

소비자생활협동조합 주무부처 변경 제안 토론회

# 소비자생활협동조합의 주무부처 변경의 필요성과 제도 개선 과제

일시 2016년 11월 24일(목) 오후 3시 30분

장소 국회의원회관 제2간담회실

주최 이학영 의원실

주관 생협 전국 연합회 설립을 위한 추진 협의회

소비자생활협동조합 전국 연합회 설립을 위한 추진 협의회

소비자생활협동조합 주무부처 변경 제안 토론회

# 소비자생활협동조합의 주무부처 변경의 필요성과 제도 개선 과제

일시 2016년 11월 24일(목) 오후 3시 30분

장소 국회의원회관 제2간담회실

주최 이학영 의원실

주관 생협 전국 연합회 설립을 위한 추진 협의회

소비자생활협동조합 전국 연합회 설립을 위한 추진 협의회

# 프로그램

## 인사말

이학영 의원

안인숙 생협전국협의회 회장

## 발제1

생협 주무부처 변경의 필요성

김대훈\_아이쿱협동조합지원센터 이사장

## 발제2

생협 제도 개선 과제

권중탁\_한국대학생협연합회 사무국장

## 토론

이병학\_한국협동사회경제연대회의 집행위원장

이유태\_공정거래위원회 소비자정책과 과장

## 질의응답

인사말

토론회 참석하신 여러분께 감사드립니다. 자리를 만들어 주신 이학영 의원님께에도 감사드립니다.

협동조합기본법 시대가 열리고 나서, 소비자생활협동조합(이하 생협)의 사회적 역할이 더욱 요청되고 있습니다. 각종 제품과 서비스를 생산해 내는 일하는 사람의 협동조합이 늘어나면서, 생협은 상호거래를 통해 이들을 지원하고, 앞선 협동조합 운영 경험을 나누기도 하면서, 연대의 망을 넓혀가고 있습니다. 생협뿐만 아니라 신협, 그리고 일부 지역농협에서도 애를 쓰고 있는 부문입니다.

기본법 제정후 3년만에 1만개의 협동조합이 창립된 것을 보면, 협동조합으로 일자리를 만들고 사회 서비스를 제공해야 한다는 바람에 정부와 국민의 이해가 정확히 일치하고 있음을 알 수 있습니다. 게다가 한국의 민주주의가 새로운 국면을 맞이하는 지금, 경제의 민주화가 시대적 과제가 되고 있는 지금, 생활협동조합이 고유한 속성에 기초한 활동을 적극적으로 권장하는 것이 입법부와 행정부의 할 일이라고 생각합니다.

협동하는 결사체는 공동의 필요와 열망을 해결한다는 협동조합의 원칙이 실현되는 한, 공공성을 본질로 합니다. 다수의 합의에 기초하고, 다수의 실천에 의지해 일구는 사업이 사적으로 왜곡되거나, 사적으로 소유될 수는 없기 때문입니다. 생협은 오랜 역사 속에서, 협동조합끼리의 연대, 지역사회에 대한 기여를 게을리 하고는 성공하는 협동조합이 될 수 없다는 것을 잘 알고 있기에, 조합주의를 경계하고 연대하기를 좋아합니다.

생협법이 제정된지 20년이 다 되어갑니다. 한국의 경제상황은 많이 달라졌습니다. 생산과 유통은 놀랍도록 근대화되고 규모도 커져서, 질 낮은 불량식품이나 불량제품보다는 대기업의 횡포로 인해 소비자의 권리가 침해 당하는 일이 더 많다고 할 수 있습니다. 이제는 생협이 공정한 시장경제를 해치지 않는가? 소비자에게 해를 끼치지 않는가 관리하는 정도에 그쳐서는 안 됩니다. 대기업이 만들어내지 못하는 일자리를 만들고, 생산자와 환경을 고려하는 소비생활을 만들어내는 생협을 통해서 우리 사회를 더욱 성숙시켜 나가야 할 것입니다.

오늘, 생협의 주무부처 변경 및 생협법 개정에 관한 토론회에서 이 점이 명확히 확인되고, 이후 변화에 기여하는 자리가 되기를 기원합니다.

생협 전국연합회 설립을 위한 추진 협의회 대표 안인숙



안녕하세요, 국회의원 이학영입니다.

소비자생활협동조합 주무부처 변경을 논의하는 토론회가 열리게 된 것을 뜻깊게 생각합니다.

지난 2007년 개정된 소비자기본법이 시행됨에 따라 소비자정책이 공정위로 일원화되었으며 이에 따라 소비자생활협동조합 주무부처 역시 공정위로 변경되었습니다. 개별 소비자들이 참여해 활동하는 협동조합은 그 특성상 규제보다는 각 조합별 정체성을 파악하고, 그에 따른 지원과 육성이 필요합니다.

하지만 현 주무부처인 공정위의 주 업무는 시장질서와 각종 경제분야의 계약에 관여하고 잘못된 부분을 바로잡는 것입니다. ‘소비자피해 방지’라는 공정위의 극히 일부분 기능으로 소비자협동조합 관련 정책을 공정위에서 관할하는 것은 적절치 않으며 역부족입니다. 대표적인 사례로 2010년 생협법이 개정돼 연합회의 공제사업 시행근거가 마련되었지만, 현재까지도 공정위는 공제사업 시행을 위한 준비를 하지 못하고 있는 실정입니다.

