

협동조합기본법 제정 및 시행의 시사점과 농촌 정책의 과제*

김정섭** · 김미복 · 마상진

한국농촌경제연구원(서울특별시 동대문구 회기로)

국문요약

2012년 12월 1일부로 시행된 협동조합기본법은 '협동조합의 사업 분야 전면적 개방', '협동조합 설립 요건 완화', '사회적 협동조합 제도 도입' 등의 특징을 갖고 있다. 협동조합은 농촌 지역사회의 경제적 지속가능성과 자조적 발전 역량 강화에 기여할 잠재력을 갖고 있다. 현재 농촌의 커뮤니티 비즈니스 조직 경영자가운데 협동조합기본법을 인지하고 있는 이의 비율은 36.5%에 불과함에 비해 협동조합 설립 의향을 밝힌 이의 비율은 53.8%에 달했다. 협동조합기본법 시행에 상응한 농촌 정책 과제들을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 농촌 주민들이 협동조합을 학습할 기회를 확대해야 한다. 둘째, 여타의 법인에 비해 차별적인 처우를 받지 않도록 법규와 정책 사업 지침을 검토하고 개정해야 한다. 셋째, 농촌 지역의 사회 서비스 정책 추진체계에 사회적 협동조합이 자연스럽게 편입될 수 있게 법제와 정책을 정비해야 한다. 넷째, 장기적으로는 협동조합들의 협동이 촉진되도록 협동조합연합회 관련 법규를 개방적으로 바꾸어야 한다.

주요어: 협동조합, 협동조합기본법, 자조적 발전, 농촌개발

* 이 논문은 2012년에 국고를 지원받아 작성한 연구보고서, "협동조합기본법 제정의 시사점과 농업·농촌 정책의 과제"의 내용을 간추려 개작한 것임.

** 교신저자(김정섭) 전화: 02-3299-4252; e-mail: jsskjs@krei.re.kr
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3 한국농촌경제연구원

1. 서론

2012년 12월 1일, 협동조합기본법이 시행되었다. 다양한 분야에서 협동조합을 쉽게 설립할 수 있는 법률적 기초가 마련된 것이다. 발기인 5인 이상이 결의하면 협동조합을 설립할 수 있게 되었다. 출자금 규모의 하한선도 없다. 이는 협동조합 관련 법제를 정비하라는 UN과 국제협동조합연맹(ICA: International Cooperative Alliance)의 권고를 따른 것으로 볼 수 있다. 생활 협동조합 등을 중심으로 하는 협동조합 운동 세력의 입법 요청이 받아들여진 결과이기도 하다.

협동조합기본법 시행과 관련하여 농업·농촌 정책 분야에도 대응해야 할 과제들이 있을 것이다. 영농조합법인, 비영리사단법인, 유한회사, 주식회사 등이 그 법인격을 협동조합으로 바꾸거나, 새로운 협동조합이 설립될 것이다. 정부는 여러 법규와 정책 사업 추진 지침에서 새롭게 출현할 협동조합들을 규제 또는 지원의 대상으로 포함하거나 배제해야 할 입장이 될 것이다.

농촌 지역에서 협동조합기본법 제정과 시행이 어떤 변화의 계기가 될 수 있을까? 한반도에서 협동조합 조직은 1920년대에 처음 등장했다. 90년이 넘는 세월 동안 '협동조합'이라는 용어 자체는 농촌 주민들에게 상당한 인지도를 갖게 되었다. 그런데 막상 농촌에서는 농협과 신협을 제외하면 협동조합이라고 부를 만한 조직들을 만나기가 어렵다. 협동조합기본법이 제정되었으니 종래와는 다르게 협동조합 운동이 활발하게 펼쳐질 것이라는 전망이 있다. 협동조합기본법 제정은 농업·농촌 정책에도 큰 환경 변화이다. 그 성격을 규정하고 그것에 대응하려면 무엇을 어떻게 해야 할 것인지를 숙고할 필요가 있다.

이 글의 목적은 협동조합기본법 시행이라는 상황을 농촌 정책 환경의 중요한 변화로 인식하고 그 대응 방향을 제시하는 데 있다. 글의 순서는

다음과 같다. 첫째, 협동조합기본법 제정의 시사점을 정리하였다. 둘째, 협동조합기본법 시행을 계기로 협동조합 활동이 활성화된다면 그것은 농촌 정책의 맥락에서 어떤 새로운 전망을 제시하게 될 것인지 살펴보았다. 셋째, 농촌 지역에서 활동하는 경제·사회 조직 가운데 협동조합기본법에 의거한 협동조합 법인을 설립할 의향이 어느 정도 확산되어 있는지를 조사하고 분석하였다. 넷째, 협동조합기본법 제정 및 시행이라는 상황에서 필요한 농촌 정책의 방향과 과제를 제시하였다.

2. 협동조합기본법의 제정 배경과 내용

2.1. 협동조합기본법 제정의 배경과 과정

협동조합기본법이 제정된 배경에는 여러 층위에서 작용하는 사회적 힘이 있었다. 2009년에 UN 총회가 2012년을 ‘세계 협동조합의 해’로 지정한 것이 협동조합기본법 제정 논의를 촉진한 것은 분명하다. UN이 협동조합에 특별한 관심을 기울이게 된 이유는 무엇일까? 2008년의 국제 금융 위기와 관련 있다. 국경을 초월하는 자본 운동을 가속화해 온 신용의 과열과 그로 인한 공황의 가능성이 가시화된 상황에서(가라타니 고진, 2001:371), 인간 존엄성을 위협하는 자본주의 경제 체제에 대한 우려와 경고가 협동조합에 눈을 돌리게 한 것 같다. UN이 협동조합을 위기의 시대에서 ‘경제적 성과’와 ‘사회적 책임’ 모두를 감당할 수 있는 대안의 하나로 인식한 것으로 평가되기도 한다(강민수, 2012:9).¹⁾

1) UN의 사회개발네트워크(Social Development Network) 웹페이지에 기고한 국제협동조합연맹 의장인 데임 그린의 ‘세계 협동조합의 해’에 부치는 글에서도 그러한 시각이 잘 드러난다. “우리는 지난 3~4년 동안 과거와는 아주 다른 경제적 배경 속에

‘세계 협동조합의 해’ 캠페인 못지않게, 국내에서 협동조합기본법을 제정하려는 논의가 누적되었던 것도 중요한 요인이다. 개별 협동조합 관련 법들이 여럿 존재하는 상황에 대한 비판이 1980년대부터 등장하였다. 양승두(1983)는 단일협동조합법의 장점을 소개하였고, 장원석(1988)은 개별 협동조합법들의 문제점을 지적하고 협동조합기본법 제정의 필요성을 주장하였다. 이동영(1989)은 협동조합 원칙을 담은 협동조합기본법이 필요함을 주장하고, 그 시안으로 독일 협동조합법을 소개하였다. 김두년(2002)은 외국의 협동조합기본법 제정 동향을 소개하면서 우리나라에서도 협동조합기본법이 필요함을 역설하고 기본 구상을 발표하였다. 새로운 법제의 필요성에 관한 연구자들의 주장에서 한결같이 공통된 것은, 개별 협동조합 관련 법규들이 분야별로 따로 제정되어 있는 것이 문제라는 지적이었다.²⁾ 1980년대부터 2000년대 초반까지의 논의에서 이

서 일했다. 그동안 확산된 우리의 비즈니스(협동조합)에 대한 일반 대중의 강력한 신뢰를 바탕으로 전진해야 한다. 금융 위기의 기간 동안 영리 부문(profit sector)이 할 수 없었던 방식으로, 우리는 개인과 소기업들을 계속해서 지지해 왔다. 물론 다른 종류의 비즈니스와 마찬가지로 협동조합들도 경기 침체의 영향을 받을 것이라는 점은 분명하다. 그러나 지난 4년 동안 협동조합 운동은 성장해 왔다. 우리는 머리를 끈추 세우고 자긍심을 갖고 협동조합 운동을 통해 이 시기를 성공적으로 헤쳐 나갈 수 있다. 그렇게 할 수 있는 주된 이유는 우리가 비즈니스에 대하여 다른 종류의 개념을 갖고 있기 때문이다. 우리의 비즈니스는 ‘사람들’에 관한 것이며, 전 세계에서 거의 10억 명의 사람들이 협동조합을 소유하고 경영하고 있다. 협동조합 비즈니스 모델은 인간의 욕구를 충족시키는 문제에 관한 것이지 탐욕을 충족시키기 위한 것이 아니다. 물론, 우리는 이익을(또는 잉여를) 얻기를 원한다. 그러나 우리는 공동체가 소유하는 지속가능한 경영체를 추구한다. 우리는 더욱 다양한 경제가 가능하다는 것을 믿는다. 그리고 지금과 같은 시기의 세계 경제라는 맥락에서, 그러한 믿음은 정치적·공적 분위기에 적실한 것이다.”

- Dame Pauline Green, “Our mission is to grow the cooperative sector in the global economy(<http://unsn.org/?p=1219>)”에서, 필자 번역.

- 2) 이른바 협동조합기본법을 제정할 경우, 기존의 개별 협동조합 관련 법규들을 어떻게 할 것인가에 대한 입장은 연구자들마다 조금씩 다르다. 양승두(1983), 장원석(1988), 이동영(1989) 등은 기존의 개별 협동조합 관련 법률을 폐지하는 것을 전제로 협동조합기본법 제정을 주장한 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 김두년(2002)은 기

미 ‘협동조합기본법’이라는 용어가 제안되었다.

