

제6회 충남 협동조합 연구포럼

■ 발 표 1.

상호금융기관으로서 신협이 정체성 확립을 위한 문제점 및 대안

전 형 수

대구대학교 경제학과
교수

상호금융기관으로서 신탁의 정체성 확립을 위한 문제점 및 대안

전형수 (대구대학교 경제학과 교수)

<목 차>

- | | |
|-------------------------|--------------|
| I. 문제제기 | IV. 협동조합의 대응 |
| II. 협동조합원칙에 어긋나는
법규범 | V. 지도자의 자세 |
| III. 반(反)협동조합적 정책 | VI. 정부의 과제 |
| | VII. 맺음말 |

<요 약>

서민금융의 아버지로 일컫는 독일의 라이프라이젠(Raiffeisen, F. W.)은 신용협동조합(신탁)의 기능을 관개(灌溉)와 배수(排水)로 비교하였다. 이를테면 도처에 흩어져있는 여유자금을 끌어들여 이를 자금이 메마른 곳으로 내 보내는 것이다. 이와 같은 신탁의 저수지 기능은 조합원이 여유 자금을 제공하고 이를 조합원 스스로가 이용할 때 그 실효를 거둘 수 있다. 하지만 지난 3년간 신탁의 평균 예대 및 대출비율이 각기 60%와 50% 후반에 머물고 있는 현실은 결코 바람직한 자금운용이라고 할 수 없다. 이러한 상황이 계속되면, 서민금융 기관으로서 신탁의 정체성은 위협받게 될 것이다. 여기에는 다양한 요인이 있을 수 있겠지만, 무엇보다 신탁의 자금운용을 어렵게 하는 법과 제도를 중심으로 문제점을 짚어보고, 협동조합의 정체성 확립에서 그 대안을 찾아보고자 한다.

* 대구대학교 경제학과 교수, 2013년 4월 10일.

I. 문제제기

신협법(2012) 제1조(목적)는 “...공동유대를 바탕으로 하는 신용협동조직의 건전한 육성을 통하여 그 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융편의를 제공함으로써 지역경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 신협은 이러한 입법 취지를 구현하고자 반세기 넘게 경제적, 사회적 약자의 중요한 자금지원 창구로서의 역할을 맡아 왔다. 이를테면 신협은 지역의 서민들에게 자금 조성 및 이용 등 금융편의를 제공하여 이들의 경제적 자립과 자유를 촉진하는 서민의 대표적 금융기관으로서 자리매김한 것이다.

〈표 1〉 신협의 연도별 총자산, 수 · 여신, 예대 및 대출비율

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	증감율	
				전년대비	전전년대비
총자산	47,748	49,545	55,296	11.61	15.81
수신	41,888	43,337	48,827	12.67	16.57
여신	27,552	30,823	32,145	4.29	16.67
예대율	65.78	71.13	65.84	-7.43	0.09
대출비율	57.70	62.21	58.14	-6.55	0.75

출처: 2012 신협통계, 가. 일반현황, 1. 총괄현황, p. 6.

하지만 위의 <표 1>에서처럼 지난 3년간 신협의 평균 예대 및 대출비율이 각기 60%와 50% 후반에 머물고 있다는 것은 신협으로써 바람직한 자금운용이라고 볼 수 없다. 달리 표현해 대출부진으로 인

해 조성된 자금 중 유가증권과 예치금의 비중이 높게 유지된다면, 신탁은 자금 조성과 이용을 통한 조합원의 경제적·사회적 지위향상(이하 조합원촉진)을 제대로 달성할 수 없을 것이다. 이러한 상황이 지속된다면, 신탁은 서민금융기관으로써 정체성을 잃어버리든지, 아니면 협동조합과 전혀 다른 길을 걷게 될 것이다.¹⁾

이처럼 신탁이 당면한 위험에는 여러 요인이 있을 수 있다. 이를테면 1997년 외환위기의 여파가 채 가시기 전에 또다시 발생한 2008년의 금융위기로 악화된 금융시장의 불안정과 신용경색 그리고 자본시장의 경쟁심화에 기인한 저금리와 예대마진 감소, 대형시중은행의 가계대출 증대 등 여러 이유가 있을 수 있다.

하지만 무엇보다도 신탁 등 상호금융기관에 대한 사회적, 국가적 인식 부재가 주된 요인으로 작용한다. 예컨대 정부는 2011년 6월 1,000억 원에 육박하는 가계부채가 향후 경제·금융시장의 불안요인으로 작용하지 않도록 ‘가계부채 연착륙 종합대책’을 발표하고, 그 일환으로 상호금융기관의 비과세예금 혜택 폐지를 밝혔다. 이는 은행권의 대출 증가율이 둔화되면서 상호금융에 대한 가계대출 수요가 확대하는 ‘풍선효과’를 막기 위함이다. 이외에도 정부는 ‘자기자본 기준 동일인 대출한도 설정’, ‘여신 건전성 분류기준 강화’ 등을 종합대책에 발표시켜 가계대출 증가에 제동을 걸었다.

1) 이러한 위험은 새마을금고(금고)의 경우에도 예외가 아니다. 2011년 기준 지난 3년간 금고의 평균 예대 및 대출비율은 각기 59.8%와 52.4%이다. 이처럼 자금운용에서 겪는 어려움은 농·수협에서도 크게 다를 바 없다. 농협의 경우 동기간 평균 예대 및 대출비율은 각기 70.1%와 63.04%이며, 수협의 평균 예대 및 대출비율은 78.1%와 63.4%이다. 이는 거의 100%에 육박하는 시중은행의 원화예대율에 비하면 아주 낮은 수준이다.

이러한 정부의 조치들이 신탁 등 상호금융기관의 대출규제로 가계 부채 억제에 보탬이 될 수 있겠지만, 이로써 신탁의 상호금융이 위축되고 신탁법이 제1조에 목적으로 명시한 조합원축진이 어렵게 된다면, 이는 신탁으로서 바람직하지 않을뿐더러 협동조합의 정체성을 크게 해치는 것이다. 이와 관련하여 신탁의 자금운용에 부정적인 법과 제도를 살펴보고, 그 대안을 협동조합의 정체성 확립에서 찾아보고자 한다.

II. 협동조합원칙에 어긋나는 법규범

협동조합이 조합원의 자조조직이라 함은 조합원이 자기책임으로 협동조합을 스스로 관리함을 말한다. 만약 조합원이 아닌 다른 사람에 의해 협동조합이 관리 운영된다면, 협동조합의 성과가 조합원을 위해 투입될 가능성이 줄어들고, 이로써 조합원의 자조 동기가 감퇴하여 협동조합은 도태되든지 아니면 변질의 길을 걷게 될 것이다. 그렇기 때문에 조합원의 ‘자조’, ‘자기책임’, ‘자기관리’는 협동조합으로써 결코 포기할 수 없는 원칙이다.²⁾ 따라서 협동조합에 잘못이 있다면, 이는 원칙을 타탈 것이 아니라 이를 제대로 지키지 못한 것에서 그 원인을 찾아야 한다. 협동조합 관련 법규범의 문제도 이런 측면에서 논의되어야 할 것이다.

1. 소유와 경영의 분리

신탁법은 제1조(목적)에 명시한 조합원축진을 위해 항시 구비해

2) 이는 국제협동조합연맹(ICA)이 1995년 ‘협동조합 정체성 선언’에서 밝힌 협동조합원칙의 핵심요소이다(참조 부록 1).

야할 조합의 필수상설기관으로써 총회, 이사회와 이사장 그리고 감사를 두어 조합의 기본적 사항에 관한 의사결정은 총회가 맡도록 하고, 업무집행은 이사회와 이사장 그리고 이의 업무 및 회계 감사는 오로지 감사가 전담하도록 규정하고 있다.³⁾

이와 같이 조합 경영에 관한 기관의 삼권분립은 우리나라의 현행 상법에 따른 주식회사의 기관분화와 권한분산을 준용한 것이다. 이의 특징은 조합원으로부터 독립적인 기구를 조직하여 조합의 경영을 맡기는 것이다. 이는 조합에서 소유와 경영의 분리를 요구한 것이며, 그 주된 요인은 다음과 같다.

1) 조합원의 유한책임(신협법 제20조).

이의 근본취지는 협동조합이 조합원의 개인적 이윤추구에 종속되지 않도록 조합경영의 독립적 지위 확보이다. 이는 조합경영의 객관성과 투명성을 높여 채권자의 신뢰에 긍정적 효과

3) 신협중앙회의 경우는 이사회에 병렬하는 감사(監事)를 두지 않고 이사회의 내부기관으로서 감사위원회를 두도록 규정하고 있다(제76조). 그 구성원은 상임이사를 제외한 3명 이상의 이사로 하되, 총 위원의 2/3 이상을 (조합의 임원이나 간부 직원이 아닌) 전문이사로 한다. 그리고 감사위원은 감사의 대상인 이사들에 의해 선출되고 이사회의 결의로 해임된다. 이 점에서 보면 감사위원은 이사와 이사회에 대해 완전한 독립성을 가진다고 볼 수 없다. 또한 감사위원회는 이사회의 자기기관이며, 감사위원은 이사회의 구성원인 이사로써 이사회의 업무집행에 관한 의사결정에 참여한다. 따라서 이사가 참여하여 결정한 업무집행을 다시 감사위원으로써 이를 감사한다는 것은 논리적 모순일 뿐만 아니라 감사의 객관성 유지에도 한계가 있다. 이런 점에서 보면 감사위원회는 이사회의 자기시정장치에 불과하다. 이외에도 감사위원의 선출과 관련하여 사업이사 등 중앙회 핵심 이사의 천거가 주효한 실정에서 보면, 사외이사인 감사위원이 사업이사의 업무집행에 대해 비판적 자세를 취하거나, 또는 사업이사를 대상으로 감사한다는 것은 단지 형식에 지나지 않는다. 더욱이 사업이사의 실질적 경영지배권이 강화된 중앙회의 실정에서 외부이사인 감사위원이 사업이사를 견제 및 감독한다는 것은 비현실적이다.

를 가져다 줄 뿐만 아니라 조합 역시 채무부담의 비용을 줄일 수 있다는 것이다.

2) 조합경영의 전문화.

조합원의 유한책임은 경영참여보다 이윤배당을 겨냥한 것이다. 표현을 달리하면 조합원은 제한된 위험부담으로 높은 배당소득을 기대한다는 것이다. 이러한 조합원 욕구를 더욱 잘 충족시킬 대안이 있다면 이를 선택하는 것이 바람직하다는 논점에서 조합의 경영을 전문경영인에게 맡기고자 소유와 경영의 분리를 요구한 것으로 볼 수 있다.

하지만 위의 분리 주장은 협동조합의 특성을 제대로 파악한 것이라고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

- 1) 조합원의 유한책임을 주식회사의 개념에서 보았다. 이를테면 조합원은 조합의 출자자(주인)이며 동시에 이용자이지만, 주식회사의 주주는 그 회사의 주인이며 동시에 투자자이지만 이용자는 아니다. 그럼에도 이를 구분하지 않고 조합의 소유와 경영 분리를 요구한 것은 협동조합 특성에 부합한다고 볼 수 없다.
- 2) 조합의 목적인 조합원축진은 조합원의 동일성(주인 = 이용자)에 의존한다. 즉 조합원이 조합의 주인으로써 조합경영에 참여하고 동시에 조합의 이용자로써 조합의 경영성과를 이용할 때 조합원축진은 실현된다는 것이다. 이와 같은 조합원의 동일성은 조합에서 소유와 경영의 분리를 요구한 것이 아니다.
- 3) 조합원들에게 더욱 많은 실익 보장을 위해 소유와 경영을 분리하여 전문경영인에게 조합 경영을 일임한다면, 이는 협동조합의 자기관리, 자기책임의 원칙을 크게 비껴나가는 것이며,

조합원촉진도 기대하기 어려울 것이다. 왜냐하면 조합원의 요구가 조합의 업무집행에 제대로 반영되기 어렵기 때문이다.

