



EMPLOYMENT IMPACT  
ASSESSMENT

Brief

## 고용영향평가브리프

2022년 제6호(통권 제33호)

발행일 2022년 11월 30일 | 발행인 김승택 원장직무대행 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

# 협동조합 활성화 정책의 고용효과\*

최세림\*\*

### I. 서론

협동조합은 공동의 목표를 위해 자발적으로 구성되고 조합원의 조직 공동소유, 민주적 운영 등의 특징을 가지는 경제조직이다. 협동조합은 짧은 역사를 가진다. 우리가 익히 아는 세계적인 기업인 '신키스트'도 미국의 캘리포니아와 애리조나의 오렌지 농장의 노동자들이 조직화하여 1800년대 후반 협동조합 형태로 출발한 사업조직이다. 이러한 협동조합 형태의 사업조직은 세계 곳곳에서 자생하고 있었는데, 2000년대 후반 금융위기 이후 경제주체로서 이들에게 사회통합과 경제 균형발전에 기여할 잠재력과 고용안정, 물가안정 등 순기능이 있다고 주목받기 시작했다.

UN은 2009년 결의문을 통해 2012년을 '세계 협동조합의 해'로 선포하면서 회원국들이 관련 법제도를 정비하는 것을 권고했다. 이에 우리 정부는 2012년 1월 26일 협동조합 기본법을 제정하여 우리 경제에서 협동조합의 지위를 명확히 하고 협동조

합 활성화를 추진하고 있다.

협동조합이 활성화되면, 사회통합과 경제 균형발전에 기여할 수 있다. 구체적으로 협동조합은 생산자, 근로자, 소비자를 조직화함으로써 개별 주체일 때 대비 규모로 인한 편익을 제공할 수 있다. 소비자인 조합원은 서비스와 재화를 안정적이고 저렴하게 공급받을 수 있고, 생산자는 산출물을 안정적으로 공급하고 직거래를 통해 수익률을 높일 수 있으며, 근로자 조합원은 높은 고용안정성과 임금수준 개선을 기대할 수 있다. 이러한 순기능으로 협동조합 활성화는 거시적으로 양질의 일자리 공급, 유통구조 개선을 통해 물가안정과 경제위기 시 고용안정 효과에 기여할 수 있다. 또한 사회적으로는 취약계층에 일자리나 사회서비스를 제공하여 복지체계를 보완하는 기능을 할 수 있다('일을 통한 복지' 기여).

이렇듯 우리 경제에 다양한 경로로 편익을 제공할 수 있는 협동조합을 활성화하기 위해 정부는 2014년부터 3년 단위로 협동조합 기본계획을 수립하여 추진 중에 있는데, 올해(2022년)

\* 이 글은 최세림 외(2021), 『협동조합 활성화 정책의 고용효과』 일부를 요약·정리한 것이며, 보다 자세한 내용은 최세림 외(2021)를 참고하기 바람.

\*\* 한국노동연구원 연구위원.

는 제3차 협동조합 기본계획(2020~2022)의 마지막 연도이다. 협동조합 활성화 정책은 1차적으로는 협동조합 유형별로 참여자에게 다양한 경로로 후생을 높이는 효과를 가질 수 있지만, 동시에 협동조합의 운영과 활동은 참여자의 노동을 필수적으로 활용하므로 고용과도 밀접하게 관련될 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 다년간 추진된 협동조합 활성화 정책이 고용에 어떠한 영향을 미쳤는지를 협동조합 기본계획의 영향을 중심으로 파악하고 협동조합 활성화 정책이 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있는 정책 시사점을 도출하였다.

구체적으로 본 연구는 우리나라 협동조합 기본법에 근거하여 설립된 협동조합<sup>1)</sup>에 대해 분석하고 1, 2차 기본계획이 협동조합 고용에 어떤 영향을 미쳤는지, 3차 기본계획은 어떤 영향을 끼칠 것으로 기대되는지에 대해 추론하였다. 본 연구는 고용보험DB 자료를 주로 활용하고 있으므로 고용의 양을 추산할 때는 고용보험 가입 일자리 수를 기준으로 하였다.

분석 결과를 보고하기에 앞서 다음 장에서는 협동조합 기본계획을 소개하고, 협동조합 활성화 경과를 간략하게 보고한다. 뒤이어 협동조합 활성화의 고용 연계성, 분석 방법을 소개한 후 분석 결과를 도출한다. 마지막으로 연구 결과를 바탕으로 도출한 정책 시사점을 요약한다.

## II. 협동조합 활성화 정책과 추진 경과

### 1. 협동조합 활성화 정책

제1차 협동조합 기본계획에서는 추진 기간 동안 주요 세부 추진과제로 협동조합의 설립·운영 상담 및 경영컨설팅을 제공할 수 있도록 중간지원기관을 설치<sup>2)</sup>하였고 개별 협동조합의 생산·구매 정보 제공 등을 위한 협동조합종합정보시스템을 구축하여 정책적, 사회적 인프라를 구축하였다. 또한 업무관계자(공무원 등) 및 설립자를 대상으로 수요 맞춤형 교육을 실시하고 ‘협동조합의 날(7월 첫째 주 토요일)’을 지정하여 기념행사 등을 통해 당시에는 생소한 법인형태였던 협동조합에 대해 홍보하였다.

