영위할 수 있도록 가능성을 열어두는 입법이 필요할 것이다.

##### ② 개정안

조항	현행	개정
건설산업기본법 제9조	제9조(건설업 등록 등) ① ~ ② (생략) ③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다. ④ (생략)	제9조(건설업 등록 등) ① ~ ② (생략) ③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다. <u>다만, 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합은 그러하지 아니하다. &lt;개정&gt;</u> ④ (생략)

## 버. 공증인법

### 1) 출자금 총액이 10억원 미만인 협동조합을 발기설립하는 경우에는 법인 총회 등의 의사록을 공증인의 인증을 받지 않도록 하는 규정을 도입

#### ① 개정이유

공증인법은 법인 등기를 할 때 그 신청서류에 첨부되는 법인 총회 등의 의사록을 공증인의 인증을 받도록 하고, 그 예외규정으로 자본금 총액이 10억 원 미만인 주식회사를 발기설립하는 경우를 규정하고 있다. 협동조합기본법에는 상법상 주식회사와 같은 모집설립이 가능한지 명확한 규정은 없으나 발기인의 개념과 조합원의 개념은 다르게 규정되어 있고, 조합원이 되려는 자는 출자금을 납입하면 될 뿐 달리 설립방법에 제한을 두지 않는 점, 주식회사에서 1인의 발기인이 회사를 설립한다면 자본금 총액이 10억 원 미만의 경우에도 공증인의 공증이 면제됨에도 불구하고 5인 이상의 발기인이 설립하는 협동조합의 경우에는 두수주의(頭數主義)가 적용되기 때문에 그 남용의 여지가 크지 않다는 점, 협동조합의 활성화를 위하여 상법상 회사와 같은 조건에 있어 공증인의 공증을 받지 않도록 할 필요가 존재하는 점을 고려할 때, 공증인법 제66조의2 제1항에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합중 출자금 총액이 10억 원 미만의 협동조합을 발기설립의 방법에 의해 설립하는 경우를 법인의사록의 공증면제의 대상에 포함시키는 것이 타당하겠다.

#### ② 개정안

조항	현행	개정
공증인법 제66조의2	<p>제66조의2(법인의사록의 인증)</p> <p>① 법인 등기를 할 때 그 신청서류에 첨부되는 법인 총회 등의 의사록은 공증인의 인증을 받아야 한다. 다만, 자본금의 총액이 10억원 미만인 회사를 「상법」 제295조제1항에 따라 발기설립하는 경우 또는 대통령령으로 정하는 공법인이나 비영리법인의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제66조의2 (법인의사록의 인증)</p> <p>① 법인 등기를 할 때 그 신청서류에 첨부되는 법인 총회 등의 의사록은 공증인의 인증을 받아야 한다. <u>다만, 자본금의 총액이 10억원 미만인 회사를 「상법」 제295조제1항에 따라 발기설립하는 경우, 출자금 총액이 10억원 미만인 협동조합을 협동조합기본법에 따라 발기설립하는</u></p>

조항	현행	개정
	② ~ ④ (생략)	<u>경우 또는 대통령령으로 정하는 공법인이나 비영리법인의 경우에는 그러하지 아니하다. &lt;개정&gt;</u> ② ~ ④ (생략)

## 2. 협동조합의 특질에 부합하는 법적 환경 조성

협동조합은 자조의 원리(Principle of self-help)와 상호성의 원리(Principle of mutuality)에 기반한 상호자조성의 특질을 가지며, 개념내재적·본질적으로 비영리성과 공익성에 지향되어 있다. 그리고 협동조합은 이러한 특질로부터 파생되는 다양한 특성들을 가지고 있다고 할 것이므로 이에 대한 법적 설계는 이를 충분히 고려하여 반영할 필요가 있을 것이다.

### ① 상호자조성

협동조합의 가장 큰 특징은 자조, 상호부조의 목적을 위해 사업체를 운영하는 결사체라는 점과 이에 기인한 상호적인 활동모습을 들 수 있다. 이러한 협동조합의 상호성의 원리는 조직의 구성원이 아닌 조직 외 일반 제3의 소비자와 시장을 대상으로 영리추구를 주된 목적으로 하는 상법상의 회사 등과 협동조합의 차이점을 분명하게 나타낸다고 하겠다.

그런데 협동조합의 이러한 자조적 목적에 따른 상호적 활동은 경제민주화 및 지역사회 활성화, 고용구조의 개선, 복지시스템 보완 등 긍정적인 사회적·경제적 효과를 가져온다고 할 것이므로, 이러한 효과를 구체화하기 위해서는 협동조합의 위와 같은 특질을 유지할 수 있도록 하는 정책적 법제도의 설계가 요청된다. 또한, 이러한 상호성에 기반한 협동조합의 특질을 반영하는 제도가 뒷받침되지 않을 경우 대자본이 각축하고 있는 현대 자본주의경제 체제하에서 협동조합이 경제사회의 주체로서 자리하기란 현실적으로 매우 곤란할 것으로 예상된다.

이러한 상호성 등의 협동조합 특질에 기반한 법제도 설계의 예로는 협동조합 내부 구성원에 의한 거래와 조합원 외 외부거래에 관한 이원적 과세시스템(Dual taxation system)의 도입을 생각해 볼 수 있는데, 이는 실질적 공평의 원칙에도 부합하는 제도로서 중장기

적으로 도입의 검토가 필요하다고 보인다. 다만, 이는 우리 협동조합기본법에 원외이용을 원칙적으로 금지하고 있음과 연계하여 검토할 필요가 있겠다.

## ② 비영리·공익 지향성

협동조합은 법인격의 분류체계상 그 개념의 본질적 측면에서는 비영리법인이며 사익법인이라고 할 수 있다. 다만, 현대의 협동조합은 사업체로서의 성격이 크게 부각되어 영리협동조합이 자리 잡고 있지만, 어디까지나 협동조합은 개념내재적·본질적으로 비영리법인을 기본으로 한다고 할 수 있겠다. 또한, 협동조합은 내부 구성원의 편익뿐만 아니라 그 협동조합이 소속되어 있는 공동체의 이익(公益)을 지향하고 있다.<sup>203)</sup>

이와 관련하여 국제협동조합연맹(ICA, International Cooperative Alliance)은 1995년 100주년 기념대회에서 협동조합의 정체성과 관련한 원칙들을 채택하며, 협동조합을 “협동조합은 공동으로 소유되고, 민주적으로 운영되는 사업체(enterprise)를 통하여, 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 바람을 충족하기 위해 자발적으로 단결한 사람들의 자율적인 결사체(association)이다”라고 정의하고 있으며<sup>204)</sup>, 협동조합기본법 제2조는 “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.”고 규정하고, 동법 제45조 등에서 이를 지향하기 위한 의무사업 등을 규정하고 있다. 따라서 이러한 협동조합의 비영리 및 공익 지향성은 협동조합에 대한 각종 법제도의 설계의 근거가 될 것이다.

아래에서는 협동조합의 상호자조성, 비영리·공익지향성을 반영할 수 있도록 하는 법제도의 설계를 조세법 등을 중심으로 하여 제시하도록 한다.

## 가. 조세특례제한법

203) 법인론에서 영리법인과 비영리법인을 구분하는 기준은 주로 영리를 추구하여 구성원에게 그 이익을 배분할 것을 목적으로 하고 있는가에 따른다. 따라서 협동조합은 일부 사업의 이익을 구성원에게 배분하는 것이 허용된다고 하더라도 개념 본질적으로 비영리법인이며, 이러한 이익 배분을 주된 목적으로 활동하는 협동조합만이 오히려 예외적으로 영리법인으로 되는 것이라고 할 것이다.

204) A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise  
(<http://ica.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>).

## 1) 고유목적사업준비금의 손금산입특례 적용대상에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함

### ① 개정이유

법인세법 제29조 제1항에 따르면 비영리내국법인은 수익사업에서 발생한 소득의 50%를 고유목적사업준비금으로 손금항목에 계상할 수 있는데 이에 대한 특례조항으로 조세특례제한법 제74조 제1항에서는 수익사업에서 발생한 소득 전부를 고유목적사업준비금으로 손금항목에 계상할 수 있다는 특별규정을 두고 있는데, 이러한 특례규정이 적용될 수 있는 법인 또는 단체로서 사립학교법에 따라 설립된 학교법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따라 설립된 법인 중 고유목적사업이나 지정기부금에 대한 지출액 중 100분의 80 이상의 금액을 장학금으로 지출한 법인, 국공립병원, 국공립대학교, 사회복지사업법에 따른 사회복지법인 등이 이에 해당한다. 이러한 규정은 비영리내국법인 중 교육, 의료, 장학사업 기타 사회복지법인 등은 영리목적에 위해 설립된 것이 아니어서 공익성이 강하다는 점, 수익사업이 고유목적사업을 위한 의도 하에 행하여지는 것으로 수익사업으로 인한 이익 전부를 고유목적사업준비금으로 100% 손금산입하더라도 법인설립의 목적에 반하지 않는 점, 교육, 의료, 사회복지사업, 장학사업 등의 활성화를 위한 것인 점 등에 기인하는 것이다.

따라서 i) 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합으로서 국가나 지방자치단체가 하지 못하고 있는 복지영역에서의 활동영역 확대 등을 위하여 이를 활성화시킬 필요가 있는 점, ii) 사회적협동조합은 탈퇴 조합원이 사회적협동조합에 대한 채무를 다 갚을 때까지는 제1항에 따른 출자금의 환급을 정지할 수 있는 점(협동조합기본법 제89조 제3항), iii) 사회적협동조합은 매 회계연도 결산의 결과 잉여금이 있는 때에는 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 100분의 30 이상을 법정적립금으로 적립하여야 하는 점(협동조합기본법 제97조 제1항), iv) 사회적협동조합이 해산할 경우 부채 및 출자금을 변제하고 남은 잔여재산에 대하여 조합원에게 귀속되지 않아 공익법인 내지 사립학교법에 따라 설립된 학교법인 등과 비교했을 때도 공익성이 상당히 강한 점 등을 고려했을 때, 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합 및 그 연합회에 이를 적용시키는 조항을 도입할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
<p>조세특례제한법 제74조</p>	<p>제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2014년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 같은 조 제1항제4호에도 불구하고 해당 법인의 수익사업(이 항 제4호 및 제5호의 경우에는 해당 사업과 해당 사업 시설에서 그 시설을 이용하는 자를 대상으로 하는 수익사업만 해당한다)에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인</p> <p>가. 「사립학교법」에 따른 학교법인</p> <p>나. 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단</p> <p>다. 「평생교육법」에 따른 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인</p> <p>라. 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」에 따른 국립대학법인 서울대학교 및 발전기금</p> <p>마. 「국립대학법인 울산과학기술대학교 설립·운영에 관한 법률」에 따른 국립대학법인 울산과학기술대학교</p> <p>바. 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」에 따른 국립대학법인 인천대학교 및 발전기금</p> <p>2. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인</p>	<p>제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① - - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>1. ~ 8. (현행과 같음)</p> <p><b>9. 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 사회적협동조합 &lt;신 설&gt;</b></p>

