



# 2023년 국회 국정감사

- 협동조합 관련 국정감사 이슈 -

2023. 10. 10



전국협동조합협의회

National Cooperative Association of Korea

# 2023년 국회(기획재정위원회) 국정감사

## - 협동조합 관련 국정감사 이슈 -

### 1. 제4차 협동조합 기본계획의 법적 위상 문제

- 제4차 협동조합 기본계획은 협동조합기본법에 의거하여 수립, 추진되는 법정 기본계획으로서 정부만의 계획이 아니라 협동조합 일선에서 일하고 있는 2만 5천여 개의 협동조합, 협동조합에 참여하고 있는 50만여 명의 조합원, 전국의 지방자치단체와 기초, 광역에서 협동조합 섹터의 발전을 위해 헌신하고 있는 협동조합 지원조직 그리고 협동조합이 제공하는 경제, 사회, 문화서비스를 이용하고 있는 수많은 시민들에 대한 사회적 약속이라 할 수 있습니다. 따라서 협동조합 기본계획은 정부와 협동조합 현장이 사회의 지속가능한 발전과 시민생활의 향상을 위해 매우 높은 책임성을 가지고 이행해야 할 중요한 정책적 과제입니다.
- 협동조합 정책을 총괄하는 기획재정부의 제4차 협동조합 기본계획의 법적 위상에 대해 어떻게 인식하고 이행계획을 세워 추진하고 있습니까?
- 기획재정부는 협동조합의 주무부처로서 관계된 모든 부처의 정책이 일관성있게 추진될 수 있도록 해야 할 책임을 가지고 있습니다. 기본계획이 관계부처 합동으로 수립, 시행되는 만큼 부처 간의 협력, 협의체계가 중요합니다. 기획재정부는 정부 차원의 일관되고 체계적인 협동조합 정책 추진을 위해 구체적으로 어떤 역할을 하고 있습니까?

### 2. 제4차 협동조합 기본계획의 비전과 주요 전략과제의 실효적 추진방안 및 2024년 예산(안)의 문제

- 제4차 협동조합 기본계획의 비전과 주요 전략과제에 있어 단기 이벤트 중심의 전시성 행사는 최대한 지양하더라도 협동조합 생태계의 성숙과 지속가능한 사회와 경제를 만드는데 필요한 협동조합의 역량개발, 새로운 협동조합 모델의 발굴과 육성정책은 반드시 지속, 확대되어야 합니다. 또한 이를 지원하는 협동조합 지원체계 역시 10년의 역사 속에서 축적된 지원인프라가 소실되지 않도록 유지해야 합니다.
- 기획재정부를 중심으로 하여 관계부처 합동으로 수립, 시행하고 있는 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진을 위해서는 2022년, 2023년 편성된 협동조합 활성화 예산 수준으로도 매우 부족합니다. 제4차 협동조합 기본계획이 본격 추진되는 2024년에 주요 전략과제를 실효적으로 추진하기 위해서는 최소 100억 원 이상의 협동조합 활성화 예산이 소요될 것으로 판단되며 그 재원은 협동조합 당사자 조직의 역량강화와 생태계 성숙, 지속가능성을 추구하는 기업인 협동조합 모델의 발굴과 확산 그리고 성숙기 협동조합의 수요와 욕구에 부응할 수 있는 지원체계(협동조합 통합지원기관)로 발전시키는데 집중 투자되어야 할 것입니다. 아울러 기획재정부의 협동조합 활성화 예산 뿐 아니라 각 부처에 연관, 연계되어 있는 정책적 지원(사회적금융, 사회연대경제 성장지원정책 등)이 위축되지 않도록 해야 합니다.

- 이러한 측면에서 2022년, 2023년에 비해 10% 수준으로 삭감되어버린 2024년 협동조합 활성화 분야 예산(안)은 기본계획의 실효적 이행에 대한 기대를 저버리는 처사로서 반드시 철회, 복구되어야 할 것입니다.
- 기획재정부는 제4차 협동조합 기본계획이 제대로, 실효적인 추진을 위해 어느 정도의 예산이 소요된다고 판단하십니까? 당초 기획재정부 미래전략국 (지속가능경제과)에서 제출한 예산(안) 내역을 제출, 공개해주시기 바랍니다.
- 국회로 제출된 2024년 협동조합 활성화를 위한 예산(안)은 전년 대비 10% 수준에 불과한 7.8억원입니다. 이 예산으로 제4차 협동조합 기본계획의 주요 전략과제를 이행, 실현할 수 있습니까?
- 제4차 협동조합 기본계획이 2023년 3월 발표되어 추진 과정에 있는데 본격적으로 기본계획이 추진되어야 할 2024년에 예산을 10% 수준으로 삭감하는 것은 기획재정부가 더 이상 협동조합의 주무부처로서의 역할을 하지 않겠다는 것, 정부 차원의 협동조합에 대한 지원, 육성을 위한 정책을 더 이상 펴지 않겠다는 것으로 인식되고 있습니다. 특히 지방자치단체에 매우 강력한 메시지가 됩니다. 특히 수도권에 비해 모든 측면에서 자원이 부족한 지역에서는 협동조합과 사회연대경제가 중요한 역할을 하고 있는데 이런 부정적인 영향에 대해서는 어떻게 생각을 합니까?
- 16개 광역시도에 설치, 운영하고 있는 권역 협동조합 통합지원기관도 모두 폐지를 한다고 합니다. 시민들이 협동조합을 이해하고 협동조합을 시작할 수 있게 하고 협동조합이 겪고 있는 여러 어려움을 해결하는데 큰 역할을 해왔습니다. 헌신하고 있는 임직원들이 있습니다. 이렇게 한 순간에 협동조합을 지원해온 지원체계를 붕괴시키는 것은 협동조합의 현장에 매우 부정적인 영향을 미치게 됩니다. 기본계획은 지원체계를 정비하고 더 발전시킨다고 했지, 없앤다고 한 바가 없습니다. 이에 대한 대책은 어떻게 할 것입니까? 진흥원이 직접 수행하는 것으로는 문제가 해결되지 않을 것입니다. 이렇게 대책없는 단절, 중단 재고를 바랍니다.

