

협동조합 지배구조에 대한 이론적 쟁점과 한국 금융협동조합에의 시사* 지역사회개발 문제를 중심으로

The Theoretical Issues of Corporate Governance of Cooperatives and
Implications for the Korean Financial Cooperatives:
Focusing on the Problems regarding Community Development

최진배**·권오혁***

협동조합의 지배구조문제에 대한 관심은 1980년대 이후 지속되고 있다. 협동조합의 지배구조문제는 협동조합의 민주적 관리를 위한 조합원의 참여(의식) 제고, 조합원과 임직원의 교육, 지역사회 관여 등과 같은 협동조합 원칙의 문제이다. 원칙들은 협동조합의 가치를 표현하고 있으며, 협동조합의 실천은 원칙을 반영해야 하므로 원칙과 그것이 표현하는 가치가 훼손되고 있다면 협동조합의 정체성도 훼손되었다고 말할 수 있다. 우리나라 금융협동조합은 비교적 오랜 역사를 가지고 있지만 정체성에 대한 의구심이 제기되고 있다. 이러한 문제제기에서 보듯이 우리나라 금융협동조합에도 지배구조의 문제가 존재한다. 협동조합의 원칙을 준수 하면서 조합원과 지역사회를 위해 더욱 적극적인 역할을 하도록 우리나라 금융협동조합의 지배구조에 대한 관심과 연구가 요청되고 있다.

주요어: 협동조합 지배구조, 한국의 금융협동조합, 지역사회

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A2047036).

** 경성대학교 경제금융물류학부 교수(주저자, jbchoi@ks.ac.kr)

*** 부경대학교 경제학부 교수(교신저자, okwon@pknu.ac.kr)

1. 서론

선진국들에서 협동조합의 지배구조 문제는 1980년대부터 주목을 받기 시작하였으며, 그에 대한 논의는 최근 들어 더욱 활기를 띠고 있다. 이는 자연스러운 현상이라고 말할 수 있다. 협동조합의 지배구조 문제는 정체성의 약화와 밀접히 연관되어 있는데, 협동조합의 정체성문제가 국제협동조합연맹(International Co-operative Alliance: ICA) 차원에서 공식적으로 제기된 것은 1980년이다.¹⁾ 그리고 2000년 전후에는 금융협동조합들의 주식회사 등으로 전환이 활기를 띠면서 지배구조문제가 협동조합에 더욱 확산되었다.²⁾

협동조합 진영에서 기업지배구조에 관한 관심이 확산된 이유를 Spear(2004)는 다음 네 가지로 정리한다. 첫째, 경영자의 과도한 권한과 보수, 부패, 어설피른 의사결정이다. 둘째, 소유자가 경영자를 통제할 수 있도록 하는 제도가 비효율적이고 장애가 된다는 우려이다. 셋째, 국제화와 국민국가의 상대적으로 허약한 규제력 때문에 경영자에 대한 몇몇 효율적인 규제가 필요하다. 넷째, 환경에 대한 관심과 공유재산에 대한 시장실패 그리고 사회적 책무에 대한 증대하는 요구이다. 그러나 좀 더 중요한 문제는 협동조합이 투자자소유기업과의 차별성을 분명히 할 수 없게 되었다는 점이다.³⁾

1) Laidlaw 보고서로 잘 알려진 『서기 2000년의 협동조합』(Co-operatives in the Year 2000)은 Laidlaw가 1980년 모스크바에서 개최된 ICA총회에 제출한 보고서이다. 여기서 Laidlaw는 협동조합운동이 위기에 직면하였다고 말한다. Laidlaw (1980) 참조.

2) 미국과 호주신협회의 탈상호화(demutualization)에 대해서는 Merrick(2001), Davis (2005) 등을 참조. 한편 영국정부는 협동조합의 퇴조와 고립화 경향에 대처하고 그리고 지배구조의 변화를 촉진하기 위해 건축조합(building society)과 같은 상호회사의 주식회사로의 전환을 규제하기 시작하였는데, 이에 대해서는 Cornforth (2004) 참조.

3) 이러한 사정은 오스트리아 금융협동조합의 지배구조를 검토하는 Gorton & Schmid(1999)의 다음 지적에서 명확하다. “원래 협동조합 조합원은 기업의 성과

서민대중들이 협동조합을 필요로 하는 것은 그것이 자신들의 삶에 갖는 불확실성, 그리고 현실적 욕구와 필요에 대응해서 조직적으로 문제를 해결하기 위한 하나의 길을 보여주기 때문이다(신명호, 2004). 그것은 지역사회가 당면하고 있는 다양한 문제에 도전하기 위한 수단으로서도 의미가 있는데, 협동조합기본법이 제정된 이후 협동조합 설립을 활성화하기 위해 우리나라 지방정부가 많은 노력을 기울이는 것도 이 때문이다. 우리나라에서 협동조합의 지배구조문제에 대한 관심은 크지 않다. 그러나 협동조합의 안정적인 성장과 지속적인 성장을 위해 지배구조문제는 결코 간과할 수 없는 문제이다. 만약 지배구조 문제가 협동조합의 지역사회 관여에 부정적인 영향을 미치고 그리하여 협동조합이 지역사회의 안정적인 성장에 기여하지 못하게 한다면 더욱 그러하다. 이러한 점을 염두에 두면서 이 글은 외국에서 전개되고 있는 협동조합의 지배구조에 대한 논의를 검토하면서 그러한 논의가 우리나라 금융협동조합의 대리인문제에 대해 시사하는 바를 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제2절에서는 협동조합 지배구조의 특징과 대리인문제를 서술하며, 이어지는 제3절에서는 지배구조문제에 대처하기 위해 필요하다고 제안된 대책들과 우리나라 금융협동조합의 현실을 살펴본다.⁴⁾ 제4절은 이상의 논의를 요약하고 결론을 맺는다.

를 감시할 강한 유인이 있다. 그러나 (협동조합은행은) 비조합원 차입자와 거래하는 그리고 전문경영자가 경영하는 대기업으로 발전하였다. 현재 이들 기업은 이윤을 극대화하는 정통적인 기업과 유사하다.”

- 4) 우리나라 금융협동조합에는 농협과 수협의 상호금융, 신용협동조합, 새마을금고 등이 있다. 이 글에서는 신용협동조합과 새마을금고를 주된 분석대상으로 한다.

2. 협동조합 지배구조의 특징과 대리인문제

1) 지배구조의 특징

지배구조이론은 투자자소유기업에서 어떻게 하면 투자자인 주주의 권익을 제대로 보호할 것인가 하는 문제의식에서 출발하였다. 그것은 주주 통제의 허구, 이사회에 의한 경영자 규제의 비효율성 등을 논의하면서 경영자 지배를 주장하는 Berle & Means의 1932년 저술(*The Modern Corporation and Private Property*, New York)에 기원을 두고 있다. 그들의 이론은 여러 학자들에 의해 계승되고 발전되었는데, 주요 이론에는 대리인이론, 거래비용이론, 사회적 책무이론(stewardship approach), 수탁자이론 등이 있다(Spear, 2004). 이 중 대리인이론과 거래비용이론은 지배구조이론의 주된 흐름을 이루는데, 그것은 소유와 경영이 분리된 상황에서 기업경영에 강력한 영향력을 행사하는 경영자 통제 문제에 관심을 기울인다. 기업소유권에 대한 유력한 개념들이 협동조합에 대해서는 적용되지 않는다는 비판이 존재한다(Borgström, 2013). 그러나 협동조합의 지배구조를 분석하는 많은 논의는 이러한 이론에 기초하고 있다.

대리인이론에 의하면 금융협동조합의 지배구조는 비효율적인 바, 경영자에 대한 조합원의 통제가 약화되기 때문이다. 여기서는 다음 세 가지 관점에서 이 문제를 검토하기로 한다. 먼저 조합원과 경영자 통제의 문제이다. 대부분의 경우 협동조합의 조합원이 되기 위해서는 출자금을 납부한다. 그러나 조합원의 소유권은 크게 제한되어 있다. 협동조합의 주식은 협동조합에 한해 액면 가격으로 거래될 수 있다(Gorton & Schmid, 1999). 이는 협동조합의 경영성과가 주가가격에 반영되지 않으며,⁵⁾ 조합원-소유자가 협동조합을 탈퇴할 경우 그간 축적한 공동의 자산에 대한 몫을 요구할 권리가 없다는 것을 의미한다(Davis, 2001). 이는 소유권거래

5) 그러나 탈퇴 당시 조합의 손실금이 존재할 경우 출자금을 전액 돌려받지 못할 수 있는데, 이러한 점에서 조합원은 비대칭적으로 불리하다.

시장이 없다는 것을 의미하기도 하는데, 1인 1표이기 때문에 주요주주(block shareholders)가 없다는 점과 함께, 협동조합의 적대적 합병을 방지하는 역할을 한다(Gorton & Schmid, 1999; Davis, 2001). 다음으로 주식에 대한 배당이 낮다(Ory & Lemzeri, 2012). 협동조합은 조합원에 대한 배당을 제한하여 협동조합 자체의 발전을 도모하고, 조합원의 이용 실적에 비례하여 편익을 제공하거나 조합원들이 동의하는 활동을 지원하는 데 사용하는 것이 보통이다. 즉 조합원의 주된 역할은 투자자로서가 아니며 따라서 자본이익률은 주어진 재산에 대한 보상은 아니다(Spear, 2004).

이렇게 보유주식의 '가격'은 낮고, 배당률도 낮은 편이기 때문에 협동조합의 사업에 대한 조합원의 관심 부족이 초래된다는 문제가 초래되는데(Borgström, 2013), 이는 다음과 같은 주장으로 이어진다. 즉 협동조합 조합원은 투자자 소유 기업의 주주에 비해 이사회나 주총의 투표에 참여하여 경영자를 통제하는데 대해 관심이 적다(Leggett & Strand, 2002). 또는 경영자들이 전혀 감시받지 않기 때문에 협동조합에는 사실상 주주가 없다(Gorton & Schmid, 1999). 결국 조합원의 제한된 소유권, 출자금주식에 대한 낮은 배당 그리고 협동조합의 성과와 약한 상호관계는 조합원의 경영자 통제유인을 약화시킨다(Ory & Lemzeri, 2012).

