

# 노동자협동조합의 역사적 경험과 현황 : 대안적 기업모델을 위한 교훈

엄형식 (국제협동조합연맹 전략통계담당)

## ■ 들어가며

노동자협동조합은 19세기 초반에 등장한 이후 오늘날까지 꾸준히 발전해 온 협동조합 유형의 하나이다. 시장경제 확장기에 해당 산업에서 일정한 규모를 확보할 수 있었던 농업협동조합, 소비자협동조합, 금융협동조합과 달리 노동자협동조합은 그 규모에 있어서 큰 성공을 거두지 못했다. 그러나 자본 중심 기업과 대비되면서, 보다 인간적이고 민주적인 일터에 대한 영감을 불러일으키는 동시에 빈곤, 실업, 산업 발전, 지역개발 등 사회적 필요에 응답하는 혁신성과 효용성을 보여줌으로써 공공정책뿐 아니라 일반대중의 끊임없는 관심 대상이 되었다. 스페인의 몬드라곤 그룹을 필두로 세계 곳곳의 다양한 사례는 민주적 지배구조, 참여적 생산 관리 및 기업적 성공을 입증하는 근거로 소개되며 노동자협동조합 모델의 원형을 구성하고 있다. 국제노동자협동조합연맹(Comité International des Coopératives de Production et Artisanales, 이하 CICOPA)을 중심으로 한 국제적인 노동자협동조합운동은 노동자협동조합과 그것이 가지고 있는 규범적 지향을 국제적인 수준에서 인정받기 위해 노력해 왔다. 그러나 200여 년에 걸친 역사와 전 세계 곳곳에서의 경험을 좀더 자세히 살펴보면, 노동자협동조합이라는 개념을 통해 전개된 현상이 매우 복잡하고 다양하다는 것을 알 수 있다. 즉 노동자협동조합은 ‘대안적 기업모델’로서 새로운 실험과 시도에 대한 영감을 불러일으켰지만, ‘어떠한 의미에서’, ‘무엇에 대한’ 대안인가는 구체적 맥락에 따라 재해석되고 재규정되어 왔다. 따

라서 노동자협동조합이 대안적 기업모델로서 갖는 의미는 특정한 내용을 전제하는 것이라기 보다는 특정 시기, 특정 사회가 당면한 도전에 노동자협동조합은 어떤 답을 어떻게 제시할 수 있는가에 대한 논의를 통해 구성된다고 할 것이다.

이 글에서는 한국 및 국제 노동자협동조합운동에 대한 필자의 경험과 관찰에 기반하여 노동자협동조합이 역사적으로 발전시켜온 대안적 성격에 대한 다양한 해석을 살펴봄으로써, 21세기 변화하는 노동의 세계가 당면한 도전에 노동자협동조합이 어떠한 기여를 할 수 있을 지 질문하고자 한다.

## ■ 노동자협동조합의 다양한 명칭 및 특징

### 다양한 명칭

이 글에서는 ‘노동자협동조합’이라는 명칭을 사용하여 관련 현상 일반을 가리키고 있지만, 실제로는 해당 현상에 대해 다양한 명칭이 사용되며, 각각의 명칭은 특정한 맥락에서 특정한 의미를 가지고 있다.

한국에서는 노동자협동조합 외에도 생산(자)협동조합, 노동자 생산 공동체, 생산 공동체, 자주관리 기업 등의 명칭이 사용되었으며, 영어로는 worker cooperative, workers' cooperative, worker-owned cooperative 등의 표현이 사용된다. 또한 역사적으로는 industrial cooperative, producers' cooperative, production cooperative, labour cooperative 역시 해당 현상을 가리키는 명칭으로 주요하게 사용되었으며, 본질적으로 다른 조직 형태이지만 종종 혼동되어 사용되는 명칭으로 employee-owned enterprise가 있다. 프랑스에서는 역사적으로 société coopérative d'ouvrier et de production(SCOP)이 공식 명칭으로 사용되었지만, 최근 프랑스 노동자협동조합연합회는 산업노동의 이미지가 강한 공식 명칭 대신에 société coopérative et participative를 사용하고 있다. 프랑스 외의 불어권 일반에서는 coopérative de travail 또는 coopérative de travailleurs가 사용된다. 노동자협동조합이 상대적으로 발전한 스페인어권 국가에서는 cooperativa de trabajo asociado라는 표준화된 명칭이 사용되고

있다. 스페인어권에서는 노동자협동조합이라는 조직모델을 넘어서서 협동노동으로 종종 번역되는 trabajo asociado라는 노동관계를 중심에 놓으면서 노동자협동조합 이외의 다양한 협동조합 유형에서도 협동노동에 기반한 노동자 조합원이 존재하는 것으로 규정하고 있다. 노동자협동조합이 상당한 규모로 발전한 이탈리아에서는 cooperativa di produzione e lavoro가 공식적인 명칭으로 사용된다.

각각의 명칭은 시대와 지역에 따라 노동자협동조합이 주목을 받게 된 맥락을 반영하고 있다. 이 글에서 일반명사로 사용하고자 하는 노동자협동조합이라는 명칭 역시 한국 사회에서는 2000년대 초반 이후에 확립되어 사용되고 있으며, 여전히 다른 명칭들과 그 일반성을 두고 경합을 벌이고 있음을 부정할 수 없다. 마찬가지로 국제노동자협동조합운동 내부에서도 산업사회의 생산 시스템과 임노동관계를 강조하는 worker cooperative라는 공식 표현을 쓰고 있지만, 점차 탈산업사회 생산 시스템과 임노동관계를 넘어서는 새로운 노동 형태를 반영하기 위해 worker-owned cooperative라는 명칭도 확산되고 있으며, 많은 나라에서는 노동자협동조합에 대한 분명한 이해가 없이 여전히 다양한 명칭들이 혼란스럽게 사용되고 있는 실정이다.

## 공통특징

노동자협동조합 현상이 보여주는 다양성을 살펴보기에 앞서 이 현상을 관통하는 공통의 대상물로서 노동자협동조합이라는 조직 형태가 갖는 특징을 간략히 살펴보자.

