

협동조합 정책 국회 토론회

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안

- 2024년의 주요 전략과제를 중심으로 -

2023년 9월 6일 (수) 오후 2시

국회 의원회관 제1간담회실

주최 _ 국회의원 장혜영(정의당) 전국협동조합협의회
후원 _ (사)한국협동조합학회



협동조합 정책 국회 토론회

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 - 2024년의 주요 전략과제를 중심으로 -

취지

2023년 3월 제4차 협동조합 기본계획이 수립, 발표되었습니다. 이번 제4차 기본계획은 지속 가능한 사회, 경제 개발의 주체로서 협동조합에 주목하고 협동조합의 활성화에 필요한 종합적인 정책방향과 해결해야 할 과제를 담고 있습니다. 국제사회 공동의 목표인 SDGs의 추진에 있어서도 협동조합은 매우 중요한 주체입니다. 또한 협동조합은 기업경영에 있어 강조되고 있는 ESG의 가치를 협동조합의 정체성 안에 내장하고 있는 기업조직이기도 합니다.

지속가능한 사회, 경제 개발에 있어 협동조합의 역할을 확장하고 사회적 기여를 강화하는데 있어 협동조합 기본계획은 매우 중요한 정책적 기반이 됩니다. 제4차 협동조합 기본계획이 실효적으로 작동하기 위해서는 기본계획이 본격적으로 적용, 시행되는 2024년 협동조합 정책이 내실 있게 구성되어야 할 것입니다. 이에 전국협동조합협의회는 제4차 협동조합 기본계획의 주요 전략적 목표를 재점검하면서 실효적 이행을 위한 세부 방안, 과제들을 논의하는 토론회를 개최하고자 합니다.

아울러 전국협동조합협의회는 매년 협동조합 기본계획의 이행상황을 점검하고 차기 년도 기본계획의 세부적 이행과제를 도출하는 토론회를 매년 정기적으로 개최하고자 합니다.

토론회 프로그램 (좌장 : 임종한 전국협동조합협의회 공동대표, 한국의료사회협연합회 회장)

순서	시간	주제 및 연사
국민 의례	14:00~14:05	
환영의 인사	14:05~14:30	장혜영 국회 기획재정위원회 위원 임종한 전국협동조합협의회 공동대표
격려의 인사		윤영석 국회 기획재정위원회 위원 진선미 국회 기획재정위원회 위원
협동의 인사		김형미 한국협동조합학회 회장
제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 _ 2024년 주요 전략과제를 중심으로		
전략과제 이행방안 1	14:30~14:50	기업으로서의 협동조합 경쟁력 강화방안 지속가능한 사회, 경제개발의 주체로서의 협동조합 역할 강화 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장
전략과제 이행방안 2	14:50~15:10	협동조합(&SSE) 사이의 연대협력을 통한 시너지 창출 협동조합의 정체성 강화 및 협동조합 지원체계 강민수 서울지역협동조합협의회 정책위원장
지정토론	15:10~16:00	이원표 로컬크루이종협동조합연합회 대표 박제선 한살림연합 미래기획본부장 윤봉란 사회적협동조합 살림 이사장 박주희 한남대학교 사회적경제기업학과 교수 윤영귀 기획재정부 지속가능경제과 과장
종합토론	16:00~16:30	발표자, 토론자, 청중

자료 목차

[인사글]

- 환영의 인사 _ 장혜영 국회 기획재정위원회 위원 (정의당)
- 축하의 인사 _ 윤영석 국회 기획재정위원회 위원 (국민의힘)
- 축하의 인사 _ 진선미 국회 기획재정위원회 위원 (더불어민주당)

[주제발표]

- 기업으로서의 협동조합 경쟁력 강화방안
지속가능한 사회, 경제개발의 주체로서의 협동조합 역할 강화
_ 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장 ----- 13
- 협동조합(&SSE) 사이의 연대협력을 통한 시너지 창출
협동조합의 정체성 강화 및 협동조합 지원체계
_ 강민수 서울지역협동조합협의회 정책위원장 ----- 27

[토론자료]

- _ 이원표 로컬크루이종협동조합연합회 대표 ----- 37
- _ 박제선 한살림연합 미래기획본부장 ----- 41
- _ 박주희 한남대학교 사회적경제기업학과 교수 ----- 45
- _ 윤봉란 사회적협동조합 살림 이사장 ----- 49
- _ 윤영귀 기획재정부 지속가능경제과 과장 ----- 59

환영의 인사



안녕하세요,
정의당 국회의원 장혜영입니다.

오늘 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 토론회에
함께해주신 여러분께 환영의 인사를 드립니다.

사회적경제 또는 사회연대경제와 같은 대안 경제상이 최근
10여년 간 많은 각광을 받아왔습니다. 신자유주의를 위시로 한
기존의 세계경제가 불평등 완화, 돌봄 제공, 기후생태 대응 등 다양한 사회적 가치 달성에
실패하고 되려 이러한 위기를 악화시켜온 경향이 있었기 때문입니다. 이는 자연히 민주주의의
위기로 이어졌고 때문에 세계 각국은 여러 노력을 거쳐 협동조합을 육성하고자 노력했습니다.
OECD와 같은 국제기구들도 이의 중요성을 거듭하여 인정해왔습니다. 이에 한국 또한 10년
전부터 협동조합에 관련된 기본계획을 세워 이들을 지원했고 그 사이 실제로 돌봄, 의료복지,
로컬푸드 등 다양한 분야에서 협동조합의 수가 증가해 이들이 지역공동체 회복과 민주주의
확장에 기여한 바 있습니다.

그런데 협동조합 기본계획 작성 10주년을 맞은 지금, 현 정부가 협동조합의 중요성에 대해
간과하고 있다는 지적이 이어지고 있습니다. 적극적인 예산 투입의 의지를 계속 보이지 않고
있으며 심지어는 기재부 내에 편성되어 있던 협동조합과를 폐지했기 때문입니다. 또, '현재
대부분의 협동조합들이 좀비 상태'라고 문제를 진단하기도 했습니다. 이 가운데 최근 제4차
협동조합 기본계획이 발표되었으며 이에 관해 자금 조달 정책이 부재하고 중장기적 로드맵이
부실하다는 비판이 존재하고 있습니다. 때문에 이에 대한 국회와 시민사회의 철저한 검증이
반드시 필요한 때입니다.

이러한 상황 속에서 오늘의 토론회가 제4차 협동조합 기본계획의 미비점을 파악하고 이에
대한 개선방안을 모색하는 중요한 계기가 되기를 희망합니다.

국회 기획재정위원회 위원인 저 또한 충분히 경청하고 협동조합의 지속가능한 운영을 위해
저와 정의당이 어떤 역할을 해낼 수 있을지 깊게 고민하겠습니다. 끝으로 오늘 건설적인
논의를 펼쳐주실 발제자, 토론자 여러분들과 토론회 참석으로 자리를 빛내주신 모든 분들께도
감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

축하의 인사



안녕하십니까?

국민의힘 양산갑구 국회의원 윤영석입니다.

먼저 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안을 마련하기 위한 정책 토론회 개최에 즈음하여 축하와 격려의 인사를 드립니다. 의미있는 토론의 장을 마련해주신 정의당 장혜영 의원님, 박남수 전국협동조합협의회 상임대표님께 감사드리며 다시 한 번 축하드립니다.

전 세계적으로 금융위기가 확산되던 때, 「협동조합기본법」이 여야 만장일치로 제정되었습니다. 그로부터 10여년의 시간이 훌쩍 흘렀습니다. 전국적으로, 다양한 분야에서 만들어져 활동하고 있는 2만 4천여개의 협동조합들은 우리 사회의 공동체성을 유지, 발전시키고 지속가능한 사회, 경제를 만들어가는 일에 있어 매우 의미 있는 역할을 수행하고 있습니다.

우리 기획재정위원회는 협동조합 정책을 총괄하고 있는 기획재정부를 소관부처로 두고 있습니다. 또한 협동조합기본법을 비롯해 협동조합에 관련된 여러 법률, 제도 등의 정비 통해 협동조합의 발전과 활성화를 지원하고 있습니다. 그 중요한 정책적 기반 중에 하나가 매 3년마다 수립, 시행되는 협동조합 기본계획이라 할 것입니다. 협동조합의 실태를 면밀하게 조사, 분석하여 협동조합이 활성화되는데 더 나은 정책적 환경을 조성하는 일은 협동조합의 미래를 위해 매우 중요합니다. 이번 토론회를 통해 좋은 정책을 발굴하고 건설적 대안을 제안해주시면 우리 위원회에서도 적극 검토하여 지원할 방안을 모색하겠습니다.

지역 간의 불균형 문제와 사회, 경제적 약자의 지위 향상에 있어 협동조합은 역사적으로, 국내외적으로 매우 중요한 역할을 해왔습니다. 모쪼록 현장 일선의 협동조합들이 여러 사회문제들을 해결, 개선해가고 지역사회의 발전적인 변화를 이끌어내고자 더욱 분발해주시고, 좋은 활동성과를 보여주시기를 희망하고 기대합니다. 우리 국회와 기획재정위원회도 함께 머리를 맞대고 함께 동행하겠습니다.

다시 한 번 이번 국회 토론회의 개최를 축하드리며 모든 협동조합, 협동조합인들의 건승을 바랍니다. 대단히 감사합니다.

축하의 인사



안녕하십니까.

더불어민주당 사회적경제위원회 위원장 진선미입니다.

<제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안에 관한 국회 토론회>를 주최해 주신 장혜영 의원님과 전국협동조합협의회에 감사드립니다.

발제를 맡아주신 김대훈 사무총장, 강민수 정책위원장과 토론을 맡아주신 이원표 대표님, 박제선 미래기획본부장님, 윤봉란 이사장님, 박주희 교수님, 윤영귀 과장님께도 감사드립니다.

2012년「협동조합 기본법」이 제정된지 10년이 넘었습니다. 2022년 12월 말 현재 2.3만개의 협동조합에서 50만명이 넘는 조합원이 활동을 하고 있고, 벌써 제4차 협동조합 기본계획이 발표되었으나, 협동조합 운영이 쉽지 않은 것이 현실입니다.

윤석열 정부는 지난해 12월 기획재정부의 사회적경제과와 협동조합과를 통·폐합 하여 지속가능경제과로 축소를 하더니, 2024년 예산안 편성 시 75억원이었던 협동조합 활성화 예산을 7억 8,000만원으로 90% 삭감하였습니다. 기존의 예산의 10% 수준으로는 협동조합 활성화는커녕 현실 유지도 어려울 것입니다.

그래서 오늘 토론회가 더욱 소중한 것 같습니다. 오늘 토론회를 통해 지난 3월에 발표된 ‘제4차 협동조합 기본계획’이 어떻게 추진되고 있는지, 어떻게 추진될 예정인지 꼼꼼히 점검했으면 합니다. 또한 많은 조합원 분들이 협동조합 관련 정책과 예산에 더욱 관심을 기울이는 계기가 되었으면 합니다.

저도 국회 기획재정위원회 위원이자 사회적경제위원회 위원장으로서 국회에서 윤석열 정부의 사회적경제 와해를 막고, 90%나 삭감된 2024년 협동조합 활성화 예산을 올해 수준으로 인상하도록 적극적으로 노력하겠습니다.

사회적경제인들이 힘든 나날을 보내고 있습니다. 오늘 토론회에 참석해 주신 모든 분들이 더욱 힘을 내 이 어려운 시기를 함께 잘 이겨냈으면 합니다. 바쁘신 와중에 토론회에 참석해 주신 여러분께 다시 한번 감사 말씀 전합니다. 감사합니다.

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안

- 2024년의 주요 전략과제를 중심으로 -

- 김대훈 (전국협동조합협의회 사무총장)

1. 제4차 협동조합 기본계획의 주요 내용에 대한 점검과 이전 계획과의 비교

2023년 3월, 제4차 협동조합 기본계획이 발표되었다. 당초 2022년 연말(12월)에 발표될 예정이었던 제4차 협동조합 기본계획의 발표가 3개월 정도 지연된 이유는 협동조합과 사회적경제 정책에 대한 현 정부의 기본적인 입장, 태도가 개입되면서 상당기간 조정작업이 이뤄진 결과로 미뤄 짐작한다. 그 과정에서 당초 초안에 포함되었던 기본계획의 특정 구성내용이 제외되고, 추가, 조정된 결과로서 제4차 협동조합 기본계획이 최종 발표되었다.

제4차 협동조합 기본계획의 전체적인 열거는 아래와 같다. 그리고 이를 이전의 제1차, 2차, 3차 기본계획 및 주요 계획과 비교해보자.

<제1차·2차·3차 협동조합 기본계획 요약>

	제1차(2014-2016) <13.12월>	제2차(2017-2019) <17.1월>	제3차(2020-2022) <20.3월>
비전	▶ 일자리 창출과 복지전달 효율화로 따뜻한 성장 달성	▶ 일자리 창출과 복지전달 효율화로 따뜻한 성장 달성	▶ COOP 2.0시대로의 도약
목표	▶ 협동조합의 자립기반 구축으로 건실한 협동조합을 육성 - 2016년말까지 취업자 5만명 달성 -	▶ 협동조합 내실화를 통한 건강한 협동조합 생태계 조성	▶ 협동조합의 성장기반 확립 및 정체성 강화 - 출자금(8천만원), 매출액(6억원), 취업 계층고용(45%), 연합회 가입률(60%) -
주요 내용	① (시장진입) 시장참여 기회 확대 - 중소기업법 등에 협동조합 포함, 사립 우선구매 제도 도입, 국·공유 우선 임대 검토, 사립 사회서비스 전달주체 참여 확대 등 ② (자금조달) 자금 접근성 제고 - 비분할 적립금 세제혜택, 투자조합원 제도 도입 검토, 연합회 공제기금 육성, 협동조합법 금융기관 이용확대 등 ③ (인력양성) 교육확대, 인력유입 - 협동조합 기본교육 내실화, 전문 컨설팅 인력 양성, 비즈니스 사업 모델 성공사례 홍보, 경제교육에 협동조합 내용 반영 등 ④ (연대·협력) 네트워크 활성화 - 종합정보시스템 고도화, 연합회 중심 중간지원기관 설립, 민간·지자체·각 부처 네트워크 확대, 글로벌 파트너십 구축 등	① (자생력제고) 판로·자금·역량제고 - 민간유통·중소기업 판로연계, 협동조합 간 상호거래 활성화, 정책자금 활용 제고, 내부자금 조달 활성화 등 ② (고용친화적 분야 확대) 혁신형 협동조합, 민간위탁 진출, 창업지원 - 프랜차이즈·사업고용형·직원협동조합모델 개발·확산, 민간위탁 수행능력 제고, 청년·예비 창업자 협동조합 창업 지원 ③ (네트워크 강화) 부처협업·민관 파트너십 강화, 관리체계 효율화 - 차별 해소, 규모화 유도, 중간지원기관 역할 강화, 행정효율성 제고, 협동조합 평가체계 구축 등 ④ (인식개선 홍보·교육·연대 강화) - 우수 비즈니스 모델 발굴·확산 공무원 인식 개선 청년대상 협동조합 교육 과정 운영, 글로벌 파트너십 등	① (새로운 영역 확장) 새로운 시장진출 혁신형 모델발굴 스페셜업 지원 - 돌봄시장 진출 국제교류 확대, 노동자·프리랜서 협동조합 모델발굴 등 ② (협동조합간 연대문화) 연합회 강화, 협동조합간 연대축진 자율규제 강화 - 공제사업 활성화, 이종협동조합간 공동사업 발굴·확산 자율공시 강화 등 ③ (지역 중심 운영) 지역 전달체계 개선, 지자체 사업 참여 확대 - 중간지원기관 통합·연계, 지역 맞춤형 협동조합 사업모델 개발 등 ④ (차별해소) 진입제한 완화, 동등한 혜택 제공, 정부지원 사업과 연계 - 중소기업 지원사업 참여 확대, 내부조달의 안전성, 우선출자제도 활용 ⑤ (교육 홍보 내실화) 사전교육 강화, 현장·참여형 교육 확대, 가치홍보 - 교육콘텐츠 개발, 정체성 쇄신
추진 기제	▶ 민간 주도, 정부 간접 지원	▶ 유형별 협동조합 주도, 정부 간접지원	-
평가	(성과) 시장 진입을 위한 제도 개선 등 성장 여건 조성 (한계) 협동조합 현장에서 실질적 정책 활용도가 낮음	(성과) 확산 모델 개발, 제도 간소화 등 양적 확산 기틀 마련 (한계) 개발협동조합·중앙 중심 접근, 대국민 인식개선에 부족	(성과) 정체성 강화, 연합회·지역 중심 가치 부각 등 질적 내실화 추진 (한계) 기업으로서의 경쟁력 강화 정책 제도의 현장 활용도 제고 부족

〈제4차 협동조합 기본계획의 주요 일개〉



1) 제4차 협동조합 기본계획의 주요 내용

제4차 협동조합 기본계획은 지속가능발전의 주체로서 협동조합의 재도약이라는 비전 하에 일자리의 창출과 규모화를 통해 협동조합이 국민경제 발전에 기여하도록

하고 또 지역 사회서비스 제공 확대로 사회통합과 지역발전을 견인하도록 한다는 목표를 설정했다. 목표의 달성 여부를 가늠하는 양적 지표로서 2025년까지 조합원 수는 20년 49만명에서 63만명으로, 평균 자산은 20년 2.5억원에서 2025년 3.4억원으로, 협동조합의 고용규모는 2020년 6.7만명에서 2025년 10.6만명을 제시하고 있다.

