

민간 입법실무 책임자가 직접 작성한 협동조합기본법 긴급해설서

박범용
협동조합형기업지원팀장
한국협동조합연구소

(2012. 1. 10.)

제1장 총론

1. 협동조합기본법 제정 과정

협동조합기본법 제정 운동은 2010년 10월 한국협동조합연구소가 국회 사무처에 제출한 보고서 『「협동조합기본법」 제정에 대한 연구』에서 시작됐다고 볼 수 있겠다. 이를 계기로 2011년 2월 ‘협동조합기본법 제정 동향과 과제 공감을 위한 간담회’가 열렸고, 3월부터 9월까지 8차례 준비모임과 2차례 대표자 회의를 거쳐, 10월 11일 <협동조합기본법 제정 연대회의>가 출범했다. 32개 단체로 구성된 <협동조합기본법 제정 연대회의>는 비공식 협동조합 진영과 생협 진영을 대표하여, 협동조합기본법 제정 논의를 이끌었다.

손학규 의원은 출범식 다음날인 10월 12일 독자적으로 협동조합기본법안을 대표 발의하여, 입법 일정을 앞당기는 데 견인차 역할을 했다. 이후 11월 2일 김성식 의원은 정부부처간 협의 내용을 반영한 협동조합기본법안을 대표 발의하였고, 같은 날 <협동조합기본법 제정 연대회의>도 이정희 의원의 소개를 통하여 민간단체 합의안을 입법 청원했다. 손학규 의원안, 김성식 의원안, 연대회의안이 만들어지기까지, 『「협동조합기본법」 제정에 대한 연구』에서 제시된 협동조합기본법(시안)은 논의의 근간이 됐다.

협동조합기본법에 관한 3개의 안은 11월 4일 국회 기획재정위원회에 상정된 후, 경제재정소위원회로 회부됐다. 이후 경제재정소위원회는 3개의 안을 심사하여, 12월 26일 하나의 대안을 만들었다. 이렇게 만들어진 협동조합기본법(대안)은 12월 28일 기획재정위원회와 법제사법위원회를 통과한 후, 12월 29일 국회 본회의를 전격 통과했다. 청와대 민정수석실, 기획재정부 등으로 구성된 정부의 협동조합기본법 제정 TF팀은 정부와 국회, 민간의 의견을 조정하며 국회 통과에 큰 역할을 했다.

2. 협동조합기본법 제정 의의

<협동조합기본법 제정 연대회의>는 협동조합기본법이 국회를 통과한 당일 발표한 환영 성

명에서 협동조합기본법 제정 의의를 크게 세 가지로 밝혔다.

첫째, 협동조합 설립 분야가 대폭 늘어났다. 지금까지는 1차산업 및 금융·소비 부문에서 제한적으로 협동조합을 설립할 수 있었다. 하지만 이제는 금융 및 보험업 이외의 모든 업종에서 협동조합을 설립할 수 있게 됐다.

둘째, 협동조합 설립 기준이 대폭 낮춰졌다. 기존에 설립 가능했던 협동조합도 조합원이나 출자금 등의 설립기준이 높아 자유로운 설립이 어려웠다. 그러나 이제는 출자금 규모에 상관없이 5명만 모이면 협동조합을 설립할 수 있다. 또한 주무부처의 인가 없이 신고만으로도 설립이 가능하게 했다.

셋째, 사회적협동조합을 설립할 수 있게 됐다. 사회적협동조합은 세계 협동조합의 역사에서도 비교적 최근에 발달한 협동조합으로, 조합원의 편익보다 사회적 목적 실현을 우선시하고, 생산자·노동자·소비자·후원자 등 다양한 이해관계자로 구성된다. 사회적협동조합은 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회 공헌활동을 수행하도록 되어 있다.

이밖에도 협동조합기본법에는, 기존 개별법에 담아내기 힘들었던 내용들이 담겼다.

첫째, 기획재정부를 협동조합 주무부처로 정했다. 기획재정부 장관은 협동조합에 관한 정책을 총괄하고, 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립한다. (11①) 또한 3년마다 협동조합의 활동현황·자금·인력 및 경영 등에 관한 실태조사를 실시한 후, 공표하여야 한다. (11④)

둘째, 다른 협동조합 등과의 협력을 위한 근거가 마련됐다. 협동조합등 및 사회적협동조합등은 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합, 외국의 협동조합 및 관련 국제기구 등과의 상호협력, 이해증진 및 공동사업 개발 등을 위해 노력해야 한다. (8①) 이를 위해 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다. (8②)

셋째, 매년 7월 첫째 토요일을 협동조합의 날로 하며, 협동조합의 날 이전 1주일을 협동조합 주간으로 했다. (12①) 이에 따라 국가와 지방자치단체는 협동조합의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력해야 한다. (12②)

3. 우리나라 협동조합 법률 체계

지금까지 우리나라는 국가의 산업정책적 필요와 민간의 요구에 따라 그때그때 개별 협동조합을 규정하는 법률들을 만들어 왔다: 농업협동조합법(1957), 중소기업협동조합법(1961), 수산업협동조합법(1962), 연연초생산협동조합법(1963), 신용협동조합법(1972), 산림조합법(1980), 새마을금고법(1982), 소비자생활협동조합법(1999). 이제 협동조합기본법이 만들어 짐으로써, 개별법에 규정된 협동조합을 제외한 모든 협동조합은 기본법에 따라 설립된다.

그렇다면 협동조합기본법과 협동조합개별법이 충돌할 때 어떤 법률이 우선 적용될까? ‘신법 우선의 원칙’에 따르면 기본법이 적용될 것이고, ‘특별법 우선의 원칙’에 따르면 개별법이 적용될 것이다. 그래서 협동조합기본법은 기존 개별법과의 충돌을 최소화하기 위해, 다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대해서는 기본법 적용을 배제했다. (13①) 다만 협동조합과 관련되어 기존 개별법을 개정하거나 새로운 법률을 제정할 때는, 기본법의 목적과 원칙에 맞아야 한다고 명시했다. (13②)

이에 따라 우리나라 협동조합 법률 체계는 기본법과 개별법을 공존하게 됐다. 협동조합에 관한 기본법과 개별법이 공존하는 나라는 프랑스, 러시아, 대만 등이 있다. 참고로, 단일 협동조합법만이 존재하는 나라는 스페인, 캐나다, 포르투갈 등이 있다. 그리고 일본의 경우는 여전히 기본법 없이 개별법만 존재하는 나라로 남아 있다.

4. 협동조합기본법 기대효과 및 수요층

협동조합기본법 제정으로 인해 협동조합은 앞으로 더욱 활성화될 것이다. 하지만 한국은 이미 세계 10위를 내다보는 경제규모로 성장한 나라이기 때문에, 저개발 단계에서 협동조합을 시작했던 해외 선진 협동조합과 같은 발전 경로를 따라가기는 힘들 것이다. 따라서 협동조합기본법 제정 초기에는 주로 기존 시장이 포괄하지 못한 부분에서 경제·사회·문화적 약자들의 자생력을 강화하는 방향으로 협동조합이 활성화될 것으로 전망된다.

