

# 협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회

2026년 6월 25일(목) **오후 2시**

국회의원회관 제3간담회실

(서울특별시 영등포구 의사당대로 1)

공동주최 |  국회의원 김남근  국회의원 김현정  국회의원 박지혜  국회의원 송재봉  국회의원 신장식

 국회의원 정진욱  국회의원 최혁진 사회적경제노동센터  한국노동조합총연맹 **동행**

후원 | 법무법인 디엘지  , 한국노동사회연구소 **KLSI**

# 협동조합 공익권과 생협법 개정방안 토론회

| 시간          | 내용   |                                                                                                                                                        |
|-------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14:00~14:10 | 사회   | 정은정(농촌사회학 연구자)                                                                                                                                         |
|             | 인사말  | 김남근 국회의원(더불어민주당)<br>김현정 국회의원(더불어민주당)<br>박지혜 국회의원(더불어민주당)<br>송재봉 국회의원(더불어민주당)<br>신장식 국회의원(조국혁신당)<br>정진욱 국회의원(더불어민주당)<br>최혁진 국회의원<br>조원희 대표변호사(법무법인 디엘지) |
| 14:10~14:25 | 발표1  | 이정봉 센터장(사회적경제노동센터)<br>- 생협 운영실태와 제도 개선 필요성                                                                                                             |
| 14:25~14:55 | 발표2  | 이소아 변호사(공익변호사와 함께하는 동행)<br>- 소송을 통해 본 생협 조합원 공익권 문제점과<br>소비자생협법 관련 법제 비교                                                                               |
| 14:55~15:35 | 토론   | 송재일 교수(명지대학교 법학과)<br>김기태 소장(한국사회연대경제연구소)<br>강송욱 변호사(법무법인 디엘지)<br>우경필 과장(중소벤처기업부 중소기업정책과)                                                               |
| 15:35~16:00 | 질의응답 | 참석자                                                                                                                                                    |

# 목차

## 인사말

---

|                   |      |
|-------------------|------|
| 김남근 더불어민주당 국회의원   | / 4  |
| 김현정 더불어민주당 국회의원   | / 6  |
| 박지혜 더불어민주당 국회의원   | / 8  |
| 송재봉 더불어민주당 국회의원   | / 10 |
| 신장식 조국혁신당 국회의원    | / 12 |
| 정진욱 더불어민주당 국회의원   | / 14 |
| 최혁진 국회의원          | / 16 |
| 조원희 법무법인디엘지 대표변호사 | / 18 |

## 발제

---

|                                           |      |
|-------------------------------------------|------|
| 소비자생활협동조합 운영 실태와 제도 개선 필요성                | / 23 |
| 이정봉 사회적경제노동센터 센터장                         |      |
| 소송을 통해 본 생협 조합원 공익권 문제점과 소비자생활협법 관련 법제 비교 | / 62 |
| 이소아 공익변호사와함께하는동행 변호사                      |      |

## 토론

---

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 송재일 명지대학교 법학과 교수       | / 103 |
| 김기태 한국사회연대경제연구소 소장     | / 107 |
| 강송옥 법무법인 디엘지 변호사       | / 113 |
| 우경필 중소벤처기업부 중소기업정책과 과장 | / 117 |

---

인사말

---

[축사]

**김남근**

국회의원 (서울 성북을)



안녕하십니까. 서울 성북(을) 국회의원 김남근입니다.

「협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회」 개최를 뜻깊게 생각합니다.

오늘 중요한 논의의 장을 마련해주신 공동주최 의원님들과 사회적경제노동센터, 공익변호사와 함께하는 동행 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다. 아울러 사회를 맡아주신 정은정 농촌사회학 연구자님, 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분과 참석해주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

소비자생활협동조합은 단순한 농산물 유통조직을 넘어, 안전한 먹거리와 윤리적 소비, 친환경 농업, 지역공동체와 사회적 가치 실현을 위해 성장해 온 중요한 사회적경제 조직입니다.

협동조합의 핵심은 자본이 아니라 사람입니다. 1인 1표의 원칙, 조합원의 민주적 참여, 공동의 필요를 함께 해결하려는 정신은 협동조합을 일반 기업과 구별하는 가장 중요한 가치입니다.

그러나 생협의 규모가 커지고 사업 구조가 복잡해질수록, 조합원이 실제로 운영에 참여하고 조합을 민주적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 충분한지 돌아볼 필요가 있습니다. 조합원이 정보를 알기 어렵고, 중요한 의사결정에 참여하기 어렵고, 문제가 발생했을 때 책임을 묻기 어렵다면 협동조합의 정체성과 신뢰는 약화될 수밖에 없습니다.

이제 생협법도 협동조합의 성장뿐 아니라 민주적 운영과 투명성을 함께 담아야 합니다. 조합원의 총회소집 청구권과 안건 제안권, 임원 해임청구권, 대표소송과 유지청구권, 서류 열람 및 사본 교부 청구권, 검사청구권, 중요 자산 처분에 대한 통제 장치는 협동조합을 협동조합답게 지키는 최소한의 제도적 기반입니다.

공익권은 조합 전체가 조합원의 뜻에 따라 운영되도록 하는 민주적 장치입니다. 조합원의 권리가 보장될 때 협동조합의 자율성도, 사회적 가치도 더욱 튼튼해질 수 있습니다.

오늘 토론회가 소비자생활협동조합의 운영 현실을 점검하고, 조합원의 권리 보장과 생협법 개정 방향을 구체적으로 논의하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

국회에서도 협동조합의 자율성과 사회적 가치를 존중하면서도, 조합원의 민주적 권리와 투명한 운영이 제대로 보장될 수 있도록 필요한 입법과 제도 개선 과제를 세심하게 살피겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께해 주신 모든 분들의 건승과 발전을 기원합니다.

감사합니다.

[축사]

## 김현정

국회의원 (경기 평택시병)



안녕하십니까

더불어민주당 평택시병 국회의원 김현정입니다.

<협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회>에 오신 여러분 진심으로 환영합니다. 먼저 뜻깊은 토론회를 함께 주최해주신 동료의원님들과 사회적경제 노동센터, 공익변호사와함께하는 동행 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 바쁜 시간에도 토론회의 좌장과 발제, 토론을 맡아주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

지난 기간 동안 생협은 소비자 생활 향상은 물론 지역사회의 지속가능한 발전과 양질의 일자리 창출을 책임지며 우리 사회의 건강한 변화를 이끌어 왔습니다.

하지만 이러한 생협이 외형적으로 성장하고 사업 구조가 복잡해지면서 뼈아픈 부작용도 함께 나타나고 있습니다. 다수의 조합원이 단순한 이용자에 머물러 있고 소수경영진이나 이사회를 중심으로 조직이 운영되면서 조합원의 민주적, 자발적 참여라는 협동조합의 본질적 가치가 흔들리고 있는 것이 현실입니다.

최근 논란이 된 특정 생협 그룹의 사례는 이러한 지배구조의 맹점을 여실히 보여줍니다. 권한 없는 자의 경영, 불투명한 자금 운영, 방만한 경영 등의 문제가 불거졌고, 지역조합이 해산하는 중대한 과정에서도 주권자인 조합원들의 의사가 원천적으로 배제되는 안타까운 일들까지 발생했습니다. 정당한 문제 제기를 하는 조합원의 목소리가 묵살되거나 강제 탈퇴로 이어지는 현실

은 우리가 반드시 짚고 넘어가야 할 과제입니다.

협동조합의 진정한 주인은 언제나 조합원이라는 본질적 가치를 되새길 필요가 있습니다. 생협이 초심을 잃지 않고 앞으로 나아가기 위해서는, 조합원이 직접 조합의 운영을 투명하게 들여다보고 견제할 수 있는 확고한 제도적 기반이 뒷받침되어야 합니다.

오늘 열리는 ‘생협법 개정방안 토론회’가 현장의 생생한 목소리 듣고 전문가 여러분의 깊이 있는 진단을 통해 생협의 민주성을 회복하는 귀중한 밑거름이 될 것이라 확신합니다.

저도 오늘 여러분이 주신 의견들을 꼼꼼히 살피고 정책에 반영해 나가겠습니다. 논의된 내용들이 실효성 있는 법 개정으로 이어져, 생협이 투명한 지배구조를 확립하고 본연의 가치를 온전히 실현할 수 있도록 함께 힘을 모으겠습니다.

감사합니다.

[축사]

**박지혜**

국회의원 (의정부시갑)



안녕하세요. 더불어민주당 의정부시갑 국회의원 박지혜입니다.

「조합원 공익권과 생협법 개정 방안 토론회」에 함께해주신 모든 분들을 환영합니다. 오늘 뜻깊은 자리를 함께 준비해 주신 동료 국회의원님들, '공익 변호사와함께하는 동행', '사회적경제노동센터' 관계자 여러분과 귀한 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께 감사드립니다.

우리나라의 소비자생활협동조합(이하 생협)은 단순한 소비 공동체를 넘어, 안전한 먹거리 공급과 친환경 농업 확산 등 다양한 사회적 가치를 실천해 왔습니다. 지난 2021년 생협법 개정을 통해서는 지역사회의 지속가능한 발전과 생태 보전 등이 생협의 책무로 명시되는 등 우리 사회에 기여하는 역할이 증가하고 있습니다.

최근 생협이 양적으로 성장하고 사업 구조가 다변화되면서, 조합의 지배구조와 운영 방식에 관한 새로운 사회적 논의가 요구되고 있습니다. 특히 협동조합의 본질적 가치 중 하나인 '조합원 참여에 기반한 민주적 운영'이 현장에서 어떻게 실질적으로 구현되어야 하는지에 대해 다양한 의견이 제기되고 있는 상황입니다.

조합의 주요 의사결정 과정이나 조직의 중대한 변화를 겪는 과정에서 조합원의 권리를 어떻게 보장할 것인지, 그리고 이사회 등 집행부의 권한과 책임의 균형을 어떻게 합리적으로 맞출 것인지는 향후 생협의 건전한 발전을 위해 짚어보아야 할 중요한 과제입니다.

이에 오늘 토론회는 생협이 운영 투명성을 제고하고, 조합원의 권리 보호 및 참여 확대를 위한 제도적 방향성을 모색하기 위해 마련되었습니다. 조합원의 권한 확대, 이사회 의결 사항의 범위 조정, 경영공시 의무화 등은 생협이 한 단계 더 성숙하기 위해 진지하게 검토해 보아야 할 주제들입니다.

생협이 건강한 성장을 이어나가기 위해서는 현장의 다양한 목소리를 수렴하고, 법적·제도적 안정성이 조화롭게 균형을 이루어야 합니다. 오늘 이 자리에서 각계의 시각이 교차하며, 생협의 지속가능한 미래를 위한 합리적이고 건설적인 대안이 도출되기를 기대합니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께하신 모든 분들의 건강과 건승을 기원합니다.

[축사]

## 송재봉

국회의원 (충북 청주시청원구)



안녕하십니까. 더불어민주당 청주청원 국회의원 송재봉입니다.

오늘 「협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회」를 함께 주최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

소비자생활협동조합은 지역의 다양한 영역에서 경제적·사회적 가치를 실현해 온 중요한 사회연대경제 기업입니다. 안전한 먹거리와 친환경 소비, 생산자와 소비자의 상생, 지역사회의 지속가능한 발전과 환경 보전의 가치를 생활 속에서 실천해 왔습니다. 생산자와 소비자를 잇고, 지역 안에서 신뢰를 쌓으며, 우리 일상 속에서 사회적경제의 가능성을 넓혀온 생활경제 조직이기도 합니다.

공정거래위원회의 제1차 소비자생활협동조합 실태조사에 따르면, 2022년 말 기준 전국 소비자생활협동조합은 401개, 조합원은 약 175만 8천 명, 총 공급액은 9,667억 원에 이릅니다. 생협은 이제 수많은 시민의 일상과 맞닿아 있는 생활경제의 주체로 성장했습니다.

이러한 성장의 바탕에는 조합원들의 꾸준한 참여와 신뢰가 있었습니다. 협동조합은 조합원이 출자하고, 이용하고, 운영에 참여하는 조직입니다. 조합의 운영과 방향을 정하는 과정에 조합원의 의사가 제대로 반영될 때, 협동조합 본연의 정체성도 지켜질 수 있습니다.

생협의 규모가 커지고 사업 구조가 복잡해진 만큼, 운영 방식도 함께 살펴야 할 시점입니다. 조합원이 운영 정보를 충분히 공유받고 있는지, 중요한 의사

결정 과정에서 의견을 낼 수 있는지, 조합 재산과 운영에 대해 책임 있는 설명을 들을 수 있는지는 생협의 신뢰와 직결됩니다.

특히 올해 소비자생활협동조합의 주무부처가 공정거래위원회에서 중소벤처기업부로 이관된 것은 의미 있는 변화입니다. 그동안 공정위가 소비자 보호 관점에서 생협에 대한 관리·감독 정책을 수행해왔다면, 앞으로는 소상공인·중소기업 지원 정책을 담당하는 중기부가 생협의 지속가능한 성장과 규모화를 함께 뒷받침하게 됩니다.

소비자생협은 이미 2018년부터 「중소기업기본법」에 따라 예외적으로 중소기업으로 인정되어 정책자금과 판로 지원 등의 대상에 포함되어 왔습니다. 이번 생협법 개정은 이러한 지원 근거를 보다 명확히 했다는 점에서도 의미가 있습니다. 생협이 소비자 중심의 협동조합이라는 본래의 성격을 지키면서도, 협동조합 사업체로서의 정체성을 더욱 확고히 하고 지속가능한 성장 기반을 마련하는 계기가 되기를 기대합니다.

오늘 토론회에서 다루는 조합원 공익권 논의도 이 흐름과 맞닿아 있습니다. 조합원이 의사결정 과정에 참여하고, 운영 정보를 확인하며, 필요할 때 책임 있는 설명을 요구할 수 있어야 생협에 대한 신뢰도 더욱 단단해질 수 있습니다. 총회 소집과 안건 제안, 서류 열람, 회계 점검, 임원의 책임성 강화, 자산 처분 과정의 투명성 확보는 모두 조합원이 조합의 주인으로서 역할을 할 수 있도록 하는 중요한 논의입니다.

이 자리가 중기부 이관 이후 생협 정책의 방향을 점검하고, 생협법 개정 논의를 한 걸음 더 진전시키는 계기가 되기를 기대합니다. 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 위원으로서 생협의 성장 지원과 민주적 운영이 조화롭게 이루어질 수 있도록 현장의 목소리를 경청하고, 필요한 입법과 제도 개선을 위해 함께 고민하고 실천하겠습니다.

고맙습니다.

[축사]

## 신장식

국회의원 (비례대표)



안녕하십니까?

