

| 협동조합 표준 교육교재 - 업종 특화 가이드라인 |

# 돌봄 사회적협동조합

## 돌봄사회적협동조합

협동조합 표준 교육교재-업종특화가이드라인

- 집필진 강민수 서울시협동조합지원센터 센터장  
김연아 성공회대학교 사회적기업연구센터 연구교수  
김준모 청솔돌봄사회적협동조합 이사장  
민동세 사회적협동조합 도우누리 이사장  
송유정 사회적협동조합 휴먼케어 이사장  
송직근 마주봄협동조합 이사  
이병원 한국돌봄사회적협동조합 사무국장  
이종제 협동조합공작소 회계사  
전용호 인천대학교 사회복지학과 교수
- 연구진 민 앵 한국의료복지사회적협동조합연합회 상임이사  
김연아 성공회대학교 사회적기업연구센터 연구교수  
이병원 한국돌봄사회적협동조합 사무국장  
송지은 한국의료복지사회적협동조합연합회 교육상담팀장
- 자문위원 강민수 서울시협동조합지원센터 센터장  
김준모 청솔돌봄사회적협동조합이사장  
김푸르매 S.Ecomony 발행인 겸 편집인  
민동세 사회적협동조합 도우누리 이사장  
송유정 사회적협동조합 휴먼케어 이사장

| 협동조합 표준 교육교재 - 업종 특화 가이드라인 |



# 돌봄 사회적협동조합



한국사회적기업진흥원



한국협동사회적협동조합



## 발간사

우리는 20여 년 전 저소득주민의 자활자립을 위하여 국가사업의 일환으로 돌봄을 시작했습니다. 서비스 제공기관으로 등록하면서 민간으로 분류되기도 했으나 다시 사회적경제 기업으로 위상을 정립했고, 시장화에 반대하며 돌봄서비스의 공공성과 인간존엄의 가치를 실현하기 위해 노력해왔습니다. 서비스 영역도 간병, 가사, 산모, 아동, 노인, 장애인 돌봄으로, 재가에서 시설로 확장했으며 제공범위도 지역에서 전국으로 규모화하였습니다.

우리 사회는 저출산, 고령화, 핵가족화 등 인구 사회적 환경의 변화로 갈수록 돌봄이 더 많이 필요한 세상이 되고 있습니다. 이제 돌봄은 더 이상 가족만 책임지는 것이 아니라 숙련된 전문가와 선의의 제공기관을 통해서 유료로 제공되는 사회서비스로 발전했으며, 최근에는 지역사회에서 더 오랫동안 건강하게 살 수 있도록 환경을 만드는 일에 돌봄이 앞장서고 있습니다.

돌봄은 대면서비스를 기본으로 하기에 행복한 사람이 따뜻한 서비스를 제공하는 일이며, 서비스를 제공하는 사람과 이용하는 사람이 서로 신뢰가 있을 때 가장 좋은 돌봄이 이루어집니다. 사람을 중요하게 여기고 사람 간의 협동이 만들어내는 소통의 서비스라는 점에서 돌봄은 협동조합의 기본정신과 맞닿아있습니다.

이 책은 성공한 사업가의 얘기도 아니며, 잘 나가는 일부 기업의 얘기도 아닙니다. 가장 돌봄다운 조직을 운영하고 싶은 사람, 돌봄이 어떻게 성장해야 하는지 고민하는 사람들에게 표준 교육교재로 활용되길 바랍니다. 먼저 한 경험을 바탕으로 구성된 내용들이 새로운 길을 걷는 누군가에게 큰 도움이 되었으면 합니다.

마지막으로 ‘돌봄사회적협동조합 표준 교육교재’가 발간되기까지 바쁘신 가운데 정성을 다해주신 연구진과 집필진 그리고 관계자분들께 진심으로 감사드립니다.

2020. 11

안 혜 경

한국돌봄사회적협동조합 이사장

# CONTENTS

발간사

/ 5

## 1장

### 돌봄사회적협동조합의 이해



돌봄서비스의 제도적 환경

/ 11

돌봄사회적협동조합의 역사와 현황

/ 19

돌봄사회적협동조합의 활동

/ 37

지역사회 통합돌봄의 이해

/ 54

## 2장

### 돌봄사회적협동조합 설립 과정의 이해



협동조합이란 무엇인가

/ 75

협동조합기본법과 자치규범

/ 89

돌봄사회적협동조합 설립 로드맵

/ 102

돌봄사회적협동조합 설립 인가 검토 사항

/ 124

### 3장

## 돌봄사회적협동조합의 가치 경영



자본의 구조와 조달방안	/ 133
공공시장과 민간위탁	/ 141
재무제표의 이해	/ 145
경영공시 방법	/ 168
운영전략과 마케팅	/ 170

### 4장

## 돌봄사회적협동조합의 조직 운영



조직 구조와 임원의 역할	/ 191
조직의 갈등 관리	/ 206
조합원 교육 활동	/ 219
조합원 소모임	/ 225

참고문헌	/ 229
------	-------

## 부록



돌봄서비스 성과 지표 관리	/ 233
한국돌봄사회적협동조합 소개	/ 235





· 1장 ·

# 돌봄사회적협동조합의 이해







## 돌봄서비스의 제도적 환경

전용호 인천대학교 사회복지학과 교수

우리나라의 돌봄서비스의 제도적 환경은 큰 변화를 겪고 있다. 돌봄서비스가 민간의 영리기관 중심으로 발전해오다가 서비스 품질 저하와 부정수급과 같은 각종 문제가 많이 발생하면서 최근에는 정부가 나서서 공공과 사회적 경제조직을 활용해서 돌봄서비스의 확충을 적극적으로 도모하고 있다.

**사회복지**는 사람들의 개별적인 욕구를 충족해서 인간다운 삶을 추구하는 것이 목적이다. 사람들은 일생을 살아가면서 빈곤과 질병, 고독, 외로움, 사고, 돌봄 스트레스 등 다양한 어려움과 고통을 직·간접적으로 경험하면서 살아가게 된다. 이 같은 사람들의 다양한 어려움을 우리는 ‘사회적 위험’이라고 부른다. 사회복지 정책은 사람들이 사회적 위험에 직면할 때에 대비해서 그 어려움을 줄이기 위해 만든 복지 제도다.

### 사회서비스와 돌봄의 필요성

일반적으로 사회복지 정책은 <표 1>처럼 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 국민연금, 국민건강보험, 산재보험, 고용보험, 노인장기요양보험과 같은 5대 사회보험이다. 이 보험방식의 제도들은 각각 빈곤, 질병, 사고, 실업, 고령 등으로 인해 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위한 공적인 시스템이다. 가령, 노인이 되면 대부분 은퇴를 해서 소득을 벌지 못하므로 국민연금에 미리 가입해서 연금료를 납입하다가 그 돈을 모아서 나중에 노인이 되면 매달 일정 액수의 연금을 받으면서 생활을 할 수 있다. 마찬가지로, 자본주의 사회에서 경제는 항상 좋을 수 없고 상승과 하강의 사이클을 겪으면서

실업이 구조적으로 발생한다. 이같은 상황에 대응해서 미리 고용보험에 가입해서 근로자와 회사는 보험료를 매달 납입하고 실직상태가 되면 실업급여를 제공해서 위기 상황에서 중요한 자원으로 활용된다.

표 1 사회복지정책의 주요 제도

구분	대상	세부 제도(예시)	재원	서비스형 급여
사회보험	보편적	국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험	보험료	국민건강보험, 노인장기요양보험
공공부조	선별적 (저소득층 중심)	국민기초생활보장법 (생계, 주거, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활 급여)	일반조세	의료급여, 교육급여 등
사회서비스	보편적	노인맞춤돌봄서비스, 장애인활동지원서비스, 지역자율형 사회서비스 등 다수	일반조세	대다수

둘째, 사람의 최저수준의 생활을 보장하는 공공부조가 있다. 저소득층을 위한 국민기초생활보장법이 대표적이다. 국가는 일정수준 이하의 소득이나 자원을 가지고 있는 취약계층이나 빈곤계층을 기초생활수급자와 차상위계층으로 정해서 생활비와 각종 현물서비스의 혜택을 제공한다. 일반적으로 사회보험은 국민에게 보편적으로 적용되는 경우가 많지만 공공부조는 자산조사를 기반으로 선별적으로 적용된다.

사회보장기본법 제3조4항 : ‘사회서비스’란 국가지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

셋째, 위의 제도보다 뒤늦게 발전된 것이 사회서비스다. 그간 우리나라 사회복지에는 빈곤, 질병, 실업과 같은 전통적인 사회위험에 대응하는 4대 사회보험과 저소득층을 위한 국민기초생활보장법 등과 같은 현금급여의 소득보장정책 중심으로 발전해왔기 때문이다. 많은 복지 선진국은 다양한 사회서비스를 보편적으로 제공해서 인간다운 삶을 영위하도록 지원하고 있다. 우리나라에서 사회서비스의 범위는 포괄적으로 돌봄,

상담, 재활, 정보제공, 주거, 사회참여 등으로 다양하다. 앞에서 살펴본 사회보험과 공공부조가 주로 현금을 지원하는 소득보장정책과 달리 사회서비스는 전문인력이 대상자에게 직접 대인서비스를 제공하는 현물서비스로 분명한 차이가 있다.

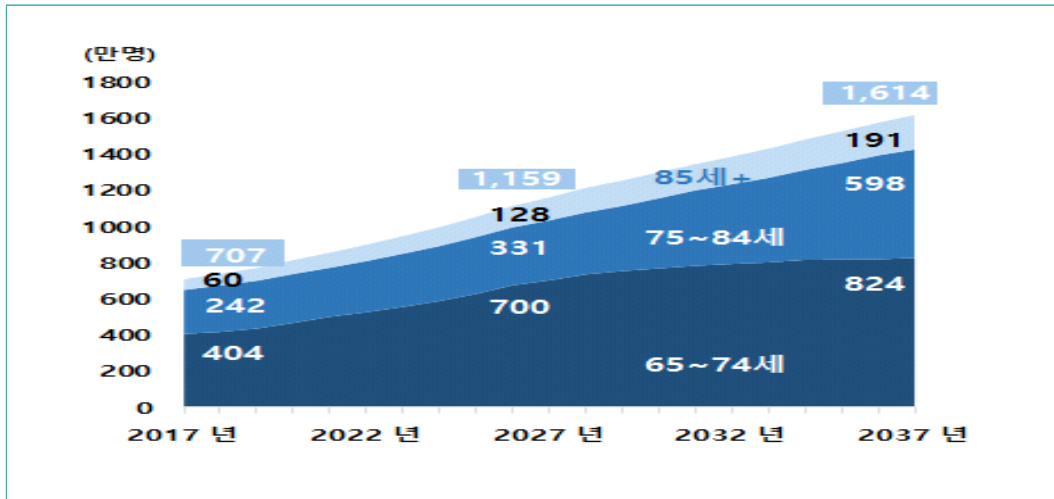
## 사회서비스와 돌봄의 필요성

최근의 사회복지에서 가장 급격하게 확대되는 분야는 바로 돌봄을 비롯한 사회서비스 분야다. 돌봄care은 학자들에 따라 여러 방식으로 정의되는데 다른 일과 구별되는 고유한 특징이 있다. 대인 서비스로서 제공인력의 육체적인 활동에 의해 일이 이뤄지고, 서비스 이용자와 제공자 간에 사람으로서 ‘사회적 관계’가 형성된다. 이 과정에서 사람으로서 상호 간에 느낌이나 감정의 교류가 이뤄지면서 심리적인 성향이 일에 영향을 끼친다. 이 책에서 돌봄은 대인서비스를 제공해서 대상자의 신체활동과 가사활동과 같은 일상생활의 수행을 지원하는 것을 의미한다.

우리나라는 선진국으로 진입하면서 사회의 전반적인 구조와 환경 자체가 변화하면서 돌봄을 비롯한 사회서비스의 필요성이 커지고 있다. 그 이유는 첫째, 인구 고령화가 급속하게 진행되면서 노인인구가 급격하게 늘어나고 있기 때문이다. [그림 1]에 제시된 대로 65세 이상 노인이 2017년에 707만 명에서 2027년에 1,159만 명, 2037년에 1,614만 명으로 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 특히, 75세 이상 노인이 주로 돌봄서비스를 이용하는 현실을 감안할 때, 돌봄 분야의 사회서비스 수요는 더욱 크게 늘 것이다.

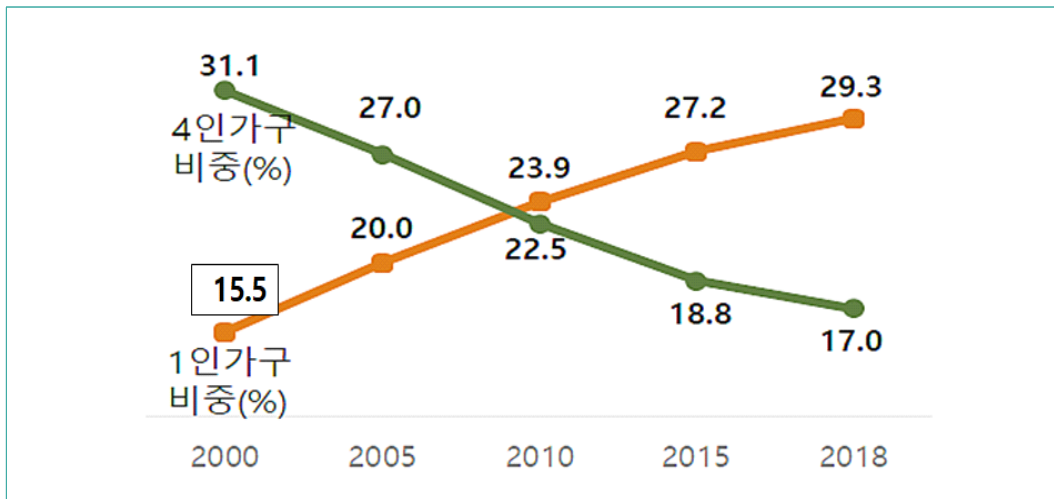
둘째, 가족의 구조와 기능이 크게 변화하면서 사회서비스에 대한 수요가 늘고 있다. 전통적으로 가족이 주요한 돌봄을 역할을 수행했지만 여성의 경제활동 참여 인구 비율이 높아지면서 맞벌이 가구가 확대되고 있다. 따라서 여성이 수행했던 자녀와 노인, 장애인 등을 돌봄의 역할을 대신할 수 있는 공적인 사회서비스의 필요성이 커지고 있는 것이다. 특히 여성들은 노동시장에서 일하는 동시에 각종 돌봄을 수행하는 것으로 인한 부담이 큰 상태다. 더욱이 [그림 2]에서 제시된 것처럼 핵가족의 4인 가구의 비율은 크게 줄어드는 반면에 1인 가구의 비율이 크게 늘고 있다. 1인 가구의 증가는 개인의 자율적인 생활 영위 등으로 긍정적인 측면도 있지만 실직으로 경제적으로 어렵거나 건강이 나빠지거나 사회적 관계망이 축소되는 등의 어려운 상황에 직면했을 때 지원을 받을 가족 구성원이 없어서 다각적인 돌봄이 필요해진다.

그림 1 노인인구의 변화



자료: 통계청 [kostat.go.kr](http://kostat.go.kr)

그림 2 가구 구성의 변화



자료: 통계청 [kostat.go.kr](http://kostat.go.kr)

셋째, 생애주기별로 맞춤형의 사회서비스를 제공해야 한다는 인식이 확대되고 있다. 사회서비스는 아동, 청소년, 중장년, 노인 등의 생애주기별로 직면하는 다양한 사회적 위험에 대응하기 위해서 만들어진 제도로 인생은 처음부터 끝까지 누군가의 돌봄이 지속적으로 필요하다. 구체적으로, 아동은 어려서 혼자서 처리할 수 없는 일이 많기 때문에 일상에서 누군가 늘 돌봐줘야 하고 적절한 교육을 통해서 성장하도록 지원해야 한다. 특히 맞벌이 가족의 비율이 2000년 35.4%에서 2017년 44.6%로 크게 증가하면서 그 필요성이 커지고 있다. 청소년은 학교에 다니면서 학습을 하고 있지만 친구 관

계와 학업에 대한 스트레스로 불안감이 높고 우울증으로 고생하는 경우도 많다. 적절한 상담과 건강관리, 진로에 대한 정보제공 등을 통해서 불안정한 청소년들을 지원해야 한다.

중장년에는 이혼과 사회적 관계 단절로 인한 우울증과 실직으로 인한 어려움 등의 다양한 어려움을 겪는다. 특히 1인 가구 중장년의 사회적 고립으로 인한 고독사와 자살 등의 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있어 사각지대에 있는 이들을 위한 돌봄이 중요해지고 있다.

이와 함께 노인과 장애인 등은 질병이나 사고 등으로 인해 혼자서 식사하기, 옷 입기, 씻기, 산책하기 등과 같은 일상생활을 수행하지 못하는 사람들이 많다. 최근에 우리나라의 사회서비스가 확대됐지만 대상자의 욕구를 충족시키기에는 여전히 부족하다. 특히, 일반 시민들의 국가에 의한 사회서비스 제공의 필요성에 대한 요구가 커지고 있어 사회서비스에 대한 공적의 확대가 필요하다.

## 사회서비스의 확대 과정

### 시장화 정책과 공공성 강화의 변화

우리나라에서 아동, 노인, 장애인 등을 위한 돌봄의 사회서비스가 본격적으로 발전한 역사는 그리 오래되지 않았다. 아동을 위한 돌봄서비스는 이미 1990년대에 영유아보육법을 통해서 제도적으로 먼저 도입됐지만 상대적으로 노인과 장애인 등 다른 대상자를 위한 돌봄서비스는 뒤늦게 제도화되기 시작했다.

우리나라에서 노인과 장애인 등을 위한 돌봄서비스가 본격적으로 제도화되기 시작한 것은 노무현 정부로 사회서비스를 적극적으로 확대 제공하면서 사회서비스 전반의 패러다임이 바뀌기 시작했다. 먼저, 가족의 역할로 여겨지던 각종 돌봄을 ‘공적인 사회서비스’ 제도를 도입해서 다양한 돌봄서비스를 국가의 재정 지원을 통해서 활성화시키기 시작한 것이다. 이와 함께 저소득층에게 선별적으로 제공되던 사회서비스를 돌봄이 필요한 ‘일반 국민’까지 단계적으로 대상자를 확대하기 시작했다. 아울러 과거에 정부는 재정 지원을 ‘공급자 지원방식’으로 운영했었다. 그러나 제공기관에게 보조금을 제공해서 기관의 안정적인 운영을 도모했지만 제공기관이 불만을 적게 제기하고 돌보기 편리한 대상자를 선별하고 이용자의 목소리가 반영되지 못하는 등의 문제

에 발생했다. 이에 대응해서 정부는 ‘이용자 지원방식’으로 재정 지원방식을 바꿔서 제공기관의 수입이 전적으로 이용자의 수와 서비스 제공량에 따라서 결정되는 바우처 방식으로 변경하기 시작했다. 아울러 서비스 제공기관을 기존의 법인과 같은 비영리기관에게만 허용하던 것을 바꿔서 민간의 개인 영리사업자에게 허용하면서 인프라의 확대를 도모했다.

사회서비스 관련 제도의 도입도 빠르게 이뤄졌다. 대표적으로 노인돌봄종합서비스(등급외A, B 대상, 현재 폐지됨)가 2007년에 도입되었고 노인장기요양보험법에 기반해서 장기요양서비스가 2008년부터 제공되기 시작했다. 장애인 분야에서도 2007년 4월에 장애인복지법에 의거해서 ‘장애인활동보조서비스’가 최초로 시행되었고, 시범사업을 거쳐서 장애인활동지원서비스가 2011년 10월부터 본격적으로 제공되기 시작했다. 현재는 ‘장애인활동지원에 관한 법률’에 의거해서 서비스가 제공되고 있다. 그러나 노무현 정부의 민간 영리기관의 서비스 제공을 촉진한 시장화 정책은 각종 부정적인 결과가 발생하는 구조적인 원인이 되었다.

**표 2** 사회서비스 정책 지향의 변화

구분	주요 정책과제
노무현정부 (2007)	인적자본에 대한 투자 확대와 사회서비스 확충을 통해 지속가능한 성장기반 조성(2007)
이명박정부 (2008~2012)	복지 서비스 시장 창출(2008~2011) 사회서비스 시장 활성화 및 품질 제고(2012)
박근혜정부 (2013~2017)	고부가가치 사회서비스 일자리 창출(2013) 복지서비스 이용 편의성 제고(국민행복카드)(2015~2016)
문재인정부 (2017~)	사회서비스 공공성 강화 :사회서비스원 도입, 사회적경제 활성화

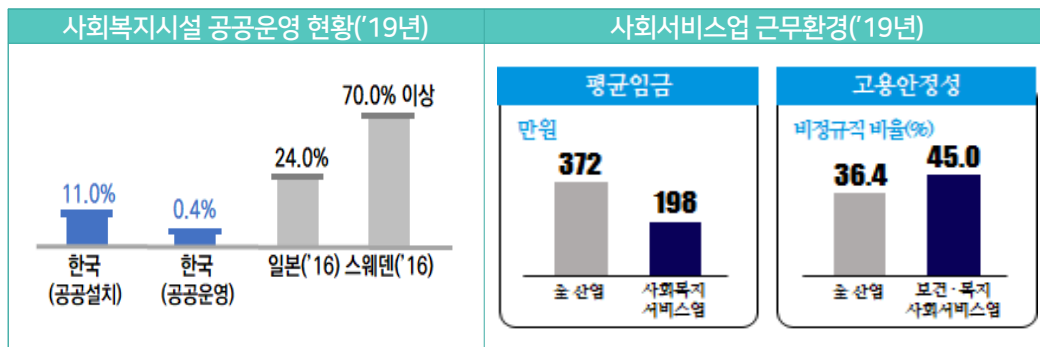
자료: 박세경 등, 2016, 사회서비스 정책진단과 고도화전략 연구, 보건사회연구.

이명박 정부와 박근혜 정부는 복지서비스의 시장화를 적극 추진해왔다. 시장화는 기본적으로 경쟁과 선택의 원칙을 적용한다. 제공기관의 수를 증가시키고 제공기관 간의 경쟁을 높이면 기관들이 서비스의 비용을 낮추고 품질을 제고할 것이라고 강조한다. 동시에 서비스 이용자에게 소비자로서 선택 권리와 제대로 된 정보를 제공해서 우수한 기관을 잘 선택하면 서비스의 만족도가 제고될 것으로 기대한다. 이와 함께 시장화의 정책은 민간의 개인 영리기관의 시장 참여를 적극적으로 도모했다. 더 나아가서, 사회서비스에 대한 R&D 투자를 강조하면서 사회서비스의 산업화를 강조했다. 이를



통해서 고부가치 일자리를 창출하겠다고 밝혔다. 그러나 사회서비스 분야에 시장화 정책은 각종 문제를 낳는 결정적인 계기가 되었다. 일부 사업들은 민간에서 개인 영리 사업자가 도시지역에 과잉 공급되면서 과잉경쟁이 발생하고 있고, 부정수급과 품질 저하와 같은 각종 문제가 발생하는 주요한 원인이 되었다. 이와 함께, 지역사회서비스 분야를 비롯해서 일부 사회서비스는 R&D를 통해서 품질 좋은 서비스를 개발해서 일반구매를 촉진화하는 산업화를 도모했지만 결과적으로 실패하게 되었다.

**그림 3** 사회서비스 현황



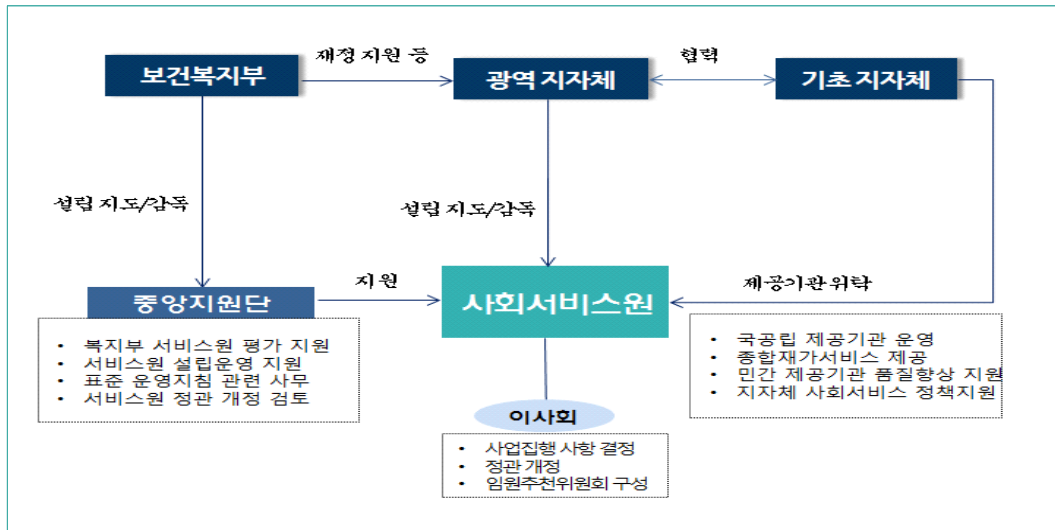
자료: 보건복지부 [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)

문재인 정부는 사회서비스 시장화 문제가 심화되자 공공성을 강화하는 방식으로 선회했다. 사회서비스 전반에서 공공 제공기관의 비율이 너무 낮고 민간 영리기관이 지나치게 높아 시장실패의 문제가 심화되고 있기 때문이다. 특히, 전체 사회복지시설에서 공공이 설치한 비율은 11.0%이지만 공공이 운영하는 비율은 0.4%에 불과하다. 반면에 일본과 스웨덴의 공공운영 현황은 각각 24.0%, 77.0%를 초과하는 상황으로 우리나라의 공공성이 매우 취약하다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 낮은 수가에 민간의 영리기관들이 인건비를 감축하려고 해서 사회서비스업에 종사하는 제공인력의 급여와 급여환경도 열악한 수준이다. 사회복지서비스업에 종사하는 인력의 월 평균 임금은 2019년을 기준으로 198만 원으로 전 산업 평균의 372만 원에 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 더욱이 고용의 불안정성이 높은 상황으로 보건복지사회서비스업의 비정규직 비율은 45.0%로 전 산업 평균 비정규직 비율 36.4%에 비해 약 10%포인트 높은 수준이다. 불안정한 나쁜 일자리가 계속 늘어나면서 우수한 서비스 품질을 기대하기 어려운 상황이다.

이 같은 심각한 사회서비스의 문제점을 개선하기 위해서 시·도 산하에 공공기관인 사회서비스원을 설치하도록 독려하고 있다. 특히 사회서비스원 내에 ‘종합재가센터’를

설립해서 방문요양과 장애인활동지원과 같은 다양한 재가서비스를 제공하도록 했다. 아직 초기 단계로 서울과 경기도 등 전국의 여러 지역에서 종합재가센터를 설립해서 운영하고 있지만 서비스를 제공할 대상자를 확보하지 못하는 등의 운영의 어려움을 겪고 있다. 이와 함께, 사회적협동조합과 같은 사회적 경제의 기관들이 시장에서 사회 서비스를 더욱 확대해서 제공하도록 지원하고 있다. 이는 많은 사회서비스 기관들이 영리를 노골적으로 취함으로 문제가 많이 발생하는 반면에 상대적으로 사회적 가치를 지향하는 사회적 경제 기관들이 지침을 준수하면서 더 질 좋은 서비스를 제공할 것으로 기대하는 것이다.

그림 4 사회서비스원 개념도



자료: 사회서비스 중앙지원단 pass.or.kr



사회서비스 영역에서 영리기관을 주요한 서비스 제공기관으로 활용하는 시장화가 지속적으로 이뤄졌다. 시장화로 인해 도시지역에서는 과잉경쟁이 발생하면서 품질저하와 낮은 인건비 등의 각종 문제가 발생하고 있다. 정부는 시장에서 개입을 강화하면서 공공(예, 사회서비스원)과 사회적협동조합과 같은 사회적경제를 통해 서비스 제공의 역할을 강조하도록 지원하고 있다.



## 돌봄사회적협동조합의 역사와 현황

민동세 사회적협동조합 도우누리 이사장

우리나라에서 사회적협동조합의 역사는 이제 8년이 지나고 있다. 특히 사회적협동조합을 설립하고 운영을 위한 체계를 설계하기에 적합한 모형을 특정 지을 수 없다. 이에 보건복지부 제1호 사회적협동조합인 '도우누리'의 사례를 통해 사회적협동조합의 역사와 현황, 조직 특성 그리고 내부적·외부적 환경 등을 살펴본다.

**사회서비스 공급정책**은 주어진 재원을 보다 효과적으로 사용 효과적으로 사용하는 문제 즉, 공급비용을 절감하는 방식으로 접근해 왔다. 특히 돌봄 사회서비스는 노인, 장애인, 산모와 신생아, 아동, 환자 등 매우 다양한 수요계층과 양적 확대를 맞닥뜨리면서 더 효율적인 공급방식을 찾아왔다. 그리고 주어진 비용 내에서 사회서비스 품질을 개선하는 문제, 사회서비스가 적절한 품질을 유지할 수 있는 조건의 문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다. 공급 전달체계의 효율성과 서비스 품질 제고를 실현할 수 있는 전달체계가 핵심과제가 되었다.

공급의 효율성을 위해서는 시장경쟁체계와 기업운영방식을 도입하는 방안이 시도되었고, 서비스 품질 제고를 위해 공공성, 비영리성의 평가 잣대를 활용하려는 시도는 자연스럽게 기존의 공급방식과 평가체계와 충돌하게 된다. 이런 시점에 협동조합기본법이 제정되고 새로운 형태의 법인이 제도화되었는데 바로 사회적협동조합이다. 사회적협동조합은 비영리 법인으로 규정되며 인적 결사이면서 기업조직이라는 이중의 정체성을 갖는 특성이 있다. 사회서비스 확대에 대한 효율성과 품질 제고라는 공공성을 수행하기에 매우 적절한 조직형태가 2012년 12월 1일부터 시행되었다.

우리나라에서 사회적협동조합의 역사는 이제 8년이 지나고 있다. 법률적 지위와 이론적으로는 돌봄 사회서비스 공급조직으로 매우 유용하다고 주장할 수 있으나 실증적 고찰과 경험적 성과를 일반화시키기에는 무리가 있는 기간이라고 할 수 있다. 특히 사

회적협동조합을 설립하고 운영을 위한 체계를 설계하기에 적합한 모형을 특정 지을 수 없다. 사회적협동조합 도우누리(이하 ‘도우누리’)는 협동조합기본법에 근거하여 2013년 4월 1일 보건복지부로부터 제1호로 인가받은 사회적협동조합이다. 일반화된 표준제시가 어려운 시점에서 사례 조합을 선정하고, 역사와 현황, 조직특성 그리고 내부적·외부적 환경 등을 통해 돌봄분야 사회적협동조합의 이해를 돕고자 한다.

## 돌봄서비스 제공조직의 성장과 변화

2015년 10월 20일 보건복지부(자립지원과)는 한국돌봄사회적협동조합에게 전국자활기업 인정서를 전달했다. 돌봄분야 자활기업의 전국조직으로 한국돌봄사회적협동조합을 인정한 것이다. 이처럼 돌봄서비스를 제공하는 사업장이 사회복지 영역으로 인정받고 사회적협동조합 법인격의 지위로 확장되고 있는 중심에 자활사업과 자활기업이 있다.

돌봄분야에서 자활기업은 자활사업의 태동과 함께 전국적으로 시도되었고 20년이 지나는데 동안 지속적으로 성장과 퇴행을 반복해왔다고 할 수 있다. 2000년 국민기초생활보장제도의 꽃이라는 기대를 받으며 시작한 제도화된 자활사업은 5대 표준화 사업을 추진했는데, 돌봄분야는 ‘간병사업’이라는 이름으로 전국 지역자활센터에서 병원간병과 재가간병, 무료간병과 유료간병 등 다양한 공급형태와 제공방식으로 사업이 수행되었다. 특히 병원간병사업은 공동간병, 유료간병 등 여성들의 일자리 사업으로 조망되면서 규모가 있는 병원을 상대하기 위한 간병제공조직의 ‘규모화’, 그리고 국공립병원에 진입하기 위한 간병사업네트워크와 같은 ‘전국화’가 과제로 제기되었고 실제 보호자 없는 병원사업, 유료간병사업 전국네트워크 등 여러 시도들이 이뤄졌으며 병원간병의 ‘급여화’를 추동하는 계기를 제공했다.

2004년 복권기금사업으로 여성 실직자 일자리 창출을 목표로 시작된 복권간병사업은 돌봄분야 자활사업에 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다. 그동안 자활사업에서는 취업과 창업이 가능한 병원간병과 사회서비스 일자리의 역할로 무료재가간병이 주를 이루었으나 복권기금사업은 재가서비스 영역에서 노동시장 일자리가 만들어지고 향후 돌봄사회서비스가 확대되는 단초를 제공했다.

그럼에도 돌봄 분야 전국자활기업이 2015년, 제도화된 자활사업으로 간병사업이 실시된 지 15년이 지나서야 보건복지부 인정을 받는 전국조직화로 구조화된 점은 다소 의아한 지점이다. 이 의문을 해소하려면 돌봄사회서비스에 대한 사회적 이해수준과 정

책적 환경 그리고 전략적 전국화, 규모화가 시도되어 온 과정을 이해할 필요가 있다. 또한 돌봄서비스를 제공하는 과정이 사회복지 시각에서의 공공성 확보와 일자리 창출 시각에서의 지속 가능한 경제활동이라는 두 가지 목표가 달성되기 위한 사회적·정책적 환경이 필요한데 바로 협동조합기본법의 제정과 사회적협동조합이라는 비영리 법인격의 제도화라고 할 수 있다.

## 사회적기업 도우누리 역사

도우누리는 2013년 4월 1일 보건복지부 인가를 받아 같은 해 4월 22일 법인등기를 마친 비영리법인이다. 협동조합기본법에 따라 설립 전에 영위하던 조직이 전환을 인정받았는데 이는 돌봄서비스 정책을 주관하는 보건복지부로부터 제1호로 인가받은 사례이며, 전국에서 전환 설립한 첫 번째 사회적협동조합이다. 그렇기 때문에 도우누리의 설립 과정과 조직의 특성을 이해하기 위해서는 협동조합 전환 전 조직에 대해 설명할 필요가 있다. 도우누리가 현재의 조직운영에 이르기까지를 의미 있는 사건을 중심으로 3단계로 구분해서 정리하면 <표 1>과 같다. 도우누리의 역사를 조직성장 과정에 의미 있는 사건을 중심으로 기술한다.

표 1 도우누리 성장단계

구분	기간	주요사건
1단계 창업 준비기	2005.1.~2008.6.	자활사업단 시범운영 사회보험 사업장 성립신고, 광진구청 자활공동체 인정
2단계 운영 실험기	2008.7.~2009.12.	광진주민연대 부설기관 지위 사회적일자리창출사업
3단계 전략 수립기	2010.1.~2012.12.	고용노동부 사회적기업 인증(제2009-053호, 2010.1.21.) 늘푸른돌봄센터 전략체계(2010-2015, 제1기) 수립
4단계 성장발전기	2013.1.~현재	보건복지부 사회적협동조합 인가(제1호, 2013.4.1) 도우누리 전략체계(2016-2020, 제2기) 수행

- 협동조합기본법 부칙<법률 제11211호, 2012.1.26.> 제2조(협동조합 등에 대한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적을 위하여 이미 설립된 사업자 또는 법인이 이 법에 따른 협동조합이 되려면 이 법 시행일부터 2년 이내에 제15조에서 정하는 설립 최소기준을 갖추어 구성원 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 총회의 의결을 거친 후 제15조부터 제19조까지의 설립절차를 거쳐 제61조에 따른 설립등기를 하여야 한다. 이 경우 설립등기 전 사업자 또는 법인과 설립등기 후 협동조합은 동일한 법인으로 본다.

## 창업 준비기(2005.1.~2008.6.)

도우누리의 협동조합 전환 전 조직의 이름은 ‘늘푸른돌봄센터(고유번호증 사업자)’이다. 늘푸른돌봄센터는 기초보장제도의 한 영역인 자활사업에 기인하고 있는데, 서울 광진지역자활센터(이하 ‘광진지역자활센터’)의 기초수급자나 차상위층, 저소득 여성의 일자리사업이 그 시작이 되었다. 2004년 보건복지부는 복권기금사업으로 가사간병 도우미사업을 추진했고, 이 사업은 저소득 실직여성들이 참여하는 일자리 사업으로 가사와 간병의 재가서비스를 제공하는 사업이었다. 또한 2006년에는 사회서비스 확대의 일환으로 노인돌봄서비스와 장애인활동보조서비스가 시작되었는데 광진지역자활센터가 서비스 공급기관으로 지정되어 본 사업을 수행하게 되었다.

2006년 말, 광진지역자활센터는 2006년 활동평가를 하면서 새로운 운영을 시도하게 된다. 자활센터 내 산재되어 있는 사회서비스를 하나의 부서로 통합 관리하는 것인데, 그 대상으로는 복권기금사업인 복권간병사업, 사회서비스 바우처 사업인 노인돌봄서비스와 장애인활동보조서비스, 산모신생아도우미서비스, 미인정공동체사업인 유료 산모관리서비스 그리고 자활근로사업인 토탈도우미사업(무료병원간병, 소규모 복지 시설 지원, 단기 재가무료서비스 등)이 있었다.

2007년부터 자활센터 내 늘푸른돌봄센터를 두고 한 명의 책임부서장과 개별 서비스 담당자로 조직을 배치했다. 당시 늘푸른돌봄센터는 재정편성 및 인사에 대한 독자적인 권한을 가지고 있지 않았으며, 서비스를 제공하는 인력이 자활근로 참여자(자활근로사업단), 회원(현장에서 ‘미인정 공동체’라 불리는 조직형태)의 지위를 갖거나 일부 사업들은 단위사업별 사업을 주관하는 행정기관과의 계약에 따라 지역자활센터와 고용관계를 형성했다. 이런 상황들로 보아 2007년 사업을 시작한 늘푸른돌봄센터는 독립적인 조직이라기보다는 지역자활센터 내 사회서비스를 전담하는 부서적 성격이 짙었다.

2007년 이후 정부정책은 사회서비스를 지속적으로 확대하는 기초를 유지했다. 이는 지역의 서비스 공급조직들에게 한시적 역할에서 지속적이면서 안정적인 운영기반을 요구하는 분위기를 조성했다. 광진지역자활센터 역시 사회서비스 정책의 전망이나 불안한 고용관계를 유지하는 방식에 대한 위기인식이 높아졌다.

아울러 2년의 운영성과를 평가하면서 사회서비스 일자리와 자활근로사업의 사회적 일자리가 직업전망, 노동의 강도와 처우의 수준, 공급조직의 성격 등에 차이가 있다<sup>•</sup>고 판단하고 늘푸른돌봄센터에서 자활근로사업단을 제외시키는 조직변경을 단행했다.

2008년 광진지역자활센터는 늘푸른돌봄센터의 운영을 ‘기업화 전략’으로 정하고 사회 서비스보다 조금 더 구체적인 돌봄사회서비스를 공급하는 기업의 창업계획을 수립했다. 사회서비스 부서로서 늘푸른돌봄센터가 가지는 서비스 공급자격이 없기 때문에, 우선 일반 유료시장에서 서비스를 공급하고 있는 산모신생아서비스를 주 생산품으로 하는 사업장을 창립하고자 했다. 그러나 당시 유료시장에서 서비스를 공급하는 산모신생아서비스는 회원형태의 관계를 가지고 있었는데 이는 제공 인력이 주로 여성들이었으며 사회보험 가입에 대한 필요성이 대단히 낮았고 사회서비스 중에서 산모신생아서비스 제공 인력의 단위시간당 급여가 가장 낮았기 때문이기도 했다.

광진지역자활센터는 산모신생아서비스를 제공하는 인력인 산후관리사와 수차례의 간담회, 창업 설명회 등을 진행하면서 설득을 했는데, 기존의 일거리에 따라 회비를 내는 회원제 관계에서 사회보험에 가입하고 근로자의 지위를 보장받는 고용관계로 바꾸자는 내용이었다. 2008년 2월 5일 관리자 한 명을 포함 총 다섯 명의 산후관리사가 공동사업자로 창업하는 형태로 늘푸른돌봄센터는 광진구청으로부터 자활공동체 인정서를 받았다. 같은 해 4월 1일 대부분 산후관리사들은 늘푸른돌봄센터와 근로계약서를 체결했으며, 늘푸른돌봄센터는 4대 사회보험 설립신고를 했다. 당시 늘푸른돌봄센터와 고용관계를 맺은 인원은 관리자 한 명을 포함 열두 명이었다.

2008년 4월 이후 늘푸른돌봄센터는 독립조직이면서 광진지역자활센터의 하위 부서의 성격을 가지게 되는데 이는 독립적인 사업자등록증을 가지고 사업을 영위하는 내용과 여전히 사회서비스 바우처 사업과 복권기금사업은 지역자활센터가 제공기관이고 늘푸른돌봄센터에서는 관리만 하는 형태가 섞여 있기 때문이었다. 한편, 늘푸른돌봄센터는 2008년 7월 1일부터 전국적으로 실시되는 노인장기요양보험제도의 재가장기요양서비스를 공급하는 재가장기요양기관을 준비했는데, 6월 18일 늘푸른돌봄센터가 재가장기요양서비스를 공급하는 장기요양기관 설치신고를 하여 돌봄서비스 사업장으로의 독립적인 위치를 찾아갔다.

- 
- 자활근로사업은 법적인 자격(조건부수급자, 차상위층)을 갖추어야 하는데 반해 사회서비스 일자리는 저소득층뿐만 아니라 일반인도 참여할 수 있다. 또한 자활근로사업은 정부사업 참여자라는 인식에 반해 사회서비스 일자리는 근로자라는 생각을 갖는다. 자활근로사업의 추진주체는 사회복지기관의 역할을 더 많이 강조하는데 상대적으로 사회서비스 일자리 수행기관은 기업의 역할을 요구하는 분위기가 커졌다.



## 운영 실험기(2008.7.~2009.12.): 자활공동체 늘푸른돌봄센터

운영실험기로 구분한 2008년 7월 1일부터 2009년 12월까지는 늘푸른돌봄센터가 ‘기업 전략’을 표방하고 독립된 공간을 운영하면서 근로자 직접 고용의 노무행정 및 자체 재무관리에 의한 법인 세무행정이 구조화되는 기간이다. 이 시기에 늘푸른돌봄센터는 광진지역자활센터에 고용되었던 서비스 제공 인력을 늘푸른돌봄센터 사업장으로 고용관계를 옮기는 한편, 관리자들을 대상으로 사회적 경제에 대한 교육프로그램을 제공하면서 돌봄서비스 공급기업의 전략체계를 준비하는 시기라고 할 수 있다.

2008년 7월 1일 노인장기요양제도의 시행은 사회서비스 공급시장에 큰 변화를 가져왔다. 가장 두드러진 것이 신고제에 의해 누구나 개업을 할 수 있다는 것이고 서비스 제공 인력이 자격기준에 의해 관리되어 진 것을 들 수 있다. 늘푸른돌봄센터는 지역자활센터를 통해 무료간병사업을 하고 있었기 때문에 제도시행과 더불어 재가요양서비스 이용자를 확보하는데 상대적으로 우위에 있었으며, 바우처 서비스를 제공하던 인력을 재가요양서비스로 업무배치를 전환하도록 하여 인력수급에도 도움이 되었다.

산모사업으로 인정된 자활공동체 늘푸른돌봄센터는 재가장기요양시설을 새롭게 설치하고(2008년 6월), 노인돌봄종합서비스 제공기관(2008년 6월), 장애인활동지원서비스 중계기관(2008년 10월), 복권간병사업에서 전환된 가사간병방문서비스 제공기관(2009년 2월)• 등 종합적인 돌봄사회서비스를 공급하는 기업으로 조직을 통합했다. 늘푸른돌봄센터는 정부의 사회서비스 정책에 부응하여 각 서비스 사업별로 서비스 제공기관 지정서를 득했으며 제공 인력의 근로자 지위를 강화하기 위한 방편으로 사업장 통합과 직원 관리체계를 단일화했다.

2008년 9월 28일 광진지역자활센터를 수탁 운영하는 법인인 광진주민연대는 임시대의원총회를 개최해 늘푸른돌봄센터에 부설기관 지위를 부여하는데, 늘푸른돌봄센터가 기업의 형태와 기업의 운영방식을 도입하면서 스스로 비영리적 정체성을 더 확고히 하려는 의지라고 설명하고 있다<sup>1</sup>. 2008년 12월 15일 제정된 늘푸른돌봄센터 규약은 조직의 존재이유에 대해서 ‘사회서비스 공급과 일자리 창출을 통해 센터 구성원의 복리증진 및 사회서비스가 필요한 개인과 가족의 삶의 질을 향상시켜 참여, 자치, 나눔을 실천하는 인간존중의 공동체사회 실현에 기여하는 것’<sup>2</sup>이라고 규정하고 있다.

---

• 복권기금사업인 복권간병사업은 2008년 9월부터 사회서비스 바우처 사업으로 전환 서비스 명칭도 가사간병방문서비스로 변경되었으며, 복권기금사업은 제공 인력에 대해 퇴직연금을 가입하도록 했고 제공 인력이 복권사업이 종료되는 2009년 1월까지 고용이 유지되어야 연금수급을 받을 수 있어 늘푸른돌봄센터로의 사업장 통합이 가장 늦게 이뤄졌다.



늘푸른돌봄센터가 기업화 전략을 세우고 독립운영을 수행한 2008년 하반기 결산 결과 당기손익으로 5,282,542원 세무신고되었으나, 미적립된 퇴직급충당 등을 생각하면 실제 손실은 3000여만 원에 이르는 것으로 추정했다. 이에 대해 당시 운영진은 서비스 이용료에 비해 제공 인력에게 지급하는 급여의 수준이 높고 사회보험료 부담이 크며, 다른 유사기관에 비해 관리자가 많기 때문이라고 평가했다. 실제 늘푸른돌봄센터는 제공 인력의 단위시급을 타 기업보다 높게 책정했으며 법정 단시간근로자를 제외하고 사회보험 당연가입자로 처리하여 근로자 지위의 보호를 받을 수 있도록 했다. 또한 2008년 12월 말 기준 종사자 수를 보면 서비스 제공 인력이 108명이었으며 관리자 수는 여섯 명으로 이 중 간호사 세 명, 사회복지사 세 명으로 구성되어 서비스 품질관리에 많은 투자를 했음을 알 수 있다. 초기 늘푸른돌봄센터 홍보물에는 ‘간호사가 관리하는 돌봄서비스’라고 안내하고 있다.

2008년 재정운용 결과 실질적자 기록은 늘푸른돌봄센터의 운영기조를 전환하는 계기가 되었는데, 2009년도 사업계획서에는 이를 반영해 안정적인 이용자 확보를 통한 공급기반 조성 및 사회적기업 실험과 활동토대 마련을 제시했다.<sup>3</sup> 같은 해 말 늘푸른돌봄센터는 운영목표를 ‘자치운영이 가능한 재무제표 운용방안과 손익분기 시점의 매출 예측’으로 상정하고, ‘당기 재정운용 흐름 및 노동력 확보와 매출추이 등의 분석’으로 자치운영의 가능성과 새로운 과제를 확인했다고 평가했다.<sup>4</sup> 여기서 새로운 과제는 사람(직원 등 센터 구성원) 중심 활동과정의 의미를 확인했는데 즉, 얼마나 수익을 만드는가보다 센터의 존재가치가 중요하고 사회적기업 또는 대안경제 조직이라는 새로운 조직형태에 대한 검토와 변화가 요구되는 것을 인식한 것이라고 한다.

2009년 12월 늘푸른돌봄센터는 “돌봄서비스 제공기업의 기업화 전략”이라는 내용으로 고용노동부 사회적일자리창출사업에 제안서를 제출하고 30명의 돌봄서비스 일자리 인건비를 지원받았다. 그러나 2010년 5월 행정기관은 사회적 일자리 창출사업과 사회서비스 바우처 사업을 정부재정일자리사업으로 분류하면서 돌봄서비스 일자리에 배치하지 못하도록 하는 조치를 내린다.<sup>5</sup> 늘푸른돌봄센터는 같은 해 6월부터 일자리 사업을 15명으로 줄이고 방과 후 아동 돌봄 사업 등 지역 내 사회복지사업으로 변경하는데 후에 아동정서치료서비스를 제공하는 이용시설사업의 시작점이 되었다.

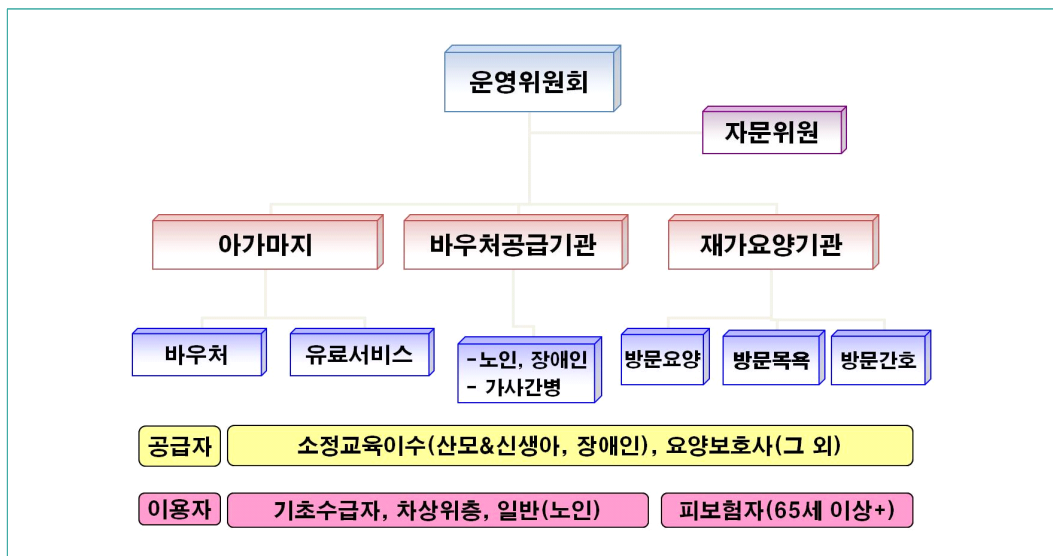
---

• 늘푸른돌봄센터는 돌봄서비스 공급기관이 올바르게 성장하기 위해서는 기업화 전략이 요구되며 경제적 일자리사업으로 돌봄서비스 제공인력을 일자리사업으로 제안했다. 본 제안서는 최종심사에 채택되었고 2008년 12월부터 30명의 인력을 운용했으나 2009년 5월 바우처 사업은 ‘타 지원금과 중복수령’이라는 근거로 일자리사업 참여자의 인건비 지원금의 반환을 요구했고 센터는 이를 수용했다.

표 2 늘푸른돌봄센터 비전과 활동내용(2008년, 창립 시)

1. 돌봄 노동과 돌봄서비스를 제공하는 대안기업(사회적기업)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (가난한) 여성의 안정적인 일자리 창출(돌봄 노동)</li> <li>• 서비스 수요자의 삶의 질 향상(돌봄서비스)</li> <li>• 여성, 장애인의 사회활동 참여 및 경제활동 참가 확대(사회 기여)</li> <li>• 노동현장을 통한 민주시민 육성(기업문화)</li> </ul>
2. 참여, 자치, 나눔의 공동체를 실천하는 지역사회 운동조직
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광진주민연대 부설기관으로 공익성 확보</li> <li>• 지역 보건의료 활동을 통한 사회적 기여 확대</li> <li>• 빈곤아동, 어르신 등 다양한 사회서비스 수요/공급개발</li> </ul>

그림 1 늘푸른돌봄센터 조직체계(2008년, 창립 시)



## 전략 수립기(2010.1~2012.12): 사회적기업 늘푸른돌봄센터

늘푸른돌봄센터는 기업전략의 일환으로 사회적기업 인증프로그램에 참여해 2010년 1월 21일 사회적기업 인증을 받았다(인증번호 제2009-53호). 이 기간을 전략수립기로 분류한 것은 나름 외형적 안정성을 가지고 3년간의 운영경험을 토대로 초기 비전과 가치에 대해 직원설문을 실시해 일부 수정을 한 점과 2008년 12월부터 진행한 “사회적

경제 함께 만들기”<sup>•</sup> 프로그램의 결과로 늘푸른돌봄센터의 전략체계를 수립하고 성과관리지표를 선정하여 실제 운영에 적용했기 때문이다.

사회적기업 늘푸른돌봄센터는 2010년부터 1실 5팀으로 조직을 개편하고, 아동사업을 주관하는 웅달샘학교를 별도로 설립하여 새로운 서비스 영역으로 확장하고자 노력했다. 새로운 사회서비스로는 아동심리치료서비스, 장애아동재활치료서비스와 함께 초·중·고등학생을 대상으로 방과 후 공부방서비스를 사회공헌사업으로 확대했다. 장애인과 노인을 위한 돌봄여행서비스, 장애아동 맞춤형 보조기기렌탈서비스, 암 환자 지원서비스, 보호자 없는 병원사업 간병서비스 등을 새롭게 시도했으나 아동정서치료서비스를 제외하고는 공급기반을 마련하지 못해 시장형성에 실패하기도 했다.

늘푸른돌봄센터는 기업의 사명을 ‘바른 사회서비스를 공급하는 일터공동체 실현’으로 정하고 행복하고 안전한 지역사회를 만들기 위한 활동목적을 정했다. 센터의 활동목적은 바른 돌봄서비스 공급, 좋은 일자리 창출과 고용유지, 돌봄사회서비스 공익성 확대, 지역사회 복지활동 강화이다. 활동목적을 수행함에 있어 필요한 내용을 고객관점, 운영프로세스, 성장과 학습, 재무적 관점에서 정리한 전략체계를 수립했는데 [그림 2]와 같다. 또한 2010년부터는 재무적 성과보다 우선하는 활동목적별 핵심활동과 세부 활동내용을 정하고 이를 관리하는 평가방식을 채택했으며, 매해 핵심활동과 세부 활동내용은 조금씩 수정되거나 변경되기도 하며, 당해 연도에 더 중요한 우선활동을 정해서 성과관리 과제로 관리하기 시작했다.

2011년에는 ‘사회적 경제 원리를 담은 전략중심의 핵심목표별 성과관리’를 운영방향으로 정하고, 과거 4년간의 운영방향을 점검하면서 중장기 사명, 가치와 활동목적을 재정리했다. 특히 팀장 워크숍, 직원 전체 설문조사를 실시하여 기업의 가치를 직원으로부터 발견하려 했으며 그 결과로 지속적 일자리, 건강한 노동, 책임성, 나눔, 인간존중을 늘푸른돌봄센터의 핵심가치로 선정하고 2014년까지 사용하기로 한다.

2011년은 장기요양보험 시행 4년이 되는 해로 재가요양서비스 제공기관의 지속적인 증가, 이용자 유치를 위한 과당경쟁과 편·불법적 행위가 사회적 문제로 회자되는 한편, 요양서비스를 제공하는 요양보호사의 열악한 처우문제 역시 사회적 현안으로 떠올라

---

• 늘푸른돌봄센터는 2008년 12월부터 사회투자지원재단, 한국지역자활센터협회의 도움을 받아 “사회적 경제 함께 만들기”라는 프로그램을 2010년까지 진행했다. 이 프로그램은 늘푸른돌봄센터, 광진지역자활센터, 광진주민연대에 상근하는 활동가를 대상으로 사회적 경제 기본교육, 지역사회 분석, 사회적 경제조직 전략수립에 필요한 교육훈련과정으로 이 과정에서 늘푸른돌봄센터는 내부역량분석, 조직의 이해관계자 조사, BSC 전략체계 수립을 추진했다.

서비스 제공기업은 시장상황의 악화와 노동공급의 불안정이라는 어려운 문제를 해결해야 하는 과제를 얻었다. 또한 2011년 8월 4일 사회서비스이용권 및 이용권관리에 관한 법률이 제정되어 서비스 품질관리에 대한 근거가 마련되는 계기가 되었지만 다른 한편으로 서비스 제공기관이 등록제로 변경되면서 공급시장이 크게 변화될 것이라는 우려를 받았다. 늘푸른돌봄센터는 정책변화와 돌봄서비스 시장 환경의 위협에도 불구하고 직장 내 소모임 활동지원, 직원 신년하례모임과 근로자의 날 팀별 야유회, 직원 대표자모임과 리더워크숍 등을 꾸준히 유지했는데, 이는 직접적이고 가시적인 재무성과보다 장기적이고 포괄적인 목적활동별 성과지표를 우선하는 운영철학이 기업 문화로 자리잡아가고 있다는 반증으로 보인다.

늘푸른돌봄센터는 2012년 새로운 결정을 하는데 바로 협동조합으로 전환을 결정한 것이다. 2010년 11월부터 비영리 사단법인을 추진, 2011년 4월 법인창립총회를 개최했으나 법인인가를 접수하지는 않았다. 내부에서 회원중심의 사단법인이 경제활동을 기반으로 하는 기업의 특성을 수용하기에 어려움이 있다는 의견과 자발적 회원과 임금근로자 간의 관계설정이 매우 어렵다는 판단을 한 것이다. 2011년 12월 협동조합기본법이 제정되면서 인적 결사체의 성격과 경제활동조직의 성격을 모두 취할 수 있는 법인이 제도화 되었으며 특히 법에서 규정한 사회적협동조합은 비영리법인격을 갖추게 되었는데 늘푸른돌봄센터는 팀장회의, 직원 대표자회의, 운영위원회 등 내부 의결과정을 거쳐 사회적협동조합으로의 전환을 결정하고 이를 준비하는 시기로 2012년도를 상정했다.

늘푸른돌봄센터는 협동조합 법인창립을 준비하는 기간, 내부 구성원들의 동의와 협력 그리고 가급적 많은 직원들이 협동조합에 대해 이해하고 조합원으로 참여하도록 분위기를 만들었다. 이를 위해 두 차례의 팀장 교육과 토론, 직원대표자 교육, 전체직원 교육, 부서별 질의응답과 정관에 대해 의견수렴을 진행하는 노력을 보였다. 10월 29일 34명의 직원이 모인 발기인대회가 협동조합 설립에 결정적 동기가 되었으며 이후 직원대표자 토론회, 세 차례의 발기인 준비모임을 거쳐 2013년 1월 18일 창립총회<sup>•</sup>를 개최했다. ‘사회적기업 늘푸른돌봄센터’가 ‘사회적기업 사회적협동조합 도우누리’로 법인전환을 한 것이다.

---

• 2013년 1월 18일 도우누리 창립총회에 앞서 늘푸른돌봄센터 종사원 총회가 열렸는데 기존 조직이 협동조합으로 전환하는 것을 결의하는 총회였다.

그림 2 늘푸른돌봄센터 전략체계

사명	바른 사회서비스를 공급하는 일터 공동체			
목적	바른 돌봄서비스 공급	좋은 일자리 창출과 고용유지	돌봄사회서비스 공익성 확대	지역사회 복지활동 강화
고객 관점	이용자(보호자)	직원 (실무자)	외부 고객	
			정책 기관	지역사회
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 친절하고 전문적 서비스</li> <li>- 체계적 관리</li> <li>- 욕구 반영 서비스 제공</li> <li>- 포괄적 복지서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속적인 일자리</li> <li>- 업무능력향상교육</li> <li>- 처우 개선</li> <li>- 포상, 복지 제도</li> <li>- 의사결정 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스제도 수행 (적정서비스, 부정 방지)</li> <li>- 취약계층일자리창출</li> <li>- 사회적일자리 투명관리</li> <li>- 노무관리 원칙 준수</li> <li>- ※복지부, 건보공단, 관리원, 노동부(고용센터), 구청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익적 돌봄서비스</li> <li>- 제공기관</li> <li>- 일자리 제공</li> <li>- 지역복지사업수행(지역사회연계/연대)</li> </ul>
운영 프로 세스	운영 관리	고객관리	혁신프로세스	사회적 책임
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 운영 규정, 매뉴얼화</li> <li>- 고객관리 방안</li> <li>- 취약계층 우선채용</li> <li>- 직원 관리 방안</li> <li>2. 직원참여 의사결정구조</li> <li>- 운영위, 대표자회의 등</li> <li>3. 체계적인 관리시스템</li> <li>- 이용자/직원; 팀장 관리</li> <li>- 코디; 현장업무 관리</li> <li>- 부정결제 방지 관리</li> <li>4. 재무 및 운영정보 공개</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이용자 관리(초기상담)</li> <li>→ 욕구반영 서비스계획수립</li> <li>→ 정기방문상담</li> <li>→ 만족도조사→재계획</li> <li>2. 인력카드, 고객관리카드</li> <li>전산시스템화</li> <li>- 업무배치 활용</li> <li>3. 지역복지팀 운영</li> <li>- 복지자원연계</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 차별화된 서비스제공</li> <li>- 간호사 건강관리</li> <li>- 현장맞춤형 교육</li> <li>2. 직원 건강관리</li> <li>- 유해요인조사</li> <li>- 근골격계 예방 및 관리</li> <li>- 중년여성 건강관리</li> <li>3. 직원교육훈련 체계화</li> <li>4. 모범직원 포상</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 우선 채용</li> <li>- 수익금 지역 환원</li> <li>- 지역의료복지활동</li> <li>- 복지자원연계 및</li> <li>- 자원활동</li> <li>- 비영리법인화(추진)</li> </ul>
성장 과 학습	인적자산	정보자산	조직자산	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영 매뉴얼 공유 (직원 균등한 업무능력향상)</li> <li>- 경력직원 보수교육</li> <li>- 상근활동가 교육 (주민연대 활동가 교육)</li> <li>- 직원 리더십 교육</li> <li>- 인문학, 소모임 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재무 및 운영 정보 공개</li> <li>- 홈페이지 운영 (정보공유, 의사소통경로)</li> <li>- 이용자정보보호 지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이사회, 대표자회의 활성화</li> <li>- 광진주민연대 부설기관</li> <li>- 도우누리 가맹점</li> <li>- 광진구 지역사회협약</li> <li>- 지역사회 네트워크 (민관 협력체계)</li> <li>- 비영리 돌봄기관 네트워크</li> </ul>	
재무 적 관점	지속적인 운영을 위한 물적 기반 확보			
	공적 자원	시장 자원	시민자본	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문인력 지원 확보</li> <li>- 사회적기업 지원제도 활용</li> <li>- 사회적일자리 연계 사업 개발</li> <li>- 지원비용감소에 따른 운영방안 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기 이용자 확보</li> <li>- 신규이용자 확대</li> <li>- 중장기투자전략수립</li> <li>- 지역 내 사회서비스 개발, 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회공헌기업 연계 및 발굴</li> <li>- 후원회원 조직</li> <li>- (다문화공부방)</li> <li>- 자원 활동가 조직</li> </ul>	

그림 3 늘푸른돌봄센터 조직체계(2011년)

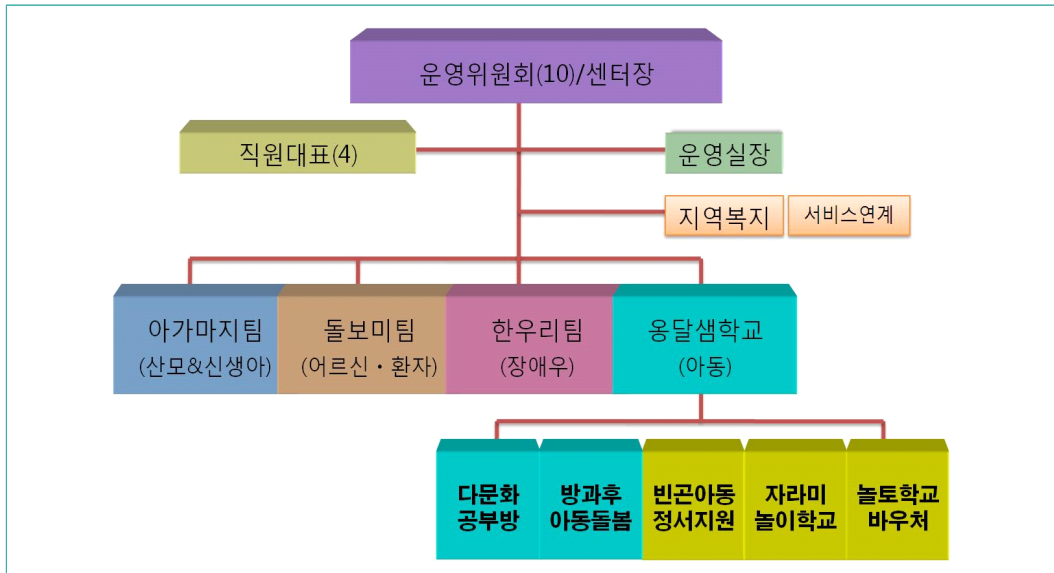
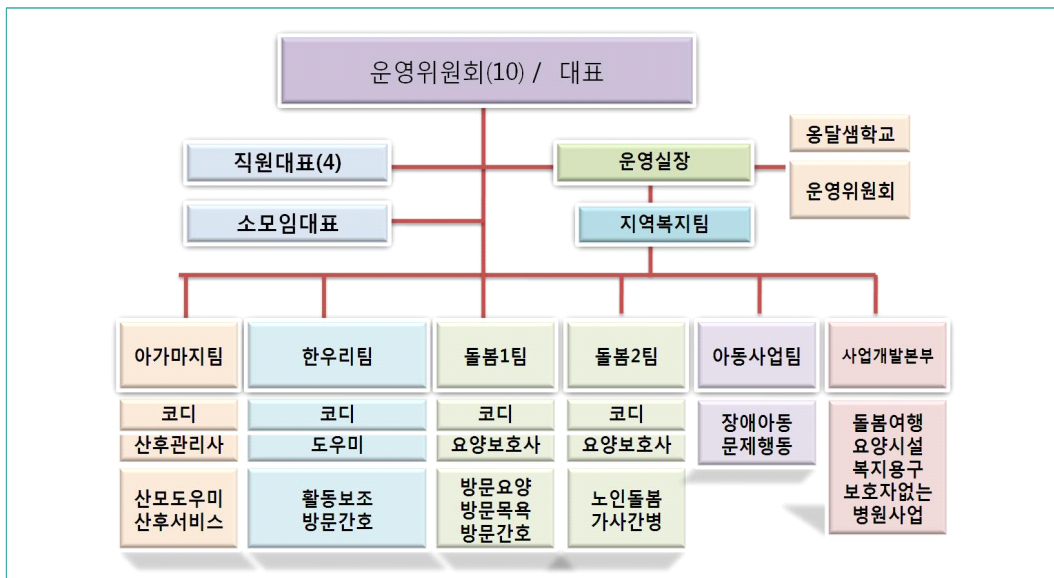


그림 4 늘푸른돌봄센터 조직체계(2012년)





## 성장 발전기(2013.1.~2020.현재): 사회적협동조합 도우누리

늘푸른돌봄센터는 2013년 1월 18일 사회적협동조합 창립총회를 개최하고 1월 29일 보건복지부(사회서비스정책과)에 법인인가 신청서를 접수했다. 이후 한국사회적기업진흥원(협동조합팀)이 서류검토와 현장실사를 마친 후 보건복지부 주무부서의 최종검토가 있는 후 2013년 4월 1일 법인설립을 인가받았다(인가번호 제1호). 2013년부터 성장발전기로 분류한 이유는 이제는 법적 근거를 갖춘, 법인격을 취득한 기업체의 위상을 부여받았으며 기업의 명칭도 ‘늘푸른돌봄센터’에서 ‘사회적협동조합 도우누리’로 바뀐 사건을 새로운 시점으로 판단했기 때문이다.