학계의 논의가 이어지다가 협동조합기본법을 제정하려는 움직임이 가시화된 것은, 2009년 UN 총회의 ‘세계 협동조합의 해’ 결의안 채택 이후이다. 2010년에 국회사무처가 ‘협동조합기본법 제정에 대한 연구’ 보고서를 간행하면서부터라 할 수 있다. 정재돈과 김기태는 이 보고서에서 협동조합기본법 제정에 선행되어야 할 세 가지 조건을 밝혔다(정재돈·김기태, 2010). 첫째는 주요 이해당사자들, 즉 협동조합기본법 제정을 바라는 집단의 실질적인 법 제정 활동이 전개되어야 한다는 것이다. 둘째는 협동조합협의회에 참여하고 있는 조직들이 법 제정 활동에 노력해야 한다는 것이다. 셋째는 행정부와 정치권의 실질적인 입법 활동이 필요하다는 것이다. 이런 선행조건을 충족한다는 전제하에 민간 차원의 협동조합기본법 제정 추진기구를 설립하고 ‘세계 협동조합의 해’라는 모티브를 적극적으로 활용할 것을 제안하였다.

정재돈과 김기태의 보고서에서 제안된 법 제정 활동이 이후에 계속 추진되었다. 협동조합기본법 제정에 관심이 있는 민간 활동가들이 모여 몇 차례의 간담회를 열었다. 그리고 2011년 8·15 경축사에서 ‘공생발전 및 서민경제 활성화 방안’으로 협동조합 설립 등의 방안이 제안되면서부터 정부의 본격적인 검토 작업이 시작되었다. 2011년 10월 11일에는 총 31개 단체로 구성된 ‘협동조합기본법 제정 연대회의’가 발족되었다. 다음 날인 10월 12일, 손학규 의원이 대표 발의한 ‘협동조합기본법(안)’이 국회 전체 회의에 상정되었고 이어서 경제재정소위원회에 회부되었다. 경제재정소위원회에서는 김성식 의원이 대표 발의한 법안과 이병학 외 3인이 제출한 청원을 함께 심사하여 하나의 위원회 안을 제안하였다. 12월

존 법규를 인정한 상태에서 협동조합기본법을 새로 제정하되, 서로 상충되는 내용에 있어서는 기존 법규의 조항을 실효(失效)시키는 특별 규정을 두어 법률 사이의 정합성을 유지하자는 주장을 하였다.

28일에는 그렇게 마련된 ‘협동조합기본법(안)’이 국회 기획재정위원회와 법사위원회를 통과하였다. 그리고 12월 29일에 본회의를 통과하였다.

법률 제정 활동의 바탕이 되었던 정재돈·김기태(2010)의 ‘협동조합 기본법 시안(이하, ‘시안’으로 약칭)’과 이후 제정된 협동조합기본법 사이에는 몇 가지 차이점이 있다. 첫째, 협동조합기본법에는 ‘사회적 협동조합’이라는 개념이 도입되었고 중요하게 다루어졌다.³⁾ 정재돈·김기태(2010)의 ‘시안’에서는 전혀 다루어지지 않았던 내용이다. 둘째, 협동조합이 수행할 수 있는 사업 분야를 원칙적으로 모두 개방하는 것이 ‘시안’의 내용이었으나, 협동조합기본법에서는 협동조합이 ‘금융 및 보험업’ 분야에는 진입할 수 없게 하였다.⁴⁾ 셋째, ‘시안’에서는 정부가 협동조합 설립을 인가하는 것으로 제안하였는데, 협동조합기본법에서는 협동조합 설립은 신고제로 그리고 사회적 협동조합 설립은 인가제로 운영하는 것으로 하였다. 넷째, ‘시안’에서는 협동조합의 각 분야 대표 연합회를 회원으로 하는 (가칭)한국협동조합협의회를 구성하여 정부 주무 부처와의 협력, 협동조합기금 조성 등의 활동을 할 수 있게 하자고 제안하였다. 그러나 협동조합기본법에서는 다른 개별 법에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성할 수 있다고만 규정하였다.⁵⁾

-
- 3) 협동조합기본법(법률 제11211호, 2012. 1. 26, 제정) 제1장 총칙에서 사회적 협동조합의 개념을 정의하고 있으며, 제4장 사회적협동조합 그리고 제5장 사회적협동조합 연합회에서 상세한 내용을 규정하고 있다.
 - 4) “협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 통계법 제22조 제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.”(협동조합기본법 제45조 제3항)
 - 5) “① 협동조합 등 및 사회적 협동조합 등은 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합, 외국의 협동조합 및 관련 국제기구 등과의 상호 협력, 이해 증진 및 공동사업 개발 등을 위하여 노력하여야 한다. ② 협동조합 등 및 사회적 협동조합 등은 제1항의 목적 달성을 위해 필요한 경우에는 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다.”(협동조합기본법 제8조)

2.2. 협동조합기본법의 주요 내용

협동조합기본법은 7개 장 119개 조와 부칙 3개 조로 이루어져 있다. 제 1장 총칙에서는 법령 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정하고 있다.⁶⁾ 제1장의 내용에서 눈여겨볼 점들이 있다. 첫째, 비영리법인으로서 사회적 협동조합을 별도로 정의하고 있다. 둘째, 협동조합기본법에 따르는 협동조합들끼리는 연합회를 구성할 수 있지만, 다른 법률에 따른 협동조합과는 연합회를 구성할 수 없고 대신 협의회를 구성할 수 있게 제한하였다. 셋째, 국가 및 공공단체가 협동조합 및 사회적 협동조합의 사업에 적극적으로 협조해야 할 의무를 명시하고 그 사업에 자금을 지원할 수 있게 허용하였다. 넷째, 협동조합 정책 총괄과 기본계획 수립의 책임을 기획재정부 장관에게 부여하였다. 다섯째, 다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대해서는 협동조합기본법을 적용하지 않는다.

협동조합기본법 제2장은 일반적인(사회적 협동조합이 아닌) 협동조합의 설립(제15조~제19조), 조합원(제20조~제27조), 협동조합의 기관(제28조~제44조), 사업(제45조, 제46조), 회계(제47조~제55조), 분할·해산·청산(제56조~제60조), 등기(제61조~제70조) 등에 관한 규

6) '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업 조직(제2조 제1호)'이라고 협동조합을 정의하고 있다. 협동조합 가운데 '지역 주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합(제2조 제3호)'을 별도로 사회적 협동조합이라고 정의하고 있다. 협동조합들과 사회적 협동조합들 각각의 연합회에 대한 규정(제2조 제2호 및 제4호)도 있다. '협동조합', '협동조합연합회', '사회적 협동조합', '사회적 협동조합연합회' 등의 명칭 사용에 관한 규정(제3조), 협동조합 및 사회적 협동조합의 법인격에 대한 규정(제4조), 설립 목적(제5조), 기본 원칙(제6조), 책무(제7조), 다른 협동조합 등과의 협력(제8조), 공직선거 관여 금지(제9조), 국가 및 공공단체의 협력(제10조), 협동조합에 관한 정책(제11조), 협동조합의 날(제12조), 다른 법률과의 관계(제13조) 등의 내용을 담고 있다.

정을 담고 있다. 제2장의 내용에서 주목할 만한 점들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 창립총회 의결을 거쳐 광역 지방자치단체장에게 신고함으로써 협동조합이 설립되는 것으로 하는 신고제를 채택하였다. 둘째, 협동조합을 구성하는 기관으로서 총회와 이사회를 두게 하였다. 단, 조합원 수가 대통령령에 의해 정해진 것을 초과하는 경우 총회를 갈음하는 대의원총회를 둘 수 있게 허용하였다. 셋째, 원칙적으로 협동조합의 임원은 해당 협동조합의 직원을 겸직할 수 없게 하였다. 단, 사업에 따라서 또는 조합원 구성에 따라서 대통령령에 의거 임원과 직원을 겸직할 수 있는 예외를 두었다. 이것은 조합원인 동시에 직원의 역할을 해야 하는 구성원이 많을 수밖에 없는 노동자 협동조합(workers collective)이나 소규모 협동조합의 여건을 고려한 것이다. 넷째, 원칙적으로 협동조합은 관계 법령에 적합한 경우 모든 분야에서 사업을 펼칠 수 있으나 '금융 및 보험업'에는 진입할 수 없게 하였다. 다섯째, 원칙적으로 조합원에게만 협동조합의 사업을 이용할 수 있게 허용하고 있으나, 조합원이 아닌 자도 사업을 이용할 수 있게 허용하는 경우를 대통령령으로 별도 규정하였다. 여섯째, 잉여금 배당에 있어 이용고 배당이 50% 이상이 되어야 하고 납입출자액에 대한 배당은 10%를 초과하지 못하게 제한하였다. 이것은 사실상 신세대협동조합(NGC: New Generation Cooperative)의 개념을 아주 제한적으로 허용한 것이다. 일곱째, 협동조합기본법 이외의 법에 규정된 법인, 단체, 협동조합 등과의 합병 그리고 협동조합기본법 이외의 법에 규정된 법인으로서의 분할을 허용하지 않았다.

제3장은 협동조합연합회에 관한 규정을 담고 있다. 협동조합연합회의 설립(제71조, 제72조), 회원(제73조, 제74조), 기관(제77조~제79조), 사업(제80조, 제81조), 회계(제82조), 분할·해산·청산(제83조), 등기(제84조)에 관한 내용으로 구성되어 있다. 대부분 협동조합에 관한 규정

을 준용하는 것으로 되어 있다. 연합회가 수행할 수 없는 사업의 범위를 ‘금융 및 보험업’으로 제한하고 있는 것도 동일하다. 단, 연합회는 회원(협동조합)이 아닌 자에게 사업을 이용하게 해서는 안 된다는 제한을 두고 있다.

