

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합연합회’ 구성 이슈

- 일시 : 2016년 10월 5일(수) 오전 10시
- 장소 : 국회의원회관 2층 8간담회실

주관: 서울지역협동조합협의회 (02-351-3168, www.seoulcoop.org)

주최: 서울지역협동조합협의회, 경기도협동조합협의회, 인천광역시협동조합협의회,
경상남도협동조합협의회, 한밭협동조합연합회, 중부협동조합연합회



협동조합의 정의

협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 사업체를 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 해결하기 위해 자발적으로 조직된 사람들의 자율적인 조직이다.

협동조합의 가치

협동조합은 자조, 자기책임, 민주, 평등, 형평성 그리고 연대의 가치를 기반으로 하며 조합원은 협동조합 선구자들의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려 등의 윤리적 가치를 신조로 한다.

식 순

○ 사회: 주영덕 경기도협동조합협의회 운영위원장

| 시각 | 진행 프로그램 |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10:00~10:10 | <ul style="list-style-type: none"> • 개회 선언 • 인사말 <ul style="list-style-type: none"> - 임정빈 서울지역협동조합협의회 대표 - 김현미 더불어민주당 국회의원 |
| 10:10~10:40 | <ul style="list-style-type: none"> • 발제 <ul style="list-style-type: none"> - 한국사회와 협동조합협의체의 중요성 및 역할 김기태 한국협동조합연구소 소장 |
| 10:40~11:40 | <ul style="list-style-type: none"> • 토론 <ul style="list-style-type: none"> - 기본법 시대, 신협의 협동조합간 협력 유영우 신협서울지역협의회 협동조합활성화위원회 위원장 - 기본법 시대, 생협의 참여와 역할 안인숙 생협전국협의회 / 행복중심생협연합회 회장 - 시·도광역협동조합협의체 활동 및 향후 발전방향 이미연 서울지역협동조합협의회 사무총장 - 노협의 입장에서 본 연합회 구성 서종식 일하는 사람들의 협동조합연합회 사무처장 - 기본법 개정에 대한 입장 강장원 기재부 협동조합정책과장 - 연합회 구성, 기본법의 해석과 개정에 관한 법적 검토 변철환 한국기업노동복지법학회 이사 |
| 11:40~12:00 | 질의 응답 |

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

발제자 발표

한국사회와 협동조합협의회체의 중요성 및 역할

김기태 | 한국협동조합연구소 소장

한국사회와 협동조합협의체의 중요성과 역할

2016. 10



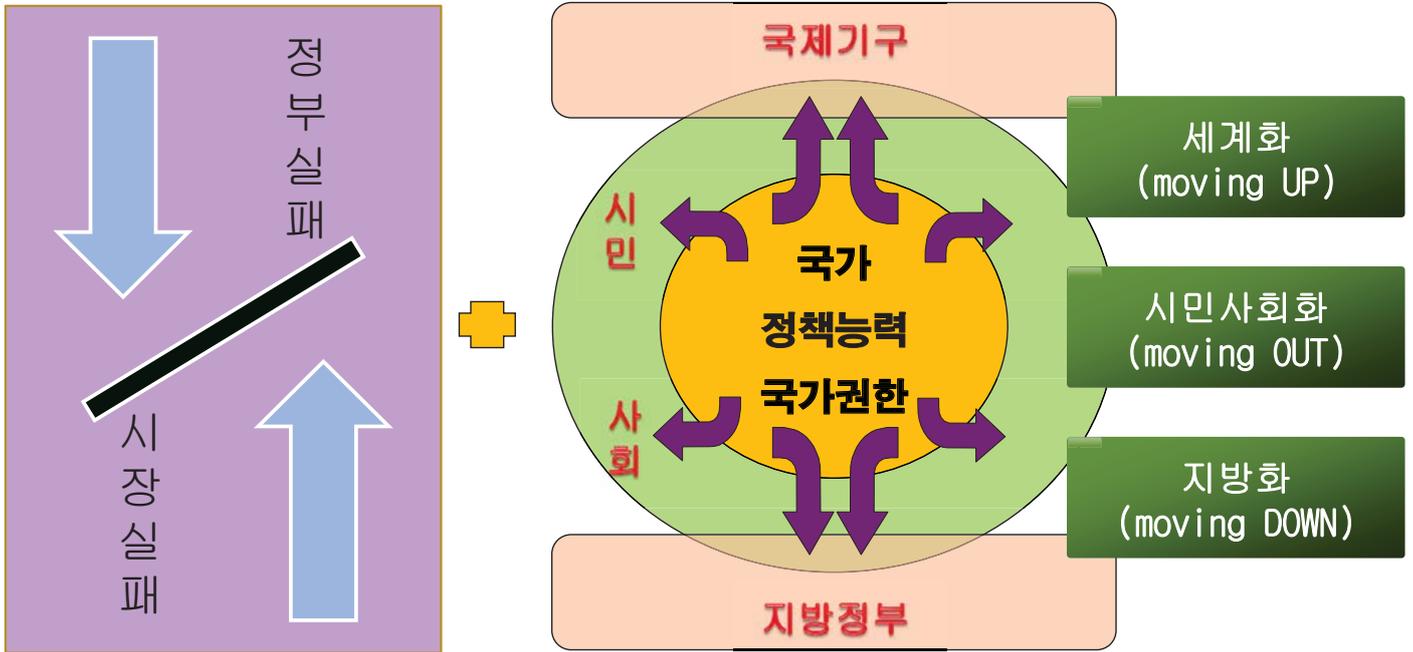
사단법인 한국협동조합연구소

소장 김기태

한국사회 거버넌스 구조와 협동조합 · 사회적경제

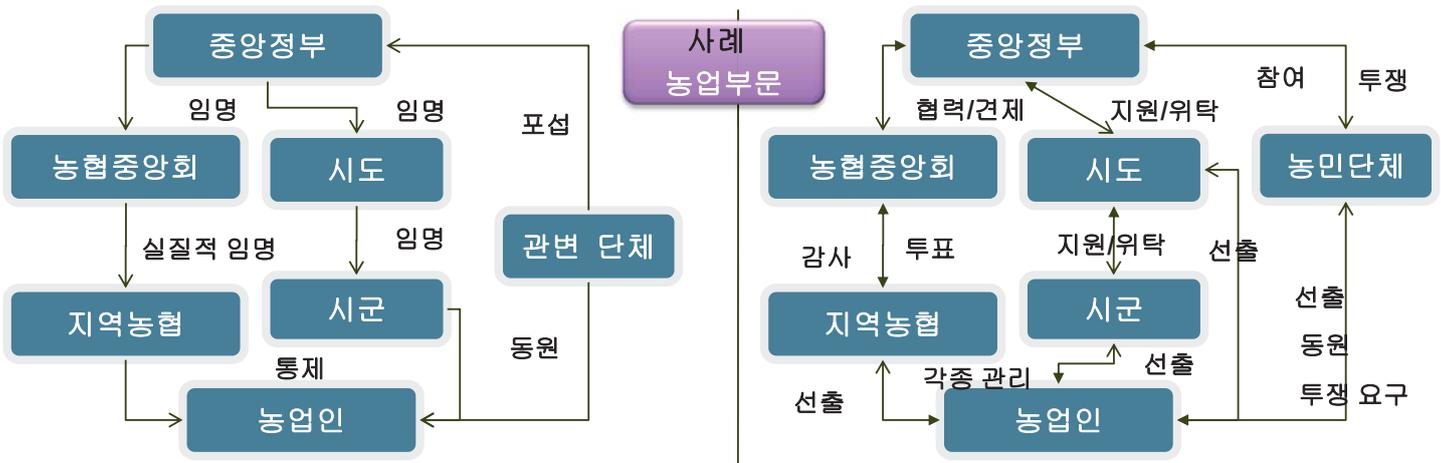
세계와 국가, 시민에게 주어진 앞으로의 방향

- 20년대 대공황 > 시장실패 & 70년대 오일파동 > 정부실패의 해결책 모색
- 초국적 영리기업이 주도하는 세계화에 대응하면서 지역화, 시민사회 재활력화가 필요한 시점. 정보화는 이들 활동을 동시에 촉진하면서 상대적 불평등 강화



수직적 거버넌스에서 새로운 거버넌스 모색 : 87년 체제

- 87년 민주화 및 대통령직선제, 정권교체 등은 새로운 체제로 설명가능
- 점진적으로 수직적 파트너십에서 수평적 파트너십으로 전환하리라는 기대



수직적 파트너십

87년

파트너십의 모델 모색

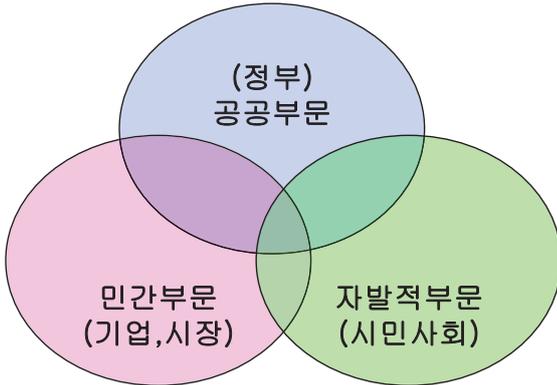
- 상명하달의 의사결정
- 갈등의 외부 노출이 최소화
- 하위 직급의 불만이 잠재되거나, 시혜를 통해 해소

- 각 단위의 역할이 중첩, 혼돈됨.
- 단위간에 상호 영향을 미치면서 안정적인 협력체 구성 미흡
- 역관계에서 우월해 지기 위한 활동 전개

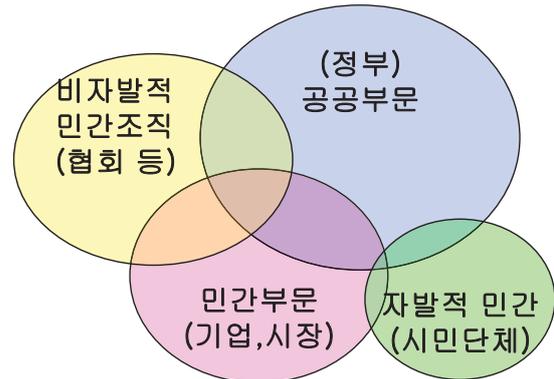
한국사회의 전반적 거버넌스 구조 : 87년 체제의 재해석

- 신자유주의 세계체제의 영향력 속에서 유지되는 87년 체제
- 87년 체제 : 정치적(형식적) 민주화 + 시민사회의 점진적 성장
+ 대기업 주도의 비민주적 경제 심화 + 행정 주도의 이익동맹 유지
- 정치 영향력의 축소 + 경제적 영향력 강화 + 사회/커뮤니티의 규정력 약화
- 민간부문도 비자발적(이익공유 목적) 부문과 자발적 부문으로 분할되어 있음
- 경제양극화 및 저성장기조의 고착, 인구절벽 등으로 인해 현 체제의 문제점 대두

서구의 거버넌스



한국의 거버넌스 여건



사회적경제 및 협동조합 정책 관련 거버넌스 구조

- 1 사회적경제의 필요성에 대한 사회경제여건의 급격한 변화
- 2 시민사회진영의 자발적 활동과 제도적 정비의 요구
(필요성과 제도 도입 초기에 영향력 발휘)
- 3 정부의 사업별 지원 중심의 복수정책 & 재정예산의 투입
(부처별 칸막이, 정책진행 과정의 수직적 파트너십 경향적 관철)
- 4 행정이 주도하는 세부의제 개발 관성의 유지
(각 정책별 민간진영의 주도성 약화 & 재정지원 의존성 강화)
- 5 정책 관련 민간조직의 분화와 파편화
(민간 내부 대립 발생 가능성 상존, 하위 파트너화)

기본법 협동조합의 기대와 현재

협동조합의 사회적, 경제적 순영향에 대한 기대

- 협동조합기본법은 여야만장일치로 제정
- 경제적 : 소액자원 및 인적자원 활용 → 내수경제활성화 및 일자리창출 기대
- 사회적 : 민주적 의사결정구조 기반 → 시민역량 강화 및 소지역 활성화 기대

경제적 기대

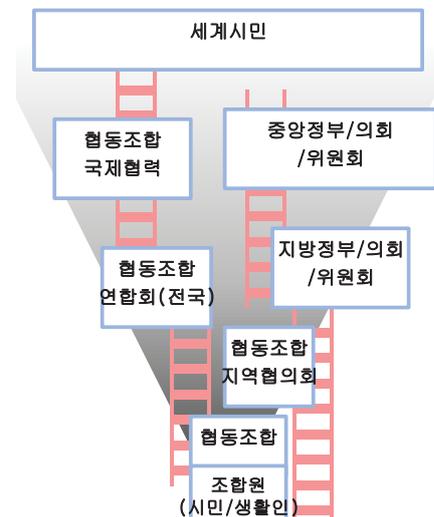
6년간 8천~1만여 협동조합 설립

16년말까지 5만개 일자리 창출

협동조합의 자리기반 구축

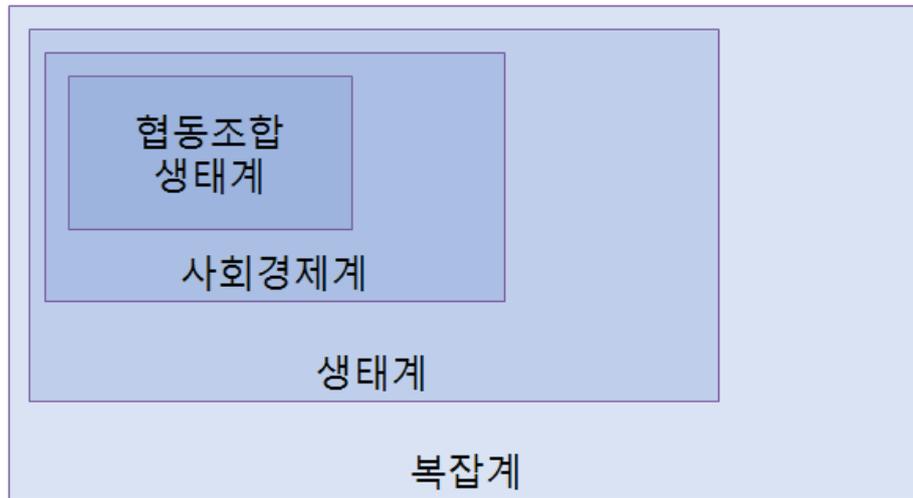
복지전달체계 효율화

사회적 기대



2013년 국회 포럼 : 협동조합생태계 추진의 주장

- 협동조합생태계는 사회경제계의 한 부문임
- 개별 협동조합의 성공여부는 개별 협동조합의 경쟁력도 중요하지만, 협동조합들의 협력 및 사회경제 환경에 의한 성공가능성의 변화 등에 따라서도 달라짐.
- 협동조합의 기대를 충족시키기 위해서는 점유율 향상, 사회적 합의 등이 필요하며, 협동조합부문의 경쟁력이 확보되어야 함. 이를 위한 '생태계 경쟁력'을 강화하는 것이 필요함.



