

# 조합조직의 운영 모델에 관한 한중일 비교 연구: 특성화·기업화 지향과 지역 지향 사이에서\*

미우라 히로키\*\*

목 차	
I. 서론	IV. 한중일 조합조직 운영 모델의 비교와 함의
II. 사회적경제조직의 다양성과 조 합조직에 대한 분석적 이해	V. 결론
III. 한중일 조합조직의 운영 모델	

| 논문요약 |

본 논문은 한중일 각국에서 사회적경제가 급성장하고 있는 현상을 배경으로, 협동조합, 신용조합, 공제회, 노동조합, 합명회사 등 다양한 형태로 존재하는 조합조직의 운영 동태를 비교 분석한다. 한중일에서 조합은 법적 용어로서 넓은 분야에서 역사적으로 사용되어 왔음에도 불구하고, 사회적경제 담론의 기존 연구에서는 이 중 협동조합만을 주목하는 경우가 대부분이다. 물론, 협동조합의 주류적 위상을 부정할 수는 없지만, 동북아 각국 법제도의 현실에 유의할 경우 다양한 조합조직의 존재나 역할은 무시할 수 없을 것이다.

본 연구는 우선 사회적경제와 'cooperative'의 개념 그리고 한중일 각국에서 조합의 개념적 및 제도적 특수성에 유의해 3국의 법제도를 조사했으며, 그 결과 약 80개 종류에 이르는 조합조직이 존재함을 제시했다. 다음으로, 사회적경제조직의 일반적인 조직 운영 동향을 참고로 이들의 실태를 살펴본 결과 한중일의 조합조직을 다음 4가지 모델로 유형화했다. ① 중앙기구 주도형 모델, ② 네트워크 기반의 복합 모델, ③ 대중기반의 기업 모델, ④ 지역사회 기반

\* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-413-B00006).

\*\* 서울대학교 한국정치연구소 연구원.

모델이다. 마지막으로, 이와 같은 조합조직의 현실적 특징이나 실태가 사회적 경제의 발전에 주는 함의나 야기하는 문제점에 대해서 요약했다.

- 주제어: 사회적경제, 인적 결합체, 협동조합, 운영 모델, 동북아

## I. 서론

2012년의 법제정 이후 한국에서 협동조합이 급속히 성장하고 있는 것은 주지한 바이다. 한편, 중국에서는 2006년에 농협과 유사한 농민전업합작사(農民專業合作社)가, 2007년에는 신용조합과 유사한 농촌자금호조사(農村資金互助社)가 잇달아 제도화되었다. 일본에서도 2007년, 59년 만에 소비생활협동조합 관련법을 개정하면서 서비스 방식이나 통치구조가 재정비되었다. 즉, 2000년대에 들어 동북아에서 조합조직에 대한 제도적 변화가 동시에 이루어진 것이다. 이 현상은 정치·경제적 제도의 거시적 변화와 무관하지 않다. 한중일에서는 1990년대 이후 비영리조직이나 사회적기업, 지역공동체 등을 포함한 광범위한 의미에서 사회적경제(social economy) 혹은 제3섹터의 구조적 변화가 이루어졌다.<sup>1)</sup> 국가 실패와 시장 실패에 대응하는 이 새로운 영역을 어떻게 효과적으로 발전시킬 것인지의 문제는 3국은 물론 세계적으로 주목받고 있는 중요한 과제이다(Defourny & Develtere 1999; OECD 2007; OECD 2009; Hasan & Inyx 2010; ILO 2011; Jayasooria 2013; Utting 2015)

사회적경제나 제3섹터의 관련 조직 유형에 관해서 국내에서 수많은 연구가 있으나,<sup>2)</sup> 아직 공제회나 신용조합, 합명회사 등에 대한 심도 있는

1) 한중일에서 개념의 사용에 차이가 있으나 기존의 국가-시장-시민사회의 영역의 혼종적 조직이나 융합적 사업 형태의 등장 혹은 제3섹터 개념은 공통적으로 주목받고 있다. 중국에서는 사회적기업(社會企業)이나 사회혁신(社會創新), 공익창업(公益創業) 개념이, 일본에서는 소셜 비즈니스, 커뮤니티 비즈니스 개념이 보다 널리 사용되는 경향도 있다(Defourny & Kim 2011; 김의영·미우라 2015).

2) 주요한 것으로 노대명 외(2010); 주성수(2011); 서울사회적경제지원센터(2013), 김정원(2014), 양동수(2015) 참조. 중국은 王名(2008); 劉太剛(2009); 中國社會組織年

분석은 미비하다. 이들 모두 인적 결합체인 조합의 성격을 가지며 사업이나 고용 규모에 관해서 현실적으로 중요한 조직들이다. 본 연구에서는 다양한 조합형 조직과 협동조합을 포함하는 의미로서 ‘조합조직’에 초점을 맞추고, 이들의 운영 동태의 특징을 한중일 비교를 통해 도출하고자 한다. 한중일에서 조합 개념은 법적 용어로서 넓은 분야에서 역사적으로 사용되고 왔으며 ‘cooperative’ 개념과 유사하면서도 상이한 의미를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 기존 연구에서는 조합조직 중 협동조합만을 주목하는 경우가 대부분이며 기타 유형이나 조합조직 전체의 제도 실태를 분석한 사례는 찾아보기 어렵다. 물론, 사회적경제 담론에서 협동조합의 주류적 위상을 부정할 수는 없지만, 동아시아 각국 법제도의 현실과 특수성에 유의할 경우, 다양한 조합조직의 존재나 역할은 무시할 수 없을 것이다. 이들을 분석함으로써 사회적경제의 발전에 대해 또 다른 시사점을 제시하는 것은 학술적 의의가 있을 것이다.

이하 제2장에서는 우선 사회적경제와 협동조합의 기본적 개념 그리고 연구 주제인 조합조직에 대한 분석적 틀을 정리한다. 이어서 한중일의 개념적 및 제도적 현황에 유의하면서 포괄적 관점에서 조사·분석의 대상이 될 각국 조합조직의 전체 리스트를 도출한다. 제3장에서는 이들의 운영 실태를 개별조직의 차원에서 살펴본다. 이 분석단계에서는 특히 최근 사회적경제의 변화 동향과 깊이 관련된 두 가지 흐름에 주목한다. 즉, 개별조직의 경영 경쟁력 강화를 중요시하는 경향과 지역 정체성이나 공동체적 성격을 강화하는 경향이다. 이러한 스펙트럼에서 개별조직의 특징과 대표적 사례를 살펴본다. 제4장에서는 운영 실태에서 나타난 현실적 특징을 바탕으로 스펙트럼을 보다 세분화하는 방향으로 한중일에서 공통되는 조합조직의 운영 모델을 재정리하여 각 모델의 배경 요인을 고찰한다. 나아가서 이러한 조합조직 모델이 사회적경제 발전에 있어서 어떠한 역할을 하며, 제도적 과제가 있는지 고찰한다.

---

鑒編委會(2011); 何輝(2013) 참조. 일본은 經濟産業省(2008); 後房雄(2011); 辻中ほか(2013); 公益法人協會 (2013) 참조.

## Ⅱ. 사회적경제조직의 다양성과 조합조직에 대한 분석적 이해

### 1. 사회적경제 및 협동조합의 기본적 개념과 현실적 제도 유형의 다양성

사회적경제 개념에 관해서 구체적으로 합의된 것은 없으나 주로 시장 중심의 자본주의 경제나 권위적 자원 재분배를 중심으로 하는 공공 서비스에 대한 대안 혹은 보완적 질서를 모색하는 맥락에서 논의되고 있다. 자본주의시스템에 대한 대안적 사상 자체는 물론 오래된 역사가 있으나, 사회적경제라는 표현이 등장한 것은 19세기 프랑스이다. 또한 사회적경제 조직을 유형화시킨 체계적인 제도는 1970년대에 접어들면서 프랑스에서 처음으로 도입되었다.<sup>3)</sup> 이후 사회적경제는 조직적 측면을 중심으로 실천, 제도, 학술연구에 걸친 다양한 영역에서 발전해 왔으며, 중요한 역사적 도 달점으로서 2002년 EU에서 사회적경제 현장이 제정되었다.<sup>4)</sup>

90년대에서 2000년대 초기 유럽을 중심으로 전개된 담론에서는 주로 CMAF, 즉 협동조합(cooperative), 공제회(mutual society), 결사체(association), 재단(foundation)의 사업 영역이나 목적, 조직 운영 방식을 중심으로 사회적경제의 개념이 규정되었다(Defouny & Develtere 1999; CEP-CMAF 2002).<sup>5)</sup>

3) 사회적경제의 기원, 역사, 개념에 관해서는 장원봉(2006, 24-30); 신명호(2009, 14-17); 노대명 외(2010, 109-110), 신명호(2014, 11-26) 참조.

4) 현장에서는 협동조합, 공제회, 결사체, 재단으로 중심으로 사회적경제조직을 이해 하되 이들의 공통적인 특징으로서 다음 7가지가 명기되었다. ① 자본보다 사람과 사회적 목적을 중요시한 조직 운영, ② 자발적이며 열린 회원제도, ③ 구성원에 의한 민주적 조직 관리, ④ 구성원의 이익과 이용자의 이익 혹은 일반 공익의 연계, ⑤ 연대와 책임성의 중요시, ⑥ 공적 섹터와 독립된 자율적 조직 운영, ⑦ 잉여금을 조직 발전이나 구성원의 이익 혹은 공익을 위해 사용[CEP-CMAF (2002), "Social Economy Charter," <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article263>. (accessed on May 10, 2016)].

5) 유럽의 담론에서 중요한 쟁점은 유럽 국가 간의 차이와 미국과의 차이이다. 특히 세계 우대를 받는 조직을 중심으로 비영리섹터를 인식하는 미국식 이해방식과 사회적 목적이나 사회기업가정신을 중심으로 제3섹터를 인식하는 유럽식 이해방식의 차이가 사회적경제 개념의 정의에 있어 중요한 쟁점으로서 논의되고 있다.

2000년대 중반 이후의 담론에서는 현실의 역동적 변화를 반영해 다음과 같은 문제가 제기되고 있다. 첫째, 사회적경제에 포함되는 조직 유형의 확대이다. 사회적 기업(social enterprise)이나 마을기업(community business), 지역공동체, 중간지원조직 등 다양한 유형이 주목받기 시작하였다. 이에 따라 사회적경제조직의 개념 정의에도 유연성이나 포괄적 성격이 나타나기 시작했다.<sup>6)</sup>

둘째, 일반 영리기업 그리고 시장섹터의 점진적 변화이다. 기업의 사회공헌활동(CSR)이나 사회, 인권, 환경에 배려한 지속가능 경영, 전문성을 활용해 지역사회가 필요로 하는 가치를 제공하는 공유가치창출(CSV) 모델 등 새로운 경영 모델을 바탕으로, 영리성 개념이나 시장섹터의 의미가 모호해졌다. 기업의 변화는 그 규모와 영향력으로 인해 사회적경제 개념이나 실천에 관해서 지각변동을 일으킬 수 있는 주목할 만한 동향이다.