이같은 현실을 볼 때 추후 공제사업이 시행된다고 하더라도 제대로 된 지원이 이루어질지 장담하기가 어렵습니다. 또한 모든 것을 규제의 관점에서 바라보는 공정위의 관리가 소비자생협의 성장을 지원하기도 어려울 것입니다.

국회의원의 의정활동은 상임위 중심으로 운영됩니다. 그런만큼 국회의원들은 소관 상임위의 업무가 타 상임위로 변경되는 것에 대해 민감합니다. 저는 공정위를 피감기관으로 두고 있는 정무위 소속 의원입니다. 하지만 소비자생활협동조합 주무부처는 공정위가 아닌 기획재정부가 담당하는 것이 효과적이라고 판단했습니다.

오늘 토론회는 소비자생협의 주무부처를 기획재정부로 이관하고 그에 따른 정책적 지원 방안을 논의하기 위해 마련되었습니다. 큰 변화를 불러오는 사안만큼 당사자들의 의견이 무엇보다 중요합니다. 생협전국협의회 가족 여러분의 의견을 경청해 정책에 충실히 반영코자 합니다.

고견을 들려주실 발제 및 토론자 여러분과, 귀한 시간을 내 참석해주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

국회의원 이학영

# 발제 1

## 생협 주무부처 변경의 필요성

김대훈\_아이쿱협동조합지원센터 이사장



---

# 소비자생활협동조합 주무부처 변경의 필요성

---

2016. 10. 24.

생협 전국협의회

## 1. 소비자생활협동조합 현황과 특징 (2015년 기준)

### ① 소비자생활협동조합 현황 (의료생활협현황 제외)

- (협동조합 수) 소비자생활협동조합은 2015년 말 현재 182개 조합, 조합원 115만 세대로 급성장
  - 1999년 소비자생활협동조합법 제정 시행 이후 단기간에 소비자 시민의 적극적 참여에 힘입어 기업적 규모로 성장
  - 특히 중소기업, 소상공인 등 타 경제주체에 비하여 정부로부터 아무런 정책적 지원을 받지 못하였음에도 이러한 규모로 성장하였다는 점을 주목할 필요가 있음
  - 이는 소비자생활협동조합이 소비자의 실제적 욕구를 반영하고 있고 또 기업으로서의 성장가능성도 지니고 있음을 반증하는 것임
  
- (협동조합 경제규모) 소비자생활협동조합의 경제규모는 2015년 기준으로 매출액 약 1조2천억원, 임직원수는 1만명 수준
  - 최근 우리나라는 글로벌 환경의 변화로 고용없는 성장, 양극화, 지역경제의 위기 및 농업붕괴라는 어려움에 직면
  - 소비자생활협동조합은 친환경농업을 통한 농업경쟁력강화, 지역재생 및 마을공동체 복원, 청년 및 경력단절여성에 대한 신고용 창출의 측면에서 새로운 가능성을 보여줌

## ② 소비자생활협동조합의 역사와 특징

### ○ 소비자생활협동조합의 역사

- 1844년 영국 맨체스터 지방의 로치데일에서 28명의 직조공들이 1파운드씩을 모아 최초의 소비자생활협동조합인 로치데일 공정선구자 조합 설립이 시초

### ○ 소비자생활협동조합의 발전

- 로치데일 공정선구자 조합을 뿌리로 두고 있는 영국 최대 소비자협동조합연합회인 'Co-operative Group'의 2013년 한해 매출은 128억파운드(한화 약 21조) 수준으로 성장
- 로치데일 협동조합 모델은 주요국가로 확산되어 이태리, 프랑스, 독일, 미국, 캐나다 등지에서 주요한 기업모델로 성장하고 있음

### ○ 글로벌 위기의 새로운 대안으로 주목

- 최근 주요국가 소비자협동조합은 친환경 분야, 보육 및 고령자 복지서비스, 사회주택보급사업 등을 확대하면서 지속가능한 미래사회 구상에 적극 참여하고 있음
- 2008년 금융위기 이후에는 지역사회 협동조합들과 연계하여 일반 영리기업과 달리 적극적인 고용정책을 추진하여 일자리 창출에서도 긍정적 기여를 하고 있음
- UN은 글로벌 위기에 대응하여 협동조합기업이 보여준 긍정적 가치를 인정하여 2012년을 '세계협동조합의 해'로 지정하고 각국의 정부로 하여금 협동조합이 일반 영리기업에 비하여 차별받지 않는 정책환경 조성의 필요성을 주문

○ 우리나라 소비자생활협동조합의 특징

- (뒤늦은 법제화) 서구유럽, 일본 등 선진국과 비교할 때 100-150년 이상 뒤늦은 법제화로 인하여 소비자들의 선택권을 제한받아왔음
  - (정책적 지원 NO) 중소기업, 소상공인 등 타 경제주체가 창업보육, 경영지원, 금융지원 및 R&D와 같은 정부의 정책적 지원 속에 성장하는 동안 소비자생활협동조합은 정부로부터 아무런 정책적 지원을 받지 못하였음
  - (기업적 가치 불인정) 국제사회에서 소비자협동조합은 주요한 기업모델로 인정받고 있으나 우리나라의 소비자생활협동조합은 단기간의 급성장에도 불구하고 여전히 정책적으로는 소비자단체 정도로 취급 (주부부처가 공정위인 이유도 기업적 가치를 불인정하기 때문)
- \* 협동조합기본법 주무부처인 기재부도 협동조합 주요 정책방향을 타 경제주체와의 차별해소에 두고 있다는 점에 비추어 소비자생활협동조합에 대한 현 공정위의 정책기조는 많은 변화가 필요함

