

협동조합기본법 개정안에 대한 이해

작성일 : 2014년 1년 7일

작성자 : (사)한국협동조합연구소 사무국장 강민수

국회는 2013년 12월 26일 본회의를 열어 재석의원 188명 중 179명의 찬성(반대 0, 기권 9)으로 협동조합기본법 일부개정법률안을 가결하였음

이번에 개정된 협동조합기본법은 2012년 12월 법 시행 이후 협동조합의 설립과 운영과정에서 제기된 문제 중 첫째, 기존법인의 협동조합으로의 조직변경, 합병 및 분할, 자본금 규정, 협동조합 명칭사용 등 설립에 관한 사항 둘째, 대의원회·이사회, 임원의 겸직금지 등 협동조합의 운영에 관한 사항, 셋째 공제사업, 공공기관 우선구매 등 협동조합의 사업에 관한 사항에 대해 민간의 의견을 수렴하여 법을 개정 또는 규정을 신설하였음

이는 협동조합의 자유로운 설립과 운영에 관해 법 시행 이후 제기된 문제를 일부 개선하려는 것이나 협동조합이 보다 자유롭게 설립, 운영되기 위해서는 협동조합기본법 뿐만 아니라 세법을 비롯한 타법이 함께 개정되어야 하겠음

한편 법 개정에도 발맞추어 정부는 협동조합 관련 정책을 개선하여 협동조합이 타 법인에 대해 차별을 받지 않도록 하는 노력을 계속해야 하겠음

1. 법 개정 사유

협동조합기본법 시행 1년 만에 3,000여개의 협동조합이 전국에서 설립, 운영되고 있음

2008년 세계적인 금융위기 이후 협동조합이 이용자 소유기업으로서 단기적인 이윤추구보다는 장기적인 이익에 관심을 둬으로써 안정적인 경영이 가능하고, 인적 자원을 중심으로 운영되므로 일자리 확충과 고용안정에 기여할 수 있다는 점에서 또한, 사회 양극화와 빈부격차 등 사회갈등 요인을 치유하는 공생발전의 포용적인 새로운 시장경제의 발전을 모색할 필요가 있는데, 협동조합이 새로운 경제사회 발전의 대안이 될 수 있다는 판단 하에 협동조합기본법을 제정하였음

이에 금번 협동조합기본법 개정은 2012년 12월 법 시행 이후 협동조합의 설립과

운영과정에서 제기된 문제 중 첫째, 협동조합 기존 법인의 협동조합으로의 조직변경, 합병 및 분할, 자본금 규정, 협동조합 명칭사용 등 설립에 관한 사항 둘째, 대의원회·이사회, 임원의 겸직금지 등 협동조합의 운영에 관한 사항, 셋째 공제사업, 공공기관 우선구매 등 협동조합의 사업 등에서 제기된 문제를 보완하려는 것임

2. 개정의 주요내용

1>기존 법인의 협동조합으로의 조직변경

○ 법 제60조의2, 제68조의2, 제105조의2, 제105조의3 및 제108조의2 신설

제60조의2(법인등의 조직변경) ① 「상법」에 따라 설립된 유한책임회사, 주식회사, 유한회사 및 그 밖에 다른 법령에 따라 설립된 영리법인(이하 “법인등”이라 한다)은 소속 구성원 전원의 동의에 따른 총회의 결의(총회가 구성되지 아니한 경우에는 소속 구성원 전원의 동의를 말한다. 이하 이 조와 제105조의2에서 같다)로 이 법에 따른 협동조합으로 그 조직을 변경할 수 있다. 이 경우 기존의 법인등과 조직이 변경된 협동조합은 권리·의무 관계에서는 같은 법인으로 본다.

○ 취지

- 법 부칙 2조에 따라 법인의 유형에 관계없이 협동조합으로의 조직변경이 가능함에도 불구하고, 법적 근거 미비와 해석의 문제로 인해 협동조합으로 조직 전환에 어려움이 제기되어 왔음
- 이에 금번에 관련 법조항을 신설하여 사회경제조직들의 협동조합 조직전환을 돕고자 함

○ 평가

- 금번 법 개정 사항 중 협동조합 진영에 있어서는 가장 중요한 근거 규정이라고 하겠음
- 법 개정에 따라 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합이 일반협동조합으로 전환하는 경우를 제외하고 일반협동조합에서 사회적협동조합으로 주식회사에서 일반협동조합으로 유사목적 사업자, 법인의 일반협동조합, 사회적협동조합 전환 근거가 마련되었음
- 다만 기존조직이 협동조합으로 전환하는 경우 소속 구성원 전원의 동의를 구하