법령	현행	개정안
	<p>3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인</p> <p>가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 및 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원</p> <p>나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원</p> <p>다. 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원</p> <p>라. 「국립암센터법」에 따른 국립암센터</p> <p>마. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원</p> <p>바. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사가 운영하는 병원</p> <p>사. 「국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 국립중앙의료원</p> <p>4. 「도서관법」에 따라 등록된 도서관을 운영하는 법인</p> <p>5. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따라 등록된 박물관 또는 미술관을 운영하는 법인</p> <p>6. 정부로부터 허가 또는 인가를 받은 문화예술단체로서 대통령령으로 정하는 법인</p> <p>7. 다음 각 목의 국제행사 조직위원회</p> <p>8. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 해당 과세연도의 고유목적사업이나 지정기부금에 대한 지출액 중 100분의 80 이상의 금액을 장학금으로 지출한 법인</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	



## 2) 조합원이 협동조합에 출자한 금액 및 배당소득에 대한 과세특례 인정

### ① 개정이유

협동조합은 매 회계연도 결산의 결과 잉여금이 있는 때에는 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 100분의 10 이상(사회적협동조합의 경우 100분의 30 이상)을 적립하여야 하며(협동조합기본법 제50조 제1항), 사회적협동조합의 경우 잉여금을 배당할 수 없고(협동조합기본법 제98조 제2항), 일반협동조합의 경우 협동조합사업 이용실적에 대한 배당이 전체 배당액의 100분의 50 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 100분의 10을 초과하여서는 안 되므로 배당소득이 출자금액에 비례하지 않는 특징이 있다(협동조합기본법 제51조 제3항). 또한 협동조합에 출자한 금액은 주식과는 달리 환급성이 제한된다.

조세특례제한법 제88조의5는 농민·어민 및 그 밖에 상호 유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등(「농업협동조합법」에 의한 조합, 「수산업협동조합법」에 의한 수산업협동조합, 「산림조합법」에 의한 조합, 「신용협동조합법」에 의한 신용협동조합, 「새마을금고법」에 의한 금고)으로 하는 금융기관에 대한 1명당 1천만 원 이하의 출자금의 배당소득(2015년 12월 31일까지 받는 것만 해당한다)과 그 조합원·회원 등이 그 금융기관으로부터 받는 사업 이용 실적에 따른 배당소득(2015년 12월 31일까지 받는 것만 해당한다)에 대해서는 소득세를 부과하지 아니한다는 규정이 있다.

따라서 협동조합이나 사회적협동조합을 설립하여 경제적·사회적 목적을 달성하고자 하는 자의 결사체 결의를 존중하고, 출자금의 환급제한과 배당이 출자금에 비례하지 않거나 이에 배당이 되지 않는 협동조합의 특질을 감안함으로써 협동조합의 활성화를 꾀하고자, 특별법에 따라 설립된 조합의 조합원 등을 회원으로 하는 금융기관에 대한 1명당 1천만 원 이하의 출자금에 대한 소득공제규정을 준용하여(조세특례제한법 제88조의5), 출자금 및 출자금의 배당소득에 대한 과세특례를 도입하되 일몰시기를 정하고 제한된 범위 안에서 인정할 필요가 있다.

다만, 사회적협동조합의 경우 출자액에 대한 배당이 전혀 인정되지 않는 점을 고려할 때, 출자금에 대한 배당소득은 소득 자체가 없으므로 과세가 이루어지지 않을 것이고, 출자금에 대한 과세특례는 일반협동조합의 조합원보다 훨씬 높은 금액으로 산정할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
조세특례제한법 제88조의7 신설		<p>제88조의7 (협동조합의 출자금 및 배당소득에 대한 과세특례) &lt;신 설&gt;</p> <p>① 근로소득이 있는 거주자인 조합원이 「협동조합기본법」에 따른 협동조합을 설립하기 위하여 출자하는 경우에는 해당 연도의 출자금액과 다음 각호의 금액 중 적은 금액을 해당 연도의 근로소득금액에서 공제한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협동조합의 경우에는 300만원</li> <li>2. 사회적 협동조합의 경우에는 1,000만원</li> </ol> <p>② 조합원이 협동조합에 대한 출자금의 배당소득과 사업이용실적에 따른 배당소득에 대해서는 소득세를 부과하지 아니한다(2017년 12월 31일까지 받는 것만 해당한다).</p>

※ 한편, 조세법령의 각 개정안은 개별적으로 조문을 개정하는 방법과 함께 아래와 같이 별도의 절을 신설하는 방안을 검토할 수 있겠다.

법령	신설안(제10절의5)
조세특례제한법 제100조의35 신설	<p>제100조의35 (사회적협동조합에 대한 세율적용의 특례) 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적 협동조합의 각 사업연도의 소득에 대한 법인세는 2014년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제13조 및 같은 법 제55조에도 불구하고 해당 법인의 결산재무제표상 당기순이익(법인세 등을 공제하지 아니한 당기순이익(당기순이익)을 말한다)에 「법인세법」 제24조에 따른 기부금(해당 법인의 수익사업과 관련된 것만 해당한다)의 손금불산입액과 같은 법 제25조에 따른 접대비(해당 법인의 수익사업과 관련된</p>

법령	신설안(제10절의5)
	<p>것만 해당한다)의 손금불산입액 등 대통령령으로 정하는 손금불산입액을 합한 금액에 100분의 9의 세율을 적용하여 과세(이하 이 조에서 “당기순이익과세”라 한다)한다. 다만, 해당 법인이 대통령령으로 정하는 바에 따라 당기순이익과세를 포기한 경우에는 그 이후의 사업연도에 대하여 당기순이익과세를 하지 아니한다.</p>
<p>조세특례제한 법 제100조의 36 신설</p>	<p>제100조의36 (사회적협동조합에 대한 고유목적사업준비금의 손금산입특례) 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적 협동조합에 대해서는 2014년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 같은 조 제1항제4호에도 불구하고 해당 법인의 수익사업에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.</p>
<p>조세특례제한 법 제100조의 37 신설</p>	<p>제100조의37 (협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회에 대한 고유목적사업준비금의 손금산입특례) 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회에 대해서는 2014년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득 중 법 제74조 제2항에서 정하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다.</p>
<p>조세특례제한 법 제100조의 38 신설</p>	<p>100조의38 (협동조합의 출자금 및 배당소득에 대한 과세특례)</p> <p>① 근로소득이 있는 거주자인 조합원이 「협동조합기본법」에 따른 협동조합을 설립하기 위하여 출자하는 경우에는 해당 연도의 출자금액과 다음 각 호의 금액 중 적은 금액을 해당 연도의 근로소득금액에서 공제한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협동조합의 경우에는 300만원</li> <li>2. 사회적 협동조합의 경우에는 1,000만원</li> </ol> <p>② 조합원이 협동조합 또는 사회적협동조합에 대한 출자금의 배당소득과 사업이용실적에 따른 배당소득에 대해서는 소득세를 부과하지 아니한다 (2017년 12월 31일까지 받는 것만 해당한다).</p>

## 나. 소득세법

### 1) 협동조합의 이용고배당금을 소득에서 일정한 기준에 따라 공제하도록 함

① 개정이유

일반협동조합의 경우에는 법인세법에 따라 고유목적사업을 위한 준비금의 50%를 손금에 산입하는 규정이 적용되지 않고, 협동조합기본법에는 배당액의 50% 이상을 조합원의 이용고 비율에 따라 배당할 수 있다고 규정하고 있는데 이용고배당은 특히 소비자협동조합이나 생산자협동조합의 경우 그 조합원에게 공동 조달하거나 생산한 물품 또는 용역의 이용을 장려하기 위한 취지를 가지므로 협동조합의 활성화를 위해 이러한 이용고배당의 특질을 반영하여 일반적인 소득과는 달리 취급할 필요가 있다고 할 것인바, 소득세법상 근로소득을 계산함에 있어 이용고배당금액을 소득금액에서 공제하는 규정을 도입할 필요가 있다.

다만, 이는 조세특례제한법상 조합원이 협동조합에 출자한 금액 및 배당소득에 대한 과세특례가 없을 경우를 전제로 한 것이다.

② 개정안

법령	현행	개정안
소득세법 제5관 표제 수정	제5관 근로소득세, 연금소득공제, 퇴직소득공제	제5관 근로소득세, 연금소득공제, 퇴직소득공제, <u>이용고배당금공제</u> 〈수 정〉
소득세법 제49조의2 신설		제49조의2(이용고 배당금공제) 〈신설〉 ① 협동조합기본법에 따른 협동조합의 이용에 따른 배당소득이 있는 거주자에 대해서 해당 과세기간의 배당금액에서 다음 각호의 금액을 공제한다. 1. 100만원 이하 : 전액 2. 100만원 초과 200만원 이하 : 100만원 + 200만원을 초과하는 금액의 50% 3. 200만원 초과 500만원 이하 : 200만원 + 500만원을 초과하는 금액의 30%

법령	현행	개정안
		4. 500만원 초과 : 500만원 + 500만원을 초과하는 금액의 20%

## 다. 법인세법

### 1) (법정·임의)적립금, 출자금 및 법정적립금의 이자수입을 익금에 불산입함

#### ① 개정이유

사회적협동조합의 경우 비영리내국법인으로 해석될 여지가 없지 않아 적립금이나 출자금의 이자수입을 손금에 산입할 가능성이 있으나 일반협동조합의 경우 이자수입을 손금에 산입할 수 없어 익금에 산입할 것으로 보인다.

그런데 협동조합의 출자금 및 적립금은 조합원이 협동조합에 대해 탈퇴시 반환을 청구할 수 있다는 점, 일정 비율의 금액(자기자본의 3배가 될 때까지 법정적립금은 일반협동조합의 경우 100분의10 이상, 사회적협동조합의 경우 100분의30 이상)이 적립되기 전까지는 조합원이 이익배당을 받을 수 없고 적립하여야 하는 점, 법정적립금은 협동조합이 손실의 보전에 충당하거나 해산하는 경우 외에는 사용할 수 없는 점 등을 고려할 때 (법정·임의)적립금, 출자금, 법정적립금에 대한 이자수입은 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니할 필요가 있다.

