

# 고용복지 대안수단으로서 사회적 협동조합의 가능성 진단

*The Potential Diagnostics of Social Cooperatives as an Alternative Means of  
Employment-welfare*

이철선 한국보건사회연구원 연구위원

본고에서는 2012년 12월 시행된 협동조합기본법으로 인해 향후 설립될 사회적 협동조합들이 고용-복지연계 모델로서 자생적으로 기동할 수 있는지를 살펴보고자 설립수요와 경쟁력, 그리고 고용창출력을 진단하였다. 그 결과 설립수요는 긍정적인 것으로 파악되지만 경쟁력과 고용창출력은 설립 예상단체들의 영세성으로 인해 취약할 것으로 예상된다. 따라서 향후 정부는 사회적 협동조합의 성공적인 안착을 위해 사회적 협동조합의 규모화와 일반 협동조합과의 연계, 그리고 지역중심의 지원체계 구축 등을 추진할 필요가 있다.

## 1. 문제제기

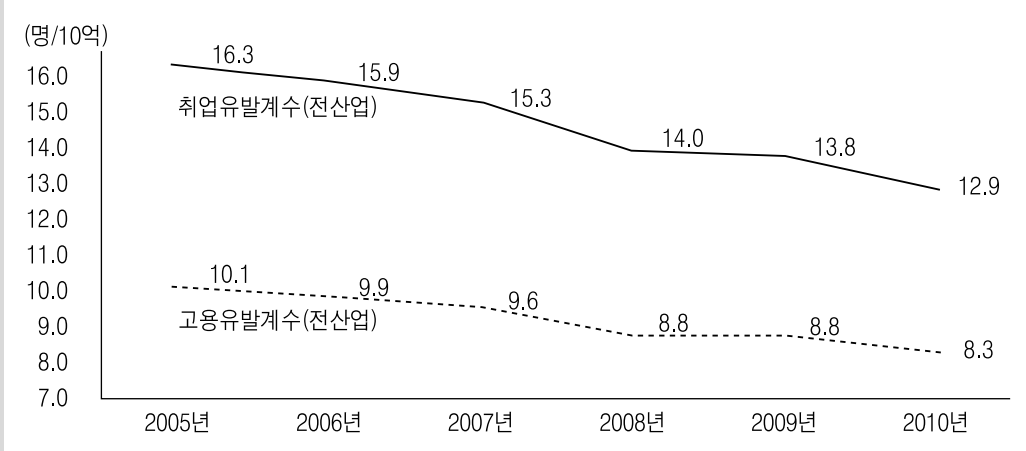
최근 국가정책 측면에서 가장 주목 받고 있는 것이 고용과 복지이다. 제조업 등 고용을 담당했던 기존 주력 산업의 기업체들이 중국 등 후발도상국들과의 경쟁심화로 인해 제조공장의 해외이전과 설비 자동화에 주력하면서 고용창출력이 급속하게 감소되었고, 이로 인해 우리사회의 계층간 소득양극화가 심화되고 있기 때문이다. 실제로 2005년 매출 10억 당 16.3명에 달했던 우리나라 전산업의 취업유발계수는 2010년에 들어 12.9명으로 감소하였고, 이로 인해 1990년대 73.7%였던 전체가구 중 중산층 비율은 2011년에 들어 63.8%로 내려앉았다.

따라서 2008~2010년까지 3년간 OECD 국가들의 물질적 생활조건과 삶의 질에 관련된 통계치를 바탕으로 분석한 국민들의 행복지수

(이내찬, 2012)는 전체 34개국 중 32위로 최하위 수준에 머물러 있고, 정부는 국민의 복지수요 증가에 부응하기 위해 고용과 복지관련 예산을 점차 확대하고 있는 상황이다. 물론 복지수요 증가가 소득양극화로 인한 경제문제에서 발단되었지만 세계 최고의 고령화 속도를 보이고 있는 한국사회의 인구구조 변화와 성장 중심의 경제정책으로 인한 소득재분배의 실패 등을 고려할 때, 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

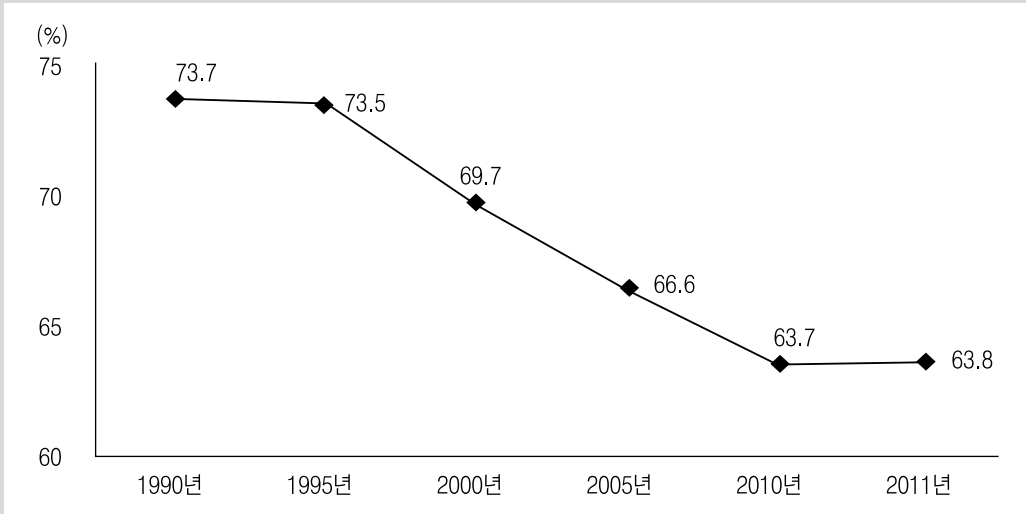
이 과정에서 우려되는 부분은 고용과 복지부분에 대한 지속적인 재정지원이다. 공공사회복지 지출비중이 2009년 기준, GDP 대비 약 9.4% 정도라는 점에서 OECD 국가의 평균 22.1%에 비해 아직 여력이 남아 있지만, 1990년 이후 약 15.2%에 이르는 연평균 증가율을 고려할 때, 향후 지속적인 재정투자 증가는 국