이처럼 조합원의 동일성을 유의하지 않고, 그 자리를 주식회사의 주주처럼 이윤배당에만 관심을 가지는 출자자/투자자의 동일성이 차지한다면, 이는 조합경영에 바람직하지 않을뿐더러 협동조합 정체성을 전반적으로 해치는 것이다.

2. 이사장의 경영지배권 강화

조합의 목적이 조합원촉진이지만, 입법자로서는 조합원의 이익보다 채권자의 이해가 우선이다. 따라서 조합원의 업무집행을 제한하여 채권자를 조합원의 이기적 동기로부터 보호하는 것이 입법자의 주된 관심이다. 여기에 근거한 것이 조합에서 소유와 경영의 분리를 통한 조합경영의 전문화이다. 이를 구체화하고자 조합의 업무집행과 대표 기관을 분화시켜 이사로 구성되는 이사회를 업무집행의 의결기관으로 하였다.

하지만 이사회는 회의체기관이므로 조합의 업무를 실제로 집행하기에는 적합하지 않기 때문에 총회에서 이사장(조합장)을 선임하여 조합의 대내적 업무집행권과 대표권을 분리하지 않고 모두 갖도록 했다. 이처럼 총회의 권한을 제한하고 반면에 이사장의 업무집행권을 강화한 이유는 다음과 같다.

- 1) 많은 수의 조합원들이 집단적으로 조합경영에 참여하는 것은 비효율적이다.
- 2) 조합원이 직접 업무를 집행한다면 소수의 여론주도세력이 조합경영을 독단할 우려가 높아지고, 그 뿐만 아니라 조합원간

의 의사 분열로 조합경영에 정체가 발생할 수 있다.

3) 조합원의 수가 늘어나고, 조합원의 요구가 다양해짐으로써 조합경영의 전문화가 필요하다.

하지만 그 결과는 조합의 경영이 기능주의로 쏠리고, 이런 경향이 심화되면 이사회는 기능이 점차 약화될 것이다. 이에 반해 이사장의 업무집행결정권이 확대되어 조합경영은 이사장을 주축으로 하는 간부직원의 참모기능에 의존할 것이다. 그 결과 조합원은 주식회사의 주주처럼 조합의 추상적, 관념적 주인이 되어 조합경영의 국외자(局外者)로 남게 된다면, 이는 조합원의 동일성을 크게 해치는 것이다.

또한 이사장에게 조합원촉진 동기가 없다면 혹은 약하다면, 조합원과의 이해갈등이 발생할 경우 이사장의 이해가 앞서는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 그 이유는 이사장이 조합원의 이익보다 오히려 개인의 욕구충족(예: 높은 보수, 일자리 보장, 사회적 명예)에 비중을 둘 것이다. 이런 경우 조합원을 위한 최대봉사는 단지 할 수 있을 만큼의 봉사로 대체된다. 이로 인해 조합원촉진의 수준이 떨어지고 조합원의 참여 동기가 약화되면 조합은 '이사장의 개인기업'으로 전락될 것이다.

이에 대한 대비책으로 신탁법은 이사장과 간부직원의 업무집행에 관한 이사회는 감독을 명시하고 있다. 하지만 그 감독권은 어디까지나 이사회는 자기시정장치에 지나지 않는다. 이는 이사회로부터 독립된 기관으로써 이사회 이사장의 집행업무를 조사하는 감사(監事)의 감사권(監査權)과는 다른 것이다. 이러한 점에서 보면 이사회는 감독권에는 객관성의 한계가 있을 수밖에 없다. 그리고 이사회들과 이사장간의 인적 접근성이 강한 조합의 실정에서는 이사회가

감독권을 실효적으로 행사할 것이라고는 기대하기 어렵다. 더욱이 이사회의 구성원인 이사가 이사회의 수장인 이사장을 견제 및 감독한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

3. 감사의 한계

상기한 바와 같이 총회의 형해화(形骸化)로 말미암아 조합원들의 공동이해가 이사장의 업무집행에 반영되기 어려울 뿐만 아니라 조합의 경영으로부터 조합원이 배제되는 상황에서 이사장이 조합원측진을 위해 항상 합리적, 합법적으로 조합을 경영할 것이라는 보장은 없다. 그렇기 때문에 이사장의 전횡으로부터 조합원을 보호하고 조합운영의 합법성과 공정성을 보장하기 위해서는 이사장의 지배경영을 상시적으로 감시 및 견제할 수 있는 장치로써 감사(監事)를 규정하고 있다.

하지만 이런 법적 장치에 앞서 중요한 것은 감사하는 사람의 인적 및 전문가적 자질이다. 인적 자질로써 중요한 것은 감사의 청렴과 신뢰 그리고 조합원의 이해를 위해 개인적 희생을 기꺼이 받아들이는 인성이다. 이는 다름 아닌 조합의 구성이 ‘돈’이 아닌 ‘사람’이라는 인적 조직의 특성을 반영한 것이다. 그리고 전문가적 자질은 기업으로써 조합의 경영에 관한 것이므로 감사는 조합 특유의 경영과 그 활동분야에 대한 경험과 전문지식을 갖추어야 하며, 또한 현재와 미래의 위험을 명확히 파악할 수 있어야 한다.

하지만 이와 같은 감사의 자질에 관한 요건들이 법에서는 제대로 반영되지 않고 있다. 그 실례로 신협법에 조합의 감사는 ‘조합원으로 한다’는 강행적 규정이 없다. 그렇기 때문에 조합원이 아닌 전문임원도 감사로 선임될 수 있다. 이 경우 비록 전형위원회의 추천으

로 총회에서 감사를 선출한다고 하지만, 조합의 실정에서 이사장의 천거가 사실상 주효함으로 감사가 이사장의 업무집행에 대해 비판적 자세를 취하거나 이사장을 대상으로 감사한다는 것은 단지 형식에 불과하다. 또한 전문임원은 조합의 특성과 조합원의 가치에 관해 전문성이 없을 뿐만 아니라 이사장이 장악하고 있는 정보를 입수하기에는 현실적 어려움이 있으므로 이사장의 업무집행결과를 무비판적으로 수용하기 마련이다.

이외에도 전문임원은 대개 다른 직업을 가지고 있고 조합에서 거마비 정도의 소액을 받는 명예직이다. 이처럼 조합원이 아닌 명예직 감사가 개인의 시간적, 물질적 희생을 무릅쓰고 조합원의 이익을 위해 봉사할 것이라고는 기대하기 어렵다. 달리 말해 조합원이 아니기 때문에 조합원의 이익보다 감사의 개인적 이해가 앞선다는 것이다. 이런 점들은 조합원의 관점에서 감사의 신뢰에도 부정적일 수 있다.

이와 관련하여 신탁법은 감사의 성실한 직무 수행과 감사로써의 의무이행 및 권한행사를 게을리 한 경우 발생한 손해에 대해 그 변상 책임을 묻도록 규정하고 있다. 하지만 성실의 여부를 상세하게 적시한 규정은 없다. 다만 법과 정관에 명시된 감사 관련 사항을 수행하는 것만으로 성실의무를 충족한다고 볼 수 있다. 따라서 감사는 임무 게으름으로 인한 책임을 피할 수 있을 만큼의 형식적 감사에 지나지 않는다. 즉 이사장의 업무집행에 관한 적법성의 감사에만 그친다는 것이다. 이는 협동조합의 특성을 반영한 조합의 감사라고 보기에는 충분하지 않다.

감사의 주안점은 무엇보다도 조합의 목적사업인 조합원축진의 달성 여부를 평가하고 이에 관한 문제점을 파악하여 그 해법을 찾아

제시하는 것이다. 이는 감사가 조합경영의 경제적 관계와 적법성 감사뿐만 아니라 경영기구에 대한 지도와 자문의 성격도 갖고 있음을 말한 것이다.

이와 같은 실질적 감사는 총회 자체의 형해화(形骸化)로 인해 조합원의 요구가 이사장의 경영정책에 반영되기 어렵기 때문에 더욱 더 중요한 의미를 가진다. 그리고 이 실질적 감사는 조합원들의 다양한 요구를 수렴하여 이를 감사의 평가자료로 활용함으로써 그 실효성을 높일 수 있다. 하지만 조합원이 아닌 사람이 감사로 선임된다면, 조합원 공동의 이해를 모색하여 이를 대변하는 것에는 한계가 있기 때문에 조합의 실질적 감사도 실효를 거두기 어려울 것이다. 바로 이 점이 조합의 감사(監事)는 조합원이어야 한다는 이유이다.

조합 감사의 전문가적 자질에 관하여 예컨대 신탁법의 표준정관은 금융, 법률, 세무, 회계 등의 분야에서 5년 내지 10년 이상 근무한 경력이 있거나 혹은 동 분야의 국가공인 전문자격증을 소지한 자를 전문임원으로 선출할 수 있도록 명시하고 있다(제45조 ④). 이는 조합의 사업에서 금융관련업의 비중이 높기 때문에 필요한 규정이라고 볼 수 있다. 하지만 이런 자질 요건을 갖춘 자가 조합의 감사로 선임되는 경우에도 문제가 없는 것은 아니다. 이 요건은 그 내용 면에서 보면 오로지 회계감사에만 주안점을 둔 것으로 볼 수 있다. 즉 조합 회계에 관한 부정사실의 검토, 재정상태와 경영성적의 표기에 관한 적정성 여부의 확인 등이 회계감사의 주요 대상이라는 것이다. 이런 회계적 수치 감사가 뒷받침이 되어야 조합의 실질적 감사가 그 기능을 발휘할 수 있지만, 그 실효성까지 보장한다고는 볼 수 없다.

조합원축진은 경제적 측면만 고려한 것이 아니다. 조합은 ‘사람’ 중심의 인적 조직이며, 동시에 조합원을 위해 재화와 서비스를 제공하는 기업이다(참조 <그림 1>). 이 같은 이중성이 있기 때문에 협동조합법은 조합원의 사회적, 문화적 촉진까지도 조합의 목적사업으로 명시하고 있다. 이에 문제는 사회적, 문화적 촉진결과의 측정과 평가이다. 예컨대 ‘취미교실’, ‘보육시설’, ‘노인대학’ 등 문화후생 복지사업이 조합원의 욕망충족에 기여한다면, 이것 역시 조합원축진이라고 아니 할 수 없다. 하지만 이런 종류의 비물질적 촉진성과를 재무제표에 계량화하는 것은 불가능하다. 따라서 ‘사회’, ‘문화’란 개념이 철저히 배제된 ‘돈’ 중심의 회계감사만으로 조합의 경영성적을 총체적으로 평가하기에는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 조합의 재정적 건전성을 이유로 들어 경영건전성기준을 신탁법(제83조의3)이 명시하고 이의 준수를 요구하고 있다. 이 또한 조합의 실질적 감사를 유의한 것이라고 볼 수 없다. 건전성기준의 근본적 취지는 조합 자체의 재정적 수익 증대이다. 이를 위해 조합은 비용지출만 있고 재정적 수익이 없는 복지사업을 극소화하든지 혹은 이 사업의 수행 중단을 우선적으로 고려하지 않을 수 없을 것이다. 마찬가지로 조합의 감사도 오로지 조합 자체의 수익 증대와 관련시켜 경영 실태를 검토하는 회계감사로만 집중될 것이다. 그 결과 조합원의 사회적, 문화적 촉진은 그 의미를 잃어버리고 조합의 실질적 감사는 실종된 채 그 자리를 오로지 회계감사가 대신함으로써 조합의 특성은 희석될 것이다. 왜냐하면 회계감사는 조합의 실질적 감사를 위해 필요하지만 충분한 것이 아니기 때문이다.