#### ② 개정안

법령	현행	개정안
법인세법 제18조의4 신설		제18조의4(적립금, 출자금 및 적립금의 이자수입 익금불산입) <신 설> ① 과세기간 중 협동조합이 협동조합기본법 제50조 제1항에 따라 적립하는 법정적립금, 사회적협동조합이 협동조합기본법 제97조 제1항에 따라 적립하는 법정적립금에 대한

법령	현행	개정안
		<p><u>여는 협동조합의 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니한다. 다만 협동조합기본법 50조 제2항, 제97조 제2항에 따라 적립하는 임의적립금에 대하여는 대통령령이 정하는 일정한 금액 이하에 대해서만 익금을 산입하지 아니하기로 한다.</u></p> <p>② 제1항 본문 기재의 법정적립금 및 조합원이 협동조합기본법에 따른 협동조합(사회적협동조합을 포함)에 출자한 금액의 이자수입 또한 <u>소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니한다.</u></p>

## 2) 사회적 협동조합의 목적사업비를 손금에 산입

### ① 개정이유

사회적협동조합에 조세특례제한법 제72조 제1항이 적용된다면 사회적협동조합의 설립목적에 직접 수행하는 사업을 위하여 지출하는 금액은 기부금 또는 접대비로 보지 않음으로써 모두 손금에 산입될 것이지만, 사회적협동조합에 조세특례제한법 제72조 제1항이 적용되지 않는 경우를 상정할 때 사회적협동조합은 그 사업의 공공적 성질을 고려할 때 협동조합기본법 제93조 제1항의 목적사업비 전액을 손금으로 산입하는 규정을 도입할 필요가 있다.

### ② 개정안

법령	현행	개정안
법인세법 제29조의2 신설		<u>제29조의2(사회적협동조합의 목적사업비의 손금산입) &lt;신 설&gt;</u>

법령	현행	개정안
		<p><u>사회적협동조합이 협동조합기본법 제93조 제1항 각호 중 하나 이상을 주사업으로 하는 경우, 사회적협동조합의 각 사업연도 소득금액을 계산할 때 주사업에 드는 비용 전부를 손금에 산입한다.</u></p>

### 3) 협동조합의 이용고에 따른 조합원배당금을 손금에 산입

#### ① 개정이유

사회적협동조합에는 법인세법 제29조, 또는 조세특례제한법 제72조 제1항이 적용되어 고유목적사업준비금을 손금으로 계상할 수 있으나, 일반협동조합의 경우 영리법인으로 간주될 수 있어서 이러한 규정이 적용될 여지가 없이 세법상 상법에 의한 회사와 동일한 취급을 받게 될 것으로 보인다(협동조합기본법 제14조 제1항은 일반협동조합에 관해 유한책임회사의 규정을 준용하고 있다). 또한 배당금의 전제가 되는 잉여금의 경우 익금에서 손금을 차감하여 구한 결과에 따라 산정되는데 다시 배당금을 손금으로 처리한다면 논리모순이 발생하게 되기 때문에 손금불산입 항목이다.

그러나 협동조합의 경우 배당금은 순수한 의미의 배당금과는 달리, 이용고실적에 따라 배당이 이루어지며, 이용고실적과 배당금이 동일한 정산과정에 따라 이루어지는 것은 아니기 때문에 잉여금을 산정하고 나서, 이용고실적에 따라 배당을 하고 손금으로 다시 처리한다고 하더라도 반드시 논리모순이라고 단정할 수 없으며, 협동조합의 설립 및 운영의 활성화를 위해서는 조합원이 협동조합의 물건이나 용역을 많이 이용할 수 있도록 하는 정책적인 배려가 필요하다. 따라서 협동조합의 이용고에 따른 조합원배당금을 손금에 산입하는 특별규정을 도입할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
법인세법 제 29조의3 신설		제29조의3(협동조합의 이용고에 따른 조합원배당금의 손금산입) <신설> 협동조합이 제51조에 따라 잉여금을 조합원에게 배당하는 경우, 협동조합의 각 사업연도 소득금액을 계산할 때 조합원에게 배당하는 금액 전부를 손금에 산입한다.

라. 문화예술진흥법

1) 전문예술인이 문화예술의 진흥을 위해 설립한 협동조합을 비영리법인으로 명시

① 개정이유

국가와 지자체는 문화예술진흥을 위하여 전문예술법인과 단체를 지정하여 지원,육성 할 수 있는데 그 범위는 비영리법인 또는 단체로 한정된다. 그러나 문화예술분야는 공공적 성격이 강하고, 구성원의 자치적 결단에 따라 협동조합과 사회적 협동조합을 선택할 수 있도록 하며, 나아가 일반 협동조합의 경우에도 전문예술법인과 단체를 결성할 필요성이 있는 점 및 협동조합의 활성화를 위해, 일정한 요건에 따라 협동조합을 설립할 경우 이에 대한 지원과 육성이 필요하다고 판단된다.

② 개정안

법령	현행	개정안
문화예술진흥법 제7조	제7조(전문예술법인·단체의 지정·육성) ① 국가와 지방자치단체(시·도)에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 문화예술 진흥을 위하여 전문예	제7조(전문예술법인·단체의 지정·육성) ① 국가와 지방자치단체(시·도)에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 문화예술 진흥을 위하여 전문예



법령	현행	개정안
	<p>술법인 또는 전문예술단체(이하 “전문예술법인·단체”라 한다)를 지정하여 지원·육성할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑦ (생략)</p>	<p>술법인 또는 전문예술단체(이하 “전문예술법인·단체”라 한다)를 지정하여 지원·육성할 수 있다. <u>이 경우 전문예술인이 문화예술의 진흥을 위해 설립한 협동조합은 비영리법인으로 본다.</u> &lt;개정&gt;</p> <p>③ ~ ⑦ (생략)</p>

### 마. 유통산업발전법

#### 1) 협동조합형 체인사업이 가능하도록 명시

##### ① 개정이유

협동조합의 경우 자본금의 규모가 작고, 주식회사에 비하여 판로개척, 유통 기타 자본조달의 어려움 등이 있어 사업을 활성화하고 주식회사에 1:1로 대적하기 어렵다. 협동조합이 유통산업분야에 있어 사업을 할 수 있는 또 하나의 법인격 주체로서 규모화할 수 있는 가능성을 열어 두고, 체인형사업을 통하여 통일된 브랜드, 로고 등을 사용할 수 있도록 하며 궁극적으로 일자리의 개수를 늘일 필요가 있다. 따라서 체인사업의 개념에 협동조합형 체인사업을 포함시켜 유통산업발전법상의 각종 지원 규정 등을 적용받을 수 있도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

##### ② 개정안

조항	현행	개정안
유통산업발전법 제2조	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>6. “체인사업”이란 같은 업종의 여러 소매점포를 직영(자기가 소유하거나 임차한 매장에서 자기의 책임</p>	<p>제2조(정의) - - - - -</p> <p>- - - - - .</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>6. - - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p>



## 바. 의료법

### 1) 의료기관의 개념에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함

#### ① 개정이유

협동조합기본법은 사회적협동조합이 주사업으로 하여야 하는 것 중의 하나로 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업의 예를 들고 있고, 시행령에서 의료기관을 사회적협동조합으로 설립할 수 있다고 명시하면서 엄격한 요건을 두고 있다. 다만 의료기관의 설립 등에 관하여 규정하고 있는 현행 의료법에서는 민법 및 특별법에 따라 설립된 법인에게 의료기관의 지위를 인정받을 수 있는 자격을 부여하고 있지만, 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합이 포함됨을 명시하지 않고 있어서, 사회적협동조합이 의료업을 개설하는 곳도 의료기관의 개념에 포함됨을 명시적으로 규정할 필요가 있다.

#### ② 개정안

법령	현행	개정안
의료법 제3조	제3조(의료기관) ① 이 법에서 “의료기관”이란 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(이하 “의료업”이라 한다)을 하는 곳을 말한다. ② ~ ③ (생략)	제3조(의료기관) ① 이 법에서 “의료기관”이란 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(이하 “의료업”이라 한다)을 하는 곳을 말한다. <b>다만, 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합이 의료업을 개설하는 곳도 의료기관의 개념에 포함한다. &lt;개정&gt;</b> ② ~ ③ (생략)
의료법 제33조	법 제33조(개설 등) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다. 이 경우 의사는 종합병원·병원·요양병원 또는 의원, 치과의사는 치과병원 또는	법 제33조(개설 등) ① (생략) ② ----- ----- ----- ----- -----

법령	현행	개정안
	치과의원을, 한의사는 한방병원·요양병원 또는 한의원을, 조산사는 조산원만을 개설할 수 있다. 1. 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사 2. 국가나 지방자치단체 3. 의료업을 목적으로 설립된 법인(이하 “의료법인”이라 한다) 4. 「민법」이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인 5. (생략)	----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 「민법」, 「협동조합기본법」 또는 특별법에 따라 설립된 비영리법인 <u>〈개정〉</u> 5. (생략)

※ 의료법상의 의료기관의 개념에 사회적협동조합을 포함시키는 개정이 이루어진다면, 「법인세법」 제29조에 따른 고유목적사업준비금의 손금산입에 관한 특례규정인 「조세특례제한법」 제74조 제4항에 의거 그 법인의 수익사업에서 발생한 소득의 100분의 80에 해당하는 금액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있게 된다.

### 사. 약관의 규제에 관한 법률

#### 1) 협동조합의 정관을 「약관규제에 관한 법률」 상의 약관으로 보지 않도록 명시

##### ① 개정이유

현행 「약관규제에 관한 법률」 상의 약관의 개념은 그 명칭이나 형태에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말하는데 그 개념정의가 매우 포괄적이어서 경우에 따라서는 협동조합의 정관이 포함될 가능성이 있다. 그러나 협동조합 정관은 조합원의 총의에 의해 정해진 것으로서 협동조합의 사업의 경우(특히 생산자협동조합, 소비협동조합)에는 주로 협동조합의 조합원에게만 이용할 수 있는 권리가 부여되는 것이 일반적이어서 동법 규제의 전제(즉, 물건 또는 용역의 제공자와 소비자가 다르

다는 것)와는 달리 물건 또는 용역의 제공자와 소비자가 일치하는 점에서 때로는 불합리한 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 협동조합의 정관의 내용이 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하여 무효가 아니라는 전제에서 협동조합의 정관은 동법상의 약관에 포함되지 않음을 명시할 필요가 있다.

## ② 개정안

법령	현행	개정안
약관규제에 관한 법률 제30조	제30조(적용 범위) ① 약관이 「상법」 제3편, 「근로기준법」 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 비영리사업의 분야에 속하는 계약에 관한 것일 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다. ② 특정한 거래 분야의 약관에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.	제30조(적용 범위) ① 약관이 「상법」 제3편, 「근로기준법」, 「협동조합기본법」 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 비영리사업의 분야에 속하는 계약에 관한 것일 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정> ② (현행과 같음)

## 아. 공직자윤리법

### 1) 재산등록의무자의 범위에 사회적협동조합연합회의 회장 및 감사 포함

#### ① 개정이유

사회적협동조합은 공익성이 강조된 협동조합 유형으로서 사회적협동조합연합회의 회장 및 감사는 그 직위의 성질상 특히 윤리성이 요청되므로 그 회장 및 감사를 재산등록의무자로 할 필요성이 있을 것이다. 그리고 이러한 개정방안은 사회적협동조합연합회의 공공성을 보호하여 사회적협동조합의 건강한 발전에 기여할 것으로 예상된다.