셋째, 조직이나 섹터를 중심으로 한 이해방식에 대한 대안적 관점의 등장이다. 조직 유형의 분류나 섹터에 대한 제도적 규정이 더욱 어려워지면서 원동력이나 목표, 가치, 과정, 시스템, 운동 등 대안적 관점에서 사회적경제를 이해하는 시도가 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 대표적으로 협동(collaboration)이나 문제해결, 사회기업가정신(social entrepreneurship), 사회혁신(social innovation), 사회생태계(social ecosystem) 등이다. 요컨대 오늘날 사회적경제 담론은 조직 유형에 관한 시야를 확대함과 동시에 조직 이외의 다양한 측면에 주목함으로써 개념의 핵심 요소를 재구성하는 과정에 있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

6) EU(2012, 17)는 사회적경제조직을 ‘자본 투자자에 대한 이윤 환원보다 사람들의 욕구 해결을 주요 목적으로 하는 인적 결합체’로 규정하고 있다. 국내에서 장원봉(2007, 299)은 사회적경제를 ‘자본과 권력을 핵심으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적인 자원 분배를 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활세계의 필요들을 충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식’으로 규정하고, 노대명 외(2010, 172-175)는 사회적 목적, 사회적 소유, 사회적 자본의 3원칙을 제시한 바 있다.

7) 신명호(2014, 34-44)는 ‘사회적경제운동’을 둘러싼 중요한 주제로서 사회변혁과 권력관계, 민주주의를 지적한다. 드푸르니(Defourny 2014, 21-24)는 사회적경제의 연구 흐름에서 이제 신사회기업가정신(new social entrepreneurship)이라는 관점의 필요성을 제기하고 구체적으로 새로운 제품이나 새로운 품질, 새로운 생산방법이나 조직화 방법, 새로운 생산요소, 새로운 시장구조, 새로운 기업 형태 등의 출현을 지적하고 있다.

8) 국내에서는 실무 차원에서 더 구체적인 조직 유형이 제시되며 지속적으로 수정되

한편, 협동조합 개념에 관해서는 1895년에 설립된 국제협동조합연맹(ICA)과 그 이전부터 존재해 온 유럽 각국의 경험을 토대로 기본 개념이나 추구하는 가치, 조직 운영의 원칙 등이 논의되어 왔다.<sup>9)</sup> 특히 1937년 ICA에서 제정된 협동조합 6원칙을 시작으로, 1966년의 수정작업을 거쳐 최근에는 1995년에 제정된 협동조합 7원칙과 다음과 같은 개념 정의가 세계적으로 확산되고 있다.<sup>10)</sup> 즉, 협동조합은 ‘공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적 조직’으로 정의되었다.<sup>11)</sup> 이와 같은 개념 정의를 바탕으로 협동조합은 사회적경제의 중심적 조직으로 인지되어 왔던 점은 틀림없다.

그러나 ‘이념형’으로서 제시된 위의 개념과 달리 현실에서 협동조합의 제도 유형이나 유사 조직에 관해서는 개별 국가마다 다양한 동향을 볼 수 있다. 오늘날 협동조합의 조직 형태를 이해하기 위해서는 다음과 같은 개념적 다양성과 실천적 변화에 유의할 필요가 있다.

첫째, 금융과 보험 분야 협동조합의 성장과 제도적 다양성이다. ICA는 가입 대상으로서 협동조합(cooperative) 이외에도 공제회(mutual organizations)와 신용조합(credit union)도 포함하고 있으며, ICA가 발표한 ‘세계 300개 협동조합’에서는 사실 금융과 보험 분야의 공제회와 신용조합이 상위권을 차지하고 있다(ICA 2011). 즉, 공제회와 신용조합 또한 넓은 의미로서의 협동조합으로 인식되며 실질적 규모면에서 중요한 역할을 하고 있다.

둘째, ‘cooperative’와 ‘union’ 개념의 복잡성이다. 노동조합(labor union)

---

고 있다. 대표적으로 서울시에서는 2012년에 ‘사회적경제 정책기획단’이 설치되며 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 4가지 조직 유형을 중심으로 한 지원 정책이 등장했다. 이후 단기적이고 제한적인 조직 지원에서 다양한 방식의 사업 지원이나 사회혁신기업 육성, 사회적경제 생태계 조성 등 보다 복합적인 정책으로 ‘Paradigm Shift’가 논의되고 있다(사회적경제지원센터 2013; 서울시사회적경제과 2013).

- 9) 협동조합의 사상과 역사적 기원에 관해서 전성군 외(2012, 22-45); 신인식·최경식(2013, 32-43) 참조.
- 10) 1995년 ICA 7원칙은 다음과 같다. ① 자발적이고 열린 조합원 제도, ② 조합원에 의한 민주적인 조직 운영, ③ 조합원에 의한 재산의 형성과 관리, ④ 조합의 자치·자립, ⑤ 교육·연수와 광고활동의 촉진, ⑥ 협동조합 간의 협동, ⑦ 지역사회에 대한 봉사.
- 11) ICA (2014), “Co-operative Identity, Values & Principles,” <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>. (accessed on June 17, 2016)

은 신용조합과 같은 유니언(union) 조직임에도 불구하고 역사적으로 협동조합의 범위에서 제외되어 왔다. 그러나 최근 노동조합이 설립한 협동조합이나 노동조합에서 운영하는 공제사업이 등장하면서 두 진영 간의 연계성이 재검토되고 있다.<sup>12)</sup> 노동조합이 대내적 서비스 사업을 활성화하는 사례가 증가하면서 노동자협동조합(workers' collective)과의 관계성 혹은 거리도 좁아지고 있다.

셋째, 협동조합자체가 변화하고 있으며 새로운 모델이 등장하고 있다. 우선, 미국 농업분야에서 나타난 신세대협동조합(New Generation Cooperative, NGC)과 유럽에서 나타난 다양한 형태의 협동조합형 기업(cooperative firm)을 들 수 있다. NGC는 기존의 출자금 대신 출하권(delivery right)을 설정한다. 이는 부분적으로 양도, 매매가 가능한 사실상의 주식을 의미하여, 각 조합원은 출하권 보유량에 비례하여 조합에게 농산물을 출하할 수 있다.<sup>13)</sup> 유럽의 협동조합기업도 부분적으로 주식회사 형태를 도입하거나 이 용고에 따른 이윤분배를 강화하는 경향을 보이고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 변화가 발생한 배경으로서는 특히 1차 및 2차 산업 분야에서 일반 기업들에 대한 협동조합의 경쟁력 확보와 이를 위한 자본조달 기능을 강화할 필요성이 지적되고 있다(전성군 외 2012, 108).

넷째, 일부 협동조합의 기업화와 더불어 1980년대 이후 영국과 미국을 중심으로 자본에 따른 지배구조가 아니라 인적 결합체로서의 실질적으로 조합의 성격을 가진 소규모 기업체 이른바 공동회사(partnership) 모델이 발전했다. 후술하는 바와 같이 이 종류의 회사는 한중일에서도 제도화되었으며, 그 규모도 증가하고 있다. 다섯째, 또 다른 협동조합의 변화로 사회적 협동조합(social cooperative)이나 다중이해관계자협동조합(multi-stakeholder cooperative)의 등장을 들 수 있다. 이들은 공통적으로 소비생활이나 환경,

12) ILO (2014), "Rebuilding Links: Trade Unions and Cooperatives Get Together Again," [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WC\\_MS\\_243813/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WC_MS_243813/lang--en/index.htm). (accessed on June 17, 2016)

13) 출하권은 주로 조합원 간에서 거래가 가능한 분량과 외부인 투자를 허용하는 분량을 설정함으로써 제한적으로 매매된다. 자세한 내용은 Coltrain et al.(2000); Holmes et al.(2001) 참조.

14) 구체적 유형으로는 PLC(주식회사형), 자회사형, 비례형, 주식참여형 등의 형태가 있다(전성군 외 2012, 108-111; 신인식·최경식 2013, 57-62).

교육, 문화, 복지 분야에서 지역사회와의 연계성을 중시함으로써 사업과 재정 기반을 확립한다. 나아가서 잉여금의 사회적 재투자를 제도적으로 실천함으로써 지역사회에 대한 기여를 강화하고 있다(신인식·최경식 2013, 58-60; 346-364). 2012년 ‘국제협동조합의 해’ 추진에 있어서 UN이나 ILO 등 국제기구는 특히 이 모델의 확산 필요성을 주장한 바 있다.<sup>15)</sup>

이와 같이 협동조합의 현실적 조직 유형이 달라지고 있으며 동시에 유사조직들의 협동조합다운 성격이 강화되는 이중적 변화가 진행되고 있다. 이러한 맥락에서 향후 사회적경제의 발전을 전망하거나 제도적 개선을 모색하기 위해서는 넓은 관점에서 조합조직의 동향에 주목하는 것이 중요하다.

## 2. 조합조직에 대한 분석적 접근

한중일 조합조직의 구체적 범위와 조직 운영 모델, 그리고 비교 분석의 방향성에 대해서 본 연구는 다음과 같이 분석적으로 접근하고자 한다. 우선, 분석 범위에 관해서는 다음 세 가지 관점을 중요시한다. 첫째, 협동조합을 둘러싼 상기한 국제적 동향에서 나타난 모든 관련 조직, 파생 조직, 유사 조직 등을 포함시킨다. 즉, 협동조합, 신용조합, 공제회, 노동조합, 기업화된 협동조합, 조합형 기업이다. 둘째, 이와 더불어 한중일에서 실질적으로 조합으로서 제도화된 조직 유형을 포함시킨다. 즉, 국제적 맥락에 대해 국가적 맥락을 보완하는 것인데, 이와 관련된 구체적 유형은 후술한다. 셋째, 본 연구에서는 법적으로 제도화된 유형에 분석의 대상을 제한한다. 협동조합에 대해서는 제도적 성격보다 사회운동으로서의 성격을 강조하는 견해도 분명히 있으며, 제도적 유형과 상관없이 협동조합다운 운영을 지향하는 조직도 있다.<sup>16)</sup> 그러나 이러한 관점에서는 대상 범위가 무제한으로

15) UN (2013), “Cooperatives in Social Development and the Observance of the International Year of Cooperatives: Report of the Secretary-General,” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/402/80/PDF/N1340280.pdf?OpenElement>. (accessed on June 17, 2016)

16) 개별법으로서 제도화되지 않는 노동자협동조합이 대표적 예이다. 민주노총이 2009년에 생협의 형태로 ‘부산노동자협동조합’을 설립한 사례가 있고, 이후 협동조합기본법의 틀 안에서 임의적 방식으로 ‘직원협동조합’이라는 실천적 사업 방식이 제시되고 있다. 일본에서는 1980년대에 노동자협동조합(ワーカーズコープ)을 설립

확대되기 때문에 본 연구에서는 법제도를 기준으로 분석 범위를 제한한다. 다음으로, 조직 운영 모델에 관해서는 위에서 언급한 협동조합의 최근의 변화를 참고로 기업 지향적 모델과 지역 지향적 모델 그리고 이 중간 형태로서 혼합 모델을 이념형으로 설정한다. 이러한 단순화된 스펙트럼에서 개별조직의 실태를 살펴본 다음, 한중일에서 공통되는 현실적 모델을 도출하고자 한다. 두 지향점은 협동조합의 운영뿐만 아니라 사회적경제 발전의 방향성과도 관련이 있다. 즉, 개별적 사회적 기업의 전문성이나 경쟁력, 사업의 지속가능성 등 역량강화를 통해 고용, 복지, 환경 등 특정 사회적 문제의 해결을 촉진하는 방향성과 지역 차원의 경제사회적 생태계를 조성하여 주민의 참여와 연대를 확대해 가는 방향성이다. 전자의 경우는 기업가정신이나 창의적 사업 모델 등 경영적 측면이 중요시된 반면, 후자의 경우 사회적 가치의 질이나 보편성이 강조된다. 조합조직과 운영 모델에 대한 분석적 정의를 <표 1>에 재정리한다.

