
자활사업 협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

2012. 7.

제 출 문

중앙자활센터장 귀하

『자활사업 협동조합 모형 개발 및 발전방안』의
최종보고서를 제출합니다.

2012. 7

사회투자지원재단 부설 사회적경제연구센터

책임연구원 : 신명호(사회적경제연구센터 소장)
공동연구원 : 김정원(자활정책연구소 책임연구원)
 문보경(사회적경제연구센터 부소장)
 장원봉(사회투자지원재단 상임이사)
 조성은(서울기독대학교 사회복지학과 교수)
 엄형식(벨기에 리에쥬대학 박사수료)
연구보조원 : 김동연(사회투자지원재단 책임연구원)
 김정자(중앙대 사회복지학과 박사수료)



목 차



■ 요약	I
제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 내용과 방법	5
제2장 협동조합운동의 의의와 동향	7
1. 협동조합운동의 역사적 배경	9
2. 외국의 협동조합 현황	14
3. 한국의 협동조합운동과 제도화 : 자활사업의 관점에서	48
제3장 자활사업의 발전방안으로서의 협동조합	67
1. 협동조합에 대한 욕구 및 실태 조사	69
2. 우리나라 법규의 한계와 개선방안	148
3. 외국의 관련 법제 및 사례의 시사점	185
제4장 결론	203
1. 협동조합형 자활공동체의 모형 및 경로 추정	205
2. 협동조합 전환 방법 및 관련 주체들의 과제	224
3. 협동조합 지원체계 구축을 위한 과제와 정책 제언	237
4. 자활공동체의 활성화와 협동조합의 가능성	242
〈 참고 문헌 〉	244



표목차



<표 2-1> 유럽연합 각국 협동조합, 상호공제조합, 민간단체 고용인원 (2002-2003)	18
<표 2-2> 2008년 12월31일 현재 활동 중인 이탈리아 협동조합 (활동분야별 분류)	23
<표 2-3> 2008년 12월31일 현재 활동 중인 이탈리아 협동조합 고용인원	23
<표 2-4> 2008년 12월31일 현재 활동 중인 컨소시움 (활동부문별 분류)	24
<표 2-5> 2008년 12월31일 현재 활동 중인 컨소시움 직접 고용인원	24
<표 2-6> Confcooperative 부문연합체 현황 (2010. 12. 31 기준)	26
<표 2-7> Legacoop 부문연합체 현황	26
<표 2-8> AGCI 부문연합체 현황 (2009. 12. 31 현재)	27
<표 2-9> 스페인 협동조합 수 및 고용인원 현황 (유형별 분류, 2011년 기준)	29
<표 2-10> CEPES 가입 협동조합 연합체 및 관련 현황	31
<표 2-11> 프랑스 분야별 협동조합 현황	33
<표 2-12> 프랑스 분야별 협동조합 연합체 현황	35
<표 2-13> 1990년대 중반까지의 생산공동체	56
<표 2-14> 생산공동체와 자활공동체의 비교	61
<표 2-15> 서울 S지역자활센터의 주민금고 운영 사례	62
<표 3-1> 응답기관의 분포	71
<표 3-2> 응답자활공동체의 분포	72
<표 3-3> 사례조사 자활공동체 목록	74
<표 3-4> 협동조합에 대한 인지 여부	77
<표 3-5> 협동조합기본법 제정에 대한 인지 여부	77
<표 3-6> 협동조합에 대한 교육 실시 여부 (중복응답)	78
<표 3-7> 협동조합에 대한 교육 참여 예상	78
<표 3-8> 협동조합 전환을 검토하거나 준비하는 자활사업단	79
<표 3-9> 협동조합 전환을 검토하거나 준비하는 자활공동체	80
<표 3-10> 협동조합 전환 검토 조직들의 준비상황	81
<표 3-11> 협동조합 전환 이유	82
<표 3-12> 협동조합 전환 준비 시 애로사항	82

<표 3-13> 협동조합 전환을 고려하지 않는 이유	83
<표 3-14> 자활공동체와 협동조합의 적합성	83
<표 3-15> 협동조합이 활성화되기 위해 가장 필요한 지원	84
<표 3-16> 자활조직들의 운영 목적	84
<표 3-17> 자활공제조합	85
<표 3-18> 자활공제조합의 규모	85
<표 3-19> 자활공동체의 창업 시기	86
<표 3-20> 자활공동체의 업종	87
<표 3-21> 자활공동체의 법적 등록형태	88
<표 3-22> 자활공동체 대표의 지분율	88
<표 3-23> 자활공동체의 평균 참여자 수의 변화	89
<표 3-24> 자활공동체 참여자들의 출자	89
<표 3-25> 협동조합에 대한 인지 여부	90
<표 3-26> 협동조합기본법 제정에 대한 인지 여부	90
<표 3-27> 협동조합에 대한 교육 실시 여부 (중복응답)	91
<표 3-28> 협동조합에 대한 교육 참여 예상	91
<표 3-29> 자활공동체의 협동조합 전환 계획	92
<표 3-30> 협동조합 전환 이유	92
<표 3-31> 자활공동체 의사결정구조	93
<표 3-32> 자활공동체 의사결정구조의 민주성	94
<표 3-33> 자활공동체 의사결정구조의 효율성	94
<표 3-34> 자활공동체 정관	95
<표 3-35> 자활공동체 정관의 준수 여부	95
<표 3-36> 자활공동체 정관의 제정 과정	96
<표 3-37> 자활조직들의 운영 목적	96
<표 3-38> 협동조합 전환 준비 시 애로사항	97
<표 3-39> 협동조합 전환을 고려하지 않는 이유	97
<표 3-40> 협동조합 전환 검토 자활공동체들의 준비 상황	98
<표 3-41> 자활공동체와 협동조합의 적합성	98
<표 3-42> 협동조합이 활성화되기 위해 가장 필요한 지원	99
<표 3-43> 2011년도 <일과나눔> 재정현황	104

<표 3-44> <일과나눔> 인적구성	105
<표 3-45> 손익계산서	108
<표 3-46> 깔끄미 매출 현황(2009~2010년)	111
<표 3-47> 깔끄미 자산 및 부채현황(2011.12.31기준)	111
<표 3-48> 2011년 손익계산서(2011. 1. 1. ~ 2011. 12.31)	114
<표 3-49> 2011년 손익계산서(2011. 1. 1. ~ 2011. 12.31)	117
<표 3-50> 2011년 손익계산서 (2011. 1. 1 ~ 2011.12. 31)	120
<표 3-51> 2010년 손익계산서 (2010. 1. 1 ~ 2010. 12. 31)	123
<표 3-52> <즐거운밥상> 연혁	126
<표 3-53> 2011년 재무제표(2011.1.1~12.31)	128
<표 3-54> 2011년 이익배당	128
<표 3-55> <즐거운밥상>의 인적 구성	129
<표 3-56> 새벽 영농조합 연혁	133
<표 3-57> 새벽영농조합 2011년 재정상태표	134
<표 3-58> 자활공동체의 연도별 참여인원 변화	159
<표 3-59> 2009년 업종별 자활공동체 현황	161
<표 3-60> 상법 조직 변경에 관한 사항	166
<표 3-61> 사회적기업과 사회적협동조합의 비교	176
<표 3-62> 사회적기업 인증요건과 협동조합기본상의 고려 사항	177
<표 3-63> 협동조합 설립 및 조직 전환	178
<표 3-64> 자활공제협동조합 조직 및 추진 현황	180
<표 3-65> 사회적협동조합과 자활공제협동조합 비교	181
<표 4-1> 자활사업을 통해 창출할 수 있는 협동조합 유형	212
<표 4-2> 자활공동체와 협동조합의 정관 구성 비교	218
<표 4-3> 협동조합기본법에 제시된 출자 관련 조항	219
<표 4-4> 협동조합기본법에 제시된 배당 및 잔여재산 처리 조항	221
<표 4-5> 협동조합 및 사회적협동조합 설립 절차	222
<표 4-6> 협동조합으로의 전환 과정에서 각 지원체계의 역할	223
<표 4-7> 협동조합 전환에 영향을 미치는 주요 주체와 과제	235



그림목차



[그림 2-1] 협동조합운동의 고취 및 한국적 모형정립 방안	58
[그림 3-1] 협동조합을 준비하는 지역자활센터의 비율	100
[그림 3-2] 자활사업단 기준 협동조합 전환 수요	101
[그림 3-3] 자활공동체 기준 협동조합 전환 수요	102
[그림 3-4] 자활공동체의 협동조합 검토 정도	102
[그림 3-5] 자활기업의 조직형태	157
[그림 3-6] 자활공동체의 협동조합 전환	164
[그림 3-7] 협동조합 전환 절차	165
[그림 4-1] 협동조합기본법 제93조에 명시된 사회적협동조합의 사업	209
[그림 4-2] 협동조합적 운영을 위한 단계별 전략 예시	216
[그림 4-3] 자활공동체 창업에서 협동조합까지의 경로 예시	216
[그림 4-4] 자활공동체의 협동조합 전환 종류	227
[그림 4-5] 전환을 위한 자활공동체의 절차	229
[그림 4-6] 상법의 조직 변경 준용에 따른 절차	231
[그림 4-7] 신설 협동조합법인의 자산 양수·양도 방식 절차	232
[그림 4-8] 정관 변경에 의한 사회적협동조합으로의 전환 절차	233

요 약

제1장 서론

- 본 연구의 목적은 첫째, 현재 자활공동체들의 협동조합 전환에 대한 준비 정도와 실태를 파악하고, 둘째, 자활공동체가 협동조합으로의 전환을 시도할 경우 부딪치는 문제와 현실적 조건, 준비해야 할 내용과 절차를 분석하며, 셋째, 협동조합 형태의 생산공동체가 활성화되기 위해서 필요한 실천과제와 지원정책 등을 제시하는 것임.
- 연구의 주요 내용은 협동조합으로의 전환과 관련한 자활공동체들의 욕구 및 실태 조사, 협동조합기본법의 한계와 개선방안, 외국의 협동조합 법제 및 사례의 시사점, 우리나라에서 자활공동체가 협동조합으로 전환하기 위한 조건과 절차, 협동조합형 자활공동체의 모형 및 경로 추정, 협동조합 지원체계 구축을 위한 과제와 정책 제언 등임.
- 연구 방법으로는 질적 방법으로서 사례연구, 양적 방법인 설문조사, 집단면접조사(Focus Group Interview)와 문헌조사 등을 병행·실시하되, 사례연구와 설문조사에 역점을 두었음.

제2장 협동조합운동의 의의와 동향

1. 협동조합운동의 역사적 배경

- 협동조합운동은 19세기 유럽의 결사체주의(associationism)와 밀접한 관련을 가짐. 하지만 19세기 노동자들의 결사체운동으로부터 시작된 협동조합운동은 20세기 중반에 들어서면서 자신들의 존재가치를 위협 받게 됨.
- 완전고용에 가까운, 노동력에 대한 노동시장의 수요는 노동자들의 경제적 이익을 대변하는 노동조합으로 하여금 가족임금을 달성하도록 하였고, 더불어 생산력의 폭발적인 증가는 대량생산과 대량소비의 시대를 열었음. 또한 복지국가의 재분배 정책을 통해서 다양한 사회적 위험에 대응하는 사회정책들이 추진되었음. 국가와 시장에서 배제되었던 노동자들의 집합적 이해들이 양자의 영역에서 실현되어질 가능성이 높아짐에 따라 협동조합운동은 주변화 되어 갔음.
- 20세기 중반부터 주변화 되어갔던 협동조합운동은 자신들의 존재가치를 대체하였던 가부장적 국가와 완전고용의 시장 역할이 제대로 작동하기 힘들어진 20세기 말에 접어들면서 새롭게 자신들의 존재 의미를 찾아가게 되었음. 완전고용의 종결과 복지재정의 축소는 노동시장과 사회정책의 구조변화를 불가피하게 수반하게 되었으며, 다양한 영역에서 사회적 양극화와 배제의 문제를 야기하게 되었음.
- 1980년대 초기에 새롭게 제기되었던 사회적경제의 맥락은 모든 발전된 자본주의 국가들에서 오랜 기간의 높은 실업과 세계 경제의 폭넓은 재구성, 그리고 복지국가에 대한 국가 지출에서의 축소 요구 등에 의해 형성되었음. 이러한 변화들은 사회적경제로 하여금 지역사회에서 필요한 새로운 영역들을 생성하도록 하였음.

- 1990년대 중반 이후, 유럽을 중심으로 사회적경제를, 고용과 사회적 서비스에 대한 사회의 새로운 필요에 대응하는 전략으로 인식하기 시작함.
- 이렇게 지역사회의 필요에 기초해서 생성된 다양한 시민집단들의 활동을, 20세기 중반부터 주변화 되었던 전통적인 사회적경제(old social economy)와 구분하여 새로운 사회적경제(new social economy)라 칭하는 경향이 생겨남.

2. 외국의 협동조합 현황

1) 유럽 전반 일반 현황

- 19세기 이전에도 협동조합과 유사한 형태의 경제조직들이 존재했고, 19세기에 들어서 다양한 형태의 협동조합적 실험들이 본격적으로 시도되었으나, 일반적으로 1844년 영국 맨체스터 인근 로치데일에서 설립된 공정개혁자 협동조합을 근대적 협동조합의 효시로 봄. 19세기 중반 이후 다양한 형태와 운영방식의 협동조합들이 유럽 각지에서 동시다발적으로 등장하기 시작.
- 1970년대 이후, 협동조합 운동은 새로운 사회운동의 영향으로 또 다른 발전을 경험하게 됨. 1970년대 영국에서는 새로운 사회운동의 영향을 받은 노동자협동조합들이 노동당 정부의 우호적인 정책에 힘입어 급속도로 발전하였음.
- 1980년대 이후, 유럽연합 차원에서 사회적경제와 협동조합에 대한 우호적인 정책과 이를 매개로 한 각국 협동조합 운동들의 교류는 실업문제, 세계화에 따른 지역경제의 위기 및 사회변동에 따른 사회서비스 공급의 부족이라는 사회적 조건 속에서 협동조합을 포함한 사회적경제의 사회적 역할을 주목받게 하였음.
- 유럽의 협동조합들 중 대략 80% 정도는 국제협동조합연맹에서 유럽을 대표하는 조직인 'Cooperatives Europe'에 가입이 되어 있음¹⁾. Cooperatives Europe은 2012년

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

현재 유럽연합 비회원국을 포함하여 37개국의 97개 협동조합연합체들과 6개의 유럽 차원 부문별 협동조합 네트워크들(농업, 은행, 보험, 소비자, 주거, 노동자, 약국)로 구성되어 있으며, 개별 협동조합은 이 두 경로를 통해서만 Cooperatives Europe에 가입할 수 있음. 이를 통해 Cooperatives Europe은 1억 2,300만 명의 협동조합 조합원, 16만 개의 협동조합, 540만 개의 일자리를 대표하고 있음. Cooperatives Europe은 유럽연합 및 관련기구, 다른 유럽 시민사회 조직들에 대해 협동조합을 대표하며, 유럽 차원의 사회적경제 네트워크인 Social Economy Europe에서는 협동조합 부문을 대표함.

2) 주요 국가별 현황

○ 이탈리아, 스페인, 프랑스에 대한 세부적인 사례 내용은 본문 참조.

3) 유럽 협동조합 운동의 시사점

- 유럽의 노동자협동조합 및 사회적협동조합을 대표하는 CECOP은 2009~2010년에 걸쳐 이탈리아, 스페인, 프랑스의 사례를 중심으로 노동자협동조합/사회적협동조합의 위기에 대한 조기대응 능력을 진단한 “Anticipate” 프로젝트와 2011~2012년에 걸쳐 경제위기에 대한 노동자협동조합과 사회적협동조합의 대응을 분석한 “Cooperate” 프로젝트를 진행하였음.
- 두 프로젝트는 경제위기에 성공적으로 대응하고 있는 노동자협동조합과 사회적협동조합들에서 발견되는 요인들을 구체적인 사례들과 함께 분석하고 있는데, 이 요인들은 미시-중위-거시의 수준으로 분류되어 설명됨.
 - 미시 수준의 요인으로는 노동자와 조합원들의 경영 참여와 (사회적협동조합의 경

1) Cooperatives Europe 사무부총장 Agnes Mathias 인터뷰 (2008. 10. 17. 브뤼셀)

- 우) 지역사회와의 밀접한 연계가 언급되는데, 이는 개별 협동조합들의 위기대응에 있어서 자발적인 임금 및 노동시간 조정 등을 통한 유연성과 일반기업들이 동원하지 못하는 지역사회의 지원을 동원하는 것을 통해 구체적으로 관찰됨.
- 중위 수준의 요인으로서는 협동조합들 사이의 협력을 통한 상호부조적인 성격의 기금과 연합체/컨소시엄/그룹 등의 네트워크의 역할이 언급됨. 이들 중위 수준의 요인들을 통해 개별 협동조합들은 시장에서 고립되어 방치되는 것이 아니라, 적절한 지원과 상호부조에 호소할 수 있고, 더 나아가 유연한 방식으로 규모의 경제를 달성함으로써 효과적으로 위기에 대응할 수 있음.
 - 거시 수준의 요인으로서는 금융위기에서 보여준 협동조합은행의 역할과 같은 보다 폭넓은 협동조합 부문의 존재와 미시 수준과 중위 수준의 요인들에 대한 법률상의 명시(협동조합의 배분 불가능한 적립금, 연합체의 관리 감독 권한, 연합체를 매개로 한 기금 조성 등) 및 협동조합 활성화를 위한 적극적인 공공정책 등이 협동조합 강화를 위한 우호적인 거시환경으로 작동하고 있음.

3. 한국의 협동조합운동과 제도화 : 자활사업의 관점에서

1) 한국 협동조합 운동의 흐름

- 일제 시대의 협동조합운동은 크게 농업 부문과 노동 부문에서 조직되었음. 농업 부문에서는 협동조합운동사(協同組合運動社), 조선농민사, 농촌협동조합 등이 대표적이고, 노동 부문에서는 조선노동공제회가 대표적 사례임. 이밖에 두드러지지는 않았지만 경성 여성소비조합과 조선여성소비조합과 같은 여성이 주체가 된 소비조합의 활동도 있었음.
- 해방 이후 협동조합운동은 좌우 모두에서 조직적으로 전개되었으나 이승만 정부와 1961년 쿠데타로 들어선 박정희 정부는 민간 차원의 자발적인 협동조합운동을 부정적으로 바라보았으며, 특히 박정희 정권은 농협중앙회 회장과 조합장을 선출직에서

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

임명직으로 바꾸고 일제시대 관제 조합의 구성원들을 대거 받아들여 농협을 개발독재의 하위 조직으로 재편하였음. 농협뿐 아니라 수협과 산림조합도 비슷한 길을 걸음.

- 이처럼 대규모 협동조합들이 애초부터 정부의 강력한 통제 속에서 운영되거나 운동으로 시작되었어도 제도화와 규모화를 경험하면서 운동성이 쇠락하는 모습을 보였지만, 협동조합의 조직화를 운동의 측면에서 평가할 수 있는 사례들이 대략 1970년대부터 등장하기 시작했음. 여기에는 크게 두 흐름이 존재함.
- 첫째는 빈민운동 진영에서 의료협동조합, 소비조합, 공동주택조합 등의 조직화가 시도된 것으로 이 운동은 오늘날까지 빈민들의 자조에 기반한 공동체운동으로 계승되고 있음. 둘째는 홍성과 원주에서 전개된 지역 협동운동임. 한편, 매우 짧은 기간 동안 존재했지만 1970년대 후반에는 부산을 중심으로 양서협동조합운동이 일기도 했음. 1980년대에 들어서면서 생협이 본격적으로 등장함. 특히 1987년 민주항쟁 이후 시민운동과 노동운동의 경험을 가진 이들이 각지에서 생협을 조직하기 시작함.
- 1990년대는 한국에서 협동조합 운동이 본격적으로 시작된 시기임.
 - 첫째, 1980년대 후반부터 모습을 드러내기 시작한 생협의 조직화는 이 시기에 이르러 전국적인 조직화가 이뤄지기 시작했고 1990년대 후반부터는 연합조직을 중심으로 국제적인 연대 활동도 활발하게 진행되고 있음.
 - 둘째, 빈민들의 조직화 과정에서 노동자협동조합운동이 전개되었으며, 이 운동은 정부의 복지정책과 결합해 자활지원사업의 탄생으로 이어졌음. 빈민들의 조직화 과정에서 시도된 협동조합운동은 2000년대 들어 공제협동조합의 등장까지 그 범위를 넓힘.
 - 셋째, 노동자협동조합운동이 쇠락하면서 사회적협동조합이 제기됨. 다만, 독자적인 경로를 설정하지 못하고 사회적일자리나 사회적기업과 같은 정책으로 바로 대체되었음.
- 이처럼 1990년대 이후 활성화된 협동조합운동에도 불구하고 한국의 협동조합들은

개별법으로 존재했었고 새로운 협동조합들의 상당수는 활동을 위한 제도적 기반이 취약했음. 이 한계를 극복하기 위한 시도가 꾸준히 이어졌고 그 결과가 협동조합연대회의의 출범과 2011년의 협동조합기본법 제정임.

2) 자활사업과 협동조합운동

- 1970년대부터 존재했던 도시빈민 밀집 지역에서의 노동자협동조합 조직화 시도는 1990년대 들어서 그 불씨가 다시 살아남. 1993~1994년을 전후로 노동자협동조합을 통한 탈빈곤의 노력들이 언론에 소개되기 시작하면서 학계에서 관심을 갖기 시작했고, 새로운 복지 정책의 필요성을 느낀 당시 김영삼 정부와 탈빈곤 활동에 일정한 한계를 느끼기 시작한 노동자협동조합운동이 결합하면서 자활지원사업이 시범사업으로 탄생함.
- 2000년에 국민기초생활보장법이 시행되면서 정부의 공공부조 정책의 일환으로 자리매김되기 전까지 자활사업은 협동조합운동의 일환으로 여겨졌으며, 현장에서는 대략 2000년대 초까지도 노동자협동조합운동으로서 강한 정체성을 가지고 국제교류 및 노동자협동조합 조직화가 시도되었음.
- 자활사업의 현장에서 찾아볼 수 있는 협동조합운동의 유산은 다음과 같음.
 - ① 자활공동체 : 자활공동체는 명칭에서부터 노동자협동조합의 다른 이름이었던 생산공동체의 계승자임을 드러내고 있음. 창업 시 정관 작성과 공동창업이라는 형식도 협동조합운동의 유산이며, 많은 자활공동체가 시도하는 창업 시 출자와 민주적 의사결정 시도 역시 협동조합운동의 유산임.
 - ② 자활공제협동조합 : 길게 보면 1970년대에 빈민 밀집지역에서 조직되었던 주민금고 등 신탁 조직화의 흐름을 계승하고 있는 활동임.
 - ③ 지역사회에서 협동경제 구축을 시도했던 사례 : 사회적경제 네트워크, 로컬푸드의 조직화, 커뮤니티 비즈니스에 대한 모색 등.
 - ④ 협동조합운동에의 참여 : 과거 지역자활센터 또는 자활공동체의 실무자들이 참

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

여했던 (가칭)한국노동자협동조합연합회의 조직화는 그 대표적인 사례이며, 2011년에 결성된 협동조합기본법 제정을 위한 연대회의의 29개 참가 단체 중 6개 단체가 자활사업에서 조직되거나 자활사업이 중심이 된 단체임.

3) 협동조합의 제도화에 대한 평가 : 자활사업을 중심으로

- 협동조합기본법의 제정이 자활사업에 어떤 영향을 미칠 것인가에 관해서는, 먼저, 협동조합기본법이 자활사업에 기반한 협동조합들의 조직적 출현을 야기할 수 있다는 것임. 이는 자활사업이 제도화되면서 퇴색했던 운동성을 진전시키는 효과도 가져올 가능성이 있음. 둘째, 정부는 자활사업에서 협동조합이 보다 많이 출현하기를 기대하고 있음. 그렇다면, 자활사업이 갖는 정책 목표의 모순을 시인하고 그 변화를 모색해야 할 것임. 만약 이렇게 된다면 협동조합기본법은 자활사업 제도의 일정한 변화를 추동할 가능성도 존재하는 것임.

제3장 자활사업의 발전방안으로서의 협동조합

1. 자활공동체의 욕구 및 실태 조사

- 양적 조사는 2012년 5월 1일에서 30일까지 전국 지역자활센터의 센터장이나 실장을 응답자로 한 설문조사와 자활공동체의 대표를 대상으로 한 설문조사를 실시하였음. 총 247개의 지역자활센터와 현재 활동 중인 1,000여 개의 자활공동체에 배포한 설문지 가운데 회수된 기관의 수는 지역자활센터는 29.5%에 해당하는 73개, 자활공동체는 약 17%인 175개였음.

- 질적 조사인 사례연구는 우선, 전국 자활공동체들의 업종 가운데 구성 비율이 높은 돌봄서비스, 청소서비스, 주거복지, 자원 재활용 사업체를 각 2개씩, 그 밖에 영농사업과 도시락·외식업 하는 곳을 각 1개씩 선정하여 총 10개로 하기로 하였으나, 경기도 남양주시의 <일과나눔>은 돌봄서비스, 청소서비스, 주거복지, 영농 등 4개의 자활공동체가 하나의 법인으로 통합된 복합사업체로서 청소와 돌봄서비스가 중복되는 사례여서 실질적으로 조사한 총 사례의 수는 9개임.

1) 양적 조사 분석 결과

- 첫째, 자활기관에서 협동조합에 대한 인지도와 교육에 대한 의지 등은 상당히 높은 수준으로 나타났음. 지역자활센터 조사에서는 협동조합의 인지 여부에 대한 질문에 ‘어느 정도 이상 알고 있다’고 응답한 비율이 92.9%, 자활공동체 조사에서는 68.9%로 나타나 대부분의 자활 조직들에서 협동조합을 웬만큼 알고 있는 것으로 보임.
- 둘째, 자활 영역에서 협동조합으로 단시일 내에 전환할 수 있는 수요는 전체 10% 정도가 가능한 것으로 추산됨. 지역자활센터를 조사한 결과, 자활사업단 수 기준으로는 10.4%, 참여자 수 기준으로는 8.5% 정도의 자활근로사업단이 협동조합 설립이 본격적으로 진행되었을 때 협동조합으로 전환할 것으로 응답함. 자활공동체의 경우, 공동체 수 기준으로는 20.8%, 참여자 수 기준으로는 43.5% 정도의 자활공동체가 협동조합으로 전환하겠다고 응답함. 다만, 미응답 기관이 전체의 33%에 이르고 있고, 응답기관 중 절반 이상에서 협동조합 설립이 예상되는 자활근로사업단이나 자활공동체가 없는 것으로 나타나고 있음을 고려할 때, 전체 지역자활센터에서 협동조합 설립을 적극적으로 추진할 수 있는 사례 수는 아직까지 일부에 지나지 않을 것임.
- 셋째, 자활근로사업단에 비해서 자활공동체는 상대적으로 더 높은 비율의 조직들이 협동조합으로 전환할 것으로 보이며, 특히 규모가 클수록 협동조합 전환을 더 적극적으로 검토하고 있는 것으로 나타나, 이들 조직들에 대해 집중적으로 선별 지원하는 전략도 유효할 것으로 보임.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 넷째, 전환에 필요한 해결과제로서 지역자활센터와 자활공동체 모두 협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족한 것을 꼽고 있음. 추상적으로는 협동조합에 대해 동의하고 알고 있지만, 좀 더 구체적으로 협동조합을 이해하고 협동조합 방식으로 경영한다는 것이 지금과 어떻게 다른 것인지를 알아야 할 필요가 있다고 느끼고 있음. 그리고 협동조합 활성화를 위해 필요한 지원 1순위로 전문적인 교육기관이 가장 많이 선택된 것 등을 고려할 때 아직까지는 협동조합에 대한 추상적 이해 수준에 머물러있기 때문에 성급한 전환 절차보다는 협동조합으로 가기 위한 단계적 교육·훈련이 더 시급할 것으로 보이며, 이를 위해 전문적인 교육과정과 조직 변화과정에 개입할 외부 전문기관의 설립이 필요할 것임.

2) 질적 조사 분석 결과

- 조사 대상으로 선정된 사례들은 그 방면의 현장 전문가들로부터 ‘협동조합에 대한 관심이 비교적 많은 공동체’라고 추천된 곳이었지만, 조사 결과, 그런 판단의 근거는 공동체 대표나 지역자활센터 관계자의 생각인 경우가 대부분이었음.
- 자활공동체의 실질적 리더 역할을 하고 있는 대표나 지역자활센터 관계자의 경우, 협동조합이 민주적이고 안정적인 일터를 구현할 수 있는 바람직한 조직형태라고 생각하고 전환의지가 높은 반면, 일반 구성원들은 협동조합에 관해 잘 모를 뿐 아니라 전환하고자 하는 생각도 약함. 전반적으로, 협동조합제도가 어떻게 시행되는지를 지켜보면서 전환을 고려하겠다는 여론이 우세함.
- 일반 구성원들은 ‘협동조합이란 조직이 지금의 조직형태—예컨대, 주식회사 혹은 사회적기업 등—보다 나의 이익을 더 많이 보장해줄 수 있는가’하는 것이 주된 관심사임. 구성원들은 주인의식도 약하고, 협동조합을 만드는 데 필수적인 구성원끼리의 튼튼한 인간관계에 있어서도 성숙되지 않았음.
- 현재로서 협동조합으로의 전환에 장애가 되는 첫 번째 요인은 자활공동체 구성원들

의 낮은 준비 정도임. 이는 앞으로 교육프로그램을 통해서 극복해나가야 할 문제이나 말로 하는 교육만으로 충분하지 않음. 협동조합의 주인의식은 '주인의식을 가지라'는 강의식 교육을 통해서 싹트는 게 아니라, 조직 안에서 실제로 주인 노릇을 경험해봄으로써 '그것이 무엇을 의미하는지', '왜 좋은지'를 체득할 때 비로소 자라나는 것임.

- 협동조합을 지원하기 위한 정책은 단순히 협동조합에 대한 지식과 정보를 전달하는 교육뿐 아니라, 조직 운영과 생활 체험을 통해서 의식과 태도를 발전시켜 나갈 수 있는 다양한 방안들이 포함되어야 함.

2. 우리나라 법규의 한계와 개선방안

1) 보완하고 개선해야 할 법규들

- 협동조합의 설립 절차는 일반적인 법인의 설립 절차의 흐름과 큰 차이가 없어 보이나, 분명히 명시하거나 보완해야 할 사항이 있음.
- ① 설립 신고 또는 인가 신청 시 제출하여야 하는 출자금 납입증명에 대해서는 그 성격을 명확히 할 필요가 있음 ⇒ 법 개정 또는 행정상의 처리 지침 필요.
 - 출자금 납입 절차는 신고 또는 인가 후 이사장에 의해 납입 시기를 정해 출자금에 대한 납입이 이루어지도록 하고 있음. 그렇기에 출자금 납입 시점과 설립 신고 시 제출해야 하는 출자금 납입증과 시점 상으로 불일치하고 있음.
 - 주식회사의 경우에 비취볼 때 출자금 납입증명서는 출자금 약정서와 출자금 납입금을 보관하는 있는 금융기관으로부터 발급받은 출자금 납입보관증으로 유추해석할 수 있음.
- ② 사회적협동조합의 인가 절차는 시행령으로 정하게 되어 있는데 입법예고 된 시행령에는 관련 조항이 없음. 인가 절차와 관련한 사항에 대해 시행령에 보완하는 것

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

이 필요함.

- ③ 사회적협동조합의 경우, 주 사업 40% 이상이라고 기본법에서 명시하고 있으나, 주 사업 40%를 판단할 수 있는 기준이 없음.
- ④ 사회적협동조합의 정의에서 '취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등'이라고 규정하고 있는데 '취약계층'에 대한 정의가 없음 ⇒ 시행령 상의 정의와 기준 제시 필요.

○ 사업승계를 통해 협동조합으로 전환하는 경우에 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있음.

- ① 부칙의 문제점 : 부칙에서는 조합원 구성 이후에 설립 절차에 대해서 명시하고 있으나, 그 목적이 조직 변경에 관한 사항을 다루는 것인지, 영업의 양수 및 양도를 계약 없이 포괄적 승인하기 위한 것인지 모호함.
 - 상법에서는 회사가 법인격의 동일성을 유지하면서 그 법률상의 조직을 변경하여 다른 종류의 회사로 전환할 수 있는 조직 변경에 관한 사항을 두고 있음. 이것은 기존의 회사가 영업형태에 적합하지 않은 경우, 그 때마다 해산하고 새로 설립하는 절차상의 번잡함을 줄이기 위함으로 하나의 회사가 소멸하고 다른 회사가 그 권리·의무를 승계하는 합병과는 구별되는 것임.
 - 이에 근거해 볼 때, 협동조합기본법 부칙 제2조의 사항은 조직 변경에 대한 근거가 되지 못함. 만약 이 조항이 조직 변경에 관한 취지에서 제정된 것이라면 기본법 개정을 통해 근거조항이 삽입되어야 함.

② 사업권 승계에 따른 타법의 개정 필요

(가) 사업 인·허가 사항과 채무의 동일조건으로의 승계 보장

- 사업승계에 있어서 반드시 보장되어야 할 부분은 사업과 관련해 기존 조직의 명의로 취득한 인·허가 사항에 대해 승계가 이루어질 수 있도록 하는 것임. 또한 은행 등에 대한 채무관계에 있어서 조직 전환 단계에서 채무의 이행 없이 불리함이 없는 동일한 조건으로 전환할 수 있도록 해주는 것이 필요함.

(나) 비영리법인의 경우 협동조합 전환에 관한 사항의 명시와 특례 인정

- 비영리법인이 협동조합으로 전환 시 협동조합기본법과 민법에 조직 변경이나 양

수·양도에 관한 근거 조항이 없다는 점에서 일반기업 보다 좀 더 복잡한 상황이 예상됨. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 협동조합으로 전환 설립에 관한 사항과 그에 대한 해산 및 자산 승계에 대한 예외 적용이 민법에 명시되어야 함. 민법 제80조(잔여재산의 귀속)에 따르면 사단법인이 해산할 경우 잔여재산은 국고 또는 정관에서 정한 곳에 귀속된다고 정하고 있는 바, 이와 관련해서 협동조합으로의 전환에 관한 근거조항이 민법에 명시되어야 하며, 잔여재산 귀속 등의 문제로부터 자유로울 수 있어야 함.

(다) 비영리법인의 일반 협동조합 전환 금지

- 일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이점 중 하나는 조직의 해산 시 청산 자산에 대한 처리로서, 일반 협동조합은 주식회사와 같이 잔여재산에 대해 출자 지분에 따라 배분할 것을 인정하고 있는 반면, 사회적협동조합은 자신의 출자금 이외의 재산에 대해서는 다른 협동조합이나, 비영리법인이나 공익법인, 국고로 귀속시키도록 하고 있음.
- 따라서 협동조합 이전의 비영리법인의 자산 처리 방침은 협동조합 전환 이후에도 동일하게 적용토록 해 비영리 사회적협동조합으로의 전환만 가능하도록 제한하는 것이 필요함.

(라) 증여세 면제 필요

- 자활공동체의 경우 적립금에 해당되는 자산에 대해 기관장이 주주의 대표로 등재되어 지분을 행사하고 있는 경우가 많이 있으며, 은행 대출 관계에서 담보대출이 아닌 경우 대표의 지분율이 영향을 미쳐 최대주주로 등재되어 있는 경우도 있음.
- 협동조합기본법 제22조 2항에 따라 일반 협동조합과 사회적협동조합 조합원의 출자한도는 총 출자좌수의 30%를 넘을 수 없게 되어 있으므로, 자활공동체 또는 광역자활공동체에서 이 규정을 지키기 위해 지분 조정을 위한 양도 및 증여가 발생할 수 있음. 이 때 유상양도의 경우는 양도 차액에 대한 세금 부과가 합리적으로 보이나, 직원 및 주주에 대해 주식을 무상으로 양도하는, 즉, 증여의 경우에는 주식을 넘겨받은 사람에게 증여세가 발생하기 때문에 이에 대해 증여세를 면제하는 것이 필요함.

2) 협동조합 활성화를 위한 기타 정책 및 법 제도 개선 방향

- 협동조합 활성화를 위한 기타 정책 및 법 제도의 개선 방향은 다음과 같음.
 - 첫째, 다른 법인과의 차별 해소
 - 둘째, 협동조합 설립 및 전환을 지원하기 위한 지원 인프라 구축
 - 셋째, 자활공제협동조합 활성화를 위한 제도 개선
 - 넷째, 사회적협동조합의 주요 주체로 자활사업이 정립될 수 있는 자활사업 정책기조의 검토와 개선

3. 외국의 관련 법제 및 사례의 시사점

1) 유럽 협동조합 법률 체제 일반 현황

- 유럽 각국의 다양한 협동조합 법률 체제는 협동조합을 규정하는 방식에 따라 크게 법제도를 중심으로 협동조합을 규정하는 접근과 개별 협동조합의 정관을 중심으로 협동조합을 규정하는 접근으로 구분할 수 있음. 이러한 차이는 기본적으로 협동조합의 사회적인 성격을 주목하는가, 경제적인 성격을 주목하는가의 차이에서 기인하는 것임.
- 법제도를 중심으로 협동조합을 규정하는 접근은 협동조합의 주요한 작동원칙이 법에 의해서 규정되며, 개별 협동조합의 정관은 법이 규제하는 제약 속에서 작성됨. 이러한 법률 체제는 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 정의, 가치, 원칙으로 상징되는 협동조합 운동의 정체성을 비교적 충실하게 법에 반영하고 있음.
- 유럽 각국의 협동조합 관련 법률 체제는 협동조합 일반과 유형별 협동조합을 정의하는 방식에 따라 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있음. 어떠한 유형의 협동조합인

가에 따라 한 나라에서도 법을 적용하는 방식이 다른 경우도 있기 때문에, 아래에서는 대표적으로 노동자협동조합과 사회적협동조합을 정의하는 방식을 통해 각국 법률 체제의 특징을 살펴보고자 함.

- 첫째, 포괄적인 형태의 협동조합 일반법만 존재하는 경우가 있음. 이 경우, 협동조합 일반법은 일반적인 협동조합에 관한 사항만을 다루며, 유형별 협동조합에 관한 사항은 협동조합 일반법에서 직접 다루지 않음. 특정한 분야에서 활동하는 협동조합들에 대한 규제는 해당 분야에 관련된 법률을 통해 규제하게 되며, 특히 금융관련 협동조합들이 일반적으로 해당됨.
- 둘째, 협동조합 일반법이 유형별 협동조합에 관련된 내용들을 세부적으로 규정하는 경우가 있음. 대표적인 경우가 스페인의 협동조합 일반법인데, 이 법에서는 모든 유형의 협동조합들에 적용되는 공통적인 부분들이 먼저 서술되고, 이후에 유형별 협동조합 관련 장들에서 유형별 특징을 반영한 규정들이 구체적으로 서술됨. 프랑스와 폴란드의 협동조합 일반법에는 특정 유형별 협동조합들에 대해서는 규정하고 있으나, 다른 유형의 협동조합들은 개별법에 의해 규정하는 혼합된 형태를 가지고 있음.
- 셋째, 협동조합 일반법이 있으나, 부문별 협동조합들에 대한 개별법들이 병행되는 경우가 있음. 이 경우, 개별법이 우선적으로 적용되며, 개별법에서 다루어지지 않는 사항들은 일반법을 따르게 됨. 프랑스, 이탈리아, 포르투갈의 협동조합 법체제가 기본적으로 이러한 방식으로 구성되어 있으며, 폴란드와 불가리아의 경우, 대부분의 협동조합은 일반법에 의해 다루어지지만, 사회적협동조합들은 개별법으로 다루어짐.
- 마지막으로 협동조합에 관련된 일반법이나 개별법이 별도로 있지 않고, 다른 법률 체제에서 다루어지는 경우가 있음.

2) 주요 국가의 협동조합 법률 체제

- 본문 참조

제4장 결론

1. 협동조합형 자활공동체의 모형 및 경로 추정

1) 자활공동체의 조직 특성과 협동조합으로서의 조직화 필요성

- 자활공동체의 조직 특성은 첫째, 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 기업으로서의 성격. 둘째, 주로 빈곤층으로 구성되었으며, 이들의 상당수는 노동시장 경쟁력 취약. 셋째, 정부의 재정이 투입되고 비영리조직이 지원하여 창업을 하는 사회적 창업의 형식을 취함. 넷째, 공동창업의 형식을 취하며, 제한적이거나 협동조합적인 운영의 방식을 취하는 경우가 발견됨. 다섯째, 시장에 안착한 일부 사례가 있으나 많은 경우 경제적 성취 취약.
- 자활공동체는 사회적 조직화 과정을 통해 탄생됨에도 불구하고 대부분이 시장에서 사적 행위자로 존재함. 비록 자활공동체가 제도적으로 '시장으로의 진입'에 초점을 둔 조직이지만 사회적 조직화로 만들어지는 자활공동체가 시장에서 사적인 경제 행위자로 계속 머무른다는 것은 조직의 '정당성'이라는 점에서 한계를 가지게 됨. 협동조합으로의 전환은 이런 한계에 대한 대안임. 실제 자활공동체는 몇 가지 점에서 협동조합으로의 전환에 유리한 점들이 있음.
- 자활공동체가 협동조합으로 전환하는데 있어서 발생할 한계는 첫째, 협동조합에 대한 정부의 별다른 지원이 없다는 점. 둘째, 취·창업을 목표로 하는 현행 자활사업

의 시스템이 상당한 준비와 절차를 필요로 하는 협동조합으로의 전환에 장애로 작용할 가능성. 셋째, 협동조합으로 전환이 보다 용이할 수 있는 지원 시스템 미비.

2) 자활공동체의 협동조합 설립 모형

- 시범사업 기간을 포함해서 그간 자활사업에서 시도된 협동조합을 유형별로 살펴보면, 노동자협동조합, 사회적협동조합, 소비자생활협동조합, 공제협동조합이 있음.
- 자활사업을 통해 창출할 수 있는 협동조합은 노동자협동조합, 소비자협동조합, 다중이해관계자협동조합, 사회적협동조합, (사회적)협동조합연합회 등이 있으며, 현재 현장의 분위기는 사회적협동조합이 좀 더 선호되는 분위기임.

○ 단계별 전략

① 자활근로 단계

- 자활근로 시절은 협동조합적인 운영의 실험이 이뤄지는 단계로 설정할 수 있음. 자활근로 단계에서 적용할 수 있는 경험은 크게 세 가지로 구분할 수 있음.
- 첫째, 회의를 통한 의사결정에 익숙해지도록 해야 함. 이는 협동조합이 갖는 조직 운영의 민주성과 결부된 지점임.
- 둘째, 공동체적 운영을 위한 규칙을 만들고 실험을 하는 것임. 이는 시스템에 입각한 운영을 실험하는 것과 결부됨.
- 셋째, 조직의 가치와 지향에 대한 공유가 있어야 하며, 구성원들 간의 역할 분담과 책임의식이 결합되어야 함. 이는 정체성의 문제와 결부되는 지점임. 여기에 덧붙여 지역자활센터 차원에서 지속적인 모니터링이 있어야 함.

② 자활공동체 단계

- 자활근로사업단 시절에 실험을 하면서 경험을 쌓은 뒤 자활공동체로 창업을 하게

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

되면 이때는 협동조합으로 운영을 해보는 단계가 되는데, 여기서 중요한 것이 정관과 출자, 목표 관리임.

- 첫째, 출자는 자본이 구성되는 방식이며, 자기 자본이 투입되지 않아도 되기 때문에 자기 책임성이 약할 수 있는 자활공동체의 한계를 보완할 수 있음.
- 둘째, 정관은 조직의 구성원들이 조직을 어떻게 운영하겠다는 약속으로 스스로 만들어야 하며, 만들어진 정관은 준수해야 함.
- 셋째, 자활공동체 구성원들이 활동성과를 평가하고 목표를 세우고 이를 실현해가는 과정을 공유하는 목표관리가 있어야 함.

3) 협동조합으로의 전환을 위한 경로와 유의점

○ 자활공동체를 협동조합으로 전환하기 위한 경로는 다음과 같음.

자활공동체 창업에서 협동조합까지의 경로 예시

① 발기인회의 구성 → ② 정관의 작성 → ③ 출자금 납입 → ④ 창립총회 → ⑤ 자활공동체 인정 신청 → ⑥ 자활공동체 인정 → ⑦ 협동조합으로의 전환

○ 협동조합으로의 전환을 위한 경로의 시작은 ‘발기인 조직화’임. 최소 5명 이상의 발기인이 모여 발기인회를 조직하고 ‘정관 작성→출자금 납입→창립총회→협동조합으로의 전환’을 도모하는 경로를 취해야 함. 자활공동체가 아닌 자활근로부터 준비한다면 총회를 열어 조직을 등장시킨 후에 자활공동체의 인정 신청을 하고 자활공동체 인정과 협동조합으로의 전환을 동시에 추진할 수 있을 것임.

○ 발기인회의 구성에서 협동조합으로의 전환에 이르는 과정에서 가장 중요한 것은 정관의 작성인데, 정관의 작성은 그 자체로 교육이기도 함. 정관을 준비할 때 특히 유념해야 할 부분은 ① 목적에 대한 공유, ② 출자, ③ 구성원의 자격, ④ 운영구조임.

- 정관이 작성되면, 이후 정해진 일정에 따라 창립총회를 갖고 자활공동체로의 인정을 추진함. 이 과정에서 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터가 역할을 분담해야 함.

〈협동조합으로의 전환 과정에서 각 지원체계의 역할〉

지역자활센터	광역자활센터	중앙자활센터
<ul style="list-style-type: none"> · 발기인 참여 유도 · 자활공동체 인정을 위한 실무 지원 · 자활근로 시절에 협동조합 문화 배양 및 모니터링 · 광역자활센터와 협력해 협동조합 전환 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합 전환을 위한 프로그램 기획 및 운영 · 모범사례 소개 · 협동조합 관련 정보 제공 · 협동조합 전환을 위한 컨설팅 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합 전환 매뉴얼 개발 및 배포 · 협동조합 전환이 용이할 수 있는 제도적 환경 건인 · 협동조합으로 지속가능할 수 있는 환경(자활생태계) 조성 · 협동조합연합회 조직화 지원 · 업종연합조직 및 협동조합 연합회와의 상시적 협력

- 그러나 이러한 시스템의 구축에도 불구하고 자활사업의 제도 환경이 변하지 않으면 그 효과를 발휘하기 어려움. 자활사업을 통해 협동조합이 활성화되기 위해서는 정책 대상의 인구학적 특성을 고려하지 않고 취·창업 실적을 강조하는 현행 시스템에서 정책 대상의 인구학적 특성에 부합하는 다양한 정책 목표의 설정과 노동시장 진입이 목표로 제시된 이들이 보다 효과적으로 노동시장에 진입할 수 있는 시스템으로의 변화가 선결되어야 함.

2. 협동조합 전환 방법 및 관련 주체들의 과제

1) 협동조합 전환 절차와 방법

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

○ 협동조합기본법 부칙 제2조의 적용을 위한 조치

- ① 필요한 절차 : 부칙 제2조에 따라 협동조합으로 전환하고자 하는 주체들은 조직 전환에 대한 결의와 설립 절차를 각각 이행하여야 함. 그러나 이 경우 설립 절차를 간소화 할 수 있는 행정 방안이 함께 고려되는 것이 필요함.
- ② 전환의 효과 : 협동조합으로의 전환 절차에 따라, 전환 전 조직과 협동조합 및 사회적협동조합은 동일한 법인으로 간주되는 효과를 가짐.
- ③ 적격 판단 : 협동조합과 유사한 목적에 대한 판단 기준 필요
 - 협동조합기본법에서 정의하고 있는 ‘협동조합’에 부합하는지를 판단하기 위해서는 다음의 기준을 고려해야 함.
 - 첫째, 정관 또는 내부 운영규정에 명시되어 있는 사업 목적
 - 둘째, 조직의 지배구조(소유구조, 직원들의 경영참여 구조 등)
 - 셋째, 다른 법률에 근거해 구성원 또는 지역사회를 위한 목적을 위해 설립하거나 운영되는 사업조직으로 사회적기업, 자활공동체, 우리사주조합이 설치된 비상장 기업, 농(어)업 회사 등.

○ 전환 형태

- 근거 법률인 부칙 제2조에 따라 전환을 할 수 있는 대상은 개인사업자를 비롯해 영리, 비영리법인격을 갖추고 있는 자활공동체 모두인데, 이들은 일반 협동조합이나 사회적협동조합으로 전환이 가능함. 단, 비영리법인격을 갖추고 있는 자활공동체는 비영리법인인 사회적협동조합으로 전환이 가능함.



〈자활공동체의 협동조합 전환 종류〉

○ 전환 방법

전환 대상	전환 방법	비고
1인 사업자	상법상의 조직 변경에 준한 전환 (위의 방법이 아니면, 개인사업자가 주식회사로 전환할 때 일반적으로 사용하는 ‘신설 협동조합 설립 → 자산양수·도	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자 형태와 달리 공동체 운영을 뒷받침하는 의사결정 기구 및 정관을 갖추어야 함.
공동사업자	→ 개인사업자 폐쇄’ 라는 과정을 밟아야함)	<ul style="list-style-type: none"> - 만약 신설 협동조합 설립 시 조합원 예정자들은 출자자로 참여해야 함. - 공동체 공동의 자산을 승계.
주식회사, 유한회사	상법상의 조직 변경에 준한 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 주주(사원)총회(전 주주 또는 전 사원의 만장일치) → 채권자 보호 절차 → 등기(해산등기와 설립등기의 동시 진행) - 상법 조직 변경 개정 필요
비영리법인	정관 변경	민법 및 관련 법 개정 필요

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

○ 전환을 위한 내부 절차

① 공통사항

전환을 위한 자활공동체의 절차	
절차	주요 활동 내용
사전 교육	1) 자활공동체 성원이 모두 참여하는 협동조합 교육 실시 2) 일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이 인식 3) 공동체 토의 : 사업 내용 등을 고려해 필요성과 변화 내용
전체 회의 (총회)	1) 결정 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 전환에 관한 의사결정 - 조합원의 권한과 책임 범위 - 출자에 관한 사항 (한도, 납부 방식 등) - 자활공동체 자산 평가와 이전 방법 (소유관계, 지분 등) - 조합원 참여 의사 및 비조합원의 고용 승계 건 등 2) 의결정족수 ㉠ 상법상의 주식회사와 유한회사는 전체 주주 또는 사원의 만장일치. ㉡ 내부규정이 없을 경우 과반수 참석에 참석 인원 2/3이상 동의(기본법 부칙 제2조) 3) 비동의자 : 직원으로 고용 승계
조합원 모집	1) 우선권 : 자활공동체 성원이 있는 경우 조합원 참여 우선권 부여 2) 지역 주민 이외 지역자활센터 실무자 및 외부에서 모집

② 사업자 및 영리 법인의 (사회적)협동조합으로의 전환 절차

- 개인 및 공동 사업자로 되어 있는 자활공동체의 경우, 내부 성원들에 의해 공동 경영이 이루어지고 있음을 알 수 있는 정관과 의사결정구조(총회, 운영위원회, 감사 등)를 갖추고 있는 자활공동체만을 대상으로 함.
- 상법에 근거한 조직 변경은 주주총회 또는 사원총회를 통한 결의 ⇒ 회사 채권자의 이의제기 ⇒ 법원의 인가 ⇒ 변경 전 조직의 해산 등기와 변경 조직의 설립 등기 등의 절차를 거쳐야 함. 이러한 절차를 준용할 경우 사업자와 영리 법인격을 갖추고 있는 자활공동체는 다음의 절차를 거쳐야 함.
 - 만약 부칙 제2조를 적용함

〈상법의 조직 변경 준용에 따른 절차〉

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장
주주총회 또는 사원(조합원)총회	<ol style="list-style-type: none"> ① 주주 또는 사원의 전원 동의(유한회사의 경우 정관으로 결의 요건을 완화시켰을 경우 그에 따름) ② 총회에서 임원, 지분 등의 관한 사항을 결정함. (기본법 상의 임원 비율, 개인의 지분 한도 준수) ③ 회사채를 발행한 주식회사의 경우 회사채의 상환 ④ 협동조합기본법에서 정하고 있는 내용으로 정관 작성
채권자 보호절차	<ol style="list-style-type: none"> ① 결의일로부터 2주 이내에 회사 채권자에 대하여 1개월 이상의 기간을 정하여 이의 제출을 보장(신문공고 및 개별 통지) ② 이의를 제기한 채권자에 대해서는 변제, 담보제공, 신탁 등의 방법을 취해야 함. ③ 기간 내에 이의를 제기하지 않은 채권자는 동의로 간주
법원의 인가	<p>협동조합으로의 전환은 주식회사의 조직 변경에 준한 것으로 간주하고 법원의 인가를 생략할 수 있음.</p> <p>※ 취지 : 유한회사 또는 유한책임회사가 주식회사로 변경하는 경우 필요한 절차로서 복잡하고 이해관계자가 확대되는 주식회사의 성격을 고려한 조치임.(주식회사가 유한회사로 변경할 경우는 인가를 요하지 않고 있음)</p>
전환 조직의 협동조합 설립신고 또는 인가	<ol style="list-style-type: none"> ① 일반 협동조합의 경우 시·도지사에게 신고 ② 사회적협동조합의 경우 기획재정부 장관에게 인가 신청 <p>※ 법원의 인가 절차와 협동조합의 설립 절차를 하나로 간소화 필요</p>
해산 등기 및 설립 등기	<ol style="list-style-type: none"> ① 채권자 보호 절차 완료일로부터 본점 소재지는 2주, 지점 소재지는 3주 이내에 등기 신청 ② 변경 전 조직의 해산 등기와 변경으로 신설되는 조직의 설립 등기가 동시에 이루어져야 함. ③ 설립 등기 시에는 조직 변경의 뜻과 연월일, 상호 등을 기재

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

에 있어 사업자에게 상법상의 조직 변경 절차 적용을 배제한다는 입장이 마련되면, 영업 및 자산, 각종 권리 등에 대한 포괄적 승계가 이루어져야 하며 이에 대한 절차는 아래와 같음.

〈신설 협동조합 법인의 자산 양수양도 방식 절차〉

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장
자활공동체의 재산 정리	<ul style="list-style-type: none"> - 청산 회계에 준하는 자산 파악과 정리 - 매출적립금 지원으로 인한 자산 파악과 처리 방침 마련 - 조합원 개인의 출자금액 확정
협동조합 설립	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 설립 요건에 갖춰 신고 또는 사회적협동조합의 경우 인가 - 지역자활센터 명의로 되어 있는 전세보증금 및 고가 설비, 차량 등에 대한 무료 사용 계약 체결
자산 및 영업 양수·양도 계약체결	<ul style="list-style-type: none"> - 자활공동체의 영업권을 포함한 자산의 인수 - 인수자금은 조합원 조달이 원칙 - 인수자금 총액을 조합원 수로 나누면 개인의 출자 지분이 됨
자활공동체 폐쇄 신고	-
협동조합의 영업 개시	-

③ 비영리법인의 사회적협동조합으로의 전환 절차 : 정관을 변경해서 처리하는 방안

〈정관 변경에 의한 사회적협동조합으로의 전환 절차〉

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장 - 다중이해관계자 참여가 이루어질 수 있도록 함.
<div>▼</div> 회원 총회 또는 이사회(재단법인의 경우)	① 전환과 관련된 사항의 결의 <ul style="list-style-type: none"> - 회원 및 이사의 전원 동의 (기본법 우선 적용 시에는 과반수 출석과 2/3 동의로 결의) - 총회에서 임원, 지분 등의 관한 사항을 결정 (기본법 상의 임원 비율, 개인의 지분 한도 준수) - 사회적협동조합에 부합하는 주된 사업의 결정 ② 정관 변경안 (협동조합기본법 반영) <ul style="list-style-type: none"> - 통상 정관 변경 요건은 과반수 출석과 2/3의 동의 - 협동조합기본법에서 정하고 있는 내용으로 정관 작성 (이윤 분배 금지, 잔여재산 분배 금지, 법정 적립금 30% 등)
<div>▼</div> 법원의 인가 (설립인가와 일원화)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적협동조합의 경우 기획재정부 장관의 인가를 요건으로 하고 있기 때문에 법원의 인가는 생략하고, 설립인가 시 법원의 인가를 득한 것으로 간주할 수 있음.
<div>▼</div> 해산 등기 및 설립 등기	<ul style="list-style-type: none"> - 채권자 보호 절차 완료일로부터 본점 소재지는 2주, 지점 소재지는 3주 이내에 등기 신청 - 변경 전 조직의 해산 등기와 변경으로 신설되는 조직의 설립 등기가 동시에 이루어져야 함. - 설립 등기 시에는 조직 변경의 뜻과 연월일, 상호 등을 기재

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

2) 협동조합 전환 시 정관의 고려 사항

○ 협동조합기본법의 최소규정을 감안한 정관에 대한 제안

협동조합기본법 제16조 정관의 기본 사항	정관상에 추가로 반영할 내용의 제안
1. 목적	-
2. 명칭 및 주된 사무소의 소재지	-
3. 조합원 및 대리인의 자격	-
4. 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항	- 사회협동조합의 조합원의 자격 : 노동(이용) + 출자를 원칙으로 자원봉사자, 재정후원자 등에 대해서도 조합원 자격을 부여해 자원을 다양화
5. 출자 1좌의 금액과 납입방법 및 시기, 출자한도	- 1인의 지분 한도 제한에 있어서 특수관계인을 포함하도록 해 사실상의 특정 집단의 독점적 지배를 배제 - 출자금 조달의 한계성을 감안해 1~2년 기간 내의 분할 출자 인정
6. 조합원의 권리와 의무에 관한 사항	- 대리인을 통한 의결권 행사 제약 : 조합원의 참여를 높이기 위해 횟수의 제한, 사안별 제안 등 (임시총회 포괄)
7. 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항	-
8. 적립금의 적립방법 및 사용에 관한 사항	- 일반 협동조합의 경우에도 조합의 지속가능성과 안정성 확보 측면에서 법정적립금을 30%까지 높이도록 함.
9. 사업의 범위 및 회계에 관한 사항	-
10. 기관 및 임원에 관한 사항	- 다중이해관계자로 구성되는 협동조합의 경우 임원 구성에 있어서 비율 할당 등을 통해 반드시 참여시켜야 할 이해관계자 그룹의 참여를 보장.
11. 공고의 방법에 관한 사항	-
12. 해산에 관한 사항	-
13. 출자금의 양도에 관한 사항	- 양도는 원칙적으로 금지되, 조합원의 동의를 받는 경우 양도 인정 - 동의 받지 못한 경우 조합원에서 매수 후 6개월 이내 다른 조합원에게 양도
14. 총회·이사회 운영 등에 관하여 필요한 사항	- 대의원총회를 두고 있는 경우 반드시 조합원 총회를 통해서 결정할 사항에 대해 명시(조합의 존립 및 성격에 영향을 미칠 수 있는 사안은 반드시 조합원 총회에서 의결하도록 함) - 사회적협동조합의 경우 비상근 임원이 많은 경우 서면 및 전자(이메일 등) 수단을 이용한 결의 방법 명시

3) 협동조합 전환을 위한 관련 주체들의 과제

○ 협동조합 전환에 영향을 미치는 주요 주체와 과제

주요 주체	위상	과제
보건복지부	자활사업 지침을 통해 환경 제공	① 협동조합 전환 시 매출적립금의 활용 방안 마련 (지역센터의 출자 자산으로 인정 등) ② 사회적협동조합인 자활공동체의 재화와 용역에 대한 우선 구매 ③ 협동조합 전환 시 발생하는 비용의 지원 (교육 및 컨설팅, 구조 개선 및 합리화에 필요한 사업비 등) ④ 기관 실무자, 중앙 및 광역자활 실무자의 역량 강화를 위한 교육 제고 ⑤ 복지부 공무원에 대한 교육 강화 ⑥ 협동조합 전환매뉴얼 및 업무지침 작성 ⑦ 자활사업 및 의료보건 분야의 사회적협동조합 증가에 대비한 지침 마련
지역자활센터	협동조합에 대한 이해 및 지향성의 강도 정도와 자활공동체의 기업 형태 선택과의 비례 관계 형성	① 협동조합에 대한 이론적, 실무적 이해 강화 ② 주민들의 자발성과 책임성을 강화할 수 있는 자활근로 과정의 운영 ③ 주민들에게 협동조합과 관련한 정보 제공 및 교육 기회 제공
중앙 및 광역자활센터	협동조합 설립 및 전환에 필요한 각종 지원을 통해 당사자들의 욕구에 부응	① 협동조합 설립 및 전환을 위한 컨설팅 실시 ② 기관 실무자 및 주민들에게 협동조합 교육 ③ 전문인력 양성 과정의 개설과 운영 ④ 협동조합 활성화를 위한 조사와 연구 실시 ⑤ 협동조합의 경쟁력 강화를 위한 지원 등
주민참여자	협동조합의 운영 주체로서 책임성과 자발성의 정도에 따라 조직에 영향	① 협동조합에 대한 이해 및 자조, 자립의 중요성 인식을 통해 책임성 강화 ② 자활근로 과정에서부터 협동조합을 위한 준비와 노력 ③ 협동조합의 필요와 목적에 대한 자기결정권 강화

3. 협동조합 지원체계 구축을 위한 과제와 정책 제언

- 현재 협동조합으로 창립하거나 전환을 고려하고 있는 자활공동체는 창업 및 전환에 대한 컨설팅과 협동조합의 경영에 대한 컨설팅의 수요가 상당히 높을 것으로 보임. 하지만 협동조합은 일반기업과 상이한 운영원리와 조직구조를 가지고 있어서 기존의 기업 컨설팅 내용이 제대로 적용되지 않음.
- 자활공동체 협동조합 지원 인프라 구축방안에 대한 제언
 - 첫째, 자활공동체 협동조합을 위한 초보적인 지원체계는 기존의 지역자활센터를 활용하는 방안.
 - 둘째, 협동조합으로 전환한 자활공동체를 통한 Peer Consulting 체계를 활용하는 방안.
 - 셋째, 중·장기적으로 업종별·지역별 협동조합연합회를 통해서 협동조합의 지원체계 구축.
- 자활공동체 협동조합의 활성화를 위한 지원정책을 고려함에 있어서 이들 협동조합의 정체성이 훼손되지 않고, 지역사회에서 구성원들이 그들에게 당면한 다양한 욕구를 해결할 수 있는 역량을 강화할 수 있도록 하는 데 초점을 맞춰야 함.
- 협동조합은 구성원의 욕구를 해결하기 위한 그들의 자율적인 운영과 역량 강화를 통해서 활성화 될 수 있는 경제공동체 운동임. 따라서 중앙정부나 지방정부의 일방적인 정책 일정에 따라서 설립되고 육성되는 대상이 아님을 분명히 인식할 필요 있음. 따라서 기초단위에서 이루어지는 대안적인 활동을 국가가 대체해서는 안 된다는 ‘보충성의 원리(principle of subsidiarity)’에 기초해서 협동조합의 지원정책이 고려되어야 함. 이러한 보충성의 원리에 기초한 협동조합의 활성화를 위한 지원정책의 방향으로는 세 가지 과제를 제안할 수 있음.
 - 첫째, 협동조합의 주체역량 강화를 위한 협동조합 연합회의 협동조합 컨설팅 업무에 대한 지원.

- 둘째, 협동조합의 설립·운영을 위한 독립적인 협동조합 기금 마련.
- 셋째, 노동시장 취약계층에 대한 노동통합이나 지역사회의 부족한 사회서비스의 제공에 활동의 초점이 맞추어진 자활공동체 협동조합들이 사회적협동조합으로 등록할 경우, 이들과의 적극적인 공동생산의 계획을 지방정부 및 중앙정부에서 고려할 필요.

4. 자활공동체의 활성화와 협동조합의 가능성

- 자활사업 참여자들의 협동조합 조직화에서 긍정적인 가능성을 엿보는 것은 그동안 막연히 협동조합을 지향했으되, 구체적으로 실현시키지 못했던 조직의 민주주의를 한걸음 앞당길 수 있을 것이기 때문.
- 협동조합 교육은 참여자의 주체적인 역량 강화, 민주적인 인간관계, 적극적인 참여 의식을 함양하는 데 유용할 것임.
- 공동체의 인간관계는 결국 신뢰와 배려가 깃든 민주적인 관계를 의미함. 협동조합의 결성, 또는 협동조합으로의 전환을 계기로 자활공동체 구성원들의 삶에 질적 변화가 일어날 것을 기대해볼 수 있음.
- 그리고 공동체 조직은 구성원들의 관계가 굳건하고 건강해질수록 현실 속의 어려움을 헤쳐나가는 잠재력도 강해진다고 알려져 있음.
- 그동안 자활지원제도의 성과가 낮게 평가되어 온 것은 제도의 명시적 목표와 대상의 인구학적 특성이 불일치하는 모순이 존재했기 때문임. 따라서 협동조합기본법의 제정이 어차피 이들 참여자의 불리한 특성과 조건을 변화시킬 수 있는 것이 아니라면, 이번 법제화를 통해 자활공동체의 시장경쟁력이 비약적으로 발전하리라고 기대할 수 없음.
- 자활사업을 통해 협동조합이 활성화되기 위해서는 정책 대상의 특성에 부합하는 다양한 목표가 설정되고, 그 가운데 노동시장으로의 진입이 어느 정도 가능한 사람들에게 초점을 맞춰 노동통합을 지원하는 시스템으로 지금의 자활제도가 바뀌지 않으면 안 된다는 점을 명심해야 함.



제1장 서론

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

1990년대 말에 있었던 우리나라의 외환위기는 경제 및 사회 구조 전반에 크나큰 질적 변화를 가져왔다. 실업률은 그 이전 상태를 회복하지 못하고 최근에는 실질실업률이 11%를 넘어서는가 하면, 청년들의 경우는 20%를 초과하고 있다. 빈곤 가구의 비율도 2000년도 이후부터 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 빈부 간의 격차 또한 계속 확대되고 있다.

이러한 고실업과 빈곤화의 문제는 한국 경제의 취약한 산업구조가 세계경제의 불황 및 불안정과 맞물리면서 생겨나는 것으로, 일시적 현상에 그치지 않고 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 이처럼 국가 세수(稅收)의 근간이 되는 노동가능인구의 경제적 조건이 악화되는 한편, 복지서비스를 더 많이 필요로 하는 노령인구의 수는 늘어가고 있다.

이 같은 실업, 고령화, 사회적 배제(신빈곤), 지역경제 불안정화 등의 사회문제는 이미 유럽의 선진국들이 1970년대 말부터 시달려온 문제이다. 우리나라는 1970년대를 전후해서 경제성장을 압축적으로 이룩한 대가로, 시장자본주의화의 폐해로서 나타난 이러한 문제들을 2000년대에 들어 매우 밀도 깊게 경험하고 있다.

서구 사회는 이러한 경제·사회적 위기에 대응하는 방안의 하나로 협동조합이나 사회적 기업과 같은 사회적경제 부문을 활성화하려고 노력해왔다. 프랑스는 1981년 ‘사회적경제부’를 신설했고, 이탈리아는 1991년 ‘사회적협동조합법’을 제정했으며, 영국은 2002년에 신설한 ‘사회적기업부’를 3년 뒤에 ‘제3섹터부’로 확대·통합했다. 또 유럽연합(EU)의 의회는 “노동시장 불균형의 3대 요소인 실업과 고용 불안 및 사회적 배제를 바로잡기 위해 … 제3섹터 전반에 대해 법 제도와 통계 장치를 적절히 갖추 것을 촉구”(2009년, 사회적경제 결의안 제20조)하는 결의안을 통과시킨 바 있다.

이러한 서구 사회의 실험과 노력은 문제의 전면적 해결은 아닐지라도, 일정 정도 성과를 가져왔다고 알려져 있다. 또한 비슷한 어려움을 겪고 있는 세계의 다른 나라들이 주목해 볼만한 성공적인 사례들도 등장하고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

그리하여 우리나라도 서구의 경험을 우리 사회에 적용하기 위한 시도의 일환으로 2007년 ‘사회적기업육성법’을 제정하고 사회적기업의 양성을 위한 지원 프로그램들을 실시해왔다. 이에 앞서 2000년에는 노동능력이 있는 생계비 수급자를 노동시장으로 통합하기 위한 자활지원사업이 국민기초생활보장법 체계 속에서 제도화된 바 있다.

그런데 자활지원제도의 결과로 생겨난 자활공동체나 사회적기업의 상당수가 실제로는 협동조합 방식의 운영을 하면서도 법적으로는 협동조합으로 인정받지 못하는 문제점이 나타나게 되었다. 그것은 특수한 협동조합을 인정하는 8개의 특별법—농업협동조합법, 수산업협동조합법, 신용협동조합법, 중소기업협동조합법, 소비자생활협동조합법, 새마을금고법, 연연초생산협동조합법, 산림조합법—을 제외하고는, 다양한 내용과 형태의 협동조합을 설립할 수 있는 법적 근거가 없음으로 인해서 발생하는 문제였다.

마침 2012년은 국제연합(UN)이 정한 ‘세계 협동조합의 해’로서, 각 나라에 협동조합의 관련법과 제도를 정비하도록 권고하는 분위기가 조성되고 있었다. 그리하여 우리나라에서도 2012년 1월 26일, ‘협동조합기본법’이 공포되었고, 정부는 12월 1일부터의 시행을 앞두고 9월까지 시행령과 시행규칙을 마련할 계획이다.

정부는 협동조합의 설립과 운영이 자유로워짐으로써 새로운 일자리의 창출, 신규 창업을 통한 서비스산업의 활성화, 사회서비스의 증진, 기존 복지정책에 대한 보완 효과 등을 기대하고 있다.

이제는 ‘협동조합기본법’이 제정되었으므로, 현재 자활공동체를 비롯해서 경제활동을 하고 있는 서민들의 협업조직들이 순조롭게 협동조합으로 전환하거나 본래의 원칙에 충실한 협동조합을 새로 설립할 수 있도록 구체적인 지침을 시행령과 시행규칙에 반영할 필요가 있다.

또한 자활공동체를 직접 운영하거나 관계하고 있는 현장의 종사자들 입장에서는 협동조합으로의 전환을 검토해보고, 만약 전환이 바람직하다고 판단될 경우, 이를 추진할 수 있는 안내와 지도가 필요할 것이다.

이상과 같은 배경 위에서 본 연구는 현재의 자활공동체들이 협동조합으로의 전환에 관해서 어떤 생각과 계획을 갖고 있는지, 협동조합으로 전환할 의사가 있다면 어떤 준비와 지원이 필요한지를 파악하기 위한 목적에서 기획되었다. 그리고 자활공동체들이 협동조합으로 전환하고자 할 때 예상되는 문제—다른 현행 법 및 제도와의 충돌이나 제약, 협

동조합기본법을 적용받을 때 생기는 사업 환경의 변화와 그것의 유·불리한 점—는 무엇이고, 그에 대한 대안은 어떻게 마련할지 등을 파악하는 것도 본 연구의 또 다른 목적이다.

그리하여 본 연구의 목적을 다시 정리하면, 첫째, 현재 자활공동체들의 협동조합 전환에 대한 준비 정도 및 실태를 파악하는 것이고, 둘째, 자활공동체가 협동조합으로의 전환을 시도할 경우 부딪치는 문제와 현실적 조건, 준비해야 할 내용과 절차에 관한 분석이 그 다음이며, 셋째는 협동조합 형태의 생산공동체가 활성화되기 위해서 필요한 실천과제와 지원정책 등을 제시하는 것이다.

2. 연구의 내용과 방법

연구의 주요 내용으로는, 협동조합으로의 전환과 관련해서 자활공동체들의 욕구 및 실태 조사, 협동조합기본법의 한계와 개선방안, 외국의 협동조합 법제 및 사례의 시사점, 우리나라에서 자활공동체가 협동조합으로 전환하기 위한 조건과 절차, 협동조합형 자활공동체의 모형 및 경로 추정, 협동조합 지원체계 구축을 위한 과제와 정책 제언 등이 포함되었다.

자활공동체의 욕구와 실태에 대한 조사에서는 협동조합에 대한 구성원들의 이해와 관심도, 전환 의사 여부와 그 이유, 사업현황, 동원가능한 자원의 정도, 관련기관과의 관계, 전환 이후의 사업전망, 전환의 장애요인, 정책적 요구와 희망사항 등을 파악하고자 하였다.

연구의 방법으로는 양적 방법인 설문조사, 질적 방법으로서 사례연구, 집단면접조사(Focus Group Interview)와 문헌조사 등을 병행·실시하되, 사례연구와 설문조사에 역점을 두었다.

설문조사는 전국의 247개 지역자활센터와 1,000여 개의 자활공동체를 대상으로 설문지를 송부하고, 자활센터 관계자와 자활공동체 대표들이 답변을 기재한 후 이메일이나 우편으로 반송하도록 했는데, 설문지의 배포와 수거는 중앙자활센터가 전담하였다.

사례연구는 모두 9개의 사례를 선정하여 조사하였다. 사례의 선정은 자활공동체 업종별로 비중이 높은 것과 그렇지 않은 것을 각각 2개와 1개로 하여, 돌봄서비스, 주거복지,

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

청소, 재활용 분야의 자활공동체를 2개씩, 영농사업과 도시락 및 외식업을 각각 1개씩 선정하여 총 10개로 하였으나, 이 가운데 4개 업종 자활공동체의 복합조직이 포함돼 있어서 이것을 하나의 사례로 간주할 경우 실제로는 9개의 사례가 조사된 셈이다.

사례조사는 반구조화된 질문지에 따라 일대일 면접 방식으로 진행하였다. 이 때 면접 대상은, 사례로 선정된 자활공동체에 관해 소상히 알고 있는 지역자활센터 관계자(담당 실무자 혹은 센터장)와 자활공동체의 대표 등 2명을 설정하여 각기 따로 인터뷰하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 양자의 견해와 관점이 크게 다르지 않거나 정보원(情報源)으로서의 가치가 적다고 판단되는 경우에는 한 쪽을 생략하였다.

사례조사의 내용은 크게 ‘자활공동체의 개요’와 ‘협동조합에 대한 의견’ 등 두 범주로 구성되는데, 전자는 약사(略史), 재정상태, 인적 구성 등을 포함하고 후자는 협동조합에 대한 인식, 협동조합으로 전환하는 데 대한 의견, 전환에 따른 문제점 등을 묻도록 하였다.

그 밖에 외국의 관련 법제 및 사례에 관해서는 문헌연구의 방법을, 그리고 우리나라의 협동조합기본법 및 시행령에 반영할 정책 제언과 발전 방안을 수립하는 과정에는 자활공동체 관계자와 전문가를 참여대상으로 한 집단면접조사(F.G.I.)의 방법을 사용하였다.



제2장

협동조합운동의 의의와 동향

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

제2장 협동조합운동의 의의와 동향

1. 협동조합운동의 역사적 배경²⁾

협동조합운동은 19세기 유럽의 결사체주의(associationism)와 밀접한 관련을 가진다. 자본주의의 태동기였던 그 당시의 도시 노동자들은 전통적인 촌락공동체에서 벗어나 원자화된 개인으로 모든 사회적 위험이나 필요에 대처해야 했다. 가장 먼저 노동자들이 직면할지 모르는 질병, 사고, 사망, 실업 등의 사회적 위험에 대비해서 생겨난 공제조합을 시작으로, 소규모 생산자들의 지원을 위한 농업협동조합과 신용협동조합, 노동자들이 이용 가능한 가격으로 재화와 서비스의 조달을 지원하였던 소비자협동조합 그리고 생산수단으로부터 분리된 노동자들의 경제적 수탈을 막기 위한 노동자협동조합 등은 노동자들이 자신들에게 직면한 사회적 위험이나 필요에 집합적으로 대응하기 위한 주요한 방안이었다. 노동자들의 필요에 따른 자발적인 결사로 이루어진 이 같은 협동조합 조직들의 탄생은 자본주의 사회의 비사회성을 덜어낼 근본적인 변혁이나 개선을 위한 사상적 기반 속에서, 시장 경쟁과는 애초부터 거리가 먼 것이었다. 차라리 국가나 시장에서 배제되거나 만족되지 못하는 필요에 노동자들이 집합적으로 대응하고자 하는 전략이었다. 그러니 생산자협동조합은 시장판매가 아닌 소비자협동조합의 구매를 목적으로 생산하는 조직이었던 것처럼, 협동조합들 사이의 다양한 내부자 거래는 불가피한 것이었다. 우리는 이것을 협동조합간의 연대라는 하나의 규범적 원칙으로만 이해하고 있었는지도 모르지만 말이다.

하지만 19세기 노동자들의 결사체운동으로부터 시작된 협동조합운동은 20세기 중반에 들어서면서 자신들의 존재가치를 위협 받게 된다. 20세기에 접어들면서 사회적 개혁은 좀 더 발전한 자본주의 국가들의 경제적 상황에서 많은 개혁들에 의해서 가능하게 되었다. 사회 진보에 관한 신념은 경제적 성장에 의해 수행되며 지지되었고, 좀 더 급진적인 협동조합운동의 전통은 사라졌으며 협동조합과 같은 사회적경제의 기구들은 경제의 일부분으로 취급되었다. 제1차 세계대전의 종료부터 1970년대까지 협동조합운동은 개량주의

2) 이 부분은 장원봉의 글(“사회적경제와 협동조합”, 『생협평론』 100호와 『사회적경제의 이론과 실제』 나눔의 집출판사, 2006)을 수정·보완한 글임을 밝혀둔다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

운동들, 교회 그리고 사회민주당과 정치사회적으로 연계되어 소비, 은행업, 제조업 그리고 농업 등의 다양한 영역에서 성장하고 있었다. 개량주의(reformist) 경향들은 노동조합 운동에서 경제적 이득과 작업장 투쟁에 대한 초점을 맞추고 사회적경제의 유토피아적 개념들과 혁명적 노동자조직 모두를 퇴색시키면서 등장하였다. 경제적 기준에서는 복지국가와 케인스의 인식에 의해 형성된 관련 경제정책들이 사회적 공급을 위한 방안으로써 지배적이었다. 국가는 이러한 복지국가 프로그램들의 계획과 통제에서 지역사회 부문으로부터 거의 참여를 보장하지 않은 채, 사회의 기술적 관리자가 되었다.