강자에게 정의를, 시민에게 권리를, 협동조합 조합원이 조합 운영에 참여할 권리를! 조국혁신당 국회의원 신장식입니다.

오늘 <협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회> 개최를 위해 뜻을 모아주신 모든 관계자 여러분께 감사드립니다. 아울러 현장에서 협동조합의 가치를 실현하고 계신 조합원 여러분께도 연대의 인사를 건넵니다.

협동조합은 우리 사회의 공익적인 가치를 실현하고 있습니다. 협동조합은 소비자가 안전하고 믿을 수 있는 상품과 서비스를 합리적인 가격에 이용하고, 생산자가 제값을 받으며 안정적인 판로를 보장받으며, 노동자가 서로를 존중하는 일터에서 일할 수 있도록 하는 상생의 가능성을 보여줍니다.

상생과 연대의 가치를 지닌 협동조합이 대안 경제 모델의 한 축으로서 더 크게 성장하기 위해선, 협동조합의 특수성을 반영한 제도의 정비가 필요합니다.

특히 여러 협동조합들이 자본 조달에 어려움을 겪고 있습니다. 우선출자제도나 차입금 제도와 같은 돌파구를 모색하고 있습니다만, 법적 근거 마련과 금융 사고 예방을 위한 규제의 정비가 필요한 상황입니다.

아울러, 제도 개선과 더불어 협동조합의 민주적 운영 원칙 역시 확고히 지켜져야 합니다. 민주적인 운영은 조합원에게 자부심을 심어주는 일이자, 협동

조합의 기반을 다지는 원동력입니다. 조합원이 조합의 경영 상태를 투명하게 들여다보고, 의견을 내며, 건강하게 견제하고 감독할 수 있어야 합니다.

조합원이 운영에 참여할 수 있는 민주적인 구조가 현장에서 살아 움직일 때, 협동조합은 사회적 신뢰를 바탕으로 더 크게 확장되고 지속적으로 성장할 수 있을 것입니다.

오늘 토론회가 협동조합 현장의 의견을 담아내고, 협동조합 조합원의 공익권을 보장하는 방향으로 나아가는 디딤돌이 되길 기대합니다. 오늘 이 자리에서 논의되는 여러 방안들이 입법과 정책으로 이어질 수 있도록 국회에서 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

[축사]

**정진욱**

국회의원 (광주 동남갑)



안녕하십니까.

광주 동남갑 국회의원 정진욱입니다.

오늘 「조합원 공익권과 생협법 개정 방안 토론회」를 함께 주최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저 뜻깊은 토론회를 공동주최해 주신 의원님들과 공익변호사와 함께하는 동행, 사회적경제노동센터 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

사회와 발제, 토론을 맡아주신 정은정 연구자님, 이정봉 사회적경제노동센터 센터장님, 이소아 변호사님, 송재일 교수님, 김기태 소장님, 강송욱 변호사님, 중소벤처기업부 우경필 중소기업정책과장님, 그리고 함께해 주신 내빈 여러분들께 감사드립니다.

생활협동조합은 안전한 먹거리, 친환경 농업, 지역공동체, 지속가능한 발전이라는 가치를 현장에서 실천해 온 중요한 협동조합 조직입니다.

협동조합의 핵심은 민주주의입니다. 자본의 크기가 아니라 조합원 한 사람 한 사람의 참여와 의사결정으로 운영된다는 점이 협동조합의 본질입니다.

그러나 최근 생협 운영 과정에서 조합원의 참여와 통제가 제대로 보장되고 있는지에 대한 문제 제기가 이어지고 있습니다.

조합원이 조합 운영을 알 수 없고, 중요한 결정에서 배제되고, 부당한 결정

이 있어도 이를 멈추거나 책임을 묻기 어렵다면 협동조합의 신뢰는 흔들릴 수밖에 없습니다.

특히 합병, 해산, 주요 재산 처분처럼 조합의 존립과 조합원의 권리에 중대한 영향을 미치는 사안은 더 투명하고 엄격하게 다루어져야 합니다.

오늘 논의되는 총회소집 청구권, 안건 제안권, 임원 해임청구권, 대표소송, 유지청구권, 서류 열람권, 검사청구권, 경영공시 강화는 생협이 민주성과 책임성을 높이기 위한 핵심 장치입니다.

생협이 더 건강하게 성장하기 위해서는 사업의 효율성만큼 민주성, 투명성, 책임성이 함께 강화되어야 합니다.

국회가 해야 할 일도 분명합니다.

현장에서 확인된 제도의 빈틈을 법으로 보완하고, 조합원의 권리가 실제로 작동할 수 있도록 만드는 것입니다.

저 역시 공동주최자로서 오늘 토론회에서 나온 의견을 꼼꼼히 살피겠습니다. 생협법 개정 논의가 실질적인 제도 개선으로 이어질 수 있도록 함께 노력하겠습니다.

이번 토론회가 조합원이 주인이 되는 협동조합의 원칙을 다시 세우고, 생협의 신뢰를 높이는 계기가 되기를 기대합니다. 함께 해주신 내빈 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

[축사]

## 최혁진

국회의원 (비례대표)



안녕하십니까. 법제사법위원회 국회의원 최혁진입니다.

오늘 『소비자생활협동조합법 개정 방안 토론회』를 함께 마련하게 되어 뜻깊게 생각합니다. 발제를 맡아주신 사회적경제노동센터 이정봉 센터장님, 공익변호사와 함께하는 동행의 이소아 변호사님 그리고 자리를 함께해 주신 여러분께 감사드립니다.

생활협동조합은 사람이 주인인 조직입니다. 조합원 한 사람의 필요와 뜻이 모여 운영되는 것이 생협의 존재 이유입니다. 오늘 두 분의 발제문은 원칙이 현장에서 흔들리고 있음을 구체적인 사례로 보여줍니다.

이정봉 센터장님의 발제는 아이쿱생협 지역조합의 해산 과정을 짚습니다. 남원아이쿱생협의 경우, 이사회가 조직통합을 결의한 뒤 조합원들을 다른 조합으로 옮기게 했고, 조합원 수가 설립 기준에 미달한다는 이유로 해산이 결정됐습니다. 또 이사회 의결만으로 조합 자산 약 1억 8,800만 원을 외부 재단에 기부했습니다.

이소아 변호사님의 발제는 그 다음을 묻습니다. “문제가 생긴 뒤, 조합원은 무엇을 할 수 있는가” 남원아이쿱 조합원 세 사람이 소송에 나섰지만, 현행 생협법에는 합병이나 재산 처분을 멈추거나 책임을 물을 수 있는 규정이 거의 없었습니다.

저는 문제를 제도의 공백으로 봅니다. 생협은 유통 경쟁 속에서 거대한 조직

으로 성장했지만, 생협법은 성장을 따라가지 못했습니다.

저는 협동조합 정책이 체계적인 지원을 받을 수 있도록 「소비자생활협동조합법 개정안」과 「협동조합기본법 개정안」을 발의해 왔습니다. 다만 지원을 늘리는 일과 조합원의 권리를 지키는 일은 함께 가야 합니다. 민주적으로 운영되지 않는 조직에 대한 지원은 결국 조합원이 아니라 소수의 결정권자에게 돌아가기 때문입니다.

오늘 두 분이 제시한 개정 방향을 무겁게 받겠습니다. 조합원이 자기 조합의 일을 자기 손으로 결정할 수 있도록, 필요한 입법을 끝까지 챙기겠습니다.

감사합니다.

[축사]

## 조원희

대표변호사 (법무법인 디엘지)

안녕하십니까, 법무법인 디엘지 조원희 대표변호사입니다.

『협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회』 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해 주신 ‘공익변호사와 함께하는 동행’, 사회적경제노동센터, 그리고 공동주최 의원님들께 감사드리며, 귀한 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

협동조합은 조합원들의 자발적인 참여와 연대를 바탕으로 운영되는 민주적 공동체입니다. 그렇기에 협동조합의 운영 과정과 주요 의사결정은 조합원들에게 투명하게 공개되고, 조합원들의 권리는 실질적으로 보장되어야 합니다.

그러나 최근 소비자생활협동조합의 해산 과정에서 드러난 여러 문제들은 현행 법제도가 조합원의 권리를 충분히 보호하고 있는지에 대해 중요한 질문을 던지고 있습니다. 조합의 운영과 재산 처분에 관한 정보에 접근할 권리, 부당한 의사결정을 견제할 수 있는 권리 등은 협동조합의 민주적 운영을 위해 반드시 뒷받침되어야 할 기본적인 권리입니다.

‘공익변호사와 함께하는 동행’은 이러한 문제의식을 바탕으로 오랫동안 제도 개선을 위해 노력해 왔습니다. 특히 이소아 변호사님께서서는 일본 소비자생활협동조합법을 심도 있게 연구·분석하며 우리 법제에 필요한 개선 방향을 제시해 오셨습니다. 법무법인 디엘지 역시 이러한 노력에 함께할 수 있어 매우 뜻깊게 생각합니다.

오늘 토론회가 협동조합의 공익성과 민주성을 더욱 강화하고, 조합원의 권리

를 실질적으로 보장할 수 있는 법·제도 개선 방안을 모색하는 소중한 계기가 되기를 기대합니다.

법무법인 디엘지도 앞으로 사회적 약자와 시민의 권리를 보호하고, 보다 공정하고 투명한 사회를 만드는 데 필요한 공익활동과 제도 개선 노력에 함께하겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 뜻깊은 논의가 이루어지기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.



---

## 발제문

---



---

# 소비자생활협동조합 운영 실태와 제도 개선 필요성<sup>1)</sup>

이정봉 | 사회적경제노동센터 센터장

---

## 1. 들어가며

협동조합은 경제활동을 하는 사업체이지만 자본에 기반하지 않고 1인 1표의 의사결정 방식을 갖는다. 또한 협동조합은 조합원의 필요와 염원을 충족하기 설립되었고, 규범적 가치 내에서 활동하도록 강요받는다. 이러한 협동조합의 설립 목적, 운영 원리, 가치 지향은 이윤을 목적으로 설립된 기업과 대비되면서 대안적 경제모델로 주목받기도 한다.

하지만 협동조합은 영리 기업과 마찬가지로 시장에서 생존을 위한 경쟁에 직면하면서, 일반 기업의 관행이나 전략을 흡수하는 과정에서 협동조합의 정체성이 약화될 수 있다(Battilani and Schröter, 2012). 협동조합의 정체성 약화는 협동조합의 사업적 실패로 이어져 파산으로 귀결되거나 다른 조직 형태로 전환되는 탈조합화(demutualization)로 이어질 수 있다(Kramper, 2012).

협동조합법(개별법, 기본법) 내에서 협동조합의 형식을 갖추고 있더라도 일반 기업과 차별성을 갖지 못하는 협동조합도 있다.<sup>2)</sup> 협동조합의 소유 구조를 유

---

1) 본 발표문은 이소아·이정봉(2025)의 일부를 수정·보완하였습니다.

2) 탈조합화(demutualization)에 대한 기준은 협동조합의 소유구조 변화 이외에도 협동조합의 가치를 삼기도 하는데, 이 경우 협동조합 정체성을 상실하고 투자자 중심 기업과 구별되는 특징을 잃은 협동조

지하고 있지만 협동조합의 정체성이 미미하거나 부재한 상태로 운영되는 협동조합을 외면해서는 안 된다. 첫 번째 이유는 협동조합의 정체성 약화가 장기적으로 탈조합화의 가능성을 높이기 때문이다. 협동조합 조합원들은 기본적으로 조합의 서비스 및 활동이 자신에게 의미가 있을 때 조합원 지위를 유지한다. 그런데 협동조합이 조합원의 필요와 염원을 충족시키지 못하거나 협동조합이 지향하는 가치와 위배되는 모습을 보이게 되면 조합원들은 탈퇴하게 되면서 협동조합의 기반을 약화시킨다. 두 번째 이유는 협동조합의 정체성 약화가 협동조합의 정당성에 부정적으로 작용하여 사회적 지지를 약화할 수 있기 때문이다. 협동조합은 일반 기업보다 더 민주적이고, 덜 위계적이고, 사회 불평등을 완화한다는 도덕적 우월성을 갖는다(Heath, 2025). 하지만 이와 상반된 모습이 현실에서 반복적으로 드러난다면 협동조합에게 제공되는 사회적 지원(정부 지원 포함)은 제고될 수밖에 없다.

협동조합 민주주의의 핵심은 조직에 대한 권한이 궁극적으로 조합원에게 있다는 점이다(ICA, 2015). 협동조합의 1인1표 제도는 민주적 운영을 위한 최소한의 형식이다. 협동조합 내 민주적 의사결정구조가 있는 것과 조합원의 참여가 이루어지는가는 별개의 문제이다. 유럽 협동조합 인사 45명과 인터뷰하여 연구한 Lees & Volkers(1996)에 따르면, 협동조합 조합원이 조합 운영에 참여하기 위해서는 시간을 투여해야 하지만 이를 부담하려는 조합원은 적고, 조합 운영에 참여하고자 해도 조합에 대한 정보가 적거나 복잡하고, 진정한 권리는 대의원에게 이전되어 조합원 참여는 한계가 존재하는 것으로 보고하고 있다.

협동조합의 조합원 참여의 한계를 보여주는 대표적인 유형은 소비자협동조합이다. 근대적 소비자협동조합의 발전이 먼저 이루어진 영국의 경우 1844년 설립된 로치데일공정협동조합은 단기간에 빠르게 성장하자 1855년에 로치데일생산자조합 방적공장을 직접 설립했다. 이와 함께 개별 소비자협동조합들이 성장하면서 1863년 잉글랜드북부도매조합연합회(CWS)가 출범하고 1872년에 CWS는 직영 공장을 운영하며 제품을 소비자에게 공급했다(Bonner, 1970).

---

합도 탈조합화의 범주에 포함시키기도 한다(Battilani and Schröter, 2012).

이처럼 소매업 중심의 소비자협동조합은 규모의 경제 및 범위의 경제의 효과를 얻기 위해서 매장을 늘리는 방식으로 규모를 키울 뿐만 아니라 수직계열화를 통해서 거대한 사업체로 변화하는 모습을 띠었다. 개별 조합이 거대해지거나 연합회가 출자한 기업이 많아지면서 정보, 사업 및 운영에 대한 이해, 직원에 대한 장악 등에서 조합원과 경영진의 격차가 커지게 되고 조합원이 조합을 통제하기는커녕 조직 전체를 파악하는 것이 사실상 불가능해진다.

사업 규모가 크고 조합원 수가 많고 시장 상황에 민감하게 반응해야 하는 협동조합에서 조합원들이 조직을 민주적으로 운영하는 것은 쉽지 않다. 모든 민주 조직에는 과두 통치로의 경향과 모든 복잡한 조직에서 경영자에 의한 통치 경향이 있다는 점을 고려한다면(Birchall, 1997), 협동조합을 민주적으로 운영하고 사람 존중의 가치를 실현하면서 사업을 하고 있는가를 점검하는 것이 필요하다.