둘째, 이사회와 경영자 통제의 문제이다. 대리인이론에 따르면 주인이, 효과적인 이사회를 선출하여 경영자를 통제하고, 보상체계를 설계하고, 대리인의 행동을 감시하지 않으면, 경영자는 책임을 회피하거나 기회주의적인 행동을 한다(Spear, 2004). 이렇게 이사회는 주요 기능은 경영자를 통제하는 것이지만 협동조합의 이사회는 전문성이 낮거나(Cornforth, 2004), 개인적인 관점에서 볼 때 관심이 적은 이사들로 구성된다고 여겨진다(Borgström, 2013). 이때 문제로 되는 것은 협동조합 규모의 증대, 조직의 복잡성 및 그에 따른 전문가의 권한 강화이다.

1911년 협동조합의 규모의 증대와 그에 따른 조직의 복잡성 증대가 초래하는 문제를 제기한 Michel에 의하면 사회적 경제의 경우 사회적·전문적 리더십이 조합원 간 불공정하게 분배되어 있다. 그리고 민주적 조

직의 규모와 복잡성이 증가하면 지도자와 경영자는 안정을 필요로 한다. 그 결과 분업이 진전되고 조직이 확장되면 전문적인 경영자가 요청되고, 그리고 그에게 의사결정권한이 축적된다.⁶⁾ 저명한 국제적인 협동조합운동가인 Itkonen도 이러한 주장에 동의하는데, 그는 이렇게 말한다. 협동조합의 권한과 의사결정은 극소수의 사람들에게 집중되어 있다. 법이 정한 이사회는 존재하지만 그들은 과거의 성과를 검토하고 경영자결정을 승인하기 위해 존재한다. 그들은 경영자의 정책과 전략에 대해 이의를 제기하지 않는다(Cornforth, 2004에서 재인용).

이사회에 의한 경영자 통제문제는 조합원의 낮은 참여에 의해서도 야기된다. Spear(2004)가 말하듯이 이사회를 선출하기 위한 조합원의 투표율이 낮으면 이사회는 합법성과 신뢰가 떨어진다. 그리고 동일한 사회 혹은 문화집단, 고소득 및 고등교육 집단, 지역유지가 지배하면서 이사회에 신뢰와 합법성은 더욱 떨어진다. 선출된 이사들의 태도도 문제로 되는데, 영국협동조합위원회의 2001년 보고서는 이사들이 조합원의 이익이 아니라 조직의 경쟁력과 성공을 위해 봉사한다고 지적한다.⁷⁾ 결국 “소유자 대표자들이 통제에 관심이 없으면, 최고경영자와 경영자의 역할은 자신의 이해관계로 권력의 공백을 메운다고 여겨진다”(Borgström, 2013).⁸⁾

셋째, 기업 외부의 규율문제이다. 이때 중시되는 점은 주식이 상장되지 않아 금융시장(특히 기업통제권시장)을 통한 규율이나 인수위험이 없다는 점과 조합원 권리를 보호하기 위한 법률이 미비하다(Ory & Lemzeri, 2012; Spears, 2004; Cornforth, 2004; Leggett & Strand, 2002)는 점이다. 바꾸어 말하자면 협동조합의 주식을 위한 시장이 없기 때문에 모든 것은 협동조

6) 이 설명은 Miche의 논의에 대한 Chaves & Sajardo-Moreno(2004)의 검토에 기초하고 있다.

7) Spear(2004) 참조.

8) 이러한 견해를 지지하는 Cornforth(2004)도 이렇게 말한다. “조합원의 낮은 참여 수준은 이사회에 민주적 정당성 그리고 이사회에 유효성, 특히 전문성 없는 이사회 구성원이 상급경영자를 효율적으로 감독하고, 성실성을 확인하고 그리고 조합원과 이해관계자의 이익을 보호할 수 있는지에 대해 심각한 우려를 야기한다.”

합의 이사회나 총회에 귀착되는데, 그것들이 비효율적이라는 것이다 (Borgström, 2013).

2) 지배구조의 문제들

위와 같은 협동조합의 지배구조, 특히 경영자에 대한 약화된 통제는 여러 가지 문제를 낳는다. 경영자의 자의적인 의사결정권, 투자선택에서의 기회주의 문제와 자원의 낭비, 과다 인력으로 인한 저생산성, 비용 절감에 대한 유인의 결여 등이 그것으로 이러한 문제들은 결국 협동조합의 경쟁력을 약화시키고 조직적인 비효율을 낳는다(Ory & Lemzeri, 2012). 이하에서는 이러한 문제를 중심으로 지배구조의 문제점들을 살펴보기로 한다.

Syrjä, et al.(2012)은 “협동조합의 경우 대리인인 경영자가 전통적인 기업의 경영자보다 더 많은 행동의 자유를 누리고 있으며, 조합원의 이익을 위해 성과를 내라는 압력은 덜 받는다”고 말하는데, 많은 사람들은 협동조합에서 경영자의 권력은 투자자소유기업에서보다 더 강하다는데 동의한다(Spear, 2004; Spear, 2004; Davis, 2001).

대리인문제와 관련하여 가장 흔히 논의되는 것은 참호파기이다. 즉 경영자가 기회주의적인 행동을 통해 주인의 이해관계를 희생시키고 자신의 이익을 극대화하는데 관심을 가진다는 것이다. 이 문제는 최근 들어 행동주의적 전제에 입각하여 경영자자본(managerial capital)이라는 개념으로 논의되고 있다. 경영자가 경영자자본을 극대화하려 한다는 것인데 그것은 다음 요인들의 합이다. 일자리의 안정성, 승진기회 그리고/또는 새로운 직위에 대한 기회, 소득, 세력권(자신과 가까운 사람들을 위해 일자리를 발견하고 승진시킬 능력)을 확대하는 것. 더불어 회사 내에서 행동의 자유, 그들의 승진 그리고 평판(권위) 등을 극대화하는 것이 그것이다(Chaves & Sajardo-Moreno, 2004).

경영자자본에 대해 설명하면서 Chaves & Sajardo-Moreno(2004)는 사회

적 기업 경영자가 한편으로는 경제적 대리인으로서 금융적 관심이 있고, 다른 한편으로는 그들의 경영자 문화가 있다고 말한다. 여기서 금융적 관심은 경영자자본을 가리킨다. 경영자 문화란 신념 및 개념을 가치체계 및 경영양식과 합치시킨다는 의미를 지니고 있으며, 그것은 경영자행위의 인지적 기초를 이룬다. 그들은 사회적 경제조직의 경영자는 경영대학(business school) 출신 경영자와는 다른 특성을 지니고 있다고 말한다.⁹⁾ 그렇지만 그들도 사회적 경제조직의 경영자가 대리인비용을 야기한다는 점을 부정하지는 않는데, 이에 사회적 경제조직이 정체성을 간직하기 위해서는 경영자의 적절한 행동의 자유를 정의해야 한다고 주장한다.

그리고 그들은 사회적 기업에서 기업지배는 민주적 의사결정원칙에 기초하는데, 사회적 기업에서 경영자지배를 주장하는 경영자이론 또는 내부적 통제는 민주주의의 퇴보를 의미한다고 주장한다. 그것은 소수경영자에게 혜택을 주는 것을 의미하기 때문이다. 좀 더 포괄적으로 말하자면 이것은 협동조합이 직원을 위한 협동조합으로 될 수 있다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 여기서는 집단적 사고(group thinking)에 관한 Cornée의 설명을 인용해두고자 한다. “조직 통제의 관점에서 집단적 사고는 특정한 이해당사자들(일례로 대출부서 직원들이 스스로의 결정을 조직 전체의 임무나 목적과는 별개로 합리화하는 경향이 있다. 집단적인 사고는 직원들이 자신들에게 부여된 경영상의 재량권을 조직에 해롭게 사용하도록 만들기 때문에 전형적인 대리인 문제를 낳는다. 이들은 조합에 도움이 되고, 창조적이며, 혁신적인 결정보다는 자신들의 이익을 우선한다. 그래서 현장의 담당 직원에게 많은 권한이 주어지면 은행은 대출계 임직원을 감독하는데 비용을 지출한다”(Cornée, 2014). 이 지적은 대

9) 예컨대 사회적 경제의 경영자는 사회적 경제 부문 문화의 공유자(shareers)이면서 담지자(carriers)이며, 사회적 경제의 문화적 인습, 독특한 운영방식 그리고 사회적 계획사업을 인지하고 공유하며, 자신들이 일하는 기업의 사회적 및 경제적 사업계획에 참여하고 충성심을 발휘한다. 그리고 그들의 행동은, 참여를 독려하고 발전시킬 제도혁신과정과 같은, 사회적 경제의 정체성을 강화할 요인들을 반영한다. Chaves & Sajardo-Moreno(2004) 참조.

리인 문제를 완화하기 위해 금융협동조합의 임직원들에게 이 조직의 가치와 원칙을 교육할 필요가 있음을 의미한다.

협동조합 경영자에게는 한계도 존재한다. 성장과 이윤과 같은 경영자가 극대화하도록 훈련된 전통적인 성과지표와 조합원에 연계된 성과지표 간의 불협화음이 그것이다(Spear, 2004). 그럼에도 불구하고 대리인비용의 존재는 협동조합의 경영성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 좋은 경영자가 있으면 성과에 영향을 미치지 않는다. 그러나 무능한 경영자는 적은 노력, 적은 갈등, 더욱 많은 보상을 위한 기회로 이용한다. 그리고 성과에도 나쁜 영향을 줄 수 있다고 말하면서 Spears(2004)는 “나쁜 지배구조는 소비자협동조합의 전반적인 쇠퇴에 기여했다”고 주장한다. 협동조합과 유한책임회사의 경영성과를 비교분석한 후 Syrjä, et al.(2012)도 대리인문제가 존재하기 때문에 협동조합의 성과가 유한책임회사보다 나쁘다고 말한다.

3. 한국 금융협동조합의 문제와 개선방안

지배구조문제가 제기되는 것은 협동조합에는 치명적이라고 말할 수 있다. 그것은 정체성의 상실을 의미하기 때문이다. Desrochers & Fischer(2005)는 금융협동조합에 대리인문제가 존재한다고 말하는데, 은행그룹으로 변모해가는 금융협동조합에 대해 일부에서는 협동조합사업모델이 모호하고 시대에 뒤떨어졌으며, 나아가 자본주의에 항복하였다고 비판한다 (Groeneveld, 2014).¹⁰⁾

협동조합의 대리인문제에 대해 말하면서 Oczkowski 등은 협동조합의 가치와 원칙은 협동조합조직이론과 경영이론을 발전시키기 위한 출발점이라고 말하는데, “원칙들은 협동조합운동의 필수요소”(Oczkowski et al.,

10) 이러한 주장은 “협동조합기업은 운명적으로 그것의 목적을 수행할 수 없다” (Borgström, 2013)는 비판으로까지 나아간다.

