

# 시장경제와 중소기업협동조합의 역할분석 및 정책 제언<sup>(1)</sup>

김 수 환

## 1. 연구배경 및 목적

협동조합은 개도국은 물론 선진국에서도 고용제공 및 유지, 공정한 부의 재분배 실현 등 사회 및 경제의 지속적 발전에 중요한 조직형태이다. 전 세계적으로 10억명 이상이 조합원이며, 전 세계 인구의 절반이상인 30억 명 이상이 협동조합(기업)의 영향을 받고 있는 것으로 추정된다. 특히, '08년 세계경제 위기 시 유럽에서 협동조합들의 효과적 대응이 확인됨에 따라 전 세계적으로 협동조합의 잠재적 가능성에 대해 재인식하고 있다. '08년 금융위기에 따른 대량해고가 월가를 덮쳤을 때 이탈리아 경우 같은 시기 8,000개 협동조합에서 단 1명도 해고하지 않았다. 우리의 경우도 고용 창출을 기대하면서 제정·시행된 협동조합기본법에 근거한 협동조합이 법 시행 1년여 만인 지난 10월 말 현재 2,851개가 설립되어 협동조합에 대한 시장의 기대가 매우 큼을 알 수 있다.

이에 따라 선진국의 선행연구고찰을 통하여 경제발전과정에서 협동조합의 역할을 알아보고, 현재 우리나라 협동조합 및 관련정책의 문제점을 살펴보고 향후 협동조합의 정책방향에 대하여 제언하고자 한다.

---

(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제10장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다.

## 2. 협동조합이 경제에 미치는 영향 고찰

협동조합의 경제적 영향은 현실적으로 정량적 접근은 매우 어렵지만 정성적으로 다음과 같은 5가지 역할을 수행하면서 경제적 영향을 갖고 있다.

첫째, 협동조합은 시장 실패를 줄이는 데서 적지 않는 역할을 수행하므로 경제 시스템의 작동 및 대다수 시민들의 복지 증가에 기여한다[Hansmann(1996)].<sup>(2)</sup> 이는 협동조합이 지니는 독특한 소유권과 거버넌스 원칙에서 비롯된다. 다양한 소유권 구조가 존재하며 각기 다른 목표를 추구하는 기업이 다양하게 공존하는 시장은 경쟁력을 제고할 수 있다. 이를 통해 소비자들에게 더 많은 선택지를 제공하고 독점 형성을 방지하며 소매가격을 낮추고 혁신기회를 제공하며 정보의 비대칭성을 줄여나간다.

둘째, 협동조합은 경제안정화에 중요한 역할을 한다. 특히 금융, 농업 등 상당한 불확실성과 가격 변동성으로 특징지어지는 분야에서 그러하다. 유럽의 협동조합 은행과 북미의 신용조합은 은행 시스템에서 안정화 역할을 해 왔다[Birchall(2012)].<sup>(3)</sup> 이전 경기 침체 시의 역사가 보여주는 것처럼 협동조합의 안정화 역할은 위기시기에 결정적이다.

셋째, 협동조합은 상품과 서비스 생산을 이를 필요로 하는 시민들과 떨어져 있지 않게 한다. 협동조합은 이윤 극대화를 뒷받침하기보다는 협동조합 조합원의 고유한 요구를 만족시키는, 종종 혁신적인 상품과 서비스를 공급한다. 협동조합은 투자자-소유 기업이 무관심하고 공적 당국이 공급할 수 없는, 마이너스는 아니라도 낮거나 불확실한 수익성을 가진 상품과 서비스를 종종 생산한다.

넷째, 협동조합은 종종 지역사회의 생산적인 자원으로써 장기적인 관점에서 활동하는 경향이 있다. 협동조합은 일반적으로 현재와 미래 세대의 복지를 고려하고, 이에 관여한다. 조합원의 경제적 참가에 관한 ICA 협동조합 제3원칙에 상응하게, 수많은 협동조합이 협동조합 잉여 중 일부를 조합원 개인에게 귀속하지 않고 반드시 모든 미래 세대의 이익을 위해 쓰여야 하는 공유의 비분할 적립금에 배정한다.

끝으로, 협동조합은 보다 공정한 소득분배에 기여한다. 협동조합은 조합원의 필요

(2) Hansmann, Henry B.(1996): *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

(3) Birchall, Johnston(2012): 'The Potential of Co-operatives during the Current Recession: Theorizing Comparative Advantage', paper presented at the Euricse Conference in Venice.

를 충족하기 위해서 만들어지며 이윤 축적을 생각지 않기에 노동자에게는 임금 상승이나 고용 확대로, 소비자에게는 낮은 가격을 청구함으로써 자원을 재분배한다.

### 3. 선행연구고찰을 통한 경제발전과정에서 협동조합 역할분석

경제발전에 대한 협동조합의 역할에 대해서는 적극적 역할과 소극적 역할의 존재를 생각할 수 있지만, 한 나라의 경제 발전에 대한 역할은 협동조합의 대응 여하에 따라서 적극적인 공격의 역할과 소극적인 방어의 역할이 국가에 의해, 시대에 의해 엇갈리고 나타나는 경우가 많다.

