

「협동조합법」 어렵지 않아요~ (「협동조합기본법」 해설서)

(1) 새로운 「협동조합기본법」은 왜 필요한가요?

이대중 전 기획재정부 협동조합팀장

*본 글은 희망제작소 사회적경제센터 사회적경제리포트에 격주 연재됩니다.

www.center4se.org

● 0. 시작 인사말

지난 2011년 12월 말 「협동조합기본법」이 국회를 통과하게 됨에 따라 불과 2달 후인 오는 12월부터는 분야와 업종에 상관없이 관심과 뜻이 같은 5명 이상이 모이면 협동조합을 자유롭게 설립할 수 있게 되었다.

본인이 협동조합법 제정이라는 중요한 업무를 맡은 후, 짧은 시일이었지만 협동조합에 대한 여러 자료를 접해보았다. 국내외 여러 전문가들을 만났고, 협동조합 운동을 수십년간 하시던 운동가 및 연대회의측과 토론회도 개최하였으며, 향후 협동조합을 활동을 준비하시는 미래 협동조합인(외국에서는 협동조합 활동가를 'cooperator'라고 부르곤 한다.)의 의견을 듣기도 하였지만 '협동조합'과 '기본법'에 대해 간결하고 명확한 정의를 내리는 숙제는 아직도 쉽지 않은 것을 알게 되었다.

「협동조합기본법」이 이것이다. 라고 확인하기는 아직도 이른 것 같다. 그렇지만 정부 내 협동조합 업무를 전담하면서 내린 작은 결론은 「협동조합기본법」은 가장 민생친화적인 법률이라는 점이다. “초기 출자금 마련이 어려운 취약계층과 청년들이 소액의 자본을 십시일반 모아 공동의 회사(즉 협동조합)를 만들어 경제활동을 가능하게 하고, 재래시장 상인과 영세한 자영업자들이 협동조합을 만들어 공동으로 물류, 판촉, 홍보 등을 통해 경쟁력을 높일 수 있는 법률이 「협동조합기본법」이라면, 서민경제에 직접적인 도움이 되는 민생 친화적인 법안이 아닐까?” 생각하게 되었다.

그런데 한 가지 문제가 생겼다. 서민적이고 민생법안이라면 이 법률을 통해 경제활동을 하게 될 서민이라는 경제주체의 눈높이에 맞게 법률도 마련되어야 한다는 점이다. 그런데 지난해 국회에 제출된 3개의 법안내용을 바탕으로 기존 법체계(8개 협동조합법, 민법과 상법)와 조율하는 과정에서 「협동조합기본법」은 제7장 제119조라는 적지 않은 분량의 딱딱한 법조문으로 제정되게 되었다. 서민적인 법률이면 각 조문과 내용도 알기 쉽게 풀이되어야 하는데 '법률'이라는 딱딱한 옷을 입다 보니 일반인은 처음부터 끝까지 한번 읽어보기 어려운 길고 난해한 법조문이 되어버렸다.

이에 「협동조합기본법」이 협동조합에 관심 있는 일반인도 보다 쉽게 이해할 수 있도록

록 핵심적인 내용을 정리하게 되었다. 이 글을 나누고자 하는 본인도 짧은 경험과 지식에서 여러모로 부족함을 갖고 있지만, 이 글을 통해 최근 우리 경제사회에 곳곳에서 불고 있는 협동조합 그리고 사회적경제 바람에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 마음으로 시작하는 인사의 글을 마친다.

- 연재 제목 : 「협동조합기본법」 어렵지 않아요~
- 연재 순서
 - (1) 「협동조합기본법」 왜 필요한가요?
 - (2) 숫자로 알아보는 「협동조합기본법」
 - (3) 「협동조합기본법」과 국제기준과의 관계?
 - (4) 협동조합은 어떻게 만들 수 있나요?
 - (5) 「협동조합기본법」과 다른 법률과의 관계?
 - (6) 사회적협동조합은 무엇인가요?
 - (7) 질의 및 응답(Q&A)

1. 새로운 「협동조합기본법」은 왜 필요한가요?

새로운 법률안 제정의 의미



< 어린이 국회 모습 > *출처 : 어린이국회 홈페이지

- 질문 : 국회가 하는 일과 기능을 가르쳐 주세요
너무 짧게도 너무 길게도 말고요
중간정도로 써주세요ㅠㅠ..

