

## 한국 노동자협동조합의 지배구조 : 조합원 참여의 관점에서

김활신\*

### 국문요약

이 논문은 한국 노동자협동조합의 지속가능한 성장 가능성을 지배구조를 통해서 살펴보았다. 협동조합이 자신의 지배구조에 공동소유와 민주적 운영원리를 어떻게 담아내고 구현하는지를 조합원들의 일상적인 참여 방식에 대한 사례연구에 기초해 알아보았다. 소유권을 가진 조합원의 '참여를 통한 통제'가 적절한 방식으로 이루어질 때, 성장기에 나타날 수 있는 다양한 문제들의 대안을 합의하며 새로운 성장을 도모할 수 있기 때문이다. 이 연구는 전통적인 지배구조 및 네트워크 지배구조에 대한 이론에 기초하여 일하는 사람들의 협동조합연합회(위커쿱)에 소속된 8개 회원조합의 사례를 연구하였다. 각각의 협동조합은 전통적인 지배구조 유형을 따르고 있었으며 출자금 구성, 업종 특성, 경영진의 조합원 참여 인식 등에 따라 조합원 참여 구조화에서 약간의 차이를 가지고 있었다. 노동자협동조합의 사회적 가치 실현과 지속가능한 성장을 위해, 각 협동조합의 특성을 반영하는 조합원 참여 사례와 지배구조 검토 등 지속적인 연구의 필요성이 제기된다.

주요어: 노동자협동조합, 네트워크 거버넌스, 조합원 참여

\* 성공회대학교 일반대학원 협동조합경영학과 박사과정, 서울시협동조합지원센터 센터장 (sohha@hanmail.net)

## Governance of Workers Cooperatives in Korea : from the perspective of members' participation

Kim, Hwalshin \*

### Abstract

This article tried to study the sustainable growth of workers cooperatives through the governance. We looked for how cooperatives contain and realize the principles of joint ownership and democratic management within its governance, based on case study of member's participation of daily routine. Because the worker cooperatives can promote better growth as the members come to an agreement the different kinds of issues during a growth period, when the members with the ownership control the cooperatives with the participation of proper ways. We studied the 8 cases of cooperatives belonged to Korea Federation of Worker Cooperatives based on the theories of classical and network governance. Every cooperatives follow the types of classical governance and they have some differences of structured member's participation depending on composition of member's invest, the characteristics of business and the management's understanding of member's participation. For realizing of social value and sustainable growth, it needs to continue studying the cases of the member's participation and the structure of the governance reflecting the characteristics of every cooperatives.

Key words : worker cooperative, network governance, member's participation

---

\* Doctoral student, Department of Management of Co-operatives, Graduate School, Sungkonghoe University. Chief, Seoul coop support center, Seoul, Korea(sohha@hanmail.net)

## I. 서론

협동조합 기본법 제정 이후 4년 만에 1만 여개의 협동조합이 설립되었다. 실제로 사업을 수행하고 있는 협동조합의 비율은 절반에 그치고 있지만, 동네의 작은 카페부터 식당, 슈퍼마켓, 청소 서비스, 교육, 택시 등 다양한 업종에 걸쳐서 다양한 유형의 협동조합들이 만들어졌다. 각각의 협동조합들은 자신들의 설립목적을 달성하면서 성장하고 있다. Cook & Burress(2009)는 협동조합의 수명주기(life cycle) 모델을 통해 협동조합이 성장기를 거치면서 협동조합의 특성을 유지하면서 새로운 성장을 할 수 있을지, 탈협동조합화할지, 조직 자체가 사라질지 등의 선택의 순간에 놓이게 된다고 하였다. 그것은 협동조합이 초기에 사회적 경제의 경제적 정당성을 가지고 협동조합의 원칙에 기초한 조직을 설계하여 운영하지만, 점차 성장하면서 조합원들 간의 이해관계가 다양해지고 이에 따른 의사결정 비용이 높아지고 무임승차의 문제 등이 나타나기 때문이다. 이 때 제기되는 협동조합의 지속가능한 성장의 문제와 관련하여 여러 가지 다른 접근들이 있겠지만 여기서는 ‘조합원 참여’의 관점으로 보고자 한다. 그것은 국제협동조합 연맹(ICA)이 ‘협동조합 10년을 위한 청사진’에서 다루는 여러 가지 의제 중에서 ‘참여’를 첫 번째 의제로 제시한 것과도 관련이 있다.

국제협동조합연맹(ICA)은 2012년 10

월 영국 맨체스터에서 열린 총회에서 ‘협동조합 10년을 위한 청사진(이하 협동조합 청사진)’을 승인하였다(ICA, 2013). 협동조합 청사진은 2008년 세계 경제위기를 겪으면서 협동조합이 보여준 위기 대응력, 탄력성에 대한 세계인의 우호적인 반응을 기회로 협동조합의 성장을 새로운 수준으로 끌어올려서 협동조합이 사회, 경제, 환경 분야에서 지속가능성을 리드하는 것으로 인정받으며, 사람들이 선호하는 비즈니스 모델로서 가장 빨리 성장하는 기업형태가 되도록 하겠다는 계획을 담고 있다. 이를 위해 5가지 의제를 제시하고 있는데, 그것은 참여, 지속가능성, 정체성, 법률체제, 자본의 개념으로 요약되며, 다음의 의제로 정리된다. 1) 조합원제도와 지배구조에 있어 참여를 새로운 수준으로 끌어올린다. 2) 협동조합을 지속가능성을 창출하는 모델로 각인시킨다. 3) 협동조합의 메시지를 만들고 협동조합의 정체성을 확보한다. 4) 협동조합이 성장할 수 있도록 지원하는 법률체제를 보장한다. 5) 조합원 통제를 보장하면서 믿을만한 협동조합 자본을 확보한다.

협동조합 청사진은 협동조합의 조합원들이 자신들의 목소리를 내면서 참여하는 것이 올바른 사업결정과 더 나은 사업성으로 이어지며, 민주적 의사결정에 참여하는 방법을 배움으로써 지역사회 발전에도 기여한다는 것을 설명하고 있다. 조합원의 민주적 참여와 관여에서의 혁신, 소통과 의사결정의 다양한 사례 개발, 조합원 혜택과 인센티브를 통한 참여 독려 등을 제시하고 있다.

협동조합 기본법 제정 이후 다양한 협동조합 모델들이 만들어지고 성장을 시작한 지금 시점에서 협동조합의 지배구조와 조합원 참여를 검토하는 것은 이후 한국 협동조합 발전을 위해 적절하다고 본다. 소유권을 가진 조합원의 참여를 통한 통제가 적절한 방식으로 이루어질 때, 성장기에 나타날 수 있는 다양한 문제들의 대안을 합의하며 새로운 성장을 도모할 수 있을 것이다.