게 함으로써 구성원이 많은 경우 협동조합의 전환이 쉽지 않을 것으로 판단됨

- 이러한 이유로 법 개정 당시 야당위원의 경우 구성원 전원동의가 아니라 2/3동의를 주장하였으나 받아들여지지 않았음
- 구성원 전원의 동의를 구함은 「상법」상 조직변경의 예에 따른 것이나 협동조합과 유사한 법인인 유한회사의 경우 50명 이하의 유한 책임 사원으로 구성되는 회사로 전원의 동의를 비교적 구하기 쉽다고 판단되는 바, 의료생협과 같이 조합원이 많은 조직의 전환에는 예외규정을 두는 것이 형평에 맞을 것임

※ 참고

<개정안에 따른 법인 간 전환 가능 범위>

전환 유형	가능	근거 규정
1. 이 법에 의한 일반협동조합 ⇒ 사회적협동조합	○	제105조의 2
2. 이 법에 의한 사회적협동조합 ⇒ 일반협동조합	×	-
3. 상법상 주식회사, 유한회사, 타 법령에 의한 법인등 ⇒ 일반협동조합	○	제60조의 2
4. 상법상 주식회사, 유한회사, 타 법령에 의한 법인등, 민법에 의한 사단법인 ⇒ 사회적협동조합	○	제105조의 2
5. 법 시행당시 유사목적의 사업자, 법인 ⇒ 일반협동조합	○	부칙 제2조
6. 법 시행당시 유사목적의 사업자, 법인 ⇒ 사회적협동조합	○	부칙 제2조

○ 현실전망

- 법이 시행되면 그동안 관련 규정의 미비로 전환에 어려움을 겪었던 사회적기업, 자활기업, 마을기업, 사회서비스나 복지사업을 주사업으로 하고 있던 주식회사 등 공익적인 역할을 수행하는 사업체들이 협동조합으로 전환하려는 활동이 본격화될 것으로 보이며, 이를 위한 사전의 준비가 필요함.

2>협동조합 합병 및 분할

○ 법 제56조제5항 단서 및 제101조제6항 단서 신설

제5항에도 불구하고 협동조합이 기획재정부장관의 인가를 받은 경우에는 다음 각 호의 법인을 흡수합병할 수 있다.

1. 「상법」에 따라 설립된 주식회사
2. 「상법」에 따라 설립된 유한회사
3. 「상법」에 따라 설립된 유한책임회사

제6항에도 불구하고 사회적협동조합이 기획재정부장관의 인가를 받은 경우에는 다음 각 호의 법인을 흡수합병할 수 있다.

1. 「상법」에 따라 설립된 주식회사
2. 「상법」에 따라 설립된 유한회사
3. 「상법」에 따라 설립된 유한책임회사
4. 「민법」에 따라 설립된 사단법인
5. 협동조합

○ 취지

- 협동조합과 사업 목적이 유사한 법인의 합병과 분할을 허용함으로써 협동조합 활성화 도모

○ 평가

- 일반협동조합 및 사회적협동조합이 다른 법인 등을 흡수합병 할 수 있게 됨으로 협동조합의 설립, 전환이 다양한 경로를 통해 가능 할 것으로 판단됨.
- 다만 흡수합병과 관련하여 현재는 상법상의 흡수합병 관련 조항밖에 없으므로, 협동조합의 바람직한 흡수합병의 가능한 방법을 구체적으로 연구하여 지침 등으로 반영하는 후속조치가 필요할 것임.

○ 현실전망

- 일반 회사의 협동조합 전환 혹은 흡수합병은 일반적으로 불황기에서 경영상의 애로를 겪는 회사들이 인근의 우량한 협동조합에 경영상의 지원을 요청하며 진행된 경우가 있음. 우리나라의 경우에 기본법 협동조합의 역사가 짧고 충분한 자본금을 확보한 사례가 많지 않아 이 조문은 당장 실현될 가능성은 낮지만, 장기적인 차원에서 바람직한 변화로 판단할 수 있음.

3> 협동조합의 자본금은 납입출자금

○ 법 제18조제4항, 제29조제1항제8호의2 및 제87조제4항 신설

제18조의 제4항을 다음과 같이 신설한다.