첫째, 영세상인 및 소상공인들이 정부의 정책자금에 의존하지 않고 스스로 경쟁력을 강화하기 위해 자발적으로 협동조합을 만들 것이다. 둘째, 자활공동체, 돌봄사업 등 저소득 취약계층이 협동적 방식으로 사업을 해 나가기 위해 협동조합을 선택할 것이다. 셋째, 방문교사, 택시기사 등 노동권 보호의 사각지대에 있는 특수고용직 노동자들이 협동조합을 결성해 스스로 사업을 영위해 나갈 것이다. 넷째, 청년 등 초기 자본 동원이 어려운 사람들이 협동조합을 결성해 소규모 창업을 시도할 것이다. 다섯째, 낙후지역 등의 주민들이 협동조합을 설립하여 스스로 사회안전망 구축과 지역개발 활성화를 도모해 갈 것이다. 여섯째, 보건의료, 공동육아, 문화예술 등 사회적 목적 실현을 우선하는 다양한 이해관계자들이 협동조합을 결성해 나갈 것이다.

이에 따라 영세·소상공인, 자활공동체, 특수고용직 노동자, 청년등 예비창업자, 마을기업, 농촌형사회적기업, 예비사회적기업, 사회적기업 등은 협동조합기본법을 적극 주목할 필요가 있다.

5. 기존 법인의 협동조합 전환

사업체의 법인격을 변경했을 경우, 원칙적으로, 변경 전의 사업체와 변경 후의 사업체는 별개의 사업체다. 예를 들어 개인사업체로 5년을 운영하다가 주식회사로 변경했을 때, 신설된 주식회사는 이전 5년간의 개인사업 경력을 전혀 인정받지 못하는 것이다. 따라서 아무리 협동조합의 목적과 취지가 좋다고 하더라도 사업의 경력을 인정받지 못한다면 협동조합의 전환을 꺼리게 될 것이다.

이러한 업력 승계의 문제를 해결하기 위해 협동조합기본법은 부칙에 경과조치를 두었다. 협동조합기본법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적으로 이미 설립된 사업자 또는 법인이 법 시행일로부터 2년 이내에 협동조합으로 전환하면 동일한 법인으로 간주된다. (부칙2①) 이는 사회적협동조합의 경우도 마찬가지다. (부칙2③) 한편 협동조합연합회와 유사한 목적으로 이미 설립된 사단법인이 법 시행일로부터 1년 이내에 협동조합연합회로 전환되면 역시 동일한 법인으로 보며, 이는 사회적협동조합연합회의 경우도 마찬가지다. (부칙2②&④)

6. ICA 7원칙과 협동조합기본법

그렇다면 한국의 협동조합기본법은 협동조합의 국제적인 원칙을 잘 구현하고 있을까? 협동조합기본법은 제정법의 어려움에도 불구하고 ICA 7원칙을 비교적 충실히 담아내고 있는 것으로 평가된다.

- 1원칙: 자발적이고 개방적인 조합원 제도

조합원은 협동조합의 설립 목적에 동의하고 조합원으로서의 의무를 다하고자 하는 자로서, 협동조합은 정당한 사유없이 조합원의 가입을 거절하거나 다른 조합원보다 불리한 조건을 붙일 수 없다. (20, 21①) 또한 조합원은 정관이 정하는 바에 따라 협동조합에 탈퇴의사를 알리고 탈퇴할 수 있고, 탈퇴 조합원은 탈퇴 다음해부터 역시 정관이 정하는 바에 따라 지분 환급을 청구할 수 있다. (24①, 26①)

- 2원칙: 조합원에 의한 민주적 관리

협동조합에서 조합원은 출자좌수에 관계없이 각각 1개의 의결권과 선거권을 가진다. (23①) 협동조합은 총회를 두어야 하며, 총회는 이사장과 조합원으로 구성된다. (28①&②) 협동조합을 대표하는 이사장과 정관이 정하는 바에 따라 협동조합의 업무를 집행하는 이사들의 선출과 해임은 총회의 의결을 얻어야 한다. (29①3, 41①&②) 한편, 연합회의 경우는 회원인 협동조합의 조합원 수, 연합회 사업참여량, 출자좌수 등 연합회 정관이 정하는 바에 따라 회원의 의결권 및 선거권에 차등을 부여할 수 있다. (75)

- 3원칙: 조합원의 경제적 참여

조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상 출자해야 한다. (22①) 이때 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 30%를 넘을 수 없다. (22②) 협동조합은 잉여금을 ‘손실보전 → 법정적립 → 임의적립 → 배당’의 순서대로 처리해야 한다. (51②) 잉여금 배당의 경우, 협동조합 사업이용 실적에 따른 배당은 전체 배당액의 50% 이상이어야 하고, 납입출자금에 대한 배당은 납입출자금의 10%를 이하여야 한다. (51②) 단, 사회적협동조합의 경우는 조합원에게 일절 배당할 수 없다. (98②)

- 4원칙: 자율과 독립

국가 및 공공단체는 협동조합의 자율성을 침해해서는 안 된다. (10①) 협동조합의 주무부처로서 기획재정부장관이 수립하는 기본계획의 목적은 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 것이다. (10①, 11①) 사회적협동조합의 업무에 대해서는 기획재정부장관이 감독하고 명령할 수 있지만, 이때에도 사회적협동조합의 자율성을 존중해야 한다. (111①)

- 5원칙: 교육, 훈련 및 정보제공

협동조합은 조합원 등의 권익증진을 위해 교육·훈련 및 정보 제공 등의 활동을 적극 수행해야 한다. (7) 협동조합은 정관에 필요한 사업을 자율적으로 정하되, 조합원과 직원에 대한 교육·훈련 및 정보제공 사업, 협동조합의 홍보 사업은 포함하여야 한다. (45①1&3) 또한 협동조합은 결산결과와 공고 등 운영사항을 적극 공개하고, 정관·규약·규정, 총회·이사회 의사록, 회계장부 및 조합원 명부를 주된 사무소에 비치하여야 한다. (49①&②) 대통령

령이 정하는 일정규모 이상의 협동조합은 설립신고를 한 시·도 혹은 연합회의 홈페이지에 주요 경영공시자료를 게재해야 한다. (49④) 단, 사회적협동조합의 주요 경영공시자료는 기획재정부 혹은 연합회 홈페이지에 게재한다. (96④)

- 6원칙: 협동조합간 협동

협동조합 및 연합회는 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합, 외국의 협동조합 및 관련 국제기구 등과의 상호협력, 이해증진 및 공동사업 개발 등을 위해 노력해야 한다. (8①) 이를 위해 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다. (8②) 협동조합은 정관에 필요한 사업을 자율적으로 정하되, 협동조합간 협력을 위한 사업은 포함하여야 한다. (45①2)

- 7원칙: 지역사회에 대한 기여

협동조합은 정관에 필요한 사업을 자율적으로 정하되, 지역사회를 위한 사업은 포함하여야 한다. (45①2) 사회적협동조합의 경우는, △지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역주민들의 권익·복지 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 △취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업 △기타 공익증진에 이바지하는 사업 중 하나 이상을 주사업으로 해야 한다. (93①)

7. 협동조합간 협동과 독점규제

연간 1,000억 원대로 추정되는 시장을 30개 사업자가 대부분 나누어 가지고 있다. 이들 중 작은 규모 사업자의 매출액은 10~20억 원 정도이고, 큰 규모 사업자의 매출액은 50~60억 원 정도라고 한다. 만약 이들 사업자가 협동조합을 만들어 시장공급 가격을 공동으로 정하는 것이 가능할까? 우리나라는 이를 가격담합 행위로 보고 금지하고 있다.