낮은 협동조합생태계 수준을 높은 수준으로 끌어올리는 과제

- 50여년간 개별법 협동조합의 존재 : 협력적 관계보다 단순 협의회 수준에서 정지
- 협동조합생태계의 의식적 합의와 방향제시는 미흡했음
- 자원과 공동활동의 관심을 결합하여 시너지효과가 나도록 만들어 나가야 함

1 상호금융의 여유자금은 많지만, 협동조합 지원을 위한 대출 및 창업투자는 실질적으로 불가능한 금융구조

2 협동조합간 공동활동, 공동사업의 경험이 일천함
이종협동조합간 동일한 정체성의 공유가 이뤄지지 않음

3 산업진흥차원 혹은개별 협동조합의 경영개선을 위한 정책활동은 있었지만, 전체 국가제도를 협동조합에 유리하게 개선하려는 노력은 미흡

4 자원의 결합을 통해 새로운 협동조합의 설립 및 운영지원의 구조 미흡
최근 조금씩 새로운 움직임이 나타나고 있음

과제 : 당사자조직의 지원시스템 체계화:안정적 신설과 조직화

선진사례
1

서울시협동조합협의회 설립 및 상담지원활동의 체계화 의결

선진사례
2

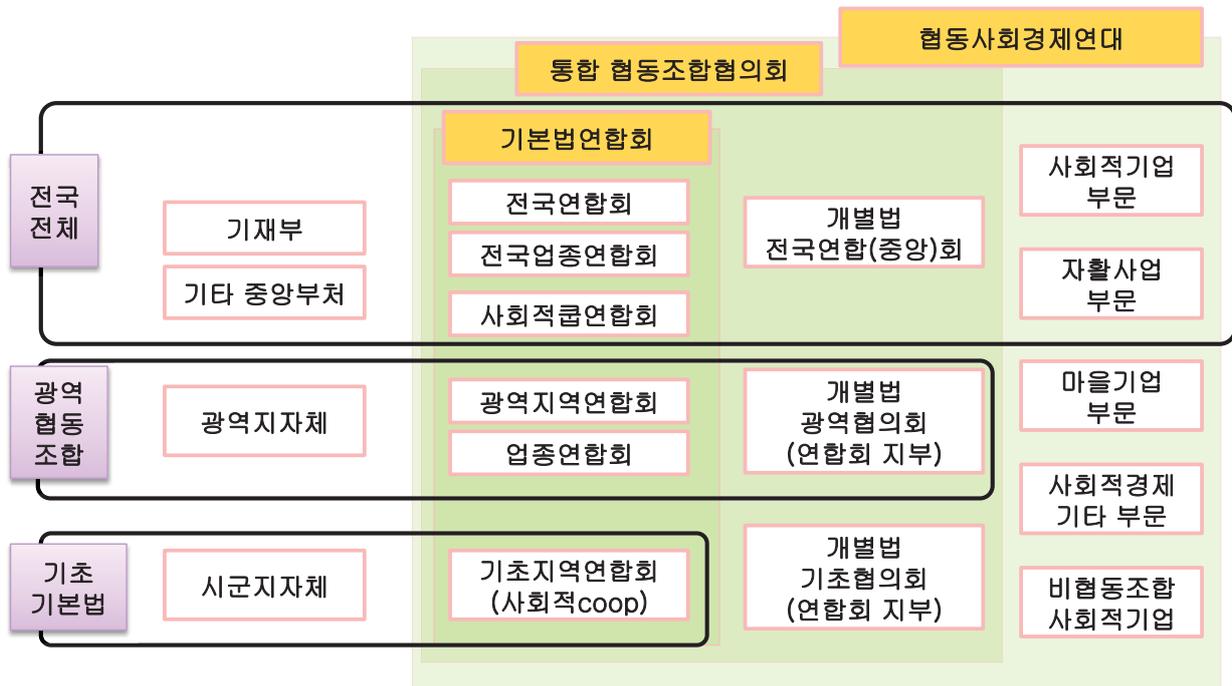
원주협동사회경제네트워크의 협동조합지원기관 진행



- ▶ 당사자조직의 실질적 지원이 가능하도록 참여조직의 역할 배분 및 자원동원
- ▶ 우수한 코디네이터 기능과 협동조합 설립 및 운영에 필요한 지원역량을 갖출 것
- ▶ 경험 많은 선배 협동조합운동가들의 역할 재정의 및 필요한 역량 제공

과제 : 제도개선을 위한 체계적인 연대조직 활성화

- ▶ 제도개선을 위한 영향력 형성은 체계적인 연대조직의 구성을 통해 가능
- ▶ 참여조직의 기능, 장점, 위상을 감안한 장기적인 연대전략을 수립하고 단계별 접근
- ▶ 제도개선의 발굴 및 제도개선의 여론형성 등의 활동 전개



기본법 협동조합의 현재

협동조합 전체적 현황

1. 기본법협동조합 1만여개 설립 vs 운영 비율 55% vs 안정적 운영 비율은 25% 내외 예상
2. 저성장 기조에 따라 레드오션 경쟁 심화 & 사회서비스 등 지원제도 정비 미흡
3. 개별법 협동조합과의 협력관계 형성 vs 사업적 관계 심화 한정적 : 제도적 불비
4. 초기 성공적 협동조합들의 업종연합회 진행, 성과 평가는 아직 미정

4년간 정책 및 행정 부문의 평가

1. 1차 기본계획의 실행을 위한 기재부의 노력은 어느 정도 인정할 만함
2. 협동조합 인가, 제도개선 등은 부처별 편차 크게 나타남(보건복지부의 활동 미흡)
3. 전략적, 업종 중심 협동조합 육성에 대한 정책의 실행은 미흡
4. 홍보, 기초 콘텐츠 생산은 우수, 심화 콘텐츠 통합 개발에 대한 조정은 미흡
5. 광역 및 기초지자체 중간지원기관의 설립&민간 활동가 흡수 : 민간연대 가능성 저하

협동조합 협의체의 역할과 기능

협동조합간 협동에 대한 설명

➤ ICA 협동조합원칙 6번째 : 협동조합간 협동

➤ 협동조합은 지방, 전국, 몇 개 국가들의 연대나 세계적인 차원에서 공동으로 협력 사업을 전개함으로써 협동조합 운동의 힘을 강화시키고, 조합원에게 가장 효과적으로 봉사한다.

- 영리기업과 달리 협동조합은 “이용자 편의 증대”를 목표로 하기 때문에, 많은 협동조합들이 만들어지더라도 협동조합간 경쟁보다 협력을 하기에 유리함.
- 조합원들이 협동조합을 운영하는 원리와 같이 협동조합들이 회원이 되어 새로운 협동조합(사업 중심, 2차협동조합)이나 협회(비사업 중심)를 운영

- 협동조합은 조합들 간의 실천적이고 엄격한 협력을 통해 그들의 영향력을 극대화할 수 있음. 이는 이해관계를 조정해야 하는 어려운 문제로서 모든 협동조합이 끊임없이 도전해야 할 과제이며, 협동조합인이 얼마나 현명한가를 평가하는 것이라고 할 수 있음
- 특정조합이나 같은 종류의 조합에 관심을 갖기는 비교적 쉽지만, 협동조합 부문 전체의 일반적인 이익을 고려하는 것은 쉽지 않음(원칙 해설)

협동조합 협의체의 역할과 사업

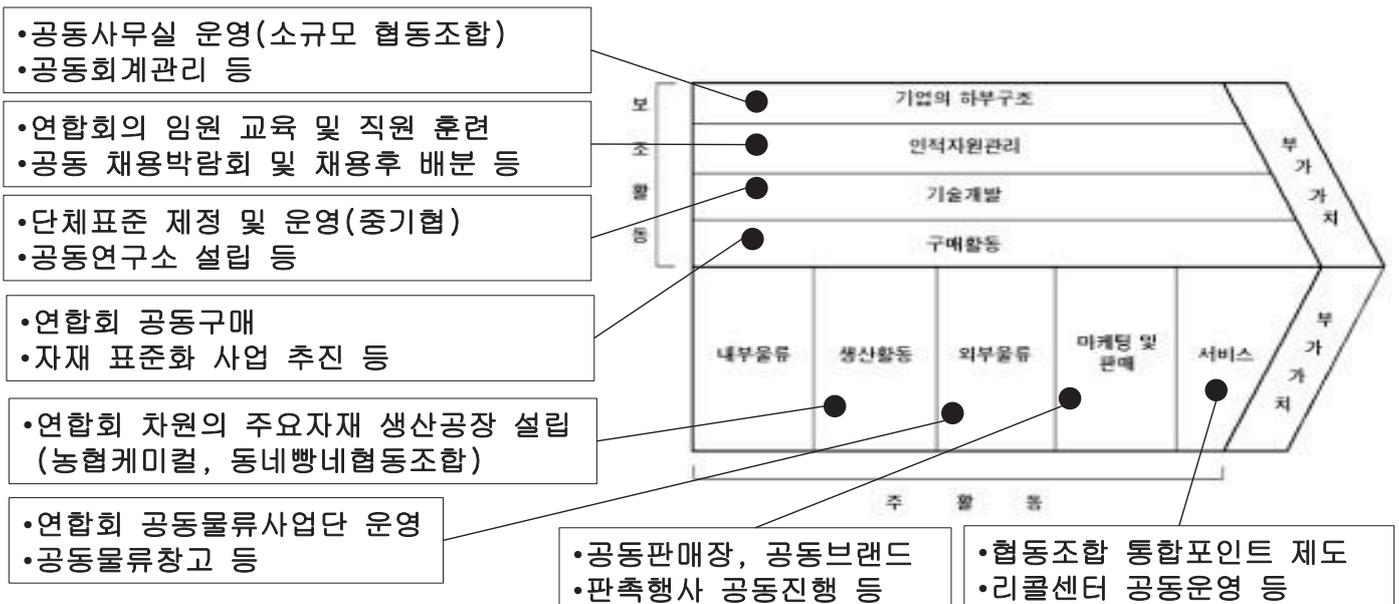
| 설립 목적 | 관련 사업 | |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 정보 공유 (네트워크 구축) | <ul style="list-style-type: none"> · 기술, 기능의 상호 교류, 유대 및 협력 · 관련 산업의 기술정보 수집과 보급을 통한 정보교류 · 상호간 지식, 정보교류 및 네트워크화 | 정보수집 및 제공기능 |
| 상호간 교류 및 협력, 협력체계 구축, 친목도모 | <ul style="list-style-type: none"> · 회원 상호간 친목도모 · 인적 네트워크 구축과 연대 협력 사업 · 회원사간의 기술교류 활성화 및 상호협력의 증진을 위한 각종 행사, 연구 등 수행 | 자원과 기술 증개기능 |
| 지역경제 활성화, 지역발전 | <ul style="list-style-type: none"> · 지역발전을 위한 제반 봉사사업 · 지역발전계획 참여, 건의, 자문에 관한 사항 | |
| 관련 분야 및 영역 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> · 모델 발굴 및 확산 사업 · 시장개척을 위한 사업 | 상담 및 컨설팅 기능 |
| 회원 역량 강화 및 교육 | <ul style="list-style-type: none"> · 경영에 필요한 전문가 초청 세미나 등 교육사업 · 각종 교육 및 컨설팅 사업 | 인재육성 기능 |

협동조합 협의체의 역할과 사업

| 설립 목적 | 관련 사업 | |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 협동화, 공동화 사업 추진 및 지원 | · 재화 및 서비스의 공동판매사업 · 회원사 이용 알선 | 자원과 기술 증가기능 |
| 경영지원 및 애로사항 보완, 개선, 대책마련 | · 일자리 창출 지원 · 지역에서의 경영자원 및 서비스 강화 | 상담 및 컨설팅 기능 |
| 공동 연구개발 | · 정보수집, 연구, 조사 · 연구결과의 발간 및 출판 · 각종 조사, 개발, 정책연구사업 · 공통 애로기술의 공동개발 및 공동연구협력 | 조사연구기능 |
| 정부, 민간영역 및 시민사회의 관심과 지원 유도 | · 관련 산업 발전을 위한 정책방향 건의, 제시 | 정책제안기능 |
| 대외적인 협력, 교류, 홍보 | · 박람회, 전시회 등의 개최 또는 참가 · 문화 및 홍보사업, 출판사업 · 지역사회 문화행사, 사회산업 참여 등 | 네트워크 및 교류촉진기능 |