제4장은 사회적 협동조합에 관한 규정을 담고 있다. 사회적 협동조합의 설립(제85조~제88조), 조합원(제89조~제91조), 기관(제92조), 사업(제93조~제95조), 회계(제96조~제100조), 분할·해산·청산(제101조~제105조), 등기(제106조~제110조), 감독(제111조~제113조) 등에 관한 내용으로 이루어져 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회적 협동조합은 기획재정부 장관의 인가를 받아야 설립할 수 있다. 설립에 필요한 조합원 수는 5인 이상으로 협동조합과 동일하다. 둘째, 사회적 협동조합은 법규에 의해 규정된 사업들 가운데 하나 이상을 주 사업(사회적 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상)으로 해야 한다. 셋째, ‘금융 및 보험업’을 할 수는 없으나 주 사업 이외의 사업으로 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조 사업을 사회적 협동조합이 할 수 있게 허용하였다. 넷째, 원칙적으로 조합원이 아닌 이에게 사회적 협동조합의 사업을 이용할 수 없게 하였으나 시행령의 별도 규정으로 비조합원의 이용 범위를 정하고 있다. 보건·의료 사업의 경우 총공급급의 절반 이내 범위에서 비조합원에게 서비스를 제공할 수 있게 하였다. 다섯째, 잉여금을 조합원에게 배당할 수 없게 금지하였다. 여섯째, 사회적 협동조합의 사업과 재산에 대해서는 국가 및 지방자치단체의 조세 외 부과금을 면제하였다. 일곱째, 사회적 협동조합이 아닌 다른 종류의 협동조합과의 합병 또는 분할을 금지하였다. 여덟째, 사회적 협동조합이 해산할 경우 부채와 출자금을 변제하고 잔여 재산이 있는 경우 상급의 사회적 협동조합연합회, 유사한 목적의 사회적 협동조합, 비영리법인·공익법인, 국고 가운데 하나에 귀속시킨다.

2.3. 협동조합기본법의 의의

협동조합기본법 제정의 의의를 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 협동조합을 설립하여 사업을 수행할 수 있는 분야가 크게 확대되었다. 협동조합기본법은 '금융 및 보험업'을 제외하고 모든 분야에서의 활동을 허용하고 있다. 예를 들면, 기존의 농협·수협·산림조합 등과는 별개로 농업, 수산업, 임업 등에 종사하는 협동조합도 설립할 수 있게 되었다. 사회복지 분야에서 활동하는 협동조합도 설립할 수 있게 되었다.

둘째, 협동조합 설립 요건이 크게 완화되었다. 협동조합과 사회적 협동조합 모두 5인 이상이 모이면 창립총회를 열 수 있다. 출자금 하한 규정도 없다. 3개 이상의 협동조합 또는 사회적 협동조합이 발기인이 되면 각각 협동조합연합회나 사회적 협동조합연합회를 결성할 수 있다. 이들 '연합회'는 사실상 협동조합들의 협동조합으로 기능할 수 있다. 협동조합 연대 활동의 제도적 토대가 일정 부분 마련된 셈이다. 특히, '연합회' 구조 안에서 이종(異種) 협동조합들의 협동이 가능하게 되었다.

셋째, 지역 주민이나 취약계층의 권익·복리·편익 증진을 주된 목적으로 하는 사회적 협동조합을 설립할 수 있게 되었다. 시장 실패가 발생하는데도 공공 부문의 직접 개입이 어려운 사회 서비스 분야가 존재한다. 사회적 협동조합이 그런 문제에 대응할 수 있는 유력한 조직 수단이 될 수 있을 것인지에 대한 관심이 커지고 있다.

3. 협동조합은 농촌 지역사회에 무엇을 기여할 수 있는가

3.1. 농촌 정책의 접근방법 변화와 협동조합

2000년대 이후 농촌 정책에는 여러 층위의 변화가 있었다. 첫째, 과거와는 달리 농촌 지역의 경제, 사회, 문화, 환경 등 제 측면에서 주민의 삶의 질 향상을 강조하면서 정책의 외연을 크게 확대하였다. 농업생산 기반을 확충하거나 농촌 주민의 기초 생활환경을 정비하는 정책이라고 인식되던 ‘농촌 지역개발 정책’에 덧붙여 새로운 의미를 얻은 변화였다(김정섭 등, 2011:29). 둘째, 지역사회 구성원의 욕구(needs)와 의견을 중시하는 상향식 접근방법(bottom-up approach)이 부각되었다. 정책 성과에 영향을 주는 것으로서, 물리적 투입보다는 지역사회 구성원들의 행위 측면이 중요한 차원으로 고려된 것이다. 셋째, 지방자치단체와 주민 결사체 사이의 동반자 관계(partnership)에 기초한 거버넌스(governance)를 이루는 것이 중요한 과제로 거론되기에 이르렀다. 이러한 정책 기초 변화를 ‘내생적 발전(endogenous development) 전략의 실험’이라고 부를 수 있다.

내생적 발전 개념은 다양하게 정의되었지만, 대부분 핵심 요소 몇 가지를 공유하는 변수들이라 할 수 있다. 내생적 발전은 ‘지역 발전을 위한 선택지(option)에 대한 지역의 자율적인 의사결정’, ‘지역 발전 과정 전반에 대한 지역 주체들의 통제(control)’, ‘발전 프로젝트로 인한 편익의 지역 내 귀속’ 등의 세 요소를 기본으로 한다고 정의된다(Romano, 1996). 내생적 발전 모델이 폐쇄된 체계로서의 지역을 전제한다고 비판하며 개방된 체계로서의 지역을 강조하는 ‘신내생적 발전(neo-endogenous development)’ 모델이 제시된 바 있지만(유정규, 2011), 지역 체계의 폐쇄성(또는 개방성)에 관한 논쟁보다 더 주목받아야 할 것은 내생적 발

전문이 품고 있는 자조적 실천의 의미이다. 내생적 발전 모델에 근거하여 추진된 최근의 농촌 발전 정책 사업이 직면하고 있는 한계이기도 하다. 그것들은 아직까지 ‘관 주도형 보조금 사업’의 모습을 벗어나지 못했다고 평가할 수 있기 때문이다.⁷⁾ 이제 내생적 발전 모델에서 자조적 발전 (self-help development) 모델로의 진화를 모색해야 할 시점이다.

협동조합은 사회적 결사체의 대표적인 유형이다. 그래서 협동조합은 농촌 지역사회의 자조적 발전에 중요한 조직 수단이 될 수 있다. 자조적 발전 모델에는 지역사회 구성원들이 스스로 그리고 집합적으로 발전 전략을 찾고 실천해야 한다는 전제가 깔려 있다. 협동조합은 구성원들의 자발적 의사와 협동에 기초한 집합적 행동(collective action)의 원리를 따르는 조직이다. 그리고 주민들에게 필요한 재화와 서비스를 공급하는 경영체를 유지하는 데 도움이 된다. 경영체 유지에 필요한 거래의 임계량(critical mass)을 만드는 데 이점을 갖기 때문이다. 협동조합이라는 경영체 구조는 그 자체로 지역사회 친화적인 것이다.

3.2. 농촌 지역사회의 경제적 지속가능성과 협동조합

소규모 경영체가 많은 농촌에서 협동조합은 지역사회의 경제적 지속가능성에 기여할 수 있다. 인구 밀도가 낮고 고령화된 농촌에서 주민들이 적절한 가격에 재화와 서비스를 구매하는 것은 중요한 일이다. 재화나 서비스를 저렴한 구매가격으로 조합원들에게 공급하는 것이야말로 농촌에 있는 소비자 협동조합의 주된 역할 가운데 하나라고 인식된다(Fulton & Ketilson, 1992:20). 농촌 주민들이 직면한 문제 상황 가운데 하나는,

7) 김정섭 등(2011)은 ‘농촌 지역 활성화 정책의 현장에서 상향식 접근방법을 지시하는 정책 사업 지침에도 불구하고 주민보다는 행정기관이나 지역 외부의 조력 주체들이 더 주도적인 역할을 수행함으로써, 주민은 수동적이거나 타율적인 행위자로 남겨지는 경우가 적지 않았다’는 전문가들의 평가 결과를 제시하고 있다.

동일 분야에서 여러 사업체들이 상품 및 서비스를 공급하면서 유지되기에 충분한 규모의 경쟁적 시장 구조가 형성되지 못한다는 점이다. 단 하나의 사업체만이 상품이나 서비스를 공급하는 곳에서 주민들이 적정한 가격에 구매할 가능성은 낮아진다. 협동조합은 그런 시장교섭 능력 저위의 상황을 완화시킬 수 있다.

인구 규모가 아주 작은 농촌 지역에서는 가격이 문제가 아니라 아예 공급 자체가 이루어지지 않기도 한다. 이때 협동조합이 중요한 역할을 할 수 있다. 인구 밀도가 낮아 시장 실패가 발생하는 영역에서 농촌 주민이 일상적 소비나 농업생산에 필요한 투입재를 구매하려고 하면, 운송 비용이 추가로 늘어나거나 접근성이 현저하게 불리하여 구매하기 어려워지는 문제가 발생한다. 그러나 주민들이 소비(또는 구매) 협동조합을 결성하여 문제를 해결할 수 있다. 충분한 규모의 상권이 형성되지 않은 데다가 공공 부문이 직접 개입하기 어려운 성격의 것이어서 농촌에서 유지되기 힘든 목욕탕, 대중교통, 약국, 병의원, 도서관, 소매점, 음식점, 보육 서비스 등의 문제를 협동조합 방식으로 해결하는 것을 생각해 볼 수 있다.

3.3. 농촌 지역사회의 자조적 발전 역량과 협동조합

자조적 지역사회 발전 전략은 두 가지 목적에서 주민들을 실천의 중심으로 끌어들인다. 하나는 지역사회 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이며, 다른 하나는 지역사회 내부의 역량을 증진하는 것이다. 따라서 지역사회 다수 주민의 이익을 추구하면서 지역사회로부터 폭넓게 지지받는 '사업체'를 만드는 것이 자조적 발전 전략에서 중요한 과제일 수 있다. 협동조합은 지역사회 구성원 가운데 일부가 그들 스스로의 욕구를 충족시키려는 목적에서 설립되기도 하고(예: 주택, 돌봄 서비스 등), 처음부터 지역사회 주민들이 정한 발전 목표를 달성하려고 다수 주민들이 참여하

여 협동조합을 만들 수도 있다. 어떤 경우이든 협동조합은 지역사회 일반에 편익을 제공한다.