④ 협동조합의 자본금은 조합원이 납입한 출자금의 총액으로 한다.

○ 취지

- 현행법은 출자금의 성격을 명확하게 규정하고 있지 않아 회계처리 및 은행대출시 협동조합이 타 법인에 비해 차별적 대우를 받고 있다는 논란이 제기되어 왔음

○ 평가

- 금번 법 개정을 통하여 협동조합의 자본금을 납입출자금의 총액으로 규정함으로써 협동조합의 자기자본금에 대한 불필요한 논란이 없어 질 것으로 판단됨

- 다만 자기자본이란 타인자본에 대비되는 개념으로 출자금 납입총액과 같은 기초자본과 경영활동의 결과로 얻어지는 부가자본으로 구성되며 여기에서 부채를 제하면 자기자본이 됨

- 그런데 협동조합 내 내부적립금의 경우 개정법에서 자본금으로 명시하고 있지 않기 때문에 자칫 내부적립금은 자본금 산정에서 제외될 수 있음. 하지만 분할불가적립금은 출자금보다 더 자본금적 성격이 강하고, 임의적립금도 출자금과 동일한 수준의 고정성을 가지기 때문에 이에 대한 유권해석이 중요할 것임.

- 한편 농협외의 경우 조합원 탈퇴 시 지분반환에 따라 발생하는 부족자본을 다른 조합원이 연대하여 공동 출자함으로써 변동성을 줄여 국제회계기준 상 예외를 인정받아 왔음

- 이에 비추어 협동조합기본법에 의해 설립되는 협동조합도 탈퇴조합원의 지분반환에 따른 자본의 변동성을 막기 위해 정관에 그 내용을 규정하여 은행으로부터 대출 등에서 불리함이 없도록 하는 것이 필요할 것으로 보임.(민간 차원의 대응책이 필요할 것임)

○ 현실전망

- 사단법인과 같은 비영리법인이 주식회사 비해 대출에 차별을 받는 이유는 법인의 지배구조 상 주인이 여럿이거나 명확하지 않다는 것으로, 이 부분은 법적 개정으로 되는 것이 아니라 금융권의 관행이므로, 설사 법개정 후에도 여전히 거래관행의 불이익은 있을 것임.

- 따라서 금융권의 대출관행을 개선하거나, 별도의 신용평가 기준, 담보대출시 평가 상의 불합리한 관행의 개선 등에 대한 정부의 꾸준한 대응이 후속 조치로 필요할 것임.

4>‘협동조합’ 명칭 사용 금지

○ 법 제3조제4항·제5항 신설, 제119조제1항 신설

제3조제3항 중 “문자”를 “문자 또는 이와 유사한 문자”로 하고, 같은 조에 제4항 및 제5항을 각각 다음과 같이 신설한다.

- ④ 협동조합연합회 또는 사회적협동조합연합회는 그 명칭에 국가나 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 명칭을 사용하여 국가나 시·도의 대표성이 있는 것으로 일반국민의 오해나 혼동을 일으켜서는 아니 된다.
- ⑤ 기획재정부장관은 협동조합연합회 또는 사회적협동조합연합회가 그 명칭에 제4항에 따른 국가나 시·도의 명칭을 사용함으로써 국가나 지역에 대한 대표성 등에 일반국민의 오해나 혼동을 일으킬 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 협동조합연합회 또는 사회적협동조합연합회에 그 명칭의 사용을 금지하거나 수정을 명할 수 있다.

○ 취지

- 협동조합이 아닌 자의 협동조합 유사 명칭 사용을 금지하여 협동조합의 신뢰성을 제고하고 연합회가 국가·광역지자체 명칭 등을 사용함으로써 대표성이 있는 것으로 오인하여 발생할 피해를 예방

※ 참고

수협·생협·신협법 등에서도 ‘유사한 명칭’ 사용을 금지하고 있음

○ 평가

- 협동조합 아닌 자에 대해 사용금지, 수정명령, 과태료를 부과함으로써 오인에 따른 피해를 예방하는 데 효과가 있을 것으로 판단됨
- 일반협동조합의 명칭에 대해서는 별도의 명칭의 사용금지 규정이 없는 상황임. 또한 등록시 타 개별법 협동조합의 유사명칭에 대한 의견을 받지 않고 있어 현장 활동을 통해 개선할 필요가 있음.