한 초등학생이 홈페이지 올린 글이다.

국회는 무엇을 하는 곳일까? 4년마다 열리는 총선에는 저마다 지역일꾼으로 일하겠다는 선거구호를 접할 수 있다. 이렇게 선출된 국회의원들이 일하는 국회는 어떤 일과 기능을 할까?

어린이 홈페이지에 올라온 답글은 이렇다.

- 답변 :
 - 국민 생활에 큰 영향을 끼치는 법을 만든다.
 - 예산안을 심의하고 확정하며, 결산 심사를 한다.
 - 사회에서 문제가 되고 있는 일에 대해 조사를 한다.
 - 대통령이 중요한 결정을 할 때에 동의하는 일을 한다.

그렇다. 국회(입법부)의 가장 중요한 기능은 법을 만드는 입법의 기능이다. 모든 국민

들에게 동일하게 적용되고 국민생활에 큰 영향을 끼치는 법을 만드는 곳이 입법부 즉 우리나라 국회이다. 국회에는 매 회기마다 수많은 법률이 국회에 제출된다. 이들 법안을 상임위, 법사위, 본회의 등의 심의과정을 거쳐 법률로 제정되고 정부로 이관되어 법률의 효력을 지니게 된다.

<표 1-1 : 대한민국 국회 법률안 발의 및 제정 현황>

	15대 (96-00)	16대 (00-04)	17대 (04-08)	18대 (08-12)
발의 법률	1,951	2,507	7,489	13,912
의결 법률	1,120	948	1,915	2,353
의결 비율	57.5%	37.8%	25.6%	16.9%

*출처 : 국회 의안정보시스템 자료 참조

2012년 5월말로 4년의 임기를 마친 18대 국회의 경우, 총 13,912건의 법안이 국회에 제출(발의)되었다. 그 가운데 국회 상임위, 법사위, 본회의 심의의 문턱을 넘어 법률로 제정된 비율은 17%(2,353개) 수준이다. 국회 입법절차를 연구한 한 자료에 따르면 새로운 법안이 마련되어 국회를 통과하고 시행되는데 평균 26개월가량의 시간이 소요된다고 한다. 17%, 그리고 26개월이라는 숫자를 볼 때 2011.11월 제출되어 2달 만에 국회 본회의 만장일치로 통과하고 불과 1년여 만에 시행되는 「협동조합기본법」은 매우 특별한 의미가 있다고 하지 않을 수 없다. 도대체 「협동조합기본법」은 어떤 내용과 의미를 담고 있을까? 궁금해지지 않을 수 없는 부분이다.

영국의 젊은 보수당원(Young Conservative)

2012년 한국은 새로운 정치 지도자를 선출하는 큰 변화가 있다. 2010년 영국 정계에도 적지 않은 변화가 있었다. 바로 새로운 수상을 선출하는 총선이 있는 해이기 때문이다. 내각제를 채택하는 영국에서 총선은 우리의 대선과 총선을 한 번에 치르는 의미를 갖고 있기 때문에 정치적인 지형이 크게 변하게 된다. 2010년 영국총선에는 정권이 바뀌는 변화가 있었다. 지난 13년간 노동당의 집권을 마치고 보수당과 자유민주당의 연립내각을 통해 40대 초반의 젊은 보수당수인 데이빗 캐머런이 수상에 취임하게 되었다.