우선, 노동자협동조합은 무엇보다 ‘협동조합’이다. 이 언명은 두 가지 함의를 갖는다. 협동조합은 제도적으로 협동조합 관련 법률에 의해 규정되고 이에 따라 등록될 수 있지만, 관련 법률이 부재하거나 특정 유형의 협동조합 설립이 어려운 경우, 스스로의 규칙 즉 정관이나 연합회의 헌장 등을 통해 일정 수준의 제도적 특징을 갖추으로써 협동조합으로 인정받을 수 있다. 따라서 근대적 의미의 협동조합은 무엇보다 제도적 틀을 갖춘 조직 형태를 뜻하며, 이 지점에서 사람들 사이의 일시적 협동이나 전통사회 및 소규모 공동체에 존재하는 관행으로서의 협동과도 구별된다. 내용적으로 보면, 오늘날 협동조합은 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance: ICA)을 중심으로 한 국제협동조합운동에 의해 합의되고 주요 국제

기구와 각국 법률이 인정하고 있는 협동조합의 정의·원칙 및 가치에 기반해야 한다. 1895년 ICA 설립 이후 시대 변화에 따라 몇 차례 수정이 있었지만,<sup>1)</sup> 협동조합의 정의·원칙 및 가치는 협동조합을 규정짓는 국제적 규범으로 받아들여지고 있다. 협동조합의 제도적 지위가 협동조합 정체성의 실질적 구현을 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 그렇지만 정체성에 기반한 운동성의 유지를 지속적으로 추구하고 이를 위해 다양한 형태의 제도화를 시도한다는 점에서 협동조합은 집합적 성격의 ‘운동’이라 표현할 수 있다. 이러한 점에서 노동자협동조합은 무엇보다 협동조합으로서 제도적 특질을 갖는 동시에 협동조합 공통의 정체성에 기반하고 있다고 정의할 수 있다. 가령, 협동조합의 원칙인 ‘1인 1표’가 아닌 ‘1주 1표’ 원칙에 기반을 두는 종업원 소유기업(employee-owned enterprise)은 노동자협동조합과 종종 혼동되곤 하지만, 협동조합이 아니라는 점에서 분명히 구분된다.

둘째, 노동자협동조합에서 주요 조합원의 범주는 자신이 일하는 협동조합을 소유하고 그 활동을 통제하는 노동자이며, 노동자 조합원의 지속가능한 일자리를 창출 및 유지하고 부의 창출을 기본 목적으로 한다. 이는 다른 협동조합 유형, 즉 농업협동조합, 금융협동조합, 소비자협동조합 등과 노동자협동조합을 구분해 주는 특징이다. 노동자협동조합에서 파생되어 많은 특징을 공유하고 있지만, 조합원의 일자리 창출과 유지 그 자체보다는 지역사회에 관련된 사회적 사명의 실현 과정을 주요 목적으로 하면서, 그 과정에서 일자리 창출이 부차적으로 발생하거나 지역사회 경제개발의 방법으로써 일자리 창출 및 유지가 강조되는 사회적협동조합 과도 구분된다.

셋째, 노동자협동조합의 대부분은 산업 및 서비스 분야에서 활동하지만, 농수산업, 금융, 부동산 등 다른 유형의 협동조합 활동 분야에서도 활동을 수행한다. 실제로 국제표준산업분류에 따른 O. 공공행정 및 국방, 의무 사회보장 및 T. 고용주로서 가구의 활동을 제외한 모든 산업분류에서 노동자협동조합을 찾을 수 있다. 따라서 경제활동 내용을 통해 노동자협동조합을 정의하는 것은 쉽지 않다. 가령, 농업협동조합으로 분류되는 스페인의 공동토지경작협동조합

1) 현행 협동조합의 정의, 원칙 및 가치를 포괄적으로 정리한 ‘협동조합 정체성 선언’은 1995년 영국 맨체스터에서 개최된 제31차 세계협동조합대회에서 채택되었으며, 2002년 국제노동기구의 협동조합 활성화를 위한 권고 193호에 반영됨으로써 국제적 규범으로 인정받고 있다. 자세한 내용은 ICA 협동조합 정체성 관련 웹페이지 참조. <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>

이나 구공산권 국가에 남아 있는 농업생산협동조합의 경우, 농민들이 토지를 보유하고 있는 협동조합의 피고용인 또는 이에 준하는 계약을 체결하고 있다는 점에서 노동자협동조합과 유사한 특질을 가진 것으로 평가되기도 한다.

넷째, 노동자협동조합은 산업 및 서비스 분야에서 활동하는 생산자협동조합(producer cooperative)과 구별된다. 노동자협동조합의 조합원은 협동조합이 제공하거나 협동조합이 보장하는 일자리에 직접적 이해관계를 갖는 반면, 생산자협동조합 조합원의 주요 이해관계는 자신들이 운영하는 생산활동과 관련된다.<sup>2)</sup> 즉 생산자협동조합 또는 서비스공유협동조합(shared service cooperative)이라 불리는 협동조합에서는 조합원이 개인사업자의 지위를 유지하고 본인의 사업을 영위하면서 이를 위해 마케팅, 구매, 가공 등의 특정 기능을 공유하는 협동조합을 구성한다. 이는 농업협동조합이나 수산업협동조합 등의 1차 산업 생산자협동조합과 동일한 작동원리이다.

각국에서 불리는 다양한 명칭과 운영방식 및 조직문화에도 불구하고, 노동자협동조합은 이상의 네 가지 공통 특징을 통해 다른 협동조합이나 기업형태와 구분되는 조직으로서 분석적으로 인식되고 정의될 수 있다. 그러나 공공정책 및 법률을 포함한 대중적·일반적 인식은 분석적 정의와 일치하지 않는 경우가 많으며, 해석의 동기에 따라 위에 언급된 주변 개념들과 혼동되는 경우가 적지 않다. 또한 노동자협동조합의 오랜 역사를 비추어 보면, 이들 네 가지 공통 특징은 2000년대에 접어들어 구성된 매우 최근의 것이라 할 수 있다. 도리어 역사를 돌이켜 보면, 노동자협동조합은 오랜 기간 생산자협동조합의 하위 개념으로 간주되거나 산업 및 서비스 분야에서 활동하는 다양한 협동조합으로 기술되어 왔음을 알 수 있다. 급격하게 변화하는 고용 및 노동 형태가 제기하는 도전에 따라 기존 개념 정의로 포괄될 수 없는 새로운 협동조합들이 등장하고, 이를 반영하기 위한 논의가 시작되는 것은 어찌 보면 당연하다고 할 수 있다.