농촌에서 협동조합을 매개로 자조적 발전 전략을 수립하고 실천할 때, 그것은 지역사회의 인적 자산(human asset)을 증진한다. 줄리와 라델은 협동조합의 그 메커니즘을 다음과 같이 설명하고 있다(Zeuli & Radel, 2005).

협동조합을 창립하고 경영하는 과정에서 리더십, 경영능력, 민주적 의사결정 능력이 배양되기 때문이다. 협동조합은 조합원 교육과 리더십 훈련을 통해 인적 자산을 증진한다. 협동조합이 제공하는 교육훈련 기회는 조합 임원들뿐만 아니라 이사회에 참여하지 않는 직원이나 일반 조합원에게도 확대될 수 있다. 핵심 사업 영역과 관계없는 내용도 다루어질 수 있다. 예를 들어 관련 업계의 회합이나 리더십 훈련 과정에 조합원들을 참여시키거나, 자체적으로 교육훈련 과정을 조직할 수 있다. 협동조합의 정기 및 임시 총회를 교육 기회로 활용할 수 있다. 정부나 지방자치단체의 정책이나 관련 이슈를 조합원들에게 알려 주고 토론을 진행할 수 있는 강사를 협동조합이 초빙할 수도 있다. 농촌 지역에서 이러한 조합원 교육이 이루어진다면, 그것은 협동조합 내부에서만 효과를 발휘하는 것에 멈추지 않을 것이다. 일반 기업에서도 직원 교육은 이루어진다. 하지만 농촌의 협동조합에서 이루어지는 조합원 교육이 그것과 다른 의미를 갖게 되는 지점은, 조합원은 동시에 지역사회 주민이라는 점이다. 협동조합은 경제적 경영체임이 분명하다. 그러면서 동시에 농촌 지역사회에서는 유력한 평생학습 기관이 될 수도 있다. …(중략)… 물론, 농촌 지역의 인적 자산 증진이라는 효과가 협동조합을 통해 쉽게 달성되는 것은 아니다. 여러모로 자원이 부족한 농촌의 협동조합에서 조합원들은 비즈니스나 리더십에 관한 경험 측면에서 취약한 여건에 놓여 있는 것이 엄연한 현실이다. 그러므로 도시에 비해 더 많은 교육훈련 기회가 필요하다. 협동조합의 인적 자산에 대한 투자는 어떤 의미에서는 조합원들이 협동조합으로부

터 얻을 수 있는 이익의 기회비용이기도 하다. 농촌 주민이 협동조합을 설립하고 운영하는 데 투입해야 하는 시간이야말로 지역사회 발전 전략으로서 협동조합을 활용함에 있어 상당한 제약 요인이 될 수도 있다. 이것에 대한 대책과 외부로부터의 지원이 필요하다.

- Zeuli & Radel(2005)

인적 자산 외에도 협동조합은 지역사회의 사회 자본(social capital)을 증진할 수 있다(Zeuli & Radel, 2005; Fulton & Ketilson, 1992). 주민들이 참여하고 '협동조합 원칙의 마지막 조항(지역사회에의 기여)'에 충실하게 운영되는 협동조합을 매개로, 주민들은 스스로의 경제적·사회적 협동이 일상생활에서 일으키는 결과를 보게 된다. 그러면서 스스로가 속한 지역사회를 구체적인 상호작용과 신뢰의 그물망으로 인식하게 된다. 협동조합의 발전 과정, 협동조합의 조합원이 되는 것, 리더십 등 이 모든 것이 사회 자본을 형성한다. 사회 자본은 지역사회와 그 구성원들이 어떤 조직을 만들거나 강화하는 데 활용할 수 있는 자산이다. 개인들이 타인들을 신뢰하는 능력은 사회 자본의 중요한 결과이자 척도이다. 사회 자본은 집합적 활동에 드는 거래비용을 감소시킨다.

협동조합은 지역사회 주민들에게 상호작용의 기회를 제공하기 마련이다. 이로써 사회 자본이 증진된다. 협동조합에서의 회합, 협동조합이 제공하는 교육 및 학습 기회, 조합 이사회 활동 등을 통해서 조합원들(주민들)이 상호작용한다. 더 나아가서 협동조합 건물이 조합원 여부에 관계없이 주민들이 격식 없이 만나 상호작용하는 생생한 연결 장소가 될 수도 있다. 통상 서로 마주칠 기회가 별로 없는 지역사회 구성원들이 협동조합에서 처음 만나 상호작용할 수도 있다. 그렇게 해서 협동조합은 농촌 지역사회 구성원들이 사회 자본에 대한 투자 효과를 얻게 되는 효율적인 수단이 된다. …(중략)… 한편, 과소화 및 사회적 활력 저하 상태에 놓인 어떤 농촌 지역에서는 사회 연결망이 이미 심각하게 침식되어 있을 수 있다. 그

런 곳에서는 사회적 관계를 형성하는 (또는 복원하는) 기초적인 수준의 조직화 활동이 선행되어야 한다. 그래서 협동조합을 설립하고 운영하는 것이 힘들고 많은 시간을 들이는 과정이 될 수도 있다.
- Zeuli & Radel(2005)

3.4. 농촌 지역의 자조적 발전과 협동조합: 충남 홍성군 홍동면의 사례⁸⁾

충남 홍성군 홍동면은 우리나라 협동조합 운동의 맥이 단절되지 않고 가장 오랫동안 유지된 거의 유일한 농촌 지역이다. 인구 3,800명 남짓한 홍동면에는 현재 50여 개의 커뮤니티 비즈니스 조직과 지역사회 발전을 지향하는 사회단체들이 복잡한 사회 연결망을 형성하고 있다. 그 가운데 협동조합으로서 확고하게 자리 잡은 조직은 6개(풀무신협, 풀무생협, 홍동농협, 풀무학교생협, 협동조합 카페 뜰, 원예조합 가꿈)이고, 영농조합법인이 4개, 농업회사법인이 3개 있다. 나머지는 비영리단체(NPO: Non-Profit Organization)들이다. 그 가운데 일부는 협동조합기본법 시행을 계기로 협동조합 법인격을 갖추게 될 것으로 예상된다.

이러한 연결망의 핵심에는 6개의 협동조합과 풀무농업고등기술학교가 있다. 6개 협동조합의 조합원 수는 약 5,600명 정도이다. 이 협동조합들이 고용하고 있는 유급 근로자 수는 74명이며, 협동조합들의 사업비 합계(풀무신협은 제외)는 약 850억 원에 달한다(김형미, 2012). 인구 규모에 비해 높은 밀도의 협동조합 조직들이 형성되어 있다. 그러나 유급 근로자 수나 사업 규모로 볼 때 홍동면은 아직까지는 알려진 해외 사례들과 같은 협동조합 기반 지역경제의 성장을 이루지 못하고 잠재적인 가능성으로 남아 있다고 볼 수 있다. 홍동면에는 별다른 산업 기반 없이

8) 홍동면 사례에 관한 자료와 정보는 2012년 4월부터 10월 사이에 연구진이 홍동면 주민들과 각종 사업 조직들을 방문, 면접조사를 수행하여 얻은 구술과 2차 자료에 근거한 것이다.

수도작 위주의 영세 소농과 일부 축산 농가들이 다수를 점하고 있어서, 급격한 경제 성장을 가능케 하는 규모의 임계점에 도달하는 것 자체가 어렵기 때문인 것 같다. 그러나 홍동면의 협동조합 조합원 밀도는 우리나라의 다른 농촌 지역들과 비교할 때 현저하게 높은 수준이다. 그리고 지속적으로 협동조합 운동이 펼쳐지고 있다. 악조건에서도 협동조합을 중심에 둔 지역사회 자조적 발전 전략이 수십 년 동안 끈질기게 추진된 원동력이 무엇인지를 살펴보는 것에 의미가 있을 것이다.

홍동면은 한국 농촌 협동조합 운동의 역사를 고스란히 간직하고 있다. 우리나라에서 협동조합 운동이 최초로 시작된 것은 1919년 이후이다. 3.1운동 이후 전개된 '조선물산장려운동'의 추진 주체와 방도로서 소비조합 운동이 시작된 것에서 그 기원을 찾을 수 있다. 홍성에서도 1924년에 최초로 '홍성소비조합'이 설립되었다. 1932년 무렵에는 전국에 200개 이상의 소비조합이 있었던 것으로 확인된다. '조선협동조합운동사', '농민공생조합(조선농민사)', 'YMCA 주도의 농촌 협동조합 운동', '사회주의 계열과 물산장려 운동이 결합하여 추진한 소비조합 운동' 등 네 개의 세력이 추진했던 협동조합 운동은 일제, 한국전쟁 등의 격변과 1960년대 및 1970년대의 압축적 근대화 시기를 지나면서 약화되었다.

일제 강점기까지 기원을 거슬러 올라가는 협동조합 운동의 역사를 유지하고 있는 곳으로는 홍동면이 유일할 것이다. 홍동면의 자조적 발전을 주도하고 있는 협동조합 운동의 기원은 이승훈, 조만식, 이찬갑 등이 일제 강점기에 평안도 정주군에서 '협동조합 운동'과 '교육 운동'을 결합시켰던 사례까지 거슬러 올라간다. 오산학교의 교직원이었던 이찬갑이 한국전쟁의 와중에 홍동면으로 피난을 내려와 주옥로 목사를 만나 '풀무농업고등기술학교'를 설립함으로써 그 맥을 잇게 된 것이다(1958년). 풀무학교가 창립된 이듬해 홍동면에서는 해방 이후 최초의 협동조합인 '풀무협동조합'이 발족되었다. 1960년대에는 '풀무도서협동조합'과 '풀무소비조

합'이 발족되었다. 이 협동조합들은 오래 지속되지 못하였다. 현존하는 흥동면의 가장 오래된 협동조합은 1972년에 창립된 풀무신헌과 풀무농협이다. 이후 1983년에 풀무소비자협동조합이 재창립되고, 1993년에는 풀무학교생협이, 1994년에는 풀무비누협동조합이 창립되었다. 협동조합기본법 같은 제도와는 관계없이 흥동면에서는 최근까지도 많은 협동조합들이 명멸했다.