<표 1> 주요 개념에 관한 분석적 정의

<p><b>사회적경제조직:</b> 경제적 이윤의 창출보다 사회적 가치나 서비스의 제공을 중요시하는 사업체를 의미함. 제도적으로 다양한 형태로 존재하며 구성 원리에 관해서 인적 결합체와 자본 결합체 모두가 포함됨. 조직 운영의 방향성은 크게 특정한 사회적 가치나 서비스 제공 기능의 강화를 지향하는 모델과 지역공동체나 전체성의 전체적 발전을 지향하는 모델로 구분되며 이 사이에는 다양한 목표를 동시에 추구하는 복합적 모델도 존재함.</p> <p><b>조합조직:</b> 사회적경제 조직 중 인적 결합체에 해당되면서 국제적 혹은 국내적 맥락에서 협동조합 혹은 조합으로 인식되는 경제적 사업체를 의미함. 구체적으로 협동조합, 공제회, 신용조합, 노동조합, 조합형 기업 그리고 기타 형태를 포함함.</p> <p><b>특성화·기업화 지향 모델:</b> 사회서비스나 상품의 효과적 제공을 위해 사업 범위를 특정분야에 제한하거나 차별화하여, 기타조직들과의 전략적 제휴 등 기업적 경영전략을 도입함으로써 개별조직의 경쟁력, 정당성, 필요성을 강화해 나가는 조직 운영 모델.</p>
---

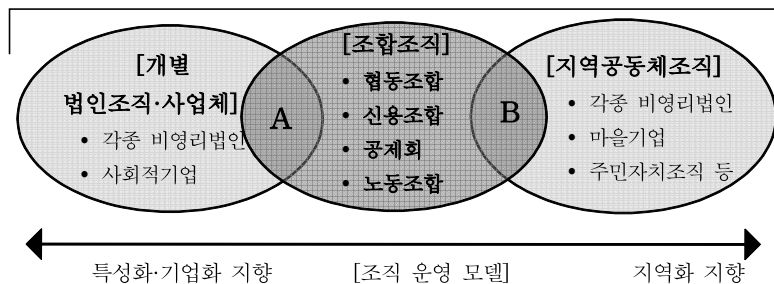
하는 운동이 전개되었으며 사단법인으로 설립된 일본노동자협동조합은 ICA에도 가입했다. 이 중앙조직을 중심으로 비영리법인과 기업조합 형태로 약 500개의 개별 노동자협동조합이 운영되고 있다[日本労働者協同組合 (2013), “ワーカーズグループについて,” <http://www.roukyou.gr.jp/index.php?itemid=514>. (2016년 5월 10일 검색)].

**지역화 지향 모델:** 사회서비스의 제공에 있어서 지역사회의 발전을 중요시하거나 지역적 정체성의 구현을 조직의 존재 가치로 인식함으로써 이에 따라 사업의 방향성이나 해당 조직의 기능적 역할을 지속적으로 수정하여 지역공동체와 같은 통합적 조직으로서 성장해 가는 조직 운영 모델.

비교 분석의 방향성을 재정리하면 다음과 같다. 사회적경제에서 자본 결합체가 아닌 인적 결합체로서의 성격을 가진 조직들이 다양하게 존재하는데, 조합조직들은 그중 한 유형에 해당되며, 이들은 조직 형태의 측면에서 다양할 뿐만 아니라 조직 운영의 성격에 관해서도 변화하고 있다는 것이 본 연구의 기본적 착안점이다(<그림 1>). 사회적기업이나 직능단체와 같이 개별적 사업체로서의 경쟁력 강화를 지향할 경우가 <그림 1>에서 A영역으로의 이행이다. 한편, 마을기업이나 주민조직과 같이 지역의 일원으로서 혹은 지역조직으로서의 성격을 강화할 경우가 B영역으로의 이행이다. 복합적인 방법을 통해 양쪽 모든 성격을 동시에 추구하거나 개별조직 차원에서 다양한 모델이 혼재하는 경우 A와 B의 중간지점에서 독자적인 성격을 유지하는 것으로 간주할 수 있다. 사회적경제조직 중 비영리단체에 관해서도 이와 같은 스펙트럼을 적용할 수 있을 것이다. 일부 비영리단체는 특화된 서비스로 경쟁력을 강화하는 반면, 다른 비영리단체는 지역주민의 참여 강화를 통해 주민조직과 같은 존재로 변화하게 된다. 본 연구는 한중일의 조합조직을 이와 같은 관점에서 비교해 각국에서 사회적경제가 발전하는 맥락에서 조합조직의 특징이나 역할을 도출하고자 한다.

**<그림 1> 조합조직에 대한 분석적 접근**

사회적경제조직 중 인적 결합체의 각종 유형



### 3. 한중일 조합조직의 범위와 현황

국제적 맥락에서 논의된 조합조직에 관한 기본 유형, 즉 협동조합, 신용조합, 공제회, 노동조합, 조합형 기업에 관해서 한중일의 해당 제도 유형을 민법, 상법, 세법 그리고 기타 개별법을 기준으로 도출하는 것은 어려운 일은 아니며, 이 관점에서 3국 조합조직의 대부분을 파악할 수 있다. 그러나 개념 사용과 제도의 특수성에 주목해 각국의 자세한 맥락을 고려하는 것도 중요할 것이다.

첫째, 한국과 일본은 공통적으로 조합(組合)이라는 한자 표현을 사용하여 영어로 ‘cooperative’, ‘association’, ‘partnership’ 등 형태로 각종 조합이 제도화되고 있다. 원래 법학적 관점에서 조합 개념은 형식적 조직이라는 의미로서의 ‘사단’과 구별되는 개인 혹은 조직의 계약 형태나 집합을 의미한다(김정호 2014, 2-5; 김기태 2015, 341-342). 대표적 사례는 개인과 개인 혹은 조직과 조직의 계약행위로 사업을 수행하는 상법상의 익명조합이나 합자조합이다. 즉, 원래 의미의 조합이란 조직과 개인 사이의 중간 형태를 가리키는 것이다. 그러나 현실에서는 다양한 분야의 조합을 ‘조합법인’으로 제도화했기 때문에 실질적으로 조합 개념은 세법상 영리법인과 비영리법인의 중간 형태 혹은 조직구조에 관해서 자본 결합체(예를 들어 주식회사)와 구별되는 인적 결합체의 한 유형을 의미하는 추상적인 것으로 간주할 수 있다.<sup>17)</sup> 이러한 현실은 서양과 달리 민법과 상법의 영역을 횡단하는 포괄적인 인적 결합체 유형이 존재한다는 점에서 동아시아의 중요한 특수성이지만, 반면 내부적으로는 사업 목적이나 소유 형태 등 조직적 정체성이 불투명한 것이 단점이다.

둘째, 중국에서의 개념 사용에 관해서는 특별한 주의가 필요하다. 우선, 역사적으로 ‘cooperative’는 합작사(合作社) 혹은 공사(公社)로 번역되었으

17) 조합과 협동조합의 차이에 관해서는 역사적, 이론적, 법적 측면에서 다양한 해석이 가능할 것이며 이 주제에 대해서는 심도 있는 연구가 필요한 상태이다. 김기태(2015, 342)는 두 개념 사이에 분명한 차이가 있음에도 불구하고 일제강점기에 협동조합을 ‘조합’으로 불렀기 때문에 개념적 혼돈이 발생했다고 보고 있다. 반면, 김정호(2014, 3-4)에 따르면 사단과 구별된 조합의 사회학적 특징으로서 내부 구성원들의 다양성의 유지와 동시에 공동의 업무추진을 위한 결속력 그리고 만장일치에 의한 의사결정 방식 등이 있다.

며, 소규모 조직의 경우 호조사(互助社)나 호조조(互助組)라는 용어가 사용되었다.<sup>18)</sup> 한편, ‘mutual society’는 일반적으로 호조사로, 보험 업무를 하는 경우는 특히 상호보험(相互保險) 혹은 호보(互保)로 개념화된다. ‘labor union’에 해당되는 것은 공회(工會)로 불리는데 이에 대해서는 사회주의 정치체제를 반영하여 한국 및 일본의 노동조합과 구조·기능적으로 상당한 차이가 있으나 기본적 성격으로서는 인적 결합체이자 조합조직으로 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 상법상의 조합형 기업에 대해서도 합작 개념이 적용된다. 또한 중요한 점으로서 사회주의 헌법에서 공동사업을 통해 사회적 가치나 서비스를 제공하는 인적 결합체는 합작경제(合作經濟, cooperative economy) 조직 혹은 집체경제(集體經濟, collective economy) 조직으로 규정되고 있다.<sup>20)</sup> 구체적으로 집체경제조직으로는 도시 및 농촌 지역의 집체소유제기업(集体所有制企業)과 고분합작기업(股份合作企業, 주식형 조합기업)이 개별법으로 제도화되고 있다.<sup>21)</sup> 이와 같이 조합 개념의 세부 분류로서 합작 개념과 집체 개념이 존재함은 중국의 중요한 특징이다.<sup>22)</sup> 다시 정리하면,

- 
- 18) 역사적으로는 19세기 유럽의 협동조합운동이 유입된 결과 1911년에 북경대학교 소비공사(北大消費公社)가, 1922년에 중국 공산당에 의해 안원로광공인소비합작사(安源路礦工人消費合作社)가 설립되었다. 1911년 전후에 합작사라는 용어가 표준화되었다(박경철 2011, 1018).
- 19) 한국, 일본의 노동조합은 민주적으로 간단한 절차로 설립되며 민주적으로 운영되는 반면, 중국의 공회는 법률에 따라 25인 이상의 작업장에서 강제적으로 설립되며 민주적 관리와 의사결정이 보장되지만, 공산당의 정치적 지도와 기타 사회주의 국가건설의 이념적 틀에서 운영된다.
- 20) 중국 헌법 제8조는 다음과 같이 조합조직을 규정하고 있다. “농촌의 집체경제조직은 가정생산도급제를 실행하여 통합과 분할이 결합된 이중 경영체제로 운영된다. 농촌의 생산과 공급, 판매, 신용, 소비 등 각종 형태의 합작경제는 사회주의 근로 대중에 의한 집단 소유방식으로 운영된다. (중략) 도시의 수공업, 공업, 건축업, 운수업, 상업, 서비스업 등 업종에 있어서 각종 형태의 합작경제는 사회주의 근로 대중에 의한 집단 소유방식으로 운영된다. 국가는 도시와 농촌의 집체경제조직의 합법적인 권리와 이익을 보호하고 집체경제의 발전을 장려하고 지도, 지원하여야 한다.”
- 21) 도시 집체소유제기업은 노동체에 의한 집단적 소유와 공동 노동, 자발적 가입, 민주적 운영, 민주적 분배 등을 특징으로 하며, 정부 정책과 공산당의 지도하에서 설립등기가 가능해진다(성진집체소유제기업조례). 농촌 집체소유제기업은 지방 행정부 혹은 농민조직에 의해 집단적으로 소유되며, 농민대표회의에서 기본적 재산 처리나 경영체계가 결정된다. 자율적 경영이 보장되며 생활필수품이나 농촌발전을 위한 다양한 서비스 제공, 고용촉진 등을 목적으로 한다(향촌집체소유제기업조례).
- 22) 집체 개념과 합작 개념의 관련성이 강조되는 근거로서 인적 결합체에 해당되는 기타 제도 유형에 관해서는 단체(團體)나 단위(單位) 개념이 사용된 점을 들 수

중국에서는 합작 개념이 조합 개념에 가장 가깝지만, 이는 한국과 일본만큼 통합적으로 사용되지 않으며, 집체 개념을 포함해 어느 정도 다양한 개념으로 조직에 제도화되고 있다.

셋째, 조합조직 중에는 복수의 하위 조직 유형이 법으로 제도화된 경우가 있다. 이 경향은 특히 한국과 일본에서 나타난다. 예를 들어 일본의 중소기업협동조합법은 8개의 하위 유형을 규정하며 여기에는 지역상권 중심의 신용조합이나 상공조합, 위생업 분야의 공제회 등도 포함된다. 이와 같이 하위분류 차원에서 다양한 조직 유형이 규정되는 점에 대해서도 유의하면서 조합조직을 도출하기로 한다.