협동조합법의 촉진목적은 조합의 이윤획득을 저지하는 것은 아니다. 이는 조합이 다름 아닌 조합원을 위한 봉사조직임을 분명히 한 것이다. 따라서 중요한 것은 조합원촉진이지 조합 자체의 이윤증액이 아니다. 표현을 달리하면 조합은 이윤극대보다 오히려 손실극소화의 경영을 펼쳐 조합원의 경제적, 사회적, 문화적 촉진을 꾀해야 한다. 따라서 이와 같은 조합의 촉진성과를 오로지 회계감사로만 평가한다는 것은 이치에 맞지 않는다. 더욱이 조합원이 아닌 사람이 임원으로 선임되어 조합의 감사를 맡든지 또는 ‘주식회사의 외부감사에 관한 법률(외감법) 제3조’의 규정에 의한 감사인의 감사가 조합의 촉진결과를 평가한다면, 이는 사리에 맞지 않을뿐더러 협동조합원칙을 심대하게 해치는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 조합의 실질적 감사를 보장하는 입법의 노력이 있어야 할 것이다.

III. 반(反)협동조합적 정책

1. 동일인대출한도 설정

금융당국은 지난 2011년 말 ‘가계부채 연착륙 종합대책’의 일환으로 신협등 협동조합 상호금융기관의 동일인 대출한도를 설정하는 상호금융업감독규정(감독규정) 일부를 개정하였다. 그 골자는 이 감독규정 제6조(동일인대출한도 등)에 제7항을 신설하여 ‘자기자본의 100분의20에 해당하는 금액에 대하여 설정하는 (대출) 최고한도(를)...자기자본이 250억원 미만인 (상호금융기관의 경우) 30억원, 자기자본이 250억원 이상인 (경우) 50억원’으로 명시한 것이다.⁴⁾

이러한 규제조치 역시 협동조합에 대한 이해부족에서 비롯된 것이라고 아니 할 수 없다. 이를테면 금융당국은 협동조합 상호금융의 부실위험을 앞서 논의한 바와 같이 조합원의 유한책임 그리고 조합원 수의 변동에 따른 출자자본의 가변성과 이로 인한 자기자본의 취약성을 그 이유로 들고 있다.

하지만 조합원의 수(數)적 변동으로 인한 출자자본의 가변성은 협동조합원칙에서 보면 대출규제의 이유로써 설득력이 없다. 국제협동조합연맹(ICA)은 제1협동조합원칙으로써 ‘자유 및 공개 회원제’를 선언하였다. 이는 조합원의 자유로운 가입과 탈퇴를 협동조합 고유의 문화로 인정하고 이를 보호·육성하고자 조합경영의 가이드라인으로 밝힌 것이다. 그럼에도 불구하고 정부가 이 자유 및 공개 회원제와 그에 따른 출자자본의 변동을 조합의 특징적 문제로 삼고 자금운용을 규제한다면, 이는 협동조합의 사리에 도저히 맞지 않는 것이다. 만약 조합의 여신운용이 어렵다든지 잘못이 있다면, 이는 자유 및 공개 회원제를 나무랄 것이 아니라 이를 제대로 지키지 못한 것에서 그 책임을 물어야 할 것이다.

2. 순자본비율 산정기준

금융감독원은 신탁등 협동조합 상호금융의 자금운용에 대하여 감독규정 제12조 제1항 제1호에 ‘총자산 대비 순자본비율’을 2% 이상으로 명시하고,⁵⁾ 상호금융업감독업무시행세칙(시행세칙) 제12조

4) 이 감독규정은 적용대상을 신탁, 농협, 수협 및 산림조합으로 제한한다고 동 규정 제2조(정의) 제2호에 명시하고 있다. 따라서 금고는 이 감독규정의 제재를 받지 않는다. 하지만 금고법(2007) 제29조에 금고는 동일인에 대하여 ‘출자금 총액과 적립금 합계액의 20/100 또는 총자산의 1/100 중 큰 금액’을 초과하여 대출할 수 없도록 규정하고 있다.

(건전성비율 산정기준)의 <별표 5>에 순자본비율의 산정기준을 다음과 같이 제시하였다.

〈표 2〉 순자본비율의 산정기준

$$2\% = \frac{\text{총자산} - \text{총부채} - \text{출자금} + \text{후순위차입금} + \text{대손충당금}}{\text{총자산} + \text{대손충당금}} \times 100$$

위의 순자본비율 산정기준의 근본적 취지는 조합경영의 건전성 유지와 금융사고 예방이다. 이와 관련하여 입법자(금융당국)은 ‘조합원 탈퇴시 자산·부채 현황과 관계없이 환급이 보장된 출자금(가입금 포함)’을 상기한 산정기준에서 공제하였다. 신협이 이 경우에 해당한다. 이는 신협법 제17조(탈퇴한 조합원에 대한 출자금등의 환급)에 ‘조합원이 탈퇴한 때에는 지체 없이 그의 출자금·예탁금 및 적금을 환급하여야 한다’고 명시한 것이 그 이유이다.

이처럼 출자금 환급 금지규정이 없다고 하여 위의 <표 2>에서와 같이 출자금을 공제한 것이 비록 협동조합 상호금융의 건전성과 안정성 제고를 염려한 것이라고 하지만, 이는 협동조합에 대한 물이해의 대표적 사례라고 아니 할 수 없다.

출자금은 조합경영을 위해 조합의 소유자인 조합원이 의무적으로 제공한 자금이며, 이를 활용하여 얻어진 성과를 조합원이 이용하는 것은 법률로 보장한 조합원의 재산권적 권리(Property Rights)이

5) 감독규정의 적용대상이 아닌 금고의 경우 주무부처인 행정안전부의 금고감독기준(2007) 제6조(경영건전성 비율) 제1항 제1호에 4% 이상의 총자산대비순자본비율을 명시하고 있다.

다. 이러한 의미와 목적의 참여자본인 출자금이 조합원의 자유회원 제로 인해 그 구조가 불안정하고, 또한 출자금 담보 대출이 가능하다는 이유로 상기 산정기준에서 출자금을 제외시킨 것은 협동조합에 대한 무지의 소치를 넘어 협동조합의 정체성을 전반적으로 부인하는 것에 다름 아니다.

또한 이 출자금 공제는 협동조합 관련 법규범간의 상충과 혼란을 야기하다. 예컨대 신탁법 제2조(정의) 제9항과 동법의 시행령 제1조의2 및 제13조는 출자금을 신탁의 자기자본으로 명시하고 있다. 하지만 상기 시행세칙은 출자금을 신탁의 자본금으로 인정하지 않고 있다. 이는 법규범의 일관성과 신뢰를 무너뜨리는 것이다.

더욱이 농협, 수협, 금고, 산림조합 등과 달리 신탁의 경우는 조합원 탈퇴 시 신탁의 자산·부채 현황과 무관하게 출자금 환급을 보장하고 있다는⁶⁾ 이유로 신탁의 출자금을 상기의 산정기준에서 제외시키는 것은 협동조합의 출자에 대한 이해 부족이라고 아니 할 수 없다.⁷⁾

6) 예컨대 농협법(제31조 제1항), 수협법(제33조 제1항), 금고법(제10조), 산림조합법(제28조) 등은 탈퇴조합원에 대한 출자금, 예탁금, 적금 등 지분환급 관련 규정을 정관 사항으로 하여 환급을 제한하고 있다. 이를테면 금고의 경우 정관(례) 제14조 제5항에 ‘금고의 자본금이 감소된 경우에는...탈퇴 회원의 출자를 감액하여 지급할 수 있다’고 명시하고 있다. 이에 반해 신탁법 제17조는 ‘...조합원이 탈퇴한 때에는 지체 없이 그의 출자금·예탁금 및 적금을 환급하여야 한다’고 규정하고 있다.

7) 조합원의 출자는 주식회사의 주식처럼 돈을 받고 팔 수 있는 현물이 아니다. 그럼에도 불구하고 출자금을 주식회사의 자본금으로 이해하고, 그 안정성을 확보하고자 탈퇴조합원의 손실액부담에 관한 규정을 둔 경우에만 협동조합의 자본으로 인정한다면, 이는 협동조합의 논리에 맞지 않을뿐더러 법리에도 어긋나는 것이다. 그럼에도 불구하고 감독원장이 상기 산정기준에서 출자금을 공제한 것은 신탁에 대한 악의적 차별이라고 아니 할 수 없다.

3. 여신 건전성 분류기준 강화

개정 이전의 감독규정(2009.12) 제11조 제1항 본문의 규정에 따른 시행세칙 제12조(자산건전성분류)의 <별표 5>에 의하면, 조합은 건전성 분류상 정상여신에 대해선 0.5% 이상, 요주의여신에 대해선 1% 이상의 대손충당금만 적립하고 있다. 하지만 개정된 감독규정(2012.2)은 부칙 제2조에 이 규정 제12조에 따른 대손충당금 적립기준은 3년에 걸쳐 다음과 같이 단계적으로 조정한다고 명시했다. 이는 시중은행 수준으로 상향조정한 것이다.

〈표 3〉 대손충당금 적립기준

	2013.7.1	2014.7.1	2015.7.1
정상여신	0.65%	0.8%	1.0%
요주의여신	4%	7%	10%

또한 감독규정 제11조 제1항에 따른 조합의 자산건정성 분류기준도 아래의 <표 4>에서 보듯이 2년에 걸쳐 은행수준으로 강화되었다.

〈표 4〉 자산건전성 분류기준

	2013. 7. 1	2014. 7. 1
정상여신	2개월 미만 연체	1개월 미만 연체
요주의여신	4개월 미만 연체	3개월 미만 연체
고정이하여신	4개월 이상 연체	3개월 이상 연체

이와 같은 여신 건전성 분류기준 강화의 핵심은 조합 자체의 재정적 수익 증대를 요구한 것이다. 이를 위해서 조합은 조합원들에게 더욱 많은 실익을 제공하는 원가주의(原價主義)를 선택하기 보다는

이윤추구의 시가주의(市價主義)로 가격정책의 축을 옮겨야 한다. 또한 조합은 비용지출만 있고 재정적 수익이 없는 복지사업의 극소화 혹은 중단을 우선적으로 고려하지 않을 수 없을 것이다. 이런 경우라면 상기한 건전성 분류기준 강화는 협동조합의 기본가치인 인적 연대보다 오히려 자본연대에 비중을 두어 협동조합을 자본회사로 만들겠다는 의도를 지닌 불(不)건전성 기준이라고 아니 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 여신 건전성 분류기준에 의거하여 조합의 경영실태를 분석·평가하고, 그 결과에 따라 출자금 감소, 이익배당 제한, 자산 처분, 예금금리수준 제한, 임원개선 등의 불이익 처분을 내린다면(신협법 제85조), 이는 협동조합 정체성을 크게 해치는 것에 다름 아니다.

4. 후순위차입금

상기와 같은 부정적 결과는 ‘후순위차입금’ 제도에서도 예외가 아니다. 금융감독원은 순자본비율의 상향조정으로 인해 협동조합 상호금융이 겪을 어려움을 덜어 주고자 이 제도를 도입하였다고 하지만, 이는 협동조합특성을 깊이 헤아릴지 못한 것이다.

감독규정 시행세칙 제12조의 <별표 5>에서 명시한 후순위차입금 조건은 회사 청산의 경우 모든 다른 일반 채무를 우선 변제하고 남은 재산이 있다면 이 차입금을 변제 상환한다는 특약을 맺은 차입금이다. 따라서 후순위차입금은 자본과 유사하게 자금부족이나 손실을 완충할 수 있는 재무안정재원으로 그 기능을 가진다고 볼 수 있다.