흥동면에서 볼 수 있는 협동조합에의 끊임없는 도전은 언뜻 이해하기가 어렵다. 협동조합 중심의 지역경제 시스템이 성장하여 괄목할 만한 경제적 발전을 달성하지 못했음에도 협동조합 활동이 갖은 난관 속에서도 줄기차게 실천되고 있다는 점은, 지역사회에 배태된 기풍(ethos) 때문이라고 밖에는 설명할 도리가 없다. 그러한 자조적 발전과 협동의 기풍은 풀무학교에 근원을 두고 있다. 풀무학교에서는 농업과 협동조합을 핵심어로 설정하고 학생들을 가르친다. 졸업생 가운데 상당수가 흥동면에 자리를 잡고 협동조합 운동을 이끌고 있다. 즉, 학교에서 배운 것을 졸업 후에 지역사회에서 실현하고 있는 것이다.

이 같은 '협동의 기풍'이 일관되게 50년 넘게 진작됨으로써, 흥동면에서는 엄격한 의미의 협동조합은 아니더라도 지역사회의 필요에 대응하는 다양한 조직 활동이 '협동'의 가치를 바탕으로 이루어진다. 농촌 면에서는 보기 드문 규모의 민간 도서관인 '흥동밝맑도서관(사단법인)'은 건립재원 6억 원 가운데 5억 원을 지역사회 주민 등의 기부금으로 충당하여 지어졌다. 지역사회의 장애인 직업능력 교육과 치유를 목적으로 운영되는 사회적 농장(social farm)⁹⁾인 '꿈이 자라는 딸'은 공공 부문의 지원

9) 파지(Fazzi, 2010)에 따르면, '사회적 농장'은 이탈리아에서 1980년대와 1990년대에 대부분 도시에서 농촌으로 이주해 온 장애인의 치유 욕구에 대한 대응으로서 출현하였다. 이 사회적 농장들은 이후 사회적 협동조합으로 발전했다. 현재 사회적 농장이라는 용어는 여러 층위의 다양한 실천을 포괄하고 있다. 주로 다음과 같은 내용의 활동을 펼치고 있다. 첫째는 돌봄과 사회적 건강 회복이다. 둘째는 장애를 가진 이들의 교육훈련 및 노

없이 지역의 농업인, 초등학교, 중학교, 목공소, 사회단체 등에서 일하는 주민들이 학습하고 협력하여 만든 곳이다. 최근에는 사회적 협동조합 법인 등록을 검토하고 있다. 그 밖에도 자발적 결사가 활발하게 이루어지고 있으며, 풀무학교 밖에서도 협동조합들을 중심으로 지역사회 단체들의 공동 학습과 연합체 조직 활동이 전개되고 있다.

협동조합 운동을 중심에 둔 지역사회 주민들의 자조적 실천이 악조건 속에서도 지속된 홍동면 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역사회 주민의 학습은 협동조합 운동과 지역사회의 자조적 실천을 지속해 나가는 데 아주 중요한 활동이다. 홍동면에는 풀무학교라는 견고한 협동조합 교육의 구심점이 있어 어려운 조건에서도 사회적 학습을 지속할 수 있었다.

둘째, 창립된 협동조합이 거두는 단기적 성과는 그 지속성에 영향을 주는 중요한 변인이지만 성과가 불분명하거나 저조하더라도 사회적 학습을 지속하는 구조가 농촌 지역사회에 존재한다면, 지역사회 발전을 위한 실천을 꾸준히 견인할 수 있다. 농촌 지역사회 발전을 위한 주민들의 실천을 비금전적 형태로 지원하는 중간지원조직의 목적과 활동을 어떤 관점에서 설정해야 할 것인가를 알려 준다.

셋째, 농촌 지역사회 안에서 협동조합들의 연대는 주민의 구체적 욕구에 대응하는 새로운 사업의 토대이다. 예를 들면, 홍동면에서 농업 생산에 종사하는 영농조합법인 등 여러 조직과 그 구성원들의 욕구에 부응하여 풀무신협이 친환경농업에 투입될 미생물 제제를 생산하는 자회사 '미생이세상'을 설립하여 운영하고 있다. 풀무학교생협이 지역 내의 여러 생산자, 생산자 조합 등이 생산하는 친환경 농·축산물을 판매하는 중요한 경로가 되고 있다는 점도 좋은 예이다. 최근에 설립한 '원예조합 가꿈'에는 여러 협동조합, 학교 등의 지역사회 기관들이 조합원으로 가입해 있다.

동통합이다. 셋째는 특별한 욕구(special needs)를 가진 사람들에 대한 교육이다.

원에 교육, 정원 관리, 지역경관 관리 측면에서 필요한 일들을 지역사회 단체들과 관심 있는 개인들이 협동조합을 결성하여 수행하고 있다.

4. 농촌 지역의 협동조합 설립 의향

4.1. 조사 개요

협동조합기본법에 따른 협동조합 법인격을 갖추기를 희망할 가능성이 높은 농촌 지역의 사업 조직을 설문조사 대상으로 정하였다. 농촌에서 주민들의 '집합적 행동 원리'에 기초하여 일정한 활동을 펼치고 있는 기존 사업 조직, 그 가운데에서도 일정 정도 지역사회 내 사회 연결망에 바탕을 두고 지역사회에 기여한다는 지향을 갖는 조직들, 즉 커뮤니티 비즈니스 조직들을 대상으로 하였다. 구체적으로는 행정안전부의 마을기업 육성사업과 농림수산식품부의 농어촌 공동체회사 육성사업에 참여하고 있는 사업 조직들로 조사 대상을 한정하였다.

조직의 일반 특성(조직구조, 재무구조 등), 협동조합 및 협동조합기본법에 대한 인지도, 협동조합기본법에 대한 기대, 협동조합 설립 의향, 협동조합 관련 정책 요구 등을 조사하였다. 조사의 모집단은 농림수산식품부가 행정조사를 통해 농어촌 공동체회사로 파악한 사업 조직(2012년 6월 현재 2,698개)과 행정안전부의 마을기업(2012년 8월 현재 804개) 가운데 농촌에 소재하는 것들이다. 지역별 비례 표본을 추출하여 전화 설문조사를 실시하였다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.89\%$ 였다. 조사 기간은 2012년 8월 8일부터 8월 17일까지였다. 최종적으로 농어촌 공동체회사 853개와 마을기업 180개를 조사하였다. 지역별로는 경기권·강원권 389개(37.7%), 충청권 167개(16.2%), 전라권·제주권 124개(12.0%), 경상권

353개(34.2%)의 사업 조직을 조사하였다.

사업 조직들이 수행하고 있는 사업내용으로는 농업생산이 65.2%로 가장 많았다(중복응답 허용). 그 다음으로 농산물 유통(40.7%), 농촌관광(40.5%), 농산물 가공(25.8%) 등의 순이었다. 조직 형태로는 영농조합법인이 42.8%로 가장 많았다. 그 다음으로는 임의조직이 많았다(34.5%). 이들은 농어촌 공동체회사나 마을기업 육성사업 외에도 마을개발사업(31.9%), 정부의 특정한 위탁사업(8.0%), 사회적 기업 육성사업(8.0%) 등의 정부 정책에 참여하고 있었다.

〈표 1〉 조사 대상 농어촌 공동체회사와 마을기업의 일반 특성

전체		1,033	100.0%
조직 형태	영농조합법인	442	42.8%
	주식회사	57	5.5%
	유한·합명·합자회사	7	0.7%
	비영리사단법인	156	15.1%
	공익법인	15	1.5%
	임의조직	356	34.5%
사업내용 (중복응답 허용)	농업생산	674	65.2%
	농산물 가공	266	25.8%
	농산물 유통	420	40.7%
	농촌관광	418	40.5%
	사회 서비스	21	2.0%
	급식·도시락	11	1.1%
	기타 서비스	20	1.9%
	일반 제조업·유통	27	2.6%
	교육·훈련·연구	39	3.8%
	여가 서비스	35	3.4%
	기타	35	3.4%

4.2. 협동조합기본법에 대한 인지도와 기대

응답자 대다수가 협동조합기본법에 대하여 알지 못하고 있었다(표 2). 농어촌 공동체회사보다는 마을기업들에서 협동조합기본법에 대한 인지도가 높았다. 사업 내용별로는, 사회 서비스, 교육·훈련·연구 등의 분야에서 활동하는 사업 조직에서 협동조합기본법에 대한 인지도가 상대적으로 높았다. 농업, 관광, 제조업 등의 분야에서 활동하는 사업 조직들의 협동조합기본법에 대한 인지도는 낮은 것으로 드러났다. 조직형태별로는, 공익법인들에서 인지도가 높게 나타난 것에 비해 영농조합법인, 비영리사단법인, 임의조직 등에서는 낮게 나타났다. 특히 유한·합명·합자 회사들의 협동조합기본법에 대한 인지도는 매우 낮았다.