하지만 우리나라에서 협동조합의 발전을 위해 민주적 운영을 강화하기 위한 논의는 미미했다. 협동조합의 성장과 발전을 위한 생태계 조성은 대부분 설립, 사업 확장에 필요한 지원책 마련으로 귀결되는 모습이다. 협동조합기본법에 근거하여 2013년부터 수립된 협동조합기본계획은 2020년 제3차계획(2020~2022년)에서야 ‘자율규제’의 이름으로 ‘자율공시 강화’와 ‘협동조합의 정체성 강화를 위한 제도 개선’ 사항들이 제시되었다. 조합원의 견제 기능 활성화 차원에서 제시된 조합원의 총회 소집 청구권과 의안제안권은 현재까지 도입되지 않고 있다. 2024년 8월에 제1차 소비자생활협동조합 발전계획에서도 조합원의 총회 소집청구권 및 의안제안권 도입이 제시됐으나 최근 생협법 개정에서도 이루어지지 않았다.

이런 가운데 최근 아이쿱생협에서 나타나는 문제는 협동조합이 민주적으로 운영되고 있는지 점검해야 할 현실적인 필요성을 낳는다. 아이쿱생협은 초기 연합회가 개별 생협의 특정 사업 부문(물류, 전산)을 맡고 그 외 사업은 개별 생협이 자체적으로 운영했는데, 점점 연합회의 역할이 강화되면서 자회사 또는 출자회사를 통해 생산에 참여하는 전략을 취했다. 아이쿱생협과 관련 기

업들은 하나의 기업집단으로 볼 수 있을 만큼 출자, 채무보증, 임원 겸직 등의 관계 속에서 운영되고 있지만(이정봉, 2024). 지역조합에 소속된 조합원들은 연합회와 관련 기업에 대한 통제력을 갖지 못하고 있다. 부실 경영, 권한 없는 자의 경영, 선출직 임원의 무능과 같은 문제가 계속 제기되지만, 문제 해결을 위해 조합원들이 할 수 있는 조치는 제한되어 있다.

이에 아이쿱생협 사례를 중심으로 거대 소비자협동조합에서 나타나는 문제를 살펴보고, 생협에서 조합원 통제가 이루어질 수 있도록 민주적 운영과 투명성을 강화하기 위한 제도 개선 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 생협법 및 관련 제도 변천 과정

### 1) 생협법

우리나라 생협의 역사에서 1980년대는 생협의 조직과 성격 측면에서 상당한 변화가 있었다. 한동안 단절되었던 소비자조합이 1960년대 중반 다시 시작된 후 다양한 주체들이 공동구매 방식으로 노동 대중의 생활을 개선하고자 했고, 1970년대 말경부터 소비자협동조합 형태로 출현하기 시작했다. 1983년 소비자협동조합중앙회가 출범하면서<sup>3)</sup> 생협의 지속성을 높이기 위한 체계를 마련하였고, 소비자협동조합의 사업 방식도 단순한 공동구매에서 도농 간 직거래 및 안전한 먹거리 공급으로 변화했다.

1990년대부터 식품 안정성에 대한 문제가 사회적으로 제기되기 시작하고 유기농산물 산지 직거래 사업을 중심으로 하는 무점포 공동구입형 소비자협동조합이 확산되기 시작하면서 근거법 제정의 필요성이 제기됐다(박성용, 2010). 1990년부터 생협중앙회가 매년 법제정을 촉구해 왔으나 일반소매업자의 반대로 무산되었으나 정부는 1998년 친환경농업정책을 추진하는 과정에서 친환경농산물 직거래를 주요 사업으로 활동해 온 생협의 존재를 인정하

---

3) 소비자생협중앙회는 경제기획원으로부터 1987년에 사단법인 허가를 받았고, 1990년에 생협중앙회를 거쳐 2002년 전국생협연합회로 명칭을 변경했다.

지 않을 수 없었다(정은미, 2006).

소비자생활협동조합 활동이 늘어나고 있던 상황에서 법적 근거가 없이 운영되고 있어 조합에 대한 공신력이 낮아지게 되고, 조합원 확보가 어려웠던 문제 등을 해결하고자 했던 생협 조직의 요구가 정부의 정책적 필요와 맞으면서 생협법 제정으로 이어졌다. 정부는 농산물 유통구조 개선의 일환으로 생협법을 추진했고 다른 한편에서 여전히 유통 상인의 반발이 컸기 때문에(박성용, 2010), 1999년 2월에 제정된 생협법은 생협 조직의 요구를 충분히 담지 못했다.

1999년 생협법은 사업 범위, 운영 방식 및 원칙, 조직 체계 측면 등에서 생협 활성화에 부족했던 것으로 평가된다(윤석, 2005). 생협의 공급사업은 “농수산물·축산물·임산물과 그 가공품 및 환경물품(재활용품, 재생용품 및 환경친화적용품등을 말한다)을 구입하여 공급하거나 이를 가공공급하는 사업”으로 제한되었는데,<sup>4)</sup> 소비생활에 필요한 다른 물품이 포함되지 못함으로써 생협 활성화에 제약이 될 수밖에 없다.

생협의 전통적인 운영 방식 중 하나인 배당에 대한 규정이 없었고 이는 조합원의 이용을 촉진시킬 수 있는 제도의 부재로 볼 수 있다. 또한 협동조합 운동에서 중요하게 여기는 ‘협동조합 간의 협동’이나 ‘지역사회 기여’와 같은 협동조합 원칙을 담는 조항이 부재함으로써 생협이 사업이나 활동을 확장할 수 있는 토대가 약할 수밖에 없었다.

생협법 제정은 생협중앙회가 1990년부터 본격적으로 활동하면서 시작되었는데, 이처럼 단위 생협의 사업과 활동을 넘어서는 전국 조직의 역할이 요구되었으나 1999년 당시 생협법에서 연합조직에 관한 사항이 포함되지 않았다.

이러한 조건에서도 2000년 이후 지역생협들은 지역에 기반한 협동조합 운동

---

4) 생협의 사업은 공급사업 이외에 공동이용시설을 설치·운영하는 사업, 생활개선 및 교육·문화·복지 향상을 위한 사업, 기타 조합의 목적 달성에 필요한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업으로 규정되고 있었다.

에 집중하고, 유통사업은 연합회를 결성하여 관련 기능을 집중시키며 생협은 본격적으로 성장하게 되었다(채성훈, 2013). 대다수의 생협은 각각의 연합회에 가입하면서 생협은 연합회를 중심으로 운영되었고, 생협의 활성화를 위해 연합회는 지속적으로 법률 개정 활동을 펼쳤다.

#### (1) 2010년 3월 22일 전부 개정

생협법 제정 이후 생협의 성장 뿐만 아니라 소비자의 생활환경 변화 및 사회 조건의 변화에 따라 생협법의 개정 필요성이 커졌던 상황을 반영하여 생협법은 2010년 3월 22일 전부 개정되었다.

생협의 사업 범위는 ‘조합원의 소비생활에 필요한 물자를 구입·생산·가공하여 공급하는 사업’으로 넓어졌고, 보건·의료사업 분야가 신설됐으며, 연합회 및 전국연합회에 한해서 공제사업을 허용하는 내용이 포함되었다.

연합회 및 전국연합회에 대한 설립근거가 마련되었고, 생협에 대한 감독체계를 이원화하여 조합은 광역지방자치단체가 맡고 연합회 및 전국연합회는 공정거래위원회가 감독하는 것으로 구분하였다.

개정법에서 사업이용실적에 대해 배당할 수 있는 근거를 마련했는데, 손실보전과 법정적립금을 적립한 이후에 사업이용실적에 대한 배당은 전체 배당의 100분의 50 이상이어야 하고, 납입출자금에 대한 배당비율은 시중금리수준 이내로 해야 하는 것으로 규정했다.

생협의 활성화 지원 차원에서 정부 등의 행정지원에 관한 사항을 새로이 추가했다. 국가 및 공공단체가 조합 등의 사업에 대하여 적극적으로 협조해야 하는데, 국가 및 공공단체는 그 사업에 필요한 자금을 지원할 수 있고 시설이용을 지원할 수 있고, 소비자의 후생복리 증진을 목적으로 국유재산을 직접 사용하는 조합 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국유재산의 사용료를 면제할 수 있게 하였다.

## (2) 2016년 3월 29일 일부개정

2010년 생협법 개정에서 보건·의료분야 생협의 배당과 잔여재산 분배를 금지하였음에도 영리를 목적으로 하는 생협이 난립했다. 2014년 정부 합동단속에서 조사대상 61개 의료생협 중 49개가 사무장병원으로 확인됐으며, 허위·부당 청구한 건강보험과 의료급여 진료비 1,510억원에 이르는 것으로 조사됐다(보건복지부, 2014).

이에 의료생협의 설립 및 운영 요건을 강화했는데, 의료생협의 설립에 필요한 기준을 높였고(설립동의자 수, 출자금 납입 총액, 최저출자금), 임원이 특정인의 친인척 위주로 구성되지 않도록 정했고, 차입금 최고한도를 정하여 무리하게 사업을 확장하지 않도록 제한했다.

## (3) 2021년 12월 7일 일부개정

2010년 생협법 전면 개정 이후에도 생협 조직은 생협 활성화와 제도 개선을 위한 활동을 전개했다. 2012년 3월 두레생협연합회, 행복중심생협연합회, 대학생협연합회, 한살림연합회, 아이쿱생협연합회 그리고 지역의 독자생협이 ‘생협전국연합회 설립을 위한 추진협의회’(생협전국협의회)를 결성했다. 생협전국협의회는 2019년 중반까지 활동하면서 생협법 개정을 위한 논의를 진행했고, 2020년 1월부터 9월까지 5개 생협연합회가 생협법 개정을 위한 논의와 협의를 거쳐 2020년 10월 생협법개정추진위원회를 발족하면서 13개의 개정과제를 발표했다.

생협법개정추진위원회의 13개의 개정과제 중 일부는 2021년 9월에 발표된 ‘소비자생활협동조합 활력 제고 방안’에 담겼고, 이후 2021년 12월 7일 생협법 개정에 반영되었다.

개정된 주요 내용을 살펴보면, 먼저 생협조직의 제안했던 생협의 개념, 정체성, 책무에 관한 내용을 대부분 반영했고(법 제1조, 제6조, 8조), 생협의 법인격을 비영리법인으로 명시했고(제3조), 생협의 지원주체로 지방자치단체와 각

급 학교를 추가했고(법 제9조), 생협에 대한 지원 범위에 공유재산 및 물품의 사용료를 추가했고(법 제9조), 생협에 대한 발전 계획 수립을 의무화했고(법 제9조의2), 재산 시 서면 또는 전자적 방법으로 의결권 및 선거권을 행사할 수 있는 규정을 추가했고(법 제27조의 2), 연합회 및 전국연합회의 임원 수 상향 조정과 비조합원 임원 선출을 가능하도록 했으며(법 제 63조), 전국연합회 설립 요건을 완화했다(법 제70조와 제72조).

〈표 1〉 생협법개정추진위원회의 생협법 개정과제

| 범주                 | 과제                                                                                                                                 |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 생협 정체성 강화          | 1. 생협의 정체성 강화 조항 정비<br>- 생협 개념에 공동구매와 이용, 판매 사업 포함<br>- 조합원에 대한 최대봉사 원칙 명시<br>- 농식품 가격안정, 생산자와 소비자의 상생 등 공익적 성격 강화                 |
|                    | 2. 생협의 비영리법인 명시<br>- 법인격을 비영리법인으로 명시                                                                                               |
|                    | 3. 소비자의 개념 정의 명문화<br>- 소비자 개념 명문화, 법인 조합원 허용                                                                                       |
|                    | 4. 비조합원의 사업이용 기준 정비<br>- 비조합원 사업이용 비율을 100분의 30 이내로 확대                                                                             |
| 조직 생태계 기반 조성       | 5. 전국연합회 설립요건 개선<br>- 생협 분야별로 전국연합회 설립이 가능하도록 변경                                                                                   |
|                    | 6. 조합공동사업법인 설립근거 마련<br>- 조합공동사업법인 제도를 신규 도입                                                                                        |
|                    | 7. 출자회사에 대한 생협법 적용<br>- 출자 지분과 사업 목적을 충족하는 경우 생협 조직으로 인정                                                                           |
|                    | 8. 독점규제법 적용 예외 명문화<br>- 생협 조합, 조합공동사업법인, 출자회사에 대한 독점규제법 적용 예외                                                                      |
| 금융 생태계 기반 조성       | 9. 생협채권 발행(조합원 차입) 근거 마련<br>- 조합원 차입에 대한 규정 마련                                                                                     |
|                    | 10. 출자전환 및 회전출자 제도 도입<br>- 출자 배당, 이용 배당을 출자금으로 전환하는 제도 도입                                                                          |
| 정책환경 조성 및 생협 운영 개선 | 11. 발전을 위한 정책환경 및 지원주체, 범위 확대<br>- 3년 마다 발전계획 수립 및 실태조사 실시<br>- 지원 주체를 국가, 지자체, 각급학교, 공공단체로 변경<br>- 지원 범위를 ‘국유재산, 공유재산 도는 물품’으로 확대 |
|                    | 12. 생협 운영의 자율성 및 정관자치 확대<br>- 연합회 임원 수 상한 폐지<br>- 연합회, 전국연합회에 외부 이사, 감사 임명 허용<br>- 재난 상황에서 대의원 총회 서면전자의결 방식 추가                     |

|  |                                             |
|--|---------------------------------------------|
|  | 13. 학교생협 임직원 겸직 허용<br>- 학교생협에 한하여 임직원 겸직 허용 |
|--|---------------------------------------------|

주: 1. 생협법개정추진위원회의 ‘생협의 자립적 활성화를 위한 생협법 개정 과제’(2020.11.3)를 요약한 내용이고, 생협법개정추진위원회는 요구안을 15대 과제로 정리했음.

#### (4) 2025년 4월 1일 일부개정

생협법이 2010년 3월 전부 개정된 이후 처음으로 생협의 투명성을 강화하기 위한 개정이 2025년 4월에 이루어졌다. 2021년 9월 ‘소비자생활협동조합 활력 제고방안’에서 생협의 자율적 경영공시 체제 도입이 제시되고, 2024년 8월 ‘제1차 소비자생활협동조합 발전계획’에서 생협의 경영공시에 대한 계획이 구체적으로 제시된 이후 법 개정으로 이루어졌다.