### 3. 협동조합과 사회연대경제에 주목하는 국제적 흐름

- UN 등 국제사회는 지속가능한 발전에 기여하며 회복탄력성이 높은 협동조합과 사회연대경제의 그간의 역할과 기여에 주목하며 사회문제 해결의 주체로서 협동조합 등이 보다 주도적인 역할을 할 수 있도록 정책적 지원을 할 것과 우호적인 법률, 제도적 기반을 조성하도록 각 나라에 권고하고 있습니다. 한국 정부도 2023년 4월 채택한 UN 사회연대경제 활성화 결의안의 만장일치 통과에 기여한 당사국으로서 보다 적극적인 협동조합 활성화 정책을 추진해야 합니다.

[별첨] 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 및 2024년 예산편성에 대한 전국협동조합협의회 의견서 (2023.9.26.)



제4차 협동조합 기본계획의  
실효적 추진방안 및  
2024년 예산편성에 관한 의견서

2023. 9. 26



전국협동조합협의회  
National Cooperative Association of Korea

## 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 및 2024년 예산편성에 관한 의견서 (요약)

1. 제4차 협동조합 기본계획은 협동조합기본법에 의거하여 수립, 추진되는 법정 기본계획으로서 정부만의 계획이 아니라 협동조합 일선에서 일하고 있는 2만 5천여 개의 협동조합, 협동조합에 참여하고 있는 50만여 명의 조합원, 전국의 지방자치단체와 기초, 광역에서 협동조합 섹터의 발전을 위해 헌신하고 있는 협동조합 지원조직 그리고 협동조합이 제공하는 경제, 사회, 문화서비스를 이용하고 있는 수많은 시민들에 대한 사회적 약속이라 할 수 있습니다. 따라서 협동조합 기본계획은 정부와 협동조합 현장이 사회의 지속가능한 발전과 시민생활의 향상을 위해 매우 높은 책임성을 가지고 이행해야 할 중요한 정책적 과제입니다.
2. 제4차 협동조합 기본계획의 비전과 주요 전략과제에 있어 단기 이벤트 중심의 전시성 행사는 최대한 지양하더라도 협동조합 생태계의 성숙과 지속가능한 사회와 경제를 만드는데 필요한 협동조합의 역량개발, 새로운 협동조합 모델의 발굴과 육성정책은 반드시 지속, 확대되어야 합니다. 또한 이를 지원하는 협동조합 지원체계 역시 10년의 역사 속에서 축적된 지원인프라가 소실되지 않도록 유지해야 합니다. 이러한 측면에서 2022년, 2023년에 비해 10% 수준으로 삭감되어버린 2024년 협동조합 활성화 분야 예산(안)은 기본계획의 실효적 이행에 대한 기대를 저버리는 처사로서 반드시 철회, 복구되어야 할 것입니다.
3. 기획재정부를 중심으로 하여 관계부처 합동으로 수립, 시행하고 있는 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진을 위해서는 2022년, 2023년 편성된 협동조합 활성화 예산 수준으로도 매우 부족합니다. 제4차 협동조합 기본계획이 본격 추진되는 2024년에 주요 전략과제를 실효적으로 추진하기 위해서는 최소 100억 원 이상의 협동조합 활성화 예산이 소요될 것으로 판단되며 그 재원은 협동조합 당사자 조직의 역량강화와 생태계 성숙, 지속가능성을 추구하는 기업인 협동조합 모델의 발굴과 확산 그리고 성숙기 협동조합의 수요와 욕구에 부응할 수 있는 지원체계(협동조합 통합지원기관)로 발전시키는데 집중 투자되어야 할 것입니다. 아울러 기획재정부의 협동조합 활성화 예산 뿐 아니라 각 부처에 연관, 연계되어 있는 정책적 지원(사회적금융, 사회연대경제 성장지원정책 등)이 위축되지 않도록 해야 합니다.
4. UN 등 국제사회는 지속가능한 발전에 기여하며 회복탄력성이 높은 협동조합과 사회연대경제의 그간의 역할과 기여에 주목하며 사회문제 해결의 주체로서 협동조합 등이 보다 주도적인 역할을 할 수 있도록 정책적 지원을 할 것과 우호적인 법률, 제도적 기반을 조성하도록 각 나라에 권고하고 있습니다. 한국 정부도 2023년 4월 채택한 UN 사회연대경제 활성화 결의안의 만장일치 통과에 기여한 당사국으로서 보다 적극적인 협동조합 활성화 정책을 추진해야 합니다.

# 1 제4차 협동조합 기본계획의 개요와 주요 전략과제

- 2023년부터 2025년까지를 추진기간으로 하는 제4차 협동조합 기본계획은 ‘지속가능발전의 주체로서의 협동조합의 재도약’이라는 비전 아래 2023년 3월 관계 정부부처 합동으로 수립, 발표했음.
- 기본계획을 통해 정부는 아래와 같은 기본 방향을 수립, 설정하고 기본방향에 입각해 수립된 제4차 협동조합 기본계획은 비전과 목표를 제시하고 세부적으로 추진할 4대 전략과제를 제시하고 있음.

## 1 기본방향

### 1 일자리 창출과 규모화가 가능한 좋은기업으로서의 경쟁력 강화

- 지역경제를 활성화하고, 일자리를 창출하며, 매출증대로 인한 규모화로 국민경제 발전에 기여하는 좋은기업으로서 경쟁력 강화
- ▷ 자생력을 바탕으로 10년 이상 건실하게 발전하는 협동조합을 육성하기 위해 지원체계 개선, 판로지원, 역량 강화 등 추진

### 2 협동조합다남으로 공동체 문제 해결에 기여하는 영역 확대

- 지역사회에 공헌 등 협동조합 정체성을 바탕으로 사회서비스 사업 진출 확대 및 조합원간 상호부조 활성화 추진
- ▷ 의료·복지 등 사회서비스 분야 서비스 주체로 참여 확대, 상호부조 활성화를 위한 제도 개선

### 3 연대와 협력을 통한 시너지 효과 창출을 위해 지원 내실화

- 협동조합(연합회) 간, 유관 경제조직 간 협력을 통해 협동조합의 발전과 더불어 지역사회 발전 도모
- ▷ 연합회 역량 및 역할 강화, 개별협동조합의 연합회 참여 제고

