

이 과제는 2021년 고용노동부의 「고용영향평가사업」에 관한 위탁사업에 의한 것임

협동조합 활성화 정책의 고용효과



고용노동부



본 보고서는 한국노동연구원 고용영향평가센터의 2021년 고용영향평가 사업으로 수행한 연구결과입니다.

연구주관·시행기관 : 한국노동연구원

연구진

연구책임자 : 최세림(한국노동연구원 부연구위원)

공동연구자 : 이상준(한국노동연구원 부연구위원)

안주엽(한국노동연구원 선임연구위원)

목 차

요 약	i
제1장 서론	1
제1절 연구 배경	1
1. 협동조합이란?	1
2. 협동조합 활성화 정책 추진 배경	7
제2절 연구 목적 및 범위	8
제3절 협동조합 활성화 정책의 노동시장 연계성	9
제4절 연구의 구성	11
제2장 협동조합 활성화 정책의 개요와 경과	13
제1절 협동조합 활성화 정책의 개요	13
1. 협동조합 활성화 논의의 배경	13
2. 협동조합 활성화 정책의 기대 효과	17
제2절 협동조합 활성화 정책의 내용과 경과	22
1. 협동조합 기본 계획(1-3차) 주요 내용	22
2. 세부 정책 사업 주요 내용	33
제3절 협동조합 활성화 경과	41
1. 협동조합 활성화 추이	41
2. 협동조합의 순기능 확산 추이	46
제3장 협동조합 일자리의 특징과 현황	51
제1절 일자리의 양	51
1. 일자리 수 측정 기준	51
2. 일자리 수와 취업자 특성(*고용보험 자료 기준)	53
제2절 협동조합 일자리의 특징	58

1. 일자리 질의 객관적 요소(*고용보험 자료 기준)	58
2. 일자리 질의 주관적 요소	60
제3절 소 결	66
제4장 협동조합 활성화 정책의 고용효과 분석	69
제1절 분석 목적	69
제2절 분석 개요	70
제3절 분석 결과	74
제4절 제3차 협동조합 기본 계획의 예상 고용효과	87
1. 분석 개요	87
2. 정량 분석 방법	89
3. 분석 결과	92
4. FGI와 실태조사로 확인한 협동조합 Scale-up의 고용효과에 관한 함의	93
제5장 협동조합 활성화 정책의 쟁점	97
제1절 현장 조사 개요	97
제2절 현장 조사 결과	100
1. 협동조합 실태와 현황	100
2. 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)	102
3. 협동조합 지원체계와 지원 활용 격차	107
4. 협동조합 Scale-Up	110
제3절 현장 조사에서 도출된 쟁점	113
1. 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)	113
2. 협동조합 지원체계	114
3. 협동조합 Scale-Up	115
제6장 결과 요약 및 정책 제언	117
제1절 결과 요약	117

제2절 정책 제언	123
1. 협동조합 활성화 정책의 추진 방향에 관한 제언	123
2. 세부 정책 제언	124
참고문헌	129

표 목 차

〈표 1-1〉 일반 회사와 협동조합 비교	5
〈표 1- 2〉 일반협동조합과 사회적협동조합 비교	6
〈표 1- 3〉 일반협동조합과 협동조합연합회 비교	6
〈표 2- 1〉 제1차 협동조합 기본 계획의 중점과제	24
〈표 2- 2〉 제2차 협동조합 기본 계획의 중점과제	27
〈표 2- 3〉 제3차 협동조합 기본 계획의 중점과제	31
〈표 2- 4〉 연도별 소상공인협동조합 지원예산 및 추진현황	35
〈표 2- 5〉 연도별 소상공인 협동조합 활성화에 필요한 공동사업 추진 지원내용	36
〈표 2- 6〉 연도별 청년 등 협동조합 창업지원사업 지원내용	38
〈표 2- 7〉 연도별 혁신형 협동조합 모델 발굴·확산 지원사업	40
〈표 2- 8〉 고용보험에 등록된 협동조합 수	44
〈표 2- 9〉 협동조합당 평균 고용지표	45
〈표 2-10〉 협동조합 지역사회 공헌 참여 비중(2015, 2017, 2019)	48
〈표 2-11〉 협동조합 설립 목적 달성에 관한 조합원 평가(5점 만점)	49
〈표 3- 1〉 2019 협동조합 실태조사 일자리 창출 규모	52
〈표 3- 2〉 연도별 취업자의 연령 분포	55
〈표 3- 3〉 연도별 고용보험 신규 취득자의 연령 분포	55
〈표 3- 4〉 연도별 취업자의 성별 분포	56
〈표 3- 5〉 연도별 신규 취득자의 성별 분포	56
〈표 3- 6〉 협동조합의 고용 규모별 분포	56
〈표 3- 7〉 협동조합의 평균 고용 인원	57
〈표 3- 8〉 2020년 운영 협동조합의 업력 분포	57
〈표 3- 9〉 취업자의 임금과 근로시간	59
〈표 3-10〉 신규 취업자의 임금과 근로시간	59
〈표 3-11〉 각 연도 취업자의 평균 근속기간(개월)	60

〈표 3-12〉 협동조합 조합원 노동자의 일자리 평가	61
〈표 3-13〉 협동조합 비조합원 노동자의 일자리 평가	62
〈표 3-14〉 한국노동패널 22차(2019년) 표본의 일자리 평가	63
〈표 3-15〉 협동조합 조합원 노동자의 직무만족도	64
〈표 3-16〉 협동조합 비조합원 노동자의 직무만족도	64
〈표 3-17〉 한국노동패널 22차(2019) 표본의 직무만족도	65
〈표 4- 1〉 분석표본의 구성과 크기	75
〈표 4- 2〉 신규 입직자 유무별 분석표본의 구성과 크기	75
〈표 4- 3〉 연도별 협동조합과 일반사업장의 평균 고용인원, 고용인원 증가율, 다음기 생존비율	76
〈표 4- 4〉 연도별 협동조합과 일반사업장 신규입직자의 평균 여성, 고령층, 상용직 신규 고용비중	76
〈표 4- 5〉 연도별 협동조합과 일반사업장 신규입직자의 평균 월 보수액과 소정근로시간	77
〈표 4- 6〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과	82
〈표 4- 7〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정 결과	83
〈표 4- 8〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과	83
〈표 4- 9〉 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과	84
〈표 4-10〉 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정 결과	84
〈표 4-11〉 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과	85
〈표 4-12〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과	86
〈표 4-13〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정 결과	86

〈표 4-14〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과	86
---	----

그림목차

[그림 1- 1] 협동조합 활성화의 노동시장 연계성	10
[그림 2- 1] 제1차 협동조합 기본 계획 추진방향	23
[그림 2- 2] 제2차 협동조합 기본 계획 추진방향	26
[그림 2- 3] 제3차 협동조합 기본 계획 추진방향	30
[그림 2- 4] 설립 협동조합 수(2013~2020)	42
[그림 2- 5] 고용보험에 등록된 협동조합 수	43
[그림 2- 6] 협동조합의 고용 변화 추이	45
[그림 2- 7] 협동조합의 경영 지표	46
[그림 2- 8] 지역사회 재투자(공헌) 협동조합의 재투자 규모	49
[그림 3- 1] 고용보험에 가입한 협동조합 취업자 수 추이	54
[그림 4- 1] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 고용인원 변화 추이 ...	78
[그림 4- 2] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 평균 고용 성장률 변화 추이	78
[그림 4- 3] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 고용성장률 변화 추이(조건평균)	79
[그림 4- 4] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 다음기 생존율 변화 추이	79
[그림 4- 5] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 여성 비중	79
[그림 4- 6] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 고령층 (만 55세이상) 비중	80
[그림 4- 7] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 고령층 비중(조건평균)	80
[그림 4- 8] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 상용직 비중	80

[그림 4- 9] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 월 평균 보수총액	81
[그림 4-10] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자의 주당 소정 근로시간	81
[그림 4-11] 제 3차 협동조합 기본 계획 구상도	89

요 약

□ 연구 배경

- 정부는 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 협동조합 활성화 정책을 수립하고 추진 중¹⁾.
- 최근 제 3차 협동조합 기본 계획(2020~2022)에 이르기까지, 2013년부터 계속해서 협동조합 활성화를 위한 기본 계획을 수립하고 추진하였음.
 - 제 1차 협동조합 기본 계획(2014~2016), 제 2차 협동조합 기본 계획(2017~2019)
- 협동조합 활성화는 참여자(크게, 소비자, 생산자, 근로자, 그 외 조합원)는 편익을 기대할 수 있음.
 - 협동조합으로 생산자, 근로자, 소비자를 조직화함으로써 개별 주체일 때 대비 규모로 인한 편익을 기대할 수 있음.
- 또한 거시경제적 관점에서는 협동조합 창업 활성화를 통한 일자리

1) 협동조합 기본법은 협동조합을 다음과 같이 정의하고 있음.

- “재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업조직”(제 2조 제 1호)
(협동조합이라는 법인의 특성) 협동조합 기본법에 명시된 협동조합 설립 및 운영 기본원칙: 1) 사업범위: 공동의 목적을 가진 5인 이상이 모여 조직한 사업체로 사업종류 제한 없음(금융/보험업 제외) 2) 의결권: 출자 규모와 무관하게 1인 1표 3) 책임범위: 조합원은 출자자산에 한한 유한 책임 4) 가입/탈퇴: 자유 5) 배당: 전체 배당액의 50% 이상을 협동조합 사업 이용실적에 따라 배당해야함.
협동조합 기본법상 유형: 일반협동조합, 일반협동조합 연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합 연합회로 구분, (* 최근 이종(異種) 협동조합연합회 설립이 가능해짐.)

확대, 유통구조 개선을 통한 물가 안정, 경제 위기시 고용안정 효과를 기대할 수 있음.

- 사회적으로는 취약계층에 일자리나 사회서비스를 제공하여 복지 체계 보완하는 기능을 할 수 있음(‘일을 통한 복지’ 기여).

□ 연구 목적

- 본 연구는 다년간 추진되어온 협동조합 활성화 정책의 다양한 측면의 영향 중에서도 고용에 미친 영향을 파악하고, 제 3차 협동조합 기본 계획의 고용 관련 기대 효과를 파악하고자 함.
- 또한 협동조합 활성화를 통해 양질의 일자리가 창출될 수 있도록 하기 위한 정책 제언을 도출하고자 함.

□ 연구 범위

- 연구 대상 협동조합: 협동조합 기본법에 근거하여 설립된 협동조합으로 한정함.
- 고용영향 분석의 내용과 관련해서는 이전 협동조합 기본법에 대한 평가는 고용의 양과 질을 모두 평가하고, 제 3차 기본 계획의 기대 효과분석은 고용의 양에 미치는 효과를 추론해 보는 것으로 한정함.
 - 고용의 양을 추산하는 단위는 고용보험 가입 일자리 수를 기본으로 함.

□ 주요 연구내용 및 방법

- 협동조합 활성화의 논의 배경과 정책 추진 경과 및 기대 효과 요약
- 통계자료를 활용한 협동조합 일자리 수의 변화 추이와 취업자 및 일자리 특성 분석

- 일자리 특성의 경우, 일자리 질의 객관적 지표인 임금, 근로시간 등과 주관적 지표인 일자리 만족도 등을 모두 살펴봄.
- 협동조합 활성화 정책의 고용효과를 정량적으로 분석하되, 제 1차, 2차 기본 계획의 효과를 분석하고, 제 3차 협동조합 기본 계획의 기대 효과에 대하여 추론함.
- FGI 등의 조사를 통해 협동조합 활성화 정책의 쟁점과 정책 수요를 파악하고 정책제언 도출
- 협동조합 활성화의 고용 연계성
- 협동조합은 개별 노동자, 사업자 등을 조직화함으로써 민주적 집단으로서의 개별 근로자, 사업자일 때 대비 일자리의 질을 높이는 데 기여하는 측면이 강함.
- 순 일자리 창출 경로는 분명하지 않고, 일자리 수의 순증가는 파악하는 것이 거의 불가능함.
 - 예컨대, 협동조합 활성화 정책이 '창업 문턱'을 낮추어 창업을 활성화한다고 하더라도, 협동조합으로 창업되어 생성된 일자리가 협동조합이 없을 때 아예 생기지 않았을 일자리인지, 창업으로 경제활동에 참여하게 된 개인이, 협동조합 창업이 아닌 방식으로 일자리를 갖지 않았을 것인지 명확하게 알 수 없음.
 - 예외적으로 비공식 노동 혹은 조직화 되지 않은 노동(예-돌봄노동)을 공식화하는 형태의 협동조합 등의 다양한 경우들은 집계되지 않던 노동과 GDP를 창출해낼 수 있음.
 - 이러한 다양한 예외적인 경우들로 인한 일자리 수의 순증가분은 전체 협동조합으로 인해 생긴 일자리 수 대비 미미한 수준일 것이며, 규모를 식별하는 것도 현재까지 축적된 자료를 기준으로 식별이 불가능
- 하지만, 협동조합 일자리가 유사한 다른 일자리 대비 양질의 일자

리라는 것을 전제할 경우, 협동조합 활성화는 동일 개인이 협동조합이 아닐 때 가질 수 있었던 일자리에 비해 협동조합으로 전환 혹은 생성된 일자리가 상대적으로 좋은 일자리 일 수 있음.

- 즉, 협동조합 활성화를 통해 '양질의 일자리' 창출 효과를 기대할 수 있음.

(*분석으로 순증가 효과와 일자리 전환 효과를 식별할 수는 없음)

- 협동조합 활성화를 통해 협동조합 수가 증가하거나, 존재하는 협동조합들의 규모가 성장하게 되면 자연스럽게 협동조합과 관련된 일자리의 수도 증가할 것임. 이를 통해 일자리 전환이나 신규 일자리 창출로 '양질의 일자리 창출' 효과를 기대할 수 있음.

- 협동조합 유형별 양질의 일자리 창출 기제는 차이가 있을 수 있음.

- 노동자 협동조합

- 프리랜서, 특고 일자리의 조직화⇒ 협동조합의 직고용 ⇒ 고용 안정성 등 일자리 질 향상

- 노동자의 회사 인수 ⇒ 노동자 협동조합의 직접 경영 혹은 경영 참여⇒ (불황기) 고용안정, 근로환경 개선, 주관적 만족도(임금 성장 등의 경우 경영 역량에 따라 차이가 있을수 있음)

- 생산자 협동조합

- 브랜드 공유(프랜차이즈 등)

- 판매 공간, 시설 등 공유

- 유통경로 공유

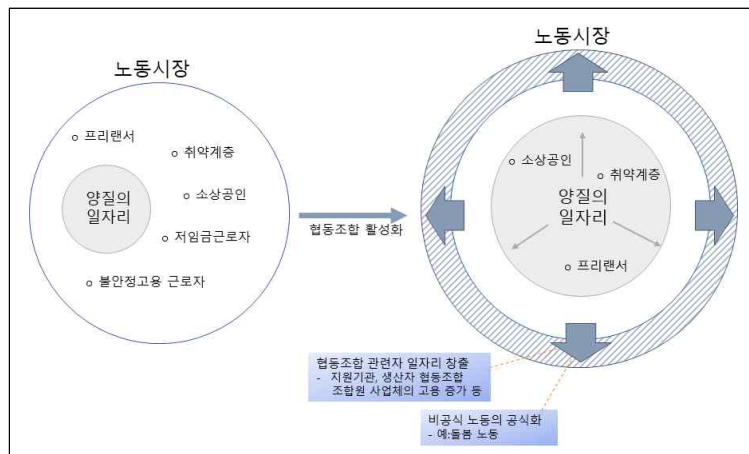
- ⇒ 비용 절감, 경영 역량 강화 등으로 인한 소득, 생존율 향상 (고용 안정)

- ⇒ 생산자 협동조합의 생산자 조합원의 사업 활성화로 인한 조합원 소유 사업체 고용이 증가할 수 있음.

(*분석 자료의 한계상, 이러한 경로의 일자리 창출 효과는 본 연구에서 파악하지 않음)

- 사회적 협동조합
 - 취약계층 고용
 - 비공식 노동의 일자리화(예-가족간 돌봄 노동 등의 조직화 및 일자리화)

[그림 1] 협동조합 활성화의 노동시장 연계성



- 협동조합 기본 계획의 차수별 내용과 고용영향
- 기본 계획 내용과 고용 연계성
 - 제 1~3차 협동조합 기본 계획은 협동조합을 여러 경영조직의 형태 중 민주적 특성을 가지며, 잠재적으로 사회에 긍정적인 파급효과를 끼칠 수 있는 특성을 가지는 조직으로 보는 관점을 바탕으로, 자생적 확산, 자생적 성장을 위한 환경 개선이 주된 정책 목표임.
 - 구체적으로 1차 협동조합 기본 계획은 **협동조합 자립 기반 구축**을 목표로 하고, 시장 참여 기회 확대, 자금 조달 기반 조성 등

- 을 통한 시장 진입 기반 구축, 협동조합 간 교류 활성화, 협동조합 활성화를 위한 지원 인력 교육을 주요 정책 분야로 삼음.
- 2차 협동조합 기본 계획은 협동조합 내실화를 주요 목표로 하고, 자생력 제고, 고용 친화 분야 발굴 및 확대 등을 주요 정책 분야로 삼음.
 - 3차 협동조합 기본 계획은 협동조합 성장 기반 확립을 주된 목표로 삼음. 이를 위해 협동조합이 새로운 시장, 산업, 유형으로 확장하고, 협동조합 간 연대체계를 확대 및 강화하고 차별 해소를 위한 제도 개선 등을 추진하고자 함.
 - 즉, 1~3차 기본 계획은 ① 협동조합 자립 기반 구축 ⇒ ② 협동조합 내실화 ⇒ ③ 협동조합 성장 기반 확립의 단계로 계획된 것
 - 위의 단계와 관련하여 기대되는 고용 영향의 흐름은 다음의 순서로 이루어졌을 것으로 예상됨.
 - 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 성장
 - 추진 경과를 통해 본 고용영향
 - 제 1~3차 협동조합 기본 계획 추진기간 동안 협동조합 법인과 사업장 수가 꾸준히 증가해옴. 고용보험 가입 사업장 수 기준, 2014년 연말 1천 282개에서 2021년 5천 114개로 증가함.
 - 이에 따라 협동조합의 고용인원(협동조합 실태조사 결과 기준)도 2014년 12월 기준 약 6천 484명에서 2018년 12월, 2만 6천 579명으로 증가함.
 - 협동조합당 매출액의 경우에도 2018.12월까지 성장세를 보였고, 관련하여 조합당 고용인원도 증가함.
 - 협동조합 내실화를 추진한, 제 2차 기본 계획 기간 동안 청년

유입이 증가되고 신규고용 인원의 평균 임금이 기존 협동조합 일자리의 평균 임금 수준보다 높은 것이 확인됨에 따라, 협동조합에서 고용하는 인력 구성도 협동조합들이 자생적으로 생존할 수 있게 '내실화'과정을 거치면서 변화한 것으로 보임.

- 협동조합 일자리의 질과 관련하여, 협동조합 일자리는 일반적인 사업체들의 일자리에 비해 임금이 높은 일자리는 아님. 하지만 제 4장의 고용의 양적 영향 분석을 위해 고용보험자료에서 협동조합과 유사한 업종, 지역, 규모의 일반 사업체를 추출하여 특징을 비교해보았을 때, 신규 고용에서 여성 고용 비중, 고령층 고용 비중이 높고, 근로시간이 낮은 특성을 가지고 있었음. 협동조합 내실화를 추진한 기간을 거치면서 협동조합의 생존율도 개선되었고, 일반 사업체 대비 낮던 상용직 채용 비중의 격차도 감소함. 또한 일자리의 주관적 일자리 만족도가 높은 특성은 익히 알려진 사실임.

□ 협동조합 기본 계획의 고용효과 분석 결과

- 앞서 예상되는 고용 연계성을 고려하여 4장에서 협동조합 기본 계획의 고용효과를 양적 분석 방법을 활용하여 살펴봄.

- 분석 자료 및 방법: 고용보험DB를 협동조합 행정자료와 연결하여 고용보험DB에 등록된 협동조합 법인의 사업장을 식별하고, 동일 자료내에서 협동조합이 아닌 사업장을 업력, 업종, 규모, 지역을 기준으로 성향점수매칭 방법으로 매칭 추출하여, 협동조합과 협동조합과 유사한 특성의 일반 사업장으로 표본을 구축함.

- 이중차분(Difference in Differences)의 아이디어를 차용하여(엄밀하게 DD분석 조건을 충족하는 처치가 존재하지 않으므로, DD 분석이라고 볼 수는 없음) "협동조합 확산"을 추진한 협동조

합 1차 기본 계획과 “협동조합 내실화”를 추진한 2차 기본 계획 전후로 협동조합 사업장과 일반 사업장의 다양한 고용관련 지표들의 추세적 변화의 격차를 파악해 봄.

○ 분석 결과

- 1차 협동조합 추진 이후 협동조합 수가 빠르게 증가하면서 신규 협동조합 유입의 효과로 협동조합 당 고용인원은 감소하고, 협동조합의 1년 생존율도 감소하였고, 조합에서 지불하는 평균 임금도 감소하였음. 하지만, 생존 협동조합의 고용성장률이 개선된 것을 확인함.

- 2차 협동조합 기본 계획은 협동조합의 내실화를 도모하였음. 분석 결과, 2차 협동조합 추진 전후로 고용인원, 1년 생존율, 생존 사업장의 고용성장률은 크게 변화하지 않았음. 하지만 신규입직자 상용직 비중, 월 평균 보수가 성장하여 일반 사업체와 격차가 감소함.

- 3차 협동조합 기본 계획은 내실화를 경험한 협동조합들이 (매출액 등 경영지표) 성장을 달성할 수 있도록 하는 것을 목표로 하였음. 자료의 한계가 존재하긴 하지만, 분석 결과, 계획대로 개별 협동조합들의 경영지표에서 성장이 이루어질 경우, 각 협동조합들의 고용 규모가 성장할 수 있어 긍정적인 고용효과를 기대할 수 있음을 확인

□ 현장 쟁점

(1) 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)

○ 협동조합을 통한 일자리 창출의 특성

- 전통적인 고용-피고용 관계를 넘어서서 경제활동을 하는 일자리를 포괄하는 개념으로 협동조합을 바라보아야 함.

○ 급여 수준 · 복리후생과 인사관리

- 일자리의 질을 결정하는 핵심 요인 중 하나인 급여 수준과 복리후생은 중소기업 수준 혹은 그에 미치지 못하는 경우가 대다수일 것으로 추정
- 소규모 협동조합에서는 인사관리, 역량개발 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있고, 장시간 노동으로도 수익 창출이 어렵기에 일자리의 질이 높지 않음.

○ 다양한 형태의 일자리 창출

- 협동조합을 통해 (취약계층에게) 일자리 기회와 경험이 더 많이 제공되는 측면이 존재함(비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 포함).
- 향후 노동시장에서 고용 관계가 다변화되면서 협동조합 생태계에서도 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리가 확산할 것으로 예상됨.
- 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 중 일부는 오히려 정규직, 상근직 일자리보다 더 많은 급여 수준과 자유로운 업무 시간을 보장하는 일자리가 될 수도 있음.

○ 협동조합 창업자와 임직원의 근로 유인(incentive) 저하

- 다른 조합원과 비슷한 출자금 혹은 더 많은 출자금을 내고 시작하는 조합 이사장은 창업과 사업 운영 과정에서 노력과 성과 대비 보상이 일반 기업에 비해 적음.
- 이러한 근로 유인 저하로 협동조합 형태를 유지하지 않고 향후 주식회사 전환을 고려하는 사례가 발생할 수 있음.
- 협동조합 생태계가 자리 잡은 서구에서도 주식회사 법인격 전환과 같은 변성(degeneration) 경향, 그리고 이에 대응하기 위한 전략과 방침이 중요한 문제로 인식되고 있음.

(2) 협동조합 지원체계

○ 소상공인(사업자) 협동조합 지원

- 협동조합 조직별 지원금 책정이 아닌 조합원 규모에 따른 지원금 책정이 이루어지면 대규모 소상공인(사업자) 협동조합 등장과 성장 가능
- 지금처럼 수많은 영세 조합들이 조직별 지원금을 나누어 갖는 방식은 Scale-Up 목표와 맞지 않음.
- 다만 이런 방향으로 지원책을 변경하면 성장세가 가파르거나 규모가 큰 협동조합에 지원금을 몰아주는 방식이 될 수 있어 형평성 논란이 불거질 수 있으며, 장기적으로는 재정지원 유도보다 성장지원이 바람직함.
- 아울러 소상공인 협업화 사업 지원금을 받기 위해 본업에 충실하지 않고 네트워킹에만 치중하는 조합도 등장하기 시작해, 금전 지원이 만들어내는 시장 왜곡이 발생함.

(3) 연합회·협의회를 통한 Scale-Up

○ 연합회·협의회를 통한 Scale-Up 선결 조건

- 연합회들은 대체로 회원조합 역량을 활용한 수익사업을 추진하고 이를 통해 회원조합의 성장을 도모하는 것을 주된 목적으로 여기고 있고, 또 일반 협동조합들도 연합회가 수익창출 비전을 갖고 있고 이를 실현할 수 있는 역량과 전문성이 충분할 때 참여할 의사가 높은 것으로 나타남.
- 그러나 이를 위해서는 연합회에 사무국 조직, 자금, 사업모델 등이 필요한데 현재 설립 초기인 대부분 연합회·협의회는 그렇지 않음.
- 연합회·협의회 전문성과 역량, 위상과 역할에 대한 기대와 합의가 존재해야 함.

□ 정책제언

(1) 협동조합 활성화 정책의 추진 방향에 관한 제언

□ 협동조합 활성화 기본 계획 지속 추진을 통해 양질의 일자리 창출 유도

- 연구 결과를 요약하면 다음의 함의를 도출할 수 있음. (1) 일반 협동조합 법인과 협동조합 연합회 법인은 특수한 성격을 갖는 하나의 경영조직의 형태이며, 그 자체로 일자리 창출 목적을 갖고 생겨나는 조직들이 아니며, 참여자의 다양한 이해관계가 일치할 때 자생적으로 생겨나는 조직임. 관련하여 협동조합 7원칙 중 하나의 원칙은 자생성임. (2) 협동조합 참여자들은 일부 비용 지원과 관련되는 정부 사업을 반기는 동시에 사업 참여 과정에서 발생하는 행정 절차 등의 과정에서 발생하는 정부 조직과의 상호작용을 기꺼워하지 않고 자유로운 활동을 추구하는 모순적인 태도를 갖고 있음. (3) 협동조합 기본 계획의 단계별 추진은 각 계획 목적에 맞게 협동조합 활성화를 위한 환경 개선을 이루어왔고, 이 과정에서 주관적 만족도가 높은 일자리인 협동조합 일자리 수가 증가되어 있음.
- 이러한 상황을 종합해 볼 때, 지금까지 추진되어온 협동조합 기본 계획의 방향 - 자생성을 추구하는 동시에 협동조합 활성화를 위한 시장·사회 환경 개선-에 맞춘 기본 계획은 지속되는 것이 바람직함. 소수의 비용 지원 성격과 관련된 사업들도 '협동조합'이라는 유형에 집중하여 지원하는 형태는 장기적으로 축소해나가고 소상공인 협력·상생 지원을 위한 정책으로 수정하여 개별 추진하는 것이 바람직할 수 있음.

(2) 세부 정책 제언

□ 일자리 창출이 가능할 수 있는 다양한 업종과 분야에서 모범 사례

발굴, 설계 및 확산

- 협동조합으로 조직화를 통해 일자리 창출이 가능한 분야를 발굴하고 기존에 존재하는 모범 사례를 확산하거나 협동조합 형태의 경영모델을 설계하여 확산
- 협동조합 활성화로 일자리 창출이 가능할 수 있는 특정 업종(예-소규모 친환경 발전, 기술 서비스, 돌봄 서비스 등) 혹은 특정 집단(프리랜서)의 협동조합 모범사례를 발굴하여 확산을 추진할 수 있음.
- 협동조합 활성화를 통해 일자리 창출이 가능할 수 있지만, 아직 우리나라에 사례가 없는 분야에 대해 연구하고 관심있는 개인들이 모여 쉽게 시작할 수 있도록 경영 모듈을 개발하여 지원기관을 통해 확산하는 것도 고려할 수 있음.
 - 예를 들어 돌봄 분야의 경우 가정에서 개별적으로 이루어지는 비공식 노동의 규모가 큼. 이들을 협동조합을 통해 마을 단위로 조직화하여 비공식 노동을 일자리로 전환하는 과정을 돕는 모델을 생각해 볼 수 있음. 예를 들어 '해외 은퇴자 마을 돌봄 생계계'를 생각해 볼 수 있음.
 - * 일본이나 미국의 은퇴자 마을의 사례를 살펴보면, 은퇴자 마을 거주자의 연령 및 건강 상태가 매우 다양함. 일부 주민들은 거동이 불편하고 이동을 위해 차량지원 등이 수시로 필요하거나 간병이 필요할 수 있는 반면, 건강하고 상대적으로 젊은 은퇴자들은 활력을 유지할 수 있는 활동에 대한 수요가 있음. 은퇴자 마을을 돌봄공동체로 조직화하여 상대적으로 건강하고 젊은 은퇴자들이 자투리 시간을 활용해서 마을의 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 주

- 민들이 돌아가면서 필요한 다른 주민을 돕는 것은 상호 만족도가 높을 수 있음. 이러한 영역에서 협동조합 이라는 조직을 통해 비공식 노동을 공식화 하는 모델을 구상해볼 수 있음.
- 하지만 아직 우리나라에 존재하지 않는 형태의 협동조합을 생성하고자 할 때, 특히 은퇴자 돌봄공동체 등 고령층이 중심이 되어 조합을 만들고자 할 때, 조합 운영 방식 등 경영설계에 어려움이 있을 수 있음.
- 실험적으로 도입할 수 있는 분야들에 대해서는 경영 모듈을 개발하고 관심있는 개인들이 쉽게 조직할 수 있도록 중간 지원기관을 통해 확산하는 것을 고려할 수 있음.

□ **공통된 사회적 가치 평가 모델 개발·도입을 통한 사회적 기여 인정 및 장려**

- 사회적 경제 내 여러 법인격(사회적 기업, 소셜 벤처, 사회적협동조합 등)에 대해 사회적 기여에 따른 다양한 지원책이 존재함.
- 장기적으로는 다양한 사회적 경제 주체들에 대한 공통된 사회적 가치 기여도 평가 모델을 개발하고 활용하여 조직의 법인격이 아닌 사회 기여 정도에 따른 정책 지원을 받거나 공모에 참여할 기회를 제공하는 것을 고려할 수 있음.
- 협동조합의 자생적 성장의 원칙을 해치지 않는 방식으로 협동조합의 성장, 사회적 기여를 동시에 도모할 수 있을 것임.
- 하나의 예로 공공과 민간에서 이미 개발되어 활용되고 있는 사회적 가치 평가 모델(예- 한국사회적기업진흥원 SVI, SK SPC 등)을 활용할 수 있음. 협동조합을 그 유형에 따라 구분하여 정책 지원 자격을 결정하지 않고, 사업모델의 사회적 가치와 파급효과를 고려하여 정책 지원을 연계한다면 기업조직 간 형평성(equity) 문제를 해결할 수 있고, 동시에 역량있고 사회적 기여

에 관심 있는 협동조합이 행정적 비용을 간소화하면서 (다양한 형태의) 사회적 기여의 인센티브로써 정부지원을 받을 수 있음.

□ 연합회 설립 활성화 및 성장 지원책 마련

(1) 앵커 기업(anchor firm) 성장 지원과 가치사슬 확대

○ 주축이 되는 앵커 기업 성장 지원과 연합회 사업 활성화

- 앵커 기업은 이미 성장한 협동조합 혹은 성장 가능성이 크거나 풍부한 가치사슬을 만들어낼 수 있는 사업모델을 가지고 있는 협동조합을 뜻함.
- 이러한 앵커 기업이 성장하면서 가치사슬 전반에 걸쳐 다른 협동조합과 거래·연계·연대하면서 지역별·업종별 기업 생태계를 구축하고 이를 통해 일자리 창출 가능
- (예1) 광진구 도우누리사회적협동조합이 성장하면서 인근의 사회적 경제 조직들이 함께 발전함.
- (예2) 우령각시협동조합이 의식적으로 연합회를 구성해 돌봄 서비스 연대를 만들어냄.
- 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 모여들어서 더더욱 이러한 앵커 기업의 존재가 필요함.
- 그러나 현재는 대부분의 연합회는 성장단계로 보았을 때 극초기 단계(infant) 수준이며 운영을 시작하기에도 자원(인력 등)이 부족한 상황. 업종별 앵커 기업 역할을 할 수 있을 만한 연합회를 모집/발굴/창설을 지원하여 이들을 incubating하고 성장시키는 것을 고려할 수 있음.
- 앵커 기업을 발굴/조직/성장시키고 지원하는 역할을 연합회·협

의회 사무국·중간 지원조직에서 수행하고 지자체 등의 참여를 유도할 수 있음.

(2) 주기적인 협동조합 네트워킹의 장 마련을 통해 연대와 연대를 통한 사업모델 확대 활성화

- 앞서 진행 중인 연합회 실태조사 결과에서 확인되었듯이, 연합회의 과반 이상(60% 이상)은 회원 조합들의 다양한 역량을 활용하여 새로운 수익을 창출하는 것을 주요 목표로 하고 있음.
- 또한 현재의 연합회 사업의 회원 참여 방식은 대다수 (약 40% 이상)의 연합회에서 '회원별 전문성/역량/희망에 따라 분담/지원/투자'하고 있음.
- 따라서 협동조합 연합회/연대를 통해 스케일업을 추진하기 위해서는 동일 및 유사 업종과 그 외 다양한 협동조합 간 주기적인 네트워킹장 마련이 필요함.
- 진행 중인 협동조합 연합회 실태조사 결과를 참조하면, 연합회는 업종별 동질성보다 지역 동질성이 높게 나타남.
- 지역내 활동하는 다양한 협동조합과 협동조합에 관심이 있는 개인 사업자 등 간의 주기적인 교류 채널을 중간지원기관을 통해 제공할 수 있음.
 - 진행 중인 협동조합 실태조사에서 연합회의 경우 사업목표 달성을 위해 가장 필요한 정부 지원정책으로 '기업이나 협동조합 연계 지원'에 대한 수요가 상대적으로 높은 편으로 나타남.

(3) 연합회 특화 지원조직 마련

- 진행 중인 실태조사 결과를 참조해 보면, 일반 협동조합들도 연합회에 대한 기대가 있고, 이들의 역량/수익성 등에 따라 연대에 관심을 갖고 있음.

- 그러나 조사된 연합회들의 경우 가장 중대한 경영 애로사항으로 자금난 다음으로 수익모델 부재를 중요하게 선택하고 있음. 또한 다양한 정부 지원의 형태들에 대해 다른 유형의 협동조합보다 대체로 모든 항목에 대해 중요성이 높게 인식하고 있는 것으로 나타나, 현재는 이들이 성장하기에는 다른 종류의 협동조합에 비해 상대적으로 어려움이 많은 것으로 보임.
- 연합회의 역량 및 전문성 강화를 지원할 수 있는 조직이 도움이 될 수 있음. 특히 업종별 연합회 지원에 특화된 조직이 필요함. 별도의 조직을 통해 일반 협동조합과는 차이점이 분명한 연합회의 성장에 제약 조건, 연합회 경영 특성, 업종 특성 등을 고려하여, 정책 추진 단계상 아직은 극초기(infant) 단계에 해당되는 연합회 활성화, 내실화, 성장의 촉매로써 역할을 하도록 해야 함.
- 구체적인 역할로는 연합회별 관련 업종 맞춤형 전문 컨설팅을 제공하거나 컨설팅 연계, 연합회 일반 사업 인큐베이팅, 사업모델 개발 지원, 협동조합 및 지역 사회, 지자체 등과 네트워킹 장마련 등을 수행할 수 있음.

제1절 연구 배경

- 정부는 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 협동조합 활성화 정책을 수립하고 추진 중임.
- 최근 제 3차 협동조합 기본 계획(2020~2022)에 이르기까지, 2013년부터 계속해서 협동조합 활성화를 위한 기본 계획을 수립하고 추진하였음.
- 제 1차 협동조합 기본 계획(2014~2016), 제2차 협동조합 기본 계획(2017~2019)
- 본 연구는 다년간 추진되어온 협동조합 활성화 정책이 고용에 미친 영향을 파악하고, 제 3차 협동조합 기본 계획의 기대 효과를 파악하고자 함.

1. 협동조합이란?