2) 협동조합 통계 관련 가이드라인(Guidelines concerning Statistics on Cooperatives), 2018, 제20차 국제노동통계콘퍼런스(International Conference of Labour Statisticians).

## ■ 노동자협동조합의 대안적 성격 : 역사적 고찰

노동자협동조합은 그 발생부터 주류 기업모델과는 구별되는 ‘대안적 기업모델’로 출발하였다. 그러나 ‘대안’이라는 개념은 ‘무엇에 대한’ 대안이고, ‘어떠한 방향으로의’ 대안인가에 대한 설명 없이는 단순히 ‘현재의 것이 아닌, 다른’이라는 기능적 의미 이상을 가질 수 없다. 이러한 점에서 대안적 기업모델로서 노동자협동조합의 역사를 간략하게 살펴보는 것은 노동자협동조합의 대안적 성격이 갖는 복잡성과 다양성을 환기시켜줄 수 있을 것이다.

### 19세기: 인간적인 작업장과 조화로운 산업사회를 향한 실험

노동자협동조합은 19세기 서구사회가 산업사회로 전환하는 과정에서 발생한 문제에 대한 해법으로 등장한 여러 협동조합 유형의 하나이다. 소비자협동조합, 신용·금융협동조합, 농업협동조합, 소매점협동조합 등 다른 유형의 협동조합들은 노동자, 도시 서민, 농민, 소상공인들이 자신들의 기본적 생활과 생산활동에서 충족되지 못하는 필요를 해소하기 위해 조직한 것이다. 반면 노동자협동조합은 산업혁명으로 인해 일자리의 위협을 받는 장인들이 주도하거나, 실업자와 취약계층을 산업사회에 통합시키기 위한 박애적 동기를 가진 사회활동가들에 의해 주로 발전하였다. 노동자협동조합은 산업사회 초기 노동자들의 비참한 처지와 자본가들의 잔혹한 착취를 넘어서서 형제애에 기반한 노동 공동체와 보다 인간적인 산업사회에 대한 열망을 한 축으로 하면서, 동시에 산업사회의 윤리를 체득하지 못한 채 빈곤과 실업에 시달리는 취약계층 문제를 해결할 수 있는 실용적 해법으로도 관심을 끌었다. 생시몽, 뷔세, 푸르동 등 프랑스의 사회철학자들과 이에 영감을 받은 영국의 기독교 사회주의자들은 비참한 처지에 있던 임노동자와는 구분된 독립적인 고숙련 생산자들의 공동체로서 노동자협동조합의 규범적 지향을 삼았고, 이를 중심으로 저숙련 노동자들이 보다 인간적인 보호를 받을 수 있는 조화로운 산업사회의 도래를 추구하였다. 당초 노동자협동조합을 위한 법적 지위로 고안되어(1851년) 협동조합과 상호공제조합 일반이 이용하게 된 영국의 산업우애조합(Industrial and Provident Society)이란 명칭이 이를 상징적으로 보여준다.

## 1차 대전부터 1970년대까지

20세기에 들어와서도 1970년대까지의 노동자협동조합 현상은 ‘산업과 서비스’ 영역에서 일하는 ‘생산자들’의 협동조합으로 대표되었다. 제1차 세계대전 이후부터 1970년대까지 노동자협동조합은 전 세계에 걸쳐 상당히 발전하였는데, 이는 전후 국가 주도 경제개발과 사회주의 블록의 존재 그리고 식민지에서 독립한 많은 국가가 혼합 계획경제를 채택했던 맥락에서 이해할 수 있다. 서구의 경우, 프랑스와 이탈리아에서 두 차례의 세계대전 이후 전후 국가 주도의 복구 과정에서 노동자협동조합들이 빠른 성장을 하였으며, 미국에서도 뉴딜 시기 실업대책으로서 자조협동조합(self-help cooperative)이 육성되었다. 사회주의 블록 및 제3세계 혼합 계획경제 체제는 국가와 시장 외에 협동조합 부문을 국가 경제의 한 축으로 인정하면서 산업 및 서비스 분야에서 계획경제 실행의 주체로서 협동조합들을 적극 육성하였다. 제3세계 국가에서 여전히 중요한 비중을 차지하는 수공업과 장인 등, 비공식 부문까지 포괄하는 경제조직으로서의 협동조합은 국가의 자원배분과 수요관리를 통해 관리되는 부문의 역할을 부여받았다. 이 시기 노동자협동조합은 주로 생산자협동조합(producers' cooperative), 생산협동조합(production cooperative) 또는 산업협동조합(industrial cooperative)이라 불렸으며, 현재도 아시아, 아프리카 및 라틴아메리카에서는 이 명칭들이 쓰이고 있다. 1947년에 설립된 국제노동자협동조합연맹의 명칭인 CICOPA가 불어로 Comité Internationale des Coopératives de Production et Artisanales의 약자이면서, 스스로를 산업 및 서비스 부문 협동조합들을 대표한다고 정의하는 것 역시 이러한 역사적 맥락에 기반하고 있다. 해당 시기 문헌자료들을 보면, 노동자협동조합들은 개별 기업의 기업가적 성격과 민주적 지배 구조를 가진 조직 경영에 대한 초점보다는 거시경제 정책에서 할당된 산업 생산 단위이자 취약계층에게 보다 개방된 사회적 성격을 강조하고 있다. 개별 협동조합의 경영 능력보다는 공공기관의 관리와 지원이 보다 중요한 비중을 차지하였고, 협동조합 지도부의 무능력과 부패로 인한 실패가 주된 문제로 지적되면서 이에 대한 대책으로 계몽적 당국에 의한 지도·감독 및 계몽 대상으로서 조합원에 대한 교육이 강조되는 것을 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

3) Abell, Peter and Nicholas Mahoney(1988), *Small-scale industrial producer co-operatives in developing countries*, Delhi, Oxford University Press