### 4 투명성이 제고되고, 효과를 창출할 수 있도록 인프라 재설계

- 경영공시·중간지원기관 운영 등에 투명성·효과성을 강화하고, 시의성 있고 정확한 협동조합 통계 산출로 정책 수립 완성도 제고
- ▷ 협동조합 생태계 전반 투명성 제고, 통계 품질 개선



- 제4차 협동조합 기본계획을 이전 제3차까지의 협동조합 기본계획과 비교해 볼 때, 초기 창업, 안정기를 지나 본격 성장기, 생태계 구축단계에 접어들고 있는 협동조합에 필요한 정책수단(협동조합 금융, 자금조달수단의 확충, 자조적 상호부조와 공제의 활성화 등)이 대거 누락되었고 제도정책의 지체 문제, 정책과 현장과의 불일치 문제를 해소할 방안으로 제시된 협동조합 분야 규제 샌드박스 제도 운영 등의 내용도 기본계획 초안에는 반영되었으나 최종 기본계획에 담기지 못하는 등 협동조합 현장에서는 한계가 많은 계획으로 평가되고 있음.

- 과거 기본계획에 비해 소극화되었다는 평가에도 불구하고, 제4차 협동조합 기본계획은 협동조합기본법 제11조(협동조합에 관한 정책)에 근거하여 매 3년마다 수립, 시행하고 있는 법정 계획으로서의 위상을 가지고 있음.
- 법정 계획으로서의 협동조합 기본계획은 한국 협동조합 정책의 기본적인 뼈대가 되는 계획으로서 주무부처인 기획재정부와 일선 협동조합 뿐 아니라 다른 정부 부처와 기초, 광역 지방자치단체, 다양한 공공기관을 비롯해 기본법 외 개별법 협동조합에 대해서도 미치는 영향이 매우 큼.
- 매 3년마다 수립되는 협동조합 기본계획은 정기적으로 실시되는 협동조합 실태조사를 기반으로 수립되며 협동조합의 성장, 발전단계에 따라 필요하고 적합한 정책 환경을 조성하는 역할을 함으로 협동조합의 발전에 미치는 영향이 지대함.
- 기본계획 수립과정에는 협동조합 현장의 의견, 정책제안을 광범위하게 모으고 조율하는 과정을 거치고 있으며 이는 협동조합 정책의 형성, 수립에 있어 민관 협력에 기초한 공동의 정책생산이라는 의미도 매우 큼.
- 또한 정부(기획재정부)는 협동조합 실태조사 결과와 협동조합 기본계획을 국회 소관 상임위원회에 보고 또는 제출하도록 하고 있는데 이를 바탕으로 국회 역시 협동조합의 발전을 위해 필요한 입법, 예산편성 등의 활동을 추진하여 협동조합을 진흥하고 지원하는 역할을 하게 됨.
- 때문에 협동조합 기본계획은 정부만의 계획이 아니라 협동조합 일선에서 일하고 있는 2만 5천여 개의 협동조합, 협동조합에 참여하고 있는 50만여 명의 조합원, 전국의 지방자치단체와 기초, 광역에서 협동조합 섹터의 발전을 위해 헌신하고 있는 협동조합 지원조직 그리고 협동조합이 제공하는 경제, 사회, 문화서비스를 이용하고 있는 수많은 시민들에 대한 사회적 약속이라 할 수 있음.
- 결론적으로 협동조합 기본계획은 정부와 협동조합 현장이 사회의 지속가능한 발전과 시민생활의 향상을 위해 매우 높은 책임성을 가지고 이행해야 함.

### 3 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진에 관한 의견

- 제4차 협동조합 기본계획에서 제시하고 있는 주요 전략과제를 차질 없이 추진

정책과제	추진일정			소관부처
	'23년	'24년	'25년	
<b>【전략1】 좋은기업으로서 협동조합의 경쟁력 강화</b>				
<b>1-1] 자생력 확보를 위한 지원체계 구축</b>				
① 신속하고 용이한 신규 조합 설립 지원				기재부
② 유형별(분야별).성장단계별 지원체계 구축				기재부
<b>1-2] 판로지원 확대</b>				
① 협동조합간, 기본법.개별법 협동조합간 상생 지원				기재부
② 대기업 또는 중견기업 사회공헌활동 연계 강화				기재부 지자체
<b>1-3] 협동조합 조합원 역량 강화</b>				
○ 협동조합 대상 역량제고 프로그램 강화				기재부

- 전략과제 1과 관련하여 신속하고 용이한 설립보다는 준비된 설립을 촉진하는 방향으로의 전환이 중요하며 이를 위해서는 먼저 협동조합을 경험하고 노하우를 축적하고 있는 협동조합 당사자, 연합조직의 동료 협동조합 지원, 협동조합 생태계 조성을 추구하는 설립지원기관의 역할이 강화되어야 함.
- 판로의 지원에 있어서는 협동조합의 사업유형, 업종이 매우 다양하므로 ‘판로’의 지원이라는 발상에서 한 단계 나아가 협동조합의 ‘활로’ 모색과 개척이라는 관점을 가지고 협동조합(기본법/개별법) - 지방정부(지원기관) - 중앙정부(지원기관) 사이의 유기적 협력체계를 구축하는 것이 중요함.
- 또한 실태에 대한 진단에서 ‘협동조합의 규모가 영세’하다는 인식은 협동조합의 다양성을 고려하여 재검토되어야 할 것임. 협동조합의 규모보다는 협동조합이 목적하는 지역사회에서의 역할에 따라 규모에 대한 평가는 달라져야 하며 또한 지원정책의 접근방법 역시 다층화 할 것이 요구됨.