< 2010 총선에 승리한 영국 캐머런 수상 > < 조지 오스본 영국 재무장관 >

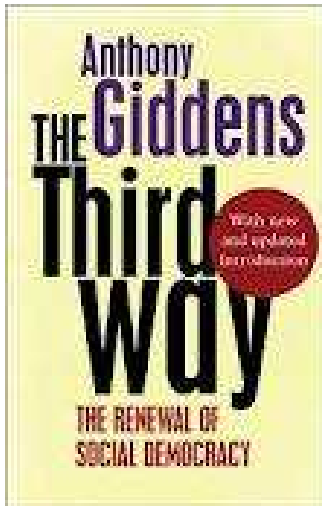
* 출처 : 영국 총리실 홈페이지

43세의 젊은 나이에 영국 수상으로 집권하게 되는 캐머런은 지난 198년 만에 가장 젊은 영국 수상이 되었다고 전 세계 언론들은 앞 다투어 보도하였다. 이는 젊은 정치인의 기수라고 할 수 있는 토니 블레어(Tony Blair) 전 수상이 취임할 때보다 6개월 더 젊은 나이이다. 43세라는 나이가 적어 보일 수 있지만 캐머런은 이미 2001년 하원의원에 당선된 이후 예비내각의 교육부장관, 하원부의장, 보수당 부당수를 역임하였고, 2005년 말 보수당 개혁이라는 기치를 걸고 당수 경선에서 승리, 39세의 젊은 나이에 보수당 당수에 올라 영국은 물론 전 세계적으로 주목받은 젊은 정치인이었다. 최연소 총리와 더불어 내각의 2인자 자리인 재무장관에 오른 조지 오스본(George Osborne, 39세)도 역시 30대 재무장관 시대를 연 인물로 124년 만의 가장 젊은 영국 재무장관이다. 취임이후 그해 11월 서울에서 열린 G20 정상회의 기간 중 각국 정상과 함께 참석한 재무장관중 가장 젊은 재무장관으로 소개되기도 하였다. 뿐만 아니라 더욱 관심을 갖는 점은 30대 재무장관을 뒷받침해 주는 보좌진들의 진용이다. 내각의 수석장관인 재무장관의 비서실장은 32세의 하원의원인 매튜 핸콕(Matthew Hancock)이라는 유능한 인재이며 일부 보좌진들은 20대 후반까지 젊은 인재들이 넓게 포진되어 있다.

정치 지도자들이 젊고 어리다고 하는 점이 모두 장점이고 그 나라 정치 수준이 높다고 단언하기는 어려울 것이다. 그러나 우리 주위를 돌아보면 재능 있는 20대, 30대 젊은 이들이 사회 첫 발을 내밀기 위해 아니 첫 직장을 구하기 위해 학력, 경력 등 좋은 스

팩 만들기에 몰두하는 현실을 볼 때, 30대의 나이에 국가적인 정책과 미래의 비전을 논의하고 국제적인 감각을 갖춘 국가지도자를 육성되는 영국의 교육, 문화, 정치여건은 부럽지 않을 수 없다.

제3의 길(The Third Way)



< 제3의 길, 1998년 >

< 앤서니 기든스 교수 >

* 출처 : 영국 가디언지 홈페이지

영국에서 이렇게 젊은 정치지도자들이 등장하기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다. 90년도의 경우, 영국 정치인들의 평균 연령은 50대, 60대였던 시절도 있었지만 영국 정계의 큰 변화의 시작은 40대 총리 시대를 연 토니 블레어 전 수상이었다. 블레어의 등장은 단순히 정치 연령대가 낮아짐 그 이상을 가져왔다. 블레어는 대처 이후 18년간의 보수당 장기집권을 끝내고 노동당을 선거에서 3연속(1997년, 2001년, 2005년) 승리로 이끌어 내게 된다.

이와 같은 변화의 기반은 무엇일까? 많은 정치전문가들은 블레어 수상의 멘토이자 정책브레인으로 잘 알려진 영국의 사회학자 앤서니 기든스(Anthony Giddens) 교수의 '제3의 길'을 이야기 한다. 기든스 교수는 그의 저서 '제3의 길'에서 신자유주의와 사회민주주의의 두 개의 극단적인 선택을 하기 보다는 '제3의 길'로 불리는 새로운 사회발전 모델을 제시하였다. 제3의 길로 신자유주의와 전통적 사회민주주의를 동시에 극복하자

는 것이다. 이 같은 주장은 노동당에게는 '정치적인 자살'이라며 큰 비판을 받기도 하였지만 노동당의 전환점이 되었고 궁극적으로 '생산수단, 공동소유, 산업에 대한 대중의 관리' 등 노동당 정체성의 상징인 당헌 제4조의 수정에 이르게 되었고 노동당이 18년간의 야당 생활을 종결하는 기반을 마련하였다.