이 논문은 협동조합의 여러 유형 중에서 노동자협동조합의 지배구조를 연구하고자 한다. 그것은 최근 들어 노동자협동조합의 증가세가 커지고 있고, 소유와 노동이 일치하고 조합원의 이용대상이 자신들의 일자리라는 측면에서 조합원의 참여가 구조적으로, 일상적으로 일어날 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 이 논문은 노동자협동조합의 지배구조가 조합원의 참여를 어떻게 보장하고 있는가를 살펴본다.

## II. 협동조합의 지배구조

### 1. 지배구조의 개념

협동조합에서 지배구조라는 말은 익숙하면서도 낯선 개념이다. 익숙하다는 것은 지배구조라는 단어 자체는 기업에 대한 여러 가지 언론 기사들과 연구들을 통해서 잘 알려져 있다는 의미이다. 낯설다는 것은 협동조합에서 지배구조라는 단어의 쓰임새와 관련된다. 지배구

조를 얘기할 때, 흔히 주주자본의 대기업을 중심으로, 그리고 주주와 경영인(대리인)의 문제를 다루는 대리인 이론을 중심으로 언급되기 때문에, 최근에 설립된 기본법 협동조합들과 같이 소규모이며, 조합원이 소유자이면서 이용자인 협동조합에서 지배구조 논의가 활발하지 않다는 의미이다.

하지만 지배구조의 개념은 주식회사뿐만 아니라 공기업, 비영리기관, 정부조직 등의 모든 조직에서 중요하게 다루어져야 할 문제이다. 그것은 조직에서 견제와 균형의 원리가 얼마나 지켜지며, 조직의 생성목적이 효과적으로 달성되는가의 문제가 지배구조의 문제이기 때문이다(김용구, 2000).

기업지배구조의 개념은 기업을 지휘하고 통제하는 시스템(정광선, 2000)으로 누가 기업을 지배할 것인가의 문제이다. 즉, 기업 경영을 둘러싼 권한 배분 구조, 지배권 행사의 방법과 그에 대한 평가와 감시 등을 포함한다(김용구, 2000). 지배구조는 그 자체가 목적이 아니고 기업의 목표와 연관된 하나의 수단이다. 지배구조의 궁극적인 목적은 기업의 목적을 효과적으로 이행하기 위한 것이기 때문에 기업의 비전과 관련된 좋은 의사결정을 내리는 것에 있다(김용구, 2000; Novkovic & Miner, 2015). 좋은 의사결정을 내리기 위한 좋은 지배구조는 지배주주의 사적 이익 추구를 효과적으로 제어하고 지배주주의 독단적인 의사결정으로 인한 회사의 경영손실을 막을 수 있는 것을 말한다(전재익, 2007; 이호갑·손영건, 2009).

국제기구들이 제시하고 있는 바람직한 지배구조 역시 구성원의 참여가 보장되는 공정하고 투명한 지배구조, 사회적 의무를 다하고 기업의 전략적 비전을 실현할 효과적이고 효율적인 지배구조의 원칙들을 담고 있다. OECD는 기업 지배구조 원칙에서 효율적인 지배구조의 판단 기준으로 공정성, 투명성, 주주에 대한 책임, 사회적 의무 등을 들었다. 또 국제연합개발계획(UNDP)은 기업만이 아니라 정부나 비영리조직에도 적용될 수 있는 바람직한 지배구조의 7가지 원리로서 참여, 법치, 투명성, 사회에 대한 의무, 합의지향성, 효과성과 효율성, 책임성, 전략적 비전을 제시하고 있다(김용구, 2000).

## 2. 협동조합의 지배구조

협동조합이 가지고 있는 조합원 공동 소유와 조합원에 의한 민주적 통제라는 본질적 특성, 조합원 공통의 경제적, 사회적, 문화적 가치 실현을 위한 사업체의 운영, 자기책임, 민주, 평등, 연대의 가치 등은 주식회사의 지배구조 이론으로 충분히 설명할 수 없다. 그것은 기존의 지배구조들이 가지고 있는 위계적이고 중앙 통제적인 시스템은 조직 구성원들의 참여를 구조적으로 보장하고 있지 못하기 때문이다. 많은 협동조합들이 조합원 총회에서 사업과 예산을 결정하고, 조합원들의 1인1표에 의한 민주적 시스템으로 이사회를 구성하지만, 다시 조합원의 목소리를 내기 위해서는 1년

뒤의 다음 총회까지 기다려야 한다. 1년 동안은 조합원이 선출한 이사회가 의사결정을 대신하기 때문이다. 물론, 이런 구조는 충분히 민주적이지만 조합원들의 목소리는 1년간 유보되고, 권한은 이사회에 집중될 수밖에 없다.

Turnbull(2012)은 이러한 위계적이고 중앙집중적인 지배구조는 실패할 수밖에 없기 때문에, 큰 조직을 관리가능한 단위로 나누고, 독립적인 통제 센터의 네트워크로 의사결정을 재구성하는 방식의 네트워크 지배구조 혹은 다중심주의(polycentric) 지배구조를 제안하였다. 네트워크 지배구조의 기본 원칙은 권력을 나누는 것이고 이것은 우리가 본질적으로 체화하고 있는 견제와 균형의 원리에 따른 것이다.

Novkovic & Miner(2015)는 네트워크 지배구조를 설계하기 위한 기본적인 요소들을 제시하였다. 첫 번째는 소규모의 독립적인 단위들이다. 소규모 단위들은 의사결정의 자율성을 보장할 수 있고, 제품개선이나 시스템 개선, 작업환경의 변화와 같은 환경 변화의 조정이 가능하기 때문이다. 또한 작은 집단에서 직접 민주주의가 더 용이하기 때문이다. 두 번째는 보완성의 원칙이다. 조직의 가장 낮은 단위에서 이루어지는 의사결정으로 조직이 활동할 수 있는 수단과 역량을 갖출 수 있다면, 상부 단계의 의사결정이 더 필요하지 않다는 것이다. 즉, 조직은 가장 낮은 단위를 대신하여 의사결정을 하고 책임을 지는 것이 아니라 가장 낮은 단계에서 하지 못하는 부분을 보완하는 기능을 가지면 된다는

것이다. 세 번째는, 다중 통제 센터이다. 이것은 조직의 모든 계층 내에서 공동 자산을 보호하고, 조합원들의 민주적인 발언권을 보장하며, 사람중심 접근을 강화시킨다. 각각의 센터(위원회)는 자체적으로 갈등 해결 구조, 조정 구조, 구성원 총회, 전체 조직 내에서의 대표성을 가질 수 있으며, 다른 센터들과의 이중적인 연계를 통한 상호 평가, 다양한 유형의 전문가(협동조합, 사업운영, 기술, 전략, 위기관리 등)의 참여가 가능하다. 마지막으로, 다중 이해관계자이다. 이들은 협동조합의 효과적인 의사결정을 도울 다양한 전문성을 지닌 가치 있는 정보의 원천이다. 다중이해관계자협동조합이 아닌 경우에는 협동조합의 조합원 자격을 가지고 있지 않은 이해관계자들이 있을 수 있지만, 이들의 참여는 네트워크 지배구조의 장점을 더 높일 수 있을 것이다.