- 협동조합의 정의
- International Co-operative Alliance(ICA)의 협동조합 정의
 - 협동조합을 구성원들이 공동소유하고, 관리하고 운영하며, 공통의 경

제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사업체로 정의함. (“Cooperatives are people-centred enterprises owned, controlled and run by and for their members to realise their common economic, social, and cultural needs and aspirations. “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”(ICA의 정의를 coop.go.kr홈페이지에서 번역한 내용)

- ICA의 협동조합 7원칙: 자발적이고 개방적인 조합원 제도; 조합원에 의한 민주적 권리; 조합원의 경제적 참여; 자율과 독립; 교육, 훈련 및 정보제공; 협동조합간 협동과 연대; 지역사회에 대한 기여

○ 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) 사업 범위: 공동의 목적을 가진 5인 이상이 모여 조직한 사업체로 사업종류 제한 없음(금융/보험업 제외) 2) 의결권: 출자규모와 무관하게 1인 1표 3) 책임범위: 조합원은 출자자산에 한한 유한 책임 4) 가입/탈퇴: 자유 5) 배당: 전체 배당액의 50% 이상을 협동조합 사업 이용실적에 따라 배당해야함(coop.go.kr 홈페이지).

□ 협동조합의 유형

- 국가별로 협동조합 유형 분류 체계는 통일되어있지 않음.
- 다만 국제 통계를 수집하는 ILO는 협동조합을 크게 네 개의 유형으로 구분함.
- ILO: 조합원(member)의 이해관계의 특성에 따라 분류 (ILO, 2020)
 - (1) 생산자 협동조합(Producer Cooperative): 조합원이 생산활동에 공통의 이해관계가 있을 때

- (2) 근로자 협동조합(Worker Cooperative): 조합원이 안정적인 일자리, 정당한 임금(fair wage), 장기적으로는 안전하고 소득이 충분한 일 자리를 갖는 것에 대한 공통의 이해관계가 있을때(- 첨언하면.. 혹은 일자리를 그러한 방향으로 개선하고자 할 때)
 - (3) 소비자/이용자 협동조합(Consumer/user cooperative): 조합원들이 협동조합의 상품과 서비스를 소비자로서 이용하는 형태
예) 상품, 임차인, 수도/전기 이용자, 금융 등
 - (4) 다중이해관계자 협동조합(Multi-stakeholder cooperative): 여러 유형의 협동조합 조합원(생산자, 소비자, 근로자)으로 구성된 협동조합이며, 특정 유형의 조합원 집단이 관리권한을 더 갖지 않고, 모든 유형의 조합원이 평등하게 운영에 참여하는 유형
- 우리나라 통계청
- 협동조합 실태조사를 격년마다 시행하고 있는데, 이 때 협동조합의 분류를 ILO 방식의 분류와 협동조합의 목적을 바탕으로 한 분류를 혼용하여 다음의 분류로 조사함.
 - (1) 사업자 및 사업자형 다중이해관계자 협동조합
 - (2) 소비자 협동조합
 - (3) 직원협동조합
 - (4) 사회적협동조합 및 사회적 다중이해관계자 협동조합
- 협동조합 기본법 및 지원 체계상 유형(coop.go.kr)
- 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 이종협동조합연합회로 구분
 - 「협동조합 기본법」 제2조(정의)에서 위의 협동조합을 다음과 같이 정의함
 - (일반) 협동조합: “용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”
 - 협동조합연합회: “협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제1호(‘협동조합’ 정의)에 따라 설립된 협동조합의 연합회”

- 세 개 이상의 협동조합이 모여 연합회 설립가능
- 협동조합연합회는 협동조합의 공동 이익을 위한 연합회(영리법인)이며, 사회적 협동조합연합회는, 사회적협동조합 공동 이익을 위한 연합회(비영리법인).
- 사회적협동조합: “제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익, 복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합”
- 이종(異種) 협동조합연합회: 협동조합 기본법 혹은 개별법상 협동조합 중 소비자생활협동조합, 신용협동조합이 “공동 이익을 도모하기 위하여 설립한 연합회”
 - *협동조합 기본법은 (일반) 협동조합을 소비자협동조합/직원협동조합/사업자(생산자)협동조합/다중이해관계자 협동조합으로 구분하지는 않고 있음. 다만 협동조합은 ‘법인’이므로 조합원이 조합원인 동시에 피고용자가 될 수 있음.

□ 협동조합 유형 비교 : (일반)협동조합 vs. 사회적협동조합 vs. (일반) 회사/사업체

○ (일반) 협동조합 설립/운영 등 공통 규정

- 자연인/법인 등 5인 이상으로 구성되어, 조합의 관리/운영에 참여하고 경제적 이익을 얻을 수 있음.
- 금융보험업을 제외한 모든 분야에 대해 설립 가능
- 모든 협동조합은 조합원에 대한 교육 및 상담, 협동조합간 협력, 지역 사회 기여 등 세 가지 사업은 필수적으로 정관에 포함하여야 함.
- 자기자본의 세 배가 될 때까지 잉여금의 10% 이상을 적립해서 법정 적립금을 만들어야 함.

○ 사회적협동조합

- 협동조합 기본법 제 4장에서 ‘사회적협동조합’의 설립, 운영에 관하여 규정
- 협동조합의 설립/운영/회계/의결 등의 절차는 대체로 동일하나, 큰

차이는 사회적협동조합의 경우

- 1) 잉여금을 적립금 등으로 적립하여 배당을 지급할 수 없음 (일반협동조합은 가능).
- 2) 설립 동의자 5인 이상이어야 하는데 그 중 둘 이상의 다양한 이해관계자(생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자, 후원자 등)가 포함되어야 하며 공공성과 사회성을 고려하여야 함.
- 3) 소액대출사업, 상호부조사업을 조합원 대상으로 운영할 수 있음.
- 4) 잉여금의 30% 이상을 법정적립금으로 적립해야함(일반협동조합은 10%).
- 5) 중앙행정기관의 관리를 받음.
- 6) 협동조합기본법 제93조 1항에 따른 하나 이상의 사업을 주사업으로 하여야 하며 주 사업은 전체 사업량(사업비, 서비스 공급비율 등을 기준으로)의 40% 이상이어야 함.

*주사업 영역 : 지역사업형(지역경제 활성화, 지역주민 복리증진사업), 취약계층 사회서비스 제공형(취약계층 복지/의료/환경 등의 분야에서 사회서비스 제공), 취약계층 고용형(취약계층에게 일자리 제공), 위탁사업형(국가나 지자체 위탁사업 수행), 기타 공익증진형(그 외 공익을 증진하는 유형)

〈표 1-1〉 일반 회사와 협동조합 비교

	상법	협동조합기본법
종류	주식회사, 유한(책임)회사, 합명회사, 합자회사	협동조합(일반, 사회적협동조합)
운영원리	이윤 극대화	조합원 실익 증진
설립방식	설립 등기(신고제)	신고(일반), 인가(사회적)
운영방식	1주(좌)1표 또는 1인 1표	1인 1표
특징	배당제한 등이 없음	지속적 사업운영을 위하여 배당제한, 법정 적립금이 존재

자료 : 협동조합 활성화를 위한 정책 방안(한국지방행정연구원, 2012).

〈표 1-2〉 일반협동조합과 사회적협동조합 비교

	일반 협동조합	사회적협동조합
법인격	법인	비영리법인
설립	시·도지사 신고 (* 연합회의 경우 기재부장관 신고)	소관 행정기관장의 인가
사업	업종 및 분야 제한 없음(보험·금융업 제외)	공익사업 40% 이상 수행
법정 적립금	잉여금의 10/100 이상	잉여금의 30/100이상
배당	배당 가능	배당 금지
청산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인, 국고 등 귀속

자료 : 협동조합 활성화를 위한 정책 방안(한국지방행정연구원, 2012).

〈표 1-3〉 일반협동조합과 협동조합연합회 비교

	일반 협동조합	협동조합연합회
법인격	상법 제 1편 총칙, 제 2편 상행위, 제3편제3장의2 유한책임회사에 관한 규정을 준용하는 법인	- 동일
조직 구조	- 5인 이상의 조합원과 이사장 및 임원으로 구성	- 3개 이상의 회원(협동조합)과 회원에 속한 조합원으로 이루어짐 - 총회는 회장과 회원 중 선출된 임원으로 구성
출자	- 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자해야함.	- 회원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자해야함.
임원의 해임	- 임원을 해임할 때 조합원의 5분의 1 이상 동의로 총회에 임원 해임 요구가능	- 회원의 3분의 1 이상 동의 필요.
설립 및 설립신고	- 5인 이상의 조합원 - 시·도지사 신고	- 3개 이상의 회원 협동조합 - 기재부장관 신고
사업	업종 및 분야 제한 없음(금융, 보험업 제외; 회원 공제사업가능)	- 동일
법정 적립금	- 연도말 출자금 납입 총액의 3배 될 때까지 잉여금 100분의 10 이상 적립	- 동일
배당	배당 가능	- 동일
청산	- 해산을 통한 분할설립이 가능 - 분할 단위는 협동조합	- 동일 - 분할 단위는 협동조합 연합회
기타	기본법상 '조합원'은 협동조합에 가입한 사람	연합회의 기본 구성 단위는 가입 협동조합인 '회원'이며 이사장, 임원 등과 같이 사람이 단위가 될 경우, 회원 조합에 속한 조합원을 단위로 함. - 의결과 관련된 '조합원'은 '회원'.

자료 : 협동조합기본법을 바탕으로 저자 요약.

2. 협동조합 활성화 정책 추진 배경

- 협동조합은 공동의 목표를 위해 자발적으로 구성된 조직으로, 조합원의 조직 공동소유, 민주적 운영 등의 특성을 가짐.

- 우리나라에서는 8개 개별법(임업, 농업, 수산업, 소비자 생활, 신용, 영업연초, 새마을금고, 중소기업)으로 협동조합이 설립되었고, 그 외 '협동조합'의 법적 지위 없이 협동조합 형태의 조직들이 존재해왔음.

- 금융위기 이후, 협동조합의 경제 위기시 고용안정 등의 긍정적인 기능에 주목하여, UN은 2009년 136호 결의문을 통해 2012년을 세계협동조합의 해로 선포하고 각국에 관련 법과 제도를 정비하는 것을 권고함.

- 이에, 우리 정부는 2012년 12월 「협동조합 기본법」을 제정하여, 우리 경제에서 협동조합의 지위를 명확히 하고 협동조합 활성화 추진을 사회통합 및 경제의 균형발전 목표의 하나의 수단으로 봄.

- 협동조합 활성화가 사회 통합과 경제 균형발전 목표 달성에 기여할 수 있는 이유는 다음과 같음.

- 협동조합 활성화는 참여자(크게, 소비자, 생산자, 근로자, 그 외 조합원)는 편익을 기대할 수 있음.
 - 협동조합으로 생산자, 근로자, 소비자를 조직화함으로써 개별 주체일 때 대비 규모로 인한 편익을 기대할 수 있음.
 - 조합원: 서비스와 재화의 안정적이고 저렴한 공급
 - 소비자: 저렴하고 안정적 구매
 - 생산자: 안정적 공급, 직거래를 통한 수익률 상승
 - 근로자: 고용불안정 및 저임금 해소

- 거시경제적 관점에서는 협동조합 창업 활성화를 통한 일자리 확대, 유통구조 개선을 통한 물가안정, 경제 위기시 고용안정 효과를 기대할 수 있음.

- 사회적으로는 취약 계층에 일자리나 사회 서비스 제공하여 복지체계 보완하는 기능을 할 수 있음(‘일을 통한 복지’ 기여).

제2절 연구 목적 및 범위

□ 연구 목적

- 최근 자료를 활용하여 협동조합 활성화가 고용에 어떤 영향을 미쳤는지 파악하고 협동조합 활성화를 통해 양질의 일자리가 창출될 수 있도록 하기 위한 정책 제언을 도출함.
- 본 연구를 통해 알아보고자 하는 연구 질문은 다음과 같음.
 - 1) 협동조합 기본 계획 도입 이후 협동조합 설립, 노동시장 추이는 어떠한가?
 - 2) 협동조합은 양질의 일자리를 창출하고 있는가?
 - 협동조합 일자리는 얼마나 창출되었는가?
 - 협동조합 일자리는 좋은 일자리인가?
 - 3) 협동조합 활성화 정책은 양질의 일자리 창출의 목표에 어떤 영향을 끼쳤는가?(일자리 연계성 기반)
 - 4) 제 3차 협동조합 활성화 정책의 중요 목표인 ‘SCALE-UP’ 정책이 성공한다면 어떤 고용효과를 기대할 수 있는가?
 - 5) 협동조합의 성장과 내실화를 통한 양질의 일자리 창출을 위해 정책은 어떻게 변화하여야 하는가?

□ 연구 범위

- 연구 대상 협동조합: 협동조합 기본법에 근거하여 설립된 협동조합으로 한정함.
- 고용영향 분석의 내용과 관련해서는 이전 협동조합 기본법에 대한 평가

는 고용의 양과 질을 모두 평가하고, 제 3차 기본 계획의 기대 효과분석은 고용의 양에 미치는 효과를 추론해 보는 것으로 한정함.

- 고용의 양을 추산하는 단위는 고용보험 가입 일자리 수를 기본으로 함.

제3절 협동조합 활성화 정책의 노동시장 연계성

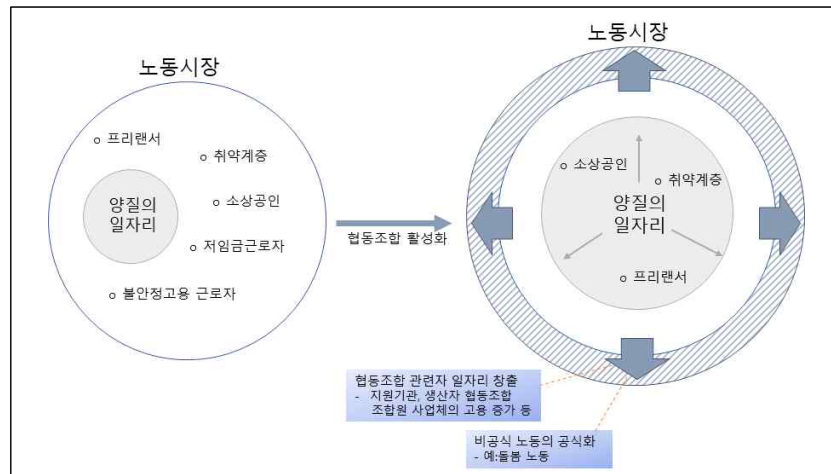
- 협동조합은 개별 노동자, 사업자 등을 조직화함으로써 민주적 집단으로서의 개별 근로자, 사업자일 때 대비 일자리의 질을 높이는데 기여하는 측면이 강함.
- 순 일자리 창출 경로는 분명하지 않고, 일자리 수의 순증가는 파악하는 것이 거의 불가능함.
 - 예컨대, 협동조합 활성화 정책이 '창업 문턱'을 낮추어 창업을 활성화한다고 하더라도, 협동조합으로 창업되어 생성된 일자리가 협동조합이 없을 때 아예 생기지 않았을 일자리인지, 창업으로 경제활동에 참여하게 된 개인이, 협동조합 창업이 아닌 방식으로 일자리를 갖지 않았을 것인지 명확하게 알 수 없음.
 - 예외적으로 비공식 노동 혹은 조직화 되지 않은 노동(예-돌봄노동)을 공식화하는 형태의 협동조합 등의 다양한 경우들은 집계되지 않던 노동과 GDP를 창출해낼 수 있음.
 - 이러한 다양한 예외적인 경우들로 인한 일자리 수의 순증가분은 전체 협동조합으로 인해 생긴 일자리 수 대비 미미한 수준일 것이며, 규모를 식별하는 것도 현재까지 축적된 자료를 기준으로는 식별이 불가능함.
- 하지만, 협동조합 일자리가 유사한 다른 일자리 대비 양질의 일자리(길현중, 안주엽, 2014; 길현중 외, 2015 등)라는 것을 전제할 경우, 협동조

합 활성화는 동일 개인이 협동조합이 아닐 때 가질 수 있었던 일자리에 비해 협동조합으로 전환 혹은 생성된 일자리가 상대적으로 좋은 일자리 일 수 있음.

- 즉, 협동조합 활성화를 통해 '양질의 일자리' 창출 효과를 기대할 수 있음.

(*분석으로 순증가 효과와 일자리 전환 효과를 식별할 수는 없음)

[그림 1-1] 협동조합 활성화의 노동시장 연계성



- 협동조합 활성화를 통해 협동조합 수가 증가하거나, 존재하는 협동조합들의 규모가 성장하게 되면 자연스럽게 협동조합과 관련된 일자리의 수도 증가할 것임. 이를 통해 일자리 전환이나 신규 일자리 창출로 '양질의 일자리 창출' 효과를 기대할 수 있음.

- 협동조합 유형별 양질의 일자리 창출 기제는 차이가 있을 수 있음.

- 노동자 협동조합

- 프리랜서, 특고 일자리의 조직화 ⇒ 협동조합의 직고용 ⇒ 고용 안정성 등 일자리 질 향상

- 노동자의 회사 인수 ⇒ 노동자 협동조합의 직접 경영 혹은 경영 참여

⇒ (불황기) 고용안정, 근로환경 개선, 주관적 만족도(임금 성장 등의 경우 경영 역량에 따라 차이가 있을수 있음)

○ 생산자 협동조합

- 브랜드 공유(프랜차이즈 등)

- 판매 공간, 시설 등 공유

- 유통 경로 공유

⇒ 비용 절감, 경영 역량 강화 등으로 인한 소득, 생존율 향상(고용 안정)

⇒ 생산자 협동조합의 생산자 조합원의 사업 활성화로 인한 조합원 소유 사업체 고용이 증가할 수 있음(*분석 자료의 한계상, 이러한 경로의 일자리 창출 효과는 본 연구에서 파악하지 않음).

○ 사회적협동조합

- 취약 계층 고용

- 비공식 노동의 일자리화(예-가족간 돌봄 노동 등의 조직화 및 일자리화)

제4절 연구의 구성

□ 다음 장(제 2장)에서는 협동조합 활성화의 논의 배경과 흐름을 짚어보며, 협동조합 활성화 정책의 기대 효과에 대하여 살펴봄.

○ 또한 협동조합 활성화 정책의 내용을 기본 계획 중심으로 요약하며, 협동조합 기본법 수립 후 지금까지의 협동조합 활성화 경과를 살펴봄.

□ 제 3장에서는 협동조합 일자리 수의 변화 추이와 취업자 및 일자리 특성을 살펴봄.

○ 일자리 특성의 경우, 일자리 질의 객관적 지표인 임금, 근로시간 등과 일자리 질의 주관적 지표인 일자리 만족도 등을 모두 살펴봄.

- 제 4장에서는 협동조합 활성화 정책의 고용효과를 정량적으로 분석하는데, 제 1차, 2차 기본 계획의 효과를 분석하고, 제 3차 협동조합 기본 계획의 기대 효과에 대하여 추론함.
- 제 5장에서는 협동조합 활성화 정책의 쟁점과 정책 수요를 파악하기 위하여 FGI를 실시하고 그 결과를 요약함.
- 마지막으로 제 6장에서 연구 결과를 요약하고 정책 제언을 도출함.

협동조합 활성화 정책의 개요와 경과

제1절 협동조합 활성화 정책의 개요

1. 협동조합 활성화 논의의 배경

- 자본주의 유형론과 사회적 경제
- 주주 자본주의(shareholder capitalism)
 - 기업은 자본을 제공한 주주 등 투자자의 이익을 우선시하고 극대화를 목표로 해야 한다는 관점과 이념
- 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)
 - 기업은 소비자, 노동자, 공급자, 지역사회 등 다양한 이해관계자를 존중하고 이들 사이에서 균형을 잡는 것을 목표로 해야 한다는 관점과 이념 (Freeman et al. 2007; Donaldson and Preston 1995)
 - 주주 자본주의에 충실하게 운영되는 기업들이 환경을 파괴하고 사회에 해를 끼치는 부정적 외부 효과(negative externalities)를 발생시킴에 따라 이에 대한 문제의식으로 이해관계자 자본주의 경영 철학과 관점이 등장하기 시작
- 사회적 경제(social economy)
 - '사회 구성원 간의 협력을 바탕으로 재화와 용역의 생산과 판매를 통

해 사회적 가치를 창출하는 민간 분야의 모든 경제적 활동'(대한민국 정책브리핑, 정책위키, 사회적 경제)

- '사회적 요소와 경제적 요소를 동시에 지닌 조직들로 구성된 사회제도'(길현종·안주엽 2014: 25)
- 앞서 언급된 정의(definition)에서 살펴볼 수 있듯이, 기능주의적 관점에서 바라보면 사회적 경제는 이해관계자 자본주의 관점과 이념을 바탕으로 전통적인 국가(state)와 시장(market)이 해결하지 못하는 사회적 경제 문제를 해결하는 역할을 하고 있음.
- 사회적 경제의 등장과 형성은 자본주의 고도화 과정에서 사회와 환경으로부터 유리된 경제활동을 다시 공동체와 생태계에 뿌리내리게(embed) 하자는 문제의식과 방향성을 담고 있음(갈 플라니, <거대한 전환> 참고).
- 구체적으로 사회적 기업(social enterprise), 협동조합(cooperative), 마을기업(communitary business) 등 다양한 형태의 조직체를 포괄하며 대륙별, 권역별, 국가별로 다양한 형태의 조직체 유형이 나타남.
- 영미권에서는 전통적인 비영리 자선 재단을 중심으로 사회적 기업가 정신(social entrepreneurship)을 갖춘 창업자, 즉 개인에 대한 지원과 투자가 활발한 편임.
- 유럽에서는 이탈리아 볼로냐(Zamagni and Zamagni 2010), 스페인 몬드라곤(Johnson and Whyte 1977; Whyte 1995; Whyte and Blasi 1982; Whyte and Whyte 1988) 등 지역과 마을에 뿌리를 둔 정치적·역사적 공동체와 결합한 협동조합 생태계가 조성되어 있음(예: 생산자 협동조합, 소비자 협동조합, 주택 협동조합 등).
- 물론 이러한 권역별, 국가별 유형화는 절대적인 것이 아니며, 주도적인 조직체의 모형과 함께 다양한 형태의 조직들이 공존하며 사회적 경제를 구성하고 있음(예: 미국 콜로라도 협동조합 생태계, 유럽연합 사회적 기업 네트워크).
- 최근 주목받고 있는 ESG(환경, 사회, 기업 지배구조) 투자는 별도의 영역으로 존재하는 사회적 경제의 철학과 지향을 시장경제 전반으로

기관 투자자(institutional investor)의 영향력을 통해 확산시키려는 세계적 담론이라고 볼 수 있음.

□ 사회적 기업과 협동조합

○ 사회적 경제의 주체

- 2007년 사회적 기업 육성법 제정, 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 사회적 기업과 협동조합은 한국의 사회적 경제를 대표하는 조직으로 성장하고 있음.
- 기존 연구에서는 사회적 기업과 협동조합의 공통점과 차이점에 초점을 맞추지 않고 사회적 경제 영역 전체를 대상으로 고용효과를 분석함(길현중 외 2015, 사회적 기업과 협동조합 고용영향평가 연구).
- 아래에서 두 조직체를 개념적으로 구분하고 그 차이를 설명함.

○ 사회적 기업과 협동조합의 이론적·개념적 구분

- 사회적 기업은 이윤(profit)과 사회적 가치(social good)를 함께 창출하는 것을 목표로 함.
- 사회적 기업의 수혜자는 조직 구성원에 국한되지 않으며, 사회적 기업은 사회 전반에 널리 퍼져있는(diffuse) 이해관계자(stakeholder)를 포괄하는 것을 목표로 함.
- 반면, 협동조합은 조합원의 공동 출자와 민주적 운영을 통해 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 것을 목표로 하는 사업조직임(협동조합기본법 제2조 제1호 참고).
- 즉, 협동조합은 (조합원) 공동체 가치(common good)를 창출하는 것을 그 목표로 하며, 이는 개념적으로 사회적 가치(social good)의 부분 집합에 해당한다고 볼 수 있음.
- 수학적 언어로 표현하면, 사회적 기업이 글로벌 최적화(global optimization)를 추구한다면 협동조합은 로컬 최적화(local optimization)를 추구한다고 비유할 수 있음.
- 사회적 기업이 시장경제 체제에서 주주 자본주의를 극단으로 추구하는 기업 모형의 대안(alternative)으로 등장했다면, 협동조합은 자율적

으로 형성된 조직들이 추구하는 공동체 가치를 중심으로 사회가 움직이는 공동체주의적 이상(communitarian ideal)의 실증적 구현 사례라고 볼 수 있음.

- 서구의 사례를 살펴보면, 사회적 기업은 이른바 창업자의 사회적 기업가 정신(social entrepreneurship)을 기반으로 한다면, 협동조합은 지역과 마을의 사회적 연결망을 기반으로 한 공동체를 매개로 탄생하여 성장하는, 이른바 커뮤니티 창업(community start-up)을 기반으로 한다고 볼 수 있음.

○ 사회적 기업과 협동조합의 교집합

- 사회적 기업은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하는 기업의 방향성과 목적에 방점이 찍혀있다면, 협동조합은 경제적 가치를 민주적 의사결정을 담보한 지배구조(governance) 속에서 풀어내는 그 방식과 방법에 방점이 찍혀 있다고 볼 수 있음.
- 이러한 개념적 차이는 현실에서 다양한 형태로 존재하는 사회적 기업과 협동조합 조직의 사례에서는 크게 두드러지지 않을 수도 있으며, 그 경계선이 뚜렷하지 않을 수도 있음.
- 예를 들어, 사회적 기업인 동시에 조합적 지배구조를 채택한 사회적 협동조합, 조합적 지배구조를 택하지 않더라도 상당한 수준의 민주적 의사결정 과정과 조직 문화를 기반으로 운영되는 사회적 기업과 같이 현실에선 다양한 모습의 중첩이 일어날 수 있음.

□ 선진국 협동조합 정책의 역사와 유형(강희원 · 이광택 외 2013)

○ 선진국 협동조합 정책은 방임주의, 산업 자본주의 진입형, 후기 자본주의 보완형 등으로 분류할 수 있음.

- 방임주의적 정책은 영미권에서, 산업 자본주의 진입형 정책은 독일과 일본에서, 후기 자본주의 보완형 정책은 프랑스와 이탈리아 등 라틴 유럽권에서 관찰됨.
- 방임주의적 정책은 협동조합을 정책 수단으로 활용하지 않고 자생적인 협동조합 운동을 추인하고 소극적으로 후원함.

- 산업 자본주의 진입형 정책은 국가 주도의 산업 발전을 펼치면서 협동조합 또한 이를 위한 조직체로 활용함.
- 후기 자본주의 보완형은 기존에 존재하던 협동조합들이 자본주의 경제 체제에 적응하고 정합하도록 국가가 관심을 두고 제도를 정비함.

2. 협동조합 활성화 정책의 기대 효과

□ 협동조합 활성화 정책의 경제적 순기능 (Borzaga and Galera 2012)

(1) 시장 실패(market failure) 완화

- 시장경제 체제 개선 및 후생 증대(Hansmann 1996)
- 다양한 조직들이 시장에서 경쟁하면서 독과점 형성을 방지하고 가격을 낮추며 혁신 기회를 제공하고 정보 비대칭성 완화
- 자본 투자자 소유 기업들이 인수·합병을 통해 독과점을 추구하며 이윤을 극대화하는 경향이 있다면, 협동조합 기업들은 민주적 지배구조의 특성과 개별 조직 고유의 정체성 때문에 인수·합병이 쉽지 않으며 이로 인해 역설적으로 시장 내 조직 다양성을 높이고 경쟁을 촉진하는 역할을 할 수 있다고 예측할 수 있음.
- (공급 측면) 생산자 협동조합은 시장 경쟁 및 유통단계 간소화를 통해 물가 상승 완화에 기여할 수 있음(설광언·김동석 2012).
- (수요 측면) 소비자 협동조합은 수요자들의 교섭력 제고 및 유통단계 간소화를 통해 물가 상승 완화에 기여할 수 있음(설광언·김동석 2012).

(2) 경제 안정 기여

- 불확실성과 가격 변동성이 큰 농업, 금융과 같은 영역에서 경제 체제의 안정성을 높임.
- 협동조합은 호황 시에는 지나친 사업 확장을 자제하며, 불황 시에는 비용 일부를 내부 흡수하면서 사업을 지속하는 경향이 강함(설광언·김동석 2012).

- 이처럼 경기 변동에 역행적인 협동조합의 고유한 경향성으로 인해 경기 변동이 고용 변동으로 전이되는 정도가 약해질 것이며, 이는 곧 경제 위기 시에 가계소득 변동성의 폭을 줄일 것으로 예측됨(설광언·김동석 2012).
- 또한 외부 차입보다는 잉여금의 장기 적립을 통한 자본화를 도모하므로 재무 건전성이 높고, 위험을 회피하는 사업 성향을 나타내므로 경제전반의 거시 안정성 및 위기 대응능력 제고에 긍정적인 영향을 줄 수 있음(설광언·김동석 2012).
- 세계적 금융위기 속에서 서구의 신용협동조합들은 대형 투자은행, 상업은행과 다르게 위기를 안정적으로 버텼고 그 이후에도 지역사회와 밀착하여 성장하면서 금융 시스템의 안정성을 높이고 있음(ILO 2009; ILO 2013).
- 캐나다 퀘벡의 경우, 농업·임업·돌봄·교육 등의 영역에서 활동하는 협동조합 기업들은 전통적인 영리 기업들과 비교했을 때 더 높은 조직 생존율을 보였으며 (Desjardins 2011), 퀘벡 정부는 이러한 성공 요인 중 하나로 협동조합의 지역 혹은 사업 네트워크에서 성공적인 경영 방식을 전수하고 적합한 기술 지원과 재정적 지원을 하는 상호 연대에 주목하고 있음(설광언·김동석 2012).

(3) 절실하고 필요한 재화와 용역 공급

- ‘필요는 발명의 어머니’라는 말처럼 조합원 공동의 이익을 추구하면서 이들에게 실제로 절실하고 필요한 재화와 용역을 혁신적으로 창출할 수 있음.
- 보건, 교육, 지역사회 서비스 등의 영역에서 낮은 이윤 창출 가능성, 높은 불확실성 때문에 전통적인 기업들이 제공하지 않는 재화와 용역, 공공 영역에서 제공할 수 없는 재화와 용역을 창출해내는 역할을 함.

(4) 기업 조직의 포괄적이고 장기적인 시야 유도

- 협동조합은 현재 및 미래 세대를 모두 포괄할 수 있음.

- 짧은 임기 동안 성과를 내야 하는 일반 주식회사의 최고경영자가 보통 단기적인 시야에 머무른다면, 협동조합의 지배구조와 경영 원칙은 오랜 시간 동안 조합원 이익에 부합할 수 있도록 장기적인 시야를 견지하도록 유도함.
- 예를 들어, 조합 운영 순이익 중 일부를 개인 단위로 쪼갤 수 없는 공동 기금(reserve fund)에 적립하거나 자산 잠금(asset lock)을 통해 유보하며, 이는 곧 협동조합이 활동하는 지역사회와 미래 세대를 위한 생산적 자산(productive asset)이 될 수 있음.

(5) 소득의 공정한 분배 기여

- 협동조합은 기본적으로 기업 법인의 이윤 극대화가 아니라 조합원과 이들이 속한 사회의 공동 이익을 추구하는 것을 목표로 함.
- 이윤을 축적하기보다는 자원을 재분배하여 임금을 높이거나 고용을 창출하고 (노동자 협동조합 혹은 생산자 협동조합) 재화와 용역을 좀 더 낮은 가격에 제공하는 (소비자 협동조합) 역할을 할 수 있음.
- 이를 통해 소득의 공정한 분배에 이바지할 수 있음.

□ 협동조합 활성화 정책의 사회적 순기능 (Borzaga and Galera 2012)

○ 협동조합의 사회적 배태성(embeddedness)

- 자본 투자자 소유 기업과 달리 협동조합은 보통 지역과 마을의 인적 연결망에 뿌리내리고(embedded) 있으며, 이는 곧 협동조합이 자본의 이익을 넘어서는 조합원 공동체와 사회의 안녕을 추구하도록 촉진함(Defourny and Nyssens 2012; MacPherson 2012).

(1) 사회적 자본과 시민사회 강화

- 구성원 간 신뢰(trust)와 연결망(network)을 뜻하는 사회적 자본(social capital)은 지역과 마을에 뿌리내리고 있는 협동조합을 통해 증진될 수 있음.
- 협동조합은 이른바 시민성(civic attitudes)을 함양하는 유용한 조직적

도구로써 활용될 수 있음(Dasgupta 2012).

- 협동조합 조직과 그 연합체는 기본적으로 상호 의존적이고 상호 호혜적인 관계를 기반으로 하며, 이는 곧 조합원들에게도 영향을 끼침.
- 예를 들어, 협동조합 조합원은 협동조합 철학과 운영원칙에 부합하는 공동체 친화적인 가치관과 태도를 보이도록 유인되며, 이러한 사회적 계약 관계를 유지하도록 요청됨.
- 이런 의미에서 협동조합은 공동 자원을 활용하는 비공식적 계약 관계를 공식화하는 제도(institution)이자 사회적 행동을 촉진하는 기제(mechanism)로써 작동하게 됨.
- 사회적 자본(social capital) 개념의 창시자이자 관련 이론을 정립한 퍼트남(Putnam 1993) 또한 계 모임(rotating credit association), 공제회(mutual aid society)처럼 협동조합과 유사한 사례를 들면서 이러한 조직체가 사회적 자본 형성에 이바지한다고 강조한 바 있음.

(2) 소득과 고용 창출을 통해 공공 정책 보완

- 실업과 저소득은 단순히 경제적인 문제가 아니라 노동자와 시민의 신체적, 정신적 건강 및 행복에 부정적인 영향을 끼치는 사회적 문제임.
- 계절적 실업(seasonal unemployment)으로 인한 실직자는 교육 및 훈련을 통해 협동조합 생태계 내 다른 조직으로 재배치하는 몬드라곤 체제처럼 실업 위기를 완충하는 역할을 담당할 수 있음(Whyte and Whyte 1988).
- 아울러 보건, 복지 등 주요 공공 정책의 전달(public service delivery)에서 공백을 메꾸으로써 일자리를 창출하고 공공 정책의 역할과 기능을 보완할 수 있음.

(3) 취약계층 지원 및 기회 창출

- 협동조합은 단순히 고용 창출뿐만 아니라 때로는 노동시장에서 제외될 위험에 처해 있거나 제외된 이들을 포용하는 데에도 적극적으로 힘씀.
- 자본 투자자 소유 기업과 달리 협동조합은 때로 노동시장에서 소외된

이들을 포용하거나 혹은 이들에게 교육과 훈련 기회를 제공하여 이들이 불리한 조건을 극복할 수 있도록 지원하고 있음(Defourny and Nyssens, 2012).

□ 협동조합 활성화 정책의 역기능

○ 국가 주도의 협동조합 정책

- 앞서 언급한 여러 경제적·사회적 순기능을 목표로 한국 정부는 협동조합 활성화 정책을 펼치고 있음.
- 이는 개발 국가(developmental state) 산업 정책과 유사한 형태의 사회적 경제 정책이라고 비유할 수 있으며, 이러한 공공 영역 주도의 협동조합 활성화 정책은 자율성과 민주성에 기반한 공동체 조직이자 사업 조직인 협동조합의 정체성과 경영 철학에 비추어 보면 역설적인 측면을 내포하고 있음.
- 아울러 자율성과 민주성에 기반한 협동조합 조직이 국가 주도의 사회적 경제 영역 형성에 호출·동원되고 그 과정에서 제공되는 각종 혜택과 지원이 자칫 도덕적 해이(moral hazard), 시장 왜곡(market distortion) 등으로 이어질 수 있음.
- 또한 국가 단위에서 결정되고 시행되는 협동조합 활성화 정책은 광역·기초 지방자치단체에서 추진하고 시도하는 여러 풀뿌리 정책과 중복되거나 충돌할 수 있는 여지가 존재함.
- 종합하면, 순기능에 대한 기대를 근거로 한 공공 영역의 사회적 경제 촉진과 협동조합 활성화 정책은 기대치 않은 부작용을 낳을 수 있으며, 이는 1차부터 4차까지 진행된 협동조합 실태조사 및 사회적 경제 당사자와 전문가들의 우려(장종익 2017; 하승우 2019)를 통해 일정 부분 확인되고 있음.
- 협동조합 활성화 정책은 사회적 경제 생태계 형성 초창기에 불가피하게 혜택과 지원 제공을 위주로 씨앗을 뿌렸지만, 이제는 적절한 자극(nudge)을 통해 자율성과 창의성을 기반으로 움직이도록 유도할 단계이자 시기라고 볼 수 있음.

제2절 협동조합 활성화 정책의 내용과 경과

1. 협동조합 기본 계획(1-3차) 주요 내용

■ 제1차 협동조합 기본 계획

□ 수립배경

○ 세계 경제 회복이 지연되고, 우리 경제가 고도 성장기에서 성숙기로 접어들어 따라 저성장 기조가 지속됨. 이에 따라 일자리·복지·경제활성화 등 다양한 사회적 요구에 부응할 수 있는 보완적 사업 모델로써 협동조합이 주목받게 됨.