〈표 2〉 협동조합기본법에 대한 인지도

단위: %, N=1,033

		전혀 들어 본 적 없다	들어본 적이 있지만 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	비교적 잘 알고 있다	매우 잘 알고 있다	계
전체		37.1	26.4	21.4	9.0	6.1	100.0
회사 종류	공동체회사	39.0	26.0	20.2	8.9	5.9	100.0
	마을기업	27.8	28.3	27.2	9.4	7.2	100.0
사업 내용	농업생산	38.7	25.4	20.5	9.3	6.1	100.0
	농산물 가공	34.2	24.4	20.7	14.3	6.4	100.0
	농산품 유통	33.3	28.6	18.8	11.7	7.6	100.0
	농촌관광	35.4	26.6	21.5	10.0	6.5	100.0
	사회 서비스	19.0	28.6	23.8	23.8	4.8	100.0
	급식·도시락	27.3	27.3	18.2	18.2	9.1	100.0
	기타 서비스	30.0	30.0	20.0	20.0	0.0	100.0
	일반 제조업·유통	29.6	37.0	18.5	11.1	3.7	100.0

사업 내용	교육·훈련·연구	10.3	38.5	28.2	10.3	12.8	100.0
	여가 서비스	22.9	40.0	20.0	11.4	5.7	100.0
	기타	34.3	22.9	22.9	8.6	11.4	100.0
조직 형태	영농조합법인	34.2	26.7	23.5	10.0	5.7	100.0
	주식회사	24.6	29.8	22.8	15.8	7.0	100.0
	유한·합명·합자	28.6	57.1	0.0	14.3	0.0	100.0
	비영리사단법인	35.3	30.1	23.1	5.8	5.8	100.0
	공익법인	13.3	13.3	53.3	13.3	6.7	100.0
	임의조직	44.7	23.9	16.9	7.9	6.7	100.0

‘협동조합기본법으로 인해 농촌에서 다양한 협동조합들이 만들어질 경우 농촌 지역사회에 어떤 측면에서 기여할 것이라고 예상하는가’를 묻는 질문에서, 응답자들은 ‘주민 참여 활성화’와 ‘지역경제 활성화’에 대한 기대감을 보였다(표 3). ‘주민 참여 활성화’라는 응답 비율이 29.1%로 가장 높은 비중을 차지하였다. ‘지역경제 활성화’가 그 다음이었다(24.9%). 그 밖에 ‘일자리 생성(16.8%)’, ‘각종 상품 및 서비스의 고품질화(9.0%)’, ‘사회복지 서비스 접근성 개선(4.9%)’의 순으로 협동조합기본법의 긍정적 효과에 대한 기대감을 보였다.

한편 ‘협동조합기본법이 시행되면 농촌에서 일어날 수 있는 부정적 효과는 무엇이 있을 수 있겠는가’라는 물음에 대해 응답자들은 ‘정부의 간섭 심화’와 ‘협동조합을 이용한 사기 행위’를 가장 크게 우려하고 있었다(표 3). ‘정부의 간섭 심화’를 우려하는 응답 비율이 21.9%로 가장 높았다. 그 다음으로 ‘협동조합을 이용한 사기 행위(17.2%)’, ‘협동조합 간의 담합 행위(13.2%)’, ‘질 낮은 일자리 생성(10.4%)’, ‘협동조합의 정치 세력화(8.3%)’의 응답 분포를 보였다.

〈표 3〉 협동조합기본법의 긍정적·부정적 효과에 대한 예상

단위: %, N=1,033

예상되는 긍정적 효과		예상되는 부정적 효과	
주민참여 활성화	29.1	정부의 간섭 심화	21.9
지역경제 활성화	24.9	협동조합을 이용한 사기 행위	17.2
일자리 창출	16.8	협동조합간의 담합 행위	13.2
각종 상품·서비스 고품질화	9.0	질 낮은 일자리	10.4
사회복지 서비스 접근성 개선	4.9	협동조합의 정치세력화	8.3
기타	2.0	기타	4.1
무응답	13.2	무응답	25.0

4.3. 협동조합 설립 의향

현재 조직의 법인격을 협동조합으로 바꾸거나 협동조합을 만들어 새로운 사업을 추진할 의향이 있다고 응답한 비율이 53.8%로 적지 않았다(표 4). 협동조합 설립 의향률이 절반을 넘어 협동조합기본법을 알고 있다고 응답한 비율 36.5% 보다 훨씬 높았다. 협동조합기본법 제정이라는 제도 변화의 내용이 잘 알려지지 않은 가운데 막연한 기대를 바탕으로 협동조합들이 설립될 가능성이 있음을 시사한다.

현재 사업 조직을 협동조합으로 전환할 의향이 있다고 응답한 집단에서, 사업 내용별 분포를 확인하였다(표 4). 사회 서비스(71.4%), 교육·훈련·연구(71.8%), 급식·도시락(54.5%), 여가 서비스(54.3%) 등의 분야에서 활동하는 사업 조직에서 전환 의향률이 높은 것으로 나타났다. 이처럼 현재 수행하는 사업이 어느 정도 공공성을 갖는 분야의 사업 조직들에서 협동조합으로의 전환 의향이 상당히 많이 형성되어 있었다.

한편, 영농조합법인 가운데 48.9%가, 그리고 현재 법인격이 없는 임의조직 가운데 43.8%가 협동조합으로의 전환 의향이 있다고 응답한 부분

도 주목할 만하다. 협동조합기본법을 인지하고 있는 사업 조직 집단에서의 전환 의향률이 56.5%로 비인지 집단에서의 전환 의향률 39.2%보다 다소 높게 나타났다. 이것은 협동조합기본법에 관한 정보가 농촌 지역에 확산될수록 협동조합 법인으로 전환하거나 협동조합 법인격을 획득하려는 사업 조직들이 더 늘어날 가능성이 있음을 시사한다.

현재로서는 협동조합 법인으로 전환할 의향이 없다고 밝힌 사업 조직 가운데 협동조합을 설립하여 새로운 사업을 추진할 의향이 있다고 응답한 곳들의 비율이 전체의 15.3%를 차지하였다(표 4). 사업 내용별로 살펴보면, 급식·도시락 분야 사업 조직에서는 그 비율이 40.0%로 높았다. 그 다음으로 여가 서비스 분야(31.3%), 일반 제조업·유통 분야(26.3%) 등의 순이었다. 조직 형태별로는, 유한·합명·합자회사들에서 그 비율이 50.0%로 가장 높았다. 그 다음으로 공익법인(33.3%), 주식회사(24.3%) 등의 순이었다. 기존 사업 조직을 협동조합으로 전환할 의향이 있다고 밝힌 집단과 유사하게, 협동조합을 새로 설립하여 신규 사업을 추진하고 싶다는 집단에서도 협동조합기본법에 대한 인지도가 높은 집단에서 더 높은 신규 사업 추진 의향률이 관찰되었다(21.3%).

〈표 4〉 농어촌 공동체회사와 마을기업의 협동조합 설립 의향

단위: %, N=1,033

		기존 사업 조직을 협동조합으로 전환	협동조합 설립하여 새로운 사업 추진
전체		45.5	15.3
참여하는 정부 정책	공동체회사	45.4	14.6
	마을기업	46.1	18.6
사업 내용	농업생산	45.5	15.3
	농산물 가공	49.6	12.7
	농산품 유통	47.9	15.1

사업 내용	농촌관광	49.5	17.5
	사회 서비스	71.4	16.7
	급식·도시락	54.5	40.0
	기타 서비스	55.0	11.1
	일반 제조업·유통	29.6	26.3
	교육·훈련·연구	71.8	9.1
	여가 서비스	54.3	31.3
	기타	34.3	17.4
조직 형태	영농조합법인	48.9	15.0
	주식회사	35.1	24.3
	유한·합명·합자	14.3	50.0
	비영리사단법인	43.6	17.0
	공익법인	60.0	33.3
	임의조직	43.8	11.5
협동조합기본법 인지 여부	미인지	39.2	12.8
	인지	56.5	21.3

기존 사업 조직을 협동조합으로 전환하거나 기존 사업 조직을 그대로 두고 협동조합을 별도 설립하여 새로운 사업을 추진하고 싶다고 밝힌 응답자들을 대상으로 그 목적이 무엇인가를 물어 보았다. ‘지역사회에 기여’라고 대답한 응답 비율이 53.8%로 가장 높았다(표 5). 그 다음으로 ‘상품 유통망 개선(44.6%)’, ‘유관 기관과의 네트워크 형성(27.7%)’, ‘경영 전문성 관련 자문(26.1%)’, ‘사업 투자금의 원활한 조달(25.2%)’, ‘우수 인재 유치(12.6%)’ 등의 순이었다. 협동조합이 농촌 지역사회 발전에 기여할 수 있는 몫이 있다고 생각하는 이들이 상당수 존재함을 시사한다. 예상하는 출자금 규모를 조사한 결과(표 5), 평균 2억 5,800만 원 수준이었다. 한편 응답자의 65.8%가 1억 원 이하라고 응답하였다. 당분간 농촌 지역에서 설립되는 협동조합은 대체로 소규모의 것들이 되리라고

예상할 수 있다.

기존 사업 조직을 협동조합으로 전환하거나 새로운 협동조합을 설립하겠다는 의향을 밝힌 응답자 가운데, '1년 이내에 협동조합을 설립하겠다'는 응답이 30.4%를 차지하였다. '1~2년 이내'가 30.4%, '2~3년 이내'가 22.3%였으며, '3년 이상'은 16.9%였다(표 6). 협동조합기본법이 시행된 초기부터 빠른 속도로 협동조합들이 설립될 가능성이 있음을 시사한다.¹⁰⁾ 협동조합 설립 의향이 없는 응답자들에게 그 이유를 물었다. '협동조합에 대해 정확히 몰라서'라는 응답률이 32.7%로 가장 많았다(표 6). 이는 협동조합 및 협동조합기본법에 대한 적절한 정보가 제공될 경우, 농촌에서 협동조합 설립 빈도가 증가할 여지가 있음을 보여준다.