넷째, 공제회의 유형에 관해서 유의가 필요하다. 공제회는 특히 한국과 일본에서 다수 존재하는데, 주로 개별법에 의해 설립된 것과 사단법인 혹은 재단법인 형태로 임의로 설립된 것으로 구별할 수 있다.<sup>23)</sup> 개별법 중에는 특정 공제회의 설립·운영을 위한 법제도(예를 들어 한국교직원공제회법)와 특정 사업 분야에 관한 개별법 중에서 공제회나 중앙기구에 의한 공제 업무를 규정하는 경우(예를 들어 건설산업기본법에 따른 건설근로자공제회)가 있다. 이에 대해 본 연구에서는 각국의 현황을 고려하여 주요 조직을 선별하는 방법으로 분석 대상을 제한하고자 한다.

이상의 개념적 및 제도적 맥락을 바탕으로 각국의 법률 데이터베이스를 활용하면서 한중일의 조합조직을 도출한 것이 <표 2>이다.<sup>24)</sup>

있다. 예를 들어 사단법인에 해당되는 사회단체(社會團體)나 비영리민간단체에 해당되는 민영비기업단위(民辦非企業單位)가 있다.

23) 한국에서는 공제회를 위한 개별법은 총 8개, 『보험통계연감』에서 다루는 공제사업을 수행하는 주요 사업체는 11개가 있다(보험개발원 2014). 이 밖에 공제사업을 수행하는 소규모 사단법인이 있다. 일본은 개별법으로 규정된 공제조합이 9개 이상 있으며 일본공제협회에 가입한 공제회는 총 42개가 있다[日本共濟協會 (2016), “統計情報,” <http://www.jcia.or.jp/publication/materials/index>. (2016년 6월 17일 검색)].

24) 한국은 법제처 국가법령정보센터, 중국은 북경대학대 법률정보센터(北京大學法制信息中心), 일본은 총무성(總務省) 법령데이터제공시스템을 활용했다.

<표 2> 한중일 조합조직의 편성 현황 및 세부 법제도 유형

	한국	일본	중국
<b>협동조합</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업협동조합 (지역농협, 품목별농협)</li> <li>· 수산업협동조합 (지구별수협, 업종별수협, 수산물가공수협)</li> <li>· 산림조합 (지역조합, 전문조합)</li> <li>· 소비자생활협동조합</li> <li>· 중소기업협동조합 (전국조합, 지방조합, 사업조합)</li> <li>· 연연초생산협동조합</li> <li>· 일반 협동조합</li> <li>· 사회적협동조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업협동조합 (종합농협, 전문농협, 농사조합)</li> <li>· 어업협동조합 (어업협동조합, 어업생산조합, 수산가공업협동조합)</li> <li>· 삼림조합 (삼림협동조합, 생산삼림조합)</li> <li>· 소비생활협동조합 (지역조합, 직역조합)</li> <li>· 중소기업협동조합 (사업협동조합, 가업조합, 협업조합, 상공조합, 신용조합, 유한책임사업조합, 화제공제협동조합, 생활위생동업조합)</li> <li>· 연연초생산협동조합</li> <li>· 수출조합 · 수입조합</li> <li>· 주류업조합 · 내항운행조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농민진업합작사</li> <li>· 공소합작사 (지구별합작사)</li> <li>· 공업합작사</li> <li>· 수공업합작사</li> </ul>
<b>신용조합</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신용협동조합 (지역조합, 직장조합)</li> <li>· 새마을금고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신용금고</li> <li>· 노동금고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌합작은행</li> <li>· 농촌신용사</li> <li>· 농촌자금호조사</li> </ul>
<b>공제회 (주요 조직)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정공제회</li> <li>· 군인공제회</li> <li>· 대한소방공제회</li> <li>· 경찰공제회</li> <li>· 한국교직원공제회</li> <li>· 과학기술인공제회</li> <li>· 교정공제회</li> <li>· 건설근로자공제회</li> <li>· 어린이집안전공제회</li> <li>· 한국사회복지공제회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가공무원공제조합</li> <li>· 지방공무원공제조합</li> <li>· 지방의회의원공제회</li> <li>· 일본사립학교진흥공제사업단</li> <li>· 선주상호보험조합</li> <li>· 어선보험조합</li> <li>· 농업공제조합</li> <li>· 어업공제조합</li> <li>· 건강보험조합 (단일조합, 종합조합, 지역형 조합)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국어업호보험회</li> <li>· 중국직공보험호조회</li> </ul>
<b>노동조합</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공회</li> </ul>
<b>조합형 회사 조합형 사업체</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합명회사 · 합자회사</li> <li>· 유한책임회사</li> <li>· 익명조합 · 합자조합</li> <li>· 영농조합 · 영어조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합동회사</li> <li>· 유한책임사업조합</li> <li>· 익명조합</li> <li>· 투자사업유한책임조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주식형 합작기업</li> <li>· 공동기업 (보통공동기업, 유한공동기업)</li> <li>· 향촌집체소유제기업</li> <li>· 성진집체소유제기업</li> </ul>
<b>기타</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시개발사업조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지구획정리조합</li> <li>· 시가지재개발조합</li> <li>· 주택가구정비조합</li> <li>· 방재가구정비사업조합</li> <li>· 농주조합 · 상점가진흥조합</li> <li>· 맨션관리조합</li> </ul>	

\* 유사한 조직 유형을 수평으로 대비했음

### Ⅲ. 한중일 조합조직의 운영 모델

#### 1. 특성화·기업화 지향의 사업운영 동향

제품이나 서비스의 특성화나 차별화 등의 경영전략을 통해 개별조직의 경쟁력을 강화하는 모델에 관해서 다음 경향과 사례를 지적할 수 있다 (<표 3>). 첫째, 미국이나 유럽에서 나타나고 있는 NGC나 협동조합 기업에 정확히 해당되는 조직 유형은 한중일의 제도적 현황에서 찾을 수가 없다. 다만, 중국의 주식형 합작기업과 도시지역의 집체기업 즉, 성진집체소유제기업(城鎮集体所有制企業)의 지배구조에서 구성원의 평등성과 지분에 따른 차별성을 혼합한 형태를 볼 수 있다. 둘째, 근본적 지배구조에 관해서 조합의 성격을 유지하되 수익성 사업이나 자산운용사업을 강화함으로써 조직의 재정적 기반과 조합원에 대한 서비스 개선을 동시에 추구하는 이른바 일거양득(一舉兩得)의 전략을 수행하는 조직이 있다. 주로 한국과 일본의 농협, 수협 그리고 각종 공제회에서 특히 이러한 경향성을 볼 수 있다. 셋째, 조합조직의 ‘기업화’는 아니지만, 조합형 기업의 제도화로서 한중일 모두 2000년대에 적극적인 제도개혁을 실시했다. 이 세 가지 경향을 구체적 사례와 함께 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 경향은 중국에서 나타난 특징이며 한국과 일본에서는 아직 협동조합의 지배구조 차원의 기업화는 이루어지지 않는 상태이다. 중국의 주식형 합작기업은 90년대 초기의 시범운명을 거쳐 1994년에 노동부가 ‘노동취업서비스기업에 의한 주식합작제도의 운영에 관한 규정(勞動就業服務企業實行股份合作制規定)’을 제정하면서 제도화되었으며, 그 조직 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 이 조직은 원칙적으로 민주적 운영과 자율적 관리, 공동 노동, 구성원의 1인 1표제 등이 제도화되며 협동조합과 상당히 유사하다. 반면 집체소유제기업은 60년대에 성장한 이후 조직 규모는 크지만 지속적으로 감소하는 추세에 있다.<sup>25)</sup> 중국의 대표적 조합조직

25) 집체경제(노동계급에 의한 공동소유의 경제 질서)에 속하는 각종 조직 중에서 공동체적 성격이 강한 집체소유제기업은 감소하는 반면, 설립이 간편하며 높은 자율성이 보장되는 주식형 합작기업은 증가하는 추세에 있다. 즉, 90년대 이후 제도개

의 중앙기구인 중화전국공소합작총사(中華全國供銷合作總社, 구매·유통협동조합 중앙회)의 단위조직(회원조직) 분포를 보면 주식형 합작기업은 약 7.8%를 차지하고 있으며, 집체소유제기업(79.8%)에 이어 두 번째로 많은 조직 유형이다.<sup>26)</sup>

두 번째 경향, 즉 적극적으로 자산운영을 하거나 수입사업을 강화하는 운영 모델의 대표적 사례로는 한국의 교직원공제회나 군인공제회, 행정공제회, 일본의 국가공무원공제조합과 지방공무원공제조합을 뽑을 수 있다. 특히 한국의 교직원공제회와 일본의 국가공무원공제회가 거의 유사한 형태로 여행업에 진출하고 있는 점은 특징적이다. 여행업을 통해 조합원에 대한 후생 서비스를 강화하려는 움직임은 조합조직의 기본적 성격과 비즈니스 아이디어를 결합한 전략적 경영이라고 할 수 있다. 한국의 군인공제회나 행정공제회, 일본의 지방공무원공제조합 등에서는 자산운영과 기업설립 외에도 전략적 제휴를 통해 조합원에 대한 후생 서비스를 강화하는 경향을 공통적으로 확인할 수 있다. 기타 공제회 중 한국의 건설근로자공제회, 과학기술인공제회, 어린이집안전공제회, 한국사회복지공제회, 중국의 중국어업호보험회, 일본의 선주상호보험조합 등은 기업화의 경향은 약하지만 특성화 지향의 운영 모델이라고 할 수 있다. 이들은 특정 분야의 근로자나 사업자에 가입조건을 제한하여 공제 사업의 수행을 특화함으로써 조직의 기반이나 정체성을 강화하고 있다. 이들은 개별법에서 규정되고 있으나 산업 분야별로 설립되는 직능단체나 전문적 협회, 기타 민법체계에서 규정되는 일반적 사단법인 등과 사실상 유사한 구조나 운영 형태를 보이고 있다. 즉, ‘조합’과 ‘사단’의 의미 구별이 거의 없어진 사례이다.

세 번째 경향성은 한중일에서 나타난 중요한 공통점이다. 한국에서는 2011년에 상법 개정으로 유한책임회사가 등장하였고, 일본에서는 2005년에 상법을 재편성하는 맥락에서 새롭게 회사법을 제정, 기존의 합자회사와 합명회사를 결합하는 방향으로 합동회사(合同會社)를 도입했다.<sup>27)</sup> 중

편에 따라 집체경제의 전통적 구조가 변화하고 있는 것이다[國家統計局 (2016), “年度數據,” <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>. (2016년 5월 10일 검색)].

26) 중화전국공소합작사의 전체 구조에 관해서는 다음 장에서 자세히 언급함.

27) 기존의 유한회사를 폐지하여 회사 형태를 주식회사, 합명회사, 합자회사, 합동회사의 4가지로 재편성했다.

국에서도 2006년 중국공동기업법(中華人民共和國合夥企業法)을 제정함으로써 소규모 인적 결합체형의 기업체계를 강화했다. 3국의 개혁은 영미의 기업 모델, 이른바 LLC(limited liability company)나 LP(limited partnership)를 도입한 것이다. 제도 개혁의 주된 목적은 소규모 벤처의 창업 활성화라는 경제적 측면이 강조된 점은 부정할 수 없다.<sup>28)</sup> 그러나 동시에 복지나 사회서비스 분야, 소셜 벤처 분야에서도 적극적으로 활용되면서 이러한 분야에서는 비영리법인과 더불어 중요한 조직 유형으로서 등장하고 있다.