<참고> 생협전국협의회 소개 및 현황 자료

단체명	회원조합(개)		조합원수(세대)		사업액(억원)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
두레생협	28	28	159,593	176,138	1,110	1,162
한살림	21	22	481,105	535,518	3,437	3,624
아이쿱생협	80	81	218,585	237,610	4,834	5,256
대학생협	28	28	116,283	147,797	1,566	2,000
행복중심생협	14	14	34,435	37,345	225	210
위 연합회 외 지역생협 (2014년 자료)	9	9	11,035	11,035	80	80
<b>합 계</b>	<b>180</b>	<b>182</b>	<b>1,021,036</b>	<b>1,145,443</b>	<b>11,252</b>	<b>12,332</b>

## 2. 소비자생활협동조합 주무부처 변경 제안배경

### ① 소비자생활협동조합 주무부처로 공정위 지정배경

- 2005년 정기국회에서 소비자기본법이 상정, 통과되었고 2007년 3월 28일 법 시행에 따라 소비자정책이 공정위로 일원화
  - 국민의 정부와 참여정부에서 공정위로의 소비자정책 이관 문제가 본격적으로 논의되었음
  - 2004년 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회 전문가 TF에서 공청회 등 다양한 절차를 거치며 구체화됨
- 소비자정책의 공정위로의 이관 및 기획재정부 출범과 맞물려 개정 소비자생활협동조합법에 따라 주무부처도 기존 재정부에서 공정거래위원회로 변경
  - 이명박 정부 출범 당시 기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합

### ② 공정위로의 지정변경의 문제점

- 주무부처 지정변경의 절차상 문제
  - 소비자정책 전반에 대한 공정위로의 주무부처 이관문제는 상당기간 심도 깊은 논의를 통하여 진행되었음
  - 반면 소비자생활협동조합의 주무부처를 공정위로 지정변경하는 과정에선 충분한 정책적 검토가 부재한 가운데 부처 이관이 진행되어 현재까지 논란이 지속되고 있음
  - 소비자라는 수식어 때문에 협동조합으로서의 기업적 특성

등은 고려하지 않고 단순한 소비자단체로 취급하여 주무부처를 공정위로 선정

○ 주무부처로서 공정위의 성격 및 타당성 문제

- 공정위는 독점 및 불공정거래에 관한 사안을 심의, 의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙행정기관 및 준 사법기관으로서 공정거래 관련 사건을 심결, 처리하는 역할을 담당하고 있음
- 소비자정책에 있어서도 약관개선을 통한 소비자 피해의 방지, 허위광고 시정을 통한 소비자 보호, 할부거래와 방문판매, 전자상거래 등 특수한 거래관계에서 발생하는 소비자 피해방지를 중점 기능으로 하고 있음
- 주요 선진국에서도 협동조합의 소관부처는 협동조합의 기업적 성격을 고려하여 재경부(프랑스, 이탈리아), 고용관련부서(일본), 산업 및 중소기업부서 또는 별도의 독립부처(영국) 등이 담당하고 있음
  - \* 공정거래위원회와 같이 기업활동에 대한 일종의 규제 감독부처가 협동조합 소관부처인 것은 국제사회에서도 매우 예외적인 사례이며 이는 협동조합에 대한 불공정 사례로 부각될 수 있음
- 이처럼 독점 및 불공정거래에 대한 규제 감독 및 준사법적 성격의 공정거래위원회가 소비자 시민이 운영하는 공동체 기업모델로서 소비자생활협동조합의 주무부처를 담당하는 것은 바람직하지 않으며 타 경제주체 및 다른 법에 의한 협동조합에 비교할 때도 형평성의 문제가 있음
- 실제로 이러한 부처의 특성으로 인해 공정위에는 협동조합 전담부서 및 전담인력도 없으며 관련 예산 및 육성 정책

등도 부재한 것이 현실

- 전담부서 및 인력, 정책과 예산의 부재로 인해 유사의료생협문제(사무장 병원 난립사건), 생협명칭 도용사례(우리생협) 등에 대해서도 적극적인 대응이 불가하였음
- \* 조사대상 의료생협의 79%가 사무장병원.... 한국일보 2016.2.26
- 한편 공제관련 시행령 제정 등 제도개선도 추진되지 않아 소비자생활협동조합의 성장과 발전에 걸림돌이 되고 있음

### ③ 기재부로 주무부처 변경의 필요성

#### ○ 소비자생활협동조합의 정체성 확립 및 육성근거 마련

- 소비자생활협동조합이 단순한 소비자단체가 아닌 소비자 시민이 참여하는 협동조합 기업모델이라는 정체성 확립
- 정부의 다양한 관련 부처와 협의하여 타 경제주체에 비하여 역차별 받지 않는 정책환경 조성을 통해 성장기반을 마련한다는 취지에서 현 협동조합기본법 주무부처인 기획재정부가 소관하는 것이 바람직함
- \* 기획재정부는 ① 시장 진입, ② 물적 자본, ③ 인적 자본, ④ 연대.협력 등 4가지 측면에 정책추진과제를 선정하고 민간중심의 협동조합 성장생태계 구축을 위해 노력하고 있음

