

협동조합을 활용한 사회안전망 구축 가능성 모색*

A Study on the Possibility of Social Safety Net Building by Cooperatives

Jung Min Park**, Hang Hee Kim***, Jae Doo Lee****

* Department of Fire Administration, Dongshin University, Daeho-dong, Naju-si, Jeollanam-do, Korea

** Public Administration Research Institute, Chonnam National University, Yongbong-dong, Buk-gu, Gwangju, Korea

*** Mokpo National University, Dorim-ri, Cheonggye-myeon, Muan-gun, Jeollanam-do, Korea

Abstract

This study searched the possibility of social safety net building through analyzing department, region, scale, main business and content of social cooperative, for finding out stable social safety net building in non-profitable social cooperative. According to analyse, its result is that it appears the demand for social cooperative society at large and the evaluation which the establishment of social cooperative can help building society safety net seems to be positive, viewed from the fact that employment, education, health, and social welfare ranks high. Social cooperative is a socioeconomic organization which performs the goal of promoting the welfare of the people. Considering the fact that the most important way for promoting the welfare is employment, the linkage social cooperative with social safety net will be oriented toward job creation and stable employment for socially marginalized class. In addition to, facing the present state of currently established social cooperative, its demand and feasibility is affirmative at one hand, but its finance, human power, organization, and making profit is still weak and small at the other hand. Community have to study appropriate solution to the problem

* 이 논문은 2013학년도 동신대학교 학술연구비에 의하여 연구되었음

** The 1st author. Tel. +82-61-330-3562. E-mail. jmpark21@hanmail.net

*** Corresponding author. Tel. +82-62-530-2250. E-mail. comokim_2000@hanmail.net

**** E-mail. leejaedu@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Mar. 11, 2015 / Revised: Mar. 16, 2015 / Accepted: Mar. 20, 2015

continually, for being rooted social safety net as a socioeconomic policy to protect individual and group, for being located as a priming water of activating local economy and a base of making job.

Key words: cooperative, social safety net, job creation

국문초록

본 연구는 안정적인 사회안전망 구축의 역할을 비영리적 성격을 띠는 사회적협동조합에서 찾기 위하여 사회적협동조합의 부처별·지역별 분석, 규모분석, 주요업종과 사업내용분석을 통해 사회안전망 구축의 가능성을 진단하였다. 분석결과, 사회전반에 걸쳐 사회적협동조합 설립의 수요가 생기고 있으며, 고용·교육·보건 및 사회복지영역이 상위를 차지하고 있는 것으로 나타나, 사회적협동조합의 설립이 사회안전망 구축에 기여할 수 있을 것이라는 긍정적인 평가가 도출되었다. 사회적협동조합은 사회 구성원들의 복리증진이라는 목표를 수행하는 사회경제적 조직이다. 복리증진을 위한 최선의 방법이 고용에 있다는 점에 착안할 때, 향후 사회적협동조합과 사회안전망 연계는 사회취약계층을 위한 일자리 생성과 고용의 안정성을 제고하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 또한 현재 설립되어 있는 사회적협동조합의 현황을 직시하면, 그 수요와 설립가능 수에서는 긍정적이지만, 정부 지원 없이도 자생할 수 있는 재정구조, 인력 및 조직, 수익창출 가능성 측면에서는 아직 미비하고 영세하다. 향후 사회안전망이 개인과 집단을 보호하는 사회경제정책의 일환으로 착근하고, 지역을 기반으로 하는 사회적협동조합이 활성화되어 지역경제활동의 마중물이자 고용창출의 분모가 되기 위해서는 직면한 문제에 대한 해결책을 지속적으로 고민해나가야 할 것이다.

주제어: 협동조합, 사회안전망, 고용 창출

1. 서론

우리나라에서 사회안전망에 대한 관심의 증가는 1997년 IMF의 금융위기를 맞이하면서 확산되기 시작하였다(김장기, 2009: 211-212). 이후 행정학 분야에서는 개별 근로자나 그들의 가구를 실업·질병·빈곤·재해·노령화 등 사회적 위험으로부터 보호하여 안정된 생활을 보장하기 위한 정부의 다양한 복지프로그램을 둘러싼 정책으로 인식해왔다(이주호, 2010: 67).

사회안전망은 원래 브레튼우즈협정 기관들(IBRD, IMF 등)에 의해 사용된 용어로 기존 사회보장제도 하에서는 적절한 보호를 받지 못한 채 여전히 위험에 노출된 사람들을 보호하기 위한 대책을 의미하였다. 이는 기존의 사회보장이나 사회복지라는 개념보다 좀 더 긴박하고 과도기적인 상황에서의 대응장치라는 의미를 지니는 것으로 등장하였다. 이에 사회안전망은 전통적으로 위기에 대한 대처장치로 인식되어 왔다. 이러한 기능은 1997년 아시아 경제위기나 쓰나미 재해처럼 예측 불가능하고 개인이 피해에 대한 책임을 직접 부담할 수 없는 위기 상황에서 주로 사용되었다.

이후 최근 ISO 총회에서 사회안전망 정책을 국가 정책의 수준에서 채택할 것을 권장하면서, 과거와 같이 국가안보 중심 혹은 인간 안전 등의 제한된 범주에서 벗어나, 시민생활과 건강, 생존권 보장 등

을 위한 국가 정책의 권고와 추진으로 제안되고 있다(김장기, 2009: 212). 특히 절대 빈곤층과 상대적 빈곤층의 증가 현상, 고령화, 사회 구성원의 다문화 속성 등을 고려할 때, 위기 발생 시 그 충격을 흡수할 완충기제나 복원장치를 갖지 못한 사회 취약계층은 더욱 비관적인 상황으로 추락할 가능성이 높다는 점에서 사회안전망에 대한 강조는 그 어느 때보다 중요하다(이주호, 2010: 68).

문제는 급증하는 복지수요를 해결하기 위해서는 이를 뒷받침할 재원이 필요한데, 정부의 복지예산 수준으로는 이를 충족시키기에는 역부족이라는 것이다. 이에 민간자원의 동원이 필연적으로 요구되는 바, 안정적인 사회안전망 구축을 위해서는 정부의 책임과 함께 시민의 참여와 역할도 강조되어야 한다(정무성, 2006: 433).

이와 관련하여 최근 생산과 소비를 협동으로 영위하면서 구성원들의 권익을 조직 목표에 반영하고 지역사회의 발전에 기여하고자 하는 조직체인 협동조합이 전 세계적으로 관심을 끌고 있다. 세계의 많은 협동조합들이 세계적 경제위기 상황에서도 파산이나 대규모 해고 없이 위기를 견뎌내고 있으며, 전 세계 다국적 기업보다 20% 이상 많은 일자리를 창출하고 있다. UN은 이러한 협동조합에 주목하여 각국에 협동조합에 대한 이해를 높이고, 협동조합의 설립과 성장을 지원하며 협동조합 활성화를 위한 제도적 지원을 권고하고 있다. 이러한 세계적 흐름에 대응하여 우리나라도 이명박정부 때부터 사회적기업을 육성하고, 2012년 12월 1일 협동조합기본법이 발효된 이후 박근혜정부에서는 협동조합법을 개정, 사회적 약자들의 불만을 해소하기 위한 다양한 정책지원에 나서고 있다.

5인 이상이 결사하면 누구든 협동조합을 설립할 수 있는 권한을 부여해준 협동조합기본법이 제정된 후 한국 사회에는 협동조합식 창업이라는 새로운 흐름이 형성되었다. 그중 우리가 특히 주목하고자 하는 유형은 협동조합기본법이 제정되면서 비영리법인으로 탄생한 사회적협동조합이다. 이는 보건의료 및 돌봄, 교육, 문화예술, 환경 및 지역개발 등 소위 보편적 이익이나 집합적 이익을 가지는 영역에서의 협동조합이 새로이 설립되거나 다른 법적 유형에서 전환되고 있다(김신양, 2013: 56).

사회적협동조합은 취약계층에 대한 사회서비스 제공, 지역사회 공헌활동 등을 수행하고 사회통합 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하고자 설립되었다(임종선·조상혁, 2014: 337). 사회적협동조합은 그동안 다양하게 존재하던 비영리단체들을 비영리법인으로 제도화함으로써 체계화된 국가의 정책 아래에서 재정지원 등을 통해 다양한 형태의 복지 및 사회서비스를 제공할 수 있게 되었다. 특히 사회적협동조합은 국가가 법률적 미비로 인해 지원하지 못하던 소외된 지역과 취약계층에 대한 비영리 활동을 지속적으로 수행할 수 있다는 상대적 장점을 가진다(임종선·조상혁, 2014: 340).