2025년 4월 개정에서는 보건·의료조합에 국한되는데, 매 회계연도의 결산일로부터 4개월 이내에 보건·의료조합 또는 연합회의 인터넷 홈페이지에 경영에 관한 사항을 공시해야 한다. 공시할 내용은 정관과 규약 또는 규정, 사업결산 보고서, 총회, 대의원총회 및 이사회의 활동 상황, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경영에 관한 사항으로 규정하고 있다.

#### 2) 생협 관련 정책 변화

1999년 생협법 제정 당시 재정경제부가 생협의 주무부처였으나 2008년 2월 정부조직개편에 따라 소비자정책이 재경부에서 공정거래위원회(이하 공정위)로 이관되었다.

공정위는 기본적으로 “독점 및 불공정 거래에 관한 사안을 심의 의결하고 경쟁정책 및 소비자정책을 수립 운영하며 관련 사건을 심결 처리하는 역할”을 한다. 공정위가 생협의 사회적 효용을 인정하고 활성화 모색에 노력하는 것으로 발표했지만(공정거래위원회, 2012), 생협 관계자들은 사업체로서 생협의 성장에 필요한 정책을 원활히 지원하고 있지 않는 것으로 평가했다(생협전국협의회, 2016).

생협 조직은 생협의 확대를 위해 제도 개선이 필요하다는 판단에 주요 생협 연합회를 중심으로 생협의 요구사항을 공론화하며 정부가 정책에 반영하도록 하거나 법 개정이 이루어질 수 있도록 활동했다.

현재까지 공정거래위원회가 생협과 관련하여 발표한 정책은 2021년 9월 ‘지역경제 활성화와 사회적가치 확산을 위한 소비자생활협동조합 활력 제고 방안’ 과 2024년 8월 ‘제1차 소비자생활협동조합 발전계획’ 이 있다.

### (1) 소비자생활협동조합 활력 제고 방안

2021년 9월에 발표된 ‘소비자생활협동조합 활력 제고 방안’ (이하 ‘제고 방안’)은 그동안 민간 주도로 발전해 온 생협이 한 단계 더 성장할 수 있도록 민과 관이 각각 추진해야 할 과제를 제시하고 있다.

2010년 생협법 전면 개정 이후 생협은 사업 규모, 조합원 수 등에서 성장을 이어 나갔고, 생협 관련 조직은 생협이 더욱 확장될 수 있도록 법·제도를 개선하고자 했다. 이에 ‘제고 방안’은 생협 조직이 제도 개선 과정에서 제기한 내용이 담겨 있고, 더불어 생협이 기존에 자체적으로 추진했던 정책을 확대하거나 새로운 환경에 대응하기 위한 신규 과제를 포함하고 있다.

<표 2> 소비자생활협동조합 활력 제고 방안의 전략 및 과제

| 주체 | 추진전략               | 추진과제                     |
|----|--------------------|--------------------------|
| 정부 | 생협의 자율·자립적 활동 촉진   | 생협 연합회 임원 상한 수 확대        |
|    |                    | 비조합원의 조합사업 이용가능 비율 확대    |
|    |                    | 출자전환 및 회전출자 제도 도입        |
|    |                    | 조합공동사업법인 제도 도입           |
|    |                    | 여성기업 인정범위에 생협 포함         |
|    |                    | 생협 공제사업 관련 대안 마련         |
|    |                    | 전국연합회 설립 요건 완화           |
|    |                    | 민관 정책협의체 구성운영            |
|    |                    | 실태조사 정례화 등 현황 파악 체계화     |
|    |                    | 각종 규정지침 정비               |
| 생협 | 지역경제 활성화를 위한 역할 강화 | 선결제 확대 등 결제 관행 개선        |
|    |                    | 농가산지의 가격안정 등을 위한 기금 확대조성 |
|    |                    | 생산자와 생협 간 상호협력 활성화       |

|  |                           |                                |
|--|---------------------------|--------------------------------|
|  |                           | 지속가능한 농촌 만들기 기반 조성             |
|  |                           | 생산자소비자 교류 및 소통 강화              |
|  |                           | 친환경 농식품 클러스터 조성 확대             |
|  |                           | 지자체 협업 등을 통한 다양한 사업 추진         |
|  |                           | 해외 수출 지원 등 판로개척 지원             |
|  | 사회적 가치를 추구하는<br>생태계 기반 조성 | 조합원-지역주민 참여 공동체 활동을 통한 지역사회 기여 |
|  |                           | 돌봄 등 사회적 서비스 지원 확대             |
|  |                           | 지역사회 나눔 실천                     |
|  |                           | 탈 플라스틱 활동 등 탄소중립 실천운동 전개       |
|  |                           | 사회적경제조직의 판로확대 지원 강화            |
|  |                           | 바이소셜 캠페인에 적극 동참                |
|  |                           | ESG 경영의 선제적 실천                 |
|  |                           | 국제연대 활동 강화                     |
|  | 생협 운영의 투명성 제<br>고 및 역량 강화 | 경영공시 등 자율적 점검체계 도입             |
|  |                           | 미래 발전방향 수립 등 생협 자체 역량 제고       |

자료: 민관합동(2021)

‘제고 방안’은 소비자생활협동조합 활성화를 목표로 3개의 기본 방향과 4개의 추진 전략으로 구성되어 있다. 기본 방향은 △생협의 자율·자립적 활동 촉진 △지역경제 활성화 및 사회적 가치 확산 주도 △민·관 협업의 정책추진 기반 마련이 설정되었고, 추진 전략은 ‘생협의 자율·자립적 활동 촉진’, ‘지역경제 활성화를 위한 역할 강화’, ‘사회적 가치를 추구하는 생태계 기반 조성’, ‘생협 운영의 투명성 제고 및 역량 강화’가 제시되었다.

#### 가. 정부 주체의 전략 및 과제

‘제고 방안’에서 ‘생협의 자율·자립적 활동 촉진’ 전략은 공정위 중심의 정부 과제이다. 먼저 생협의 자율적 운영을 저해하는 제도 정비를 주제로 6개의 과제를 제시하고 있다.

첫 번째 과제인 생협 연합회 임원 상한 수 확대는 회원조합의 연합회 참여 기회를 최대한 보장한다는 의미를 담고 있고, 당시 생협법 상 이사회는 이사장 1명을 포함한 7명 이상 20명 이하의 이사로 구성하도록 규정하고 있었다. 생협법개정추진위는 상한 수를 폐지하는 안을 제시했으나 ‘제고 방안’에서는 약 30명 수준을 검토한다는 계획을 발표하였다. 이는 2021년 12월에 개

정된(2022년 6월 시행) 생협법에서 반영되어 생협 연합회 임원 정수가 30명으로 확대되었다.

두 번째 과제인 비조합원의 조합사업 이용 가능 비율 확대는 비조합원의 조합 사업 이용을 원칙적으로 금지하고 있는 규정에 대한 문제제기이다. 당시 생협법은 조합원이 아닌 자에게 조합의 사업을 이용하면 안 되지만, 홍보, 또는 재고물품의 처리 등 사업의 원활한 운영을 위하여 전년도 총 공급고의 100분의 10의 범위에서 매장 방문자를 상대로 물품을 공급하는 경우를 예외로 하고 있었다. 생협 조직이 그동안 생협의 자율성을 보장하는 차원에서 비조합원의 이용 가능 비율을 확대해 달라는 요구가 반영된 사항이다. 이 과제 역시 2021년 12월에 개정된(2022년 6월 시행) 생협법에서 반영되어 비조합원의 조합 사업 이용 가능 비율이 20%로 늘었다.

세 번째 과제인 출자전환 및 회전출자 제도 도입은 생협의 자본 확충과 관련된 사안이다.<sup>5)</sup> 생협을 비롯한 협동조합 조직은 자본 조달이 원활하지 않기 때문에 조합원에게 지급할 배당을 출자금으로 전환할 수 있도록 제도를 신설해 달라는 생협 조직의 요구를 반영한 과제이다.

네 번째 과제인 조합공동사업법인 제도 도입은 생협 관련 조직에 대한 제도 정비와 관련된 사안이다. 농협과 수협의 경우 중앙회 또는 조합이 다른 조직과 공동으로 출자하여 공동 마케팅, 시설운영 등의 협업을 위해 조합공동사업법인 제도를 활용하고 있다. 아이쿱생협은 ‘공동사업법인’으로 지칭하는 주식회사를 운영하고 있지만 생협에서 조합공동사업법인 제도의 필요성은 뚜렷하게 확인되지 않는다.

다섯 번째 과제인 여성기업 인정 범위에 생협 포함은 생협의 구성 및 운영 상황을 반영한 과제이다. 생협은 여성 조합원과 이사의 비중이 높기 때문에 「여성기업지원에 관한 법률」에 따른 여성기업에 포함시켜 판매와 자금조

---

5) 출자전환 제도는 조합원의 출자에 따라 지급할 배당금을 다시 출자금으로 전환하는 방식이고, 회전출자 제도는 조합원의 사업 이용실적에 따라 지급할 배당금을 출자금으로 전환하는 방식이다. 농협협동조합법, 수산업협동조합법, 산림조합법에 도입되어 있다.

달에 혜택을 부여하고자 하는 제도이다. 이는 2022년 4월 여성기업법 시행령 개정에 반영되어 생협도 여성기업 인정 범위에 포함되었다.

여섯 번째 과제인 생협 공제사업 관련 대안 마련은 2010년 생협법 개정에서 근거가 마련된 공제사업에 대해 주무부처인 공정거래위원회가 시행에 필요한 구체적인 내용을 제시하지 못하고 있는 상황에 관한 것이다. 이에 대해 공정위는 국내 유사법률 및 해외 사례를 검토하여 공제사업 관련 방안을 제시하겠다는 입장이다.

‘생협의 자율·자립적 활동 촉진’ 전략에 있어 ‘민·관 협업의 정책추진 기반 마련’을 주제로 4개의 과제를 제시하고 있다.

일곱 번째 과제는 전국연합회 설립 요건 완화로서 생협의 대표조직 구성을 위한 실질적 개선을 요구하는 내용이다. 당시 생협법에서 전국연합회 설립 요건은 전체 인가된 조합 수의 2분의 1 이상이 동의해야 하는데, 생협 조직은 이를 충족하기 어렵다고 보았다. 또한 유통 분야의 생협과 보건의료 분야의 생협이 각기 다른 전국연합회를 구성할 수 있도록 요구했었던 생협 조직의 의견이 반영된 것이다. 2021년 12월에 개정된(2022년 6월 시행) 생협법에서 반영되어 전국연합회의 유형을 구분한 후 유형별로 인가된 조합 수의 2분의 1 이상이 동의할 때 전국연합회를 설립할 수 있는 것으로 변경되었다.

여덟 번째 과제는 민·관 정책협의체 구성·운영으로서 생협 활성화를 위한 거버넌스의 필요성을 제기한 것이다. 생협 관련 정부 부처와 생협 대표자, 전문가 등이 참여하는 협의체를 통해 생협 조직은 정부에 정기적이고 공식적으로 의견을 제시하고자 한다. 또한 정부 부처에 공정위 뿐만 아니라 농림부, 환경부, 중소기업부 등 생협 관련 부처와 밀접하게 소통하는 방안이 제시되었다.

아홉 번째 과제는 실태조사 정례화 등 현황 파악 체계화인데, 생협의 기본 현황 파악을 위한 정기적 실태조사가 제시되었다. 생협 연합회에 포함되지

않는 단위 생협이 존재하기 때문에 생협 연합회를 통해서만 전체 상황을 파악하기 어렵고, 단일한 기준으로 생협에 대한 조사의 필요성이 제기된 것으로 볼 수 있다. 2021년 12월에 개정된(2022년 6월 시행) 생협법에서 반영되었는데, 공정거래위원회는 3년마다 조합의 활성화를 위한 발전계획을 수립하여 시행하여야 하며, 이를 위하여 조합 등과 협력하여 그 현황 및 실태를 조사할 수 있다는 조항(생협법 제9조의2)이 신설되었다.

열 번째 과제는 각종 규정·지침 정비로서 생협에 관한 업무가 각 시·도에 통일적으로 이루어질 수 있도록 업무편람을 마련하여 배포하는 등의 과제이다.

#### 나. 민간 주체의 전략 및 과제

‘제고 방안’은 정부보다 민간 차원에서 추진할 과제가 더 많은데, 생협 조직이 추진할 과제는 대부분 각 생협 연합회 차원에서 추진했던 사업을 확대하여 운영하는 방식으로 제시되고 있다.

첫 번째로 ‘지역경제 활성화를 위한 주도적 역할 강화’ 전략은 농가·산지의 가격안정 등을 위한 기금을 확대 조정하고, 생산자의 유동성 어려움을 해소하기 위해 신속한 결제 또는 선결제를 확대하기 위해 노력한다는 내용을 담고 있다. 생협과 생산자 간의 직거래 계약생산 활성화와 같이 생산자와 생협 간의 상호협력, 조합원 생산지 방문 캠페인과 같은 생산자와 소비자 간의 교류, 토종 씨앗 보존과 확산과 같은 종자 주권 확보 등 생협의 그동안 사회적으로 인정받았던 정책을 이어간다는 내용을 담고 있다.

다만 특정 생협연합회의 사업이 전체 생협 차원에서 추진해야 할 사업처럼 오해를 낳을 수 있는 과제들이 포함되어 있다. 예를 들어, ‘친환경 농식품 클러스터 조성 확대’ 과제의 경우 아이쿱생협연합회가 추진했던 과제인데, 다른 생협 연합회는 농식품을 직접 생산하는 전략을 취하고 있지 않다.

두 번째로 ‘사회적 가치를 추구하는 생태계 기반 조성’ 전략은 지역공동

체를 활성화하고, 환경문제에 대응하고, 사회적 가치의 실천을 선도하기 위한 과제를 담고 있다.

생협은 그동안 지역에 기반하여 각종 교육, 행사 등을 개최하고 조합원이 참여함으로써 지역 공동체 활성화에 기여해 왔고, 지역사회에 사용할 수 있는 기금을 조성하여 지역의 복지 증진에 일조했고, 취약계층 등에 기부와 지원 활동을 벌였다. 이와 같은 생협의 활동은 사회적으로 인정을 받아 왔고 이를 더욱 확대 강화한다는 계획이다. 기후위기에 대한 인식이 높아지면서 생협 역시 자원순환 및 탄소배출 감소를 위한 활동으로 플라스틱 포장을 줄이고, 지자체와의 협업체계 구축을 확대하겠다는 계획이다. 사회적 가치 실천 선도는 다른 사회적경제조기기업에게 생협 매장, 온라인몰 등에서 판매할 수 있는 기회를 제공하거나 생협이 ESG 경영을 적극 실천하거나 공정무역 생산공동체를 지원하는 등의 과제를 포함하고 있다.