그림 1. 산업별 고용유발계수 추이(2005~2010년)



자료: 한국은행(2005~2010), 경제통계시스템

그림 2. 한국사회의 중산층 추이(1990~2011년)

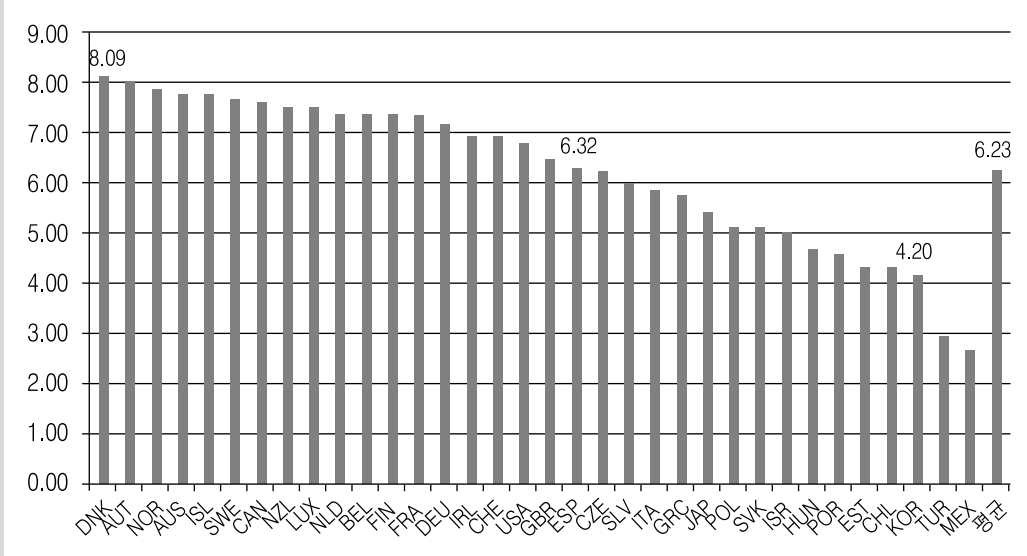


주: 중위소득 30~150% 가구비중을 중산층으로 설정  
 자료: 통계청, 가계동향조사, 소득분배지표

가 재정운영에 적지 않은 부담으로 돌아올 가능성이 높다.

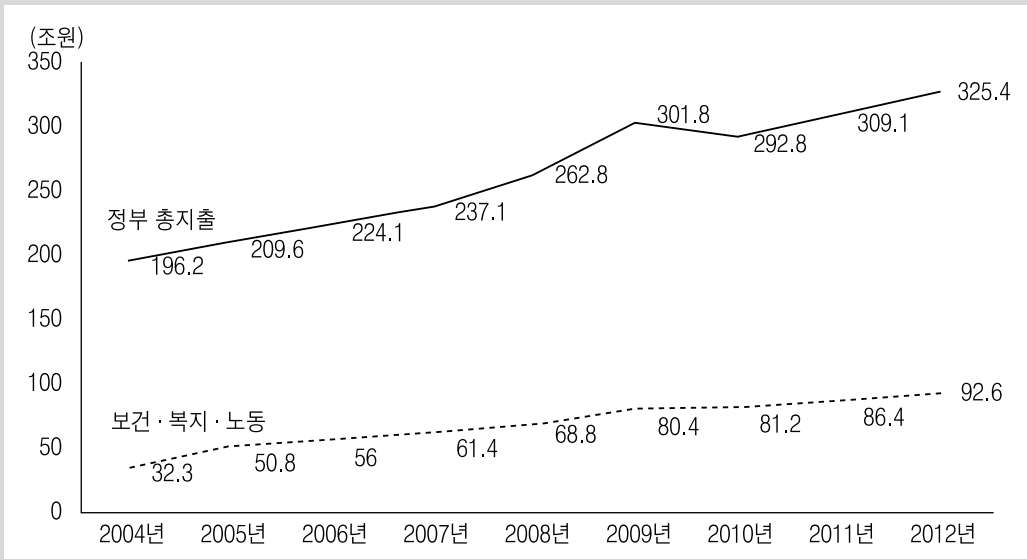
이와 관련하여 최근 부각되고 있는 대안이 바로 사회적 협동조합이다. 사회적 협동조합이란

그림 3. OECD 회원국의 행복지수 추이



자료: 이내찬(2012). OECD 국가의 삶의 질의 구조에 관한 연구, 보건사회연구, 한국보건사회연구원.

그림 4. 고용복지부분 국가예산 추이(2004~2012년)



자료: 국회예산처(2004~2012). 한눈에 보는 대한민국재정

협동조합 중 지역 주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말하며, 2011년 12월 협동조합기본법 제정으로 인해 2012년 12월부터 설립이 가능해 졌다(협동조합기본법, 제2조). 사회적 협동조합에 대해 이야기하자면 이탈리아를 빼놓을 수 없다. 2008년 기준으로 이탈리아에는 약 13,938개의 사회적 협동조합이 건강케어·교육·문화·여가 등 지역의 취약계층에게 필요한 사회서비스를 제공하고 있는

며, 그 이용자가 약 3백 30만 명(2005년 기준)에 이를 정도로 복지부문을서 주도적인 위치를 차지하고 있다. 흥미로운 점은 사회적 협동조합이 사회서비스 제공기관으로서의 역할 뿐만 아니라 국가 경제측면의 고용창출과 고용안정성 제고에도 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 고용창출 측면에서 사회적 협동조합은 2008년 기준, 전체 근로자 2,331만 명(2012년 4분기 기준)의 1.36%에 해당하는 약 31만 7천명의 근로자를 고용하고 있다. 그리고 고용의 질적인 측면에서는 사회적 협동조합이 연합회 차원에서

표 1. 이탈리아 사회적 협동조합의 현황('08)

구분	기업		근로자		
	빈도	%	명	%	
서 비 스	보건복지	6,184	44.4	210,373	66.3
	교육	819	5.9	11,580	3.6
	여가문화	575	4.1	7,679	2.4
	지원서비스	1,651	11.8	37,254	11.7
	운송	311	2.2	6,018	1.9
	음식숙박	303	2.2	4,233	1.3
	과학기술	324	2.3	3,359	1.1
	ICT	250	1.8	2,809	0.9
	도소매	300	2.2	2,240	0.7
	부동산	34	0.2	185	0.1
	금융보험	7	0.1	40	0.0
	기타	383	2.7	5,076	1.6
	소계	12,338	88.5	284,373	89.6
	농업	368	2.6	4,123	1.3
건설 외 산업	814	5.8	13,020	4.1	
건설	418	3.0	4,051	1.3	
누락	1,197	8.6	5,299	1.7	
계	13,938	100.0	317,339	100.0	

자료: Carini Chiara et al(2011). The Italian Social Cooperatives In The 2008: A Pportraitusing Descriptive And Principal Component.3 rd EMES International Research Conference on Social Enterprise.