도우누리 정관은 조합의 존재목적에 대해 “자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 돌봄사회서비스 공급과 구성원의 복리증진 및 상부상조를 활성화하고, 사회서비스를 필요로 하는 개인과 가족의 삶의 질을 향상시키기 위하여 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 바른 서비스를 공급하는 일터 공동체 실현과 인간존중의 지역사회 발전을 목적”으로 한다고 밝히고 있다.

도우누리의 첫 시작은 순탄하지는 못했다. 협동조합기본법에 따른 전환을 인정받았지만 기업 활동에서 만나는 다양한 이해관계자들에게, 예를 들어 서비스 공급조직의 인허가업무를 보는 지방자치단체, 금융업무의 최 일선 창구인 시중 은행의 지점들, 세무업무를 수행하는 세무서, 근로자파견업을 인가하는 고용노동청 등등, 협동조합기본법이 보장하는 법인전환은 대체로 인정되지 않았다. • 기업의 핵심적 사항이라고 할 수 있는 세무행정(회계와 세금업무)과 노무행정(고용관계와 사회보험취득)이 상반기 6개월은 늘푸른돌봄센터로 후반기 6개월은 도우누리로 처리되어야 했으며 형식적으로는 늘푸른돌봄센터와 도우누리가 기업 간 포괄적 양도·양수하는 모양새로 정리되었다.

그럼에도 내부 종사자 간 관계와 외부에 드러나는 활동 내용은 하나의 조직으로 유지하려 했으며, 2013년 7월 이후에는 도우누리라는 돌봄사회서비스를 공급하는 기업으로 자리매김하고 있다. 도우누리는 2014년 10월 기획재정부로부터 협동조합 모범운영 사례로 선정되었으며, 같은 해 12월에는 서울시우수사회적기업에 선정되었다.

- 
- 법인의 전환을 인정해도 기존 조직인 늘푸른돌봄센터가 등기 법인이 아니기 때문에 우선 사업자등록증 번호가 바뀌었고 이에 따라 세무행정, 은행업무, 노동행정이 모두 새롭게 신고, 허가, 생성해야 한다. 보건복지부가 전환을 알리는 문서를 보내 보건복지부와 관련된 행정업무에 대해서는 신규신고가 아니라 변경신고로 갈음할 수 있었다.

도우누리는 아동사업 중에서 정서치료서비스 영역을 특화해 이용시설인 광진아동청소년발달센터를 개소하고(2013년 6월), 아동심리치료서비스와 장애아동재활치료서비스 등 사회서비스 바우처사업뿐만 아니라 지역교육청에서 제공하는 특수교육치료서비스, 지방자치단체에서 제공하는 틈새계층 정서치료서비스 등 서비스 내용과 분야를 확대해나가고 있다. 2013년 11월부터는 서울특별시와 시설운영에 대한 위·수탁협약을 체결하고 서울특별시립중랑노인전문요양원의 운영을 시작했다. 이로써 도우누리의 돌봄서비스는 생애주기별 수요에 부응하는 다양한 형태의 서비스와 서비스 공급형태별 재가서비스, 이용시설서비스 그리고 생활시설서비스를 공급하는 기업으로 성장하는 발판을 만들었다.

2014년은 도우누리의 실질적인 활동 원년으로 형식과 내용이 통합되었으며(전환 전 조직인 늘푸른돌봄센터 폐업), 2015년에는 도우누리의 협동조합 정체성을 구조화하기 위해 협동조합 법인과 단위 사업장을 분사무소로 등기를 분리하고 지점사업자로 등록을 하는 한편 조합원 교육과 조합원 사업을 다양하게 시도했다. 특히 도우누리 전략체계(2016-2020, 제2기) 수립을 위한 리더워크숍, 임원워크숍, 직원대표자 논의 및 이사회 논의 등을 진행하면서 조직 정체성에 대한 인적 공감대를 넓히는 계기가 되었다.

2016년은 제2기 도우누리 전략체계(2016-2020)가 시작되는 첫 해로서 네 개 사업장이 공동의 활동목적을 실현하기 위한 핵심활동과 세부 활동내용을 다르게 선정하고 활동을 실천, 추진했다. 지난 5년 간 늘푸른돌봄센터 전략체계(2010-2015)가 모든 사업장에 동일하게 적용되어 다소 무리한 계획과 평가에 한계가 있었으나 이를 보완했으며 늘푸른돌봄센터를 제외한 다른 사업장의 경우 활동목적과 세부 활동내용을 평가하고 취합하는 구조와 경험이 없어 평가체계가 정착되지는 못했다고 평가되었다.

2017년 사회적협동조합 도우누리는 광진주민연대와 추진한 자산화 사업의 결실로 함께 공유하는 공간으로 통합을 하고 활동의 안정성을 확보하면서 새로운 협업체계와 다양한 활동을 도전할 수 있는 새로운 시기를 맞이하는 여건과 기반을 마련했다. 광진아동심리발달지원센터 임차보증금(5억 6000만 원)과 시설공사비, 법인 사무국과 늘푸른돌봄센터 임차보증금(3억 원) 및 시설공사비를 마련하기 위해 다양한 채널의 차입금 발생으로 보다 체계적인 재무관리가 요구되고 있다. 서울도시주택공사로부터 희망돌봄사업을 위탁 수행하면서 취약계층에게 고용서비스를 제공하는 새로운 사회서비스 영역을 시도했고, 서울시 중랑구 소재 녹색병원과 재활병동에 간병인을 파견하는 병원간병사업을 시작했다.



2018년은 도우누리가 설립 10주년을 맞아 다양한 기획 행사를 진행하여 직원 및 조합원의 소속감과 자긍심을 높였으며, ‘100년의 기업, 10,000명의 조합원’이라는 크고 담대한 비전을 재확인하는 퍼포먼스로 내부 구성원들의 결집을 모아냈다는 평가를 얻었다. 법인사무국의 재정사업 성과를 바탕으로 협동조합 사무국 활동가의 조직별 인력 확보 기반을 마련했고 협동조합 조직화 사업에 집중할 수 있는 토대 마련의 성과가 있었다. 서울시로부터 광진주거복지센터를 수탁받아 주거복지서비스로 활동의 영역을 확대했다.

2019년 도우누리는 협동조합의 조직활동을 다양하게 실험하여, 정기적인 조직활동들과 위원회 활동을 시도했다. 직원조합원 법인연수를 각 사업장별 직원조합원으로 고르게 구성하여, 연합워크숍의 의미를 갖도록 유도했으며 직원 외 조합원까지 포함하는 조합원 한마당을 2년 연속 실시함으로써 정기적인 조합원활동으로 자리매김했다. 5000만 원 규모의 기금으로 소액대출사업을 실시하여 소액대출위원회가 실질적으로 운영하여 기금을 운용하도록 했다. 도우누리 돌봄서비스의 가치철학 정립과 실현을 위해 ‘좋은돌봄위원회’가 구성 및 운영했으며 미미한 영향력이나 직영 및 위탁 사업장의 대표자와 실무책임자들이 교류하고 좋은돌봄의 모델을 논의할 수 있는 장을 제공하게 되었다. 서울시립중계노인전문요양원 수탁 운영(3월), 관악구립e편한2단지어린이집 수탁운영(9월), 지점 늘푸른돌봄센터 강서양천점 개설(4월) 등 부설 및 직영 사업장이 확대되어 사회적협동조합 내 사업장의 돌봄서비스 공급방식에 따라 재가돌봄, 이용시설돌봄, 생활시설돌봄으로 돌봄서비스 구조화가 가능하게 되어 협동조합 서비스 표준화를 시도할 수 있는 기반을 조성했다고 평가할 수 있다.

그림 5 도우누리 비전과 핵심가치(2016~2020)



그림 6 도우누리 사명과 활동목적(2016~2020)

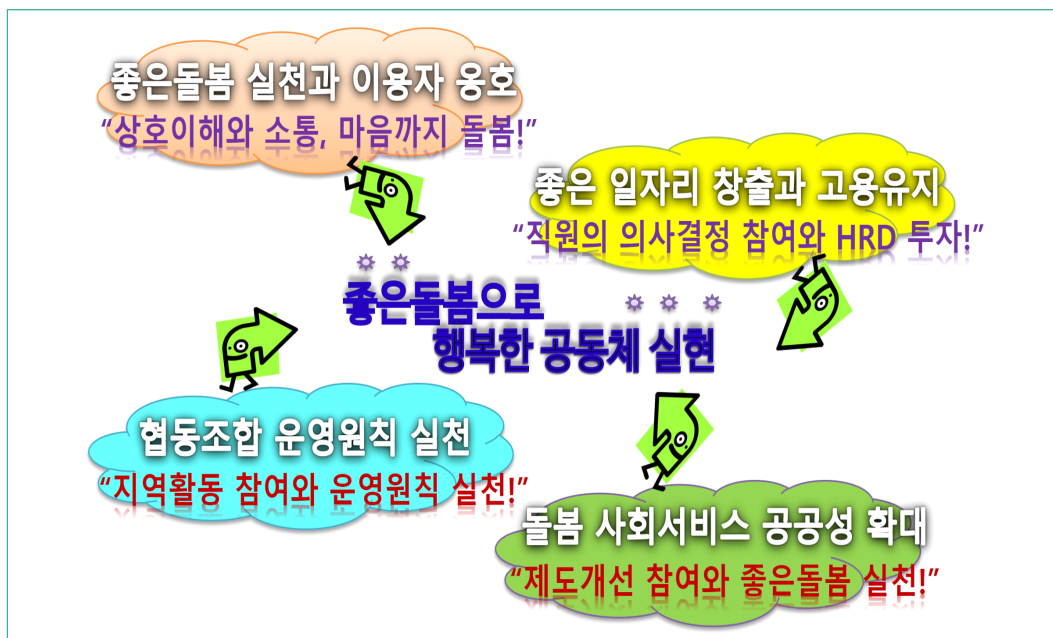


표 3 활동목적별 핵심활동영역(=우선 활동영역)

활동목적	법인 사무국	늘푸른돌봄센터	아동발달심리지원센터
1. 좋은 일자리 창출과 고용유지	1.협동조합 사업장 지원	1.재가서비스 일자리 확대	1.이용서비스 일자리 개선
	2.사회적 자원 연계	2.적정 이용자 확보	2.적정 이용자 확보
	3.신규사업, 새로운 서비스 개발	3.직원의 처우개선	3.직원의 처우개선
	4.좋은 일자리 정책 제안 및 실현	4.직원의 의사결정 참여	4.직원의 의사결정 참여
		5.즐거운 직장문화 만들기	5.즐거운 직장문화 만들기
		6.직원리더 성장 돕기	6.직원 역량강화
2. 좋은돌봄 실천과 이용자 옹호	5.서비스 질 향상 관리 위원회(가칭)	7.친절하고 전문적인 서비스 제공	7.친절하고 전문적인 서비스 제공
	6.법인관련 교육 및 활동 지원	8.생일상 챙겨드리기	8.직원의 고충처리
		9.직원의 고충처리	9.직무관련 교육 강화
		10.직무관련 교육 강화	
		11.직원 자원봉사활동	

활동목적	중랑요양원	꿈맞이어린이집	서울아가마지
1. 좋은 일자리 창출과 고용유지	1.좋은 일자리 창출	1.이용서비스 일자리 개선	1.재가서비스 일자리 확대
2. 좋은돌봄 실천과 이용자 옹호	2.적정 입소자 관리	2.적정 이용자 확보	2.적정 이용자 확보
	3.좋은 일자리 유지를 위한 근무체계 개편	3.직원의 처우개선	3.직원의 처우개선0
	4.직원의 의사결정 참여	4.직원의 의사결정 참여	4.직원의 의사결정 참여
	5.즐거운 직장문화 만들기	5.즐거운 직장문화 만들기	5.즐거운 직장문화 만들기
	6.직원리더 성장 돕기	6.직원리더 성장 돕기	6.직원리더 성장 돕기
	7.노사관계 개선		
	8.인권에 기반한 친절하고 전문적인 서비스 제공	7.친절하고 전문적인 서비스 제공	7.친절하고 전문적인 서비스 제공
	9.생일상 챙겨드리기	8.직원의 고충처리	8.작원의 고충처리
	10.직원의 고충처리	9.직무관련 교육 훈련 강화	9.직문관련 교육 강화
	11.직문관련 교육 강화		
	12.서비스 질 증진		



## 돌봄사회적협동조합의 활동

민동세 사회적협동조합 도우누리 이사장

돌봄서비스 또는 사회서비스 공급방식이 급변하는 정책환경과 대안 조직으로 제시되고 있는 사회적협동조합의 축적되지 않은 경험적 한계에서 돌봄분야 사회적협동조합의 활동을 표준화하거나 유형을 분류하는 것은 매우 어려운 작업이다. 이 글에서는 ‘도우누리’의 사례를 살펴보는 것으로 선행 경험과 고민을 나누고자 한다.

**협동조합기본법**이 제정된 이후 돌봄서비스를 제공하는 조직(법인, 개인)이 사회적협동조합 법인격으로 설립·전환하는 사례가 늘어나고 있다. 전국적인 통계는 알 수 없으나 한국돌봄사회적협동조합의 조합원 자격을 분석한 결과 30%에 이르고 있다. 돌봄 사회서비스의 공공성을 강조하는 조직들이 전략적으로 사회적협동조합 법인격으로 이동하고 있다고 할 수 있다.

3년마다 협동조합 기본계획을 수립하는데 2019년 제3차 기본계획에는 미래 인구변화에 대비한 협동조합형 돌봄시설 활성화를 중점 추진과제로 제시하고 있다. 그러나 2년마다 실시하는 협동조합 실태조사의 내용을 들여다보면 돌봄이나 사회서비스를 제공하는 사회적협동조합에 대한 별도의 통계 지표를 관리하지 않는다는 것을 알 수 있다. 최근의 조사결과인 2019년 협동조합 실태조사는 협동조합 유형별 현황을 ‘사회적협동조합 및 사회적 다중이해관계자 협동조합’을 통합하여 조사했다. 이러다 보니 돌봄을 제공하는 사회적협동조합, 사회서비스를 공급하는 사회적협동조합에 대한 실태나 통계적 변화를 가늠하기에 어려움이 있다.

돌봄서비스 또는 사회서비스 공급방식이 급변하는 정책환경과 대안 조직으로 제시되고 있는 사회적협동조합의 축적되지 않은 경험적 한계에서 돌봄분야 사회적협동조합의 활동을 표준화하거나 유형을 분류하는 것이 매우 어려운 작업이고 자칫 심각한 오류로 기술될 수도 있다. 특히 돌봄서비스를 제공하는 사회적협동조합을 설립하고 운

영하기 위해 준비하는 사람들에게 검증되지 않은 예시는 더 위험한 결과를 초래할 수 있어 조심해야 한다.

이 글에서는 사회적협동조합 도우누리라는 사례 협동조합을 선정하고 사례 조직이 지향하는 활동전략, 조직과 인적체계, 2019년도 활동 내용가 평가 등을 제시하여 조직 설립과 운영 계획을 수립하는 데 도움을 주고자 한다.

## 돌봄사회적협동조합의 전략 과제

2019년 협동조합 실태조사<sup>1</sup>에 따르면 사회적협동조합의 유형은 ‘지역사업형’이 40.1%로 가장 많고, ‘취약계층 사회서비스 제공형’이 18.6%, ‘위탁사업형’이 15.4%, ‘취약계층 고용형’이 13.2%, ‘공익증진형’이 12.7%의 순으로 나타났다. 또한 설립연도별로는 최근 설립된 협동조합일수록 지역사업형 비율이 높고, 취약계층 사회서비스 제공형 비율이 낮아지고 있으며, 지역별로는 취약계층 사회서비스 제공형은 제주에서 31.3%로 비중이 높고 대구에서 8.7%로 비중이 가장 낮은 편차를 보였다. 실태조사에서 돌봄 분야 사회적협동조합의 설립 기간, 지역, 주된 사업 등 특정한 정형성을 발견할 수 없으며 이와 관련된 정보의 축적과 연구가 매우 부족하다 할 수 있다. 이런 이유로 전체적으로 통찰할 수 있는 돌봄사회적협동조합 집단의 전략 방향과 과제를 명료하게 제시하기에는 어려움이 있어 도우누리는 돌봄 또는 사회서비스가 지니는 일반적인 특성에 기인하는 활동 전략을 수립했다.

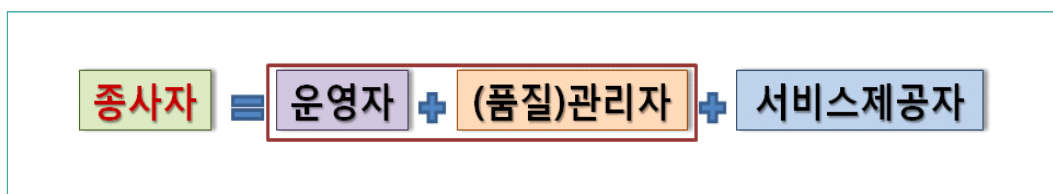
돌봄사회서비스가 지니는 고유한 특성인 무형성, 소멸성, 동시성(비분리성) 그리고 이 질성에 대응하는 돌봄사회서비스 자활기업의 대응전략과 더불어 지속적으로 총량이 증가하고 있는 돌봄서비스 정책환경과 여전히 신뢰받지 못하고 있는 공급기간의 불안한 여건 등 총체적인 진단과 오랜 기간 지역을 기반으로 성장하고 있는 돌봄분야 자활사업의 여건을 고려한 지속가능한 전략수립은 돌봄 자활기업의 숙명적 과제라 할 수 있다. 돌봄사회서비스의 내용과 시장현황, 돌봄사회서비스기업을 둘러싼 환경적 여건과 돌봄서비스의 고유특성 등을 극복하고 지속 가능한 운영 혹은 성장을 기대하는 돌봄사회적협동조합에게 필요한 몇 가지 전략 방향을 기술한다.

## 인적자원관리전략

인적자원관리는 자활기업이 지속가능한 운영을 위해 돌봄서비스 수요와 제공인력의 수요 예측을 바탕으로 필요한 인적자원을 확보(채용)하고 능력을 개발(교육훈련)함과 동시에 적절한 업무배치와 업무평가 등 일련의 업무를 의미한다. 따라서 인적자원관리전략이라 함은, 자활기업의 구성원들이 조직의 목적과 구성원들의 능력이 적합하게 활용될 수 있도록 인적자원개발과 관리를 중요한 기반으로 채택하고 세부 내용을 관리하는 방법으로 지속 가능한 운영을 이뤄가는 것이라고 할 수 있다. 또한 인적자원관리를 직원의 채용과 선발, 배치부터 조직설계, 역량개발과 관계까지를 포괄하는 광범위한 활동으로 인식하고 기존의 인사관리의 틀을 넘어서 보다 포괄적인 개념으로 받아들여 자활기업의 구성원 존중과 성장이 조직의 발전과 지속가능한 운영을 달성할 수 있다는 가치적 접근이 함께 이뤄져야 한다.

돌봄사회서비스기업의 인적자원에게 가치적 접근을 함에 있어 돌봄사회서비스기업의 종사자를 기업의 핵심역량이라 할 수 있는 운영자와 서비스 제공인력과 서비스 질을 관리하는 관리자 그리고 직접 서비스를 공급하는 서비스 제공인력으로 구분할 필요가 있다. 종사자 공통의 가치로는 공공재인 돌봄사회서비스를 제공하는 것은 서비스 대상자의 생명에 관한 행위라는 인식과 돌봄서비스를 제공하는 사람은 서비스 이용자와 수평적 관계를 형성하고 유지하려는 태도를 요구할 수 있다. 또한 서비스가 필요한 대상자가 돌봄 이외의 복합적 욕구를 가지고 있는지 늘 관찰하고 기록하도록 노력하려는 행동과 더불어 공공서비스 전달자는 반드시 지역사회 및 유관기관과 연대, 협력을 중요한 가치로 인식하고 있어야 한다.

그림 1 돌봄사회적협동조합의 종사자 구분



## 지역화 전략

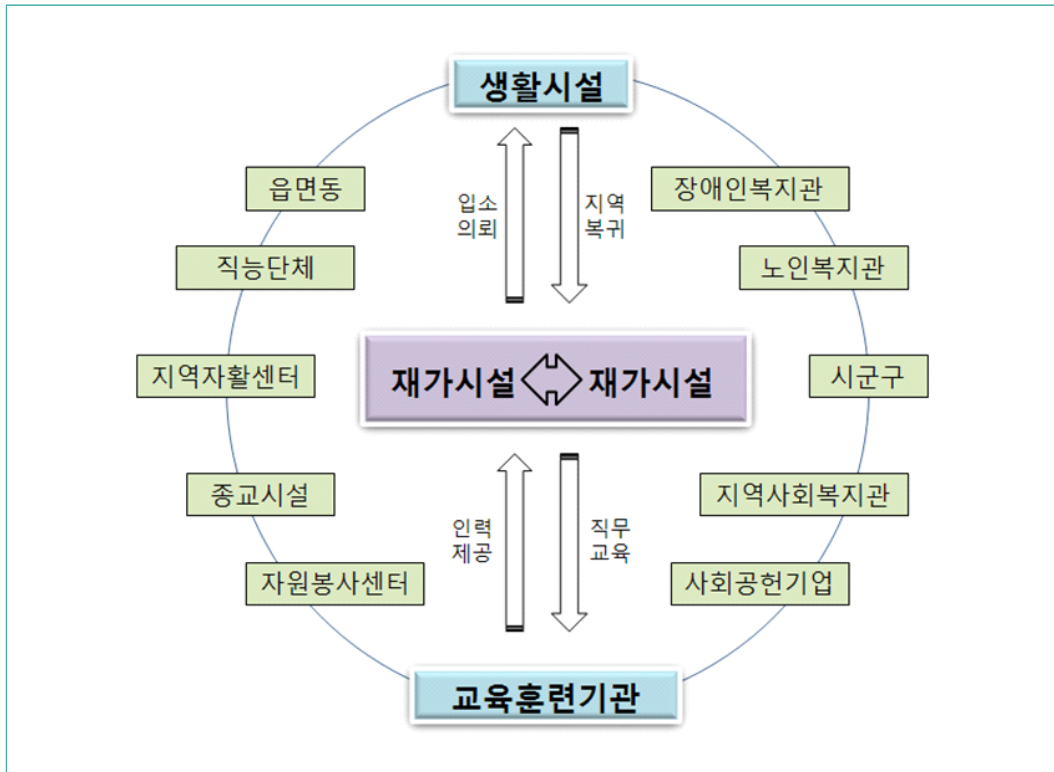
돌봄 자활기업의 지역화 전략은 정주된 지역을 중심으로 필요한 서비스를 지속적·통합적으로 공급하는 방법을 찾는 것이다. 지역사회 생활권 내 존재하는 노인, 장애인, 산모와 신생아 등 돌봄이 필요한 수요자가 돌봄을 포함한 여러 가지 필요 욕구를 해결하면서 해당 지역에서 인간다운 생활을 지속할 수 있도록 하는 ‘지역사회 문제해결 시스템’이 필요하다. 생활권으로 지역사회에서 포괄적 돌봄을 유효하게 작용하도록 하기 위해서는 돌봄 자활기업이 생산하는 제한된 돌봄서비스 이외에도 사회복지관련 전문가, 보건의료관련 전문가, 주민생활서비스 관련 연계 매니저 등의 전문 직종의 도움이 필요하고, 다 직종이 연계, 협업으로 전문지식과 기능을 살려가면서 지역에서의 각종 서비스와 주민활동을 연결시켜 지역의 네트워크를 구축하고 이를 통해 돌봄서비스 수요자에게 통합적으로 접근하는 것, 돌봄서비스와 상·하위의 필요 서비스를 연계하는 지역사회 중심기관으로 역할하는 것을 지역화 전략이라 할 수 있다.

장기요양서비스가 필요한 고령자의 경우 재가장기요양기관인 자활기업이 방문요양, 방문목욕, 방문간호서비스를 제공하는 것과 더불어 노인장기요양요원(요양보호사)의 원활한 공급과 직무능력을 유지, 향상시키기 위한 교육훈련기관이나 서비스 수요자인 어르신의 다른 욕구와 필요를 충족하거나 문제를 해결할 수 있는 지역사회 노인복지서비스와 주민생활서비스를 제공하는 기관과 자원연계가 요구될 수 있으며, 계절이나 날씨 등에 영향을 받아 급성기 질환에 쉽게 노출될 수 있는 노인의 특성 상 장기요양생활시설이나 의료기관과 상시적 관계망을 조성하고 유지하고 있어야 시계열 혹은 공간적으로 수요자 중심의 필요한 서비스를 계속적·통합적으로 제공할 수 있게 되며 이는 자활기업의 지속 가능한 운영의 결과로 나타나게 된다.

돌봄 자활기업의 지역화 전략은 ‘지역사회 돌봄서비스 통합모형’을 지향하면서 연계와 협업이 가능한 교육훈련기관, 사회서비스 이용시설 또는 생활시설이 연계되는 지역사회네트워크를 구축하는 것이 전략의 실천방향이 될 수 있다([그림 2] 참조).



그림 2 돌봄사회적협동조합의 지역사회 중심전략 모형



## 규모화, 전국화 전략

기업이 다루는 상품이나 서비스 또는 조직의 사업전략에 따라서 규모화의 정도는 달라질 수 있다. 돌봄 자활기업에서 제공하는 돌봄서비스는 대단히 많은 유사 기업에서 서비스를 제공하고 있어 대체성이 높은 서비스라고 할 수 있다. 이때 일반적인 기업조직은 비용절감을 통해 공급가격의 인하를 도모하기 때문에 규모화의 강도가 상당히 높게 요구된다. 우리나라에서 시장점유율이 비교적 우위에 있는 소비자협동조합이 주식회사 기업과 크게 다르지 않은 상품을 제공할 수 있는 경우가 이에 해당한다고 할 수 있다. 반면에 정부양곡을 배달하는 자활기업의 경우 대체성이 대단히 낮은 차별화된 서비스라고 할 수 있다. 이처럼 일반시장에서 대체성이 낮은 상품이나 서비스를 공급하는 기업은 일반적으로 저렴한 공급가격보다는 품질 혹은 기술 차원의 전략을 추구하기 때문에 규모화 추구의 강도는 상대적으로 낮은 편이 된다.

사회서비스 제도화 초기에는 돌봄사회서비스를 공급하는 조직이 제한되어 있기 때문에 시장에서 대체가 불가능했으나 2008년 노인장기요양제도 실시, 2011년 사회서비스 이용권법의 제정으로 돌봄서비스 공급을 대체할 조직이 과도하게 증가했고, 돌봄사

회서비스는 자연스럽게 대체가 쉬운 서비스가 되었으며 돌봄 자활기업의 규모화 전략은 필수가 되었다.

규모화 전략은 개별 자활기업이 생존이나 지속 가능성을 위한 1차적 접근방법이라면 전국화는 개별화된 자활기업이 연합된 구조나 네트워크가 기능을 발휘하는 2차적 접근방법이라고 할 수 있다. 돌봄서비스는 지역사회에 정주하는 주민의 필요에 따라 제공되는 서비스로 서비스를 제공하는 조직은 지역 밀착형 기업이어야 한다. 하지만 수요자가 서비스를 선택하는 과정은 구전된 스토리나 시각화된 브랜드에 근거를 두고 있어 개별화된 자활기업이 발휘할 수 있는 역량은 제한된 지역이 될 수밖에 없다. 따라서 영세한 규모나 수공업 형태로 운영되고 있는 돌봄 자활기업의 역량을 높이고(표준화하고), 자활기업의 지역사회 중심 규모화 전략에 긍정적으로 영향을 줄 수 있는 전국화 전략이 필요하다 하겠다.

돌봄 자활기업의 전국화 전략은 사회적기업 지원 프로그램, 사회복지사업 연계자원, 사회투자자본 조성 등 사회적 자원을 적극적으로 활용할 수 있는 내용을 포함하며 지역사회에 산재되어 있는 자활기업의 대표 연합조직을 구축함으로써 정부정책 대응, 유사 사업 간 협력, 부가사업의 개발 등 전국단위 사업을 개발할 수도 있고 비영리 조직 간 연대와 협력의 활동으로 공동의 가치를 향상시키는 데 기여하게 된다.

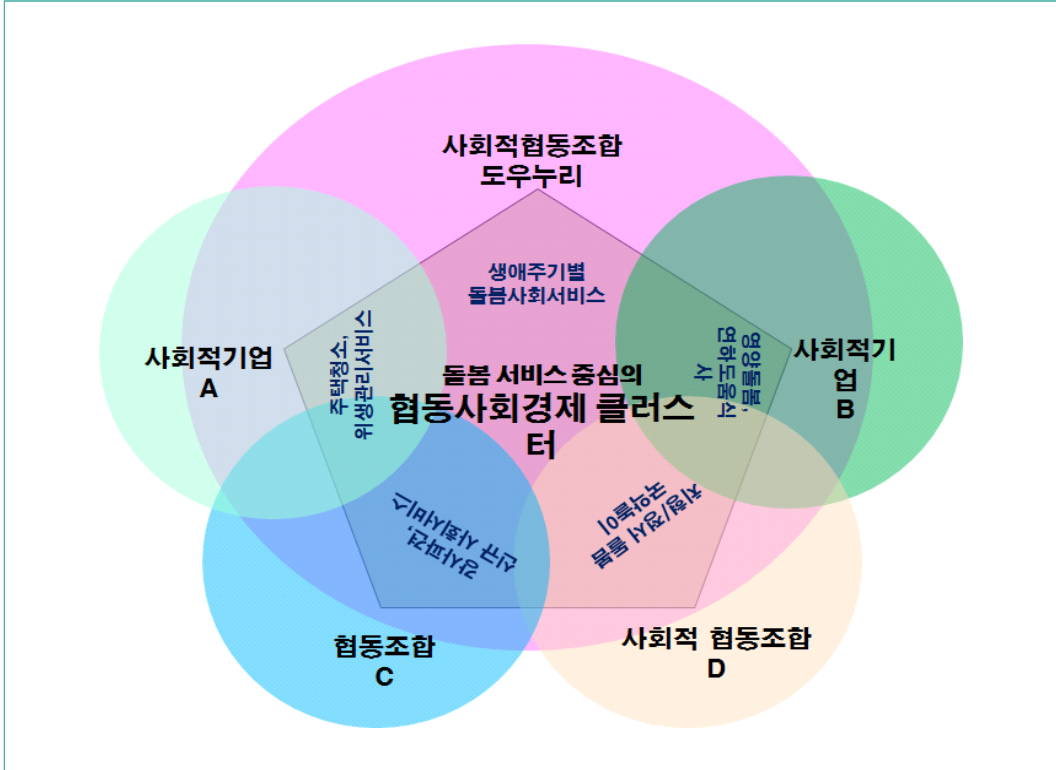
## 협동과 연대전략

돌봄에 대한 사회적 가치는 대단히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 대가족 제도나 노동 중심의 1차 산업을 기반으로 발달한 우리나라의 가족형태는 가족 구성원의 누군가를 돌보는 행위는 가족의 의무로 받아들여지고 특히 병약한 어른을 돌보는 것은 여성의 역할로 인식되어 왔다. 돌봄의 노동은 중요하지 않은 사람의 부가 노동력 정도로 받아들이는 정서도 형성되었다. 물론 가족구조의 변화나 여성의 사회적 경제적 활동 참여 등 사회적 환경변화가 돌봄의 제도화를 요구했고 지속적으로 확대되고는 있지만 여전히 돌봄서비스에 대한 국민적 인식을 변화시키고, 사회적으로 합의된 돌봄의 가치를 재평가하기 위한 대국민 활동이 필요하다. 즉 돌봄 자활기업과 연합된 전국조직은 사회적 연대활동을 통해서 국민적 관심과 지지를 형성하기 위한 활동내용을 개발해야 한다.

돌봄 자활기업의 협동과 연대전략은 지역사회를 중심으로 이업종 간 연계·협력과 광역이나 권역 또는 전국 대응을 위한 (유사)업종 간 연계·협력을 의미한다. 이업종 간

연대전략은 돌봄 자활기업의 서비스 공급 영향권 안의 협동사회경제조직과 연계·협력으로 생산과 소비의 생태계를 조성하는 목표와 활동내용을 수립하는 것이고, 업종 간 연대전략은 내발적 성장을 위한 동종 기업 간 교류와 협력 그리고 정부정책 대응과 대안제시 등 돌봄 자활기업의 지속 가능한 미래비전을 수립하고 세부계획을 마련하는 것이라 하겠다.

**그림 3** 돌봄사회적협동조합의 이업종 간 연대전략 사례



## 조직 및 인적구성과 사업장 현황

그림 4 조직도: 의사결정 구조 및 사업장 현황

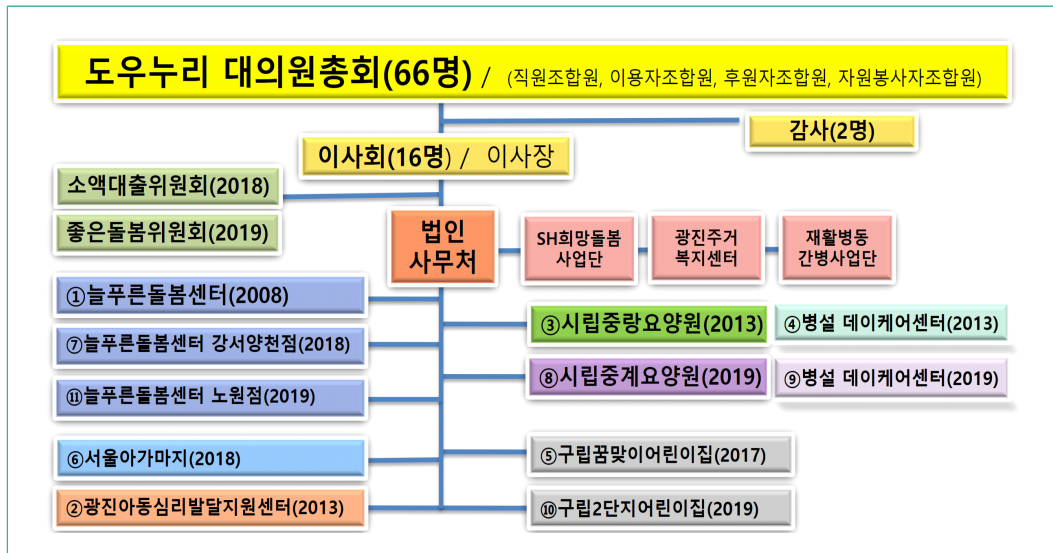


표 1 임원 현황

구분	임원진 명단
이사회 (16명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>민동세(이사장), 강신용, 권은자, 문호영, 박정애, 박진환, 송윤주, 김영철, 김용운, 강미정, 이성례, 조남식, 이현주 (직원 조합원 13명, 81.3%)</li> <li>김은미, 윤여운, 정치현(직원 외 3명)</li> </ul>
감사 (2명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정영원(회계, 법무법인 한울대표변호사)</li> <li>장이환(사업, 놀이패 울력 대표)</li> </ul>

표 2 조합원 현황(2020.8. 기준)

사업장명	사업장 구분	종사자 수(A)	조합원 수(B)	가입률 (B/A)	월증자 조합원(C)	월증자 금액	증자율 (C/B)
A. 직영사업장(1+...+6)							
1.법인 사무처(@+...+e))	㉔법인사무처	429	419	97.7	105	5,080,000	25.1
	㉔광진주거복지센터	5	5	100.0	5	90,000	100.0
	㉔노인지원주택	3	3	100.0	3	50,000	100.0
	㉔희망돌봄사업단	4	-	-	-	-	-
	㉔재활간병사업단	5	59	1180.0	4	140,000	6.8
2.늘푸른돌봄센터	재가시설(노인, 장애인)	20	10	50.0	0	0	0.0
3.늘푸른돌봄센터(강서양친점)	재가시설(노인, 장애인)	320	270	84.4	48	3,240,000	17.8
4.늘푸른돌봄센터(노원점)	재가시설(노인, 장애인)	13	20	153.8	13	470,000	65.0
5.광진아동심리발달지원센터	이용시설(아동)	19	18	94.7	14	350,000	77.8
6.서울아기마지	이용시설(산모, 신생아)	20	7	35.0	2	40,000	28.6
B. 위탁사업장(7+...+12)		20	27	135.0	16	700,000	59.3
7.중랑노인전문요양원	생활시설(노인)	368	230	62.5	75	1,630,000	32.6
8.병설 데이케어센터	이용시설(노인)	147	119	81.0	4	70,000	3.4
9.중계노인전문요양원	생활시설(노인)	10					
10.병설 데이케어센터	이용시설(노인)	174	103	59.2	70	1,550,000	68.0
11.능동꿈맞이어린이집	이용시설(아동)	13	7	63.6	1	10,000	14.3
12.편한2다이어린이집	이용시설(아동)	11	1	7.7	-	-	-
C. 협동조합 법인 및 신하 12개 사업장(A+B)		13	649	81.4	180	6,710,000	27.7
D. 직원 외 조합원		797	211		9	340,000	4.3
E. 도우누리 합계(C+D)			860		189	7,050,000	22.0

표 3 사업장별 고용 및 이용자 현황(2020.8. 기준)

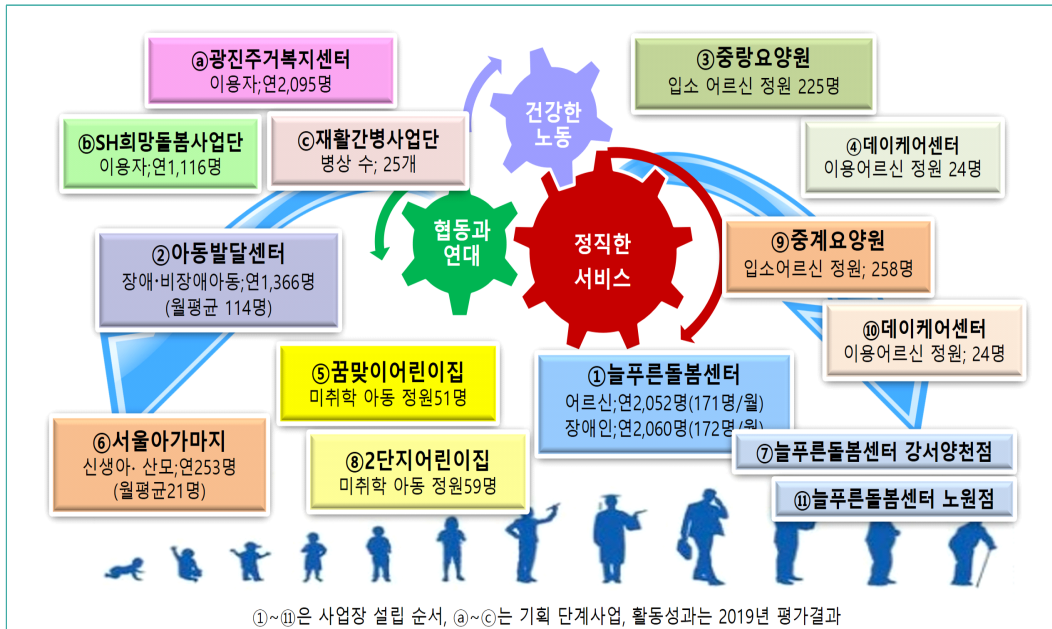
사업장명	서비스 구분	서비스 내용	종사자 수(A)	이용자 수(B)	종사자 생산성 (B/A)	비고
A. 직영사업장(1+……+6)						
1.법인 사무처(㉓+……+㉓)	㉓법인사무처	법인사무, 조합활동, 기획	429	2869	6.7	
	㉓광진주거복지센터	주거복지서비스	5	0		직접서비스 제공 없음
	㉓노인지원주택	노인지원주택	3	1748	582.7	상당 1,672건, 지원 76건
	㉓희망돌봄사업단	고용, 재가돌봄	4	1	0.3	9월부터 본격 입주
	㉓재활간병사업단	요양보호사 파견	5	131	26.2	9월부터 서비스 시작
	2.늘푸른돌봄센터	재가시설(노인, 장애인)	20	27	1.4	
3.늘푸른돌봄센터(강서양천점)	재가시설(노인, 장애인)	재가돌봄서비스	320	784	2.5	
	재가시설(노인, 장애인)	재가돌봄서비스	13	26	2.0	
	재가시설(노인, 장애인)	재가돌봄서비스	19	20	1.1	
	5.광진아동심리발달지원센터	이용시설(아동)	20	104	5.2	
6.서울아가마지	재가시설(산모, 신생아)	산후관리서비스	20	28	1.4	
			368	627	1.7	
B. 위탁사업장(7+……+12)						
7.중랑노인전문요양원	생활시설(노인)	시설요양(요양원)	147	223	1.5	
	이용시설(노인)	재가요양(주간보호)	10	24	2.4	
9.중계노인전문요양원	생활시설(노인)	시설요양(요양원)	174	252	1.4	
	이용시설(노인)	시설요양(요양원)	13	24	1.8	
11.능동꿈맞이어린이집	이용시설(아동)	보육(어린이집)	11	52	4.7	
	이용시설(아동)	보육(어린이집)	13	52	4.0	
C. 협동조합 법인 및 산하 12개 사업장(A+B)			797	3496	4.4	



표 4 사업장 현황 (2020. 8. 기준)

법인 사무처			서울특별시 광진구 긴로랑로 41, 301호	
본점	보증금	150,000,000원	월 임대료	200,000원
	면적	33.00㎡	내 용	사무실, 공유공간(화장실, 탕비실, 회의실)
늘푸른돌봄센터			서울특별시 광진구 긴로랑로 41, 303호	
지점	보증금	150,000,000원	월 임대료	946,000원
	면적	100.64㎡	내 용	사무실, 공유공간(화장실, 탕비실, 회의실)
	돌봄 직업능력훈련실		서울특별시 광진구 긴로랑로 41, 지층	
	보증금	-	월 사용료	-
	면적	98.10㎡	내 용	교육훈련장(공유공간)
지점	늘푸른돌봄센터강서양천		서울특별시 강서구 양천로 57길 36(가양5단지 상가동 206호)	
	보증금	21,019,000원	월 임대료	469,000원
	면적	38.69㎡	내 용	사무실(화장실, 탕비실)
지점	늘푸른돌봄센터노원		서울특별시 노원구 노원로 333, 208호(중계동, 목련아파트 상가)	
	보증금	14,010,000원	월 임대료	312,900원
	면적	31.5㎡	내 용	사무실
지점	서울아가마지		서울특별시 광진구 긴로랑로 41, 302호	
	보증금	150,000,000원	월 임대료	946,000원
	면적	100.64㎡	내 용	사무실, 공유공간(화장실, 탕비실, 회의실)
광진아동청소년발달센터			서울특별시 광진구 자양4동 4-8 201호	
지점	보증금	560,000,000원	월 사용료	- (전세)
	면적	182.000㎡	내 용	미술놀이언어치료실, 상담실, 사무공간
구립e편한2단지어린이집			서울특별시 관악구 청룡16길 43(봉천동)	
수탁	부지	218.20㎡	건 물	
	시설	지상 1층	정 원	영유아 50명
시립중랑노인전문요양원			서울특별시 중랑구 망원역로 38(망우동)	
수탁	부지	3,405㎡(1,030평)	건 물	5,513.87㎡(1,668평)
	시설	지하2층 지상5층	정 원	장기요양시설 정원 165명
	병설 데이케어센터		서울시 중랑구 망원역로 38(망우동) 1층	
			정 원	주간보호시설 정원 20명
시립중계노인전문요양원			서울시 노원구 섬밭로 313	
수탁	부지	4,798.50㎡	건 물	2,207.86㎡
	시설	지하1층, 지상4층	정 원	장기요양시설 정원 258명
	병설 데이케어센터		서울시 노원구 섬밭로 313	
			정 원	주간보호시설 정원 24명
구립능동꿈맞이어린이집			서울특별시 광진구 천호대로 120길 32(능동 249-4)	
수탁	부지	218.20㎡	건 물	325,33㎡
	시설	지상3층	정 원	영유아 50명

그림 5 도우누리 돌봄사회서비스 제공 성과(2019년)



## 2019년 활동목적별 수행평가 결과

도우누리 법인사무국과 다섯 개 사업장(법인사무국, 지점 늘푸른돌봄센터, 지점 광진 아동심리발달지원센터, 지점 서울아가마지, 부설 시립중랑노인전문요양원(병설 데이케어센터 포함), 부설 능동꿈맞이어린이집)에 대해 실시한 평가 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

좋은 일자리 창출과 고용 유지라는 활동 목적에 대한 활동 성과로 도우누리는 2019년 12월 말 기준으로 925명(2018년 643명)의 직원과 812명(2018년 461명)의 조합원이 활동하고 있으며 전년 대비 종사자 수와 조합원 수가 대폭 증가했는데 이는 시립중계노인전문요양원(3월), 관악구 e편한2단지어린이집(9월) 수탁 등의 영향이 있었다. 여전히 일자리 확보에 어려움을 가지는 사업장(서울아가마지)도 존재했으며, 이는 고용유지가 원활하게 이루어지지 못하는 영향을 주었다.

- 시립중계노인전문요양원(병설 데이케어센터 포함)과 구립e편한2단지어린이집은 2019년 정기 대의원총회가 개최된 후에 위탁운영을 시작해 활동목적별 핵심활동영역의 세부 활동계획이 수립되지 않아 해당연도 활동평가에서 제외했다.



좋은돌봄 실천과 이용자 옹호라는 활동목적을 실현하기 위해 도우누리는 좋은돌봄위원회를 상설위원회로 설치(2019. 6. 25.), 운영했으며 위원회에서는 2020년에 도우누리의 좋은돌봄 철학을 정립하여, 이후 개별 사업장별의 좋은돌봄위원회 설치 시 도우누리의 좋은돌봄 가치 철학을 투입, 함께 만들어갈 것을 기대할 수 있게 되었다.

돌봄서비스 공공성 확대라는 활동목적의 세부활동으로 도우누리는 2019년도에도 돌봄네트워크 활동과 사회협약 운동을 지속하고 있으며 각 사업장도 이를 주요 활동으로 성과를 내고 있고 유관기관과의 연대활동으로 지역사회에 기여했다고 평가했다.

마지막으로 협동조합 운영원칙 실천이라는 활동목적의 성과로 도우누리는 협동조합 제7원칙을 실천하기 위해 상생구매를 사업장별로 모니터링 하고 독려한 결과 사회적 경제 조직 간 상호거래는 광진구 내 사회적 경제조직 중 가장 우수한 성과를 냈다. 이 사회 운영, 사업장별 운영위원회 개최 등을 통하여 민주적 의사결정과 직원조합원이 참여하는 사업장 운영에 노력했으며, 경영공시를 통해 투명하게 재정을 운영 했다. 조합원교육과 조합원사업을 실시하고 있으며, 특히 소액대출사업은 2019년도에 5000만원의 기금을 운용하여 조합원의 긴급생계비 등을 신용으로 소액대출하여 일상생활 유지를 지원했다.

표 5 도우누리 활동목적별 수행평가서 예시

협동조합 간 협동(제6원칙)		
1) 광진협동사회경제 네트워크 활동 적극 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적협동조합 조합원 기관으로 활동 중</li> <li>• 이사회 및 자격심사, 돌봄분과, 주거분과 회의 참여</li> <li>• 광진협동기금공제회 가입(월 100만 원, 총 800만 원 납부)</li> <li>• 기부 : 500만 원</li> <li>• 운영위원회 참여(10회)</li> <li>• 사회적가치측정 교육 참여(1회)</li> </ul>	매우 만족
2) 협동사회경제 연대활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적경제 모임 참여(1회)</li> <li>• 주민연대 소식지 TFT 참여(12회)</li> <li>• 광진주민연대 신규활동가 교육 참석</li> <li>• 복지넷네트워크 활동 중</li> <li>• SH성과공유회 출장취재 : 복지유니온을 이용</li> <li>• 노란들판 : 현수막 제작(3회)</li> <li>• 행복미래원 : 장애인활동지원사 교육</li> <li>• 서울아가마지 : 산후관리사 교육</li> </ul>	매우 만족
지역사회에 대한 기여(제7원칙)		
1) 지역사회 기부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연대활동기관에 월 회비 형태로 후원금 지원 (주민연대, 씨코파코리아, 한국돌봄, 광진협동사회경제네트워크, 서울자활기업협회, 서울사회적기업협의회)</li> <li>• 광진구 희망 씨드 10,000,000원, 광진 시민 허브 7,000,000원, 광진주민연대 8,600,000원, 한국사회적기업중앙회 10,000,000원, 광진협동사회경제네트워크 5,000,000원, 아차산 아래 작은 도서관 놀자 100,000원 강원도 산불피해 1,000,000원, 태풍 미탁피해기부금 500,000원, 주거복지센터 보증금 지원 1,500,000원, 영양돌봄 사업비 25,000,000원</li> <li>• 2018년 6,450,000원, 2019년 68,700,000원 기부금 증가</li> </ul>	매우 만족
2) 지역사회 연대 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민연대 : 어르신 반찬배달(1회), 소식지 TF 참여(10회), 바자회 참여(기획회의 4회, 바자회 1회)</li> <li>• 광진러와 함께 청년주거복지교육 추진 2회</li> <li>• 돌봄플러스협동조합과의 협업을 통한 돌봄넷강화활동</li> <li>• 희망씨드 활동을 통한 취약계층 지원 활동</li> <li>• 광진복지네트워크, 광진사회적경제네트워크, 광진주거복지네트워크 연대활동을 통한 공동사업 참여</li> <li>• 우리동네 북적북적, 서울아가마지 홍보지원 1회(전단지 1,000부)</li> </ul>	매우 만족

## 2019년 재무활동 결과

2019년 도우누리는 직영사업장인 법인사무국, 늘푸른돌봄센터(이하 늘푸른돌봄), 광진아동발달심리지원센터(이하 ‘발달센터’), 서울아가마지(이하 ‘아가마지’), 늘푸른돌봄센터 강서양천점(이하 ‘늘푸른 강서양천’) 등 다섯 개 사업장에서 총 76억 4000만 원의 매출을 발생했으며, 인건비를 포함한 관리운영비로 모두 77억 2300만 원을 지출하여 영업손실 8300만 원을 기록했다. 동 기간 사회성과인센티브 수여 등 영업 외 수입이 3억 200만 원, 위탁시설 전입금 및 기부금 등 영업 외 비용 1억 7400만 원을 사용하여 당기 수익은 4400만 원을 기록했다.

2019년 도우누리가 위탁운영하고 있는 사업장은 시립요양원 2개소 및 병설데이케어센터 2개소와 구립어린이집 2개소 등 모두 여섯 개 사업장이며, 위탁사업장의 총수입은 158억 9300만 원이고 총지출은 149억 3700만 원이었다. 차기년도로 이월되는 금액은 모두 9억 6600만 원 정도이며 주로 2019년에 서울시로부터 보조받은 시설보강비가 2020년도로 이월된 금액이 대부분이었다. 사회복지시설은 잉여금의 법인 전출이 금지되어 있어 해당 시설에서 행정기관의 지도로 처리되었다.

2019년도 도우누리 직영 및 위탁사업장의 총 매출(시설의 총수입 계정)은 235억3천3백만 원으로 전년도 111억9천4백만 원 대비 110.2%가 증가했다.

표 6 사회적협동조합 도우누리 함께 손익계산서\_직영사업장(2019년)

사업장명	도우누리(직영사업장)			법인사무국			농부른돌봄센터			광진아동발달심리지원센터			서울아기마지			농부른돌봄센터 강서양천점		
	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감
계정과목																		
I. 매출액	760,505	530,450	44.0	2,189,640	1,571,425	39.3	470,367	322,666	45.9	344,283	289,650	18.9	343,354	219,738	56.3	59,859		
II. 매출원가																		
상품매출원가																		
III. 매출총이익	760,505	530,450	44.0	2,189,640	1,571,425	39.3	470,367	322,666	45.9	344,283	289,650	18.9	343,354	219,738	56.3	59,859		
IV. 판매비와 일반관리비	772,735	548,129	40.9	2,303,620	1,694,412	36.0	471,197	331,924	42.0	296,522	243,521	21.8	358,747	223,971	60.2	52,873		
V. 영업이익	-83,230	-176,779	-52.9	-113,980	-122,987	-7.3	-8,603	-95,687	-91.0	47,760	46,129	3.5	-15,392	-4,233	263.6	6,986		
VI. 영업외 수익	302,316	304,358	-0.7	246,425	299,887	-17.8	45,281	4,175	984.4	35	17	104.7	10,028	277	3,507.9	545		
VII. 영업외 비용	174,716	91,899	90.1	128,683	57,611	123.4	3,319	6,600	-49.7	42,713	27,687	54.3	0	0	0	0		
VIII. 법인세 차감전이익	44,369	35,680	24.4	3,761	119,288	-96.8	33,358	-98,112	-134.0	5,082	18,459	-72.5	-5,364	-3,955	35.6	7,531		
IX. 법인세등	0	1,523		0	0		0	1,421	-100.0	0	101	-100.0	0	0	0	0		
X. 당기순이익	44,369	34,157	29.9	3,761	119,288	-96.8	33,358	-99,534	-133.5	5,082	18,358	-72.3	-5,364	-3,955	35.6	7,531		

주. 농부른돌봄센터 강서양천점은 2019년 4월부터 독립회계로 분개하였음

표 7 사회적협동조합 도우누리 함께 손익계산서\_위탁사업장(2019년)

사업장 명	도우누리_위탁사업장			중앙노인전문요양원			중앙데이케어센터			중계데이케어센터			농공꿈앗이어린이집			e판화도자어린이집		
계정과목	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감	2019년	2018년	증감
I. 수입합계	15,893,371	5,889,742	1489	600,385	5,007,646	198	476,005	433,104	9.9	819,165			582,511	471,277	236	510,960	478,066	6.9
임소자부담금수입	1,169,961			348,036			61,461			689,203			71,259					
요양급여수입	10,559,093			390,496			300,654			6,029,362			328,579					
수익자부담 수입	35,742	23,190																
보육료	247,677	184,420														25,671	23,190	10,071
보조금수입(및 지원금)	2,638,403	231,567		124,458			40,482			986,909			38,780			189,091	184,420	58,585
후원금수입	288,908			126,852						161,146			910					
전입금	38,049	997		22,999						10,000						50	997	
이월금	641,778	33,822		303,319			67,109			181,536			77,895			40,995	33,822	
잡수입	174,729	2,062		49,223			297			116,007			5,887			3,341	2,062	1,189
과년도수입	1,835															1,835		
적립금(특별회계)	97,192	2,005		7,000			6,000			23,000			59,200			1,992	2,005	
IV. 비용합계	14,937,266	5,481,465	1543	5,717,933	4,704,327	21.5	359,192	365,995	-1.8	780,664			442,213	393,382	124	462,324	437,071	5.8
사무비(+운영비)	12,005,038	334,511		4,319,184			303,595			6,554,453			340,572			364,076	334,511	123,155
재산조성비	770,919	18,071		628,630			4,701			114,756			9,127			13,703	18,071	
사업비(보육활동비)	2,086,825	81,986		757,758			44,883			1,116,823			51,454			84,124	81,986	31,780
잡지출	11,385			1,401						9,853			55			75		
예비비 및 기타	6,096	2,501		3,958			11			1,778			4			344	2,501	
적립금 및 준비금	50,000			0			6,000			3,000			41,000					
적립금지출(특별회계)	7,000			7,000														
X. 당기순이익	956,105	408,276	96.7	282,452	303,319	-6.9	116,812	67,109	74	396,500			140,297	77,895	80.1	48,636	40,995	186
																512		

주. 노인장기요양재무회계규칙을 적용하여 2019년 계정과목이 변경되어 전년도 계정 간 비교가 어려워 2018년도는 수입과 지출 총액으로 표기함



## 지역사회 통합돌봄의 이해

김연아 성공회대학교 사회적기업연구센터 연구교수

커뮤니티케어는 “통합돌봄체계 구축을 위해 지역사회 자원들의 관계와 역할을 재구성하는 총체적 과정”으로 이해할 필요가 있다. 초고령 사회를 대비해 기존의 복지체제와는 다른 방식으로 작동하는 건강·돌봄 인프라를 구축하는 것, 사회적 경제는 이 과정에서 주민주도 돌봄 공동체 조성의 핵심 역할을 담당한다.

**지역사회 통합돌봄**이 최근 몇 년간 보건복지 분야의 중요한 이슈로 자리 잡았다. ‘커뮤니티케어’라는 용어로 먼저 알려진 이 정책은 문재인 정부의 핵심 국정과제이기도 하다. 정부는 지역사회 통합돌봄을 “돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인, 정신장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역 주도형 정책”<sup>2</sup>이라고 정의하고, 2025년까지 통합돌봄 제공기반을 구축한다는 목표로 16개 기초자치단체와 함께 선도사업을 추진하고 있다. 치매국가책임제, 건강보험 보장성 강화 등 복지에 있어 국가의 역할을 어느 때보다도 강조한 문재인 정부가 이 새로운 정책을 제시한 이후 이에 대한 해석과 개념 정의, 실현 방안 등에 대한 논의가 분분하다. 지역마다 체감도가 다르기도 하고 노인, 장애인 등 주체와 분야에 따라 정책에 대한 이해에 차이가 있기 때문일 것이다. 지역사회 통합돌봄이란 무엇인가? 통합돌봄체계 구축에 있어 사회적 경제의 역할은 무엇인가? 이에 대한 논의를 위해서는 지역사회 통합돌봄의 정책 추진 배경부터 살펴볼 필요가 있다.

• 이 글은 한국사회적기업진흥원(2020)이 발간한 《의료복지사회적협동조합: 협동조합 표준교육 교재-업종특화가이드라인》에 함께 수록됐다.

## 지역사회 통합돌봄이란 무엇인가

### 추진 배경

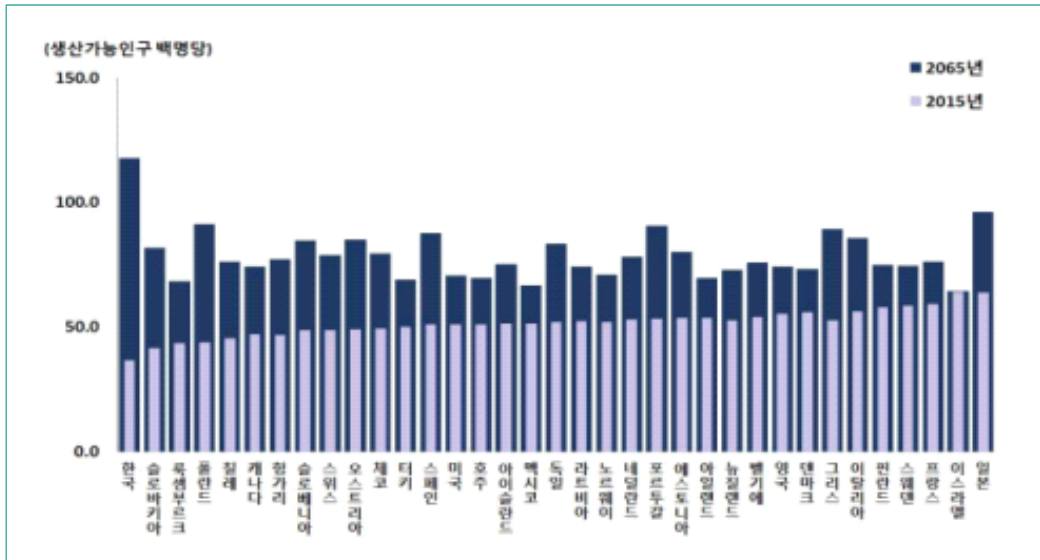
지역사회 통합돌봄(이하 ‘커뮤니티케어’)은 포용적 복지국가를 선언한 문재인 정부가 임기 초반 ‘포용적 복지의 완성’을 내걸고 발표한 대표적인 저출산·고령사회 정책이다. 정부는 2018년 1월 대통령 연두업무보고에서 커뮤니티케어 추진 방침을 밝히고 그해 11월 “지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티케어 중심)”을 통해 지역사회 중심의 사회서비스 개편이라는 정책의 기본 골격을 드러냈다. 기본계획에는 “광범위한 돌봄 불안을 해소하고 국민의 삶의 질을 높이기 위해 어르신들이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 주거·의료·요양·돌봄서비스를 획기적으로 개선하겠다”는<sup>3</sup> 내용이 담겼다. 본격적인 정책 선언 이후 커뮤니티케어는 “저출산 고령사회 정책 로드맵”(2018. 12.)은 물론 사회보장 분야 최상위 계획인 “제2차 사회보장기본계획”(2019. 2.)에 반영되었으며, 국정과제로 추가되면서 새 정부의 핵심 사회정책으로 부상했다. 커뮤니티케어가 초기 이렇게 빠른 속도로 정책 드라이브를 걸 수 있었던 이유는 목전에 다가온 초고령 사회에 대한 긴박한 현실 인식 때문이다.