#### ○ 정부 협동조합 정책의 효과성 제고

- 소비자생활협동조합의 성장속도 및 시행령 개정 이후 관리 감독 필요의 증대 등 현안 문제를 고려하면 현재 공정위 체계로서는 정책대응이 불가능
- 이를 위해 공정위에 협동조합 전담부서 신설 및 관련 예산

과 정책 지원체계 구축하는 것도 부처 성격에 부합하지 않으며 정부 재정효율화 차원에서도 합리적인 대안이라 볼 수 없음

- 협동조합기본법 제정으로 협동조합 관련 2개의 전담부서(협동조합정책과, 협동조합운영과)를 두고 있는 기획재정부가 소비자생활협동조합의 소관부처를 맡는 것이 가장 이상적이고 현실적인 해법이 될 수 있음
- 특히 협동조합기본법과 소비자생활협동조합법의 유사성 및 연계성이 높아 정책 연계 효과를 극대화할 수 있다는 점도 긍정적 요인이 될 수 있음
- \* 소비자생활협동조합들이 기본법에 따라 설립된 소규모 협동조합의 유통채널 역할이 가능할 것이며, 의료생협과 기본법에 의한 의료사회적협동조합도 통합 관리를 통해 부정효과를 낮출 수 있음

### 3. 기대효과

#### ① 건강하고 지속가능한 협동조합 성장생태계 구축 가능

- 협동조합기본법 상 협동조합과 소비자생활협동조합의 정책연계를 통해 협동조합의 지속가능한 성장환경 마련 가능
  - 협동조합기본법으로 설립된 협동조합이 1만개를 넘어섰으나 대다수가 영세하고 경영능력이 취약한 것이 현실
  - 소비자생활협동조합과 연계를 통해 적극적인 판로지원 및 연대협력을 촉진한다면 기본법상 협동조합들의 자립역량도 개선될 수 있을 것임



- 타 경제주체와 차별없는 정책환경 조성으로 소비자생활협동조합의 안정적인 성장기반 마련 및 국민경제에 대한 기여도 증진
  - 소비자생활협동조합의 기업적 정체성을 인정하고 이에 맞는 정책환경 제공을 통해 안정적이고 차별없는 성장기반 마련
  - 소비자생활협동조합의 성장은 시장의 공정한 경쟁과 소비자 선택권을 강화할 것이며 친환경 농업 발전 및 신규 고용창출, 마을공동체성 강화에 기여하여 국민경제 발전에 기여할 것

## ② 지역공동체 강화 및 사회적자본 확대에 기여

- 고령화, 양극화 등 급증하는 사회문제에 대한 대응력 강화
  - 주무부처 이관으로 정책환경이 개선된다면 소비자생활협동조합은 보다 적극적으로 고령자 서비스, 지역재생, 주거서비스 등 다양한 사회적 비즈니스를 강화해 나갈 것임
  - 소비자생활협동조합의 사업확대 및 성장은 정부가 대응하기 어려운 사회문제들의 민간 차원의 대안마련이란 긍정적 효과를 발생시킬 것으로 예측가능함 (일본 소비자생활협들의 고령자 및 보육서비스 사례)
  - 소비자들의 다양한 사회적 비즈니스 참여기회의 확대는 결과적으로 우리 사회의 신뢰수준을 높여낼 것이며 그로써 사회적 자본의 확대에 기여할 수 있을 것임

### ③ 정부 정책효과성 제고 및 재정효율화에 기여

- 부처 성격도 부합하지 않는 공정위에 별도의 예산 인력을 배정하는 것보다 협동조합 주무부서를 운영하고 있는 기획재정부가 담당하는 것이 재정효과를 높일 수 있음
- 정책 및 제도 성격이 유사한 협동조합기본법과 소비자생활협동조합에 대한 감독 및 지원업무를 통합하여 정책효과성을 극대화할 수 있음 (정부 3.0 취지에 부합함)

국회 정무위원회, 기획재정위원회 위원 국회의원님께  
소비자생활협동조합 소관부처 변경관련 협조와 지원을 요청드립니다.

생협전국협의회 (2016.10.12)

현재 생협전국협의회 소속의 5대 생협 및 연합회에 속하지 않은 지역생협의 조합원은 약 115만 가구, 사업규모는 1조2천억원을 넘어서고 있습니다. 생협의 사업을 뒷받침하고 있는 임직원은 1만 명에 달해 양질의 일자리 창출에도 크게 기여하고 있습니다. 또한 갈수록 어려워지는 한국 농업, 농촌을 지지하는 중요한 사회적 역할을 수행하고 있습니다.

지난 30여 년 간 한국의 생협은 매우 높은 수준의 독립성과 자생력을 기반으로 성장해왔습니다. 또한 협동조합의 정체성을 확고히 하면서 사업과 운동의 현장에서 협동조합의 원칙과 가치를 실현하고자 노력하고 있습니다.

그동안 생협은 공정거래위원회를 소관부처로 하여 소비자단체의 한 형태로 정부 정책의 대상이 되어 왔습니다. 그러나 지금의 생협의 조직과 사업규모와 사회적 역할을 고려할 때 협동조합으로서의 정체성과 특성이 더 중요하게 고려되어야 한다고 생협전국협의회는 판단하고 있습니다. 또한 생협의 활성화를 위한 체계적인 정책적 뒷받침이 필요한 시점이라고 생각하고 있습니다.

