

KRILA Focus
2012. 09



협동조합 활성화를 위한 정책 방안

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

Summary

협동조합이 성장과 분배 문제를 동시에 해결해주는

대안적 경제사회발전모델로 주목받고 있으며

우리나라도 지난 2012년 1월에 「협동조합기본법」이 제정되어

2012년 12월에 시행될 예정이다.

이 글에서는 「협동조합기본법」의 제정에 따른 협동조합의 신영역과 사회적 효과,

그리고 협동조합 활성화 방안을 제시하고 있다.

-
- I. 협동조합의 개념과 특징 _ p2
 - II. 「협동조합기본법」의 제정과 기대효과 _ p3
 - III. 국내외 협동조합의 현황 및 시사점 _ p5
 - IV. 협동조합 활성화를 위한 행정안전부 및 지방자치단체의 역할 _ p14

KRILA Focus 제51호(2012. 09)

내용문의 한국지방행정연구원 오은주 수석연구원

02-3488-7338 / ejoh@krila.re.kr

한국지방행정연구원 김선기 선임연구위원

02-3488-7342 / sun@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

협동조합 활성화를 위한 정책 방안

오은주 (수석연구원)

김선기 (선임연구위원)

협동조합 활성화를 위한 정책 방안

I. 협동조합의 개념과 특징

- 협동조합(co-operative)이 경제위기 상황에서 성장과 분배 문제를 동시에 해결할 수 있는 대안적 경제사회발전모델로 부각되고 있으며 UN은 2012년을 “세계 협동조합의 해”로 지정
- 우리나라에서도 2012년 1월 26일 「협동조합기본법」을 제정·공포하여 협동조합 활성화를 위한 제도적 기반을 마련(기본법은 2012년 12월 1일 시행 예정)
- 협동조합의 개념에 대해서는 관점에 따라 다양하게 정의
 - 국제협동조합연맹(ICA, 1995)의 정의: 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통해 공동의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키기 위해 자발적으로 모인 사람들의 자율적 단체
 - 기본법의 정의: 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직
- ICA는 로치데일 협동조합 성공사례를 토대로 협동조합 운영의 7대 원칙을 제시
 - ① 자발적이고 개방적 가입 ② 조합원에 의한 민주적 관리 ③ 조합원의 경제적 참여 ④ 자율과 독립 ⑤ 교육, 훈련 및 정보 ⑥ 협동조합간 협동 ⑦ 지역사회에 대한 기여
- 협동조합은 조합원에 의한 공동소유, 1인 1표(출자규모와 무관), 배당제한, 민주적 운영 등 기존「상법」상 주식회사와는 다른 독특한 기업모델로서 여러 가지 특징을 지니고 있음
 - 시장 수익보다는 구성원이나 공동체의 이득이나 만족을 목표로 함
 - 공공경제 조직과 달리 협동조합은 민간 시장에 일부 포섭되어 있으므로 상품(재화, 서비스) 공급에서 발생하는 가치를 기반으로 독립적으로 조직을 운영
 - 협동조합의 원리인 1인 1표를 기반으로 민주적 의사결정 과정으로 운영
 - 소득분배에서 사람과 노동을 우선시하므로, 적립금, 노동자·구성원·이용자간 보너스의 배분, 잉여금의 사회적 목적 지출 등에서 민간 영리회사와는 다른 형태를 띠

II. 「협동조합기본법」의 제정과 기대효과

1. 「협동조합기본법」의 주요내용

- 「협동조합기본법」에서는 협동조합에 대해 법적 정의를 새롭게 내림으로써 소규모 단체가 용이하게 법인화를 추진할 수 있도록 조치

협동조합과 일반 회사 간 비교

	상법	협동조합기본법
종 류	주식회사, 유한(책임)회사, 합명회사, 합자회사	협동조합(일반, 사회적 협동조합)
운 영 원 리	이윤 극대화	조합원 실익 증진
설 립 방 식	설립 등기(신고제)	신고(일반), 인가(사회적)
운 영 방 식	1주(좌) 1표 또는 1인 1표	1인 1표
특 징	배당제한 등이 없음	지속적 사업운영을 위하여 배당제한, 법정 적립금이 존재

- 협동조합을 (일반) 협동조합과 사회적 협동조합으로 구분하고, 5인 이상의 조합원 동의가 있으면 협동조합으로 설립을 허가
- 협동조합의 설립과 운영에 있어서 국제 표준인 ICA 원칙을 반영
 - 지속가능한 운영제도(출자배당 10% 이내, 이용액 배당 우선, 법정 적립금 10% 이상 등), 사회적 성격(투기행위 금지, 조합원 이용 원칙)
- 협동조합간 연대를 통한 공동사업 및 공동이익 추구를 기능케 하고 상호보완적인 거래가 이루어질 수 있도록 협동조합간 연합의 설립 요건을 규정
 - 협동조합간 연합은 일반 협동조합 간 연대조직인 “협동조합연합회”와 일반 협동조합과 사회적 협동조합 간의 연대인 “사회적 협동조합연합회”로 구분
- 협동조합 관련 기존 8개 개별법에 의해 설립되었거나 설립될 협동조합에 대해서는 ‘기본법’이 적용되지 않음을 명시(일반법-특별법 관계)

- 8개 개별법: 「농업협동조합법」(1957년), 「중소기업협동조합법」(1961년), 「수산업협동조합법」(1962년), 「업연초생산협동조합법」(1963년), 「신용협동조합법」(1972년), 「산림조합법」(1980년), 「새마을금고법」(1982년), 「소비자생활협동조합법」(1999년)

- 협동조합 정책의 추진체계를 기획재정부가 총괄하고, 관계 중앙행정기관, 광역지방자치단체 등 3자의 협력에 기반하여 추진되는 구조로 명시

협동조합과 사회적 협동조합 비교

	(일반)협동조합	사회적 협동조합
법 인 격	• 법인	• 비영리법인
설 립	• 시·도지사 신고	• 기획재정부(관계 부처) 인가
사 업	• 업종 및 분야 제한 없음	• 공익사업 40% 이상 수행 - 지역사회 재생, 주민 권익 증진 등 - 취약계층 사회서비스, 일자리 제공 - 국가·지방자치단체 위탁사업 - 그 밖의 공익증진 사업
법정 적립금	• 잉여금의 10/100 이상	• 잉여금의 30/100 이상
배 당	• 배당 가능	• 배당 금지
청 산	• 정관에 따라 잔여재산 처리	• 비영리법인·국고 등 귀속

