

CONTENTS

-
- 01 서울시 협동조합 중간지원조직 운영방법 검토 필요**
- 1_정부 사회적 중간지원조직: 전국 단위 사회적기업 지원
 - 2_서울시 협동조합 중간지원조직: 기능중복 관련 통합 쟁점
-
- 02 중간지원조직, 협동조합 서비스 수요 충족에 역부족**
- 1_서울시 협동조합이 중간지원조직에 바라는 서비스 수준
 - 2_서울시 중간지원조직이 협동조합에 제공한 서비스 수준
 - 3_수요자 중심 서비스 공급 위한 중간지원조직 개선 필요
-
- 03 중간지원조직, 통합보다 기능분화·전문화가 ‘먼저’**
- 1_중간지원조직 개선 필요성 검토: 통합이나 기능개편이나
 - 2_중간지원조직 간 기능 재조정하고 역량 강화도 ‘필수적’

요약

서울시 협동조합 중간지원조직 운영방법 검토할 시점

서울시는 2010년 이후 사회적경제 종합적 생태계 조성과 협동조합 설립과 성장을 지원하기 위하여 중간지원조직인 ‘서울시 사회적경제지원센터’와 ‘서울시 협동조합지원센터’를 설치하고 이 두 기관을 중심으로 각종 지원사업을 펼쳐왔다. 그 결과 서울시 협동조합은 매년 큰 폭의 양적 성장을 이뤄왔다. 그러나 최근 ‘서울시 사회적경제지원센터’와 ‘서울시 협동조합지원센터’ 간 업무영역 및 기능 중복이 우려된다는 문제 제기와 함께 두 조직의 통합논의가 제기되고 있다.

중간지원조직, 협동조합의 서비스 수요 충족에 역부족

이 연구는 개별 협동조합과 협동조합 관련 전문가 집단의 서비스 수요를 토대로 서울시 협동조합 중간지원조직이 제공하고 있는 지원서비스의 내용, 양, 그리고 질을 검토·분석하였다. 분석결과, 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터는 협동조합에게 필요한 지원서비스의 안정적인 공급처 역할을 제대로 수행하고 있다고 보기 어려운 상황이다. 또한, 지근거리에서 협동조합에 지속해서 컨설팅, 교육, 상담, 비즈니스 모델 개발 등 맞춤형 밀착서비스를 제공해야 함에도 불구하고 현재 광역단위 중간지원조직으로서 두 기관은 이 같은 서비스를 충분히 제공하지 못하고 있다.

중간지원조직, 통합보다 기능분화·전문화 우선 추진해야

서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터 간 역할과 기능 중복 문제와 그 대안으로 기관 통합의 타당성을 서비스 수요자로서 협동조합의 관점에서 고찰한 결과, 현 시점에서 두 기관의 통합 여부를 논의하고 결정하는 것은 시기상조로 보인다. 대안은 기관별 기능분화와 전문화이다. 현재 중간지원조직 체계를 대폭 수정하지 않기 때문에 기관 통합 방안에 비해 현실화와 정책수용성 제고에 쉬운 측면이 있다. 현 시점에서 가장 선행되어야 할 과제는 정책대상으로서 협동조합의 의미를 명확하게 재정의하고, 협동조합으로 달성할 수 있는 정책효과와 이를 위한 최적의 정책수단을 찾아내는 것이다. 이 과정에서 효과적인 협동조합 중간지원조직 체계를 재설계할 수 있을 것으로 기대한다.

01 서울시 협동조합 중간지원조직 운영방법 검토 필요

1_정부 사회적 중간지원조직: 전국 단위 사회적기업 지원

전국 협동조합: 2020년 8월 말 기준 총 18,529개로 6년 동안 약 3배 증가

협동조합은 사회적경제의 대표 조직 유형 중 하나로서 함께 소유하고 민주적으로 운영하며 조합원 모두가 주인이 되는 기업을 말한다. 2012년 ‘협동조합기본법’¹이 시행된 이후 현재까지 많은 협동조합이 설립되어 운영 중이다. 전국에 있는 협동조합은 2020년 8월 말 현재 총 18,529개로 2014년(6,235개)보다 약 3배 증가하였다. 전국에 있는 18,529개 협동조합 중 일반협동조합은 16,299개로 88.0%에 달하며, 사회적협동조합은 11.6%(2,149개), (사회적)협동조합연합회는 0.4%(81개)를 차지하고 있다.

서울시 협동조합: 2020년 8월 말 기준 총 4,231개로 6년새 약 2.6배 증가

서울시는 전국에서 가장 많은 협동조합을 보유하고 있으며 매년 큰 폭의 양적 성장을 이뤄왔다. 서울시에 소재를 둔 협동조합은 2014년 1,638개에서 2020년 8월 말 현재 총 4,231개로 약 2.6배 증가했다. 서울시 협동조합 4,231개 중 일반협동조합이 86.6%(3,666개)로 대부분을 차지하며, 사회적협동조합은 12.4%(525개), (사회적)협동조합연합회는 1.0%(40개) 수준이다.

[표 1] 2020년 8월 기준 전국 협동조합 설립현황

(단위: 개)

| 구분 | 총계 | 협동조합 | 사회적협동조합 | 협동조합연합회 |
|------|--------|--------|---------|---------|
| 전국 | 18,529 | 16,299 | 2,149 | 81 |
| 서울 | 4,231 | 3,666 | 525 | 40 |
| 종로구 | 240 | 204 | 36 | - |
| 중구 | 184 | 165 | 19 | - |
| 용산구 | 116 | 107 | 9 | - |
| 성동구 | 164 | 139 | 25 | - |
| 광진구 | 136 | 114 | 22 | - |
| 동대문구 | 116 | 100 | 16 | - |

1 협동조합기본법 제2조 제1호에는 협동조합이 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상시키고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직’으로 정의되어 있다.

| | | | | |
|------|-----|-----|----|---|
| 중랑구 | 73 | 67 | 6 | - |
| 성북구 | 138 | 108 | 30 | - |
| 강북구 | 71 | 62 | 9 | - |
| 도봉구 | 84 | 70 | 14 | - |
| 노원구 | 140 | 111 | 29 | - |
| 은평구 | 219 | 189 | 30 | - |
| 서대문구 | 167 | 147 | 20 | - |
| 마포구 | 268 | 235 | 33 | - |
| 양천구 | 83 | 76 | 7 | - |
| 강서구 | 137 | 120 | 17 | - |
| 구로구 | 189 | 161 | 28 | - |
| 금천구 | 140 | 125 | 15 | - |
| 영등포구 | 255 | 221 | 34 | - |
| 동작구 | 109 | 92 | 17 | - |
| 관악구 | 155 | 140 | 15 | - |
| 서초구 | 302 | 272 | 30 | - |
| 강남구 | 345 | 326 | 19 | - |
| 송파구 | 213 | 187 | 26 | - |
| 강동구 | 135 | 119 | 16 | - |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

협동조합은 크게 법인격상 영리법인인 ‘일반협동조합’과 비영리법인인 ‘사회적협동조합’으로 구분할 수 있다. 일반협동조합은 세부적으로 사업자(생산자)협동조합, 소비자협동조합, 직원(노동자)협동조합, 다중이해관계자협동조합 등 4가지로 나뉜다. 협동조합연합회는 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 협동조합이나 사회적협동조합 3곳 이상이 모여 설립할 수 있다.

[표 2] 협동조합 유형(일반협동조합, 사회적협동조합)

| 구분 | 일반협동조합 | 사회적협동조합 |
|-------|--------------------------------|----------------------|
| 법인격 | 영리법인 | 비영리법인 |
| 설립 | 시/도지사 | 기획재정부 |
| 사업 | 업종 및 분야 제한 없음 | 공익사업 40% 이상 |
| 법정적립금 | 잉여금의 10/100 | 잉여금의 30/100 |
| 배당 | 배당가능 (단, 납입출자금 10/100 초과금지) | 배당금지 |
| 청산 | 정관에 따른 잔여재산 귀속 | 잔여재산의 비영리법인, 국고 등 귀속 |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

사업자(생산자)협동조합은 공동판매와 제조 등 생산자 수익 창출을 위해 사업자로 구성되며, 소비자협동조합은 조합원의 소비생활 향상을 위한 소비자로 구성된다. 직원(노동자)협동조합은 조합원이 곧 직원으로서 특정 사업을 영위하기 위하여 직원이 조합을 소유·관리하며 일자리를 마련하게 된다. 다중이해관계자협동조합은 둘 이상 유형의 조합원(사업자, 소비자, 직원 등)으로 구성되며 다양한 이해관계자의 복리증진을 위해 설립한 협동조합이다. 사회적협

동조합은 취약계층에 사회적 서비스를 제공하기 위해 설립한 협동조합이다.

서울시 협동조합을 유형별로 살펴보면 사업자협동조합이 전체 협동조합의 절반 이상인 61.8%를 차지하고 있으며, 다중이해자협동조합이 31.2%, 소비자협동조합이 4.1%, 직원협동조합은 3.0% 순으로 구성되어 있다. 업종별로는 도·소매업(839개소), 교육서비스업(821개소)이 가장 많았으며 그 뒤를 이어 예술·스포츠·여가관련 서비스(351개소), 보건·사회복지서비스(323개소), 제조업(300개소)이 전체 협동조합의 60% 이상을 차지하고 있다. 취약계층에 사회적 서비스 제공을 목적으로 하는 사회적협동조합은 보건·사회복지서비스업(164개소)이 가장 많았으며, 교육서비스업(121개소)이 그 뒤를 이었다.

[표 3] 2020년 8월 기준 서울시 협동조합 유형별 현황

(단위: 개, %)

| 총계 | 사업자 협동조합 | 다중이해자 협동조합* | 소비자 협동조합 | 노동자 협동조합 |
|------------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|
| 4,179 (100.0) | 2,582 (61.8) | 1,302 (31.2) | 170 (4.1) | 125 (3.0) |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

*사회적협동조합은 다중이해자 협동조합에 포함

[표 4] 2020년 8월 기준 서울시 협동조합 업종별 현황

(단위: 개)

| 총계 | 합 계 | 일반협동조합 | 사회적협동조합 |
|---------------------|--------------|--------------|-------------|
| 도·소매업 | 839 (20.1%) | 823 (22.5%) | 16 (3.1%) |
| 교육서비스업 | 821 (19.6%) | 700 (19.1%) | 121 (23.2%) |
| 예술·스포츠·여가관련 서비스 | 351 (8.4%) | 314 (8.6%) | 37 (7.1%) |
| 보건·사회복지서비스업 | 323 (7.7%) | 159 (4.3%) | 164 (31.4%) |
| 제조업 | 300 (7.2%) | 279 (7.6%) | 21 (4.0%) |
| 출판·영상·방송통신·정보서비스업 | 240 (5.7%) | 229 (6.3%) | 11 (2.1%) |
| 전문과학·기술서비스업 | 220 (5.3%) | 205 (5.6%) | 15 (2.9%) |
| 사업시설관리·사업지원서비스업 | 196 (4.7%) | 150 (4.1%) | 46 (8.8%) |
| 협회·단체·기타 개인서비스업 | 194 (4.6%) | 158 (4.3%) | 36 (6.9%) |
| 건설업 | 134 (3.2%) | 127 (3.5%) | 7 (1.3%) |
| 숙박·음식점 | 115 (2.8%) | 109 (3.0%) | 6 (1.1%) |
| 부동산업·임대업 | 116 (2.8%) | 106 (2.9%) | 10 (1.9%) |
| 농업·어업·임업 | 104 (2.5%) | 91 (2.5%) | 13 (2.5%) |
| 운수업 | 71 (1.7%) | 70 (1.9%) | 1 (0.2%) |
| 하수·폐기물처리·환경복원업 | 53 (1.3%) | 48 (1.3%) | 5 (1.0%) |
| 가구 내 고용활동·자가소비 생산활동 | 39 (0.9%) | 38 (1.0%) | 1 (0.2%) |
| 전기·가스·증기·수도사업 | 37 (0.9%) | 34 (0.9%) | 3 (0.6%) |
| 공공행정·국방·사회보장행정 | 17 (0.4%) | 14 (0.4%) | 3 (0.6%) |
| 국제·외국기관 | 8 (0.2%) | 2 (0.1%) | 6 (1.1%) |
| 광업 | 1 (0.0%) | 1 (0.0%) | 0 (0.0%) |
| 합계 | 4,179 (100%) | 3,657 (100%) | 522 (100%) |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

중간지원조직은 지역활동 범위에 따라 중앙·광역·기초 조직으로 유형화 가능

협동조합을 포함하여 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제조직 지원은 2007년 7월 「사회적기업 육성법」을 제정한 후 시작되었으며 2012년 12월 「협동조합 기본법」이 추가되었다. 서울시는 2009년 5월 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」를, 2013년 3월 「서울특별시 협동조합 활성화 지원조례」를 제정하여 지방정부 차원의 지원사업을 본격적으로 시행하였다. 사회적경제의 토양이 척박한 우리나라에서 지속가능한 사회적경제기업들을 키워내기 위해서는 기업이 실질적으로 성장할 수 있는 ‘생태계’를 조성할 필요성이 대두되었으며, 사회적경제기업의 설립과 성장에 필요한 여러 경영·전문적 지원을 줄 수 있는 중간지원조직(intermediary support organization)들이 설립되었다.

사회적경제 중간지원조직은 사회적경제 영역의 활력을 높이고 운영을 지원하기 위한 다양한 지원을 수행하고 있다. 「사회적기업 육성법」과 「서울시 사회적기업 육성에 관한 조례」, 자치구 사회적기업 육성 조례에서 공통으로 규정하고 있는 직접 지원사업으로는 경영지원, 교육·훈련 지원, 시설·설비지원, 공간 임대, 조세 감면 및 사회보험료 지원, 공공기관 우선구매, 인건비·운영비 등 재정지원이 있다. 이외에도 사회적기업에 관한 인식 확산을 위한 홍보 및 정책·연구와 같은 간접 지원사업이 있다(신경희·정순주, 2010).