그러나 덴마크의 낙농협동조합의 경우는 시장점유율이 90%를 넘는데, 이를 가격담합 행위로 규제하지 않는다고 한다. 왜냐하면 대기업과 경쟁하기 위해서 협동조합간 협동은 필수적이고, 협동조합은 원가경영에 의해 경쟁시장에서 척도 역할을 한다는 순기능을 인정하기 때문이다. 따라서 협동조합간 협동의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용을 배제해 달라는 것은 협동조합 진영의 숙원일 수밖에 없다.

협동조합기본법에 따르면, 불공정거래행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우를 제외하고, 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 협동조합등 및 사회적협동조합등의 행위에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 않는다. (13③) 비록 조건을 붙여서 제한적으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용을 배제시켰지만, 이는 협동조합간 협동을 합법화하는 중요한 진전이라 하겠다.

8. 협동조합기본법의 시행 시기

협동조합기본법은 공포한 날에 상관없이 2012년 12월 1일부터 시행한다. (부칙 1)

9. 협동조합기본법 이해 Tip

협동조합기본법의 목적은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 것이다. (1) 협동조합기본법에서 규정하고 있는 협동조합은 2가지 종류가 있는데, 하나는 일반적인 협동조합이고 다른 하나는 사회적협동조합이다. 그리고 각각의 경우 단위조합과 협동조합연합회로 세분할 수 있다. 결국 협동조합기본법은 일반적인 협동조합과 협동조합연합회, 그리고 사회적협동조합과 사회적협동조합연합회의 설립·운영 등에 관한 사항을 규정하고 있는 셈이다.

따라서 우선 일반적인 협동조합의 설립·운영에 대해 이해하는 것이 기본이 되어야 한다. 이를 기반으로 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회는 차이가 나는 점들만 기억하면, 협동조합기본법의 내용 전체를 보다 효율적으로 이해할 수 있을 것이다.

이에 따라 본 해설서도 우선 일반적인 협동조합에 관한 개념, 설립절차, 조합원의 지위, 조직운영, 사업, 재무회계, 조직변경 및 소멸 등의 순서로 설명한다. 이어서 일반 협동조합과의 차이점을 중심으로 사회적협동조합, 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회를 설명한다. 별칙규정 등을 살펴보는 것도 필요하나, 이는 차후의 과제로 남긴다.

제2장 협동조합

1. 협동조합의 개념

ICA에서 정의한 협동조합은 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제·사회·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적 조직”이다. 한편 USDA(미국농무부)는 협동조합을 “이용자가 소유하고 통제하며, 이용 규모를 기준으로 이익을 배분하는 사업체”로 정의하고 있다.

협동조합기본법에 따르면, 협동조합은 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직’이다. (2①) 협동조합기본법은 협동조합을 기본적으로 ‘사업조직’으로 봄으로써 사실상 영리기업의 한 형태로 보고 있는 것이 주목된다. 다만 협동조합을 ‘영리법인’으로 명시하지 않고 그냥 ‘법인’으로 봄으로써, 협동조합의 비영리적 성격을 일정 정도 반영했다. (4①)

ICA 협동조합 정의의 내용은 협동조합기본법의 다양한 조항에 나뉘어 담겨져 있다. 먼저 협동조합의 설립목적은 조합원의 복리증진과 상부상조이며, 협동조합은 조합원의 경제·사회·문화적 수요에 부응하여야 한다. (5) 또한 협동조합은 조합원을 위하여 최대한 봉사하여야 하고, 자발적으로 결성하여 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되어야 하며, 투기나 일부 조합원의 이익만을 목적으로 해서는 안 된다. (6)

2. 협동조합의 설립절차

협동조합을 설립하려면 (1)발기인 5인 모집 (2)정관 작성 (3)설립동의자 모집 (4)창립총회 의결 (5)관할 시·도지사에게 설립신고 (6)이사장에게 사무 인계 (7)출자금 납입(현물 출자 가능) (8)설립등기 등 8단계를 거쳐야 한다. 설립신고까지는 발기인이, 설립등기까지는 이사장이 업무를 책임지고, 협동조합은 설립신고가 아니라 설립등기를 함으로써 성립한다. (19①) 기존 협동조합은 모두 설립신고를 한 후 인가를 받게 되어 있지만, 협동조합기본법의 협동조합은 설립신고 후 인가 절차 없이 등기를 할 수 있게 했다.

발기인은 조합원 자격을 가진 자로서, 협동조합기본법에 명시되어 있지는 않지만, 자연인인 개인은 물론 주식회사 등 법인도 조합원이 될 수 있다. (15①) 발기인이 작성하는 정관에는 협동조합의 △목적 △명칭 및 사무소 소재지 △조합원 및 대리인 자격 △조합원의 가입, 탈퇴 및 제명 △출자 1좌의 금액, 납입방법 및 시기, 조합원 출자좌수 한도 △조합원의 권리와 의무 △잉여금과 손실금 처리 △적립금의 적립방법 및 사용 △사업의 범위 및 회계 △기관 및 임원 △공고의 방법 △해산 △출자금 양도 △기타 총회·이사회 운영 등에 관해 필요한 사항 등 14개 항목은 필수적으로 포함되어야 한다. (16①)

창립총회의 의사는 발기인을 포함 설립동의자의 과반수 출석과 출석자 2/3 이상의 찬성으로 의결한다. (15②) 설립동의자 최소인원 규정이 없기 때문에, 발기인 5명이 창립총회를 한 후 협동조합 설립신고를 해도 된다. 참고로 협동조합기본법에는 최소자본금 규정도 없다. 설립신고 후 설립등기까지 특별한 정한 기한은 없다. 다만 출자금 납입은 설립신고 이후 시작되며, 출자금 납입이 끝난 지 14일 이내에 사무소 소지지에 설립등기를 해야 한다. (61①) 설립등기에 필요한 서류는 설립등기신청서, 설립신고서, 창립총회의사록 및 정관 사본 등 4종이다. (61④) 설립등기신청서에는 △협동조합의 목적 △명칭 및 사무소 소재지 △출자 총좌수 및 납입 출자금 총액 △설립신고 연월일 △임원의 성명, 주민등록번호 및 주소 등 4가지 사항을 적어야 한다. (61②)

3. 협동조합 조합원의 지위

조합원은 협동조합의 설립목적에 동의하고 조합원으로서의 의무를 다하고자 하는 자이다. (20) 따라서 협동조합은 정당한 사유 없이 가입을 거절하거나 다른 조합원보다 불리한 조건을 붙일 수 없다. (21①) 다만 정관으로 정하는 바에 따라 협동조합의 설립목적 및 특성에 부합되는 자로 조합원의 자격을 제한할 수 있다. (21②) 이렇게 단서조항을 붙인 이유는 명백할 것이다. 예를 들어 잠수부협동조합을 만들려고 하는데, 택시기사를 조합원으로 가입시킬 수는 있지 않은가?

