

자활정책연구  
2014 - 1

# 자활공제협동조합의 방향성 정립에 관한 연구



사단  
법인 한국지역자활센터협회  
부설 자활정책연구소



자활정책연구  
2014-01

# 자활공제협동조합의 활성화 방안 수립에 관한 연구



대한민국  
사람  
한국지역자활센터협회  
부설 자활정책연구소

연 구 진	연구책임자: 김 정 원 (자활정책연구소 소장) 보조연구원: 김 병 인 (자활정책연구소 상임연구원)
-------------	---

이 연구는 의 후원으로 이뤄졌습니다.

# 목 차

<b>요약</b> .....	<b>1</b>
-----------------	----------

## I. 서론

1. 연구의 배경과 목적 .....	25
2. 연구 내용과 방법 .....	28

## II. 자활공제협동조합에 대한 이해

1. 공제협동조합의 개념과 특성 .....	33
2. 자활공제협동조합의 기원으로서 도시빈민 조직화 .....	37
3. 자활공제협동조합의 주요 특성 .....	41

## III. 자활공제협동조합의 활동 분석

1. 자활공제협동조합의 조직화 개요 .....	47
2. 자활사업 기반 공제협동조합의 운영 실태 .....	55
3. 자활공제협동조합의 현 주소 .....	86

## IV. 자활공제협동조합의 활성화 방안

1. 전략적 목표의 설정 .....	99
2. 전략 실현을 위한 기술적 과제 .....	104

## V. 결론

- 1. 연구 결과 요약 ..... 111
- 2. 연구 평가 및 향후 과제 ..... 114

## 참고문헌 .....117

## 부록

- 지역자활센터 공제 및 신용사업 조사 ..... 121

# 표 목 차

<표 1-1> 설문지 구성내용 .....	28
<표 1-2> 이사장 FGI 질문지 .....	29
<표 1-3> 센터장 FGI 질문지 .....	30
<표 2-1> 1970년대 빈민밀집지역의 활동 유형 .....	38
<표 3-1> 자활공제협동조합 신용대출사업의 종류 .....	48
<표 3-2> 자활공제협동조합 주요사업 .....	48
<표 3-3> 대출현황 개요 (2012.12.31 기준) .....	49
<표 3-4> 주민자치조직 현황 .....	50
<표 3-5> 자활공제협동조합 연합회 주요연혁 .....	51
<표 3-6> 자활공제협동조합연합회 조직화현황 .....	52
<표 3-7> 자활공제협동조합연합회의 주요사업 .....	54
<표 3-8> 자활공제협동조합의 설립연도 .....	55
<표 3-9> 자활공제협동조합의 조합원 현황 .....	56
<표 3-10> 자산운영 현황과 자산규모(2013. 10. 31 기준) .....	57
<표 3-11> 자활공제협동조합의 대출현황 .....	58
<표 3-12> 자활공제협동조합의 대출손실 현황 .....	58
<표 3-13> 출자금 납입기준 .....	59
<표 3-14> 출자금 납입최대한도(구좌한도) .....	59
<표 3-15> 출자금 납입최대한도(출자금 대비 납입 비율) .....	60
<표 3-16> 대출금 한도 .....	60

<표 3-17> 대출자격 .....	61
<표 3-18> 신용대출 이자 .....	62
<표 3-19> 대출 최종 결재권자 .....	62
<표 3-20> 주민자치조직(자활공제협동조합)의 구성 형태 .....	63
<표 3-21> 자활공제협동조합의 설립 이유 .....	63
<표 3-22> 신용대출시 연대보증 요구 여부 .....	64
<표 3-23> 기금 예치기관 .....	64
<표 3-24> 대출외 사업 진행 여부 .....	65
<표 3-25> 대출사업외 진행 사업 .....	66
<표 3-26> 공동구매 진행여부 .....	67
<표 3-27> 자활공제협동조합연합회 차원의 공동구매 진행 규모 .....	67
<표 3-28> 타지역자활센터 생산품에 대한 공동구매 규모 .....	68
<표 3-29> 총공동구매 규모(공제연합회+타지역자활센터 생산품)의 평균 .....	68
<표 3-30> 공동구매 규모 비교 .....	69
<표 3-31> 자활공제협동조합 활성화 정도 평가 .....	73
<표 3-32> 2013년 조합원 대상 교육 실시 여부 .....	73
<표 3-33> 2013년 조합원 교육 총 시간 .....	74
<표 3-34> 조합원 교육주기 .....	74
<표 3-35> 조합원 교육 주제 .....	75
<표 3-36> 조합원 교육을 진행하지 못한 이유 .....	75
<표 3-37> 소모임 활동 진행 여부 .....	76
<표 3-38> 소모임활동 현황 .....	76
<표 3-39> 자활공제협동조합 대표(이사장)의 출신 .....	77

<표 3-40> 행정지원 전담 상근인력 배치 여부 .....	77
<표 3-41> 지역자활센터의 지원 비중에 대한 평가 .....	78
<표 3-42> 자활공제협동조합 활동에서 센터장의 역할 .....	79
<표 3-43> 지역자활센터와의 관계 .....	80
<표 3-44> 자활공제협동조합 연합회 가입 이유 .....	80
<표 3-45> 6개 권역 대표자회의에 대한 인지 여부 .....	81
<표 3-46> 권역 대표자회의 운영에 관한 평가 .....	81
<표 3-47> 권역대표자회의 참석여부 .....	82
<표 3-48> 권역대표자회의 미참석 사유 .....	82
<표 3-49> 자활공제협동조합연합회의 특정사업에 대한 인지 여부 .....	83
<표 3-50> 자활공제협동조합연합회의 사업 중 우선순위에 대한 응답 .....	84
<표 3-51> 교육사업 중 우선순위에 대한 응답 .....	85

## 부 표 목 차

<부표 3-1> 자활기업 대출금 한도 .....	60
<부표 3-2> 자활기업대출 자격 .....	61
<부표 3-3> 자활기업대출 이자 .....	62
<부표 3-4> 자활기업 대출 최종결제권자 .....	62

# 그림 목 차

<그림 2-1> 조합원과 사업의 관계로 본 협동조합 유형 .....	33
<그림 3-1> 자활공제협동조합연합회 조직체계 .....	53
<그림 3-2> 연합회의 공동구매사업 매입-매출 현황 .....	69
<그림 3-3> 월별 매입-매출현황 .....	70
<그림 3-4> 공동구매 품목별 매출 현황 .....	71
<그림 3-5> 공동구매 품목별 매입 현황 .....	72





# 요약

## 1. 서론

### 1) 연구 배경과 목적

#### □ 연구의 배경

- 1990년 이후로 '생산공동체운동'을 지향해 온 지역자활센터는 신용조합과 상조회 등을 조직해 왔으며, 2009년에는 전국적인 결사체인 자활공제협동조합연합회 결성을 통해 전국 차원의 사업 확장을 시도함.
- 현재 자활공제협동조합연합회에는 전국 37개 단위조합이 가입되어 있으며, 전국적으로 신용사업 및 공동구매, 각종 교육사업 등을 전개하고 있음.
- 하지만 자활공제협동조합연합회가 결성된 이후로 각 개별 조합들의 내부 운영상황이나 문제점에 대한 실태조사를 진행한 적이 없기 때문에 이에 대한 현황과 성과 등을 점검해 볼 필요가 있음.

#### □ 연구목적

- 자활공제협동조합들의 전반적인 운영 실태 파악을 통해 자활공제협동조합들에 대한 기초적인 데이터를 구축함.
- 자활공제협동조합들의 활동이 빈곤층 주민과 지역사회에 미치는 영향을 파악해 상호자조활동으로서의 의미와 성과를 파악함.
- 조사를 바탕으로 자활공제협동조합의 바람직한 발전 방안을 모색함.
- 개별 자활공제협동조합들의 욕구를 파악하고 문제를 진단해 연합회 차원의 대안을 모색함.

### 2) 연구 내용과 방법

- 연구방법으로 문헌연구, 설문조사, FGI, 그리고 참여관찰을 병행 실시
  - 문헌연구: 선행연구를 활용하여 공제협동조합의 개념과 특성, 자활사업을 기반으로 한 단위 조합의 개념과 특성을 파악하였음.
  - 설문조사: 자활공제조합연합회에 가입한 단위 조합을 대상으로 실태조사 실시. 설문문항은 '일반현황', '사업현황', '주민자치활동', '지역자활센터와의 관계', '연합회 사업'등으로 구분하였음.
  - FGI: 세 차례 진행하였음. 1차는 자활공제협동조합연합회 리더, 2차는 수도권 이사장, 4차는 호남지역 센터장을 대상으로 하였음.
  - 참여관찰: 자활공제협동조합연합회 주요 회의 참석 후 회의과정을 관찰하였음.

## 2. 자활공제협동조합에 대한 이해

### 1) 공제협동조합의 개념과 특성

- 공제협동조합의 개념과 특성
  - 공제사업은 사망이나 재해 등 예측불허의 사고가 발생할 경우 조합원이나 유족에게 경제적인 안정을 도모하기 위해 조합원이 사전에 일정한 금액을 각출을 통해 공동재산을 형성하여 공제사고가 발생할 때에 공제금을 지급하는 사업으로 상호주의에 기반함(장원봉 외, 2010).
  - 따라서 공제조합은 위험에 노출된 노동자들이 조합을 결성해 각출을 통해 기금을 조성해서 조합들에게 닦칠 수 있는 위험에 대처하기 위한 조직으로 정리할 수 있음.
  - 공제협동조합은 이런 공제조합의 활동을 협동조합이라는 조직방식을 통해 구현하는 조직임.

## 2) 자활공제협동조합의 기원으로서 도시빈민 조직화

- 자활사업의 역사적 뿌리인 1990년대 생산공동체 운동
  - 1960년대 주민운동의 시발점으로 결성된 <도시문제연구소> 내 도시선교위원회에서 진행한 행동훈련 프로그램을 이수한 활동가들이 도시빈민현장 파견 활동을 전개함. 이 활동을 통해 주민자치조직, 탁아소, 공부방 등 다양한 주민조직을 결성하기도 했으며 신용조합과 같은 자치조직이 출현하였음.
  - 또한 1970년대에는 산발적으로 노동공동체가 조직되었음.
  - 1990년대 생산공동체 운동은 이런 1970년대 노동공동체를 발전적으로 계승하였는데, 1970년대 노동공동체의 한계를 극복하여 협동조합의 조직화라는 뚜렷한 방법론에 기반하여 각 조직 활동에서 연대를 확장하였음.
  - 이 같은 성과는 자활사업을 낳게 되는 원동력이 되었음.
- 2000년대 지역자활센터의 주민자치조직 결성
  - 1990년대 생산공동체운동을 뿌리로 한 지역자활센터는 초기 주민의 자치적 활동에 대한 관심이 조직 문화로 자리 잡았고 사회적 배제 완화라는 명제 아래 신용조합, 상호회 등 주민자치조직 조직화를 시도하게 됨.
  - 2009년 한국지역자활센터협회 차원의 논의를 거쳐 2010년에는 전국적 결사체인 '자활공제협동조합연합회'를 결성하게 됨.

## 3) 자활공제협동조합의 주요 특성

- 금융배제의 완화
  - 사회적 배제는 다차원적인 측면에서 접근하려는 시도로 불평등과 차별이 사회구조적으로 재생산되는 일련의 과정을 가르키며(신명호 외, 2004), 금융배제는 사회적 배제의 구성요소로 빈곤층이 금융제도의 접근에 차단된 상태를 뜻하며 빈곤의 심각한 상황을 반영하고 있음.

- 자활공제협동조합의 역할은 금융배제 집단인 조합원에게 신용대출을 제공하여 이들의 금융 배제를 완화시켜주는 효과를 갖고 있음.
  
- 임파워먼트 실천
  - 지역주민에게 ‘power’를 부여하는 임파워먼트 실천은 지역사회조직이 담당하는 궁극적인 목적에 해당함.
  - 특히 자활참여자는 1인가구, 고연령 등 ‘power’가 부족한 집단이기 때문에 자활공제협동조합이 수행하고 있는 신용대출, 공동구매, 교육 등은 임파워먼트 실천의 사례로 평가할 수 있음.
  
- 자치적인 안전망
  - 신용대출을 위한 기금은 조합원이 각출한 출자금을 통해 조성됨.
  - 이와 같은 기금을 운영하는 자활공제협동조합은 자활사업 참여주민들이 주축이 되어 구성되었음. 비록 지역자활센터의 일정한 영향력 아래 있지만, 자활공제협동조합은 주민 스스로 운영하다는 측면에서 자치적인 안전망(safety net)이라 할 수 있음.

### 3. 자활공제협동조합의 활동 분석

#### 1) 자활공제협동조합의 조직화 개요

- 자활공제협동조합
  - 주요사업
    - 조합원을 대상으로 한 ‘신용대출’과 ‘공동구매사업’이 자활공제협동조합의 주 사업임.
    - 신용대출사업: 긴급한 욕구를 가진 조합원에게 무담보 및 저리로 대출해 주는 사업임. 이 사업의 종류에는 ‘보통대출’, ‘범위내 대출’, ‘긴급대출’, ‘자활기업대출’ 등이 있음.

- 공동구매 사업: 다수 조합원 가계에 필요한 물품을 저렴한 가격에 집합적으로 구매하는 사업(취급물품: '생활용품', '식재료' 등).
- 앞서 서술한 사업 외에도 조합원 교육, 조합원 활동 지원 등도 주요 사업 중 하나임.

□ 자활공제협동조합 조직화 사업: 자활공제협동조합연합회

○ 결성과정

- 지역자활센터의 주요 관심사 중 하나는 참여주민의 생활안정임. 따라서 신용조합, 상조회 등 지역자활센터를 기반으로 한 주민자치조직이 자연스럽게 출현하게 됨.
- 2009년 한국지역자활센터협회 차원에서 전국적인 자활공제협동조합연합회 결성을 추진함.
  - 동년 이사회에서 자활공제협동조합 추진을 공식 의결함.
  - 자활공제협동조합 추진단에서 순회간담회와 자활공제협동조합 아카데미 개최함.
  - 2010년 6월 19일 창립총회를 통해 자활공제협동조합연합회가 공식적으로 출범함.

○ 조직화현황

- 자활공제협동조합연합회에 가입한 단위조합은 총 37곳임.
- 36곳은 지역자활센터 기반이며, 한 곳인 동자동'사랑방공제협동조합은 비(非)자활기반임. 한편 참관자격으로 청년세대가 결성한 '토닥토닥협동조합'이 참여 중에 있음.
- 조직률은 전국 247개 지역자활센터 대비 37곳으로 14.9%임.

○ 의사결정구조

- 『총회-이사회-집행위원회』와 같은 중층적인 구조를 갖추고 있음.
  - 총회: 연합회를 대표하는 최고 의결기구임. '한해 사업 계획과 예산, '임원선출', 정관 개정' 등의 심의·의결권을 가짐.

- 이사회: 총회 다음의 의결기구임. 연합회 회장과 단위 조합의 이사장으로 구성함.
- 집행위원회: '일상적인 사업'과 '총회 및 이사회 의결사항'을 집행하는 역할을 담당함.
  - 일상적인 실무를 위해 이사회 산하에 사무국을 두고 있음.

○ 주요사업

- 주요사업은 아래 표와 같음.

<표-1> 자활공제협동조합연합회의 주요사업

- |  |
|--|
| (1) 회원 조합의 설립과 운영지원 사업<br>(2) 회원 조합의 자활공제협동조합 교육사업<br>(3) 자활공제협동조합의 조직 및 홍보사업<br>(4) 자활기업 및 자활경제사업에 대한 대출사업<br>(5) 대출금 미상환 등 회원 조합의 안전사고 발생에 대비한 안전기금 조성<br>(6) 자활자립협동경제를 위한 연구 및 정책사업<br>(7) 기타 이 회의 목적달성에 필요한 사업 |
|--|

자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료.

## 2) 자활사업 기반 공제협동조합의 운영 실태

### □ 일반현황

#### ○ 설립연도

- 단위 조합의 29.6%는 2006-2009년에 결성되었고, 70.4%는 2010-2012년에 결성되었음.
- 자활공제협동조합연합회 출범 연도인 2010년을 기점으로 결성된 조합의 빈도가 높아 단위 조합의 조직화에 있어 전국조직 출현의 긍정적인 효과를 짐작해볼 수 있음.

#### ○ 조합원 현황

- 평균조합원수는 39.27명이며, 성별에서는 남성이 평균 39.27명으로 여성

(평균 141.14명)보다 적은 것으로 나타났음.

- 소속 단위에서 '자활근로사업단'이 평균 93.00명으로 가장 많았고, 수급 지위에서는 평균 87.54명인 '수급자'가 가장 많았음.

<표-2> 자활공제협동조합의 조합원 현황

(단위: 명)

항목	구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
조합원수		27	60	541	39.27	100.643
성별	남	22	1	120	39.27	28.399
	여	22	45	421	141.14	86.219
소속 단위	자활근로사업단	21	28	347	93.00	74.391
	자활기업	21	0	170	36.29	47.788
	사회서비스/바우처	21	0	52	14.10	15.172
	일반주민	22	0	78	21.45	26.848
	센터 종사자	22	0	30	11.05	5.394
수급 지위	수급자 <sup>1)</sup>	13	19	200	87.54	48.672
	차상위계층 <sup>2)</sup>	13	6	82	32.00	26.296
	일반 <sup>3)</sup>	13	10	92	42.08	23.705

- 주: 1) 특례자 포함  
 2) 최저생계비의 120%이내  
 3) 최저생계비의 120% 초과

○ 신용대출

- 대출한도의 평균은 보통대출이 89.58만원, 범위내 대출 67.60%, 긴급대출 36.25만원임.
- 이자는 일반이자와 연체이자로 구분됨.
- 일반이자의 평균 금리는 보통대출 2.60%, 범위내 대출 1.37%, 긴급대출 2.38%임. 반면, 연체이자는 보통대출 1.79%, 범위내 대출 1.11%, 긴급대출 1.37%임

<표-3> 대출금 한도

(단위: 만원, %)

항목	N	최소값	최대값	평균	표준편차
보통대출	24	0	500	89.58	97.956
범위내대출 <sup>가)</sup>	24	.0	100.0	67.60	32.382
긴급대출	24	0	100	36.25	32.679

주: 가) 범위내 대출의 단위는 출자금내 %임.

<표-4> 신용대출 이자

(단위: %)

항목	구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
보통대출	일반	23	.2	6.0	2.60	1.194
	연체	23	.0	6.0	1.79	1.887
범위내대출	일반	20	.2	2.5	1.37	.682
	연체	20	.0	5.0	1.11	1.530
긴급대출	일반	22	.2	3.0	2.38	.893
	연체	22	.0	5.0	1.37	1.741

□ 사업현황

○ 조직형태와 설립 이유

- 조직형태에서 96.3%가 '협동조합'을 취하고 있으며, 상조회는 3.7%에 불과함.
- 59.3%가 '공제조합을 설립한 이유'의 1순위로 '상호부조'라고 답했으며, 2순위와 3순위는 각각 '주민자치력 향상(51.9%)', '긴급지원(44.4%)'순으로 나타났음.

<표-5> 자활공제협동조합의 설립 이유

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
상호부조	16 (59.3)	4 (14.8)	6 (22.2)
주민자치력향상	5 (18.5)	14 (51.9)	6 (22.2)
긴급지원	5 (18.5)	9 (33.3)	12 (44.4)
기타	1 (3.7)	0 (0)	3 (11.1)
합계	27 (100.0)	27 (100.0)	27 (100.0)

○ 신용대출 및 조합기금

- 조사에 참여한 단위 조합의 상당수인 96.3%는 조합원에 대한 신용대출 시 연대보증을 요구하지 않았으며, 오직 1곳(3.7%)만이 연대보증을 요구하고 있음.
- 기금 예치기관은 88.5%가 '시중은행'에, 나머지 11.5%만이 '신용협동조합 및 새마을금고'에 예치하고 있음.

<표-6> 신용대출시 연대보증 요구 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
요구 한다	1	3.7
요구하지 않는다	26	96.3
합계	27	100.0

<표-7> 기금 예치기관

구분	빈도	퍼센트(%)
은행	23	88.5
신용협동조합, 새마을금고	3	11.5
합계	26	100.0

○ 대출 외 진행사업

- 92.6%가 조합원에 대한 신용대출 외에 별도의 사업을 진행한다고 응답했으며, 7.4%은 신용사업만 한다고 답했음.
- 별도사업 중에서 가장 많이 응답한 사업은 '공동구매'(96.0%), '조합원교육'(72.0%), '사회공헌활동'(68.0%), '소모임활동지원'(64.0%)순임.
- 한편, '단합대회'(48.0%)와 '소식지 발간'(40.0%)과 같이 공제조합의 행정 업무를 지원하는, 센터종사자의 업무부담이 큰 사업의 비중은 상대적으로 낮게 나타났음.

<표-8> 대출사업 외 진행 사업

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
1) 공동구매	예	24	96.0	25 (100.0)
	아니오	1	4.0	
2) 조합원교육	예	18	72.0	25 (100.0)
	아니오	7	28.0	
3) 소모임활동지원	예	16	64.0	25 (100.0)
	아니오	9	36.0	
4) 단합대회	예	12	48.0	25 (100.0)
	아니오	13	52.0	
5) 회원경조사 지원	예	6	24.0	25 (100.0)
	아니오	19	76.0	
6) 사회공헌활동	예	17	68.0	25 (100.0)
	아니오	8	32.0	
7) 소식지발간	예	10	40.0	25 (100.0)
	아니오	15	60.0	
8) 기타	예	1	4.0	25 (100.0)
	아니오	24	96.0	

○ 공동구매 현황

- 전체 공제조합의 96.0%가 공동구매 사업을 진행하고 있다고 답했고, 진행하지 않는 곳은 4.0%에 불과하였음.
- 공동구매를 진행한다고 응답한 공제조합 중 연합회차원의 공동구매 규모는 2012년 평균 602.40만원이며, 2013년은 전년에 비해 다소 감소한

평균 501.29만원으로 나타났음.

<표-9> 자활공제협동조합연합회 차원의 공동구매 진행 규모

(단위: 만원)

구분	N	최소값	최대값	합계	평균	표준편차
2012년	20	0	3057	12,048	602.40	829.287
2013년	19	0	2208	9,536	501.89	587.730

□ 주민자치활동

○ 활성화정도

- 단위 조합 활성화정도 평가에 대한 질문 중에서 '이사들의 참여' 항목에서는 '높음'과 '매우높음'의 의견이 각각 42.3%, 19.2%로 높게 나타났지만, '조합원모임'에서는 '낮음'에서 가장 많은 46.2%가 답함.
- 전반적으로 이사들의 참여가 활발한 반면, 조합원 모임은 저조하다는 평가가 가능함.

<표-10> 자활공제협동조합 활성화 정도 평가

(단위: %)

구분	N	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
1) 이사들의참여	26	3.8	7.7	26.9	42.3	19.2
2) 교육활동	25	12.0	28.0	40.0	20.0	.0
3) 조합원모임	26	19.2	46.2	26.9	7.7	.0
4) 조합에 대한 조합원의 기여	26	11.5	30.8	38.5	19.2	.0

○ 조합원 교육

- 조사 대상 단위 조합 중 66.7%인 18곳은 교육을 실시한다고 답한 반면,

9곳(33.3%)은 '미실시' 한다고 응답함.

- 조합원 교육을 실시하는 단위 조합 중 평균교육시간은 16시간이며, 조합원 교육주제는 '협동조합교육'(88.9%), '조합활동 공유'(50.0%), '주민리더십(33.3%)순으로 나타났음.

<표-11> 2013년 조합원 교육 총 시간

항목	N	최소값	최대값	평균	표준편차
시간	16	2	100	16.00	25.340

<표-12> 조합원 교육 주제

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
1) 협동조합	예	16	88.9	18 (100)
	아니오	2	11.1	
2) 주민리더십	예	6	33.3	18 (100)
	아니오	12	66.7	
3) 조합활동공유	예	9	50.0	18 (100)
	아니오	9	50.0	
4) 관계훈련	예	5	27.8	18 (100)
	아니오	13	72.2	
5) 기타	예	1	5.6	18 (100)
	아니오	17	94.4	

○ 소모임 활동

- 조사에 참여한 단위 조합 중 과반인 51.9%가 소모임 활동이 있다고 답하였고, 48.1%는 없다고 응답했음.
- 소모임의 주제는 '풍물'과 등산의 빈도가 높게 나왔으며, 기타 의견으로 '사진', '영화', '댄스', '여행', '노래', '마을기업준비모임' 등의 다양한 소모임이 확인되었음.