중간지원조직은 지역적 활동 범위에 따라 크게 중앙·광역·기초 중간지원조직으로 유형화할 수 있다. 전국을 대상으로 하는 중앙형 중간지원조직으로는 중앙정부가 설립하고 운영하는 ‘한국사회적기업진흥원’이 있다. 2010년 「사회적기업 육성법」이 개정되면서 전국단위의 사회적기업 육성과 지원을 담당할 한국사회적기업진흥원 설립 조항이 신설되었고, 이에 따라 2011년 2월 한국사회적기업진흥원이 설립되었다. 한국사회적기업진흥원은 초기에 사회적기업 영역의 중간지원조직으로 활동하였지만 현재는 사회적기업과 협동조합을 아우르는 통합중간지원조직으로 활동하고 있다(김태영, 2016).

[표 5] 한국사회적기업진흥원 주요 업무

| 구분 | 사회적기업 지원 | 협동조합 지원 |
|-------|---|--|
| 지원 목적 | 사회적기업 육성 및 진흥에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위함 | 협동조합 교육·홍보·지원체계 내실화로 협동조합 자립기반 구축에 기여 |
| 지원 근거 | 사회적기업 육성법 제20조 | 협동조합 기본법 제116조 제3항 |
| 고유 업무 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업가 양성 및 사업화 지원 • 사회적기업의 모니터링 및 평가 • 사회적기업 네트워크 구축·운영 지원 • 사회적기업 홈페이지 및 통합정보시스템 구축 • 경영·기술·세무·노무·회계 등 컨설팅 지원 • 사회적기업 관련 국제교류 협력 | <ul style="list-style-type: none"> • 협동조합 교육훈련 지원 • 협동조합 홍보 및 기념행사 • 협동조합 설립·운영지원 |
| 위탁 업무 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업 활동에 관한 실태조사 • 사회적기업 인증에 관한 업무 • 정관 등의 변경에 관한 보고서의 수리 • 교육훈련의 실시 | <ul style="list-style-type: none"> • 협동조합 교류협력·경영지원·교육훈련·행사 • (사회적)협동조합 운영공개 및 경영공시 지원 • 사회적협동조합·협동조합연합회 설립인가 지원 • 협동조합 및 연합회 현장 모니터링 • 사회적협동조합 등의 감독에 필요한 내용의 확인 |

자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지(www.socialenterprise.or.kr)

광역형 중간지원조직은 사회적기업진흥원이 매년 권역별 지원기관으로 선정하는 16개의 중간지원조직과 각 광역시·도가 선정하는 광역 중간지원조직 등이 있다. 2020년 서울지역의 권역별 지원기관은 (사)신나는조합이다. 신나는 조합은 협동조합 설립지원, 경영상담 및 현장지원, 조합원 맞춤 교육, 협동조합 홍보 및 연구·정책개발 사업 등을 추진하고 있다.

[표 6] 2020년 사회적기업·협동조합 권역별 통합지원기관

| 구분 | 권역 | 기관명 | 구분 | 권역 | 기관명 |
|----|-------|---------------------|----|----|------------------------|
| 1 | 강원 | (사)강원도사회적경제지원센터 | 9 | 서울 | (사)한국마이크로크레디트 신나는조합 |
| 2 | 경기 | 사회적협동조합사람과세상 | 10 | 울산 | 사회적협동조합 울산사회적경제지원센터 |
| 3 | 경남 | 모두의경제 사회적협동조합 | 11 | 인천 | 더좋은경제 사회적협동조합 |
| 4 | 경북 | (사)지역과소셜비즈 | 12 | 전남 | (사)상생나무 |
| 5 | 광주 | 사회적협동조합 살림 | 13 | 전북 | (사)전북사회적경제연대회의 |
| 6 | 대구 | (사)커뮤니티와경제 | 14 | 제주 | (사)제주사회적경제네트워크 |
| 7 | 대전·세종 | 사회적경제연구원 사회적협동조합 | 15 | 충남 | (사)충남사회경제네트워크 |
| 8 | 부산 | (사)사회적기업연구원 | 16 | 충북 | (사)사람과경제 |

자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지(www.socialenterprise.or.kr)

서울시도 사회적경제 주체의 네트워크 허브로서 사회적경제의 종합적인 생태계 조성 및 협동조합 설립과 성장을 지원할 광역형 중간지원조직인 ‘서울시 사회적경제지원센터’와 ‘서울시 협동조합지원센터’를 운영하고 있다. 서울시 사회적경제지원센터는 협동조합을 포함하여 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 4대 부문의 지원 및 육성 기능을 담당한다. 반면 서울시 협동조합지원센터는 협동조합을 위한 상담, 교육, 성장 및 홍보 등의 지원 기능을 담당하고 있다.

이외에도 기초형 중간지원조직은 기초자치단체가 설립·운영하는 시·군·구 중간지원조직이 있다. 서울시는 자치구마다 자치구사회적경제통합센터를 운영하고 있다.

2_서울시 협동조합 중간지원조직: 기능중복 관련 통합 쟁점

서울시 협동조합 중간지원조직은 2곳(사회적경제지원센터, 협동조합지원센터)

서울시는 사회적경제 거버넌스 구축과 생태계 조성에 앞장서 온 지역으로 평가되고 있다. 2012년 서울시 사회적경제종합계획을 발표한 이후 사회적경제 자생력 강화와 생태계 조성에 주력하였으며 그 결과 서울시 사회적경제 기업은 꾸준히 양적 성장을 이어오고 있다(이준영·이정용, 2019: 8). 서울시에 설립된 사회적경제 기업은 2014년 2,497개에서 2019년 4,834개로 2배가량 증가하였다. 서울시 사회적경제 기업 중 가장 큰 부분을 차지하는 영역은 협동조합으로 전체 사회적경제 기업 중 약 80%에 달한다.

[표 7] 2019년 서울시 사회적경제 기업 설립 현황

(단위: 개, %)

| 총계 | 사회적기업 | 예비사회적기업 | 협동조합 | 마을기업 | 자활기업 |
|--------------|-----------|-----------|--------------|----------|-----------|
| 4,834(100.0) | 463(9.6%) | 222(4.6%) | 3,893(80.5%) | 96(2.0%) | 160(3.3%) |

자료: 서울시 사회적경제지원센터, 2019, 「2019 서울시 사회적경제 조직 현황 분석 및 주요성과 연구」

서울시는 사회적경제 주체의 지원을 위하여 중간지원조직을 설립해 다양한 지원정책을 펼치고 있는데, 광역 차원의 종합지원기관인 서울시 사회적경제지원센터와 부문별 지원 기관으로 서울시 협동조합지원센터가 있다.

[표 8] 서울시 협동조합 관련 중간지원조직 개요

| 구분 | 서울시 사회적경제지원센터 | 서울시 협동조합지원센터 |
|-------|--|---|
| 설립 목적 | • 서울시 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 기업 활동을 지원 | • 서울시 협동조합의 설립과 확산, 성장을 지원하는 협동조합 전문기관 |
| 설립 근거 | • 서울시 사회적기업 육성에 관한 조례 • 서울시 사회적경제 기본 조례 | • 서울시 협동조합 활성화 지원 조례 |
| 설립일 | • 2013년 1월 23일 | • 2012년 11월 1일 4개 권역별 '서울시 협동조합상담센터' • 2014년 2월 1일 통합 '서울시 협동조합 상담지원센터' |
| 주요 업무 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 주체발굴 및 인재양성 • 사회적경제 모델발굴 및 사업화 지원 • 사회적경제조직 모니터링, 컨설팅·평가 • 사회적경제 네트워크 허브 조성 운영 • 사회적경제 공동작업장 조성 및 운영 • 사회적경제 활성화를 위한 홍보체계 구축 • 사회적경제 공공구매 시장조성 지원 • 사회적경제 지원제도 및 정책의 연구개발 • 사회적경제지원센터 자산 및 시설 관리 • 그 밖에 사회적경제 활성화를 위해 필요하다고 인정하는 사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 협동조합 설립 및 운영 전문상담 • 협동조합 설립신고 지원 • 협동조합 설립 예정자·조합원·임직원 교육 • 협동조합 창업 지원 및 경영 컨설팅 • 협동조합 관련 정보 및 자료 제공 • 협동조합에 대한 교육 및 홍보 • 협동조합 민간 네트워크 및 지역 단위 협동조합 활동 지원 • 그 밖에 협동조합 지원을 위해 필요하다고 인정되는 사업 |

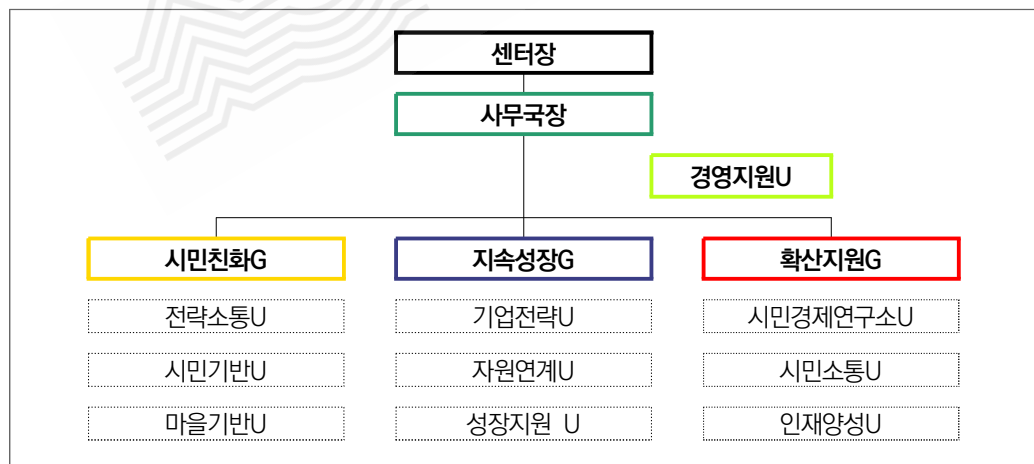
서울시 사회적경제지원센터: 사회적경제 기업 지원 목적으로 2013년 설립

서울시 사회적경제지원센터는 서울시의 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 기업을 지원하기 위해 2013년 1월 23일 설립되었다. 사회적경제지원센터는 「서울시 사회적경제 기본 조례」와 「서울시 사회적기업 육성에 관한 조례」에 근거하여 서울시가 설립하고 (사)서울사회적경제네트워크가 위탁운명을 담당하고 있다.

[표 9] 서울시 사회적경제지원센터 연혁

| 연도 | 내용 |
|-------|--|
| 2013년 | <ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 사회적경제지원센터 설립(1월) 서울혁신파크 입주 및 개소식(4월) |
| 2014년 | <ul style="list-style-type: none"> GSEF(국제사회적경제협의회) 창립 총회 개최(11.17.~19.) |
| 2015년 | <ul style="list-style-type: none"> 공공조달 콜센터 개설(4월) 창신송인지역 사회적경제 허브 '한다리중개소' 개소(4월) 공공구매 지원 정보 포털 SENAVI오픈(10월) |
| 2016년 | <ul style="list-style-type: none"> 서울시 사회적경제 활성화 정책 대화 행사 개최(8.25.) ✓ 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과와 과제 발표 |
| 2019년 | <ul style="list-style-type: none"> 서울 사회적경제 2.0 비전선포식 개최(3.14.) 2019 서울 사회적경제 국제 콘퍼런스 '한반도 단번도약과 사회적경제의 가능성' 개최(7.16.~17.) |

자료: 서울시 사회적경제지원센터 홈페이지(<http://sehub.net>)



[그림 1] 2020년 8월 기준 서울시 사회적경제지원센터 조직도

서울시 사회적경제지원센터는 서울시 사회적경제의 자생적이고 자립적인 생태계를 조성하고 활성화를 위하여 사회적경제 조직들이 지역을 중심으로 협력하고 연대할 수 있도록 경영지원, 교육, 네트워크 구축 등의 지원사업을 시행하고 있다. 또한, 혁신적인 사업 모델 발굴과 전파를 위하여 각종 캠페인과 함께 프로그램을 운영하고 있다.