협동조합의 부각

90년 초 구소련과 함께 사회주의 개념과 체제가 무너진 이후 지난 20여년 동안 자유시장경쟁에 근거한 자본주의 체제는 독주적인 체제를 구축해 왔다. 하지만 2008년 발생한 글로벌 금융위기와 지난해부터 확산된 유럽 재정위기로 인해 자본주의는 또 다른 질문들을 끊임 없이 받게 되었다. 2011년 9월 말 미국의 월가에서 전 세계로 확산된 '1%를 위한 자본주의를 배격할 99%의 협동경제'의 움직임이 바로 그것이다. 한국에서는 경제양극화에 따라 기업의 사회적책임(CSR)을 넘어 공생발전과 경제민주화에 대한 요구가 더욱더 커지고 있다. 12월 대선을 앞두고 여야 대선 후보들은 앞 다투어 '경제민주화' 관련 공약을 제시하고 있다. 이를 협동조합 관점에서 본다면 각자 개개인으로 뿔뿔히 흩어진 개인적인 경제주체에서 벗어나 공동체적인 가치와 경제체제를 바라는 사회적 요구가 강해지고 있다는 점을 증명하는 것이 아닐까? 이전의 수차례의 경제·금융위기에 이것이 자본주의의 한계가 아닌가라는 주장까지 나왔다. 그럼에도 불구하고 자본주의가 가장 이상적인 경제모델로 지속되어온 이유는 무엇일까?

최근에 제시되는 경제민주화의 대안적인 경제모델 핵심은 보다 인간적인 따뜻한 자본주의로 요약될 수 있을 것이다. 승자와 패자의 이분법적인 접근이 아닌 모두가 참여하고 서로 도와주는 공생적인 경제모델에 대한 필요가 증대되고 있다. 실제로 2009년 여성 최초로 노벨경제학상을 수상한 미국 인디애나대 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom) 교수는 '정부'와 '시장'이라는 2분법적인 경제주체에서 벗어나 공동체적인 자치관리라는 '제3의 모델'을 제시하였다. 또한 오스트롬 교수는 협동조합이야말로 '경제민주주의의 대안'으로 제시하기도 하였다.

협동조합은 결코 새로운 개념과 이념이 아니다. 이미 우리 주변에서 쉽게 볼 수 있고 찾아볼 수 있다. 옛 조선시대의 두레, 향약, 뜻앗이 까지 돌아보지 않더라도 우리 주위

에는 어려움에 빠진 이웃과 함께하고 도와주는 정신은 그대로 남아 있다.



< 1998년 외환위기사 금모으기 운동 >

< 2008년 태안앞바다의 기적 >

* 출처 : 위키피디아 사진자료 참조

시장만능과 승자독식의 시장경제 폐해를 보완하는 장치로서, 또 성장과 분배를 두루 도모할 묘책으로서, 그리고 일자리와 복지를 보완하는 대안으로 협동조합 활성화가 2012년 '제3의 길'로 등장할 수 있을까? 기대해 본다.

「협동조합기본법」 제정의 필요성

(1) 시대적 요구, 2012년 UN 세계협동조합의해



< 2012년 UN 세계협동조합의 해 기념로고 >

* 출처 : ICA 홈페이지 참조

2008년 글로벌 금융위기 이후 '협동조합'이라는 사업모델은 새로운 경제주체로서 그 효용성을 주목받게 되었다. 이는 협동조합이 기존 상법상 기업모델과 다른 여러 가지 특징을 갖는 점에서 찾을 수 있다. 협동조합은 소유구조 측면에서 보면 사업자가 아닌 이용자 소유 기업으로서 단기이익보다는 장기이익을 추구하며, 위험을 회피하는 운영을 하게 되므로 안정적인 경영이 가능하다. 자본투자보다는 인적결합을 중심으로 운영

되므로 일자리 확충과 고용안정도 기할 수 있다는 점이 특징이다. 기존 기업과는 차별화된 운영모델로 인해 협동조합은 사회 양극화와 빈부격차 등 사회갈등 요인을 치유하는 공생·발전할 수 있는 포용적인 새로운 경제사회 발전의 대안모델로 인식되었다.



협동조합은 경제적 성과와 사회적 책임을 동시에 추구하는 것이 가능하다는 사실을 국제사회에 일깨워 주고 있다

"Cooperatives are a reminder to the international community that it is possible to pursue both economic viability and social responsibility."

UN사무총장 반기문

특히 자본주의 경제의 취약점을 보완하는 협동조합의 잠재력과 발전가능성, 새로운 경제성장의 추동력으로서 중요성을 인식하게 된 2009년 UN총회는 2012년을 '세계협동조합의 해'로 지정하는 결의문을 채택하고 협동조합의 발전을 위한 법 제도 정비를 권장하고 있으며 이러한 시대적 추세에 협동조합기본법을 제정하여 새로운 사회통합적인 경제모델을 구축하자는 사회적운동의 큰 힘을 제공하게 되었다.