<표 3> 특성화·기업화 지향 사업운영의 사례

국가	조합조직	특징
한국	한국교직원 공제회 (The-K)	사립학교 교직원에게 공제서비스를 제공함. 회원서비스의 증진을 위해 적극적인 자산운영과 수익을 추구하여 호텔, 손해보험, 저축은행, 골프장, 복지의료시설, 상조(장례식) 분야에 산하 사업체를 두고 있음.
	군인공제회 (M+)	군인 및 관계자에게 공제, 대출, 주택 등 서비스를 제공함. 식품, 의료, ICT, 국방기술, 물류, 관광개발, 부동산 등 분야에서 영리 사업체를 운영하며 한국교직원공제회와 제휴해 호텔 등 복지서비스를 수행하고 있음.
	대한지방 행정공제회 (POBA)	지자체 공무원에게 공제서비스를 제공함. 호텔을 경영하여 골프장 이용이나 구매, 복지시설 이용에 관해서 기타 기업과 제휴 확대를 통해 회원 서비스를 증진하고 있음.
중국	집체소유제 기업(성진 집체소유제 기업)	성(省) 혹은 시(市) 정부에서 등기를 통해 설립되는 기업임. 자본의 51% 이상이 집단적으로 소유되며 민주적 관리와 자율적 경영을 중요시함. 주로 상품 생산, 판매, 각종 사회서비스를 사업 목적으로 함(도시지역 집체소유제기업). 농촌지역 집체소유제기업은 법적으로 농민대표회의를 최고 의사결정기구로 규정하고 있어 지역화 지향에 가까움.
	주식형 합작기업	3인 이상의 발기인과 20명 이상의 개인 투자자로 설립되는 기업임. 구성원 간의 관계에서 평등성 및 민주성을 중시하는 조합식 형태로 운영됨.
일본	국가공무원 공제조합 연합회 (KKC)	20개 중앙정부기관 공제조합의 연합조직임. 연금, 보험, 대출, 의료, 숙박, 주택, 개호, 장례식, 결혼정보 등 분야에서 서비스를 제공함. 자산 운영을 통해 호텔, 리조트, 병원 등을 경영하고 기타 제휴를 통해 서비스 영역을 확대하고 있음.
	지방공무원 공제조합 연합회	64개의 관련 조합조직과 협력해 호텔, 병원을 경영하여 연금, 보험, 대출, 의료, 복지 등 분야에서 서비스를 제공하고 있음. 기타 제휴를 통해 구매 등 분야에서 서비스 영역을 확대하고 있음.
	합동회사	1인 이상으로 설립 가능한 일반적 영리기업임. 출자금의 수준과 무관하여 구성원 간의 관계를 자율적으로 설정하는 조합형 조직임.

\* 각 조직의 관련법 및 중앙기관 홈페이지를 참고하여 필자 작성

28) 한중일 회사법의 개혁 동향에 관한 제세한 내용은 양동석(2012) 참조.

## 2. 지역화 지향의 사업 운영 동향

지역사회를 중심으로 사업을 운영하는 조직 모델로서는 다음과 같은 사례를 볼 수 있다. 첫째, 한중일은 모두 지역사회를 사업범위로 하는 신용조합을 제도화하고 있으며 주로 ‘community bank’로 번역된다. 한국의 새마을금고와 신용협동조합 중 지역조합, 중국의 농촌신용사, 농촌합작은행, 농촌자금호조사, 일본의 신용금고와 중소기업협동조합 중 신용조합이 이에 해당된다. 둘째, 생산, 판매, 소비 등과 관련해서 지역지부나 지역연합을 설치하는 사업 형태를 한중일에서 공통적으로 볼 수 있다(농협, 수협, 산림협 등의 지역조합). 제도적으로 가입조건이나 사업범위를 지역 주민이나 사업자에 제한하는 운영방식이나 단위조합을 행정구역에 따라 조직화하여 일부에서는 중앙기관의 의사결정권을 지역단위로 배분하는 방식을 볼 수 있다. 셋째, 지역사회의 발전이나 문제 해결을 주된 목적으로 제도화된 유형이 있다. 2012년에 제도화된 한국의 사회적협동조합과 일본의 생협 중 지역생협이 대표적 사례이다. 일본의 생협의 경우, 법적으로 지역조합이 제도화되며 지역 차원에서 소비뿐만 아니라 공제, 금융, 보험, 노인복지, 육아, 주택 등 다양한 분야로 사업 영역을 확대하며, 동시에 조합원의 가입 규모가 상당히 높기 때문에 실질적으로 지역공동체 조직으로서의 기능을 수행하고 있다.<sup>29)</sup> 일본에서는 중소기업협동조합의 형태로 지역상가의 발전을 목적으로 한 상공조합과 이와 유사한 조직으로서 개별법 형태로 상점가진흥조합이 제도화되고 있으며, 지역사회 발전을 주제로 다양한 조합조직들이 형성되고 있다.<sup>30)</sup> 또한 중국에서도 2000년대 들어 지역 주민의 사업 촉진을 통한 농촌지역의 발전을 목적으로 농촌금융기관의 개혁이 추진되었다. 그 결과 농촌신용사의 기능 강화와 함께 기초 지자체 차원의 농촌합작은행과 마을 차원에서 사업을 추진하는 농촌자금호조사를 제도화했다.<sup>31)</sup> 금융개혁과 병행해서 중국의 농촌에서는 2006년에 도입된

29) 정부 통계에 의하면 생협의 구매, 이용사업 가입자는 전국에서 약 3,500만 명, 공제사업에 대한 가입자는 약 6,000만 명에 달한다(厚生勞働省 2015).

30) 지역상공회의가 일본에서 ‘조합조직’인 반면, 한국에서는 비영리단체인 사단법인 대한상공회의 지부 성격으로 각 지역의 상공회의가 설치되고 있다. 이 조직도 조합과 사단이 실질적으로 합치하는 사례에 해당된다.

농민전업협작사가 상당한 규모로 급성장하고 있으며,<sup>32)</sup> 협동조합과 신용협동조합이 결합된 지역 모델을 지향하고 있다. 2000년대 들어 한중일 모두 공통적으로 지역 지향적 모델이 강화된 것이다. 넷째, 한국과 일본에서는 도시나 농촌의 일정 지역의 개발이나 정비를 목적으로 한 사업주체가 조합 형태로 제도화되고 있다. 이 조직들도 지역을 기반으로 하는 점에서 지역화 모델로 볼 수 있으나 조직 지배구조나 재정구조에 관한 자세한 규정이 없거나 지방정부가 추진하는 도시개발사업에 수반되는 성격으로 인해 자발적, 자주적, 지속적으로 운영되는 기타 조합조직들과 차이가 있다.

<표 4> 지역화 지향의 사업 운영 사례

국가	조합조직	특징
한국	NH농협 (지역농협)	광역시·도 수준에서 16개 지역본부가 설치됨. 시군구 수준에서 지역농협과 지역축협이 설치됨. 지역단위로 경제, 신용, 교육 분야에서 서비스 사업을 수행함.
	신협 (지역신협)	신용협동조합법에 따라 지역 주민에 대한 금융편의와 지역경제 발전을 목적으로 설립됨. 지역은 행정구역, 경제권, 생활권 등으로 설정되며, 비조합원의 이용이 부분적으로 제한됨.
	사회적협동조합	협동조합기본법에 따라 설립된 일반 협동조합(영리법인) 중 지역주민들의 권익·복리 증진을 목적으로 하는 경우 사회적협동조합(비영리법인)으로서 인가를 받을 수 있음. 소액대출, 의료 등의 서비스 이용은 지역 조합원에 제한됨.
중국	공소협작사 (지구별 협작사)	성(省) 및 시·현(市·縣) 수준에서 약 2,700개의 지역본부가 설치됨. 농촌지역의 생산, 판매, 유통, 금융 등 서비스를 제공함.
	농촌신용사	중국인민은행이 제정한 규정에 따라 관리되며, 500명 이상의 조합원으로 설립됨. 농촌의 경제발전을 목적으로 하여 명칭에는 해당 지역의 지명을 사용해야 함. 조합원의 1인 1표제로 민주적 및 자율적 운영을 원칙으로 함.

31) 중국에서는 80년대 개혁개방 정책의 추진 이후 농촌의 경제발전을 위한 금융제도의 개혁이 중요한 정치적 과제로 부각되었다. 1993년에 국무원(國務院)이 “농촌 금융체제 개혁에 관한 결정(關於農村金融體制改革的決定)”을 발표하며 다중적 시스템의 구축이 제안되었다. 이후 중국은행에서 일괄 관리하는 방식으로 기존의 농촌신용사의 기능 강화와 사업 확대(1997년), 상급조직으로서의 농촌협작은행의 제도화(2003년), 마을 수준의 소규모 금융기관으로서 농촌자금호조사 제도화(2007년)로 개혁이 추진되었다.

32) 농민전업협작사는 2006년의 도입 후 2015년 시점에서 약 130만개에 돌파하여 인구 대비 조합수의 측면에서는 한중일에서 가장 규모가 큰 조합조직이다(國家工商行政管理總局 2015).

	농촌합작은행	중국인민은행이 제정한 농촌합작은행관리임시규정에 따라 관리되며, 농촌합작사를 토대로 1,000명 이상의 조합원으로 설립됨. 조합원은 가입과 동시에 1인 1표의 권리가 보장되지만 출자금의 수준에 따라 권리가 변동됨.
	농촌자금 호조사	중국인민은행이 제정한 농촌자금호조사관리임시규정에 따라 관리되며, 10명 이상의 조합원으로 설립됨. 조합원 1인 1표의 의사결정을 원칙으로 하며 사구(社區, 마을) 수준에서 운영됨.
일본	JA전농 (지역종합농협)	도도부현(都道府縣) 수준에서 47개 지역본부가 설치됨. 기타 JA그룹과 협력하여 지역단위로 생산, 판매, 공제, 복지, 금융 등 서비스를 제공함.
	농주조합	도시농지의 구획정리사업을 주된 목적으로 설립됨. 해당 지역 내 토지 소유자에게 조합 가입이 제한됨.
	신용조합	중소기업조합법에 따라 지역경제 활성화를 목적으로 설립됨. 가입, 이용, 용자 등은 해당 지역 조합원에 제한됨.
	신용금고	지역경제의 활성화를 목적으로 설립되는 신용조합. 가입, 이용, 용자 등은 지역 거주자 및 사업자에 제한됨. 300인 이상을 고용하는 사업자는 가입이 제한됨.
	소비생활 협동조합 (지역생활)	도도부현(都道府縣) 혹은 시정촌구(市町村區) 수준에서 약 130개의 지역 생활협이 설치됨. 소비 공제, 보험, 복지, 육아, 주택, 장례식 등 서비스를 실시함. 가입이 지역주민에 제한됨.