그동안 사회전반적인 위기를 극복하기 위해 정부가 다양한 정책을 의욕적으로 시도했음에도 불구하고, 지역불균형과 경제양극화는 더욱 심화되고 있다. 더욱이 최근 대기업들의 골목 상권으로의 영역 확장과 이른바 '갑을관계'로 대변되는 대기업과 하청업자 및 가맹점간 오래된 불평등 관계는 세계적인 경제위기 상황과 맞물려 더 이상 방치하기 어려운 상황에까지 이르렀다. 이러한 상황에서는 강자의 힘을 규제하는 방법과 약자의 역량을 강화하는 방법을 모두 고려해야 하며, 그중 협동조합을 비롯한 사회경제의 활성화는 우리 사회 경제적 약자들의 역량을 확장시킴으로써(채중현, 2013: 2-3) 사회안전

망 구축에 기여할 수 있을 것으로 본다.

이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 사회안전망 구축에 협동조합을 활용할 수 있다고 보고, 책임감 있는 참여와 안정적인 사회안전망 구축의 역할을 협동조합의 영역에서 찾고자 한다. 본 연구에서는 특히 협동조합 중 비영리적 성격을 띠는 사회적협동조합을 분석대상으로 하여 사회적협동조합의 설립 현황과 사업내용을 분석함으로써 사회안전망을 구축할 수 있는 가능성을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 사회적협동조합의 부처별·지역별 분석, 설립동 의자와 출자금을 토대로 한 규모 분석, 업종과 사업내용 분석을 통해 사회안전망 구축 가능성을 모색해 보고자 한다.

II. 사회안전망과 사회적협동조합에 대한 이론적 고찰

1. 사회안전망

1) 사회안전망의 의의

사회는 우리의 생활공간이며 특정한 사회발전 과정을 축적하고 있는 삶의 공동체이다. 삶의 공동체는 자연적·인위적 위협으로부터 개인과 집단 공동체를 보호하고 두려움과 걱정, 근심 등과 같은 위협요인들이 상당부분 해소된 생활보장의 존속과 유지가 필요하다. 이와 같은 목적과 취지에서 사회안전망은 전쟁과 같은 국가 수준의 위협과 위기뿐만 아니라 개인의 삶의 질과 조건을 저해하는 제반 위협요인에 대한 효과적인 대응체제를 구축할 수 있어야 한다. 보편적으로 사회안전망은 인류의 역사적 발전과정에서 국가간 전쟁의 위협으로부터 개인 및 시민집단을 보호하는 것에서 비롯되었다(김장기, 2009: 213).

사회안전망이라는 용어는 유럽이나 국제기구에서 1980년대 후반부터 자주 사용되어 왔으며, 경제위기 하에서 저소득층을 보호하여 사회안정을 꾀하려는 정부와 극심한 고용불안 상태에서 최소한의 사회적 보호를 요구하는 국민이 공통적으로 그 필요성을 느끼면서 빠르게 확산되어 왔다. 사회안전망에 대한 정의는 국가관이나 사회관에 따라 차이를 보이며, 학문분야별 및 연구목적별로도 다양하게 정의된다(이주호, 2010: 69).

일반적으로 사회안전망(social safety net)이란 사회 구성원들을 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들로부터 보호하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다. 즉 삶의 주기에 따라 누구에게나 나타날 수 있는 노령, 질병, 재해, 장애, 실업, 부양자의 사망, 출산, 아동양육 등의 다양한 위험으로 인해 빈곤의 상태로 떨어지지 않도록 사회적 차원에서 보장하고, 이미 빈곤의 상태에 처한 사람들에게는 최저한의 생활을 보장하여 빈곤으로부터 탈피할 수 있도록 도와주는 제도적 장치라 할 수 있다. 이는 사회안전망을 사회보장제도와 동일시한 개념 정의라 할 수 있다. 미국에서는 전통적으로 사회안전망을 제한적

인 의미로 사용하는 경향이 있는데, Wilensky and Lebeaux(1965)는 보충적 의미의 사회복지 맥락에서 가족이나 시장이 제 기능을 하지 못하여 파생되는 사회적 위협으로부터 개인을 보호하기 위해 마련되는 제도로 정의하였다. Graham(1994)도 사회안전망이란 전 국민을 포괄하는 제도화되고 지속적인 예방적인 성격의 프로그램이라기보다 특정 집단을 표적화하여 한시적으로 제공하는 치료적 사회프로그램의 성격을 지닌다고 하였다(정무성, 1999: 3).

반면 사회안전망이라는 용어의 확산에 지대한 역할을 수행해 온 국제기구들의 개념과 범위는 이보다 훨씬 포괄적이고 다양하다. 국제통화기금(IMF)에서는 사회안전망을 구조조정으로 인해 빈곤계층에 대한 악영향의 완화 수단으로 사회보험, 공적부조, 보편적 시혜 및 삶의 여러 단계에서 발생될 수 있는 위험상황의 대비조치라고 하였다. 아시아개발은행(ABD)에서는 사회적 보호와 유사한 개념으로 보고, 효율적·효과적인 노동시장을 추진하고 소규모 농업 혹은 노동시장에서의 생활위험으로부터 개인을 보호, 그리고 시장적 접근에서 보호받지 못하는 개인의 지지를 제공하기 위해 마련된 정책 및 프로그램들의 집합으로 정의하였다. 이처럼 국제기구에서는 사회안전망을 각종 위험과 위기상황에서 사회적 보호가 필요한 약자계층을 대상으로 사회적 지원프로그램, 또는 각종 재난과 재해의 발생에 따른 취약계층과 위험의 잠재성이 높은 집단대상의 사회적 보호프로그램의 집합체로 설명하고 있다(김원기, 2013: 32-33).

정형선은 OECD국가의 사회안전망을 사회보장제도에 따라 협의와 광의로 정의하였다. 협의의 사회안전망은 자신의 소득으로 기본적인 생계가 힘든 저소득층에 대한 사회적 지원 장치를 의미한다. 가장 전형적인 사회안전망은 공적 부조이다. 반면 광의의 사회안전망은 모든 국민을 노령, 질병, 실업, 산업재해, 빈곤 등의 사회적 위협으로부터 보호하기 위한 제도적 장치를 의미한다. 여기에는 사회보험과 공적 부조 등이 모두 포함된다(김혜원 외, 2007: 4-5).

이상을 종합하면 사회안전망은 실업, 질병, 노령, 빈곤 등 사회적 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조, 국민들의 복지지원 등을 위한 사회복지서비스, 노후소득보장, 건강 등 잠재적 위험에 대비하기 위한 사회보험을 포괄하는 광의의 개념으로 정의할 수 있다.

2) 한국의 사회안전망 정책

사회안전망은 1980년대 이후 냉전에서 개방으로 사회 환경이 변화하면서 인간 안전(human safety)의 개념으로 전환되었다. 인간 안전은 다양한 위협으로부터 개인과 사회계층의 보호에 중점을 둔 것으로 시민들의 생활보호를 유지하기 위한 특성과 내용으로 설명될 수 있다. 사회안전망이 국가안보의 경계범위를 넘어 개인과 집단을 대상으로 하는 사회적 보호를 위한 사회정책의 일환으로 변화된 것이다. 그러므로 국가 수준의 안전과는 달리 개인 및 집단 수준에서는 안전과 보호라는 안전지침이나 표준을 마련하여 각종 자연적·사회적 위기와 위협으로부터 개인과 집단의 삶을 유지시켜 나갈 수 있어

야만 한다(김장기, 2009: 213-215).

국제사회에서 사회안전망의 관심이 과거 국가안보차원에서 벗어나 개인 및 집단 안전을 추구하는 방향으로 변화되고 있는데, 이러한 변화는 우리나라에서도 발견할 수 있다. 이명박정부에서 사회안전망에 대한 단어적 의미는 국가 차원보다 인간 차원으로 그 영역이 확대되었다. 특히 기존의 재난안전과 복지분야가 ‘능동적 복지’라는 동일한 전략 목표 아래 위치함으로써 기존의 학문분야 중심의 구분이 의미를 상실하게 되었다(김경남, 2008: 95).

<표 1> 한국 사회안전망의 발전단계

구분	1980년대 이전	1980-90년대	2000년대 이후
개념 변천	국가안보 중시	사회안전망 개념분화	사회안전망 개념의 분화와 정착
주요 특성	국가안보차원의 사회안전망	국가와 개인 안전의 분화 발생	개인 및 집단 안전과 복지 중시

※ 자료: 김장기(2009: 218).

이명박정부의 사회안전망 정책을 복지와 안전이라는 두 가지 차원으로 설명하면, 우선 위기의 종류, 위기관리의 주체 및 위기의 범위를 특정하지 않고 부서간 업무에서만 구분이 존재한다. 다음으로 복지분야에서는 국민 개개인의 안전을 확보하기 위한 계층이나 대상을 특정화하고 보편적 안전수준보다 하위의 수준으로 낮아진 국민들을 대상으로 안전보장시스템을 제공하는 잔여적(residual) 개념의 안전과 전 국민을 대상으로 하는 제도적(institutional) 개념의 안전이 병존한다(김경남, 2008: 96).