### 초고령 사회, 복지국가의 딜레마

우리나라는 2000년 고령화 사회로 들어선 이후 단 17년 만에 고령사회에 도달했고(일본 24년, 영국 46년, 프랑스 115년), 오는 2026년이면 65세 이상 노인인구가 20%에 이르는 초고령 사회로 진입할 전망이다. 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있을 뿐 아니라 그 타격 또한 가장 클 것으로 예상된다. 통계청(2019)<sup>4</sup>은 우리나라가 고령사회로 들어선 2017년부터 향후 10년 간 생산연령인구는 250만 명이 감소하는 반면 고령인구는 452만 명이 증가할 것으로 내다봤다. 2017년 73.2%였던 생산연령인구는 2067년이면 45.4% 수준으로 감소하는 반면, 고령인구는 13.8%에서 46.5%로 급증할 것으로 예상되고 있다. 이 시기 총 부양비는 120(노년부양비 102)으로 생산연령인구 100명이 120명에 대한 부양부담을 지니는 셈이다. 경제활동이 가능한 사람이 줄어드는 반면 돌봄이 필요한 노인인구의 수는 빠른 속도로 늘고 있는 것이다.



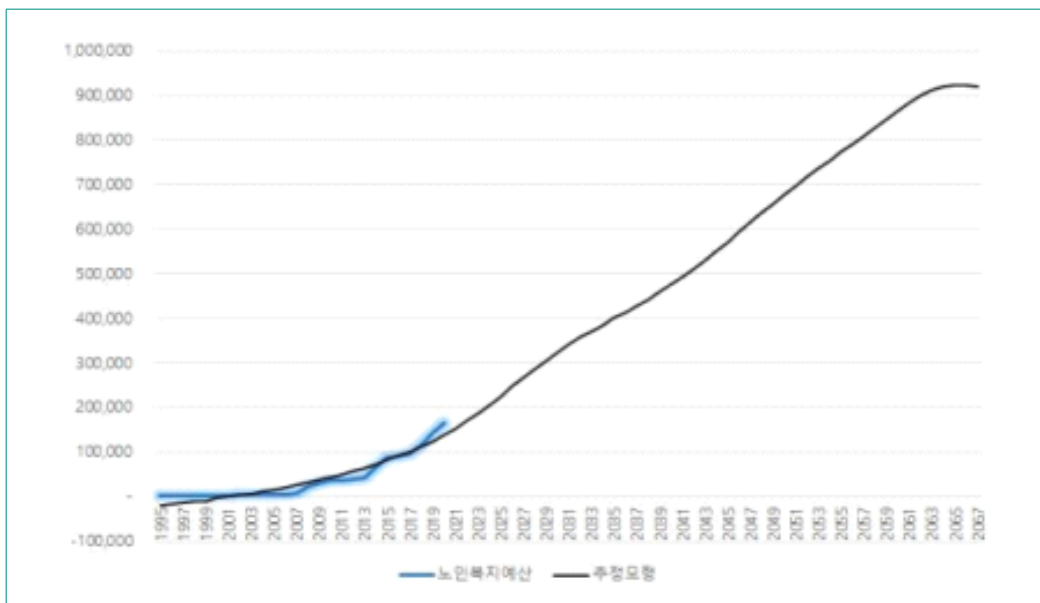
그림 1 OECD 국가별 총부양비 비교(2015, 2065년)



자료: UN, 2017, “World Population Prospects: The 2017 Revision”; 통계청, 2019, “장래인구특별추계: 2017-2067”

주. 2015년의 경우 한국은 2017년 추계치, 다른 국가는 2015년 추계치

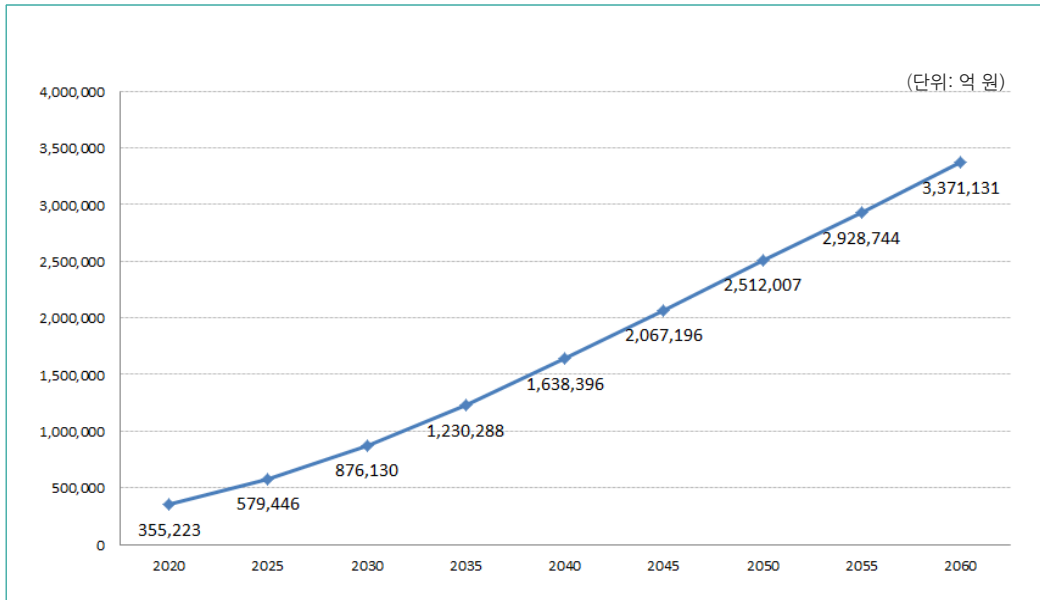
그림 2 장기 노인복지예산 추정 결과(2021-2067)



자료: 한반도선진화재단, 2020, “현 정부의 노인정책이 재정건전성과 국가 부채에 미치는 영향”, 국회 예산결산위원회



그림 3 건강보험 노인 진료비 증장기 추계(2020-2060)



자료: 국민건강보험공단, 2019, 건강보험 노인 진료비 증장기 추계

멀리 갈 것 없이 2025년이면 우리나라 노인의 진료비가 건강보험 진료비의 50%를 넘어선다는 추산 결과가 나오기도 했다. 국민건강보험공단(2019)은 65세 이상 노인진료비가 2018년 전체 진료비의 40%를 넘어선 이후 빠르게 증가해 2025년에는 57조 9446억 원, 2030년에는 87조 6130억 원까지 늘어날 것이라 전망했다.<sup>5</sup> 노인 진료비 증가에 따른 건강보험 재정 악화를 우려해 병원을 중심으로 설계된 기존의 의료공급체계를 지역사회 중심으로 개편하고, 분절적으로 제공된 의료와 사회서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 관리체계를 정비해야 한다는 의견이 나온 지도 오래다.<sup>6</sup>

이렇게 고령화 추세에 따라 노인 돌봄 수요가 급증할 것으로 예견되고 있지만 재정 전망은 그리 밝지 않다. 우리나라 노인복지 관련 정책과 서비스는 복지국가로서 제도적 기반을 갖추기 시작한 2000년대 초반 이후에야 비로소 꾸준히 늘기 시작해 오늘에 이른다. 2000년 3천억 원 규모였던 노인복지예산은 기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도(2008년), 기초연금제도(2014년) 등의 도입에 따라 2020년 16조 6천억 원 수준으로 증가했다. 현재와 같은 속도로 고령화가 진행될 경우 노인복지예산 규모는 2067년이면 91조 9천억 원에 이를 것으로 분석된다.<sup>7</sup>

노인 가구의 동거 형태 변화도 심상치 않다. 1990년대 중반까지만 해도 절반을 넘는 노인가구가 자녀와 함께 생활했지만 2020년 현재 자녀와 함께 생활하는 노인은 전체의 15.2%에 그친다. 배우자와 함께 생활하는 노인 부부가구는 33.1%, 노인 홀로 사는 1인

가구는 34.2%다.<sup>8</sup> 인구구조 뿐 아니라 생활형태의 변화에 따라 필요한 서비스가 적지 않다는 의미다.

무거운 이야기를 거듭했지만, 우리가 지금 유례없이 빠른 속도의 고령화를 경험하고 있다는 점을 감안하면 그저 호들갑이라 보기 어렵다. 기획재정부(2020)는 지금과 같은 저출산·고령화, 성장률 하락 추세가 유지되면(즉 적절한 정책 대응을 하지 않을 경우) 2020년 43.5%인 GDP 대비 국가채무 비율이 2060년이면 81.1%까지 올라갈 것이라 전망했다.<sup>9</sup> 경제활동인구 감소로 세수 기반이 흔들려 사회보장제도의 안정성이 위협받을 수 있다는 진단이다.

이것이 초고령 사회를 맞고 있는 우리나라의 딜레마다. 복지 증진의 과제와 재정 부담 해소라는 과제를 동시에 안고 있는 것이다. 충돌하는 두 과제를 해결할 수 있는 신박한 해법이 존재할까? 늘어나는 돌봄 수요에 대응할 새로운 접근법이 있는가? 기존의 복지공급체제의 한계를 극복할 대안은 무엇인가? 이는 초고령 사회를 대비해 도입한 정책인 커뮤니티케어가 추구해야 할 방향에 관한 문제이기도 하다.

## 커뮤니티케어의 개념과 방향

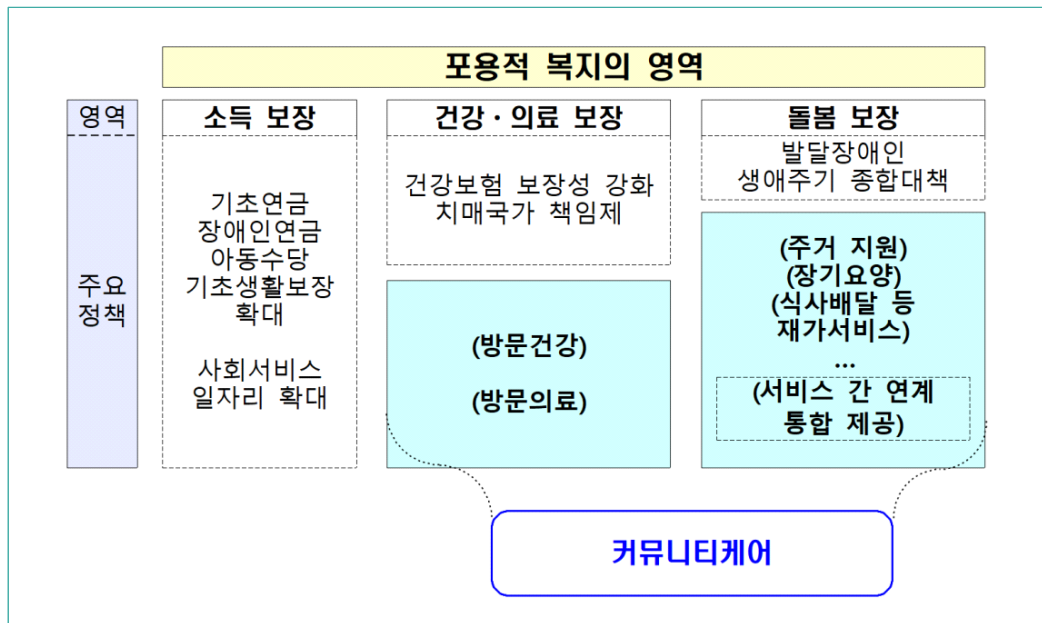
정부는 이에 대한 물음에 ‘지역사회’로부터 답을 찾는다. 보건복지부는 커뮤니티케어를 ‘지역사회 통합돌봄’이라는 명칭으로 공식화하고, 2018년 11월 ‘살던 곳에서, 건강할 노후’를 슬로건으로 하는 커뮤니티케어 기본 계획을 발표했다. ‘평소 자신이 살던 집에서 노후를 보내기를 바라지만’ 부득이 병원이나 시설에서 생활하고 있는 노인들의 돌봄 공백을 메우고, 가족 특히 여성의 몫이었던 돌봄 부담을 해소하기 위해 다수 선진국이 고령사회의 대안으로 추진하고 있는 커뮤니티케어를 본격 추진하겠다는 것이다.

즉, 커뮤니티케어는 기본적으로 그간 병원과 시설에 의존해 온 노인·장애인에 대한 ‘탈시설화’와 가족의 돌봄 부담 해소를 위한 ‘돌봄의 사회화’를 추구한다. 일차적으로 건강보험, 의료급여 등 불필요한 사회복지재정 부담을 줄이고, 거주지 중심의 건강·돌봄 서비스를 확충함으로써 늘어나는 돌봄 수요와 그 부담에 대응한다는 전략이다. 정부는 이러한 방향키가 중장기적으로 사회보장제도의 지속가능성을 확보하는 데에도 주효할 것이라 보았다.

정부는 “지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 추진으로 포용적 복지를 완성”<sup>10</sup>하겠다고 선언했는데, 이를 표현한 그림에서 보이는 바와 같이 사실상 이 정책의 핵심은 재가서

비스 확충과 서비스 간 연계·통합에 있다. 병원과 시설을 중심으로 설계된 기존의 서비스 공급체계를 지역사회 중심으로 개편하기 위해 방문건강, 방문의료 등의 건강·의료 서비스와 주거지원, 장기요양, 재가서비스 등 돌봄서비스를 확충하고 이를 통합적으로 제공하는 인프라를 구축한다는 것이다.

그림 4 커뮤니케어의 위상



자료: 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획(안)-1단계: 노인 커뮤니티케어 중심”

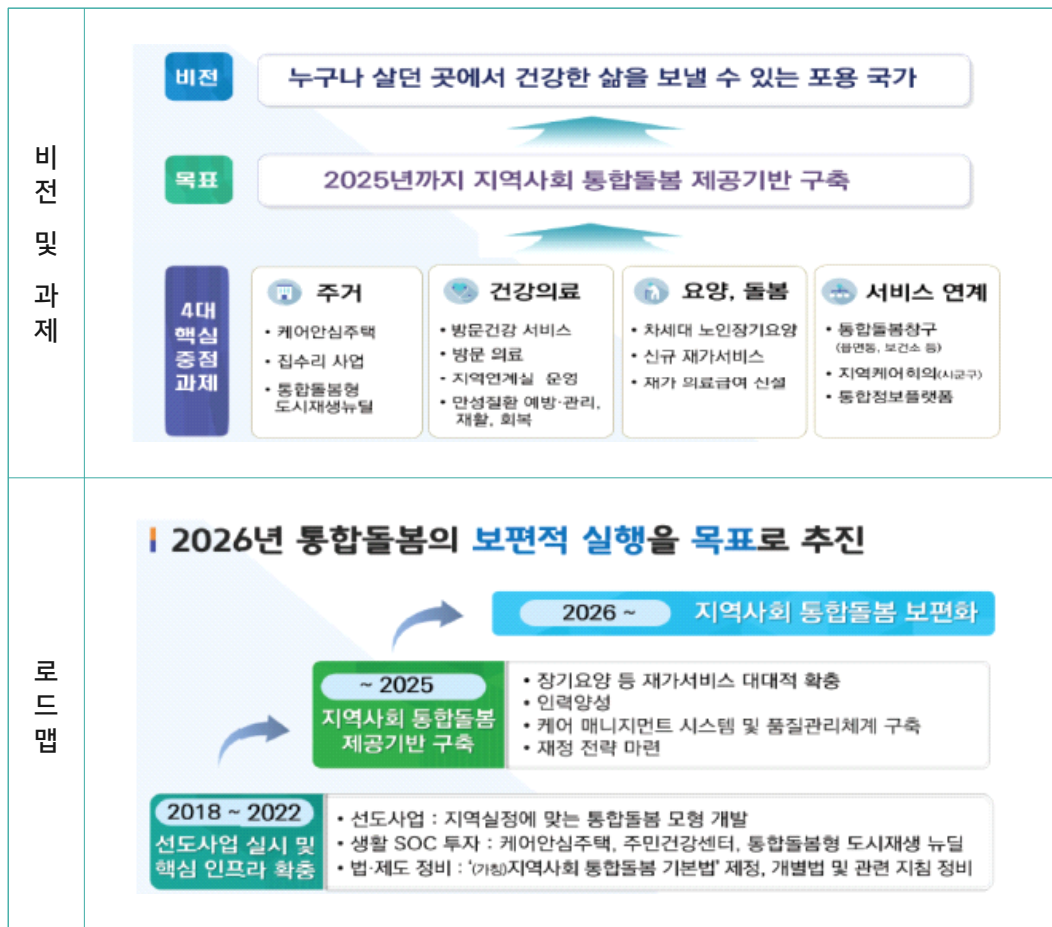
이러한 방향 설정은 정책의 적용 대상에서도 확인할 수 있다. 정부는 커뮤니티케어 적용 대상을 “노령 등의 사유로 케어가 필요한 상태로서 평소 살던 집이나 지역사회에서 살기를 희망하는 사람”으로 개념화 하고, △ 입원 치료 후 평소 살던 집으로 돌아가기 위해 방문의료, 요양, 돌봄 등의 케어가 필요한 사람 △ 시설에 입소해 있으나 커뮤니티케어가 제공되면 지역사회에서 이웃과 어울려 살기를 희망하는 사람 △ 자택, 지역사회에 거주하고 있으나 일상생활의 어려움이 있어 계속 거주를 위해서는 케어가 필요한 사람으로 정하고 있다.<sup>11</sup> 향후 장애인, 아동, 정신질환자 등으로 그 대상을 단계적으로 확대한다는 계획이다.

그러면 이들의 생활은 커뮤니티케어를 통해 어떻게 포용적으로 보장된다는 것일까. 탈시설 노인이 겪게 될 변화는 어렵지 않게 상상 가능하다. 예컨대, 병원에서 지내던 노인이 살던 곳으로 돌아올 경우를 상상해보자. 병원에서와는 다른, 전에 없던 ‘생활’이 생긴다. 가끔은 통원 치료를 해야 할 수도 있고, 간호사의 도움 없이 제때 약을 복용

해야 할 것이다. 식사·청소·세탁 등 그동안 신경 쓰지 않았던 가사노동이 새롭게 부여된다. 돌봄서비스 뿐 아니라 생필품 구입 등 병원·시설에서와 다른 소비 또한 발생할 것이다. 집에서의 생활이 불편하거나 필요한 서비스가 통합적으로 제공되지 않으면 그 불편은 즉시 재입원으로 귀결된다.

반대의 경우도 마찬가지다. 거주지가 생활에 불편하거나 돌봄 공백이 좀처럼 해소되지 않으면 노인의 병원 의존도는 다시 높아질 수밖에 없다. 탈시설과 입소 지연, 의료서비스의 적정 이용 등 추구하고자 했던 정책의 효과를 실현시키기 위해서는 노인이 살고 있는 거주지를 중심으로 다양한 건강·돌봄서비스를 개발하고 이를 통합적으로 지원할 필요가 있다. [그림 5]는 이에 대한 정부의 구상이다.

**그림 5** 지역사회 통합돌봄 비전 및 로드맵

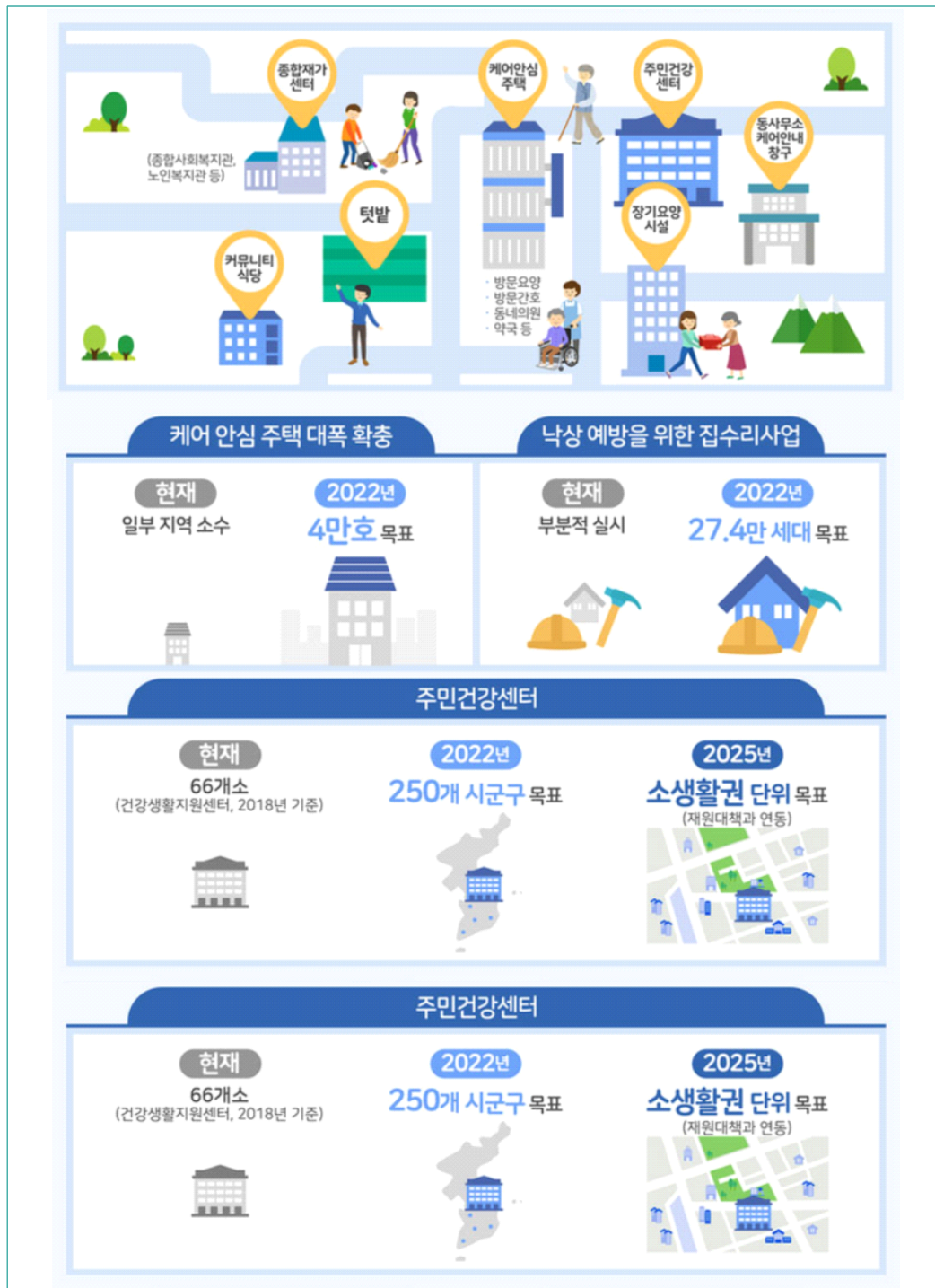


자료: 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 2020, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》

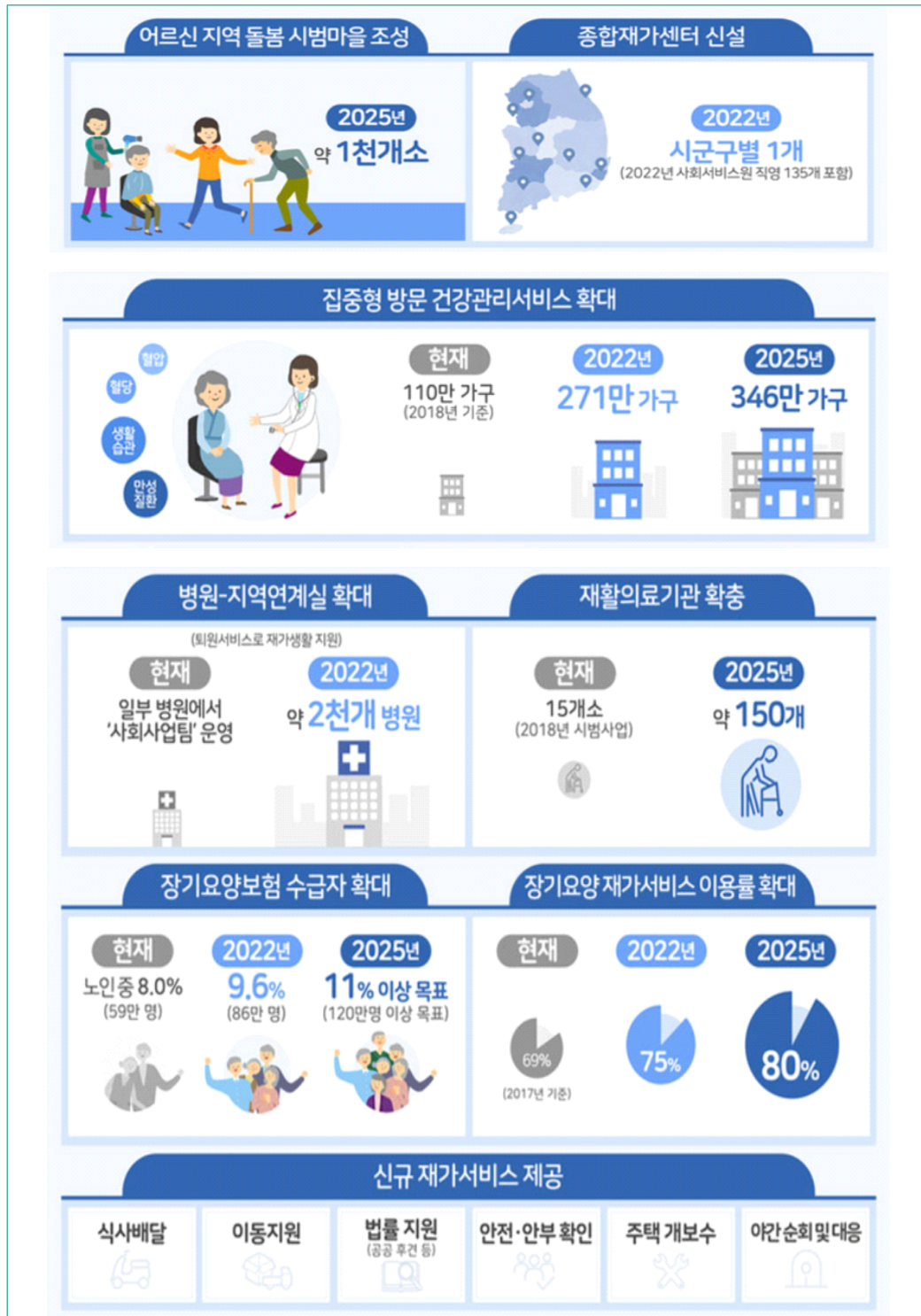
정부는 주거, 건강의료, 요양·돌봄, 서비스 연계를 4대 핵심 중점과제로 삼아 지역사회 통합돌봄 제공 기반을 구축한다는 계획이다. 첫 번째 중점과제는 주거지원 인프라 확충이다. 노인에게 필요한 서비스를 연계·제공하는 케어안심주택을 대폭 확충하고, 낙상 예방을 위한 주택개조(집수리) 사업을 실시해 독립생활을 지원한다는 계획이다. 둘째, 건강·의료서비스 확충을 위해 방문건강 및 방문의료를 실시한다. 주민건강센터를 대폭 확충하는 한편 지역 동네의원 등과 함께 노인의 만성질환을 예방·관리한다는 방침을 세웠다. 경로당·노인교실을 이용해 건강 예방 등의 프로그램을 활성화한다는 계획도 담았다. 셋째, 재가 장기요양 및 돌봄서비스를 획기적으로 확충한다. 커뮤니티케어에 걸맞은 차세대 노인 장기요양보험 구축을 위해 다양한 재가급여를 통합하고, 병원 이용을 위해 필요한 이동서비스, 주거환경 개선, 보조기기 지원 등을 확대할 예정이다. 집에서 장기요양서비스를 이용하는 노인을 전체의 80%까지 확대하는 게 목표다. 이와 함께 2022년까지 시군구에 종합재가센터를 설치하여 식사배달, 법률지원, 안부 확인 등의 신규 재가서비스를 개발하고, 퇴원환자의 재가생활 지원을 위해 재가 의료급여를 신설하여 재택의료, 간병, 돌봄·영양, 이동 지원 등의 통합서비스를 제공한다. 마지막으로, 이들 서비스를 통합적으로 연계·제공하는 시스템을 구축한다. 읍면동에 각종 서비스를 안내·연계하는 케어안내창구 신설, 민과 관이 함께 협력하여 개인별 상황에 기초해 서비스를 연계·통합 제공하는 지역케어회의 운영, 서비스 정보 제공 및 안내를 지원하는 통합플랫폼 구축 등의 과업이 설정됐다.

[그림 6]은 “커뮤니티케어 기본계획”으로, 3단계 로드맵에 따라 2018년부터 2022년까지 중앙정부가 집중 추진할 통합돌봄 인프라 구축의 계획과 목표를 제시한 것이다.

그림 6 커뮤니티케어 기본계획







자료: 대한민국 정책브리핑 [www.korea.kr](http://www.korea.kr)

## 탈 시설과 지역사회 정착 지원을 골자로 하는 선도사업

부는 우리나라가 초고령 사회로 진입하는 2026년 전까지 지역사회 통합돌봄 제공 기반을 구축한다는 목표로 3단계 로드맵을 수립하고, 2019년부터 16개 기초자치단체와 함께 커뮤니티케어 선도사업을 추진하고 있다. 지역의 실정에 맞는 통합돌봄 선도모델을 개발하여 향후 이를 전국에 확산하는 방식으로 커뮤니티케어의 정착을 촉진한다는 계획이다.

1차 선정(2019. 6.) 당시에는 노인, 장애인, 정신질환자 등 대상별 모형 개발을 목표로 삼았으나 2차(2019. 9.)부터는 대도시지역, 급속한 고령화지역, 노동복합지역, 농촌지역 등 지역의 특성에 따른 모형 개발이 이루어질 수 있도록 방향을 잡았다(<표 1> 참조).

노인 선도사업의 경우 병원에서 생활하는 노인의 퇴원을 지원하고, 집에서 생활하고 있는 노인의 경우에는 입원을 지연시키는 게 기본 전략이다([그림 7] 참조). 요양병원 퇴원환자의 지역사회 연계 프로그램이 핵심 프로그램 중 하나라 할 수 있다. 퇴원환자가 신체건강 및 보건의료, 정신건강, 보호 및 돌봄, 요양 서비스 등을 필요에 맞게 이용할 수 있게끔 지자체 소재 각종 기관 등과 연계하여 제공하는 방식이다. 물론 구체적인 실행방식은 지역사회마다 다를 수 있다.

이러한 접근법은 장애인과 정신질환자 선도모델도 마찬가지다. 시설 거주 장애인의 탈시설을 지원하고 재가 장애인의 자립생활과 지역사회 정착을 지원한다. 이를 위해 케어안심주택, 소규모 그룹홈, 자립체험주택 등의 주거지원은 물론, 민간에서 제공하는 다양한 건강·돌봄서비스를 통합적으로 연계 제공하는 시스템을 구축하고, 지역케어회의를 통해 사람 중심의 서비스 연계를 실현한다는 전략이다

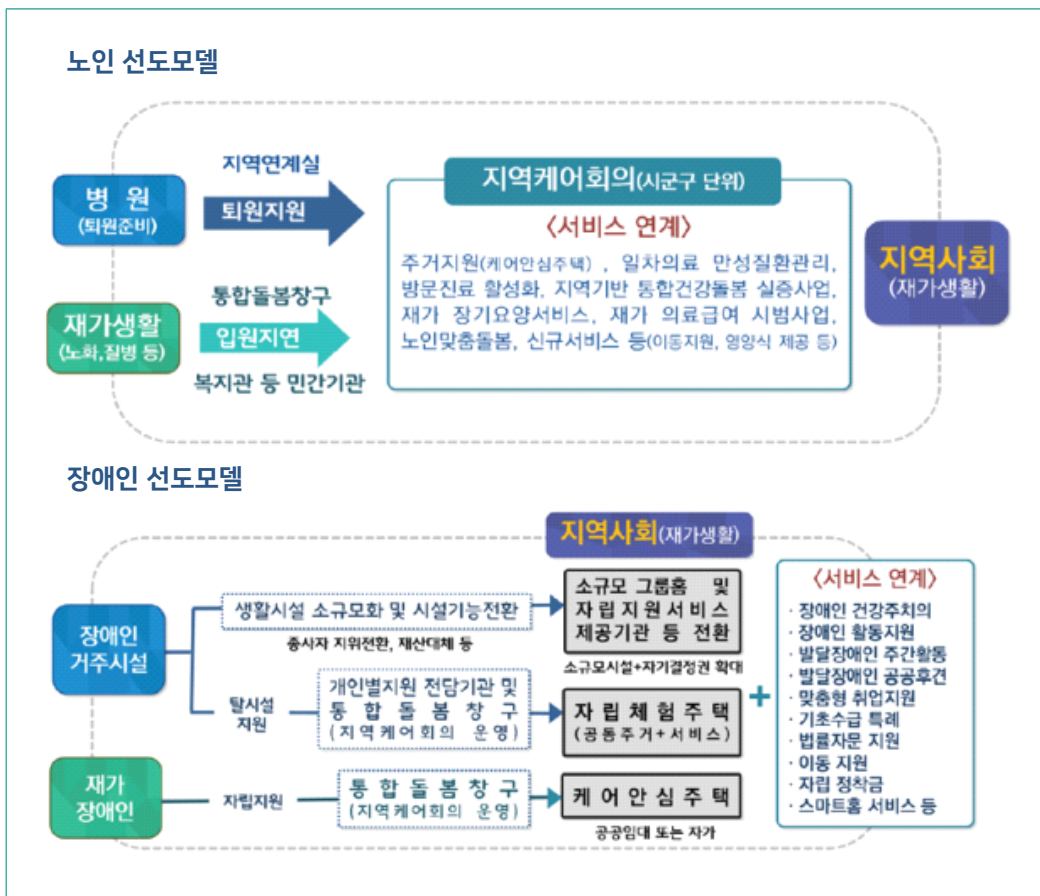
정부는 4대 핵심 중점과제의 실현을 촉진하기 위해 일차의료 왕진 수가 시범사업, 요양병원 환자 퇴원지원 시범사업, 재가의료급여 시범사업 등 핵심 연계사업을 선도사업과 함께 실시하고, 행정안전부, 국토교통부 등 관계부처 정책사업과의 연계 또한 확장한다는 방침이다.



표 1 커뮤니티케어 선도사업 추진 현황

구분	내용	
1차 선도사업 (2019. 6.~)	노인 선도모델	광주 서구, 경기 부천시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해시
	장애인 선도모델	대구 남구, 제주 제주시
	정신질환자 선도모델	경기 화성시
2차 선도사업 (2019. 9.~)	대도시 지역	부산 부산진구, 부산 북구
	급속한 고령화 지역	경기 안산시
	도농 복합지역	경기 남양주시, 전남 순천시, 제주 서귀포시
	농촌 지역	충남 청양군, 충북 진천군

그림 7 커뮤니티케어 선도모델 대상자별 모형



자료: 보건복지부, 2020, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》

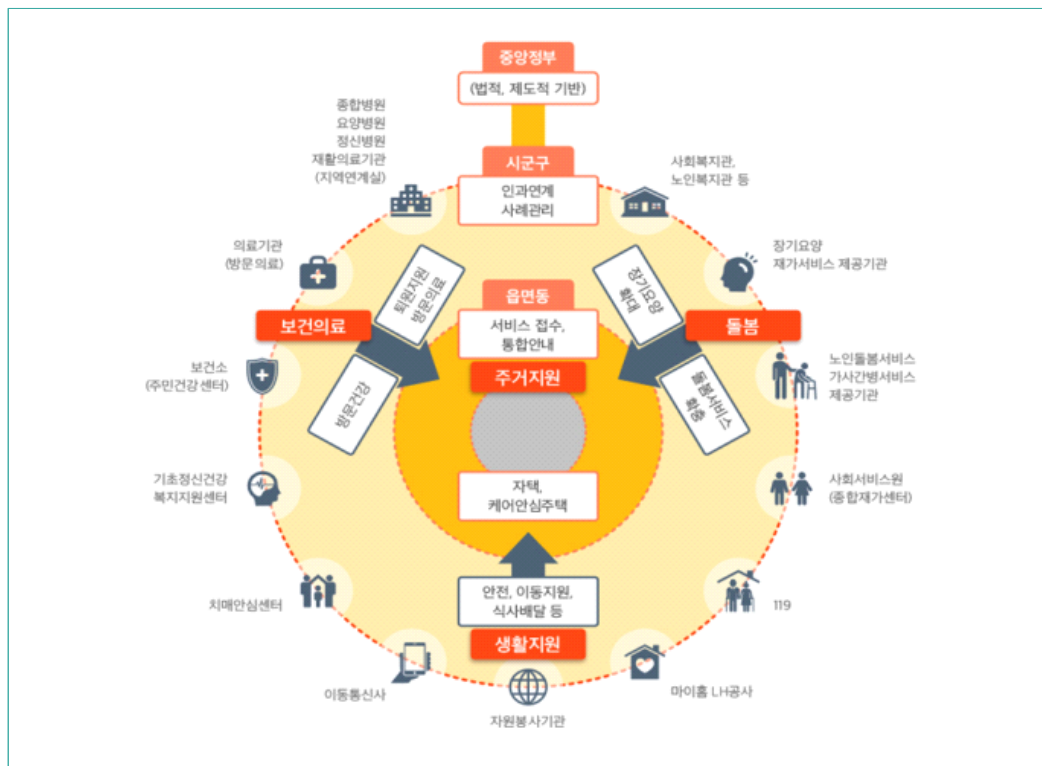
## 기존의 방식과 다르게 작동하는 새로운 통합돌봄체계의 구축

이러한 일련의 구상은 지역사회에서 어떻게 현실화 될 수 있을까. 커뮤니티케어가 말하는 사회서비스 혁신이란, 병원·시설 중심의 서비스 공급 체계를 지역사회 자원 연계 방식으로 전환한다는 것으로, 다양한 민간의 참여를 전제로 하고 있다. 돌봄의 사회화가 지역 서비스 제공 주체들의 참여와 상호 협력을 통해 이루어진다는 의미다.

따라서 커뮤니티케어는 행정과 민간 주체들이 지역사회 공공서비스의 생산과 전달 과정에 참여하는 새로운 구조로서 민관 거버넌스 체제를 구축하는 것에서부터 시작 된다고 할 수 있다. 국가와 지자체, 그리고 민간이 서로의 자원을 연계하고 통합하는 것을 통해 서비스 제공 체계를 구축하는 만큼 각 주체들의 역할과 기능을 분명히 할 필요가 있다.

[그림 8]은 커뮤니티케어 개념도로 중앙정부와 광역·기초자치단체, 그리고 지역사회의 자원이 어떻게 지역사회 통합돌봄 제공 기반을 구축할 수 있는지를 시각적으로 보여준다.

그림 8 지역사회 통합돌봄 개념도



자료: 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티케어 중심)”

그림과 같이 커뮤니티케어는 돌봄이 필요한 주민이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 자택이나 케어안심주택 등 생활의 거점을 중심으로 제반 서비스가 안정적으로 제공되는 연계 체계 구축을 주 내용으로 한다. 이때 중앙정부는 커뮤니티케어를 위한 법적·제도적 기반을 마련하고, 시군구는 읍면동 단위에 통합돌봄창구를 개설하여 주민과 서비스 제공기관의 연계를 지원한다. 병원과 의료기관, 보건소, 치매안심센터, 사회복지관, 사회서비스원 종합재가센터, 민간 돌봄서비스 제공기관, 자원봉사조직, LH공사, 이동통신사 등 지역의 다양한 자원이 커뮤니티케어의 주체로 상정됐다. 지역사회의 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 주거, 건강·의료, 요양·돌봄, 생활서비스 등을 통합적으로 제공한다는 것이다.

국가와 지자체는 법·제도 마련, 전달체계 연계·조정, 재정 전략, 서비스 품질 관리 등을 책임지고, 케어서비스는 민간의 자원을 통해 제공하는 구조다. 이렇게 정부는 다직종 연계-민관협업-지역주도-중앙정부 지원의 4대 원칙이 커뮤니티케어 추진 과정에서 견지되어야 한다고 보고, 이러한 원칙에 따라 ‘지역사회 통합돌봄기본법(가칭)’ 제정을 추진하는 등 지원체계를 현실화한다는 방침이다.

## 커뮤니티케어의 이슈와 쟁점

사실 커뮤니티케어는 그간 다양한 논란을 낳기도 했고, 여러 정책적 혼선을 빚기도 했다. 영국, 일본 등의 사례가 있다고 하지만 정책적 토양이 다르고, 지역마다 이 정책을 이해하는 수준과 방식에 차이가 있었기 때문이다. 지역의 필요와 상황에 맞게 선도모델을 만든다는 과업이 생소하기도 했지만, 무엇보다 커뮤니티케어가 기존의 복지체계와 어떻게 다른지에 대한 의문이 좀처럼 해소되지 않았다. 정부는 2020년 7월 커뮤니티케어를 별도로 추진하고자 하는 기초자치단체를 위해 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》을 발간하면서 이에 대한 개념도를 제시했는데 이것이 [그림 9]이다.

정부는 커뮤니티케어에 대해 “기존의 방법으로는 문제해결이 어려운 범위를 포함해, 새로운 방법론을 강화·융합하여 지역사회를 기반으로 운영되는 정책을 만들고자 하는 것”이라고 설명하고, 기존의 보건복지서비스와 새롭게 마련된 서비스의 융합을 통해 지역사회 통합돌봄이 실현될 수 있다고 강조했다.

기존의 복지체제를 완전히 대체하거나, 기존의 복지체제에 다만 필요한 서비스를 개발·확충하려는 정책이 아니라는 의미다. 정부는 병원퇴원환자와 집중형 건강관리 대상 등 핵심 타겟에 걸맞은 통합돌봄 프로그램을 제공하고 이를 위한 핵심 인프라를 구

축하는 것이 ‘선도사업의 영역’임을 분명히 하고, 대상자 발굴 확대 및 방법론 체계화, 서비스 제공 주체 간 네트워크 확장 및 연계강화 등을 선도사업 추진 지자체의 주요 과업으로 안내하고 있다.

그림 9 기존 복지체계와 새로운 통합돌봄 체계 비교



자료: 보건복지부 커뮤니케이터 추진본부, 2020, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》

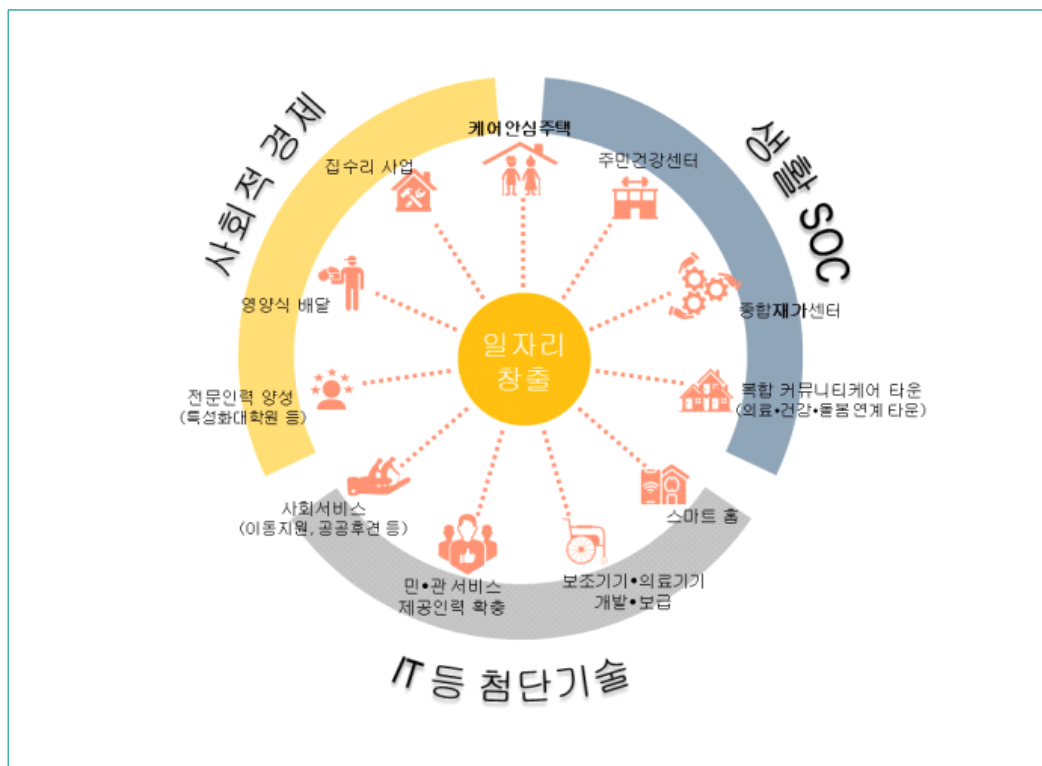
커뮤니티케어를 둘러싼 논란은 여기에 그치지 않는다. 커뮤니티케어가 지나치게 재가서비스에 제한되어 있다는 점은 현재 단계별 전략 수행의 과정에 있으니 잠시 접어두자. 문제는 서비스의 공공성에 관한 문제다. 커뮤니티케어가 추구하는 새로운 돌봄 인프라 구축이 지역사회 민간 자원의 참여를 전제로 하고 있는 만큼 돌봄의 시장화 문제가 핵심 이슈로 떠오르고 있는 것이다.

정부는 이에 대해 보건소와 사회서비스원(종합재가센터)등을 활용·연계하여 공공성을 지속하겠다는 방침이지만, 이러한 미온적인 대처로는 돌봄의 공공성을 견인하기 어렵다. 지역마다 빠르게 늘어나는 재가센터의 품질관리도 문제가 되겠지만, 규모와

시스템 면에서 우위를 차지하고 있는 영리기업의 공공시장 진입이 현실화될 경우 서비스의 계층화를 피하기 어렵기 때문이다. 돌봄의 시장화를 과연 막을 수 있는가, 물론 막기 어려울 것이다. 그러나 적어도 공공이 나서서 시장화를 더욱 촉진하는 우를 범해서는 안 된다는 의미다. 지역사회 특성에 맞게 공공서비스의 안정망을 구축한다는 취지로 ‘지역주도형’ 정책으로 설계된 커뮤니티케어가 자칫 공공의 책임과 역할을 민간시장에 떠넘기는 결과를 초래하지 않도록 지역사회의 주체들이 함께 돌봄서비스의 공공성을 사수할 필요가 있다. 커뮤니티케어에 있어 민관 거버넌스의 중요성이 거듭 강조되는 이유다. 지역사회보장협의체는 물론 사회적 경제, 마을공동체, 공공기관 등 지역사회복지 증진 및 사회적 가치 창출에 기여해온 다양한 주체들이 거버넌스 구조를 통해 지역사회 복지의 공공성을 견인해야 할 것이다.

## 커뮤니티케어와 사회적 경제

그림 10 구현하고자 하는 커뮤니티케어 경제



자료: 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티케어 중심)”

커뮤니티케어 기본계획을 발표할 당시 정부는 이를 통해 2022년까지 약 15만 개 이상의 일자리가 창출될 것이라 예측한 바 있다. 돌봄 수요에 대한 대응, 사회보장제도의 지속 가능성 확보라는 본연의 성과 외에도 커뮤니티케어 관련 핵심 인프라 구축 과정에서 산출된 산업·경제적 효과가 적지 않을 것이라는 전망이다. 지역밀착형 생활 SOC 투자 확대, 자활기업 등 사회적 경제 육성, IT 등 첨단기술을 활용한 스마트케어 구현 과정에서 이른바 ‘커뮤니티케어 경제’가 구현될 수 있을 것이라 본 것이다([그림 10] 참조).

최근 보건복지부가 사회서비스의 공공성 강화를 위해 기존 민간 복지기관에 대해 사회적 협동조합으로의 전환을 권장하는 등 사회적 경제로의 진입을 유도하는 것 또한 이러한 진단과 무관하지 않을 것이다.

## 재가서비스 확충에서 사회적 관계의 확장으로

그러나 커뮤니티케어에 있어 사회적 경제의 역할은 서비스 제공과 일자리 창출이라는 기능적 역할에 머물지 않는다. 사회적 경제는 단순한 기업 활동이 아니라 지역 주민의 필요에 맞게 재화와 서비스를 조달하는 경제 공동체로서의 성격을 지닌다. 참여와 민주적 의사결정이라는 고유의 작동 원리를 가질 뿐 아니라 기업과 조직이 지역 내에서 각자도생하지 않고 서로의 경험과 자원을 공유하는 연대의 기반 위에 서 있다. 지역사회의 문제를 주민이 직접 해결하고 지역의 필요를 스스로 조달한다는 점에서, 사회적 경제는 ‘주민의 필요에 맞게 지역사회를 재구성’하는 중요한 주체이기도 하다.

돌봄이라는 의제에 있어서도 마찬가지다. 사회적 경제는 기존의 사회서비스 공급 체계의 문제와 한계를 진지하게 고민하고, 이에 대한 대안을 주민의 참여와 공동체적 연대를 통해 찾고자 한다. 보통 ‘사회적 가치 창출’로 통쳐지곤 하는 사회적 경제의 미션이란, 그래서 서비스 제공이라는 결과보다는 주민주도 돌봄 공동체 조성이라는 사회적 관계에 주목한다. 병원이 아닌 살던 곳으로 옮겨와 필요한 돌봄을 제때 받는 서비스의 대상자로 남기보다는 생활의 필요와 권리를 함께 나누고 누리는 주민이자 사회구성원으로서의 삶이 더 행복하다고 보기 때문이다. 그래서 사회적 경제는 커뮤니티케어를 서비스의 대상자와 제공자의 문제로 보지 않고, 주민들의 관계와 역할의 문제로 본다.

서비스 대상이 아닌 주민으로서 노인을 바라보면, 단지 서비스의 통합제공 시스템을 구축하는 것만으로는 ‘살던 곳에서, 건강한 노후’란 실현되기 어렵다는 사실을 깨닫게 된다. 커뮤니티케어가 단순한 복지서비스의 문제가 아니라 이동권, 거주환경 및 지역



의 안전성, 일자리와 사회 참여, 이웃과 친구(고립), 문화·교류 활동 등 노인 생활 전반의 문제로 확장되어야 하는 이유다.

사회서비스 제공기관의 종사자(조합원)도 지역주민의 한 사람으로서 자신이 바라는 노후의 공간과 삶의 형태를 조직한다. 취약계층, 경력단절여성, 일자리가 필요한 노인·장애인이 지역 기반 사회적 경제 조직의 일원으로 참여한다는 것은 그 자체로 자신을 정책의 대상이 아닌 주체로 상정한다는 의미다. 서비스의 대상자나 제공자가 아닌 지역의 주민으로서 살기 좋은 지역사회를 함께 만들어가는 것, 이것이 커뮤니티케어에 대해 사회적 경제가 인식하는 방식이다.

이 점에서 커뮤니티케어는 “통합돌봄체계 구축을 위해 지역사회 주체(자원)들의 관계와 역할을 재구성하는 총체적 과정”으로 이해할 필요가 있다. 단순히 재가서비스의 확충과 분절된 서비스의 연계·통합으로 커뮤니티케어를 이해할 경우 정책에 참여하는 주체들의 역할은 서비스 제공기관에 머물게 된다. 지자체와의 계약을 통해 서비스를 제공하는 협약기관이 아니라 통합돌봄 인프라 구축의 주체로서 스스로의 정체성을 확립해야 한다는 의미다. 급증하는 돌봄 이슈에 대응하기 위해 어떻게 지속가능한 사회서비스 안전망을 구축할 수 있을 것인가를 놓고, 지역사회 주체들의 역량과 경험을 나누어야 할 때다.

정부가 구현하고자 하는 ‘커뮤니티케어 경제’가 영리와 효율을 좇는 시장경제의 방식으로 작동하지 않도록, 지역사회의 선순환 구조를 달성하는 대안적 운영 모델을 찾는 것 또한 사회적 경제의 과제이자 책임이라 할 것이다.

기존의 복지가 공급되던 방식으로는 사회복지 재정부담을 해소하기 어렵다는 점은 누구나 다 알고 있지만, 새롭게 구축하는 통합돌봄 인프라가 어떻게 사회적 비용의 효율을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 누구도 쉽게 답을 내기 어렵다. 분명한 것은 기존의 복지가 한계에 다다랐던 것처럼 시장경제가 작동하는 방식으로는 사회보장제도의 지속가능성을 담보할 수 없다는 점이다. 의료복지사회적협동조합, 돌봄사회적협동조합 등 이 분야의 다양한 사회적 경제 주체들이 커뮤니티케어를 계기로 새로운 연대와 사업연합, 네트워크 방식을 모색하고 있는 점은 그래서 더욱 주목할 만하다.

커뮤니티케어는 돌봄의 공공성을 확보하고 지역사회의 안전망을 구축하는 오랜 과정의 시작점에 있다. 사회적 경제는 이 과정에서 어떤 역할을 할 것인가. 지역사회 통합돌봄에 어떻게 참여할 것인가. 개별 기업과 조합이 아닌 공동체적 합의와 연대 안에서 그 이정표를 찾을 수 있을 것이다.





· 2장 ·

# 돌봄사회적협동조합 설립 과정의 이해







# 협동조합이란 무엇인가

강민수 서울시협동조합지원센터 센터장

이 장에서는 1995년 국제협동조합연맹 창립 100년이 되는 해를 기념하여 영국의 맨체스터에서 개최된 제30차 국제협동조합 대회에서 ‘협동조합의 정체성 선언’을 중심으로 학습한다. 협동조합의 정체성은 협동조합 설립, 운영하려는 사람들이 반드시 알아야 할 중요한 개념으로 협동조합의 정의, 협동조합의 가치, 협동조합의 원칙으로 구성되어 있다.

**협동조합이** 무엇인지에 대해서는 다양한 관점과 이론이 존재한다. 이는 첫째, 협동조합이 발명된 것이 아니라 시대와 제도적 여건에 따라 출현하고 성장했기 때문이며 둘째, 협동조합이 조합원 결사체이며 동시에 사업체라는 이중적 속성(dual nature)을 가지기 때문이다. 이론적, 실천적으로 다양하게 출현하고 성장해 온 협동조합이라는 실체에 대한 가장 일반적 정의는 국제협동조합연맹(ICA)<sup>•</sup>에 의해서 수행된다.

## 협동조합의 정의

협동조합 이론가들은 협동조합을 다양하게 정의하여 왔다(<표 1> 참조).

협동조합에 관한 이론가들의 논의를 종합해 보면 협동조합이란 조합원이 출자한 기업으로 첫째, 조합원 결사체이며 공동의 사업체로서의 이중의 목적을 실현한다. 둘째, 조합원에 의해 통제된다. 셋째, 수익은 이용자인 조합원에게 배분하는 조합원 소유기업이라는 공통의 요소를 가지고 있다.

•ICA는 세계 각국의 협동조합을 대표하는 세계 최대의 비정부기구로, 12억 명 이상의 조합원, 280만 개 이상의 일자리, 300만 개 이상의 기업(2019년 3월 기준) 구성되어 있다.

표 1 협동조합에 대한 다양한 정의

이론가	협동조합에 대한 정의
Mill, 1852	평등을 전제로한 노동자 자신들의 자주적 조직
Marshall, 1889	신념이 들어있는 운동
Gide, 1924	사업체를 통해 공통의 경제적·사회적·교육적 목표를 추구하는 사람들의 집단
Helm, 1968	공정성에 기초해 주어진 목표를 실행하는 경제주체들의 자발적인 조직
Schaars, 1971	조합원 이용자에 의해 자발적으로 소유되고 통제되며, 비영리 또는 비용기준으로 운영되는 연합사업체
Rhodes, 1983	이용자의 상조를 위해 소유되고 운영되는 특별한 형태의 사업체
Staatz, 1984	공동으로 소유하고 민주적으로 통제되는 사업체를 통해 공통의 경제적·사회적·문화적 필요를 추구하기 위해 자발적으로 연대한 자조적인 결사체
McBride, 1986	원가경영을 추구하며 조합원에 의해 민주적으로 통제되고 자본이익을 제한하는 사업체
USDA, 1987	이용자가 소유하고 통제하며 이용규모를 기준으로 이익을 배분하는 사업체
Barton, 1989	조합원의 경제적 이익 추구를 근본적 목적으로 하여 조합원에 의해 통제되는 사적 사업체의 법적 형태
MacPherson, 1995	공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 이루기 위해 자발적으로 결성한 사람들의 자율적인 조직
Fulton, 2000	목적 달성을 위해 공통의 목적을 공유하고 함께 일하고자 하는 사람들의 의해 조직된 사업체
Nilsson, 2001	조합원에 의해 소유되고 통제되며, 조합원 공통의 필요를 달성하기 위해 활동하는 경제적 실체

자료: 임영선, 2014, “협동조합의이론과 현실”, 한국협동조합연구소

ICA는 탄생 100년이 되는 1995년 협동조합을 다음과 같이 정의했다.

“A Cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic and social needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise.”

협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 이루기 위해 자발적으로 결성한 사람들의 자율적인 조직이다.

ICA의 협동조합에 관한 정의는 ① 주체 ② 목적 ③ 조직성격 ④ 소유 및 운영방법 ⑤ 수단을 종합적으로 설명하고 있다.

협동조합은 ① 자발적으로 결성한 사람(조합원)들이 주체이며 ② 공통의 경제 사회 문화적 필요와 열망을 이루기 위한 목적을 가지고 ③ 인적 결사체라는 조직 성격을 바탕으로 하기 때문에 ④ 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는데 ⑤ 앞의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업을 하는 사업체가 협동조합이라는 것이다.

이러한 ICA의 협동조합에 대한 정의는 역사적으로 함께 성장해온 소비자협동조합, 노동자협동조합, 신용협동조합, 농업협동조합 등 다양한 종류의 협동조합에 공동으로 적용될 수 있는 최소한의 정의에 대한 필요를 반영한 것으로 ICA의 협동조합에 대한 최소한의 정의는 국가별 입법의 기초가 되거나 협동조합 교육에 있어 유용한 개념으로 사용되고 있다.

## 협동조합의 가치

가치는 조직의 행위에 영향을 미치고 조직의 활동을 규정하는 핵심원칙이라고 할 수 있다. ICA는 1980년 제27차 ICA 모스크바 대회에서 레이들로 A. F. Laidlaw가 “서기 2000년의 협동조합”에 관한 논의를 시작한 이래, 1988년 제29차 스톡홀름 대회에서 마커스 Lars Marcus가 “협동조합의 기본적 가치”, 1992년 제30차 도쿄대회에서 부크 Bööök, S. Å가 “변화하는 세계와 협동조합의 기본적 가치”, 1995년 ICA 탄생 100주년이 되는 제31차 맨체스터대회에서 “협동조합이 추구해야 할 가치”를 다음과 같이 제시했다.

“Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity, and solidarity. In the tradition of their founders, co-operative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility, and caring for others.”

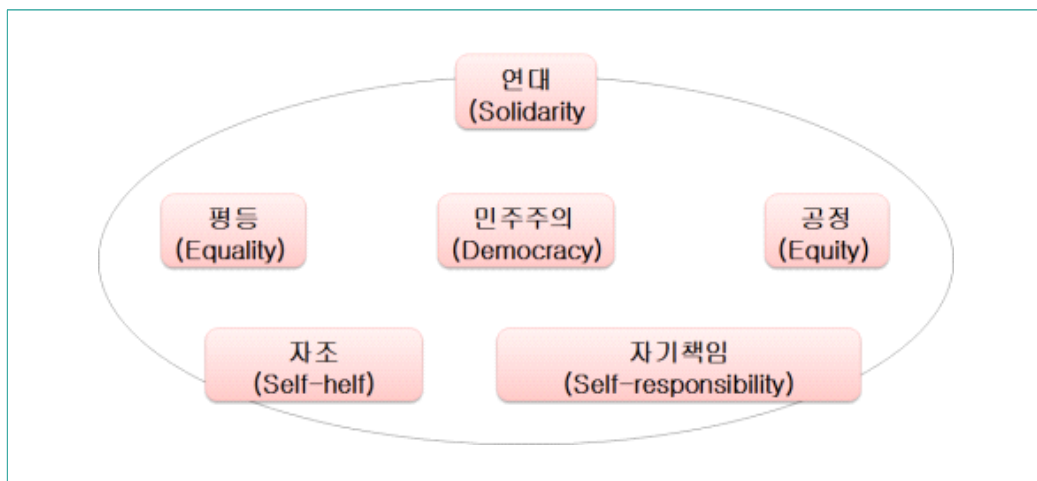
협동조합은 자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대를 기본가치로 한다. 조합원은 선구자들의 전통을 이어받아, 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에의 배려 등의 윤리적 가치를 신조로 한다.

ICA의 협동조합 정체성 선언에 반영된 협동조합의 가치는 기본적 가치와 윤리적 가치로 나뉘어져 있다.

## 협동조합의 기본적 가치

협동조합의 기본적 가치는 사업체이면서 동시에 결사체인 협동조합의 특징을 협동조합 운영 속에서 구현할 필요를 반영한 것으로 자조와 자기책임, 민주주의와 평등, 공정은 조합원의 참여를 이끌어내는 원리이다. 또한 연대는 더 폭넓은 협동의 정신을 갖추도록 요구되고 있다.

그림 1 협동조합의 기본적 가치



## 자조와 자기책임

협동조합을 운영할 때 가장 기본적으로 추구해야 할 가치는 ‘자조(自助)’라고 할 수 있다. 자조란 뜻 그대로 이야기한다면 스스로 자, 도울 조, 즉, 스스로 돕는 다는 뜻이다. “하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다”는 말처럼 스스로 도우지 않으면 다른 누구도 문제를 대신 해결해 줄 수 없다. 단기적으로는 다른 사람의 도움이 효과를 낼 수 있겠지만, 장기적으로 볼 때 스스로 돕지 않는 사람은 다시 어려움에 처해질 수밖에 없다. 협동조합도 다른 사람이나 정부, 기관의 지원에 의존하기보다 스스로 도와서 스스로 일어서기 위해 노력해야 한다.

자조는 우리가 만든 협동조합이 스스로 개척할 수 있고, 또 그렇게 노력해야 한다는 각오를 북돋운다. 스스로 돕지 않으면서 남들이 나를 도와달라는 것은 협동조합의 가치에 어긋나는 일이며, 그런 조합원이 많을수록 협동조합은 제대로 운영되기 어렵다. 스스로를 돕는 사람들이 모여 혼자 힘으로 할 수 없는 일을 멋지게 벌여 나가는 것이 협동조합의 출발점이다.

따라서 ‘자기책임’은 당연히 따라오게 된다. 자기책임이란 조합을 설립하고 활발히 운영하는 모든 일에 대해 조합원들이 스스로 책임을 져야 한다는 뜻이다. 조합원이 모여 함께 결정하고, 함께 집행한 일의 결과에 대해 잘되어도 못되어도 조합원이 함께 책임을 져야 한다. 협동조합의 지도자에게 책임을 떠넘긴다거나, 외부의 여건에 책임을 떠넘긴다면 우리는 정확한 평가와 새로운 개선방안을 구체적으로 토론할 수 없으며, 조합원 내부의 갈등을 만들어 내게 된다. 자기책임은 언제나 새로운 출발을 위해 반드시 필요한 가치이다.

## 평등과 공정, 민주주의

협동조합이 중요하게 생각하는 ‘평등’의 가치는 협동조합이 조합원 각자를 온전한 인간으로 대접한다는 뜻이다. 영리기업과 달리 협동조합은 가입하는 모든 조합원은 동일한 권리를 가지게 된다. 이런 평등의 가치가 더욱 잘 실현되기 위해서는 조합원들이 가능한 평등하게 조직되어야 하는데, 조합의 규모가 커지거나 연합회를 만들면서 어려움이 있지만 좋은 해결방안을 마련해 나갈 것으로 기대한다.

평등한 조합원들이 함께 의사결정을 할 때는 ‘민주주의’적인 방법이 아니고서는 어렵다. 민주주의는 협동조합의 의사결정 방법이기도 하면서, 협동조합의 조직문화를 평가하는 가장 중요한 기준이기도 하다. 실질적인 민주주의가 관철되고 있는지, 조합원



들이 민주적으로 참여하고 있는지 언제나 확인하고 평가하고, 개선해 나가야 한다.

‘평등’은 ‘공정’을 이끌어 오게 된다. 공정은 조합원들이 조합 내에서 어떻게 대우받느냐의 문제와 관련되어 있다. 조합원은 조합의 모든 활동에 참여하고 그 결과 발생한 각종 이익에 대해 보상을 받게 되는데, 활동에 대한 참여와 보상에서 공정하게 대접받아야 한다.