이와 관련하여 국내 협동조합 뿐 아니라 국제협동조합연맹은 2015년 이전의 MDGs가 종료되고 2030년까지를 목표시한으로 하는 SDGs의 추진에 있어서 매우 중요한 행위자이자 기여자이다. 때문에 제4차 협동조합 기본계획이 지속가능한 발전의 주체로서 협동조합을 인식하고 주요 주체로 부각시키고자 한 것은 나름 큰 의미가 있다고 할 것이다.¹⁾

제4차 협동조합 기본계획의 비전과 목표를 추진하는데 있어 주요 전략과제들은 위의 그림에 정리된 바와 같이 제시되었다. 첫 번째는 좋은 기업으로서의 경쟁력을 강화하는 것, 두 번째는 협동조합의 공동체 문제 해결을 위한 역할을 강화하는 것, 네 번째는 연대와 협력으로 시너지를 창출하는 것, 네 번째는 인프라 개선을 통한 투명성을 강화하는 것이다.

본 발표자는 이 중에서 제4차 협동조합 기본계획이 목표한 기간 동안 실효적으로 추진되도록 하기 위한 방안을 제1 전략과제와 2 전략과제를 중심으로 다룬다. 다른 세 번째와 네 번째 과제에 대해서는 강민수 한국사회적경제연대회의 정책위원장이 주로 다뤄주실 것이다. 다만, 협동조합의 발전을 위한 전략, 정책적 접근이 분절적으로 이뤄지는 것이 아니므로 다소간의 넘나들이 있을 수도 있다. 이를 감안하여 주실 것을 바란다.

2) 협동조합에 대한 실태진단과 제4차 협동조합 기본계획에서 간과하고 있는 점

우선 본격적인 논의에 앞서 제4차 협동조합 기본계획의 전제가 되는 현재 협동조합의 실태에 대한 진단에 대해 언급하고자 한다. 제4차 협동조합 기본계획은 협동조합 실태조사를 기초로 협동조합의 현 상태를 진단하고 그에 따른 처방, 과제를 도출하는 과정을 거쳤다. 그 중에서 중요하게 언급된 것이 협동조합의 영세성에 대한 내용이다. 아직 본격적인 성장단계, 생태계의 성숙단계에 이르지 못하고 초기단계에 있는 협동조합이 많으므로 규모에 있어 소규모인 것은 당연하다. 그러나 평면적으로, 평균적으로 규모가 작으니 영세하고, 이것이 문제라고 진단하고 이후의 과제를 도출하면 큰 오류를 범할 위험이 있다. 협동조합은 여러 유형이 있고, 설립 목적에 있어서도 매우 다양한 스펙트럼을 가지고 있다. 어떤 협동조합은 마을, 동네를

1) 그러나 지속가능한 발전, 개발의 주체로서 협동조합을 중요하게 인식하는 것과 협동조합 정책을 직접 소관하는 부처 내 담당부서의 외형(명칭)과 업무를 지속가능한 발전, 경제로 변경하는 것은 전혀 다른 차원의 문제라 할 것이다.

사업, 활동의 범위로 하고 또 어떤 협동조합은 도시와 광역 차원 또는 국가적 범위에서, 나아가 전 세계의 시장을 목표로 사업활동을 할 수도 있다. 어떤 협동조합은 매우 밀접한 관계성을 가진 조합원을 중심으로 할 수도 있으며 또 어떤 협동조합은 대규모의 조합원의 참여를 기반으로 하는 경우도 있다.

국제협동조합연맹 ICA 총회장에는 전 세계에서 매우 다양한 범위, 규모로 활동하는 협동조합들이 모이는데 각각의 목적하는 범위, 대상, 규모에 따라 각기 다른 사업적 접근과 정책적 지원을 필요로 한다. 그러나 우리의 기본계획은 이런 관점에 기초해 있지 못하다. 따라서 영세하다는 평면적인 진단, 규모화를 통해 협동조합을 경쟁력을 높인다는 목표와 전략과제는 재검토와 수정, 보완이 필요한 부분이라 할 수 있다.

3) 과거 협동조합 기본계획과 제4차 협동조합 기본계획과의 비교

협동조합기본법이 제정, 시행되고 4차의 협동조합 기본계획에 이르기까지 견지된 일관된 관점은 간접지원의 원칙이었다. 기본법 시행 초기에 소상공인 협업화 지원 사업 등의 사업으로 인한 혼선도 다소 있었으나 간접 지원한다는 정책의 줄기에 있어서는 큰 변화는 없었다. 정책의 기초에 있어서는 초기에는 설립을 지원하는 것에 중점을 두었다면 후기에는 운영과 성장, 혁신에 중점을 두었다고 할 수 있을 것이다. 교육훈련, 연대협력의 강화, 민관 거버넌스의 구축은 1차에서부터 4차에 이르기까지 일관되게 유지되고 있다. 한편, 과거 10여년 간 협동조합이 처한 문제를 해결하기 위한 제도개선은 꾸준히 지속되어 왔다.²⁾

(1) 금융, 자금조달 지원정책의 실종

이번 제4차 협동조합 기본계획과 과거의 기본계획을 비교할 때 가장 큰 차이, 문제라 한다면 기업조직으로서의 협동조합이 성장하고 새로운 도전을 하는데 있어서 가장 중요한 기반이라 할 금융, 자금조달에 관한 언급이 일체 배제, 누락되었다는 것이다. 초기 설립단계를 지나 성장단계로 진입할 때 가장 절실하고 필요한 것이 금융(정책금융, 사회적금융, 자조금융을 모두 포괄한다)이다. 이 관점에서 보자면 제4차 협동조합 기본계획은 형식으로는 제4차이나 실질로서는 제0차로 다시 회귀하여 퇴보한 것이다. 제1차에서부터 제3차에 이르기까지 자금조달, 금융접근성 강화, 자조금융의 활성화에 대한 언급이 있었으나 이번 제4차 기본계획은 전혀 이를 다루고 있지 않을 뿐만 아니라 공제에 있어서도 이전 계획과 달리 매우 보수적인 접근을 하고 있다는 점에서 가장 결정적인 문제라 할 것이다. 초기 창업단계를 지나 개별

2) 그러나 아직도 산적한 문제들, 차별적인 법률과 제도들이 다수 존재하고 있다. 지속적인 민관 협력, 국회와의 협력을 통해 문제를 해결해가야 할 것이다.

협동조합의 성장, 여러 협동조합 사이의 연합, 공동사업의 추진, 협동조합 콘소시엄과 클러스터 등의 구상이 다양하게 모색되는 이 때에 1차에서 3차 기본계획에서도 중요하게 다뤄진 금융에 대한 정책, 대책이 사라진 것은 매우 큰 문제다. 이는 이후 실행과정에서 반드시 재검토, 보완되어야 할 부분이다.

(2) 성장지원 전략, 정책에 있어서의 관성적인 접근

협동조합의 성장지원에 있어서도 3차까지의 관성에서 크게 진일보하지 못하고 있다. 협동조합이 영위하는 사업은 재화나 서비스를 판매하는 형태만 존재하는 것이 아니기 때문이다. 일반적인 시장진입과 유통채널 연계, 협동조합 사이의 상호거래, 공공구매지원 등 판로를 지원한다는 관점에 머무르고 있다. 앞서 언급한 것과 같이 협동조합은 무조건 규모화만 추구하지 않는다. 적적수준의 이용규모, 범위를 유지하고 지속가능한 서비스를 제공하는 것이 중요한 협동조합도 있고, 제품의 판매가 아니라 새로운 사업기회를 창출하는 것이 중요한 협동조합도 있다. 때문에 통상의 판로가 아니라 판로의 지원을 포함하는 ‘활로’를 모색하고 확장하는 것이 필요하다는 것이 필자의 생각이다. 이러한 점에서 제4차 협동조합 기본계획의 주요 과제 역시 수정, 보완할 필요가 있다. 이를 위해서는 지원정책의 내용, 지원기관의 역할이 함께 변화가 함께 필요하다.

(3) 기본계획의 재검토와 보완, 개선 제안

과거 제3차 협동조합 기본계획의 시행기간 중에 별도의 보완계획으로서 협동조합 활성화 계획을 발표한 바 있다. 이 같은 방법으로 4차 기본계획을 보완, 발전시켜갈 것을 제안한다. 관련하여 최근 기획재정부는 협동조합저책심의위원회의 하위 기구로 협동조합정책실무위원회를 구성, 운영하기 시작했다. 실무위원회의 역할은 협동조합 발전을 위한 주요 과제를 발굴하고 심층 검토하여 협동조합정책심의위원회를 내실화하는 것이다. 실무위원회-심의위원회의 내실있는 역할, 가동을 통해 기본계획을 보다 발전시키고 실효성을 높여가야 한다.

2. 주요 전략과제의 추진에 대한 세부 제언

1) 좋은 기업으로서의 협동조합 경쟁력 강화

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

1) 준비된 창업, 지역과 업종, 부문의 생태계 구축을 촉진하는 창업지원 정책

먼저 신속하고 용이한 신규 조합 설립 지원은 기존에 있어 준비된 창업, 설립을 지원하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 그 이유는 협동조합의 설립의 양을 늘리는 것보다 준비된 창업을 유도, 지원하고 질적인 성숙을 기하는 것이 현 시점 협동조합의 중요 과제이자 정책방향이기 때문이다. 이는 2022년 기재부의 발주로 전국협동조합협의회가 수행한 연구 [협동조합기본법 시행 10년의 평가와 과제]를 통해 다수의 협동조합 당사자들, 전문가들이 동의하는 바이기도 하다. 절차를 간소화하고 불필요한 행정비용은 제거하는 것이 바람직하나 그보다는 준비된 창업을 지원하는 것이 더 중요하고, 정책은 어떻게 준비된 창업을 지원할 것인가에 대한 초점을 맞출 필요가 있다.

이를 위해 협동조합 지원기관의 역할은 한층 더 심화되어야 한다. 설립요건의 충족여부나 서류검토 등의 수준이 아니라 설립 후 사업단계에서 시행착오를 줄이고 목표하는 사업을 제대로 영위할 수 있도록 조력하는 컨설팅 기능이 강화되어야 한다. 또한 지역과 업종에서 어느 정도 자리를 잡은 선배 협동조합들의 조력, 지역과 업종 연합회의 창업지원 기능과 역할이 확장되어야 할 것이다. 이를 통해 기존의 협동조합(연합회)는 지역 내 협동조합 사이의 연계, 협력체계를 구축할 수 있고, 협동조합의 범위, 규모의 경계를 구축할 수 있게 된다. 최근 2~3년 사이 협동조합 창업지원 사업의 방향이 대체로 이런 방향으로 전환된 것은 긍정적인 변화로 평가할 수 있다.

관련하여 한국사회적기업진흥원을 통해 집행되는 2022년, 2023년 협동조합 창업 을 지원하는 기획재정부 예산 규모는 대략 연간 15억원 수준이다. 다른 사회적경제 조직(소셜벤처, 사회적기업 등)의 창업지원 프로그램과 비교하면 턱없이 작은 규모 (창업기업 수, 기업 당 창업지원금 등)에 불과하다. 그러나 창업정책의 결과에 있어서는 협동조합 창업정책의 효과가 결코 뒤지지 않고 기업 생존률은 월등히 높다. 창업 이후 단계인 운영단계에서의 지원(인건비, 사업지 지원 등)이 없는데도 불구하고 그렇다.³⁾

협동조합은 개인 차원의 동기(자영소상공인), 기업가의 개인적 역량(소셜벤처, 사회적기업)보다는 공동의 필요과 욕구, 지역사회의 필요와 열망에 의해 조직된다. 때문에 한번 만들어진 협동조합 조직을 유지하고 지속하려는 의지는 더 강하다. 지역에 필수적으로 유지되어야 할 서비스를 제공하고 조합원의 경제적 참여를 촉진하고 고용을 유지하는 힘 역시 강하다. 주요 전략과제2에서 천명하고 있는 공동체 문제 해결을 위한 협동조합의 역할 확대와 연관해서 볼 때도 준비된 협동조합의 창업과 설립을 지원하는 일은 더더욱 중요하다.

지속가능한 발전을 위해 보다 성숙한 협동조합 생태계 구축을 목표로 하는 제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진에 있어 준비된 협동조합 설립을 지원하는 정책이 제대로 효과를 거두려면 관련 예산의 확충과 지원 방식의 변화는 매우 중요하다.

2) 협동조합의 문제해결역량을 키우고 새로운 도전을 촉진, 지원하는 교육훈련

일선 협동조합들이 다수 제기하고 있는 문제 중 하나는 협동조합 관련 교육이 협동조합이 풀어야 할 문제해결에 큰 도움이 되지 않는다는 점이다. 너무 일반적인 교육프로그램이 반복되고, 내용에 있어서는 행정관리 등의 분야에 국한되고 있다는 의견도 많다. 사업개발, 마케팅, 자금조달 등의 사업역량 강화를 위한 교육도 활용

3) 2021년 한국보건사회연구원에서 발간한 [기업형태별 청년창업 지원정책의 효과성 분석] 연구 결과, 비교군(벤처기업, 사회적기업, (사회적)협동조합) 중에서 (사회적)협동조합 창업지원사업은 벤처기업(최대 1억, 유형별 평균 4천~7천만원), 사회적기업(최대 5천, 평균 3천만원)에 비해 기업 당 지원규모(평균 1천6백만원)가 매우 작고, 총 예산은 1/20, 1/100에 불과하여 비교가 무색할 만큼 소규모에 불과하다. 반면 설립 인가 등 법인 설립의 요건은 매우 까다롭다. 그래서 창업지원을 받은 기업의 수는 현저히 적고 창업 성공률은 타 기업유형에 비해 낮은 것으로 나타났다. 그렇지만 창업지원 이후의 결과를 볼 때 기업 유형별 5년 생존율은 (사회적)협동조합이 가장 높은 것으로 나타난다. 이를 다시 되새겨보면, 정책적 지원(지원금)이 아니라 스스로의 필요와 욕구, 동기에 의해 선택되는 협동조합 모델이 훨씬 더 지속가능성 측면에서 탁월하다고 평가할 수 있을 것이다. 정책적 지원이 매우 적음에도 불구하고! 이에 대해서는 이철선 외 (2021) 기업형태별 청년창업 지원정책의 효과성 분석, 한국보건사회연구원 참고

할 수 있는 도구, 정책, 제도를 안내하고 소개하는 수준에 그치고 있어 실제 활용에는 어려움이 많다고 한다. 무엇이 문제인가? 협동조합들이 풀어야 할, 해결하고 싶은 문제들보다는 일반적으로 습득해야 할 지식, 기술적인 내용을 반복적으로 다루기 때문에 이런 불일치가 발생하는 것으로 필자는 생각한다.