하지만 문제는 이와 같은 기능의 후순위차입금이 감독규정 제12조 제1항 제1호에 명시한 2%의 순자본비율을 충족하기 위한 방편

으로 활용한다면 그 가치를 인정받기 어렵다. 달리 표현하자면 후순위차입금의 제공자는 조합원이든 아니든 간에 조합을 투자대상으로 간주한다는 것이다.

이러한 우려는 상기한 바의 특약 조건 때문에 후순위차입금의 제공자가 거의 대부분 조합의 임직원인 실정에서는 더욱 증대할 것이다. 비록 조합을 위한다는 좋은 취지에서 임직원이 자발적으로 이차입금을 제공한다고 할지라도, 이런 유형의 출연금은 임직원에게 부담으로 남을 것이다. 이런 경우라면 사람 중심의 조합경영은 한낱 소원으로 끝날 것이다.

더욱이 후순위차입금을 임직원의 책임경영 강화를 위해 끌어드린다면, 그 결과는 한편으로 조합원의 동일성 약화이고, 다른 한편으로는 조합의 의사결정에서 임직원의 목소리를 높이는 것이다. 이런 경향이 심화되면 조합은 조합원이 아닌 임직원의 기업인가를 묻지 않을 수 없을 것이다.

5. 조세특례제한법(조특법)의 비과세 · 감면 제도

1) 조특법 제72조(조합법인 등에 대한 법인세 과세특례)

이 특례제도는 농·수협, 신협, 금고, 산림조합, 생협 등 법인의 경우 세무조정을 하지 않은 기업회계상의 당기순이익에 대해 9/100의 낮은 세율로 법인세를 과세하도록 명시하고 있다. 이 저율과세의 일몰시한은 2014년 12월 31일이다. 이는 농어업의 경쟁력 육성을 위한 지원의 필요성과 서민을 대상으로 하는 서민금융기관의 특성을 고려한 조치이다.⁸⁾

하지만 이 과세특례 역시 협동조합특성을 제대로 반영한 것이라고 볼 수 없다. 앞서 거론한 바와 같이 조합경영에서 ‘이윤추구’는 그 특성상 극히 이례적 경우에 해당한다. 그 이유는 조합원의 동일성에 의한 조합원거래가 보편적이기 때문이다. 예컨대 조합원이 맡긴 자금을 조합원 스스로가 이용할 때 이에 소요되는 필요경비보다 더 많은 것을 요구하여 이윤을 추구한다면, 이는 상식을 뛰어넘는 것이다.

조합원거래와 관련하여 조합원의 동일성이 표방하는 원가주의는 이윤을 지향하는 것이 아니다. 이윤추구는 조합원촉진을 거스르는 것이기 때문이다. 만약 조합원과의 거래에서 비용을 제(除)하고 나머지가 발생한다면, 이는 회계적, 시간적 이유로 발생하는 일시적 현상이며 해당 조합원에게 되돌려주어야 할 ‘잉여(Surplus)’이다. 이를 일반영리기업의 이윤(Profit)으로 보고 과세하는 것은 협동조합의 사리에 맞지 않는 것이다.

조합 실무에서 이윤은 발생할 수 있고, 또한 이윤추구는 조합원촉진을 위해 필요하다. 그 전형적인 예가 조합경영의 시장거래이다. 이는 조합원촉진을 위한 전제조건, 즉 이윤 창출을 위한 것이며, 일반영리기업처럼 시가주의에 따라 조합원이 아닌 자와 거래하는 것이다. 이처럼 비조합원거래로 발생하는 이윤은 과세대상이며, 이에 대해서는 반론의 여지가 없다.

조합의 이익에 과세가 필요하다면, 이제 조합원거래와 비조합원거래를 구분하여 과세하는 것이 바람직하며, 이는 협동조합 정체성

8) 이러한 취지로 1966년에 도입한 법인세 과세특례는 10차례 이상의 법개정을 통해 그 일몰시한을 현재와 같이 2014년 12월 말까지 연장하여 왔다. 그리고 도입 당시 법인세 감면으로 출발하였지만, 1999부터 2008년까지 9/100의 세율이 부과되고 이후 현재까지 이 저율과제 적용되고 있다.

을 올바르게 이해하는 것이다. 그리고 비조합원거래로 발생한 이익에 대하여 저율과세를 적용하고 그 일몰을 연장하는 것은 서민층의 생활안정을 위한 국가의 진정한 지원이라고 볼 수 있다.

2) 조특법 제89조의 3(조합 등 예탁금에 대한 저율과세 등)

이 특례는 농·수협, 신협, 금고 등의 예탁금에 대한 이자소득의 비과세를 규정하고 있다. 이를테면 비과세 한도는 1인당 3,000만원이며, 2007년 1월부터 2015년 12월까지 발생한 이자소득에 대해서는 비과세하고, 2016년 1월부터 12월까지는 5%의 세율을 적용하며 2017년부터는 9%의 분리과세를 명시하고 있다. 이 규정에 의하면 비과세 혜택은 일몰시한인 2015년 말부터 없어지고, 이후 예탁금의 이자에 대한 소득세율은 상기한 바와 같이 2016년 5%, 2017년 9% 등 단계적으로 인상된다.

이 제도 역시 조합원거래와 비조합원거래의 차이를 구분하지 못했다는 지적을 피할 수 없다. 그리고 조합이 아닌 시중은행의 시각에서 예탁금의 ‘이자소득’을 정의하고 이를 과세대상으로 보았다는 것이 문제이다. 앞서 논의한 바와 같이 예탁이 조합원거래에 해당한다면, 이를 통해 발생하는 이자소득은 시중은행의 이자소득과는 성격이 전혀 다른 것이다. 즉 조합원거래에서 예탁금의 이자소득은 대출금의 이자부담을 전제로 하기 때문에 실질적 소득은 발생하지 않는 것이다.

예컨대 5%의 예탁금리는 적어도 5% 이상의 대출금리를 요구한다. 만약 예대마진이 발생한다면, 이는 비용(Transaction cost)을 충당하기 위함이다. 그리고 남은 부분이 있다면, 이는 조합원에게 되돌려 주어야 할 ‘잉여’이다. 이는 과세의 대상이 아니므로 이 부

분에 대한 과세 부과는 합당한 것으로 볼 수 없다. 하지만 비조합원거래로 발생한 이자소득은 ‘잉여’의 개념에 해당하지 않으므로 이는 과세의 대상이라고 아니 할 수 없다.

3) 조특법 제88조의 5(조합 등 출자금 등에 대한 과세특례)

이 과세특례에 따르면 조합원이 출자한 1인당 1,000만 원 이하의 출자금에 대한 배당소득과 그 조합원의 사업이용실적에 따른 배당소득에 대하여는 소득세를 부과하지 않는다. 그리고 이 특례의 일몰시한을 2015년 말로 명시하였다.⁹⁾

하지만 이 제도 역시 협동조합 정체성에 대한 정부의 깊은 성찰을 필요로 한다. 협동조합의 조합원배당은 자본회사(예: 주식회사)의 주주배당과는 근본적으로 다른 개념이다. 배당의 자원이 조합원거래로 발생한 것이라면, 이는 앞서 거론한 바와 같이 ‘잉여’에 해당하므로 과세의 대상이 될 수 없다. 이를테면 거래비용 등을 제(除)하고 남은 것이므로 이는 영업이익이 아니라 조합원에게 당연히 되돌려주어야 할 조합원의 몫이다. 이러한 점에서 보면 협동조합의 인적배당, 출자배당, 이용고배당 등은 그 본질에 있어 과세의 대상이 아니다.

9) 당초 이 제도의 일몰시한이 없었다. 이것이 문제로 제기되어 2007년도 세제개편에서 일몰을 신설하여 그 기한을 2009년 12월 31일로 명시하였다. 그 후 세제를 개편하여 일몰시한을 2012년 12월 말에 이어 최근 2015년 12월 말까지 연장시켰다. 이처럼 3차례 걸친 일몰 연장에 대한 구체적 이유는 밝혀진 바 없다. 다만 한시적 지원을 위해 필요한 비과세·감면제도가 특정업체의 불가침적 권리로 영구화되는 경향을 억제하여 조세의 중립성과 형평성을 확립하고 사회적, 경제적 환경변화에 효과적으로 대응하기 위한 감면제도의 운영이란 취지에서 나온 조치라고 볼 수 있다.

4) 조특법 제116조(인지세 면제)①

이 제도는 조합원이 당해 조합 또는 그 중앙회로부터 5,000만원 이내의 용자를 받기 위하여 작성하는 소비대차증서와 어음약정서 그리고 예·적금증서와 통장에 대한 인지세(印紙稅)의 면제를 명시한 것이다.

이 점에서 보면 조합원거래는 인지세의 대상으로 볼 수 없다. 인지세는 재산권의 창설, 이전, 변경과 관련하여 국가 등 공공기관이 공증력, 유통력을 부여하는 재산권 관련 문서에 부과하는 세금이다. 이러한 의미의 인지세를 조합원이 제공한 조합원의 자금을 조합원이 이용하는 조합원거래에 부과하는 것은 조합원의 동일성 원칙에 비춰 이치에 맞는 것이라고 볼 수 없다. 이를테면 조합원이 자기자금을 자기가 이용하는 것을 국가가 공증하여 유통력을 갖도록 한다면, 이는 국가의 지나친 간섭과 규제이다. 여기에 세금까지 부과하면, 이는 법으로 허용한 협동조합의 목적사업인 조합원축진을 해치는 것임으로 입법취지를 벗어나는 것이다.

6. 기타 금융업 관련법 규제

협동조합 상호금융의 여신운용을 어렵게 할 뿐만 아니라 장기적 발전을 저해하는 주요 요인으로써 금융업 관련법에 의한 규제를 빼놓을 수 없다. 그 예로써 사회기반시설에 대한 민간 투자를 촉진하여 사회기반시설의 확충·운영을 도모하기 위해 제정한 ‘사회기반시설에대한민간투자법(2011)’을 들 수 있다. 이 법에 의해 정부는 사회·복지시설의 사업 활성화를 위해 BTO, BOT, BTL 등 다양한 사업 방식을 운영하고 있다.¹⁰⁾

하지만 조합은 위의 민간투자법에 의한 금융기관의 범위에서 제외되어 향후 대규모의 자금수요가 예상되는 BTL-방식의 사업에는 진입할 수 없다. 이 또한 조합의 장기 안정적 자산운영을 위한 기회를 막는 것이다. 이처럼 조합에 대해 차별적 대우로 자금운영을 제약하는 것에는 ‘간접투자자산운영법’도 그 예외가 아니다. 동법의 경우 부칙에 특례조항을 두어 은행, 보험사, 종금사 등에 대하여는 동법에 의한 자산운영업을 허용하고 있지만, 조합에 대해서는 동법의 적용을 배제하고 있다.

이외에도 지방자치단체의 금고업무, 퇴직연금사업, 행정부처의 각종 정책자금 취급, 주택청약저축·예금·부금을 비롯하여 학자금대출, 주택신용보증기금의 보증부 대출업무와 신용보증기금법에 의한 중소기업지원대출, 자산유동화증권과 주택저당증권의 발행, 화재보험 등이 허용되지 않거나 제한되고 있다.

이러한 실정을 감안하지 않고 조합에 대하여 시중금융기관과 동등한 경쟁조건을 부여한다면, 이는 조합 육성보다는 오히려 한시라도 빠른 조합 몰락을 부추기는 것이라고 아니할 수 없다. 정부는 협동조합 상호금융이 있었기에 금융시장에 현재 수준의 경쟁강도라도 유지될 수 있었다는 점을 깊이 깨달아야 한다.