[표 10] 서울시 사회적경제지원센터 사업 내용

| 구분 | 사업명 | 내용 |
|-------------------------------|--------------------------|--|
| 시민사회 협동촉진 | 사회적경제 협동화 사업 | 부문/업종 협동경제 기반조성 사업 사회적경제 자원 조사 및 공유 촉진 사업 전략분야 네트워크 포럼 및 혁신 의제 포럼 |
| | 자치구 생태계 조성 | 자치구 순회 정책 간담회 광역-기초 단위 생태계 요소 구축 협력 강화 지역혁신 우수사례 발굴 및 홍보 지역특화 미션정지 네트워크 지원 |
| | 사회적경제 협동 허브 운영 | 위키서를 선정팀 인큐베이팅 사회적경제 기술혁신 LAB 운영 청년 소셜벤처 네트워크 활성화 협동허브 공간 활성화 |
| | 글로벌 사회적경제 네트워크 구축 | 글로벌 사회적경제네트워크 구축 글로벌 사회적경제네트워크 창립 총회 개최 국내외 업종별·분야별 국제 교류 플랫폼 구축 |
| 지속가능한 생태계 조성 | 전문 경영자문단 운영 | 경영자문단 및 전문 컨설턴트 풀 구축 및 운영 전문 경영컨설팅 사례 관리 워크숍 운영 |
| | 사회적경제 시장 조성 지원 | 사회적경제 조직 간 상호거래 촉진 대안적 시민장터 조성 도시형 꾸러미 '맺음' 사업 공공구매를 통한 사회적경제 육성사업 대기업 대상 전략 업종/상품 판촉 활동 |
| | 사회적경제 공동 사업 기반 조성 | 열린 목공 공작실 운영 주거재생 실험실 운영 재활용 원재료 보관, 가공 공간 운영 |
| 사회적경제 주체 형성 및 공감대 확산 | 인재양성 총괄 기획, 지원, 학습동아리 | 인재양성 총괄 기획 및 모니터링 학습동아리 '모임' 발굴 사업 해외 사회적경제 기술 연수 지원 |
| | 온라인 포털 운영 및 시민홍보 | 온라인 포털의 전략적 운영 및 콘텐츠 홍보 마케팅 온라인 포털 기능 고도화 뉴스레터 '세모편지' 제작 및 활용 언론 제휴 기획 시리즈 및 캠페인 진행 홍보물 제작 및 일상 홍보 |
| 정책 개발 및 신뢰도 제고 | 현장 수요에 기반한 연구지원사업 | 사회적경제 자율 연구 지원 사업 |
| | 전략 모델 개발을 위한 기획 연구 | 사회적경제 글로벌 동향 조사 및 정책 연구 사회적경제 전략 추진 분야 혁신모델 구축 연구 서울형 학교협동조합 활성화 방안 연구 사회적경제 기초 통계 자료 구축 및 성과 분석 사업 |

자료: 서울시 사회적경제지원센터 홈페이지(<http://sehub.net>)

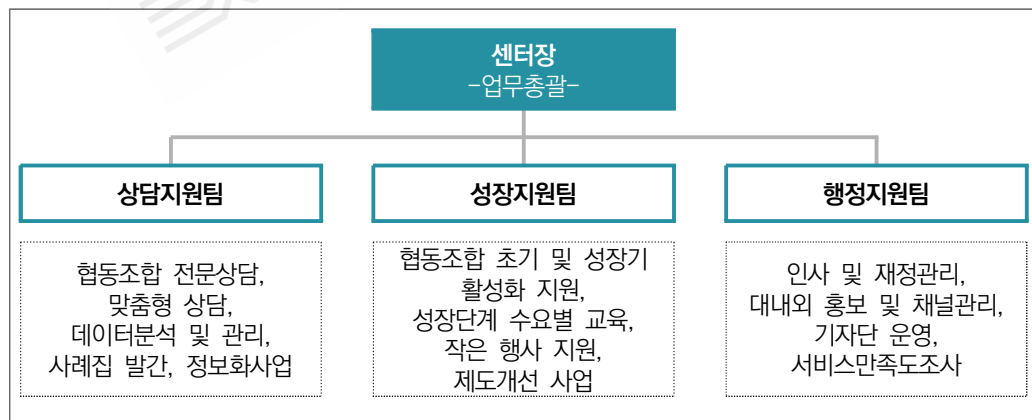
서울시 협동조합지원센터: 협동조합 지원 위해 2012년 지자체 최초로 설립

서울시 협동조합지원센터는 협동조합의 설립과 확산, 성장을 돕기 위하여 2012년 지방자치단체 최초로 설립된 협동조합 전문 지원기관이다. 서울시는 2012년 4개 권역에 '서울시 협동조합상담센터'를 설치하였고, 2013년 「서울시 협동조합 활성화 지원 조례」가 제정됨에 따라 4개 권역의 상담센터를 '서울시 협동조합 상담지원센터'로 통합하였다. 서울시 협동조합지원센터는 서울지역협동조합협의회가 위탁운영을 담당하고 있다.

[표 11] 서울시 협동조합지원센터 연혁

| 연도 | 내용 |
|---------------|---|
| 2011년 12월 29일 | • 협동조합기본법 통과 |
| 2012년 7월 7일 | • '협동조합도시 서울' 비전 발표 |
| 2012년 11월 1일 | • 4개 권역별 〈서울시 협동조합상담센터〉 운영 개시 ✓ 서북권: 한살림서울생협 ✓ 동북권: 사회투자지원재단 ✓ 서남권: iCOOP협동조합지원센터 ✓ 동남권: (사)한국협동조합연구소 |
| 2012년 12월 1일 | • 협동조합기본법 시행 |
| 2013년 3월 28일 | • 서울시 협동조합 활성화 지원 조례 제정 |
| 2014년 2월 1일 | • 통합 〈서울시 협동조합 상담지원센터〉 운영 개시 • 2014 협동조합 상담사례집 발간 |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)



[그림 2] 2020년 8월 기준 서울시 협동조합지원센터 조직도

서울시 협동조합지원센터는 협동조합 설립과 운영에 관한 상담, 교육, 컨설팅, 홍보 등의 지원사업을 펼쳐 서울지역 4,000여 개의 협동조합을 직·간접적으로 지원하고 있다. 다시 말해 서울시 협동조합지원센터는 서울시 협동조합을 대상으로 협동조합 성장지원 및 기반조성을 위한 지원사업을 시행하고 있다.

[표 12] 서울시 협동조합지원센터 지원사업 내용

| 지원단계 | | 사업분야 | 사업내용(단위사업) |
|------------|--------------|---------------|---|
| 협동조합 성장지원 | step 1 관심 | ① 협동조합 상담지원 | <ul style="list-style-type: none"> 서울시민 및 협동조합, 관계 기관 대상 협동조합 상담 전화/내방상담, 맞춤형 상담, 현장상담, 자치구 지원센터 및 공무원 교육, 상담 통합시스템 구축, 서류작성 안내서 발간 |
| | step 2 설립 | ② 협동조합 설립지원 | <ul style="list-style-type: none"> 협동조합 설립 및 창업 지원 입문교육, 설립준비교육, 협동조합 창업교육 및 지원, 설립지원 |
| | step 3 성장 | ③ 협동조합 성장지원 | <ul style="list-style-type: none"> 협동조합 규모화, 활성화를 위한 경영지원 경영개선 아카데미, 맞춤형 성장지원, 협동조합 간 협업지원, 전략모델 개발 및 활성화 지원 |
| 협동조합 기반 조성 | | ④ 협동조합 생태계 조성 | <ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 협동조합 생태계 조성 협동조합 실태조사, 열린학습회, 제도개선 자문단, 제도개선 토론회 |
| | | ⑤ 협동가치 확산 | <ul style="list-style-type: none"> 협동조합 체감도 향상과 시민인식 제고 협동조합 작은행사 지원, 홍보 및 정보 제공 |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

중간지원조직 민간위탁계약 갱신 앞두고 조직통합 관련 논의 마무리할 필요

최근 서울시 협동조합 중간지원조직 체계 개선에 관한 논의가 시작되고 있다. 이는 서울시의 대표적 사회적경제 중간지원조직인 ‘서울시 사회적경제지원센터’와 ‘서울시 협동조합지원센터’ 간 업무영역 중복과 예산 집행 비효율성에 대한 일각의 문제 제기 때문이다. 2019년 서울시 사회적경제민관정책협의회, 숙의예산지원협의회, 숙의예산지원심의회에서 두 지원센터 간 업무영역 및 기능 중복과 관련하여 논의가 진행되었다.

서울시 협동조합지원센터의 본래 설립목적은 협동조합에 대한 상담이며, 교육 및 지원 기능은 부차적이라는 지적과 함께 서울시 사회적경제지원센터도 협동조합에 대한 교육 및 지원 기능을 수행하고 있어 두 조직 간 기능 조정이나 통합 필요성 검토가 논의의 핵심이었다. 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터의 민간위탁계약 갱신이 2020년 말로 예정되어 있어, 2020년 안에 두 조직 간 기능조정이나 조직 통합에 관한 논의를 마무리할 필요성이 제기되고 있다. 두 조직은 2021년부터 2023년까지 3년 기한의 민간위탁계약 갱신이 예정되어 있으며, 2020년 사회적경제민관정책협의회에서 서울시 사회적경제담당관을 포함한 주요 이해관계자 간 협의가 진행된다.

이에 따라 이 연구는 서울시 협동조합 중간지원조직의 체계 재정립을 위하여 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터 간 기능 중복의 문제와 조직 통합 타당성을 서비스 수요자인 협동조합의 관점에서 고찰하여 대안을 제시하고자 한다. 서울시 협동조합의 관점에서 중간지원조직 지원서비스의 수요와 공급을 파악하고, 공급 주체인 두 기관의 지원역량을 구체적으로 적시하여 효과적인 협동조합 중간지원조직 재정립 방안을 도출하려고 한다.

02 중간지원조직, 협동조합 서비스 수요 충족에 역부족

1_서울시 협동조합이 중간지원조직에 바라는 서비스 수준

사회적경제·협동조합 전문가 대상 델파이조사 … 실제 종사자 대상 FGI 시행

서울시가 협동조합 관련 중간지원조직을 민간위탁방식으로 운영하는 이유는 협동조합의 성장과 내실화를 도모하기 위한 것이다. 즉, 협동조합에게 필요한 중간지원조직 서비스를 양과 질 측면에서 충분하게 제공함으로써 협동조합의 성장을 지속가능하게 하도록 하는 것이 주된 정책목표이다. 이 연구는 협동조합의 중간지원조직 서비스 수요를 서울시 협동조합 관련 중간지원조직이 얼마나 충족시키고 있는지 확인하기 위해 중간지원조직의 서비스를 수요와 공급 측면에서 분석하였다. 우선 협동조합이 서울시 중간지원조직에게 어떤 서비스를 원하고 있는지 파악하기 위하여 서비스 수요자인 서울시 소재 협동조합을 대상으로 설문조사를 하였다². 이와 함께 사회적경제 및 협동조합 분야의 현장 전문가를 대상으로 전문가 델파이 조사와, 실제 협동조합 종사자를 대상으로 FGI를 실시하였다. 상기 조사는 서울시 소재 협동조합이 경영상 어떤 어려움을 겪고 있으며, 이를 해결하기 위해 중간지원조직으로부터 어떤 서비스를 희망하고 있는지를 파악하기 위한 것이다.

서울시 협동조합의 주요 경영상 어려움은 운영자금 부족·마케팅 역량 미흡

서울시 소재 협동조합이 주로 겪고 있는 경영상 어려움은 운영자금 부족과 마케팅 역량 부족이었다. 설문에 응답한 360개 협동조합 중 61.9%가 운영자금 부족이 운영상 가장 큰 애로사항이라고 응답하였고, 그다음이 ‘마케팅 역량 부족’ 11.4%, ‘전문성(전문인력) 부족’ 6.1% 순이었다.

2. 2020년 6월 온라인 설문을 통해 2017년부터 2019년까지 최근 3년간 서울시 중간지원조직으로부터 지원 서비스를 받은 협동조합 총 1,253개 기관을 대상으로 전수조사를 한 결과 총 360개 협동조합이 조사에 참여하였다. 이 중 서울시 사회적경제지원센터를 이용한 협동조합은 79개 기관이었으며, 협동조합지원센터는 208개, 두 기관을 모두 이용한 협동조합은 73개 기관으로 나타났다.

[표 13] 서울시 협동조합의 경영상 애로사항

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | | |
|------------------------|-------|-------------|-------|-------|
| | | 사경센터 | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (360) | (79) | (208) | (73) |
| 운영자금(인건비 포함) 부족 | 61.9 | 70.9 | 57.7 | 64.4 |
| 마케팅 역량 부족 | 11.4 | 10.1 | 13.5 | 6.8 |
| 전문성(전문인력) 부족 | 6.1 | 3.8 | 5.8 | 9.6 |
| 판매하는 서비스·제품의 시장성 부족 | 5.6 | 2.5 | 5.8 | 8.2 |
| 인증 지정, 재승인, 요건 등 인증 문제 | 4.7 | 2.5 | 5.8 | 4.1 |
| 사회적경제 기업에 대한 인식 부족 | 4.2 | 3.8 | 5.8 | 0.0 |
| 시설/장비 부족 | 3.9 | 3.8 | 4.3 | 2.7 |
| 인력확보의 어려움 | 1.7 | 2.5 | 1.0 | 2.7 |
| 기타 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 1.4 |

협동조합이 꼽은 지원이 가장 시급한 분야도 ‘사업 개발비 지원’ 및 ‘전문인력 및 고용인력 인건비 지원’ 등 경제적인 부문에 편중되어 있었다. ‘사업개발비 지원’은 31.1%로 가장 많았고, 그다음은 ‘전문인력 인건비 지원’ 21.9%, ‘고용인력 인건비 지원’ 20.8% 순이었다.

[표 14] 서울시 협동조합의 지원서비스 희망 분야

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | | |
|--------------------------------|-------|-------------|-------|-------|
| | | 사경센터 | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (360) | (79) | (208) | (73) |
| 사업개발비 지원 (R&D, 홈페이지, 상품개발비) | 31.1 | 31.6 | 33.7 | 23.3 |
| 전문인력 인건비 지원 | 21.9 | 22.8 | 18.8 | 30.1 |
| 고용인력 인건비 지원 | 20.8 | 19.0 | 22.6 | 17.8 |
| 세제 지원 (법인세·소득세·사회보험료 면제) | 10.6 | 11.4 | 10.6 | 9.6 |
| 공공기관 우선구매 지원 | 5.6 | 3.8 | 5.3 | 8.2 |
| 시설·장비 개선 및 확충 | 5.6 | 8.9 | 4.3 | 5.5 |
| 상품(시제품) 개발 | 4.4 | 2.5 | 4.8 | 5.5 |

중간지원조직에게 희망하는 서비스는 재정, 홍보·정보, 공간, 판로 등 지원

설문조사로 드러난 협동조합 중간지원조직 서비스 수요는 ‘재정 및 공간지원’, ‘마케팅 관련 홍보 및 판로지원’에 주로 치중되어 있었다. 현재 이용률이 높은 ‘상담’, ‘주체발굴 및 인재양성’ 서비스 수요는 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로, 협동조합 중간지원조직으로부터 이용하고 싶은 서비스는 ‘재정지원’이 57.2%로 가장 높고, 그다음은 ‘홍보 및 정보지원사업’ 및 ‘공간지원’ 37.8%이었다. 상대적으로 현재 가장 많은 서비스 이용률을 보이는 ‘상담’ 및 ‘주체발굴 및 인재양성(교육)’의 향후 서비스 예상 이용률은 ‘상담’이 31.1%, ‘주체발굴 및 인재양성(교육)’이 17.8%에 불과했다. 즉, 상담과 교육서비스의 유효성은 인정하지만 경제적 지원과 비교하면 상대적 효용성이 떨어지거나, 서비스의 지속성·반복성이 중요하지 않은 것으로 해석할 수 있다.