○ (1차 기본 계획 이전까지 정책 추진 경과) 협동조합기본법 시행('12.12.1일) 이후 협동조합 설립·운영을 지원하는데 중점을 둬.

- 법인 기업으로서 협동조합이 경제·사회 제도와 연계될 수 있도록 관련 제도 개선

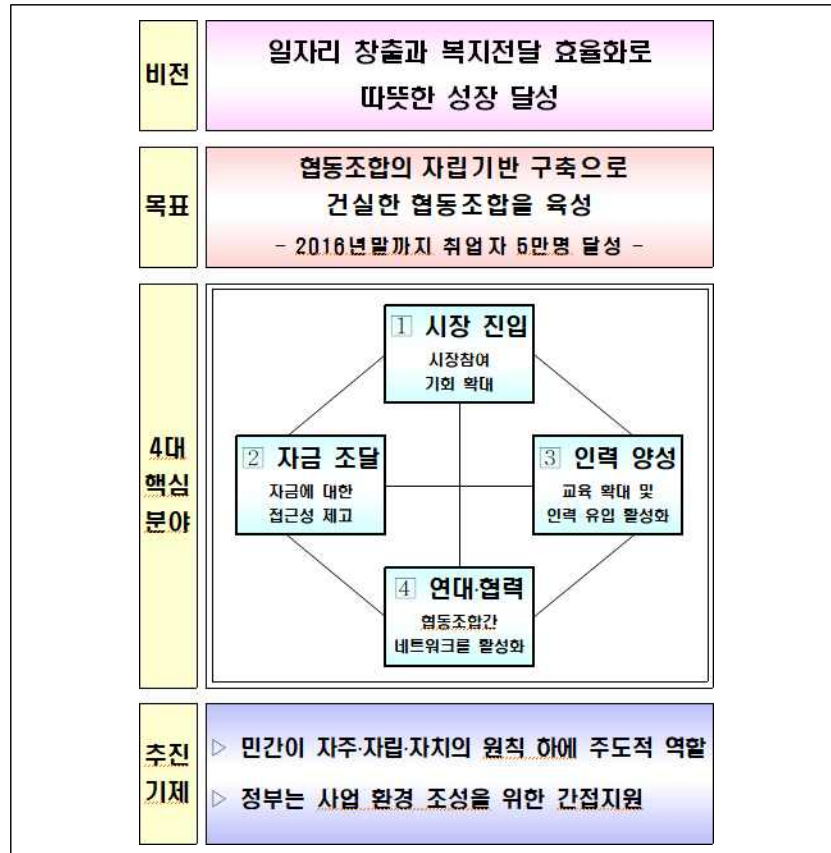
- 중간지원기관을 설치하여 협동조합의 설립·운영 상담 및 경영컨설팅 제공

- 개별 협동조합의 생산·구매 정보 제공 등을 위한 협동조합종합정보 시스템 구축(12.2일 개통)

- 업무관계자(공무원 등) 및 설립자를 대상으로 수요맞춤형 교육을 실시하고 '협동조합의 날(7월 첫째주 토요일)' 기념 행사 등 홍보 실시

□ (제 1차 기본 계획의 방향) 시장 진입, 자금 조달, 인력 양성, 연대·협력의 4대 핵심 분야별 정책 과제를 추진하여, 협동조합의 자립 기반 구축으로 건실한 협동조합을 육성하고, 이를 통해 일자리 창출과 복지 전달 효율화로 따뜻한 성장 달성을 목표로 함.

[그림 2-1] 제1차 협동조합 기본 계획 추진방향



자료: 기획재정부(2013), 제1차 협동조합 기본 계획.

□ 중점 추진 과제와 주요 내용

○ 중점 과제: 크게 1. 시장진입, 2. 자금조달, 3. 인력 양성, 4. 연대·협력으로 설정함.

- 구체적인 내용은 다음의 표로 요약함.

〈표 2-1〉 제1차 협동조합 기본 계획의 중점과제

<p>1. 시장 진입 : 시장참여 기회 확대</p>	<p>가. 공정한 경쟁 여건 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 신생 법인인 협동조합에 대한 진입장벽 등 기존 법인만을 위한 법·제도로 인해 발생하는 불합리한 차별 시정으로 공정한 경쟁 여건 조성 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 일반협동조합이 중소기업과 동일한 지위에서 동등한 혜택을 받도록 중소기업기본법 등에 협동조합 포함 - 사회적협동조합에 대한 공공기관 우선구매 제도를 도입하고, 기관별 조달 매뉴얼에 협동조합을 명기 - 타 법령상 법인에게만 허용된 업종에 협동조합도 진입할 수 있도록 제도 개선 - 기본법상 협동조합과 타 법 법인과의 M&A 허용 - 개별법상 협동조합에 대한 조세특례제한법·지방세특례제한법상 조세지원을 기본법상 협동조합에도 적용 검토 - 중·고등학교 매점 등 공익 사업을 수행하는 사회적협동조합에 대한 국·공유재산 우선 임대 검토 - 경쟁입찰 참가자격 판단 시 조합원이 가진 인·허가 등을 유사·동일 업종에 한해 조합에게 인정 가능한지를 검토 <hr/> <p>나. 사회서비스 전달 주체로 참여 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적협동조합이 취약계층에게 일자리 및 사회서비스 제공에 참여하도록 하여 복지 서비스의 질과 효율성 제고 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적협동조합이 자활기업, 마을기업, 사회적기업 등 복지·일자리 재정지원 사업에 참여할 수 있도록 연계 운영 - 사회적협동조합을 사회서비스 전달주체로 참여 확대
<p>2. 자금 조달 : 자금에 대한 접근성 제고</p>	<p>가. 정책자금 활용 및 내부자금 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합이 자금유동성 부족을 해소하고, 사회·경제적 문제 해결에 적극 참여하는 통로로 정책자금 활용 - 대내외적 위기 발생 시 대응력 제고 및 금융시장에 대한 의존성 완화를 위하여 자금원천의 다양성 확보 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 각 부처 및 지자체 재정사업 지원 대상에 협동조합 포함 - 일반 협동조합의 비분할 적립금*에 대한 세제혜택, 투자조합원 제도 도입 등을 통한 내부자금 확충 검토 - 자금 공급 및 사업 컨설팅을 동시에 수행할 수 있도록 협동조합연합회의 공제기금 육성을 유도 <hr/> <p>나. 금융자원 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 소유·의사결정 구조의 차이, 영세성 등으로 인해 기존 자금시장 이용에 불리한 여건 보완 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 지역신보재단, 신용보증기금 등에서 실시하는 특례보증의 업종 및 기간을 점진적으로 확대 - 협동조합 창업·운영자금으로 미소금융 등 서민 금융을 이용하는 방안 검토 - 농협·수협·신협·새마을금고 등 협동조합형 금융기관의 이용 확대 - SIB, 크라우드 펀딩 등 자금 원천의 다원화 검토

〈표 2-1〉의 계속

<p>3. 인력 양성 : 교육 확대 및 인력 유입 활성화</p>	<p>가. 협동조합 참여자에 대한 교육 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합의 가치·철학을 공유하면서 협동조합 발전의 중추적 역할을 수행할 협동조합형 인력 양성 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 임직원별 창업단계별 교육을 세분화하고 맞춤형 교육과정을 마련하여 협동조합 기본교육을 내실화 - 협동조합의 사업수익모델 구축, 회계·인사운영 등 전문적 컨설팅이 가능한 수준의 전문 인력을 적극 양성 - 학생, 사회적기업가 등 미래 협동조합 참여 대상자에 대한 교육체계 강화 <p>나. 대국민 교육·홍보 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합에 대한 국민의 이해도를 제고하여 협동조합의 설립·가입·이용을 활성화하고 성공모델의 확산을 유도 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 초·중등 의무교육 및 경제교육에 협동조합 관련 내용을 반영 - 협동조합의 대표적 비즈니스 사업모델과 사회문제 해결 가능 분야를 인큐베이팅하고, 성공사례 홍보 - 사회적경제의 확산을 위한 '사회적기업의 날' 행사와 '협동조합의 날' 행사의 통합 운영을 추진
<p>4. 연대·협력 : 협동조합 간 네트워크 활성화</p>	<p>가. 정보화 인프라 구축 및 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 관련 다양한 정보제공을 통해 판로확대 및 협동조합간 연대·협력 지원 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합의 홍보 및 판로 지원을 위한 협동조합 종합정보시스템 고도화 - 협동조합 관련 정보 접근성 및 이용자 편의성 제고를 위한 협동조합 모바일 시스템 구축 <p>나. 중간지원기관과 연합회의 역할 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 중간지원기관 역할의 내실화를 통해 민간의 협동조합 설립·운영 역량을 제고하고, 지원기관으로서 연합회의 구축 기반을 마련 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 중간지원기관의 역할 확대 및 내실화 - 연합회 중심의 자생적인 중간지원기관 설립기반 마련 - 소규모 연합회 난립 방지 등 연합회 설립기준 개선 <p>다. 국내 네트워크 및 글로벌 파트너십 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 국내외 협동조합 관련 주체들과의 협력을 통해 협동조합 정책의 지속적인 개선을 도모 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 민간·지자체·각 부처 등과 정책네트워크 활성화를 위해 현재의 협력 체계를 확대·발전 - 공공기관·민간기업 등의 사회적책임(CSR)의 일환인 사회공헌활동을 사회적협동조합의 자립기반 마련에 활용 - ICA(국제협동조합연맹), ILO(내 협동조합국) 등 국제기구 및 개별 국가와 글로벌 파트너십 구축

자료 : 기획재정부(2013), 제1차 협동조합 기본 계획.

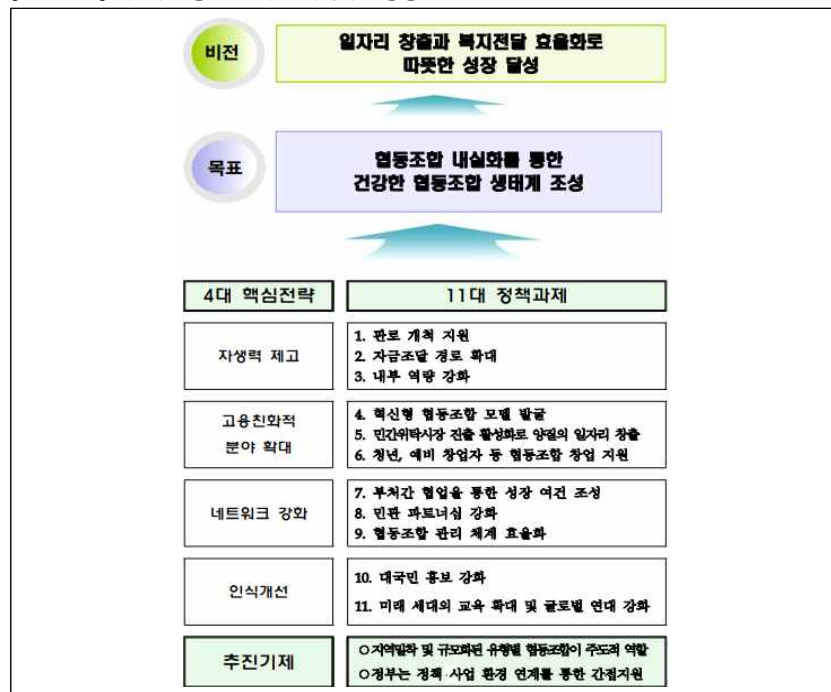
■ 제2차 협동조합 기본 계획

□ 수립배경

- 협동조합 기본법 시행('12.12월) 및 제1차 기본 계획 수립('13.12월) 이 후, 다양한 분야에서 새로운 협동조합 설립됨.
 - 하지만 협동조합의 양적 성장에도 불구하고, 수익모델 미비 및 영세성 등으로 시장에서 경쟁력은 낮은 상황
- 도입기에서 성장기로 진입하는 2차 기본 계획('17~'19)에 협동조합이 내실있게 성장할 수 있는 정책방안 마련의 필요성이 대두됨.

□ (기본 계획의 방향) 제2차 협동조합 기본 계획은 “협동조합 내실화를 통한 건강한 협동조합 생태계 조성”을 목표로 함.

[그림 2-2] 제2차 협동조합 기본 계획 추진방향



□ 중점 추진 과제와 주요 내용

- 중점 과제 : 1. 자생력 제고, 2. 고용친화적 분야 확대, 3. 네트워크 강화,
4. 인식개선
- 구체적인 내용은 다음과 같음.

〈표 2-2〉 제2차 협동조합 기본 계획의 중점과제

1. 자생력 제고	<p>가. 판로 개척 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 공공과 민간의 자원을 활용하여 협동조합의 판로 확대 및 상품 경쟁력 제고 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 민간·공공 유통 인프라 및 중소기업 판로 지원 연계 - 공공기관 우선구매제도 내실화로 조달시장 참여 확대 - 개별법 및 기본법 협동조합간 상호거래 활성화 촉진 <p>나. 자금조달 경로 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 정책자금 등 외부 자금 접근성 제고 및 자생적 자금조달 방안 마련을 통해 성숙하고 건전한 기업모델로 정착 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 정책 자금 활용 제고 및 외부 투자자원 유인 확대 - 협동조합 내부자금 조달 활성화를 위한 제도적 근거 마련 <p>다. 내부 역량 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 경영교육 강화 및 전문인력 관리체계 마련을 통해 협동조합 운영 내실화 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 단계별 전문화된 경영교육 및 맞춤형 컨설팅 제공 - 전문인력 관리체계 구축(민간공인자격제도 도입, 수도권 이외 지역에 비하위 단기과정 개설)
2. 고용 친화적 분야 확대	<p>가. 혁신형 협동조합 모델 발굴</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 프랜차이즈를 통한 비즈니스 확산 및 프리랜서 등의 고용 문제 해결 등 협동조합 방식의 새로운 사업 모델 발굴 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 프랜차이즈의 문제점을 개선하고 사업을 규모화할 수 있는 협동조합형 프랜차이즈 모델 개발 및 확산 - 사업고용 협동조합 모델 개발(근로조건개선 및 창업지원 플랫폼 역할의 사업고용 협동조합 모델 도입) - 고용 창출 효과가 높은 직원 협동조합 성공 모델 확산 <p>나. 민간위탁시장 진출 활성화로 양질의 일자리 창출</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합의 민간위탁 시장 진입 환경 조성 및 경쟁력 제고 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 시장 진입 개선을 위한 환경 조성(관련 규정 정비 및 민간위탁 가이드라인 제작, 수요기관과 공급자 연계시스템 구축) - 협동조합의 민간위탁 수행능력 제고(입찰 절차 등 계약 관련 컨설팅 제공, 서비스 품질 향상을 위한 표준화 추진)

〈표 2-2〉의 계속

<p>2. 고용 친화적 분야 확대</p>	<p>다. 청년, 예비 창업자 등 협동조합 창업 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 청년 등 취업 취약계층이 협동조합 방식으로 창업할 수 있도록 관련 정보 제공 및 컨설팅 등 체계적 지원 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 창의적이고 혁신적인 청년 협동조합 창업 지원(시범운영 및 지원대상 확대) - 예비 창업자에게 협동조합 방식의 창업 기회 제공(창업교육과정 개설 및 협동조합 창업프로그램 등 기회 확대)
<p>3. 네트워크 강화</p>	<p>가. 부처간 협업을 통한 성장 여건 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 부처별 정책, 법령의 연계를 강화하여 협동조합의 설립·운영에 있어서 실질적인 차별 해소 및 규모화 유도 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 법 제도 정책 상 협동조합에 대한 차별 해소(여성기업, 장애인기업, 농어업법인 등 혜택 확대, 사회적협동조합에 세제 혜택 검토 등) - 협동조합 규모화 유도(전문자격업종의 협동조합 사업 수행을 위한 제도 검토) <p>나. 민관 파트너십 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 민·관 협동조합 업무협약체 신설, 중간지원기관 역할 강화 등을 통해 정부-지자체-민간의 파트너십 강화 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 업무 협의 및 조정 기능 강화(민간 협동조합 대표조직과 민관 업무협약체 신설 및 운영('17년~), 관련 조례 개정) - 지역내 중간지원기관 역할 강화(협동조합 공인자격증 보유자 등 전문인력채용 확대 및 위탁기간 연장, 창업 컨설팅 강화, 협동조합 중복지원 방지) <p>다. 협동조합 관리 체계 효율화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 행정 절차 개선 및 협동조합에 대한 객관적인 평가 체계 구축으로 정책 서비스 품질 향상 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 관계부처간 정보 공유 강화 및 관리 체계 고도화로 행정 효율성 제고 - 협동조합 특성을 반영한 객관적인 평가체계를 구축하여 협동조합에 대한 투자 활성화 등에 활용
<p>4. 인식개선</p>	<p>가. 대국민 홍보 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 매체와 자원을 활용하여 사회 전반에 협동조합에 대한 긍정적 인식 확산 및 우호적 분위기 조성 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 우수 비즈니스 모델 확산으로 긍정적 이미지 제고 - 유관기관과의 협업으로 정책 홍보 효과 극대 - 협동조합 행정 관련 일선 공무원 인식 개선

<표 2-2>의 계속

4. 인식개선	나. 미래 세대의 교육 확대 및 글로벌 연대 강화 ○ 주요내용 - 청소년, 대학생을 위한 교육과정 운영으로 협동조합의 사회 경제적 역할에 대한 공감대 형성 - 국내 협동조합의 성장과 역할을 국제적으로 공유하고 지속적으로 글로벌 파트너십을 강화 ○ 세부내용 - 청소년과 대학생 등 청년층 대상 협동조합 교육 과정 운영 - 국내 협동조합 제도 및 성과 공유 등 글로벌 파트너십 강화
---------	---

자료 : 기획재정부(2017), 제2차 협동조합 기본 계획.

■ 제3차 협동조합 기본 계획

□ 수립배경

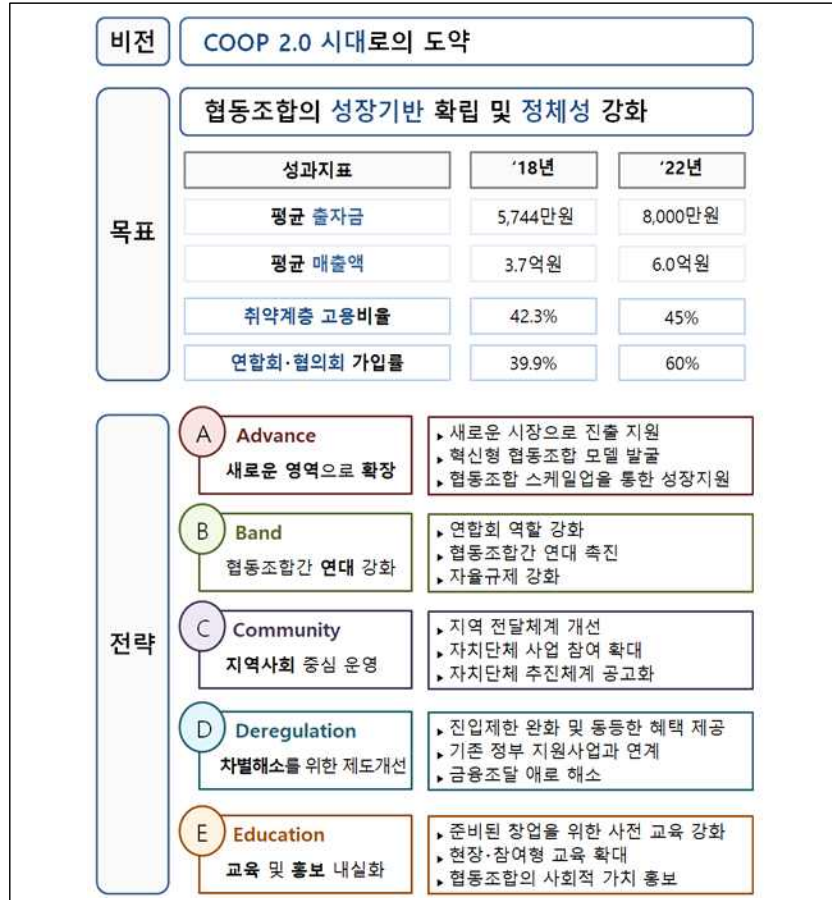
- 1~2차 기본 계획 추진 후 사회적 경제의 핵심 주체로서 협동조합의 중요성이 강화됨.
 - 특히 문재인 정부의 주요 경제정책 방향인 ‘포용성장’ 및 ‘사람중심 경제’ 구현을 위해 사회적 경제 활성화가 국정과제로 선정됨.
 - 또한 시기상, 초기 창업단계(Start-up)에서 성장단계(Scale-up)로 전환이 필요해짐.
 - 협동조합의 생애주기 관점에서 협동조합 기본법 제정 후 7년이 경과하면서, 초기 창업한 협동조합은 성장기로 진입하는 시점



□ (기본 계획의 방향)

- 협동조합 ‘성장기반 확립 및 정체성 강화’를 목표로 정책 설계

[그림 2-3] 제3차 협동조합 기본 계획 추진방향



□ 중점 추진 과제와 주요 내용

○ 중점 과제 : 1. 새로운 영역으로 확장, 2. 협동조합간 연대 강화, 3. 지역사회 중심 운영, 4. 차별해소를 위한 제도개선, 5. 교육 및 홍보 내실화

- 구체적인 내용은 다음의 표로 요약함.

〈표 2-3〉 제3차 협동조합 기본 계획의 중점과제

<p>1. 새로운 영역으로 확장</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 - 미래 인구변화, 4차 산업혁명 시대 급격한 시장 변화에 대응한 협동조합 특화모델을 발굴하고, 협동조합 스케일업(Scale-up) 지원 ○ 세부내용 - 새로운 시장으로 진출 지원 <ul style="list-style-type: none"> · 미래 인구변화에 대비한 돌봄시장 진출 · 협동조합 해외진출 및 국제교류 확대 - 혁신형 협동조합 모델 발굴 <ul style="list-style-type: none"> · (노동자협동조합 전환) 기업 인수·전환, 사업 중단·폐업 등에 따른 노동자들의 고용문제를 노동자협동조합 방식으로 해결 · (프리랜서 협동조합) 급격한 기술·사회 변화에 따른 새로운 노동의 조직화 - 협동조합 Scale-up을 통한 성장지원 <ul style="list-style-type: none"> · 사업연합·합병을 통한 규모화 · 성공모델의 복제·확산 지원 · 협동조합 창업지원사업 고도화
<p>2. 협동조합간 연대 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 - 협동조합간 연대를 통해 자생(自生), 자립(自立) 및 자정(自淨)이 이루어지는 생태계 조성으로 협동조합 정체성 고양 ○ 세부내용 - 연합회 역할 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 대표 연합회 설립 지원 · 협동조합의 성장지원 강화 · 연합회 고유사업인 공제사업 활성화 - 협동조합간 연대 촉진 <ul style="list-style-type: none"> · 이종 협동조합간 공동사업 발굴·확산 · 개별법-기본법 협동조합간 상생 지원 - 자율규제 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 연합회를 통한 자율감사 · 자율공시 강화 · 협동조합 정체성 강화를 위한 제도개선
<p>3. 지역사회 중심 운영</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 - 지방자치단체를 지원체계의 허브로 재편하여 지역주민이 함께하는 지역사회 중심의 협동조합 운영구조 구축 ○ 세부내용 - 지역 전달체계 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 중간지원기관 통합·연계 · 중간지원기관 역량 강화 - 자치단체 사업 참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 지역 맞춤형 협동조합 사업모델 개발 · 공공시장 진출 지원 - 자치단체 추진체계 공고화 <ul style="list-style-type: none"> · 시·도 협의회 강화 · 시·도단위 활성화 계획 수립 유도

〈표 2-3〉의 계속

<p>4. 차별해소를 위한 제도개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 기업과 동등한 경쟁을 할 수 있도록, 차별적인 규제를 해소하고 기존 법인(상법상 회사 등) 위주의 법·제도 개선 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 진입제한 완화 및 동등한 혜택 제공 <ul style="list-style-type: none"> · (진입제한 완화) 협동조합 진입이 제한되는 차별적 법·제도 현황 파악, 관계부처 협의 등을 거쳐 개선방안 마련 · (동등한 혜택) 세제, 계약제도 등에 있어 성격·특성이 유사한 여타 법인(개별법상 협동조합, 사회적기업 등)들에 준하는 혜택 제공 - 기존 정부 지원사업과 연계 <ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 지원사업에 대한 참여 확대 · 중앙부처 중점사업과 연계 강화 - 금융조달 애로해소 <ul style="list-style-type: none"> · 우선출자제도를 활용한 자기자본 확충 · 사회적금융 활성화 · 내부조달의 안정성 강화
<p>5. 교육 및 홍보 내실화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 사전 교육 강화, 현장·체험 중심의 교육을 통해 협동조합의 내실있는 성장을 지원하고, 협동조합의 사회적가치에 대한 홍보 강화 ○ 세부내용 <ul style="list-style-type: none"> - 준비된 창업을 위한 사전 교육 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 사전 교육 콘텐츠 개발 · 협동조합 설립전 교육 활성화 - 현장·참여형 교육 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 참여형 교육 프로그램 활성화 · 팀 빌딩 중심의 창업지원을 위한 팀 코치 양성 · 경영진단 프로그램 및 현장코칭 확대 - 협동조합의 사회적 가치 홍보 <ul style="list-style-type: none"> · 정확한 통계에 기반한 협동조합 성과 관리·홍보 · 협동조합 정체성에 대한 이미지 쇄신

자료 : 기획재정부(2020), 제3차 협동조합 기본 계획.

■ 제1~3차 협동조합 기본 계획 요약

□ 협동조합의 자생적 성장을 위한 제도적 환경 개선

○ 제1-3차 기본 계획의 방향성

- 제1~3차 협동조합 기본 계획은 궁극적으로는 한국의 다양한 시장(소비재, 중간재, 사회서비스 등 다양한 제품과 서비스 영역)에서 협동조합이라는 형태의 기업조직이 기존의 다른 기업조직과 같은 선상에서

제약 없이 운영될 수 있도록 환경을 개선해나가고 이를 바탕으로 협동조합의 수가 증가하고 진출 분야가 확장될 수 있도록 하는 것을 목표로 함.

- 차수마다 환경 개선을 위한 단계별 목표를 수립하고 그에 따라 제반 정책을 변화시켜옴.
- 이에 세부 정책, 세부 사업은 협동조합을 직접 지원하기보다 협동조합의 경영활동에 제약이 되는 시장 구조, 법 구조 등을 파악하고 개선하는 것, 협동조합 경영에 관한 교육과 컨설팅을 제공하는 것과 같은 간접 지원 성격을 가짐.
- 실제로 협동조합은 하나의 기업조직의 형태이자 법인격이며 자율성과 독립성을 바탕으로 자생해야 함.
- 다만 민주적인 의사결정 구조를 핵심으로 하는 새로운 기업조직으로 경영 주체(창업자)가 조직 운영 방식을 선택할 때 하나의 확실한 선택지로 인식되기 위해서는 인식 개선, 운영 시 장애 요소들을 제거할 필요가 있었던 상황이었음.
- 후반부 장애 포함될 분석을 통해 이러한 목표를 가진 협동조합 기본 계획과 관련된 정책들이 추진되는 과정에서 목표에 부합하는 성취를 하였는지 검토할 수 있음.

2. 세부 정책 사업 주요 내용

□ 협동조합 기본 계획 관련 정부 사업

○ 기재부

- 기재부의 경우 간접 지원사업(교육, 컨설팅 등 서비스 지원 및 규제 개선 등) 위주로 추진하고 있는 것으로 파악됨.
- 기재부가 추진 중인 직접 지원 사업도 존재하지만, 이는 주로 청년지원사업의 성격을 함께 지닌 청년 협동조합 창업지원 관련 사업임
- 기재부가 한국사회적기업진흥원을 통해 청년 협동조합 창업지원 사업, 혁신형 협동조합 모델 발굴 및 확산지원 사업, 협동조합 교육과

홍보 사업을 운영함.

○ 행안부

- 행안부의 경우 지역자산화 지원 사업을 통해 마을기업과 (사회적) 협동조합 등에 금융 지원(보증저리대출) 사업을 운영함.
- 마을기업의 경우 지역공동체의 경제적 이익을 위한 마을 단위의 기업이라고 볼 수 있음. 지역 자원을 활용한 사업을 통해 안정적인 수익 창출 가능성(기업성)이 마을기업 지정의 중요한 고려 요건이라는 점이 특이점. 법인 형태로 창립될 수 있으며, 협동조합 법인은 마을기업이 될 수 있는 여러 종류의 법인 중 하나임(2021년 마을기업 육성사업 시행지침).

○ 중기부

- 중기부의 경우, 기본법상 협동조합을 일반 기업들과 동일선상에서 하나의 경영 주체로 보고, 생산자(사업자) 협동조합을 직간접으로 지원하는 사업들을 운영하고 있음.
- 중소기업중앙회의 지원 대상에 기본법에서 규정한 협동조합이 포함되어 있어, 생산자(사업자) 협동조합도 조건에 부합할 시 중소기업 지원 정책 수혜 대상이 될 수 있음.
- 중기부를 통해 기본법에서 규정한 협동조합만을 특별하게 직·간접적으로 지원하는 사업들도 존재함.
- 기본법에서 규정한 협동조합에 대한 지원사업으로 소상공인시장진흥공단을 통해 운영되고 있는 소상공인 협동조합 활성화 지원사업이 있음.

□ 소상공인 협업 활성화 지원사업²⁾(소상공인시장진흥공단, 중기부)

○ 사업 목적

- 국내외 대형업체 등에 대응할 수 있는 경쟁력을 제고하고자 공동브랜드

2) 해당 사업은 2013년 시범사업을 시작으로 2014년 본격 추진되었으며 2018년까지 '소상공인 협동조합 활성화 지원사업'의 명칭에서 2019년부터 '소상공인 협업 활성화 지원사업'으로 변경되었음.

드개발, 공동마케팅, 공동시설구매 등 공동의 사업에 소요되는 비용을 지원하는 사업

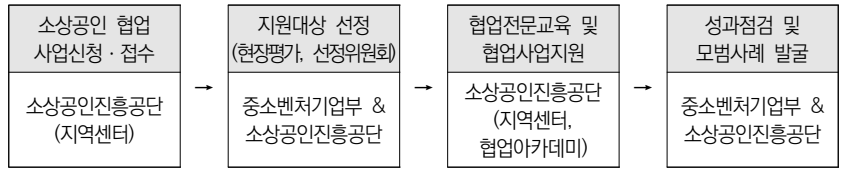
○ 지원 대상

- 협동조합 기본법에 따른 조합으로 5인 이상의 동업종 및 이업종간 자발적 협동조합(구성원의 80% 이상이 소상공인)

○ 지원 내용

- 공동브랜드개발, 공동구매, 공동마케팅, 공동연구개발, 공동네트워크(업무전산화), 공동장소임차 등에 소요되는 비용을 1억원 한도내에서 지원(단, 공동장비구매는 2억원 한도, 30% 자부담)
 - 직접 사용 비용에 대한 직접 지원인 것이 특징. 판로개발, 공동장비구입 등 내용과 관계없이 선발될 경우 직접 비용 지원

○ 지원 절차



○ 연도별 실적

<표 2-4> 연도별 소상공인협동조합 지원예산 및 추진현황

(단위: 억원, 개, %)

연도	예산	실적(=지원 조합 수)		성과 지원조합 조합원 평균매출액
		협업인프라	판로	
2013	347	433	-	11.0% 증가
2014	246	361	17	12.6% 증가
2015	240	377	116	12.9% 증가
2016	188	311	117	12.8% 증가
2017	193	283	124	12.5% 증가
2018	250	291	300	13.3% 증가
2019	252	256	408	13.3% 증가
2020	199	210	475	13.2% 증가
계	1,915	2,522	1,557	-

출처: 중소벤처기업부(2021), 「소상공인 연차보고서」.

○ 연도별 지원 내용

〈표 2-5〉 연도별 소상공인 협동조합 활성화에 필요한 공동사업 추진 지원내용

연도	지원내용		
2013	* 구성요건 : 협동조합기본법(12.12.1.시행)에 따른 협동조합이며, 구성원의 80% 이상이 소상공인으로 구성		
2014	- 협업 인프라 구축 등에 소요되는 사업비의 80%(자부담 20%)를 1억원 한도 내에서 지원(단, 공동장비 구매는 70%(자부담 30%)를 2억원 한도 내에서 지원)		
2015			
2016	* 구성요건 : 구성원의 최소 80% 이상이 소상공인으로 구성 - 협업 인프라 구축 등에 소요되는 사업비의 80%(자부담 20%)를 1억원 한도 내에서 지원		
2017	* 구성요건 : 구성원의 최소 80% 이상이 소상공인으로 구성 - 협업 인프라 구축 등에 소요되는 사업비의 70%(자부담 30%)를 1억원 한도 내에서 지원		
2018	* 구성요건에 따른 차등 지원		
	구분	분야별 지원내용 (정부보조비율)	구성요건
	일반형	공동분야 1억원, 80% 이내 공동장비 1억원, 70% 이내	소상공인 5개 이상, 조합원의 60% 이상이 소상공인
	선도형	공동분야 2억원, 80% 이내 공동장비 3억원, 70% 이내	조합원 15인 이상이고 조합원의 80% 이상이 소상공인
체인형	5억원 (공동분야 80%이내, 공동장비 70% 이내)	- (택1) 조합원 10인 이상이고, 조합원의 80% 이상이 소상공인 또는 프랜차이즈가맹점(소상공인) 10개 이상으로 구성 - 협동조합기본법상 연합회인 소상공인협동조합 3개사 이상	
2019	* 구성요건에 따른 차등 지원		
	구분	분야별 지원내용 (정부보조비율)	구성요건
	일반형	공동일반 1억원, 80% 이내 공동장비 1억원, 70% 이내	소상공인 5개 이상, 조합원의 50% 이상이 소상공인
	선도형	5억원 (공동사업 80%이내, 공동장비 70% 이내)	조합원 20인 이상이고, 조합원의 50% 이상이 소상공인
체인형	5억원 (공동사업 80%이내, 공동장비 70% 이내)	- 조합원 15인 이상이고, 조합원의 50% 이상이 소상공인 또는 - 협동조합기본법상 연합회인 소상공인협동조합 3개사 이상	

〈표 2-5〉의 계속

연도	지원내용		
2020	* 구성요건에 따른 차등 지원		
	구분	분야별 지원내용 (정부보조비율)	구성요건
	일반형	공동일반 1억원, 80% 이내 공동장비 1억원, 70% 이내	소상공인 5개 이상, 조합원의 50% 이상이 소상공인
	선도형	5억원 (공동일반 80%이내, 공동장비 70% 이내)	- 조합원 20인 이상이고, 조합원의 50% 이상이 소상공인 - 소상공인협동조합 연합회* *소상공인협동조합(조합원의 50%가 소상공인) 3개 이상으로 구성 또는 소상공인확인서를 발급받은 협동조합 20개사 이상(조합원100명 이상)으로 구성되어 수익사업을 영위하는 협동조합기본법상 연합회
2021	* 구성요건에 따른 차등 지원		
	구분	분야별 지원내용 (정부보조비율)	구성요건
	일반형	1억원 (공동일반 80%이내, 공동장비 70% 이내)	소상공인 5개 이상, 조합원의 50% 이상이 소상공인
	선도형	2억원 (공동일반 80%이내, 공동장비 70% 이내)	- (필수) 전년대비 매출 증가율이 20% 이상 - (택1) 1) 또는 2) 중 1가지 요건을 만족하는 조합 1) 조합원 20인 이상, 조합원의 50% 이상이 소상공인 2) 소상공인협동조합 연합회 3개 이상으로 구성 또는 소상공인확인서를 발급받은 협동조합 20개사 이상(조합원100명 이상)으로 구성되어 수익사업을 영위하는 협동조합기본법상 연합회
고성장형	5억원 (공동일반 80%이내, 공동장비 70% 이내)	- (필수) 4가지 요건을 모두 충족하는 조합 1) '13~'20년 공동사업 기(既)지원 조합 2) 일반형 및 선도형 구성요건을 충족하는 조합 3) 전년도 매출 10억원 이상 일반형 및 선도형 조합 4) 최근 3년 이내 매출, 고용 중 하나 이상의 증가율이 20% 이상인 조합	

자료: 중소벤처기업부, 각 년도 「중소기업 지원시책」 및 「중소기업 연차보고서」.

협동조합 특례보증 (신용보증재단, 증기부)

사업 목적

- 취약계층 일자리 및 사회서비스 제공, 창업 활성화 등에서 중추적인 역할을 할 협동조합에 대한 특례보증을 통해 지역경제 발전을 도모하는 제도로 협동조합기본법에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적 협동조합, 사회적협동조합연합회를 지원 대상으로 포함

○ 연도별 지원 현황

연도	2014	2015	2016	2017	2018
예산	5.6조원	자료 없음	9조원	8.8조원	9.7조원
한도	3천만 원 이내		5천만 원 이내		

출처: 중소벤처기업부, 각 년도 「중소기업 지원시책」.