2013)이기 때문이다.¹¹⁾ 이러한 견해는 협동조합이 자본주의적 운용원칙을 채택하면서 자신의 고유의 원칙이 희생되었다(Puusa et al., 2013)고 평가한다. 협동조합 지배구조문제에 대한 이러한 인식은 문제의 해결책 제시에도 반영되는데, 대책은 협동조합원칙을 중심으로 제시된다. 여기서는 제시된 대책들을 검토하면서 이러한 대책들에 비추어 볼 때 한국의 금융협동조합의 현실은 어떤지 살펴보기로 한다.

1) 조합원의 참여(의식) 제고

협동조합의 대리인문제와 관련하여 가장 중시되는 문제의 하나는 조합원의 참여부진이다.¹²⁾ 협동조합의 대리인문제를 야기하는 요인으로 중시되는 것은 참여, 민주주의, 민주적 관리와 같은 원칙의 훼손인데, 이러한 문제의 저변에는 조합원의 참여부진이 있다. 1995년 ICA가 정체성 선언을 할 때 가장 우려하였던 것도 성장을 위해 외부자본에 의존하면서 조합원의 참여와 통제가 배제될 수 있다는 점이었다.¹³⁾

조합원들은 그들이 수취하는 조합원 혜택에 만족하지 말고 경영자의 의사결정에 영향을 미칠 권리가 있다는 것을 기억해야 한다고 말하면서 Syrjä 등은 참여제고 및 그를 통한 조합원민주주의 실현의 중요성을 이렇게 강조한다. “이렇게 증대된 조합원 권한은 경영자의 대리인비용과

11) 나아가 그들은 “원칙에서 멀어지면 협동조합의 의미와 합법성에 의문이 제기되며 시간의 흐름과 함께 협동조합의 특성도 사라진다” 또는 “탈상호화와 협동조합의 정체성 상실”로 이어진다고 주장한다. Oczkowski et al.,(2013) 참조. Spear(2004)도 “민주적인 조합원기반조직의 사회적 차원에서는 신뢰와 사회적 경제의 가치가 좋은 성과와 좋은 이사/경영자/조합원 관계를 위해 가능하다”고 말한다.

12) Birchall & Simmons(2004)는 조합원 참여에는 비용이 소요되지만 조합원 참여는 중요하다고 말한다. 이때 그들은 영국 건축조합(building society)의 사례를 든다. 건축조합은 최소참여전략을 채택하였는데, 그 결과 탈상호화라는 대가를 치렀다.

13) 이에 대한 검토는 최진배(2016) 참조.

기회주의적 행위를 억제할 가장 중요한 방법의 하나이다. 이에 우리는 앞으로 협동조합은 조합원민주주의를 보다 효율적으로 하는데 주목해야 한다”(Syriä, et al., 2012).

조합원 민주주의를 회복하고 강력한 조합원 지위를 구축하기 위해서는 조합원의 참여유인이 중요하다고 생각하는 Birchall & Simmons(2004)는 상호유인이론(Mutual Incentives Theory)에 의거하여 영국 협동조합 조합원의 참여유인을 분석한다. 그들은 협동조합 조합원에게 참여유인을 제공하는 주된 기제가 집단적 유인이라고 주장하면서 공유목표, 공유가치 그리고 공동체의식이 조합원의 참여를 이끄는 주요 요인이라고 말한다.¹⁴⁾ 따라서 조합원의 참여를 촉진하고 조합민주주의를 제고하기 위해서는 공유목표, 공유가치, 공동체의식을 강조할 필요가 있다. 이는 협동조합교육은 개인적 혜택을 강조하기보다는 사회적 가치, 이념적 가치에 중점을 둘 필요가 있다는 것을 의미한다.

Jussila & Tuominen(2010)은 소유자로서의 의식이 약하기 때문에 조합원의 참여가 부족하다고 말하면서 어떻게 하면 이를 강화할 것인지 논의하고 있다.¹⁵⁾ 많은 학자들은 고객의 역할과 소유자 역할의 결합은 고객과 협동조합 간의 친밀한 관계, 즉 특별한 협동조합적 연계를 발전시킨다고 말한다.¹⁶⁾ 또는 특수한 관계는 협동조합의 경쟁적 이점의 원천이라

14) 이들은 집단적 유인을 구성하는 요인으로 공유목표(shared goals)는 공통의 목표로 전환할 수 있는 조합원들의 상호 필요를 표현하고, 공유가치(shared values)는 공통의 가치를 표현하는 것으로 공유하는 가치를 가지게 되면 조합원은 참여의 의무감을 느낀다. 그리고 공동체 의식(sense of community)은 “사람들은 동일한 지역에 살거나 어떤 점에서 자신들과 유사한 다른 사람들과 동질감과 관심을 가지게 하는 것이다.” 한편 개인적 유인은 카타르시스, 학습, 즐거움, 성취감 등의 개인적인 혜택을 의미하는데, 이들 요인은 “강력한 공동체의식, 공유된 목표와 공유된 가치와 같은 집단적 유인들에 비해 이차적이다.” Birchall & Simmons(2004) 참조.

15) “조합원이 자신의 소유권과 그와 관련된 권리에 대한 인식이 불충분하기 때문에 소유자로서 참여하지 않는다”는 Vierheller도 이에 동의한다. Jussila et al. (2012)에서 재인용.

16) 에켄대 Giroux는 이렇게 말한다. “협동조합의 특별한 특징을 만들어 내는 것은

고 주장한다. 그러나 그들에 의하면 강한 연계의 의미는 명백하지 않은데, 그 이유를 그들은 심리적 소유권(psychological ownership)이 강하지 않다는 점에서 찾는다.¹⁷⁾ 그들은 심리적 소유를 위한 동기에는 효력과 효능(efficacy and effectance), 자기 정체성(self-identity), 장소를 가지는 것(having a place), 자극(stimulation) 등이 있으며, 경영자는 조합원의 심리적 소유권을 개발해야 한다고 말한다. 이를 위해 경영자는 조합원이 영향력을 행사하고 통제력을 가질 수 있게 새로운 방법을 개발해야 하고, 협동조합의 질적인 특성을 알게 할 효율적인 방법을 제공해야 하며, 조합원이 조합에 에너지, 지혜, 노하우에 투자하도록 추가적인 방법과 모임을 소개해야 한다.

Borgström(2013)도 조합원의 참여를 활성화하고 이를 통해 성공적인 협동조합의 지배구조를 만들기 위해서는 조합원의 소유권 의식을 제고해야 한다고 주장한다.¹⁸⁾ 그에 따르면 소유권이 결합적(associational)이면 심리적인 소유권 동기부여(psychological ownership motivation)가 작동하며, 조합원이 협동조합이 자기들 것이라고 느끼면 그들은 자신들의 목소리를 내도록 동기가 부여된다. 소유권의식을 가진 경영자도 기여하는 지배인으로 된다고 말하면서 그는 소유권의식의 중요성을 이렇게 강조한다. “기업으로서 협동조합의 성공과 미래를 확고히 하는 것은 심리적인 소

소유자의 특수한 조합원-사용자 지위이다”(Giroux, 1992; Jussila & Tuominen, 2010에서 재인용).

17) 여기서 심리적 소유권이란 소유대상이 자기 것이라고 느끼고, 그리고 소유자가 대상에 심리적으로 결합되어 있다고 느끼는 것을 의미한다. 한편 연계는 조합원과 조합의 상호작용, 즉 조합원의 조합통제, 조합에 대한 자세한 지식과 이해, 조합에 대한 투자(에너지, 시간, 노력 그리고 주의 등)의 결과이다. Jussila & Tuominen(2010) 참조.

18) 즉 “가장 중요하게는 성공적인 협동조합 지배구조를 위한 열쇠는 구조적 요인이 아니라 인간적이고 사회적인 요인 안에서 발견된다. 그것은 효율적인 사회적 제도인데, 그것은 협동조합 조합원, 대표자, 그리고 이사회구성원들을 참여시키고 동기 부여함으로써 성공을 창출하는 데 봉사하는 소유권의식(feelings of ownership)에 의해 추동된다”(Borgström, 2013).

유권이다”(Borgström, 2013). 이때 그는 다음 두 가지를 중시한다. 하나는 협동조합 조합원과 투자자소유기업의 주주가 다르고,¹⁹⁾ 다른 하나는 “조합원의 협동조합에 대한 사회적이고 심리적인 애착은 협동조합의 기본 원칙들 — 협동조합이 하는 모든 것은 직접적으로나 간접적으로 조합원 축진을 향해 나아간다 — 에 의하여 조장된다”는 것이다.

조합원의 소유권의식을 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있지만 이는 쉽지 않은 과제이다. 핀란드 소비자협동조합인 S group 조합원을 대상으로 설문조사한 결과를 발표한 Jussila et al.(2012)에 따르면 조합원 가운데 기업을 소유하고 있는 소유자라고 생각하는 사람은 거의 없다. 그들은 1인 1표 아래서 소유자의 힘이 무력하기 때문이라는 주장에 동의하지 않으며, 조합원이 자신을 고객으로서만 인식하는 이유는 투자자소유 모델이 조합원의 사고를 지배하기 때문이라고 주장한다. 즉 조합원들이 자신을 단순한 주주로 간주하며, 주인으로 생각하지는 않는다는 것이다. 이는 자본주의 사회에서 조합원의 소유권의식을 강화하여 조합경영에 적극 참여하도록 하는 것이 만만치 않은 일이라는 것을 잘 보여준다.

조합원의 참여와 관련하여 중시되는 또 다른 문제는 정보의 제공이다. 경영자 권한의 원천은 기업의 전략적 정보에 대한 통제력에 있다. 그런데 정보를 장악하고 있는 경영자들은 무슨 정보를 알려줄 것인가, 어디에 그 정보를 줄 것인가 그리고 언제 알려줄 것인가를 선택할 수 있다 (Chaves & Sajardo-Moreno, 2004). 경영자에 의한 정보통제력은 조합이 채택하는 경영모델에 의해 강화되는데, 특히 “투명성모델과 CSR모델에서는 자신들의 이해관계와 (자신들의 필요와 도전을 충족시키기 위한) 선호하는 전략을 정의함에 있어 이해관계자라는 투입요소는 무시된다”(Giagnocavo et al. 2012; 괄호 안은 인용자가 삽입). 이는 투자자소유기업모델에 의존하

19) 즉 “협동조합 조합원은 전통적인 이론에서 말하는 기업 소유자는 아니다. 조합원이 보유하는 주식을 위한 시장이 없기 때문이다. 그러나 소유자인 조합원은 협동조합과 매일 활발히 접촉하며 협동조합에 대한 애정을 가지고 있다”(Borgström, 2013).