[표 15] 서울시 협동조합의 향후 서비스 수요

(단위: %)

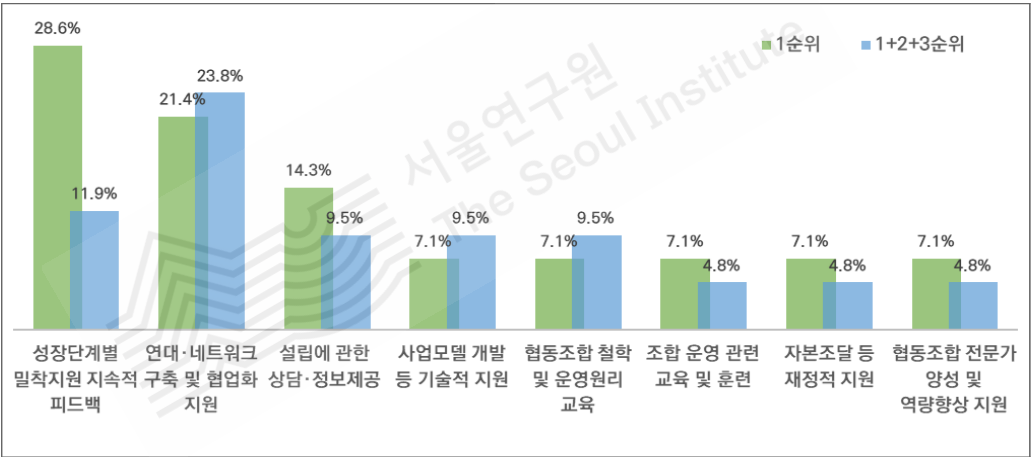
| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | | |
|-------------------|-------|-------------|-------|-------|
| | | 사경센터 | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (360) | (79) | (208) | (73) |
| 재정지원 | 57.2 | 63.3 | 54.8 | 57.5 |
| 홍보 및 정보지원사업 | 37.8 | 41.8 | 39.4 | 28.8 |
| 공간지원 | 37.8 | 30.4 | 41.8 | 34.2 |
| 판로지원 | 32.8 | 34.2 | 29.3 | 41.1 |
| 상담 | 31.1 | 15.2 | 36.1 | 34.2 |
| 창업 및 경영지원사업(컨설팅) | 31.1 | 34.2 | 29.8 | 31.5 |
| 네트워크 구축 및 협동기반 조성 | 27.5 | 16.5 | 28.4 | 37.0 |
| 사업모델 개발 | 26.7 | 32.9 | 25.0 | 24.7 |
| 주체발굴 및 인재양성(교육) | 17.8 | 15.2 | 19.7 | 15.1 |
| 기타 | 2.2 | 1.3 | 1.9 | 4.1 |

협동조합 실무자들 “성장단계별 밀착지원과 지속적 피드백 등 지원이 시급”

한편, 협동조합 실무자들과 진행한 FGI에서는 주로 서울시 협동조합 중간지원조직인 서울사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터가 제공하고 있는 서비스 관련 의견이 제시되었다. 현재 서울시의 협동조합 지원정책 및 체계에 대해 서비스의 전문성 향상, 성장단계별 맞춤 지원, 협동조합 연구 등의 필요성을 강조하는 의견이 많았다. 현 협동조합 지원정책과 중간지원조직의 서비스 중 강화되어야 할 부분으로 업종별, 지역별 연대사업, 정책기획 및 개발, 협동조합에 관한 전문적인 조사 및 연구, 성장단계별 지원, 협동조합 정신에 대한 이해를 갖춘 지원정책, 컨설팅과 교육의 전문성 향상 등이 제시되었다. 향후 협동조합 부문에 필요한 정책적 지원으로는 연대사업과 정책개발, 전문적인 조사와 연구가 주로 지적되었다. 두 기관 모두 협동조합의 지역별, 업종별 네트워크 구축과 운영지원에서 취약점을 드러내고

있었으며, 협동조합에 관한 전문적인 조사와 연구, 정책개발은 현재 서울시 협동조합지원센터에서 일부 수행하고 있지만 현장 조직의 수요를 충족시키기에는 부족함이 있는 것으로 분석되었다.

마지막으로, 전문가 델파이 조사 결과 중간지원조직이 앞으로 역량을 집중해야 할 서비스로는 연대 네트워크 강화, 교육·컨설팅·비즈니스 모델 개발 등 경영지원 분야의 전문성 제고, 정책연구 등으로 밝혀졌다. 전문가들은 현 시점을 설립된 협동조합들이 본격적 성장을 도모해야 할 시기로 인식하고, 성장단계에 접어든 협동조합의 사업 고도화, 규모화 등 협동조합 비즈니스 영역의 종합적·전문적 컨설팅이 필요한 것으로 보았다. 지역별, 업종별 연대 네트워크와 협업체계 구축, 협동조합 관련 정책과 제도에 관한 심층 연구기능은 현재 서울시 협동조합 관련 중간지원조직의 역할이 가장 미미한 서비스 분야라는 지적도 있었다. 이 외에도 협동조합 우수 사례 발굴, 상담서비스 강화, 재정 및 공간지원, 자본 조달 및 판로개척 지원 등이 필요한 서비스로 제시되었다.



[그림 3] 협동조합에 대한 지원서비스 시급 분야 순위(협동조합 전문가 델파이조사)

[표 16] 협동조합에 대한 지원서비스 시급 분야(협동조합 전문가 델파이조사)

(단위: %)

| 지원 분야 | 전체 |
|-----------------------|-------|
| 성장단계별 밀착지원과 지속적 피드백 | 28.6% |
| 연대·네트워크 구축 및 협업화 지원 | 21.4% |
| 설립에 관한 상담·정보제공 | 14.3% |
| 사업모델 개발 등 기술적 지원 | 7.1% |
| 협동조합 철학 및 운영원리 교육 | 7.1% |
| 조합 운영 관련 교육 및 훈련 | 7.1% |
| 자본조달 등 재정적 지원 | 7.1% |
| 협동조합 전문가 양성 및 역량향상 지원 | 7.1% |

협동조합 경영상 어려움 해결, 협동조합 생태계 구축하는 기반서비스 필요

설문조사, 실무자 FGI, 전문가 델파이조사로 파악한 서울시 소재 협동조합의 중간지원조직 서비스 수요는 크게 경영상 발생하는 다양한 애로사항을 해결하기 위한 것과 협동조합 생태계 구축을 위한 전반적인 기반 서비스를 제공하는 것으로 나누어 볼 수 있다³. 전자는 설문조사에서 주로 제시되었으며 후자는 실무자 FGI와 전문가 델파이조사에서 두드러지게 나타났다. 설문조사는 현재 협동조합을 운영하는 조합원에게 현재나 앞으로 필요한 지원서비스를 조사한 것이며, 실무자 FGI와 전문가 델파이조사는 서울시 협동조합 중간지원조직과 서울시가 앞으로 역량을 집중해야 하는 서비스를 추가적으로 제시한 것이기 때문이다.

미시적 관점에서 파악한 협동조합의 중간지원조직 서비스 수요는 개별 협동조합에게 직접적으로 필요한 서비스를 뜻한다. 주로 재정·홍보·공간·판로지원 등 조직의 경제적 자원을 확충하고 경영 성과를 확대할 수 있는 지원서비스 수요가 많다. 이에 비해 실무자 FGI와 전문가 델파이조사는 서울시와 협동조합 중간지원조직의 역할을 거시적 관점에서 협동조합 생태계의 확장과 지속가능성 제고로 주로 제시하고 있다. 협동조합 실무자와 전문가들은 서울시 협동조합 중간지원조직이 가장 시급하게 제공하고 역량을 강화해야 할 서비스로 ‘성장단계별 밀착지원과 지속적 피드백’, ‘연대·네트워크 구축 및 협업화 지원’, ‘설립에 관한 상담·정보 제공’을 가장 많이 선택했다. 이 같은 의견은 협동조합법이 시행된 지 8년이 지나 4,231개가 설립된 현재 협동조합에게 가장 중요한 중간지원 서비스는 개별 협동조합의 성장단계별로 차별적인 지원 서비스와 협동조합 생태계 구축을 위한 협동조합 간 네트워크 형성이며, 여기에 더 많은 자원과 역량이 집중될 필요가 있음을 의미한다.

3 더 정확한 수요파악을 위해서는 협동조합의 업종, 조합원 수, 매출규모, 조합 운영기간 등 다양한 기준으로 분석할 필요가 있다. 이번 연구는 서울시 협동조합 중간지원조직으로부터 서비스를 제공받은 경험이 있는 협동조합을 대상으로 조사를 진행했기 때문에 조사표본 수가 많지 않아 이 같은 세부적인 분석은 시행하지 않았다.

2_서울시 중간지원조직이 협동조합에 제공한 서비스 수준

중간지원조직이 제공한 서비스의 양, 서비스 만족도·활용도·선호도 등 조사

이 연구는 서울시 협동조합 관련 중간지원조직이 서울시 소재 협동조합을 대상으로 제공하는 서비스를 양과 질 측면에서 분석하기 위해 다음과 같은 방법을 활용하였다. 첫째는 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터의 협동조합 지원사업의 내용을 살펴보고, 둘째는 두 중간지원조직이 제공한 서비스의 양을 비교하였으며, 마지막으로, 두 중간지원조직으로부터 서비스를 제공받은 협동조합을 대상으로 서비스 만족도와 활용도, 선호도 등을 조사하였다.

서울시 사회적경제지원센터: 협동조합 성장단계별로 다양한 지원사업 제공

서울시 사회적경제지원센터는 서울시 사회적경제기업을 대상으로 기업 설립단계에서부터 성장단계 이후 필요한 각종 지원사업을 시행하고 있다. 서울시 협동조합지원센터와 가장 차별적인 점은 지원대상을 협동조합으로 한정하지 않는다는 점이다. 서울시 사회적경제지원센터는 협동조합을 포함한 사회적경제기업을 지원대상으로 명시하고 있기 때문에 협동조합만을 지원 대상으로 인식하지 않는다. [그림 4]와 [표 17]에 나타나듯, 서울시 사회적경제지원센터는 설립 초기 인큐베이팅부터 교육·경영 컨설팅·판로개척·협동화지원·자본조달지원·규모화 지원에 이르기까지 성장단계별로 다양한 지원사업을 제공하고 있다.



[그림 4] 서울시 사회적경제지원센터 지원사업

[표 17] 서울시 사회적경제지원센터 지원사업 내용

| 구분 | 사업명 | 사업내용 |
|-----------------|----------------|--|
| 판로지원 | 공공시장 확대지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 공공구매지원단 운영 • 자치구 공공구매 지원단 운영지원 • 찾아가는 공공구매 박람회 |
| | 민간시장 판로지원 | <ul style="list-style-type: none"> • B2B 영업지원단 운영 • 사회적경제 거점매장 운영지원 • 유통채널 입점지원 |
| 경영지원 | 컨설팅 및 일상경영지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 통합 컨설팅지원 • 일상회계/법률지원 • 외부자원 연계 다각화 |
| 전략사업 육성 | 전략사업 개발 | <ul style="list-style-type: none"> • 마을기반 프랜차이징 확산 지원사업 • 사회적경제 주민참여 모델 개발 • 사회적경제 협동비즈니스 지원사업 • 지역기반 통합돌봄서비스 확산 |
| 지역 및 협동기반 조성 | 자치구 생태계 조성 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 자치구 협력 강화 • 예비특구 지원 |
| | 마을기업 발굴 및 육성 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역기반 사회적경제 주체발굴/육성지원 • 마을기업 레벨업 지원 • 서울형 신마을기업 모델 개발 |
| | 공동작업장 조성 관리 | <ul style="list-style-type: none"> • 창의송인 사회적경제 허브 운영 • 지역재생리빙랩(세운상가, 성동성수) 운영 • 생활기술융합제작소 이전확대 조성 및 운영 • 소셜기술혁신랩 이전조성 |
| | 협력네트워크 구축 | <ul style="list-style-type: none"> • 부문 및 업종 협동화지원 4개 기관 • 협력네트워크 촉진 |
| 주체발굴 및 인재양성 | 아카데미 운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 교육과정 운영 • 인재육성 온라인정보망 운영 • 교육과정 평가 및 모니터링 |
| | 인재양성 연수 | <ul style="list-style-type: none"> • 전략기획 연수 • 업종 및 분야별 기술연수 |
| | 청소년 사회적 경제인 육성 | <ul style="list-style-type: none"> • 학교협동조합 활성화 지원 • 청소년 문제해결 프로젝트 지원 • 청년-청소년 네트워크 행사 운영 |
| 재정지원 | 재정 및 금융 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 서울시 혁신형 사업 • 서울시 사회적경제 우수기업 육성 사업 • 서울시 예비사회적기업(지역형)/마을기업 선정 |
| 홍보 및 연구 | 시민홍보 및 인식제고 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 온라인 포털 운영 • 콘텐츠 제작 • 전략캠페인 및 일상홍보 |
| | 연구사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제 정책 및 전략 개발 기획 연구 |

자료: 사회적경제지원센터 홈페이지 및 사회적경제지원센터 성과보고서(2018)

서울시 협동조합지원센터: 협동조합 대상 상담, 교육, 홍보·경영·정보 지원

서울시 협동조합지원센터는 서울시 소재 협동조합을 대상으로 협동조합 성장지원과 기반조성을 위한 지원사업을 수행하고 있다⁴. 지원 사업의 내용은 크게 상담, 교육, 경영지원, 홍보 및 정보지원 사업으로 구분할 수 있다. 서울시 협동조합지원센터의 핵심 기능 중 하나인 협동조합의 설립 및 운영에 관한 상담은 2019년 기준 전화 및 방문 및 맞춤형상담 총 7,794건(하루 평균 약 20건)이 제공된 것으로 나타났다(서울시 업무보고 자료).