□ 청년 등 협동조합 창업지원 사업 (한국사회적기업진흥원, 기재부)

○ 사업 목적

- 협동조합에게 출자금의 범위 이내에서 본건 보증 3천만 원 이내로 지원하고 있음.
- 협동조합 창업을 통한 청년 등 일자리 창출과 협동조합 창업에 관한 관심과 인지도 제고를 목표로 하는 사업으로 (사회적) 협동조합 설립을 목표로 하는 청년 창업팀을 모집, 선발하여 지원함.

○ 연도별 지원 내용

〈표 2-6〉 연도별 청년 등 협동조합 창업지원사업 지원내용

연도	기준요건	지원내용		
2016	최소 2인 이상, 만19세부터 만39 세 이하인 자가 50% 이상	○ 인큐베이팅 선정팀 상금 지급		
		구분	팀 수	상금
		대상	1팀	5백만 원
		최우수상	1팀	3백만 원
		우수상	2팀	2.5백만 원
		장려상	3팀	각 1백만 원
		특별상	5팀	각 8십만 원
		계	12팀	20백만 원
		○ 협동조합형 인큐베이팅 제공		
		○ 선정팀 대상 협동조합형 사업화 멘토링 지원		
		- 협동조합 운영원리에 기초한 팀빌딩		
		- 선배협동조합 연계를 통한 협동조합 경험과 노하우 전수		
		- 창업 협력기관을 통한 모의사업 및 창업 사업화 진행		
		○ 최종 우수팀 추가 지원(3개 우수팀, 각 팀당 1천만 원 지원)		

〈표 2-6〉의 계속

2017	최소 2인 이상, 만19세부터 만39세 이하인 자가 50% 이상	○ 인큐베이팅 선정팀 상금 지급																			
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>팀 수</th> <th>상금</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대상</td> <td>1팀</td> <td>5백만 원</td> </tr> <tr> <td>최우수상</td> <td>2팀</td> <td>각 3백만 원</td> </tr> <tr> <td>우수상</td> <td>4팀</td> <td>각 2백만 원</td> </tr> <tr> <td>장려상</td> <td>7팀</td> <td>각 1백만 원</td> </tr> <tr> <td>특별상</td> <td>10팀</td> <td>각 8십만 원</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>24팀</td> <td>34백만 원</td> </tr> </tbody> </table>	구분	팀 수	상금	대상	1팀	5백만 원	최우수상	2팀	각 3백만 원	우수상	4팀	각 2백만 원	장려상	7팀	각 1백만 원	특별상	10팀	각 8십만 원	계
구분	팀 수	상금																			
대상	1팀	5백만 원																			
최우수상	2팀	각 3백만 원																			
우수상	4팀	각 2백만 원																			
장려상	7팀	각 1백만 원																			
특별상	10팀	각 8십만 원																			
계	24팀	34백만 원																			
○ 협동조합 사업화 지원 - 전문성을 갖는 협동조합과 매칭하여 시범사업 기획·시행 등 사업화 지원 - 협동조합 설립·운영과정에 필요한 사업화 자금지원(6백만 원 이내) - (사회적)협동조합 설립을 위한 심화교육 및 맞춤형 컨설팅 제공 ○ 최종 우수팀 추가 지원 ○ 사업 안정화 지원																					
2018	최소 2인 이상, 만19세부터 만39 세 이하인 자가 50% 이상	○ 인큐베이팅 선정팀 상금 지급																			
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>팀 수</th> <th>상금</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대상</td> <td>1팀</td> <td>5백만 원</td> </tr> <tr> <td>최우수상</td> <td>2팀</td> <td>각 2.5백만 원</td> </tr> <tr> <td>우수상</td> <td>6팀</td> <td>각 1.5백만 원</td> </tr> <tr> <td>장려상</td> <td>21팀</td> <td>각 1백만 원</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>30팀</td> <td>40백만 원</td> </tr> </tbody> </table>	구분	팀 수	상금	대상	1팀	5백만 원	최우수상	2팀	각 2.5백만 원	우수상	6팀	각 1.5백만 원	장려상	21팀	각 1백만 원	계	30팀	40백만 원	
		구분	팀 수	상금																	
대상	1팀	5백만 원																			
최우수상	2팀	각 2.5백만 원																			
우수상	6팀	각 1.5백만 원																			
장려상	21팀	각 1백만 원																			
계	30팀	40백만 원																			
○ 협동조합 사업화 지원 - 전문성을 갖는 협동조합과 매칭하여 시범사업 기획·시행 등 사업화 지원 - 협동조합 설립·운영과정에 필요한 사업화 자금지원(팀당 6.5백만 원) - (사회적)협동조합 설립을 위한 심화교육 및 맞춤형 컨설팅 제공 ○ 최종 우수팀 추가 지원(총 57백만 원, 법인설립시)																					
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>팀 수</th> <th>상금</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>우수상</td> <td>3팀</td> <td>총 30백만 원</td> </tr> <tr> <td>특별상(법인설립시)</td> <td>27팀(예상)</td> <td>각 100만 원</td> </tr> </tbody> </table>			구분	팀 수	상금	우수상	3팀	총 30백만 원	특별상(법인설립시)	27팀(예상)	각 100만 원										
구분	팀 수	상금																			
우수상	3팀	총 30백만 원																			
특별상(법인설립시)	27팀(예상)	각 100만 원																			
○ 사업 안정화 지원																					
2019	각 분야 협동조합 설립을 희망하는 국민	○ 협동조합 사업화 지원(팀 빌딩, 초기 사업화 지원 등) ○ 초기 사업화를 위한 자금지원(시제품 제작, 법인설립비용, 시장조사 비용 등)																			
2020	최소 3인 이상으로 팀원 구성 및 참여 * 단, 선정된 팀은 사업 완료 전까지 5인 구성 완료	〈일반〉 ○ 팀빌딩 및 팀창업 프로그램 지원 ○ 리빙랩 방식을 활용한 초기 사업화 비용 지원 ○ 멘토링 지원																			
	특화 분야의 성공 가능성이 높은 사 업모델 구축 및 확산 등의 아이디 어를 보유한 국민	〈고도화〉 ○ 협동조합형 소셜프랜차이즈 발굴을 위한 가맹점-본부 체계 구축 및 가맹점 확대 지원 ○ 플랫폼 기반의 사업 고용 협동조합 설립·운영 지원 ○ 기존 사업체 중 협동조합 전환 수요 발굴 및 기업 인수·전환을 위한 지원 프로그램 운영																			

<표 2-6>의 계속

2021	최소 3인 이상으로 팀원 구성 및 참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협동조합 설립 단계별 맞춤형 교육지원 및 사업 분야별 전문가 멘토링 지원 ○ 사업모델 구축 및 법인 설립 등에 소요되는 초기 비용 지원을 위해 창업팀 사업비 지원 <ul style="list-style-type: none"> - (기본사업비) 창업팀 당 기본 사업비 5백만 원 지원 - (추가사업비) 사업종료 시점 최종평가를 통해 창업팀 등급 확정 및 추가 사업비 지급 										
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>창업팀 등급</th> <th>기본사업비</th> <th>추가사업비</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>우수</td> <td></td> <td>1.5백만 원 + α</td> </tr> <tr> <td>양호</td> <td>5백만 원</td> <td>1.5백만 원</td> </tr> <tr> <td>미흡</td> <td></td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	창업팀 등급	기본사업비	추가사업비	우수		1.5백만 원 + α	양호	5백만 원	1.5백만 원	미흡
창업팀 등급	기본사업비	추가사업비										
우수		1.5백만 원 + α										
양호	5백만 원	1.5백만 원										
미흡		-										

자료: 한국사회적기업진흥원, 각 년도 「모집 공고」.

- 혁신형 협동조합 모델 발굴·확산 지원사업(한국사회적기업진흥원, 기재부)
 - 사업 목적
 - 사회적 영향력과 사업 확장성이 높은 사업분야 및 운영모델 발굴·전파로 유사 모델 확산유도를 목표로 하며 개별 협동조합 및 유관기관 네트워크 등이 참여
 - 연 4개 모델을 채택하며, 각 모델별 최대 10,000천원(VAT 포함)을 지원함.
 - 사업모델의 체계적 성장·확산을 위해 사업 분야, 사업모델, 기관별 특성을 반영한 수요자 맞춤형 지원방안으로 연계하여 지원
 - 연도별 지원 내용

<표 2-7> 연도별 혁신형 협동조합 모델 발굴·확산 지원사업

연도	선정규모	지원내용
2017	○ 4개 모델, 각 모델별 최대 10,000천원(VAT 포함)	○ 사업모델의 체계적 성장·확산을 위해 사업 분야, 사업운영 기관별 특성을 반영한 수요자 맞춤형 지원방안 연계
2018	○ 4개 모델, 각 모델별 최대 10,000천원(VAT 포함)	○ 사업모델의 체계적 성장·확산을 위해 사업 분야, 사업모델, 기관별 특성을 반영한 수요자 맞춤형 지원방안 연계
2019	○ 총 예산 50,000천원(VAT 포함) 내 3개소 내외 선정	○ (사업분야) 시장변화 및 정책환경 등에 비추어 협동조합의 진출·성장 가능성이 높은 사업 영역

〈표 2-7〉의 계속

연도	선정규모	지원내용
2019	- 기관당 최대 지원금액은 전체 사업비 50% 이내로, 최종 지원금액은 심사위원회를 통해 확정	○ (지원내용) 참여기관 별로 선정 후 최종 확정된 계획 및 예산 범위 내에서 자율적으로 사업 기획·운영
2020	○ 총 예산 50,000천원(VAT 포함) 내 2개소 내외 선정 - 1개 모델당 예산 지원 최소 10,000천원 ~ 최대 40,000천원	○ (사업분야) 시장변화 및 정책환경 등을 반영한 선도적 협동조합 모델 ○ (지원내용) 심사위원회를 통해 최종 선정된 계획 및 예산 범위 내에서 자율적으로 KPI 설정 및 사업지원
2021	○ 총 예산 145백만 원(VAT포함) 내 5개소 선정 - 1개 모델당 예산 지원 최소 29,000천원 ~ 최대 36,000천원	○ (사업분야) 사회·환경변화, 정책환경 등을 반영한 선도적 협동조합 모델 ○ (지원내용) 심사위원회를 통해 최종 선정된 계획 및 예산 범위 내에서 자율적으로 성과 지표 설정 및 사업지원 - 맞춤형 사업화 사업비 지원(모델별 29~36백만 원 내외)

□ 기타 기재부 협동조합 지원사업

○ 사업 목적과 지원 내용

- 기재부가 사회적기업진흥원을 통해 협동조합 표준교육과정 수립 및 확산, 맞춤형 아카데미 및 온라인 교육을 제공하고 있으며, 협동조합에 대한 인지도 제고를 위한 홍보를 하고 있음.
- 기재부는 동일 기관을 활용하여 협동조합의 민간판로 활성화 지원을 위해 개별법상 협동조합 등 사회적 경제 영역의 다양한 주체들 간 연대/협력 채널을 개발, 강화하여 판로 개척을 지원하고 있음(상품 발굴, 개선, 유통채널 진입 지원, 팝업 스토어 개최 등).

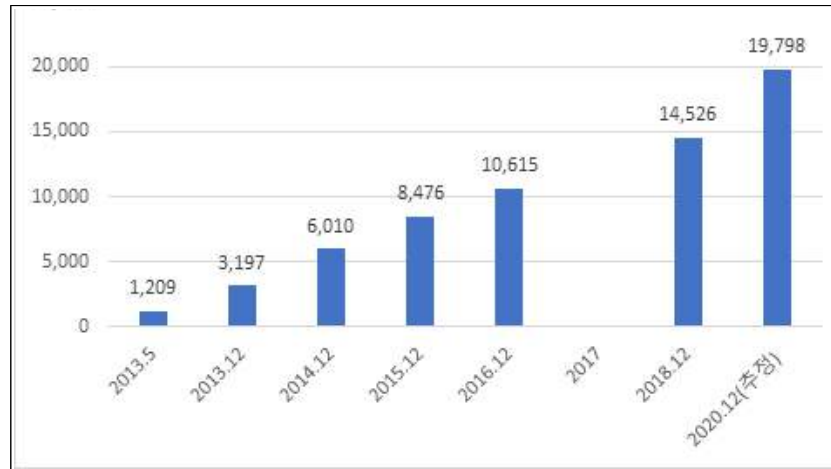
제3절 협동조합 활성화 경과

1. 협동조합 활성화 추이

- 2012년 협동조합 기본법 제정 후 설립 협동조합 수는 증가함.

- 2012년 1천 209개에서 2020년 12월 까지, 약 1만 9천 798(추정)개의 협동조합이 설립됨(소멸 협동조합까지 모두 포함한, '설립'조합 수).
- 기간별 증가 폭도 커지고 있어, 협동조합이 기본법 제정 이래로 활성화 되고 있음을 알 수 있음.
 - 제 1차 협동조합 기본 계획(2013~2016) 추진 기간 동안 4천 605개의 협동조합이 새로 설립되었고, 제 2차 기본 계획 추진 후, 2020.12년 까지 새롭게 9천 183여개의 협동조합이 설립된 것으로 추정됨.

[그림 2-4] 설립 협동조합 수(2013~2020)



* 소멸된 협동조합 수와 관계없이 설립신고를 기준으로 설립된 협동조합의 수를 나타냄. 2017년의 경우 자료가 없어 누락.

자료: 협동조합 실태조사 및 기본 계획 관련 보도자료를 통해 확보한 수치.

- 설립 협동조합 수를 기준으로 하는 각 기간 운영 중인 협동조합의 수를 정확하게 파악할 수 없음. 따라서 고용보험자료에 등록되고, 각 연도 기준 시점에 고용보험 자료상 운영 중으로 나타나는 협동조합의 수를 2013~2021년 기간에 대해 파악해 봄.
- [그림 2-5]와 <표 2-8>에 나타나는 수치는 각 연도 12월 말 기준으로 집계한 값이며, 2021년의 경우 1월 기준
- 기본법상 협동조합은 협동조합을 설립하여 기재부에 신고한 후 법원에

서 법인등록(협동조합의 법인격은 '법인'임)을 한 후 국세청에서 사업체 등록을 하게 됨. 사업체 등록 후 고용보험에 가입하고 사업을 개시함.
- 따라서, 고용보험 자료를 통해 운영 중인 협동조합 수를 파악할 수 있음.

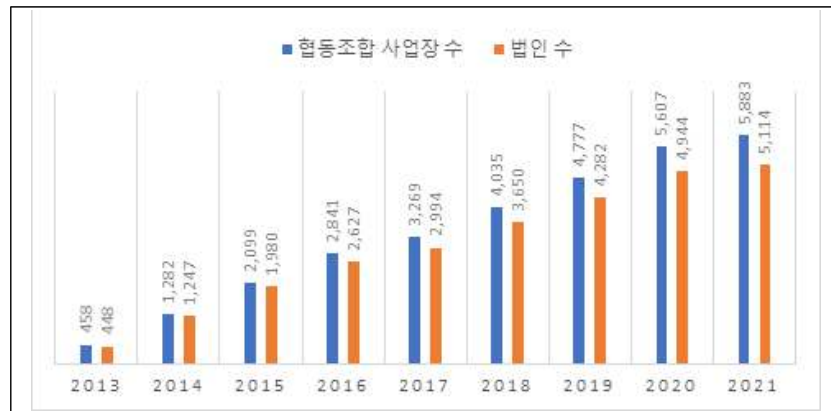
- [그림 2-5]에서 주황색 바는 협동조합 법인 수를 나타내며, 파란색 바는 협동조합 법인의 사업장 수를 나타냄. 복수 사업장을 가진 협동조합들이 존재하므로 사업장 수가 협동조합 법인 수 보다 많음.

○ 고용보험 자료에서 파악되는 운영 중인 협동조합의 수는 2013년 448개에서 2021년(1월) 5천 114개로 증가한 것으로 나타남.

- 협동조합 기본법 제정 및 1차 기본 계획 추진기(~2016년)에 법인 증가 속도가 가장 빨랐음.

○ 협동조합 사업장 수는, 2013년 12월 기준, 458개에서 2021년 1월 기준 5천 883개로 증가함.

[그림 2-5] 고용보험에 등록된 협동조합 수



* 소멸, 비운영 협동조합은 제외하고 각 연도 순수 운영중인 협동조합 수.
자료: 고용보험DB.

〈표 2-8〉 고용보험에 등록된 협동조합 수

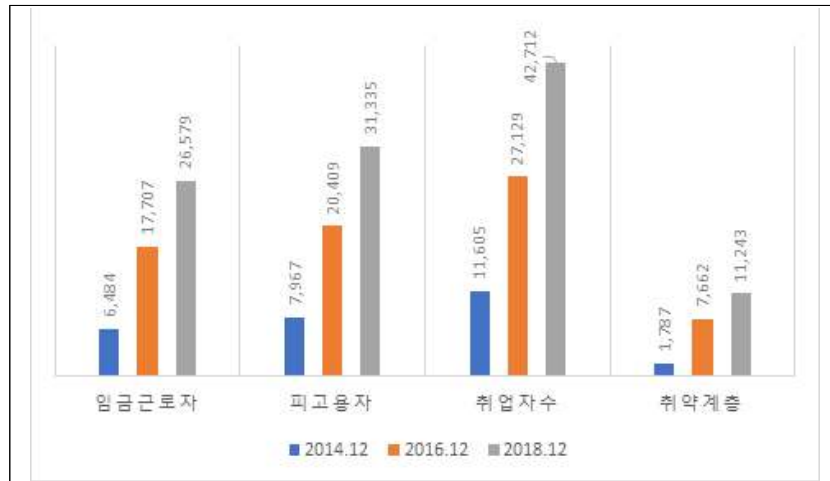
집계기준 시점 (연, 월)	1차 기본 계획				2차 기본 계획			3차 기본 계획	
	2013.12	2014.12	2015.12	2016.12	2017.12	2018.12	2019.12	2020.12	2021.12
사업장 수	458	1282	2099	2841	3269	4035	4777	5607	5883
법인 수	448	1247	1980	2627	2994	3650	4282	4944	5114

자료 : 고용보험 DB.

- 협동조합은 다양한 형태의 일자리를 제공하는데, 협동조합 일자리의 고용도 증가함.
- 협동조합은 임금을 지급하여 근로자를 고용하는 피고용 임금 근로 일자리, 임금을 받거나 받지 않는 결정자(임원), 자원봉사 일자리 등을 제공할 수 있으며, 취약계층 고용에도 적극적인 편임.
- 정책 자료(제2~4차 실태조사 자료 요약 자료)를 통해 수집한 협동조합의 다양한 고용의 변화 추이는 [그림 2-6]에서 요약함.
- [그림 2-6]과 〈표 2-9〉의 경우 고용 인원을 다음과 같이 구분한 것임.
 - 임금 근로자는 임금을 목적으로 한 시간 이상 협동조합 일을 하는 자를 지칭
 - 피고용자는 임금 근로자와 유급형 임원(소득을 목적으로 한 시간 이상 종사하는 자)을 포함한 수
 - 취업자는 피고용자와 무급형 상근임원, 유급형 자원봉사자(실비)
- 2014.12월 대비 2018.12월에는 모든 유형의 협동조합 고용이 증가함.
 - 임금 근로자는 2014.12월 기준 6천 484명에서 2018년 말 총 2만 6천 579명으로 증가
 - 피고용자는 7천 967명에서 3만 1,335명으로 증가
 - 취업자 수는 1만 1,605명에서 4만 2,712명으로 증가
 - 취약계층(55세 이상 고령자, 경력단절 여성, 장애인, 고용취약청년, 기초생활수급자 등) 고용은 1천 787명에서 1만 1,243명으로 증가함.
- 협동조합당 평균 고용지표는 〈표 2-9〉에 요약함.
 - 임금근로자는 평균 2.2명에서 3.8명으로 증가; 피고용자는 평균 2.7명

에서 4.4명으로, 취업자 수는 평균 3.9명에서 6.1명으로 증가함.
 - 협동조합당 취약계층 고용 비율은 26.8%에서 42.3%로 증가함.

[그림 2-6] 협동조합의 고용 변화 추이



자료: 협동조합 기본 계획 및 실태조사 관련 보도자료 취합.

<표 2-9> 협동조합당 평균 고용지표

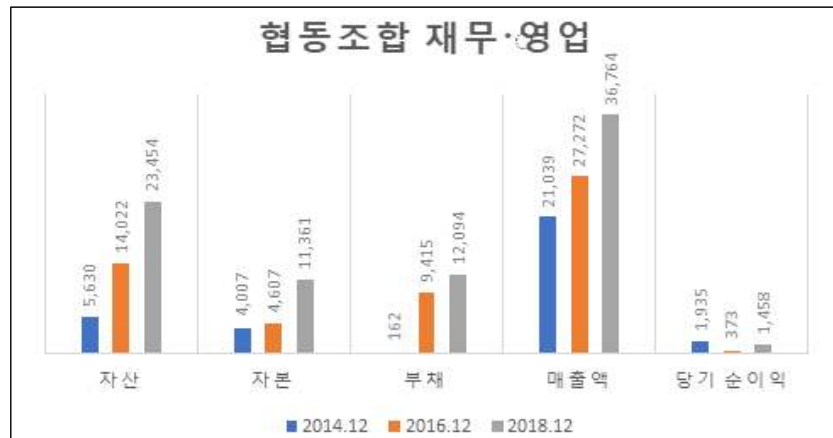
협동조합 당 평균	2014.12	2016.12	2018.12
임금 근로자 수	2.2	3.5	3.8
피고용자 수	2.7	4.0	4.4
취업자 수	3.9	5.3	6.1
취약계층 비중	26.8%	43.3%	42.3%

자료: 협동조합 2~4차 실태조사 결과.

- 동 자료(2~4차 실태조사 결과)를 통해 협동조합의 경영지표 변화를 살펴보면, 2014~2018년 기간동안, 협동조합의 평균 자산, 자본, 매출액 규모가 성장함. 부채도 성장함. 그러나 순이익은 오히려 감소함.
- 순이익 감소는 초기에는 기존에도 효율적으로 운영되던 협동조합이나 다른 형태의 법인이 기본법상 협동조합으로 전환하고, 특별한 지원 없이도 협동조합으로 설립 의지와 목표가 분명하여 설립된 협동조합위주

의 상대적으로 동질적인 모집단에서 점차 신생 협동조합 등 다양한 협동조합을 포함하는 모집단으로 협동조합 풀이 변화하면서 평균 순이익은 하락하였을 가능성이 있음.

[그림 2-7] 협동조합의 경영 지표



자료: 협동조합 기본 계획 및 실태조사 관련 보도자료 취합.

2. 협동조합의 순기능 확산 추이

- 제 1~4차 협동조합 실태조사에서 조사한 협동조합 설립 목적 1, 2순위를 살펴보면, 협동조합이 다양한 사회적 기여의 목표를 계속해서 중요한 목적으로 두고 활동하는 것을 알 수 있음.
- 제 1, 2, 4차 실태조사에서 관련 문항이 있는데, 세부 선택지는 약간의 차이가 있음.
- 사업이나 경영적 차원의 목적뿐만 아니라 지역사회공헌, 사회적 가치 실현, 조합원 고용안정 등이 계속해서 중요한 목적임.
- 다만, 2013, 2015년 대비 2019년에는 이전보다 '조합원의 소득 증대' 선택 비중이 이전보다 높아져, 최근 설립 협동조합은 경영조직으로서의 성격도 강해지고 있을 가능성
- 2015년, 2019년 실태조사에서는 설립목적의 달성 정도를 조합원에게

문는데, 2015년엔 평균 61.9%, 2019년에는 평균 69.2%로 응답하고, 협동조합 유형별로 모두 이전보다 높은 평가를 하였음.

- 협동조합이 이전보다 설립 목표를 잘 달성하고 있음(개별 협동조합의 역량이 높아졌거나, 정부 정책으로 인해 환경이 개선되는 등의 변화로 인한 결과일 수 있음).

- 2019년 실태조사에서는 협동조합 설립 목적을 경제적 목적, 사회적 목적, 의사결정 민주성 및 투명성, 운영의 상호성으로 구분하고 각 항목별로 5점 만점으로 평가하도록 하였음.

- 그 결과, 모든 항목에서 3점 이상(보통 이상)으로 응답되었는데, 경제적 목적은 3.27점, 사회적 목적은 3.48점, 의사결정 민주성 및 투명성은 3.86점, 운영의 상호성은 3.88점으로, 협동조합의 경제적/사회적 목적보다는 민주적 운영과 관련한 목적 달성에 대해 더 긍정적으로 평가

□ 동일 자료에서 협동조합의 지역사회 공헌 참여 비중(〈표 2-10〉)을 살펴보면 2015년에 전체의 49.4%, 2017년에 52.4%, 2019년에 42.3%가 지역사회 공헌에 참여하고 있는 것으로 나타나, 많은 협동조합이 사회에 공헌하고 있음을 알 수 있음.

○ 지역사회 공헌 유형별로는 대체로 자원봉사와 물품 기부의 형태로 공헌하는 비중이 높음.

○ [그림 2-8]은 지역사회 공헌 참여 협동조합의 공헌 정도를 금액으로 응답한 내용을 요약한 것임.

○ 앞서 지역사회 공헌 참여 비중은 2017년에 가장 높고, 2019년에 가장 낮았지만, 협동조합 당 평균 공헌 정도(금액 단위³⁾)는 2019년에 크게 성장한 것을 알 수 있음.

- 특히, '기타'에 해당하는 공헌 금액이 급성장했는데, 기타 형태의 공헌에 어떤 종류의 공헌이 포함되는지 연구가 필요함. 공헌의 형태가 다양해지고 있고, 새로운 형태의 공헌이 활성화 되고 있을 가능성

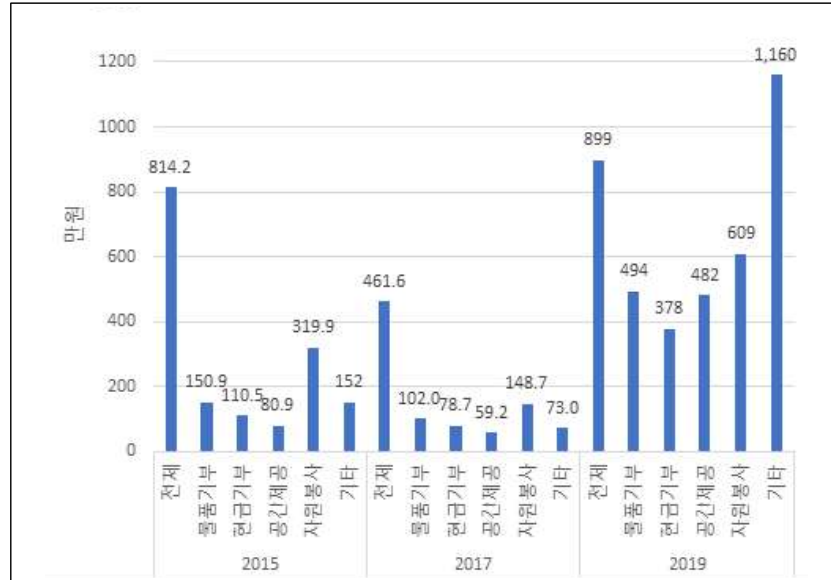
3) 자원봉사의 경우 시간당 최저임금을 기준으로 환산하여 응답.

〈표 2-10〉 협동조합 지역사회 공헌 참여 비중(2015, 2017, 2019)

	전체	물품기부	현금기부	공간제공	자원봉사	기타
2015						
전체	49.4	19.5	13.6	13.7	27.6	5.4
해당 협동조합 수	1,115	441	307	310	623	123
일반협동조합	49.2	20.1	13.4	13.6	27.4	5.2
사업자	46.6	20.0	12.0	12.2	25.6	4.4
소비자	52.7	20.0	12.7	18.2	27.3	7.3
직원	65.7	19.2	22.2	17.2	39.4	7.1
다중이해관계자	56.7	20.7	17.5	18.8	32.8	8.3
일반협동조합연합회	61.5	23.1	23.1	-	30.8	-
사회적협동조합	50.9	12.7	15.8	17.0	30.3	9.1
사회적협동조합연합회	-	-	-	-	-	-
2017						
전체	52.4	22.9	15.6	12.6	21.9	7.8
해당 협동조합 수	-	-	-	-	-	-
소속 협동조합	-	-	-	-	-	-
일반협동조합	52.7	23.9	15.6	12.6	22.1	7.2
사업자	50.0	22.8	13.5	10.9	20.9	6.8
소비자	51.3	18.4	23.9	8.1	17.6	12.5
직원	61.7	24.9	22.1	12.7	24.7	10.0
다중이해관계자	61.0	28.5	21.2	20.0	27.1	7.4
일반협동조합연합회	33.0	9.5	14.6	13.8	17.4	-
사회적협동조합	51.8	17.1	15.5	12.6	20.4	12.7
사회적협동조합연합회	0.0	-	-	-	-	-
2019						
전체	42.3	19.4	14.6	9.4	17.5	7
해당 협동조합 수	1,251	574	431	278	517	198
일반협동조합	39.4	19.6	12.7	8.9	16.3	5.2
사업자	35.2	17.6	11.2	6.8	14.7	4.1
소비자	40.2	26.8	14.6	14.6	12.2	6.4
직원	50.8	27.4	18.5	7.3	14.5	12.1
다중이해관계자	48.8	22.7	15.6	14.4	21.8	6.8
일반협동조합연합회	30.8	7.7	7.7	7.7	23.1	0
사회적협동조합	57.1	18.9	23.8	11.8	23.6	15.7
사회적협동조합연합회	40	0	20	20	0	20

자료 : 2, 3, 4차 협동조합 실태조사 결과표를 재구성.

[그림 2-8] 지역사회 재투자(공헌) 협동조합의 재투자 규모



자료: 제 2, 3, 4차 협동조합 실태조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

<표 2-11> 협동조합 설립 목적 달성에 관한 조합원 평가(5점 만점)

	2019			
	경제적 목적	사회적 목적	의사결정 민주성 및 투명성	운영의 상호성
전체	3.27	3.48	3.86	3.88
일반협동조합	3.26	3.39	3.81	3.83
사업자	3.25	3.32	3.78	3.79
소비자	3.26	3.48	4.00	4.00
직원	3.44	3.54	3.87	3.93
다중이해관계자	3.25	3.52	3.85	3.89
일반협동조합연합회	2.86	3.29	3.43	3.57
사회적협동조합	3.33	3.86	4.05	4.08
사회적협동조합연합회	3.60	3.60	4.20	4.20

자료: 안주엽 외(2019).

- 협동조합 조합원들의 협동조합 7원칙 달성에 관한 평가는 제 1차(2013), 2차(2015), 4차(2019) 실태조사에서 조사되었음.

- 전반적으로, 모든 조사에서 협동조합 7원칙은 대체로 긍정적(보통 이상)으로 응답되어, 어느 정도 이행되고 있음을 알 수 있음.
- 하지만, 전반적으로, 시간이 흐름에 따라 평가 점수가 거의 모든 항목에서 하락하는 것이 관찰되고 있음.
 - 협동조합 활성화에 따라 새롭게 협동조합으로 창설되는 법인들이 이전에 선별적으로(협동조합 7원칙 이념을 중심으로 설립되었던 것에 비해) 설립되던 것에 비해 협동조합 모집단의 성격이 변화하여 나타났을 가능성
 - 그럼에도 불구하고, ‘개방성’(모든 사람에게 차별 없이 열어둠), ‘평등’(조합원의 1인 1표의 투표권과 의사결정 참여 원칙), ‘공동체’(협동조합 유보금 적립 및 공동재산으로 인식), ‘자율’(타 조직과의 약정, 외부자본 조달 시 조합원에 의한 관리 등의 자율성), ‘지역사회 공헌’의 원칙들은 대체로 잘 지켜지고 있는 것처럼 보임.

협동조합 일자리의 특징과 현황

제1절 일자리의 양

1. 일자리 수 측정 기준

- 협동조합은 다양한 종류의 일자리를 공급할 수 있음.
- 일자리 수를 파악하고 고용 창출 효과를 추정하기 위해서는 일자리 수 집계 기준이 필요함.
- 예를 들어 협동조합과 관련된 ‘일’/‘일자리’는 다양함. 일자리 수 집계 기준 설정을 위해서는 다음의 사항이 고려될 수 있음.
 - 생산자(개인사업자) 조합원 vs. 임금근로자 조합원
 - 협동조합 직고용이 아닌 (생산자) 조합원의 사업체 등 파생 사업체에 고용된 인원 여부
 - 고용 여부: 협동조합 법인에 고용되었는지(고용된 경우, 근로에 대한 임금을 받아야 함)
 - 조합원 여부
 - 자원봉사자
 - 임원 여부
 - 임금을 받지 않지만 배당 등 수익을 얻는 자

- 고용형태: 상용직, 임시/일용직, 자영업자
- 겸직/부업 여부
- 이러한 요소들에 대해 어떤 기준을 사용하는지에 따라 일자리 수가 달라질 수 있음.

□ 2019년 협동조사 실태조사 연구(안주엽 외, 2019)에서는 ‘일자리 창출 규모’를 다음으로 정의하고 해당 기준별 개별 집계함.

- 임금 근로자: 임금 등을 목적으로 주당 한 시간 이상 협동조합 일을 하는 자(조합원 또는 비조합원)
- 피용자: ‘순수하게 임금을 목적으로 하는 근로자’ = 임금근로자 + 유급형 임원
- 취업자: ‘피고용인 외에 임금이 아닌 투자수익, 배당 등 수입을 목적으로 하는 무급 종사자 포함’(피용자, 무급형 이사장, 상근이사, 유급형 자원봉사자⁴⁾)
- 종사자: ‘직접고용 대상인 피고용인 외에 무급형 사외이사와 자원봉사자 포함’(모든 일하는 임원, 임금 근로자, 모든 자원봉사자)

□ 위의 기준을 바탕으로 협동조합 일자리 규모를 살펴보면(〈표 3-1〉), 여러 유형의 협동조합 일자리와 조합원 수는 계속해서 증가하고 있음.

〈표 3-1〉 2019 협동조합 실태조사 일자리 창출 규모

모집단 등	2013	2015	2017	2019	협동조합 당			
	2013	2015	2017	2019	2013	2015	2017	2019
모집단 (법인 수)	1,209	6,235	10,615	14,526				
운영 추정 (법인 수)	747	3,404	5,087	7,050	61.8	54.6	47.9	48.5
조합원 (수 ⁵⁾)	43,842	137,482	313,356	491,617	58.7	40.4	61.6	69.7

4) ‘봉사에 필요한 경비나 활동비를 지급받는 자’로 정의
 5) 협동조합의 형태에 따라 조합원이 사람이 아닐 수 있음. 협동조합 연합회의 경우 조합원의 개념은 회원 협동조합임.

〈표 3-1〉의 계속

	2013	2015	2017	2019	2013	2015	2017	2019
일자리 관련 지표 (명)								
종사자	5,830	24,289	68,851	85,295	7.8	7.1	13.5	12.1
취업자	4,362	11,605	27,129	42,712	5.8	3.4	5.3	6.1
피용자	3,820	8,584	22,093	31,335	5.1	2.5	4.3	4.4
임금근로자	971	7,489	17,707	26,579	1.3	2.2	3.5	3.8
고용 창출 (명)	31,526				검직 비중			
검직-취업자 중	11,186				26.2			
검직-임원	7,094				54.3			
검직-노동자	3,006				11.3			
검직-자원봉사자	1,086				35.4			

자료 : 안주엽 외 (2019).

□ 본 연구의 일자리 수 집계 기준 : **고용보험 가입 일자리**

- 이전 연구의 일자리 수 집계 기준은 협동조합의 다양한 일자리 형태에 대한 총체적 상황을 보고하는데 적합하지만, 응답자의 주관적 판단에 영향을 받는다는 한계점이 존재함.
- 본 연구의 고용영향 평가를 위한 일자리 수 집계 기준은 고용보험 가입이 확인되는 자를 기본으로 함.
 - 고용보험에 가입되기 위해서는 개인 사업자(혹은 사업주가) 자율 가입하거나 주 15시간 이상 임금근로자로(일용, 상용) 협동조합 법인에 소속되어 근로하여야 함.
 - 또한 조합원이 소유한 사업체(협동조합 법인이 아닌) 등 협동조합 법인이 아니지만 협동조합과 관련된 조직의 고용인원은 자료의 한계로 식별이 불가능하여 집계기준에 포함되지 않음에 유의
 - 이러한 일자리를 기준으로 일자리 수를 집계함.