여 조합의 경영이 이루어지면 핵심이해관계자인 조합원을 사실상 무시하게 되고, 그리하여 조합원 참여가 제한되게 된다는 경고이다.

이상으로부터 우리는 조합원의 참여를 또는 참여의지를 제고하는 일이 용이하지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 Borgström(2013)의 논의에서 우리는 조합원의 참여를 증진시키고 조합민주주의를 실현하기 위해서는 협동조합원칙을 지키기 위한 조합과 조합원의 노력이 필요하다는 것을 확인할 수 있다. 소유권의식의 중요성을 강조하면서 그는 덴마크의 생산자협동조합과 핀란드의 임업협동조합의 사례를 들고 있다. 이들 조합은 규모가 크다. 그러나 협동조합과의 거래가 조합원 경제를 위해 실질적인 역할을 하므로 조합원의 관심이 존재한다. 다음으로 이들은 전국적인 수준에서 조직된 대규모 조합이지만 모든 조합원이 자신의 목소리를 낼 수 있도록 민주주의가 보장되어 있으며, 지배구조에 참여하는 모든 활동적인 조합원은 협동조합의 성공을 위해 중요한 과업을 수행하고 있다. 그리고 선출된 비상임이사(non-executive members)와 경영자를 위한 지방 및 지역(local and regional) 수준의 회의가 연간 수백 건씩 개최되고 있다. 이는 협동조합 민주주의는 대규모 투명성에 의해 충족되고 있으며, 의사결정은 광범위한 기반 위에서 이루어진다는 것을 보여준다. 여기서 우리는 소유자로서의 역할이 조합원의 활동에 의해 보장된다는 것을 알 수 있다.

한국 금융협동조합의 조합원 참여는 매우 부진하며, 민주적 관리도 거의 이루어지지 않고 있다. 신협중앙회는 조합원의 참여를 강조하고 있다. 1991년도에 발간된 『신협운동 30년사』에서 신협중앙회는 조직전략의 차원에서 조합원 참여제고 필요성을 설명하고 있다. 즉 신협중앙회는 조합원이 주인이고 조합경영에 책임이 있다는 것을 실행하는 것이 중요하므로 “조합운영에 있어 조합원의 직접참여의 폭을” 넓혀야 한다고 말한다. “그러나 이것은 의사결정과정에 직접 개입할 수 있는 장치를 만드는 것을 의미하는 것이 아니라”고 주장한다(신협중앙회, 1991: 752~753).

이렇게 신협중앙회는 조합원 참여의 의미를 왜곡하고 있는데, 이는 2000년대 들어서도 계속되고 있다. 참조합원제도는 이를 잘 보여준다.

신협중앙회는 이렇게 말한다. “2005년 4월 신협은 안정성장기반 구축을 위한 경쟁력 강화방안의 하나로 참조합원제도를 도입하여 시행했다. … 참조합원제도는 거래기여도가 높은 우수조합원을 ‘참조합원’으로 선정하여 이들에게 우대금리 적용과 각종 수수료 감면 등의 특혜를 주는 제도로, 신협을 단순한 금융기관으로 인식해온 조합원에게 신협 주거대화를 유도하는 것이 주된 목적이다”(신협중앙회, 2011: 299).

새마을금고의 운영은 7대 기초원칙과 8대 지도원칙에 기초하고 있다. 8대 지도원칙에는 자치의 원칙이 들어있으며, 세부사항의 하나로 임원에 의한 운영을 규정하고 있는데, 그것은 “새마을금고는 회원이 선출한 임원에 의하여 운영되어야 한다”(황두영, 1990: 40)고 말하고 있다. 그러나 회원참여나 민주적 관리에 대한 규정은 없다.

회원참여와 민주적 관리에 대한 새마을금고의 최근의 생각을 알 수는 없다. 그러나 비이자수익을 확대하기 위한 백승대(2008)의 제언에서 어느 정도 짐작할 수 있다. 그는 비이자수익을 극대화하기 위한 전략으로 회원으로 하여금 새마을금고를 주거은행으로 만들고 이들을 주거대 고객으로 할 것을 제안한다. 그리고 이를 추진하기 위한 방안 두 가지를 제안한다. “첫째는 회원의 수를 확대하거나 기존 회원의 출자액을 높임으로써 자연스럽게 충성고객으로 유도, 두 번째는 기존고객(회원) 중 높은 수익을 제공해주거나 줄 것으로 기대되는 기존고객을 보다 확실한 충성고객으로 만드는 것이다”(백승대, 2008). 이렇게 새마을금고도 신협의 자세와 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

그런데 출자금의 증액과 관련해서는 한 가지 부연해줄 필요가 있다. 회원 참여를 제고하기 위해 출자금을 높여야 한다는 백승대(2008)의 주장은, 비록 회원참여가 의미하는 바가 정확히 일치한다고 말할 수는 없지만,²⁰⁾ 출자금의 증가는 조합원의 조합에 대한 적극적인 참여를 유도하고

20) 전철환(1990)은 출자금비율(조합의 자금조달 총액에서 출자금이 차지하는 비중)의 하락은 조합원의 주인의식이 결여되고 민주적 관리의식이 약화된 것을 보여준다고 우려하는데, 그는 출자금이 조합원의 주인의식의 제고 및 그에 따

공동유대를 강화하는 데 기여할 수 있다는 전철환(1990)과 조복현(2010)의 생각과 유사하다. 그러나 출자금의 증대가 회원의 참여나 회원의 충성도를 높이는 데 중요한 역할을 하지는 않는다. 이는 어느 회사의 주식을 구입한 사람이 그 회사가 생산한 제품이나 서비스를 적극 구입함으로써 주식가격에 영향을 미칠 수 있다고 생각하지 않는 것과 마찬가지로이다. 금융협동조합 출자금증서의 가치가 그것의 사업성과와 전혀 관계가 없다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다. 대부분의 조합원은 조합경영에 참여하기 위해서가 아니라 비과세라는 경제적 혜택을 겨냥하여 출자금을 납입 또는 증액하고 있다고 해도 과언이 아니다.

Birchall & Simmons(2004)는 조합원의 참여를 이끄는 주요 요인의 하나로 공동체의식을 강조한다. 공동체가 중요하다고 또는 협동조합은 이완된 공동체를 복원하기 위해 노력해야 한다고 생각하였기 때문에 초기부터 협동조합운동은 지역사회의 건설을 지향하였다(Madane, 2006). 바꾸어 말하자면 “국제 협동조합 운동 역사에서 지역사회와의 연계는 기본적인 차원”(Macpherson, 2012)인데, ICA가 정체성선언을 하면서 지역사회 관여를 협동조합 원칙의 하나로 추가한 것은 지역사회와의 연계를 소홀히 하면서 협동조합의 정체성이 위기에 처하게 되었기 때문이다. 이러한 사정은 정체성 위기에 처한 협동조합을 위한 제언에서 협동조합이 빈곤층의 생활안정에 기여하기 위해서는 지역사회에 밀착하여 공동체적 유대를 회복하도록 하는 노력해야 한다(Laidlaw, 1980: 121)는 주장에 잘 나타나 있다.

우리는 급속히 진행된 산업화가 지역공동체를 이완시킨 것을 부인할 수 없다. 그러나 우리나라 금융협동조합이 이를 복원하기 위해 노력하지 않았다는 것도 부인할 수 없다. 1970년대 후반 새마을금고의 부실화가 사회문제로 대두되었다. 이에 1978년 4월 17일부터 5월 25일까지 마을금고에 대한 정부부처의 합동조사가 시행되었다. 합동조사 결과 제기된

문제점은 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 경영의 전문성 부족이고, 다른 하나는 공동체의 붕괴이다. 후자에 대해 새마을금고중앙회는 이렇게 말한다. “도시마을금고는 회원 상호간의 공동유대 의식이 결여되어 있다. 공동유대 의식의 결핍은 마을금고 존립의미의 상실을 의미한다. 본연의 기능을 상실할 경우에는 마을금고 임원의 탈선과 방종을 유발하고 소수에 의한 독점적 운영의 위험성이 있다. 즉 영리적 자본단체화할 우려가 있다”(새마을금고중앙회, 2013: 183). 이러한 문제점에도 불구하고 새마을금고는 이후에도 지역공동체를 건설하기 위한 특별한 노력을 기울이지 않았다. 오히려 경영정상화를 기한다는 명목으로 새마을금고의 공동유대를 확대하는 데 치중해왔다.

새마을금고보다 조금 뒤에 드러났지만 신탁도 예외는 아니었다. 개별 조합의 사고가 세상에 알려진 후 신탁도 새마을금고와 마찬가지로 정부의 강력한 규제를 받게 되었다. 그러나 그들은 엄격한 규제가 경쟁력을 저해한다고 주장하면서 공동유대의 확대, 조합 간 합병할 때 공동유대의 범위제한 완화, 지사무소 설치제한 완화, 동일인 대출한도 확대 등을 지속적으로 요구하였다.²¹⁾ 그런데 신탁중앙회는 한걸음 더 나아가 공동체의 유효성을 부정한다. 1996년에 작성한 보고서 『신용협동조합의 합병 방안연구』에서 신탁중앙회는 경영의 효율화를 위해 지속적인 합병을 통해 규모의 경제를 달성하고 경쟁력을 강화해야 한다고 주장하였다. 이때 그들이 제시한 논리는 자본주의 발전과 개인주의의 확대에 의해 인적 단체로서 조직력이 약화되어 이제까지의 이념과 정신만으로는 발전에 한계가 있다는 것이었다.

지역공동체는 지역사회개발에 적극 관여하는 가운데 건설될 수 있다. 그렇지만 지역공동체를 건설하기 위한 노력을 게을리해서는 안 된다. 우리나라 금융협동조합은 문진수(2013)의 다음과 같은 지적에 주목할 필요가 있다. “... 현재 신탁이 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 가장 확실

21) 자세한 설명은 최진배(2015) 참조.

한 길은 은행 등 대형금융기관과의 경쟁에서 살아남을 수 있는 전략을 수립하는 것이 아니라 지역공동체 안에서 튼튼하게 뿌리를 내리는 것”이다.