5> 협동조합의 대의원 총수 규정

○ 법 제31조제3항·제5항 신설

제31조제3항 및 제4항을 각각 제4항 및 제6항으로 하고, 제31조에 제3항 및 제5항을 각각 다음과 같이 신설한다.

③ 대의원총회를 구성하는 대의원 정수는 대의원 선출 당시 조합원 총수의 100분의 10 이상이어야 한다. 다만, 그 대의원 총수가 100명을 초과하는 경우에는 100명으로 할 수 있다.

○ 취지

- 대의원 정수의 최소 기준을 도입하여 소수 대의원 또는 임원이 협동조합의 결정권을 사실상 독점하는 상황을 방지하고 자 함

○ 평가

- 협동조합의 대의원총회를 구성하는 대의원 정수를 대의원 선출 당시 조합원 총수의 100분의 10 이상으로 하되, 대의원 총수가 100명을 초과할 경우에는 100명으로 할 수 있도록 규정함으로써 협동조합이 소수에 의해 소유되고 운영되는 상황을 방지 할 수 있을 것으로 판단됨

- 현장의 우려사항을 반영한 필요한 개정임.

6> 조합원 10인 이하 협동조합의 이사회 예외 규정

○ 법 제32조제5항 신설

제32조에 제5항을 다음과 같이 신설한다.

⑤ 제1항에도 불구하고 조합원 수가 10인 미만인 협동조합은 총회의 의결을 받아 이사회를 두지 아니할 수 있다.

○ 취지

- 현행법은 조합원 수와 상관없이 무조건 이사회를 두도록 규정하고 있어, 소규모 협동조합의 경우 총회와 이사의 구성원이 중복되어 운영에 어려움이 있었음
- 10인 미만인 소규모 협동조합의 경우 이사회를 두지 않을 수 있도록 하며 이 경우 총회가 감사의 직무를 수행하도록 하였음.

○ 평가

- 법이 시행되면 10인 이하 소규모 협동조합의 경우 불필요한 행정절차 비용을 줄일 수 있을 것으로 판단됨
- 다만 협동조합 내 이사회와 총회는 다른 기능을 가진 기관으로 그 운영에 있어 큰 차이가 있으며, 임원의 선임과 등기를 면제해 주지 않는 상황에서 등기임원은 일반 조합원에 비해 더 큰 책임을 지지만, 권한은 없는 의무와 권리의 불균등 상황이 발생할 수 있음. (이의 해소는 순환 추천제 등으로 가능할 수 있을 것임.)
- 또한 이에 10인 이하라는 단서를 달았지만 조합원의 변동에 따라 이사회를 두지 않은 조합의 경우 1)조합원의 증가를 통한 운영개선을 회피하려는 경향을 보일 수 있고, 2)조합원이 10인 이상을 넘게 되면 정관을 다시 바꾸어 신고해야 하는 불편이 있을 수도 있음
- 이런 점들을 감안할 때 크게 실익이 없는 개정이라고 할 수 있으니, 신설협동조합에서는 이를 감안하여 초기 정관 작성에 유의하는 것이 좋을 듯함.

7> 협동조합 임직원의 국회의원 및 지방의회 의원 겸직 금지

○ 법 제44조제5항 신설

제44조 ⑤ 협동조합의 임직원은 「국회법」에 따른 국회의원 또는 「지방자치법」에 따른 지방의회 의원을 겸직할 수 없다.

○ 취지

- 국회의원, 지방의원 등의 지위를 이용하여 정치에 개입하거나 경제적 이익을 취하지 못하도록 하자는 취지에서 겸직 금지 조항을 신설하였음

○ 평가

- 2014년 지방선거 등에서 협동조합이 악용될 수 있다는 우려가 제기되어 협동조합이 정치에 관여 할 수 없도록 공직선거 등에 관여 금지 조항을 신설하려 하였으나, 과도한 금지라는 반대의견에 따라 조정되어 위원회 대안으로 협동조합 임직원의 국회의원 및 지방의회 의원 겸직 금지를 명시하는 수준으로 개정되었음.