- 협동조합 사이의 협동에 있어서도 판로의 지원 뿐 아니라 지역사회 경제개발의 공동추진, 지속가능한 발전을 위한 협력자로서 개별법 협동조합들이 함께 할 수 있도록 해야 함. 관련하여 신탁의 경우는 기본법 상 이종협동조합연합회에 참여할 수 있도록 했음에도 불구하고 정작 연합회에 출자는 신탁법에서 허용하고 있지않아 실효성이 없는 상황임. 신탁의 타법인 출자를 신속히 가능하게 해야 할 것임.
- 협동조합 조합원의 역량강화는 기존의 협동조합이 성숙하고 사회적으로 협동조합 모델이 시민생활의 영역으로 넓게 확산되는데 매우 중요한 사회적 투자이므로 예산과 교육훈련 프로그램 모든 측면에서 확대, 다양화해야 함.

정책과제	추진일정			소관 부처
	'23년	'24년	'25년	
<b>【전략2】 협동조합의 공동체 문제해결 역할 강화</b>				
<b>2-1</b> 사회서비스 공급 주체로 참여 확대				
① 의료복지사회적협동조합의 의료·복지 서비스 강화	■			기재부 복지부
② 지역사회 서비스 분야 자원 연계·협력(컨소시엄 등) 사업 참여 확대	■			기재부 복지부
③ 사회서비스 전달체계로서 사회적협동조합 차별적 요소 개선		■		기재부
<b>2-2</b> 조합원 간 상호부조 활성화				
○ 상호부조 제도 개선		■		기재부
<b>2-3</b> 우수협동조합 사례 발굴 및 홍보				
○ 우수 협동조합 및 우리동네 협동조합 우수 이용사례 선 발·홍보	■			기재부

- 협동조합이 공동체 문제의 해결주체로 나서고 문제를 풀어갈 역할을 강화하는 방향은 매우 절실하고 시급한 과제임. 현장에서 솔하게 겪고 있는 차별적 요소를 신속하게 해결하는 방법, 절차를 구축해야 함 (현장 - 진흥원 - 정부 - 국회를 연결하는 핫라인 구축 및 협동조합 정책심의위원회/정책실무위원회 역할 활성화)
- 또한 의료, 돌봄 등 지역사회의 사회서비스를 통합적으로 구상, 추진하기위한 다양한 시범사업, 모델사업의 실험을 지원하여 새로운 모델이 만들어지고 확산될 수 있도록 지원해야 함.
- 조합원 사이의 상호부조 활성화에 있어 가장 시급한 과제는 ‘공제’사업을 시행할 수 있도록 행정적, 법적 기반을 마련하는 것임. 이를 위해 협동조합기본법 개정을 통해 조합원도 협동조합의 공제사업에 참여할 수 있도록 허용하고

소비자생활협동조합의 경우 신속하게 공제사업의 시행을 위한 행정적 준비를 해야 할 것임.

- 지역사회가 해결해야 할 공동체의 문제는 돌봄, 의료, 사회서비스 외에도 일자리 창출, 소상공인의 생존과 역량강화, 지역경제 활성화와 불균형 해소, 문화적 인프라 확충 등 너무나 다양함. 이런 문제의 해결을 위해 도전하는 협동조합에 대한 다각적 지원정책(지역사회 개발프로젝트 지원, 금융지원, 경영지원 등)이 구상되어야 할 것임.

정책과제		추진일정			소관 부처
		'23년	'24년	'25년	
<b>【전략3】 연대.협력으로 시너지 창출</b>					
<b>3-①</b>	<b>협동조합 연합회 역량.기능 강화</b>				
①	사회적경제 지원사업에 연합회 참여 확대				기재부
②	네트워크 구축의 중심으로 연합회의 역할 강화				기재부 지자체
③	연합회 존재 및 우수 활동 사례 홍보 강화				기재부 지자체
<b>3-②</b>	<b>이종협동조합연합회 대상 확대</b>				
○	이종협동조합연합회 참여 개별법 협동조합 확대 추진 검토				기재부
<b>3-③</b>	<b>협동조합 유관 경제조직 간 연대 강화</b>				
①	유관 부처 간 소통 활성화				기재부 지자체
②	부처지원 사업의 효과성 제고				기재부

- 협동조합 사이의 협동은 구체적으로 상호거래, 콘소시엄, 연합조직 등의 형태로 실현되므로 연합회의 역할의 강화와 협동조합 사이의 연대, 협력을 통한 시너지 창출을 주요 전략과제로 설정한 것은 타당함.
- 관련하여 2023년까지 연합회가 회원조합 및 시민을 대상으로 하는 교육사업을 확대하고 청년 등 협동조합 창업사업에 있어서도 사업역량과 신규 조합 설립지원 역량을 가진 연합조직의 역할을 확대한 것은 바람직한 정책의 변화로 평가할 수 있음.
- 관련 연구를 참조해볼 때 협동조합 창업지원사업의 경우 다른 유형의 기업 창업

지원사업에 비해 규모와 대상이 매우 작음에도 불구하고 5년 장기 생존율은 훨씬 더 높은 것으로 나타남. 공동의 필요를 기초로 하는 협동조합의 특성이 잘 드러나는 결과라 할 수 있음.

- 창업 지원사업은 우리 사회에 협동조합의 가치를 확산하고 저변이 넓어지는데 기여하는 사회적 투자의 의미도 매우 크며 그 효과성은 경제적 기반이 취약한 지역에서 더욱 가치가 있음.
- 이 같은 전략과제에 기초해 교육사업의 양적 확대, 창업지원사업의 규모 확대가 이뤄질 때 정책효과 및 전략과제의 추진성과는 매우 커질 것으로 기대됨.
- 한편, 일선 협동조합의 연합회 참여율이 아직은 저조한데 그 이유는 기본적으로 연합회를 통해 창출되고 회원조합이 공유하는 집합적 효과(콜렉트 임팩티브)가 아직 본격적으로 만들어지지 않아 체감되는 효과를 만들어내기 어려운 현실에 기인하므로 연합회의 역량강화와 공동사업 개발을 지원하는 것이 요구됨.
- 이종협동조합연합회의 실효성 제고를 위해서는 앞서 제출한 의견과 같이 신탁의 타 법인 출자를 허용하는 문제와 함께 다른 개별법 협동조합이 이종협동조합연합회에 참여할 수 있도록 하는 것이 중요함. 특히 농어촌 지역에서는 개별법 협동조합이 기여하는 바가 매우 큰데 부족한 자원, 역량 조건에서도 지역사회 공동체의 발전을 위해 도전하고 있는 기본법 협동조합과 개별법 협동조합이 협력하는 체계가 연합회의 형태로 가능하게 된다면 협동조합 사이의 협동의 시너지가 매우 커질 것이기 때문임.
- 협동조합 기본계획은 기획재정부가 중심이 되어 수립하고 시행하지만 협동조합 정책에 있어 유관부처와의 연계, 협력은 매우 중요함. 특히 소상공인과 중소기업의 정책을 소관하는 중소벤처기업부의 다양한 기업지원정책과 전면적으로 연계, 연결하는 것이 중요함. 부처 간 소통 활성화, 부처 지원사업의 효과성을 높이는데 부처 간 협력체계를 긴밀하게 구축해야 해야 할 것임.