한편 사회적 은행이 중시하는 가치의 하나인 투명성은 지배구조의 문제를 논의할 때 중요한 의미를 지닌다. 그들의 논의에 따르면 조합원의 참여와 민주적 관리가 투명성을 중시하는 과정에서, 또는 사회적 은행이 스스로 내세우는 가치를 실현하기 위해 노력한다는 것을 보여주는 과정에서, 자연스럽게 이루어진다. 투명성은 사회적 은행의 경영자가 은행이 존중하는 가치를 지키기 위해 노력한다는 것을 조합원=예금자에게 보여주면서 예금자의 은행경영에의 참여와 민주적 관리가 이루어지도록 하는 효과를 가지기 때문이다.²²⁾ 그러나 우리나라 금융협동조합은 투명성을 통해 조합원의 참여를 유도하는 데는 많은 한계가 있다. 자산을 운용할 때 그것이 지향하는 가치를 실현한다는 의식이 거의 없기 때문이다. 예컨대 그것은 저소득계층의 생활을 안정시키기 위해 눈에 띄는 노력을 하지는 않는다. 그리고 자산은 주로 거액담보부대출의 형태를 띠고 있다. 한국신협의 성장을 견인하는 요인을 분석한 김명록·최진배(2016)에 의하면, 비과세예금제도를 통해 동원한 자금을 거액의 부동산담보대출로 운용하는 것 자체가 한국신협의 성장을 이끌고 있다. 이러한 자산운용은 조합원경제에 결코 의미 있는 영향을 줄 수 없다.

조합원의 참여의식을 제고하기 위해 우리나라 금융협동조합은 무엇보다 조합원 참여에 대한 인식을 바꾸어야 한다. 현재와 같은 문제는 금융협동조합이 조합원을 피동적인 주체로 간주하고 경영자가 조합경영을 주도하는 주체라는 인식이 앞서서 데서 비롯된다. 조합의 정책을 수립하고 운용함에 있어 경영자는 조합원의 입장에 서있어야 한다. 이와 함께 자신들뿐 아니라 조합원이 금융협동조합이 협동조합이라는 항상 기억할 수 있도록 해야 한다.

22) 이에 대한 상세한 논의는 최진배(2016) 참조.

2) 협동조합규모의 대형화

Spears(2004)는 경영자를 규제하기 위해서는 적절한 감시를 위한 노력이 요청된다고 말한다. 그러나 조합원과 경영자를 규제할 임무를 부여받은 이사회 모두 문제가 있다. 먼저 대부분의 협동조합에서 조합원의 1~5%만 이사투표에 참여하는데, 조합원 규모가 커지면 투표참여율 낮아지는 규모의 효과도 나타난다. 그 결과 규모가 커지고 설립된 지 오래될수록 활동적인 조합원과 민주주의가 쇠퇴하게 된다. 특히 “통제하는 데 정보가 불가결하지만 조합원은 시간의 흐름과 함께 조직, 이사회 그리고 경영자와 편안한 관계에 빠져든다. 그 결과 감시나 통제가 불필요하다고 생각한다. 그리고 정보가 배분되기보다는 이용가능하게 된다.” 그리고 조합원은 “감시와 통제에 참여하지 않은 채 고객혜택(배당금과 같은)에 참여한다는 경제적 측면에 더욱 제한된 기대를 가진다”(이상 Spears, 2004).

그리하여 협동조합이 성장함에 따라 조합원들은 통제권을 선출된 이사들에게 그리고 사업운영은 경영자들에게 양도하게 된다(Birchall & Simmons, 2004). 그러나 이사도 전문성이 부족할 뿐 아니라, 경영자의 정책과 전략에 이의를 제기하지 않고 경영자결정을 승인하기 위해 존재하게 된다(Cornforth, 2004).

규모의 증가는 공동유대의 확대에 의해 더욱 조장된다. 그런데 공동유대가 확대되면 조합원의 수가 더욱 증가하면서 경영자의 권력은 더욱 커지게 된다. 미국 신탁의 사례를 분석하면서 Leggett & Strand(2002)는 경영자 유인과 공동유대 확대에 의해 촉진된 조합의 성장(자산, 조합원 수, 대출자산규모) 사이에 강한 상관관계가 존재한다고 주장한다. 그들은 자신들의 분석 결과를 이렇게 요약한다. “공동체적 유대의 약화는 조합원과 경영자 간의 관계를 이완시킨다. 그 결과 본래의 목표로부터 이탈하여 대리인 문제를 야기할 가능성이 높아진다”(Leggett & Strand, 2002).

이렇게 하여 규모가 커지면서 경영자 권한이 증가하고 지배하게 되는데, 경제적 목표가 협동조합의 사회적 목표와 경영목표를 지배하면 더욱

그렇게 된다. 조합원의 무관심이 증대되고 이념적 동기부여가 감소하기 때문이다. 이는 조합원의 목표변화를 함의한다. 회사형성을 지지하는 고 유가치가 감소하고 조합원이 경제적으로 더 많은 동기가 부여되기 때문이다(Chaves & Sajardo-Moreno, 2004).

Giagnocavo et al.(2012)은 규모의 확대 → 대리인문제 발생 → 민주주의의 퇴보로 이어진다는 주장에 반대한다. 규모의 성장에 따라 정체성이 위협받는다라는 주장도 받아들이지 않는데, 이때 그들은 지역사회에의 관여 문제를 중시한다. 즉 사회적 목표와 경제적 목표의 균형이 문제라는 것이다. 조합원이 경제적으로 동기가 부여되는 것이 규모의 성장 때문이라고 단언할 수는 없다. 그러나 우리는 규모의 확대와 함께 협동조합의 가치가 훼손되면서 조합원이 경제적 혜택에 관심이 쏠리고 있다는 사실을 부정할 수 없을 것이다. 최진배·김명록(2016)에 의하면 우리나라 신탁에도 대리인문제가 존재한다. 최근 우리나라 금융협동조합은 구조조정을 하면서 지속적으로 대형화를 추진하고 있다. 대리인 문제를 완화하기 위해서는 대형화와 함께 조합원의 참여 문제에 관심을 기울여야 할 것이다.

3) 교육의 중요성

Oczkowski et al.(2013)은 협동조합 원칙의 준수와 관련하여 이사의 교육을 중시하는데, 대리인문제에 대해서도 동일한 주장을 할 수 있다. 이사에 대한 교육의 필요성과 관련하여 그들은 다음 두 가지를 강조한다. 하나는 협동조합 이사들은 협동조합의 운영문화에 책임을 져야 하며, 이 문화는 협동조합 간부 그리고 조합원에게 전파된다. 다른 하나는 협동조합 이사회의 중요한 역할은 원칙을 따르고, 받아들이고, 교육하고 그리고 사랑하든지 확인하는 것이다. 그러나 경영자에 대한 교육도 이에 못지않게 중요하다. 경영자가 조합원 목표와 협동조합 정신(ethos)에 대해 공감하는 경우 경영자의 동기와 이념적 헌신이 균형을 이룰 수 있기 때문이다(Spears, 2004). Chaves & Sajardo-Moreno(2004)는 참호파기 문제에 그리고

그에 따른 사회적 정체성 약화문제에 대응함에 있어 경영자문화가 의미가 있다고 말하는데, 이것도 또한 경영자교육의 중요성을 말하는 것이다. 집단적 사고를 하는 직원들이 대리인문제를 야기한다는 Cornée(2014)도 대리인문제를 완화하기 위해 임직원에 대한 교육이 필요하다고 주장한다. 교육의 필요성에 대한 이상의 논의 대부분은 협동조합의 사회적 가치, 이념적 가치에 대한 교육을 중시한다.

한편 이사회구성원의 민주성과 전문성을 동시에 확보하는 방안을 제시하는 Cornforth(2004)는 다음 두 가지를 강조한다. 첫째, 이사가 되려는 조합원의 질을 개선하는 것과 현재 및 잠재적인 이사들이 이용할 수 있는 훈련과 지원(training and support)의 질을 개선하는 것이다. 그에 따르면 노르웨이 소비자협동조합에서는 잠재적인 이사에게 훈련을 제공하고 있는데, 그 조합은 조합원의 1%를 자질과 능력을 갖춘 이사로 훈련시킨다는 목표를 설정해두고 있다. 그리고 선거관리위원회가 잠재적(이사)지원자를 선정하는 제도를 도입하여 이사가 되려는 조합원의 질을 개선하기 위해 노력한다. 둘째, 능력과 경험이 있는 사람을 조합원으로 만든 후 그를 이사로 선임하는 것이다. 영국 농협은 이 제도를 활용하고 있다. 이와는 별개로 조합원의 참여를 촉진하기 위해 보다 많은 조합원을 이사로 선출해야 한다고 주장도 있다(Oczkowski et al., 2013).

협동조합을 중심으로 지역공동체를 건설하려면 조합원과 지역주민들이 어떤 특별한 가치를 공유할 수 있어야 한다. 또는 협동조합 조직이 “가치를 위한 도구”(Böök, 1992: 44)가 될 수 있어야 한다. 협동조합의 목표 가치를 기본적 가치, 윤리적 가치, 기본적 원칙으로 분류한 후 Böök은 이들 가치와 원칙이 “협동조합의 형태와 구조에 가치를 투입”(Böök, 1992: 47)하며, 동시에 가치는 인간집단과 사회의 기본적인 신념을 형성한다고 주장한다.²³⁾ 이렇게 보면 조합원은 협동조합의 가치를 신뢰하고 실천하

23) 협동조합의 기본적 가치는 자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 형평, 연대의 여섯 개이며, 윤리적 가치에는 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려가 있다. 그리고 원칙은 협동조합 7원칙을 가리킨다. 상세한 설명은 협동조합의 가치에

는 사람들이라고 할 수 있다.

한편 조합원들의 가치와 신념은 자신이 당면한 문제를 극복하고 개선할 수 있는 가능성을 확인할 수 있을 때보다 굳어지며, 이는 조합원 간 신뢰를 강화한다. 즉 연대를 통한 문제 극복의 가능성이 가시화될 수 있을 때 신뢰관계는 기반을 마련할 수 있으며, 이는 협동조합의 설립과 지속의 원동력이 된다.