제4차 협동조합 기본계획에서는 이 문제에 대해 업종별 특화교육을 확대하고 연합회가 구상, 주관하는 교육프로그램을 대폭 확대하는 것을 개선방안으로 제시하고 있다. 한국사회적기업진흥원이 지원하고 있는 2023년 협동조합 교육사업도 이런 방향으로 재편, 조정되어 실행되고 있다. 이런 변화는 현장에서는 긍정적이고 바람직한 변화로 평가되고 있다. 일선 협동조합의 문제, 해결해야 할 과제를 잘 파악하고 있는 협동조합 연합조직(협의체, 연합회 등)이 교육의 기획주체가 되어 수요와 욕구에 맞는 교육을 제공함으로써 협동조합 교육의 만족도, 효과는 높아질 것으로 기대된다.

제4차 협동조합 기본계획의 구상대로라면 협동조합 역량 강화에 실질적 도움이 되는 특화교육이 확대되고, 현장의 필요와 욕구를 충실히 반영한 교육프로그램들이 연합조직을 통해서 기획, 운영될 것으로 예상된다. 다양한 협동조합의 유형, 사업분야 등을 고려할 때 역량강화가 표준화된 교육으로는 해소될 수 없으므로 더 다양화되고 특화되어야 하는데 이를 위해 충분한 예산의 확충이 수반되어야 한다.

협동조합 7원칙 중 교육, 훈련, 정보제공은 매우 중요하다. 협동조합의 정체성을 강화하고, 역량을 높이는 것은 협동조합의 존속과 생존에 필수적인 활동이자 기반이 되므로 협동조합 스스로 조합원의 교육과 훈련에 투자를 많이 해야 하는 것은 당연한 일이다. 협동조합 일선의 자조, 자구적 노력과 더불어 협동조합에 대한 공적 지원정책의 핵심적인 내용이라 할 교육훈련 지원정책이 잘 결부, 연계되어 협동조합의 정체성 강화, 질적 성숙을 이루는 중요한 밑바탕이 되도록 해야 할 것이다.

3) ‘판로’의 지원에서 ‘활로’를 여는 방향으로의 전환과 타 부처 연계 지원 강화

제4차 협동조합 기본계획에서 제시하고 있는 판로지원 정책은 그것대로 충실히 추진되어야 할 것이다. 그러나 온오프라인, 유통기업의 유통채널에 연결하고, 개별법 협동조합 등 다른 사회적경제 조직과의 상호거래에만 국한되거나 한정되어서는 곤란하다. 그 이유는 재화의 판매만이 협동조합의 활성화에 필요한 일이 아니기 때문이다.

관련하여 유형, 분야, 성장단계별 지원체계를 구축하겠다는 정책기조가 구체화되는 것이 중요하다. 기획재정부는 본질적으로 사업의 집행기능이 없는 부처이다. 때문에 협동조합을 (간접)지원하는 예산 규모도 매우 과소하여 대략 연간 75억원 정도

에 불과하다. 이 예산을 어떤 다른 정책(소상공인, 중소기업, 소셜벤처, 사회적기업 지원정책 등)과 비교하는 것 자체가 무색할 만큼 작은 액수에 불과한 수준이다. 그럼에도 불구하고 기획재정부가 협동조합의 주무부처로서의 역할을 가지고 있는 것은 여러 부처와 협동조합을 정책적으로 연계, 연결하고 다양한 업종, 부문에서 활동하는 협동조합의 애로를 적극적으로 타개하면서 협동조합의 활로를 열어주는 것에 있다 할 것이다.

최근 농어촌 지역에 필수적인 의료서비스 제공을 위해 정부가 나서서 농어촌 지역 의료사협의 인가기준을 완화한 것은 고무적이다. 최근 제정된 ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’ 역시 고무적인 진전이다. 이를 통해 지역사회에 필요한 필수 서비스를 제공하고 돌봄 체계를 구축하는데 협동조합을 비롯한 사회적경제조직이 기여할 수 있고 또 정책적 지원을 기대할 수 있게 되었다. 또한 산업단지 내 입지규제를 개선해서 다양한 업종의 사업장이 입주할 수 있게도 되었다. 그동안 세탁업종 협동조합들이 공동 세탁장을 산업단지 내에 두고자 희망했으나 입지규제에 묶여 추진할 수 없었던 문제도 해소될 것으로 기대된다. 이런 역할이 중요하고 필요하다. 협동조합이 겪고 있는 애로를 수시로 청취하고 문제의 해결을 위해 정부 부처 간의 협력을 도출해내는 것이 기획재정부에 기대되고, 부여된 역할이자, 기본계획을 통해 천명한 과제이므로 주력을 다 해주기를 바란다.

관련하여 두 가지의 이슈 사례가 있다. 협동조합은 총회를 마친 후 등기의 변경 등을 위해 의사록 인증(공증)을 받아야 하는데 우선 비영리인 사회적협동조합이 그 대상이 된다. 그러나 부처 간의 편차가 심해 어느 부처는 의사록 인증 예외 단체로 추천을 해주는가 하면 어느 부처는 안 해주고 있다. 이런 문제를 기획재정부가 조정해 일관된 적용의 기준을 만들어내는 것이 중요하다. 또 하나의 사례는 ‘탄탄협동조합’의 사례다. 이 협동조합은 전세사기 피해자를 구제하고 공공성이 높은 사회주택의 저변을 높이고자 세입자 피해자가 직접 참여해 만든 협동조합이다. 긴급한 피해자 구제에는 성공했다. 그것만 해도 대단한 사회적 가치의 실현이자 협동조합의 성취라 할 수 있다. 이후 조합원이 이사를 하는 등의 상황 발생 시 보증금을 반환해야 하는데 이를 위한 자금마련에 애를 먹고 있다. 금융이 연계되면 원활하게 문제가 해결될 것인데 그게 쉽지 않다. 또한 조합원이라 하더라도 전세 자금의 안정성에 대한 우려가 있어 HUG(주택보증기금)에 전세보증을 가입하려고 하나 세입자가 협동조합의 주인인 조합원이기도 하다는 이유로 보증가입을 거부당하고 있다. 이런 문제들을 해결할 방안을 상의하고자 하는데 그 문제는 국토부에 문의하라고 하면 곤란하다. 기획재정부에 기대하는 것이 소관부처를 몰라서 알려달라고 하는 것이 아니지 않는가?

협동조합의 활로를 모색하는 일은 매우 층위가 다양하다. 판로의 개척이 될 수도 있고, 경쟁적 제고를 위한 연구개발이 될 수도 있다. 새로운 사업과 기존 사업의

확장을 위한 금융, 자금조달의 문제가 핵심일 수도 있다. 인구 과소화로 인해 협동조합 설립의 요건이 부담되는 경우도 있다. 이런 경우는 제도의 정비가 중요하다. 사업역량을 갖추고 있으나 마땅한 부지를 구하지 못해 주민들이 참여하고, 주민들에게 혜택이 돌아가는 재생에너지의 생산-소비의 체계를 넓히는데 애를 먹는 시민발전협동조합도 있다. 이런 문제를 함께 해결하려고 머리를 맞대고 방법을 찾는 협동조합 지원기관, 정부부처의 역할이 우리가 기대하는 것이다.

특히, 협동조합의 대다수가 소상공인, 중소기업임을 감안하여 중소기업벤처부와의 협력을 본격화해야 한다. 중기부의 사회적경제 성장 집중지원사업(4~10년차 사회적경제 기업 대상으로 기업진단, 전문교육, 판로개척, 홍보, 역량강화 등 지원)을 협동조합을 적극 연계, 연결하는 것이 매우 중요하다. 사업조합과 같은 중소기업협동조합법에 근거한 제도 활용도 적극 모색하고 지원할 필요가 있다.

이를 통해 지역사회의 생활경제(지역사회 서비스 제공 및 다수의 일자리 창출)를 떠받치고 있는 소상공인, 중소기업으로서의 협동조합을 지역 경제의 중요한 주체로 성장시켜야 할 것이다. 이들 협동조합이 공동사업, 프랜차이즈 등 규모의 경제, 범위의 경제를 만들어내고자 할 때 금융, 공제의 역할이 중요하다.

2) 협동조합의 공동체 문제해결 역할 강화

정책과제	추진일정			소관부처
	'23년	'24년	'25년	
【전략2】 협동조합의 공동체 문제해결 역할 강화				
2-① 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
2-② 조합원 간 상호부조 활성화				
○ 상호부조 제도 개선				기재부
2-③ 우수협동조합 사례 발굴 및 홍보				
○ 우수 협동조합 및 우리동네 협동조합 우수 이용사례 선·발·홍보				기재부

(1) 공동체 문제의 해결에 기여하는 협동조합의 역할 강화에 있어 고무적인 변화

제4차 협동조합 기본계획에 의거하여 우리 사회와 공동체의 문제해결을 위한 역할을 강화하는 것은 매우 환영할 일이자 바람직한 방향이다. 관련하여 의료사협의

인가기준을 완화조치, ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’의 제정 등 고무적인 변화도 추진되고 있다. 제4차 협동조합 기본계획에 의거하여 우리 사회와 공동체의 문제해결을 위한 역할을 강화하는 것은 매우 환영할 일이라 바람직한 방향이다. 관련하여 의료사협의 인가기준을 완화조치, ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’의 제정 등 고무적인 변화도 추진되고 있다.

(2) 협동조합의 사회적 가치 실현에 대한 인정과 보상 그리고 촉진을 위한 과제

관련하여 최근 의료사협이 실현하고 있는 사회적 가치에 대한 실증적인 연구결과가 발표되었다.⁴⁾ 연구의 요지는 ‘더 적은 의료비로 지역민의 건강을 지키고 있었다’라는 것이다. 협동조합은 영리를 주 목적으로 하는 기업, 의료기관이 돌보지 않는 곳에서, 정부가 세심히 돌보지 못하는 사각지대에서 지역민들을 돌보고 있다. 그러나 딜레마가 있다. 더 적은 의료비는 달리 말하면 의료기관의 수익적 관점에서는 손해가 되는 일이다. 다른 의료기관 같으면 더 많은 진료를, 더 많은 내원을 유도함으로써 더 많은 의료비용과 국가 재정을 지출하도록 하고, 꼭 필요하지 않은 의료자원을 낭비하게 만들었을 것이다. 그런데 의료사협은 더 많은 수익을 얻을 기회를 스스로 포기한 것이고, 그 결과 더 적은 진료비라는 결과가 나오게 된 것이다. 그런데 건강 증진의 효과는 더 크다. 협동조합들이 창출하고 있는 이런 사회적 가치는 어떻게 고려되고 보상되는가?

개별 협동조합(연합조직 포함)의 관점에서는 사회적 가치 실현을 위해 포기한 이익에 대한 적절한 사회적 인정, 경제적 보상체계가 함께 고려되어야 한다. 또한 협동조합 섹터의 관점에서 역시 개별 협동조합의 사회적 가치 창출에 대해 인정, 지지, 촉진, 보상의 기제가 필요한 것과 마찬가지로 동일한 프레임워크가 필요하다. 개별 협동조합기업에 대해서는 사회적 가치 창출에 대해 비교적 직접적인 지원, 보상방안이 필요하다면 협동조합 섹터에 대해서는 간접적, 정책적 수단이 매우 중요하다. 협동조합 섹터의 집합적 사회적 가치 창출을 위한 도전을 촉진하기 위한 방안들, 예를 들어, 인내 자본 성격의 사회적 금융, 자조적 금융수단(상호금융, 공제, 기금)의 활성화, 협동조합에 특화된 정책자금, 협동조합의 정체성 강화 및 진흥을 위한 제도 정비, 혁신적 협동조합 사업모델의 실증을 위한 협동조합 혁신 샌드박스 제도 도입 등 바로 그것이다.

4) ‘적은 의료비로 건강을 지키고 있었다.. 가치 만들어 온 안성의료사협 ‘가치’ 재확인’, 자치안성신문, 2023년 2월 11일자 기사 참조

http://www.anseongnews.com/front/news/view.do?articleId=ARTICLE_00024591

(3) 협동조합 사이의 협동, 지자체와 정부와의 협력체계의 중요성과 과제

한 가지 더 강조하고자 하는 것이 있다. 지역사회의 문제를 해결하는 일은 개별, 단위 조직의 힘으로는 역부족이다. 때문에 다양한 협력자들의 네트워크, 협력체계가 중요하다. 지역소멸, 공동체 붕괴의 위기를 현명하고 지혜롭게 극복한 국가, 지역, 도시의 사례를 보면 정부와 지역사회의 긴밀한 협력체계, 거버넌스가 매우 중요하다는 점을 공통으로 확인할 수 있다. 정부, 지자체, 지역단체, 지역기반 경제사업체, 기업, 주민조직이 문제해결을 위해 집합적인 노력을 기울이고 협력하는 관계, 체계를 만들 때 가능한 일이다. 기본계획 상에는 중앙정부 제 부처와 시도, 개별법 협동조합 등과의 협력체계를 강화한다는 내용이 매우 강조되어 있고 다수 언급되고 있다. 어떻게 실질화할 것인가? 가 중요하다. 이에 대해서는 2023년 하반기, 2024년의 협동조합 정책의 추진, 거버넌스 체계를 구축하는 과정에서 심도있게 논의되기를 기대한다.

협동조합 섹터와 관련 법제에 있어서도 서로 간의 협력의 촉진을 위해 해결해야 할 문제, 과제가 다수 있다. 예를 들어 이종협동조합연합회의 회원의 범위를 생협, 신협 외 다른 협동조합들로도 확대하는 일이다. 신협의 경우는 이종연합회에 참여는 할 수 있으나 정작 출자는 할 수 없다. 기본법과 신협법이 충돌되는 지점이다. 실효성이 없게 만드는 핵심 요인이다. 지역사회에서는 농협과 수협, 새마을금고, 산림조합의 역할이 지대하다. 그러나 이들 협동조합은 이종협동조합연합회의 회원으로 참여할 수 없다. 법적인 가능성 이전에 상호 간의 신뢰와 유대, 협력할 의지가 중요하다. 실제로 지역에서는 농협이 주축이 되어 의료사협 설립을 지원하는 등의 협력이 추진되고 있다. 농협의 조합원이자 지역주민인 이들을 위한 지역 의료서비스 공백이 심각한 현실의 문제가 되고 있기 때문이다. 법적인 미비가 현장의 필요에 의한 협력을 막을 수는 없다. 법적 근거가 조속히 마련되면 상호 간의 협력은 더 촉진되고 진흥될 것이다. 조합원들 간의 상호부조의 장치인 공제도 차일 피일 미루고 있다. 시간을 끌고 좌고우면할 일도 아니다. 신속히 추진, 해결해야 한다.

결론

이상 제4차 협동조합 기본계획의 전반적인 내용과 문제, 보완할 점을 살펴보았다. 그리고 보다 실효적인 기본계획의 이행을 위한 과제들을 전략과제 1과 2를 중심으로 살펴보았고 나름의 제언을 마친다. 모쪼록 기본계획이 실질적인 실행, 변화를 촉진하는 역할을 충실히 해주기를 바라며 정부, 협동조합 현장, 지원기관, 국회 등의 적극적인 관심과 지지, 지원을 바란다

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안

- 기본계획의 평가와 2024년 전략과제를 중심으로 -

강민수 (서울지역협동조합협의회 정책위원장)

1. 협동조합기본계획의 이해

기획재정부는 2023년 3월 2일 '제4차협동조합 기본계획'을 발표했다.

일반적으로 기본계획은 해당 분야의 발전 방향이나 전략을 수립하는 것으로 정부는 기본계획을 토대로 예산을 수립하고 의사결정의 기초 자료로 활용하게 된다. 그러므로 협동조합 기본계획은 말 그대로 협동조합분야의 장기적인 발전 방향과 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 전략과 과제를 수립하는 중요한 기반자료 된다.

협동조합기본계획은 협동기본법 제11조에 의거하여 3년마다 협동조합과 관련한 기본계획을 수립하여야 하며 기본계획 수립 외 2년마다 협동조합에 대한 실태조사를 실시한 후 그 결과를 공표하고, 국회 소관 상임위원회에 보고 하도록 되어 있다.

기본계획이라는 말이 가지는 무거움이 때로는 무미건조한 글자들의 조합이 아닐까 생각 할 수도 있겠으나 협동조합 기본계획은 위에서도 언급 한 바와 같이 정부가 바뀔다고 수립하지 않아도 되는 성질의 것이 아니다. 우리가 협동조합 기본계획에 대해 잘 알아 할 이유다.