## 1970년대 이후 새로운 세대 노동자협동조합

1970~80년대에 접어들면서 노동자협동조합 현상은 새로운 국면을 맞게 된다. 먼저 제3세계 신생 독립국들의 정치 및 경제 위기, 이로 인한 국제통화기금(IMF) 등의 개입은 이들 국가의 혼합 계획경제를 붕괴시키고, 경제의 전면적 자유화를 강제하였다. 이는 시장경제가 중심에 오는 동시에, 계획경제에 의존하고 있던 많은 기존 협동조합 부문의 붕괴를 야기하였다.<sup>4)</sup> 또한 협동조합은 전통적인 사회조직으로서의 역할보다는 시장에서 경쟁력을 가지고 살아남는 ‘기업’으로서의 위상을 더욱 요구받게 된다. 반면 서구사회의 자유주의적 변화는 노동자협동조합에 대한 새로운 동력으로 등장하였다. 68혁명<sup>5)</sup> 이후 사회문화적 변화는 개인의 개성과 자율성을 강조하고 권위적 위계에 대한 거부와 평등한 조직문화에 대한 갈구를 폭발시켰는데, 이러한 새로운 문화적 영감은 새로운 세대 노동자협동조합의 등장을 촉진하였다. 보다 개별화되고 급진적이면서도 사회적 가치에 기반한 문화적 취향(채식주의, 자연주의적 생활, 비주류 문화, 비관료적·비제도적 절차 등)을 지속적으로 유지하고자 했던 젊은 세대는 이를 위한 재화와 서비스를 직접 생산하기 시작했으며, 노동자협동조합은 자연스러운 선택의 대상이 되었다. 전통적 노동자협동조합에서의 민주주의가 소유와 배분 문제에 주로 집중하고 생산방식 자체는 여전히 산업적 위계 체제를 유지하고 있었다면, 새로운 노동자협동조합들은 생산과정 자체에 대한 노동자의 참여와 직접 관리를 지향한다는 점에서 자주관리(self-management)를 강조한다는 특징이 있다.<sup>6)</sup> 새로운 세대의 노동자협동조합들은 주로 미국과 캐나다, 서유럽에서 신사회운동 및 풀뿌리사회운동과의 연계 속에서 빠르게 증가하였으며,

4) 1970년대 협동조합 경제의 모범사례로 언급되었던 페루, 탄자니아, 인도에서의 협동조합 부문 붕괴 또는 약화가 이를 상징적으로 보여준다. 1990년대 동유럽 사회주의권의 붕괴 역시 노동자협동조합의 침체와 정당성 약화를 가져왔으며, 동유럽에서 노동자협동조합을 포함한 협동조합 전반이 다시 인정받기 시작한 것은 유럽연합 가입 과정에서 사회적 경제와 협동조합의 중요성을 재인식하게 된 2000년대 중반에 이르러서이다.

5) 편집자 주: 1968년 프랑스에서 학생과 노동자들이 일으킨 사회변혁운동으로, 노동자 총파업과 함께 권위주의와 보수체제 등 기존 사회질서에 강력하게 항거한 운동이다.

6) 자주관리(self-management) 개념은 비단 노동자협동조합뿐만 아니라 일반 기업의 생산과정에도 영감을 주었으며, 이는 1980년대 초반 서구에서 도요타식 생산방식이라고도 불리는 유연적 생산방식이 해방적 성격을 가진 사회혁신으로 이해되는 배경이 되기도 하였다.



당시 문헌들을 살펴보면 프랑스 립 시계공장의 자주관리 경험, 스페인 몬드라곤 사례, 유고슬라비아 자주관리 기업 등이 새로운 노동자협동조합에 영감을 주는 사례로 언급된다. 또한 노동자협동조합은 아니지만 노동자들의 직접적인 생산관리 참여에 초점을 맞춘 자주관리 기업이나 노동자들의 직접적 생산관리나 경영참여 없이 단지 기업지분 소유를 통해 개별적 소유 의식과 재무적 동기부여를 도모하는 미국의 종업원주주제도(Employee Stock Ownership Plan: ESOP), 영국의 종업원 소유기업(employee-owned enterprises), 스페인의 노동자기업(Sociedad Anonima Laboral: SAL) 등도 같은 시기에 등장하여 빠른 속도로 증가했다.

새로운 세대 노동자협동조합이 가지고 있는 혁신적 성격은 노동자협동조합이 경제 위기 속에서도 취약계층과 노동자의 일자리를 보호하는 데 적합하다는 전통적 기대와 맞물리면서 혁신적 사회정책의 대상으로 간주되었다. 1970~80년대 세계 경제 위기 과정에서 노동자들이 위기에 처한 기업을 인수하여 협동조합 방식으로 경영하는 사례들이 대중적 주목을 받게 되고, 영국은 노동당이 집권한 지방정부들을 중심으로 협동조합개발기관(Cooperative Development Agency: CDA)을 설립하면서 실업위기에 대한 해법으로 노동자협동조합 설립을 지원하였다.<sup>7)</sup> 사회운동, 특히 사회서비스 공급 부족과 빈곤 및 실업 문제를 연결해 지역 사회 수준의 해법을 시도하는 운동들은 자신들의 활동을 실천하는 조직 형태로서 노동자협동조합 모델을 채택하는 한편, 지향하는 사회적 목적에 동의하는 지역사회의 다양한 이해당사자가 참여하는 다중이해당사자 지배구조를 도입하기 시작하였다. 이러한 새로운 이니셔티브들은 영국의 커뮤니티 비즈니스, 이탈리아의 사회적협동조합, 프랑스의 공익 협동조합 등 다양한 방식으로 제도화되기 시작하였으며, 전통적 노동자협동조합 모델을 넘어서서 사회적협동조합 및 다중이해당사자협동조합이라는 새로운 협동조합 유형으로 발전하고 있다.