제2차 협동조합 기본계획(2017~2019)은 제1차 기본계획 수립 및 추진 이후, 다양한 분야에서 새로운 협동조합이 다수 설립되어 협동조합 수가 크게 증가되었음에도 불구하고 협동조합들은 대체로 수익모델이 미비하고 영세하여 시장에서는 경쟁력이 낮은 상황에서 수립되었다. 따라서 협동조합 기본법 도입 시점에 생성된 협동조합을 중심으로 조직의 생애주기 관점에서 볼 때, 협동조합들이 도입기에서 성장기로 진입하는 시기로 보고 협동조합들이 내실 있게 성장할 수 있도록 정책방안을 마련하는 것이 필요하다고 인식되었다. 이에 제2차 협동조합 기본계획은 “협동조합 내실화를 통한 건강한 협동조합 생태계 조성”을 목표로 수립 및 추진되었다. 제2차 협동조합 기본계획의 중점 과제로 ① 자생력 제고, ② 고용친화적 분야 확대, ③ 네트워크 강화, ④ 인식 개선이 선정되었다.

제3차 협동조합 기본계획은 제1~2차 협동조합 기본계획 추진 후 사회적 경제에 대한 관심이 높아지면서 사회적 경제의 핵심 주체로서 협동조합의 중요성이 강조되던 시점에 수립되었다. 제3차 기본계획은 협동조합 ‘성장기반 확립 및 정체성 강화’를 목표로 협동조합 스케일업(scale-up)을 강조하였다. 이에 주요 중점과제로 ① 새로운 영역으로 확장, ② 협동조합 간 연대 강화, ③ 지역사회 중심 운영, ④ 차별해소를 위한 제도개선, ⑤ 교육 및 홍보 내실화를 추진하고 있다.

협동조합 기본법 제정 이후 수립 및 추진된 여러 기본계획의 추진 방향을 요약하면, 우리 경제에 등장한 새로운 형태의 사업 조직인 협동조합이 장벽 없이 운영되고 자생하고 성장할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 제1차 기본계획을 기점으로 그때 당시 설립된 협동조합의 생애주기에 맞춰 제2차(내실화), 제3차(스케일업) 기본계획이 수립된 것을 알 수 있다(그림 1 참조).

[그림 1] 협동조합 생애주기와 제1~3차 기본계획



자료 : 관계부처합동(2020.3.31), 『제3차 협동조합 기본계획(20~22)』.

1) 협동조합 기본법상 협동조합 정의

- 제2조 제1호: “재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업조직”으로 정의.

- 협동조합 기본법에 명시된 협동조합 설립 및 운영 기본원칙: 1) 사업범위: 공동의 목적을 가진 5인 이상이 모여 조직한 사업체로 사업종류 제한 없음(금융/보험 제외), 2) 의결권: 출자규모와 무관하게 1인 1표, 3) 책임범위: 조합원은 출자자산에 한한 유한책임, 4) 가입/탈퇴: 자유, 5) 배당: 전체 배당액의 50% 이상을 협동조합 사업 이용실적에 따라 배당해야 함(coop.go.kr 홈페이지).

2) 한국사회적기업진흥원을 통해 중간지원기관 지정, 운영 중.

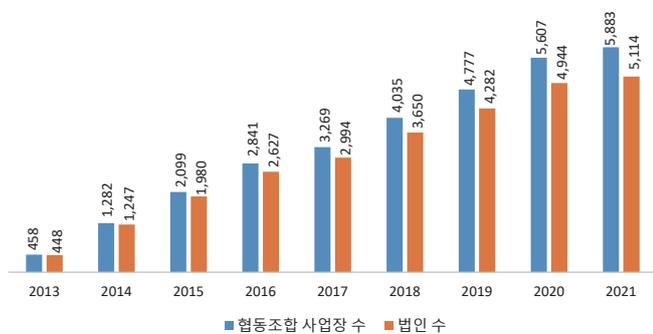
한편 정부가 협동조합 자립, 자생, 성장을 목표로 시장 환경 개선을 위한 간접적 정책을 주로 추진하고 있지만, 협동조합들에게는 일부 직접지원 정책의 인지도가 가장 높다.

중기부에서 소상공인 지원 및 조직화 추진을 목적으로 선발된 생산자 협동조합에 공동투자 비용(마케팅, 개발, 시설구매 등)의 일부를 지원해온 ‘소상공인 협동조합 활성화 지원사업’이 가장 대표적이다. 현장 인터뷰 결과, 선발절차를 통해 소수의 협동조합에만 상당한 규모의 지원이 제공되기 때문에 이에 대한 개선 요구 등 다양한 의견이 표출되었다.

## 2. 협동조합 활성화 경과

협동조합 기본법 제정 이후 협동조합의 수는 꾸준히 증가하였다. 고용보험 자료에서 파악된 협동조합의 수는 2013년 448개에서 2021년 1월 기준 5,114개로 증가하였고 협동조합 사업장 수는 2013년 12월 기준 458개에서 2021년 1월 기준 5,883개로 증가했다.<sup>3)</sup>

[그림 2] 고용보험에 등록된 협동조합 수

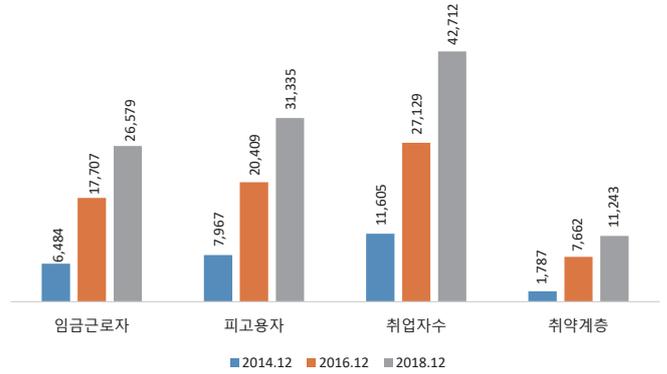


주: \* 소멸, 비운영 협동조합은 제외하고 각 연도 순수 운영 중인 협동조합 수.