업종별 협의체에 비해 어려운 지역 협의체

가치사슬 관점에서 협동조합 협의체의 사업들



- 업종별 협의체는 주활동 및 보조활동 전체에서 공동사업을 추구할 수 있음
- 지역별 협의체는 보조활동에서만 공동사업을 추진할 수 있어 불리함
- 특히 기초지자체단위의 협동조합 "밀도"가 높지 않은 상황에서 규모경제달성 애로

협동조합 협의체 활동의 기대효과

설립단계 협동조합의 연락처 지원

- 1 설립 전단계 발기인 교육 및 멘토링 (기초, BM, 사업계획서, 정관 등)
- 2 초기 상품에 대한 진지한 피드백 (BM 성공율 제고)
- 3 운영비용 절감 (공동 보조활동에 참여함으로써)
- 4 초기 조합원 확보 및 초기 사회적 평판 지원

운영단계 협동조합의 성공 지원

- 1 운영 관련 정보의 취합, 공유 (의사결정 비용 절감)
- 2 합의된 주활동의 아웃소싱 (비용절감, 성과제고)
- 3 합의된 보조활동의 아웃소싱 (비용절감, 성과제고)
- 4 공동 마케팅 및 컨소시엄 구성 (새로운 사업기회의 제공)

협동조합에 도움이 되는 장단기 제도개선 활동 및 지원정책 개발

협동조합 성공 비율 증진 및 협동조합 전체 사회 영향력 제고

협동조합 협의체 발전을 위한 제도 및 활동 개선방향

법을, 중앙정책, 지자체 정책, 민간 활동의 협력구조 필요

협동조합 기본법

연합회 설립에 개별법 협동조합 참여가능하도록 개정(순차적 접근 검토)
협의회에 대한 역할 정비(특히 지역협의회의 지원 기준과 근거 마련)

2차 기본계획

지원 자격 지역협의회 및 업종연합회에 대한 지원정책 개발 명시
장기적으로 협동조합 설립 및 초기 운영 지원을 협동조합협의회에 부여

지자체 정책

협동조합협의회 육성 : 중간지원기관과의 역할 및 사업조정(따복)
지역문제 해결을 위한 전략적인 협동조합 설립 추진

민간연대

사회적경제 연대조직과 협동조합 협의체의 관계 정립 논의 심화
(협동조합 밀도에 따라 통합운영 > 분과 > 임의조직 > 법인화 등 탄력적 검토)

협의회 자체노력

활동가 역량강화 및 조직화
협동조합 협의체의 역할과 비전에 대한 합의 강화와 현실적 성과 창출

감사합니다.

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

토론자 발표

· 기본법 시대, 신협외 협동조합간 협력

유영우 | 신협서울지역협의회 협동조합활성화위원회 위원장

· 기본법 시대, 생협의 참여와 역할

안인숙 | 생협전국협의회 / 행복중심생협연합회 회장

· 광역협의체 활동 및 향후 발전방향

이미연 | 서울지역협동조합협의회 사무총장

· 노협의 입장에서 본 연합회 구성

서종식 | 일하는 사람들의 협동조합연합회 사무처장

· 기본법 개정에 대한 입장

강장원 | 기재부 협동조합정책과장

· 연합회 구성, 기본법의 해석과 개정에 관한 법적 검토

변철환 | 한국기업노동복지법학회 이사

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

기본법 시대, 신협외 협동조합간 협력

유 영 우

신협서울지역협의회 협동조합활성화위원회 위원장

협동조합시대에 따른 신협역의 역할 재조명

유영우

(신협서울지역협의회 협동조합활성화위원회 위원장)

1. 서론

- 신협은 경제적 약자들이 경제적·사회적 어려움을 스스로 해결하고자 자발적으로 조직한 비영리 금융협동조합 임.
- 공동유대(지역, 직장, 단체)를 바탕으로 그 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융편의를 제공함으로써 지역경제발전에 기여하고, '자조·자립·협동'의 3대정신과 '경제운동, 교육운동, 윤리운동'의 실천과제를 바탕으로 '복지사회'를 건설하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 1849년 독일에서 처음 시작하여, 1960년 미국인 메리가브리엘라 수녀와 장대익 신부에 의해 우리나라에 도입되었고, 우리나라 신협은 개발도상국에서는 정부주도형 협동조합이 불가피하다는 고정관념을 깬 민간주도형 협동조합운동의 성공사례라고 할 수 있음.
- 그러나 현재 신협은 대내외적으로 경영의 어려움에 직면해 있음. 첫 번째로, 장기화 되고 있는 경기침체에 따른 경영환경 악화로 전반적인 거래가 위축되어 있는 상황임. 특히 서민경제 침체, 소비심리 위축에 따른 내수경기 부진과 2008년 글로벌 금융위기 이후 지속되고 있는 국제 금융시장 불안정과 함께 1,350조가 넘는 가계부채 등에 따른 국내 금융시장 또한 안정적인 시장 형성이 쉽지 않은 상황 임.
- 두 번째는, 우리나라 경제는 과거의 고금리, 고성장시대에서 저금리, 저성장 시대로 전환되는 과정에 있음. 그러므로 전반적으로 국가경제운용의 방법을 재수정해야 하는 과제를 안고 있고, 금융 또한 이러한 기조 속에서 변화가 절실한 상황 임. 향후 신협이 이러한 변화에 어떻게 대응해야 하는 지도 매우 중요함.
- 세 번째는, IMF 이후 금융위원회로 관리감독권 이관되면서 정부 정책당국의 시각은, 금융기관으로서 건전성을 확보하고 부실화를 예방하는 차원에서 접근하는 방식 이어서, 협동조합의 특성과 서민금융기관이 가지는 다양한 한계 등을 고려하지 않고, 제1 금융권(은행)과 똑 같은 잣대를 가지고 관리 감독을 하고 있음. 신협 또한 이를 타개하기 위한 노력이 부족하였고, 이러한 결과는 신협의 정체성 문제 제기로 이어지며 내부의 혼란을 가중시키는 결과를 가져왔음.

- 네 번째는, 일반 은행에 비해 수익구조가 다양하지 못한 신협(서민금융기관)의 특성상, 대출에 의한 수익이 전체수익 구조에 상당부분을 차지하고 있는데, 예대비율 하락으로 인한 수익구조의 악화는 시급히 해결해야 하는 과제 임. 특히 가계대출에 공격적으로 나서고 있는 제 1금융권과의 금리경쟁에서 뒤떨어지는 현실은 수익구조를 더욱 악화시키고 있음. 또한 대출금에 대한 대손충당을 일반은행과 똑같은 비율로 적립하도록 금융감독원으로부터 요구받고 있어, 대출감소에 따른 수익악화와 함께 이중적인 어려움이 있음.

2. 신협의 협동조합 간 협동의 사례 현황

1) 중앙회

- 사회적경제기업 지원 세무회계 프로그램 시행
- 사회적경제기업 대상 상생협력대출(신용대출/한도 5,000만원)
- 신협사회공헌재단(사회적협동조합)설립 - 청년협동조합 창업지원 사업/서울협동조합협의회 협동조합 경영개선 코칭사업 등

2) 서울지역

- 기획재정부 시행 ‘협동조합특례보증제도’ 수행
- 서울시와 업무협약(2013년)
- 서울지역 4개 생협과 업무협약(2015년)
- 서울시 사회투자기금의 중간지원기관 참여(3개 조합)
- 서울지역협동조합협의회 회원참여

3) 단위 조합

- 일부 단위신협 전국단위 사회적경제네트워크(한국협동사회경제연대회의) 참여
- 지역별(구단위) 협동조합 및 사회적경제 네트워크 참여
- 지역단위 협력사업 참여(기금조성/대출/상호거래 등)

3. 협동조합시대에 따른 신협의 역할 재조명

1) 협동조합으로서의 정체성 회복을 통한 발전방향 모색

- 현재 전국 신협(지역신협)의 조합원은 주인의식을 가지고 거래하는 조합원(참조합원)의 비율이 약 20%도 되지 않음. 이는 불특정다수로 상대로 거래하는 일반금융권과의 차별성이 없다는 반증이며, 협동조합의 특성을 살리지 못하고 있음.

- 이로 인하여 주로 예탁금(정기예탁금)을 중심으로 자산형성(전체 자산의 약 80% 이상)이 이루어지며, 수신금리에 의해 수시로 가입과 탈퇴를 반복하는 철재 조합원이 대다수 임.
- 이러한 현상은 여신에도 영향을 미치는데, 예탁금 위주로 거래하는 조합원들의 특성상 대출에는 관심이 없음. 이는 일반은행보다 대출금리의 경쟁력이 떨어지는 것도 있지만, 주인의식을 가진 조합원들의 여수신 거래를 통한 운영이라는 협동조합의 특성이 작동되지 못하고 있고, 금융시장의 변화에 따라 외부의 충격에 쉽게 흔들리는 현상을 초래하는 원인으로 작용하고 있음.
- 그러므로 관계금융 및 지역밀착경영을 통한 주인의식을 가지는 참조합원(진성조합원)확대를 통하여 경쟁력을 확보해야 함. 이를 위해서는 지역사회발전에 기여하는 다양한 프로그램 개발 및 조합원들의 삶의 질 향상을 위한 서비스 강화 등이 절대적으로 요구되며, 신협이 가진 가치와 원칙을 적극적으로 조합원들에게 전파하는 교육이 강화되어야 함.
- 결론적으로, 협동조합과 가치와 원칙에 충실하며 협동조합의 특성을 최대화하는 협동조합다운 협동조합운영이 시장경쟁에서 경쟁력을 확보하는 것이고, 발전에 기틀이 되는 것임.

2) 협동조합간의 협동을 위한 다양한 역할 강화

- 오랜 전통을 가지고 있는 서구의 협동조합들은, 협동조합의 제 6원칙인 협동조합간의 협동과 협력을 통하여 국가 경제의 한축을 담당하는 협동조합으로 성장하였음. 이는 자본능력과 사업수행 능력이 부족한 단위 협동조합들이 서로 자율적인 연합조직을 만들고, 상호 간의 네트워크를 통하여 역량을 강화시키며 성장에 필요한 동력을 확보하는데 효과적이었음을 알 수 있으며, 특히 금융의 역할이 협동조합(사회적경제) 발전에 지대한 역할을 하였다는 것이 증명되었음.
- 거대 자본이 주도하는 시장에서 협동조합들이 생존할 수 있었던 것은 협력을 통하여 연합조직을 만들고 서로의 경험을 공유하고, 사업의 효율성을 높이며 네트워크를 통한 규모의 경제를 형성하였기 때문 임.
- 지역사회를 중심으로 하는 네트워크가 지역사회에서 협동조합을 포함한 다양한 사회적 경제주체들의 네트워크를 통하여 지역경제를 활성화시키고 협동조합운동을 확산시키는데 기여한다면, 지역별, 업종별 간의 수평적인 협동은 자신들의 부족한 부분을 스스로 보완하고, 협동과 연합조직을 통하여 규모의 경제를 이루며 강력한 경쟁력을 가지게 됨.

- 이처럼 협동조합 간의 협동은 교육, 연구, 금융, 유통 등의 문제를 협력을 통해 해결하였고, 개별조직 간의 중복투자를 방지하고 경쟁력이 취약한 신규조합들의 안정적인 성장에 기여하는 역할을 수행하였으며, 더불어함께 성장 할 수 있는 기틀을 마련하였음. 스페인의 몬드라곤, 이탈리아의 트렌토와 볼로냐, 캐나다 퀘벡 등이 대표적인 사례라고 할 수 있음.
- 그러므로 기본법의 협동조합이 건전하고 건강하게 육성, 발전하도록 신협이 적극적으로 협력하고 지원하는 역할이 필요함. 이는 신협의 경쟁력 강화 및 발전과도 밀접한 연관성이 있다고 볼 수 있음.(교육, 상담, 컨설팅, 기금조성, 대출, 출자 등)

3) 지역사회를 중심으로 하는 협력 네트워크 구축

- 현대 사회에서 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 출발은 지역사회에서 시작됨. 지역사회를 거점으로 발전되고 진화된 역량은 국가발전의 가장 기초적인 근간을 이루며, 지역사회경제 활성화, 지역공동체 형성, 계층 간의 사회통합, 지역문화 발전 등에 기여 할 수 있음. 협동조합운동 역시 지역사회를 기반으로 운영되며 지역사회와 밀접한 연관성을 가지기에, 협동조합 7대원칙(제 7원칙)에서도 지역사회에 대한 기여를 명시하고 있음. 그러므로 지역사회 내에서 협동조합 및 사회적경제 주체 또는 건강한 시민사회영역들 간의 협력강화를 위한 네트워크 구축은 매우 중요함.
- 현재 서울지역과 경기도 및 강원도 원주, 광주 등의 일부 신협들을 중심으로, 협동조합 및 사회적경제기업 등과의 네트워크를 통하여 서로에게 필요한 새로운 사업분야를 개발하고, 새로운 협동조합 및 사회적경제 주체들을 만들어내고 있음. 이는 협력과 네트워크를 통하여 역량을 강화하고 지역사회를 성장시키는 원동력으로서 역할을 수행하고 있는 것을 볼 수 있음.
- 그러므로 지역사회 안에서 협동조합 및 사회적경제 주체들 간의 연대와 협력을 위한 네트워크가 구축되지 않는다면, 치열한 시장경쟁 체제에서 소규모 협동조합 및 사회적경제 주체들은 안정적으로 살아남기가 힘들. 따라서 네트워크 구축은 자유롭고 창의적인 정신과 활동에 기반하여 단위사업들의 부족한 부분을 보완하고, 경쟁력을 확보하여 지역사회 발전에 기여하는데 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것임.
- 현재 전국에 약 915개의 신협 중 670개가 지역신협으로 전국적으로 골고루 분포되어 있음, 그러므로 지역의 다양한 사회적경제(협동조합, 사회적기업 등)주체들이 협력네트워크를 구축하는데, 신협이 중추적인 역할을 하여야 함.