현행 「협동조합기본법」 상의 정책추진체계

기획재정부

- 협동조합기본계획 수립 및 실태조사(제11조) 등 제도적 기반 마련
- 모든 협동조합(일반 협동조합, 사회적 협동조합)에 대한 통계관리
- 기획재정부 소관 사회적 협동조합의 등록관리감독
- 필요할 경우 협동조합의 사업에 대한 재정지원 대책 수립

행정안전부

- 행정안전부 소관 사회적 협동조합의 등록관리감독
- 행정안전부 소관 사회적 협동조합의 등록현황을 기획재정부에 통지
- 행정안전부 소관 사회적 협동조합의 공익사업에 대한 지원

광역자치단체

- 광역지방자치단체 소관 일반 협동조합의 등록관리감독
- 광역지방자치단체 소관 일반 협동조합의 등록현황을 기획재정부에 통지
- 협동조합정책 지원 및 추진

2. 「협동조합기본법」 제정의 사회적 기대효과

- 과거 국내에서 일반법이 부재하여 협동조합이 설립되지 못했던 영역에서 새롭게 협동조합 설립이 가능해짐
 - 협동조합의 설립 대상을 확대하여 사회 각 분야에서 다양한 수요 충족이 가능
 - 기존 8개 개별법은 1차 산업이나 신용협동조합 영역에서만 협동조합 설립 가능
- 「협동조합기본법」의 제정으로 회사 설립이 어려운 생산자, 소비자, 소규모 비즈니스 업체들에게 법인격이 부여되는 “협동조합”으로 설립이 가능해졌음
- 다양한 분야의 협동조합 활성화를 통해 사회적 일자리 등 고용창출 가능
- 지역주민이 자발적으로 협동조합을 설립하여 근린서비스, 사회서비스를 제공
 - ※ 사례: 캐나다 퀘벡주에서는 사회서비스, 홈케어 서비스 등 지역사회 활성화를 위해 2008년 328개소의 협동조합을 운영
- 협동조합의 성장은 한국 사회 전체에서 사회적 경제의 비중을 확장시킴
 - 사회적 경제는 시민사회·지역사회의 이해당사자들이 다양한 일상생활의 필요를 충족시키기 위하여 실천하는 자발적·호혜적 참여경제 방식으로 국가와 시장의 실패에 대응하는 대안적 자원배분으로 형평성과 상생발전을 가능케 함

III. 국내외 협동조합의 현황 및 시사점

1. 「협동조합기본법」 제정으로 설립이 가능해진 분야

- 현재 「협동조합기본법」 제정에 따라 금융과 신용조합을 제외하고 모든 사회·경제영역에서 소규모 조합원으로도 협동조합 설립이 가능해졌음

① 복지·육아 등 사회서비스

- ▶ (복지) 자활단체, 돌봄노동, 대안기업, 보훈단체, 사회복지단체 등 사회서비스 분야
- ▶ (육아) 공동육아, 소규모 어린이집, 공동구매 등
- ▶ (교육) 대안학교, 홈스쿨링, 대학생, 중·고생, 학부모 등

② 근로자 협동조합

- ▶ (근로자) 대리운전, 청소, 세차, 경비, 집수리, 퀵서비스 등
- ▶ (교육 관련) 시간강사(대학), 대학병원 전공의 등
- ▶ (취약계층) 각종 비정규직, 실업자, 노숙자, 화물연대, 레미콘기사 등
- ▶ (특수고용) 캐디, 학습지교사 등
- ▶ (소상공인) 전통시장, 마을기업, 식당주인, 소매업 등

③ 경제·사회 영역 등

- ▶ (창업) 대학생 창업, 소액 창업, 공동연구, 벤처 등
- ▶ (국회) 국회의원(정책연구·사회봉사), 의원보좌관 등
- ▶ (문화) 문화, 예술, 체육, 시골봉사, 문화교실, 종교 등
- ▶ (기타) 소비자단체, 시골버스, 실버타운, 공동주택, 환경, 축구단(FC 경남) 등
- ※ 단, 상호·공제 등 금융업을 주목적으로 하는 협동조합은 설립 불가

④ 협동조합연합회, 사회적 협동조합연합회

- ▶ 전체 영역에서 3개 이상의 협동조합간 연합회, 이종연합회, 동종연합회 가능

2. 국내외 성공적인 협동조합 사례

1) 복지·육아 등 사회서비스

가. 코프 라 스트라다

- 코프 라 스트라다는 노숙인에 대한 치료 및 상담을 통한 자활을 추진하는 협동조합으로 1998년 이탈리아 볼로냐에서 창립
 - 협동조합인 코프 라 스트라다는 노숙인쉼터를 운영하는데, 쉼터의 시설은 볼로냐시에서 제공하고, 프로그램 추진 및 관리를 협동조합이 맡고 있음
- 현재 조합원이 약 50명 정도로 노숙자 쉼터의 운영 및 관리, 공중화장실과 공원 청소, 자전거 수리 등을 하고 있음
 - 볼로냐 시는 공공시설 관리와 노숙자 지원을 이러한 협동조합을 통해 진행

- 코프 라 스트라다 협동조합은 조합원 가입을 출자금으로 하지 않고 1년 6개월의 교육 과정(갱생과정)을 거쳐야 조합원 자격을 부여하는 점이 특징임
- 교육과정에서 알코올, 마약 중독 치료를 비롯해 전문적인 정신과 상담과 정기적인 의사 진료도 받으면서 자전거 수리나 재봉과 같은 기능 훈련을 받으며 훈련을 성공적으로 이수한 비율은 50% 수준임