자료: 고용보험DB를 활용하여 작성. 최세림 외(2021)의 [그림 2-5].

협동조합의 수 증가와 더불어 협동조합이 고용한 인원수도 증가하였다. 협동조합은 임금근로 형태의 일자리, 임금을 받거나 받지 않는 의사결정자(임원), 자원봉사 일자리를 제공하며, 취약계층 고용이 활발한 편이다. 정부 발표 자료를 취합한 결과를 기준으로, 전체 일자리 수로 볼 수 있는 취업자 수는 1만 1,605명에서 4만 2,712명으로 증가했고, 임금근로자와 임원을 포함하는 피고용자 수는 7,967명에서 3만 1,335명으로 증가했

[그림 3] 협동조합의 고용



자료: 최세림 외(2021)의 [그림 2-6]. 협동조합 기본계획 및 실태조사 관련 보도자료를 취합하여 작성.

[표 1] 협동조합당 평균 고용 지표

	2014.12	2016.12	2018.12
임금근로자 수	2.2	3.5	3.8
피고용자 수	2.7	4	4.4
취업자 수	3.9	5.3	6.1
취약계층 비중(%)	26.80	43.30	42.30

자료: 최세림 외(2021)의 <표 2-9>. 협동조합 제2~4차 실태조사 결과를 활용하여 작성.

으며 취약계층<sup>4)</sup> 고용은 1,787명에서 1만 1,243명으로 증가하였다. 협동조합당 평균 일자리 수를 보면 <표 1>에 요약한 바와 같이 임금근로자는 평균 2.2명에서 3.8명으로 증가했고, 피고용자는 평균 2.7명에서 4.4명으로, 취업자 수는 평균 3.9명에서 6.1명으로 증가했으며 취약계층 비율도 26.8%에서 42.3%로 증가하였다.

협동조합의 경영지표 측면에서도 2014~2018년 기간 동안 전반적인 개선이 나타났다.<sup>5)</sup>

## III. 협동조합 활성화 정책의 고용연계성

협동조합은 어떤 사업이 채택할 수 있는 운영방식의 한 유형일 뿐이다. 따라서 일자리의 순창출 효과보다는 노동자, 사업자 등을 조직화함으로써 개별 근로자, 사업주일 때 대비 일자리의 질을 높이는 데 기여하는 측면이 강하다.

일자리 창출 측면에서는, 없던 일자리를 새롭게 창출하는 효

3) 협동조합 수는 협동조합 법인 수를 지칭하며, 협동조합 법인이 소유한 사업장의 총수는 협동조합 사업장 수입.

4) 55세 이상 고령자, 경력단절 여성, 장애인, 고용취약청년, 기초생활수급자 등.

5) 최세림 외(2021), 「협동조합 활성화 정책의 고용효과」의 [그림 2-7] 참조.

과가 분명하지 않다.<sup>6)</sup> 물론 규모를 파악할 수는 없겠지만 협동조합이 완전히 새로운 일자리를 창출하는 예외적인 경로도 존재할 수 있다. 예를 들어 비공식 노동 혹은 조직화되지 않은 노동(예, 돌봄노동)을 공식화하는 형태의 협동조합이 있다면, 이러한 경우는 집계되지 않던 노동과 GDP를 새롭게 창출해내는 경우라고 볼 수 있을 것이다. 하지만 이러한 일자리를 유형별로 규모를 식별하거나, 신규 창출 일자리인지 여부를 판별하는 것은 현재까지 축적된 자료를 기준으로 불가능하다.

하지만 협동조합 일자리가 유사 일자리 대비 양질의 일자리라는 것을 전제할 경우, 협동조합 활성화는 노동시장에서 '양질의 일자리를 창출'하는 효과가 존재할 수 있다.

한편 협동조합은 조직 구성원의 특성에 따라 다양한 유형으로 구분되는데, 유형별로 양질의 일자리 창출 기제에는 차이가 있다. 노동자 협동조합의 경우 ① 프리랜서, 특고 등 고용이 불안정한 일자리의 구성원들이 모여 협동조합으로 조직화를 할 경우 고용형태가 협동조합 직고용으로 변화하면서 고용안정성 등 일자리 질적 측면이 개선될 수 있다. ② 노동자가 경영 불안 겪는 회사를 인수하게 되는 경우에는, 노동자 협동조합의 직접 경영 혹은 경영 참여를 통해 불황기 고용안정, 근로환경, 주관적 만족도 등을 개선할 가능성이 있다. 생산자 협동조합의 경우 브랜드 공유(프랜차이즈 등), 판매 공간, 시설이나 유통경로를 공유함으로써 생산비용을 절감하거나 경영역량 강화를 통해 소득 및 생존을 향상(고용안정)을 기대할 수 있다.

한편 생산자 협동조합의 생산자 조합원이 사업을 활성화하여 조합원 소유 사업체의 고용을 증가시킬 가능성도 있다. 이는 일자리 창출 효과에 해당할 수 있으나, 분석 자료 한계상 이러한 경로의 일자리 창출 효과는 본 연구에서는 파악하지 않았다.

사회적 협동조합의 경우 취약계층 고용효과와 비공식 노동의 일자리화(예, 가족 간 돌봄노동 등의 조직화 및 일자리화) 효과를 기대할 수 있다.