그러나 완전고용에 가까운, 노동력에 대한 노동시장의 수요는 노동자들의 경제적 이익을 대변하는 노동조합으로 하여금 가족임금을 달성하도록 하였으며, 더불어 생산력의 폭발적인 증가는 대량생산과 대량소비의 시대를 열었다. 또한 복지국가의 재분배 정책을 통해서 다양한 사회적 위험에 대응하는 사회정책들이 추진되었다. 국가와 시장에서 배제되었던 노동자들의 집합적 이해들이 양자의 영역에서 실현되어질 가능성이 높아짐에 따라 협동조합운동은 주변화 되어 갔다. 많은 공제조합들이 공공복지 영역으로 편입되어 갔으며, 각종 노동자협동조합과 소비자협동조합들 그리고 신용협동조합들은 자본주의 경제성장을 통한 시장의 기업이 제공하는 편의보다 우월한 체제가 되지 못하였다. 이 같은 환경에서 전통적인 협동조합과 공제조합 그리고 다양한 결사체 조직들은 애초의 결사의 의미를 실현할 수 있는 방안을 잃은 채, 시장경쟁 속에서 생존해야 하는 것을 유일한 조직의 존재이유로 가질 수밖에 없었다. 전통적인 협동조합 주체들이 기회주의적인 변질을 하였거나 급격하게 경제주의로 경도되었던 것이 아니라, 그저 시장의 일반기업보다 우월한 자신들의 존재가치를 실현할 만한 매력적인 경제활동 방식을 찾아내지 못했던 것이다. 협동조합은 자신들의 생존을 위해서 조합 구성원들의 경제적 인센티브의 부여나 혹은 교육이라는 미명하에 조합원 참여를 독려하는 규범적 강제를 통해서만 이루어질 수 있는 것이 되고 말았다. 물론 이마저도 여의치 않은 상황이다. 이것이 협동조합운동이 시장경쟁력 속에서 생존과 퇴행의 이정표를 지나 그저 시장부문의 일부로 자신들을 주변화 시키게 된 이유이다.

한 사회의 어느 제도나 혹은 조직의 발생과 성장 그리고 퇴행의 과정은 그 사회의 변화에 전적으로 의존하고 있어서, 그것들의 존재 가치가 사회적으로 채택되거나 혹은 기각되는가는 거의 그 사회의 변화에 의해 영향을 받게 된다. 20세기 중반에 접어들어

사회적으로 주변화 되어갔던 협동조합운동은 자신들의 존재가치를 대체하였던 가부장적 국가와 완전고용의 시장 역할이 제대로 작동하기 힘들어진 20세기 말에 접어들면서 새롭게 자신들의 존재 의미를 찾아가게 되었다. 완전고용의 종결과 복지재정의 축소는 노동시장과 사회정책의 구조변화를 불가피하게 수반하게 되었으며, 다양한 영역에서 사회적 양극화와 배제의 문제를 야기하게 되었다. 더 이상 20세기의 전통적인 방식으로는 국가와 시장에 의해서 다양한 사회적 필요가 충족되지 못하는 시대가 되었던 것이다.

1980년대 초기에 새롭게 제기되었던 사회적경제의 맥락은 모든 발전된 자본주의 국가들에서 오랜 기간의 높은 실업과 세계 경제의 폭넓은 재구성, 그리고 복지국가에 대한 국가 지출에서의 축소 요구 등에 의해 형성되었다. 이러한 변화들은 사회적경제로 하여금 지역사회에서 필요한 새로운 영역들을 생성하도록 하였다.

1990년대 중반 이후, 유럽을 중심으로 사회적경제를 고용과 사회적 서비스의 대한 사회의 새로운 필요에 대응하는 전략으로 인식되어 왔다. 특히 정부의 관심은 지역사회 서비스들이 정부에서 철회한 서비스를 보충하고, 지역적으로 통제된 서비스를 제공할 수 있는 새로운 집단들의 생성을 통해서 사회문제를 관리하는 고비용과 노동자의 조직화, 그리고 관료주의적 구조를 회피할 수 있는 새로운 방식을 발견하고자 하였다. 따라서 정부는 그러한 새로운 지역사회의 시도들의 출현을 격려하기 위한 입법적·정책적 틀을 마련하고 있다.

완전고용의 종결과 복지국가의 위기에 수반해서 형성되었던 새로운 사회적 필요의 영역은 사회적경제 조직들에게 많은 여지를 남기게 하였다. 특히 새롭게 형성된 많은 사회적경제 조직들은 이러한 사회적 필요에 적극적으로 대응하기 위한 활동에 참여해왔으며, 정부로 하여금 법적, 재정적 지원구조를 제공받아 왔다. 이러한 지원체계를 통해서 이들은 전문적인 복지 서비스 제공자가 되어 왔으며 새로운 참여자들의 후견적인 역할을 하였다. 또한 시장지향적인 회사로서 자기 생존력을 유지해왔던 전통적인 사회적경제 주체들인 협동조합과 공제조합 등은 이러한 새로운 사회적 필요에 대응하기 위한 새로운 활동을 전개하기 시작하였다. 이들은 이전의 조합원 구성에 있어서 노동자 혹은 소비자들로 제한적이었던 조직구성을 새로운 사회적 필요에 대한 지역사회의 다양한 이해당사자들의 참여로 확대하였으며, 구체적인 지역사회의 사회적 필요의 영역으로 활동의 범위를 넓혀나갔다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

다시금 대두된 배제와 결핍의 시대에 충족되지 못하는 사회적 필요를 집합적으로 해결하고자 한 주체들이 생성되었으며, 이탈리아의 '사회적 연대 협동조합(social solidarity cooperatives)'이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 물론 이들의 활동은 1991년에 '사회적협동조합법'을 통해서 공식적으로 정부에 의해서 제도화 되었지만, 일자리 및 사회서비스 등의 사회적 필요를 충족하기 위한 시민사회의 자발적인 조직들에 의해서 이루어졌다. 많은 지역 조직들은 자신들의 활동을 지속하기 위해서 합법적 기업형태인 협동조합 형식을 활용할 수밖에 없었으며, 이를 '사회적 연대 협동조합'이라 칭하였던 것이다. 1991년 법제화 이후 공식 명칭이 '사회적협동조합(social cooperatives)'으로 개정된 이들 조직들은 기존의 협동조합들이 취해온, 조합 구성원들의 이해에 기초한 조직의 목적 및 구조를 지역사회 전체 이익과 시민들의 사회적 통합을 위한 활동으로 전환하였다.

이렇게 지역사회의 필요에 기초해서 생성된 새로운 조직형태들은 유럽 전역에서 다양한 방식으로 전개되어 가고 있었다. 이에 대해서 유럽 차원의 관심이 모아졌는데, 이러한 새로운 현상에 주목하여 유럽의 연구자들은 '사회적기업(social enterprise)'이라는 명칭을 통해 '시민집단에 의해서 주도되는, 지역사회를 이롭게 하는 명확한 목적을 가진 조직들'로 이들의 활동들을 개념화하기 시작하였다. 유럽차원의 대표적인 사회적기업에 대한 연구 네트워크인 EMES는 그들 대륙에서 이루어지고 있는 다양한 사회적기업의 국가별 상황들을 묶어서 책으로 발간하였는데, EMES라는 네트워크 명칭은 이들 연구사업의 과제명이기도 하고 발간된 책의 이름이기도 한 '사회적기업의 등장(L'EMergence de l'Entreprise Sociale)'의 첫 자음을 모아서 만들어졌다. 이들은 사회적기업에 대한 명확한 정의를 경제적·사회적 측면에서 제안하고 있는데, 경제적 영역에서는 ① 재화의 생산 혹은 서비스의 제공을 위한 지속적인 활동, ② 높은 수준의 자율성, ③ 상당한 수준의 경제적 위험, ④ 최소한의 유급노동 등으로 정리되고 있으며, 사회적 영역에서는 ⑤ 지역사회를 이롭게 한다는 명확한 사회적 목적, ⑥ 시민집단들에 의해서 주도되는 사업의 추진, ⑦ 자본소유에 기초하지 않는 민주적 의사결정권한, ⑧ 다양한 이해당사자들의 참여적 특성, ⑨ 제한된 이윤분배의 원칙 등으로 정리되고 있다. EMES의 의장인 드푸르니(Jacques Defourny)는 사회적기업은 협동조합과 비영리조직의 교차점에 위치하면서 두 조직의 성격을 공유하고 있다는 점을 지적한 바 있다.

이렇게 지역사회의 필요에 의해서 새롭게 등장한 시민집단들의 활동들은 20세기 중반

부터 공공부문의 일부로 재편되거나 시장부문의 일부로 전락해서 주변화 되어버린 전통적인 사회적경제(old social economy)와 구분되어 새로운 사회적경제(new social economy)라 칭해지기도 한다. 19세기 전통적인 사회적경제가 자본주의 산업화로 인한 다양한 사회적 위험과 배제에 대처하기 위한 노동자들의 자발적인 집합적 대응전략이었다면, 20세기 말의 새로운 사회적경제는 세계 경제의 변화 속에서 야기되어 온 실업과 복지후퇴에 대처하기 위한 시민사회의 집합적 대응전략이라 할 만하다.

사회적경제의 주요한 주체였던 많은 협동조합들은 지역사회의 다양한 이해와 접촉하면서 새로운 조직의 목적과 구조를 설계하였는데, 이탈리아의 사회적협동조합(social cooperatives)이나 프랑스의 공익협동조합(general interest cooperatives)을 비롯하여 다양한 형태의 변화들이 이루어졌다. 물론 지역사회의 다양한 협동조합들은 지역의 필요들에 대응하면서 새롭게 사회적 의미성을 회복해 나가기 시작하였다. 이들은 주로 지역사회를 이롭게 한다는 다양한 사회적 목적을 가지고 지역의 필요에 기초한 복합적인 이해당사자들의 사회적 소유를 추구하면서 포괄적인 사회적 자본들을 추구하고자 하였다.

예를 들어, 이탈리아의 사회적협동조합은 지역사회에서 필요한 사회서비스의 제공을 목적으로 하는 A타입 사회적협동조합과 노동시장에서 취약한 계층의 노동통합을 목적으로 하는 B타입 사회적협동조합으로 분류된다. A타입의 사회적협동조합은 이탈리아에서 주요한 서비스 공급자로 부각되었으며, B타입의 사회적협동조합은 노동시장에서 취약한 계층의 구체적인 직업능력 향상을 위한 프로그램을 운영하며, 적극적인 사회통합 전략으로 고려되고 있다. 이들 조직들은 노동자, 이용자, 자원봉사자, 지역단체, 재정조달자 등의 복합이해관계자들의 의사결정구조에 참여를 보장하는 사회적 소유권을 인정하며, 지역의 다양한 필요에 대응하고자 하였다. 이들의 활동은 매년 경제적 가치와 사회적 가치를 별도로 측정함으로써 조직의 존재가치를 입증하고자 하는 사회적 회계를 실행한다. 물론 이탈리아의 사회적협동조합은 정부와의 공공계약 확대로 인해서 그들이 지닌 효율성과 자율성을 훼손시킬 가능성을 가지고 있다. 하지만 무엇보다 이탈리아의 협동조합운동에서 중요한 것은 협동조합들의 연합회 활동이 활발하다는 점이다. 정부로부터의 독립성과 협동조합의 주도성을 지속적으로 유지하기 위한 다양한 지원활동을 추진한다.

2. 외국의 협동조합 현황

1) 유럽 전반 일반 현황

(1) 유럽 협동조합 발전의 역사적 흐름

19세기 이전에도 협동조합과 유사한 형태의 경제조직들이 존재했고, 19세기에 들어서 다양한 형태의 협동조합적 실험들이 본격적으로 시도되었으나, 일반적으로 1844년 영국 맨체스터 인근 로치데일에서 설립된 공정개혁자 협동조합을 근대적 협동조합의 효시로 간주한다. 이는 한편으로 로치데일 공정개혁자 협동조합이 소비자협동조합으로 시작되고 발전하면서 이후 영국 소비자협동조합 운동의 모태가 되었다는 점에서 단기간의 실험을 넘어서지 못했던 이전의 실험들과 구분되기 때문이며, 다른 한편으로는 로치데일 공정개혁자 협동조합이 채택한 일련의 운영원칙들이 오늘날 국제협동조합연맹의 협동조합 7대 원칙의 기초가 되었고, 그 내용이 오늘날과 기본적으로 크게 다르지 않다는 점에서 근대적 협동조합의 모델을 제시했기 때문이다.

그러나 보다 중요한 것은 로치데일 공정개혁자 협동조합이 19세기 초반 산업혁명 이후 유럽 각지에서 성장하기 시작한 노동운동 및 사회문제 해결을 위한 중간층의 개혁운동이라는, 보다 넓은 맥락 속에 위치하고 있다는 점이다. 산업혁명 이후, 새롭게 등장하기 시작한 노동계급이 열악한 노동조건과 빈곤문제를 겪고, 정치적 자유를 누리지 못하는 상황에서 협동조합은 노동조합과 더불어 노동자들의 자주적인 협동을 통해 당면한 문제를 해결하고, 노동계급 내부의 계급적 연대감을 고양시키는 수단으로 발전하였다. 또한 노동계급과 농민의 빈곤문제를 해결하기 위한 지식인, 중간층 및 교회의 박애적 활동 역시 협동조합의 발전의 동력이 되었다. 이에 따라, 19세기 중반 이후 다양한 형태와 운영방식의 협동조합들이 유럽 각지에서 동시다발적으로 등장하기 시작했다. 다양성과 함께 협동조합 공통의 정체성을 수립하기 위한 노력이 국제적인 교류, 특히 1895년 국제협동조합연맹의 설립을 통해 진행되었으며, 로치데일 공정개혁자 협동조합의 원칙은 국제협동조합운동의 정체성과 원칙을 위한 토대가 되었다³⁾.

3) 협동조합 운동 주체들이 스스로의 정체성을 합의하고, 발전시키는 방식은 이후에도 지속되어, 1995년 ICA 총

19세기 후반과 20세기 초반에 걸쳐 유럽 각국에서는 협동조합에 대한 제도들이 도입되었으나, 분야별로 파편화된 발전과 제도화는 협동조합을 대안경제의 지평에서 점점 배제시켰고, 자본주의 체제에 존재하는 보조적인 경제활동 방식으로 간주하게 만들었다. 이러한 분절화 경향에 대하여 1차 세계대전 이후 국제노동기구(ILO)에서 협동조합국을 설립한 조르쥬 포케(Georges Fauquet)는 분절화된 부문별 협동조합들을 넘어서서 ‘협동조합 부문(secteur coopératif)’이라는 개념을 제안하면서, 활동분야의 차이에도 불구하고 협동조합은 ‘조합원들의 사회적 인격(personnalité sociale)과 조합원들이 공동의 이익을 위해 만드는 기업이 갖는 상업적 기능(fonction marchande)의 조합’에 의해 공통적으로 규정될 수 있다고 설명한다. 이러한 포케의 개념은 2차 대전 이후, 1947년 프랑스의 협동조합 일반법으로 구체화되었다 (Vienney, 1994). 다소 다른 맥락이지만, 부문별 정체성 보다 카톨릭 운동과 사회주의 운동이라는 정치적 지향을 중심으로 발전하던 이탈리아의 협동조합 운동 역시 2차 대전 후 제헌헌법에서 ‘협동조합의 사회적 역할’이 공식적으로 언급되었으며, 1947년 법률에서 개별 협동조합들에 대한 감독기능을 협동조합 연합체들에 부여함으로써 협동조합 부문의 자율적인 공간을 보장하였다 (Zanotti, 2011).

1970년대 이후, 협동조합 운동은 새로운 사회운동의 영향으로 또 다른 발전을 경험하게 된다. 1970년대 영국에서는 새로운 사회운동의 영향을 받은 노동자협동조합들이 노동당 정부의 우호적인 정책에 힘입어 급속도로 발전하였다. 충족되지 않는 사회서비스 수요에 대응하여 1970년대 후반부터 등장한 이탈리아의 다양한 사회운동들은 협동조합의 법적지위를 활용하였고, 이는 1991년 사회적협동조합에 대한 제도화로 이어졌다. 한편 프랑스에서는 협동조합 운동을 넘어서서 민간단체와 상호공제조합과 같은 다른 제도적 지위를 가진 시민사회 부문들과의 새로운 관계설정을 통해 ‘사회적경제’라는 보다 포괄적인 정체성을 선언하였으며, 사회적경제에 대한 제도적 인정을 통해 시민사회의 주요한 축으로서 협동조합 부문이 인정받게 되었다. 스페인과 포르투갈의 경우, 1970년대 중반 독재정권의 몰락 이후, 폭발하는 시민사회의 힘이 민주정부들의 후원에 힘입어 협동조합의 빠른 발전으로 분출되었다.

1980년대 이후, 유럽연합 차원에서 사회적경제와 협동조합에 대한 우호적인 정책과 이

회에서 ‘지역사회에 대한 협동조합의 기여’를 포함시킨 현재의 협동조합 7원칙이 정립되었으며, 2005년 ICA 총회에서는 ‘노동자협동조합 정체성에 대한 선언’이 채택되기도 하였다. 2011년에는 노동자협동조합과 사회적협동조합을 대표하는 CICOPA가 ‘사회적협동조합에 대한 국제기준’을 채택하였다. (www.cicopa.coop)

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

를 매개로 한 각국 협동조합 운동들의 교류는 실업문제, 세계화에 따른 지역경제의 위기 및 사회변동에 따른 사회서비스 공급의 부족이라는 사회적 조건 속에서 협동조합을 포함한 사회적경제의 사회적 역할을 주목받게 하였다. 사회적협동조합을 통해 상징적으로 표출된 협동조합의 사회적, 공익적 성격의 전면화는 공익적인 목표를 갖는 비영리민간단체들의 경제활동 증가라는 추세와 수렴되는 것으로 인식되면서, ‘사회적기업’이라는 현상으로 함께 불리기 시작했으며, 공공부문과 대중의 관심의 대상이 되었다 (Defourny, 2001). 한편 사회적경제와 협동조합의 역할에 대한 새로운 정의와 관심은 동유럽 국가들의 유럽연합 가입 이후, 공산주의 체제의 잔재로 간주되어 부정적으로 인식되던 협동조합 운동을 새롭게 바라보고, 재활성화시키는 계기가 되기도 하였다.

(2) 유럽 협동조합 일반 현황

각국의 협동조합 관련 제도가 다르고, 협동조합 운동의 역량과 역할이 다양하기 때문에 협동조합에 대한 체계적인 통계를 구하기는 어렵다. 통계의 출처에 따라 서로 다른 정보를 보여주고 있으며, 종종 모순적인 정보의 불일치가 발견되기도 한다. 이러한 문제를 완화시키면서 유럽의 협동조합 일반에 대한 대략의 윤곽을 파악하기 위해, 이 장에서는 3가지 다른 통계자료 출처를 활용한다.

먼저, 협동조합을 담당하고 있는 유럽연합 집행위원회 기업 및 산업국(DG Enterprise and Industry) 웹사이트에서 설명하는 협동조합에 대한 일반적인 현황을 소개한다⁴⁾. 다음으로 국제협동조합연맹의 유럽조직인 Cooperatives Europe을 인용하여 2010년을 기준으로 한 유럽 협동조합의 주요 현황을 소개하고 있는 프랑스의 협동조합 네트워크인 CoopFR의 2012년 보고서의 자료를 살펴본다 (CoopFR, 2012). 마지막으로, 협동조합을 포함한 유럽의 사회적경제 부문을 비교적 체계적으로 정리하여 2007년에 발표된 “유럽연합의 사회적경제 (The Social Economy in the European Union)”는 유럽연합 각국의 연구자들과 현장조직의 네트워크를 통해 2000년대 초반을 시점으로 하는 풍부한 정보를 담고 있는바, 이중 협

4) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/co-operatives/index_en.htm

동조합에 관련한 정보를 중심으로 소개하고자 한다 (Chaves and Monzon, 2007).

먼저, 유럽연합 집행위원회 웹사이트 자료에 따르면, 유럽연합 회원국에서는 25만 개의 협동조합이 1억 6,300만명의 조합원을 바탕으로 540만개의 일자리를 제공하고 있다. 협동조합들은 대부분의 회원국 주요 산업부문에서 중요한 시장점유율을 차지하고 있는데, 가령 농업(네덜란드 83%, 핀란드 79%, 이탈리아 55%, 프랑스 50%), 산림업(스웨덴 60%, 핀란드 31%), 은행업 (프랑스 50%, 사이프러스 37%, 핀란드 35%, 오스트리아 31%, 독일 21%), 소매업 (핀란드 36%, 스웨덴 20%), 의약 및 보건 (스페인 21%, 벨기에 18%) 등이 대표적이다. 이탈리아 협동조합은 전체 이탈리아 경제의 15%를 차지하고 있다.

한편 Cooperatives Europe의 회원단체들에 대한 정보를 중심으로 소개하는 CoopFR의 자료에 따르면, 2010년 현재 Cooperatives Europe의 회원조직은 유럽연합 회원국과 비회원국을 포함하여 37개국에서 활동하고 있으며, 1억 2천 3백만명의 조합원이 소속되어 있고 540만명이 고용되어 있는 16만개의 협동조합들을 대표하고 있다.

국가별로 보면 협동조합 수에 있어서는 이탈리아 (41,552개 협동조합), 스페인 (24,276개 협동조합), 프랑스 (21,000개 협동조합), 조합원의 수에 있어서는 프랑스 (2,300만명), 독일 (2,050만명), 이탈리아 (1,306만명)의 순으로 큰 규모를 가지고 있다. 고용인원의 수를 보면, 이탈리아 (100만명), 프랑스 (100만명), 독일 (83만명)의 순이다.

활동분야 별 협동조합의 수를 보면 산업/서비스 분야 41%, 농업 33%, 주거 17%, 은행 5%, 소비자 3%, 약국 1%의 분포를 보인다. 활동분야 별 조합원 수를 보면, 이용자들의 협동조합들이 활동하는 은행분야 54%, 소비자 분야 25%로 다수를 차지하고 있다. 반면 고용인원을 보면 산업/서비스 분야가 가장 많은 고용을 창출하고 있고, 농업과 은행이 뒤를 잇고 있다.

“유럽연합의 사회적경제” 보고서에서 인용한 아래의 <표 2-1>에서는 유럽 각국에서 사회적경제를 구성하는 협동조합, 상호공제조합, 민간단체의 현황을 고용인원 수를 기준으로 비교하고 있다. 아래의 표를 통해 몇 가지 흥미로운 점들을 관찰할 수 있다.

먼저, 대부분의 동유럽 국가들에서는 협동조합 부문의 고용인원이 민간단체 부문의 고

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

용인원 보다 많은데, 이는 공산주의 체제에서 발달한 협동조합 부문이 일정한 수준으로 그 규모를 유지하고 있음에 비해, 민주화 기간 동안 중요한 역할을 했던 민간단체들은 고용인원을 증가시킬 수 있는 경제활동 분야에서는 아직까지 활성화되어 있지 않음을 보여준다.

대조적으로 오랫동안 민간단체를 복지국가 전달의 파트너로 육성해온 벨기에, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드 등의 서유럽 복지국가들에서는 민간단체 부문이 협동조합 부문에 비해 훨씬 큰 고용인원을 보유하고 있음을 볼 수 있다.

서유럽 국가들 중에서 협동조합이 민간단체보다 더 많은 사람들을 고용하고 있는 나라들은 두 가지 다른 이유에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 첫째, 스웨덴, 핀란드와 같은 북유럽 복지국가들은 복지서비스 전달의 상당부분이 공공부문에 의해 직접적으로 이루어지기 때문에 상대적으로 민간단체 부문에서의 고용인원이 적게 나타난다⁵⁾. 둘째, 이탈리아와 스페인은 협동조합의 비중과 역할이 절대적으로 중요한 국가들로 볼 수 있다. 두 나라 모두 19세기 후반 이후 꾸준히 협동조합이 성장했으며, 각각 무솔리니와 프랑코의 파시즘 체제 속에서 이루어진 협동조합에 대한 탄압에도 불구하고 파시즘 체제의 종결 이후, 민주화의 과정에서 빠르게 협동조합 부문이 성장한 경우이다. 이 두 나라에서 협동조합이 활성화될 수 있었던 이유들에 대해서는 이탈리아와 스페인의 협동조합 운동에 대한 세부 분석을 통해 살펴보도록 하겠다.

〈표 2-1〉 유럽연합 각국 협동조합, 상호공제조합, 민간단체 고용인원 (2002-2003)

국가	협동조합	상호공제조합	민간단체	합계
벨기에	17,047	12,864	249,700	279,611
프랑스	439,720	110,100	1,435,330	1,985,150
아일랜드	35,992	650	118,664	155,306
이탈리아	837,024	*	499,389	1,336,413
포르투갈	51,000	*	159,950	210,950

5) 하지만 고용인원이 적은 것이 민간단체 부문의 비활성화를 의미하는 것은 아닌데, 실제로 존스 홉킨스 비영리 민간부문연구에 따르면, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 복지국가에서 자원활동을 포함한 노동력은 전체 경제활동인구 대비 5~7%로 독일(5.9%), 프랑스(7.6%), 영국(8.5%)과 크게 차이가 나지 않는다. 이는 북유럽 복지국가에서 주요하게 발달한 비영리민간단체부문의 활동분야가 문화, 예술, 레저 등으로 직접적인 유급인력 보다 자원활동에 의존하는 부문이기 때문이다. (Salamon 1999; Salamon and Sokolowski 2004)

국가	협동조합	상호공제조합	민간단체	합계
스페인	488.606	3.548	380.060	872.214
스웨덴	99.500	11.000	95.197	205.697
오스트리아	62.145	8.000	190.000	260.145
덴마크	39.107	1.000	120.657	160.764
핀란드	95.000	5.405	74.992	175.397
독일	466.900	150.000	1,414.937	2,031.837
그리스	12.345	489	57.000	69.834
룩셈부르크	748	데이터없음	6.500	7.248
네덜란드	110.710	데이터없음	661.400	772.110
영국	190.458	47.818	1,473.000	1,711.276
사이프러스	4.491	데이터없음	데이터없음	4.491
체코	90.874	147	74.200	165.221
에스토니아	15.250	데이터없음	8.000	23.250
헝가리	42.787	데이터없음	32.882	75.669
라트비아	300	데이터없음	데이터없음	300
리투아니아	7.700	0	데이터없음	7.700
말타	238	데이터없음	데이터없음	238
폴란드	469.179	데이터없음	60.000	529.179
슬로바키아	82.012	데이터없음	16.200	98.212
슬로베니아	4.401	270	데이터없음	4.671
합계	3,663.534	351.291	7,128.058	11,142.883

* 이탈리아의 경우, 상호공제조합의 데이터는 협동조합에 포함되었으며, 포르투갈의 경우, 상호공제조합의 데이터가 민간단체에 포함되어 있음. (출처 : Chaves and Monzon, 2007)

유럽 각국에서 협동조합은 다양한 활동분야와 규모를 보여주고 있다. [참고 1]의 표는 “유럽연합의 사회적경제” 보고서에 있는 각국의 사회적경제 현황에 대한 표들에서 협동조합에 관련된 부분만을 정리한 내용이다. 그러나 대부분의 국가에서 협동조합에 대한 체계적인 통계시스템이 부재한 상황에서 연합회나 연구자들의 추정치를 통해 취합된 데이터들은 일관성이 부족한 경우가 발견되며, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 영국의 사례들에 대한 최근 데이터들과 비교해보면 비록 보고서의 내용이 2002~2005년 데이터를 활용하고 있다고 하더라도 큰 차이를 보이고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(3) 협동조합 민간네트워크

유럽의 협동조합들 중 대략 80% 정도는 국제협동조합연맹에서 유럽을 대표하는 조직인 Cooperatives Europe에 가입이 되어 있다⁶⁾. Cooperatives Europe은 2012년 현재 유럽연합 비회원국을 포함하여 37개국 97개 국가별 협동조합연합체들과 6개의 유럽차원 부문별 협동조합 네트워크들(농업, 은행, 보험, 소비자, 주거, 노동자, 약국)로 구성되어 있으며, 개별 협동조합은 이 두 경로를 통해서만 Cooperatives Europe에 가입할 수 있다. 이를 통해 Cooperatives Europe은 1억2,300만 명의 협동조합 조합원, 16만개의 협동조합, 540만개의 일자리를 대표하고 있다(www.coopseurope.coop). Cooperatives Europe은 유럽연합 및 관련기구, 다른 유럽 시민사회 조직들에 대해 협동조합을 대표하며, 유럽차원의 사회적경제 네트워크인 Social Economy Europe에서는 협동조합 부문을 대표한다.

(4) 유럽연합의 관련 부처

유럽연합 차원에서 협동조합에 대한 관심은 유럽연합의 사회적경제 전반에 대한 관심과 함께 변화해왔다. 1989년 사회적경제 담당부서가 중소기업국(DG XXIII) 내부에 설치되었으나 2000년 유럽연합 집행위원회 개편에 따라 중소기업국(DG XXIII)이 기업국(DG Enterprise)으로 확대되면서 사회적경제 담당부서는 없어지고, 사회적경제 중 기업적인 성격이 강한 부분만이 수공업, 중소기업, 협동조합, 상호공제조합을 담당하는 Unit 3에서 다루어지게 되었다 (Diesis, 2008). 2012년 현재 협동조합은 유럽연합 집행위원회의 기업 및 산업국 (DG Enterprise and Industry)에 속한 중소기업 담당부서에서 사회적경제 및 사회적기업 이슈와 함께 다루어지고 있다. 협동조합에 관련한 유럽연합의 주요 정책으로는 2003년 유럽연합 차원에서 여러 나라에 걸쳐 활동할 수 있는 협동조합 지위인 유럽협동조합(European Cooperative Society)의 도입과 2004년 유럽연합 집행위원회가 제출한 ‘협동조합 활성화를 위한 정책 커뮤니케이션 (Communication on the promotion of co-operative societies)’ 등이 있다. 이외에 부문별 협동조합들은 각각 관련 정책을 담당하는 유럽연합 기구들과 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 가령, 노동자협동조합 및 사회적협

6) Cooperatives Europe 사무부총장 Agnes Mathias 인터뷰 (2008. 10. 17. 브뤼셀)

동조합을 대표하는 CECOP은 기업 및 산업국 이외에도 실업문제와 사회통합을 담당하는 고용, 사회사업 및 기회평등국 (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)과 유럽 통합시장을 담당하면서 2011년부터 사회적기업 이니셔티브를 추진하고 있는 통합시장국(DG Internal Market)과도 협력하고 있다.

2) 주요 국가별 현황

(1) 이탈리아

(가) 개요

이탈리아는 유럽에서도 협동조합 부문이 가장 활성화된 나라로 평가된다. 전체 경제의 15%가 협동조합에 의해 생산되고 있으며, 협동조합 수와 고용인원에 있어서 유럽에서 가장 큰 규모이다.

이탈리아 최초의 협동조합 운동은 19세기 중반이후 이탈리아에서 활성화되었던 노동자들의 상호공제조합에서 시작되었다. 첫 번째 협동조합은 1853년 토리노 지역의 상호공제조합이었던 Società operaia di Torino에서 조합원들의 소득수준에 적합한 구매력을 지키기 위한 시도로서 설립된 소비자협동조합 magazzino di previdenza di Torino로 기록되어 있다 (Chaves and Monzon, 2007). 이후 19세기 후반, 협동조합은 북부 대도시인 제노바, 밀라노, 토리노의 장인과 노동자들을 중심으로 확산되기 시작하여, 이후 롬바르디아, 베네토, 에밀리아 로마냐 지역의 일일노동자, 소작인, 농업노동자들로 확대되었다 (김성오, 1994). 1920년대 후반 이후 파시즘 체제에 의해 억압을 당하면서 활동이 실질적으로 중단되었고, 협동조합 운동은 2차 대전 종전까지 반파시즘 운동에 동참하였다. 전통적으로 인정되었던 협동조합의 사회적 역할이 2차 대전 이후 제헌헌법에서 공식적으로 인정되고, 이를 강화하기 위해 1947년 Basevi법이라 불리는 협동조합 법이 제정되어 협동조합 연합체들의 권한을 강화시켜 주었다.

이탈리아 협동조합들은 협동조합들의 협동조합인 컨소시엄을 통해 소규모성을 유지하면서도, 필요에 따라 유연하게 규모의 경제를 이룰 수 있는 특징을 가지고 있으며, 많은

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

분석에서 이탈리아 협동조합 운동의 성공 요인으로 언급된다. 컨소시엄은 특히 가장 마지막으로 제도화된 사회적협동조합(1991년)의 빠른 성장에 있어서도 주요한 견인차 역할을 해온 것으로 평가된다.

(나) 현황

“이탈리아의 협동조합 (Le Cooperative in Italia)” 보고서에 따르면⁷⁾ 2008년 말 현재 이탈리아에는 71,578개 협동조합들이 활동하고 있으며, 이는 결산을 공표하는 기업들의 7.5%를 차지한다. 협동조합 은행 및 컨소시엄을 제외한 협동조합들의 총매출은 1,080억 유로이며 이는 이탈리아 민간기업 부문 생산가치의 3.5%이다. 협동조합 부문의 고용인원은 1,155,000명으로 추산되는데, 이는 전체 고용인구의 5%를 차지한다.

협동조합들은 모든 분야에서 활발하게 활동하고 있는데, 서비스 산업에서 가장 활발해서 33,649개 협동조합(전체 협동조합 중 51.3%)이 활동하고 있으며, 가장 적은 분야는 제조업으로서 5,137개 협동조합(전체 협동조합 중 7.8%)이 활동하고 있다. 농업의 경우, 협동조합은 전체 농업생산의 21.1%와 관련 피고용 노동자의 7.4%를 대표하고 있으며, 서비스 산업에서 협동조합의 고용인원은 전체 피고용 노동자의 19.1%에 해당하는 규모이다 (Euricse, 2011).

최근 이탈리아 협동조합 운동에서 두드러진 특징은 사회적협동조합의 지속적인 성장이다. 1991년에 법적지위가 도입된 사회적협동조합은 지난 10여 년간 새롭게 설립된 협동조합들의 1/4을 차지하고 있으며, 2008년 현재 전체 협동조합의 약 20%를 차지하고 있다. 이러한 사회적협동조합의 특성을 고려하여 Euricse 보고서에서는 사회적협동조합에 대

7) 잘 발달된 협동조합 부문에 비해 이탈리아 협동조합에 대한 통계시스템은 잘 갖추어져 있지 않다. 여러 통계 출처가 있음에도 불구하고, 각각은 서로 일치하지 않는 경우가 많으며, 다루는 정보들이 제한되어 있다. 먼저 관련 정부부처와 연합체들에 의해 수행되는 협동조합 지도감독을 통한 정보가 있으나 조사기구에 따라 다른 방식을 채택하고 있기 때문에 각각의 정보를 통합시킬 수 없다. 또한 상공회의소에서 관리되는 상업등기소에 제출되는 정보가 있으나 정보의 내용이 빈약하고 활동이 중단된 협동조합들을 구분해낼 수 없는 한계가 있다. 최근에는 기업정보를 다루는 기업인 Aida - Bureau Van Dijk에 협동조합에 대하여 조합원 수를 제외한 비교적 상세한 정보들을 제공하고 있다. 이탈리아 및 유럽차원의 협동조합 및 사회적경제 관련 전문 연구기관인 EURICSE가 2011년 발간한 “이탈리아의 협동조합 (Le Cooperative in Italia)”에서는 Aida - Bureau Van Dijk의 자료를 바탕으로 2008년 12월 31일을 기준으로 한 이탈리아 협동조합들의 현황을 소개하고 있다.

한 통계를 일반 협동조합들과 구분하여 보여주고 있다 (Euricse, 2011). 아래의 <표 2-2>와 <표 2-3>은 각각 분야별 협동조합들의 수와 고용인원의 수를 보여주고 있다⁸⁾.

〈표 2-2〉 2008년 12월31일 현재 활동 중인 이탈리아 협동조합 (활동분야별 분류)

업종	협동조합	사회적협동조합	전체
서비스	23111(43.7%)	10538(82.7%)	33649(51.3%)
건설	13294(25.2%)	418(3.3%)	13712(20.9%)
농업	7100(13.4%)	368(2.9%)	7468(11.4%)
상업	5005(9.5%)	603(4.7%)	5608(8.6%)
제조업	4323(8.2%)	814(6.3%)	5137(7.8%)
자료없음	4807(8.3%)	1197(8.6%)	6004(8.4%)
계	57640 (100%)	13938(100%)	71578(100%)
	80.5%	19.5%	100%
금융	432	전체은행 799	전체 은행 중 협동조합 은행 비중 54%

〈표 2-3〉 2008년 12월31일 현재 활동 중인 이탈리아 협동조합 고용인원
(조합원 및 비조합원) (활동분야별 분류)

업종	협동조합	사회적협동조합	전체
서비스	520950(63.8%)	284373(91.1%)	805323(71.4%)
건설	76423(9.4%)	4051(1.3%)	80474(7.1%)
상업	96862(11.9%)	6473(2.1%)	103335(9.2%)
농업	59719(7.3%)	4123(1.3%)	63842(5.7%)
제조업	62387(7.6%)	13020(4.2%)	75407(6.7%)
자료없음	21610(2.6%)	5299(1.7%)	26909(2.3%)
계	837951(100%)	317339(100%)	1155290(100%)
	72.5%	27.5%	100%
금융	29418		

8) 보고서에서는 기업정보에서 다루어지지 않는 협동조합 은행들의 자료를 이탈리아 은행(Banca d'Italia)에서 확인하여, Aida - Bureau Van Dijk의 데이터와 별도로 집계했으나, [표 2]와 [표 3]에서는 이를 함께 표시하였다. 다만, 계에는 포함되지 않는다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

한편, 이탈리아 협동조합 운동의 또 다른 특징으로 주목받고 있는 협동조합들의 협동조합으로서 컨소시엄의 현황은 다음의 <표 2-4>와 <표 2-5>와 같이 보고된다.

〈표 2-4〉 2008년 12월31일 현재 활동 중인 컨소시엄 (활동부문별 분류)

업종	협동조합	사회적협동조합	전체
서비스	826(51.9%)	233(93.9%)	1059(57.6%)
건설	296(18.6%)	3(1.2%)	299(16.3%)
상업	192(12.1%)	5(2.0%)	197(10.7%)
농업	186(11.7%)	3(1.2%)	189(10.3%)
제조업	92(5.8%)	4(1.6%)	96(5.2%)
자료없음	87	21(7.8%)	108(5.5%)
계	1679(100%)	269(100%)	1948(100%)
	86.2%	13.8%	100%

〈표 2-5〉 2008년 12월31일 현재 활동 중인 컨소시엄 직접 고용인원
(조합원 및 비조합원) (활동부문별 분류)

업종	협동조합	사회적협동조합	전체
서비스	5891(32%)	1989(81%)	7880(37.8%)
건설	1997(10.9%)	24(1%)	2021(9.7%)
농업	2750(15%)	7(0.3%)	2757(13.2%)
상업	3585(19.5%)	39(1.6%)	3624(17.4%)
제조업	4171(22.7%)	397(16.2%)	4568(21.9%)
자료없음	253(1.4%)	15(0.6%)	268(1.3%)
계	18647(100%)	2471(100%)	21118(100%)
	88.3%	11.7%	100%

(다) 민간네트워크

이탈리아 협동조합 운동은 초기부터 정치운동 및 노조운동에 연계된 연합체들을 중심

으로 발전하였으며, 연합체의 기능과 역할이 법으로 인정됨으로서 강력한 협동조합 부문의 토대가 되고 있다. 최초의 연합체는 1886년에는 248개 협동조합이 참여하여 설립한 Legacoop (Lega Nazionale delle Cooperative)이며, 이후 1919년 카톨릭 운동에 기반한 협동조합들이 Legacoop에서 분리하여 독자적으로 Confcooperative (Confederazione Generale delle Cooperative Italiane)를 설립하였다. 이후, Legacoop이 공산당과 강한 파트너십을 가지면서 공화당 및 사회민주당 계열 협동조합들이 1952년 분리하여 AGCI (Associazione Generale Cooperative Italiane)를 설립함으로써, 현재의 3대 주요 연합체 체제를 갖추었다. 최근에는 이데올로기적 구분이 불명확해지고, 변화한 정치 및 경제 상황에 보다 적극적으로 대처하기 위해 3대 주요 연합체들의 통합이 진행되고 있다.

이탈리아의 주요 협동조합 연합체들은 전후 협동조합 운동의 모법이 된 1577/1947법, 일명 Basevi 법에 따라 회원 협동조합들에 대한 일상적인 감독권한을 국가로부터 위임받았으며, 이를 통해 연합체들은 단순히 협동조합의 이익을 대변하는 이해집단을 넘어서서 협동조합 운동 일반을 이끌어갈 수 있는 정당성과 권한을 부여받았다. Basevi 법에 따라 1948년 Legacoop과 Confcooperative가 국가로부터 인가받아 감독권한을 부여받았으며, AGCI는 1961년에 인가되었다⁹⁾ (Zanotti, 2011). 단위 협동조합들은 공통적으로 연간 매출의 0.4%를 회비로 연합체들에 납부한다 (Corcoran and Wilson, 2010). 또한 각 연합체 별로 보유하고 있는 개발기금에 연간세전수익 중 3%를 납부하고 있다.

① Confcooperative

Confcooperative는 협동조합 연합체 중 가장 규모가 큰 연합체로서 가톨릭 계열의 협동조합들이 회원으로 참여하고 있다. 20,000여 단위협동조합이 22개 지역연합 (Unioni regionali), 80개 광역도연합 (Unioni provinciali), 7개 광역도간연합 (Unioni interprovinciali)의 지역조직과 10개 부문을 대표하는 9개 부문연합조직을 통해 소속되어 있다. 부문연합체의 현황은 아래의 <표 2-6>과 같다.

9) 이외에도 1981년에는 UNCI (Unione Nazionale delle Cooperative Italiane), 2004년에는 UNICOOP (Unione Italiana Cooperative)가 인가를 받았으나, 포괄하는 협동조합의 수는 매우 적다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 2-6〉 Confcooperative 부문연합체 현황 (2010. 12. 31 기준)

부문연합체	부 문	조합수	조합원수	노동자수	사업규모 (백만유로)
Fedagri	농업	3,581	458,025	62,748	25,800
Federabitazione	주택	2,468	158,800	902	3,150
Federconsumo	소비자	728	318,965	8,850	4,650
Federcoopesca	어업	461	11,980	7,500	410
Federcultura Turismo Sport	문화, 관광	1,379	185,115	14,100	720
Federlavoro e servizi	노동자	5,306	247,072	185,420	9,220
Federsolidarietà	사회	5,563	212,537	209,566	5,420
Federazione Sanità	보건	234	55,000	85,000	4,200
FederCASse	금융	423	1,063,913	36,400	7,000
	보험, 보증	141	415,500	980	100

(출처 : www.confcooperative.it)

② Legacoop

Legacoop는 가장 오래된 연합체로서 전통적으로 공산당 및 좌파정당과 정치적으로 연계되어 있었다. 15,000여 협동조합이 회원으로 가입되어 있으며 96개 지역연합체로 구성되어 있다. 10개의 부문연합체가 있으며, 현황은 아래의 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 Legacoop 부문연합체 현황

부문연합체	부 문	조합수	조합원수	노동자수	사업규모 (백만유로)
Ancc (Associazione nazionale cooperative consumatori)	소비자	-	-	-	-
Legacoop Agroalimentare	농업	-	-	-	-
Legacoop Abitanti	주택	-	-	-	-
Ancd (Associazione nazionale cooperative dettaglianti)	소매업	-	-	-	-
Legapesca	어업	-	-	-	-
Mediacoop	미디어	-	-	-	-
Legacoopturismo	관광	-	-	-	-

부문연합체	부문	조합수	조합원수	노동자수	사업규모 (백만유로)
Ancpl (Associazione nazionale cooperative produzione e lavoro)	노동자 (제조)	852	24,500	37,010	10,000
Legacoop Servizi	노동자 (서비스)	2,500	211,410	185,015	7,325
Legacoopsociali	사회	2,250	110,000	100,000	3,000

(출처 : www.legacoop.it, www.ancpl.legacoop.it, www.legacoopservizi.coop, www.legacoopsociali.it)

③ AGCI

AGCI는 공화주의적 정치성향에 가까운 협동조합들의 연합체로서 7,000여 협동조합들이 19개 지역연합, 10개의 광역도연합, 5개의 광역도간연합의 지역조직과 8개 부문연합체를 통해 소속되어 있다. 부문연합체들의 현황은 다음 <표 2-8>과 같다.

〈표 2-8〉 AGCI 부문연합체 현황 (2009. 12. 31 현재)

부문연합체	부문	조합수	조합원수	노동자수	사업규모 (백만유로)
AGCI Produzione e Lavoro	노동자(제조)	2,567	76,061	41,148	3,144
AGCI Servizi di Lavoro	노동자(서비스)				
AGCI Agrital	농업	1,432	151,921	13,578	2,583
AGCI Abitazione	주거	1,715	56,620	377	705
AGCI Culturalia	문화	290	10,568	798	35
AGCI Solidarietà	사회	795	20,558	13,460	316
AGCI Credit e Finanza	금융	75	72,240	1,906	308
AGCI Editoria	미디어				

(출처 : www.agci.it)

(라) 관련 부처

이탈리아 중앙정부에서 협동조합을 담당하는 부서는 경제개발부(Ministero delle Sviluppo Economic) 산하 중소기업 및 협동조합국(Direzione generale per le piccolo e medie imprese e gli enti cooperativi)이다. 또한 협동조합 관련 민관협력기구로서 협동조

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

합 중앙위원회 (Commissione centrale per le cooperative)가 있다.

그러나 이탈리아 협동조합 운동에서는 협동조합 관련 주요 정책들이 연합체들에 의해 주도적으로 만들어지고 제안됨으로서 주요한 정책변화가 협동조합 현장의 요구에 기반하여 이루어진다는 점이 강조 된다 (Zanotti, 2011).

(2) 스페인

(가) 개요

스페인은 협동조합 수에 있어서는 유럽에서 두 번째로 큰 규모의 협동조합 부문을 보유하고 있으며, 특히 노동자협동조합 부문은 협동조합 수와 고용인원에 있어서 이탈리아에 이어 두 번째로 큰 규모이다.

스페인에서는 19세기 이후 노동운동의 발전과정에서 무정부주의와 결사체주의의 영향력 아래 민간단체, 상호공제조합, 협동조합 운동이 서로 연관되어 발달하였으며, 종종 동일한 집단에 의해서 각각의 조직형태들이 만들어지곤 했다. 초기의 대표적인 사례로 바르셀로나 지역에서 1840년에 설립된 Asociación de Tejedores는 방직노동자들의 노동조합 역할을 하는 결사체였으며, 함께 설립된 상호공제조합인 Asociación Mutuade Tejedores는 1842년에 상호공제조합과 노동자협동조합의 혼합형태인 Compañía Fabril de Tejedores를 설립하였는데, 이 협동조합이 스페인 최초의 협동조합으로 기록되어 있다 (Chaves and Monzon, 2007).

그러나 1930년대 스페인 내전 이후 1975년 민주화까지 협동조합 운동은 프랑코 독재정부에 의해 관변화되면서 역동성을 상실하고 오랜 정체기를 경험하게 되었다. 이 기간 중에, 자주적인 협동조합 운동들은 불리한 제도적 여건을 타개하기 위해 그룹이라는 독특한 방식으로 연합하였으며, 대표적인 형태가 바스크 지역의 몬드라곤 노동자협동조합 복합체이다. 민주화 이후 특히 노동자협동조합이 경제민주화의 수단으로 인식되면서 주요하게 좌파 정치운동의 성장과 맞물려 크게 발전하였고, 현재는 스페인 협동조합 운동의 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

(나) 현황

스페인 고용 및 사회보장부(Ministerio de Empleo y Seguridad Social)는 사회보장 관련 데이터를 바탕으로 협동조합들과 노동자소유기업(Sociedad Laboral, SAL)들의 고용에 관련한 체계적인 통계를 생산하여 공표하고 있다. 그러나 이 통계는 협동조합 연합체들의 정보와는 큰 차이를 보이는데, 이는 협동조합 유형에 대한 법적기준과 연합회가 포괄하는 협동조합들의 유형의 차이, 자치주 별로 자율적인 협동조합 법률의 차이에서 기인하며, 또한 복잡한 고용관련 제도 때문이기도 하다¹⁰⁾. 이러한 점을 감안하여 스페인 고용 및 사회보장부가 발표한 2011년 기준 협동조합 유형별 현황에 대한 정보를 담은 <표 2-9>를 이해할 필요가 있다. 연합회가 집계하는 데이터는 연합체 현황을 다루는 <표 2-10>에서 살펴볼 수 있다.

<표 2-9>과 <표 2-10>을 함께 고려하여 살펴보면, 일단 규모의 면에서 노동자협동조합이 협동조합 수와 고용인원에서 가장 큰 규모의 협동조합 유형임을 알 수 있다. 그 다음으로는 농업협동조합, 주택협동조합, 소비자/이용자협동조합, 교사협동조합, 신용협동조합 등이 주요한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 2-9〉 스페인 협동조합 수 및 고용인원 현황 (유형별 분류, 2011년 기준)

협동조합 유형	협동조합 수	고용인원
노동자협동조합	7,051	84,458
소비자/이용자협동조합	299	17,131
주택협동조합	128	632
농업협동조합	3,415	64,108
토지공동경작협동조합	446	2,046
서비스협동조합	388	9,315
어업협동조합	17	366
교통협동조합	221	928
보험협동조합	1	26
보건협동조합	1	1,000
교사협동조합	289	14,007

10) 가령 노동자협동조합의 경우, 노동자조합원들은 사회보장 체계를 선택함에 있어 피고용인의 지위를 가질 수도 있고, 독립자영업자의 지위를 가질 수도 있는데 고용 및 사회보장부 자료에서는 이들 독립자영업자 지위의 노동자 조합원을 포함시키지 않고 있다. 따라서 <표 2-9>의 노동자협동조합 고용인원은 피고용인의 지위를 갖는 노동자조합원과 노동자 비조합원의 수치만을 나타내고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

협동조합 유형	협동조합 수	고용인원
교육협동조합	2	3
신용협동조합	77	18,585
기타 협동조합	213	4,359
미분류	172	1,189
합계	12,720	218,513

(출처 : 스페인 고용 및 사회보장부 www.empleo.gob.es)

(다) 민간네트워크

스페인에서 분야별 협동조합 연합체들은 별도의 협동조합총연맹이 아닌 CEPES라고 불리는 사회적경제 연합체에 참여하고 있다. CEPES에는 협동조합 이외에도 노동자소유기업, 상호공제조합, 장애인노동통합조직, 취약계층노동통합기업, 어업인 길드 등 다양한 분야별 사회적경제 조직들과 지역별 사회적경제 네트워크 등 총 29개의 조직들이 참여하고 있으며, 2010년 제정된 사회적경제 관련 법률에 따르는 사회적경제 부문을 대표한다. CEPES에 참여하고 있는 협동조합 연합체들과 각각 연합체들의 현황은 다음의 <표 2-10>과 같다.

〈표 2-10〉 CEPES 가입 협동조합 연합체 및 관련 현황

연합체 명	관련 현황
Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (노동자협동조합)	[2010년 기준] 16 지역연합체 / 16,949개 협동조합 205,700 일자리 / 매출 22,030백만 유로
Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (소비자/이용자협동조합)	[2009년 기준] 128개 협동조합 / 59,578 일자리 2,853,731 소비자조합원 3,097개 판매지점 / 매출 10,282.55백만 유로
Confederación de Cooperativas de Viviendas de España (주택협동조합)	[2010년 기준] 4,319개 협동조합 / 1,512,524 조합원 149,680 일자리 / 매출 2,274백만 유로
Cooperativas Agro-alimentarias de España U de Coop (농업협동조합)	[2010년 기준] 17개 지역연합회 / 3,939개 협동조합 1,160,337 농축산 조합원 99,079 일자리 / 매출 18,322백만 유로
Unión de Cooperativas de Transporte de España (교통협동조합)	[2010년 기준] 360개 협동조합 / 1,692 일자리 39,753 자영고용 노동자(피고용자 포함이지만 정확하게 구분하기 어려움) 매출 1,238백만 유로
Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (교사협동조합)	[2010년 기준] 545개 협동조합 / 36개 노동자소유기업 11개 재단 / 13,929 노동자 조합원 3,212 자영고용 노동자 13,442 피고용 노동자 / 103 장애인 노동자 168 노동통합 대상 노동자 매출 694백만 유로 / 270,601 학생
Unión Nacional de Cooperativas de Mar de España (어업협동조합)	[2010년] 200개 협동조합 / 2,000 생산자 조합원 10,000 피고용 노동자 / 500 자영고용 노동자
Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa (GRUPO UNIDE) (소매점포협동조합)	[2010년] 8개 협동조합 / 1,810 조합점포 576 직고용 일자리 / 매출 293.08백만 유로

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(라) 관련 부처

스페인 연방정부에서 협동조합을 담당하는 부처는 고용 및 사회보장부이며 이중 고용 담당 차관 산하의 자영노동, 사회적경제 및 기업의 사회적책임국 (Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas)에서 실무를 담당하고 있다.

(3) 프랑스

(가) 개요

프랑스는 협동조합의 규모에 있어서는 이탈리아와 스페인보다 크지 않지만, 19세기에 걸쳐 협동조합 및 사회적경제 전반에 영향을 미친 결사체주의 이론가들을 배출하였고, 20세기에 들어서도 협동조합 부문에 대한 개념과 사회적경제 개념을 발전시켜 왔다. 프랑스에서 전통적으로 성장한 협동조합은 노동자협동조합으로서 19세기 초반 생시몽과 그 후예들에 의해 설립된 노동자들의 결사체들이 그 출발점이었다¹¹⁾. 첫 번째 노동자협동조합으로 간주되는 금세공노동자협동조합(Association Chrétienne des Bijoutiers en Doré)은 생시몽의 제자인 장-필립 뷔세에 의해 1834년에 설립되었다. 이 협동조합은 프랑스 첫 번째 노동자협동조합으로서도 의미를 가지지만, 영국의 로치데일 공정개혁자 협동조합과 더불어 근대 협동조합 운동의 근간이 되는 1인 1표를 통한 민주적 운영, 자본보유가 아닌 근로기여에 따른 잉여 배분, 배분 불가능한 적립금, 비조합원 고용의 제한과 같은 원칙을 제안한 협동조합으로서 중요한 위치를 차지하고 있다. 이후에도 푸리에, 루이 블랑, 푸르동 등의 사상가들과 다양한 자생적인 실험들이 이어지면서 협동조합, 결사체, 상호공제조합이 혼재된 형태의 다양한 노동자 결사체들이 등장하였고, 1847년에는 이미 2,500여 상호공제조합에 40여 만 명이 참여하고 있는 것으로 보고되었다 (Chaves and Monzon,

11) 프랑스에서도 1826년 오웬주의자였던 조셉 레이(Joseph Rey)에 의해 ‘협동조합’이라는 표현이 도입되었으나, 19세기 동안 주요하게 쓰인 표현은 노동자 결사체(association des ouvrières)였다 (Chaves and Monzon, 2007).

2007).

19세기 후반에서부터 20세기 중반까지 협동조합들은 활동분야에 따라 제도화되어 왔으며, 이후 분절화된 협동조합 부문을 하나의 부문으로 재인식하는 관점을 바탕으로 1947년 협동조합 일반법이 제정되었다. 그러나 특정 분야에서 발생하는 협동조합의 특수성을 고려하기 위한 별도법들도 꾸준히 함께 발달해 왔으며, 그 결과 프랑스 협동조합은 이탈리아와 달리 부문별 협동조합 연합체 중심의 발전을 특징으로 한다. 마지막으로 제도적 인정을 받은 협동조합은 2002년 협동조합 일반법 개정을 통해 삼입된 공익협동조합(société coopérative d'intérêt collectif, SCIC)이었다. 오늘날 금융부문과 농업부문에서 협동조합이 각각 시장의 50%를 차지하고 있으며, 이탈리아와 스페인 다음으로 큰 노동자협동조합 운동이 활동하고 있다.

(나) 현황

프랑스 협동조합의 현황에 대한 공식통계는 부문별 협동조합 연합체들의 네트워크인 CoopFR의 연차 보고서를 통해 확인할 수 있다. 아래의 <표 2-11>은 CoopFR의 2012년 연차보고서를 바탕으로 하여, 협동조합을 구성하는 주체가 누구인가를 중심으로 기업/생산자조직, 이용자, 노동자, 다중이해당사자로 구분하여 부문별 협동조합들을 유형화하여 현황을 정리하고 있다. 데이터는 어업협동조합(2008년)을 제외하고는 모두 2010년 자료를 기준으로 한다.

<표 2-11> 프랑스 분야별 협동조합 현황

	분야	협동조합 수	조합원 수	고용인원
기업 / 생산자 조직	장인협동조합	418개 협동조합	5,800개 조합기업	3,500 일자리
	농업협동조합	농업분야 2,900개 협동조합, 기업, 조합		150,000 일자리
		12,500개 농기계공동이용조합 (CUMA)		

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

	분야	협동조합 수	조합원 수	고용인원
	어업협동조합	130개 협동조합	8,000 일자리를 제공하는 2,000개 어업기업	2,400 일자리
	교통운송기업 협동조합	180개 협동조합 포함 420개 그룹	4,200개 교통운송기업 소속	16,000 일자리
	소매상인 협동조합	75개 그룹		30,000 자영업주 470,000 직원
이용자	소비자협동조합	34개 협동조합	755,320 조합원	11,547 일자리
	사회주택협동조합	170개 협동조합	50,901 조합원 6,000 세대 임대주택	937 일자리
	협동조합 교육협회	53,100 협동조합교육 프로젝트	4,650,000 조합원	
	공동주택소유자 조합	ANCC에 1,700 공동주택 소유자조합 가입	60,000 세대	450 일자리 8,000 자원활동가
노동자	노동자협동조합	1,842개 협동조합	21,679 조합원	38,326 일자리
다중 이해 당사자	공익협동조합	190개 협동조합	11,582 조합원	1,726 일자리
금융	협동조합은행	3개 협동조합은행 그룹 (22,611 단위은행)	2,200만 조합원	360,805 일자리

(출처 : Coop FR, 2012)

(다) 민간네트워크

프랑스의 협동조합 연합체들은 기본적으로 분야별 연합체를 중심으로 발전해왔다. 전체 협동조합 부문을 대표하는 네트워크는 1968년 협동조합전국연합 (Groupement national de la coopération, GNC)이라는 이름으로 설립되었다가 최근 CoopFR로 명칭을 변경하였다. 협동조합 분야별 관련 연합체 현황은 아래의 <표 2-12>와 같다.

〈표 2-12〉 프랑스 분야별 협동조합 연합체 현황

분야	관련 연합체	비고
장인협동조합	Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans	
농업협동조합	Coop de France	프랑스 농민 3/4 이상 소속
어업협동조합	Coopération maritime	
교통운송기업 협동조합	France Groupements	France Groupements 가입 협동조합/그룹은 46개
소매상인 협동조합	Fédération des Enseignes du Commerce Associé	
소비자협동조합	Fédération Nationale des Coopératives de Consommateurs	
사회주택 협동조합	Fédération Nationale des Sociétés Coopératives HLM	
협동조합 교육협회	Office Central de la Coopération à l'Ecole	
공동주택 소유자조합	Association Nationale de la Copropriété et des Copropriétaires	ANCC 가입 조합중 1,400 조합이 협동조합 방식으로 운영
노동자협동조합	Confédération Générale des Sociétés coopératives et participatives	
공익협동조합		공익협동조합은 별도 연합체 없음
협동조합은행	Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Groupe BPCE, Groupe Crédit Coopératif	

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(라) 관련 부처

프랑스 협동조합들은 활동분야에 따른 별도의 관계를 제외하고, 기본적으로는 프랑스 정부 사회보건부(Ministère des Affaires Sociales et de la Santé) 사회정책 및 사회보건 서비스국 (Service des politiques sociales et médico-sociales)에서 담당하고 있다. 또한 협동조합 관련 민관협의기구로서 ‘협동조합 고위평의회 (Conseil supérieur de la coopération)’이 있다.

3) 유럽 협동조합 운동의 시사점

국가별, 분야별 다양한 형태와 역사를 가지고 있기 때문에, 유럽의 협동조합 운동을 단일한 주체, 또는 대상으로 간주하고 특징을 설명하는 것은 쉽지 않으며 도리어 과도한 일반화의 오류를 범할 수 있는 위험한 작업이다. 또한 외부자의 시각에서 역사적, 사회적 맥락이 다른 유럽 협동조합 운동의 장점과 단점을 도출하는 것 역시 마찬가지로 쉽지 않으며, 견강부회의 위험을 내포하고 있다. 이러한 어려움은 내부자의 문제의식과 정보에 기반한 작업을 통해 일정 정도 해소될 수 있을 것인데, 관련한 주제를 다루는 작업들이 2008년 경제위기 이후, 협동조합 관련 조직들과 연구자들에 의해 다루어져 왔다.

이중 유럽의 노동자협동조합 및 사회적협동조합을 대표하는 CECOP은 2009-2010년에 걸쳐 이탈리아, 스페인, 프랑스의 사례를 중심으로 노동자협동조합/사회적협동조합의 위기에 대한 조기대응 능력을 진단한 “Anticipate” 프로젝트와 2011-2012년에 걸쳐 경제위기에 대한 노동자협동조합과 사회적협동조합의 대응을 분석한 “Cooperate” 프로젝트를 진행하였다. 이 프로젝트들은 노동자협동조합 및 사회적협동조합에 국한된다는 한계에도 불구하고, 현장의 의견과 자료를 토대로 협동조합 운동에 대한 종합적인 분석을 시도하면서 이를 통해 협동조합 모델 고유의 장점을 도출하고자 한다는 점에서 흥미로운 결론을 제시하고 있다¹²⁾.

12) Anticipate 프로젝트의 결과물은 Zevi, A., Zanotti, A., Soulage, F. and Zelaia, A. 2011 “Beyond Crisis - Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term” Brussels : CECOP Publication 을 통해 출간되었으며, Cooperate 프로젝트의 결과물은 2012년 6월 중 출간될 예정이다.

두 프로젝트는 경제위기에 성공적으로 대응하고 있는 노동자협동조합과 사회적협동조합들에서 발견되는 요인들을 구체적인 사례들과 함께 분석하고 있는데, 이 요인들은 미시-중위-거시의 수준으로 분류되어 설명된다.

먼저, 미시 수준의 요인으로는 노동자와 조합원들의 경영참여와 (주요하게 사회적협동조합의 경우) 지역사회와의 밀접한 연계가 언급되는데, 이는 개별 협동조합들의 위기대응에 있어서 자발적인 임금 및 노동시간 조정 등을 통한 유연성과 일반기업들이 동원하지 못하는 지역사회의 지원을 동원하는 것을 통해 구체적으로 관찰된다.

중위 수준의 요인으로는 협동조합들 사이의 협력을 통한 상호부조적인 성격의 기금과 연합체/컨소시엄/그룹 등의 네트워크의 역할이 언급된다. 이들 중위 수준의 요인들을 통해 개별 협동조합들은 시장에서 고립되어 방치되는 것이 아니라, 적절한 지원과 상호부조에 호소할 수 있고, 더 나아가 유연한 방식으로 규모에 경제를 달성함으로써 효과적으로 위기에 대응할 수 있는 것으로 나타난다.

거시 수준의 요인으로는 금융위기에서 보여준 협동조합 은행의 역할과 같은 보다 폭넓은 협동조합 부문의 존재와 미시수준과 중위수준의 요인들에 대한 법률상의 명시(협동조합의 배분 불가능한 적립금, 연합체의 관리감독 권한, 연합체를 매개로 한 기금조성 등) 및 협동조합 활성화를 위한 적극적인 공공정책 등이 협동조합 강화를 위한 우호적인 거시환경으로 작동하고 있음을 설명하고 있다 (CECOP, 2012).

이러한 미시-중위-거시 수준의 요인들이 유럽 각국에서 동일하게 존재하고 작동하는 것은 아니지만, 이들 요인들이 비교적 잘 발달해있는 이탈리아, 스페인, 프랑스에서 강한 협동조합 부문이 발견되는 것은 시사적이다. 특히, 미시 수준의 요인들이 개별 협동조합 수준에서 일반적으로 나타나는 공통된 특징이라 할 때, 국가별 차이는 주요하게 협동조합 운동의 문화와 관련된 중위 수준의 요인들과 제도 및 공공정책에 관련된 거시 수준의 요인들에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

아래에서는 중위 수준의 요인인 상호부조적 성격의 기금 및 연합체/컨소시엄/그룹에 대해 살펴보고, 거시 수준의 요인으로서 배분 불가능한 적립금에 관련된 제도와 협동조합 활성화를 위한 공공정책의 사례를 살펴보도록 한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(1) 상호부조적 성격의 기금

이탈리아의 협동조합 연합체들과 프랑스의 노동자협동조합연합체인 CG Scop은 각각 회원 협동조합들의 기여를 통해 조성된 기금을 운영하고 있다. 이 기금들은 다시 회원 협동조합들이나 회원으로 가입하고자 하는 신규 협동조합들이 자금부족으로 어려움을 겪거나, 신규 투자를 통해 활동을 발전시키고자 할 때, 비교적 간단한 조건을 통해 대출되어 협동조합들이 종종 겪는 일반 은행권에 대한 접근의 어려움을 해소하고 있다.

(가) 이탈리아 협동조합 연합체의 개발기금

이탈리아는 59/1992 법을 통해 회원 협동조합의 연간수익 중 3%를 연합체별로 조성한 개발기금에 납부하는 것을 의무조항으로 도입하였다. 59/1992 법 11조는 협동조합 연합체들이 협동조합의 활성화와 발전을 위한 기금을 조성하는 것을 명문화하였는데, 이에 3개 주요 협동조합 연합체는 각각 Coopfond (Legacoop), Fondosviluppo (Confcooperative), General Fond (AGCI)라는 명칭의 개발기금을 설치, 운영하고 있다. 법에 따르면, 개별 협동조합들은 세전수익 3%를 개발기금에 납부해야 하며, 협동조합이 활동을 중단하고 해산할 때 잔여자산이 발생할 경우에도 개발기금에 귀속시키도록 한다.

이렇게 조성된 기금은 새로운 협동조합의 설립과 기술혁신, 고용증가, 남부지역 개발 등의 우선순위 분야에서 협동조합을 발전시키는 사회적 목적을 위해 사용된다. 구체적인 방식으로 협동조합이나 협동조합에 의해 통제되는 기업의 설립 촉진, 협동조합과 컨소시엄의 발전을 위한 프로그램 재정지원, 직업훈련과정의 조직과 운영, 협동조합에 관련된 주요한 경제/사회 이슈들에 대한 조사연구 등을 수행할 수 있다. 개발기금의 구체적인 운영은 각각의 협동조합연합체들이 고유의 규칙을 수립하여 수행할 수 있으며, 개발기금을 활용한 벤처 캐피털을 운용할 수 있다. 이외에 세 개발기금들은 공히 개별 협동조합들의 고정자산에 대한 투자 프로그램도 운영하고 있다. 또한 각 개발기금들은 개별 협동조합들에게 추가적인 지원을 연계시켜주기 위해 은행, 특히 협동조합 은행 및 윤리은행 등과 협약을 맺고 있다.

개발기금이 자본으로서 협동조합에 투입될 때에, 각 기금들은 해당 협동조합들과 모니터링에 대한 협정을 맺고, 협동조합 이사회에 기금의 대리인을 파견한다. 그러나 기금은

협동조합에 의해 수행된 의사결정에 대해 비토를 행사하지 않으며, 감사의 지명 등에서 어떠한 제약도 부과하지는 않는다.

2005-2009년 기간 중 개발기금들은 노동자협동조합과 사회적협동조합을 대상으로 310건의 재정지원을 하였으며, 이 금액은 113백만 유로로서 자본으로 투입된 재정지원의 1/3에 해당한다.

개발기금을 개별 협동조합에 지원하게 될 때, 해당 협동조합에 대한 면밀한 사업적, 재무적 검토가 이루어지게 되며, 재정지원 이후에도 개발기금의 지속적인 관리와 모니터링을 통해 실질적인 사업지원 서비스를 제공받게 된다(CECOP, 2008 ; Zanotti, 2011).

(나) 프랑스 노동자협동조합 운동의 SOCODEN

프랑스의 노동자협동조합들은 제도권 금융뿐만 아니라, 협동조합 은행, 연대금융 등 다양한 성격의 우호적 금융제도를 활용할 수 있다. 그러나 일반적인 금융제도를 이용하기 어려운 상황에서도 노동자협동조합연합회 CG Scop의 회원 협동조합들은 CG Scop 내부에 조성된 개발기금인 SOCODEN을 비롯한 자체 금융수단을 활용할 수 있다.

1965년에 설립된 SOCODEN은 회원 협동조합들이 1년 매출의 0.1%를 납부하여 조성하는 개발기금으로서, 신규 협동조합 설립이나 기존 협동조합에 대한 지원을 위해 사용되며 주요하게 대출, 자본명목의 투자, 보증의 방식으로 집행된다. 기금의 주요한 집행심사와 결정은 지역연합체에서 추천된 위원들로 구성된 지역단위 심사위원회에서 수행한다. 지역연합체에 소속된 컨설턴트들이 기금신청자들의 신청과정에서 전문적인 상담을 제공하는 동시에, 현장 협동조합들에 보다 가까이 위치한 지역연합체 수준에서 기금에 대한 심사와 결정을 하게 됨으로서 안전하면서도 효과적으로 기금을 운용하게 되며, 이후에도 지속적인 사후관리가 가능하게 된다. 매년 평균 150건의 투자 및 대출이 이루어지며, 이외에 SOCODEN의 보증을 통한 협동조합 은행(Crédit Coopératif)에서의 대출이 100여건 정도 이루어진다. 론 알프 (Rhône-Alpes) 지역연합과 남부프랑스 지역연합은 별도의 자체 기금을 추가적으로 운영하고 있다. 이밖에도 회원 협동조합들에게 보증을 제공하는 SOFISCOP, 노동자협동조합을 위한 벤처캐피탈인 SPOT, 사회적경제 조직들과 함께 운용하는 IDES-Espin 등의 금융수단이 있다 (CECOP, 2008 ; Soulage, 2011).

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(2) 연합체/컨소시엄/그룹

협동조합은 자본주의 사회에서 비전형적인 기업모델로서 일반 컨설팅 시장에서는 잘 다루어지지 않는 기업모델이다. 따라서 개별 협동조합들이 일반 컨설팅 조직들을 통해 경영기술 지원을 받기란 쉽지 않다. 유럽의 많은 경우, 협동조합에 대한 가장 전문적인 경영기술 지원은 협동조합들의 경험과 노하우가 집적된 연합체를 통해 이루어지는 경우가 많다. 또한 더 나아가, 공동사업과 지원기능을 공유하는 협동조합들의 협동조합으로서 컨소시엄이나 단일한 경영방침을 공유하는 협동조합 그룹도 개별 협동조합들이 시장에서 경험하게 되는 고립을 해소하고, 보다 전문적인 경영지원을 받을 수 있는 생태계로서의 역할을 한다¹³⁾. 이탈리아, 스페인, 프랑스 모두 연합체가 주요한 지원기능을 수행하고 있는데, 특히 이탈리아와 프랑스의 경우, 법에 의해 위임된 회원 협동조합들에 대한 관리감독 기능은 회원 협동조합들의 협동조합적 성격을 강화하는 동시에 경영기술 지원을 위한 중요한 매개로서 역할을 한다. 컨소시엄의 경우는 주요하게 이탈리아에서 발달했으며, 그룹은 스페인에서 구체 사례와 관련 제도가 잘 발달해있다.

(가) 프랑스 노동자협동조합 지역연합체의 회원 협동조합 지원

지역연합체는 새롭게 노동자협동조합을 설립하고자 하는 희망자들에게 * 사업계획의 타당성 검토, * 법적/제도적 측면에 대한 상담, * 재무계획에 대한 상담 및 지원을 제공하며, 새롭게 노동자협동조합이 설립되면 맞춤형 사례관리와 경영훈련을 제공한다. 지역연합체에 소속된 컨설팅트들은 신규 협동조합이 설립된 경우, 첫 해에 최소 2회 이상을 방문하게 되며, 이후에는 최소 1년에 1회 이상 회원 협동조합을 방문한다. 이와 같은 정기순회 방문을 통해 회원 노동자협동조합들의 문제를 상담하고, 각종 문제를 사전에 파악함으로써 심각한 위기로 치닫게 될 가능성을 최소화시키고 있다.

13) 컨소시엄과 그룹은 협동조합들의 사업연합체 형태라는 점에서 기본적으로 유사한 목적을 가지고 있다. 그러나 컨소시엄이 단위 협동조합의 자율성을 상당한 수준으로 존중하는 반면, 그룹은 단위 협동조합이 그룹에 권한의 일정 부분을 양도하고 그룹의 경영지도를 따라야 한다는 점에서 보다 강제력을 가지고 있다. 또한 컨소시엄이 일반적으로 동일 또는 유사 업종의 협동조합들이 공동의 사업적 실천을 위해 결합하는 것이 기본적인 동기이지만, 그룹의 경우는 다른 업종의 협동조합들이라 하더라도 지역적 동질성이나 특정한 연대적 동기에 기반함으로써 사업적 실천 보다는 전반적인 경영을 공유한다는 특징을 보여준다.

한편 노동자협동조합들은 관련법에 따라 노동자협동조합의 원칙, 특히 민주적 운영을 준수하고 있는지를 파악하고, 적절한 경영을 이루어지고 있는지 평가하며 이와 관련된 필요한 개선조치들을 제안 받을 수 있는 정기적인 관리감독(révision coopérative)을 매 5년마다 받게 된다(CG Scop, 2003). 프랑스 노동자협동조합연합회 CG Scop은 프랑스 정부로부터 관리감독 업무를 위임받았으며, 지역연합체들이 이를 수행한다. 프랑스 노동자협동조합 지역연합체들의 개별 노동자협동조합들에 대한 정기감독은 컨설턴트들의 주기적인 방문과 함께 연합체가 회원 협동조합들의 운영과 경영을 정확하게 파악할 수 있게 해주고, 이를 통해 SOCODEN 등의 기금 등을 동원하여 필요한 지원을 선제적으로 제공할 수 있게 해주며, 협동조합의 원칙에서 벗어나는 일탈에 대해 단속할 수 있는 기능을 가능하게 한다.

(나) 이탈리아 협동조합 연합체의 지도감독 기능

1947년 Basevi 법에 따라 이탈리아 협동조합 연합체들은 국가로부터 회원 협동조합들에 대한 지도감독의 권한을 위임받아 수행한다. 연합체에 가입하지 않은 협동조합들은 정부 관련 부처에서 직접 지도감독을 수행하지만, 연합체에 소속된 협동조합들과 달리 지도감독 기능이 개발/지원 서비스로 이어지지 않는다.

법에 따르면, 지도감독의 주요 목적은 협동조합이 법률, 규제, 정관, 상호성의 원칙¹⁴⁾ 등의 사항을 올바르게 준수하고 있는지 여부 확인, 법률에 의해 인정되는 조세 혜택 등 우호적인 제도의 적용에 관련하여 법률이 요구하는 조건을 충족하고 있는지 여부 확인, 재무회계 및 행정관리가 정상적으로 이루어지는지 여부 확인, 협동조합이 올바르게 활동을 수행하고 있는지 여부 확인, 협동조합의 재무, 자산, 채무에 관한 상황의 확인을 하는데 있다. 지도감독을 수행한 연합체는 해당 협동조합의 올바르게 효과적인 운영에 관련하여 운영진과 실무진에게 조언을 제공하고, 필요한 경우 지원을 해야 한다(Zanotti,

14) 이탈리아 협동조합이 사회적 기능을 가진 협동조합으로 인정받고 이를 통해 세제 혜택 등의 혜택을 받기 위해서는 구성원 간의 거래의 비중이 일정한 기준을 넘어야 하는 ‘상호성(mutuality)의 원칙’을 준수해야 한다. 협동조합의 형태에 따라 상호성을 규정하는 기준과 방식은 다양하며 해당 기준을 준수하지 못할 경우에는 상호성을 준수하지 못하는 협동조합으로서 일반 상업회사와 다르지 않은 것으로 간주하고, 별도의 세제 혜택의 대상에서 제외된다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

2011). 사회적협동조합의 경우에는 추가적으로 자원활동 조합원과 취약계층 노동자 등에 대한 사항들을 확인함으로써 사회적협동조합의 사회적 목적을 유지, 강화시키도록 한다.

지도감독은 일정한 사업규모 이상인 경우에는 매년, 일정 규모 이하인 경우에는 격년마다 연합체 소속 감독요원들이 협동조합을 방문하여 수행하며, 이를 통해 협동조합 연합체들은 회원 협동조합들의 현황을 파악하고, 협동조합의 원칙으로부터의 이탈을 통제하며, 조직 또는 경영상의 문제를 조기에 진단함으로써 협동조합이 적절한 대처를 할 수 있도록 도와준다. 협동조합 연합체에 소속되어 지도감독을 수행하는 감독요원들은 대부분 회계나 경영에 대한 전문가들로서 지도감독의 수행 자체가 감독의 기능 뿐 아니라, 효과적인 개발/지원 서비스 제공 기능을 수행하게 된다.