조합원으로 가입하면 이에 따른 의무와 권리가 부여된다. 보통 조합원은 출자·회의·교육·행사 등에 참여할 의무가 있다. 그런데 협동조합기본법에는 출자의 의무만 명시하여, 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상 출자해야 한다. (22①) 출자 1좌의 금액 및 최소납입 출자좌수는 정관으로 정하기 때문에, 협동조합의 최소납입출자금은 협동조합에 따라 달라질 수밖에 없게 된다. 한편, 협동조합기본법은 조합원 1인의 출자좌수를 총 출자좌수의

30%까지로 제한하고 있다. (22②)

협동조합기본법에 명시된 조합원의 권리는 △의결권 및 선거권(23①) △조합원 대리행사권(23②) △제명 이전 의견진술권(25②) △탈퇴·제명시 지분환급청구권(26①) △대의원 피선거권(31②) △임원 해임 요구권(40①) △사업이용 우선권(46) △서류열람권 및 사본청구권(49②&③) △잉여금 배당권(51③) 잔여재산 청구권(59) 등이 있다. 이때 의결권과 선거권은 출자좌수에 관계없이 1인1표로 한다. (23①) 한편, 협동조합의 대의원이 조합원 중에서 선출되는 것과 달리, 이사·감사 등 임원의 선출방법은 정관으로 정하기 때문에, 임원 피선거권은 조합원의 배타적 권리가 아니다. (31②, 34②)

4. 협동조합의 기관 및 임원

협동조합기본법에는 △총회 △대의원총회 △이사회 등 3개 기관의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 이중 총회와 이사회는 모든 협동조합이 필수적으로 설치해야 하는 기관이고, 대의원총회는 대통령령으로 정하는 수를 초과하는 협동조합에 한해 설치 여부를 선택할 수 있는 기관이다. (28①, 31①, 32①)

총회는 이사장과 조합원으로 구성한다. (28②) 정기총회는 매 1년 반드시 소집하고, 임시총회는 필요할 때 소집할 수 있되, 정기총회의 소집 시기 및 임시총회의 소집 필요는 정관으로 정한다. (28④) △정관의 변경 △규약의 제·개정 및 폐지 △임원의 선출과 해임 △사업계획 및 예산 승인 △결산보고서 승인 △감사보고서 승인 △합병·분할·해산 또는 휴업 △조합원 제명 △정관으로 정한 총회 의결사항 △이사장 또는 이사회가 필요하다고 인정하는 사항 등 10개 사항은 총회 의결안건이다. (29①) 이중 △정관의 변경 △합병·분할·해산 또는 휴업 △조합원 제명 등 3개 사항은 총조합원의 과반수 출석과 출석조합원의 2/3 이상 찬성으로 의결한다. (29②)

조합원 수가 많아지면 조합원 총회의 성립 자체가 현실적으로 어려울 수 있다. 물론 조합원은 대리인으로 하여금 의결권 및 선거권을 행사할 수 있지만, 대리인이 대리할 수 있는 조합원 수는 1인으로 한정된다. (23③) 따라서 대형 협동조합의 경우는 총회 대신 대의원총회를 둘 수 있으며, 대의원총회를 둘 수 있는 기준은 대통령령으로 정하게 하고 있다. (31①) 조합원이 아닌 자가 대의원으로 선출될 수는 없고, 대의원의 의결권은 대리인으로 하여금 행사하게 할 수 없다. (31②&③) 대의원총회는 총회에 준하여 운영되고, 협동조합의 합병·분할 및 해산 사항을 제외한 총회의 모든 사항을 의결할 수 있다. (31④) 대의원의 선출방법에 대해서는 협동조합기본법상에 나타나 있지 않으므로, 대통령령에 정하든가 아니면 정관으로 정해야 할 것으로 보인다.

이사회는 이사장 및 이사로 구성한다. (32②) 이사회 의결사항은 △협동조합의 재산 및 업무집행 △총회의 소집과 총회에 상정할 의안 △규정의 제·개정 및 폐지 △사업계획 및 예산안 작성 △법령 또는 정관에서 정한 이사회 의결사항 △기타 중요사항 또는 이사장이 부의하는 사항 등 6가지이다. (33) 이사회의 운영에 관해 필요한 사항은 정관으로 정한다. (32④)

협동조합의 임원은 이사장, 이사, 감사를 말하는데, 모든 임원은 총회에서 선출한다. (29① 3) 이사의 정수 및 이사·감사의 선출방법 등은 정관으로 정하고, 이사장은 이사 중에서 선출하되, 협동조합은 이사장 1명을 포함한 3명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둔다. (34) 임원의 임기는 4년의 범위에서 정관으로 정하고, 임원은 연임할 수 있지만, 이사장의 경우는 2차에 한하여 연임 가능하다. (35①&②) 임원은 조합원 중에서 선출해야 한다는 규정은 없기 때문에, 사외이사를 두는 것도 가능하다.

이사장은 다른 협동조합의 이사장을 겸직할 수 없다. (44①) 또한 이사장을 포함한 이사와 직원은 감사를 겸직할 수 없다. (44②) 끝으로 임원은 해당 협동조합의 직원을 원칙적으로 겸직할 수 없다. 단, 사업의 성격, 조합원 구성 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 임원과 직원을 겸직할 수 있다. (44③) 따라서 노동자협동조합이나 사회적협동조합의 경우 임직원 겸직이 가능할 수 있도록 차후 구체화되어야 한다.

참고로 협동조합기본법에는 협동조합의 직원에 관한 규정이 존재하지 않는다. 보통 협동조합의 직원은 협동조합에 대하여 노무를 제공하고 협동조합은 이에 대하여 보수를 지급하는 고용관계에 있는 것으로 본다. (민법 655) 이에 따라 협동조합과 위임관계에 있는 임원의 경우와 달리, 직원에 대해서는 노동관계법이 우선적으로 적용된다.