#### IV. 협동조합 활성화 정책의 고용효과

##### 1. 제1~2차 협동조합 기본계획의 고용 효과

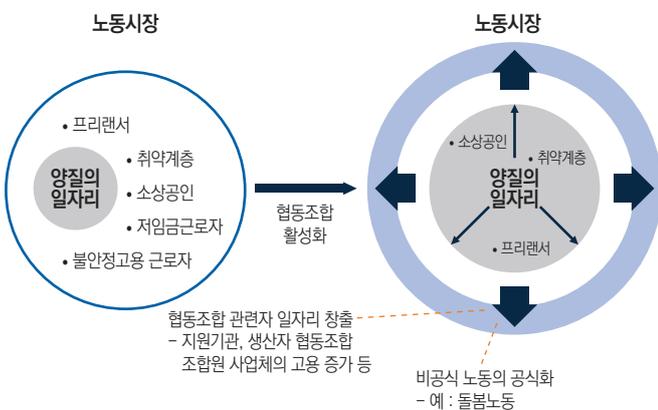
본 연구는 협동조합 활성화 정책으로 인한 양질의 일자리 창출 효과를 파악하고자 했다. 앞서 협동조합 활성화를 위해 수립, 추진된 제1~3차 협동조합 기본계획은 ① 협동조합 자립 기반 구축 → ② 협동조합 내실화 → ③ 협동조합 성장 기반 확립의 단계로 계획된 것을 언급한 바 있다.

만약 협동조합 기본계획을 마련하고 추진한 것이 고용효과로 이어졌다면, 협동조합 일자리 생성 → 협동조합 일자리의 질적 제고 및 상대적으로 양질이 아니었던 일자리의 탈락 → 협동조합 성장에 따른 일자리 수 성장과 신규 협동조합 유입에 따른 일자리 수 성장의 순으로 변화가 나타났을 것으로 예상된다.

본 연구는 이러한 협동조합 단계별 기본계획의 고용 연계성을 고려하여 협동조합 기본계획의 고용효과를 계량적 방법을 활용하여 분석하였다. 분석 자료로 고용보험DB 자료 및 협동조합 관리를 위해 축적된 행정자료와 연결한 자료를 사용하였다. 구체적으로 고용보험DB에 등록된 협동조합 법인의 사업장을 식별하고, 동일 자료에서 협동조합이 아닌 사업장을 업력, 업종, 규모, 지역을 기준으로 성향점수매칭 방법으로 매칭 추출한 다음, 협동조합과 협동조합과 유사한 특성의 일반 사업장으로 표본을 구축하여 활용하였다.

분석은 협동조합 기본계획의 영향을 받았다고 볼 수 있는 협동조합과 유사 특징을 가졌지만 사업조직이 협동조합이 아닌

[그림 4] 협동조합 활성화의 노동시장 연계성



자료: 최세림 외(2021)의 그림 1-1.

6) 예컨대, 협동조합 활성화 정책이 '창업 문턱'을 낮추어 창업을 활성화한다고 하더라도, 협동조합으로 창업되어 생성된 일자리가 협동조합이 없었다면 생기지 않았을 일자리인지, 창업으로 경제활동에 참여하게 된 개인이, 협동조합 창업이 아닌 방식으로 일자리를 갖지 않았을 것인지 명확하게 알 수 없음.

사업체를 각 기본계획 전후로 비교하여 효과를 알아보는 이중차분(Difference in Difference)의 디자인을 차용한 분석 모형을 활용하였다.

본 분석은 DD 개념으로는 처치에 해당하는 ‘협동조합으로 운영’이 외생적이지 않고 사업자의 선택에 해당되므로 이중차분 분석이라고 볼 수는 없다. 따라서 처치 효과 해석도 불가능하다. 다만 이러한 분석 디자인을 통해 “협동조합 확산”을 추진한 협동조합 1차 기본계획과 “협동조합 내실화”를 추진한 2차 기본계획 전후로 협동조합 사업장과 일반 사업장의 다양한 고용 관련 지표들의 추세적 변화의 격차를 파악해 볼 수 있다. <표 2>는 제1차 협동조합 기본법의 고용효과 분석 방법을 요약한 것인데 ‘처치’가 내생적이지 않다면,  $DD=(B-D)-(A-C)$ 는 제1차 협동조합 기본법의 고용효과를 나타내는 값이 되지만, 본 분석의 경우 처치가 내생적이므로 DD값은 ‘협동조합 환경 개선에 따른 일반 사업체와 협동조합 간 격차 변화’로 이해하면 된다.

<표 2> 제1차 협동조합 기본계획의 고용효과 분석 집단 설정

	‘처치’ 전(2014)	‘처치’ 후(2017)
‘처치’ 집단 : 협동조합	A	B
* 통제 집단 : (매칭한) 일반 사업체	C	D

분석 식은 아래와 같은데, 식에서  $s$ 는 ‘처치’, 대조집단 여부를 구분하는 첨자이며,  $t$ 는 비교 시점을 구분하는 첨자,  $c$ 는 개별 사업체를 구분하는 첨자이다. 이때  $Coop$ 은 협동조합인 경우를 의미하며, ‘ $after$ ’는 두 비교 시점 중 늦은 시점일 때를 의미하므로 정책이 더욱 확대되고 확산된 시점이라고 볼 수 있다.  $X$ 벡터는 통제변수를 포함하는데, 고용보험 자료에서 활용 가능한 통제변수는 굉장히 제한적인 관계로, 사업체 규모, 사업체가 위치한 시도, 산업중분류, 업력(사업 개시한 연도를 대리변수로 하여)을 통제하였다. 종속변수로는 일자리의 양과 관련된 지표인 협동조합별 고용인원, 고용인원 성장률, 일자리의 질과 관련되는 1년 생존율(고용안정), 신규 입직자 상용직 비율, 취약계층 고용(신규 입직자 여성 비율, 고령층 비율), 신규 입직자 월평균 보수, 신규 입직자 소정 근로시간을 활용하였다.

$$y_{cst} = \alpha + \lambda 1(s = Coop) + \gamma 1(t = after) + \beta(s = Coop)(t = after) + X_{ct}'\theta + e_{cst}$$

분석 결과<sup>7)</sup>를 요약하면 1차 협동조합 기본계획은 (비협동조합 유사 사업조합 대비) 협동조합의 조합당 고용인원 감소, 1년 생존율 감소, 평균임금 감소의 효과로 이어진 것이 확인되었다. 하지만 당시 협동조합 활성화 정책을 시작한 이후 협동조합 수가 빠르게 증가하였기 때문에, 신규 협동조합 유입의 효과라고 이해할 수 있다. 1차 기본계획 이후에도 생존한 협동조합의 경우 오히려 고용성장률이 개선된 것을 확인할 수 있었다.