10) BTO(Build-Transfer-Operate)는 시설의 소유권이 국가에 귀속되고 사업시행자에게는 일정기간의 시설관리운영권을 부여하는 ‘건설-양도-운영’ 방식이며, BOT(Build- Operate-Tranfer)는 시설의 소유권을 일정 기간 시행자에게 부여하고 그 기간이 만료가 되면 소유권이 국가에 귀속되는 ‘건설-운영-양도’ 방식이다. 그리고 BTL(Build- Transfer-Lease)은 시설을 국가에 임대하고 국가가 지급하는 임대료를 통해 수익을 가지는 ‘건설-양도-임대’ 방식이다.

IV. 협동조합의 대응

상기한 문제점은 조합에 대한 정부의 이해 부족에서 비롯된 것이다. 따라서 조합은 정부의 이해 촉진에 주력해야 한다. 이는 다른 아닌 협동조합의 정체성 확립을 요구한 것이다. 이와 관련하여 협동조합의 장점과 한계를 살펴보고, 이어서 협동조합의 정체성 확립 방안을 찾아보고자 한다.

1. 협동조합의 장점과 한계

조합의 목적사업인 조합원축진이 실효를 거두기 위해서는 여기에 걸맞은 가이드라인이 필요하다. 이는 협동조합 고유의 장점을 명확히 밝혀 이를 구체적으로 육성하도록 활동방향을 제시하라는 것이다. 이 요구 충족과 관련하여 협동조합 특유의 장점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 협동조합은 지역에 뿌리를 두고 있어 지역 사정에 밝을 뿐만 아니라 조합원 및 고객과의 밀착도가 높고 지역의 자원 활용이 용이하다.
- 2) 협동조합의 지도자들은 일반적으로 지역의 저명인사이기 때문에 협동조합은 지역주민들에게 잘 알려진 조직이다. 그리고 조합원들에 대해 직접 책임을 지게 되면, 협동조합의 자산증식을 위해 활동하는 지도자에 대한 신뢰도가 높아지기 때문에 협동조합에 대한 믿음도 그 만큼 높은 편이다.
- 3) 협동조합은 수평적, 수직적 통합과 네트워킹을 활용한다. 이

는 지역의 소규모 경제단위가 수행할 수 없다든지 혹은 많은 비용이 투입되는 과제를 차상위의 중앙조직, 국가적, 세계적 조직과 연대하여 효과적으로 해결할 수 있음을 의미한다.

- 4) 협동조합은 오래된 사회적, 경제적 구조가 붕괴될 경우 새로운 대안을 제공할 수 있다. 이는 동일한 목적을 가진 사람들과 함께 공동으로 활동할 경우 자기이익을 가장 잘 실현시킬 수 있다는 협동심에 바탕을 둔 것이다.
- 5) 협동조합은 공동의 목적 달성을 위해 자원의 공동이용(예: 구매력, 계획생산, 지식, 기금)을 실현한다.
- 6) 협동조합은 조합원의 욕망 충족에 치중하고 있지만, 출자자의 가치 증식을 위한 이윤 추구의 압박을 받지 않는다. 왜냐하면 협동조합은 사용자 중심이며, 조합원은 일차적으로 사용자로서의 이익을 모색할 뿐 투자자로서 이득을 추구하고 있지는 않기 때문이다. 따라서 순수 협동조합의 출자자는 예컨대 주식회사의 주주가 아니다.
- 7) 협동조합은 조합원의 자기이익을 중요한 내적 동력으로 활용한다. 하지만 자기이익은 공동의 이익을 위한 유기적 협력 방식, 즉 협동조합적 개인주의에서 가장 잘 충족될 수 있다.

상기한 협동조합의 장점들은 실제로 협동조합을 성공적으로 이끈 역사적, 실무적 경험에 그 근거한 것이다. 그리고 이 장점들은 협동조합을 이외의 다른 기업, 즉 영리기업과는 다른 점을 분명히 밝힐 뿐만 아니라, 이를 통해 협동조합의 특성들을 담고 있다. 이를테면 이중성, 동일성, 자주적 사회시스템, 조합원촉진, 민주주의, 연대, 평등(무차별 대우), 자발적·공개적 조합원제, 협동조합간 협동, 조합원의 자조조직, 자기책임, 자기관리 등 협동조합을 설명함에 있어

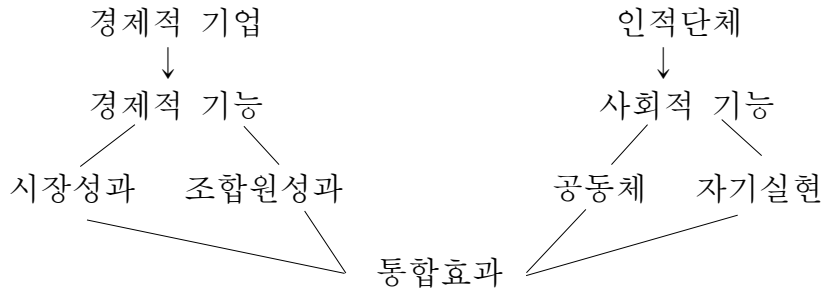
필요하고 충분한 특성들이며, 이는 역사적 경험에서 그 실용적 가치를 인정받은 것이다.

이러한 협동조합의 장점은 그 속성에서 보면 서로 분리될 수 없다. 오히려 이 장점들은 상호종속적 관계에서 그 작용을 서로 교환하는 상호성을 지니고 있다. 또한 이 장점들은 조합이 조합원의 자기기관으로써 그 역동성을 높이는 전제조건이다. 하지만 이 장점들에는 부분적으로 상호 모순적 관계가 드러난다. 이를테면 협동조합 민주주의를 대표하는 ‘1조합원1표’, ‘동일성’, ‘이중성’ 등이 문제점으로 거론되고 있다. 이를 구체적으로 짚어보면 다음과 같다.

- 1) 1조합원1표는 출자자의 권한을 제한함으로써 대부분의 출자자가 소액 주주화로 되고, 이로 인해 경영진에 대한 출자자의 감시·감독이 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 그 결과 힘의 중심이 경영진에 쏠리어 발생하는 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)는 경영자의 도덕적 해이로 이어져 고비용 저효율을 초래한다.
- 2) 조합원의 동일성은 예컨대 주인과 이용자(고객)의 이해관계가 어긋날 경우 경영을 어렵게 하는 요인이 된다. 이를테면 주인으로서 배당수익을 높이거나 대출금리 인상을 요구하고, 그 반면에 이용자로서 금융비용을 낮추고자 대출금리 인하를 요구한다면, 이는 자금운용에 부정적으로 작용하여 경영수지의 악화를 초래한다.
- 3) 협동조합의 이중성은 인적조직으로서 조합원그룹을 위한 사회적 기능과 시장에서 경제적 성과를 창출하는 기업의 기능을 동시에 수행한다고 하지만, 이 두 기능은 부분적으로 서로 상반되며, 경우에 따라서는 갈등관계로 이어지기 때문에 조합경

영에도 부정적으로 작용할 수 있다.

〈그림 1〉 이중성



위 <그림 1>에서 보면, 협동조합은 경제적 기업과 인적조직으로서 그에 걸맞은 목적을 각기 설정하고, 이 목적 달성의 효율성 제고를 위해 경제적 기업의 시장 지향적 기능과 인적조직의 그룹 지향적 기능을 수행한다. 그리고 이로써 획득한 경제적 성과와 연대적 참여활동의 사회적 성과가 어우러져 조합원 삶의 안정과 질적 개선 그리고 협동조합의 역량 제고를 위한 통합효과를 이끈다.

하지만 문제는 이와 같은 협동조합의 효과를 평가할 경우 시장성과와 조합원성과의 차별이다. 즉 시장성과가 비록 좋다고 할지라도 조합원이 기대하는 만큼의 성과로 이어지지 않는다면, 그 이유가 협동조합의 재정적 건전성 제고를 위한 적립금 확충이라고 할지라도 조합원은 이런 시장성과를 만족한 것으로 여기지 않는다.

이와 같은 이중성의 문제로는 분업과 계급적 구조로 조직된 기업의 목적과 인적조직이 추구하는 사회적 목적간의 갈등, 임직원과 조합원간의 이해 상충, 전문가의 직업적 경영관리와 조합원의 자기관리 사이의 대립, 경제적 목적과 비경제적 관심간의 불일치 등으로 인해 기업으로서의 협동조합의 경쟁력이 약화된다. 그 뿐만 아

나라 ‘자조’, ‘자기책임’, ‘자기관리’는 협동조합의 민주적 구성과 통제를 요구한 것이지만, 민주적 합의를 전제로 한 의사결정에는 시간과 비용이 많이 요구됨으로 조합운영의 비효율성이 증대한다.

이러한 부정적 관계는 협동조합이 경제활동에 참여할 경우 극복해야 할 과제이기도 하다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 조합원은 조직의 일원으로서 다른 구성원들과 공동으로 활동하기 때문에 개인적 자율성을 일정 부분 포기해야한다.
- 2) 협동조합이 경제적으로 자립하기 위해서는 어느 정도 충분한 수의 조합원을 확보해야 하지만, 조합원의 수가 많아지면 응집력이 떨어진다.
- 3) 인적 단체로써 협동조합은 자본의 축적보다 조합원의 개인적 협력에 높은 비중을 두지만, 기업으로써 협동조합이 충분한 자본을 조달하지 못하면 조합원축진에 필요한 서비스를 제공할 수 없다.
- 4) 협동조합은 조합원이 주체가 되어 민주적으로 운영 및 관리되어야 하지만, 기업으로써 경쟁력을 갖추기 위해서는 전문가의 자율성과 독립성을 어느 정도 보장해야한다.
- 5) 자유회원제로써 조합원의 탈퇴가 자유롭다. 하지만 이는 출자금의 변동 요인이 됨으로써 자본의 안정적 유지를 어렵게 한다.
- 6) ‘1조합원1표’의 협동조합적 민주주의는 조합원의 출자금 증대에 부정적 요인이 될 수 있다.
- 7) 조합원축진이 협동조합의 주된 목적이지만, 이를 위해 조합원에게 원가로 성과를 제공하면 협동조합의 장기적 발전에 필요

한 자금의 적립이 어렵든가 혹은 불가능해진다.

- 8) 협동조합이 경영비용의 절감 내지 경영수익의 증대를 위해 비조합원거래에 치중하게 된다면, 조합원 사업이 위축되어 조합원축진에 부정적 결과를 초래할 수 있다.

2. 협동조합 정체성

상기한 구조적 모순은 무엇보다 협동조합이 인적 조직(운동체)인 동시에 기업이란 이중성에 기인한 것이다.¹¹⁾ 그렇기 때문에 협동조합은 기업으로써 시장의 기능과 인적 조직으로써의 기능을 동시에 충족해야 한다. 하지만 이를 협동조합의 취약점으로 간주하고, 그 해법을 협동조합의 본질과 어긋나는 것에서 찾는다면, 협동조합의 실패를 경험하게 될 것이다. 협동조합의 장기적 발전을 위해 중요한 것은 이런 모순을 협동조합의 문제로만 여겨서는 아니 된다. 오히려 이를 협동조합의 특성이며 배제할 수 없다는 사실로 인식하고, 한걸음 더 나아가 협동조합 특유의 영업 전략으로 삼아 시장의 도전에 대응하는 것이다.

이는 협동조합의 조합원성과(인적기능)와 시장성과(시장기능)가 균형을 이루게 하여 협동조합 정체성을 확립하라는 요구이다. 이와 관련하여 협동조합 정체성이 기본적으로 담아야 할 내용을 살펴보면 다음과 같다.

11) 즉 인적조직으로써의 협동조합은 비경제적 동기와 조합원간의 상호교환 관계로 형성된 사회학적 의미의 그룹(Group)이다. 그리고 협동조합은 구체적이고 확고한 공동의 경제적 목적을 달성하기 위해 동등한 자격을 지닌 개인 혹은 단체의 공동기업이다.