이러한 네트워크 지배구조는 협동조합의 공동소유, 민주적 운영이라는 특성을 담아내면서 조합원의 민주적 참여의 폭을 확장하고 있다. 다음 장에서 협동조합들이 네트워크 지배구조를 구현하는 사례를 통해 조합원 참여가 어떻게 이루어지는지 살펴보자.

### 3. 네트워크 지배구조의 사례

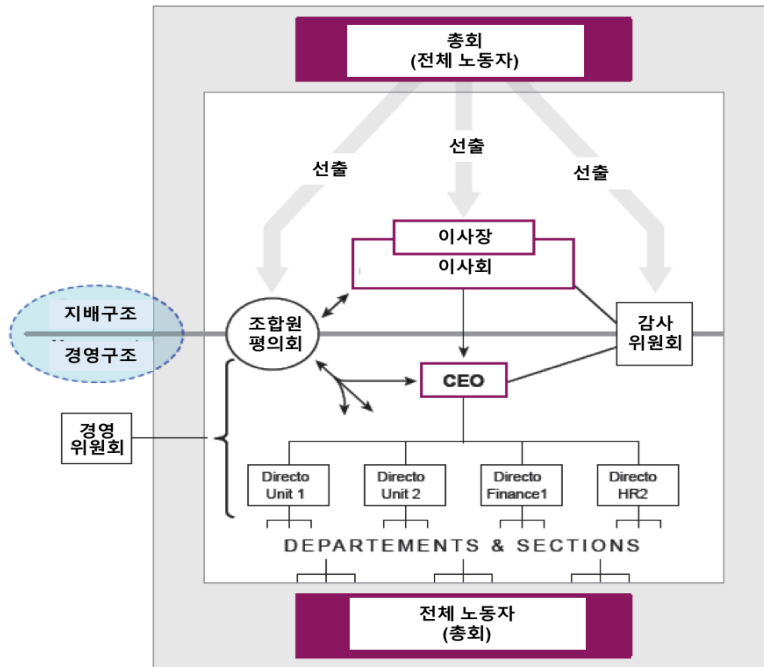
네트워크 지배구조의 사례로 국제협동조합연맹(ICA)이 소개하고 있는 스페인의 몬드라곤, 영국의 슈마 홀푸드(Suma Wholefoods), 미국의 유니온 캅

(Union Cab)을 살펴본다(Freundlich et al., 2015). 이들 각 사례들은 전형적인 틀을 가지고 있는 것이 아니라 각 협동조합의 설립과정과 같은 역사성, 협동조합의 업무 특성 등에 따라 다양한 형태를 띠고 있다.

#### 1) 몬드라곤 협동조합

몬드라곤의 개별 협동조합은 평균 350명의 규모로 이루어져 있다. <그림 1>의 조직도를 보면 총회가 조직도의 위와 아래 두 가지로 나타나고 있는데, 조직도 아래의 전체 노동자(총회)는 노동자 조합원들이 매일의 업무를 경영자에게 보고하는 것을 나타내는 것으로 복잡한 기업 조직의 세분화된 노동 구조에서 필요한 위계구조라고 보고 있는 것이다. 조직도 위의 총회(전체 노동자)는 회사의 최고 권위로서, 경영의 책임이 궁극적으로 조합원들에게 있음을 나타낸다. 정관에는 1년 1회로 되어 있지만, 1년에 2회 정도 열리며 임시 총회는 언제나 열릴 수 있다.

임기 4년의 이사회는 월 1~2회의 회의를 하고 경영진을 모니터 하며 경영진들이 책임을 갖고 일을 하게 한다. 최고경영자의 임명과 경영진 구성 승인은 이사회의 역할이다. CEO는 이사가 될 수 없다. 그것은 권한의 집중을 막기 위한 것이며 이사회에 참석하지만 의사결정을 위한 투표권은 없다. CEO와 간부급 경영진들로 구성되는 경영위원회는 일상적인 경영책임을 지는 단위이다. 경영위원들도 이사가 될 수 없지만, 소규



〈그림 1〉 몬드라곤 개별 협동조합의 조직도

모 협동조합에서는 허용된다.

사회위원회는 협동조합 법에는 없지만, 50인 이상의 몬드라곤 협동조합에게 권장되는 위원회이다. 사회위원회 위원들의 임기는 2년이며, 총회가 아닌 각 부서 또는 노동영역에서 선출한다. 1인1표의 원칙에 의해서, 25-30명당 1인이 선출된다. 사회위원회는 현장 노동자들의 관점이 공식적이고 구조적인 기구를 통해 효과적이고 지속적으로 반영될 수 있게 하기 위하여 만들어졌다. 이는 조직이 어떤 규모에 이르게 되면, 노동자들이 협동조합의 정보나 의사결정 기구에 대한 접근이 어려워지게 되어 경영자들보다 운영권한이 작아지게 되고, 이사회가 전체 조직을 대표하여 기

능하기 어렵다는 판단 아래 만들어진 구조이다. 사회위원회의 회의는 최소한 월 1회 열리며 경영진, 이사회, 현장 노동자 조합원 사이의 소통을 촉진하기 위해 활동한다. 현장노동자들의 관점이 주요 결정에 반영되도록 하고, 노동자들의 고충과 관련한 1차 논의, 노동 일정 및 노동 시간, 급여 조정, 노동 조건 등과 같은 노동생활에 대한 의제를 총회에 제안한다.

## 2) 슈마 홀푸드(Suma Wholefoods)

슈마(Suma)는 영국에 있는 유기농 식품 개발 및 유통업체로서 150명의 노동

자조합원으로 구성되어 있다. 설립당시 야나키스트 전통에 기초하여 위계적인 경영, 노동자들과 경영자들 사이의 분업 개념을 거부하고 평등한 체계를 세웠고, 이러한 생각들이 오늘날에도 많은 부분이 남아 있다.