노동자협동조합의 어두운 측면도 확인할 필요가 있다. 1970년대까지 노동자협동조합에 대한 비판은 개별 노동자협동조합의 경제적 취약성 및 사회주의 체제와 제3세계 국가에서의 관료주의, 지도부의 무능력과 부패에 초점이 맞추어졌다. 반면 1980~90년대에는 신자유주의

7) 협동조합개발기관들은 1980년대에 1,000여 개가 넘는 노동자협동조합을 설립하면서 노동자협동조합 붐을 일으켰으나, 대부분의 협동조합은 오래가지 못하고 사라졌다. 그러나 1980년대의 경험과 이를 통해 구축된 협동조합 컨설턴트와 지원 인프라는 이후 영국에서 커뮤니티 비즈니스와 사회적기업, 커뮤니티 협동조합 등 다양한 실험을 촉진하는 토대가 되었다.

정책을 도입한 라틴아메리카 국가에서 공공서비스 및 주요 기업의 하청 외주화 과정에서 노동자협동조합이 도구로 사용되는 관행이 비판의 대상이 되었다. 라틴아메리카에서 노동자협동조합은 기업으로서의 지위보다는 조합원의 결사체로 규정되며, 이에 따라 노동자 조합원과 노동자협동조합 사이의 관계는 근로계약으로 규정되지 않는다. 이러한 제도적 특징은 기존 공공서비스와 기업의 하청 외주화 과정에서 노동자협동조합을 통해 일하게 되는 노동자들이 고용계약에 따른 권리와 보호를 받지 못한 채 독립생산자로 간주되는 결과를 낳았으며, 정부와 기업은 이러한 특징을 이용하여 기업의 구조조정 수단으로 노동자협동조합을 남용하였다. 특히 콜롬비아와 브라질에서 이러한 유형의 노동자협동조합이 확산되었으며, 전통적 노동자협동조합을 포함한 협동조합 운동으로부터 강한 비판을 받게 되었다.

## ■ 국제노동자협동조합운동 현황

현재 국제노동자협동조합운동은 20세기 후반에 노동자협동조합들이 답해야 했던 문제에 대한 대안 모델로서 구축되어 왔으며, 주요하게 아래와 같은 규범적 특징을 강조하고 있다.

- **괜찮은 일자리로서의 협동노동**: 1999년 국제노동기구(ILO)의 ‘괜찮은 일자리(decent work)’ 개념 도입이 상징적으로 보여주듯이 고용과 노동의 문제는 일자리의 양적 성장을 넘어 질적인 측면이 강조되고 있으며, 임노동관계에만 국한되었던 노동 보호 및 노동권의 문제가 모든 형태의 일자리로 확장되는 경향을 보여주고 있다. 노동자협동조합 역시 취약계층 일자리 창출 및 비공식 경제의 공식화를 위한 수단이라는 소극적 역할을 넘어서서 양질의 일자리라는 규범적 지향을 강화하게 된다. 이는 라틴아메리카에서 확산되었던 유사 노동자협동조합에 대한 비판으로 정립된 “노동자협동조합에 대한 세계 선언(World Declaration on Worker Cooperatives)”<sup>8)</sup>으로 구체화되었으며, CICOPA와 ILO의 긴밀한 협력을 통해 강화되었다. CICOPA가 발간한 “협동조합과 고용 - 제2차 글로벌

8) [https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-declaration-on-Worker-coops\\_EN.pdf](https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-declaration-on-Worker-coops_EN.pdf)

리포트(2017)”에서는 협동노동이 임노동관계에서 노동 보호와 노동권을 제도적으로 보장해야 한다는 규범적 입장을 피력하고 있다.

- **사회적 역할 강화:** 2000년대 이후 새롭게 설립되는 노동자협동조합들은 취약계층의 빈곤과 실업문제를 해결하는 도구적 역할뿐 아니라 사회적이고 환경적인 가치를 중심 사명으로 삼는 사회적기업의 콘셉트와 점점 중복되고 있음을 보여준다. 이는 이미 새로운 세대의 노동자협동조합에 의해 1970년대부터 확산되어 온 경향의 연장선에 있으며, 사회적협동조합, 다중이해당사자협동조합, 커뮤니티협동조합 등 노동자협동조합에서 파생된 새로운 협동조합 모델들과 함께 제도적으로 공고해지고 있다. CICOPA는 노동자협동조합뿐만 아니라 사회적협동조합을 국제적으로 대변하고 있으며, “사회적협동조합에 대한 국제기준(World Standards of Social Cooperatives)”<sup>9)</sup>을 2012년에 채택한바, 사회적협동조합이 노동자협동조합 현상의 중요한 부분을 구성하고 있음을 상징적으로 보여준다.
- **강한 회복력을 가진 기업모델:** 2008년 금융위기에 따른 경제 위기 국면에서 노동자협동조합을 포함한 협동조합 전반은 금융자본에 점차 종속되어 가는 자본 기업들의 취약성에 비해 상대적으로 높은 회복력(resilience)을 보여주었다. 경제 위기 이후 일반 기업과 협동조합에 대한 비교연구들은 협동조합의 정체성에 기반한 조직구조가 어떻게 경제 위기 과정에서 특별한 역할을 수행하였는지를 보여주면서 대중의 주목을 받았다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴가 진행되는 2000년대 후반부터 2010년대에 걸쳐 베이비붐 세대의 사업 이전 문제가 서구 여러 나라에서 사회적 문제로 등장한바, 노동자협동조합 모델이 대안적인 기업 전환의 모델로 주목받게 되었다. 이에 따라, 미국, 캐나다, 이탈리아 및 프랑스 등에서는 보다 체계적인 협동조합으로의 기업전환을 지원하는 공공정책이 도입되었다. 2000년대 초반 경제 위기 시기 중 등장한 아르헨티나 노동자들의 작업장 점거 및 협동조합으로의 전환 경험은 노동자협동조합 모델로의 기업 인수와 전환에 관한 영감을 다시 불러일으켰다. 또한 프랑스 등지에서 미디어를 통해 광범위한 주목을 받았던 노동자들의

9) [https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-Standards-of-Social-Cooperatives\\_EN-1-1.pdf](https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-Standards-of-Social-Cooperatives_EN-1-1.pdf)

투쟁을 통한 기업 전환 사례도 지원정책 도입에 큰 영향을 미쳤다.

CICOPA가 2017년 발간한 「글로벌 리포트 - 산업 및 서비스 협동조합 2015-2016」에 따르면, 전 세계 약 38만 개의 협동조합이 산업 및 서비스 분야에서 2,000여 개의 일자리를 제공하고 있으며, 그중 노동자협동조합은 25만 3,000여 개로 약 1,100만 명의 노동자 조합원과 120만 명의 비조합원 노동자를 고용하고 있는 것으로 보고됐다(표 1 참조).