청소부부터 경영자에 이르기까지 10등급의 직무별 최저임금과 기본급을 설정하여 종사자들과 단체협약을 체결하기 때문에 처우가 일반기업 대비 낮지 않은 것으로 알려져 있다. 또한 협동조합의 특성인 조합원의 이중자격(조합원이 주주이면서 종사자)과 이윤발생시 대주주에 대한 배당보다는 종사자 처우에 투자하는 문화 때문에 고용안정성도 높다.<sup>1)</sup>

이에 본고에서는 이탈리아의 경우처럼 향후

설립될 사회적 협동조합이 우리나라의 고용복지 연계수단으로서 그리고 정부의 재정지원 없이 자생적으로 생존할 수 있는지를 진단해보고자 한다. 이를 위해서는 다음과 같이 3가지 측면을 고려해볼 수 있다. 우선 사회적 협동조합 설립에 대한 수요가 존재하는지, 그리고 향후 어느 정도의 사회적 협동조합이 설립가능한지를 살펴보는 것이다. 둘째는 향후 사회적 협동조합을 설립하고자 하는 기관들이 최소한 자생적으로 생존이 가능한지를 기관의 경쟁력 차원에서 파악해 보는 것이다. 경쟁력 분석에는 향후 사회적 협동조합을 설립할 기관들의 재무상황과 조직규모, 수익모델, 그리고 향후 성장역량이 포함된다. 그리고 셋째는 사회적 협동조합들이 국가경제적으로 복지뿐만 아니라 고용 부문에서 어느 정도 기여를 할 수 있는지를 파악하는 것이다. 이를 위해 본고에서는 2012년 협동조합기본법 제정으로 인한 사회적·경제적 파급효과를 파악하기 위해 실시되었던 협동조합기본법 관련 현황조사(한국보건사회연구원·기획재정부, 2012)의 자료 중 사회적 협동조합에 관련 내용만을 발취하여 추가분석을 실시하였다. 협동조합기본법 관련 현황조사는 협동조합기본법 제정으로 인해 협동조합을 설립할 가능성이 높은 돌봄기관과 생협 등 기관의 임원들과 개인들<sup>2)</sup>을 포함해 총 2,502명을 대상으로 실시되었으며, 2012년 8월 15일부터 10월 15일까지 2개월간 진행되었다.

표 2. 이탈리아 사회적 협동조합의 이용자현황(05)

이용자 종류(전체 3,302,551명)	이용률(%)
특정욕구가 없는 이용자	26.8
알코올 중독자	0.1
자활이 필요한 성인	10.4
자활이 필요 없는 성인	11.4
재소자와 출소자	0.2
지체, 지적, 인지장애인	3.7
실업자	1.9
이민자	6.3
정신적 외상을 가진 사람	5.2
불치병환자	0.5
18세 이하 아동	28.8
정신이상 환자	0.8
노숙인	0.7
약물중독자	0.6
기타	2.6

자료: Borzaga, C, Depedri, S. & Galera, J.(2007). 이탈리아에서의 사회적 협동조합과 서비스, 사회서비스와 사회적 기업에 관한 국제심포지움 자료집.

1) COOPERATIVE SOCIALI il contratto di lavoro 2006-2009/Luglio 2009/ a cura di Giancarlo Valent  
 2) 조사대상은 단체의 경우, 마을기업, 배송업체, 재래시장, 기존생협, 환경기업, 공연예술단체, 공동육아, 지역아동센터, 대안학교, 돌봄기관, 사회적기업, 시민단체 등 11개 단체 1,640명이었으며, 개인들은 특수직근로자, 택시기사, 소상공인, 아파트부녀회장, 돌봄종사자 등 6개 분야 862명이었음.

## 2. 고용·복지 수단으로서 사회적 협동조합의 가능성 진단

### 진단 1: 사회적 협동조합에 대한 수요는 존재하는가?

향후 사회적 협동조합이 우리나라의 복지전달체계 상에서 한 축을 담당하기 위해서는 설립에 대한 수요파악이 중요하다. 이와 관련해서 총 2,502명을 대상으로 한 협동조합기본법관련 현황조사 결과 살펴보면 조사대상자들 중 사회적 협동조합 설립을 가능하게 한 협동조합기본법 제정에 대해 약 39.2%가 인지하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 협동조합기본법을 통해 향후 협동조합을 통한 사업추진 시 9개 매력 중 사회적 협동조합 설립 가능(40.2%)과 조합원간 소액대출 및 상호부조 가능(22.4%)이 상위를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 향후 사회적 협동조합 설립을 고려하겠다고 응답한 661명에 대해 설립을 고려중인 협동조합 유형을 분석한 결과, 돌봄 및 교육 협동조합이 42.5%로 1위였고, 그 다음이 생산자협동조합(11.5%), 근로자협동조합(11.5%), 문화협동조합(8.6%), 물류협동조합(7.4%)의 순이었다. 이러한 결과

는 향후 설립될 협동조합들의 설립요건 중 주 사업이 ① 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제해결에 기여하는 사업, ② 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, ③ 국

그림 5. 협동조합을 통한 사업추진 시 매력점(복수응답)

(단위: %, Base: 2,502명)