나. 안산의료생협

- 안산의료생협은 생명과 환경을 지니는 안산시민의 모임과 동의학 민방연구회 2개 단체가 주축이 되어 1999년 5월 21일 결성
- 2000년에서 2012년 사이에 조합원, 출자금 등이 급증
 - 2000년: 조합원 300세대, 출자금 5,800만원, 사업고 1억원, 사업소 2개, 직원수 6명
 - 2011년: 조합원 4,800세대, 출자금 4억 3천만원, 사업고 28억원, 사업소 7개, 직원수 65명
 - 2012년 현재 조합원 5,200세대로 급성장
- 안산의료생협은 병·의원을 운영하고 의료와 관련하여 건강예방활동, 주치의사업, 주민건강활동, 건강강좌 등을 추진
 - 병·의원 운영: 2000년 7월 새안산의원, 새안산한의원 등 2개소를 시작으로 하여 현재 우리생협치과, 건강검진센터, 재가장기요양센터, 가정간호사업소, 꿈꾸는 집(요양원) 등 4개가 추가 운영되어 총 7개가 운영 중임
- 안산의료생협은 의료사업 이외에 지역사회 활동도 확대하여 추진 중
 - 무한돌봄센터를 운영하여 취약계층의 의료를 지원(2011년 3,500만원)하고 이를 위하여 2010년 10월 안산시와 업무 협약 체결
 - 독거노인에 대해 무료 반찬제공 서비스 제공(2011년 1,200만원)
 - 취약계층 무료방문 진료 및 한약 지원(2011년 1,400만원)
 - 거리나 노인정에서 건강체크, 건강학교, 자원봉사활동 운영

다. 푸른생협

- 인천에서 1993년 4월 소비자가 원하는 일상생활용품을 협동의 힘으로 개선하고 해결하기 위하여 설립된 협동조합
- 조직 창립은 초창기 안전먹거리에 대한 관심에서 시작되었으나 점차 지역사회내 친환경, 생명운동 등에 대한 분위기를 진작시키는 운동으로 확대
 - 2001년 3월 조합원과 지역주민을 위한 '생협월요포럼' 정례화
 - 2004년 6월 인천지역 어린이집을 위한 급식지원금 제도 실시
 - 관심분야에 따라 50여개의 두레(보통 4명~8명)를 운영
 - 두레원을 중심으로 자치부녀회를 구성하여 분리수거 봉사, 마을 가꾸기, 아나바다 장터 등을 열기도 하고 두레에 지원되던 이용고의 1~2%에 상당하는 기금을 모아 동네 학교의 결식아동 돕기 등을 전개
 - 총회 결산 때 이익잉여금의 1/3을 사회연대기금으로 적립(2004~2010년, 2,300여만원)
 - 인천평화의료생협과 조합원 상호혜택협약 체결 및 치과 개설시 500만원 출자

라. 올챙이어린이집

- 2005년 광명에서 공동육아조합으로 출발, 여성의 사회적 진출 확대를 위하여 놀이방과 방과후 교실 운영
- 창립 준비를 위하여 광명 YMCA 회원들이 2003년부터 일본의 워커즈 콜렉티브(생산자 조합)에 대한 자료를 학습
 - 2004년에는 일공동체의 정관만들기, 준비팀의 목적문 만들기, 일공동체 목적문과 수칙 만들기, 모의사업을 정해 사업계획서 만들기과 모의사업 진행, 광명시 지역에 대한 이해와 시장성 검토, 생산 공동체 견학, 노인요양센터 자원봉사와 설립에 관한 법적기준을 조사하는 등의 활동 수행
 - 2005년 2월, 1차 사업설명회를 열어 사업 실행팀을 모집하였고, 실행팀이 구성된 후 2개월의 사업 준비기간을 가짐
 - 2005년 4월 9일 공동체 '챙이와 팽이'(올챙이 어린이집과 달팽이 방과후 교실)를 설립

- 여성 취업과 육아를 위하여 다양한 활동을 수행하고 이를 토대로 자립기반을 구축
 - 친환경적 기저귀 사용, 자연물을 이용한 놀이감, 유기농 먹을거리 이용, 텃밭 가꾸기, 바깥놀이, 산책과 마을 구경하기 등의 생명 육아를 지향
 - 유치원 교사 출신의 어머니가 교육 프로그램을 주도, 2008년, 2009년에 걸쳐 두 명씩 번갈아가며 보육교사 자격을 취득(교사 자격증 취득에 드는 비용의 50%를 수익금에서 지원)
 - 중간에 사회적 일자리 기금을 받기도 하였으나 자립을 위해 자체적으로 후속 기금을 받지 않기로 결정, 수익금의 10%를 적립하여 일공동체 2호점을 준비

2) 근로자협동조합

가. 도서협동조합 - 리브레리에 코프(Librerie Coop)

- 도서협동조합인 리브레리에 코프는 슬로우푸드를 표방하는 이탈리(Eataly)와 협동하여 북카페인 암바시아토리(Ambasciatori)를 운영
 - 리브레리에 코프는 코프 아드리아티카(Coop Adriatica) 소속 협동조합
 - 볼로냐 시내 마조레 광장 근처에 위치하고 있으며 1층에서 2층까지는 리브레리에 코프가 운영하는 서점, 2층 한편과 3층에는 '이탈리'의 친환경 유기농산물과 전통 식품을 판매하는 곳, 음식과 맥주, 와인을 판매하는 카페 등이 있음
- 서점은 전문서적에서 실용서적, 어린이 도서에서 체험용 놀이기구까지 다양한 연령층을 겨냥하는 책들이 구비되어 있음
- 조합원은 할인된 값으로 책 구매가 가능하고, 협동조합과 친환경 음식기업이 연계되어 있어 친환경 먹거리를 주 메뉴로 하는 식당에 저렴하게 이용
- 이를 통해 어린이 놀이마당, 서점과 카페, 갤러리 등 조합원들의 다양한 문화적 욕구를 충족하고, 여러 복합서비스를 제공함으로써 온라인 북스토어가 지배적인 현 시장에서도 협동조합의 수익성이 보장