## 연대

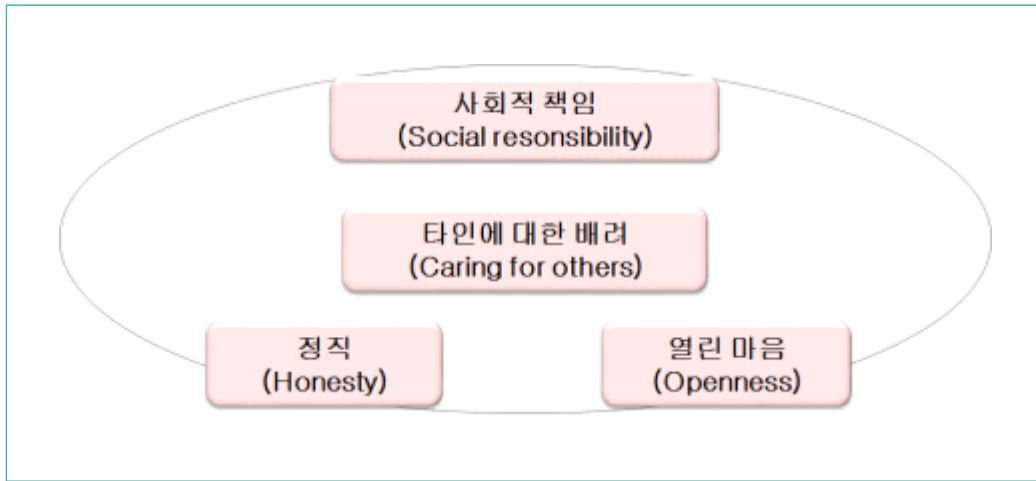
마지막으로 ‘연대’는 협동조합운동에서 오랜 역사와 신성한 의미를 지닌 가장 넓은 의미의 가치이다. 협동조합 내에서의 협동 활동이 자신의 이익을 위장하는 활동이 아니라 참여하는 모든 조합원들이 서로서로 하나의 공동체를 만들어 나가야 한다.

연대는 협동조합이 조합원 공동의 이익을 위해 책임을 져야 하고, 조합의 재정적·사회적 자산이 공동 활동과 참여의 결과로 얻어진 조합원 전체의 것이라는 점을 나타낸다. 연대는 단순히 한 협동조합 내의 조합원간의 관계를 규정할 뿐만 아니라 협동조합 간의 관계, 심지어 국가가 다른 협동조합과의 관계에서도 반드시 실천되어야 한다. 협동조합의 수단과 내용, 활동방식은 서로 다르다 하더라도 모두 협동조합이라는 공통점을 가지고 있기 때문이다.

나아가 연대는 조합원 사이의 가치일 뿐만 아니라 비조합원과 지역주민에 대해서도 가져야 할 가치이다. 조합원들이 서로에게 평등과 형평성을 지키는 것과 같이 우리가 마주하는 모든 사람에게도 동일한 가치를 생각하며 행동하는 것이 연대의 의미이다.

이러한 점이 협동조합인이 자랑스럽게 여기는 전통이며 모든 협동조합인이 생활 속에서 항상 지켜나가야 할 가치이다. 우리가 만들어가는 협동조합은 단순히 ‘사업을 잘한다’거나 ‘조합원에게 이익이 된다’라는 물질적 편익만 추구하는 것이 아니라 협동조합을 운영하면서 조합원들의 삶이 더 윤리적으로 변하고, 함께하는 지역사회가 더 성숙해 지는 계기를 만들어 주는 협동조합이어야 한다. 이런 협동조합을 추구하기 위해서는 ‘협동조합의 가치’를 더 깊게 생각하고 토론해야 한다.

그림 2 협동조합원의 윤리적 가치



## 가장 기초적인 가치, 정직

19세기 최초로 소비자협동조합의 성공을 일구어낸 로치데일 조합은 ‘정직’을 중요한 운영원리로 실천했다. 다른 소매점 대부분이 물건의 양을 속이고 질 나쁜 재료를 사용할 때 로치데일 조합은 정확한 양과 좋은 품질의 상품을 적당한 가격에 공급했기 때문에 당시의 시장에서 높은 평가를 받았다.

협동조합은 조합원과 협동조합이 언제나 정직을 생활의 기준으로 삼아야 한다. 정직은 단순히 협동조합 상품의 품질이나 정보제공의 문제만이 아니다. 더 중요한 것은 조합원이 다른 조합원들과 어떤 관계를 가져야 하는가에 대한 가이드라인이기도 한다. 1인 1표의 민주적 운영이란 협동조합의 의사결정 구조 속에서 조합원들은 자신의 의견을 솔직하게 말해야 하고, 자신이 가지고 있는 정보를 최대한 공유해야 한다. 서로가 서로에게 정직할 때에만 조합원 서로 간에 신뢰가 자리 잡고 튼튼해 질 수 있다. 이렇게 쌓인 신뢰를 ‘사회적 자본’이라고 한다.

만약 조합원들이 서로 정직하지 못하다고 생각하고, 조합원들이 자신의 이익을 위해 의도적으로 뭔가를 숨기고 있다고 느낀다면 아무리 토론을 하고, 회의를 해도 서로의 생각을 좁히기 어려울 것이다. 정직을 바탕으로 허심탄회하게 대화하면 의사결정의 비용을 줄일 수 있으며, 1인 1표의 민주적 운영에서 나타날 수 있는 의사결정에 걸리는 시간을 줄이는 데 도움이 될 것이다.

## 외부를 향한 ‘열린 마음’

열린 마음 openness은 이전에는 ‘개방성’으로 번역되었다. 협동조합은 운영에 관한 모든 정보를 조합원, 일반 대중 및 정부에 정기적으로 공개하고 있으며, 이런 의미에서 조합원들이 설립하고 운영하는 자율적인 조직이지만 또한 모든 소비자, 국민에게 열려 있는 조직이기도 하다.

하지만 조합원들의 윤리적 가치라는 측면에서 볼 때 단순한 개방성만 가지고 설명하기는 어렵다. 첫째 스스로의 생각을 열어야 한다. 조합원들이 모여 협동조합을 성공시키기 위해서는 좁은 소견을 고집하거나, 기존의 자기 생각을 고집해서는 안 된다. 편견과 오만이 없도록 항상 노력하고, 다른 조합원과 다른 의견을 가지더라도 자신의 의견만을 고집하지 않고 소통하려는 마음이 필요하다. 사업을 하는 데 있어서도 새로운 변화와 혁신에 대해서도 두려워하지 않아야 한다.

더 나아가면 협동조합을 넘어 다른 약자들에게도 열려야 한다. 조합원은 상대적 약자들이 모여 만들었기 때문에 다른 상대적 약자들에게도 심정적인 연대의 마음을 가져야 한다. 협동조합의 조합원들은 나보다 더 어려운 사람, 나하고 처지는 다르나 어려움에 처한 사람들에게 대해 그들의 생각을 편견 없이 바라보는 노력을 해야 한다.

## 타인에 대한 배려

열린 마음을 갖추면 당연히 타인에 대해 배려하지 않을 수 없다. 타인에 대한 배려는 자신의 이해만을 추구하는 것이 아니라, 더불어 살아가는 사람들에게 대해서도 항상 역지사지易地思之 하는 마음을 가질 때 비로소 자연스럽게 실천할 수 있다.

타인에 대한 배려는 단순히 그렇게 생각한다고 실현되는 것이 아니다. 내 삶의 구체적인 활동 속에서 다른 사람에 대해 제대로 배려하고 있는지 점검하고, 성찰해야만 몸에 익숙하게 되는 것이다. 타인에 대한 배려는 모든 종교에서 제시하는 성숙한 인간상의 요건이기도 하다.

## 사회적 책임

타인에 대한 배려가 발전하면 더 넓은 타인이 모두 포함되는 ‘사회’로 시야가 넓어진다. 조합원의 삶은 언제나 사회의 관계 속에서 살아가게 된다. 의식하지 못하더라도 사회의 구성원으로서 그 사회가 주는 혜택을 누리게 된다. 따라서 사회가 바른 방향으로 가도록 함께 노력해야 하며, 사회의 어두운 면을 해결하려는 책임감을 가져야 한다.

협동조합을 만들어 운영하는 것은 그 자체로 사회적 책임을 지는 일이다. 하지만 더 나아가 조합원들은 협동조합만으로 해결하기 어려운 일들에도 항상 관심을 가져야 한다. 특히 협동조합은 협동조합이 사업을 하는 지역사회와 떼려야 뗄 수 없는 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 협동조합은 지역사회의 주민에게 개방되어 있고, 주민들의 건전한 삶에 관심을 갖는 전통을 지녀왔다.

이처럼 협동조합의 역사를 통해 협동조합인들이 협동조합의 가치에 대해 지속적으로 논의를 진행한 배경은 협동조합들이 다국적기업과의 경쟁 등 시장변화에 따라 1960-1970년대 파산하면서 협동조합과 주식회사의 차이를 분명히 하고 협동조합의 고유한 특질을 찾아가려는 노력의 일환이라고 받아들여진다.

## 협동조합의 원칙

협동조합의 원칙은 조합원 결사체이면서 동시에 공동의 사업체인 협동조합이 성과적으로 운영되기 위해 필요한 경영적 지침이라고 할 수 있다. ICA는 "협동조합의 원칙은 협동조합의 가치를 실행하기 위한 지침"이라며 가치와 원칙의 관계를 설명하고 있다.

협동조합의 운영 원칙에 관한 역사상 가장 중요한 진전은 1844년 영국의 로치데일 공정선구자조합에서 비롯된다. 이들은 산업혁명과 함께 영국 각지에서 생겨난 협동조합의 수많은 시행착오와 실패로부터 교훈을 얻어 협동조합 운영원칙을 수립하여 역사상 최초의 성공한 협동조합으로 기억되고 있다.

### 로치데일 공정개혁자들의 운영원칙

- 평등과 민주적인 통제(1인 1표의 원칙)
- 자유로운 가입
- 경제 정의(각 구성원의 활동에 비례한 수익 분배)
- 공평성(자본 출자에 대한 제한적인 보상)
- 정치·종교적인 중립
- 회원의 교육

로치데일조합의 원칙은 원칙이라기보다는 사업을 운영하기 위한 행동강령<sup>practice</sup>에 가까우며, 일부는 현재도 운영방식으로 로치데일 원칙을 채택하고 있다. 로치데일 원칙은 역사발전 과정에 따라 수차례 수정되며 오늘에 이르고 있다. ICA는 1921년 바젤대회를 통해 로치데일 원칙을 정형화한 이래 1937년, 1966년, 1995년 세 차례의 개정을 통해 협동조합 기본 원칙을 일곱 가지로 규정했다.

**표 2** ICA의 협동조합 원칙과 변화

1937년	1966년	1995년
가입의 자유	가입의 자유	가입의 자유
민주적 관리	민주적 관리	민주적 관리
이용고 배당	잉여금 공정배분	조합원의 경제적 참여
출자에 대한 이자 제한	출자에 대한 이자제한	
정치적, 종교적 중립		자율과 독립
현금거래		
교육 촉진	협동조합 교육	교육 및 홍보
	협동조합 간 협동	협동조합 간 협동
		지역사회 기여

## 협동조합의 7가지 기본 원칙

ICA의 협동조합 원칙이 현실을 따라 끊임없이 변화해 온 것은 협동조합이 사업과 제도에 따라 조직되고 성장해 왔기 때문이다.

### 1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도

협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원으로 서 책임을 다할 의지가 있는 모든 사람들에게, 성<sup>성</sup>적·사회적·인종적·정치적·혹은 종교적 차별 없이 열려 있다.

ICA는 이 원칙을 해설하면서 “사람들이 자발적으로 조합 참여를 결심하는 것이 매우 중요하다. 협동조합의 성공에 가장 중요한 동력은 협동조합의 취지와 이념에 동의하여 자발적으로 참여한 조합원이다”라고 강조하고 있다.

## 2. 조합원에 의한 민주적 관리

협동조합은 참여와 민주주의를 기본으로 한다. 협동조합에서 조합원의 권리와 책임은 동전의 양면과 같다. 조합원은 총회와 같은 회의에 참석하여 정책수립과 의사결정에 참여하며, 결정된 사항에 대해서 책임을 져야 한다. 이런 의미에서 조합의 최종적인 통제는 민주적인 방식을 통해 조합원이 가지게 된다.

자발적 조합원들은 의사결정에 적극 참여하고, 민주적으로 결정된 사항에 대해서는 책임을 지고 실행해야 한다. 만약 그렇지 못한 경우에는 의사결정 과정이 미흡하거나 비자발적인 조합원이 다수여서 조합원의 역할, 즉, 주인노릇을 제대로 하지 못한 것으로 봐야 한다.

이런 경우 협동조합의 활동가들은 인내와 끈기를 갖고 협동조합의 기본 방향과 의미를 조합원에게 설명해야 한다. 동시에 조합의 의사결정과 사업이 조합원의 신뢰를 받을 수 있도록 투명하고, 경쟁력을 갖도록 노력해야 한다.

임원은 군림하는 것이 아니라 봉사해야 한다. ICA는 “임원은 조합원에 의해서 선출되며 조합의 이익 증진을 위해 봉사하여야 한다. 이는 협동조합은 선출된 임원의 것이 아니며, 임원에 대해 보고의무가 있는 직원의 것도 아니기 때문이다. 협동조합은 조합원의 것이며, 선출된 임원은 선출된 때부터 조합원에게 책임을 져야 한다”고 적혀 있다. 봉사정신이 투철한 임원이 선출되지 못하고, 임원의 권한을 개인의 것으로 행사하는 임원을 선출한 협동조합은 그 조합원들의 인식수준과 참여수준이 낮다는 것을 보여준다. 이 경우 협동조합은 변질되어 정체성이 흐려지게 된다.

이런 문제가 발생하지 않도록 하려면 근본적으로는 조합원의 주인의식을 높여야 하겠지만, 단기적으로는 봉사정신이 투철한 협동조합 활동가들이 적극적으로 조합원을 ‘진정한 주인’으로 대접하며 조합원의 수준을 높여야 한다. 협동조합 사업에 대한 모범을 보이고 지속적으로 조합원을 교육하여, 올바른 임원이 선정될 수 있도록 노력해야 한다.

## 3. 조합원의 경제적 참여

조합원은 협동조합에 필요한 자본을 조성하는 데 공정하게 참여하며, 조성된 자본을 민주적으로 통제한다. 일반적으로 자본금의 일부분은 조합의 공동재산이다. 출자배당이 있는 경우에 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다. 협동조합기본법상의 사회적협동조합의 경우 배당의 의무가 없다.

이는 협동조합의 발전을 위해 잉여금의 배당하지 않고 유보금으로 적립하여 협동조합의 발전과 성장에해 사용하기 위함이다.

#### 4. 자율과 독립

협동조합은 조합원들에 의해 관리되는 자율적인 자조 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고, 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

#### 5. 교육, 훈련 및 정보 제공

협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공한다. 협동조합은 일반 대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.

교육과 훈련은 협동조합 경쟁력의 기본이다. 국제협동조합연맹은 “교육은 단순히 정보의 전달이나 사업이용을 장려하는 차원이 아니다. 교육은 복잡하지만 풍부한 협동조합의 사상과 사업 활동을 충분히 이해할 수 있도록 마음을 끌어당기는 일이다”라며 협동조합 교육에 큰 의미를 부여하고 있다.

협동조합은 일반 기업과 달리, 돈이 많은 사람이 돈의 힘으로 움직이는 조직이 아니다. 돈이 있으면 광고를 많이 하면 되겠지만, 그보다는 여론을 주도하는 사람에게 협동조합을 잘 이해시키고 각종 도움을 줄 수 있도록 하는 것이 중요하다.

젊은 세대에게도 협동조합의 필요성, 협동의 중요성을 항상 가르쳐야 한다. 교과서에서도 경쟁의 필요성뿐만 아니라 협동의 필요성을 함께 가르쳐야 한다. 우리나라 도덕 교과서와 사회 교과서에 이전과 다르게 협동조합에 대한 설명이 거의 없다. 어린아이라 하더라도 함께 힘을 합쳐 성과를 만들어낼 수 있는 협동 활동의 다양한 모습을 배울 수 있도록 교과서에 협동조합의 내용을 넣는 활동이 활발히 벌어져야 하며, 이에 대한 협동인들의 노력이 필요하다. 물론 이를 위해서는 협동조합이 협동조합의 원칙을 잘 지키는 모습을 보여야 한다.

#### 6. 협동조합 간의 협동

협동조합은 지방, 전국, 몇개 국가들의 연대나 세계적인 차원에서 공동으로 협력 사업을 전개함으로써 협동조합 운동의 힘을 강화시키고, 조합원에게 가장 효과적으로 봉사한다.



일반 기업과 달리 협동조합은 시장에서 경쟁력이 크면 클수록 조합원에게 봉사하는 힘이 더 커지고, 조합원에게 봉사하면 할수록 조합원의 참여와 협력을 통해 경쟁력이 커지는 조직이다.

협동조합 운동의 힘을 강화시키는 것과 조합원에게 가장 효과적으로 봉사하는 것은 사실상 같은 말이다. 협동조합은 사업과 운동을 함께 한다. 사업의 경쟁력이 없어진 협동조합은 존재가치가 없어져 버리게 된다. 마찬가지로 조합원의 참여와 민주적 운영이라는 운동의 요소가 사라진 협동조합도 일반 기업과 다를 바가 없다.

하지만 시장이 커지면 커질 수록 하나의 조합의 힘으로는 거대한 기업과 맞대결을 하기 어렵다. 그렇다고 협동조합을 너무 크게 만들면 조합원의 참여가 줄어드는 문제가 발생한다. 이런 문제를 그동안 협동조합은 ‘협동조합 간의 협동’으로 해결해 왔다.

100년 전에는 협동조합과 경쟁하는 기업도 기껏해야 직원이 100여명 남짓이었다. 하지만 21세기인 지금 협동조합은 세계를 무대로 수만 명의 직원이 뛰어다니는 초국적 기업들과 경쟁해야 한다.

협동조합은 조합원이 주인이고, 조합원의 돈을 모아 움직여야 하기 때문에 규모면에서는 작을 수밖에 없다. 따라서 작은 협동조합으로 큰 기업과 경쟁하려면 협동조합들이 모여 협동해야 한다.

국제협동조합연맹은 조합간의 협동을 “협동조합이 한 지역차원에서 크게 성장하기 위해서는 소규모 조합의 소유와 참여의 장점을 유지하면서 다른 조합과 제휴하여 대규모 조직의 이점을 획득해야 한다”고 설명하고 있다.

## 7. 지역사회에 대한 기여

협동조합은 조합원의 동의를 얻은 정책을 통해 조합이 속한 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다. 지역사회와 협동조합은 ‘물과 물고기’와 같은 관계이다. 돈이 모든 것을 움직이는 기업에게 지역사회는 돈벌이의 대상이 되지만, 협동조합에게 지역사회는 조합원이 살아가는 생활의 공간이다.

지역사회가 제대로 움직이지 못하거나 주민들이 협동보다 경쟁에 사로잡히게 되면, 협동조합의 발전도 어려워지게 된다. 따라서 협동조합은 지속가능하게 발전하기 위해서라도 지역의 경제·사회·문화적 발전을 함께 해야 할 특별한 책임이 있다.

국제협동조합연맹은 “협동조합은 특정한 지역공간에서 조합원과의 강한 결합력을 갖기 때문에 지역사회와 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 협동조합은 지역사회에 대한 특별한 책임을 가지게 되는 것이다”라고 설명하고 있다.



## Check

### 성공하는 협동조합의 7가지 원칙

국제협동조합연맹은 1921년 바젤대회를 통해 로치데일 원칙을 정형화한 이래 1937년, 1966년, 1995년 3차례의 개정을 통해 협동조합 기본 원칙을 7가지로 규정하고 있다. 시대를 따라 협동조합의 원칙이 변화해온 이유가 무엇인지 함께 살펴보고 우리가 설립, 운영할 협동조합에 필요한 원칙이 무엇인지에 대해 함께 토론했다.



# 협동조합기본법과 자치규범

강민수 서울시협동조합지원센터 센터장

협동조합의 조직·운영·사업에 관한 사항을 규율하는 관계 법규에는 협동조합기본법·시행령·시행규칙이 있고, 정관, 규약, 규정과 같은 자치규범이 있다. 자치규범의 제정, 개정에 대한 권한은 협동조합 내부에 있으나 법령과는 달라서 대외적 효력을 가지지는 못하며 원칙적으로 협동조합의 내부에 대해서만 효력을 갖는다.

**우리나라는** 국가의 산업적 필요와 민간의 요구에 의해 개별 협동조합을 규정하는 법률을 아래와 같이 시간을 두고 만들어 왔다. 농업협동조합법(1957), 중소기업협동조합법(1961), 수산업협동조합법(1962), 염연초생산협동조합법(1963), 신용협동조합법(1972), 산림조합법(1980), 새마을금고법(1982), 소비자생활협동조합법(1999), 협동조합기본법(2011)이 제정되었다.

## 협동조합기본법 제정

협동조합기본법 제정에 관한 논의는 1987년 12월 한국협동조합학회가 주최한 심포지엄에서 단국대학교 장원석 교수가 각종 협동조합법의 문제점과 그 해결 방안으로 협동조합기본법 제정의 필요성을 주장했고, 2002년 한국협동조합학회 학술대회에서 중원대학교 김두년 교수가 “협동조합기본법의 기본구상”에 관한 발표를 통해 우리나라 협동조합기본법의 필요성과 기본구상을 발표했으나, 당시까지의 논의는 학문적 수준을 넘지 못했다. 협동조합기본법 제정을 위한 실질적 활동은 2010년 10월 한국협동조합연구소가 “협동조합기본법 제정에 대한 연구”용역을 수행하면서 그 연구결과를 바탕으로 2011년 2월부터 19차례의 간담회 후 2011년 10월 11일에 총 32개 단체로 구성된 협동조합기본법 제정 연대회의(이하 ‘연대회의’)가 발족하면서부터이다.

표 1 협동조합 관련 법률의 발전과정

법률명	제정일	소관부처
농업협동조합법	1957. 2.	농림축산식품부
중소기업협동조합법	1961. 12.	중소벤처기업부
수산업협동조합법	1962. 1.	해양수산부
업연초생산협동조합법	1963. 5.	기획재정부
신용협동조합법	1972. 8.	금융위원회
산림조합법	1980. 1.	산림청
새마을금고법	1982.12.	행정안전부
소비자생활협동조합법	1999. 2.	공정거래위원회
협동조합기본법	2011. 12.	기획재정부

연대회의는 2011년 10월 11일 정동 프란치스코 교육회관에서 개최된 출범식 및 토론회를 통해 첫째, 국내 내수경제 진작 및 경제양극화 해소에 기여 둘째, 기존 협동조합 친화형 사업체의 활성화 계기 셋째, 국제적 기준에 부합하게 제도개선이 필요하다는 이유를 들어 협동조합기본법 제정을 촉구했다.

2011년 12월 협동조합기본법이 제정되면서 한국사회는 협동조합기본법과 협동조합 개별법이 공존하는 새로운 시대를 맞이하게 된다.

## 협동조합기본법 제정의 의의

2011년 12월 제정된 협동조합기본법이 가지는 의의는 첫째, 다섯 명만 모이면 금융과 보험업을 제외한 사실상 모든 산업 분야에서 누구나 자유롭게 법인을 설립하고 운영할 수 있도록 결사結社의 자유를 부여한 데 있다. 기존에 협동조합을 설립하려면 지역 협동조합의 경우에는 1,000명, 생협은 300명 이상의 조합원이 있어야 협동조합을 설립할 수 있었다. 그런데 협동조합기본법이 시행된 이후 다섯 명 이상이 모여 주택, 교육, 문화, 사회서비스, 노동자협동조합 등 다양한 분야에서 다양한 협동조합이 출현했으며, 사회 각 분야에서 출현한 협동조합은 협동조합의 자체 발전뿐만 아니라 사회적 경제 분야의 연대와 활성화에도 기여하고 있다.

둘째, 협동조합기본법이 제정됨에 따라 상법과 민법에 의한 법인이 아닌 새로운 형태의 법인격이 우리 사회에 출현할 수 있게 되었다. 이는 기존 상법과 민법에 의해 만들어지는 법인의 틈을 메우는 중요한 연결고리가 될 수 있다. 기존 주식회사는 상법을 통해 영리기업을 규율했고, 다수의 비영리조직들은 민법을 통해 법인격을 부여받았는데 그 중간영역에서 사업을 전개하려는 사람들에게 적절한 법인격을 부여할 수 있도록 한 것이다.

셋째, 비록 협동조합기본법과 개별법이 공존하는 구조이긴 하지만 협동조합기본법이 제정됨에 따라 협동조합기본법 시행 이후 설립될 협동조합들을 규율할 근거로 작용한다는 점에서 협동조합기본법은 ‘협동조합 설립과 운영을 위한 총괄규범으로서의 역할을 가지며 이로 인해 다른 법령의 제·개정의무를 부과하는 역할’도 가진다.

넷째, 협동조합기본법 제정을 통해 기존에 농림수산식품부, 산림청, 중소벤처기업부, 금융위원회, 행정안전부, 공정거래위원회로 나뉘어 시행되던 협동조합 정책이 기획재정부를 통해 통일적으로 수행 가능해짐에 따라 개별법 구조를 넘어 국가와 지자체 차원에서 통일적 정책수립과 협력이 가능해졌다.

## 협동조합기본법의 주요 내용

2011년 12월에 제정된 협동조합기본법은 총 7장 본문 119조, 부칙 3개의 조문으로 구성되어 있다. 구성체계를 보면, 제1장 총칙, 제2장 협동조합, 제3장 협동조합연합회, 제4장 사회적협동조합, 제5장 사회적협동조합연합회, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 및 부칙으로 구성되어 있다. 기본법은 조직의 형태를 기초로 구성되어 있으며, 일반적인 규율을 위한 총칙규정과 보칙규정을 제외하고는 각 장의 조직체를 개별적으로 규율하는 형식을 취하고 있다. 따라서 기본법은 본질적으로 조직의 설립과 활동에 관한 사항을 규율하는 법률이며, 전형적인 조직법률의 규율형태를 취하고 있다.

### 설립목적 및 법인격

협동조합은 조합원의 복리를 증진하고 지역 사회에 공헌하기 위한 사업조직으로 경제·사회·문화 모든 분야에서 설립 가능하며(법 제2조 및 제5조), ‘협동조합’과 ‘협동조합연합회’는 각각 법인으로 하고, 영리를 목적으로 하지 않는 ‘사회적협동조합’과 ‘사회적협동조합연합회’는 비영리법인으로 한다(법 제2조 및 제4조).

## 설립요건 및 책무

협동조합은 시·도지사에게 대한 신고, 사회적협동조합은 기획재정부(관계 중앙행정기관)장관의 인가로 설립될 수 있으며(법 제15조 및 제85조), 협동조합등 및 사회적협동조합 등은 조합원 및 회원에 대한 교육·훈련 및 정보 제공을 적극적으로 수행하고, 다른 협동조합등과의 상호협력 증진에 노력하여야 한다(법 제7조 및 제8조).

## 협동조합 정책 추진체계

협동조합의 주무부처는 기획재정부로 하고, 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 협동조합정책을 총괄 조정하고, 3년 주기의 실태조사를 실시하며, 정책 총괄·기본계획 수립 및 인가·감독 등에 관한 사항의 협의·조정 등을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(법 제11조).

## 협동조합의 날

매년 7월 첫째 토요일을 협동조합의 날, 협동조합의 날 이전 1주간을 협동조합 주간으로 하며, 국가와 지방자치단체가 협동조합의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력해야 한다(법 제12조).

## 다른 법률과의 관계

기존 여덟 개 협동조합 관련 개별법에 의해 설립되었거나 설립될 협동조합에 대해서는 협동조합기본법이 적용되지 않는다. 또한, 불공정거래행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우가 아닌 한, 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 협동조합 등 및 사회적협동조합 등의 행위에 대하여는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 적용하지 아니한다(법 제13조).

## 협동조합 운영

협동조합에의 가입과 탈퇴의 자유를 보장하고, 조합원은 출자좌수에 관계없이 한 개의 의결권 및 선거권을 가지고(법 제21~24조), 탈퇴·제명시 지분환급청구권(사회적협동조합의 경우 출자금환급청구권)을 갖는다(법 제26조 및 제27조, 법 제89조 및 제90조). 기타 협동조합의 운영을 위하여 필요한 사항은 정관·규약·규정으로 정하도록 하며(법 제16조 및 제17조), 총회·대의원·이사회·임원·감사 등 협동조합의 기관에 관하여 필요한 사항을 규정했다(법 제28~44조).

## 사업분야

협동조합의 설립 목적 달성에 필요한 사업들을 자율적으로 정관으로 정하도록 하되, 금융업과 보험업은 영위할 수 없도록 하고, 협동조합의 사업은 관계법령이 정하는 바에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다(법 제45조).

## 소액대출 및 상호부조

일반협동조합은 금융 및 보험업을 금지하고 있으나(법 제45조 제3항), 사회적협동조합은 상호복지 증진을 위하여 주사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 소액대출 및 상호부조사업이 가능하다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2, 상호부조는 납입 출자금 총액의 한도 내에서 할 수 있다(법 제94조).

## 잉여금 적립 및 배당

협동조합의 잉여금에서 100분의 10 이상(사회적협동조합의 경우 100분의 30 이상)을 법정적립금으로 적립하도록 하고(법 제50조 및 제97조), 적립금 등을 적립한 이후 이용실적 및 납입출자금에 대한 배당이 가능(사회적협동조합의 경우 불가능)하도록 했다(법 제51조 및 제98조).

## 합병·분할·해산·청산

협동조합의 합병·분할 및 해산에 관한 요건·절차(법 제56조 및 제57조)와 협동조합의 청산 절차를 규정하고 잔여재산은 정관이 정하는 바에 따라 처리(사회적협동조합의 경우는 상급 사회적협동조합연합회, 비영리법인, 공익법인, 국고 등 귀속)하도록 했다(법 제58조 및 제59조, 법 제104조).

## 주요사항 등기

협동조합의 설립, 지사무소의 설치, 이전, 변경, 합병, 해산 및 청산 등 주요 사항은 등기하여야 한다(법 제61~69조).

## 협동조합연합회

협동조합들은 설립요건을 갖추어 기획재정부장관에게 신고함으로써 협동조합연합회를 설립할 수 있으며(법 제71조), 조합원 수·연합회 사업참여량 등 정관으로 정하는 바에 따라 회원의 의결권 및 선거권을 차등 부여하며(법 제75조), 협동조합연합회의



사업은 정관으로 정한다(법 제80조). 아울러, 협동조합연합회의 설립, 회원, 기관, 사업, 회계 및 합병·분할·해산·청산에 관하여 필요한 사항은 협동조합에 관한 규정을 준용한다(법 제72조, 제76조, 제79조, 제82~84조).

## 감독 및 벌칙 등

사회적협동조합의 설립절차 또는 사업에 대한 기획재정부장관의 감독권 및 시정조치권, 설립인가 취소, 청문 등의 근거조항을 규정(신고에 의해 설립되는 일반협동조합에 대한 감독은 규정하지 않음)하고 있고(법 제111~113조), 별도로 협동조합등의 의무위반사항에 대한 벌칙을 규정하고 있다(법 제117~119조).

## 협동조합과 주식회사의 차이

협동조합은 상법상 ‘회사’, 민법상 ‘비영리법인’, 사회적기업 및 마을기업과 사업목적·설립 및 운영 방식·책임·범위·규모·성격에 있어서 공통점과 차이점이 있다.

협동조합은 협동조합기본법을 근거로 설립하는 영리(혹은 비영리)법인이며, 주식회사는 상법을 근거로 설립하는 영리법인으로 소유방식, 통제제도, 수익처분 방법에 차이가 있다.

표 2 협동조합과 주식회사의 차이

구 분		협동조합	주식회사 (상장회사)
법인격		- 협동조합기본법상 영리(비영리)법인	- 상법상 영리법인
소유 방식	소유자	- 조합원(이용자 소유 구조)	- 주주(투자자 소유 구조)
	투자한도	- 개인의 출자한도 제한	- 원칙적으로 출자제한 없음
	가치변동	- 출자가격의 변동이 없음	- 시장에서 수시 변동
	투자상환	- 상환책임 있음	- 상환책임 없음
	최소설립인원	- 5인	- 1인
통제 제도	의결권	- 1인 1표 - 다수의 평등한 지배	- 1주 1표(주식 수에 비례) - 소수 대주주의 지배
	경영기구	- 조합원이 선출한 이사회 - 이사회에서 선출한경영자, 또는 선출직 상임임원	- 주주가 선출한 이사회 - 이사회에서 선출한 경영자, 혹은 대주주의 자체 경영
수익 처분 방법	내부유보	- 내부유보를 강하게 선언 - 사회적협동조합은 100% 유보	- 내부유보는 제한적
	이용배당	- 협동조합 배당의 원칙 - 출자배당에 선행함	- 없음
	출자배당	- 배당률의 제한, 일부 미 실시	- 제한 없음

자료: 서울시협동조합지원센터, 2020

한편 협동조합기본법에서는 협동조합과 사회적협동조합을 구분하고 있는데 사회적협동조합은 전체사업의 40% 이상을 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말한다.

**표 3** 협동조합과 사회적협동조합의 차이

구 분	협동조합	사회적협동조합
법인격	법인 (상법상 유한책임회사 준용)	비영리법인 (민법상 사단법인 준용)
설 립	사·도·지·사 신고	중앙행정기관장의 인가
처리기간	20일 이내	60일 이상
설립등기	출자금 납입이 끝난 날로부터 14일 이내	설립 인가를 받은 날로부터 60일 이내
사 업	업종 및 분야 제한 없음 단, 금융과 보험 업종 제외	주사업(공익사업40% 이상)과 기타사업구분 단, 소액대출 및 상호부조사업 가능
법정적립금	잉여금의 10/100 이상	잉여금의 30/100 이상
경영공시	의무사항 아님 (단, 조합원수 200인 이상 또는 자기 자본이 30억 원 이상일 경우 의무)	의무사항
청 산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인·국고 등 귀속
배 당	배당가능	배당금지
감 독	관련내용 없음 (상법 등에서 준용)	기획재정부장관 감독, 시정조치 인가요건 위반 시 인가취소
기 타	지정기부금 단체 지정 불가	해당 기준을 충족할 경우 지정기부금 단체 지정 가능

자료: 서울시협동조합지원센터, 2020

## 협동조합의 자치규범

협동조합의 조직·운영·사업에 관한 사항을 규율하는 관계 법규에는 협동조합기본법·시행령·시행규칙이 있고, 정관, 규약, 규정과 같은 자치규범이 있다. 이 중 자치규범이란 협동조합의 내부를 규율하는 말 그대로 자율규범으로서 원칙적으로 그 제정, 개정에 대한 권한이 협동조합 내부에 있으나 자치규범은 법령과는 달라서 직접적인 대외적 효력을 가지지는 못하며 원칙적으로 협동조합의 내부에 대해서 효력을 갖는다.

### 정관

정관이란 일반적으로 단체나 법인의 조직·활동을 정하는 근본규칙을 기재한 서면을 말한다. 정관에는 반드시 기재하여야 하는 사항인 ‘필요적 기재사항’과 그렇지 않은 ‘임의적 기재사항’이 있다. 법인의 설립행위에는 반드시 정관 작성이 포함되어야 한다. 정관은 단체의 기본규범에 해당하는 것으로서 단체활동의 근거가 되므로 단체가 법인격을 취득하기 위하여는 반드시 서면으로 작성한 정관을 가지고 등기를 통하여 공시해야 한다. 협동조합에서 정관은 내부를 규율하는 최고의 자치규범로서의 지위를 가진다.

### 표준정관

정부는 협동조합기본법의 목적과 취지를 살리고 협동조합의 자유로운 설립을 활성화시키기 위하여 네 가지 조합유형(협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회)에 따른 정관 기재사항을 각각의 ‘표준정관례’로 정리하여 고시하고 있다.

협동조합을 설립하려는 경우 표준정관을 참고하여 협동조합의 정관(안)을 작성한 후 총회에서 의결하여 정관을 제·개정하게 된다.

### 규약

규약이란 정관으로 정하는 것을 제외하고 협동조합의 조직과 사업, 활동에 필요한 사항을 정한 것으로 총회의 의결을 통해 제정 또는 폐할 수 있다. 규약은 지자체에 신고할 필요 없고, 총회 결의로서 효력이 발생한다.

## 규정

규정이란 규약 등 상위 자치규범에서 위임하거나 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정한 것으로 정관과 규약보다 하위의 자치규범이다. 규정은 이사회회의 의결로 제정 또는 개폐할 수 있다.

## 협동조합의 정관

### 협동조합기본법상 정관의 작성

정관이란 협동조합의 조직형태, 운영방법 및 사업 활동 등에 관한 기본적인 사항을 규정한 최고의 자치법규를 말한다. 정관에는 반드시 기재하여야 하는 사항인 ‘필요적 기재사항’과 그렇지 않은 ‘임의적 기재사항’이 있다. 필수적 기재사항 중 한 가지라도 누락되면 정관 전체가 무효가 되며, 상대적 기재사항은 기재하지 않아도 정관 자체의 효력에는 영향이 없지만 기재하지 않으면 그 사항에 대해서 법률상의 효력이 발생하지 않게 된다. 협동조합기본법에는 협동조합의 정관에 반드시 포함되어야 할 열다섯 가지 항목(필수적 기재사항)을 규정하고 있다. 각 항목을 작성할 때는 협동조합기본법의 관련 조항에 위배되지 않아야 한다.

### 협동조합기본법 제16조에 따른 협동조합 정관의 필수 기재사항

협동조합의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 제5차 협동조합기본법 개정에 따라 우선출자에 관한 사항을 정관에 기재하도록 했다. 다만 사회적협동조합은 배당이 불가하여 우선출자를 발행 할 수 없도록 하고 있다.

## 협동조합기본법 상 정관 필수 기재사항

- ① 목 적
- ② 명칭 및 주된 사무소의 소재지
- ③ 조합원 및 대리인의 자격
- ④ 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항
- ⑤ 출자 1좌의 금액과 납입 방법 및 시기, 조합원의 출자좌수 한도
- ⑥ 우선출자에 관한 사항
- ⑦ 조합원의 권리와 의무에 관한 사항
- ⑧ 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항
- ⑨ 적립금의 적립방법 및 사용에 관한 사항
- ⑩ 사업의 범위 및 회계에 관한 사항
- ⑪ 기관 및 임원에 관한 사항
- ⑫ 공고의 방법에 관한 사항
- ⑬ 해산에 관한 사항
- ⑭ 출자금의 양도에 관한 사항
- ⑮ 그 밖에 총회·이사회 등의 운영 등에 필요한 사항

## 협동조합에서 규약과 규정으로 정할 수 있는 사항

아래의 사항에 대해서는 정관으로 다 정하지 못하는 경우 규약과 규정에 의해 정할 수 있다.

**표 4** 규약 및 규정으로 정할 수 있는 사항

표준정관	규약	규정
제4조(사무소의 소재지) 조합의 주된 사무소는 사·도에 두며, 규정에 따라 필요한 곳에 지사무소를 둘 수 있다.		지사무소 운영규정
제9조(규약 또는 규정) 조합의 운영 및 사업 실시에 관하여 필요한 사항으로서 이 정관으로 정한 것을 제외하고는 규약 또는 규정으로 정할 수 있다.	조합운영 및 사업 규약	조합운영 및 사업 규정
제11조(조합원의 가입) ④ 조합은 정당한 사유 없이 조합원의 자격을 갖추고 이는 자에 대하여 가입을 거절하거나 가입에 관하여 다른 조합원보다 불리한 조건을 붙일 수 없다.	조합원 가입 규약	
제15조(제명) ① 조합은 조합원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 총회의 의결을 얻어 제명할 수 있다.	조합원 제명 규약	
제18조(출자) ⑥ 출자는 현물로도 할 수 있고, 현물출자의 경우 규약이 정하는 바에 따라 출자액을 계산한다.	현물출자 규약	
제20조(지분의 범위)	지분 범위 규약	
제22조(출자금액의 감소의결) ⑤ 그 밖에 출자감소 절차와 방법에 관하여는 별도의 규약으로 정할 수 있다.	출자금 감소 규약	
제24조(경비 및 사용료와 수수료) ② 제1항에 따른 경비 및 사용료와 수수료의 부과대상, 부과금액, 부과방법, 징수시기와 징수방법은 규약으로 정한다.	경비 및 사용료 등 부과 규약	
제25조(과태금) ③ 과태금의 금액 및 징수 방법은 규약으로 정한다.	과태금 징수 규약	
제40조(총회의 운영규약) 정관에 규정하는 외에 총회의 운영에 관하여 필요한 사항은 총 운영 규약으로 한다.	총회 운영 규약	



표준정관	규약	규정
제43조(이사회 의결사항) ③ 제2항의 위원회 구성 및 운영에 관하여는 별도의 규정으로 정한다.	이사회 운영 규약	위원회 운영 규정
제47조(임원의 선임) ③ 제1항, 제2항의 선거방법, 절차 등에 관하여는 별도의 선거관리 규정으로 정한다.		선거관리 규정
제49조(선거관리위원회의 구성 및 운영) ⑨ 그 밖에 위원회의 기능·구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 선거관리규정으로 정할 수 있다.		선거관리 규정
제57조(임원의 보수등) ① 임원에 대하여 규정이 정하는 바에 따라 여비 등 조합 업무와 관련된 비용을 실비 범위 내에서 지급할 수 있다.		임원 보수 규정
제60조(직원의 임면등) ② 직원의 임면, 급여, 기타 직원에 관하여 필요한 사항은 규정으로 정한다.		직원 관리 규정
제69조(잉여금의 배당 및 이월)	이용실적 배당 규약	



## Check

### 협동조합의 자치규범

협동조합의 정관은 조합 내부의 헌법과도 같은 것으로 협동조합을 설립하고 운영함에 있어 매우 중요한 것으로 최초 작성 시, 조합원이 새로 가입하게 된 때, 늘 함께 그 의미에 대해 토론해야 한다. 한편 협동조합 정관으로 다 정하지 못한 것은 규약, 규정을 마련하도록 되어있다. 정관과 함께 우리 조합에 필요한 규약과 규정은 무엇이 있을지 함께 토론해 보자.



## 돌봄사회적협동조합 설립 로드맵

김준모 청솔돌봄사회적협동조합 이사장

돌봄업종은 대부분 개인사업자이며, 법인인 경우는 드물다. 사회적협동조합인 경우는 극히 예외적이다. 그럼에도 돌봄사회적협동조합을 설립하는 이유는 돌봄의 사회적 가치를 실현하는 데 사회적협동조합의 조직운영방식이 적합하다고 판단했기 때문일 것이다. 가치의 실현은 설립 이후 사업을 통해서만이 아니라 돌봄사회적협동조합의 설립 과정에서부터 시작된다.

**돌봄사회적협동조합**(이하 ‘돌봄사협’)을 사회서비스 분야 협동조합 중 돌봄업종을 주 사업으로 하는 사회적협동조합이라 한다면, 돌봄사협은 의료적 관리가 필요한 노인·장애인에 대한 요양 보호 및 단순 돌봄이 필요한 대상자에 대한 가정·비거주 시설 보호 등을 주 사업으로 하는 사회적협동조합이다.<sup>1</sup>

### 돌봄사협 설립(전환) 과정 개괄

돌봄사협은 협동조합기본법에 의한 사회적협동조합으로, 다른 업종의 사회적협동조합이 설립(전환)하는 과정과 다르지 않은 과정에 의해 설립된다. 따라서 돌봄사협 역시 <표 1>과 같은 단계를 거쳐 설립하게 된다. 만일 이미 돌봄업종을 주 사업으로 하는 회사를 운영하고 있고 그 회사가 법인라면, 그리고 기존 법인을 사회적협동조합으로 전환하고자 한다면 기존 법인을 사회적협동조합으로 ‘조직변경’할 수 있다.

‘조직변경’이란 회사가 법인격의 동일성을 유지하면서 법률상 조직을 변경하여 다른 종류의 회사로 변경되는 것으로, 여기서는 기존 법인이 협동조합기본법상 사회적협동조합으로 변경되는 것을 말한다.

표 1 사회적협동조합 설립 절차

설립 절차	내용
구성원(조합원) 모집	뜻이 맞는 5인 이상 모집
정관, 사업계획 등 구상 및 작성	설립할 기관의 목적·사업내용·수익확보 수단 등 논의
창립총회 공고 및 개최	정관, 사업계획·예산 확정, 임원 선출, 기타 설립에 필요한 사항 결의
설립인가 신청서류 구비	인가 신청서류 작성 및 권역별 통합지원기관 검토
설립인가 신청	신청기관 → 중앙행정기관
현장실사 및 서류보완	한국사회적기업진흥원·통합지원기관 현장 실사 및 미비 서류 보완
설립인가증 발급	중앙행정기관 → 신청기관
출자금 납입	조합원 → 이사장
설립등기	(가)사회적협동조합 → 주된 사무소 소재지 관할 등기소 (설립인가를 받은날로부터 60일)
사업자 등록	사회적협동조합 → 관할 세무서장 (사업개시일로부터 20일 이내)

자료: 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 2017, 《사회적협동조합 안내서》

조직변경은 법인격의 동일성을 유지한다는 점에서 법인격의 동일성이 인정되지 않는 합병과 구분되며, 기존에 형성된 내·외부 다양한 이해관계를 보호하며, 새로운 법적 주체 설립에 따른 비용 및 시간 낭비를 최소화할 수 있다.<sup>2</sup>

조직변경에 의한 돌봄사협의 설립(전환) 역시 협동조합기본법에 근거한 것으로 다른 업종의 사회적협동조합으로의 조직변경과 다르지 않은 과정에 의해 설립(전환)된다. 따라서 돌봄사협의 경우도 <표 2>와 같은 단계를 거쳐 조직변경을 하게 된다.

**표 2** 사회적협동조합으로 조직변경 절차

조직변경 절차	내용
점검/준비	재무제표 준비, 조직변경의 세부 유형 결정
총회 전 준비 사항	정관안 마련, 출자금총액 결정, 지분정리, 사내유보금 정리, 사채상환 완료, 설립최소기준 구비, 관계 행정기관 인허가
총회 소집 절차	총회 소집 결정 내지 청구, 총회 소집 통지 내지 공고
총회의 개최	총회 결의 사항, 정관, 출자금, 기타 그밖에 조직변경에 필요한 사항
총회 의결 후 절차	채권자보호절차, 조직변경 신고 및 인가 신청
등기	설립 및 해산 등기, 사업자등록증 변경 신청

자료: 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 2017, 《(사회적)협동조합 조직변경 가이드라인》



### Tip

#### 중간지원기관의 자원 활용

모든 설립절차를 마무리하고 중앙행정기관에 설립인가 신청을 하면 현장실사를 받게 되는데, 이때 한국사회적기업진흥원과 권역별 통합지원기관에서 현장실사를 담당한다. 현장실사에서 만나게 될 이들 중간지원기관의 지원을 활용하여 돌봄사협 설립준비를 하면 시행착오를 줄일 수 있다. 권역별 중간지원기관 목록은 협동조합 홈페이지([www.coop.go.kr](http://www.coop.go.kr))의 설립운영>중간지원기관 메뉴에서 확인할 수 있다.

## 돌봄사협을 설립(전환)하기로 결정하기

대부분의 경우 돌봄업종을 주 사업으로 하는 회사는 굳이 법인일 필요는 없으며, 당연히 사회적협동조합일 필요도 없다. 오히려 대표적인 돌봄업종이라고 할 수 있는 장기요양기관의 대부분은 개인사업자이며, 법인인 경우는 드물고, 사회적협동조합인 경우는 극히 예외적인 경우라고도 할 수 있다.\*

그럼에도 돌봄사협을 설립(전환)하기로 결정했다면 아마도, 이 책의 다른 장에서 다뤘을, 돌봄사협의 조직운영방식에 의해 운영하여 돌봄사협의 가치를 추구하기로 했기 때문일 것이다. 조직운영방식과 가치추구는 돌봄사협을 설립한 이후부터가 아닌, 돌봄사협의 설립(전환)을 결정했을 때부터 시작한다.

돌봄사협을 설립(전환)하기 위해서는 실무적인 어려움과 번거로운 절차를 거칠 수밖에 없는데, 사전준비와 일하는 방식에 따라 겪어야 할 어려움과 번거로운 정도의 차이는 있을 수 있다. 돌봄사협의 설립(전환) 과정에 대한 정보가 부족하거나 잘못된 정보에 의해 준비하면 겪지 않아도 될 시행착오를 겪을 수밖에 없는데, 그러한 시행착오를 줄이도록 하는 것이 이 절에서 중요하게 다룰 내용이다.

시행착오는 줄일 수 있어도 겪어야 할 과정과 해야 할 실무를 줄일 수는 없다. 자칫하면 돌봄사협의 운영방식과 추구하는 가치를 훼손할 우려가 있기 때문이다. 오히려 돌봄사협을 설립(전환)하는 매 단계마다 돌봄사협의 조직운영방식을 적용하여 가치를 실현하고 있는지 점검해야 한다.



**Tip**

### 자원 활용은 수단일 뿐 목적이 될 수 없다

혹시 돌봄사협을 설립하기로 결정한 주된 이유가 정부 등의 지원을 받기 위한 것이라면 다시 고민할 필요가 있다. 설립 이후 돌봄사협에 대한 지원을 적극적으로 활용하는 것은 당연하지만 그것 자체가 목적일 수는 없다. 수단화된 돌봄사협에게 사회적 가치는 허울이며 협동적 운영은 번거로운 절차일 뿐이다.

- 2019년 재가장기요양기관 평가에서 설립주체별 평가 실시기관 수는 개인이 4,641개소인데 비해 법인은 1,214개소에 그쳤다(국민건강보험공단, 2020, “2019년 장기요양기관(재가급여) 정기평가 결과”).

## 구성원(조합원) 모집

돌봄사협을 설립하기로 뜻을 모은 5인 이상의 사람(법인)들이 모여야 돌봄사협 설립 준비가 시작된다. 이렇게 뜻을 모은 5인 이상의 사람(법인)을 발기인이라고 한다.<sup>3</sup> 5인 이상의 발기인이 모인 단계에서는 돌봄사협을 설립하기로 뜻을 모은 것 외에는 정해진 것은 없다. 발기인들이 의논하여 앞으로 설립할 돌봄사협의 목적과 사업내용을 정하고 정관안을 마련할 것이다. 그리고 발기인들의 뜻에 동의한 설립동의자들과 함께 창립총회를 개최하여 정관과 사업계획, 예산을 확정하고 임원 선출 등 설립에 필요한 사항들을 결정할 것이다.

하지만 대부분의 경우 발기인들은 이미 이전에 교류를 해오던 이들이고 이전의 교류 속에서 어느 정도 역할과 관계가 형성되어 있을 것이다. 발기인들이 돌봄사협을 설립하여 돌봄업종의 일을 시작해보려고 하는 경우도 있을 수 있지만 이미 돌봄업종의 일을 하고 있으면서 돌봄사협을 설립(전환)하려는 경우도 있을 수 있다. 후자의 경우라면 기존의 사업을 수행한 역할에 의해 발기인 간의 역할이 정해져있을 가능성이 높다.

미리 발기인들 사이에 역할을 규정할 필요는 없지만 예상되는 역할을 가늠해볼 필요는 있는데, 앞으로 역할에 따라 점점할 내용들이 있기 때문이다. 예를 들어 임원이 될 가능성이 높아 보이는 발기인의 경우 그가 협동조합기본법 제36조(임원의 결격사유)에 해당되는지를 따져보아야 한다. 만일 모임을 주도하여 구심점이 된 발기인이 나중에 임원의 결격사유에 해당된다는 사실을 알게 된다면 준비과정을 한참 되돌려 다시 준비해야하는 경우도 있을 수 있기 때문이다.

시행착오를 줄이기 위해서는 사전준비가 필요하다. 돌봄사협을 설립하기로 뜻을 모으는 과정은 협동조합과 돌봄사업에 대한 학습과 실천을 통해 이해를 높이는 과정이라고 할 수 있다. 발기인들의 이해정도가 앞으로 겪게 될 역경의 난이도에 지대한 영향을 미친다는 인식이 필요하다.

사회적협동조합은 5인 이상의 설립동의자<sup>4</sup>가 있어야 하며, 설립동의자는 생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자 및 후원자 등 다양한 이해관계인 가운데 둘 이상을 포함해야 한다. 발기인 이외의 설립동의자를 모집하지 않고 창립총회를 개최할 경우 발기인은 반드시 다양한 이해관계인 가운데 둘 이상의 이해관계인을 포함하여 구성해야 한다.

---

• 창립총회 개의 전까지 발기인에게 설립동의서를 제출한 자(협동조합기본법 시행규칙 제19조 ①의 1)를 말한다.

돌봄사협의 경우 돌봄서비스 이용자(보호자), 돌봄서비스를 제공할 직원, 돌봄사협의 인적·물적 후원을 할 자원봉사자와 후원자 등 다양한 이해관계인 중 둘 이상의 이해관계인을 포함하여 구성해야 한다. 창립총회 개의 전까지 모집할 설립동의자 중에 둘 이상의 이해관계인을 포함할 수 있다면 발기인들 모두 동일한 이해관계인들이어도 설립인가는 가능하다. 하지만 그렇다고 하더라도 다양한 이해관계인들로 발기인들을 구성하는 것이 바람직하다.

돌봄사협을 설립(전환)하겠다는 결정은 서비스 이용자(보호자), 직원, 자원봉사자와 후원자 등 다양한 이해관계인들이 의논하여 결정하는 협동조합을 설립(전환)하겠다는 결정이다. 그리고 이들 다양한 이해관계인들이 협력하는 사업체를 운영하겠다는 결정이며, 사업을 통해 발생하는 수익을 어느 일방의 이익이 아닌 다양한 사회구성원들의 공동이익으로 돌리겠다는 결정이다. 따라서 설립(전환) 과정에서 다양한 이해관계인들이 함께 의논하여 결정하는 것은 당연하다.

발기인이 동일한 이해관계인들로만 구성되어있거나 심하게 편중되어 있다면 창립총회에서 발의될 정관안과 사업계획 등도 한 쪽에 편중된 이해관계를 반영할 가능성이 높다. 이렇게 준비된 창립총회는 다른 이해관계에 있는 설립동의자들의 반발에 의해 파행이 될 가능성이 높다. 다양한 이해관계인들이 모여 함께 협력하며 운영하여, 다양한 사회구성원들과 성과를 공유할 돌봄사협의 설계도를 그리고, 그 설계도에 의해 함께 기둥을 올리고 벽돌을 쌓을 설립동의자들을 모집하는 과정이 구성원(조합원) 모집 과정이라고 할 수 있다.



#### 조직변경의 경우 구성원 모집 과정

기존 법인을 사회적협동조합으로 조직변경하는 경우에는 기존 법인의 구성원들이 돌봄사협의 구성원으로 이어지기 때문에 따로 모집할 필요는 없다. 조직변경의 경우 이 단계의 과제는 기존 법인의 구성원 모두, 한 명의 예외 없이, 돌봄사협으로의 조직변경에 합의하는 것이다. 조직변경은 총회에서 전원 찬성으로 의결하기 때문에 기존 구성원 중 한 명이라도 반대한다면 돌봄사협으로 전환할 수 없다.



## 설립목적 유형 결정

발기인들은 창립총회 전까지 정관안과 사업계획을 작성해야 한다. 돌봄사협의 조직 형태, 운영방법 및 사업활동 등에 관한 기본적인 사항을 규정한 최고의 자치법규<sup>4</sup>인 정관과 앞으로 어떻게 사업을 할지 구상을 계획한 사업계획의 내용은 서로 어긋남이 없어야 한다. 정관에서 정한 사업의 종류는 사업계획에서 그 구체적인 실천계획을 담고 있어야 한다.

정관, 사업계획 등을 구상하면서 설립(전환)하려는 돌봄사협의 설립목적 유형을 정해둘 필요가 있다. 돌봄사협의 설립목적 유형에 따라 정관에서 규정하는 사업의 종류가 달라지고, 사업계획서의 계획이 달라지기 때문에 설립목적 유형과 정관, 사업계획은 일관성이 있어야 한다.

사회적협동조합의 설립목적 유형은 설립인가 신청서에서 각각 지역사업형, 취약계층 사회서비스 제공형, 취약계층 고용형, 위탁사업형, 기타 공익증진형으로 구분하는데 이는 각각 협동조합기본법 제93조(사업) ①의 1에서 5까지의 각호에 의한 분류이다. 만일 창립총회에서 의결한 정관과 사업계획이 설립목적 유형을 선택할 만한 내용을 담고 있지 않다면 정관과 사업계획을 구상하는 처음의 단계로 돌아가 원점부터 다시 시작할 수밖에 없다. 돌봄사협 설립(전환) 과정을 모두 거친 다음에 작성하게 될 설립인가 신청서의 항목을 정관과 사업계획서를 구상하는 단계에서 고려할 수밖에 없는 이유가 여기에 있다.

돌봄사협은 그 특성상 취약계층 사회서비스 제공형이나 취약계층 고용형일 가능성이 높다. 특별한 사정이 없다면 가급적 두 가지 유형 이상의 사업을 수행하는 혼합형을 선택하지 않는 것이 불필요한 절차나 실무를 줄일 수 있다. 각각의 사업목적 모두 수행가능하다는 것을 증명해야하기 때문에 그만큼의 수고가 따를 수밖에 없기 때문이다.

그리고 돌봄사협을 설립(전환)한 이후에 지정기부금단체 지정신청을 할 계획이라면 지역사업형, 취약계층 고용형, 취약계층 사회서비스 제공형 중 하나를 선택해야(혼합형의 경우 이 세 가지 유형 중 하나 이상을 포함해야)한다. 위탁사업형과 기타 공익증진형은 정관에 기부금 모집계획을 기재할 수 없다.

사업목적 유형은 정관에 반드시 포함되어야 하는 사업의 종류, 특히 주 사업의 종류와 관련된다. 아래의 예는 ‘취약계층 사회서비스 제공형’으로 인가를 받은 실제 돌봄사협의 정관 중 사업의 종류에 관한 규정이다.

## 사업의 종류에 관한 정관의 예

제60조(사업의 종류) ① 이 조합은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 주 사업으로 하여야 하고, 주 사업은 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상이어야 한다.

1. 노인장기요양보험법에 의한 장기요양사업
2. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에 의한 사회서비스
3. 장애인 활동지원에 관한 법률에 의한 활동지원급여 제공
4. ....

② 이 조합은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 기타 사업으로 할 수 있다.

1. ....
2. ....

③ 조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다.

④ 이 조합은 주 사업의 목적 및 판단기준을 적용하기 위하여 수행할 사업유형은 ‘취약계층 사회서비스 제공형’으로서 ‘사업계획서상 취약계층에게 제공된 사회서비스 대상인원, 시간, 횟수 등이 전체 사회서비스의 100분의 40 이상일 것’으로 한다.

⑤ 주 사업 및 기타 사업은 구분하여 따로 회계처리되어야 한다.

위 정관의 예에서 ①항의 각 호의 사업은 ②항에서 규정한 ‘취약계층 사회서비스 제공형’에 적합한 사업들이어야 한다. 만일 주 사업이 비취약계층이 주로 이용하는 돌봄서비스라면 ‘취약계층 사회서비스 제공형’을 사업목적 유형으로 정하는 것은 적합하지 않다. 이런 경우 제공하는 돌봄서비스 일자리가 취약계층 고용에 적합하다면 ‘취약계층 고용형’을 선택할 수 있다.

①항의 ‘전체 사업량의 100분의 40’에 대한 판단기준은 ④항에서 나열한 사회서비스 대상인원, 시간, 횟수 중 한 가지를 선택하여 판단기준으로 삼을 수 있다. 사업계획서상 취약계층에게 제공된 대상인원, 시간, 횟수 모두 전체의 100분의 40이상일 필요는 없고 그중 한 가지가 100분의 40 이상이면 인정된다.

인가신청서에 표기할 사업목적 유형과 정관의 주 사업내용, 사업계획서의 상세내용의 관계를 정리하면 <표 3>과 같다.

표 3 사업유형, 주 사업내용, 상세내용

사업유형	주 사업내용	판단기준 (택 1)	상세내용
지역사업형	주 사업이 '지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역주민들의 권익· 복리증진 및 그밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업'인 경우	사업비(지출)	수입·지출예산서상 전체 지출 중 주 사업 목적을 위한 지출이 100분의 40 이상
		서비스 공급	서비스 대상인원, 시간, 횟수가 전체 서비스의 100분의 40 이상
취약계층 고용형	'취약계층에게 일자리를 제공하는 사업'인 경우	인건비	수입·지출예산서상 전체 인건비 총액 중 취약계층인 직원에게 지급한 인건비 총액이 100분의 40 이상
		직원수	사업계획서상 전체 직원 중 취약계층 직원의 비율이 100분의 40 이상
취약계층 사회서비스 제공형	'취약계층에게 복지· 의료·환경 등의 분야에서 사회서비스를 제공하는 사업'인 경우	서비스 대상 인원	사업계획서상 취약계층에게 제공된 사회서비스 인원이 전체의 100분의 40 이상
		서비스 제공 시간	사업계획서상 취약계층에게 제공된 사회서비스 시간이 전체의 100분의 40 이상
		서비스 제공 횟수	사업계획서상 취약계층에게 제공된 사회서비스 횟수가 전체의 100분의 40 이상
위탁 사업형	'국가· 지방자치단체로부터 위탁받은 사업'인 경우	사업비(수입)	수입·지출예산서상 국가· 지방자치단체의 위탁 사업 수입이 100분의 40 이상
기타 공익 증진형	'그 밖의 공익증진에 이바지하는 사업'인 경우	사업비(지출)	수입·지출예산서상 전체 지출 중 주 사업 목적을 위한 지출이 100분의 40 이상
		서비스 공급	서비스 대상인원, 시간, 횟수가 전체 서비스의 100분의 40 이상
혼합형	위 4가지 유형 중, 2개 이상 해당하는 경우	각 유형별 판단기준의 합에 따름	위 유형 기준에 따름

돌봄사협을 설립하기로 뜻을 모은 발기인들은 돌봄사협을 통해 하려고 하는 사업들이 있을 것이다. 그 ‘하려고 하는 사업들’이 사업의 종류이다. 발기인들은 돌봄사협을 통해 하려고하는 사업의 종류가 협동조합기본법에서 정한 사회적협동조합의 주 사업 관련 규정과 서로 들어맞는지 따져봐야 한다.●



#### 유형결정, 정관작성, 사업계획 중 무엇을 먼저?

정관과 사업계획을 작성하기 전에 유형결정을 먼저 해야 하는가? 반드시 그렇지 않다. 정관이 먼저일 수도 있고 사업계획을 먼저 작성할 수도 있다. 중요한 것은 설립목적 유형과 정관에서 정한 사업의 종류 · 사업계획은 일관성이 있어야하며, 정관과 사업계획을 작성할 때 설립목적 유형을 고려해야 한다는 점이다.

## 정관 작성

발기인들은 창립총회까지 정관안을 작성하여 제출하고, 창립총회에서 의결한 정관에 기명날인한다. 정관 작성은 발기인의 가장 중요한 역할이라고 할 수 있다.

정관은 돌봄사협의 자치법규로 발기인의 자유로운 의사에 따라 작성할 수 있지만, 협동조합기본법에 어긋나는 내용은 담을 수 없다. 예를 들어 이사장은 2차에 한하여 연임할 수 있는 법(협동조합기본법 제35조 ②항)과 어긋나게 3차 이상 연임하게 하거나, 주 사업 판단 방법을 100분의 40 이상으로 정한 규정(시행규칙 제18조의 ①)에 어긋나게 100분의 40 이하로 정할 수는 없다.

그리고 협동조합기본법 제86조 ①항의 각호의 사항은 모두 빠짐없이 정관에 포함해야 한다.

- 
- 이에 대한 법률의 규정은 협동조합기본법 제93조(사업), 시행령 제21조(주 사업의 판단 기준 및 방법), 시행규칙 제18조(사회적협동조합의 주 사업 판단 방법)에서 규정하고 있다.

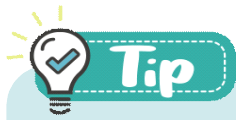
### 협동조합기본법 제86조(정관)

제86조(정관) ① 사회적협동조합의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 목적
2. 명칭 및 주된 사무소의 소재지
3. 조합원 및 대리인의 자격
4. 조합원의 가입, 탈퇴 및 제명에 관한 사항
5. 출자 1좌의 금액과 납입 방법 및 시기, 조합원의 출자좌수 한도
6. 조합원의 권리와 의무에 관한 사항
7. 잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항
8. 적립금의 적립방법 및 사용에 관한 사항
9. 사업의 범위 및 회계에 관한 사항
10. 기관 및 임원에 관한 사항
11. 공고의 방법에 관한 사항
12. 해산에 관한 사항
13. 출자금의 양도에 관한 사항
14. 그 밖에 총회·이사회 등의 운영 등에 필요한 사항

정관을 작성할 때 ‘사회적협동조합 표준정관례’<sup>5)</sup>를 참고하여 작성할 수 있다. 그리고 권역별 통합지원기관의 도움을 받을 수도 있다. 표준정관례를 참고하고 권역별 통합지원기관의 도움을 받으면 관련법에 대한 해박한 지식 없이도 큰 어려움 없이 정관을 작성할 수 있다.