무엇보다 우리나라의 사회안전망의 두드러진 특징은 정책체계 측면에서 발견할 수 있다. 우리나라 사회안전망 정책은 사회복지와 위기관리의 통합적인 정책체계와 구조가 나타나고 있으며, 그 결과 사회복지와 위기관리의 연계형 사회안전망이 나타나고 있다는 것이다(김장기, 2009: 225). 즉 사회안전망에 대한 개념이 사회복지분야에서 논의되어온 복지적 측면에서 나아가 보다 광범위한 영역, 즉 위기관리 분야를 포함하여 사용되는 것으로 볼 수 있다. 이에 사회안전망은 국가안보의 경계범위를 넘어 개인과 집단을 대상으로 하는 사회적 보호를 위한 사회정책의 일환으로 자리매김하고 있는 것이다(이주호, 2010: 73-74).

2. 사회적협동조합

1) 사회적협동조합의 의의

사회적협동조합은 협동조합 중 지역주민들의 권익 및 복리증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 비영리를 목적으로 하는 협동조합으로 정의된다(협동

조합기본법 제2조 제3호). 협동조합기본법은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다. 협동조합이 조합원들의 필요를 충족시키는 이기적인 동기에서 출발한 것이라면, 사회적협동조합은 사회적 목적의 실현이라는 이타적 동기에서 출발하였다.

이에 사회적 협동조합은 지역주민과 취약계층에게 다양한 사회서비스를 제공한다는 점에 있어서 영리기업이나 국가기관과 비교하였을 때 다음과 같은 장점을 지닌다. 첫째, 사회적협동조합은 국가기관과 달리 공적지원 시스템이 제도화되지 아니한 영역에서 복지서비스를 확장할 수 있으며, 국가 시스템에 의해 정규화되지 아니한 수혜층에도 복지서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 영리성이 없고 이윤을 배당하지 않아도 되므로 그만큼 자원을 다른 곳으로 지원할 수 있다. 셋째, 사회적협동조합의 주체는 서비스를 공급하는 직원, 서비스를 이용하는 소비자 및 수혜자, 후원자 등의 이해관계자 중 두 그룹 이상이 조합원이 되어 운영에 참여하는 구조를 가진다. 이러한 운영방식에 따라 조합원들의 주인의식 함양에 따른 서비스의 질적 향상과 서비스 공급을 받는 소비자나 수혜자가 조합원으로 참여하게 됨으로써 서비스 내용의 대상에 따라 적합하게 구성할 수 있으므로 효율성을 높일 수 있다(이희완, 2013: 218). 가령 농촌 주민들이 향유할 수 있는 문화서비스를 사회적협동조합이 제공한다고 하면, 주민들이 기획단계에서부터 참여하여 자신들에게 필요한 서비스가 제공되도록 조정할 수 있게 된다(임종선·조상혁, 2014: 341-342).

2) 사회적협동조합의 파급효과

사회적협동조합의 비영리성은 법률의 일부 제한 규정에서도 발견할 수 있다. 사회적협동조합의 경우 구체적으로 주된 사업을 명시하고 다음의 사업 중 1개 이상을 주된 사업으로 해야 한다. (1) 지역사회의 재생, 지역경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복리증진 및 그밖에 지역사회가 당면한 문제해결에 기여하는 사업 (2) 대통령령으로 정하는 취약계층에 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스를 제공하는 사업 (3) 대통령령으로 정하는 취약계층에 일자리를 제공하는 사업 (4) 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업 (5) 그밖에 공익증진에 이바지하는 사업 등이다.

이어 사회적협동조합의 주된 사업에 대한 판단기준 및 방법을 살펴보면 다음과 같다. (1) 지역특산물·자연자원 활용사업 등 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역사회 재생 및 지역경제의 활성화에 기여하는 사업 (2) 지역주민의 생활환경 개선사업 등 지역주민의 권익과 복리를 증진시키는 사업 (3) 그밖에 지역사회가 당면한 문제해결에 기여하는 사업 (4) 교육, 보건·의료, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 관련 사업 (5) 보육, 간병 및 가사지원 서비스를 제공하는 사업 (6) 고용서비스를 제공하는 사업 (7) 그밖에 기획재정부령으로 정하는 사업 (8) 취약계층이나 그밖에 기획재정부장관이 정하는 취약계층에 일자리를 제공하는 사업일 것 등이다(협동조합기본법시행규칙 제17조).

요컨대 사회적협동조합은 민법 제32조에 해당하는 사업과 지역사회 재생, 지역경제의 활성화에

기여하는 사업, 지역사회가 당면한 문제해결에 기여할 수 있는 사업, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, 공익증진에 이바지하는 사업 등으로 대부분의 사업을 비영리적 목적으로 수행할 수 있다(임종선·조상혁, 2014: 352-353).

사회적협동조합이 지역사회 기반의 비영리성 사업을 수행한다는 점에 천착하여 고려해볼 때, 사회적협동조합은 협동조합의 기본 원칙인 지역사회에 대한 기여를 보다 강화하고 협동조합의 공익적 가치와 사회적 성격을 확대시킨 사회경제적 조직이라 할 수 있다. 이처럼 사회적협동조합은 공익적 경제활동을 통해 자생력을 갖추며, 공공부문으로부터 제도적 지원과 함께 지역자원을 동원하여 지역문제를 해결할 수 있다(이해진·김철규, 2014: 167). 또한 국가와 시장이 해결하지 못하는 문제들에 혁신적으로 대처하는 특징을 갖기 때문에(Borzaga & Defourny, 2001; Evers & Laville, 2004), 지역사회의 수요와 문제를 해결하여 지역주민들의 안전을 담보하고, 지역사회기반의 복지서비스를 강화시킨다는 측면에서 지역사회의 안전망 구축에 일응의 역할을 할 수 있을 것으로 여겨진다.

III. 연구모델과 분석방법

2012년 1월 26일 제정되어 2012년 12월 1일부터 시행된 협동조합기본법은 일반협동조합과 사회적협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회의 설립·운영에 관한 사항을 전반적으로 규정한 법이다. 동법은 일반협동조합과 사회적협동조합이라는 2개의 법인격을 부여하고 있다는 점이 특징이다. 사회적협동조합은 사회적기업 진입(인증)을 염두에 두고 별도로 만들어진 법인격인 만큼, 일반협동조합과 사회적협동조합의 기본 요건은 동일하지만, 사회적협동조합에 대해서는 법정 적립금과 배당, 청산 등에서 일반협동조합보다 엄격한 요건이 부과되고 있다. 다음의 <표 2>는 일반협동조합과 사회적협동조합 간의 차이점을 보여주고 있다(이현주·조성숙, 2013: 7).

<표 2> 일반협동조합과 사회적협동조합 간의 비교

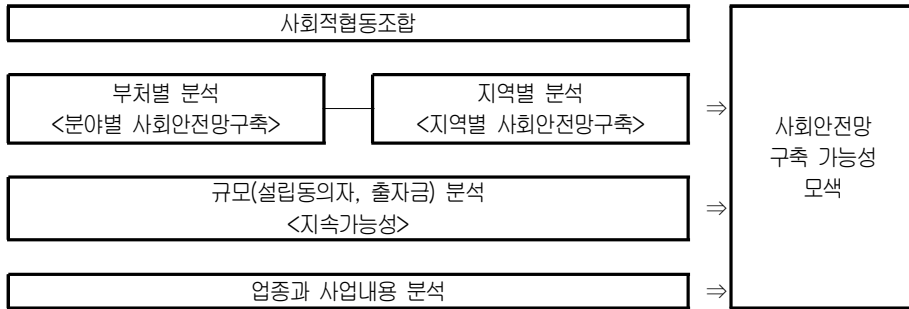
	일반협동조합	사회적협동조합
법인	법인	비영리법인
설립	시·도지사 신고	기획재정부(또는 관계부처) 인가
설립동일자	조합원 5인 이상	조합원 5인 이상(둘 이상의 서로 다른 이해관계자로 구성)
사업	업종 및 분야 제한 없음(단, 금융 및 보험업은 제외)	공익사업(주 사업) 40% 이상 수행 -지역사회 재생, 주민 권익 증진 등(지역사업형) -취약계층 사회서비스, 일자리 제공(취약계층배려형) -국가·지자체 위탁사업(위탁사업형) -그밖의 공익증진 사업(기타 공익증진형)(단, 금융 및 보험업은 제외이나, 부수사업으로 조합원 대상 소액대출 및 상호부조는 인정)

<표 2> 일반협동조합과 사회적협동조합 간의 비교(계속)

	일반협동조합	사회적협동조합
법정적립금	잉여금의 10% 이상	잉여금의 30% 이상
배당	가능(이용실적에 따른 배당)	금지
청산	정관에 따라 잔여재산 처리	다른 사회적협동조합·비영리법인·국고 등에 귀속

※ 자료: 이현주·조성숙(2013: 7).