제2차 협동조합 기본계획은 협동조합의 내실화를 도모하였다. 이를 반영하듯 분석 결과에서 제2차 협동조합 추진 전후로 고용인원, 1년 생존율, 생존사업장의 고용성장률은 크게 변화하지 않았지만 신규 입직자 상용직 비중, 월평균 보수가 성장한 것이 확인되었다. 이로써 협동조합과 유사 일반 사업체의 고용 격차가 감소했다.

<표 3> 제1차 협동조합 기본계획 효과 분석 결과: 2014년 vs. 2017년

변수명	고용 인원	1년 생존 확률	고용 인원 성장률	신규 입직자 여성 비율	신규 입직자 고령층 비율	신규 입직자 상용직 비율	신규 입직자 월평균 보수	신규 입직자 소정근로 시간
coop x 2017	-0.15* (0.08)	-0.02* (0.01)	0.15* (0.08)	0 (0.02)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	-9.36*** (3.04)	0 (0.00)
coop	-0.06 (0.08)	0.05*** (0.01)	-0.18*** (0.07)	0.07*** (0.02)	0.03** (0.01)	-0.01* (0.00)	-27.96*** (2.27)	-1.45*** (0.18)
$\gamma 2017$	0.06 (0.06)	0.02** (0.01)	-0.40*** (0.06)	0.02* (0.01)	0.02** (0.01)	0.01*** (0.00)	22.10*** (2.61)	0 (0.00)

자료 : 최세림 외(2021), <표 4-6>~<표 4-8>.

<표 4> 제2차 협동조합 기본계획 효과 분석 결과: 2016년 vs. 2019년

변수명	고용 인원	1년 생존 확률	고용 인원 성장률	신규 입직자 여성 비율	신규 입직자 고령층 비율	신규 입직자 상용직 비율	신규 입직자 월평균 보수	신규 입직자 소정근로 시간
coop x 2019	-0.01 (0.08)	-0.02 (0.01)	0.05 (0.08)	-0.01 (0.01)	0 (0.01)	0.00* (0.00)	6.65** (2.80)	0.02 (0.31)
coop	-0.14** (0.06)	0.04*** (0.01)	-0.09 (0.06)	0.08*** (0.01)	0.02*** (0.01)	-0.00** (0.00)	-27.95*** (2.08)	-1.68*** (0.23)
$\gamma 2019$	0.05 (0.08)	0.06*** (0.01)	-0.12** (0.05)	0.01 (0.01)	0.01* (0.01)	0 (0.00)	26.79*** (2.02)	-1.82*** (0.19)

자료 : 최세림 외(2021), <표 4-9>~<표 4-11>.

7) 상세한 분석 결과는 최세림 외(2021)의 제4장에 수록되어 있음.

2. 제3차 협동조합 기본계획의 예상 고용효과

제3차 협동조합 기본계획은 이전 기본계획과 달리 협동조합의 기업화, 하나의 기업 경영형태로서의 협동조합을 강조하고 협동조합 분야 확장, 규모화, 기업화를 위한 환경조성을 상대적으로 부각하였다. 또한 제3차 협동조합 기본계획은 현재도 추진되고 있는 상황으로 전-후 비교가 불가능하다. 따라서 앞서 제1, 2차 협동조합 기본계획이 고용에 미치는 영향을 분석한 것과 달리, 제3차 협동조합 기본계획의 고용효과에 대해서는 추진 방향인 협동조합 ‘스케일업’으로 인한 협동조합 일자리 창출 효과에 대해 예측해 보았다.

효과 예상을 위해서는 협동조합의 스케일업이 무엇을 의미하는지를 명확히 할 필요가 있는데, 개별 협동조합의 영역 확장과 규모 성장뿐만 아니라 ‘연대’를 중시하는 협동조합 생태계를 고려할 때 협동조합 간 연대와 연합도 협동조합 스케일업의 한 방향이다. 즉 협동조합의 모임인 연합회가 소속 조합의 (사회적, 경제적) 이해대변을 하는 기능뿐만 아니라 소속 조합들의 연계사업을 개발하고, 사업 영역과 전체 매출을 높이는 경영활동 주체의 기능도 수행하면서 소속 조합과 연합회의 성장을 이끌거나 뒷받침할 수 있다. 즉 협동조합 스케일업은 크게 ① 개별 협동조합이 독자적으로 매출/부가가치 성장, ② 연합회를 통한 연합회 소속 협동조합과 연합회의 매출/부가가치 성장의 경로가 가능하다. 두 가지 스케일업 개념은 상호 배타적이지 않다.

한편 연합회나 연합회 조직 활동 등에 관한 데이터가 충분히 축적되지 않았고, 아직은 연합회의 활동 범위가 개별 조직 지원이나 협동조합 교육 등에 그치고 있는 경우가 많아 두 번째 경로에 대한 정량분석은 불가능하다. 따라서 통계자료 분석을 통해 ①의 가능성이 고용성장으로 이어질 수 있는지 검토하고,

②의 시나리오에 대해서는 FGI와 연합회 대상 실태조사 결과를 참조하여 결과를 보완하였다.