[표 18] 서울시 협동조합지원센터 지원사업 내용

| 구분 | 사업명 | 사업내용 |
|-----------|-------------|---|
| 상담 | 전화상담 | • 협동조합 설립 및 운영 등에 관한 전화 상담 |
| | 내방상담 | • 1:1 상담 |
| | 맞춤형 기획상담 | • 법률, 법무, 회계, 세무, 금융 등 맞춤형 상담 |
| 교육 | 협동조합 기초교육 | • 찾아가는 협동조합 입문교육 • 정기 협동조합 입문교육 |
| | 협동조합 경영전략교육 | • 협동조합 맞춤형교육 • 협동조합 운영실무교육-ICA 리더십 과정 • 자치구 공무원 및 협동조합 담당자 교육 |
| 경영지원 | 협동조합 창업지원 | • 협동조합 초기 성장 지원 |
| | 협동조합 경영지원 | • 협동조합 성장기 활성화 지원 • 협동조합 기술 및 콘텐츠 개발 지원 • 협동조합 작은행사 |
| 홍보 및 정보지원 | 협동조합 정보지원 | • 안내책자 • 온라인 뉴스레터 • 계간 소식지 |
| | 공감대 확산 | • 시민의 윤리적 소비 체험 |

자료: 서울시 협동조합지원센터 홈페이지(<http://www.15445077.net>)

서울시 협동조합지원센터의 지원사업은 주로 상담 업무에 가장 많은 역량과 자원을 투입하고 있으며, 외부 전문가를 활용해 교육과 경영지원, 홍보 및 정보지원 사업을 수행하고 있다. 서울시 사회적경제지원센터 지원사업과의 차이점은 판로지원, 재정지원 등이 포함되어 있지 않으며, 전략사업 개발과 지역 및 협력기반 조성 등이 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 상기 지원사업은 앞서 기술한 ‘수요분석’에서 개별 협동조합들이 긴요한 서비스로 적시한 것으로 협동조합의 설립 이후 성장과 안정화를 위해 필요한 서비스이다.

4 서울시 협동조합지원센터의 핵심 기능 중 하나인 상담서비스는 전화상담의 특성상 서울 소재 협동조합뿐만 아니라 전국 모든 지역의 협동조합이 이용할 수 있다. 실제로 많은 피상담자가 서울 외 소재 협동조합이다.

2017~2019년 협동조합은 2곳 중 서울시 협동조합지원센터 더 많이 이용

앞서 기술한 바와 같이 두 중간지원조직은 역량을 집중하는 지원사업에 차이가 있지만 상담, 교육, 경영지원과 같은 서비스는 비슷하다. 다음으로 살펴볼 내용은 두 중간지원조직이 제공하는 서비스의 양이다. 이 연구는 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터가 협동조합에 얼마나 많은 서비스를 제공했는지를 확인하기 위해 두 기관으로부터 서비스 제공 내역을 받아 비교했다.

2017년부터 2019년까지 3년간 서울시 사회적경제지원센터에서 지원 서비스를 받은 경험이 있는 협동조합은 총 420개 기관이었다. 연도별로는 2017년에 239개, 2018년에 229개, 2019년에 179개였다.

2017년부터 2019년까지 3년간 서울시 협동조합지원센터의 지원을 받은 협동조합은 총 2,888개였다. 연도별로는 2017년에 1,049개, 2018년에 1,338개, 2019년에 1,008개였다. 전화상담 서비스를 제외한 나머지 지원서비스(교육, 컨설팅, 홍보정보지원)를 이용한 협동조합은 2017년부터 2019년까지 총 966개였고, 연도별로 2017년 227개소, 2018년 468개소, 2019년 393개소가 이용했다.

[표 19] 서울시 협동조합 중간지원조직 지원사업 실적(2017~2019년)

(단위: 개소)

| 구분 | 2017~2019년 (총 3년간) | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|------------------------------------|-----------------------|-------|-------|-------|
| 서울시 사회적경제지원센터 서비스 이용 협동조합 | 420 | 239 | 229 | 179 |
| 서울시 협동조합지원센터 서비스 이용 협동조합 | 2,888 | 1,049 | 1,338 | 1,008 |
| 서울시 협동조합지원센터 서비스(상담 제외) 이용 협동조합 | 966 | 227 | 468 | 393 |

[표 19]에 따르면 2017~2019년까지 3년간 상담서비스를 제외한 두 중간지원조직의 서비스를 이용한 협동조합은 서울시 사회적경제지원센터가 420개소, 서울시 협동조합지원센터가 966개소이다. 사회적경제 모든 조직에 서비스를 제공하는 사회적경제지원센터에 건립 협동조합만을 대상으로 서비스를 제공하는 협동조합지원센터가 더 많은 수의 서울시 소재 협동조합과 교류하는 것으로 볼 수 있다.

서울시 사회적경제지원센터 제공 서비스의 전반적 만족도는 7.70점 ‘높아’

설문조사 결과 총 360개 협동조합 중 최근 3년간(2017~2019년) 서울시 사회적경제지원센터의 지원 서비스를 이용한 협동조합은 152개 기관(사경센터: 79개, 두 기관: 73개)으로, 평균적으로 사회적경제지원센터 서비스를 약 1.8회 이용한 것으로 나타났다. 협동조합이 서울시 사회적경제지원센터로부터 이용한 서비스는 ‘상담(47.4%)’이 가장 많았으며, 그다음

은 ‘창업 및 경영지원사업(34.9%)’, ‘홍보 및 정보지원사업(20.4%)’, ‘네트워크 구축 및 협동 기반 조성(16.4%)’ 순으로 분석되었다. 상대적으로 ‘주체발굴 및 인재양성(9.2%)’, ‘공간지원(3.3%)’ 서비스 이용률은 10% 미만으로 저조한 것으로 확인되었다. 다만 해석 시 유의할 점은 지원 서비스별 이용률 차이가 협동조합의 서비스 선호도뿐만 아니라 서비스 이용 가능성에도 많은 영향을 받는다는 것이다. 상담서비스에 비해 공간지원 등은 자원이 한정되어 이용이 제약되기 때문이다.

[표 20] 서울시 협동조합의 서울시 사회적경제지원센터 서비스별 이용 빈도

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|-------------------|-------|-------------|-------|
| | | 사경센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (152) | (79) | (73) |
| 상담 | 47.4 | 32.9 | 63.0 |
| 창업 및 경영지원사업(컨설팅) | 34.9 | 38.0 | 31.5 |
| 홍보 및 정보지원사업 | 20.4 | 24.1 | 16.4 |
| 네트워크 구축 및 협동기반 조성 | 16.4 | 8.9 | 24.7 |
| 사업모델 개발 | 14.5 | 15.2 | 13.7 |
| 재정지원 | 11.8 | 10.1 | 13.7 |
| 판로지원 | 11.2 | 12.7 | 9.6 |
| 주체발굴 및 인재양성(교육) | 9.2 | 7.6 | 11.0 |
| 공간지원 | 3.3 | 3.8 | 2.7 |
| 기타 | 13.2 | 13.9 | 12.3 |

서울시 사회적경제지원센터 서비스에 대한 전반적인 만족도는 7.70점으로 높은 수준을 보이고 있었다([표 21] 참조). 또한, 실제 협동조합 운영 도움도는 7.51점, 협동조합에서 운영하는 사업이나 정책수행 활용도는 7.41점으로 나타났다. 큰 격차는 아니지만 전반적인 만족도에 비해 도움도와 활용도가 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 서비스 수혜자 입장에서 제공받은 서비스가 실제 협동조합 운영에 기대보다 다소 덜 도움이 된 것으로 볼 수 있다. 아울러, [표 21]에 따르면 서울시 사회적경제지원센터만을 이용했던 협동조합보다 두 중간지원조직으로부터 모두 서비스를 제공받았던 협동조합이 서울시 사회적경제지원센터에 대한 서비스 만족도가 높았다는 점은 특기할 만하다.

[표 21] 서울시 협동조합의 서울시 사회적경제지원센터 이용 서비스 만족도

(점수: 10점 만점 평균)

| | 전체 | 이용 기관 | |
|---------|-------|-------|-------|
| | | 사경센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (152) | (79) | (73) |
| 서비스 만족도 | 7.70 | 7.59 | 7.82 |
| 운영 도움도 | 7.51 | 7.31 | 7.73 |
| 활용도 | 7.41 | 7.27 | 7.57 |

[표 22]는 협동조합이 이용한 서비스별 만족도를 보여준다. 이용 서비스별 만족도는 ‘공간지원(8.76점)’, ‘주체발굴 및 인재양성(8.34점)’, ‘재정지원(8.13점)’ 순으로 다른 서비스 대비 높은 만족도를 보이지만 ‘판로지원(6.97점)’, ‘홍보 및 정보지원사업(7.35점)’은 가장 낮은 만족도를 보이고 있었다. 서비스별 운영 도움도와 활용도도 ‘공간지원 및 재정지원’이 높은 점수를 받았지만 ‘판로지원’과 ‘홍보 및 정보지원사업’은 낮은 점수를 받았다. ‘공간지원’은 만족도와 비교하면 운영 도움도가 높았지만, 나머지 서비스는 지원 서비스 만족도에 비하여 운영 도움도와 활용도는 더 낮은 것으로 나타났다.

[표 22] 서울시 협동조합의 서울시 사회적경제지원센터 이용 서비스별 만족도

(점수: 10점 만점 평균)

| | 사례 수 | 만족도 | 운영 도움도 | 활용도 |
|-------------------|------|------|--------|------|
| 상담 | (72) | 7.76 | 7.67 | 7.47 |
| 창업 및 경영지원사업(컨설팅) | (53) | 7.98 | 7.76 | 7.80 |
| 홍보 및 정보지원사업 | (31) | 7.35 | 6.98 | 7.11 |
| 네트워크 구축 및 협동기반 조성 | (25) | 7.70 | 7.64 | 7.65 |
| 사업모델 개발 | (22) | 7.81 | 7.25 | 7.45 |
| 재정지원 | (18) | 8.13 | 7.83 | 7.88 |
| 판로지원 | (17) | 6.97 | 6.83 | 6.73 |
| 주체발굴 및 인재양성(교육) | (14) | 8.34 | 7.91 | 7.99 |
| 공간지원 | (5) | 8.76 | 8.88 | 8.57 |
| 기타 | (20) | 8.36 | 8.12 | 8.11 |

추가적으로, 두 중간지원조직이 협동조합 관련 지원사업을 수행하고 있음에도 불구하고 협동조합이 서울시 사회적경제지원센터의 지원 서비스를 이용한 이유를 물었다. ‘지원사업이 조합에서 필요한 내용과 가장 잘 부합해서’라는 응답이 66.4%로 가장 많았으며 그다음은 ‘지원사업에 참여할 시기 및 기간이 맞아서(25.0%)’, ‘지원 서비스를 제공하는 다른 기관/센터를 잘 몰라서(17.8%)’ 순으로 조사되었다. 지원기관의 전문성이나 지리적 위치보다 실제 협동조합에 필요한 서비스를 적절한 시기에 제공하는 것이 협동조합의 참여와 관심을 끌 수 있는 것으로 보인다.

[표 23] 서울시 협동조합의 서울시 사회적경제지원센터 이용 이유

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|------------------------------|-------|-------------|-------|
| | | 사경센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (152) | (79) | (73) |
| 지원사업이 조합에서 필요한 내용과 가장 잘 부합해서 | 66.4 | 67.1 | 65.8 |
| 지원사업에 참여할 시기 및 기간이 맞아서 | 25.0 | 20.3 | 30.1 |
| 지원 서비스를 제공하는 다른 기관/센터를 잘 몰라서 | 17.8 | 20.3 | 15.1 |
| 지원사업 담당 인력이 전문적이어서 | 17.1 | 12.7 | 21.9 |
| 지원사업에 참여하기에 거리가 가까워서 | 5.9 | 7.6 | 4.1 |
| 기타 | 3.3 | 2.5 | 4.1 |

서울시 협동조합지원센터 제공 서비스의 전반적 만족도도 7.84점 ‘높은 편’

설문조사 결과 총 360개 협동조합 중 ‘서울시 협동조합지원센터’ 서비스를 이용한 적이 있는 협동조합은 281개 기관(협동센터: 208개, 두 기관: 73개)으로, 서울시 협동조합지원센터 서비스를 약 1.3회 이용한 것으로 나타났다. 이용한 서비스는 ‘상담’이 66.2%에 달해 서울시 협동조합지원센터에서 상담이 차지하는 비중이 가장 높았고, 다음으로 ‘창업 및 경영지원사업’이 30.6%, ‘주체발굴 및 인재양성’이 12.5% 순으로 나타났다. ‘홍보 및 정보지원사업’ 이용률이 8.9%로 가장 낮았다.