1) 지역 조합원과의 관계 강화

지역에 뿌리를 둔 협동조합은 그 지역의 경제적, 사회적 관계로 밀착되어 있기 때문에 지역 사정에 매우 밝다. 이는 조합원과 고객에게 편의(便宜)를 효과적으로 제공하는 토대이다. 왜냐하면 그 지역의 시장을 잘 알고 그곳에서 오랫동안 다져온 협동조합의 영업기반은 거래비용과 위험부담을 줄이는 중요한 요인이기 때문이다. 그러므로 협동조합은 지역 시장을 잘 관리하고 그 명성과 비중을 증대시킬 수 있도록 협동조합의 전통과 문화를 잘 가꾸어나가야 한다.

2) 전문가 경영체제를 갖추어 영업활동을 적극적으로 확장

협동조합이 전문가에게 경영을 맡긴다는 것은 영업관리의 적극성, 시장변화에 대한 조직의 유연성 제고, 양질의 서비스 제공, 성과 지향적 인사관리, 경영통제시스템의 실효성 제고 등을 겨냥한 것이다.

3) 분업과 협력으로 협동조합간 협동 강화

협동조합간 협동은 협동조합 고유의 문화이며, 이는 협동조합의 경쟁력 제고를 위해 포기할 수 없는 전제조건이다. 즉 협동조합간 협동과 분업은 협동조합의 성과력 제고와 이것의 보호·유지를 위한 것이다. 따라서 협동조합은 협동조합간 협동에 적극적으로 참여하고, 이 협동성과의 투입을 조정·통제해야 한다. 그리고 협동조합은 이 협동체의 전문가적 역량을 전략적으로 활용해야 한다. 그 예로써 지역조합과 중앙회의 관계를 들 수 있다. 이는 다단계의 수직적 결합으로 조합의 적응력과 유연성 제고, 경영규모의 최적화 및 종합화, 비용절감, 위험분산 등의 효과를 창출하기 위함이다.

하지만 이 다단계의 효과를 극대화하기 위해서 조합과 중앙회의 결합은 무엇보다도 ‘보완성(subsidiarity)’, ‘상호성’, ‘자발성’의 조건을 지켜야 한다.

- (1) 보완성은 예컨대 차(次)하위의 조직인 지역조합이 할 수 없든지 혹은 많은 비용이 소요되어 효과적으로 해결할 수 없는 과제를 차(次)상위 조직인 중앙회가 맡아서 해결하는 것이다. 하지만 조합이 자력으로 처리할 수 있는 과제까지 중앙회가 맡는다면, 이는 보완성을 해치는 것이다.
- (2) 이러한 수직적 결속의 힘을 더욱 강화하기 위해서는 보완성만으로는 불충분하다. 이를 위해 조합과 중앙회간의 상호성이 유지되어야 한다. 즉 중앙회가 공급하는 성과에 대해 그에 상응한 조합의 반대급부가 제공되어야 한다는 것이다. 그리고 조합이 미래를 위해 단기적이며 일회적인 성과를 포기하는 것도 협동조합간 협동의 합리라고 볼 수 있다.
- (3) 보완성과 상호성에 이어 자발성은 힘의 응집력을 강화시킨다. 자발성은 지역조합에 대한 중앙회의 강제성을 인정하지 않고, 조합의 자유로운 의사결정에 영향을 미치는 그 어떠한 압력행사도 용인하지 않는 것을 의미한다. 이를테면 중앙회 사업에 참여할 것인가의 결정은 오로지 조합의 자유의사에 맡겨야 하고, 참여를 결정하더라도 중앙회의 무슨 사업을 어떤 방식으로 이용할 것인지를 해당 조합이 자발적으로 결정하도록 해야 한다.

하지만 다단계의 수직적 결합에는 장점만 있는 것은 아니다. 위의 보완성, 상호성, 자발성 등 3가지의 조건들이 제대로 지켜지지 않는다면 조합의 종속이란 문제가 발생한다. 이는 조

합의 기능이 중앙회로 이전함으로써 일어나는 것이다. 기능이 전은 경우에 따라 중앙회로의 권력집중을 초래하고, 이로써 조합이 중앙회에 예속되는 국면이 전개될 수 있다. 이런 종속 관계가 발생된다면, 조합들은 기회주의적 행동을 하게 될 것이고, 중앙회는 각 조합의 개별적 차이점과 시장여건을 고려하지 않고 독자적으로 수직적 결합을 통제할 것이다.

이상에서와 같은 상황에서는 조합의 자발적 결합은 사라지고, 그 자리에 콘체른과 유사한 모습이 나타날 것이다. 즉 협동조합적 협동과 연대에 의한 결합이 아니라, 기업계약과 유사한 방식으로 조합과 중앙회가 결합될 것이다. 이에 조합은 자기 책임과 자기관리의 원칙에 따라 운영되기보다는 오히려 중앙회가 영업정책을 결정하게 될 것이고, 결국 조합은 중앙회를 위해 활동하게 될 것이다. 이렇게 협동조합적 힘의 균형이 파괴되면 협동기조가 불안전해지고 다단계의 수직적 결합의 효과는 기대하기 어렵게 된다.

이런 상황에서는 조합과 중앙회간의 갈등관계가 발생될 수 있다. 이 같은 위험은 중앙회의 활동이 조합의 지도와 자문의 범위를 초월하여 조합원/고객에 대해 금융상품을 판매할 경우 예측할 수 있다. 예컨대 중앙회의 공제상품을 조합이 판매할 경우 수익금의 분배문제는 협동조합적 신의에 부정적 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그리고 이런 분배문제를 피하고자 조합이 자체적으로 상품을 개발하여 판매하고, 단지 조합원/고객의 요구가 있을 경우에 한해 중앙회의 상품을 추천 혹은 위탁 판매한다고 하더라도 중앙회와 조합간의 영업적 경쟁관계는 해소되지 않을 것이다. 왜냐하면 조합원/고객의 자금력이 한정되

어 있으므로 중앙회와 조합간의 고객유치를 위한 경쟁은 불가피한 것이기 때문이다.

상기한 단점을 극소화하고, 그 반면에 장점을 극대화하기 위해서는 협동과 통제의 가능성을 확대하여 중앙회와 조합 간에 대등한 관계가 창출되도록 노력해야 한다. 현재 지배적인 2단계의 구조가 보다 좋은 금융서비스를 제공하여 조합원촉진을 높은 수준에서 실현할 수 있는 훌륭한 전략이라 하더라도, 이를 위해서는 수직적 결합에 조합의 종속성, 콘체른, 내적 갈등이 발생되지 않도록 협동조합적 협동의 기업문화가 요구하는 보완성, 상호성, 자율성의 조건이 지켜져야 할 것이다.

이 다단계 협동에서부터 조합이 기대하는 것을 요약하면 다음과 같다. ① 차 상위 협동 파트너(중앙회)는 조합의 경제성을 참작하여 적절한 상품을 개발 및 지원한다(영업보완적 협동). ② 조합의 능력과 필요에 맞는 기능을 보장하고 그 성과를 경제적으로 제공한다(경영지원적 협동). ③ 중앙회는 조합 전체를 위한 기본계획을 세우고 조합의 영업관리와 통제를 위한 장치를 마련한다. 이와 같은 조합의 기대 충족을 위해서는 중앙회는 다른 무엇보다 ‘양질의 기업동기 부여’, ‘조합이해의 효과적 대변’, ‘조합의 요구에 맞는 교육프로그램 작성’, ‘조합의 실질적 감사 지원’ 등에 주안점을 두어야 한다.

- 4) 조합의 영업정책적 지향점은 경쟁력, 시장 이미지와 지명도 (market position)를 장기적으로 높게 유지한 것이다. 이를 위해서는 자기자본구조의 건전성, 위험분산 내지 감소와 적절한 규모의 적립금을 위한 수익 창출, 양질의 인력 확보, 유용한 경영 기자재 설비, 분야, 규모, 상환기간 등을 고려한 신용

대출 분산, 고객구조의 균형, 시장환경에 맞는 경영규모 등이 그 전제조건이다. 협동조합간 협동의 과제는 이와 같은 조건의 효과적 충족이다.

V. 지도자의 과제

신협은 조합원의 이익을 위한 조합원의 자조조직이다. 만약 신협으로부터 더 이상 얻을 것이 없다면, 조합원으로 남아 있지 않을뿐더러 자원을 맡기려고 하지 않을 것이다. 그렇기 때문에 조합원 자격을 계속 유지하면서 신협 활동에 적극적 참여하도록 조합원 가치증대, 즉 조합원축진에 힘을 쏟아야 한다. 조합원은 신협의 귀중한 자산이라는 것이 그 이유이다. 이 조합원을 위한 최대의 봉사는 신협의 임직원 등 지도자들이 결코 포기할 수 없는 과제이다.

그러므로 지도자는 조합원축진이 보다 높은 수준에서 실현될 수 있도록 조합원들이 나아가야 할 바를 제시함과 동시에 그 방향으로 조합원들을 이끌어야 한다. 이러한 노력이 실효를 거두기 위해서 지도자는 조합원들을 신뢰하고 그들에게 희망을 주며, 수협에서 눈을 떼지 않고 조합원의 눈으로 수협을 바라보아야 한다. 이는 수협의 지도자로서 다음의 자세를 요구한 것이다.

- 1) 조합원들 중심에서 이들의 이해를 민주적 방식으로 조정·융합하여 조합원들의 존경을 모아야 하다. 이로써 수많은 작은 힘을 하나의 큰 힘으로 뭉쳐 사회적, 경제적 약자의 권익 증진을 위한 협동조합운동이 그 성과를 지속적으로 높일 수 있도록 모범을 보이는 신협의 리더가 되어야 한다.
- 2) 특정 조합원이나 조합원그룹의 이해에 편승하여 개인적 이익

을 도모하지 않고 오직 봉사하는 일꾼으로서 바른 품위를 유지하여 조직경영에 관한 위계를 세워야 한다. 나아가서 술선 수범하는 자세로 임하는 신탁의 봉사자가 되어야 한다.

- 3) 신탁은 말로만 하는 ‘체조연습장’이 아니다. 신탁의 진정성과 정체성을 보호·육성하여 우리 삶의 유익한 동반자가 되기 위해서는 그에 걸맞은 전문가적 자질을 수협지도체의 지도자는 갖추어야 한다.
- 4) 신(新)자유주의 시대에 협동 논리는 뒷전으로 밀리고 시장경쟁이 우리 사회를 지배하는 추세에 편승하여 협동조합의 중심을 인적 연대에서 자본과 경쟁으로 옮기는 국가적 재교육(간섭)도 점점 심화되고 있다. 이는 생산재의 사유화와 경쟁의 폐해를 협동과 연대로 대처하고자 발생하였으며, 이를 위해 매진하여 왔던 협동조합을 다시금 경쟁으로 내모는 일종의 모반이다. ‘일인은 만인을 위하여, 만인은 일인을 위하여’란 협동조합의 전통적 모토는 시장경제를 거부하는 체제극복의 수단이다. 이는 협동조합적 협동의 장점을 내세워 시장경제가 협동조합의 우수성을 신뢰할 수 있도록 함으로써 시장경제의 자발적 개선을 요구한 것이다. 수협지도체의 지도자는 이 점을 분명히 밝히고, 협동조합적 협동과 연대의 문화를 무력화시키는 사회적, 국가적 도전에 대처하는 적극성을 견지해야 한다.
- 5) 협동조합은 개인의 능력으로 극복할 수 없는 위험을 공동의 힘으로 억제하고, 동시에 개인의 발전동기를 높이는 효과를 지니고 있다. 수협지도체의 지도자는 이 명제(命題)를 알리고 하지 않든지 혹은 무시해서는 안 된다. 이 명제를 분명히 인식하고 보다 높은 수준의 조합원촉진이 실현될 수 있도록 긍정적 사

고를 지니고 끊임없는 노력을 기울여야 한다.