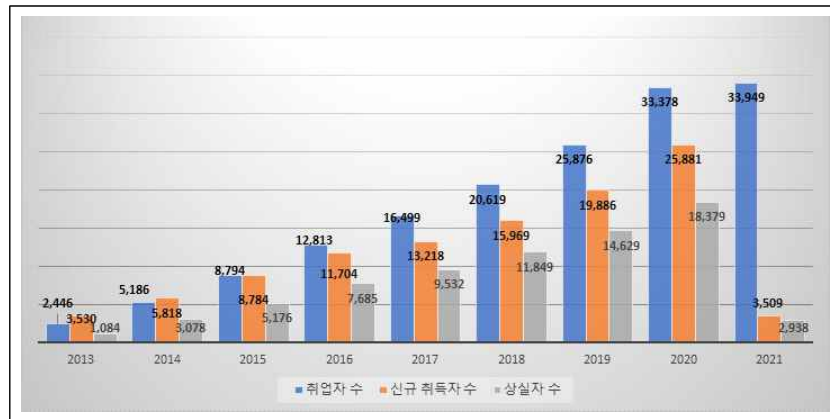
2. 일자리 수와 취업자 특성(*고용보험 자료 기준)

- 고용보험에 가입된 협동조합 취업자 수는 매년 신규취업자 수와 상실자

수, 이전 연도 취업자 수를 바탕으로 특정 시점을 기준으로 집계할 수 있음.

- 각 연도 12월 말 기준(2021년은 1월), 협동조합의 취업자 수는 꾸준히 성장해온 것을 알 수 있음(그림 3-1).
- 2013년 2천 446명에서 2021년 1월 3만 3,949명으로 고용이 크게 증가함.
- 특히, 코로나19의 영향에도 불구하고 2019~2020년 사이 신규취업자 수가 성장하여 전체 취업자 수가 큰 폭으로 성장한 것은 시사하는 바가 큼.
- 앞선 장에서 동 기간 협동조합 수는 증가하였지만 큰 폭으로 증가하지 않은데 비해 취업자 수가 증가하였다는 것은, 코로나19로 인한 고용위기 상황에서도 협동조합은 상대적으로 영세한 규모에도 불구하고 위기 시 고용안정의 기능을 발휘하였음을 시사함.

[그림 3-1] 고용보험에 가입한 협동조합 취업자 수 추이



자료: 고용보험 DB를 바탕으로 저자 작성.

- 각 연도 협동조합 취업자와 신규 취업자의 연령 분포
- 취업자: 이전에는 상대적으로 4·50대 비중이 높았지만 최근으로 올수록 5·60대 비중이 높아지고 있음.

- 신규 취업자: 최근으로 올수록 20대와 60대의 신규 취업 비중이 증가하고 있음.
 - 50대는 이전과 비슷하고, 40대의 경우 감소하고 있음.
 - 즉, 20대와 60대를 중심으로 협동조합 취업이 활성화 되는 추세

〈표 3-2〉 연도별 취업자의 연령 분포

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10대	0.5	0.5	0.7	0.9	0.6	0.5	0.5	0.5	0.2
20대	11.3	12.4	10.5	9.7	9.3	11.0	11.2	11.7	10.4
30대	17.9	17.6	16.2	14.5	13.9	14.3	13.9	13.0	12.9
40대	29.4	27.5	27.9	26.5	24.5	22.3	20.6	19.0	18.0
50대	28.5	28.4	29.8	29.9	30.6	29.8	29.6	29.2	29.0
60대	10.7	12.0	13.5	16.6	18.9	19.4	21.1	23.2	25.5
70대 이상	1.7	1.6	1.5	2.0	2.3	2.7	3.0	3.5	4.0

자료: 고용보험 DB.

〈표 3-3〉 연도별 고용보험 신규 취득자의 연령 분포

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10대	0.5	0.6	1.0	1.7	1.2	1.2	1.5	0.9	0.7
20대	12.6	14.3	12.2	12.1	11.4	15.0	15.4	15.3	12.6
30대	17.5	17.7	15.3	14.6	14.1	14.7	14.0	12.7	11.6
40대	28.5	26.9	27.3	25.5	23.4	20.6	19.0	18.0	18.9
50대	29.0	27.6	29.7	27.7	28.8	27.2	27.4	27.6	31.5
60대	10.5	11.5	13.1	16.4	18.4	18.2	19.4	22.0	22.9
70대 이상	1.5	1.4	1.5	2.1	2.7	3.1	3.3	3.6	1.8

자료: 고용보험 DB.

□ 각 연도 협동조합 취업자와 신규 취업자의 성별 분포

- 취업자: 대체로 남성은 30%대, 여성은 60%대로 고용되고 있으며 뚜렷한 성비 변화의 추이가 관찰되지는 않음.
- 신규 취업자: 신규 취업자도 취업자와 마찬가지로 남성은 30%대, 여성은 60%대를 구성함. 2021년 1월의 경우 여성이 약 73%로 신규 취업자의 여성비율이 높게 나타나기는 함.

〈표 3-4〉 연도별 취업자의 성별 분포

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
남성	34.6	36.3	37.4	39.4	40.1	39.4	37.5	36.6	35.7
여성	65.4	63.7	62.6	60.6	59.9	60.6	62.5	63.4	64.3

*자료 : 고용보험 DB.

〈표 3-5〉 연도별 신규 취득자의 성별 분포

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
남성	34.5	36.8	37.0	39.5	38.7	36.1	33.6	34.5	27.2
여성	65.5	63.2	63.0	60.5	61.3	63.9	66.4	65.5	72.8

자료 : 고용보험 DB.

- 협동조합 단위에서 본 고용 관련 지표
 - 협동조합 고용 규모별 분포(〈표 3-6〉)를 살펴보면, 5인 미만 법인이 대다수를 차지하지만, 시간이 흐름에 따라 감소하였고, 상대적으로 10인~99인 조합은 증가함.
 - 하지만 30인 이상 규모의 협동조합은 여전히 극 소수임.
- 협동조합의 평균 고용 인원(〈표 3-7〉)은 증가하고 있음.
 - 2013년 평균 3명에서 2021년 평균 5.3명으로 증가함.
 - 2021년 1월 기준, 운영 협동조합은 평균 2명의 남성과 3.5명의 여성 근로자를 고용함.
 - 외국인을 고용한 협동조합도 극소수로 존재하기는 함(하지만 거의 0% 수준).

〈표 3-6〉 협동조합의 고용 규모별 분포

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
5인 미만	90.2	84.6	82.5	79.3	76.5	77.7	78.4	77.4	77.8
5인 - 9인	5.9	9.9	11.0	13.3	14.3	12.7	12.1	12.3	12.2
10인 - 29인	2.6	4.1	5.0	5.5	6.8	7.0	6.7	7.3	7.2
30인 - 49인	0.7	0.7	0.8	1.0	1.2	1.2	1.4	1.4	1.3

〈표 3-6〉의 계속

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
50인 - 69인	0.2	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
70인 - 99인	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5
100인 - 149인	0.2	0.0	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
150인 - 299인	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
300인 - 499인	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

자료 : 고용보험 DB.

〈표 3-7〉 협동조합의 평균 고용 인원

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
고용인원	3.0	3.4	3.9	4.0	4.7	4.8	4.9	5.3	5.3
남성	1.2	1.3	1.5	1.7	1.9	1.9	2.0	2.2	2.0
여성	2.3	2.2	2.2	2.5	2.8	2.9	3.2	3.6	3.5
남성_외국인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
여성_외국인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료 : 고용보험 DB.

- 고용보험 자료에서 2020년 운영 협동조합의 업력 분포를 살펴볼 수 있었는데, 5~7년 운영한 협동조합이 가장 많고, 그 다음으로는 1년 미만 협동조합이 많음.

〈표 3-8〉 2020년 운영 협동조합의 업력 분포

1년 미만	19.15
1~2년	17.44
2~3년	16.19
3~4년	12.16
4~5년	10.99
5~7년	22.69
8~9년	0.5
10년 이상	0.87

*2020년 이전 연도의 업력분포는 정확히 파악할 수 없음.

자료 : 고용보험 DB.

제2절 협동조합 일자리의 특징

1. 일자리 질의 객관적 요소(*고용보험 자료 기준)

- 고용보험 자료에서 파악되는 협동조합 취업자의 실질 임금과 근로시간은 아래의 <표 3-9>와 <표 3-10>에 요약하였음.
- 실질 임금은 2015년 물가를 기준으로 나타냄.
- 협동조합 취업자의 임금과 근로시간
 - 월 평균 실질 임금이 2013년 약 115만 원에서 2021년 147만 원으로 성장함.
 - 근로시간은 주당 평균 36.8시간에서 32.8시간으로 감소함.
 - 임금 수준이 높지 않지만 평균 근로시간이 40시간 이하로 근로시간이 길지 않은 일자리
 - 성별 임금 격차는 약간 존재하지만 최근으로 올수록 감소함. 근로시간에서 주당 약 두 시간 정도의 격차가 존재하던 것이 점차 축소되어 약 한시간 정도의 근로시간 격차가 존재함.
 - 최근의 성별 임금 격차의 규모는 최저임금 기준으로 볼 때 근로시간의 격차와 어느 정도 비례함.
- 신규 취업자의 임금과 근로시간
 - 신규 취업자의 월 평균 임금은 2017년 까지는 취업자의 평균 임금보다 낮았지만, 2018년 이후 신규 취업자의 평균 임금이 더 높음.
 - 특히 2021년 1월 신규 취업자의 평균 임금은 2021년 취업자의 평균 임금을 크게 상회함.
 - 이는 협동조합 신규 취업자의 특성이 이전과 매우 달라졌을 가능성을 시사함. 기존 취업자 대비 상대적으로 전문성을 갖추었을 가능성
 - 2021년 1월 신규 취업자의 평균 근로시간이 전체 취업자의 평균 근로

시간보다 긴 점도 주목할 만함.

- 전체적으로 이전에 비해 협동조합의 경영 행태, 지향점이 약간씩 변화하면서 고용행태나 선호도 변화했을 가능성

○ 취업자의 근속 기간

- 취업자의 근속 기간은 최근으로 올수록 계속 증가하여, 2013년에는 평균 4.8개월이던 것이 2021년 1월에는 평균 28.6개월로 나타남.
 - 성별 근속 기간 격차는 거의 없었지만, 2018년 이후 남성의 평균 근속기간이 여성 보다 긴 형태로 고용 인원의 구성이 변화하였음(여성 신규 취업자>남성 신규 취업자의 영향, 혹은 상실자의 성별 불균형의 영향의 가능성).

<표 3-9> 취업자의 임금과 근로시간

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
월 평균 보수액	114.7	121.3	121.9	123.8	126.3	132.6	140.0	145.0	147.3
남성 월 평균 보수액	136.6	144.5	140.0	137.1	138.1	143.5	148.2	151.7	152.8
여성 월 평균 보수액	103.1	108.0	111.1	115.2	118.4	125.5	135.0	141.2	144.3
주 소정 근로시간	36.8	37.1	36.5	35.6	34.5	33.6	33.0	32.5	32.5
남성 근로시간	38.1	38.2	37.7	36.6	35.2	34.0	33.6	33.1	33.2
여성 근로시간	36.2	36.5	35.8	34.9	34.0	33.3	32.6	32.2	32.2
실질 월평균보수액	117.0	122.1	121.9	122.6	122.7	126.9	133.5	137.6	138.4
남성 실질보수	139.3	145.5	140.0	135.7	134.2	137.3	141.3	143.9	143.5
여성 실질보수	105.1	108.8	111.1	114.1	115.1	120.2	128.7	134.0	135.5

자료 : 고용보험 DB.

<표 3-10> 신규 취업자의 임금과 근로시간

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
월 평균 보수액	110.3	116.9	118.7	121.1	123.9	134.6	144.2	148.7	170.3
남성 월 평균 보수액	130.8	138.3	135.3	131.9	137.4	149.3	154.9	158.4	168.6
여성 월 평균 보수액	99.6	104.4	109.0	114.0	115.4	126.3	138.8	143.6	171.0
주 소정 근로시간	37.0	37.1	36.0	34.9	33.6	32.5	31.8	31.8	33.3
남성 근로시간	38.3	38.1	37.6	35.9	34.7	33.7	33.1	33.1	35.1
여성 근로시간	36.3	36.6	35.1	34.3	33.0	31.8	31.2	31.1	32.6

〈표 3-10〉의 계속

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
실질 월평균보수액	112.5	117.7	118.7	119.9	120.4	128.9	137.6	141.0	160.0
남성 실질보수	133.4	139.3	135.3	130.6	133.5	142.9	147.7	150.2	158.4
여성 실질보수	101.5	105.1	109.0	112.9	112.1	120.9	132.4	136.2	160.6

자료: 고용보험 DB.

〈표 3-11〉 각 연도 취업자의 평균 근속기간(개월)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	4.8	7.7	9.6	11.9	14.6	16.2	17.6	17.9	28.6
남성	4.5	7.4	9.1	11.5	14.3	16.8	19.2	19.3	30.4
여성	4.9	7.9	9.9	12.1	14.8	15.9	16.6	17.1	27.6

자료: 고용보험 DB.

2. 일자리 질의 주관적 요소

- 협동조합 노동자의 일자리의 다양한 요소들에 대한 주관적 만족도는 높은 편
- 〈표 3-12〉와 〈표 3-13〉은 2019년 협동조합 실태조사(안주엽 외, 2019)로 수집된 협동조합 조합원 노동자와 비조합원 노동자의 일자리 평가(5점 만점) 결과임.
 - 협동조합의 조합원인지 비조합원인지 여부는 크게 중요하지 않고, 협동조합 유형, 인적 특성, 일자리 특성 등으로 구분된 집단에서도 대체로 모두 높은 평가치를 나타냄.
 - 특히 〈표 3-14〉에 요약된 2019년 한국노동패널 표본의 동일 문항⁶⁾에 대한 응답치와 비교해보면, 협동조합 노동자의 응답치가 모든 문항과 모든 구분 집단별로 높게 나타나는 것을 확인할 수 있음.
- 〈표 3-15〉와 〈표 3-16〉은 마찬가지로 2019년 협동조합 실태조사(안주엽 외, 2019)에서 수집한 협동조합 조합원 및 비조합원의 직무 만족도

6) 협동조합 실태조사의 일자리 평가 및 직무평가 문항은 한국노동패널의 일부 일자리 및 직무평가 관련 문항과 동일하게 질문하고 있음.

에 대해 응답한 내용을 요약하고 있음.

- 일자리 평가결과와 마찬가지로 조합원/비조합원 구분과 관계없이 대체로 모든 항목에서 만족하는 편(보통 이상)으로 응답되었음.

- 반면, 한국노동패널의 2019년 표본(〈표 3-17〉)의 경우 동일 요소들에 대한 만족도가 확연히 낮게 나타남.

○ 따라서 협동조합 일자리들은 객관적인 조건으로 볼때는 일반 기업체 등의 일자리 보다 양질의 일자리라고 보기는 어려울 수 있으나, 정량화 할 수 없는 고유의 긍정적인 요소(예-자기 만족, 사회적 인정, 일하는 분위기 등)가 존재할 가능성이 있음.

- 물론, 협동조합 일자리를 선택한 사람들은 애초에 협동조합 일자리를 갖고싶어 했을 수 있으므로, 선별성으로 인해 주관적 지표가 높게 나타나는 것일 수도 있음. 그러나 비조합원 노동자의 일자리 만족도도 조합원 노동자의 만족도와 큰 차이 없이 높게 나타나고 있어 협동조합 일자리 고유의 긍정적인 특성이 존재할 가능성이 높다고 사료됨.

〈표 3-12〉 협동조합 조합원 노동자의 일자리 평가

일자리평가	다닐만한 좋은 직장	현 자리에서 일하게 된 것을 기쁘게 생각	직장 찾는 친구에게 이 직장을 추천	다른 사람에게 이 일자리 자랑	별다른 일이 없는 한 계속 다니고 싶다
전체	3.9	3.98	3.72	3.93	3.95
소속 협동조합					
일반협동조합	3.83	3.91	3.65	3.85	3.89
사업자	3.79	3.89	3.68	3.82	3.91
소비자	3.69	3.88	3.38	3.69	3.81
직원	3.95	3.98	3.83	3.91	3.88
다중이해관계자	3.86	3.93	3.55	3.89	3.87
일반협동조합 연합회	3	4	4	4	4
사회적협동조합	4.08	4.14	3.89	4.13	4.09
사회적협동조합 연합회	4	4	4	4	4

〈표 3-12〉의 계속

일자리평가	다닐만한 좋은 직장	현 자리에서 일하게 된 것을 기쁘게 생각	직장 찾는 친구에게 이 직장을 추천	다른 사람에게 이 자리 자랑	별다른 일 없는 한 계속 다니고 싶다
인구통계학적 특성					
남성	3.91	3.95	3.74	3.92	3.95
~34세	4.15	4.12	3.87	4.16	4.1
35~54	3.97	4.02	3.81	4.01	4.01
55~	3.66	3.74	3.54	3.63	3.76
여성	3.89	4.01	3.71	3.95	3.94
~34세	4.13	4.18	3.87	4.15	4.09
35~54	3.82	3.95	3.63	3.89	3.87
55~	3.92	4.06	3.9	3.98	4.1
일자리 특성					
정규직	4.02	4.08	3.79	4.05	4.05
비정규직	3.57	3.73	3.52	3.65	3.68

자료 : 안주엽 외(2019)의 〈표 7-8〉을 요약 재작성.

〈표 3-13〉 협동조합 비조합원 노동자의 일자리 평가

일자리평가	다닐만한 좋은 직장	현 자리에서 일하게 된 것을 기쁘게 생각	직장 찾는 친구에게 이 직장을 추천	다른 사람에게 이 자리 자랑	별다른 일 없는 한 계속 다니고 싶다
전체	3.96	3.98	3.71	3.86	3.95
소속 협동조합					
일반협동조합	3.94	3.96	3.65	3.83	3.95
사업자	3.91	3.94	3.67	3.83	3.98
소비자	3.4	3.5	3.1	3.2	3
직원	4.26	4.1	3.94	3.97	4.07
다중이해관계자	3.96	4	3.56	3.83	3.96
일반협동조합 연합회	3.33	3.33	3.33	3.33	3.33
사회적협동조합	4.02	4.06	3.85	3.94	3.96
사회적협동조합 연합회					

〈표 3-13〉의 계속

일자리평가	다닐만한 좋은 직장	현 자리에서 일하게 된 것을 기쁘게 생각	직장 찾는 친구에게 이 직장을 추천	다른 사람에게 이 자리 자랑	별다른 일이 없는 한 계속 다니고 싶다
인구통계학적 특성					
남성	3.93	3.95	3.71	3.84	3.85
~34세	3.95	3.92	3.71	3.79	3.79
35~54	3.92	3.97	3.76	3.91	3.89
55~	3.9	3.97	3.59	3.76	3.9
여성	3.98	4	3.71	3.87	4
~34세	4.02	4.02	3.66	3.91	3.96
35~54	3.96	3.98	3.74	3.87	4.01
55~	3.91	4.06	3.73	3.76	4.09
일자리 특성					
정규직	4.03	4.04	3.77	3.91	4.04
비정규직	3.81	3.86	3.59	3.75	3.77

자료 : 안주엽 외(2019)의 〈표 7-14〉을 요약 재작성.

〈표 3-14〉 한국노동패널 22차(2019년) 표본의 일자리 평가

일자리평가	다닐만한 좋은 직장	현 자리에서 일하게 된 것을 기쁘게 생각	직장 찾는 친구에게 이 직장을 추천	다른 사람에게 이 자리 자랑	별다른 일이 없는 한 계속 다니고 싶다
전체	3.36	3.38	3.25	3.28	3.64
인구통계학적 특성					
남성	3.38	3.38	3.27	3.29	3.65
~34세	3.38	3.35	3.25	3.28	3.58
35~54	3.43	3.42	3.33	3.35	3.70
55~	3.26	3.32	3.15	3.18	3.59
여성	3.34	3.37	3.23	3.26	3.63
~34세	3.39	3.41	3.28	3.32	3.64
35~54	3.40	3.42	3.28	3.31	3.68
55~	3.22	3.28	3.13	3.15	3.55
일자리 특성					
정규직	3.50	3.49	3.39	3.42	3.75
비정규직	3.15	3.20	3.03	3.06	3.47

자료 : 한국노동패널 22차 원자료를 저자가 가공.

〈표 3-15〉 협동조합 조합원 노동자의 직무만족도

	임금 소득	일자리 안정성	일의 내용	근로 환경	근로 시간	발전 가능성	소통관계	공정성	복리후생	전반적 만족도
전체	3.4	3.67	3.91	3.79	3.85	3.79	3.93	3.81	3.54	3.89
소속 협동조합										
일반협동 조합	3.36	3.61	3.83	3.71	3.78	3.7	3.87	3.74	3.5	3.82
사업자	3.43	3.69	3.85	3.74	3.8	3.73	3.84	3.74	3.53	3.82
소비자	3.31	3.38	3.69	3.88	4.19	3.81	3.94	3.81	3.75	3.69
직원	3.42	3.63	3.81	3.68	3.83	3.6	3.98	3.77	3.58	3.72
다중이해 관계자	3.24	3.51	3.84	3.67	3.69	3.67	3.86	3.74	3.39	3.87
일반협동조 합연합회	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
사회적협동 조합	3.49	3.81	4.09	3.99	4.03	4	4.08	3.98	3.66	4.05
사회적협동 조합연합회	3	3	3	4	4	4	4	4	3	4
인구통계학적 특성										
남성	3.41	3.7	3.93	3.81	3.87	3.78	3.91	3.83	3.55	3.91
~34세	3.36	3.64	3.85	3.8	3.72	3.85	3.85	3.9	3.62	4.02
35~54	3.51	3.75	3.97	3.84	3.95	3.85	3.95	3.82	3.62	3.96
55~	3.3	3.67	3.92	3.77	3.84	3.62	3.89	3.81	3.4	3.77
여성	3.38	3.65	3.89	3.78	3.84	3.8	3.94	3.79	3.54	3.87
~34세	3.65	3.79	4.09	3.97	3.97	4.07	4.12	4.07	3.75	4.1
35~54	3.29	3.59	3.81	3.73	3.8	3.72	3.89	3.74	3.48	3.8
55~	3.51	3.76	3.98	3.78	3.88	3.82	3.94	3.67	3.51	3.92
일자리 특성										
정규직	3.45	3.79	3.98	3.86	3.93	3.85	4	3.9	3.62	3.94
비정규직	3.27	3.37	3.72	3.63	3.66	3.62	3.73	3.59	3.35	3.76

자료: 안주엽 외(2019)의 〈표 7-9〉을 요약 재작성.

〈표 3-16〉 협동조합 비조합원 노동자의 직무만족도

	임금 소득	일자리 안정성	일의 내용	근로환경	근로시간	발전 가능성	소통관계	공정성	복리후생	전반적 만족도
전체	3.41	3.57	3.8	3.74	3.88	3.65	3.83	3.72	3.49	3.82

〈표 3-16〉의 계속

	임금 소득	일자리 안정성	일의 내용	근로환경	근로시간	발전 가능성	소통관계	공정성	복리후생	전반적 만족도
소속 협동조합										
일반 협동조합	3.4	3.55	3.76	3.71	3.85	3.57	3.77	3.67	3.48	3.79
사업자	3.37	3.56	3.77	3.7	3.86	3.52	3.76	3.64	3.43	3.8
소비자	3	3	3	3	3.2	3.1	3.1	2.9	2.9	3.2
직원	3.68	3.65	4	3.97	3.87	3.87	4.03	3.87	3.84	3.87
다중 이해 관계자	3.4	3.54	3.72	3.71	3.91	3.63	3.79	3.77	3.52	3.78
일반 협동조합 연합회	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
사회적 협동조합	3.45	3.65	3.92	3.85	3.98	3.87	3.97	3.84	3.54	3.91
사회적 협동조합 연합회										
인구통계학적 특성										
남성	3.32	3.58	3.83	3.77	3.92	3.7	3.87	3.74	3.49	3.85
~34세	3.41	3.78	3.98	3.94	4.06	3.83	3.94	3.92	3.65	3.81
35~54	3.18	3.41	3.68	3.65	3.85	3.61	3.82	3.59	3.41	3.85
55~	3.41	3.52	3.83	3.69	3.76	3.66	3.83	3.69	3.34	3.93
여성	3.46	3.57	3.78	3.73	3.87	3.63	3.81	3.71	3.49	3.8
~34세	3.59	3.65	3.81	3.83	4.01	3.77	3.91	3.86	3.68	3.84
35~54	3.39	3.51	3.76	3.65	3.81	3.61	3.77	3.63	3.36	3.78
55~	3.36	3.61	3.82	3.82	3.67	3.27	3.7	3.55	3.52	3.79
일자리 특성										
정규직	3.44	3.72	3.84	3.8	3.94	3.7	3.88	3.78	3.57	3.85
비정규직	3.34	3.28	3.72	3.63	3.76	3.55	3.72	3.59	3.32	3.75

자료: 안주엽 외(2019)의 〈표 7-15〉를 요약 재작성.

〈표 3-17〉 한국노동패널 22차(2019) 표본의 직무만족도

	임금 소득	일자리 안정성	일의 내용	근로환경	근로시간	발전 가능성	소통관계	공정성	복리후생	전반적 만족도
전체	2.98	2.64	2.55	2.63	2.61	2.73	2.59	2.79	2.94	2.64

〈표 3-17〉의 계속

	임금 소득	일자리 안정성	일의 내용	근로환경	근로시간	발전 가능성	소통관계	공정성	복리후생	전반적 만족도
인구통계학적 특성										
남성	2.99	2.63	2.55	2.65	2.63	2.71	2.58	2.77	2.91	2.64
~34세	2.95	2.55	2.49	2.61	2.58	2.63	2.53	2.75	2.89	2.61
35~54	2.93	2.55	2.49	2.57	2.58	2.64	2.53	2.72	2.85	2.58
55~	3.10	2.76	2.65	2.76	2.70	2.83	2.67	2.87	3.06	2.74
여성	2.97	2.65	2.56	2.62	2.58	2.75	2.61	2.81	2.98	2.65
~34세	2.91	2.56	2.45	2.51	2.49	2.67	2.58	2.75	2.94	2.58
35~54	2.90	2.57	2.47	2.53	2.50	2.67	2.54	2.78	2.94	2.57
55~	3.07	2.79	2.70	2.76	2.71	2.87	2.70	2.91	3.07	2.76
일자리 특성										
정규직	2.81	2.40	2.41	2.49	2.47	2.58	2.47	2.67	2.77	2.50
비정규직	3.02	2.95	2.69	2.77	2.67	2.89	2.72	2.97	3.21	2.79

자료: 한국노동패널 22차 원자료를 저자가 가공.

제3절 소 결

- 본 장에서 협동조합의 일자리 수 추이와 특성을 살펴본 결과, 다음을 확인할 수 있었음.
- 협동조합은 조합원 여부, 근로시간, 고용 형태, 대가 유무 등에 따라 구분될 수 있는 다양한 종류와 형태의 일자리를 공급하고 있음.
 - 협동조합의 수, 조합원 수와 마찬가지로 이렇듯 다양한 형태의 협동조합 일자리는 협동조합 기본법 시행 이후 꾸준히 증가하고 있음.
 - 고용보험에 가입이 확인되는 일자리 수를 기준으로 일자리 수를 파악하여도 꾸준히 증가하는 추세가 동일하게 관찰됨.
- 고용보험 자료로 확인되는 취업자 및 일자리 기준으로 협동조합 고용의 특성을 파악해보았음.

- 협동조합은 남성보다 여성을 많이 고용하고 있고, 신규 채용도 여성 채용 비중이 높음.
 - 대부분의 협동조합 사업장은 10인 이하 규모로 고용하고 있으며, 최근으로 올수록 신규 협동조합 취업자의 연령분포가 20대와 60대 위주로 증가하는 추이가 관찰됨.
 - 협동조합 일자리는 평균 임금은 꾸준히 증가하고 근로시간은 감소하였으나, 임금의 증가는 최저임금 증가의 영향을 받은 부분이 큼.
 - 임금 수준은 높지 않지만 근로시간도 낮은 일자리임.
 - 성별 임금 격차가 존재하지만, 근로시간의 차이로 대부분 설명될 수 있는 수준임.
 - 한편, 2018년 이후 신규 취업자의 평균 임금이 기존 취업자의 평균임금보다 높아짐. 이는 최근들어 신규 채용을 하고 있는 협동조합의 특성이 변화하였거나, 협동조합이 전반적으로 채용하는 인력의 특성이 변화하였을 가능성을 시사함(예를 들어, 이전 보다는 높은 숙련 수준이 요구되는 직무에 대한 채용의 상대적 활성화 등).
 - 취업자의 평균 근속기간이 증가하고 있음.
- 한편, 협동조합 일자리는 주관적 만족도가 높은 일자리로 파악됨.
- 2019년 협동조합 실태조사 표본 협동조합 조합원 및 비조합원 노동자가 응답한 협동조합 일자리에 대한 만족도 및 세부 직무 요소에 대한 평가 수준이 동일 시점의 한국노동패널의 취업자 표본의 동일 문항에 대한 응답치 대비 확연히 높게 나타남.
 - 협동조합 일자리의 경우 정량화 할 수 없지만 개인의 만족도에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있는 고유의 특성을 가지고 있을 가능성을 시사함.
- 요약하여, 협동조합 일자리 수는 증가하고 있고, 협동조합 일자리는 노동시장의 다른 종류의 일자리 대비 객관적인 지표 상으로는 질이 높은 일자리라고 할 수는 없겠으나, 주관적 지표 차원에서는 양질의 일자리로 파악됨.

협동조합 활성화 정책의 고용효과 분석

제1절 분석 목적

- 본 분석은 협동조합 활성화 정책이 고용의 양과 질에 미친 영향을 파악하는 것이 목적
- 구체적으로, 지난 협동조합 기본 계획(1차, 2차)의 성과를 다음의 지표를 기준으로 파악하고, 이를 바탕으로 제 3차 협동조합 기본 계획의 효과를 예측하고자 함.
- 분석에서 살펴볼 고용 지표
 - 고용 인원 (고용보험 가입자 수 기준)
 - 고용 인원 연간 증감율 (1년간 증가 정도)
 - 1년 생존율 (고용 안정성 관련 지표)
 - 임금
 - 근로시간
 - 신규 취업자 중 여성, 고령자, 상용직 고용 비율

제2절 분석 개요

1. 협동조합 기본 계획 및 정책추진이 고용의 양에 미친 영향 추정

- 분석 방법 설정을 위한 고려 사항
 - 협동조합 기본 계획과 정책은 협동조합 기본법을 기반으로 설립된 협동조합(이하 “협동조합”)은 모두 정책 영향을 직간접적으로 받게 됨.
 - 즉 동 시대에 존재하는 모든 협동조합은 같은 영향을 받는데, 다양한 세부 정책 사업별로 수혜 여부, 정도에서 차이가 존재하겠지만, 그에 대한 충분한 정보는 얻을 수 없음.
 - 따라서, 정책의 “처치효과”는 협동조합 기본 계획과 정책 추진으로 인한 해당 시점의 협동조합 운영 환경 변화로 밖에 정의될 수 없음.
 - 애초에, 협동조합 기본 계획과 관련 정책은 협동조합 경영활동의 장애 요인을 제거하고, 제반 환경을 다지는 것이 목표
 - 하지만, 이러한 “처치효과”의 정의는 동기간 존재하는 모든 협동조합이 동일한 “처치”를 받도록 하므로, 일반적인 평균 정책(처치)효과(Average Treatment Effect, 이하 ATE)를 계산하는 계량분석 기법이 요구하는 처치집단과 (최소한 조건부로) 비슷한 통제집단 설정이 불가능함.
 - 또한 처치가 협동조합이 관측되기 시작한 시점(협동조합 기본법으로 협동조합 법인 설립이 가능해진 시점)부터 현재까지 연속적/점진적임.
 - 본 분석에서는 임의로 ‘통제집단’을 설정하고 ‘처치집단’과 유사한 표본을 추출하는 방식으로 통제집단을 구축하고 이를 바탕으로 ‘처치효과’를 계산하는 방식과 유사한 분석을 하겠으나, 앞서 언급한 문제점으로 인해 해석이 제한됨.
 - 정책(협동조합 기본 계획들)의 영향을 받는 협동조합과 대조군 설정
 - 본 장의 분석은 고용보험DB 자료를 활용하여 협동조합과 일반사업체

를 비교하는 방식으로 정책 영향을 파악하고자 함.

- 이 경우, 동일 시점의 일반 사업체와 비교를 통해 다른 시점의 협동조합과 비교하는 것이 가능해지므로, 거시경제적 환경 요인을 통제할 수 있음.
 - 하지만, 이러한 방식의 경우, 표본 선별성 문제가 발생하는데, '협동조합으로도 창업이 가능했지만 그렇게 하지 않은' 일반 사업체의 표본 선별성이 발생함.
 - 혹은 반대로 일반 사업체로 창업하거나 계속 운영하려다가 협동조합 지원정책이 확대되어 협동조합 창업/운영이 유리해져 협동조합으로 창업하거나 전환하는 경우가 발생함. 정책 확대에 따라 상대적으로 자립능력이 낮은 사업체들이 협동조합으로 창업하거나 전환할 가능성이 높음(열성 선택, negative selection).
 - 즉, 사업체가 사업을 시작할 때 협동조합 혹은 일반 사업체로 시작할 것을 스스로 정할 수 있음. 즉, 정책효과에 따른 '처치군'과 '대조군' 여기서는 협동조합과 일반 사업체간의 섞임 현상(Spill-over)이 존재할 수 밖에 없음.
 - 이로 인해 분석 결과의 해석이 제한됨에 유의

□ 분석 자료

- 협동조합을 법인등록번호를 기준으로 식별한 고용보험 DB 자료에서 유사한 사업체를 추출함.
- 고용보험 DB 등록 단위는 '사업장'임. 즉 동일 사업자 등록번호를 가진 복수 사업장이 존재할 수 있고, 동일 법인등록번호를 가진 복수 사업장이 존재할 수 있음. 이를 임의로 연결하여 사업체나 법인 단위로 분석하지 않고 사업장 단위를 기준으로 분석함.
- 고용의 질을 살펴볼 경우, 고용보험 DB 자료 중에서도 입직자의 입직시점의 임금, 근로시간, 고용형태 등을 파악할 수 있는 피보험자 자료를 활용하여야 함. 분석 단위는 여전히 사업장으로 하되, 표본 사업장의 피보험자 자료를 바탕으로 각 사업장의 취업자의 입직시점 평균 월 보수

액(임금+상여금, 초과근로수당 등 포함), 평균 소정근로시간, (신규입직자 중) 상용직 비중, 여성고용 비중, 만 55세 이상 고령층 고용 비중 등의 변수를 생성하여 분석함(시간당 임금의 경우, 소정근로시간은 초과근로시간을 반영하지 않으므로 정확히 계산할 수 없음. 소정근로시간에 대한 월 평균 임금 자료가 있으나 결측치가 대다수인 관계로 사용 불가).

- 자료의 한계로 인해 해당 연도에 신규 입직자가 없을 경우, 결측치가 발생하므로, 신규 입직자가 있는 협동조합과 사업체만 비교될 수 있음.

□ 분석 방법

- 본 분석은 협동조합 기본 계획과 관련 정책 추진의 효과를 분석하는 것이 목적이므로, DID 분석 모형을 차용하여 시점간 비교분석을 할 수 있음.
 - 참고 : 1차 협동조합 기본 계획(2014, 2015, 2016), 2차 협동조합 기본 계획(2017, 2018, 2019)
 - 2013년 당시 운영중인 협동조합은 소수이며 상대적으로 '특이' 집단이므로 유사하게 추출된 일반사업체 표본과 이질성을 보임. 따라서 분석 시점을 2014 이후로 함.
- 1차 기본 계획과 2차 기본 계획의 성과를 분석하기 위한 비교 시점은 다음과 같이 설정함.
 - (1차 기본 계획의 효과) 1차 기본 계획의 종료 후(2017) vs. 1차 기본 계획 추진 초(2014)
 - (2차 기본 계획의 효과) 2차 기본 계획 추진 전(2016) vs. 2차 기본 계획 추진 후기(2019)

*코로나19의 영향으로 인해 2020년이 아닌 2019년을 기준으로 분석.

 - (1, 2차 기본 계획의 장기 효과) 1차 기본 계획 추진 초(2014) vs. 2차 기본 계획 종료시점(2019)
 - 한편, 자료의 한계 및 정책의 적용범위 및 내용 특성상 '처치'군이 모든 협동조합이 되고, 또 '처치'가 내생적(정책으로 인해 협동조합 환경

이 개선된 것을 관측하여 이로 인해 협동조합으로 창업하고 싶은 자는 누구나 협동조합으로 창업이 가능함)이므로 DID 형태의 모형을 사용하더라도, '처치효과'의 해석은 할 수 없음.

- 다만 이러한 창업방식 선택으로 인한 내생성을 반영하는 상황에서 협동조합 운영 환경 개선에 따른 일반 사업체와 협동조합간의 격차 변화에 대한 함의를 도출할 수 있음.
- 즉 아래와 같은 분석을 하게 됨.