(다) 컨소시엄

이탈리아의 협동조합 컨소시엄은 1909년에 제정된 422/1909 법에 의해 제도화되었다. 이후 협동조합 컨소시엄은 협동조합 부문별로 독특한 특징을 가지고 발달하였는데, 가령 농업협동조합에서 컨소시엄은 생산과정을 수직적으로 통합시키는 방법으로서 채택되었으며, 소비자협동조합에서는 재화와 서비스를 집합적으로 구매하는 수단으로서 활용되었다. 반면 노동자협동조합과 사회적협동조합에서 컨소시엄은 참여한 협동조합들이 특정한 업무를 집중화하는 방식을 가지는데, 가장 일반적으로는 공동으로 입찰에 참여하는 것이다.

1971년 127/1971 법은 두 종류의 컨소시엄을 입찰에 참여할 수 있는 주체로서 규정하였다. 하나는 협동조합들의 협동조합으로서 2차 협동조합의 지위를 갖는 컨소시엄이며, 다른 하나는 생산과 거래의 조절을 위해 구성된 컨소시엄이다. 2차 협동조합의 개념이 제도화된으로서 이전에는 공공입찰에 참여하기 위한 수단으로만 여겨졌던 컨소시엄이 다양한 활동을 공유하는 사업연합체로 발전할 수 있게 되었다. 2차 협동조합이라는 새로운 개념의 컨소시엄이 가능해짐으로서 협동조합들이 다양한 사업연합을 할 수 있게 되었으며, 이를 통해 시장에서 고립된 상태에 놓여있던 협동조합들의 사업능력이 강화될 수 있었던 것으로 평가된다(Zanotti, 2011).

다른 협동조합 부문에서 사업규모의 확대와 규모화를 위한 방법으로서 컨소시엄 보다 합병이 선호되었던 반면, 사회적협동조합은 지역밀착성과 민주적이면서 참여적인 운영을

확보하기 위해 작은 규모를 유지하는 것을 중요한 전략으로 선택하였다. 이에 따라 컨소시엄은 단위 협동조합이 작은 규모를 유지하면서도 규모의 효과를 가질 수 있는 도구로 인식되면서 사회적협동조합 부문에서 빠른 속도로 증가하였다. 첫 번째 사회적협동조합 컨소시엄이 1983년 브레시아에서 설립된 이래, 사회적협동조합 컨소시엄이 연이어 설립되었으며, 1999년까지 100여개가 설립되었고 (이중 17개가 브레시아를 중심으로 한 롬바르디아 주에 있는 등, 북부 이탈리아에 집중되어 있었다), 2008년 현재 314개에 이른다. 지역중심 컨소시엄 이외에도 특화된 활동분야(교육훈련 분야, 유럽연합 프로젝트 수행, 노인대상 서비스 등)에서의 컨소시엄도 나타났으며, 컨소시엄들을 회원 협동조합으로 하는 3차 협동조합인 CGM은 장기전략 관련 기능 즉, 조사연구, 관리자 및 훈련가를 대상으로 한 교육훈련, 개발협력사업을 수행하며, 필요한 경우 전국수준의 계약대행 주체로서도 활동을 한다.

다양한 차원으로 구성되는 컨소시엄들은 회원 협동조합들을 위해 두 가지 중요한 기능을 수행하는 것으로 평가된다. 첫째, 개별 협동조합들이 내부적으로 확보할 수 없는 기술적 장점을 취할 수 있도록 해주며, 둘째 회원 협동조합들이 참여적/민주적 경영과 고유의 정체성을 훼손할 수 있는 규모의 확장을 하지 않고서도 규모의 경제 효과를 누릴 수 있게 해주고 있다(Zanotti, 2011).

(라) 협동조합 그룹

스페인의 협동조합 그룹은 바스크 지역의 몬드라곤 협동조합 그룹과 발렌시아 지역의 ASCES 그룹과 같이 1975년 민주화 이전부터 정치적, 경제적으로 고립된 노동자협동조합들의 발전을 위한 주요한 수단이었다.

스페인의 협동조합 그룹은 기본적으로 수평적으로 결합되어 연합체 성격을 가지는 동시에 일정 부분의 사업적 연계를 수행하는 협동조합들의 조직형태를 의미한다. 일반기업 그룹이 소속 기업들을 단일한 재무적 대상으로 보고 경영적 의사결정이 이루어진다는 점에 비교하면, 협동조합 그룹은 공통적인 경영부문을 공유하고 있는 낮은 수준의 집단 또는 네트워크로 간주될 수 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

협동조합 그룹 개념이 갖는 개념의 혼선을 없애기 위해 1999년 스페인 협동조합 일반법은 협동조합 그룹에 대한 명확한 개념정의를 내리고 있으며, 각 자치주의 협동조합 법에도 유사한 조항이 포함되어 있다. 협동조합 일반법의 협동조합 그룹 관련 78조는 협동조합 그룹이 '소속된 협동조합들이 부여한 권한에 기초하여 수립된 집행조직이 소속된 협동조합들에 대해 권력과 지시를 관철시킬 수 있는 조직형태'임을 규정하고 있다. 이는 협동조합 그룹이 일반기업들의 그룹 보다는 낮은 수준이지만, 개별 협동조합들의 자율성이 상당 부분 유지되는 컨소시엄에 비해 보다 중앙집중적 성격을 가짐을 보여준다(Zelaia, 2011).

한편 이탈리아에서는 2003년 협동조합 그룹(gruppo cooperativo paritetico) 개념이 민법에 삽입되었다. 이는 필요한 경우 다른 지위의 기업을 포함하여 여러 다른 협동조합들이 협약을 통해 일부 권한과 경영을 대표 협동조합에게 위임하는 형태로서 컨소시엄과 달리 단일한 기업지위를 갖지는 않는다. 협동조합 그룹은 개별 협동조합들이 독립성을 유지하는 컨소시엄과 개별 협동조합들이 자율성을 양도해야 하는 합병의 중간 정도 조직형태로 여겨지고 있다(Zanotti, 2011).

협동조합 그룹은 일반기업이 지배적인 시장에서 협동조합이 겪게 되는 일상적인 고립을 극복할 수 있도록 해주는 제도적 틀거리로서 기능한다. 또한 일반기업을 전제로 발달한 기업관련 제도들에서 소외되는 협동조합들에게 유용한 제도적 공간으로서 역할을 하게 된다(Zelaia, 2011).

협동조합 그룹은 회원 협동조합들에 대한 개별적인 경영지원을 넘어서서 그룹 전반의 경영을 전략적인 관점에서 통합적으로 운영함으로써 성과의 공유, 단기적인 인원조정에 대한 공동대처, 공동의 파이낸싱 및 자금 조성, 조사개발 기능의 집중, 공동의 사회공헌 활동 등 협동조합의 설립과 발전에 필요한 중요한 요소들을 내부자원에 기반해서 실현할 수 있게 하는 수단으로 인정받고 있다¹⁵⁾.

15) 가령, 스페인 몬드라곤 그룹의 경우, 그룹에 가입하기 위해서는 개별 협동조합들이 단위 조합원들의 협동조합 간 이동을 허용해야 하고, 발생한 잉여 중에서 그룹 내에 업종별로 구성된 업종연합에 14~40%, 몬드라곤 그룹에 14%를 납부해야 한다 (노동금고는 28%). 몬드라곤 그룹에 납부된 14% 중 10%는 투자 (Central Inter-cooperation Fund, FCI), 2%는 교육 (Education and Inter-cooperative Promotion Fund, FEPI) 2%는 연대 (Corporate Solidarity Fund)를 위해 활용되는데, 이중 2%의 연대기금을 통해 적자가 난 제조업 부문 회원 협동조합의 손실을 손실액의 50%까지 그룹에서 보전해준다 (스페인 몬드라곤 방문 인터뷰 2008. 10. 21).

(3) 배분 불가능한 적립금 제도

협동조합이 발달한 이탈리아, 스페인, 프랑스의 협동조합 법에서 공통적으로 발견되는 특징적인 조항이 배분 불가능한 적립금 제도이다. 배분 불가능한 적립금은 비교적 소액인 조합원들의 출자 자본금으로 시작되는 협동조합들이 시간이 흐를수록 자본의 규모를 키울 수 있고, 건전한 자기 자본비율 유지를 통해 재정적 안정성을 이룰 수 있도록 해준다. 또한 중장기적으로는 설립자 세대가 은퇴한 이후에도 협동조합의 설립정신을 유지하면서 협동조합이 더 이상 개별 조합원들의 소유물이 아닌 공동의 노동을 통해 누적된 사회적 성격의 자본에 기반한 조직으로 발전할 수 있게 해준다.

배분 불가능한 적립금에 관련한 제도는 이탈리아, 스페인, 프랑스 모두 비슷한 내용으로 구성되며, 법에 의해 세밀하게 규정되고 있다.

- 배분 불가능한 적립금은 매년 발생하는 잉여의 일정한 비율을 적립함으로서 조성된다. 의무적으로 적립해야 하는 비율은 이탈리아의 경우는 잉여의 30%이상(1977년 904/1977법), 스페인은 20% 이상(1999년 협동조합 일반법 58조 1항), 그리고 프랑스는 15% 이상(1978년 노동자협동조합법 23조 1항)으로 법에 규정되어 있다. 그러나 실제로는 적립이 더 많은 비율로 이루어지는 것으로 보고되는데, 가령 프랑스의 경우 2010년 노동자협동조합들의 잉여 중 40.7%가 배분 불가능한 적립금에 적립되었다. 한편 프랑스의 경우, 적립금은 자본금의 규모에 이를 때까지 의무적으로 적립해야 하며, 그 이후로는 자발적으로 할 수 있다. 또한 스페인의 경우, 연방차원의 협동조합 법에서 최소 기준이 20%이며, 실제로는 자치주마다 다를 수 있는데 가령 카탈로니아의 경우 30%가 배분 불가능한 적립금으로 적립해야 하는 최소 기준이 되고 있다 (Larpin, 2010).
- 적립금은 엄격한 기준에 따라 사용될 수 있다. 주요하게 적립금은 적자가 발생하여 손실을 메워야 할 경우에 사용될 수 있다¹⁶⁾. 이 경우, 적립금의 사용된 부분이 추가 적립을 통해 원상복구 될 때까지 잉여배분을 하지 않는다.

16) 프랑스의 일반 협동조합의 경우, 부분적으로 적립금의 자본금 증자를 위한 사용이 가능하지만, 노동자협동조합의 경우는 엄격히 금지된다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 배분 불가능한 적립금은 흑자청산이 될 경우, 조합원들에게 배분되지 않고 다른 협동조합, 협동조합 운동 또는 공익적인 목적을 위해 사용된다. 이탈리아의 경우에는 각 협동조합연합체들이 운영하고 있는 개발기금으로 귀속되도록 명시되어 있으며, 프랑스는 다른 노동자협동조합, 지역연합회, 전국연합회, 공익법인 및 영리를 목적으로 하지 않는 활동으로 귀속시킬 수 있다. 그러나 프랑스의 경우, 현실적으로 흑자청산의 경우가 드물며, 흑자청산이 발생할 경우에는 주로 연합체에 귀속되어 왔다 (CG Scop, 2003).
- 이탈리아의 경우, 잉여 중에서 배분 불가능한 적립금으로 적립되는 부분은 법인세 부과대상금액에서 제외된다. 2003년 제도개혁을 통해 배분 불가능한 적립금에 대한 조세부과 예외를 상호성의 원리를 준수하는 협동조합에만 적용하게 되었다. 상호성의 원리 준수에 대한 기준은 협동조합의 유형에 따라 다양하게 규정되는데, 가령, 노동자협동조합의 경우, 임금비용의 50% 이상이 노동자조합원에게 지급되어야 상호성의 원리를 준수하는 것으로 인정받는다. 또한 2003년 이전에는 법정 적립금 이외에 자발적으로 조성한 배분 불가능한 적립금의 경우에도 조세부과 예외를 두었으나, 2003년 이후에는 잉여의 30%는 용도와 상관없이 조세대상으로 고정시키고 있다. 그러나 사회적협동조합의 잉여는 사회적 목적이라는 성격 때문에 조세대상이 되지 않는다.

(4) 협동조합 활성화를 위한 공공정책 사례

(가) 스페인 실업수당 일시지불 제도

스페인의 노동자협동조합은 '실업수당 일시지불 제도 (pago unico)'를 통해 간접적으로 실업수당제도의 혜택을 받을 수 있다. 실업수당 일시지불 제도는 1985년 협동조합을 통한 실업자들의 안정적인 일자리 확보를 촉진하기 위해 도입되었다.

이 제도에 따르면 실업상태에 놓인 지 2달 이상이 되는 실업자가 노동자협동조합이나 노동자소유기업(sociedad laboral)을 새롭게 설립하거나, 기존 노동자협동조합이나 노동자소유기업에 취업을 하게 되면 각각의 노동자협동조합이나 노동자소유기업이 조합원 가입을

위해 요구하는 출자 자본금 금액만큼을 실업자의 실업수당에서 일시에 지불하게 된다.

그러나 이 제도가 노동자협동조합 및 노동자소유기업 활성화를 위한 중요한 공공정책의 하나로 자주 언급됨에도 불구하고, 이 제도의 실제적인 이용은 활발하지 않은 것으로 평가된다(Zelaia, 2011)

(나) 이탈리아 마르코라 법

협동조합 운동과 노동조합 운동의 협력을 통한 결과로서 1985년 이탈리아에서 제정된 마르코라 법(49/1985법)은 협동조합의 활성화를 위한 두 개의 기금을 설립하도록 하였다. Foncooper라는 이름의 기금은 협동조합의 생산성을 증가시키는데 필요한 투자금을 대출해주는 기금으로서 2000년 법 개정 이후로는 지역통합기금(Fondo Unico Regionale)에 의해 관리되고 있다. 또 다른 기금인 Fondo Speciale는 어려움에 처한 기업의 노동자들이 기업을 인수하여 노동자협동조합으로 전환시키는 것을 지원하는 목적으로 하였다.

마르코라 법에 따라 Fondo Speciale를 운용하기 위해, 주요하게 정부가 재정을 충당하지만 정부와 협동조합 연합체들이 지배구조를 함께 구성하고, 노동조합들과 협의를 통해 활동을 수행하는 금융회사 CFI (Cooperazione Finanza Impresa)가 설립되었다. CFI는 사업계획에 대한 엄격한 심사를 통해 정부로부터 투입된 기금을 활용하여 전환된 노동자협동조합에 리스크캐피탈의 형태로 참여하였다. 초기 CFI의 투자는 해당 노동자협동조합의 노동자들이 출자한 자본금의 3배까지 가능하며, 노동자들이 3년 동안 받을 수 있는 휴업수당의 총액을 넘지 못했다. 또한 CFI의 투자를 받은 기업은 3년간 휴업수당 제도를 이용할 수 없었다. CFI는 투자를 진행한 노동자협동조합의 이사회와 감사위원회에 대리인을 선임할 수 있으며, 투자금에 대한 배당권과 회수권을 가진다.

1997년 유럽연합은 마르코라 법이 기업에 대한 국가의 지원을 통해 불공정경쟁을 발생시킨다고 지목하였으며, 이에 따라 2001년 57/01법을 통해 마르코라 법이 개정되었다. 개정된 마르코라 법은 기존 법과 달리 어려움에 처한 기업에 대한 협동조합화 뿐만 아니라, 사회적협동조합을 포함한 기존 협동조합 일반에 대한 지원까지 가능하게 되었다. 또한 개입의 형태도 투자, 대출, 보증 등으로 다양해졌다. 다만 투자의 상한액이 노동자들의 출자 자본을 넘어서지 못하도록 제한되고¹⁷⁾, 투자가 유지되는 기간은 최대 10년으로

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

제한되었으며, 투자에 따르는 이자율 등의 조건은 일반시장의 조건 보다 우호적일 수 없도록 제약되었다. 정부의 기금투입도 CFI에 대한 출자의 방식으로 전환되었다.

CFI는 첫 활동기간인 1987년부터 1997년까지 160개 노동자협동조합들에 8천만 유로의 리스크캐피탈을 투자하였고, 법이 개정된 이후 2003년부터 2009년까지 41개 협동조합에 대해 5,900만 유로의 투자와 재정적 개입을 진행하였다(CECOP 2008 ; Zanotti, 2011).

3. 한국의 협동조합운동과 제도화 : 자활사업의 관점에서

1) 한국 협동조합 운동의 흐름

2012년은 UN이 정한 세계협동조합의 해이다. 국내에서는 최근 협동조합기본법이 제정되는 등 협동조합에 대한 관심이 급격히 증대하고 있다. 사실 어느 면에서 보면, 협동조합에 대한 최근의 관심은 다소 새삼스럽기조차 하다. 우리 주변에는 이미 많은 협동조합이 있기 때문이다. 일상에서 쉽게 접할 수 있는 것이 협동조합임에도 불구하고 최근의 관심이 이처럼 새삼스럽게 여겨지는 것은 그간 국내의 협동조합들이 ‘협동조합’으로서 여겨지는 활동에 미흡했음을 의미한다고 볼 수 있다.

2012년 현재 한국의 협동조합 중 국제협동조합연맹(ICA)에 가입된 곳들은 모두 7개이다. 농협중앙회, 수협중앙회, 산림조합중앙회, 신협중앙회, 새마을금고연합회, iCOOP생협연합회, 한국대안기업연합회가 그것이다(<http://www.ica.coop>). 그런데 이 중 iCOOP생협연합회와 한국대안기업연합회를 제외하고는 대부분의 경우가 조직 과정이나 운영 과정에 국가가 깊숙이 개입했다. 심지어 농협중앙회, 수협중앙회, 산림조합중앙회 등은 조직의 대표를 조합원들이 선출하게 된 역사가 1987년 6월 항쟁 이후 형성된 민주화의 흐름 속에서였다. 이런 탓에 한국의 협동조합들의 상당수는 정체성에 대한 지적을 받기도 했었으며, 대체로 사회운동과는 거리가 먼 것으로 여겨졌다. 심지어 농협의 경우 농민단체 등에 의해 민주화의 대상으로 여겨지기도 했다. 캐나다의 안티고니시(Antigonish) 운동¹⁷⁾의 영향 속에서 출범했고 서민들의 금융 이용에 큰 역할을 했던 신

17) 예외적으로 충분한 자산으로 보증이 되는 경우, 출자 자본금의 2배까지 투자가 가능하다.

협은 제도화와 규모화가 이뤄진 이후에는 1980년대 이후 회계부정 사고가 빈번했으며, 결국 1997년의 외환위기 이후 공적자금이 투입되면서 제2금융권 기관으로 자리매김한 실정이다.

물론 규모화한 국내의 대표적인 협동조합들이 정체성에 대한 지적을 받는다 해서 국내의 협동조합들이 사회운동과 단절되어 존재해왔다는 것은 아니다. 1970년대 후반의 양서협동조합 조직화와 1970~80년대의 몇몇 신탁 조직화 및 의료협동조합 조직화 사례 등 몇몇 유의미한 실천들이 존재했었다. 그러나 협동조합의 조직화가 운동의 측면에서 본격적인 관심을 모으기 시작한 것은 1980년대 후반 한살림, 여성민우회 등을 비롯한 생협의 조직화에서부터라고 할 수 있다. 이어서 1990년대에 활발했던 노동자협동조합의 조직화 과정을 비롯해서 협동조합 조직화를 위한 실천은 풀뿌리 차원의 지역사회 조직화와 결합하기 시작했고 공정무역, 지역통화 등 다양한 대안경제 운동과 만나기도 했다. 그런가 하면 자활사업이나 사회적기업과 같은 정부의 빈곤 및 실업 정책과 결합하기도 했다. 한편, 특별히 강원도 원주나 충남의 홍성과 같이 지역 차원에서 다양한 협동조합들이 결합한 사례도 있다.

이와 같은 일련의 흐름들을 이하에서는 시기별로 간략하게나마 짚어보기로 한다.

(1) 일제시대

일제시대의 협동조합운동은 크게 농업 부문과 노동 부문에서 조직되었다고 볼 수 있다. 농업 부문에서는 동경 유학생을 중심으로 결성된 협동조합운동사(協同組合運動社), 천도교의 조선농민사, 기독교의 농촌협동조합 등이 대표적인 사례이다. 당시 이 운동들은 식민지 예속 경제를 극복하기 위해 조선인들이 스스로 벌인 경제 자립운동이었으며 민족운동이었다. 그러나 1930년대 중반부터는 해산되고 협동조합운동의 이념과 운동 흐름은 지하로 잠복하게 된다(박승옥, 2011a).

18) 안티고니쉬 운동은 캐나다 노바 스코티아(Nova Scotia) 지방의 안티고니쉬에 설립된 성 프란시스 세비어 대학을 중심으로 벌어진 사회개발운동을 지칭한다. 세비어대학의 톰킨스(James Tomkins) 박사를 중심으로 몇몇 교수들이 1919년 대공황 이후 지역주민들의 비참한 생활이 경제·사회구조의 모순과 주민들 스스로의 문제해결 능력의 부족에서 기인한다고 판단하고 주민조직화와 주민교육을 실시한 것이 그 시작이다. 민주적 과정을 통한 의사결정 중시, 성인교육과 지역조직을 통한 사회경제적 조건 개선 등이 기본철학이다(염찬희, 2012).

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

노동 부문에서는 1920년에 결성된 최초의 노동단체인 조선노동공제회가 대표적인 사례이다. 1922년에 해산한 조선노동공제회는 회원 수 1만 5천 여명에 이르렀던 강력한 노동단체로 1921년에는 한국 최초의 소비조합을 설립해 각종 일용품을 도매가격으로 사서 노동자들에게 시가보다 싸게 공급하는 사업을 전개하기도 했다. 한편, 1920년대 원산 노련에는 소비조합과 구제부가 있어 1929년에 있었던 원산총파업이 장기간 지속되는데 큰 역할을 하기도 했다(박승옥, 2011c).

이밖에 두드러지지는 않았지만 경성 여성소비조합과 조선여성소비조합과 같은 여성이 주체가 된 소비조합의 활동도 있었다(이미연, 2012).

물론 일제 시대의 협동조합 역사에서 이와 같은 운동적인 측면만 존재하는 것은 아니다. 금융조합, 산업조합, 식산계, 농회, 어업조합, 수산조합 등 많은 관제조합 및 그 하부조직들이 존재했었다. 일제는 한편으로는 민간 차원의 자발적인 협동조합운동을 탄압하면서 또 한편으로는 관제조합을 한국의 전통적 협동조직과 관련시키려 애를 쓰면서 억압과 통제, 시혜와 회유를 병행하였다. 한편 관제조합은 해방 후 그 재산과 인력을 농협과 수협에 물려줌으로써 오늘날 농협과 수협의 물적 기반이 되었다(장종익, 1997).

(2) 해방 후에서 1980년대까지

해방 이후 협동조합운동은 좌우 모두에서 조직적으로 전개되었다. 1945년에 좌익의 전국농민조합총연맹(전농)이 협동조합전국연합회 발기회를 구성하였으며, 그 이듬해 2월에는 금융조합연합회(금련)가 금융조합을 협동조합으로 개편하자는 주장을 내걸고 협동조합추진위원회를 전국에 설치하였고 이어서 전국대회까지 개최하였다. 한편, 우익의 농민단체인 대한독립농민총연맹(농총)에서는 한국전쟁 이전까지는 지역단위에서 농민후생조합을 조직해 오다가 전시인 1951년에 이르러 농업협동조합조직추진위원회를 결성하면서 읍면단위 농업협동조합 발기대회와 동시에 각 시도연합회 및 농업협동조합중앙연합회의 결성에까지 이르렀다. 같은 해에 금련도 다시 농협추진위원회를 두고 1천여 개의 읍면조합과 도연합회 및 농업협동조합중앙회까지 결성하여 서로 대립하였다(장종익, 1997). 그런가 하면 해방 직후 적산기업에 대해 노동자들이 자발적으로 공장을 재가동시키면서 진행한 자주관리운동은 노동자협동조합운동의 시초라 평가할 수 있다(엄형식, 2008).

그러나 이승만 정부와 1961년 쿠데타로 들어선 박정희 정부는 민간 차원의 자발적인 협동조합운동을 탐탁하게 여기지 않았다. 특히 박정희 정권은 농협중앙회 회장과 조합장을 선출직에서 임명직으로 바꾸고 일제 시대 관제 조합의 구성원들을 대거 받아들였다(장중익, 1997; 박승옥, 2011a). 농협을 개발독재의 하위 조직으로 재편하였고 그 결과 농민들을 농협을 자신의 조직으로 바라보기보다는 정부 조직으로 바라보는 인식이 오랫동안 형성되었다. 농협은 이후 성공적인 규모화를 이루었고 오늘날 국제적으로는 한국을 대표하는 협동조합으로 자리매김했지만 1980년대 이후, 민주화의 대상이 되는 등 지난한 굴곡을 경험하였다. 농협만이 아니라 수협과 산림조합도 비슷한 양상을 밟았으며, 이들은 1987년 이후 민주화의 흐름 속에서 법 개정과 함께 조합장과 중앙회장의 선출제를 도입하면서 일정한 자율성을 확보하게 된다.

농협, 수협, 산림조합과 달리 1960년에 성가신용조합과 가톨릭 중앙신용조합이 창립하면서 활동이 개시된 신협은 운동으로 시작해 제도화를 거치면서 제2금융권으로 자리를 잡는다. 한국전쟁 직후 만연한 빈곤을 ‘원조’가 아닌 ‘자조’의 방법으로 해결하고자 한 것이 신협운동이었다. 당시 개도국 민중들의 경제자립운동으로 주목받던 안티고니시 운동은 일종의 사상적 배경이기도 했다. 민간 차원의 자발적 활동이었던 탓에 때로는 박정희 정부에 의해 탄압의 대상이 되기도 했던 신협은 1980년대 들어 조합이 대규모화되고 조합원 교육이 경시되면서 각종 회계부정 사건이 발생하기 시작했다. 결국 이는 정부의 감독을 불러일으켰고 외환위기 이후 많은 신협이 문을 닫고 공적자금이 투입되면서 제2금융권으로 제도화되고 말았다(박승옥, 2011b). 신협과 비슷한 성격의 조직이 새마을금고이다. 민간 차원의 운동으로 전개된 신협의 조직화에 대응하기 위한 일환으로 박정희 정부가 주도한 풀뿌리 조직화의 사례로 신협 방식을 도입해 마을금고 사업으로 시작했던 새마을금고도 역시 제2금융권으로 자리매김한 실정이다.

이처럼 대규모 협동조합들이 애초부터 정부의 강력한 통제 속에서 운영되거나 운동으로 시작되었어도 제도화와 규모화를 경험하면서 운동성이 쇠락하는 모습을 보였지만, 협동조합의 조직화를 운동의 측면에서 평가할 수 있는 사례들이 대략 1970년대부터 등장하기도 했다.

먼저, 협동조합운동이라기보다는 빈민운동이라는 점에서 좀 더 주목이 이뤄지는 사례이다. 가톨릭과 개신교에서 빈민조직화의 활동가로 훈련을 받은 이들은 수도권의 빈민밀집지역에 들어가 함께 생활하면서 철거반대투쟁, 생활개선운동, 공부방 조직화 등 다양한

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

조직 활동을 전개하는데, 이런 활동 속에서 협동조합의 조직화가 나타나기 시작한 것이다. 바로 의료협동조합, 소비조합, 공동주택조합 등의 조직화가 그것이다. 이 운동은 오늘날까지 빈민들의 자조에 기반한 공동체운동에 계승되고 있다.

또 하나는 홍성과 원주에서 전개된 지역 협동운동이다. 홍성은 매우 오랜 협동조합 조직화의 전통을 가지고 있는 지역으로 1950년대 후반에 설립된 풀무학교가 매개가 되어 협동조합 형태의 구매 활동이 이뤄져왔으며, 1972년에는 풀무신협이 창립총회를 갖고 출범하면서 다양한 지역 조직화가 본격적으로 시작되었다. 원주는 협동의 방법을 통한 농촌개발과 신협 설립을 통한 광산지역 개발 사업의 전개를 도모하면서 1972년 밝음신협이 창립되었고, 이를 기점으로 원주가 협동조합운동의 메카로 자리매김하는 역사가 시작되었다. 한편, 매우 짧은 기간 동안 존재했지만 1970년대 후반에는 부산을 중심으로 양서협동조합운동이 일기도 했다.

1980년대 들어서면 주목할 만한 또 다른 움직임이 나타난다. 오늘날 지역공동체운동의 대표적인 사례 중 하나로 꼽히는 홍성에서 풀무소비자협동조합이 등장했다. 그런가 하면, 오늘날 한국 생협운동의 본격적인 시작이라 할 한살림이 1986년에 창립되었다. 특히 한살림은 밝음신협의 적극적 후원 속에서 조직되었으며, 소비자-생산자의 신뢰에 기초한 유통질서 마련과 생명운동의 대중화라는 목적을 가져 가치에 기반한 협동조합의 조직화라는 측면에서 중요한 시금석을 제공하기도 하였다. 이후 한국여성민우회생협과 같이 시민단체의 활동을 모체로 하는 생협이 1987년에 등장했고, 학생운동과 노동운동의 경험을 가진 이들이 대중조직의 건설을 꿈꾸며 서울, 인천 등 대도시와 울산, 창원 등의 공단 지역에 생협을 만들기 시작한다(정은미, 2012).

해방 후에서 1980년대에 이르기까지 협동조합은 정부의 강력한 주도 속에서 일부 부분의 성장이 있었고 풀뿌리 차원의 협동조합 운동은 말살되었었다고 평가할 수 있다. 이 시기 정부의 주도 속에서 성장한 협동조합은 관청이나 금융기관으로 인식되었으며 민주화의 대상이 되기도 했다. 실제 사회민주화의 결과로 임명에서 선출로 변화되는 등 조직운영이 다소나마 민주화되기도 했다. 그런가 하면 1970년대 이후에 들어서 비록 사회적 영향력은 미비했지만 지역사회조직화의 일환으로 협동조합의 가능성을 보여준 사례들이 등장하기 시작했다. 그리고 1990년대에 들어서면 운동으로서 협동조합의 조직화는 보다 활성화된다.

(3) 1990년대 이후에서 현재에 이르는 시기

한국에서 협동조합 운동이 본격적으로 시작된 것은 1990년대부터라고 할 수 있다. 먼저, 제시할 수 있는 사례는 1980년대 후반부터 모습을 드러내기 시작한 생협의 조직화이다. 이들은 1990년대에 이르러 전국적인 조직화를 시도했는데, 한살림, 두레생협, 여성민주회생협, icoop생협, 생협전국연합회 등이 대표적인 사례들이다. 이들 외에 연합조직에 가입하지 않은 무소속 생협도 전국에는 많다. 생협들은 대체로 지역사회의 공동체적 재조직화에 초점을 두고 조직된 특징을 갖는데, 1990년대 후반부터는 연합조직을 중심으로 국제적인 연대 활동도 활발하게 진행하고 있다. 북한동포돕기 성금 모금, 일본 생협과의 연대, 아시아자매회의 개최, 공정무역에의 참여 등이 그것이다. 한편, 1994년의 안성의료생협을 필두로 의료생협의 조직화가 확산되기 시작하고 2003년에는 의료생협연대가 출범하기도 했다.

두 번째로는 빈민들의 조직화 과정에서 등장한 협동조합들이다. 가장 대표적인 것이 1990년대 노동자협동조합운동이다. 몬드라곤 협동복합체의 영향을 크게 받아 대안적인 노동조직을 만들려는 시도로 진행된 이 운동은 이후 정부의 복지정책과 결합해 자활지원사업의 탄생으로 이어진다. 아쉽게도 자활지원사업의 탄생과 함께 노동자협동조합운동은 그 동력을 상실하고 만다.¹⁹⁾ 노동자협동조합 외에 공제조합의 등장도 빈민들의 조직화와 관련해서 주목할 사례이다. 전국의 지역자활센터들이 조직한 상호회와 공제협동조합, 주민금고는 2011년 현재 70여개에 이르는데, 극빈층인 자활사업 참여자들의 상호부조활동 조직화에 큰 역할을 하고 있다. 이밖에 원주의 갈거리협동조합은 노숙인들이 조합원으로 참여하고 있으며, 서울 용산 지역의 빈민들이 사랑방공제협동조합을 조직하기도 했다.²⁰⁾

세 번째로는 사회적협동조합이다. 사회적협동조합은 직접적인 운동으로서 조직되지는 못했지만 사회적일자리, 사회적기업과 같은 정책이 나오는데 기여를 했다. 사회적협동조합은 노동자협동조합운동이 쇠락하는 가운데, 자활사업 참여자들의 인구학적 특성으로 볼 때 노동자협동조합의 조직화는 어려울 것으로 판단하면서 대안으로 제시된 것이었다.

19) 자활지원사업이 노동자협동조합운동의 동력 상실에 대한 직접적인 원인이라는 것은 아니다. 노동자협동조합운동의 급격한 활성화와 퇴조에 대해서는 별도의 연구가 필요하다.

20) 이런 활동들은 성남주민신탁, 복음자리신탁, 논골신탁 등 1970~80년대 빈민들의 조직화를 상호부조 및 신용 활동과 결합시킨 성공적인 사례들이 전승된 결과물이기도 하다. 이중 1997년에 창립된 논골신탁은 정부가 마지막으로 인가한 지역신탁이기도 하다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

다만, 독자적인 경로를 설정하지 못하고 사회적일자리나 사회적기업과 같은 정책으로 바로 대체되었다.

이처럼 1990년대 이후 활성화된 협동조합운동은 새로운 협동조합의 출발을 우리 사회에 알렸다. 그러나 한국의 협동조합들은 개별법으로 존재했었고, 새로운 협동조합들의 상당수는 활동을 위한 제도적 기반이 취약했다. 이 한계를 극복하기 위한 시도가 꾸준히 이어졌고 그 결과가 협동조합연대회의의 출범과 2011년의 협동조합기본법 제정이다.

정리하자면, 기존 정부의 강력한 주도 또는 통제 속에서 성장한 협동조합들이 협동조합으로서의 정체성에 의심을 받는 가운데 운동으로서 협동조합이 본격적으로 등장한 것이 1990년대 이후이다. 그래서 이 흐름은 개별적 실천과 조직화에 머무르는 것이 아니라 다양한 운동 담론과 연계되고 운동적인 연계도 조직되었다. 그런가 하면 이런 운동의 제도화도 계속되었다. 국민기초생활보장법 내의 자활사업, 사회적기업육성법, 협동조합기본법이 그것이다.

2) 자활사업과 협동조합운동

국민기초생활보장법이라는 공공부조 정책의 일환으로 존재하는 탓에 사회복지의 한 영역으로 이해되곤 하는 자활사업은 그 역사적 기원과 사업의 문화적인 측면에서 볼 때 협동조합운동과 밀접한 관계를 갖는다. 우선 자활사업의 역사적 기원은 1990년대 수도권의 도시빈민 밀집지역에서 전개된 노동자협동조합운동이다. 시범사업 시기까지도 자활사업은 노동자협동조합운동의 일환으로 현장에서 여겨지곤 했었다. 아직까지 존재하는 자활 공동체라는 명칭은 이의 유산이기도 하다. 한편, 1990년대 후반의 외환위기와 함께 자활사업의 제도화가 도모되면서 대두된 개념이 사회적협동조합이다. 이 개념은 사회적 일자리와 사회적기업이라는 정책 개념으로 좀 더 강하게 인식되고 정책적으로 수용된다. 그리고 최근에는 공제조합의 조직화가 지역자활센터 내에서 활기를 띄어가고 있다. 이는 1970년대부터 빈민 조직화의 일환으로 시도되었던 각종 자조 활동을 계승한 활동이다.

이하에서는 자활사업의 역사 속에서 존재해온 협동조합 조직화의 흐름을 정리하고 분석해보도록 하겠다.

(1) 노동자협동조합운동과 자활사업의 출발

도시빈민 밀집 지역에서 노동자협동조합 조직화의 시도는 1970년대부터 존재했던 것으로 알려진다. 그러나 당시에는 별 성과가 없었다가 1990년대 들어서 그 불씨가 다시 살아난다(김홍일·신명호, 2002). 그 계기는 스페인의 몬드라곤 협동조합복합체의 사례가 알려지면서부터이다.

당시 소련과 동유럽의 사회주의권 국가들에서 체제 붕괴가 도미노 현상으로 나타나던 시기에서 몬드라곤 사례는 자본주의가 갖는 문제를 극복할 수 있는 새로운 가능성으로 도시빈민운동의 지도자들에게 다가왔다. 이미 1970년대에 의료협동조합이나 주민금고를 운영했던 경험이나, 1980년대 도시빈민들의 직업별조직을 만들었던 경험 등은 이런 사례들에서 문화적 유사성을 느낄 수 있도록 했고 빈민운동진영의 일부는 노동협동조합을 조직하기 위한 활동을 전개하게 된다. 당시 이들은 노동자협동조합을 빈민운동의 측면에서 두 가지 의미를 두었었다. 하나는 노동 활동을 통해서 빈곤층의 품성이 변할 수 있고 이를 통해 빈곤층의 주체적 역량이 강화될 것으로 생각했다. 또 하나는 빈곤으로부터 벗어나기 위한 자구적 노력의 일환으로서의 의미였다. 이 운동을 생산공동체운동이라고도 한다(김정원, 2008).

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 2-13〉 1990년대 중반까지의 생산공동체

명칭	설립 연도	정리 연도	지역 기반	분야	대표자	기타	관련모임 및 단체
두레 협업사	1990	1992	인천 송림1동	봉제	박종렬 목사		생산자 공동체 연대모임 (1992)
마포 건설	1990	진행중	서울	건설	정을진	1993년부터 본격 활동	
일꾼 두레	1991	1994	서울 성북구 하월곡4동	건설	허병섭 목사		
해님여성회 공동부업	1989	1995	인천 십정동	공동부업	하영자 이근숙		노동자 협동조합 연구소 (김성오, 1992)
실과 바늘	1992	1994	서울 노원구 상계4동	봉제	김홍일 신부		
나섬건설	1993	1994	서울 관악구 봉천동	건설	송경용 신부		
술샘일터	1993	진행중	서울 도봉구 미아1동	봉제	정옥순		생활경제 연구소 (허병섭, 1994)
나레건설	1994	1995	서울	건설	송경용 신부	나섬+두레	
명례방 협동조합	1993	진행중	서울	신협	이기우 (지도신부)		
주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕 기획단	1995	진행중	서울 성동구 금호·행당· 하왕동 철거지역	봉제작업장(생 협, 신협, 사회복지관 별도 추진중)	유영우 박재천	1996년 10월 실험발기인 대회	(사)자활 지원센터 (1996)

주 : 도표에서 ‘진행중’이라고 표시된 것은 당시까지의 상황을 뜻한다.

자료: 이호(1996:246)에서 인용.

이러한 움직임의 본격적인 시작을 알린 것은 1991년 ‘월곡여성생산공동체’였다. 그 이후 본격적인 노동자협동조합의 결성기로 접어들었다. 1992년 대한성공회 ‘나눔의집’의 진보적 젊은 사제들이 중심이 되어 봉제노동자협동조합인 ‘실과 바늘’, 건설노동자협동조합인 ‘나섬건설’을 조직하였다. 1992년 도시 건설노동자들이 자발적으로 설립한 ‘마포건설’이 발족했다. 1994년 ‘건설일꾼 두레’와 ‘나섬건설’이 발전적 해체를 거쳐 하나의 건설노동자협동조합인 ‘나레건설’을 설립했다.²¹⁾ 1995년 여성노동자회의 출자로 설립된 인천 봉제노동자협동조합인 ‘웃누리’와 구로지역에서 노동운동을 수행했던 여성봉제노동자들이 봉제노동자협동조합인 ‘한백’을 설립했다. 그리고 재개발 지역에서 주민주체적 역량으로

21) 나섬건설의 ‘나’와 건설일꾼 두레의 ‘레’를 각각 따서 ‘나레’라고 명명하였다.

탄생한 새로운 도시재개발 모델인 행당동 가이주단지의 철거주민 마을공동체 내에 ‘논골 의류협동조합’이 생겨났다. 이처럼 1990년대 초에 나타난 진보적 사제 중심의 노동자공동체나 노동자협동조합이 1990년대 중반으로 접어들면서 다양한 경험을 가진 인적자원과 지역사회로 급속히 확산되어갔다(이문국, 2010).²²⁾

물론 처음부터 협동조합이라는 개념을 적용시킨 것은 아니었으며, 초기에는 자주적 경제조직으로서의 성격보다는 빈민들의 의식 전환을 위한 노동조직으로서의 성격이 강했다. ‘생산공동체’라는 용어를 사용한 것도 구성원간 협동을 강조하고 공동체적 의식을 배양하기 위한 의미가 강했으며, 정관이나 공식적으로 합의된 조직운영방식도 없었다. 생산공동체의 업종 역시 빈민들이 접근하기 쉬운 업종을 선택했다. 초창기 건설업과 봉제업이 주를 이뤘던 것도 이런 측면을 반영한 것이다(김정원, 2008).

노동자협동조합 조직화를 위한 적극적인 조직화 시도는 결과적으로는 성공적이지 못했다. 사회를 건강하게 변화시키려는 생산공동체운동 참여자들의 진정성과 강력한 도전 의지에 비해 현실적 여건이 매우 취약했던 것이다. 첫째, 노동자협동조합에 참여 중인 지도자를 포함한 전체 조합원의 기술력, 경영능력, 지도력이 공통적으로 부족했다. 둘째, 산동네 하층노동자들을 중심으로 조합원을 구성하다보니 선택 가능 업종이 집수리, 봉제, 단순가공업 등으로 제한되었다. 이와 같은 사양 산업에 집중되다보니 경영적 성장에 내재적 한계를 가지고 있었다. 셋째, 산동네주민과 민중교회 목회자가 중심이 되어 조직되었기 때문에 인적·물적 자원동원능력에 한계가 있었다. 결국, 자본주의 대안 운동이라고 내세웠지만 역설적으로 숙달된 전문 기술자, 조직 전체를 관리하는 유능한 경영자, 재정동원능력을 갖춘 자본가가 필요하다는 다소 모순적인 벽에 부딪혔다(이문국, 2010).

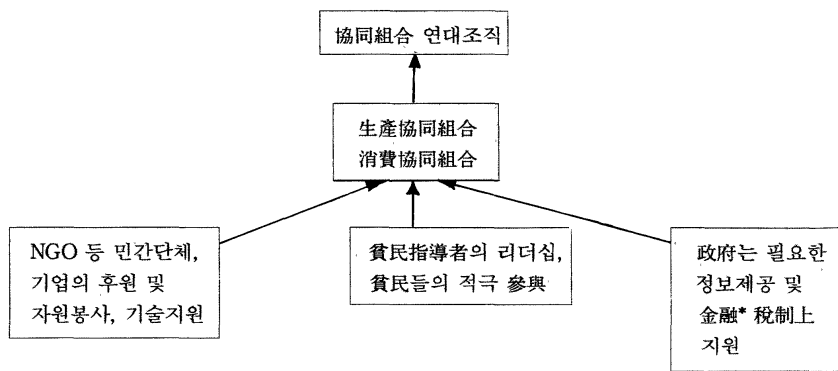
그런데 1993~1994년을 전후로 생산공동체를 통한 탈빈곤의 노력들이 언론에 소개되기 시작하면서 학계에서 관심을 갖기 시작하였고, 개발독재시기에 미흡했던 국가복지의 개선이라는 과제를 안고 있던 당시 김영삼 정부는 생산공동체운동에서 정책적 아이디어를 얻고자 했다. 생산공동체운동 진영 역시 자생적인 조직화를 통한 탈빈곤 활동에 일정한 한계를 느끼기 시작하면서 학계 및 정부의 관심에 적극 호응했다. 당시 김영삼 정부가 창설한 국민복지기획단에 참여한 학계·전문가들은 생산공동체를 통한 탈빈곤 가능성을

22) 이 흐름을 좀 더 구체적으로 분류하자면 도시빈민밀집지역에서 조직된 흐름, 지역노동운동에서 조직된 흐름, 진보적 지식인들에게서 조직된 흐름으로 분류할 수 있다. 그러나 이 흐름들은 각각 진행된 것이 아니라 운동과 사업에서 매우 밀접하게 연계되었었다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

연구하는 과정에서 교류하게 된 생산공동체운동 진영의 건의를 받아 자립지원정책의 일환으로 생산공동체 모형을 도입한 생산적·예방적 복지를 구상하게 된다(김승오, 2010). 그 결과가 1996년에 출범한 자활지원센터 시범사업이다. <그림 2-1>은 생산공동체운동을 사례로 제시된 당시의 정책 아이디어를 정리한 대표적인 사례이다.

地域社會에 기반을 둔 民間・政府 共助體系의 構築



* 기존 새마을事業費 및 生業資金 融資制度를 再整備하여 주로 새마을金庫와 信用組合을 활용하되 貧民들을 조직화하는 방향으로 인센티브 제공.

[그림 2-1] 협동조합운동의 고취 및 한국적 모형정립 방안

자료 : 권순원(1993:81)에서 인용

2000년에 국민기초생활보장법이 시행되면서 정부의 공공부조 정책의 일환으로 자리매김되기 전까지 자활사업은 협동조합운동의 일환으로 여겨졌다. 가령, 이현송(2001)은 생산자협동조합을 창업형, 인수형, 자활생산공동체형이라는 세 유형으로 구분을 해서 비교를 시도했었다. 물론 이 때 자활생산공동체형은 자활지원센터 시범사업 시기에 등장한 자활공동체들을 지칭한 것이다. 그런가 하면 노대명 외(1999)는 당시 자활공동체들을 협동조합형 자활공동체로 규정하기도 했다.

한편, 시범사업 시기부터 대략 2004년 즈음까지 한국지역자활센터협회는 일본의 노동자협동조합연합회와 정기적인 교류를 진행했다. 특히 1998년에는 일본노동자협동조합의 관계자들이 한국의 노동자협동조합에 대한 조사를 목적으로 4박5일의 일정으로 한국을

방문하고 기관지 <協同の發見>에 특집으로 보고를 하기도 했다. 당시 일본의 조사팀이 방문한 사업장은 자활사업 현장 외에 노동자기업인수센터, KITEL, 협성생산공동체 등 다양했다. 자활사업 내외부에서 노동자협동조합운동의 한 부분으로 자활사업을 평가하던 시기였다.

국민기초생활보장법이 시행되기 직전인 2000년 2월에는 한국지역자활센터협회와 한국협동조합연구소 부설 노동자기업인수지원센터가 공동으로 1박 2일 동안 ‘생산공동체, 협동조합 학교’를 개최한 바 있었는데, 이때 (가칭)한국노동자생산협동조합연합회가 제안되는 등 노동자협동조합들 간의 네트워크가 조직되기도 했다.

(2) 자활사업에서 협동조합운동의 유산

국민기초생활보장법의 시행과 함께 자활사업이 제도화되면서 자활 현장에서 협동조합에 대한 고민은 시간을 거듭할수록 악화되어 갔다. 그러나 자활사업의 현장에서 협동조합운동의 유산을 찾는 것은 어렵지 않다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 자활공동체를 들 수 있다. 자활공동체는 명칭에서부터 생산공동체의 계승자임을 드러내고 있는, 그래서 협동조합의 유산이 가장 강하게 남아 있는 자활사업 영역이기도 하다. 자활공동체라는 명칭 외에도 창업시 정관 작성과 공동창업이라는 형식도 협동조합운동의 유산이다. 물론 이러한 형식이 협동조합이라는 조직적 틀을 담보하는 것은 아니다. 그래서 협동조합이라는 역사성에 동의하는 지역자활센터들은 비록 제도적으로 명시되지는 않았지만 자활공동체 창업 시 출자를 하도록 하거나 민주적 의사결정을 바탕으로 조직이 운영될 수 있는 방안을 정관에 반영하곤 한다.

"(주)크린서비스청은 일하는 사람들이 인간의 존엄과 노동의 가치를 자본에 우선한 협동경영을 하고자 한다. (주)크린서비스청이 가진 공동자산을 사회적 자산으로 규정하고 사회를 위한 생산과 서비스, 그리고 이윤을 사회를 위해 쓰여지도록 한다. (주)크린서비스청은 민주적이고 효율적인 운영을 통해 인간의 본질인 노동의 가치를 드높이고, 사회적 자산에 투자하는 것을 성실히 이행하여, 자신의 미래와 사회의 미래를 밝히는 데 스스로 기여하고자 한다."

- 자활공동체 크린서비스 청의 정관 <전문>에서-

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

"본 회의 회원 모두가 동등한 권리와 의무를 가지는 자발적 공동체로서 성실한 서비스 활동을 통해 경제적인 자립을 이루어내고, 회원 모두가 주인으로서 정서적·심리적인 문제를 함께 해결해 나가며 서비스 활동을 통해 지역사회에 기여하는 일꾼으로서의 보람과 자긍심을 높여 나가는 것을 목적으로 한다."

— 자활공동체 아가마지 산모도우미 정관의 <목적>에서—

"①본 안산 '수'간병센터는 협동적 자활조직으로 회원들간의 단결을 통해 경제활동을 도모한다.

②회원들간의 서로 돕는 협동정신을 바탕으로 회원의 복지향상과 민주적 경영을 실현함으로써 회원이 주인 되는 밑거름을 건설한다."

— 자활공동체 안산'수'간병센터 정관의 <목적과 사업> 중에서—

다만 협동조합을 조직하려는 시도가 자활공동체에 남아 있다고는 해도 자활공동체는 제도적인 성과와 실적이라는 제도의 벽과 취약한 노동 능력과 자본, 기술력, 시장 등 현실의 벽에 가로막히면서 협동조합에 대한 문제의식이 차츰 희미해져가고 있는 것 또한 사실이다. 실제로 과거 생산공동체와 현재의 자활공동체 간에는 인적 구성이라든지, 조직화 경로 외부 지원, 출자의 내용, 정관의 준수 정도 등에서 많은 차이가 있다.

〈표 2-14〉 생산공동체와 자활공동체의 비교

	생산공동체	자활공동체
인적 구성	제도적으로 비규정된 빈민 활동가	제도적으로 규정된 빈민 (수급자와 차상위)
조직화 경로	자발적 조직화	제도에 의거한 조직화
외부 지원	없음	정부의 공적 자원 투입 지역자활센터의 인력 투입 자활기금 등 대출
출자	초기 자본 형성의 수단이자 경영 참여 수단으로 필수적	초기 자본 형성으로서의 역할 미흡할 정도로 소액이며, 출자 없는 경우도 많음. 자활근로적립금으로 출자를 대신하기도 함.
정관	조직 운영을 위한 규칙으로 필수적	조직 운영을 위한 규칙이나 반드시 지켜지지는 않음
주요 업종	건설, 봉제	돌봄서비스, 건설, 청소

둘째, 자활공제협동조합의 조직화를 들 수 있다. 2011년 현재 전국적으로 70여개의 지역자활센터들이 상조회, 공제조합, 주민금고 등을 운영하고 있으며, 2012년 4월 현재 이 중 34개가 자활공제협동조합연합회를 구성하고 있다. 상조회, 공제조합, 주민금고 등은 국민층인 자활사업 참여자들이 경험하는 금융배제에 대한 대안으로서의 성격과 상호부조로서의 성격, 그리고 자조 활동으로서의 성격을 함께 갖는다. 길게 보면 1970년대에 빈민 밀집지역에서 조직되었던 주민금고 등 실험 조직화의 흐름을 계승하고 있는 활동이다. 대체적으로 조직되는 과정에서는 지역자활센터가 깊숙하게 개입한다. 시스템을 마련하거나 교육을 진행하는 것 등이 그것이다. 이런 과정을 통해 동의가 이뤄지면 구성원들이 출자와 납입 등을 통해서 신용사업의 틀을 구성하고 바자회 등을 통해 초기자금을 확보한다. 그런 다음에 조직체계를 갖추고 자치적인 운영을 한다. 출자자(또는 납입자) 중 일정한 자격이 되는 이들에게는 대출도 이뤄지며, 경우에 따라서는 자활사업단에 대출을 해주는 경우도 있다. 지역자활센터들은 주민금고의 조직 과정에 개입을 하지만 일단 주민금고가 출범하면 여러 이사 중 하나가 되거나 실무를 담당하는 선에서 그치고 사업 참여자들이 운영을 한다(김정원 외, 2010).

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 2-15〉 서울 S지역자활센터의 주민금고 운영 사례

	내용	비고
결성 경위	- 2003년 주민지도자 교육 프로그램 중 주민금고 운영 사례 탐방 → 모임 결성 후 1년 동안 학습 → 1,000만원의 자산 확보를 목표로 설정 → 일일호프로 종자돈 마련 → 2005년 창립	주민들이 정관 작성 등 조직화 주도
자산	- 자산 조성 : 일일호프 등 수익 사업 + 출자 - 출자 : 1구좌당 5,000원 - 자산규모 : 2,500만원	
대출	- 대출 규모 : 최대 50만원 - 대출자격 : 10구좌 이상 출자자	대출상환 사고 사례 있음
조합원	- 1조합원 : 자활사업 참여 주민 - 2조합원 : 지역자활센터 실무자, 지역 주민 - 3조합원 : 지역자활센터, 모법인	참여 주민들로 이사진 구성
기금예치	- 주민운동을 통해 결성된 신탁에 예치	신탁에서 교육 지원

자료 : 김정원 외(2010:71)에서 인용.

자활공제협동조합연합회는 특히 회원 조합이 소속된 지역자활센터의 생산품에 대한 공동구매사업을 통해 내부시장을 구축하려는 시도를 진행하고 있으며, 꾸준한 교육프로그램의 운영을 통해 조합원 재교육과 교육훈련가 양성을 위한 노력을 진행하고 있다.

셋째, 지역사회에서 협동경제 구축의 단초들을 조직하는데 기여하는 사례들을 들 수 있다. 지역자활센터들 중에는 지역사회에서 지역순환경제시스템의 구축에 대한 전망을 세우고 함께 참여하거나 사회적경제 네트워크, 로컬푸드의 조직화, 커뮤니티 비즈니스에 대한 모색 등을 통해 지역사회 내 각급 사회적경제 조직들과 협력을 하는 경우가 종종 있다. 이런 모습들은 지역사회에서 협동경제의 구축에 대한 필요성을 인지하고 이를 위한 실천에 나서는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 협동조합운동에의 참여를 들 수 있다. 비록 자활사업의 제도화와 함께 협동조합운동의 일환으로서 자활사업은 공공부조 전달체계로서의 자활사업으로 그 내용이 변화했지만 자활사업은 꾸준히 협동조합에 대한 전망을 유지해왔다. 지역자활센터 또는 자활공동체의 실무자들이 참여했던 (가칭)한국노동자협동조합연합회의 조직화는 그 대표적인 사

레이다. 한국노동자협동조합연합회는 이후 대안기업연합회로 전환하였지만 이 때 참여했던 자활공동체들은 현재 협동조합 조직화를 위한 모색에 가장 적극적으로 참여하고 있기도 하다. 또한 2011년에 결성된 협동조합기본법 제정을 위한 연대회의에도 적극 참여하였다. 29개 참가 단체 중 자활사업에서 조직되거나 자활사업이 중심이 된 단체만 한국지역자활센터협회, 자활공제협동조합연합회, (주)온케어, 재활용대안기업연합회, 한국주거복지협회, 청소대안기업연합회 등 6개 단체에 이른다.

(3) 협동조합운동에 끼친 자활사업 제도화의 영향

노동자협동조합을 조직하려는 시도를 정책으로 수용한 자활사업은 협동조합운동에 어떤 영향을 끼쳤을까? 아직 이에 대한 심층적인 연구는 없으므로 현장 일각의 견해를 소개하자면 다음과 같다.

먼저, 노동자협동조합운동의 동력이 약화되는데 영향을 끼쳤다는 분석을 해볼 수 있다. 물론 이는 좀 더 치밀한 접근이 필요한 의견이다. 다만 일각의 견해를 소개하자면 정체성의 문제와 인력풀의 문제, 제도적 지원의 문제에서 지적이 이뤄진다. 정체성의 문제는 노동자협동조합운동을 수용해 출발한 자활사업이 초기에는 협동조합운동으로서의 정체성을 가지고 있었지만 정부의 정책 내에 존재하기 때문에 정부가 제시하는 방향성을 거스르기가 쉽지 않게 되고 이런 흐름이 구조화되면서 결국은 협동조합운동으로서의 정체성을 상실하게 될 수밖에 없다는 것이다. 인력풀의 문제는 국민기초생활보장법의 시행과 함께 자활사업이 급격히 확대되면서 인력풀이 제도화된 자활사업으로 쏠리게 되고 이는 노동자협동조합운동의 활동가 수급에도 영향을 미치게 되었을 것이라는 지적이다. 제도적으로도 자활사업이 존재하고 이후, 사회적기업육성법이 등장하는 일련의 과정에서 노동자협동조합이 설 수 있는 제도적 환경의 모색은 이뤄지지 않았다는 것이다.²³⁾

이와 같은 시각이 있는 반면에 자활사업의 제도화는 규모화를 이룰 수 있게 했고 이는 협동조합의 잠재적 기반을 확산시키는데 기여했다는 분석도 있다. 이런 시각은 각 업종별 대안기업 연합 조직의 등장, 자활공제조합의 조직화, 협동조합기본법에서의 적극적 역

23) 이는 인력풀의 문제와 겹치기도 한다. 노동자협동조합을 적극적으로 추진하는 강력한 사회적 실체가 없는 상황에서 제도적 기반이 마련되는 것을 기대하기는 어렵기 때문이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

할 등에 의미를 부여한다. 실제 협동조합기본법의 제정에 적극적인 역할을 했던 이들은 자활사업이 협동조합의 새로운 활성화에 상당한 역할을 할 수 있을 것이라는 기대를 하고 있기도 하다.

3) 협동조합의 제도화에 대한 평가 : 자활사업을 중심으로

협동조합은 자본주의가 낳는 폐해를 협동의 원리를 바탕으로 대처해나가자는 취지에서 시작되었다. 그래서 처음 등장은 운동이었다. 그러나 많은 경우 운동은 운동으로서만 남는 것이 아니라 제도화의 길을 걸기도 한다. 협동조합 또한 예외는 아니다. 특히 한국의 경우 정부의 강력한 주도성이 오랫동안 협동조합을 지배해왔다. 이런 탓에 협동조합은 운동의 결과물이라기보다는 정부의 정책 산물로 여겨졌다. 운동이 아니라 애초부터 제도였던 것이다. 농협이 농민들에게 자신들의 조직이기보다는 정부 조직으로 여겨지거나 새마을금고나 신협들이 주민들에게 자신들의 조직이기보다는 시중의 금융기관 정도로 여겨진 것은 당연한 일이었다.

반면에, 이와 같은 기존의 경험과 달리 협동조합기본법은 협동조합이 조직될 수 있는 환경의 조성이 초점이기 때문에 정부의 강력한 주도성이 발휘될 여지는 크지 않은 것으로 보인다. 다소 아쉬운 부분도 지적되기는 하지만 협동조합기본법은 국내에서 새로운 협동조합들이 등장할 수 있는 환경의 근거를 만들었다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. 특히 노동자협동조합 조직화라는 역사적 뿌리, 그리고 단절되지 않고 계승되어왔던 협동조합 조직화에 대한 의지, 현실적으로 존재하는 많은 수의 경제조직²⁴⁾들로 인해 자활사업은 협동조합기본법 제정의 최대 수혜자라는 현장 일각의 지적이 있을 정도이다.²⁵⁾

그러면 협동조합기본법의 제정은 자활사업에 어떤 영향을 미칠 것인가를 조심스럽게 진단해보기로 한다.

먼저, 협동조합기본법은 새로운 협동조합들이 제도에 근거해서 대거 등장할 수 있는

24) 2010년을 기준으로 하자면, 전국의 자활공동체는 약 1,200여개가 존재하고 그 구성원은 약 5천여명에 이르는 것으로 알려져 있으며, 자활근로사업단은 약 2,700개에 약 24,000명이 참여하는 것으로 알려져 있다(보건복지부, 2010).

25) 물론 자활사업 현장에서는 실제 협동조합으로 전환할 사례들이 많지는 않을 것이라는 의견이 좀 더 강하다.

기회를 제공한다. 이는 규모화의 가능성으로 이어진다. 규모화는 뚜렷한 사회적 실체로 자리매김할 수 있음을 뜻한다. 자본주의의 폐해에 저항하는 협동경제의 사회적 실체화는 긍정적일 수 있지만 제도화에 따른 규모화는 운동성의 쇠퇴 가능성을 필연적으로 안을 가능성이 크다. 멀리 갈 것도 없이 한국의 신탁에서도 그 사례는 충분하다. 신탁의 최초의 등장과 초기의 모습은 상호부조에 기반한 공동유대의 구현이었으나 대규모화된 지금은 극히 일부에게서만 찾아볼 수 있는 모습이다. 자활사업은 어떨까?

우선 예측할 수 있는 것은 협동조합기본법이 자활사업에 기반한 협동조합들의 조직적 출현을 야기할 수 있다는 것이다. 그런데 이 과정이 자활사업의 측면에서 본다면 운동성의 퇴색과는 다소 거리가 멀 가능성이 크다. 그것은 이미 자활사업이 제도화되면서 운동성이 퇴색했기 때문이다. 오히려 그간 협동조합의 조직화를 지속적으로 시도해왔던 지역 자활센터들은 상대적으로 운동성의 유지라는 점에서 비교적 높은 평가를 받을 수 있는 곳들이다. 게다가 비록 제도적 틀이라는 제약이 있지만 협동조합을 준비한다는 것은 그에 걸맞는 시스템을 갖추어야 함을 뜻한다. 이런 준비는 지역자활센터 실무자들이 협동조합에 대한 일정한 동의와 지식이 있어야 가능하다. 또한 자활근로사업단이나 자활공동체 구성원들에 대한 협동조합 교육도 따를 수밖에 없다. 이런 점들로 볼 때 복원까지는 아니어도 운동성의 진전은 가능하지 않을까 싶다. 요컨대 협동조합기본법은 자활사업에 기반한 협동조합들의 조직적 출현과 함께 이 과정에서 자활사업의 운동성을 진전시키는 효과도 가져올 가능성이 있다. 물론 형식적 요건의 구비에 급급하는 박제화된 협동조합의 출현도 우려할 수 있지만 협동조합기본법이 법적 근거를 마련하는데 초점을 둔 것이기 때문에 그럴 가능성은 크지 않다고 본다.

둘째, 제도화는 정부로 하여금 수치에 근거한 실적을 주목하게 만드는 경향이 있다. 특히 한국의 정부는 실적을 강조한다. 자활사업도 폭넓게 존재하는 긍정적인 효과보다 몇 명이 취·창업 또는 탈수급 했느냐가 중요하고 사회적기업도 초기부터 강조했던 것이 몇 개의 사회적기업이었다. 협동조합기본법도 그러지 말란 법이 없다. 즉, 어떤 자활공동체 또는 자활근로사업단에게는 협동조합기본법이 기회이지만 그렇지 않는 경우 -직접적으로 지역자활센터-에는 압박이 될 수도 있다는 것이다. 만약 압박이 존재한다면, 그것은 자활사업 제도의 변화와 결부되어야 한다. 현재 정부가 강조하는 자활사업의 목표는 시장에서 자립·자활이다. 협동조합의 출현과 자활사업의 제도적 목표와는 관계가 없는 것이

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

다. 즉, 자활사업에서 협동조합의 출현을 중요시 여긴다면, 협동조합과 자활사업의 제도적 목표를 결부시켜야 한다. 자활사업의 목표 중 하나로 협동조합의 조직화를 제시하고 이를 위한 프로그램이 배치되어야 한다. 결국 이는 정부의 의지와 결부될 수밖에 없다. 만약 정부가 자활사업을 통해 보다 많은 협동조합의 등장을 바란다면, 자활사업이 갖는 정책 목표의 모순을 시인하고 그 변화를 모색해야 할 것이다. 만약 이렇게 된다면 협동조합기본법은 자활사업 제도의 일정한 변화를 추동할 가능성도 존재하는 셈이다.

물론 협동조합기본법의 출현 그 자체가 자활사업에 미치는 직접적인 영향은 찾기 힘들다. 그러나 협동조합기본법이 매개가 되어 자활사업에 새로운 기회를 줄 가능성은 존재한다. 이는 지역자활센터와 정부가 함께 고민해야할 지점이기도 하다.



제3장

자활사업의 발전방안으로서의 협동조합

제3장 자활사업의 발전방안으로서의 협동조합

1. 협동조합에 대한 욕구 및 실태 조사

1) 조사 개요

본 연구에서 자활사업의 발전방향으로 협동조합이 현실적인 전망이 되고 있는지를 확인하기 위해 양적 조사와 질적 조사를 병행하여 실시하였다. 양적 조사는 지역자활센터와 자활공동체를 대상으로 구조화된 설문을 배포·조사하여 전반적인 수요와 욕구를 파악하였고, 질적 조사는 협동조합으로의 전환 가능성이 높은 자활공동체를 사례로 선정하여 전환과 관련한 쟁점과 개선에 필요한 사항들을 파악하였다.

(1) 양적 조사

양적 조사는 지역자활센터와 자활공동체를 단위로 각각 조사가 이루어졌다. 지역자활센터 조사는 각 센터의 자활근로사업단과 자활공동체들이 협동조합으로 전환 가능성을 얼마나 가지고 있는지 확인하기 위해 시행되었다. 이를 통해 전제 자활공동체에서의 수요를 간접적으로 측정하여 총량을 추정하기 위한 목적이다. 자활공동체에 대한 직접 조사도 병행하여 구체적으로 전환을 준비하고 있는 상황과 그 과정에서 자활공동체가 경험하고 있는 어려움 등을 파악하였다.

(가) 지역자활센터 조사

본 조사는 기간은 2012년 5월 1일에서 30일까지 지역자활센터를 조사단위로 하여 구조화된 설문조사를 실시하였다. 조사는 e-mail로 배포한 설문지에 대해 지역자활센터장 또는 실장이 직접 기입하는 것을 원칙으로 하였으며, 수거된 설문 내용은 연구원이 검토하여 누락된 부분에 대해 전화면접으로 보완하고 있다. 설문조사 응답 현황을 살펴보면, 총

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

247개 지역자활센터 전체를 대상으로 설문지를 배포하였는데 이중 73개 지역자활센터에서 설문조사에 응답하여 조사율 및 응답률은 29.5%로 나타났다. 충북지역을 제외하고는 전반적으로 각 시·도별 응답률은 고르게 20%~30% 이상으로 나타나고 있어 표본의 대표성은 충분히 높다고 할 수 있다.

응답자는 센터장이 20명(27.4%), 실장이 34명(46.6%)로 대부분의 기관에서 센터장이나 실장이 실제로 응답하였다. 나머지 기관에서는 팀장 이상의 실무자들이 응답하였다.

양적 조사를 통해 확인하고자 하였던 주요 초점은 각 지역자활센터에서 협동조합에 대해 얼마나 이해하고 교육하고 있는지, 그리고 각 센터의 자활근로사업단이나 자활공동체 중 협동조합으로 전환할 가능성이 있는 조직이 얼마나 있는지에 있다.

〈표 3-1〉 응답기관의 분포

(단위: 개소, %)

지역	응답빈도	비율	시도별 지역자활센터수	조사율
강원	3	4.1	16	18.75
경기	10	13.7	32	31.25
경남	7	9.6	20	35.0
경북	3	4.1	20	15.0
광주	3	4.1	9	33.33
대구	5	6.8	9	55.56
대전	1	1.4	5	20.0
부산	5	6.8	18	27.78
서울	7	9.6	31	22.58
울산	4	5.5	5	80.0
인천	2	2.7	12	16.67
전남	4	5.5	21	19.05
전북	11	15.1	18	61.11
제주	2	2.7	4	50.0
충남	6	8.2	15	40.0
충북	0	0.0	12	0.0
합계	73	100.0	247	29.56

(나) 자활공동체 조사

본 조사는 기간은 2012년 5월 1일에서 30일까지 지역자활센터를 통해 구조화된 설문조사를 실시하였다. 조사는 e-mail로 배포한 설문지에 대해 자활공동체의 대표 또는 주요 구성원이 직접 기입하는 것을 원칙으로 하였으며, 수거된 설문 내용은 연구원이 검토하여 누락된 부분에 대해 전화면접으로 보완하였다. 설문조사 응답현황은 총 175개의 자활공동체가 응답하였다. 자활공동체의 경우 실제로 경제적 활동이 이루어지는 자활공동체

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

의 변동이 심해 정확한 규모 파악이 어려운데, 약 1,000여개의 자활공동체가 있는 것으로 추정할 때 17% 정도의 사례가 조사된 것으로 추정하고 있다. 시도별로는 광주, 대구, 충남 등의 자활공동체가 차지하고 있는 비율이 높는데, 실제 자활공동체가 다수 분포되어 있는 경기, 서울, 인천 등의 자활공동체가 덜 포함되어 조사결과가 모집단 분포에 비해 다소 편의되었을 가능성이 높다. 자활공동체 조사 결과의 해석에서 이러한 점을 유의하여 주의를 기울이고자 하였다.

양적 조사를 통해 확인하고자 하였던 주요 초점은 각 자활공동체가 협동조합에 대해 얼마나 이해하고 있으며 이 중 협동조합으로 전환할 가능성이 있는 조직이 얼마나 있는 지에 있다.

〈표 3-2〉 응답자활공동체의 분포

(단위: 개소, %)

지역	빈도	비율
강원	4	2.3
경기	15	8.6
경남	12	6.9
경북	6	3.4
광주	26	14.9
대구	28	16.0
대전	9	5.1
부산	11	6.3
서울	7	4.0
울산	3	1.7
인천	6	3.4
전남	9	5.1
전북	16	9.1
제주	1	0.6
충남	21	12.0
충북	1	0.6
합계	175	100.0

(2) 사례조사

(가) 사례조사의 방법

면접 조사할 대상으로서 사례의 선정은, 우선 전국 자활공동체들의 업종 가운데 구성 비율이 높은 돌봄서비스, 청소서비스, 주거복지, 자원 재활용 사업체를 각 2개씩, 그 밖에 영농사업과 도시락·외식업 하는 곳을 각 1개씩 선정하여 총 10개로 하기로 하였다.

그런데 설문조사를 진행하면서 협동조합에 대한 이해가 높고 협동조합으로 전환할 준비가 되어 있는 자활공동체가 그리 많지 않음을 확인하게 되었다. 자활공동체의 구성원 대다수는 협동조합기본법의 존재를 모르거나 안다 하더라도 현재의 사업조직을 협동조합으로 전환하는 데 적극적 관심을 보이는 예는 극히 드물다는 사실이 감지되었다.

그렇다면 면접 조사 대상 사례를 무작위로 선정하는 것은 유효하고 유의미한 답변을 얻을 가능성이 매우 낮은 방법이라고 판단되었다. “현재로서는 협동조합으로 전환할 의사가 없다”거나 “시행되는 걸 보면서 차차 판단하겠다”는 식의 입장이라면, 더 이상 협동조합에 관련된 질문에 답변을 이끌어내기가 어려울 것이기 때문이다.

그리하여 조사할 사례는 협동조합에 관해 비교적 관심이 많고 전환할 의지가 높은 자활공동체를 선정하기로 하였다. 그러려면 각 업종별로 관련 자활공동체의 실정에 밝은 현장 전문가들에게 추천을 받는 수밖에 없었다. ‘재활용대안기업연합회’나 ‘한국주거복지협회’처럼 같은 업종끼리의 연합조직이나 협의체가 있는 경우에는 그런 조직의 실무책임자로부터 ‘협동조합에 관심이 많은 자활공동체들’을 추천받았다. 상위 조직이 없는 업종의 경우는 자활센터의 광역단위 지부 등을 통해 그 업종의 모범사례에 속하는 자활공동체들을 추천받아 조사 대상으로서의 적합성 여부를 판단하였다. 그런 과정을 거쳐 최종적으로 면접 조사 대상으로 선정된 사례들은 다음의 <표 3-3>과 같다. 결과적으로 보면, <표 3-3>을 통해서도 확인되지만, ‘협동조합에 대해 관심이 많다거나 전환 의지가 높은’ 사례라고 추천된 공동체들은 대부분 자활공동체를 이끌어가는 대표자의 인식을 기준으로 놓고 한 판단들이었다.

당초 계획한 사례의 수는 10개였으나, 경기도 남양주시의 <일과나눔>은 돌봄서비스, 청소서비스, 주거복지, 영농 등 4개의 자활공동체가 하나의 법인으로 통합된 복합사업체로서, 애초 2개씩 선정하기로 했던 청소와 돌봄서비스가 중복되는 사례여서 실질적으로 조사한 총 사례의 수는 9개가 되었다.

사례에 대한 조사는 공동연구진 가운데 5명이 업종별로 책임을 맡아, 해당 사례지를 직접 방문하여 면접 조사하였다.

〈표 3-3〉 사례조사 자활공동체 목록

공동체명	업종	조직의 법적 형태	창립 시기 ¹⁾	구성원 수 ²⁾	초기멤버 비율 ³⁾	구성원들의 인식			대표자 인식
						협동조합 이해 수준	협동조합 전환 의지	협동조합 전환 의지	
일과나눔	청소, 돌봄, 주거복지, 영농의 복합	주식회사, 사회적기업	2005년 (2009년 통합)	105명		중	중		상
안산양지돌봄	돌봄서비스	주식회사, 사회적기업(準)	2007년	35명		하	하		중
깎꼬미	청소서비스	주식회사, 예비사회적기업	2003년	4명	25%	하	하		중
에코그린	재활용	주식회사, 사회적기업	2003년	38명	24%	하	하		상
늘푸른자원	재활용	주식회사, 사회적기업	2007년	11명	0%	하	하		상
아름다운집	주거복지	주식회사, 사회적기업	2005년	11명	18%	하	하		상
삼우종합건설	주거복지	개인사업체	2004년	3명	0%	중	중		상
즐거운밥상	도시락 제조	주식회사, 예비사회적기업	2007년	11명	18%	중	중		상
새벽영농조합	영농	영농조합법인, 사회적기업	2002년	25명	24%	하	하		중

1) 창립시기는 실질적인 자활공동체 설립연도임(자활근로사업단의 시작 시기가 아님).

2) 현재의 공동체 구성원 수이며, 일당제로 고용하는 비정규직은 제외. 3)현재 구성원 가운데 자활공동체 출범 당시의 참여자가 차지하는 비율.

(나) 사례조사의 내용

사례조사는 반구조화된 질문지에 따라 진행되었으며, 질문의 내용은 다음과 같았다.

① 자활공동체의 개요

- ① 약사(略史) : 지역자활센터로부터 자활공동체로 독립하기까지의 과정, 사업의 전개과정, 현재 지역자활센터와의 관계, 현재 자활공동체의 법적 지위 등.
- ② 재정상태 : 재무제표(대차대조표 및 손익계산서)에 근거한 현재의 자산 및 부채 현황, 지난 1년간의 월 매출액, 지난 1년간의 월 순수익, 구성원들의 인건비 수준 등.
- ③ 인적 구성 : 구성원들의 인구학적 특징, 상호간의 공식적/비공식적 관계, 역할의 분담, 의사결정 방식(총회, 이사회, 일상적 운영구조의 측면에서)

② 협동조합에 대한 의견

① 인식

- 협동조합을 얼마만큼 알고 있나? 그것에 대해 어떻게 판단하나? (대표, 일반 구성원 등 지위와 역할에 따른 인식의 차이를 조사)
- 지난 1월 통과된 협동조합기본법에 대해서는 얼마나 알고 있나? 어떻게 생각하나?
- 협동조합에 대한 정보나 지식을 어떻게 얻었나?

② 전환에 대한 의견

- 협동조합으로 전환할 의사가 있는가? (이 역시 구성원의 지위와 역할에 따라 다를 수 있으므로 각각 조사)
- 협동조합으로의 전환에 찬성하거나 반대하는 이유는 무엇인가?

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 전환할 경우 어떤 결과가 올 것으로 기대하나? (좋은 점과 나쁜 점)

③ 전환에 따른 문제

- 전환하고자 할 경우, 어떤 애로요인이 발생할까?

- ① 법적/제도적 측면에서
- ② 자활공동체 내부 사정의 측면에서
- ③ 수익구조의 측면에서
- ④ 기타

- 특히 전환과 관련해서 개정해야 할 다른 법규의 조항은 무엇인가?
- 어떤 문제가 해결되면, 혹은 어떤 지원책이 생기면 협동조합으로의 전환이 순조로울까?
- 시행령과 시행규칙에 어떤 내용이 반영되면 좋을까?
- 순조로운 전환을 위해서, 지방자치단체와 지역자활센터협회(또는 광역센터), 민간 재단, 시민사회단체 등의 NGO는 각각 어떤 것을 준비하고 지원하면 좋겠는가?

위의 질문 가운데 ① 자활공동체의 개요 부분은 공동체의 역사와 현재 상태를 가장 정확히 알고 있는 인물—그것은 자활공동체의 현재 대표일 수도 있고, 혹은 지역자활센터의 관장이나 담당실무자일 수도 있는데, 이 가운데 가장 정보가 많은 사람—에게 질문을 하여 파악하는 한편, 총회 자료집 등 문서화된 자료가 있는 경우에는 그런 자료도 참조하였다.

② 협동조합에 대한 의견은 지역자활센터 관계자, 자활공동체의 대표, 그리고 자활공동체의 일반 구성원 등 소속과 지위에 따라 생각과 입장이 다를 수 있다고 판단되어, 가급적 세 부류의 사람들(최소한 3명)을 모두 인터뷰하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 실제로 조사를 진행한 결과, 대부분의 상황이 그리 복잡하지 않아서 한두 명의 인터뷰로도 실제 사정을 소상히 파악할 수 있었다.