※ 참고

<협동조합의 정치관여 금지 규정>

1. 「신용협동조합법」, 「새마을금고법」: 정치일체 금지 + 벌칙 규정
2. 「중소기업협동조합법」: 정치 및 선거관여 금지 + 선거관여 금지만 벌칙 규정
3. 「엽연초생산협동조합법」: 정치일체 금지만 규정(벌칙 규정 없음)
4. 「농업협동조합법」(‘57년), 「수산업협동조합법」(‘62년), 「산림조합법」(‘80년): 정치일체 금지 ⇒ 선거 관여 금지+ 벌칙 규정으로 개정(‘94년)
5. 「소비자생활협동조합법」: 현행 협동조합기본법과 같이 선거관여 금지 + 벌칙 규정

8>협동조합연합회의 공제사업 허용

○ 법 제80조의2 신설

제80조의2(공제사업) ① 제80조제3항에도 불구하고 연합회는 회원들의 상호부조를 위한 공제사업(회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나눠 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다)을 할 수 있다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다.

○ 취지

- 협동조합의 고유한 상호부조와 자본조달의 어려움을 해소 할 수 있도록 협동조합연합회에 한해 공제사업을 허용

○ 평가

- 기획재정부장관의 인가를 조건으로 협동조합연합회에 한하여 공제사업을 허용함으로써 기존에 부수적으로 공제사업을 할 수 있었던 사회적협동조합뿐 만 아니라 일반협동조합연합회 사회적협동조합연합회 등이 공제사업에 진출하는 경우 협동조합의 상호부조에 기여 할 수 있을 것으로 판단됨

- 다만 협동조합연합회에서 공제사업을 하려는 경우 기획재정부장관의 인가를 받아야 하고 그 요건 및 절차는 대통령령으로 정하도록 한 바, 시행령 조문 작업 시 공제사업에 대한 추가 논의가 필요할 것으로 판단됨

9> 사회적협동조합에 대한 공공구매

○ 법 제95조의2 신설

제95조의2(공공기관의 우선 구매) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다.

② 제1항에 따른 공공기관의 장은 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따른 구매 계획과 구매 실적의 통보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 취지

- 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 공공기관 우선 구매를 촉진함으로써 협동조합의 판로개척에 도움을 주고자 함
- 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 등은 사회적협동조합이 생산하는 재화와 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획재정부장관에게 통보하도록 규정

○ 평가

- 사회적협동조합에 대한 공공구매 관련 규정을 신설함으로써 사회적협동조합의 공공구매시장에서의 경쟁력 향상에 도움이 될 수 있을 것으로 판단됨
- 다만 공공구매의 범위를 사회적협동조합으로 한정함으로써 실제 대다수 일반협동조합은 그 대상이 되지 못하는 한계가 있음

3. 평가와 향후 과제

협동조합기본법 시행 1년을 돌아보면 협동조합 설립이 아니라 올바른 운영이 핵심 과제로 제기되고 있는 상황임.

협동조합기본법 시행 초기에는 누가나 5명만 모이면 쉽게 만드는 협동조합을 만들 수 있다고 함으로써 3,000여개나 되는 협동조합이 단시일 내에 설립되었음

그런데 협동조합의 운영이 쉽지 않다는 현장의 목소리가 전달되면서 ‘벤처기업, 소상공인 창업’과 같은 거품론이 제기되었지만 우수사례가 발굴되고, 감동적인 이야기들이 언론을 통해 제시되면서 협동조합에 대한 복합적인 이미지가 경쟁하고 있는 것이 지금의 현실임

이에 2014년에는 협동조합 설립이 아니라 운영이라는 주제로 다양한 논의와 실천이 전개되어야 할 것임

협동조합의 자유로운 설립과 운영을 위해서는 협동조합기본법 뿐만 아니라 타법이 함께 개정되어야 할 필요가 있으며 정부는 협동조합 관련 정책을 개선하여 협동조합이 타 법인에 대해 차별을 받지 않도록 하는 노력을 계속해야 하겠음

이를 위해 향후에는 협동조합에 대한 조세 관계 법률을 개정하여 협동조합에 대한 불합리한 역차별이 없도록 해야하며 주식회사의 협동조합 전환 시 기존 이익잉여금의 처리를 원활히 할 수 있도록 법인세법을 개정하도록 하여야 하겠음

또한 사회적협동조합의 역할 강화를 위해 사회적협동조합에 대하여는 원외이용금지 문제와 소액대출과 상호부조를 주사업으로 할 수 있도록 하는 법 개정도 검토할 필요가 있음

다만 모든 협동조합은 궁극적으로 조합원의 수준만큼 발전한다는 기본을 세기고 주변의 도움이나 제도적인 지원이란 언제나 조합원들이 굳건하게 서 있고, 서로 협동하는 경우에만 진실로 도움이 된다는 점을 잊지 말아야 할 것임