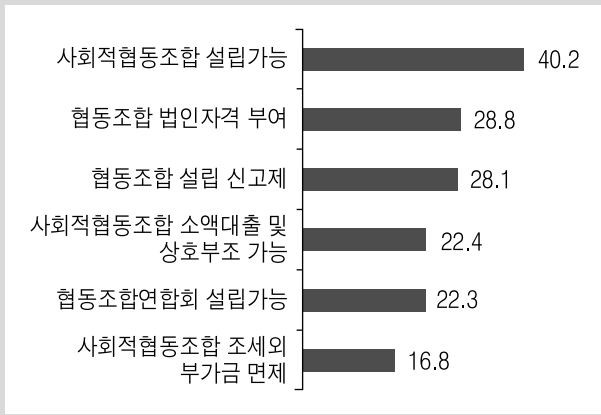
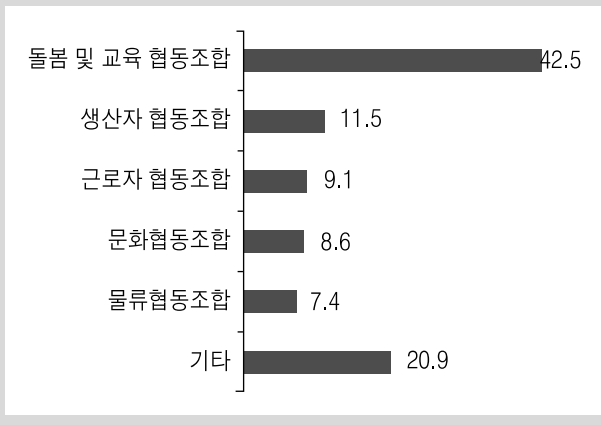


그림 6. 사회적 협동조합 설립 시, 협동조합 세부유형

(단위: %, Base: 661명)



가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, ④ 이외 공익증진에 이바지하는 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 해야 한다고 가정할 때, 다양한 유형의 사회적 협동조합들이 출현할 수 있음을 의미한다고 하겠다.

한편 본고에서는 향후 6년간 설립될 사회적 협동조합의 수 추정을 위해 ‘협동조합기본법관련 현황조사’에서 사용된 다음과 같은 추정방법을 적용하였다. 우선, 조사대상자들의 협동조합 설립여부에 설립가능성(0~100%)을 적용한 실질 설립률을 추정하였다. 실질 설립율을 추정한 이유는 비록 협동조합을 설립할 생각이 있다 하더라도 설립환경에 따라 가능성이 낮을 수 있기 때문이다. 둘째로 조사대상자들의 협동조합 설립유형이 차별적이라고 가정하고 전환과 신규로 나누어 추정하였다. 전환의 경우는 조사대

상자들 중 기존 단체들의 경우만을 고려하였고, 신규의 경우에는 기존단체가 기존 사업형태를 유지하고 신규 사업으로 협동조합을 설립하는 경우와 개인들이 협동조합을 신규로 설립하는 경우를 고려하였다. 셋째, 향후 6년간 설립될 협동조합 설립 수는 협동조합들의 지속가능성을 감안하여 최대와 최소로 구분하여 추정하였다. 따라서 산정된 실질 설립률을 모집단에 적용해 산출된 설립수를 최대로 가정하고, 최대설립수에 업종별 기업들의 1년간 생존율을 적용해 최소 설립수를 추정하였다. 이 과정에서 신규설립을 추진하는 개인들의 경우, 1인 1개 협동조합 설립이 불가능하다고 판단하고 설립의향이 있는 개인들은 협동조합의 조합원으로 참여한다고 가정한 후, 업종별 동일 기관들의 평균 임직원 규모를 적용해 설립 수를 산출하였다.

표 3. 설립시기별 사회적 협동조합 생성 수 예측

(단위: 개)

구분			전체	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
최대	재정정책 등 미지원시	전환	2,323	1,332	556	274	79	28	53
		신규	2,340	1,019	627	544	89	10	51
		소계	4,662	2,351	1,183	818	168	37	104
	재정정책 등 지원시 소계		572	98	117	223	62	6	66
	전체		5,234	2,449	1,300	1,041	230	43	170
최소	재정정책 등 미지원시	전환	1,905	1,092	462	223	65	21	43
		신규	1,836	795	490	430	69	9	43
		소계	3,741	1,887	952	653	134	30	86
	재정정책 등 지원시 소계		461	78	96	179	48	5	55
	전체		4,202	1,965	1,048	832	182	35	141

- 주 1) 협동조합기본법관련 현황조사 조사 대상들의 협동조합 전환여부와 실질가능성을 기반으로 실질 설립률을 구해 산정
- 2) 실질 설립률에 의한 설립수를 최대로, 1년간 기업생존율을 적용해 설립수를 최소로 산정
- 3) 전환은 기존단체의 실질 설립률을 기반으로 산정하고, 신규는 기존단체에서 신사업으로 진행되는 경우와 개인이 협동조합 조합원이 되어서 일정 종업원 규모의 사회적 협동조합을 구성한다는 가정 하에 산정

분석 결과, 협동조합기본법 시행 후, 향후 6년간 약 3,741~4,662개의 사회적 협동조합이 설립될 것으로 추정되었다. 그 중 기존단체에서 사회적 협동조합으로 전환될 수는 1,905~2,323개이며, 기존단체나 개인들이 신사업으로 사회적 협동조합을 설립할 것으로 예상되는 수는 1,836~2,340개였다. 흥미로운 점은 우선, '협동조합기본법관련 현황조사'에서 추정된 향후 설립될 협동조합 수(일반협동조합 포함)가 8,289~10,737개였고, 그 중 사회적 협동조합이 약 43~45% 수준을 차지하고 있다는 점으로 협동조합기본법 제정 취지인 복지측면의 확대에 어느 정도 부합한다는 것이다. 또 한 가지는 향후 설립될 사회적 협동조합의 경우 정부의 재정 지원 등에 의해 설립이 크게 영향을 받지 않을 것으로 전망된다는 점이다. '협동조합기본법관련 현황조사'에서는 협동조합 설립의지가 없는 조사대상자들에 한해 사회적 기업과 동일한 인건비 지원, 정부조달사업 우선권 부여, 시민기금 조성을 통한 긴급 자급지원, 지정 기부금단체로의 사회적 협동조합 지정, 정부고용자금으로 경영컨설팅 지원 등 가상의 재정지원 정책들을 제시해 설립의도를 추가로 파악했었다. 그 결과 부가적으로 설립될 사회적 협동조합 설립 수는 향후 6년간 약 461~572개 정도에 불과했다. 이는 사회적 협동조합 설립의향자들이 정부의 재정지원 등으로 인한 설립보다는 자율의지에 의한 설립을 추구하고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