나. 원주노인생협

- 2005년 9월부터 설립을 준비하다가 2006년 9월 창립총회 개최
- 지방자치단체, 관련 협동조합과의 연대를 통하여 노인일자리 창출
 - 2007년 2월 원주시와 노인일자리사업 위탁관리협약을 맺고 위생관리용역, 소독 방역업 등 관련 영업신고를 하였음
 - 2008년 원주생협과 일자리협약을 맺고 조합원 및 유치원 주민식자재 택배 사업 등을 추진
 - 2009년 2월 노동부, 원주시와 크린콜사업 협약(대형폐기물 처리 및 청소 관련사업)을 맺고 사업을 추진
 - 2010년 2월 원주 관내 초등학교 청소용역 신규 및 재계약
 - 2010년 10월 건물조합관리사업단을 결성하여 총 5주 40시간의 교육을 시작
- 평창, 횡성, 원주의 지역 거주민 등이 조합원이 될 수 있으며 출자금은 1좌 이상으로 1좌당 10,000원이며 가입비는 1000원
- 현재 총 100명의 조합원이 활동 중으로, 주요 활동은 청소, 택배, 소독·방역, 숙직 경비 등임
- 공공기관과 관련한 일자리사업 이외에도 민간 시장에서 다양한 사업들을 추진하여 노인일 자리를 지속적으로 창출
 - 돌보미센터(보육, 산모돌보미, 간병, 노인방문 도우미 등), 자전거주차장사업(자전거 대여, 수리, 무료 주차장 설치), 조경벌초(골프장, 묘지관리), 6080실버카페(음료, 차, 주류, 파전 등의 판매), 결혼이민여성교육(한국어 및 전통예절, 요리법 교육 등), 기타사업(보험설계대리점, 상조회대리점 등)

3) 일반 경제·사회 영역

가. 주택건설협동조합, 무리(Murri)

- 1963년 설립, 이탈리아 볼로냐 소재
- 건축물의 실수요자(조합원)인 주민의 수요를 만족시키고 더욱 저렴한 가격으로 주택을 공급하기 위하여 설립된 협동조합으로 업체 수익성보다 실수요자의 효용(utility) 증진에 중점을 두고 있음
- 협동조합 무리(Murri)는 주택을 지을 땅을 구입하고 설계를 하며 건축자재, 인테리어를 결정하고 시공은 하청을 통해 진행하는데 하청도 협동조합인 경우가 많음
 - 건축자재는 대체로 지역에서 구입하여 지역내 추가적인 소득을 발생시키는 선순환 경제시스템의 구축에 기여
- 2010년 현재까지 2만 3,000명이 조합원으로 가입되어 있으며 만일 여러 조합원이 동시에 한 집을 신청하면 조합에 가입한지 오래된 조합원에게 우선권을 줌
 - 출자금 50유로를 내고 조합원 자격을 부여받을 수 있음
 - 만약 자금이 모자랄 경우 10년 임대후 분양도 가능(10년 동안의 임대료를 집값에 포함시킴)
- 협동조합 정기총회는 1년에 1번 개최하여 재정·계획·프로그램에 관해 결정하며 총회에 대략 300~400명 정도 참석
- 주거 실수요자에 대한 안정적인 주택공급을 통하여 협동조합 자체의 사업안정성도 확보하고 있음
 - 건축비는 일반주택 시세보다 5~10% 정도 더 비싸나 고급 건축자재를 사용하고 친환경 주택을 건설하므로 15~20% 정도가 더 저렴(마진율은 5~10% 정도)
 - 이익금 충당을 통하여 다음 세대 조합원들의 자본금으로 사용하여 협동조합 재정면에서 안정적이라는 점에서 일반 사기업과 차별화

나. 홍보기획회사 – 키친코프(Kitchen Coop)

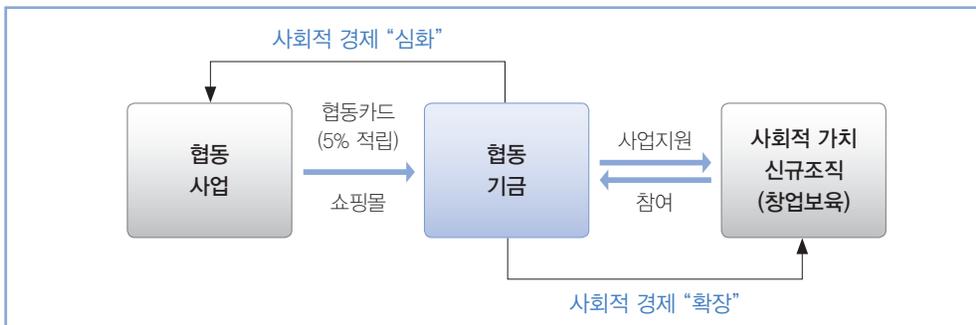
- 2005년에 웹디자인, 편집디자인 경력자 등 3명으로 시작
 - 키친코프 대표인 안토넬라 디 비타(Antonella Di Vita)가 2000년대 초반부터 이탈리아의 대표적인 협동조합연합회인 레가코프의 홍보물을 제작하면서 협동조합에 대해 알게 되면서 홍보기획 협동조합을 설립
- 홍보에 필요한 기획, 인쇄, 프로모션, 웹사이트 제작 등 광고홍보의 전단계 작업에서부터 후반 작업까지 하는 종합 대행사의 성격을 가지고 있음
- 키친코프는 조합원 전체가 참여하는 총회를 1년에 2회 개최하여 결산보고 및 예산계획의 수립, 사업 방향과 주요 프로젝트에 대한 논의를 시행
- 다른 업종에 종사하는 협동조합의 홍보기획을 맡기 때문에 영업의 어려움이 없으며 연합회인 레가코프가 다른 협동조합을 알선해주기도 함
- 3명이 각각 3천유로씩 출자하여 키친코프를 만들어 4년만에 6명으로 증가하였으며, 한해 매출은 약 8억유로로 성장

4) 협동조합연합회 – 원주협동사회경제네트워크

- 원주협동사회경제네트워크는 원주지역 3대 협동조합의 주도 하에 출범(최진혁, 2011년)
 - 3대 협동조합: 밝음신협(1972년), 원주한살림(전국 최초, 1985년), 원주생협(구 호저생협, 1989년) 등
 - 2003년에 출범한 원주협동조합운동협의회가 2009년 확대·개편되면서 현재 22개 단체가 포함되어 있음
- 원주협동사회경제네트워크는 다음과 같은 주요 활동을 수행
 - 원주밝음신협은 의료생협과 원주 한살림 매장, 원주 여성민우회, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임 등에 공간을 제공하고 지역 활동에 필요한 재정도 적극 후원하여 신생 협동조합 운동의 활성화를 촉진