세 번째로 ‘생협 운영의 투명성 제고 및 역량 강화’ 전략은 생협의 자율적 점검체계 도입과 생협의 자체 역량 강화에 관한 사항이다.

생협 스스로 대외공신력 확보와 투명한 조직문화 정책을 위해 자율적 경영공시 체제를 마련하여 공시하고, 자율 점검 가이드라인을 단계적으로 마련한다는 내용이다. 이와 함께 생협 발전을 위해 자체 역량이 강화될 필요성을 인식하고 생협 및 사회적경제 분야 리더를 양성하기 위한 교육훈련 및 연구사업을 확대하고, 사회적 가치 측정을 위한 연구를 이어간다는 과제를 제시하고 있다.

## **(2) 제1차 소비자생활협동조합 발전계획**

2021년 12월 생협법 개정에서 제9조의2가 신설되었고 공정거래위원회는 3년마다 조합의 활성화를 위한 발전계획을 수립하고 이를 위해 조합 등과 협력하여 실태조사를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 공정위는 2023년에 외부기관에 연구를 의뢰하여 실태조사를 실시했고, 2024년 8월에 ‘제1차 소비자생활협동조합 발전계획’ (이하 제1차 생협 발전계획)을 수립했다.

〈표 3〉 제1차 소비자생활협동조합 발전계획 전략 및 추진과제

| 전략                          | 정책과제                   |
|-----------------------------|------------------------|
| 자립 기반 조성을 통한 생협 활성화 지원      | 우선출자                   |
|                             | 회전출자 및 출자전환            |
|                             | 정책자금 접근성 확대            |
|                             | 조합공동사업법인 도입            |
|                             | 이종협동조합연합회 활성화 지원       |
|                             | 대학생협 임·직원 겸직 제한 완화     |
|                             | 대학생협 시설 및 물품 이용 지원     |
|                             | 의료생협 지방 의료서비스 확대 기반 제공 |
| 생협 생태계 개선을 통한 신뢰도 제고        | 의료생협 경영공시의무 부여         |
|                             | 자율공시 가이드라인 마련          |
|                             | 비의료생협에 대한 경영공시의무 부여    |
|                             | 연합회 주관 관리·감독 가이드라인 마련  |
|                             | 조합원 권한 확대              |
|                             | 이사회 운영 개선              |
|                             | 사업 미운영 휴면생협 정비         |
| 성장지원을 위한 네트워크 구축 및 교육·홍보 강화 | 민·관업무 협의체 구성           |
|                             | 중앙-지방 협력체계 형성          |
|                             | 연합회 주도 교육프로그램 운영       |
|                             | 의료생협 사전교육 실시           |
|                             | 모범 생협 선정·홍보 강화         |
|                             | 비조합원 대상 진입장벽 완화        |

자료: 공정거래위원회(2024)

제1차 생협 발전계획은 생협 실태조사 결과를 바탕으로 수립됐는데, 공통적으로 조합원 참여 저조와 운영 자금난을 겪는 가운데 생협 유형별로 다른 정책적 수요가 있는 것으로 보고 된다.<sup>6)</sup>

제1차 생협 발전계획은 생협의 주도적·자생적 성장을 통하여 건전하고 내실 있는 생협 생태계 구축을 목표로 설정한 가운데, ‘자립기반 조성을 통한 생협 활성화 지원’, ‘생협 생태계 개선을 통한 신뢰도 제고’, ‘성장지원을 위한 네트워크 구축 및 교육·홍보 강화’를 추진 전략으로 제시하고 있다.

#### 가. 자립 기반 조성을 통한 생협 활성화 지원

6) 공정거래위원회는 제1차 소비자생활협동조합 실태조사의 결과보고서를 일부만 공개하고 있어 생협의 운영실태 및 정책 수요에 대한 내용은 보도자료에 공개된 내용이 전부다.

제1차 생협 발전계획의 첫 번째 전략인 자립 기반 조성을 통한 생협 활성화 지원은 크게 자금 확보, 사업 활성화, 그리고 유통 분야 이외의 생협에 대한 지원으로 구성되어 있다.

자금 확보 관련 과제는 생협이 안정적으로 자본을 확충할 수 있도록 출자전환, 회전출자, 우선출자를 도입한다는 내용이다. 출자전환과 회전 출자는 배당금을 자본으로 전환시키는 제도이고, 우선출자는 잉여금 배당에서 우선적 지위를 갖지만 의결권 및 선권이 부여되지 않는 출자방식이다. 모두 협동조합의 자본 확보를 위한 방식이지만, 우선출자의 경우 생협 조합원의 구성 변화를 낳는다는 점에서 상당한 변화를 야기할 수 있다. 또한 현재 우리나라 대부분의 생협이 배당을 하지 않는 상황에서 우선출자 제도를 도입할 경우 기존 배당 관행에 변화가 일어날 수 있다.

사업 활성화 관련 과제는 조합공동사업법인 도입과 이종협동조합연합회 활성화 지원으로 구성되어 있다. 조합 간 또는 조합과 자회사 간의 조합공동사업법인을 설립하여 마케팅, 브랜딩, 시설을 통합 운영하여 사업의 전문성과 효율성을 높이겠다는 취지이다. 이와 함께 생협이 다른 유형의 협동조합과 협력할 수 있도록 협동조합기본법에 따라 설립할 수 있는 이종협동조합연합회에 참여를 유도하겠다는 계획이다.

유통 분야 이외의 생협에 대한 지원과 관련된 과제는 대학생협과 의료생협에 대한 내용을 담고 있다. 대학생협에 대해서는 임직원 겸직 제한을 완화시키는 방안과 국공유재산 및 루품 사용료면제 특례 기간을 연장하는 방안이 고려되고 있고, 의료생협에 대해서는 지방에 설립하는 의료생협의 인가 기준을 완화하는 방안이 제시되고 있다.

#### 나. 생협 생태계의 개선을 통한 신뢰도 제고

제1차 생협 발전계획의 두 번째 전략인 생협 생태계의 개선을 통한 신뢰도 제고는 생협의 운영 투명성, 의사결정 구조 보완, 휴면조합 정리에 관한 과

제로 구성되어 있다.

생협의 운영 투명성에 대한 세부 과제는 경영공시 도입과 자체적 감독체계 구축이다. 생협의 경영 관련 사항을 외부에 공개하는 규정은 마련되어 있지 않지만 조합원 및 소비자의 알권리를 충족하고 경영을 건실화 할 수 있도록 경영공시를 장려하겠다는 방침이다. 그 중 의료생협에 대한 경영공시의무를 먼저 도입한 후 점진적으로 대상을 확대하여 모든 생협이 경영공시를 실시한다는 계획이다. 이에 따라 2025년 4월 생협법 개정에서 ‘보건·의료조합의 경영공시’(제48조의2)가 신설되었다. 이와 함께 생협의 독립성과 자율성 강화를 위해 자체적 감독체계를 구축한다는 계획도 포함되었는데, 연합회 차원에서 회원조합을 자율적으로 점검하고 감독하거나 전국연합회 차원에서 모든 생협에 대한 정기감사를 추진하는 방식이 제시되었다.

의사결정 구조 보완에 대한 세부 과제는 조합원 권한 확대와 이사회 운영에 관한 사항을 담고 있다. 현행 생협법 상 총회 소집은 이사장의 권한(제25조 제3항)이고, 총회의 소집 및 의안 설정은 이사회의 의결사항으로 규정(제42조 제2호)되어 있다. 내부 의사결정구조에 조합원의 참여를 촉진하고 자적 운영을 강화하는 차원에서 조합원의 총회 소집청구권 및 의안제안권을 도입하는 방안을 제시하고 있다. 또한 현행 생협법에서 이사회의 소집은 이사장의 단독 권한(제41조제3항)으로 규정되어 있어, 조합에 관한 중요한 사항이 발생했음에도 이사장이 이사회 소집을 미룰 수 있다. 이에 이사 및 감사의 이사회 소집청구권을 신설하여 이사장을 견제하고 임원 간 권한의 균형을 맞춘다는 계획이다.

휴면조합 정비는 운영되지 않는 생협이 전국연합회 설립에 장애로 작용하고 있는 상황에서 휴면생협의 해산절차를 간소화하여 관리체계의 효율화를 이룬다는 계획이다. 휴면생협의 해산절차는 「협동조합기본법」의 휴면 협동조합 및 휴면 사회적협동조합에 대한 해산간주제를 이용할 것으로 보인다.

#### **다. 성장지원을 위한 네트워크 구축 및 교육·홍보 강화**

제1차 생협 발전계획의 세 번째 전략인 성장지원을 위한 네트워크 구축 및 교육·홍보 강화는 민관 협력체계, 생협의 역량 제고, 비조합원 이용 제한 개선을 핵심으로 한다.

민관 협력체계는 생협 연합회 등과 공정위 간 업무협의를 신설 운영하다는 내용으로서 소비자정책국장을 수장으로 하여 연1회 이상 개최하고 안전별로 관계 부처를 참여시킨다는 방침이다. 2021년에 발표된 ‘소비자생활협동조합 활력 제고방안’ 보다 낮은 수준이지만 구체적으로 조정된 것으로 볼 수 있다.

생협의 역량 제고와 관련된 과제는 연합회가 회원조합을 대상으로 생협에 관련된 기초교육을 실시하고, 더불어 연합회에 소속되어 있지 않은 소규모 의료생협의 경우 법규정 및 회계 등 운영엔 취약할 수 있다는 점을 고려하여 건보공단의 협력을 통해 교육을 추진하자는 계획이다.

비조합원 이용제한 개선은 2021년 9월에 ‘소비자생활협동조합 활력 제고방안’ 발표된 이후 2021년 12월에 개정된(2022년 6월 시행) 생협법에서 반영되어 비조합원의 조합 사업 이용 가능 비율이 20%로 늘었다. 하지만 생협 조직은 조합원 이용에 지장이 없는 범위에서 비조합원의 이용 범위가 확대되어야 한다고 주장함에 따라 이에 대한 기준을 마련하겠다는 계획이다.

### 3. 생협 운영 사례: 아이쿱생협을 중심으로

본 연구는 소비자생활협동조합법에 근거해 설립한 아이쿱생협 지역조합과 아이쿱생협연합회를 대상으로 한다. 아이쿱생협은 지역생협, 지역생협을 회원으로 하는 연합회, 그리고 관련 사업체, 법인, 단체를 포함하는 협동조합그룹이다.

1998년 3월 7개의 회원 생협과 4개의 준회원 생협이 모여 창립한 ‘21세기 생협연대’에서 출발한 아이쿱생협은 1998년 사업금액이 약 15억 원에서 2007년 943억 원으로 증가했을 만큼 사업 초기부터 급속한 성장을 이루었다. 아이쿱생협은 사업연합을 구성한 이후 2020년까지 꾸준히 성장하여 사업 금액이 6,616억 원을 기록했으나 이후 하락하며 2023년 말 기준 5,897억 원을 보였다.

아이쿱생협의 성장은 조직 수에서도 드러난다.<sup>7)</sup> 아이쿱생협이 연차보고서를 통해서 공개한 조직 수는 2021년 기준 183개이다. 세부적으로 살펴보면, 아이쿱생협연합회(1개), 지역 생협(100개), 일반·사회적협동조합 8개, 재단법인 2개, 사단법인 3개, 주식회사 67개, 기타 2개이다(아이쿱생협연합회, 2022).

<표 4> 아이쿱생협(세이프넷) 조직 현황

|       | 아이쿱생협<br>그룹 | 파머스그룹 | 협동기업<br>협의회 | 사회적경제<br>비영리 | 계  |
|-------|-------------|-------|-------------|--------------|----|
| 2011년 | 10          | 9     |             |              | 19 |
| 2012년 | 12          | 13    |             |              | 25 |
| 2013년 | 17          | 14    | 5           |              | 36 |
| 2014년 | 19          | 16    | 5           |              | 40 |
| 2015년 | 26          | 12    | 8           |              | 46 |
| 2016년 | 32          |       | 17          |              | 49 |
| 2017년 | 38          |       | 21          |              | 59 |
| 2018년 | 22          | 10    | 26          | 8            | 66 |
| 2019년 | 20          | 11    | 32          | 8            | 71 |
| 2020년 | 21          | 12    | 34          | 11           | 78 |
| 2021년 | 22          | 13    | 36          | 12           | 83 |
| 2022년 | 27          | 14    | 36          | 13           | 90 |
| 2023년 | 27          | 17    | 37          | 5            | 86 |

주: 1. 현재의 분류 방식은 2018년을 기준으로 작성했음. 2011년과 2012년은 소비부문과 생산부문, 2013년부터 2015년은 소비부문, 생산부문, 관계계열 또는 협력부문으로 분류하였음.

2. 아이쿱생협그룹 부문에는 지역조합을 포함하지 않은 수치임. 예를 들어, 2021년에 100개의 지역조합이 있었기 때문에 아이쿱생협 전체 조직 수는 183개임.

자료: 아이쿱생협연합회 각 연도 연차보고서.

아이쿱생협은 조직 전체를 지칭하는 용어로 ‘iCOOP’을 사용했으나 2017년에 ‘아이쿱넷’으로 변경했고, 2018년경부터 ‘세이프넷’이 사용되고 있

7) 아이쿱생협의 성장 요인에 관한 내용은 Seungkwon Jang etc.(2024)를 참고하십시오.

다. 아이쿱생협연합회는 세이프넷이 아이쿱생협과 관련된 조직들의 네트워크이고, 세이프넷 소속 조직 중 일부(아이쿱생협그룹)만 아이쿱생협이라는 입장이다.<sup>8)</sup>

## 1) 아이쿱생협 지역조합의 해산 및 재산 처분 사례

아이쿱생협 지역조합은 2023년 4월 97개였으나 2024년 3월 30개로 감소했다. 아이쿱생협 차원에서 지역조합을 시·도 단위로 통합한다는 결정에 따라 약 60개의 지역단위 생협이 해산됐다.

2023년 4월경 아이쿱생협연합회 주체의 토론회가 전국에서 열리고 약 2개월 후부터 아이쿱생협 지역조합의 해산이 추진되었다. 해산을 계획한 조합의 경우 이사회는 ‘조직통합’이라는 안건을 통과시키고, 동시에 신규 조합원을 받지 않는다는 안건도 의결했다.

구체적인 사례를 살펴보면, 남원아이쿱생협(이하 남원아이쿱)은 2023년 2월 대의원총회에서 전년도에 비해 조합원을 약 25% 늘리겠다는 계획을 설정하는 등 조합 해산과 관련된 계획은 없었다. 그러나 2023년 4월 아이쿱생협연합회의 전북권역 정책토론회가 열리고 6월 1일 ‘조직통합을 위한 전북권역 간담회’에서 실무 프로세스가 공유된다. 남원아이쿱 이사회는 6월 20일 조직통합 결의를 안건으로 통과시킨 후 조합원의 신규 가입을 받지 않는다는 결정을 내린다.