5. 협동조합의 사업

협동조합은 설립목적에 따라 필요한 사업을 자율적으로 정할 수 있다. 다만 △조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보제공 △협동조합 간 협력 △협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업 등 3가지는 필수적으로 정관에 포함시켜야 한다. (45①) 이는 ICA 7원칙 중 5·6·7원칙을 사업적으로 반영한 것이다. 이렇게 보면 협동조합으로 못하는 사업이 없는 것처럼 보이지만, 두 가지 제약사항이 있다.

먼저, 협동조합의 사업은 관계법령이 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다. (45②) 쉽게 말해, 협동조합으로 설립되었다 하더라도, 인·허가가 필요한 사업을 하기 위해서는 관계 법령에 따라 사업의 요건을 갖추고 신고·등록·허가·면허·승인·지정 등을 받아야 한다. 예를 들어 협동조합기본법에 따라 버스협동조합을 설립하였더라도, 여객자동차운수사업법에 따라 국토해양부장관의 면허를 받지 못하면, 운수 사업을 할 수 없다. 따라서 협동조합 설립과 별개로, 사업을 시작하기에 앞서, 관계 법령을 점검할 필요가 있는 것이다.

다음으로, 협동조합을 설립하고 관계 법령에서 정한 인·허가 요건을 갖추었다 하더라도, 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위하는 것은 명백히 금지된다. (45③) 이에 따라 협동조합을 설립했다 할지라도, 주사업으로든 부사업으로든, 신용 및 공제사업을 하는 것은 허용되지 않는다. 이는 협동조합기본법 제정 과정에서 마지막까지 쟁점이 된 사항으로서, 이번 제정된 협동조합기본법 내용 중 가장 큰 문제점으로 지적된다.

6. 비조합원의 협동조합 사업 이용

비조합원의 협동조합 사업 이용에 대해 원칙적으로 금지하는 것이 옳은지, 아니면 협동조합의 자율에 맡기는 것이 맞는지는 논란의 여지가 있다. 다만 협동조합기본법에서는 비조합원의 협동조합 사업 이용을 원칙적으로 금지하되, 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 사업을 이용하게 할 수 있게 했다. (46) 여기서 협동조합의 사업 이용이란, 소비자가 제품이나 서비스를 이용하는 것으로 협소하게 이해되어서는 안 된다. 따라서 생산자협동조합의 경우는 생산물의 출하를, 노동자협동조합의 경우는 노무의 제공을, 소비자협동조합의 경우는 제품이나 서비스의 구매를 협동조합의 사업 이용으로 봐야 한다.

대통령령의 내용은 차후 구체화되겠지만, 생협법의 경우는 다음과 같은 9가지 경우에 대해 비조합원의 사업 이용을 인정하고 있다: (1) 즉시 유통되지 않으면 제품의 품질을 유지하기 어려운 재고의 처리 (2) 조합원 가입 홍보용 견본품의 유·무상 공급 (3) 공공기관·사회단체 등이 공익 차원에서 주최하는 행사 참여 (4) 정부, 지방자치단체 및 공공기관과 공동으로 추진하는 사업 (5) 다른 법령의 규정에 물품의 공급 또는 용역의 제공이 의무화되어 있는 경우 (6) 천재지변 등 발생시 공공을 위하여 생활필수품의 공급 (7) 학교를 사업구역으로 하는 조합이 학생·교직원 및 학교 방문자를 상대로 한 물품 공급 및 용역 제공 (8) 사회적기업으로 인증받은 조합이 국가나 공공단체로부터 위탁받은 사회서비스를 제공하거나 취약계층에 일 자리를 제공하는 경우 (9) 조합 가입 홍보 목적으로 3개월 이내로 시·도지사에게 신고한 기간 동안 전년도 총 공급액의 5% 범위에서 물품의 유·무상 공급. 다만, 조합의 설립인가를 받은 날부터 1년(조합의 단위매장의 경우에는 매장 개장일부터 1년) 동안은 6개월을 넘지 않는 범위에서 공급가액에 대한 제한 없이 물품을 유상·무상으로 공급할 수 있다.

7. 협동조합의 재무·회계

협동조합의 회계연도는 정관으로 정하고, 매 회계연도의 사업계획서와 수지예산서를 작성하여 총회의 의결을 얻어야 한다. (47①, 48) 협동조합은 결산결과 등 운영사항을 적극 공개하여야 하며, △정관·규약·규정 △총회·이사회 의사록 △회계장부 △조합원 명부 등을 사무소에 비치해야 한다. (49①&②) 또한 대통령령이 정하는 일정규모 이상의 협동조합은 시·도 혹은 연합회 홈페이지에 주요 경영공시자료를 게재해야 한다. (49④)

사업조직으로서 협동조합은 매 회계연도 결산 결과 손실금이나 잉여금이 발생한다. 손실금은 (1)미처분이월금 (2)임의적립금 (3)법정적립금 순으로 보전하고, 보전 후에도 부족이 있으면 (4)다음 회계연도로 이월한다. (51①) 잉여금 발생시에는 (1)이월 손실금 보전 (2)법정적립금 (3)임의적립금 (4)배당의 순서대로 처리한다. (50①&②, 51②) 법정적립금은 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 10% 이상을 적립하여야 하며, 손실보전 및 해산의 경우 이외에는 사용할 수 없다. (50①&③) 임의적립금은 정관으로 정한다. (50②) 배당을 할 때, 협동조합 사업 이용 실적에 따른 배당은 전체 배당액의 50% 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 10% 이하여야 한다. (51③)

협동조합은 정기총회 7일 전까지 △사업보고서 △대차대조표 △손익계산서 △잉여금[손실금]처분안 등 결산보고서를 감사에게 제출해야 하고, 감사는 결산보고서와 감사의견서를 정

기총회에 제출해 승인을 받아야 한다. (52) 한편, 협동조합은 조합원의 출자지분을 취득하거나 질권의 목적으로 할 수 없다. (55)

8. 협동조합의 변경 및 소멸

협동조합이 합병[분할]하려면 합병[분할]계획서를 작성하고 총회의 특별의결을 얻어야 한다. (29②, 56①) 합병 후 존속하는 협동조합은 합병신고를, 분할 후 새로 설립되는 협동조합은 설립신고를, 합병으로 소멸되는 협동조합은 해산신고를 해당 사무소의 소재지에서 한다. (56②) 각각의 경우 신고일로부터 14일 이내에 변경등기, 해산등기, 설립등기를 해야 한다. (65①) 협동조합은 이 법에 따른 협동조합과만 합병할 수 있으며, 이 법에 따른 협동조합으로만 분할할 수 있다. (56⑤)

협동조합은 △정관으로 정한 해산 사유의 발생 △총회의 특별의결 △합병·분할 또는 파산 등의 이유로 해산한다. (57①) 파산의 경우를 제외하고, 협동조합이 해산하면 청산절차를 진행해야 한다. 청산절차는 청산인이 진행하는데, 파산으로 인한 경우 이외에는 보통 이사가 청산인이 되지만, 총회에서 다른 사람을 청산인으로 선임할 수도 있다. (58①) 청산인은 취임 후 14일 이내에 설립신고를 한 시·도지사에게 해산신고를 하고, 주사무소 소재지에 청산인 등기를 한다. (57②, 67①) 그리고 주사무소 소재지에는 14일 이내에, 지사무소 소재지에는 21일 이내에 해산등기를 해야 한다. (66①)