〈표 5〉 협동조합 설립·전환의 목적과 예상 출자금 규모

단위: %, N=1,033

협동조합 설립·전환의 목적 (중복응답 허용)		협동조합 설립·전환 시 예상 출자금 (평균 2억 5,800만 원)	
지역사회에 기여	53.8	1억 원 이하	65.8
상품 유통망 개선	44.6	1억~2억 원 이하	8.5
유관 기관과의 네트워크 형성	27.7	3억~4억 원 이하	4.9
경영 전문성 자문 지원	26.1	4억~5억 원 이하	1.3
사업 투자금의 원활한 조달	25.2	5억~6억 원 이하	2.9
인재 유치 등 원활한 직원 모집	12.6	6억 원 이상	6.3
		예상하기 어려움	10.4

10) 기획재정부에 따르면 2012년 12월 1일 협동조합기본법이 시행되고 100일이 지난 3월 10일 현재, 전국에서 647건의 협동조합 설립 신청이 접수되었다. 협동조합기본법 시행 첫 달인 2012년 12월에는 136건, 2013년 1월에는 224건, 2월에는 248건의 협동조합 설립 신청이 있었다. (기획재정부 보도자료 2013년 3월 10일자, "협동조합기본법 시행 100일")

〈표 6〉 협동조합 설립·전환 예상 시기와 설립하지 않으려는 이유

단위: %

협동조합 설립·전환 예상 시기 (N=566)		협동조합을 설립하지 않으려는 이유 (N=477)	
1년 이내(~2013년)	30.4	협동조합에 대해 정확히 몰라서	32.7
1~2년 이내(~2014년)	30.4	사업과 협동조합이 맞지 않아서	24.1
2~3년 이내(~2015년)	22.3	사업체 내 의견을 모으지 못해서	8.8
3~4년 이내(~2016년)	6.1	정부가 지원 방안이 없어서	7.3
4~5년 이내(~2017년)	5.0	정부 간섭이 심해질 것 같아서	6.9
6년 이후(2018년~)	5.8	기존 주주들의 반대가 예상되어서	5.7
		기타	14.5

협동조합 설립(또는 전환) 의향을 갖고 있는 응답자 가운데 상당수가 사회적 협동조합을 생각하고 있었다. 58.1%가 사회적 협동조합을 설립(또는 전환)하겠다고 응답하였다(표 7).

〈표 7〉 협동조합 추진 시 형태

단위: %, N=566

		일반협동조합	사회적협동조합
전체		34.7	58.1
참여하는 정부 정책	공동체회사	37.8	55.2
	마을기업	20.8	71.3
사업 내용	농업생산	37.5	57.0
	농산물가공	29.5	64.4
	농산품유통	27.8	65.0
	농촌관광	28.7	64.3
	사회 서비스	6.3	87.5
	급식·도시락	25.0	50.0
	기타 서비스	25.0	75.0

사업 내용	일반 제조업·유통	15.4	84.6
	교육·훈련·연구	27.6	65.5
	여가 서비스	29.2	66.7
	기타	25.0	68.8
조직 형태	영농조합법인	34.4	58.4
	주식회사	13.8	86.2
	유한·합명·합자	50.0	50.0
	비영리사단법인	32.5	59.0
	공익법인	18.2	81.8
협동조합기본법 인지 여부	임의조직	40.2	51.4
	비인지	37.0	54.2
협동조합 설립 방향	인지	31.9	62.9
	사업 조직을 협동조합으로 전환	35.1	57.2
	협동조합 설립 후 새로운 사업	32.6	62.8

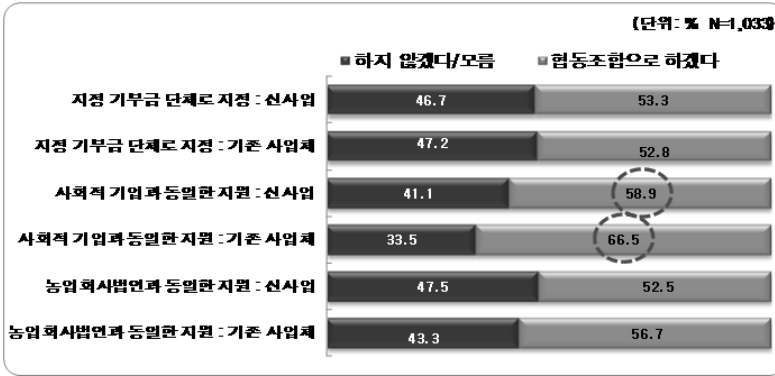
농어촌 공동체회사보다는 마을기업 집단에서 사회적 협동조합 설립의 향이 더 높은 것으로 나타났다. 사실상 협동조합 성격을 갖고 있는 영농조합법인들이 협동조합기본법상의 협동조합으로 법인격을 전환하거나 새로운 협동조합을 설립하겠다는 의향을 밝힌 경우가 많다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다. 영농조합법인은 출자금 하한이 없고 1인1표 원칙을 따른다는 점에서 협동조합기본법의 협동조합과 거의 유사한 형태의 조직이다. 다만, 협동조합기본법의 협동조합이 유한책임 회사임에 비해 영농조합법인은 민법의 규율에 따라 그 구성원이 무한책임을 진다는 점이 다를 뿐이다. 유한책임과 무한책임의 차이가 높은 수준의 협동조합 설립 의향을 이끌어낼 만한 요인이 되는 것인지, 아니면 영농조합법인 종사자들이 협동조합기본법에 대해 정확한 정보를 갖지 않은 상태에서 막연한 기대감으로 협동조합 설립을 희망하게 된 것인지에 대해서 향후 연구에서 추적해 볼 필요가 있다. 이는 유한·합명·합자회사에 대해서

도 마찬가지로의 시사점을 갖는다.

협동조합기본법은 정부의 보조금 지원에 관한 내용을 명시하지 않고 있다. 협동조합이 자조적이고 자율적인 민간단체라는 성격을 분명히 밝히는 차원이었다고 이해할 수 있다. 그런데 여타의 다른 법률에서는 협동조합(또는 사회적 협동조합)이 정부 정책에 참여하는 조건하에서 일정한 지원을 받을 수 있을 것이다. 협동조합기본법에 의거한 협동조합(또는 사회적 협동조합)과 관련하여 제기되고 있는 정책 요구들이 받아들여질 경우 설립 의향이 어떻게 변화할 것인지를 조사하였다.

응답자들에게 세 개의 가정을 제시하고, 각각의 가정이 실현될 경우의 협동조합(또는 사회적 협동조합) 설립 및 전환 의향을 물었다. 세 개의 가정은 다음과 같다. 첫 번째 가정은 “정부가 ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’을 개정하여 농업법인(농업회사법인 및 영농조합법인)과 동일하게 지원할 수 있도록 협동조합을 농업법인의 한 형태로 인정한다”는 것이다. 두 번째 가정은 “현재 ‘사회적기업 육성법’에 의해 사회적 기업과 동일하게 취약계층 근로자 인건비를 지원한다”는 것이다. 세 번째 가정은 “사회적 협동조합을 지정기부금 단체로 지정한다”는 것이다.

분석 결과, 세 개의 가정이 충족될 경우 모두에서 사업 조직을 협동조합으로 전환하거나 협동조합을 설립하여 신규 사업을 추진하겠다는 응답 비율이 상당히 높아졌다(그림 1). 특히 두 번째 가정이 성립할 경우, 즉 사회적 협동조합에 사회적 기업과 동일한 지원이 추진됨을 가정할 때 사업 조직을 사회적 협동조합으로 전환하겠다는 의향이 가장 높은 것으로 나타났다.



〈그림 1〉 조건부 협동조합 설립 의향

4.4. 분석 결과의 시사점

이상의 조사 분석 결과로부터 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 농촌 지역에는 협동조합기본법에 대한 정보가 충분히 전파되지 않았다. 협동조합기본법을 들어 본 적이 있다는 응답이 전체의 36.5%에 불과했다. 농어촌 공동체회사와 마을기업 관련자 대다수가 협동조합기본법을 잘 알지 못하는 것으로 나타났다. 협동조합을 활성화하려는 정부 정책의 취지와 제도적 환경 변화에 대해, 특히 농촌에서 적극적으로 정보를 제공해야 한다.

둘째, 농촌 지역의 공동체회사와 마을기업 등 커뮤니티 비즈니스 조직들의 협동조합 설립 의향은 상당히 높았다. 관련 제도에 대한 정보 제공 수준이 미흡함에도 불구하고 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다. 일단 긍정적인 현상으로 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 주의 깊게 대응해야 할 부분이 있다.

셋째, 농촌 지역에서 협동조합의 가치, 이념, 운영 원리에 대한 학습 활동이 활발히 이루어지도록 선행적으로 지원할 필요가 있다. 협동조합기본법을 접한 적이 없음에도 협동조합으로의 사업 조직 전환(또는 신규 협동조합 설립) 의향을 표현한 이들이 상당수 있다는 점, 정부의 금전적 지원이 있을 것으로 예상될 때 설립 의향률이 높아진다는 점, 정부 지원의 가능성이 상대적으로 더 확실해 보이는 사회적 협동조합을 설립할 의향이 더 높다는 점 등으로 미루어 볼 때, 협동조합이 추구하는 가치, 이념, 운영 원리 등에 대한 학습이 선행되어야 함은 분명하다. 자칫하면 협동조합 관련 정부 정책이 여타의 보조금 지원 정책과 동일한 종류의 것이라고 오인될 수 있다. 협동조합과 그것에 기초한 농촌 지역사회의 자조적 발전 방향을 왜곡하는 결과를 낳을 수도 있다.

5. 결론

협동조합이 농촌 지역사회의 자조적 발전에 있어 중요한 조직 수단이 될 수 있음을 앞에서 논의하였다. 하지만 협동조합 설립 그 자체가 농촌 발전의 충분조건이 될 수 없음은 당연하다. 협동조합 설립 의향 조사 결과에서 본 것처럼, 어떤 면에서는 협동조합에 대한 올바른 인식 없이 막연한 기대감에서 내실 없는 협동조합이 다수 설립될 가능성마저 보인다. 내실 있는 협동조합이 활동하여 농촌 지역사회 발전에 기여하게 하려면 농촌 정책은 어떤 과제에 도전해야 하는가? 결론적으로 다음과 같이 몇 가지 과제를 제안한다.