남원아이쿱은 2023년 7월경부터 본격적으로 조합원을 다른 조합으로 이전시키기 위한 작업을 진행했다. 대의원을 중심으로 조직 통합의 필요성에 대한 설명회를 개최했고, 전체 조합원들에게 편지글, 휴대폰 문자 발송 등을 했다. 남원아이쿱 조합원들은 조합의 요청대로 소속 조합을 변경했는데, 이는 해당

---

8) 본 연구는 아이쿱생협연합회, 연합회의 회원생협, 그리고 이들과 관련된 사업체, 법인, 단체를 포괄하는 개념으로 아이쿱생협을 사용한다. 세이프넷은 아이쿱생협에 포함된 조직과 거의 일치하기 때문에 대부분의 경우 아이쿱생협과 세이프넷을 동일한 의미로 사용할 수 있다. 다만 아이쿱생협보다 세이프넷이 더 많은 조직을 포함하고 있고, 세이프넷에 소속되었더라도 아이쿱생협의 정체성을 갖지 않는 조직을 있을 수 있기 때문에 상황에 따라 구분하여 사용한다.

조합을 탈퇴하고 새로운 조합에 신규 가입하는 방식이었다.

남원아이쿱 이사회는 대의원 조합원은 남기고 일반 조합원은 최대한 다른 조합으로 이전시킨 후 해산 총회를 개최하고자 했다. 조합원 수는 2023년 8월 15일 1,588명에서 2024년 1월 20일 해산 총회 기준 220명으로 줄었다. 남원아이쿱 해산총회는 조합원 재적수 220명에 112명(위임 52명 포함)이 참석한 상태에서 진행되었고, 조합원 수가 설립인가 기준인 300인에 미달한 점을 해산 사유로 제시하며 해산 결의안이 통과됐다. 다수의 조합원은 남원아이쿱이 해산되는지 몰랐기 때문에 소속 조합 변경으로 인해 조합에 대한 권리가 상실되는 상황을 인식하지 못했다. 남원아이쿱 이사회가 적극적으로 조합원을 다른 조합으로 이전시킨 후 조합원 수 부족을 해산 사유로 삼는 것은 다수의 조합원을 배제한 채 일부가 조합의 존치를 결정한 비민주적 행위로 평가된다.

한편 남원아이쿱 이사회는 조합 해산을 해산하는 과정에서 조합의 자산 대부분을 다른 법인에 기부했다. 2023년 12월 4일 남원아이쿱 이사회는 1억 4,750만원을 (재)자연드림유기농치유연구재단에 기부하고, 2024년 1월 3일에 같은 재단에 추가로 기부할 것을 의결하고 1월 8일에 4,050만원을 입금했다.<sup>9)</sup> 남원아이쿱 이사회가 해산 총회가 개최되기 전에 조합의 재산을 처분했고, 이러한 행위는 정기총회가 개최되지 않은 채 해산 총회가 열리는 상황에서 점검되지 않았다.<sup>10)</sup>

대부분의 아이쿱생협 지역조합의 해산 과정은 남원아이쿱과 유사한 형태로 진행되었다. 지역조합 이사회가 조직 통합을 결정한 후 조합원을 탈퇴시키고 다른 조합에 가입하도록 한 후 조합원 수 부족을 해산 사유로 제시했다. 또한 조합 이사회가 해산 총회 전에 자산의 대부분을 (재)자연드림유기농치유연구재단에 기부했다.

---

9) 남원아이쿱 이사회는 2023년 12월 27일 남원 지역 내 5개 기관에 각각 100만 원을 기부하는 결정을 하기도 했다.

10) 2024년 1월 초 감사 2명, 이사장, 활동국장, 세무사가 참석하는 조합 자산 점검이 이루어졌기 때문에 감사는 재산 처분에 대해 파악했을 것으로 볼 수 있다.

아이쿱생협 지역조합의 해산 및 재산 처분 사례는 협동조합 운영에서 조합원의 통제 또는 민주적 운영에 대해 재검토의 필요성을 제기한다. 합병 및 해산과 같이 조합의 가장 중요한 사안에 대해 조합원은 주체적으로 참여하지 못했다. 남원아이쿱은 조합원에게 4개의 조합이 통합되는 것으로 설명했지만 이사회가 재산의 대부분을 제3자에게 이전시킴으로서 실질적인 통합이 이루어지지 않았다. 하지만 조합 이사 및 감사가 합심하여 진행하는 절차를 조합원이 중단시키기는 현실적으로 어렵다.

생협법 제35조에서 임원이 거짓으로 결산보고·등기 또는 공고를 하여 조합 또는 타인에게 손해를 끼친 때에 구상권을 행사할 수 있도록 규정하고 있으나, 감사 및 이사에 대해서는 이사장이, 이사장에 대해서는 감사가, 전체 임원에 대해서는 조합원의 5분의 1이상의 동의를 받은 조합원 대표가 할 수 있다. 따라서 이사 및 감사가 합심한 경우 조합원이 전체 조합원의 5분의 1 이상을 조직하는 것을 현실적으로 불가능하다. 이에 협동조합에서 조합원이 조합 운영 및 임원의 사무 집행에 대한 실질적인 견제가 이루어지기 위해서는 생협법에서 조합원의 권리 행사 요건을 낮출 필요가 있다. 또한 생협법에서 공익권 차원에서 소수 조합원 권리는 임원에 대한 구상권(제35조), 임원 해임 요구권(제39조)에 불과한데, 총회 소집청구권, 총회 안건 제안권 등 (소수)조합원의 공익권을 강화할 수 있는 조항을 신설할 필요가 있다.

아이쿱생협 지역조합의 해산 및 재산 처분 사례에서 제기할 수 있는 또 다른 쟁점은 조합 이사회의 권한이다. 남원아이쿱을 비롯한 아이쿱생협 지역조합 대부분은 해산 과정에서 이사회가 조합의 재산을 처분했다. 이는 생협법 제42조에서 이사회 의결 사항 중 ‘기본자산의 취득과 처분’에 근거한 행위로 보인다.

남원아이쿱의 경우 이사회가 제3자에게 기부한 금원은 조합이 보유하고 있던 자산이다. 남원아이쿱 이사회는 재무상태표 상 자산 항목에 있는 재산(임차보증금, 주식)을 현금화하여 기부한 행위를 생협법 제42조에 따른 기본자산 처분이라고 주장한다. 또한 남원아이쿱은 비영리법인으로서 기부로 인한

조합 또는 조합원의 손해가 존재하지 않는다는 입장이다. 남원아이쿱은 비영리법인으로서 잉여금을 배당하지 않았고 잔여재산에 있어서도 조합원에게 배당되어야 할 잉여금을 원천으로 한 재산이 없기 때문에 추상적인 분배청구권도 성립하지 않는다고 주장한다.

하지만 조합 자산을 ‘기본자산의 처분’으로 볼 경우 생협 이사회는 자본금을 제외한 모든 자산을 처분할 수 있는 권한을 갖는 것으로 해석될 수 있다. 일반적으로 “기본자산의 취득과 처분”은 총회에서 정한 예산 범위 내에서 이루어져야 하고, 조합 및 조합원의 이익을 해치지 않는 범위에서 이루어질 수 있는 행위인데, 기부는 조합 자산이 외부로 유출되는 행위이기 때문에 ‘기본자산의 처분’에 보는 것은 부당하다. 따라서 생협법 제42조제1항제7호의 ‘기본자산’의 개념을 명확히 개정할 필요가 있다.

또한 생협의 비영리법인에 대한 규정도 전환적으로 고민해 볼 필요가 있다. 생협법 제3조제1항에서 “조합·연합회와 전국연합회는 비영리법인”으로 규정하고 있다. 그러나 생협법 제50조에서 “정관으로 정하는 바에 따라 조합원에게 잉여금을 배당할 수” 있도록 규정하고 있고(의료생협 제외), 제56조에서 조합 해산 시 의료생협을 제외하고 “총회에서 정한 산정방법에 의하여 이를 조합원에게 분배”할 수 있도록 정하고 있다.

생협은 상행위를 하고 있고 동시에 잉여를 분배할 수 있는 조합임에도 비영리법인이라는 규정은 남원아이쿱의 사례처럼 법적 쟁점이 되고 있다. 따라서 생협법 제2조의 비영리법인에 대한 규정을 현실에 적합하게 개정하는 방안도 고려되어야 한다.

## 2) 아이쿱생협연합회 차입금 제도 운영 사례<sup>11)</sup>

협동조합은 일반 사업체와 다른 조직 운영 원리를 가지고 있어 자본 조달에 어려움을 겪는다. 협동조합의 조합원 출자금은 조합원 탈퇴 시 상환되어야

---

11) 이정봉(2025)을 수정·보완하여 작성함.

하기 때문에 불안정한 자본으로 인식되고, 1인1표 제도는 자본에 기반하지 않는 의사결정 방식이기 때문에 자본의 논리를 우선시 하는 금융기관의 경우 거부감을 가질 수 있다.

또한 협동조합은 자본에 대한 보상을 제한한다는 운영 방향을 가지고 있는데, 이는 협동조합에 이윤(잉여)이 발생할 경우 출자금에 대한 배당보다 이용에 따른 배당을 우선하도록 제도를 설계하는 것으로 이어진다. 이와 같은 협동조합의 자본에 대한 태도는 사람(조합원)이 자본에 종속되지 않도록 자본을 통제하겠다는 지향을 담고 있다.

협동조합은 자본에 종속되지 않으면서 조합원이 조직을 통제할 수 있는 범위에서 자본을 모으기 위한 방안을 지속적으로 모색하고 있으며, 대표적인 제도로 우선출자제도와 차입금 제도가 있다. 우선출자는 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지는 의결권 및 선거권이 부여되지 않는 출자 방식으로서, 협동조합기본법에서 해당 제도를 두고 있고, 생협법에서도 관련 제도에 대한 근거가 마련될 예정이다.<sup>12)</sup>

한편 2020년 10월 5개 생협연합회는 생협법 개정과제를 발표하며 ‘생협채권(조합원 차입) 발행 근거 마련’을 요구하고 있는 상태인데, 생협법에서 차입금에 대한 제도적 근거가 명확하지 않지만 운영되고 있다.<sup>13)</sup>

아이쿱생협연합회의 차입금 모집 절차를 살펴보면, 아이쿱생협연합회 이사회는 총회 안건 확정 시 차입금 한도액을 설정한 후 대의원총회는 차입금 한도액을 결정한다. 아이쿱생협연합회 이사회는 총회의 결정을 바탕으로 필요 시 연합회 또는 개별 법인이 모집 주체가 되는 차입금 모집을 승인한다.<sup>14)</sup>

---

12) 2024년 8월 공정거래위원회는 「제1차 소비자생활협동조합 발전계획」을 발표했고 이 가운데 생협의 자립 기반을 조성하기 위한 방안 중 하나로 우선출자제도 도입을 제시하고 있다.

13) 생협법 제26조에서 총회 의결사항으로 차입금의 최고 한도 결정을 담고 있고, 보건·의료조합의 경우 차입금의 최고한도는 조합의 총출자금액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 한도를 초과하여서는 안 되는 것으로 정하고 있다.

14) 아이쿱생협연합회 이사회에서 차입금 모집 승인이 이루어지면, 아이쿱생협 온라인몰 홈페이지에서 조합원에게 별도로 차입법인, 모집 금액, 이자율 등이 공지되고, 차입법인에 대한 정보도 추가로 얻을 수 있다.

[그림 1] 아이쿱생협 차입금 모집 공고(2025년 1월경)

| 차입 법인                 |                             |                                   |             |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------|
| 자연펄푸드(주) Q            | 주애간장 Q                      | 쿠팡푸드시스템(주) Q                      | 주향업식품 Q     |
| 1년 / 2년 / 3년          |                             |                                   |             |
| 1년 : 4.9%(세후 약 3.20%) |                             |                                   |             |
| 2년 : 5.3%(세후 약 3.84%) |                             |                                   |             |
| 3년 : 6%(세후 약 4.35%)   |                             |                                   |             |
| 100만원~                |                             |                                   |             |
| • 우리밀베이커리 및 과자류 생산 설비 | • 나노플라스틱 저감을 위한<br>생산 설비 자금 | • 항암성분이 포함된 원부재료 공급<br>및 식품 가공 생산 | • 쌀/참깨 수매자금 |
| 총 50억원                | 총 30억원                      | 총 20억원                            | 총 20억원      |
| 1년 계약신청               | 1년 계약신청                     | 1년 계약신청                           | 모집마감        |
| 2년 계약신청               | 2년 계약신청                     | 2년 계약신청                           |             |
| 3년 계약신청               | 3년 계약신청                     | 3년 계약신청                           |             |

2025년 1월경에 아이쿱생협 조합원용 홈페이지에서 쿠팡푸드시스템(주)의 차입금을 모집하고 있는데, 아이쿱생협연합회는 최소한 2022년 이후부터 쿠팡푸드시스템(주)의 주식을 가지고 있지 않다.<sup>15)</sup> 아이쿱생협연합회가 차입금 모집의 주체가 되는 법인과 법적 관계가 없다면, 생협의 차입금 모집으로 보기 어렵다.

차입금 모집을 승인하는 주체와 차입금을 모집하는 주체가 다른 상황은 차입금 한도액에 대한 문제를 낳는다. 즉 아이쿱생협연합회는 대의원총회에서 차입금 한도액을 정하고 있지만, 어디까지 연합회의 차입금으로 정하고 있는지는 불분명하다.

아이쿱생협연합회는 대의원총회에서 2021년 1,000억 원, 2022년 750억 원을 승인했다. 그런데 아이쿱생협 자료에 따르면, ‘세이프넷’ (아이쿱생협연합회 및 관련 기업 전체 집단)의 차입금 중 조합원 차입금은 2021년 약 1,020억 원, 2022년 1,498억 원으로 집계된다.<sup>16)</sup>

15) 금융감독원 전자공시시스템, 쿠팡푸드시스템(주) 각년도 감사보고서.

16) 신용평가기관은 아이쿱생협연합회의 차입금(단기차입금+장기차입금)을 2021년에 395억원, 2022년에 601억원으로 집계하고 있다.

생협이 모집하는 조합원 차입금은 금전소비자대차계약에 따른 대여금이기 때문에 예금자보호법에 적용되지 않는다. 따라서 조합원은 생협 및 생협연합회에 대한 신뢰를 바탕으로 차입금 모집에 참여하는 만큼 차입금 모집 승인 주체나 차입금 모집 주체는 사업체에 대한 정보를 충분히 제공할 의무가 있다.