이러한 점을 설명하는 하나의 단서로 각국의 협동조합 가입률과 경제발전의 한 지표로서 인구1인당 GNP(달러)와의 상관관계를 분석하는 것이다.<sup>(4)</sup> 실제로 비록 수십년 전의 데이터에 기반(1989년)하고 있지만 따라서 협동조합의 조직화가 GNP에서 본 경제발전과 어떤 관련을 가지는지를 고찰하기 위해 협동조합가입률과 GNP와의 상관계수를 측정 한 선행연구결과를 보면, 모든 지역 중 북남미가 가장 높은 단계를 보이며, 다른 지역은 예상보다 낮은 상관관계가 있어 그만큼 경제발전에 대한 협력 역할이 복잡한 다양성을 말해주는 것이라고 할 수 있다.

예를 들어 협동조합 가입률이 그다지 높지 않지만 GNP가 높은 나라로는 스위스, 미국, 노르웨이, 아이슬란드 등이 주목할 만한하다. 반대로 협동조합 가입률은 비교적 높지만, GNP가 낮은 노르웨이, 파키스탄, 폴란드, 스리랑카 등이 있다.

또한 각 지역별로 보면 아프리카는 조합가입률도 GNP도 함께 낮은 밀바다 주위에 있는 반면 미주, 아시아, 호주오세아니아, 유럽 등은 조합가입률이 높아짐에 따라

〈표 1〉 협동조합가입률과 GNP와의 상관관계의 국제비교

조합가입률\GNP	저	고
저	아프리카 지역	스위스, 미국, 노르웨이, 아이슬란드
고	노르웨이, 파키스탄, 폴란드, 스리랑카	미주, 아시아, 호주오세아니아, 유럽

자료: 飯島, 源次郎, “協同組合の發展と存立の可能Q性 - 國際的比較分析を中心に -”, 北海道大学農經論叢, 46, 10, 1990. 3에서 재인용.

(4) 飯島, 源次郎, “協同組合の發展と存立の可能Q性 - 國際的比較分析を中心に -”, 北海道大学農經論叢, 46: 1-22, 1990. 3에서 재인용

GNP도 상승하는 것으로 나타났다. 따라서 이런 점에서 경제발전에 있어서 협동조합은 중요한 역할을 하는 것으로 판단된다.

그러나 협동조합 가입률이 낮아도 GNP가 높은 나라가 있고, 그 반대의 경우도 있는 것도 사실인 점을 고려하면 양자의 관계는 단순하지 않다. 이런 점에서 개발도상국에서는 협동조합의 조직화가 필요하지만 생산성향상에 직접적으로 연결되지 않는 증거이기도 하다는 것이다.

여기에서 우리가 인식해야 할 것은 협동조합이 가지고 있는 조직체, 경영체, 운동체로서의 3가지 모습이 각각의 나라에 어떻게 발휘되느냐에 따라 협동조합이 한 나라에서 존재하는 모습이 달라진다는 것이다.

결론적으로 경제발전과 협동조합의 역할은 예외도 있지만 경제발전에 대한 협동조합의 중요한 역할을 무시할 수는 없는 경우도 많다는 것이다. 게다가 그 역할은 경제발전에 따라 변화한다는 것이다.

이런 점에서 각 나라마다 처한 경제발전단계에 따라 협동조합이 지니고 있는 조직체, 경영체, 운동체로서의 3가지 특성이 어떻게 발휘하게 하는 것이 한 나라에서 존재하는 협동조합의 양상도 달라진다는 점을 인식하는 것이 중요하다.

따라서 우리나라의 경제발전과정에서 협동조합의 역할에 대한 고찰을 다양한 분류기준별(경제발전단계별, 목적별, 성격별, 경영주체별, 업종 및 업태별, 물류유형별, 조직대응유형별, 정치경제체제별)로 협동조합의 다양성을 분석·제시하여 향후 시장경제체제 하에서 향후 협동조합의 발전모습을 그려나가야 할 것이다.

### 3. 현재 우리나라 협동조합 및 관련정책의 문제점

현재 우리나라 협동조합 및 관련정책의 문제점은 크게 다섯 가지로 들 수 있는데, 첫째, 인적결합체로서 협동조합의 흥망성쇠는 유능한 지도자나 관리자에 의해 결정되는데 조합지도자 및 관리자의 역량 육성 시스템이 없다는 것이다.

둘째, 세계각지의 협동조합성공의 이면에는 조합금융기능이 있었는데, 우리의 경우 창조적 공동사업추진에 따른 위험감수 및 실패비용에 대한 위험회피기능 제공의 협동조합 전담 전문금융기능이 미흡하다.