하지만, 표준정관례를 참고하고 통합지원기관의 도움을 받을 때 발기인들은 반드시 설립하고자 하는 돌봄사협의 목적과 가치, 하고자 하는 사업의 내용에 대한 충분한 이해 속에서 중심을 잡아야 한다. 발기인들이 작성하고자 하는 정관의 형식적인 틀과 법률적인 해석에 대해서는 도움을 받을 수 있지만, 도움이 배껴 쓰기로 되어서는 안 된다. 정관에 의해 돌봄사협을 운영할 이들은 발기인들이지 도움을 주는 이들이 아니라는 것을 잊지 말자.



### 설립 인가 후 정관 변경

사회적협동조합의 정관을 변경하려면, 인가받은 중앙행정기관의 장에게 정관변경 인가신청을 하여 인가를 받아야 한다. 사업계획이 변경되어 정관을 변경하는 경우에는 변경한 후의 사업계획서와 수입·지출예산서를 제출하여 타당성을 인정받아야 한다. 정관을 처음 작성할 때보다 오히려 변경이 어려울 수도 있다. 따라서 정관을 작성할 때는 장기적인 전망 속에서 변경 가능성을 최소화해야 한다.

## 사업계획 구상 및 작성

발기인들은 총회 전까지 사업계획서를 작성하여 총회 안건으로 상정해야 한다. 보통 사업계획을 구상하는 과정은 신나고 즐겁지만, 사업계획서를 작성하는 과정은 지루하고 어렵다.

돌봄사업을 설립해서 함께 할 수 있는 여러 가지 일들을 상상하는 건 즐거운 일이다. 발기인들은 희망에 부풀어 함께 이루어낼 미래의 모습을 그리면서 뿌듯해지기도 한다. 돌봄사업을 설립하는 이유가 그런 즐거운 상상을 실현하는 미래를 만들기 위해서이니 사업계획을 구상할 때는 복잡한 계산보다는 하고자 하는 일들을 펼쳐놓는 것이 좋다.

사업계획서를 작성할 때는 상상을 현실로 만들기 위한 방법을 찾아야 한다. 하고자 하는 사업마다 목표를 설정하고 내용을 정리하며, 설립 당해 연도의 세부 계획 및 일정을 수립해야 한다. 사업종류별로 예산을 편성해야 하며, 직원은 몇 명이나 고용하고 직원 중 정규직과 비정규직은 각각 몇 명으로 할지 등을 따져봐야 한다.

사업계획을 구상할 때 사업계획서에서 따져볼 내용을 고려하지 않을 수는 없지만 그렇다고 구상단계에서 현실적인 조건을 촘촘하게 따지는 것은 바람직하지 않다. 너무 허무맹랑한 사업구상은 경계해야겠지만 위축된 분위기에서는 혁신적인 사업구상이 나오기 어렵다. 뒤흔칠 일들은 모두 허용하는 분위기에서 사업구상을 하고난 다음 사업계획서를 작성하면서 추려내면 된다. 비록 사업계획서를 작성하면서 추려져 당장

은 폐기되는 사업이라 하더라도 이후에 조건이 무르익으면 다시 시도될 수도 있다.

사업계획서는 ‘사회적협동조합 인가 신청 서식’ 표준양식(이하 ‘표준양식’)을 참고하여 작성한다.<sup>6</sup> 이 신청 서식 중 사업계획과 관련된 서식은 ‘사회적협동조합 등 사업계획서’, ‘사회적협동조합 등 수입·지출 예산서’, ‘세부사업계획서’인데 이 중 ‘사회적협동조합 등 사업계획서’와 ‘사회적협동조합 등 수입·지출 예산서’는 법정서식으로 변경할 수 없고, ‘세부사업계획서’는 표준서식으로 각 돌봄사협의 상황에 따라 수정하여 작성할 수 있다.

일반적으로 표준서식은 최소기준을 제시한다. 따라서 표준서식인 ‘세부사업계획서’를 변경하여 사용하더라도 제시된 내용을 줄이는 것은 삼가야 한다. 가급적 표준서식을 변형하지 않고 사용하고 필요한 경우 내용을 추가하여 작성하는 것이 좋다.

창립총회에서 제시할 사업계획서가 반드시 법정서식과 표준서식을 따를 필요는 없다. 하지만 창립총회에서 결정한 사업계획과 인가신청서에 첨부할 사업계획은 내용이 동일해야 하기 때문에 창립총회 때부터 법정서식과 표준서식을 활용하는 것이 실무적인 어려움을 줄일 수 있다. 여기서 위의 서식을 기준으로 설명한다.

사업계획서는 설립인가 신청 당해연도를 기준으로 작성하며, 신청일 기준으로 회계연도 종료일이 3개월 이하일 경우, 해당 연도 및 다음 연도 사업계획서를 작성한다.

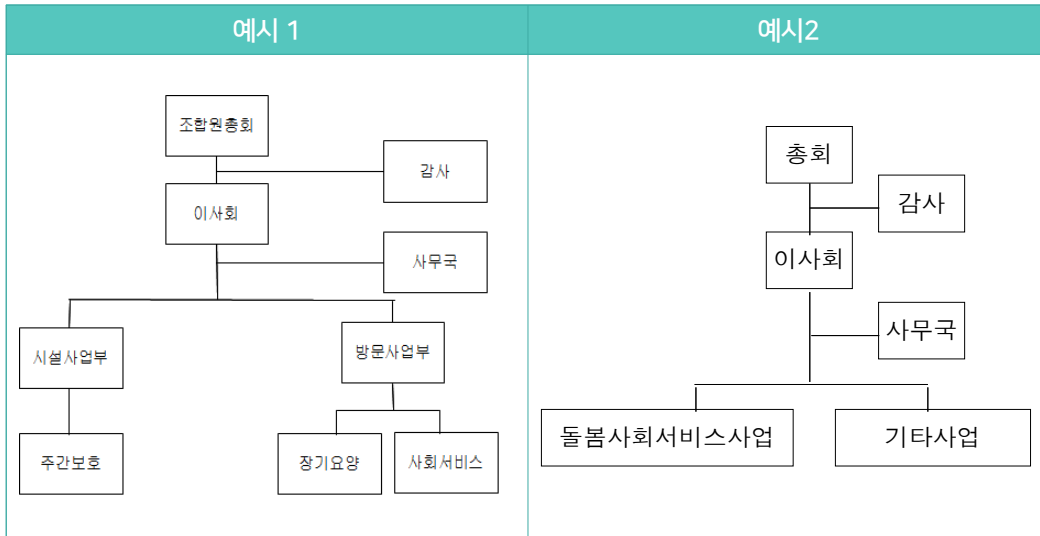
조합명과 주소, 설립목적 등은 정관 내용에 의해 작성한다. 이전 과정에서 정한 사업목적 유형에 의해 주 사업 유형을 선택하여 표기한다. 조직연혁은 돌봄사협 설립 준비 과정의 주요 활동을 기재한다.

주요 의사결정기구에서 ‘조합원 총회’와 ‘이사회’는 반드시 표기하며, ‘대의원 총회’는 실제 대의원 총회를 구성한 경우에만 표기한다.

조직도는 의사결정 과정과 사업부서 및 위계관계를 그림으로 나타낸 것으로, 총회와 이사회, 감사, 각 업무부서를 포함한다. 조직도는 각 돌봄사협의 사업내용과 특성에 따라 다르다. <표 4>는 실제 인가받은 두 돌봄사협의 조직도이다.



표 4 돌봄사협 조직도 예시



해당 연도 사업계획은 선택한 주 사업유형에 따라 주 사업과 기타사업을 구분하여 작성하고 각 사업별 예상실적을 작성한다. 예를 들어 ‘취약계층 사회서비스 제공형’으로 선택한 경우 먼저 사회서비스 공급의 판단기준을 인원수, 시간, 횟수 중 어느 것으로 할 것인지 결정한다. 그 다음 취약계층에게 제공되는 내용과 비취약계층에게 제공되는 내용을 구분하여 작성한다. 만일 ‘인원수’를 기준으로 취약계층 270명과 비취약계층 30명에게 사회서비스를 제공할 계획이라면, 사회서비스 공급은 ‘인원수’로 선택하고 취약계층 270명, 기타 30명, 총계 300명에 취약계층 비율은 90%로 작성하는 식이다.

해당 연도 사업계획은 ‘세부사업계획서’와 ‘사회적협동조합 등 수입·지출 예산서’를 작성한 결과를 취합하여 작성한다. 출자금, 조합원 현황 등 총회 결과에 따라 달라질 내용은 총회 결과에 의해 작성한다.

세부사업계획서에서 사업계획서의 타당성이 증빙되어야 한다. 특히 전체사업 중 주 사업의 비율이 법에서 정한 기준 이상인지, 사업유형의 판단기준에 의한 이행 가능성과 구체성 등이 세부사업계획서에서 입증되어야 한다.

정관에서 정한 사업의 종류는 모두 빠짐없이 세부사업계획서에서 각각의 사업추진계획을 수립해야 한다. 주 사업과 기타 사업으로 구분하여, 정관에서 주 사업으로 명시한 모든 사업의 종류와 기타사업으로 명시한 모든 사업의 종류에 대해 빠짐없이 세부적인 사업추진계획을 수립하여야 정관의 내용과 사업계획의 타당성이 인정받을 수 있다.

세부사업계획서는 사업종류별로 사업목표와 세부사업 내용, 당해 연도 세부 계획 및 일정, 사업별 수입·지출 예산을 포함하여 작성한다. 세부사업계획서의 사업별 수입·지출 예산을 종합한 것이 ‘사회적협동조합 등 수입·지출 예산서’이기 때문에 세부사업계획서를 꼼꼼히 작성하면 ‘사회적협동조합 등 수입·지출 예산서’를 작성하는데 별다른 어려움은 없을 것이다.



### 지원기관의 창업지원사업 활용

중간지원기관, 민간지원기관, 기업 등에서 사회적경제기업 예비 창업자에게 교육, 공간, 자금, 컨설팅 등 다양한 창업지원사업을 하고 있다. 돌봄사협을 설립하는 과정에서 창업지원사업 활용을 적극적으로 시도할 필요가 있다. 그런데 지원에는 대부분 일정한 조건을 요구하기 때문에 돌봄사협이 추구하는 방향과 지원기관에서 요구하는 조건이 크게 어긋나지 않는 경우에만 창업지원사업을 활용해야 한다.

## 창립총회 개최

정관과 사업계획 등 창립총회 개최를 위한 준비를 마친 발기인들은 창립총회 개최 공고를 한다. 창립총회 개최 공고문은 표준양식을 활용할 수 있다.

창립총회 공고기간은 총회 공고일과 총회 당일을 제외하고 7일 이상이어야 한다. 예를 들어 5월 15일에 창립총회를 개최한다면, 첫째 날과 총회 당일은 공고기간에 포함되지 않으므로 최소 5월 7일 이전에는 공고해야 한다. 공고일 또는 총회 당일을 공고기간에 포함해서 계산하여 총회 7일 전(앞의 예의 경우 5월 8일)에 공고하여 절차상의 하자로 인해 총회를 다시 개최하는 사례가 종종 발생하니 주의해야 한다.

창립총회 공고는 창립총회 일시 및 장소, 조합원의 자격요건, 창립총회에서 의결하여야 할 사항 등을 일간지 게재, 벽보 게시, 전자우편 등 조합원 자격이 있는 자가 쉽게 알 수 있는 방법으로 공고한다. 설립동의자가 충분히 알 수 있는 방법으로 공고되었으며, 공고기간 등 창립총회 공고가 적법하게 이루어졌음을 확인할 수 있는 증빙자료(일간지 광고, 이메일 발송, SNS 게시 화면 등)를 확보해 둘 필요가 있다.

창립총회에서는 반드시 정관, 사업계획과 예산, 임원의 선출, 설립경비 등에 필요한 사항, 이상 네 가지 사항은 필수적으로 의결해야 한다. 이외에 돌봄사협의 상황에 따라 필요한 안건을 추가하여 의결할 수도 있다.

창립총회 의사록을 작성한다. 의사록은 앞의 표준양식을 활용할 수 있다. 의사록은 총회 개최 일시 및 장소, 참석자, 의장 및 기명날인인 선출과정, 네 가지 필수 의결사항을 포함한 안건 의결 과정과 결과, 기명날인 또는 서명을 포함한다.

돌봄사협 창립총회는 창립총회 전까지 설립동의서를 제출한 자 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 임원의 선임은 이사장 한 명을 포함한 최소 세 명 이상의 이사와 한 명 이상의 감사를 선임해야 하며, 이사의 수 및 자격 등은 정관에 부합해야 한다. 임원 선출 시 이사를 먼저 선출한 후 선출된 이사 중에서 이사장을 선출한다.

창립총회 개최와 의사록 작성 등을 적법하게 진행하고 필요한 증빙서류를 갖춰놓는 것은 돌봄사협 인가신청뿐만 아니라 인가 후에 설립등기를 위해서도 중요하다. 간혹 임시의장과 선출된 이사장이 동일인이 아닌 경우에 필요한 임시의장의 기명날인을 받아놓지 못 했거나, 이사장을 먼저 선출한 다음 이사장을 선출하는 등의 적법하지 못한 진행으로 인해 총회를 다시 개최해야 하는 어려움을 겪기도 한다.

불필요한 시행착오를 줄이기 위해서는 창립총회를 준비하는 단계에서부터 권역별 통합지원기관의 도움을 받을 필요가 있다. 그리고 사회적협동조합 설립과 관련한 법무대행 경험이 많은 법무사의 도움을 받을 수도 있다. 인가 후에 설립등기 업무에만 법무사에게 의뢰할 것이 아니라 창립총회를 준비하는 시기부터 법무사의 도움을 받는 것도 불필요한 시행착오를 줄일 수 있는 방법이다.



### Tip

#### 총회의 주인은 구성원!

“동의합니다”, “재청합니다” 하는 말이 오가는 총회는 대부분의 사람들에게는 생소하다. 적법하고 정확한 의결을 위해서 필요한 형식이 자칫하면 총회의 주인을 소외시킬 수 있다. 필요한 안건을 적법하게 처리했어도 발기인과 설립 동의자, 구성원들이 꼭두각시로 느낀 총회라면 실패한 총회다. 구성원들이 주인으로 참여하는 총회를 위한 사전 준비와 배려가 필요하다.

## 설립 인가 신청

설립인가 신청에 필요한 서류를 구비하여 설립인가 신청을 한다. 인가신청에 필요한 서류는 <표 5>와 같다.

**표 5** 돌봄사협 인가 신청 필요 서류

인가신청에 필요한 서류	비고
설립인가 신청서	시행규칙 별지 제18호 서식
정관 사본	표준양식 활용
창립총회 개최 공고문	표준양식 활용
창립총회 의사록 사본	표준양식 활용
임원명부(임원이력서 및 사진 포함)	임원명부 : 시행규칙 별지 제3호 서식
임원이력서	표준양식 활용
사업계획서	시행규칙 별지 제19호 서식
수입·지출 예산서	시행규칙 별지 제20호 서식
출자 1좌당 금액과 출자좌수를 적은 서류	표준양식 활용
발기인 및 설립동의자 명부	시행규칙 별지 제6호 서식
합병 또는 분할을 의결한 총회 의사록 사본	해당하는 경우만 작성

자료: 협동조합기본법 시행규칙 제14조(사회적협동조합 등의 설립인가 신청)

인가 신청서류는 권역별 통합지원기관의 검토를 받아 수정할 내용은 수정을 하고 보완할 서류가 있으면 보완한다. 수정이나 보완을 요청받은 내용이 돌봄사협의 정체성과 이후 사업내용에 영향을 미치는 내용이면 신중하게 결정하며, 때론 돌봄사협이 통합지원기관과 이후 현장 실사를 받을 한국사회적기업진흥원(이하 진흥원)을 설득할 필요가 있는 경우도 있다.

통합지원기관의 검토를 받아 구비한 설립인가 신청서류를 중앙행정기관에 보내 설립인가 신청을 한다. 설립인가 신청이 중앙행정기관에 접수되면 진흥원과 통합지원기관에서 현장실사를 하며 미비 서류를 보완한다.

대부분의 경우 통합지원기관의 검토와 통합지원기관 및 진흥원의 현장 실사에서 받은 권고에 따라 문서를 수정하거나 부족한 서류를 보완하게 된다. 그런데 실무적인 작

업으로는 수정이나 보완이 불가능하여 이전 과정을 다시 거쳐야하는 경우•도 많아 설립 일정에 차질이 생기는 경우도 종종 발생한다.

설립 과정에서 놓치면 이후에 원점으로 돌아와 보완해야 하는 내용을 중심으로 설립 절차별 주요 점검 내용을 정리하면 <표 6>과 같다.

**표 6** 돌봄사협 설립 절차별 주요 점검 내용

설립 절차	주요 점검 내용
구성원(조합원) 모집	임원으로 예상되는 구성원이 임원의 결격사유(기본법 36조)에 해당되는 지 여부 둘 이상의 다양한 이해관계인 포함
사업목적 유형 결정	주 사업의 종류, 주 사업이 100분의 40 이상일 것
창립총회 공고	공고일과 총회당일을 제외하고 7일 이상의 공고기간 공고문 게시 사진, 발송 내역 캡처 등 증빙자료 확보
정관 작성	정관의 필수내용(기본법 86조)을 모두 포함 동일 명칭 사용 제한 저촉여부 검토
사업계획(세부사업계획)	정관의 '사업의 종류'와 일관성 유지 및 증빙
창립총회	창립총회 개최 여부를 확인할 수 있는 현장사진 보관 의사 의결 정족수 등 적법한 회의 진행 임원선출 순서(이사 선출 후 이사 중에서 이사장 선출)

자료: 협동조합기본법 시행규칙 제14조(사회적협동조합 등의 설립인가 신청)



### 총회 공고부터 인가까지 걸리는 기간

공고일부터 총회까지 기간(공고일 포함 8일)과 인가 신청서 접수 후 처리기간(공휴일 포함 약 80일)만 따져도 대략 석 달 정도 걸린다. 여기에 서류 작성에 필요한 기간이 추가되고, 구비서류가 미비하여 보완하는 기간이 발생하면 그 기간도 산입해야 한다. 조직변경의 경우에는 채권자보호절차에 필요한 기간(최소 30일) 등이 추가된다.

- 창립공고문이나 총회에서 의결하는 정관, 총회 의사록, 사업계획, 예산, 임원 선출 등이 이에 해당하는 경우이다.

## 법인을 돌봄사협으로 조직변경 하는 경우

기존 법인을 돌봄사협으로 조직변경 하는 경우에 대한 개괄적인 설명은 앞의 ‘① 돌봄사협 설립(전환) 과정 개괄’에서 간략하게 설명했다. 조직변경의 절차와 방법 등에 대해서 “(사회적)협동조합 조직변경 가이드라인”을 참고하면 많은 도움을 받을 수 있다. 여기서는 돌봄사협으로 조직변경하는 경우 주의해야 할 내용을 중심으로 살펴본다.

### 소속 구성원 전원의 동의에 따른 총회의 결의

일부 예외를 제외하면\*\* 돌봄사협으로의 조직변경은 기존 법인소속 구성원 전원이 동의해야 가능하다. 즉, 한 명이라도 총회 결의에 동의하지 않는다면 돌봄사협으로의 조직변경이 불가능한 것으로 그만큼 돌봄사협으로 조직변경 하는 것에 대한 충분한 합의가 전제되어야 한다.

기존에 사회적협동조합이 아닌 법인을 설립하여 사업을 한 데는 그만한 이유가 있었을 것이고, 기존 구성원들은 기존 법인에 동의하는 이들이었기 때문에 돌봄사협으로 전환하는 것에 대한 반대와 저항이 있을 수 있다. 소속 구성원 모두 동의하여 돌봄사협으로 조직변경을 하는 것이 가장 바람직하지만, 대다수 구성원이 동의하는 가운데 소수의 구성원이 동의하지 않아 조직변경이 어려운 상황이라면 동의하지 않는 구성원의 탈퇴를 종용해야 할 때도 있다. 이 과정에서 갈등이 촉발될 수도 있고, 끝까지 설득이 안 되면 조직변경을 포기할 수밖에 없다.

### 행정기관장의 신고·인가 허가승인이 필요한 경우

기존 법인에 의해 수행하고 있는 사업 중 관계 행정기관의 장의 인허가 등이 필요한 경우에는 그 인허가 등을 먼저 받아야 한다. 인허가 등이 필요한 사업이 조직변경 이후의 사회적협동조합의 형태로도 인허가 등을 받을 수 있는지 검토해야 하며, 관계법

---

• 협동조합 홈페이지(coop.go.kr) → 알림마당 → 자료실 → ‘사회적협동조합 조직변경 가이드북’ 이 글의 상당 부분도 이 자료를 참고하고 발췌했다.

• 비영리사단법인 구성원이 200명을 초과하는 경우, 구성원의 3분의 2 이상의 동의에 따른 총회 결의로 조직변경이 가능하다.

령에서 조직변경 시 사전 인허가 등을 요구하고 있는지 검토할 필요가 있다. 이렇게 검토한 내용은 총회에서 보고한다.

돌봄사협의 경우 수행하는 사업에 따라 관할 행정기관에 장기요양기관으로 신고, 사회서비스바우처 제공기관으로 등록, 장애인 활동지원급여 제공기관으로 인가받는 등 인허가 등이 필요한 사업을 하는 경우가 많다. 그리고 돌봄사협으로 조직변경하려는 법인들은 사회적기업 인증을 받은 경우도 많고, 관련 기관에서 받은 높은 평가인증을 유지하는 경우도 많다.

기존 법인과 변경된 협동조합은 권리·의무 관계에서 같은 법인으로 간주하는 효과로 인해 각종 인허가 등과 인증, 사업실적 등 기존 법인이 받았던 업력은 그대로 인정되는 것이 일반적이다. 하지만 간혹 관할 행정기관에서 법인이 변경되고 사업자등록증을 새로 발부받았다는 등의 이유로 기존의 인허가 등을 반납하고 새로 받아야한다고 해석하는 경우도 있다. 이 경우 사전에 관할 행정기관과 협의하여 별다른 부작용 없이 인허가 등이 유지될 수 있도록 해놓아야 한다.

## 채권자 보호 절차

조직변경을 위해 총회에서 결정해야 할 내용을 모두 의결한 다음에 변경 전 법인 등의 채권자에게 협동조합으로의 전환이 결의되었음을 알리고 이의를 제기할 기회를 부여해야 한다. 이는 조직변경 후 발생할 수 있는 분쟁을 미연에 방지하기 위한 조치이다.

조직변경이 결의가 있는 날부터 14일 내에 법인 등의 채권자에 대하여 조직변경에 이의가 있으면 일정한 기간(30일 이상) 내에 이의를 제출할 것을 공고해야 한다. 기존 법인 등이 알고 있는 채권자에 대해 조직변경에 이의가 있으면 일정한 기간(30일 이상) 내에 이의를 제출할 것을 따로 서면으로 최고하여야 한다.

이 경우 공고방법은 기존 법인의 정관에서 규정한 공고방법을 따른다. 공고한 사실을 증빙하는 자료(신문기사, 게시판 게시 등)와 서면으로 최고한 사실을 증빙하는 자료(발송문서 사본 등)를 보관한다.

만약 이의를 제출한 채권자가 있으면 변경 전 법인 등은 인가 신청 전까지 채권자에게 채권을 변제하는 등 필요한 조치를 해야 한다. 채권자가 공고 또는 최고 후 기간 내에 이의를 제출하지 않으면 그 채권자는 조직변경을 승인한 것으로 간주한다.

돌봄사협으로 조직변경하는 경우 총회 후에 채권자 보호 절차가 남아있기 때문에 채권자 보호 절차에 필요한 기간(공고 또는 최고 후 30일 이상)이 지난 다음에 인가신청



을 할 수 있다. 창립총회 후에 필요한 서류를 갖추면 바로 인가신청이 가능한 설립의 경우와 차이가 있음을 알아야 한다.

## 인가 이후 과제

돌봄사협으로 조직변경을 인가받은 다음에는 기존법인의 해산등기 및 돌봄사협 설립 등기를 하고, 사업자등록증을 변경한다. 기존법인과 조직변경된 돌봄사협의 동일성 인정을 위해 사업자등록증의 지속 사용이 필요한데 동일한 사업자등록증을 발부받지 못하는 경우가 많다.

기존법인이 비영리법인이라면 비영리법인에서 비영리법인으로 전환한 경우여서 동일한 사업자등록증 사용이 가능하지만, 기존법인이 영리법인이라면 현행 사업자등록증 발급체제상 동일한 번호부여가 불가능하여, 사업자등록증의 변경이 불가피하다.

사업자등록증이 변경되는 경우, 기존의 업력을 인정받기 위해서는 법인등기사항증명서, 구성원 명부 등을 제시하는 등 추가적인 노력을 해야 한다. 사업자등록증이 바뀐 경우 민간업체에 비해 공공기관이 상대적으로 동일성을 인정받는데 수월한 편인데, 공공기관 중에서는 차량등록사업소의 업무처리에서 어려움을 겪은 사례가 많다.

돌봄사협 소유 차량의 자동차등록증을 변경해야하는데 동일성이 인정되면 명칭변경을 하여 인지대정도만 내면 되지만, 동일성을 인정받지 못하면 취득세를 납부해야 한다. 차량등록사업소 입장에서는 사업자등록증이 바뀌었는데 명칭변경으로 처리하는 경우는 드문 경우라서 난감해하는 경우가 많다. 보다 원활한 설득을 위해 미리 유사한 사례를 수집하는 등 설득할 준비를 한 이후에 차량등록사업소에 방문할 필요가 있다.

은행계좌의 법인명과 사용인감을 변경하고, 대출이 있는 경우 채무를 승계하는 등 금융과 관련해서도 승계할 것들이 많다. 동일성이 인정되면 기존 계좌번호를 그대로 유지할 수 있어 실무의 어려움을 줄일 수 있다. 은행업무는 중요하여 돌봄사협으로의 조직변경을 준비할 때부터 협의하여 거래은행에서 미리 계좌유지와 채무 승계 등을 준비할 수 있도록 해줘야 한다.

민간업체 중 매입거래처의 경우 세금계산서 등 지출적격 증빙 서류에 기재되는 내용만 변경하면 되기 때문에 큰 어려움은 없다. 하지만 통신과 보험의 경우에는 어려움을 겪는 경우가 많다. 사업자등록증이 바뀌면 돌봄사협 소유의 핸드폰의 명의를 변경하는 과정에서 위약금이 발생한다. 자동차보험의 경우에도 승계되지 않아 새로 가입하는 과정에서 보험료가 올라가는 경우가 흔하다.

돌봄사협의 경우 매출거래처는 대부분 서비스를 이용하는 이용자 개인들이다. 따라서 적게는 수십 명에서 많게는 수백 명, 규모가 매우 큰 돌봄사협의 경우 천 명 단위에 이르기까지 이용자 한 명 한 명과 각각 계약 승계절차를 수행해야 한다.

관할 행정기관과 인허가 사항을 협의할 때 조직변경에 따른 계약승계 절차도 협의하여 관련 지침이 허용하는 한에서 최대한 실무의 어려움을 줄이는 방향으로 유권해석을 받아놓을 필요가 있다. 서비스 이용(제공)계약을 새로 체결하기보다는 변경계약으로 갈음하는 방법을, 변경계약을 하는 것보다는 안내문에 확인을 받는 방법으로 할 수 있도록 미리 협의하는 것이 좋다.

직원의 고용승계도 중요하다. 변경된 법인명으로 근로계약서를 새로 작성하고, 사회보험의 상실과 취득업무를 해야 한다. 현행 제도에서 사업자등록증이 변경되는 경우 사회보험을 자동으로 승계하는 방법은 없다. 일자리안정자금 등 고용에 따른 지원금을 받는 경우 지원금 지급 자격의 승계 또는 취득 절차를 확인하여 준비할 필요가 있다.



**Tip**

#### **사업자등록일자는 1일로!**

조직변경 인가 후에 설립 등기와 인허가증의 재발급 등 사업자등록에 필요한 준비가 완료되면 세무서에서 사업자등록을 변경한다. 특별한 사정이 없다면 사업자등록일자는 1일로 하는 것이 좋다. 특히 사업자등록증이 바뀌어 사회보험 취득 등의 업무를 새로 해야 한다면 1일로 하는 것이 여러 업무에서 불필요한 실무를 줄일 수 있다.



## 돌봄사회적협동조합 설립 인가 검토사항

김준모 청솔돌봄사회적협동조합 이사장

정관의 구체적인 내용은 돌봄사회적협동조합이 추구하는 가치와 운영방법에 따라 다양하게 정할 수 있다. 조직변경과 신설설립 중에서 무엇이 바람직한 선택이냐 하는 것은 해당 돌봄 사회적협동조합이 처한 현실과 나아갈 방향에 따라 다르다. 자기 조직에 대한 규정과 현실 인식, 나아갈 방향을 정하는 것은 어느 누구도 대신할 수 없다. 그것은 오로지 돌봄사회적협동조합 구성원들의 몫이다.

**정관의 기본적인 틀은** ‘표준정관례’를 따를 것을 권한다. 발기인들이 기존에 사용하던 자치규정이 있어서 기존의 자치규정을 기본 틀로 삼아 정관을 만드는 경우도 있을 수 있다. 그런데 정관은 내부 구성원들만 보는 것이 아니라 외부인이 보기도 하며, 외부로부터 인정을 받아야 효력을 얻기도 한다. 대표적으로 인가 승인을 담당할 공무원이 정관을 검토하는데 표준화된 형식이 아니면 괜한 오해와 소모적인 실무 낭비를 할 수 있다.

### 정관 작성 시 유의사항

표준정관례에는 적절한 부분에 유의사항에 대한 조언도 있어, 표준정관례를 따라 작성하다 보면 웬만한 문제는 해결하면서 작성할 수 있다. 여기서는 표준정관례의 안내에 의해 해결될 내용은 제외하고 정관 작성 시 유의할 내용에 대해 언급하여 설명하겠다.

## 명칭

돌봄사협의 이름을 정관에 명시한다. 한번 정한 정관을 변경하려면 총회에서 의결한 후 기획재정부장관의 인가를 받아야 그 효력이 발생하기 때문에<sup>1</sup> 명칭을 비롯한 정관을 정할 때는 신중해야 한다. 특히 돌봄사협의 정체성을 요약하여 나타내는 명칭은 대내외적인 상징성을 지니기 때문에 처음 정할 때 신중하게 정해야 한다.

명칭은 적절한 단어를 조합하여 자유롭게 정할 수 있지만, 반드시 ‘사회적협동조합’을 포함하여 그 조직이 사회적협동조합임을 드러내야 한다. 그리고 동일한 광역 지자체 내에서 다른 협동조합이 등기한 명칭은 사용할 수 없기 때문에 관할 지역에 동일명칭이 있는지 여부를 확인해야 한다. •

## 목적

돌봄사협의 설립 목적을 기재한다. 조합원 등 돌봄사협의 구성원은 돌봄사협의 설립 목적에 동의하여 목적을 실현하기 위해 함께 실천하는 이들이다. 따라서 목적에는 다양한 이해관계자들인 발기인들과 설립동의자들이 함께 하기로 모인 ‘뜻’이 담겨있어야 하며, 돌봄사협이 이루고자하는 과업이 무엇인지 밝혀야 한다. 그리고 목적은 이후에 기재될 ‘사업의 종류’와 연관된 내용이어야 하는데, 목적을 달성하기 위한 실천방법들이 ‘사업의 종류’이기 때문이다. 이해를 돕기 위해 실제 돌봄사협의 정관에서 규정한 목적을 예로 든다. 이것은 특정 돌봄사협의 예일 뿐이니 참고만 하고, 각 돌봄사협들은 각자의 고유한 특성에 맞게 목적을 규정하면 된다.

### 〇〇돌봄사회적협동조합 정관에서 정한 목적

제2조(목적) 〇〇돌봄사회적협동조합(이하 ‘조합’이라 하다)은 자주적·자립적·자치적인 조합 활동을 통하여 노인, 장애인, 저소득층 주민 등 돌봄이 필요한 이들에게 양질의 사회서비스를 제공하고, 돌봄사회서비스 노동자의 노동권을 향상하여, 지역 공동체에 기여하는 것을 목적으로 한다.

• 대법원 인터넷 등기소([iros.go.kr](http://iros.go.kr))→법인등기→열람하기에서 ‘상호로 찾기’를 검색하여 확인할 수 있다.

2019년 10월에 인가를 받은 ‘○○돌봄사회적협동조합’의 직원들은 2020년 5~7월 4회에 걸쳐 미션 및 비전 수립을 주제로 워크숍을 진행했는데 그 결과 미션을 “자주적·자립적·자치적인 조합 활동과 돌봄사회서비스 노동자의 노동권 향상을 기반으로 누구나 살고 싶은 곳에서 적절한 보살핌을 받으며 생활할 수 있는 사회를 실현한다”로 정했고, 비전을 ‘지역사회의 지지와 조합원의 참여를 기반으로 자립적으로 운영하여 지역의 돌봄사회서비스를 선도하는 돌봄사회서비스 토탈 제공기관’으로 정리했다.

‘○○돌봄사회적협동조합’의 사례가 보여주는 것은 돌봄사협의 정관에서 정하는 ‘목적’은 문장을 정리하는 데서 그치는 것이 아니라, 이후에 돌봄사협을 운영하는 기초가 된다는 사실이다. 따라서 발기인들은 설립 이후 돌봄사협의 사업이 튼튼하게 자리 잡을 기초를 다진다는 자세로 정관의 목적을 정해야 한다.

## 임원의 임기

임원의 임기를 정한다. 법에 의해 임원의 임기는 4년의 범위 내에서 정해야 하며 이사장은 2차에 한하여 연임할 수 있다(협동조합기본법 제35조). 이사장의 연임 차수에 제한을 둔 것이 다른 법인의 일반적인 정관과 비교해 협동조합 정관의 특별한 점이다.

예를 들어 임원의 임기를 2년으로 정한 경우 이사장이 연속하여 직무를 수행할 수 있는 기간은 최장 6년이다(첫 당선 후 임기 2년, 1차 연임하면 4년, 2차 연임하면 6년). 이러한 협동조합 이사장의 연임 차수 제한은 민주적인 운영과 이사장 외의 임원과 조합원의 역량 강화를 강제하는 측면에서는 긍정적일 수 있지만, 조합운영의 안정성과 지속성에 위험요인이 될 수도 있다.

따라서 발기인들은 설립하는 돌봄사협이 처한 조건을 따져 임원의 임기를 정해야 한다. 민주적인 운영과 고른 역량강화를 강조하는 입장이라면 임기를 짧게 하고, 안정성과 지속성이 우려되는 상황이라면 임기를 길게 할 필요가 있다.

## 사업의 종류

돌봄사협의 목적을 달성하기 위하여 수행할 사업의 종류들을 주 사업과 기타 사업으로 구분하여, 정관에 명시한다. 사업의 종류는 목적, 명칭, 조합원 구성 등과 맞지 않는

백화점식 나열과 기관의 목적이 담겼더라도 일반적·광범위한 사업명은 지양할 것이 권장된다.<sup>2</sup> 사업의 종류를 포괄적으로 규정하면 인가 신청 과정에서 세분하여 명확하게 할 것을 요구하기도 한다.

앞에서 예시한 “사업의 종류에 관한 정관의 예”의 실제 준비과정에서 ‘노인장기요양 보험법에 의한 장기요양사업’을 ‘노인장기요양법에 의한 방문요양, 방문목욕 급여 제공’으로, ‘사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에 의한 사회서비스’를 ‘노인돌봄종합서비스, 가사간병방문지원사업’과 같이 보다 구체적으로 변경할 것을 권유받기도 했다.

이렇게 권유한 이유는 해당 사례의 돌봄사협이 시행할 사업을 보다 분명히 하는 것이 사업계획을 명확히 작성할 수 있게 하여, 정관에서 규정한 사업의 종류와 사업계획서의 연관성과 사업의 실현 가능성에 대해 긍정적으로 평가받을 수 있기 때문으로 이해할 수 있다. 같은 맥락에서 해당 돌봄사협에서 당장 시행할 가능성이 없었던 ‘장애인 활동지원에 관한 법률에 의한 활동지원급여 제공’은 삭제할 것을 권하기도 했다.

하지만 해당 돌봄사협은 정관을 변경하지 않고 사업의 종류를 원안대로 유지하기로 결정했다. 대신 사업계획을 보다 구체적으로 작성하여 정관에서 정한 사업의 종류와 사업계획서의 연관성 및 사업의 실현가능성을 납득하게 하는 방법을 택했고, 변경하지 않은 정관으로 인가를 받을 수 있었다.

해당 사례의 돌봄사협은 ‘방문요양, 방문목욕 급여 제공’외에도 주야간보호, 시설급여 등 ‘노인장기요양보험법에 의한 장기요양사업’의 영역 확대와 ‘장애인 활동지원에 관한 법률에 의한 활동지원급여 제공’ 사업으로 돌봄사업 영역을 넓히려는 지향을 갖고 있었다. 사업영역을 확장할 기회가 왔을 때 정관을 변경하는 절차를 밟다가 자칫하면 기회를 놓칠 수도 있다는 우려때문에 해당 돌봄사협은 ‘사업의 종류’를 권유받은 것보다 포괄적으로 규정하려 했다. 만일 해당 돌봄사협의 관할 지자체에서 장애인활동지원급여 제공기관을 공모하는데 기획재정부의 인가가 필요한 정관변경을 공모마감 전까지 완료하지 못해 응모조차 못하게 되는 것과 같은 경우를 우려한 것이다.

이 돌봄사협보다 몇 달 앞서 인가를 받은 다른 돌봄사협의 경우 설립을 마친지 1년 정도 지난 시점에서 노인요양시설과 장애인사업을 추가할 필요가 있어 총회를 개최하여 정관변경을 했다. 정관변경 의결 후 정관변경 인가 과정에서 다섯 차례에 걸쳐 사업별 세부사업계획서를 보완하여 제출해야 했고, 인가 신청 후 약 40일 만에 인가를 받았다. 이 돌봄사협의 이사장은 설립인가 때보다 오히려 정관에 사업의 종류를 변경하는 정관변경 인가가 더 어렵고 까다롭게 느꼈다고 한다.

사업의 종류는 어떤 사업을 하려는 것인지 판단할 수 있을 정도의 구체성을 갖춰야 한다. 돌봄사협의 목적에 부합하는지조차 판단할 수 없을 정도로 지나치게 모호하고 포괄적인 규정은 곤란하다. 하지만 사업의 종류를 너무 세분화하고 한정적으로 정하는 것은 돌봄사협의 사업 추진을 더디게 하고 때론 장애로 작용하기도 한다.



#### 다른 돌봄사협의 정관을 참고하는 경우

정관을 작성할 때 유사한 법인의 정관을 참고하곤 한다. 다른 돌봄사협의 정관을 참고하는 경우 참고하는 돌봄사협에 대한 이해가 필요하다. 이해가 부족한 경우 참고하는 돌봄사협에 대한 조사를 병행한다. 참고하는 돌봄사협과 설립하려는 돌봄사협의 공통점과 차이점을 이해하고 있어야 적절한 참고가 가능하다.

## 설립과 조직변경

돌봄사협을 설립하려는 경우 이미 돌봄업종의 사업을 운영하고 있는 경우가 꽤 있다. 그리고 기존 사업을 운영하는 주체가 법인인 경우도 있다. 기존 사업을 운영하는 주체가 법인인 경우 기존 법인을 돌봄사협으로 조직변경하는 것이 가능하며, 그 절차와 방법에 대해 앞에서 개괄적으로 설명했고 조직변경하는 경우의 유의사항에 대해서도 살펴봤다.

그런데 기존에 돌봄업종의 사업주체가 법인이라고 해서 꼭 돌봄사협으로 조직변경하는 방법이 바람직하다고 할 수 있을까? 조직변경이 기존에 형성된 다양한 이해관계를 보호하며, 새로운 법적 주체 설립에 따른 비용 및 시간 낭비를 최소화할 수 있다고 하여 항상 최선의 방법일까? 조직변경을 하면 인허가 등을 유지하면서 기존의 업력을 승계할 수 있다고 해서 언제나 바람직한 결과를 가져올까?

### 모든 구성원으로부터 동의를 받지 못한 경우

조직변경이 가능하려면 기존법인 소속의 모든 구성원이 돌봄사협으로의 조직변경에 동의해야 한다. 단 한 명이라도 동의를 하지 않으면 조직변경은 불가능하다. 만일

대다수가 동의하는 가운데 소수의 반대에 부딪쳐 조직변경을 하지 못하게 되는 상황에서는 반대하는 구성원의 탈퇴를 중용하게 되기도 한다.

모든 구성원으로부터 동의를 받지 못한 경우라고 하더라도 그 정도의 여파에 따라 해당 대응하는 방식이 다를 수 있다. 어떤 경우에는 일부 마찰이 있더라도 돌봄사협으로 조직변경하는 것이 묵은 과제를 털어내고 새롭게 도약하는 계기가 될 수도 있다. 하지만 그렇지 못한 경우도 있을 수 있다.

만일 일부 구성원의 반대를 설득하는 과정에서 구성원 간의 갈등이 커지고 그에 따른 부정적인 영향이 크다면 무리하게 조직변경을 하지 않는 것이 나을 수 있다. 그런데 동시에 다른 법인으로서는 할 수 없고 돌봄사협으로만 할 수 있는 사업을 수행해야 하는 상황이라면 이러지도 저러지도 못하는 딜레마에 빠지게 된다.

기존 돌봄업종 법인을 그대로 두고 그 법인의 대다수 구성원이 참여한 돌봄사협을 설립한 실제 사례가 있다. 기존 법인은 영리법인인데 비영리법인만 가능한 새로운 사업 영역으로 진출하는 과제가 있었고, 기존 법인 구성원의 대다수가 기존 영리법인보다는 사회적협동조합을 선호하는 상황이었으나 모든 구성원의 동의는 얻지 못했다. 결국 조직변경에 동의했던 대다수 구성원이 참여한 새로운 돌봄사협을 설립하고, 기존 법인은 기존 법인대로 그대로 남겨뒀다.

모든 구성원으로부터 동의를 받지 못한 경우 기존 법인과 돌봄사협을 동시에 유지하면서 좀 더 시간을 갖고 돌봄사협으로의 전환을 추진해야 하는 상황도 있을 수 있다.

## 계승보다 전환이 필요한 경우

새로운 성격의 법인 설립은 전환의 계기가 될 수 있다. 조직변경의 장점은 기존 법인의 업력과 성과를 계승하는 것인데, 기존 법인의 업력이 짧아 굳이 계승해야 하는 성과가 별로 없는 경우에는 굳이 설립과 비교해 상대적으로 복잡한 조직변경을 고집할 필요는 없다.



기존 법인의 업력이 길고 성과가 많은 경우에도 상황에 따라 신설 설립이 더 필요한 상황도 있을 수 있다. 예를 들어 방문요양 등 재가급여를 제공하는 장기요양기관의 경우 노인복지법에 의한 재가노인복지시설과 노인장기요양보험법에 의한 재가장기요양기관으로 나뉘는데, 2020년부터 기존 재가노인복지서비스를 통합한 노인맞춤돌봄서비스의 경우 재가장기요양기관일 때 제공기관으로 선정될 가능성이 높다.

만일 돌봄사협으로 변경하려는 기존법인이 재가장기요양기관인데 노인맞춤돌봄서비스 제공기관으로 선정되는 것이 그 돌봄사협에게는 매우 중요한 상황이라면, 굳이 기존의 인허가 등을 유지하는 조직변경보다는 새로운 인허가 사항으로의 전환을 동시에 할 수 있는 신설 설립이 나올 수도 있다.

이미 법인으로 돌봄사업을 하고 있더라도 계승보다는 전환이 필요한 경우에는 조직변경보다 새로운 돌봄사협을 설립하는 것이 나올 수도 있다.



**Tip**

#### 사업자등록증 변경에 의한 불이익

영리법인에서 조직변경하는 경우 사업자등록증이 변경되어 불이익이 발생한다. 통신사 명의를 변경하는 과정에서 위약금 발생, 보험 재계약 과정에서 보험료 인상 등의 불이익이 발생할 수 있으며 대출 승계과정에서 대출이자가 인상되는 경우도 있다. 영리법인에서 조직변경하는 경우 예상되는 불이익을 감안하여 결정해야 한다.

· 3장 ·

# 돌봄사회적협동조합의 가치 경영







## 자본의 구조와 조달방안

송유정 사회적협동조합 휴먼케어 이사장

사회적협동조합에게 있어 출자는 조합원으로서의 신성한 권리행사이며, 책임을 함께하겠다는 결연한 의지의 표현이다. 한국사회의 돌봄사회적협동조합은 향후 각자가 속해 있는 지역 사회에서 주민과 함께 지역의 필요를 발굴하고 함께 해결해나가는 통합돌봄의 시대를 열어 갈 것이다. 그 길에 마중물은 자본이 아닐까? 윤리경영과 상생번영의 시대정신이 담긴 마중 물을 만들어 보자.

**협동조합은** 출자좌수에 관계없이 1인 1표를 행사하는 공동의 결사체이며 사업조직이다. 출자는 조합원으로서의 책임과 의무를 부여하는 기본조건이 된다. 조합원 1인의 출자좌수는 정관에 정한 바에 의하며 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 30을 넘지 않아야 한다. 조합의 유형에 따라 조합원의 구성, 출자의 형태가 다를 수 있겠으나 돌봄사회적협동조합의 경우, 출자의 의미는 더 중요하다. 그도 그럴 것이 ‘취약계층 고용형’의 경우, 일하는 사람들이 직접 출자자로 참여함으로써 경영에 함께 하게 되기 때문이다. 조직의 흥망성쇠가 조합원의 지속가능한 일자리에 영향을 미치게 되는 것이다.

“좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다”는 돌봄사회적협동조합의 대전제는 곧 좋은 일자리야 말로 사회서비스 공공성 향상의 지름길이라는 점을 우리는 익히 알고 있다. 참여형 경영을 표방하는 사회적협동조합에게 주인의식에 발로한 출자는 조합원의 자발적인 행위로 협동조합 신뢰의 담보라고 할 수 있는 것이다.

## 출자금

사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 사업을 하지 않는다. 따라서 이익금이 발생하더라도 지역사회에 환원하는 것을 주요 목적으로 한다. 조합원들의 이해와 요구를 담아내는 일반협동조합과 달리 영리를 목적으로 하지 않으므로 사회적협동조합은 조합원들에게 수익에 대한 배당을 하지 않는다.



**Tip**

### 출자금 운영 실용!

출자금은 사업 초기 운전자금으로 사용될 뿐 아니라 경영안정에 중요한 교두보가 될 수 있는 자금의 원천이다. 최소 출자금의 가이드를 법으로 규정하고 있지는 않으나 사업에 적절한 수준으로 정관에 명시하며, 출자신청서를 제출한 후 승인 과정을 거치고 출자금을 납입하도록 안내하는 절차를 따른다.

모든 조합원은 1좌 이상 출자를 원칙으로 하나, 조합원 모두에게 정액 출자를 권유할 필요는 없다. 탈퇴 시 규정에 의해 환급이 되는 점을 안내해 조합원 참여를 독려하자. 단, 의결에 영향을 미치는 참여라는 점을 명심해야 한다. 그러므로 조합의 운영에 있어 일상적으로 실행해야 하는 조합원 교육 훈련 및 조합 간 연대 활동을 통해 민주적 의사결정 등 운영원리에 대해 조합원들이 숙지할 수 있도록 하는 것은 사회적협동조합의 기본 책무인 것이다.

## 출자증서의 발행

조합의 명칭, 조합원의 성명(명칭), 조합 가입 연월일, 출자금의 납입 연월일, 출자금액 또는 출자좌수, 발행 연월일을 기재한다.

## 총회 전 출자금 변동 상황 명세서 제공

매년 정기총회 7일 전까지 조합원의 출자금액 변동 상황을 조합원에게 공지하여야 한다(우편, 이메일, 문자 가능).

## 출자금 등의 양도와 취득금지

조합원의 지위 양도 또는 출자금의 양도는 총회 의결이 필요하다(권리와 의무를 승계함).

## 출자금의 질권 사용 금지

‘질권’이란, 채권자가 채권의 담보로서 채무자의 물건을 받아 채무자가 변제할 때까지 보유하고, 변제하지 않은 때에는 그 물건을 현금화하여 담보로 사용할 수 있는 권리는 없다.

## 가입출자 외 조합원의 임의 출자제

최초 조합원 참여시 1회 출자 후 조합원을 대상으로 정기적으로 출자할 수 있도록 하는 임의출자제도의 도입을 검토할 만하다. 물론 사회적협동조합의 경우 배당이 어려우므로 상시 출자제를 도입하기에 난색을 표하기도 하나, 조합이 안정적으로 자기자본을 확충할 수 있는 긴요한 방도이므로 소개하고자 한다.

매월 신청에 의한 금액을 출자함으로써 조합원은 안정적인 사업 기반을 확충하는데 도움을 받을 수 있다. 이때 출자 배당이 불가하여 난제이나, 직원 조합원의 경우에는 별도 상여금 등의 보상체계를 구축할 수 있다.

직원 조합원이 아닐 시에는 최근 발효를 앞두고 있는 우선출자제를 활용해 볼 만하다. 물론 금전적 보상이 아니라도 공공성의 실현 및 지속 가능한 고용 보장 등 조합에서 결의할 수 있는 여러 가지 보완책을 주목해 볼 만하다. 참고로 사회적협동조합 휴먼케어에서 최근 도입한 규정과 임의출자 신청서를 제공하니 각각의 조합의 실정에 맞게 응용해 도입해보는 것도 제안해 본다.

## 우선출자

최근 협동조합기본법 개정에 의해 우선출자 조항이 신설되었으며 이 조항이 주목할 만하다. 아래 법은 원활한 조합운영의 자기자본 확충을 위해 검토해 볼 사안이다.

## 휴먼케어 출자금 관련 규약

제정: 2020년 6월 30일

### 제1조 (목적)

이 규약은 본 조합의 정관 제18조 제1항과 3항의 출자금액과 출자금 납입에 대한 세부 사항을 정함을 목적으로 한다.

### 제2조 (적용 범위)

출자에 대한 사항은 협동조합기본법과 정관에서 정한 것을 제외하고는 이 규약에 의한다.

### 제3조 (출자금의 종류)

- ① 조합원은 조합에 가입할 때 정관 제18조에 의거하여 출자금을 납부하여야 한다. 이 때 납부하는 출자금을 초기출자금이라고 한다.
- ② 조합원은 초기출자금 외에 이용출자금을 납부할 수 있다. 이용출자금 납부 방법은 이 규약에서 정하는 바에 따른다.

### 제4조 (이용출자금의 납부 방법)

- ① 조합원은 이용출자금 납부를 조합에 신청할 수 있다.
- ② 조합원은 이용출자금을 조합이 지정한 계좌로 조합원 본인 명의로 납입한다.
- ③ 조합원은 이용출자금 납부 방법을 조합과 협의하여 정할 수 있으며 납부 방법은 신청서에 조합원이 작성한다. 조합원이 자동이체를 원할 경우 조합은 조합원의 동의를 얻어 자동이체를 신청할 수 있다.
- ④ 조합원이 납부하는 출자금 총액은 초기출자금과 이용출자금을 합한 금액으로 하며 그 금액은 출자총액의 100분의 30을 넘지 못한다. 출자총액이 100분의 30을 초과한 경우 조합은 조합원에게 통지하여 조합원이 이용출자금 납입을 중지할 수 있도록 한다.
- ⑤ 조합원이 이용출자금 자동이체 해지를 원할 경우 조합은 자동이체를 중지하고 조합원에게 이 사실을 고지하여야 한다.

### 제5조 (출자금 변동에 대한 고지 및 증서배부)

- ① 조합은 매년 정기총회 7일전까지 해당조합의 출자금 변동에 관한 사항을 고지하고 출자증서를 재교부하여야 한다.

## 부 칙

### 제1조 (시행일)

이 규약은 총회에서 승인받은 날로부터 시행한다.

## 우선출자 조항

협동조합기본법 일부개정법률(안)

입법예고(2017년 10월 19일)

제22조의 2(우선출자)

① 경영의 투명성과 재무상태가 양호한 협동조합으로서 대통령령으로 정하는 협동조합은 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지는 우선출자를 발행할 수 있다.

② 제1항에 따른 우선출자 1좌의 금액은 제22조제1항에 따른 출자 1좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 다음 각 호에 해당하는 금액 중 더 큰 금액의 100분의 30을 초과할 수 없다.

대통령령으로 정하는 바에 따라 산정한 자기자본

납입출자금 총액

③ 조합원이 제2항에 따른 우선출자에 참여할 경우, 조합원 1인의 납입출자금 총액과 우선출자 총액을 합한 금액은 협동조합이 발행한 우선출자 총액의 100분의 30을 초과할 수 없다.

④ 우선출자에 대해서는 의결권과 선거권을 인정하지 아니한다.

⑤ 우선출자에 대한 배당은 제22조에 따른 출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 우선출자증서의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.



그림 1 휴먼케어 출자금 신청서

<b>사회적협동조합 휴먼케어</b> <b>이용출자신청서</b>			
구 분	<input type="checkbox"/> 생산자조합원 <input type="checkbox"/> 직원조합원 <input type="checkbox"/> 소비자조합원 <input type="checkbox"/> 자원봉사자조합원 <input type="checkbox"/> 후원자조합원		
이 름		생년월일	
집 주 소	□□□□□		집 전화
			이동전화
직 장 주 소	□□□□□		직장전화
			FAX
조합가입비	<input type="checkbox"/> 매월 20,000원 (조약돌 조합원) <input type="checkbox"/> 매월 50,000원 (주춧돌 조합원) <input type="checkbox"/> 매월 100,000원 (벽돌한장 조합원) <input type="checkbox"/> 매월 200,000원 (담벼락 조합원)		
	<input type="checkbox"/> 국민은행 705601-00-000000 (예금주:사회적협동조합 휴먼케어) *반드시 신청인 본인이름으로 입금부탁드립니다. <input type="checkbox"/> 자동이체 신청 <input type="checkbox"/> 신청일 이후 익월 급여일부터 적용함.		
비 고			

상기 본인은 개인정보활동에 대하여 ( ☐ 동의 / ☐ 미동의 ) 하며,  
 사회적협동조합 휴먼케어의 이용출자신청서를 제출합니다.

2020년    월    일

가입신청인 \_\_\_\_\_ (서명)

**사회적협동조합 휴먼케어 귀중**

## 조합비

몇몇 조합에서는 참여형 경영의 한 형태로 출자금 외 매월 조합비를 납부하는 형태의 참여형 경영을 도모하기도 한다. 당월 급여의 일부 또는 정액을 결의하여 소속감과 주인의식을 함양할 뿐 아니라 실질적으로 조합의 경영안정화에도 기여할 수 있는 방법이다. 자신의 의사로 결정한 만큼의 출자 참여로 형평성 있는 납부가 가능해 조합원들이 선호하는 방식일 수 있다. 물론 모든 조합이 조합비를 반드시 걷을 필요는 없고 선택의 문제인 것이다.

## 후원금

사회적협동조합의 경우에는 정관의 내용상 협동조합기본법 제93조 제1항 제1호부터 제3호까지의 사업 중 어느 하나의 사업을 수행하는 경우, 지정기부금단체 지정이 가능하다.

지정기부금단체로 지정되려면 공공기관 또는 법률에 따라 직접 설립된 기관의 경우나 설립목적이 사회복지·자선·문화·예술·교육·학술·장학 등 공익목적 활동을 수행하는 경우 지정 신청 가능하다.

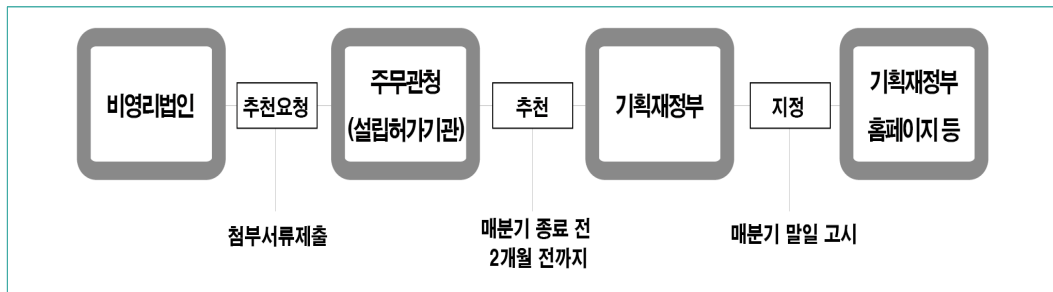
지정기부금단체는 매분기별로 지정하며, 지정기간 경과한 후에는 주무관청에 재추천하여 새로 지정받아야 한다. 공익목적이 아닌 회원 또는 회원사의 이익을 대변하는 단체이거나 친목도모 성격의 단체는 지정대상에서 배제된다. 단체명에 생존하는 특정인의 이름을 사용하는 경우에는 특별한 경우를 제외하고 지정기부금단체 지정에서 제외되는 등의 불이익이 있을 수 있다.

지정기부금 단체로 신청할 경우 구비서류는 비영리법인 설립허가서 또는 사회적협동조합 인가증, 법인등기부등본(말소사항 포함분), 정관, 지정일 속한 사업연도부터 향후 5개년간의 사업계획서, 최근 3년간 결산서, 사업실적서 및 해당 사업연도 예산서이며, 법인 홈페이지가 개설되어 있어야 하며 홈페이지 내 기부금 관련 메뉴가 있어야 하며, 블로그나 카페 등은 인정되지 않는다.

**\*정관 확인사항:** 정관상 회원 또는 회원사의 이익을 대변하거나 친목도모 사업은 지정기부금단체에서 배제되므로 법인의 목적과 사업내용, 법인 해산 시 잔여재산을 국가, 지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 다른 비영리법인에 귀속하도록 한다는 내용이 기재되어 있는지, 법인 홈페이지를 통해 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 공개한다는 내용이 기재되어 있는지 확인이 필요하며, 미비한 경우 정관변경 후 신청가능하다.

**\*최근 3년간 결산서, 사업실적서 및 해당 사업연도 예산서:** 법인설립기간이 3년이 안된 경우 제출 가능한 연도의 결산서, 추천을 신청하는 달 직전 달까지의 월별 수입·지출내역서를 제출한다.

**그림 2** 지정기부금단체 지정(등록)절차



기부금 영수증 발급 명세서, 기부자별 발급 명세서, 연간 기부금 모금액 및 활용실적 명세서, 2020년 3월 개정부터 기부금 영수증 외 지정기부금단체 등 의무이행 여부 점검결과 보고서를 제출해야 하는 등 공신력 검증에 대한 요건이 강화되었다.

지정기부금단체로 지정된 이후에는 사회복지법인 재무회계규칙에 의거 하여 관리하게 되는데, 사회복지법인 재무회계규칙은 사회복지법인의 재무, 회계 및 후원금 관리의 명확성, 공정성, 투명성을 기함으로서 운영의 합리성과 건전성을 제고하기 위한 것으로 후원금 전체 관리와 관련된 내용을 담고 있다.

후원금 또는 후원금품을 접수받을 경우, 소득세법시행규칙 제 101조 20호의 2 또는 법인세법시행규칙 제82조 제3항 3의3호에서 정하는 기부금영수증 양식으로 후원자에게 즉시교부하거나, 후원 내역을 국세청에 직접 입력 가능하다.

또한, 후원금 전용계좌를 개설하여 사용하며, 영수증 발급목록 장부를 비치하고 연1회 이상 후원금의 수입 및 사용내역을 공개해야 하고 후원금의 용도와 사용이 금지되어 있으므로 이를 주의해야 한다.



## 공공시장과 민간위탁

송유정 사회적협동조합 휴먼케어 이사장

2012년 협동조합기본법 제정 이전의 돌봄사회적기업들은 선택의 여지없이 대부분 영리법인격을 채택해왔다. 사회적기업 인가를 받아야 하니 어쩔 수 없는 선택이었다. 자신의 정체성에 맞지 않는 옷을 입고 살아온 세월이라할까? 사회적협동조합은 우리들에게 맞는 옷이다. 몸에 꼭 맞는 옷을 입고 이제 우리는 더 큰 도약을 위해 공공성을 기반으로한 제도권 서비스 시장을 돌아본다.

**최근 발표한** 기획재정부의 협동조합 실태조사 결과에 따르면, 2018년 현재 우리나라 등록 협동조합은 13,267개, 사회적협동조합은 1,185개로 약 8.2%에 해당한다. 사회적협동조합은 사회복지 서비스의 수요 증가 및 일자리 창출 등 다양한 사회적 요구에 부응하여 지속적으로 증가 추세에 있으며, 최근 사회적협동조합을 통한 사회복지서비스의 확대 가능성이 주목받고 있다.

사회적협동조합의 약 70%가 보육, 교육 등 사회서비스를 민간위탁 방식으로 제공하고 있는 추세로 중앙정부 및 지자체가 제공하는 다양한 사회서비스 중 민간에 위탁하는 비중이 확대되는 상황이다(2015년 5.3조원 9,556개 사업 추진).

사회적협동조합은 다양한 이해관계자의 참여를 통해서 기존 민간위탁 시장의 부작용을 개선하고 양질의 서비스를 제공하기에 적합한 상황이다. 종사자가 운영에 참여함으로써 급여 인상 등 근로환경 개선되면 서비스 품질 향상과 만족도 향상으로 이어지는 선순환 구조를 형성할 수 있어 공공시장과 민간위탁 진입이 가능하다.

종사자 및 수요자가 책임 경영의 주체로서 함께 참여하여 믿고 맡길 수 있는 시설운영으로 소비자 만족도 제고됨으로써 양질의 서비스가 제공 될 수 있는 긍정요인이 있다. 또한, 돌봄, 간병 등은 저임금 및 열악한 근로환경 분야로 조합원의 참여를 통해 근로

환경 개선 등 권익 향상에 기여하여 종사자 권익 향상에 도 도움이 된다. 사회복지 분야는 종사자의 서비스 수행능력이 수요자 만족도에 직접적으로 영향을 미치는 분야로 종사자의 권익 향상이 서비스 품질 제공에 매우 중요한 요인이기 때문이다.

### 사회복지시설 위탁사례 : 사회적협동조합 도우누리

- 사업: 노인전문요양원(서울시), 공립어린이집(광진구) 위탁운영
- 성과: 요양원 운영을 통해 연간 42억 원 매출 발생('15년)
- 서울시 요양보호사 최고임금(처우개선), 노사 이해 조율, 투명한 비용구조 개선
- 기존 위탁운영법인이 경영적자 및 노조갈등 등 문제로 수탁포기  
→ 1차 공고 시 사회복지 법인 대상 → 2차 공고시 비영리법인 명시 → 3차 낙찰
- 바우처 지원: 사회적협동조합은 민간위탁 외에도 바우처를 통해 보육, 돌봄, 간병 등 사회복지서비스 시장에 적극 참여 ('15년 208억 원)

지자체별로 장애인보호시설, 국공립어린이집 등 복지시설의 사회적협동조합 위탁이 확대 추진되고 있다. [그림 1]은 사회복지법인, 시설 관리안내 지침으로 수탁자의 자격에 사회적협동조합을 수탁대상에서 제외하지 않도록 명시하고 있다. 시립 노인요양원, 장애인주간보호센터, 365돌봄센터 등의 사업모델을 참고할 수 있다.

제도 시행 초기에 따라 인식 부족 및 제도적 여건이 미비하고 사업 추진을 위한 자금 조달 및 경쟁력에 한계라는 문제점을 안고 있다. 특히 민간위탁 담당자의 사회적협동조합에 대한 이해·정보 부족으로 민간위탁 대상에서 제외되는 등 불이익이 발생할 수 있다. 일반협동조합 및 개별법 협동조합과 동일하게 인지하여 영리기업으로 보거나 사회복지시설 위탁 요건인 비영리법인에 해당하지 않는 것으로 오해하는 경우가 있다. 또한 유사 성격의 법인에 부여되는 가산점 규정에 사회적협동조합이 포함되지 않아 차별 요소로 작용되어, 사회적기업 등 사회적 배려기업에 부여되는 입찰 가산점이 적용되지 않고, 사회복지법인 등이 받는 주민세, 법인세 등의 세제지원 대상에서 제외되는 문제가 있다.