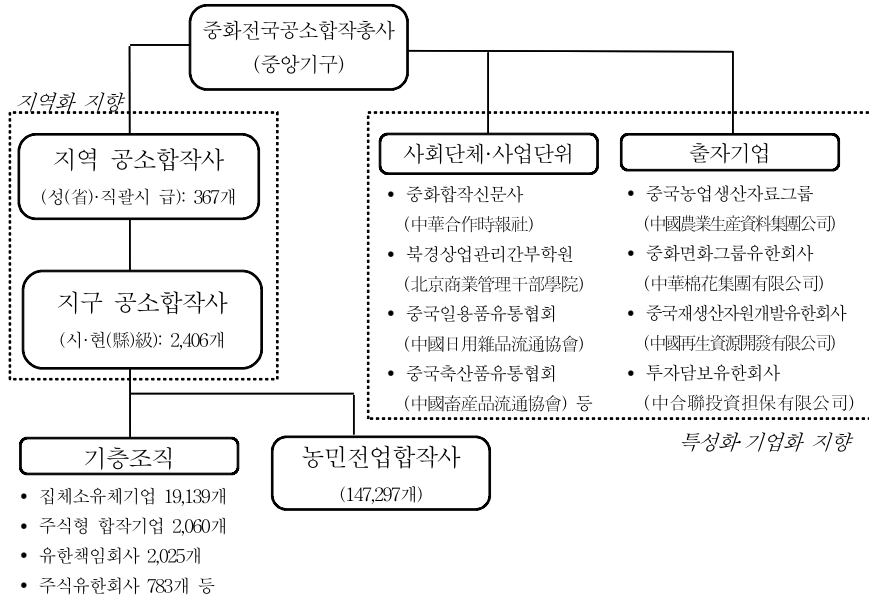
\* 각 조직의 관련법 및 중앙기관 홈페이지를 참고하여 필자 작성

### 3. 복합구조 지향의 사업 운영 동향

특성화·기업화와 지역화를 동시에 지향하는 복합적 모델이 존재하는 점에 유의할 필요가 있다. 이 모델은 주로 다음 세 가지 형태로 나타나고 있다. 첫째, 중앙기구 또는 연합회 산하에 지역지부나 지역조합을 편성함에 따라 지역성을 지향하며 동시에 자회사나 산하 사업부문을 강화하면서 서비스나 수익사업의 영역을 확대하는 모델이다. 한국의 NH농협, 수협중앙회, 중소기업중앙회, 중국의 중화전국공소합작총사, 일본의 JA전중(全中), JF전어련(全漁連), 일본생활협동조합연합회, 전국중소기업단체중앙회 등을 들 수 있다. 모두 중앙기구와 산하 기업 그리고 지역조합으로 구성되는 삼위일체(三位一體) 구조가 특징이다. 중국의 공소합작사의 경우 성(省), 직할시, 시나 마을 수준에서 약 3,000개의 지역 허브 조합을 두고 지역 중심의 사업체계를 구축하는 한편, 금융, 농기구, 부동산, 무역 등 분야의 기업이나 사업단위(事業單位, 독립된 법인격을 가진 사업체나 공공기관) 그리고 면화, 과일, 축산물, 일용품 등 분야의 직능단체나 업체단체를

조직화함으로써 농업분야에 특화된, 국내외적으로도 경쟁력 있는 거대 조직을 형성하고 있다(<그림 2>).

<그림 2> 중화전국공소합작총사의 조직구조와 현황(2015년)<sup>33)</sup>



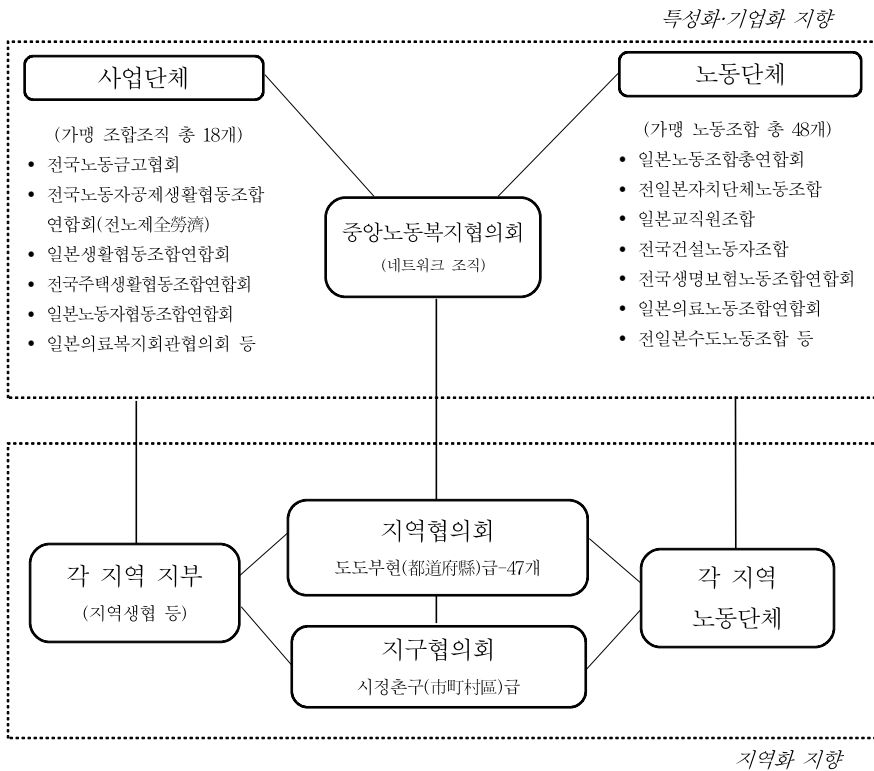
둘째, 동일 분야 내에서 복수의 조합조직이 네트워크를 형성함으로써 서비스 제공 체계를 복합적으로 형성하는 모델이다. 주목할 만한 동향으로서 중국과 일본의 노동·생활 분야를 지적할 수 있다. 중국 노동조합의 중앙기구인 중화전국총공회(中華全國總工會)는 1993년에 공제사업을 수행하는 독립된 비영리법인으로서 중국직공보험호조회(中國職工保險互助會, 중국근로자상호보험회)를 설립했다. 업종과 상관없이 노동조합원에게 가입 자격이 있으며 중국에서 미흡한 상해보험이나 의료보험 서비스를 제공하고 있다. 노동조합자체가 복합적 구조로 운영되기 때문에 공제사업 또한 중앙기구와 지역지부에 의한 복합적 형태로 운영되고 있다.<sup>34)</sup> 일본의 노

33) <그림 2>는 다음의 자료를 참고하여 작성하였다. 中華全國供銷合作總社 (2016), “全國供銷合作社系統2015年基本情況統計公報,” <http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2016/03/24/106114.html>. (2016년 5월 10일 검색)

34) 2013년 보험가입자는 약 560만 명, 즉 노동조합 가입자(약 2,700만 명)의 약 20%

동조합 또한 1953년에 노동조합원을 위한 금융, 대출 서비스를 강화하기 위해 노동금고를 법제화하여, 1958년에는 생협 연합회와 협력하여 전국노동자공제생활협동조합연합회[현재의 전로제(全勞濟)]를 설립했다. 이후, 공제사업의 영역을 연금, 상해보험, 화재보험, 의료보험, 손해보험, 생명보험, 개호보험, 자연재해보험 등으로 확대하고 있다. 노동조합과 생협 사이에는 노동복지중앙협의회 및 각 지역협의회가 설치되고 있으며 노동·생활 분야에서 광범위하고 복합적인 네트워크가 형성되고 있다(<그림 3>).

<그림 3> 일본 노동·생활 분야 조합조직의 네트워크 구조<sup>35)</sup>



에 달하며 그 규모는 지속적으로 증가하고 있다[中國職工保險互助會 (2014), “規範管理, 創新發展, 拓寬服務做大做強職工互助保障事業,” <http://www.cwmia.com/html/xinwenzhongxin/zonghuihuodong/20140312256.html>. (2016년 5월 10일 검색)].  
 35) <그림 3>은 다음의 자료를 참고하여 작성하였다. 勞働者福祉中央協議會 (2016), “中央勞福協とは,” <http://www.rofuku.net>. (2016년 5월 10일 검색)

셋째, 대중화된 조합조직의 경우 개별조직 차원에서 자발적으로 설립되며, 사업 형태도 다양하기 때문에 해당 제도 자체는 복합적 모델이라고 할 수 있다. 한국의 일반협동조합과 중국의 농민전업합작사가 이에 해당된다. 또한 한국에서는 지역을 지향하는 사회적협동조합이 제도화되며, 중국에서는 농민전업합작사 중에서 지역연합회가 성장하고 있으므로, 복합 모델과 지역 모델 사이의 긴밀한 연계성이 나타나고 있다.

## IV. 한중일 조합조직 운영 모델의 비교와 함의

### 1. 한중일 조합조직의 전체적 특징과 모델 결정 요인

이상, 한중일의 약 80개 조합조직을 도출하여 특성화·기업화 지향, 지역화 지향, 복합조직 지향에 관한 현실적 특징과 대표적 사례를 정리했다. 그러나 약 80개 유형 중에는 이러한 분류방법에 적합하지 않거나 운영 동태의 특징을 규정하기 어려운 다음과 같은 유형도 있다. ① 조합원에 대한 서비스보다는 노사관계의 문제를 중심으로 실질적으로 조직이 운영되고 있는 한국의 노동조합, ② 자체 사업이 제한적이기 때문에 특징적 변화를 찾기가 어려운 중국의 수공업합작사, 일본의 수출조합, 수입조합, 내항운행조합, 맨션관리조합 등, ③ 조직이 아니라 계약행위의 형태로 구성된 익명조합, 합자조합 등이다. 이들 유형의 특징을 규명하기 위해서는 별도의 분석적 틀에 의한 연구가 필요할 것이다.

우선적으로, 본 연구에서 살펴본 주요 유형을 재정리한다. 두 가지 지향점에 의한 스펙트럼에서 각국 조합조직을 살펴본 결과 운영 방식에 관해서는 정확히 두 가지 모델로 구분하기 어렵거나 동일한 조직이 내부적 구조나 사업의 특징으로 인해 복수 모델의 성격을 동시에 가지고 있는 경우도 있다. 게다가 복합 모델에 관해서도 복합성의 구성 경로나 구조에 따라 상이한 성격이 존재하는 것을 알 수 있다. 이와 같이 현실적으로 나타난 특징에 유의하면서 모델을 수정하면 다음과 같이 4가지 유형으로 재정리할 수 있다(<표 5>). 각 개별 조합조직에 대해서도 각자 가지는 중요한

특징에 주목하여 재분류한다.

<표 5> 한중일 조합조직의 실태에서 나타난 운영 모델과 사례

모델의 성격	특징과 한중일 조합조직의 사례
중앙기구 주도형 모델	중앙기구가 주도적으로 산하기업을 운영하거나 개별조합과의 관계를 구성하여, 전체 체계에 대한 운영 방침에 따라 특성화, 기업화, 지역화 등 구체적 성격이 나타난다.
	한국: 농협, 수협, 산림조합, 중소기업조합, 연연초생산조합, 각종 공제회 중국: 공소합작사, 공업합작사, 중국어업호보협회
	일본: 농협, 어협, 산림조합, 중소기업조합, 연연초생산조합, 각종 공제회, 건강보험조합
네트워크 기반의 복합 모델	기타 조합조직이나 정부, 민간 주체와 적극적으로 네트워크를 구성해 사업 영역을 확대 또는 심화함으로써 조직의 경쟁력이나 존재 의의, 역할 등을 확보, 개선한다.
	중국: 공회, 중국직공보험호조회 일본: 생협, 노동조합, 노동금고
대중 기반의 기업 모델	구성원 간의 평등이나 협동 정신을 중요시한 소규모 사업체로서, 대중에게 자발적인 설립이 보장되며, 개별조직이 다양한 목적을 지향해 사업을 추진한다.
	한국: 일반협동조합, 합명회사, 합자회사, 유한책임회사, 영농조합, 영어조합 중국: 농민전업합작사, 성진집체소유제기업, 주식형 합작기업, 공동기업
	일본: 합동회사, 중소기업협동조합(협업조합, 사업조합, 기업조합 등)
지역사회 기반 모델	지역사회의 활성화를 목적으로 하는 조직으로서 가입 조건이나 사업 범위가 특정 지역에 제한되며, 마을 조성, 참여 촉진, 서비스 제등, 이윤 환원, 금융 지원 등 다양한 사업을 전개한다.
	한국: 사회적협동조합, 신협, 새마을금고, 도시개발사업조합
	중국: 농촌합작은행, 농촌신용사, 농촌자금호조사, 향촌집체소유제기업 일본: 신용협동조합, 신용금고, 토지구획정리조합, 시가지재개발조합, 주택가구 정비조합, 방재가구정비사업조합, 농주조합, 상점가진흥조합