협동조합 해산 시 채무를 변제하고 남은 잔여재산의 처분은 정관으로 정한다. (59) 청산인은 취임 후 지체없이 (1)협동조합의 재산상태를 조사하고 (2)재산목록과 대차대조표를 작성한 다음 (3)재산의 처분 방법을 정하여 (4)총회의 승인을 얻는다. (58②) (6)청산사무가 종결되면 (7)결산보고서를 작성하고 (8)총회의 승인을 얻는다. (58③) 만약 총회가 2번 이상 구성되지 않을 때에는, 출석조합원 2/3 이상 찬성을 총회의 승인으로 간주한다. (58④) 청산이 끝나면 청산인은 주사무소의 소재지에서는 14일 이내에, 지사무소의 소재지에서는 21일 이내에, 결산보고서의 승인을 증명하는 서류를 첨부하여 청산종결 등기를 해야 한다. (68①&②)

한편, 협동조합이 채무를 완제하지 못하게 된 때 또는 청산 중 채무를 완제하기 부족한 것이 분명한 때 지체없이 법원에 파산선고를 신청해야 한다. (민법 79, 93①) 법원의 파산선고가 있으면 해산사유가 되는데, 이때는 청산절차가 아닌 파산절차를 밟게 된다. 파산절차는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 법원에서 진행한다.

제3장 사회적협동조합

1. 사회적협동조합의 개념

사회적협동조합은 1991년 이탈리아에서 가장 먼저 법적으로 인정받았고, 그리스에서는 1999년에 법적으로 인정됐다. 사회적협동조합은 포르투갈에서는 ‘사회연대협동조합’, 프랑

스에서는 ‘공익협동조합’, 캐나다에서는 ‘연대협동조합’이란 이름으로 다양하게 존재한다. 한국의 경우도 이번 협동조합기본법에 사회적협동조합이 별도의 장으로 규정되어 있다.

사회적협동조합은 ‘협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’을 말한다. (2③) 이에 따라 사회적협동조합을 ‘비영리법인’으로 명시했다. (4②) 조합원 복리증진, 공동소유·민주적 운영 등 협동조합의 설립목적과 기본원칙 등은 사회적협동조합에도 그대로 적용된다.

2. 사회적협동조합의 설립절차

사회적협동조합의 설립은 (1)발기인 5인 모집 (2)정관 작성 (3)설립동의자 모집 (4)창립총회의결 (5)기획재정부장관에 설립인가 신청 (6)신청일로부터 60일 이내에 인가(부득이한 경우 60일 이내에서 1회 연장 가능) (7)이사장에게 사무 인계 (8)출자금 납입(현물 출자 가능) (9)설립등기 등 9단계를 거쳐야 한다.

협동조합이 해당 시·도지사에게 설립신고를 하고 곧바로 설립등기를 하는 것과 달리, 사회적협동조합은 기획재정부장관에게 설립 ‘인가’를 받아야만 설립등기를 할 수 있다. (85①) 인가를 받은 날부터 21일 이내에 주사무소의 소재지에서 설립등기를 해야 하는데, 이 기한을 넘기면 인가의 효력이 상실된다. (106①) 조합원의 자격, 정관 필수항목, 창립총회 의결, 설립최소규정, 설립등기서류 등은 일반적인 협동조합과 동일하나, 정관을 변경하려면 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다. (86②)

사회적협동조합에 관한 인가 권한은 기획재정부장관에게 있으나, 기획재정부장관은 이 권한을 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있다. (85⑤, 86③) 예를 들어 관련 사업의 주무부처를 고려해 기획재정부장관이 의료협동조합의 인가 권한을 보건복지부장관에게 위임하게 되면, 의료협동조합은 보건복지부장관으로부터 인가를 얻어야 한다. 따라서 사회적협동조합과 관련한 인가 권한을 반드시 기획재정부장관이 행사하는 것은 아니다.

3. 사회적협동조합 조합원의 지위

사회적협동조합 조합원의 가입 및 의무와 권리는 일반적인 협동조합 조합원의 경우와 동일하다. 다만 일반적인 협동조합의 조합원이 ‘지분’환급청구권을 가지는 반면, 사회적협동조합의 조합원은 ‘출자금’환급청구권을 가진다. (89①) 흔히 조합원의 지분과 출자금을 동일하게 생각하는데, 엄밀히 말해 이 둘은 다른 개념이다. 즉, 지분은 출자금에 사업준비금 등 임의적립금을 더한 것이다.

협동조합에 잉여금이 발생하면 법정적립을 한 후 배당하기 이전에 임의적립을 하게 된다. 법정적립금과 임의적립금은 모두 조합원에게 배당되지 않고 차기 회계연도로 이월된다는 공통점을 가지고 있다. 하지만 법정적립금은 조합원 개개인에게 분할할 수 없는 공동의 자산

인 반면, 임의적립금은 조합원 개개인에게 분할 가능한 조합원 지분의 합이다. 따라서 일반적인 협동조합의 조합원이 탈퇴(제명)되면 출자금에 포함하여 지분을 환급해 달라고 청구할 수 있지만, 사회적협동조합은 출자금 환급만 청구할 수 있다.

4. 사회적협동조합의 기관 및 임원

사회적협동조합의 기관 및 임원에 관한 사항은 협동조합의 경우와 차이가 없다.

5. 사회적협동조합의 사업

사회적협동조합은 다음 네 가지 중 하나 이상을 주 사업으로 해야 한다: (1)지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 (2)취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업 (3)국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업 (4)기타 공익증진에 이바지 하는 사업. (93①) 이때 ‘주 사업’이라 함은 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 40% 이상인 경우를 의미한다. (93②)

협동조합의 경우와 마찬가지로, 사회적협동조합도 금융 및 보험업을 영위할 수 없다. 그럼에도 불구하고 사회적협동조합은 (1)주 사업 이외의 사업으로 (2)정관이 정하는 바에 따라 (3)조합원을 대상으로 (4)납입 출자금 2/3 한도 내에서 소액대출을 할 수 있고 (5)납입 출자금의 총액 한도 내에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. (94①) 이에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약, 상호부조회비 등 필요한 세부사항은 대통령령에 위임했다. (94②)

소액대출 및 상호부조 조항은 금융 및 보험업을 원천 금지하겠다는 정부의 입장과 자활공제협동조합 등의 흐름을 인정해 달라는 민간의 요구가 타협한 결과로 볼 수 있다. 4중·5중의 조건을 달아 어렵게 소액대출 및 상호부조 사업을 할 수 있게 되었으나, 솔직히 대부분의 자활공제협동조합이 이 규정의 혜택을 받기가 어려운 것 또한 현실이다. 왜냐하면 자활공제협동조합 대부분은 소액대출 및 상호부조 사업을 주 사업으로 하고 있기 때문이다. 어쨌든 지금은 소액대출 및 상호부조를 둘러싼 개념 싸움을 통해 민간의 사업영역을 최대한 확대하는 것이 필요한 시점이다.