셋째, 지난 30여 년 이상 산업 및 기업정책에 있어서 개별기업에 대한 직접지원정책으로 매년 엄청난 자금이 투입되어 왔음에도 크게 개선되는 효과가 없다는 점에서

조직화된 협동조합의 훌륭한 정부정책의 매개체 역할에 대한 인식 부족함을 들 수 있다. 이에 따른 R&D 정책이나 클러스터 등 산업 및 기업정책 등 국가정책의 효율성이 미흡하다.

넷째, 상위법이자 통합법적 성격을 지닌 협동조합기본법과 개별법인 중소기업협동조합법과의 협동조합에 대한 불공정한 차별적 법규 2가지가 있다. 즉, 협동조합기본법상 협동조합연합회는 영리행위를 할 수 있는데 반해 중소기업협동조합법상 협동조합은 그렇지 못하다는 것이다. 협동조합기본법상 협동조합 및 협동조합연합회의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니하는데 반해 중소기업협동조합법상 협동조합의 행위에 대하여는 이러한 적용예외 규정이 없다.

끝으로, 협동조합은 사회·문화적으로 시장에서 지속가능한 조건들이 있는데 이에 대해 충족하려는 노력들이 미흡해 왔다는 것이다.

#### 4. 향후 정책방향에 대한 제언: 협동조합역할 제고방안

이상의 경제발전과 협동조합의 역할에 대한 실증분석결과 및 현재 우리나라 협동조합 및 관련정책이 안고 있는 문제점을 분석한 결과를 종합하여 향후 협동조합의 역할제고를 위한 정책방향을 제시하면 다음 6가지를 들 수 있다.

첫째, 범 협동조합 차원에서 협동조합 지도사 양성 프로그램을 마련하는 것이다. 인적결합체로서 협동조합의 흥망성쇠의 열쇠를 쥐고 있다고 해도 과언이 아닌 조합을 지도하고 사업을 관리해나갈 지도사를 양성하는 프로그램을 범 협동조합 차원에서 추진할 필요가 있다.

둘째, 협동조합 전담 전문금융기금을 설치하는 것이다. 세계 굴지의 협동조합들이 성공한 기본적 요인은 실패에 대한 재기 기회를 제공할 수 있게 해준 금융적 기능에 근간을 두고 있다.

셋째, 협동조합의 정부정책의 매개 및 촉매제 역할을 강화하는 것이다. 지난 30여년 이상의 기업에 대한 직접지원정책에도 불구하고 여전히 정책만족도나 정책효과 달성도는 별반 진전되지 못하고 있다. 직접지원대상일 수 있는 협동조합기본법상 협동조합보다는 간접지원루트로 적합한 협동조합연합회 및 중소기업협동조합법상 협동조합(연합회)에 한하는 전제가 필요하다. 이 때 매개 및 촉매제 역할의 구체적 내용은 창조경제 실천의 주체 및 조력자, 경제민주화 실천의 촉매자, 정부 내 각 부처

의 기업에 대한 직접지원정책 매개자 등을 들 수 있겠다.

넷째, 협동조합 법률간 차별적인 2가지 법규를 시정하는 것이다. 하나는 협동조합 기본법상 협동조합연합회와 마찬가지로 중소기업협동조합법상 협동조합(연합회)에 계도 영리성을 인정하여 자회사설립이 가능토록 개정을 추진한다. 또 다른 하나는 협동조합기본법상 협동조합 및 연합회와 마찬가지로 중소기업협동조합법상 협동조합 및 연합회에 대해서도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 적용예외규정을 동일한 수준으로 적용할 수 있도록 개정을 추진한다.

다섯째, 중소기업협동조합법상 협동조합 조합원(연합회 회원)의 자격범위를 확대하는 것이다. 협동조합기본법상 협동조합을 중소기업협동조합법상 협동조합의 조합원으로 할 수 있도록 중소기업협동조합법 개정 추진하고, 협동조합기본법상 협동조합연합회를 중소기업협동조합법상 협동조합연합회의 회원으로 할 수 있도록 중소기업협동조합법 개정 추진한다.

끝으로, 시장에서 협동조합의 지속가능조건들이 충족될 수 있도록 하는 노력을 강화한다. 문화적 측면에서 등가물교환 이외의 원칙에 입각한 경제행동도 성공할 수 있다는 것을 교육기관이 인식하고 가르쳐야 함

수요적 측면에서 소비가 생산을 이끄는 소비자주권으로 사회적 책임의식을 가져야 한다. 정치·제도적 측면에서는 불공정이 부득이한 능력이나 차별로 확산되지 않도록 협동조합이나 친사회적기업들에게 공간을 열어주는 시장을 제공할 필요가 있다. 무엇보다 협동조합은 기업이나 조직의 한 형태로서 원가경영이 필요한바, 조합만능주의는 지양해야 하며, 특히 정치적 목적으로의 활용은 더 더욱 지양해야 한다.

중소기업연구원 연구위원

서울특별시 마포구 성암로 189 중소기업DMC타워 10층

전화번호: (02) 707-9841

팩스: (02) 707-9896

Email: kimsh@kosbi.re.kr