정량분석은 활용가능한 자료의 한계로 인해 횡단면 형태의 자료인 협동조합 실태조사 자료를 활용하고, 사업자협동조합만 표본<sup>8)</sup>으로 하여 제3차 협동조합 기본계획 추진의 고용효과에 대해 간접적으로 추론하는 방식을 택하였다.

구체적으로 통계자료를 활용하여 협동조합 업력당 매출 성장률 지표에 대한 가장 최근 자료(2019)를 활용하여 다음의 식을 분석하여 계산(b값)하였다.<sup>9)</sup>

$$\text{매출액(만원)} = a_c + (\text{운영기간}_c \times \text{규모구분}_c \times \text{업종}_c) \beta + e_c$$

일자리 유발계수는 2022년 최저임금 기준 연봉 수준을 고려하여 계산하였다. 한편 사업자 협동조합은 2022년 말까지 자연 추세로 증가하되, 전체 협동조합의 업종/규모 등의 구성은 코로나19 영향 이전(2019)을 따른다고 가정하였다.<sup>10)</sup>

협동조합 스케일업의 고용효과는 다음의 순서대로 계산하였다. ① 협동조합 유형별(업력 구간, 업종, 규모별) 업력 증가에 따른 매출액 성장 수준을 앞서 제시한 회귀모형을 활용하여 계산하고, ② 2022년 예상되는 사업자 협동조합의 수와 분포를 기반으로 사업자협동조합의 총매출액 성장 정도를 계산하였다. 즉 2022년 말에 존재하는 협동조합이 다음 해까지 생존하고 각 유형별 평균치만큼 성장할 경우 매출 성장액의 총량을 계산한 것이다. ③ 매출액 총량에 사업자 협동조합의 평균 매출액 중 인건비 비중(약 12.5%<sup>11)</sup>)을 적용하여 협동조합 성장으로 인해 발생하는 추가 인건비를 계산하고, ④ 일자리 유발계수를 활용하여 매출액 성장치가 유발할 수 있는 전일제 일자리 최대 개수(최저임금을 기준으로 하며, 추가 발생 인건비가 전부 신규고용에 사용된다는 가정을 내포하므로 최대 개수가

8) 사업자 협동조합으로 제한함. 그 이유는 애초에 협동조합 스케일업 목적이 협동조합의 경영 효율화, 부가가치 창출 등을 통해 하나의 경영조직으로서 협동조합을 성장시키는 데 초점을 두고 있으며, 다수를 차지하는 협동조합 유형이 사업자 협동조합인 관계로 제한된 자료로 분석하더라도 상대적으로 풍부한 표본 수를 확보할 수 있기 때문이다.

9) 위의 식에서 아래 첨자 c는 개별 협동조합을 의미함. 운영 기간은 연속변수로 처리된 값이며, 규모 구분은 조합원 9인 미만, 10~29인, 30인 이상 협동조합으로 구분하는 카테고리 변수이고, 업종은 업종 대분류 카테고리 변수임. 업력에 따른 연평균 매출 성장률은 선형적이지 않을 것이므로, 위의 식을 업력 2년 이하, 5년 미만, 5년 이상으로 구분한 표본에서 각각 추정함. 이러한 방식으로 위의 식을 추정할 경우, 업력 구분(2년 이하, 5년 미만, 5년 이상), 업종, 조합 규모(10인 미만, 30인 미만, 30인 이상)별로 구분되는 협동조합별 업력당 매출액 성장률, 즉 스케일업의 지표가 기준 카테고리에 대한 계수값과 기준 카테고리 대비 차이 값인 베타 값으로 계산됨. 이를 바탕으로 각 규모 X 업종 X 업력 셀별로 스케일업의 지표를 구할 수 있음.

10) 2022년 연말 기준 협동조합 수는, 2018년 12월~2020년 12월 기간(2년) 동안 사업자 협동조합 증가율(약 15%)과 동일한 수준으로 2021년 1월~2022년 12월(약 2년) 기간 동안 성장할 것으로 가정함. 2018년 말 기준 운영 추정되는 사업자 협동조합의 수는 4,486개, 2020년 말 기준 운영 추정되는 사업자 협동조합 수는 5,161개로 2년간 성장률은 약 15%임. 2018년 12월~2020년 12월 기간 동안 협동조합 성장률은 코로나19 직전 성장률과 코로나19 영향을 받은 기간 성장률이 모두 반영된 수치로, 최소 내년 초까지는 지속될 코로나19의 영향까지 반영할 수 있는 성장률임. 또한 2019년도 협동조합 실태조사상 사업자 협동조합의 업력 X 업종 X 규모(조합원 수 기준) 분포를 2022년에도 유지한다고 가정함.

11) 안주엽 외(2021), p.109.

됨)를 계산하였다.

위의 방법으로 계산한 2022년도에 운영 중인 사업자 협동조합이 2023년까지 달성할 것으로 예상되는 매출액 증가액은 약 1,274억 원이며 이 중 인건비는 약 159억 원으로 최저임금 기준 상용직/전일제 일자리 최대 693개를 공급할 수 있는 정도이다. 이는 2022년 예상되는 사업자 협동조합 수(약 5,934개) 기준, 조합당 약 0.12개의 추가 일자리를 생성하는 것으로 2022~2023년간 신규 협동조합 생성으로 인해 발생하는 일자리 외적으로 협동조합 성장을 통해 확보될 수 있는 일자리 수이다.<sup>12)</sup> 이러한 예상 효과는 앞서 계산된 협동조합당 연간 매출액 성장률이 개선될 경우(스케일업 지수 성장 시) 비례적으로 협동조합 성장에 따른 추가적인 고용이 유발되는 것에 기인한다. 결과를 종합하면, 협동조합의 '조합당' 매출액 성장은 고용과 양의 관계를 가지는 것을 확인하였다고 볼 수 있다.