그런 점에서 독점, 불공정거래를 감시감독하고 규제하는 준사법기관인 공정거래위원회의 기본적인 성격에 비추어 볼 때 소비자생활협동조합의 소관부처로서 적절하지 않다는 것이 생협전국협의회회의 판단입니다.

또한 생협전국협의회는 생협의 활성화와 체계화, 협동조합 정책의 일관성 제고, 다양한 협동조합 간의 연대협력과 생태계 조성 등 협동조합 운동의 발전과 성장을 고려할 때 협동조합기본법의 주무부처인 기획재정부가 생협의 주무부처로서 가장 적합할 것으로 판단하고 있습니다.

아이가 커감에 따라 몸에 맞는 옷을 준비해야 하는 것은 당연한 이치이자 순리입니다. 지금의 생협의 현실, 규모 그리고 앞으로의 사회적 역할의 확대를 위해 체계적이고 합리적인 정책적 환경이 조성될 수 있도록 생협의 소관부처 변경에 대한 생협전국협의회회의 요청에 귀 기울여 주시기를 요청드립니다.

2016년 10월 12일, 생협전국협의회 드림

두레  
생협연합회  
회장 김혜정



아이쿱생협  
사업연합회  
회장 오미예



한국대학  
생협연합회  
회장 최상진



한살림연합  
회장 곽금순



행복중심  
생협연합회  
회장 안인숙



## 〈참고 1〉 생협 주무부처 변경 필요성 검토

- 생협전국협의회 (2016.10.12)

### 1. 현 공정거래위원회로의 주무부처 변경 경과

#### 1) 소비자정책의 주무부처 변경의 경과<sup>1)</sup>

- 국민의 정부 시기에 공정위로의 소비자정책 이관문제가 본격적으로 논의되기 시작
- 참여 정부 시기에도 지속적으로 논의되었으며 정권인수위원회 정책보고서 등을 통해 소비자정책 이관 필요성 제기
- 2004년 9월 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원회 전문가TF에서 관계부처 의견수렴 및 학계, 시민단체의 의견을 수렴하고 공청회 등을 개최하는 등의 절차를 거침.
- 당시 재경부는 소비자보호법의 개정을 통해 문제점을 보완하자는 의견을 제시하였고
- 공정위는 소비자정책 업무 및 소관법령을 공정위로 이관하고 한국소비자보호원에 대한 감독권을 공정위로 이관하자는 의견을 제시
- 소비자단체 중심의 시민단체는 소비자정책의 공정위 이관으로 인해 기업에 대한 규제증가를 우려하고 소비자위원회 설치를 통한 소비자정책의 일원화 방안 제시
- 소비자학회 등 학계는 소비자정책의 중요성을 강조하여 소비자부 또는 소비자위원회 설치 의견 제시
- TF 검토결과는 이후 대통령 서면보고, 총리 주재 국정과제 현안 조정회의, 당정협의 등의 정부 내 절차를 거쳐 정부안으로 확정
- 2005년 정기국회에서 소비자기본법 개정안이 상정되어 통과되었고 2007년 3월 28일 소비자기본법의 시행에 따라 소비자정책이 공정위로 일원화됨.

#### 2) 소비자생활협동조합의 주무부처 변경

- 이명박 정부 출범 시 기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합 (정부조직법 개정)
- 소비자정책의 공정위로의 이관(일원화) 및 기획재정부 출범과 맞물려 2008년 3월 29일 시행된 개정 소비자생활협동조합법에 따라 생협의 주무부처도 공정거래위원회로 변경

### 2. 문제점

- 일반적인 소비자정책의 이관, 일원화 및 주무부처 변경에 대해서는 상당 기간 동안의 심도 있는 검토가 있었음. 반면 일반적인 소비자정책과 함께 공정거래위원회로 이관된 소비자생활협동조합에 대해서는 단순히 소비자단체 유형의 하나로 인식되었고 협동조합이 가지는

1) 백병성, 소비자정책의 소관이전에 관한 사례연구, 지방행정연구 제25권 제2호(통권 85호) 2011.6. 357~388

고유한 특성과 차이에 대한 고려도 이루어지지 못해 결과적으로 생협의 공정위 이관의 타당성, 필요성에 대한 면밀한 검토 없이 공정위로의 이관이 추진됨.

- 공정위는 독점 및 불공정거래에 관한 사안을 심의, 의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙행정기관 및 준 사법기관으로서 경쟁정책을 수립, 운영하고 공정거래 관련 사건을 심결, 처리하는 역할을 담당하고 있음.
- 소비자정책에 있어서도 소비자 주권의 확립이라는 주요 기능을 수행함에 있어 소비자단체의 육성과 활성화보다는 약관개선을 통한 소비자피해의 방지, 허위과정의 표시광고 시정을 통한 소비자 보호, 할부거래와 방문판매, 전자상거래 등 특수한 거래분야에서 발생하는 소비자 피해방지를 중점 기능으로 하고 있음.
- 이 같은 공정위의 기본적인 성격에 기인하여 공정위가 소비자생활협동조합의 인가·육성·지원 및 감독업무를 하도록 되어 있음에도 불구하고 인가와 감독 분야 외 육성과 지원 분야에서는 실질적인 역할과 실적이 거의 없는 것이 현실임.