② 개정안

법령	현행	개정안
공직자윤리법 제3조	제3조(등록의무자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자(이하 “등록의무자”라 한다)는 이 법에서 정하는 바에 따라 재산을 등록하여야 한다. 1. ~ 10. (생략) 11. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업(이하 “공기업”이라 한다)의 장·부기관장·상임이사 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사 12. ~ 13. (생략)	제3조(등록의무자) ① - . 1. ~ 10. (생략) 11. (현행과 같음) <b>11의2. 「협동조합기본법」에 따른 사회적협동조합연합회의 회장 및 감사 &lt;신설&gt;</b> 12. ~ 13. (생략)

### 3. 협동조합의 활성화를 위한 정책적 고려

협동조합의 활성화를 위한 정책적 고려에 의한 법제도 개선의 내용은 먼저, 국가 또는 지자체가 기존 보호·육성 시책의 대상으로서 추진하고 있는 영역의 주체로서 인정하는 것과 다음, 특별히 협동조합을 활용하는 것이 정책적으로 적합하다고 판단되어 이의 활성화를 유도하는 것을 생각해 볼 수 있겠다. 협동조합의 활성화를 통하여 일자리창출과 복지개선을 위한 정책적 목적을 달성하기 위해서는 특히 고용보험법 등의 노동법분야와 복지와 관련된 사회복지사업법, 협동조합이 주로 중소기업기본법 등에 의한 중소기업에 부합하는 점을 고려할 필요가 있다.

다만, 모든 법령에는 당해 법령의 입법취지와 기본원리가 내재되어 있다고 할 것이므로 이러한 면이 훼손되지 않도록 유의해야 할 것이라고 하겠다.

### 가. 고용보험법

#### 1) 고용보험법의 피보험자 범위에 협동조합기본법에 따른 협동조합의 근로종사자 포함

##### ① 개정이유

협동조합에 상시적으로 근로를 제공하는 자는 조합원이라 하더라도, 근로기준법상의 근로자에 해당할 수 있으나 업무의 성질, 업무에 있어서의 지휘·감독을 받는지 여부 등을 종합하여 법률적으로 해석하고 판단하는 과정이 필요하다. 특히 근로자협동조합의 경우에는 조합원은 직원이면서 동시에 주인이 되어 이중적인 지위를 갖게 되고, 이에 따라 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 그 지위에 관하여 논란이 있을 것으로 예상되는바, 이에 상시적인 협동조합의 근로종사자는 고용보험법상의 보호영역에 포함함으로써 협동조합(특히 근로자협동조합)의 활성화를 꾀함으로써 특수형태근로자의 고용환경을 개선하고, 특수형태근로자간 연대를 통한 자주적 해결을 꾀할 필요가 있다. 다만, 이에 대한 개정의 방안으로 i) 고용보험의 피보험자의 개념을 확장하는 방안, ii) 고용보험법에 근로자협동조합의 조합원인 직원에 대한 고용보험가입에 관한 특례규정을 두는 방안으로 나눌 수 있다.

##### ② 개정안

##### i) 피보험자 개념을 확장하는 방안

법령	현행	개정안
고용보험법 제2조	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “피보험자”란 다음 각 목에 해당하는 자를 말한다. 가. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “보험료징수법”이라 한다) 제5조제1항·제2항, 제6조제1항, 제8조제1항·제2항에 따라 보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자	제2조(정의) - - - - - - - - - - . 1. - - - - - - - - - - . 가. (현행과 같음) <b>가의2. 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 협동조합의 근로종사자 &lt; 신설 &gt;</b> 나. (현행과 같음) 2. ~ 6. (생략)

법령	현행	개정안
	나. 보험료징수법 제49조의2제1항·제2항에 따라 고용보험에 가입하거나 가입된 것으로 보는 자영업자(이하 “자영업자인 피보험자”라 한다) 2. ~ 6. (생략)	

ii) 협동조합기본법상의 조합원 직원에 관한 특례규정 신설

법령	신 설 안
고용보험법 제 113조의3 신설	제113조의3(「협동조합 기본법」상의 조합원인 직원에 대한 특례) ① 제8조에도 불구하고 협동조합기본법 제45조, 제80조, 제93조, 제115조 제2항에 따라 조합원(연합회의 경우 회원에 속한 조합원으로 본다. 이하 같다)에게 근로기회를 제공하는 사업은 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다. 이 경우 해당 사업에 참가하여 유급으로 근로하는 조합원은 이 법의 적용을 받는 근로자로 보고, 협동조합·사회적협동조합 및 그 연합회는 이 법의 적용을 받는 사업주로 본다. ② 제1항에 따라 조합원이 사업에 참가하고 받은 임금(출자·이용실적에 따른 배당은 제외)은 제41조에 따른 피보험 단위기간 산정의 기초가 되는 보수 및 제45조에 따른 임금일액의 기초가 되는 임금으로 본다.

※ 이외에 부가적으로 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 및 그 연합회를 보험사 무처리 대행기관으로 지정하여 이와 관련한 지원을 받을 수 있도록 하여 협동조합 근로종사자들의 사회보험 적용을 활성화하는 방안의 도입도 검토할 수 있겠다.

### 나. 산업재해보상보험법

산업재해보상보험법의 적용대상이 되는 근로자의 개념에 협동조합기본법에 따른 협동조합의 근로종사자 포함

① 개정이유

협동조합에 상시적으로 근로를 제공하는 자는 조합원이라 하더라도, 근로기준법상의 근로



로자에 해당할 수 있으나 업무의 성질, 업무에 있어서의 지휘·감독을 받는지 여부 등을 종합하여 법률적으로 해석하고 판단하는 과정이 필요하다. 특히 근로자협동조합의 경우에는 조합원은 직원이면서 동시에 주인이 되어 이중적인 지위를 갖게 되고, 이에 따라 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 그 지위에 관하여 논란이 있을 것으로 예상되는데, 이에 상시적인 협동조합의 근로종사자는 고용보험법 뿐만 아니라 산업재해보상보험법상의 보호 영역에 포함시킴으로써 협동조합(특히 근로자협동조합)의 활성화를 꾀함으로써 특수형태근로자의 고용환경을 개선하고, 특수형태근로자간 연대를 통한 자주적 해결을 꾀할 필요가 있다. 다만, 이에 대한 개정의 방안으로 i) 근로자의 개념을 확장하는 방안, ii) 산업재해보상보험법에 근로자협동조합의 조합원인 직원에 대한 고용보험가입에 관한 특례규정을 두는 방안으로 나눌 수 있다.

② 개정안

i) 근로자의 개념을 확장하는 방안

법령	현행	개정안
산업재해보상보험법 제5조	<p>제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “업무상의 재해”란 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 말한다.</p> <p>2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다.</p> <p>3. ~ 7. (생략)</p>	<p>제5조(정의) - - - - - - - - - - .</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자(「협동조합 기본법」에 따라 설립된 협동조합의 근로종사자를 포함한다)”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다. &lt;개정&gt;</p> <p>3. ~ 7. (생략)</p>

ii) 협동조합기본법상의 조합원 직원에 관한 특례규정 신설

법령	신 설 안
산업재해보상보 험법 제126조의 2 신설	제126조의2(『협동조합 기본법』 상의 조합원인 직원에 대한 특례) ① 제5조제2호에 따른 근로자가 아닌 자로서 「협동조합기본법」에 따라 설립된 협동조합·사회적협동조합 및 그 연합회의 조합원(연합회의 경우 회원에 속한 조합원으로 본다. 이하 같다) 중 본인이 속한 협동조합·사회 적협동조합 및 그 연합회와 근로계약을 체결한 경우 제5조 제2호에도 불 구하고 이 법의 적용을 받는 근로자로 본다. ② 조합원인 직원의 보험료 산정 및 보험급여의 기초가 되는 임금액은 조합원인 직원이 제1항의 근로계약에 따라 받는 임금 및 출자·이용실적 등에 따른 배당으로 한다.

※ 이외에 부가적으로 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 및 그 연합회를 보험사 무처리 대행기관으로 지정하여 이와 관련한 지원을 받을 수 있도록 하여 협동조합 근로종사자들의 사회보험 적용을 활성화하는 방안의 도입도 검토할 수 있겠다.

### 다. 중소기업기본법

#### 1) 중소기업기본법상의 중소기업자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함

##### ① 개정이유

협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합은 널리 영리 또는 비영리 목적으로 운영될 수 있으나, 그 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 있으며, 동법의 요건을 갖춘다면 조세특례제한법이나 기타의 중소기업에 대한 육성, 지원에 관한 법에 대하여 협동조합 또한 중소기업으로서의 혜택을 받을 수 있다. 따라서 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업 또한 본법에서 말하는 중소기업자의 범위에 포함하고 있는 점까지 감안하여 동법에서의 중소기업자의 범위에 협동조합의 경우도 포함하는 규정을 도입할 필요가 있다.



② 개정안

법령	현행	개정안
중소기업협동조합법 제2조	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “중소기업자”란 다음 각 목의 자를 말한다. 가. 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업(같은 법 같은 조 제3항에 따른 중소기업을 포함한다)을 영위하는 자 나. 중소기업협동조합 2. (생략)	제2조(정의) - - - - - - - - - - . 1. (현행과 같음) 가. ~ 나. (현행과 같음) <b>다. 협동조합기본법에 따른 협동조합 &lt;신설&gt;</b> 2. (생략)

※ 위와 같이 중소기업기본법 제2조 및 중소기업협동조합법 제2조를 개정하는 경우 다음과 같은 효과가 있다.

① 중소기업 진흥에 관한 법률, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 중소기업은행법, 기술신용보증기금법, 신용보증기금법, 농림수산업자 신용보증법, 상호저축은행법 등에서의 중소기업자의 개념을 원용하고 있으므로 이들에 법률효과가 미친다고 할 것이다.

② 협동조합을 중소기업의 개념에 포함시킴으로써 세법이 아닌 개별 법령의 개정으로 조세특례제한법상의 중소기업에 대한 각종 조세감면규정(제5조부터 제14조까지, 제22조부터 제25조까지, 제25조의2부터 제25조의4까지, 제26조, 제29조의2, 제30조의2, 제30조의4, 제31조제4항부터 제6항까지, 제32조 제4항, 제33조, 제33조의2, 제63조, 제63조의2, 제63조의3, 제64조, 제66조부터 제68조까지, 제94조, 제102조, 제104조의14 및 제104조의15 - 조세특례제한법 제72조 제2항 참조)의 적용이 가능하다.