<표 1> 산업 및 서비스 협동조합 국제 현황 - 유형별

협동조합 유형	협동조합 수	노동자 조합원 수	직원 수	생산자 조합원 수	이용자 조합원 수
노동자협동조합	253,274 (67.0%)	10,966,776	1,208,777	280,159	2,473,391
생산자협동조합	66,311 (17.5%)	7,641	800,955	3,762,018	0
사회적협동조합	16,746 (4.4%)	265,337	166,232	No data	485,977
잠재적 사회적협동조합*	41,653 (11.0%)	256,313	234,167	1,977,986	1,111,960
합계	377,984 (100%)	11,496,067	2,410,131	6,020,163	4,071,328

주 : \* 사회적협동조합이라는 제도적 지위를 갖고 있지 않지만, 활동 내용에 있어서 사회적협동조합으로 간주될 수 있는 협동조합(보건, 교육, 사회사업 분야 등).

자료 : CICOPA(2017), *Industrial and Service Cooperatives: Global Report 2015-2016*.

<표 2>에서 볼 수 있듯이, 지리적으로는 아시아에 가장 많은 산업 및 서비스 협동조합이 위치해 있는데, 상당수는 인도, 방글라데시, 이란, 베트남, 말레이시아에 소재하여 관료조직 및 상위 연합조직의 통제를 받는 산업 협동조합들이다. 전형적 의미의 노동자협동조합은 한국과 일본에서 주요하게 찾을 수 있으며,<sup>10)</sup> 그 외 아시아 국가에서는 개별적인 사례 형태로 발견된다.

유럽과 미주에서는 노동자협동조합이 산업 및 서비스 협동조합을 대표하고 있는데, 유럽에서는 이탈리아, 스페인, 프랑스가 주요한 국가이고, 미주의 경우 라틴아메리카 국가에서 고르게 노동자협동조합이 발전해 있다. 미국과 캐나다의 경우, 그 수가 많지는 않지만 새로운 세대 노동자협동조합의 전통에 기반한 역동적인 사례들이 다수 보고된다. 아프리카는 정확한 협동조

10) 인도의 산업 협동조합 및 노동계약 협동조합도 노동자협동조합 모델에 기초하고 있으나 실질적인 운영에서는 당국의 엄격한 관리·감독을 받거나, 협동조합에 대한 우대조항을 이용하려는 외부 기업에 의해 통제되는 경우가 많은 것으로 보고된다.

합 유형 분류에 따른 통계 취합의 어려움을 감안하더라도 매우 적은 수의 산업 및 서비스 협동 조합이 보고되고 있으며, 이들 중 극히 일부만이 노동자협동조합 모델에 기반하고 있다.

<표 2> 산업 및 서비스 협동조합 국제 현황 - 대륙별

대륙(조사대상 국가 수)	협동조합 수	노동자 조합원 수	직원 수	생산자 조합원 수	이용자 조합원 수
아시아 (14)	255,912 (60.0%)	8,564,526	883,073	3,538,612	266,579
유럽 (18)	74,532 (19.7%)	1,558,021	1,007,804	No data	157,982
아메리카 (23)	72,246 (19.1%)	1,335,684	274,934	282,976	2,830,515
아프리카 (6)	5,277 (1.4%)	37,836	243,535	2,198,575	4,790
오세아니아 (3)	17 (0.1%)	No data	785	No data	811,462
합계	377,984 (100%)	11,496,067	2,410,131	6,020,163	4,071,328

자료 : <표 1>과 같음.

## ■ 변화하는 노동의 세계에서 노동자협동조합은 대안이 될 수 있는가?

오늘날 세계 경제와 노동시장은 급격한 변화를 경험하고 있다. 2008년 경제 위기 이후 새롭게 생겨나는 일자리의 상당수는 전통적인 의미에서 양질의 일자리인 정규직(standard employment), 즉 전일제, 무기계약, 직접 고용의 조건을 모두 갖춘 일자리와는 거리가 있다. 이러한 추세는 기술발전을 통해 강화되면서 새로운 형태의 노동인 플랫폼 노동을 확산시키고 있으며, 밀레니얼이라 불리는 세대가 가진 자유와 유연성의 선호는 다양한 분야에서 프리랜서 노동 형태를 증가시키고 있다. 임노동관계를 중심으로 사회보장과 노동 보호가 발전해 온 대부분의 사회시스템에서 이러한 새로운 일자리는 충분한 사회보장과 노동 보호를 받지 못하고 있으며, 고용의 책임이 모호한 가운데 많은 경우 열악한 노동조건을 경험하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 노동운동 및 행정당국은 새로운 형태의 노동을 전통적 임노동 관계에 편입시키거나, 맞춤형 사회보장 및 노동 보호를 제공하는 방식으로 다양한 제도적 수단을 고안하고 있다. 협동조합 자체가 제도적 해법을 대체할 수는 없지만, 제도적 해법이 충

분히 다루지 못하는 영역에서 문제 당사자들 스스로가 고안한 혁신적이고 현실적인 해법으로서 새로운 실험들이 시작되고 있다.

사업고용협동조합(coopérative d'activité et d'emploi: CAE)은 창업을 희망하는 사람들이 창업에 앞서 협동조합의 피고용인 신분증으로 개별적 창업 아이템을 실제 시장에서 테스트해 볼 수 있도록 하는 목적으로 1990년대 중반 프랑스에서 시작된 협동조합 모델이다. 사업고용협동조합은 노동자협동조합이나 공익 협동조합의 법적 지위를 가지고 설립되며, 2014년 사회연대경제법에 의해 제도적으로 인정받았다. 당초에는 창업지원에 초점을 맞추었던 모델이었지만, 신규 창업자들이 자신의 사업아이템을 유지한 채 협동조합의 노동자 조합원으로 남는 경향이 강화되면서 점차 프리랜서로 구성된 협동조합으로 성격이 변화하고 있다. 다양한 분야에서 활동하는 프리랜서 및 개별 사업자들은 사업고용협동조합을 통해 자기 사업의 독립성을 유지하는 동시에 노동자 조합원으로서의 임노동관계를 통해 사회보장 및 대부분의 노동권을 보장받을 수 있다. 또한 프리랜서의 전형적 문제인 개별화되고 고립된 관계를 극복하면서 새로운 의미의 '함께 일하기'를 경험하는 노동 공동체에 참여하게 된다.