2. 협동조합기본법 시행 10년의 성과와 평가

2012년 12월 1일 협동조합기본법 시행 이후 10년의 중요한 변화를 살펴보면 2022년 12월말 기준 23,000여개의 협동조합이 설립되었으며, '2023년 서울시 협동조합 실태조사'⁵⁾에 따르면 서울시 협동조합의 운영률은 약 68% 로 조사되었다. 협동조합의 설립이 꾸준히 진행된 것은 협동조합이 경제발전과 사회적 책임, 둘 다를 추구할 수 있다는 가능성이 우리 사회에 받아들여졌기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 실제 협동조합기본법 시행 이후 보육·돌봄, 의료복지, 로컬푸드 등 다양한 분야에서 협동조합기업들이 출현하여 지역공동체의 회복과 시민사회의 민주주의를 확장하는 데 기여해 왔다고 평가 할 수 있다. 다만, 지난 10년을 돌아보면 이제 협동조합의 설립 뿐 만 아니라 설립된 협동조합의 운영에 있어 질적 성장을 위한 과제가 제기되고 있다 할 것이다. 아쉬운 점이 없지 않으나 이는 온전히 협동조합과 이를 구현하고자 한 사람들만의 문제는 아니다. 일종의 한계라고 지적할 것이 있다면 우리사회는 오랫동안 협동조합 형태의 기업에 관심을 두고

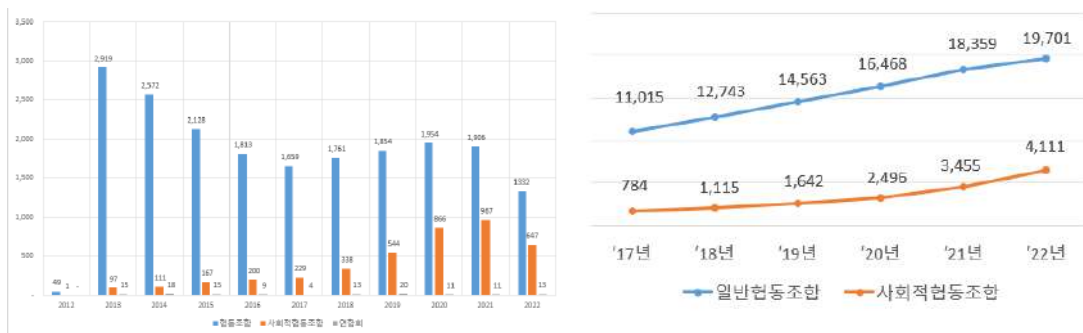
5) 이상윤·이선희·안보람·윤석진(2023) 「2023년 서울시 협동조합 실태조사」, 서울시협동조합지원센터

있지 않았기 때문에 협동조합기업에 대한 이해가 부족했고 협동조합이라는 새로운 제도가 자리 잡는 과정에서 여러 가지 어려움이 있었는데, 우리시대 협동조합 운동이 가지는 의미와 협동조합들이 만드는 성과를 잘 정리하여 알리는 것은 향후 협동조합의 운동에 있어 중요한 과제라고 할 수 있을 것이다.

그림1 전국협동조합 설립현황

■ 협동조합 연도별 설립수(개) ('22년 기준)

■ 협동조합 유형별 누적 설립추이(개) ('22년 기준)



한편, 한국의 협동조합 기업들은 그 활성화 정도나 경영실적 등을 종합한다면 기업생애 중 '설립기'와 '성장기'의 중간 단계에 위치하는 것으로 추정할 수 있는데, 이는 기업의 생멸에 있어 매우 중요한 시기다. 이 시기 기업들은 창업 후 시장에 진입하면서 상품개발, 고객확보, 자금부족 등 기업 운영에서 본격적으로 어려움을 겪게 되기 때문이다. 보다 섬세한 협동조합 지원전략이 필요한 이유이기도 하다.

3. 제4차 협동조합기본계획의 내용

협동조합의 활성화를 위한 제4차 협동조합기본계획의 내용을 온전히 파악하려면 정책의 맥락을 함께 이해하는 것이 중요하다. 왜냐하면 계획이라는 것은 지난 시기 활동에 대한 평가를 기반으로 향후의 과제를 제한하기 때문이다.

이런 의미에서 간단히 지난 시기 발표된 협동조합 기본계획의 핵심을 정리한다면 ▲제1차 협동조합 기본계획(2014년-2016년)은 협동조합 육성 ▲제2차 협동조합 기본계획(2017년-2019년)은 내실화와 협동조합 생태계 조성 ▲제3차 협동조합 기본계획(2020년-2022년)은 성장기반 확립과 협동조합 정체성이라 할 수 있겠다. 각각은 해당 기간 협동조합의 설립과 성장현황을 고려한 것으로 협동조합의 활성화를 위한 방향이 무엇이었는지 가늠할 수 있게 한다.

이번에 발표된 제4차 협동조합 기본계획은 협동조합 기본법 법제화 10년을 평가하며 새로운 10년의 협동조합 비전을 수립하는 데 의의를 두고 수립되었다고

하면서, '지속가능발전 주체로서 협동조합의 재도약'을 향후 협동조합 정책이 달성할 비전으로 삼고 비전과 목표를 실현하기 위해 첫째, 유형별·성장단계별 지원체계 구축과 판로지원 대책을 포함한 좋은 기업으로서 협동조합의 경쟁력 강화 둘째, 사회서비스 분야 진출확대와 연합회 공제사업 활성화를 포함한 협동조합의 공동체 문제해결 역할 강화 셋째, 연합회 활성화를 포함한 협동조합 사이의 연대와 협력을 통한 협동조합 시너지 창출 넷째, 미운영 협동조합의 정비, 정보포탈 개선, 광역별로 운영 중인 중간지원기관 역할 효율화, 중앙부처와 지자체와의 협력체계의 강화 등 협동조합 지원 인프라 개선을 통한 협동조합 등 투명성 강화 등을 실행 위한 정책과제로 발표했다.

4. 제4차 협동조합기본계획에 대한 평가

제4차 기본계획은 기재부 관계자가 언급하듯 지난 3차례 발표된 기본계획과는 다른 중요한 지점이 있다. 기재부 관계자는 “이번 계획은 협동조합 기본법 법제화 10주년(2012년 12월 시행)이 경과한 시점이라는 점을 고려했다”라며 “그간의 성과와 한계점을 토대로 협동조합의 새로운 10년의 비전을 수립하는데 제4차 기본계획의 의의를 두었다”고 했다. 이처럼 이번 제4차 협동조합기본계획은 지난 10년 협동조합에 대한 정책을 평가하고 향후 10년의 비전과 계획을 담아야 했다. 물론 그렇게 하지 못한 것 같다. 크게 아쉬운 지점이다. 다만, 제4차 협동조합 기본계획이 아름다운 말들의 성찬으로 그치지 않기를 바라며 몇 가지 구체적 평가와 생각을 제안해 보려 한다.

먼저, 협동조합기본법 제11조에 따르면 기획재정부장관은 협동조합에 대한 정책을 총괄하고 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위하여 매 3년마다 기본계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 여기에서 주목할 점은 기획재정부장관이 협동조합에 대한 정책을 총괄한다고 밝힌 것이다. 강현철 외(2012)는 협동조합기본법 제정에 따른 법체계를 분석하면서 협동조합기본법은 이미 협동조합에 관한 총괄규범으로서의 성격을 가진다고 하였다.⁶⁾ 기획재정부 장관이 협동조합에 대한 정책을 총괄한다 함은 다른 법률에 의해 만들어진 협동조합을 포함하여 정책을 총괄하는 것으로 보아야 한다. 만약 기본계획의 수립과 시행에서 협동조합 정책을 총괄한다는 관점을 가지게 되면 예산의 한계를 넘어 정책의 수단과 범위가 다양해져 협동조합들이 가진 자원이 만나 협동조합들 간의 협동을 통해 본격적으로 제4차 협동조합 기본계획에서 말하는 협동조합의 재도약을 위한 집합적 임팩트 창출이 가능할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 기획재정부 내 협동조합과를 폐지한 것은 이해하기 어렵다. 기술적인 문제이긴 하지만 계획이란 본래 누가 얼마의 예산을 가지고 무엇을 할 것인지에 관한 것인데 협동조합의 설립이 1만개를 넘어서던 2018년말 예산(약43억원)이나 협동조합 3만개 시대의 예산(2022년 기획재정부 협동조합 예산은 약73억원)이 크게 늘어나지

6)강현철·차현숙·박광동·김종천(2012).「협동조합기본법 제정에 따른 법체계 분석 연구」, 세종: 한국법제연구원. pp.14.

않았다. 협동조합 생태계 구축, 경쟁력 강화가 공허하게 느껴지는 이유다.

다음으로 비슷한 것처럼 보이지만 사실 협동조합 기본계획을 시기적으로 구분해 보면 대략 제2차 협동조합 기본계획에서부터 협동조합 정책이 기존 설립단계에 중점을 둔 정책에서 성장단계 협동조합에 대한 정책으로 확장하게 된다. 실제 정부는 2020년 3월 발표된 제3차 협동조합 기본계획을 통해 COOP 2.0시대로의 도약을 제3차 협동조합 기본계획의 비전으로 제시하였다. 돌아보면 COOP 1.0의 시대는 협동조합의 자유로운 설립 지원을 통해 협동조합이 양적으로 확대되었다면 COOP 2.0의 시대에는 협동조합의 효과적인 성장 지원을 통해 협동조합의 질적 내실화를 도모하겠다는 의미라고 해석 할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 만약 제4차 기본계획을 고쳐 쓸 수 있다면 이런 문장을 어딘가 추가해 보고 싶다. 협동조합 기본계획의 방향은 협동조합의 준비된 설립을 유도하고 설립된 협동조합의 성장을 돕는다. 이런 개념을 제2차 협동조합 기본계획에서는 협동조합 생태계의 구축이라고 표현했다. 대개 협동조합 생태계라 하면 협동조합을 위한 연구나 지원조직, 판매조직, 연합조직, 창업조직 그리고 이들을 묶는 금융조직이 필요하다고 할 수 있겠다. 기존의 협동조합 기본계획들은 어쨌든 이러한 요소들에 대해 부족하더라도 언급이 있었는데, 제4차 협동조합 기본계획은 기존 기본계획과는 다르게 협동조합을 연결하는 금융에 대한 구체적 계획이 없고 달성해야 할 목표를 구체적 숫자로 제시하고 있지 않다는 점도 지적해 두고 자 한다. 이 문제는 반드시 기본계획의 이행, 실행과정에서 보충, 보완되도록 해야 할 것이다.

마지막으로 우리 사회는 협동조합을 예외적으로 취급하고 있다는 것이다. 보수 언론 등에서는 심지어 협동조합의 90%가 좀비라고 폄하하기도 한다. 그럼에도 진정성을 가지고 자기 삶의 필요와 사회문제 해결을 위해 분투하는 이 땅의 협동조합들에게 잘 짜여진 구체적 계획보다 계획과 계획 사이를 채우는 협동조합의 도전에 대한 인정, 응원이 필요하지 않을까 생각한다. 만약 제4차 협동조합 기본계획에 무언가 부족한 것이 있다고 느낀다면 아마도 그것은 글로는 표현하기 어려운 협동조합을 대하는 태도의 차이에서 비롯한 것은 아닐까 생각한다.

5. 전략과제 3,4에 대한 세부 제언

정부가 협동조합 기본계획을 통해 이미 밝힌 바와 같이 COOP 1.0의 시대를 마감하고 COOP 2.0의 시대로 나아가자면 ‘협동조합의 준비된 설립을 유도하고 설립된 협동조합의 운영을 도와 협동조합의 건강한 생태계가 구축’되도록 해야 할 것이다. 이러한 전략구상이 현실화되기를 간절히 바라며 제4차 협동조합기본계획의 실행 2년차가 되는 2024년에 협동조합 기본계획의 전략과제 3,4의 추진 방향에 대해 제언하고 자 한다.

1) 연대.협력으로 시너지 창출

협동조합 운동이 시작된 초창기부터 기업인들과 연구자들은 협동조합이 홀로 내재된 잠재력을 발휘하기 어렵다고 생각하고, 협동조합들 사이의 협동의 필요성에 대해 강조해 왔다. 나아가 협동조합 사이의 협동이 비록 개별 협동조합의 단기적 이익을 희생한다 해도 모든 인류가 현재보다 더 나은 사회에서 더 나은 사회경제적 삶을 살 수 있도록 해야 한다는 협동조합 운동의 궁극적인 목적을 위해 협동조합 사이의 협동의 필요에 대해 강조하고 있다. 이런 맥락에서 협동조합들 사이의 협동을 촉진하는 과제는 늘 중요하다.

표1. 제4차 협동조합기본계획 전략과제 3

정책과제	추진일정			소관부처
	'23년	'24년	'25년	
【전략3】 연대.협력으로 시너지 창출				
3-① 협동조합 연합회 역량.기능 강화				
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
3-② 이종협동조합연합회 대상 확대				
○ 이종협동조합연합회 참여 개별법 협동조합 확대 추진 검토				기재부
3-③ 협동조합 유관 경제조직 간 연대 강화				
① 유관 부처 간 소통 활성화				기재부 지자체
② 부처지원 사업의 효과성 제고				기재부

(1) 협동조합 연합회 역량.기능 강화

2022년 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합연합회는 일반협동조합연합회 93개, 사회적협동조합연합회 25개, 이종협동조합연합회 9개로 총 127개가 설립되어 운영 중에 있다.

다만, 협동조합의 협동조합 연합회에 대한 참여 비율이 16.3%로 높지 않다. 이는 협동조합 연합회 활동을 통해 기대되는 이익이 크지 않기 때문이다. 실제 협동조합들이 협동조합 연합회에 가입하지 않는 이유로 51.6%가 연합회가 필요하지 않다고 응답한 것에서 잘 드러난다. 그럼 왜 협동조합들이 협동조합 운동의 역사를 통해

그토록 중요하게 강조해온 협동조합들 사이의 협동에 대해 불필요하다고 생각 할까? 이는 우리나라 협동조합 연합회의 경우 회원조합의 사업규모가 영세하고 협동조합의 활성화를 지원하는 연합회의 본부 역량이 크게 부족하기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 협동조합 자체의 노력과 정부의 지원이 동시에 필요하다. 자체의 노력을 촉진하기 위해 교육과 홍보를 지원 할 수 있고 협동조합 연합회 운동을 이해하는 전문인력 풀을 구성하여 지원하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

(2) 이종협동조합연합회 대상 확대

협동조합들은 협동조합연합회를 통해 공동으로 회원의 확대, 출자금의 증대, 내부 유보, 상호지원기금 조성 등을 수행하여 회원조합의 재정적 안정성을 강화하고, 연합사업의 확대를 통해 회원조합의 사업적 안정성 및 발전성을 강화하는 활동을 수행하게 된다. 이처럼 협동조합의 성공적인 비즈니스를 위해 협동조합 간 협동은 필수적인데, 「협동조합기본법」 제73조에 의거하여 연합회의 회원(조합원)은 연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하고자 하는 '협동조합'으로 정하여 연합회의 회원으로 다른 연합회가 가입할 수 없게 되어 있어 법 개정이 필요하다. 한편, 현재 협동조합기본법 의하면 이종협동조합연합회는 기본법 협동조합과 신협, 생협으로만 구성할 수 있게 되어 있다. 이에 향후에는 협동조합기본법을 개정하여 신협, 생협 뿐만 아니라 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고, 중소기업협동조합 등지역사회의 중요한 이해관계자가 함께 이종협동조합연합회를 구성할 수 있도록 법 개정이 필요하다.

(3) 협동조합 유관 경제조직 간 연대 강화

협동조합 사이의 연대와 협력으로 협력의 시너지 창출하기 위해 유관 부처 간 소통을 활성화하고 부처지원 사업의 효과성 제고를 위해 노력하겠다는 계획은 당연히 필요하다. 다만 협동조합기본법 제정 시 협동조합기본법은 협동조합에 관한 총괄규범으로서의 성격을 가진다고 하였다. 이에 기재부가 협동조합기본법 제정 시 입법취지에 맞게 협동조합의 발전을 위한 통일적 정책수립에도 적극 나서야 할 것이다. 실제 기재부가 협동조합 예산을 협동조합의 설립 현황에 맞게 증액할 필요가 있으나 동시에 협동조합에 관한 정책을 총괄하고 각 부처의 협동조합 정책 추진에 관한 모니터링을 진행 한다면 예산을 증액하는 것보다 큰 효과가 있을 수 있다.