정책과제		추진일정			소관 부처
		'23년	'24년	'25년	
<b>【전략4】 인프라 개선을 통한 협동조합 등 투명성 제고</b>					
<b>4-①</b>	<b>협동조합 생태계 투명성 강화</b>				
①	경영공시에 대한 신뢰성 제고				기재부
②	중간지원기관 운영 개선				기재부
<b>4-②</b>	<b>협동조합 정보 신뢰성·접근성 제고</b>				
①	관계기관 간 정보연계를 통한 협동조합 통계의 품질 제고				기재부
②	협동조합 정보포털 고도화				기재부
<b>4-③</b>	<b>중앙-지방 협업체계 강화</b>				
①	중앙-지방 협력체계 강화				기재부 지자체
②	지역 중심의 거버넌스 구축 지원				기재부 지자체
<b>4-④</b>	<b>중간지원기관 역할 효율화</b>				
①	광역 중간지원기관				기재부
②	지자체 사회적경제지원센터				
<b>4-⑤</b>	<b>미운영 협동조합 정비</b>				
○	미운영 협동조합 관리·감독 강화				기재부

- 협동조합의 투명성, 신뢰성은 협동조합의 원칙, 가치에 비취볼 때 매우 중요함. 그러나 협동조합의 투명성, 신뢰성이 제도적인 수단, 강제적이거나 외부적인 수단에 의해서만 가능하다고 인식하고 관련 규제나 강제하는 수단을 강구하는 것은 바람직하지 않음. 관련하여 해외 사례(독일 등)를 참고해 볼 때 협동조합 당사자(연합회) 조직이 회원에 대한 감사(지도)기능을 보유하고 직접 수행함으로써 협동조합의 공신력을 높이고 사회적 신뢰를 높여가고 있는 사례 등을 참고하여 협동조합 생태계의 투명성 강화방안을 구체화하는 것이 필요함. (현재는 경영공시 외에는 다른 내용이 없음)
- 특히 경영공시의 경우, 협동조합은 조합원이 협동조합을 소유하는 주체이고 조합원에 대해 책임을 지고 봉사하는 조직이라는 점에서 외부 투자를 유치하거나 보조금을 기반으로 운영되는 조직과는 전혀 성격이 다름. 경영공시의 자율성을 높이되 비참여에 대한 패널티가 아니라 참여유인을 높이는 경영공시제도의 개선, 정비가 필요하고 그래야 경영공시의 참여, 신뢰도가 제고될 것임.

- 국가적 수준의 협동조합 통계는 협동조합 정책 수립의 기본 인프라가 된다는 점에서 매우 중요함. 현재 ILO가 중심이 되어 협동조합 통계 가이드라인을 만들고 한국을 포함한 다섯 개 나라에서 시범사업을 추진하고 있음. 이번 기회에 개별법과 기본법 협동조합을 포괄하는 국가 협동조합 통계 기반을 구축해야 할 것임. (이를 위해 필요 데이터를 보유하고 있는 정부 조직 간 협력체계 중요 : 기획재정부 등 정부부처, 등기관 관련 법원, 국세청, 통계청, 지자체 등)
- 협동조합 지원기관의 역할 강화와 지자체(기초, 광역)과 정부의 지원기관 간 역할 효율화는 이후 협동조합의 혁신과 도약에 있어 매우 중요함.
- 협동조합기본법을 제정하면서부터 지금까지 지속된 기조는 협동조합에 대해서는 직접지원이 아닌 간접지원을 원칙으로 한다는 것임. 지원기능의 전달체계에 있어서도 별도의 지원기관을 두지 않고 고용노동부 산하로 사회적기업을 지원하는 한국사회적기업진흥원에 협동조합 지원업무를 위탁해 운영해왔음. 광역단위 협동조합 통합지원기관을 두어 일선 협동조합을 지원하고 있고 또한 지자체도 협동조합 지원기관(사회적경제지원센터 등)이 지역의 협동조합을 지원하고 있음.
- 그러나 업력이 10년 가까이 되는 일선 협동조합들이 초기 설립, 창업단계에서 성장, 확장의 단계로 나아감에 따라 현장 협동조합의 지원에 대한 욕구, 수요도 달라지고 있음. 특히, 경영전략과 자원연계, 여러 파트너들과의 협력체계 구축 등 전략사업 추진과 구체적인 문제해결에 대한 지원욕구가 중요해지고 있음.
- 관련하여 중간지원기관이 단순 행정서비스를 제공하는 역할에 그치는 것이 아니라 협동조합들의 구체적인 필요와 문제해결을 지원할 수 있도록 하려면 지원기관의 컨설팅 역량강화와 사업기반(인력, 사업비) 확충이 필요함. 나아가 자생적으로 지역자원을 개발하고 다양한 조력자, 자원을 적극 연계, 활용할 수 있도록 주도성을 발휘하면서 지역의 앵커기관으로 발전해 갈 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 관련하여 기본계획의 주요 과제 중 하나인 중간지원기관의 효율화에 있어 기초-광역-중앙의 지원체계 사이의 연계와 역할분담을 어떻게 해야 하는가를 비롯해 전문적인 협동조합진흥기관의 필요성에 관한 검토가 있어야 할 것임.
- 또한 협동조합 정책의 원활한 추진을 위해 2022년 기재부 직제개편의 결과로 없어진 '협동조합정책과'를 복원, 재설치하는 방안도 검토할 필요가 있음.