③ 협동조합을 중소기업의 개념에 포함시킴으로써 하도급거래 공정화의 법률에 따른 원사업자와 수급사업자의 범위를 명확히 할 수 있고, 이에 따라 협동조합이 동법의 보호범위에 포함되어 하도급대금을 지급받기 용이하게 될 수 있다.

④ 가맹사업진흥에 관한 법률 제14조에 따라 가맹사업자로의 전환을 추진할 경우 기술·판로 및 진출업종 등 사업전환에 필요한 정보를 제공할 수 있게 된다.

⑤ 해양수산물발전기본법 제29조 제1항에 따르면 정부가 중소기업의 해양개발등과 관련된 신기술의 개발·사업화에 대하여 필요한 지원을 할 수 있는데, 중소기업의 개념에 협동조합을 포함시킴으로써 협동조합은 이러한 지원을 받을 수 있다.

⑥ 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제27조에 따른 재정적·행정적 지원을 받을 수 있다.

⑦ 공유재산 및 물품관리법에 따르면 지방자치단체의 장은 중소기업창업 지원법 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간으로 사용·수익하도록 허가하는 경우에는 행정재산을 수의계약으로 사용·수익을 허가할 수 있는데 (공유재산 및 물품관리법 제20조 제2항 단서 제1호, 시행령 제13조 제3항 제17호), 협동조합을 중소기업의 개념에 포함시킴으로써 행정재산을 수의계약 받을 수 있는 범위에 포함할 수 있다(다만, 협동조합에 대한 정책적인 지원강도를 높인다면 시행령 제13조 제3항 제18호에 ‘협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합이 국·공유재산을 사용·수익하도록 허가하는 경우’를 포함시키는 것도 고려 가능하다).

### 마. 사회복지사업법

#### 1) 사회복지사업법의 사업 내용에 협동조합기본법에 따른 사업내용을 포함

##### ① 개정이유

협동조합은 자조적 복지증진과 지역사회 기여를 목적으로 하여 설립된 조직인바, 이러한 취지를 고려할 때 협동조합기본법에 의한 협동조합의 사업내용을 사회복지법인의 목적 사업의 범주에 포함하고, 이에 따라 (사회적)협동조합도 사회복지법인으로서의 지위가 인정될 수 있도록 할 필요성이 있겠다.

##### ② 개정안

법령	현행	개정안
사회복지사업법 제2조	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사회복지사업”이란 다음 각 목의	제2조(정의) - - - - - - - - - - . 1. - - - - -



법령	현행	개정안
	머. 「긴급복지지원법」 버. 「다문화가족지원법」 서. 「장애인연금법」 어. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 저. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 처. 「보호관찰 등에 관한 법률」 커. 「장애아동 복지지원법」 2. ~ 7. (생략)	

※ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인의 개념에 협동조합기본법에 따른 (사회적)협동조합을 포함시킴으로써 고유목적사업준비금의 손금산입특례규정이 적용되게 된다(조세특례제한법 제74조 제1항 제2호 참조).

## 바. 사회적기업육성법

### 1) 사회적기업으로의 인증 대상이 되는 조직 형태에 협동조합기본법에 따른 협동조합 포함

#### ① 개정이유

협동조합기본법에 따른 협동조합이 사회적기업육성법에 따른 사회적기업으로 인증 받을 수 있도록 시행령 제8조는 개정되었으나, 법률은 개정되지 않아 법률해석과 관련하여 체계적 정합성에 문제가 될 수 있으므로 개정할 필요성이 있다.

#### ② 개정안

법령	현행	개정안
사회적기업 육성법 제8조	제8조(사회적기업의 인증 요건 및 인증 절차) ① 사회적기업으로 인증	제8조(사회적기업의 인증 요건 및 인증 절차) ① 사회적기업으로 인증

법령	현행	개정안
	<p>받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</p> <p>1. 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖춘 것</p> <p>2. ~ 8. (생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</p> <p>1. 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 협동조합 및 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖춘 것 &lt;개정&gt;</p> <p>2. ~ 8. (생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>

### 사. 조달사업에 관한 법률

#### 1) 조달계약의 특례규정으로써 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합법인으로만 구성된 공동수급체 간 경쟁입찰규정 도입

##### ① 개정이유

협동조합이 조합원 복지 향상과 지역사회에의 기여 등을 목적으로 한다는 점에서 협동조합의 활성화를 위한 협동조합 간 경쟁입찰규정을 정책적으로 도입할 필요성이 있다. 관련하여 중소기업자로 구성된 공동수급체 간의 경쟁입찰에 관한 조달계약의 특례규정이 있는 것을 참조할 수 있겠다.

##### ② 개정안

법령	현행	개정안
조달사업에 관한 법률 제5조	<p>제5조(계약의 특례) ① (생략)</p> <p>② 조달청장은 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조에 따른 소기업과 소상공인의 수주회</p>	<p>제5조(계약의 특례) ① (생략)</p> <p>② - - - - -</p> <p>- - - - -</p> <p>- - - - -</p>



법령	현행	개정안
	<p>를 확대하기 위하여 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따른 중소기업자간 경쟁 제품 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 표준제품을 구매하는 경우에는 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자로 구성된 공동수급체 간의 경쟁입찰에 따라 조달계약을 체결할 수 있다.</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p>	<p>----- ----- ----- . 이 경우 조달청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 협동조합기본법에 따른 협동조합으로만 구성된 공동수급체간의 경쟁입찰에 따라 조달계약을 체결할 수 있다. &lt;개정&gt;</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p>

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

- 1) 국제입찰에 따른 정부조달계약(또는 지방자치단체계약)의 대상에서 제외되는 중소기업제품의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 생산한 제품을 포함

① 개정이유

국제입찰에 따른 정부조달계약의 대상에서 제외하는 경우로서 재판매(再販賣)나 판매를 위한 생산에 필요한 물품이나 용역을 조달하는 경우, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따라 중소기업제품을 제조·구매하는 경우, 「양곡관리법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 및 「축산법」에 따른 농·수·축산물을 구매하는 경우를 들고 있는데, 이러한 정책적 필요성은 주식회사에 비하여 소규모의 자본으로 활동하는 협동조합에 대해서도 필요하며, 특히 국제입찰에 따른 정부조달계약의 대상에서 제외되는 중소기업제품과 같이 취급받을 필요가 있다. 따라서 협동조합의 설립의 동기를 마련해 줄 필요가 있으므로, 동법의 적용범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 제조·구매하는 경우를 포함시키는 것이 필요하다.





는 개별 협동조합이 협동조합연합회를 구성하였다면, 본법에 따른 가맹본부와 가맹점사업자의 개념에 정확히 포섭되지 않는다. 그러나 본법을 적용하더라도 국가의 재원마련이 필요한 것도 아니고, 가맹사업의 종류에 따라서는 협동조합에 의한 협동경제가 바람직한 사업이 있을 수 있고, 무엇보다도 본법을 적용함으로써 소규모라도 조합의 구성원들에 의한 자치적 결사에 따라 가맹사업을 할 수 있는 동기부여를 하고 소규모 조합을 활성화하여 그 연합회를 통해 주식회사에 못지않게 경쟁력을 강화시킬 필요가 있다.

② 개정안

조항	현행	개정
가맹사업 진흥에 관한 법률 제2조	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “가맹사업자”란 가맹본부와 가맹점사업자를 말한다.	제2조(정의) - - - - - - - - - - . 1. ~ 3. (생략) 4. “가맹사업자”란 가맹본부와 가맹점사업자를 말하며, <u>협동조합기본법에 따른 협동조합연합회와 협동조합은 본 법을 적용함에 있어 가맹사업본부와 가맹점사업자로 본다.</u> <개정>

차. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

1) 본법의 적용대상에서 제외하는 일정한 조합 행위의 범위를 명확히 하는 규정 도입을 위한 유보 근거 마련

① 개정이유

협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합은 원칙적으로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 적용되지 않고, 다만 불공정거래행위 또는 부당공동행위로 인하여 가격을 인상하는 경우에는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 예외적으로 적용된다. 다만 동법이 적용되지 않은 소규모 사업자의 범위에 대해서는 법이나 시행령에서 규정하지 않고 있어 협동조합을 설립하거나 운영하고 있는 입장에서는 동법의 예외범위에 포함되는지 명확히 알 수



### 카. 지방세법

#### 1) 대도시에서 설립하는 법인의 등록면허세 중과세의 예외의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 추가

##### ① 개정이유

영리법인의 설립의 경우에는 출자금액의 1,000분의 4, 비영리법인 설립의 경우에는 출자금액의 1,000분의 2에 해당하는 금액을 등록면허세로 납부하여야 하는데, 대도시에서 법인을 설립하거나 대도시밖에 있는 법인의 본점 등을 대도시로 전입한 경우 이에 대한 법인등기의 세율은 기본세율의 100분의 300으로 한다(지방세법 제28조 제1항 6호 가 1), 나 1)항 참조, 지방세법 제28조 제2항 본문).

그러나 등록면허세 중과세의 취지는 대도시 안에서 법인을 설립함으로써 인구유입에 따른 인구팽창과 산업집중을 막기 위하여 인구팽창과 산업집중을 유발시키는 본점 또는 주사무소를 이전하는 것을 막기 위한 것인데(대법원 2012. 7. 12. 선고 2012두6551 판결)

① 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합, 특히 사회적 협동조합은 대단위 인구유입과 산업집중의 효과가 발생하는 영역이 아니라 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 점, ② 협동조합은 ICA의 기본원칙에 따라 사업체의 성격보다 결사체의 성격이 강하고 대도시 외의 지역에서 대도시로의 인구유발이 발생하지 않는 점, ③ 헌법상 평등의 원칙에 따라 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급하여야 하며, 같은 것을 다르게 다른 것을 같게 취급하여서는 안 되는바, 현행 상법상의 회사와 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합은 자본의 집중성, 구성원의 유대감, 사업 분야 등이 다르므로 같게 취급하여서는 안 되는 점을 고려할 때, 협동조합기본법에 따라 설립되는 협동조합 등에게는 비영리법인과 동일하게 출자금액의 1,000분의 2 정도만 등록면허세를 납부하게 하고, 대도시 설립 법인의 중과세를 하지 않도록 하는 방안이 필요하다고 하겠다.