본 연구는 협동조합을 통한 사회안전망 구축의 가능성을 모색하고자 하는 것이 목적이므로, 비영리법인인 사회적협동조합에 주목하여 동 조합의 설립현황과 사업내용을 분석하여 사회안전망으로서의 기능을 수행할 수 있는지를 고찰해 보고자 한다.



<그림 1> 연구모델

본 연구목적을 달성하기 위해 협동조합사이트(<http://www.cooperatives.or.kr/>)에 게시된 협동조합 설립현황 자료(2013년 1월~2014년 2월 협동조합설립현황 각 월별 통계자료(내용이 상이할 경우 2014년 2월 자료를 선택함)와 협동조합소개 DB자료(약 4,000개 이상), 협동조합기본법을 포함한 법률과 협동조합 업무지침과 교육자료 등을 토대로 분석하였다. 출자금과 발기동기인수 분석은 협동조합 설립현황 자료를 활용하여 산출하였으며, 주요업종과 사업내용은 협동조합소개 DB의 사회적협동조합(128개, 2014년 2월말 기준) 자료를 토대로 분류하였다. DB를 통하여 확인이 어려운 협동조합의 사업내용은 신문기사나 개별 홈페이지 자료를 수집하여 정리하였다.

IV. 사회적협동조합 현황분석과 사회안전망 구축 가능성 모색

1. 사회적협동조합 설립현황 및 추이 분석

협동조합 신청 건수의 증감율을 보면, 일반협동조합은 2013년 3월말 373.2%, 7월말 170.9%로 폭발

적인 신청이 있었다. 2014년 2월말 현재 총 3,846개의 협동조합의 설립신고가 있었고, 이중 3,816개(수리율 99.2%)의 협동조합이 설립되었다. 반면 사회적협동조합의 설립신청건수의 증가율은 2013년 3월 말까지 130.4%로 매우 높은 증가세를 보였다. 2014년 2월말 현재 110개가 추가로 신청되어 총 128개(인가율 86.5%)의 사회적협동조합 설립이 인가되었다.

<표 3> 전국 협동조합 신청건수 추이와 인가건수

구분	신청(신고) 건수 누계				인가건수	
	2013년				2014년	2014년
	1.15일	3.31일	7.31일	12.31일	2.28일	2.28일
사회적협동조합 (증감폭)	23	53 (30)	98 (45)	148 (50)	163 (15)	128
증감율		130.4%	84.9%	51.0%	10.1%	인가율 86.5%
일반협동조합 (증감폭)	168	795 (627)	2,154 (1,359)	3,300 (1,146)	3,846 (546)	3,816
증감율		373.2%	170.9%	53.2%	16.5%	수리율 99.2%
사회적협동조합연합회	-	-	-	1	1	1
일반협동조합연합회	-	3	9	17	15	15
총 계	191	851	2,261	3,466	4,025	
증감율		345.5%	165.7%	53.3%	16.1%	

※ 주: 사회적협동조합의 인가율은 사회적협동조합의 인가기간이 법령에 따라 대체로 60일 이내에 가부가 결정되므로 신청월의 신청건수 대비 신청월+2개월체의 인가건수를 가지고 인가율을 추산하였음. 사회적협동조합은 인가 사항이며, 일반협동조합은 신고사항임

이상을 종합하면 협동조합기본법 발효 후 신청건수가 급증하다가 직접적인 지원정책이 없어 신청건수가 다소 감소된 것으로 보인다. 지방자치단체별로 협동조합에 대한 지원조례가 만들어지고, 중앙부처별로 기존 정책에 협동조합을 포함시키면서 2013년 8월 이후에도 신청건수가 1,146개나 되었다.¹⁾ 즉 협동조합의 본질보다는 정부의 정책 수준에 대한 기대가 협동조합의 설립에 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 일반협동조합 중 사업자협동조합의 경우 영리성이 가장 강하다고 볼 수 있으나, 영세 사업자들의 협상력강화와 안정적인 사업인프라 구축을 통한 영세자영업자의 사업안정망 확보에는 어느 정도 기여할 것으로 기대된다.

2. 사회적협동조합 부처별·지역별 설립현황 분석

박근혜정부의 정부조직은 17부 3처 18청으로 구성되어 있다. 17부 중 통일부와 국방부를 제외한 15

1) 소상공인진흥원의 2013년 소상공인협업화사업의 협동조합 설립 마감일이 7월이었다. 이 사업으로 전국적으로는 600여개의 사업자협동조합이 신설되었다.

부가 사회적협동조합 인가업무를 진행하고 있으며, 부처 중 총 17개의 부처가 사회적협동조합 인가업무를 수행하고 있다. 따라서 통일부와 국방부의 특수성을 고려한다면 사회전반에 걸쳐 사회적협동조합의 수요가 발생했다고 볼 수 있다. 18청 중에서는 중소기업청과 산림청이 사회적협동조합 인가업무를 수행하고 있다.

<표 4> 사회적협동조합 부처별 신청건수 및 인가건수 누적추이분석

소관부처	신청건수 누적추이						인가건수 누적추이					
	1.31	3.31	2013.7.31		2014.2.28		2013.7.31			2014.2.28		
			건	담당율	건	담당율	건	인가율	담당율	건	인가율	담당율
기획재정부	5	11	18	18.4%	23	14.1%	13	81.3%	22.4%	23	100.0%	18.0%
교육부	8	14	15	15.3%	28	17.2%	10	90.9%	17.2%	20	76.9%	15.6%
미래창조과학부	2013년 12월		-	-	1	0.6%	-	-	-	-	-	-
외교부	2013년 5월		1	1.0%	2	1.2%	1	100.0%	1.7%	2	100.0%	1.6%
법무부	2014년 2월		-	-	1	0.6%	-	-	-	-	-	-
안전행정부	2013년 4월		2	2.0%	3	1.8%	1	100.0%	1.7%	2	66.7%	1.6%
문화체육관광부	-	3	7	7.1%	7	4.3%	3	60.0%	5.2%	6	85.7%	4.7%
농림축산식품부	5	6	5	5.1%	8	4.9%	5	83.3%	8.6%	7	100.0%	5.5%
산업통상자원부	2013년 5월		2	2.0%	5	3.1%	1	100.0%	1.7%	4	80.0%	3.1%
보건복지부	4	6	17	17.3%	27	16.6%	4	30.8%	6.9%	15	71.4%	11.7%
환경부	1	2	6	6.1%	4	2.5%	3	100.0%	5.2%	3	100.0%	2.3%
고용노동부	4	6	17	17.3%	37	22.7%	13	92.9%	22.4%	29	85.3%	22.7%
여성가족부	-	1	4	4.1%	6	3.7%	1	100.0%	1.7%	6	120.0%	4.7%
국토교통부	2013년 5월		1	1.0%	3	1.8%	1	100.0%	1.7%	3	100.0%	2.3%
해양수산부	2013년 12월		-	-	1	0.6%	-	-	-	1	100.0%	0.8%
중소기업청	2	4	3	3.1%	3	1.8%	2	66.7%	3.4%	3	100.0%	2.3%
산림청	2013년 8월		-	-	4	2.5%	-	-	-	4	100.0%	3.1%
총 계	29	53	98	100.0%	163	100.0%	58	76.3%	100.0%	128	86.5%	100.0%

※ 주: 사회적협동조합의 주 사업내용에 따라 신청인이 주무 부처를 정하도록 되어 있으며, 주무 부처를 정하기 모호한 경우에는 기획재정부가 인가를 담당하고 있음

<표 4>의 분석과 같이 현재까지의 사회적협동조합 인가 통계를 분석해보면, 고용노동부가 29건(22.7%)으로 가장 많은 사회적협동조합을 인가하였고, 기획재정부 23건(18.0%), 교육부 20건(15.6%), 보건복지부 15건(11.7%) 순으로 나타났다. 2014년 2월말 현재 사회적협동조합 128개 중 4개의 부처가 총 87개로 68%의 사회적협동조합을 인가한 것이다. 현실적으로 고용, 보건 및 사회복지, 교육 분야가 사회안전망 구축과 연관성이 크다는 점에서 볼 때, 사회적협동조합 설립이 사회안전망 구축에 기여할 가능성이 있다고 볼 수 있다. 차후 나머지 정부부처에서도 새로운 사회적협동조합의 모델이 다양하게 설립된다면, 사회안전망의 기능을 보다 폭넓게 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 5> 사회적협동조합 지역별·부처별 인가수(2014년 2월말 현재)