문화예술인으로 출발하여 현재 다양한 분야의 프리랜서들이 참여하고 있는 벨기에의 스마트(SMart)협동조합은 프랑스의 사업고용협동조합과는 다른 기원에서 출발했지만, 프리랜서들의 협동조합으로 유사한 기능을 수행하고 있다. 고객으로부터 사업을 떠난 프리랜서들은 스마트를 통해 해당 계약을 체결할 수 있는데, 이때 고객과 계약을 맺는 당사자는 스마트협동조합이 되고, 프리랜서는 협동조합과 유기고용계약을 맺는 방식을 취한다. 이를 통해 프리랜서는 개인사업자가 아닌 피고용인으로서 사회보장과 노동 보호를 적용받는다.

프랑스 사업고용협동조합 및 벨기에 스마트와 유사한 사례가 핀란드와 스페인에서도 보고된다. 이들 모두 법적 지위로는 노동자 조합원과 고용계약을 체결하는 노동자협동조합이지만, 실질적으로는 개별적인 비즈니스를 수행하고 자신의 경제적 성과를 스스로 책임지는 프리랜서의 협동조합이라 할 수 있다. 그러나 전통적 산업 시스템의 생산 공동체와는 다른 의미의 노동 공동체로서 역할을 수행한다는 점에서는 이러한 새로운 모델을 단순히 고용계약 관련 서비스만 제공하는 생산자들의 서비스공유협동조합(shared service cooperative)으로 환원시킬 수만도 없다. 이러한 점에서 새로운 협동조합 모델은 새로운 의미의 노동과 노동 공동체에 대한 실험으로서 주목받고 있으며, 전통적인 협동조합 유형 분류뿐만 아니라 노동 형태

에 대한 개념 정의와 분류에도 도전을 던지고 있다.

노동운동의 전통적 관점에서 보면 임노동관계를 기반으로 구축한 사회보장과 노동 보호의 틀을 흔들 수 있는 이러한 사례들은 오남용의 가능성이 높은 수상한 시도이자 어렵게 쌓아 올린 사회보장과 노동 보호 전반에 대한 위협으로 여겨질 수 있다. 실제로 기능적으로만 보면 자체 비즈니스가 없이 인력송출만 하거나, 하도급으로 위장하여 기존 사업장의 고용을 위협하는 유사 노동자협동조합과 비슷해 보일 수 있다. 노동시장 유연화의 확산은 1990년대 라틴아메리카에서 증가하였던 유사 노동자협동조합의 사례가 필리핀, 남아공, 영국 등 세계 곳곳에서 발견되는 경향과 맞물리고 있으며, 새로운 협동조합 실험들도 이와 같은 맥락에서 의심을 받는 것이 현실이다.

앞서 살펴보았듯이 노동자협동조합 현상은 서로 다른 시기와 장소에 따라 제기되는 문제와 도전에 답하면서 자신의 역할과 지향을 변화시켜 왔다. 절대불변의 개념으로서 노동자협동조합은 존재하지 않으며, 대안적 기업모델로서의 의미와 가치 역시 상황적 맥락에 따라 해석과 재해석해야 할 대상일 뿐이다. 그리고 그 해석 과정을 통해 노동자협동조합 모델 자체도 변화하고, 더 나아가 새로운 명칭<sup>11)</sup>과 새로운 정체성을 찾아 나갈 수도 있을 것이다. 변화하는 노동의 세계에서 노동자협동조합운동은 다음과 같은 질문에 마주하고 있다.

새롭고 혁신적인 협동조합 실험들을 어떻게 긍정적이고도 생산적으로 제도화시키는 동시에 잠재적 위협을 축소시킬 것인가? 이러한 실험들은 현재 노동자협동조합의 개념과 지향을 어떻게 변화시킬 것인가? 미래의 노동에서 협동조합의 정체성은 보다 양질의 일자리를 창출하고 지키는 데 어떻게 기여할 수 있을 것인가? 새로운 협동조합들은 전통적 노동자협동조합과 구별되는 새로운 유형의 협동조합으로 진화할 것인가, 아니면 노동자협동조합의 확장으로서 자리매김할 것인가? 이 질문들에 답하기 위한 끈질긴 조사와 연구 및 토론만이 “노동자협동조합이 대안적 기업모델인가?”라는 추상적 질문의 답을 온전히 채울 수 있을 것이다. **ICLI**

11) 새로운 협동조합 모델을 다룬 최근 CECOP(CICOPA의 유럽 지부)의 보고서 “All for One - Response of worker-owned cooperatives to non-standard employment”에서 worker cooperative가 아닌 worker-owned cooperative라는 명칭을 사용하는 것이 이러한 변화를 시사하고 있다.