### 3. 생협의 육성과 지원정책 부재의 대표적 사례

- 2010년 개정된 생협법에 따라 연합회의 공제사업 시행근거가 마련되었으나 2016년 9월 현재까지 공제사업 시행을 위한 준비를 하지 않아 시행하지 못하고 있는 현실은 공정위가 생협의 주무부처로서 심각한 문제가 있음을 보여주는 대표적인 사례
- 2010년 생협법 전부개정 이후 많은 부분에서 제도개선, 법규 개정의 필요성이 제기되었으나 과태료 기준의 강화 등 규제와 벌칙 강화에 관한 법규 개정 외에 실질적인 제도개선은 이루어지지 않아 육성, 지원 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음.
- 매년 연초에 실시되는 대통령 업무보고 시에 지난 몇 년간 한두 꼭지의 생협 활성화를 위한 정책이 제시되기도 하였으나 제대로 실행, 추진된 경우가 거의 없으며 심지어 2016년에는 생협에 대한 정책이 전혀 제시되지 않는 등 생협의 주무부처로서 공정위가 수행해야 할 정책기능의 수행실적 역시 전무한 상황임.
- 반면, 생협의 형식을 가장한 유사 의료생협의 난립과 생협 명칭 도용사례(우리생협) 등 엄격한 관리감독이 필요한 사안에 대해서는 행정력 미비로 제대로 대응하지 못하는 현실

### 4. 소결

- 독점, 불공정거래를 감시감독하고 규제하는 준사법기관인 공정위의 기본적인 성격에 비추어 볼 때 소비자생활협동조합의 소관 부처로 공정위는 적절하지 않음.
- 국내 생협 조합원이 115만 가구, 사업규모가 1조 2천억원에 달하는 현재의 조건에서 소비자단체의 한 형태가 아닌 협동조합으로서의 정체성과 특성이 더 중요하게 고려되어야 하며 생협의 활성화, 선진화를 위한 체계적인 정책이 필요한 상황임.
- 생협전국협의회는 소비자협동조합의 활성화와 선진화, 협동조합 정책의 일관성 제고, 다양다종한 협동조합 간의 연대협력과 생태계 조성 등 협동조합 운동의 발전과 성장을 고려할 때 협동조합기본법의 주무부처인 기획재정부가 주무부처로서 가장 적합할 것으로 판단함.

## 〈참고 2〉 생협전국협의회 소개 및 현황 (2014년, 2015년 기준)

생협전국연합회설립을위한추진협의회(이하 생협전국협의회)는

국내 대표적인 생협조직인 두레생협연합회, 행복중심생협연합회, 대학생협연합회, 한살림연합, 아이쿱생협을 비롯하여 독자적으로 사업을 영위하는 지역의 독자생협이 함께 참여하고 있으며 2012년 3월 7일 결성되어 생협 제 단체들의 연대 및 대정부 창구 역할을 수행하고 있습니다.

단체명	회원조합(개)		조합원수(세대)		사업액(억원)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
두레생협	28	28	159,593	176,138	1,110	1,162
한살림	21	22	481,105	535,518	3,437	3,624
아이쿱생협	80	81	218,585	237,610	4,834	5,256
대학생협	28	28	116,283	147,797	1,566	2,000
행복중심생협	14	14	34,435	37,345	225	210
위 연합회 외 지역생협 (2014년 자료)	9	9	11,035	11,035	80	80
<b>합 계</b>	<b>180</b>	<b>182</b>	<b>1,021,036</b>	<b>1,145,443</b>	<b>11,252</b>	<b>12,332</b>

## 〈참고 3〉 주무부처 변경에 대한 생협전국협의회 논의경과

- 2014년 10월 28일 대표자회의에서 소관부처 변경(공정위→기재부)에 대해 논의, 결정
- 2016년 3월 24일 대표자회의에서 주무부처 변경추진을 포함한 2016년 사업계획 승인
- 2016년 9월 12일 운영위원회에서 주무부처 변경을 위한 구체적인 사업에 착수 결정

# 발제 2

## 생협 제도 개선 과제

권종택\_한국대학생협연합회 사무국장

소비자생활협동조합 활성화를 위한

# 제도개선과제

2016. 11. 24.



## 소비자생활협동조합법

- 1999.02.05 : 23개 조항으로 제정
- 2005.01.27 : 22개 조항으로 개정 (5개조항 개정 및 1개조항 삭제)  
재정경제부 장관의 사무를 시·도·시·자치로 위임
- 2008.02.29 : 3개 조항 개정  
타법개정 및 공정거래위원회로 사무 이관
- 2008.03.22 : 88개 조항으로 전부개정  
연합회, 전국연합회 설립근거 제정 등
- 2013. ~ : 선거방법, 벌금, 의료생협, 민법개정 조항 일부 개정
- 2013.05.05 : 일부개정법률안 제출(김기준의원 대표발의)
- 기타 개정발의 : 조세특례제한법, 지방세특례제한법 (김기준, 최원식)
- 19대 국회 폐회로 인해 자동폐기 됨.



## 법 개정의 취지



협동조합은 정책으로 추진되어야 합니다.