- 협동조합간 협동 차원에서 밝음신험, 원주한살림, 원주생협 3개 조직이 공동으로 2002년에 원주의료생협을 결성하고 2007년에 사회적 기업으로 인증
- 특히, 원주협동사회경제네트워크 소속 22개 단체는 협약을 체결하고 협동카드를 사용하여 협동기금을 조성하고 협동기금은 신규 조직의 활성화에 지원
- 그 외에 회원단체간 일상적 교류, “원주에 사는 즐거움”이라는 소식지 제작 발송, 지방자치단체와 거버넌스 구축, 교육활동, 국제교류 활동 등을 전개

협동기금 운용 메커니즘



*자료: 최덕천, 2011, 일부 수정

5) 시사점

- 협동조합 운영으로 실수요자 중심의 상품공급과 가격책정이 가능
 - 무리(Murri) 주택건설조합이나 의료생협의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 협동조합 형태로 운영될 때는 상품 이용자와 소유주가 동일하므로 민간 사기업의 최대 원칙인 수익률 우선주의가 통용되지 않음
 - 협동조합에서는 상품을 공급받는 실수요자 입장에서 필요하거나 원하는 상품이 생산, 공급되며, 협동조합에서는 상대적으로 저렴한 가격으로 상품 및 서비스를 공급하므로 이익률이 상대적으로 낮으며 이익금의 일부는 적립금으로 환원하여 다음 조합원에게 양질의 서비스를 제공
- 협동조합의 상호연대 분위기는 커뮤니티 복원에 기여
 - 협동조합은 상호부조, 상호연대 원칙에 의거하여 활동이 진행되며, 그에 따라 처음에는 재화 및 서비스 공급에서 시작하던 협동조합도 지역 커뮤니티 복원이나 지역 문제 해결에 관심을 갖는 방향으로 활동 영역이 확대됨

- (푸른생협) 안전먹거리사업에서 출발 → 마을가꾸기사업, 한부모가정돕기, 인천 지역 여성프로그램 등을 확대 추진
- (안산의료생협) 조합원 의료복지 향상에서 출발 → 지역내 취약계층을 대상으로 지역의료 서비스를 제공 또는 독거노인 반찬제공 서비스 제공 등으로 사업영역 확대
- 협동조합-협동조합간 연대로 지역내 사회적 경제 형성을 촉진
 - 원주협동사회경제네트워크의 경우 협동조합의 설립 활성화를 위하여 협동조합들이 협동기금을 마련하기도 함
- 협동조합은 지방자치단체나 정부와 협력할 경우 협동조합의 독자적 활동영역을 심화시키는 데 필요한 정보와 재원을 조달
 - 원주노인생협은 공공(교육청, 학교 등)이나 지방자치단체와의 협력을 통하여 협동조합의 수요처를 발굴하였으므로, 지방자치단체는 협동조합에 대한 조달정책을 고려할 필요가 있음

IV. 협동조합 활성화를 위한 행정안전부 및 지방자치단체의 역할

1. 기본방향

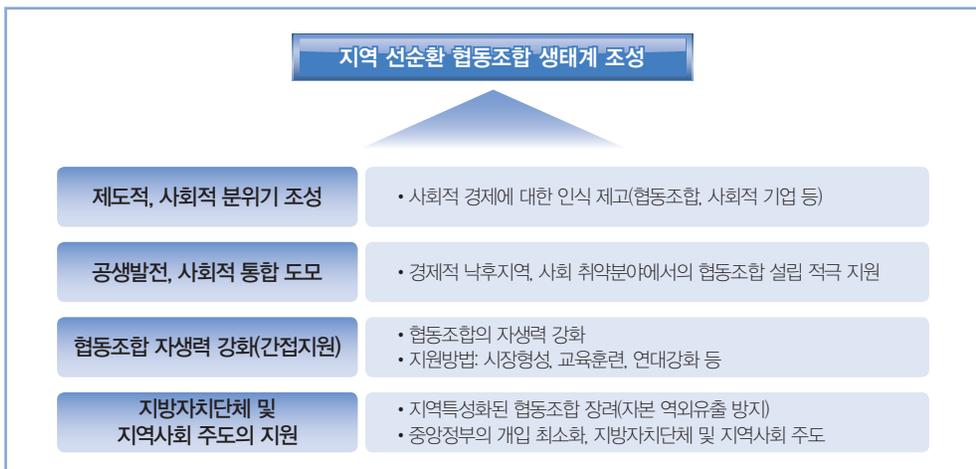
- 협동조합의 가치를 확산시키는 제도적, 사회적 분위기 조성
 - 「협동조합기본법」의 가장 큰 의의는 협동조합이란 사업조직에 법인격을 용이하게 부여함으로써 설립을 활성화하는데 목적이 있으므로 협동조합에 대한 지역의 관심을 제고할 필요가 있음
 - 협동조합의 사회적 효과와 운영 원리에 대한 지역사회 내 인식 제고를 통하여 지역 주민 전체의 지지가반이 성숙될 수 있는 사회적 경제의 생태계 조성에 주력

- 경제·사회적 취약 분야에서의 협동조합 활성화를 통한 사회통합 도모
 - 시장 수익성보다는 지역 소요(needs)를 반영하는 협동조합이 설립, 활성화될 수 있도록 하여 지역사회의 약자를 보호
 - 호혜와 협력을 이념으로 하는 협동조합의 활용을 통해 자립적·주민 주도적 공동체 운동을 통하여 사회통합을 실현

- 협동조합 자생력 강화를 위한 간접지원
 - 협동조합은 특수한 성격의 대안적 기업으로 시장에서 타 조직의 기업과 경쟁해야 하기 때문에 정부와 자치단체의 지원은 간접지원에 국한
 - 정부와 지방자치단체의 역할은 역차별 방지, 시장 형성, 사회적 인식 제고, 교육·훈련 등 사회적 경제의 생태계 조성에 주력