소절 3)에서 게재된 사례조사의 분석 결과는 위의 질문지 순서를 따라 기술되었다.

2) 양적 조사 분석결과

(1) 지역자활센터 조사를 통해 파악한 실태와 협동조합 수요

(가) 협동조합에 대한 인지와 교육

지역자활센터를 단위로 수집한 자료에 의하면 협동조합과 협동조합기본법에 대한 인지 정도는 상당히 높은 것으로 나타났다. 협동조합에 대한 인지 여부에 대한 질문에는 ‘어느 정도 알고 있다’고 응답한 비율이 92.9%로 대부분 약간 이상은 그 내용을 알고 있다고 응답하였다. 이는 응답자가 센터장 또는 실장이 대부분으로 협회 차원의 논의와 토론 과정에 참여할 기회가 있었기 때문에 협동조합에 대한 이들의 이해 정도는 충분하다고 할 수 있다. 하지만 협동조합기본법 제정에 대해서는 제정에 대한 사실 인지는 높지만 그 내용까지 충분히 알고 있지 못한 경우도 많이 나타나고 있어, 법 제정에 따른 구체적인 상황 변화에 대해 공유할 필요성을 보여주고 있다.

〈표 3-4〉 협동조합에 대한 인지 여부

항목	빈도	비율
잘 알고 있다.	21	30.0
약간은 알고 있다.	44	62.9
거의 모르고 있다.	5	7.1
합계	70	100.0

〈표 3-5〉 협동조합기본법 제정에 대한 인지 여부

항목	빈도	비율
제정 사실과 내용에 대해 알고 있다.	33	50.8
제정 사실을 알지만 내용에 대해서는 거의 모르고 있다.	32	49.2
합계	65	100.0

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

지역자활센터에서 협동조합에 대한 교육을 실시한 기관은 전체의 40%로 나타나고 있으며, 협동조합에 대한 논의가 본격적으로 시작된 2011년에 교육을 실시한 기관들이 많았다. 교육의 대상은 지역자활센터 실무자뿐 아니라 참여주민들을 대상으로 실시하고 있으며, 앞으로 교육을 추가적으로 실시할 경우 대부분의 실무자와 참여주민들이 참여할 것이라는 예상이 절반 정도(49.3%)로 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 협동조합에 대한 교육 실시 여부 (중복응답)

항목	빈도	비율	교육시기		교육대상	
교육을 진행한 적이 있다	28	40.0	2011년	19	지역자활센터 실무자	17
					참여주민	12
			2010년 이전	10	지역자활센터 실무자	9
					참여주민	8
교육을 진행한 적이 없다	42	60.0				
계	70	100.0				

〈표 3-7〉 협동조합에 대한 교육 참여 예상

항목	빈도	비율
대부분이 적극적으로 참여할 것이다	35	49.3
실무자만 참여할 것이다	23	32.4
대부분 참여하지 않을 것이다	3	4.2
기타 (관심있는 일부 참여 등)	10	14.1
합계	71	100.0

(나) 협동조합 전환의 수요 전망

협동조합으로 전환을 검토하거나 준비하고 있는 자활사업단, 자활공동체에 대한 수요 조사는 전체 응답기관 중 절반 정도가 구체적인 응답을 피하고 있어 통계적으로 유의미한 추정에는 한계가 있어 응답기관을 중심으로 개략적인 상황을 살펴보면 다음과 같다.

전체 자활사업단의 규모가 정확히 기입된 기관은 49개 기관이고 이 중 협동조합으로의 전환 가능성에 대해 정보를 제공한 기관은 30개 기관이다. 49개 센터 중 전환 가능한 자

활사업단을 기입하지 않은 기관의 경우 협동조합 전환에 대해 그다지 적극적이지 않을 가능성이 높으므로, 이들은 전환 예정이 없다고 간주하면 사업단 수 기준으로는 10.4%, 참여자 수 기준으로는 8.5% 정도의 자활근로사업단이 협동조합 설립이 본격적으로 진행 되었을 때 협동조합으로 전환 설립될 것으로 응답하였다. 하지만 실제에서는 자활근로사업단이 자활공동체로 전환할 때 전체 참여자가 자활공동체로 이전하는 것이 아니기 때문에 전체 참여자 중 협동조합 전환에 동참하는 수는 조사결과보다 낮게 나타날 것이다.

전환을 예상하는 사업단 중 16개는 일반 협동조합(37.2%), 27개는 사회적협동조합(62.8%)으로의 전환이 예상되고 있어 상대적으로 사회적협동조합으로의 전환이 더 다수 나타날 것으로 보인다. 다만, 앞서 협동조합기본법의 내용에 대해 충분히 알고 있다는 응답이 31.8%(41개)에 그쳤기 때문에 일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이를 분명히 알고 응답하지 않았을 가능성도 높으며, 시행령 제정과 시행 과정에서 두 협동조합 유형이 실질적으로 어떤 운영에서의 차이가 있을지가 분명해져야 정확한 수요를 추정할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 3-8〉 협동조합 전환을 검토하거나 준비하는 자활사업단

전체 자활사업단 (49개 센터 응답)		협동조합으로 전환이 예상되는 자활사업단 (30개 센터 응답)					
사업단수	참여자 수	전체		일반 협동조합		사회적협동조합	
		사업단수	참여자 수	사업단수	참여자 수	사업단수	참여자 수
432	4,247	45	360	16	100	27	241

한편 기관을 단위로 살펴보았을 때는 자활사업단의 협동조합 전환에 대해 유의미하게 응답한 30개 기관 중 16개 기관(53.3%)에서 협동조합으로 전환을 검토하거나 준비하는 자활사업단이 없다고 응답하고 있어 협동조합 전환이 지역자활센터별로 편차가 크게 나타날 것으로 예상된다.

앞서 살펴본 자활사업단과 비교할 때 자활공동체의 협동조합 전환 가능성은 더 큰 것으로 예상하고 있다. 특히 자활공동체 수를 기준으로 할 때에 비해 참여자 수 기준으로 할 때 높은 비율로 협동조합 전환가능성이 높게 나타나고 있는데, 즉 규모가 큰 자활공

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

동체일수록 협동조합 전환을 검토하거나 준비하고 있는 비율이 높다는 것이다. 이런 점에서 자활영역의 협동조합 전환 지원의 1차적인 대상으로 규모화된 자활공동체를 우선 검토하는 것이 필요할 것이다.

〈표 3-9〉 협동조합 전환을 검토하거나 준비하는 자활공동체

전체 자활공동체 (49개 센터 응답)		협동조합으로 전환이 예상되는 자활공동체 (32개 센터 응답)					
공동체수	참여자 수	전체		일반 협동조합		사회적협동조합	
		공동체수	참여자 수	공동체수	참여자 수	공동체수	참여자 수
279	2,596	58	1,129	25	252	48	1,075

전체 자활공동체의 규모가 정확히 기입된 기관은 49개 기관이고 이 중 협동조합으로의 전환 가능성에 대해 정보를 제공한 기관은 32개 기관이다. 49개 센터 중 전환 가능한 자활사업단을 기입하지 않은 기관의 경우 협동조합 전환에 대해 그다지 적극적이지 않을 가능성이 높으므로 이들은 전환 예정이 없다고 간주하면, 공동체 수 기준으로는 20.79%, 참여자 수 기준으로는 43.5% 정도의 자활공동체가 협동조합 설립이 본격적으로 진행되었을 때 협동조합으로 전환할 것으로 응답하였다. 전환을 예상하는 자활공동체 58개 중 25개는 일반 협동조합(43.1%), 48개는 사회적협동조합(82.8%)으로의 전환을 예상하고 있어 상대적으로 사회적협동조합으로의 전환이 더 다수 나타날 것으로 보이지만, 일반 협동조합과 사회적협동조합 양자 모두로의 전환이 가능할 것으로 중복 응답한 경우도 많이 나타난 것으로 보아, 아직까지 일반 협동조합과 사회적협동조합의 명확한 지향이 드러나지 않는 경우도 상당수 있다.

자활공동체의 협동조합 전환에 대해 응답한 32개 기관 중 10개 기관(31.3%)에서 협동조합으로 전환을 검토하거나 준비하는 자활공동체가 없다고 응답하고 있어 자활근로사업단과 마찬가지로 협동조합 전환이 지역자활센터별로 편차가 크게 나타날 것으로 예상된다.

협동조합으로의 전환을 검토하고 있는 경제조직들의 준비 상황을, 협동조합기본법이 요구하는 주요 조건별로 확인해보았다. 그 결과 5인 이상의 구성원, 투명한 회계처리 등

은 충분히 충족시킬 수 있는 것으로 파악되고 있지만 조합원들의 출자와 동등한 의결권, 잉여금 적립 등에 대해서는 아직 내부적인 준비가 되지 않은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 협동조합 전환 검토 조직들의 준비상황

항목	충족시키는 사업단 수		불충분하지만 충족 가능한 사업단 수		충족시키기 어려운 사업단 수	
	자활근로 사업단	자활 공동체	자활근로 사업단	자활 공동체	자활근로 사업단	자활 공동체
5인 이상의 구성원	122	114	19	36	84	73
조합원들의 출자	55	117	52	32	101	61
조합원들의 동등한 의결권	54	125	65	38	88	43
잉여금의 10% 이상 적립	66	92	37	32	106	73
잉여금의 30% 이상 적립	11	29	21	19	140	124
투명한 회계처리	159	153	18	38	54	34
법인 설립을 위한 인적구성	38	79	35	34	132	80

본 조사의 응답자들이 볼 때 자활근로사업단이나 자활공동체가 협동조합으로 전환하고자 하는 가장 큰 이유는 이념적인 부분으로 나타났다. 자활영역의 이념적 지향이 협동조합과 일치해서라는 응답이 전체의 36.8%로 나타나 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 내부적으로 협동조합 방식으로 운영하는 것이 더 효율적이라는 응답이 35.1%로 그 다음을 차지하고 있다. 협동조합 전환으로 추가적인 지원을 기대하는 경우는 15.8%, 이미지 제고는 1.8%에 그치고 있어, 사회적기업 전환 시 대다수가 추가적인 지원이나 외부적 이미지 제고를 주요 이유로 꼽던 것과는 대조적인 결과가 나타났다. 즉, 사회적기업은 실익을 중심으로 검토되었다면 협동조합 전환은 협동조합이 가진 이념과 가치가 자활사업의 초기부터 가져왔던 목표와 일치한다는 점에 현장에서의 공감대가 형성되고 있는 것이다. 따라서 협동조합 전환 지원이 단지 실질적인 이익 제공을 중심으로 이루어지기보다는 가치에 대한 교육과 민주적 운영에 대한 훈련을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

〈표 3-11〉 협동조합 전환 이유

항목	빈도	비율
자활공동체의 이념적 지향이 협동조합과 일치해서	21	36.8
내부적으로 협동조합 방식으로 운영하는 것이 더 효율적이라고 판단해서	20	35.1
협동조합 전환으로 외부에서 추가적인 지원이 있을 것이라고 기대해서	9	15.8
협동조합에 대한 이미지가 자활공동체보다 더 좋아서	1	1.8
기타	6	10.5
합계	57	100.0

(다) 자활공동체의 협동조합 전환 과제

협동조합 전환 준비 과정에서 현장이 겪는 가장 큰 애로는 역시 협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족한 것을 꼽고 있다. 추상적으로는 협동조합에 대해 동의하고 알고는 있지만 좀 더 구체적으로 협동조합을 이해하고, 협동조합 방식으로 경영한다는 것이 지금과 어떻게 다른 것인지를 혼란스러워 하는 경우를 질적 조사 과정 등에서 확인하였다.

〈표 3-12〉 협동조합 전환 준비 시 애로사항

항목	빈도	비율
협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족하다	40	60.6
협동조합 전환에 필요한 법적 절차가 복잡하다	6	9.1
협동조합 방식의 경영을 하기 어렵다	7	10.6
협동조합에 대한 지역사회 이해가 부족하다	3	4.5
협동조합을 유지할 만큼의 잉여금이 발생하지 않는다	7	10.6
기타	3	4.5
합계	66	100.0

협동조합 전환을 고려하지 않는 경우는 특별한 변경 필요가 없거나 구성원들이 협동조합에 대해 관심을 갖지 않기 때문으로 응답하고 있다.

〈표 3-13〉 협동조합 전환을 고려하지 않는 이유

항목	빈도	비율
자활공동체의 운영목적이 협동조합과 맞지 않아서	7	10.3
구성원들이 협동조합에 대해 관심을 갖지 않아서	19	27.9
현재의 운영상태를 변경할 특별한 필요를 느끼지 않아서	20	29.4
협동조합으로 전환·설립하는 절차가 어려워서	7	10.3
협동조합으로 전환해도 별다른 이득이 없어서	7	10.3
기타	8	11.8
합계	68	100.0

응답자의 대부분(76.5%)은 협동조합이 자활사업의 최종적인 경제조직인 자활공동체에 어느 정도 적합한 조직형태라고 동의하고 있다.

〈표 3-14〉 자활공동체와 협동조합의 적합성

항목	빈도	비율
전체 자활공동체에 매우 적합하다	10	14.7
일부 자활공동체에는 적합하다	42	61.8
자활공동체에 적용하는데 한계가 있다	16	23.5
합계	68	100.0

협동조합 활성화를 위해 필요한 지원 1순위로는 전문적인 교육기관이 가장 많이 선택되었고, 지역사회에서의 협동조합에 대한 이해 증진과 경영지원이 비슷하게 나타났다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 3-15〉 협동조합이 활성화되기 위해 가장 필요한 지원

항목	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
협동조합 가치와 운영원리 등에 대한 일반적인 교육전문기관(외부)이 필요하다	26	36.6	10	14.1
협동조합 설립에 필요한 정관 작성, 법인 설립 등 실무 절차에 지원이 필요하다	10	14.1	15	21.1
협동조합 방식의 경영에 필요한 지식과 기술을 지원하는 경영전문지원기관이 필요하다	15	21.1	20	28.2
지역사회에서 협동조합에 대한 이해가 높아져야 한다	15	21.1	9	12.7
협동조합이 성장하도록 정부와 지방자치단체에서 물질적 지원을 제공하여야 한다	4	5.6	17	23.9
기타	1	1.4	71	100.0
합계	71	100.0	1.4	

응답자들은 대부분(68.6%) 자활조직의 운영목적으로 자활공동체 구성원들의 경제적 자립 및 자활을 꼽고 있으며, 저소득 취약계층을 위한 일자리 창출이 그 다음을 차지하고 있다. 이런 현장의 이해를 볼 때 협동조합 방식의 자활공동체를 운영한다는 것이 내부적으로 이념과 가치의 정당성은 있지만 경제적 자립과 자활, 일자리 창출에는 어떠한 의미가 있는지를 좀 더 명확히 밝히고 확인해야 더 활성화될 수 있을 것이다.

〈표 3-16〉 자활조직들의 운영 목적

항목	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
자활공동체 구성원의 경제적 자립 및 자활	48	68.6	10	14.5
저소득 취약계층을 위한 일자리 창출	19	27.1	35	50.7
저소득 취약계층을 위한 서비스 제공	1	1.4	13	18.8
사회적 공공 목적을 이윤의 사회적 재투자	2	2.9	11	15.9
합계	70	100.0	69	100.0

현재 지역자활센터를 중심으로 지역 내 취약계층의 경제적 지원과 상호부조를 위해 설립해가고 있는 자활공제조합은 약 24.6% 정도의 지역에서 설립된 것으로 파악되었다. 자활공제조합의 대부분은 2010년 이후에 설립되었으며, 규모는 100명에서 200명 정도의 참여가 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-17〉 자활공제조합

설립유무		설립년도	빈도	비율
예	17	2005	1	5.9
		2008	1	5.9
아니요	52	2009	2	11.8
		2010	10	58.8
계	69	2011	3	17.6
		합계	17	100.0

〈표 3-18〉 자활공제조합의 규모

참여자 수	빈도	비율
99명 미만	4	25.0
100-150명	6	37.5
151-200명	4	25.0
201명 이상	2	12.5
계	16	100.0

(2) 자활공동체의 실태 및 협동조합 전환 욕구

(가) 응답 자활공동체의 일반 실태

자활공동체의 지속기관과 설립된 법적 형태, 지분율 등 협동조합 전환과 관련된 일반 실태를 살펴보자.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

먼저, 응답한 자활공동체의 창업 지속기간을 보면 3~4년 정도에 가장 많은 기관이 분포하고 있으며 평균 지속기간은 3.5년으로 이전의 자활공동체에 대한 전국 조사결과와 유사한 결과를 나타내고 있다.

〈표 3-19〉 자활공동체의 창업 시기

창업년도	빈도	비율
2002	7	4.0
2003	2	1.1
2004	5	2.9
2005	8	4.6
2006	11	6.3
2007	23	13.1
2008	35	20.0
2009	26	14.9
2010	19	10.9
2011	23	13.1
2012	11	6.3
기타	5	2.9
합계	175	100.0

응답기관의 업종은 청소사업이 가장 많았으며, 돌봄 관련 사회서비스사업, 집수리/인테리어사업이 그다음으로 나타나고 있다. 이러한 업종별 분포는 이전의 자활공동체 연구들에서의 분포와 유사하다.

〈표 3-20〉 자활공동체의 업종

업종	빈도	비율
집수리/인테리어사업	27	15.6
돌봄관련 사회서비스사업	36	20.8
청소사업	44	25.4
폐자원재활용사업	10	5.8
도시락사업	3	1.7
세차/세탁사업	4	2.3
영농사업	3	1.7
음식점운영사업	7	4.0
제빵 등 음식물 생산사업	8	4.6
기타	31	17.9
합계	173	100.0

자활공동체의 법적 등록 형태는 1인 또는 2인의 개인 사업자 등록이 가장 많으며, 법인의 형태는 22.4%에 그치고 있다. 이러한 법적 등록형태의 구성은 이후 협동조합 추진 과정에서 개인사업체를 해소하고 출자를 기반으로 한 동등한 의결권을 부여하는 협동조합으로 전환하는데 상당한 장애가 될 수 있다. 기존의 개인사업자가 소유한 자산이나 부채의 이전 문제 등에 대한 준비가 요구되는 상황이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 3-21〉 자활공동체의 법적 등록형태

업종	빈도	비율
자활근로 참여자 1인 명의로 사업자등록	35	20.1
자활근로 참여자 2인 이상 공동 명의로 사업자등록	45	25.9
지역자활센터 대표 또는 실무자 1인 명의로 사업자등록	7	4.0
지역자활센터 실무자와 자활근로 참여자가 같이 2인 이상 공동명의로	10	5.7
법인으로 사업자등록(주식회사, 유한회사, 합명회사, 합자회사, 협동조합 등)	39	22.4
지역자활센터의 사업자등록증 이용	20	11.5
기타	18	10.3
합계	174	100.0

내부적으로 대표와 구성원들 간의 지분 현황을 알기 위해 대표의 지분율을 물었는데, 20%~50% 정도의 지분율을 가진 공동체가 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 자활공동체 대표의 지분율

지분율	빈도	비율
~ 10.0%	4	14.3
11.0% ~ 20.0%	3	10.7
20.1% ~ 30.0%	10	35.7
30.1% ~ 50.0%	6	21.4
50.1% ~ 99.9%	2	7.1
100.0%	3	10.7
합계	173	100.0

자활공동체의 창업 당시와 조사시점 기준 참여자 수의 변화를 살펴본 결과, 평균 인원은 6.5명에서 11.9명으로 증가하였고, 그 중에서도 구성원별 인원수 변화를 살펴보면, 일반 참여자 및 기타가 0.8명에서 6.9명으로 증가된 것을 알 수 있다.

〈표 3-23〉 자활공동체의 평균 참여자 수의 변화

(단위: 명)

구분	전체	조건부 수급자	차상위 및 자활특례자	일반참여자와 기타	지역자활센터 실무자
창업 당시	6.55	3.42	2.28	0.86	0.14
2012년 4월말 현재	11.94	2.26	2.48	6.97	0.19

자활공동체 참여자들의 출자의 경우 출자를 했다고 응답한 경우는 응답자의 45.3%에 머물렀고, 그렇지 않다고 응답한 경우가 54.7%로 과반수는 출자를 하지 않고 있었다. 출자한 공동체의 경우 출자 비율은 64.9%가 5%미만에 해당하는 적은 비율을 나타내고 있었다.

〈표 3-24〉 자활공동체 참여자들의 출자

출자여부		출자비율	빈도	비율
예	78 (45.3%)	5% 미만	48	64.9
		6~10%	12	16.2
아니요	94 (54.7%)	11~20%	3	4.1
		21~35%	3	4.1
계	172 (100%)	36% 이상	8	10.8
		합계	74	100.0

(나) 협동조합에 대한 이해와 전환준비

응답자 중에서 협동조합에 대한 인지도에 대해서는 ‘잘 알고 있다’와 ‘약간은 알고 있

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

다'가 각각 12.6%와 56.3%로 과반수 이상은 인지하고 있으나 '거의 모르고 있다'와 '전혀 모르고 있다'도 각각 20.7%, 10.3%로 적지 않은 비율을 나타내고 있었다. 이러한 조사결과는 앞서 살펴본 지역자활센터 조사에 비해 유의미하게 인지 여부가 낮게 나타나고 있는 것이다. 즉, 지역자활센터가 생각하는 것과는 다르게 자활공동체 내부에서는 협동조합에 대해 덜 알고, 덜 관심을 갖고 있을 가능성이 높다는 점을 고려해야 할 것이다.

〈표 3-25〉 협동조합에 대한 인지 여부

항목	빈도	비율
잘 알고 있다	22	12.6
약간은 알고 있다	98	56.3
거의 모르고 있다	36	20.7
전혀 모르고 있다	18	10.3
합계	174	100.0

협동조합기본법 제정에 대해서는 사실을 알고 있고, 내용에 대해서 알고 있는 비율은 31.8%로 적지 않은 비율이나 내용에 대해서 거의 모르거나 제정 자체를 모르는 응답자도 각각 58.1%, 10.1% 수준으로 다수가 내용에 대해서는 인지하고 있지 못한 것으로 나타났다.

〈표 3-26〉 협동조합기본법 제정에 대한 인지 여부

항목	빈도	비율
제정 사실과 내용에 대해 알고 있다	41	31.8
제정 사실을 알지만 내용에 대해서는 거의 모르고 있다	75	58.1
제정 사실 자체를 모르고 있다	13	10.1
합계	129	100.0

협동조합 교육에 대해서는 ‘교육을 진행한 적이 있다’가 22.5%로 적은 비율을 보이고 있어, 이에 대한 교육의 필요성이 나타날 수 있음을 추측할 수 있다.

〈표 3-27〉 협동조합에 대한 교육 실시 여부 (중복응답)

항목	빈도	비율
교육을 진행한 적이 있다	39	22.5
교육을 진행한 적이 없다	134	77.5
계	173	100.0

협동조합 교육에 참여할 것인가에 대해서는 ‘적극적으로 참여할 것이다’ 혹은 ‘일부만 참여할 것이다’가 각각 23.6%, 52.9%로 대체로 교육에 대해서는 어느 정도 의지가 있다고 볼 수 있겠다.

〈표 3-28〉 협동조합에 대한 교육 참여 예상

항목	빈도	비율
대부분이 적극적으로 참여할 것이다	41	23.6
일부만 참여할 것이다	92	52.9
거의 참여하지 않을 것이다	41	23.6
합계	174	100.0

협동조합으로의 전환에 대해서는 실제 전환을 준비하거나 검토 중에 있는 공동체는 12.1%였고, 전환할 시 유형에 대해서는 60.5%가 사회적협동조합으로 전환을 고려하고 있는 것으로 응답했다. 앞서 지역자활센터 조사결과에서는 20.79%의 자활공동체가 협동조합으로 전환할 것으로 예상한 것과 비교할 때 실제 자활공동체의 응답은 절반 정도에 그치고 있지만, 관심을 가지고 있다는 응답도 37.0%에 이르고 있어 실제 정책이 시행되고 구체화되는 단계에서는 지역자활센터 조사 정도의 전환 추진이 가능할 것으로 예상된다.

〈표 3-29〉 자활공동체의 협동조합 전환 계획

항목	빈도	비율	협동조합 유형	빈도	비율
현재 협동조합 전환을 검토 또는 준비 중에 있다	21	12.1	일반 협동조합	34	39.5
아직은 검토하지 않았지만 관심을 가지고 있다	64	37.0	사회적협동조합	52	60.5
			소계	86	100.0
협동조합 전환에 대해 전혀 생각해보지 않았다	88	50.9			
합계	173	100.0			

협동조합으로의 전환 이유에 대해서는 ‘이념적 지향이 협동조합과 일치해서’가 37.2%로 가장 높았고, ‘협동조합 방식으로 운영하는 것이 더 효율적’이라고 평가하는 경우가 29.5%로 그 다음 응답 비율이 높았다. 그 외에도 전환 시 외부에서의 추가적인 지원을 기대하는 경우도 21.8%로 적지 않은 비율이 응답했다.

〈표 3-30〉 협동조합 전환 이유

항목	빈도	비율
자활공동체의 이념적 지향이 협동조합과 일치해서	29	37.2
내부적으로 협동조합 방식으로 운영하는 것이 더 효율적이라고 판단해서	23	29.5
협동조합 전환으로 외부에서 추가적인 지원이 있을 것이라고 기대해서	17	21.8
협동조합에 대한 이미지가 자활공동체보다 더 좋아서	1	1.3
지역자활센터에서 전환을 추진해서	4	5.1
기타	4	5.1
합계	78	100.0

(다) 자활공동체 운영 원리 및 목적

현재의 자활공동체가 협동조합 방식으로 전환할 때 내부 운영에서의 가장 큰 차이는 동등한 의결권을 바탕으로 한 민주적인 구조에 있다. 현재 대부분이 개인사업자 형태이고 일부가 주식회사인 자활공동체들이 협동조합이 되려면 전 구성원들의 출자와 동등한 경영 참여 권리를 인정해야 하는데, 현재의 운영구조가 대표 등에 집중되어 있을수록 협동조합으로 실질적인 변화에 큰 노력이 따른다. 따라서 현재의 운영원리 및 목적, 정관의 준수 여부 등은 현 조직이 협동조합에 얼마나 가까운가를 엿볼 수 있는 내용이다.

자활공동체들의 의사결정구조는 현재로는 대표자나 관리자급이 주로 결정하는 경우가 많지만, 전체 구성원 회의를 소집하여 의사결정 하는 경우도 41.3%로 나타나고 있다. 내부적으로 의사결정구조가 민주적이라고 평가하는 비율이 91.6%로 나타나고 있는데, 응답자가 대표나 팀장급이라는 점을 고려하더라도 어느 정도 높은 비율이다.

이러한 의사결정구조의 효율성에 대해서는 대체로 효율적이라고 응답하고 있어 의사결정구조의 측면에서 현재의 자활공동체가 협동조합으로 전환하는 것에는 큰 어려움이 없을 것으로 보인다.

현재 공동체의 의사결정 구조를 통해 협동조합으로의 운영원리 적용 현황을 보고자 했는데, 응답 내용을 보면 ‘대표자를 포함하여 자활공동체의 관리자급 구성원이 주로 의사결정을 내린다’가 42.4%로 높은 편이고, 이외 ‘전체 구성원 회의를 소집해서 결정 한다’도 41.3%로 높은 응답율을 보였다.

〈표 3-31〉 자활공동체 의사결정구조

항목	빈도	비율
대표자 1인의 주로 의사결정을 내린다	18	10.5
대표자를 포함하여 자활공동체의 관리자급 구성원이 주로 의사결정을 내린다	73	42.4
전체 구성원회의를 소집하여 의사결정을 내린다	71	41.3
모법인이나 지역자활센터의 담당 실무자가 주로 의사결정을 내린다	6	3.5
그때그때의 사안에 따라 판단하여 일관된 의사결정구조를 갖추고 있지 않다	4	2.3
합계	172	100.0

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

자활공동체의 의사결정 구조의 민주성에 대한 인식에서는 ‘민주적인 편이다’가 70.2%, ‘매우 민주적이다’가 21.6%로 대체로 의사결정 구조에 대해서는 민주적이라고 평가하고 있다.

〈표 3-32〉 자활공동체 의사결정구조의 민주성

항목	빈도	비율
매우 민주적이다	37	21.6
민주적인 편이다	120	70.2
민주적이지 않은 편이다	14	8.2
합계	171	100.0

또한 의사결정의 효율성 측면에서는 ‘효율적이다’와 ‘매우 효율적이다’가 각각 73.8%, 18.0%로 긍정적으로 평가하고 있다.

〈표 3-33〉 자활공동체 의사결정구조의 효율성

항목	빈도	비율
매우 효율적이다	31	18.0
효율적인 편이다	127	73.8
효율적이지 않은 편이다	13	7.6
전혀 효율적이지 않다	1	0.6
합계	172	100.0

현재 자활공동체 운영과 관련한 항목, 즉 정관 등에 대해서 질문한 결과 자활공동체에 현재 정관이 구성되어 있는가에 대해서는 ‘정관을 갖추고 있다’가 92.9%로 대부분이 정관을 갖추고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-34〉 자활공동체 정관

항목	빈도	비율
정관을 갖추고 있다	157	92.9
정관을 갖추고 있지 않다	12	7.1
합계	169	100.0

정관의 준수 여부에 대해서는 ‘잘 지켜지고 있다’가 65.4%, ‘매우 잘 지켜지고 있다’가 11.9%로 대체로 준수하고 있다고 평가하고 있다.

〈표 3-35〉 자활공동체 정관의 준수 여부

항목	빈도	비율
매우 잘 지켜지고 있다	19	11.9
잘 지켜지고 있는 편이다	104	65.4
잘 지켜지지 않고 있는 편이다	24	15.1
거의 지켜지지 않고 있다	9	5.7
정관의 내용을 모르고 있다	3	1.9
합계	159	100.0

하지만 자활공동체 정관의 제정 과정을 볼 때 ‘실무나자 지원기관에서 만들었다’가 58.4%로 가장 높은 응답을 보였고, 참여주민들 간의 협의를 통해 구성한 경우는 32.5%로 과반수 이상이 실무자와 기관에 의해 구성된 것으로 나타났다. 이러한 사실은 모든 자활공동체가 협동조합의 형식적 요소로서 정관을 갖추고는 있지만 정관이 실질적으로 구성원들의 이해와 요구에 기반해서 만들어지지 않았고, 운영원리의 측면에서 구성원의 참여라는 측면이 강하지는 않은 자활공동체도 있는 것으로 보인다. 따라서 자활공동체 전체를 협동조합과 유사한 성격이라고 파악하는 것은 무리가 있으며, 각 자활공동체의 창립과정과 운영과정에 따라 협동조합과 유사한 조직과, 소수 개인이나 지역자활센터 실무자들에 의해 이끌어져가는 시장경제 원리가 강한 조직이 구분되어야 할 필요가 있다.

〈표 3-36〉 자활공동체 정관의 제정 과정

항목	빈도	비율
자활공동체 참여주민들의 협의를 통해 만들었다	50	32.5
지역자활센터 실무자나 지원기관에서 만들었다	90	58.4
자활공동체 대표가 만들었다	1	.6
다른 자활공동체의 정관을 그대로 쓰고 있다	8	5.2
기타	5	3.2
합계	154	100.0

자활조직들의 운영 목적에 대해서는 1순위가 자활공동체 구성원들의 경제적 자립 및 자활이라는 응답이 가장 많았고, 2순위에서는 저소득 취약계층을 위한 일자리 창출이 가장 응답이 높아, 자활조직의 1차적인 목적이 구성원과 저소득 취약계층의 일자리 창출과 이를 통한 경제적 자립과 자활이라고 하는 점을 우선적으로 인식하고 있었다.

〈표 3-37〉 자활조직들의 운영 목적

항목	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
자활공동체 구성원의 경제적 자립 및 자활	138	81.7	18	10.9
저소득 취약계층을 위한 일자리 창출	25	14.8	96	58.2
저소득 취약계층을 위한 서비스 제공	3	1.8	20	12.1
사회적 공공 목적을 이윤의 사회적 재투자	3	1.8	30	18.2
기타	0	0.0	1	0.6
합계	169	100.0	165	100.0

(라) 자활공동체의 협동조합 전환 과제

협동조합 전환 시 애로 사항으로는 협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족하다가 63.0%로 가장 높았다.

〈표 3-38〉 협동조합 전환 준비 시 애로사항

항목	빈도	비율
협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족하다	51	63.0
협동조합 전환에 필요한 법적 절차가 복잡하다	16	19.8
협동조합 방식의 경영을 하기 어렵다	1	1.2
협동조합에 대한 지역사회의 이해가 부족하다	2	2.5
협동조합을 유지할 만큼의 잉여금이 발생하지 않는다	6	7.4
기타	5	6.2
합계	81	100.0

협동조합 전환을 고려하지 않는 이유는 ‘현재의 운영 상태를 변경할 만큼 특별한 필요를 느끼지 않는다’가 45.2%로 가장 높은 응답을 보였다.

〈표 3-39〉 협동조합 전환을 고려하지 않는 이유

항목	빈도	비율
자활공동체의 운영목적이 협동조합과 맞지 않아서	4	3.5
구성원들이 협동조합에 대해 관심을 갖지 않아서	20	17.4
현재의 운영상태를 변경할 특별한 필요를 느끼지 않아서	52	45.2
협동조합으로 전환·설립하는 절차가 어려워서	4	3.5
협동조합으로 전환해도 별다른 이득이 없어서	9	7.8
협동조합에 대해서 잘 몰라서	23	20.0
기타	3	2.6
합계	115	100.0

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

협동조합 전환을 검토하고 있는 자활공동체의 협동조합 전환 조건 충족 현황을 ‘현재 충족시키고 있다’에 대한 응답을 기준으로 살펴보면, ‘투명한 회계처리’가 63.9%로 가장 높은 응답율을 보였고, ‘조합원들의 동등한 의결권’은 51.2%가 ‘충족시키고 있다’라고 응답하고 있다. 조건 중에서 ‘잉여금의 30%이상 적립’이라는 조건은 7.4%만이 ‘충족하고 있다’고 응답해 전환 조건 중에 ‘충족한다’라고 응답한 공동체의 응답 비율이 가장 낮았다.

〈표 3-40〉 협동조합 전환 검토 자활공동체들의 준비 상황

항목	현재 충족시키고 있다		불충분하지만 충족시킬 수 있다		충족시키기 어렵다	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
5인 이상의 구성원	75	44.6	35	20.8	58	34.5
조합원들의 출자	51	30.5	69	41.3	47	28.1
조합원들의 동등한 의결권	85	51.2	56	33.7	25	15.1
잉여금의 10% 이상 적립	41	25.3	56	34.6	65	40.1
잉여금의 30% 이상 적립	12	7.4	18	11.1	132	81.5
투명한 회계처리	106	63.9	47	28.3	13	7.8
법인 설립을 위한 인적구성	51	30.7	50	30.1	65	39.2

자활공동체와 협동조합의 적합성에 대해 ‘일부 자활공동체에는 적합하다’는 평가가 52.0%였고, ‘자활공동체에 적용하는 데 한계가 있다’고 평가하는 응답자가 33.9%로 현재로서는 협동조합으로의 조직 전환에 자활공동체에는 일부에 한정되거나 제한적이라고 인식하고 있다.

〈표 3-41〉 자활공동체와 협동조합의 적합성

항목	빈도	비율
전체 자활공동체에 매우 적합하다	12	7.0
일부 자활공동체에는 적합하다	89	52.0
자활공동체에 적용하는 데 한계가 있다	58	33.9
자활공동체에 전혀 적합하지 않다	12	7.0
합계	171	100.0

협동조합이 활성화되기 위해 가장 필요한 지원은 1순위로는 ‘협동조합 가치와 운영원리 등에 대한 일반적인 교육전문기관(외부)이 필요하다’가 27.2%로 가장 높았고, 그 다음으로 ‘협동조합이 성장하도록 정부와 지방자치단체에서 물질적 지원을 제공하여야 한다’가 21.9%였다. 2순위로는 ‘정부의 지방자치단체의 지원’이 30.8%로 응답율이 가장 높았고, 이외 ‘협동조합 방식의 경영에 필요한 지식과 기술을 지원하는 경영전문지원기관이 필요하다’가 27.7%, 협동조합 설립을 실질적으로 지원하는 실무지원 절차의 필요성을 제기하는 응답자가 23.9%로 나타났다.

〈표 3-42〉 협동조합이 활성화되기 위해 가장 필요한 지원

항목	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
협동조합 가치와 운영원리 등에 대한 일반적인 교육전문기관(외부)이 필요하다	46	27.2	14	8.8
협동조합 설립에 필요한 정관 작성, 법인 설립 등 실무 절차에 지원이 필요하다	28	16.6	38	23.9
협동조합 방식의 경영에 필요한 지식과 기술을 지원하는 경영전문지원기관이 필요하다	28	16.6	44	27.7
지역사회에서 협동조합에 대한 이해가 높아져야 한다	25	14.8	13	8.2
협동조합이 성장하도록 정부와 지방자치단체에서 물질적 지원을 제공하여야 한다	37	21.9	49	30.8
기타	5	3.0	1	0.6
합계	169	100.0	159	100.0

(3) 소결

이상의 양적 조사 결과에서 나타난 주요한 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자활에서 협동조합에 대한 인지와 교육에 대한 의지 등은 상당히 높은 수준으로 나타났다. 지역자활센터 조사에서는 협동조합에 대한 인지 여부에 대한 질문에는 ‘어느 정도 이상 알고 있다’고 응답한 비율이 92.9%, 자활공동체 조사에서는 68.9%로 나타나 대부분의 자활 조직들에서 협동조합을 어느 정도는 알고 있는 것으로 나타났다. 협동조

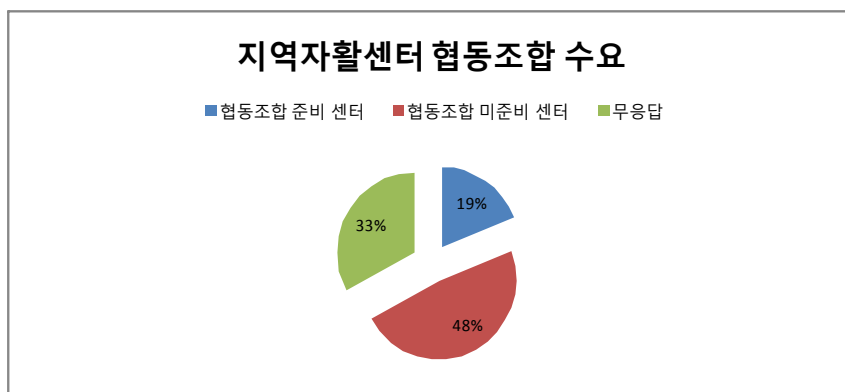
■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

합기본법의 내용을 명확히 알고 있는지의 여부는 다소 낮게 나타났지만, 아직까지 시행령이 나오지 않은 상태이기 때문에 전반적인 정책의 내용이 확정되고 전환을 준비하는 실무적 과정에서 이에 대한 이해 정도는 높아질 것으로 보인다.

교육의 경우 지역자활센터에서 협동조합에 대한 교육을 실시한 기관은 전체의 40% 정도이며, 앞으로 교육을 추가적으로 실시할 경우 대부분의 실무자와 참여주민들이 참여할 것이라는 예상이 절반 정도(49.3%)로 나타나고 있다. 자활공동체에서는 22.5%가 교육을 실시하였고, 교육 참여는 76.5%가 일부 이상이 참여할 것으로 예상하고 있어 자활조직 내에서 협동조합 관련 교육에 대해서는 상당히 적극적인 태도를 보이고 있다.

이러한 사실들로 볼 때 자활 관련 조직들이 협동조합에 대해 긍정적인 태도를 보이고 있는 것은 분명하다. 다만, 협동조합이 이념적인 수준이 아니라 현실의 경제조직으로서 의미를 갖기 위해서는 협동조합 조직 형태가 다른 조직들과 구별되는 명확한 차이점을 분명히 인식하고 이를 실천하는 것이 필요하다. 자활공동체들이 아직까지는 정관 작성을 기관 실무자들에게 의존한다거나 소수의 의사결정에 의해 조직을 운영하는 등의 측면들이 많이 발견되고 있어 실질적인 조직 운영이 협동조합 형태로 전환되기 위해서는 자활사업단 단계부터의 준비와 전환을 위한 단계적 훈련이 필요하다.

둘째로 자활 영역에서 협동조합으로 단시일 내에 전환할 수 있는 수요는 전체 10% 정도가 가능한 것으로 추산되었다.



[그림 3-1] 협동조합을 준비하는 지역자활센터의 비율

지역자활센터를 조사한 결과, 자활사업단 수 기준으로는 10.4%, 참여자 수 기준으로는 8.5% 정도의 자활근로사업단이 협동조합 설립이 본격적으로 진행되었을 때 협동조합으로 전환 · 설립될 것으로 응답하였다.



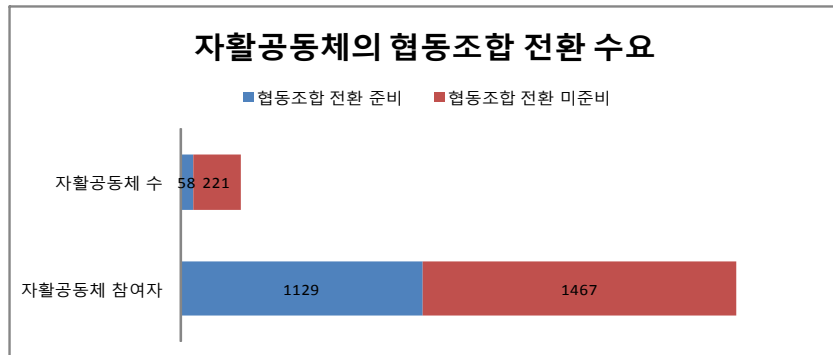
[그림 3-2] 자활사업단 기준 협동조합 전환 수요

자활공동체의 경우 공동체 수 기준으로는 20.8%, 참여자 수 기준으로는 43.5% 정도의 자활공동체가 협동조합 설립이 본격적으로 진행되었을 때 협동조합으로 전환할 것으로 응답하였다. 다만, 미응답 기관이 전체의 33%에 이르고 있고, 응답기관 중 절반 이상에서 협동조합 설립이 예상되는 자활근로사업단이나 자활공동체가 없는 것으로 나타나고 있는 것을 고려할 때 전체 지역자활센터에서 협동조합 설립을 적극적으로 추진할 수 있는 사례 수는 아직까지 일부에 지나지 않으며, 이들 기관의 자활근로사업단이나 자활공동체 중에서도 일부만이 협동조합으로 전환될 수 있을 것으로 보인다.

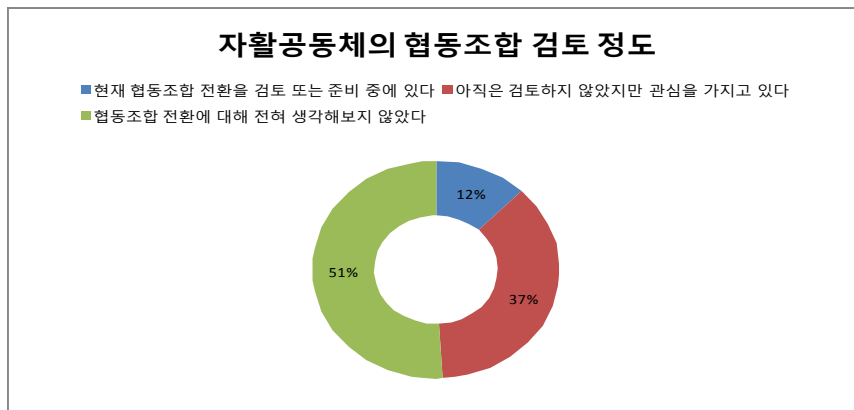
자활근로사업단에 비해서 자활공동체는 상대적으로 더 높은 비율의 조직들이 협동조합으로 전환할 것으로 보이며, 특히 규모가 클수록 협동조합 전환을 더 적극적으로 검토하고 있는 것으로 나타나, 이들 조직들에 대해 집중적으로 선별 지원하는 전략도 유효할 것으로 보인다.

자활공동체가 직접 응답한 결과로는 전체의 절반 정도는 아직 협동조합 전환을 생각해 보지 않은 것으로 나타났지만, 절반에 가까운 자활공동체들이 관심을 보이고 있는 것으로 나타나 자활공동체들이 협동조합 전환의 주요 전략적 대상임은 확인되었다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구



[그림 3-3] 자활공동체 기준 협동조합 전환 수요



[그림 3-4] 자활공동체의 협동조합 검토 정도

마지막으로 전환에 필요한 과제는 센터와 자활공동체 모두 협동조합 이념에 대한 충분한 교육과 이해가 부족한 것을 꼽고 있다. 추상적으로는 협동조합에 대해 동의하고 알고는 있지만 좀 더 구체적으로 협동조합을 이해하고, 협동조합 방식으로 경영한다는 것이 지금과 어떻게 다른 것인지를 혼란스러워 하고 있음이 양적 조사와 질적 조사 모두에서 확인되었다. 그리고 협동조합 활성화를 위해 필요한 지원 1순위로는 전문적인 교육·전문기관이 가장 많이 선택된 것 등을 고려할 때, 아직까지는 협동조합에 대한 추상적 이해 수준에 머물러있기 때문에 성급한 전환 절차보다는 협동조합으로 가기 위한 단계적 교육·훈련이 더 시급할 것으로 보이며, 이를 위해 전문적인 교육 과정과 조직 변화 과정에 개입할 외부 전문기관의 설립이 필요하다.

3) 사례조사의 결과

(1) 일과나눔

(가) 약사

<일과나눔>은 2009년 10월 설립된 주식회사로, 남양주시의 <남양주지역자활센터>에서 운영하던 자활근로사업단 4곳이 자활공동체로 전환되어 하나의 법인으로 통합된 기업이다.

<일과나눔>으로 통합된 자활공동체는 1호 자활공동체로 함께일하는세상(청소환경분야, 2005년 6월), 2호 자활공동체 반디농장(영농분야, 2006년 11월), 3호 자활공동체 도우누리(돌봄분야, 2007년 1월), 4호 자활공동체 길건축(주거복지분야, 2007년 4월) 등이다.

법인설립 후 <일과나눔>은 2009년 11월 자활공동체로 인정받았고, 함께일하는세상을 통해서 2010년 1월에 사회적기업으로 인증을 받았다. 현재 4개 사업단은 독립채산제로 운영되고 있으며, 이들 사업단들의 경영지원을 위하여 사업운영본부를 운영하고 있다.

통합법인 전환이후에 <일과나눔>은 규모의 경제효과를 톡톡히 보고 있기도 하다. 우선 영세업체들이 많아서 고용규모가 커다란 기업들이 적은 남양주지역 특성을 반영할 때, 100명 이상의 고용규모를 가지고 있는 <일과나눔>은 지역사회에서 상당한 수준의 위상을 지니게 되었으며, 실제로 지방정부에서도 각종 시정과정에 규모 있는 사회적기업으로서 <일과나눔>을 참여시키고 있는 상황이다.

<남양주지역자활센터>는 자활공동체의 협동조합 전환에 대한 지속적인 관심을 가지고 있었으며, <일과나눔>의 통합법인 설립이후에 내부 총회를 통해서 협동조합 전환을 의결하여 협동조합 내부 정관을 마련하고 조합원 모집의 과정을 통해서 실질적인 협동조합적인 운영을 시도해왔다. 협동조합 전환 초기에 조합원 가입률은 전체 직원 중에 1/3 수준에 머물렀지만 최근에 2/3 수준으로까지 증가하였다. 하지만 총자본 중에 조합원의 지분은 30% 정도 가량에 머물고 있으며, 대부분의 지분은 창업지원금 등의 지원금으로 구성되어 있는 상황이다.

<일과나눔>의 4개 사업단 모두가 안정적으로 운영되고 있는 상황은 아니다. ‘도우누리’와 ‘함께일하는세상’은 안정적인 경영구조를 마련하면서 성장해왔다고 할 수 있지만, ‘길

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

건축'과 '반디농장'은 조직의 불안정과 수익구조의 미흡으로 여전히 자체적인 운영이 어려운 상황이다. 최근에 '함께일하는세상'도 학교청소영역에서의 누적적인 적자로 인해서 경영상의 어려움을 겪고 있는 상황이다.

(나) 재정상태

2011년도 <일과나눔>의 매출 목표액은 2,272,450,480원이었으며, 실제 매출액은 1,990,669원으로 87.6% 달성률을 보이고 있었다. 사업단별로 돌봄사업이 83.5%, 건축사업이 61.2%로 목표치 달성률이 부진하였고, 환경사업은 매출 달성률 99.1%였지만 운영상의 문제로 영업 손실이 무려 119,939,000원이나 발생하여 창업 이래 최대의 손실을 초래하였다.

2011년도 <일과나눔>의 전체 당기순이익은 1억 5천 8백 1십 6만 7천원의 적자였다. 이는 4개 사업단 모두에서 당기순이익이 전자였으며, 환경사업단의 적자수준이 가장 높아서 경영상의 특별한 조치가 요구되고 있는 상황이다.

〈표 3-43〉 2011년도 <일과나눔> 재정현황

항목	단위별 (단위: 천원)					합계
	환경	돌봄	건축	영농	운영본부	
매출	972,433	716,283	184,958	116,995		1,990,669
매출원가			129,341	92,115		221,456
판매관리비	1,092,372	753,176	88,899	37,685	87,983	2,060,115
영업이익	-119,939	-36,892	-33,283	-12,805	-87,983	-290,902
영업외 수익	45,121	1,580	666	5	108,962	156,334
영업외 비용	11,603	2,078	5,435	-91	3,000	22,025
법인세비용					1,575	1,575
당기순이익	-86,421	-37,390	-38,052	-12,708	16,404	-158,167

자료: 2012년도 <일과나눔> 조합원 정기총회 자료집

(다) 인적 구성

지난 2010년 조사된 조합원의식조사 결과보고서에서 나타난, <일과나눔>의 인적 구성을 살펴보면, 성별 구분에서 여성의 구성이 90%이상에 이르고 있으며, 연령은 40대 이상이 대부분이었으며 50대 구성원이 제일 많았다. 주거형태는 자가 소유자가 45% 정도에 이르렀으며, 전월세가 40%정도이다. 대부분의 구성원이 건강하였지만, 질병이 없지만 건강하지 않다는 구성원도 22%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-44〉 〈일과나눔〉 인적구성

구분		빈도(비율)	구분		빈도(비율)
성별(81)	남성	5(6.2)	주거형태(81)	자가	37(45.7)
	여성	76(93.8)		전세	19(23.5)
연령(80)	10대	0		월세	13(16)
	20대	0		임대아파트	7(8.6)
	30대	8(10)		기타	4(4.9)
	40대	29(36.3)		결치	1(1.2)
	50대	42(47.5)	사업 참여경력	~ 1년 미만	27(33.3)
	60대	5(6.2)		1년 이상 ~ 3년 미만	21(25.9)
학력(81)	무학	0		3년 이상 ~ 5년 미만	19(23.5)
	초졸	12(14.8)		5년 이상 ~	9(11.1)
	중졸	12(14.8)		결치(무응답)	5(6.2)
	고졸	46(56.8)	고용형태(81)	정규직	72(88.9)
	전문대(중퇴)졸	4(4.9)		임시직	3(3.7)
	대학교(중퇴)졸	4(4.9)		시간제	1(1.2)
	대학원이상	3(3.7)		기타(계약직)	5(6.2)
결혼사항(80)	미혼	-	가구부채(32)	1백만 이하	1(3.1)
	기혼	56(70)		1백만 이상 2백만 이하	2(6.3)
	사별	10(12.5)		4백만	2(6.3)
	이혼	14(17.5)		5백만	2(6.3)
세대주 여부(81)	세대주	38(46.9)		6백만	1(3.1)
	비세대주	41(50.6)		8백만	1(3.1)
	결치	2(2.5)		1천만	2(6.3)
건강	건강한 편임	53(65.4)		1천7백만	1(3.1)

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

구분		빈도(비율)	구분		빈도(비율)
여부(81)				2천만	2(6.3)
	장애가 있음	2(2.5)		2천2백만	1(3.1)
	장기치료필요	6(7.4)		3천만	1(3.1)
	장애질병은 없지만 안건강	18(22.2)		4천만	2(6.3)
	결치	2(2.5)		6천만	1(3.1)
				1억	1(3.1)

2011년 12월 현재 <일과나눔>의 재직 직원수는 105명으로 노동취약계층 비중은 전체 고용인원 중에 79%에 이르는 83명이었으며, 저소득이 53명, 고령자 24명, 장애인 5명, 기타 1명으로 구성되어 있다. 또한 협동조합 조합원으로 가입한 인원은 68명으로 전체 직원 중에 64.8%에 이르고 있다.

(라) 협동조합에 대한 의견

현재 <일과나눔>은 협동조합의 운영형태를 취하고 있다고 볼 수 있다. 내부적으로 협동조합에 대한 지속적인 교육을 시행하였으며, 조합원 가입률도 점차 증가하고 있는 상황이다. 고령자가 많은 <일과나눔>에서 협동조합 조합원으로 가입하게 되는 유인은 다음과 같은 직원의 발언내용에서 엿볼 수 있을 것 같다.

"내가 성실하기만 하면 조합원으로서 책임과 권리를 가지고 계속 일할 수 있을 것 같아서 조합원에 가입했어요. 급여도 내가 결정할 수 있으니 얼마나 좋아요."

물론 아직까지 분명하게 <일과나눔>이 협동조합으로 전환하는 목적이 직원들 사이에 공론화되고, 조합원사이에서 공통의 목적으로 설정되어 있는 상황은 아닌 듯하다. 하지만 지속적으로 내부 학습과 조합원 운영을 정착시킴으로써 협동조합으로서 정체성을 잘 마련하게 될 것으로 기대하고 있었다.

협동조합기본법의 시행과정에서 야기되는 고민으로는 다음과 같다.

첫째, 주식회사의 협동조합 전환과정에서 기존 자본금이나 지분의 처리문제가 있다. 기존에 지분을 어떻게 정리할 것인가의 문제뿐만 아니라, 사업체의 사정에 따라서는 기존

의 부채를 어떻게 정리할 것인가의 문제가 커다란 숙제가 아닐 수 없다고 한다.

둘째, 기존 사업체가 사업을 영위하는데 필요한 그 업종에 해당하는 각종 인·허가 사항의 연속성을 어떻게 보장받을 수 있는가 하는 점이다. 청소용역사업을 하는 기존의 주식회사가 협동조합으로 전환할 경우, 그 주식회사의 명의로 취득되어 있는 위생관리용역업, 근로자과건업 등도 협동조합으로 전환되면 자동적으로 따라 붙는 것인지, 아니면 협동조합 명의로 새로 인·허가를 취득해야 하는 것인지 혼란스럽다는 지적이다.

셋째, 비영리법인의 지위를 갖는 사회적협동조합으로 전환할 경우, 기존의 중소기업으로서의 지위로서 갖는 사업입찰, 계약체결 등의 영향은 없는지도 걱정스러운 부분이다.

그리고 협동조합 전환과정에서 요구되는 지원내용은 ① 정관개정에 대한 상담, ② 협동조합의 소유구조와 경영구조에 대한 상담, ③ 사업상 인·허가 사항에 대한 법률상담, ④ 협동조합 교육 등이었다.

(2) 안산양지돌봄

(가) 약사

안산양지돌봄센터는 2001년 병원간병으로 사업을 시작하여 2002년 유료사업을 시작한 이후 2007년 11월 병원간병사로 활동하던 5명의 참여주민들이 구성원이 되어 공동체로 출범하게 되었다. 2008년 6월 재가장기요양 서비스를 시작하고, 2008년 10월 바우처 서비스를 시작하게 되면서 점차 사업영역을 확대해갔다.

현재는 주식회사 병원간병과 재가장기 서비스 제공 인력으로 정회원 25명, 준회원 10명 규모이며, 바우처 서비스 제공인력이 20명 정도가 되는 사업체이다. 현재 주주는 56명이다.

현재 인적구성으로는 30대가 10%, 40대가 40%, 50대가 30%, 60대 이상이 20%에 해당하고 있고, 이들 중 취약계층(사회적기업 인증조건에 해당하는 취약계층)은 69%에 이른다고 한다.

안산양지돌봄은 조직운영에 있어서 회원구조로 운영되고 있어, 출자금 1인당 10만원을 납입하고, 회비를 월 2만원을 납입하여 운영하는 구조이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

2011년 12월 주식회사로 전환한 이후 2012년 6월 현재 사회적기업 인증 신청을 한 상태이고, 현장 실사를 남겨둔 상태이다. 사회적기업 인증신청 하기 위해 구성원들과의 지속적인 소통과 논의를 거쳤는데, 구성원들이 사회적기업 인증 신청에 합의하고 결정하기 까지 대략 1년 6개월 정도의 시간이 걸렸다.

(나) 재정 상태

안산양지돌봄의 재무제표를 기준으로 할 때 2012년 4월 30일 기준(2011.11.1~2012.4.30) 자산의 경우 유동자산은 3천 3백여만원, 비유동자산 8천 4백여만원으로 자산 총계는 약 1억 2천만원에 상당한다. 부채의 경우 유동부채 2천 3백여만원, 비유동부채 8천만원 정도가 있어 총 부채는 약 1억원에 해당한다. 자본 총계는 약 4백 70만원에 해당한다.

2011년 11월 1일부터 2012년 4월 30일까지의 손익계산서에 근거할 경우 매출액은 약 1억원에 해당하고, 당기순손실은 약 300여만원에 해당하는 것으로 나타났다.

구성원들의 인건비 수준은 병원 간병의 경우 120~150만원 수준이며, 바우처와 재가 장기요양 등의 경우 100만원 정도 수준이라고 한다

〈표 3-45〉 손익계산서

제2(당)기 2011년 11월 1일 1일 ~4월 30일

과목	금액
I. 매출액	104,324,200
II. 매출원가	-
III. 매출총이익	104,324,200
IV. 판매비와 관리비	120,668,819
V. 영업손실	(16,344,619)
VI. 영업외수익	19,980,752
VII. 영업외비용	539,140
VIII. 법인세차감전이익	3,096,993
IX. 법인세등	0
X. 당기순손실	3,096,993

(다) 인적 구성

안산양지돌봄의 경우 약사에도 언급했듯이, 대체로 중고령층으로 30대가 구성원의 10%, 40대가 40%, 50대가 30%, 60대가 20%정도를 차지하고 있고, 직종의 특성상 성별은 모두 여성으로 이루어져 있다.

안산양지돌봄은 기본적으로 참여주민 8명, 안산양지돌봄센터장 1명, 모법인인 여성노동자회 1명 등 총 10명으로 이사회가 구성되어 있고, 의사결정과정에서 대부분의 주민참여가 이루어져 대략 의사결정의 내용에 있어서 90%가 주민참여로 이루어진다고 한다.

의사소통구조에 있어서는 기본적으로 총회와 이사회가 존재하고 주간회의가 월 2회 목요일 6시에 개최된다고 한다. 이때 병원간병의 경우 근무특성상 전체 주간회의 참석하기 힘들기 때문에 사무국장이 주관하고 10명씩 2개 팀이 조를 이루어서 간담회를 하는 형태로 의사소통 구조가 형성되어 있다.

(라) 협동조합에 대한 의견

협동조합 전환에 대해서는 주민대표와 사무국장 모두 아직은 보류 중이고, 관망이 필요하다고 인식하고 있다. 실제 지난해 컨설팅을 받는 과정에서 협동조합기본법 제정에 관한 정보를 접했고, 바로 협동조합으로의 전환 가능성에 대해 고려를 해보았다고 한다. 그러나 사회적기업 인증 신청을 위한 구성원들 간의 논의와 준비, 교육 등에 1년 이상의 시간이 소요되었고, 어렵게 합의를 이루어낸 상황에서 또 다시 새로운 논의를 시작하는 것이 현실적으로 많은 어려움이 예상되었고, 구성원들 또한 긍정적으로 평가하지 않아, 일단 사회적기업 인증 신청을 진행하기로 결정했다고 한다.

또한 현재까지는 협동조합기본법의 시행 효과 등이 예측되지 않는 만큼 향후 본격적인 제도 시행 이후에 나타나는 효과나 결과, 상황 등을 지켜보고 준비 과정을 거쳐 전환에 대해 결정하는 것이 좋겠다는 판단을 하고 있다.

그럼에도 불구하고 기존의 자활공동체 등이 협동조합으로 전환할 때에 지원이 필요한 부분에 대해서는 첫째, 돌봄서비스 기관, 그리고 취약계층이 서비스를 제공하는 기업에 대한 인식 제고를 위한 대대적인 홍보가 필요하다고 한다. 그리고 돌봄서비스의 경우 협

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

동조합으로의 전환은 비공식부문의 노동이 공식화되는 과정이라는 측면에서 이들에 대한 실질적인 지원이 될 수 있는 최저임금 준수를 위한 지원, 사회보험료 지원 등이 필요하며, 인증 과정에서 소요되는 다양한 비용에 대한 지원이나 전문가 지원 등이 이루어지는 것이 필요하다고 보았다. 이 밖에도 인건비 지원과 같은 재정적 지원 이외에 우선구매와 같은 형태의 해당 조직이 활동영역을 넓힐 수 있는 지원이 필요하다고 보고 있다.

(3) 깔끄미

(가) 약사

(주)깔끄미는 2001년 10월 22일 공익형 사업으로 학교일손도우미로 사업을 시작해서, 2002년 2월 4일 시장형 자활근로사업단 "깔끄미청소사업단"으로 전환하여 약 18개월간 운영되었다. 그 이후 2003년 9월 11일 자활공동체로 전환하였고, 2010년 10월 4일 법인(주식회사)로 전환하였다.

깔끄미의 참여인원 및 매출현황을 보면, 사업단 초기인 2002년 14명, 1천 8백만원 규모에서 점차 성장하여 2003년 8명의 공동체 구성원이 참여하였으나 이후 초기 공동체 구성원은 모두 퇴사하고 현재의 대표만 남아 있고, 그 이후 새로운 구성원이 영입되어 2010년 자활공동체인 상황에서는 참여인원 4명으로 축소되었다. 그러나 실제 사업매출은 1억 5천만원 정도에 이르고 있다.

현재 공동체 대표는 지역자활센터와 비공식적이고 일상적인 관계는 맺고 있지만, 공식적인 관계자 정기적인 회의구조에는 참여하지 않고 있다.

(나) 재정상태

깔끄미는 학교청소사업과 바닥청소, 입주청소 등으로 주된 사업영역이 이루어져 있고, 그에 따른 매출액은 아래와 같다.

〈표 3-46〉 깔끄미 매출 현황(2009~2010년)

매출분야	2009년 매출	2010년 매출
학교청소	34,899,000	2,738,030
바닥청소	98,577,060	90,192,393
하우스청소	14,800,000	13,350,000
기타청소	2,052,000	4,406,820
매출총액	150,328,060	150,687,243

2009년과 2010년 매출액 현황 자료를 기준으로 볼 때 현재 깔끄미의 연간 매출 총액은 1억 5천만원 정도로 고정된 참여인원 규모에 비해서는 적지 않은 편이나, 실제 사업이 운영되는 방식으로 보면, 고정된 인원으로는 사업을 수행하지 못하기 때문에 사업 의뢰가 올 때 일용직 근로자를 채용하여 추진하는 방식으로 인건비로 상당한 부분이 지출되고 있어 순이익을 발생시키지 못하는 구조라고 한다.

〈표 3-47〉 깔끄미 자산 및 부채현황(2011.12.31기준)

과목	금액
I.유동자산	21,238,572
II.비유동자산	20,564,445
자산총액	41,803,017
부채총액	37,768,380
자본총액	4,034,637
부채와 자본의 총계	41,803,017

한편, 깔끄미의 부채 및 자산 현황을 살펴보면, 2011년 12월 말을 기준으로 부채 총액은 3천 8백만원에 상당하는 것으로 나타났고, 자본 총액은 4백여만원이었다. 참여주민의 인건비는 최저임금 수준을 유지하고 있다고 한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(다) 인적 구성

깔끄미의 참여자들은 초기 공동체 출범당시 구성원은 대표를 제외하고 대부분 퇴사하였고, 그 이후 지역자활센터를 통한 새로운 구성원의 영입 등이 이루어져 현재는 8명(학교청소 5명, 그 외 3명)이 활동하고 있다.

깔끄미는 총회와 이사회가 존재하고 있고, 참여주민들과는 월례모임과 같은 형태의 회의구조는 없지만, 일상적으로 소통하는 것으로 나타났고, 2011년 10월 (예비)사회적기업으로 지정을 받았고, 전문인력에 대한 지원과 인건비 지원을 받게 되어 관련 종사자로 취약계층을 채용하기 위해 준비하고 있다.

공동체 구성원들이 의사결정에 참여하는 것에는 소극적인 것으로 보이는데, 실제 (예비)사회적기업 지정 신청을 할 때에도 구성원들이 여기에 대한 관심이 없어서 전체 구성원들이 충분히 조직형태 전환에 대해 논의하고 준비를 했다고 보기는 힘들 것 같다.

최근에는 참여구성원들의 경영에 대한 책임성이나 관심을 제고하기 위해 일정 금액 출자금을 마련하는 등의 변화를 시도하면서 구성원들이 공동체 운영에 대한 관심을 높이고 경영에 대한 의사결정에 참여하도록 하기 위한 방안들을 고려 중이다.

(라) 협동조합에 대한 의견

협동조합으로의 전환과 관련해서는 구체적인 협동조합기본법의 내용에 대한 이해도는 없는 편이지만, 현재 시점에서 공동체 대표의 경우는 협동조합으로의 전환에 대해 아직은 정확하게 판단하지 않고 있고, 향후 있을 협동조합과 관련한 교육에 참여하는 과정에서 판단할 것으로 보인다.

이는 일반구성원들도 마찬가지인 것으로 보이는데, 현재의 사업 방식은 '의뢰가 있을 때 일을 하는 방식'으로, 협동조합에 대한 교육은 물론이고 관련 정책과 제도에 대한 교육이 이루어지기 힘든 구조로 평가된다.

또한 현재 공동체 대표의 경우는 고용부의 사회적기업 인증 신청에 대해서 신중한 모습을 보였다. 인건비 지원이 있긴 하지만, 지원 이후의 자립이 가능한 구조인가 등에 대해 고민이 많아 전환이 쉽지 않다고 보고 있다. 따라서 협동조합으로의 전망도 이러한

연장선상에서 고려되고 있고, 특별히 사업운영에 있어서 실질적인 도움이나 이익이 되지 않는다고 보고 있어 아직은 관망하는 것으로 보인다.

반면, 지역자활센터장의 경우는 향후 협동조합과 관련한 내부교육 등을 통해서 실질적으로 전환이 가능할지에 대해서 판단이 필요하며, 현재는 공식적·비공식적 관계에 있어서 어느 정도 거리가 있는 상황이어서 직접적인 조직전환에 대한 논의가 쉽지 않은 것으로 보인다.

그리고 향후 협동조합으로의 전환에 있어서 예상되는 애로사항에 대해서는 아직까지 예측이 되지 않으며, 전환 이후의 지원에 대해서는 인건비 지원과 같은 재정적인 지원보다는 우선지정이나 보호된 시장의 제공과 같은 사업이 안정되게 운영될 수 있는 기반이나 환경 구성이 더 중요하다고 제안하였다.

현재 깔끄미의 운영방식, 의사결정방식에 있어서 공동체 대표를 중심으로 이루어져 있고, 형식적으로는 참여자가 모두 참여하는 이사회 등이 구성되어 있지만, 구성원들이 의사결정과정에 적극적이고 주체적으로 참여하고 있지 않아, 운영방식에 있어서의 변화가 함께 수반될 필요가 있다.

(4) 에코그린

(가) 약사

경기도 남양주시의 <에코그린>은 재활용사업을 전문으로 하는 자활공동체 출신의 사회적기업이다. 대개의 자활공동체가 단일지역자활센터를 모태로 출발하지만, 에코그린은 2002년 구리, 남양주 자활후견기관(현 지역자활센터)를 모태로 협동의 과정을 통해 2003년 공동사업단 형태로 출발하였다. 공병과 파지사업을 시작으로 컴퓨터재활용사업, 복사기, 프린터기 등으로 확장되었다. 2005년에는 노원 재활용 사업단과 결합한 뒤 주식회사 에코그린을 설립하였다. 2006년에는 경기도 제1호 광역자활공동체로 인증을 받았다. 2007년에는 사회적기업(2007-8호)으로 노동부 인증을 받았으며, 2009년에는 서울시와 도시광산화 사업 협약을 맺고, 서울시 SR 센터를 인큐베이팅하는데 참여하였다. 현재는 노원지역자활센터가 결합하고 있지 않고 있으며, 포천지역자활센터가 주주로 참여하고 있

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

는 상황이다. 주요 사업분야는 2011년 기준으로 생활계 플라스틱(62%)과 전기전자 폐기물(38%)이 차지하고 있다.

(나) 재정상태

2011년 에코그린의 매출 총액은 20억 1천 9백만원 가량이며, 매출 원가는 17억 8백만 원가량으로, 대략적인 매출 총이익은 3억 1천 1백만원 가량이다. 직원급여(1억 5백 9십만원), 복리후생비(4천 5백 8십만원), 세금과 공과금(1천 4백만원) 등 판매비와 관리비는 총 2억 4천 2백 6십만원으로 영업이익은 6천 8백 7십여만원이 된다. 여기에 영업외 수익과 비용을 가감하면 2011년 당기순이익은 9천 9백만원 정도이다.

〈표 3-48〉 2011년 손익계산서(2011. 1. 1. ~ 2011. 12.31)

(단위: 원)

과목	금 액
I. 매출액(제품매출)	2,019,871,550
II. 매출원가(상품매출원가+제품매출원가)	1,708,503,697
III. 매출총이익	311,367,853
IV. 판매비 및 관리비	242,618,858
V. 영업이익	68,748,995
VI. 영업외 수익	98,709,327
VII. 영업외 비용	67,633,164
VIII. 당기순이익	99,825,158

(다) 인적 구성

전체 근로자 38명 전원이 정규직 근로자이며, 그중 29명이 저소득(17명), 고령자(5명), 장애인(4명), 그 밖의 취약계층(3명) 등의 취약계층²⁶⁾이며, 2011년에는 사회적 일자리 사업 참여자가 전혀 없으며, 전원 자체 고용하고 있다.

26) 사회적기업의 사업보고서 보고기준의 취약계층임.

생산업무의 주요 내용은 플라스틱 쓰레기의 선별과 전자제품의 분해이며, 그 외에 압축(1명)과 차량 운행(2명) 업무가 부가되어 있다. 관리 업무는 5명이 담당하고 있다.

주요 의사결정은 총회, 이사회, 노사협의회 등을 통해 이루어지고 있으며, 매주 팀장 회의와 팀별 회의 등을 통해 기업의 운영 등에 관련된 내용이 공유되고 있다.

(라) 협동조합에 대한 의견

경영진(대표와 중간관리자)은 협동조합에 대한 의지가 높고 전환 준비를 진행하고 있는 상태이며, 협동조합에 대해서는 재활용대안기업연합회와 두 개의 모임(구리남양주의료생협준비모임, 남양주협동경제모임)을 통해서 학습 기회와 정보의 소통이 이루어지고 있다. 협동조합기본법에 대해서 조직 내부적으로 중간관리자 단위에서 정리하여 발표한 적이 있다. 올해 사업 계획 중 협동조합으로 전환하는 과도기적 과정으로 우리사주조합으로의 이행을 검토하는 과정이 들어있다.

에코그린은 창립 준비 때부터 노동자협동조합에 대한 생각이 있었으나, 운영진과 참여자와의 인식과 의지에 있어 간극이 존재하고 있다고 볼 수 있다. 현재는 직원들끼리 협동조합에 대해 의견을 나누는 일이 매우 낯설고 번거롭게 느껴지는 상태이다. 창립 이후 현재까지 경영문제 등 여타의 사정으로 미루어 왔으나, 경영 안정기에 접어든 올해부터 조금씩 준비해나가고 있으며, 전환을 위한 징검다리로서 우리사주조합을 검토할 계획이다.

신용불량자(금융채무불이행자)나 기초생활수급권자인 경우, 협동조합이 되면 자신의 소득이 낱알이 공개되어서 불리한 문제가 발생할 것을 우려하고 있다.

또한 경영진들은 종사자 전원이 협동조합 조합원이 되는 것을 추구하고는 있으나, 여러 사정으로 협동조합원이 되지 않는 경우에 고용 승계에 따른 조합원과 비조합원 간에 발생할 수 있는 어려움이 예상되고 있다.

전환에 필요한 지원책으로는 협동조합에 대한 교육과 연대조직에 대한 지원을 희망하고 있다. 현재 경기광역자활센터를 통해 우리사주조합의 단계를 거치지 않고 바로 협동조합으로 전환하는 방안에도 컨설팅을 진행하고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(5) 늘푸른자원

(가) 약사

경상남도 창원시의 <늘푸른자원>은 재활용사업을 전문으로 하는 자활공동체 출신의 사회적기업이다. 1991년 공공근로사업의 일환으로 의류재활용사업을 시작으로 2001년 자활근로사업의 의류재활용사업단으로 전환하였다. 이후 2003년부터는 영남 남부 권역의 학교 컴퓨터 수거사업을 진행하였으며, 2005년에는 폐소형가전 재활용사업으로 확장하였다. 2007년에는 자활공동체로 독립하고 이후 법인 설립 후 사회적기업(2007-35호)으로 노동부 인증을 받았다. 현재 창원지역자활센터가 최대 주주(83%)로 참여하고 있으며 이사, 감사 각 1인 추천권을 가지고 있다. 주주 구성은 지역사회 인사 26인이 소액 주주 형태로 참가하고 있으나, 현장 노동자는 주식을 가지고 있지 않다.

(나) 재정 상태

2011년 늘푸른자원의 매출 총액은 4억 5천 4백만원 가량이며, 매출 원가는 4억 1백만원 가량이다. 대략적인 매출 총이익은 5천 3백만원 가량이다. 판매비와 관리비는 총 7천 7백만원, 영업손실은 2천 4백만원 가량으로 약 4백만원의 당기순이익이 발생했다. 자산 총계는 2억 2백만원 가량이며 부채 총계는 7천 8백만원 가량이다. 구성원들의 인건비 수준은 현장근로자 기준으로 연평균 1천 5백만원 정도이다.

〈표 3-49〉 2011년 손익계산서(2011. 1. 1. ~ 2011. 12.31)

(단위: 원)

과목	금 액
I. 매출액(제품매출)	454,578,570
II. 매출원가(상품매출원가+제품매출원가)	401,340,070
III. 매출총이익	53,238,500
IV. 판매비 및 관리비	77,711,549
V. 영업손실	24,473,049
VI. 영업외 수익	36,018,213
VII. 영업외 비용	7,069,657
VIII. 당기순이익	4,475,507

(다) 인적 구성

현재 구성원은 총 11명으로 남자 3명, 여자 8명이다. 연령은 40대 중반에서 50대 초반(40대 8명, 50대 3명)으로 구성되어 있으며, 취약계층을 3명을 고용하고 있다. 근로자 전원이 정규직 근로자이다. 2010년 이후 사회적 일자리 사업에 의한 근로자는 없으며, 자체 고용을 하고 있다.

주요 의사결정은 주주총회, 이사회와 현장대표자회의를 통해서 이루어지고 있다. 현장 대표자회의는 주1회 이루어지고 있으며, 운영과 관련된 주요한 내용은 현장대표자회의를 통해서 논의되고 있다.

(라) 협동조합에 대한 의견

대표자는 협동조합에 대한 지향성을 가지고 있으며 향후 전환의 필요성이 있다고 판단하고 있다. 일반 참여자의 경우 아직 협동조합에 대해 구체적으로 알고 있지는 못하며, 참여자의 인식 부족으로 전환의사 여부를 확인하기는 어려운 상태이다. 특히 협동조합기

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

본법의 내용에 대한 정보와 이해가 없는 상태이다.

대표자는 협동조합으로의 전환에 찬성하고 있으며, 참여자들이 사회적기업의 존재 이유와 자신의 위치에 대해 명확한 인식이 부족한 상황이어서 사회적기업의 투명성 제고, 구성원의 참여의지 강화 등을 위해서 협동조합으로의 전환이 바람직하다고 생각하고 있다.

현재 경영안정화가 되지 않은 상태이지만 완전히 안정화가 될 때까지 기다릴 수는 없고, 협동조합으로의 전환을 통해서 경영안정화를 도모할 수 있는 가능성을 모색하고 있다.

(6) 아름다운집

(가) 약사

<아름다운집>은 경기도 시흥시에 있는 집수리 전문업체이다. 2002년 8월, 시흥시 소재 <작은자리지역자활센터>에서 운영하는 자활근로사업 집수리사업단으로 출발했다. 처음 3년은 수급자 가구에 대한 현물주거급여사업, 장애인 주거환경개선사업, 사회복지공동모금회의 사랑의집 고치기 사업 등을 했다.

2005년 9월, 여성회원 3명과 남성회원 1명으로 자활공동체를 창업했다. 그리고 다음해(2006. 1)에 <아름다운집>이라는 이름으로 사업자등록을 냈다. 이때부터는 이전에 하던 사업 외에, 저소득가구 대상의 에너지난방효율개선사업, 전세임대 개보수사업 등을 하였다.

2008년 11월에 '주식회사'로 전환하고, 같은 해 12월에 고용노동부로부터 사회적기업으로 인증을 받았다. 이 당시에는 참여 회원이 6명 정도였다.