‘경영은 기능이며 지위가 아니다’는 것이 슈마의 기업운영의 핵심원칙이다. 따라서 슈마에는 CEO, 경영이사, 의장이 없고 합의경영을 실천하고 있다. 팀 리더들은 기능 조정자(function coordinators)로 불리고 지위에 따른 권한은 거의 없다. 또한 조직 또는 경영의 센터가 없다. 건물에는 소규모 회의실이 있을 뿐 단혀 있는 사무실이 없고, 경영진의 주차 공간도 따로 정해져 있지 않다.

총회는 1년에 4번 열리고 협동조합의 주권기구이다. 총회 사이에 사업운영을 위한 권한을 가지는 6명의 경영위원회를 선출한다. 기능 조정자(function coordinator)들이 주간회의, 일간회의를 하며 단기간 운영을 한다.

이렇게 체계적이지 않게 운영하는 것처럼 보이지만, 슈마의 운영 관리 기능은 매우 효과적이어서 산업평균 배송오류가 전체 배송물량의 10%인데 반해서 슈마는 배송오류가 거의 없다. 대규모 홍수와 시스템 IT 실패 등의 경영위기가 있었지만 효과적으로 극복하였고, 급속한 성장의 시기에는 노동자들의 배치 전환도 두 번 진행되었다. 이러한 위기 극복의 과정에서 전통적인 전략 경영이나 임원의 권한 같은 것은 없었다. 슈마의 공식 지배구조와 관리 프로세스는

측정될 수 없는 비공식적인 ‘대화’가 바탕이 되고 있다. 노동자의 참여를 통한 지속적인 대화, 공급자와 대화, 고객과의 대화 등이다.

슈마의 조합원들은 대부분 장기근속(이직률 연 2% 이하)하고 있는데, 상대적으로 높은 임금과 고용 보장이 그 이유이다. 현재 이들의 임금은 산업 평균의 두 배에 달하고 있고 임금지급률은 아르바이트 학생부터 수십 년의 경력자까지 똑같다. 이렇게 모든 직원들에게 동등한 임금지급을 하고 있기 때문에 조합원들이 직무순환과 다기능 훈련을 하게 할 수 있다. 슈마의 구성원들은 보통 3개의 작업영역(사무실, 창고, 운전) 중에서 두 가지 업무를 작업 주간에 수행한다. 구성원들의 다기능 훈련을 모니터링하고 관리하는 것은 직원팀에서 수행하고 있고 이는 총회에서 결정한 것이다.

신입 조합원을 선발하는 데에는 직무 제공에서부터 조합원들의 비밀투표까지 9개월이 걸린다. 신입 조합원들도 경영위원회 위원이나 팀 리더로 선출될 수 있다.

슈마에서 고객에 대해 예측 가능한 업무상 실수를 하는 것은 비협동조합적이고 동료들에게 실망을 안겨주는 일이다. 동료들 간에 ‘일을 잘 하고 못 하고’와 같은 문제로 갈등이 일어나기도 한다. 조합원들은 집단적인 책임 안에서 개인의 주도권을 운용해야 한다.

### 3) 유니온 캡(Union Cab)



유니온 캡은 택시 회사 노동자들이 오랜 투쟁 끝에 직접 회사를 설립한 경우로 250여명의 조합원으로 구성되어 있다. 유니온 캡의 조합원 유형은 한 가지이지만 직종에 따라서 노동조건, 임금 구조 등은 차이가 있고 이러한 차이는 당사자들 간의 갈등의 소지가 되기도 한다. 또한, 하루 24시간, 주말과 휴일을 포함하여 주 7일 운영하는 근무조건은 조합원 참여에서 구조적 어려움의 원인이 되고 협동조합의 방향과 운영에 대해서 조합원들 간의 견해 차이로 이어지기도 한다.

유니온 캡은 9명으로 이루어진 이사회가 경영자를 고용하여 기업을 운영하는 전통적인 위계적 경영구조를 가지고 있었으나, 조합원들의 불만이 커지면서 지배구조의 민주화를 진행하였다. 유니온 캡의 경영구조는 평의회(council), 위원회(committee), 팀(team)으로 이루어져 있다.

동료 심리(peer review)라는 이름의 평의회는 5개의 평의회로 구성되어 있다. 이 기구는 인적자원평의회(human resource council)나 부사장이 임명하고 이사회에서 승인하는데, 조합원들 간의 갈등을 해결하는 역할을 한다. 조정 평의회(mediation council)는 특별한 훈련을 받은 조합원들이 분쟁을 겪는 조합원들에게 3자 중재를 한다. 행동심리평의회(behaviour review council)는 노동자들의 불만을 조사하고 적절한 대책을 마련한다. 4년 임기의 7명의 위원으로 구성된다. 사고심리평의회(accident review council)는 기사들의 충돌 사고

를 조사하며 3년 임기의 5명의 위원으로 구성된다. 노동자 평의회(workers' council)는 사고심리평의회 주장의 근거를 위해 임명되는 조합원들로 구성된다. 인적자원평의회(human resource council)는 대표, 부대표, 경영 매니저, 인적자원매니저로 구성되고 차별과 성희롱, 불만 조사와 해결의 역할을 한다.

위원회(committee)는 교육선거, 정책 및 재무 검토, 연간 회계감사 지원, 전략 계획 등을 수립하는 역할을 하고 이사회가 임명한다. 이사회는 9명(3명의 교체 이사회)으로 조합원들이 선출하고, 정책 수립, 연간 예산 및 전략 승인, 평의회 임명 승인, 경영 매니저 채용, 운영팀(steering team) 감독 등의 역할을 한다.

팀(Teams)은 운영팀(steering team)이 임명하고, 정책 실행과 절차 개발, 직원들의 업무 지시 등의 역할을 한다. 경영 매니저는 매니저들, 핵심 직원들의 활동을 이끌고 조정, 운영하는 운영팀(steering team)을 지원하고 협동조합의 운영을 관리한다. 운영팀(steering team)은 신규 수습사원의 통과 승인, 관리직원의 채용과 멤버십 제공의 역할을 한다. 교대근무 직원들을 위해 두 개의 책상이 배치되어 있으며 각 팀의 인원은 4명-12명으로 구성되어 있다.