- 자치단체와 지역사회가 주도하는 지원체계
 - 협동조합은 조합원과 지역사회의 필요에 의해 설립되고, 지역주민인 조합원에 의해 소유·이용되며, 자본의 탈지역(역외유출) 방지에 기여한다는 점에서 지역사회와 긴밀한 관계를 형성
 - 협동조합 생태계 조성을 위한 지원은 해당 자치단체와 지역사회단체가 중심이 되어 주도적 역할을 수행

협동조합 활성화의 기본방향



2. 협동조합 활성화를 위한 행정안전부의 역할

1) 행정안전부 소관 협동조합의 적극적 발굴 및 관리

가. 행정안전부의 정부조직 미션

- 행정안전부의 정부조직 미션에 해당되는 사회적 협동조합에 대해 허가 및 감독관리, 그리고 일반 협동조합에 대한 활성화 정책을 추진할 필요가 있음
- 행정안전부의 정부조직 미션은 「정부조직법」(제29조)과 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」에 규정되어 있으며 이에 근거한 행정안전부의 조직 미션은 다음과 같음
 - 조직 미션: 정부조직과 정원, 공무원의 인사·윤리·복무·연금, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부 및 정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거, 국민투표, 안전관리정책 및 비상대비·민방위·재난관리제도 등

나. 행정안전부 소관 협동조합 설립 분야

① 저탄소 녹색성장 및 자전거 활성화

- 대상: 저탄소 녹색성장을 위한 홍보 및 교육, 친환경생활공간 조성, 녹색교통(자전거)의 활성화를 추진함으로써 저탄소 지역사회를 조성하는 데 기여하는 협동조합
- 사업 예시: 녹색성장 활성화(교육, 공동행동), 자전거 이용 활성화(교육, 홍보, 자전거 수리, 자전거주차장사업 등), 안전교육 강사육성 등

자전거교육, 오하이오시티 자전거조합(Ohio City Bicycle Coop)

- ▶ OCBC는 미국 클리블랜드 오하이오시 내부에서 자전거 이용의 활성화를 지향하면서 비영리, 자원봉사자 중심의 조합형 자전거 교육센터를 운영

자전거수리조합, 소포조합(Sopo Bicycle Cooperative)

- ▶ 소포조합은 미국 조지아 애틀랜타시에 설립된 자전거수리조합으로 수선센터를 제공(수리공구 이용 비용은 시간당 5달러, 부품은 개당 5달러, 수리교육 병행)

② 안전·방재관리

- 대상: 자연재해, 재난 및 사고, 범죄 등으로부터 지역사회의 안전을 보호함으로써 안심하고 생활할 수 있는 여건을 조성하는 데 기여하는 협동조합
- 사업 예시: 승강기 안전점검, 보행안전 도우미(walking school bus), 자율형 패트롤 방법대 운영, 아동안전확인시스템 구축, 안전시설의 구축 및 개보수 (특히, 스쿨존 지역) 등

③ 공무원 역량강화 및 청사관리분야

- 대상: 자치단체와 공공기관의 시설관리를 위탁시행하고 공무원 복지 증진 및 교육 역량 프로그램을 추진하는 협동조합
- 사업 예시: 공공기관 시설의 구축 및 개·보수(청소용역업체보다 근로자협동조합에 위탁), 공무원 생활협동조합, 공무원 교육연수컨설팅 협동조합 설립 (조합원 = 훈련생, 교육수요 적시적 대응), 공무원 연구모임 등

시설관리 분야의 협동조합

- ▶ 이탈리아에서는 시설관리분야의 10대 기업 중 4개 기업이 협동조합임(레지오 에밀리아 푸크서브, 팀서비스, 라 피오리타, 쿠프 라트 등)
- ▶ 그 외에 마누텐쿠프(Manutencoop), 치클라트(Chiclat), 이탈리아의 CNS 등

④ 사회통합 및 나눔문화 확산

- 대상: 계층간, 지역간 격차의 해소와 사회통합을 통한 조화로운 발전을 도모하는 데 기여하는 협동조합
- 사업 예시: 다문화 밀집지역 환경 개선, 저소득층 생활지역 희망 만들기, 다문화가족 통합사업, 정보격차 해소(지역간, 계층간, 장애인, 고령자 등), 나눔문화 교육·홍보

어카운트3(Account3)의 활동

- ▶ 영국 빈곤 커뮤니티의 '다문화여성의 경제적, 사회적 자립'을 지원해 온 협동조합으로 1991년 설립
- ▶ 이민여성을 위한 영어교실 운영, 자동차 학습지도원 양성프로그램, 보육사 양성 직업훈련 프로그램, 정부의 아동빈곤 대책(Sure Start)의 위탁대행 등

⑤ 지역개발

- 대상: 일반 농촌지역이나 접경지역, 도서지역의 삶의 질 개선과 소득수준 향상에 기여하는 협동조합
- 사업 예시: 희망마을 만들기 사업 시행자, 고령자 케어시설, 노인능력 개발, 정주환경 개선, 소득창출 사업, 전국 정보화마을 상품 판촉 등

2) 협동조합형 마을기업의 설립 촉진 및 활성화

- 마을기업 등의 추진조직에 법인격을 부여함으로써 수익배분 등 각종 법률 행위의 주체로서 자격을 부여하고 마을기업의 사업체적 성격 강화 필요
 - 마을기업의 선정 및 재선정 과정에서 사업체의 법인화와 협동조합 설립을 적극 유도하고 이를 기반으로 마을기업간 연대를 협동조합연합체 형태로 운영
- 협동조합화 촉진 방안
 - 1안: 마을기업 선정 대상에 사업체의 법인격 취득 및 자기자본 출자비율(자부담 비율)을 의무화
 - ※ 마을기업은 자본과 인력이 소규모이기 때문에 출자 조합원이 5인 이상의 협동조합 설립요건을 충족하지 못할 수 있음을 감안하여 단계적 적용이 바람직함
 - 2안: 마을기업 평가 및 재심사 기준에 신규 사업체의 법인격 취득과 기존 사업체의 협동조합 전환 등 협동조합형 조직에 대한 가점 부여
 - ※ 현 평가기준 및 배점: 공동체 구성 10점, 사업계획 적절성 10점, 재정건전성 20점, 자립경영 가능성 30점, 일자리 창출 30점
- 협동조합을 활용한 마을기업간 지역별, 업종별 연대 지원
 - 시·도별 또는 시·도내 권역별로 마을기업이 상호 연대하는 마을기업협의회를 구성(예: 강원)하고 상호 출자를 통해 마을공동체협동조합을 구성하고 마을기업 펀드를 조성하여 마을사업에 투자