사업 동태에 대해 살펴본 결과를 바탕으로, 모델의 차이가 발생하는 배경이나 경로에 대해서 고찰하면 다음과 같은 주요 요인을 지적할 수 있다. ① 법제도에 의한 세부 조직 유형이나 유형 간의 권한 관계의 규정(중앙기구, 연합회, 지역조합, 전문조합 등의 규정), ② 법제도에 의한 조직구조나 가입자격, 사업 분야 등에 관한 규정, ③ 조직체계의 개선이나 사업의 효과적 추진에 관한 재량적 전략(네트워킹, 산하기업 설립), ④ 사업수혜자의 범위나 사업의 영향에 대한 이해나 전략, ⑤ 조직의 성장이나

사업의 개선에 영향을 주는 외부 자원이다. 즉, 제도적 요인, 재량적 요인, 환경적 요인으로 정리할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 한중일 조합조직의 역동성에 관해서 우선 제도적 요인으로 인해 중앙기구 주도형 모델이나 대중기반 기업 모델이 기본형으로 나타났으며, 다음으로 재량적 요인과 환경적 요인에 따라 네트워크 기반 모델과 지역사회 기반 모델이 독자적 성격을 가지기 시작하는 것으로 개관할 수 있을지도 모른다. 이러한 해석을 자세히 검증하기 위해서는 다음과 같은 연구 주제가 있을 것이다. 중앙기구의 주도적 영향에서 어떻게 전략이나 사업 비전의 다양화나 변화가 가능한가(예를 들어 일본의 생협과 노동조합의 전략적 제휴관계의 형성 요인), 내부적 결속을 특징으로 하는 조합조직이 외부 지역사회의 다양한 행위자와 공진화(co-evolution)하는 방법은 무엇인가(예를 들어 한국 사회적협동조합이나 중국 농민전업협작사의 성공적 성장). 본 연구에서 제시한 것은 비교에 의한 탐색적 고찰 수준에 머물지만, 이와 같은 질문과 함께 모델 결정 요인의 내용을 연구하면 한중일 조합조직의 특징을 보다 심도 있게 분석할 수 있을 것이다.

## 2. 한중일 조합조직의 동질성과 제도적 과제

위에서 살펴본 개별조직 및 운영 모델에 관한 전체적 동향을 바탕으로 세부적 차원에서 한중일의 동질성과 이질성을 고찰한다. 나아가서 이러한 조합조직의 특징이 각국 사회적경제의 발전에 대해서 어떠한 시사점을 주는지 요약한다. 우선, 한중일 간의 동질성으로서 다음과 같은 특징에 주목할 수 있다.

### (1) 중앙기구 주도형 모델의 우위

농업, 어업, 상공업 등 분야의 협동조합 그리고 공제회의 대부분은 중앙기구 주도형 모델이나 복합 모델을 지향하는 점에서 한중일이 일치한다. 일본과 한국의 농협은 ICA가 발표한 세계 300개 협동조합에서 농업부문의 각각 1위와 2위를 차지하는 정도로 상당히 높은 통합성과 사업규모를

가지는 조직이다.<sup>36)</sup> 중국에서도 공소합작사는 전통적으로 중국에서 협동조합을 대표하는 조직으로서, 최근에도 급성장하는 농민전업합작사를 흡수하는 형태로 그 규모를 지속적으로 확대하고 있다. 이와 같은 대표적이고 대규모의 협동조합이 한중일 사회적경제의 발전에 있어서 앞으로도 무시할 수 없는 영향을 줄 것이다. 중앙 집중적 구조로 인한 부작용을 어떻게 극복할지가 3국 공통의 과제가 될 것은 분명하다. 장기적으로는 지역조직의 자율성이나 분권화를 통해 사회적경제의 핵심 가치인 개별 구성원간의 유대나 협동, 창의성이나 사회기업가정신을 보다 유익하게 발휘할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 그러나 거대 조직의 구조개혁이 쉽지 않은 것은 물론이다. 이러한 맥락에서 단기적인 변화에도 주목할 필요가 있다. 즉, 중앙기구의 주도성이나 규모로 인한 영향력을 오히려 장점으로 활용해 서비스의 내용이나 범위, 사회문제 해결을 위한 사업 아이디어 등의 측면에서 영향력 있는 모델이나 대안을 제시해 실천해 간다면 사회적경제 발전에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

## (2) 지역화를 지향하는 신용조합

한편, 신용조합에 관해서는 한중일 모두 지역사회를 중요시하는 성격을 확인할 수 있다. 이들은 공제회와 달리 산하기업의 설립이나 자산운영, 전략적 제휴를 통해 사업을 확대하는 경향이 미비한 점에서도 일치한다. 금융 서비스가 이와 같이 지역사회를 중요시하는 방향으로 발전하는 상황에서는 마찬가지로 지역사회를 중요시하는 사회적경제조직, 즉 지역공동체나 주민자치조직, 마을기업 등이 신용조합과 어떠한 관계를 형성해 지역 발전에 기여할지가 향후 사회적경제의 변화에 있어서 주목할 만한 동향이라고 할 수 있다. 최근에서는 사회혁신기금(social innovation fund)이나 사회성과연계채권(social impact bond) 등 사회적경제 발전을 위한 금융분야의 역할이 급속히 발전하고 있기 때문에 신용조합 자체의 변화도 중요한 쟁점이 될 것이다. 특히 이러한 과제는 한중일이 공통적으로 발전시킬 수 있는 것이기 때문에 농협이나 수협에서 한중교류가 발전하고 있는

36) 조직의 연간 수익(revenue) 규모를 기준으로 한 순위이다(ICA 2010).

것처럼 신흥 사이에서도 향후 상호 간의 교류와 학습, 나아가 동북아지역의 금융 협력을 주제로 새로운 모델이나 비전의 등장이 기대된다.

### 3. 한중일 조합조직 운영 모델의 이질성과 제도 개혁의 쟁점

#### (1) 협동조합섹터의 위상과 성격 차이

중국에서 공소합작사나 농민전업합작사를 중심으로 거대한 협동조합 섹터가 형성되는 경향과 비교해 한국과 일본의 협동조합 섹터는 상대적으로 규모가 작다. 게다가 다양한 조직을 포함한 사회적경제의 전체적 모습에 관해서 한국과 일본은 정반대의 경향을 보이고 있다. 한국에서 사회적 기업이나 마을기업, 자활기업 등 다양한 ‘기업조직’이 발전하고 있는 반면, 일본은 지역을 중심으로 활동하는 비영리조직이나 자치회(自治會)와 같은 주민의 지연단체 등 ‘지역조직’이 발전하고 있다. 이와 같은 상이한 전제 조건을 고려한다면 각국 조합조직의 역할이나 쟁점 또한 달라질 것이다. 지역조직이 열악한 한국에서는 지역사회 기반 모델이나 기타 모델의 조합 조직에 의한 지역 사업의 활성화가 사회적경제의 조화로운 발전을 촉진할 것을 기대할 수 있다. 한편, 이미 다양한 지역조직이 존재하고 활동하고 있는 일본에서는 조합조직에게는 사회문제 해결을 위한 창의적 아이디어를 창출하고 시도하는 실질적인 역할이 보다 요청될 수 있다. 중국에서도 거대한 협동조합섹터에 대해 비영리조직이나 주민조직이 향후 어떻게 대응하고 협력해 갈 것인지가 사회적경제의 발전에 있어서 중요한 과제 중 하나일 것이다. 이와 같이 3국의 조합조직의 위상이나 기대되는 역할이 다르다는 점은 향후 3국 간 교류를 통한 지식의 공유나 협력의 필요성 그리고 무엇보다도 비교 연구의 발전이 중요함을 시사한다.

#### (2) 업계별 공제회 vs 포괄적 공제사업

70년대 이후 지속적 법제정을 통해 업계별로 각종 공제회가 설립된 한국과 비교해 중국과 일본에서는 업계와 상관없는 포괄적 방식으로 공제

사업이나 보험 사업이 전개되고 있다. 나아가서 이와 같은 포괄적인 공제·보험 사업은 노동조합이나 생협의 성장 동력이나 양자 간의 네트워크의 촉진요인으로 작용되고 있다. 특히 중국과 일본에서는 노동조합의 주도로 근로자에 대한 연금, 보험, 복지 등 서비스를 제공하는 공제화가 설립된 점은 한국에 시사하는 바가 크다. 향후 공제·보험 사업의 통합적 방식은 논의될 것인지, 이 경우 한국의 노동조합이나 생협이 어떠한 입장이나 전략으로 대응할 것인지는 흥미로운 주제이다.

### (3) 조합개혁 vs 기업개혁

2012년 한국이 획기적으로 일반협동조합제도를 도입한 것과 비교되는 것은 중국이 1990년대에 주식형 합작기업을, 일본은 2006년에 합동회사를 제도화하여 모두 의미 있는 수준으로 성장하고 있는 점이다. 한편, 한국의 유한책임회사나 합명회사는 사회적경제의 발전에 효과적으로 기여하지 못하고 있는 것이 현실이다. 3국 모두 인적 결합을 핵심 원리로 하는 조직에게 법인격을 부여하며 설립 절차를 간소화하는 방향으로 법제도를 개혁한 점에서 동일하다. 한국은 조합 영역의 새로운 개혁을 통해 사회적 미션이나 가치의 중요성을 먼저 강조하게 된 것이며, 중국과 일본은 기존 기업섹터의 개혁을 먼저 실시해 사회서비스 분야의 주체를 다양화 시킨 것이다. 두 개혁은 모두 인적 결합체가 그 핵심 가치를 발휘할 수 있도록 하는 경로라는 점에서 공통적이며 상호 보완적인 관계라고 할 수 있다. 결국 사회적경제의 발전을 위해 기업개혁과 조합개혁이라는 두 가지 시도가 동북아에서 진행되고 있는 것으로서 이 주제에 관해서도 역시 향후의 3국 간의 상호 학습이 기대된다.

## V. 결론

본 논문은 한중일 각국에서 사회적경제가 급성장하고 있는 현상을 배경으로, 협동조합, 신용조합, 공제회, 노동조합, 조합형 기업 등 다양한 형태

로 존재하는 조합조직의 운영 모델을 비교 분석했다. 특히 협동조합이나 사회적경제 전반에서 나타나고 있는 조직 운영의 두 가지 방향성인 기업 지향성과 지역 지향성을 실마리로 한중일에서 나타나고 있는 현실적 모델의 성격을 도출했다. 이러한 분석을 바탕으로 3국의 동질성과 이질성 그리고 조합조직에 관한 조직개혁의 쟁점을 논의했다.

비교 분석의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 한중일의 각 조합조직의 운영 동태에 관해서는 특성화·기업화 지향 모델과 지역화 지향 모델 그리고 복합 모델의 사례가 다양하게 결합된 양상으로 볼 수 있다. 이러한 현실적 특징을 고려해 모델을 수정하면 한중일 조합조직의 유형을 다음 4가지로 제시할 수 있다. ① 중앙기구 주도형 모델, ② 네트워크 기반의 복합 모델, ③ 대중 기반의 기업 모델, ④ 지역사회 기반 모델이다. 이와 같은 유형이 발생하게 된 배경적 요인으로서 제도적, 재량적, 환경적 요인을 들 수 있다. 특히 제도적 요인으로 인해 형성된 한중일의 조합조직이 재량적, 환경적 요인으로 인해 차별화되어 가는 모습을 지적할 수 있다.