##### ② 개정안

조항	현행	개정안
지방세법 제28조	제28조(세율) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당	제28조(세율) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당

조항	현행	개정안
	<p>하는 등기를 할 때에는 그 세율을 제1항제1호 및 제6호에 규정한 해당 세율의 100분의 300으로 한다. 다만, 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 적용받는 산업단지는 제외한다. 이하 이 조에서 “대도시”라 한다)에 설치가 불가피하다고 인정되는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종(이하 이 조에서 “대도시 중과 제외 업종”이라 한다)에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. ~ 2. (생략) ③ ~ ⑥ (생략)</p>	<p>하는 등기를 할 때에는 그 세율을 제1항제1호 및 제6호에 규정한 해당 세율의 100분의 300으로 한다. 다만, 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 적용받는 산업단지는 제외한다. 이하 이 조에서 “대도시”라 한다)에 설치가 불가피하다고 인정되는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종(이하 이 조에서 “대도시 중과 제외 업종”이라 한다)에 대하여는 그러하지 아니하며, <u>협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합의 경우에는 대도시 중과 제외업종에 준해서 제1항 6호 나목에 따른 세율을 적용한다.</u> &lt;개정&gt;</p> <p>1. ~ 2. (생략) ③ ~ ⑥ (생략)</p>

## 2) 지방세법상 분리과세의 대상이 되는 토지의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 과세기준일 현재 구판사업에 직접 사용하는 토지를 포함시키는 방안

### ① 개정이유

농업협동조합에 따라 설립된 조합 등 특별법에 따라 설립된 조합이 구판사업에 직접 사용하는 토지에 대하여는 재산세를 부과함에 있어 다른 재산과 분리하여 과세하도록 하고 있는데, 지방세법은 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합의 법인격을 고려하지 않은 것이고, 특별법에 따라 설립된 조합과 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합은 상호부조와 자조, 비영리성, 공익성 등의 법적 성격이 동일하다. 따라서 재산세과세함에 있어 분리과세하는 토지의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 구판사업에 직접 사용하는 토지를 포함시키는 규정을 도입할 필요가 있다.





## 4. 기타 법령의 정비

### 가. 개별 협동조합법제

- 1) 협동조합 간의 협력에 관한 규정에 새롭게 시행된 협동조합기본법을 명시함으로써 그 중요성과 상호 관계성을 환기하고 협동조합 간의 협력을 촉진하도록 보완

#### ① 개정이유

농업협동조합법, 수산업협동조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법 등 개별 협동조합법률들은 다른 협동조합과의 협력에 관한 규정을 두고 있다. 한편, 협동조합기본법에 따른 협동조합과 개별 협동조합법에 따라 설립된 협동조합은 개별 법률에 따른 특수한 점이 있기는 하지만, 자조와 상호부조를 본질로 한다는 점에서 그 본질은 동일하다고 할 것이다. 이에 협동조합 간 협력은 개별 협동조합법률뿐만 아니라 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 등과도 당연히 이루어져야 하는 것이며, 이는 현행법의 해석상으로도 동일하게 해석되어 특별한 문제는 없지만, 신용협동조합법 등에 규정되어 있는 기존의 협동조합 간 협력규정에 “협동조합 등”이라는 문구를 추가하여 협동조합기본법의 중요성과 상호 관계성을 환기하여 협동조합 간의 협력을 더욱 촉진할 필요가 있겠다.

#### ② 개정안

조항	현행	개정안
신용협동조합법 제5조	제5조(다른 협동조합과의 협력) ① 중앙회는 조합의 발전을 위하여 다른 법률에 의한 협동조합간의 상호협력, 이익증진, 공동사업개발등을 위하여 노력하여야 한다. ② (생략)	제5조(다른 협동조합과의 협력) ① 중앙회는 조합의 발전을 위하여 <u>협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 등 다른 법률에 의한 협동조합간의 상호협력, 이익증진, 공동사업개발등을 위하여 노력하여야 한다.</u> <b>&lt;개정&gt;</b> ② (생략)

## 나. 협동조합기본법

### 1) 협동조합으로의 전환에 따른 설립등기를 위한 규정 도입

#### ① 개정이유

이미 상당한 수의 조직이 협동조합기본법 부칙 제2조에 따라 협동조합기본법상의 협동조합으로 전환하여 설립등기를 하고 있는데, 이러한 협동조합으로의 전환에 따른 설립등기와 관련하여 실무적 문제점이 적지 않게 발생하고 있다.

회사의 조직변경은 회사가 그의 인격의 동일성을 보유하면서 법률상의 조직을 변경하여 다른 종류의 회사로 되는 것을 일컫는다 할 것이다. 즉, 조직변경이 이루어지면 법률상 사업체의 종류만 달라질 뿐 법적 동일성은 유지되는 것이다. 그런데 특정한 법률에서 일정기간 이상의 업무경력을 요구하는 경우 협동조합으로의 전환 전후의 업무경력을 연속해서 인정받을 수 있는지 실무상 문제가 된다. 이는 기존의 주식회사 등이 형태를 협동조합의 형태로 전환하는 데 있어서 가장 큰 걸림돌로 작용할 수 있는 점이다.

현행 협동조합기본법 부칙 제2조 제1항에 따르면 “이 법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 법인이 이 법에 따른 협동조합이 되려면 이 법 시행일부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제15조부터 제19조까지의 설립절차를 거쳐 제61조에 따른 설립등기를 하여야 한다. 이 경우 설립등기 전 사업자 또는 법인과 설립등기 후 협동조합은 동일한 법인으로 본다”고 규정하고 있으나, 협동조합 기본법은 협동조합의 등기에 관하여 상업등기법을 준용하라고 규정되어 있을 뿐(동법 제70조), 협동조합으로의 조직변경으로 인한 설립등기의 절차 및 구비서류에 대하여는 특별한 규정이 없다. 그러한 결과 유사한 목적을 가진 기존의 법인 또는 단체가 협동조합으로 전환된 경우 어떠한 절차 및 구비서류를 갖추어야 법적 동일성을 인정받을 수 있는지 알 수 없게 되어 있다.

그런데 상업등기법상 회사 간의 조직변경이 있는 경우 각 회사의 특징을 반영한 규정 이외에는 공통적으로 상업등기법 제74조 및 제76조가 적용된다. 그 대표적 내용이 i) 조직변경으로 인한 등기사항에 관하여는 “변경 후의 회사에 관하여 하는 설립의 등기에 있어서는 변경 전의 회사의 성립연월일, 변경 전의 회사의 상호, 조직을 변경한 뜻 및 그 연월일도 함께 등기”하도록 규정함으로써 조직변경 전후에 법인격의 동일성이 인정된다는 뜻을 기재하도록 되어 있고, ii) 조직변경으로 인한 등기의 신청절차 등에 관하여는 “1.

변경 전의 회사의 해산등기와 변경 후의 회사의 설립등기의 신청은 동시에 하여야 한다. 2. 신청서의 첨부서류에 관한 규정은 변경 전의 회사의 해산등기의 신청에 관하여는 적용하지 아니한다. 3. 등기관은 제1항의 등기의 신청 중 어느 하나에 관하여 제27조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 이들 신청을 함께 각하하여야 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 상법상 회사의 조직변경으로 인한 설립등기에 관해서는 위와 같은 절차를 거침으로써 법적 동일성을 제도적으로 보장하고 있다.

그렇다면 협동조합과 유사한 목적을 가진 사업자 또는 법인이 그 동일성을 제도적으로 보장받기 위해서는, i) 이 법 시행일부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제15조부터 제19조까지의 설립절차를 마쳐야 하며, ii) 나아가 상업등기법상의 회사의 조직변경에 관한 절차를 거쳐야 하는데, 특히 상업등기법 제74조 및 제76조의 규정을 준용하여야 한다고 해석할 수 있을 것이므로 이를 명확히 하는 규정을 도입하여 협동조합으로의 전환 내지 조직변경에 따른 동일성 인정에 있어 문제 발생의 소지를 없애는 것이 바람직할 것이다.

## ② 개정안

<p>협동조합 기본법 제61조의2 신설</p>	<p>제61조의2(조직변경으로 인한 설립등기) &lt;신 설&gt;</p> <p>① 협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 법인이 협동조합으로의 조직변경함에 따른 변경 전 법인의 해산등기와 변경 후의 협동조합의 설립등기신청은 동시에 하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 협동조합의 설립등기에는 변경전 법인 또는 사업자의 성립연월일, 상호, 조직을 변경하여 그 동일성이 인정된다는 뜻 및 그 연월일을 함께 등기하여야 하며, 변경전 법인에 관하여 하는 해산의 등기에 있어서는 협동조합의 상호와 본점도 함께 등기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 협동조합으로의 조직변경으로 인한 협동조합의 설립등기의 신청서에는 법 제61조 제4항에 따른 서류를 첨부하여야 하며, 동 규정은 변경 전의 법인의 해산등기의 신청에 관하여는 적용하지 아니한다.</p> <p>④ 등기관은 제1항의 등기의 신청 중 어느 하나에 관하여 상업등기법 제27조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 이들 신청을 함께 각하하여야 한다.</p> <p>⑤ 사회적협동조합의 경우에는 제1항 내지 제4항의 규정을 준용하되, 설립 신고서는 설립인가서로 갈음한다.</p>
---------------------------	--



총 결 론

---



본 연구의 제목은 “협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구”로서 협동조합을 통한 일자리창출 및 복지증진 방안에 관한 정책연구를 주제로 하고 있지만, 일자리창출과 복지증진을 위해 특별한 형태의 협동조합을 구상한다든가, 또는 새로운 일자리와 그 보장을 위해 협동조합에 고유한 특성을 이용하는 특별한 방안을 연구하여 구체적이고 세부적인 정책개발에 집중한 것은 아니다. 오히려 본 연구의 중심적 관점은 협동조합이 성장해온 역사적 환경과 그 사회적 역할에 비춰볼 때, 협동조합이 본래적인 취지로 정상적으로 발전한다면, 일자리를 안정시키고 그것을 통해서 조합원의 복지가 증진될 수 있다고 판단하기 때문에, 기본적으로 협동조합 자체를 활성화하는 여건의 조성 특히 법적 제도의 개선에 주안점을 두고 현행 협동조합관련법제 및 그것을 둘러싸고 있는 법제들의 개정 및 보완을 모색하고 그 구체적인 개정안을 마련하는 데에 집중하고 있다.

그래서 본 연구는 협동조합의 기본적 성격과 구조 그리고 이른바 협동조합선진국이라고 할 수 있는 유럽국가들 중에서 협동조합운동에 대한 국가의 정책적 태도를 기준으로 하여 산업자본주의가 본격적인 궤도에 진입하여 사회적·경제적 문제가 심화되었던 시기인 19세기 말의 협동조합태동기부터 지금까지 협동조합에 대해 법인격을 인정하되, 어느 정도의 방임적인 입장을 견지했던 국가그룹(잉글랜드, 아메리카합중국), 그것을 적극적으로 활용하여 산업자본주의의 건전한 발전을 위한 정책적 수단으로 적극적으로 활용했던 국가그룹(도이칠란트, 일본) 그리고 이른바 신자유주의라는 새로운 형태의 금융자본주의가 극성을 부리기 시작하는 20세기 중후반기부터 현재까지 경제민주화 및 지역공동체의 부활을 위한 이른바 제3섹터의 적극적인 정책수단으로 활용하고 있는 국가그룹(프랑스, 이탈리아)으로 대별하여 이들 국가들에 있어 협동조합운동과 협동조합법 및 정책적의 전개 상황을 어느 정도 수준에서 검토하고, 이를 통해 얻은 전체적 지식을 기반으로 우리나라에서 지역공동체의 부활, 경제민주화의 실현, 특히 사회적 섹터에 있어서 새로운 일자리창출 및 복지증진을 위한 선택적 회로로서 협동조합의 가능성을 검토하고 이를 위한 법제도적 보완을 정사해보았다.