- 6) 신탁의 지도자는 이상형이 되어야 한다. 자본과 노동의 대립은 아직도 끝나지 않고 있다. 또한 신자유주의의 보수적 경제철학으로 무장한 강자와의 경쟁에서 결국 지게 되어 있는 사투(死鬪)를 벌이는 사회적, 경제적 약자들도 여전히 무수하게 존재하고 있다. 이들이 바라는 것은 가난에 찌든 절망적 삶을 떨쳐버리는 기적의 무기이다. 신탁은 바로 이를 위한 해결책이 되어야 한다. 그리고 “노동과 자본간의 상투적 갈등이 전쟁과 혁명에 의존하지 않고 해소될 수 있는 길을 찾는다면, 이는 노동과 자본의 이상적 배합을 요구한 것이며, 협동조합 사상이 이를 위한 최선의 대안이 될 것이다.” 이는 다름 아닌 협동조합운동의 전(全)세계적 전파를 요구한 것이다. 신탁의 지도자는 이 요구의 효과적 충족을 위해 협동조합운동의 선구자적인 이상형을 갖추어야 한다.

상기한 신탁 지도자의 자세는 단지 불황 속에서 신탁의 생존을 위한 것이 아니다. 그 주된 목적은 신탁의 장기적 발전이며, 협동조합 정체성 확립이 그 가능성을 제공한다. 협동조합 정체성은 다른 경쟁기업들이 제공할 수 없는 협동조합 고유의 경쟁 이점을 지니고 있기 때문이다.

VI. 정부의 과제

협동조합은 다름 아닌 조합원을 위한 조합원의 자조조직이다. 따라서 조합원이 된다는 것은 협동조합으로부터 성과를 기대했기 때문이다. 달리 표현하여 협동조합으로부터 기대할 것이 없다면, 조합

원으로 가입하지 않을뿐더러 자원을 맡기려고 하지 않을 것이다. 그리고 조합원의 자기이익 실현 여부는 어느 누구보다도 조합원들이 잘 판단할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 예컨대 정부가 협동조합과 조합원의 이해를 자의적으로 판단하고 이에 따른 조치를 취한다면, 이는 협동조합을 위한 것이라고 볼 수 없는 것이다.

그 대표적 사례가 이 글의 제II 및 III장에서 거론한 법·정책적 문제점이다. 그 요점을 정리하면 다음과 같다.

- 1) 정부는 신탁법 제1조에 이 법의 목적으로 명시한 조합원촉진을 유의하지 않았다.
- 2) 협동조합은 인적조직이며 동시에 기업이란 이중성과 여기에 기인한 협동조합의 한계를 협동조합 고유의 특성과 무관한 문제점으로 보았다.
- 3) 협동조합의 조합원은 주인이며 동시에 고객(이용자)이란 동일성을 간과하였다.
- 4) 협동조합은 조합원의 자기책임에 의한 자기관리로 운영되는 조합원의 자조조직이란 특성을 정책입안에 적극적으로 반영하지 못했다.

이러한 점에서 보면 정부는 해야 할 간섭과 하지 말아야 할 간섭을 구분하지 못했다는 비판을 피할 수 없다. 정부가 진실로 국민경제의 균형 있는 발전을 위한 협동조합의 기여를 바란다면 무엇보다도 다음과 같은 역할에 중점을 두어야 한다.

- 1) 정부는 협동조합의 창시자로서 협동조합을 직접 창출하든지 혹은 이를 지원하는 것이다. 이를테면 ‘한 마을에 하나의 협동조합’ 정책을 들 수 있다. 이는 한 지역에 여러 협동조합들

이 동일하거나 비슷한 영업 활동을 하고 있어 협동조합간의 협동보다 오히려 경쟁을 심화시켜 협동조합의 역량 훼손을 막기 위함이다.

- 2) 정부는 협동조합 촉진자 역할을 맡아야 한다. 이는 무엇보다 협동조합의 잠재력 육성과 이의 효과적 실현을 위한 여건을 갖추라는 것이다. 예컨대 인적조직으로써 협동조합의 특성을 육성하기 위해서는 조합원의 제한적 혹은 무제한적 보증책임을 정관으로 규정할 수 있도록 법률적 가능성을 넓혀야 한다.¹²⁾
- 3) 정관의 자율성을 폭넓게 인정해야 한다. 협동조합 운동과 활동을 억제하는 대표적 사례로 정관의 자율성 제한을 들 수 있다. 예컨대 신협법 제9조에서 공동유대를 규정한 것은 신협마다 각기 다른 고유의 사회적, 문화적, 경제적 가치를 부인하는 것에 다름 아니다. 협동조합마다 각기 다른 특성을 인정하고 이로써 협동조합의 잠재력을 이끌어내고자 한다면 협동조합경영을 조합원 스스로가 자기책임으로 결정할 수 있도록 정관의 자율성을 가능한 넓게 인정해야 한다.
- 4) 협동조합 역시 국민경제의 일원이기 때문에 정부 통제에서 예외가 될 수 없다. 하지만 농·수협, 신협, 금고 등 협동조합에 대해 각기 다른 특별법을 마련하여 협동조합마다 완벽한 법률적 조건을 제공하고, 또한 개별 협동조합의 필요성에 의한 독자적 사업을 통제하고자 정관(예), 기준, 규칙 등을 제정하는

12) 독일의 경우 조합원 연대책임, 추가의무(Liability to further call), 책임총액할증(Consolidated amount of member's liability) 등 다양한 유형의 조합원책임을 협동조합 특유의 자기자본으로 수용하고 있다. 이는 협동조합의 취약한 자기자본구조를 보완하는 법률적 장치로써 그 가치를 높게 인정받고 있다.

것은 협동조합의 자율성을 인정하지 않든지 아니면 적게 인정하는 것이다. 이처럼 과도한 규정 내지 통제는 지역의 요구를 조정할 수 있는 유연성을 잃게 한다.

- 5) 협동조합을 제압하는 정부의 힘은 최후의 수단으로써 필요할 수도 있겠지만 일상적인 것으로 되지는 말아야 한다. 분명히 잘못된 사실을 질책하는 정부의 힘이 협동조합의 채권자, 조합원, 일반대중 등의 보호를 위해 불가피하다면, 특별하게 훈련된 유능한 관리들이 이런 힘을 사용해야 한다. 이를 위해서는 협동조합 조직의 활동을 촉진 및 감독할 수 있는 전문가의 양성에 비중을 두어야 할 것이다.
- 6) 정부는 협동조합이라고 하여 특별히 차별적으로 규제하지 말아야 한다. 예컨대 특수건물의 소유자가 가입할 수 있는 손해보험상품을 특정회사의 것으로 제한하여 협동조합의 화재공제를 배제한 것은 지나친 차별대우이다. 이처럼 협동조합에 불리한 차별대우를 지양하고 여신운용 활성화 등 협동조합의 영업촉진을 위해 정부는 지방자치단체의 금고업무, 퇴직연금 사업, 행정부처의 각종 정책자금 취급, 주택청약저축·예금·부금을 비롯하여 학자금대출, 주택신용보증기금의 보증부 대출업무와 신용보증기금법에 의한 중소기업지원대출 등을 조합에 허용하여 지역 자원의 개발을 이끌어야한다. 그리고 협동조합을 자기자본비율(BIS)적용 대상에서 예외로 인정해야 한다. 또한 조특법에 잘못된 이윤개념으로 개발한 법인세, 예탁금 이자소득세, 출자배당세, 인지세 등을 과세대상에서 제외해야 한다. 이는 조합원이 협동조합의 주인이며 동시에 이용자라는 조합원의 동일성에 근거한 것이다.

7) 정부는 협동조합에 대해 일반적 혹은 특수한 감독장치를 마련할 수 있다. 또한 검열, 감사 혹은 질의 형식으로 감독권을 행사하며, 이것의 강제적 실행을 위해 제재를 가할 수 있는 권한도 있다. 하지만 감독관청이 많아지고 감독이 중복되거나 또는 감독에 관한 여러 규정들이 뒤섞여 일관성을 잃게 되면 협동조합의 자율성이 존중되지 않을 것이다. 그리고 감독권의 오용과 남용을 막기 위해서는 감독권 행사에 대한 책임을 부과해야 한다. 예컨대 독일의 경우 지역 협동조합은 지방자치단체가 감독권을 일임한 감사협회에 의무회원으로 가입하여 감독을 받도록 규정하고 있다. 이는 협동조합의 자조, 자기관리, 자기책임의 원칙을 구현하기 위함이다.

8) 정부의 과도한 규제와 간섭은 협동조합의 관제화, 정치화, 공공화 등과 같은 부정적 결과를 초래할 수 있다. 이는 아직도 우리 사회에서 협동조합이 조합원의 자조조직이라는 이미지가 넓게 확산되지 못한 것이 그 이유이다. 협동조합의 이미지 쇄신과 성과 제고를 위해서는 정부는 다면적 차원에서 협동조합과의 파트너 관계를 맺어나가야 할 것이다.

상기한 요구는 정부의 협동조합정책이 충족해야 할 최소한의 조건들이다. 이는 또한 협동조합운동의 자율성을 침해하고 협동조합의 자기책임적 관리와 통제 능력을 약화시키는 모든 부정적 요인 제거를 강조한 것이다.

우리나라의 협동조합법은 해방 이후 군사정부, 문민정부, 국민의 정부, 참여정부 그리고 이명박 정부를 거치면서 등장한 수많은 정책들을 입법화한 것이다. 그럼에도 불구하고 (혹은 그것 때문에) 아직도 협동조합의 가치, 원칙, 특성은 제대로 반영되지 못하고 있

다(참조 부록 2). 이는 협동조합 고유의 문화를 유의하지 않았던 것이 그 원인이며, 또한 정책과 법 사이의 경계를 명확히 설정하지 못한 결과이다. 새로운 정책이 나올 때마다 법을 개정한다면, 이는 협동조합법의 영속성과 신뢰를 무너뜨리는 것이다. 따라서 정부 정책은 협동조합법에 직접적으로 명시되지 말아야 한다.

이외에도 협동조합의 경쟁력 강화로 국민경제의 균형 있는 발전을 이끌고자 한다면, 공공정책 수립과 실행에 있어 협동조합이 기여할 수 있도록 정부는 효과적이며 동등한 조건으로 협동조합운동의 파트너가 되어야 한다. 그리고 정부는 이 운동의 자율성을 옹호하게 지켜나가야 할 것이다.

VII. 맺음말

무의미한 삶을 영위하는 것이 아니라면, 삶의 의미가 담긴 조직을 위해 치를 희생이 크다고 할지라도 이를 마다하지 않을 것이다. 협동조합은 삶의 의미를 찾는 사람들의 공동체이다. 이 조직이 어려움을 겪고 그 이미지가 훼손된다면, 이는 협동조합의 가치와 원칙을 담은 특성을 타할 것이 아니라 이를 제대로 지키지 못했던 것을 나무라야 한다.

협동조합의 특성은 협동조합 고유의 기업문화이다. 문화는 군대의 무기와 같다. 무기가 무딘 군대는 적을 이길 수 없다. 하지만 무기가 아무리 빼어났고 할지라도, 이 무기를 잘 못 사용하든지 혹은 사용방법을 알지 못한다면 오히려 해가 될 수 있다. 이런 위험을 줄이고 현재와 미래의 도전을 효과적으로 극복하고자 협동조합이 나아가야 할 길을 명확하고 투명하게 제공한 것이 협동조합의 기업

철학이다. 이는 협동조합경영을 책임진 임직원과 지도자들에게 협동조합가치를 준수하고 이를 보호·육성할 것을 요구한 것이다.