보충적으로 연합회와 협동조합 협의체를 활용한 스케일업 가능성에 대해 심층면접과 연합회 조사를 한 결과, 연합회·협의회를 통한 스케일업 선결 조건으로 연합회와 회원 조합들의 전문역량 확보가 가장 시급한 과제인 것으로 파악되었다.

연합회들은 대체로 회원 조합 역량을 활용한 수익사업을 추진하고 이를 통해 회원 조합의 성장을 도모하는 것을 주된 목적으로 여기고 있었다. 또한 일반 협동조합들도 연합회가 수익 창출 비전을 갖고 있고 이를 실현할 수 있는 역량과 전문성이 충분할 때 참여할 의사가 높은 것으로 나타났다. 즉 연합회와 개별 조합들이 각 사업 분야에서 전문성을 갖고 수익 창출 역량이 높아져야 조합 간 조직 및 연대할 의지가 생겨나고 이를 통한 성장이 일어날 수 있다.

하지만 이를 위해서는 연합회에 사무국 조직, 자금, 사업모델 등이 필요한데 현재는 설립 초기 단계가 대부분이어서 연합회·협의회가 구심점이 되기는 어려운 상황이다.

## V. 정책 시사점

본 연구는 협동조합 활성화 정책이 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 향후 정책 추진방향과 일부 세부 과제를 도출하였다. 우선 향후에도 협동조합 활성화 기본계획의 지속 추진을 통해 양질의 일자리 창출을 유도하는 것이 이어질 필요가 있다고 판단하였다. 협동조합 기본계획의 단계별 추진은 각 계획의 목적에 맞게 협동조합 활성화를 위한 환경 개선을 이루어왔고, 이 과정에서 주관적 만족도가 높은 일자리인 협동조합 일자리 수가 증가되어 온 것이 확인되었기 때문이다.

한편 향후 신규 일자리 창출과 고용안정 등의 고용과 관련된 협동조합의 긍정적인 효과를 확대하기 위해서는 다음의 과제를 고려하여 추진할 필요가 있다.

첫째, 일자리 창출이 가능할 수 있는 다양한 업종과 분야에서 모범사례를 발굴하고 해당 유형의 협동조합 경영모델을 디자인하여 확산하는 것을 고려하여야 한다. 구체적으로 본 연구를 위해 진행한 심층면접 과정에서 협동조합 활성화로 일자리 창출이 가능할 수 있는 특정 업종(예, 소규모 친환경 발전, 기술 서비스, 돌봄 서비스 등)과 노동시장 참여 집단(프리랜서)을 확인하였다. 이들의 협동조합 모범사례를 발굴하여 확산을 추진하는 것이 필요하다. 또한 협동조합 활성화를 통해 신규 일자리 창출이 가능할 수 있지만, 아직 우리나라에 사례가 없는 분야에 대해 연구하고 관심 있는 개인들이 모여 쉽게 시작할 수 있도록 경영 모델을 개발하여 지원기관을 통해 확산하는 것도 고려할 필요가 있다. 예를 들어 돌봄 분야의 경우 가정에서 개별적으로 이루어지는 비공식 노동의 규모가 큰데, 이들을 협동조합을 통해 마을 단위로 조직화하여 비공식 노동을 일자리로 전환하는 과정을 돕는 모델을 생각해 볼 수 있다(예, 해외 은퇴자 마을 돌봄 생태계<sup>13)</sup>). 이러한 새로운 형태의 협동조합, 특히 은퇴자 돌봄 공동체 등 고령층이 중심이 되어 조합을 만들고자 할 때, 조합 운영방식 등 경영설계에 어려움이 있을 수 있어 실험적

12) 주의 : 본 분석은 많은 가정을 내포하고 있고 그 외에도 **분명한 한계점이 존재하므로 결과치를 하나의 '실험적 수치'로 보고 방향성에 대한 해석만 하는 것이 바람직함**. 가장 중요한 문제점으로 연구 당시 활용할 수 있는 자료가 2019년 협동조합 실태조사본이었고 해당 자료에서 매출액 정보가 본 분석에서 매우 중요하게 활용되었지만 실태조사상 매출액 정보는 자가 기입되었으며 상당한 오류를 포함하고 있을 것으로 예상됨. 계산 단계 ①과 ③에서 오류가 발생함에 유의해야 함. 또한 유사 방식으로 작성된 인건비도 부정확할 가능성이 매우 높음. 즉 계산에 활용된 매출액 중 인건비 비중 값 또한 완전히 신뢰할 수 없다는 점에 유의해야 함. **따라서 연구진은 분석 결과로 나타나는 값은 방향성 이상으로 해석하는 것에 무리가 있다고 판단하였음.**

13) 일본이나 미국의 은퇴자 마을의 사례를 살펴보면, 은퇴자 마을 거주자의 연령 및 건강 상태가 매우 다양함. 일부 주민들은 거동이 불편하여 이동을 위해 차량 지원 등이 수시로 필요하거나 간병이 필요할 수 있는 반면, 건강하고 상대적으로 젊은 은퇴자들은 활력을 유지할 수 있는 활동에 대한 수요가 있음. 은퇴자 마을을 돌봄 공동체로 조직화하여 상대적으로 건강하고 젊은 은퇴자들이 자투리 시간을 활용해서 간병이 필요하거나 거동, 집안 청소 등의 도움이 필요한 노인들을 위한 돌봄노동에 참여할 수 있음. 낯선 이들의 단시간 방문과 도움은 서비스 이용자에게 불안 요소로 작용하지만, 동네 주민들이 돌아가면서 도움이 필요한 다른 주민을 돕는 것은 상호 만족도가 높을 수 있음. 이러한 영역에서 협동조합이라는 조직을 통해 비공식 노동을 공식화하는 모델을 구상해 볼 수 있음.