3. 협동조합 활성화를 위한 자치단체의 역할

1) 협동조합 설립 촉진 및 분위기 조성을 위한 교육·홍보

- 협동조합에 대한 이해, 분위기 조성 등을 위하여 세 가지 종류의 교육프로그램을 진행
 - 시민단체, 마을기업 등 공동체조직 교육: 협동조합으로 전환이 가능한 분야별 단체의 핵심리더, 활동가를 대상으로 협동조합 설립·운영 교육
 - 공무원 교육: 공무원의 협동조합에 대한 인식제고를 위한 교육 실시
 - 협동조합 정책리더 양성: 협동조합 연구자와 지도자의 체계적인 육성을 위하여 협동조합 연구자와 지도자들 간의 지적 교류와 정보 공유 등을 위한 장(場)을 마련(예: 충남 사회적경제 콜로키움 구성)

사례: 전북의 「협동조합 스쿨」

- ▶ 「협동조합기본법」의 이해를 바탕으로 지역단위 협동조합의 설립 및 활동 준비
- ▶ 운영조직: 학교장(도지사), 운영위원회(행정부지사(위원장), 공무원, 학계, 업계, 전문가 등 15인으로 구성)
- ▶ 학습방법: 강의 + 토론 + 사례연구 + 현장학습 병행(교육인원: 50명)
- ▶ 수강대상: 영세소상공인, 자활공동체, 예비창업자, 마을기업, 사회적기업 등

- 협동조합에 대한 사회적 인식을 제고하고 협동조합 친화적 문화조성과 사회적 경제 생태계 조성을 위하여 자치단체 차원에서 홍보활동을 강화
 - 협동조합연합체의 공동신문 발행 지원
 - 선도적 “스타 협동조합”의 육성과 모범사례를 전파
 - 협동조합 및 지역공동체 관련 정보시스템 구축
 - 협동조합사업 공모를 개최하여 지역사회의 관심과 분위기 제고

2) 전문성 및 리더십 역량 강화를 위한 교류 활성화

- 협동조합은 민간회사에 비하여 상대적으로 시장 동향 파악에 느리거나 조합원의 기존 이해를 보호하기 위해 보수적인 경영형태를 유지하는 경향이 존재

경영혁신 부족으로 인한 실패 사례: 캐나다 곡물농협(이인우, 2012)

- ▶ 캐나다 서부 지역의 곡물 농협들은 1906년에 처음 설립되었으나 시장환경 변화에 적시 대응하지 않고 정부지원에 의존하면서 2007년 6월에 적대적 인수에 따라 일반 영리회사로 전환되었음
- ▶ 협동조합은 소규모의 지역 곡물창고, 철도운송료 지원정책에 의존하는 전통적 유통 시스템을 고수한 데 비해 민간회사들은 대형 곡물창고, 트럭 운송에 기초한 현대적 곡물유통시스템 채용

- 지방자치단체는 협동조합의 경영마인드, 전문성, 조합장 및 이사회의 리더십 등을 강화하기 위하여 협동조합과 협동조합간, 그리고 협동조합과 일반 영리기업 간 교류를 활성화시켜야 함
- 지방자치단체의 교류 활성화를 위해 다음 사업들을 지원할 수 있음
 - 아이디어 시장의 활성화: 미국 노스다코타 지역의 경우 농업 관련 아이디어 발표회로 농업인과 정부관료, 조합경영인, 교수 등이 참여해서 사업과 경영, 농산물 가공, 고부가가치 농산물에 대한 성과와 경험을 발표
 - 지역의 중견기업, 대기업과의 제휴 관계를 형성: 지방자치단체가 중견기업, 대기업의 경영 리더십을 협동조합에 전파, 확산하기 위해 관련 부문간 제휴를 맺는 브로커(broker) 역할을 수행
 - 관련 전문가 풀(pool) DB 구축 및 공개: 협동조합이 전문가 초빙, 컨설팅 의뢰를 고려할 때 적합한 전문경영인이나 전문기술자들을 탐색하는 비용을 절감

3) 지역별 협동조합 네트워크 구축 지원

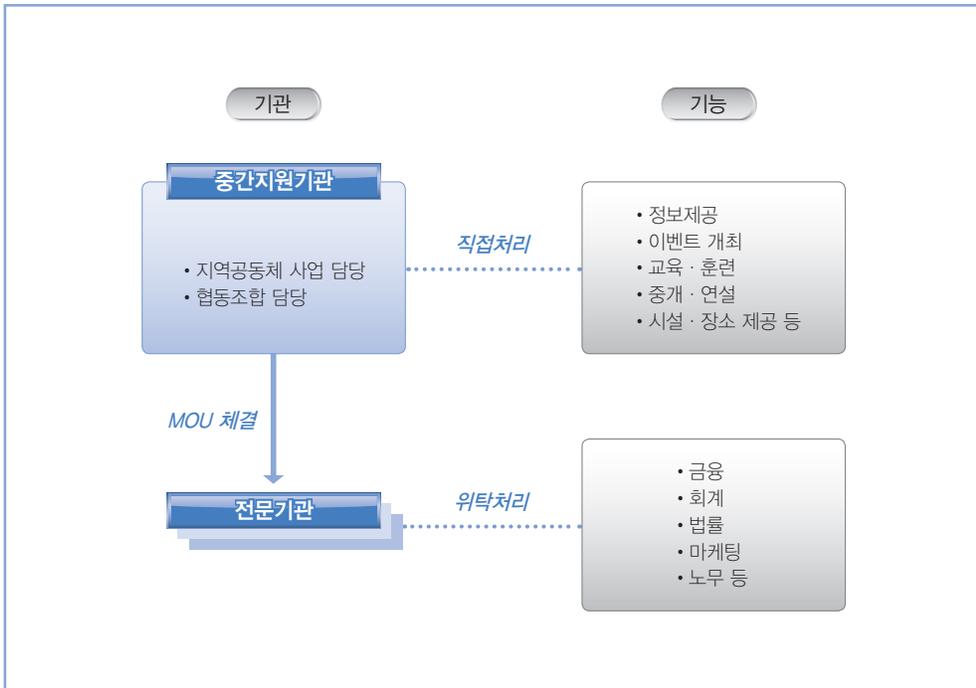
- 지역별, 업종별 협동조합 연대 및 네트워크의 구축은 정부주도형이 아니라 지역사회 주도형의 생태계를 조성하기 위해 필요함
 - 자치와 자립, 협력과 연대를 기반으로 협동조합 스스로 친화적 환경을 조성할 수 있도록 네트워크 구축이 필요
 - 협동조합은 협동조합 네트워크를 통해 생존에 필요한 자금, 인적자원 개발, 기술, 경영 노하우 등을 공유하고 외부환경에 적극적으로 대응할 수 있음
- 지방자치단체는 지역내 협동조합연합회 등과 같은 네트워크를 구축하기 위해 다음과 같은 지원을 할 수 있음
 - 협동조합 네트워크의 사업을 지원하기 위한 관련 조례 제정(사례: 원주시의 경우 로컬푸드사업을 지원하기 위하여 「원주푸드조례」 제정)