<표-13> 소모임 활동 현황

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
등산	예	9	64.3	14 (100)
	아니오	5	35.7	
풍물	예	14	100.0	14 (100)
	아니오	0	.0	
만들기	예	3	21.4	14 (100)
	아니오	11	78.6	
난타	예	2	14.3	14 (100)
	아니오	12	85.7	
봉사	예	2	14.3	14 (100)
	아니오	12	85.7	
기타	예	7	50.0	14 (100)
	아니오	7	50.0	

□ 지역자활센터와의 관계

○ 센터장의 역할

- 센터장의 역할에 있어 대다수가 '조합활동을 공유하며 이사회에서의 의견개진과 비공식적인 자문 역할(38.5%)'과, 그리고 '공제조합 활동 전반에 적극적으로 결합하기'(34.6%)와 같은 적극적인 역할을 하고 있는 것으로 나타났음.
- 반면 '조합활동을 공유하는 정도이며 비공식적인 자문 역할'(19.2%)과 같은 소극적인 역할, 그리고 '조직의 대표'(7.2%)와 같은 핵심적 권한을 가지는, 강도 높은 역할과 지위에 대한 응답률은 낮았음.

○ 지역자활센터와의 관계

- 모 기관과의 관계에서 '실무인력 지원, 행사공유 및 조직(조합)활동의 자문을 받는 관계'에 대한 응답이 76.9%로 나타난 반면, '기관에서 실무인원을 제공하는 정도의 관계'(3.8%), '기관의 실무인력 지원과 행사 일정을 공유하는 관계'(15.4%)와 같은 소극적 관계나, '지역자활센터의 지도아래 조직(조합) 활동을 수행하는 관계'(0.0%)와 같은 위계적 관계에

대한 응답은 낮게 나왔음.

<표-14> 자활공제협동조합 활동에서 센터장의 역할

구분	빈도	퍼센트(%)
1) 조합활동을 공유하는 정도이며 비공식적 자문 역할	5	19.2
2) 조합활동을 공유하며 이사회에서의 의견제진과 비공식적인 자문 역할	10	38.5
3) 공제조합 활동 전반에 적극적으로 결합(이사 또는 감사로 참여)	9	34.6
4) 조직(조합)의 대표	2	7.7
합계	26	100.0

<표-15> 지역자활센터와의 관계

구분	빈도	퍼센트(%)
기관에서 실무인원을 제공하는 정도의 관계	1	3.8
기관의 실무인력 지원과 행사 일정을 공유하는 관계	4	15.4
실무인력 지원, 행사공유 및 조직(조합)활동의 자문을 받는 관계	20	76.9
지역자활센터의 지도아래 조직(조합) 활동을 수행하는 관계	0	0.0
기타	1	3.8
합계	26	100.0

□ 자활공제협동조합연합회 사업

○ 가입이유

- 연합회에 가입한 이유로 69.2%가 '공제협동조합간 연대를 위해서'를 꼽았으며, '조직운영에 도움이 되고자', '교육 및 회계 프로그램, 공동구매

사업을 위해서'는 각각 23.1%, 7.7%로 나타남.

- 이와 같은 결과는 당위적인 목표인 '공제협동조합 간 연대'가 실제 '지원에 대한 필요'보다 우선했다고 풀이할 수 있음.

○ 우선순위 사업

- 연합회가 우선해야 할 사업 중에서 1순위는 '신용사업'이 26.9%로 가장 많이 꼽았으며, 19.2%인 '교육', '연대활동'이 그 다음 순서임.
- 2순위는 '공동구매'(26.9%), '교육'(23.1%), '회계프로그램 전산화'(15.4%) 순으로 나타났음.
- 대체적인 결과는 단위조합 사업과 밀접하게 연계된 사업인 '신용사업', '교육', '공동구매'에 대한 선호도가 확인된 반면, '자활공제협동조합 법인화', '조직강화' 등과 같은 단계적이며 당위적인 성격의 사업에 대한 선호도는 상대적으로 낮게 나타났음.

<표-16> 자활공제협동조합연합회의 사업 중 우선순위에 대한 응답

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
신용사업	7 (26.9)	2 (7.7)	3 (11.5)
공동구매	3 (11.5)	7 (26.9)	3 (11.5)
교육	5 (19.2)	6 (23.1)	5 (19.2)
연대활동	5 (19.2)	2 (7.7)	7 (26.9)
회계프로그램 전산화	1 (3.8)	4 (15.4)	3 (11.5)
자활공제협동조합 법인화	4 (15.4)	2 (7.7)	2 (7.7)
조직강화	1 (3.8)	3 (11.5)	3 (11.5)
기타	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
합 계	26 (100.0)	26 (100.0)	26 (100.0)

○ 우선해야 할 '교육'

- 1순위는 '임원교육'이 38.5%로 가장 많았으며, '홍보교육'(19.2%), '이사장교육'(15.4%)순으로 나타났음.
- 2순위는 41.7%인 '임원교육'이 가장 많았으며, 그 다음으로 12.5%인 '회계교육', '홍보교육', '실무자교육'이 차지했음.
- 대체로 '임원교육'과 같은 주민 리더십 교육에 대한 욕구가 높았지만, 특성화 교육인 '회계교육', '홍보교육'은 상대적으로 낮게 나타났음.

<표-17> 교육사업 중 우선순위에 대한 응답

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
이사장교육	4 (15.4)	2 (8.3)	1 (4.0)
임원교육	10 (38.5)	10 (41.7)	1 (4.0)
설립아카데미	1 (3.8)	1 (4.2)	4 (16.0)
회계교육	1 (3.8)	3 (12.5)	5 (20.0)
홍보교육	5 (19.2)	3 (12.5)	5 (20.0)
실무자교육	1 (3.8)	3 (12.5)	2 (8.0)
교육훈련가 양성교육	2 (7.7)	2 (8.3)	7 (28.0)
기타	2 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
합계	26 (100.0)	24 (100.0)	25 (100.0)

3) 자활공제협동조합의 현 주소

□ 조합원의 특성

- 첫째, 예외가 있긴 하지만 대체로 '자활사업 참여자'로 구성되어 있음.
- 둘째, 조합원의 대다수는 빈곤층임.

- 이들의 다수는 다양한 복합적인 요인들과 결합되어 있는데, 연령에서는 대체로 중·고령대에 있고, 가구 유형에서 1인 가구의 비중이 높으며, 건강이 좋지 않고 학력 수준이 낮은 특성을 지니고 있음.
- 따라서 이들은 단순히 가난한 사람들이 아니라 지역사회 내에서 'power'가 부족한 집단이라는 것을 함의하고 있음.

#### □ 조합원들이 조합에 참여 이유

- 첫째, 지역자활센터의 적극적인 의지가 강하게 작동함. 특히 자활공제협동조합이 처음 결성될 때 지역자활센터의 적극적인 의지가 매우 중요하게 작동했음.
- 둘째, 지역자활센터의 신뢰임. 비록 적은 금액이더라도 지역자활센터의 신뢰가 있기 때문에 조합원의 자발적인 각출이 가능했음.
- 셋째, 자활공제협동조합에서 진행하는 신용사업은 자활사업 참여자들에게는 금융을 손쉽게 이용할 수 있는 수단이며, 일정하게 생활상의 어려움을 해결해 줄 수 있었음.

#### □ 단위 조합들의 운영 특성

- 지역자활센터를 기반으로 하기 때문에 조합원 확보가 용이한 특성을 갖고 있음. 하지만 자활사업을 넘어선 조합원의 확장에는 한계가 있음.
- 지역자활센터라는 강력한 후원 조직이 존재함.
- 장학금 지급, 공동구매, 동아리 활동 지원 등 자치적인 활동과 지역사회 기여에 대한 모색을 꾸준히 하고 있음.
- 조합 기금을 통한 자활기업 대출 등 시민자본(civil capital)으로서의 역할을 일정하게 담당하고 있음.

#### □ 단위 조합들의 과제

- 단위 조합들이 조합의 성장에 대한 고민과 노력이 취약함.

- 신용사업을 중심으로 조직이 운영되고 있어 ‘공제’조합의 취지에 맞지 않게 공제사업은 주변화 되어 있음.
- 특정 지역주민을 대상으로 하는 사랑방공제협동조합을 제외하고 단위 조합이 지역사회조직(community organization)으로 자리매김하는데 어려움이 있음.
- 협동조합으로서 작동할 수 있는 내적역량이 취약함.
- 자활공제협동조합연합회 차원의 표준정관의 마련 등 각 조합들의 운영 방식에서 좀 더 통일성을 기해야 할 필요성이 있음.
- 단위 조합의 실무를 맡고 있는 자활센터 종사자의 업무경감 방안이 필요함. 예를 들면 표준 업무 매뉴얼이 있을 수 있음.

□ 연합회의 운영 특성

- 자활공제협동조합은 단위 조합들을 지원하는 활동을 하고 있음.
- 자활사업 참여 주민들이 전국 단위에서 자치활동을 통해 교류할 수 있는 장을 마련하였음.
- 전국적으로 공동구매 활동을 조직해 지역자활센터의 자활사업을 지원하는 역할을 함.
- 자활공제협동조합연합회의 조직적인 활동과 빈곤층이 자치적인 활동을 통해 신용 문제를 해결하는 사업에 대한 사회적 관심을 높이고 있으며, 나아가 이런 사업의 조직화를 지원하는 활동을 하고 있음.

□ 연합회의 과제

- 연합회에 대한 단위 조합들의 참여도에서 상당한 편차가 나타남. 따라서 참여도가 낮은 단위 조합의 참여를 유도하기 위한 방안이 강구될 필요성이 있음.
- 연합회 상근인력 문제를 해결해야 함.
- 미가입 조합의 적극적인 조직화가 필요함.
- 2015년부터 ‘협동조합기본법’상 저촉될 수 있는 ‘협동조합’이라는 명칭 사

용에 대한 방안을 도출해야 함.

#### 4. 자활공제협동조합의 활성화 방안

##### 1) 전략적 목표의 설정

###### □ 두 개의 길

- 이 연구는 자활공제협동조합의 활성화 방안으로 두 가지 길을 제시할 수 있음.
  - 첫 번째 길은 자활공제협동조합의 역할을 신용사업으로 국한하는 것임.
  - 두 번째 길은 자활공제협동조합의 역할을 좀 더 확장하는 것임.
- 이 2가지 길에서 전자의 경우는 신용사업을 주 사업으로 하는, 지역자활센터의 '프로그램 수준'으로 국한되는 것을 뜻하며, 후자는 이를 넘어 자활공제협동조합의 역할을 확장하는 것임.
- 전자의 경우는 자활공제협동조합연합회의 존재가 무의미해질지 모르지만, 후자를 선택할 경우 연합회의 역할은 더욱 확장 될 것임.

###### □ 활성화 전략

- 이 연구는 이 두 가지 경로 중 후자를 제안하는데, 그 이유는 다음과 같음.
- 첫째, 전자의 실천은 금융배제완화에 기여하는 매우 소중한 실천이지만, 빈곤층의 임파워먼트(empowerment)와 자치적 안전망을 갖추기가 어렵다는 한계가 있음.
- 둘째, 빈곤층의 역할확장과 지역사회조직의 관점을 수용한다면 후자의 역할에 주목하는 것이 옳바르며, 단위조합은 자활기업 대출과 같은 시민자본의 역할, 공동구매 등을 미약하나마 수행하고 있기 때문임.

## 2) 전략 실현을 위한 전술적 과제

### □ 장기-중기-단기 과제 설정

- 자활공제협동조합연합회의 실행계획이라 할 수 있는 장기-중기-단기 과제가 도출되어야 함.
- 즉, 활성화 전략인 “지역사회조직으로서 자리매김을 통한 사회적경제와 조직화에 기여”라는 목표에 걸맞게 이것을 실현하기 위한 단계적인 실행과제를 설정해야 한다는 뜻임.

### □ 사업의 발굴

- 신용사업을 넘어서는 사업의 발굴을 해야 함. 이 사업은 경제적 측면 뿐 아니라 사회적 가치도 함께 고려되어야 함.
- 연합회 내부의 조직적인 논의와 판단이 필요하겠지만 현재 시점에서 본다면 가장 필요한 것은 공제사업임.
  - 공제사업의 조직화는 공동재산을 형성해 위험이 발생했을 때 공제금 지급이라는 도움을 받을 수 있기 때문에 신용사업을 넘어서는 보다 적극적인 의미를 가질 것임.
  - 또한 조합원들의 현실적인 문제를 해결하는데 기여할 수도 있기 때문에 조합원들의 욕구를 파악해서 아이템을 개발하면 호응이 클 것으로 기대됨.

### □ 조직의 정비와 확장

- 자활공제협동조합이 역할의 확장을 도모하기 위해서는 자활공제협동조합연합회의 조직 정비와 확장이 필요함.
- 먼저, 조직의 정비는 ‘사람’, ‘재정’, ‘시스템’ 차원에서 고려되어야 함. 이 3가지 키워드가 맞는 지점이 ‘사업’이며, 사업을 통해 3가지 차원의 조직정비가 모색되어야 함.
- 또한 자활공제협동조합연합회는 지역자활센터가 조직한 공제협동조합을 넘

어서는 가입의 확장을 시도해야 함.

#### □ 정체성의 재구성

- 자활공제협동조합의 역할 확장을 위해서는 자활정체성의 재구성이 필요함.
- 사회적 가치와 경제적 가치라는 이중 목표 실현을 위한 사업의 발굴, 커뮤니티에 기반한 조직으로의 전환 필요성에 대한 문제제기 등은 이러한 자활 정체성 재구성의 연장선상에 있음.
- 이미 제기한 것에 덧붙여 자활공제협동조합이 시민자본으로서의 역할을 좀 더 집중적으로 고민할 것을 제안함.
  - 시민자본의 역할을 수행하려면 그것이 가능할 수 있는 자산의 확보와 운영을 위한 방안이 도출되어야 함.
  - 또한 자활기업 및 자활기업의 연합체 조직 등을 참가시킬 방안과 한국 지역자활센터협회에서 운영하는 희망기금의 편입도 고려해 볼 수 있음.

## 5. 결론

### 1) 연구 결과 요약

### 2) 연구 평가 및 향후 과제

#### □ 연구의 의의와 한계

- 이번 연구가 자활공제협동조합의 운영 실태 전반을 파악하기 위한 최초의 시도라는 점.
- 연구 결과를 바탕으로 자활공제협동조합의 향후 발전 방향에 대해 일정한 제안을 했다는 점.
- 모든 단위 조합들에 대해 조사를 하지 못했고 FGI 참여자들의 숫자가 적

은 점.

- 미가입 조합이 조사범위에서 제외되어 연합회 가입 단위 조합과 비교 연구를 수행하지 못한 점.

□ 향후 과제

- 자활공제협동조합들의 활동에 대해서 정기적으로 평가하고 분석할 수 있어야 함.
- 자활공제협동조합의 활동이 조합원들에게 미치는 영향을 좀 더 체계적으로 살펴보기 위한 연구가 필요함.
- 미가입 조합에 대한 후속 조사가 필요함.

제 1장  
서론





# I. 서론

## 1. 연구 배경과 목적

자활사업에 대한 일반적인 접근은 주로 공공부조나 노동연계복지의 틀에서 이뤄지곤 한다. 자활사업이 정부 정책으로 조직된 것이므로 이러한 접근이 일반적인 것은 충분히 이해할 수 있다. 그런데 자활사업을 좀 더 깊이 들여다보면 이러한 접근은 일면적일 수 있음을 느낄 수 있다. 대표적으로 자활사업을 기반으로 조직되는 자활공제협동조합의 활동을 들 수 있다. 자활공제협동조합은 자활사업 참여자들이 갖는 문제에 대한 지역자활센터의 활동 결과물이면서도 공공부조나 노동연계복지의 틀로는 설명을 할 수 없는 활동이다. 이는 자활사업에 대한 일반적인 접근, 즉 정부 정책 중심의 접근이 자활사업을 설명하는데 뚜렷한 한계를 지닐 수 있음을 함의한다. 사실, 정책은 형성되는 그 순간부터 하나의 생물체처럼 작동할 수 있으며, 그로 인해 정책을 넘어서는 다양한 활동이 조직되거나 양상이 나타날 수 있음을 인식할 필요가 있다. 그리고 이런 인식을 바탕으로 한 접근이 이뤄져야 만이 비로소 해당 사업(project)에 대한 총체적인 이해가 가능할 수 있다. 그렇다면 자활공제협동조합이라는 조직의 출현과 활동은 자활사업에 대한 이해를 좀 더 총체적으로 접근할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.

자활사업은 가난한 주민들의 경제공동체를 구현하고자 하는 목표에서 출발했다. 자활사업은 1990년대 도시빈민밀집지역에서 전개된 생산공동체운동을 그 뿌리로 한다. 그런데 생산공동체운동은 1970년대 이후 빈민밀집지역에서 조직되어 온 주민운동의 한 흐름이다. 1970년대 이후 빈민밀집지역에서 조직되어 온 주민운동의 특색은 지역사회에 기반한 자조(self-help) 활동의 조직화라고 할 수 있다. 자조는 말 그대로 스스로 돕는 것을 말하는데, 이 때 스스로는 개별자를 지칭하는 것이 아니라 집단을 지칭한다. 따라서 좀 더 명료하게 말하면 '상호자조'라 할

수 있을 것이다. 자활사업을 수행하는 지역자활센터들이 정부의 정책에서 강조하는 탈빈곤을 넘어 공동체적인 사업과 조직화를 중요시하는 것은 이러한 역사 속에서 형성된 문화가 배경으로 자리잡고 있다.

자활공제협동조합은 이처럼 도시빈민밀집지역의 주민운동에서 형성된 문화를 상징하는 대표적인 지역자활센터들의 자발적 활동이다. 지역자활센터들은 자활사업의 제도화 초기부터 신용조합이나 상조회 등 주민자치조직을 만드려는 시도를 해왔다. 이러한 시도의 결과물이 2009년에 조직된 자활공제협동조합연합회이다. 자활공제협동조합연합회는 개별적으로 조직되던 자활 현장의 주민자치조직들을 전국적인 차원으로 새롭게 조직해 가난한 주민들의 자율적인 경제공동체를 확산하려는 일환으로 조직되었으며, 2013년 12월 현재 전국적으로 37개의 자활공제협동조합들이 가입되어 있다.

자활공제협동조합들은 각 지역에서 주로 자활사업 참여자들을 조합원으로 해서 운영되며 신용사업, 공동구매사업, 각종 교육사업 등을 진행하고 있다. 그러나 2009년 연합회 조직 이후 아직 체계적으로 각 개별 조합들의 내부 운영상황이나 실태, 문제점 등에 대해 조사를 진행한 적은 없다. 협동조합기본법의 시행과 함께 자활공제협동조합연합회도 빈곤층의 상호자조 활동을 통해 금융소외를 극복하고 삶의 기회를 확장해나갈 수 있는 기회를 좀 더 조직적으로 진행하려고 한다. 이런 상황에서 전반적인 실태를 파악하는 작업은 이후의 사업 전망을 수립하는데 필수적인 것이다. 한편, 자활공제협동조합은 빈곤층의 상호자조에 기반한 신용협동사업을 대표하는 상징이기도 하다. 그런 점에서 실태조사는 이후 국내에서 빈곤층의 상호자조 활동에 대한 전망을 세우는데 중요한 기여를 할 것이다.

이러한 배경을 바탕으로 이 연구의 목적을 제시하자면 다음과 같다.

첫째, 자활공제협동조합들의 전반적인 운영 실태를 파악해 자활공제협동조합들에 대한 기초적인 데이터를 구축한다.

둘째, 자활공제협동조합들의 활동이 빈곤층 주민과 지역사회에 미치는 영향을

파악해 상호자조활동으로서의 의미와 성과를 파악한다.

셋째, 조사를 바탕으로 자활공제협동조합의 바람직한 발전 방안을 모색한다.

넷째, 개별 자활공제협동조합들의 욕구를 파악하고 문제를 진단해 자활공제협동조합연합회 차원의 대안을 모색한다.

## 2. 연구 내용과 방법

자활공제협동조합의 활동을 분석하고 그 방향성을 수립하기 위해 이 연구는 문헌연구와 설문조사 그리고 FGI와 참여관찰을 병행해서 실시하였다.

먼저, 문헌연구는 선행연구를 활용해서 공제협동조합의 개념과 특성, 자활공제협동조합과 빈민조직화의 관계를 살펴봤으며, 자활공제협동조합연합회의 총회자료집이나 교육자료 등을 통해 활동의 특성이나 지향을 분석하는데 활용했다.

설문조사는 자활공제협동조합연합회에 가입된 단위 조합들을 대상으로 실시하였다. 애초 계획은 2013년 11월 19일~12월 2일로 설정했으나 설문지 회수율이 저조해 설문조사 기간을 불가피하게 연장할 수 밖에 없었고, 결국 2014년 1월 3일까지 진행하였다. 그럼에도 불구하고 37개 가입 조합 중 27개 조합만이 설문조사에 응해 설문지 회수율은 73%를 보였다. 모집단 숫자가 작아서 설문지 회수율을 높여야 했지만 연구 일정상 더 이상 불가능했고 회수된 설문지만으로 통계처리를 하였다. 통계처리는 SPSS 18.0을 활용했다. 설문지의 구성은 다음과 같다.

<표 1-1> 설문지 구성내용

구분	내용
일반현황	설립연도, 조합원 현황, 조합의 자산 현황, 출자금 납입 기준, 대출기준,
사업현황	조합의 구성 현황, 설립 이유, 연대보증 유무, 기금 예치 기관, 대출 이외 사업
주민자치활동	주요 활동, 활성화 여부, 교육, 소모임
연합회 가입	가입 이유
자활센터와의 관계	조합의 대표, 상근인력 배치, 자활센터의 지원 비중, 센터장의 역할, 적합한 관계
연합회 사업	권역 운영에 대한 인식, 연합회 사업 인지, 연합회의 필요 사업, 공동구매 참여

FGI는 세 차례에 걸쳐 진행되었다. 1차는 조사 초기에 자활공제협동조합연합회의 리더들과 진행했으며, 2차는 수도권의 이사장들과, 3차는 호남지역의 센터장들과 진행했다. 다만 여러 가지 상황으로 불참자들이 발생해 각 FGI는 2~3명 수준으로 운영되었다.

<표 1-2> 이사장 FGI 질문지

1. 귀 조합이 어떻게 조직되었는지 그 과정에 대한 질문을 드립니다.  
↳ 처음 구상 단계부터 조합 창립까지의 과정
2. 귀 조합에서 신용사업 외에 진행하는 사업에 대한 질문을 드립니다.  
↳ ex) 소식지 발간, 지역사회 기여 활동, 자체 문화 활동 등
3. 귀 조합의 활동에 대한 조합원들의 관심 및 참여 수준에 대한 질문을 드립니다.  
↳ ex) 총회를 비롯한 각종 회의 참여, 출자 및 대출에 대한 인식, 조직의 일상 운영에 대한 평소 관심 등
4. 귀 조합의 이사 구성은 어떻게 되며, 신용사업의 실무는 어디에서 담당하는지에 대한 질문을 드립니다.
5. 귀 조합이 운영되는데 있어서 지역자활센터의 역할에 대한 질문을 드립니다.
6. 귀 조합이 겪고 있는 어려운 점과 좀 더 활성화되기 위해서 현재 운영에서 좀 더 개선되어야 할 점에 대한 질문을 드립니다.
7. 귀 조합은 자활공제협동조합연합회에 어느 수준으로 참여하는지에 대한 질문을 드립니다.  
↳ 회비, 출자금, 교육 참여, 권역 회의 참여, 전체 연합회 행사 참여, 공동구매 등
8. 자활공제협동조합연합회에 대한 귀 조합의 생각에 대해서 질문을 드립니다.  
↳ 각종 사업에 대한 평가, 연합회의 존재 필요성에 대한 견해, 단위 조합과 연합회와의 바람직한 관계, 연합회가 해야 할 사업, 향후 방향 등등

<표 1-3> 센터장 FGI 질문지

1. 귀 센터의 공제협동조합이 어떻게 조직되었는지 그 과정에 대한 질문을 드립니다.  
 ↳ 처음 구상 단계부터 조합 창립까지의 과정
2. 귀 센터의 공제협동조합 운영에서 지역자활센터는 어떠한 역할을 하는지에 대한 질문을 드립니다.
3. 귀 센터에서 공제협동조합을 조직한 이유는 무엇이며, 공제협동조합을 통해 달성하고자 하는 것은 무엇인지에 대한 질문을 드립니다.
4. 귀 센터의 공제협동조합이 현재 겪고 있는 어려운 점과 좀 더 활성화되기 위해서 현재 운영에서 좀 더 개선되어야 할 점에 대한 질문을 드립니다.
5. 자활공제협동조합연합회에 대한 평소의 생각에 대한 질문을 드립니다.  
 ↳ 연합회에 귀 센터의 공제협동조합이 가입한 이유는 무엇인지?  
 ↳ 연합회의 각종 사업에 대해 평소에 어느 정도 알고 계신지?  
 ↳ 연합회의 평소 사업(ex:교육, 공동구매 등)에 대한 생각은 어떠하신지?  
 ↳ 단위 조합과 연합회와의 바람직한 관계, 연합회가 해야 할 사업, 연합회가 활성화되기 위한 방안 등등

참여관찰은 자활공제협동조합연합회의 중요 회의에 참여해 회의를 지켜보는 것으로 했다. 참여한 회의는 2013년 11월 21일에 있었던 자활공제협동조합연합회의 제1차 총회준비위원회와 2013년 12월 11일에 있었던 자활공제협동조합 대표자 회의였다. 참여관찰을 통해서 자활공제협동조합연합회의 리더들이 갖는 문제의식을 파악하고 자활공제협동조합들의 활동을 좀 더 생생하게 이해하는데 도움을 받을 수 있었다.