[표 24] 서울시 협동조합지원센터 서비스별 이용 빈도

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|------------------|-------|-------------|-------|
| | | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (281) | (208) | (73) |
| 상담 | 66.2 | 66.8 | 64.4 |
| 창업 및 경영지원사업(컨설팅) | 30.6 | 29.8 | 32.9 |
| 주체발굴 및 인재양성(교육) | 12.5 | 12.5 | 12.3 |
| 홍보 및 정보지원사업 | 8.9 | 6.3 | 16.4 |
| 기타 | 10.3 | 9.1 | 13.7 |

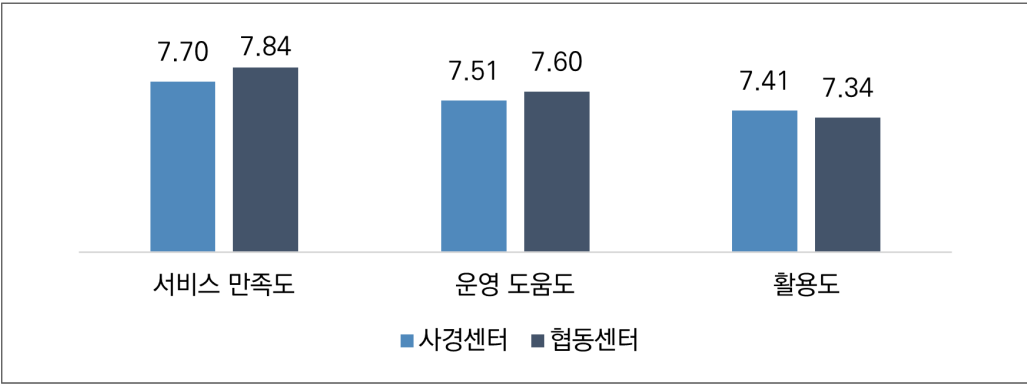
서울시 협동조합지원센터 서비스에 대한 전반적인 만족도는 7.84점으로 높았으며, 실제 협동조합 운영 도움도는 7.60점, 조합에서 운영하는 사업이나 정책수행 도움도는 7.34점으로 확인되었다.

[표 25] 서울시 협동조합지원센터 이용 서비스 만족도

(점수: 10점 만점 평균)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|---------|-------|-------------|-------|
| | | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (281) | (208) | (73) |
| 서비스 만족도 | 7.84 | 7.82 | 7.87 |
| 운영 도움도 | 7.60 | 7.55 | 7.75 |
| 활용도 | 7.34 | 7.23 | 7.63 |

서울시 사회적경제지원센터와 비교해 서울시 협동조합지원센터의 ‘만족도’ 및 ‘운영 도움도’가 조금 더 높았지만, 실질적으로 두 기관의 만족도·도움도·활용도는 비슷한 수준으로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 하지만 서비스 만족도에 비해 운영 도움도와 활용도가 더 낮게 나타나는 현상은 같았다. 협동조합이 중간지원조직으로부터 제공받는 서비스 자체에 대한 만족도에 비해 실제 협동조합의 운영과정에서 활용도가 떨어진다는 점에서 서비스의 질 제고에 두 기관 모두 관심을 기울여야 할 필요가 있음을 시사한다.



[그림 5] 서울시 사회적경제지원센터-협동조합지원센터 이용 서비스 만족도

이용 서비스별 만족도는 ‘주체발굴 및 인재양성’이 8.11점, ‘상담’이 7.97점으로 높았고, 이용률이 가장 낮은 ‘홍보 및 정보지원사업’ 만족도가 7.79점으로 가장 낮았지만 전반적으로 이용 서비스 만족도는 서비스별로 비슷한 수준을 보이고 있었다. 서비스별 운영 도움도와 활용도도 ‘주체발굴 및 인재양성’과 ‘상담’이 높은 점수를 받았지만 ‘홍보 및 정보지원사업’은 낮은 점수를 받았다.

[표 26] 서울시 협동조합지원센터 이용 서비스별 만족도

(점수: 10점 만점 평균)

| | 사례 수 | 만족도 | 운영 도움도 | 활용도 |
|------------------|-------|------|--------|------|
| 상담 | (186) | 7.97 | 7.70 | 7.40 |
| 창업 및 경영지원사업(컨설팅) | (86) | 7.85 | 7.77 | 7.53 |
| 주체발굴 및 인재양성(교육) | (35) | 8.11 | 8.04 | 7.61 |
| 홍보 및 정보지원사업 | (25) | 7.79 | 7.58 | 7.56 |
| 기타 | (29) | 7.76 | 7.47 | 7.38 |

서울시 협동조합지원센터 지원 서비스를 이용한 이유로는 ‘지원사업이 조합에서 필요한 내용과 가장 잘 부합해서’라는 응답이 52.3%로 가장 많았으며, 그다음은 ‘지원 서비스를 제공하는 다른 기관/센터를 잘 몰라서’ 23.1%, ‘지원사업 담당 인력이 전문적이어서’ 13.9% 순으로 나타났다. 서울시 사회적경제지원센터 이용자와 비교하면 서울시 협동조합지원센터를 이용한 협동조합은 다른 지원조직을 몰라서 이용했다는 응답 비중이 높으며 지원사업의 참여 시기와 기간이 맞아서 이용했다는 응답 비중은 상대적으로 낮았다. 그 이유는 다수 협동조합이 설립 초기 서울시 협동조합지원센터에서 제공하는 상담서비스를 이용하면서 협력관계를 맺고, 이 관계가 협동조합에 일종의 경로의존성으로 작용하면서 서울시 협동조합지원센터가 제공하는 다른 서비스를 연속적으로 이용하기 때문으로 보인다.

[표 27] 서울시 협동조합지원센터 이용 이유

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|------------------------------|-------|-------------|-------|
| | | 협동센터 | 모두 이용 |
| 사례 수 | (281) | (208) | (73) |
| 지원사업이 조합에서 필요한 내용과 가장 잘 부합해서 | 52.3 | 49.5 | 60.3 |
| 지원 서비스를 제공하는 다른 기관/센터를 잘 몰라서 | 23.1 | 26.9 | 12.3 |
| 지원사업 담당 인력이 전문적이어서 | 13.9 | 13.5 | 15.1 |
| 지원사업에 참여할 시기 및 기간이 맞아서 | 6.4 | 4.8 | 11.0 |
| 지원사업에 참여하기에 거리가 가까워서 | 2.8 | 3.4 | 1.4 |
| 기타 | 1.4 | 1.9 | 0.0 |

다른 중간지원조직 이용 않는 이유: 34.5% “몰라서”, 32.8% “정보 부족”

서울시 협동조합 관련 중간지원조직 중 한 곳만 이용한 협동조합을 대상으로 그 이유를 조사한 결과, ‘다른 기관에 대한 비인지(34.5%)’, ‘정보 부족(32.8%)’이 67.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터 중 한 곳만 이용한 이유는 ‘그 기관이 있는지 몰라서’가 34.5%, ‘지원사업이 제공되고 있는 줄 몰라서’가 32.8%, ‘지원사업이 조합에서 필요한 내용과 맞지 않아서’가 23.7% 순으로 응답하여 지원사업 및 시기 대비 다른 중간지원조직의 비인지, 정보 부족이 주된 원인인 것으로 나타났다. 주목할 점은 지원사업 담당 인력의 전문성이 서비스 제공기관 선택 이유 중 큰 비중을 차지하지 않는다는 점이다. 개별 협동조합이 전문성에 관심이 높지 않아서라기보다는 두 중간지원조직의 협동조합에 대한 전문성 차이를 식별하기 어렵기 때문이라고 보는 것이 타당하다.

[표 28] 서울시 협동조합 중간지원조직 중 한 곳의 서비스만 이용한 이유

(단위: %)

| | 전체 | 이용하는 중간지원조직 | |
|-------------------------------|-------|-------------|-------|
| | | 사경센터 | 협동센터 |
| 사례 수 | (287) | (79) | (208) |
| 그 기관이 있는지 몰라서 | 34.5 | 30.4 | 36.1 |
| 지원사업이 제공되고 있는 줄 몰라서 | 32.8 | 38.0 | 30.8 |
| 지원사업이 조합에서 필요한 내용과 맞지 않아서 | 23.7 | 26.6 | 22.6 |
| 지원사업에 참여할 시간이 없어서(시간이 맞지 않아서) | 12.2 | 16.5 | 10.6 |
| 지원사업 담당 인력이 전문성이 떨어져서 | 3.1 | 3.8 | 2.9 |
| 지원사업에 참여하기에 거리가 멀어서 | 1.7 | 2.5 | 1.4 |

2개 서울시 중간지원조직 모두 상담, 창업·경영지원사업 이용빈도가 가장 높아

두 기관 모두 ‘상담’과 ‘창업 및 경영지원사업’의 이용빈도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 이는 두 기관이 공급하는 서비스가 중복적임을 의미한다. 제공 서비스 만족도는 서울시 사회적경제지원센터가 ‘공간지원(8.76점)’, ‘주체발굴 및 인재양성(8.34점)’, ‘재정지원(8.13점)’, 순서로, 서울시 협동조합지원센터는 ‘주체발굴 및 인재양성(8.11점)’, ‘상담(7.97점)’, ‘창업 및 경영지원사업(7.85점)’ 순서로 조사되었다. 하지만 같은 서비스의 만족도를 기관 간 비교를 하면 ‘상담’ 서비스는 서울시 협동조합지원센터가, ‘교육과 컨설팅’ 서비스는 서울시 사회적경제지원센터가 상대 기관보다 높은 것으로 분석되었다. 이 같은 조사결과는 기관 별로 주요 서비스의 역량과 전문성에 차이가 존재하는 것으로 이해할 수 있다. 협동조합 실무자와 진행한 FGI에서도 참석자들은 설문조사 결과를 지지하는 의견을 제시하였다. 두 기관은 서비스 유형 측면에서 서로 다른 장점이 있으며 전문성과 역량 측면에서는 모두 아쉬움이 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 말해, 서울시 사회적경제지원센터는 성장단계 지원과 부문을 넘어선 포괄적 지원사업이, 서울시 협동조합지원센터는 협동조합 운영상 애로사항 해결 등에 장점을 갖는 것으로 확인되었다. 특히 서울시 사회적경제지원센터가 제공하는 서비스는 설립 이후 성장단계에 필요한 지원과 다양한 공모사업들이 존재한다는 점에서 좋은 평가를 받고 있었다. 컨설팅은 두 기관 모두 만족도가 높지 않았으며, 서울시 협동조합지원센터는 상담 인력의 전문성에 대한 아쉬움과 함께 불충분한 피드백이 취약점으로 지적되었다. 특히 협동조합 운영상 발생하는 문제 중 노무와 세무 등 전문지식이 필요한 사항은 자체적인 해결책을 선호하였는데, 그 이유로 서울협동조합지원센터로부터 충분한 전문상담 서비스를 받기 어렵다는 점을 들었다.

두 기관 중 어떤 기관을 서비스 제공기관으로 선택했는지에 대해 응답자는 주로 ‘지원사업이 조합에서 필요한 내용과 가장 잘 부합해서(서울시 사회적경제지원센터: 66.4%, 서울시 협동조합지원센터: 52.3%)’라고 응답하였다. ‘지원사업 담당 인력의 전문성(서울시 사회적경제지원센터: 17.1%, 서울시 협동조합지원센터: 13.9%)’에 대해서는 두 기관 간 차이가 크지 않았다. 또한, 여러 기관 중 한 곳만 이용한 이유로 ‘다른 기관의 비인지(34.5%)’와 ‘정보 부족(32.8%)’이 가장 큰 점, 향후 이용 희망 기관에서 기존에 이용한 중간지원조직을 이용할겠다는 응답이 50% 이상인 점을 보건대, 협동조합이 초기 설립단계에 관계를 형성한 기관을 지속해서 이용하는 것을 알 수 있다.

3_수요자 중심 서비스 공급 위한 중간지원조직 개선 필요

협동조합은 중간지원조직에게 연대·네트워크 구축, 협업화 지원 등 희망

서울시 소재 협동조합 대상 설문조사와 협동조합 실무자 FGI에서 드러난 협동조합의 중간지원조직 서비스 수요는 주로 재정지원, 홍보 및 정보지원사업, 공간지원, 판로지원 등에 치중되어 있다. 사업개발비나 인건비 지원과 같은 재정지원과 공간지원의 높은 수요는 많은 협동조합이 운영자금과 마케팅 역량, 전문성 부족 등의 이유로 경영상 어려움에 처해있기 때문으로 보인다. 경제조직으로 생존하기 위한 기본 역량이나 자원이 부족한 채로 운영되는 협동조합은 지속가능성이 낮을 수밖에 없고, 조직 외부 자원에 의존하고자 하는 욕구가 높아지게 된다. 이처럼 협동조합 운영에 필요한 자원의 공급원으로서 중간지원조직을 인식하고 지원을 기대하는 것이다. 한편, 협동조합 전문가와 실무자들은 더 거시적 관점에서 협동조합 관련 중간지원조직의 역할을 상정하고 있다. 이들은 개별 협동조합의 금전적 지원보다 '성장단계별 밀착지원과 지속적 피드백', '연대·네트워크 구축 및 협업화 지원'에 가장 높은 우선순위를 부여하고 있다. 이에 더해 지속적인 정책개발과 연구 등도 중간지원조직이 수행해야 할 주요 임무로 인식하고 있었다. 따라서, 이 연구는 개별 협동조합과 협동조합 관련 전문가 집단의 서비스 수요를 토대로 서울시 협동조합 중간지원조직이 제공하고 있는 지원서비스의 내용, 양, 그리고 질을 검토·분석하였다.