- 관련 시장 확대를 위한 민간 위탁 등 민·관협력 추진
(사례: 원주시 경우 민·관협력으로 ‘학교급식센터’ 추진)
- 공동입찰, 공동구매, 공동판매 등 협동조합 네트워크 사업에 대한 기준 등을 완화
- 자치단체가 지원하는 중간지원조직이나 협동조합 관련 포럼, 홍보, 교육 등을 협동조합 네트워크에 위탁

4) 협동조합 중간지원조직 설립·운영

- 지방자치단체는 협동조합의 설립 및 운영을 지원하기 위해 협동조합 중간지원조직을 설립, 운영하도록 함
- 중간지원조직의 설립과 운영의 원칙은 (1) 민간주도 운영, (2) 플랫폼의 채용 등임
 - 지원센터에서는 협동조합에 필요한 지원업무를 직접 원스톱으로 해결해주거나 전문기관에 연계시켜 주는 플랫폼 형태의 서비스 구조로 설계

협동조합 중간지원기관 모형



5) 협동조합 설립을 촉진하는 자금지원 방안

□ 1안: 지역협동조합육성기금의 조성

- 지역협동조합육성기금은 협동조합의 창업 및 사업화에 소요되는 재원을 보조금 형태로 지원
- 자치단체가 주도하여 기금 구성 및 운영에 대한 대안을 모색
 - (1-A안) 기본법의 적용을 받지 않는 농협, 신협, 생협, 새마을금고 등 상호금융기관과 연계·협력하여 “지역협동조합육성기금”을 조성하는 방안
 - (1-B안) 협동조합이 공신력 있는 금융기관이나 기금에 조합원 출자금을 적립하고, 조합원이 운영 및 관리하는 방안 (즉, 지역주민의 민간기금 조성, 지역기업의 사회공헌기금 활용)

□ 2안: 저리의 융자 대출제도 알선

- 협동조합에 대한 기금 지원은 도덕적 해이를 가져올 수 있으므로, 또다른 방안으로 저리의 융자를 받을 수 있도록 하는 방안도 모색
- 지방자치단체가 협동조합의 일부를 선정하여 지역 금융기관으로부터 저리의 특별 정책융자를 받도록 함
- 가능한 재원으로 일반 금융기관과 아울러 미소금융재단, 지역 새마을금고, 중소기업육성자금 등이 있음

6) 시·도별 협동조합지원 기본계획 수립

- 주요내용: 실태조사에 근거한 협동조합 지원의 비전과 전략, 지역여건에 맞는 협동조합 설립을 지원할 수 있는 실천방안 및 제도개선 방안 등 마련
- 계획의 수립과정에서 자치단체뿐 아니라 지역공동체, 시민단체, 협동조합주체, 기업, 전문가집단 등이 다양하게 참여함으로써 협동조합에 대한 상호학습과정 (mutual learning process)으로 활용

참고문헌

김선기 외

(2012), 「지역주도의 일자리 창출전략」, 한국지방행정연구원

김태열 외

(2010), 「협동조합도시 볼로냐를 가다」, 그물코

스테파노 자마니, 베라 자마니

(2009), 「협동조합으로 기업하라: 무한경쟁시대의 착한 대안, 협동조합 기업」,
송성호 역, (2012), 한국협동조합연구소, 북돋움

오은주 · 김선기

(2012), 「협동조합 활성화를 위한 행안부 및 자치단체의 역할」,
한국지방행정연구원

윌리엄 F. 화이트, 캐서링 K. 화이트

(2012), 「몬드라곤에서 배우자」, 김성오 역, 역사비평

이인우

(2012), “캐나다 곡물농협의 실패 사례”, NHERI 리포트 제175호

조병민

(2011), 나눔과 협동이 건강을 만든다: 의료생협, 「생협평론」, 겨울호(5호)

최덕천

(2011), 사회적 경제블력과 지역사회협동농업: 원주지역에서의 유기농업과
의료생협의 융합사례, 「한국협동조합연구」, 29(3): 1~26

최진혁

(2011), “원주협동사회경제네트워크의 어제, 오늘, 내일”, 「농정연구센터 논집」
통권37호

2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 지방세계의 선진화 - 자율성과 책임성 제고 (통권 457)

2010

- 통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
- 통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
- 통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
- 통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
- 통권 448 환경변화에 대응한 지방세계 개편
- 통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
- 연구총서 녹색성장과 지역특화발전 (통권 450)

2009

- 통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
- 통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
- 통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
- 통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
- 통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
- 통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
- 통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
- 통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
- 통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
- 통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
- 통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
- 통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
- 통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
- 통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
- 통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
- 연구총서 재정분권과 지방소비·소득세
(통권 443)



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309