둘째, 보다 자세한 차원에서 한중일의 동질성과 이질성을 검토하면 각국 조합조직의 개혁이나 사회적경제에 대한 기여에 관해서 다음과 같은 쟁점을 지적할 수 있다. ① 중앙기구 주도형 모델의 장기적 변화와 단기적 역할, ② 지역화를 지향하는 신용조합에 의한 지역 네트워크의 강화와 금융 분야 사업 방식의 개선, ③ 협동조합 섹터의 위상과 성격 차이에 따른 역할 모색과 한중일의 협력, ④ 공제·보험 사업에 있어서 업계별 조직 형성 방법과 포괄적 업무 방식 사이의 제도적 효과나 의의에 관한 비교와 학습, 그리고 ⑤ 사회적경제의 지평 확대를 위한 조합개혁과 기업개혁의 상호 보완성의 모색이다.

이러한 비교 분석의 결과는 협동조합 중심의 기존 연구들과 비교해 다양한 쟁점이나 과제를 포함하고 있다. 특성화·기업화와 지역화를 동시에 지향하는 중앙기구 위주의 복합 모델은 한중일 3국의 중요한 특징이며, 이것이 가지는 긍정적 혹은 부정적 기능이나 효과를 유럽 국가와 비교하는 것이 한중일 각국에게 중요한 발전적 과제가 될 것이다. 공제사업의 편성 방법이나 기업개혁과 조합개혁의 차이에 관해서도 한중일의 조합조

직을 포괄적 관점에서 비교하기 때문에 얻을 수 있다. 또한 한중일 간에서 협력하거나 유익한 지식공유가 기대되는 영역을 발견한 것도 중요한 성과이다.

다만, 본 연구는 법제도적 유형을 대상으로 한 제한적 범위에서 이루어졌기 때문에 위에서 언급한 특징이나 과제는 다른 관점과 방법에 의한 연구에 의해 보완될 필요성이 있다. 특히 ‘인적 결합체’로서의 조합의 이상이나 조직 내부의 인적 동태나 문제점 등 보다 본질적 특징과 과제에 관해서 심층적 연구가 필요할 것이다. 또한 인적 결합체와 자본 결합체의 협동이나 미래의 조직 유형 등 보다 포괄적인 관점에 의한 연구도 중요할 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

김기태 외 (2015). 『협동조합 키워드 작은 사전』. 알마.

김정원 (2014). “한국의 사회적경제 현황 및 전망.” 김성기 외. 『사회적경제의 이해와 전망』. 아르케, pp. 91-124.

김정호 (2014). 『회사법』. 법문사.

김의영·미우라 (2015). 『한중일 사회적경제 Mapping』. 진인진.

노대명 외 (2010). 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』. 한국보건사회연구원.

박경철 (2011). “중국 농촌합작경제의 형성과 전개(1919-1958): 서구 공상적 사회주의와 협동조합사상의 양향을 중심으로.” 『농촌지도와 개발』. 제18권. 4호, pp. 1011-1049.

보험개발원 (2014). 『2014년 보험통계연감』. 보험개발원.

사회적경제지원센터 (2013). 『사회적경제 현황과 정책 흐름』. 사회적경제지원센터.

서울시사회적경제과 (2013). 『사회적경제 종합지원계획』. 서울특별시.

신명호 (2009). “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론.” 『동향과 전망』. 75호, pp. 11-46.

\_\_\_\_\_ (2014). “사회적경제의 이해.” 김성기 외 편. 『사회적경제의 이해와 전망』. 아르케, pp. 11-50.

신인식·최경식 (2013). 『협동조합 경제경영론』. 청물출판사.

장원봉 (2007). 『사회적경제의 이론과 실제』. 나눔의 집.

진성균·송춘호·장동현 (2012). 『협동조합 지역경제론』. 한국학술정보.

주성수 (2010). 『사회적경제: 이론, 제도, 정책』. 한양대학교 출판부.

양동석 (2012). 『한중일 비교회사법』. 법영사.

양동수 (2015). “사회적 기업과 법 그리고 제도.” 심상달 외. 『사회적경제 전망과 가능성』. 에딧더월드, pp. 109-133.

Coltrain, David, David Barton and Michael Boland (2000). “Differences between New Generation Cooperatives and Traditional Cooperatives.” *Risk and Profit 2000 Conference*. Arthur Capper Cooperative Center. Kansas State University.

Defourny, Jacques (2014). “From Third Sector to Social Enterprise.” Jacques Defourny, Lars Hulgård and Victor Pestoff (eds.). *Social Enterprise and the Third Sector: Changing European Landscapes in a Comparative*

*Perspective*. New York: Routledge, pp. 17-41.

- Defourny, Jacques and M. Nyssens (2010). "Conceptions of Social Enterprise in Europe and the United States: Convergences and Divergences." *Journal of Social Entrepreneurship*. Vol. 1. No. 1, pp. 32-53.
- Defourny, Jacques and Patrick Develtere (1999). "Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector." Jacques Defourny, Patrick Develtere and Bénédicte Fonteneau (eds.). *Social Economy North and South* HIVAKU: Leuven, pp. 17-47.
- Defourny, Jacques and Shin-yang Kim (2011). "Emerging Models of Social Enterprise in Eastern Asia: A Cross-country Analysis." *Social Enterprise Journal*. Vol. 7. No. 1, pp. 86-111.
- Defourny, Jacques and Victor Pestoff (2008). "Images and Concepts of the Third Sector in Europe." *EMES Working Papers*. Vol. 8. No. 2, pp. 1-38.
- EU (2012). *The Social Economy in The European Union*. Brussel: EU.
- Hasan, Samiul and Jeney Onyx (2010). *Comparative Third Sector Governance in Asia: Structure, Process, and Political Economy*. New York: Springer.
- Holmes, Mary, Norman Walzer and Christopher D. Merrett (2001). *New Generation Cooperatives: Case Studies*. Macomb: Illinois Institute for Rural Affairs.
- ICA (2010). *Global 300 Report*. Brussels: ICA.
- ILO (2011). *Social and Solidarity Economy: Our Common Road towards Decent Work*. Turin: ILO.
- Jayasooria, Denison (2013). *Developments in Solidarity Economy in Asia*. Malaysia: JJ Resources.
- OECD (2007). *The Social Economy: Building Inclusive Economies*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_ (2009). *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD.
- Utting, Peter (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed books.
- Zhao, Meng (2012). "The Social Enterprise Emerges in China." *Stanford Social Innovation Review* Spring, pp. 30-35.
- 何輝 (2013). "社會企業的興起: 理論觀點與中國實踐." 黃曉勇 主編. 『民間組織藍皮書 中國民間組織報告(2013)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 101-146.
- 國家工商行政管理總局 (2015). 『2015年全國市場主体發展報告』. 北京: 國家工商行政管理總局.

- 劉太剛 (2009). 『非營利組織及其法律規制』. 北京: 中國法制出版社.
- 王名 (2008). “民間組織的發展及通向公民社會的道路.” 王名 編. 『中國民間組織30年: 走向公民社會(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社, pp. 1-52.
- 中國社會組織年鑒編委會 (2011). 『中國社會組織年鑒 2011』. 北京: 中國社會出版社.
- 後房雄 (2011). 『日本におけるサードセクターの範囲と經營實態』. 東京: 中央經濟社.
- 經濟産業省 (2008). 『ソーシャルビジネス研究會報告書』. 東京: 經濟産業省.
- 厚生労働省 (2015). 『平成27年度消費生活協同組合(連合會)實態調査』. 東京: 厚生労働省.
- 谷本寛治 (2006). 『ソーシャル・エンタープライズ—社會的企業の台頭』. 東京: 經濟産業研究所.
- 辻中豊・山本英弘・久保慶明 (2013). “日本における団体の形成と存在.” 辻中豊・森裕城 編. 『現代社會集團の政治機能: 利益集團と市民社會』. 東京: 木鐸社, pp. 33-64.

## 2. 기타

- 법제처 국가법령정보센터 (2016). <http://www.law.go.kr>. (2016년 5월 7일 검색)
- CEP-CMAF (2002). “Social Economy Charter.” <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article263>. (accessed on May 10, 2016)
- ICA (2014). “Co-operative Identity, Values & Principles.” <http://ica.coop/en/what-s-co-op/co-operative-identity-values-principles>. (accessed on June 17, 2016)
- ILO (2014). “Rebuilding Links: Trade Unions and Cooperatives Get Together Again.” [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS\\_243813/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_243813/lang--en/index.htm). (accessed on June 17, 2016)
- UN (2013). “Cooperatives in Social Development and the Observance of the International Year of Cooperatives: Report of the Secretary-General.” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/402/80/PDF/N1340280.pdf?OpenElement>. (accessed on June 17, 2016)
- 國家統計局 (2016). “年度數據.” <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>. (2016년 5월 10일 검색)
- 北京大學法制信息中心 (2014). “北大法宝.” <http://vip.chinalawinfo.com>. (2016년 5월 10일 검색)
- 中國職工保險互助會 (2014). “規範管理, 創新發展, 拓寬服務做大做強職工互助保障事業.” <http://www.cwmia.com/html/xinwenzhongxin/zonghuihuodong/20140312256.html>. (2016년 5월 10일 검색)
- 中華全國供銷合作總社 (2016). “全國供銷合作社系統2015年基本情況統計公報.” <http://www.cwsc.com.cn/>

- //www.chinacoop.gov.cn/HTML/2016/03/24/106114.html. (2016년 5월 10일 검색)
- 公益法人協會 (2013). “公益セクターについて.” [http://www.kohokyo.or.jp/sector/sector\\_info.html](http://www.kohokyo.or.jp/sector/sector_info.html). (2016년 5월 10일 검색)
- 労働者福祉中央協議會 (2016). “中央勞福協とは.” <http://www.rofuku.net>. (2016년 5월 10일 검색)
- 日本共済協會 (2016). “統計情報.” <http://www.jcia.or.jp/publication/materials/index>. (2016년 6월 17일 검색)
- 日本労働者協同組合 (2013). “ワーカーズコープについて.” <http://www.roukyou.gr.jp/index.php?itemid=514>. (2016년 5월 10일 검색)
- 總務省 (2016). “法令データ提供システム.” <http://law.e-gov.go.jp>. (2016년 5월 10일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 05월 20일 |

| 논문심사일 : 2016년 05월 31일 |

| 게재 확정일 : 2016년 06월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 2 (2016)

**Operational Models of Cooperatives  
in Northeast Asia:  
Between Specialization and Rationalization**

**Hiroki Miura**

(Institute of Korean Political Studies, Seoul National University)

This paper explores the types and operational models of cooperatives in Northeast Asia. Particularly, this paper takes a comprehensive approach to understand their diverse legal forms. Both the English-oriented concepts such as 'cooperative', 'association', 'partnership', and 'union', and the indigenous ones such as hezuoshe in China, Kumiai in Japan, and Johab in South Korea are considered. In fact, an in-depth research of these indigenous terms and institutions will offer important and alternative perspectives for the further development of social economy in three countries.

This paper first elaborates a basic concept of social economy and cooperative and the abovementioned indigenous terms and institutions. As a result, this paper points out that there are over 80 types of cooperative in the three countries. Secondly, the operational characteristic and development of these organizations are examined in-depth. Their operational models are eventually classified into four categories: domination by central organization, complex network, popular-based small enterprises, and local community formation. Finally, this paper summarizes some implications of these models on the further development of social economy in the three countries.

112 아태연구 제23권 제2호 (2016)

- Key words: Social Economy, Association, Cooperative, Operational Model, Northeast Asia