(2) 8개 개별 협동조합법의 한계

한국에는 이미 여러 가지 협동조합이 있다. 농협, 수협, 새마을금고, 소비자생협, 산림조합 등을 규정하는 8개 개별 협동조합법이 있다. 지금까지 산업정책상 필요에 의해 특별법을 제정하는 입법형식으로 협동조합의 법률적 체제가 지속된 것은 기존의 협동조합이 민간의 필요에 의한 자율과 자발적인 결합체로 생겨난 상향식 조직이기보다 농어민 보호, 중소기업 육성 등과 같은 국가의 지원이 필요한 정책적 영역으로 인식되어 하향식으로 되어 왔기 때문이다. 다시 말해 국가의 정책수단 또는 정책수행의 보완적인 조직이나 기능으로 인식되어 활용되어온 측면이 크다는 점이다.

그러나 이러한 정책적 접근은 자율적, 자발적 협동조합 활성화에 많은 한계를 주기 시작하였다. 산업구조의 중심이 1,2차 산업에서 이미 3차 산업으로 재편된 상황에서 다양한 영역과 분야에서 '협동조합'을 지향하고 구성원의 동등한 출자, 1인1표에 의한 사업운영, 구성원 간 균등한 분배 등 협동조합적 사업 운영을 희망하나, 법인격이 없어 애로를 겪는 단체들이 발생하기 시작했다. 관련단체의 자료에 따르면 이미 자활운동,

돌봄노동 등 공익적인 역할을 수행하는 분야에서만 협동조합을 지향하는 4천여 단체가 있으나 법적근거, 실태파악, 정책적인 지원 부재 등으로 체계적인 관리와 육성이 어려운 상황이었다.

<표 1-1 : 우리나라 협동조합 현황 >

	조합수 (개소)	조합원수 (천명)	출자금 (억원)	경제사업 (억원)	예금액 (십억원)	직원수 (명)
법인격획득	3,987	28,549	131,945	424,988	282,913	88,604
법인격미흡	8,620	통계없음				111,188
합 계	12,607	28,549	131,945	424,988	282,913	199,792

*출처 : 협동조합연구소(사단법인) 자료 참조

제1섹터인 정부와 제2섹터인 기업 이외에 민주적이고 자발적으로 운영되는 다양한 형태의 제3섹터를 통해 사회양극화 확산, 빈곤계층 증대, 새로운 일자리 창출의 동력 확보 등 우리 경제·사회의 시급한 과제에 대응할 필요가 있음에도 개별법 체제를 취하고 있어 변화된 경제·사회 구조에 적합한 새로운 형태의 협동조합을 양성할 수 있는 토대가 없었다. 뿐만 아니라 정부정책 수요에 따라 개별법을 제정함에 따라 협동조합 전체를 관장하는 주무부처가 부재하여 통일적인 정책 수립이 어려운 상황 등으로 인하여 협동조합의 법적성격, 운영원칙, 주관부처 등을 규율하는 일반법 제정이 시급한 과제로 인식되게 되었다.

(3) 일자리 창출과 복지증대 효과 기대 (다양한 기대효과)

협동조합기본법 제1조는 법제정의 필요성을 간결하고 분명하게 제시하고 있다. 협동조합 활동을 촉진하고 사회통합과 국민경제 발전 모두가 우리 경제사회적 측면에서 가장 중요한 시대적 과제가 분명하다.