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

- 만약 '처치'가 내생적이지 않다면, 위에서 제 1차 협동조합 기본법의 고용효과는 $DD=(B-D)-(A-C)$ 로 계산될 수 있음.
- 하지만, 본 분석의 경우, '처치'가 내생적일 수밖에 없으므로, DD값은 '협동조합 환경개선에 따른 일반 사업체와 협동조합간 격차 변화'로 이해할 수 있음.

○ 위의 분석을 위한 계량 모형은 다음과 같이 수립하게 됨.

$$y_{cst} = \lambda_s + \gamma_t + \beta D_{st} + X_{ct}'\theta + e_{cst}$$

(*X는 통제변수 벡터인데, 통제변수가 없을 경우 위의 DD 계산방법과 동일한 결과 값을 얻을 수 있으며, 통제변수를 포함하게 되면, 처치-대조 집단 안에서의 이질성을 통제한 후의 DD 값을 구할 수 있음)

- 즉, 아래의 식을 분석하게 됨. 식에서 s는 처치, 대조 집단 여부를 구분하는 첨자이며, t는 비교 시점을 구분하는 첨자, c는 개별 사업체를 구분하는 첨자임. Coop은 협동조합인 경우를 의미하며, 'after'는 두 비교시점 중 늦은 시점일때를 의미함. 즉 정책이 더욱 확대되고 확산된 시점을 의미함. X벡터는 통제변수를 포함하는데, 고용보험 자료에서 활용가능한 통제변수는 굉장히 제한적인 관계로, 사업체 규모, 사

업체가 위치한 시도, 산업중분류, 업력(사업 개시한 연도를 대리변수로 하여)을 통제함.

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

- 한편, ‘일반 사업체’를 ‘협동조합’ 표본에 대한 준거집단(reference group)으로 삼아 비교하기 위해서는 비교집단간 종속변수 변화 추이가 유사해야 함. raw value의 추이가 다르더라도 최소한 통제 변수를 조건부로 하였을 때, 종속 변수의 변화 추이가 유사하여야 두 집단의 비교가 의미있음. 계량 모형 분석 결과를 제시하기 앞서, 이를 살펴봄.
- 한편, 비교집단 설정을 위하여 표본을 매칭할때 ‘협동조합’일 수 있는 대조 사업장의 성향점수를 추정하기 위하여 고려한 변수는 산업 중분류, 운영 기간, 지역으로 동일한 변수를 활용함. 최근접 이웃을 탐색하는 방식으로 대조 표본을 추출함. 이때, 완전 동일한 기업규모, 산업, 지역으로 대조 표본을 추출하는 것은 아니라 ‘유사한’ 표본을 추출하는 것이므로 분석시 관련 통제변수를 포함하여 분석하는 것이 필요함.
 - 추가적으로, 표본 분포를 활용하여 추출하여 임의적으로 구축한 표본으로 분석을 수행하였으므로, 일반적인 표준오차 계산법은 적합하지 않음. 따라서 부트스트랩(bootstrapping) 방법으로 표준오차를 계산함.

제3절 분석 결과

- 분석 표본
- 분석 표본 규모
 - 분석 표본 규모는 매년 협동조합 수가 증가함에 따라 증가하여, 총 7만 3,535개임.
 - (*협동조합과 유사한 일반사업체 표본의 경우, 가장 유사한 표본을 최

대 두 개까지 매칭하도록 하였는데, 이때 한 협동조합 표본이 동일하
일반사업체와 매칭되는 것이 허용되어, 각 연도 대조군은 협동조합
총 개수의 두 배까지 추출될 수 있음.)

〈표 4-1〉 분석표본의 구성과 크기

연도	협동조합	일반사업체	계
2013	465	314	779
2014	1,327	2,065	3,392
2015	2,170	3,081	5,251
2016	2,915	4,470	7,385
2017	3,385	6,742	10,127
2018	4,226	8,204	12,430
2019	4,981	9,583	14,564
2020	5,891	11,103	16,994
계	26,222	47,313	73,535

- 사업장의 고용인원, 고용인원 성장률, 1년 생존율은 앞서 사용한 사업장
단위 표본을 모두 사용함.
- 신규입직자 분석시 표본 규모의 경우 신규입직자가 없어 표본이 누락되
어 사용 표본수가 약간 적음.
- 신규입직자 없는 사업장 제외 시 4만 2,234개

〈표 4-2〉 신규 입직자 유무별 분석표본의 구성과 크기

사업장 구분	신규입직자 없음	신규입직자 있음	계
일반 사업장	19,129	26,433	45,562
협동조합 사업장	9,559	15,801	25,360
계	28,688	42,234	70,922

- 기초통계
 - 연도별 협동조합과 대조군으로 추출된 일반사업장의 평균 고용인원,
고용인원 증가율, 다음기 생존비율은 아래의 〈표 4-3〉에 요약되어 있음.
 - 평균 고용인원은 매년 협동조합이 약 한 명 정도 적음.

- 고용인원 증가율의 경우 연도에 따라 협동조합 고용증가율이 더 높은 경우도 있고, 일반사업장의 고용증가율이 더 높은 경우도 있음.
- 다음기 생존 비율은 협동조합의 경우 약간 높음.

〈표 4-3〉 연도별 협동조합과 일반사업장의 평균 고용인원, 고용인원 증가율, 다음기 생존비율

연도	고용인원		고용인원 증가율		다음기 생존	
	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장
2013	4.47	3.05	0.08	0.61	0.83	0.94
2014	3.77	3.43	0.42	0.53	0.87	0.92
2015	4.69	3.87	0.54	0.34	0.87	0.92
2016	4.75	4.03	0.25	0.18	0.82	0.86
2017	5.49	4.66	0.17	0.20	0.88	0.91
2018	5.29	4.73	0.34	0.14	0.87	0.89
2019	5.63	4.83	0.25	0.24	0.89	0.90
2020	6.35	5.22

주: 고용보험 자료는 2021년 1월 기준까지 입수하였음. 이에 2021년도 1월 값을 기준으로 계산하여야 하는 고용인원 증가율과 다음기 생존율을 값은 다음해 12월 말 기준으로 비교되고 있는 다른 연도의 값과 비교될 수 없어 제시하지 않음.

- 협동조합 사업장과 대조군으로 추출된 일반 사업장간 신규 입직자 여성 비중, 고령층 비중, 고용 비중의 차이와 월 평균 보수 총액과 근로 시간 차이는 아래의 〈표 4-4〉, 〈표 4-5〉에 정리되었음.
- 모든 기간동안 신규입직자 여성, 고령층 비중은 협동조합 사업장이 높고, 상용직 비중은 일반 사업장이 높음.
- 신규입직자의 월평균 보수총액과 주당 소정근로시간은 모두 일반 사업장이 높음. 다만, 격차율(일반사업장-협동조합간 수치의 차/협동조합 수치)은 감소하는 것처럼 보임.

〈표 4-4〉 연도별 협동조합과 일반사업장 신규입직자의 평균 여성, 고령층, 상용직 신규 고용비중

연도	여성 고용비중		고령층 고용비중		상용직 고용비중	
	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장
2013	0.52	0.60	0.21	0.22	0.98	0.99
2014	0.50	0.57	0.14	0.16	0.99	0.98

〈표 4-4〉의 계속

연도	여성 고용비중		고령층 고용비중		상용직 고용비중	
	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장
2015	0.49	0.58	0.17	0.18	1.00	0.99
2016	0.50	0.59	0.17	0.20	1.00	0.99
2017	0.52	0.59	0.20	0.22	1.00	1.00
2018	0.53	0.61	0.20	0.21	1.00	0.99
2019	0.53	0.60	0.21	0.23	1.00	1.00
2020	0.54	0.61	0.23	0.26	0.99	0.99

〈표 4-5〉 연도별 협동조합과 일반사업장 신규입직자의 평균 월 보수액과 소정근로시간

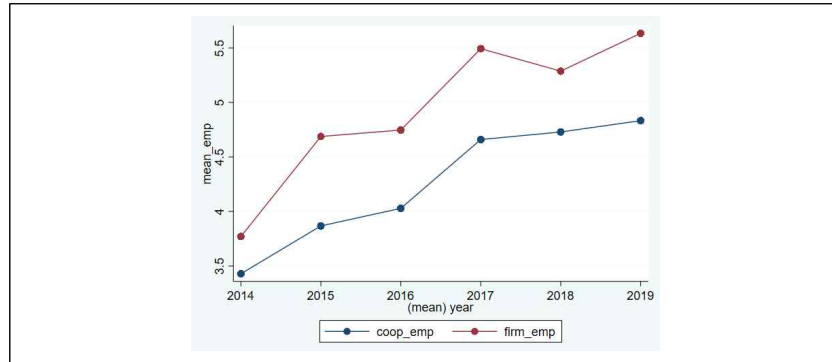
연도	월평균 보수 (단위: 만 원)		주당 소정근로시간	
	일반사업장	협동조합사업장	일반사업장	협동조합사업장
2013	141.30	124.88	39.202	37.650
2014	152.58	124.92	38.29	37.21
2015	156.94	126.16	38.38	36.96
2016	161.88	130.10	37.95	35.99
2017	171.64	132.45	37.52	34.97
2018	178.52	148.85	36.53	34.20
2019	186.54	161.41	35.62	33.68
2020	190.26	162.81	35.18	33.79

- 협동조합 사업장과 대조군으로 추출된 유사 일반 사업장 표본의 종속변수의 추이
 - 우선 고용인원, 고용인원 변화율, 다음기 생존 비율 변수의 평균 값의 변화를 살펴봄. 평균 값 추이의 차이가 있는 경우, 사업장규모, 지역, 산업분류 카테고리 통제한 조건 평균 값의 추이도 살펴봄.
 - 협동조합 사업장과 일반사업장의 고용인원 변화 추이는 매우 유사함. 협동조합의 평균 고용인원이 약간 적음.
 - 고용 성장률은 t+1시점과 t시점간 고용인원의 차 값에 t시점 고용인원을 나누어주어 계산된 값. 협동조합 사업장과 일반 사업장의 평균 고

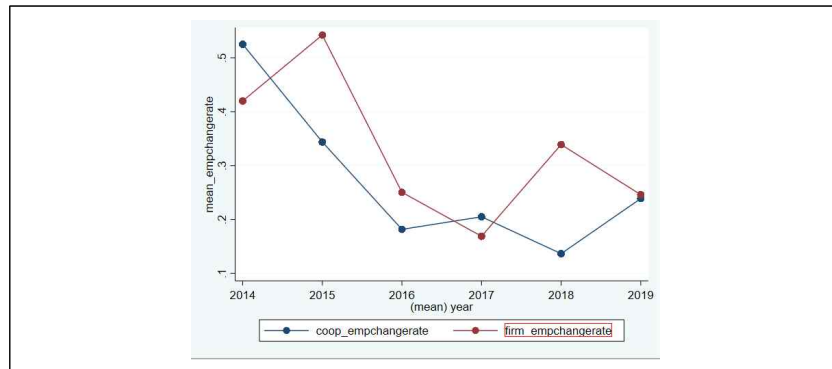
용성장률의 조건평균은 매우 유사한 추세를 보임.

- 사업장이 1년 뒤 생존하고 있을 확률(1년 생존율)의 경우에도 일반사업장과 협동조합 사업장간 매우 유사한 흐름을 보임.
- 신규 입직자의 일자리 특성(초임, 근로시간, 여성고용 비중, 고령자 고용 비중, 상용직 비중)의 경우에도 유사한 추이를 나타냄. 이를 바탕으로 미루어 볼 때, 유사한(사업장 규모 분류, 지역, 산업중분류 차원에서) 일반 사업장 집단과 협동조합 사업장 집단 경우 경영 방식만 다를 뿐 고용과 관련된 운영 방식은 대체로 유사함을 알 수 있음.
- 종속변수별로 두 집단을 비교해본 결과, 모든 변수에서 두 집단간 유사한 추이를 발견할 수 있음.

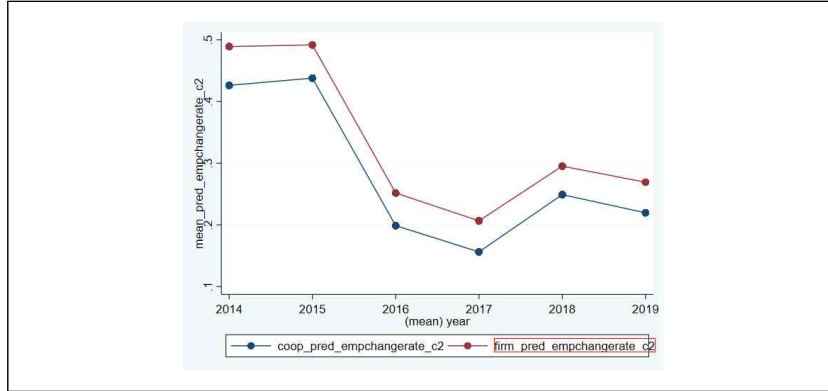
[그림 4-1] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 고용인원 변화 추이



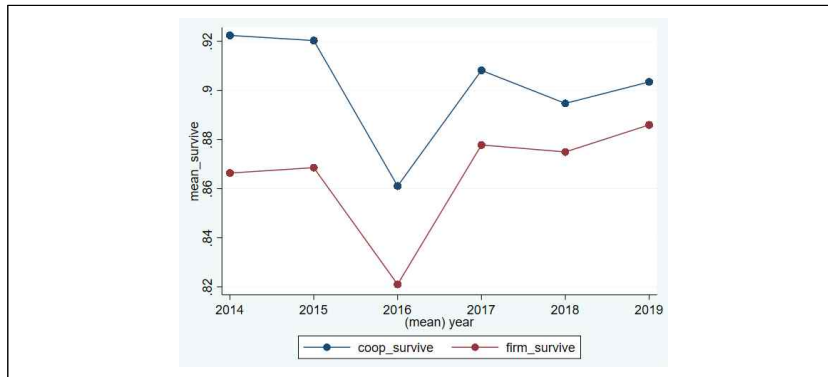
[그림 4-2] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 평균 고용 성장률 변화 추이



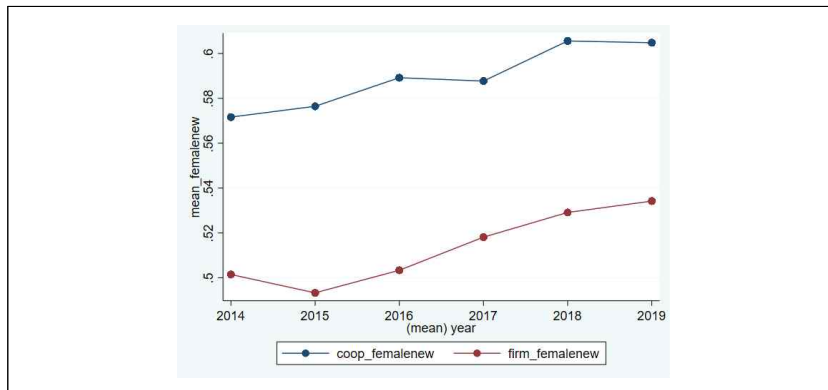
[그림 4-3] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 고용성장률 변화 추이(조건평균)



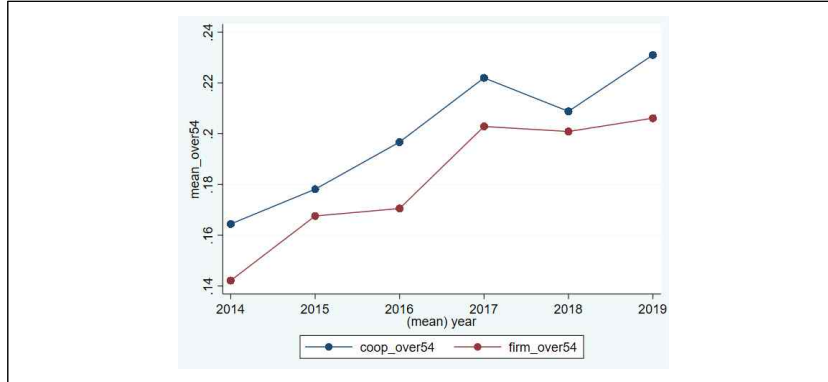
[그림 4-4] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 다음기 생존율 변화 추이



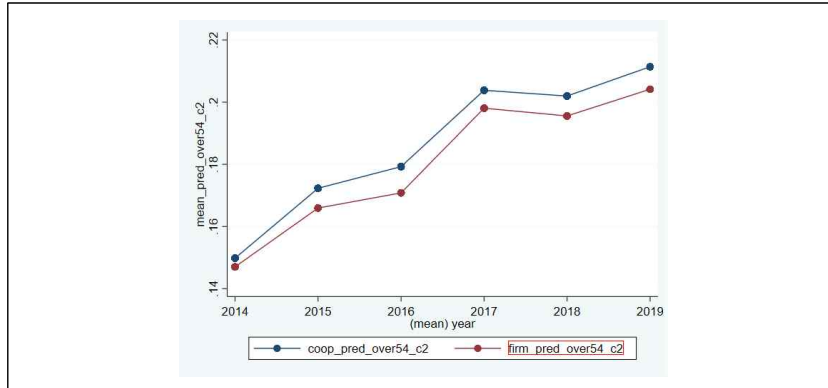
[그림 4-5] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 여성 비중



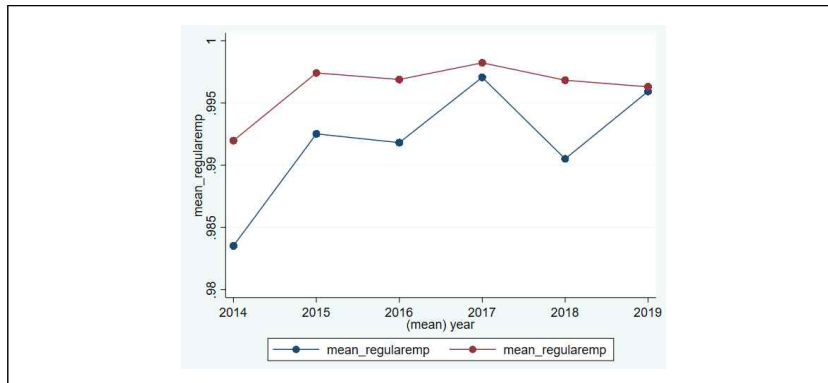
[그림 4-6] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 고령층(만 55세이상) 비중



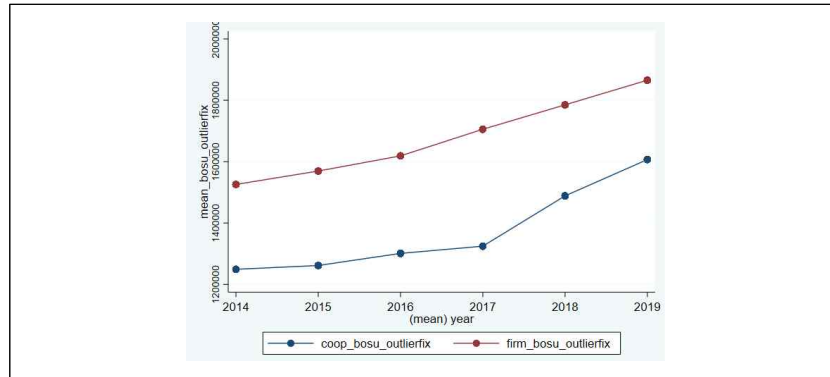
[그림 4-7] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 고령층 비중(조건평균)



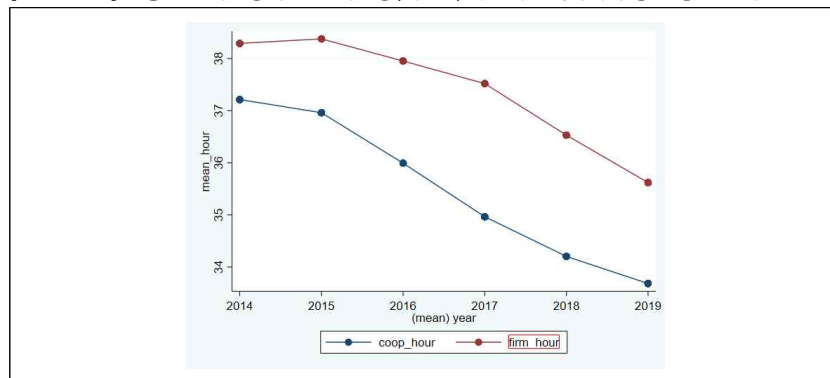
[그림 4-8] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 상용직 비중



[그림 4-9] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자 월 평균 보수총액



[그림 4-10] 협동조합 사업장과 일반 사업장(대조군)의 신규입직자의 주당 소정 근로시간



□ 계량 분석 결과

- (1차 협동조합 기본 계획의 효과) 1차 협동조합 기본 계획 추진 초 (2014) vs. 1차 협동조합 기본 계획 추진 후(2017)
 - coopX2017 변수의 계수값이 1차 협동조합 기본 계획 추진에 따른 일반 사업체의 사업장 대비 협동조합 사업장의 고용인원 성장률, 고용인원, 1년 생존확률 등 종속변수의 변화를 나타냄.
 - 1차 협동조합 기본 계획은 협동조합 확산(교육을 통한 인지도 개선 및 수적 확대)과 협동조합 설립 및 자립기반 구축(시장 참여 환경 개선 등을 통해)에 주안점이 있음.

- 이러한 정책 방향성을 반영하듯 1차 협동조합 기본 계획 추진 초와 후를 비교하였을 때, 신규 협동조합의 유입으로 협동조합 사업장 당 고용인원은 약간 감소하고, 1년 생존확률 또한 일반 사업장 변화 추이 대비 감소하였지만 생존한 협동조합의 고용 성장률은 개선되었음 (참고: 1년 생존확률은 협동조합이 더 높음).
- 신규 입직자 여성, 고령층, 상용직 비중은 제 1차 기본 계획 추진 전후로 변화가 없음.
- 하지만 신규입직자의 월 평균 보수 총액은 애초에 일반 사업장 보다 낮았는데, 일반사업장의 초임 변화 대비 초임이 더욱 감소하여 격차가 심화되었음. 협동조합 사업장은 일반사업장보다 근로시간이 짧은데, 이러한 차이는 1차 기본 계획 전후로 변화하지 않음.
- 종합하여, 1차 기본 계획 이후 생존사업장의 고용인원 성장률은 높아졌지만, 협동조합 사업장의 평균 고용인원, 1년 생존율, 신규 입직자의 월평균 보수가 모두 감소한 것으로 미루어 볼 때, 1차 협동조합 기본 계획 추진 후 협동조합 수가 증가하면서 협동조합 풀의 선별성이 변화(역량이 상대적으로 낮은 사업 조직이 협동조합으로 조직되어 유입됨)한 것으로 이해할 수 있음.
- 하지만 생존한 협동조합의 경우 자립기반 강화 등 정책 영향으로 일반 사업장 대비 고용 인원의 성장률을 높일 수 있게 됨.

〈표 4-6〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과

변수명	고용인원		1년 생존확률		고용인원 성장률	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2017	0.64 (0.75)	-0.15* (0.08)	-0.03** (0.01)	-0.02* (0.01)	-0.19** (0.09)	0.15* (0.08)
coop	-1.48** (0.69)	-0.06 (0.08)	0.06*** (0.01)	0.05*** (0.01)	0.14* (0.08)	-0.18*** (0.07)
y2017	1.02* (0.61)	0.06 (0.06)	0.01 (0.01)	0.02** (0.01)	0.16*** (0.02)	-0.40*** (0.06)

〈표 4-7〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정결과

변수명	신규입직자 여성비율		신규입직자 고령층비율		신규입직자 상용직비율	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2017	0 (0.02)	0 (0.02)	0 (0.02)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.00)	0.01 (0.01)
coop	0.07*** (0.02)	0.07*** (0.02)	0.02* (0.01)	0.03** (0.01)	-0.01* (0.00)	-0.01* (0.00)
y2017	0.02 (0.01)	0.02* (0.01)	0.06*** (0.01)	0.02** (0.01)	0.01** (0.00)	0.01*** (0.00)

〈표 4-8〉 제 1차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과

변수명	신규입직자 월평균 보수		신규입직자 소정근로시간	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2017	-11.53*** (3.51)	-9.36*** (3.04)	-1.48*** (0.39)	0 (0.00)
coop	-27.66*** (2.60)	-27.96*** (2.27)	-1.08*** (0.32)	-1.45*** (0.18)
y2017	19.06*** (2.65)	22.10*** (2.61)	-0.77*** (0.22)	0 (0.00)

- (2차 협동조합 기본 계획의 효과) 2차 협동조합 기본 계획 추진 전 (2016) vs. 2차 기본 계획 종료 시점(2019)
 - 2차 협동조합 기본 계획은 1차 협동조합 기본 계획으로 다진 협동조합 설립 및 자립 기반을 바탕으로 협동조합의 내실화와 협동조합 창업 활성화, 고용 친화적 사업분야 발굴을 목표로 함.
 - 2차 협동조합 기본 계획 전, 후를 비교하여 분석한 결과를 보면, 고용 인원, 1년 생존율, 생존 사업장의 고용성장률, 신규 입직자의 여성비율 증가 고령층 비중, 소정근로시간은 변화하지 않음.
 - 하지만 신규입직자 상용직 비중은 매우 작은 규모이지만 통계적으로 유의하게 증가하였고(일반 사업장의 증가율 대비), 신규입직자의 월 평균 보수 총액도 약 6만 6천원 수준이 높아져 일반사업장과의 격차가 좁혀짐.

- 이는 협동조합 신규입직자 특성을 분석한 앞선 장에서도 발견된 현상과 일맥상통한 결과임. 앞선 장의 <표 3-3>에서 2018년 이후 협동조합의 신규 입직자의 연령분포가 20대와 60대 이상 위주로 증가하여 변화하고, 신규입직자의 월 평균 보수 총액이 기존 근무자의 평균 월 평균 보수 총액보다 높아진 것을 확인한 바 있음. 이를 통해 협동조합이 이전보다 전문적이고 젊은 인력을 채용하여 경영 방식이나 목표를 변화시켜나가고 있을 가능성(일반 기업과 유사한 목표를 갖고 민주적 경영방식의 하나로써 협동조합을 운영)에 대하여 추론하였음.
- 제 2차 협동조합 기본 계획의 목표와 부합하는 결과(협동조합의 내실화, 성장역량 제고)가 확인된 것으로 볼 수 있음.

<표 4-9> 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과

변수명	고용인원		생존률		고용성장률	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	-0.08 (0.36)	-0.01 (0.08)	-0.02** (0.01)	-0.02 (0.01)	0.06 (0.08)	0.05 (0.08)
coop	-0.72*** (0.27)	-0.14** (0.06)	0.04*** (0.01)	0.04*** (0.01)	-0.07 (0.06)	-0.09 (0.06)
y2019	0.89*** (0.24)	0.05 (0.08)	0.06*** (0.01)	0.06*** (0.01)	0 (0.07)	-0.12** (0.05)

<표 4-10> 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정 결과

변수명	신규입직자 여성비율		신규입직자 고령층비율		신규입직자 상용직비율	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	-0.02 (0.02)	-0.01 (0.01)	0 (0.01)	0 (0.01)	0.00* (0.00)	0.00* (0.00)
coop	0.09*** (0.01)	0.08*** (0.01)	0.03*** (0.01)	0.02*** (0.01)	-0.01** (0.00)	-0.00** (0.00)
y2019	0.03*** (0.01)	0.01 (0.01)	0.04*** (0.01)	0.01* (0.01)	0 (0.00)	0 (0.00)

〈표 4-11〉 제 2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과

변수명	신규입직자 월평균 보수		신규입직자 소정근로시간	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	6.65** (2.80)	6.65** (2.80)	0.02 (0.30)	0.02 (0.31)
coop	-31.78*** (2.13)	-27.95*** (2.08)	-1.96*** (0.24)	-1.68*** (0.23)
y2019	24.66*** (1.96)	26.79*** (2.02)	-2.33*** (0.18)	-1.82*** (0.19)

- (1, 2차 협동조합 기본 계획 효과) 1차 협동조합 기본 계획 추진 초 (2014) vs. 2차 협동조합 기본 계획 종료시점(2019)
 - 2차 협동조합 기본 계획이 모두 추진되고 종료된 시점과 1차 기본 계획 추진 초기를 비교하여 분석한 결과는 아래의 〈표 4-12〉, 〈표 4-13〉, 〈표 4-14〉에 요약하였음.
 - 협동조합과 일반 사업장의 평균 고용인원의 차이는 변화하지 않았으나, 협동조합 사업장의 1년 생존율은 제 1차 협동조합 기본 계획 시작 시점보다 낮아짐. 하지만 생존 협동조합의 고용인원 성장률은 높아짐.
 - 신규입직자 여성 및 고령층 비중은 변화가 없으나 상용직 고용비중은 증가하였으며, 협동조합 사업장 신규 입직자의 월 평균 보수 총액도 증가함.
 - 종합하여, 1, 2차 협동조합 기본 계획 추진으로 인해, 협동조합 수가 빠르게 증가하여 초기 협동조합의 풀 대비 협동조합의 negative selection(역량이 낮은 협동조합 유입으로 인한 평균 역량 저하)이 강화되었으나 생존 협동조합의 고용 창출력은 개선되었고, 협동조합 사업 활성화 및 사업 능력 내실화 등의 영향을 반영하듯 신규 입직자의 임금이 증가하여, 일자리의 질적 변화 및 고용 인원의 특성 변화가 일어난 것으로 볼 수 있음.

〈표 4-12〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 고용지표의 변화 추정 결과

변수명	고용인원		1년 생존확률		고용인원 성장률	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	-0.46 (0.39)	-0.08 (0.09)	-0.04*** (0.01)	-0.03*** (0.01)	0.20*** (0.08)	0.21*** (0.08)
coop	-0.34 (0.28)	-0.07 (0.07)	0.06*** (0.01)	0.05*** (0.01)	-0.19*** (0.07)	-0.18** (0.07)
y2019	1.86*** (0.23)	0.05 (0.09)	0.02** (0.01)	0.02** (0.01)	-0.19*** (0.05)	-0.47*** (0.05)

〈표 4-13〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 신규입직자 구성 변화 추정 결과

변수명	신규입직자 여성비율		신규입직자 고령층비율		신규입직자 상용직비율	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	0 (0.02)	0 (0.02)	0 (0.01)	0 (0.02)	0.01* (0.00)	0.01* (0.00)
coop	0.07*** (0.02)	0.07*** (0.02)	0.02* (0.01)	0.03** (0.01)	-0.01** (0.00)	-0.01* (0.00)
y2019	0.03*** (0.01)	0.02 (0.01)	0.06*** (0.01)	0.02* (0.01)	0.00* (0.00)	0.01*** (0.00)

〈표 4-14〉 1~2차 협동조합 기본계획 추진 전 후 임금과 근로시간 변화 추정 결과

변수명	신규입직자 월평균 보수		신규입직자 소정근로시간	
	통제변수X	통제변수O	통제변수X	통제변수O
coopX2019	2.52 (3.15)	5.89* (3.20)	-0.86** (0.38)	-0.57 (0.39)
coop	-27.66*** (2.58)	-27.22*** (2.69)	-1.08*** (0.31)	-1.09*** (0.31)
y2019	33.97*** (2.32)	36.04*** (2.28)	-2.67*** (0.22)	-1.88*** (0.25)

제4절 제3차 협동조합 기본 계획의 예상 고용효과

1. 분석 개요

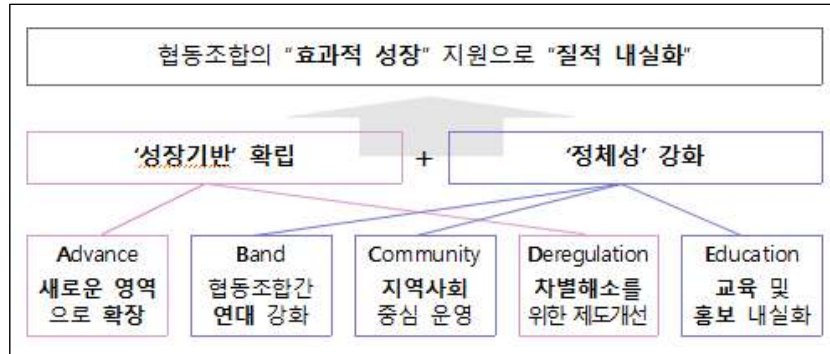
- 제 3차 협동조합 기본 계획과 이전 기본 계획의 차이점은 협동조합의 기업화, 하나의 기업 경영형태로써의 협동조합을 강조하고, 협동조합 규모화, 기업화를 위한 환경조성을 상대적으로 강조한다는 것임.
- 따라서 앞서 1, 2차 협동조합 기본 계획이 고용에 미치는 영향을 분석한 것과 달리, 본 절에서는 제 3차 협동조합 기본 계획의 추진 방향인 협동조합“Scale-up”목표 추진으로 인한 협동조합 일자리 창출 효과에 대해 예측하고자 함.

- 협동조합 Scale-Up의 개념
 - 제 3차 협동조합 기본 계획은 협동조합 성장을 위해서 ‘새로운 영역 확장’과 ‘차별해소를 위한 제도 개선’을 통해 개별 협동조합의 성장을 유도하여 Scale-Up을 추진하고자 함.
 - 하지만, 협동조합간 연대와 연합을 통해서도 협동조합의 Scale-up이 가능함.
 - 협동조합연합회는 소속 조합의 (사회적, 경제적) 이해 대변을 하는 기능 뿐만 아니라 소속 조합들의 연계 사업을 개발하고, 사업 영역과 전체 매출을 높이는 경영활동의 주체의 기능도 수행할 수 있음.
 - 이 경우, 개별 협동조합이 가지는 한계(상품/사업 개발, 경영, R&D 등)를 연합회를 통해 극복하여, 협동조합연합회 전체가 성장하면서 개별 협동조합의 생산 부가가치를 성장시키는 것을 생각해 볼 수 있음.
 - Bottom-up, Top-down 방식으로 사업분야, 생산품(서비스, R&D, 상품)을 개발 해 낼 수 있도록 함.

- 즉 협동조합 Scale-up은 크게 (1) 개별 협동조합이 독자적으로 매출/부가가치 성장 (2) 연합회를 통한 연합회 소속 협동조합과 연합회의 매출/부가가치 성장으로 볼 수 있음.
- 개별 협동조합의 성장과 연합회를 통한 성장 시나리오 분석 한계
- 두 가지 스케일업 개념은 상호 배타적이지 않음.
- 하지만, 정량분석의 경우 위의 (1)에 대한 분석만 가능함.
 - 대표성 있는 자료에서 협동조합-연합회의 경영협력 관계와 성과 등에 대하여 파악이 불가능함.
 - 기존 실태조사의 경우, 연합회 표본 수가 제한적이며 소속 협동조합과 연결하여 자료를 활용할 수 없음.
 - 또한, 연합회 자체가 현재는 많지 않고, 대부분은 개별 조합의 이해대변의 기능을 하고, 현재는 경영지원을 한다고 하더라도 개별 조합들이 Bottom-Up 방식으로 희망하는 연대사업에 대해 지원하는 형태인 것으로 보임.
- 따라서, 정량분석을 통해서는 개별 협동조합의 성장 촉진이 고용에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 살펴보는 것으로 함.
 - 이때, 개별 협동조합의 성장 촉진의 기제는 연합회 활성화, 연합회 경영 역량 강화 및 지원 등의 다양한 정책적 지원을 포함할 수 있음(배타적이지 않음).
- 다만, 연합회를 통한 스케일업의 가능성과 미래에 대해, FGI와 협동조합 연합회 실태조사를 활용하여⁷⁾ 함의를 도출하고자 하였음.

7) 2년 주기로 실시되는 협동조합 실태조사(통계청 승인통계)가 2021년에 실시되는 과정에 연합회에 대한 설문 내용을 scale-up 등 조직 성장을 위한 활동 가능성 등을 고려하여 재편하였음. 해당 실태조사 결과를 참고하고자 함.

[그림 4-11] 제 3차 협동조합 기본 계획 구상도



자료: 제 3차 협동조합 기본 계획에서 발췌.