## 4

## 제4차 협동조합 기본계획의 실효성 확보를 위한 예산편성

- 2022년 협동조합 기본계획의 이행 및 활성화를 위해 편성된 정부(기획재정부) 예산은 대략 75억원 규모로 해당 예산은 대략 아래와 같은 사업에 배분되어 집행되고 있음

사업분야	예산	세부 사업 내용
교육분야	856백만원	맞춤형 아카데미, 경영공시및총회교육, 상시상담기관운영, 코디네이터 양성과정, 중간지원기관 역량강화 교육 등
홍보분야	360백만원	협동조합의 날 기념행사, 홍보시스템, 온오프라인 홍보 등
설립운영지원	4435백만원	청년등협동조합창업지원, 중간지원기관운영, 협동조합관리감독, 쿠팡덱스, 판로지원, 혁신형모델개발 등
정책개발	220백만원	정책개발포럼, 정책확산, 국제교류
정보시스템운영	570백만원	협동조합 정보시스템 관리유지보수, 시스템 재구축
기타사업	918백만원	사회적경제박람회, 정책심의위원회 운영, 정책연구, 심포지움 등

- 협동조합 활성화를 위한 정부의 예산은 대기업, 중소기업 뿐 아니라 사회연대경제 다른 기업 부문에 비해 매우 작은 규모의 예산에 불과하지만 정부의 정책적 의지가 결국 조직 및 예산으로 표출된다는 점에서 매우 중요한 상징적인 의미를 가질 수밖에 없음.
- 특히, 협동조합 부문의 경우는 협동조합이 창출하는 사회적 가치(지속가능한 발전의 추구, 일자리 창출, 사회적 약자들의 자조, 연대, 협동, 지역에 기반한 경제사업 및 사회적, 경제적 권익향상 등)에 있어 협동조합 개별에 대해 직접 지원하지 않는 대신 협동조합의 사회적 공헌과 기여를 촉진할 수 있도록 협동조합 섹터에 대한 간접적인 지원체계(협동조합에 대한 인식증진, 조합원, 임직원의 역량개발, 협동조합 기업모델의 확산과 고도화된 협동경제 생태계 조성 등에 관한 행정, 재정, 정책적 지원)을 구축, 유지해왔고 정부의 협동조합 부문 활성화를 위한 예산이 부족하나마 마중물 역할을 해왔음.
- 위 협동조합 부문 정부 예산 중 협동조합의 성장을 지원하는데 있어 직접 연계된 사업 중 비중이 큰 것은 교육훈련 지원사업, 협동조합 창업지원사업, 중간지원기관 운영예산으로 협동조합의 생태계를 구축하고 역량을 강화하는데 있어 필수적이며 효과성이 큰 것으로 평가되고 있음.

- 관련하여 제4차 협동조합 기본계획 역시 교육훈련 지원사업과 협동조합 창업지원사업을 양적으로 확대하는 한편 연합회 등 협동조합 당사자 조직들이 지원조직의 역할을 수행하도록 촉진함으로써 연합회 역할 강화, 협동조합 사이의 협동을 활성화한다는 목표를 세움. 따라서 교육훈련, 창업지원 분야의 예산을 확대, 확충하는 것은 필수적임.
- 또한 초기 설립, 운영단계 협동조합 지원에서 성장기 협동조합을 지원하는 것으로 중간지원기관의 역할을 발전시키고 지원기관의 역량강화, 효율화를 추진한다는 전략과제의 이행에 있어서도 예산의 확충이 매우 중요함. 현재는 과소한 인력, 최소 인건비와 사업비 수준에 머물고 있는데 이를 고도화하려면 중간지원기관의 역량 보강, 적극적 지원활동을 위한 사업비 확대는 필수적임.
- 결론적으로, 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진과 이행을 위해서는 필수적으로 교육훈련, 창업지원, 중간지원기관 운영 분야의 예산이 대폭 확충되어야 함. 협동조합의 수적 증가에 불구하고 협동조합을 지원하는 예산의 규모는 담보하고 있는 바, 2022년, 2023년 예산규모 75억원에서 최소 100억원 이상의 예산을 편성하여 제4차 협동조합 기본계획의 구상을 추진하도록 하는 것이 필요함. 그러나 9월 초 정부가 국회에 제출한 2024년 협동조합 관련 예산(안)은 제4차 협동조합 기본계획을 거의 파기하는 수준(7억 8천만원)으로 편성되었음을 확인함.
- 이는 협동조합의 활성화는커녕 법정 계획으로 수립되어 시작된 제4차 협동조합 기본계획을 근본부터 부정하고 정부의 책임을 이제 하지 않겠다는 선언과 다름이 없음. 관련하여 전국협동조합협의회는 9월 6일 협동조합 분야 예산의 90% 삭감에 대해 성명서를 발표했음. (아래 내용은 성명서의 주요 요구 내용을 발췌한 것임)

**정부에 촉구합니다.**

- 정부는 국회에 제출한 협동조합 분야 예산(안)을 철회하고 이제라도 법정계획인 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 이행을 위해 필요한 예산(안)을 새롭게 편성해 제출해야 합니다.

**국회에 호소합니다.**

- 정부가 해야 할 최소한의 역할, 책임도 하지 않을 것이라는 공공연한 선언이라 할 만한 2024년 협동조합 관련 예산(안)은 철회되어야 합니다. 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진을 보장할 수 있는 새로운 예산(안)으로 조정, 재편성해주실 것을 호소합니다.