대한민국의 비약적 성장 이면에는 양극화와 불평등이 치유불가능할 정도로 확산되어 있어, 궁극의 국가발전을 위해서는 참여와 협력을 통한 사회공공성 확립이 무엇보다 시급함.

협동조합은, 상호존중과 부조의 문화속에 선순환의 새로운 경제단위로서 국가목표에 부응하는 신성장동력을 갖추고 있어 이에 대한 국가적 전망과 확산 로드맵이 필요함.

우리는, 협동조합이 개인이 아닌 우리를, 경쟁이 아닌 협력을, 승자독식이 아닌 따뜻한 분배를 목적하는 국가목표에 부합하는 유력한 보조체로서, 새로운 대안경제로 육성되어야 함.

개정하고자 하는 법은, 개정 이후 실제 운영에서 현실에 부합되지 않거나 규제일변도의 조항등을 개정하고자 하는 목적과, 기타 육성을 위한 법안으로 구성 됨.

## 법 개정 주요사항



### 1. 생협의 비영리성 강화(제6조)

확산추세의 협동조합속에서 생활협동조합의 조합원중심 비영리 운영원칙 확립

### 2. 학교협동조합의 교육공공성 강화(제9조)

학교협동조합에 대한 학교등의 협력을 명기하여 구성원 참여에 의한 교육지원과 복지환경 창출

### 3. 협동조합기본법과 같이 조합원의 자격에 법인을 추가함(제13조.제57조)

도시와 농촌, 생산자와 소비자, 학교구성원과 학교와의 실제적 협력 강화

### 4. 운영에서의 정관자치 강화(제30조, 제43조)

현실적 대의원 선출방법 등에 대해 조합자치결정권 보장

### 5. 임원상한선 폐지(제31조,제37조,제63조)

조합 및 연합회의 규모에 따라 참여가 보장되는 실질적 임원 구성

## 법 개정 주요사항

### 6. 전국연합회 설립 현실화(제70조, 제72조)

의료생협과 구별되는 여타 생협간 전국연합회 설립 현실화

## 조세특례제한법

### 법72조2항8호

법인세 과세특례에 소비자생활협동조합뿐만 아니라, '연합회'와 '전국연회' 추가 요청

### 법106조제1항2호

학교구성원이 이용하는 모든 물자에 대해 부가가치세 면제 확대

## 지방세특례제한법

### 법14조, 법60조

- 가. 구매·판매사업을 위해 취득한 부동산 취득세, 재산세 경감
- 나. 회원 공동이용시설 사업용 부동산 취득세, 재산세 경감
- 다. 고유업무에 직접 사용하기 위한 부동산 취득세, 재산세 면제
- 라. 주민세 재산분, 지방소득세 종업원분 경감.

### 현재 적용대상

- 가. 법14조 “농업협동조합, 산림조합, 수산업협동조합, 연연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고 및 그 연합회(중앙회)”
- 나. 법60조 “중소기업협동조합 및 그 연합회(중앙회)”

기타, 개별육성법이 있는 법인의 경우 이미 적용중에 있음.

## “소비자생활협동조합육성법”

### 현행 육성법의 종류

- 가. 1인 창조기업 육성에 관한 법률
- 나. 벤처기업육성에 관한 특별조치법
- 다. 사회적기업 육성법
- 라. 산업기술연구조합육성법
- 마. 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률
- 바. 부품소재전문기업등의 육성에 관한 특별조치법
- 사. 농산물가공산업육성법
- 아. 바르게살기운동조직 육성법, 기르는 어업육성법 등 다수

### 육성법의 주요내용

- 가. 제정사유에 따른 설립 기반조성
- 나. 국가의 지원조항 규정
- 다. 자금 및 조세, 교육 등의 지원

감사합니다!



# 토론

이병학\_한국협동사회경제연대회의 집행위원장

## 협동조합간 협동의 활성화를 위하여

이병학(한국협동사회경제연대회의 집행위원장)

- 협동조합은 “사회양극화 확산을 극복하고, 새로운 일자리 창출을 위한 동력을 확보하기 위한 방안의 하나”로 주목받으면서, 2011년 협동조합기본법 제정 이래 설립이 확산되고 있어 현재 약 1만여 개를 넘어서고 있음. 그러나 소규모 협동조합이 많고, 협동조합 활동율도 55%에 그치고 있어 협동조합이 발전할 수 있는 생태계 조성의 필요성이 증가하고 있음.
- 협동조합간의 협동은 협동조합 생태계 구성에 있어 매우 중요한 역할을 할 것임. 국제협동조합연맹(ICA)은 “협동조합은 조합들 간의 실천적이고 엄격한 협력을 통해 그들의 영향력을 극대화할 수 있다. 협동조합이 한 지역차원에서 크게 성장하기 위해서는 소규모 조합의 소유와 참여의 장점을 유지하면서 다른 조합과 제휴하여 대규모 조직의 이점을 획득해야 한다. 이는 이해관계를 조정해야 하는 어려운 문제로서 모든 협동조합이 끊임없이 도전해야 할 과제이며, 협동조합인이 얼마나 현명한가를 실험해 볼 수 있는 일이 될 것이다.”라고 하여 협동조합간 협동의 중요성을 강조하고 있음.
- 생협은 1999년 법 제정 시행 이후 2015년 말 현재 182개 조합, 조합원 115만 세대로 급성장하고 있으며, 매출액 약 1조2천억 원, 임직원수는 1만 여명에 이르고 있음. 특히 정부로부터 별다른 정책적 지원을 받지 못하였음에도 이러한 성장을 이루었다는 사실에 주목할 필요가 있음.
- 최근 우리나라는 양극화의 심화로 2013년 현재 전체 인구의 14.6%가 빈곤계층이며, 인구로는 약 733만 명에 이르고 있는바, OECD 평균 빈곤율인 11.3%에 월등히 높아 이들에 대한 일자리 창출은 물론 복지서비스의 제공이 매우 중요한 상황임. 이러한 상황은 그동안 생협이 주된 역할을 담당해왔던 친환경농업을 통한 농업경쟁력강화, 지역재생 및 마을공동체 복원이외에도 고용창출의 측면에도 눈여겨 볼 필요가 있음을 보여주는 것임. 또한 생협은 세계적으로 보육 및 돌봄사회서비스 영역에서도 활발하게 활동함으로써 복지서비스의 제공자로서의 기능도 확대될 것으로 보임. 특히 취약계층을 대상으로 하는 복지서비스의 경우 공공적 성격이 강한 반면