2. 정량 분석 방법

□ 분석 방법

- 스케일 업의 정의는 경영성과지표(매출액, 총 자본금 등)로 하여, 경영성과지표의 성장과 고용의 양과 질(임금 수준 등)의 변화와의 관계를 살펴보는 것이 이상적임.
- 이를 위해서는 동일 협동조합의 경영지표와 고용인원 등의 정보가 두 시점 이상 관측될 수 있는 데이터가 필요함.
- 하지만, 경영지표 정보는 실태조사자료에만 포함되어있고, 고용보험자료에서는 확인할 수 없는데, 1~4차 협동조합 실태조사는 횡단면으로 구축된 자료임.
- 즉, 자료의 한계상 협동조합의 스케일업의 고용효과를 직접적으로 추정하는 것은 불가능함.
- 따라서, 횡단면 형태의 자료를 통해 제 3차 협동조합 기본 계획 추진의 고용효과에 대해 간접적으로 추론해 볼 수밖에 없음.
- 이를 위해 크게 두 종류의 Parameter가 필요함: 스케일 업의 parameter와 스케일 당 일자리 유발 정도에 대한 parameter
- 한편, 정량분석은 사업자 협동조합으로 제한함. 그 이유는 애초에 협동조합 scale-up 목표가 협동조합의 경영 효율화, 부가가치 창출 등을 통

해 하나의 경영조직으로써 협동조합을 성장시키고자 하는데 초점을 두고 있으며, 다수를 차지하는 협동조합 유형이 사업자 협동조합인 관계로 제한된 자료로 분석하더라도 상대적으로 풍부한 표본 수를 확보할 수 있기 때문

○ 스케일 업의 지표

- “Scale-Up”이라는 것은 협동조합이 성장하는 것을 말함. 관측할 수 있는 지표상으로는, 단위 기간 당 성장률로 생각할 수 있음.
- Scale 자체의 지표는 매출규모로 함.
- 따라서 평균 업력 당 매출 성장률(연간 성장률)을 생각할 수 있음.
- 횡단면 자료만 존재하는 상황에서, 스케일 업의 지표는 회귀분석방식을 활용해 협동조합 유형을 구분하여 유형별로 ‘업력’ 변수(연속 혹은 구간)의 계수 값으로 계산하는 것이 하나의 방법임.
- 구체적으로 가장 최근 시점 실태자료(‘2019)를 바탕으로 다음의 식을 분석하여 협동조합 유형별 스케일업 지표인 연간 매출 성장률을 계산할 수 있음.

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

- 위의 식에서 아래첨자 c는 개별 협동조합을 의미함. 운영 기간은 연속 변수로 처리된 값이며, 규모구분은 조합원 9인 미만, 10~29인, 30인 이상 협동조합으로 구분하는 카테고리 변수, 업종은 업종 대분류 카테고리 변수임.
- 업력에 따른 연 평균 매출성장률은 선형적이지 않을 것이므로, 위의 식을 업력 2년 이하, 업력 5년 미만, 업력 5년 이상으로 구분한 표본에서 각각 추정함.
- 이러한 방식으로 위의 식을 추정할 경우, 업력 구분(2년이하, 5년 미만, 5년 이상), 업종, 조합규모(10인 미만, 30인 미만, 30인 이상) 별로 구분되는 협동조합별 연 평균 매출액 성장률, 즉 스케일-업의 지표가 기준 카테고리에 대한 값인 a값과 기준 카테고리 대비 차이 값인 베타 값으로 계산됨. 이를 바탕으로 각 규모X업종X업력 셀 별로 스케일

업의 지표를 구할 수 있음.

○ 일자리 유발계수

- 일자리 유발계수는 일반적으로 매출액 당 일자리 수로 계산함.
- 하지만 활용가능한 자료 범위 내에서 협동조합의 다양한 형태의 일자리-시간제, 전일제, 임시/일용직(1년 중 특정 기간에만 근무), 겸직(사업자 협동조합 비조합원 고용인원의 약 20%규모⁸⁾) 등-의 유형을 파악하지 못하므로 2022년 최저임금 기준 연봉수준(22,973,280원)을 기준으로 계산함.

○ 2022년 연말 기준 협동조합 수는, 2018년.12월~2020.12월 기간(2년) 동안 사업자협동조합 증가율(약 15%)과 동일한 수준으로 2021.1~2022.12월(약 2년)기간 동안 성장할 것으로 가정하여 추정함.

- 2018년 말 기준 운영 추정되는 사업자 협동조합의 수는 4천 486개, 2020년 말 기준 운영 추정되는 사업자 협동조합 수는 5천 161개로 2년간 기간 성장률은 약 15%
- 2018.12~2020.12 기간동안 협동조합 성장률은 코로나19 직전 성장률과 코로나19 영향을 받은 기간 성장률이 모두 반영된 수치로, 최소 21년 초까지는 지속될 코로나19의 영향까지 반영할 수 있는 성장률
- 2019년도 협동조합 실태조사상 사업자 협동조합의 업력X업종X규모(조합원 수 기준) 분포를 2022년에도 유지한다고 가정함.

○ 협동조합'scale-up'의 고용효과 계산 방법

- 협동조합 Scale-up의 고용효과는 다음의 순서대로 계산됨.
- ① 협동조합 유형별(업력 구간, 업종, 규모별) 연간 매출액 성장 수준을 앞서 제시한 회귀모형을 활용하여 계산함.
- ② 2022년 예상되는 사업자 협동조합의 수와 분포를 기반으로 사업자 협동조합의 총 매출액 성장 정도를 계산함. 즉, 2022년말에 존재하는 협동조합이 다음해까지 생존하고 각 유형별 평균치 만큼 성장할 경우 매출 성장액의 총량을 계산하게 됨.
- ③ 매출액 총량에 사업자 협동조합의 평균 매출액 중 인건비 비중(약

8) 2019년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초연구 pp. 91.

12.5%⁹⁾)를 적용하여 협동조합 성장으로 인해 발생하는 추가 인건비 액을 계산함.

- ④ 일자리 유발계수를 활용하여 매출액 성장치가 유발할 수 있는 전일제 일자리 최대 개수(*최저임금을 기준으로 하며, 추가 발생 인건비 액이 전부 신규고용에 사용된다는 가정을 내포하므로 최대 개수가 됨)를 계산함.

3. 분석 결과

- *주의* 분석결과 제시에 앞서 결과 해석의 분명한 한계점에 대해 설명함.
- 분석에는 매우 분명한 한계점이 존재하므로 결과치를 하나의 '실험적 수치'로 보고 방향성에 대한 해석만 하는 것이 바람직함.
- 가장 중요한 문제점:
 - 활용할 수 있는 자료가 2019년 협동조합 실태조사 뿐이며 해당 자료에서 매출액 정보가 본 분석에서 매우 중요하게 활용됨.
 - 하지만 실태조사상 매출액 정보는 자가 기입 되었으며 상당한 오류를 포함하고 있을 것으로 예상됨.
 - 특히 오류 값이 체계적일 가능성이 매우 높음. 대체로 매출액을 실제 값 보다 낮게 기입하였을 가능성이 높음.
 - 따라서 위의 계산 순서에서 ①과 ③단계에서 오류가 발생함에 유의
- 매출액 정보의 부정확성과 더불어 동일 방식으로 작성된 인건비 액수도 부정확할 가능성이 매우 높음. 즉, 계산에 활용된 매출액 중 인건비 비중의 값 또한 완전히 신뢰할 수 없다는 점에 유의
- 따라서 분석 결과로 나타나는 값은 방향성 이상으로 해석하는 것은 무리가 있음.

9) 2019년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초연구 pp. 109.

□ 분석 결과

- 앞서 제시한 방법으로 계산한 2022년에 운영하는 사업자 협동조합의 2023년까지 달성할 것으로 예상되는 매출액 증가액은 약 1천 274억원이며 이 중 인건비는 대략 159억원으로 최저임금기준 상용직/전일제 일자리 최대 693개를 공급할 수 있음.
 - 이는 2022년 예상되는 사업자 협동조합 수(약 5천 934개) 기준, 조합당 약 0.12개의 추가 일자리를 생성하는 것으로 2022년~2023년 간 신규 협동조합 생성으로 인해 발생하는 일자리 외적으로 협동조합 성장으로 확보될 수 있는 일자리 수 임.
 - 앞서 계산된 협동조합당 연간 매출액 성장률이 개선될 경우(Scale-up 지수 성장시) 비례적으로 협동조합 성장에 따른 추가적인 고용이 유발될 수 있음.
 - 결과를 종합하면, 협동조합의 '조합 당' 매출액 성장은 고용과 양의 관계를 가짐.

4. FGI와 실태조사로 확인한 협동조합 Scale-up의 고용효과에 관한 함의

□ FGI와 실태조사를 통해 본 협동조합 Scale-Up 가능성과 잠재적 고용효과(※ 제5장 참고)

- ※ 제 5장을 위해 수행된 FGI 결과와 2020년 제 5차 협동조합 실태조사의 초기 결과를 참조하여 작성하였음.
 - 참고 : 제 5차 협동조합 실태조사(기획재정부 소관)의 연합회 관련 설문은 연합회 활성화와 연합회를 통한 스케일업 관점을 반영하여 개편되었음. 본 연구 목적을 위해 연합회 표본의 충분한 조사(전수에 가까운 수)가 필요하여 협동조합 실태조사 과정에서 추가 표본에 대한 조사를 본 연구과제를 통해 진행하였음. 해당 조사는 2021.12월 기준 완료·발표되지 않아 본 고에서 결과를 직접 인용하거나 요약 표를

제시할 수 없으나, 현 시점 완료된 조사 결과(연합회 전수 100여개 중 절반에 가까운 수의 응답결과)를 참조하여 작성하였음. 본고에서 언급되는 대략적인 수치들은 확정적인 수치가 아니며 최종 실태조사 결과가 정리되고 발표된 후 최종 결과를 확인할 수 있음에 유의하여야 함.

가. 연합회·협의회를 통한 Scale-Up

- 제 5차 협동조합 실태조사의 중간 결과를 참고하면, 협동조합들은 협동조합연합회가 사업 역량이 있고 수익성이 있는 사업을 개발, 추진할 역량이 된다면 협동조합연합회에 참여하고 이를 통한 성장을 하는 것에 대해 긍정적으로 평가한 편이었음(협동조합연합회 가입의 중요한 조건 문항 참조). 즉, 협동조합연합회가 충분한 역량과 실현 가능하고 수익성이 높은 사업모델을 개발하여 추진할 수 있다면 연합회를 통한 Scale-up도 가능할 수 있음.
- 그러나 (FGI 결과) 현재 대부분의 연합회·협의회는 비사업 네트워크 위주의 조직이며 독자적인 사업을 추진할 수 있는 사무국 조직, 자금, 사업 계획이 있는 곳은 많지 않은 것으로 파악됨.
 - FGI에 참여한 서울지역 협동조합협의회는 향후 사업을 수행하는 연합회로 변신하기 위해 준비 중이며, 개별 협동조합이 할 수 없는 장기적인 사업을 연합회가 담당하고 이렇게 조직된 곳에 마중물을 붓는 역할을 정부에 요청함.
 - 그 외 대부분의 FGI참여 연합회는 Scale-Up을 위한 장기 비전과 기대만 있을 뿐 구체적인 사업계획, 인력, 자금이 부족함.
 - FGI 결과와 유사하게, 2021.12월 완료 기준 협동조합연합회 실태조사 중 연합회가 수행할 수 있는 다양한 활동들에 대해 현재 수행 여부와 향후 수행 계획에 대해 질문한 결과에서도 각각의 다양한 활동들에 대해 응답 표본(전수의 약 50%)의 최대 30%가 현재 수행하고 있다고 응답하고 있고, 향후 추진할 계획에 대한 응답 비중이 높은 것으로 미루어 볼 때, 현재는 연합회가 수행할 수 있는 다양한 사업들이 활발히

운영되고 있지 않고 협동조합의 성장 측면에서 연합회는 '초기단계'에 대체로 있는 것으로 파악됨.

- 즉, 실태조사를 통해 보았을 때, 연합회·협의회를 통한 Scale-Up은 가능할 수 있고, 아직은 초기운영 단계의 협동조합연합회들은 Scale-up에 필요한 다양한 활동들(예-공동R&D, 공동 사업 개발 등)을 향후 추진하는데 긍정적임. 그러나 아직은 현장에서 원활히 이루어지고 있지 않아, 연합회 활성화 및 성장에 어려움이 있는 것으로 보이며, 협동조합 생태계에서 자생적으로 이러한 방식으로 고용 창출 및 일자리의 질 제고가 이루어지길 기대하기는 어려운 상황으로 판단됨.

나. 개별 조합을 통한 Scale-Up

- 운영중인 대부분의 협동조합은 조합원 수 10인 미만의 영세한 조직이며, 대형 조직이라고 볼 수 있는 조합원 수 300인 이상 조직은 2.6%에 불과함(안주엽 외, 2019. pp.51).
 - 독자적으로 성장하고 있는 곳들이 소수 존재할 것으로 추정되며, 이들은 정책적 개입 없이도 자율성을 갖고 사업 모델 개발과 확장을 통해 성장할 것으로 보임.
- 개별 조합 인수·합병 등을 통한 Scale-Up
- 앞서 언급한 대로 대형 조직으로 성장한 협동조합, 그리고 사업 확장을 하는 소수의 협동조합이 동일 산업군에 있는 영세 협동조합을 인수·합병(M&A)하는 방식, 즉 조직 통합을 통한 Scale-Up 또한 가능함.
 - 조합원 출자금 이전과 조합 통합 등을 통해 개별 조합의 Scale-Up 가능성이 존재하며, 이를 통해 추가적인 고용 창출이 될 수 있음.
 - 다만 협동조합의 특성을 고려하면, 조합원간 인적 결합을 바탕으로 사업이 추진되는 경우가 많으므로, 이러한 인수·합병 시 법적·제도적 결합 이외에 조직 내부의 인적 결합에 상당한 난관이 있을 것으로 예측됨.

- 즉, 개별 조합 인수·합병을 통한 Scale-Up 또한 협동조합 생태계에서 자율적으로 이루어지길 기대하기 어려우며, 이를 통한 고용 창출과 일자리의 질 제고 또한 기대하기 어려움.

협동조합 활성화 정책의 쟁점

제1절 현장 조사 개요

1. 현장 조사 개요

- 현장 조사의 필요성
- 정성적 분석(qualitative analysis)에 기반한 현장 조사
 - 정량적(quantitative) 분석으로 포착할 수 없는 정책 쟁점과 현장의 애로사항을 파악하기 위해 정성적 분석이 필요함.
 - 개별 면담, 초점집단 토의(FGD), 초점집단 면담(FGI)과 같은 정성적 분석은 비정형적인 변수부터 규범적인 평가와 의견까지 모두 포괄하여 자료를 확보함으로써 행위 주체(agent)가 현상을 어떻게 바라보고 있는지 파악하고 해석(interpretation)하여 깊게 묘사(thick description)하는 것을 그 목적으로 함.
 - 정성적 분석을 통해 주요 쟁점을 포착하고 유형화하여 향후 협동조합 활성화 정책의 방향을 조정할 근거 자료로 활용할 수 있음.
- 현장 조사 방법과 대상

○ 초점집단 면담 (Focus Group Interview)

- 대략 4인 이하의 초점집단을 형성하여 사회자(moderator)의 조율 하에 여러 질문에 대하여 응답하는 동시에 초점집단 구성원간 토의를 통해 정책 쟁점을 도출하고자 함.
- 기초 조사와 조연을 통해 협동조합 생태계의 실태와 현황을 파악한 후 업종, 지역, 대표성 등을 고려하여 아래와 같이 FGI 조사 대상을 선정함.

(1) 협동조합연합회

- 1차 조사 대상으로 협동조합연합회 임직원을 면담
- 일반 협동조합연합회 90개소, 사회적협동조합연합회 20개소, 이종협동조합연합회 2개소를 포함한 연합회 총 112개소 중 39개소만 운영 추정(2021년 11월 기준)
- 다양한 업종을 포괄하여 (사회서비스, 건축, 적정기술, 소상공인, 교육, 청년, 보건의료, 친환경 발전) 연합회 8개소 FGI 진행
- 연합회의 전반적인 실태와 현황을 잘 알고 있는 회장 또는 상근 임원이나 사무국장을 FGI 참여 대상으로 함.

(2) 개별 협동조합

- 유형, 업종, 지역을 고려하여 생산자(사업자) 협동조합 3개소(사회서비스, 제조, 기술서비스), 소비자 협동조합 3개소(관광숙박, 교육, 도소매), 노동자(직원) 협동조합 1개소(외식업) 포함하여 개별 협동조합 7개소 FGI 진행(2021년 10월 기준)

○ 조사항목

- 협동조합 실태와 현황
- 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)
- 협동조합 지원체제와 지원 활용 격차
- 협동조합 Scale-Up

- 기타 정책 수요

2. 조사항목

□ 조사항목 세부 내용

○ 협동조합 일반 현황

- 협동조합의 양적 확대와 고용 연계성에 대한 현장의 평가와 의견
- 양적 확대와 대비되는 저조한 사업 운영율과 관련된 쟁점(운영자금, 인력, 상품 판매 등)에 대한 현장의 평가와 의견

○ 협동조합 일자리의 양(quantity)

- 협동조합 일자리 창출에 대한 현장의 평가와 의견
- 협동조합 취약계층 고용에 대한 현장의 평가와 의견 (사회적협동조합)
- 협동조합 일자리의 양적 확대 정책 필요성 여부와 그 방안

○ 협동조합 일자리의 질(quality)

- 협동조합 일자리의 질에 대한 현장의 평가와 의견
- ※ 일자리의 질 = 급여 수준, 복리후생, 업무 환경과 만족도 등을 포괄
- 협동조합 일자리의 질적 제고 정책 필요성 여부와 그 방안

○ 협동조합 지원체계

- 정부의 직·간접 지원에 대한 현장의 종합적인 평가와 의견
- 교육·컨설팅 등을 수행하는 중간 지원조직에 대한 현장의 평가와 의견

○ 지원 활용 격차

- 소상공인(사업자) 협동조합 위주의 성장과 정책 지원의 불균형에 대한 현장의 평가와 의견
- 정책 활용 지역 불균형 (수도권 vs. 지방) 관련 현장의 평가와 의견
- 자금지원, 인력 지원, 세제 혜택, 창업지원 등에 대한 현장의 평가와 의견

○ 협동조합 Scale-Up

- 협동조합연합회의 위상, 역할, 기능 등 전반적인 사항에 대한 현장의 평가와 의견

- 연합회 자체 예산 확보 및 사업 발굴 등 연대를 매개로 한 성장(scale-up) 가능성과 그에 대한 현장의 평가와 의견
- 이종 협동조합연합회를 통한 업종간 협업, 창의적인 사업 발굴, 금융 접근성 제고, 판로 확보 등 향후 발전 가능성에 대한 현장의 평가와 의견
- 기타 정책 수요
 - 자유 의견

제2절 현장 조사 결과

1. 협동조합 실태와 현황

- 협동조합의 양적 확대 관련 쟁점
- 협동조합의 양적 확대와 저조한 사업 운영을
 - 1만 개가 넘는 협동조합 중 영세한 규모의 협동조합이 과반을 차지하며, 제대로 운영하는 곳은 많지 않음.
 - 소상공인(사업자) 협동조합이 큰 비중을 차지하고 있을 것으로 추정
 - 기본법 도입 후 초기에 서울시 등 지자체에서 5인만 모이면 협동조합을 만들 수 있다고 적극적으로 홍보하면서 양적 확대는 급속도로 이루어졌으나 그 내실은 부족하다고 봄.
- 협동조합의 양적 확대와 일자리 연계성
 - 현장에서는 협동조합의 양적 확대와 일자리 연계성에 관한 질문이 타당한가?에 대한 의문을 제기하고 있음.
 - 법인격, 조직 형태를 일자리 창출과 연결 짓는 시각은 수정되어야 함.
 - 협동조합은 법인격이자 조직 형태일 뿐, 반도체·조선·자동차 산업처럼 단일 산업군에 속해 있지 않음.

- 생산자(사업자), 소비자 협동조합은 일자리 창출보다 조합원 권익 증진이 그 주요 목표이며, 노동자(직원) 협동조합조차 일자리 창출보다는 기존 일자리 유지와 일자리의 질(quality) 제고를 목표로 할 가능성이 큼.
- 사업을 통한 수익 창출이 주목적이 아닌 협동조합이 존재하고, 수익 창출을 목적으로 하더라도 공모사업을 통해 수익 창출을 하는 협동조합들의 경우 공모 탈락 시 수익 창출이 어려워 사업 운영을 통한 일자리 창출을 기대하기 힘든 상황이 발생함.
- ☑ 적정기술을 보급하고 교육하는 것이 목적이라, 제품화하는 것은 상대적으로 저조한 편. (연합회, 이00)
- ☑ 조합원들의 성향상 공동체 활동이 중심이며, 사업 운영보다는 자원봉사를 더 선호함. (연합회, 이00)
- ☑ 사업 운영을 하면서 수익을 내기 위해서는 공모사업에 참여해야 하며, 공모사업에서 탈락한다면 회원들의 재투자를 받아야 하는 상황임. (연합회, 박00)
- ☑ 열악한 상황을 해결하기 위해 협동조합을 만드는 경우가 많아서 (사업) 운영이 어려운 곳이 많은 것도 현실임. (생산자 협동조합, 한00)
- 협동조합 생태계 내 개별 조합의 양적 확대보다는 개별 조직의 성장(scale-up) 과정에서 자연스럽게 일자리 창출 가능성이 존재함.
- ☑ 소비자 협동조합은 조합원이 600명 정도가 되기 전까지는 손익 분기점을 넘기가 힘든 부분이 있었음. 몇 년 동안 적자를 지속해서 보는 구조였고, 여러 지원제도를 활용하고, 출자를 계속하면서 손실을 막는 구조였는데, 조합원이 600명 이상 넘어가니까 손익 분기점이 늘고 700명이 넘어가면서 매출이 늘고 있음. 조합원들이 늘어나는 것을 고려하면 고용도 늘 것으로 생각함. (소비자 협동조합, 유00)
- 한편, 현 상황에서는 협동조합연합회 등 연대를 통한 협동조합 성장과 일자리 창출은 현장에서 이루어지지 않고 있음. 하지만 (FGI 결과와 현재 진행중인 연합회 실태조사 결과를 참고하여 미루어볼 때) 가

능성이 없지는 않음. 뒤에 협동조합 scale-up의 다양한 형태와 고용 연계성에 관한 응답내용은 별도로 정리함.

2. 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)

협동조합 일자리의 양(quantity)

○ 협동조합을 통한 일자리 창출

- 협동조합 조합원 상당수는 전통적인 고용 관계 개념의 피고용인이 아
님.

- (예) 소상공인 협동조합

- 전통적인 고용-피고용 관계를 넘어서서 경제활동을 하는 일자리를 포
괄하는 개념으로 협동조합을 바라보아야 함.

- 협동조합이기 때문에 일자리 창출이 어려운 것이 아니라, 사업 성공
과 일자리 창출 자체가 어려운 것이라는 시각의 전환이 요청됨.

협동조합의 조합원은 피고용자가 아니며, 상임대표나 이사장도 마찬가지임. 사
업자협동조합의 경우는 사업자인 조합원이 고용함. 급여가 적고 고용보장이 어
렵고, 질이 낮더라도, 양적으로는 소상공인이 많이 고용하는 상황임. (연합회,
정OO)

- 협동조합은 대부분 일자리 창출에 있어서 현실적인 제약으로 인해 어
려움을 겪고 있음.

협동조합에서 직접 고용하기에는 비용적으로 부담이 됨. 그리고 조합원으로 현
직에 있는 실무자를 초빙하려고 해도, 협동조합에 대한 인식이 그렇게 높진 않
아 일자리 창출이 어려운 부분이 있음. (생산자 협동조합, 민OO)

대부분의 협동조합에서 고용이라고 말할 수 있는 부분이 없음. 대체로 1~2명,
이사장이나 조합원들이 자기 고용을 하는 실정임. (연합회, 김OO)

매출이 계속 발생하면 상근 직원이 생기고 고정급을 드릴 수 있을 텐데 현재는
어려움. (소비자 협동조합, 유OO)

○ 업종별 일자리 창출 모델과 사례

(1) 친환경 발전

- 향후 친환경 발전소 설비의 유지·보수 관련 일자리 창출을 기대할 수 있음.
- 정수기 설치·유지·관리 비즈니스 모델처럼 향후 친환경 발전 산업에서도 유사한 비즈니스 모델이 등장할 것으로 판단됨.

(2) 사회서비스

- 의료·보건·복지·돌봄 영역 서비스는 기계가 사람을 대체하기 힘들 것으로 예측됨.
- 의료 분야 사회적협동조합은 제한된 인력 공급 구조 속에서 일자리를 확대하기 어렵지만, 보건·복지·돌봄 영역에선 향후 일자리 창출 기대할 수 있음.
- FGI에 참여한 사회서비스 분야 협동조합은 급여 수준이 높은 프리랜서 일자리를 다수 만들어내며 성장하고 있음.
- 보건·복지·돌봄 영역 서비스는 민간 시장보다 지역 기반 협동조합이 더 책임감 있게 사업이 가능하며 환자·이용자·지역사회 중심의 사고와 서비스 구현을 할 수 있음.

☑ 일반적으로 시장에서는 사람을 적게 고용해서 이윤을 창출하려고 하나, 사회적협동조합의 경우 서비스의 질을 높이기 위해 노력하기 때문에, 고용이 높아질 수밖에 없음. (연합회, 경OO)

(3) 기술서비스

- 여러 개인 사업자가 장비 공동 구매·활용의 목적으로 설립한 기술서비스 협동조합의 경우 사무국에 채용한 직원이 업체를 창업하고 고용을 창출하면서 다시 해당 협동조합에 가입한 선순환 사례가 존재함.

- 이처럼 협동조합이 일종의 창업 인큐베이터가 될 수 있음.

(장비 공동 구매·활용을 위해 설립된) 협동조합 자체의 고용률은 끌어올리기는 어렵지만, 인력을 양성하거나 장비 대여 등으로 여러 기업의 간접 고용률을 올릴 수 있음. (생산자 협동조합, 최00)

○ 취약계층 일자리 창출

- 일반 협동조합은 사회적협동조합과 달리 취약계층 일자리 창출 의무가 없으며, 취약계층 고용을 염두에 두고 창업하거나 사업을 운영하지 않음.

- 사회서비스를 제공하는 사회적협동조합도 취약계층에게 서비스를 제공하는 것을 목표로 하며 취약계층 직접 고용을 목표로 하지는 않음.

협동조합은 같은 목적을 가지고 모인 조합원들의 자조적인 조직임. 특별한 사업 또는 프로젝트 때문에 공공의 지원을 받아서 고용하는 경우가 아니라면, 협동조합으로서 취약계층 고용을 고민해야 할 이유는 없다고 생각함. (연합회, 이00)

- 향후 개별 조직이 중소, 중견 기업 규모로 성장하면 자연스럽게 취약계층 일자리 창출도 늘어나게 될 것으로 전망됨.

사업이 확장될수록 고용은 늘어나고, 최대한 취약계층을 고용하고 싶음. 운영이 잘 안 되어서 해산된다면 어렵지만, 그게 아니라면 늘어날 것임. (소비자 협동조합, 유00)

○ 다양한 일자리 창출

- 정규직, 상근직 위주의 일자리뿐만 아니라 프리랜서 일자리 창출에도 관심을 둘 것을 요청함.

- 협동조합을 통해 (취약계층에게) 일자리 기회와 경험이 더 많이 제공되는 측면이 존재함(비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 포함).

프리랜서나, 단기 일자리의 경우는 적지 않게 만들어낸다고 생각함. 주 40시간의 정규직 일자리와는 다소 질이 떨어질 수 있으나 기회나 경험을 주기에는 금

정적인 효과가 있다고 생각함. (연합회, 이00)

- 향후 노동시장에서 고용 관계가 다변화되면서 협동조합 생태계에서도 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리가 확산할 것으로 예상됨.

조합별 조합원 수는 12명 정도인데, 적은 곳은 3명인 곳도 있어 편차가 큰 편임. 강사들은 프리랜서이기 때문에 협력 관계, 회원 관계 사이에서 유동적으로 변화함. (연합회, 박00)

협동조합 일자리의 질(quality)

○ 객관적 요소: 급여 수준·복리후생과 인사관리

- 일자리의 질을 결정하는 핵심 요인 중 하나인 급여 수준과 복리후생은 중소기업 수준 혹은 그에 미치지 못하는 경우가 대다수일 것으로 추정

- 소규모 협동조합에서는 인사관리, 역량개발 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있고, 장시간 노동으로도 수익 창출이 어렵기에 객관적 지표 측면에서는 일자리의 질이 높지 않음.

고용에 대해서는 개선할 점이 많음. 소규모 협동조합이면 인사관리와 같은 면들을 한 경험이 없는 분들이 이끌다 보니, 올바르게 인사관리가 이루어지지 않는 경우가 많음. 대규모나 소규모 협동조합들 다 급여 수준에서는 개선 필요성이 있음. (연합회, 김00)

협동조합이 운영이 원활하게 이루어지고 있는 경우에는 일자리 질이 높을 수 있으나, 그렇지 않으면 상당히 힘든 편임. 밤샘으로 일을 해도 수익이 거의 발생하지 않기 때문임. (생산자 협동조합, 민00)

○ 다양한 형태의 일자리 창출

- 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 중 일부는 오히려 정규직, 상근직 일자리보다 더 많은 급여 수준과 자유로운 업무 시간을 보장하는 일자리가 될 수도 있음.

협동조합 운영이 잘되면 고용이 연계되는 것은 당연함. 그런데 정규직만 주요

수치로 두는 것은 문제가 있다고 생각함. 프리랜서들이 급여를 더 많이 받아 가시는 예도 있기 때문임. (생산자 협동조합, 한OO)

○ 업종별 일자리의 질 제고 모델과 사례

(1) 친환경 발전

- 현재 급여 수준은 중소기업 수준
- 향후 관련 산업의 성장으로 중견 기업 급여 수준으로 상승할 것으로 기대함.

(2) 사회서비스

- 의료 분야 (사회적) 협동조합 이직률은 일반 병원과 비교했을 때 낮은 편
- 돌봄 분야 (사회적) 협동조합 급여 수준은 국가 제공 서비스 기관에 비해 낮은 편이지만 시장 급여보다는 높은 편
- FGI에 참여한 사회서비스 분야 협동조합은 급여 수준이 높은 프리랜서 일자리를 다수 만들어내며 성장하고 있음.

(3) 기술서비스

- FGI에 참여한 기술서비스 협동조합 급여 수준은 시장 임금과 비슷함.

○ 협동조합 창업자와 임직원의 근로 유인(incentive) 저하

- FGI에 참여한 사회서비스·기술서비스 협동조합 창업자는 모두 성공적인 사업 모델을 바탕으로 운영을 하면서도 협동조합 생태계 창업자의 이른바 열정페이 문제를 지적함.
- 다른 조합원과 비슷한 출자금 혹은 더 많은 출자금을 내고 시작하는 조합 이사장은 창업과 사업 운영과정에서 노력과 성과 대비 보상이 일반 기업에 비해 적음.
- 이러한 근로 유인 저하로 협동조합 형태를 유지하지 않고 향후 주식

- 회사 전환을 고려하는 사례가 발생할 수 있음.
- 협동조합 생태계가 자리 잡은 서구에서도 주식회사 법인격 전환과 같은 변성(degeneration) 경향, 그리고 이에 대응하기 위한 전략과 방침이 중요한 문제로 인식되고 있음.
- 즉, 창업자와 임직원이 바라는 일자리의 비전과 질이 보장되지 않으면, 협동조합 조직의 존립 자체가 위태로워질 수 있음.
- 임원으로서 소위 '열정페이'를 감당하고 일하는 실정임. 협동조합을 설립한 이유가 열악한 환경 등을 개선하고자 하는 목적의식을 가지고 일을 하는 것이기 때문임. (생산자 협동조합, 최00)
- (협동조합 창업에 참여한 조합원 모두) 크게 성장시켜서 다 같이 분배하여 나눠 갖자는 생각을 하고 있음. 그래서 협동조합 형태가 저희의 생각과 맞지 않으면 주식회사로 전환하고자 하는 생각도 가지고 있음. 처우가 좋지 않으면 만족하지 않기 때문에, 성장을 통해 수익을 더 나누고자 노력하고 있음. (생산자 협동조합, 한00)

3. 협동조합 지원체계와 지원 활용 격차

- 협동조합 지원체계
- 소상공인(사업자) 협동조합 지원
 - 협동조합 조직별 지원금 책정이 아닌 조합원 규모에 따른 지원금 책정이 이루어지면 대규모 소상공인(사업자) 협동조합 등장과 성장 가능
 - 지금처럼 수많은 영세 조합들이 조직별 지원금을 나누어 갖는 방식은 Scale-Up 목표와 맞지 않음.
 - 다만 이런 방향으로 지원책을 변경하면 성장세가 가파르거나 규모가 큰 협동조합에 지원금을 몰아주는 방식이 될 수 있어 형평성 논란이 불거질 수 있으며, 장기적으로는 재정 지원 유도보다 성장 지원이 바람직함.
- 소상공인 지원사업에서는 협동조합당 예산을 배분하지 말고 협동조합 조합원당

배분이 되어야 함. 그리고 계속 정책을 금액 지원을 받는 목적으로만 유도하는 방향으로 세우고 있는데, 이는 개선해야 함. (연합회, 김OO)

- 아울러 소상공인 협업화 사업 지원금을 받기 위해 본업에 충실하지 않고 네트워킹에만 치중하는 조합도 등장하기 시작해, 금전 지원이 만들어내는 시장 왜곡이 발생함.

☑ 소상공인 하시는 분들이 이해관계 속에서 모여서 뭔가를 할 여력이 없는데, 협업하라고 이런 사업들로 꾸러지는 것 자체가 현실적이지 않음. (생산자 협동조합, 한OO)

○ 중간 지원기관

- 현재 중간 지원조직은 대부분 정책 지원의 홍보 창구, 기초적인 교육·컨설팅의 중개인에 불과하며, 교육·컨설팅 또한 이론적인 접근으로 실무와 동떨어져 있음.

- 중간 지원조직이 표면적인 성과만을 위해 비즈니스 모델이 없는 협동조합을 설립 지원하기도 함.

☑ 중간지원조직들이 단순 수치와 성과를 위해 비즈니스 모델이 없는 협동조합 설립을 지원하고 있는데, 이에 대해서는 부정적임. (생산자 협동조합, 한OO)

☑ 정부기관이나 중간기관에서 교육이나 컨설팅을 해주는데, 이론적인 접근을 해 주기 때문에 실무와는 동떨어져 있으며, 여러 국책 과제들을 연결해주는데, 그들이 전문성이 없는 것 같음. (생산자 협동조합, 민OO)

☑ 중간 지원조직들의 사회적 장터가 있는데, 여기서는 사업에 몇 번을 지원을 받았든 상관없이 퍼주기식으로 운영이 되고 매출에는 전혀 관심 없는 일도 있었음. (연합회, 김OO)

- 아울러 연합회가 중간 지원조직 역할을 위탁받아 수행하는 경우 자율성 확보가 어려움.

☑ 저희도 중간 지원조직 센터를 수탁받아서 운영하고 있는데, 위에서 통제하려는 경향이 있어서 운영이 어려움. (연합회, 김OO)

- 중간 지원조직을 업종별로 재구성할 필요가 있음(예: 지역 사회서비스).

중간 지원조직의 경우는 업종별로 필요하다고 생각하는데, 먼저 협동조합 실무자와 소통을 통해 정했으면 좋겠다고 생각함. (연합회, 박OO)

○ 창업지원

- 창업자의 사업과 조합 이해도에 대한 검증
- 청년 창업자와 협동조합 내 실무자의 목소리를 청취

지원할 때 협동조합의 경영 능력을 중심으로 평가해야 한다고 생각함. (연합회, 박OO)

문제는 지원을 하향식으로 하고 있다는 것임. 실무자나 중간관리자의 의견도 중요한데, 유명인 혹은 이사장의 의견만 반영되는 아쉬움이 있음. (연합회, 이OO)

○ 지원 실무와 운영

- 협동조합 생태계에 대한 무지와 몰이해
- 협동조합과 사업에 대한 이해도가 없는 지원·공모전 평가위원

□ 지원 활용 격차

○ 지역 불균형

- 기존 경제 체제의 수도권 집중으로 인한 문제이며 협동조합 생태계 고유의 문제는 아닌 것으로 판단됨.

지역 불균형은 단순히 협동조합에 한정된 정부의 지원정책의 문제가 아니라, 거시적인 사회문제임. (생산자 협동조합, 한OO)

- 서울과 수도권에선 홍보가 잘 이루어져 협동조합 지원책을 잘 활용하는 경우가 많으나, 지방에선 협동조합 자체에 대한 인지도와 이해도가 매우 낮은 편

- 지방에는 청년이 많지 않아 협동조합 법인격을 활용하는 청년 창업

또한 드문 편

- 지자체의 역량과 의지, 업종에 따라 지역간 지원 활용 격차가 발생함.

지자체장의 특성에 영향을 많이 받는다고 생각함. 지자체장이 의지가 있다면 사회적 경제가 발전을 많이 하기 때문임. (연합회, 경OO)

4. 협동조합 Scale-Up

*FGI 및 2021.11월 29일 기준으로 수집된 협동조합 실태조사의 연합회 응답치(전수의 약 50%에 해당하는 응답치 사용)를 참조하여 작성함.

연합회·협의회를 통한 Scale-Up

연합회·협의회에 대한 현장 평가

- 현재 연합회 대부분은 사업 연합회가 아닌 비사업 연합회로 볼 수 있음.

- 즉, 대부분 느슨한 모임과 간헐적 활동을 위주로 운영되고 있으며 이를 통해 소통과 연대를 할 수 있음.