**마지막으로 정부, 국회에 호소합니다.**

- 협동조합은 소상공인, 농어업인, 프리랜서 등 비정규 노동자, 중소기업, 노동시장 참여가 힘든 장애인 등 사회경제적 약자들의 생존과 사회적 지위 향상을 위한 가장 강력하고 효과적인 협동조직입니다. 이는 다른 기업조직 또는 개별법 협동조합이 하기 어려운 역할입니다. 또한 공공과 시장에서 해결하기 어려운 교육과 보육, 육아, 의료와 모든 세대에 대한 돌봄, 상조 등의 문제를 자조와 협동에 기반해 해결하고 있는 사회문제 해결의 주체입니다. 지속가능한 재생에너지 생산과 자원의 재순환, 기업 내부의 민주주의 실현 등 SDGs의 추구하고 ESG 경영에 있어 어떤 기업조직보다 앞서 실천하고 있는 지속가능한 발전의 핵심 주체입니다. 때문에 UN도 사회연대경제 결의안을 채택하고 협동조합을 포함하는 사회연대경제의 가치와 잠재력을 인정하고 각 회원국이 사회연대경제를 활성화하는 정책적 기반을 정비하고 지원하라고 하고 있습니다. 한국 정부도 결의안을 채택한 당사자였습니다. 그러나 정부정책, 예산은 거꾸로 역행하고 있습니다. 예산은 정책 퇴보의 표피에 불과합니다. 더 심각한 문제는 사회연대경제에 대한 편견과 왜곡된 시각입니다. 우리 사회를 지속가능한 사회로, 통합적인 사회로, 더 나은 사회로 만들자는 일념으로 어려운 여건에서도 늘 도전하고 사회경제적 약자들과 손잡고 고군분투하고 있는 협동조합 등 사회연대경제에 대한 바른 인식과 정당한 평가를 촉구합니다. 아울러 예산 뿐 아니라 정책, 법률, 제도의 미비로 인한 애로와 차별을 적극 해소하여 일선 협동조합들이 제대로 일할 수 있는 기반을 만드는데 합심, 협력해주시기를 바랍니다.

- 제4차 협동조합 기본계획은 법정 계획으로 한국 협동조합의 발전을 뒷받침할 중요한 방향이자 정책적 동력임. 그런데 불과 발표한지 반년도 되지 않아 본격적인 기본계획의 이행기로 진입하는 2024년 예산을 극히 일부 행정관리에 필요한 예산만 남겨두고 90% 삭감, 전년대비 1/10 수준으로 편성하는 것은 협동조합 기본계획을 형해화하고 무력화시키는 비상식적 처사임.
- 무차별적이고 불합리한 예산의 삭감으로 인해 일선에서 협동조합의 애로와 문제를 함께 머리를 맞대고 해결하고자 노력해온 중간지원기관의 종사자들은 당장 실업 상황에 내몰리게 되었음. 이들의 문제는 해당 종사자의 일자리 문제만이 아니라 지난 10년간 축적해온 협동조합을 지원하는 지역역량이 대책도 없이 소실되는 문제를 초래, 심각한 문제가 아닐 수 없음.
- 그간 협동조합 분야는 간접지원의 원칙에 따라 그야말로 최소 수준의 예산 편성에 그쳐온 것을 감안할 때, 2024년 예산(안)은 도저히 납득이 되지 않는 결과이며 반드시 철회되어야 함. 따라서 내년도 2024년 협동조합 관련 예산 편성과 관련하여 정부와 국회는 예산(안)을 철회하고 최소한 전년 수준의 예산편성을 통해 협동조합 정책기조와 지원체계가 유지되도록 해야 할 것임. 나아가 제4차 협동조합 기본계획의 비전과 목표에 따른 실효적 추진을 생각하면 최소 100억원 이상의 예산으로 증액 편성하는 것이 상식적임.

- 정부는 세수감소, 재정 건전화를 이유로 삼아 사회연대경제 분야 전반에 대해 도저히 납득할 수 없는 평가를 하고 비상식적인 예산(안)을 국회에 제출했음. 그러나 세수 및 재정관리에 실패한 정부의 책임을 협동조합을 비롯한 사회연대경제 그리고 사회연대경제가 돌보고 있는 시민들, 취약계층에게 무책임하게 전가해서는 안 될 일임. 또한 협동조합, 사회연대경제 분야에 대한 대책 없는 예산 감축의 결과가 더 막대한 재정지출의 원인이 될 수 있는 사회문제로 연쇄적으로 이어진다는 점, 더욱이 그 사회 문제가 우리 사회의 가장 취약한 사람들의 문제가 될 가능성이 높다는 점을 생각할 때 사회연대경제 분야 예산 삭감은 반드시 재고, 철회되어야 함.

## 5 협동조합의 진흥에 관한 국제기구의 최근 동향과 시사점

- 최근 2023년 7월 17일 UN 사무총장은 “Cooperatives in social development Report”를 제출했는데 보고서에는 양질의 일자리를 창출하고 빈곤 퇴치를 촉진하며 지속가능한 개발 목표를 달성하는데 협동조합이 최대한의 잠재력을 실현할 수 있도록 핵심적인 정책과 조치를 제안, 권고하고 있음. 또한 지속가능하고 성공적인 사업체로서 협동조합을 지원하기 위해 회원국이 채택하기를 원하는 지침을 제공하고 있음.
- 보고서에서 UN 사무총장은 “대한민국은 2012년 협동조합기본법을 도입하여 협동조합이 부문별 법률에 존재하는 제한을 우회하여 경제의 모든 부문에서 운영될 수 있도록 허용했습니다. 그러한 변화는 협동조합의 수와 다양성의 급속한 성장을 촉진했습니다. 법에 따르면 정부는 협동조합을 장려하고 이에 유리한 생태계를 조성하기 위한 다년간의 계획을 수립할 책임이 있습니다.”라고 언급, 한국의 협동조합 정책은 국제적으로도 높이 평가되고 있음.
- 상기 UN 사무총장 보고서의 결론 및 권고사항
  64. 협동조합은 여성, 청년, 노인, 장애인 및 원주민을 포함한 모든 사람들의 경제적 및 사회적 발전을 촉진하는 것으로 입증되었습니다. 그들은 사회적 포용과 빈곤 및 기아 근절에 기여합니다. 많은 사람들이 특히 사회적 및 경제적 위기의 시기에 탄력적임을 보여주었습니다. 그들은 또한 사회 발전, 경제 발전 및 환경 보호의 세 가지 차원에서 지속 가능한 발전을 촉진합니다. 회원국들은 협동조합을 지속 가능한 발전을 위한 핵심 파트너로 인정했지만, 그들의 막대한 잠재적 기여에 비해 전반적인 경제 및 사회 정책 및 실천에서 상대적으로 작은 역할을 계속하고 있습니다.
  65. 성공적인 기업으로서 협동조합을 지원하고 강화하는 것은 그들의 지속가능한 발전을 지원하고 경제적, 사회적 복지를 증대하는 능력을 증대시킬 것입니다. 본 보고서는 기업가 생태계 접근법을 협동조합의 잠재력 총족을 지원하는 한 가지 방법으로 제시하고 있습니다. 이와 관련하여 회원국들은 다음과 같은 정책 권고를 고려할 수 있습니다:

- (a) 정부는 증거 기반 정책을 위한 확고한 기반을 구축하기 위해 기업가적 생태계 접근법을 사용하여 성공적인 기업으로서의 협동조합을 지원하고, 다양한 지리적 환경과 다양한 사회 및 경제 분야의 협동조합을 위한 가능한 생태계에 대한 추가 연구에 대한 지원을 제공해야 합니다;
- (b) 정부는 국가 경제 활동의 측정에 협동조합을 포함시키기 위한 목적으로 협동조합 통계에 관한 지침과 같은 이용 가능한 방법론을 참조하여 경제 및 사회 발전과 지속 가능한 개발 목표 이행에 있어 협동조합 기업의 역할에 대한 포괄적이고 국제적으로 비교 가능한 데이터를 수집할 수 있는 역량을 지속적으로 강화해야 합니다.
- (c) 정부는 국가발전계획 및 지속가능발전목표 보고과정의 통합을 통해 국가의 발전 수준에 관계없이 협동조합의 잠재력을 촉진하고, 사회적 경제정책에 관한 국가협약에 포함시키고, 지속가능발전에 관한 고위 정치형태를 위해 제출된 자발적인 국가심사에서 그 기여도를 강조함으로써 협동조합의 잠재력을 촉진해야 합니다.
- (d) 유엔 체제와 기타 협동조합 문제를 다루는 국내외 기구들은 지속가능한 발전을 위한 협동조합의 지속적인 성장을 촉진하기 위해 정책 분석, 기술 지원 및 역량 강화 지원을 지속적으로 제공해야 합니다.
- 또한 2023년 4월 UN은 ‘지속가능한 발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안’을 회원국 만장일치로 채택한 바 있음 (최근 사회적경제 관련 국제 정책 동향 참고자료 참조) 이렇듯 국제사회와 세계 각 나라는 다양한 사회문제의 해결주체로서, 지속가능한 발전의 주체로서 협동조합을 매우 중요하게 인식하고 있으며 다양한 정책 조합을 통해 협동조합의 사회, 경제적 역할의 확대, 확장을 지원하고 있고 여러 나라에서 그렇게 하기를 권고하고 있음.
  - 한국 역시 2023년 4월 회원국이 만장일치로 채택한 UN 결의의 주체로서 책임감을 가져야 함. 정부는 협동조합 및 사회연대경제의 활성화와 사회적 기여 확대를 위한 정책 환경의 조성에 적극적으로 나서야 할 중요 당사자로서 협동조합 기본계획의 이행을 넘어 보다 적극적인 촉진자로서의 역할을 해야 함. 그러나 한국 정부는 내년 2024년 협동조합과 사회연대경제 분야의 예산을 대폭 축소함으로써 국제사회의 컨센서스에 역행, 퇴보하고 있음..

## [참고자료] 제4차 사회적기업 기본계획에 수록된 참고자료

### < 최근 사회적경제관련 국제 정책 동향 >

- **EU**는 사회적경제의 발전을 통한 사회혁신을 추진하기 위해 **2021-2030 사회적경제 실행계획**을 발표하고, **9가지 정책 추진방향** 제시('21.12월)

  - ① 정책 및 법제 개발 ② 국가지원 ③ 사회적 조달 ④ 지역수준의 촉진
  - ⑤ 국제수준의 촉진 ⑥ 사업지원 및 역량강화 ⑦ 자금조달 접근성 개선
  - ⑧ 녹색전환 및 디지털 전환에 대한 공헌 ⑨ 사회혁신 촉진 등
- **ILO**는 제110차 총회에서 사회연대경제의 발전을 위한 정책과 전략의 수립을 위해 「**괜찮은 일자리와 사회연대경제(Decent work and the Social and Solidarity Economy)**」 결의안 채택('22.6월) 및 후속조치로서 제346차 이사회에서 「**괜찮은 일자리와 사회연대경제 전략 및 실행계획**」 발표('22.10~11월)

  - (결의안) ① 사회연대경제의 가치와 원칙을 고려하여 사회연대경제의 보편적 정의 마련 ② 사회연대경제의 촉진을 위한 지침의 원칙 수립 ③ 노동자-사용자-정부 및 ILO의 역할 정의
  - (후속조치) ① 양질의 일자리와 사회연대경제 관련 현황 및 수요에 대한 이해 도모 ② 사회연대경제 촉진을 위한 역량 강화 ③ 정책의 일관성 개선 등
- **OECD**는 사회연대경제의 발전 및 국제화를 위해 EU가입국, 멕시코, 미국, 브라질, 인도, 캐나다, 대한민국을 대상으로 '**2020-2022 사회연대경제 생태계 촉진 글로벌 액션**' 출범

  - 기대성과: ① 사회연대경제 법체계 관련 국제적 지침 도출 ② 사회연대경제 사회적 성과 측정 관련 국제적 지침 도출 ③ 다양한 국가 및 이해관계자 간 상호학습 지원
  - 또한, **OECD**는 각국의 사회연대경제 정책 개발에 관한 구체적인 권고사항을 제공하기 위한 '**사회연대경제 및 사회혁신 권고안(OECD/LEGAL, '22.6월)**' 및 보조금 등 정부재원의 효율적 배분 등을 위한 '**사회적성과 측정 정책 지침**' 발표('23.3월)
- **UN**은 제66차 총회에서 '**지속가능한 발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안**'을 만장일치로 채택('23.4월)

  - ① 회원국이 국가·지방·지역별 정책·프로그램(법체계 개발, 통계 구축, 인센티브 제공 등)을 통해 지속가능한 경제·사회발전 모델로서 사회연대경제를 지원하도록 장려
  - ② 다자간·국제·지역 금융기관 및 개발은행들은 금융상품을 비롯한 모든 적합한 사업을 통해 사회연대경제를 지원하도록 장려