중간지원조직은 협동조합이 원하는 지원서비스의 안정적 공급역할 못해

서울시 사회적경제지원센터는 서울시 협동조합지원센터보다 더 다양한 서비스를 제공하고 있으며 비즈니스 모델 개발지원과 공모사업 등으로 재정적 지원을 더 풍족하게 하고 있다. 서울시 협동조합지원센터는 초기 설립과 운영 측면에서 협동조합들이 겪는 어려움을 상담서비스로 해결해준다는 점에서 장점이 있다. 하지만 두 기관 모두 개별 협동조합과 전문가집단이 희망하고 있는 서비스 수요를 전적으로 충족시키고 있다고 보기 어렵다. 우선 협동조합이 가장 원하는 서비스인 재정지원은 서울시 사회적경제지원센터가 더 많이 제공하고 있지만 한정된 재원 때문에 적정량을 공급하고 있다가 보기 어려우며, 서울시 협동조합지원센터는 상담기능에 특화되어 있어 이 같은 수요를 충족시키기에 더 어려운 상황이다. '성장단계별 밀착지원과 지속적 피드백', '연대·네트워크 구축 및 협업화 지원' 등과 같은 협동조합의 안정적 성장과 생태계 구축을 위한 사업은 두 기관 모두 취약한 부분으로 지적되고 있다. 또한 제공 서비스의 질 측면에서 두 기관 모두 협동조합이 원하는 수준으로 전문적인 서비스를 제공한다고 보기 어렵다. 실제로 설문조사 결과 두 기관의 서비스를 이용하는 주요 이유 중 사업담당 인력의 전문성은 하위 순위를 기록하였으며, 실무자 FGI에서 협동조합 실무자들은 두 기관 모두 제공 서비스의 전문성과 역량 부족을 단점으로 지적하였다. 특히 컨설팅과

전문상담 등이 전문성과 역량이 부족한 서비스로 거론되었으며, 서울시 협동조합지원센터는 불충분한 피드백이 취약점이라는 의견도 있었다.

결론적으로, 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터는 협동조합에게 필요한 지원 서비스의 안정적인 공급처 역할을 제대로 수행하고 있다고 보기 어려운 상황이다. 물론 개별 협동조합이 요구하는 금전적 지원(monetary support)이 중간지원조직 본연의 기능과 역할이 아니라는 지적도 존재한다. 전문가 델파이 조사와 실무자 FGI로 분석한 전문가 의견에 따르면 협동조합들이 주로 요구하는 재정지원, 공간지원 등은 중간지원조직이 제공할 수 있는(또는 제공해야 하는) 본질적인 서비스로 보기 어렵다. 지근거리에서 지속해서 컨설팅, 교육, 상담, 비즈니스 모델 개발 등 맞춤형 밀착서비스를 제공하는 것이 협동조합에 제공할 수 있는 중간지원조직의 서비스라는 것이다. 하지만 이런 측면에서도 현재 광역단위 중간지원조직으로서 두 기관이 성공적으로 업무를 수행하고 있다고 보기 어려운 것이다.



03 중간지원조직, 통합보다 기능분화·전문화가 ‘먼저’

1_중간지원조직 개선 필요성 검토: 통합이나 기능개편이나

중간지원조직은 서비스가 중복되지만 차별성이 있어 서로 우열 판단 곤란

서울시 협동조합 중간지원조직의 체계 개선 논의가 시작된 것은 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터의 업무영역과 기능이 중복되어 있으며, 협동조합에 대한 지원 강화 및 내실화를 위해 새로운 지원체계가 필요하다는 일각의 문제제기 때문이다. 이 연구는 이 같은 주장의 타당성을 검토하고 중간지원조직 체계 개선방안을 도출하기 위해 시작되었다. 두 기관 간 업무영역과 기능이 중복적인가에 관한 답은 명확하다. 서울시 협동조합지원센터가 협동조합만을 대상으로 지원사업을 펼치고 있지만 서울시 사회적경제지원센터도 협동조합을 사회적경제조직의 부분집합으로 인식하고 다양한 지원사업과 서비스를 제공하고 있다. 이 같은 상황에서 협동조합과 관련하여 두 기관 간 지원기능과 역할이 중복적인 것은 필연적이다. 하지만 기능과 역할이 중복적이라고 해서 두 기관을 통합하거나 기능을 재조정해야 한다는 결론으로 반드시 귀결된다고 볼 수는 없다. 중간지원조직의 설립 및 운영 목적은 협동조합의 설립과 성장에 이르는 전 단계에 실질적인 도움이 될 수 있는 지원을 하는 것과 협동조합의 생태계를 구축하고 확장할 수 있도록 하는 것에 있다. 따라서, 두 기관 간 기능 및 업무영역의 중복보다 현 협동조합 중간지원조직의 체계가 협동조합의 중간지원조직 서비스 수요와 중간지원조직의 설립·운영 목적에 부합하도록 설계·운영되고 있는지를 검토하는 것이 더 중요한 선결과제이다. 이를 위해 이 연구는 두 중간지원조직의 서비스를 경험한 협동조합을 대상으로 한 설문조사, 협동조합 실무자 FGI, 협동조합 전문가 델파이 조사를 진행하였다. 상기 조사로 협동조합의 서비스 수요와 공급 분석, 현 협동조합 중간지원조직의 역량 제고 및 서비스 개선방안, 두 기관 간 (기관통합을 포함한) 기능중복 개선을 위한 체계 개선방안 등에 대한 실증자료 수집과 주요 이해관계자들의 의견수렴을 시도하였다. 이하는 상기 조사 결과를 바탕으로 협동조합 관련 중간지원조직의 서비스 공급과 수요 분석과 향후 개선방안 수립을 위한 전문가 의견을 정리한 것이다.

협동조합에게 중간지원조직의 서비스가 필요한 이유는 설립과 운영과정에서 여러 유형의 어려움을 겪기 때문이다. 협동조합의 핵심 구성원리로 결사체, 연대, 자조, 풀뿌리 민주주의 등 여러 가지가 거론되지만 가장 기본적인 조직 유형은 경제활동을 주요 기능으로 삼는 경제조직이라는 점이다. 따라서 통상적인 경제조직으로서 겪을 수밖에 없는 경영상 어려움이

협동조합의 주된 문제이다. 이에 더해 협동조합은 주식회사와 같은 일반적인 형태의 경제조직과 다른 조직 거버넌스에서 기인한 조직 운영상 어려움도 겪고 있다. 전자는 판매하는 재화와 서비스의 시장경쟁력과 적정 이윤을 확보하는 과정에서 발생하는 것이다. 대부분 협동조합이 생산하는 재화와 서비스가 다른 경쟁상품에 비해 확연하게 다른 경쟁력을 갖추기 어렵기 때문이다. 한편, 후자는 조직 내 업무 관계에서 기인한 어려움이다. 모든 협동조합에 해당하지는 않지만 많은 협동조합이 인간적인 유대관계나 대의명분(cause)에 대한 정서적 교감에서 경제적 결사체(협동조합)를 구성한다. 하지만 경제조직으로서 협동조합을 운영하게 되면 이런 관계는 업무 관계(working relationships)로 전환되어야 한다. 이 과정에서 구성원 간 갈등이 쉽게 유발된다. 또한 협동조합의 주요 구성원리인 민주적 의사결정 구조가 경영환경 변화에 시의적절한 대응을 어렵게 하며 경제조직으로서 일정 수준 이상 확보할 필요가 있는 리더십 발휘의 제약요건으로 작용하기도 한다. 협동조합 실무자 FGI와 설문조사로 드러난 협동조합 운영상 어려움은 이 같은 주장을 뒷받침한다. 설문조사 결과, 협동조합은 ‘운영자금 부족(61.9%)’, ‘마케팅 역량 부족(11.4%)’, ‘서비스제품 시장성 부족(5.6%)’을 주요한 경영상 어려움으로 인식하고 있었다. 아울러, 향후 협동조합 관련 중간지원조직으로부터 가장 이용하고 싶은 서비스로 ‘재정지원(57.2%)’, ‘공간지원(37.8%)’, ‘홍보 및 정보지원사업(37.8%)’을 선택하여 경제적 측면의 지원 서비스 수요가 가장 높았다.

협동조합의 경영상 어려움과 이에 부합하는 서비스 수요를 파악한 다음 필요한 것은 실제로 중간지원조직이 협동조합에게 어떤 서비스를 제공하고 있으며 그 평가는 어떤지 검토하는 것이다. 서울시 사회적경제지원센터는 상담을 비롯하여 컨설팅, 네트워크 구축, 사업모델 개발, 재정지원, 판로지원, 공간지원, 교육 등 거의 전 분야에 걸친 서비스를 제공하고 있다. 이에 비해 서울시 협동조합지원센터는 상담, 교육, 컨설팅, 홍보사업 등 상대적으로 제한적인 지원사업을 수행하고 있다. 서울시 사회적경제지원센터는 서울시 협동조합지원센터가 제공하는 모든 중간지원조직 서비스를 제공하고 이에 더해 공간지원과 재정지원, 사업모델 개발 등의 기능도 수행하고 있다. 하지만 전자는 모든 사회적경제조직을 대상으로 한 사업이지만 후자는 협동조합만을 대상으로 서비스를 제공하고 있다는 점에서 큰 차이점이 있다. 다시 말해, 협동조합이 해당 조직에게 필요한 서비스를 이용하고자 할 경우 서비스 접근가능성 측면에서 전자가 훨씬 제약적이라는 점이다.

두 번째로 살펴볼 점은 두 기관이 제공하는 서비스에 대한 협동조합의 만족도이며 이는 곧 서비스의 질을 뜻한다. 설문조사에 따르면 두 기관의 전체적인 서비스 만족도는 큰 차이가 없다. 하지만 서울시 사회적경제지원센터는 공간지원, 주체발굴 및 인재양성, 재정지원이 8점 이상으로 높은 만족도를 기록한 반면, 서울시 협동조합지원센터는 주체발굴 및 인재양성과 상담이 각각 8.11점과 7.97점으로 상대적으로 높은 만족도를 보였다. 서울시 사회적경제지원센터의 서비스 중 가장 높은 만족도를 기록한 서비스들은 대부분 서울시 협동조합지원센터가 제공하지 않는 서비스이며 협동조합에게 가장 필요한 경제적 지원에 속하는 사업들이다. 서울시 협동조합지원센터는 대부분 서울시 사회적경제지원센터와 중복되는 서비스

를 제공하고 있지만 상담 분야에서 더 높은 만족도를 보이고 있었다. 정리하자면, 두 기관이 제공하는 서비스에 대한 협동조합의 만족도는 큰 차이를 보이지 않고 있으며 설문조사에서 협동조합이 가장 필요한 서비스라고 밝힌 경제적 지원과 관련한 서비스에 대한 만족도가 높았다. 서비스를 제공하는 기관의 전문성에서 큰 차이점이 없거나 수요자로서 협동조합이 큰 관심이 없는 것으로 이해할 수 있으며, 서비스의 질보다 협동조합의 수요에 부합하는 서비스를 제공할 경우 더 큰 만족도를 갖는 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로 전문가 델파이조사로 드러난 협동조합 전문가들의 향후 중간지원조직 서비스 개선에 관한 의견을 살펴볼 필요가 있다. 전문가들은 중간지원조직이 앞으로 역량을 집중해야 할 서비스로 연대 네트워크 구축, 교육·컨설팅·비즈니스 모델 개발 등 경영지원 분야의 전문성 제고, 정책개발 및 연구 기능 등을 제시하였다. 이들은 현재를 설립된 협동조합들의 본격적 성장을 도모해야 할 시기로 인식하고, 성장단계에 접어든 협동조합의 사업 고도화·규모화 등 협동조합 비즈니스 영역의 종합적·전문적 컨설팅이 필요하다고 주장한다. 또한 지역별, 업종별 연대 네트워크와 협업체계 구축, 협동조합 관련 정책과 제도에 관한 심층 연구기능을 현재 서울시 협동조합 관련 중간지원조직의 역할이 가장 미미한 분야로 인식하고 있었다. 아울러 협동조합 우수 사례 발굴, 상담서비스 강화, 재정 및 공간지원, 자본 조달 및 판로개척 지원 등도 필요한 서비스로 제시되었지만 앞서 언급한 지원서비스에 더 높은 우선순위를 부여하였다.

이상의 논의로 현재 서울시의 협동조합 관련 중간지원조직체계의 문제점을 비롯하여 향후 기관 간 통합이나 기능조정 등을 포함한 체계개선의 필요성도 확인할 수 있었다. 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 두 기관이 제공하는 중간지원조직 서비스는 중복적이지만 기관 간 차별성도 있다. 둘째, 두 기관 대상 협동조합의 서비스 만족도는 서비스의 질보다 서비스 자체가 협동조합의 수요에 부합하는지 여부에 따라 달라진다. 셋째, 컨설팅과 비즈니스 모델 개발과 같은 성장단계의 협동조합에 필요한 경영지원 서비스의 전문성 제고 및 공급량 확대가 필요하며, 네트워크 구축과 정책연구 기능 등 협동조합 생태계 확장을 위한 기능을 강화할 필요가 있다.

상기 논의를 바탕으로 이후에서는 서울시 협동조합 중간지원조직의 체계 개선방안으로 거론되고 있는 기관 간 통합이나 기능조정 방안의 타당성을 검토한다.