제 2장

# 자활공제협동조합 에 대한 이해



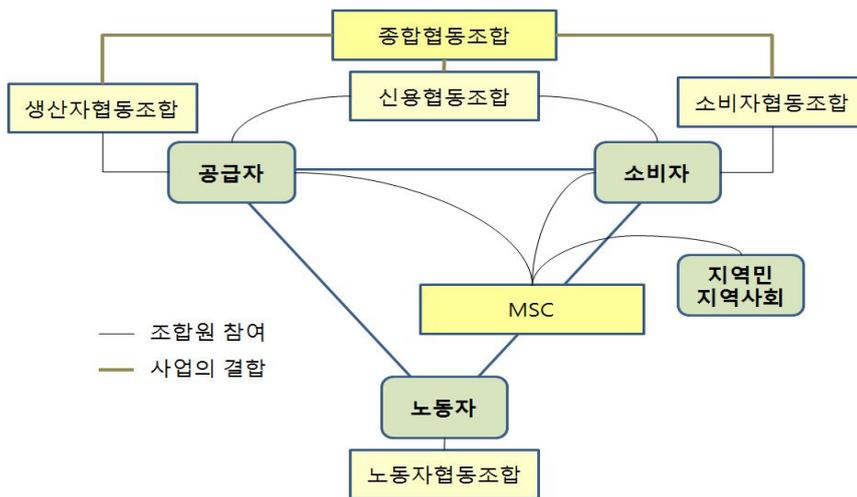


## II. 자활공제협동조합에 대한 이해

### 1. 공제협동조합의 개념과 특성

공제협동조합은 공제 활동을 주요 사업으로 하는 협동조합이라고 할 수 있다. 그런데 공제협동조합은 협동조합의 통상적인 유형에는 해당되지 않는 개념이다. 가령, 자마니와 자마니(2012)는 소비자협동조합, 노동자협동조합, 신용협동조합 및 상호금융 은행, 연합농민협동조합, 사회적협동조합의 다섯 가지 유형으로 구분한다. 또한 Birchall & Ketilson(2009)은 이해당사자를 기준으로 해서 소비자협동조합, 생산자협동조합, 노동자협동조합으로 구분한다. 한국협동조합연구소(2010)는 조합원과 사업의 관계를 기준으로 해서 <그림 2-1>과 같이 유형을 구분한다. 이처럼 대표적인 협동조합의 유형에 공제협동조합은 포함되지 않는다.

<그림 2-1> 조합원과 사업의 관계로 본 협동조합 유형



자료 : 국회사무처(2010:50)에서 인용.

그렇다면 공제협동조합은 기존의 공제조합(또는 공제회)과는 차별성을 갖는 공제 활동 수행 조직이라고 할 수 있을 것이다. 좀 더 직접적으로는 사업의 내용은 공제 활동이되, 이 사업을 진행하는 조직의 운영은 협동조합으로 하는 조직을 지칭한다고 보는 것이 맞다. 공제협동조합의 이러한 성격과 유사한 조직으로는 영국의 산업공제조합이 있다. 이들은 상호조합(mutual societies)라고 부르는데, “① 구성원들의 소유와 통제, ② 1인 1표에 따른 민주적인 운영, ③ 조합원의 상호 필요를 충족시킬 것, ④ 외부의 주주에게 이익을 주거나 자본에 이익을 제공하지 않음, ⑤ 잉여금이나 이윤을 조합원과 공유함”이라는 특징을 소유한다(장원봉 외, 2010).

따라서 공제협동조합을 개념적으로 이해하기 위해서는 공제조합에 대한 이해가 우선되어야 한다. 공제조합의 사업인 공제사업은 사망이나 재해 등 예측 불허한 사고가 발생한 경우 조합원이나 유족에게 경제적인 장정을 도모하기 위해 조합원이 사전에 일정 금액의 각출을 통해 공동재산을 형성하여 공제사고가 발생할 때에 공제금을 지급하는 사업으로 상호주의에 기반하고 있다(장원봉 외, 2010). 이와 같은 활동은 그 연원을 따지면 인류의 오랜 전통이겠으나 근대적인 의미에서의 조직화는 자본주의적 산업화가 가져온 위협에 대한 노동자들의 집단적인 대응으로 이해할 수 있다. 후일 이러한 활동은 ‘사회적경제’로 표현되는데, 당대의 협동조합이나 신용조합 등도 여기에 해당되는 조직이었다.

공제조합의 태동과 그 변화는 각국마다 다양한데<sup>1)</sup>, 일반적으로는 영국의 우애조합(friendly society)이 그 원형으로 인정받는다. 우애조합은 중세 유럽의 각 도시에서 상공업자들이 조직한 직업별 조합인 길드(guild)의 활동에서 엿보였던 상부상조적 활동<sup>2)</sup>에 연원을 둔 조직이다. 우애조합은 영국에서 1793년에 법률로서 촉진과 지원을 규정받았는데, 이 법은 “영국에서 질병, 노령, 그리고 질환의 위협

1) 공제조합의 태동과 변화에 대한 각국의 사례는 장원봉 외(2010)를 참조 바람.

2) 길드는 도시 내에서 배타적인 이익을 추구하던 조직이지만 내부적으로는 빈곤 회원에 대한 장례비 지원과 유족에 대한 지원, 빈곤 회원의 딸을 위한 결혼지참금 지급, 회원 모두를 포괄해 환자에게 보호를 제공하는 등 상부상조적 역할을 수행했다(감정기 외, 2004).

에 놓인 구성원들의 상호 지원과 부양을 위한 독립된 기금에 대한 구성원들의 자발적인 모금에 의해서 보호하는 우애조합의 보호와 축진은 공공적 부담을 줄이는 동시에 개인의 행복을 촉진함으로써, 유익한 영향이 되고 있다.”라고 언급하고 있다. 복지국가 등장 이전에, 우애조합은 노동자들이 질병 혹은 노령의 시기에 도움을 받을 수 있는 유일한 방안이었던 셈이다(장원봉 외, 2010).

우애조합은 1830년대부터 활성화되기 시작했다고 평가받고 있으며, 1900년까지 노동조합보다 훨씬 많은 조합원을 가지고 있기도 했다. 다만, 우애조합이 노동자 중에서도 상층·숙련노동자를 대상으로 했다면, 저임금과 비숙련, 임시노동자들은 자조정신에 근거하여 지역적으로 다양한 공제조합에 가입했다. 공제조합들은 이행 국면에서 노동자 계급의 공동체로서 창조적이고 통합적인 역할을 수행했고 산업화 과정에서 농촌공동체가 갖고 있었던 사회적 관계의 원형을 재생하고자 하는 상부상조의 조직체로 공동체가 해체되면서 발생한 위험(질병, 실업, 노령, 경제적 중단, 사망 등)을 일정한 각출을 조건으로 하는 공동체의 변이체로 흡수시키고 여러 형태의 자조 조직화를 통해 통합시켰다(원용찬, 1999).

공제조합이 상호부조를 사업의 기초로 하지만 공제조합의 활동은 그 폭이 상당히 넓다. 가령, 현대 주택건설협동조합의 직접적인 원형이라고 할 수 있는 주택금융공제조합은 자기 노동력을 활용해 비용을 줄이고 공동주택을 건설하기 위해 공동으로 자금을 모으는 사람들의 조합이었다. 이들은 집이 완성되면 추첨을 통해 누가 어느 집에 살 것인가를 결정하고 그들 모두의 주택이 마련되면 해산했다고 한다(버첼, 2003). 그런가 하면 공제조합은 노동조합의 원형으로 해석되기도 한다. 공제조합의 폭넓은 활동은 한국의 경우도 예외가 아니다.

1920년 4월에 창립되어 최초의 공제조직으로 평가받는 조선노동공제회는 최초의 전국적 규모의 근대 노동단체로 평가받는다. 민족주의자 지식인들 및 사회주의자 지식인들과 노동자 대표들이 합작해 조직한 조선노동공제회는 서울 본회 외에 전국에 46개 지회를 설립하고 약 6만 2천여 명의 노동자들을 회원으로 조직했

으며, 노동자들을 위하여 노동 강연회, 노동 야학, 기관지 발행, 소비조합 조직, 환난상구사업, 공제사업, 노동조합 조직, 동맹 파업 지도 등의 활동을 전개하면서 노동운동의 발전과 민족운동의 전개에 일정한 기여를 하기도 했다(김현숙, 1987).<sup>3)</sup>

정리하자면, 공제조합은 위험에 노출된 노동자들이 조합을 결성하고 각출을 통해 기금을 조성해서 조합원들에게 닥칠 수 있는 위험에 대처하기 위해 조직되었으며, 따라서 상호부조를 근간으로 하는 조직이나 그것에 그치지 않고 다양한 활동을 하는 자치적인 조직이라고 할 수 있다. 공제협동조합은 이런 공제조합의 활동을 협동조합이라는 조직 방식을 통해 구현하고자 하는 조직이다.

---

3) 조선노동공제회는 노동자들의 상호부조를 넘어 노동운동을 표방했기에 존속기간 동안 계속 논쟁이 발생했다(권희영, 1993).

## 2. 자활공제협동조합의 기원으로서 도시빈민 조직화

자활공제협동조합의 기원은 1970년대 이후 국내에서 조직된 도시빈민운동에서 찾을 수 있다. 1960년대 이후 한국 경제의 고도성장의 결과물 중 하나가 대도시 지역의 대규모 빈곤 인구의 형성이다. 이들은 주로 판자집이나 무허가 주택 등 주거비용을 최소화할 수 있는 방법을 선택해 거주문제 해결을 시도하고 비공식적인 단순 노동이나 노점 또는 행상 등 불안정하고 영세한 생업으로 일시적 생업 문제 해결을 도모하면서 정착지를 형성하였다(윤여덕, 1985).<sup>4)</sup>

빈민들의 대규모 밀집지역은 열악한 주거 환경을 비롯해 여러 문제를 안고 있었고 기독교계에서는 1960년대 말부터 이런 문제를 해결하기 위해 새로운 접근을 시도한다. 통상 '빈민선교', '민중선교', '산업선교', '도시선교' 등으로 불리웠던 이러한 활동은 한국의 주민운동의 시발점으로 평가받는다. 그 시작은 1968년 9월 연세대에서 <도시문제연구소>의 설치였다. <도시문제연구소>는 미국 연합장로교회의 죠지 토드 목사가 한국의 진보적인 종교인들이 종파를 초월해서 단일한 도시선교센터를 꾸리는 조건으로 지원한 것이었다. <도시문제연구소> 내 도시선교 위원회에서 진행한 행동훈련 프로그램(Action Training Program)을 이수한 활동가들이 수도권의 도시빈민 밀집지역에 파견되면서 본격적인 빈민밀집지역의 주민운동이 이뤄지게 된다.

활동가들은 빈민 밀집지역에 들어가서 다양한 활동을 진행한다. 많은 경우 1970년대부터 본격화된 재개발 및 철거 정책에 맞서는 이슈 투쟁이 이뤄지기도 했지만 반드시 이러한 '투쟁'만 이뤄진 것은 아니었다. 아니 어쩌면 투쟁을 보다 잘 하기 위해서도 사전의 조직화가 필요했다. 그리고 이러한 조직적 활동은 빈민이 주체가 되는 지역자치조직의 결성으로 이어지곤 했다. 가령, 난곡 지역에서 조

4) 물론 대도시 지역의 대규모 빈민층 밀집지역의 형성은 해방과 한국전쟁까지 거슬러 올라가는 것이 마땅하다. 그러나 1960년대 이후 지속적으로 추진되었던 경제개발정책이 급격한 확대를 가져온 것은 사실이다.

직된 여성들의 '국수모임'은 비공식적인 모임의 조직화가 지역사회 의 일상생활에 변화를 주기 시작했고, 나아가 의료협동조합의 조직화로 이어졌다. 활동가들은 모임을 만들고 이야기를 나누며, 함께 생활하였고, 또 함께 일을 하기도 했다. 이른바 공동체(community)를 만들어간 것이다. 탁아소, 공부방, 교회 차원의 진료소 운영, 동네 잔치 등이 조직화되었으며, 신용협동조합이 만들어지기도 했다. 이렇게 이뤄지는 1970년대 도시빈민 밀집지역에서 활동을 신명호(1999)는 각각 '주민 생활 실태 조사 및 욕구 파악', '철거 등 이슈투쟁에 대한 지원', '기초생활서비스 확보를 위한 사업', '근거지에서 각종 프로그램 운영'등으로 분류해서 설명한다.

<표 2-1> 1970년대 빈민밀집지역의 활동 유형

유형	내용
주민 생활 실태 조사 및 욕구 파악	주민들의 의식화 및 조직화를 위해서는 당면 문제 파악이 급선무. 이를 위해 주민 지도를 그리고, 이를 보다 자세히 하기 위해 행상을 하거나 함께 막노동판에 나가거나 같이 술을 마시기도 함.
철거 등 이슈 투쟁에 대한 지원	빈민지역의 가장 빈번한 이슈인 강제 철거에 관여해 정부 당국에 진정서를 내거나 교회 등에 호소문을 뿌리는 것, 또는 직접 시위를 조직하기도 함.
기초생활서비스 확보를 위한 사업	인간다운 삶을 위한 최소한의 조건조차 제공되지 않는 상태에서 의료협동조합이나 주민병원 설립 시도, 공동주택조합 추진, 탁아소나 신탁 설립.
근거지에서의 각종 프로그램 운영	교회를 중심으로 각종 소모임 운영, 공부방이나 경로잔치, 부녀자소비조합, 미혼여성노동자를 위한 교양강습, 청소년 야학, 독서회, 토론회 등

자료 : 신명호(1999:61-63) 참조 구성

이와 같은 활동에서 기독교의 역할이 크기는 했으나 그 목적이 '기독교의 전파'라고 볼 수는 없었다. 당시 활동가들은 주민들의 자주적인 행동을 문제 해결의

동력으로 보았고 가난한 주민들이 스스로를 조직화함으로써 자신들의 삶의 수준과 의식을 변화시키도록 돕는 것이 목적이었다. 또한 이들은 종래의 자선적 구호 활동이 주민들을 의존적으로 만드는 병폐가 있음을 지적했고 주민들 스스로의 자각과 단결을 빈민문제 해결의 가장 중요한 요건으로 보았다. 이런 점들로 인해 당시 활동은 한국의 지역주민운동의 초기 형태로 읽힌다(신명호, 1999).

자활사업의 역사적 뿌리로 인식되고 있는 1990년대의 생산공동체운동은 바로 이와 같은 활동을 배경으로 또는 그 연속선상에서 조직된 것이다. 생산공동체운동은 1990년대 이후 두드러졌지만 이미 1970년대부터 빈민들의 자활을 도모하기 위한 각종 노동공동체의 실험들이 산발적으로 존재했었다. 다만, 당시의 노동공동체 실험은 뚜렷한 조직적인 목표를 갖는 활동이었다고 보기 어려웠고, 여러 가지 이유로 지속되지 못했다. 1990년대의 생산공동체운동은 지역사회에 기반한 협동조합의 조직화라는 뚜렷한 방법론이 있었고 각 조직간 연대가 이뤄지는 등 비교적 뚜렷한 조직 활동이었다고 할 수 있는데, 진행 과정에서 정책적 고려의 대상이 되면서 자활사업을 낳게 된다.

생산공동체운동을 계승한 조직답게 지역자활센터에서는 초기에 주민의 자치적인 활동에 관심을 기울이는 조직 문화가 자리 잡았었고 그 결과 상조회나 동호회의 조직화가 종종 이뤄지곤 했었다. 물론 이와 같은 조직화는 개별 지역자활센터의 자체적인 판단에 따라 이뤄지는 것이었던 탓에 운영 양태도 다양했었고 뚜렷한 조직적 전망을 갖고 있었던 것은 아니었다. 그러나 빈민들이 경험하는 금융의 배제를 완화할 필요가 있다는 지역자활센터의 판단이 시나브로 확산되었고, 빈민밀집지역의 주민운동 세력과의 여러 경로를 통한 연계, 그리고 주민 임파워먼트에 대한 고민, 빈민밀집지역 주민운동의 결과물이었던 신용협동조합 조직화의 경험에 대한 재발견 등이 결합하면서 지역자활센터들 중에 신용사업의 일환인 주민금고를 운영하는 사례들이 조금씩 확산되었다. 그리고 2009년 들어 한국지역자활센터협회는 (준)자활공제협동조합연합회를 조직하고 자활공제협동조합의 본격적인

조직화에 나선다. 자활공제협동조합이 표방하고 있는 자기 규정은 이런 역사를 배경으로 이뤄진 것이다.

자활공제협동조합은 지역자활센터에 참여하고 있는 참여 주민들이 중심이 되어 출자금을 조성하고 긴급한 생활자금이 필요할 때 신용으로 대출하여 어려움에 처한 조합원을 협동으로 도우려는 자율제도로 필요한 자금을 스스로의 힘으로 조성하고 운용함으로써 공동체성을 회복하고 생활안전망을 구축하는 조직이다(한국지역자활센터협회, 2010b).

### 3. 자활공제협동조합의 주요 특성

#### 1) 금융 배제의 완화

금융 배제는 사회적 배제의 한 구성 요소이다. 사회적 배제는 빈곤을 소득과 재산을 중심으로 보지 않고 보다 다차원적인 측면에서 접근하려는 시도로 불평등과 차별이 사회구조적으로 재생산되는 일련의 과정을 가리킨다(신명호 외, 2004). 사회적 배제의 구성 요소로서 금융 배제는 빈곤층들이 제도적인 금융을 이용하는데 어려움을 겪을 가능성이 크고 그로 인해 빈곤을 탈출하지 못하거나 더 심각한 빈곤 상황에 직면하는 상황을 말한다.

자활공제협동조합은 조합원들이 소액을 꾸준히 저축을 해서 자산을 형성하고 이를 일정한 기준이 되는 이들에게 대출을 해주는 활동을 한다. 이용할 수 있는 대출 금액이 크지 않지만 여러 이유로 목돈이 필요하나 제도권 금융 기관을 이용하기 어려운 처지에 놓인 자활사업 참여자들에게는 커다란 도움이 된다. 특히나 제도권 금융 기관에 비해 매우 낮은 이자율을 적용하고 있으며, 대출 과정도 간편하다. 이와 같은 내용은 자활공제협동조합의 활동이 자활사업 참여자에게 금융의 배제를 완화시켜주는 효과를 가짐을 의미한다.

#### 2) 임파워먼트 실천

임파워먼트는 1990년대 중반 이후 소개된 개념이다. 그간 사회복지 영역에서 임파워먼트는 과정으로, 결과로, 목적으로, 개입방법으로, 이론과 실천으로, 패러다임으로, 철학으로 혹은 이들 중의 부분적 집합으로 보는 등 매우 다양한 접근이 이뤄져 왔다(김인숙·우국희, 2002). 임파워먼트는 다양한 영역에서 거론되고 있으나 특히 사회복지실천에서는 클라이언트에게 파워를 부여하여 자기 주체적으로 살아가게 하는 것을 궁극적 목적으로 한다(김인숙·우국희, 2002). 특히 홍현미

라(1997)는 빈민들을 기반으로 하는 지역사회조직의 궁극적인 목적으로 클라이언트에게 임파워먼트를 형성시켜 주는 것이라고 주장한다. 그에 의하면, 이 때 임파워먼트는 클라이언트에게 존재하는 직간접적인 파워장애를 제거하고 관계를 통해 파워를 형성시키며, 토착지도력을 창출하여 내부적으로 조직화를 피하고 조직을 통한 외부세력에 대한 통제와 자원동원을 구축하여 정치적 영향력을 행사할 수 있도록 원조하는 것이다.

물론 자활공제협동조합의 활동이 정치적 영향력의 행사까지를 목적으로 하고 있는 것은 아니다. 그러나 자활공제협동조합의 조합원들은 자활사업 참여 주민들이 대부분이다. 이들 대부분은 오랫동안 노동시장에서 퇴출 또는 주변부에 위치해 있었으며, 한부모 가정이 많고, 중고령자가 대부분이며, 건강이 좋지 않은 경우가 많다. 사회적 관계망도 매우 취약하다. 한 마디로 파워가 부족한 집단이다. 그런데 이들이 조직을 만들어서 운영하도록 지역자활센터는 지원을 한다. 또한 자활공제협동조합연합회는 빈번한 교육을 실시해 조합원들이 조직을 운영할 수 있는 역량을 강화시키기 위해 노력한다. 조직의 운영은 정관과 같은 공식적인 규칙에 입각해서 민주적인 방식으로 진행하는 것을 지향한다. 이런 과정을 통해서 이사장과 이사 등의 토착적인 지도력이 형성이 되고 자활사업 참여주민들의 사회관계가 재구성되며, 기존에 존재하지 않았던 파워의 형성을 경험하게 된다. 이런 점들로 볼 때 자활공제협동조합의 활동은 임파워먼트 실천으로서의 의미를 갖고 있다고 평가할 수 있다.

### 3) 자치적인 안전망

공제사업은 일정의 금액을 사전에 각출해 공동재산을 형성해서 조합원 중 예측 불허한 사고가 발생할 경우 이에 대한 지원을 한다. 자활공제협동조합에서 이뤄지는 공제 활동은 비록 그 규모가 크지 않으나 개인의 경제적 역량으로 감당하기 어려운 일에 대한 경제적 지원을 진행한다. 이러한 활동은 자연스럽게 안전망

(safety net)으로서의 기능을 자활공제협동조합이 수행함을 뜻한다. 그런데, 자활공제협동조합은 대체로 자활사업 참여자들이 주도해서 운영하는 자치 조직이다. 비록 초기 과정에서부터 주도한 것은 아니며, 지역자활센터의 영향력으로부터 완전하게 자유로운 것은 아니지만, 자활사업 참여자들 스스로 안전망을 만들어서 운영하고 있다는 점에서 볼 때 자활공제협동조합에게 자치적인 안전망이라는 평가를 내리는 것은 틀린 지적이 아니다.



제 3장

# 자활공제협동조합의 활동분석





### Ⅲ. 자활공제협동조합의 활동 분석

#### 1. 자활공제협동조합의 조직화 개요

##### (1) 주요사업

저소득층 주민들은 물질적 박탈 뿐만 아니라 사회적 관계망도 취약하다. 이런 점에서 저소득층 주민의 위기대처 능력은 여타의 집단보다 떨어지는 것이 현실이다. 갑작스러운 위기상황에서 급전이 필요한 저소득층 주민에게는 낮은 신용등급 등으로 인해 제도적 금융권의 접근이 쉽지 않으며, 가용할 수 있는 비공식 자원망도 전무하기 때문에 사소한 위기에도 이들에게는 치명적인 위협이 될 수 있다.

자활공제협동조합은 이와 같은 위협에 공동으로 대처하고자 지역자활센터 참여주민과 지역의 저소득주민이 주축이 되어 상부상조와 협동을 통해 조합원의 생활안정을 도모하고자 결성된 자조조직을 표방하고 있다. 이와 같은 조직의 성격상 사업 전반에 있어 조합원의 참여와 이해에 강조점을 두고 있다.

자활공제협동조합의 주 사업은 조합원을 대상으로 한 '신용대출'과 '공동구매'사업이 있다. 우선 신용대출사업은 무담보 생활자금 및 대출을 통하여 긴급한 욕구를 가진 조합원의 생활안정을 유도하는데 있다. 신용대출사업의 종류에는 '보통대출', '범위내 대출', '긴급대출', '자활기업대출' 등을 포함한다. 신용대출을 위한 기금은 주로 조합에 참여한 주민들의 출자금을 통해 조성된다.

&lt;표 3-1&gt; 자활공제협동조합 신용대출사업의 종류

종류	대출상한금액	이율(%)
일반대출	200만원	0-3
주거대출	350만원	0-3
긴급대출	10만원	0-3
출자범위내대출	출자금의 70-90%	0-1
공동채대출	500-1,000만원	0-3

자료: 자활공제협동조합 연합회 내부자료

반면, 공동구매 사업은 다수 조합원 가계에 필요한 물품을 저렴한 가격에 집합적으로 구매하는 사업이다. 공동구매에서 취급하는 재화는 '생활용품', '식재료' 등이 있다. 이와 같은 주 사업(핵심사업)이외에도 일상적인 조합원교육과 동아리활동 등도 자활공제협동조합의 주요한 사업 중 하나이다.

&lt;표 3-2&gt; 자활공제협동조합 주요사업

구분	내용
신용대출	-일반대출, 보통대출, 범위내 대출, 긴급대출, 자활기업대출
공동구매	-다수 조합원이 필요한 재화에 대한 구매 대행
조합원 교육	-신입교육, 전체 조합원 교육, 특성화교육
조합원 활동 지원	-체육대회, 야유회 -소모임활동 지원
사회공헌활동	-장학금 지급, 지역사회 봉사
기타	-소식지 발간, 조합원 경조사

(2) 대출현황

단위 조합의 대출현황은 <표 3-3>과 같다. 2012년 단위 조합의 평균 조합원수는 182명이며, 평균대출금은 대략 3,900만원이다. 평균 대출인원은 약 124명이다.