- 55년이 넘는 역사 속에서, 그 동안 쌓아왔던 인적 물적 인프라와 역량 등은 충분히 지역사회협동네트워크를 견인하는데 부족함이 없을 것으로 판단됨.

4) 신탁중앙회의 역할강화

- 현재 사회공헌재단(사회적협동조합)을 설립하여 저소득층에 대한 금융지원과 협동조합 등에 대한 협력사업을 진행하고 있으나, 전체 신탁 차원에서의 적극적인 협동과 연대 수준에는 미흡한 상황 임.
- 그러므로 전국의 신탁들이 적극적으로 협동조합 및 사회적경제기업 들과 협동과 연대에 나서도록 하기 위한 정책을 수립하고 이를 지원하기 위한 다양한 실행수단을 중앙회 차원에서 마련해야 함. 중앙회에 이를 총괄하는 ‘사회적경제지원센터’를 설치 할 필요가 있음.

5) 관련 제도 개선

- 현재 신탁은 농협, 새마을금고 등에 비례하여 정부의 금융당국으로부터 과도한 규제를 받고 있으며, 이러한 규제는 협동조합 및 사회적경제기업 간의 협동과 연대에 걸림돌이 되고 있음.
- 그러므로 본연의 협동조합의 특성과 서민금융기관으로서 역할에 충실하도록 하기 위한 규제완화가 필수적으로 선행되어야 하며, 특히 협동조합 등에 대한 다양한 대출상품과 출자, 투자 등이 가능하도록 법과 제도가 개선되어야 함.
- 또한 ‘사회적경제기본법’이 제정된다면, 사회적경제의 범주에 신탁이 포함되도록 하여, 이를 근거로 신탁과 관련된 법과 규정 등의 개선을 통하여 신탁이 적극적으로 역할을 강화하도록 해야 함.
- 중장기적인 과제로서 기존 8개 분야의 협동조합 관련 개별법들을 기본법으로 편입시키거나 하나의 통합법을 제정하여, 종합적이고 체계적인 법률체계를 구축하고, 협동조합간의 협동이 활성화되도록 해야 함. 이는 협동조합 발전이 건전한 경제 활성화에 기여하고, 경제민주화 및 복지국가 실현이라는 측면에서 반드시 필요하기 때문 임. 협동조합 관련법을 하나의 통합법으로 제정하는 것이 당장 어렵다면, 우선 기존 협동조합 중에 지역사회와 밀접한 관계를 유지하며 사업을 진행하고 있는 신탁과 생협을 기본법으로 편입시키는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있음.

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

기본법 시대, 생협의 참여와 역할

안 인 속

생협전국협의회 / 행복중심생협연합회 회장

협동조합기본법 제정 이후, 소비자생활협동조합의 참여와 역할

생협전국연합회설립을위한추진협의회 대표 행복중심생협연합회 안인숙

- 한국 생협은 개별법 협동조합이 필요에 따라 먼저 발달해 옴. 생활의 문제를 해결하려는 민중의 역량이 우선 발휘되었기 때문에 법률이 그 뒤를 따른 것임. 대표적인 것이 신협과 생협이라고 생각함.
- 사회적경제에 대해 주목할 수밖에 없는 시대가 되어 기본법이 제정되었음. 이는 고용과 사회서비스의 제공을 국가와 시장이 전적으로 해결하지는 않겠다는 의지의 표현임.
- 협동조합 기본법 제정은 정부 주도로 이루어지면서 협동조합은 하나의 법률로서, 협동조합의 정신이나 문화의 확산이 일어나기 전에 법률이 출현하였음. 상호부조에 기초하여 경쟁이 아닌 협동을 통해 지역경제를 이루려는 민중의 자각이 성숙되기 전에 진행된 측면이 있음.
- 2012년 기본법 제정 후, 생협은 기본법 협동조합은 물론 사회적기업, 자활기업 등 일반 기업과는 다른 기업활동의 목적과 운영 방식, 분배의 방식을 가진 협동사회경제 조직과 협력하려는 노력을 해왔음.
- 경기도 따복공동체의 따복가게와 서울시의 협동가게를 생협 매장 안에 두어, 사회적경제 생산물을 홍보·판매하는 등 상호거래 활성화를 시도함. 서울지역 신협과 생협의 협의 회의를 가지면서, 홍보와 상호거래 기회를 만들기 위해 노력해 옴. 서울시 자치구별로 구성된 협동조합협의회에도 지역생협이 가입하여 다수의 협동기업조직과 인적교류와 간헐적인 공동사업을 벌이고 있음. 아무래도 생협이 소비자협동조합이기 때문에 조합원에게 다양한 협동조합을 홍보하고, 협동조합 생산물을 소비하는 역할을 요구받고 있음.
- 물품과 서비스를 생산하는 기본법 협동조합 및 타 특별법 협동조합은 먹을거리와 생활용품 공동구매에 한정된 생협 생활재의 범위를 확대시켜, 보다 나은 생활을 영위

하고자 하는 조합원과 지역주민의 필요를 충족시켜 줄 수 있을 것으로 기대함. 또한, 협동조합의 핵심 전략인 협동의 전략이 '조합원간의 상호협동'에서 '협동조합 간 협동'으로 확대되어, 지속가능한 발전, 상생 발전의 현실 사례로서 협동조합에 대한 인식을 확산하는 데에도 기여할 것으로 기대함.

○ 한편, 연합회 조직은 개별 협동조합의 힘만으로는 해결할 수 없는 문제를 해결하고, 협동사업의 장점을 크게 살리고, 협동의 이익을 키우는 역할을 할 수 있다고 생각함. 현재 생협협의회에서는, 소비자생활협동조합 전국연합회 설립을 용이하게 하기 위하여, 보건·의료조합 전국연합회와 보건·의료조합 외의 조합(물류생협)의 전국연합회로 분리하는 생협법 개정안을 마련 중에 있음.

○ 지역을 기준으로 볼 때는, 현재 기본법과 특별법 사이에 장벽이 있어서 각각의 법인격 안에서만 협동조합연합회를 만들 수 있음. 지역에서 법적 제약이 제거되어 협동조합지역연합회가 만들어진다면, 지역내 협동조합의 상생과 지속가능성에 큰 기여를 할 것으로 봄. 현재의 상호거래 수준을 넘어, 즉 거래관계를 넘어, 인적·물적 자원을 활발하게 공유하면서 상호부조의 정신을 실현하면서 종합적인 발전전략을 세울 수 있을 것이라 기대함.

○ 지역에서 신협, 생협, 농협 및 기본법협동조합 등이 연합 체계를 구성한다면, 생산, 유통, 소비, 금융이 협력하는 큰 사회적경제 섹터가 만들어지는 것임. 이는 지역민의 삶을 윤택하게 할 것임.

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

시·도광역협동조합협의회 활동 및 향후 발전방향

이 미 연

서울지역협동조합협의회 사무총장

시·도광역협동조합협의체 활동 및 향후 전망

이미연

(서울지역협동조합협의회 사무총장)

I. 연합회 구성 이슈를 바라보는 관점

본 논의는 시·도광역협의체에 국한된 시각이 아니라 한국사회에서 기본법 이후 협동조합이 지속가능하기 위한 연대시스템이 무엇이나라는 화두에서 출발해야 하며 전국협동조합 조직전망과 협동조합생태계 조성 전략 하에서 '협동조합간 협동'의 단계와 경로가 무엇인지 규명되어야 한다. 이런 관점에서 1) 시·도광역협의회 출범 동인 2) 현 단계 시·도광역협의체 활동사례와 기능 3) 시·도광역협의체 전망과 과제에 대해 의견을 밝히고자 한다.

II. 지역기반 시·도광역협동조합협의체 출범 동인

협동조합 협의체는 지리적·업종별·기능적 유형이 있으며 전국총연합회의 중층적 구조를 만들어간다. 자칫 지리적 범위에 기반한 지역협의체의 역할이 모호하다는 일각의 시각이 있을 수 있어 시·도광역협의체 설립의 필요성과 타당성을 '협동조합생태계 조성'의 관점에서 짚고자 한다.

장종익은 협동조합 비즈니스의 설립 및 발전정도는 한 사회가 협동조합을 바라보는 태도와 제도적 지원 수준, 협동조합섹터의 연대역량에 의해 결정되며 이를 공급생태계라고 지칭하였음(2014).

1) 정책 및 제도적 측면

- 기본법 제정 및 시행 이후 한국적 상황은 기린 5마리 포스터가 큰 역할을 하고 협동조합에 대한 정부지원이 무엇이 있는지를 묻는, 협동조합에 대한 기초적 이해와 시민들의 인식 및 태도는 매우 낮은 수준이었음
- 협동조합기본법과 표준 정관, 기재부 업무방침이 주요한 운영 지침이었으며 협동조합의 시장진입을 제약하는 미비한 법률, 협동조합 설립신고에서 등기까지의 과잉의 행정적 요소 등 협동조합에 우호적인 정책환경은 준비되어 있지 못하였음
- 더욱 정부주도적으로 정책수립이 이뤄지고 쏟아지는 상황이었음
- ➔ 민간의 단일한 입장을 모아 한 목소리를 내고 정부와의 파트너십을 만들어야 한다는 절박성이 있었으며 업종과 유형을 넘어 지역으로 총결집이 필요함
- ➔ 지자체와의 민간 파트너십 근거: 서울시 협동조합활성화 지원 조례 제4조와 5조에서 시장의 책무로 협동조합기본계획 수립하고 민간 협동조합연합회나 협의

체 의견을 반영토록 함. 협동조합기본법 11조에서 3년마다 협동조합기본계획을 수립하고 시행령에서는 시·도정책협의회를 구성하여 운영토록 하고 있음

2) 협동조합섹터의 연대역량

- 협동조합진영은 4대 생협 및 신협 등이 각자 생존과 자기 정립에 전력투구하던 시기로 개별 분산적으로 각각의 사업을 추구하였음
- 기본법 시행 이후 세계적으로 유례가 없는 협동조합 설립이 급속한 양적팽창을 하여 13년도에 939개, 14년 708개, 15년 627개 등의 설립추이를 보였음. 그러나 부실 설립에 대한 우려와 운영율이 절반정도에 머무르는 현실, 협동조합가치성 내재에 대한 불신 등 비판적 경향이 횡행하는 상황이었음
- ➔ 연대역량의 최대치는 협동조합운동을 선행한 생협 및 신협 등과 기본법협동조합이 협동조합간 협동으로 단일협의체를 구성하는 것이었음. 협동조합기본법 제8조에서 다른 협동조합등과 협력토록 하고 있음.
- ➔ 사업적 역량을 키우는 업종협의체는 시기상조이며 지역을 거점으로 한 네트워크와 주체 형성이 요구된다는 판단

III. 지역기반 시·도광역협의체 활동 및 큰 협동의 이점

시·도광역협의체는 전국적으로 등록 10개(www.coop.go.kr, 16.9.31), 미등록 5개(협의회)가 설립되었으며 이중 7개 시·도광역협의체가 2014년 6월부터 현재까지 꾸준한 모임과 제도개선 활동을 진행해왔다. 서울협의회 활동사례에서 시사점을 찾고 이를 가능케 했던 자원동원 현황을 설명하고 기본법 개정이 필요함을 밝히고자 한다.