새마을금고 사고를 조사한 후 정부는 사고원인의 하나로 새마을금고 지도자들에 대한 교육이 부족하였고 그 결과 이들이 협동조합 정신을 체득하지 못했다고 지적하였다.²⁴⁾ 이는 새마을금고의 설립에만 중점을 둔 결과 협동조합의 정신을 구현할 자질과 역량이 부족한 사람들이 지도자를 맡게 되었음을 의미한다. 한편 신협이 사고내용을 분석하면서 신협중앙회는 임직원들의 신협 정신의 결핍, 조합원들의 주인의식 부족 등을 사고의 주요 요인으로 지목했다.²⁵⁾ 오늘날에도 한국의 금융협동조합 조합원이나 임직원들이 협동조합 정신에 투철하다는 인정을 받지 못하고 있는 것이 현실이다.

협동조합의 가치가 유의미하다면 그것은 교육을 통해 지속적으로 확인되고 강화되어야 한다. 협동조합의 지역사회 관여 원칙을 설명하면서 Macpherson(2012)은 조합원에 대한 교육과 함께 협상의 중요성을 강조한다. 인용하자면 다음과 같다. 우리는 누구나 복합적인 정체성을 가지며, 협동조합의 조합원이나 되고자 하는 사람도 다르지 않다. 이렇게 협동조합은, 여러 정체성을 가진 사람들이 모인 곳이므로, 조합원들의 협동조합 운동에 대한 관심과 의식을 고양할 수 있어야 한다. 즉 그들에게 협동조합과 그것의 운동에 대해 사전교육이 제공되어야 한다. 만약 사전교육

대해서는 Böök(1992) 참조.

24) 새마을금고연합회, 1989: 395, 398~400 참조.

25) 신협중앙회(1991: 232)에 따르면 “이 사고는 신협 이념의 상실과 ‘교육의 원칙’이 경시된 데서 비롯된 조합원의식의 결여가 복합적으로 이루어진 ‘인위적’ 사고로서 『신협정신』의 기초가 뿌리 채 흔들리는 대표적인 사례였다.”

이 충분히 이루어지지 않는다면 조합원은 협동조합의 특성을 제대로 이해하지 못하고, 그리고 협동조합은 스스로의 정체성을 충분히 고양하지 못하게 된다.

그런데 현실적으로 조합원에 대한 교육이 충실히 수행되지 않고 있다. 이에 Macpherson은 협동조합은 조합원들이 각자의 정체성을 협동조합 내에 자리 잡도록 “하나 이상의 사업 운영에 책임 있게 참여하도록 유도”해야 한다고 말한다. 이러한 협상은 결코 쉽지 않은 일이다. 그러나 “조합원의 참여는 협동조합의 장래에 대단히 중요하며 나아가 결정적이 될 수도 있다.” 이에 지역사회에 지속적으로 관여할 수 있으려면 협동조합은 지속적으로 조합원과 합리적이고 책임 있게 협상해야 한다.²⁶⁾ 지역사회 관여라는 원칙을 설명하면서 타인에 대한 관심과 배려라는 협동조합의 윤리적 가치를 견지하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

일본의 유명한 협동조합인인 가가와(香川)는 조합원 교육의 중요성을 이렇게 말한다. “만약 조합원들이 협동조합 경제학의 기본 원칙을 충분히 이해하지 못한다면 협동조합은 장기적으로 붕괴될 것이다. ... 따라서 협동조합운동은 기본적으로 교육운동이 되어야 한다”(Birchall, 1997: 111에서 재인용). 우리나라 금융협동조합은 조합원 교육을 소홀히 하고 있다. 신협은 경우 조합원에 대한 (사전 및 계속) 교육은 1970년대 이후 점점 더 소홀히 되고 있는데,²⁷⁾ 신협의 정체성에 관한 설문조사에서 신협 운동을 이끄는 어느 신협인의 다음과 같은 응답은 최근 들어 조합원 교육이 사실상 방기되어 있다는 인상을 준다. 옛날에는 조합원교육이 잘 되었지만, 요즘에는 조합원들이 바빠서 교육에 참여하기 힘들다. “최근에는 연수원에서 교육을 시키고 있는데 (조합원을) 10~15대 정도의 버스로 태

26) Birchall(1997: 113)는 협동조합이 조합원의 동의하에 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력해야 한다고 지적한다.

27) 이상호(2003)는 1970~1980년대를 회고하면서 “조합원 교육과 임원 교육이 거의 무시된 상태에서 조합 수는 늘어났고 자산 키우는 경쟁이 일어났다”고 지적한다. 더하여 “조합원의 ‘선교육 후가입’ 제도는 무너져 ‘선가입 무교육’ 풍조가 만연”되어 있었다는 것이다.

워서 연수원으로 간다. 최근에는 이것도 어려워서 봄이나 가을에 야외교육이라는 이름으로 개그맨이 교육을 시키기도 한다”(전형수, 2013).

임직원에 대한 교육도 문제가 있다. ICA는 협동조합의 요구에 맞는 교육 및 훈련 프로그램이 부족한 상태에서 주류 경영기법에 의존하고 있다는 우려를 제기하고 있다(Borzaga & Galera, 2012). 금융협동조합의 경우 금융업에 중점을 두기 때문에 그리고 특히 사회적 기능이 취약하기 때문에 이러한 문제에서 비켜날 수 없다. 그러나 Stiglitz의 다음 지적에 주목할 필요가 있다. “자본주의 기업의 조직모형과 경영규칙을 협동조합에 단순히 이식하는 데 그친다면, 결국 협동조합은 자체의 정체성이 사라지고 궁극에는 협동조합의 붕괴를 초래하게 될 것이다”(Zamagni & Zamagni, 2009: 71에서 재인용). 우리나라 금융협동조합의 임직원교육은 금융업무의 전문성을 제고하고 강화하는 데 역점을 두고 있는데, 이 과정은 대부분 주류경영기법 학습으로 채워져 있다.

금융협동조합의 규모가 커지면서 조합원에 대한 교육은 점차 어려워지고 있다. 조합원의 다양성이 증가하고 수적으로도 한군데 모이도록 하는 것이 곤란하다는 현실적인 제약이 크다. 그렇지만 교육은 금융협동조합이 조합원에게 자신이 협동조합이라는 점을 확인시켜줄 기회이면서 자신의 경쟁력을 제고할 중요한 기회이다. 교육을 통해 협동조합의 가치를 확인하게 되면 조합원은 조합 활동에 좀 더 적극적으로 참여하게 될 것이기 때문이다. 다른 한편 직원들도 자신들이 영리를 목적으로 하는 금융기관에 종사하는 직원이 아니라는 점을 확실히 할 필요가 있다. 스스로가 협동조합에 대한 이해를 확고히 할 때 조합원 교육의 중요성, 의미 등도 확인할 것인데, 이는 조합원 교육 활성화에 기여할 것이다.

4) 중앙회의 강화

Fischer(2002)는 금융협동조합의 성과 또는 효율성을 비교평가하기 위해 금융협동조합의 모델을 중앙지배적인 연합네트워크 모델(centrally gov-

erned federated network model)과 원자화된 경쟁적 모델(atomized-competitive model)로 구분한다. DEA방식을 이용하여 분석한 결과에 따르면 성숙단계에 들어선 중앙지배적인 연합네트워크모델(9개)의 성과가 원자화된 경쟁적인 모델(7개)보다 성과가 우월하다.²⁸⁾ 이러한 결과를 바탕으로 그는 위계제도(hierarchies)를 시장규율을 대체하는 수단으로 삼을 필요가 있다고 주장한다. 이때 그는 금융협동조합이, 공개된 주식회사와는 달리, 잔여청구권과 소유권시장이 결여되어 경영자를 규율할 수 없다는 점을 중시한다.

중앙화-개별조합으로 된 중앙지배적 네트워크모델은 대리인을 규율할 수 있고 그리고 개별조합의 성과를 제고할 수 있다는 그의 주장은 Desrochers & Fischer(2003; 2005)에서도 이어진다. Desrochers & Fischer(2005)는 대리인 비용을 축소하기 위해 협동조합 은행은 네트워크를 형성할 필요가 있다고 제안한다. 이들은 협동조합 은행의 네트워크를 낮은 수준의 통합으로서 원자적 조직, 중간 수준의 통합으로서 합의 네트워크, 높은 수준의 통합단계인 전략적 네트워크 등으로 구분하고 이 중에서 전략적 네트워크를 중시한다. 그것의 네트워크 본부는 전략목표계획을 수립하고 통제함으로써 개별 협동조합 은행의 대리인 비용을 통제할 수 있다. “전략적 네트워크는 유용의 위협(appropriability hazard) 문제를 경감시키기 위해 창출되었다”(Desrochers & Fischer, 2005)고 말할 정도로 그들은 전략적 네트워크를 높이 평가한다.

그들이 말하는 전략적 네트워크는 유럽 협동조합은행그룹과 유사한

28) 중앙지배적인 연합네트워크는 다음과 같은 특징을 가진다. 통일된 이미지 혹은 전국적으로 동일한 상표를 이용한다. 개별조합은 연합회(사업기능이 없는 순수 지주회사와 유사하다)의 자회사와 같으며, 분권화되어 있다. 조합원자격과 지점설치가 규제된다. 그리고 그것은 1단계 조직을 위해 협상하고 운동의 사업적 이익을 대표하며, 사업구조를 가진다. 그리고 1단계 조직을 위한 상품, 서비스 등을 생산하는 기능을 수행하는 사업구조를 가지며, 규제 및 감독당국에 의해 위임된 규제와 감독기능을 수행하는 등의 기능구조를 가지고 있다. 그가 분석 대상으로 하고 있는 중앙지배적인 연합네트워크 모델에는 한국신협도 포함되어 있다. Fischer(2002) 참조.

의미와 내용을 가지고 있다. 그런데 그것은 전형적으로 내부통제를 가진 지배구조를 발전시켰으며, 그 결과 통제권은 조합원에게 부분적으로 부여되고 다른 한편으로는 상장회사의 설립으로 등장한 주주에게 부분적으로 부여되었다(Ory & Lemzeri, 2012). 즉 그룹화한다고 해서 조합원의 참여와 통제라는 기본 원칙이 자연히 확립되는 것은 아니며, 협동조합은행이 민주적으로 관리되는 것도 아니다. 그룹화 또는 네트워크화는 협동조합의 지배구조의 문제를 주식회사의 그것으로 변화시킬 뿐이다.

우리나라 금융협동조합도 금융지주회사로의 도약(?)을 목표로 하고 있으며, 농협의 경우에는 이미 금융지주회사로 되었다. 그러나 지배구조문제가 존재하는 한 금융지주회사로의 성장은 지배구조문제를 더욱 악화시킬 수 있다.