소관 부처	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	
소계	128	46	1	6	1	4	3	0	42	7	4	6	1	0	0	6	1	0	
비율	100	35.9	0.8	4.7	0.8	3.1	2.3	-	32.8	5.5	3.1	4.7	0.8	-	-	4.7	0.8	-	
기획재정부	23	11		2		1			6	1	1	1							
교육부	20	4				1			9	2		1				3			
미래창조과학부	0																		
외교부	2								1	1									
법무부	0																		
안전행정부	2	1							1										
문화체육관광부	6	3							1		1	1							
농림축산식품부	7	1	1						2			1				1	1		
산업통상자원부	4								3				1						
보건복지부	15	6					1		6		1	1							
환경부	3	2							1										
고용노동부	29	12		3	1	1	2		7	1		1				1			
여성가족부	6	3		1					2										
국토교통부	3	1				1					1								
해양수산부	1															1			
중소기업청	3	2							1										
산림청	4								2	2									

다음으로 사회적협동조합을 지역별로 분석해보면, 서울특별시와 경기도의 전국 대비 사회적협동조합 설립비율이 35.9%(46개소)와 32.8%(42개소)로 전체의 70% 가량을 차지하였다. 서울과 경기를 제외한 광역도시권에서는 총 15개의 사회적협동조합이 설립되었는데 대구 6개소, 광주 4개소, 대전 3개소, 부산과 인천에 각 1개소가 설립되었고, 울산은 사회적협동조합이 설립되지 않았다. 도농복합광역단체에는 총 25개의 사회적협동조합이 설립되었다. 강원 7개소, 충남과 경남 각 6개소, 충북 4개소, 전북과 제주에 각 1개소가 설립되었고, 전남과 경북에는 사회적협동조합이 설립되지 않았다.

이와 같은 현황은 현실적 수요에 대한 반증일 수도 있으나, 한편으로는 경제규모가 낮은 지역이 경

제규모가 높은 지역에 비해 상대적으로 사회적협동조합의 설립경향이 높다고 해석될 수 있다. 즉 사회적 약자가 서로 협동하려는 사회적협동조합의 기본 취지에 부합한다고 할 수 있다. 반면 경제적 격차에 따른 다양한 사회적 수요가 예상되지만, 설립초기에 발생하는 많은 시간비용과 정보격차, 자금부족 등으로 인해 사회적협동조합 설립이 현실화되지 못하고 있다는 점도 정책적 고려의 대상이 되어야 할 것으로 보인다.

3. 사회적협동조합 설립동의자수와 출자금 분석

다음의 <표 6>에서는 사회적협동조합의 설립동의자수와 출자금 현황 분석을 통한 경제규모 추정으로 사회적협동조합의 지속성과 사회안전망의 구축 가능성을 고찰해보았다.

<표 6> 사회적협동조합 부처별 설립동의자수와 출자금 현황(2014년 2월말 현재)

소관부처	인 가 수	설립동의자수(단위: 명)				출자금(단위: 천원)			
		합계	평균	규모비 율A	규모비 율B	합계	평균	규모비 율A	규모비 율B
기획재정부	23	592	25.7	5.5%	18.7%	784,150	34,093	17.2%	30.0%
교육부	20	631	31.6	5.9%	19.9%	289,431	14,472	6.3%	11.1%
미래창조과학부	-	-	-	-	-	-	-	-	-
외교부	2	15	7.5	0.1%	0.5%	35,000	17,500	0.8%	1.3%
법무부	-	-	-	-	-	-	-	-	-
안전행정부	2	17	8.5	0.2%	0.5%	14,000	7,000	0.3%	0.5%
문화체육관광부	6	182	30.3	1.7%	5.7%	48,590	8,098	1.1%	1.9%
농림축산식품부	7	383	54.7	3.6%	12.1%	227,520	32,503	5.0%	8.7%
산업통상자원부	4	292	73.0	2.7%	9.2%	183,070	45,768	4.0%	7.0%
보건복지부	15	7,517	501.1	70.3%	-	1,953,000	150,231	42.8%	-
환경부	3	29	9.7	0.3%	0.9%	201,886	67,295	4.4%	7.7%
고용노동부	29	682	23.5	6.4%	21.5%	299,160	10,316	6.6%	11.5%
여성가족부	6	135	22.5	1.3%	4.3%	189,320	31,553	4.1%	7.2%
국토교통부	3	82	27.3	0.8%	2.6%	109,700	36,567	2.4%	4.2%
해양수산부	1	67	67	0.6%	2.1%	101,000	101,000	2.2%	3.9%
중소기업청	3	32	10.7	0.3%	1.0%	100,210	33,403	2.2%	3.8%
산림청	4	35	8.8	0.3%	1.1%	28,700	7,175	0.6%	1.1%
총 계 A	128	10,691	83.5	100.0%	100.0%	4,564,737	35,662	100.0%	100.0%
총 계 B	113	3,174	28.1	100.0%	100.0%	2,611,737	23,113	100.0%	100.0%

※ 주: 규모비율A는 보건복지부를 포함한 규모비율을 의미하고, 규모비율B는 보건복지부를 포함하지 않은 규모비율, 보건복지부에서 인가받은 사회적협동조합의 규모가 너무 커서(보건의료사회적협동조합의 인가기준이 타사회적협동조합의 인가기준과 다름) 타 부처와의 비교를 위하여 보건복지부 인가 사회적협동조합의 통계를 제외하고 재계산한 것임

위 표에서와 같이 사회적협동조합의 전체 설립동이자 수(총계A)는 10,691명이며, 한 개 조합 당 평균 83.5명의 설립동자가 협동조합을 설립하였다. 하지만 보건복지부인가 사회적협동조합을 제외하면 설립동이자 수의 총계(총계B)는 3,174명이며 조합 당 평균 설립동자수는 28.1명에 불과하다. 5인만으로 설립한 협동조합이 15개, 6인 이상~10인 이하가 35개로 50개의 사회적협동조합의 설립동자수는 10인 이하인 것으로 나타났다.

협동조합기본법의 제정 목적은 협동조합을 필요로 하는 사회적 요구를 해소하기 위해서이다. 최소 설립요건 5명이면 무조건 협동조합을 설립하라는 의도는 아니다. 협동조합 설립절차에 의하면 발기인 모집 후 일정기간의 설립동이자 모집기간이 있다. 형식적인 요건이 아니라 사업모델에 따라서는 발기인 5인 뿐만 아니라 사업에 필요한 규모의 설립동자를 모집²⁾해야 한다는 의미이다. 특히 사회적협동조합은 다중이해관계자 모델로 설립되어야 한다. 즉 사회적협동조합은 다중의 이해관계자가 설립하여 서로의 이해를 조정하고 견제하며 운영해야하기 때문에 다수의 설립동자를 필요로 한다. 설립의 편의를 위해 적은 수로 설립할 수는 있겠지만, 나중에 조합원수가 증가한다면 사회적협동조합의 견제와 균형의 원리를 제대로 실현하지 못하고 갈등과 불화의 원인이 될 수 있다. 따라서 사회적협동조합의 목적 실현과 지속성을 통해 사회안전망의 역할을 수행하기 위해서는 다수의 설립동이자 모집이 선행되어야 한다.

다음으로 부처별 설립동이자 수를 분석해보면, 보건복지부의 설립동이자수가 7,517명으로 무려 70% 이상(규모비율A)을 차지하고 있다. 보건복지부를 제외한 설립동이자 수의 규모비율(규모비율B)을 분석해보면 고용노동부 21.5%, 교육부 19.9%, 기획재정부 18.7%, 농림축산식품부 12.1%순으로 나타났다. 고용노동부와 농림축산식품부에서 인가한 사회적협동조합은 출자금 규모가 적고 발기인 수는 많은 반면, 교육부와 기획재정부에서 인가한 사회적협동조합은 출자금 규모가 크고 발기인 수는 적은 것으로 나타나, 부처별로 인가된 사회적협동조합의 차별화된 특성을 보여주고 있다.

출자금 규모는 총 46억 원이며 한 개 조합 당 평균 3천 5백만 원으로 분석되었다. 보건복지부 인가 조합을 제외하면, 총 26억 원이며 조합 당 평균 2천 3백만 원의 출자를 하였다. '50만 원 이상 5백만 원 미만'을 출자한 조합이 35개였으며, '5백만 원 이상 1천만 원 미만'을 출자한 조합이 23개로 보건복지부 인가 조합을 제외하면 55% 이상(58개)의 협동조합이 1천만 원 미만의 출자를 하였다. '1천만 원 이상 3천만 원 미만'을 출자한 조합이 37개로 보건복지부 인가 조합을 제외하면 35%로 분석되었다. 이를 종합하면, 상당수의 사회적협동조합이 낮은 출자를 한 것으로 나타났다.