## 진단 2: 사회적 협동조합의 자생적인 생존은 가능한가?

기업의 자생력을 평가할 때, 보통 살펴볼 수 있는 근거 자료로는 재무상황과 조직규모, 사업수의 모델, 그리고 향후 성장 동력 등이 있다. 이와 관련하여 첫째 향후 사회적 협동조합 설립이나 전환을 추진 중인 기관들의 재무상황을 살펴보면 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. '협동조합기본법관련 현황조사'를 통해 나타난 사회적 협동조합 추진기관들의 재무상황에 관한 조사결과를 살펴보면 총수입은 연평균 약 4억 7천만 원, 순이익은 약 8천만 원으로 수익성을 판단하는 매출액 순이익률이 17.2%로 나타난다. 이는 영리중심의 일반 서비스업 종사 기업들(2010년 기준)의 3.73%<sup>3)</sup>보다 매우 높은 수준이다. 그러나 순이익 규모가 워낙 소규모인데다가 약 27.2% 정도를 배당에 사용하고 있고, 약 33.1% 정도만을 적립하여 기존사업 등에 투자하기 때문에 재무상황은 그리 좋지 않아 보인다. 실제로 조사된 총자산 규모는 평균 약 2억 8천만 원이었고, 그중 부채는 약 2억 2천만 원으로 자본금을 평균 6천만 원으로 가정 시, 기관의 재무건전성을 의미하는 부채비율이 약 366%에 이른다. 이는 일반기업들의 부채비율 200% 대비 약 1.8배에 해당하는 수치이다. 그 이유는 자본 출자구조가 취약하기 때문에 비롯된 문제라고 판단된다. 자본출자의 경우, 공적기금 투자(14.1%), 정부투자(11.0%) 등 안정화된 자금 이외에 배당을 추구하는 회원출자

3) 한국은행, 기업경영분석, 2010.



(34.8%) 등의 비율이 높기 때문이다. 둘째, 조직 차원에서도 사업규모가 영세하고, 경영관리가 낙후된 것으로 파악된다. 조사된 협동조합 설립 예상 단체들의 경우 상근직원을 포함해 종사자 규모가 평균적으로 15.5명으로 소규모이며, 상근직원들의 월평균 임금은 약 122만원으로 매우 낮았다. 그리고 경영진 중 사업경영에 필요한 전공지식을 갖춘 경영학이나 경제학 전공자들의 비중도 약 13% 수준으로 낮았다. 또한 경영관리의 효율성을 나타내는 정보시스템의 구축에서는 57.6%만이 정보시스템을 구축

하고 있었고, 구축된 정보시스템 종류도 자원(9.4%), 생산성(2.6%), 인터넷쇼핑몰(10.2%) 등 기업의 비용절감과 영업증대와 관련된 능동적인 시스템보다는 회계(71.4%), 홈페이지(44.6%), 회원관리(28.9%) 등 수동적인 시스템을 구축하고 있는 경향이 높았다. 셋째 사업구조에서는 주 사업비중이 낮아 외부 환경변화에 따른 방어력이 낮은 것으로 나타난다. 조사결과 사회적 협동조합을 추구하는 단체들의 수입 비중을 살펴보면 주 사업은 40.3%에 불과한 반면 정부(32.6%), 회비(14.5%), 기금(8.2%), 중앙

표 4. 사회적 협동조합 설립 단체들의 사업평가 내용

대분류	중분류	내용
재무	회계	- 2011년 자산 및 부채 규모: 총자산 약 2억 8천만 원, 부채 약 2억 2천만 원 - 211년 총수입 및 순이익: 총 수입 약 4억 7천만 원, 순이익 8천만 원
	운영	- 자본금 조달: 회원출자(34.8%) > 공적기금 투자(14.1%) > 정부투자(11.0%) > 기업 등 외부투자(3.9%) • 이익배당 여부: 27.2% • 이익적립여부 및 적립 비율: 이익적립 여부 35.0%, 적립률은 순이익의 33.1% • 적립금 사용처: 기존 사업(23.0%) > 신사업(12.0%) > 타 단체 지원(3.0%) > 회원배당(5.0%)
조직	임직원	- 비영리기관(61.1%) > 영리기관(38.9%) - 임직원 규모: 상근 직원(11명), 임직원(4.5명) • 상근직원 처우: 월평균 임금 122.3만원, 4대 보험 가입률 93.6% • 경영진 중 경영 및 경영학 전공자는 13% 수준
	정보 시스템	- 정보시스템 유무: 무(57.6%) > 무(34.2%) • 구축 정보시스템: 회계 관리(71.4%) > 홈페이지(44.6%) > 회원관리(28.9%) > 인터넷쇼핑몰(10.2%)
수익모델		- 수입원천: 주 사업(40.3%) > 정부 등 외부지원(32.6%) > 회비(14.5%) > 후원(8.2%) > 중앙회 등 지원(4.5%)
신성장 동력 (연대교섭력)		- 상위단체 존재 여부: 유(38.4%) < 무(52.5%) • 상위단체로부터 지원: 교육(51.2%) > 경영컨설팅(32.7%) > 홍보(30.3%) > 지원없음(16.9%) > 운영비(11.4%) > 회계(6.3%) > 인원파견(5.5%) = 등록절차(5.5%) • 상위단체에 지원: 회비납부(63.0%) > 결산보고(24.4%) > 지원 없음(9.8%) > 인원파견(5.5%) > 등록절차(2.4%) - 동종업계 교류내용: 정보교류(61.4%) > 사업연계(23.6%) > 무교류(7.9%) > 금전지원(1.6%) > 인력(1.2%)

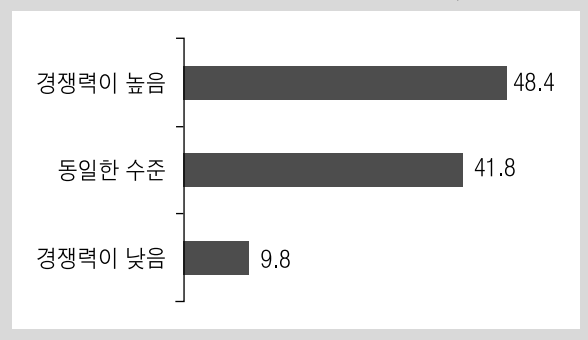
회 지원(4.5%) 등 외부지원에 의한 수입비중이 59.7%에 달한다.