<표 3-3> 대출현황 개요 (2012.12.31. 기준)

(단위: 만명, 원)

구분	설립 운영 개월수	조합원	출자금	대출금액	대출 인원	대출금액 누계	대출인원 누계
합계		6,366	200,404	121,961	1,616	274,543	3,837
평균	35	182	5,894	3,934	52	8,856	124

자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료

2) 자활공제협동조합 조직화 사업: 자활공제협동조합 연합회

(1) 결성과정

저학력, 저숙련, 고연령을 보이고 있는 자활참여주민의 생활안정은 지역자활센터가 직면한 주요 과제중 하나이다. 생활유지나 간단한 병원비 마련에 버거운 참여주민들의 입장에서 자립·자활을 위해서는 긴급한 위기에 대처하고 생활안정에도모하는 것이 무엇보다 중요한 과제이기 때문이다(자활정보센터, 2007). 이와 같은 필요성 때문에 지역자활센터 차원에서 상조회 및 신용조합 같은 주민자치조직이 자연스럽게 출현하게 되었다(자활정보센터, 2007). 자활정보센터가 수행한 <2007년 주민자치조직 현황에 대한 조사>에 따르면, 전국 242개 지역자활센터중 상조회가 33개 지역, 신용조합이 11개 지역에서 운영 중인 것으로 파악되었다.

&lt;표 3-4&gt; 주민자치조직 현황

구분	센터수	퍼센트(%)
상조회	33	75
신용조합	11	25
합계	44	100

자료: 자활정보센터, 2007

이와 같은 자생적 주민자치조직들을 통해 지역주민의 상호부조에 대한 가능성이 확인되면서 자활공제협동조합의 조직화가 전국적 차원에서 제기되었다. 특히 자활사업에 대한 성과중심적·시장주의적 압박이 점차 강화되면서, 이에 대한 대처방안의 일환으로, 주민상호부조와 지역자활센터의 지역화전략 차원에서 자활공제협동조합 조직화가 하나의 사업과제로 제안되었으며(한국지역자활센터협회, 2009), 그 연장선에서 2009년 한국지역자활센터협회 이사회는 자활공제협동조합 추진을 공식적으로 의결하였다(한국지역자활센터협회, 2010a). 이사회 의결을 통해 동년 3월 20일에 구성된 전국자활공제협동조합 추진단(단장 김영준)은 전국 순회 간담회와 자활공제협동조합 아카데미 등을 개최하며 조직화 사업에 대한 전국적 전망과 사업을 모색하기 시작하였다. 이 과정을 거쳐 2010년 3월 17일 자활공제협동조합 연합회 창립총회 준비위원회(이하 공제창준위)가 발족하였으며, 동년 6월 19일에 개최된 창립총회를 통해 전국적 조직화와 사업을 위한 자활공제협동조합 연합회가 공식적으로 출범하였다(자활공제협동조합연합회, 2010).

<표 3-5> 자활공제협동조합 연합회 주요연혁

년	월일	연혁
2009	02.23	- 한국지역자활센터협회 자활공제협동조합 추진 의결
	03.20	- 자활공제협동조합 추진단 구성(추진단장 : 김영준)
2010	01.20	- 자활공제협동조합 설립매뉴얼 발간
	03.17	- 발기인대회
	06.23	- 창립총회
2011	02.26	- 2011년 제1차 정기총회 (장소: 대전 중구문화원)
	03.09	- 녹색병원 협약
	06.08	- 서울지부 설명회
	07.12-13	- 인천지부 자활공제아카데미
2012	10.8-9	- 나눔대축제 자활생산물 판매
	02.15	- 제2차 정기총회 (장소: 대전 대덕문예회관)
	04.12-14	- 제11기 자활공제협동조합 아카데미(장소: 천안광덕산환경센터)
	06.18-20	- 유통매장사업 아카데미(장소: 대철회관)
	06.23	- 조합원 체육대회(장소: 옥천)
	10.05-06	- 전국주민지도자 연수 (장소: 천안 청소년수련원)
2013	12.09	- 윤전달력 공동구매
	02.20	- 제3차 정기총회 (장소: 대전 관저문예회관)

자료: 자활공제협동조합연합회 총회자료집(2010~2013년)

(2) 조직화 현황

자활공제협동조합연합회에 가입한 단위조합은 총 37곳이다. 이 중에서 36곳은 지역자활센터와 연계된 단위 조합이며, 비(非)자활 단위 조합은 1곳이다. '사랑방 마을공제협동조합'은 비자활 단위조합의 1곳으로 용산 동자동 쪽방주민들이 주축이 되어 결성하였다. 한편, 참관자격으로 '토닥토닥공제협동조합'이 참여중인데,

이 공제조합은 청년세대를 기반으로 하여 다양한 공제활동을 펼치고 있다. 반면, 2013년, 자활공제협동조합연합회 미가입 조합은 15곳이며, 현재 추진 중인 지역 자활센터가 21곳으로 집계되었다(자활공제협동조합연합회 내부자료). 한편, 2013년, 자활공제협동조합연합회의 단위조합 조직률은 전국 247개 지역자활센터 대비 37곳<sup>5)</sup>인 14.9%이다.

<표 3-6> 자활공제협동조합연합회 조직화 현황

구분	계	강원	서울	경기	인천	충북	충남	대전	전북	전남	광주	제주	경남	부산	대구	경북	울산
소속조합	38		관악봉천 영등포 광진 강서방화 도봉 <sup>가)</sup> 사랑방 <sup>가)</sup> 구로살터 <sup>나)</sup> 토닥토닥 <sup>나)</sup> (8)	작은자리 성남만남 안산양지 남양주 평택 안양 부천나눔 (7)	부평 남구 남동 (4)	청원 (1)	천안 (1)		익산 익산원광 전주 남원 전주덕진 (5)	여수 시민 (1)		일터 나눔 (1)	김해 창원 거창 진주 함안 (5)	연제 (1)	수성 (1)	포항 나눔 예천 영천 (3)	
미가입조합	15	(6)	(1)	(3)		(1)					(1)		(3)				
추진중	21		(5)	(4)				(1)		(1)		(1)	(5)	(1)		(1)	(2)
합계	75	6	14	13	4	2	1	1	5	2	1	2	14	2	1	4	2

자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료  
 주: 가) 가입자격의 비(非)자활 단위조합  
 나) 참관자격의 비(非)자활 단위조합

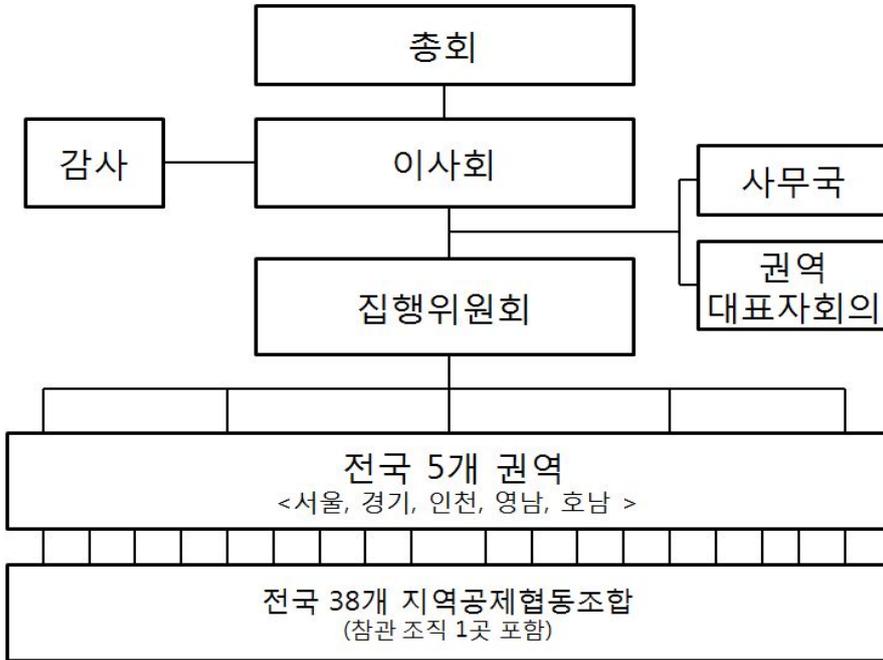
(3) 의사결정구조

자활공제협동조합연합회의 의사결정구조는 [총회-이사회-집행위원회]와 같은 중층적인 구조를 갖추고 있다. 이 중에서 최상급 단위인 총회는 자활공제협동조합연합회를 대표하는 최고의결기구이며, '한해 사업계획과 예산', '임원 선출', '정관 개정'에 관한 사항을 심의·의결하는 핵심적인 권한이 있다. 총회는 회장과 대의원으로 구성되는데, 대의원은 평조합원을 대표하여 조합원 5인당 1명씩 단위 조합

5) 자활센터 기반이 아닌 동자동 '사랑방공제협동조합' 제외

에 할당한다. 이사회는 총회 다음의 의결기구이며 연합회 회장과 연합회 이사 자격이 있는 단위 조합의 이사장으로 구성된다. 이사회는 '경영목표의 설정', '회원의 가입 및 탈퇴에 관한 사항', '총회에서 위임받은 사항' 등에 대한 심의·의결권을 가진다. 마지막으로 실행단위인 집행위원회는 '일상적인 사업'과 '총회 및 이사회 의결사항'을 집행하는 기능을 담당한다. 집행위원회는 상임이사, 각종 위원회의 위원장, 그리고 사무국장 등으로 구성된다. 한편, 연합회 이사회의 산하에 자활공제협동조합연합회의 일상적인 사무를 담당하는 사무국을 두고 있다(자활공제협동조합연합회 정관참조).

<그림 3-1> 자활공제협동조합연합회 조직체계



## (4) 주요사업

자활공제협동조합연합회 정관 2항에는 “상부상조의 정신으로 주민 스스로 협동경제운동을 실현하고 있는 지역자활공제협동조합의 설립과 운영을 지원하고 공익증진을 위한 사업을 전개함으로써 살림과 공동체의 가치를 실현하는 자활·자립·협동경제사회를 만들어 가는데 기여함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다. 이와 같은 목적 달성을 위한 자활공제협동조합연합회의 주요사업은 단위 조합의 설립과 운영 지원을 위한 회원조직 확대사업, 단위 조합의 역량강화를 위한 교육사업, 자활공제협동조합 발전방안을 연구하는 정책사업 등이 있다. 또한 단위 조합의 회원들을 대상으로 진행하는 ‘공동구매’사업, 그리고 조합의 회계전산화를 위한 ‘회계프로그램 전산화’사업도 최근 들어 자활공제협동조합연합회에서 야심차게 추진하고 있는 사업 중 하나이다. 이와 더불어 단위 조합이 출자한 연합회기금을 통해 진행하는 다양한 대출사업도 자활공제협동조합연합회의 주요 사업 중 하나이다.

<표 3-7> 자활공제협동조합연합회의 주요사업

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 회원 조합의 설립과 운영지원 사업</li> <li>(2) 회원 조합의 자활공제협동조합 교육사업</li> <li>(3) 자활공제협동조합의 조직 및 홍보사업</li> <li>(4) 자활기업 및 자활경제사업에 대한 대출사업</li> <li>(5) 대출금 미상환 등 회원 조합의 안전사고 발생에 대비한 안전기금 조성</li> <li>(6) 자활자립협동경제를 위한 연구 및 정책사업</li> <li>(7) 기타 이 회의 목적달성에 필요한 사업</li> </ul> |
|--|

자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료

## 2. 자활사업 기반 공제협동조합의 운영 실태

### 1) 일반현황

자활공제협동조합의 일반현황에 관한 조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 설립연도를 살펴보면, 2006-2009년에 설립한 조합이 8곳(29.6%)이며, 19곳(70.4%)은 2010년 이후에 설립하였다. 자활공제협동조합연합회 창립연도인 2010년을 기점으로 결성된 단위 조합의 빈도가 높게 나타나, 단위 조합 조직화에 있어 전국 조직 출현의 긍정적 효과를 짐작할 수 있다.

<표 3-8> 자활공제협동조합의 설립연도

구분연도	빈도	퍼센트(%)
2006-2009	8	29.6
2010-2012	19	70.4
합계	27	100.0

<표 3-9>는 단위 조합의 조합원 현황을 나타내고 있다. 우선, 조합원수는 평균 39.27명이며, 최소 60명부터 최대 541명까지 분포해 있다. 표준편차도 100.643으로 나타나 개별 단위 조합 간 조합원 편차가 큰 것으로 나타났다. 조사에 응한 단위 조합의 성별 평균은 남성(39.27명)보다 여성(141.14명)이 많았으며, 소속단위는 '자활근로사업단'(평균 93.00명), '자활기업'(평균 36.29명), '일반주민'(평균 21.45명), '사회서비스/바우처'(평균 14.10명)순으로 나타났다. 조합원의 수급지위는 '수급자'(평균 87.54명), '일반계층'(평균 42.08명), '차상위계층'(평균 32.00명) 순이다.

특히, 이와 같은 결과 중, 조합원의 수급지위 현황에서 '차상위계층'(평균 42.08명)에 비해 '일반계층'(평균 42.08명)의 높은 비중이 눈에 띈다. 일반계층의 해당하

는 인원을 소속단위로 대입해 보면, '지역주민 전원(평균 21.45명)', '센터 종사자 대다수', '자활기업'과 '사회서비스/바우처 소속 상당수'를 포함할 것으로 풀이된다. 자활기업과 사회서비스/바우처 소속의 구성원 중에 자활사업출신의 비중이 높은 것을 감안할 때, 탈수급 후에도 이들의 생활안전망 차원에서 조합원 자격을 유지하는 것으로 해석된다.

<표 3-9> 자활공제협동조합의 조합원 현황

(단위: 명)

항목	구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
조합원수		27	60	541	39.27	100.643
성별	남	22	1	120	39.27	28.399
	여	22	45	421	141.14	86.219
소속 단위	자활근로사업단	21	28	347	93.00	74.391
	자활기업	21	0	170	36.29	47.788
	사회서비스/바우처	21	0	52	14.10	15.172
	지역주민	22	0	78	21.45	26.848
	센터 종사자	22	0	30	11.05	5.394
수급 지위	수급자 <sup>1)</sup>	13	19	200	87.54	48.672
	차상위계층 <sup>2)</sup>	13	6	82	32.00	26.296
	일반 <sup>3)</sup>	13	10	92	42.08	23.705

주: 1) 특례자 포함

2) 최저생계비의 120%이내

3) 최저생계비의 120% 초과

<표 3-10>은 조사에 참여한 자활공제협동조합의 자산운영 현황과 자산규모(2013. 10. 31일 기준)를 정리한 것이다. '자산운영내용'을 살펴보면, 출자금은 평균 6,286.28만원이며, 총대출금은 평균 7,340.75만원, 손실은 평균 36.75만원이 발생하

였다. 단위 조합의 평균 운영비는 105.35만원이며, 평균 자산규모는 6,582.23만원으로 나타났다<sup>6)</sup>.

<표 3-10> 자산운영 현황과 자산규모(2013. 10. 31. 기준)

(단위: 만원)

	구분	항목	N	최소값	최대값	평균	표준편차
자산 운영 내용	출자금		25	1,360	17,529	6,286.28	4,307.832
	수익	사업	19	0	2,092	359.16	526.695
		이자	19	0	7,822	550.38	1,774.140
	차입		20	0	500	25.00	111.803
	총대출금		24	390	29,575	7,340.75	8,432.729
	손실		16	0	280	36.75	70.224
	운영비		22	0	785	105.35	182.925
자산규모			13	0	17,529	6,582.23	5,362.452

<표 3-11>은 자활공제협동조합의 대출현황을 제시하고 있다. 우선 총 대출금을 살펴보면, 평균 대출건수는 92.30건이며, 평균 대출액은 7,340.75만원이다. 대출에 대한 세부 내용에서는, '부채상환'(평균 1,582.69만원), '주거비'(평균 1,352.50만원), '교육비 지출'(평균 742.71만원)의 순으로 나타났다.

6) 이번 질문은 10월 31일을 기준으로 2013년 한해의 자산현황을 파악하기 위한 것이 본래 의도였지만, 응답과정에서 설립연도부터 총누계를 기입한 공제조합이 몇 군데 발생한 것으로 추정되었다. 설문지 오류수정(Editing)과정에서 조사에 참여한 공제조합에게 '추가 수정자료'를 요청해야 했지만, 우리 연구소의 연구일정이라는 시간적 한계, 그리고 단위 조합의 사정과 자산운영현황이라는 항목의 특성상 시일이 오래 걸리는 등 물리적 한계 때문에 부득이하게 이를 생략하였다. 따라서 이번 통계치는 이런 한계가 고스란히 반영되었다는 점을 감안해 주기 바란다.

<표 3-11> 자활공제협동조합의 대출현황

(단위: 건, 만원)

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
총 대출금	23	12	294	92.30	78.695
	24	390	29575	7340.75	8432.729
부채상환	17	0	97	21.29	32.021
	16	0	7050	1582.69	2439.647
교육비	16	0	41	13.19	11.125
	14	0	2300	742.71	748.575
의료비	15	0	46	10.07	12.244
	14	0	1495	493.21	498.543
주거비	15	0	77	17.53	22.872
	14	0	7775	1352.50	2100.943
경조사비	14	0	6	1.43	1.828
	14	0	1200	172.86	326.978
기타	15	0	229	30.13	56.671
	14	0	19597	3787.57	6490.649

주) 비(非)음영 부분은 '대출건수', 음영 부분은 '대출금액'임.

자활공제협동조합의 대출손실은 평균 1.81건이며, 평균 손실금액은 36.75만원이다.

<표 3-12> 자활공제협동조합의 대출손실 현황

(단위: 건, 만원)

구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
손실건	16	0	13	1.81	3.229
손실금액	16	0	280	36.75	70.224

출자금 납입기준은 5천원인 공제조합이 21곳(80.8%)이며, 10천원인 경우는 5곳(19.2%)이다.

<표 3-13> 출자금 납입기준

구분	빈도	퍼센트(%)
5천원	21	80.8
10천원	5	19.2
합계	26	100.0

‘출자금 납입 최대한도’의 기준은 ‘구좌한도’와 ‘출자비율한도’로 구분된다. 우선 구좌한도에 대한 현황은 <표 3-14>와 같다. 조사에 참여한 공제조합 중 10구좌인 곳은 42.1%로 가장 많이 차지했으며, 20구좌는 5곳(26.3%)이다. 500구좌, 1,000구좌인 곳도 각각 1곳씩 확인되었다.

<표 3-14> 출자금 납입최대한도(구좌한도)

구좌	빈도	퍼센트(%)
0구좌	1	5.3
5구좌	1	5.3
10구좌	8	42.1
16구좌	1	5.3
20구좌	5	26.3
40구좌	1	5.3
500구좌	1	5.3
1000구좌	1	5.3
합계	19	100.0

‘출자금 대비 납입비율’로 최대한도를 설정한 단위 조합을 살펴보면, 총출자금 대비 10%는 4곳(80%)이며, 15%는 1곳(20%)이다.

<표 3-15> 출자금 납입최대한도(출자금 대비 납입 비율)

구분	빈도	퍼센트(%)
10%	4	80.0
15%	1	20.0
합계	5	100.0

조합원에 대한 대출은 '보통대출', '범위내 대출', '긴급대출', '자활기업대출' 등이 있다. 대출금 한도는 '보통대출'이 평균 89.58만원이며, '범위내 대출' 67.60%, '긴급대출'은 36.25만원이다.

<표 3-16> 대출금 한도

(단위: 만원, %)

항목기	N	최소값	최대값	평균	표준편차
보통대출	24	0	500	89.58	97.956
범위내대출 <sup>가)</sup>	24	.0	100.0	67.60	32.382
긴급대출	24	0	100	36.25	32.679

주: 가) 범위내 대출의 단위는 %임.

대출자격을 정리한 <표 3-17>를 보면, 일반대출의 대출자격은 '일정좌수 이상 출자자가 전체 응답 조합 중 75.0%를 차지하였다. '범위내 대출'과 '긴급대출'의

7) 단위 조합의 자활기업 대출금의 한도

<부표 3-1> 자활기업 대출금 한도

(단위: 만원)

번호	지역자활센터	단위 조합	한도	번호	지역자활센터	단위 조합	한도
1	경남김해	우리가남이가	2,000	3	경북포항나눔	희망나눔	1,000
2	충북청원	미래씨앗	500				

대출자격은 '일정 좌수 이상 출자자'보다 '조합원 모두'에서 각각 59.1%, 69.6%로 더 높게 나타났다. 긴급대출의 경우 다수 단위 조합은 특정한 위험에 처한 개인에 대한 인도적 차원에서 여타의 대출 항목보다 대출자격을 좀 더 완화한 것으로 보인다.

<표 3-17> 대출자격

항목8)	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
일반대출	조합원 모두	6	25.0	24 (100.0)
	일정 좌수 이상 출자자	18	75.0	
범위내 대출	조합원 모두	13	59.1	22 (100.0)
	일정 좌수 이상 출자자	9	40.9	
긴급대출	조합원 모두	16	69.6	23 (100.0)
	일정 좌수 이상 출자자	7	30.4	

대출이자의 경우, 보통대출의 평균 일반이자는 2.60%이며, '범위내 대출'과 '긴급대출'은 각각 1.37%, 2.38%이다. 평균 연체이자는 '보통대출'이 1.79%로 가장 높았으며, '범위내 대출'과 '긴급대출'은 각각 1.11%, 1.37%로 나타났다.

'대출 최종 결재권자'에 대한 질문에서 '조직대표'라고 응답한 단위 조합의 빈도는 '일반대출'(91.3%), '범위내 대출'(90.5%), '긴급대출'(83.3%)순으로 나타났다. 긴급대출의 경우 최종결재권자가 '센터장'이라는 응답비율은 12.5%로 비교적 높았으며, '센터실무자'도 1곳(4.2%)에서 응답하였다. 긴급대출의 특성상 최종결재권자가 여타의 대출 항목보다는 좀 더 개방되어 있음을 알 수 있다.

8) 단위 조합의 자활기업 대출 자격

<부표 3-2> 자활기업대출 자격

번호	지역자활센터	단위 조합	자격	번호	지역자활센터	단위 조합	자격
1	전북남원	참사랑공제	조합원모두	3	충북청원	미래씨앗	조합원모두
2	경남김해	우리가남이가	조합원모두				

<표 3-18> 신용대출 이자

(단위: %)

항목9)	구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
보통대출	일반	23	0.2	6.0	2.60	1.194
	연체	23	0.0	6.0	1.79	1.887
범위내대출	일반	20	0.2	2.5	1.37	.682
	연체	20	0.0	5.0	1.11	1.530
긴급대출	일반	22	0.2	3.0	2.38	.893
	연체	22	0.0	5.0	1.37	1.741

<표 3-19> 대출 최종 결재권자

항목10)	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
일반대출	센터장	2	8.7	23 (100.0)
	조직(조합) 대표	21	91.3	
범위내 대출	센터장	2	9.5	21 (100.0)
	조직(조합) 대표	19	90.5	
긴급대출	센터장	3	12.5	24 (100.0)
	조직(조합) 대표	20	83.3	
	센터 실무자	1	4.2	

9) 단위 조합의 자활기업대출 이자

<부표 3-3> 자활기업대출 이자

(단위: %)

번호	지역자활센터	단위 조합	이자		번호	지역자활센터	단위 조합	이자	
			일반	연체				일반	연체
1	전북남원	참사랑공제	3	0	3	충북청원	미래씨앗	3	0
2	경남김해	우리가남이가	3	0	4	경북포항나눔	희망나눔	1	0

10) 단위조합의 자활기업 대출 최종결재권자

<부표 3-4> 자활기업 대출 최종결재권자

번호	지역자활센터	공제조합	최종결재권자	번호	지역자활센터	공제조합	최종결재권자
1	전북남원	참사랑공제	센터장	4	인천부평	덤과나눔	조합대표
2	경남김해	우리가남이가	조합대표	5	경북포항나눔	희망나눔	조합대표
3	충북청원	미래씨앗	조합대표	6	경기평택	한울	조합대표

## 2) 사업현황

조사에 참여한 단위 조합의 사업현황은 다음과 같다. 먼저, 조직의 형태는 96.3%가 '협동조합' 형태를 취하고 있으며, 상조회는 3.7%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 3-20> 주민자치조직(자활공제협동조합)의 구성 형태

구분	빈도	퍼센트(%)
협동조합	26	96.3
상조회	1	3.7
합계	27	100.0

'자활공제협동조합을 설립한 가장 주된 이유'에 대한 응답에서는 '상호부조(59.3%)'가 가장 많았으며, 2순위와 3순위는 각각 '주민자치력향상(51.9%)', '긴급지원(44.4%)' 순으로 나타났다.