이러한 의미의 기업철학에 바탕을 둔 지도모델은 영업정책을 공고히 하여 협동조합기업의 목적과 원칙에 대한 임직원의 이해를 돕고 협동조합의 정체성을 대외적으로 알리는 것이다. 이는 협동조합 실무가 원하는 바가 아니든 또는 무의식적으로든 다른 유형의 기업으로 접근을 막는 것이다. 물론 협동조합의 지도모델은 시간과 장소에 따라 다를 수 있고, 또한 협동조합마다 각기 다른 지도모델을 작성할 수 있다. 이는 모든 협동조합에 대해 하나로 통일된 지도모델을 요구한 것이 아니다. 하지만 협동조합의 정체성을 궁지로 몰고 가는 방향이 어떤 것인지를 알아야 한다.

정부 등 입법자는 이와 같은 협동조합의 기업철학과 지도모델에 대한 이해가 부족하다. 최근에 신경분리, 경영합리화 등 구조조정을 내세워 협동조합을 예컨대 주식회사의 타인기관으로 이끄는 입법정책이 심화되고 있다. 이는 협동조합을 포기하는 것에 다름 아니다.

협동조합은 개인의 힘으로 해결하기 어렵고 또한 국가나 시장이 만족할만한 해법을 제공할 수 없는 문제를 조합원의 참여를 통해 공동으로 극복하고자 설립된 것이다. 이처럼 조합원의 참여를 육성하여 협동조합의 조합원추진 성과를 높이고, 이로써 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전을 기대한다면, 이를 위한 법률적, 제도적 장치 마련은 정부 등 입법자로서 포기할 수 없는 과제이다

조합원추진은 강력한 정치적, 권위적 억압으로도 추진은 가능하다. 하지만 민주사회에서의 조합원추진은 가능한 한 수많은 개인적 용익을 얻기 위해서 자율적으로 활동하는 개인에 의해 실행된다. 협동조합으로부터 사회통합 효과를 기대한다면, 필요하고 바람직한

것은 협동조합의 속성을 바꾸는 국가적 재교육이 아니라 조합원촉진을 통해 그 효과를 얻도록 하는 정책이다. 이를 위해서는 협동조합원칙에 충실한 경영 체제가 우선적으로 확립되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

- 1) 협동조합이 어렵고 힘이 든다는 것은 협동조합원칙에 문제가 있는 것이 아니라, 이 원칙을 제대로 유의하지 않았던 것이 그 원인이다.
- 2) 협동조합원칙은 협동조합이 가장 신뢰할 수 있고 효과적인 경쟁 도구이다.
- 3) 협동조합원칙은 우연(偶然)에 의한 협동조합경영을 막는 장치이다.
- 4) 협동조합이 실패할 경우 잃는 자는 결국 조합원뿐이다.

이외에도 협동조합의 핵심 자산은 조합원임을 중시해야 한다. 따라서 조합원이 되어 조합원으로 남아 협동조합에 참여하는 것이 매력적이어야 한다. 그 반대의 경우 조합원가치의 약화를 불러오게 되고 조합원이 떠난다면, 협동조합은 결국 도태의 길을 선택할 것이다. 이를테면 협동조합의 특성에 어긋나는 입법정책의 끝은 협동조합의 실패라는 것이다.

이러한 명제(命題)를 알리고 하지 않든지 혹은 무시해서는 안 된다. 분명히 이 명제를 알고 협동조합원칙이 실효적 성과를 거둘 수 있도록 법률적, 구조적, 정책적 제도 개선을 위한 입법과 해석상의 노력이 끊임없이 시도되어야 할 것이다.

부록 1

협동조합 정체성 선언 (Statement on the Co-operative Identity)

정의(Definition):

협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는 기업을 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 욕망 충족과 포부를 실현하고자 자발적으로 모인 사람들의 자율적 협회이다(A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise).

가치(Values):

협동조합은 자조(自助), 자기책임, 민주주의, 평등, 공평과 연대의 가치에 바탕을 둔다. 협동조합원은 협동조합 설립자의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임 및 타인을 위한 배려의 윤리적 가치를 믿고 받든다(Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. In the tradition of their founders, co-operative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others).

원칙(Principles):

협동조합원칙은 협동조합가치 실현을 위해 협동조합에 제공하는 가이드라인이다(The co-operative principles are guidelines by which co-operatives put their values into practice).

제1원칙: 자유 및 공개 회원(1st Principle: Voluntary and Open Membership)

협동조합은 자발적 조직이다. 이는 이 조직의 서비스를 요구할 수 있고, 성(性), 사회적 신분, 인종, 정치적 혹은 종교적 신념과는 무관하게 회원으로서 책임을 지는 모든 사람들에게 열어있다(Co-operatives are voluntary organisations, open to all persons able to use their services and willing to accept the responsibilities of membership, without gender, social, racial, political or religious discrimination).

제2원칙 : 민주적 회원 통제(2nd Principle: Democratic Member Control)

협동조합은 회원들이 통제하는 민주적 조직이다. 이 회원들은 정책과 의사 결정에 적극적으로 참여한다. 대표자로 선출된 남자와 여자는 전체 회원에 대해 책임을 진다. 가장 낮은 단위에 있는 협동조합의 경우 회원은 원칙적으로 동일한 투표권을 가진다(1회원1표) 그리고 각 단위의 협동조합 역시 민주적으로 조직된다(Co-operatives are democratic organisations controlled by their members, who actively participate in setting their policies and making decisions. Men and women serving as elected representatives are accountable to the membership. In primary co-operatives members have equal voting rights (one member, one vote) and co-operatives at other levels are also organised in a democratic manner).

제3원칙: 회원의 경제적 참여(rinciple: Member Economic Participation)

회원은 공평하게 협동조합 자본을 납입하고 민주적으로 통제한다. 적어도 적립금의 일부를 보통 협동조합의 공동재산으로 남겨둔다. 회원에게 배당할 경우, 회원은 보통 회원자격을 획득하고자 납입한 자본에 따라 제한된 배당금을 받는다. 회원은 다음과 같은 목적 전부 혹은 일부를 위해 수익금을 활용한다. 즉 협동조합의 지속적 발전을 위해 적립금을 마련하되, 적어도 그 중 일

부는 비분할기금으로 한다; 회원에게 협동조합과의 거래에 비례한 혜택 제공; 이외 회원들이 승인한 활동(Members contribute equitably to, and democratically control, the capital of their co-operative. At least part of that capital is usually the common property of the co-operative. Members usually receive limited compensation, if any, on capital subscribed as a condition of membership. Members allocate surpluses for any or all of the following purposes: developing their co-operative, possibly by setting up reserves, part of which at least would be indivisible; benefiting members in proportion to their transactions with the co-operative; and supporting other activities approved by the membership).

제4원칙: 자율과 독립(4th Principle: Autonomy and Independance)

협동조합은 회원이 통제하는 자율적 자조조직이다. 정부를 포함한 다른 조직과의 계약을 맺을 경우, 혹은 외부로부터 자본을 조달할 경우 회원에 의한 민주적 통제와 협동조합의 자율성이 보장되어야 한다.(Co-operatives are autonomous, self-help organisations controlled by their members. If they enter to agreements with other organisations, including governments, or raise capital from external sources, they do so on terms that ensure democratic control by their members and maintain their co-operative autonomy).

제5원칙: 교육, 훈련 및 정보(5th Principle: Education, Training and Information)

협동조합은 회원, 선출직 대표자 및 임직원을 위한 교육과 훈련을 실시하여 협동조합의 지속적 발전에 효과적으로 기여할 수 있도록 한다. 이외에도 협동조합은 일반대중, 특히 젊은이와 여론주도층을 상대로 협동조합의 특성과 장점에 관한 정보를 제공한다(Co-operatives provide

education and training for their members, elected representatives, managers, and employees so they can contribute effectively to the development of their co-operatives. They inform the general public – particularly young people and opinion leaders – about the nature and benefits of co-operation).

제6원칙: 협동조합간 협동(6th Principle: Co-operation among Co-operatives)

협동조합은 회원들에게 최대의 서비스를 제공하고, 지역, 지방, 국가 및 국제적 조직을 통해 함께 활동함으로써 협동조합운동을 강화한다 (Co-operatives serve their members most effectively and strengthen the co-operative movement by working together through local, national, regional and international structures).

제7원칙: 지역사회를 위한 관심(7th Principle: Concern for Community)

협동조합은 회원이 승인한 정책을 통해 지역사회의 지속적 발전을 위해 활동한다 (Co-operatives work for the sustainable development of their communities through policies approved by their members).

부록 2

협동조합 아이디어, 원칙 및 실무규정

일반적 아이디어	원칙	실무
자조연대	<p>조직적 협력을 통한 상부상조</p> <p>회원축진(회원경제와 협동조합기업간의 성과교류에 의한 회원의 경제적 이해 촉진임. 이는 자조활동의 동기이며 동시에 상부상조의 실현 수단임).</p> <p>동일성(회원은 협동조합기업의 공동소유자이며 동시에 이 기업의 성과 이용자임).</p>	<p>지역적, 국가적, 국제적 차원에서의 결합/협동조합간의 협력</p> <p>회원축진에 목적을 둔 조직에만 협동조합이란 상호 허용 회원 혹은 회원의 대표자에 의한 의사결정 회원에 대해서는 원가주의로 협동조합기업의 성과 제공 협동조합감사에 의한 회원축진 감사 회원의 인적, 재정적 참여</p> <p>자기기관(단지 회원만이 임원으로 선출될 수 있음) 단지 회원만이 출자지분을 가질 수 있음 대리인을 통한 투표권 행사 금지 비회원거래 제한</p>
민주주의	민주적 관리와 통제	<p>총회는 협동조합의 최고기관 모든 회원의 동등한 지위/1회원1표 다수결에 의한 의사결정 협동조합의 관리와 통제에 모든 회원의 직·간접 참여</p>
경제성	<p>협동조합기업의 경제적 효과</p> <p>이는 회원경제를 위해 제공한 촉진성과를 기준으로 측정함.</p>	<p>회원 혹은 그 대표자에 의한 의사결정 상임의 유급 임원에게 기업경영권 부여 현대적 경영기법 응용/유능한 직원 확보 적절한 재정적 수단 및 경영 규모 창출 비회원거래를 보완적으로 활용</p>
자유	<p>결사의 자유/ 자유회원제</p> <p>자율, 즉 협동조합의 목적 설정, 의사결정, 기업 경영 등에 있어 자율성 보장</p>	<p>강제회원 지양/회원 탈퇴권의 임의적 제한 지양</p> <p>정관의 자율성 보장/정관 결정과 변경 및 신입 회원 승인에 관한 회원의 권한 보장 주어진 법과 질서 내에서 협동조합기업을 독자적으로 경영할 수 있는 회원의 권리 보장</p>
공평	협동조합기업의 경제적 결과를 공평하게 분배	<p>투자한 자본의 제한적 반대급부 출자자본의 제한된 배당 혹은 이자화 경영참여배당, 즉 협동조합기업과의 거래에 비례한 배당</p>
애타주의	<p>공개회원제 회원 권역을 개방함.</p> <p>비분할 적립금</p>	<p>신입 회원 가입의 임의적 제한 금지 정치적·종교적 이유로 회원 차별 금지 신·구 회합원의 동등한 지위 보장 탈퇴회원의 적립금 지분 환급 요구를 인정하지 않음</p>
새로운 지식으로 사회발전	회원교육 촉진	<p>협동조합의 기관으로써 교육위원회 설치·운영 잉여금 혹은 매상고의 일정 부분을 교육기금으로 적립하도록 제도적 장치 마련 회원자격 획득의 최소 조건으로 일정 교육 수준 요구</p>