으로 도입할 수 있는 분야들에 대해서는 경영 모델을 개발하고 관심 있는 개인들이 쉽게 조직할 수 있도록 중간지원기관을 통해 확산하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, 스케일업 전략을 이어가기 위해서는 연합회 설립 활성화 및 성장 지원책 마련이 현재 시점에서 필요하다. 이를 위해 ① 앵커 기업(anchor firm) 성장 지원과 가치사슬 확대, ② 협동조합 간 네트워킹 강화 지원책 마련, ③ 연합회 특화 지원조직 마련을 고려하여야 한다.

앵커 기업은 이미 성장한 협동조합 혹은 성장 가능성이 크거나 풍부한 가치사슬을 만들어낼 수 있는 사업모델을 가지고 있는 협동조합을 뜻한다. 이러한 앵커 기업이 성장하는 과정에서 가치사슬 전반에 걸쳐 다른 협동조합과 거래·연계·연대하게 되고, 지역별·업종별 기업 생태계 구축으로 이어질 수 있다. 이를 통해 일자리 창출이 활성화될 수 있다. 예를 들어, 광주구 도우누리사회적협동조합이 성장하면서 인근의 사회적 경제 조직들이 함께 발전한 경우와 우렁각시협동조합이 의식적으로 연합회를 구성해 돌봄 서비스 연대를 만들어낸 사례가 있다. 특히 서구에서는 보통 지역과 밀착되어 있고 업종 전문성이 높은 앵커 기업이 중심이 되어 네트워크를 형성하고 이것이 자연스럽게 발전하여 상향식으로 연합회가 형성되어 왔는데, 한국은 하향식으로 연합회 법인격이 도입되고 나서 열악한 개별 협동조합들이 모이는 생태계가 형성된 상황으로, 더더욱 이러한 앵커 기업의 존재가 필요할 수 있다. 하지만 현재는 대부분의 연합회는 성장단계로 보았을 때 극초기 단계(infant) 수준이며 운영을 시작하기에도 자원(인력 등)이 부족한 상황이므로, 업종별 앵커 기업 역할을 할 수 있을 만한 연합회의 모집/발굴/창설을 지원하여 이들을 인큐베이팅하고 성장시키는 것이 한 가지 방안이 될 수 있다. 앵커 기업을 발굴/조직/성장시키고 지원하는 역할은 연합회·협의회 사무국·중간 지원조직에서 수행하고 지자체 등은 참

여를 유도하는 방법으로 역할을 나누어 볼 수 있다.

한편 본 연구를 위해 추진된 연합회 실태조사에서는 연합회의 많은 회원 조합들이 자신들의 역량을 활용하여 새로운 수익을 창출하는 것을 연합회의 주요 목표로 인식하고 있었다. 또한 현재의 연합회 사업의 회원 참여방식으로 연합회에서 ‘회원별 전문성/역량/희망에 따라 분담/지원/투자’하는 비중이 높았다. 따라서 협동조합 연합회/연대를 통해 스케일업을 추진하기 위해서는 동일 및 유사 업종과 그 외 다양한 협동조합 간 주기적인 네트워킹장을 마련할 필요가 있다. 협동조합 연합회는 회원 조합의 업종 동질성보다 지역 동질성이 높다. 따라서 지역내 활동하는 다양한 협동조합과 협동조합에 관심이 있는 개인사업자 간의 주기적인 교류 채널을 중간지원기관을 통해 제공하면 네트워킹 효과를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 본 연구를 보충적으로 위해 연합회를 면담하고 조사한 결과를 참조하면, 일반 협동조합들도 연합회에 대한 기대가 있고, 이들의 역량/수익성 등에 따라 연대의향을 가지고 있었다. 하지만 연합회들은 경영상 가장 어려운 점으로 자금난과 수익모델 부재를 꼽았다. 현재의 협동조합 중간지원서비스는 일반 협동조합의 설립, 운영에 관한 안내, 교육 수준에 그치고 있어 연합회가 회원 조직을 유인하고 이끄는 데 필요한 전문역량이나 수익모델 개발 지원 등의 기능은 효율적으로 수행하기 어렵다. 따라서 연합회의 역량 및 전문성 강화를 지원할 수 있는 조직을 별도로 설립/운영하는 것이 도움이 될 수 있다. 특히 업종별 연합회 지원에 특화된 조직이 필요하다. 별도의 조직을 통해 일반 협동조합과는 차이점이 분명한 연합회의 성장의 제약 여건, 연합회 경영 특성, 업종 특성 등을 고려하여, 정책 추진 단계상 아직은 극초기(infant) 단계에 해당되는 연합회의 활성화, 업종별 전문 역량 강화, 내실화, 사업 인큐베이팅 등을 지원하여 협동조합 경제 성장의 촉매로서 역할을 하도록 할 필요가 있다.

참고문헌

- 관계부처합동(2020.3), 『제3차 협동조합 기본계획(‘20~’22)』.
- \_\_\_\_\_(2017.1), 『제2차 협동조합 기본계획(‘17~’19)』.
- \_\_\_\_\_(2013.12), 『제1차 협동조합 기본계획(‘14~’16)』.
- 최세림·이상준·안주엽(2021), 『협동조합 활성화 정책의 고용효과』, 고용노동부.
- 안주엽·오선정·최세림·이상준·이철선(2021), 『2021년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초연구』, 기획재정부.

※ 본 「KLI 고용영향평가브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.