위탁기관 선정 시 일정 규모 이상의 자본금을 요구하거나 시설 투자 등 초기 사업 자금이 필요한 경우 자금 조달이 어려우며, 성장초기 단계로 서비스 품질의 시장 경쟁력이 미약하고 공공시장 참여 경험 부족 등 민간위탁 시장 진입 역량이 미비하다.

그림 1 사회복지시설 민간위탁 지침

바

**사회복지시설 민간위탁(시행규칙 제21조, 제21조의2 참조)**

- **위탁대상시설** : 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설  
(국가·지자체 외의 자(법인·개인 등)가 설치한 시설은 위·수탁 불가)  
※ 국공립 시설과 달리 법령상 위·수탁 근거가 없음에 유의
- **수탁자의 자격** : 사회복지법인 또는 비영리법인  
※ 시설운영의 안정성, 영속성, 공공성 등 차원에서 사회복지법인 또는 비영리법인에 그 자격을 제한하고 있으나, 개별법령에 기타 단체 및 개인에게 위탁할 수 있는 근거규정이 있을 경우(「영유아보육법」 제24조 등 개별법령에 법인외 개인도 위탁이 가능한 경우 등 시설별 특성이 있으므로 위탁 시 해당 개별법령을 반드시 숙지할 것) 에는 그에 따름  
※ **사회적협동조합**은 「협동조합 기본법」 제4조제2항에서 비영리법인임을 명시하고 있는바 수탁대상에서 제외하지 않도록 유의(2017 사회적경제 활성화 방안 관련 기획재정부 요청사항)
- **위탁방법 및 선정기준**
  - 위탁방법 : 반드시 공개모집에 의해 수탁자를 선정
  - 선정기준의 설정
    - 선정주체 : 위탁기관의 장 (※ 선정기준은 수탁자선정심의위원회의 의결을 받을 것)
    - 선정기준에 포함되어야 할 사항
      - 필수사항 : 수탁자의 재정능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포, 시설에 대한 평가결과(평가한 경우에 한함), 법인의 정관(수탁하고자하는 시설과 관련된 사업내용이 포함되어있는지 여부)
      - 임의사항 : 그 외 위탁기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항
- ※ 수탁신청법인이 수탁신청일 기준으로 최근 3년간 「사회복지사업법」, 사회복지사업 근거 법률(「사회복지사업법」 제2조제1호 각 목의 법률)에 따른 행정처분(시설장 교체 또는 업무(사업) 정지 이상)이나 벌칙을 받은 경우 수탁 심사 시 반영할 것(2017 사회적경제 활성화 방안 관련 기획재정부 요청사항)

민간위탁 시장진입 확대를 위한 환경조성 및 사회적협동조합의 수행 역량을 제고하기 위한 개선방안으로는 첫째, 민간위탁 대상요건에 사회적 협동조합을 명시하고 사회적 기업 등에만 적용되는 입찰에 가산점을 두거나 세제지원 등을 부여하여 차별 요소를 해소한다. 둘째, 사업자금 조달의 접근성 확대를 위해 정책자금활용 제고 및 협동조합의 특수성을 반영한 대출심사 매뉴얼 개발이 필요하다. 설립초기의 중소기업에 지원되는 정책자금(창업기업지원자금, 소상공인 정책자금 등)에 협동조합 전용 자금 배정을 위한 부처 간 협의 추진이 필요하겠다. 셋째, 공무원의 인식 개선을 위해 민간위탁 가이드라인을 제작하고, 워크숍·교육 개최 및 우수 위탁 사례 전파 등 사회적

인식 제고를 위한 노력이 필요하다. 넷째, 민간위탁 행정절차 컨설팅 지원 및 입찰 정보 제공을 위한 수요·공급 연계시스템을 구축해야 한다. 협동조합이 제공하는 서비스 품질 향상을 위해 수행능력, 세부 서비스 기준, 공급가격 등의 표준화가 추진되어야 할 것이다.

표 1 사회복지시설의 종류

소관 부처	시설종류	세부종류		관련법
		생활시설	이용시설	
보건 복지부	노인복지 시설	-노인주거복지시설 -노인의료복지시설	-재가노인복지시설 -노인여가복지시설 -노인보호전문기관 -노인일자리지원기관	노인복지법
	아동복지 시설	-아동양육시설 -아동일시보호시설 -아동보호치료시설 -자립지원시설 -공동생활가정	-아동상담소 -아동전용시설 -지역아동센터	아동복지법
	장애인 복지시설	-장애인유형별 거주시설 -중증장애인 거주시설 -장애영유아 거주시설 -장애인단기 거주시설 -장애인공동생활가정	-장애인지역사회재활시설 -장애인직업재활시설 -장애인의료재활시 -장애인생산물판매시설	장애인복지법
	어린이집	-	-어린이집	영유아보육법
	정신보건 시설	-정신요양시설 -사회복귀시설 중 생활(주거)시설	-사회복귀시설 중 이용시설	정신보건법
	노숙인 시설	-노숙인자활시설 -노숙인재활시설 -노숙인요양시설	-노숙인종합지원센터 -노숙인일시보호시설 -노숙인급식시설 -노숙인진료시설 -쭉방상담소	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률
	사회복지관 결핵·한센 시설	-결핵·한센시설	-사회복지관 -상담보호센터	사회복지 사업법
	지역자활 센터	-	-지역자활센터	국민기초생활 보장법



## 재무제표의 이해

이종제 협동조합공작소 이사

회계는 소통의 언어인 동시에 정체성의 언어이다. 조직이 조직의 설립 목적 달성도를 측정하여 구성원에게 전달하는 언어이면서, 설립 목적의 측정과 노력한 내용을 전달하는 과정에서 조직의 정체성을 드러내는 언어인 것이다. 따라서 협동조합에 맞는 제대로 된 언어를 사용해야 하며 이왕이면 모든 조합원이 관계된 모든 사람들이 회계라는 언어를 이해할 수 있도록 해야 한다.

**재무제표란** 주식회사 등 영리법인의 복식부기가 회계 처리의 결과물인 재무상태표, 손익계산서, 현금흐름표, 자본변동표 등을 의미한다. 주식회사에서 결산보고서라는 말은 자주 사용하지 않고, 주로 협동조합에서 사용하는 말이다. 주식회사와 협동조합은 조직의 설립 목적이 다르므로 재무제표와 결산보고서의 구성 항목도 다르다. 결산보고서는 재무상태표(대차대조표), 운영성과표(손익계산서), 사업보고서, 잉여금처분안(손실이 발생한 경우에는 손실금처리안) 등으로 구성되어 있다.

- 재무제표: 재무상태표, 손익계산서, 현금흐름표, 자본변동표
- 결산보고서: 재무상태표, 운영성과표, 사업보고서, 잉여금처분안(또는 손실금처리안)

협동조합은 정관에 따른 1회계연도마다 결산보고서를 작성하여 회계연도 종료일로부터 3개월 이내에 정기총회에서 승인받아야 한다. 결산보고서는 협동조합이 1회계연도 기간 중에 설립 목적을 달성하기 위해 수행한 다양한 활동과 노력, 그리고 그 수행 과정에서 발생한 비용과 수익을 기록하여 정리한 것으로, 협동조합의 1회계연도의 사업 내용과 성과를 공유하는 중요한 자료이다.

- 이 글은 한국사회적기업진흥원(2020)이 발간한 《의료복지사회적협동조합: 협동조합 표준교육 교재-업종특화가이드라인》에 함께 수록됐다.



## 재무제표 등을 만드는 목적

회계라는 것은 우리의 일상에서도 자주 볼 수 있으며 종류가 다양하다. 가정에서는 단 식부기인 가계부를 작성한다. 바쁜 시간에 잠을 내어 수입과 지출을 기록하고, 그것을 월 단위, 분기 단위, 연 단위로 집계를 낸다. 그렇다면 가계부를 작성하는 목적은 무엇일까? 수입 확대인가 지출 관리인가? 아마 후자 쪽일 것이다. 제한된 수입으로 지출을 하려다 보니 지출 내역을 정리하여 중요성에 따른 지출의 선후, 규모를 검토하려고 한다. 가계, 동창회, 동호인 모임 등 거의 모든 모임과 조직이 회계 처리를 하고 그 결과를 감사받고 평가한다.

주식회사와 협동조합도 사업을 하는 조직으로서 기본적으로 회계 처리를 하고 있으며, 이는 법과 정관으로 명문화되어 있다. 그런데 많은 사람들은 회계를 어려운 숫자 놀음으로 이해한다. 우리가 회계 처리의 목적을 이해하고 그 결과물로서 재무제표 등을 검토한다면 재무제표를 이해하고 활용하는 데 커다란 어려움이 없을 것이다.

우리가 카페를 개업했다고 가정해 보자. 이 카페의 조직형태는 개인사업자일 수도 있고, 주식회사나 협동조합 같은 법인사업자일 수도 있다. 법인사업자가 주식회사의 형태로 돈을 벌기 위해 내 돈과 남의 돈을 투자하여 카페를 운영하는데, 매일매일 궁금할 수도 있고, 주 단위나 월 단위로 혹은 연 단위로 궁금할 것이다. 무엇이 궁금할까? 오늘은 얼마를 벌었고, 이번 주는 얼마를, 이번 달은 얼마를, 올해에는 얼마를 벌었을까가 가장 궁금할 것이다. 왜냐하면 돈을 벌기 위해 카페를 열었기 때문이다. 그 다음에는 무엇이 궁금할까? 통장에는 얼마의 돈이 있고 부채를 제외하고 내 돈이 얼마인지가 궁금할 것이다. 돈을 벌었다는 의미는 이익이 얼마를 냈느냐는 의미와 유사하지만 더 정확하게는 내 돈이 처음보다 증가했다는 것을 의미한다. 이러한 궁금증은 주식회사를 설립했기 때문에 발생한다. 왜냐하면 돈을 벌기 위해 주식회사를 만들었고 그것은 설립 목적의 달성 여부 및 정도와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 이러한 궁금증을 해결하고 경영의 방향을 정하기 위해서 우리는 재무제표를 작성한다.

이것을 회계학적으로 표현하면 ‘조직 설립 목적의 달성도와 이를 위한 자원의 소비내역을 측정하여 이해관계자의 의사결정에 유용한 정보를 제공하는 과정’이 바로 회계이다. 그리고 회계의 결과물이 재무제표 등이 된다. 주식회사의 대표자나 주주 등은 회사의 이익 규모나 현금 규모에 따라 일정 기간 동안의 경영에 대한 성과 여부를 판단하고 잘한 부분과 부족한 부분을 파악하여 이후의 경영에 도움을 받고자 할 것이다. 이러한 판단은 재무제표 등의 정보를 토대로 판단할 수 있다. 이 주식회사에 자금을

대여해준 은행은 차입자인 회사가 이자를 잘 갚을 수 있을지, 원금은 잘 상환할 수 있을지에 대한 정보를 재무제표를 통해 얻으려고 할 것이다. 이처럼 재무제표 등은 그것을 이용하는 정보 이용자의 의사결정에 도움을 주는 정보를 제공하는데, 그 정보의 핵심은 바로 주식회사 설립 목적의 달성도이다.

마찬가지로 협동조합에서 결산보고서를 작성하는 목적도 동일하다. 재무정보의 이용자에게 도움을 주기 위함이다. 이사와 조합원, 지역공동체, 기타의 사람들에게 협동조합 관련 의사결정에 도움을 주어야 한다. 각각의 이해관계자가 원하는 정보는 다를 수 있으며 이 정보들이 결산보고서에 포함되어야 한다. 여기서 중요한 것은 주식회사의 설립 목적과 협동조합의 설립 목적이 매우 다르다는 것이다.

회사 설립 목적의 달성도와 경제적 자원의 소비를 측정하여 보여주는 것이 재무제표 등인데, 주식회사와 협동조합의 설립 목적이 동일하다면 측정 수단인 회계가 동일해야 한다. 그러나 주식회사와 협동조합의 설립 목적은 다르다. 주식회사 등 영리법인의 설립 목적은 돈을 벌기 위함이다. 이는 자본 증식이라고도 표현된다. 여기서 자본이라는 자기자본으로서 주식회사의 주인인 주주가 증식을 위한 수단으로 투자한 돈과 투자의 결과로서 증식된 돈을 의미한다.

협동조합의 설립 목적은 돈 벌기(자본 증식)가 아니다. 협동조합 설립 목적은 조합원의 권익 보호, 복리증진, 지역사회에 기여하는 것이고, 조합원과 지역공동체의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 염원을 충족하는 것이다. 이러한 사업을 위해서 돈(자본)이 필요하다. 주식회사의 설립 목적은 돈 벌기인데 이러한 설립 목적의 달성도는 화폐적 측정치로 측정되며, 그것은 재무정보로 제공될 수 있다. 그러나 협동조합의 설립 목적은 돈 벌기가 아니므로 일반적인 회계정보가 주는 정보로는 협동조합 설립 목적의 달성도를 측정하여 보여줄 수 없다. 회계가 조직의 설립 목적의 달성도와 이를 위한 자원의 소비 정도를 측정하여 이해관계자에게 보여줌으로써 이해관계자의 의사결정에 도움을 주는 것임에도, 일반적인 회계정보와 재무제표로는 협동조합 설립 목적의 달성도를 측정할 수 없을 뿐 아니라 이로 인하여 이해관계자의 의사결정에 도움을 주는 정보를 제공할 수 없다. 따라서 협동조합은 조금 더 다른 관점에서 회계에 대한 접근이 필요하며, 협동조합 결산보고서의 구성 항목은 일반적인 재무제표와는 차이가 있다.

## 재무제표와 결산보고서의 이해

### 재무제표의 이해

회계는 주식회사의 이해에서 시작하여 발전해 왔다. 회계 기준은 재무제표를 작성하는 기준으로, 특히 투자자의 의사결정에 도움을 주는 방향으로 발전하여 왔다. 따라서 자본 증식을 목적으로 투자한 투자자의 관점에서 재무정보가 작성·해석되고 있다. 주식회사 등의 재무제표를 이해하려면 투자자의 관점에서 이해할 수 있어야 한다.

투자자는 일정한 기간 동안 얼마를 벌었으며 앞으로 얼마를 벌 수 있는지 그래서 내가 투자한 돈은 얼마로 증식되었으며 계속 증식이 가능할지에 관심을 가지고 있다. 여기서 돈은 회계상 자산이다. 내 돈(투자자의 돈)은 순자산 혹은 자본으로 표현된다. 회계의 작성 기준은 이 돈의 조달과 원천 그리고 증식, 더 자세하게는 내 돈의 조달과 증식을 설명하는 방식으로 전개된다. 돈에는 꼬리표가 없다. 돈에 꼬리표를 붙여 설명하는 것이 복식부기 원리이다. 이러한 복식부기 원리에 의하여 산출되는 재무제표는 네 가지가 있다.

① 재무상태표(대차대조표)

② 손익계산서

③ 현금흐름표

④ 자본변동표

이러한 재무제표의 구성 요소는 자산(돈), 부채, 자본(순자산), 수익, 비용의 다섯 가지이다. 자산과 부채, 자본은 재무상태표 구성 요소이고, 수익과 비용은 손익계산서 구성 요소이다.

회계 처리의 핵심은 자산의 증감과 원인에 대한 설명으로, 부채, 자본, 수익, 비용은 자산의 증감과 원인을 설명해주는 재무제표 요소이다. 회계는 돈(자산)의 증감의 원인과 귀속에 대한 기록이다.

1. 자산은 돈이다. 돈의 형태가 변화된 것이며 사업을 위해 사용할 수 있는 경제적 자원으로 돈과 교환 가능한 모든 것이다. 물론 있으면 좋은 것이 자산이다.
2. 부채는 말 그대로 빚이다. 빚은 지금 시점 이후에 현금 등으로 상환할 의무가 있는 것이다.

3. 자본은 자산에서 부채를 차감한 것으로, 조직의 주인인 주주에게 귀속되는 자산이다.
4. 수익은 자산의 증가나 부채의 감소에 따라 자본의 증가를 초래하는 활동으로, 수익을 크게 하여 이익을 극대화하는 것이 자본(내 돈)을 증가시킨다.
5. 비용은 자산의 감소나 부채의 증가에 따라 자본의 감소를 초래하는 활동으로, 이를 최소화하면 자본(내 돈)이 증가되므로 주식회사에서는 급여, 재료비 등 모든 비용을 줄이려고 한다.

이러한 재무제표 5요소에 대하여 사례를 들어서 설명해보겠다. 다시 한 번 말하자면 회계는 자산의 증감과 귀속에 대해 설명하는 것으로, 더 정확하게는 자본(순자산, 주주 몫)의 증감과 원천에 대한 설명이다.

- ① 주식회사의 통장에 30,000,000원이 입금되었다. 이 돈은 주주가 입금한 돈이다. 이것의 원천을 복식부기로 설명하면 다음과 같다.

차변) 예금(자산 증가) 30,000,000 / 대변) 자본금(자본 증가) 30,000,000

이를 분개라고 하는데 이 분개는 왼쪽과 오른쪽에 동일한 금액이 기록된다. 그래서 이를 복식부기라고 한다. 이를 통하여 돈(예금)이 30,000,000원 증가했고, 실제 우리 눈에 보이는 것은 돈(자산)밖에 없다. 그러나 이 돈은 주주가 입금했으므로 자본금이라고 복식부기를 통하여 설명한다.

- ② 통장에 50,000,000원이 입금되었다. 이 돈은 사업 자금으로 은행에서 빌린 돈이다. 이것은 다음과 같이 설명할 수 있다.

차변) 예금(자산 증가) 50,000,000 / 대변) 차입금(부채 증가) 50,000,000

예금 50,000,000원이 증가했는데, 이 돈은 부채(남의 돈)로 조달한 것으로 내 돈(자본)이 아니라 남의 돈이다. 차입금은 실제 눈에 보이는 돈 50,000,000원의 귀속과 증감 원인을 설명해 준다.

- ③ 현금 50,000,000원으로 구입한 상품을 80,000,000원에 다시 현금을 받고 팔았다. 여기서 자산의 변동이 있었다. 예금 50,000,000원이 감소하고, 상품 50,000,000원이 증가했다

가 감소하고, 다시 예금이 80,000,000원 증가했다. 모두 자산의 증감이 발생했는데 이의 귀속과 증감 원인을 복식부기로 설명하면 다음과 같다.

차변) 상품(자산 증가)	50,000,000	/	대변) 예금(자산 감소)	50,000,000
차변) 매출원가(비용 발생)	50,000,000	/	대변) 상품(자산 감소)	50,000,000
차변) 예금(자산 증가)	80,000,000	/	대변) 매출(수익 발생)	80,000,000

돈 50,000,000원을 통장에서 출금하여 자산이 감소했는데 이는 매출을 일으키기 위한 자산의 감소로, 비용으로 처리된다. 동시에 돈 80,000,000원이 증가했는데 이 증가 사유를 설명하는 것이 매출(수익) 활동이다. 이처럼 수익과 비용은 돈의 증감 원인 중 내 돈(자본)의 증감에 대한 설명이다.

④ 통장에서 10,000,000원을 출금하여 직원 급여로 지급했다고 한다. 증감한 것은 돈이고 돈에 대한 설명이 급여 지급이다. 이를 분개해 보면 다음과 같다.

차변) 급여(비용 발생)	10,000,000	/	대변) 예금(자산 감소)	10,000,000
---------------	------------	---	---------------	------------

급여라는 비용은 자산 10,000,000원 감소에 대한 설명이다.

이처럼 회계 기록이라는 것은 자산의 증감 원인과 그 귀속을 밝혀주는 것으로, 궁극적으로는 총액이 얼마나 증감했으며, 그중에서 내 돈(자본)은 얼마이고, 남의 돈(부채)은 얼마인지를 밝혀주는 것이다. 이러한 거래들이 1회계연도 중에 발생한 것이라면 다음과 같은 재무상태표가 나온다.

개시 재무상태표는 처음 사업을 시작할 때의 그것으로 주주가 투자한 돈 3000만 원으로 시작한 것이다. 이후 1회계연도 종료일 현재 돈이 3000만 원에서 1억 원으로 증가했으며, 그중에서 남의 돈(부채)이 5000만 원이고 내 돈이 3000만 원에서 2000만 원 증가한 5000만 원이 되었다. 돈 3000만 원을 투자한 결과 내 돈이 5000만 원으로 증가했음을 알 수 있다. 내 돈이 5000만 원이 되었고 당기 중에 2000만 원이 증가했는데, 그 2000만 원이 어떻게 증가했는가를 알려주는 것이 손익계산서이다.

표 1 개시 재무상태표

계정과목	금액(원)	계정과목		금액(원)
자산(총액)	30,000,000	부채(빚, 남의 돈)		0
		자본	자본금	30,000,000
			잉여금	0
30,000,000		30,000,000		

표 2 종료일 재무상태표

계정과목	금액(원)	계정과목		금액(원)
자산(총액)	100,000,000	부채(빚, 남의 돈)		50,000,000
		자본	자본금	30,000,000
			이익잉여금	20,000,000
			자본총계	50,000,000
100,000,000		100,000,000		

재무상태표는 일정 시점의 총액과 그중에서 남의 돈에 포함된 내 돈의 크기(돈의 귀속)를 알려주는 것이다. 반면에 손익계산서는 일정 기간 동안 내 돈의 증감 과정을 설명해주는 것이다. 이 회계연도(보통 1년) 중에 내 돈은 2000만 원이 증가했으며, 그 자세한 내용은 다음과 같다.

표 3 손익계산서

계정과목	금액(원)	계정과목	금액(원)
매출원가	50,000,000	수익	80,000,000
급여	10,000,000		
당기순이익	20,000,000		

당기(1회계연도라는 기간 개념) 중에 수익은 8000만 원을 올렸으며 이 수익 달성을 위해 원가 5000만 원과 급여 1000만 원의 비용이 발생했음을 알 수 있다. 여기서 수익과 비용, 그리고 당기순이익은 모두 자산의 증감과 부채의 증감에 대한 설명으로 그 결과는 재무상태표에서 표시된다. 주식회사는 돈을 버는 것이 목적이고 얼마 벌었는지를

설명해주는 것이 손익계산서이다. 여기서는 2000만 원을 벌었고, 그 상세 내역은 손익계산서를 보고 알 수 있다. 그렇다면 벌어들인 돈 2000만 원은 어디에 있을까? 그 돈은 재무상태표 자산(돈)에 들어 있다.

이처럼 주식회사의 손익계산서는 주식회사의 설립 목적인 이익의 달성도를 측정하여 알려주는 것이며, 이러한 돈을 버는 과정의 결과 총액은 얼마이고 그중에서 남의 돈은 얼마이며 내 돈은 얼마인지를 알려주는 재무제표가 재무상태표이다.

## 재무상태표

이 재무상태표의 구성 요소는 자산, 부채, 자본이다. 재무상태표는 일정한 시점의 총액과 이 중 남의 돈과 내 돈을 구분하여 준다. 총액은 210억 4500만 원이고 이 중 남의 돈(부채)은 34억 9500만 원이며, 내 돈은 총액에서 남의 돈을 차감한(자산에서 부채를 차감한 자본) 175억 5000만 원으로, 이는 자본금과 이익잉여금으로 구성되어 있다. 자본총계는 이 주식회사의 주주 몫이다. 이 회사는 5000만 원으로 시작했지만 10년이 지난 지금은 주주 몫이 175억 원이 증가하여 총 주주 몫이 175억 5000만 원이 되었다.

재무상태표는 자산과 부채를 유동과 비유동으로 구분한다.

① 유동자산과 비유동자산 : 1년 이내에 현금화할 수 있거나, 현금화하려고 하는 자산은 유동자산으로 분류하고 그 외 자산은 비유동자산으로 분류한다. 여유 자금으로 정기예금에 가입할 경우 6개월이면 유동자산, 1년 이상으로 가입하면 비유동자산으로 분류한다. 유동자산이 많을수록 현금화할 수 있는 자산이 많으므로 유동성이 풍부하다고 말할 수 있다.

② 유동부채와 비유동부채 : 1년 이내에 상환할 의무가 있거나 상환할 의사가 있는 부채는 유동부채로 분류하고, 그 외의 부채는 비유동부채로 분류한다. 유동부채가 많을수록 단기간에 상환해야 할 부채가 많으므로 유동성을 악화시킬 수 있다.

이러한 유동과 비유동의 분류에 따라 자산과 부채를 구분해야 하며 이는 기업의 유동성의 판단에 도움을 준다. 이와 관련된 재무제표 비율이 유동비율이며 이것은 유동자산을 유동부채를 나눈 비율로, 1년 이내에 현금화할 수 있는 자산이 1년 이내에 갚아야 할 부채를 초과하는지 부족한지를 알려준다. 이 비율이 1보다 작다면 유동자산이 유동부채보다 작아서 유동부채를 상환하는 데 어려움을 초래할 수 있다는 것을 보여준다.

재무상태표에서 또한 중요한 것은 자산의 건전성이다. 다만, 이는 숫자만을 가지고 파악하기는 어렵다. 매출채권은 유동자산이지만 회수가능성이 매우 낮다면 이는 부실자산으로 현금화가 어렵기 때문에 기업을 유동성 위기에 빠뜨릴 수 있다. 재고자산의 비중이 전체 유동자산 중에서 높은 편이라면 이 재고자산이 잘 팔릴 수 있는 자산인지를 파악해야 한다. 오래되어 잘 팔리지 않는다고나 불량이 많아 팔 수 없는 재고자산이라면 아무리 많은 재고자산이라도 이를 현금화할 수 없다. 이처럼 매출채권, 미수금, 재고자산의 현금화 가능성을 잘 파악해야 하며, 현금화하는 데 어려움이 있는 부실자산이 많다면 이 기업의 재무건전성은 좋지 않은 상태라고 할 수 있다.

재무상태표를 전체적으로 개괄하면 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

- ① 자산은 남의 돈인 부채와 내 돈인 자본으로 구분되며, 남의 돈의 규모에 따라 회사의 재무건전성을 평가할 수 있으며 남의 돈이 내 돈보다 월등히 많으면 재무건전성이 좋지 않다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 평가는 업종에 따라 차이가 있을 수 있다.
- ② 유동자산과 유동부채의 크기를 비교하여 단기적인 유동성이 안정적인지를 파악할 수 있다. 유동자산이 유동부채보다 월등히 많다면 일단은 단기적인 유동성이 풍부하다고 볼 수 있다.
- ③ 자산 중에서 부실자산의 규모와 여부를 판단할 수 있어야 한다. 자산 중에서 받아야 할 자산(매출채권, 대여금, 미수금 등)이 제대로 회수될 수 있는지, 재고자산이 있다면 제대로 팔릴 수 있는지를 평가해야 한다. 이러한 평가는 자산의 건전성평가라 할 수 있다.

## 손익계산서

손익계산서의 구성 요소는 수익과 비용이다. 이 수익과 비용은 내 돈(자본, 순자산=자산-부채)에 영향을 미치는 자산의 증감과 부채의 증감에 대한 설명을 해주는 요소이다. 기업은 내 돈을 증가시키는 것(내 돈 벌기, 자본 증식)을 목적으로 한다. 내 돈이 증감하는 과정을 설명하는 재무제표가 손익계산서이다. 수익은 내 돈을 증가시키고, 비용을 내 돈을 감소시킨다.

내 돈은 자본으로 자산에서 부채를 차감하여 산출한다. 내 돈(순자산, 자본) = 자산-부채의 공식을 잘 숙지해야 한다. 내 돈을 증가시키는 것은 자산을 증가하거나 부채의 감소를 통하여 달성된다.



표 4 재무상태표

과목	제10(당)기		제9(전)기	
자산				
Ⅰ. 유동자산		11,915,000,000		7,950,000,000
(1) 당좌자산		9,715,000,000		6,250,000,000
현금및현금성자산	3,000,000,000		1,100,000,000	
단기금융상품	2,500,000,000		1,850,000,000	
매출채권	5,000,000,000		4,000,000,000	
대손충당금	-800,000,000		-800,000,000	
미수금	15,000,000		100,000,000	
(2) 재고자산		2,200,000,000		1,700,000,000
상품	2,500,000,000		2,000,000,000	
평가손실충당금	-300,000,000		-300,000,000	
Ⅱ. 비유동자산		9,130,000,000		8,500,000,000
(1) 투자자산		7,000,000,000		6,200,000,000
장기금융상품	7,000,000,000		6,200,000,000	
(2) 유형자산		2,130,000,000		2,300,000,000
건물	2,500,000,000		2,500,000,000	
감가상각누계액	-400,000,000		-250,000,000	
차량운반구	150,000,000		150,000,000	
감가상각누계액	-120,000,000		-100,000,000	
(3) 기타비유동자산		0		0
자산총계		21,045,000,000		16,450,000,000
부채				
Ⅰ. 유동부채		495,000,000		690,000,000
매입채무	350,000,000		500,000,000	
예수금	90,000,000		150,000,000	
미지급비용	55,000,000		40,000,000	
Ⅱ. 비유동부채		3,000,000,000		3,000,000,000
퇴직급여충당부채	3,000,000,000		3,000,000,000	
부채총계		3,495,000,000		3,690,000,000
자본				
Ⅰ. 자본금		50,000,000		50,000,000
보통주자본금	50,000,000		50,000,000	
Ⅲ. 이익잉여금		17,500,000,000		12,710,000,000
미처분이익잉여금	17,500,000,000		12,710,000,000	
자본총계		17,550,000,000		12,760,000,000
부채 및 자본총계		21,045,000,000		16,450,000,000

## 손익계산서

손익계산서의 구성 요소는 수익과 비용이다. 이 수익과 비용은 내 돈(자본, 순자산=자산-부채)에 영향을 미치는 자산의 증감과 부채의 증감에 대한 설명을 해주는 요소이다. 기업은 내 돈을 증가시키는 것(내 돈 벌기, 자본 증식)을 목적으로 한다. 내 돈이 증감하는 과정을 설명하는 재무제표가 손익계산서이다. 수익은 내 돈을 증가시키고, 비용을 내 돈을 감소시킨다.

표 5 손익계산서

계정과목	A법인		B법인	
	금액(원)		금액(원)	
서비스매출		39,000,000		39,000,000
숲유치원교육비	25,000,000		25,000,000	
숲체험학습비등	14,000,000		14,000,000	
노무비		15,000,000		10,000,000
급여	15,000,000		10,000,000	
일반경비		14,000,000		10,500,000
지급수수료	12,000,000		10,000,000	
기타원가	2,000,000		500,000	
판관비		6,900,000		6,900,000
급여-임원	2,000,000		2,000,000	
대손상각비	500,000		500,000	
지급임차료	160,000		160,000	
회의비	1,200,000		1,200,000	
지급수수료	1,040,000		1,040,000	
감가상각비	2,000,000		2,000,000	
영업이익		3,100,000		11,600,000
영업외손익		15,000,000		-500,000
고정자산처분익	15,000,000		500,000	
법인세비용차감전순이익		18,100,000		11,100,000

앞의 예에서 예금이 8000만 원이 증가했다. 이렇듯 내 돈을 증가시키는 활동을 수익이라고 하며, 다음과 같은 복식부기 분개로 설명할 수 있다.

차변) 예금(자산 증가) 80,000,000 / 대변) 매출(수익 발생) 80,000,000

반대로 비용은 내 돈을 감소시키는 것으로 자산을 감소시키거나 부채를 증가시킨다. 따라서 수익과 비용은 내 돈의 증감에 영향을 미치는 자산의 증감이나 부채의 증감에 대한 설명이며 일정 기간 동안 내 돈의 증감 과정과 내역을 알려준다. 앞의 예에서 통장에 5000만 원의 예금이 증가했는데 원인은 차입금이었다.

차변) 예금(자산 증가) 50,000,000 / 대변) 차입금(부채 증가) 50,000,000

이러한 사건은 내 돈을 증가시키지 않아 손익계산서에 표시되어서는 안 된다. 자산이 5000만 원 증가했지만 부채도 5000만 원이 증가하여 내 돈에 미치는 영향은 0원이므로, 이는 수익과 비용이 아닌 자본의 조달 활동에 포함된다.

기업은 이익을 창출하기 위해 매출 활동을 하고, 매출을 발생시키고 증가시키려다 보니 비용이 발생한다. 이것을 기록하여 일정 기간 동안 수익과 비용, 그리고 결과로서 이익을 측정하는 재무제표가 손익계산서이다. 수익에는 매출(혹은 영업수익)과 영업외수익이 있으며, 비용에는 영업비용(매출원가와 판매비와관리비)과 영업외비용이 있다.

① 매출(영업수익)과 영업비용(매출원가, 판매비와관리비) : 기업의 주된 영업활동과 관련된 수익과 비용

② 영업외수익과 비용 : 비정상적이고 비일상적인 수익과 비용

영업과 영업외의 구분은 업종에 따라 달라진다. 자동차 회사의 자동차 판매는 영업활동으로 매출로 표시되지만 그 외 회사에서 사용하던 자동차를 판매하는 것은 주된 영업활동이 아니므로 영업외로 구분된다. 기업이 주된 영업활동에서 창출한 영업이익(혹은 영업손실)은 주된 영업활동과 관련된 것이므로 기업을 평가할 때 영업이익(또는 영업손실)의 규모에 따라 영업활동의 성과를 측정한다. 영업손익에 영업외손익을 합한 것을 당기순이익이라고 하는데, 여기에는 비정상적이고 일시적인 영업외손익이 포함되어 있어 당기순이익 자체로는 일정 기간의 영업성과를 측정하기에 좋은 지표는 아니다. 영업외손익은 기업의 영업활동에 대한 평가를 왜곡하기도 하므로 주의해야 한다.

위의 손익계산서에서 B법인은 A법인보다 영업이익은 크게 달성했다. 그러나 당기순이익은 A법인이 B법인보다 더 크게 나타난다. 당기순이익으로 평가하면 A법인이 1회계기간의 경영 성과가 우수할 수 있지만, 영업이익으로 평가한 경영 평가는 B법인이 월등하다. A법인의 당기순이익이 큰 것은 당기에 건물을 매각했기 때문이며 이는 일시적인 이익으로 상시적인 영업활동과는 상관없는 이익이다. 이 이익은 계속적으로 발생하지 않을 것이며, 다음 연도의 당기순이익은 감소할 것으로 예상된다. 영업이익이 큰 B법인의 이익 규모는 특별한 사정이 발생하지 않는 한 일상적이고 경상적으로 계속적으로 발생할 수 있다고 평가할 수 있다. 따라서 투자자의 입장에서 영업이익이 크고 지속적인 기업에 투자하는 것이 향후 투자수익을 증가시키는 방법이 될 것이다. 이처럼 손익계산서는 투자자의 입장에서 의사결정을 내리는 데 도움이 되는 정보를 제공하고 있으며, 핵심적인 정보는 이익의 달성 규모와 향후의 지속가능성이다.

## 현금흐름표와 자본변동표

기업의 이익은 손익계산서로 측정하는데, 이 이익의 규모가 투자자의 의사결정에 중요한 영향을 미친다. 그런데 이 이익의 규모가 투자자의 의사결정을 왜곡시키기도 한다. 기업은 현금의 규모와 조달 가능성에 따라 재무적 건전성이 평가된다. 기업의 운영은 바로 현금의 조달과 사용으로 이뤄지게 된다. 기업이 운용할 현금이 없으면 이는 유동성 위기에 있다고 말할 수 있다. 앞의 예에서 현금 5000만 원을 투자하여 상품을 구매하고 이를 8000만 원에 팔아 현금으로 받았다. 이 경우에는 이 매출활동으로 현금이 3000만 원 증가했으며 이 현금으로 바로 급여를 지급하거나 차입금을 상환할 수 있다. 그러나 매출 8000만 원을 현금이 아닌 외상매출했다고 가정해보겠다. 그렇다면 회계연도 말에 자산 1억 원 중에서 현금만 2000만 원이고, 8000만 원은 외상매출금이 될 것이다. 그런데 당장 은행에서 차입금 5000만 원을 상환하라고 했는데 급여와 임차료 지급 등 영업활동에 사용할 현금이 없다면 지속적인 영업활동이 불가능할 것이다. 이는 결국 영업활동에 사용할 현금의 부족 때문에 발생한 것이다. 영화 《국가부도의 날》에서 허준호가 백화점에 제품을 납품하고 어음을 받았는데, 그 어음이 부도나서 현금화에 실패하여 부도 위기에 처한 상황이 있었다. 기업에 투자하는 투자자는 손익계산서상의 이익 규모도 보지만, 영업활동을 통하여 창출한 현금흐름의 규모와 미래 현금창출의 불확실성을 보게 된다. 앞의 예에서 외상으로 8000만 원을 매출했다고 가정하면, 처음에 현금이 자본금 3000만 원과 차입금 5000만 원 등 총 8000만 원으로 시작했지만, 1회계기간 후에는 이익은 2000만 원 달성했음에도 현금은 2000만 원으로 감소했음을 알 수 있다. 즉, 이익의 규모와 현금의 규모가 반드시 일치하는 것은 아니다. 그

러나 기업 활동에서는 현금이 중요한 경영활동의 수단이 되고, 주요 이해관계자인 투자자는 현금흐름에 대한 정보를 요구한다. 이러한 현금흐름에 대한 정보를 제공하는 재무제표가 현금흐름표이다.

주식회사의 설립 목적은 내 돈 벌기이다. 내 돈은 자본으로 재무상태표에 표시된다. 재무상태표에 표시된 자본은 그 구성 항목이 다양하다. 보통주자본금, 우선주자본금, 자본조정, 기타포괄손익누계액, 이익잉여금 등으로 구성된다. 그런데 재무상태표는 일정 시점의 자본상태를 나타내는 것으로 회계연도 중의 변동 상황을 표시할 수 없다. 따라서 회사의 주인인 주주이자 투자자는 자기 뭇인 자본에 대하여 회계연도 중의 변동 상황을 알고 싶어한다. 이러한 자본 구성 항목의 회계연도 중에 변동 내역을 기록하여 자본의 변동 상황을 알려주는 재무제표가 자본변동표이다.

## 협동조합의 결산보고서

재무제표가 주식회사 등 영리법인에게 요구되는 것이라면 협동조합은 결산보고서를 작성해야 한다. 결산보고서는 다음과 같이 구성되어 있다.

- ① 재무상태표(대차대조표, 이하 재무상태표)
- ② 운영성과표(손익계산서, 이하 운영성과표)
- ③ 잉여금처리안(손실이 있는 경우에는 손실금처리안, 이하 잉여금처리안)
- ④ 사업보고서

협동조합의 결산보고서는 주식회사의 재무제표와 차이가 있다. 현금흐름표와 자본변동표가 빠지고 잉여금처리안과 사업보고서가 들어왔다. 이러한 차이는 주식회사와 협동조합의 설립 목적이 다르기 때문이다. 또한 재무상태표와 운영성과표도 설립 목적의 차이에 맞게 제공하는 정보의 내용과 해석이 달라야 한다. 투자자의 의사결정에 도움이 되는 정보를 제공하기 위한 재무상태표와 손익계산서가 아니라 조합원과 지역 공동체의 의사결정에 도움을 주는 그것들은 그 내용과 해석이 달라야 하기 때문이다.

### 재무상태표

재무상태표는 회계연도가 종료되는 일정 시점의 자산과 부채, 자본의 내용과 규모에 대한 정보를 제공하는 것으로 자산에서 부채를 차감한 자본은 소유주에게 귀속되는

것으로 해석되고, 이러한 정보는 투자자의 의사결정에 유용해야만 한다. 주식회사의 재무상태표와 협동조합의 재무상태표를 이해할 때 동일한 부분이 있다. 조직의 재무적 건정성이나 자산의 건전성에 관한 정보를 제공해야 하는 것이다. 협동조합의 재무상태표도 협동조합의 재무적 건전성과 자산의 건전성에 대한 정보를 제공함으로써 조합원 재산의 보호 정도, 조합원과 지역공동체를 위한 사업의 지속가능성, 탈퇴한 조합원의 출자금 환급 가능성 등의 정보를 제공할 수 있어야 한다.

재무상태표에서 주식회사와 협동조합이 가장 큰 차이는 보이는 부분은 자본이다. 협동조합 자본의 구성 항목은 대부분 자본금(출자금), 이익잉여금(혹은 결손금)이며, 이익잉여금은 다시 미처분잉여금과 적립금으로 구성된다. 협동조합 자본은 협동조합의 가치와 철학을 담고 있는 부분으로 주식회사의 자본과 큰 차이가 있다. 주식회사의 자본은 철학이 없다. 약육강식의 결과로서 자본 증식만이 있을 뿐이다. 자본 증식은 그 자체로서 자본의 목적이며 다른 모든 것은 자본 증식을 위한 수단이다. 증식된 자본에는 노동자의 죽음과 피눈물, 자연파괴의 대가로서 후손들의 파괴된 삶, 경쟁에 치여 사라진 수많은 경쟁업체의 자본 등이 녹아 있다. 약탈적 자본으로서 철학이 철저히 파괴된 자본이다. 협동조합의 자본은 인간적이고, 자연친화적이며, 공동체 지향적인 자본이다. 협동조합의 자본은 목적이 아니라 수단이다. 철저히 조합원과 공동체와 자연의 선순환적인 삶에 복무하는 수단이다. 그래서 협동조합의 자본은 인간적인 자본이다. 협동조합의 자본은 조합원만의 몫이 아니다. 조합원의 몫이자, 지역공동체의 몫이자, 자연의 몫이자, 후대들의 몫이다. 협동조합의 자본은 조합원과 비조합원, 지역공동체와 지역의 후손들을 위해 사용되어야 할 사업활동의 근원이다.

협동조합에서 자본은 조합원의 몫이 아니라 지역공동체의 몫이라고 한다. 그 이유는 무엇일까? 주식회사는 주주가 투자금(주식의 형태)을 상속을 통하여 자식에게 물려준다. 사유화된 자본이기 때문이다. 그러나 협동조합은 일정한 조합원이 협동조합을 소유할 수도 없고, 자식에게 물려줄 수도 없다. 상속으로 물려줄 수 있는 것은 조합원의 지위와 출자금뿐이다. 협동조합은 조합원의 것인 동시에 비조합원의 것이다. 오늘 어느 조합원이 탈퇴한다고 해도 협동조합은 남아 있으며, 오늘 또 다른 조합원이 가입한다고 해도 협동조합은 새로운 조합원의 것이 아니다. 협동조합에서 조합원과 비조합원의 경계는 없다. 따라서 협동조합은 조합원의 것인 동시에 비조합원의 것이다. 지금의 조합원이 모두 죽어도 후손들이 조합원으로 가입하여 협동조합의 사업을 이용할 것이다. 이렇듯 조합원과 비조합원 모두의 협동조합은 그래서 지역공동체의 것이다. 협동조합의 자본은 근본적으로 지역공동체를 지향한다. 주주에게 귀속되는 주식회사의 자본과 지역공동체를 지향하는 협동조합의 자본은 이처럼 철학을 달리하고 있다.

이러한 가치를 가진 협동조합 자본은 일반적으로 출자금과 이익잉여금(결손인 경우에는 결손금)으로 구성되며, 이 중 이익잉여금은 적립금(법정적립금, 임의적립금)과 미처분잉여금으로 나뉜다.

#### ① 출자금

주식회사에서 자본금은 주주가 자본 증식을 위해 투자하는 자금이다. 이는 증식을 목적으로 하기 때문에 이익 창출을 통한 보상을 요구한다. 협동조합에서 조합원은 출자금을 투자 목적으로 납입하지 않는다. 조합원이 출자금을 납입하는 목적은 조합원 자격을 획득함으로써 협동조합의 사업을 이용할 수 있는 권리를 가지고, 나와 지역을 위한 사업에 필요한 재원조달에 기여하기 위해서이다.

이렇게 출자한 출자금은 조합원이 협동조합의 사업을 열심히 이용함으로써 출자금의 효익을 누릴 수 있다. 출자금의 효익은 조합원이 협동조합의 사업을 열심히 이용함으로써 증가하는 것이지 잉여금을 나눠갖는 것으로 달성될 수는 없다.

이러한 출자금과 관련하여 두 가지의 중요한 운영 원칙이 있다.

첫째, 이용비례출자의 원칙이다. 협동조합 조합원은 이용 실적에 비례하여 출자를 많이 해야 한다. 협동조합의 자본이 필요한 이유는 조합원의 필요충족을 위한 사업을 진행하기 위해서이다. 협동조합 사업을 많이 이용할수록 더 큰 자본이 필요하다. 의료복지사회적협동조합에서 조합원이 협동조합 사업(병원 이용)을 많이 이용하면 할수록, 병원기자재, 공간, 의사 확보가 더 필요하고 이를 위해서는 더 큰 자본이 필요할 것이다. 이렇게 사업 이용이 증가함에 따라 자본의 필요성이 증가하므로 사업 이용이 많은 조합원은 더 큰 자본을 조달해야 한다. 소비자생활협동조합(아이쿱, 한살림 등)에서는 구매 시 이용금액에 따라 이용출자금을 납입한다. 이것이 이용비례출자의 원칙을 구현하는 하나의 방법이다.

두 번째는 출자금 환급의 원칙이다. 협동조합의 조합원은 투자를 목적으로 출자하지 않았다. 위에서 언급한 출자의 목적에 투자의 목적은 없다. 그것이 일반협동조합이든 사회적협동조합이든 협동조합기본법의 협동조합의 구분에 상관없이 협동조합에 대한 출자는 투자의 목적이 아니므로, 조합원이 탈퇴할 때 잉여금이 아무리 많아도 출자금만을 가지고 탈퇴해야 한다. 물론 결손이 누적되어 있을 경우에는 주인으로서 경영에 대한 책임으로 결손금을 차감하고 남은 출자금을 가지고 갈 수 있다. 이러한 출자금 환급의 원칙때문에 출자비례보상이 있다. 2019년에 500만 원의 출자금을 납입하고 가입한 조합원이 2039년에 탈퇴해도 500만 원만을 가지고 탈퇴할 수 밖에 없다. 그런



데 2019년의 500만 원의 가치와 2039년의 500만 원의 가치는 다르다. 인플레이션만큼 가치가 하락했을 것이다. 이러한 인플레이션만큼 하락한 가치를 보상해주는 것이 출자비례보상이다. 그래서 출자비례보상은 대부분의 국가에서 일정한 금리 이하로 제한을 하는데, 그것은 인플레이션의 대책적인 측정치가 예금금리이기 때문이다. 이러한 출자비례보상은 사회적협동조합에는 없다.

## ② 이익잉여금

잉여금은 당기 및 전기 이전에 발생한 누적된 잉여금을 의미한다. 손실이 발생했을 경우에는 손실금 혹은 결손금이라고 하는데, 그 반대의 경우이다. 주식회사에서는 이 잉여금의 극대화가 설립 목적이다. 잉여금이 증가한다는 것은 자산이 증가하고 그 자산 중에서 주주 몫이 증가했다는 것을 의미한다. 잉여금이라는 것은 자산의 증가분 중 소 유주 몫의 증가분을 의미하는 것으로 잉여금의 실체는 자산의 증가이다.

그런데 주식회사의 잉여금과 협동조합의 잉여금은 차이가 있다. 주식회사의 잉여금은 설립 목적의 달성 결과로서 주주 몫으로 귀속되지만, 협동조합에서는 조합원의 몫이 아니라 지역공동체를 위한 지속적인 사업을 위한 자본의 축적으로 측정된다. 또한 과도한 초과잉여는 잉여의 조정을 통하여 축소된다. 협동조합은 잉여를 극대화하는 것이 아니라 적정잉여를 목적으로 한다. 이 적정잉여가 필요한 이유는 협동조합의 사업 이용을 원하는 누구든지—현재 조합원이든, 비조합원이든, 아직 태어나지 않은 후손조차도—필요하면 협동조합의 사업을 이용할 수 있게 하기 위해서 협동조합이 현재와 미래의 위험을 극복하고 사업의 지속성을 담보하기 위함이다.

이 적정잉여를 초과하는 초과잉여는 잉여의 원천에 따라 환원해준다. 잉여의 원천은 조합원과 비조합원 두 군데이다. 공동구매형 협동조합에서는 소비자인 조합원과 공급자인 비조합원, 공동판매형 협동조합에서는 공급자인 조합원과 소비자인 비조합원이다. 초과잉여는 적정한 가격보다 싸게 사와서 적정한 가격보다 비싸게 팔았기 때문이다. 일반협동조합은 조합원에게 이용고비례환원과 다양한 사업으로 초과잉여의 일부분을 환원하고, 비조합원에게는 다양한 사회공헌사업을 통하여 환원한다. 사회적협동조합은 이용고비례환원이 없지만, 조합원과 비조합원을 위한 다양한 사업활동과 지역공헌사업을 통하여 초과잉여를 환원해야 한다. 그래서 협동조합에서는 지역공헌사업과 지역사회에 대한 책임의식을 유난히 강조한다. 협동조합 7원칙 중 일곱 번째 원칙이 그렇고, 조합원이 가져야 할 4대 가치 혹은 품성 중 네 번째가 그러하며, 협동조합기본법과 정관에서 매년 사업계획 시 포함시켜야 할 사업이 바로 지역사회공헌사업이요, 사회적 책임의식이다. 이는 지역공동체의 소유인 협동조합이 자기가 뿌리



내린 지역에 대한 건강성을 유지하면서 지속적인 생존을 위한 원칙이기도 하다. 이처럼 유보된 적정잉여이든 초과잉여이든 협동조합의 잉여는 조합원만의 것이 아니라 지역공동체를 위해서 사용되는 자본이다.

이 잉여금 중에서 일정 부분을 특정한 목적을 위해서 따로 적립할 수 있다. 이를 우리는 적립금이라고 한다. 그리고 적립금으로 조정된 이익잉여금을 제외한 잉여금을 미처분잉여금이라고 한다.

### ③ 적립금

적립금이란 잉여금 중에서 일정 부분을 어떤 목적을 위해 따로 떼어두는 것으로, 잉여금의 처분 결정에 의하여 적립된다. 주식회사에서는 잉여금 재생산의 확대를 위해 일정한 목적하에서 잉여금을 적립하지만, 협동조합은 법과 정관, 그리고 협동조합 내부의 필요에 의하여 적립금을 적립한다. 여기서 적립이라 함은 상당히 어려운 의미이다. 돈을 따로 모아두는 적립을 의미하는 것이 아니다. 회계에서 잉여금은 추상적인 금액일 뿐이며, 구체적인 것은 자산뿐이다. 잉여금을 적립한다는 의미는 자산을 적립한다는 의미가 아니라 잉여금으로서의 금액(숫자)을 나눈다는 의미이다. 잉여금을 나누어 별도의 언어인 적립금으로 표현하는 것 뿐이다. 적립금은 일정한 목적을 가지고 있으며, 결국 잉여금과 마찬가지로 적립금도 지역공동체를 위한 자본에 불과하다. 협동조합은 협동조합기본법에 의하여 매년 발생한 잉여금 중 일정한 부분(일반협동조합은 10% 이상, 사회적협동조합은 30% 이상)을 법정적립금으로 적립해야 한다. 이 법정적립금 외에도 협동조합은 내부의 필요에 의하여 임의적립금을 적립할 수 있다.

사회적협동조합의 법정적립금과 유사한 것이 국제협동조합연맹에서 이야기하는 불분할적립금(혹은 비분할적립금)이다. 이 불분할적립금은 협동조합이 지역공동체를 지향하는 협동조합 정신의 실체로서, 지역사회를 위해 잉여금 중 일정 부분을 조합원에게 귀속되지 않도록 설정한 적립금이다. 우리나라 사회적협동조합의 이익잉여금(법정적립금과 임의적립금, 미처분잉여금)은 모두 불분할적립금이다. 왜냐하면 이익잉여금에 대하여 조합원은 어떠한 권한도 행사할 수 없으며, 협동조합 해산 시에는 지역에 귀속되기 때문이다.

### 운영성과표(손익계산서)

주식회사 손익계산서에서 측정하는 경영 성과는 당기순이익이다. 주식회사의 설립 목적은 이익의 극대화이고 이익의 크기와 계속가능성으로 경영을 평가하기 때문이다. 협동조합에서는 목적으로서의 당기순이익을 측정할 필요가 없다. 협동조합에서

는 손익의 규모를 측정하는 것이 아니라 협동조합의 목적 달성을 위한 다양한 활동을 하는 과정에서 감소된 경제적 자원(자산, 돈)의 크기와 사업을 진행하는 데 필요한 경제적 자원(자산, 돈)의 조달 규모를 측정하여 보여주는 것이다. 그래서 협동조합 운영 성과표에서는 당기순이익이 아니라 당기순잉여를 측정하고 표시한다. 협동조합은 왜 당기순이익이 아니라 당기순잉여라고 할까? 왜 손익계산서보다는 운영성과표가 더 적정할까? 소소하게 보이는 회계적 언어에서부터 조직의 다른 철학이 담겨 있다.

당기순이익은 주식회사 설립 목적의 측정치이고, 이를 측정하여 보여주는 것이 손익계산서이다. 설립 목적이 조합원과 지역공동체의 필요를 충족하는 협동조합은 이익을 목적으로 하지 않는다. 따라서 이익을 측정할 필요가 없다. 다만, 조합원과 지역공동체의 필요를 충족시키기 위해서는 경제적 자원(자산, 돈)이 필요하다. 조합원과 지역공동체의 필요를 충족시켜주기 위한 경제적 자원의 감소는 운영성과표에서 비용으로 인식된다. 이 비용은 수익창출을 위한 것이 아니라 조합원과 지역공동체의 필요를 충족하기 위한 자원의 감소이다. 따라서 주식회사처럼 줄여야 할 것이 아니라 필요에 따라 늘려야 할 것이다. 그런데 자금의 지출을 위해서는 자금을 조달해야 한다. 출자금만으로는 사업을 지속할 수 없다. 그래서 협동조합의 사업을 이용하는 조합원에게 사업 이용료를 징수하기도 하고 기부금을 받기도 한다. 이러한 사업활동을 위한 자금의 유입 중 차입금과 출자금을 제외한 것이 협동조합에서의 수익이다. 협동조합 운영 성과표를 볼 때 주식회사 손익계산서를 보는 것과는 반대로 봐야 한다. 주식회사는 수익을 많이 달성하고 그 수익을 달성하기 위해 불가피하게 비용을 발생시키는데 이 비용을 차감한 것이 목적인 이익이다. 그래서 수익이 위에, 비용이 수익 아래에 표시된다. 그러나 협동조합은 사업활동을 위해 얼마만큼의 비용을 발생시켰으며, 이 비용을 충당하기 위해 얼마만큼의 수익을 창출했는가를 살펴봐야 한다. 주식회사 손익계산서에서는 수익에서 비용을 차감한 것이 목적인 이익으로 측정되지만, 협동조합에서는 사업활동을 위한 비용을 초과한 수익 부분이 잉여로 측정된다. 그래서 협동조합에서는 당기순이익이 아니라 당기순잉여가 측정되며 이 잉여는 조합원과 지역공동체를 위한 사업에 필요한 비용을 초과한 수익으로 측정된다. 이러한 사업활동을 위한 자원의 소비와 조달의 내용을 정리한 것은 손익계산서가 아니라 운영성과표가 된다.

이처럼 재무제표에서의 언어에서도 주식회사와 협동조합의 운영 철학의 차이가 드러날 수 있으며, 운영성과표 내용에서의 차이가 운영성과표를 해석한 경영 성과 평가에 있어서도 차이를 만들어 낼 수 있다.

① 다음 두 법인의 손익계산서를 보고 경영 성과를 평가해보자. A법인과 B법인 중 어느 법인이 경영을 잘했을까?

표 6 두 법인의 경영 성과 비교 I : 손익계산서

	A법인		B법인	
계정과목	금액(원)		금액(원)	
서비스매출		39,000,000		39,000,000
숲유치원교육비	25,000,000		25,000,000	
숲체험학습비등	14,000,000		14,000,000	
노무비		15,000,000		10,000,000
급여	15,000,000		10,000,000	
일반경비		14,000,000		10,500,000
지급수수료	12,000,000		10,000,000	
기타원가	2,000,000		500,000	
판관비		6,900,000		6,900,000
급여-임원	2,000,000		2,000,000	
대손상각비	500,000		500,000	
지급임차료	160,000		160,000	
회의비	1,200,000		1,200,000	
지급수수료	1,040,000		1,040,000	
감가상각비	2,000,000		2,000,000	
영업이익		3,100,000		11,600,000
영업외손익		-1,100,000		-500,000
기부금	1,100,000		500,000	
법인세비용차감전순이익		2,000,000		11,100,000

이러한 손익계산서 혹은 운영성과표는 경영 성과를 평가할 때 기준이 이익밖에 없다. 영업이익의 크기와 당기순이익의 크기가 경영 성과의 측정치가 될 수 있다.

② 다음의 운영성과표로 A법인과 B법인의 경영 성과를 평가해 보면 어떨까?

**표 7** 두 법인의 경영 성과 비교 II : 운영성과표

	A법인		B법인	
계정과목	금액(원)		금액(원)	
서비스매출		39,000,000		39,000,000
숲유치원교육비	25,000,000		25,000,000	
숲체험학습비등	14,000,000		14,000,000	
매출원가		29,000,000		20,500,000
조합원소득기여금	15,000,000		10,000,000	
취약계층고용지원	12,000,000		10,000,000	
식재료비등	2,000,000		500,000	
판관비		3,360,000		3,360,000
대손상각비	500,000		500,000	
지급임차료	160,000		160,000	
지급수수료	500,000		500,000	
회의비	200,000		200,000	
감가상각비	2,000,000		2,000,000	
고유목적사업활동전이익		6,640,000		15,140,000
조합활동비		3,540,000		3,540,000
급여-임원	2,000,000		2,000,000	
지급수수료	540,000		540,000	
회의비	1,000,000		1,000,000	
사회공헌연대활동비		1,100,000		500,000
지역취약계층기부금	1,100,000		500,000	
법인세비용차감전순잉여		2,000,000		11,100,000

위의 ①과 달리 경영 성과를 평가할 때 기준이 여러 개일 수 있다. 평가의 기준이 이익일 수도 있고, 협동조합의 사회적 가치일 수도 있다. ②의 운영성과표는 판단의 근거를 여러 개 제공하고 있다. 어떠한 운영성과표를 제시하느냐에 따라 이 운영성과표를 이용하는 정보 이용자의 협동조합에 대한 인식에 상이한 결과를 가져올 것이다. 협동조합이 ①의 손익계산서를 제시하면 해당 조합원은 협동조합을 이익을 목적으로 하는 조직으로 인식할 것이며, ②의 운영성과표를 제시하면 이 재무정보를 이용하는 사람에게 협동조합의 목적과 가치, 활동에 다른 고민과 인식을 줄 수 있을 것이다.

회계는 언어라고 한다. 언어는 어떤 대상에 대한 이해를 넘어 그 대상에 대한 가치관을 형성하게 된다. 협동조합에 맞는 올바른 언어로 된 재무정보를 제공할 때 해당 재무정보를 이용하는 사람에게 협동조합에 대한 올바른 인식을 심어줄 수 있다.

## 잉여금처분안(손실금처리안)

해당 사업연도 말 현재 재무상태표상 미처분잉여금(이는 당기순잉여과 전기 이전에 발생했으나 처분되지 않은 잉여금의 합)을 해당 사업연도에 결산보고 정기총회에서 어떻게 처분할 것인지를 결정한 것이다. 사회적협동조합은 잉여금의 처분(조정)이 당기발생잉여금 중 30% 이상을 법정적립금으로 적립하거나, 미처분잉여금 중 일정부분을 협동조합 내부의 필요에 따라 임의적립금으로 적립하는 처분 결정이 대부분이다.

표 8 잉여금처분안

잉여금처분안		
미처분잉여금		200
전기이월미처분잉여금	100	
당기발생잉여금	100	
잉여금의 처분액		105
법정적립금의 적립	15	
임의적립금의 적립	30	
출자비례보상	10	
이용고비례환급	50	
차기이월미처분잉여금		95

위의 잉여금처분안은 일반협동조합 잉여금처분안의 예시이다. 여기서 출자비례보상과 이용고비례환급이 사회적협동조합에서는 불가능하므로 이를 제외한 구조로 잉여금처분안을 이해하면 된다. 다만, 유의할 것은 주식회사에서 잉여금의 처분 대상은 당기발생잉여금과 전기이월미처분잉여금을 합한 미처분잉여금(위 표에서는 200원)이지만, 협동조합에서 일반적으로 처분 대상은 당기발생잉여금(위 표에서는 100원)이다. 협동조합에서는 잉여금의 처분이라기 보다는 잉여금의 조정으로 보는 것이 합리

적이다. 법정적립금은 당기에 발생한 잉여금 중에서 30% 이상(일반협동조합은 10% 이상)을 지역공동체를 위해 쌓아두는 것이기 때문이다. 당기에 발생한 잉여금의 조정이지 미처분잉여금이 조정이 아니다.

## 사업보고서

주식회사의 설립 목적은 이익의 극대화로서 이는 재무제표에서 측정하여 보여주고 있다. 그러나 조합원과 지역공동체의 필요충족이 설립 목적인 협동조합은 재무적 측정치인 재무상태표, 운영성과표에서 그 설립 목적의 달성도를 측정하여 보여줄 수는 없다. 재무제표는 재무정보 이용자의 의사결정에 도움을 주는 정보여야 한다. 주식회사 재무제표는 주식회사의 설립 목적의 달성도를 측정하여 재무제표 이용자에게, 특히 투자자에게 제시함으로써 이용자의 의사결정에 도움을 주지만 협동조합에서 제공하는 재무상태표와 운영성과표는 재무 정보의 주된 이용자인 조합원에게 도움이 되는 정보를 모두 전달하고 있지 않다.

조합원들이 원하는 가장 중요한 정보는 협동조합의 설립 목적을 잘 수행했는지, 어느 정도 달성했는지, 설립 목적의 달성을 위해서 무슨 활동을 했는지, 조합원이 얼마나 증감했는지 등일 것이다. 그러나 이러한 정보를 재무상태표와 운영성과표는 근본적으로 제공할 수 없다. 조합원들이 원하는 이러한 정보는 재무적 측정치가 아니다. 당기순잉여도 아니고 잉여금과 적립금의 규모도 아니다.

그래서 협동조합은 사업보고서 작성이 필요하다. 협동조합은 이익으로 설립 목적을 달성하는 것이 아니라 다양한 활동을 통하여 설립 목적을 달성할 수 있다. 이러한 활동들은 비재무적 정보와 재무적 정보로서 측정될 수 있고, 이러한 활동과 그 활동과 관련된 다양한 비재무적 정보와 재무적 정보를 담아내는 것이 협동조합의 사업보고서이다. 그래서 협동조합 결산보고서 중에서 가장 중요한 것이 사업보고서이다. 사업보고서는 협동조합의 설립 목적의 달성도와 이를 위해 수행한 다양한 활동 그리고 그 활동을 위해 발생한 비용을 측정하여 담고 있어야 한다. 이 뿐만이 아니라 조합원들이 관심을 가질만한, 조합원과 지역공동체에 홍보할만한 다양한 사업 내용과 활동을 담고 있어야 한다.



## 경영공시 방법

송유정 사회적협동조합 휴먼케어 이사장

경영공시는 고객과의 약속이고 지역주민과의 약속이다. 더불어 국민과의 약속이고 이용자 한분 한분과의 약속이기도 하다. 협동조합 7대원칙을 기반으로 우리 조직이 건강하게 잘 운영하고 있는지 처음의 마음을 잊지는 않았는지 스스로 점검하면서 더 나은 미래 비전을 찾는 모두의 의식인 셈이다. 1년에 한번 즐거운 숙제라고 생각하자.

**사회적협동조합의** 경영공시는 법정 의무사항이다. 일반협동조합의 경우 조합원이 200명 이상이거나 출자금 총액이 30억 원 이상일 때 경영공시의 대상이지만 사회적협동조합은 전체가 대상이 된다. 경영공시의 목적은 협동조합의 주요 경영정보를 조합원 및 일반 국민에 공개하여 협동조합 운영의 투명성을 확보하고 조합원 및 국민의 알 권리를 충족하기 위함이다. 협동조합의 주요 사업내용 및 실적 등의 공개를 통해 협동조합을 홍보하고 지역민의 조합원 참여 계기를 확산하는 목적도 있다.