6. 비조합원의 사회적협동조합 사업 이용

협동조합과 마찬가지로 사회적협동조합도 비조합원의 사업 이용을 원칙적으로 금지하고 있다. (95①) 그럼에도 불구하고, 소액대출 및 상호부조를 제외한 사회적협동조합의 사업에 대하여, 조합원이 이용하는 데 지장이 없는 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 비조합원이 이용할 수 있다. (95②) 역시 대통령령의 내용은 차후 구체화되어야 한다.

다만 보건·의료사업을 행하는 사회적협동조합의 경우는 총 공급액의 50% 범위에서 비조합원에게 보건·의료 서비스를 제공할 수 있다. (95③) 이때 공급액의 산정기준, 보건·의

로 서비스의 제공이 가능한 비조합원의 범위 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. 생협법 시행령의 경우 보건·의료 서비스의 제공이 가능한 비조합원의 범위를 △「응급의료에 관한 법률」에 따른 응급환자 △「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 △ 보건·의료사업을 하는 해당 조합의 사업구역에 주소·거소·사업장 또는 근무지가 있는 자 등으로 정하고 있다.

7. 사회적협동조합의 재무·회계

협동조합과 마찬가지로 사회적협동조합도 매 회계연도 결산 결과 손실금이나 잉여금이 발생한다. 손실금은 (1)미처분이월금 (2)임의적립금 (3)법정적립금 순으로 보전하고, 보전 후에도 부족이 있으면 (4)다음 회계연도로 이월한다. (98①) 잉여금 발생시에는 (1)이월 손실금 보전 (2)법정적립금 (3)임의적립금의 순서대로 처리한다. (97①&②) 그러나 협동조합과 달리 사회적협동조합은 잉여금의 30% 이상을 법정적립금으로 적립하여야 하고, 남은 잉여금을 모두 임의적립금으로 적립하게 하여 조합원 배당을 아예 금지하고 있다. (97①, 98②)

협동조합기본법에서 사회적협동조합에게 주는 명시적인 혜택 중 부과금 면제 규정을 눈여겨볼 필요가 있다. 국가 및 지방자치단체는 사회적협동조합의 사업과 재산에 대해 조세 외의 부과금을 면제한다. (99) 부과금은 조세와 더불어 국가 및 지방자치단체의 대표적인 재원으로, 매년 신설·폐지된다. 2010년도 기준 94개의 부과금이 존재하며, 징수실적은 14.5조원이나 된다. 부과금의 종류를 살펴보면, 기획재정부에서 매년 발행하는 「부담금운용종합보고서」를 참조하면 된다.

법정적립금 적립 의무 기준, 조합원 배당금지, 부과금 면제 등의 사항을 제외하고, △사업계획서·수지예산서 작성 △결산결과의 공개 △결산보고서 승인 등 재무·회계 관련사항은 협동조합과 사회적협동조합이 동일하다고 보면 된다.

8. 사회적협동조합의 변경 및 소멸

사회적협동조합은 합병[분할]할 경우 ‘기획재정부장관의 인가’를 받아야 한다. (101②) 이때 기획재정부장관의 인가 권한은 사회적협동조합의 사업내용, 성격 등을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있다. (101⑤) 사회적협동조합은 사회적협동조합과만 합병할 수 있고, 사회적협동조합으로만 분할할 수 있다. (101⑥) 합병[분할]의 경우 합병[분할]인가를 받은 날로부터 14일 이내에 사무소의 소재지에 관련 등기를 해야 한다. (107①) 그밖의 합병[분할]에 관한 사항은 협동조합의 경우와 동일하다.

사회적협동조합의 청산 또는 파산 절차 또한 협동조합의 경우를 준용하면 된다. 다만 사회적협동조합의 해산 사유에는 △정관으로 정한 해산 사유의 발생 △총회의 특별의결 △합병·분할 또는 파산 이외에 ‘설립인가의 취소’가 추가된다. (102①) 또한 파산의 경우를 제외하고 청산인은 취임 후 14일 이내에 ‘기획재정부장관’에게 해산신고를 해야 하고, 기획재정부장관은 사회적협동조합의 청산 사무를 감독한다. (102②, 103⑤)

그러나 협동조합과 달리 사회적협동조합의 청산시 가장 큰 차이점은, 부채 및 출자금을 변

제하고도 남은 재산을 조합원들에게 분할하여 지급할 수 없다는 것이다. 사회적협동조합은 잔여재산을 △상급 사회적협동조합연합회 △유사한 목적의 사회적협동조합 △비영리법인·공익법인 △국고 중 어느 하나로 귀속시켜야 한다. (104)

9. 사회적협동조합의 감독

협동조합과 사회적협동조합 사이의 두드러진 차이 중 하나는 바로 ‘감독’ 규정이다. 일반적인 협동조합은 신고만으로 자유롭게 설립이 가능하되, 지원도 없고 감독도 없다. 반면 사회적협동조합은 비영리법인으로 인가를 받아야 한다. 이에 따라 민법상 비영리법인에 준해 세제 혜택을 받는 대신, 기획재정부장관의 규제와 감독을 받아야 한다.

기획재정부장관은 사회적협동조합의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다. (111①) 사회적협동조합에 대한 기획재정부장관의 감독 권한에는 업무재산 검사권, 시정조치 명령권, 자료제출 요구권, 설립인가 취소권 등이 있다. (111②&④&⑤, 112①) 다만 업무재산 검사권의 행사를 △설립인가 및 절차 위반 확인 △법, 명령, 정관 위반 확인 △사업 관련 법령 위반 확인 등 3가지 경우로 제한했다. (111②) 또한 설립인가 취소권은 △설립인가 후 1년 이내 사업 미개시 △1년 이상 사업 미실시 △2회 이상 시정명령 미조치 △설립인가 기준 미달 △거짓이나 부정한 방법으로 설립인가 등의 경우에 행사할 수 있게 했다. (112①)

사회적협동조합의 감독 규정에 대한 평가는 엇갈릴 수 있다. 정부의 지나친 개입을 민간이 받아들였다고 혹평할 수도 있고, 유사의료생협의 경우처럼, 악용의 우려에 따른 최소한의 규정이라는 불가피론이 피력할 수도 있겠다. 솔직히 정부가 마음먹기에 따라서 기획재정부장관의 감독 권한은 약이 될 수도 있고 독이 될 수도 있다. 하지만 이 문제는 규정을 엄밀히 다듬는 것만으로 해결되지 않는다. 정부의 감독 권한이 독이 되지 않도록 하기 위해, 민간 협동조합 진영의 역량을 시급히 키우는 것이 필요할 것이다. 한편, 일반적인 협동조합에 대해서는 정부의 감독을 원천적으로 배제했다는 것은 민간 협동조합 진영의 커다란 성과로 인정받아야 한다.