- 다만, 개별 조합 자체가 안착하지 못한 여건에서 결성된 연합회는 사업적 결과물을 만들어내기 어려움.

- 회원 조합의 불안정한 매출 구조, 연합회장·회원 조합 이사장의 개인적 능력과 인맥에 기반한 사업 운영 등으로 인해 연합회를 통한 사업 운영과 일자리 창출을 기대하기 어려움.

- 특히 코로나19 위기로 풀뿌리 소상공인(사업자) 협동조합이 무너지고 있으며, 이들이 모인 연합회 또한 건강할 수 없음.

연합회나 협의회에 참가한 경험이 있는데, 부정적임. 소속 협동조합도 활성화되지 않은 상태에서, 아무리 연대하더라도 시너지가 나오기 힘들기 때문임. (생산자 협동조합, 최OO)

연합회·협의회를 통한 Scale-Up 선결 조건

- 사무국 조직, 자금, 사업 모델이 필요한데 현재 설립 초기인 대부분

연합회·협의회는 그렇지 않음.

☑ 연합회의 운영은 회원들의 회비로 이루어지는데, 운영이 어려운 협동조합에서 는 회비를 내기도 어려움. (생산자 협동조합, 민OO)

- (실태조사의 합의) 개별 협동조합들은 연합회 참여의 선결 조건으로 연합회가 수익성이 분명한 사업 모델을 가지고 있고, 이를 추진할 역량과 전문성을 갖출 것을 매우 중요하게 평가하였음. 따라서 연합회 활성화를 통한 Scale-up을 위해서는 연합회의 업종에 대한 전문성, 경영역량 제고와 사업 모델 개발 및 추진을 위한 기본적인 환경(상주 인력 등)이 필요할 것으로 파악됨.

□ 협동조합 Scale-Up 가능성과 잠재적 고용효과

(1) 연합회·협의회를 통한 Scale-Up

- 서울지역 협동조합 협의회는 향후 사업을 수행하는 연합회로 변신하기 위해 준비 중이며, 개별 협동조합이 할 수 없는 장기적인 사업을 연합회가 담당하고 이렇게 조직된 곳에 마중물을 붓는 역할을 정부에 요청함.

- 연합회·협의회를 통해 공동 행사를 기획하거나 사업에 도움을 받는 경우가 존재하며, 연합회 조직의 사업 운영에 대한 희망을 고려할 때 향후 이러한 경로를 통해 개별 협동조합이 성장을 도모하고 일자리를 창출하는 계기가 마련될 수 있음.

☑ 저희는 마을 단위의 협동조합끼리 연대를 하는 경우가 많음. 마을에서 축제도 열고, 행사를 같이 진행하거나 교육도 함. 타 협의회에도 등록 중인데 여기에서도 축제나 지방 공공 기관과 함께 행사를 진행하기도 함. 로컬 푸드(local food)를 매장과 연결해주는 연합회를 따로 운영하기도 하는 등의 여러 일을 하며 연대와 관계망을 통해 새로운 일들을 꾸려나가고 있음. (소비자협동조합, 유 OO)

- (실태조사의 합의) 현재 설립된(운영하지 않더라도) 협동조합 연합회의 주된 설립목적(1, 2순위 합)은 회원조합의 역량을 활용하여 새로운 수익 창출(약 60% 비중으로 선택), 회원조합의 상품/서비스의 품질 개선 및 경쟁력 강화(약 20%), 회원 조합의 소득 증대(약 27%)를 목표로 하고 있음. 즉 협동조합연합회들은 현재는 실현하지 못하고 있지만, 추구하는 목적 차체는 수익사업을 통해 연합회 및 회원의 성장을 도모하는 것으로, 제 3차 협동조합 기본 계획의 내용과 일맥상통한 것을 확인됨.
- 협동조합연합회 성장을 통한 일자리 창출을 위해서는 이러한 목적이 실현 가능할 수 있는 환경을 마련하는 것이 중요한 정책과제일 수 있음.

(2) 개별 조합을 통한 Scale-Up

- 2020년 현재 기준으로 운영 추정 협동조합 7천5백 개 중 과반이 조합원 수 10인 미만의 영세한 조직이며, 대형 조직이라고 볼 수 있는 조합원 수 300인 이상 조직은 2.6%에 불과함(제4차 실태조사 결과).
- 독자적으로 성장하고 있는 곳들이 소수 존재할 것으로 추정되며, 이들은 정책적 개입 없이도 자율성을 갖고 사업 모델 개발과 확장을 통해 성장할 것으로 보임.

(3) 개별 조합 인수·합병 등을 통한 Scale-Up

- 앞서 언급한 대로 대형 조직으로 성장한 협동조합, 그리고 사업 확장을 하는 소수의 협동조합이 동일 산업군에 있는 영세 협동조합을 인수·합병(M&A)하는 방식, 즉 조직 통합을 통한 Scale-Up 또한 가능함.
- 조합원 출자금 이전과 조합 통합 등을 통해 개별 조합의 Scale-Up 가능성이 존재하며, 이를 통해 추가적인 고용 창출이 될 수 있음.
- 다만 협동조합의 특성을 고려하면, 조합원간 인적 결합을 바탕으로 사업이 추진되는 경우가 많으므로, 이러한 인수·합병 시 법적·제도

적 결합 이외에 조직 내부의 인적 결합에 상당한 난관이 있을 것으로 예측됨.

- 즉, 개별 조합 인수·합병을 통한 Scale-Up 또한 협동조합 생태계에서 자율적으로 이루어지길 기대하기 어려우며, 이를 통한 고용 창출과 일자리의 질 제고 또한 기대하기 어려움.

제3절 현장 조사에서 도출된 쟁점

1. 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)

- 협동조합 생태계의 일자리 창출
- 협동조합 성장과 일자리 창출
 - 협동조합 생태계 내 개별 조합의 양적 확대보다는 개별 조직의 성장(scale-up) 과정에서 일자리 창출 가능성이 존재함.
- 협동조합 일자리의 양(quantity)
- 협동조합을 통한 일자리 창출의 특성
 - 전통적인 고용-피고용 관계를 넘어서서 경제활동을 하는 일자리를 포괄하는 개념으로 협동조합을 바라보아야 함.
- 다양한 형태의 일자리 창출
 - 협동조합을 통해 (취약계층에게) 일자리 기회와 경험이 더 많이 제공되는 측면이 존재함(비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 포함).
 - 향후 노동시장에서 고용 관계가 다변화되면서 협동조합 생태계에서도 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리가 확산할 것으로 예상됨.
- 협동조합 일자리의 질(quality)

- 객관적 지표: 급여 수준·복리후생과 인사관리
 - 일자리의 질을 결정하는 핵심 요인 중 하나인 급여 수준과 복리후생은 중소기업 수준 혹은 그에 미치지 못하는 경우가 대다수일 것으로 추정
 - 소규모 협동조합에서는 인사관리, 역량개발 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있고, 장시간 노동으로도 수익 창출이 어렵기에 일자리의 질이 높지 않음.
- 다양한 형태의 일자리 창출
 - 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 중 일부는 오히려 정규직, 상근직 일자리보다 더 많은 급여 수준과 자유로운 업무 시간을 보장하는 일자리가 될 수도 있음.
- 협동조합 창업자와 임직원의 근로 유인(incentive) 저하
 - 다른 조합원과 비슷한 출자금 혹은 더 많은 출자금을 내고 시작하는 조합 이사장은 창업과 사업 운영과정에서 노력과 성과 대비 보상이 일반 기업에 비해 적음.
 - 이러한 근로 유인 저하로 협동조합 형태를 유지하지 않고 향후 주식회사 전환을 고려하는 사례가 발생할 수 있음.
 - 협동조합 생태계가 자리 잡은 서구에서도 주식회사 법인격 전환과 같은 변성(degeneration) 경향, 그리고 이에 대응하기 위한 전략과 방침이 중요한 문제로 인식되고 있음.

2. 협동조합 지원체계

- 협동조합 지원체계
 - 소상공인(사업자) 협동조합 지원
 - 협동조합 조직별 지원금 책정이 아닌 조합원 규모에 따른 지원금 책정이 이루어지면 대규모 소상공인(사업자) 협동조합 등장과 성장 가능
 - 지금처럼 수많은 영세 조합들이 조직별 지원금을 나누어 갖는 방식은 Scale-Up 목표와 맞지 않음.

- 다만 이런 방향으로 지원책을 변경하면 성장세가 가파르거나 규모가 큰 협동조합에 지원금을 몰아주는 방식이 될 수 있어 형평성 논란이 불거질 수 있으며, 장기적으로는 재정 지원 유도보다 성장 지원이 바람직함.
- 아울러 소상공인 협업화 사업 지원금을 받기 위해 본업에 충실하지 않고 네트워킹에만 치중하는 조합도 등장하기 시작해, 금전 지원이 만들어내는 시장 왜곡이 발생함.

○ 중간 지원기관

- 현재 중간 지원조직은 대부분 정책 지원의 홍보 창구, 기초적인 교육·컨설팅의 중개인에 불과하며, 교육·컨설팅 또한 이론적인 접근으로 실무와 동떨어져 있음.
- 중간 지원조직이 표면적인 성과만을 위해 비즈니스 모델이 없는 협동조합을 설립 지원하기도 함.
- 중간 지원조직을 업종별로 재구성할 필요가 있음(예 : 지역 사회서비스).

3. 협동조합 Scale-Up

*FGI 및 2021.11월 29일 기준으로 수집된 협동조합 실태조사의 연합회 응답치(전수의 약 50%에 해당하는 응답치 사용)를 참조하여 작성함.

연합회·협의회를 통한 Scale-Up

○ 연합회·협의회를 통한 Scale-Up 선결 조건

- 연합회가 수익성이 분명한 사업 모델을 갖고 있고, 사업을 추진할 전문성과 역량을 갖춘다면 일반협동조합들은 협동조합 연합회 참여할 가능성이 높아질 수 있음.
- 또한 현재 설립된 연합회들은 주된 목표 자체가 수익성이 있는 사업 모델을 개발하고 추진하여 연합회와 회원조직의 성장을 달성하는 것으로 하고 있고, 일반 협동조합 연합회의 경우 제3차 협동조합 기본

계획의 내용 중 협동조합 스케일업을 통한 성장지원을 중요한 편으로 여기고 있었음. 따라서, 제3차 협동조합 기본 계획의 연합회를 통한 scale-up은 현실을 반영하는 구상임.

- 그러나 이를 위해서는 사무국 조직, 자금, 사업 모델, 전문성이 필요한데 현재 설립 초기인 대부분 연합회·협의회는 그렇지 않음.
- 협동조합 연합회를 통한 scale-up을 추진하기 위해서는 이러한 부분에 대한 정책 고민이 필요할 수 있음.
- 실태조사 중간 결과를 참조하면, 일반 연합회의 35%, 사회적 연합회의 25% 정도가 사업 목표 달성을 위해 정부 정책 중 인건비 지원 등이 가장 필요하다고 응답함.
- 한편, 연합회·협의회의 위상과 역할에 대한 기대와 합의가 존재해야 함(예: 연합회·협의회를 업종별 민관협치 파트너 중 하나로 인식하고 정책 개발 과정에 참여와 자문 허용).

□ 협동조합 Scale-Up 가능성과 잠재적 고용효과

○ 연합회·협의회를 통한 Scale-Up

- 서울지역 협동조합 협의회는 향후 사업을 수행하는 연합회로 변신하기 위해 준비 중이며, 개별 협동조합이 할 수 없는 장기적인 사업을 연합회가 담당하고 이렇게 조직된 곳에 마중물을 붓는 역할을 정부에 요청함.
- 연합회·협의회를 통해 공동 행사를 기획하거나 사업에 도움을 받는 경우가 존재하며, 연합회 조직의 사업 운영에 대한 희망을 고려할 때 향후 이러한 경로를 통해 개별 협동조합이 성장을 도모하고 일자리를 창출하는 계기가 마련될 수 있음.

결과 요약 및 정책 제언

제1절 결과 요약

- 정부는 2012년 협동조합 기본법 제정 이후 협동조합 활성화 정책을 수립하고 추진 중
 - 이후 1~3차 협동조합 기본 계획을 수립하고 추진중에 있음(2014~2022).
 - 본 연구는 지금까지의 협동조합 활성화 정책이 고용에 미친 영향을 파악하고 협동조합 활성화가 고용에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있도록 정책제언을 도출하고자 함.
- 협동조합의 고용 연계성
 - 협동조합은 대체로 노동집약적인 산업 분야나 그렇지 않은 산업 분야의 경우 노동 투입 주체간 형성되는 경향이 있음. 조직화를 통해 공동의 이익을 도모하고, 민주적인 방식으로 경영되는 특성을 가지므로 개별 근로자, 혹은 개별 사업자일 때 대비 일자리의 질(특히 비금전적인 요소-주관적 만족도, 재량 등)을 높이는데 기여하는 측면이 강함.
 - 협동조합 활성화는 기존 일자리 혹은 애초에 생겨날 수 있었던 일자리의 협동조합 일자리로 전환을 유도하므로 일자리의 창출보다는 양질의

일자리의 수(시장 내 비중)를 증가시키는 효과가 주된 효과일 것임.

- 하지만 협동조합을 조직함으로써 존재하지 않았을 일자리가 창출되는 경우(예를 들어 고령층 주민들이 상부상조를 위해 협력조직을 만들 경우, 비공식적 노동 투입이 공식화, 조직화 되면서 '일자리'의 행태로 발전되는 경우 등)도 존재할 수 있고, 또 협동조합 관련 일자리(예를 들어 생산자 조합원의 사업체의 고용 증가나 관련 지원기관의 고용 증가 등)가 새롭게 창출될 수 있겠지만, 상대적으로 현재로써는 전자의 경우 그 수가 적을 것으로 예상되고, 후자의 경우 현재까지 축적된 자료상 일자리 창출 규모를 식별하는 것이 불가능함.

- 즉, 협동조합 활성화를 통해 '양질의 일자리' 창출 효과를 기대할 수 있음.
- 양질의 일자리가 양적으로 얼마나 증가할 수 있는지에 관해서는 크게 두 가지 창출 경로를 고려할 수 있음.
 - ① (수익성 성장으로 인한 고용) 개별 협동조합들의 규모 및 수익성 성장 혹은 다양한 역량을 가진 협동조합간 연대를 통해 개별 조합 혹은 연합회 규모 및 수익성이 성장하여 이로 인한 추가 고용 --> 협동조합 일자리 수 증가
 - ② (협동조합 조직 및 조직원 수 증가로 인한 고용) 협동조합 수의 증가 --> 협동조합 일자리 수 증가

□ 협동조합 기본 계획과 고용 연계성

○ 기본 계획 내용과 고용 연계성

- 제 1~3차 협동조합 기본 계획은 협동조합을 여러 경영조직의 형태 중 민주적 특성을 가지며, 잠재적으로 사회에 긍정적인 파급효과를 끼칠 수 있는 특성을 가지는 조직으로 보는 관점을 바탕으로, 자생적 확산, 자생적 성장을 위한 환경 개선이 주된 정책 목표임.

- 구체적으로 1차 협동조합 기본 계획은 협동조합 자립 기반 구축을 목표로 하고, 시장 참여 기회 확대, 자금 조달 기반 조성 등을 통한 시장 진입 기반 구축, 협동조합간 교류 활성화, 협동조합 활성화를 위한

지원 인력 교육을 주요 정책 분야로 삼음.

- 2차 협동조합 기본 계획은 협동조합 내실화를 주요 목표로 하고, 자생력 제고, 고용 친화 분야 발굴 및 확대 등을 주요 정책 분야로 삼음.
- 3차 협동조합 기본 계획은 협동조합 성장 기반 확립을 주된 목표로 삼음. 이를 위해 협동조합이 새로운 시장, 산업, 유형으로 확장하고, 협동조합간 연대체계를 확대 및 강화하고 차별해소를 위한 제도 개선 등을 추진하고자 함.
- 즉, 1~3차 기본 계획은 ①협동조합 자립 기반 구축 ⇒ ② 협동조합 내실화 ⇒ ③ 협동조합 성장 기반 확립의 단계로 계획된 것
- 위의 단계와 관련하여 기대되는 고용 영향의 흐름은 다음의 순서로 이루어졌을 것으로 예상됨.
- 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 성장

○ 추진 경과를 통해 본 고용영향

- 제 1~3차 협동조합 기본 계획 추진기간 동안 협동조합 법인과 사업장 수가 꾸준히 증가해옴. 고용보험 가입 사업장 수 기준, 2014년 연말 1천 282개에서 2021년 5천 114개로 증가함.
- 이에 따라 협동조합의 고용인원(협동조합 실태조사 결과 기준)도 2014년 12월 기준 약 6천 484명에서 2018년 12월, 2만 6,579명으로 증가함.
- 협동조합당 매출액의 경우에도 2018.12월까지 성장세를 보였고, 관련하여 조합당 고용인원도 증가함.
- 협동조합 내실화를 추진한, 제 2차 기본 계획 기간 동안 청년 유입이 증가되고 신규고용 인원의 평균 임금이 기존 협동조합 일자리의 평균 임금 수준보다 높은 것이 확인됨에 따라, 협동조합에서 고용하는 인력 구성도 협동조합들이 자생적으로 생존할 수 있게 '내실화'과정을 거치면서 변화한 것으로 보임.
- 협동조합 일자리의 질 관련 : 한편, 협동조합 일자리는 일반적인 사업

체들의 일자리에 비해 임금이 높은 일자리는 아님. 하지만 제 4장의 고용의 양적 영향 분석을 위해 고용보험자료에서 협동조합과 유사 업종, 지역, 규모의 일반 사업체를 추출하여 특징을 비교해보았을 때, 신규 고용에서 여성 고용 비중, 고령층 고용 비중이 높고, 근로시간이 낮은 특성을 가지고 있었음. 협동조합 내실화를 추진한 기간을 거치면서 협동조합의 생존율도 개선되었고, 일반 사업체 대비 낮은 상용직 채용 비중의 격차도 감소함. 또한 일자리의 주관적 일자리 만족도가 높은 특성은 익히 알려진 사실임.

□ 협동조합 기본 계획의 고용효과

○ 앞서 예상되는 고용 연계성을 고려하여 4장에서 협동조합 기본 계획의 고용효과를 양적 분석 방법을 활용하여 살펴봄.

○ 분석 결과

- 협동조합 확산과 내실화를 추진한 1, 2차 협동조합 기본 계획 추진 전과 후를 비교함.
- 1차 협동조합 추진 이후 협동조합 수가 빠르게 증가하면서 신규협동조합 유입의 효과로 협동조합 당 고용인원은 감소하고, 협동조합의 1년 생존율도 감소하였고, 조합에서 지불하는 평균 임금도 감소하였음. 하지만, 생존 협동조합의 고용성장률이 개선된 것을 확인함.
- 2차 협동조합 기본 계획은 협동조합의 내실화를 도모하였음. 분석 결과, 2차 협동조합 추진 전후로 고용인원, 1년 생존율, 생존사업장의 고용성장률은 크게 변화하지 않았음. 하지만 신규입직자 상용직 비중, 월 평균 보수가 성장하여 일반 사업체와 격차가 감소함.
- 3차 협동조합 기본 계획은 내실화를 경험한 협동조합들이 (매출액 등 경영지표) 성장을 달성할 수 있도록 하는 것을 목표로 하였음. 자료의 한계가 존재하긴 하지만, 분석 결과, 계획대로 개별 협동조합들의 경영지표에서 성장이 이루어질 경우, 각 협동조합들의 고용 규모가 성장할 수 있어 긍정적인 고용효과를 기대할 수 있음을 확인

□ 현장 쟁점 : FGI 결과

(1) 협동조합 일자리의 양(quantity)과 질(quality)

- 협동조합을 통한 일자리 창출의 특성
 - 전통적인 고용 - 피고용 관계를 넘어서서 경제활동을 하는 일자리를 포괄하는 개념으로 협동조합을 바라보아야 함.
- 일자리 질의 객관적 지표 : 급여 수준 · 복리후생과 인사관리
 - 일자리의 질을 결정하는 핵심 요인 중 하나인 급여 수준과 복리후생은 중소기업 수준 혹은 그에 미치지 못하는 경우가 대다수일 것으로 추정
 - 소규모 협동조합에서는 인사관리, 역량개발 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있고, 장시간 노동으로도 수익 창출이 어렵기에 일자리의 질이 높지 않음
- 다양한 형태의 일자리 창출
 - 협동조합을 통해 (취약계층에게) 일자리 기회와 경험이 더 많이 제공되는 측면이 존재함(비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 포함).
 - 향후 노동시장에서 고용 관계가 다변화되면서 협동조합 생태계에서도 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리가 확산할 것으로 예상됨.
 - 비정규, 시간제, 프리랜서 일자리 중 일부는 오히려 정규직, 상근직 일자리보다 더 많은 급여 수준과 자유로운 업무 시간을 보장하는 일자리가 될 수도 있음.
- 협동조합 창업자와 임직원의 근로 유인(incentive) 저하
 - 다른 조합원과 비슷한 출자금 혹은 더 많은 출자금을 내고 시작하는 조합 이사장은 창업과 사업 운영과정에서 노력과 성과 대비 보상이 일반 기업에 비해 적음.
 - 이러한 근로 유인 저하로 협동조합 형태를 유지하지 않고 향후 주식회사 전환을 고려하는 사례가 발생할 수 있음.
 - 협동조합 생태계가 자리 잡은 서구에서도 주식회사 법인격 전환과 같은 변성(degeneration) 경향, 그리고 이에 대응하기 위한 전략과 방침

이 중요한 문제로 인식되고 있음.

(3) 협동조합 지원체계

○ 소상공인(사업자) 협동조합 지원

- 협동조합 조직별 지원금 책정이 아닌 조합원 규모에 따른 지원금 책정이 이루어지면 대규모 소상공인(사업자) 협동조합 등장과 성장 가능
- 지금처럼 수많은 영세 조합들이 조직별 지원금을 나누어 갖는 방식은 Scale-Up 목표와 맞지 않음.
- 다만 이런 방향으로 지원책을 변경하면 성장세가 가파르거나 규모가 큰 협동조합에 지원금을 몰아주는 방식이 될 수 있어 형평성 논란이 불거질 수 있으며, 장기적으로는 재정지원 유도보다 성장지원이 바람직함.
- 아울러 소상공인 협업화 사업 지원금을 받기 위해 본업에 충실하지 않고 네트워킹에만 치중하는 조합도 등장하기 시작해, 금전 지원이 만들어내는 시장 왜곡이 발생한다고 보는 시각이 대부분

○ 중간 지원기관

- 현재 중간 지원조직은 대부분 정책 지원의 홍보 창구, 기초적인 교육·컨설팅의 중개인에 불과하며, 교육·컨설팅 또한 이론적인 접근으로 실무와 동떨어져 있다는 지적이 있었음.
- 중간 지원조직을 업종별로 재구성할 필요가 있음(예: 지역 사회서비스).

(3) 연합회·협의회를 통한 Scale-Up

○ 연합회·협의회를 통한 Scale-Up 선결 조건

- 연합회들은 대체로 회원조합 역량을 활용한 수익사업을 추진하고 이를 통해 회원조합의 성장을 도모하는 것을 주된 목적으로 여기고 있고, 또 일반 협동조합들도 연합회가 수익창출 비전을 갖고 있고 이를 실현할 수 있는 역량과 전문성이 충분할 때 참여할 의사가 높은 것으로 나타난 바 있음.

- 그러나 이를 위해서는 연합회에 사무국 조직, 자금, 사업모델이 필요한데 현재 설립 초기인 대부분 연합회·협의회는 그렇지 않음.
- 연합회·협의회의 전문성과 역량, 위상과 역할에 대한 기대와 합의가 존재해야 함.

제2절 정책 제언

1. 협동조합 활성화 정책의 추진 방향에 관한 제언

- 협동조합 활성화 기본 계획 지속 추진을 통해 양질의 일자리 창출 유도
- 연구 결과를 요약하면 다음의 함의를 도출할 수 있음. (1) 일반 협동조합 법인과 협동조합 연합회 법인은 특수한 성격을 갖는 하나의 경영조직의 형태이며, 그 자체로 일자리 창출 목적을 갖고 생겨나는 조직들이 아니며, 참여자의 다양한 이해관계가 일치할 때 자생적으로 생겨나는 조직임. 관련하여 협동조합 7원칙 중 하나의 원칙은 자생성임. (2) 협동조합 참여자들은 일부 비용 지원과 관련되는 정부 사업을 받기는 동시에 사업 참여 과정에서 발생하는 행정 절차 등의 과정에서 발생하는 정부 조직과의 상호작용을 기꺼워하지 않고 자유로운 활동을 추구하는 모순적인 태도를 갖고 있음. (3) 협동조합 기본 계획의 단계별 추진은 각 계획 목적에 맞게 협동조합 활성화를 위한 환경 개선을 이루어왔고, 이 과정에서 주관적 만족도가 높은 일자리인 협동조합 일자리 수가 증가되어 있음.
- 이러한 상황을 종합해 볼 때, 지금까지 추진되어온 협동조합 기본 계획의 방향-자생성을 추구하는 동시에 협동조합 활성화를 위한 시장·사회 환경 개선에 맞춘 기본 계획은 지속되는 것이 바람직함. 소수의 비용지원 성격과 관련된 사업들도 '협동조합'이라는 유형에 집중하여 지원

하는 형태는 장기적으로 축소해나가고 소상공인 협력·상생 지원을 위한 정책으로 수정하여 개별 추진하는 것이 바람직할 수 있음.

2. 세부 정책 제언

□ 일자리 창출이 가능할 수 있는 다양한 업종과 분야에서 모범 사례 발굴, 설계 및 확산

- 협동조합으로 조직화를 통해 일자리 창출이 가능한 분야를 발굴하고 기존에 존재하는 모범 사례를 확산하거나 협동조합 형태의 경영모델을 설계하여 확산
- 협동조합 활성화로 일자리 창출이 가능할 수 있는 특정 업종(예-소규모 친환경 발전, 기술 서비스, 돌봄 서비스 등) 혹은 특정 집단(프리랜서)의 협동조합 모범사례를 발굴하여 확산을 추진할 수 있음.
- 협동조합 활성화를 통해 일자리 창출이 가능할 수 있지만, 아직 우리나라에 사례가 없는 분야에 대해 연구하고 관심있는 개인들이 모여 쉽게 시작할 수 있도록 경영 모듈을 개발하여 지원기관을 통해 확산하는 것도 고려할 수 있음.

- 예를 들어 돌봄 분야의 경우 가정에서 개별적으로 이루어지는 비공식 노동의 규모가 큼. 이들을 협동조합을 통해 마을 단위로 조직화하여 비공식 노동을 일자리로 전환하는 과정을 돕는 모델을 생각해 볼 수 있음. 예를 들어 해외 은퇴자 마을 돌봄 생택계를 생각해 볼 수 있음.

* 일본이나 미국의 은퇴자 마을의 사례를 살펴보면, 은퇴자 마을 거주자의 연령 및 건강 상태가 매우 다양함. 일부 주민들은 거동이 불편하고 이동을 위해 차량지원 등이 수시로 필요하거나 간병이 필요할 수 있는 반면, 건강하고 상대적으로 젊은 은퇴자들은 활력을 유지할 수 있는 활동에 대한 수요가 있음. 은퇴자 마을을 돌봄공동체로 조직화하여 상대적으로 건강하고 젊은 은퇴자들이 자투리 시간을 활용해서 마을의 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 필요한 다른 주민을 돕는 것은 상호 만족도가 높을 수 있음. 이러한 영역에서 협동조합이라는 조직을 통해 비공식 노동을 공식화 하는 모델을 구상해볼 수 있음.

- 하지만 아직 우리나라에 존재하지 않는 형태의 협동조합을 생성하고자 할 때, 특히 은퇴자 돌봄공동체 등 고령층이 중심이 되어 조합을 만들고자 할 때, 조합 운영 방식 등 경영설계에 어려움이 있을 수 있음.
- 실험적으로 도입할 수 있는 분야들에 대해서는 경영 모듈을 개발하고 관심있는 개인들이 쉽게 조직할 수 있도록 중간지원기관을 통해 확산하는 것을 고려할 수 있음.

□ 공통된 사회적 가치 평가 모델 개발·도입을 통한 사회적 기여 인정 및 장려

- 사회적 경제 내 여러 법인격(사회적 기업, 소셜 벤처, 사회적협동조합 등)에 대해 사회적 기여에 따른 다양한 지원책이 존재함.
- 장기적으로는 다양한 사회적 경제 주체들에 대해 공통된 사회적 가치 기여도 평가 모델을 개발하고 활용하여 조직의 법인격이 아닌 사회적 기여 정도에 따른 정책 지원을 받거나 공모에 참여할 기회를 제공하는 것을 고려할 수 있음.
- 협동조합의 자생적 성장의 원칙을 해치지 않는 방식으로 협동조합의 성장, 사회적 기여를 동시에 도모할 수 있을 것
- 하나의 예로 공공과 민간에서 이미 개발되어 활용되고 있는 사회적 가치 평가 모델(예한국사회적기업진흥원 SVI, SK SPC 등)을 활용할 수 있음. 협동조합을 그 유형에 따라 구분하여 정책 지원 자격을 결정하지 않고, 사업모델의 사회적 가치와 파급효과를 고려하여 정책 지원을 연계한다면 기업조직간 형평성(equity) 문제를 해결할 수 있고, 동시에 역량있고 사회적 기여에 관심 있는 협동조합이 행정적 비용을 간소화하면서 (다양한 형태의) 사회적 기여의 인센티브로써 정부지원을 받을 수 있음.

□ 연합회 설립 활성화 및 성장 지원책 마련

(1) 앵커 기업(anchor firm) 성장 지원과 가치사슬 확대

○ 주축이 되는 앵커 기업 성장 지원과 연합회 사업 활성화

- 앵커 기업은 이미 성장한 협동조합 혹은 성장 가능성이 크거나 풍부한 가치사슬을 만들어낼 수 있는 사업모델을 가지고 있는 협동조합을 뜻함.
- 이러한 앵커 기업이 성장하면서 가치사슬 전반에 걸쳐 다른 협동조합과 거래·연계·연대하면서 지역별·업종별 기업 생태계를 구축하고 이를 통해 일자리 창출 가능
- (예1) 광진구 도우누리사회적협동조합이 성장하면서 인근의 사회적 경제 조직들이 함께 발전함.
- (예2) 우령각시협동조합이 의식적으로 연합회를 구성해 돌봄 서비스 연대를 만들어냄.
- 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 모여들어서 더더욱 이러한 앵커 기업의 존재가 필요함.
- 그러나 현재는 대부분의 연합회는 성장단계로 보았을 때 극초기 단계(infant) 수준이며 운영을 시작하기에도 자원(인력 등)이 부족한 상황. 업종별 앵커 기업 역할을 할 수 있을 만한 연합회를 모집/발굴/창설을 지원하여 이들을 incubating하고 성장시키는 것을 고려할 수 있음.
- 앵커 기업을 발굴/조직/성장시키고 지원하는 역할을 연합회·협의회 사무국·중간 지원조직에서 수행하고 지자체 등의 참여를 유도할 수 있음.

(2) 주기적인 협동조합 네트워킹의 장 마련을 통해 연대와 연대를 통한 사업 모델 확대 활성화

- 앞서 진행 중인 연합회 실태조사 결과에서 확인되었듯, 연합회의 과반 이상(60% 이상)은 회원 조합들의 다양한 역량을 활용하여 새로운 수익을 창출하는 것을 주요 목표로 하고 있음.
- 또한 현재의 연합회 사업의 회원 참여 방식은 대다수 (약 40%이상)의 연합회에서 '회원별 전문성/역량/희망에 따라 분담/지원/투자'하고 있음.
- 따라서 협동조합 연합회/연대를 통해 스케일업을 추진하기 위해서는 동일 및 유사 업종과 그 외 다양한 협동조합 간 주기적인 네트워킹장 마련이 필요함.
- 진행 중인 협동조합 연합회 실태조사 결과를 참조하면, 연합회는 업종별 동질성보다 지역 동질성이 높게 나타남.
- 지역내 활동하는 다양한 협동조합과 협동조합에 관심이 있는 개인사업자 등 간의 주기적인 교류 채널을 중간 지원기관을 통해 제공할 수 있음.
 - 진행 중인 협동조합 실태조사에서 연합회의 경우 사업목표 달성을 위해 가장 필요한 정부 지원정책으로 '기업이나 협동조합 연계 지원'에 대한 수요가 상대적으로 높은 편으로 나타남.

(3) 연합회 특화 지원조직 마련

- 진행 중인 실태조사 결과를 참조해 보면, 일반 협동조합들도 연합회에 대한 기대가 있고, 이들의 역량/수익성 등에 따라 연대에 관심을 갖고 있음.
- 그러나 조사된 연합회들의 경우 가장 중대한 경영애로사항이 자금난 다음으로 수익모델 부재를 중요하게 선택하고 있음. 또한 다양한 정부 지원의 형태들에 대해 다른 유형의 협동조합보다 대체로 모든 항목에 대해 중요성이 높게 인식하고 있는 것으로 나타나, 현재는 이들이 성장하기에는 다른 종류의 협동조합에 비해 상대적으로 어려움이 많은 것으로 보임.

- 연합회의 역량 및 전문성 강화를 지원할 수 있는 조직이 도움이 될 수 있음. 특히 업종별 연합회 지원에 특화된 조직이 필요함. 별도의 조직을 통해 일반 협동조합과는 차이점이 분명할 연합회의 성장에 제약 조건, 연합회 경영 특성, 업종 특성 등을 고려하여, 정책 추진 단계상 아직은 극초기(infant) 단계에 해당되는 연합회 활성화, 내실화, 성장의 촉매로써 역할을 하도록 해야 함.
- 구체적인 역할로는 연합회별 관련 업종 맞춤형 전문 컨설팅을 제공하거나 컨설팅 연계, 연합회 일반 사업 인큐베이팅, 사업모델 개발 지원, 협동조합 및 지역 사회, 지자체 등과 네트워킹 장 마련 등을 수행할 수 있음.

참고문헌

- 강희원 외(2013), 협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구, 함께일 하는재단.
- 길현종·안주엽(2014), 협동조합의 고용실태와 과제, 한국노동연구원.
- 길현종·안주엽·이경곤·최윤(2015), 사회적기업과 협동조합 고용영향 평가 연구, 한국노동연구원.
- 설광언·김동석(2012), 「협동조합기본법」이 경제에 미칠 영향, KDI.
- 안주엽·길현종·최세림(2019), 2019년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초 연구, 한국노동연구원
- 장종익(2017), 협동조합기본법 시행 5년의 성과와 혁신과제.
- 하승우(2019), 한국사회의 변화와 협동조합운동의 전망, 한살림재단.
- Borzaga and Galera(2012), Promoting the Understanding of Co-operatives for a Better World. Euricse.
- Defourny, Jacques and Nyssens, Marthe(2012), 'Social Cooperatives : When Social Enterprise Meets the Cooperative Tradition', paper presented at the Euricse Conference in Venice.
- Desjardins(2011), Québec's cooperatives and mutual aid organizations : an undeniable economic force. Perspective (21 : Fall 2011).
- Donaldson, T., & Preston, L. E.(1995). The stakeholder theory of the corporation : Concepts, evidence, and implications. Academy of management Review, 20(1), 65-91.
- Freeman, R. E.(2010), Strategic management : A stakeholder approach. Cambridge university press.
- Hansmann, H.(1996), The ownership of enterprise. Harvard University Press.
- Johnson, A. G., & Whyte, W. F.(1977), The Mondragon system of worker production cooperatives. Industrial and Labor Relations

Review, 18-30.

ILO(2009), Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis.

ILO(2013), Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives.

MacPherson, Ian.(2012), Cooperatives' Concern For The Community : From Members Towards Local Communities' Interests (presentation at the International Conference, "Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World," Venice, Italy : March 15-16- Euricse Working Paper Series ISSN 2281-8235)

Putnam, R. D.(2001), Making democracy work : Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ : Princeton university press.

Whyte, W. F.(1995), Learning from the Mondragón cooperative experience. Studies in Comparative International Development, 30(2), 58-67.

Whyte, W. F., & Blasi, J. R.(1982), Worker ownership, participation and control : Toward a theoretical model. Policy Sciences, 14(2), 137-163.

Whyte, W. F., & Whyte, K. K.(1988), Making Mondragon. Cornell university press.

Zamagni, S., & Zamagni, V(2010), Cooperative enterprise : Facing the challenge of globalization. Edward Elgar Publishing.

협동조합 활성화 정책의 고용효과

- | | |
|---------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2021년 12월 24일 인쇄
2021년 12월 31일 발행 |
| ▪ 발행인 | 황 덕 순 |
| ▪ 발행처 | 한국노동연구원
☐3☐0☐1☐4☐7 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등록일자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등록번호 | 제2015-000013호 |

※ 본 보고서의 내용은 한국노동연구원의 사전 승인 없이 전재 및 역재할 수 없습니다.

ISBN 979-11-260-0557-4 (비매품)