1. 시·도광역협의회 현황 및 활동

□ 기본법 협동조합연합회 등록 67개

| 업종 | 지역 | | | | | |
|----------------|-----|-----|------------|--------|------|----|
| | 52개 | 15개 | 전국(일반·사회적) | 유형(전국) | 시도광역 | 기초 |
| | | | 2 | 1 | 10 | 2 |
| 시도광역연합회 10개 | 13년 | | 14년 | | 15년 | |
| | 2 | | 4 | | 4 | |
| | 영남권 | | 호남권 | | 중부권 | |
| | 5 | | 2 | | 3 | |

[출처] <http://www.coop.go.kr>. 2016.09.24

□ 기본법 협동조합협의회 6개(기재부 미등록)

| 단체명 | 대표 | 창립일 | 회원조직 | 정회원 | 개별법 |
|--------------|-----|----------|----------------------------------|------------------|-----------|
| 경상남도협동조합협의회 | 전점식 | 13.03.29 | 46개 조합 (참관 회원 2개) | 단위개별조합 | 생협, 신협 |
| 서울지역협동조합협의회 | 임정빈 | 13.06.27 | 28개 (업종10, 지역11, 준회원 7) | 업종·지역협의회(3차 협의체) | 생협, 신협 |
| 경기도협동조합협의회 | 이점표 | 13.10.26 | 7개 지역협의회 1개 업종연합회 (185 조합) | 업종·지역협의회(3차 협의체) | 생협, 신협 |
| 인천광역시협동조합협의회 | 심형진 | 14.02.06 | 55개 조합 | 단위 개별조합 | - , 생협협의회 |
| 한밭협동조합연합회 | 김용준 | 14.09.15 | 44개 조합 | 단위 개별조합 | - |
| 광주광역시협동조합협의회 | 민경대 | 14.10.13 | 22개 조합 | 단위 개별조합 | - |
| 중부협동조합연합회 | 윤석위 | 15.01.29 | 16개 조합 | 단위 개별조합 | - |

□ 시도광역협의체 7곳이 2014년 6월부터 정기 모임을 하며 정보공유와 제도개선 활동을 전개함

| 차수(일자) | 장소 | 내용 | 참가 지역 |
|----------------|----|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1차(`14.6.24) | 서울 | 서울과 경기지역 정보공유 타 지역협의회 확인후 참가연락 | 서울, 경기 |
| 2차(`14.7.16.) | 서울 | 참여조직간 사업공유, 타 지역 연락 | 경기,경남,서울, 충북 |
| 3차(`14.9.2.) | 서울 | 각 지역 상황공유, 사회적경제기본법 제정논의 | 경기,경남, 광주,서울,인천 |
| 4차(`14.10.13.) | 광주 | 광주협의회 창립, 지역별 사업공유 | 경기,경남,광주,대전,광주,서울 |
| 5차(`14.11.24.) | 대전 | 각 지역별 조직 현황공유, 조례공유 | 경기,경남,광주,대전, 광주,서울 |
| 6차(`14.12.11) | 성남 | •사회적기업진흥원 협동조합팀간담회 | 경기, 서울, 인천 |
| 임시모임 | 성남 | •`15년 사회적기업진흥원 협동조합 사업계획 청취와 제안 - 현장교육수요 반영,인큐베이터양성 -당사자조직: 교육아카데미 신청가능 | 경기, 대전,경남 사회적기업진흥원 |

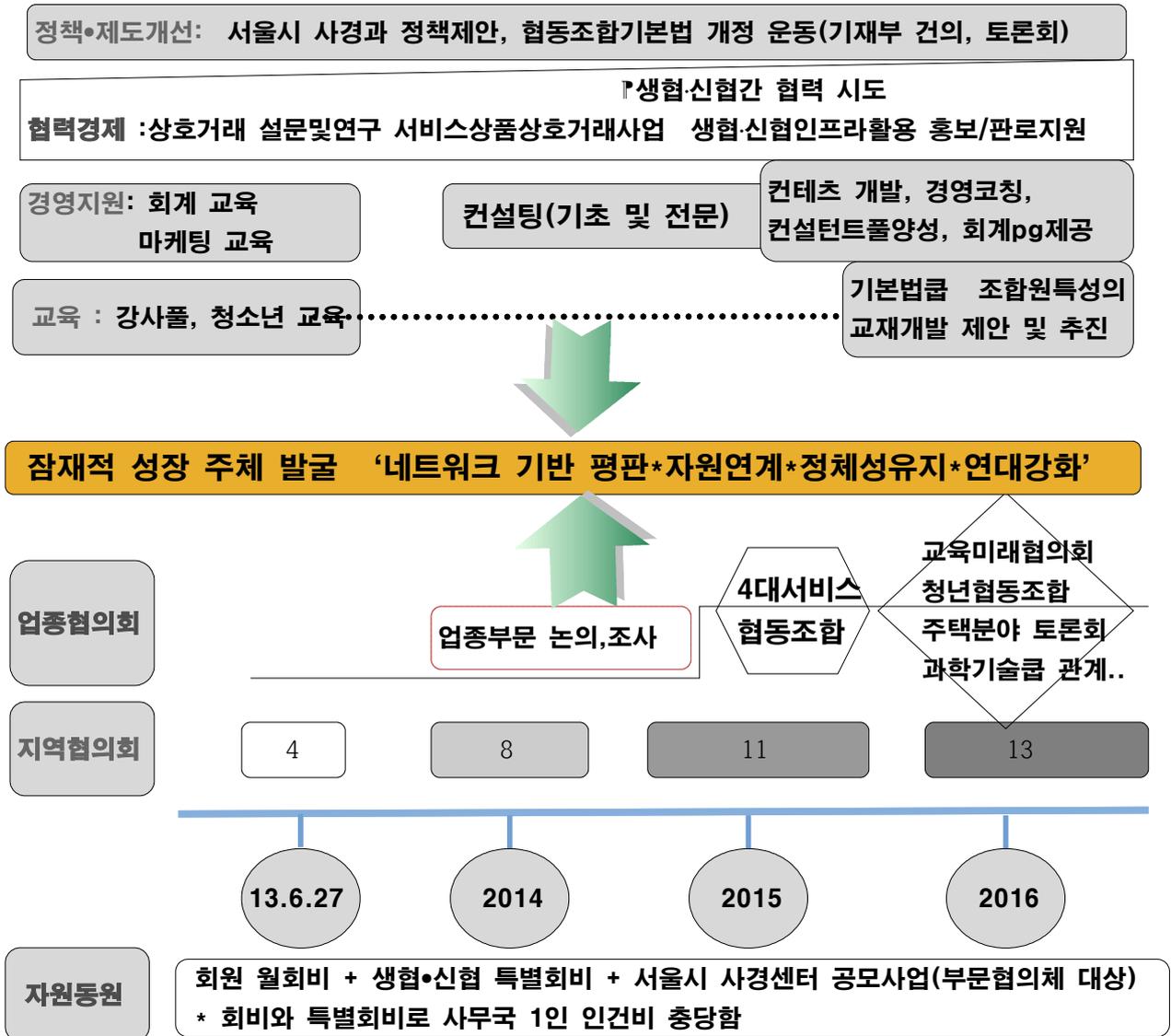
| | | | |
|--------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 15 1차 (15.1.22) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 기재부 협동조합정책과장 간담회 - 기재부 협동조합 업무계획 - 협동조합제도개선 제안 | 경기, 경남, 광주, 대전, 서울, 인천, 기재부김서중 정책과장) |
| 2차(15.3.30) | 서울 | 사경법 진행논의, 토론회 개최 결정 | 경기, 대전, 서울 |
| 3차(15.4.20) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 사경기본법 제정 관련 토론회(주제: 개별법협동조합을 사경기본법 범위에 포함해야 함) | 서울, 경기, 인천, 광주, 한밭 등 |
| 4차(15.7.28) | 대전 | <ul style="list-style-type: none"> 워크숍 - 시도광역협의체의 대표성 기준 논의 | 서울, 인천, 대전, 충북, 경남 |
| 5차(15.8.18) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 기재부 김서중과장, 진홍원 간담회 - 시도광역협의체 대표성 및 활성화 - 제도개선 7대우선 과제 제안 | 서울, 경기, 인천, 한밭, 중부 |
| 6차(15.11.11) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 제도개선토론회 - 협동조합연대조직 활성화 제도개선 과제- | 서울, 인천, 경기, 경남 |
| 1차(16.3.31) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> 16년 시도광역협의회 활동방향 2차 협동조합기본계획 수립 참여 건 | 서울, 경남, 인천, 전남, 경기도 따복센터 |
| 2차(16.5.17) | 경기 | <ul style="list-style-type: none"> 협동조합기념주간 행사 참여 논의 신협 회계프로그램 교육 추진 건 | 서울, 경기, 인천, 경남, 경기도 따복 |
| 3차(16.6.24) | 경기 | <ul style="list-style-type: none"> • 협동조합 지역·부문·업종연합회 심포지엄(제도개선과제, 연합체 역할과 과제, 2차 기본계획 수립 제안 등) | 서울, 경기, 한밭, 인천, 경남, 전남 등 |
| 4차(16.7.2-3) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 협동조합기념주간 박람회 참여 - 시도광역협의체 홍보 부스 운영 | 서울, 경기, 경남 |
| 5차(16.9.20) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 2차 협동조합 기본계획 수립 간담회 - 업종부분 의견수렴 간담회 개최 | 서울협의회 주관 민간공동TFT 주최 |
| 6차(16.9.23) | 경남 | <ul style="list-style-type: none"> • 2차 협동조합기본계획 수립 토론회 - 영남권 협동조합 의견수렴 | 경남협의회 주관 민간공동TFT 주최 |
| 7차(16.10.5) | 서울 | <ul style="list-style-type: none"> • 제도개선토론회 - 협동조합연합회 구성 이슈 - | 서울, 경기 외 |

□ 활동 약평

- 14년에는 지역별 활동현황 및 정보 공유가 중심이었음
- 15년도부터 협동조합 부문 제도개선 과제 및 시도광역협의체 역할 정립 등을 위한 기재부 간담회, 제도개선 토론회 등을 진행함
- 16년에도 2차 협동조합기본계획 수립 과정에 현장의 의견을 반영할 수 있도록 간담회를 주관하는 등 역할을 수행하고 있음

2. 서울협의회 활동전개 및 시사점

□ 서울협의회 창립 이래 연차별 활동 전개



□ 기본법 협동조합 조직율(16.7.26 기준)

| | | | |
|--------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| 서울시 협동조합 2,542개 | 서울시 서울협 회원 162개 | 사업자등록율 88.6% = 2,252 | 운영율 53.9% = 1,370 |
| | | 등록율 기준 조직화비율 7% | 운영율 기준 조직화비율 11.8% |

[참조] 기재부 2차 실태조사 결과 서울시 자료(2016.2)

- 협동조합의 32.7%가 연합회 또는 개별법에 따른 협동조합들과의 협의체에 가입
- (미가입이유) 가입 필요성 못 느낌(43.0%), 대표성 있는 연합회가 없음(28.8%), 정보 부재(21.4%) 순

□ 기초 지역협의회 활동

- 매월 정기회의, 교육, 월례포럼, 지역기반 단순 상호거래, 지역연대(협동조합기념주간 공동행사, 소셜 장터 등)
- 월 회비 납부, 협동기금 조성에 참여 등 '우애와 협력'관계 형성

■ 서울협의회 활동 시사점 **'지역·업종네트 구성 및 성장플랫폼' '정책대변자'**

- 협동조합간 협동의 매개와 촉진 **'지역·업종네트워크 구성 및 운영지원'**
 - 기초지역협의회 설립이 서울협의회 출범이전엔 2개였으나 현재 13개로 증가
 - 업종별 교류와 주체형을 위한 지원 활동도 병행하고 있음을 알 수 있음
- 네트워크 참여 조합에 대한 정보제공 및 **자원연계성을 높여냄**
 - 곳곳에 산재한 경영지원정보를 종합하여 제공
 - 단위조합의 상황과 니즈에 부합하는 사업 참여 안내 모니터
 - 서울시 우사사경기업 선정 기준에 서울협의회 추천 및 회원은 가점 부여
- 협동조합 정체성 유지 및 **자립기반 조성 노력**
 - 기초지역협의회에서 협동조합간 교류와 연대경험 쌓기
 - 지역기반 상호거래, 생협·신협 연대에 기반한 홍보와 판로지원 사업 등
- 현장 대변 **정책제안 및 제도개선 활동**
 - 서울시 사경과와 민간 파트너 단일창구
 - 중앙부처인 기재부, 행자부, 국토교통부 등에 정책 건의 활동

Ⅲ. 시·도광역협의회체 **'개별법과 기본법 큰 협동의 이점'**

시·도광역협의회체가 최소한 자립요건을 만들고 지속할 수 있는 기반으로 자원동원력과 협동조합 정체성을 어떻게 확보할 것인가의 문제이다.

1. 지역기반 생협·신협 참여, 협의회 출범시 신뢰성과 안정성

생협과 신협의 참여는 협의회가 설립초기에 인지도도 낮고 회원조합도 소수이지만 설립 구성원에 대한 신뢰성을 대외적으로 확보하고 갈 수 있는 이점이 있음

[참조] 경남협의회는 경남한살림생협 23,000명 조합원, 진해행복중심생협, 진주아이쿱생협이 경남협의회 창립준비위 때부터 결합함. 경남한살림은 30년 역사가 오래되어 지역 시민단체와 깊이 관계를 맺고 있고, 사명감도 있고 지역 현안에 결합되어 있음. 진해행복중심생협은 '진주 여성의 전화'가 중심이 되어 창립하여 지역운동과 밀접하며 여성, 시민단체와 같이 재활용시장사업을 하고 있으며 진주아이쿱생협도 기본방향이 지역과 결합함.

2. 협의회체 난립 예방 및 대표성 부여에 하나의 잣대가 됨

협의회체가 초기이지만 상대적으로 안정된 구심을 형성할 수 있어 비교 우위에서 유리하며 대정부 파트너십에서도 대표성을 용이하게 인정받을 수 있음

3. 협의체 초기 운영시 내부자원 동원의 기반이 됨

시·도광역협의체는 2차 조직으로서 자원동원력을 확보해야 유지가능하며 생협·신협의 인프라는 중요한 내부 자원이며 외부자원에 의존하지 않고 회원간 협력의 경험과 자립기반의 단초를 마련할 수 있음.

- 재정적 측면에서,서울협의회는 생협과 신협의 특별회비로 사무국 1인 인건비를 해결하고 있어 협의회 출범 즉시, 상근인력을 확보하여 사업을 안정적으로 수행하고 있으며 경남협의회 역시 아이쿱과 한 살림에서 연 100만원의 특별회비를 납부하고 있음
- 안정적인 회의 공간, 행사 공간 등을 제공함
- 행사시 다과와 식사 등의 후원도 빼놓을 수 없음. 경남에선 매년 기념주간 행사시 150명분 정도의 점心和 다과를 제공하(한살림과 아이쿱이 교대로 제공)며 포럼, 세미나 등에서도 다과를 제공함.
- 생협·신협의 활동가층은 지역협의체 활동의 인적 기반이 됨. 서울협의회 산하기초네트워크는 상당 수 생협·신협에서 대표를 맡으며 구심역할을 하고 헌신적 리더십을 형성하고 있음. 그러나 이는 점차 기본법 협동조합에서 리더가 성장하고 배출되면서 대표 리더십도 달라질 것으로 보이며 생협·신협도 이를 지향하고 있음.