협동조합은 사회적으로 취약한 조합원들을 대상으로 열악한 환경에서 발생하는 사회적 수요를 해결하기 위한 조직이다. 그런데 조합원들이 의지할 조직이 힘이 없다면, 지속성을 가지기 어렵고 조합의 목적을 실현하기 힘들어 진다. 출자금만으로 조합을 평가하긴 이르나, 현실적으로 3천만 원으로는 대도시(광역시 이상)에서는 사무실 임대 보증금을 내기도 어렵다. 따라서 사회적협동조합 출범 시 출자

2) 특히 소비자협동조합의 경우에는 설립동이자 모집기간이 길어질 수밖에 없다. 발기인들은 이 기간동안 사업에 필요한 일정규모 이상의 설립동자와 조합원이 모집될 때까지 필요한 사업 준비를 한다. 물론 모든 조합원들이 설립동이자나 발기인이 될 필요는 없다.

금을 높이기 위한 노력과 더불어 정부의 출자금에 따른 지원정책도 사회적협동조합의 비영리성을 감안하여 일반협동조합보다 더 많을 필요가 있다.

4. 사회적협동조합 주요업종과 사업내용 분석

다음의 <표 7>에서는 사회적협동조합의 주요업종과 사업내용을 분석하여 사회적협동조합이 사회안전망의 역할을 수행할 가능성이 있는지를 고찰하였다. 자조적 특성이 강한 사회적협동조합 사업모델도 있지만, 상당수의 협동조합은 기존 정부사업을 위탁수행하기 위한 조직으로 보인다. 물론 정부사업의 위탁수행도 사회안전망의 역할을 할 수 있지만, 협동조합의 주요특성인 자조와 자립을 발현하기는 어려워 보인다. 기존 사단법인이나 협회들의 변형된 조직으로 운영된다면 사회적협동조합의 본질을 실현하기 어려울 것이다.

<표 7> 사회적협동조합 부처별 주요업종과 사업내용(2014년 2월말 현재)

소관 부처	인 가 수	주요업종	사업내용 사례
기획 재정부	23	사업시설관리및사업지원서비스업(9), 사회복지서비스업(5), 도소매업(2), 숙박및음식점업 하수폐기물환경복원업(2), 교육서비스업, 제조업	협동조합인력양성/교육/컨설팅(5), 지역형 마일리지 제도; 아동및노인교육복지, 환경/주거개선, 도시농업,북한이탈주민지원; 식자재공동구매, 사회적경제제품과서비스유통; 음식점; 청소용역,장애인/소년소녀가장/독거노인지원및생활개선; 멘토링/도식락/수업도구; 석공예
교육부	20	교육서비스업(20)	방과후교육(6), 학교매점(3), 교육일반(2), 진로교육(2), 역사문화교육, 교육복지(2), 농촌유학(1), 체험학습, 학교지원, 원예교육
미래창조 과학부	-	전문, 과학 및 기술 서비스업	과학기술자문
외교부	2	국제및외국기관(2)	국외빈민층에 대한 패션제품 제작/유통/판매 기술전수 저개발국가에 대한 교육지원/연구조사
법무부	-	법률서비스	외국인법률자문서비스
안전 행정부	2	숙박및음식점업, 수리및기타개인서비스업	마을 북카페 운영, 마을 축제 개최 자전거 이동수리/ 안전교육, 공원관리
문화체육 관광부	6	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(6)	문화예술교육/공연(3), 동요, 축구캠프, 장애인공연/음원
농림축산 식품부	7	농림,어업및임업(5), 전문과학및기술서비스업(2)	지역특산물생산/유통(2), 로컬푸드(2), 도시농업; 농업컨설팅, 식생활개선
산업통상 자원부	4	제조업(3), 전문과학및기술서비스업(1)	태양광발전(3), 적정기술연구 및 교육
보건 복지부	15	보건업 및 사회복지서비스업(14), 기타개인서비스업(1)	의료기관(7), 취약계층사회서비스제공(3), 장애인직업재활교육 취약계층아동언어/놀이/심리서비스, 보육/장애가족지원 장애인일자리창출, 복지시설경영컨설팅; 전동휠체어/스쿠터 폐의류 수거 및 판매, 의류수거/리폼, 중고생활용품 유통
환경부	3	도소매업(3)	

<표 7> 사회적협동조합 부처별 주요업종과 사업내용(2014년 2월말 현재)(계속)

소관 부처	인 가 수	주요업종	사업내용 사례
고용 노동부	29	교육서비스업(9), 협회및단체, 기타개인서비스업(11), 사업시설관리 및 사업지원서비스업(5), 도소매(2), 농업,어업 및 임업(1), 운수업(1),	교육/인력양성(9); 청소, 커피판매, 교육, 세차; 장애인 표준사업장 지정 지원, 가사서비스, 청소, 미디어 콘텐츠, 컨설팅; 커피, 친환경농산물판매; 블루베리 재배;양곡배송사업
여성 가족부	6	보건업 및 사회복지 서비스업(6)	공동육아, 진로교육, 카페/아동교육, 재활용작업장/마을학교, 영유아/산모 돌봄, 간호학원/보육시설
국토 교통부	3	사회복지서비스업(2), 전문과학 및 기술서비스업(1)	연구개발, 주택개보수, 주거복지
해양 수산부	1	농업, 어업 및 임업	홍합 생산, 홍합 유통판매, 홍합 가공
중소 기업청	3	사업시설관리 및 사업지원 서비스업(2), 도소매	재창업자 교육 및 컨설팅, 경영컨설팅, 초기창업기업 판매대행
산림청	4	교육서비스업(3), 농업, 어업 및 임업	약초학교, 숲속교육, 임산물생산유통; 산림치유/산림복지/휴양
총 계	128		

위 표에서 보는 바와 같이 2014년 2월 현재 부처별로 인가한 사회적협동조합의 주요 업종을 살펴보면, 전체 128개 사회적협동조합 중 교육서비스업이 33개로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로는 보건 및 사회복지서비스업이 27개, 사업시설관리 및 사업지원서비스업이 16개의 순으로 나타났다. 그 외 업종은 모두 두 자리 수 이하를 차지하고 있으며, 상위 3순위 업종의 비중을 합하면 전체의 59.4%로 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 인가 수가 많은 부처를 살펴보면, 기획재정부에서는 사업시설관리 및 사업지원서비스업이 다수를 차지하고 있고, 교육부는 다양한 교육서비스업이 주를 이루고 있다. 반면 인가 수가 가장 많은 고용노동부에서는 부처의 특성 상 주축이 되어야 할 고용지원서비스와 사회취약계층 일자리 창출보다는 타 업종에 대한 인가가 많은 것으로 나타나고 있어, 사회적협동조합의 설립 목표와 취지에 부합하지 못한 것으로 보인다.

5. 사회안전망 구축 가능성 모색

전술한 사회적협동조합의 현황분석을 요약하여 재정리해보면, 협동조합기본법이 발효된 이후 사회적협동조합 설립신청건수는 증가하였으나, 일반협동조합의 폭발적 증가율에 비해서는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 그리고 정부 부처 중 15개 부에서 사회적협동조합 인가업무를 진행하고 있는 것을 보면, 사회전반에 걸쳐 조합 설립의 수요가 발생했다고 해석할 수 있다. 그중에서도 고용노동부, 교육부, 보건복지부가 인가 수에서 상위 3순위를 차지하고 있는 점은 고용, 교육, 보건 및 사회복지가

안정적인 사회안전망 구축과 긴밀한 연관이 있다는 점에서, 사회적협동조합의 설립이 사회안전망 구축에 기여할 수 있을 것이라 긍정적으로 전망해볼 수 있다.

앞서 서술한 바와 같이 본 연구의 목적은 사회적협동조합의 활용이 과연 사회안전망 구축에 기여할 수 있을 것인지의 가능성을 탐색하기 위한 것이다. 이 절에서는 연구자가 축적해온 사회적협동조합 설립현황에 관한 통계자료, DB, 관련 업무지침 및 교육 자료에 근거하여 전술한 분석 수준에서, 사회적협동조합설립으로 기대되는 효과 중 하나인 고용창출과 일자리생성에 대한 논의가 부족하다고 판단되어, 향후 설립될 사회적협동조합들의 설립수요와 경쟁력, 고용창출력을 진단한 이철선(2013)의 연구³⁾와 현재 운영 중인 사회적협동조합의 수범사례조사⁴⁾를 통해 그 가능성을 좀 더 심도 있게 진단해 보고자 한다.