현재 대표를 맡고 있는 오영범 씨는 2008년까지 지역자활센터 소속의 팀장이었는데, 2009년에 지역자활센터를 정리하고 <아름다운집>의 회원으로 합류하였다. 실질적으로는 실무를 총괄했지만 2009년 첫해는 과도기였으므로 실장이라는 직함으로 일했고, 대표는 지역자활센터의 관장이 비상근 형태로 맡았다. 이 당시에는 지역자활센터의 관장이 이사회와 경영회의의 구성원으로 참여하면서 지역자활센터가 <아름다운집>의 운영에 어느 정도 관여하였다.

2010년부터 경영실적이 흑자로 전환되면서 점차 독자적으로 운영되는 체제가 자리잡았

고, 2011년부터는 종래의 경영회의가 운영위원회로 전환되면서, 운영위원회는 오영범 대표를 포함해서 전원이 출자회원으로만(6명) 구성되게 되었다. 지금은 <아름다운집>이 자활센터로부터 완전히 독립한 상태이다.

현재 <아름다운집>의 출자회원은 6명이고, 작년에 사회적 일자리 사업을 통해 5명의 참여자를 받아들여 총 인원은 11명이다. 2008년 '주식회사'로 전환할 당시, 지역자활센터의 주식 지분은 40%였고, 오영범 씨를 비롯한 출자회원 6명이 각기 10%씩의 지분을 갖고 있었는데, 오영범 씨가 대표를 맡으면서 원활한 운영을 위해 지역자활센터가 자기 지분을 오 대표에게 넘겨 51%로 맞춰주었다.

현재 <아름다운집>은 주식회사이면서 동시에 인증 받은 사회적기업이다.

(나) 재정 상태

2011년 한 해 동안 <아름다운집>이 공사하고 받은 총수입금은 5억 3천 4백만원 가량이다. 그리고 공사에 들어간 원자재 등의 원가는 3억 5천 5백만원으로, 이를 차감하면 매출 총이익은 1억 7천 8백만원이다. 한편, 직원급여(3천 2백 7십만원), 상여금(1천 2백 5십만원), 세금 및 공과금(1천 1백 8십만원) 등 판매비와 관리비를 모두 합치면 1억 1천 6백만원으로, 이것을 매출총이익에서 차감하면 영업에서 얻은 이익은 6천 2백만원이 된다. 여기에 이자수익과 국고보조금 등 영업외수익 4천 1백만원을 더하고, 이자비용 등 영업외비용 1백 6십만원을 빼면, 1년 동안 <아름다운집>이 올린 당기순이익은 1억 2백만원 정도이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 3-50〉 2011년 손익계산서 (2011. 1. 1 ~ 2011.12. 31)

(단위 : 원)

과 목	금 액
I. 매출액 (공사수입금)	534,470,377
II. 매출원가 (도급공사 매출원가)	355,667,704
III. 매출총이익	178,802,673
IV. 판매비 및 관리비	116,062,865
V. 영업이익	62,739,808
VI. 영업외 수익	41,363,043
VII. 영업외 비용	1,656,715
VIII. 당기순이익	102,446,136

사업은 주로 저소득 가구와 장애인을 대상으로 하는 주거복지사업²⁷⁾과 일반가구를 대상으로 하는 일반사업으로 나뉘는데, 매출이익의 측면에서 주거복지사업과 일반사업의 구성비는 반반이다.

2009년 당시, 출자회원의 1인당 인건비는 월 100~120만원에 연말 배당을 조금 더 받는 수준이었는데, 오영범 대표 체제 이후 이를 현실화해서 현재는 평균 월 190만원 정도의 월급이 지급되고 있다. 최근 경영분석을 통해, 출자회원들의 노동의 질과 양, 그리고 각각에 대한 시장가격을 적용해서 비교한 결과, <아름다운집> 조합원들이 일반적으로 다소 높은 수준의 대우를 받고 있는 것으로 나타났다. 앞으로 연봉제를 도입하는 등, 임금수준을 조정하는 문제에 관해서 회원들 간의 민주적인 토론을 통해 결정해나갈 예정이다. 사회환원사업도 꾸준히 해오고 있어, 2009년에는 사회복지시설 환경개선사업 등으로, 2011년에는 시흥시 주거복지센터 설립 지원금 명목으로 각각 1,000만원씩을 환원하였다.

(다) 인적 구성

처음에는 자활근로사업 참여자 4명으로 공동체가 출범했으나, 이 가운데 현재까지 <아

27) 주거복지사업은 수급자를 대상으로 한 주거현물급여사업, 장애인의 주거환경개선사업, 저소득층 난방효율개선사업, 전세임대주택 개보수사업 등으로 구성된다. 또한 일반사업은 일반가구를 대상으로 하는 유료 인테리어 및 집수리 공사를 말한다.

름다운집>에 남아 있는 사람은 2명이다. 여기에 중간에 참여한 3명과 원래 자활센터 실무자였던 오영범 대표를 포함해서, 현재 출자회원(일명 조합원)은 모두 6명이다. 이들은 분기별로 운영위원회를 열어 경영에 관한 주요한 사안들을 논의하고 결정한다.

2011년부터 사회적 일자리 사업을 하게 되어 참여자 5명을 새로 맞이했다. 이로써 <아름다운집>의 전체 구성원은 11명이 되었으며 매달 전체회의(총회)를 열어 회사의 경영상태를 공유하고 의논한다. 한때 출자회원들 사이에, 사회적 일자리 사업 참여자 등 비출자회원들을 출자회원, 즉 조합원으로 더 받아들일 것인가에 관해 논의가 있었으나, 정작 당사자인 비출자회원(비조합원)들이 그럴 의사가 없다고 거절하는 바람에 논의가 중단된 바 있다.

기술자격증을 가진 사람은 도배기능사 2인, 타일기능사 2인, 난방설비인정기능사 1인 등이다. 그리고 <아름다운집>은 회사 차원에서 영업과 매출의 신장을 위해 실내건축면허를 취득했다.

대체로 지역자활센터를 통해서 들어온 참여자들은 기술 수준이 낮고 기술 및 기능의 향상 속도가 느린 편이다. 또 개인에 따라 기술 연마에 관심이 있고 노력하는 사람이 있는가 하면, 그렇지 않은 사람도 있다. 이러한 차이가 일에 대한 동기 부여가 되는가, 아닌가의 차이를 가져온다. 기술의 종류와 수준, 그리고 개인의 노력 정도 등을 급여 체계에 반영시키는 것이 앞으로의 과제이다.

(라) 협동조합에 대한 의견

현재 <아름다운집>의 법적 형식은 주식회사이지만, 실제로는 협동조합으로 운영된다고 생각한다. 따라서 형식과 내용이 불일치하는 면이 있기 때문에, 오영범 대표는 형식을 협동조합으로 전환하는 것이 바람직하다고 본다.

그러나 이 문제는 대표의 생각만으로 되는 일이 아니므로, 출자회원(조합원)들과 협의하고 설득해서 풀어나갈 예정이다. 이를 위해 경기도 광역자활센터 차원에서 실시하는 협동조합 교육에 출자회원들과 함께 열심히 참여할 계획이다.

출자회원들은 협동조합으로 전환하더라도 매출액 및 자신들의 임금 수준이 크게 침해되지 않는다고 판단되면, 협동조합으로의 전환에 찬성할 것이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

지금으로서는 <아름다운집>이 협동조합으로 전환할 경우 어떤 득실이 있는지를 정확히 따지기 어렵다. 전환을 위한 준비작업에 당장 나설 수 없는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

(7) 삼우종합건설

(가) 약사

인천광역시 남동구의 <삼우종합건설>은 집수리를 전문으로 하는 자활공동체이다. 원래 남동구지역자활센터의 자활근로사업단으로 시작해서 2004년 3월, 자활공동체로 전환했는데, 이때 개인사업자로 등록을 했다. 인천광역시 내 11개 지역자활센터에서 양성한 8개의 집수리 자활공동체는 2개만을 제외하고 모두 개인사업자로 등록돼 있다.

2004년부터 현재까지 8년 동안 남동구지역자활센터가 회계 및 세무, 행정 업무 등을 대행해주면서 자활공동체를 이끌어 오고 있다. 지금 개인사업자의 명의로는 남동구지역자활센터의 박분옥 팀장으로 되어 있다. 박 팀장은 <삼우종합건설>로부터 천 원 한 장의 급여도 받지 않지만, 서류상으로는 사업주이며 소득이 있는 것으로 기록돼 있다.

2004년 원년 멤버 세 사람은 2005년에 뿔뿔이 흩어졌고, 2007년에도 두 번째 공동체의 파경이 있었으며, 현재는 2007년에 나갔다가 다음해에 다시 돌아온 1명의 기술자와 2010년과 2011년에 자활근로사업단에서 넘어온 참여자 등 세 명으로 구성돼 있다.

주식회사나 사회적기업으로 인증 받을 생각을 안 해본 것도 아니다. 그러나 자활공동체가 자주 해산되다보니 모아놓은 자산이 없어 전세보증금을 마련할 길이 없었고, 자연스럽게 임대차계약을 체결할 수 없었다. 그러다보니 사회적기업 심사에서도 탈락했다.

(나) 재정 상태

〈표 3-51〉 2010년 손익계산서 (2010. 1. 1 ~ 2010. 12. 31)

(단위 : 원)

과 목	금 액
I. 매출액 (공사수입금)	194,268,922
II. 매출원가 (도급공사 매출원가)	190,872,464
III. 매출총이익	3,396,458
IV. 판매비 및 관리비	3,344,560
V. 영업이익	51,898
VI. 영업외 수익	0
VII. 영업외 비용	0
VIII. 당기순이익	51,898

2010년 한 해 동안 <삼우종합건설>이 공사를 하고 받은 총수입금은 1억 9천 4백만원 가량이다. 그리고 공사에 들어간 원자재 등의 원가는 1억 9천만원으로, 이를 차감하면 매출총이익은 3백 3십만원이다. 한편, 판매비와 관리비의 합계는 역시 3백 3십만원 정도로 이것을 매출총이익에서 차감하면 영업에서 얻은 이익은 5만 1천원이 된다. 결국 2010년에 <삼우종합건설>이 올린 당기순이익은 5만 1천원 정도였다.

그러나 2011년에는 매출액이 약 3억 2천만원으로 전년 대비 1.6배 성장했고, 판매비와 관리비 등의 지출은 2억8천만원이어서 영업이익이 약 4천만원에 달했다. 각종 세금 및 공과금 등을 제하고 나면 약 1천만원 가량이 배당금으로 남았다. 인천광역시 내의 8개 집수리 공동체를 통틀어서 <삼우종합건설>만이 수익금을 배당한다는 사실에 비추어보면, <삼우종합건설>의 영업실적은 우수한 편이다.

주요 수입원으로는 주거현물급여사업, 사회공헌사업(에너지재단사업, 희망의 집수리, 온누리가스공사사업, 재가장애인 주거환경개선사업 등)과 구청의 사례관리팀이 알선하는 긴급위기가정 집수리사업 등이 있다.

세 명의 공동체 구성원들의 임금 수준은 다음과 같다. 첫째, 목수 기능을 갖고 있는 기능공이 월 170만원, 둘째, 온수온돌기능사 자격이 있는 남성이 월 150만원, 그리고 도배 기능사인 수급자 여성이 월 100만원을 받으며, 이들 모두에게 식대로 12만원씩이 지급된다. 또한 연말에는 소정의 이익금에 대해 40%, 35%, 25%의 비율로 배당금을 받는다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(다) 인적 구성

3명의 자활공동체 구성원은 각각 2008년(2007년에 공동체가 해산되고 나서 1년 후에 돌아옴), 2010년, 2011년에 지역자활센터를 통해 <삼우종합건설>에 들어온 사람들이다. 그러나 이들은 회계나 세무, 행정업무 등을 처리할 수 있는 능력이 안 돼 늘 지역자활센터의 실무자(박분옥 팀장)가 그 일을 대신해왔다. 하지만 이제는 어떤 식으로든 독립시킬 준비를 해야겠기에, 2년 전부터 박 팀장은 자활근로사업단의 여성 참여자 한 명을 키우고 있다. 그 여성은 자활센터에 온 이후로 우울증 등 개인의 문제를 성공적으로 치유했을 뿐 아니라, 사이버대학의 강의를 듣고 사회복지사 자격증을 따는 등 괄목할 만한 변화를 보여 왔다.

박 팀장은 그녀를 다시 사이버대학의 건축 관련 학과에 다니게 하고, 공사 견적 내는 법, 그 밖의 회계와 행정업무 등을 훈련시키면서 그동안 자신이 해온 역할을 장차 맡을 수 있도록 준비시키고 있다.

현재 <삼우종합건설>이 형식상으로는 개인사업체로 되어 있지만, 실질적인 운영은 협동조합처럼, 구성원 당사자들의 민주적인 토론에 기반해서 이루어진다. 예컨대, ‘각 구성원들의 임금 수준을 얼마나 할 것인가’, ‘이익금을 어떻게 배당할 것인가’ ‘올해는 사회환원 차원의 무료공사를 얼마나 할 것인가’ 등에 관해 3명의 회원들이 토론을 해서 결정한다. 물론 최종적인 확정인 박분옥 팀장이 회원 3명의 공동합의를 추인함으로써 이루어진다. 또한 박 팀장이 먼저 제안할 것이 있으면 회원들에게 의견을 묻고 그 결정을 따른다. 대개는 3명 회원의 의사결정권을 존중해서 그대로 받아들이는 편이라고 한다. 박 팀장의 역할이 특히 요구되는 때는 회원들 간에 오해나 갈등이 있어서 이것을 풀고 조정해 주어야 할 경우이다.

(라) 협동조합에 대한 의견

공동체의 회원들은 협동조합에 대해 어느 정도 알고 있다. 우선 박 팀장이 미래의 지도자로 생각하고 키우고 있는 여성 참여자는 외부에 자활공제협동조합에 관한 교육이 있을 때마다 남동구자활센터를 대신해서 참여하고, 거기서 배운 내용을 <삼우종합건설>의

회원들에게 전달한다. 또한 지역자활센터 차원에서 ‘공동체’에 관한 교육을 실시할 때에도 박 팀장은 <삼우종합건설>의 회원들을 참여시킨다.

협동조합으로 전환하는 문제에 관해서 공동체 회원들은 긍정적으로 생각하는 것 같다. 협동조합기본법의 시행에 관해서 후속 일정을 물어보는 회원도 간혹 있다.

협동조합으로 전환하더라도 영업이나 수익의 구조면에서 크게 나빠질 점은 없으리라고 생각된다. 다만, 협동조합기본법 상 어떤 협동조합은 이윤 추구하고 배당을 금지한다고 알고 있어서, 그렇게 될 경우 배당금의 축소폭만큼 자신들의 임금 수준을 상향조정해야 한다고 생각하고 있다. (이와 관련해서 협동조합기본법 상의 사회적협동조합에 관해서는 보다 명확한 요건과 규정들이 명시되어야 한다)

개인사업체에서 법인으로 전환하려 하는 경우, 가장 큰 애로사항은 (법제상의 문제는 아니나) 적립금이 넉넉하지 않아 사업 공간을 독자적으로 확보할 수 없다는 것이다. 임대 계약서가 첨부 되지 않으니 사회적기업의 인증을 신청하는 과정에서도 번번이 실패를 맛보았다. 그러니 법인으로 전환하고자 하는 자활공동체들이 자산 부족으로 공간을 확보하지 못하는 문제에 관해서 보다 적극적인 지원책이 강구되어야 한다.

(8) 즐거운밥상

(가) 약사

<즐거운밥상>은 충청남도 천안시에 있는 외식 분야의 자활공동체이다. 2007년 12월에 자활공동체로 인정을 받았으며, 2010년 8월에 주식회사로 법인을 설립하고 그 해 11월에 충남형 사회적기업으로 지정을 받았다. 현재 노동부 인증을 준비 중이다.

첫 출발은 2005년 2월에 시장진입형 자활근로사업단으로의 출발이었다. 2005년에 제주 서귀포, 전북 군산 등에서 이른바 ‘도시락 파동’이 발생했었다. 결식아동에게 부실 도시락을 공급한 사례가 발생하고 사회적인 이슈가 되면서 천안지역자활센터는 자활근로 아이টে็ม으로 결식계층 도시락 제공 사업을 생각하게 된 것이다.

자활근로는 애초부터 지자체의 결식계층 급식지원 사업에 대한 위탁을 전제로 시작했다. 처음 시작할 때 읍면동사무소 담당자를 모아놓고 설명회를 가졌으며, 몇몇 공무원들

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

이 호응하면서 사업을 시작했다. 처음 사업 시작 당시인 2005년에는 동사무소에서 위탁을 결정했으나 이후 구청으로 사업이 넘어갔다. 천안시는 서북구와 동남구 2개 구로 구성되어 있었는데, 서북구는 일반 기업이 담당하고 동남구는 <즐거운밥상>이 담당을 했다.

그 후 충남형 사회적기업을 지정받고 작년부터 수의계약으로 천안시 전체를 <즐거운밥상>이 담당하게 되었는데, 여기에는 우선 위탁을 천안시 급식위원회에 참가해서 사업계획서를 제안하고 브리핑을 해서 동의를 얻어낸 것이 직접적인 결정 요인으로 작용했다. 이와 함께 당시 서북구를 맡던 기업의 사장이 퇴직 공무원 출신으로 도시락 질과 서비스에서 민원이 빈번했던 것도 작용한 것으로 판단한다.

〈표 3-52〉 〈즐거운밥상〉 연혁

일시	내용
2005.2	시장진입형 자활근로사업단 출발
2005.4	결식아동 도시락 제공 위탁
2007. 12	자활공동체 인정
2010. 8	<즐거운밥상> 법인 설립(주식회사)
2010.11	충남형 사회적기업 지정
2011. 1	천안마사회와 간식도시락 위탁계약(연 3억원)

결식계층 도시락 제공 사업으로 시작했지만 적극적인 시장 창출을 시도해왔고 그에 따른 성과를 창출했기에 결식계층 도시락 공급에 대한 지자체의 위탁이 중단되어도 운영이 가능할 것으로 자체적으로 판단하고 있다. 현재 운영기반이 안정적이고 지역에서도 좋은 평가를 받고 있는 것이 시장 창출에 도움을 주었다. 지자체 및 지역의 각급 단체와 협력이 잘 이뤄지고 있다. 시민단체와의 관계, 정치인, 행정과의 관계가 중요한데 지역의 성공한 정치인들이 <즐거운밥상>에 관심이 높다. 지역에서 <즐거운밥상>은 도와주어야 한다는 인식이 자리매김되어 있다. <즐거운밥상> 자체적으로는 제품과 서비스의 질을 강조하고 공정한 입찰을 강조할 뿐 그 이상의 도움을 요구하지는 않는다.

식자재 조달 과정에서 천안시 급식협의회, 충남발전연구원의 로컬푸드 팀 등과 교류하

는데 대량으로 로컬푸드를 진행할 공급처가 없는 실정이다. 지역에서 생산되는 농산물 중 1등급은 타 지역으로 가기 때문에 1등급만 식자재로 사용하는 <즐거운밥상> 처지에서는 로컬푸드와 활발한 연계를 하기 어렵다. 그래서 2013년부터는 생산자와 30% 구매를 조건으로 계약을 맺는 계약재배를 생각하고 있다. 현재는 지역에서 생산하는 김치와 유정란을 사용하는 정도이다. 다만, 전체는 아니고 비율을 차츰 늘려가고 있는 정도이다.

현재 천안지역자활센터의 실무 지원은 없고 공동체 대표자 회의 때, 지역자활센터의 관·실장이 참여한다. <즐거운밥상> 주식의 30%가 지역자활센터장 명의로 되어 있다.

(나) 재정 상태

<즐거운밥상>의 매출 구성을 보면, 대략 결식계층 도시락 공급 사업에서 10억(62%), 천안마사회 VIP실에 간식을 제공하는 사업이 3억(19%), 일반 매출이 3억(19%) 가량이다. 결식계층 도시락 공급 사업을 하는 다른 외식 분야의 자활공동체 또는 사회적기업에 비해 해당 분야의 시장 비중이 큰 편은 아닌 것으로 보여 진다.

구성원들의 인건비는 월평균 190만원 가량이다. 가장 높은 임금을 받는 이는 대표이사로 월 300만원이며, 대개 월 150만원 이상의 임금을 수령한다.

구성원 중에 사회적 일자리 지원은 3명이다. 예비사회적기업 신청할 때부터 인건비 지원은 고려의 대상이 아니었기에 인력 지원은 최소로 신청했다. 이들 외에 예비사회적기업에 대한 전문인력 지원으로 1명을 지원받는다. 물론 이들에게 지급되는 임금은 정부지원금만으로 구성되지는 않으며, 사업 수익으로 추가 지급한다. 정관에 명시하지 않았으나 구성원들의 임금 비율은 자체적으로 2배 이상 나지 않도록 암묵적 동의가 이뤄지고 있다. 한편, 아르바이트를 활용하는 경우도 종종 있는데, 대략 30여명 정도 되며, 이들에게 제공되는 임금은 시급으로 6천원이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

〈표 3-53〉 2011년 재무제표(2011.1.1~12.31)

항목	금액(원)	비고
매출액	1,267,194,213	
매출원가	890,413,000	
판관비	314,190,728	사무실 인건비 및 운영비
영업이익	62,590,485	순수익
영업 외 이익	74,267,659	보조금수익(인건비, 사업개발비)
영업 외 비용	1,420,000	기부금
차감 전 이익	-14,991,002	전기 손실액
당기순이익	135,438,144	
이익배당액	60,000,000	보조금을 뺀 금액

〈표 3-54〉 2011년 이익배당

항목	금액(원)	비고
재투자 및 시설비	40,800,000	설비 확충, 교육
종사자인센티브	11,400,000	10명*1,140,000
지역사회 기여	6,000,000	복지세상, 여성회, 충남사회적기업협의회, 충남사회경제네트워크, 천안자활
주주배당금	1,839,000	3명*613,000

<즐거운밥상>의 부채는 현재 1억원인데, 이 금액은 자활기금으로부터 대출을 받은 것으로 작업장의 보증금으로 지출되었다. 현금은 1억~1억3천만원 가량을 보유하고 있다. 현재 작업장의 시설은 자활공동체 창업 시 발생한 매출적립금과 자활공동체 운영에서 발생한 수익으로 갖추었다. 공동체 창업 시 가지고 나온 매출적립금은 3천만원이었는데, 금액이 크지 않아서 처음에 설비를 제대로 하지 못하고 계속 보완하는 양상으로 진행되어 이사 비용과 같은 비생산적인 비용이 계속 지출되었다. 자활공동체 창업 때 구성원들은 50만원씩 출자했으며, 주식회사로 전환할 때 이 출자금은 주식으로 전환했다.

주식 구성은 대표이사 40%, 사외이사 중 천안지역자활센터장 30%, 그 외 사외이사 2명 각 10%씩, 그리고 이사 1인과 주주 1인이 각 5%씩 보유하고 있다. 의사결정구조는 주식

보유와 관계없다.

지역사회 기여라는 측면에서 각종 후원 활동을 꾸준히 하고 있다. 2011년에 이로 인해 지출된 금액은 모두 6백만원이다.

(다) 인적 구성

처음 자활공동체로 창업을 했을 때는 6명으로 시작했으며, 이 중 현재 남아 있는 이는 2명이다. 이들은 당시 수급자였으나 현재는 자활특례자로 바뀌었다. 전체 구성원 중 남성은 4명이고, 대부분 여성이다. 구성원의 채용은 지역자활센터 추천이 1순위이며, 이어서 일반 광고를 하나 대체로 구성원들의 지인들이 많다. 인적 네트워크가 작용하는 셈이다. 수급자들의 경우 채용이 되어도 수급자격 유지가 어려울 경우 대체로 자진 퇴사하는 경향을 보인다. 오래 가지 못하는 셈인데, 여기에는 제도적인 측면 외에도 문화적인 측면도 있는 것으로 보인다. 시키는 대로 하면 좋은데 민주적 의사결정 구조와 주체적 참여 요구가 부담스러운 것으로 여겨지곤 한다. 즉, 통제에 익숙한 그간의 문화 때문에 현재의 문화에 적응하기 어려운 것이다.

〈표 3-55〉 〈즐거운밥상〉의 인적 구성

구분	정규직	비정규직	비고
계	11	20	비정규직은 토,일만 근무. 근무시간은 일4시간 이내(포장, 배송)
수급자	3	-	
과중채무자	1	-	
저소득층	1	6	
일반인	6	14	

조직 구조는 총회 - 이사회 - 경영회의가 있고 조리팀, 생산팀, 총무팀으로 구성되어 있다. 인사위원회가 별도로 구성되어 승진 및 징계를 담당한다. 총회는 1년에 2회, 이사회는 분기별로 한다. 업무회의는 월 1회이고 집행부회의가 주 1회로 구성되어 있다. 회의 때문에 업무에 지장이 있기도 하나 이럴 경우에는 아르바이트 인원을 늘려 대처하고 있

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

다. 공통적으로 뺄 수 있는 시간이 금요일 4~6시 사이인데, 노력은 하나 원활하게 진행되지는 않는다. 현재 대표는 지역자활센터의 실장 출신으로 예비사회적기업을 준비하면서 합류했다.

(라) 협동조합에 대한 의견

<즐거운밥상>은 법적 형식으로는 주식회사이다. 그러나 공식 정관 외에 운영규칙을 따로 만들어서 사용한다. 이는 협동조합을 지향하기 때문에 가급적 주식회사로서의 운영 원리보다는 협동조합으로서의 운영 원리를 적용하려는 시도이다.

협동조합에 대한 의지가 강한 것은 대표이지만, 구성원들은 주식회사보다는 협동조합이 낫다고 생각하고 있다. 박찬무 대표가 보기에 구성원들의 협동조합에 대한 동의 수준은 80/100 가량이다. 구성원들은 협동조합으로 전환할 경우 지금보다 잃을 것은 별로 없다고 생각하고 있으며, 출자도 이미 했었던 경험이 있기 때문에 협동조합으로의 전환에 대한 동의는 그리 어렵지 않다고 생각하고 있다. 업무 스케줄 때문에 별도로 시간을 내서 협동조합에 대한 학습을 진행하기 어려운데다, 구성원들도 계속 바쁘므로 교육이 쉽지 않다. 그래서 신규 직원의 수습기간에 시간을 빼서 교육을 하려 생각하고 있으며, 커리큘럼을 짜보려 노력하고 있다. 직원 교육은 사실상 대표가 지휘하며, 집행부 내에서 역할을 분담하고 있다.

협동조합으로의 전환 일정은 2013년 상반기 가량으로 생각하고 있으나 교육 진행 정도가 변수이다. 무엇보다 구성원들 간의 신뢰관계가 상당히 형성되어야 하는데 그 때를 일정으로 생각하고 있다. 협동조합으로 전환할 경우에는 정규직 직원이 우선적인 참여 대상이다. 사회적기업 인증을 준비하고 있지만 사회적기업과 협동조합 간에 특별한 차이는 없다고 본다. 중요한 것은 주식회사와 협동조합의 차이이며, 협동조합으로 전환 시 특별한 혜택이 있을 거라는 생각은 없으나 조직의 지향에 협동조합이 걸맞다고 본다. 사회적협동조합을 조직 유형으로 생각하고 있으나 막연한 수준이다.

협동조합으로 전환할 경우 현재의 주식회사를 해산하고 협동조합으로 하는 것이기 때문에 주식을 출자로 전환해야 할 텐데, 아직 기술적인 측면에서 판단하기 어렵고, 사회적기업이나 자활공동체도 구성원들의 동의를 확보하는 데 많은 시간 필요했던 경험을 보

면, 협동조합으로의 전환에도 동의를 확보하는 데 상당한 시간이 걸릴 것으로 생각한다.

한편, 협동조합에 대한 지원은 직접적인 것보다는 지자체, 지역 단위에서 활성화될 수 있는 방안이 나와야 한다고 박찬무 대표는 생각한다. 지자체는 직접적인 구매나 이런 것보다는 현장과 행정을 이어줄 수 있는, 그리고 자활공동체(지역자활센터), 마을기업, 사회적기업 모두를 통합적으로 지원하는 중간지원조직을 준비해야 한다고 본다.

(9) 새벽영농조합

(가) 약사

전북 남원에 위치한 새벽영농조합은 2001년 남원지역자활센터의 자활근로사업단으로 출발했다. 당시는 상추재배가 중심이었다. 현 남원지역자활센터장 양기운은 당시 실장이었으며, 오랜 기간 동안 농업에 종사해왔고, 영농조합의 조직 경험이 있었다. 애초부터 농업을 중심으로 자활사업을 전개해나갈 생각을 가지고 있었다.

새벽영농조합은 2002년에 ‘새벽채소공동체’라는 명칭으로 자활공동체 인정을 받았다. 초창기에는 하우스에서 채소를 수확하는 것이 주요 업무였다. 파종하고 수확하고 하는 것은 자활근로사업단과 자활공동체 구성원들이 담당했으나 구성원들이 주로 여성들이어서 로타리를 치거나 쟁기질을 하거나 거름을 내는 것은 양기운 현 센터장이 직접 했다. 2004년에 (아파트 음식물찌꺼기를 사료로 해서) 돼지를 키우는 자활근로사업단과 자활공동체를 합쳤고, 이 때 남성들이 합류해서 새벽영농조합이 만들어졌다. 영농조합이 된 것은 현 양기운 센터장이 지역자활센터에 합류하기 전, 1994년부터 관여했던 영농조합이 휴업 상태였는데 이를 인수한 것이다.²⁸⁾ 당시 영농조합의 상호를 변경하고 자활공동체가 자산을 인수했다. 2007년에 사회적기업으로 인증을 받았고, 2012년에는 남원시로부터 지역공동체 인력양성사업을 지원받았다.

28) 남원자활센터장은 교사 생활을 5년간 하다 그만 두고 농사를 짓기 시작했다. 여러 차례에 걸쳐 작은 성공과 큰 실패를 거쳐 2000년에 남원지역자활센터 실장으로 합류했다. 처음에는 공장식 채소 생산, 시설채소 농사 등을 시도하다 실패했으며, 이후 유기농으로 비교적 성공을 했으나 결국은 실패했다. 1997년부터 1,000평 정도의 비닐하우스에 소규모 상추농사를 짓기 시작했다. 남원자활에서 상추사업을 시작하게 되었고 새벽이 중심이 될 수 있었던 것은 이런 배경이 작용했다. 새벽공동체가 인수한 영농조합은 시설채소를 생산 및 유통 하던 영농조합으로 상당한 성공을 거두었으나 결국은 시장에서 실패하고 유명무실한 상태였다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

남원지역자활센터가 여러 사업을 진행하고 있지만 사실상 지역자활센터와 새벽영농조합을 분리해서 생각할 수 없을 정도로 남원지역자활센터의 사업은 새벽영농조합을 중심으로 시스템이 작동한다. 몇 가지 사례를 보면 다음과 같다.

첫째, 남원지역자활센터 내 각 사업단들이 생산하는 품목들은 새벽영농조합을 통해서 유통이 된다. 각 사업단들은 독립적인 매입 및 매출 관계를 가지나 새벽영농조합이 남원지역자활센터 내 각 사업단의 시장 유통을 총괄하는 셈이다.

둘째, 새벽영농조합이 가지는 자산 중에 실제 운영이 안 되는 것들이 있다. 가령, 가축을 키우는 축사는 새벽영농조합의 구성원들이 감당하지 못하므로 이를 자활근로사업단에 임대하는 방식을 취한다. 새벽영농조합의 차량 및 장비, 과수원도 자활근로사업에 임대를 주고 있다. 따라서 자활사업단에 공동이용에 의한 비용이 발생하고 이것이 새벽영농조합의 수입이 될 수 있다.

셋째, 현재 새벽영농조합이 위치한 사업장 전체 구성원 중에 1/3은 자활근로사업단 구성원이고, 2/3는 새벽영농조합의 구성원이다. 그리고 새벽영농조합은 자활근로사업단 구성원에서 신규채용을 한다.

넷째, 채소 재배의 경우 총 6필지 중 새벽영농조합에서 3필지, 자활근로사업단에서 3필지를 맡는다. 공동 생산을 하지만 하고 분배는 각각 따로 한다.

다섯째, 2002년에 자활근로사업단으로 출범한 '유기농만나식당'은 새벽영농조합의 생산품을 식자재로 활용하기 위해 만들어진 것이다. '유기농만나식당' 2호점도 출범을 시켜 이를 새벽영농조합이 운영했으나, 하나로 합병한 다음 자활공동체로 인정을 받았고 새벽영농조합이 고용을 승계해 직영하고 있다.

여섯째, 2010년에 새벽영농조합의 사회적 일자리 참여자 일부(2명)와 자활공동체 '초우반돈'²⁹⁾이 함께 축산공동체 '품음'을 설립했으며, 2011년에 농업회사법인 '(유)품음'을 출범시켰다. 현재 환경부에 예비사회적기업을 신청했는데, 이 사업장은 새벽영농조합과 같은 사업장을 사용하며, 소를 먹이는 여물은 새벽영농조합의 사업인 유기순환 영농 체험의 한 프로그램³⁰⁾과 연계된다.³¹⁾

29) 풀로 소를 키우고 남은음식물로 돼지를 키운다는 뜻

30) 구들흙집을 지어 체험 프로그램에 활용하는데, 흙집 아궁이에 불을 지피는 것을 쇠죽을 끓이는 것으로 하고 있다.

31) 돼지와 소는 전혀 사료를 먹이지 않지만 유기농 축산물로 인증받지 못했다. 소는 초지 조성이 안 되어 인증이 안 되고, 돼지는 남은 음식물이 사료로 인정되지 않는다.

일급제, 새벽영농조합이 농지원부를 만들고 친환경인증을 추진하는 것을 직접 하지만, 이를 자활근로사업단과 함께 활용한다.

이런 시스템을 통해서 새벽영농조합은 규모면에서 볼 때 지역에서 영농조직으로서 기반을 다졌다고 자체 평가를 한다. 사업장 입구에는 국립농산물품질관리원의 스타팜(star farm)이라는 표지판이 부착되어 있기도 하다.

〈표 3-56〉 새벽 영농조합 연혁

일시	내용
2000.10	지역자활센터 지정
2001	자활근로사업단 출발 - '상추 재배'
2002	남은음식물을 사료로 하는 돼지 사육 '새벽채소공동체' 자활공동체 인증
2003. 12	'흙살림새벽공동체영농조합법인' 설립 등기
2007. 8	사회적기업 인증 신청을 위한 정관 개정과 상호 변경 → '새벽'
2007. 10	사회적기업 인증
2012. 4	남원시로부터 지역공동체 인력양성사업 지원

(나) 재정상태

새벽영농조합 구성원들의 인건비는 세전 금액으로 최소 월 9십만 3천원에서 최대 월 3백만원까지 폭넓게 분포되어 있다. 단순노무에 종사하는 이들의 임금이 적고 상대적 고임금은 전문인력, 자활공동체 대표, 중간관리자, 기술자 등이다. 이 중 자활공동체 대표가 가장 많은 임금을 받는다.

채소 재배 및 판매 외에 식당, 유통 등을 통해 현재는 매출이 연간 20억 가량 되며, 영농 현장 규모도 계속 확대되었다. 부채는 2004년에 기존 영농조합을 인수하면서 부채를 떠안은 것이 있었다. 당시 자산보다 부채가 많았는데, 2012년 3월에 이르러서 영농조합을 인수하면서 안았던 부채는 모두 상환했으며, 현재는 사회적기업 인증 후 발생한 부채가 남아 있다. 부채는 4억 5천만원 가량이다.

〈표 3-57〉 새벽영농조합 2011년 재정상태표

항목	금액(원)	비고
자산	794,725,347	
부채	451,231,012	
월평균 매출액	170,000,000	
월평균 순수익	1,140,000	
구성원 월평균 인건비	45,000,000	1인당 월평균 1,800,000

자활공동체 창업 시 구성원들의 출자는 없었다. 당시 6천 3백만원의 자활근로 매출적립금을 활용해서 과수원(7천 3백만원)을 샀으며, 현재도 유지중이다. 개인 출자를 하지 않았지만 자활공동체가 인수한 영농조합의 구성원들이 한 출자를 자활공동체가 모두 계승한 것으로 적용했다. 이 출자 부분이 축사와 토지이다. 그 이전 영농조합의 모든 것을 승계했으므로 부채를 안은 것이고, 현재 영농조합의 부채는 상환했으므로 개인이 출자한 것으로 자체적으로 규정한다.

(다) 인적 구성

처음 자활공동체가 출범할 때는 10명으로 구성됐었고, 사회적기업 인증 이전에는 수급자와 차상위로서 유급근로자는 6명이었다. 사회적기업으로 인증받고 2008년부터 사회적 일자리 지원으로 60명의 인원을 채용했는데, 현재는 인력지원 기간이 종료되었다. 한편, 사회적 일자리 지원을 통해서 비수급 빈곤층이 대거 합류했는데, 현재의 인적 구성은 자활공동체 시절의 차상위 및 수급자(6명)와 사회적기업(19명)의 일반인으로 구성되어 있다.

사회적 일자리 지원으로 전문가들을 확보할 수 있었는데, 사회적 일자리 종료 후 지속 고용된 이들은 유통업 종사자, 중장기 기술자, 회계, 현장 중간관리자 등이다. 새벽영농조합의 공식적인 대표는 유통부문의 대표이다. 그런데 공식적인 대표는 유통분야만 담당하고 실질적 운영은 지역자활센터의 관·실장이 담당한다.

(라) 협동조합에 대한 의견

현재 전북에서 협동조합에 대한 관심이 일고 있는 수준이다. ‘학습해보자’는 분위기라고 할 수 있으며, 지역자활센터 내부에서 아이디어를 내보는 정도이다. 가령, 전주에서는 “건물의 한 공간을 임대해서 전주의 3개 자활센터의 참여자들이 여기에서 생필품을 구입하면 경제가 발생할 것이다.”라는 식이다. 그런가 하면, 지역자활센터 일부에서는 자활공제조합과 관련해서 우리 물건은 우리가 구입하자는 인식이 확대되고 있다.

새벽영농조합을 놓고 본다면 협동조합 제도에 대한 인식은 거의 부재하다고 평가할 수 있다. 자활공동체사업단 구성원들에 대한 협동조합 교육을 아직 본격적으로 시작하지는 않은 수준이며, 관련 비디오를 상영하기도 하나 특별한 문제의식을 갖지는 못하고 있다.

새벽영농조합의 경우 현재 조합원과 비조합원이 함께 일하고 있는데, 이처럼 조합원-비조합원의 구분은 가능하나 내용적으로는 구분이 무의미하다. 향후 협동조합을 한다면 협동적 소유에 대한 관리가 되어야 한다. 자활사업의 맹점은 주인의식이 없다는 것인데, 주인의식을 어떻게 등장시킬 것인가가 협동조합에서 중요한 초점이다. 협동조합에 기본적으로 동의하나 그 실현은 지난한 과정이다. 현재 시점에서는 협동조합기본법에 입각한 협동조합으로 전환할 계획은 당분간 없다.

협동조합의 잘하고, 못하고 기준은 조합원 간의 인적 신뢰이다. 따라서 관계망에서 안전성과 전문성이 존재해야 하는데, 현재 자활사업 참여 주민의 역량은 이에 미흡하다. 따라서 이를 지도하는 중간지원 조직이 필요하며, 기초지자체 수준에서는 지역자활센터가 이를 담당해야 한다. 한편, 협동조합에서는 출자금과 매출액의 수준이 중요한 게 아니라 상호 인적 신뢰가 핵심이라면, 자활에서는 인적 신뢰의 지속적인 투자와 교육, 실습, 실험을 계속하고 있는 셈이다. 즉, 자활에서는 협동조합적 요소가 일상적으로 진행되는 셈이다.

협동조합은 법적으로 5인 이상의 조직들로 따로따로 일을 하지만 조합으로 작동하며 이를 연계해야 한다. 그리고 여기서 새 사업이 나올 수 있는 시스템 갖출 수 있어야 한다. 이런 시스템에서 보면 새벽영농조합은 남원에서 협동조합기업의 중추인 셈이다.

4) 분석 결과

(1) 구성원들의 낮은 인식 수준

조사 대상으로 선정된 사례들은 그 방면의 현장 전문가들로부터 '협동조합에 대한 관심이 비교적 많은 공동체'라고 추천된 곳이었지만, 조사 결과, 그런 판단의 근거는 공동체 대표나 지역자활센터 관계자의 생각인 경우가 대부분이었다.

공동체 대표는 현재의 사업체를 협동조합으로 전환할 필요가 있다고 생각하나, 일반 구성원들은 그런 의식이 전혀 없거나 아주 약한 경우가 많았다. 물론 구성원의 수가 십여 명을 넘어가는 경우에는 같은 공동체 회원이라도 인식에 편차가 있기 마련이지만, '가장 많은 비율의 사람들이 어떻게 생각하고 있나'를 기준으로 놓고 보면, 구성원들의 다수가 협동조합으로의 전환에 관해 적극적인 의사를 갖고 있는 경우는 <즐거움밥상>을 제외하고는 없었다.

그러니까 자활공동체의 대표(혹은 공동체에 실질적 영향력을 미치고 있는 지역자활센터 관계자)와 구성원들 사이에는 인식의 간극이 존재하는 셈이다. 이러한 인식의 차이를 협동조합에 대한 정보의 양의 차이에서 비롯되는 것으로 해석할 수도 있다. 자활공동체의 대표는 협동조합에 관해 학습하고, 논의에 참여한 경험이 많아서 그것에 관한 신념이 강한 반면, 일반 구성원들은 협동조합 자체를 잘 알지 못하기 때문에 전환 의지 역시 약할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 그렇다면, 앞으로 공동체 구성원들에 대한 협동조합 교육과 훈련을 강화하기만 하면 협동조합에 관한 그들의 신념과 의지의 수준도 높아질 거라는 낙관적인 예측이 가능하다. '학습을 통한 정보량의 증가 → 인식과 태도의 긍정적 변화'라는 도식을 상정할 수 있을 것이다.

그러나 이 같은 인식의 차이 속에는 정보량의 차이라는 요인뿐 아니라, 판단 기준이 다르므로 해서 발생하는 인식 내용의 질적 차이가 존재한다고 본다. 공동체 대표들이 협동조합으로 전환하고자 하는 가장 주된 이유는 협동조합이 가장 민주적인 일터를 구현할 수 있는 바람직한 조직형태라는 이념적 가치 때문이다.

"올해 4월에 작업장에서 작은 화재가 발생했는데, 회원들 중에는 "불이야!"하고 외치기만 하는 사람, "나는 (불 끄러) 안 갈 거야"라며 버티는 사람, 달려가서 족자 사자 불을 끄는 사람 등등 저마다 반응이 엇갈리는 것을 보면서 충격을 받았어요. '일하는 사람이 주인 되는 행복한 내 직장'이라는 처음의 목표가 아득하게 느껴졌지요." (L대표)

그는 창립 당시에는 노동자협동조합으로 가야겠다는 목표가 있었으나, "5-6년 간 먹고 사는 데(사업의 수익성)에 치중하다보니 사무·관리직과 생산직 사이에 갈등도 생기고, 빨리 손을 쓰지 않으면 일반기업처럼 고착화 되어갈 거라는 불안감이 생겼다"고 한다. 더 늦기 전에 초심으로 돌아가자는 생각에서 협동조합으로의 전환을 서두르기 시작했다.

어떤 자활공동체의 대표들은 현재의 조직형태가 형식적으로는 주식회사나 개인사업체이지만, 실제로는 협동조합 방식으로 운영되고 있다고 여기고 있다. 이런 경우에는 현재 조직의 형식과 내용이 불일치하기 때문에 이를 일치시키기 위해서라도 협동조합으로 이행해야 한다고 생각한다. 여기에도 역시 협동조합은 구성원들의 의사와 권리가 존중되는 이상적인 조직방식이라는 판단이 전제되어 있다. 주식회사(혹은 개인사업체)라는 형식에 맞추어 조직을 운영하는 게 아니라, 겉과 속이 다른 문제점을 감수하면서도 협동조합 방식으로 자활공동체를 운영한다는 것은 그것이 보다 바람직한 형태라는 판단이 깃들어 있기 때문이다.

이에 반해서 일반 구성원들의 판단 기준은 이와 다를 수 있다. 이들은 처음에 조직이 없는 상태에서 협동조합이라는 조직을 새로 구상하는 게 아니라, 이미 주식회사는 사회적기업이든 기존의 사업체 안에서 일을 하고 임금을 받아왔다.

그렇다면 새로이 옮겨가고자 하는 '협동조합이란 조직이 지금의 조직형태보다 나의 이익을 더 많이 보장해줄 수 있을까'하는 것이 핵심적 관심사일 수밖에 없다. 그리고 이때 이익이란 경제적 편익이 중심을 이룬다. 협동조합으로 전환했을 때, 자기의 임금수준이나 근로조건이 적어도 현재의 수준보다 악화되지 않으리라는 보장이 없는 한, 협동조합의 원리를 어느 정도 이해했다 하더라도, 선뜻 동의하기가 쉽지 않을 것이다.

'회사의 진정한 주인이 된다'거나 '경영에 관해 자신의 의견을 마음껏 말하고 반영시킬

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

수 있다'는 등의 교육 내용이 일반 구성원들에게는 막연하고 추상적으로 들릴 수 있다. 한 번도 경험해보지 않았기 때문이다. 그런 막연한 유익함보다는 임금수준을 비롯한 근로조건이 현재와 비교해서 어떻게 변할 것인가를 더 중요하게 여기게 된다.

그런데 보통 협동조합에 대한 교육에서는 이러한 개인적 경제생활 차원의 유·불리함을 짚어주지 않는다. 일반적으로 협동조합의 원리와 성공사례를 강조할지언정, 조직의 전환을 염두에 두고 현재 상태와의 차이점을 구체적으로 비교해주는 맞춤형 교육 프로그램은 거의 전무하다. 그러니 자활공동체의 구성원들은 한 두 번의 협동조합 교육을 받은 경우에도, 희미한 기억만 있을 뿐, “손에 잡히는 게 없었다”는 이야기를 한다. 협동조합으로 전환하는 데 찬성한다고 자기 입장을 세울 만큼의 확신이 들지 않는 것이다.

그리하여 그동안 자활공동체가 협동조합으로 나아가기 위해 구성원들이 지속적으로 논의를 해왔다가나 부분적으로라도 조직 운영에 협동조합의 요소(민주적 의사결정, 자본금 출자 등)를 도입해서 실험해온 경우가 아니면, 이상적인 일터를 만들고자 하는 자활공동체 대표(또는 지역자활센터 관계자)의 욕구와 자기 개인의 경제적 이익의 관점에서 판단하는 구성원들의 욕구 사이에는 일정한 간극이 존재할 수밖에 없다. 여기서 주민 참여자 출신의 자활공동체 대표와 지역자활센터 실무자(혹은 지역 NGO 관계자) 출신의 자활공동체 대표 사이에는 협동조합으로의 전환에 관한 입장에 다소 성향의 차이가 있을 것으로 추론된다. 지역자활센터 관계자 출신의 대표일수록 협동조합의 이념적 가치에 경도된 경향을 보이는 반면, 주민 참여자 출신의 대표들은 실용주의적인 입장이 더 강하지 않느냐 하는 것이다.

이미 협동조합 방식으로 조직을 운영하고 있는 한 자활공동체—법인격은 주식회사이지만 조직 내부에서 조합원/비조합원이라는 표현을 사용하고 있음—의 경우, 여전히 비조합원으로 남고자 하는 사람들에게 그 이유를 물었을 때, “(조합원이 되는 것이 좋을지) 아직 모르겠다”, “(특정조직에) 묶이고 싶지 않다”, “좀 더 지켜본 후에 가입하겠다”는 등의 대답이 돌아왔다. 일부 구성원의 입장에서는 협동조합이 자신에게 가져다줄 유·불리함에 대한 판단이 뚜렷이 서지 않고, 따라서 협동조합 자체에 대한 확신이 들지 않는 것이다.

(2) 구성원들의 낮은 주인의식

모든 조합원이 스스로 자본을 조성하고 1인1표의 원칙에 따라 조직을 민주적으로 통제한다는 것이 협동조합의 기본원리 가운데 하나이다. 그리고 이러한 원리로부터 협동조합의 주인은 조합원이라는 명제가 성립한다.

그리하여 협동조합의 이념적 가치를 중시하는 활동가들은 자활공동체의 구성원들에게 ‘주인’이 될 것을 종용하고 민주적 의사결정 과정에 ‘주체적이고 적극적으로’ 참여하도록 권유한다.

그러나 자활공동체에 참여하고 있는 주민들은 이곳 공동체에 들어오기 전까지 평생 그런 경험을 해본 적이 없다. 자신의 의사를 적극적으로 개진한다거나 그런 자기의 의견이 받아들여져서 전체 조직의 결정에 영향을 끼쳤던 예가 그들의 삶 속에는 없었다. 그러니 주인의식을 가지고 적극적으로 발언하라는 자활공동체 대표나 실무자들의 주문이 낯설게 느껴진다.

<즐거운밥상>의 사례에서도 그런 대목이 나온다. 초기의 자활공동체 인원은 그대로 유지되기보다는 있던 사람이 나가고 새로운 사람이 들어오면서 구성원들이 자주 바뀌는 경향이 있다. “여기에는 제도적 측면 외에도 문화적 측면도 있는 것으로 보인다. 시키는 대로 하면 좋은데, 민주적 의사결정 구조와 주체적 참여 요구가 부담스러운 것으로 여겨지곤 한다. 즉, 통제에 익숙한 그간의 문화가 현재의 문화에 적응하기 어렵게 만드는 것이다.”

<에코그린>의 한 노동자 회원도 유사한 진술을 하고 있다. <에코그린>에 오기 전에 다녔던 일반 직장(영세 공장)들에서도 종업원의 의견을 묻는 예는 거의 없었다. 몇 달에 한번, 전체 직원 회식이 있을 때 식사가 들어오기 전, 회사 간부가 “일하는 데 애로사항 없습니까?”라고 형식적으로 묻는 것 외에는 일하는 사람들이 발언할 기회는 전무 했다. 지시에 따라 주어진 일을 묵묵히 할 뿐, 같이 모여 회의를 하고 의견을 나누는 일은 직장 문화 속에 존재하지 않았다.

따라서 <에코그린>에서 간혹 직원들끼리 모임을 갖게 하고 의견을 발표하도록 하는 것이 그들에게는 매우 낯설고 때로는 성가시다. 외부강사를 불러 직원 교육을 하는 경우에도, ‘뭐 하러 이런 걸 하는지 모르겠다’고 불평하는 이들이 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

상부의 지시대로 일만 하는 데 익숙해져 있던 노동자 회원들에게 ‘자발적 참여’와 ‘주인으로서의 권한 행사’는 생소하고 불필요한 절차처럼 느껴지기도 한다. ‘현재의 임금과 근로환경에 어느 정도 만족하므로 그것이 유지된다면 다른 변화는 필요 없다’든지, ‘지금처럼 월급 받고 일만 열심히 하면 되지, 왜 자꾸 회의를 하고 교육을 받으라고 하느냐?’는 식으로 생각할 수 있다.

그러나 여기에도 자활공동체마다 다소의 차이가 있을 수 있다. 형식적인 법인격이 무엇이지간에, 조직을 협동조합 방식으로 운영해온 자활공동체가 있는가 하면, 공동체의 대표가 머리로는 협동조합의 지향을 가지면서도 실제로는 시장에서 생존하기에 바빠, 조직 운영을 일반 영리기업과 별반 다르지 않게 해온 곳도 있다.

<일과나눔>은 상법상의 주식회사로 등록되어 있지만, 실제로는 사회적협동조합을 지향하면서 협동조합 방식으로 운영해왔다. 예컨대, 조합원(일반조합원, 사회적조합원, 이용자조합원)과 비조합원을 구분하고 조합원들은 출자의 의무를 지고 자본금 조성에 기여하도록 하였다. 또한 조합 가입 시에는 4시간의 협동조합 교육을 이수해야 하고 조합원은 총회 등의 회의에 참석해서 의견을 개진하고 임원의 선거권과 피선거권을 행사하도록 하고 있다. 그리고 임금수준은 각 자활공동체별 총회에서 의견을 조율한 뒤 전체 총회에서 확정한다.

이처럼 구성원들이 부분적으로라도 협동조합의 원리를 생활 속에서 체험하기 시작하면, 설사 처음에는 위에서 언급한 것과 같은, 낮은 주인의식과 자발적 참여에 대한 거부감이 있었다 하더라도 점차 협동조합에 대한 이해가 깊어지는 방향으로 점진적 변화가 일어날 수 있는 것이다.

<즐거운밥상>도 주식회사 정관 외에 협동조합의 요소를 도입한 운영규칙을 만들어 사용해왔다. 그래서인지 구성원들은 “주식회사보다 협동조합이 낫다고 생각하고 있고, 협동조합으로 전환할 경우 지금보다 잃을 것이 별로 없다고 생각하고 있으며, 출자도 이미 했던 경험이 있기 때문에 협동조합으로의 전환에 대한 동의는 그리 어렵지 않게 얻을 수 있을 것으로 생각한다.”

다른 자활공동체의 구성원들이 협동조합으로 전환할 경우 어떤 득실이 있는가를 정확히 판단하지 못하고 있는 데 반해, <즐거운밥상>의 회원들은 ‘지금보다 잃을 것이 별로 없다’고 판단했다면 당사자의 관점에서 이해득실의 구체적인 검토과정을 거쳤다고 할 수

있다. 이런 판단이 가능했던 것은 협동조합을 이론 학습을 통해서가 아니라, 자신들의 경험에 입각해서 이해했기 때문이라고 여겨진다.

이처럼 주민 참여자들에게 자신들의 직접 체험은 결정적으로 중요하다. 집체식 교육을 통해 협동조합의 원리와 좋은 점을 아무리 여러 번 전달하고 강조해도, 그런 교육은 협동조합 방식으로 운영되는 조직 속에 자신들이 직접 참여해보는 것보다 인식을 바꾸는데 효과적이지 않다.

(3) 공동체적 관계의 낮은 성숙도

협동조합이 성립하는 데 필수적인 요건 가운데 하나가 구성원들끼리의 신뢰어린 관계이다. 전통적으로 협동조합은 같은 욕구와 이해관계를 가진 사람들이 상호협력을 통해 공동의 목적을 달성하는 조직이므로 서로를 믿고 이해할 수 있는 연대의식이 긴요하다.

대부분 자활공동체 내의 인간관계는 그 이름과 달리 ‘공동체적’이지 못한 예가 많다. 지역자활센터를 통해서 생겨난 조직들은 각기 사업을 하는 가운데 서로 인적 교류를 하는 경우가 잦다. 자활공동체가 사업을 하다가 일손이 부족하면 자활근로사업단 참여자를 불러다 같이 일하기도 하고, 사회적일자리 참여자들을 공급 받기도 한다. 또한 그런 과정에서 자활공동체의 새로운 구성원을 그런 조직들한테서 충원하기도 한다.

이 같은 소속과 출신의 차이를 가지고 다른 구성원을 차별함으로써 불화와 갈등이 일어나기도 한다. 인천 <삼우종합건설>의 기술자 회원은 자활근로사업단과 함께 일할 때마다, “채네들이 무슨 일을 제대로 하겠어?”라며 자활근로 참여자들을 깔보는 태도로 일관해서 사람들과 사이가 좋지 않다.

사회적일자리사업의 참여자들은 “우리는 (수급자들처럼) 나라에서 돈(생계비)을 받지 않는 사람들”이라며 수급자에 대해 우월의식을 가지며, 수급자들은 “너희들이 돈 주냐? 나라에서 돈 주지!”라고 응수한다.

또 몇 개의 지역자활센터에서 배출된 자활공동체들이 하나로 묶여서 광역공동체를 형성한 경우에는 같은 출신지 공동체의 성원끼리 뭉치고 다른 사람을 배척하는 ‘편 가르기’ 현상도 발견된다.

이 같은 집단적 편 가르기도 있지만, 개중에는 개인적으로 성격과 지배욕이 강해서 자

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

기 주위에 사람들을 모으고 자기 마음에 안 드는 사람은 고립시켜서 불화를 조장하는 인물들도 있다. <에코그린>의 경우는 이런 현상이 조직 전체의 화합에 매우 위해하다고 판단해서, 유난히 다른 사람에 관해 뒷말을 하고 ‘왕따’를 조장하는 회원에게 징계를 내리고, “패거리 문화의 개선”을 올해 사업계획서에 포함시켰을 정도였다.

혹자는 이러한 사람 관계의 문제를, 인간 집단 어디에나 있기 마련인 자연스런 갈등으로 치부할지 모르나, 적어도 협동조합이라는 공동체로 나아가기 위해서는 끼리끼리의 친소 관계를 넘어서 구성원들 전반에 걸쳐 상호협력이 가능할 정도의 최소한의 믿음과 우애의 분위기가 조성되어야 하는 것이다.

더군다나 자활공동체들은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이, 초창기의 구성원들이 그대로 유지 되지 않고 일정 기간이 지나면 새로운 사람으로 교체되는 현상이 빈번하므로 구성원끼리의 인간관계가 깊어지고 발전하기에 불리한 조건을 안고 있다.

그러나 설사 구성원들의 변화가 없더라도, 시간이 경과하기만 하면 저절로 그들의 관계가 발전하는 것도 아니다. 어느 정도 규모가 큰 자활공동체의 구성원들 가운데는 입사한 지 수 년이 지나도 다른 사람과 어울리지 않고 홀로 떨어져 지내는 사람이 있다. 일반 회사 조직에서라면 그는 비사회적인 인물로 간주되고 만인의 무관심 속에 그의 인간관계는 아주 빈약한 상태로 고착될 것이다.

<일과나눔>은 2011년에 실시한 직원 만족도 조사에서 일하는 사람들끼리의 관계가 매우 원만한 것으로 확인되었다. 같이 일하고 있는 사람들과 맺은 인간관계의 만족도, 다른 사람의 말과 행동에 대한 신뢰도, 갈등 발생 시 해결 결과에 관한 평가 등을 묻는 질문에 대해서, 긍정적으로 대답한 사람의 비율이 50~65%에 이르렀고, ‘보통’이라고 응답한 사람까지를 합하면 80%를 넘어섰다. 이것은 공동체 구성원들끼리의 관계가 대체로 무난하다는 것을 보여준다. 그리고 이러한 긍정적인 결과가 나오게 된 배경에는, 전체 조직의 차원에서 협동조합으로의 이행을 염두에 두고, 구성원들의 관계를 발전시키기 위해 실시된 다양한 프로그램과 모임들의 효과가 작용했으리라 짐작된다.

협동조합이 가능할 정도로 구성원들 간의 친밀감과 신뢰도가 발전하려면, 조직 차원의 매우 계획적이고 의도적인 노력들이 필요하다. 단순히 대면(對面)의 횟수가 많고 접촉의 빈도가 높다고 해서 인간관계가 발전하는 것은 아니다. 상대방에 대해서 좀 더 깊이 알 수 있는 기회, 자신을 드러내고 표현할 수 있는 장(場), 싸움과 갈등이 일어났을 때 그것

이 증오로 발전하지 않고 오히려 더 깊은 우정으로 승화될 수 있도록 원만하게 조정해주는 역할 등이 의도적으로 기획되고 배치되어야 하는 것이다.

언필칭 ‘공동체’를 시작한 지 수 년이 지났지만 구성원들의 연대의식이 희박하고 공동체적 인간관계도 아직 성숙되지 않은 다수의 자활공동체들은 시장에서 살아남기 위해 사업에 몰두한 나머지, 실질적 의미의 공동체로 나아가기 위한 의식적인 조직 운영의 노력을 충분히 기울이지 못했다고 짐작된다.

(4) 그 밖의 예상되는 문제점

① 현재의 주식회사 주식 지분 및 부채의 처리

현재 주식회사의 법인격을 가지고 있는 자활공동체의 경우, 협동조합으로 전환하려 할 때 주식 형태로 조성된 자본금의 지분을 어떻게 처리할 것인가의 문제가 발생할 수 있다. 일하는 구성원들이 주식회사의 자본금을 실제로 출자하여 지분을 보유하고 있고, 그들이 빠짐없이 협동조합의 발기인 조합원으로 참여하는 경우라면 문제가 없겠지만, 만약 일하는 구성원이 아닌 외부인사가 주주인 경우, 또는 자활공동체의 구성원 가운데 협동조합으로 전환한 후에 조합원이 아닌 비조합원으로 참여하고자 하는 사람이 있을 경우 등에는 먼저 가지고 있던 주식 자본금을 처분하는 문제가 복잡할 수 있다.

더군다나 자활공동체 시절에 외부에서 차입한 부채가 남아있을 경우, 협동조합이 이를 그대로 승계할 것인가의 여부도 협동조합의 구성원이 어떻게 짜여지는가에 따라 달라질 수 있다. 만일 협동조합으로 전환되는 과정에서 새로이 발기인으로 참여하고자 하는 신입조합원이 있을 때, 이전 단계의 부채를 자신들이 물려받을 것인가가 갈등의 한 요소로서 작용할 수도 있는 것이다.

이러한 문제들은 실제로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에 한두 가지 유형으로 단순화할 수도 없고, 그 해법 또한 정형화하기 어려울 것이다. 개별 자활공동체의 역사 속에서 자본금이 형성된 과정과 취지, 그리고 외부 주주들의 참여 배경, 주민 참여자들의 출신별 구성과 자본 형성의 기여 정도 등등이 어우러져서 복잡다단한 양상을 만들어낼 것이기 때문이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

그리고 무엇보다, 이 같은 문제는 당사자인 구성원들이 서로 얼굴을 맞대고 협의하는 과정을 통해서 해결해나갈 수밖에 없는 문제이다. 이견으로 부딪치고 서로 갈등을 겪을 지라도 생각의 차이를 좁히면서 결론에 이르는 과정이 협동조합을 건설해가는 과정의 일부이고, 구성원들의 민주적인 의사결정 능력을 높여주는 훈련의 도정이다.

따라서 협동조합을 지원하는 기관들의 역할은 자활공동체에서 협동조합으로 전환하는 조직들에 대해서 시시각각 필요한 정보와 교육서비스를 제공하는 한편, 전환 과정을 소상히 기록하고 분석해서 전환의 성공과 실패 과정 및 요인을 정리하는 것이다. 이러한 현장 경험의 정리된 축적이 결국 새롭게 전환하는 후발 조직들의 짐을 덜어주고 협동조합으로의 원활한 이행을 돕는 가장 효과적인 수단이 될 것이다.

② 기존 사업체의 지위 및 자격의 연속성

지금의 사업체(주식회사, 개인사업체 등)가 사업상의 필요에 의해 취득한 각종 인·허가 면허의 효력이 협동조합으로의 전환 이후에도 지속될 것인가의 문제이다. 예컨대, 청소용역사업을 하는 주식회사가 협동조합으로 전환했을 때, 그 주식회사의 명의로 취득한 위생관리용역업, 근로자파견업 등의 면허가 전환 이유에도 여전히 유효한지, 아니면 새로이 인·허가를 받아야 하는지가 명확하지 않다.

협동조합기본법의 부칙 제2조(경과조치)에 의하면, '(사회적) 협동조합과 유사한 목적을 가진 현재의 사업체가 (사회적) 협동조합으로 전환하려면 시행일(2012년 12월 1일)로부터 2년 이내에 총회의 의결을 거쳐 설립등기를 마쳐야 하고, 이런 경우 '설립등기 전 사업자 또는 법인과 설립등기 후 협동조합은 동일한 법인으로 본다'고 되어 있어, 별도의 인·허가 취득 과정이 필요 없을 것으로 보인다.

그러나 이에 관해 정부기관의 명확한 유권해석이 있어야 할 것이다.

그런데 설사, 자격의 연속성이 인정된다 하더라도, 2년 이내에 등기를 마쳐야 한다는 위의 조항은 현실적으로 어려움을 수반한다. 과거의 자활공동체들이 사회적기업 인증을 받기로 결정하는 과정에도, 각종 교육을 통해 설득하고 회의와 토론을 거쳐 구성원들의 동의를 얻는 데 많은 시간과 노력이 소요되었던 바, 이에 비추어보더라도 협동조합으로 전환하는 문제 역시 지난한 과정을 거쳐야 할 것으로 생각된다. <즐거운밥상>처럼 구성

원들의 협동조합에 대한 이해도가 꽤 높다고 알려져 있는 자활공동체조차, ‘과거의 경험에 비추어 협동조합으로 전환하기 위해 회원들의 동의를 확보하는 데 상당한 시간이 걸릴 것’이라고 우려 섞인 예상을 하고 있다. <에코그린> 역시, 2년 이내에 협동조합으로 전환하는 데는 상당한 무리가 따를 것이라고 우려했다.

③ 사회적협동조합의 영업활동 상의 지위

지금까지 자활공동체들은 대체로 중소기업으로서의 지위를 가지고 영업활동을 해왔다. ‘중소기업기본법’에 따르면 “정부, 지방자치단체, 공공단체 등이 물품 또는 용역을 조달할 때에는 중소기업자의 수주(受注) 기회를 증대시키기 위하여 필요한 시책을 실시하여야 한다”(제7조 제1항)고 되어 있고, 실제로 입찰 등의 과정에서도 중소기업에게 다소 유리한 조건들이 적용되고 있다.

그런데 지금까지 주식회사의 법인격을 가지고 영업을 해오던 사업체가 사회적협동조합으로 전환할 경우, 사업 입찰이나 계약 체결 등에서 자격을 상실하게 되는 것은 아닌지, 종전과 같은 대우를 받을 수 있을지에 대해 걱정하는 목소리가 있다. 이것 역시, 영업활동에 혼선이 없도록 관련 법과 제도에 관해 명확한 해석이 필요한 부분이다.

④ 기초생활보장 수급권자와 신용불량자의 소득 노출 가능성

자활공동체의 구성원들 가운데 협동조합으로의 전환을 꺼리는 사람들 중에는 기초생활보장 수급권자와 금융채무 불이행자들이 있다. 이들은 현재의 조직이 노동자협동조합과 같은 형태로 전환하고 등기를 하면, 자신들이 협동조합에서 얻는 소득이 공식적으로 드러나고 그 결과, 수급권자의 자격을 상실하거나 채무자로부터 소득을 압류 당하게 되지 않을까 하는 걱정을 하고 있다.

만약 이런 우려가 현실화되면 수급권자들은 협동조합에 참여하지 않으려 들 것이고, 현재 자활지원사업에서 통합급여 제도가 참여자들의 탈수급 의지를 오히려 꺾는 유인으로 작용하는 것처럼, 협동조합 제도가 수급권자들의 경제적 자립 가능성을 막는 셈이 될 것이다.

5) 소결

현재 전국의 자활공동체들 가운데, 구성원들의 협동조합에 대한 인식수준과 전환의지를 기준으로 놓고 보면, 준비가 된 공동체의 수는 많지 않은 듯하다. 본 연구를 위해 사례조사 대상으로 삼은 자활공동체들이 '협동조합에 관심도 많고 전환할 계획도 갖고 있는 곳'이라고 일컬어지는 사업체들이었음에도 불구하고, 그것은 자활공동체의 대표나 지역자활센터 관계자들의 의견이었을 뿐, 구성원들이 그들과 비슷한 수준의 생각을 하고 있는 곳은 드물었다.

공동체 대표와 구성원들 사이에는 협동조합에 대한 인식의 간극이 존재한다. 공동체 대표들 가운데는 지역자활센터 실무자나 지역운동 활동가 출신이 많은데, 이들은 협동조합이 지닌 이념적 가치를 중시하고 협동조합으로 전환해야 할 이유도 이런 가치에서 찾는 경향이 있다.

반면, 구성원들은 현재의 사업조직에 비해서 협동조합으로 전환할 경우 자신에게 어떤 실질적, 경제적 이익이 돌아올 것인가를 판단의 기준으로 삼고 있다. 지금보다 임금수준을 비롯한 근로조건이 뚜렷이 나아진다는 보장이 없는 한, 굳이 협동조합으로의 전환을 감행할 이유가 없다는 생각이다.

이상과 같은 자활공동체 구성원과 대표들의 입장을 종합해보면, 협동조합제도가 어떻게 시행되는지를 지켜보면서 전환을 고려하겠다는 여론이 우세한 것 같다. 협동조합으로 전환했을 때 어떤 득실이 있는지를 확인하고 유리하다고 판단될 경우 전환을 추진하겠다는 것이다.

이렇게 보면, 현재로서 협동조합으로의 전환에 장애가 되는 첫 번째 걸림돌은 자활공동체 구성원들의 낮은 준비정도이다. 협동조합에 대한 인식수준이 낮고, 공동체에 대한 주인의식이 희박하며, 구성원들끼리의 인간관계도 충분히 성숙되지 않았다. 물론 이러한 문제는 향후 협동조합에 대한 교육을 실시함으로써 부분적으로 개선할 수 있을 것이고, 그런 점에서 질 높은 교육·훈련 프로그램이 주요한 지원 수단의 하나로 마련되어야 할 것이다. 그러나 교육과 훈련만으로는 결코 충분하지 않다. 구성원 개인에게 제공되는 (협동조합에 대한) 지식과 정보의 양이 증가한다고 해서 반드시 그들의 인식과 태도가 변하는 것은 아니기 때문이다.

<새벽영농조합>의 사례에서 그곳 관계자가 진술하고 있듯이, “자활사업의 맹점은 주인의식이 없다는 것인데 주인의식을 어떻게 등장시킬 것인가가 협동조합에서 중요한 초점”이다. 이 점에 관해서는 조사 사례들 가운데 일찍이 협동조합의 요소를 도입해서 조직을 운영해온 두 개의 사례(일과나눔, 즐거운밥상)에서 시사점을 얻을 수 있다. 이들 사례는 아직 충분한 수준은 아닐지라도 다른 자활공동체들에 비해 구성원들의 인식수준이 높은 편이라고 할 수 있다. 그리고 이렇게 된 배경에는 공동체를 말로서만이 아니라, 조직 속의 생활로서 체험하는 과정들이 있었기 때문이다. 실제로 출자를 한다든지, 회의를 통해 공통의 의사를 결집해내는 등의 경험을 통해서 그들은 협동조합의 원리를 친숙하게 느낄 수 있게 된 것이다. 따라서 협동조합의 주인의식은 ‘주인의식을 가지라’는 강의식 교육을 통해서 싹트는 게 아니라, 조직 안에서 실제로 주인 노릇을 경험해봄으로써 ‘그것이 무엇을 의미하는지’, ‘왜 좋은지’를 체득할 때 비로소 자라나는 것이다.

공동체 안에서의 인간관계 역시, 시간이 흐르면서 저절로 발전하는 법은 없으며, 구성원들의 신뢰와 연대의식을 높이기 위한 의도적이고 계획적인 프로그래밍의 과정이 반드시 요구된다. 그런 점에서 협동조합을 지원하기 위한 정책은 단순히 협동조합에 대한 지식과 정보를 전달하는 교육뿐 아니라, 조직 운영과 생활 체험을 통해서 의식과 태도를 발전시켜 나갈 수 있는 다양한 방안들이 포함되어야 할 것이다.

2. 우리나라 법규의 한계와 개선방안

1) 왜 자활공동체에서 협동조합에 주목해야 하는가?

(1) 협동조합법 제정의 배경

2011년 12월 29일 ‘협동조합기본법’이 제정되어 2012년 12월 1일 시행을 앞두고 있다.

협동조합기본법이 제정된 배경에는 첫째, 대안적 경제 모델로서의 협동조합에 주목한 점. 둘째, 시대적 흐름을 고려한 결정이라는 점. 셋째, 우리 사회에 필요한 다양한 협동조합의 설립을 촉진하려는 점 등이다.

먼저, 대안적 경제모델로서의 협동조합에 대한 주목한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

2008년 국제금융위기 이후 협동조합은 새로운 경제주체로서 대안적 경제모델로 주목받고 있다. 이는 협동조합이 생산과 소비 등의 영역에서의 이용자 소유기업으로서 단기적인 이윤추구보다는 장기적인 이익에 관심을 둬으로써 안정적인 경영이 가능하고, 인적자원을 중심으로 운영되므로 일자리 확충과 고용안정에 기여할 수 있다는 점에서 비롯된 것이다. 또한, 사회 양극화와 빈부격차 등 사회갈등 요인을 치유하는 공생발전의 포용적인 새로운 시장경제의 발전을 모색할 필요가 있는데, 협동조합은 새로운 경제사회 발전의 대안으로 인식되고 있다.

둘째로, 시대적 흐름과 관련해서는 2012년이 UN에서 정한 ‘세계 협동조합의 해’라는 점이다. 자본주의 경제의 취약점을 보완하는 협동조합의 잠재력과 발전가능성, 새로운 경제성장의 추동력으로서 중요성을 인식하게 된 UN총회는 2012년을 ‘세계협동조합의 해’로 지정하는 결의문을 채택하고 협동조합의 발전을 위한 법·제도 정비를 권장하고 있다. 이러한 시대적 추세에 대응하여 협동조합을 활성화함으로써 새로운 사회통합적인 경제모델을 우리사회에 구축할 필요성을 인식하였다.

셋째, 우리사회에 필요한 다양한 협동조합의 설립 활성화는 외환위기 이후 우리 사회가 직면하고 있는 일자리 부족 및 사회서비스 욕구의 증대라는 사회 상황을 반영하고 있다.

취약계층 일자리 창출이나 취약계층에 대한 사회서비스를 제공하는 공익적 경제 사업 조직이 증가하고 있는 상황에서 운영 방식으로서의 협동조합은 사적 이윤을 추구하는 일반 기업의 대안으로 인식이 되고 있다.

위와 같은 배경으로 제정 된 협동조합기본법은 비영리부분에서 설립하는 사업조직에게 외부 환경요인으로 작용하게 될 전망이다.

(2) 자활공동체에서의 의미

자활공동체에게 있어서 협동조합기본법의 제정은 외부 환경 요인으로써만이 아니라 자활공동체의 역사적 배경이나, 협동적 운영 방식 등을 고려했을 때, 자활공동체의 특성과 지향을 담보할 수 있는 공식화 된 기재로 영향을 미칠 수 있다.

경험적으로 또는 사례를 통해서 볼 때, 협동조합을 성공으로 이끄는 것은 결국 구성원들에게 있다. 협동의 힘을 자각하는 것, 협동의 한 주체로서 자신의 역할과 책임을 자각하는 것, 그리고 협동의 힘을 유지하기 위해 필요한 여러 장치 - 민주적 운영, 정보의 공개, 교육, 출자 등 - 들의 필요성을 자각하는 것 등이다.

이에 비춰 볼 때, 공공부조 성격을 갖는 자활사업 구조에서 참여주민들이 협동조합의 필요성을 느끼고, 그것을 위한 노력을 한다는 것은 환경적으로 쉽지 않다. 그나마 자활공동체를 준비하는 과정에서 어떤 방식으로 할 것인가라는 문제로 협동조합을 접하게 되나, 자기 책임성을 동반한다는 점에서 주민들에게는 두려운 대상으로 인식되고 있다. 그럼에도 자활공동체를 협동조합으로 재구성하는 것은 다음과 같은 의미를 부여할 수 있다.

첫째, 사실 관계로서의 협동조합.

자활공동체 참여 주민들은 협동조합에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 그러나 협동조합 운영원칙을 알고 자신들의 운영원칙과 비교를 해 보면서 자신들의 운영원칙이 협동조합과 다르지 않다는 것을 발견하고, 협동조합을 쉽게 받아들이게 된다. 물론 경영에 대한 자기책임성과 위험 부담에 대해 어려움을 느끼는 문제는 남아있지만 적어도 협동조합으로서 자활공동체에 대한 이해는 부족함이 없다.

따라서 자활공동체의 운영구조와 운영원칙을 설명함에 있어서 협동조합은 가장 부합하

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

는 조직형태라 할 수 있다.

둘째, 논리적 귀결로서의 협동조합.

자활사업 참여자들에게 있어서 자활공동체는 경제적 이해와 관련해서 자기결정권을 높일 수 있는 곳이어야 한다. 자신에게 제공 될 급여와 같은 경제적 조건을 스스로 결정할 수 있다는 것, 일자리의 안정성과 지속성을 스스로 결정을 할 수 있다는 것. 즉, 누군가에 의해서 나의 일자리와 나의 경제적 상태가 결정되는 것이 아니라 내가 그 결정권을 갖고 있다는 점이다. 그리고 위험은 그 결정권을 행사하는 데 수반되는 대가라는 점이다. 이것은 협동 경영이라는 전제하에서 보장되는 것이며, 협동경영의 가장 대표적인 형태로써 협동조합을 자활공동체에서 취할 수 있는 논리적 이유가 된다.

이런 점에서 자활공동체는 상대적으로 협동조합에 정서적으로 가깝고, 그 운영원리를 쉽게 적용하고 정착할 수 있는 조직 문화와 토대를 지니고 있다. 협동조합에 대한 자활공동체의 관심은 2011년 자활정책연구소의 조사에서도 발견되고 있다. 경기도에 소재한 자활공동체를 대상으로 실시한 조사에 따르면 협동조합에 대한 인지는 응답자의 50%, 협동조합 관련 교육에 대한 경험은 응답자의 38.9 %에 그치고 있는 반면, 자활공동체의 비전과 전망으로 협동조합 관련 교육에 응답자의 77.5%가 참여 의사를 밝히고 있다.

2) 협동조합기본법 개요

(1) 주요 내용

2012년 12월 1일 시행되는 협동조합기본법(이하 기본법)의 주요 내용에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.

가. 협동조합은 조합원의 복리를 증진하고 지역 사회에 공헌하기 위한 사업조직으로 경제·사회·문화 모든 분야에서 설립 가능하며(제2조 및 제5조) ‘협동조합’과 ‘협

동조합연합회'는 각각 법인으로 하고, 영리를 목적으로 하지 않는 '사회적협동조합'과 '사회적협동조합연합회'는 비영리법인으로 함(제2조 및 제4조).