## 한국의 노동자협동조합 - 개념과 명칭의 변화

해방 직후 적산기업에서 일어났던 노동자 자주관리운동이나 1970년대 빈민운동에서 보고되는 소규모 노동자협동조합의 경험을 제외하고, 한국에 현재와 같은 개념의 노동자협동조합이 등장한 것은 1980년대 후반과 1990년대 초반의 노동운동과 빈민운동에 뿌리를 둔 실험적 경험을 통해서이다. ‘노동자생산협동조합’, ‘노동자 생산 공동체’ 또는 ‘생산 공동체’라는 명칭으로 불렸던 이들은, 관련 법적 지위가 없는 상황에서 온전한 기업이라기보다는 공동체적 소유와 협동적 노동과 경영이라는 가치를 추구하는 실험적 경제활동의 성격을 가졌다. 주로 노동자들의 기업 인수와 지역 노동운동과 빈민지역운동의 조직화 사업이라는 맥락에서 시작되었던 초기 실험들은 해외 사례를 통해 제도적 도구들(정관, 운영 모델 등)을 점점 갖추면서 보다 분명하게 노동자협동조합 모델로 발전하였지만, 여전히 그 중심은 비공식적이면서도 공동체적 성격에 놓여 있었다. 1995년부터 시범사업으로 시작된 자활지원사업에서는 이들 초기 실험을 제도적으로 받아들이면서 ‘생산 공동체’의 맥락을 확장한 ‘자활공동체’라는 명칭을 통해 노동자협동조합 모델에 대한 간접적이지만 제도적 인정을 하게 된다. 2000년대 초반 논의에서는 공동체적 문화와 특징을 자활공동체의 고유한 것으로 간주하면서 해외의 이상화된 모델로서 노동자협동조합과 구분하는 경향과, 반대로 자활공동체가 가진 비공식성과 자활지원사업에 종속된 프로그램으로 퇴행하는 경향에 대한 비판으로서 보다 공식적이고 기업적인 성격의 노동자협동조합 모델을 전면적으로 강조하는 경향 사이의 긴장이 존재했다. 후자의 경향은 ‘한국노동자협동조합연합회’라는 조직을 중심으로 ‘노동자협동조합’이라는 명칭을 본격적으로 사용하면서, 기존 초기 실험들과 자활공동체를 노동자협동조합의 한국적 적용으로 해석하였다. 또한 해외 노동자협동조합운동, 특히 일본 노동자협동조합운동 및 CICOPA와의 연계를 통해 한국의 현상을 전 세계적인 수준의 보편적 해석과 연결시키고자 하였다.

생산 공동체라 불렸던 실험 및 초기 자활공동체들의 실패 요인으로 경영의 비전문성이 지목되면서, 점차 공동체적 성격보다는 기업적 전문성 및 기업가 정신을 강조하게 되었고, 이는 2000년대 초반 사회적기업 논의와 맞물리면서 ‘기업’이라는 명칭을 강조하는 경향으로

이어진다. 2006년 사회적기업 육성법에 따른 사회적기업의 등장과 2012년 자활공동체 명칭이 자활기업으로 바뀐 것이 이러한 경향을 단적으로 보여준다. 노동자협동조합을 위한 적절한 협동조합의 법적 지위가 부재한 상황에서 한국노동자협동조합연합회는 순수한 노동자협동조합 모델을 고수하기보다는 변화된 현실을 반영하면서 자활기업 및 사회적기업을 포괄하기 위해 대안기업연합회로 명칭을 변경하고 다른 조직 형태들에도 문호를 개방하였다.

그러던 중 2012년 「협동조합 기본법」의 제정으로 새로운 국면을 맞이하게 된다. CICOPA의 회원 지위를 유지하고 있던 대안기업연합회는 「협동조합 기본법」 제정 과정에서 노동자협동조합 모델을 포함시키기 위한 다양한 노력을 전개하였다. 그 결과 「협동조합 기본법」 법안 자체에서는 명시하지 않고 있지만 노동자협동조합과 상충되는 초안의 내용을 배제함으로써 노동자협동조합의 설립이 가능한 법률이 탄생하는 데 기여하였다. 법률에 명시되지는 않았지만 실무 가이드라인에서 노동자협동조합은 기본법에 의해 설립될 수 있는 일반 협동조합의 한 유형으로 인정되었다. 그러나 ‘노동’, ‘노동자’라는 표현을 회피하고자 하는 당국에 의해 ‘직원협동조합’이라는 명칭으로 불리게 된다. 이로 인해 행정문서에서는 직원협동조합이라는 표현이 사용되었지만, 노동자협동조합운동 당사자들을 중심으로 한 현장에서는 노동자협동조합이라는 명칭을 적극적으로 사용하였고, 실제로 대안기업연합회 역시 「협동조합 기본법」에 따른 연합회로 전환하는 과정에서 2014년 대안노동자협동조합연합회라는 명칭을 사용하였다. 흥미로운 것은, 대안노동자협동조합연합회는 2016년 ‘일하는 사람들의 협동조합 연합회’로 명칭을 바꾸게 되었다. 이는 직원협동조합과 노동자협동조합 사이에서 발생하는 불필요한 오해를 줄이고, 다른 한편으로는 노동자협동조합을 지향하지만 업종 특성과 시장 조건으로 인해 조합원들이 느슨한 프리랜서 및 개별 사업자 지위를 가지고 결합하는 사업자협동조합들이 다수 등장한 것을 반영하고 있다.

이렇듯 지난 30여 년에 걸친 한국노동자협동조합운동의 역사와 이에 따른 개념과 명칭의 변화는 노동자협동조합이라는 현상의 복잡성과 다양성, 그리고 그 맥락성을 압축적으로 보여주고 있다.

- 김성오·김규태(1993), 『일하는 사람들의 기업』, 나라사랑.
- 일하는 사람들의 협동조합연합회(2016), 『협동담론』, 버리커뮤니케이션.
- CECOP(2019), CECOP, Brussels, “All for One – Response of worker-owned cooperatives to non-standard employment,” <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>
- CICOPA(2017), CICOPA, Brussels, *Industrial and service cooperatives: Global report 2015-2016*, <https://www.cicopa.coop/publications/industrial-and-service-cooperatives-global-report-2015-2016/>
- Eum, H. S.(2017), CICOPA, Brussels, *Cooperatives and Employment: Second Global Report*, <https://www.cicopa.coop/publications/second-global-report-on-cooperatives-and-employment/>
- Roelants, B., Eum, H.S. and Terrasi, E.(2014), Quebec, Canada, *Cooperatives and Employment: a Global Report*, CICOPA, Brussels, Presented in the 2014 International Summit of Cooperatives, <http://www.cicopa.coop/Cooperatives-and-Employment-a.html>
- Roelants, B., Eum, H.S., Esim, S., Novkovic, S. and Katajamäki, W.(eds.)(2019), *Cooperatives and the world of work*, Routledge, London and New York.
- Roelants, B., Dovgan, D., Eum, H.S. and Terrasi, E.(2012), CECOP, Brussels, *The resilience of the cooperative model – How worker cooperatives, social cooperatives and other worker-owned enterprises respond to the crisis and its consequences*, <https://cecop.coop/uploads/file/YN3shQWKSG3KdBRNZVp0HkpOsYAndze9cPve9SXz.pdf>