그러나 넷째 협동조합으로서의 성장동력에서는 다소 긍정적인 면이 존재한다. 우선 협동조합이 연대에 의해 사업수익을 창출하는 수익모델이라는 측면에서 향후 사회적 협동조합을 추진하는 단체들은 연대모델에 기반이 되는 상위단체나 동종업계 단체들과의 교류가 지속적으로 이루어지고 있는 것으로 파악된다. 우선 상위단체가 존재하는 단체가 약 38.4%에 이르는 것으로 파악되었고, 상위단체로부터 지원받는 내용도 교육(51.2%), 경영컨설팅(32.7%), 홍보(30.3%), 운영비(11.4%), 회계(6.3%), 인원과건(5.5%), 등록절차(5.5%) 등 다양하였다. 또한 각 단체들이 상위단체에 지원하는 내용도 회비납부(63.0%), 결산보고(24.4%), 인원과건(5.5%) 등 지속력을 갖춘 것들이었다. 그리고 동종업계에 대해서도 정보(61.4%)와 사업(23.6%)관련 교류가 지속적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

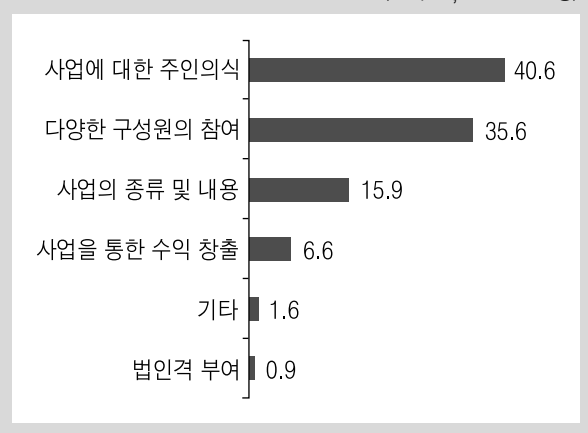
따라서 사회적 협동조합을 추진하고자 하는 단체들은 복지측면에서 기존의 사회적 기업이나 자활공동체 대비 사회적 협동조합이 경쟁력을 갖출 수 있다고 판단하고 있으며, 그 원인을 협동조합의 특성인 1인 1표에 의한 주인의식과 다양한 구성원의 참여, 그리고 소액

대출 및 상호부조사업 허용 등 사업의 종류 및 내용에 두고 있는 것으로 파악된다. 다만 아쉬운 점은 사업을 통한 수익창출이나 법인격 부여 등의 자생적인 영리중심의 기반조성에 대해서는 그리 차별적 우위를 갖지 못한다는 점이다. 이는 사회적 협동조합 설립 추진 단체들이 과거 주 사업을 통한 수익창출에 주력하기보다는 정부지원 등 외부지원에 의해 사업비

**그림 7. 복지측면에서 사회적기업 대비 사회적협동조합 경쟁력**  
(단위: %, Base: 661명)



**그림 8. 사회적 기업 대비 사회적협동조합의 차별적 우위점**  
(단위: %, Base: 320명)



를 조달해 왔고, 사업 추진을 위한 경영노하우 등이 스스로 부족하다고 판단하고 있기 때문으로 추정된다.

### 진단 3: 사회적 협동조합으로 인해 향후 어느 정도의 일자리가 생성될 것인가?

사회적 협동조합 생성으로 인해 기대되는 효과 중 하나는 일자리 생성이다. 앞서 서론에서도 밝힌바와 같이 협동조합기본법 제정 취지 중의 하나는 자생적인 고용-복지 모델을 구축하는 것이다. 이와 관련하여 살펴되어야 할 것으로는 크게 3가지로 협동조합기본법으로 인해 설립이 가능해진 사회적 협동조합이 국가경제에 어떤 영향을 미치고, 어느 계층에서 일자리 생성이 가능하며, 얼마나 많은 일자리가 창출될 수 있는가 하는 것이다. 첫째, 국가경제에 사회적 협동조합이 미치는 영향에 대해 향후 사회적 협동조합 설립을 추진 중인 단체와 개인들은 비영리기관들의 자립(26.3%)을 1순위로 뽑았으며, 2순위로 지역경제 활성화(21.6%)를, 그리고 3·4순위로 기업창출로 인한 일자리 생성(20.4%)과 고용안정성 강화(19.8%)를 들었다. 하지만 경제적 효과 중 기업창출로 인한 일자리 생성과 고용안정성 강화, 이 두 요인을 고용효과로 포괄하여 해석한다면 약 40.2%에 이른다. 즉 협동조합기본법 제정으로 인한 제 1효과는 긍정적인 고용효과로 해석할 수 있다.