1980년대부터 현재까지 외국자본에 의한 해외수출에 터 잡아 고도성장을 이룩했던 한국 경제는 국외적 측면에서 1990년대 사회주의권의 몰락으로 일극화된 세계자본주의체제가 한계에 도달하자 성장이 둔화하는 한편, 국내적으로는 20세기 말 급격한 자본주의화로 인한 사회적 양극화, 첨단기술의 발전에 의한 전통적인 자본주의적 기업의 고용감축, 고령화와 저출산에 의한 국가적 복지의 한계 등으로 인해 더 이상 자본주의기업중심으로는 감당할 수 없는 지경에 직면해 가고 있다. 이러한 상황에서 협동조합에 대해 새로운 사회적·경제적 역할이 예상되기 시작하고, 특히 사회적 섹터에 있어 사회적 기업과 함께 사회적

협동조합의 역할이 그 어느 때보다 절실하게 요청되고 있다. 본 연구는 다음과 같은 기본적인 관점에서 협동조합의 활성화로서 일자리창출과 복지증진을 위한 정책적인 제안을 하였다.

첫째, 협동조합은 공동체의 복원이다. 그런데 공동체는 결핍의 공동체이다. 결핍이 없으면 상호협력 하는 장으로서 공동체는 존립할 여지가 없다. 자본주의사회는 근본적으로 일방에 대한 타방의 지배와 착취를 조직원리로 한다. 첨단자본주의사회에 협동조합이 부각되는 것이 자본주의적 조직원칙만으로 결핍을 채울 수 없기 때문일 것이다. 물론 협동조합이 운동성을 가지고 자발적으로 굴러가지 않으면 결국에는 자본의 운동만이 남는다. 국가는 이렇게 되지 않도록 지도하고 보완하는 역할을 하는 것이 필요하다.

둘째, 협동조합의 정상적인 활성화를 위해서는 사업체이자 결사체라는 협동조합의 이중적인 구조와 특징에 특별한 관심이 요구된다. 본 연구에서는 우리나라에서 협동조합이 자본주의기업의 대체 또는 대안이라고 보기보다는 이를 보완할 수 있는 보충적인 기제로 파악하고 있다. 그래서 협동조합 특히 협동노동을 일자리창출과 복지증진의 선택적 회로라는 점을 강조하고 있다.

협동조합은 경제활동과 사회활동을 동시에 하는 경제조직이자 사회조직이다. 특히 협동조합에 대한 국가적 정책에서는 이들 양자의 균형을 유지하는 것이 중요하다. 그러나 양자의 균형을 유지하는 것이 그렇게 만만하지는 않다. 만약 국가가 일시적인 경제적 효과를 얻기 위해 사업체에 비중을 두고 협동조합의 정책을 추진한다면, 얼마동안 성공하는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 그러한 관제협동조합은 이미 진정한 협동조합이 아닐 것이다.

셋째, 본 연구는 사회적 협동조합이 우리나라의 사회적 섹터의 주체로서의 가능성을 강조하고자 한다. 전체사회로서 공동체는 크게 보면 「사회」, 「경제」, 「정치」가 미분화로 3위1체로 되어 있다고 볼 수 있는데, 「사회섹터」, 「경제섹터」, 「정치섹터」라는 3개의 서브 섹터로 구분된다. 지금까지 경제섹터와 정치섹터가 강조되었고, 특히 자본주의체제 하에서는 경제섹터가 너무나 과도하게 주장되어 전체사회는 경제일원적으로 편성되어 사회섹터의 역할은 등한시되었다. 인간다운 삶의 영위를 위해서는 이윤추구에 지향된 경제섹터 뿐만 아니라 봉사과 협력 그리고 연대에 터 잡은 사회섹터의 역할이 필수적이다. 사회적 협동조합은 무엇보다 자율적 협동과 연대에 기초하고 있는 이러한 사회섹터에 가장 적합하다고 볼 수 있다.

넷째, 특히 일자리의 문제와 관련해서 자본주의사회에서 급격한 경제적 상황의 변동으로 기업이 특히 재정적 애로로 도산에 직면하게 되는 경우 도산으로 인하여 해당기업의 종업원이 일자리를 상실하게 되는데, 일자리를 상실할 위협에 처한 종업원이 협동하여 즉



도산기업을 종업원협동조합기업으로 전환하여 일자리를 유지할 수 있는 방안 등을 제시해 보았다. 특히 300인 이하의 종업원이 종사하는 소기업의 경우에 경제적 상황변동에 상당히 취약한데, 실업시 고용보험으로부터 받게 되는 실업수당을 일정한 조건 하에 일시적으로 선지급하여 협동조합기업의 운영자본금으로 사용할 수 있는 정책적 제안을 했다.

다섯째, 우리나라의 현행법제는 제정 당시에 협동조합을 예상하지 않았기 때문에, 협동조합이 그 특성에 따라 기업적 활동을 하는 데에 상당부분에 애로가 예상된다. 이러한 협동조합의 애로는 제거되어야 한다. 본 연구에서는 특히 이러한 애로를 찾아 그것을 시정하는데 중점을 두었다. 그래서 협동조합이 그 본래적 기대를 구현할 수 있는 법적 기반을 만들었다.

여섯째, 협동조합정책에 있어서 국가는 제2선에서 물러서서 보조 내지 보완의 역할을 할 때, 협동조합이 꽃필 것이다. 그러나 협동조합기업은 시장에서 자본주의적 기업과 경쟁관계에 있고, 우리나라에서 이미 자본주의적 기업이 시장을 선점하고 있기 때문에 적어도 출발선에서 협동조합기업은 상당히 불리한 위치에 있다. 그래서 협동조합의 건전한 발전을 위해서는 협동조합의 특성에 부합하는 국가의 재정적 및 행정적인 보조 내지 보완의 역할은 절실히 요구된다. 본 연구에서는 이 문제를 자세히 취급하지 않았으나 적어도 기본적인 가이드라인은 제시하려고 시도하고, 그 입법의 방향을 모색했다.

덧붙이건대, 본 연구팀은 본 연구결과가 2012년 12월에 시행된 협동조합기본법에 기한 협동조합에 관한 기본적 정책을 주관하고 있는 기획재정부가 협동조합관련기본정책의 수립과 집행을 함에 있어 미흡하나마 도움이 되기를 기대하는 희망을 품어 본다.

## 참고문헌

### 국내문헌

#### (단행본)

- 김종걸/전영수, 『협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구: 한국과의 비교분석』, 기획재정부, 2012.
- 서울특별시, 『협동조합 운영 사례집-함께 만드는 협동조합 알아보기』, 2013.
- 설광언/김동석, 『협동조합기본법이 경제에 미칠 영향』, 한국개발연구원(KDI), 2012.
- 원종욱 외, 『협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향』, 기획재정부, 한국보건사회연구원, 2012.
- 이남인, 『후설의 현상학과 현대 철학』, 풀빛미디어, 2006.
- 이정봉/김성기, 『사회적기업 노사관계 연구: 노사관계 특징과 쟁점을 중심으로』, 한국노총중앙연구원, 2012.
- 자활정책연구소, <2012 자활연감>, (사)한국지역자활센터협회, 2012.
- 한국사회적기업진흥원, <723 - 2012 사회적기업 개요집>, 한국사회적기업진흥원, 2012.
- 허은영 외, <문화예술 분야 협동조합 제도 도입을 위한 기초 연구>, 한국문화관광연구원, 2012.
- Alfie Koh(이영노 옮김), 『경쟁에 반대한다』, 서울:산눈출판사, 2009.
- Alphonso Lingis(김성균 옮김), 『아무것도 공유하지 않은 자들의 공동체』, 서울: 바다출판사, 2013.
- E. F. Schumacher(송대원 옮김), 『당혹한 이들을 위한 안내서』, 도서출판 따님, 2007.
- Edmund Husserl(이영호 외 옮김), 『현상학의 이념 엄밀한 학으로서의 철학』, 서광사, 1988.

#### (학술논문)

- 강대중, “사회적기업과 평생교육학: 맥락, 현상, 미래”, 한국평생교육학회, 『평생교육학

- 연구』, Vol.17 No1, 2011.
- 강희원, “19세기 도이치 협동조합운동의 정치·경제·사회적 배경 - 협동조합기본법에 대한 시사점”, 한국기업·노동·복지법학회, 창립기념세미나 자료집, 2012.
- \_\_\_\_\_, “노동자협동조합에 관한 고찰”, 한국기업·노동·복지법학회, 하계 학술세미나 자료집, 2013.
- \_\_\_\_\_, “협동조합기본법 개정 방향에 대한 제언”, 한국협동사회경제연대회의, 2013년 협동조합주간행사 자료집, 2013.
- 공창숙, “사회복지시설(기관)의 민간위탁제도 특성 및 개선방안에 관한 연구”, <벤처창업연구> 6(3), 한국벤처창업학회, 2011.
- 금재호, “고용율 70% 달성을 위한 정책 과제”, 한국노동연구원, 『창조경제와 고용율 70% 달성』 정책토론회 자료집, 2013.
- 김기태, “한국 협동조합의 과거와 현재”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』, Vol.48 No.533, 2013.
- 김미령/심정원, “재가시설 요양보호사의 직무스트레스와 수급자 특성에 따른 직무만족도에의 영향”, <보건사회연구>, 제31권 제4호, 2011.
- 김병권, “소유형태의 획일화 탈피 신자유주의 위기 극복 대안”, (주)민족21, 『민족21』 Vol. No.138, 2012.
- 김복태/정수현, “협동조합기본법 시행에 따른 여성일자리 창출 방향과 과제”, 한국정책학회, <2012년 한국정책학회 동계학술대회> Vol. 2012 No. 4, 2012.
- 김성오, “몬드라곤 협동조합의 고용창출 사례”, 『노동리뷰』 2013년 6월호, 한국노동연구원, 2013.
- 김영미, “보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구”, 한국보건사회연구원, <보건사회연구>, 제33권 제1호, 2013.
- 김영중, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향”, 한국보건사회연구원, <보건사회연구>, 제32권 제2호, 2012.
- 김왕배, “‘호혜경제’의 탐색과 전망 : 유형적 분류를 중심으로”, 한국이론사회학회, 『사회와 이론』 Vol. - No.19, 2011.
- 김용원, “사회적 합의주의의 성공가능성에 관한 연구 -한국과 독일 사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합학회, 『韓國協同組合研究』, 제30권 제2호, 2012.
- 김혜원, “근로빈곤층 직업훈련의 취업 성과 연구”, 韓國經濟發展學會, 『經濟發展研究』 제18권 제2호, 2012.
- 박승욱, “한국생협, 성장신화를 버려라”, 『녹색평론』 128호, 녹색평론사, 2013.
- 변철환, “우리나라 협동조합법제의 분석 - 협동조합기본법을 중심으로”, 한국기업·노동·