- 나. 협동조합 및 조합원에 대하여 특정 정당을 지지하거나 특정인을 당선되도록 하거나 당선되지 아니하도록 하는 행위를 금지함(제9조).
- 다. 협동조합은 시·도지사에 대한 신고, 사회적협동조합은 기획재정부 장관의 인가로 설립될 수 있으며(제15조 및 제85조), 협동조합 등 및 사회적협동조합 등은 조합원 및 회원에 대한 교육·훈련 및 정보 제공을 적극적으로 수행하고, 다른 협동조합 등과의 상호협력 증진에 노력하여야 함(제7조 및 제8조).
- 라. 협동조합의 주무부처는 기획재정부로 하고, 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 협동조합정책을 총괄 조정하고, 3년 주기의 실태조사를 실시하며, 정책 총괄·기본계획 수립 및 인가·감독 등에 관한 사항의 협의·조정 등을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함(제11조).
- 마. 매년 7월 첫째 토요일을 협동조합의 날, 협동조합의 날 이전 1주일을 협동조합 주간으로 하며, 국가와 지방자치단체가 협동조합의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력해야 함(안 제12조).
- 바. 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 협동조합 등 및 사회적협동조합 등의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니하되, 불공정 거래행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우에는 적용함(제13조 제3항).
- 사. 협동조합에의 가입과 탈퇴의 자유를 보장하고, 조합원은 출자좌수에 관계없이 1개의 의결권 및 선거권을 가지고(제21조부터 제24조까지), 탈퇴·제명 시 지분환급청구권(사회적협동조합의 경우 출자금환급청구권)을 갖도록 함(제26조 및 제27조,

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

제89조 및 제90조). 기타 협동조합의 운영을 위하여 필요한 사항은 정관·규약·규정으로 정하도록 하며(제16조 및 제17조), 총회·대의원·이사회·임원·감사 등 협동조합의 기관에 관하여 필요한 사항을 규정함(제28조부터 제44조까지).

아. 협동조합의 설립 목적 달성에 필요한 사업들을 자율적으로 정관으로 정하도록 하되, 금융업과 보험업은 영위할 수 없도록 하고, 협동조합의 사업은 관계법령이 정하는 바에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 함(제45조).

자. 사회적협동조합은 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조를 할 수 있으나, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2, 상호부조는 납입 출자금 총액의 한도 내에서 할 수 있음(제94조).

차. 협동조합의 잉여금에서 100분의 10 이상(사회적협동조합의 경우 100분의 30 이상)을 법정적립금으로 적립하도록 하고(제50조 및 제97조), 적립금 등을 적립한 이후 이용실적 및 납입 출자금에 대한 배당이 가능(사회적협동조합의 경우 불가능)하도록 함(제51조 및 제98조).

카. 협동조합의 합병·분할 및 해산에 관한 요건·절차(제56조부터 제57조까지)와 협동조합의 청산 절차를 규정하고 잔여재산은 정관이 정하는 바에 따라 처리하도록 함(제58조 및 제59조).

타. 협동조합의 설립, 지사무소의 설치, 이전, 변경, 합병, 해산 및 청산 등 주요 사항을 등기하도록 함(제61조부터 제69조).

파. 협동조합들은 설립요건을 갖추어 기획재정부장관에게 신고함으로써 협동조합연합회를 설립할 수 있으며(제71조), 조합원 수·연합회 사업 참여량 등 정관으로 정하는 바에 따라 회원의 의결권 및 선거권을 차등 부여하며(제75조), 협동조합연합회의 사업은 정관으로 정하도록 함(제80조). 아울러, 협동조합연합회의 설립, 회원,

기관, 사업, 회계 및 합병·분할·해산·청산에 관하여 필요한 사항은 협동조합에 관한 규정을 준용하도록 함(제72조, 제76조, 제79조, 제82조부터 제84조).

하. 기획재정부장관은 사회적협동조합 등에 대하여 그 업무를 감독하고 필요한 명령을 할 수 있으며(제111조), 별도로 협동조합의 의무위반사항에 대한 벌칙을 규정함(제117조부터 제119조까지).

(2) 협동조합기본법의 구성과 항목별 주요 내용

총 7장 119조 부칙 3조로 구성되어 있는 협동조합기본법의 세부 내용은 다음과 같다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

「협동조합기본법」구성(총7장 · 119조) 및 주요내용

< 제1장 총 칙 >	
(법인격)	▪ 협동조합을 ‘법인’으로 하고, ‘사회적협동조합’은 ‘비영리법인’으로 규정(제4조)
(정책)	▪ 재정부가 협동조합정책을 총괄하고 기본계획을 수립(제11조) ▪ 3년 주기의 협동조합 실태조사 실시 · 국회 보고(제11조) ▪ 협동조합 활성화를 위해 협동조합의 날 제정(제12조)
(타법과의 관계)	▪ 타법에 따라 설립된 협동조합 등에 대해서는 동법 적용 배제 ▪ 제한적 공정거래법 적용배제(제13조)
< 제2장 협 동 조 합 >	
(의결 · 선거권)	▪ 출자좌수에 관계없이 1개의 의결권 및 선거권을 가짐 ⇒ 1인1표(제23조)
(설립등록)	▪ 5인 이상, 협동조합 설립 시 시 · 도지사에게 신고(제15조)
(적립금)	▪ 잉여금의 100분의 10 이상 적립 등(제50조)
(해산)	▪ 해산 시 잔여재산을 정관이 정하는 바에 따라 처분(제59조)
< 제3장 협동조합연합회 >	
(설립등록)	▪ 협동조합연합회 설립 신고(기재부장관)(제71조)
(의결 · 선거권)	▪ 협동조합연합회의 의결권은 협동조합의 조합원 수, 연합회 사업 참여량 등을 기준으로 함 (제75조)
(적립금)	▪ 잉여금의 100분의 30 이상 적립 등(제97조)
(소액대출)	▪ 사회적협동조합은 총 출자금 범위 내에서 조합원을 대상으로 하는 소액대출 및 상호 부조 가능(제94조)
(해산)	▪ 사회적협동조합의 경우 국고 등에 귀속(제104조)
< 제4장 사회적협동조합 >	
(설립인가)	▪ 사회적협동조합은 기재부장관 인가로 설립(제85조) ▪ 설립절차, 사업, 소액대출 등을 협동조합과 구분(제86-88조, 제93-95조)
(적립금)	▪ 잉여금의 100분의 30 이상 적립 등(제97조)
(소액대출)	▪ 사회적협동조합은 총 출자금 범위 내에서 조합원을 대상으로 하는 소액대출 및 상호 부조 가능(제94조)
(해산)	▪ 사회적협동조합의 경우 국고 등에 귀속(제104조)
< 제5장 사회적협동조합연합회 >	
(설립인가)	▪ 사회적협동조합연합회 설립은 인가(기재부장관)(제114조)
< 제6장 보칙 > < 제7장 벌칙 >	
(벌 칙)	▪ 의무 위반사항에 대한 벌칙을 규정(제117~119조)
< 부칙>	
(경과조치)	▪ 법 시행일 2년 이내에

(자료 : 『협동조합기본법 민관협동교육자료집(2012.5)』)

3) 협동조합과 회사 및 사단법인과의 비교

(1) 협동조합과 회사의 비교

	협동조합 (협동조합기본법)	주식회사 (상법)
목적	△ 자주·자립·자치적 협동조합 활동 촉진 △ 공생발전과 국민의 삶의 질 향상	△ 상행위에 관한 규정(회사)
정의	△ 조합원의 권익을 향상 △ 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직 △ (사회적)지역주민들의 권익, 복리증진 등과 관련된 사업 추진 △ 취약계층에게 사회서비스 및 일자리 제공	△ ‘회사’란 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인을 말한다.
설립목적 운영원칙	△ 조합원의 경제적 이익 및 상호부조 △ 자발적 결성, 공동의 소유, 민주적 운영 △ 투기 목적의 행위 금지 △ 소수 조합원의 이익의 사업금지 △ 다른 협동조합 등과 상호협력, 공동사업	△ 영리의 목적
공직선거	△ 특정정당 지지 금지	△ 없음(정치자금법 등에 적용)
의결권 및 선거권	△ 출자좌수와 관계없이 1인 1표	△ 1주1표(주식회사), 1인 1표(유한회사)
제명	△ 일정기간 동안 협동조합 사업을 이용하지 아니한 경우, 조합원 제명 가능	△ 없음
사업	△ 아래의 사업을 반드시 포함 - 조합원에 대한 상당, 교육훈련 등 - 협동조합 간 협동 - 협동조합의 홍보 및 지역에 기여 △ (사회적협동조합) - 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 권익증진 - 취약계층의 사회서비스 및 일자리 제공	△ 22개 행위로 구분(상법 64조) 1. 동산, 부동산, 유가증권 기타 재산의 매매 2. 동산, 부동산, 유가증권, 기타 재산의 임대차 3. 제조, 가공 또는 수선에 관한 행위 등
운영의 공개	△ 경영공시자료 게재(사회적협동조합)	△ 경영공개(주식회사)
적립금	△ 잉여금의 10 % 이상 법정적립금으로 적립	△ 이익준비금(현금에 의한 이익배당금의 1/10 이상을 자본금의 1/2에 달할 때까지 의무적립)

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

	협동조합 (협동조합기본법)	주식회사 (상법)
배당	△ 이용실적에 대한 배당은 전체 배당액의 100분의 50 이상이어야 한다. △ 납입 출자금에 대한 배당은 출자금의 100분의 10을 초과해서는 안됨.	△ 종류 : 이익배당과 주식배당 (상법 462조, 462조의 2) - 주식배당의 경우 이익배당 총의 1/2 내에서
잔여재산 처리	△ 해산 시 부채 및 출자금을 변제하고 잔여재산은 연합회 등에 귀속 (사회적협동조합)	△ 청산규정에 따라 청산(잔여재산 배분 가능)
자금조달 금융사업	△ 사회적협동조합의 경우 출자금 한도 내에서 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조 실시	△ 금융업법에 근거한 금융사업 실시
자본조달	△ 조합원의 출자	△ 사채 발행

자료 : 『협동조합기본법 민관협동교육자료집(2012.5)』의 내용 중 주식회사 부분에 대해 적립금 이하 5개 항목을 수정하여 기재

(2) 협동조합과 사단법인, 회사의 비교

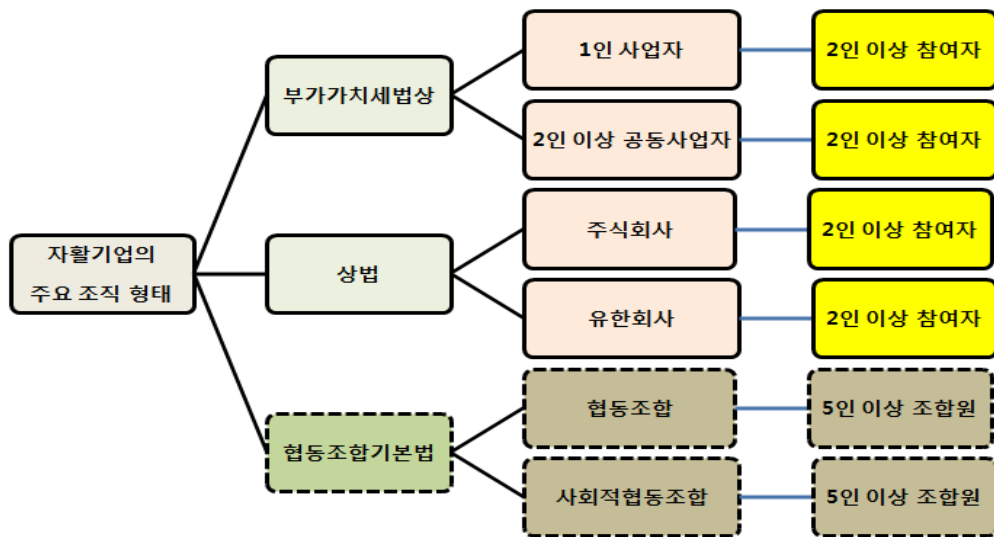
	상법					협동조합기본법		민법	
구분	회사					협동조합		비영리법인	
	주식	유한	유한책임	합명	합자	일반	사회적	사단	재단
목적	이윤극대화					조합원 실익 증진		공익	
운영	1주 1표	1좌1표 (정관상 1인 1표)	1인 1표			1인 1표		1인 1표	
설립	신고제					신고(영리)	인가 (비영리)	인가제	
책임	유한책임			무한 책임	유한 + 무한 책임	유한책임		해당 없음	
성격	물적	물적 + 인적		인적 결합		인적 결합		인적 결합	
	< 영 리 법 인 >						< 비 영 리 법 인 >		
	< 고 용 노 동 부 인 증 사 회 적 기 업 의 조 직 형 태 >								

(자료 : 『협동조합기본법 민관협동교육자료집(2012.5)』의 내용을 보완하여 재구성)

4) 자활공동체의 협동조합 설립 및 전환 시 법적 유의 사항과 개선점³²⁾

(1) 협동조합 설립에 관한 사항

자활공동체에 대한 정의와 성립 요건에 대해 정하고 있는 자활사업안내 지침에 따르면, 자활공동체가 성립되기 위해서는 최소 2인 이상이 참여하여야 하며, 개인사업자 또는 공동사업자 모두를 인정하고 있다. 그리고 조직형태와 관련해서는 제약이 없다. 이에 따라 자활공동체는 부가가치세법상의 (공동)사업자나 상법상의 회사법인(주로 주식회사나 유한회사)으로 설립되어 왔다. 그런데 협동조합기본법의 제정으로 자활공동체는 협동조합 법인도 선택 할 수 있게 되었으며, 사회적 역할이 강한 사업을 주 사업으로 하는 경우는 사회적협동조합으로 설립할 수도 있다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.



[그림 3-5] 자활기업의 조직형태

32) 「자활공동체의 협동조합적 전망과 과제(한신대 자활아카데미, 2011. 6)」에 실린 글을 기초로 수정 보완

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(가) 협동조합의 설립 요건 및 절차

제4조(법인격과 주소)

- ① 협동조합 등은 법인으로 한다.
- ② 사회적협동조합 등은 비영리법인으로 한다.
- ③ 협동조합 등 및 사회적협동조합 등의 주소는 그 주된 사무소의 소재지로 하고, 정관이 정하는 바에 따라 필요한 곳에 지사무소를 둘 수 있다.

제5조(설립목적) 협동조합 등 및 사회적협동조합 등은 구성원(협동조합의 경우 조합원, 연합회의 경우 회원을 말한다. 이하 “조합원등”이라 한다)의 복리 증진과 상부상조를 목적으로 하며, 조합원 등의 경제·사회·문화적 수요에 부응하여야 한다.

제15조(설립신고 등)

- ① 협동조합을 설립하고자 하는 때에는 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하여야 한다.
 - ② 창립총회의 의사는 창립총회 개의 전까지 발기인에게 설립동의서를 제출한 자 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
 - ③ 시·도지사는 제1항에 따라 협동조합의 설립신고를 받은 때에는 즉시 기획재정부장관에게 그 사실을 통보하여야 한다.
-

- 국민기초생활보장법 제18조에서 정의하고 있는 자활공동체는 ‘2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체’라고 정의하고 있다. 이는 협동조합기본법에서 정하고 있는 설립 목적 중 ‘조합원 등의 경제·사회·문화적 수요에 부응하여야 한다’라는 규정과 맥락을 같이 하고 있다.
- 반면, 설립 인원 요건과 관련해서는 약간의 진입장벽이 존재하고 있다. 2011년 자활정책연구소의 연구결과에 따르면, 2001년부터 2008년 기간 동안의 자활공동체 창업시 인원은 평균 4명 ~ 6.6명의 분포를 보이고 있으며, 중위수의 측면에서 볼 때, 매년 편차가 있으나, 4명으로 집약되어 나타나고 있다. 이에 근거할 때 협동조합기본법에서 제시하고 있는 ‘조합원 자격을 가진 5인 이상의 발기인’이라는 요건은 참여자 조직화에 좀 더 노력을 기울여야 하는 과제를 제시한다.

〈표 3-58〉 자활공동체의 연도별 참여인원 변화

년도		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
창업시 인원	평균	4.00	6.62	4.89	4.84	5.66	4.32	5.10	4.98
	중위수	1.00	6.00	4.00	4.00	3.00	4.00	4.00	3.00

자료 : 『협동조합적 자활공동체 운영모형 개발에 관한 연구(2011)』

- 본 연구를 위해 실시한 설문조사 결과에 따르면 협동조합 설립 및 전환을 검토하고 있는 자활근로사업단 및 자활공동체의 경우 설립인원 요건을 충족시키는 것은 가능한 것으로 나타나고 있다.
- 설립에 필요한 자본금 요건은 별도로 정하고 있지 않으나, 조합원 자격을 얻기 위해서는 출자의 의무를 이행하여야 한다. 본 연구를 위해 실시한 설문조사 결과에 따르면 자활근로 사업단의 경우 출자의 의무를 이행하는 것에 어려움을 느끼는 것으로 나타나고 있다. 이는 통상적으로 출자라 할 때 일정 규모 이상의 금액을 상사하기 때문인 것으로 추정된다.

(2) 사회적 성격이 큰 협동조합에 대해 비영리 사회적협동조합으로 규정

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “사회적협동조합”이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.

제85조(설립인가 등)

- ① 사회적협동조합을 설립하고자 하는 때에는 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 인가를 받아야 한다.

제93조(사업)

- ① 사회적협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.
 1. 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업
 2. 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업
 3. 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업
 4. 기타 공익증진에 이바지 하는 사업
- ② 제1항의 “주 사업”이라 함은 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상인 경우를 의미한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 협동조합 중 영리보다는 사회적 역할 수행을 주된 사업으로 하는 협동조합을 비영리 사회적협동조합으로 규정을 하고 기획재정부장관의 인가를 받도록 하고 있다. 그리고 일반 협동조합과 달리 민법의 법인에 관한 사항을 준용하고 있다.

※ 협동조합과 사회적협동조합의 비교		
	협동조합	사회적협동조합
법인격	법인	비영리법인
설립	시·도지사 신고	기획재정부 (관계부처)인가
사업	업종 및 분야 제한 없음	공익 사업 40 % 이상 수행 지역사회 재생, 주민권익증진, 취약층 사회서비스 및 일자리 제공, 공공위탁 사업, 공익증진사업 등
법정적립금	잉여금의 10 % 이상	잉여금의 30% 이상
배당	가능	금지
청산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인, 국고 등 귀속

- 자활공동체에서 영위하고 있는 사업의 74.5%가 공공서비스(교육 및 공공서비스, 학교청소, 주거복지, 재활용 등)인 점을 고려할 때, 법에서 열거하고 있는 사회적협동조합의 사업의 대부분을 자활공동체에서 수행하고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-59〉 2009년 업종별 자활공동체 현황

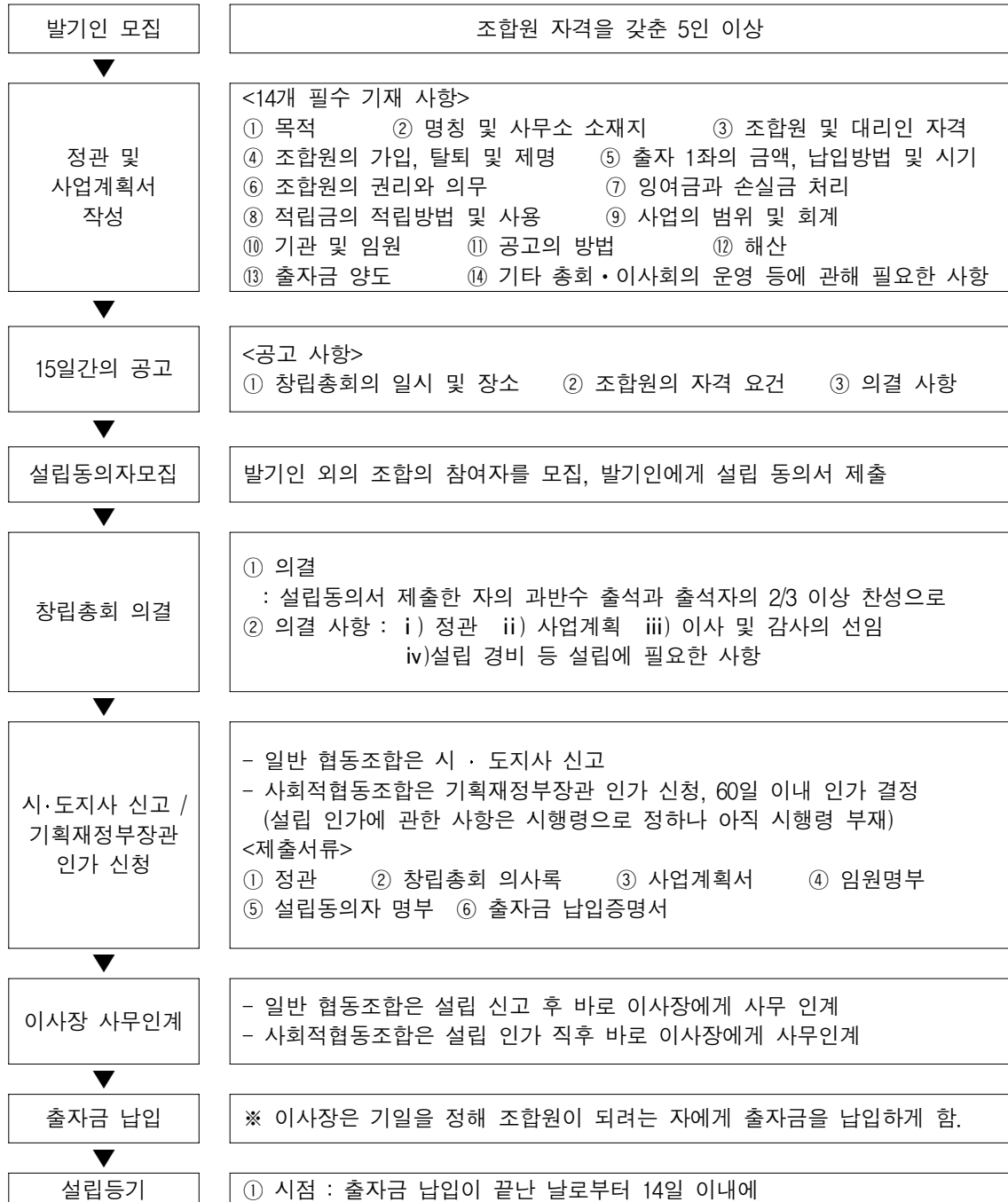
분류	빈도(개)	비율(%)
농림수산업	27	4.9
음식료품 제조업	14	2.5
의류제조업	12	2.2
전자광물화학금속제조업	8	1.4
종이 및 나무 관련 제조업	5	0.9
기타제조업	2	0.4
폐기물처리업(중고물품가게)	39	7.1
건설(집수리)	94	17.1
청소 및 세차 서비스업	104	18.9
교육 및 공공 서비스업	173	31.4
도소매업	16	2.9
음식서비스업	33	6.0
운송업	4	0.7
기타 서비스업	18	3.3
인쇄업	2	0.4
계	551	100.0

자료 : 『협동조합적 자활공동체 운영모형 개발에 관한 연구(2011)』

- 이를 뒷받침하듯, 본 연구를 위해 실시한 설문조사 결과 협동조합 설립 및 전환을 검토 하고 있는 자활 사업단 중 62%가 사회적협동조합으로 방향을 정하고 있는 것으로 나타나고 있다.
- 사회적협동조합은 사회적기업과는 법률적 위상이 다르나, 사업조직의 비영리성과 사업 내용의 사회성과 공익성을 입증하는 성격을 부여하고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

(3) 설립 절차



- | | |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | ② 어디서 : 주된 사무소의 소재지에서
③ 제출서류 : 설립등기 신청서, 설립신고서, 창립총회 의사록, 정관사본
④ 등기사항 : i) 목적 ii) 명칭 및 사무소 소재지
iii) 출자 총좌수 및 납입 출자금 총액 iv) 설립신고 연월일
v) 임원의 성명, 주민등록번호 및 주소 |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

협동조합의 설립 절차는 일반적인 법인의 설립절차와 흐름과 큰 차이가 없어 보인다. 그렇지만 설립 절차상에 있어서 몇 가지 좀 더 확인되거나 보완되어야 할 사항이 있다.

- ① 설립 신고 또는 인가신청 시 제출하여야 하는 출자금 납입증명에 대해서는 그 성격을 명확히 할 필요가 있다(법 개정 또는 행정상의 처리 지침 필요).
 - 출자금 납입 절차는 신고 또는 인가 후 이사장에 의해 납입시기를 정해 출자금에 대한 납입이 이루어지도록 하고 있다. 그렇기에 출자금 납입 시점과 설립신고 시 제출해야 하는 출자금납입증과 시점 상으로 불일치하고 있다.
 - 주식회사의 경우에 비취 볼 때 출자금 납입증명서는 출자금 약정서와 출자금 납입금을 보관하는 있는 금융기관으로부터 출자금납입보관증으로 유추해석 할 수 있다.
- ② 사회적협동조합의 인가 절차는 시행령으로 정하게 되어 있는데 입법예고 된 시행령에는 관련 조항이 없다. 인가 절차와 관련한 사항에 대해 시행령에 보완하는 것이 필요하다.
- ③ 사회적협동조합의 경우 주 사업 40% 이상이라고 기본법에서 명시하고 있으나, 주사업 40%를 판단할 수 있는 기준이 없다. 또한 사회적협동조합을 정의하고 있는 내용에서 '취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등'이라는 규정이 있는데, 취약계층에 대한 정의가 없다. 이와 관련해서 시행령 상의 정의와 기준 제시가 필요하다.

(4) 신규 설립 외 사업승계를 통한 협동조합의 설립

위에서 열거한 협동조합과 사회적협동조합 설립에 관한 사항은 자활근로사업단에서 자

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

활공동체로 전환할 때, 협동조합으로 자활공동체를 설립하는 경우에 해당한다. 이와 달리 현재 자활공동체로 전환한 곳에서 협동조합을 설립하려고 하는 경우에 대해서는 협동조합기본법 부칙 제2조에 근거한다.

기본법 부칙 제2조(협동조합 등에 대한 경과조치)

- ① 이 법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 법인이 이 법에 의한 협동조합이 되려면 이 법 시행일부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2이상의 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.
-

부칙 제2조에 따르면 협동조합의 신규 설립 이외에 기존 사업 내용을 승계하는 협동조합의 설립을 한시적으로 인정하고 있다. 이에 근거해 자활공동체는 일반 협동조합이나 사회적협동조합으로 전환할 수 있으며, 협동조합 이전의 사업 내용의 동일성을 유지할 수 있도록 하고 있다.

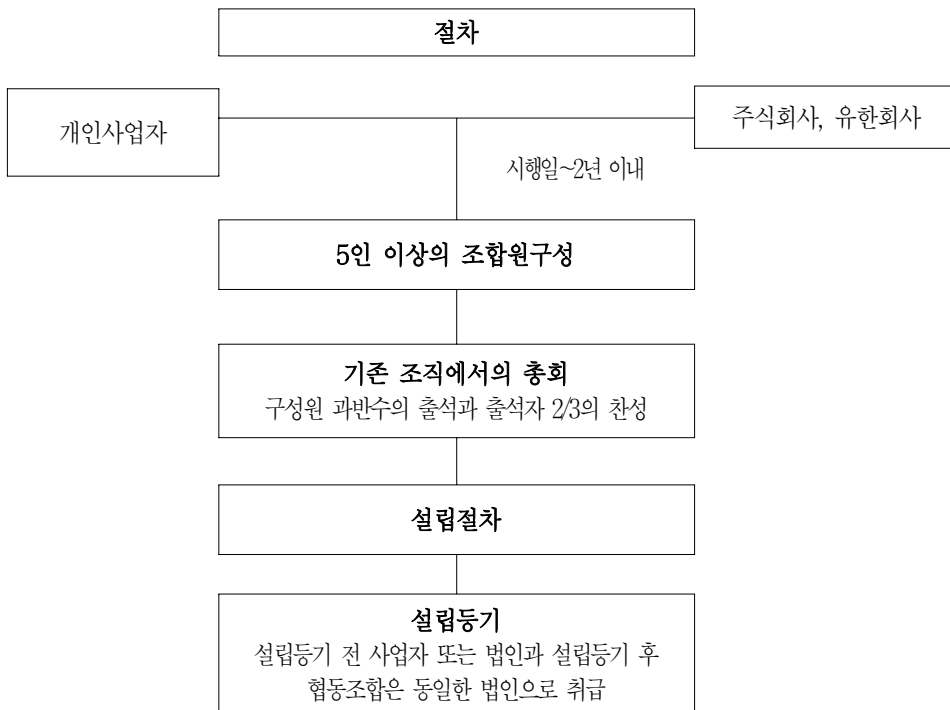


[그림 3-6] 자활공동체의 협동조합 전환

① 자활공동체의 협동조합 전환 절차

“시행일부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제15조부터 제19조까지의 설립절차를 거쳐 제61조에 따른 설립등기를 하여야 한다.”

- 설립 최소기준을 갖추어 먼저 조합원으로 참여할 사람들을 먼저 구성하고
- 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 구성원은 누구를 칭하는 것인지 명확하지는 않으나, 행위 절차를 고려해 볼 때, 협동조합 전환 이전의 조직의 구성원을 의미하는 것으로 보인다.
- 설립절차를 거쳐 발기인 대회부터 창립총회에 이르기까지 일련의 과정을 진행



[그림 3-7] 협동조합 전환 절차

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

② 전환 절차에서 제기되는 문제점들

가. 부칙의 목적이 무엇인가?

부칙에서는 조합원 구성 이후에 설립 절차에 대해서 명시하고 있으나, 그 목적이 조직 변경에 관한 사항을 다루는 것인지, 영업양수·양도 계약 없이 사업에 대한 포괄적 승계를 인정하는 것인지 모호하다.

상법에서는 회사가 법인격의 동일성을 유지하면서 그 법률상의 조직을 변경하여 다른 종류의 회사로 전환할 수 있는 조직 변경에 관한 사항을 두고 있다. 이것은 회사를 설립하여 영업을 하다보면 기존의 회사가 영업형태에 적합하지 않는 경우가 있을 수 있고, 그 때마다 현재의 회사를 해산하고 새로이 회사를 설립하는 번잡함을 줄이기 위함이다. 그렇기 때문에 하나의 회사가 소멸하고 다른 회사가 그 권리·의무를 승계하는 합병과는 구별된다.

〈표 3-60〉 상법 조직 변경에 관한 사항

회사		변경 회사	근거조항	요건
인적회사	합명회사	합자회사	242조 1항	총사원의 동의 / 합명회사 해산등기와 합자회사 설립등기
	합자회사	합명회사	286조	총사원의 동의 / 합자회사 해산등기와 합명회사 설립등기
물적회사	주식회사	유한회사	604조 1항	총주주 동의/ 주식회사 해산등기와 유한회사 설립등기
		유한책임회사	287조의 43	총주주 동의/ 주식회사 해산등기와 유한책임회사 설립등기
	유한회사	주식회사	607조 1항	총사원 동의/ 유한회사 해산등기와 주식회사 설립등기
	유한책임회사	주식회사	287조의 43	총사원 동의/ 유한책임회사 해산등기와 주식회사 설립등기

상법에 근거해 볼 때, 기본법 부칙 제2조의 사항은 조직 변경에 대한 근거가 되고 있지 못하다. 만약 이 조항이 조직 변경에 관한 취지에서 제정된 것이라면 기본법 개정을 통해 근거조항이 삽입되어야 한다.

나. 부칙의 실익은 무엇인가?

- 영업양수·양도 계약 없이 사업의 포괄적 승계를 보장하는 것 -

일반적으로 기업 활동 과정에서 변경 전의 사업내용을 동일하게 유지할 수 있는 방법은 조직 변경, 인수, 합병 등이다. 그런데 부칙이 조직 변경에 관한 사항을 다루고 있는 것이 아니며, 또한 2개의 서로 다른 조직 간의 합병에 관한 내용을 다루고 있는 것도 아니다. 그렇다면 부칙을 통해서 얻을 수 있는 실익은 인수에 관한 절차를 생략하고 그전의 사업을 승계하는 것을 보장하는 것으로 해석할 수 있다.

③ 사업권 승계에 따른 타법의 개정 필요.

가. 사업 인·허가 사항과 채무의 동일조건으로의 승계 보장

사업 승계에 있어서 반드시 보장되어야 할 부분은 사업과 관련해 기존 조직의 명의로 취득한 인·허가 사항에 대해 승계가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 또한 은행 등에 대한 채무관계에 있어서 조직 전환 단계에서 채무의 이행 없이 불리함이 없는 동일한 조건으로 전환할 수 있도록 해주는 것 또한 필요하다.

나. 비영리법인의 경우 협동조합 전환에 관한 사항의 명시와 특례 인정 필요

비영리법인이 협동조합으로 전환 시 협동조합기본법과 민법에 조직 변경이나 양수·양도에 관한 근거 조항이 없다는 점에서 일반기업 보다 좀 더 복잡한 상황이 예상된다.

따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 협동조합으로 전환 설립에 관한 사항과 그에 대한 해산 및 자산 승계에 대한 예외 적용이 민법에 명시되어야 한다. 민법 제80조(잔여재산의 귀속)에 따르면 사단법인이 해산할 경우 잔여재산은 국고 또는 정관에서 정한 곳에 귀속된다고 정하고 있다. 이와 관련해서 협동조합 전환에 관한 근거조항이 민법에 명시되어야 하며, 잔여재산 귀속 등의 문제로부터 자유로울 수 있어야 한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

이를 통해서 비영리법인에서 협동조합으로 전환을 했을 때에도 기존의 사업과 자산 등이 승계되어 사업의 동질성을 유지할 수 있도록 보장하여야 한다.

다. 비영리법인의 일반협동조합 전환 금지 필요

일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이점 중 하나는 조직의 해산시 청산 자산에 대한 처리이다. 즉, 일반 협동조합은 주식회사와 같이 잔여재산에 대해 출자 지분에 따라 배분할 것을 인정하고 있는 반면, 사회적협동조합은 자신의 출자금액 이외에 대해서는 다른 협동조합이나, 비영리법인이나 공익법인, 국고로 귀속시키도록 하고 있다.

따라서 협동조합 이전의 비영리법인의 자산 처리 방침은 협동조합 전환 이후에도 동일하게 적용토록 해 비영리 사회적협동조합 전환으로만 가능하도록 제한하는 것이 필요하다.

라. 증여세 면제 필요

자활공동체의 경우 적립금에 해당되는 자산에 대해 기관장이 대표주주로 등재되어 지분을 행사하고 있는 경우가 많이 존재하고 있다. 그리고 은행 대출 관계에서 담보대출이 아닌 경우 대표의 지분율이 영향을 미쳐 최대주주로 등재되어 있는 경우도 있다.

협동조합기본법 제22조 2항에 따라 협동조합과 사회적협동조합 조합원의 출자한도는 총출자 좌수의 30%를 넘을 수 없게 되어 있다.

이로 인해 자활공동체 또는 광역자활공동체에서 개인의 출자한도 규정에 맞춰 지분의 조정에 따라 양도 및 증여가 발생할 수 있다. 유상양도의 경우 양도차액에 대한 세금을 부과하는 것은 합리적으로 보이나, 직원 및 주주에 대해 주식을 무상으로 양도하는, 즉 증여의 경우에는 주식을 넘겨받은 사람에게 증여세가 발생을 하기 때문에 이에 대해 증여세를 면제하는 것이 필요하다.

협동조합의 설립 및 전환에 필요한 법 개정 및 시행령에 필요한 사항 요약

- ① 설립 및 설립 절차
 - 설립 절차 상 출자금 납입증명서의 성격과 내용을 명확히(출자금 보관증명서)
 - 사회적협동조합의 인가 절차 제시
 - 사회적협동조합의 주 사업 40% 이상에 대한 판단 기준
 - 사회적협동조합의 취약계층에 대한 정의
- ② 기존 조직의 협동조합 전환
 - 부칙 제2조의 목적과 실익을 명확히
 - 기본법 개정 : 비영리법인의 일반 협동조합으로 전환 금지
 - 타법 개정 사항
 - 사업 인· 허가 사항
 - 채무조건에 대한 불이익 없는 동일조건 승계(일부 변제, 이자율 변동 등)
 - 비영리법인에 대한 협동조합 전환에 따른 근거 조항을 민법에 명시
 - 사업의 승계 및 자산의 유지를 위한 잔여재산 귀속에 대한 예외 조항
 - 협동조합 전환 과정에서 발생하는 구성원 간의 증여에 대해 증여세 면제

5) 협동조합의 운영

(1) 조합원 자격 및 가입 절차 등

	협동조합기본법 상의 최소 규정	정관으로 정하거나, 정할 수 있는 사항
자격	협동조합의 설립 목적에 동의하고, 의무를 이행하고자 하는 자	협동조합의 설립 목적 및 특성에 부합되는 자로 조합원의 자격을 제한 가능
가입절차	정당사유 없이 가입거절, 불리한 조건 붙일 수 없음	가입절차 명시
출자금	- 1좌 이상 출자 - 1인 출자자수 30% 미만으로 제약	1좌의 금액, 납입 방법 및 시기
권리,의무	- 1개의 의결권과 선거권 부여 - 대리인으로 의결권과 선거권 행사 가능	대리권 증명에 관한 사항

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

	협동조합기본법 상의 최소 규정	정관으로 정하거나, 정할 수 있는 사항
탈퇴	조합원의 자격이 없는 경우 / 사망 / 파산 / 금치산 선고 / 조합원인 법인의 해산 / 그밖에 정관으로 정한 사유	탈퇴의 사유와 탈퇴 절차에 관한 사항
양도	조합원의 지위 양도 또는 조합원 지분의 양도는 총회 의결을 통해	정관의 사항으로 기재하며, 의결은 과반수 출석과 출석자의 과반수의 찬성으로
제명	<ul style="list-style-type: none"> - 정관으로 정한 기간 이상 협동조합의 사업을 이용하지 않은 경우 - 출자 및 경비의 납입 등 협동조합에 대한 의무를 이행하지 아니한 경우 - 정관으로 정한 사유 - 총회 의결(과반수 출석, 출석자 2/3) 	제명에 관한 사항
지분환급 청구권 등	<ul style="list-style-type: none"> - 제명 및 탈퇴 조합원에게 부여 - 2년 이내에 행사 안하면 시효 소멸 - 협동조합에 대한 채무가 있을 경우, 채무 변제까지는 지분의 환급을 정지 할 수 있음. - 협동조합의 재산으로 협동조합의 채무를 변제할 수 없을 경우 탈퇴 및 제명 조합원에게 손실액의 납입을 청구할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 지분 환급 청구권에 관한 사항 - 지분 환급분 계산에 관한 사항(조합원 손실액 부담 청구에 관한 사항)

- 1인의 지분 한도 제한은 있으나, 특수관계인의 지분 보유 제한을 두고 있지 않기에 1인의 지분 한도 제한의 사실상의 효력을 거두기 어렵다(법 개정 사항).
- 또한 의결권과 선거권에 있어서 대리인 행사를 인정하고 있어, 조합원의 직접적인 참여를 저해할 수 있는 근거를 제공하고 있다(법 개정 사항).

(2) 협동조합의 기관

제28조(총회) ① 협동조합에 총회를 둔다.

② 총회는 이사장과 조합원으로 구성한다.

제31조(대의원총회) ① 조합원 수가 대통령령으로 정하는 수를 초과하는 경우 총회를 갈음하는 대의원 총회를 둘 수 있다(시행령 11조, 조합원 수 200인 초과)

② 대의원총회는 조합원 중에서 선출된 대의원으로 구성한다.

(시행령 11조 대의원 정수 50인 이상, 대의원의 임기는 4년 범위 내)

제32조(이사회) ① 협동조합에는 이사회를 둔다.

② 이사회는 이사장 및 이사로 구성한다.

- 협동조합은 총회와 이사회를 설치하여야 하며, 일정 규모 이상의 조합원이 있는 곳은 대의원회를 설치할 수 있도록 하고 있다.
- 시행령 11조에 따라, 조합원 수가 200명을 초과하는 협동조합의 경우 대의원 총회를 설치할 수 있으며, 대의원의 정수는 50인 이상으로, 대의원의 임기는 4년 범위 내에서 정하도록 하고 있다.

(3) 임원

제34조(임원)

① 협동조합에 임원으로서 이사장 1명을 포함한 3명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둔다.

제35조(임원의 임기 등)

① 임원의 임기는 4년의 범위에서 정관으로 정한다.

제44조(임직원의 겸직금지)

① 이사장은 다른 협동조합의 이사장을 겸직할 수 없다.

② 이사장을 포함한 이사와 직원은 감사를 겸직할 수 없다.

③ 임원은 해당 협동조합의 직원을 겸직할 수 없다. 다만, 사업의 성격, 조합원구성 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 임원과 직원을 겸직할 수 있다.

- 협동조합은 원칙적으로 직원이 이사와 감사를 겸할 수 없도록 하고 있는데, 다음과 같은 경우에 예외적으로 임직원 겸직을 허용하고 있다(시행령 12조)

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

첫째, 조합원의 2/3 이상이 직원인 협동조합의 경우 (노동자협동조합을 의미하고 있는 것으로 보이는 데, 직원의 2/3 이상이 조합원이라는 것이 바른 표현이다)

둘째, 조합원 수가 10인 이하인 협동조합의 경우

셋째, 기획재정부 장관이 정하는 경우이다.

- 또한 일반 협동조합의 경우 직원이면서 임원인 조합원 수의 제한을 두고 있지 않은 반면, 사회적협동조합의 경우 임원의 1/3이 해당 협동조합의 직원을 겸할 수 있다 (시행령 12조 2항). 그런데 일반 협동조합과 사회적협동조합의 설립에 있어서 차별성이 없는 상황에서 사회적협동조합에 대해 임원의 1/3이 해당 협동조합의 직원을 겸할 수 있다고 단서를 붙이는 것의 목적이 불명료하다. 이의 목적이 다양한 이해관계자의 참여를 전제로 하고 있다면 사회적협동조합의 조합원의 범주를 기본법에서 정할 때 논리적 일관성이 있을 것으로 보인다.

(4) 사업 이용의 제한

제46조(사업의 이용)

- ① 협동조합은 조합원이 아닌 자에게 협동조합의 사업을 이용하게 하여서는 아니 된다.
- ② 협동조합은 제1항에도 불구하고, 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

제95조(사업의 이용)

- ① 사회적협동조합은 조합원이 아닌 자에게 사회적협동조합의 사업을 이용하게 하여서는 아니 된다.
 - ② 사회적협동조합은 제1항에도 불구하고 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다. 다만, 제94조에 따른 사업(소액대출과 상호부조)의 경우 그러하지 아니하다.
 - ③ 보건·의료사업을 행하는 사회적협동조합은 제1항에도 불구하고 총 공급고의 100분의 50의 범위에서 조합원이 아닌 자에 대하여 보건·의료 서비스를 제공할 수 있다. 다만, 공급고의 산정기준, 보건·의료 서비스의 제공이 가능한 조합원이 아닌 자의 범위 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
-

- 협동조합은 조합원을 위해 설립되고 운영되기 때문에 원칙적으로 조합원 이외의 자를 고용하거나 서비스를 이용하게 하는 것은 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 노동자

협동조합의 경우 불가피 하게 단기 고용이나 조합원이 아닌 직원을 채용하는 상황이 발생하고 있어 예외적 상황이 발생하고 있다.

- 이와 관련해서 국제노동자협동조합연맹이라 할 수 있는 CICOPA에서는 비조합원 직원을 고용해야 하는 경우 그 범위를 전체의 1/3 이하로 하도록 권하고 있으며, 이들을 조합원으로 전환하는 노력을 할 것을 권하고 있다.
- 시행령 제13조는 조합원이 아닌 자의 사업 이용이 가능한 경우를 다음과 같이 명시하고 있다.

-
1. 조합원의 3분의 2 이상이 직원인 협동조합 등 및 사회적협동조합 등이 제공하는 재화 또는 용역의 경우
 2. 협동조합 등 및 사회적협동조합 등이 재고로 보유하고 있는 물품으로서 부패 또는 변질의 우려가 있어 즉시 유통되지 아니하면 제품의 품질을 유지하기 어려운 물품을 처리하기 위한 경우
 3. 조합원의 가입을 홍보하기 위하여 견본품을 유상·무상으로 공급하는 경우
 4. 공공기관·사회단체 등이 공익 차원에서 주최하는 행사에 참여하는 경우
 5. 협동조합 등 및 사회적협동조합 등이 정부, 지방자치단체 및 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 공동으로 추진하는 사업에서 일반 국민이 해당 사업의 목적에 따라 사업을 이용하는 경우
 6. 다른 법령의 규정에 따라 조합원이 아닌 자에 대한 물품의 공급 또는 용역의 제공이 의무화되어 있는 경우
 7. 천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 긴급한 때에 공공을 위하여 생활필수품을 공급하는 경우
 8. 학교를 사업구역으로 하는 협동조합 등 및 사회적협동조합 등이 그 사업구역에 속하는 학생·교직원 및 학교 방문자를 상대로 물품을 공급하거나 용역을 제공하는 경우
 9. 사회적협동조합 등이 법에 따라 국가나 공공단체로부터 위탁받은 사회서비스를 제공하거나 취약 계층의 일자리 창출을 위한 사업을 하는 경우
 10. 협동조합 등 및 사회적협동조합 등의 가입을 홍보하기 위하여 시·도지사에게 신고한 기간 동안 전년도 총 공급고의 100분의 5의 범위에서 물품을 유상·무상으로 공급하는 경우. 이 경우 홍보 기간은 1년에 3개월을 넘지 못한다. 다만, 협동조합 등의 설립신고 또는 사회적협동조합 등의 설립인가를 받은 날부터 1년(단위매장의 경우에는 매장 개장일부터 1년) 동안은 6개월을 넘지 않는 범위에서 공급가액에 대한 제한 없이 물품을 유상·무상으로 공급할 수 있다.
 11. 이 밖에 관련된 사항으로서 기획재정부장관이 정하는 경우
 - ② 법 제95조제3항에 따라 사회적협동조합이 보건·의료 서비스를 제공할 수 있는 비조합원의 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 「응급의료에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 응급환자
 2. 「국민기초생활보장법」 제2조 제2호에 따른 수급자
 3. 보건·의료사업을 하는 해당 조합의 사업구역에 주소·거소·사업장 또는 근무지가 있는 자
 - ③ 법 제95조제3항에 따른 공급고의 산정기준은 당해 연도 매출액으로 한다.
-

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 시행령 제13조 제1항 제1호 “조합원의 3분의 2 이상이 직원인 협동조합 등 및 사회적협동조합 등이 제공하는 재화 또는 용역”이 가장 핵심적인 내용이라 할 수 있다.
- 조합원의 3분의 2이상이 직원인 협동조합은 노동자협동조합을 칭하고 있다고 할 수 있는데, 이 역시 ‘직원의 2/3 이상이 조합원’으로 수정되어야 한다.
- ‘직원의 2/3 이상이 조합원’인 노동자협동조합과 사회적협동조합에서 제공하는 재화와 용역은 조합원이 아닌 자에게 제공이 가능하다는 의미이다. 사실상 요건을 갖춘 노동자협동조합과 사회적협동조합은 의료 서비스 영역을 제외하고는 사실상 이용자의 제한이 없다 할 수 있다.

(5) 조합원에 대한 복지사업

제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조)

- ① 사회적협동조합은 제45조 제3항의 규정(금융 및 보험업)에도 불구하고 상호복지 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관이 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도 내에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.
 - ② 제1항의 사업에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조 계약 및 상호부조회비 등 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.
-

- 자활사업 및 자활공동체 종사들이 조합원으로 참여하고 있는 신용공제협동조합의 경우 법적 지위를 갖추지 않고 임의적인 ‘계’의 성격을 지니고 있는 현실이다.
- 협동조합기본법에서는 예외적으로 사회적협동조합의 조합원에 대해 소액대출과 상호부조를 조합원 복지증진 활동 차원으로 인정하고 있다. 신용대출이나 공제가 아닌 소액대출과 상호부조라는 명칭을 사용하고 있는 이유는 통상적으로 신용에 관해서는 금융관계법의 적용을 받아야 하며, 보험으로 인식되고 있는 공제는 보험관련 법에 규정을 받아야 하기 때문이다.
- 시행령 제17조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조)는 “소액대출 한도는 100만원

이내로 하되, 출자금 총액의 2/3를 초과할 수 없도록 하고 있으며, 상호부조 범위는 조합원 당 100만원 이내로 하고 있으며 상호부조회비는 출자금 총액의 100분의 10을 초과할 수 없다”라고 명시하고 있다.

- 이 조항은 현장의 자율성을 침해하는 조항이라는 점에서 많은 문제제기가 일고 있는 조항이기도 하다. 현재 공제조합을 운영하고 있는 실례를 근거로 살펴보면 조합원의 출자금 한도 내 대출의 경우 조합원 출자금의 70%~90% 범위 내에서 대출이 이루어지고 있어서 100만원이라는 금액으로 확정할 수 없는 상황이다.
- 또한 사회적협동조합의 조합원들에 한해 소액대출과 상호부조 활동을 인정하고 있는 상황에서 이에 대한 규정은 조합원들의 결정에 자율적으로 맡기면 되는 것이라 본다.

협동조합운영에 대한 법 개정 및 시행령에 필요한 사항 요약

- ① 조합원 지분한도 제한 보충(기본법 개정 또는 시행령)
 - 조합원 1인에 대한 출자 한도의 제한만이 아니라 특수관계인의 출자 제약이 필요.
- ② 의결권과 선거권에서 대리인 인정 폐지(기본법 개정)
 - 조합원들의 조합 활동에 대한 참여를 제한하는 요소가 되기에 의결권과 선거권에 대해 대리인에 의한 행사를 제한하는 것이 필요
- ③ 노동자협동조합에 대한 규정의 수정
 - 조합원의 2/3 이상이 직원이 아니라 직원(또는 피고용인)의 2/3 이상이 조합원으로
- ④ 사회적협동조합의 1/3 범위 내에서의 임직원 겸직 제한의 목적성을 명확히.
 - 설립 요건의 측면에서 보면 일반 협동조합과 사회적협동조합은 차이가 없는데, 임직원 겸직 제한 비율에 따라 사회적협동조합과 일반 협동조합은 차이를 보이고 있다. 이런 점에서 볼 때, 설립 요건에도 거버넌스의 차이를 반영하든지, 아니면 1/3 제약 조건을 없애는 것이 논리적으로 일관성이 있어 보임.

6) 협동조합과 사회적기업

(1) 사회적기업과 사회적협동조합의 비교

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 협동조합은 경제 사업을 수행하는 법인의 한 종류이다. 그리고 사회적협동조합은 법인이면서 사회적 역할에 대한 규정까지를 담보하고 있다.
- 사회적기업과 사회적협동조합은 법적 성격과 위상을 달리하고 있으나, 사업의 취지와 내용면에서 볼 때 사회적 목적을 우선한다는 유사성을 갖고 있다.

〈표 3-61〉 사회적기업과 사회적협동조합의 비교

	사회적기업	사회적협동조합
법의 성격	레이블(label)을 부여	법인격 부여
관련 법인의 성격	영리 또는 비영리	비영리
사회적 목적 판단기준	취약계층 비율 ³³⁾	주요 목적사업이 40% 이상
사회적 목적 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리 제공형 - 사회서비스 제공형 - 혼합형 - 기타형 - 지역사회공헌형 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 - 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업 - 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업 - 기타 공익증진에 이바지하는 사업
이윤 분배 및 잔여재산 처리	영리기업의 경우 1/3 범위 내	금지
이용 제한	없음	원칙적으로 조합원만 이용. 단, 보건, 의료 서비스는 총공급고의 50% 이내에서 비조합원 이용 가능. 다른 사업에 대해서는 시행령으로 기준 마련.

33) 사회적 목적 유형에 따른 취약계층 비율은 일자리 제공형 및 사회서비스 제공형은 30%(2014년 1월 1일부터 50%), 혼합형 및 지역사회 기여형은 20%(2014년 1월 1일부터 30%)이다.

- 사회적협동조합의 경우 기획재정부의 인가를 요건으로 하고 있기에 영리법인격으로 사회적기업을 인증 받은 기업체에 비해 좀 더 엄격한 규정이 적용되고 있다고 할 수 있다.
- 사회적 목적을 수행함에 있어 사회적기업은 멤버십에 대한 제약 조건을 두고 있지 않은 반면, 사회적협동조합은 조합원의 이용을 원칙적으로 정하고 있으며, 예외적으로 조합원의 이용에 지장을 주지 않는 범위를 시행령으로 정해 비조합원의 이용을 인정하고 있다.

(2) 사회적기업 인증요건과의 비교

〈표 3-62〉 사회적기업 인증요건과 협동조합기본법의 고려 사항

인증요건	협동조합기본법 상의 고려 사항
조직형태	법인의 종류의 확장 : 협동조합기본법에 의한 협동조합법인 또는 사회적협동조합법인
유급근로자	현실적으로 충돌은 없을 것으로 보임. 그러나 협동조합의 경우 조합원의 결의에 따라 유급근로자를 두지 않고 조합원의 협동노동을 하는 곳이 발생할 수 있음. 이 경우 사회적기업 관련 지침에 최소 1인 이상의 유급근로자 채용이라는 관리 지침을 고려해야 함.
사회적 목적	사회적협동조합은 그 자체로, 일반 협동조합은 요건을 갖춰 실현.
의사결정 구조	임직원 겸직금지 조항에 대해 노동자협동조합에 대해서는 예외적 인정 : 전체 구성원이 노동자조합원으로 구성되어 있는 노동자협동조합의 경우 임금노동자를 대표하는 근로자 대표가 부재하는 상황이 발생할 수 있음(법에서는 비조합원인 임금노동자를 제한적으로 인정/CICOP의 권고는 1/3 이하).
영업 수익	특이사항 없음.
정관	특이사항 없음
이윤 분배 제약	특이사항 없음.

(3) 협동조합 자활공동체의 사회적기업 인증 취득

- 자활근로사업단 및 자활공동체에서 협동조합으로 설립 및 전환을 통해 사회적기업 인증을 취득하는 것은 다음과 같은 경우로 나타난다.

〈표 3-63〉 협동조합 설립 및 조직 전환

	협동조합 유형	설립 및 인가	사회적기업 인증
신규 설립	일반 협동조합	신고 후 즉시 설립	설립 후 6개월 후 신청
	사회적협동조합	주된 사업을 판단할 수 있는 일정 기간 동안의 사업 기간 경과 후 인가 신청	인가 후 6개월 후 신청
조직 전환	일반 협동조합	즉시 전환	전환 전 사업 기간 고려
	사회적협동조합	즉시 전환	

- 위의 표에 근거할 때, 신규로 설립하는 사회적협동조합이 사회적기업으로 인증을 받기까지 상당한 시간이 경과할 것으로 예상된다. 이는 사회적협동조합에 대한 규정에 영향을 받기 때문인데, 주된 사업을 영위하고 있다는 판단을 통해 인가가 이루어지기 때문이다.
- 또한 앞서서 사회적협동조합과 사회적기업의 비교를 통해서 살펴봤듯이, 사회적협동조합의 경우 영리기업 형태를 갖추고 있는 사회적기업에 비해 그 요건이나, 내부 운영 규율이 더 엄격하다는 것을 확인할 수 있다.
- 따라서 사회적 유용성이나 지역사회 및 취약계층에 대한 역할이 큰 사회적협동조합의 경우 사회적기업으로의 인증을 일원화 하는 것이 보다 합리적일 것으로 보인다. 즉, 사회적협동조합 인가와 함께 인증 사회적기업의 지위를 함께 부여하는 것을 통해 사회적 공신력을 높이고, 행정상 소요되는 시간과 비용을 간소화 할 수 있다.

사회적협동조합의 사회적기업 인증을 위한 필요한 법적 사항

- ① 사회적협동조합의 주 사업 영위 기간의 명시 (시행령 사항)
- ② 사회적협동조합 인가 시 (예비)사회적기업 인증 동시 부여(사회적기업육성법 개정 사항)
 - 2014년부터 사회적기업의 취약계층 비율 기준이 변동되는 것을 고려할 경우 사회적협동조합의 주된 사업 40%의 적절성 여부에 대한 합리적 판단이 요청된다.

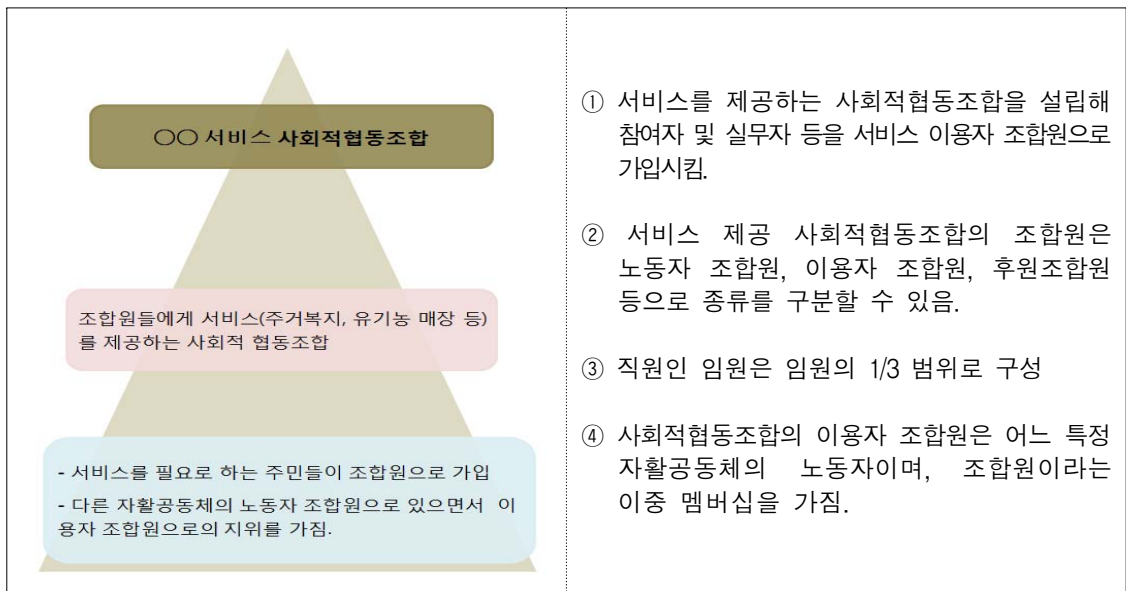
7) 협동조합과 공제조합

(1) 소액 대출 및 상호부조 활동이 가능한 법적 조건

협동조합기본법의 제정으로 현재 임의조직으로 존재하고 있는 자활공제협동조합의 법적 근거를 마련할 수 있을 것이란 기대가 있었다. 그러나 기본법에서는 현재 자활공제협동조합의 주된 사업 내용인 소액대출과 상호부조 활동에 대해 사회적협동조합의 조합원에 대한 복지사업으로 그 범위를 제한하고 있다.

기본법에 따라 자활공제협동조합이 협동조합으로서의 지위를 갖추려면 다음의 2가지 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 법에서 정한 주된 목적 사업을 갖는 사회적협동조합을 설립할 것. 둘째, 자활공제협동조합의 조합원들이 사회적협동조합의 조합원일 것.

2가지 요건을 충족할 경우 자활공제협동조합은 다음과 같은 방법으로 만들어질 수 있다.



즉, 주거복지 또는 사회서비스 제공 자활공동체 중 하나를 서비스 제공을 목적으로 하는 사회적협동조합으로 정해, 참여주민들을 이용자 조합원으로 가입을 시킬 경우 종래에 수행하던 공제활동을 수행하는 데는 무리가 없어 보인다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

그러나 대출금액이나 운영 규정에 있어서는 법이 정한 바에 따라야 하기 때문에 자율성이 제약되는 상황이 예상된다.

또한 위의 그림은 단위 사회적협동조합을 통해서 자활공제협동조합의 사업을 영위하는 경우이며, 이것은 사회적협동조합연합회로 확장할 수도 있다.

(2) 사회적협동조합과 자활공제협동조합

① 자활공제협동조합의 현황

- 자활공제협동조합은 2011년 10월 말 현재, 47개이며 건설을 추진 중인 곳은 20개로 파악되고 있다. 또한 자활공제조합 조합원은 8,272 명(조합 당 평균 176명)이며, 자활공제조합의 출자적립금 규모는 17억3천9백만원 (조합원 1인당 21만 원, 1개 조합 당 3천7백만원)으로 경제적 자원이라는 측면에서 매우 주목할 만한 상태에 놓여 있다(문보경, 2011).

〈표 3-64〉 자활공제협동조합 조직 및 추진 현황

구분	계	강원	서울	경기	인천	충북	충남	대전	전북	전남	광주	제주	경남	부산	대구	경북
조직	47	(6)	(9)	(9)	(2)	(2)	(1)		(4)	(1)	(1)	(1)	(7)	(1)	(1)	(2)
건설추진	20		(3)	(3)	(3)		(1)	(1)	(1)			(1)	(5)	(1)		(1)
합계	67	6	12	12	5	2	2	1	5	1	1	2	12	2	1	3

(출처 : 자활공제조합의 현황과 과제, 2011)

- 이들 대부분은 지역자활센터의 임의조직으로 존재하며, 지역자활센터의 행정 지원을 통해 유지되고 있으며, 출자금은 법인 통장으로 개설되기보다는 개인 명의의 통장으로 개설하고 있는 실정이다.
- 자활공제협동조합의 양적 성장과 규모의 성장으로 공제협동조합을 운영하는 주체들은

공신력 있는 법적 지위를 원하고 있는 상황이나 협동조합기본법에 근거한 신용 및 공제를 위한 협동조합 설립이 보장되지 않는다는 점에서 한계를 느끼고 있는 실정이다.

② 사회적협동조합과 자활공제협동조합의 비교

〈표 3-65〉 사회적협동조합과 자활공제협동조합 비교

	사회적협동조합	자활공제협동조합
법적근거	협동조합기본법	임의단체 또는 민법에 의한 사단법인
목적 사업	지역사회 및 취약계층을 위한 재화의 생산과 용역의 제공	소액대출 및 상호부조 활동
조합원 범위	개방	개방
소액대출 등	조합원에 대한 복지 사업	조합원 및 정관에서 정한 조합원 이외의 대상
대출 한도	100만원 이내로 하되, 출자금 총액의 2/3 범위 내	대출종류에 따라 10만 원에서 총출자금의 70%~90% 범위 내 대출

- 사회적협동조합과 자활공제협동조합은 조직 설립 목적에서 확연한 차이를 보이고 있으며, 대출 한도에서도 차이를 보이고 있다.
- 자활공제조합이 사회적협동조합 틀을 이용해 소액대출과 상호부조 사업을 수행하는 것의 실익은 아직 크게 드러나고 있지 않다. 오히려 현실적으로는 법적 규제에 의한 제약이 예상되고 있는 상황이다.
- 지역자활센터 또는 광역 차원에서 사회적협동조합 설립을 계획하고 있지 않은 경우 자활공제협동조합을 제도 안에서 해결할 수 있는 방법은 없는 상황이다. 현재와 같이 임의조직으로 존재하거나, 민법에 따른 사단법인 또는 재단법인을 설립해 법인격을 부여 받는 방법뿐이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 현실적으로는 국민기초생활보장법에 자활공제협동조합 설립 근거를 마련하는 것이 가장 빠르고 효과적인 방법일 수 있다.

소액대출 및 상호부조 활동을 위한 법적 개선 사항

- ① 소액대출의 금액 기준 폐지와 정관에 위임(시행령 사항)
- ② 상호부조에 대한 정의와 범위 명시, 운영에 있어서 정관 사항으로 위임(시행령 사항)
- ③ 국민기초생활보장법에 자활공제협동조합의 근거 명시(국기법 개정 사항)

8) 협동조합 활성화를 위한 기타 정책 및 법 제도 개선 방향

(1) 다른 법인과 차별 해소

협동조합의 성장과 경쟁력 확보 등을 위해 다른 법인이 시장 활동에서 부여 받고 있는 혜택과 기회로부터 차별이 이루어지지 않도록 하는 것이 중요하다.

- 사회적기업 인증 대상 조직 형태에 협동조합기본법에 근거한 일반 협동조합과 사회적협동조합 추가
- 중소기업 범위에 협동조합기본법에 근거한 일반 협동조합과 사회적협동조합 추가
- 농·어업 회사 법인에 상법상의 회사 이외에 협동조합기본법에 근거한 일반협동조합 및 사회적협동조합 형태 추가
- 사회적협동조합에 대해 사회적기업에 준한 지원과 특례 보장

(2) 협동조합 설립 및 전환을 지원하기 위한 지원 인프라 구축

- 초기의 협동조합 설립 및 전환 과정에서 필요한 것은 교육, 법률, 세무 등의 실질적인 내용이 필요하다.
- 위의 내용은 자활 진영 내에 사업성과 및 노하우로 축적되도록 하는 것이 필요하다. 따라서 외부 자원만을 활용한 지원 구조는 취지에 부합하지 않는다.

- 광역단위 지역자활센터, 자활협회 등의 구조를 활용해 지원단을 설치하고, 원활한 지원 활동 수행을 위한 예산의 배정이 필요하다.
- 지원 활동과 관련해 마련되어야 할 기본적 사항은 다음과 같다.
 - 주민 참여자들과 실무자를 위한 협동조합 교육 프로그램 및 교육과정
 - 협동조합 설립 매뉴얼 및 Q & A 자료집
 - 지역자활센터 센터장 및 실무자를 비롯해 세무, 법률, 경영 컨설팅 분야 전문가들을 대상으로 한 협동조합 지원 전문가 양성 과정의 개설 등.

(3) 자활공제협동조합 활성화를 위한 제도 개선

- 금융기관 이용이 어려운 저소득층 및 금융 소외자에게 자활공제조합은 생활적으로 매우 유용한 조직으로 자리를 잡아가고 있다. 이는 자활사업에 참여하는 주민들의 경제 활동을 보완하는 성격을 갖고 있으며, 무엇보다도 자조와 상부상조라는 협동의 가치를 발견할 수 있는 주요한 수단이기도 하다. 그런 점에서 자활공제협동조합은 더욱 활성화될 필요가 있는 주민들의 자치 조직이다.
- 그러나 1997년 논골신용협동조합 설립 인가 이후 신용협동조합에 대한 인가가 이루어지고 있지 않은 상황(박승옥, 2011)에서 자활공제조합이 법적 지위를 갖출 수 있는 합당한 그릇을 찾아보기 어려운 상황이다.
- 이의 해결을 위해서는 신용협동조합이 서민금융으로 제 역할을 할 수 있도록 변화하는 방법과 국민기초생활보장법에 자활공제협동조합의 설립 근거를 마련하는 길이다. 두 가지 방법 중에서 국민기초생활보장법의 개정을 통해 자활공제협동조합의 설립 근거를 마련하는 것이 보다 현실성이 있을 것이라 판단된다.

(4) 사회적협동조합을 지향하는 자활사업 정책기조의 검토와 마련

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 자활사업단이 영위하고 있는 주된 사업은 사회적협동조합에서 열거하고 있는 사업과 상당 부분 일치하고 있으며, 협동조합으로 전환하겠다는 자활사업단의 62%는 사회적협동조합으로의 지향을 밝히고 있다.
- 위의 상황은 사회적협동조합이 자활사업의 유일 전략이 될 수는 없으나, 자활사업의 성격을 규정하는 것으로는 매우 유의미한 정책적 틀이 될 수 있음을 시사하고 있다.
- 사회적기업육성법이나 협동조합기본법 제정 이전부터 자활공동체는 사회적 기능으로서 노동통합기업으로, 공공서비스 전달 주체로 역할을 해왔다. 이러한 사업 내용과 사회적 기능 측면에서 볼 때도 자활공동체가 사회적협동조합으로 위상을 가져가는 것은 오히려 활동에 공식성을 부여하는 의미가 있다(문보경, 2011).
- 공적 자금에 기초해서 자활사업이 이루어지고 자활공동체 성립에 있어서 공적 자금이 주된 재정적 기초를 제공하고 있는 점을 고려 할 때, 자활공동체가 사회적인 소유구조를 갖추고, 사회적 역할을 지향하는 것은 명분과 논리적 측면에서 일관성이 있다.
- 따라서 사회적협동조합을 통해 자활사업의 사회적 위상을 강화하고 정책적 파트너로서 지속가능성을 가질 수 있는 환경 마련에 관심을 모으고, 관련 정책들을 개발하는 것에 집중이 필요하다.

3. 외국의 관련 법제 및 사례의 시사점

유럽 각국은 나라마다의 고유한 협동조합 관련 제도들을 발전시켜왔다. 이 장에서는 이들 유럽 협동조합 제도들의 전반적인 특징을 살펴보고, 구체적인 내용을 심층적으로 이해하기 위해 협동조합이 상대적으로 발달한 이탈리아, 스페인, 프랑스의 제도들을 살펴보고자 한다. 이 장의 내용은 기본적으로 유럽협동조합(SCE) 지위가 각국에서 어떻게 정착하고 있는지를 검토한 EURICSE의 2010년 보고서 [Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society]의 내용 중, 국가별 보고서에 서술된 기존 협동조합 제도 일반에 대한 설명을 기초로 관련 자료 및 해당 법률을 참고하여 작성되었다. 또한 이탈리아, 스페인, 프랑스의 제도는 EURICSE 보고서 이외에 유럽노동자협동조합/사회적협동조합연맹(CECOP)이 2011년 발간한 보고서 [Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term]를 추가적으로 참조하였다.

1) 유럽 협동조합 법률 체제 일반 현황

(1) 주요 경향

유럽 각국의 다양한 협동조합 법률 체제는 협동조합을 규정하는 방식에 따라 크게 법 제도를 중심으로 협동조합을 규정하는 접근과 개별 협동조합의 정관을 중심으로 협동조합을 규정하는 접근으로 구분할 수 있다. 이러한 차이는 기본적으로 협동조합의 사회적 성격을 주목하는가, 경제적인 성격을 주목하는가의 차이에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 사회적인 성격을 주목하는 경우, 구성원들의 상호적인 협력을 통해 경제활동을 수행하는 특수한 성격의 조직으로 협동조합을 바라보고 있으며, 경제적인 성격을 주목하는 경우, 시장에서 경제활동을 하는 여러 기업형태 중 하나로서 협동조합을 바라보는 경향을 보인다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

먼저, 법제도를 중심으로 협동조합을 규정하는 접근은 협동조합의 주요한 작동원칙이 법에 의해서 규정되며, 개별 협동조합의 정관은 법이 규제하는 제약 속에서 작성된다. 이러한 법률 체제는 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 정의, 가치, 원칙으로 상징되는 협동조합 운동의 정체성을 비교적 충실하게 법에 반영하고 있다. 특히 협동조합은 기본적인 목적으로 조합원들 상호간의 협력을 통해 경제활동을 수행하는 조직으로 정의되며, 협동조합 법은 이러한 조직형태를 이상형으로 삼아 구성된다. 법은 1인1표 등 지배구조 구성방식의 특성뿐만 아니라, 잉여의 배분방식에 대해서도 상세하게 규정한다. 이런 상세한 법률 체제는 이를 준수하는 협동조합들에 대한 조세 혜택과 연동된다. 그러나 이러한 법률 체제에서도 이상형에서 벗어나는 협동조합의 가능성을 열어두는데, 이 경우 조세 혜택으로부터 제외된다. 법률 체제의 형식은 주로 협동조합 일반법을 중심에 두고, 상세한 내용이 일반법에 기술되어 있거나(스페인의 경우), 개별법을 통해 보완하는 방식으로 풍부한 법률 제도를 갖추고 있다(이탈리아, 프랑스, 포르투갈의 경우).

반대로 정관을 중심으로 협동조합을 규정하는 경우, 협동조합 관련법은 매우 포괄적이고, 느슨하며 많은 내용들을 개별 협동조합의 정관에서 결정하도록 열어주고 있다. 종종 협동조합 관련법은 협동조합만을 위한 법이 아니라, 보다 넓은 의미에서 민간단체나 일반 기업에 관련된 법이기도 하다(에스토니아, 스웨덴, 체코, 슬로바키아, 덴마크 등). 협동조합으로 규정되기 위한 의무조항이 적은 대신에 조세 혜택이 없는 경우가 대부분이다. 몇몇 나라들에서는 협동조합 운동의 정체성을 따르는 협동조합의 모델을 협동조합 관련법이 아닌 별도 법에서 규정하고, 이를 준수하는 경우에 조세 혜택을 주고 있다. 가령 벨기에의 경우, 협동조합 원칙을 따르는 협동조합들로 조직된 '협동조합 전국평의회(Conseil national de coopération)'에 관련된 법을 별도로 두고 있다. 덴마크의 경우, 세금 관련 법률에서 협동조합의 조건을 조세 혜택과 연계하여 규정하고 있다.

(2) 협동조합 법률 체제의 유형

유럽 각국의 협동조합 관련 법률 체제는 협동조합 일반과 유형별 협동조합을 정의하는 방식에 따라 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 어떠한 유형의 협동조합인가에 따라

한 나라에서도 법을 적용하는 방식이 다른 경우도 있기 때문에, 아래에서는 대표적으로 노동자협동조합과 사회적협동조합을 정의하는 방식을 통해 각국 법률 체제의 특징을 살펴보고자 한다.

먼저, 포괄적인 형태의 협동조합 일반법만 존재하는 경우가 있다. 이 경우, 협동조합 일반법은 일반적인 협동조합에 관한 사항만을 다루며, 유형별 협동조합에 관한 사항은 협동조합 일반법에서 직접 다루지 않는다. 특정한 분야에서 활동하는 협동조합들에 대한 규제는 해당 분야에 관련된 법률을 통해 규제하게 되며, 특히 금융관련 협동조합들이 일반적으로 해당된다. 따라서 노동자협동조합, 농업협동조합 등과 같은 협동조합 유형은 법에 의해서 구분되지 않으며, 개별 협동조합이 스스로의 정체성을 결정하고 선언함으로써 규정된다. 이 경우, 해당 유형을 대표하는 연합체에 가입하는 것이 실질적으로 협동조합의 유형별 정체성을 확인하는 중요한 방법이 된다. 가령, 노동자협동조합과 사회적협동조합의 경우, 이 협동조합들은 협동조합 일반법의 적용을 받으며 노동자협동조합이나 사회적협동조합으로서의 정체성은 별도의 연합체를 구성함으로써 확인될 수 있다. 독일, 핀란드, 불가리아, 루마니아의 경우 노동자협동조합을 대표하는 별도의 연합체가 있으며, 말타의 경우, 다른 부문들을 포괄하는 총연합회에서 노동자협동조합 유형의 협동조합을 포괄하고 있다.

둘째, 협동조합 일반법이 유형별 협동조합에 관련된 내용들을 세부적으로 규정하는 경우가 있다. 대표적인 경우가 스페인의 협동조합 일반법인데, 이 법에서는 모든 유형의 협동조합들에 적용되는 공통적인 부분들이 먼저 서술되고, 이후에 유형별 협동조합 관련 장들에서 유형별 특징을 반영한 규정들이 구체적으로 서술된다. 프랑스와 폴란드의 협동조합 일반법에는 특정 유형별 협동조합들에 대해서는 규정하고 있으나, 다른 유형의 협동조합들은 개별법에 의해 규정하는 혼합된 형태를 가지고 있다. 가령, 프랑스의 협동조합 일반법은 공익협동조합만을 일반법의 본문에서 규정하고 있으며, 다른 유형별 협동조합들은 별도의 개별법들을 활용한다. 폴란드의 협동조합 일반법은 노동자협동조합을 포함한 기존 유형별 협동조합들을 포괄하는 내용을 가지고 있으나, 최근에 생긴 새로운 지위로서 사회적협동조합에 관련된 사항은 개별법으로 규정하고 있다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

셋째, 협동조합 일반법이 있으나, 부문별 협동조합들에 대한 개별법들이 병행되는 경우가 있다. 이 경우, 개별법이 우선적으로 적용되며, 개별법에서 다루어지지 않는 사항들은 일반법을 따르게 된다. 프랑스, 이탈리아, 포르투갈의 협동조합 법체제가 기본적으로 이러한 방식으로 구성되어 있으며, 폴란드와 불가리아의 경우, 대부분의 협동조합은 일반법에 의해 다루어지지만, 사회적협동조합들은 개별법으로 다루어진다. 이러한 유형의 법률 체제에서는 부문별 협동조합의 정체성이 곧바로 개별법에 의해 규정될 수 있다.

마지막으로 협동조합에 관련된 일반법이나 개별법이 별도로 있지 않고, 다른 법률 체제에서 다루어지는 경우가 있다. 체코와 슬로바키아의 경우, 협동조합은 상법상의 조항으로 비교적 간략하게 다루어진다. 몇몇 국가들에서는 협동조합이 다른 법적지위를 위한 법률 체제를 활용하고 있는데, 가령 덴마크는 '특정 형태의 상업활동 관련 법(Bekendtgørelse om lov om visse erhvervsdrivende virksomheder)', 스웨덴은 '경제활동을 하는 민간단체 관련 법(Ekonomiska föreningslagen)', 에스토니아는 '상업적 민간단체 관련 법(Tulundusühistuseadus)'이 이용된다. 영국은 협동조합을 포함하여 다양한 상호 협력에 기반한 경제조직을 다루는 Industrial providence society 법이 주요하게 협동조합들이 이용하는 법이다. 이중 덴마크와 영국의 경우, 협동조합은 각각 조세제도와 별도 등록기구를 통해 협동조합으로서의 정체성을 확인할 수 있다. 그러나 덴마크와 영국을 포함하여 다른 법률 체제에서 협동조합이 다루어지는 경우는 부문별 구분이 법에 의해 규정되지 않기 때문에, 첫 번째 경우와 마찬가지로 노동자협동조합, 사회적협동조합은 별도의 제도적 지위가 아니라, 개별 협동조합들이 스스로의 정체성 규정을 통해 확인되며 연합체가 실질적으로 집합적 정체성을 부여하는 역할을 하게 된다.