2) 인프라 개선을 통한 협동조합 등 투명성 제고

협동조합의 활성화를 위한 법, 제도, 정책의 인프라를 개선하여 협동조합의 활성화와 투명성을 제고할 필요가 있다.

표2. 제4차 협동조합기본계획 전략과제 4

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

(1) 협동조합 생태계 투명성 강화

협동조합의 경영공시 등을 협동조합의 투명성을 높이는 일은 협동조합의 발전을 위해 반드시 필요하다. 관련하여 김용진 외(2020)⁷⁾에 따르면 독일은 1934년에 협동조합법을 개정하면서 모든 등록협동조합이 협동조합연합회에 가입하도록 하였고, 연합회에 감사를 받도록 의무화하였다. 이러한 제도적 변화가 독일 협동조합의 건전성을 크게 향상 시켰고, 협동조합이 건실하게 성장하는 데 중요한 토대가 되었다고 평가하고 있다. 이처럼 협동조합이 자기 정체성을 지키면서 동시에 협동조합의 투명성을 제고하는 방안은 제4차 협동조합기본계획의 실효성을 높이고 협동조합의 질적 도약을 위해 검토해 볼 필요가 있다.

(2) 협동조합 정보 신뢰성·접근성 제고

협동조합의 설립과 운영사항 등을 파악하여 협동조합 정책 수립 등에 활용하기

7) 김용진·김형미·최은주·신창섭·이태영·김재원(2020). 「사회적 가치 실현을 위한 협동조합법제 체계화 방안」, 세종: 한국법제연구원.

위해 2년마다 실태조사를 시행하고 있으며 협동조합기본법 제11조에 의거하여 3년마다 협동조합 기본계획을 수립하고 있다. 다만, 실태조사는 표본조사라는 한계가 있어 협동조합의 정확한 실태 파악에 어려움이 있다. 이에 협동조합기본법 일부를 개정하여 설립현황, 운영현황, 재무현황 등의 기초적인 행정조사는 1년 단위로 관계 기관(법원행정처, 국세청 등)과 협의하여 진행하고 협동조합의 유형별·성장단계별 과제와 같은 심층 조사는 3년 주기로 패널을 활용하여 진행함으로써 협동조합 실태 조사결과와 협동조합 정책수립간의 연계성을 높여나갈 필요가 있다.

(3) 중앙-지방 협업체계 강화

시·도 협동조합정책협의회를 정기적으로 개최하거나 담당자의 잦은 교체를 감안하여 중앙부처, 시·도 협동조합 담당 공무원 워크숍 개최의 필요성이 제기된다. 다만, 공무원들 간 협업체계를 강화하는 것을 넘어 정부정책의 수립과 집행과정에 민간의 참여를 보장 할 필요가 있다. 실제 2019년 사회적경제 정책모니터링 결과에 따르면 협동조합을 포함한 사회적경제 정책이 수립 및 조정과정에서 민간의 참여가 구조화되어 있지 못하다는 평가가 있었다. 이에 협동조합 정책 수립과정과 집행 과정에 협동조합의 참여를 구조적으로 보장 할 수 있도록 정책이 개선되어야 한다.

(4) 중간지원기관 역할 효율화

현재 협동조합에 대한 정부 지원은 별도의 정부지원기관 없이 기재부가 한국사회적기업 진흥원을 통해 광역 단위로 중간지원기관을 지정하여 협동조합의 설립·운영 등 지원을 하고 있으나, 예산 등을 고려할 때 전문화된 지원을 하기 어려운 구조로 되어있다.

표3. 사회적경제 중간지원조직 현황

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업
소관부처	고용노동부	기획재정부	행정안전부	보건복지부
근거법령	사회적기업육성법	협동조합기본법	행정안전부 지침	국민기초생활보장법
사업시작연도	2007년	2012년	2010년	2012년
중간 지원기관	한국사회적기업진흥원 권역별 지원기관 17개	한국사회적기업진흥원 권역별 지원기관 17개	권역별 마을기업지원센터 17개	중앙자활센터 1개 광역자활센터 14개 지역자활센터 249개
지원내용	.(재정) 인건비, 사업비, 사회보험료 (.경영) 컨설팅, 공공기관 우선구매, 통합정보시스템 (.세제) 법인소득지방세 감면, 지정기부금 인정	.(재정) 사업비 (.경영) 교육·홍보, 공공기관 우선구매, 통합정보시스템, 설립절차 안내	.(재정) 사업비 (.경영) 컨설팅, 교육·홍보	.(재정) 인건비, 사업비 (.경영) 컨설팅, 공공기관 우선구매, 교육·홍보

이에 대해 김기태(2018)⁸⁾는 협동조합기본법 제정 당시 협동조합이라는 새로운 법인격을 도입하는 것이 1차적 목표였기 때문에 협동조합에 대한 정책적 지원까지 법에 담지는 못하였다고 평가하면서 협동조합기본법의 전면 개정을 통해 건강한 협동조합 생태계를 만들어야 한다고 주장하였다. 이처럼 협동조합의 설립 근거를 마련하고 자 했던 협동조합 1.0의 시대를 마감하고 협동조합의 건강한 설립과 운영을 위해 기존의 협동조합 지원체계와 다른 ‘(가칭) 협동조합진흥원’의 설립 필요가 있다고 할 것 이다.

(5) 미운영 협동조합 정비

제5차 협동조합 실태조사에 따르면 20년 기준 19,429개 설립 협동조합 중 1,392개 협동조합이 등기하지 않은 상태이며, 일부는 사실상 미운영 상태에 있다. 향후 미운영 조합에 대해 해산간주제도를 안내하고 교육을 통해 미운영 조합이 사업 재개 또는 자발적 해산을 할 수 있도록 지원 할 필요가 있다. 다만, 휴면조합에 대한 재기 지원에는 많은 자원이 발생하므로 오히려 협동조합을 설립하고자 하는 사람들에 대해 교육을 시행하여 준비된 설립을 유도하고 연합회 활동 등을 통해 설립된 협동조합이 휴면하지 않도록 하는 방안이 보다 현실적이라고 할 수 있다.

6. 결론

2011년 협동조합 기본법 제정과 2012년 시행 이후 협동조합 1.0의 시기에는 새로운 협동조합 법인의 설립 근거를 마련하여 2만개 기본법 협동조합을 설립하는 양적 성장을 거두었다. 또한 협동조합은 사회 각 분야에서 다양하고 혁신적인 협동조합 기업들이 출현하여 지역공동체의 회복과 시민사회의 민주주의를 확장하는 데 기여해 왔다. 미래에도 협동조합 운동은 사회를 바꾸기 위한 작은 실천의 경험을 이어 주고 보다 큰 협동의 경험으로 연결해 가면서 국가와 시장에서 충족되지 못하는 다양한 시민사회의 필요에 응답해야 한다. 협동조합 기본계획은 협동조합분야의 장기적인 발전 방향과 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 전략과 과제를 수립하는 중요한 기반자료 된다. 협동조합이 한 때의 유행이 아니라 더 좋은 세상을 만드는데 어떻게 기여 할 수 있도록 제4차 협동조합기본계획을 살피며 더 많은 토론이 있었으면 좋겠다.

8) 김기태(2018). “협동조합 활성화를 위한 전면개정의 필요성”, 「협동조합기본법2.0 시대를 준비하자! 정책토론회 자료집」, pp.7-17.

하나 마나 한 말로 끝나 버린 <협동조합 기본계획>

로컬크루이중협동조합연합회 대표 이원표

윤석열 정부의 <협동조합 기본계획>이 발표되었습니다. 전반적으로 기존 성과에 대한 평가는 박하고 계획은 추상적입니다. 사회적경제 입법에 지속적으로 반대해 온 국민의힘 정부이기 때문에 어느 정도 예상은 했지만 그래도 실망이 앞서는 건 어쩔 수 없습니다.

[협동조합기본법]은 보수정부에서 탄생한 법률입니다. 2011년, 이명박정부 후반기에 준비되어 국회에서 만장일치로 통과했습니다. 심지어 현 국민의힘의 전신인 한나라당이 과반 의석을 점하고 있을 때였습니다. 이어 2012년 12월에 시행되어 역시 보수정부인 박근혜 정부에서 본격화되었습니다. 그래서 국민의힘과 윤석열정부가 이렇게 소극적으로 협동조합 정책을 펼 필요가 있을까 하는 생각이 들기도 합니다.

하지만 돌이켜 보면 이때에도 '직접 지원은 없음'을 엄청나게 강조했던 것 같습니다. 그러나 그런 기조가 무색하게도 2013년 막 출범한 소상공인시장진흥공단에서 수백억을 '소상공인 협동조합'에 '직접' 지원하면서 협동조합을 설립하면 정부 지원을 받는다는 소문이 돌았습니다. 직접 지원을 하지 않겠다는 기획재정부와 공동장비 구입을 지원했던 소상공인시장진흥공단 사이의 간극은 현장에 혼란만 부추겼습니다. 그리고 지자체별로도 협동조합 육성 정책을 펼치면서 수백만 원에서 수천만 원까지 보조금이 지원되었습니다. 협동조합 주관부처인 기획재정부와 한국사회적기업진흥원, 그리고 그곳에서 지정한 광역별 지원기관에서는 직접 지원 없이 교육, 컨설팅, 판로지원 등을 통해 자생력을 키우겠다고 강조했지만 다른 부처와 지자체 등에서 보조금을 지원하면서 정책은 엇박자를 냈습니다.

당시에 협동조합에 대한 '직접 지원은 없음'을 강조했던 것은 사회적기업 재정지원에 대한 관료들의 반감이 작용했을 것입니다. 재정지원이 사회적기업의 자생력을 약화한다는 논의가 막 무성하게 자랄 때였고, 지원 규모도 획기적으로 줄어드는 시점이었습니다. 그러면서 협동조합은 지원 없이 자생하기를 바라는 기재부의 바람이 줄곧 협동조합 정책에 반영되어 왔습니다. 그래서 3년마다 제출되는 기본계획은 구체적인 실행계획없이 정말 '당연하고 좋은 말'로만 도배되는 것이 반복되었습니다.

협동조합기본법 시행 초기에는 주로 자영업자와 그에 준하는 프리랜서 직군에서 협동조합을 많이 설립했습니다. 지금은 사회적협동조합이 초기에 비해 많이 늘어나기는 했지만, 여전히 자영업자와 프리랜서 직군이 절대적으로 많습니다. 혹자는 소상공인시장진흥공단에서 푼 공동사업 보조금이 양적 팽창을 만들었다고 말하기도

합니다. 그리고 그런 영향이 마냥 없다고만 할 수는 없을 것입니다. 그렇지만 실제로 그게 진짜 이유인지 살펴보았는지 모르겠습니다. 민간을 재정쇼핑이나 하는 세금 도둑으로 모는 정부 관료들의 편협한 선입견이 작용한 것은 아닌지 말입니다.

한국은 전 세계 유례없이 자영업자가 많은 나라입니다. 자영업 비중이 OECD 다른 선진국들에 비해 2~3배 많습니다. 원래 그랬을까요. 아닙니다. 외환위기 이후, 고용조정이 일상화되고 4,50대에 직장에서 쫓겨나는 것이 일상화되었기 때문입니다. 그리고 재벌 중심의 기업 환경은 중소기업의 등장과 성장을 가로막고 있어서 이렇게 쫓겨난 사람들을 흡수할 고용시장이 턱없이 부족했습니다. 이렇게 부족해진 일자리를 흡수한 것이 자영업입니다. 그리고 이들을 대상으로 갈취하는 가맹사업(프랜차이즈) 시장이 또 재벌-대기업들의 장사판이 되어 있습니다.

직장에서 쫓겨나거나 일자리를 구하지 못한 청장년들이 홀로 식당, 카페, 패션, 미용, 숙박, 스포츠 등 다양한 영역으로 1인 창업으로 나아가면서 한국은 오늘날과 같은 자영업 국가가 되어버렸습니다. 한국 경제는 생산액 측면에서는 수출 대기업이 대부분을 차지하고 있지만, 고용은 반대로 자영업과 비정규 일자리가 대부분을 차지하는 기형적 구조입니다. 대기업의 고용 없는 성장은 어제오늘 일이 아니고, 몇몇 유망기업들의 연봉과 성과급 잔치가 뉴스로 흘러나오면서 박탈감을 안겨주는 대한민국의 현주소입니다.

사회적경제는 사회문제에서 시작합니다. 성장의 과실은 재벌이 가지고 가고, 고용의 책임은 자영업으로 떠넘기는 기형적인 구조에서 협동조합이 출발하게 된 것은 지극히 당연한 일입니다. 벼랑 끝까지 몰린 우리 곁의 자영업자들이 생존을 위한 몸부림으로 협동조합의 문을 두드리는 것이 이상합니까. 협동조합의 대다수가 자영업자, 프리랜서 등으로 구성되는 것은 이런 이유 때문입니다. 그리고 이렇게 약하고 힘에 부친 상태에서 몸부림을 치기 때문에 여기에서도 많은 실패를 경험하고 있습니다.

정부는 협동조합에게 자립하라고 할 자격이 없습니다. 그건 민간에서 각 협동조합의 조합원들이 할 이야기입니다. 사람들이 영세한 자영업으로 벼랑 끝까지 내몰린 것을 방치한 정부가 그 벼랑 끝에서 생존을 구하려 하는 사람들에게 자립하라고 할 수 있습니까. 그래선 안 됩니다. 벼랑 끝에 선 사람들이 서로를 붙잡고 땅 위에서 서기 위해 자구 노력을 하는 것은 당연한 말입니다. 그러나 그 앞에 선 정부는 손을 내밀어 붙잡아주어야 마땅하지, 그 앞에 서서 자립하라고 훈수하는 것이 무슨 소용이 있습니까. 효과도 없을뿐더러 비윤리적입니다.

이번 <협동조합기본계획>의 '10년 평가'는 방향부터 잘 못 되었습니다. 그동안의 정책을 평가하여 그 효과를 진단하여 방향을 잡아야 옳습니다. 그런데 10년이 지났

음에도 규모가 작고, 성장하지 못하는 협동조합의 현 상황을 탓하며 기업으로서의 꼴을 갖추라고 훈수만 늘어놓습니다.

그동안 ‘지원없음’을 강조했던 정책 방향이 잘 못 된 것은 아닌지 점검해볼 때입니다. 지원을 많이 해줘야 한다는 뜻이 아닙니다. 하나 마나 한 이야기를 하지 말라는 것입니다. 정부의 역할을 자각하고 실효성 있는 정책을 제시해야 합니다.

최근에는 사회적기업 인건비 지원을 문제 삼으며 예산을 삭감하겠다고 나서기도 했습니다. 사회적경제가 야당 편이라고 생각하고 그러는 것인지는 모르겠지만 이젠 교묘하게 누락과 과장을 통해 사실을 왜곡하기까지 하고 있습니다. 물어봅시다. 인건비 지원이 사회적기업에만 있습니까.

세무사무소에 취직하려면 한국세무사회에서 발행하는 ‘전산세무’라는 자격증을 따야 합니다. 이 자격증을 따기 위한 직업훈련학원에서는 세무사들이 강의합니다. 그리고 세무사들은 이 사람들을 고용하면서 수백만 원씩 고용장려금을 받습니다. 자격증 시험으로 돈 벌고, 학원에서 돈 벌고, 그리고 이 사람들을 고용할 때도 보조금을 받는데 왜 이런 건 문제 삼지 않습니까. 이뿐만이 아닙니다. 중소기업에 고용 관련된 여러 장려금은 본질적으로 사회적기업 인건비 지원과 별반 다르지 않습니다.