우선 이철선(2013)의 연구에서 우리가 주목하는 결과는 협동조합기본법으로 설립이 가능해진 사회적협동조합이 어느 계층에서 일자리 생성이 가능하며, 얼마나 많은 일자리가 창출될 수 있는가? 하는 것이다. 전자와 관련하여 사회적협동조합설립을 추진하는 단체와 개인들은 여성 취업자(25.7%)를 1순위로 평가하였고, 다음으로 임시직 근로자(23.8%), 장애인 등 취약계층(19.8%), 조기퇴직자(11.2%), 자영업자(7.9%) 등의 순으로 나타났다. 즉 상대적으로 고용안정성과 취업이 어려운 계층에서 사회적협동조합으로 인한 일자리 생성이 가능할 것이라는 평가이다. 이러한 평가는 취약계층에 대한 일자리 문제를 정부가 재정지원을 통해 해결해온 관례에 비추어볼 때, 매우 신선한 대안이 될 수 있음을 짐작케 한다. 다음으로 향후 사회적협동조합으로 인해 얼마나 많은 일자리가 생성될 것인가에 관해서는 2013년 이후 6년간 창출될 취업자의 수는 약 19,000명~23,800명, 그리고 임금근로자인 피고용자는 약 16,200명~20,000명 정도로 추정되었다.

3) 이철선(2013)의 연구는 2013년 3월 보건복지포럼에 수록되어 있는 내용을 발췌한 것이다. 이 연구에서는 2012년 한국보건사회연구원과 기획재정부가 공동으로 실시한 협동조합기본법 관련 현황조사 자료 중 사회적협동조합에 대한 내용만 발췌하여 추가분석한 것이며, 현황조사는 협동조합기본법 제정으로 협동조합을 설립할 가능성이 높은 돌봄기관과 생협 등 기관의 임원들과 개인들을 포함해 총 2,502명을 대상으로 실시한 결과이다.

4) 사회적협동조합 수범사례는 협동조합사이트에서 국내 사례로 소개된 협동조합 중 본 연구의 목적과 내용에 부합한다고 여기는 사회적협동조합을 선별하여 정리하였다.

<표 8> 향후 6년간 사회적협동조합 설립으로 인한 취업자 및 피고용자 비중

(단위: 명, %)

구분	전체 협동조합				사회적협동조합				전체 협동조합 대비 사회적협동조합 비중			
	취업자		피고용자		취업자		피고용자		취업자		피고용자	
	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소
총계	50,908	39,182	38,389	29,918	23,819	19,079	20,218	16,208	46.8	48.7	52.4	54.2
단체	13.51	10,797	11,137	8,987	10,235	8,564	8,360	7,069	75.7	79.3	75.1	78.7
개인	37,392	28,045	27,592	20,931	13,584	10,515	11,768	9,139	36.3	37.5	42.7	43.7

※ 자료: 이철선(2013: 77).

주: 협동조합기본법관련 현황조사 중 사회적협동조합 설립 시 출자금 여부 및 출자금 규모를 기반으로 업종별 취업유발계수와 고용유발계수를 적용해서 산정함

이는 향후 협동조합기본법으로 생성될 일자리 중 약 절반 정도를 사회적협동조합이 담당할 것이라는 의미를 가진다. 그리고 사회적협동조합으로 인한 고용창출은 현재 아동, 노인 등 사회적 돌봄 기능을 담당하는 지역아동센터(약 3,900명~4,400명), 돌봄기관(약 1,560명~1,770명), 그리고 특히 자격증을 갖춘 요양보호사·사회복지사 등 돌봄 종사자(약 8,200명~10,500명)에게서 많이 생성될 것으로 예상된다. 이외 시민단체와 가사관리사 등이 포함된 특수형태 근로종사자들에게서도 사회적협동조합설립과 고용창출이 기대된다. 이러한 결과는 지금까지 양적으로 일자리 수는 어느 정도 유지되었으나, 상대적으로 임금이나 고용안정성 등 고용의 질이 열악했던 일자리 부문의 종사자들이 새롭게 고용의 질을 확보할 수 있는 대안으로 사회적협동조합을 선택할 가능성이 높다는 점을 시사한다.

다음으로 현재 운영 중인 사회적협동조합의 수범사례를 살펴보도록 한다. 첫째, ‘연리지장애가족 사회적협동조합’은 장애인 부모들이 중증 자폐성 장애 아동들이 성년이 된 이후 취업 길이 막막한 현실에 대하여 고민을 거듭하다가, 뜻을 함께하는 장애 가정과 사회복지사 등 119명의 발기인과 1,900만원의 출자금으로 2013년 탄생한 사회적협동조합이다. 연리지장애가족 사회적협동조합의 주요 사업은 발달장애인 등 취업이 어려운 중증장애인의 직업개발 및 일자리 창출을 위한 친환경 건강 세차사업이다.5) 이는 자폐성 장애의 집착을 정성스러움으로, 지적장애의 반복학습을 꾸준함으로, 세밀한 청결을 요하는 세차사업의 특성과 발달장애인의 강점을 매칭시킨 신선한 사회적협동조합이다.6) 연리지장애가족 사회적협동조합은 설립 2년 만에 2호점을 열었고, 현재 조합원 165명, 매출 1억 2,000만원 규모로 성장하였으며, 2014년 ‘제2회 협동조합 모델발굴 및 성장지원 사업’ 공모전에서 우수조합으로 선정되어 기획재정부 장관상을 수상하는 등 두드러진 행보를 보이고 있다.7) 무엇보다 연리지장애가족 사회

5) 협동조합 e뉴스레터, http://blog.naver.com/coop_2012/220204630696

6) 연리지장애가족사회적협동조합 홈페이지, <http://www.yeonliji.com/business/outline/>

7) 조선닷컴, 2015.2.24., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/23/2015022302541.html

적협동조합은 지역사회에 거주하는 발달장애인들을 위한 자립적인 일자리를 제공함으로써, 자칫 사회에서 소외되고 비관적인 상황으로 내몰릴 수 있는 장애청년들에게 꿈을 심어주고, 사회의 주체적 성원으로 성장할 수 있는 기회를 제공해준 대표적인 사례라 할 수 있다.

둘째, ‘협동조합 온리’는 지역 내 폐자원 업사이클링으로 수공예 제품을 만드는 친환경 디자인 기업이다. ‘온리’는 ‘온 고을(전주의 옛 이름)의 되살림’이라는 뜻으로, 협동조합 온리가 선보인 첫 번째 브랜드는 ‘종이 정원’이었다. 종이 정원의 첫 상품인 수제 종이엽서는 ‘2013 순천만 국제정원박람회’와 ‘2013 대한민국 친환경 대전’ 등의 행사에 기념엽서로 들어가고, 한국전력에서 선정한 ‘협동조합 비즈니스 모델발굴사업’에서 1위를 차지할 만큼 그 매력과 상품성을 인정받고 있다. 협동조합 온리는 한 달에 총 1,000L 정도의 폐 종이를 수거하고 있으며, 전북노인 일자리센터와 MOU를 체결한 후 65세 이상노인들을 대상으로 직업 연수를 진행하고 있다. 앞으로는 노인뿐 아니라 취약계층이나 소외계층(북한이탈주민, 다문화가정 등)에게도 그 기회를 확대할 예정이라고 한다. 협동조합 온리는 지역 내 소외계층을 고용하고 지역 내 폐자원을 이용해 친환경 관광상품을 만드는 비즈니스 모델일 뿐만 아니라, 80% 이상의 지출을 지역 내에서 해결할 만큼 지역친화적인 기업이다. 협동조합 온리는 환경형 예비 사회적 기업으로 지정 받은 협동조합으로서, 협동조합이 지역 내 자원을 적극 활용하고 취약계층의 일자리 연계를 통해 지역경제를 활성화시키고 있는 대표적 사례라 할 수 있다.⁸⁾

V. 결론

사회적협동조합에 대한 논의를 하는 데 이탈리아를 빼놓을 수 없다. 2008년 기준으로 이탈리아에는 약 13,938개의 사회적협동조합이 건강케어, 교육, 문화, 여가 등 지역의 취약계층에게 필요한 사회서비스를 제공하고 있으며, 그 이용자가 약 3백 30만 명(2005년 기준)에 이를 정도로 복지부문에서 주도적인 위치를 차지하고 있다. 흥미로운 점은 사회적협동조합이 사회서비스 제공기관으로서의 역할뿐만 아니라, 경제 측면의 고용창출과 고용안정성 제고에도 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 고용창출 측면에서 사회적협동조합은 2008년 기준, 전체 근로자 2,331만 명(2012년 4분기 기준)의 1.36%에 해당하는 약 31만 7천 명의 근로자를 고용하고 있었다. 그리고 고용의 질 측면에서는 사회적협동조합이 연합회 차원에서 청소부부터 경영자에 이르기까지 10등급의 직무별 최저임금과 기본급을 설정하여 종사자들과 단체협약을 체결하기 때문에 처우가 일반기업 대비 낮지 않은 것으로 알려져 고용의 안정성도 높다(이철선, 2013: 68-69).