아이쿱생협연합회 이사회는 2024년 6월 (주)쿠팡로지스틱스의 조합원 차입금 재차입을 승인했다. 그런데 2024년 12월 아이쿱생협연합회는 보유하고 있는 (주)쿠팡로지스틱스의 주식을 모두 처분했고, 주식의 대부분은 인라이프케어이종협동조합연합회에 1주당 10원에 매도했다. 이러한 모습에서 아이쿱생협연합회는 부실한 기업의 차입금 모집을 승인했다는 의혹을 받을 수 있다.

의료생협의 경우 직전 회계연도 말 총 출자금액과 이익잉여금을 합한 금액의 2배까지 차입할 수 있도록 허용하고 있는데, 이는 하나의 조합인 경우를 상정한 것으로 볼 수 있다. 하지만 아이쿱생협의 사례와 같이 연합회가 차입금 모집을 주도하는 경우 관련 규제가 미비하고, 이로 인해 커다란 금융 사고를 낼 수 있다. 생협법에서 차입금에 관한 규정을 정비하는 경우 다음 사항을 고려할 필요가 있다. 우선 개별 생협과 생협연합회를 분리하여 차입금 규정을 마련해야 한다<sup>17)</sup>. 앞에서 살펴본 바와 같이 연합회의 차입금 모집은 연합회가 아닌 경우 범위의 문제에 직면한다. 다음으로 한도액의 기준을 정함에 있어 출자금의 구성을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

### 3) 아이쿱생협의 주식회사 설립·운영 사례

기업은 효율성을 높이기 위해 규모의 경제와 범위의 경제 전략을 사용한다. 우리나라 생협의 경우 개별 생협이 영세한 규모로 운영되다가 1990년대 말부터 연합회를 통해 물류 부문에서 규모의 경제를 이루어 내며 성장하기 시작했다. 또한 제정 생협법에서 생협이 취급할 수 있는 물품은 농수산물, 축

---

17) 현재 연합회의 차입금에 대한 조항은 개별생협의 것을 준용하도록 되어있는데, 지역조합 조합원은 연합회, 특히 연합회 관련 기업에 대한 통제권이 없는 상황에서 연합회가 지역조합 조합원으로부터 차입금을 모집하는 것을 엄격히 할 필요가 있다는 의미에서 연합회의 차입금 모집에 대한 별도 규정이 필요하다고 보았다.

산물, 임산물과 그 가공품 및 환경물품으로 한정되어 있었지만 2010년 생협법 개정에서 취급 물품 및 사업 범위가 확장되면서 범위의 경제를 실현할 수 있었다.

유통 기업은 사업 초기 다른 기업의 제품을 구매한 후 판매하는 유통을 하다가 사업성이 있다고 판단되면 OEM방식으로 자신의 브랜드를 갖는 상품을 만들어 판매한다. 또한 유통 기업이 OEM방식을 넘어 자체 생산설비를 갖추고 직접 생산에 참여하는 수직적 통합(vertical integration)을 조직전략으로 취하기 한다.

아이쿱생협은 수직적 통합 전략을 취한 대표적인 생협으로서, 2012년부터 제조 조직을 통합하여 내부화한 것으로 알려진다(이선희·최우석, 2018). 아이쿱생협 관련 주식회사가 2011년 12개, 2013년 29개, 2018년에 54개, 2023년 70개로 증가했고,<sup>18)</sup> 이들 기업은 아이쿱생협연합회 및 아이쿱생협 지역조합과의 관계에 대한 문제를 낳았다.

예를 들어, 아이쿱생협연합회 또는 아이쿱생협 지역조합이 출자하여 운영되는 기업은 아이쿱생협그룹으로 분류할 수 있다.<sup>19)</sup> 그런데 (주)힐링식품(구, 주식회사 쿵청과)처럼 아이쿱생협연합회 또는 아이쿱생협 지역조합의 지분이 없음에도 아이쿱생협과 긴밀히 연계된 주식회사가 있다. (주)힐링식품은 2023년 기준 사회적협동조합 탄소치유농업연구소가 35.3%를 출자했고, 그 외 출자자는 지분을 2% 미만의 개인이다. 아이쿱생협연합회는 (주)힐링식품에 출자하지 않았지만 2023년 기준 (주)힐링식품 매출의 74.0%를 차지한다. 또한 아이쿱생협연합회의 자회사로부터 차입을 받고, 아이쿱생협연합회로부터 은행 차입금에 대한 담보를 제공받고 있다. 아이쿱생협연합회는 (주)힐링식품의 감사보고서에서 ‘기타의 특수관계자’로 규정된다.

18) 아이쿱생협 각 연도 연차보고서에 기재된 주식회사를 기준으로 작성되었다.

19) 2018년 연차보고서에서 아이쿱생협연합회는 소비자 조합원의 아이쿱생협과 연합회, 공동사업법인 등을 아이쿱생협그룹으로 정의하며, 해당 주식회사으로 (주)쿵생활건강, (주)쿵로지스틱스, (주)농업법인 쿵도우, 농업회사법인 (주)해피푸르츠, 농업회사법인 순천우리밀제과(주), 농업회사법인 아이쿱친환경급식(주), (주)씨엘씨, (주)쿵에코하우징, (주)농업법인쿵스토어(13개 전국 지역법인)을 제시했다.

아이쿱생협 및 관련 기업들은 출자, 매입 매출, 자금 거래, 채무 보증, 임원 겸직으로 연결되어 있다(이정봉, 2024). 협동조합(연합회)과 주식회사가 긴밀히 연결된 상태에서 상호 간 경영에 영향을 미칠 수 있다. 최근에서야 생협의 경영 상태를 공개하는 제도가 부분적으로 도입됐을 뿐<sup>20)</sup> 관련 기업에 대한 관리·감독에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다.

이런 가운데 아이쿱생협 및 관련 기업의 운영 실태를 보면, 자금 운영이 불투명한 가운데 특정 기업의 재무적 위험이 감춰진 채 운영될 가능성이 크다. 2022년 5월 아이쿱생협연합회 정기이사회는 은행 대출을 받고자 하는 관련 기업인 (주)쿠팡푸드시스템의 은행 대출에 대한 담보 제공을 의결하면서 자금 사용 목적을 “세이프넷 자금을 활용하고자” 한다고 기재하고 있다. 특정 기업의 대출금을 아이쿱생협 관련 기업 전체 집단(세이프넷)에 사용한다는 내용인데, 이는 아이쿱생협 내부 자금 운영 계획을 통해서도 확인된다. 아이쿱생협 및 관련 기업 전체 집단(세이프넷) 차원에서 매주 시재 및 자금 수요를 파악하고 기업 사이 자금 이동 계획을 제출된다.([그림 2] 참조)

아이쿱생협 관련 기업들 사이에서 이루어지는 자금 거래는 기업의 운영 상태를 왜곡시킬 수 있다. 예를 들어, 2024년 12월 아이쿱생협연합회는 핵심 자회사인 (주)쿠팡로지스틱스의 주식을 1주당 10원에 매도했다. 주식에 대한 적절한 평가를 바탕으로 이루어진 거래라면 해당 기업은 이미 상당히 부실한 상태였을 것으로 예상할 수 있는데, 그럼에도 아이쿱생협연합회 이사회는 2024년 6월 이사회에서 자회사인 쿠팡로지스틱스가 지역조합 조합원으로부터 차입금 모집할 수 있도록 승인해 주었다. 또한 쿠팡로지스틱스는 부실한 재무 조건에서도 아이쿱생협 관련 기업으로부터 2024년에 약 140억원의 자금(단기 차입금)이 차입했다.<sup>21)</sup>

2023년 아이쿱생협 사업책임자 및 회계책임자 워크숍 자료에 따르면, 아이쿱생협 내부적으로 ‘세이프넷’ 차원의 결산을 내고 있음을 알 수 있다. 아이쿱

20) 「제1차 소비자생활협동조합 발전계획」(2024.8.26)에 따라 2025년 4월 생협법 개정에서 보건·의료 조합의 경영공시에 관한 내용이 신설됐지만 연합회의 경영공시는 부재하다.

21) (주)쿠팡로지스틱스의 감사보고서에 따르면, 아이쿱생협 및 관련 기업으로부터 차입한 금액(단기차입금)은 2023년 약 102억원에서 2024년 242억원으로 증가했다.

생협 관련 기업 전체 집단 차원에서 영업이익, 차입금, 이자 지급 현황 등의 재무 상황을 통해 경영개선 방향을 제시하기도 한다.

[그림 2] 아이쿱생협 파머스그룹 2022년 5월 8일 주간 자금운영 계획(발취)

| 1. 자금운영 계획   |               |
|--------------|---------------|
| 구분           | 금액            |
| 기초보유자금       | 1,420,739,485 |
| SAPENet간 입금액 | 3,249,863,394 |
| SAPENet간 출금액 | 1,802,369,290 |
| 외부 입금액       | 887,727,108   |
| 외부 출금액       | 5,119,526,981 |
| 계좌보유자금       | 146,434,307   |
| 최소보유자금       | 338,237,213   |
| 자금여유(부족)분    | 391,817,906   |

  

| 2. SAPENet간 입출금  |               |
|------------------|---------------|
| 1) SAPENet간 입금   |               |
| - 아이쿱생협그룹으로부터 입금 |               |
| 주식가액,종자대금        |               |
| 외상대금,미지급금        | 1,489,613,794 |
| 자입상환             |               |
| 대출               | 1,380,000,000 |
| 합계               | 3,869,613,794 |
| - 협동기업협의회로부터 입금  |               |
| 주식가액,종자대금        |               |
| 외상대금,미지급금        | 380,249,000   |
| 자입상환             |               |
| 대출               |               |
| 합계               | 380,249,000   |

  

| 2) SAPENet간 출금 |               |
|----------------|---------------|
| - 아이쿱생협그룹으로 출금 |               |
| 주식가액,종자대금      |               |
| 외상대금,미지급금      | 25,668,622    |
| 자입상환           | 1,550,000,000 |
| 대출             |               |
| 합계             | 1,575,668,622 |
| - 협동기업협의회로 출금  |               |
| 주식가액,종자대금      |               |
| 외상대금,미지급금      | 228,700,668   |
| 자입상환           |               |
| 대출             |               |
| 합계             | 228,700,668   |

정리하면, 아이쿱생협의 관련 주식회사는 아이쿱생협연합회 또는 아이쿱생협 지역조합의 출자 여부와 관계없이 아이쿱생협기업으로 불릴 수 있는 관계를 가지고 있고, 실제 아이쿱생협(세이프넷) 내부적으로 하나의 기업집단처럼 운영하고 있는 모습을 확인할 수 있다. 이러한 조건에서 불투명한 자금 운영 등으로 특정 기업의 경영 위험이 가려지면서 피해자가 발생할 수 있다.<sup>22)</sup>

아이쿱생협 및 관련 기업의 운영을 통해서 생협의 운영 투명성이 강화될 필요성을 확인할 수 있다. 먼저 생협 및 생협연합회에 대한 경영공시 제도를 도입하여 조합원들이 조합의 경영상태를 파악하고 견제할 수 있는 조건을 마련해야 한다. 다음으로 생협 또는 생협연합회와 기업집단을 이루는 주식회사들과 결합 재무제표를 작성하도록 하여 재무 건전성을 높이고 조합원에

22) 2026년 5월 아이쿱생협 조합원은 아이쿱생협연합회 관련 기업에 대여해 준 자금을 계약기간 전에 상환받는 과정에서 계약이 일방적으로 변경된 사례를 확인해 주었다. 이 조합원은 차입금 중 일부를 조기 상환을 신청했고, 계약서에 있는대로 신청한 날 기준 다음 영업일에 입금될 것으로 생각했는데, 아이쿱생협 측(상담센터)은 2026년부터 차입금 중도상환을 신청한 경우 반환 시기가 영업일 5일로 변경된 것으로 안내했다.

의한 감시가 강화될 수 있도록 해야 한다.

#### 4) 아이쿱생협의 조합비와 기금 운영 사례

아이쿱생협은 연합 조직 설립 초기부터 조합비 제도를 운영했다. 아이쿱생협의 조합비는 조합의 운영 경비를 조합원이 분담한다는 원칙에 기반하여(신성식, 2011) 조합의 운영경비를 공급물품에 일정한 비율로 부과한 마진에서 조달하는 것이 아니라 조합원이 납부하는 조합비로 충당하는 제도이다(이혜라, 2002). 협동조합의 출자금은 조합원이 가입 시 납부하고 탈퇴 시 환급받을 수 있지만 조합비는 조합의 운영 경비에 사용하기 조합원이 납부하는 회비이다.

아이쿱생협 지역조합은 정관에서 사업 운영을 위해 조합비를 징수하도록 정하고 있고, 「조합비 규약」에서 조합비는 매월 1만원(2024년 기준)으로 책정되어 있다. 아이쿱생협의 조합비 제도는 의무로서 조합비를 납부하지 않는 경우 사업을 이용하지 못하게 할 만큼 조합원에게 강력한 책임을 부과하고 있다. 조합원의 회비로 조합을 운영한다는 지역 생협의 자치적 운영을 상징하는 제도로 볼 수 있다.

하지만 아이쿱생협의 조합비 운영 사례에서 조합비에 대한 권한은 사실상 단위 조합이 아닌 연합회에 있다. 아이쿱생협연합회 이사회는 매년 「iCOOP 생협연합회 회비 운영규정」(이하 연합회 회비규정) 개정을 통해 지역조합 조합원의 조합비의 용도를 결정한다. 이는 외형상 연합회 회비규정에 따라 연합회가 회원조합의 회비 납부액을 결정하는 모습을 띠고 있다. 그러나 지역조합이 납부해야 할 회비에 대한 결정이라면 <표 5>에서 ‘이중연합회 회비’와 ‘생협연합회 회비’에 대해 국한되어야 할 것이다. 그런데 아이쿱생협연합회 이사회는 지역조합 조합원이 납부하는 조합비 1만원 전체에 대해 배분표를 작성하여 의결하고 있다.

<표 5> 아이쿱생협 조합비 배분표

| 구분      |              | 2023년  | 2024년  |
|---------|--------------|--------|--------|
| 1인당 조합비 |              | 10,000 | 10,000 |
| 조합운영비   |              | 4,250  | 3,000  |
| 목적회비*   | 가격안정 및 재해    | 500    | 400    |
|         | 라이프케어 및 공익혁신 | 2,750  | 4,600  |
| 협동회비    | 이종연합회 회비     | 500    | 300    |
|         | 생협연합회 회비     | 1,700  | 1,400  |
|         | 탄소치유농업연구소 회비 | 300    | 300    |

주: '목적회비'의 이전 명칭은 기금이었음.