<표 3-21> 자활공제협동조합의 설립 이유

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
상호부조	16 (59.3)	4 (14.8)	6 (22.2)
주민자치력향상	5 (18.5)	14 (51.9)	6 (22.2)
긴급지원	5 (18.5)	9 (33.3)	12 (44.4)
기타	1 (3.7)	0 (0.0)	3 (11.1)
합계	27 (100.0)	27 (100.0)	27 (100.0)

조사에 참여한 단위 조합의 상당수인 96.3%는 조합원에 대한 신용대출시 연대보증을 요구하고 있지 않으며, 오직 1곳(3.7%)만이 연대보증을 요구하고 있다.

<표 3-22> 신용대출시 연대보증 요구 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
요구 한다	1	3.7
요구하지 않는다	26	96.3
합계	27	100.0

88.5%의 단위 조합은 출자금 관리를 위해 은행에, 나머지 11.5%는 '신협 및 새마을금고'에 기금을 예치하고 있다. 사회적경제에 뿌리를 둔 '신용협동조합 및 새마을금고'(제2금융권)보다 제1금융권인 시중은행을 더 선호한다는 결과인데, 이것은 대다수 단위 조합이 기금예치기관의 선택에 있어 사회적경제의 가치와 같은 당위적 측면보다는 조합기금의 안정지향성에 방점을 둔 결과로 풀이된다.

<표 3-23> 기금 예치기관

구분	빈도	퍼센트(%)
은행	23	88.5
신용협동조합, 새마을금고	3	11.5
합계	26	100.0

92.6%가 조합원에 대한 신용대출 외 별도의 사업을 진행한다고 응답했으며, 2곳(7.4%)은 신용사업만 한다고 답하였다.

<표 3-24> 대출외 사업 진행 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
진행한다.	25	92.6
진행하지 않는다.	2	7.4
합계	27	100.0

별도 사업을 진행한다고 응답한 조합 중에서 어떠한 사업을 진행하고 있는지 물었다. 그 결과, 가장 많이 응답한 사업은 '공동구매'(96.0%), '조합원교육'(72.0%), '사회공헌활동'(68.0%), '소모임활동지원'(64.0%)순으로 나타났다. 한편, '단합대회'(48.0%)와 '소식지 발간'(40.0%)과 같이 공제조합의 행정업무를 지원하는, 센터 종사자의 업무부담이 큰 사업의 비중은 상대적으로 낮게 나타났다.

&lt;표 3-25&gt; 대출사업외 진행 사업

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
1) 공동구매	예	24	96.0	25 (100.0)
	아니오	1	4.0	
2) 조합원교육	예	18	72.0	25 (100.0)
	아니오	7	28.0	
3) 소모임활동지원	예	16	64.0	25 (100.0)
	아니오	9	36.0	
4) 단합대회	예	12	48.0	25 (100.0)
	아니오	13	52.0	
5) 회원경조사 지원	예	6	24.0	25 (100.0)
	아니오	19	76.0	
6) 사회공헌활동	예	17	68.0	25 (100.0)
	아니오	8	32.0	
7) 소식지발간	예	10	40.0	25 (100.0)
	아니오	15	60.0	
8) 기타	예	1	4.0	25 (100.0)
	아니오	24	96.0	

### 3) 공동구매 현황

전체 단위 조합 중 96.0%가 공동구매 사업을 진행하고 있다고 응답했고, 진행하지 않는 곳은 4.0%에 불과하였다.

<표 3-26> 공동구매 진행여부

구분	빈도	퍼센트(%)
진행한다	24	96.0
진행하지 않는다.	1	4.0
합계	25	100.0

공동구매를 진행한다고 응답한 단위 조합 중 자활공제협동조합연합회 차원의 공동구매 규모는 2012년 평균 602.40만원이며, 2013년은 전년에 비해 다소 감소한 평균 501.89만원으로 나타났다.

<표 3-27> 자활공제협동조합연합회 차원의 공동구매 진행 규모

(단위: 만원)

구분	N	최소값	최대값	합계	평균	표준편차
2012년	20	0	3057	12,048	602.40	829.287
2013년	19	0	2208	9,536	501.89	587.730

타 지역자활센터 생산물에 대한 공동구매 규모는 2012년 평균 385.00만원이며, 2013년은 전년에 비해 1/3정도 감소한 평균 124.21만원으로 나타났다.

&lt;표 3-28&gt; 타지역자활센터 생산품에 대한 공동구매 규모

(단위: 만원)

구분	N	최소값	최대값	합계	평균	표준편차
2012년	20	0	6344	7,700	385.00	1427.872
2013년	19	0	1500	2,360	124.21	351.702

조사에 참여한 단위 조합의 총공동구매 규모(공제연합회+타 지역자활센터 생산품)는 2012년 평균 1,033.052만원에서 2013년 평균 657.555만원으로 35%정도 감소하였다.

&lt;표 3-29&gt; 총공동구매 규모(공제연합회+타지역자활센터 생산품)의 평균

(단위: 만원)

구분	N	최소값	최대값	합계	평균	표준편차
2012년	19	0	7578.00	19,628	1033.052	1897.16714
2013년	18	0	3708.00	11,836	657.555	859.10262

한편, <표 3-30>는 총 공동구매 대비 공제연합회차원, 그리고 타지역자활센터 생산품의 규모를 비교하기 위해 정리한 것이다. 우선 '총 공동구매 대비 공제연합회 차원의 공동구매 규모'(D)를 살펴보면 2012년 61%에서 2013년 81%로 약 20% 정도 상승하였다. 2013년 연합회 차원의 공동구매 규모(A)가 전년에 비해 감소했음에도 불구하고 이와 같은 결과는 총 공동구매 규모(C)의 급격한 하락에 기인한다. 반면, '총 공동구매 대비 타지역자활센터 생산품의 규모'(E)는 2012년 39%에서 2013년 19%로 약 20% 감소하였다. 한편, '총공동구매 대비 공제연합회'(D), 그리고 '총공동구매 대비 타지역자활센터 생산품 규모'(E)에 대한 비율 격

차(D-E=F)는 2012년 22%에서 2013년 62%로 급격히 상승하였다. 이 같은 결과는 공제조합의 전반적인 총 공동구매 규모(C)는 급격히 감소했지만, 상대적으로 연합회 차원의 공동구매의 소폭하락(A)과 더불어 타지역자활센터 생산품의 급격한 하락(B)에 기인한다. 따라서 공제조합연합회 차원의 공동구매에 대한 단위 조합의 의존도는 더 높아졌다고 볼 수 있다.

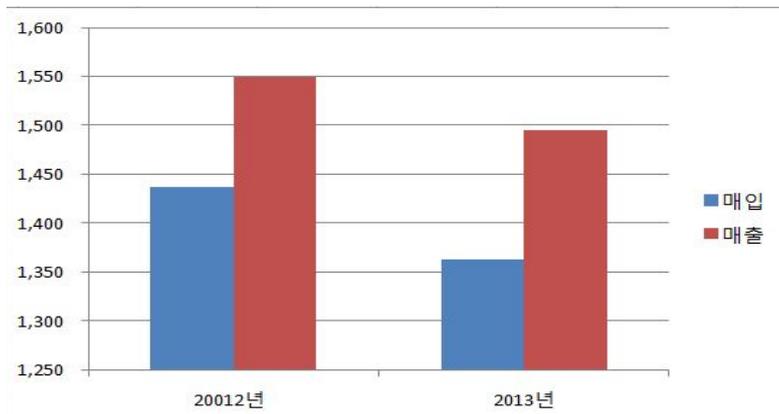
<표 3-30> 공동구매 규모 비교

구분	총 공동구매 규모 (C)	공제연합회 차원		타지역자활센터 생산품		비율 격차(F) (D-E)
		합계 (A)	비율 (D=A/C)	합계 (B)	비율 (E=B/C)	
2012년	19,628	12,048	61.00	7,700	39.00	22
2013년	11,836	9,536	81.00	2,360	19.00	62

자활공제협동조합연합회에서 진행한 공동구매 사업의 매입-매출-현황을 정리한 <그림 3-2>에서도 '공제조합 연합회의 공동구매 매입-매출 규모'가 감소한 사실을 확인할 수 있다.

<그림 3-2> 연합회의 공동구매사업 매입- 매출 현황

(단위: 만원)

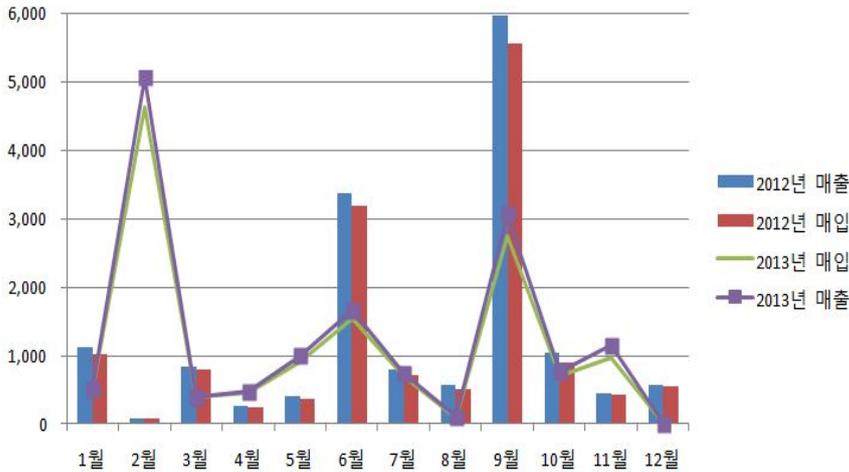


자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료.

공동구매 사업의 월별 현황을 정리한 <그림 3-3>을 보면, 대체로 1-2월, 9월에 매입-매출이 급격히 증가하고 있다. 이것은 (설 또는 추석)명절을 전후로 발생한 대규모 공동구매 내역이 반영된 결과이다.

<그림 3-3> 월별 매입-매출현황

(단위: 만원)



자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료.

공동구매의 매출에서 '육류'와 '식품'에 대한 비중이 매우 높게 나타났다<sup>11)</sup>. <그림 3-4>에서 확인 할 수 있듯이 '육류'와 '식품'구매가 전체 매출을 견인하는 역할을 하였다. 또한 2012년과 2013년 사이에는 '육류', '식품'에서 큰 변화가 발생했는데, 2013년 '육류'매출은 전년에 비해 증가했지만, '식품'매출은 감소하였다. 즉, 전

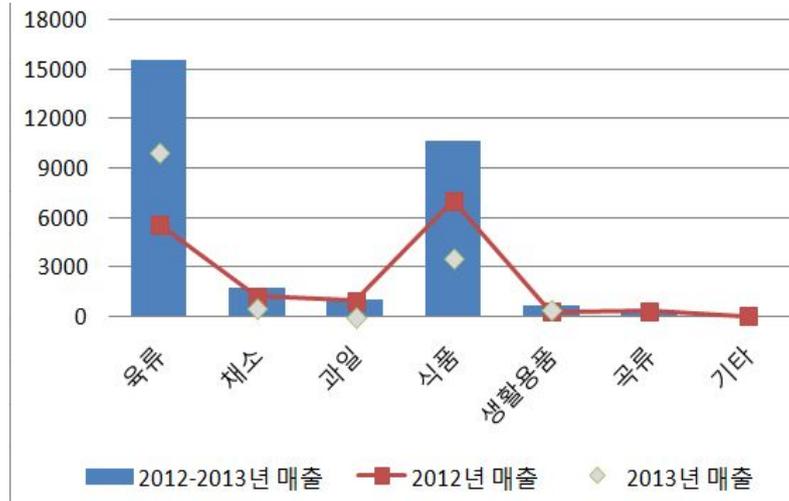
11) 품목 분류:

- 육류: 돼지고기, 한우, 훈제오리 등
- 채소: 호박, 감자, 옥수수, 갓김치 등
- 과일: 메론, 포도 등
- 식품: 새우젓, 절인배추, 포도즙, 미숫가루 등
- 생활용품: 속옷, 친환경세제
- 곡류: 양곡, 콩당보리
- 기타: 생식

년 대비 2013년도의 매출증감에서 '육류', '식품' 상호간 상쇄 현상이 관찰되는 것이다. 하지만 앞서 <그림 3-2>에서 제시한 것처럼, 2013년 총 매출규모는 전년에 비해 감소하였다.

<그림 3-4> 공동구매 품목별 매출 현황<sup>1)</sup>

(단위: 만원)

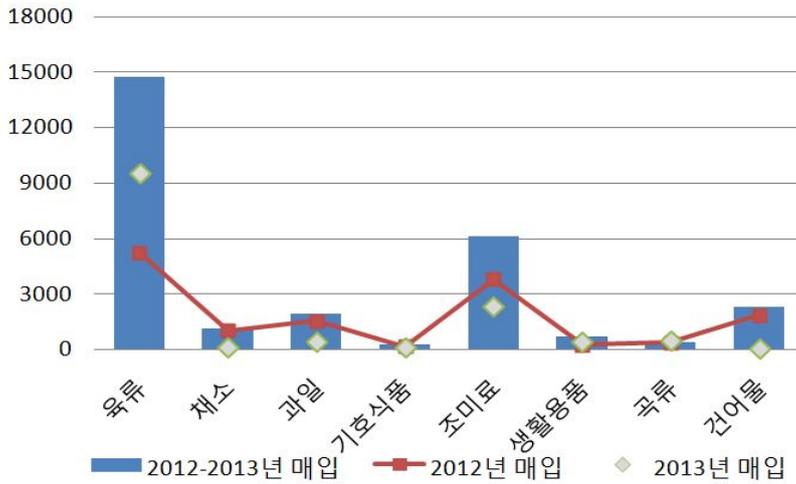


자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료.

마찬가지로, 이와 유사한 패턴은 품목별 매입 현황에서도 나타난다. <그림 3-5>에서 보는 것처럼, 2012년과 2013년 사이에서 '육류'매입, '식품'매입의 큰 변화가 관찰되며, 전년 대비 2013년의 매입증감에서 '육류', '식품'간 상쇄현상도 확인된다. 한편, 앞서 제시한 <그림 3-2>와 같이, 2013년 총 매입규모는 전년에 비해 감소하였다.

<그림 3-5> 공동구매 품목별 매입 현황

(단위: 만원)



자료: 자활공제협동조합연합회 내부자료.

#### 4) 주민자치활동

주민자치활동 현황에 대한 조사결과는 다음과 같다. 우선 <표 3-31>은 자활공제협동조합의 활성화 정도에 관한 단위 조합의 주관적 평가를 정리한 것이다. 해당 질문 중 '이사들의 참여'항목에서는 '높음'과 '매우높음'의 의견이 각각 42.3%, 19.2%로 나타났다. '교육활동과' '조합에 대한 조합원의 기여'에서는 '보통'에 대한 응답비율이 각각 40%, 38.5%로 높았으며, '조합원모임'에서는 '낮음'에서 가장 많은 46.2%가 답하였다. 전반적으로 이사들의 참여가 활발한 반면, 조합원 모임은 저조하다고 평가한 것으로 보인다.

<표 3-31> 자활공제협동조합 활성화 정도 평가

(단위: %)

구분	N	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
1) 이사들의참여	26	3.8	7.7	26.9	42.3	19.2
2) 교육활동	25	12.0	28.0	40.0	20.0	0.0
3) 조합원모임	26	19.2	46.2	26.9	7.7	0.0
4) 조합에 대한 조합원의 기여	26	11.5	30.8	38.5	19.2	0.0

조사 대상 단위 조합 중 66.7%인 18곳은 교육을 실시한다고 답한 반면, 9곳(33.3%)은 '미실시'한다고 응답하였다.

<표 3-32> 2013년 조합원 대상 교육 실시 여부

항목	빈도	퍼센트(%)
실시	18	66.7
미실시	9	33.3
합계	27	100.0

조합원 교육을 실시하는 단위 조합의 평균교육시간은 16시간이며, 최소 2시간에서 최대 100시간까지의 교육시간의 분포를 보였다. 또한 표준편차는 25.340으로, 개별 공제조합 간 교육시간의 편차는 크게 나타났다.

&lt;표 3-33&gt; 2013년 조합원 교육 총 시간

항목	N	최소값	최대값	평균	표준편차
시간	16	2	100	16.00	25.340

조합원 교육주기는 '상·하반기'에 진행한다고 답한 곳은 44.4%이며, '분기별', '연1회'라고 응답한 곳은 27.8%이다.

&lt;표 3-34&gt; 조합원 교육주기

구분	빈도	퍼센트(%)
분기별	5	27.8
상·하반기	8	44.4
연1회	5	27.8
합계	18	100.0

조합원 대상 교육 주제는 '협동조합교육'(88.9%)이 가장 많았으며, '조합활동 공유'(50.0%), '주민리더십'(33.3%)순으로 나타났다. 조합원교육 주제에 있어 '협동조합'이 가장 많이 차지한 이유는 자활현장에서 협동조합 설립에 대한 욕구가 반영된 결과로 풀이된다.

<표 3-35> 조합원 교육 주제

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
1) 협동조합	예	16	88.9	18 (100.0)
	아니오	2	11.1	
2) 주민리더십	예	6	33.3	18 (100.0)
	아니오	12	66.7	
3) 조합활동공유	예	9	50.0	18 (100.0)
	아니오	9	50.0	
4) 관계훈련	예	5	27.8	18 (100.0)
	아니오	13	72.2	
5) 기타	예	1	5.6	18 (100.0)
	아니오	17	94.4	

‘조합원 교육 미실시’ 조합을 대상으로 그 이유에 대해 물었다. ‘교육시간 부족’이라고 응답한 곳은 33.3%로 가장 많았으며, ‘교육필요에 대한 인식 부족’(22.2%), ‘참여저조와 교육 프로그램의 부재’(11.1%)순으로 나타났다.

<표 3-36> 조합원 교육을 진행하지 못한 이유

항목	빈도	퍼센트(%)
참여저조	1	11.1
시간부족	3	33.3
교육필요에 대한 인식부족	2	22.2
교육 프로그램의 부재	1	11.1
기타	2	22.2
합계	9	100.0

조사에 참여한 단위 조합 중 과반인 51.9%는 소모임 활동이 있다고 답하였고, 48.1%는 없다고 응답하였다.

<표 3-37> 소모임 활동 진행 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
예	14	51.9
아니오	13	48.1
합계	27	100.0

소모임이 있는 단위 조합을 대상으로 구체적인 소모임 현황에 대해 질문하였다. 그 결과 가장 많이 존재하는 소모임은 풍물(14개 조합, 100.0%)과 등산(9개 조합, 64.3%)으로 나타났다. 반면 '만들기'(21.4%), 난타(14.3%)와 봉사(14.3%)는 상대적으로 적게 나타났다. 한편, '기타'항목에 대한 응답도 많았는데, '사진', '영화', '댄스', '여행', '노래' '마을기업 준비모임' 등 다양한 주제의 소모임이 확인되었다.

<표 3-38> 소모임활동 현황

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
등산	예	9	64.3	14 (100.0)
	아니오	5	35.7	
풍물	예	14	100.0	14 (100.0)
	아니오	0	0.0	
만들기	예	3	21.4	14 (100.0)
	아니오	11	78.6	
난타	예	2	14.3	14 (100.0)
	아니오	12	85.7	
봉사	예	2	14.3	14 (100.0)
	아니오	12	85.7	
기타	예	7	50.0	14 (100.0)
	아니오	7	50.0	

5) 지역자활센터와의 관계

지역자활센터(이하 모 기관)와 공제조합간의 관계에 대한 조사결과는 다음과 같다. 먼저, 조합 대표(이사장)의 출신은 주민이 85.2%로 가장 많았으며, 센터장과 주민은 각각 11.1%, 3.7%로 나타났다.

<표 3-39> 자활공제협동조합 대표(이사장)의 출신

구분	빈도	퍼센트(%)
센터장	3	11.1
실무자	1	3.7
주민	23	85.2
합계	27	100.0

55.6%가 행정지원을 위한 전담 상근인력이 배치된 반면, 44.4%는 전담인력이 없는 것으로 나타났다.

<표 3-40> 행정지원 전담 상근인력 배치 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
예	15	55.6
아니오	12	44.4
합계	27	100.0

<표 3-41>는 모 기관의 지원 비중에 대한 해당 공제조합의 주관적 평가치를 제시하고 있다. '행정업무'(평균 5.22) 및 '행사지원'(평균 5.48)에서 높은 점수로 응답

한 반면, '신규참여자 교육'(평균 3.52)과 '행사지원'(평균 4.67)은 저조하게 평가하였다. 한편, 일상적인 행정업무(평균 5.22)와 일회성 행사(평균 5.48)의 높은 평가에 비해 '공제조합 자문에 대한 평가'(평균 4.67)는 상대적으로 낮게 응답한 것이 눈에 띈다. 이 같은 사실은 모 기관의 지원 비중에 있어, 발전전망을 모색하고 공유하는 멘토(mento) 역할, 조합원교육을 지원하는 역할보다는 '행정지원 역할'에 더 치중했다는 평가가 가능하다.

<표 3-41> 지역자활센터의 지원 비중에 대한 평가

(단위: %)

항목(N=27)	←—————→							평균 점수 <sup>1)</sup>
	1	2	3	4	5	6	7	
행정업무 및 실무자지원	7.4	11.1	7.4	7.4	.0	25.9	40.7	5.22
신규참여자 교육	22.2	18.5	0.0	33.3	7.4	7.4	11.1	3.52
행사지원	3.7	7.4	7.4	0.0	18.5	25.9	37.0	5.48
운영에 관한 자문	7.4	11.1	7.4	14.8	18.5	22.2	18.5	4.67

주: 1) 개별 질문에 대한 전체응답자의 평균치

단위 조합 활동에서 센터장이 어떤 역할을 하고 있는지 물었다. 대다수 단위 조합이 '조합활동을 공유하며 이사회에서의 의견개진과 비공식적인 자문 역할(38.5%)'과, 그리고 '공제조합 활동 전반에 적극적으로 결합하기'(34.6%)와 같은 적극적인 역할을 하고 있는 것으로 파악되었다. 반면 '조합활동을 공유하는 정도이며 비공식적인 자문 역할'(19.2%)과 같은 소극적인 역할, 그리고 '조직의 대표'(7.2%)와 같은 핵심적 권한을 가지는, 강도 높은 역할과 지위에 대한 응답률은 낮았다. 이와 같은 결과를 통해 다수의 조합은 센터장이 적극적인 역할을 수행하고 있다고 인식하는 것으로 풀이된다.

<표 3-42> 자활공제협동조합 활동에서 센터장의 역할

구분	빈도	퍼센트(%)
1) 조합활동을 공유하는 정도이며 비공식적 자문 역할	5	19.2
2) 조합활동을 공유하며 이사회에서의 의견 개진과 비공식적인 자문 역할	10	38.5
3) 공제조합 활동 전반에 적극적으로 결합 (이사 또는 감사로 참여)	9	34.6
4) 조직(조합)의 대표	2	7.7
합 계	26	100.0

바람직한 모 기관과 단위 조합의 관계에 대한 통계치는 <표 3-43>과 같다. 모 기관과의 관계에서 '실무인력 지원, 행사공유 및 조직(조합)활동의 자문을 받는 관계'에 대한 응답이 76.9%로 전체 응답 조합 중 2/3이상이 모 기관의 적극적인 역할을 희망하였다. 반면, '기관에서 실무인원을 제공하는 정도의 관계'(3.8%), '기관의 실무인력 지원과 행사 일정을 공유하는 관계'(15.4%)와 같은 소극적 관계나, '지역자활센터의 지도아래 조직(조합) 활동을 수행하는 관계'(0.0%)와 같은 위계적 관계는 선호하지 않는 것으로 확인되었다. 이와 같은 결과를 통해 대다수 조합은 모기관의 적극적인 역할을 희망하고 있지만, 일방적인 지도와 같은 위계적 관계가 아닌, 조합활동 전반에서 다양한 지원 관계를 맺는 수평적이고 유기적인 관계를 원하는 것으로 해석된다.

&lt;표 3-43&gt; 지역자활센터와의 관계

구분	빈도	퍼센트(%)
기관에서 실무인원을 제공하는 정도의 관계	1	3.8
기관의 실무인력 지원과 행사 일정을 공유하는 관계	4	15.4
실무인력 지원, 행사공유 및 조직(조합)활동의 자문을 받는 관계	20	76.9
지역자활센터의 지도아래 조직(조합) 활동을 수행하는 관계	0	0.0
기타	1	3.8
합계	26	100.0

#### 6) 자활공제협동조합연합회 사업

자활공제협동조합연합회 사업에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우선, 연합회 가입 이유에 대한 응답에서는, '공제협동조합간 연대를 위해서'(69.2%)가 가장 높았으며, '조직운영에 도움이 되고자', '교육 및 회계 프로그램, 공동구매사업을 위해서'가 각각 23.1%, 7.7%로 나타났다. 연합회 가입에 있어, 당위적인 목표인 '공제협동조합간 연대'가 실제 '지원에 대한 필요'보다 우선했다고 풀이할 수 있다.