이처럼 사회적협동조합의 기원이라 할 수 있는 이탈리아의 사회적협동조합은 70년대 초의 경제위기에서 시작된 사회교육과 직업편입 욕구에 부응하지 못하는 복지국가의 위기라는 상황에서 탄생되었다. 공공부문이 이러한 서비스를 제대로 공급하지 못하자 민간의 시도가 발전하기 시작하였고, 처음에

8) 협동조합 blog, http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=coop_2012&logNo=220206969066

는 비영리민간단체 형태로 운영되다가 점차 협동조합 형태로 전환되면서 경제활동의 주축이 된 것이다(김신양, 2013: 56).

본 연구는 사회안전망 구축의 가능한 대안으로 사회적협동조합을 제시하였다. 결론적으로 사회적협동조합은 사회구성원들의 복리증진이라는 목표를 지닌 사회경제정책을 수행하는 사회적경제조직이다. 그리고 복리증진을 위한 최선의 방법이 고용에 있다는 점에 착안할 때, 사회적협동조합과 사회안전망 연계의 궁극적인 목표는 양적인 측면에서 사회취약계층을 위한 다수의 일자리 생성이고, 질적인 측면에서는 고용의 질과 안정성을 제공해주는 것이라 할 수 있다. 이것이 사회적협동조합이 사회통합에 기여하는 길이다.

다만 현재 설립되어 있는 사회적협동조합의 현황을 분석해보면, 그 수요와 향후 설립가능 수에서는 긍정적이지만, 정부 지원 없이도 자생할 수 있는 재정구조, 인력 및 조직, 수익창출 가능성은 아직 미비하고 영세한 것으로 파악되어 이 문제에 대한 해결책을 지속적으로 고민해야 할 것이며, 이 또한 개별적인 연구주제가 될 수 있을 것이다.

반복컨대 향후 사회안전망은 개인과 집단 대상의 사회적 보호를 위한 사회경제정책의 일환으로 논의되어야 한다. 그리고 사회적협동조합이 사회안전망을 구축할 수 있는 신선한 대안이 되기 위해서는 다음과 같은 과제를 해결할 수 있어야 한다. 첫째, 정부나 지자체의 정책과 지원 계획 수립에서 단기적이고 가시적인 성과에 집착하지 말고 10년 이상의 장기 계획을 수립하여야 한다. 사회적협동조합의 경우 인가 전에 실제적인 필수사전교육을 이수하도록 하는 등의 교육을 통한 간접지원정책이 우선되어야 할 것이다. 직접지원정책에 있어서도 공동사무실, 공동설비 제공 등 최소한의 지원을 통해 협동조합의 자주, 자조, 자치 정신이 발현되도록 유도해야 한다.

둘째, 지역사회안전망과 지역사회복지에 기여할 수 있는 선도모델을 육성해야 한다. 다양한 형태의 사회적 문제를 해결할 수 있는 다양한 사업모델을 가진 사회적협동조합이 육성되어야 한다. 또한 필요한 경우 지역산업과 지역정책에 부응한 선도적 사회적협동조합이 설립될 수 있도록 유인해야 한다.

셋째, 사회적협동조합의 설립 뿐 아니라 이후 건전한 조직 유지를 위해서는 경영마인드를 지닌 인재가 필요하다. 장기적 관점에서 지역을 기반으로 한 사회적협동조합이 활성화되고 지역경제활동의 마중물 및 취약계층의 일자리 생성의 분모가 되기 위해서는 소위 사회적협동조합 전문가를 체계적으로 양성하는 교육과정이 필요할 것이다. 이는 지역의 관계 자산을 적극 활용하고 유관기관과의 긴밀한 공조관계 하에서 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김대환. 2010. 고용친화적 사회경제정책으로의 전환: 유연안전화 체계의 구축. 한국노사관계학회. 산업관계연구. 20(1): 1-20.

- 김신양. 2013. 협동조합을 통한 지역복지 활성화방안. 참여연대사회복지위원회. 월간 복지동향. 174: 56-61.
- 김안나. 2006. 더불어 사는 미래를 향한 선진국형 사회안전망 구축방안. 한국보건사회연구원.
- 김용하. 2013. 사회통합을 위한 사회안전망 정책과제. 응용경제. 15(2): 31-59.
- 김원기. 2013. 뉴거버넌스적 접근을 통한 사회안전망 구축에 관한 연구. 한국경찰학회. 한국경찰학회보. 39: 29-37.
- 김장기. 2009. 국가 사회안전망 정책의 탐색: 통합적 관점을 중심으로. 한국공공관리학회. 한국공공관리학회보. 23(4): 211-230.
- 김현대, 하중란, 차형석. 2012. 협동조합, 참 좋다. 서울: 푸른지식.
- 김혜원, 김은경, 전승훈. 2007. 사회안전망의 경제적 분석: 노동시장 효과를 중심으로. 한국노동연구원. 농협대학교 협동조합경영연구소. 2013. 협동조합학원론. 서울: 청목출판사.
- 심창학, 어기구. 2011. 사회안전망과 고용안전망 연계의 국내외 사례연구. 서울: 한국노동조합총연맹.
- 이주호. 2010. 사회취약계층을 위한 사회안전망 연구: 한국의 위기관리 정책을 중심으로. 국가위기관리 연구. 4(2): 67-81.
- 이철선. 2013. 고용복지 대안수단으로서 사회적 협동조합의 가능성진단. 한국보건사회연구원. 보건복지 포럼. 197: 65-79.
- 이현주, 조성숙. 2013. 사회적협동조합의 사회적기업 정착을 위한 정책과제. 경성대학교 사회과학연구소. 사회과학연구. 29(1): 199-218.
- 이해진, 김철규. 2014. 지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의. 한국지역사회복지학회. 한국지역사회복지학. 51: 155-189.
- 임종선, 조상혁. 2014. 사회적협동조합의 비영리성과 공익성에 대한 소고. 홍익법학. 15(4): 337-373.
- 정무성. 1999. 민간 사회안전망 구축과 역할분담 방안. 한국사회복지행정학회. 한국사회복지행정학. 1: 157-175.
- 정무성. 2006. 양극화 문제 해소를 위한 사회 안전망 구축 방안. 사회과학논총. 8: 431-449.
- 채종현. 2013. 지역 사회통합과 발전을 위한 협동조합의 활용 및 활성화 방안 연구. KIPA 연구보고서 2013-37. 한국행정연구원.
- 기획재정부. 2013. 협동조합업무지침. 기획재정부.
- 기획재정부 보도자료. 2013. 협동조합기본법 변경안 입법예고. 2013. 5. 31일자.
- 법제처, 협동조합관련법(기본법, 시행령, 시행규칙). 2012. 12.
- 협동조합 사이트, 협동조합설립현황통계. 2013. 1월~2014년 2월.
- Borzaga, C. and J. Defourny. 2001. *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Christopher D. Merrett and Norman Walzer. 2004. *Cooperatives and Local Development—Theory and Applications for the 21st Century*. M. E. Shape.

- Evers, A. and J-L Laville. 2004. *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Graham, C. 1994. *Safety Nets, Politics, and the Power: Transitions to Market Economics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Putnam, R. 1993. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*. 13(spring): 35-42.
- Wilensky, H. L. and C. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.

박정민: 전남대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 재정분권화를 위한 정부간 재정관계의 재설계. 2007년 8월), 현재 동신대학교 소방행정학과 조교수로 재직 중이다. 소방행정, 재난관리, 지방행·재정 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “지방정부 재정위기의 진단과 재정위기관리 개선방안에 관한 연구(2013)”, “직무환경이 소방공무원의 심리적 탈진에 미치는 영향에 관한 연구(2012)” 등이 있다(jmpark21@hanmail.net).

김행희: 전남대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 공기업의 Life Cycle에 관한 연구-경로의존성을 중심으로. 2009년 2월), 현재 전남대학교 공공행정연구소에 재직중이다. 행정조직, 지방자치, 거버넌스, NGO 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “고학력 여성 취업위기 요인 분석 및 취업활성화에 관한 연구(2014)”, “지방분권을 위한 정부간 사무배분 체계의 개선방안(2011)” 등이 있다(comokim_2000@hanmail.net).

이재두: 전남대학교에서 경영학 박사과정을 수료하고(2013년 8월), 현재 목포대학교 시간강사로 재직 중이다. 협동조합과 사회적기업 등 사회적경제, 공유경제, 사회안전망 등이 주요 관심분야로 행정학분야 연구자들과 공동연구를 하고 있다. 주요 논문으로는 “스마트폰 사용에 따른 대학수업관리: 교수자와 학습자의 인식비교를 중심으로(2014)”, “지역 고용율 제고를 위한 지자체의 역할: 전남도를 중심으로(2014)” 등이 있다(eejaedu@naver.com).