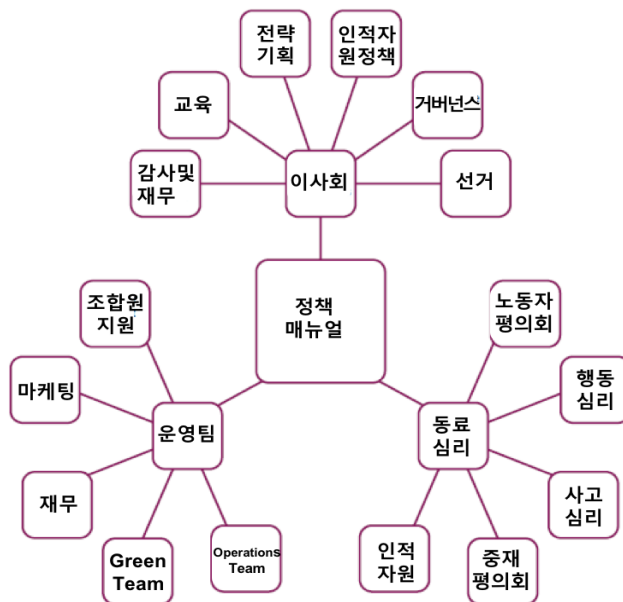
유니온 캡에서는 전통적인 사장의 역할을 하는 사람이 없다. 경영 매니저가 이사회에 책임을 지고 운영팀을 이끌지만 지위의 권한을 가지지는 않는다. 정책 매뉴얼이 유니온 캡 운영의 기본 지침으로서 역할을 하고 있고, 토론과 의

사결정의 과정이 길기는 하지만 모든 구성원들이 목소리를 내고 있다. 이러한 지배구조의 변화로 유니온 캡의 다양한 이해관계자들이 한 테이블에서 토론을 하고 의사결정에 참여하고 있으며, 전체 노동자들이 근무시간이나 근무지역과 관계없이 정보 소통이 이루어지게 하고 있다. 조합원들은 공익성이 협동조합에 어떻게 연결되는지 더 잘 이해하게 되었고, 투명하고 민주화된 프로세스로서 훈련 프로그램을 신뢰하게 되었다. 이전의 위계구조에서는 경영자의 호의로 조합원들의 의사결정 참여가 이루어졌지만, 새로운 경영구조는 리더십을 개발하고, 개방적인 소통과 투명성이 있기 때문에, 80-90명 이상의 조합원들이 스스로 토론과 의사결정에 참여하고 있다. 이 프로세스는 많은 노동자들을 고용인

에서 조직의 성공을 위해 집단적인 책임감을 갖는 소유자와 조합원으로 바꾸었다.

### Ⅲ. 한국 노동자협동조합의 지배구조

한국에서 직원협동조합으로 설립된 협동조합은 2016년 6월 현재 400여개이다. 하지만 ‘일하는 사람들의 협동조합연합회(Korea Federation of Worker Cooperatives, 이하 워커쿱)’의 회원조합들의 협동조합 유형을 볼 때, 각 협동조합의 설립 조건에 따라서, 다른 협동조합 유형으로도 노동자협동조합이 설립되어 있어 실제의 노동자협동



〈그림 2〉 유니온 캡의 경영구조

〈표 1〉 협동조합 유형 및 조합원 구성 현황

| 협동조합               | 협동조합 유형         | 조합원수                                       | 비조합원 직원        |
|--------------------|-----------------|--|----------------|
| 이피쿵                | 직원협동조합          | 7명   | -              |
| 한국유지보수협동조합         | 직원협동조합          | 8명   | 4명             |
| 행복나눔마트협동조합         | 직원협동조합          | 18명  | 42명            |
| 아이쿵협동조합<br>지원센터    | 사회적협동조합         | 직원 조합원 13명<br>후원자 조합원 1단체                  | 10명<br>(예비조합원) |
| 일과 나눔              | 사회적협동조합         | 직원 조합원 60명<br>생산자 조합원 20명<br>후원자 조합원 15명   | 10명            |
| 쿠팡협동조합             | 다중이해관계자<br>협동조합 | 직원 조합원 5명<br>사업자 조합원 5명                    | -              |
| 한국가사노동자<br>협회 우렁각시 | 비영리사단법인         | 회원단체 중에<br>협동조합 4개<br>사회적기업 4개<br>비영리단체 2개 | 준회원 2개         |
| 인스케어               | 주식회사            | -  | 30명            |

조합은 더 많다고 볼 수 있으나 통계적 확인은 어렵다. 위커쿵은 직원협동조합, 사회적협동조합, 생산자협동조합, 노동자자주관리기업 등 일하는 사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 협동조합 및 협동기업들을 회원으로 구성하고 있다.

이 논문은 위커쿵의 18개 회원조합 중에서 8개의 협동조합 및 기업을 대상으로 이사장 또는 임직원을 인터뷰한 내용을 바탕으로 쓰였다. 인터뷰의 주요 내용은 각 협동조합의 설립과정과 지배구조, 조합원 참여구조 등이었다. 〈표 1〉은 연구대상 협동조합들의 조직유형

및 조합원 구성 현황 등을 요약하였다.

8개의 조직 중에서 전형적인 노동자협동조합 유형인 직원 협동조합은 3개다. 아이쿵협동조합지원센터와 일과나눔은 사회적협동조합인데, 아이쿵협동조합지원센터는 직원협동조합이지만 영리목적성을 가지지 않기 위해서 지역사회기여형 사회적협동조합을 선택했다고 한다. 일과나눔은 모 법인이 자활기업에서 출발한 역사성을 가지고 있으면서 취약계층의 고용과 일자리 창출이라는 목적을 가지고 있는 사회적협동조합이다. 쿠팡협동조합은 교육, 컨설팅을 주요 사업으로 하는 협동조합으로서 회계, 법

〈표 2〉 출자금 현황

| 협동조합            | 출자금   |
|-----------------|---|
| 이피쿱             | 설립 초기 10만원, 현재 200만원  |
| 한국유지보수<br>협동조합  | 2천만 원, 이후 필요자본 증가로 증자함                                      |
| 행복나눔마트<br>협동조합  | 설립 초기 300만원, 현재 900만원<br>일부 조합원은 약 1억여 원                    |
| 아이쿱협동조합<br>지원센터 | 직원 조합원 1천만 원<br>후원자 조합원 3천 5백만 원<br>예비 조합원 300만원            |
| 일과 나눔           | 직원 조합원 매월 1만원<br>생산자 조합원 및 후원자 조합원은 가입출자금 1만원,<br>계속출자를 권장함 |

를 등 각 분야의 전문가들인 사업자들과 직원들이 함께 다중이해관계자 협동조합을 설립하였다. 한국가사노동자협회 우렁각시는 비영리 사단법인으로서, 각 지역별 가사노동자 사업체를 회원조직으로 가지고 있다. 각 지역별 사업체는 협동조합, 사회적기업, 비영리단체 등으로 구성되어 있다. 인스케어는 상법상 주식회사이며, 주식 또한 대표 1인이 모두 소유하고 있다. 하지만, 기업의 운영에서 노동자들의 참여적 성격이 강하여 노동자협동조합의 성격을 가지고 있는 것으로 인정되어 워커쿱의 회원이 되었다. 이피쿱을 제외하고는 모두 비조합원 직원이 존재한다. 이것은 신규 직원 채용 후 일정 기간이 지나야 조합원 자격이 주어지는 자체 규정 때문이다. 행복나눔마트협동조합의 경우 비조합원 직원이 특별히 많은데, 이것은 2016년에 신규 매장 및 사업을 확장하면서 신

규 직원 채용이 급격히 늘어났기 때문이다.