&lt;표 3-44&gt; 자활공제협동조합 연합회 가입 이유

구분	빈도	퍼센트(%)
조직(운영에) 도움이 되고자	6	23.1
교육 및 회계프로그램, 공동구매사업을 위해서	2	7.7
공제협동조합간 연대를 위해서	18	69.2
합계	26	100.0

자활공제협동조합연합회에 가입한 조합 중 권역대표자회의를 인지하고 있는지 여부를 물었다. 21곳인 80.8%가 권역 대표자회의를 인지하고 있었으며, 5곳 (19.2%)은 '인지하지 못했다'고 응답하였다.

<표 3-45> 6개 권역 대표자회의에 대한 인지 여부

구분	빈도	퍼센트(%)
예	21	80.8
아니오	5	19.2
합계	26	100.0

권역 대표자회의를 인지하고 있는 단위 조합 중 권역대표자회의에 대한 평가를 물었다. '6개 권역으로 나누어서 운영하는 방식이 적절한가?'에 대한 질문에서는 '그렇다'와 '매우그렇다'가 각각 71.4%, 14.3%인 것으로 나타났다. '권역대표자회의는 잘 운영되고 있는가?'에 대한 질문에서는 '그렇다'와 '매우그렇다'가 각각 42.9%, 14.3%의 응답을 보였다. 대체로 조사에 참여한 단위 조합에서는 6개 권역으로 나누어서 운영하는 방식에 대해 매우 공감하고 있는 편이지만, 권역 대표자회의 활성화에 대해서는 상대적으로 낮게 평가하는 경로 풀이된다.

<표 3-46> 권역 대표자회의 운영에 관한 평가

(단위: 개, %)

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
6개 권역으로 나누어서 운영하는 방식이 적절한가?	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (14.3)	15 (71.4)	3 (14.3)	21 (100)
권역대표자회의는 잘 운영되고 있는가?	0 (0.0)	1 (4.8)	8 (38.1)	9 (42.9)	3 (14.3)	21 (100)

권역대표자회의의 참석여부에 대한 질문에서는 66.7%가 참석한다고 답한 반면, 33.3%는 참석하지 않는다고 응답하였다.

<표 3-47> 권역대표자회의의 참석여부

구분	빈도	퍼센트(%)
참석	16	66.7
미참석	8	33.3
합계	24	100.0

권역대표자회의에 참석하지 않는 조합을 대상으로 그 이유에 대해 질문하였다. 그 결과, '사업으로 인한 시간부족'이라고 응답한 곳이 71.4%로 가장 많은 비율을 차지하였다.

<표 3-48> 권역대표자회의의 미참석 사유

구분	빈도	퍼센트(%)
사업으로 인한 시간부족	5	71.4
관심이 없어서	1	14.3
기타	1	14.3
합계	7	100.0

<표 3-49>는 자활공제협동조합연합회의의 특정 사업에 대해 단위 조합이 인지하고 있는지 여부를 정리한 것이다. 우선, '공동구매' 사업에 대해서는 100%가 인지하고 있었으며, '회계프로그램 전산화'(92.3%), '협동조합 기본법 개정운동'(88.5%).

‘조합교육’(84.6%)도 대다수 단위 조합이 인지하고 있었다. 반면, 자활공제협동조합연합회 차원의 대출인 ‘신용사업’에 대한 인지도는 61.5%로 나타나, 앞서 상술한 항목에 대한 응답보다는 다소 낮았다. 38.5%의 단위 조합(10곳)이 연합회 차원의 신용사업을 인지하지 못한다고 응답하여, 이에 대한 적극적 홍보가 필요한 것으로 보인다.

<표 3-49> 자활공제협동조합연합회의 특정사업에 대한 인지 여부

(단위: 개, %)

항목	구분	빈도	퍼센트(%)	합계
1) 신용사업	예	16	61.5	26 (100.0)
	아니오	10	38.5	
2) 공동구매	예	26	100.0	26 (100.0)
	아니오	0	.0	
3) 조합교육	예	22	84.6	26 (100.0)
	아니오	4	15.4	
4) 회계프로그램 전산화	예	24	92.3	26 (100.0)
	아니오	2	7.7	
5) 협동조합기본법 개정운동	예	23	88.5	26 (100.0)
	아니오	3	11.5	

자활공제협동조합연합회 사업에 있어, 우선순위를 묻는 질문에 대한 결과는 <표 3-50>와 같다. 우선 1순위는 ‘신용사업’이 26.9%로 가장 많이 꼽았으며, 19.2%인 ‘교육’, ‘연대활동’은 그 다음이다. 2순위는 ‘공동구매’(26.9%), ‘교육’(23.1%), ‘회계프로그램 전산화’(15.4%)순으로 나타났다. 마지막으로 3순위에 대한 응답은 ‘연대활동’(26.9%), ‘교육’(19.2%)순의 응답비율을 보였다. 대체로 단위 조합 사업과 밀접하게 연계된 사업인 ‘신용사업’, ‘교육’, ‘공동구매’에 대한 선호도는 높았으며, ‘자활공제협동조합 법인화’, ‘조직강화’ 등과 같은 단계적이며 당위적인 성격의 사

업에 대한 선호도는 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 3-50> 자활공제협동조합연합회의 사업 중 우선순위에 대한 응답

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
신용사업	7 (26.9)	2 (7.7)	3 (11.5)
공동구매	3 (11.5)	7 (26.9)	3 (11.5)
교육	5 (19.2)	6 (23.1)	5 (19.2)
연대활동	5 (19.2)	2 (7.7)	7 (26.9)
회계프로그램 전산화	1 (3.8)	4 (15.4)	3 (11.5)
자활공제협동조합 법인화	4 (15.4)	2 (7.7)	2 (7.7)
조직강화	1 (3.8)	3 (11.5)	3 (11.5)
기타	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
합계	26 (100.0)	26 (100.0)	26 (100.0)

자활공제협동조합연합회 교육사업에 있어, 우선 순위를 묻는 질문에 대한 결과는 <표 3-51>에 제시되어 있다. 1순위는 '임원교육'이 38.5%로 가장 많았으며, '홍보교육'(19.2%), '이사장교육'(15.4%)순으로 나타났다. 2순위는 41.7%인 임원교육이 가장 많이 차지했으며, 12.5%를 차지한 '회계교육', '홍보교육', '실무자교육'은 그 다음이다. 마지막으로 3순위는 '교육훈련기 양성교육'(28.0%)이 가장 많았으며, '회계교육'과 '홍보교육'은 그 다음으로 20.0%를 차지하였다. 대체로 임원 교육과 같은 주민 리더십 교육에 대한 욕구가 높았지만, 특성화 교육인 '회계교육', '홍보교육'은 상대적으로 낮게 나타났다. 이와 같은 결과는 조합운영에 필요한 주민 리더

십에 대한 욕구가 강하게 반영된 것으로 해석된다.

<표 3-51> 교육사업 중 우선순위에 대한 응답

(단위: 개, %)

항목	1순위	2순위	3순위
이사장교육	4 (15.4)	2 (8.3)	1 (4.0)
임원교육	10 (38.5)	10 (41.7)	1 (4.0)
설립아카데미	1 (3.8)	1 (4.2)	4 (16.0)
회계교육	1 (3.8)	3 (12.5)	5 (20.0)
홍보교육	5 (19.2)	3 (12.5)	5 (20.0)
실무자교육	1 (3.8)	3 (12.5)	2 (8.0)
교육훈련가 양성교육	2 (7.7)	2 (8.3)	7 (28.0)
기타	2 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
합계	26 (100.0)	24 (100.0)	25 (100.0)

### 3. 자활공제협동조합의 현 주소

#### 1) 조합원들의 특성

자활공제협동조합을 구성하고 있는 조합원들의 특성은 다음과 같다.

첫째, 대체로 '자활사업 참여자'로 구성된다. 예외적으로는 사랑방공제협동조합이 있기는 하다. 이런 예외가 발생한 것은 사랑방공제협동조합은 기존의 자활공제협동조합들과 달리 애초부터 자활사업 참여자를 대상으로 하지 않고 쪽방촌의 주민들을 대상으로 하고 있었기 때문이다.<sup>12)</sup> 3장의 2절에서 확인되고 있다시피 자활사업 참여자들은 대부분 자활근로에 참여하는 이들이며, 종종 자활기업 참여자들도 조합원으로 참여하기도 한다. 여기에 지역자활센터의 종사자들이 조합원으로 참여하고 극히 일부의 경우 지역 주민이 참여하는 단위 조합도 있기는 하다. 그러나 전체적인 구성 분포를 보면 '자활사업 참여자'가 조합원의 대부분이다.

둘째, 조합원들이 자활사업 참여자로 구성되어 있으며, 예외적인 사랑방공제협동조합 또한 쪽방촌이라는 극빈층 거주 지역의 주민들이 조합원인 점은 자활공제협동조합의 조합원들이 빈곤층임을 뜻한다. 이들은 단순히 사회경제적으로 극빈층이라는 범주를 넘어 다른 복합적인 요인들과 결합하곤 한다. 연령대로는 중고령이며, 가구 특성으로는 1인 가구가 많으며, 건강이 좋지 않고 학력 수준이 낮은 경우들이 많다. 이는 자활공제협동조합의 조합원들이 단순히 '가난한' 사람들이 아니라 지역사회 내에서 'power'가 부족한 이들을 함의한다. 2장의 3절에서 언급한 '임파워먼트 실천'이 자활공제협동조합에서 중요한 의미를 지닐 수 밖에 없는 것은 이처럼 조합원이 갖는 특성에서 비롯된다.

12) 이런 탓에 사랑방공제협동조합의 리더들이 공제조합을 바라보는 시선은 대부분의 자활공제협동조합들과는 다르다. 뒤에 언급하겠지만 대표적으로 신용사업을 중심으로 작동하는 현재의 자활공제협동조합의 모습에 대해 자활공제협동조합들은 정체 상태로 생각하나 사랑방공제협동조합은 그렇지 않다고 바라보고 있다. 한편, 사랑방공제협동조합을 자활공제협동조합으로 규정하는 것도 다소 무리가 있기는 하다. 자활사업과 관련이 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자활공제협동조합연합회에 가입해 있기 때문에 자활공제협동조합으로 아직까지는 규정해야 할 것으로 보인다.

## 2) 조합원들의 조합 참여 이유

조합원들이 자활공제협동조합에 참여하는 이유는 다음과 같은 점들이 복합적으로 작용하고 있다.

첫째, 지역자활센터의 적극적인 의지가 강하게 작동한다. 물론 지역자활센터의 의지는 각각 공제조합별로 다양한 수준으로 작동한다. 그러나 그 어떤 자활공제협동조합은 처음 출발할 때 지역자활센터의 의지가 강하게 작동해서 시작한 것을 부인할 수 없다. 지역자활센터 수준에서 필요성을 강조하고, 자활사업 참여자들을 설득하고, 때로는 타 지역의 사례를 함께 방문하는 등의 작업을 진행하면서 신용사업에 자활사업 참여자들이 긍정적인 생각을 지닐 수 있도록 한다. 또한 자활공제협동조합이 조직된 후에는 신규 참여자 교육을 비롯해 여러 프로그램들을 통해 홍보를 할 수 있는 기회도 제공한다. 근무시간에 대한 조정을 통해서 자활공제협동조합 회의가 가능할 수 있도록 협조를 해주는 경우도 있다. 그래서 지역자활센터의 적극적인 의지는 자활사업 참여자들이 자활공제협동조합의 조합원이 될 수 있도록 하는 중요한 요인이다.

둘째, 지역자활센터에 대한 신뢰이다. 비록 적은 금액이지만 가난한 사람들에게는 소중한 돈이다. 이 소중한 돈을 맡긴다는 것은 돈을 관리하는 기구에 대한 신뢰가 크다는 것을 말한다.

셋째, 자활공제협동조합에서 진행하는 신용사업은 자활사업 참여자들에게는 금융을 손쉽게 이용할 수 있는 중요한 수단이다. 주지하다시피 금융은 모든 이들에게 평등하게 열려있지 않다. 가난한 사람들에게 금융기관의 벽은 높기만 하다. 그런 가운데 낮은 대출 금리와 느슨한 상환이 용인되는데다 제도화된 신용도를 따지지 않는 자활공제협동조합은 가난한 자활사업 참여자에게는 금융을 이용할 수 있는 유용한 수단이 된다.

넷째, 자활공제협동조합에서 진행되는 신용사업은 위험에 대한 대처나 필요한 소비, 또는 자산 형성 등 일상의 생활에서 종종 어려움을 겪는 부분을 해결하는데 도움을 제공한다. 많은 이들이 자활공제협동조합을 '비빌 언덕'이라고 표현하는 것은 이처럼 '안전망'으로서 역할을 일정하게 하고 있음을 인정하는 것이라고 할 수 있다.

### 3) 단위 조합들의 운영 특성

개별 자활공제협동조합들은 운영되는 과정에서 어떤 특성을 보이고 있을까? 이를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 조합원 확보가 용이한 특성을 지니고 있다. 사랑방공제협동조합을 제외하고 자활공제협동조합들은 지역자활센터를 기반으로 조직되었다. 이로 인해 지역자활센터가 진행되는 사업의 참여자는 잠재적인 조합원이라고 할 수 있으며, 자활공제협동조합은 지역자활센터의 사업 참여자라는 기본적인 pool을 가지고 있는 셈이다. 따라서 조합원 확보가 비교적 용이하다.

둘째, 조합원의 확장성에 한계를 지니고 있다. 이는 조합원 확보가 용이한 특성과 함께 동전의 앞뒷면을 구성한다. 자활공제협동조합이 자활사업 참여자를 넘어서는 조합원 확장을 이룬다는 것은 그만큼 조합이 성장한다는 것을 뜻한다. 그러나 지역자활센터가 기반이 되어 조직된 자활공제협동조합들 중 자활사업을 넘어서는 조합원 확장을 두드러지게 달성한 경우는 드물다.<sup>13)</sup> 물론 이에 대한 문제의식과 전망이 전체 자활공제협동조합을 중심으로 공유되고 있지도 않다.

셋째, 강력한 후원 조직이 존재한다. 바로 지역자활센터이다. 사랑방공제협동조합을 제외하고는 모두 지역자활센터를 기반으로 조직되었는데, 지역자활센터들은 다양한 형태의 지원을 한다. 가장 대표적인 것이 장소 제공, 실무 인력 제공, 교

13) 전혀 예외가 없는 것은 아니다. 그러나 그 예외 역시 지역자활센터의 모법인의 구성원들이 참여하거나 일부 관심 있는 지역 주민의 후원적 성격에 그치는 수준이다.

육 지원이다. 자활공제협동조합이 외부의 지원 없이 성장하는 사례로 주목을 받고 있기는 하나 지역자활센터가 존재하지 않는다면 운영되기 어려울 가능성이 크다.

넷째, 장학금 지급, 공동구매, 동아리 활동 지원 등 자치적인 활동과 지역사회 기여에 대한 모색을 꾸준히 진행하고 있다. 이러한 활동들은 부수적인 효과를 낳는다. 가령, 장학금 지급은 가난한 이들도 누군가에게 경제적으로 도움을 제공할 수 있음을 보여주면서 자긍심을 제고하는 효과를 지닐 수 있다. 공동구매는 타 지역자활센터 또는 사회적경제 조직의 질 좋은 생산품을 구입하는 것을 통해 연대를 확장하는 효과와 함께 저렴한 가격에 고품질의 생산품을 이용하는 효과도 병행해서 제공한다. 동아리 활동 지원은 사회 활동의 폭을 넓히는 기회를 제공할 수 있다.

다섯째, 시민 자본으로서의 일정한 역할을 하고 있다. 시민자본에 대한 학술적 정의는 존재하지 않지만 “사회적경제가 경험하는 경제적 문제에 대한 해법의 일종으로 주로 기금 등의 자산을 조성해서 대출 등 재무적 지원의 방식으로 사회적경제 조직들이 사업을 진행하는데 도움을 제공하는 것”을 지칭한다고 할 수 있다. 자활공제협동조합들은 신용사업을 통해 주로 극빈층인 조합원들에게 금융 이용의 기회를 제공해주고 있기도 하지만 때로는 직접 또는 자활공제협동조합연합회를 통해서 자활기업을 비롯한 유관 조직에게 대출을 해주고 있기도 하다. 심지어 빈곤층이 이용하는 공동주택을 지으려는 시도를 하고 있는 자활공제협동조합도 있다. 이런 시도들은 빈곤층들이 출자해 운영되는 자활공제협동조합의 기금이 빈곤층 자신들의 생활기회 확장에만 머무르지 않고 사회적경제의 성장에 도움이 될 수 있음을 보여주는 사례이다.

#### 4) 단위 조합들의 과제

자활공제협동조합들이 운영되면서 중요한 의미를 갖는 모습을 보여주고 있기는 하나 몇몇 풀어야 할 과제도 동시에 나타나고 있다. 이를 짚어보자.

첫째, 단위 조합들이 조합의 성장에 대한 고민과 노력이 취약하다는 점이다. 이것은 앞서 지적한 것처럼 지역자활센터를 기반으로 조직되었고 그로 인해 조합원의 확장성에 뚜렷한 한계를 지니고 있음과 무관하지 않다. 조합원의 특성과 조합이 구성되어진 과정을 볼 때 사실상 자활공제협동조합의 조직화를 주도한 것은 지역자활센터이다. 그런데 지역자활센터들이 자활공제협동조합을 바라보는 주요 시각인 금융배제 완화와 자활사업 참여자들의 임파워먼트, 자치적인 안전망이라는 점에서 보면 자활공제협동조합은 그 자체로 조직에 대한 전망을 설정할 수 있는 대상이라기보다는 위의 세 특성을 실현하기 위한 도구로서의 성격에 가까울 수 있다. 또한 개별 자활공제협동조합의 리더들의 인적 역량과 이들이 처한 상황은 조합의 성장을 도모할 수 있는 비전을 도출하고 이를 실현시켜나가기에는 상당한 한계가 있다. 아마도 자활공제협동조합이 정체되어있다고 생각하는 경향의 출현은 이런 점들과 무관하지 않을 것이다.

둘째, 신용사업을 중심으로 조직이 운영되고 있어 '공제'의 취지가 보이지 않는다. 자활공제협동조합들이 본격적으로 조직되기 이전에도 주민금고라는 명칭으로 신용사업은 일부 조직되어 있었다. 그러나 '금고'를 넘어 '공제'라는 표현을 사용한다는 것은 좀 더 강력한 자치적인 안전망을 구축하고자 하는 목표가 있음을 뜻한다. 그러나 여전히 개별 자활공제협동조합들의 정관은 '공제'가 아닌 '신용사업'에 초점이 맞춰져 있다. 그리고 실제 조직의 운영도 신용사업이 중심이다. 명칭과 실제 내용간의 간극이 존재하는 셈이다.

셋째, 특정 지역 주민을 대상으로 하는 사랑방공제협동조합을 제외하고는 지역사회조직(community organization)으로 자리매김하는데 어려움이 있다. 지역자활센터를 기반으로 조직된 자활공제협동조합들은 특정 지역의 주민들이 참여하고

운영하고 있으므로 지역사회조직으로서의 성격을 본래적으로 갖고 있다. 그러나 조직의 정체성을 구성하는 가장 큰 요소는 지역사회가 아닌 '자활사업'이다. 만약 지역사회조직으로 자리매김하고 있다면 자활사업 종료 후에도 계속 조합에 참여할 수 있어야 한다. 그러나 이런 경우는 몇몇 예외만이 존재할 뿐이다. 물론 장학금 지급이나 자활기업 대출을 비롯한 지역사회와의 만남이 분명 존재한다. 그러나 그 자체도 주로 자활사업을 넘어서는 확장성을 갖고 있지 못하다.

넷째, 협동조합이라는 명칭을 사용하고 있으나 협동조합으로서 작동할 수 있는 내적 역량이 취약하다. 전체 조합원 중 적극적인 참여는 주로 이사진을 중심으로 한 리더들을 중심으로 이뤄지고 있을 뿐 내부 저변의 확대가 이뤄지지 않고 있다. 이는 자활공제협동조합이 지도력의 재생산이라는 점에서 취약한 면모가 있음을 뜻한다. 또한 개별 조합들이 자체적으로 체계적인 조합원 교육을 진행할 역량이 부족하다. 이런 탓에 주로 연합회 차원에서 조직되는 교육에 대한 의존도가 크다. 전체적으로는 협동조합이라기보다는 협동조합으로의 실험적인 운영이라고 보는 것이 적절할 듯 하다.

다섯째, 각 조합들의 운영 방식에서 좀 더 통일성을 기하여야 할 필요가 있다. 가령, 반드시 통일될 필요는 없으나 자활공제협동조합연합회를 구성하는 단위 조합들이라면 표준 정관을 기반으로 정관을 구성하는 것이 바람직할 것이나 그렇지 못하다. 경우에 따라서는 매우 허술한 정관을 가지고 있는 경우도 있다.<sup>14)</sup> 이런 경우 시스템에 의해서가 아니라 사람의 판단에 의해서 사업과 조직이 운영될 여지를 크게 줄 수밖에 없다.

여섯째, 지역자활센터의 실무자들에게 자활공제협동조합의 활동이 추가적인 업무로 작동할 여지가 크다. 지역자활센터마다 편차가 있지만 어떤 형태로든 실무자가 자활공제협동조합의 활동과 관계를 맺지 않을 수 없다. 이는 경우에 따라서 실무자 입장에서는 추가적인 업무가 발생할 수 있음을 뜻한다. 그렇다면 이와 관

14) 가령, 해산에 대한 조항이 없거나 이사의 숫자를 몇 명으로 정확히 규정해 운영의 폭을 스스로 강하게 제한하거나, 또는 정관의 문장 구성에 하자가 있다거나 하는 등의 것이다.

런해서 개별 지역자활센터의 판단에 맡겨버리기보다는 자활공제협동조합을 조직했거나 할 의사가 있는 지역자활센터에서 공유할 실무자 매뉴얼이 필요할 수도 있을 것이다. 그렇다면 좀 더 일관적인 접근이 가능할 것이다.

### 5) 연합회의 운영 특성

전국적으로 자활공제협동조합들이 본격적으로 조직되기 시작한 것은 2009년에 자활공제협동조합연합회가 출범한 것이 계기였다. 물론 그 이전부터 자활공제협동조합들이 있었던 것은 사실이지만 각각이 개별적으로 존재했었을 뿐이다. 그러나 자활공제협동조합연합회가 출범하면서 서로 정보를 공유하고 협력 사업을 진행하고 추가적인 조직화가 이뤄지는 등의 변화가 나타났다. 그럼 자활공제협동조합연합회의 활동 속에서 나타나는 특성은 어떤 것들이 있을까?

첫째, 자활공제협동조합연합회는 단위 조합들을 지원하는 활동을 하고 있다. 전국적으로 교육을 조직해서 운영하고 있으며, 경우에 따라서는 단위 조합들이 감당하기 어려운 상황이 발생할 경우에 연합회 차원에서 이들에게 대출을 해주기도 한다. 자활기업인 (주)효우, 미래ENG 등에 대한 대출이 이러한 사례이다.

둘째, 자활사업 참여 주민들이 전국 단위에서 자치 활동을 통해 교류할 수 있는 장을 마련한다. 권역별 회의나 대표자 회의는 여기서 매우 중요한 역할을 하며, 또한 단합대회 등의 정례적으로 이뤄지는 행사 등도 이런 의미를 갖는다.

셋째, 전국적으로 공동구매 활동을 조직해 지역자활센터의 자활사업을 지원하는 역할을 한다. 일종의 내부 유통으로서의 성격을 갖고 있는 공동구매 활동은 3장 2절에서도 확인되듯이 자활공제협동조합연합회에서 매우 큰 비중을 갖는 사업이기도 하다.

넷째, 자활공제협동조합연합회의 조직적 활동을 통해 빈곤층이 자치적인 활동을 통해 신용 문제를 해결하는 사업에 대한 사회적 관심을 높이고 있으며, 나아

가 이런 사업의 조직화를 지원하고 있기도 하다. 가령, 사랑방공제협동조합이나 토닥토닥공제협동조합과 같이 자활사업과 관련 없는 조직들이 등장하는데 있어서 자활공제협동조합연합회의 역할은 매우 중요했다. 그런 의미에서 자활공제협동조합은 빈곤층의 자치적인 안전망을 확대하는 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

## 6) 연합회의 과제

그간의 활동과 현재의 상황을 점검할 때 연합회가 향후 해결해야 할 과제로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 단위 조합들의 연합회에 대한 참여도에서 상당한 편차가 나타난다. 연합회에 가입해 있기는 하지만 회원으로서 준수해야 할 기본적인 의무라 할 출자금을 1회도 납부하지 않은 단위 조합이 3개소나 되며, 최근 3년간 꾸준히 납부한 단위 조합은 8개소에 불과하다. 정기적으로 납부해야 하는 회비 미납 조합도 2013년에 13개 조합에 이를 정도이다. 출자금이나 회비 미납 문제는 연합회에 대한 단위 조합의 신뢰 문제, 그리고 단위 조합의 재정 상태 문제, 연합회에 대한 회원으로서 준수해야 할 규범 문제에 대한 회피 등 여러 문제가 함께 작동하는 것이다. 따라서 이에 대한 적절한 방안이 요망된다. 특히 단위 조합들의 사업이 신용사업이 중심인데, 이에 특별한 변화가 있지 않는 이상 굳이 연합회 회원으로서 의무를 수행할 필요가 없을 수 있다. 자활공제협동조합 차원에서 신용사업을 하는데 연대 활동이 특별하게 요구되는 것은 아니기 때문이다.