공급자의 대부분이 영리기업인 한국사회의 현실을 감안했을 때 비영리적 성격을 기본으로 하는 생협이 중요하다 할 것임.

- 전체 협동조합 운동의 발전에 있어 생협이 차지하는 위상도 매우 높다고 할 것임. 가까운 일본의 경우 생협이 물류의 위탁 등을 통해 협동조합 운동의 성장을 이끄는 견인차로서의 역할을 감당해온 바 있음.

우리나라의 경우에도 생협은 여타 협동조합과의 연대와 협동을 통해 협동조합 운동의 성장을 지원하고 있음.

### ① 대학생협

초등학교부터 대학까지 연계하는 ‘생애주기형 학교협동조합’ 모델을 만들기 위해 노력하고 있음. 또한 서울광역자활센터와 공동 기획으로 자활생산품의 판로 개척 및 자활사업을 홍보하기 위한 활동을 진행하고 있으며, 취약계층에 대한 배려와 이익의 사회적 환원을 위하여 설립된 희망카페사회적협동조합과의 협력을 통해 사회적경제 활성화와 나눔의 문화 확산을 위해 노력하고 있음.

### ② 두레생협

사회적경제지원기관인 따복공동체지원센터와 협력을 통해 판로확보에 어려움을 겪고 있는 협동조합 등 사회적경제기업 생산품의 입점, 판매를 지원하고 있음.

### ③ 아이쿱

한국사회적경제씨앗재단을 설립하여 협동조합을 포함한 사회적경제의 활성화를 위해 노력하고 있음. 구체적으로는 사회적경제간 돌봄서비스 상호거래, 사회적경제 생태계 활성화를 위한 아이쿱몰 입점 및 사업제휴, 의료복지사회적협동조합과의 협력을 통해 의료 사각지대에 놓여 있어 의료혜택을 받지 못하는 취약계층을 지원하기 위한 의료 건강나눔사업 등을 추진하고 있음.

### ④ 한살림

협동조합기본법이 제정되기 이전인 2002년부터 노동자협동조합의 일종인 ‘일공동체’를 만들어 출산과 육아 혹은 전업주부로서 경력이 단절된 여성들에게 일과 생활을 함께 할 수 있는 새로운 형태의 일자리, 지역에 유용한 사업을 만들기 위해 노력함. 또한 협동조합에 물류를 위탁하여 협동조합의 성장을 지원하고 있으며, 샵인샵을 통해 사회적경제 생산품의 판매를 지원하고 있음.

##### ⑤ 행복중심생협연합회

생협활동을 통해 축적한 경험을 바탕으로 협동조합지원센터를 만들어 협동조합의 설립과 운영을 지원하고 있고, 조합원들이 직접 강사 혹은 컨설턴트로 참여하고 있음. 또한 국내 외식 프랜차이즈 업체 최초로 주식회사에서 협동조합으로 전환한 해피브릿지협동조합과 전산 분야 업무 협력을 통해 상호 발전을 도모하고 있음.

- 생협의 이러한 활동은 협동조합 운동의 활성화는 물론 한국사회가 안고 있는 고용 불안, 늘어나는 복지서비스에 대한 담당자로서의 기대를 높이고 있으며, 향후 역할의 확대가 기대됨. 지금까지 이러한 노력은 민간차원의 교류와 협력을 통해 이루어져 왔으며 제도적인 뒷받침이 될 경우 협동조합 운동의 활성화에 크게 기여할 것으로 예상됨.

그러나 생협의 경우 협동조합과는 동떨어진 공정거래위원회가 주무부처임에 따라 협동조합간 협동을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음. 따라서 주무부처를 협동조합에 관한 정책과 지원을 총괄하는 기재부로 이전함으로써 생협 자체의 발전은 물론 한국사회 전체 협동조합 운동의 발전에 유리한 환경을 조성할 필요가 있음.

특히 협동조합은 물론 사회적기업, 자활기업, 마을기업 등에 대한 통합지원을 내용으로 하는 사회적경제기본법이 현재 국회에서 논의 중이며, 주무부처가 기재부임에 따라 향후 그 필요성이 더욱 크다고 할 것임.



# 토론

이유태\_공정거래위원회 소비자정책과 과장