첫째, 농촌 지역사회 주민들이 협동조합을 올바르게 이해하고 그 이해를 바탕으로 지역사회 발전의 가능성을 모색할 수 있게 지원해야 한다. 조합원 교육과 학습은 협동조합 운동의 생명력을 좌우하는 긴요한 과제

이다. 농촌 지역사회 주민들이 협동조합을 설립하여 해결하려는 문제가 무엇인지 그 목표를 분명히 하고, 협동조합을 설립하면 조합원(주민)들은 어떤 책임과 의무를 갖고 참여할 것인지를 알고, 협동조합 활동을 주도하는 지도자가 경영 역량과 민주주의적 리더십을 쌓을 수 있게 조력하는 교육 및 학습 프로그램이 필요하다. 그런 일에 기존 협동조합이 적극적으로 나서서 하는 것이 자연스러운 일이겠지만, 현재 농협이나 신협의 역량과 의지만으로는 충분해 보이지 않는다. 농협, 신협 등의 협동조합 내 지도사업(또는 교육사업)뿐만 아니라 농촌 정책을 배경으로 활동하는 각종 중간지원조직도 협동조합 학습 기관의 역할을 맡을 필요가 있다.

둘째, 협동조합기본법에 따른 협동조합이 다른 형태의 법인에 비해 차별을 받지 않게 법률과 정책 사업 추진 지침을 검토하고 개정할 필요가 있다. 예를 들어, 농촌의 대표적인 법인체인 영농조합법인이나 농업회사 법인은 법률과 정책 사업 추진 지침에 의해 각종 융자 및 보조금 지원 대상으로서의 자격을 보장받고 있다. 그런 종류의 법과 지침이 매우 많이 있다. 그것들을 검토하여 협동조합이 동등한 대우를 받게 하는 조치를 서둘러야 한다.

셋째, 사회적 협동조합이 농촌 지역에서 사회 서비스와 관련하여 이미 형성되어 있는 정책 추진체계 내에 자연스럽게 배태될 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 인구 과소화 현상이 심각한 농촌 지역에서는 사회 서비스가 잘 공급되지 않는 등의 문제가 많다. 최근 사회적 기업 육성 정책과 커뮤니티 비즈니스 운동을 배경으로 농어촌 공동체회사, 마을기업 등을 지원하는 정책 사업이 활발하게 추진되고 있다. 이런 정책사업에 참여하는 조직들 가운데 상당수는 농촌 사회서비스의 사회 서비스 수요에 대응하는 활동을 펼치고 있다. 이들은 사회적 협동조합으로의 전환 의향이 높은 집단이다. 그런데 협동조합기본법이 도입한 사회적 협동조합은 ‘협동조합이면서 비영리사단법인’으로서의 성격을 동시에 갖고

있다. 이런 성격의 조직이 정부 및 지방자치단체의 사회 서비스 프로그램과 순조롭게 접합될 수 있게 제도를 정비할 필요가 있다.

넷째, 단기적으로는 농촌 지역에서 협동조합들의 협동 사업을 촉진하고 장기적으로는 협동조합기본법의 ‘연합회’ 관련 규정을 보다 개방적인 방향으로 바꾸어야 한다. 협동조합들이 농촌 지역사회에 대한 책임 의식 속에서 연대의 연결망을 구축하는 것이 중요한 과제를 여러 국내외 사례에서 확인할 수 있다. 일반적으로 하나의 협동조합이 성공하여 지역사회 발전에 큰 역할을 할 것으로 기대하기는 어렵다. 지역 내에서 협동조합들이 서로 협력하는 것이 중요한 이유이다. 현재 협동조합들의 지역 내 연대에서 가장 중요한 역할을 담당할 잠재 역량을 갖춘 조직은 농협이다. 농협은 자본과 방대한 조직망 모두를 갖추고 있다. 그 다음으로 신협과 같은 조직이 있다. 농협이나 신협 같은 기존 협동조합 조직들과 협동조합기본법에 따라 새로 설립될 협동조합들이 밀도 있는 연결망을 형성하는 것이 자연스러울 것이다. 그런데 현재의 법제에서는 농협, 신협, 수협 등이 참여하는 협동조합연합회를 곧바로 결성할 수 없다. 협동조합연합회는 협동조합기본법에 따라 설립될 협동조합들끼리만 설립할 수 있다. 사회적 협동조합연합회의 경우도 마찬가지이다. 개별 법에 따른 협동조합들과 협동조합기본법에 따른 협동조합은 ‘협동조합들의 협동조합’으로 기능할 연합회를 만들 수 없고, 그보다 낮은 수준에서 협력 활동을 전개할 수 있는 협의회 조직을 만들 수 있다. 사회적 협동조합과 일반 협동조합이 함께하는 연합회 조직도 만들 수 없다. 단기적으로는 법률적 근거를 달리하는 협동조합들이 협의회 수준에서 공동 활동을 펼치는 것을 장려하고 촉진할 필요가 있다. 협의회를 결성하여 지역의 협동조합 설립과 활동을 지원하는 ‘협동조합지원센터’ 같은 것을 만들어 교육 및 학습 지원, 협동조합 설립을 위한 자문 등의 활동을 먼저 수행하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 초보적인 수준에서의 협력 활동이 누적될 때 협동조합들

의 연대 연결망의 밀도는 더욱 높아질 것이고, 그것을 토대로 법률적 근거를 달리하는 협동조합 사이의 연합회 내지 연맹 조직을 허용하는 입법을 요구해야 할 것이다.

■ 참고 문헌 ■

- 가라타니 고진. (2001). *트랜스크리티프: 칸트와 마르크스 넘어서기*. 송태욱 옮김. 한길사.
- 강민수. (2012). “2012 세계 협동조합의 해를 보내며: 협동조합기본법 시대를 잘 준비해야 한다”. *협동조합네트워크*, 통권 59호. 한국협동조합연구소.
- 김두년. (2002). “협동조합기본법의 필요성과 입법 구상”, *한국협동조합연구*, 20(1). 한국협동조합학회.
- 김정섭, 박시현, 김영단, 임지은. (2011). *농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안*. 한국농촌경제연구원.
- 김형미, (2012), “홍동 지역 협동조합운동의 기원과 전개”, *홍동 협동마을포럼 발표자료*(2012년 8월 31일).
- 양승두. (1983). “협동조합법에 관한 비교법적 연구”, *연세행정논총*, 제9집. 연세대학교 행정대학원.
- 유정규. (2011). “농촌경제 활성화, 새로운 접근.” *대안농정 대토론회 자료집*, 한국농업·농촌의 지속가능한 발전전략, pp.261-310. 국민농업포럼.
- 이동영. (1989). “협동조합 원칙의 법규범성과 실무적 영향에 관한 연구”, *서울여자대학교 논문집*, 제18호.
- 장원석. (1988). “협동조합기본법의 제정 논리-각종 협동조합법의 일원화 방안”, *한국협동조합연구*, 6(1). 한국협동조합학회.
- 정재돈, 김기태. (2010). *협동조합기본법 제정에 대한 연구*. 국회 사무처.
- Fazzi, L. (2010). Social Co-operatives and Social Farming in Italy. *Sociologia Ruralis*, 51(2), pp.119-136.
- Fulton, Murray and Ketilson, Lou. (1992). The Role of Cooperatives in Communities: Examples from Saskatchewan. *Journal of Agricultural Cooperation*, 7, 15-42.
- Romano, Donato. (1996). *Endogenous Rural Development and Sustainability : A European Perspective*. Center for International Food and Agricultural Policy.
- Zeuli, Kimberly and Radcliff, Jamie. (2005). Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice. *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 35(1), 43-54.

Received 15 February 2013; Revised 5 March 2013; Accepted 08 March 2013

Enactment of the Fundamental Act on Cooperatives and Its Implications for Rural Development Policy

Jeong Seop Kim · Sang Jin Ma · Mee Bok Kim

Korean Rural Economic Institute, 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu,
Seoul, 130-710, Republic of Korea

Abstract

The Cooperatives Act was enacted. This enabled people to establish easily cooperatives at various fields. A cooperative is an important vehicle for rural community development. Therefore, the enactment of the Cooperatives Act can be a significant chance for rural policy. The Cooperatives Act have made three significant changes. First, cooperatives can start businesses at all the fields except for financial and insurance business. Second, requisites for people to establish cooperatives have been alleviated exceptionally. Third, the Cooperatives Act introduced a new cooperative organization, social cooperative which aims to serve the socially excluded class.

The self-help approach places rural community members at the core of a development process with two goals: to improve the quality of life within the community and to facilitate the community's capacity building. Community cooperatives contribute to accomplish those goals. One of the roles for cooperatives is to provide products and services at competitive prices. Providing a good or service at a competitive price bcomes increasingly important in some rural communities declines. Cooperative development processes have bic impacts on the ability of community members to increase human

asset and social capital.

We conducted a survey targeting rural community businesses to grasp inclinations toward establishing cooperatives. The Cooperatives Act has gained low level of recognition. But so many community businesses wanted to establish cooperatives. This means there is a possibility for many community businesses to establish cooperatives without sufficient understanding.

We suggested some policy issues for coping with this situation, as followings. First, the governments should provides rural community residents with opportunities to learn about cooperatives. Second, the current legal systems and regulations about business and social service should be reviewed to do away with the possible discrimination between the new cooperatives and the other forms of incorporation. Third, the cooperation of cooperatives should be encouraged and facilitated in rural communities.

key words : cooperative, rural community development, self-help development



Jeong Seop Kim is a senior research fellow of Korean Rural Economic Institute, Seoul, South Korea. His research interests are primarily in the area of rural development policy, with an emphasis on endogenous development, social exclusion and rurality.

Address: (130-710) 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, South Korea

e-mail) jskkjs@krei.re.kr, phone) 82-2-3299-4252



Mee Bok Kim is a research fellow of Korean Rural Economic Institute, Seoul, South Korea. Her research interests are in cooperatives in agriculture focusing on the aspect of policies. Her recent research is about agricultural finance, public investments and risks.

Address: (130-710) 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, South Korea

e-mail) mbkim@krei.re.kr, phone) 82-2-3299-4323



Sang Jin Ma is a senior research fellow of Korean Rural Economic Institute, Seoul, South Korea. His research program is centered on agricultural education and extension.

Address: (130-710) 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, South Korea

e-mail) msj@krei.re.kr