2) 주요 국가의 협동조합 법률 체제

유럽 각국의 협동조합 법률 체제가 다양하기 때문에 어떠한 법이 전형적이라고 간주하기는 어렵다. 다만, 협동조합이 비교적 발달한 국가들의 협동조합 법률 체제가 협동조합 발전에 긍정적인 역할을 했을 것이라는 가정 하에 이 절에서는 유럽에서 협동조합이 발

달한 국가들인 이탈리아, 스페인, 프랑스의 협동조합 법률 체제를 살펴본다. 먼저 각국 협동조합 법률 체제의 기본적인 특징을 살펴보고, 협동조합 법을 구성하고 있는 다양한 내용 중에서 1) 협동조합의 목적, 2) 잉여분배 방식, 3) 관련 조세제도 그리고 4) 등록 및 관리감독에 관련된 사항에 초점을 맞추어 관련 법들을 살펴보고자 한다. 법의 내용들 중에서 이 네 가지 항목을 살펴보는 것은 협동을 바탕으로 한 경제활동을 하는 조직으로서의 협동조합의 특성(목적)과 이의 구체적인 실현(잉여분배방식), 그리고 이를 인정하는 제도(조세제도)와 검증방식(관리감독)을 종합적으로 규정하고 있는 방식을 살펴보기 위함이다. 이외에도 지배구조 방식에 대한 문제, 조합원의 종류에 따른 권한과 역할의 문제³⁴⁾, 부문별 협동조합들의 특수성에 대한 문제 등 다양한 이슈들이 검토될 수 있을 것이나, 본 연구의 범위에서는 다루지 않는다.

(1) 이탈리아

(가) 법률 체제의 특징

이탈리아 협동조합 법률 체제의 가장 기본적인 특징은 헌법에서 협동조합의 사회적 역할에 대한 인정과 국가에 의한 활성화 및 관리감독을 공공연히 명시하고 있다는 점이다³⁵⁾. 이러한 헌법에서의 언급은 다양한 법률로 구성된, 복잡하지만 체계적인 협동조합 법체제의 기초가 되고 있다.

이탈리아의 협동조합 법률 체제는 일반법과 다양한 개별법으로 구성되어 있다. 일반법은 별도의 법률형태가 아닌 민법(Codice civile)의 협동조합 관련 조항 형태를 가지고 있다. 민법 2511조부터 2545조까지의 내용은 다른 나라의 일반법에 해당하는 분량과 내용을 담고 있다. 이외에 협동조합 관련 주요 법률들과 내용은 다음과 같다.

34) 특히, 협동조합의 자금유치를 활성화시키기 위한 방안으로서 투자만을 목적으로 하는 조합원의 인정 여부가 이들 국가 협동조합 법에서 공히 주요한 이슈로 다루어지고 있다.

35) “공화국은 상호성을 특징으로 하고 사적 축제를 목적으로 하지 않는 협동조합의 사회적 기능을 인정하며, (공화국의) 법률은 가장 적절한 방법으로 협동조합의 발전을 촉진시키고 적합한 관리감독을 통해 협동조합의 특징과 목적을 보장해야 한다 (헌법 45조)”

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 1577/47법 (1947년, 일명 바세비(Basevi) 법) - 협동조합 연합체들을 공식적으로 인정하고, 연합체들에 회원 협동조합들에 대한 정기적인 관리감독을 위임하는 내용(9조) 및 조세 혜택을 받기 위해 요구되는 협동조합의 상호성에 대한 기준³⁶⁾ 명시하였다(26조).
- 127/71법 (1971년) - 협동조합의 일반기업으로의 전환 금지 및 조합원에 의한 재정 충당, 컨소시엄 결성 촉진 관련사항을 도입하였다.
- 904/77법 (1977년) - 배분 불가능한 적립금에 적립되는 잉여에 대해 세금을 부과하지 않는 시스템을 수립하였다.
- 381/91법 (1991년) - 사회적협동조합에 관련된 법적 근거를 제공하였다.
- 59/92법 (1992년) - 투자자조합원 허용, 협동조합 연합체에 회원 협동조합 매출 3% 납부를 통해 조성되는 개발기금 설치, 연간회계보고서에 대한 외부감사 의무화를 도입하였다.
- 385/93법 (1993년) - 협동조합 은행에 관련한 규정을 정의하였다.
- 142/01법 (2001년) - 노동자조합원과 협동조합 사이의 고용관계에 대해 정의하였다.

이중 부문별 협동조합에 관련된 개별법은 사회적협동조합에 관련된 381/91법, 협동조합은행에 관련된 385/93법, 노동자협동조합에 관련된 142/01법이 있다. 이들 개별법의 내용은 일반법에 우선한다. 개별법 및 일반법에 의해 다루어지지 않는 사항들은 협동조합의 규모나 정관에 의한 선택에 따라 유한회사 또는 주식회사에 관련된 법을 따른다.

(나) 협동조합의 목적

법에서 정하고 있는 이탈리아 협동조합의 가장 중요한 목적은 '상호성(mutuality)' 즉 협동조합이 조합원들의 필요를 충족시키기 위해, 조합원들의 이해에 기반하여, 조합원들과 사업을 수행하는 것이다. 2003년 민법 상 협동조합 관련 조항들의 개정은 조세 혜택

36) 조세 혜택을 받기 위해서는 세 가지 조항이 협동조합 정관이 포함되어야 한다. 1. 자본에 대한 배당이 법으로 정해진 이자율을 초과하지 않을 것, 2. 협동조합이 운영되는 기간 동안 적립금을 조합원에게 배분하지 않을 것, 3. 협동조합의 청산시, 출자 자본에 대한 상환과 지불해야 할 배당을 진행한 후 남은 자산은 모두 상호성의 정신에 부합하는 공익적 목적을 위해 사용할 것.

의 대상을 구분하기 위해 ‘상호성에 기반한 협동조합’과 ‘그렇지 않은 협동조합’을 구분하고(민법 2512조), 협동의 양상에 따라 다음과 같이 상호성 기반의 기준을 명시하였다(민법 2513조)³⁷⁾.

- 소비자협동조합 - 전체 판매의 50% 이상이 조합원들에 의해 소비
- 노동자협동조합 - 전체 노동비용의 50% 이상이 노동자 조합원에게 지급
- 생산자협동조합 - 조합원에 의해 제공된 재화와 서비스에 대한 제조비용이 전체 제조비용의 50% 이상

이러한 내용을 판단할 수 있는 지표들이 재무제표에 명시적으로 표시되어야 한다. 이상의 기준을 충족시키지 못하는 협동조합들은 상호성 기반 협동조합이 아닌 것으로 간주되어 904/77법에 의한 조세 혜택을 받을 수 없다³⁸⁾.

반면, 사회적협동조합은 이러한 상호성의 원칙에서 예외적인 경우로 간주된다. 사회적협동조합은 조합원들의 이해에 기반한 상호적인 목적을 추구하는 것이 아니라, 지역사회 공익을 추구하는 것을 목적으로 한다.

다. 잉여분배 방식

이탈리아 협동조합 관련 법들은 협동조합의 잉여를 우선적으로 협동조합의 사회적 기능과 재무구조를 강화시키기 위해 사용하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

- 상호성 기반 협동조합이건 아니건 간에, 모든 협동조합들은 연간 잉여의 최소 30%를 배분 불가능한 법정적립금에 적립해야 한다(민법 2545조 quarter, par. 1)³⁹⁾. 이 법정적립금은 협동조합의 자본금이 갖는 가변적 성격을 보완하고, 협동조합 청산

37) 이 법개정에 대해서 이탈리아 협동조합연합체들은 비판적인 입장을 취했으며, 자노띠 역시 “상호성이 조세 혜택의 기준이 되는 전세계 유일한 경우로서 제3자에 대한 거래를 통해 협동조합들을 인위적으로 구분”하게 된다고 비판하고 있다 (Zanotti, 2011).

38) 그러나 협동조합으로서 준수해야 하는 배분 불가능 적립금(잉여의 30%)에 대해서는 세금부과 대상에서 제외하기 때문에 일반기업과 비교하여 전적으로 조세 혜택을 받지 못하는 것은 아니다.

39) 민중은행(banco popolo)의 경우는 10%, 협동조합은행의 경우는 70% (385/93법)

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

시에에는 배분 불가능한 자본금이 연합체에 귀속되도록 함으로서 협동조합 간 연대를 촉진시키는 기능을 한다.

- 상호성 기반 협동조합이건 아니건 간에, 모든 협동조합들은 연간 잉여의 3%를 소속된 협동조합연합체가 운영하고 있는 개발기금에 납부해야 한다(59/92법). 협동조합 청산 시 남은 자산은 조합원에게 배분되지 않고, 이 개발기금에 귀속된다.
- 이상의 의무적인 집행 이후에는 상호성 기반 협동조합과 그렇지 않은 협동조합의 잉여배분은 큰 차이를 보인다. 상호성 기반 협동조합은 민법 2514조에 따라 잉여 배분에 많은 제약을 받게 되지만⁴⁰⁾, 그렇지 않은 협동조합은 조합원에게 배분될 잉여의 최대 비율을 정관에 명시하기만 하면 된다(민법 2545-quinquies)⁴¹⁾.
- 의무적인 집행 이후에 조합원들에 대한 이용고에 따른 배당에는 별도의 제약이 없다. 다만 노동자협동조합의 경우, 노동자조합원에 대한 이용고 배당은 상여금 형태가 되며, 이는 최대 전체 임금총액의 30%로 제한된다(142/01법)

(라) 관련 조세제도

이탈리아에서 협동조합에 대한 특별한 조세 혜택은 헌법에 명시된 협동조합의 사회적 기능에 대한 인정에 그 근거를 두고 있다. 따라서 조세 혜택은 헌법에 명시된 사회적 기능을 인정받은 '상호성 기반 협동조합'에만 적용된다.

앞서 언급한 민법 2514조를 준수하는 상호성 기반 협동조합은 소득의 30%만이 법인세 부과대상금액이 된다⁴²⁾. 상호성 기반 협동조합이 아닌 경우에는 법정 적립금 30%에 해당하는 금액만이 법인세 부과 대상에서 제외된다. 한편, 전체 소득이 배분 불가능 적립금에

40) 상호성 기반 협동조합은 * 출자 자본에 대해서는 최대 우체국 채권 이자율 보다 2.5% 이상을 배당으로 지급할 수 없고, * 적립금을 조합원들에게 배분하지 않으며, * 조합원들이 조성한 내부재정충당 수단에 대하여 최대 우체국 채권 이자율 보다 4.5% 이상을 이자로 지급할 수 없다. 또한 * 청산의 경우, 출자 자본을 상환하고 남은 모든 자산은 개발기금으로 귀속되며, * 탈퇴 조합원에게는 출자 자본금만을 (자본손실이 발생한 경우, 이를 감액해서) 상환한다 (민법 2514조). 이러한 성격을 고려하면, 이탈리아의 협동조합은 상당한 정도로 비영리적 성격을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 반면 상호성 기반 협동조합이 아닌 경우에는 청산 시에도 적립금을 조합원들 사이에 배분할 수 있다.

41) 협동조합은행은 특별한 조항의 적용을 받는다.

42) 농업협동조합과 소규모 어업협동조합 및 이들의 컨소시엄은 20%. 잉여의 70%를 법정적립금에 적립해야 하는 협동조합은행(신협)은 27%.

적립된다는 전제 아래, 모든 사회적협동조합의 수입은 법인세 부과 대상에서 면제된다(조세관련 311/04법).

또 다른 중요한 조세 혜택은 이용고 배당에 따라 조합원에게 배분되는 금액 역시 협동조합 법인세 부과대상에서 제외되는 것이다(601/73 대통령령). 이는 이용고 배당이 협동조합에 있어서 수입이 아니라, 실질적 거래금액을 사후적으로만 확인할 수 있는 상황에서 거래 기간 중 조합원으로부터 유보하였던 금액을 실질적 거래금액에 맞추어 정산한다는 의미를 갖기 때문이다. 그러나 이용고 배당을 수령한 조합원들은 해당 금액에 대한 세금을 내게 된다.

사회적협동조합의 경우, 사회적협동조합이 제공한 서비스에 대해서는 부가가치세를 4%로 감면해주는 조세 혜택을 적용 받는다 (633/72 대통령령)⁴³⁾.

(마) 등록 및 관리감독

이탈리아 협동조합은 각 도의 상공회의소에서 관장하는 기업등기부와 경제개발부⁴⁴⁾에서 관장하는 협동조합 등기부에 등록을 해야 한다. 기업등기부에 등록함으로써 협동조합은 법인격을 얻게 되어 경제활동을 할 수 있게 된다. 2009년에 있었던 민법 2511조의 개정 이후, 협동조합 등기부의 역할이 더욱 중요해지게 되었는데, 협동조합 등기부에는 상호성 기반 협동조합과 그렇지 않은 협동조합이 구분되어 등록되며, 이에 따라 앞서 언급한 차등적인 조세 혜택이 적용된다.

이탈리아의 협동조합은 관리감독을 받아야 하는데, 정기 관리감독(revisione cooperative)은 * 협동조합의 상호성, * 조합원 자격의 적절성, * 조합원의 참여 및 협동조합을 통한 거래 참여, * 이익추구 여부, * 조세 혜택 및 다른 수혜관련 사항, * 자산건전성 등을 점검하게 된다 (220/02법 4조). 정기 관리감독은 일반적으로 2년에 한 번 진행되며⁴⁵⁾, 비정기 관리감독도 시행될 수 있다.

43) 이 조항은 최근 유럽연합에 의해 기업에 대한 부당한 지원으로 제소되었다. 주된 이유는 유럽연합이 허용하는 비율 이하의 혜택이 주어진 것이며, 향후 이에 따른 변동이 있을 것으로 예상된다.

44) 볼자노와 트렌토 자치주의 경우, 자치정부가 담당한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

관리감독은 협동조합연합체에 속한 협동조합의 경우에는 연합체가 수행하며, 그렇지 않은 경우에는 경제개발부에서 직접 수행한다. 관리감독을 받은 협동조합은 확인증서를 수령하게 된다.

만약 관리감독 과정에서 문제사항이 발견되면 이를 해소해야 하는데, 자율적인 해소가 이루어지지 않으면 관리감독 기관에서 경영진 교체에서부터 협동조합의 해산까지 다양한 수준의 대책을 수립하여 집행할 수 있다.

(2) 스페인

(가) 법률 체제의 특징

스페인의 협동조합 법률 체제는 크게 네 가지 유형의 법률로 구성된다. 먼저 협동조합 일반법들이 있는데, 자치권한이 큰 자치주들로 구성된 연방국가인 스페인은 협동조합에 대해서는 자치주정부가 배타적인 권한을 갖는다. 따라서 각 주마다 제정된 14개의 협동조합 일반법들이 기본적으로 해당 지역의 협동조합들에게 우선적으로 적용된다. 하나의 주를 넘어서서 활동을 하는 협동조합들은 1999년에 제정된 연방정부 차원의 협동조합 일반법을 따르게 된다. 둘째, 자치주나 연방정부의 협동조합 일반법들은 모두 일반법에 유형별 협동조합 관련 사항을 포함한 상세한 내용을 포괄하고 있는 형태이기 때문에 별도의 개별법을 필요로 하지 않는다. 다만, 금융, 보험, 교통, 주거 등의 분야에서는 기업형태와 관계없이 모든 기업들이 따라야 하는 규칙들이 있으며, 해당 분야에서 활동하는 협동조합들은 이 규칙들을 준수해야 한다. 신용협동조합의 경우, 별도의 개별법을 가지고 있다. 셋째, 조세관련 법률 체제에서 협동조합에 관련된 조세를 다루는 법률들이 있다. 이와 관련하여 연방정부 수준의 법률과 함께, 보다 협동조합에 유리하고 좀 더 복잡한 조세관련 법률들이 바스크 지방과 나바라 지방에 존재한다. 마지막으로 일부 자치주에서는 특정한 유형의 협동조합을 위한 개별법이 존재하기도 한다⁴⁵⁾.

이하의 내용에서는 주요하게 연방정부 수준의 협동조합 일반법과 조세관련 법률을 중심

45) 사회적협동조합은 1년에 1회 진행한다.

46) Sanchez는 이들 개별법들도 각 자치주의 협동조합 일반법에 기술적으로 통합될 수 있는 성격의 것으로 분석한다 (2010).

으로 살펴보면, 특별한 언급이 없는 이상 협동조합 일반법이라 할 때는 연방수준의 법을 가리킨다. 그러나 실재에 있어서 개별 협동조합들은 연방정부 수준의 협동조합 일반법 보다 자치주 수준의 협동조합 일반법에 더 크게 규정되고 있음을 상기할 필요가 있다.

(나) 협동조합의 목적

협동조합 일반법 1조에서는 “협동조합을 국제협동조합연맹의 원칙에 따라, 자유롭게 가입과 탈퇴를 할 수 있으며, 조합원의 경제적이고 사회적인 필요와 바람을 충족시키는 것을 주요한 목적으로 하는 경제활동을 민주적인 구조를 통해 운영하는, 결합된 개인들에 의해 만들어진 기업”으로 정의한다.

이탈리아의 ‘상호성 원칙’과 같은 강도로 부과되지는 않지만, 이와 같은 목적의 실현을 위해 스페인 협동조합들도 유형에 따라 비조합원과의 거래 비중에 제한을 두고 있다. 협동조합 일반법 4조는 협동조합들이 정관에 비조합원과의 거래를 명시함으로써 이를 허용할 수 있도록 하고 있으며, 일부 유형별 협동조합에 관한 조항을 통해 비조합원과의 거래 상한을 다음과 같이 제한하고 있다.

- 노동자협동조합 - 협동조합 일반법 80조 7항은 노동자협동조합의 경우, 연간 비조합원 노동자가 근무한 노동시간이 노동자 조합원에 의해 수행된 총 노동시간의 30%를 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 이때, 노동계약의 형태는 상관하지 않는다.
- 소비자 및 이용자협동조합 - 협동조합 일반법 88조 2항은 협동조합 정관에 의해 허용된 경우에만 비조합원의 협동조합 활동 및 서비스 이용이 가능하도록 허용하고 있다. 별도의 상한선은 법에서 명시하지 않고 있다.
- 주거협동조합 - 협동조합은 비조합원에게 공간, 설비, 건물 및 자산을 판매 또는 임대할 수 있다. 총회에서 관련 사항을 결정할 수 있다(협동조합 일반법 89조 4항).
- 농업협동조합 - 협동조합 일반법 93조 4항은 농업협동조합이 조합원들과 진행한 거래의 최대 50% 이내에서 비조합원과의 거래를 허용하고 있다.
- 커뮤니티 농지경작협동조합 - 농업생산과 판매를 동시에 수행하는 커뮤니티 농지경작협동조합은 제공하는 서비스에 따라 농업협동조합과 노동자협동조합의 제약을 동

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

시에 적용받는다. 협동조합 일반법 94조 2항은 커뮤니티 농지경작협동조합이 농업협동조합과 같은 방식으로, 즉 조합원과의 거래의 최대 50% 이내에서 비조합원과 거래하는 것을 허용하며, 95조 3항을 통해 노동을 제공하는 조합원의 노동시간 30%를 초과하지 않는 한도에서 비조합원 노동자를 고용할 수 있음을 명시하고 있다.

- 서비스협동조합, 어업협동조합 - 이들 협동조합들은 조합원과 수행하는 활동의 최대 50% 한도에서 비조합원과의 활동을 수행할 수 있다(서비스 협동조합, 협동조합 일반법 98조 3항, 어업협동조합, 협동조합 일반법 99조 3항/93조 참조).
- 운송협동조합 - 협동조합 일반법 100조 2항은 특별한 규칙이 허용하는 범위에서 비조합원과의 거래가 가능하다고 언급한다.
- 신용협동조합 - 신용협동조합법 4조 2항은 신용협동조합의 비조합원과의 거래가 전체 자산의 50%를 넘지 않도록 규정한다.

(다) 잉여분배 방식

스페인 협동조합 일반법에 따르면, 협동조합의 결산은 기본적으로 두 개의 다른 범주로 구분되어 이루어져야 하며⁴⁷⁾, 각각은 다른 방식으로 법인소득세의 대상이 된다.

먼저, '협동조합 활동을 통한 잉여와 손실'이 계산되어야 하는데, 여기에는 * 협동조합이 조합원과의 거래에서 얻은 수입(또는 손실), * 협동조합 관련 조직에 대한 투자에서 나온 수입(또는 손실), * 특정한 조건에서 유형고정자산의 운용을 통해 얻어진 자본 수입(또는 손실)이 고려되어야 한다. 협동조합 활동을 통해 얻어지는 이익은 '잉여(surplus)'로 불린다.

'협동조합 이외 활동을 통한 수익과 손실'은 * 협동조합이 비조합원과의 거래에서 얻은 수입(또는 손실), * 비협동조합 관련 조직에 투자하여 얻은 수익(또는 손실), * 협동조합의 목적이 아닌 분야의 활동을 통한 수입(또는 손실), * 투자자 조합원을 포함하는 혼합형 협동조합의 경우, 협동조합 결산에서 투자자 조합원의 의결권 비율만큼의 비율에 해당하는 수익(또는 손실). 협동조합 이외 활동을 통해 얻어지는 이익은 '순수익(net income)'으로 불린다.

47) 부수적으로 무형자산의 부가가체에서 나오는 특별잉여와 손실이 있다.

각각의 범주에서 비용과 손실(필요한 경우, 이전 년도 손실 포함, 협동조합 일반법 57조 3항, 58조 1, 2항), 의무적인 성격의 기금(배분 불가능한 법정적립금⁴⁸⁾, 교육홍보기금⁴⁹, 정관에서 정한 기금, 협동조합 일반법 55, 58, 79조), 법인소득세 (협동조합 일반법 58조 1, 3항)를 제하고 남은 금액이 '잉여'와 '순수익'이 된다.

잉여와 순수익은 출자금에 대한 배당과 이용고에 따른 배당의 방식으로 조합원들에게 배분될 수 있다. 출자금에 대한 배당 총액은 가용 가능한 당해 잉여와 순수익의 한도로 제한되며, 최대 이자율은 법정이자율 보다 6%이상을 초과할 수 없다.

(라) 관련 조세제도

협동조합 조세관련 20/90법은 협동조합 일반법의 취지에 부합하는 협동조합들이 조세 혜택을 받고(6조), 특정한 유형의 협동조합들은 특정한 조건을 준수함으로써 보다 특별한 혜택을 받게 됨을 명시하고 있다(7-12조)⁵⁰. 그러나 일련의 사항을 위반하게 되면 협동조합은 조세 혜택을 받지 못하고, 일반기업과 같은 조세를 적용받게 된다(13조)⁵¹.

48) 배분 불가능한 법정적립금은 * 비용과 손실을 제하고 남은 금액 중 법에 정한 최소 비율 이상 (연방정부 협동조합 일반법은 최소 20%를 적립할 것을 정하고 있지만, 자치주의 협동조합 일반법들에 따라 다르다. 가령, 카탈루냐의 경우 최소 30%를 적립할 것을 정하고 있다.), * 조합원이 정관에 정한 최소 조합원 자격 유지기간 이전에 협동조합을 탈퇴할 때 감액되는 출자 자본, * 협동조합 가입비, * 협동조합간 협력을 통한 사업에서 발생하는 수익으로 구성된다(협동조합 일반법 55조).

49) 교육홍보기금은 협동조합 조합원의 교육, 협동조합 정신의 전파, 지역사회 삶의 질 향상 등 보다 넓은 의미의 공익추구를 위해 사용되며, 연방정부 협동조합 일반법은 비용과 손실을 제하고 남은 금액 중 최소 5%를 적립하도록 하고 있다. 또한 조합원에 대한 경제적 징계를 통한 수입도 교육홍보기금으로 귀속된다. 교육홍보기금을 운용하기 위해서 다른 기관과 협력이 가능하다(협동조합 일반법 56조). 교육홍보기금은 청산 시 가장 우선적으로 협동조합연합체로 귀속시키며, 이후 나머지 금액으로 출자 자본 환급 등을 시행하게 된다(협동조합 일반법 75조 2항).

50) 이 경우, 해당 유형의 협동조합들은 협동조합 조세관련 20/90법에서 요구하는 기준을 정관에 명시해야 한다. 가령, 노동자협동조합의 경우, 노동자 조합원의 평균임금이 동일분야 평균임금의 200%를 넘지 말아야 하고, 정규직 비조합원 노동자가 노동자 조합원의 10%를 넘지 않거나 노동자 조합원에 의해 제공되는 노동시간의 20%를 넘지 않는 노동시간을 제공해야 한다(8조).

51) 조세 혜택 지위를 상실하는 사유는 다음과 같다(협동조합 조세관련 20/90법 13조). ① 법정적립금과 교육홍보기금을 집행하지 않은 경우, ② 배분 불가능한 적립금을 조합원들에게 배분하는 경우, ③ 교육홍보기금을 법에 정한 기준 이하로 집행한 경우, ④ 협동조합의 자산관련 재무제표 조정에 요구되는 규칙을 위반한 경우, ⑤ 법에서 허용한 이상으로 출자금에 대한 배당을 집행한 경우, ⑥ 잉여가 잘못된 방식으로 배분되거나 비조합원에게 배분된 경우, ⑦ 법이나 정관, 총회의결에 대한 위반에 대해 재무적 책임을 지지 않은 경우, ⑧ 조합원이 법정 제한 이상으로 자본을 출자하는 경우, ⑨ 협동조합이 협동조합 외 다른 조직의 자본에 10% 이상을 참여하는 경우, ⑩ 법에 의해 허용된 범위 이상으로 비조합원과의 거래를 수행하고 관련된 재무규정을 위반한 경우, ⑪ 협동조합이 준수해야 할 고용인원 제약이 있을 때, 이를 위반한 경우, ⑫ 법으로 규정된

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

협동조합에 대한 조세 혜택으로는 자산이전세와 인지세가 면제되고, 법인소득세 부과에서 협동조합 활동을 통한 잉여는 20%만이 조세대상이 되며, 협동조합 이외의 활동을 통한 순수익은 일반적인 방식으로 조세가 부과된다. 또한 기업소득세 부과에 있어서 협동조합 등기부에 등록된 후 3년 안에 구입한 고정자산에 대한 감가상각을 자유롭게 할 수 있으며, 수수료, 할증료, 일부 지방세 등에 대한 상당 부분 환급을 해주고, 카나리아 제도 등 특정 지역에서 협동조합 간 또는 협동조합과 조합원간 거래에 대한 기업교통세가 면제된다(33조). 이외에 특정 유형의 협동조합에 대한 추가적인 혜택도 있다(34조).

(마) 등록 및 관리감독

모든 협동조합들은 협동조합 일반법에 따른 협동조합 등기부에 등록해야 한다. 등록을 통해 협동조합은 법인격을 얻게 된다. 신용협동조합과 보험협동조합은 이와는 별도로 기업등기부에도 등록을 해야 한다.

협동조합 일반법에는 협동조합에 대한 관리감독과 위반사항에 대한 제재를 언급하고 있으나, 이탈리아나 프랑스와 달리 관리감독을 실행하는 구체적인 주체와 절차에 대해서는 정하고 있지 않다.

(3) 프랑스

(가) 법률 체제의 특징

프랑스의 협동조합 관련 법률 체제는 1947년 제정된 협동조합 일반법과 유형별 협동조합들에 관련된 다수의 개별법으로 구성된다. 이는 19세기 후반부터 이루어진 일련의 유형별 협동조합들의 제도화와 부문과 유형을 넘어서서 협동조합 부문이라는 보다 넓은 개념을 구현하고자 했던 1947년 협동조합 일반법, 그리고 그 이후에도 지속된 유형별 협동조합들의 제도화가 누적된 결과이다.

특정 인원의 조합원이 결손이 되었으나 6개월 이내에 채워지지 않은 경우, ⑬ 법정 금액 이하로 자본이 줄어들었으나, 6개월 이내에 법정 기준을 충족시키지 못한 경우, ⑭ 사유 없이 협동조합이 활동을 2년간 중지한 경우, ⑮ 더 이상 협동조합으로 활동할 수 없음을 명시할 경우, (16) 법에서 규정한 외부감사를 실행하지 않은 경우.

협동조합들은 우선 개별법에 의해 규정되고, 개별법이 규정하지 않는 부분은 일반법의 규정을 따르며, 이외에 기업으로서 세부적으로 필요한 사항은 협동조합이 선택해야 하는 주식회사나 유한회사의 지위에 따른 상법상의 조항을 따르게 된다⁵²⁾.

유형별 협동조합 중에서는 은행협동조합과 소비자협동조합이 협동조합 일반법에 주요하게 기반 하는 반면, 생산자들의 협동조합(농업, 장인, 교통, 어업, 소매업 등)과 노동자협동조합은 개별법에 의해 보다 많이 규정된다. 각 유형별 협동조합을 규정하는 개별법들은 다음과 같다.

- 소비자협동조합 - 소비자협동조합 관련 1917년 5월 7일 법
- 협동조합 은행 - 화폐 및 금융법 (Code monétaire et financier) 5권 2부 2장
- 농업협동조합 - 농촌법 (Code rural) 5권 2부
- 소매업협동조합 - 상법 (Code de commerce) 1권 2부 4장 124조 1~16항
- 장인협동조합, 어업협동조합, 운수협동조합 - 장인협동조합, 어업협동조합, 운수협동조합 관련 1983년 83-657법
- 노동자협동조합 - 노동자협동조합 관련 1978년 78-763법
- 건축 관련 협동조합 - 건축 및 주거법(Code de la construction et l'habitation) 213조 1~15항
- 사회주택 협동조합 - 건축 및 주거법(Code de la construction et l'habitation) 422조 12~15항
- 공익협동조합 - 협동조합 일반법에 포함

(나) 협동조합의 목적

이탈리아와 스페인 사례에서와 마찬가지로 프랑스의 협동조합 법률 체제가 정의하는 협동조합의 목적도 조합원들의 필요를 충족시키는 것이다. 일반적으로 협동조합의 조합원들은 공동의 단일한 이해관계로 협동조합과 관계를 맺는다. 그러나 2001년 협동조합

52) 협동조합은행과 소매업협동조합은 반드시 주식회사 지위를 가져야 하며, 예외적으로 농업협동조합은 법 자체에 의해서 별도의 지위가 생성되며 따라서 별도의 민법이나 상법상 지위를 가지지 않는다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

일반법 개정을 통해 삽입된 법적 지위인 공익협동조합은 예외적으로 최소 3개 이상의 서로 다른 유형의 조합원들이 협동조합에 참여하는 특징을 가진다.

협동조합 일반법은 개별법이 허용하는 경우를 제외하고는 기본적으로 비조합원과의 거래를 금지하고 있다. 그러나 구체적인 작동은 협동조합 유형에 따라 매우 다르게 나타난다.

- 소비자협동조합과 신용협동조합은 ‘개방형 협동조합’으로서 아무런 제도적 제약 없이 비조합원과의 거래를 수행할 수 있다.
- 생산자협동조합들은 ‘폐쇄형 협동조합’으로서 보다 엄격한 제도적 제한에 규정된다. 조합원으로 가입할 수 있는 개인과 법인의 유형은 관련 개별법들에 의해 엄격하게 정의된다. 소매업협동조합은 비조합원과 어떠한 거래도 할 수 없는 반면, 농업, 어업, 장인 및 운수 협동조합은 매출의 20% 한도에서 비조합원과 거래를 할 수 있다. 농업협동조합의 경우, 정관에 명시한 지역 내에서만 거래를 수행할 수 있다.
- 노동자협동조합 - 노동자협동조합에 고용된 노동자들은 반드시 조합원이 될 필요는 없으나, 원할 경우에는 1년이 경과한 후 조합원이 될 자격을 갖는다.

(다) 잉여분배 방식

결산 이후에 계산되는 잉여는 우선 배분 불가능한 적립금에 적립되어야 한다. 협동조합 일반법에 따라 모든 협동조합들은 잉여의 최소 15%를 배분 불가능한 적립금이 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 적립해야 한다. 자본금과 같은 금액에 도달한 이후에는 다양한 시스템이 적용될 수 있다.

배분 불가능한 적립금은 흑자청산시 조합원들에게 배분되지 못하며, 다른 협동조합이나 협동조합연합체 또는 공익단체에 귀속된다. 그러나 소매업협동조합은 예외가 될 수 있는데, 협동조합 고등평의회(Conseil Supérieur de la Coopération)의 감독 아래 조합원에게 배분될 수 있다.

배분 불가능한 적립금에 적립이 된 후, 남은 잉여는 출자 자본에 대한 배당과 이용고 배당의 형태로 배분될 수 있다.

출자 자본에 대한 보상은 배당이 아닌, 이자의 형태로 지급되며, 협동조합 일반법은 이자율의 상한을 재정부가 매년 2회 공표하는 민간채권 보상율로 제한하고 있다. 그러나 1983년 생산자 협동조합들에 관련된 법으로 규정되는 협동조합들은 출자 자본에 대한 보상을 할 수 없으며, 반면 노동자협동조합은 노동자 조합원들에게 보다 높은 비율의 보상을 할 수 있으나 총액에 있어서 노동에 대한 이용고 배당에 해당하는 금액을 넘지 못한다.

출자 자본에 대한 보상이 제한되거나 금지되는 상황에서 주된 잉여배분 방식은 이용고 배당을 통하는 것이다. 이용고 배당은 기본적으로 투자목적 가진 조합원과 비조합원을 제외하고 조합원들에게만 배분이 되지만, 소비자협동조합과 협동조합은행과 같은 개방형 협동조합에서는 매우 유연한 방식으로 배분이 이루어진다. 노동자협동조합에서 이용고 배당은 조합원과 비조합원에 관계없이 모든 노동자들에게 이루어진다⁵³⁾. 이때 배분에서는 조합원과 비조합원의 차별이 있어서는 안 된다.

(라) 관련 조세제도

협동조합은 기업세의 대상이 된다. 그러나 관련법은 소비자협동조합과 노동자협동조합에서 조합원들에게 배분되는 이용고 배당에 해당하는 금액에 대하여 세금을 부과하지 않는다. 조세당국은 이러한 방식의 적용을 소매업협동조합과 협동조합은행에까지 확대시켜 왔으나, 많이 이용되지는 않고 있다. 이러한 조세 혜택은 협동조합의 다수자본이 투자자 조합원이 아닌 실제 조합원에 의해 조성된 협동조합이어야 적용된다.

한편 농업, 장인, 어업, 운송 협동조합은 이들 협동조합들이 보다 엄격한 방식으로 조합원과의 거래로만 사업을 수행하기 때문에 기업세를 부과하지 않는다. 이들 협동조합에서는 비조합원과의 거래가 20% 이상 초과할 수 없으며, 비조합원과의 거래 금액에 대해서는 기업세를 부과한다. 이 조세 혜택은 해당 협동조합의 자본의 50%이상이 투자자 조합원에 의해 보유되어 있다면 해당되지 않는다. 사회주택협동조합은 공익단체로 간주되어 기업세를 부과 받지 않는다.

53) 노동자협동조합의 경우, 프랑스의 50인 이상 기업은 의무적으로, 이하의 기업은 자율적으로 구성할 수 있는 노동자참여기금을 조성할 수 있으며, 대부분의 노동자협동조합은 노동자참여기금을 운용하고 있다. 노동자참여기금은 노동자에게 돌아가는 이용고 배당을 기업에 최소 5년 이상 유보시키면서 이를 투자금으로 간주하며, 조세 혜택의 대상이 된다. 즉, 노동자와 기업 모두 이 기금으로 조성된 금액에 대해서는 세금을 부과 받지 않으며, 기금은 기업에서 적립금 형태의 자본금으로 간주된다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

일반적으로 협동조합은 기업에게 부과되는 지방세인 직업세(taxe professionnelle)의 대상이 된다. 그러나 노동자협동조합, 장인협동조합, 어업협동조합, 3인 이상을 고용하고 실제 농사일에 가까운 활동을 하는 농업협동조합은 직업세의 면제 대상이 되며, 이외의 농업협동조합은 직업세 중 부동산에 부과되는 부분의 절반을 경감 받는다.

(마) 등록 및 관리감독

협동조합들은 다른 기업들과 마찬가지로 자유롭게 설립되며 기업등기부에 등록된다. 그러나 일부 협동조합들은 특정한 인허가나 별도의 명부에 등록되어야 한다.

- 농업협동조합은 농업협동조합고등평의회(Haut Conseil de la coopération agricole)의 결정이 있는 후에야 지위를 얻을 수 있다.
- 노동자협동조합은 관보에 매년 발표되는 명부에 등록된다.
- 공익협동조합은 도지사의 인증을 필요로 했으나 2012년 3월 이후로 이 조항이 폐지되었다. 그러나 5년 마다 재인증을 받아야 하며, 인증주체와 관련해서는 2012년 6월 현재까지 구체적인 내용이 정해지지 않았다.

모든 기업들이 수행하는 정관에 따르는 내부감사 이외에 노동자협동조합, 1983년 법의 적용을 받는 생산자협동조합들, 농업협동조합과 공익협동조합은 협동조합 관리감독(révision coopérative)의 대상이 된다. 관리감독은 협동조합이 협동조합 원칙에 따라 운영되도록 하기 위한 목적으로 수행된다. 노동자협동조합의 경우 노동자협동조합연합회가 관리감독을 국가로부터 위임받아 수행한다. 반면 신용협동조합, 소비자협동조합, 소매업협동조합은 관리감독의 대상이 되지 않는다.



제4장 결론

제4장 결 론

1. 협동조합형 자활공동체의 모형 및 경로 추정

1) 자활공동체의 조직 특성과 협동조합으로서의 조직화 필요성

(1) 자활공동체의 조직 특성

자활공동체는 국민기초생활보장법 제18조에 근거를 하고 있다. 국민기초생활보장법은 수급자 및 차상위자 2인 이상이 상호 협력해 설립·운영하는 조직을 자활공동체라고 한다.⁵⁴⁾ 자활공동체의 설립은 자활근로를 기반으로 한다. 특히 시장진입형 자활근로가 그 기반이다. 시장진입형 자활근로는 해당 지역에 지역자활센터가 존재하지 않는 이상 지역자활센터가 수행하는데, 지역자활센터는 시장진입형 자활근로사업단 설립 후 2년(기초지자체장 인정시 3년) 이내에 자활공동체를 창업시켜야 한다. 그리고 지역자활센터는 기관당 최소 3개 이상의 자활공동체를 설립해야 한다. 2010년 12월 현재 전국에 약 1,200여개가 있는 것으로 알려져 있다(보건복지부, 2011).

국내에서 자활공동체는 종종 사회적경제의 한 구성 부분으로 인식되곤 한다(노대명, 2007; 신명호, 2009). 몇 가지 점에서 볼 때 이러한 구분은 타당한 면이 있다. 가령, 구성원들의 대부분이 경쟁 노동시장에 진입하기 힘든 취약계층으로 구성되어 있는 점, 역사적으로 협동 노동과 민주적 조직 운영을 강조한다는 점, 이윤 추구를 최우선적인 목적으로 하지 않는 점 등이 그것이다. 특히 일부 자활공동체들은 정부가 제시한 요건을 갖추어 사회적기업으로 전환하는 경우도 있으며, 협동조합적인 방식으로 운영되는 경우도 있다.

그러나 (예비)사회적기업으로 전환한 경우를 제외하고 이들에 대한 일반적인 인식은 시장에 존재하는 여러 사적인 경제 행위자 중의 하나이다. 이들 중에는 일부 주식회사나 유한회사 등 법인격을 갖춘 경우도 있으나 대부분은 개인사업자로서의 법적인 자격을 갖

54) 2011년 12월에 국민기초생활보장법이 개정되면서 2인 이상이 삭제되고 명칭도 자활공동체로 바뀌었다. 개정 국민기초생활보장법은 2012년 7월 1일부터 시행된다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

추고 있다. 심지어 대인서비스를 공급하는 자활공동체의 경우 사업자 등록을 하지 않은 경우도 많다.⁵⁵⁾ 자활공동체를 사적인 경제 행위자 중의 하나로 바라보는 일반적인 인식은 제도의 특성에서 기인한다.

제도적인 측면에서 자활공동체는 자활근로라는 정부의 재정적 지원 프로그램을 통해 시장으로 진입한 경제조직이다. 여기서 강조되는 것은 조직의 가치나 운영방식이 아니라 시장으로의 진입이다. 시장으로의 진입 그 자체에 초점이 맞춰지기 때문에 정부의 재정이 투입되어서 수많은 사적인 경제 행위자를 배출하는 것에 대한 성찰은 존재하지 않으며, 이미 시장으로 진입한 이상 창업 이후에 대한 정책적 관심도 소홀할 수밖에 없다. 이런 상황은 다시 자활공동체에게도 영향을 미쳐 자활공동체 스스로를 시장의 사적 행위자로 여기는 인식이 자활공동체 내부에서도 일반적인 경향이다.

한편, 자활공동체는 시장으로의 진입이 강조된 정책의 결과물이지만 시장에서 성공적인 행위자로 자리매김하지는 못한 실정이다. 자활공동체를 시장의 측면에서 평가하자면 ‘영세한 규모, 낮은 경제적 성취, 위협받는 지속가능성’으로 요약할 수 있다.⁵⁶⁾ 자활공동체가 갖는 이러한 시장 특성은 역설적으로 시장으로의 진입이 강조된 정책 운영의 탓이 크다. 즉, 자활공동체에 대한 정책은 오직 시장으로의 진입만 강조될 뿐 시장에서의 성공적인 자리매김을 위한 기반 조성에는 매우 미흡했던 것이 원인이다.

이런 점들을 바탕으로 자활공동체의 조직 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 기업으로서의 성격을 갖는다.

둘째, 인구학적인 측면에서 볼 때 주로 빈곤층으로 구성되었으며, 이들의 상당수는 노동시장에서 경쟁력을 갖추지 못한 이들로 구성되었다.

셋째, 정부의 재정이 투입되고 비영리조직이 지원하여 창업을 하는 사회적 창업의 형식을 취한다.

넷째, 공동창업의 형식을 취하며, 제한적이거나 협동조합적인 운영의 방식을 취하는 경우가 발견된다.

다섯째, 시장에 안착한 일부 사례가 있으나 많은 경우 경제적 성취가 취약하다.

55) 자활공동체는 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상 사업자로 설립되므로 자활공동체 인정에서 사업자등록은 필수 요건이 아니다.

56) 김정원 외(2009)에 의하면, 월평균 참여 인원은 중위수로 3명이며, 1인 월평균 임금은 중위수로 90만원으로 나타났다. 또한 폐업자활공동체의 40% 가까이가 2년 이내 폐업이었다.

(2) 협동조합으로서의 조직화 필요성과 가능성

모든 자활공동체가 협동조합으로 전환해야할 필요는 없다. 사실 자활공동체의 현실을 보면 협동조합으로의 전환을 모색하는 것은 만만치 않은 과제이다. 우선, 취약한 경제성취는 조직의 특정한 형식을 고민하기보다는 시장에서의 생존에 더 많은 관심을 가지게 할 수밖에 없다. 협동조합에 대한 관심이 약할 수밖에 없다. 또한 협동조합으로의 전환을 결정한다 해도 장애는 남아 있다. 여러 가지 제약을 해결해야 한다. 가령, 주식회사의 형식을 취하고 있는 자활공동체의 경우 지분의 정리, 부채의 정리, 증여의 문제, 전환 절차의 문제 등을 해결해야 한다.

그런데 자활공동체의 현재 모습은 일부 (예비)사회적기업과 같은 사례를 제외하고는 ‘시장의 영세한 사적 행위자’가 일반적이다. 요는 자활공동체가 조직되는 일련의 과정에 주목을 한다면 이와 같은 현재의 모습이 바람직하다고 보기 어렵다는 것이다. 자활공동체는 자활근로를 거쳐 창업을 한다. 이 과정은 전형적인 사회적 조직화이다. 그 과정을 보자.

우선, 공적 재원으로 자활근로 사업비가 투입된다. 또한 자활근로 시기에 많은 노동력이 투입되어서 생산 활동을 한다. 이밖에 자활근로를 통해 발생시킨 수익금 중의 일부가 초기 운영자금으로 투입된다. 활발하게 사용되지는 못하지만 이용 조건이 좋은 자활기금을 활용할 수 있다. 자활기금은 공적 재원이다.⁵⁷⁾ 그리고 자활근로사업단의 출범부터 자활공동체 창업에 이르기까지 지역자활센터의 역할이 존재한다. 지역자활센터는 사업을 기획하고 사업단을 관리하며, 시장 확보를 위한 노력을 한다. 일부 업종의 자활공동체는 주거현물사업, 사회서비스 전자바우처사업 등 정부가 창출하는 공공 시장이 창업에 이르는 과정에서 중요하게 작동한다. 창업 이후에도 종종 지역자활센터는 회계나 행정과 같은 업무에 대한 지원을 하는 경우가 있으며, 공공 시장과의 결합을 주선하기도 한다. 이렇듯 사회적 조직화 과정을 통해 탄생됨에도 불구하고 자활공동체는 대부분이 시장에서

57) 자활기금은 광역자치단체와 기초자치단체에서 설치·운영하며, 국고보조금을 비롯해 자치단체의 출연금, 자활근로 수익금 등으로 재원이 조성된다. 기금의 용도는 ‘자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여 받은 자금의 이차 보전’, ‘자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여’, ‘자활에 필요한 자산형성지원’, ‘자활공동체에 대한 사업자금 대여’, ‘지역자활지원계획의 집행을 위하여 필요한 비용’, ‘자활공동체 또는 저소득층의 생업자금 채무를 신용 보증하는데 소요되는 비용’, ‘자활사업 연구·개발·평가 등을 위한 비용’, ‘수급자 및 차상위자의 자활지원에 필요하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업’이다(보건복지부, 2012).

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

사적 행위자로 존재한다. 물론 자활공동체는 제도적으로 '시장으로의 진입'에 초점을 둔 조직이지만 공적 재원이 투입되고 사회적 조직화로 만들어지는 자활공동체가 시장에서 사적인 경제 행위자로 계속 머무른다는 것은 조직의 '정당성'이라는 점에서 한계를 가질 수밖에 없다.

사회적기업이나 협동조합으로서의 전환은 사적인 경제 행위자로서의 성격이 갖는 한계를 극복하기 위한 시도의 일환이다. 그러나 사회적기업으로 전환할 수 있는 자활공동체는 그리 많지 않다. 대체로 일정하게 규모를 갖추고 공공부문의 시장을 확보한 자활공동체들이 사회적기업으로 전환할 수 있다.⁵⁸⁾ 협동조합으로의 전환도 2011년까지는 불가능했다. 관련 제도가 취약했기 때문이다. 그러나 2011년 12월에 국회를 통과한 협동조합기본법은 자활공동체에게 협동조합으로의 전환을 가능케 할 수 있는 제도적 기반을 제공해주었다. 특히 <사회적기업육성법>과 달리 협동조합기본법은 요건에 부합하는 조직에 법인격을 부여하는 성격을 갖기에 상대적으로 법적 자격을 취득하기에 용이한 편이다.

따라서 '사회적으로 조직되는 시장의 사적 행위자'라는 모순된 현실을 극복하기 위해서는 자활공동체가 협동조합으로 조직되는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다. 실제 자활공동체는 몇 가지 점에서 협동조합으로의 전환에 유리한 점들이 있기도 하다.

첫째, 협동조합이 활성화되기 위해서는 민주적 운영이 매우 중요하다. 대부분의 자활공동체는 규모가 작기 때문에 의사결정에 소요되는 비용과 시간에서 경쟁력을 갖추고 있다(문보경, 2011).

둘째, 자활공동체는 창업 과정에서 자활근로사업단의 적립금 일부를 활용할 수 있으며, 자활기금으로부터 대출을 받을 수 있다. 따라서 자본 조달의 측면에서 과거의 노동자협동조합이나 현재의 영세 자영업자들보다 유리한 측면이 있다.

셋째, 자활사업의 역사적 뿌리가 노동자협동조합 조직화에 있는 탓에 문화적으로 협동조합이 그리 낯설지 않다. 비록 아직까지는 다소 막연한 분위기이지만 상당수의 지역자활센터들이 협동조합을 긍정적인 조직 형태로 바라보고 있기도 하다. 그래서 창업을 준비하는 과정에서 협동조합으로서의 운영을 위한 준비가 가능하다.

넷째, 출자, 정관 작성, 공동창업 등 협동조합에서 필요한 시스템에 대한 경험도 상당

58) 자활공동체 중 사회적기업으로 인증 받은 경우는 대체로 돌봄사회서비스, 청소, 재활용, 음식서비스 등의 업종이다. 이들은 각각 사회서비스 전자바우처나 노인장기요양보험(돌봄사회서비스), 깨끗한 학교 만들기(청소), 지자체 생활폐기물 수집운반 위탁(재활용), 결식계층 도시락 지원 위탁(음식서비스) 등에서 주로 발견된다.

수가 갖추고 있다.

다섯째, 협동조합기본법에 제시된 사회적협동조합의 사업 내용은 이미 상당수의 자활 공동체들이 하고 있는 것들이다.

1. 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업
2. 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업
3. 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업
4. 기타 공익증진에 이바지 하는 사업

[그림 4-1] 협동조합기본법 제93조에 명시된 사회적협동조합의 사업

그러나 자활공동체가 협동조합으로 전환하기에는 뚜렷한 한계도 존재한다. 우선, 협동조합에 대한 정부의 별다른 지원이 없다는 점이다. 자활공동체 입장에서는 유인 요소가 없는 셈이어서 복잡한 준비와 절차가 필요한 협동조합을 굳이 선택하지 않을 가능성도 높다. 둘째, 현행 자활사업의 시스템이 협동조합으로 전환할 기회를 넓게 하지 못하는 것도 한계이다. 현행 자활사업 제도는 좀 더 많은 취업과 창업을 긍정적으로 평가한다. 그런데 협동조합으로의 전환은 상당한 준비와 절차를 필요로 한다. 이는 협동조합으로의 준비가 오히려 자활사업 현장에서는 자활사업의 제도적 목표에 장애로 작동할 가능성도 큼을 뜻한다. 셋째, 협동조합으로의 전환에 상당한 준비와 절차가 필요한 만큼 협동조합으로 전환이 보다 용이할 수 있는 지원 시스템이 필요하다. 그러나 아직까지 이런 시스템이 준비되고 있지 못하다.

2) 자활공동체의 협동조합 설립 모형

(1) 자활사업에서 시도된 유형별 협동조합

시범사업 기간을 포함해서 그간 자활사업에서 시도된 협동조합을 유형별로 소개하면 다음과 같다.

첫째, 노동자협동조합이다. 노동자협동조합은 자활사업의 역사적 뿌리로 평가받는다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

그리고 시범사업 시기까지만 해도 자활사업을 노동자협동조합 조직화의 일환으로 여기는 경향이 강했다. 다만 국민기초생활보장법 시행과 함께 사업의 환경과 내용에 변화가 일고 자활사업 수행기관의 구성도 다양해지면서 노동자협동조합 조직화라는 과제는 희미해지고 자활공동체 조직화 과정에서 당시의 문화가 희미하게 계승되는 수준이라 평가할 수 있다.

둘째, 사회적협동조합도 자활사업에서 시도된 것으로 해석할 여지가 있다. 명시적으로 사회적협동조합을 표방하지는 않았지만 사실상 사회적협동조합에서 그 논리적 단초를 찾을 수 있는 사회적일자리 정책은 자활사업이 경험적 근거를 제시했다고 볼 수 있다.⁵⁹⁾

셋째, 매우 일부의 실험적 시도이지만 소비자생활협동조합을 도모한 사례도 자활 현장에서는 발견된다. 전주생명지역자활센터와 익산지역자활센터에는 한동안 생협이라는 이름을 걸고 운영한 자활사업단이 있었다. 조합원들이 구성되기도 했지만 현실적으로는 농산물 및 농업가공품의 유통매장으로서의 성격이 강했고, 생협으로서의 제도적 요건을 갖추지는 못했다.

넷째, 공제협동조합은 최근 적극적인 조직화가 이뤄지고 있는 사례이다. 자활사업 초창기부터 주민금고나 상조회 등의 명칭으로 상호부조 활동이 시나브로 조직되어 왔는데, 2000년대 중반부터 좀 더 적극적인 조직화가 시도되기 시작했다. 2000년대 중반부터 이들은 대개 협동조합이라는 명칭을 사용했고, 자활사업 참여자들의 자치조직으로 자리매김해왔는데, 2010년에는 자활공제협동조합연합회를 구성하기도 했다. 상호부조만이 아니라 자활 생산품의 유통, 자활사업 참여자에 대한 의료지원체계 마련 등에게까지 사업 영역을 확장시키고 있으며, 연합회 차원에서 협동조합 교육이 활발하게 진행되고 있기도 하다.⁶⁰⁾

(2) 자활사업의 특성과 부합하는 협동조합의 유형

협동조합기본법에 의하면 크게 일반 협동조합과 사회적협동조합으로 협동조합의 유형을 구분하고 있다. 자활사업은 그간의 경험 속에서 다양한 유형의 협동조합 조직화 실험

59) 노대명 외(1999)에서 제기하는 제3섹터형 자활사업은 유럽의 사례를 들면서 시장보다 제3섹터를 강조하고 있는데, 사회적 연대와 지역사회의 삶의 질 강조 등을 그 특성으로 제시하고 있다. 이는 사회적협동조합과 맞닿는 지점이라 평가할 수 있다.

60) 자활공제협동조합 연합회(2012)에 의하면 연합회 주도로 2011년 한 해 동안 총 6회의 아카데미가 열렸고 131명의 수료생이 배출되었다. 또한 지역자활센터 방문교육은 총 54회이며 연인원 2,396명이 참여했다.

이 이뤄져왔다. 그러나 이는 어디까지나 실험이었을 뿐 제도적 기반이 마련된 그 순간부터는 제도의 틀에 맞춰 조직 규정이 이뤄지므로 자활공동체를 비롯해 자활사업에서 이뤄져 온 실험들이 협동조합으로서의 법인격을 갖추기 위해서는 법이 요구하는 요건을 맞추기 위한 또 다른 모색을 해야 한다.

이와 같은 모색은 자활사업의 특성과 제도의 내용을 고려하면서 이뤄져야 한다. 자활사업의 특성을 규정하는 틀은 여러 가지 있겠지만 협동조합의 조직화를 고려하기 위한 간단한 정리를 하자면 다음과 같다.

첫째, 자활사업에 참여하는 이들은 빈곤층이며, 대체로 노동시장에서 경쟁력을 갖추기 어려운 이들로 구성되어 있다.

둘째, 자활사업은 ‘자활근로사업단 → 자활공동체’라는 경로로 구성된다. 즉, 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 사업단이 자활사업에서 조직되며 이들은 시장경쟁 준비(자활근로사업단)와 시장경쟁 진입(자활공동체)으로 그 영역이 나뉜다.

셋째, 자활사업에서 조직되는 사업단들 중 상당수는 사회적으로 유용한 서비스를 제공하는 활동을 한다. 그리고 몇몇 영역에서는 지방정부로부터 사업 위탁을 받기도 한다.

넷째, 몇몇 업종에서는 네트워크가 조직되어 있다. 가령, 폐자원 재활용, 돌봄사회서비스, 청소, 집수리 등의 업종이 그렇다.

이와 같은 특성을 고려할 때 자활사업을 통해서 고려할 수 있는 협동조합의 유형을 제시하자면 다음과 같다.

〈표 4-1〉 자활사업을 통해 창출할 수 있는 협동조합 유형

협동조합			사회적협동조합	(사회적)협동조합연합회
노동자협동조합	소비자협동조합	다중이해관계자협동조합		
<ul style="list-style-type: none"> · 주민 스스로 자기 고용방식으로 일자리 안정 모색 · 공동창업형태로 경영책임 중요 · 대부분의 사업에서 시도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민들의 생활상의 필요 해결 · 구매 및 소비 등의 영역 → 공제조합, 구매조합 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 주요 이해관계자들의 참여를 통한 방식 · 재활용 매장, 지역 공공시설 관리조합 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역사회의 필요와 이해에 기여 · 지역재생, 사회서비스 등의 영역 	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합의 공동이익을 도모하기 위해 협동조합들이 설립
<ul style="list-style-type: none"> · 출자+노동+경영 중요 · 노동자 중심 	<ul style="list-style-type: none"> · 출자+이용 중요 · 조합 유지 및 관리를 위해 노동인력 고용 	<ul style="list-style-type: none"> · 이용자(소비자)+공급자+지자체+재정후원자 등 다양한 집단 참여 	<ul style="list-style-type: none"> · 다중이해관계자협동조합 형태 갖출 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 셋 이상의 협동조합이 발기

현재 지역자활센터 현장의 분위기는 사회적협동조합이 좀 더 선호되는 분위기이다. 사회적협동조합이 선호되는 이유는 사업의 내용이 원인이다. 협동조합기본법은 제93조에 사회적협동조합의 사업을 명시하고 있는데, 그 내용의 상당수는 자활근로사업단이나 자활공동체에 적용할 수 있는 것들이다. 또한 협동조합기본법 제94조에 명시된 '조합원에 대한 소액대출 및 상호부조'도 자활공제협동조합들이 진행하고 있는 사업이기도 하다. 물론 사회적협동조합 이외 다른 유형의 협동조합도 충분히 고려할 수 있다. 가령, 최근 모색되고 있는 매장·유통 네트워크는 소비자협동조합의 유형을 취할 수 있을 것이다. 좀 더 좁혀서 이 네트워크가 구매협동조합을 조직할 수도 있다. 그런가 하면 재활용매장이나 지역 공공시설 관리를 위탁받은 경우는 다중이해관계자협동조합을 모색할 수도 있다. 이미 몇몇 지역자활센터에서는 지역의 다중이해관계자가 참여하는 매장을 운영하고 있기도 하다. 이런 경우 좀 더 발전시키면 다중이해관계자협동조합이 가능할 것으로 보여진다. 협동조합연합회에 대한 구상도 현장에서 발견된다. 가령, 각 지역의 공제협동조합들이 개별적으로 사회적협동조합으로서의 법인격을 획득한 후 사회적협동조합연합회로 나가는 것에 대한 검토가 초기 단계에서 진행 중이다. 각 업종별로 네트워크가 조직되어 있는 것도 협동조합연합회의 등장을 기대할 수 있는 요인이다.

(3) 협동조합 설립 모형 : 단계별 전략⁶¹⁾

자활사업을 통해 협동조합을 설립한다면, 크게 자활근로 단계와 자활공동체 단계로 구분해서 전략을 구분할 수 있을 것이다.⁶²⁾

① 자활근로 단계

먼저, 자활공동체 창업 이전인 자활근로 시절은 협동조합적인 운영의 실험이 이루어지는 단계로 설정할 수 있다. 일종의 준비 단계인 셈이다. 이때의 경험은 창업 후 자활공동체가 협동조합으로서 운영되는 데 밑거름이 될 것이다. 협동조합은 조합원들의 출자를 기반으로 조직되고 경제 활동을 하는 조직이다. 출자를 하는 조합원은 의무와 권리를 갖는 주체이며, 조직은 정관에 입각해 운영된다. 정관은 조직 운영의 방식과 규범을 공식화한 약속이다. 그래서 협동조합은 공식화된 민주적인 방식으로 운영되면서 재화와 서비스를 공급하는 경제조직이라고 할 수 있다.

제도의 측면에서 자활사업을 바라본다면, 자활근로는 수급자를 비롯한 빈곤층이 노동경험을 쌓고 좀 더 많은 수익금을 올리면서 자활공동체를 준비해야 하는 단계이다. 이때 협동조합은 고려의 대상이 아니다. 오직 창업만이 목표이다. 그렇지만 현실적으로 자활사업에서 협동조합을 준비한다면, 시스템 상 자활근로가 준비단계로서 역할을 해야 한다. 이미 경쟁이 발생하는 시장에 진입한 자활공동체가 별도로 협동조합으로서의 전환을 위한 준비를 하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 따라서 자활근로는 협동조합에 대한 교육과 함께 협동조합이 갖는 운영 방식을 준용하는 경험을 미리 쌓는 단계가 되어야 한다. 특히 경험은 매우 중요하다. 그것은 경험을 해야만 협동조합의 운영이 긍정적일 수 있다는 인식을 배양할 수 있기 때문이다. 자활근로 단계에서 적용할 수 있는 경험은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 회의를 통한 의사결정에 익숙해지도록 해야 한다. 이는 협동조합이 갖는 조직 운

61) 이하는 8월 중 발간 예정인 (가칭)사회적경제와 자활공동체에 실린 필자의 글 "협동조합과 자활공동체 : 자활사업에서 협동조합 만들기"의 일부를 수정한 것이다.

62) 이하에서 자활경제협동조합의 협동조합으로 전환은 별도의 단계별 전략을 제시하지 않는다. 애초 목표가 자활사업단이 협동조합으로 전환할 수 있는 방안을 찾는 것이기 때문이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

영의 민주성과 결부된 지점이다. 협동조합은 자본주의 시스템에서 작동하는 기업 조직임에도 불구하고 자본에 의해 통제되지 않는다. 협동조합의 주인은 조합원이다. 자본이 아닌 조합원에 의해 통제되기 때문에 민주적으로 운영되는 기업으로서의 성격을 갖는다. 민주주의를 구현하는 가장 기본은 구성원들의 ‘동등함’에 대한 인정이다. 자활근로 사업단에서 이 동등함이 나타나는 방식은 회의를 통한 의사결정이다. 회의는 직접적인 경험이기 때문에 가장 훌륭한 교육이기도 하다. 회의를 통한 의사결정이 자활근로사업단의 운영에서 반복되고 구조화될 때 구성원들은 자연스럽게 경제 조직의 민주주의적 운영을 체득할 것이다.

둘째, 공동체적 운영을 위한 규칙을 만들고 실험을 하는 것이다. 이는 시스템에 입각한 운영을 실험하는 것과 결부된다. 자활공동체들이 정관을 가지고 있으나 많은 경우 이는 제출해야 할 서류의 하나로 자리매김 되는 실정이다. 그러다보니 종종 현실에서 적용하기 어려운 내용으로 구성되기 일쑤이며, 구성원들 역시 정관 준수에 대한 책무를 크게 느끼지 못하곤 한다. 자활근로사업단 시절에 훈련과 경험을 쌓지 못했기 때문에 나타나는 현상이다. 그래서 자활근로사업단 시절부터 구성원들이 직접 주도하는 규율을 만들고 명문화하며 적용해 봐야 한다. 정관은 구성원들이 자신들의 조직을 어떻게 운영하겠다는 일종의 약속이다. 자활근로사업단 시절부터 자신이 참여하는 조직의 규칙을 스스로 만들어 나가는 것을 통해서 조직에 대한 귀속의식과 책임감, 자신의 역할, 조직 운영에 대한 참여 경험 등을 배양해야 한다.

셋째, 조직의 가치와 지향에 대한 공유가 있어야 하며, 구성원들 간의 역할 분담과 책임의식이 결합되어야 한다. 이는 정체성의 문제와 결부되는 지점이다. 회의에 입각한 운영이나 규칙 제정 등은 조직의 가치와 지향에 대한 공유를 확인하거나 점검하는 장이 될 수 있다. 여기에 덧붙여 지역자활센터 차원에서 지속적인 모니터링이 있어야 한다. 모니터링은 조직의 가치와 지향에 대한 공유를 점검함과 동시에 자활공동체로 창업을 해 나갈 이들과 지도자를 발굴하는 과정이기도 하다. 이 과정에서 구성원들의 역할을 분담하고 조직 운영에 대한 책임의식을 배양하는 경험을 쌓는 것은 향후 이들이 스스로 자활공동체를 운영해나가는 데 중요한 자양분으로 작용할 수 있다.

② 자활공동체 단계

자활근로사업단 시절에 실험을 하면서 경험을 쌓은 뒤 자활공동체로 창업을 하게 되면 이때는 협동조합으로 운영을 해보는 단계이다. 여기서 중요한 것이 정관과 출자, 목표 관리이다.

첫째, 출자를 해야 한다. 출자는 협동조합에서 자본이 구성되는 방식이다. 자활공동체의 경우 1인 이상이 함께 모여서 진행하는 창업임에도 불구하고 창업 주체들의 자본이 전혀 투자되지 않을 수도 있다. 초기 자금의 구성은 자활근로 적립금으로 이뤄지며, 장소 역시 자활기금에 의한 점포 임대사업을 활용하는 경우가 많다. 시설 및 장비도 자활근로 사업단 시절에 갖춰놓은 것을 활용하곤 한다. 자기 자본이 투입되지 않아도 되는 창업이라는 점에서 분명히 유리한 조건이기는 하지만 이는 구성원들의 자기 책임성이 약한 요인으로 작용한다. 자활공동체의 구성원들이 조직의 주인으로서 정당성을 갖기 위해서도 출자는 반드시 해야 한다. 출자는 자기 자본을 투자하는 것이고 자활공동체의 주체로서의 권리를 확보할 수 있는 수단이기도 하다. 자활공동체 구성원들이 조직의 구성원으로서 발언권을 가지고 단순히 피고용자가 아닌 조직의 주체라면 그에 걸맞는 책임을 지녀야 한다. 출자는 이 때 가장 우선시되어야 할 사항이다.

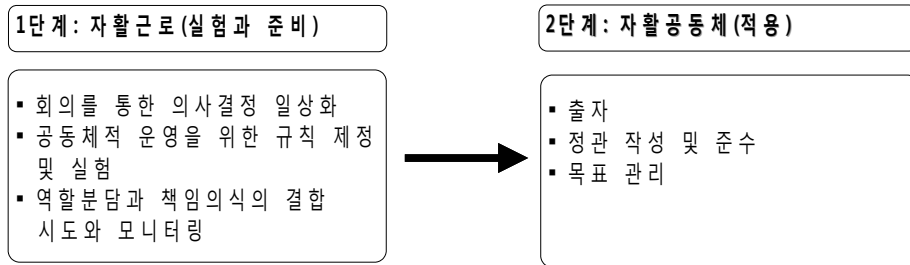
둘째, 조직의 구성원들이 조직을 어떻게 운영하겠다는 약속인 정관은 스스로 만들어야 하며, 만들어진 정관은 준수해야 한다. 정관에는 구성원들의 책임이 명시되어야 한다. 그런데 이때 구성원은 반드시 자활공동체에서 노동을 하는 자들만을 포함하는 것은 바람직하지 않다. 사회적으로 조직되는 자활공동체의 특성이 반영되어야 한다. 그래서 지역자활센터의 구성원이 자활공동체의 구성원으로 참여할 수 있어야 한다. 구성원으로서의 참여는 의사결정 단위에 참여하는 것, 출자자로 참여하는 것 등을 생각해볼 수 있다.⁶³⁾ 설사 지역자활센터 구성원들이 일상적으로 결합하기 힘들더라도 그 역할과 책임은 공유할 수 있어야 한다.

셋째, 목표 관리가 이뤄져야 한다. 자활공동체 구성원들이 활동성과를 평가하고 목표를 세우고 이를 실현해가는 과정에 대한 공유가 목표 관리이다. 이를 통해 역할 분담과 책

63) 이 경우 직접 출자를 할 수도 있고, 그렇지 않으면 자활공동체가 창업할 때 초기자본으로 사용할 수 있는 매 출적립금을 대표하는 자로서의 위상을 취할 수도 있을 것이다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

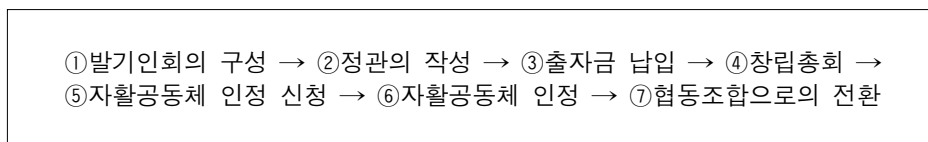
임의식의 형성이 이뤄질 것이며, 동기 부여도 제공될 것이다. 이는 조직의 운영에 주체적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해줄 것이다. 또한 이 과정은 정보의 제공 및 교육·훈련 과정과 결합하게 된다. 이는 ICA에서 제시한 협동조합의 다섯 번째 원칙이기도 하다.



[그림 4-2] 협동조합적 운영을 위한 단계별 전략 예시

3) 협동조합으로의 전환을 위한 경로와 유의점

자활공동체를 협동조합으로 전환하기 위한 경로를 제시해본다면 [그림 4-3] 같다. 여기에서는 자활공동체를 인정받은 후 협동조합으로의 전환을 설정했는데, 창립총회 자체가 협동조합의 창립이 될 수도 있다. 자활근로사업단 시절부터 준비가 잘 이뤄진다면 협동조합의 창립과 자활공동체로의 인정은 병행할 수 있다고 본다. 대부분의 자활공동체는 개인사업자이거나 아예 사업자 등록을 하지 않는 경우도 있다. 이렇게 운영되다가 협동조합으로서의 법적 자격을 갖추기보다는 자활공동체를 준비하는 단계부터 협동조합으로서의 법적 자격을 갖추는 것을 목표로 하는 것이 좀 더 적절한 것이다.



[그림 4-3] 자활공동체 창업에서 협동조합까지의 경로 예시

협동조합으로의 전환을 위한 경로의 시작은 ‘발기인 조직화’이다. 만약 현재 자활공동체라면 자활공동체 내부와 지역자활센터가 협력을 해서 발기인을 조직해 준비를 해야 할 것이다. 자활근로사업단이라면 자활공동체에 합류할 이들이 자활근로사업단에서 조직되는 과정을 발기인 조직화로 규정할 수 있다. 대체로 자활근로사업단 구성원들 중에 자활공동체에 합류할 이들은 별도의 준비를 한다. 협동조합을 준비한다면 이 모임을 발기인회라고 규정한다. 최소 발기인은 5명이어야 한다. 이때부터는 발기인회가 정관을 작성하고, 출자금을 납입하고 총회를 열어 조직을 등장시킨 후에 자활공동체의 인정 신청을 하고 자활공동체 인정과 협동조합으로의 전환에 이르는 일련의 과정을 주도적으로 해나간다. 물론 이 과정에서 지역자활센터가 개입하거나 광역자활센터가 컨설팅 등의 프로그램으로 전환에 이르는 일련의 과정을 지원할 수 있다.

발기인회의 구성에서 협동조합으로의 전환에 이르는 과정에서 가장 중요한 것은 정관의 작성이다. 현실적으로 많은 자활공동체들이 정관을 형식적인 절차로 여기고 있다. 그러다보니 현실과 동떨어진 내용으로 구성되거나 정관의 내용에서 앞뒤가 맞지 않는 경우가 허다하다. 정관은 ‘조직의 운영 방식에 대한 구성원들의 합의를 표현’하는 것이다. 따라서 조직의 구성원들이 직접 만들어야 한다. 이를 위해서는 정관 작성 이전에 조직을 어떻게 운영할 것인지에 대한 충분한 논의가 있어야 한다. 그런 연후에 정관에는 무엇을 담을지를 정해야 한다. 참고로 자활공동체에 담아야 할 정관의 내용과 협동조합기본법에 명시된 협동조합 정관의 기본 구성을 비교하면 <표 4-2>와 같다.

협동조합을 준비한다면 처음부터 협동조합의 정관을 참조해 정관을 준비하는 것이 바람직할 것이다. 정관의 작성은 그 자체로 교육이기도 하다. 실제 일부 지역자활센터에서는 교육 프로그램의 일환으로 여기기도 한다. 그것은 자신들이 운영할 조직의 운영 방식을 구성원들의 토론과 합의를 통해서 만들기 때문이다.

〈표 4-2〉 자활공동체와 협동조합의 정관 구성 비교

자활공동체	협동조합
<ul style="list-style-type: none"> - 명칭 - 목적 - 내용 - 조직 및 구성원의 권리와 의무 - 회의의 종류 및 결의 - 운영 원칙 및 회계 방식 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 목적 2. 명칭 및 주된 사무소의 소재지 3. 조합원 및 대리인의 자격 4. 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항 5. 출자 1좌의 금액과 납입 방법 및 시기, 조합원의 출자좌수 한도 6. 조합원의 권리와 의무에 관한 사항 7. 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항 8. 적립금의 적립 방법 및 사용에 관한 사항 9. 사업의 범위 및 회계에 관한 사항 10. 기관 및 임원에 관한 사항 11. 공고의 방법에 관한 사항 12. 해산에 관한 사항 13. 출자금의 양도에 관한 사항 14. 기타 총회·이사회의 운영 등에 관하여 필요한 사항

자료 : 보건복지부(2012), 협동조합기본법안(대안)에서 인용

정관을 준비할 때 특히 유념해야 할 부분을 살펴보자.

첫째, 목적에 대한 공유이다. 목적은 조직의 방향과 운영 방식의 근간이 되는 것이다. 따라서 이에 대한 구성원들의 공유가 있어야 한다. 목적에 대한 구성원들의 공유는 구성원들을 조직 운영의 주체로 이끌 것이며, 향후 조직 운영 과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 예방에도 긍정적 영향을 미칠 것이다.

둘째, 출자이다. 현재 많은 자활공동체에서 출자가 중요하게 여겨지지 않으나 협동조합으로서의 운영을 취한다면 출자는 반드시 있어야 한다. 사실 자활공동체의 조직화 과정으로 보면 굳이 협동조합으로서의 운영이 아니어도 출자는 반드시 해야 한다. 출자가 없다면, 자기 자본이 투입되지 않는 창업이 되기 때문이다. 이는 창업의 정당성이라는 점에서 한계를 지니게 된다. 출자의 방식은 일시불로 할 수도 있지만 그것보다는 정관에 조합원이 되기 위한 출자의 규모를 정하고 소액이라도 꾸준히 하는 것이 좋다. 현실적으로 자활공동체 구성원의 경제적 여건으로 볼 때 일시불 출자는 부담스러울 수 있다. 협동조

합기본법에서 허용되는 출자의 방식은 현금과 현물이다.

한편, 자활공동체의 창업에 투입되는 자본 조달의 과정을 볼 때 지역자활센터가 협동조합의 이사장을 맡지 않는 것을 전제로 조합원으로 참여하는 것이 바람직하다. 지역자활센터가 적립금을 비롯해 자활공동체 창업에 이르는 과정에서 투입되는 공적 재원을 대표해서 출자자가 되는 셈이다. 다만, 이 경우 지역자활센터 종사자의 업무가 더 많아지거나 지역자활센터가 대표하는 출자의 비중이 지나치게 큰 한계가 존재한다. 이런 점들에 대해서는 창업을 준비하는 과정에서 조율이 이뤄져야 한다. 협동조합기본법 제22조에 의하면, 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 안 된다고 명시되어 있다. 이를 수용해서 애초부터 자활공동체의 전체 자본 중에서 지역자활센터가 대표하는 비중을 정관 내에서 전체 출자좌수의 30% 이내로 정하면 된다. 또한 지역자활센터가 대표하는 출자의 규모가 크다고 해서 지배적인 영향력을 행사하는 것은 아니다. 1인 1표라는 협동조합의 특성상 지역자활센터가 대표하는 출자의 비중이 매우 크다고 해서 민주적 의사결정 구조가 훼손될 수는 없기 때문이다.

〈표 4-3〉 협동조합기본법에 제시된 출자 관련 조항

근거	협동조합기본법 제22조
내용	① 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자해야 한다. 다만, 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다. ② 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘어서는 아니 된다. ③ 조합원이 납입한 출자금은 질권의 목적이 될 수 없다. ④ 협동조합에 납입할 출자금은 협동조합원에 대한 채권과 상계하지 못한다. ⑤ 조합원의 책임은 납입한 출자액을 한도로 한다.

자료 : 협동조합기본법안(대안)에서 인용

셋째, 구성원의 자격이다. 특히 조합원과 직원에 관한 자격 구분을 분명히 해야 한다. 통상적으로 자활공동체의 정관은 조합원-준조합원-예비조합원이라는 규정을 하고 있다. 협동조합에서 고용한 노동자가 있을 수 있는 것처럼 협동조합의 구성원들이 모두 조합원은 아닐 수도 있다. 구성원으로서의 자격은 조직 내에서 권한, 의무, 책임을 명시하는 것이다. 이 점이 정관에 표현되어야 한다. 일단 협동조합기본법에는 직원에 관한 규정이 존재하지 않는다. 조합원이 되기 위한 기준으로 협동조합기본법에는 출자 의무만 명시되어

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

있다. 출자는 이미 설명한 바와 같이 현금과 현물 모두 가능하다. 따라서 정관의 내용에 출자할 수 있는 현물에 대한 규정을 해놓는 것이 바람직하다. 출자 외에 교육 참여도 구성원의 자격을 규정하는 요인으로 고려할 필요가 있다. 교육은 협동조합의 정체성을 유지하는 중요한 구성 부분이기 때문이다.

넷째, 운영구조이다. 자활공동체들의 정관이나 운영 규정을 보면 지배구조가 중층적이고 회의도 많다. 그러나 일부 자활공동체를 제외하고는 구성원의 숫자가 많지 않기 때문에 굳이 형식화된 지배구조를 갖출 필요는 없다. 오히려 중요한 것은 사업 내용에 대한 구성원들의 충분한 이해, 회계의 투명성, 구성원들의 의사 표현에 있어서 자유로움이 어떻게 보장되느냐이다. 협동조합기본법에서는 이사장과 조합원으로 구성되는 총회, 조합원 중에서 선출된 대의원으로 구성된 대의원 총회⁶⁴⁾, 이사장 및 이사로 구성된 이사회가 회의를 이룬다.