5) 지역사회 관여

Puusa et al.(2013)은 협동조합이 자본주의적 운용원칙을 채택하였기 때문에 자신의 고유의 원칙이 희생되었다고 평가한다. 이들이 특히 중시하는 것은 협동조합의 사회적 목적이다. 예컨대 그들은 협동조합의 임무는 조합원과 사회에 긍정적인 영향력을 행사하는 것이다. 또는 협동조합은 자발적이며 사업과 관련이 없는 행위를 통해 지역사회의 복지를 증진시킨다고 말하면서 이렇게 주장한다. “이중적 성격은 협동조합의 본질, 임무, 정체성을 표현한다”(Puusa et al., 2013). Birchall & Simmons(2004)도 조합원 참여의 목표는 협동조합원칙에 암묵적인 사회적 목표와 윤리적 실천을 촉진하는 것이며, 이러한 목표와 실천을 사업전략에 통합하면 협동조합은 경쟁자들보다 우월한 상업적 이점을 지닐 수 있다고 주장한다.

Giagnocavo et al.(2012)도 이들의 주장에 동의한다. 예컨대 그들은 협동조합은행의 성장이 반드시 협동조합의 특성 상실과 등치되지는 않으며, “기업의 사회적 책임은 지역이 당면하는 지속가능한 발전과 도전들이라는 목표와는 거리가 있다”고 말한다. 그러면서 그들은 등한시되고 있는

지역사회의 문제를 해결하기 위해 금융협동조합과 새로운 협동조합, 그리고 기존의 협동조합 및 사회적 기업 사이의 상호작용에 주목해야 한다고 주장한다.

그들에 의하면 내부지배구조나 기업의 사회적 책임과 같은 논의들은 실효성이 없다. 이에 반해 지역사회개발은 시급한 문제 — 실업, 양극화와 그에 따른 빈곤심화 등 — 에 대처하기 위한 실용성도 갖추고 있다. 따라서 금융협동조합은 지역개발에 적극 참여하여 정체성을 강화해야 한다. 지역개발을 위한 금융협동조합의 적극적인 참여를 강조하면서 그들은 이렇게 말한다. 금융협동조합은 지역에 널리 분산된 대표적인 금융기관으로 협동사회조직을 건설(사회적 기업+지역개발)하는 중요한 부분이다. 그러나 문제가 있다. 즉 “세계화의 위급성과 지역개발에 대한 구체적인 요구 사이의 상승작용을 창출”하기 위해 노력하기보다는 세계화로 인한 위급성을 확대하고 지역개발 노력을 게을리하고 있다.²⁹⁾

우리나라 금융협동조합은 지역사회개발에 나서고 있다. 그러나 최진배·권오혁(2017)의 분석에 따르면 스스로가 지역사회개발 ‘사업’이라고 부르듯이 그것은 자신의 자금을 운용하면서 또 다른 수익원을 창출하려는 목적으로 이루어지고 있다. 이는 저소득계층의 생활을 안정시키면서 지역공동체를 건설한다는 참된 의미의 지역사회개발과는 거리가 있다는 것을 의미한다.

Macpherson(2012)은 조합원들의 대부분이 “협동조합을 어떻게 보다 효과적으로 만들지, 시장의 경쟁에서 어떻게 경쟁력을 확보할 것인가, 혹은 정부의 정책적 지원을 어떻게 따낼 것인가”와 같은 실용적이고 근시안적 문제에 갇혀있기 때문에 지역사회에 문제에 관심을 갖지 않고 관여하지 않게 된다고 말한다. 이러한 관점에서 평가한다면 한국의 금융협동

29) 여기서 말하는 세계화의 위급성이란 부족한 일자리, 경제적 불안정, 빈부격차 심화 등을 의미한다. 한편 그들은 “경제활동에 적극적으로 참여하여 사회의 사회·경제적 복지를 실현하는 과정”(Giagnocavo et al., 2012)이라고 지역개발을 정의한다.

조합은 현재 실용적이고 근시안적인 문제에 관심을 집중하고 있으며, 그 결과 정체성의 위기가 발생하게 되었다. 즉 지역사회 관여가 매우 부족하고, 협동조합으로서의 정체성을 명확히 하지 못한 채 오직 영리만을 추구하는 금융기관과 구별되지 않고 있는 것이다. 그것이 한국 신탁이 당면한 정체성의 위기가자 기본적인 원인이라 할 수 있다.

4. 요약 및 시사점

협동조합의 지배구조 문제는 1980년대 이후 많은 관심을 끌게 되었다. ICA는 1995년 정체성 선언을 하면서 협동조합의 정체성을 지키고 나아가 발전시키기 위해서는 협동조합 운동가나 실무자들이 문제를 매우 심각하고 신중하게 다루어야 한다고 경고하였다. 그러나 금융협동조합에 한정하여 말한다면 협동조합이 자본주의에 항복하였다는 비판이 제기될 정도로 금융협동조합그룹의 형성이 주요한 흐름으로 되고 있다. 사회적 은행이 신설되기 시작한 것도 기존의 금융협동조합에 대해 더 이상 기대할 수 없다는 실망감을 표현하는 것이다.

협동조합의 지배구조문제는 협동조합 원칙의 문제이다. 협동조합의 민주적 관리를 위한 조합원의 참여(의식) 제고, 조합원과 임직원의 교육, 지역사회 관여 등은 협동조합의 원칙들인데, 이들이 제대로 지켜지지 않는다는 것은 협동조합의 정체성이 문제로 되었다는 것을 의미한다. 즉 원칙들은 협동조합의 가치를 표현하고 있으며, “협동조합의 실천은 원칙을 반영해야”(Birchall, 1997: 325) 하기 때문에 원칙과 그것이 표현하는 가치가 훼손되고 있다면 협동조합의 정체성도 훼손되었다고 말할 수 있다.

투자자소유기업의 지배구조에 대한 연구들은 이 문제를 완화하기 위해 여러 가지 대책을 제시하고 있으며, 현실적으로 일정한 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 그런데 협동조합의 경우 대책마련이 쉽지 않다. 무엇보다 조합과 조합원이 경영자와 타협하고, 대리인문제를

완화할 수 있는 여지가 거의 없기 때문이다. 대리인문제의 존재 자체가 협동조합 원칙 그리고 좀 더 근본적으로는 협동조합 가치의 훼손을 의미하기 때문이다. 예컨대 Leggett & Strand(2002)는 미국신협 경영자의 권한을 제한할 필요가 있다고 말하면서 그를 위한 방법의 하나로 조합원이 집단적으로 예금을 인출하는 것을 제안하였다. 이는 주주가 주식을 시장에서 매도하는 시장규율의 방법을 모방하는 것인데, 시장규율과는 달리 예금을 인출할 경우 신협은 더 이상 존재할 수가 없게 된다.³⁰⁾

대리인문제가 심화될 경우 협동조합은 더 이상 협동조합으로 남아 있을 수 없게 된다. 미국신협의 탈상호화 문제를 논의하면서 신협이 다른 금융기관으로 전환되는 배경에 신협 설립 가치의 훼손 문제가 놓여 있다는 지적(Merrick, 2001)이나, 영국정부가 지배구조의 변화를 촉진하기 위해 상호회사의 주식회사로의 전환을 규제하기 시작하였다는 지적(Cornforth, 2004)들은 이를 잘 보여준다.

조합원의 참여(의지)를 제고하는 것은 지배구조 문제를 억제하기 위한 가장 근본적인 문제의 하나로 인식되고 있다. 그러나 Jussila et al.(2012)의 연구가 보여주듯이 자본주의 사회에서 조합원의 소유권의식을 강화하여 조합경영에 적극 참여하도록 하는 것은 결코 만만한 일이 아니다. 이와 관련하여 협동조합이 가치 있는 일을 하고 있다는 것을 조합원과 지역사회 주민에게 보여줄 수 있어야 한다는 Macpherson의 지적은 새겨들만 하다. 그에 의하면 협동조합운동과 사회적 경제 전통은 “지역사회 주민이 그것들을 이해하고, 그들이 가치 있다고 느끼고 참여할 때, 의미를 가지게 된다”(Macpherson, 2008).

한편 사회적 은행에 관한 논의들은 투명성을 중시하는데 이는 예금자들에게 자신들의 예금이 수행하는 일을 알려주는 것이다(Arup, 2010). 이를 통해 사회적 은행은 예금자와 소통하고 관계를 맺을 수 있고, 협동조합원들 사이의 직접적인 접촉을 촉진한다(De Clark, 2010). 특히 예금자와

30) 미국신협의 경우 조합원은 예금을 함으로써 조합원 자격을 취득하게 된다. Leggett & Strand(2002) 참조.

차입자 모임을 소규모 지역 단위로 조직할 수 있게 되는데, 이때 사회적 은행은 “사람들을 연결해주는 다리”이면서 스스로도 네트워크의 일원으로 된다(Descours et al., 2010). 이렇게 투명성은 협동조합이 조합원에 의해 통제되는 사회적 경제의 원칙을 존중하는 것이다. Borgström(2013)도 소유자로서의 역할이 조합원의 활동에 의해 보장된다고 말하는데, 조합원의 소유권의식 제고 그리고 적극적인 참여를 독려하기 위해 협동조합이 투명성을 제고하기 위해 노력해야 할 것이다.

협동조합의 성장은 조합원의 참여와 민주적 관리를 저해하는 요인으로 인식되고 있다. 그러나 Giagnocavo et al.(2012)이 말하듯이 규모의 확대가 항상 민주주의의 퇴보로 이어지는 것은 아니다. 이러한 인식은 “작은 것이 아름답다”는 협동조합 운동가들의 피터 팬(Peter Pan) 증후군 또는 “협동조합이 시장의 틈새에서 오로지 소규모로만 생존할 수 있다는 생각”(Zamagni & Zamagni, 2009)을 반영하는 것이다. 협동조합으로서의 가치를 유지하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가를 확인하고 실천하는 것이 무엇보다 중요하다.

지역사회에의 관여라는 협동조합의 원칙은 정체성 강화 또는 지배구조 문제에 대한 대책으로서 의미가 크다. 1990년대와 달라진 최근의 협동조합에 대한 연구 분위기에 대해 언급하면서 Giagnocavo et al.(2012)도 강조하고 있지만, 우리는 자본주의적 관점에 매몰되어 협동조합이 붕괴되는 위기 상황에 직면해 있으며 지역사회와의 관계에 대한 질문이 중요해졌다는 지적(Macpherson, 2012)에 주목할 필요가 있다.