제4장 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회

1. 연합회의 개념

협동조합연합회란 협동조합의 공동이익을 도모하기 위해 일반적인 협동조합들이 모여 만든 연합회이고, 사회적협동조합연합회는 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위해 사회적협동조합들이 모여 만든 연합회다. (2②2&4) 협동조합연합회는 법인으로 하고, 사회적협동조합연합회는 비영리법인으로 한다. (4①&②) 회원조합의 복리증진과 상부상조, 공동소유 및 민주적 운영 등 협동조합의 설립목적과 기본원칙 등은 연합회 차원에서 그대로 적용된다.

2. 연합회의 설립절차

협동조합연합회는 (1)발기인인 3 이상 협동조합 모집 (2)정관 작성 (3)설립동의 협동조합 모집 (4)창립총회 의결 (5)기획재정부장관에 설립신고 (6)회장에게 사무 인계 (7)출자금 납입(현물 출자 가능) (8)설립등기 등 8단계를 거쳐 설립한다. (71①) 협동조합연합회 창립총회의 의사는 설립동의서를 제출한 협동조합의 과반수 출석과 출석자 2/3 이상의 찬성으로 의결한다. (71②) 그밖의 설립에 관한 사항은 협동조합의 경우를 준용한다.

사회적협동조합연합회는 (1)발기인인 3 이상 사회적협동조합 모집 (2)정관 작성 (3)설립동의 사회적협동조합 모집 (4)창립총회 의결 (5)기획재정부장관에 설립인가 신고 (6)신청일로부터 60일 이내에 인가(부득이한 경우 60일 이내에서 1회 연장 가능) (7)회장에게 사무 인계 (8)출자금 납입(현물 출자 가능) (9)설립등기 등 9단계를 거쳐 설립한다. (114①) 사회적협동조합연합회 창립총회의 의사는 설립동의서를 제출한 사회적협동조합의 과반수 출석과 출석자 2/3 이상의 찬성으로 의결한다. (114②) 그밖의 설립에 관한 사항은 협동조합연합회의 경우를 준용한다.

이에 따르면 일반적인 협동조합과 사회적협동조합은 하나의 연합회를 설립할 수 없다. 이는 영리적 성격을 띠는 협동조합과 비영리법인인 사회적협동조합이 하나의 연합회를 구성했을 때, 그 연합회의 성격을 어떻게 볼 것인지에 대한 논란을 회피하기 위한 불가피한 결과로 보인다. 이에 따라 협동조합과 사회적협동조합이 자유롭게 연합회를 구성하는 것은 차후의 개정 과제로 남긴다. 다만 협동조합과 협동조합연합회가 협의회를 구성하여, 상호협력, 이해 증진 및 공동사업 개발을 위해 노력하는 것은 지금이라도 가능하다. (8①&②)

3. 연합회 회원의 지위

협동조합연합회의 회원은 협동조합연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다 하고자 하는 협동조합이다. (73①) 다만 협동조합연합회는 정관으로 정하는 바에 따라 회원의 자격을 제한할 수 있다. (73②)

협동조합연합회에 대한 회원의 의무와 권리는 협동조합에 대한 조합원의 의무와 권리에 대응한다. 다만 조합원이 의결권 및 선거권을 행사할 때는 1인1표 원칙이 적용되지만, 협동조합인 회원에게는 조합원 수, 연합회 사업참여량, 출자좌수 등 연합회 정관으로 정하는 바에 따라 의결권 및 선거권에 차등을 둘 수 있다. (75) 또한 한 회원의 출자좌수를 총 출자좌수의 40%까지로 제한하는 점에 차이가 있다. (67)

사회적협동조합연합회의 회원 자격은 사회적협동조합으로 제한된다. 그러나 회원의 권리와 의무는 협동조합연합회와 사회적협동조합연합회가 동일하다고 보면 된다.

4. 연합회의 기관 및 임원

협동조합연합회는 총회를 두고, 총회는 회장과 회원으로 구성한다. (77①&②) 협동조합연합

회의 임원은 정관으로 정하는 바에 따라 총회에서 회원에 속한 조합원 중 선출한다. (78) 이는 정관으로 정하는 바에 따라 비조합원을 임원으로 선출할 수 있는 단위조합의 경우와 차이가 나는 지점이다. 또한 단위조합의 경우 조합원 1/5 이상의 동의로 총회에 임원의 해임을 요구할 수 있는 반면, 연합회의 경우는 회원 1/3 이상의 동의로 총회에 임원의 해임을 요구할 수 있다. (40①, 79) 그밖에 협동조합연합회의 기관 및 임원에 관한 사항은 협동조합의 경우와 동일하다. 한편, 사회적협동조합연합회의 기관 및 임원에 관한 사항은 협동조합연합회의 경우와 차이가 없다.

5. 연합회의 사업 및 비회원의 사업 이용

협동조합과 마찬가지로 협동조합연합회의 경우도 설립목적 달성을 위해 필요한 사업을 정관으로 정하게 되어 있다. 다만 △회원에 대한 지도·지원·연락 및 조정 △회원에 속한 조합원 및 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보제공 △회원의 사업에 관한 조사·연구 및 홍보 등 3가지 사업은 필수적으로 정관에 포함시켜야 한다. (80①) 협동조합연합회의 사업도 관계법령이 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 하며, 금융 및 보험업은 영위할 수 없다. (80②&③)

협동조합연합회는 비회원에게 연합회 사업을 이용하게 해서는 안된다. 다만 홍보 또는 재고 물품의 처리 등 사업의 원활한 운영을 위하여 대통령령으로 정하는 경우에는 비회원의 연합회 사업 이용을 허용할 수 있다. (81①) 회원인 협동조합의 조합원이 연합회 사업을 이용하는 경우는 회원이 이용한 것으로 간주한다. (81②)

한편 사회적협동조합연합회의 사업 및 비회원의 사업 이용에 관한 사항은 협동조합연합회의 경우를 준용하면 된다.

6. 연합회의 재무·회계

협동조합연합회의 재무·회계에 관한 사항은 협동조합의 경우를 준용한다. (82) 한편 사회적협동조합연합회의 재무·회계에 관한 사항은 사회적협동조합의 경우를 준용한다. (115③)

7. 연합회의 변경 및 소멸

협동조합연합회의 합병·분할·해산 및 청산에 관한 사항은 협동조합의 경우를 준용한다. (83, 84) 다만 협동조합의 경우 합병·분할·해산 신고 대상이 시·도지사인 반면, 협동조합연합회의 경우는 기획재정부장관이라는 차이가 있다. 한편 사회적협동조합연합회의 합병·분할·해산 및 청산에 관한 사항은 사회적협동조합의 경우를 준용한다. (115③)