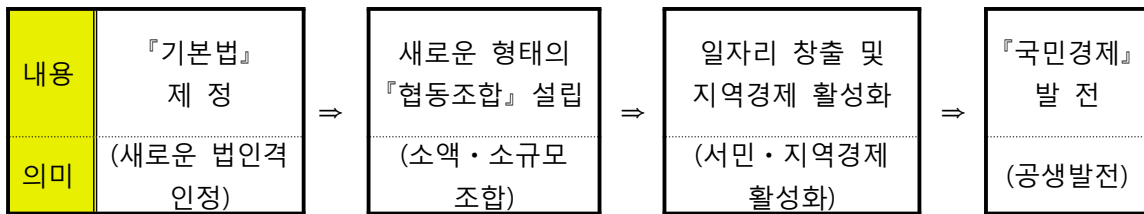
<표 1-2 : 협동조합기본법 >

제1조 목적

이 법은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

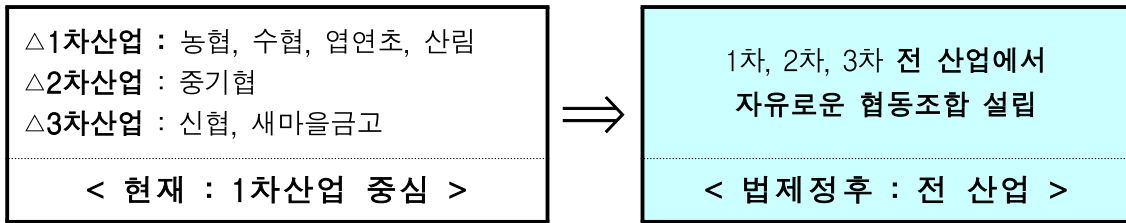
먼저 협동조합 기본법 제정은 다양한 분야에서 새로운 형태의 '협동조합' 설립을 촉진할 것이다. 외국의 경우 협동조합의 규모가 우리의 대기업에 버금가는 큰 규모이기도 하지만, 상당수의 협동조합은 소액, 소규모의 서민형 협동조합이 다수를 차지하게 된다. 다시 말해 소규모 기업모델이 다수 등장하게 되어 서민경제와 지역경제를 활성화하여 지역단위의 새로운 일자리 창출의 활력소가 될 것으로 기대된다.

<표 1-3 : 「협동조합기본법」 제정의 기대효과 >



다음으로 기존 상법상 회사와 민법상 사단법인이 아닌 '협동조합' 이라는 새로운 법인격의 등장은 '윤리경영'과 '상생번영'의 시대정신이 반영된 새로운 경제사회 발전의 대안모델을 확산하는 효과가 기대된다. 조합원이 필요로 하는 재화와 서비스를 최선의 질과 가격으로 제공함으로써 주식회사 등 기존 영리회사의 시장지배력을 견제하고 경쟁을 촉진하고 열악한 비영리, 시민사회 활동을 활성화함은 물론 제3차 산업에서도 자유로운 협동조합 설립을 가능하게 하여 새로운 성장동력인 서비스산업 활성화도 기여할 수 있다.

<표 1-4 : 협동조합 설립 범위 확대 >



셋째로 협동조합이 설립되고 확산될 수 있는 범위와 분야에 제한이 없어짐에 따라 다양한 경제주체 활동이 활성화될 것으로 보인다. 최근 들어 대형마트, 기업형슈퍼등의 등장으로 어려움을 겪는 영세상인 및 소상공인들이 협동조합을 설립하여 원재료 공동 구매, 공동판매, 공동배송, 공동주차장 구축, 경영컨설팅 등의 협력 및 협업사업 확대로 인해 경쟁력 확보의 기반이 마련될 수 있고, 영리를 추구하는 기업들에게 외면 받는 낙후지역의 주민들이 모여 자신들의 근린서비스, 복지서비스를 마련하는 등 기존의 복지서비스를 자신들의 필요에 맞게 구축할 수 있는 효과가 기대할 수 있게 된다.

<표 1-5 : 협동조합 활성화가 복지정책에 미치는 효과 >

사회서비스 증대	△ 자활단체, 돌봄노동등의 분야에 협동조합 설립 △ 기존의 자활사업 등 사회서비스 보완 △ 사회적협동조합을 통한 새로운 영역으로 사회서비스 확산
서민경제 활성화	△ 소액·소규모 창업을 용이하게 하여 신규창업 활성화 △ 경제활동을 통한 자립적인 생산적 복지 실현
복지전달체계 개선	△ 일하는 복지를 구현하여 여러 정부부처(13개)로 분산되어 있는 다기화된 복지전달체계의 비효율성 개선
복지사업 효율성 제고	△ 자율, 자발적 협동조합 설립으로 필요에 맞는 사업 전개 △ 공공근로 등 기존 복지사업의 실효성 증대
사각지대 해소	△ 서민경제 및 지역경제 활성화 기대 △ 기존 복지제도의 사각지대 해소