4. 생협·신협의 인프라 활용하여 지원사업 개발, 회계프로그램 제공 등

- 생협 소식지와 블로그에 신생협동조합 홍보기사 게재, 상호거래상품선정위원회를 구성하여 지속적인 홍보방식 기획, 생협매장 내 고정매대 운영(협동가게)하여 직접적인 매출증대와 상품개발의 계기가 되고 있음
- 신협 영업점 내 홍보박스관을 설치하여 신생 협동조합 홍보물 비치, 서울시 사회투자기금 매칭하여 대출지원, **무상 회계프로그램 제공 및 이용 지원 등의 사업을 함**

※ 개별법과 기본법 협동조합간 자발적인 협력관계 형성이 매우 어려움

- 한밭연합회 : 설립준비과정에서 생협, 신협 등과 같이 해야 한다는 아이디어가 없어서 기존의 일반협동조합들로만 구성하였으며 또한 지원센터 등에서도 생각조차 하지 못했으며 양자를 연결해주는 중간 매개체가 없었음.
- 광주광역시협의회 : 초기에 생협·신협 참여 논의는 했으나 소통이 제대로 안 되었으며 구단위협의회에선 신협과 교류하며 대출협력도 되었으나 대출 심사 기준에 부합하지 못하면서 관계가 어려워졌음. 지원조직에서도 연대해야 한다고 의견을 내었으나 시작하는 입장에서 ‘자립’이 기본 취지인데 손 내미는 듯한 느낌이 들었음.

III. 시도광역협의체 활동 전망 및 과제

1. 한국에서 전국협동조합총연합회의 전망

- **협동조합간 협동으로 협동조합의 정체성을 트렌드로 가져가야 함.** 한국협동조합 운동은 단절과 왜곡의 역사로서 시민과 정부에 호혜경제로서 협동조합의 가치성이 각인되어 있지 못하며 특히, 기본법 협동조합 중 일반협동조합에 대한 정체성 문제 제기를 해소하기 위해서는 연대시스템내에서 가치성이 구현되어야 하며 생협·신협이 함께 해야 함
- **시·도광역협의회에 시·도단위 업종별연합회와 유형연합회가 참여하며 기타 다종다양한 소규모 협의체가 참여하는 모습.** 업종별 연합회는 이미 52개 등록되어 있으나 활동현황은 파악하지 못하고 있으며 노동자협동조합연합회와 시·도광역협동조합협의체가 활동 중으로 이 세 주체가 전국협동조합총연합회를 구성하는 전망을 그려볼 수 있음.
- **업종과 부문을 뛰어넘는 협동의 힘을 발휘하여 소비와 생산의 연계, 취약한 협동조합을 위한 금융 연계 등 내부자원동원력과 자립기반을 굳건히 할 수 있음.** (참조)이탈리아협동조합연합체들은 부문별로 각각 지역연합체를 두고 있을 뿐만 아니라 지역별 각각 부문지역연합체들이 소속된 총괄 지역연합체가 있는 이중적인 시스템을 갖고 있어 금융 등 부문을 넘어서는 협동조합 간 연대가 가능하며, 이는 노동자협동조합 및 사회적협동조합들에 우호적인 지역환경을 제공하고 있다고 함.

2. 시·도광역협의체의 역할과 기능 정립

1) 외국의 사례에서 시사점

- 협동조합 관련 법률의 제정 및 정비
- 정부가 연합회에 회원조합 관리 감독 기능 위임, 경영진단 및 지원기능 병행
- 연합회는 협동조합 원칙으로부터 이탈 통제와 조직 및 경영상 문제 조기진단 대응

| 레가쿱(1886, 설립), Conf(1991, 설립), AGCI(1960, 인가) | | | |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 법률 | 재원 | 관리 감독 및 개발 지원 서비스 |
| 이탈리아 | <ul style="list-style-type: none"> •42년: 민법에 의해 영리기업과 구분되는 조직형태 인정 •(2차전 후)헌법 45조: 쿼의 비투기성 명시 •47년 Basevi법: 연합체에 관리감독 기능 부여 •59:1992년법: 매출의 3% 개 | <ul style="list-style-type: none"> •회원조합:연 매출의 0.42% 납부 •개발기금: 매출의 3% 납부 | <ul style="list-style-type: none"> •법률, 규제, 정관, 상호성 원칙, 조세 혜택 요건, 재무 및 활동 준수 •조합규모별 매년 or 격년별로 연합체 감독요원(회계, 경영 전문가) 방문함 |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • 조직 및 경영상 문제 조기진단, 선제적 대응 |

| | | | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| | 발기금 납부 의무화 | | | |
| 프랑스 | CGSCOP(1884, 전신 설립)- 노협과 공익조합 연합체(13개 지역연합체, 3개 업종연합체) | | | |
| | 법률 | 재원 | 관리감독 및 개발 지원 서비스 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> •1970년대 분권화 정책으로 1974년부터 CGSCOP도 지역연합체 분권화 가속화 •2001년 공익협동조합 도입 | <ul style="list-style-type: none"> • 회원조합: 연 매출의 0.42%납부 • 중앙 및 지방정부로부터 다양한 명목의 보조금 지원 •SOCODEN(개발기금,65년): 회원조합 연매출의 0.1% 납부 | <ul style="list-style-type: none"> •정기적인 관리감독 정부에서 위임받아 지역연합체가 수행. 컨설턴트 정기적 방문하여 경영진단 및 선제대응, 원칙일탈 방지. | <ul style="list-style-type: none"> •지역연합체 컨설턴트가 개발기금 대출 심사. |
| 스페인 | COCEA(1986년 결성 - 각 자치주 연합체들이 전국연합체 구성/75년민주화까지 정체가 18,960개 노동자협동조합을 대표하며 사회적이니셔티브협동조합도 포함함 | | | |
| | 법률 | 재원 | 관리 감독 및 개발지원 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> •자치주마다 협동조합 별도 법률이 있음 | <ul style="list-style-type: none"> •지역연합체의 분담금(지역연합체 회비 구조는 다양) •중앙정부 지원금 | <ul style="list-style-type: none"> •별도의 관리감독 기능이 없음 •기금운영을 하지 않음 •자치주에서 지역연합체가 법률 전문기관으로 현장지원 및 지자체와 긴밀한 협력을 함 | |

[자료] 유럽의 중간지원조직현황과 시사점, 엄형식 외, 2011

2) 시·도광역협의체의 역할 및기능 정립

1) 역할 설정

- 지역·업종별 다양한 네트워크를 인큐베이팅하며 협력과 연대의 방법을 찾아가고 실험을 계속 시도하는 장이 될 것이며 주체역량을 결집해낼 것임
- 협동조합 원칙 준수, 연대기금 및 상호거래 등 자조·자립 운영원리 내재화
- 정책개발 및 수립, 제도개선 등 민간에서 협동조합정책 시스템을 구축해야 함 .

2) 기능 정립

- **지역밀착성에 근거하여 협동조합의 자율적인 관리 및 지원 기능 구축**
 - 현재 협동조합 상황은 자칫 개별화되고 지원조직 관계만 남을 수 있는 상황
 - 네트워킹할 수 있는 시스템적 요소가 현재 전무함
 - 일반협동조합의 경영상황, 조합원 참여와 민주적 운영 등 파악 및 지원
 - 일반협동조합 중 조세혜택 등 지원대상을 구분하는 방안도 연계가능함.
- ➔ **생협 및 신협의 중견이상활동가층으로 전문인력풀을 구성하여 체계적 운영**
참조) 이탈리아 트렌티노연맹에서는 매년 단위조합을 방문하여 회계감사를 하고 문제가 없다는 인증서를 발급하며 2년마다 회원조합을 방문하여 경영 및 운영진 등 전반적인 감독을 하고 문제 발생시 컨트롤러를 1년 동안 파견함.

- 연합회에서 연대기금을 조성하고 운영할 수 있어야 함
 - 연합회와 회원조합간 상호의존·협력할 수 있는 시스템이 있어야 함
 - 연합회의 경상비 재원조달 및 회원조합 대출 및 투자 등에 사용

3. 과제

- 1) **조속히 개별과 기본법간 연합회를 법적으로 인정하여** 생협·신협의 협력과 연대가 공식적이고 조직적 방침으로 실질적인 연대 효과를 볼 수 있도록 해야 함
 - 시·도광역협의체는 **최소한의 자립원칙**을 세워 1인 인건비를 확보하는 구조를 만들어야 하며 재원조달을 회비와 후원금, 프로젝트 사업비 등으로 다양화
- 2) **당사자협의체의 대표성 기준 확정하여 기재부 장관 고시를 통한 공식적 지위와 기능 부여**
- 3) 당사자협의체 중심으로 협동조합생태계 조성해가야 하며 중간지원조직의 기능이 점차 이전되어야 함

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

노협의 입장에서 본 연합회 구성

서 종 식

일하는 사람들의 협동조합연합회 사무처장

유형별 협동조합연합회의 필요성과 기능1)

서종식(일하는사람들의 협동조합연합회, 사무처장)

엄형식(일하는사람들의 협동조합연합회, 국제위원; CICOPA²⁾, Data analyst)

발표일: 2016. 10. 5.

○ 유형별 협동조합연합회의 필요성

- 협동조합 유형들은 각각 고유한 운영방식과 제도적 관계망을 가지고 있음. 따라서 각각 유형에 맞는 제도와 정책을 발전시키는 것이 중요함
- 협동조합이 발달한 유럽의 주요 국가들에서 연합회는 기본적으로 협동조합 유형을 기준으로 구성되어 있음
- 이는 각각의 유형에 따른 제도적 필요와 문제를 회원 협동조합들을 대표하여 온전히 대응할 수 있으며, 다른 한편으로는 관련 제도와 정책의 시행에 있어서 연합회가 원칙과 가치에 맞게 해당 유형 협동조합들을 지도·지원할 수 있기 때문임

○ 협동조합기본법의 협동조합 유형 구분의 문제점

- 현재 협동조합기본법의 협동조합 유형은 국제기준 및 협동조합의 필요를 반영하지 못하고 있어 유형별 협동조합연합회의 설립과 활성화에 장애가 되고 있음. “협동조합연합회 활성화를 통한 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전”을 가로막는 “규제를 위한 제도”로써 작용하고 있는 것임
- ICA의 부문별 연합회는 농업, 어업, 금융, 보험, 소비자, 보건, 주택, 산업 및 서비스 등 8개 분야에서 활동하는 협동조합별로 구성되어 있다는 점을 주목할 필요가 있음
- 예를 들어, ICA의 산업 및 서비스 분야에서 활동하는 협동조합을 대표하는 국제연맹인 CICOPA는 노동자협동조합, 사회적협동조합, 독립생산자협동조합, 중소기업협동조합, 장인협동조합 등을 대표하고 있는데, 이는 주로 ‘조합원의 노동’을 매개로 한 생산관계를 가지고 있는 협동조합들을 대표하여 공동의 제도적 필요와 이슈에 대응할 필요와 ‘조합원의 노동’을 매개로 한 생산관계의 특성을 고려하여 협동조합의 원칙과 가치를 구현할 필요가 있기 때문임
- 협동조합기본법의 유형으로 보자면 사업자협동조합 중 일부(독립자영업자, 1인 노동자, 프리랜서 등으로 구성된 협동조합), 직원협동조합, 사회적협동조합 등을 대표

1) 이 토론문은 서종식·엄형식의 공동 연구메모로써, 일하는사람들의 협동조합연합회의 공식의견으로 채택되기 이전(연구단계)의 내용이 포함되어 있음을 밝힙니다.

2) ICA의 8개 부문별 연합회(농업, 어업, 금융, 보험, 소비자, 보건, 주택, 산업 및 서비스) 중 산업 및 서비스 분야에서 활동하는 협동조합을 대표하는 국제연맹인. 산업 및 서비스 분야에서 활동하는 주요한 협동조합 유형인 노동자협동조합, 사회적협동조합, 독립생산자협동조합, 중소기업협동조합, 장인협동조합을 대표하고 있음 www.cicopa.coop

하고 있는 것임

- 협동조합기본법의 유형구분을 재구성하고, 협동조합과 사회적협동조합이 함께 협동조합연합회를 설립하여 운영할 수 있도록 협동조합기본법의 개정과 유연한 해석이 필요함

○ 유형별 협동조합연합회, 지역별 협동조합연합회, 사회적경제 네트워크의 관계

- 유럽 주요 국가들의 지역별 연합회의 경우, 기본적으로 유형별 연합회의 지역별 연합회가 발달해 있음
- 유형을 넘어서는 네트워크의 경우, 프랑스와 스페인은 사회적경제 전반을 포괄하는 바, 프랑스는 ‘사회연대경제 상공회의소(Chambre Régionale de l’ Économie Sociale et Solidaire, CRESS), 스페인은 전국단위 사회적경제 연대체인 CEPES의 지역구조(CEPES Andalusia 등) 형태로 존재하고 있음
- 반면, 다른 사회적경제 주체들의 역할이 적은 이탈리아의 경우, 주요 협동조합 총연합회(Legacooperative, Confcooperative, AGCI 등) 지역조직이 지역수준의 유형별 연합회와 긴밀하게 연계되어 구축되어 있음
- 연합회의 기능이 상대적으로 덜 발달한 영국의 경우, 현재 총연합회인 Co-operatives-UK 역시 유형별 협동조합 네트워크들의 연대를 통해 2000년대 초반에 구성된 경우이며, 총연합회 내부에 유형별 협동조합들의 독자적인 네트워크를 유지하고 있음

○ 협동조합연합회의 기능으로서 ‘감사’

- 협동조합이 발달한 유럽의 주요 국가들에서 연합회들이 수행하는 주요한 역할 중 하나는 회원 협동조합들이 협동조합의 원칙과 가치에 부합되게 운영되는지에 대한 감사 또는 이에 상응하는 활동을 수행하는 것임
- 프랑스·이탈리아·스페인의 경우, 기업으로서의 회계감사와 별도로 개별 협동조합들은 ‘협동조합 재검토(cooperative revision)’의 대상이 됨
- 협동조합 재검토는 법으로 명시된 제도로서, 개별 협동조합이 협동조합의 원칙과 가치, 관련 법률이 제시하고 있는 규제들을 올바르게 이행하고 있는지를 모니터링하는 것임
- 프랑스의 경우, 재검토를 수행하는 자격을 갖는 재검토자(revisonor)를 일정한 자격을 갖춘 주체들이 수행할 수 있으나, 현재까지는 주요하게 유형별 연합회가 해당 유형의 협동조합들에 대한 재검토자로서의 역할을 수행함
- 이탈리아의 경우, 연합회에 속한 협동조합들은 연합회가 재검토를 수행하고 있으며, 연합회에 속하지 않은 경우는 원칙적으로 정부가 수행하는 것으로 되어 있음
- 독일과 폴란드의 경우, 연합회는 기본적으로 감사연합회라는 명칭을 가지고 있음. 즉, 연합회의 핵심 기능이 회원 협동조합들에 대한 일반감사를 수행하는 것임
- 연합회가 협동조합 재검토 또는 일반감사를 수행함으로써 회원 협동조합들로부터

회비뿐만 아니라 해당 서비스를 제공하는 것에 대한 비용을 받음. 이를 통해, 연합회는 추가적인 재원을 확보하며, 동시에 재검토 및 감사를 수행하는 전문인력을 연합회에서 고용하고, 정기적인 재검토와 감사를 바탕으로 회원 협동조합들이 어려움에 빠지거나 문제를 겪을 경우, 깊이있는 개입과 지원을 할 수 있게 됨.