둘째, 연합회 인력의 문제도 해결해야 할 과제이다. 몇 개월 정도를 제외하고는 연합회 출범 이후 상근인력은 1인에 불과했다. 연합회의 재정 상황에서 이를 넘어서는 인력을 채용하기는 어려울 수 있으나 동시에 이는 연합회의 발전을 지체시키는 중요한 요인이기도 하다. 결국 연합회의 사업과 전망을 어떻게 가져갈 것

이나의 문제와 연결된 것이므로 이와 관련해서 연합회 차원에서 결단이 필요하다.

셋째, 미가입 조합들의 문제가 있다. 현재 전국적으로 조직되어 있는 자활공제협동조합의 숫자에 비춰볼 때 연합회 가입률은 50% 가량에 불과하다. 물론 미가입 조합 중에는 상당히 큰 규모로 안정적으로 운영되는 곳이 있는가 하면 그렇지 않은 곳도 많다. 또한 자활사업을 기반으로 하지 않은 채 신용사업을 준비하거나 진행하는 조직들도 있다. 연합회 입장에서는 이와 같은 미가입 조합들에 대한 방침을 정립할 필요가 있다.

넷째, 현재 각 단위 조합들의 자산 규모를 전국적으로 총합하면 상당한 규모가 된다. 그러나 아쉽게도 자산의 많은 비중이 예치금 등으로 묶여 있다. 조합 운영의 안정성을 위해 불가피하나 소극적인 자산 운영이라고 해석할 수도 있다. 어느 면에서 보면 시민 자본으로서의 잠재력을 상당히 갖추고 있는 셈인데, 이의 활용 여부에 대한 판단을 내릴 필요가 있다. 물론 이를 결정하는 과정에서 단위 조합들의 이해가 크게 작동할 것이다. 그러나 이 부분은 연합회의 발전 전망과 관련된 부분이니 쟁점화 할 필요가 있다.

다섯째, 단위 조합들의 핵심적인 요구 사항으로 '교육'과 '사업'에 대한 부분들이 있다. 물론 이는 현재도 진행하고 있는 것들이다. 상근 인력 1인으로 감당하기 힘들 정도로 연합회는 빈번한 교육을 하고 있으며, 공동구매라는 사업도 진행하고 있다. 그러나 연합회의 발전을 위해서는 사업이라는 점에서 좀 더 적극적인 사고를 할 필요가 있다. 특히나 자활공제협동조합이 정체되어 있다는 판단들이 계속 도출되고 있다면, 그것을 헤쳐나가는 방법 중의 하나가 공동의 사업이 될 수 있다.

여섯째, 협동조합이라는 명칭 사용에 대한 방안을 도출해야 한다. 2015년부터는 협동조합기본법에 의거해서 협동조합으로서의 법인격을 갖추지 못하면 협동조합이라는 명칭을 사용할 수 없다. 따라서 연합회 차원에서 이에 대한 방안을 도출해야 한다. 이는 조직의 정체성 및 사업과도 관련된 문제이므로 시급하게 대처해

야 할 문제이다. 즉, 협동조합으로서의 법인격을 갖춰야 한다면, 그에 맞게 사업의 편재를 갖춰야 할 것이며, 자활공제협동조합의 취지와 상황을 고려할 때 굳이 협동조합으로서의 법인격을 갖추지 않아도 된다고 생각하면 임의단체나 사단법인 등 다른 전망을 가져야 할 것이다. 무엇이 되었든 시급하게 대처해야 한다.



제 4장

# 자활공제협동조합의 활성화 방안





## IV. 자활공제협동조합의 활성화 방안

### 1. 전략적 목표의 설정

#### 1) 두 개의 길

3장에서 살펴본 자활공제협동조합의 활동에 대한 분석은 2장의 3절에서 밝힌 자활공제협동조합의 특성인 금융배제의 완화, 임과워먼트 실천, 자치적인 안전망이라는 의미가 경향적으로 관철되고 있음을 확인해주었다. 이는 자활공제협동조합의 조직과 운영이 자활사업에 참여하는 빈곤층에게 자신들이 처한 상황을 긍정적으로 변화시켜갈 수 있는 기회를 제공해주는 실천임을 말한다. 그러나 3장의 3절에서 살펴본 것처럼 여러 과제를 가지고 있음도 분명하다. 과제는 그냥 두는 것이 아니라 해결해야 것이다. 자활공제협동조합의 활성화 방안을 마련한다는 것은 바로 이런 과제 해결을 위한 방안을 마련함을 뜻한다. 유념할 것은 자활공제협동조합의 조직화가 어디까지나 비제도적이며 자발적인 활동이라는 것이다. 이는 자활공제협동조합의 활성화 방안이 외부에서 가이드라인과 틀을 정해주는 것에서 마련되는 것이 아니라 자활공제협동조합의 역할에 대한 조직 내부의 합의 수준에 따라 활성화 전략의 범위도 달라질 수밖에 없음을 뜻한다. 그러면 조직 내부의 합의 수준을 도출하기 위해 활성화 전략의 범위를 제시해볼 필요가 있을 것이다. 이는 크게 둘로 구분할 수 있다.

첫째, 자활공제협동조합의 역할을 신용사업으로 국한하는 것이다. 현재 자활공제협동조합의 활동은 신용사업을 중심으로 형성되어 있다. 출자와 대출을 통해 자활사업에 참여하는 빈곤층들이 경험하는 금융배제의 완화는 매우 소중하고, 그 자체로 자활공제협동조합의 의미는 매우 크다. 또한 지금까지의 활동 속에서 가장 익숙한 분야이고 접근하기도 용이하다. 조합원의 확장성에 한계가 있지만 조합원 확보가 용이하기 때문에 비교적 사업 운영도 수월하다.

둘째, 자활공제협동조합의 역할을 좀 더 확장하는 것이다. 현재 진행되고 있는 공동구매와 주민 리더 교육은 신용사업을 넘어 역할을 확장하고자 하는 의지의 발현이기도 하다. 공동구매는 조직적인 측면에서는 연대 활동이고 사업적인 측면에서는 자활사업 생산품의 내부 유통을 활성화시키는 것으로 일종의 연대 사업(business by solidarity)이다. 주민 리더 교육은 임파워먼트 실천의 일환으로 평가할 수 있다. 그러나 공동구매나 주민 리더 교육의 현재 수준은 시도로서는 바람직하고 일정한 의미가 있지만 자활공제협동조합의 역할을 좀 더 확장하려면 현재 수준을 넘어서야 한다. 나아가 좀 더 적극적인 사업 개발과 공제라는 명칭에 부합하는 사업의 조직화도 필요하다. 이는 자활공제협동조합이 자체적인 발전 경로를 찾아야 함을 뜻한다.

활성화 전략의 범위에 대한 전자와 후자의 차이는 현재 수준의 중요함에 동의하고 이를 중심으로 자활공제협동조합의 역할을 규정할 것이냐, 아니면 좀 더 적극적인 사업의 조직화를 통해 조합원들의 기회를 확장할 것이냐 중 어느 것을 선택하느냐이다. 그리고 이러한 차이는 자활공제협동조합연합회의 위상과 역할에까지 영향을 미칠 수밖에 없다.

전자에 머무를 경우 자활공제협동조합연합회는 단순한 네트워크 조직에 머무르거나 또는 굳이 존재하지 않아도 된다. 실제로 매우 큰 규모의 자활공제협동조합 중에 자활공제협동조합연합회에 참여하지 않는 경우가 있는데, 신용사업 이외의 활동을 하지 않는 탓으로 여겨진다. 신용사업에 초점을 두고 자활공제협동조합이 운영될 경우 출자와 대출만 원활하게 수행하면 되고, 그 자체로 이미 지역자활센터의 의미 있는 자발적 프로그램으로 손색이 없기 때문에 굳이 자활공제협동조합연합회와 같은 조직에 가입할 필요성을 느끼지 못하는 것이다. 물론 자활공제협동조합연합회의 등장 이후로 자활공제협동조합들이 크게 증가한 것도 사실이고 자활사업 외부에서 공제협동조합들이 조직되는데도 자활공제협동조합이 큰 기여를 한 점도 있다. 그러나 이런 점들은 단위 조합의 일반적인 시야 바깥에 존재하

는 활동이다. 자활공제협동조합연합회의 운영에 단위 조합들이 일정한 책임을 가져야 하는 점을 고려한다면, 그리고 단위 조합의 참여가 있어야만이 자활공제협동조합이 운영됨을 고려한다면, 단위 조합의 일반적인 시야 내부에서 자활공제협동조합연합회의 운영이 존재해야 한다. 즉, 자활공제협동조합연합회 사업에 대한 단위 조합들의 동의가 강해야 하고, 자활공제협동조합연합회를 통해서 단위 조합들이 뭔가 도움을 받을 수 있음을 입증해야 한다. 그러나 신용사업에 자활공제협동조합의 활동이 국한된다면, 자활공제협동조합연합회의 필요성에 대한 단위 조합들의 욕구는 오랫동안 유지되기 어렵다.<sup>15)</sup>

후자에 초점을 둘 경우 자활공제협동조합연합회는 자활공제협동조합들의 연대 조직으로서 성격을 지니며, 지금의 수준을 넘어서는 좀 더 적극적인 역할을 해야 한다. 즉, 자활공제협동조합연합회의 시스템 정비가 있어야 한다는 것이다. 이 때 시스템 정비는 실무 인력의 문제와 재정의 문제까지 포함해서 현재의 수준을 넘어서는 변화를 추구함을 뜻한다. 당연히 단위 조합들의 참여는 지금보다 더 높은 수준에서 이뤄져야 하며, 이를 유인할 수 있는 사업의 개발도 필요하다.

자활공제협동조합의 활성화를 추구한다면, 전자보다는 후자에 초점을 두는 것이 바람직하다. 그것은 전자의 수준에 머무를 경우 활성화라고 보기 어려울 뿐 아니라 단위 조합의 정체 또는 쇠퇴까지도 야기할 수 있기 때문이다. 실제 이미 자활공제협동조합의 활동이 정체되어 있다고 느끼는 분위기가 일정하게 존재하고 있기도 하다.<sup>16)</sup> 후자에 초점을 둘 경우 자활공제협동조합의 활성화는 지적인 것처럼 자활공제협동조합연합회의 시스템 정비와 직결된다. 이는 자활공제협동조합연합회의 활동을 중심에 놓고 활성화 방안을 짜야 함을 뜻한다. 물론 이러한 방식이 단위 조합을 부차적인 것으로 설정하는 것을 뜻하는 것은 아니다. 자활공제

15) 연합회 가입 조합들 중 출자금 및 회비 미납 기관들의 존재는 이를 반영하는 것이다.

16) 이는 자활공제협동조합연합회 내부 리더들만의 인식은 아니다. 단위 조합 현장에서도 감지되는 분위기이다. 한 때 상당히 큰 규모였던 한 단위 조합에서 조합원들이 출자금을 계속 환수해가면서 사실상 조합이 명목만 유지되고 있는 상황이 발견되었으며, 조합 자체적으로 더 이상 출자를 권유하지 않는 단위 조합도 발견되고 있다. 전자는 신용사업 운영의 실패가 가져온 위기이며, 후자는 신용사업에 국한될 경우 필연적으로 발생할 수밖에 없는 정체 상태의 반영이다.

협동조합이 연대 조직이라면 결국 단위 조합과 연합회는 함께 발전해가는 것이기 때문이다. 단위 조합 없는 연합회는 존재가 불가능하며, 연합회 없는 단위 조합은 공제조합을 하나의 프로그램으로 자리매김시킬 가능성이 크다.

## 2) 활성화 전략

자활공제협동조합의 활성화 전략은 위에서 제기한 두 개의 길 중 후자, 즉 자활공제협동조합의 역할을 좀 더 확장하는 것에 초점을 둔다. 그러면 자활공제협동조합의 역할은 왜 확장해야 하는가? 다음과 같은 이유들 때문이다.

첫째, 신용사업에 초점을 두는 사업 운영은 지역자활센터의 자발적인 프로그램의 하나로서 소중한 실천이지만 여기에 머무를 경우 자활공제협동조합의 중요한 특성들 중 '금융배제의 완화'를 제외한 나머지 두 부분인 '임파워먼트 실천'과 '자치적 안전망'의 의미가 제대로 자리잡기 어렵기 때문이다. 신용사업은 안전망은 될 수 있으나 굳이 자치적으로 운영되지 않아도 작동되는데 어려움이 없다. 실제로 자활공제협동조합연합회에 가입하지 않은 사례들 중에는 자치적 역량이 매우 취약한 경우들이 종종 발견된다. 그리고 자치적으로 운영되지 않는다는 것은 토착지도력의 창출과 내부 조직화를 통해 도모하는 임파워먼트 실천이 가능하지 않음을 뜻한다. 즉, 자활공제협동조합의 특성이 갖는 의미를 제대로 구현하고자 한다면 자활공제협동조합의 역할 확장이 수반되어야 한다.

둘째, 자활공제협동조합이 지역자활센터의 프로그램의 하나가 아니라 빈곤층이 주체가 되는 또 하나의 조직, 즉 지역사회조직으로서의 정체성에 초점을 둔다면, 자활공제협동조합의 역할은 확장되어야 한다. 이는 앞서 제시한 두 개의 길이 자활공제협동조합이 '프로그램'이나 아니면 '지역사회조직'이나의 문제임을 뜻한다. 후자에 초점을 둔다면, 지역사회조직으로서 역할을 수행하기 위한 목표를 설정하고 그것을 달성하기 위해 노력을 해야 할 것이다. 이 과정은 자활공제협동조합의

역할 확장과 결부될 수밖에 없다.

셋째, 자활공제협동조합이 지역사회조직으로서의 정체성에 초점을 둔다면, 그것은 사회적경제의 한 구성 부분으로서의 자리매김을 고민함을 뜻한다. 실제 이미 소개했듯이 자활공제협동조합은 자활기업에 대한 대출을 통해 일종의 시민자본(civil capital)으로서의 역할을 미약하나마 수행하고 있다. 또한 공동구매를 통해 자활사업의 생산품 유통에도 기여하고 있다. 협동조합 방식으로 신용사업을 운영하고 있기도 하다. 이런 활동은 자활공제협동조합이 이미 사회적경제의 조직화라는 흐름의 어느 한 지점에 위치해 있음을 보여주는 사례들이다. 그런데 사회적경제는 그 운영에서 사회적 가치 측면과 경제적 성과 측면이라는 이중 목표(dual bottom line)를 추구한다. 이와 같은 목표의 추구는 정체된 상황에서는 불가능하다. 끊임없는 혁신을 통해서 현재의 활동을 점검하고 변화를 추구해야만이 가능한 것이다. 그렇다면 자활공제협동조합은 현재의 상태를 넘어서는 혁신을 통해서 역할의 확장이라는 변화를 추구해야 할 것이다.

정리하자면, 자활공제협동조합의 활성화 전략은 “지역사회조직으로서의 자리매김을 통한 사회적경제의 조직화에 기여”하는 것을 목표로 설정하며, 이 목표를 달성하기 위한 경로는 ‘자활공제협동조합의 역할 확장’이라고 할 수 있을 것이다. 그러면, 이와 같은 전략을 달성하기 위한 기술적 과제로는 무엇이 있는가?

## 2. 전략 실현을 위한 전술적 과제

자활공제협동조합의 활성화를 위한 전략적 목표 달성을 위한 경로로 '역할 확장'을 설정한다면, 전술적 과제가 설정되어야 한다. 여기서 전술적 과제가 작동하는 지점, 또는 전술적 과제를 추진하는 주체는 자활공제협동조합연합회를 설정한다. 이는 앞서 설명한 것처럼 자활공제협동조합연합회가 자활공제협동조합들의 연대 조직이기 때문이다. 그러면 자활공제협동조합연합회는 어떤 전술적 과제를 설정해야 하는가?

### 1) 장기-중기-단기 과제의 설정

자활공제협동조합연합회는 장기-중기-단기 과제를 설정해야 한다. 앞서 자활공제협동조합의 활성화 전략은 "지역사회조직으로서의 자리매김을 통한 사회적경제의 조직화에 기여"하는 것을 목표로 하며, 그 경로가 역할 확장임을 제시했다. 여기에 입각해서 장기-중기-단기 과제를 설정해야 한다. 가령, '10년-5년-1년'의 기간을 설정해서 10년의 장기 과제, 5년의 중기 과제, 1년의 단기 과제를 각각 설정하고 이에 입각해서 활동을 평가하며, 이 평가를 바탕으로 다음의 과제를 설정 또는 조정해가는 것이다. 이는 자활공제협동조합연합회가 전략의 실현을 어떻게 해나가고 있는지 진단할 수 있는 기회를 제공해주고 활동의 조직화에서 일관성을 강화시켜줄 수 있을 것이다.<sup>17)</sup>

17) 특히 이 부분은 자활공제협동조합의 조직적 전망과도 밀접한 관계가 있다. 3장 3절에서 지적한 것처럼 협동조합으로서의 법인격을 갖출것인가의 문제는 시급히 해결해야 할 과제이다. 요는 이런 과제의 해결이 편의적 또는 당위적으로 접근해서는 안된다는 것이다. 현재 이에 대해서 합의가 도출하지 못하고 있는 것은 장기적인 전망이 부재하기 때문이다.

## 2) 사업의 발굴

신용사업을 넘어서는 사업의 발굴을 해야 한다. 이 사업은 경제적 측면 뿐 아니라 사회적 가치도 함께 고려되어야 한다. 이때 사업 아이템이 반드시 하나이거나 그럴 필요는 없다. 여러 사업이 동시에 추진될 수도 있다. 사업의 우선 순위나 조직 내에서 차지하는 비중의 차이는 있을 것이다. 어쨌든 간과하지 말아야 할 것은 이 사업을 통해서 단위 조합 및 조합원들의 연합회에 대한 신뢰도가 상승되어야 한다는 것이다. 그럼 어떤 사업이 있을 것인가? 현재 큰 비중을 차지하고 있는 공동구매는 여러모로 제약이 많아서 중심 사업으로 설정하는 것은 한계가 있다고 본다.<sup>18)</sup>

연합회 내부에서 조직적인 논의와 판단이 필요하겠지만 현재 시점에서 본다면 가장 필요한 것은 공제사업이다. 3장 3절에서 지적한 것처럼 명칭과 실제 내용간에 거리가 있음은 엄연한 현실이고, 신용사업에만 국한하는 것이 뚜렷한 한계가 있다면, 그것을 넘어서는 사업의 조직화가 필수적이고 그 대안으로서 명칭과 부합할 뿐 아니라 조직의 애초 지향에도 부합하는 공제사업의 조직화는 필수적이라고 본다. 게다가 자활공제협동조합연합회의 초창기 시절부터 우호적인 관계를 맺어온 한겨레두레공제조합과 같은 우호적인 조직도 존재하기 때문에 사업적인 연계도 용이한 조건을 갖추고 있다.

공제사업의 조직화는 공동재산을 형성해 위험이 발생했을 때 공제금 지급이라는 도움을 받을 수 있기 때문에 신용사업을 넘어서는 보다 적극적인 의미를 갖는다. 조합원들의 현실적인 문제를 해결하는데 기여할 수도 있기 때문에 조합원들의 욕구를 파악해서 아이템을 개발하면 호응이 클 것으로 기대된다. 또한 여러 가지 제약이 있을 수 있지만 장기적으로 상호보험회사 등의 추진을 통해 자치적 안전망의 확장에 대한 기대를 가질 수도 있다고 본다.

18) 공동구매는 자활사업 내부의 유통 사업 부문과 겹치기도 하며, 주요 구매 품목이 먹거리 중심으로 매우 협소하게 형성되어 있다. 따라서 진행된다면 부가적인 사업이어야 한다.

### 3) 조직의 정비와 확장

자활공제협동조합이 역할의 확장을 도모하기 위해서는 자활공제협동조합연합회의 조직 정비와 확장이 필요하다.

먼저, 조직의 정비는 ‘사람’, ‘재정’, ‘시스템’을 키워드로 할 수 있을 것이다. 사람은 인적 자원으로 실무 인력과 자활공제협동조합연합회의 리더 집단을 지칭한다. 재정은 물적 자본으로 자활공제협동조합연합회가 가동될 수 있는 동력이 된다. 시스템은 자활공제협동조합연합회가 작동하는 틀로서 사업과 관계가 창출되는 장이다. 이들은 각각 분리해서 생각할 수 없으며, 상호 밀접하게 관련되어 있다. 사실은 이 세 키워드를 모으는 지점이 바로 사업이다. 그것은 사람이 하는 것은 사업이며, 사업을 하려면 재정이 필요하고 또한 사업은 재정을 확충하는 수단이며, 사업이 작동하는 것은 시스템을 기반으로 하기 때문이다. 그래서 사업은 비즈니스이자 조직화이다. 앞서 설명한 두 번째 전술적 과제인 ‘사업의 발굴’은 그래서 조직의 정비와 밀접한 관계가 있기도 하다. 실무 인력의 확충과 그것이 가능할 수 있는 재정의 확보는 사업을 통해서 풀어가야 하기 때문이다. 여기에는 현재 단위 조합들의 재정 규모로 볼 때 연합회 실무 인력 확충을 취한 추가적인 부담을 요구할 수 있는 상황이 작동한다. 그래서 사업의 발굴은 조직 시스템의 정비와 함께 진행되어야 한다. 즉, 사업을 발굴하고 운영할 수 있는 조직 시스템을 갖춰야 한다는 것이다.

둘째로는 자활공제협동조합연합회가 지역자활센터가 조직한 공제협동조합을 넘어서는 가입의 확장을 시도해야 한다. 이미 자활공제협동조합연합회에는 동자동 사랑방공제협동조합이 회원으로 가입해있고, 만 15-39세의 청년들이 가입하는 토닥토닥공제협동조합이 준회원으로 가입해있다. 그래서 자활공제협동조합은 자활사업만을 기반으로 하고 있지 않기도 하며, 또한 신용사업을 중심으로 한 빈민층 조직화에서 가장 대표적인 조직으로 인정받고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 자활사업을 기반을 조직된 공제협동조합들이 연합회를 구성하는 대부분이고, 자

활사업을 기반으로 조직된 특성은 확장성의 한계를 지니고 있다. 이는 조직의 중장기적 발전에 커다란 제약 요소이다. 따라서 지역자활센터가 조직한 공제협동조합을 넘어서는 가입의 확장을 시도한다면, 확장성의 제약을 헤쳐나갈 수 있는 기회를 제공할 수 있다고 본다. 그것은 자활사업을 기반으로 하지 않는 공제조합들의 활동이 자활사업을 기반으로 조직된 공제조합들에게 자극으로 역할을 할 수 있으며, 동시에 상대적으로 규모와 경험이 취약할 가능성이 큰 미가입 조직들에게 자극으로 작용하면서 시너지 효과를 낼 수 있다고 보기 때문이다. 특히 이 과정은 자연스럽게 협동조합 간 연대를 확장하는 기회가 될 수도 있다. 가령, 토닥토닥공제협동조합이 사업으로 모색하고 있는 재무교육의 경우 빈곤층에게 큰 도움이 될 수 있는 사업이기도 하다. 만약 이런 확장이 이뤄진다면 그 때 자활공제협동조합은 '자활사업'에 기반한 조직에서 '커뮤니티(공동체)'에 기반한 조직으로 전환이 이뤄질 수 있다.

#### 4) 정체성의 재구성

자활공제협동조합은 공제조합을 표방하나 실질적인 내용은 신용조합이다. 이는 단위 조합 차원에서는 일정한 협력적 관계를 창출할 수 있을지 모르나 연합회 차원에서 연대의 조직화에는 취약할 수밖에 없다. 자활공제협동조합의 역할 확장을 제기하는 것은 이처럼 신용사업 중심이 내포하는 연대의 취약 가능성을 개선하고자 함이다. 이는 자활공제협동조합의 정체성 재구성이 그래서 필요하다. 이중 목표 실현을 목표로 하는 사업의 발굴, 커뮤니티에 기반한 조직으로의 전환 필요성 제기 등은 이러한 연장선상이다. 이미 제기한 것에 덧붙이자면 자활공제협동조합이 시민자본으로서의 역할을 좀 더 집중적으로 고민할 것을 제안한다. 물론 이미 지적한 것처럼 자활공제협동조합은 이러한 가능성을 보여주고 있다. 그러나 기존의 사례들은 우연적인 결과물이라 할 수 있다. 좀 더 조직적인 접근을 통해 시민

자본으로서 자활공제협동조합을 설정해야 한다.