이들 협동조합들의 설립과정과 출자금 현황 또한 각 협동조합에 따라 차이가 있다. 한국유지보수협동조합은 유지보수 업종에 관련된 사람들 7명이 모여서 2천만 원씩을 동일하게 출자하여 설립하였다. 출자금은 분납이 가능하였다. 아이쿱협동조합지원센터는 아이쿱협동조합연합회에서 회원조합 지원업무를 하던 직원들이 협동조합을 설립한 경우다. 조합원들의 출자금은 1천만 원이며 후원자 조합원은 3천5백만 원을 출자하였다. 아이쿱협동조합지원센터는 입사 2년이 지난 직원에게 조합원 가입 자격을 주는데, 비조합원의 경우 예비조합원 자격을 주고 300만원의 출자를 하게하고 있다.

이피쿱은 현 조합원들 중 일부가 공동창업으로 운영하던 카페를 협동조합

으로 전환하였다. 공동창업 당시 2명이 창업자금의 대부분을 감당하였으나 이후 협동조합으로 전환하였다. 이피쿱의 조합원 출자금은 초기에 10만원이었으나 현재는 200만원으로 증액하였다. 행복나눔마트협동조합은 경제공동체, 좋은 일자리 등의 이상을 가진 이들이 행복나눔공동체라는 법인을 설립하여 기존에 운영되고 있던 마트를 인수하였다. 마트를 인수하면서 직원들의 고용을 승계하였으며, 이 직원들과 함께 노동자협동조합을 설립하였다. 설립 당시 인수자금은 행복나눔공동체의 구성원 3인이 상당 부분을 담당하였으며, 마트의 직원들은 300만원의 출자금을 내고 조합원으로 가입하였다. 이후 기초 출자금을 3구좌 900만원으로 증액하였으며, 조합원들의 증자를 유도하기 위해 출자금에 따라서 조합원 수당에 차이를 주고 있다.

사회적협동조합인 일과 나눔은 4개의 자활기업들이 모여서 하나의 사회적협동조합을 설립하였다. 각각 업종이 다른 자활기업들은 현재 일과 나눔의 사업부서로 구성되어 있다. 일과 나눔의 조합원 출자금은 직원조합원들은 1구좌 1만원을 매월 납부하는 방식이다. 생산자조합원과 후원 조합원은 가입시 1만원을 납부하고 이후 증자는 자율이나 계속 납부를 권장하고 있다.

8개 협동조합들의 지배구조와 조합원 참여구조를 살펴보자. 인스케어를 제외한 모든 협동조합들이 이사회와 총회, 감사를 두고 있다. 조합원이 10명 안팎

인 협동조합들은 사실상의 조합원 총회와 이사회, 조합원 회의가 따로 구분되지 않으며 대부분의 의사결정을 전체 조합원이 모여서 수행한다고 밝혔다. 이피쿱은 조합원 참여와 관련하여 '노동의 자기결정권'에 대한 문제의식을 가지고 있다. 자율성에 기반 하지 않은 임금노동자로서의 경험이 자발성에 기초한 자율적인 노동, 자기 결정에 의한 노동을 어렵게 하고 있다는 것이다. 노동의 자기결정권을 기초로 내부합의에 의한 업무 조율 등이 원활하게 이루어지는 것을 궁극적인 조합원 참여로 보고 있다. 한국유지보수협동조합은 전체 직원이 매일 오전에 모여서 업무를 위한 소통을 하고 있으며, SNS를 활용한 소통, 특히 비용 지출 등의 투명한 공개가 조합원들과 직원들의 신뢰를 얻고 있다고 하였다. 콤비즈 협동조합의 경우는 조합원 총회를 매월 진행하고 있어 오히려 이사회는 잘 열리지 않는다고 하였고, 매월 진행되는 조합원 총회가 조직 운영의 큰 힘이 되고 있다고 하였다. 콤비즈 협동조합은 직원 평의회를 운영하고 있다. 직원 평의회는 취업규칙, 급여, 사무 공간 이전 등 일상적인 의사결정을 수행하며 이에 대해 조합원 총회가 추진하는 형식을 취하고 있다.

아이쿱협동조합지원센터도 직원 평의회 조직을 운영하고 있다. 예비조합원도 평의회에 참석하며 평의회는 매월 1회 정기회의와 필요시 수시로 회의를 한다. 평의회는 3개의 분과위원회로 구성되어 있는데, 자치위원회, 교육위원회, 커뮤니티위원회이다. 자치위원회는 매월 열리

〈표 3〉 조합원 참여구조

| 협동조합               | 이사회                 | 조합원 참여구조                              | 조합원 참여 내용                                       |
|--------------------|---------------------|---------------------------------------|---|
| 이피쿱                | 3명                  | 조합원 모임                                | 모든 의사결정   |
| 한국유지보수<br>협동조합     | 5명                  | 전체 직원 회의 매일<br>SNS 활용                 | 업무 관련 소통,<br>비용지출 등의 투명한<br>공개                  |
| 행복나눔마트<br>협동조합     | 4명                  | 매월 2회 조합원 회의<br>(월 1회로 변경예정)          | 조합원들의 업무 관련<br>의견 수렴                            |
| 아이쿱협동<br>조합지원센터    | 6명                  | 직원 평의회                                | 조합원 자치활동<br>(조합원 교육, 소통,<br>관계 등) 및 이사회<br>모니터링 |
| 일과 나눔              | 11명<br>(사외이사<br>4명) | 매월 사업부 단위 직원회의<br>분기별 사업부 단위<br>조합원회의 | 사업 보고 및<br>조합원 의견수렴                             |
| 쿠파즈협동조합            | 3명                  | 매월 1회 조합원 총회<br>직원평의회                 | 모든 의사결정<br>취업규칙, 급여 등                           |
| 한국가사노동자<br>협회 우렁각시 | -                   | 매월 1회 조합원 모임                          | 사업 보고 및<br>조합원 의견수렴                             |
| 인스케어               | -                   | 연말 전체 직원회의                            | 급여, 인사 등의<br>공개논의, 합의 결정                        |