두 번째는 그렇다면 사회적 협동조합 설립으로 인해 어느 계층에서 일자리가 생성될 것인가 하는 문제이다. 이와 관련하여 사회적 협동

조합설립을 추진하는 설립단체와 개인들은 주부 등 여성 취업자(25.7%)를 1순위로 평가하였으며, 다음으로 임시직 근로자(23.8%)와 장애인 등 취약계층(19.8%), 그리고 조기퇴직자(11.2%)와 자영업자(7.9%) 등의 순이었다. 즉, 상대적으로 고용안정성과 취업이 어려운 계층에서 사회적 협동조합으로 인한 일자리생성이 가능할 것이라는 평가이다. 이러한 평가는 취약계층에 대한 일자리 문제를 정부가 재정지원을 통해 해결해 온 관례에 비추어 볼 때, 매우 신선한 대안이 될 수 있음을 짐작하게 한다. 2012년 기준 복지지원을 위해 정부가 추진한 재정지원 일자리 예산은 약 2조 5,000억 원에 달하지만 항상 재정지원이 그치면 일자리도 소멸되는 낮은 고용안정성에 대해 지적이 많았다. 하지만 사회적 협동조합으로 인해 창출된 일자리는 조합원의 이중자격으로 인해 어느 정도 고용안정성을 가질 수 있다. 따라서 사회적 협동조합이 자생할 수 있는 일거리가 지속적으로 존재한다면 사회적 협동조합에 근무하는 근로자들의 고용안정성은 어느 정도 지속될 수 있다고 판단된다.

세 번째는 향후 사회적 협동조합으로 인해 얼마나 많은 일자리가 생성될 것인가 하는 것이다. 이와 관련하여 본고에서는 ‘협동조합기본법관련 현황조사’에서 수집된 자료를 기반으로 사회적 협동조합 설립으로 인한 고용창출효과를 산출해 보았다. 우선 고용창출을 위한 투자금을 사회적 협동조합에 대한 최종수요의 출자금으로 가정한 후 설립 의향자들에게 설립 시 출자금 고려여부와, 출자금 규모를 파악하였다. 고용창출효과를 살펴보기 위해서는 최종

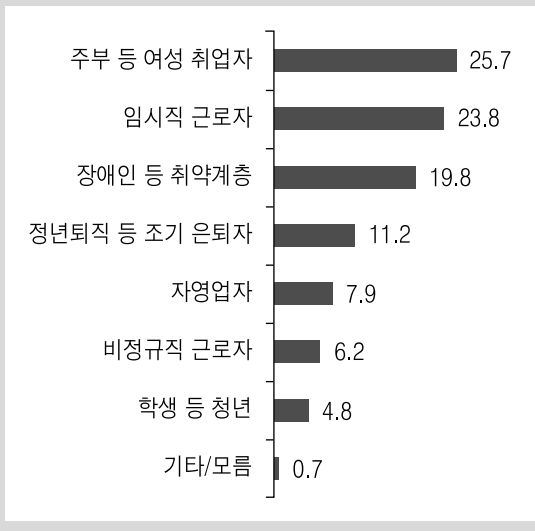
**그림 9. 협동조합기본법 발효시 국가경제에 미치는 영향**

(단위: %, Base: 661명)



**그림 10. 협동조합으로 인한 일자리 생성시 예상되는 수혜층**

(단위: %, Base: 661명)



수요에 대한 매출액이나 투자금이 필요하기 때문이었다. 그런 다음 출자금 투자를 고려하는 설립 수에 한해 조사대상별 기관이나 개인의

평균 출자금액을 곱해 전체 출자금 규모를 산정한 후, 10억 원 출자 시 산출되는 고용량을 산출하기 위해 산업분류상에 따른 업종별 취업유발계수와 고용유발계수를 적용하였다. 고용창출 효과를 추정하기 위해 기존 기업들의 취업유발계수와 고용유발계수를 적용한 이유는 협동조합으로 인한 취업유발계수와 고용유발계수가 현재 부재하고, 협동조합의 고용창출력이 기존 기업보다 높다는 해외 사례연구들을 고려할 때 고용창출량의 과대계상을 피하고자 하는 의도였다. 그 결과 2013년 이후 6년간 창출될 취업자의 수는 약 19,000~23,800명, 그리고 임금근로자인 피고용자는 약 16,200~20,000명 정도가 추정되었다. 이는 일반 협동조합을 포함해 협동조합기본법 제정으로 인한 전체 취업자의 약 46.8~48.7%, 그리고 피고용자의 52.4~54.2%에 해당하는 규모로 향후 협동조합 기본법으로 인해 생성될 일자리 양 중 약 절반 정도를 사회적 협동조합이 담당할 것이라는 의미를 포함하고 있다. 그리고 사회적 협동조합으로 인한 고용창출은 현재 아동, 노인 등 사회적 돌봄 기능을 담당하고 있는 지역아동센터(약 3,900~4,400명) 돌봄 기관(약 1,560~1,770명), 그리고 특히 자격증을 갖춘

요양보호사·사회복지사 등 돌봄 종사자(약 8,200~10,500명)에게서 많이 생성될 것으로 예상된다. 이외 시민단체와 가사관리사 등이 포

표 5. 향후 6년간 전체 협동조합 대비 사회적 협동조합 설립으로 인한 취업자 및 피고용자 비중

(단위: 명, %)

구분	전체 협동조합				사회적 협동조합				전체 협동조합 대비 사회적 협동조합 비중			
	취업자		피고용자		취업자		피고용자		취업자		피고용자	
	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소
총계	50,908	39,182	38,389	29,918	23,819	19,079	20,128	16,208	46.8	48.7	52.4	54.2
단체	13,516	10,797	11,137	8,987	10,235	8,564	8,360	7,069	75.7	79.3	75.1	78.7
개인	37,392	28,045	27,592	20,931	13,584	10,515	11,768	9,139	36.3	37.5	42.7	43.7

주: 협동조합기본법관련 현황조사 중 사회적 협동조합 설립 시 출자금 여부 및 출자금 규모를 기반으로 업종별 취업유발계수와 고용유발계수를 적용해 산정

함된 특수형태 근로종사자들에게서도 사회적 협동조합 설립과 고용창출이 기대된다. 이러한 결과는 지금까지 양적으로 일자리 수는 어느 정도 유지되었으나 상대적으로 임금, 고용안정성 등 고용부분의 질이 열악했던 일자리 부문의 종사자들이 새롭게 고용의 질을 확보할 수 있는 대안으로 사회적 협동조합을 선택할 가능성이 높다는 점을 시사한다고 하겠다.