## 사회적협동조합의 경영공시

### 공시 절차

핵심적인 사항을 집어보자. 협동조합 기본정보, 재정 및 성과, 활동상황, 사업결과 보고를 하게 되는데, 기간은 결산일로부터 3개월 이내에 기획재정부 협동조합 홈페이지에 게재하는 방식이다. 사업 결과 공시에서 핵심사항은 사회적협동조합은 전체 사업비의 40% 이상이 주 목적사업에 해당하여야 하는데, 이를 증빙하는 목적이 가장 크다고 할 수 있다. 목적사업이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 경우 취약계층에 제

공된 사회서비스 대상인원, 시간, 횟수 등이 전체 사회서비스의 40%이상이어야 하는 점이 중요하다. 유형이 취약계층에게 일자리를 제공하는 경우 취약계층에 속하는 직원에게 지급한 인건비 총액이 수입지출 결산서 상 전체 인건비 총액의 40% 이상일 것, 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사업의 예산일 것 등 유형에 따라 목적에 충실했는지를 증명해 내는 것이 가장 우선적인 목적이라고 할 수 있다.

매년 번거로운 과정이라 생각할 수 있으나 경영공시는 우리들의 정체성을 밝히는 첫 걸음이라 여기고 목적에 충실한 운영을 매년 점검하는 계기로 삼기 바란다.

**그림 1** 공시 절차



## 공시 방법

협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr) 접속 ⇒ 로그인 ⇒ 마이페이지 ⇒ 경영공시 관리  
⇒ 전년(회계연도) 경영공시 작성

## 공시 내용

- 정관, 규약, 규정
- 사업결산 보고서
- 총회, 대의원총회 및 이사회 활동상황
- 사업결과보고서
- 소액 대출 및 상호부조 사업 결과보고서





## 운영전략과 마케팅

전용호 인천대학교 사회복지학과 교수  
송직근 마주봄협동조합 이사

사회서비스는 아동, 청소년, 성인 등을 위해서 다양한 종류의 서비스가 제공되고 있고 앞으로 그 수요가 지속적으로 증가할 전망이다. 특히, 돌봄서비스는 사회서비스의 대표적인 서비스로 노인을 위한 장기요양보험서비스, 장애인을 위한 활동지원서비스, 지역밀착형의 지역사회서비스 등이 제공되고 있다.

앞에서 살펴본 대로 사회서비스의 영역과 범위는 매우 넓고 다양한 서비스가 제공되고 있다. 우리나라에서 제공되고 있는 전체 사회서비스 현황은 <표 1>에 제시되어 있다. 사회적경제기관은 이처럼 포괄적인 사회서비스가 제도적으로 제공되고 있음을 인식하고 관련 사업에 관심을 가질 필요가 있다.

## 돌봄서비스의 종류와 서비스별 이해

### 사회서비스의 전반적인 영역과 서비스 종류

영역별로 살펴보면, 성인돌봄은 노인과 장애인을 주요 대상으로 제공되는 사업이고, 아동돌봄은 출산지원부터 신생아, 영유아, 어린이, 청소년 등에게 제공되는 서비스다. 건강서비스는 만성질환 등 신체를 관리하는 서비스와 우울증과 약물중독 등의 정신건강 서비스, 신체 기능 마비와 구축 등의 장애를 겪는 대상자를 위한 재활서비스가 제공되고 있다.

표 1 사회서비스 영역별 주요 서비스 유형

영역	유형	내용
성인 돌봄	노인 돌봄서비스	- 양로 및 요양시설 이용, 재가서비스 이용, 주간보호·야간보호·단기보호 서비스 이용, 복지용품·보장구 지급, 장기요양보험 서비스 이용, 노인돌봄서비스 이용(노인맞춤돌봄서비스, 재가노인지원서비스 등)
	장애인 돌봄서비스	- 활동지원서비스, 주간보호·야간보호·단기보호 서비스 이용, 복지용품·보장구 지급 등
	일상생활지원 서비스	- 간호 및 간병 서비스 이용, 식사제공 서비스(경로식당, 도시락 및 밑반찬 배달), 가사지원 서비스 이용, 차량지원(이동지원) 등
아동 돌봄	출산지원 서비스	- 임신·출산지원 서비스(임산·출산 바우처, 임신부 철분제 지원 등), 임신부·신생아 영양관리 서비스, 산후조리서비스(산후조리원 혹은 산후조리사 이용), 산모신생아 바우처, 모유수유 지원 서비스 등
	보육 서비스	- 어린이집 이용, 유치원 이용, 아이돌봄서비스 이용 ※ 놀이학교 이용 등 사설 보육서비스는 제외
	방과후 돌봄서비스	- 방과후 돌봄(초등학교) 이용, 방과후 아카데미 이용, 다함께 돌봄서비스, 지역아동센터 이용, 청소년 수련관 이용 등 ※ 학원, 공부방 등 사교육 서비스는 제외
	기타 아동 돌봄서비스	- 장애아동 돌봄서비스, 입양서비스, 가정위탁서비스, 아동·청소년 쉼터 및 그룹홈 이용 등
건강	신체건강 서비스	- 건강관리서비스(당뇨 및 고혈압 관리 서비스), 건강검진 이용, 예방접종 이용, 금연·금주 프로그램 이용, 건강증진서비스, 생활체육 서비스, 스포츠 바우처 등 ※ 질병 등의 치료 목적 의료서비스는 제외
	정신건강 서비스	- 각종 상담서비스(부부상담, 사례관리, 가족상담 등), 알콜 및 약물중독 관리, 인터넷·게임 중독 관리, 우울 및 자살 등 예방을 위한 교육 및 상담서비스, 아동·노인 학대, 성·가족학폭력 피해자 지원 서비스 등
	재활 서비스	- 작업치료, 수중치료, 운동치료, 물리치료 등 각종 재활서비스
교육	교육지원/ 평생교육 서비스	- 취약계층 자유수강권, 공공 공부방, 평생교육원·주민센터 등의 평생교육 프로그램 수강, 부모교육 서비스, 사회교육 서비스 등 ※ 학원, 공부방 등 사교육 서비스는 제외
	정보제공 서비스	- 재무설계·노후설계 지원 서비스, 세무·법률지원 서비스 등

영역	유형	내용
고용 및 취업	취·창업 지원 서비스	- 직업소개소 이용, 고용센터 취업지원 프로그램 이용, 자영자 창업지원, 직업상담 및 직업 교육 등
	일자리 지원 서비스	- 노인 일자리 사업, 장애인 일자리 지원 서비스, 취약계층(자활) 일자리 사업 등
사회 참여	사회참여 지원 서비스	- 자원봉사, 지역위원회 등 주민참여, 마을사업 참여 등
문화 여가	문화 및 여가 서비스	- 문화바우처, 여행바우처, 이동 영화관, 취약계층 예술 지원 프로그램, 아동청소년 악기 지원 서비스 등 ※ 영화, 공연관람 등 취미 목적으로 이용하는 서비스는 제외
주거 환경	주거 및 환경 서비스	- 주거지원 서비스, 임대료 지원, 임대주택 제공 서비스, 취약계층 하절기·동절기 쉼터 제공, 주거환경개선 서비스, 에너지 효율 개선 서비스, 다자녀 및 취약계층 전기세 감면, 에너지 바우처 등 - 노후 경유 차량 저감장치 지원 서비스, 라돈 측정기 대여, 미세먼지 대비 서비스 등

자료: 보건복지부, 2020, “2019년 사회서비스 수요공급 실태조사”

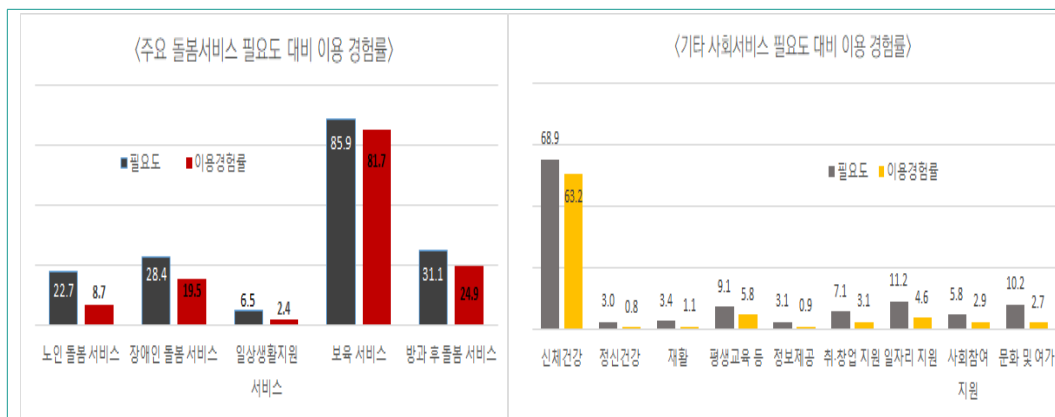
교육영역에서도 취약계층을 위한 교육 서비스와 함께, 중장년과 노인 등을 위한 평생 교육서비스도 제공된다. 아울러, 재무, 노후설계(국민연금공단), 세무, 법률지원 등의 전문적인 사항에 대한 정보제공 및 상담서비스도 제공되고 있다. 교육 및 취업 영역의 사회서비스도 확대 제공되고 있다. 실업이 중요한 사회문제로 대두되면서 취업과 창업을 지원하는 각종 교육훈련과 정보제공 서비스가 제공되고, 노인과 장애인과 같은 취약계층을 위한 일자리를 제공하는 사업도 확대되고 있다. 대상자가 지역사회에서 다양한 활동에 참여하는 사회서비스도 제공되고 있다.

자원봉사를 비롯해서 복지관에서도 대상자의 사회참여를 지원하기 위한 다양한 프로그램이 제공된다. 마지막으로 노후한 주택을 수리하고 노인이나 장애인이 편리하게 생활할 수 있는 주거서비스도 확대되고 있다. 아울러 환경오염 문제를 완화하기 위한 다양한 서비스가 제공되고 있고 코로나19에 대응한 지역의 방역서비스도 중요해지고 있다.

## 사회서비스의 이용현황과 향후 수요 전망

이처럼 다양한 사회서비스 중에서 현재 주로 사용되는 서비스의 현황과 앞으로 어떤 서비스에 대한 요구가 증가할 것인지를 살펴보자. 2019년에 실시한 사회서비스 이용 실태를 설문조사한 결과에 따르면<sup>1)</sup>, ‘건강서비스’가 신체건강 63.2%, 정신건강 0.8%, 재활 1.1%로 가장 높은 이용경험률을 보였고, 향후 1년내 이용 의향에서도 각각 73.1%, 4.3%, 4.2%로 가장 적극적인 서비스 이용의지를 보였다. 사회서비스 중에서 건강과 관련된 서비스의 이용이 가장 높은 것이다. 다음으로 높은 이용경험률을 보인 서비스는 ‘아동돌봄’으로 보육, 방과후돌봄, 출산지원 순으로 나타났고, 향후에 이용의향도 높았다. 다음으로, 교육(6.7%), 주거·환경(4.8%), 일자리 지원(4.6%)의 순이었다.

그림 1 사회서비스 이용 경험률



자료: 보건복지부, 2020, “2019년 사회서비스 수요공급 실태조사”

한편, 성인돌봄에서 노인돌봄은 이용경험률은 응답자의 2.8%에 불과했지만 향후 이용의향은 12.1%로 앞으로 ‘노인돌봄’에 대한 수요가 크게 늘어날 것으로 예상된다. 특히, 등록장애가구, 노인가구, 기초생활보장수급 가구의 이용의향은 모두 30%가 넘어서 이 집단에서 노인돌봄에 대한 수요가 크게 늘어날 전망이다. 장애인돌봄은 이용경험률은 0.7%로 상대적으로 낮지만 이용의향은 2.0%로 점차 늘 것으로 보인다. 특히, 등록장애가구가 30.8%로 가장 높은 이용의향을 보였고 기초생활보장수급가구도 14.3%로 평균보다 훨씬 높은 수준으로 이용할 전망이다.

표 2 사회서비스 유형별 서비스 이용 경험률과 향후 1년 내 이용 의향

구 분 (단위: %)	전체		영유아 양육가구*		등록 장애가구*		노인가구*		기초생활보장 수급가구	
	이용 경험률	이용 의향	이용 경험률	이용 의향	이용 경험률	이용 의향	이용 경험률	이용 의향	이용 경험률	이용 의향
노인돌봄	2.8	12.1	-	1.6	13.2	31.3	8.7	32.4	0.6	30.1
장애인돌봄	0.7	2.0	-	0.6	19.5	30.8	1.7	4.5	0.1	14.3
일상지원	2.4	7.6	-	2.1	12.7	25.1	7.4	21.5	0.5	36.8
출산지원	3.0	3.8	16.9	11.8	0.8	0.3	0.2	0.4	3.6	-
보육	8.9	10.6	81.7	86.5	0.2	0.4	0.9	1.2	10.9	2.5
방과후돌봄	4.9	7.6	11.1	28.1	3.6	4.1	1.2	1.6	11.8	1.4
신체건강	63.2	73.1	60.0	69.6	72.9	80.5	79.8	86.8	62.4	83.7
정신건강	0.8	4.3	0.4	1.3	5.8	9.3	1.3	6.9	0.4	12.2
재활	1.1	4.2	1.0	2.9	5.0	12.7	2.6	7.7	1.1	6.0
평생교육	5.8	17.4	5.8	23.1	8.2	12.2	7.6	13.7	4.6	10.0
정보제공	0.9	4.9	1.0	6.4	1.7	4.1	0.6	3.6	1.3	-
취·창업 지원	3.1	7.6	0.6	5.9	2.9	3.7	0.7	3.9	2.5	10.1
일자리 지원	4.6	14.2	1.2	10.7	12.3	19.4	12.6	23.8	1.9	15.5
사회참여	2.9	9.2	2.4	5.2	2.3	2.9	2.4	9.1	3.0	4.7
문화여가	2.7	17.5	2.0	18.6	7.7	13.0	3.2	20.8	2.2	25.3
주거·환경	4.8	14.3	4.9	12.3	17.9	33.5	10.3	23.5	2.4	66.3
응답 가구수	(4,000)		(375)		(147)		(1,126)		(130)	

\* 가구원 중 만 5세 이하 영유아 가구원이 있는 경우, 가구원 중 등록 장애인이 있는 가구, 가구원 중 65세 이상 노인가구원이 있거나 노인 단독 및 노인부부 가구 포함

자료: 보건복지부, 2020, “2019년 사회서비스 수요공급 실태조사”

## 전체 사회서비스의 제공기관의 현황과 품질평가

전체 사회서비스의 제공기관과 제공인력의 수는 지속적으로 증가하고 있다. 2008년부터 지속적으로 증가해서 2017년까지 218,533개에 달한다. 사회서비스 제공기관의 소유구조별 특징을 살펴보면, 개인 영리사업체(57.4%), 회사이외 법인(14.9%), 회사법인(13.6%), 비법인단체(12.2%), 국가 및 지방자치단체(1.9%)의 순으로 나타났다. 우리나라 사회서비스 제공기관에서 영리사업자가 대부분을 차지하는 반면에 공공의 비율은 매우 저조하다는 것을 알 수 있다. ‘사회적경제조직’은 전체 사업체의 13.2%를 차지했다. 이중 사회적 기업 10.1%, 협동조합 2.5%, 마을기업 0.2%, 자활기업 2.0%으로 나타났다.<sup>2</sup>

사회서비스의 품질에 대한 이용자의 평가는 그리 좋지 않은 상태다. 5점 만점에서 성인돌봄의 노인돌봄과 장애인 돌봄의 경우에는 비용 적절성이 각각 3.35와 3.47로 가장 점수가 낮아서 비용에 대한 부담이 있다고 느끼는 이용자들이 일부 있고, 기관과의 물리적 거리와 관련된 접근용이성과 제공기관의 충분성, 정보획득 용이성의 측면에서 전반적으로 문제가 있다고 평가하고 있었다. 아동돌봄의 경우에는 비용의 적절성이 가장 문제가 있다고 응답했고, 다음으로 서비스 제공시간의 양적 충분성에 부족함이 있다고 느끼고 있다.

표 3 돌봄서비스 이용 실태에 대한 국민 인식 평균 점수

(단위: 점)		양적 충분성	비용 적절성	기관접근 용이성	제공기관 충분성	정보획득 용이성
성인 돌봄	노인 돌봄	3.93	3.35	3.89	3.79	3.93
	장애인 돌봄	4.00	3.47	4.00	3.98	3.94
	일상생활지원	4.28	3.14	4.28	4.12	4.17
아동 돌봄	출산지원	3.73	2.99	4.09	4.10	4.04
	보육	3.99	3.28	4.17	4.06	4.21
	방과후 돌봄	3.86	2.68	4.25	4.22	4.26

\* 이용한 사회서비스의 양은 충분했는가, 비용은 적절했는가, 서비스 제공기관은 접근이 편리했는가, 지역 내 서비스 기관은 충분한가, 사회서비스 관련 정보는 쉽게 얻을 수 있는가의 질문에 대해 1점=‘전혀 그렇지 않다’에서 5점=‘매우 그렇다’로 응답하여 평균 점수를 제시함

자료: 보건복지부, 2020, “2019년 사회서비스 수요공급 실태조사”

## 주요 돌봄서비스 현황

사회서비스 중 사회복지 분야의 주요한 돌봄서비스는 <표 4>와 같다. 노인을 위한 대표적인 서비스는 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스를 꼽을 수 있다.

노인장기요양보험은 노인성 질환이나 고령 등으로 인해 일상생활수행을 독립적으로 수행할 수 없는 노인에게 신체활동이나 가사활동 서비스를 제공해서 노인의 삶의 질 제고와 가족의 돌봄 부담 완화가 목적이다. 국민건강보험으로부터 장기요양인정등급을 받은 대상자에게 재가와 시설서비스를 제공한다. 현재 노인들이 가장 많이 이용하는 돌봄서비스로 일상생활수행능력(Activities of Daily Living)에 저하가 발생해서 스스로 신체활동과 가사활동이 어려운 노인에게 주로 제공된다. 치매를 가지고 있는 노인 이용자도 상당히 많다.

노인맞춤돌봄서비스는 과거에 노인돌봄종합서비스와 노인돌봄기본서비스 등의 여섯 개의 서비스가 통합되어 2020년에 신설된 서비스다. 노인장기요양보험을 이용할 수 없는 상대적으로 경증 노인을 위해 제공되는 서비스다. 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사·활동지원 또는 집합형 서비스를 제공하고 신체·인지 기능의 악화 방지가 목적이다.

장애인을 위한 장애인활동지원서비스는 가장 보편적인 서비스다. 일상생활·사회생활이 어려운 중증장애인에게 활동지원서비스를 제공해 자립생활을 지원하고 가족의 돌봄부담을 경감하는 것이 목적이다. 장애인을 대상으로 하는 서비스는 노인처럼 ‘돌봄’보다는 장애인의 ‘자립’을 지원하는 것이 중요한 원칙으로서 특징이 있다.

발달재활지원서비스는 성장기 정신적·감각적 장애아동에게 기능향상과 행동발달을 위한 서비스를 제공하는 것이 목적이다. 18세 미만 뇌병변과 지적 장애아동 등에게 언어, 미술, 음악 등의 다양한 서비스를 제공해서 발달을 도모하는 것이다.

언어발달지원서비스는 감각적 장애 부모의 자녀에게 필요한 서비스를 제공하는 데 목적이 있다. 만 12세 미만의 비장애 아동에게 언어발달과 청능발달 등의 언어재활서비스를 제공해서 부모의 장애로 인해 아이가 영향을 받지 않도록 지원한다.

발달장애인 부모상담지원서비스는 발달장애인의 부모 및 보호자를 대상으로 집중적인 심리·정서적 상담 서비스 제공하는데 목적이 있다. 장기간 발달장애인에 대한 돌봄을 수행함으로 인해 발생하는 각종 스트레스와 우울증과 같은 어려움을 완화할 수 있도록 상담서비스를 제공한다.

표 4 주요한 돌봄서비스 특징

사업명	대상자	자격조건	서비스 내용	본인부담금
노인장기요양 서비스	만65세 이상 또는 만65세 미만으로 노인성 질병을 가진 자	장기요양 1-5등급, 인지지원등급	재가와 시설서비스	재가는 전체 비용의 15%, 시설은 전체 비용의 20%
노인맞춤돌봄 서비스	돌봄서비스가 필요한 만 65세 이상 어르신	①국민기초생활수급자 ②차상위계층 또는 ③기초연금수급자로 욕구사정 충족자	방문형, 통원형(집단 프로그램) 등의 직접 서비스(안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활지원) 및 연계 서비스(민간후원 자원), 특화서비스, 사후관리서비스	무료
장애인활동 지원서비스	-만 6세 이상부터 만 65세 미만 「장애인복지법」 등록 장애인 -만 65세 이상 장기요양급여 등급외자	인정조사 종합점수 42점 이상	- 활동보조 - 방문목욕 - 방문간호	기본급여 본인부담금 상한액은 164,900원이며, 매년 변동될 수 있음
발달재활 서비스	-연령: 만 18세 미만 -장애유형: 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각 장애 아동	기준중위소득 180% 이하	-언어·청능 <sup>聽能</sup> , 미술·음악, 행동·놀이·심리, 감각·운동 등 발달재활 서비스 제공	무료(기초수급자)~최대 8만 원 (중위소득 120-180%)
언어발달 지원서비스	-만 12세 미만 비장애 아동 -부모의 장애유형: 한쪽 부모 및 조손가정의 한쪽 조부모가 시각·청각·언어·지적·자폐성·뇌병변 등록장애인	기준중위소득 120% 이하	-언어발달진단서비스 -언어발달, 청능발달 등 언어재활서비스 및 독서지도, 수어지도	무료~ 6만 원
발달장애인 부모상담지원	-등록기준: 발달장애인(「장애인복지법」상 지적·자폐성 장애인) 자녀의 부모 및 보호자 -욕구기준: 이용자의 심리·정서 수준을 검사 결과 우울증 소견 등	-소득기준, 욕구상태, 심리정서검사 결과 등을 충족자	발달장애인 부모 및 보호자에게 개별/집단 상담 제공	4천 원~ 4만 원



사업명	대상자	자격조건	서비스 내용	본인부담금
지역사회 서비스 투자사업	전국가구 기준 중위소득 120%이하 가구 원칙 사업별로 상이	서비스별 사정조건 충족자	지역사회서비스투자사업 표준모델 및 기타 지자체에서 발굴한 서비스	사업별, 소득수준별, 지역별 상이함
산모신생아 건강관리 지원사업	산모로 소득수준은 지역별로 상이함	산모와 예외지원가능자 다수임 (예: 회귀질환자 등)	산모건강관리(유방관리, 체조지원 등), 신생아 건강관리(목욕, 수유지원 등), 산모 식사준비, 산모·신생아 세탁물 관리 및 청소 등	태아, 지원, 소득구간, 소득유형, 서비스기간과 가격 등에 따라 다름
가사간병방문 지원사업	만65세 미만의 생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위계층 중 아래에 해당하는 사람으로 가사간병 서비스가 필요한자	① 정도가 심한 장애인 ② 6개월 이상 치료 중증질환자 ③ 회귀난치성 질환자 ④ 소년소녀가정, 조손가정, 한부모가정 (법정보호세대) ⑤ 만 65세미만의 의료급여수급자 중 장기입원 사례관리 퇴원자	-신체수발 지원:목욕, 대소변, 옷 갈아입히기, 세면, 식사 등 보조 -간병지원:체위변경, 간단한 재활운동 보조 등 -가사지원:쇼핑, 청소, 식사 준비, 양육 보조 -일상생활 지원:외출 동행, 말벗, 생활상담 등	소득수준과 이용시간에 따라 다름

지역사회서비스투자사업은 지역특성과 주민수요에 맞는 사회서비스를 발굴·기획하여 지역복지 확충 및 일자리 창출하는 것은 목적으로 한다. 중앙정부에서 전국에서 공통으로 제공하는 사업과 함께 지역에서 지자체별로 고유한 여건을 고려해서 사업을 독자적으로 개발 및 시행할 수 있다. 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 아동을 위한 서비스다. 노인, 장애인, 청소년 등의 다양한 서비스가 개발되어서 제공된다.

산모신생아건강관리사업은 출산가정에 건강관리사를 파견하여 산모의 산후 회복과 신생아의 양육을 지원, 사회적 일자리 창출하는 것이 목적이다. 저출산이 중요한 이슈가 되는 상황에서 일반 중산층으로까지 대상자를 확대하는 지자체가 늘고 있다.

가사간병방문지원사업은 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에 간병·가사 서비스 지원, 사회적 일자리 창출하는 것이 목적이다. 장애인이나 회귀성 질환자 등을 위해서 각종 신체수발과 가사수발 서비스를 제공한다.

## 주요 바우처 돌봄서비스 사업과 고용 상태

주요한 8대 바우처 사업의 현황을 살펴보면 <표 5>와 같다. 예산의 규모로 보면 장애인활동지원사업이 가장 크고, 다음으로 지역사회서비스, 발달재활서비스다. 그러나, 제공기관의 수는 지역사회서비스가 가장 많고, 노인돌봄종합서비스(현재 노인맞춤돌봄서비스), 발달재활서비스의 순으로 나타났다. 제공인력을 살펴보면, 장애인활동지원서비스가 가장 많다. 이는 다른 서비스에 비해서 제공인력이 일대일로 장애인에게 장시간의 서비스를 제공하므로 많은 인력이 필요하다. 다음으로는 노인돌봄종합서비스, 지역사회서비스의 순으로 나타났다. 이용자 수는 지역사회서비스가 가장 많았고, 산모신생아건강관리지원, 장애인활동지원서비스 등의 순으로 조사됐다.

**표 5** 8대 바우처 사업현황

(단위: 억 원, 개소, 명)

사업명	예산(국비)	제공기관 수	제공인력	이용자 수
소계	10,986	12,011	175,579	591,170
1. 가사간병방문지원	255	433	5,392	8,775
2. 노인돌봄종합서비스*	944	2,814	34,887	50,900
3. 산모신생아건강관리지원	449	816	17,024	97,905
4. 장애인활동지원	6,907	939	83,094	83,979
5. 발달재활서비스	763	1,975	12,423	68,340
6. 언어발달지원서비스	5	171	340	466
7. 지역사회서비스	1,657	4,657	22,156	280,074
8. 발달장애인부모상담지원	6	185	263	731

\*노인돌봄종합서비스는 2020년부터 노인맞춤돌봄서비스에 편입됨

주. 기준: 해당기간(2018. 1.~2018. 12.) 내 1회 이상 결제 이력이 있는 경우

자료: 보건복지부, 2019, “2018 보건복지백서”; 김인수 외(2019) 재인용

주요한 바우처 돌봄사업의 수행기관의 인력에 대한 현황은 <표 6>에 제시했다. 전반적으로 정규직은 48.5%으로 비정규직의 비율이 높았다. 그러나, 장애인활동지원서비스와 발달재활서비스는 50%이상으로 그 원인은 다른 서비스와 달리 장애인 분야는 개인사업자의 서비스 제공이 허용되지 않고 비영리중심으로 서비스가 제공되므로 상대적으로 인건비를 축소하려는 경향이 적은 것으로 여겨진다. 좋은 일자리의 창출을 통해서 품질 좋은 서비스 제공이 되어야 한다는 측면에서 고용 여건은 중요한 과제다.

표 6

사회서비스 전자바우처 사업 수행기관의 서비스 유형별 고용 현황

(단위: 명, %)		전체	사업유형						
			노인** 돌봄종합 서비스	장애인 활동지원 서비스	산모 신생아 건강관리 지원사업	발달재활 서비스	지역사회 서비스 투자사업	가사간병 방문지원 사업	언어발달· 발달 장애인 부모상담
월평균 종사자 수		23.8	25.1	105.0	24.9	14.3	6.6	49.5	14.6
고용 형태 (%)*	정규직	11.3 (48.5)	9.3 (44.0)	58.6 (57.2)	11.4 (46.4)	6.0 (50.4)	2.4 (48.4)	27.9 (48.1)	6.3 (45.0)
	비정규직	12.5 (51.5)	15.8 (56.0)	46.4 (42.8)	13.5 (53.6)	8.3 (49.6)	4.2 (51.6)	21.7 (51.9)	8.3 (55.0)
성별 (%)*	남성	2.6 (17.0)	1.4 (5.7)	14.6 (14.9)	0.1 (0.6)	2.1 (12.0)	1.3 (31.9)	2.9 (7.2)	2.3 (13.4)
	여성	21.2 (83.0)	23.7 (94.3)	90.5 (85.1)	24.8 (99.4)	12.2 (88.0)	5.3 (68.1)	46.6 (92.8)	12.3 (86.6)
조사업체수(개소)		1,104	175	130	134	228	264	90	83

\* 괄호 ( )안의 %는 전체 종사자 수 대비 각 세부항목별 비율을 의미함

\*\*노인돌봄종합서비스는 2020년부터 노인맞춤돌봄서비스에 편입됨

자료: 보건복지부, 2020, “2019년 사회서비스 수요공급 실태조사”



### Tip

돌봄서비스는 사회서비스의 대표적인 서비스로서 그 중요성이 커지고 있다. 앞으로 저출산고령사회와 가족의 돌봄기능의 약화 등에 따라 공적인 돌봄서비스에 대한 필요성이 더욱 증가할 전망이다. 돌봄서비스의 영역에서도 최근에 노인맞춤돌봄서비스가 신설되는 등 새로운 변화가 나타나고 있으므로 관련 제도에 대한 지속적인 관심이 필요하다.

# 돌봄사회적협동조합의 비즈니스 전략

## 돌봄분야 현황

돌봄과 관련한 우리사회의 주요이슈는 급속한 고령화와 후천적 장애인구 및 만성질환자의 급증, 복지시설·병원 중심의 서비스 체계 한계 봉착과 지속가능성 위기, 불충분한 사회서비스와 돌봄부담<sup>3</sup>이고, 이는 곧 커뮤니티케어의 제안 배경이기도 하다.

### 급격한 고령화

고령화란 전체 인구 중 노인 인구가 차지하는 비율이 증가하는 현상을 말하고, 고령화율은 전체 인구에서 65세 이상 노인 인구가 차지하는 비율을 말한다. 우리나라는 2000년 고령인구가 7%를 넘어서면서 고령화 사회에 처음 진입했는데 2017년 고령인구가 14%이상인 고령 사회로 접어들었고, 현재 추세면 2026년 초고령 사회가 될 것으로 예상된다. 이는 가장 빠른 고령화 속도를 경험하고 있는 일본의 경우(고령화 사회-고령 사회: 25년, 고령사회-초고령 사회:10년)보다 빠르다.

고령 사회는 노인의 빈곤문제, 노인 부양에 따른 청장년층의 재정부담 증가, 청장년세대와 노인세대 간 일자리 경쟁 발생, 가족 내 역할 상실 및 소외와 여기에 따르는 각종 사회적 비용을 야기하는데 고령화 속도가 빠르다는 것은 그만큼 준비할 시간이 많지 않다는 것과 같은 말이기에도 더욱 심각하다.

### 후천적 장애인구의 증가

2007년에 개정된 장애인복지법에 따라 3년마다 실시하는 장애인실태조사 결과에 따르면 2017년 기준 후천적 장애발생율은 88.1%(질환 56.0%, 사고 32.1%)로 조사되었다.

### 만성질환 관리의 문제

질병관리본부의 2019년 “만성질환 현황과 이슈”<sup>4</sup>에 따르면 만성질환으로 인한 사망은 전체 사망의 79.8%를 차지하며, 사망원인 상위 10위 중 7개(악성신생물, 심장질환, 뇌혈관질환, 당뇨병, 간질환, 만성하기도질환, 고혈압성 질환)가 만성질환으로 나타났다

---

• 2015년부터 질병관리본부가 만성질환을 관리하기 위하여 우리나라 만성질환의 현황과 이슈를 분석하고, 이를 보건 의료 정책 및 사업의 효과적인 수립과 수행을 위한 참고자료로 활용하기 위해 지속적으로 발간하고 있다.

다. 만성질환자는 지속적으로 증가하여 사회경제적 부담 증가에 기여하고 있고, 노인인구 증가로 인해 만성질환 부담이 지속적으로 증가할 것이라고 전망했다.

## 기대수명과 건강수명의 격차 증가<sup>4</sup>

기대수명은 2016년 출생아의 경우 82.4세로 2007년 대비 3년 마다 한 살씩 증가하는 추세이다. 건강수명이 지난 10년간 2세 증가한 것과 비교하면 기대수명과 건강수명 간 격차가 증가하고 있는 것이며 노후에 9.4년 가까이 건강을 잃은 채 돌봄이 필요한 상태에 놓이게 된다.

## 사회보장제도의 지속가능성 저하와 사회적 입원문제

돌봄의 탈시설화와 탈가족화는 돌이킬 수 없는 추세이며 노인의 돌봄은 사회화되고 특히 공적 돌봄 욕구로 집중될 수밖에 없다. 그러나 전체요양병원 입원환자 44만여 명의 40%인 17만 명(2019년 복지부 추산)이 열악한 주거환경, 재가돌봄서비스의 부족 등 지역사회에서 치료와 돌봄이 어려워 의료적 필요성이 낮음에도 입원하는 경우를 일컫는 ‘사회적 입원’에 해당한다.

국민건강보험공단 자료에 따르면 2018년 노인 1인 평균 총 진료비는 5049만 원으로 2016년보다 45% 증가했다. 노인 1인이 사망 전 요양병원과 요양원에 입소하는 기간은 평균 23개월(2017년 대비 1개월 증가)이고, 2018년 전국에서 사망한 65세 이상 노인 13만 1802명을 분석한 결과 사망 전 10년간 요양병원과 요양원에서 지낸 기간은 평균 707일로 나타났다. 사망 전 10년간 65세 이상 노인의 의료비 및 요양비는 총 6조 5965억 원으로 2017년 대비 9840억 원(17%) 증가했다.

## 시설을 벗어나 다시 시설로, ‘회전문 현상’

가정 및 지역사회 내에서 일상적인 돌봄이 어려운 경우, 치료나 집중적인 돌봄이 필요한 상태가 아님에도 병원과 시설로 돌아갈 수밖에 없는 ‘사회적 입원’의 반복인 ‘회전문 현상’이 줄지 않고 있다. 국가인권위원회 실태조사(2012)에 따르면 퇴소한 장애인들이 가족의 노령화나 장애 등으로 나를 돌볼 사람이 없어서, 경제적으로 먹고 살기 힘

---

● 비감염성 진료비가 57.1조원으로 전체 진료비의 83.9%를 차지한다.

●● 65세 이상 노인인구 2060년 40%대로 증가할 전망(통계청). 노인진료비 2060년 최소 271조 원으로 전망된다(국민건강보험 정책연구). 또한 만성질환으로 인한 사망이 증가하여 2020년에는 전 세계 사망의 4분의 3을 차지할 것으로 보인다(WHO).

들어서, 가족들과의 관계가 원만하지 못하거나 가족들에게 부담이 되기 싫어서, 마땅히 살 곳이 없어서 등의 이유로 시설입소 또는 재입소를 강행하는 것으로 나타났다. 정신 장애인이 한 기관(시설)에서 퇴원 후 즉시 보호의무자에 의해 타 시설로 강제 입원되는 비율이 25.2%가 되는데, 이 중 증상의 악화 및 재발이 44.7%이고, 약 35.6%는 지낼 곳이 마땅치 않거나 보호자의 편의 때문인 것으로 나타났다.<sup>5</sup>

## 불충분한 재가서비스

현재 공급되고 있는 재가서비스의 한계는 공급자 중심의 단편적 서비스 제공, 서비스 내용의 전문성 부족, 전달체계의 문제, 재정상 한계 등이 있다. 이중 공급자 중심의 단편적 서비스 제공은 사회서비스가 수요자의 욕구가 아닌 공급기관과 예산의 규모에 맞춘 서비스를 제공하다보니 수요자의 욕구해결의 수준이 떨어진다. 그조차도 보건 의료와 사회(복지)서비스, 사회(복지)서비스 간 연계가 미흡하고, 종류도 수요자의 욕구에 비해 다양하지 않다.

## 지역단위 보건·복지전달체계의 특성 및 한계<sup>6</sup>

지역사회에서 운영하고 있는 보건·복지 서비스 제공시설은 서비스 유형별로 다양하게 운영되는 것으로 볼 수 있지만 공적서비스는 서비스 이용에 있어서의 소득 등과 같은 추가적인 대상자 선정기준으로 인한 보편성의 취약과 함께 필요 대비 절대적인 서비스 양의 부족으로 사각지대가 존재한다는 한계가 있다. 또한 시설 중심의 서비스 제공으로 인해 기관별로 제공되고 있는 서비스의 내용이 중복되거나 서비스 제공기관 간의 연계가 미흡하여 이용자가 자신에게 맞는 서비스를 이용하는데 어려움이 있으며, 서비스의 분절성이 나타나고 있다. 서비스 제공기관의 설립 운영에 있어서도 시설 설립 기준이 시군구 또는 광역단위 1개소가 설립되어 운영되고 있는 경우 서비스 대상자들의 시설 이용에 있어 지리적 접근성이 떨어지는 한계가 존재한다. 마지막으로 도시지역이나 시군구, 광역단위에서는 많은 수의 시설이 운영되고 있는 반면, 지방이나 읍면동 단위에서는 서비스 제공기관의 부재로 필요서비스를 받을 수 없는 경우가 발생하는 등 서비스 접근에 있어 지역별 격차가 존재한다.

## 재난대응 돌봄 체계 부재

코로나19와 같은 감염병은 우리사회 시스템 전반에 대한 점검과 변화를 요구하고 있다. 환경과 돌봄분야가 특히 그렇다. 두 분야의 공통점은 평상시에는 크게 주목을 받지 못하지만 한번 붕괴되면 회복이 쉽지않고, 사회를 구성하고 있는 모든 구성원들에

게 영향을 미친다는 점이다. 코로나19 장기화로 인한 우울감 증가, 재가서비스 중단으로 인한 어려움, 돌봄 종사자들의 고용 및 소득 불안정이 심각할 지경이다. 전문가들은 코로나19와 같은 재난 상황이 당분간은 반복적으로 지속될 것이라고 예측하고 있다. 재난시기 돌봄에 대한 고민이 필요하다.

## 비즈니스모델 제안

앞서 살펴본 돌봄분야 현황의 모든 문제를 해결하는 것은 비현실적일 수 있다. 하지만, 욕구를 가진 수요자가 존재하고 있고, 아직 그 욕구는 미충족 상태이다. 시장이 존재하고 있다는 뜻이다.

협동조합기본법 제2조의 정의에 따르면 사회적협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다. 주민들의 권익·복리 증진, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 사회목적실현과 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 통해 경영의 지속가능성을 확보해야하는 운명을 갖고 탄생한 조직이다. 영업활동과 사회목적실현을 병행하기에는 조직이 가지고 있는 자원이 제한적이다. 사회목적 실현이 곧 영업활동이 되는 전략을 취해야 하는 이유이다.

표 7 개별 서비스: 다각화 전략

구분	현행	다각화 전략	비고
대상	등급자 중심 (소득, 연령, 장애, 기능 등)	모든 대상 (미충족 욕구가 있는 사람)	-
재원	공적자금 중심 (바우처, 사회보험 등)	개인자금 사회기금(사회성과보상 등) 기부	사회적 비용 감소에 대한 사회적가치 측정지표 마련
서비스	공급기관의 서비스 중심	수요자 맞춤형(요청서비스)	수요자 욕구를 정밀하게 측정할 수 있는 욕구사정도구
	가사지원(대행) 사후적 지원 단독서비스	잔존기능유지(보조) 예방 서비스 개발 의료 등 다양한 분야 연계	
고용 (일자리)	취약계층 중심	의료, 돌봄분야 경력단절인력 근거리 파트타임	구체적으로 정리된 업무매뉴얼
공간 (센터)	대규모, 광역단위 센터	소규모, 마을단위 센터 (가칭 마을돌봄센터)	수요자의 욕구와 마을 내 자원의 플랫폼기능



## 사례: 건강리더 협동조합(대전 대덕구)

### 대상

- 돌봄이 필요한 주민

### 목적

- 자립생활과 질병예방을 통한 건강하고 행복한 지역공동체 회복

### 주요사업

- 건강자치력 향상, 건강관리 돌봄서비스, 자립생활 및 질병예방 지원, 인력양성, 공간운영, 연구조사, 위수탁사업(정관 제61조)

### 사업현황 및 예정사항

- 경증치매환자 지역사회 돌봄(충남대)
- 건강반 운영(산자부, 참센)
- 건강리더 양성을 통한 일자리 창출(지역산업맞춤형일자리)

### 주요서비스

- 코로나로 인한 긴급돌봄, 수술 후 회복기간 동안 생활도움, 노인 안부확인 등
- 건강리더, 건강반(질환별, 욕구별 자조모임)
- 공간운영: 공유부엌, 시니어카페(예정)
- 복약지도, 운동, 협동조합 조합원 건강관리서비스
- 병원 및 공공기관 연계: 퇴원 후 환자(건강, 생활)관리
- 서비스 제공자 네트워크 : 교육, 정보교류

## 사례: 마주봄 협동조합(대전 대덕구)

### 명 칭

- 마주봄-마을주도통합돌봄의 약자

### 목적

- 마을주도통합돌봄체계를 형성하여 커뮤니티케어를 정착시키고, 지역사회 건강자원을 효과적으로 조직하여 주민에게 전달하는 것을 목적으로 한다.

### 주요사업

(정관 제61조)

- 지역사회의 건강관련 상품 도소매 사업
- 의료, 복지, 돌봄 등 사회서비스 중개사업
- 교육 및 컨설팅
- 전자상거래 및 통신판매업
- 조합원과 직원에 대한 상담, 교육훈련 및 정보제공 사업
- 조합 간 협력을 위한 사업
- 조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업 -

### 사업현황 및 예정사항

- 마주봄시스템([www.communitycare.co.kr](http://www.communitycare.co.kr)) 수탁운영  
※주요기능: 맞춤형건강테스트, 건강스토어(사회적경제 건강자원 쇼핑몰), 건강커뮤니티(건강반)

### 참여기업

- 식품: 품앗이소비자생협, 한살림대전생활협동조합, 대덕품앗이협동조합
- 영양: 열린부뚜막협동조합, 도원참사랑나눔사회적협동조합, ㈜낭랑
- 심리/교육: 코칭배달부심청이협동조합, 희망찾기사회적협동조합, 치유공간 마음의숲사회적협동조합, 밥상살림식생활센터, 로컬푸드품교육센터, 오티드림사회적협동조합
- 여가문화: 공감만세, 대전문화산업단지협동조합, (주)여행문화학교 산책, (사)한국청소년인성교육협회, 모여락협동조합, 작은극장 다함 협동조합, 대전체협여행협동조합, 건강생활연구소
- 의료: 민들레의료복지사회적협동조합
- 운동: 바른자세365협동조합
- 주거/환경: (주)조은컴퍼니
- 기타: 모두의책협동조합



· 4장 ·

# 돌봄사회적협동조합의 조직 운영







## 조직 구조와 임원의 역할

강민수 서울시협동조합지원센터 센터장

협동조합의 조직과 지배구조란 협동조합의 설립 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 정해진 역할 분담의 형태를 말한다. 조직의 설립목적을 실현하는 과정에서 협동조합의 조합원, 임원, 직원은 어떤 자세와 태도, 역할을 수행해야 하는 지에 대해 함께 살펴보자.

**조직이란** 어떠한 공동의 목표를 달성하기 위한 집단의 시스템(체계)을 말한다. 한 집단이 일정한 목적 또는 목표달성을 위하여 관리 및 역할 분담이 정해져 지속적으로 결합이 유지되고 있을 때, 그 집단을 조직이라고 부른다. 집단의 활동을 조직화하기 위해서는 관리를 통하여 이를 통제하여야 한다.

### 협동조합의 조직구조

협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업조직으로 조직의 목적과 그 목적을 실현하기 위해 독특한 구조를 가진다.

협동조합의 총회는 최고의 의결기구로 가지며 이사장 혹은 상임이사는 이런 의사결정기구의 결정사항을 실제 사업으로 집행하는 책임을 지게 된다. 집행기구는 조합원 총회, 이사회 의결내용을 잘 집행하고, 집행상의 문제점이 있으면 다음 의사결정에서 수정될 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 한다.

표 1 협동조합의 조직구조



## 협동조합 기관의 의의

기관이란 법인의 의사를 결정하고 그 의사에 기초하여 외부에 대하여 법인을 대표하고 업무를 집행하며 또한 업무집행상황을 감독하는 일정한 조직이 필요로 하는데 이를 기관이라고 한다.

표 2 협동조합의 기관의 구분

구분	구성	주요기능
의결 기관	총회	조합원
	대의원회	이사장, 대의원
	이사회	조합장, 7~25인
집행 기관	상임 이사장	조합장
	비상임 이사장	조합장, 상임이사

### 총회(대의원회) : 최고의사결정기관

총회는 조합원(회원)으로 구성되는 최고의사결정기관으로 조합의 조직, 사업 및 운영상의 모든 기본적인 사항을 결정한다.

### 이사회 : 업무집행에 관한 의사결정기관

이사회는 법인인 조합의 업무집행에 관한 의사를 결정하기 위하여 구성되는 기관이다. 이사회는 이사장·상임이사의 독단과 전횡을 막고 조합의 업무 및 사업을 민주적으로 운영하고자 하는 데 그 취지가 있다. 이사회는 반드시 설치해야 하는 법정기관이며 회의를 통해 운영되는 회의체기관으로 총회 또는 대의원회에서 의결한 사항을 집행하는 집행기관이다.

### 이사장(상임이사) : 업무집행기관, 대표기관

이사장은 협동조합의 목표를 달성하기 위해 인적·물적 자원을 효과적으로 배분하는 업무를 담당하는 사람이며, 일반적으로 경영을 총괄하고 협동조합을 대표한다.



협동조합 경영자는 조합원으로 구성된 총회, 또는 이사회에서 선임되며, 총회나 이사회에서 결정된 사항을 실행할 책임이 있다. 아울러 총회나 이사회에서 결정사항을 실행하는데 필요한 세부적인 의사결정 권한을 가지고 있으며, 조합원 회의에 참여하여 경영현황을 설명할 의무가 있다.

협동조합 경영자는 경영목표를 달성하기 위해 운영목표를 수립하고, 조직·인사·감독 등에 대한 전반적 통제를 수행한다. 또한 이질적인 조합원들의 다양한 경제적·정치적 이해를 조정하고 관리하는 역할을 수행한다.

## 감사: 감독기관

감사는 총회에서 선출되어 협동조합의 재산 및 업무를 감독하는 필수 감독기관으로 협동조합의 업무집행 상황, 재산상태, 장부 및 서류 등을 감사하여 총회에 보고한다. 또한 이사회가 의사결정을 원활히 수행하도록 경영현황에 대한 정확한 정보를 제공하는 역할을 수행하며 이사장·이사·경영자·직원 등 협동조합 경영에 참여하는 사람들의 업무상 과실이나 비리 등에 대한 점검도 실시하고 있다.

# 협동조합 조합원의 권리와 의무

## 조합원의 정의

ICA에 따르면 협동조합 조합원은 “자신들의 특정한 필요와 염원을 충족하기 위해 비슷한 생각과 의지를 가진 사람들이 함께 자발적으로 결합하여 협동조합이라는 사업체를 만든 사람들”을 말한다. 이것은 협동조합의 주체가 조합원이라는 것을 뜻하고, 협동조합은 조합원의 조직이라는 것을 말하는 것이다. 조합원은 협동조합을 구성하는 핵심적인 요소로서 협동조합의 소유자이며, 통제자이고 수익권자이다. 반면 주식회사의 주주는 일반적으로 자본의 일부를 출자하는데 그칠 뿐 운영에는 참여할 기회가 거의 없으며, 자기가 투자한 기업을 이용해야 할 의무도 없다. 이러한 점이 조합원의 협동조합 활동에 대한 참여와 행동을 규정하는 인센티브에 영향을 미치며, 나아가 협동조합 지배구조의 특성을 결정 짓게 한다.

협동조합의 조합원은 협동조합의 설립 목적에 동의하여 조합원으로서의 의무를 다하고자 하는 자연인이나 법인은 누구나 조합원이 될 수 있다. 조합원의 자격은 일반적으

로 협동조합의 정관에 규정되어 있으며 조합원이 가입을 신청한 후 이사회의 승인을 획득해야 한다. 조합원인 이사회의 승인에 따라 가입비 또는 최소 출자액을 납부함으로써 자격을 획득하게 된다. 조합은 정당한 사유 없이 조합원 가입을 거절하거나 다른 조합원 보다 불리한 대우를 할 수 없다.

## 조합원 권리와 의무의 관계

협동조합의 이론은 얼핏 보면 대립되는 두 가지 측면이 사실은 하나라고 설명하고 있다. 권리와 의무는 서로 반대되는 말 같지만 사실은 서로 떼려야 뗄 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있다.

권리와 의무를 연결시켜주는 고리는 무엇인가? 바로 조합원이 ‘주인’이라는 사실이다. 협동조합은 조합원이 출자와 이용과 운영의 모든 측면에서 주인이기 때문에 주인으로서 권리와 의무를 지닌다. 주인노릇을 하는 것이 ‘의무’이며, 주인대접을 받는 것이 ‘권리’라고 할 수 있다.

협동조합의 사업을 이용하는 것은 권리이자 의무이다. 사업이 잘되어 번 돈을 나눠가지는 것은 권리이지만, 사업이 안 되어 손해를 보게되면 그것을 감당해야 하는 것도 조합원의 의무이다. 이처럼 조합원의 권리와 의무는 동전의 양면이다.

조합원의 권리가 자동적으로 주어지는 것은 아니다. 루돌프 폰 예링이란 유명한 법학자가 《권리를 위한 투쟁》이란 책에서 밝히고, 민법교과서에도 나오는 “권리 위에 잠자는 자, 보호받지 못한다”는 격언은 조합원의 권리를 보장받기 위해 항상 깨어 있을 것을 웅변하고 있다. 자신의 권리가 무엇인지, 현재 자신의 권리가 잘 수행되고 있는지 주변의 상황, 자신이 속한 협동조합의 활동을 항상 관심을 가지고 봐야 한다.

## 조합원의 권리

조합원은 협동조합에 출자함으로써 조합원의 지위를 갖게 되고, 그 지위를 바탕으로 하는 권리를 갖게 된다. 조합원의 권리는 협동조합과의 사법관계에 따른 사권私權이며, 권리행사의 목적을 기준으로 운영에 참여할 수 있는 공익권共益權과 경제적 권리인 자익권自益權으로 크게 나눌 수 있다.

## 공익권

조합의 관리, 운영에 참여할 권리에 해당하는 ‘공익권’은 총회 등 조합의 운영에 참여하여 의사결정을 행사할 수 있는 권리를 말한다. 또한 대의원과 이사장, 이사, 감사 등 임원들을 선출할 수 있는 선거권을 갖는다.

의결권과 선거권은 출자좌수에 관계없이 1인 1표의 원칙에 따른다. 주식의 지분에 따라 결정권이 달라지는 주식회사와 다른 협동조합의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 조합원이 직접 총회에 참석하여 의결권 또는 선거권을 행사할 수 없을 때는 다른 조합원이나 동거 가족 등의 대리인을 내세워 그 권리를 대신 행사할 수 있다.

조합의 관리, 운영에 참여할 권리고 조합원은 임원이나 대의원으로 선출될 수 있는 피선거권을 가진다. 이사장 및 이사, 감사 등 임원의 결격사유에 해당하지 않고, 임직원 겸직 금지에 해당하지 않으면 모든 조합원은 피선거권을 갖는다.

또한 조합원에게는 일정 수의 조합원의 동의로 총회에 임원의 해임을 요구할 수 있는 임원 해임요구권과 사무소에 비치된 협동조합의 정관, 규약, 규정, 총회 및 이사회 의사록, 회계장부와 조합원 명부를 열람할 수 있고, 그 사본을 청구할 수 있는 서류열람권 및 사본청구권 등의 권리가 있다.

## 자익권

조합원의 협동조합 사업 이용은 조합원의 의무이자 권리이다. 사업이용권은 조합원의 가장 본질적인 권리이며, 조합원은 사업 이용을 통해 협동조합으로부터 경제적 이익을 얻을 수 있다. 조합원들은 조합의 사업을 이용함으로써 경제적 이익을 얻지만, 매 회계년도 결산을 한 뒤 손실보전과 법정적립금 및 임의적립금을 적립한 이후에 남은 잉여로 조합원에 배당을 할 수 있다. 조합원의 입장에서는 잉여금에 대한 배당을 청구할 수 있는 권리를 갖는다. 배당은 두 종류가 있는데, 이용 실적에 따른 이용액 배당과 출자에 따른 배당이 있다.

탈퇴하거나 제명된 조합원은 자신이 낸 출자금과 그간 사업을 통해 유보된 내부 적립금을 포함한 자기 지분에 해당하는 지분환급청구권이 있고, 협동조합이 해산할 경우 채무를 변제하고 잔여재산이 있을 때에 정관으로 정하는 경우 조합원에게 잔여재산청구권이 부여된다.

다만 사회적협동조합은 잉여에 대한 배당이 불가능하고 조합원에게 잔여재산청구의 권한이 주어지지 않는다.

## 조합원의 의무

협동조합의 조합원은 조합원으로서의 권리와 함께 조합원으로서 의무를 동시에 가진다.

### 경제적 의무

협동조합은 조합원들이 스스로 필요를 해결하기 위해 만든 경제 사업체이기 때문에 그 사업체를 만들기 위해 조합원들이 마땅히 해야 할 경제적인 의무가 있다. 출자, 경비 부담, 그리고 손실금 부담 등의 의무가 여기에 해당한다.

#### ① 출자의 의무

협동조합의 자본금은 조합원의 출자에 의해 마련된다. 조합원이 되려면 금전이나 현물 등으로 조합 정관이 정한 최소 납입출자금 이상의 출자금을 출자해야 한다. 출자의 의무는 협동조합 조합원의 가장 기본적인 의무이다.

#### ② 경비 부담의 의무

조합원은 출자금 이외에도 협동조합의 사업수행에 필요한 경우 정관이 정한 바에 따라 경비를 부담해야 한다. 조합에 필요한 제반 경비를 사업을 통해 조달하는 것이 기본이지만, 그런 조건이 만들어지기 전까지 조합원들이 조합을 운영하는 데 필요한 제반 경비를 부담해야 한다.

#### ③ 손실액 부담의 의무

손실액 부담의 의무는 조합원이 조합을 탈퇴할 경우 출자금 환급분을 계산하여 조합의 자산보다 부채가 많을 때 자산을 초과한 부채액에 대하여 손실액 부담의 의무를 가진다. 다만 이는 조합원이 납부한 출자액의 한도에서만 해당한다.

### 사업의 이용, 운영에의 참여의 의무

협동조합을 건강하게 하기 위하여 조합원들은 협동조합의 운영과정에 적극적으로 참여해야 할 의무가 있다. 이용의 의무, 각종 운영과정에의 참여가 이에 해당한다.

#### ① 이용의 의무

출자나 경비의 부담 등 경제적 참여도 중요하지만, 조합원의 가장 중요한 의무는 사업을 이용할 의무다. 조합원은 자신의 필요와 염원을 해결하려고 조합을 결성한 것이기 때문에 조합의 사업을 성실히 이용함으로써 그 필요와 염원을 해결할 수 있다.

협동조합 사업에 대한 이용은 협동조합에 따라 다른 의미를 갖는다. 공동구매 사업을 하는 경우에는 구매 행위가 이용에 해당할 것이고, 직원협동조합에서 말하는 이용은 노동 행위를 말한다. 즉, 직무를 성실히 수행하는 것이 이용을 의미한다.

## ② 운영 참여의 의무

이용의 의무뿐만 아니라 조합원에게는 조합의 회의, 교육, 행사 등에 참가할 의무가 있다. 조합원은 참여를 통해 의견을 개진함으로써 협동조합 사업에 활력을 줄 수 있고, 각종 회의에 참여함으로써 조합원들이 협동조합의 현황을 이해하고 조합원들 스스로가 조합을 잘 이용하기 위해 필요한 조건들에 대해 의견을 제심함으로써 조합을 발전시킬 수 있다. 또한 교육을 통해 조합원으로 하여금 협동조합의 정체성을 확인하고 조합에 대한 이해를 높임으로써 조합 운영을 원활하게 할 수 있다. 때문에 교육에 대한 참여는 조합원의 수행해야 할 중요한 의무 중에 하나다.

**표 3** 협동조합 조합원의 권리와 의무

권리	의무
① 조합의 사업 및 시설 이용	① 협동조합 사업 및 시설 이용
② 총회 소집청구의결	② 출자금 납입
③ 정관 및 규정의 제정·개정	③ 협동조합의 목적·정책·이슈 등에 대한 이해
④ 임원(이사 등) 선출 및 해임	④ 이사 선출 및 평가에 참여
⑤ 감사 청구	⑤ 협동조합 성과 평가
⑥ 해산, 인수·합병, 합작투자 등의 의결	⑥ 협동조합 손실 부담
⑦ 임직원의 법규 준수 요구	⑦ 경비부담 및 과태금 납부
⑧ 조합원 손실에 대한 임원 문책	⑧ 정관 등 운영규약 숙지 등
⑨ 잉여금 배당 및 지분상환 청구	⑨ 교육등 운영참여의 의무
⑩ 경영보고서, 연차보고서 열람 등	

## 협동조합 임직원의 역할

### 임원의 역할

협동조합에서 임원은 이사장과 이사, 감사를 가리킨다. 협동조합기본법에 따르면, “협동조합에 임원으로서 이사장 1명을 포함한 3명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둔다”라고 되어 있다. 이들은 총회에서 선거를 통해 선출되며, 이사장은 이사 중에서 정관으로 정하는 바에 따라 총회에서 선출된다.

임원은 이사장을 의장으로 이사로 구성된 이사회와 감사를 통해 직무를 수행한다. 이사회는 조합의 업무집행을 결정하는 의결체로서 조합의 재산과 업무집행에 관한 사항, 총회의 소집과 총회에 상정할 의안, 규정과 규칙을 제정하거나 변경·폐지를 결정하고, 다음 년도의 사업계획과 예산안을 작성하며, 간부직원의 임명과 면직을 승인하며, 기본자산의 취득과 처분을 결정한다.

이사는 일반적으로 조합원 중에 선임되며, 위임계약에 따라 선량한 관리자로서의 위임된 업무를 수행해야 함을 물론 법령·정관·규정·규약 등을 준수하여야 한다. 이사는 협동조합의 운영방향에 관한 정책결정(policy decision)을 하며, 경영자는 이러한 방향에 따라 경영에 대한 의사결정(management decision)을 한다. 이사회는 ‘소유자=이용자=통제자’ 원칙에 따라 통제권의 행사 범위가 넓으며, 이 점이 소유와 경영(통제)이 분리되어 있는 영리회사와 구별되는 차이점이다. 일반적으로 협동조합의 임원은 아래와 같은 역할을 수행한다.

### 조직의 민주적 지도자

협동조합은 ‘민주주의의 학교’라고 한다. 현대사회에서 협동조합은 다른 어떤 조직보다도 민주적 운영을 잘 발휘할 수 있는 조직이다. 그래서, 사회적으로 국민의 민주적 함양과 민주적 의사결정구조의 정착에 기여해 왔다. 이와 같은 협동조합의 민주적 운영은 조합원의 참여를 조직해내는 임원의 노력과 이를 돕는 조합원의 자주적 노력이 조화를 이룰 때 가능하다. ‘참여에 의한 민주적 운영’, 이것이 바로 조합 임원이 가져야 할 첫 번째 과제로서 ‘조직의 민주적 지도자’로서의 역할이다.

## 사업경영의 책임자

조합 임원은 조합사업을 조합원의 필요에 따라 추진하고, 조합원을 만족시킬 수 있도록 조합을 경영하며, 이를 위해 직원을 고용, 그 업무를 관리 감독하는 사업경영의 책임자이다. 그런데 조합경영의 목적은 주식회사와 달리 이윤 극대화에 있지 않고, 조합원에 대한 최대 봉사로 조합원의 편익을 극대화하는 데 있다. 물론, 조합 사업이 적자를 내어도 좋다는 것은 아니다. 그 기본 관점 또는 원리가 조합원을 위한 차별 없는 최대한의 봉사를 목적으로 하지만, 협동조합의 경영이 적자를 보게 되면 지속 가능한 운영이 불가능하게 되어 장기적으로 협동조합 설립의 목적을 달성할 수 없게 된다. 사업경영의 책임자로서 임원은 항상 조합원을 염두에 두고 협동조합의 원칙을 살리는 사업합리화와 사업추진에 노력해야 한다.

## 협동조합교육의 추진자

협동조합은 각종 협동사업을 통해 단순히 그 사업의 발전만을 지향하는 것이 아니라 이를 통해 사람 간의 협동관계, 상호부조관계를 확대하고 나아가 생산과 소비의 양식을 바꿔나가는 것을 지향한다. 이처럼 협동조합 활동은 경제적이면서 사회적·문화적이다. 그래서 협동조합에서는 교육을 중시한다. 조합원, 임원, 직원 그리고 일반 지역 사회 주민들에 대하여 협동의 가치와 원칙, 방법에 대하여 직접 교육과, 또한 협동조합의 일상 사업활동을 통한 간접교육을 추진하는 것이 협동조합 본연의 의무이다.

이러한 교육의 활성화는 반드시 협동조합 사업의 활성화로 돌아오게 되어 있다. 임원은 누구보다 협동조합에 대한 자기계발을 게을리 하지 말아야 하며, 이러한 협동조합 교육을 언행을 통해 몸소 실천하는 추진자 역할을 다할 것을 요구받고 있다.

## 협동활동의 실천수범 실천자

협동조합의 활동에는 여러 가지가 있다. 직접적인 사업경영 분야 외에도 교육활동, 지역사회에의 기여활동, 대정부 활동 등이 그것들이다. 이러한 활동에서 조합 임원은 항상 선두에서 헌신적으로 자기 역할을 다해야 한다.

## 지역사회 대표자

협동조합은 지역사회와 불가분의 관계에 있다. 협동조합은 지역사회내의 생산자나 소비자에 의해 조직되기 때문에 지역사회가 안정될 때 비로소 협동조합 사업도 안정될 수 있는 것이다. 지역의 환경 보전, 교육 환경 개선, 고용 창출, 사회적 약자들을



위한 협동활동의 개발 등 지속 가능한 지역사회의 유지를 위한 협동조합의 역할은 직접적으로 지대하다. 협동조합의 임원은 이러한 지역사회에의 기여 활동을 조합원과 함께 조합원을 대표하여 적극 펼쳐나갈 책무가 있다.

## 감사제도

감사는 조합의 재산 및 업무에 관한 감사를 주된 기능으로 수행하는 기관으로 감사는 반드시 협동조합 내에 있어야 하는 법정기관이며 상설기관이다.

### 감사의 역할과 기능

감사는 감사결과에 따라 이사장 및 이사가 법률, 정관·규약·규정 또는 총회의 의결에 반하여 업무를 집행한 때에는 이사회에 그 시정을 요구해야 하고, 감사의 시정 요구를 이행하지 않을 경우에는 총회를 소집할 수 있다. 결국 협동조합은 경영자-이사회-감사의 조직구조를 통해 조직 간의 적절한 견제와 통제 기능을 확보하게 되는 것이다.

감사는 협동조합의 내부 통제기관이자 재산 상황과 업무 상황을 감사하는 필치기관, 상설기관으로서 감사권 이외에 집행기관을 견제하는 기능을 가진다. 협동조합에 대한 통제와 감독기능은 내부감사제도뿐만 아니라 감사의 독립성을 유지하기 위해 외부감사제도를 통해 이루어지는 경우도 있다. 외부 감사기관에는 외부 전문 감사기관이나 협동조합연합회 등이 있다. 일부 협동조합에서는 특별감사를 두어 감사의 활동을 감독하고 조합의 사업활동과 의사결정이 적정한지를 평가하기도 한다.

### 감사의 권한과 유형

감사의 권한으로는 소속 협동조합의 재산상황과 업무집행에 대한 감사권, 결산보고서에 의견을 첨부할 권리, 총회에 제출할 의안 및 서류의 조사보고권, 위법 행위에 대한 금지청구권, 총회 또는 이사회에서 의견진술권 등이 있으며, 협동조합과 대표기관 간의 소송에서는 예외적으로 감사가 대표권을 갖는다.