는 조합원의 날 기획 및 운영, 외부 노동자협동조합과 연대, 이사회 모니터링 등의 활동을 한다. 교육위원회는 조합원들의 자기개발 예산 집행과 관리, 지원센터 성장을 위한 교육 기획, 외부 교육 정보 수집 등의 활동을 하며 커뮤니티 위원회는 신규복지프로그램 기획, 문화회식, 동아리 활동 장려 등의 활동을 한다. 이사회-팀장회의-팀회의가 업무와 관련된 논의와 집행이 이루어지는 체계이고, 직원 평의회는 조합원 자치활동과 이사회 모니터링의 활동을 한다.

행복나눔마트협동조합은 월 2회 조합

원 모임을 운영한다. 조합원들의 업무와 관련된 의견 등을 수렴한다. 조합원 모임은 월 1회로 축소할 예정이다.

일과 나눔은 12명으로 구성된 이사회에 4명의 사외이사가 포함되어 있다. 사외이사는 지역 시민단체, 그리고 회계 등 특정 분야의 전문가들이다. 이사회는 매월 열리며, 조합원과 직원들의 모임으로는 사업 단위별 운영위원회와 직원회의가 매월 열리며, 분기별로 사업단위별 조합원회의가 열리고 이를 통해서 조합원들의 의견을 수렴한다. 한국가사노동자협회의 회원단체들은 조직유형은 다

르지만 구성원 당사자 중심으로 운영한다는 원칙을 폭넓게 공유하고 있다. 모든 조직이 이사회와 총회를 운영하고 있고, 매월 조합원 모임에서 사업보고와 조합원 의견수렴이 이루어진다. 조합원들에게 중요한 것은 투명한 보고이며, 의사결정 경로의 투명성이기 때문에 절차적 과정이 중요하다. 정기적인 조합원 모임 외에 각종 소모임 운영, 상조회 운영 등에 조합원들이 참여하고 있다. 가사 서비스 요금, 노동조건 등도 조합원 모임에서 논의된다.

인스케어는 주식회사이지만 직원 참여 운영구조를 가지고 있다. 대표는 회사의 전략적 방향성을 결정하고 영업을 하는 것 외에 구체적 업무에 관여하지 않는다. 회사 내부의 운영은 각 팀과 부서의 장과 구성원들의 합의하에 진행된다. 회사의 운영과 관련된 큰 틀의 결정은 연말에 전체 직원들의 모임에서 결정된다. 급여, 인사이동 등도 공개적으로 논의되며 직원들의 합의하에 결정된다. 이러한 특징은 사회적기업인 모범인에서부터 이어져 온 조직 문화이며, 외부에서는 이러한 운영구조를 노동자협동조합과 유사하다고 보고 있다.

지금까지 8개 조직의 조직형태와 설립과정, 지배구조 및 조합원 참여구조에 대하여 살펴보았다. 협동조합의 역사가 서구유럽지역보다 짧은 우리나라는 단일한 조합원 제도와 출자 방식으로 제한되어 있기 때문에 협동조합의 지배구조가 거의 유사하다. 다만, 조합원 참여 방식을 어떻게 구조화하느냐가 지배구조의 차이로 드러날 수 있을 것이다. 하

지만, 사례조사 한 8개 조직의 경우 규모가 크지 않고 두 개의 조합이 직원 평의회를 가지고 있고 나머지 조합 역시 매월 정기적인 조합원 모임을 진행하고 있어 그 차이 또한 크지 않지만, 몇 가지 특징들을 정리해보자.

### 전통적인 지배구조 유형

지금까지 살펴본 노동자협동조합들은 조합원 총회, 이사회, 감사 기구를 두고 있는 전형적인 지배구조의 유형을 가지고 있다. 앞서 살펴보았던 네트워크 지배구조와 비교하면 이사회에 의사결정 권한이 집중되어 있는 것이다. 콤비즈 협동조합의 경우 매월 열리는 조합원 총회와 직원 평의회의 운영 등은 예외로 분류할 수 있겠다. 모든 협동조합들이 정기적인 조합원 모이고 있지만, 조합원들의 의견을 수렴하는 정도이고 이사회와 다른 의사결정 구조를 가지고 있지는 않다. 물론, 협동조합의 규모가 작아서 조합원들이 전체적인 조합의 운영상황을 공유하고 있고, 이사회가 조합원들의 의견을 수렴하는 데에 어떤 장애를 가진다고 보이지 않기 때문에 이러한 분석이 큰 의미를 가지지는 않는다.

다만, 이런 논의가 의미를 가지는 것은 협동조합이 규모화 되고 성장하면서, 조합원들의 이해관계가 달라지거나, 조합원들의 정보공유가 부족해지거나, 조합원들 간에 갈등이 생기는 상황을 준비한다면, 조합원 참여를 구조화 할 필요가 있기 때문이다. 앞서서 사례로 살펴본 몬드라곤이나 유니온 캡의 경우

도 전통적인 지배구조에 대한 조합원들의 불만이 고조되면서 지배구조의 변화를 시도했다. 우리나라의 우진교통의 경우도 조합원 간의 갈등이 고조되면서 지배구조의 변화 필요성을 인지하고 노동자치와 경영자치 구조를 도입하면서 네트워크 지배구조를 갖추었다.

협동조합의 조합원 참여를 구조화하는 것은 장기적으로 조직의 지속가능한 성장의 기초가 될 수 있을 것이다.