다섯째, 배당과 청산 시 자산 처분이다. 자활공동체의 대부분이 경제적인 성취에서 취약하지만 배당 상황이 발생하기도 한다. 배당은 매우 중요한 경제적 인센티브로서 역할을 한다. 그런데 때로는 조직이 해산해야 할 상황에 닥쳤을 때 배당을 요구하거나 출자를 하지 않고도 배당을 요구하는 경우가 있다. 배당에 대한 규정을 조직 내부에서 명문화하지 않은 탓이다. 전체 순이익금 중 배당금의 비율, 배당금을 수령할 자격, 개인에게 배당하는 산출 방식 등을 명문화하는 것이 필요하다. 다만, 사업 초기에는 직접적인 배당을 하는 것보다는 사업에 재투자하는 것이 적절하다고 본다. 어쨌든 자신이 주체로 참여하는 조직이 일정한 경제적 기반을 다지는 것이 급선무이기 때문이다. 한편, 자활공동체가 경제적인 어려움이나 여러 이유로 자산을 처분하거나 재조정할 상황이 발생할 수 있다. 파산, 해산, 합병이나 분할 등이 그것이다. 이때 자산의 처분에 대해서 명확한 규정이 있어야 한다. 배당과 자산 처분은 금전적인 것이기 때문에 예민한 부분이다. 그렇기 때문에 더욱 명문화하는 것이 필요하다. 협동조합기본법은 이와 관련해서 <표 4-4>와 같은 규정을 두고 있다. 주목할 것은 사회적협동조합의 경우 잉여금의 조합원 배당이 불가능하고 해산에 따른 잔여재산 처리에 있어서도 귀속처를 지정해놓았다는 점이다. 일반적인 협동조합과 사회적협동조합의 차이를 유념해서 준비를 해야 할 것이다.

64) 대의원은 모든 협동조합에 해당하는 것이 아니라 조합원이 대통령령으로 규정된 인원을 초과하는 경우에만 존재할 수 있다.

〈표 4-4〉 협동조합기본법에 제시된 배당 및 잔여재산 처리 조항

	손실금 보전과 잉여금 배당		잔여재산 처리	
	협동조합	사회적협동조합	협동조합	사회적협동조합
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 매 회계연도의 결산 결과 손실금(당기손실금을 말함)이 발생하면 미처분이월금, 임의적립금, 법정적립금의 순으로 이를 보전하고, 보전 후에도 부족이 있을 때에는 이를 다음 회계연도에 이월 - 손실금을 보전하고 법정적립금 및 임의적립금 등을 적립한 이후에 발생하는 잉여금은 조합원에게 배당할 수 있음 - 잉여금 배당에서 협동조합사업 이용실적에 대한 배당은 전체 배당액의 50% 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 10%를 초과해서는 안 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 매 회계연도의 결산 결과 손실금(당기손실금을 말함)이 발생하면 미처분이월금, 임의적립금, 법정적립금의 순으로 이를 보전하고, 보전 후에도 부족이 있을 때에는 이를 다음 회계연도에 이월 - 손실금을 보전하고 법정적립금 등을 적립한 이후에 발생하는 잉여금은 임의적립금으로 적립하여야 하고 이를 조합원에게 배당할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 해산할 경우 채무를 변제하고 잔여재산이 있을 때에는 정관이 정하는 바에 따라 이를 처분 	<ul style="list-style-type: none"> - 해산할 경우 부채 및 출자금을 변제하고 잔여재산이 있을 때에는 정관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 귀속 <ol style="list-style-type: none"> 1. 상급 사회적협동조합연합회 2. 유사한 목적의 사회적협동조합 3. 비영리법인 · 공익법인 4. 국고

자료 : 협동조합기본법안(대안)에서 구성

정관이 작성되면, 이후 정해진 일정에 따라 창립총회를 갖고 자활공동체로의 인정을 추진하면 된다. 인정 자활공동체가 된 이후에 협동조합으로 전환할 수도 있다. 그러나 이미 준비 단계부터 협동조합을 준비했다면, 인정 추진 그 자체와 협동조합으로의 설립을 함께 추진할 수도 있다. 일반적인 협동조합(예컨대, 노동자협동조합)으로 설립할 것인지, 아니면 사회적협동조합으로 설립할 것인지는 준비 단계에서부터 미리 정해놓는 것이 바람직하다. 협동조합기본법에 의하면, 일반적인 협동조합과 사회적협동조합 간에 설립 절차에서 다소 차이가 있다.

〈표 4-5〉 협동조합 및 사회적협동조합 설립 절차

분류	절 차
협동조합	① 발기인 5인 모집 → ② 정관의 작성 → ③ 설립 동의자 모집 → ④ 창립총회의결 → ⑤ 관할 시·도지사에게 설립 신고 → ⑥ 이사장에게 사무 인계 → ⑦ 출자금 납입(현물 출자 가능) → ⑧ 설립 등기
사회적협동조합	① 발기인 5인 모집 → ② 정관의 작성 → ③ 설립 동의자 모집 → ④ 창립총회의결 → ⑤ 기재부장관에게 설립인가 신청 → ⑥ 신청일로부터 60일 이내 인가(부득이한 경우 60일 이내에서 1회 연장 가능) → ⑦ 이사장에게 사무 인계 → ⑧ 출자금 납입(현물 출자 가능) → ⑨ 설립 등기

자료 : 협동조합기본법안(대안) 참조 구성.

한편, 자활공동체의 협동조합으로의 전환 과정에서 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터가 역할을 분담해야 한다. 자활근로를 운영하는 지역자활센터는 자활근로 단계에서 협동조합 문화를 배양하고 발기인 참여를 유도하며, 자활공동체 인정을 위한 실무적 지원을 하고 광역자활센터와 협력해 협동조합으로의 전환을 지원한다. 일정한 역할을 맡아야 한다. 광역자활센터는 협동조합 전환을 위한 프로그램을 기획하고 운영한다. 그밖에 모범사례 소개, 정보 제공, 컨설팅 제공 등의 역할을 수행한다. 중앙자활센터는 협동조합 전환 매뉴얼을 개발하고 배포하며, 협동조합 전환이 용이할 수 있는 제도적 환경을 견인한다. 협동조합으로 지속가능할 수 있는 생태계의 조성이나 협동조합연합회 조직화를 지원하는 것도 중앙자활센터의 몫으로 설정할 수 있을 것이다. 협동조합연합회 및 업종 연합조직과 상시적인 협력을 구축하는 것도 중앙자활센터의 역할이다.

〈표 4-6〉 협동조합으로의 전환 과정에서 각 지원체계의 역할

지역자활센터	광역자활센터	중앙자활센터
<ul style="list-style-type: none"> · 발기인 참여 유도 · 자활공동체 인정을 위한 실무 지원 · 자활근로 시절에 협동조합 문화 배양 및 모니터링 · 광역자활센터와 협력해 협동조합 전환 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합 전환을 위한 프로그램 기획 및 운영 · 모범사례 소개 · 협동조합 관련 정보 제공 · 협동조합 전환을 위한 컨설팅 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 협동조합 전환 매뉴얼 개발 및 배포 · 협동조합 전환이 용이할 수 있는 제도적 환경 건인 · 협동조합으로 지속가능할 수 있는 환경(자활생태계) 조성 · 협동조합연합회 조직화 지원 · 업종 연합조직 및 협동조합연합회와의 상시적 협력

그러나 이러한 시스템의 구축에도 불구하고 자활사업의 제도 환경이 변하지 않으면 그 효과를 발휘하기 어렵다. 자활사업을 통해 협동조합이 활성화되기 위해서는 정책 대상의 인구학적 특성을 고려하지 않고 취·창업 실적을 강조하는 현행 시스템에서 정책 대상의 인구학적 특성에 부합하는 다양한 정책 목표가 설정되고, 그 중 노동시장 진입을 목표로 설정한 이들이 보다 효과적으로 노동시장에 진입할 수 있는 시스템으로 변화되어야 한다. 이런 변화가 수반된다면, 노동시장 진입을 목표로 자활사업에 참여하는 이들의 창업 전략을 협동조합으로 설정하고 준비를 해나가는 것이 보다 탄력을 받을 것이다.

2. 협동조합 전환 방법 및 관련 주체들의 과제

본 장에서는 본 연구보고서에서 제시하고 있는 협동조합 전환 설립과 관련된 내용에 기초해 구체적인 실행 절차를 서술하고 이 과정에서 필요한 관련 주요 주체들이 해결해야 할 과제들을 환기하는 데 그 목적을 둔다.

1) 협동조합 전환 절차와 방법

(1) 제약조건

협동조합 전환 절차를 다루는 데 있어서 몇 가지 제약조건을 가지고 있다.

첫째, 협동조합기본법 부칙 제2조의 성격이 상법에서 정하고 있는 조직 변경에 준한 사항인지 불명료하다는 점이다.

부칙 제2조의 취지는 협동조합으로 조직 전환을 한 경우 전환 전 조직과 동일한 법인으로 본다는 것으로 즉, 법인의 동일성을 보장하는 데 있다. 이러한 성격을 갖는 것은 상법의 조직 변경에 관한 사항으로 이해할 수 있으나, 절차에 대한 세부적인 언급이 없어 어려움이 있다. 또한 상법의 조직 변경에 준한 절차를 적용한다 할지라도, 협동조합기본법에서 대상으로 하고 있는 대상의 범위가 개인사업자 및 비영리법인까지를 포함하고 있어 보편적인 기준을 마련하는 것이 간단하지 않다⁶⁵⁾. 제약조건에도 불구하고 상법의 조직 변경에 관한 사항을 준용할 경우 전환 과정에서 조직의 해산이나 자산의 양도 과정 없이 협동조합 법인으로 변경되는 것을 의미하게 된다. 또한 비영리법인의 경우는 정관 변경이라는 과정을 통해 동일한 효력을 가질 수 있도록 할 수 있다. 다만 개인사업자가 문제가 되는데, 이는 셋째 항목에서 다루도록 한다.

둘째, 앞서 말한 기본적인 제약조건 하에서 법인의 동일성 유지라는 면에서 영리법인

65) 비영리법인의 조직전환과 관련해서는 민법에서 준용할 수 있는 조직 변경에 관한 조항이 없다. 이유는 민법에 근거해서 설립할 수 있는 법인은 사단법인과 재단법인인데, 이 둘은 인적조직과 물적조직으로 그 성격이 상이하기 때문이다.

에서 일반 협동조합으로, 비영리법인에서 사회적협동조합으로 전환하는 것은 조직의 성격 변경이 없다는 점에서 크게 문제 될 것은 없어 보인다. 그런데 영리법인에서 사회적협동조합으로 전환하는 것은 영리에서 비영리로 성격이 바뀌는 것으로 개인의 재산권 행사에 제약이 가해지게 되므로 과연 동일하다고 볼 수 있는가라는 의문이 제기된다.

또한 부칙 제2조에서 전환 결의를 위한 의사결정 정족수를 과반수 참석에 참석자의 2/3 동의로 정하고 있는데, 상법의 조직 변경 요건인 주주 또는 사원의 만장일치에 비해 완화된 의결 정족수를 갖추고 있다. 이로 인해 협동조합으로 전환 결정을 좀 더 용이하게 하고, 협동조합으로 전환하는 조직의 양적 증가를 기대해 볼 수 있겠으나, 조직 전환에 대한 내부 구성원들의 책임성 있는 결정을 담보하기에는 미진한 측면이 있다. 특히 동의하지 않는 사람들에 대한 처리 방안이 함께 고민되어야 한다.

셋째, 사업자의 경우 1인과 공동사업자로 나뉘게 되는데, 공동사업자와 달리 1인 사업자의 경우 ‘협동조합과 유사한 목적을 위하여’라고 해석할 수 있는가의 문제가 제기될 수 있다. 그런데 이미 부칙에 ‘사업자 또는 법인’이라고 명시하고 있기 때문에 전환 대상에서 사업자를 배제시키는 것은 적법하지 않다. 특히 자활공동체의 경우 사업자 형태와 달리 의사결정 기구를 갖추고 공동운영 구조를 취하고 있는 경우가 있어 사업자 형태로만 ‘협동조합과 유사한 목적 유무’를 판단하기에는 한계가 있다.

따라서 ‘협동조합과 유사한 목적’을 판단할 수 있는 기준을 마련하는 것이 필요하다. ‘협동조합과 유사한 목적’을 갖고 있는 사업자라고 할 때, 사업자 정의와 상관없이 공동의 의사결정 기구를 갖추고 있는지와 정관에 준하는 공동의 조직 운영 규정을 갖추고 있는지를 주요하게 판단하여야 할 것이다.

(2) 협동조합기본법 부칙 제2조의 적용을 위해 필요한 조치

협동조합기본법 부칙 제2조(협동조합 등에 대한 경과조치)

- ① 이 법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 법인이 이 법에 의한 협동조합이 되려면 이 법 시행일로부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제15조부터 제19조까지의 설립 절차를 거쳐 제61조에 따른 설립 등기를 하여야 한다. 이 경우 설립등기 전 사업자 또는 법인과 설립 등기 후 협동조합은 동일한 법인으로 본다.
- ③ 이 법 시행 당시 사회적협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 비영리

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

법인이 이 법에 의한 사회적협동조합이 되려면 이 법 시행일부터 2년 이내에 제85조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제85조부터 제88조까지의 설립 절차를 거쳐 제106조에 따른 설립 등기를 하여야 한다. 이 경우 설립 등기 전 사업자 또는 법인과 설립 등기 후 사회적협동조합은 동일한 비영리법인으로 본다.

- ① 필요한 절차 : 부칙 제2조에 따라 협동조합으로 전환하고자 하는 주체들은 조직 전환에 대한 결의와 설립 절차를 각각 이행하여야 한다. 그러나 이 경우 설립 절차를 간소화 할 수 있는 행정 방안이 함께 고려되어야 한다.
- ② 전환의 효과 : 협동조합으로의 전환 절차에 따라, 전환 전 조직과 협동조합 및 사회적협동조합은 동일한 법인으로 간주되는 효과를 갖는다. 따라서 과거에 영위하였던 활동 및 사업 내용은 별도의 양수·양도 계약 절차 없이 그대로 승계된다.
- ③ 적격 판단 : 협동조합과 유사한 목적에 대한 판단 기준 필요 : 협동조합기본법에서 정의하고 있는 ‘협동조합’은 ‘재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업 조직’이다. 이와 같은 목적을 갖고 운영하고 있는 사업 조직을 판단하기 위해서는 다음과 같은 기준을 고려 할 수 있다.
 - 첫째, 정관 또는 내부 운영 규정에 명시되어 있는 사업 목적
 - 둘째, 조직의 지배구조(소유구조, 직원들의 경영 참여 구조 등)
 - 셋째, 다른 법률에 근거해 구성원 또는 지역사회를 위한 목적을 위해 설립하거나 운영되는 사업조직으로 사회적기업, 자활공동체, 우리사주조합이 설치된 비상장 기업, 농(어)업 회사 등

(3) 전환 방법

■ 대상 : 현재 사업을 영위하고 있는 자활공동체

■ 전환 관련 법률 근거 : 협동조합기본법 부칙 제2조

① 전환 형태

부칙에 따라 전환을 할 수 있는 대상은 개인사업자를 비롯해 영리, 비영리법인격을 갖추고 있는 자활공동체 모두이다. 그리고 이들은 일반 협동조합이나 사회적협동조합으로 전환이 가능하다. 단, 비영리법인격을 갖추고 있는 자활공동체는 비영리법인인 사회적협동조합으로 전환이 가능하다.



[그림 4-4] 자활공동체의 협동조합 전환 종류

* 협동조합 이전의 비영리법인의 자산 처리 방침은 협동조합 전환 이후에도 동일하게 적용토록 해 비영리 사회적협동조합으로의 전환만 가능하도록 제한하는 취지에 근거한다. 자세한 내용은 본문 144쪽 ‘비영리법인의 일반 협동조합 전환 금지 필요’ 참조.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

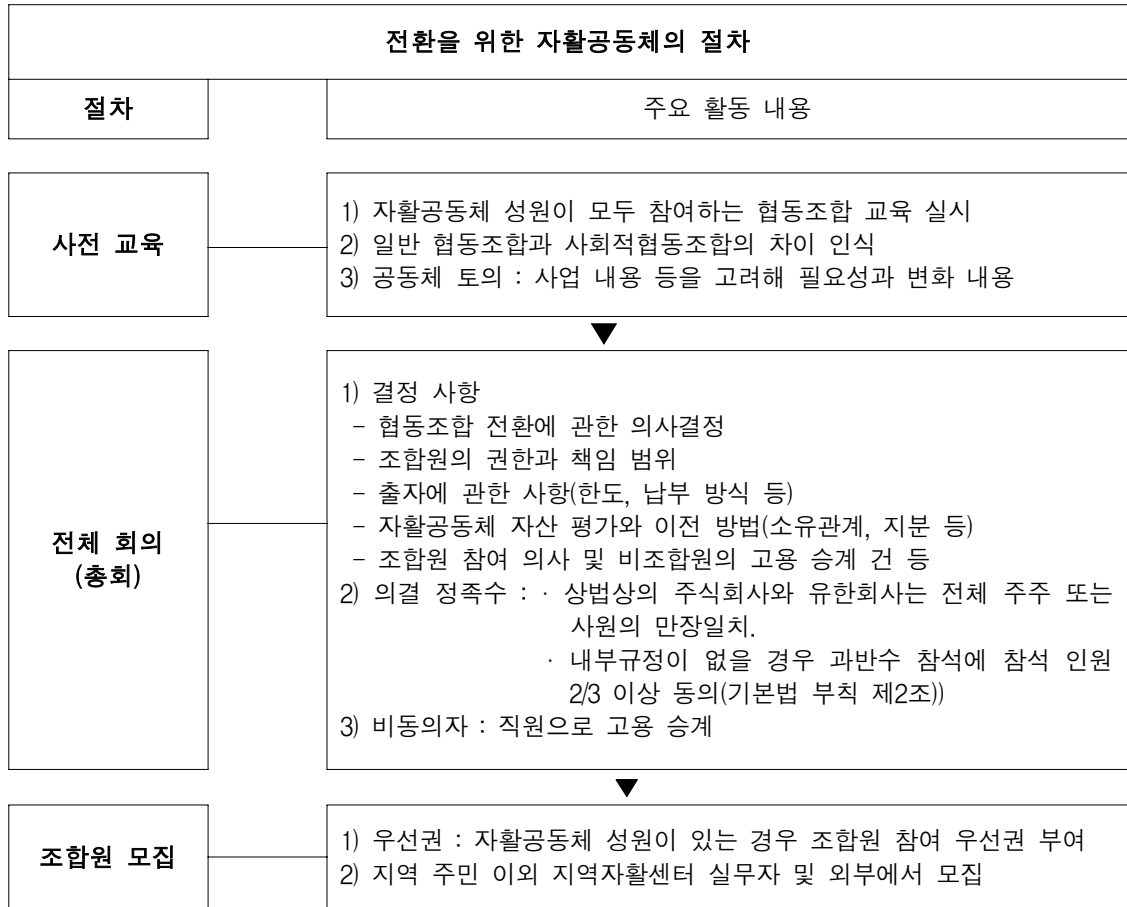
② 전환 방법

전환 대상	전환 방법	비고
1인 사업자	- 상법 상의 조직 변경에 준한 전환 (위의 방법이 아니면, 개인사업자가 주식회사로 전환할 때 일반적으로 사용하는 방법인 '신설 협동조합 설립→ 자산 양수·양도 → 개인사업자 폐쇄'라는 과정을 밟아야함)	- 사업자 형태와 달리 공동체 운영을 뒷받침하는 의사결정 기구 및 정관을 갖추어야 함.
공동사업자		- 만약 신설 협동조합 설립 시 조합원 예정자들은 출자자로 참여해야 함. - 공동체 공동의 자산을 승계.
주식회사, 유한회사	상법 상의 조직 변경에 준한 전환	- 주주(사원)총회(전 주주 또는 전 사원의 만장일치) → 채권자 보호 절차 → 등기(해산 등기와 설립 등기의 동시 진행) - 상법 조직 변경 개정 필요
비영리법인	정관 변경	- 민법 및 관련 법 개정 필요

- 전환 방법에 있어서 상대적으로 처리가 어려운 대상은 개인 및 공동사업자이다. 이에 대해서는 앞서 서술했듯이 유사 목적이라 판단 할 수 있는 기준의 마련을 통해 처리하는 것이 필요하다. 또한 사회적기업, 자활공동체 등과 유사 목적을 갖고 있다고 판단할 수 있는 조직에 대해 구체적으로 명시하면 더욱 명료할 것이라 생각된다.
- 협동조합기본법 부칙 제2조에 따르면 협동조합 전환을 위해서 기존 조직에서 “구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후” 라고 명시하고 있다. 이 의결 요건은 상법의 조직 변경 의결 정족수인 “전원 동의(만장일치)”와 달리 상법을 준용할 경우 혼선이 예상된다.

(4) 전환을 위한 내부 절차

① 공통사항



[그림 4-5] 전환을 위한 자활공동체의 절차

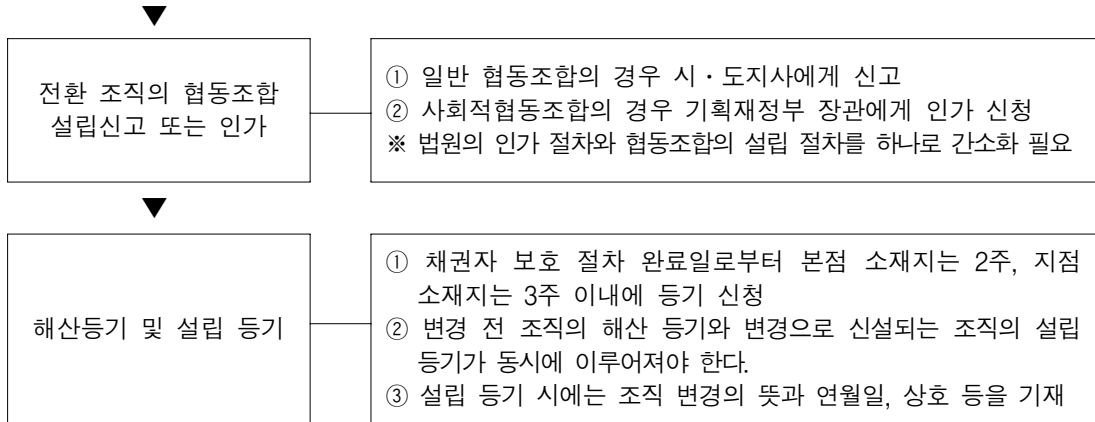
② 사업자 및 영리 법인의 (사회적)협동조합으로의 전환 절차

- 개인 및 공동사업자로 되어 있는 자활공동체의 경우, 내부 성원들에 의해 공동 경영이 이루어지고 있음을 알 수 있는 정관과 의사결정 구조(총회, 운영위원회, 감사 등)를 갖추고 있는 자활공동체만을 대상으로 한다.

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

- 상법에 근거한 조직 변경은 주주총회 또는 사원총회를 통한 결의 ⇒ 회사 채권자의
이의 제기 ⇒ 법원의 인가 ⇒ 변경 전 조직의 해산 등기와 변경 조직의 설립 등기
등의 절차를 거쳐야 한다. 이의 절차를 준용할 경우 사업자와 영리 법인격을 갖추
고 있는 자활공동체는 다음의 절차를 거쳐야 한다.

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장
주주총회 또는 사원(조합원)총회	<ol style="list-style-type: none"> ① 주주 또는 사원의 전원 동의(유한회사의 경우 정관으로 결의 요건을 완화시켰을 경우 그에 따른다) ② 총회에서 임원, 지분 등에 관한 사항을 결정한다. (기본법 상의 임원 비율, 개인의 지분 한도 준수) ③ 회사채를 발행한 주식회사의 경우 회사채의 상환 ④ 협동조합기본법에서 정하고 있는 내용으로 정관 작성
채권자 보호 절차	<ol style="list-style-type: none"> ① 결의일로부터 2주 이내에 회사 채권자에 대하여 1개월 이상의 기간을 정하여 이의 제출을 보장(신문공고 및 개별 통지) ② 이의를 제기한 채권자에 대해서는 변제, 담보 제공, 신탁 등의 방법을 취해야 한다. ③ 기간 내에 이의를 제기하지 않은 채권자는 동의로 간주
법원의 인가	<p>협동조합으로의 전환은 주식회사의 조직 변경에 준한 것으로 간주하고 법원의 인가를 생략할 수 있다.</p> <p>※ 취지 : 유한회사 또는 유한책임회사가 주식회사로 변경하는 경우 필요한 절차로서 복잡하고 이해관계자가 확대되는 주식회 사의 성격을 고려한 조치임.(주식회사가 유한회사로 변경할 경 우는 인가를 요하지 않고 있다)</p>



[그림 4-6] 상법의 조직 변경 준용에 따른 절차

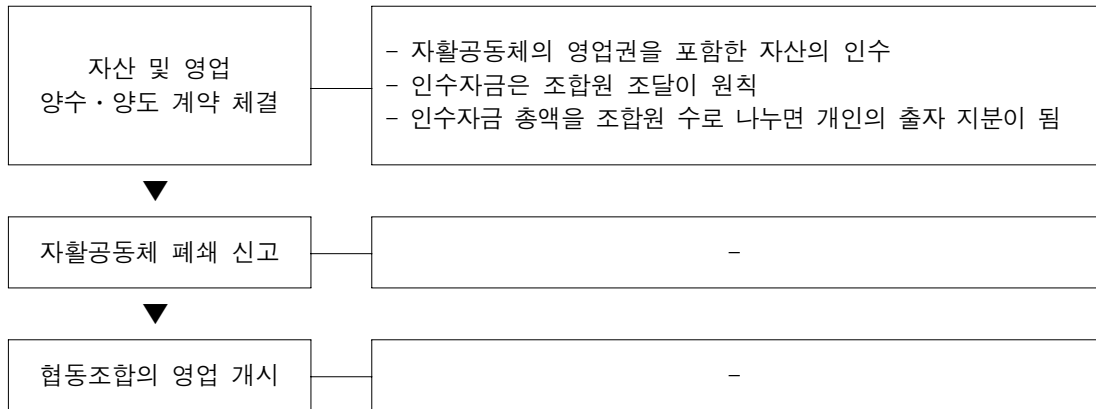
- 만약 부칙 제2조를 적용함에 있어 사업자에게 상법상의 조직 변경 절차 적용을 배제한다는 입장이 마련되면, ‘신설 협동조합의 자산양수 방식’ 영업 및 자산, 각종 권리 등에 대한 포괄적 승계가 이루어져야 한다. 이에 대한 절차는 아래와 같다.

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장
자활공동체의 재산 정리	<ul style="list-style-type: none"> - 청산 회계에 준하는 자산 파악과 정리 - 매출적립금 지원으로 인한 자산 파악과 처리 방침 마련⁶⁶⁾ - 조합원 개인의 출자금액 확정
협동조합 설립	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 설립 요건을 갖춰 신고 또는 사회적협동조합의 경우 인가 - 지역자활센터 명의로 되어 있는 전세보증금 및 고가 설비, 차량 등에 대한 무료 사용 계약 체결

66) 2012년 자활사업안내에서 정하고 있는 매출적립금 지침은 다음과 같다.

① 사업참여자 개인에게 배분할 수 없으며, 사용 잔액은 자활기금으로 적립

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구



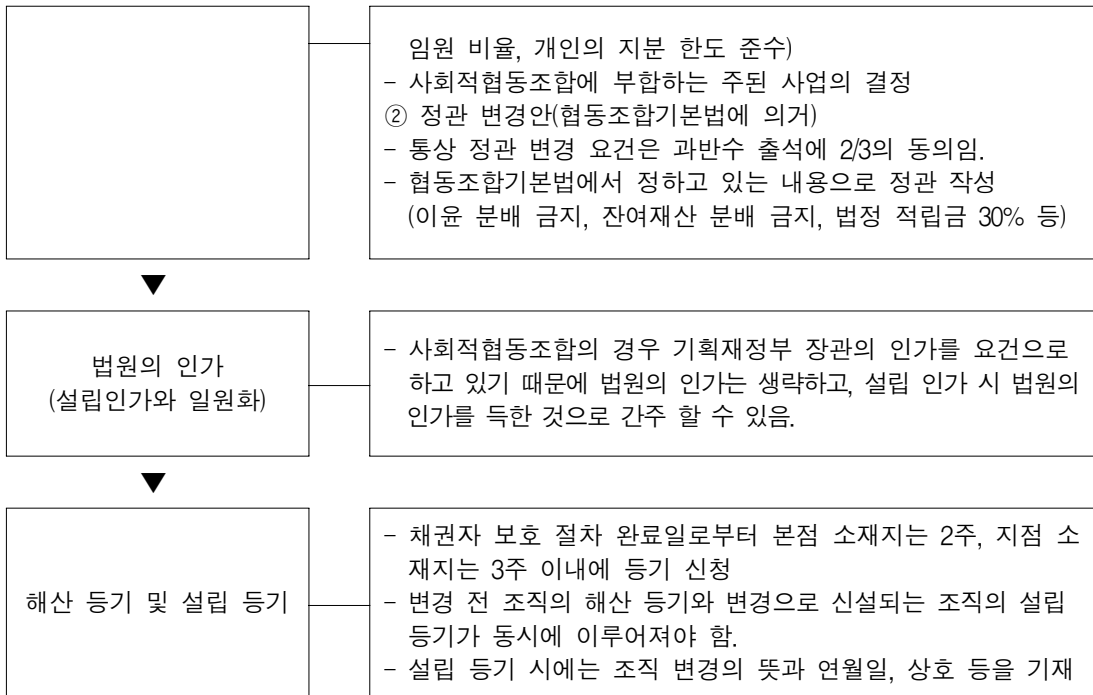
[그림 4-7] 신설 협동조합법인의 자산 양수양도 방식 절차

③ 비영리법인의 사회적협동조합으로의 전환 절차 : 정관 변경으로 처리하는 방안

절차	비고
조합원 모집	<ul style="list-style-type: none"> - 총회 이후 성원들의 참여 결정 - 조합원으로 참여하는 내부 성원 부족 시 외부로 확장 - 다중이해관계자 참여가 이루어질 수 있도록 함.
▼	
회원 총회 또는 이사회(재단법인의 경우)	① 전환과 관련된 사항의 결의 <ul style="list-style-type: none"> - 회원 및 이사의 전원 동의(기본법 우선 적용 시에는 과반수 출석의 2/3 동의로 결의함) - 총회에서 임원, 지분 등에 관한 사항을 결정함(기본법 상의

② 사용범위 : 창업에 소요되는 점포임대, 차량구입 등 자산 취득비, 운영자금(초기 6개월간 인정) 등. 그러나 인건비 사용은 불가

③ 사용방법 : 1천만원 이상의 설비와 전세자금 및 임대보증금은 지역자활센터 명의로 관리하며, 2~3년의 공동체 지원 기간 이후 전세자금 및 임대보증금과 같은 현금성 자산 이외의 자산에 대해 명의 전환이 가능함.



[그림 4-8] 정관 변경에 의한 사회적협동조합으로의 전환 절차

2) 협동조합 전환 시 정관의 고려 사항

■ 취지

협동조합기본법은 협동조합을 운영하는 데 필요한 최소한의 요건을 규정하고 있으며, 정관을 통해서 스스로 규율하도록 하고 있다. 이런 점에서 협동조합을 운영하는 주체들에게 있어서는 조합원들의 합의로 작성되어지는 정관은 조직 운영의 기준이 되고 있기 때문에 중요성이 크다.

■ 정관 준비에 있어서 유념할 사항

앞의 제4장 제1절 제3소절의 ‘협동조합의 전환을 위한 경로와 유의점’에서 기술하고 있는 정관 작성 시 5가지의 유의 사항 ① 목적의 공유, ② 출자, ③ 구성원의 자격, ④ 운

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

영구조, ⑤ 배당과 청산 시 자산 처분 등의 내용에 따라 정관을 작성하도록 한다.

■ 협동조합기본법의 최소규정을 감안한 정관에 대한 제안

협동조합기본법 제16조 정관의 기본사항	정관에 추가로 반영할 내용의 제안
1. 목적	-
2. 명칭 및 주된 사무소의 소재지	-
3. 조합원 및 대리인의 자격	-
4. 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항	- 사회적협동조합의 조합원의 자격 : 노동(이용) + 출자를 원칙으로 자원봉사자, 재정후원자 등에 대해서도 조합원 자격을 부여해 자원을 다양화
5. 출자 1좌의 금액과 납입 방법 및 시기, 출자 한도	- 1인의 지분 한도 제한에 있어서 특수관계인을 포함 하도록 해 사실상의 특정 집단의 독점적 지배를 배제 - 출자 자금 조달의 한계성을 감안해 1년 ~ 2년 기간 내의 분할 출자 인정
6. 조합원의 권리와 의무에 관한 사항	- 대리인을 통한 의결권 행사 제약 : 조합원의 참여를 높이기 위해 횡수의 제한, 사안별 제안 등(임시총회 포괄)
7. 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항	-
8. 적립금의 적립 방법 및 사용에 관한 사항	- 일반 협동조합의 경우에도 조합의 지속가능성과 안정성 확보 측면에서 법정적립금을 30%까지 높이도록 함
9. 사업의 범위 및 회계에 관한 사항	-
10. 기관 및 임원에 관한 사항	- 다중이해관계자로 구성되는 협동조합의 경우 임원 구성에 있어서 비율 할당 등을 통해 반드시 참여시켜야 할 이해 관계자 그룹의 참여를 보장.
11. 공고의 방법에 관한 사항	-
12. 해산에 관한 사항	-
13. 출자금의 양도에 관한 사항	- 양도는 원칙적으로 금하되, 조합원의 동의를 받는 경우 양도 인정 - 동의 받지 못한 경우 조합원에게서 매수 후 6개월 이내 다른 조합원에게 양도
14. 총회·이사회 운영 등에 관하여 필요한 사항	- 대의원 총회를 두고 있는 경우 반드시 조합원 총회를 통해서 결정할 사항에 대해 명시(조합의 존립 및 성격에 영향을 미칠 수 있는 사안은 반드시 조합원 총회에서 의결하도록 함) - 사회적협동조합의 경우 비상근 임원이 많은 경우 서면

및 전산(이메일 등) 수단을 이용한 결의 방법 명시

3) 협동조합 전환을 위한 관련 주체들의 과제

이번에 제정된 협동조합기본법의 취지는 기업형태의 다양화, 그 이상도 그 이하도 아님을 이해하는 것이 필요하다. 협동조합이 가난한 사람들의 대안적 경제활동으로 자리를 잡고, 경제적 약자들의 대안적 경제조직으로 인식되는 것은 역사적 경험에 의한 정보일 뿐 우리 사회에서도 그렇다고 말하기에는 아직 이른 감이 있다. 이런 이유로 우리 사회에서 협동조합이 경제적 활동의 대안으로 자리를 잡기 위해서는 주체들의 노력과 상당한 시간의 경과가 전제되지 않으면 안 된다.

그러나 협동조합기본법의 제정은 협동조합을 필요로 하는 주체들의 노력에 의해 기업형태에 대한 선택권의 확장을 넘어 집단의 가치 지향성의 반영, 대안 모델의 실험, 사회적 위상의 부여 등등 사회적 가치를 실현할 수 있는 제도적 기반을 제공하고 있다는 점은 분명하다. 따라서 협동조합으로 전환하고자 하는, 주체들의 필요와 목적을 분명히 하는 것이 무엇보다 중요하다.

이러한 전제 하에서 협동조합 전환에 영향을 미치는 주요 주체들의 과제를 본 연구보고서에서 제기된 내용을 반영해 간략하게 표로 정리해보도록 한다.

〈표 4-7〉 협동조합 전환에 영향을 미치는 주요 주체와 과제

주요 주체	위상	과제
보건복지부	자활사업의 주관 부처로서 자활사업 지침을 통해 환경 제공	① 협동조합 전환 시 매출적립금의 활용 방안마련 (지역 센터의 출자 자산으로 인정 등) ② 사회적협동조합인 자활공동체의 재화와 용역에 대한 우선 구매 ③ 협동조합 전환 시 발생하는 비용의 지원(교육 및 컨설팅, 구조 개선 및 합리화에 필요한 사업비 등) ④ 기관 실무자, 중앙 및 광역자활 실무자의 역량 강화를 위한 교육 강화 ⑤ 복지부 공무원에 대한 교육 강화 ⑥ 협동조합 전환 매뉴얼 및 업무 지침 작성 ⑦ 자활사업 및 의료보건 분야의 사회적협동조합 증가에 대비한 지침 마련

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

주요 주체	위상	과제
지역자활 센터	협동조합에 대한 이해와 지향성의 정도와 자활공동체의 기업 형태 선택과의 비례 관계 형성	① 협동조합에 대한 이론적, 실무적 이해 강화 ② 주민들의 자발성과 책임성을 강화할 수 있는 자활 근로 과정의 운영 ③ 주민들에게 협동조합과 관련한 정보 제공 및 교육 기회 제공
중앙 및 광역자활 센터	협동조합 설립 및 전환에 필요한 각종 지원을 통해 당사자들의 욕구에 부응	① 협동조합 설립 및 전환을 위한 컨설팅 실시 ② 기관 실무자 및 주민들에게 협동조합 교육 ③ 전문인력 양성 과정의 개설과 운영 ④ 협동조합 활성화를 위한 조사와 연구 실시 ⑤ 협동조합의 경쟁력 강화를 위한 지원 등
주민참여자	협동조합의 운영 주체로서 책임성과 자발성의 정도에 따라 조직에 영향	① 협동조합에 대한 이해 및 자조, 자립의 중요성 인식을 통해 책임성 강화 ② 자활근로 과정에서부터 협동조합을 위한 준비와 노력 ③ 협동조합의 필요와 목적에 대한 자기결정권 강화

3. 협동조합 지원체계 구축을 위한 과제와 정책 제언

1) 자활공동체 협동조합의 지원과제

기존의 많은 연구들에서 공통적으로 지적된, 노동자협동조합의 실패 요인은 자본의 부족, 경영능력의 부족, 인적자원의 취약, 사회적 지원체계의 미흡 등이다(김두년, 1995; 이승현, 1995; 박노근, 1998; Ash Amin 외, 2002; 신명호, 2003; 장원봉, 2006; John Pearce, 2010).

첫째, 자본의 부족 문제는 대부분의 협동조합들이 설립 초기부터 직면하게 되는 현실적인 어려움이다. 협동조합의 자본금 대부분은 조합원의 출자금으로부터 생성된다. 따라서 협동조합의 자본금 규모는 조합원의 자금 여력에 따라서 결정된다고 할 수 있다. 그런 측면에서 저소득 취약계층이 주요한 구성원으로 참여하고 있는 자활공동체 협동조합은 자본의 부족 문제에 지속적으로 노출될 가능성이 있다.

둘째, 경영능력의 부족은 경제조직으로서 협동조합의 효율적인 운영을 가로막는 커다란 위협 요인이다. 협동조합의 경영진은 협동조합의 설립을 주도한 리더들이나 구성원 조합원들로 구성되는데, 이들은 기업 경영의 경험이 거의 부재한 경우가 허다하다. 더욱이 협동조합의 조직 운영 경험이 부재한 상태에서 기업 경영까지 고려해야 하는 상황은 자활공동체 협동조합들에게 커다란 부담이 아닐 수 없다.

셋째, 취약한 인적자원은 지속적으로 협동조합의 경쟁력을 위협하는 요인이 아닐 수 없다. 특히 노동시장에서 취업애로 계층으로 구성된 자활공동체 협동조합에게 이 문제는 더욱 커다란 장애 요인으로 작용하고 있다. 이에 대한 내부적인 극복 노력과 외부적인 정책적 고려가 있어야 될 것으로 보인다.

넷째, 사회적 지원체계의 미흡은 협동조합이 정상적인 기업 활동을 하지 못하도록 하는 요인으로 작용하게 된다. 그동안 협동조합은 한국사회에서 기업으로서 법인격을 부여받지 못하는 상황이었다. 따라서 협동조합이 일반 중소기업과 동일한 수준에서 기업 활동을 할 수 있는 금융 지원체계나 각종 정책 지원의 사각지대로 남아있는 영역이 많이 존재하고 있다.

2) 자활공동체 협동조합 지원 인프라 구축 방안

현재 협동조합으로 창립하거나 전환을 고려하고 있는 자활공동체는 창업 및 전환에 대한 컨설팅과 협동조합의 경영에 대한 컨설팅의 수요는 상당히 높은 것으로 보인다. 본 연구의 실태조사에서도 협동조합으로의 전환이나 그것의 활성화를 위한 과제로 가장 많이 제기된 것이 협동조합에 대한 전문교육기관이나 경영 전문지원기관 등이었다. 따라서 앞에서 지적되었던 자활공동체 협동조합의 지원 과제들을 해결하기 위한 지원 인프라의 구축은 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다. 하지만 협동조합은 일반기업과 상이한 운영 원리와 조직 구조를 가지고 있어서 기존의 기업 컨설팅 내용이 제대로 적용되지 않는다. 따라서 협동조합의 경영을 지원할 수 있는 컨설팅 지원체계는 현재로서는 기대하기 어렵다. 또한 협동조합의 지속적인 발전을 위한 생태계의 조성이라는 측면에서 보면, 협동조합 외부에 지원 인프라를 구축하는 전략은 적절하지 않기도 하다.

본 연구는 자활공동체 협동조합 지원 인프라 구축 방안으로 다음과 같은 내용을 제안하고자 한다. 첫째, 자활공동체 협동조합을 위한 초보적인 지원체계는 기존의 지역자활센터를 활용하는 방안이다. 둘째, 협동조합으로 전환한 자활공동체를 통한 Peer Consulting 체계를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 셋째, 중·장기적으로 업종별·지역별 협동조합연합회를 통해서 협동조합의 지원체계를 구축할 필요가 있다.

첫 번째 방안을 위해서는 지역자활센터가 자활공동체 협동조합을 지원할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 것이 필요하다. 이는 자활공동체 설립 및 운영을 지원해야 하는 지역자활센터의 역할과 부합하기도 하는데, 자활공동체의 주요한 기업형태로 제안되고 있는 협동조합에 대한 지원 역량을 지역자활센터가 강화하는 것은 필요한 과제라고 할 수 있다. 물론 아직까지 자활공동체에서 협동조합으로 전환한 사례들이 각 지역자활센터마다 거의 없기 때문에, 협동조합기본법 시행 이전에 이에 대한 지역자활센터 나름의 교육 프로그램을 진행할 필요가 있을 것이다.

두 번째 방안으로, 업종별로 제한적이긴 하지만, 협동조합으로 전환한 역량 있는 자활공동체들이 다른 자활공동체들을 지원하는 Peer Consulting 방안도 고려해 볼 수 있다. 물론 이는 기존의 자활공동체 협동조합들에게는 업무의 과중을 초래할 수도 있을 것이며, 이들이 다른 자활공동체를 컨설팅 하는 유인도 부족할지 모른다. 따라서 이에 대한

제도적인 유인체계를 수립할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 이러한 업종별 Peer Consulting 체계의 지원을 통해서 업종별 연합회 설립을 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

세 번째 업종별·지역별 협동조합연합회를 통한 지원체계 구축 방안은 협동조합운동의 활성화를 위해서도 중요한 과제이다. 유럽의 사례를 보더라도 협동조합의 역량 강화는 주체들의 연합회 활동을 통해서 이루어져왔다. 특히 협동조합운동의 자체적인 지원체계 마련은 협동조합 간의 연대를 통한 생존력과 경쟁력 강화라는 차원에서 두드러진 성과를 보이고 있다. 실제로 이탈리아나 프랑스의 협동조합연합회들의 주요한 업무는 지역의 협동조합들에 대한 컨설팅 및 자금 조달에 관한 지원들이다. 따라서 연합회를 중심으로 하는 협동조합 간의 협동을 통해서 협동조합운동의 역량 강화와 활성화에 기여하고 있다. 따라서 중·장기적인 협동조합의 지원체계는 업종별·지역별 협동조합연합회를 통해서 마련하는 방안이 고려되어야 한다. 물론 현재도 주거복지, 청소, 재활용 등의 영역에서 초기적인 수준이지만 업종연합회가 설립되어 운영되고 있다. 실제로 이들 연합회의 업무 중에 회원기업 혹은 신규 사업자들에 대한 컨설팅 및 연대 사업 등이 다수 배치되고 있는 상황이다. 물론 업종연합회 내에서 협동조합으로 운영되는 사례가 거의 없기 때문에 이에 대한 컨설팅 경험이 많지 않은 관계로, 협동조합 컨설팅을 기획하고 있는 업종연합회들 간의 공동교육이나 공동의 상담 매뉴얼 등의 설계도 고려해 볼 만하다.

3) 자활공동체 협동조합 활성화를 위한 정책 제언

자활공동체 협동조합의 활성화를 추진하는 과정에서 주요하게 고려해야 하는 몇 가지 지원정책의 방향을 설정할 필요가 있다. 세계협동조합연합회(ICA)의 정의에 의하면, 협동조합은 “구성원들에 의해서 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통해서 그들 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 염원을 충족하고자 자발적으로 결합한 사람들의 자율적인 결사체”이다. 자활공동체의 협동조합 유형으로 제안되고 있는 노동자협동조합과 사회적협동조합 등도 구성원들의 역량을 통해서 조합원 구성원 혹은 지역사회 공동의 이익을 도모하는 자율적인 경제사업체라고 할 수 있다. 따라서 자활공동체 협동조합의 활성화를 위한 지원정책을 고려함에 있어서 이들 협동조합의 정체성이 훼손되지 않고

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

지역사회에서 구성원들이 그들에게 당면한 다양한 욕구를 해결할 수 있는 역량을 강화할 수 있도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

협동조합은 구성원의 욕구를 해결하기 위한 그들의 자율적인 운영과 역량 강화를 통해서 활성화 될 수 있는 경제공동체 운동이다. 따라서 중앙정부나 지방정부의 일방적인 정책 일정에 따라서 설립되고 육성되는 대상이 아님을 분명히 인식할 필요가 있다. 따라서 기초단위에서 이루어지는 대안적인 활동을 국가가 대체해서는 안 된다는 ‘보충성의 원리(principle of subsidiarity)’에 기초해서 협동조합의 지원정책이 고려되어야 한다. 이러한 보충성의 원리에 기초한 협동조합의 활성화를 위한 지원정책의 방향으로 세 가지 과제를 제안할 수 있다.

첫째, 협동조합의 주체 역량 강화를 위한 협동조합연합회의 협동조합 컨설팅 업무에 대한 지원이다. 물론 협동조합연합회는 협동조합 주체들에 의해서 설립·운영되어야 할 필요가 있을 것이다. 하지만 초기에 협동조합에 대한 지원 업무를 연합회가 담당하기에는 인적·물적 자원이 부족할 것이므로 이에 대한 지원이 고려되어야 한다. 기존의 사회적기업 지원정책의 경험을 통해서 볼 때, 별도의 중간 지원 조직에 대한 지원을 통해서 협동조합을 활성화시키는 것은 여전히 가능하지 않은 것으로 보인다. 실제로 사회적기업의 상황을 보더라도, 사회적기업들의 당사자 조직들의 역량이 강화되기보다는 중간 지원 조직들의 규모만 키우는 결과를 낳았다고 할 수 있다. 프랑스에서 공익협동조합에 대한 설립·운영에 대한 컨설팅과 등록 업무를 노동자협동조합연합회에서 맡고 있으며, 이를 통해 협동조합 간의 협동의 전략을 더욱 공고히 하고 있는 사례는 우리가 눈여겨 보아야 하는 교훈이라고 할 수 있다.

둘째, 협동조합의 설립·운영을 위한 독립적인 협동조합 기금이 마련될 필요가 있다. 유럽 각국의 협동조합운동이 활성화될 수 있었던 데에는 협동조합들이 손쉽게 접근할 수 있는 협동조합기금의 지원이 커다란 역할을 하였다. 이탈리아의 협동조합들은 매출의 3%를 협동조합기금으로 적립하도록 함으로써 자체적 협동조합기금을 모으고 있다. 협동조합기본법 제정과 더불어 시행을 앞두고 있는 한국의 협동조합운동에게 독립적인 협동조합기금에 대한 고려는 시기상조일지 몰라도, 협동조합의 설립 및 전환을 고려하고 있는 자활공동체들이 접근할 수 있는 협동조합기금의 고려는 필요할 것으로 보인다. 현재 지역별로 구성되어 있는 자활기금이 일부 자활공동체의 시설자금으로 투자되고 있는 점에

서 협동조합기금의 맹아가 이미 형성되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 노동시장 취약계층에 대한 노동통합이나 지역사회의 부족한 사회서비스의 제공에 활동의 초점이 맞추어진 자활공동체 협동조합들이 사회적협동조합으로 등록할 경우에, 이들과의 적극적인 공동생산의 계획을 지방정부 및 중앙정부에서 고려할 필요가 있다. 사회적협동조합은 구성원들의 배타적인 경제적 이해를 추구하기보다는 지역사회의 공익을 위해서 경제활동을 수행한다는 점에서, 지역사회의 문제를 구체적으로 해결하기 위한 공동생산의 파트너십이 구상될 필요가 있다. 이를 위해서 지역단위의 사회적협동조합 주체들과 담당 행정부서와의 상호간의 정보 교류와 공동생산을 위한 맞춤형 과제 회의 등을 통해서 사회적협동조합이 지역사회에서 건강하게 활성화될 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 자활공동체의 활성화와 협동조합의 가능성

우선 자활공동체의 협동조합 전환의 가능성을 논하기에 앞서, 자활공동체는 이념적으로 협동조합을 지향해왔고, 또 그 원리를 실천하고자 노력해 왔다는 점을 상기해둘 필요가 있다. 자활공동체는 역사적으로 빈민들의 주체적 역량 강화를 지향하는 사회운동에서 출발하였고, 이런 흐름은 끊기지 않은 채 면면히 이어져 오고 있다. 자활제도라는 틀 안으로 들어오면서 이러한 운동의 성격과 내용이 불가피하게 굴절을 겪기는 했지만, 협동조합에 대한 지향과 원리는 자활사업에 종사하는 모든 이들에게 꾸준히 전해져왔다고 할 수 있다.

비록 충분하고 만족할 만한 수준은 아닐지라도, 협동조합을 지향해왔고 부분적으로나마 협동조합의 조직 원리를 채택해왔던 자활공동체들이 그동안 제도의 미비로 몸에 맞지 않은 옷을 입고 있다가 이제 형식과 내용이 일치하는 조직으로 나아갈 수 있는 가능성이 생겼다. 특히 사업을 위한 협동조합 뿐 아니라, 사회적 목적을 실현하기 위한 새로운 형태의 협동조합을 선택할 수 있게 되었다는 점에서, 우리는 자활공동체의 한층 건강한 발전을 기대할 수 있게 되었다.

다른 한편으로, 상당수의 자활공동체들은 아직까지 협동조합에 대한 구성원들의 이해가 충분하지 않고 구성원 스스로의 주체적이고 적극적인 활동이 미진하며, 구성원 상호간의 공동체적 관계가 튼실하지 못하다는 점에서 한계를 지니고 있는 것 또한 사실이다. 사회적기업과 달리 협동조합은 구체적인 실익이 손에 잡히지 않는 상황에서 자칫 이념적 지향에 머무를 수도 있다. 아울러 다수의 자활공동체들이 생존의 줄타기를 하고 있는 상황에서 갑자기 협동조합이라는 형태를 취한다고 해서 그간의 부진했던 경영실적의 문제나 비민주적인 조직 운영의 관행이 자동적으로 해결되지는 않을 것이다.

오히려 협동조합으로 나아갈 수 있는 법적, 제도적 길이 열린 것을 계기로, 그동안 누적돼왔거나 해결이 미루어져 왔던 제반 문제들—‘공동체기업’답지 못한 조직 운영상의 문제와 재정 적자의 문제 등—에 관해 면밀히 분석하고 실효성 있는 대책을 마련하는 데 힘을 쏟지 않으면 안 될 것이다. 현실적인 문제의 해결을 도외시한 채, 협동조합의 이념적 가치에만 매몰된다면 조직의 지속가능한 발전을 기약하기 어렵기 때문이다.

원래 자활사업은 협동조합 방식의 자조 조직이 빈곤과 실업을 벗어나 경제적 자립을

이루는 토대가 될 수 있을 것이라는 논리모델 위에서 출발하였다. 그러나 빈민운동 진영에서의 실험과 경험 위에 세워진 이 같은 가정은, 국민기초생활보장법이라는 공공부조제도와 결합되면서 종래와는 전혀 다른 환경과 조건 속에서 실행될 수밖에 없었다. 비교적 근로능력이 높은 자발적 참여자들에 의해서 결성되었던 빈민운동 진영의 협동조합들과는 달리, 자활제도가 포괄하는 참여자들은 주로 노동시장으로의 재진입이 어려운 근로능력 미약계층이었다.

이처럼 제도의 명시적 목표와 대상의 인구학적 특성이 불일치하는 모순 속에서, 자활사업기관들은 취약한 조건을 가진 참여자들과 함께 자활공동체들을 열심히 조직해왔다. 그리하여 협동조합기본법의 제정이 어차피 이들 참여자의 불리한 특성과 조건을 변화시킬 수 있는 것이 아니라면, 이번 법제화를 통해 자활공동체의 시장경쟁력이 비약적으로 발전하리라고 기대하는 것은 터무니없는 일이다. 자활제도의 구조적 모순과 결합은 고스란히 남아있기 때문이다. 거듭 강조하거니와, 자활사업을 통해 협동조합이 활성화되기 위해서는 정책 대상의 특성에 부합하는 다양한 목표가 설정되고, 그 가운데 노동시장으로의 진입이 어느 정도 가능한 사람들에게 초점을 맞춰 노동통합을 지원하는 시스템으로 지금의 자활제도가 바뀌지 않으면 안 되는 것이다.

한편으로 자활사업 참여자들의 협동조합 조직화에서 긍정적인 가능성을 엿보는 것은 그동안 막연히 협동조합을 지향했으되, 구체적으로 실현시키지 못했던 조직의 민주주의를 한걸음 앞당길 수 있을 것이라 보기 때문이다. 공동체의 인간관계는 결국 신뢰와 배려가 깃든 민주적인 관계를 의미한다. 협동조합의 결성, 또는 협동조합으로의 전환을 계기로 자활공동체 구성원들의 삶에 질적 변화가 일어날 것을 기대해볼 수 있다. 그리고 공동체 조직은 구성원들의 관계가 굳건하고 건강해질수록 현실 속의 어려움을 헤쳐 나가는 잠재력도 강해진다고 알려져 있다.

〈 참고 문헌 〉

- 국내문헌 -

- 권순원. 1993. “빈곤대책의 재조명:협동조합을 통한 탈빈곤운동의 활성화를 중심으로.”
《한국개발연구》 15(2):65-87.
- 김두년. 1995. 「노동자 생산협동조합에 관한 연구」, 인하대학교 석사논문.
- 김성오, 이탈리아 협동조합 운동, 신용협동조합중앙회, 1994
- 김성오. 2000. “세 가지 유형의 생산공동체.” 『생산 협동조합의 사회적 역할과 네트워크』 .
2000.2.19-20. 숭실대학교 사회봉사관.
- 김승오. 2010. “시범사업 단계 : 자활사업 제도화 초기.” 『자활운동의 역사와 철학』 .한국
지역자활센터협회.
- 김정원. 2008. 『한국의 비영리자활지원조직에 대한 이해』 . 한국학술정보.
- 김정원 · 이문국 · 김은주. 2010. 『자활사업과 지역화 실천』 . 나눔의집.
- 김정원 · 이문국 · 이귀진 · 이선민. 2009. 『2009년 지역자활센터 사업운영 실태 및 제도개선
방안 연구』 . 자활정책연구소.
- 김정원 · 이문국 · 조성은 · 전세나 · 김정자. 2011. 『협동조합적 자활공동체 운영모형 개발에
관한 연구』 . 경기광역자활센터 · 한국지역자활센터협회.
- 김홍일 · 신명호. 2002. “생산공동체 운동의 역사와 자활지원사업.” 《동향과 전망》
53:6-37.
- 노대명. 2007. “한국 ‘사회적경제’의 현황과 과제:‘사회적경제’의 정착과정을 중심으로.”
《시민사회와 NGO》 5(2):35-71.
- 노대명 · 김홍일 · 김신양. 1999. 『도시영세민 자활지원방안』 . 노동부.
- 노대명 · 김홍일 · 김신양. 1999. 『도시영세민 자활지원방안』 . 노동부.
- 문보경. 2011 「사회적협동조합으로 자활공동체 발전 전략을 제안하며」 한국지역자활센터
협회 자활강화 포럼 토론문, 2011, 11
- 문보경. 2011. 「자활공동체조합 현황과 과제」, 중앙자활센터 저널 ‘자활읽기 7호

- 문보경. 2012. 「자활공동체의 협동조합적 전망과 과제」, 한신대 자활아카데미 2012. 6
- 박노근. 1998. 「노동자 협동조합 연구」, 고려대학교 석사논문.
- 박승옥. 2011a. “농협은 협동조합일까?.” 인터넷 프레시안 2011. 9. 15
- 박승옥. 2011b. “‘죽 썰서 개 준’꼴인 한국 신협 운동.” 인터넷 프레시안 2011. 9. 22
- 박승옥. 2011c. “한국 노동운동과 협동조합운동.” 노동운동과 협동조합운동 2011.6. 3. 한살림 교육장
- 보건복지부. 2010. “2011년 보건복지부 업무계획.” 2010. 12.
- 보건복지부. 2010. “2011년 보건복지부 업무계획.” 2010.12.
- 보건복지부. 2012. 『2012 자활사업 안내』.
- 신명호. 2003. “시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석”, 『도시공동체론』, 한울아카데미.
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론.” 《도시와 빈곤》 89:5-45.
- 엄형식. 2008. 『한국의 사회적경제와 사회적기업 : 유럽 경험과의 비교와 시사점』. 실업극복국민재단 함께일하는 사회 정책연구원.
- 염찬희. 2012. “협동교육연구원에 대한 재평가-한국 협동조합들의 산실.” 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』. 푸른나무.
- 윤진호. 1998. 「노동자생산협동조합에 관한 일고찰」, (사)한국협동조합연구소 연구보고서.
- 이문국. 2010. “자활사업 제도화 전 단계 : 생산공동체운동 시기.” 『자활운동의 역사와 철학』. 한국지역자활센터협회.
- 이미연. 2012. “일제시대 여성 소비조합과 해방 후 1960~70년대 여성 소비조합 운동.” 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』. 푸른나무.
- 이승현. 1995. 「생산자협동조합의 생존력과 퇴행에 관한 연구」, 서강대학교 박사논문.
- 이호. 1996. “빈민지역의 협동조합운동 실험.” 『도시서민의 삶과 주민운동』.발언.
- 인터넷 『뉴시스』. 2009. 7. 3. “‘한국협동조합협의회 발족’”.
- 자활공제협동조합 연합회. 2012. 『2011년도 제2차 정기총회』. 2012. 2. 15. 대전 대덕문화회관.
- 장원봉. 2006. 『사회적경제의 이론과 실제』, 나눔의집출판사.
- 장원봉. 2008. “사회적경제와 협동조합운동”, 『녹색평론』, 100호.
- 장종익. 1997. “한국협동조합운동의 역사와 현황.” (www.nowonnanum.org 자료실. 2012년

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

4월 24일 접속)

정은미. 2012. “1980년대 이후 생협운동의 다양한 흐름과 갈래.” 『한국 생활협동조합운동의
기원과 전개』. 푸른나무.

특임장관실. 2012. 「협동조합기본법 민관협동교육자료집」

한국자활지원센터협회·노동자기업인수지원센터. 2000. 『생산 협동조합의 사회적 역할과
네트워크』. 2000.2.19-20. 숭실대학교 사회봉사관.

- 참고 법안 -

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률

농업협동조합법

민법

사회적기업육성법

상법

소비자생활협동조합법

협동조합기본법

협동조합기본법 시행령입법예고안

- 외국문헌 -

協同の發見 第74号 1998. 6.

Ash Amin 외. 2002. *Placing the Social Economy*, Routledge.

CECOP, 2008, The financial organisations of the CECOP network, Brussels : CECOP

CG Scop, 2003, Le Guide juridique des Scop, Paris : CG Scop

CG Scop, 2003, Le Guide juridique des Scop, Paris : CG Scop

CG Scop, 2011, La reprise d'entreprise par les salariés en Scop - Guide pratique,
Paris : CG Scop

Chaves, R. and Monzon, J. L. 2007. The Social Economy in the European Union.
CIRIEC/EESC

- Chômel, C., 2010, France, in Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), EURICSE
- CoopFR, 2012, Panorama sectoriel des entreprises coopératives - Top 100 des entreprises coopératives 2012, Paris : CoopFR
- Corcoran, H. and Wilson, D., 2010, The Worker Co-operative Movements in Italy, Mondragon and France : Context, Success Factors and Lessons, Canadian Worker Co-operative Federation
- Defourny, J. 2001. "Introduction: from third sector to social enterprise." in The Emergence of Social Enterprise, (eds.) Borzaga, C. and Defourny, J. London: Routledge.
- Diesis, 2008, Map of European and National Social Economy Institutions and Organisations, Brussels : Diesis
- Euricse, 2011, La Cooperative in Italia, Trento : Euricse
- Fici, A., and Strano, C., 2010, Italy, in Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), EURICSE
- John Pearce. 2010. "Lessons in how to strengthen and build the social enterprise sector", CBS Network.
- Larpin, E. 2010, Dossier - Espagne, la coopération multiformes, in Participer vol. 637, pp. 13-18 Paris : CG Scop
- Salamon, L. (ed.), 1999, Global Civil Society : Dimensions of the Nonprofit Sector. Boltimore : The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies
- Salamon, L. and Sokolowski, W. (eds.), 2004, Global Civil Society : Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2. Bloomfield : Kumarian Press
- Sanchez, R. A., 2010, Spain, in Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), EURICSE
- Soulage, F., 2011, "France : an Endeavor in Enterprise Transformation", in Zevi, A., Zanotti, A., Soulage, F. and Zelaia, A., Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term, Brussels : CECOP Publications

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

Vienney, C. L'économie sociale. Paris : La Decouverte, 1994

Zanotti, A., 2011, "Italy : The Strength of an Inter-Sectoral Network", in Zevi, A., Zanotti, A., Soulage, F. and Zelaia, A., Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term, Brussels : CECOP Publications

Zelaia, A., 2011, "Entrepreneurial Cooperation in the Regions", in Zevi, A., Zanotti, A., Soulage, F. and Zelaia, A., Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term, Brussels : CECOP Publications

- 관련 웹사이트 -

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/co-operatives/index_en.htm - 유럽연합 기업 및 산업국 산하 협동조합 담당부서 사이트

www.agci.it - AGCI - 이탈리아 공화주의 계열 협동조합연합체

www.ancpl.legacoop.it - ANCPL - 이탈리아 좌파 계열 제조업분야 노동자협동조합 연합체

www.cecop.coop - CECOP - 유럽 노동자협동조합/사회적협동조합연맹

www.cep.es - CEPES - 스페인 사회적경제 연대기구

www.cicopa.coop - CICOPA - 국제노동자협동조합연맹

www.coceta.es - COCETA - 스페인 노동자협동조합연합회

www.coopseurope.coop - Cooperatives Europe - 유럽협동조합연맹

www.empleo.gob.es - 스페인 고용 및 사회보장부

www.entreprises.coop - CoopFR - 프랑스 협동조합 연합체들의 네트워크

www.ica.coop - ICA - 국제협동조합연맹

www.legacoop.it - Legacoop - 이탈리아 좌파 계열 협동조합 연합체

www.legacoopservizi.coop - Legacoop Servizi - 이탈리아 좌파 계열 서비스분야 노동자협동조합연합체

www.legacoopsociali.it - Legacoop Sociali - 이탈리아 좌파 계열 사회적협동조합연합체

www.les-scop.coop - CG Scop - 프랑스 노동자협동조합연합회

www.confcooperative.it - Confcooperative - 이탈리아 카톨릭 계열 협동조합 연합체

[참고 1] 유럽 각국의 협동조합 유형별 현황 (출처 : Chaves and Monzon, 2007)

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 (2005년 : 17.047 일자리 / 1.413.851 조합원 / 267개 협동조합)⁽¹⁾ ■ 협동조합은행⁽²⁾ (2005년 1.000 일자리) ■ 농업협동조합⁽²⁾ (2005년 7.500 일자리) ■ 소비자&약국협동조합⁽²⁾ (2005년 3.500 일자리) ■ 보험협동조합⁽²⁾ (2005년 1.700 일자리) 	17.047 일자리 1.413.851 조합원 267 협동조합	(*) 출처 : J.Defourny (Centre d'Economie Sociale, Univ. Liège) (1) 출처 : Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입 협동조합만 집계 (2) CIRIEC-Belgium 제공
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합은행 (2003년 : 206.700 일자리 / 5개 협동조합 그룹) - 농업협동조합 (2003년 : 150.000 일자리 / 3.600개 협동조합 + 13300개 농기계공동이용협동조합(CUMA)) - 노동자협동조합 (2003년 : 35.200 일자리 / 1.580개 협동조합) - 소비자협동조합 (2003년 : 17.050 일자리 / 70개 협동조합) - 기타 (장인협동조합) (2003년 : 33.000 일자리 / 1.046개 협동조합) 	439.720 일자리 6.301개 일자리	(*) 출처 : Edith Archambault & Philippe Kaminski
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2003년 31.345 일자리, 59개 협동조합) - 도매협동조합 (2003년 2.634 일자리, 2개 협동조합) - 협동조합은행 (2005년 약 2.000 일자리, 약 600개 협동조합) - 기타 (2003년 13 일자리, 336개 협동조합) (Cooperatives Europe: 2004년 38.800 일자리, 2,254,259 조합원, 689 협동조합) 	35.992 일자리 2.254.259 조합원 997 협동조합	(*) 출처 : O. McCarthy (University College Cork) + P. Hermann (ESOSC)
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2005년 89.139 일자리) - 노동자협동조합 (2005년 364.378 일자리) - 사회적협동조합 (2005년 189.550 일자리) - 소비자협동조합 (2005년 60.890 일자리) - 기타 (2005년 133.067 일자리) 	837.024 일자리 10.410.839 조합원	(*) 출처 : S. Facciolini & A. Zevi; G. Perra ; L. Jahier ; G. Rossi. Legacoop and Confcooperative, data on cooperatives and mutual societies only for the ones affiliated to these confederations; Censimento ISTAT

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2005년 13,300 일자리 897개 협동조합) - 협동조합은행 (2005년 4,200 일자리 128개 협동조합) - 생산협동조합 (2005년 6,200 일자리 582개 협동조합) - 소비자협동조합 (2005년 2,460 일자리 192개 협동조합) - 협동조합보험 (2005년 50 일자리 1개 협동조합) - 기타 (2005년 24,790 일자리 1,384개 협동조합) 	51,000 일자리 3,184개 협동조합	(*) 출처 : M Canaveira de Campos & M Carneiro (INSCOOP)
스페인	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 (2005년 313,972 일자리 26,146개 협동조합) ■ 노동자협동조합 (2005년 108,867 일자리 10,192개 협동조합) ■ 협동조합 은행 (2005년 16,831 일자리 86개 협동조합) ■ 농업협동조합 (2005년 68,413 일자리 3,659 개 협동조합) ■ 소비자협동조합 (2005년 12,344 일자리 327 개 협동조합) ■ 토지노동자협동조합 (2005년 2009 일자리 356 개 협동조합) ■ 서비스협동조합 (2005년 8,207 일자리 416 개 협동조합) ■ 어업협동조합 (2005년 154 일자리 16 개 협동조합) ■ 교통협동조합 (2005년 854 일자리 214 개 협동조합) ■ 보건협동조합 (2005년 997 일자리 1 개 협동조합) ■ 교육협동조합 (2005년 10147 일자리 273 개 협동조합) 	488,606 일자리 48,058 개 협동조합	(*) Source: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CEPES, García Delgado (2005) y CIRIEC-España (Observatorio español de la economía social).
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2005년 23,500 일자리 200개 협동조합) - 소비자협동조합 (2005년 33,000 일자리 500개 협동조합) - 주택협동조합 (2005년 7,000 일자리 14,070개 협동조합) - 기타 (관광, 교육 등) (2005년 36,000 일자리 4,000개 협동조합) 	99,500 일자리 18,770개 협동조합	(*) 출처 : Jan Olsson & Lisa Frobøl

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합은행 (2005년 35.718 일자리 642개 협동조합) - 농업협동조합 (2005년 21.802 일자리 97개 협동조합) - 주택협동조합 (2005년 4.275 일자리 101개 협동조합) - 기타 협동조합 (2005년 350 일자리 18개 협동조합) 	62.145 일자리 858개 협동조합	(*) 출처 : Brazda & Schediwy (University of Wien)
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 전반 (2004년 39.107 일자리 (전일제 환산) 2.184개 협동조합) ■ 농업협동조합 (52.273 일자리 82.828 조합원) ■ 소비자협동조합 (약 500개 협동조합, 약 25.000 일자리, 1.577.000 조합원) <i>(Cooperatives Europe : 2006년 70.152 일자리 1.961.600 조합원 1.291개 협동조합)⁽¹⁾</i>	39.107 전일제 환산 일자리 2.184 개 협동조합	(*) 출처 : Gurli Jakobsen based on "Nyt fra Danmarks Statistik", Danmarks Statistik (2006), Danske Andelsselskaber and www.fdb.dk. (1) 출처 : Cooperatives Europe, Intermediary Report, 2007.
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2004년 44.552 일자리 45개 협동조합) - 소비자협동조합 (2004년 31.736 일자리 43개 협동조합) - 협동조합은행 (2004년 9.848 일자리 281개 협동조합) - 노동자협동조합 (2004년 3.500 일자리 750개 협동조합) - 주택협동조합 (2004년 125개 협동조합) - 기타 (2004년 2.221개 협동조합) <i>(Cooperatives Europe : 2005년 112.146 일자리 4.945.492 조합원 4.469개 협동조합)⁽¹⁾</i>	95.000 일자리 3.670개 협동조합	(*) 출처 : Pekka Pättiniemi (1) Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입 협동조합만 집계
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합은행 (2001년 199.706 일자리 1.813개 협동조합) - 농업협동조합 (2001년 113.300 일자리 3.815개 협동조합) - 노동자협동조합 (2001년 107.100 일자리 1.422개 협동조합) - 소비자협동조합 (2001년 16.300 일자리 47개 협동조합) 	466.900 일자리 9.088개 협동조합	(*) 출처 : Birkhoelzer, Lorenz & Tiburcy. (1) 출처 : Cooperatives Europe, Intermediary Report, 2007

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
	<ul style="list-style-type: none"> - 주택협동조합 (2001년 21,229 일자리 1,991개 협동조합) (Cooperatives Europe : 2006년 531,000 일자리 21,730,409 조합원 10,236개 협동조합)⁽¹⁾ 		
그리스	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협동조합 (2000년 9,782 일자리 746,812 조합원 6,464개 협동조합) - 협동조합은행 (2004년 762 일자리 16개 협동조합) - 협동조합 보험 (2003년 73 일자리 1개 협동조합) - 주택협동조합 (1992년 143,382 조합원 450개 협동조합) 약국협동조합 (2002년 800 일자리 30개 협동조합) 배관공협동조합 (2001년 890 일자리 31개 협동조합) 전기공협동조합 (2002년 1,500 일자리 69개 협동조합) 여성협동조합 (2005년 108 일자리 1,792 조합원 104개 협동조합) 사회적협동조합 (2000년 571 일자리 68개 협동조합) 	12,345 일자리 974,304 조합원 7,233개 협동조합	(*) 출처 : C L Papageorgiou + O Kaminari + Y Alexopoulos (1) 출처 : Cooperatives Europe, Intermediary Report, 2007.
룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 (2005년 748 일자리 4,724 조합원 67개 협동조합)⁽¹⁾ 	748 일자리 4,724 조합원 67개 협동조합	(1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입 협동조합만 집계.
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 (2005년 110,710 일자리 1,694,682 조합원 1,630개 협동조합)⁽¹⁾ 	110,710 일자리 1,694,682 조합원 1,630개 협동조합	(*) 출처 : P. Ruys (1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입 협동조합만 집계.
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 (2005년 : 190,458 일자리 / 18,895,862 조합원 / 609개 협동조합)⁽¹⁾ ■ 소비자협동조합 (2004년 : 14,000 일자리 / 9,898,000 조합원 / 42개 협동조합)⁽²⁾ ■ 협동조합 은행 및 협동조합 보험 	190,458 일자리 18,895,862 조합원 609개 협동조합	(*) Source: Roger Spear (Open University) (1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Refer only to those cooperatives affiliated to Cooperatives Europe. (2) 출처 : Eurocoop (2005)

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
	(2004년 : 12,938 일자리) ■ 농업협동조합 (2000년 : 12,600 일자리 / 583개 협동조합) ■ 신용협동조합 (2005년 : 약 900 일자리 564개 협동조합) ■ 노동자협동조합 (2005년 : 1,340 일자리 / 397개 협동조합)		
사이프러스	- 협동조합 (2005년 4,491 일자리 976,000 조합원 1,040개 협동조합) ⁽¹⁾ ■ 협동조합은행 (2006년 2,180 일자리 316개 협동조합) ■ 농업협동조합 (2006년 31개 협동조합) ■ 소비자협동조합 (2005년 240 일자리 30,000 조합원 1개 협동조합) ⁽²⁾	4,491 일자리 976,000 조합원 1,040개 협동조합	(*) 출처 : P Theodotou (Pancyprian Coop Conf Ltd) (1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입 협동조합만 집계 (2) 출처 : Eurocoop
체코	- 농업협동조합 (2003년 44,000 일자리 686개 협동조합) - 노동자생산협동조합 (2003년 25,700 일자리 12,700 조합원 314개 협동조합) - 소비자협동조합 (2003년 16,777 일자리 379,623 조합원 62개 협동조합) - 주택협동조합 (2003년 4,397 일자리 716,651 조합원 726개 협동조합) - 저축 및 대출 협동조합 (2005년 20개 협동조합 43,153 조합원) - 기타 협동조합 (2005년 93개 협동조합)	90,874 일자리 1,901개 협동조합	(*) 출처 : Magdalena Huncova (University J. E. Purkyne, Czech Republic) & Jiri Svoboda
에스토니아	- 주택협동조합 (2003년 약 15,000 일자리 8,020개 협동조합) - 협동조합은행 (2003년 2개 협동조합) - 농업협동조합 (1995년 약 120개 협동조합) - 노동자협동조합	15,250 일자리 8,148개 협동조합	(*) 출처 : M Ostig & M Hellam (1) 출처 : Eurocoop

■ 자활사업협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
	(2003년 약 5개 협동조합) - 소비자협동조합 (2005년 4,500 일자리 60,000 조합원 30개 협동조합) ⁽¹⁾		
헝가리	- 협동조합 (2005년 42,787 일자리 632,465 조합원 3,830개 협동조합) ⁽¹⁾ ■ 소비자협동조합 (2004년 24,000 일자리 160,000 조합원 320개 협동조합) ⁽²⁾	42,787 일자리 632,465 조합원 3,830개 협동조합	(*) 출처 : N Bullaín (European C Non-profit Law) (1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe 가입한 협동조합만 집계 (2) 출처 : Eurocoop
라트비아	- 협동조합 (2005년 300 일자리 15,000 조합원 34개 협동조합) ⁽¹⁾ ■ 농업협동조합 (510 일자리 8,390 조합원 72개 협동조합) ⁽²⁾	300 일자리 15,000 조합원 34개 협동조합	(1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe에 가입한 협동조합만 집계 (2) 출처 : COGECA
리투아니아	- 소비자협동조합 (2005년 5,000 일자리 41개 협동조합) - 농업협동조합 (2005년 2,350 일자리 198개 협동조합) - 신용협동조합 (2005년 350 일자리 65개 협동조합)	7,700 일자리 304개 협동조합	(*) 출처 : D Kaupelyte (Vytautas Magnus University)
말타	- 협동조합 (2005년 238 일자리 1,952 조합원 59개 협동조합) ⁽¹⁾	238 일자리 1,952 조합원 59개 협동조합	(1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe에 가입한 협동조합만 집계
폴란드	- 협동조합 (2005년 469,179 일자리 10,394,784 조합원) ⁽¹⁾ 12,852개 협동조합 ⁽²⁾ ■ 협동조합은행 (2005년 610개 협동조합) ■ 농업협동조합 (2005년 4,849개 협동조합) ■ 노동자협동조합 (2005년 1,659개 협동조합) ■ 소비자협동조합 (2005년 약 50,000 일자리 409개 협동조합) ■ 주택협동조합 (2005년 약 3,550 일자리 4,331개 협동조합) ■ 기타 (관광, 교육 등)	469,179 일자리 10,394,784 조합원 12,852개 협동조합	(*) 출처 : A Piechowski (Coop Council) & Z Chyra-Rolicz (University Podlasie Siedlce) & Kamila Hernik (Institute of Public Affairs), (1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe에 가입한 협동조합만 집계. (2) 출처 : Conference Permanente de l'économie sociale

국가	협동조합 유형	일자리 및 조합원 규모	자료출처
	(2005년 892개 협동조합) ■ 사회적협동조합 (50개 협동조합)		
슬로바키아	- 협동조합 (2005년 82,012 일자리 895,824 조합원 892개 협동조합) ⁽¹⁾ ■ 소비자협동조합 (2005년 13,012 일자리 261,000 조합원 32개 협 동조합) ⁽²⁾	82,012 일자리 895,824 조합원 892개 협동조합	(1) 출처 : Performance Report of Cooperatives Europe, 2005. Cooperatives Europe에 가입된 협동조합만 집계 (2) 출처 : Eurocoop
슬로베니아	- 협동조합은행 (2005년 401 일자리 1개 협동조합) - 농업협동조합 (2005년 4,000 일자리 28,000 조합원 82개 협동 조합)	4,401 일자리 28,401 조합원 83개 협동조합	(*) 출처 : Dr R Bohinc (University of Ljubljana)