인건비 지원 사업	2023년 예산	비중	1인당 지원금액
사회적기업 일자리창출 지원	103,377백만원	5.8%	최저임금의 50%
청년 일경험 지원	50,680백만원	2.8%	월 140만원
청년 추가 고용장려금	229,358백만원	12.8%	연 900만원(월 75만원)
청년 일자리 창출 지원	889,078백만원	49.5%	월 60만 (최초 1년 720만)
고령자 고용안정지원금	86,942백만원	4.8%	정년연장 임금의 일부 지원
장애인 고용장려금	297,747백만원	16.6%	월 35만원~90만원
고용창출장려금	139,504백만원	7.8%	고용유형별 360만~960만(연간)
합계	1,796,686백만원	100%	

<고용노동부 일자리 지원금 현황>

(출처: ‘2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료’ 재구성)

고용노동부에 일자리 지원 관련 예산 중 사회적기업의 일자리 지원금은 5.8%에 불과합니다. 다른 일반 기업이 사회적기업보다 인건비 지원이 17배 많습니다. 사회적기업 예산 중 인건비 지원 비중이 높은 건 다른 정책이 없기 때문입니다.

잘 모르면 물어봐 가면서라도 실효성 있는 정책을 세웠으면 합니다. 직접 지원은 안 할 거고, 자립 기반을 확충해야 된다는 말은 10년 동안 충분히 했습니다. 그리고 그건 정책으로서 실효성이 없다는 것이 드러났습니다.

벼랑 끝에서 서로를 붙잡고 있는 사람들에게 어떤 이야기를 하고 무슨 조치를 취해야 할 지 한 번 더 생각하고 정책을 점검하기를 바랍니다. 그래서 그 정책이 진짜로 협력을 촉진하여 제대로 일어설 수 있는 효과가 있었으면 좋겠습니다.

협동조합 자생력 확보를 위한 범정부 차원의 활성화 노력 필요

박제선 한살림연합 미래기획본부장

2012년 협동조합기본법의 갑작스러운 통과는 한국 사회에 협동조합 설립 열풍을 불렀다. 작년 기준 협동조합은 2.3만 개가 만들어졌고, 협동조합 조합원도 50만 명이 넘었다. 협동조합기본법 이후 10년 동안 한 해 평균 시민 5만 명이 협동조합 2,300개를 만들어온 셈이다. 이와 같은 협동조합 참여의지는 그동안 한국 사회의 시장과 공공영역이 충족하지 못하는 시민의 필요가 많다는 증거라고 할 수 있다.

협동조합기본법 제정 이후, 한살림 조합원들은 협동조합기본법을 조합원의 다양한 요구를 해결해 나가는 도구로 잘 활용했다. 현재 한살림운동 그룹 내에서 협동조합기본법에 따라 설립한 협동조합은 물류유통 분야의 한살림운송협동조합, 한살림물류지원협동조합이 있다. 2개 협동조합은 물류 분야에서 일반적인 노동형태인 위탁노동이나 계약직 노동자들이 협동조합을 구성한 경우이다. 조합원들이 주도해 만든 협동조합도 있다. 주민참여형 자원순환 활동을 펼치는 되살림사회적협동조합, 조합원들이 주도한 면생리대 보급운동을 계기로 환경과 여성의 건강을 생각하는 친환경수공 패브릭 제품을 생산하는 목화송이협동조합은 한살림 조합원 활동에서 출발해 협동조합으로 발전시킨 경우이다.

또한, 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 조합원들이 설립한 한살림햇빛발전협동조합이 있고, 고령화시대 한국사회의 주요 과제인 ‘돌봄’ 문제를 해결하기 위한 돌봄사회적협동조합도 운영하고 있다. 올해에는 사회적경제진흥원의 창립지원 프로그램을 통해 회원생협 2곳의 조합원들이 돌봄사회적협동조합 창립을 준비하고 있다. 모두 협동조합기본법 제정이 만든 성과라고 할 수 있다.

협동조합 자생력 확보를 위한 범정부 차원의 통합 지원 노력 필요

‘제4차 협동조합 기본계획’에서 한계로 지적하고 있듯이 협동조합의 양적규모 확대에 비해 설립 후 안정적인 운영(매출액 목표 1억 원 이하 조합 66.8%)은 과제라고 할 수 있다. 4차 기본계획에서 제시한 ‘다양한 수요에 부응하는 차별화된 지원체계 마련·운영’의 구체적인 계획을 추가로 제출할 필요가 있다.

한편, 사회서비스 영역의 경우 사회적협동조합이 창출하는 사회적 가치와 비영리성을 고려해 정부 정책지원사업 참여를 도울 수 있다. 지난 8월 보건복지부는 ‘제3차 장기요양기본계획’을 발표했다. 해당 계획은 ‘믿고 안심할 수 있도록 장기요양기관 품질관리’를 주요 과제로 꼽고 장기요양기관의 서비스 품질을 높이기 위한 유도

정책을 제시했다. 눈에 띄는 계획이 있었다. 일정 규모 비영리법인 등의 조건을 충족할 경우 공급이 부족한 일부 지역에 대한 시설 진입제도 개선을 “검토”한다는 내용⁹⁾이다. 보건복지부가 이 계획을 검토에 그치지 않고 실제 제도를 개선하길 바란다. 협동조합 주무부처인 기획재정부에서 이를 적극적으로 연결해 주는 노력도 필요하다.

이는 협동조합기본계획의 ‘지역자율형 사회서비스 투자사업 등 지역 사회서비스 제공사업에 사회적협동조합의 서비스 제공기관으로 참여 확대 지원¹⁰⁾’에서 느낀 아쉬움과 통한다. 협동조합기본계획은 ‘협동조합의 공동체 문제해결 역할 강화’를 위해 ‘사회서비스 공급 주체로 참여 확대’를 제시했다. 그러나 ‘지역사회 서비스 분야 자원 연계·협력 사업 참여 확대’의 개선 방안도 “시·도 협동조합정책협의회를 통한 정보교류, 협동조합 홈페이지에 지자체 관련 사업 정보제공, 사회적기업진흥원 교육 시 지역 사회서비스 사업 관련 정보 제공 등”에 그치고 있다.

‘상호부조 제도 개선’은 진입장벽을 높이는 방향이어서는 안 된다

또한, 상호부조사업과 공제사업 활성화를 위한 가이드라인 마련의 ‘개선 방향’이 오히려 진입장벽을 높이는 방향으로 흘러서는 안 된다. 생활협동조합의 경우 법적 근거가 있음에도, 아직 생협 공제사업을 시작하지 못하는 상황이다. 생협공제 시행을 위한 감독규정을 마련하는 데 있어 주무부처는 생협공제 감독 규정을 수협 공제사업과 동일한 수준으로 요구하고 있다. 오히려 일반 보험회사(상법과 보험업법 적용) 감독규정보다 강화된 기준을 제시하고 있다¹¹⁾. 협동조합 연합회의 상호부조 제도 개선방안을 검토할 때 수협과 신협 등의 기준에 끼어 맞추는 우를 범하지 않길 바란다.

‘협동조합의 재도약’과 ‘협동조합 예산 삭감’

내년도 정부 예산에서 협동조합 관련 예산이 50% 이상 삭감될 것이라는 언론보도¹²⁾를 접했다. 기재부 내 협동조합과와 사회적경제과의 축소통폐합 이후, 정부 예산삭감까지 우려해야만 하는 실정이다.

협동조합 등 사회적경제는 우리 공동체의 주체인 시민들이 자발적으로 참여해,

9) 세부 내용은 다음과 같다.

○ 도심 등 공급이 부족한 일부 지역에 대한 시설 진입제도 개선 검토*

* (예) 현행토지·건물소유임무 → 특정지역, 일정 규모 비영리법인 등 조건으로 임차 검토

10) <제4차 협동조합 기본계획> 16쪽

11) 상법의 적용을 받는 보험회사는 자산 1천억 원 이상일 경우 상임감사 운영, 자산 2조 이상일 경우 감사위원회 설치를 의무화하고 있다(상법 542조의10, 542조의11). 그러나 수협공제사업과 생협 공제사업(안)은 별도 기준 없이 상임감사 운영과 감사위원회 설치를 의무규정으로 두고 있다.

12) <이로UNET>, <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=36646>

시대의 다양한 문제를 해결해 나가려는 노력이라고 할 수 있다. 특히 한국의 협동조합은 사회안전망이 취약한 한국사회에서 사회안전망 역할을 해 왔다고 자부한다. 지난 4월 국제연합(UN)이 협동조합(사회연대경제)이 고용과 양질의 일자리, 보건의료, 교육과 역량 훈련, 환경보호 관련과 같은 사회서비스 제공 측면에서 지속 가능한 경제 활동을 촉진했고, 취약계층의 역량강화와 포용적이고 지속가능한 성장을 위해 기여했다는 점 등을 인정하는 <지속가능발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안>을 채택한 점에 주목해야 한다. <결의안>의 ‘사회연대경제에 적합한 법체계 개발’과 ‘재정과 공공조달 인센티브의 제공 등 활성화 방안 제안’도 놓쳐서는 안 된다. ‘협동조합의 재도약’이라는 비전 제시와 협동조합 예산 삭감. 협동조합기본계획 토론 이전에 우리 정부의 협동조합에 대한 생각을 묻는 것이 먼저일지도 모르겠다.

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진방안 _ 토론문

박주희(한남대 사회적경제기업학과 교수, 협동조합정책심의위원회 민간위원)

시장, 자유, 민주주의와 협동조합

먼저 현 정부가 중요한 가치로 선언하고 있는 시장, 자유, 민주주의라는 관점에서 협동조합의 역할을 상기하고자 합니다.

첫째로 협동조합은 시장을 지키는 역할을 합니다. 이는 전 세계에서 반독점법을 가장 먼저 도입하여 시장을 저해하는 활동을 막고자 했던 미국에서 일찍이 협동조합의 특별한 가치를 인정하여 반독점법 적용배제의 대상으로 삼았던 이유이기도 합니다. 협동조합이 독과점이윤을 억제하고 시장에서 경쟁을 활성화하며 소상공자와 소비자의 이익을 옹호하는 역할을 한다는 이론적 근거는 이미 20세기 여러 미국의 경제학자들이 증명한 바이기도 합니다. 현대 한국인들이 높은 물가로 어려움을 겪고 있다고 하지만 농식품 분야 협동조합이 없었다면 우리의 식탁은 훨씬 더 빈약해졌을 것입니다. 이러한 활동은 모든 분야에서 더 촉진되어야 합니다.

둘째로 협동조합은 자유를 확대하는 역할을 합니다. 현대를 살아가는 사람들에게 자유란 기존의 선택지 중에서 취하거나 철회(exit)하는 것에 머물 수 없습니다. 기존에 없었던 새로운 선택지를 창조할 수 있게 더 많은 목소리(voice)가 반영되어야 합니다. 정치학과 경제학을 넘나드는 국제적 학자들이 협동조합의 역할을 중요시하는 이유이기도 합니다. 개인들의 욕구와 열망이 반영될 수 있는 다양한 통로를 확대하여 국민들의 자유를 확대하는 것은 국가의 중요한 역할입니다. 이러한 자유를 더 촉진하지 않고서 4차 산업혁명을 논하는 현대 사회에서 궁극적으로 국가 경제력을 기대하기는 힘들 것입니다. 전국에서 또는 로컬에서 크고 작은 새로운 시도가 촉진되어야 합니다.

셋째로 민주주의가 지향하는 자유, 평등, 정의라는 가치는 정부 혼자서 추구할 수 없습니다. 다른 나라를 보더라도 보수 정부나 진보 정부나 상관없이 시민사회와 제3섹터와 협력관계를 맺어온 이유이기도 합니다. 현대 사회는 고령화, 범죄, 교육 문제 등 다양한 사회문제에 직면하고 있습니다. 이러한 문제들은 정부 예산의 부족과 사회문제의 복잡성으로 다양한 시민들의 참여 없이는 해결하기 힘든 과제들입니다. 최근에 정치학자들은 돌봄 결핍(caring deficit)이 민주주의 결핍(democratic deficit)과 동전의 양면임을 주장하며 더 많은 주체들이 더 민주적으로 돌봄에 참여해야 할 필요를 주장합니다. 돌봄과 사회서비스 영역에서 협동조합과 사회적경제의 역할은 지역사회의 돌봄참여를 촉진하는 가장 좋은 방법이며 이러한 활동은 더욱 확대되고 촉진되어야 합니다. 이는 궁극적으로 현 정부가 민주주의를 진전 시키기

위해서 꼭 필요한 일이기도 합니다.

민주주의는 투표장에서 끝나지 않고 정부의 성공도 선거의 성공으로 끝나지 않습니다. 사회적경제 정책은 지난 문재인 정부만이 아니라 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 중요시 여겼던 아젠다였습니다. 만약 어떤 인물과 정당을 지지하는 것만으로 사회적경제가 발전할 수 있다고 믿는 사회적경제 리더가 있었다면 그것은 현재 시민사회의 한계입니다. 하지만 그렇다고 해서 현 정부가 전체 사회적경제 섹터를 적으로 돌리는 것은 어리석은 일입니다. 사회적경제와 제3섹터를 확대하지 않고서 시장, 자유, 민주주의를 성취할 수 없기 때문입니다.

제4차 협동조합 기본계획의 실효적 추진을 위하여

제4차 협동조합 기본계획은 두 발제문에서 설명하는 것처럼 부족한 점들이 있지만, 국가와 지역 발전의 주체로서 협동조합의 가치를 인정하고 연합회를 강화한다는 방향을 분명히 했다는 점에서 의미가 있다고 생각합니다. 이의 실효적 추진을 위해서 여러 가지 과제가 있겠지만 그 중에서 거버넌스의 문제를 이야기하고 싶습니다.

기본계획에서 지역 거버넌스에 대해서는 이야기 하고 있는 만큼 중앙 거버넌스 관련 이슈를 중심으로 말씀드리겠습니다. 현대 행정학은 거버넌스의 중요성을 강조하는 방향으로 발전해 왔고 여기서 그 중요성을 다시한번 강조하지는 않겠습니다. 당연히 현재 세워진 기본계획을 실효적으로 추진하기 위해서는 민관거버넌스가 더 실질화 될 필요가 있습니다. 현재 중앙단위에서는 협동조합정책심의위원회와 심의위원회 활동을 보좌하기 위한 실무위원회가 있습니다. 또한 이와 비슷한 위원회들이 있습니다. 이와 관련된 제안을 드립니다.

첫째로 이러한 성격의 위원회가 더 자주 개최되고 기본계획이 실질적으로 실행되는 과정을 점검하고 부족한 점을 추가적으로 제안하고 보완하는 역할을 하면 좋을 듯 합니다. 현재 협동조합정책심의위원회의 경우 계획수립을 위한 찬반 의견과 제안, 우수 협동조합 선정을 위한 평가 역할을 하는 정도이고, 개최 횟수도 실질적 민관협력이 이루어질 수 있는 형태는 아닙니다.

둘째로 현재의 기본계획이 주장하는 것처럼 협동조합들 간의 협동과 자조적 역량강화가 중요한 만큼, 위원회 구성원들을 협동조합 연합회와 협동조합 섹터별 리더들의 의견을 모을 수 있는 위치에 있는 사람들로 구성되는 것이 필요할 듯 합니다.

셋째로 실질적 민관협력이 가능하기 위해서 민민협력이 중요한데 이를 지원하

는 것도 하나의 방법입니다. 위원의 선정 및 위원회 의제들을 모으는 과정에서 협동조합 연합회와 중간지원조직 및 연구자 그룹 각각이 사전 논의를 통해서 실제로 민간의 다양한 의견을 모으기 위해 소통하는데 시간과 노력을 쏟을 수 있도록 지원하는 것이 하나의 방법일 것입니다. 또한 이러한 논의과정과 준비과정이 공개되게 함으로써 투명성을 높일 수 있을 것입니다. 이는 이번 4차 기본계획에서 강조하고 있는 자조와 투명성 강화라는 방향과도 일치합니다.

어쩌면 지금은 협동조합 발전의 기회라고 생각합니다. 인물이나 정당에 대한 지지와 반대를 떠나서 실질적으로 사회와 공동체의 필요를 충족시키기 위해 정부의 진지한 구성원과 민간이 협력하고 정책의 실행을 진전시키기 위해서 실제적 협력이 이루어질 수 있기를 바랍니다.

협동조합 기본계획에서 발표한 중간지원조직 역할 효율화는 어떻게 구현할 것인가?