중간지원조직 통합 여부는 서비스의 양·질 모두 높이는 방법으로 다뤄져야

서울시의 두 협동조합 관련 중간지원조직의 역할과 기능 중복 문제에 관한 해답으로 가장 많이 제시되고 있는 것은 두 기관의 통합이나 기관 간 역할과 기능의 재조정 방안이다. 먼저 전문가 델파이조사와 협동조합 실무자 FGI에서 제시된 의견을 중심으로 두 기관의 통합에 대한 찬반의견의 근거와 그 타당성을 살펴보기로 한다.

두 기관의 통합 운영을 찬성하는 입장은 두 기관 간 역할구분과 정체성이 모호하며 기능이 중복되었다는 점과 협동조합이 다른 사회적경제 부문 대비 차별적 특수성이 현저하지 않다는 점을 근거로 제시하고 있다. 두 기관의 역할과 기능 중복은 특히 성장단계 경영지원 분야에서 두드러지며 협동조합의 설립 관련 상담업무가 중앙정부 차원의 설립지원과 차이점이 없다는 점을 지적하고 있다. 이들은 통합된 중간지원조직이 사회적 가치 실현을 조직목표로 삼는 사회적경제조직의 비즈니스 모델 개발과 고도화를 통합적 관점에서 지원하는 등 전체 사회적경제조직을 대상으로 한 공통적인 상담서비스와 지원사업을 제공할 때 기능 중복과 비효율성 문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 협동조합의 정체성은 사회적경제 영역의 부문별 구분이 정부의 정책적 필요에 따른 것이며 실제 사회적경제 현장에서 큰 의미를 찾을 수 없다고 본다. 협동조합은 그 특성상 스스로 시장에서 경제성을 확보해야 하는 경제적 자조조직이며 이는 협동조합 부문의 집중지원 근거로 활용될 수 없다는 것이다. 또한, 실제 협동조합이 협동조합 고유의 원칙과 가치에 따라 운영되는 경우가 많지 않으며, 사회적경제 조직 지원은 조직의 법제도적 유형이 아닌 사회적경제 방식의 운영을 지원 근거로 삼아야 한다고 지적한다.

두 기관의 통합 운영을 반대하는 입장은 협동조합 부문의 정책적 지원 기능 약화와 협동조합의 정체성 이해가 부족한 통합 중간지원조직에 대한 우려로 정리할 수 있다. 기관 통합을 반대하는 입장이 가장 우려하는 바는 기관 통합으로 협동조합에 대한 전체적인 정책적 지원 규모가 축소될 수 있다는 점이다. 이들은 현재도 협동조합 부문의 정책적 지원이 다른 사회적경제 부문보다 과소한 상황에서 기관 통합이 이루어진다면 기존보다 지원 규모가 더 줄어들 수 있다는 것이다. 또한, 사회적경제의 통합적 지원서비스는 더 고도화된 전문역량이 필요하며 두 기관 모두 이런 역할을 수행할 수 있는 충분한 역량과 자원을 갖춘 것으로 보기 어렵다고 주장한다. 아울러 기관 통합으로 논의 지평을 축소하기보다 협동조합을 비롯한 사회적경제 전반에 대한 정책 방향을 검토하고, 정책지원 규모를 확대하는 것을 전제로 조직 통합 논의가 진행되어야 한다는 것이다. 통합 중간지원조직의 협동조합 이해도 저하는 협동조합에 대한 총체적 이해가 성공적인 중간지원조직의 전제조건이라는 점에서 문제점으로 보고 있다. 이 외에도 협동조합기본법과 다른 사회적경제 관련법의 법제도적 칸막이가 여전히 유효하다는 점, 지방자치단체의 공적 자원이 사회적경제기업에 편중되어 있어 부문 간 활용자원의 형평성 확보가 필요하다는 점, 서울시 사회적경제지원센터의 부문별 지원성과와 효과성 평가가 선행되어야 한다는 점 등이 기관 통합의 반대 논거로 제시되었다.

두 기관의 통합에 대한 찬반 의견은 협동조합이 다른 사회적경제 부문과 구분되는 차별성을

가지고 있는가에 관한 입장 차이에 따라 달라지는 것으로 보인다. 협동조합을 사회적경제조직의 일부로 인식하고 비즈니스 조직으로서 지속가능성과 사회적가치 창출을 주요 조직목표로 상정한다면 통합을 찬성하는 입장을 가지며, 공동체주의에 기반을 둔 민주적 의사결정 구조와 집단적 네트워크 형성을 협동조합의 필수요건으로 보는 견해는 통합을 반대하는 것이다. 이런 입장 차이는 서로 좁혀질 수 없는 간극이며 협동조합의 성장과 발전에 대한 기여가 중간지원조직의 존재 목적이자 이유라는 점에서 문제의 핵심과 다소 벗어난 논의라고 볼 수 있다. 기관 간 통합 여부를 떠나 서비스의 질 향상과 그 결과로서 협동조합의 성장과 발전이 이런 논의의 주요 목적이어야 한다는 점은 상호 견해 차이에도 불구하고 부정하기 어려운 것이다. 서로 다른 이해집단 간의 헤게모니 다툼 또는 구유통 정치(pork barrel politics)가 아닌 협동조합 부문 중간지원조직의 서비스를 양과 질 측면에서 모두 향상시키기 위한 방법론으로서 기관 통합 여부를 다룰 필요가 있다.

기관 통합의 논리로 기관 간 업무 및 기능의 중복 여부가 주로 사용된다. 두 기관이 제공하는 서비스의 종류가 다소 차이가 있지만, 상담, 교육, 컨설팅, 홍보 등 주요 서비스가 중복적이다. 통합 논의가 충분히 가능하다고 보는 이유이다. 하지만 이것으로만 논의를 끝내기에는 각 기관을 둘러싼 이해관계를 차치하고서라도 사안이 너무 복잡하다. 공통으로 제공하는 서비스도 세밀하게 살펴보면 차이가 있으며 각 기관의 서비스 수요자 집단도 같지 않다. 앞서 언급했듯이, 수요자로서 협동조합은 두 기관에 대한 선호가 뚜렷하지 않으며 선호이유도 명확하지 않다. 즉, 수요자 관점에서 기관 통합 여부를 판단하기는 어렵다는 의미이다. 결론은 통합 여부를 판단하기에 앞서 더 큰 정책 비전이나 정책 방향이 필요하다는 것이다. 협동조합은 사회적경제조직인가? 협동조합 지원정책은 사회적경제 일반에 대한 지원정책과 어떤 차이점을 가져야 하는가? 등의 문제에 관한 해답 또는 합의점을 도출하고 이를 바탕으로 협동조합의 지원체계를 재구성해야 한다. 이 과정에서 도출된 정책목표(policy goals)와 정책 내용(policy contents)을 가장 효과적·효율적으로 실현하기 위한 도구로서 협동조합 관련 중간지원조직을 구상하고 설계할 필요가 있다. 이에 따라 광역-기초단위 중간지원조직 체계를 설계하거나 서울시 중간지원조직-민간조직 간 협력적 지원체계를 도출할 수도 있다. 새롭게 설계된 중간지원조직 체계 내에서 통합된 협동조합 중간지원조직이 필요할 수도 있고, 현재처럼 두 기관을 개별적으로 운영할 수도 있다. 물론 이 경우에도 역할과 기능의 분담과 전문화는 필수적일 것이다.

중간지원조직 통합 논의나 결정은 증거 부족 등 3가지 이유에서 ‘시기상조’

이 연구는 서울시의 협동조합 관련 중간지원조직인 서울시 사회적경제지원센터와 서울시 협동조합지원센터 간 역할과 기능 중복 문제와 그 대안으로 기관 통합의 타당성을 서비스 수요자인 협동조합의 관점에서 고찰하였다. 하지만 지금까지 논의를 종합해보면 현 시점에서 두 기관의 통합 여부를 논의하고 결정하는 것은 시기상조로 보인다. 그 이유를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수요자로서 협동조합의 관점에서 볼 때 두 중간지원조직의 서비스 공급 역량과 수요적 합성이 차별적이지 않다. 이 연구가 제시하는 두 기관이 제공하는 서비스의 양과 질 분석 결과에 따르면 어느 한 기관의 역량이 상대 기관보다 강력한 비교우위를 갖지 않는다. 비슷한 서비스를 제공하고 있다는 이유로 한 기관을 중심으로 중간지원조직 기능을 통합할 경우 어떤 기관이 주된 역할을 맡아야 되는지 의사결정을 하기 어려운 상황이다.

둘째, 협동조합 관련 중간조직의 목표인 협동조합과 협동조합 생태계의 성장과 발전을 위해서는 정책적 차원에서 사회적경제와 협동조합 간 관계 정립이 선행되어야 한다. 현재 협동조합 관련 중간지원조직과 지원체계가 개선되어야 한다는 점에서는 주요 이해관계자 대부분이 동의하고 있는 것으로 보인다. 하지만 협동조합이 사회적경제의 부분집합으로 인식하는 이해관계자와 협동조합에서 사회적경제를 제외한 차집합이 존재한다고 인식하는 이해관계자 간 인식의 차이가 해결책을 복잡하게 만든다. 기관 간 통합이나 기능 재조정 논의에 앞서 협동조합 생태계 구축과 성장을 위한 정책 비전을 명확하게 설정하며, 이 과정에서 협동조합과 사회적경제의 관계와 위상에 대한 합의를 도출하고 정책 비전과 목표에 반영하는 절차가 선행되어야 한다.

셋째, 통합 중간지원조직이 현 중간지원조직 체계보다 더 나은 성과로 귀결될 것이라는 주장의 논거와 증거가 부족하다. 통합 중간지원조직에 대한 주요 이해관계자 간 합의가 요원한 상황에서 두 기관을 통합하여 새로운 중간지원조직 서비스 공급체계를 구축하는 것은 상당한 위험부담을 감수해야 한다. 중도적 개선방안으로 점진적인 변화를 도모하는 것이 더 합리적인 방안일 수 있다.

2_중간지원조직 간 기능 재조정하고 역량 강화도 '필수적'

중간지원조직 간 기능분화·전문화는 통합보다 정책수용성 제고에 쉬운 측면

현재로서 두 중간지원조직을 통합하지 않고 협동조합 중간지원조직 체계를 개편하는 방안으로 주요 이해관계자와 전문가가 제시하는 것은 기관별 기능 분화와 전문화이다. 현재 중간지원조직 체계를 대폭 수정하지 않기 때문에 기관 통합 방안에 견줘 현실화와 정책수용성 제고에 쉬운 측면이 있다.

두 중간지원조직이 제공하는 서비스의 내용과 이용 선호도·만족도 조사 결과를 종합적으로 분석한 결과에 따르면, 서울시 사회적경제지원센터는 비즈니스 모델 개발 지원 등 협동조합의 경제적 성장지원, 사회적경제 전반의 정책 개발, 협동조합과 다른 사회적경제부문 간 연대 네트워크 사업, 성장단계 사회적경제조직 간 협업사업 개발과 규모화 지원 등으로 역할을 특화할 필요가 있다. 반면, 서울시 협동조합지원센터는 협동조합에 대한 높은 이해도를 바탕으로 협동조합 핵심가치의 유지 및 확산, 개별 협동조합의 협동조합 이해도 제고, 지역별/부문별 연계 네트워크 구축 등 협동조합의 질적 성장 지원에 역량을 집중하도록 하여 협동조합을 협동조합답게 운영하는 데 이바지할 수 있도록 역할을 구성해야 한다. 즉, 협동조합에 대한 전문적 지원을 강화하는 방향으로 역할과 기능을 전문화할 필요가 있다. 다시 말해, 협동조합의 설립과 성장 과정 전반의 지원과 사회적협동조합, 마을기업 등 협동조합 형태를 취하고 있는 사회적경제조직 지원까지 포괄하는 협동조합 대상 통합지원서비스를 제공하는 조직으로 기능을 전문화해야 한다.

협동조합 실무자 FGI와 전문가 델파이 조사에서 응답자들은 앞선 기능 분화 및 전문화 외에도 중간지원조직 체계 개선에 관한 다양한 의견을 제시하였다. 광역-기초 간 유기적 지원체계 수립, 협동조합을 포함한 사회적경제 종합 로드맵 구축 등이 대표적이다. 예를 들어, 광역-기초 간 지원체계는 현 서울사회적경제지원센터-자치구사회적경제통합지원센터 간 역할 분담과 비슷하다. 즉, 광역단위 조직은 사회적경제 생태계 전반의 정책과 사업을 개발·집행하고 광역단위 협업모델 개발, 비즈니스 모델 개발, 전문 컨설팅 서비스 제공, 광역단위 네트워크 구축·운영지원 등을 담당하는 것이다. 기초단위 조직은 협동조합의 설립과 운영에 관한 기초적인 상담과 교육, 지역 단위 협동조합 네트워크 구축지원 등을 전담한다.

이처럼 현재 거론되고 있는 기관 간 통합이나 기관 간 기능재조정이 아닌 합리적 대안은 얼마든지 존재할 수 있다. 현 협동조합 중간지원조직 체계에 대한 문제정의를 새롭게 하고 범위를 확장시킨다면 단순히 기존 대안을 넘어선 새로운 협동조합 지원체계 고안이 가능할 것이다. 현 시점에서 가장 선행되어야 할 과제는 정책대상으로서 협동조합의 의미를 명확하게 재정의하고, 협동조합으로 달성할 수 있는 정책효과와 이를 위한 최적의 정책수단을 찾아내는 일이다. 이 과정에서 중간지원조직의 역할과 기능이 재구성될 것이며 이를 바탕으로 효과적인 협동조합 중간지원조직 체계를 재설계할 수 있을 것으로 기대한다.



서울시 협동조합 중간지원조직 2곳
통합보다 기능분화·전문화가 먼저

서울연 2020-OR-16

발행인 서왕진

발행일 2020년 8월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-525-3 93350 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.