물론 시민자본으로서의 역할을 수행하려면 그것이 가능할 수 있는 자산의 확보와 운영을 위한 방안이 도출되어야 할 것이다. 따라서 자활공제협동조합연합회 차원에서 이를 위한 조직적 논의가 필요하다. 앞서 제기한 장기-중기-단기 과제 설정에서 이를 반영할 필요가 있다고 본다. 또한 가깝게는 자활기업 또는 자활기업의 연합체 조직 등을 자활공제협동조합연합회의 준회원으로서 자격을 부여하는 등의 방법으로 참여시키는 것과 한국지역자활센터협회 차원에서 운영되는 희망기금의 편입도 고려할 필요가 있다. 자활공제협동조합의 자산이 시민자본으로서의 위상을 지닐 때 자활기업은 현실적으로 가장 이용 가능성이 높은 집단이며, 자활사업 참여자에 대한 긴급 지원을 성격으로 하는 희망기금은 상대적으로 전문적인 역량을 갖춘 자활공제협동조합연합회에 의해 좀 더 체계적으로 운영될 수 있기 때문이다.

자활공제협동조합이 시민자본으로서의 정체성을 갖는다면, 빈곤층의 조직적인 움직임을 통해 자신들의 위험에 대처할 수 있는 자본을 운영할 수 있음을 보여주는 것을 넘어 사회를 변화시키는 큰 역할을 할 수 있음을 보여주는 사례로 그 의미가 확장될 수 있을 것이다.

제 5장  
결론





## V. 결론

### 1. 연구 결과 요약

이 연구는 지역자활센터의 주민운동을 대변하는 자활공제협동조합의 전반적인 운영 실태, 활동의 의미와 성과를 파악하며, 이를 바탕으로 향후 발전방안과 자활공제협동조합 연합회차원의 대안을 모색하기 위한 목적에서 실시하였다.

우선, 자활공제협동조합 연합회에 가입한 단위조합의 운영 실태를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 전수조사방식으로 진행됐으며, 모집단 37곳 중 27곳이 설문조사에 참여하였다. 그 결과는 다음과 같다.

설문에 응한 단위 조합의 70.4%가 자활공제협동조합연합회 창립연도인 2010년을 기점으로 결성되었으며, 평균 조합원수는 39.27명이다. 단위 조합의 주요 형태는 ‘협동조합’이 가장 많았으며, 96.3%가 신용대출시 연대보증을 요구하지 않는다고 응답했다. 한편, 대다수인 96.0%가 공동구매를 진행한다고 응답하였다. 조합원 교육에서는 66.7%가 교육을 실시했으며, 교육 주제는 ‘협동조합교육’으로 88.9%가 실시하였다고 응답했다. 51.9%의 단위 조합에서 ‘소모임활동’이 있으며, 소모임 주제는 ‘풍물’과 ‘등산’의 빈도가 높게 나타났다. 또한 많은 단위 조합에서 센터장의 적극적 역할과 모기관의 적극적인 지원을 희망하였으며, 모 기관과 관계에 있어 위계적 관계보다는 수평적 관계를 원하는 것으로 나타났다.

한편, 자활공제협동조합연합회에 관한 단위 조합의 응답을 살펴보면, 연합회에 가입한 주요 이유는 ‘공제협동조합간 연대를 위해서’(69.2%)가 가장 많았으며, 연합회 특정사업에 대한 우선순위에서 1순위로 ‘신용사업’(38.5%), ‘교육’(19.2%), ‘연대활동’(19.2%)로 꼽았다. 연합회 교육에 대한 우선순위에서 1순위는 ‘임원교육’(38.5%), ‘홍보교육’(19.2%), ‘이사장교육’(15.4%)순으로 나타났다.

이와 같은 조사결과와 더불어 FGI, 참여관찰 등의 연구결과를 바탕으로 자활공

제협동조합의 현 주소를 점검해 보면 다음과 같다. 첫째, 인적구성에서 자활사업 출신이 대부분인 조합원은 높은 연령, 낮은 학력, 불(不)건강 등의 인구학적 특성과 1인·한부모가구, 낮은 사회적관계망 등의 사회적 특성 등으로 대변되는, 'power'가 부족한 집단이라는 점이다. 둘째, 성과적 측면에서 지역자활센터의 강한 의지와 조합원에 대한 신뢰를 바탕으로 한 자활공제협동조합은 'power'가 부족한 조합원에게 접근 가능한 서비스를 제공하여 일상의 어려움을 해결하도록 원조했으며, 이를 기반으로 주민자치활동과 공동구매, 장학사업 등의 사업을 통해 지역사회에 기여해왔다. 셋째, 운영특성에서는, 단위조합은 조합원확보가 용이한 구조이며, 강력한 후원조직인 지역자활센터가 존재한다는 점이 강점이지만, 지역자활센터를 넘어선 조직화가 쉽지 않다는 약점이 있다.

단위조합이 직면한 주요 과제는 ① 향후'전망'에 있어 단위조합이 성장에 대한 고민이 취약한 점, ② '사업'측면에서 '신용'사업을 넘어 '공제'활동에 대한 활동이 미약한 것, ③ '정체성' 측면에서 지역사회조직(community organization)으로 자리매김하기 어려움 점, ④ '협동조합'적 운영에 있어 내적역량이 취약한 점 등이 있다.

한편, 단위 조합의 전국적인 결사체인 자활공제협동조합연합회의 현 주소와 성과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 연합회가 단위 조합을 지원하는 활동을 하고 있다. 둘째, 자활사업 주민들이 전국 단위에서 자치 활동을 통해 교류의 장을 마련하였다. 셋째, 전국적인 공동구매 활동을 조직하는 역할을 하였다. 넷째, 신용문제 해결을 위한 빈곤층 주민 자치활동에 대한 사회적 이슈 제기와 이에 대한 조직화 사업을 실행하였다.

자활공제협동조합연합회가 직면한 주요 과제는, ① 단위조합의 연합회 참여에서 큰 편차가 나타나는 점, ② 연합회의 상근인력 부족 문제, ③ 미가입 조합의 조직화 문제, ④ 조합 기금 및 자산운영에 관한 문제 등이 거론된다.

이 연구에서는 이와 같은 자활공제협동조합 전반의 점검을 바탕으로 향후 발전

전망에 있어 2가지 경로를 제시할 수 있다. 첫 번째 경로는 자활공제협동조합의 역할을 신용사업으로 국한하는 것이다. 반면, 두 번째 경로는 지역사회조직으로 역할을 확장하는 것이다. 전자를 택할 경우 지역자활센터차원의 실천인 ‘프로그램’ 수준으로 국한되는 것을 뜻하며, 후자는 전자의 한계를 넘어 주민차지활동을 바탕으로 지역사회에 기여하는 ‘지역사회조직’으로서 정체성을 갖추는 것을 의미한다.

이 연구는 이 두 가지 경로 중 후자를 제안하는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 전자의 실천은 금융배제완화에 기여하는 매우 소중한 실천이지만, 빈곤층의 임파워먼트(empowerment)와 자치적 안전망(safety net)을 갖추기는 어렵다는 한계가 있다. 둘째, 빈곤층의 역할확장과 지역사회조직의 관점을 수용한다면 후자의 역할에 주목하는 것이 옳바르며, 단위 조합은 자활기업 대출과 같은 시민자본(civil capital)의 역할, 공동구매 등으로 그 활동에 대한 성과를 입증해왔다는 강점이 있기 때문이다.

후자의 전략, 즉 “지역사회조직으로서 자리매김을 통한 사회적경제의 조직화에 기여”로 경로를 설정한다면, 전술적 과제는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 자활공제협동조합연합회는 앞서 상술한 목표에 걸맞게 이것을 달성하기 위한 구체적인 실행계획을 장기-중기-단기과제 차원에서 마련해야 한다. 둘째, 신용사업을 넘어서는 사업을 발굴해야 한다. 셋째, 자활공제협동조합이 역할의 확장을 도모하기 위해서는 자활공제협동조합연합회의 조직 정비와 확장이 필요하다. 조직의 정비는 ‘사람’, ‘재정’, ‘시스템’차원에서 이루어져야 하며, 조직확장은 지역자활센터를 넘어서 자활공제협동조합 조직화가 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 넷째, 자활공제협동조합의 정체성의 재구성이 필요하며, 시민자본으로서의 역할을 할 수 있도록 역량을 갖춰야 한다.

## 2. 연구 평가 및 향후 과제

이번 연구의 의의와 한계를 정리하고 향후 과제를 제시하면 다음과 같다. 먼저 의의와 한계는 다음과 같다.

첫째, 이번 연구는 자활공제협동조합의 운영 실태를 전반적으로 파악한 최초의 시도라는 점에서 큰 의의가 있다. 종종 빈곤층의 자치적 안전망으로서 공제협동조합의 현황이 언론의 보도가 눈길을 끌기도 하였으나 이에 대한 체계적인 연구는 지금까지 이뤄지지 않았다. 그런가 하면 자활공제협동조합 자체적으로도 해마다 총회를 준비하면서 평가가 진행되고는 했으나 어디까지나 내부 평가일 뿐 데이터에 근거한 체계적인 분석은 아니었다. 이런 상황에서 최초의 체계적인 연구 그 자체로 이번 연구는 상당한 의미가 있다고 본다.

둘째, 연구 결과를 바탕으로 자활공제협동조합의 향후 방향에 대해 일정한 제안을 했다는 점도 의의이다. 자활공제협동조합은 그간 신용사업이 중심이 되면서 상당한 주목을 받았고 일정한 의미를 확보할 수 있었으나 그것이 바람직한 것인지, 아니면 좀 더 적극적인 모색을 해야 하는지에 대해 내부적으로 설왕설래가 있었으나 확고한 방향성을 설정하지는 못했다. 이번 연구의 제안은 자활공제협동조합들이 방향성을 설정하는데 중요한 참고자료가 될 것이다.

셋째, 조사가 진행되는 과정에서 모든 단위 조합들에 대한 조사를 하지 못한 점과 FGI 참여자들의 숫자가 적은 것은 아쉬운 부분이다. 시기적인 문제와 인력의 문제 등이 겹쳐서 계획을 세운 만큼의 조사가 이뤄지지 않았다. 물론 연구 결과에 의문을 제기할 수 있는 정도는 아니지만 추후에는 좀 더 치밀하게 대처해야 할 지점이다.

넷째, 자활공제협동조합연합회의 미가입 조합들에 대한 조사가 이뤄지지 않아 이들의 인식을 살펴보고 가입 조합들과 비교할 수 있는 기회를 가지지 못한 점도 아쉽다. 만약 미가입 조합들에 대한 조사가 이뤄졌으면 좀 더 종합적인 분석이 가능했을 것이다.

연구를 바탕으로 향후 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 이번 연구가 일회적인 것으로 그치지 않기 위해서는 자활공제협동조합들의 활동에 대해서 정기적으로 평가하고 분석할 수 있어야 한다. 이는 자활공제협동조합들의 발전을 위해서도 중요한 부분이다.

둘째, 자활공제협동조합의 활동이 조합원들에게 미치는 영향을 좀 더 체계적으로 살펴봐야 한다. 이번 조사에서는 이사장 및 센터장 FGI를 통해 접근했기에 조합원 당사자의 목소리의 반영에는 한계가 컸다. 향후 이에 대한 준비가 필요하다.

셋째, 자활공제협동조합연합회 미가입 조합들에 대한 조사와 자활공제협동조합의 조직화가 이뤄지지 않는 지역자활센터들에 대한 조사도 필요하다. 이런 조사가 이뤄진다면 자활공제협동조합에 대한 좀 더 다층적인 접근이 이뤄질 수 있는 기반이 마련될 것이다.



## 참 고 문 헌

### 1. 문헌자료

- 감정기·최원규·진재문. 2004. 『사회복지의 역사』. 나남출판.
- 국회사무처. 2010. 『협동조합기본법 제정에 관한 연구보고서』.
- 권희영. 1993. “조선노동공제회와 「共濟」.” 《정신문화연구》 16(2):139-157.
- 김인숙·우국희. 2002. “사회복지사가 인식하는 임파워먼트의 의미에 관한 질적 연구-한국에서 임파워먼트 실천은 가능한가?” 《한국사회복지학》 49:34-61.
- 김현숙. 1987. “일제하 민간 협동조합 운동에 관한 연구.” 《사회와 역사》 9:189-286.
- 신명호. 1999. “한국 지역주민운동의 역사.” 『지역주민운동 리포트』. 한국도시연구소.
- 신명호 외. 2004. 『‘사회적 배제’의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구』. 국가인권위원회.
- 스테파노 자마니·베라 자마니. 송성호 역. 2012. 『협동조합으로 기업하라』. 한국협동조합연구소·북돋음.
- 윤여덕. 1985. “산업화와 도시빈민층 형성.” 《정신문화연구》 24:25-39.
- 존스톤 버첼. 장종익 역. 2003. 『21세기의 대안 : 협동조합운동』. 들녘.
- 자활공제협동조합연합회. 2010. 『자활공제협동조합 연합회 창립총회 자료집』. 자활공제협동조합 연합회
- \_\_\_\_\_. 2011. 『2011년도 제1차 정기총회 자료집』. 자활공제협동조합 연합회
- \_\_\_\_\_. 2012. 『2012년도 제2차 정기총회 자료집』. 자활공제협동조합 연합회
- \_\_\_\_\_. 2013. 『2012년도 제3차 정기총회 자료집』. 자활공제협

동조합 연합회

장원봉 · 하승우 · 임동현. 2010. 『소비자생활협동조합 연합회의 공제조합 운영에 관한 연구』. 사회투자지원재단.

한국지역자활센터협회. 2009. 『11차 정기총회자료집』. 한국지역자활센터협회  
\_\_\_\_\_. 2010a. 『12차 정기총회자료집』. 한국지역자활센터협회 · 자  
활공제협동조합(준).

\_\_\_\_\_. 2010b. 『자활공제협동조합 아카데미-자활공제협동조합 설  
립 매뉴얼-』. 한국지역자활센터협회 · 자활공제협동조합(준).

자활정보센터. 2007. 『2007년 주민자치조직 현황에 대한 조사』. 자활정보센터

홍현미라. 1997. 『도시저소득층 지역의 지역사회조직실천에 대한 비교사례연구  
-legal advocacy와 self-help 전략을 중심으로』. 이화여대 사회복지학과  
석사학위논문.

Birchall, J., Ketilson, Lou H. 2009. Resilience of the Cooperative Business Model  
in Times of Crisis. International Labour Organization.

2. 내부문건

자활공제협동조합연합회 내부자료

부록

지역자활센터 공제  
및 신용사업 조사 설문지





## 지역자활센터 공제 및 신용사업 조사

<조사표 번호>

--	--	--

안녕하십니까?

**(사)한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소**는 2013년 한국지역자활센터협회 정기총회에서 연간 사업계획으로 보고한 <자활사업 주민자치조직 활동 평가>의 일환으로 <지역자활센터의 공제 및 신용사업에 관한 조사>를 진행하고 있습니다.

이번 조사는 오랫동안 지역자활센터들의 자발적 사업으로 조직되어 온 공제 및 신용사업의 현황에 대한 분석 및 평가를 수행하고 이를 바탕으로 주민자치조직 활동의 향후 방향성을 모색하고자 함을 목표로 진행됩니다.

설문지의 작성은 소속 지역자활센터의 공제 및 신용사업에 대해서 가장 잘 아시는 분이 해주시면 감사하겠습니다. 응답하신 내용은 통계적인 목적 이외에는 사용되지 않을 것이며, 아울러 설문지의 응답내용을 외부로 유출하지 않을 것임을 약속드립니다.

바쁘신 와중에 설문조사를 의뢰하게 되어 송구스럽게 생각하며, 해당 질문에 정확하게 답변해주실 것을 부탁드립니다. 귀중한 시간을 내 주셔서 대단히 감사드립니다.

### (사)한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소장

조사기간 : 2013년 11월 19일~12월 2일

문의 : 자활정책연구소 김병인 연구원(02-322-3392)

(설문지 회송: E-mail liebe\_kim@hanmail.net / Fax 02-324-1836)

응 답 자 현 황		조직(조합)명		
		연계(소속) 지역자활센터		
	직	위	____① 센터장                      ____② 실장 ____③ 담당 실무자              ____④ 조합 이사장 ____⑤ 기타 (                      )	

## I. 일반현황

1. 귀 조직(조합)의 설립연도는? (        년        월)
2. 귀 조직(조합)의 회원(조합원) 현황을 기입해주십시오(2013년 10월 31일 현재).

조합원 수	총 _____ 명 (남 _____ 명/여 _____ 명)				
	자활근로사업단	자활기업	바우처 및 장기요양	일반 주민	지역자활센터 실무자
	_____ 명	_____ 명	_____ 명	_____ 명	_____ 명
	수급자		차상위		일반
	_____ 명		_____ 명		_____ 명

※ 일반 주민은 지역자활센터의 각종 사업과 관련 없는 지역 주민을 뜻합니다.  
 ※ 바우처 및 장기요양을 하는 자활기업의 경우에는 자활기업에 표기해주십시오.

3. 귀 조직(조합)의 자산 현황을 기입해주십시오 (기준년도 2013년도10월 31일 현재)

자산 운영 내용	출자금	_____ 만원		
	수익	사업수익 _____ 만원	이자수익 _____ 만원	
	차입	_____ 만원		
	대출 내 용	총 대출금	총 _____ 건	_____ 만원
		부채상환	총 _____ 건	_____ 만원
		교육비	총 _____ 건	_____ 만원
		의료비	총 _____ 건	_____ 만원
		주거비	총 _____ 건	_____ 만원
		경조사비	총 _____ 건	_____ 만원
	기타	총 _____ 건	_____ 만원	
손실	총 _____ 건	_____ 만원		
운영비	_____ 만원 ※ 자산에서 지출되지 않았을 경우 '0'을 기입해주십시오.			
자산 규모	_____ 만원			

4. 귀 조직(조합)의 출자금 납입 기준은 어떻게 됩니까?

1구좌 \_\_\_\_\_ 원 1회 최대 \_\_\_\_\_ 구좌

5. 귀 조직(조합)의 대출기준을 기입해주시시오.

대출종류	대출한도	대출자격	이자	결정 단위
보통대출	_____만원	__① 조합원 모두 __② 일정 좌수 이상 출자자	일반____% 연체____%	__① 센터장 __② 조직(조합) 대표 __③ 센터 실무자
범위내대출	출자금 내 _____%	__① 조합원 모두 __② 일정 좌수 이상 출자자	일반____% 연체____%	__① 센터장 __② 조직(조합) 대표 __③ 센터 실무자
긴급대출	_____만원	__① 조합원 모두 __② 일정 좌수 이상 출자자	일반____% 연체____%	__① 센터장 __② 조직(조합) 대표 __③ 센터 실무자
자활기업대출	_____만원	__① 조합원 모두 __② 일정 좌수 이상 출자자	일반____% 연체____%	__① 센터장 __② 조직(조합) 대표 __③ 센터 실무자

※ 센터장이 조직(조합)대표를 겸하고 있으면 센터장으로 표기해주시시오.

6. 귀 조직(조합)이 구성 되어 있는 현황은?

\_\_\_\_\_① 공제협동조합      \_\_\_\_\_② 상조회      \_\_\_\_\_③ 기타 (                    )

7. 귀 조직(조합)이 설립된 이유는 무엇입니까? 우선 순위를 기입해주시시오.

(1순위:            ), (2순위:            ), (3순위:            )

① 상호부조    ② 주민자치력 향상    ③ 긴급 지원    ④ 기타(                    )



13. 귀 조합 또는 연계 지역자활센터는 (자활공제협동조합연합회 차원의 공동구매와 연계 지역자활센터의 매장 판매 생산품을 제외하고) 타 지역자활센터의 생산품을 공동구매하는 경우가 있습니까?

- ① 예      ② 아니오      ③ 잘 모름

13-1(예로 대답한 경우) 2012년과 2013년의 총 공동구매 액수는 어떻게 됩니까?

2012년 \_\_\_\_\_ 만원

2013년 \_\_\_\_\_ 만원



16-3. 귀 조직(조합)의 조합원교육의 주제는 무엇입니까? 해당되는 것을 모두 표기해 주십시오.

\_\_\_ ① 협동조합    \_\_\_ ② 리더십    \_\_\_ ③ 활동공유  
\_\_\_ ④ 관계훈련    \_\_\_ ⑤ 기타(                    )

17. 교육 진행을 하지 못하는 점은 무엇입니까?

\_\_\_ ① 참여저조    \_\_\_ ② 시간부족    \_\_\_ ③ 교육필요인식부족  
\_\_\_ ④ 프로그램의 부재(자료 등)    \_\_\_ ⑤ 기타(                    )

18. 귀 조직(조합)은 소모임 활동을 하고 있습니까?

\_\_\_ ① 예 (☞ 18-1로 가시오)    \_\_\_ ② 아니오 (☞ 4장으로 가시오)

18-1. 귀 조직(조합)의 소모임 활동은 어떠한 것이 있습니까? 해당되는 것은 모두 표기해 주십시오.

\_\_\_ ① 등산    \_\_\_ ② 풍물    \_\_\_ ③ 만들기  
\_\_\_ ④ 난타    \_\_\_ ⑤ 봉사    \_\_\_ ⑥ 기타 (                    )

18-2. 귀 조직(조합)의 소모임시 조합원의 참여 평균인원은 몇 명입니까?

\_\_\_ ① 1~5명    \_\_\_ ② 6~10명    \_\_\_ ③ 11~15명  
\_\_\_ ④ 15~20명    \_\_\_ ⑤ 20명 초과

※ 소모임은 조직원(조합원)들이 자발적으로 운영하는 모임입니다. 교육과 같이 조직(조합) 차원에서 진행하는 것은 제외합니다.







27. 권역대표자회의는 잘 운영되고 있다고 생각하십니까?

- \_\_\_\_ ① 매우 그렇다                      \_\_\_\_ ② 그렇다                      \_\_\_\_ ③ 보통이다  
 \_\_\_\_ ④ 그렇지 않다                      \_\_\_\_ ⑤ 매우 그렇지 않다

28. 잘 운영되지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_\_ ① 참석률 저조                      \_\_\_\_ ② 공동 논의내용의 부재  
 \_\_\_\_ ③ 지역조합 활동공유 내용이 없어서  
 \_\_\_\_ ④ 기타(                      )

29. 권역대표자회의는 잘 참석하십니까?

- \_\_\_\_ ① 그렇다(☞ 31로 이동)                      \_\_\_\_ ② 그렇지 않다

30. 잘 참석하지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_\_ ① 사업으로 인한 시간부족                      \_\_\_\_ ② 회의참석공유가 안됨  
 \_\_\_\_ ③ 관심이 없어서  
 \_\_\_\_ ④ 기타(                      )

31. 자활공제협동조합연합회 사업에 대하여 알고계십니까? 알고 있는 사업을 모두 표기해 주십시오.

- \_\_\_\_ ① 신용사업                      \_\_\_\_ ② 공동구매                      \_\_\_\_ ③ 조합교육  
 \_\_\_\_ ④ 회계프로그램 전산화                      \_\_\_\_ ⑤ 협동조합 기본법 개정 운동

32. 자활공제협동조합연합회의 주요사업은 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까?

1순위(                      ), 2순위(                      )    3순위(                      )

- ① 신용사업                      ② 공동구매(장례물품 및 서비스의 직거래 공동구매)  
 ③ 교육                      ④ 연대활동                      ⑤ 회계프로그램 전산화  
 ⑥ 자활공제협동조합 법인화 : 협동조합기본법 개정을 위한 활동  
 ⑦ 조직강화(대표자회의, 권역대표자회의, 체육대회 등 행사)  
 ⑧ 기타(                      )







국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

자활공제협동조합의 방향성 정립에 관한 연구 / 저자: 김정  
원, 김병인. -- 서울 : 한국지역자활센터협회, 2014  
p. ; cm. -- (자활정책연구 ; 2013-2)

ISBN 978-89-964719-5-0 94330 : 비매품

복지 시설 [福祉施設]  
자활 보호 [自活保護]

338.4-KDC5  
362.5-DDC21

CIP2014002825

---

자활정책연구 2014 - 1

---

**자활공제협동조합의  
활성화 방안 수립에 관한 연구**

---

**발행일** : 2014년 2월

**발행인** : 오 상 운

**저 자** : 김 정 원, 김 병 인

**발행처** : (사)한국지역자활센터협회

**주 소** : 서울시 중구 신당동366-115  
이화빌딩 3층

**홈페이지** : <http://www.jahwal.or.kr>

**전 화** : 02)322-3392

**팩 스** : 02)332-3380

---

ISBN 978-89-964719-5-0 94330



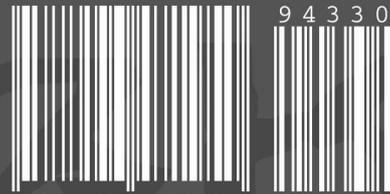
# 자활공제협동조합의 방향성 정립에 관한 연구



사단  
법인 한국지역자활센터협회  
부설 자활정책연구소

100-830 서울특별시 중구 다산로 62 이화빌딩 3층  
Tel : 02-322-3392 Fax : 02-322-3380  
[www.jahwal.or.kr](http://www.jahwal.or.kr)

비매품



9 4 3 3 0

9 788996 471950

ISBN 978-89-964719-5-0