- 10년 협동조합 지원기관 역할에 대해 제대로 평가하고 성과에 기반하여
보다 전문화되고 실효적인 중간지원체계 구축을 바란다 -

윤봉란 (사회적협동조합 살림 이사장)
광주권역 협동조합지원기관

UN이 선포한 '세계협동조합의 해' 캐치프레이즈는 '협동조합은 더 나은 세상을 만든다'였다. 협동조합이 만들 좋은 세상을 꿈꾸며 협동조합 중간지원조직으로 일터를 옮긴지 올해가 만10년이 되는 해이다. 같이 일하는 후배들로부터 축하메시지와 선물을 받았다. 그런데 2024년도 정부 예산안이 가시적으로 드러나면서 하루 아침에 실직자가 될 상황에 처했다.

협동조합 4차 기본계획을 실효성 있게 추진해보고자 마련된 오늘 이 토론회에 무슨 이야기를 해야 할지 참담한 마음에 발표 자료를 제출하지 못하였다. 정중하게 양해를 바란다.

본 발표는 4차 협동조합 기본계획에서 제시한 '협동조합 중간지원기관 역할 효율화'에 대한 구체적인 실행 방안에 대해 이야기 하고자 한다. 1차부터 4차에 이르기까지 기본계획 발표 때마다 중간지원기관에 대해 매년 언급이 되었지만 무엇이, 어떻게, 얼마나 변화, 발전해 왔는지 구체적(또는 결과)인 성과는 확인이 되지 않는다.

기획재정부는 협동조합 활성화를 위해 2013년 4월, 7개 기관(17개 기관 컨소시엄)을 시작으로 하여 2023년 현재 16개 권역별 협동조합 중간지원기관을 선정하여 협동조합 지원을 하고 있다.

앞서 김대훈 사무총장이 언급한 중간지원기관 역할 변화를 언급해 주었고 강민수 발제자도 중간지원기관 예산규모를 볼 때 역할 제한이 있었을 것이라 지적해주었다.

이에 본 토론자는 협동조합 활성화를 위한 10년, 협동조합 중간지원기관들의 활동들이 제대로 평가되기를 바라며 16개 권역별 협동조합 중간지원기관 모두를 대표할 수 없지만 각 지역에서 협동조합 활성화와 지속가능한 생태계를 만들기 위해 애쓰는 50여 활동가들의 마음을 담아 광주 권역의 사례를 소개하고 이러한 10년의 현장경험을 바탕으로 현단계에 필요한 지원기관의 역할을 수행할 수 있도록 한다.

□ 협동조합 중간지원조직의 정의와 주요 업무

협동조합 등 사회적경제 중간지원조직의 역할에 대한 다양한 정의가 있다. 전국사회연대경제지방정부협의회(제10차 사회적경제공동포럼)는 다음과 같이 정의하고 있다.

중간지원조직의 역할과 기능

역할	기능
중개자	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정 정책과 절차의 집행자 • 정책 모니터링, 피드백 • 정책제안
조정자	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원들간 의사소통에 참여하고 개방적인 네트워크 형성 • 이해관계자간 자원의 연결 및 조정
역량 구축자	<ul style="list-style-type: none"> • 정보수집 및 제공 • 구성원들 정보공유와 훈련 • 조사연구 • 상담 및 컨설팅

자료: 전국사회연대경제 지방정부협의회 '제10차 사회적경제 공동포럼' 자료집

송두범은 '충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제'를 발표하면서 '행정과 민간간의 중재자, 민간과 민간간의 협력 및 조정자, 부족한 민간 역량의 보완 및 지원을 위한 전문조직'으로 기술 하고 있다.

2007년 사회적기업육성법 시행으로 등장한 사회적기업 중간지원기관과 달리 협동조합 중간지원조직은 처음부터 지역기반 민간 시민사회 조직들이 담당하였다. 여러 가지 이유가 있었겠지만 협동조합 설립에 관심을 갖는 사람들이 주로 지역사회에서 시민사회나 마을공동체, 새로운 삶의 방식을 지향하는 사람들이 협동조합에 주로 관심을 가졌고 지자체 행정과의 정책개발과 연계, 프로보노 등 협동조합 활성화에 필요한 자원을 지역안에서 발굴하고 연계하는 역할이 강조되다 보니 자연스럽게 지역단위 민간 시민사회를 기반으로 설립된 조직들이 맡게 된 것으로 이해한다.

사회적경제 생태계 조성과 활성화의 큰 역할을 담당하고 있음에도 시간이 흐를수록 협동조합 중간지원기관이 처한 현실(사회적기업, 사회적기업가육성사업, 사회적기업성장지원센터 모두 동일한 상황)은 좀처럼 나아지지 않았다. 매년 예산현실화 요청에 관계기관은 노력하고 있다고 할 뿐. 단순 설립 및 인가서류 검토 중심의 행정업무로 인해 직업 정체성에 대한 고민이 생겼고 매 1년 단위로 기관 평가와 선정 과정이 반복되면서 직원들은 고용불안정성에 대한 고민은 더욱 커졌다. 유사 기관에 비해 월등히 낮은 급여수준이었기에 업무전문성과 장기근속에 따른 급여를 충당

하기도 어려웠고 실무자들에게 성장의 기회를 제공할 여유가 없었다. 더군다나 업무추진 사업예산 중 출장여비를 제외하면 연 2백여만원 정도의 사업비로 주어진 과업과 모델발굴, 생태계 구축, 네트워크 활성화를 위한 다양한 사업을 해야 한다.

중간지원기관은 (사회적)협동조합 설립 운영하는데 필요한 서비스를 윈스톱으로 제공하는 지원기관으로 주요업무는 (사회적)협동조합 설립교육, (사회적)협동조합 서류 검토 및 보완 지원, (사회적)협동조합 역량강화 및 경영공시 교육 등, (사회적)협동조합 운영컨설팅 지원, 그 외 지역네트워크 구축 등으로 명시하고 있다. 대부분 행정서비스 역할과 교육도 설립절차나 제도안내가 큰 비중을 차지했다. 컨설팅은 지역사회내 프로보노 구축으로 해결하고자 했었다.

[표] 협동조합 중간지원기관 과업(중간지원기관 선정 공고문)

<p>㉠ (사회적)협동조합 설립 교육</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 설립 전 (사회적)협동조합 설립 요건, 절차 및 적합성-운영원리 등과 관련된 기초교육 진행(45회) · 실적인정 기준: 교육 참석인원 3명 이상 <p>㉡ (사회적)협동조합 설립 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 협동조합 설립 신고 전 서류 검토/보완 지원 및 사회적협동조합 설립 인가 신청 전 서류 검토/보완 지원(30개소) ○ 타 법인이 (사회적)협동조합 운영 원리를 따라 설립을 희망할 경우 조직변경을 통한 설립 지원 ○ 부처로 접수된 사회적협동조합 설립인가 신청서류에 대한 사전 확인서 작성, 실사 시 사회적기업진흥원과 동행하여 지역 상황 등을 고려한 인가 적합 여부 의견 제시 - 사전확인서는 설립 요건 충족 여부 및 현장실사 필요성 등에 대한 검토 자료로 진흥원의 신청서류 배포일 제외 7일 이내 제출 필요 · 위 내용은 협동조합기본법 및 지침 개정에 따라 조정될 수 있으며, 변경 시 그에 따른 설립지원 업무 수행 - 참여인력 실무역량 강화 및 참여인력 간 신청서류, 검토서에 대한 프리뷰 체계 구축 · 진흥원이 제공하는 실무자 역량강화 프로그램에 적극 참여하여야 함 ○ 진흥원이 제시하는 사회적협동조합 설립인가 신청서류 보완 필요사항에 대한 보완지원 및 지원기관 검토보고서 제출 ○ 지역 특성을 반영한 (사회적)협동조합 모델 발굴·육성 지원 및 (사회적)협동조합 설립 희망자들에게 협동조합 창업지원사업 및 기타 협동조합 정책 사업 안내 및 연계 지원 <p>㉢ (사회적)협동조합 역량강화 및 경영공시 교육 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ (사회적)협동조합 조합원 및 임직원 대상 역량강화 교육 및 사회적협동조합의 경영공시 자료 작성을 위한 결산, 총회 교육 실시(40회) · 실적인정 기준: 교육 참석인원 3명 이상 ○ (사회적)협동조합 경영공시 안내 및 독려 ○ 경영공시 후속조치 및 상시 관리감독 지원 <p>㉣ (사회적)협동조합 운영내실화 및 컨설팅 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (사회적)협동조합 운영내실화 및 컨설팅 대면(온-오프라인) 지원(30건) - (사회적)협동조합 성장지원을 위한 자문-컨설팅 및 휴먼-해산 관련 자문-컨설팅, 유관사업 연계 지원 등 - (사회적)협동조합 경영지원을 위한 자원연계 체계 구축 및 매칭 · 중앙단위의 프로보노 프로그램 등과 연계하여 지역 내 프로보노를 발굴하고 지역 내 협동조합 등에 매칭 - 기타 (사회적)협동조합 운영내실화를 위한 현장지원 및 모니터링 <p>㉤ 기타 필요한 업무</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 협동조합 지원기관 서비스 만족도 조사 협조 ○ 협동조합 실태조사, 법/제도 개선과제 발굴 등 기획재정부, 진흥원이 정략적으로 필요로 하는 사항에 대한 행정력 지원 ○ 법·지침 개정 등 제도개선 관련 사항 권좌, 지역별 실태조사 현황 등 중앙-지역 간 정보 공유 ○ 그 밖에 협동조합 활성화를 위해서 필요한 사항 <p>㉥ 투입인력 요건</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 협동조합 성장지원을 위한 자문-경영상담을 위하여 사업참여 인력 중 1인은 제안업체 상근인력으로서 진흥원 내규 제04-201호 「(예비)사회적기업 경영컨설팅 지원사업 운영지침」의 2등급 컨설턴트 기준을 충족하여야 함
---	---

중간지원기관 사업예산은 크게 변동이 없었다, 광역자치단체별로 상이하게 책정되어 최소 83.9백만원부터 최대 184.6백만원 이내로 편성되었다. 이중 인건비가 차지하는 비율은 2017년 85%에서 2021년도에는 87.7%로 상향되었으나 사업예산 전체 규모가 변동이 거의 없으니 자연스럽게 사업비는 해가 갈수록 축소 될수 밖에 없었다.

아래 광주권역 협동조합지원기관의 사례를 보면 사업예산과 인건비 비중과 금액 현황을 구체적으로 확인할 수 있다.

• 2022년도 협동조합 부문 광역자치단체별 사업예산

○ 광역자치단체별 최소 83.9백만원부터 최대 184.6백만원 이내

(서울) 184.6백만원 이내	(경기) 151.8백만원 이내
(그 외 권역) 116.4백만원 이내	(인천,제주,충북) 83.9백만원 이내

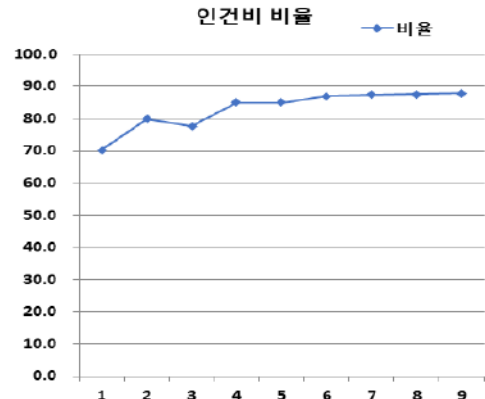
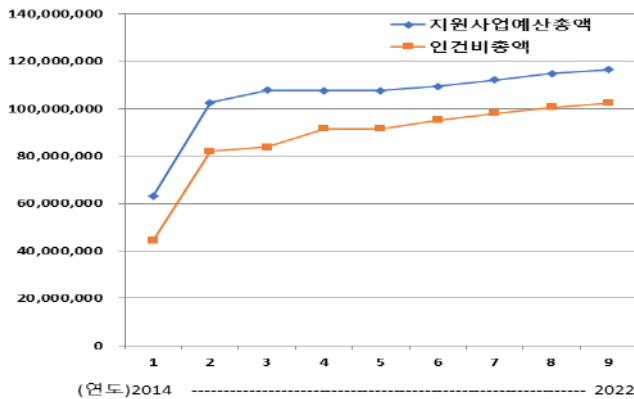
- 인건비 비중은 기본 위탁금액의 **87.9%**를 넘지 않아야 함

✓ 2023년도 협동조합 사업예산

(출처 : 조달청 2023년도 입찰공고문)

금129,650,000원정(VAT 포함)

연도	협동조합지원기관 예산	인건비	비율 (%)
2013	60,925,000원		
2014	63,000,000원	44,293,000원	70.3
2015	102,500,000원	82,000,000원	80.0
2016	107,760,000원	83,710,000원	77.7
2017	107,700,000원	91,520,000원	85.0
2018	107,700,000원	91,575,000원	85.0
2019	109,400,000원	95,170,000	87.0
2020	112,100,000원	97,964,190	87.4
2021	114,800,000원	100,539,057	87.6
2022	116,400,000원	102,315,600	87.9



[표] 2014~2022년도 사업예산 총액 대비 인건비 총액(비율) 증가

사업예산은 매년 물가인상률에도 미치지 못하는 상황에서 협동조합에게 제공되어야 할 지원서비스는 양적 급성장과 함께 다양한 서비스를 제공하기 위해서는 지역 내, 외 다양한 정책사업들을 유치해야 했다. 당초 주어진 과업이외에도 매년 중간지원기관 평가과정에서는 정량 평가 뿐만 아니라 정성평가를 통해 과도한 역할을 요구하기도 했다. (*아래 평가지표 참고)

□ 2020년 평가지표 변경(안)				□ 2021년 평가지표 변경(안)				
구분	성과지표	백질(점)		구분	성과지표	백질(점)		
		19년	20년			20년	21년	
정량	설립 및 인가지원	조합 설립교육 건수/시간	-	5	정량	조합 설립 교육 건수	5	5
		일반협동조합 설립건수(지원기관 경유)	2	2		일반협동조합 설립건수(지원기관 경유)	2	2
		사회적협동조합 설립건수(지원기관 경유)	6	6		사회적협동조합 설립건수(지원기관 경유)	6	6
	인가실사 준비도	5	7	설립인가 신청내용 사전심도 품질		7	8	
	운영상담 및 경영공시 현장지원	실사 후 서류보존 지원 서비스 품질	2	4		설립인가 신청서류 지원 서비스 품질	4	8
		사회적협동조합 인가지원 등 제도개선 과제 제언	3	-		조합 운영 교육 건수	5	5
		조합원 임직원 교육 및 운영 상담 건수/시간	6	5		협동조합 상담 건수	-	3
		상시상담계시판 일본 귀환 준수율	3	1		상시상담계시판 답변 기한 준수율	1	-
		합장자료 및 모니터링 건수	8	7		현장지원 및 모니터링 건수	7	-
	예산집행률	경영공시 교육 및 상담 도달률	7	5		경영공시 교육 및 상담 도달률	5	5
경영공시 공시율		-	(+3)	경영공시 공시율	(+3)	(+2)		
정성	지역특화성 및 전문역량	사업비 집행률	3	3	예산집행률	-	(+1)	
		사업비 집행률	3	3	사업비 집행률	3	3	
	사업능력	지역특화성 및 전문역량	45	45	지역특화성 및 전문역량	45	45	
		사업능력	15	15	사업능력	15	15	
	지원기관 역량제고	합동조합 맞춤형 성장 지원	15	10	지역특화성 및 전문역량	15	15	
		지원기관 역량 강화	-	5	사업능력	10	10	
	네트워크 및 자원연계	지원기관 역량제고	15	15	지원기관 역량제고	5	5	
		핵심사업 기반의 지역 네트워크 구축 및 자원연계 노력	15	15	네트워크 및 자원연계	15	15	
	모니터링	네트워크 및 자원연계	15	15	네트워크 및 자원연계	15	15	
		고객만족도	10	10	고객만족도	10	10	
합계	서비스 만족도	10	10	서비스 만족도	10	10		
	합계	100	100	합계	100	100		

광주 지원기관의 경우 2013년 다양한 지원 업무를 하기 위해 광주광역시에 사업 제안을 하여 예산을 확보했다. 어떤 해에는 위탁사업비 보다 보조금사업 예산이 더 많았던 시기도 있었다. (*참고 : 보조금 사업은 인건비 사용이 불가하여 100% 사업비로만 사용할 수 있음) 많은 역할을 할 수 있었으나 한편으로는 업무과다로 직원 기피 부서가 되기도 했다.