### 출자금과 지배구조

이피쿱과 행복나눔마트협동조합은 설립 당시 필요 자본에 해당하는 출자금을 조합원들이 공동으로 부담하지 않은 경우이다. 설립 비용 상당액을 소수가 부담하였고, 다수의 조합원들은 소액의 출자금(이피쿱 10만원, 행복나눔 300만원)을 납부하고 조합원이 되었다. 이러한 출자금액의 차이가 조합원으로서의 주인 의식, 공동소유 개념 등에 영향을 미치지 않는 것일까? 노동자협동조합에서 출자금과 조합원 참여와 관련된 실증연구들이 확인되지는 않지만, 소비자생활협동조합의 경우 낮은 출자금(3만원, 5만원 등)이 다수의 조합원들을 단순 소비자와 다르지 않게 하고 있음을 볼 때, 노동자협동조합에서 소액의 출자금은 조합원 의식보다는 좀 더 나은 직장의 직원으로 여길 가능성을 배제할 수 없다. 또한, 현실적으로 필요 자본의 대부분을 납입한 거액 출자자의 의사결정 참여 비중이 높을 수 있다는 가정도 배제할 수 없다. 설립 초기의 큰 금액의 출자금이 조합원 가입을 가로막는 장애

요소가 될 수도 있겠지만, 분할납부 등의 다양한 방안을 고려할 필요가 있다. 최근 서구 유럽지역의 협동조합들 중에서 조합원 외에 다양한 자본 투자 방식을 확대하고 있다. 우리나라에서는 법적으로 가능하지 않지만, 다양한 자본투자가 이루어지는 협동조합의 의사결정구조를 연구하는 것 또한 출자금이 균일하지 않은 조합에서 의사결정의 집중을 피할 수 있는 방안을 찾는 데 유용할 수 있을 것이다.

### 업종별 특성과 조합원 참여

한국가사노동자협회 우렁각시와 일과나눔은 사회적협동조합으로서 취약계층의 일자리 창출과 고용안정이 협동조합의 주요 목적이다. 이들 협동조합들의 주요 고민은 가사 서비스, 청소 서비스와 같이 부가가치를 창출할 수 없는 업종에서 조합원 참여를 어떻게 조직할 것인가이다. 물론, 이들 조직은 협동조합 기본법이 제정되기 이전부터 구성원들이 참여하는 조직운영을 해왔고, 조합원 모임을 통해 자신들의 노동조건과 관련된 문제들을 논의하고, 조직운영에 참여해왔다. 하지만, 조직 운영 제반과 관련한 결정, 조직의 전략적 판단과 관련하여 여전히 내근 조합원이 중심이 되고 있어서 현장 조합원과 내근 조합원이 권한을 공평하게 가질 것인가가 조합원 참여에서 주요 과제가 되고 있다.

행복나눔마트협동조합과 한국유지보수협동조합은 조합원 및 직원들의 근로조건, 투명한 기업운영에 매우 높은 관



심을 가지고 있다. 즉, 해당 산업보다 높은 임금을 지급하는 것, 비정규직을 정규직화 하는 것, 기업운영의 정보를 공개하는 것 등에서 협동조합이 매우 큰 성과를 가져왔음을 중요하게 보고 있었다. 하지만, 조합원의 참여와 관련해서는 상대적으로 중요한 가치를 부여하지 않고 있고, 조합원이 선출한 이사회가 민주적인 운영을 할 수 있다고 보고 있었다.

쿠팡즈 협동조합과 아이쿱협동조합지원센터는 협동조합을 지원하는 교육, 컨설팅 업종으로서 협동조합에 대한 오랜 경험과 연구를 바탕으로 직원 평의회 등의 조직을 갖추고 조합원 참여를 구조화하고 있다.

이러한 차이는 업종별 차이와 더불어서 협동조합 경영진의 인식의 차이를 동반하고 있다. 협동조합의 업종별 차이, 제조업과 서비스업의 차이, 사무업무와 현장 노동 등 업무 유형의 차이 등은 조합원 참여를 구조화하는 데서 각각의 특징을 반영될 수밖에 없다. 이러한 특징들이 반영된 조합원 참여 사례들이 개발될 필요가 있다.

#### IV. 결론

애초 이 논문은 우리나라 노동자협동조합의 지배구조를 유형화하고 시사점을 분석하려고 하였다. 하지만, 사례수가 충분치 않고 지배구조와 조합원 참여에 대한 개별 사례에 대한 깊이 있는 연구가 동반되지 않으면서, 8개 조직의

지배구조와 조합원 참여의 간단한 유형을 살펴보는 것에 그쳤다.

하지만 노동자협동조합의 지배구조와 조합원 참여에 관해 전통적인 지배구조 외에 네트워크 지배구조 사례를 제시하고, 우리나라 노동자협동조합들의 지배구조를 살펴보았다는 점에서 의의를 가진다. 그것은 노동자협동조합이 가지는 사회적 가치, 일자리 창출과 고용안정, 노동권 개선 등과 같은 가치가 논의의 중심인 현 시점에서 그러한 가치의 지속가능성을 보장하기 위한 조직 구조에 대한 논의의 필요성을 제기하였기 때문이다.

노동자협동조합의 지배구조로서 네트워크 지배구조에 대한 검토, 출자금과 조합원 참여 및 의사결정구조의 관계, 업종별 특성에 따른 조합원 참여구조의 사례개발 등은 향후 연구과제로서 현장에서의 다양한 논의와 연구자들의 깊이 있는 연구가 필요한 과제다.

〈논문접수일 : 2017. 9. 29〉

〈1차수정본접수일 : 2017. 11. 15〉

〈게재확정일: 2017. 12. 15〉

#### 참고문헌

- 김용구 (2000), 기업지배구조의 주요 쟁점과 개혁방향, 이선 외(편), 한국기업지배구조의 현재와 미래, 미래경영개발연구원.
- 이호갑, 손영건 (2009), “기업지배구조

- 가 재무적 성과와 기업가치에 미치는 영향”, 회계연구, 14(2).
- 전재익 (2007), 기업의 지배구조와 경영 성과와의 관계, 세무회계연구, 21.
- 정광선 (2000), 한국의 기업지배구조 무엇이 문제인가, 한국기업지배구조의 현재와 미래, 미래경영개발연구원.
- 국제협동조합연맹 (2016), 협동조합 10년을 위한 청사진, [http://ica.coop/sites/default/files/media\\_items/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20Feb%2013%20EN.pdf](http://ica.coop/sites/default/files/media_items/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20Feb%2013%20EN.pdf).
- Cook, M, L. & Burress, M. J. (2009), *Cooperative Life Cycle Framework*, An International Workshop: Rural Cooperation in the 21st Century: Lessons from the Past, Pathways to the Future, Ⅱ Rehovot, Israel, 15-17-June 2009. - Rehovot, Israel : The Hebrew University of Jerusalem, 2009 - Draft paper.
- <http://departments.agri.huji.ac.il/economics/en/events/p-cook.pdf>.
- Freundlich, F., Cannell, B. & McNamara, J. (2015), *Worker Co-operatives In Focus*, Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity, International Co-operative Alliance.
- Novkovic, S. & Miner, K. (2015), *Introduction : Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity*, Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity, International Co-operative Alliance.
- Turnbull, S. (2012), A Sustainable Future for Corporate Governance Theory and Practice, *Corporate Governance*, 347-368.