그러나 주목해야 할 점은 협동조합 설립 수에 비해 고용창출량이 상대적으로 많지 않다는 점이다. 앞서 향후 6년간 설립될 사회적 협동조합은 약 3,741~4,662개가 추정되었다. 그리고 사회적 협동조합으로 인해 생성될 일자리 양은 취업자의 경우 약 19,000~23,800명, 임금근로자는 약 16,200~20,000명 정도가 추정되었다. 결국 1개의 사회적 협동조합에서 생성될 취업자 수는 약 5.09~5.11명, 임금근로자는 약 4.31~4.33명 수준이라는 것이다. 그 이유는 사회적 협동조합으로 전환될 단체 중 새롭게 출자금을 확대하고자 하는 단체가 약 27.3%로 상대적으로 적었고, 새롭게 출자금을

확대한다 하더라도 그 규모가 2억 원이 채 되지 않았기 때문이다.

### 3. 사회적 협동조합 활성화를 위한 향후과제

본고에서는 지금까지 새로운 고용-복지모델로서 주목받고 있는 사회적 협동조합의 수요와 경쟁력, 그리고 국가고용측면에서의 기여도에 관한 가능성을 진단해 보았다. 그 결과, 사회적 협동조합에 대한 수요와 향후 설립 수, 그리고 향후 사회적 협동조합으로의 성장역량인 단체간의 연대성과 고용의 질 향상 측면에서는 어느 정도 긍정적인 것으로 판단된다. 그러나 사회적 협동조합으로서 자생할 수 있는 재무 및 조직, 그리고 수익창출력과 고용창출량에 있어서는 미비한 것으로 파악된다. 따라서 향후 정부는 새로운 고용-복지 모델로서 사회적 협동조합 활성화를 위해 사회적 협동조합들이 자생력을 강화할 수 있도록 다음과 같은 지원방안들을 적

극 고려할 필요가 있다.

첫째, 사회적 협동조합을 추진하는 단체들의 규모화를 지원하는 방안이 필요하다. 앞서 사회적 협동조합 설립추진단체들의 자생력 평가에서도 파악되었듯이 조직규모 평균 16명, 총 자산 2억 8천만 원, 협동조합 설립 시 출자금 약 2억 원 이하 등 사업규모가 매우 영세하다. 그리고 총매출액이 4억 7천만 원 정도 되지만 주 사업으로 인한 매출비중은 40%로 기타 외부지원에 의해 운영되고 있다. 이러한 상황에서 재정적 지원이 부재한 사회적 협동조합으로의 전환은 취약한 경쟁력 유지를 담보로 하기 때문에 사회적 협동조합으로 인한 고용-복지의 상승이라는 취지를 달성하기 어렵다. 또한 인건비 기반의 복지부분 일자리의 경우, 기관의 경쟁력이 규모의 경제로 인한 비용우위에서 창출된다는 점에서 볼 때 향후 설립되는 사회적 협동조합의 규모화는 필수요건이라고 판단된다.


둘째, 사회적 협동조합과 일반 협동조합을 연계시키는 방안을 적극 추진해야 한다. 사실 사회적 협동조합을 추구하는 단체나 개인들의 경우 상당부분 복지부분 전달체계에서 중요한 부분을 차지해 온 기관들이다. 이들 기관들의 경우 비영리조직이 많기 때문에 항상 재정적인 문제가 존재해 왔다. 이에 반해 이탈리아 등 선진국의 사회적 협동조합들은 수익창출을 목적으로 하는 일반협동조합들의 정착 이후 이들로부터 출자를 받아 설립되어 왔기 때문에 정부지원 이외에 자체 재정조달 능력이 상대적으로 건전하다. 따라서 수익성이 확보된 생협 등 기존 일반협동조합 중 사회적 협동조합

을 추진하는 단체와 기존에 설립된 사회적 협동조합을 지역적으로 연계하여 일반협동조합에게는 사회적 협동조합 설립으로 인한 리스크 제거를, 사회적 협동조합에게는 재정지원의 물꼬를 터주는 상호원원 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째, 사회적 협동조합의 조기안착을 위해 사회적 협동조합 연합회와의 관계지속을 통한 지역기반의 지원체계를 구축할 필요가 있다. 현재 협동조합 설립을 추구하는 단체나 개인들의 경우 지원단체가 부재해 사회적 협동조합 설립부터 사업전개에 이르기까지 많은 부분을 중앙부처에 문의하거나 소수의 관련 전문가를 통해 해결하고 있는 상황이다. 또한 사회적 협동조합 설립에 관심이 있다 하더라도 관련지식을 취득하는 것도 어렵다. 따라서 향후 지역기반의 체계구축이 신속히 이루어지지 않는다면 사회적 협동조합의 조기안착이 어렵다고 판단된다. 이와 관련하여 이탈리아에서는 지역단위의 사회적 협동조합 연합회가 홍보부터 교육, 설립, 사업전개, 그리고 신사업개발을 위한 경영컨설팅 등 협동조합에 관련된 브레인 역할을 담당하면서 지역기반의 경제 활성화를 책임지고 있다. 또한 일본의 경우도 각 지역의 NPO 지원센터가 협동조합을 비롯한 사회적 기업들의 설립과 교육, 그리고 경영컨설팅을 담당하고 있다. 이는 지역기반의 자율적인 사회적 협동조합 활성화와 더불어 예산상의 정부지원 비용을 동시에 절감할 수 있는 방안으로 판단된다.

넷째, 사회적 협동조합들의 경영능력을 향상시킬 수 있도록 사회적 기업가 육성 등 장기적

인 인재육성 방안이 필요하다. 비록 사회적 협동조합이 비영리기관의 성격으로 인해 일반협동조합과 정부 등의 지속적인 재정지원을 받는다 하더라도 앞서 경쟁력 평가에서 나타난 높은 부채비율 등은 기관운영에 결코 바람직하지 않다. 이는 회계를 비롯한 인력배치 등 조직 운영과 수익모델 창출에 대한 마인드 등 경영노하우

가 부족하기 때문에 판단된다. 따라서 장기적으로 사회적 협동조합 활성화를 위해서는 경영노하우를 체계적으로 갖춘 사회적 협동조합 전문가들이 필요하며, 이를 위해서는 기능대학을 시작으로 일반대학 및 대학원에 이르기까지 사회적 기업가를 체계적으로 육성하는 교육과정 구축이 필요하다 하겠다.  **보건복지**