- 복지법학회, 창립기념세미나 자료집, 2012.
- \_\_\_\_\_, “협동조합 법인격 도입에 따른 법령 개정방향”, 협동조합활성화포럼, 협동조합 활성화 3차 포럼 자료집, 2013.
- 신성식, “생협운동에 보다 진지한 성찰을 부탁한다. -박승옥의 주장에 대하여-”, 『녹색평론』 129호, 녹색평론사, 2013.
- 엄한진/박준식/안동규, “대안운동으로서의 사회적 경제 : 프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로”, 한국이론사회학회, 『사회와 이론』 제18집, 2011.
- 오은진, “사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 5 : 돌봄여성노동자를 위한 사회적 기업”, 한국여성정책연구원, 『젠더리뷰』 제24호, 2012.
- 유정식, “한국형 노사관계와 노조의 경영참여”, 한국협동조합학회, 『韓國協同組合研究』 제30권 제1호, 2012.
- 이윤경/김세진, “노인장기요양서비스 품질관리 체계화 방안”, 한국보건사회연구원, 〈보건사회연구〉, 제32권 제4호, 2012.
- 이인수/김지현, “양로시설 봉사활동 여성에게 발생하는 폭력에 관한 연구”, 한국보건사회연구원, 〈보건사회연구〉, 제32권 제4호, 2012.
- 이인정, “재가복지서비스 이용노인의 우울수준과 우울 영향요인에 관한 연구: 일반노인과의 비교를 중심으로”, 한국보건사회연구원, 〈보건사회연구〉, 제32권 제4호, 2012.
- 장종익/박종현, “사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향”, 한국사회경제학회, 『사회경제평론』 제40권, 2013.
- 전형수/강연우, “독일 Co-op Dortmund-Kassel의 실패 사례에서 본 소비자생활협동조합의 한계와 대안”, 경성대학교 산업개발연구소, 『산업혁신연구』 제28권 제4호, 2012.
- 정규호, “협동조합 활성화를 위한 전제 조건과 발전 방향”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』, 제48권, 2013.
- 정성숙, “유럽협동조합(SCE)의 설립방법과 지배구조에 관한 연구”, 한국비교사법학회, 『比較私法』 제16권 제2호, 2009.
- 조은상, “사람중심기업, 몬드라곤 협동조합(Mondragon Cooperative Corp.)의 사례”, 한국인사관리학회 학술대회 발표논문집, 2009.
- 황덕순, “사회적 기업, 사회적 일자리를 통한 고용창출”, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 제2권 제5호, 2004.

## 국외문헌

### (단행본)

- A. L. Jensen and Others, *Cooperative Corporate Association*, Law and Accounting, 1950.
- Akain Lipietz, Rapport relatif à la lettre de mission du 17 Septembre, 1998.
- Alfred Hannel, *Dual or Double Nature of Co-operative*, Dalam International Handbook of Co-operative Organization Edited by Dulfer, 1994.
- B. Lavergue, Les coopératives de consommation, 1923.
- Edwin. G. Nourse, *The Legal Status of Agricultural Cooperation*, Macmillan, 1928.
- Emile Larent, Le Paupérisme et les associatins de Prévoyance, 1865.
- F. Hall and W. P. Watkins, *Co-operation: A Survey of the History, Principles, and organisation of the Co-operative Movement in Britain and Ireland*, Co-operative Union Ltd, 1937.
- Franz Wieacker, Zur Theorie der Juristen Person des Privatrecht, in: FS für Rudolf Huber, Göttingen, 1973.
- Fritz Rittner, Die werdende juristische Person, Tübingen, 1973.
- G. D. H. Cole, *A Century of Cooperation*, The Co-Operative Union, 1945.
- Gide, Les Société coopératives de consommation, 1904.
- Hans-H. Münkner, *Co-operative Ideas*, Principle and Practices, 1989.
- Hans-H. Münkner, *Co-operative Principles and Co-operative Law*, Marburg-Lahn, 1974.
- Hans-H. Münkner, *Possible ICA Development Strategy for the Next Decades*, 1992.
- Herbert Widemann, Gesellschaftsrecht, Bd. 1, München, 1980.
- I. C. Bluntschli, Deutsche Privatrecht, Jena 1853m S. 105ö F. C. Savignz, System des heutigen römischen Rechts, Berlin 1840.
- ICA, *Review of International Co-operative* Volume 90, No. 3, 1997.
- ICA, *ICA Rules*, 1993.
- I. Packel, *Organization and Operationof cooperatives : including consumer*,

- marketing, purchasing and trade associations, labor unions and condominiums, Philadelphia* : Joint Committee on Continuing Legal Education of the American Law Institute and the American Bar Association, 1970.
- I. Packel, *The Law of Cooperatives*, 1970.
- Karl Haff, *Institutionen der Persönlichkeitslehre und des Körperschaftsrechts*, Zürich, 1918.
- L. S. Hulbert, *Legal Phases of Cooperative Association*, 1923.
- Lars Marcus, *Co-operatives and Basic Values: A Report to the ICA Congress*, stockholm, X X I X Congress, stockholm, July 1988.
- Maurice Colombain, *From the Rochdale Rule to the Principles of Co-operation*, Co-operative Information, ILO, 1976.
- Otto Schreiber, *Die Kommanditgesellschaft auf Aktien*, München, 1925.
- Otto von Gierke, *Das Wesen der menschlichen Verbände*, Leipzig 1902.
- Otto von. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 1863.
- R. Chaves and J.L. Monzón Campos, *The Social Economy in The European Union*, The European Economic and Social Committee(EESC), 2007.
- Ramadier, *Les assemblées générales des coopératives de consommation*, 1933.
- Robert Southern, *Handbook to the Industrial and Provident Societies Acts, 1893 to 1928*, Manchester:Co-operative Union, 1947.
- Rudolphe-Rousseau, *Des Sociétés commerciales franc aises et étrangères...* Troisième édition, revue et augmentée, etc, 1906.
- See, *ILO 127 Recommendation, Proposed Recommendation*, reproduced in Record of Proceeding of the 89th Session of ILO.
- Sven Ake Book, *Co-operative Values in a Changing World*, October, 1992.
- The Co-operative Group(2012), *The Co-operative Group Annual Report & Accounts*, 2012.
- Vgl. V. B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt a.M. 1887.
- W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, New York: William S. 1992.
- W. Wygodzinski - A Müller, *Genossenschaftswesen in Deutschland(1927)*, Kapital 5, S. 38.
- William P. Watkins, *Co-operative Principles: Today and Tomorrow*, Hoiyoake Books(Manchester Greater Manchester), 1986.

- 近藤康男『農業經濟研究入門』 東京大学出版会 1966.
- 東畑精一「農業協同組合の回顧と展望」昭和25年(1950).
- 三輪昌男『協同組合の基礎理論』 時潮社 1969.
- 小平権一／監修『産業組合講座』 14券 甲編(諸外国産業組合法比較研究・各国産業組合定款集) 産業組合中央会 1931.
- 奥島孝康『フランス企業法の理論と動態』 成文堂 平成11年(1999).
- 伊東勇夫『現代日本協同組合論』 御茶の水書房 1960.
- Alfred DuPont Chandler, Jr.(鳥羽欽一郎/小林袈裟治 訳)『經營者の時代』 上巻 東洋經濟新報社 1979.
- Beatrice Webb(久留間鮫造 訳)『英國協同組合運動』 大原社會問題研究所 1921.
- Totomianz(井田/原口 公訳)『産業組合原論』 平凡社 1926.

### (학술논문)

- Antonio Fici, *Co-operative Law Reform and Cooperative Principles*, *Euricse Working Papers*, No. 002, 2010.
- A. Westenholz, *From a Logic Perspective to a Paradox Perspective in the Analysis of an Employee-Owned Company*, *Economic and Industrial Democracy*, 20, 1999.
- Dr. Ian Macperson, *Co-operative Principles for the 21th Century*, *Studies and Reports* No. 26, ICA, December 1995.
- Dr Jhonston Birchall, *Co-operative Principles Ten Years On, Review of International Co-operation*, vol. 98 no. 1/2005, ICA, Geneva, 2005.
- G. Fauquet, *The Co-operative Sector*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 17, Issue 2, 1941.
- Gulati, R. & Gargiulo, M.(1999), *Where Do Interorganizational Networks Come From?*, *American Journal of Sociology*, 104(5), 1999.
- H. H. Münkner, Possible ICA Development Strategy for the Next Decades, *Review of International Cooperation*, vol. 85 no.1, 1992.
- Hernandez, S., *Striving for Control: Democracy and Oligarchy at a Mexican Cooperative*, *Economic and Industrial Democracy*, 27(1), 2006.
- J. Donahue, *On Collaborative Governance*, Corporate Social Responsibility

- Initiative working Paper, No. 2, Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.
- J. Defourny and V. Pestoff(eds), *Images and Concepts of the Third Sector in Europe*, Working paper, No. 08/02. European Research Network, 2008.
- S. Ake Book, *Co-operative Values in a changing world*, Report to the ICA Congress Tokyo, *Studies and Reports*, No. 19, October 1992.
- Zadek, S., *The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract*, *Corporate Social Responsibility Initiative working Paper*, No.17. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2006.
- 大冢 「協同組合法使概觀」『農業協同組合經營實務』全国協同出版 9巻 7号 1954.
- 村上淳一 「ドイツの協同組合運動とギールケ」『法協』80巻 3号 法学協会事務所編 1963.



## 기타자료

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

기획재정부(2012), 「협동조합기본법」주요내용 및 후속과제, 2012.2.8.

보건복지부(2012), <전국지역아동센터 실태조사보고서>.

보건복지부(2013), “2012 노인복지시설현황”, <보건복지부통계포털 <http://stat.mw.go.kr/front/search/index.jsp>>

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

제18대 대통령직인수위원회(2013), 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』 .

The Statute Law Database, Ministry of Justice, <http://www.statutelaw.Gov.uk>

CIRIEC, [http://www.cirec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING\\_PAPERS/WP08-02.pdf](http://www.cirec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP08-02.pdf)

Social Economy Europe Web site, [www.socialeconomy.eu.org](http://www.socialeconomy.eu.org)