우리나라 금융협동조합의 지배구조문제에 대한 얼마 되지 않는 연구의 하나라고 할 수 있는 최진배·김명록(2016)에 따르면 우리나라 금융협동조합에도 대리인 문제가 존재한다. 우리나라 금융협동조합에 대해 관심이 있는 연구자나 운동가들이 제기한 그들의 정체성 문제를 실증분석을 통해 보여준 것으로 평가된다. 그렇지만 유럽 등과는 달리 우리나라의 경우 금융협동조합을 대신할 만한 새로운 유형의 사회적 은행이 설립될 전망도 크지 않다.

불안정한 고용, 소득의 양극화, 금융배제 등은 현재 우리 사회를 특징 짓는 주요 현상이라 할 수 있다. 협동조합은 이러한 문제를 완화할 수 있는 매우 유용한 대안으로 생각되고 있다. 그러나 우리나라 금융협동조합은 이러한 문제에 적절한 대응을 하지 못하고 있다. 대리인 문제가 존재하는 한 앞으로 이러한 기대가 충족되기는 어려울 것이다. 특히 우리나라 금융협동조합은 지역사회개발에 적극 나서지 않기 때문에 지역사회의 안정적인 성장에 기여하지 못하고 있다. 조합원에 의한 민주적 관리가 사실상 배제되고 그리고 지역공동체를 건설하기 위한 노력도 찾아보기 어렵기 때문에, 지역 주민 스스로가 지역 문제를 해결할 수 있도록 동기를 부여하거나 유인을 제공하지 못하고 있다. 우리나라 금융협동조합은 정체성을 회복하고 조합원의 권익과 지역사회 개발을 추구하는 협동조합으로 거듭나기 위해 노력해야 할 것이다. 그럼에도 국내 협동조합 운동가들이나 연구자들 그리고 정책당국자들이 금융협동조합의 지배구조에 대해 거의 관심을 기울이지 않고 있다면, 그것의 중요성을 감안할 때 앞으로 더욱 많은 관심과 연구가 이루어져야 할 것이다.

원고접수일: 2017년 5월 19일

심사완료일: 2017년 5월 30일

게재확정일: 2017년 6월 21일

최종원고접수일: 2017년 6월 22일

❖ Abstract

The Theoretical Issues of Corporate Governance of Cooperatives and Implications for the Korean Financial Cooperatives: Focusing on the Problems regarding Community Development

Choi, Jinbae & Kwon, Ohyeok

Concerns for the corporate governance of cooperatives have increased since the 1980's. The main problems of corporate governance of cooperatives are mostly related to the cooperatives principle such as increasing the participation of the members for the democratic management of the cooperative, education of cooperative members and employees, and community involvement. Principles express the value of cooperatives, and the practice of cooperatives should reflect the principles, so that if the principles and their values are undermined, it can be said that the identity of the cooperatives is also undermined. While Korean financial cooperatives have a relatively long history, doubts have been raised about its identity. This implies that Korean financial cooperative also have corporate governance problems. There is a need for interest and research on the governance structure of Korean financial cooperative so that cooperatives can play a more active role for the members and local communities while adhering to the principles.

Keywords: cooperative governance, Korean financial cooperatives, community development

참고문헌

- 문진수. 2013. 『해외 사회적 금융 사례로 본 신협 사회경제적 역할 제고방안 연구 -협동조합금융기관을 중심으로』. 《신협연구》, 제61호, 155~212쪽.
- 백승대. 2008. “새마을금고 비이자수의 확대방안에 관한 연구”. 《새마을금고연구》, 18(1), 35~61쪽.
- 새마을금고연합회. 1989. 『새마을금고 25년사』.
- 새마을금고중앙회. 2013. 『새마을금고 50년사』.
- 신명호. 2014. 『사회적경제의 이해』. 김성기·김정원·변재관·신명호·이건직·이문국·이성수·이인재·장원봉·장종익. 『사회적경제의 이해와 전망』. 아르케.
- 신협중앙회. 1991. 『신협운동 30년사』.
- _____. 2011. 『신협운동 50년사』.
- 전철환. 1990. 『금융환경변화와 신협금융 발전방향』. 《조사연구》, 제18호, 5~21쪽.
- 전형수. 2013. 『협동조합 정의 및 원칙의 측면에서 본 신협의 정체성 제고 방안』. 《신협연구》, 제61호, 65~153쪽.
- 조복현. 2010. 『신용협동조합의 영업형태 변화와 사회적 목표』. 《신협연구》, 제55호, 1~34쪽.
- 최진배. 2015. 『한국 신협의 세 가지 도전적 과제』. 《산업혁신연구》, 31(2), 133~162쪽.
- _____. 2016. 『협동조합은행의 변화와 한국신협의 진로』. 《한국협동조합연구》, 34(1), 95~122쪽.
- 최진배·권오혁. 2017. 『한국의 금융협동조합과 지역사회개발』. 《한국협동조합연구》, 35(1) (계재예정).
- 최진배·김명록. 2016. 『한국 금융협동조합과 대리인 문제: 신용협동조합을 중심으로』. 《한국협동조합연구》, 34(3), 1~20쪽.
- 황두영. 1990. 『한국새마을금고론』. 삼진출판사.
- Arup, K. 2010. “Promoting Transformation and Sustainability: Merkur’s Aim.” INAISE. *Networking Social Finance*. Brussel.
- Birchall, J. 1997. *The International Co-operative Movement*(장종익 옮김. 『21세기의 대안 협동조합운동』. 들녘).
- Birchall, J. & Simmons, R. 2004. “What Motivates Members to Participate in Cooperative and Mutual Businesses?” *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.75, no.3, pp. 465~495.
- Borgström, M. 2013. “Effective Cooperative Governance: A Practitioner’s Perspective.”

- Journal of Cooperative Organization and Management*, no.1(2013), pp. 49~50.
- Chaves, R. & Sajardo-Moreno, A. 2004. "Social Economy Managers: Between Values and Entrenchment." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.75, no.1, pp. 139~161.
- Cornforth, C. 2004. "The Governance of Cooperatives and Mutual Associations: A Paradox Perspective." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.75, no.1, pp. 11~32.
- Davis, K. 2001. "Credit Union Governance and Survival of the Cooperative Form." *Journal of Financial Services Research*, Vol.9, no.2/3, pp. 197~210.
- _____. 2005. "Credit Unions and Demutualization." *Managerial Science*, Vol.1, no.11, pp. 6~25.
- De Clark, F. 2010. "Ethical Banking." INAISE, *Networking Social Finance*. Brussel.
- Descours, A., Donnedieu, R., Thiery, N. & Verjus, C. 2010. "La Nef: A Banking Organization Involved in Ethical Finance." INAISE, *Networking Social Finance*. Brussel.
- Desrochers, M. & Fischer, K. P. 2003. "Theory and Test on Cooperative System: Merger vs. Networks." *CIRPEE Working Paper*, 03-34.
- _____. 2005. "The Power of Networks: Integration and Financial Cooperative Performance." *CIRPEE Working Paper*, 05-14.
- Fischer, K. P. 2002. "Governance. Regulation and Mutual Financial Intermediaries Performance." *CREFA Working Paper*, 01-11.
- Giagnocavo, C., Gerez, S. & Sforzi, J. 2012. "Cooperative Bank Strategies for Social-Economic Problem Solving: Supporting Social Enterprise and Local Development." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.3, no.3, pp. 281~315.
- Gorton, G. and Schmid, F. 1999. "Corporate Governance. Ownership Dispersion and Efficiency: Empirical Evidence from Austrian Cooperative Banking." *Journal of Corporate Finance*, Vol.5, pp. 119~140.
- Jussila, I. & Tuominen, P. 2010. "Exploring the Consumer Co-operative Relationship with their Members. An Individual Psychological Perspective on Ownership." *International Journal of Co-operative Management*, Vol.5, no.1, pp. 23~33.
- Jussila, I., Tuominen, P. & Tuominen, T. 2012. "Are We Owners or Regular Customers? The Obscure Meaning of Ownership in Consumer Co-operatives." *International Business Research*, Vol.5, no.12, pp. 195~201.
- Laidlaw, A. F. 1980. *Co-operatives in the Year 2000*(양윤모. 1988. 『서기 2000년의 협동조합』. 광주제일문화사).
- Leggett, K. J. & Strand, R. W. 2002. "Member Growth. Multifil Memger Groups and Agency Control at Credit Unions." *Review of Financial Economics*, no.11(2002), pp. 37~46.

- Macpherson, I. 2008. "The Cooperative Movement and the Social Economy Traditions: Reflections on the Mingling of Broad Visions." *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79: 3/4, pp. 625~642.
- Macpherson, I. 2012. "Cooperative's concern for the community: from member toward local communities' interest." *Eurisce Working Paper*, n.46/13((재)아이쿱협동조합연구원 역. 2012. 『협동조합의 지역사회 관여: 조합원에서 출발해 지역사회 이익을 향해』. ≪iCoop 해외협동조합연구동향≫, 12-1, 1-18).
- Merrick, B. 2001. "When CUs Become Banks." *Credit Union Magazine*, January(2001).
- Novkovic, S. 2013. "Reflections on the International Symposium of Co-operative Governance." *Journal of Co-operative Organization and Management*, 1(2013), pp. 93~95.
- Oczkowski, E., Krivokapic-Skoko, B. & Plummer, K. 2013. "The Meaning, Importance and Practice of the Co-operative Principles: Qualitative Evidence from the Australian Co-operative Sector." *Journal of Co-operative Organization and Management*, no.1(2013), pp. 54~63.
- Ory, Jean-Noel & Lemzeri, Y. 2012. "Efficiency and Hybridization in Cooperative Banking: The French Case." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.83, no.2, pp. 215~250.
- Puusa, A., Monkkonen, K. & Varis, A. 2013. "Mission Lost? Dilemmatic Dual Nature of Co-operatives." *Journal of Co-operative Organization and Management*, no.1(2013), pp. 6~14.
- Spear, R. 2004. "Governance in Member-Based Organization." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.75, no.1, pp. 33~59.
- Stefancic, M. 2014. "Investigating Management Turnover in Italian Cooperative Banks." *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Vol.13, no.1, pp. 131~163.
- Syrjä, P., Sjögrén, H. & Tuominen, P. 2012. "Financial Performance and Efficiency of Consumer Co-operatives and Limited Companies—Agency Theoretical Approach." *Journal of Co-operative Accounting and Reporting*, Vol.1, no.1, pp. 53~69.
- Zamagni, S. & Zamagni, V. 2009. *La Cooperazione*.(송성호 옮김. 2012. 『협동조합으로 기업하라』. 북돋움).