- 연합회의 기능과 역할에 대한 논의를 진행할 때는, ‘감사’ 또는 협동조합 재검토에 상응하는 제도의 도입도 함께 논의되는 것이 생산적일 것으로 판단됨
- 다만, 이들 국가들에서 협동조합들은 일정한 제약(비분할 적립금, 비조합원과의 거래 제약 등)을 감수하는 대신에 세금에서 일정한 예외를 받는 “규범적인” 협동조합 모델에 기반하고 있다는 점임
- 반면, 협동조합을 일반 기업과 다르게 대하지 않는 “자유주의적” 성격의 협동조합 모델에서는 연합회나 국가가 개별 협동조합에 대한 별도의 모니터링을 하지 않고 있음
- 우리나라의 경우, 협동조합기본법 상 협동조합은 “자유주의적” 모델에 가깝게 설계되어 있다는 점이 고려되어야 함

○ 협동조합총연합회, 유형별 협동조합연합회, 지역별 협동조합협의회 연계 모델

- 협동조합총연합회 논의가 이루어진다면, 농협·수협 등 개별법 협동조합들의 입장이 중요할 것으로 사료됨. 이들 개별법 협동조합들을 배제하지 않으면서도, 현재의 불균형한 성장수준을 고려하는 신중한 논의가 필요할 것으로 보임
- 이러한 점에서, 유형별 협동조합연합회를 중심으로 연합회를 설립하고, 지역별 협동조합 네트워크를 활성화시키면서, 유형별 연합회 간의 네트워크를 중심으로 총연합회 논의를 발전시키는 것이 효과적인 방식일 것으로 사료됨
- 이를 위해서는, 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합들의 유형별 연합회 설립을 촉진시키고, 이들 연합회들이 현재 지역별 협동조합협의회에 균형있는 목소리를 가지고 참여할 수 있는 방안을 마련하는 것이 합리적일 것으로 사료됨

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

기본법 개정에 대한 입장

강 장 원

기재부 협동조합정책과장

『협동조합 기본법 개정 정책 토론회』

개별법과 기본법간 큰 협동의 힘 ‘협동조합 연합회’ 구성 이슈

연합회 구성, 기본법의 해석과 개정에 관한 법적 검토

변 철 환

한국기업노동복지법학회 이사

협동조합연합회의 회원자격에 관한 법적 검토

- 「협동조합 기본법」의 해석론과 입법론 -

한국기업·노동·복지법학회 이사

변 철 환

I. 들어가며

근래 시장과 경쟁을 정점(頂点)으로 하고 있는 자본주의 경제사회는 만성적인 고실업률과 사회양극화 등 사회문제들의 심화로 고심하고 있다. 이에 서구 선진자본주의국가들을 중심으로 대안적 경제로서 협동조합 등을 위시한 이른바 사회적 경제에 대한 관심이 크게 증가하게 되었다. 이러한 상황에서 UN은 협동조합을 세계 경제사회의 지속가능한 발전을 위한 대안으로 인식하고 2009년 제65차 총회에서 ‘사회 발전에 있어서의 협동조합’의 결의문을 채택하고, 각국에 관련 법제의 정비를 권고하였으며, 2012년을 ‘세계 협동조합의 해’로 지정하였다.¹⁾

이와 같은 맥락에서 우리나라도 “협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함”을 목적으로 2012년 1월 26일 법률 제11211호로서 「협동조합 기본법」(이하 ‘협동조합기본법’이라 함)을 제정하고 동년 12월 1일 전격적으로 시행하였다(협동조합기본법 제1조(목적) 참조). 그리고 정부는 협동조합기본법의 제정에 따른 제1차 협동조합기본계획 및 관련 시책을 수립·시행하였고, 최근 2차 협동조합기본계획의 수립을 위한 작업을 진행하고 있다.

이러한 국가적 관심의 영향으로 2016년 9월 현재 법 시행 3년 9개월여 만에 10,124여 개의 협동조합이 설립되었는데, 이른바 일반협동조합이 9,541개, 일반협동조합연합회가 50개, 사회적협동조합이 529개, 사회적협동조합연합회가 4개가 설립된 것으로 파악되고 있다.²⁾

그런데 협동조합기본법은 입법과정이 매우 빠르게 진행되며 협동조합의 본질과

1) 강희원·변철환, “협동조합의 조직변경에 관한 일고찰-협동조합기본법을 중심으로”, 「경희법학」제50권 제4호, 경희법학연구소, 2015, 370쪽 참조.

2) 기획재정부 협동조합 웹페이지, 2016년 9월 29일 검색.
<http://www.coop.go.kr/COOP/state/majorStatistics1.do>

우리나라의 협동조합과 이와 관련한 사회적·경제적 상황에 대한 심도 있는 연구가 부족한 채로 제정·시행되어 법의 체계와 내용뿐만 아니라 법의 적용에 있어서도 개선이 필요한 부분이 제기되고 있다.

이 중 이 글에서는 협동조합의 발전을 위해 “협동조합간 협동”과 이를 실현하는 조직체로서 협동조합연합회의 활성화가 중요한 원칙이자 요소로 인식되고 있는데 대해,³⁾⁴⁾ 협동조합연합회의 설립 및 운영에 있어 가장 기초적인 사항인 협동조합연합회의 회원자격에 관한 협동조합기본법 제73조 등 관련규정에 대해 실무 현장에서 해석의 문제가 발생하고 있는 파악되고 있으며, 또한 협동조합연합회의 발전을 위해 개선 또는 보완이 요청되는 부분이 있는 것으로 판단되는바, 이에 대해 검토하고자 한다.

II. 현행 협동조합기본법의 해석

1. 서언

법의 해석은 법문(法文)의 의미를 문법적으로 해석하는 문리해석(文理解釋)을 기초로 하여 입법취지, 법체계 등을 종합적으로 고려하여 해석하는 논리해석(論理解釋)을 병행하는 것이 기본적인 원리이다.

따라서 이 글에서는 협동조합기본법이 규정하고 있는 협동조합연합회의 설립 및 운영의 주체, 즉 회원자격에 관한 해석을 이와 같은 법해석의 기본원리에 따라 검

3) 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance, ICA)은 1995년 ICA 100주년 기념대회(1995년 9월, 잉글랜드 맨체스터에서 개최)에서 「협동조합의 정체성(Identity)에 관한 ICA의 성명(The ICA Statement on the Co-operative Identity)」이라는 제목의 새로운 ICA의 협동조합원칙을 「21세기의 협동조합원칙」으로서 채택하였다. 여기서 ICA는 협동조합을 “자발적으로 결성된 사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는 사업체를 통해서 자신들의 공통의 경제적·사회적·문화적인 필요와 열망을 충족하는 것을 목적으로 하는 자치적인 결합체”라고 정의하고, 이른바 협동조합의 7대 원칙을 “자발적이고 개방적인 조합원 제도(제1원칙), 조합원에 의한 민주적 관리(제2원칙), 조합원의 경제적 참여(제3원칙), 자율과 독립(제4원칙), 교육 훈련 및 정보 제공(제5원칙), 협동조합 간의 협동(제6원칙), 지역사회에 대한 기여(제7원칙)”으로 정하였다. 이러한 ICA의 협동조합원칙에 관한 선언은 세계협동조합운동의 동향에 따라 약 30년마다 1937년, 1966년, 1995년 3단계에 걸쳐 변천하여 왔다. 참고로 ICA는 1895년 창립하여 1995년 현재 90개국, 215개 조직, 7억 5천만인이 가맹되어 있는 세계 최대 협동조합 국제단체이며 국제연합(The United Nations, UN)의 경제사회위원회의 자문단체로서 협동조합의 정체성에 관한 ICA의 선언은 세계협동조합운동의 전개과정에 있어 중요한 의의가 있다고 할 것이며 각국의 협동조합 정책과 법제에 기준이 될 수 있다(기획재정부, 「협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구」, 2012, 22-28쪽 참조).

4) 기획재정부는 제1차 협동조합기본계획을 수립하며, 4대 핵심 추진과제 중 하나로 “연대·협력”을 선정하고 이에 대해 연합회를 활성화하기 위해 “연합회 중심의 자생적인 중간지원기관 설립기반 마련”, “개별법상 협동조합이 연합회 회원으로 가입할 수 있도록 하여 기존 협동조합과 연대할 수 있는 통로 마련” 등의 계획을 (기획재정부, “제1차 협동조합 기본계획”, 2013, 13-14쪽 참조).

토하도록 하겠다.

즉 협동조합연합회의 회원자격에 관해 규정하고 협동조합기본법 제73조의 법문에 나타난 용어의 의미를 그 정의에 따라 일차적으로 해석하고, 이를 협동조합기본법의 입법취지, 법체계 등을 종합적으로 고려하여 최종적으로 해석하고자 한다.

2. 협동조합연합회 회원으로서의 “협동조합”의 개념과 범위

협동조합기본법은 제2조에서 협동조합과 협동조합연합회 등을 다음과 같이 규정하고 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.
2. “협동조합연합회”란 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제1호에 따라 설립된 협동조합의 연합회를 말한다.
3. ~ 4. (생략)

그리고 협동조합기본법 제3장은 협동조합연합회의 설립과 운영에 관한 사항들을 규정하며, 다음과 같이 협동조합연합회의 설립요건과 회원자격에 관해 규정하고 있다.

제71조(설립신고 등) ① 협동조합연합회(이하 “연합회”라 한다)를 설립하려는 경우에는 회원 자격을 가진 셋 이상의 협동조합이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② ~ ③ (생략)

제73조(회원의 자격) ① 연합회의 회원은 연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하고자 하는 협동조합으로 한다.

② 연합회는 정관으로 정하는 바에 따라 회원의 자격을 제한할 수 있다.

따라서 협동조합기본법의 협동조합연합회의 회원자격의 개념과 범위는 일차적으로 위 법문을 기초로 해석해야 할 것이며, 이에 따른 해석만으로는 미흡한 부분이

있다고 판단될 때 입법취지, 법체계 등을 고려한 종합적인 해석이 필요하다고 하겠다.

먼저 법문에 기초하여 협동조합연합회의 회원자격과 관련한 위 협동조합기본법 제2조, 제71조, 제73조 등의 내용을 정리하면 다음과 같다. 즉 협동조합연합회의 회원은 연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하고자 하는 협동조합이고, 연합회는 정관을 통해 자치적으로 일정한 자격을 제한할 수 있으며, 이에 따라 회원자격을 가지는 셋 이상의 협동조합이 공동의 이익을 도모하기 위해 소정의 절차를 거쳐 신고를 통해 협동조합연합회를 설립할 수 있다. 이와 같이 협동조합기본법은 정관 자치에 따라 회원자격을 제한할 수 있음을 규정하고 있을 뿐 협동조합연합회의 회원자격에 관해 협동조합임을 요구하고 있을 뿐 아무런 제한을 하고 있지 않다.

그렇다면 협동조합연합회의 회원자격의 개념과 범위는 곧 협동조합기본법 제71조와 제73조에서의 “협동조합”의 개념과 범위의 문제가 된다. 그런데 협동조합기본법은 제2조제1호에서 협동조합의 개념에 관해 「“협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.」고 규정하며 특별한 범위를 설정하지 않고 본연의 협동조합의 개념에 충실하게 협동조합을 정의하고 있다.

따라서 관련 법문들을 유기적으로 해석할 때 협동조합연합회의 회원자격은 연합회의 정관 자치에 따른 제한을 별론으로 할 때, 협동조합기본법 제2조제1호에 따라 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직으로서의 모든 협동조합에게 인정된다고 하겠다.