감사는 1인 또는 수인(數人)을 둘 수 있으며, 첫 번째로 수인을 두는 경우 회의체로 운영하는 것이 아니라 각자 독립하여 권한을 행사한다. 이러한 형태를 감사회(supervisory council)라고 하며 감사회는 이사회와 별도로 총회에서 조합원 가운데 선출된 감사들로 구성되며, 명예직으로 운영된다. 두 번째 유형은 감사위원회(supervisory committee)의 형태로 이사회에 소속된 소위원회로서 이사회 구성원으로 구성된다. 세 번째 유형은 회계감사



auditor이다. 회계감사는 총회에서 선출되지만 반드시 조합원은 아니며, 회계와 감사 관련 지식을 보유한 전문가를 포함하여 구성한다. 주요 업무는 회계감사에 집중하여 운영된다.

## 직원의 역할

### 협동조합 직원

협동조합의 직원도 넓은 의미에서는 협동조합의 구성원이다. ‘사람과 사람과의 결합’을 원리로 하는 협동조합에서 직원은 단순히 협동조합에서 일하는 대가로 받는 봉급에 의해 생활하는 월급쟁이가 아니라 협동조합을 함께 이끌어가는 동료, 나아가 협동조합운동가, 임원과 함께 일을 하는 ‘봉사자’로서 받아들여져야 한다.

### 직원에 대한 교육의 필요성

협동조합 직원이 운동가로서의 성격을 인식하고 협동조합에 입사하는 것은 아니며, 협동조합에 다닌다고 자동적으로 몸에 베는 것도 아니다. 이는 지속적인 교육과정을 통해 직원 스스로 자각하고 실천할 수 있도록 만들어야만 하는 것이다.

협동조합 직원이 되기 위해서는 기본적으로 협동조합에 대한 이해가 필요하며 승진의 모든 단계에서 협동조합에 대한 이해도와 신념을 측정해야 하며, 협동조합에 대한 지속적인 보수교육이 필요하다.

## 협동조합의 민주적 운영

### 협동조합 지배구조의 이해

#### 협동조합 지배구조

협동조합의 지배구조란 조합원·이사·사회·경영자·기타 이해관계자들 간의 상호작용 관계를 규정하는 매커니즘을 의미한다. 협동조합을 둘러싼 이해관계자들이 매우 다양하기 때문에 협동조합의 지배구조란 ‘조직의 이해관계자 사이의 조직경영에 대한 권리와 책임의 구조’라고 말할 수도 있다.

조합원이 협동조합을 직접 경영하게 되면 스스로 권한과 책임을 지기 때문에 큰 문제는 없다. 그러나 조합원 수가 늘어나고 사업구역과 범위가 확대됨에 따라 조합원 스스로 조합을 운영하는 데 많은 한계가 발생한다. 조합원간 다양한 이해를 조정해야 하며, 대규모 사업을 운영하기 위해 전문성도 필요하다. 따라서 조합원들은 자신들의 대표조직인 이사회를 조직하고, 조합의 운영을 담당할 전문경영자를 채용하게 된다. 또한 신의성실에 의한 업무집행을 감시할 감사조직을 구성하게 된다. 이러한 조직들이 협동조합의 지배구조를 형성하게 된다.

일반적으로 협동조합의 지배구조는 다른 기업조직보다 매우 복잡하게 형성되어 있다. 그 이유는 협동조합은 이해관계자들이 다양하여 이들의 이해를 조정하고 이를 조직운영에 반영하도록 강제하는 수단이 필요하기 때문이다.

## 주식회사와 협동조합의 지배구조 비교

주식회사와 협동조합의 지배구조는 형식적 측면에서는 유사한 구조를 가지고 있다. 주식회사는 주주총회와 이사회, 이사회 의장(기업 회장), 전문 경영인이 지배구조의 중요한 구성요소이며, 협동조합에서는 조합원 총회와 이사회, 이사장, 전문경영인(상임이사 또는 전무) 등이 주요 지배구조를 형성하고 있다. 그러나 내용면에서는 확연히 다른 구조를 가지게 된다. 주식회사에는 지배대주주가 존재하지만, 협동조합에서는 1인당 출자 최고한도를 제한하고 있기 때문에 조합원의 사적이익을 위한 통제권 행사욕구를 완화하여 소유권·통제권을 분산하고 있다. 따라서 소유권의 집중이 불가능하다.

주식회사는 1주 1표제에 의해 운영되는 반면, 협동조합은 1인 1표의 민주적 방식으로 운영되고 있다. 주식회사의 경우 1주 1표 방식으로 선거에 대한 논란이 없으나, 협동조합은 1인 1표 방식이어서 선거가 중요한 이슈가 될 수 있다. 협동조합에서 주요 임원을 선거에 의해 선출하는 것도 주식회사와 다른 점이다. 총회에서 민주적인 선거로 선출한 이사(조합원 대표)로 이사회를 결성함에 따라 이사의 대표성을 강조하고 대규모 투자자의 경영통제를 약화시키게 된다.

협동조합은 주식시장에 상장하지 않기 때문에 자본시장의 평가를 받지 않는다. 이는 시장으로부터 객관적 평가를 받지 않는다는 점은 협동조합 지배구조의 커다란 약점으로 지적받고 있다.

협동조합의 조합원은 투자자이면서 이용자(고객)라는 이중적인 성격을 갖는다는 점도 주식회사의 주주와 차이점을 가지게 된다.

표 4 주식회사와 협동조합의 지배 구조 차이

구 분	주식회사	협동조합
소유권	소수의 지배대주주 존재	소유권이 폭넓게 분산
의결권	1주1표제, 의결권이 집중	1인1표제, 의결권이 분산
외부통제	자본시장의 평가가 중요	자본시장의 평가 부재
주주성격	투자자 입장	투자자 및 고객 입장
대표선임	대주주에 의해 선임	선거에 의해 선출

즉, 협동조합은 소유권의 분산, 1인 1표의 민주적 방식, 자본시장의 평가 결여, 조합원의 이중적인 성격(투자자이면서 이용자) 등의 특성을 가지고 있다.

### 협동조합 지배구조의 한계

이사회 구성원들은 협동조합의 민주적 원칙인 1인 1표의 원칙에 따라 선출됨에 따라 대규모 협동조합의 경우 조합원들의 투표에 대한 인센티브가 미약할 수 있다. 투표권의 영향력에 비해 총회 참여 비용이 더 들어감에 따라 비효율이 발생할 가능성이 높다. 그 결과 협동조합의 방침에 대하여 특수하거나 이해관계가 큰 조합원들만 총회에 참여하는 경우가 발생할 소지가 크다.

1인 1표의 의결권, 소액의 출자 규모, 출자 지분 가치의 저변동성 등은 조합원의 경영 감시 유인 저하로 이어질 수 있다. 조합원이 느끼는 조합경영 감시에 따르는 잠재적 이익이 적기 때문에 감시 의무를 소홀히 하거나, 다른 조합원의 결정을 단순히 따르려는 경향<sup>follow up problem</sup>을 보이게 된다.

협동조합은 일반적으로 주식시장에 상장하지 않기 때문에 사업성과에 대해 자본시장으로부터 객관적인 평가를 받지 않는다. 이는 협동조합의 민주적 운영을 방해받지 않는다는 편리함이 있는 반면, 조합원이 경영진의 성과를 제대로 평가하는 데는 장애가 될 수 있다. 주식회사에서는 주주가 주식가치를 기준으로 경영자를 효과적으로 통제할 수 있으나 협동조합에는 이러한 장치가 없기 때문에 조합원에 의한 경영감시 활동이 효과적으로 이루어지기 어려운 경향이 있다. 경영진의 입장에서든 사업성과에 대해 정당한 평가와 보상을 요구할 객관적 기준을 찾기 어려운 문제에 부딪히게 된다. 조합원은 사업의 이용자(고객)이면서 소유주(투자자)인 이중적 성격을 가지므로, 고객이면서 투자자라는 서로 상반된 입장에서 조합의 경영성과를 평가하게 된다.

협동조합은 이사회의 중요성과 전문성이 더 필요한데, 주식회사의 경우는 주식의 가격이 경영진의 의사결정에 대하여 통제적 역할하게 되지만, 협동조합에서는 이러한 주식이 가격이 없기 때문에 이사회가 투자자 소유 기업에 비해 보다 더 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 그러나 소규모 협동조합에서는 이사의 자격을 갖춘 전문적인 조합원의 풀(pool)이 작고, 대규모 조합에서는 조합원 이사가 대부분 자신의 직업을 가지고 겸업을 하기 때문에 급변하는 시장과 기술혁신을 따라가기 어렵다. 이러한 현실 때문에 협동조합 이사회의 적극적인 역할이 사실상 쉽지 않은 상황이다.



## Check

### 협동조합의 지배구조

협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업조직이다. 이러한 이유로 협동조합은 주식회사와는 다른 지배구조를 가지게 된다. 협동조합의 지배구조는 주식회사와 어떤 차이를 가지게 되는지 함께 토론했다.



## 조직의 갈등 관리

강민수 서울시협동조합지원센터 센터장

협동조합은 ‘결사체’이면서 동시에 ‘사업체’라는 이중적 성격을 가지는 독특한 조직이다. 이러한 협동조합의 성격 때문에 협동조합은 다른 조직보다 갈등의 요인이 다양하다. 일반적으로 협동조합에서는 비즈니스모델, 사업시스템, 커뮤니케이션, 리더십 분야에서 갈등이 발생한다. 한편 협동조합 유형에 따라 갈등의 양상이 다르기도 하다. 이번 장에서는 협동조합에서 발생하는 갈등에 대한 이해를 기반으로 그 해결 방안에 대해 함께 학습한다.

**갈등이란** 칙 갈藁과 등나무 등藤을 합한 말로, 국어사전에는 “칙과 등나무가 서로 얽히는 것과 같이 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 적대시하거나 충돌하는 상태”로 정의되어 있다. 칙과 등나무는 공통적으로 다른 나무를 감아 올라가며 자라는 특성이 있는데, 칙의 줄기는 왼쪽에서 오른쪽으로, 등나무의 줄기는 오른쪽에서 왼쪽으로 감으며 올라간다. 이들이 서로 만나면 둘 다 올라갈 수 없어 낭패를 보게 된다는 의미에서 갈등이란 말이 생겼다.

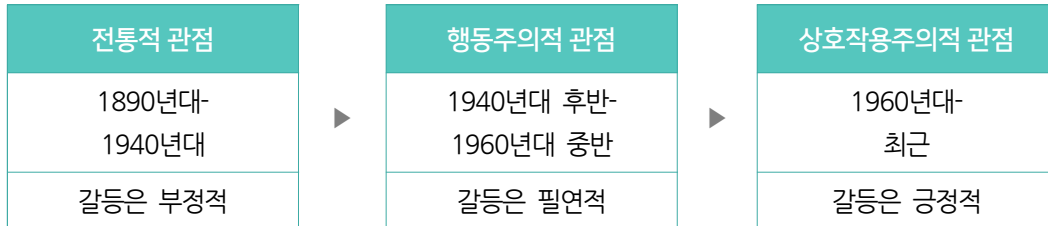
### 갈등의 이해

전통적인 갈등에 대한 이해는 이런 의미에서 부정적이었다. 하지만 이후 조직연구가 계속 발전되면서 갈등에 대한 이해는 달라졌다.

- 전통적 관점 : 갈등을 조직을 파괴하거나 비능률을 가져오는 부정적인 것으로 보고, 성과개선을 위해 가능한 한 사전에 회피하거나 제거해야 한다.
- 행동주의 관점 : 갈등을 집단과 조직을 이루는 구성원들의 입장이 다르기 때문에 일어날 수밖에 없는 필연적인 행동이지만, 가급적 해소해야 한다.

- 상호작용주의 관점 : 갈등은 조직이 발전하기 위해서는 구성원들의 태도와 행동에 변화가 있어야 하고, 이러한 변화 과정에서 갈등이 나타난다. 갈등을 집단의 목표를 지원하고 성과를 향상시켜 주는 긍정적 갈등과 집단의 성과를 방해하는 부정적 갈등으로 구분할 수 있다.

그림 1 갈등에 대한 관점 변화



## 갈등의 유형

갈등은 유형에 따라 생상적 갈등과 파괴적 갈등으로 구분 할 수 있다.

표 1 갈등의 두 가지 유형

구분	생산적 갈등(긍정적 갈등)	파괴적 갈등(부정적 갈등)
내용	건설적인 긴장감을 줌으로써 생산성과 창의성을 높임	조직 구성원들의 육체적·정신적 소모를 초래, 해소가 불가능하며 증폭됨
기능	① 조직문제의 해결책으로써 새로운 아이디어나 제도를 탐색하게 함 ② 구성원의 분발할 필요성을 느끼게 만들어 구성원들의モチベーション 촉진 ③ 조직 목표달성에 전념하도록 직무몰입, 조직몰입에 호의적 태도 유도	① 갈등해결 노력 과정에서 성과나 목표달성에 에너지를 모을 수 없음 ② 지속적인 갈등은 구성원들의 심리적 부담과 스트레스의 주 원인이 됨 ③ 스트레스로 인하여 심리적, 생리적 증상 유발
영향	조직 구심력 > 조직 원심력	조직 구심력 < 조직 원심력

## 갈등의요인

### 조직 내 갈등의 원인

조직 내 갈등은 크게 목표의 차이, 자원의 부족과 할당문제, 제도와 규정의 미성숙과 불확실성, 보상제도, 상호의존성, 집단 간 특성 차이의 여섯 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

#### 목표의 차이

조직은 여러 집단으로 이루어져 있고 각 집단의 역할과 기능이 다르기 때문에 기업이나 정부 내 각 부서가 자기 부서의 목표를 효율적으로 달성하는 과정에서 타 부서와 대립한다.

#### 자원의 부족과 할당문제

조직은 인적·물적·금전적 자원을 산하 집단에게 지원하여 목표를 달성하고자 하므로, 목표를 더 쉽고 많이 달성하기 위해 상호 경쟁적으로 자원을 할당받는 과정에서 갈등이 발생한다.

#### 제도와 규정의 미성숙과 불확실성

조직의 제도가 아직 체계화되어 있지 않거나 책임과 기능이 각 집단별로 구체화되어 있지 않을 때 서로 유리하게 해석하는 과정에서 갈등이 발생한다.

#### 보상제도

능력급 또는 성과급제도일 경우 구성원들이 보상을 잘 받으려고 건설적인 갈등을 하거나, 보상의 형식(돈 또는 승진, 포상, 칭찬 등), 보상의 대상(개인/집단)에 대한 불만이 있을 경우 갈등이 발생한다.

#### 상호의존성

상호의존성이란 원료, 정보, 피드백 또는 여타 협동적 행위를 다른 당사자에 의존하는 두 당사자 간 관계로 작업흐름에서 개인 간, 집단 간의 상호의존성과 상호관계가 많을수록 갈등의 소지가 많아진다.

## 집단 간 특성의 차이

개인의 특성(가치관, 인식, 행동양식)이 서로 다르거나, 집단이 간직해 온 전통과 행동 관습이 다를 경우 갈등이 발생한다.

## 협동조합에서의 갈등

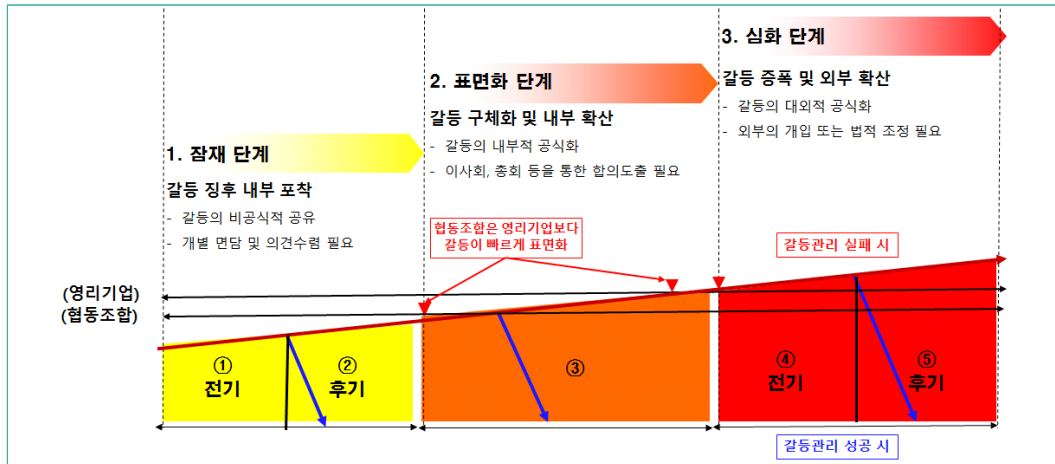
협동조합은 ‘인적 조직’의 성격과 ‘사업 조직’의 성격이 함께 있는 조직이다. 협동조합은 다수의 조합원들이 함께 필요를 충족시키기 위해 만든 사업조직이기 때문에 조합원들의 관계와 합의과정도 중요하고, 동시에 지속가능한 사업조직을 운영하기 위해 출자 등 초기의 사업 위험도 감수해야 하며, 사업을 수행하는 역량에 대해서도 상호간의 만족이 있어야 하는 특징을 가지고 있다. 따라서 다른 조직보다 갈등의 요인도 다양하며, 이들 갈등이 상호작용을 하게 되는 특징이 있다.

## 협동조합 갈등의 발전단계

협동조합 갈등의 발전단계는 잠재-표면화-심화의 3단계와 5기로 구성된다. 잠재 단계와 심화 단계는 각각 전기와 후기로 구성되어 있어, 전체 3단계는 세부적으로는 5기로 구성된다. 갈등은 일반적으로 1기에서 5기까지 순차적으로 발전하는 양상을 보이나, 시기별 해결 전략이 적절하지 못할 경우 1기에서 3기, 2기에서 4기 등으로 일부 시기를 건너뛰어 급격히 발전하기도 한다.



그림 2 협동조합 갈등의 발전단계



## 잠재 단계(①-②)

갈등의 징후가 포착되고 내부에서 비공식적으로 공유되는 단계로, 전기와 후기로 구분된다.

### • 전기(①) 진행의 양상 및 원인

- 협동조합에 대한 기본 이해가 부족한 구성원이 제기한 오해가 다른 구성원에 의해 해결되지 않아 추가 정보 확인이 요구됨
- 해결이 필요한 문제가 있음을 일부 조합원이 인식함
- 문제가 단순 문답으로 해결될 수 있는 수준임
- 전기에서 다음 단계로 발전되는 중점적 이유
- 지도자의 역량 부족으로 답을 찾지 못하는 경우

### • 후기(②) 진행의 양상 및 원인

- 조직 운영에 관한 일부 구성원 간 의견차가 발생
- 해결을 위한 합의가 미진한 상황에 계속 머무름
- 해결 조치의 필요성에 대한 주장이 생김
- 이해관계가 상충하는 가운데 조합원 간 불신이 생기며, 주장이 다른 조합원끼리 각자 자신의 이해만을 관철시키려고 함

- 답이 다른 조합원이 있음을 확인함
- 후기에서 다음 단계로 발전되는 중점적 이유
- 합의절차를 확정하지 못하는 경우
- 합의를 진행했으나 커뮤니케이션이 미흡하여 답을 확정하지 못하는 경우

### 표면화 단계(③)

갈등이 구체적으로 드러나고 내부에서 확산되나, 내부적 해결이 가능하다는 믿음이 있는 단계다.

- 표면화 단계 진행의 양상 및 원인
  - 조직 운영에 관해 다수 구성원 간 의견차가 확대됨
  - 구성원들이 체제 정비 등 내부에서 공식적인 절차를 통한 갈등예방 및 해결을 시도함
  - 표면화 단계에서 다음 단계로 발전되는 중점적 이유
  - 총회, 이사회 등에서 합의안을 도출하지 못하는 경우
  - 내부적으로 갈등을 통제할 수 있는 수준을 벗어나는 경우

### 심화 단계(④-⑤)

갈등이 심화되고 외부에도 알려지는 단계로 전기와 후기로 구분된다.

- 전기(④) 진행의 양상 및 원인
  - 외부인의 개입을 통한 갈등예방 및 해결이 시도됨
- 후기(⑤) 진행의 양상 및 원인
  - 민·형사 소송 등의 법적 분쟁으로 이어짐

이 단계는 외부 전문가의 개입이 필요한 단계로서, 결과에 따라 조직 운영의 향방이 좌우된다.

## 협동조합 갈등의 요인

협동조합에서 발생하는 갈등은 비즈니스모델, 사업시스템, 커뮤니케이션, 리더십 분야에서 발생한다.

표 2 협동조합 갈등요인

갈등요인		세부 갈등요인
비즈니스모델		계획/합의 미흡, 구체성 부족, 수익성 부족
사업시스템	실행역량	전담자 부재, 업무배분 모호, 역량 불균형
	시설/설비	확보 미흡, 운용 미숙
	자금	출자 이슈, 운용 이슈, 배당 이슈
커뮤니케이션		정보 비공유, 독단/파벌조성, 의사결정 역량 부족
리더십		갈등 회피, 헌신 부족

### 비즈니스 모델 미흡

- 계획/합의 미흡 : 목적에 맞는 협동조합 유형 설정, 조합원 구성 등 협동조합 운영의 기초적인 부분에 관한 계획 수립과 합의가 미진
- 구체성 부족 : 사업계획이 추상적이어서 누가, 언제까지, 어떤 업무를 담당할지 합의가 미진
- 수익성 부족 : 지속가능한 운영을 담보할 수 있는 수익구조의 미확보, 중장기적 수익성 분석이 부족

### 사업시스템 미비

- 실행역량 : 전담자 부재(특정 업무를 실행할 구성원 부재), 업무 배분 모호(특정 구성원의 업무 과중 및 일부 구성원의 무임승차), 역량 불균형(조합원 간 역량의 차이로 인한 일부 업무의 완성도 하락 등)
- 시설/설비 미흡 : 시설/설비 확보 미흡 또는 운용 미숙
- 자금 : 자금의 출자, 운용, 배당에 관한 합의 미진 및 운용 미숙

## 커뮤니케이션 미숙

- 정보비공유 : 특정 구성원/그룹의 정보 독점, 정보공유체계 미확보
- 독단/파벌조성 : 내부 구성원 간 정치적 그룹핑과 대립
- 의사결정 역량 부족 : 효율적·효과적 회의 운영 기술의 부족, 각 구성원의 개인적인 기질(성격, 가치관, 배경 등) 차이를 고려하지 않는 소통으로 인한 감정적·비이성적 대립 등

## 리더십 취약

- 갈등 회피 : 리더가 조합원과의 소통을 거부
- 헌신 부족 : 리더가 위기의 극복과 경영안정화를 위한 책임을 회피

## 협동조합의 유형별 갈등의 특징

협동조합 유형별로 구성원 간 소유와 이용의 양상이 다르므로, 유형별로 갈등 양상이 상이하게 나타날 수 있다.

표 3 협동조합 유형별 갈등 양상

	소비자	사업자	직원	사회적협동조합
분야 /목적	정보 비대칭 해소 과잉이윤 방지	수요독점 대응 (마케팅, 유통)	자발적 노동영역 노동과정 감시애로 (성과 측정)	사회·문화적 필요 공유가치의 실현
주요 갈등 양상	활동기간 갈등 직원-조합원 갈등	무임승차 조합원 이질성 직원-조합원 갈등	통제단계와 관리단계 의사결정 조정 애로 /성과 분배	조합원 유형 간 이해관계 대립
리더십 문제	리더의 역량 부족 직원의 강탈	임원의 정보독점 갈등해소 의지부족	파벌 조성 후계리더pool의 협소	조합원유형 대표 간의 대립

## 소비자협동조합

소비자협동조합은 다수의 조합원이 다른 유형의 협동조합에 비해 개인의 생활 전체에서 미치는 영향이 작기 때문에 일반적인 조합원 모두가 갈등의 당사자가 되는 경우는 흔하지 않다.

적극적 조합원인 활동가들이 지속적으로 유입되면서 기존의 소비자협동조합운영에 대한 미션의 합의에 대해 재조정하는 작업이 제대로 이뤄지지 않을 경우 갈등이 발생할 수 있다. 신설 소비자협동조합의 경우 직원의 기여와 헌신을 강조함으로써 노동조건을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다.

리더십 측면에서 보면 대규모화된 소비자협동조합은 소비자협동조합의 지도자보다 고위직 직원이 가지는 정보가 많아 정보의 비대칭이 발생하여 갈등이 발생하거나, 조합원 지도자의 역량이 부족하여 갈등을 적극적으로 해소하지 못할 수 있다.

## 사업자협동조합

사업자협동조합은 주로 이질성 및 핵심 그룹의 역선택이 발생할 때 갈등이 증폭될 수 있다. 신설 협동조합은 소수의 조합원들의 적극적인 경제적 참여가 요구되는데 일부 조합원이 무임승차를 하려하거나, 조합원들의 이질성이 높아 협동조합 사업에 대다수의 조합원이 참여하기 어려울 때, 혹은 합의를 도출하는데 비용이 많이 발생할 때 갈등이 나타나기 쉽다.

조합원들의 대부분 협동조합의 사업을 이해하는 경우가 많은 사업자협동조합의 경우에는 초기 임원들의 정보독점에 따른 일반 조합원의 불만이 있을 때 갈등이 발생하며, 이를 해결하려는 지도자들의 의지가 부족한 경우에 갈등은 쉽게 증폭될 수 있다.

## 직원협동조합

직원협동조합은 자발적 노동이 중요한 업종이나 노동과정을 감시하기 어려운 업종에서 주로 성공률이 높다. 이런 직원협동조합의 강점은 갈등의 양상에도 특징을 부여한다.

직원협동조합은 조합원이 지속적으로 대면관계를 유지하기 쉬우므로 갈등을 해소하려는 의욕은 높을 수 있지만, 반대로 갈등이 상존할 경우 협동조합 전체의 운영에 저해요인이 될 수 있다.

조합원들은 큰 틀을 결정하는 통제 단계에서는 수평적으로 의사결정을 하게 되지만, 큰 틀의 의사결정을 집행해야 하는 관리단계에서는 수직적 관계에 따른 의사결정을 하게 된다. 이때 양자의 관계에 대해 조합원들의 이해수준이나 합의가 부족한 경우 갈등이 나타날 수 있다. 대면 접촉이 높기 때문에 정치적 동기가 발생할 경우 파벌을 조성하여 관리단체의 업무집행을 방해할 수 있으며, 노동을 중심으로 배당을 해야 하는 구조상 성과의 배분을 둘러싸고 갈등이 나타나기 쉽다.

장기적으로 보면 조합원의 후계지도자 양성이 순조롭지 못할 경우 후임 지도력을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다.

## 사회적협동조합

사회적협동조합은 일반적으로 사회·문화적 필요에 의해 협동조합을 만드는 경우가 많다. 하지만 이때 경제적으로 이해관계가 상이한 조합원들의 함께 참여하여 의사결정을 해야 하기 때문에 공유가치에 대한 충분한 합의가 없을 경우 단기적인 경제적인 요인으로 인해 갈등이 발생할 수 있다.

조합원의 유형간 이해관계의 격차가 공유가치의 필요성을 넘어서거나, 한 조합원 유형에게 경제적 손실을 강요할 경우에 조합원 간의 대립이 발생할 수 있고, 이를 조정해야 할 지도자들의 리더십이 약할 경우 오히려 유형별 대표들로 구성된 임원진 내부에서 대리전이 나타나 갈등이 더 심화될 수 있다. 사전에 충분한 공유가치를 명확히 하고, 조합원 간의 융합이 협동조합의 사업을 통해 서로에게 혜택을 제공한다는 점을 명확히 할 필요가 있다.

## 갈등의 해결

### 협동조합 갈등 단계별 예방 및 해결 전략

협동조합 내 갈등을 단계별로 예방하고 해결하기 위해서는 객관적인 외부 퍼실리테이터를 통한 중재를 진행하거나 회계, 인사/노무, 경영컨설팅 관련 전문가를 통한 중재를 고려 할 수 있다.

표 4 협동조합 갈등 단계별 해결전략

단계			해결방법
잠재	①	전기	임원교육, 정확한 정보의 제공
	②	후기	전조합원 교육, 맞춤형 교육으로 연결
표면화	③		회의진행 퍼실리테이터 투입 협의, 진단지 작성, 상호 협의 유도
심화	④	전기	협동조합 상담센터, 갈등전문 협동조합전문가에게 갈등중재 요청
	⑤	후기	소송 준비

## 주제별 갈등예방 및 해결 전략

조합원 스스로 활용할 수 있는 갈등을 예방하고 해결하려면 다음과 같은 방법을 고려할 수 있다.

표 5 주체별 갈등예방 및 해결 전략

단계	해결방법
비즈니스모델의 점검 및 구체화	쿠팡버스와 같은 도구를 활용하는 경영교육 및 토론 진행
커뮤니케이션 역량 강화	정보 공유 체계를 확립하고, 퍼실리테이팅 등을 활용한 커뮤니케이션 교육 진행
지도자의 리더십 점검 및 함양	리더십 유형 진단지 등을 활용한 리더십 교육 진행
여건에 적합한 사업시스템의 정비	직무분석에 관한 교육 및 토론, 관리업무 및 회계책임자 관련 교육 진행

## 협동조합 갈등 진단지의 활용

협동조합 갈등 진단지란 협동조합에서 발생한 갈등을 요인 및 발전단계, 발생 및 지속 시기, 해결 우선순위에 따라 종합적으로 분석함으로써 갈등의 효과적인 해결 방안을 도출하기 위한 자료이다.

갈등 요인은 크게 비즈니스모델, 사업시스템, 커뮤니케이션, 리더십 네 가지로 구분되며, 각 요인은 두세 가지 세부 요인으로 구성된다. 갈등의 발전단계는 잠재-표면화-심화 3단계 하의 5기로 구분되며 우선순위는 해결이 시급하다고 판단하는 순서에 따라 기입한다.

협동조합 갈등 진단지의 표기법은 모든 갈등에 대해 갈등요인별로 발전단계를 최초 발생수준부터 현재 진행수준까지 순차적으로 체크하고 각 단계별 진행시기(연/월)를 적은 뒤, 해결이 시급하다고 판단하는 순서대로 우선순위 번호를 매기는 것이다. 갈등요인별로 최초의 발생 수준과 현재 진행 수준을 파악할 수 있으며, 다음 단계로 이전된 갈등의 경우 이전 이유를 논의할 계기를 마련해 준다.

**표 6** 조합원의 협동조합 갈등 요인별 대응 방안

갈등요인			해결 방향	해결 방법/학습
비즈니스 모델	계획/합의 미흡		비즈니스모델 점검 및 구체화	경영 교육/토론 (쿠팡버스)
	구체성 부족			
	수익성 부족			
사업 시스템	실행 역량	전담자 부재	여건에 적합한 사업시스템의 정비	정보 공유 체계 확립 커뮤니케이션 교육 (퍼실리테이팅)
		업무배분 모호		
		역량 불균형		
	시설 설비	확보 미흡		
		운용 미숙		
	자금	출자 이슈		
		운용 이슈		
		배당 이슈		
커뮤니 케이션	정보 비공유		커뮤니케이션 역량 강화	리더십 교육 (리더십 유형 진단지)
	독단/파벌조성			
	의사결정 역량 부족			
리더십	갈등 회피		지도자의 리더십 점검 및 함양	직무분석 교육/ 토론
	헌신 부족			관리업무 교육 회계책임자 교육



표 7 협동조합 갈등 진단지

갈등요인		발전단계	잠재		표면화	심화		우선 순위
			①	②	③	④	⑤	
비즈니스모델		계획/합의 미흡						
		구체성 부족						
		수익성 부족						
사업 시스템	실행 역량	전담자 부재						
		업무배분 모호						
		역량 불균형						
	시설/ 설비	확보 미흡						
		운용 미숙						
	자금	출자 이슈						
		운용 이슈						
		배당 이슈						
커뮤니케이션		정보비공유						
		독단/파벌조성						
		의사결정 역량 부족						
리더십		갈등 회피						
		헌신 부족						
시작-지속시기(월)								



## Check

### 협동조합 갈등 진단지

협동조합 갈등 진단지를 활용하여 우리 조합의 설립과 운영에서 발생하고 있는 갈등은 무엇이 있는지 어떻게 해결해 나가야 하는 지에 대해 함께 토론해 보자.



## 조합원 교육

이병원 한국돌봄사회적협동조합 사무국장

사회적협동조합에서 조합원에 대한 교육은 조합원 스스로가 주인의식을 가지고 자신의 역할과 권리, 의무를 인식함과 동시에 본인이 속한 사회적협동조합을 점검할 수 있는 시간이기도 하다. 이러한 교육의 중요성은 끊임없이 강조되지만 실제 운영 현장에서 일상적 업무에 치이다 보면 가장 간과하기 쉬운 영역이기도 하다. 조합과 조합원 스스로가 전문성과 실용성을 담보한 교육에 보다 많은 관심이 필요하다.

**협동조합의 7대 원칙** 중 제5원칙은 교육, 훈련 및 정보제공이다. 이에 따르면 조합원들의 의식 수준이 조합원들의 자발적 참여와 민주적 관리, 의무와 책임의 수준을 결정짓는 중요 요소라 보고 있다. 이는 조합원 개개인에게 부여된 업무와 관련된 교육 뿐 아니라 협동조합이 운영되는 원리를 알고 내가 소속된 협동조합의 운영 상태에 대한 정보를 습득하여 협동조합에 대한 조합원 간의 원활한 소통과 의사결정이 가능하게 하는 중요한 사안이다.

돌봄사협은 조합원을 중심으로 의사결정을 하되 선출된 관리자와 임원은 그에 마땅한 의무와 책임, 권리를 가지며 우리나라와 지역사회의 돌봄서비스의 발전에 이바지해야 한다. 이러한 기능과 역량을 키우기 위해 협동조합은 충분한 교육과 훈련 기회를 제공해야 한다.

## 조합원 교육의 종류와 방법

### 관리자 및 임원 후보자

협동조합의 설립 단계에서의 관리자, 임원은 아직 정식으로 협동조합이 설립되기 전 이기에 관리자, 임원 후보자라고 볼 수 있다. 이들은 돌봄서비스에 대한 해박한 지식

과 실천 의지를 가지고 있어야 하며 동시에 협동조합의 운영 원리, 현재의 돌봄서비스 정책과 향후 전망을 유추할 수 있어야 한다. 특히 이 단계에서의 대표자 및 임원 후보자는 기존 우수 돌봄사회적협동조합을 탐방함으로써 사례와 우수 경영 전략을 습득할 필요가 있다.

특히나 돌봄사협은 다양한 이해관계자로 임원을 구성해야 하므로 돌봄 종사자 역시 임원의 가능성을 내재한 조합원이다. 때때로 돌봄 종사자로서 임원의 역할을 수행할 때 종사자(또는 노조)의 권리만을 대면하는 역할 수행이 강요되기도 하는데 임원은 엄연한 돌봄사협의 대표이며 조합원 모두의 봉사자라는 생각을 잊어서는 안 된다.

**표 1** 설립 단계 관리자 및 임원 교육(예시)

구분	내용			
교육 대상	돌봄사협을 설립하고자 하는 발기인, 임원 후보 희망자 등			
교육 시기	설립 준비단계~창립총회 전			
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"><li>• 돌봄사협의 설립 지식을 알고 추진할 수 있음</li><li>• 돌봄사협의 운영 원리 습득하고 적용할 수 있음</li><li>• 돌봄서비스 정책에 대해 이해할 수 있음</li><li>• 돌봄서비스의 향후 전망을 유추할 수 있음</li></ul>			
주요 내용		내용	참고자료	횟수
	협동조합 기본이론		《우리 협동조합 만들자》 (김성오 등, 2013, 겨울나무)	2회
			《21세기의 협동조합-레이들로보고서》 (AF레이들로, 2015, 알마)	1독
	돌봄정책 이해		《돌봄분야 사회적협동조합 교육교재-관리자, 임원용》 (사회적기업진흥원, 2015)	2회
	돌봄사협 사례		한국돌봄사회적협동조합 소속 사협 기관탐방	3회

표 2 운영 단계 관리자 및 임원 교육(예시)

구분	내용		
교육 대상	돌봄사협의 이사장, 이사, 감사		
교육 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 관리자 및 임원 : 매년</li> <li>신규 관리자 및 임원 : 임명 전</li> </ul>		
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄사협을 원활히 운영할 수 있음</li> <li>돌봄사협의 향후 전략 방향을 제시하고 계획을 수립할 수 있음</li> </ul>		
주요 내용		내용	참고자료
	협동조합 경영론		횟수
		《협동조합 따라잡기》 (사회적기업진흥원, 2015)	연 2회 (상하반기)
		《사회적협동조합의 돌봄 업종 전략》 (사회투자지원재단)	연 1회
	돌봄사협 사례	한국돌봄사회적협동조합 소속 사협 기관탐방	1회

## 직원조합원(돌봄 종사자)

돌봄사협 구성원의 핵심은 돌봄 종사자이다. 하지만 타 조합원에 비해 상대적으로 실무적 교육 외에는 교육에서 배제되기 쉬운 조합원이기도 한다. 기본적으로는 자신이 제공하는 서비스에 대한 이론적·실천적 기반 아래 서비스 제공자로서의 역할과 자부심을 가질 수 있도록 교육해야 한다. 돌봄 종사자는 협동조합과 단순히 고용관계(노사관계)로 구분되지 않는다. 조합원으로서 협동조합의 주인이라는 의식과 협동조합이 조직되고 운영되는 원리를 습득하고 이를 실천해야 한다. 모든 돌봄사협이 동일한 이해와 가치를 가지지는 않는다. 조합원이 되기 위해서는 자신이 속한 협동조합이 추구하는 가치에 동의해야 하고 이를 숙지해야 한다.

돌봄 종사자는 지역사회를 중심으로 활동하기에 상대적으로 다른 지역의 돌봄서비스 상황에 무관심할 수 있다. 하지만 수십만의 돌봄 종사자들이 연대와 협력을 기반으로 돌봄의 사회적 가치가 지켜왔기 때문에 협동조합은 기회가 된다면 타 지역 또는 전국 단위의 네트워크 행사에 적극적으로 참가하도록 독려해야 하며 다른 돌봄 종사자들과의 협력 관계 구성에도 적극적으로 임해야 한다.

표 3 설립 단계 직원조합원(돌봄 종사자) 교육(예시)

구분	내용		
교육 대상	돌봄사협의 조합원으로 참여하고자 하는 요양보호사, 장애인활동지원사 등		
교육 시기	설립 준비단계~창립총회 전		
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄사협의 운영 원리 습득하고 적용할 수 있음</li> <li>• 자신이 하고 있는 돌봄서비스 정책에 대해 이해할 수 있음</li> </ul>		
주요 내용	내용	참고자료	횟수
	협동조합 기본이론	《우리 협동조합 만들자》 (김성오 등, 2013, 겨울나무)	2회
	돌봄정책	각자 해당하는 돌봄서비스 정책별 정부 지침 (보건복지부 등)	각 1회

표 4 운영 단계 직원조합원(돌봄 종사자) 교육(예시)

구분	내용		
교육 대상	돌봄사협의 조합원으로 참여하고 있는 요양보호사, 장애인활동지원사 등		
교육 시기	수시		
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄사협의 전문인으로서 자긍심을 고취함</li> <li>• 돌봄사협의 운영 현황을 알고 이에 대한 의견을 제시할 수 있음</li> <li>• 다양한 지역의 돌봄 종사자들과 연대 협력할 수 있음</li> </ul>		
주요 내용	내용	참고자료	횟수
	전문인으로서의 자부심/	전국 돌봄 리더 워크숍 (한국돌봄사회적협동조합)	연 1회 (하반기)
	월례교육	각 돌봄사협별 사업 현황 보고 자료 (각 돌봄사협 자료)	월 1회

## 직원조합원(사회복지사)

돌봄 기관의 사회복지사는 수많은 업무와 민원에 치이며 산다. 특히나 협동조합의 조합원으로서 사회복지사는 단순히 돌봄서비스 관리 업무 외에 협동조합이 제대로 운영되기 위한 다양한 실무를 덩으로 얻는다. 긍정적으로 표현하면 협동조합의 주인의식을 기를 수 있는 과정이기도 하지만 부가된 업무에 지치게 되면 번아웃에 빠지기도 쉽다. 따라서 협동조합은 사회복지사에게 단순한 교육이 아닌 교육을 통한 스트레스 관리도 적극적으로 추진해야 한다.

또한 사회복지사는 돌봄 정책의 최전선에서 실무하기에 이들의 불편함은 곧 돌봄서비스 정책의 발전을 가져올 수 있음을 명심해야 한다. 항상 현재의 돌봄서비스 제도와 정책을 숙지시킴과 동시에 업무를 진행하면서 제도·정책의 문제점을 파악하고 이를 전달할 수 있는 창구도 함께 마련돼야 한다. 타 기관들과의 지역별·사업별 네트워크가 구성돼 있다면 사회복지사들을 적극적으로 참여시켜 돌봄서비스 발전을 고민하고 개선 방안을 찾을 수 있는 기회가 주어져야 한다.

표 5 설립 단계 직원조합원(사회복지사) 교육(예시)

구분	내용			
교육 대상	돌봄사협의 실무자(사회복지사)			
교육 시기	설립 준비단계~창립총회 전			
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"><li>• 돌봄사협의 운영 원리 습득하고 적용할 수 있음</li><li>• 자신이 관리하는 돌봄서비스 정책에 대해 이해할 수 있음</li><li>• 돌봄서비스의 향후 전망을 유추할 수 있음</li></ul>			
주요 내용		내용	참고자료	횟수
	협동조합 기본이론		《우리 협동조합 만들자》 (김성오 등, 2013, 겨울나무)	2회
			《21세기의 협동조합-레이들로보고서》 (AF레이들로, 2015, 알마)	1독
	돌봄정책 이해		《돌봄분야 사회적협동조합 교육교재-직원용》 (사회적기업진흥원, 2015)	1회
			각자 해당하는 돌봄서비스 정책별 정부 지침 (보건복지부 등)	각 1회

표 6 운영 단계 직원조합원(사회복지사\_신규) 교육(예시)

구분	내용		
교육 대상	돌봄사협에 신규 입사한 실무자(사회복지사)		
교육 시기	업무 배치 전		
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자신이 배치된 업무를 수행할 수 있음</li> <li>• 돌봄사협의 기초적 운영 원리를 이해할 수 있음</li> </ul>		
주요 내용	내용	참고자료	횟수
	돌봄정책 이해	각자 해당하는 돌봄서비스 정책별 정부 지침 (보건복지부 등)	각 1회
	협동조합 기본이론	《우리 협동조합 만들자》 (김성오 등, 2013, 겨울나무)	2회

표 7 운영 단계 직원조합원(사회복지사\_기존) 교육

구분	내용		
교육 대상	돌봄사협의 기존 실무자(사회복지사)		
교육 시기	수시		
교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자신이 배치된 업무를 수행할 수 있음</li> <li>• 돌봄사협의 기초적 운영 원리를 이해할 수 있음</li> </ul>		
주요 내용	내용	참고자료	횟수
	역량강화/협력구축	돌봄 종사자 역량강화 교육 (한국돌봄사회적협동조합)	연 1회 (2박3일)
	돌봄정책 이해	《돌봄사회서비스의 외부환경과 사회적협동조합의 좋은 돌봄》 (한국사회적기업진흥원)	연 1회
		각자 해당하는 돌봄서비스 정책별 정부 지침 (보건복지부 등)	각 1회
	네트워크	지역별·사업별 네트워크 참여	월 1회 분기별 1회



## 조합원 소모임

이병원 한국돌봄사회적협동조합 사무국장

사회적협동조합의 조합원 소모임은 기본적으로 조합원들의 자발성에 기초하나 조합의 필요에 따라 운영되기도 한다. 조합은 소모임을 통해 조합원들의 관심사를 확인할 수 있다. 조합의 운영에 있어서도 소모임 자체에서의 의무와 권리를 명시하며, 소모임 내 다양한 방식의 운영원리와 규칙을 적용할수도 있다. 조합은 이러한 소모임 활성화에 보다 적극적으로 지원할 필요가 있다.

**돌봄사협의** 핵심 목표 중 하나는 돌봄 사회서비스의 품질 관리에 있다. 서비스 품질 관리는 돌봄사협의 주요 구성체인 요양보호사 등 돌봄 종사자(직원조합원)의 서비스 제공 능력에 비례하는데 이러한 서비스 제공 능력을 배양하기 위해서는 교육 훈련과 더불어 행복한 직장 문화를 선도해 나가는 것 역시 중요하다. 이러한 직장 문화를 활성화시키기 위한 방안 중 하나가 조합원이 스스로 결성해 유지하고 활동하는 소모임으로 돌봄사협의 적극 육성하고 지원해야 한다.

### 조합원 소모임 지원의 필요성

소모임에 필요한 지원으로는 소모임 활동을 할 수 있는 ‘공간’ 소모임에 필요한 ‘재료’ 소모임을 효율적으로 관리할 수 있는 ‘행정력’, 마지막으로 활동에 필요한 ‘재정’ 지원이 있다. 이를 토대로 돌봄사협의 조합원들이 원하는 바가 무엇인지 분석할 수 있으며 소모임을 토대로 조합원들의 친화력을 증진시키고 소모임 대표자들에게는 리더십 함양의 기회도 줄 수 있다. 소모임을 내규로 규정하여 운영하고 있는 사례도 있다.



### 사회적협동조합 도우누리 소모임 활동 지원 규칙

<사회적협동조합 도우누리 복지제도규칙 제7조(소모임 활동지원)> 조합은 직원의 건강한 직장생활에 도움이 되도록 자율적인 소모임 활동을 지원할 수 있다.

① 지원을 받고자 하는 소모임은 다음 각 호를 만족하여야 한다. 소정절차에 따라 등록하여야 한다.

1. 소모임은 5인 이상의 직원으로 구성되어야 한다.
2. 소모임 대표자를 선임하고, 소모임 대표는 <직원대표자회의>에 참석하여야 한다.
3. 소모임 대표자, 구성된 직원명부, 소모임 활동내용을 명시한 <소모임 신청서>를 제출하여야 한다.

② 조합은 소모임 활동에 대해 현금 및 현품을 지원할 수 있다.

③ 조합의 지원을 받는 소모임은 활동내용을 조합에 보고하여야 한다.

위의 사례를 볼 때 소모임은 직원대표자회의에도 참여할 의무가 주어져서 이를 통해 돌봄 종사자가 단순히 돌봄서비스의 기능 역할만 하는 것이 아닌 돌봄사협 조직의 주인으로 적극 참여할 수 있는 동기부여 역할을 제공한다고 볼 수 있다.

## 소모임의 종류

표 1 소모임별 지원사항

구분	종류	지원 항
친목도모	영화보기, 보드게임, 노래방 등	- 입장료 등 실비
취미	노래교실, 독서모임, 필라테스, 십자수, 요리프로그램 등	- 간식비 - 강사비 - 공간 제공
정서	여행, 수다모임, 스트레스 관리, 집단심리프로그램 등	- 식사 및 간식비 - 공간 제공
역량강화	미술치료, 컴퓨터교실, 스마트기기 활용 등	- 간식비 - 강사비 - 공간 제공

## 소모임 지원 방안

소모임은 단순히 개별 조합원의 유희를 위한 것이 아닌 조합원으로서의 주체적 성장 과정으로 이해하며 지원해야 할 필요가 있다. 또한 조합원 스스로가 필요에 의해 조직한 소모임 뿐 아니라 조합의 필요에 의해 인위적으로 조직된 소모임도 있을 수 있다.

### 재정지원

#### 인원별 지원

소모임 참여 1인당 지원 금액을 설정하여 소모임이 지원 금액 한도 내에서 연간 또는 월간 모임 계획을 수립하여 운영한다. 재정 지원적 측면에서 가장 공평한 방식이나 소모임의 내용에 따라 지원금이 적어 자부담 비용이 발생할 수 있다.

#### 규모별 지원

5~10인, 10~15인 등 인원 규모에 따라 각 구간에 해당하는 지원 금액을 설정하여 소모임이 지원 금액 한도 내에서 연간 또는 월간 모임 계획을 수립하여 운영한다. 1인당 지원 금액은 인원별 지원에 비해 많을 수도, 적을 수도 있으나 각 소모임 구성원들의 소모임 참여 독려 동기가 된다.

#### 실비 지원

연초 예산서에 따른 소모임 지원 금액 한도 내에서 소모임 활동에 필요한 모든 비용을 실비 지원할 수 있다. 소모임 구성원들의 자부담이 전혀 없을 수 있으나 예산이 조기 소진돼 소모임이 중지될 수 있다.

#### 재료 지원

소모임 활동에 필요한 각종 재료(예시, 독서모임의 책)를 예산 한도 내에서 구입해 지원할 수 있다.

## 공간지원

근무하는 사무실 장소를 공간 지원할 경우 신청 소모임에 한해 지원하며, 외부 공간이 필요할 경우 무료 대관을 알아보거나 예산 한도 내에서 대관료를 지원할 수 있다.

## 행정지원

소모임에 필요한 강사·공간 섭외 및 비용 지출, 지출 영수증 관리, 소모임 보고서 작성 등에 대한 지원을 할 수 있다.

## 소모임의 의무

조합의 지원을 받는 소모임은 아래와 같은 의무를 질 수 있다.

- 소모임 결과 보고(활동 후기)의 의무
- 소모임 활동의 발표
- 소모임 대표자의 각종 회의 참석

### 돌봄사회적협동조합의 역사와 현황

1. 광진주민연대, 2008, “임시대의원총회 의사록”, 2008년 9월 28일.
2. 늘푸른돌봄센터 규약 제2조 목적.
3. 늘푸른돌봄센터, 2009, “2009년도 사업계획서”.
4. 늘푸른돌봄센터, 2010, “2010년도 활동평가와 결산보고서”.

### 돌봄사회적협동조합의 활동

1. 한국노동연구원, 2019, “2019년 협동조합 실태조사”.

### 지역사회 통합돌봄의 이해

1. 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 2020, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》.
2. 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티케어 중심)”.
3. 통계청, 2019, “장래인구특별추계: 2017-2067년”.
4. 국민건강보험공단, 2019, “건강보험 노인 진료비 증장기 추계”.
5. 국민건강보험공단·(사)건강복지정책연구원, 2017, “고령사회를 대비한 노인의료비 효율적 관리방안”.
6. 한반도선진화재단, 2020, “현 정부의 노인정책이 재정건전성과 국가부채에 미치는 영향”, 국회 예산결산위원회.
7. 통계청, 2020, “2020 고령자 통계”.
8. 기획재정부, 2020, “2020~2060년 장기재정전망”.
9. 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획”.
10. 관계부처 합동, 2018, “지역사회 통합돌봄 기본계획”.

### 돌봄사회적협동조합 설립 로드맵

1. 기획재정부 정책조정국 협동조합정책과, 2016, 《사회서비스 분야 협동조합 운영안내서》.
2. 기획재정부-한국사회적기업진흥원, 2017, 《(사회적)협동조합 조직변경 가이드라인》.
3. 협동조합기본법 제85조(설립인가 등)의 ①.
4. 기획재정부-한국사회적기업진흥원, 2019, 《2019년 사회적협동조합 설립 가이드북》.

5. 협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr)→알림마당→자료실→46번 게시글 첨부문서.
6. 협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr)→알림마당→서식자료실→2020년 사회적협동조합 인가 신청 서식자료 첨부문서.

### **돌봄사회적협동조합 설립 인가 검토사항**

1. 협동조합기본법 제86조(정관) ③항 및 시행규칙 제 16조(사회적협동조합 등의 정관 변경).
2. 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 2019, 《2019년 사회적협동조합 설립 가이드북》.

### **운영전략과 마케팅**

1. 보건복지부, 2020, “사회서비스 이용으로 국민 삶의 질 개선: 보건복지부. 2019년 사회서비스 수요공급 실태조사 결과 발표”, 보도자료.
2. 보건복지부, 2020, “생애주기에 따른 사회서비스 혁신 추진 방향”, 사회관계장관회의 자료.
3. 양봉석, 2020, 《한국형 커뮤니티 케어의 이론과 실천》, 모두의책협동조합.
4. 양봉석, 2020, 《한국형 커뮤니티 케어의 이론과 실천》, 모두의책협동조합.
5. 양봉석, 2020, 《한국형 커뮤니티 케어의 이론과 실천》, 모두의책협동조합.
6. 김승연, 2018, “해외사례와의 비교를 통한 한국형 커뮤니티 케어 개념정립 및 추진 방향 연구”.

# 부록





### 관리방안

사회적협동조합은 ‘조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 재화 및 용역의 구매·생산·판매·제공에 있어 협동을 영위하는 사업조직’을 의미한다. 그중에서도 ‘지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’을 사회적협동조합이라고 한다. 사회적협동조합은 현재와 미래 세대의 복지를 생각하고 공정한 소득분배에 기여하면서 이윤을 극대화하기 보다는 조합원의 고유한 요구를 만족시키고 때로는 혁신적인 제품과 서비스를 공급하는데 주요한 관심을 갖는다. 또한 경제적으로 시장의 실패를 줄이는 데 적지 않은 역할을 하고 있으며 소비자에게 더 많은 선택권을 제공한다. 아울러 정보의 비대칭성 및 기업의 독점을 방지하며 소비자 자격을 낮출 수 있다.

사회적협동조합의 성과는 협동조합이 갖는 조합원 및 이해관계자 사이의 독특한 소유권과 지배구조에서 비롯된다고 할 수 있다. 사회적협동조합의 지속 가능 요인 중 활동가들의 역할이 중요할 것인데 이는 신뢰, 호혜, 사회적 자본, 공유정신이 가장 바탕이 된다고 할 수 있다. 이러한 상호 호혜적인 효과가 실현될 수 있도록 핵심원칙을 제도화하고 이러한 약속이 지켜지도록 조합원들에게 인센티브가 주어지기 때문에 조합원들이 공동선의 목표를 공유하게 된다. 사회적협동조합의 정체성을 우리는 ‘사회적 목표를 추구하는 실행조직’이라고 정의하게 된다.

또한 사회적협동조합은 사회적 가치 뿐만 아니라 조직이 운영될 수 있도록 경제적인 수익을 동시에 창출해야 하기 때문에 이 두 마리 토끼를 모두 잡기 위해서는 부단한 노력이 필요하다고 할 수 있다.

사회적협동조합의 기업문화는 매우 특이하다. 그것은 조직에게 이롭게 작용하기도 하고 때로는 위협으로 다가온다. 따라서 이러한 위협을 줄이면서 도전을 극복하고 협동조합의 방향을 명확하게 제시하는 것이 곧 협동조합 정체성 확립의 주된 목적이라고 할 수 있다. 이는 협동조합의 리더들에게 협동조합의 가치를 준수하고 이를 보호·육성할 것을 요구한 이유이기도 하다.

또한 사회적협동조합을 성공적으로 운영하기 위해서는 사업적인 측면에서의 혁신적



인 노력이 중요하다고 했다. 즉 협동조합의 설립 취지나 정체성에 위배되지 않는 원칙을 준수하면서도 이러한 제한된 범위 안에서 사업 다각화 및 새로운 제품과 서비스 개발을 통한 수익창출 노력이 필요하다.

## 돌봄서비스 성과지표

관점	범주	영역	측정지표	배점
사회적성과 (60)	조직미션 (7)	사회적 미션 (7)	1. 사회적가치 추구 여부	2
			2. 사회적 성과 관리체계 구축 여부	5
	사업활동 (35)	주사업활동의 사회적가치 (15)	3. 사업 활동의 사회적 가치 지향성	15
		사회적경제 생태계 구축 (10)	4. 사회적경제기업과의 협력 수준	5
			5. 지역사회와의 협력 수준	5
		사회적목적 재투자 (10)	6. 사회적 환원 노력도	10
	조직운영 (18)	운영의 민주성 (5)	7. 참여적 의사결정 비율	5
		근로자 지향성 (13)	8. 근로자 임금 수준	8
			9. 근로자 역량 강화 노력	5
경제적성과 (30)	재정성과 (30)	고용창출 및 재정성과 (25)	10. 고용성과	10
			11. 매출성과	10
			12. 영업성과	5
		노동성과 (5)	13. 노동생산성	5
혁신성과 (10)	기업혁신 (10)	혁신성 (10)	14. 혁신노력도	10
계		14개 지표		100

## 일반 현황

**설립일** 2015년 3월 17일

- 2015. 03. 17 사회적협동조합 법인설립 창립총회 개최
- 2015. 09. 09 법인인가 취득(보건복지부 사회서비스정책과)
- 2015. 10. 20 전국자활기업 인정(보건복지부 자립지원과)
- 2017. 06. 30 지정기부금단체 지정(기획재정부)
- 2017. 11. 08 서울시 예비사회적기업 지정(서울특별시)
- 2017. 12. 12 보건복지형 예비사회적기업 지정(보건복지부)
- 2019. 12. 노인맞춤돌봄서비스 수행기관 선정  
(시흥, 충주, 영덕, 경산지부 및 회원기관 11곳)
- 2020. 11. 10 사회적기업 인증(고용노동부)

## 목적

사회서비스의 공공성 강화와 건강한 돌봄사회서비스 전달체계 구축과 실천으로 지역의 돌봄서비스를 공급하는 자활기업의 지속가능한 운영과 성장을 위한 기업 활동을 통해 사회적 돌봄이 필요한 국민들의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 함

## 조합원 구성

- 사회서비스를 제공하는 돌봄기업의 운영자
- 사회서비스를 이용하는 소비자
- 조합에 고용된 직원, 후원자 및 자원봉사자

## 연혁

- 2012년**
  - (가칭)돌봄협회 발기인대회 및 한국돌봄사회서비스협회 창립총회
  - 바우처(가사간병, 노인돌봄서비스) 지침 개선사항 서명서 전달
  - 사회적기업의 날 기념 릴레이 토론회(제2주제) 주관
  - 북한이탈주민지원재단 산모신생아도우미 용역사업 진행 (~2014년)
- 2013년**
  - 전국 돌봄 리더 워크숍
  - 사회서비스 제공기관 품질평가를 위한 전국 실무자 간담회
- 2014년**
  - 빈곤·독거노인 실태와 향후 정책 과제에 대한 세미나
  - 삼성화재 업무 MOU 체결
  - 제1회 전국자활기업대회 공동 주최, 전국자활기업 MOU 체결
- 2015년**
  - 한국사회적협동조합 창립총회 및 설립 인가
  - 전국자활기업 인정
  - 제4회 전국 돌봄 리더 워크숍 진행
- 2016년**
  - 사회적기업진흥원 업종네트워크 지원 공모사업 선정
  - 아이쿱몰 자연드림 - 사회적경제(사회서비스) 입점
  - 사회적기업 송지와 업무협약 체결: 자연주의 산모상품 거래
- 2017년**
  - 돌봄 다각화 사업 전국 설명회 추진
  - 전국자활기업 돌봄의 사회적경제 지속운영 방안 모색 사업 협약
  - 서울시 예비사회적기업 지정
  - 보건복지형 예비사회적기업 지정
  - 사회서비스&사회적경제 지속가능한 성공모델 포럼
- 2018년**
  - 돌봄 사업 확대 전략 설명회 추진
  - 산모신생아건강관리사 교육 교재 발간
  - 아가마지 예비 부모 교실 진행
  - 노인주간보호센터 설립 및 운영 컨설팅 사업 추진
  - 공동모금회 ‘암생존자의 사회통합체계 구축을 위한 사회적경제조직 육성사업’ 선정
- 2019년**
  - 노인맞춤돌봄서비스 수행기관 선정(시흥, 충주, 영덕, 경산지부)
  - 암생존자 건강관리 프로그램 진행
  - 사회서비스 바우처 수가 현실화 촉구대회 개최
  - 사회서비스 평가대비 간담회 개최
  - 대표자 및 돌봄 종사자 해외 연수 진행

## 주요 과제

목 적	한국돌봄사회적협동조합은 민주적인 조합 활동을 통하여 구성원들의 상부상조와 복리를 증진하고, 건강한 돌봄사회서비스 전달체계 구축과 실천으로 돌봄서비스가 필요한 이들의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 함(정관 제2조)
목 표	중점과제
전국화규모화를 통한 돌봄기업의 경쟁력 강화	<p>소규모, 영세하게 운영되고 있는 돌봄기업과 독립되지 못한 자활사업단을 한국돌봄사회적협동조합 소속으로 전국화, 규모화를 이룸으로써 브랜드(서비스) 가치를 향상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄기업은 2종 이상의 돌봄서비스를 공급하는 통합기업모형으로 운영할 수 있도록 컨설팅 및 자문(성공한 돌봄기업의 경험 공유 등) 제공</li> <li>- 새로운 서비스 상품을 개발하고 돌봄기업이 제공기관으로 운용할 수 있도록 서비스 체계와 공급기반을 공유하고 신규 서비스 직무교육을 제공</li> <li>- 한국돌봄사회적협동조합 브랜드뿐만 아니라 각각의 서비스 브랜드(상표)를 개발하고 체계적인 유지관리 사업을 통해 돌봄기업의 이용자 확보로 지속가능한 규모에 도움</li> <li>- 한국자활기업협회의 미가입 기업과의 교류를 확대하고 조합원 가입을 유도하여 조합원 확대</li> <li>- 자활지침 변경에 따른 돌봄사회서비스 지형 변동에 대비하여 돌봄기업의 제공 사업 확대에 기여</li> </ul>
돌봄사회서비스 공공성 강화	<p>사회적 돌봄에 대한 국민여론을 조성하고 저평가되고 있는 돌봄 노동의 가치를 제고하는 사업을 추진하며, 정부정책 의존도가 높은 돌봄사회서비스사업의 정책 개선 및 대안을 제안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄 종사자들의 처우개선 및 권익증진에 기여</li> <li>- 시범사업 예정인 사회서비스원 및 커뮤니티케어를 중심으로 한 사회서비스 공공성 의제를 구체화</li> </ul>
서비스 표준화를 통한 돌봄기업의 서비스 품질 향상	표준화된 매뉴얼 개발과 보급, 돌봄기업 운영자관리자제공인력 대상 교육훈련 제공으로 서비스품질 향상과 돌봄 종사자 역량강화로 기업의 전문성 확보
다양한 형태의 컨설팅 지원으로 성장기 돌봄기업을 지원	<p>성공한 돌봄기업이 성장기 돌봄기업을 도와주는 피어(peer)컨설팅, 기업의 노무와 세금행정 설계를 돕는 기초컨설팅, 지역 수요에 필요한 부가상품 및 서비스개발에 필요한 전문컨설팅 등을 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인주간보호센터 소셜프랜차이징 추진을 통한 돌봄기업의 사업 확대 전략 제공</li> </ul>
신규시장개발을 통한 돌봄기업의 수익증대	<p>돌봄사회서비스와 연계된 부가서비스상품 개발 등 새로운 사회서비스 발굴과 보급</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규 공공시장을 개척 방안을 모색하면서 전국으로 적용할 수 있는 새로운 사회 서비스사업 개발을 위한 연구투자로 돌봄기업의 공유시장 개발</li> <li>- 각 사업별 부가서비스 상품을 개발하여 돌봄사회서비스 경쟁력 강화</li> </ul>
돌봄기업의 지역사회안전망 기여	<p>전국 시군구에 분포되어 있는 돌봄사회서비스 돌봄기업이 지역사회복지와 사회공헌활동에 주체적으로 참여하도록 사회적 자원 연계 및 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 재난상황에서의 자활기업 연대</li> <li>- 사례발굴과 공유</li> </ul>

## 돌봄 사회적협동조합

협동조합 표준 교육교재-업종특화가이드라인

발행처 한국사회적기업진흥원

주 소 (우13292) 경기도 성남시 수정구 수정로 157 새마을금고빌딩 6~8층

전 화 031-697-7700

팩 스 031-697-7889



한국사회적기업진흥원  
Korea Social Enterprise Promotion Agency

[www.socialenterprise.or.kr](http://www.socialenterprise.or.kr) [www.coop.go.kr](http://www.coop.go.kr)

※ 본 저서는 저작권법에 따라 보호를 받는 저작물이므로 무단전제 및 복제를 금합니다.  
본 저서의 전부 또는 일부내용을 사용하시려면 사전에 저작권자의 서면동의를 받아야 합니다.

※ 본 가이드라인은 협동조합 표준교육과정 사업의 일환으로 한국돌봄사회적협동조합에서  
한국사회적기업진흥원의 지원을 받아 제작하였습니다.  
분야별 전문가의 식견과 견해에 기초하여 제작된 것으로, 한국사회적기업진흥원의 견해와 다를  
수 있습니다.