[표] 사회적협동조합 살림의 연도별 보조사업과 위탁사업 총계

연도	사업구분	협동조합팀
2013	보조사업	10,200,000
	위탁사업	60,925,000
	소계	71,125,000
2014	보조사업	91,000,000
	위탁사업	80,500,000
	소계	171,500,000
2015	보조사업	150,000,000
	위탁사업	115,800,000
	소계	265,800,000
2016	보조사업	135,000,000
	위탁사업	107,760,000
	소계	242,760,000
2017	보조사업	81,324,500
	위탁사업	107,700,000
	소계	189,024,500

[표] 사회적협동조합 살림의 2013-2021년도별 협동조합 활성화를 위한 사업 (단위 : 원)

2013	협동조합의 날 및 한마당판매행사	4,200,000
	협동조합 전문가 양성 아카데미	4,500,000
	협동조합 임직원 연수회	3,000,000
2014	협동조합 실태조사	10,300,000
	협의회 운영	1,700,000
	협동조합 대표자직무교육	8,000,000
	협동조합의날 한마당행사	7,000,000
	협동조합 연수회	4,000,000

	협동조합전문인력양성과정	30,000,000
	협동조합맞춤형컨설팅	30,000,000
2015	국외선진지역탐방	25,000,000
	협동조합전문소양교육	20,000,000
	협동조합맞춤형컨설팅	30,000,000
	협동조합의 날 및 한마당 행사	15,000,000
	협동조합간 협업 및 네트워크 구축	20,000,000
	국내 선진지 탐방	15,000,000
	협동조합 지역활동가 및 전문인력육성 사업	25,000,000
	협동조합 맞춤형컨설팅	10,000,000
2016	협동조합 한마당행사	15,000,000
	학교로 찾아가는 협동조합 교육	15,000,000
	2016 리빙디자인라이프스타일DIY쇼	15,000,000
	협동조합 국내탐방	15,000,000
	협동조합 홍보사업	15,000,000
	학교로찾아가는 협동조합 교육	20,000,000
2017	협동조합 경영전문가 과정 및 협동조합 코디네이터 과정 지원사업	15,000,000
	협동조합 멘토링 지원사업	10,000,000
	협동조합 우수상품 발굴 및 관료개척 지원사업	20,000,000
	맞춤형아카데미 마케팅관점에서 본 비즈니스모델의 재구성	4,000,000
	맞춤형아카데미 우리조직 들여다보기 “나, 그리고 우리”	4,000,000
	제3회 협동조합 사례공유대회	5,107,000
	협동조합 실태조사	3,217,500
	학교로찾아가는 협동조합 교육	20,000,000
2018	협동조합 기초경영지원사업	25,000,000
	학교로 찾아가는 사회적경제교육	10,000,000
	학교로찾아가는 협동조합 교육	10,000,000
2019	협동조합 기초경영지원사업	20,000,000
	협동조합 성장지원사업	30,000,000
	협동조합 맞춤형 아카데미	4,000,000
	협동조합 기초경영지원사업	20,000,000
2020	협동조합 정체성 포럼	20,000,000
	협동조합 돌봄모델 발굴	20,000,000
	협동조합 맞춤형 아카데미	4,000,000
	사회서비스분야 사회적경제조직 육성지원	80,000,000
	협동조합 기초경영컨설팅	17,900,000
2021	협동조합 모델발굴 및 확산사업	5,190,000
	협동조합 정체성 포럼	8,350,000
	남구 돌봄 협동조합 활성화 사업	10,000,000
	사회서비스분야 사회적경제조직 육성지원	95,000,000

광주 지원기관은 위의 예산을 활용하여 협동조합 설립과 운영에 필요한 다양한 프로그램과 협동조합 모델을 발굴·육성하였다. 특히 2015년도부터 3년간 진행된 협동조합 사례공유대회는 협동조합 기본법 시행 초기에 전국에서 발굴된 협동조합 모델을 상호공유하고 교류할 수 있었던 전국 지원기관간 협력사업으로 추진된 사업이다.

2013년부터 시작한 ‘학교협동조합 모델’발굴은 교육강사단 육성, 학교협동조합지원조례 제정과 함께 2017년 광주지역 첫 학교협동조합 창립의 성과를 거두었다. 현재는 광주광역시 교육청에 ‘학교협동조합 민관정책협의회(위원장 윤봉란)와, 사회적협동조합 살림과 광주사회적경제지원센터 그리고 교육청 상시협업체계를 통해 학교협동조합 및 청소년사회적경제교육 및 동아리 활동 등을 체계적으로 계획을 수립하고 통합적으로 지원하기에 이르렀다.

공동체문제를 해결하는 협동조합 모델 발굴 육성을 위해 지역내 사회적경제, 마을공동체지원기관들이 ‘마을과 사회적경제네트워크’를 조직하고 마을공동체기반 협동조합 설립을 지원하는 일을 지원기관 대표 및 실무책임자들이 직접 멘토링을 담당하여 협동조합 설립을 지원하고 있다.

2015년 광주햇빛발전협동조합 첫 설립과 경영을 지원하면서 에너지문제에 관심 있는 동단위 에너지전환마을 주체들을 대상으로 협동조합 설립 교육을 지원하여 현재 8개 시민참여형 햇빛발전협동조합을 설립되었다. 지원사업을 연계하여 업종연합회를 모색하는 상설네트워크 활동을 지원하고 있다.

문화예술인, 교육강사, 돌봄, 가사서비스 분야 협동조합을 대상으로 일자리분야 협동조합 모델발굴을 위해 지속적으로 멘토링 사업과 교육 사업을 연계하고 있고 최근 광주광역시 노동일자리정책관 주관으로 플랫폼노동자협동조합 모델에 대한 간담회도 진행한 바 있다.

발달장애자조모임 협동조합 설립과 경영지원, 조직 강화를 위한 지원 사업을 2년째 지원하고 있다. 사회서비스 협동조합(현재 이사로 참여) 모델 발굴을 위해 3년간 기초지자체와 함께 진행하여 통합돌봄사업 핵심 주체로 성장하여 올해 예상 매출 4억이상, 고용 5명을 유지하고 있고, 만 5년동안 준비과정을 거쳐 광주의료복지사회적협동조합(설립추진 공동대표, 현재 이사)을 설립지원하고 현재 경영에도 참여하여 안정화에 역할을 담당하고 있다.

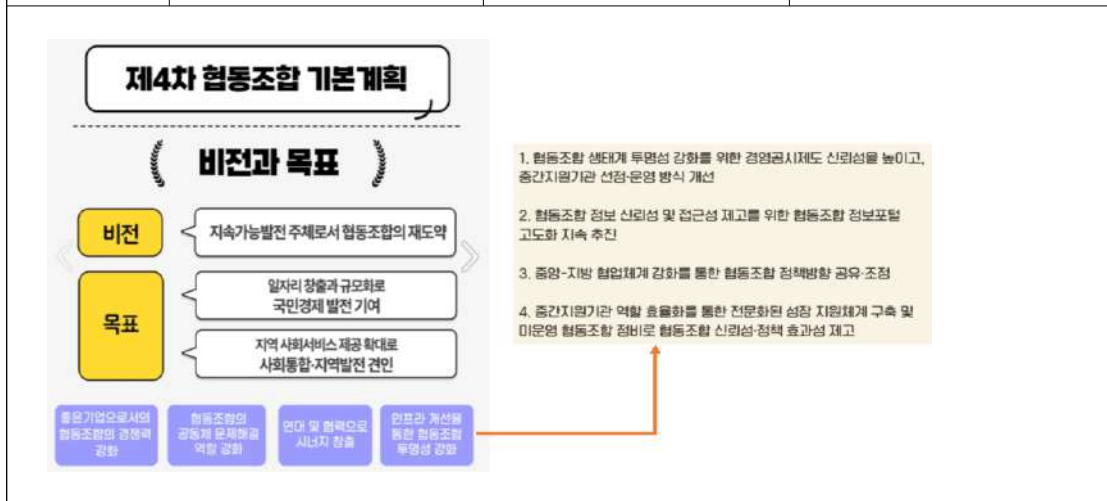
무엇보다 설립이후 협동조합의 안정적인 경영 지원을 위해 30여명의 프로보노단을 조직하고 2014년 부터 광주광역시 예산을 확보하여 컨설팅, 멘토링, 경영지원사업을 지속적으로 진행하고 있다. 광주사회적경제지원센터가 진행하고 있는 협동조합 대상 지원사업에는 선정심사, 사업홍보, 판로연계 등의 협력 역할을 담당하고 있다.

협동조합 다음, 협동조합 가치와 정체성을 이야기하는 ‘협동조합 정체성 포럼’을 2020년도부터 기획, 운영하고 있다.

협동조합 지원기관은 각자 지역에서 협동조합들의 성장을 위해서 다양한 역할을 수행해 왔다. 지난 10년의 역사를 일구어온 협동조합 지원기관의 역할 평가를 제대로 해주길 바란다. 중간지원기관의 역할이 더욱 전문화되어야 하는 만큼 필요한 역량을 체계적으로 훈련할 수 있는 프로그램이 시행되기를 바란다. 지금까지 현장에서 역할을 묵묵히 감당해온 중간지원기관 동역자들이 경험을 통해 축적된 역량을 충분히 지역사회에서 발휘할 수 있도록 2024년에도 역할 보장을 해주길 바란다.

2. 협동조합 기본계획 발표 때마다 중간지원기관 관련한 계획들이 있었다. 그러한 계획은 얼마나 실행되었는가? 기본계획 실행 평가는 했는가?

구 분	1차 기본계획	2차 기본계획	3차 기본계획
중간 지원 기관 관련 주요내용	<ul style="list-style-type: none"> · 중간지원기관의 역할 확대 및 내실화 : 현재 설립상담 위주의 컨설팅에서 설립 후 판로개척, 경영컨설팅으로 역할 확대. · 중간지원기관이 지역의 전문성 있는 기관으로 성장할 수 있도록 자원연계 및 내부 직원의 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역내 중간지원기관 역할 강화 : 협동조합 공인 자격증 보유자 등 전문인력 채용을 확대하고 위탁기간을 연장하여 중간지원기관의 전문성 확보 · 기존 협동조합 설립 상담 중심에서 창업 컨설팅을 강화하는 방향으로 중간지원기관 업무 재설계 · 중간지원기관과 지자체에서 설립·운영 중인 지원조직 간 역할 분담으로 협동조합 지원 중복 방지 	<ul style="list-style-type: none"> · 중간지원기관 통합연계 : 관계기관 협의를 통해 시·도 여건에 맞게 자율적인 통합연계가 이루어지도록 하되 인센티브 제공 등을 통해 통합 유도 · 중간지원기관 역량강화 : 지역 협동조합 전문가로 역할 할 수 있도록 역량강화 교육 추진 · 자치단체 추진체계 공고화 : 자치단체별로 자치단체-지역연합회-중간지원기관 간 협의체를 구성·운영하고 시도 협동조합정책협의회 정례화 · 시도단위 협동조합 활성화 계획 수립 유도하고 시도계획을 반영하여 협동조합 기본계획 상향식 수립



중간지원기관의 역할 확대 및 내실화, 전문성 있는 기관으로 성장과 역할 강화, 업무재설계, 업무중복 방지, 자치단체 추진체계 공고화 등을 공표하였다. 실효성 있고 체감할 수 있는 실천들은 무엇이 있었는지 궁금하다.

2018년 한국사회적기업진흥원은 ‘사회적경제대상별역량체계 연구’에서 중간지원조직 활동가에게 필요한 역량을 구체화하였다. 직무전문역량으로 사회적경제조직의 사업운영현황, 경영현황 등에 대한 모니터링, 지정, 인증, 설립 등 요건에 대한 이해, 대면 상담역량, 판로지원, 우수사례 발굴, 사회적경제 활성화를 위한 홍보, 네트워크 구축 자원활용 및 기획을 제시하면서 직무공통역량으로 기획력, 네트워킹 구축역량을, 직무 전문역량으로 조사분석, 사업기획, 모델개발, 상담 및 컨설팅, 홍보 및 마케팅 역량을 제시하였다. 매년 중간지원조직의 전문성 향상을 위한 역량강화를 이야기 하지만 체계적인 역량 훈련이 있었는지 의문이다. 아쉬움이 크다.

따라서 제4차 기본계획에서 발표한 ‘중간지원기관 역할 효율화를 통한 전문화된 성장지원체계 구축’은 어떻게 추진할 계획인지 구체적으로 논의가 되어야 한다.

현존하는 중간지원기관의 역할은 과업과 예산에서 확인되듯이 한계가 분명했다. 이러한 지원기관 역할 설계에서 이미 한계를 가지고 있는 상황에서 설립지원의 한계를 가지고 있다고 평가하는 것은 잘못된 평가라 생각한다.

협동조합 기본법 시행 10년의 경험과 약 3만여개의 협동조합이 다양한 형태와 다양한분야의 사업모델이 만들어지고 있는 상황에서 당연히 현 단계에 맞는 지원체계 즉 성장을 위한 지원체계를 빠르게 구축하길 바란다.

마무리하며

강민수 발제자의 지적처럼 협동조합의 준비된 설립을 유도하고 협동조합의 운영을 도와 협동조합의 건강한 생태계가 구축되도록 하기 위해서라도 지역단위에서 함께 성장해온 지역밀착이 가능한 중간지원조직의 역할 확장을 기조로 설계되어야 한다.

협동조합 법인격과 조직형태의 특성을 감안한다면 협동조합 중간지원기관은 보다 더 전문화되어야 한다. 법제도에 대한 이해 뿐만 아니라 협동조합 비즈니스모델에 대한 특화된 역량을 보유한 전문가가 필요하고 따라서 강민수 발제자가 제안한 (가칭)협동조합진흥원 설립을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

김대훈 발제자가 지적한 것처럼 협동조합 실태 진단시 협동조합 영세성에 대한 진단과 처방은 신중해야 한다. 협동조합의 설립목적은 매우 다양하기 때문이다. 조합원 수나 출자금, 매출만으로 평가할 수 없다고 본다.

중간지원기관은 비판적 평가에 대해서 겸허하게 수용하면서 발전적 역할을 적극적으로 찾아가야 할 것이다.

1. 중간지원기관 서비스는 단순 행정서비스 역할에 그치지 않도록 해야한다.

2. 현장 협동조합들의 필요와 요구, 과제를 모아 정책을 생산하고 다각적인 현장 맞춤형 지원이 이루어지는 현장 대변자의 역할을 더욱 강화해야 한다.
3. 현장에 맞는 사업을 추진하기 위해서는 행정의존적 재원구조를 넘어서서 독자적인 사업모델과 다양한 재원구조를 만들어야 한다.
4. 지역사회 내의 다양한 자원들과의 네트워크를 통하여 사회적 자본을 집적, 확산, 생산하고 나아가 지역자산을 지속적으로 개발하고 활성화할 필요가 있다 .
5. 중간지원조직에서 핵심 역할을 하는 실무자는 주민과 주민, 사회적경제기업과 사회적경제기업, 사회적경제기업과 지역사회의 네트워크를 만들고 전문컨설턴트와 현장 사회적경제 기업가를 연계하고 현장에 기초적인 코칭을 할 수 있는 역량을 가진 사람으로 '현장지향형 코디네이터'로 양성할 필요가 있다.
6. 자원연계를 통한 판로개척, 네트워크형 공동사업 개발, 소셜 금융부문 등 민간 전문지원 조직 육성하자.

중간지원조직이 체계적으로 성장하도록 하는 것은 시대적 과제다. 협동조합 기본법 시행 10년, 지금 시기에 부합하는 민간주도, 지역중심의 협동조합 중간지원기관의 역할과 활동방향에 대해 발전적인 논의가 다시 논의되기를 바란다. 기본계획 이행 평가를 통한 실효성 있는 기본계획을 수립할 것을 주문한다.☞

[토론] 윤영귀 기획재정부 미래전략국 지속가능경제과 과장

coop