그런데 우리나라의 실무 현장에서의 상황은 협동조합기본법의 협동조합연합회 회원자격이 기존 개별 협동조합법에 의한 협동조합에게는 부여되지 않는 것으로 해석해오며 이에 대해 법률개정의 필요성이 논의되고 있다. 이는 법에 대한 피상적인 접근에서 나오는 오해에서 비롯된 것이라고 할 것이지만, 입법취지와 법체계 등에 따른 종합적인 해석을 부연하여 논증을 보완해보기로 한다.

현재 실무 현장의 상황과 같이 협동조합연합회의 회원으로서의 협동조합은 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합만 가능하다는 해석은 협동조합기본법의 구조가 제2장 협동조합, 제3장 협동조합연합회, 제4장 사회적협동조합, 제5장 사회적협동조합연합회 등의 형식을 취하고 있음에 따라 제4장에 따라 설립된 사회적협동조합과

제5장의 사회적협동조합연합회의 관계와 같이 회원자격을 제2장에 따라 설립된 협동조합과 제3장의 협동조합연합회의 관계를 파악하게 되는 피상적인 접근, 일종의 착시현상과 같은 것이라고 할 것이다. 이들 상호간의 관계성은 일차 해석에 의하더라도 제2조의 정의규정에 의해 판단해야 하는 것이다.

그리고 협동조합기본법의 입법취지와 법체계 등을 종합적으로 고려하여 해석한다면, 협동조합기본법은 기본법으로서 제정의 시간적 순서의 한계로 인해 기존 개별협동조합법에 대한 모법으로서의 지위를 일정하게 유보하고 있기도 하지만, 원칙적으로는 기본법-개별법으로서의 상호관계를 제13조제2항에서 「협동조합의 설립 및 육성과 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다.」고 규정하며 명확히 선언하고 있다.

이러한 점에서 협동조합기본법은 기존 개별 협동조합법들과 대등한 지위에서 이른바 소(小)협동조합 등의 설립과 운영에 관한 개별 협동조합법으로 존재하는 것이 아니고, 기존 개별 협동조합법들에 대한 기본법으로서의 이들을 아우르는 법체계적 지위를 가지는 것이다. 따라서 협동조합기본법 제1장 총칙 제2조제1호에서의 협동조합의 개념과 범주는 우리나라 모든 협동조합법제상의 협동조합을 포괄하는 것이며 이는 협동조합연합회 및 그 회원자격과 관련한 규정들에 대해서도 적용된다고 하겠다.

또한 기술한 바와 같이 협동조합기본법의 입법취지가 협동조합의 활성화에 있고, 이는 당연히 협동조합연합회의 활성화도 포함하는 것이므로 협동조합의 발전을 위한 다양한 협동조합연합회 구성의 필요성이 인정된다는 점에서도 이를 제한적으로 해석할 합리적인 이유가 없다고 하겠다.

3. 보론

1) 협동조합기본법상 협동조합연합회와 협의회의 비교와 상호관계

협동조합연합회의 회원자격이 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합으로만 한정되고 있다는 오해를 불러일으킬 수 있는 요인을 추측해 볼 때 협동조합기본법 제8조제2항이 「협동조합등 및 사회적협동조합등은 제1항의 목적 달성을 위하여 필요한 경우에는 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다.」고 규정하고 있는 것을 상정해 볼 수 있겠다.

즉 협동조합등과 사회적협동조합등 상호간이나 개별 협동조합법에 의한 협동조합과는 협동조합연합회를 설립·운영할 수 없는 것을 전제로 이러한 경우 위 규정을

통해 협의회를 구성·운영할 수 있도록 하는 것이 이 규정의 취지가 아닌지 하는 해석을 가정해 본다.

그러나 협동조합기본법 제8조제2항에 따라 구성되는 협의회는 협동조합기본법에 의한 협동조합등이 아니며, 단지 임의적인 사단 또는 다른 법에 따른 사단법인 등으로 존재할 뿐이다. 이 규정은 어디까지나 협동조합간 협동을 협동조합연합회의 법인격의 형식이 아니더라도 다양하게 활성화하기 위한 선언적인 규정으로서 성격을 가질 뿐이다. 또한 법적 효과로도 이렇게 구성되는 협의회는 협동조합기본법의 적용대상이 아니므로 이에 따른 권리·의무가 부여되지도 않는다.

따라서 협동조합기본법상의 협동조합연합회와 협의회는 차원을 달리하는 조직체라고 할 것이며, 더욱이 협의회 구성에 관한 협동조합기본법 제8조제2항의 내용이 협동조합연합회에 관한 내용을 배척하는 대립관계에 있지도 않다는 점에서 이 규정이 협동조합연합회의 회원자격에 관해 아무런 영향을 미치지 않는다고 하겠다.

2) 영리성/비영리성과 협동조합연합회 회원자격에 관한 문제

협동조합연합회 회원자격에 관한 실무 현장에서 문제가 되는 또 다른 해석은 협동조합이 영리로 해석되고 있는 상황과 관련하여 비영리법인으로 인정되고 있는 소비자생활협동조합 등과의 연합회 구성이 가능하지 않다는 것이다.

그러나 협동조합이 일률적으로 영리법인으로 해석되고 있는 법적 구조의 개선의 문제는 상당히 복잡한 서술이 필요하므로 이 글에서는 생략하기로 하지만, 영리 또는 비영리의 성격이 협동조합연합회를 구성하는 회원자격에 영향을 미치는 것은 전혀 없다고 할 것이다. 즉 특별한 규제가 없는 한 협동조합연합회의 회원자격은 협동조합인 한 협동조합연합회가 정관자치에 의해 정할 수 있을 뿐이다.

관련하여 참고로 협동조합은 협동조합기본법의 구조상 영리법인으로 해석할 수 있는 여지가 매우 높지만, 협동조합연합회는 회원조직의 공동의 편익을 위한 사업을 하는 곳으로서 영리사업을 하는 것이 본질적으로 아니므로 당연히 비영리법인으로 인정되어야 하며,⁵⁾ 협동조합연합회를 영리법인으로 간주하는 것은 연합회의 인정 취지 자체를 간과해 오히려 연합회의 사업을 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다는 점을 유의해야 할 것이라는 점을 부언한다.

5) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인연합회, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합연합회 및 중소기업중앙회는 회원이 영리사업자 중심이고, 이들의 공동사업을 내용으로 하고 있지만 연합조직의 본질적 성질에 따라 당연히 비영리법인으로 인정되고 있다.

Ⅲ. 협동조합연합회 관련규정 개선을 위한 제언

1. 서언

앞서 II에서 살펴본 바와 같이 현행 협동조합기본법상의 협동조합연합회의 회원 자격은 협동조합기본법과 개별 협동조합법에 의한 협동조합에게 개방되어 있다고 해석하는 것이 타당하다고 판단한다. 다만 협동조합기본법 시행 초기 정립된 법해석의 사례가 미흡한 상황에서 실무 현장의 혼란을 줄이기 위해 이를 명확히 하는 법개정을 생각해볼 수 있을 것이다.

그리고 이에 더해 협동조합연합회의 회원자격을 협동조합뿐만 아니라 다른 유형의 조직에게도 인정할 것인지 입법정책적으로 실효성을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

법의 제·개정에는 법 이론적인 측면과 함께 법률 환경 즉 법을 둘러싼 현실적 상황을 고려하여 이루어진다. 이러한 의미에서 법리적·법체계적 문제가 없는 한 법률 환경을 고려하여 입법평가, 즉 입법에 따른 이익형량을 통해 입법정책적으로 판단에 의해 이루어진다. 그리고 협동조합기본법의 제정취지는 자조직 조직체인 협동조합을 활성화하여 우리나라의 경제사회의 균형 있는 발전에의 기여에 있으므로 이러한 관점에서 위 문제들에 대한 개선방안 등을 간략히 언급하고자 한다.

2. 협동조합연합회 회원자격의 명확화 방안

현행 협동조합기본법상 협동조합연합회의 회원자격은 당해 협동조합연합회가 정관으로 정하는 바에 따라서만 제한되고 모든 협동조합에게 개방되어 있다고 보는 것이 타당하다고 판단하지만, 법적 안정성을 위해서는 협동조합기본법 제73조제1항에 후단을 추가하여 “이 경우 협동조합등 및 사회적협동조합등과 다른 협동조합이 함께 연합회의 회원이 될 수 있다”는 취지의 내용을 반영하는 것이 가능하겠다.

다만 참고로 현행 협동조합기본법상 사회적협동조합연합회의 회원자격은 사회적협동조합만 인정되는 것은 명백하다고 할 것이다.

3. 협동조합연합회 발전을 위한 회원자격의 확대 방안

최근 협동조합연합회의 회원자격을 다른 법에 의한 협동조합뿐만 아니라 협동조

합과는 다른 유형의 조직에게도 인정할 필요성이 제기되고 있다. 연합회의 회원자격은 원칙적으로 연합회의 정관 자치에 따라 결정할 문제라고 할 때, 회원의 구성으로 인해 연합회의 정체성이 훼손되는 것이 아닌 한 이가 법리적으로 불가능한 것은 아니기 때문에 어디까지나 실효성에 대한 입법평가를 통해 입법정책적으로 판단할 사안이라고 하겠다.

이의 개선방안으로는 일단 이를 부칙상의 협동조합으로의 전환이 현실에서 원활히 작용했는지에 대한 평가와 연계하여 한시적으로 인정할 필요성을 검토하는 방안과 상시적으로 인정하여 협동조합연합회가 다양한 역량의 결집으로 회원의 발전을 도모할 수 있도록 할 것인지 검토가 필요하겠다.

한시적인 회원자격 확대의 필요성은 협동조합의 정체성을 가짐에도 각종 부수적인 문제로 인해 협동조합으로 전환을 하지 못하고 있는 조직 등이 함께 협동조합연합회에 참여할 수 있도록 하는 데 있고, 상시적인 회원자격 확대의 필요성은 협동조합이 출자한 조직이나 협동조합을 지원하는 조직 등이 협동조합연합회에 참여할 수 있도록 하여 다양한 상승효과를 도모하는 데 있다고 하겠다.

그런데 협동조합연합회의 회원자격을 다른 유형의 조직에 인정하는 것은 협동조합의 특질을 고려하여 정체성이 훼손되지 않도록 일정한 비율의 상한 기준을 정하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

참고로 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인연합회는 회원의 10% 미만의 범위에서 소상공인 외의 자에게 회원의 자격을 부여하는 것을 인정하고(동법 제24조), 회원의 종류를 정회원과 특별회원으로 구분하여 인정하고 있으며(동법 시행규칙 제2조), 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합연합회는 정회원과 특별회원을 인정하고 있으며(동법 제13조, 제14조, 제89조), 같은 법에 따른 중소기업중앙회는 정회원과 특별회원 및 준회원을 인정하고 있다(동법 제99조, 제99조의2).⁶⁾

IV. 맺으며

협동조합기본법과 개별 협동조합법의 현행 체계와 내용이 협동조합의 특질에 부합하도록 정립되기 위해서는 협동조합기본법을 중심으로 법제의 통합과 분법의 원

6) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인연합회, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합연합회 및 중소기업중앙회에서 특별회원은 관련 경제단체나 관련 단체 및 기관 등이며, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회의 준회원은 중앙회가 하는 사업에 참여하거나 중앙회가 운영하는 시설을 이용하려는 중소기업자 등이다.

리에 따라 법체계를 개선하여야 할 것으로 상당히 지난한 과정이 필요할 것으로 보인다. 협동조합기본법이 법체계상 지위에 따라 역할과 기능을 하여 한국사회에 협동조합이 건강하게 자리매김할 수 있도록 국가적·사회적 노력이 요청된다.

협동조합기본법의 제정목적은 당시 잠재된 목적이 다소 미시적인 일자리 창출이라는 정책수단으로서의 활용하는 데 있었다고 하더라도 협동조합의 가치와 원칙에 따라 협동조합의 발전방향을 거시적으로 설계하고 추진하는 데 있다고 하지 않을 수 없다. 즉 협동조합기본법은 다양한 협동조합의 설립을 촉진하는 것뿐만 아니라 다른 법에 의한 협동조합과의 전체 가치체계를 정합하는 중요한 역할을 태생적으로 요청받고 있는 것이다.

또한 협동조합기본법은 일반적인 법들이 규제 대상의 통제를 통제하고 규제하는 데 대해 협동조합을 통해 협동경제를 촉진하는 목적을 가진다. 이러한 협동조합기본법의 목적과 성격에 부합하도록 이에 대한 법해석 및 입법 태도가 적극적으로 개선될 필요가 매우 중요하다.

이러한 점에서 이 글의 논제인 협동조합연합회의 회원자격에 관한 법해석과 입법은 제한의 근거와 필요성이 명확하게 인정되지 않는 한 협동조합기본법의 제73조의 내용과 같이 정관자치에 맡기는 것이 바람직하다.

한편 본문의 논지를 결론적으로 요약하면 다음과 같다.

먼저 협동조합기본법의 협동조합연합회는 다른 법률에 의한 협동조합에 대해서도 협동조합기본법의 법문, 입법취지, 법체계 등을 종합적으로 고려할 때 회원자격을 인정하는 것이 타당하다.

협동조합기본법 시행 초기 정립된 법해석의 사례가 미흡한 상황에서 실무 현장의 혼란이 발생하고 있는바, 이를 줄이고 법적 안정성을 도모하기 위해 이를 명확히 하는 개정을 검토해 볼 수 있을 것이다.

나아가 협동조합연합회와 그 회원의 발전을 위해 협동조합이 아닌 다른 유형의 조직에 대해서도 회원자격을 부여하는 몇 가지 차원의 다각적인 개정방안을 적극적으로 검토할 것을 제언한다.