지역 조합의 조합원이 납부한 조합비 1만원은 CMS 방식으로 전액 아이쿱생협연합회로 납부되고, 연합회 이사회의 결정에 따라 ‘조합운영비’ 명목으로 조합에 반환된다. 이러한 절차에서 지역조합은 연합회 이사회에서 정한 목적회비(기금)와 협동회비를 제외한 금액으로 예산을 수립한다. 지역조합은 자신들이 납부하는 기금<sup>23)</sup>에 대한 결정 권한을 행사하지 못한 채 연합회 이사회의 결정에 종속되어 있다.

아이쿱생협 조합비 운영 사례에서 두 가지의 쟁점을 도출할 수 있다. 첫째는 조합비에 대한 개별 조합의 결정 권한에 관한 사항이다. 조합비는 조합의 사업 운영을 위해 조합이 조합원에게 부과하는 회비이기 때문에 조합비에 대한 결정 권한은 조합(조합원)에 있어야 한다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 조합비에 대한 실질적인 결정은 아이쿱생협연합회 이사회에서 이루어진다.

조합비 운영에 대한 의사결정 단위도 논란이 될 수 있다. 아이쿱생협연합회의 정관에서 ‘회비 부과기준에 대한 결정’은 총회 결정 사항으로 정하고 있고, 회비 관련 규약에서도 ‘회비 산출 기준과 방법’은 총회 결정에 따르는 것으로 정하고 있다. 이는 연합회가 조합으로부터 걷는 회비 금액, 즉 조

23) 아이쿱생협연합회 이사회는 2023년 2월 9일에 연합회 회비규정을 변경하여 기존 기금의 명칭을 회비로 변경하였다.

합원 1인당을 기준으로 조합으로부터 걷는 금액의 변경이 있을 경우 총회의결을 필요로 하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 아이쿱생협연합회 이사회에서 연합회 회비 규정 개정을 통해 금액을 조정한 후 연합회 총회에서 별도의 안건으로 다루어 처리한 상황은 확인되지 않는다.

둘째는 조합비의 용도에 관한 사항이다. 아이쿱생협 지역조합은 조합원이 납부하는 조합비(회비)를 기본적으로 조합의 사업 운영을 위해 사용해야 하고, 아이쿱생협연합회는 회원조합으로부터 걷는 회비를 “생협연합회의 고유목적 활동에만 사용” 해야 한다. 그런데 아이쿱생협연합회는 조합원의 조합비에서 기금을 조성하고 있지만<sup>24)</sup> 이에 대한 운영 체계는 불투명하다.

아이쿱생협연합회 이사회는 2021년 12월 기존 복지기금과 활동가기금을 통합하여 ‘커뮤니티 복지기금’을 신설하였다. 복지기금과 활동가기금 모두 조합원의 조합비로 조성되었고, 커뮤니티 복지기금 역시 조합비로 조성되었다. 2022년 12월 연합회 이사회는 커뮤니티 복지기금의 명칭을 ‘라이프케어 기금’으로 변경하여 운영하다가 2023년 1월 라이프케어 기금을 폐지하였다.

그런데 2021년 12월 「커뮤니티 복지기금 운영 규정」을 제정하면서 기금 사용의 자격 조건으로 라이프케어공제 가입을 추가했다. 또한 2022년 1월 아이쿱생협연합회 이사회가 의결한 ‘커뮤니티복지기금 운영 계획’에서 구체적인 선정 기준을 제시한 후 선정 기준을 충족한 대상자라도 “라이프케어 공제에 가입하지 않을 경우, 다른 지원으로 대체하지 않는다”고 명시하고 있다.

라이프케어공제는 5개의 사회적협동조합 내 상조회에서 운영하던 보험 성격의 사업이다. 연령에 따라 책정된 금액을 납부하면 매주 식품을 받고, 일정한 기간 동안 상조회에서 요구하는 활동(채식, 간헐적 단식, 운동)을 실천한 상태에서 암에 걸리면 치료비 등을 지급하는 방식으로 운영된다.

---

24) 아이쿱생협연합회의 기금 조성의 근거는 생협법 제65조제1항제7호의 ‘회원의 사업지원을 위한 재원의 조성 및 관리사업’으로 볼 수 있다.

<표 6> 아이쿱생협 기금 사용 대상자 변동

| 구분        | 대상                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 복지기금      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아이쿱생협 조합원, 활동가(활동가기금 지원 대상), 생산자회 회원, 임직원, 협력업체 임직원을 포함한 협동지기상조회 회원을 대상으로 한다.</li> </ul>                                                                                                      |
| 활동가 기금    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정관에서 정한 임기를 1회 이상 마친 전·현직 등기 이사</li> <li>○ 지역조합에서 공식 직책(국장, 위원장, 팀장)을 2년 이상 수행한 자. 2년 이상 활동 경력을 가지고 현재 활동 중인 활동가로 지기, 팀원, 위원, 대의원의 역할을 하고 있는 자</li> <li>○ 전직 이사장은 공식 직책이 없어도 포함한다.</li> </ul> |
| ↓         |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 커뮤니티 복지기금 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ iCOOP생협 조합원이면서 라이프케어공제에 가입한 회원을 대상으로 한다.</li> <li>○ 커뮤니티복지기금 지원 대상자는 기금운영위원회에서 매년 조사해 공지하도록 한다.</li> </ul>                                                                                    |

커뮤니티 복지기금이 라이프케어공제 가입자에게 혜택을 주는 방식으로 운영되는 것은 다른 단체의 사업을 지원하기 위한 것으로 보인다. 따라서 아이쿱생협 조합원의 조합비로 조성된 기금이 조합 및 조합원에게 사용되었다고 보기 어렵다.

한편 2023년 2월 아이쿱생협연합회 이사회는 회비 운영 규정 개정 안건에서 ‘라이프케어 및 공익혁신’ 기금<sup>25)</sup>을 인라이프케어이종협동조합연합회가 조성·운영하는 것을 의결했다. 이는 아이쿱생협 조합원의 회비가 다른 조합으로 이전될 수 있음을 보여준다.

이처럼 생협 조합원은 회비를 납부하고 연합회는 기금은 운영하고 있지만 조합원들은 이에 대해 통제하지 못하고 있다. 또한 생협법에서도 이를 관리·감독하는 제도가 부재하다. 따라서 조합원의 회비와 연합회의 기금이 목적에 부합하게 사용되고 투명하게 운영될 수 있도록 법·제도가 마련될 필요가 있다.

25) 아이쿱생협연합회는 2023년 2월 회비 운영규정을 개정하면서 기존에 사용하던 ‘기금’을 ‘회비’로 교체하였다.

## 8. 마치며

우리 사회의 불평등, 기후 위기, 지방소멸과 같은 문제가 심화하는 상황에서 협동조합은 사회문제를 해결하는 유용한 수단으로 인식되고 있다. 일부 협동조합은 더 좋은 일자리, 더 인간적인 서비스를 제공하기도 하고, 사회가 외면했던 문제에 적극적으로 대처하는 모습을 보이기도 한다. 그러나 비영리법인도 사회문제 해결을 설립 목적으로 삼고, 일부 주식회사도 좋은 일자리와 서비스를 제공한다. 결국 다른 조직형태와 구분되는 협동조합의 차이는 조합원의 필요와 염원을 충족시키기 위해 사업체를 운영하는데 있어 다른 방식의 제도를 가지고 있다는 점이다.

협동조합의 고유성은 바로 민주주의이고, 그 핵심은 조합원 참여이다. 하지만 협동조합을 발전시키기 위한 논의에서 협동조합의 민주주의를 강화하고, 조합원 참여를 높이기 위한 노력을 미미했다. 2012년 협동조합기본법이 시행되고 발표된 협동조합기본계획을 살펴보면, 제1차 협동조합기본계획(2014-2016)과 제2차 협동조합기본계획(2017-2019)까지 협동조합의 민주적 운영을 활성화하기 위한 방안에 대한 언급은 없었다. 제3차 협동조합기본계획에서 ‘협동조합 정체성 가화를 위한 제도개선’ 방안으로 조합원의 총회 소집 청구권과 의원제안권 도입, 이사 및 감사의 이사회 소집 권한 도입이 제시됐지만 아직까지 법률 개정이 되지 않고 있다. 이러한 흐름은 협동조합을 어떻게 활성화시킬 것인가의 관점에서 벗어나지 못한 결과로 평가된다. 또한 협동조합의 1인 1표 제도를 민주적 운영으로 동일시하는 관점이기도 하다.

협동조합이 영리기업과 유사한 방식으로 운영된다면 협동조합의 고유성이 드러나지 않으면서 장기적으로 개별 협동조합은 폐업하고 협동조합 영역은 축소될 것이다. 민주주의 또는 조합원 참여가 논란이 되는 협동조합은 상대적으로 규모가 크고 조합원 수가 많은 조합이라는 점을 고려한다면 우리나라에서는 생협을 주시할 필요가 있다.

실제 아이쿱생협 사례를 보면, 지역조합 해산 과정에서 조합원의 참여는 의도적으로 배제되었고, 거대한 협동조합그룹의 구조를 형성한 후 조합원 통제가 작동하지 못한 모습을 보였다. 아이쿱생협 사례에서 확인된 또 다른 문제는 생협법의 허점이다. 생협은 유통산업의 치열한 경쟁 속에서 고도화되었지만 생협법은 이에 미치지 못하면서 아이쿱생협의 경우 무분별한 차입금 모집의 문제를 야기했다. 또한 지역조합 해산 과정에서의와 같이 조합에서 발생한 문제를 바로잡고자 해도 조합원들이 나설 수 있는 제도가 부족하다.

생협법에서 (소수)조합원 공익권은 5개(의결권, 선거권, 서류열람 및 사본교부청구권, 임원 해임청구권, 임원에 대한 구상권)에 불과하다. 조합원들이 조합(경영진 및 임원)에 문제를 제기하기 위한 실질적인 제도가 부족한 상황이다.

<표 7> 생협법과 농협법의 조합원 공익권 비교

| 구분                      | 생협법       | 농협법                   |
|-------------------------|-----------|-----------------------|
| 의결권                     | 제16조      | 제26조                  |
| 선거권                     | 제16조      | 제26조                  |
| 서류열람 및 사본교부청구권          | 제44조      | 제65조                  |
| 총회 소집청구권                |           | 제36조: 300인 or 10/100  |
| 총회 안건제안권                |           | 제39조: 100인 or 3/100   |
| 총회 의결취소 또는 무효확인 청구권     |           | 제33조: 300인 or 5/100   |
| 임원 해임청구권                | 제39조: 1/5 | 제54조: 1/5             |
| 임원에 대한 구상권              | 제35조      | ×                     |
| 임원에 대한 유지청구권            |           | 제55조, 상법 제402조        |
| 대표소송제기권                 |           | 제55조, 상법 제403~406조    |
| 임시임원선임청구권               |           | 제55조, 민법 제63조         |
| 임원직무집행 정지권 및 직무대행자선임청구권 |           | 제55조, 상법 제407조        |
| 검사인 선임청구권               |           | 제65조: 100인 or 3/100   |
| 외부회계감사청구권               |           | 제65조2: 대의원 1/3        |
| 검사청구권                   |           | 제168조: 300인 or 10/100 |

협동조합의 규모가 커지고 조합원의 참여가 줄어들면, 협동조합의 민주주의가 조합원 전체의 민주주의라기보다 적극적으로 관심을 두는 소수의 민주주의가 될 위험이 있다(Cole, 1944). 나아가 협동조합에서 민주주의 상실은 실패의 원인이 되기도 한다(Kramper, 2012). 따라서 협동조합에서 조합원 참여를 높이고 민주적 운영이 실질적으로 이루어 내기 위한 방안들이 적극적으로 모색되어야 한다. 그 일환 민주적 거버넌스의 핵심적인 단어로 꼽히는 공개(openness), 투명성(transparency), 책임(accountability) 개념을 이용해서(ICA, 2015), 생협이 민주적 운영 상태를 점검하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

한편 생협 연합조직의 제도 개선 요구안에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다. 2020년 생협 연합조직(생협법개정추진위원회)들은 생협의 성장을 위해 △조합공동사업법인 설립근거 마련, △출자회사에 대한 생협법 적용, △독점규제법 적용 예외 명문화, △생협채권 발생(조합원 차입) 근거 마련, △출자 전환 및 회전출자 제도 도입 등을 요구했다. 하지만 생협이 투명하게 운영되지 않고 있고, 다른 협동조합에 비해 감독 체계가 미비한 상황에서 이를 제도가 왜곡될 가능성은 농후하다. 예를 들어, ‘출자기업에 대한 생협법 적용’의 경우, 현재 생협법에서 생협(또는 생협연합회가 출자한 일정 규모 이상의 회사에 대해 외부감사에 대한 의무가 없어 감독에 사각지대가 발생할 수 있다.<sup>26)</sup>

생협은 협동조합의 정체성을 강화하기 위해 노력해 왔고, 사회운동적 성격의 활동을 적극적으로 실천한 대표적인 협동조합 부문이었다. 하지만 노동과 지배구조에서의 문제가 계속 노출되면 민주적 조직으로서의 의구심은 커지고 있다. 생협이 경제적 위기를 돌파하기 위해 지원 방안을 요구하는 것만큼 민주적 운영을 강화하기 위한 제도 개선을 요구해야 할 때이다.

---

26) 외부감사법은 직전 사업연도 말 기준 △자산총액 500억원 이상 △매출액 500억원 이상 △ 다음 항목 중 2개 이상(자산총액 120억원 이상, 부채총액이 70억원 이상, 매출액이 100억원 이상, 종업원이 100명 이상)인 회사 등을 외부감사 대상으로 규정하고 있다.

## 참고문헌

- 공정거래위원회(2012), “생협 공정사업 연내에 시행, 영리형 의료생협은 억제”(2012.3.8 보도자료).
- 공정거래위원회(2024), 『소비자생활협동조합법 운용 가이드라인』.
- 박성용(2010), “소비자생활협동조합법의 개정내용과 향후 과제”, 『한국협동조합연구』 제28권 제1호, pp. 71~94.
- 민관합동(2021), 「소비자생활협동조합 활력 제고방안」.
- 보건복지부(2014), “보건복지부·경찰청·국민건강보험공단 합동, 의료생협 병자 사무장병원 49개 적발”(2014.12.10).
- 생협법개정추진위원회(2020), 『생협의 자립적 활성화를 위한 제도 개선 입법 토론회 자료집』.
- 생협전국협의회(2016), 「소비자생활협동조합 주무부처 변경의 필요성」.
- 윤석(2005), “소비자생활협동조합법 개정의 필요성 및 개정 방향”, 『입법정보』 제185호, 국회.
- 아이쿱생협연합회(2022), 『2021 세이프넷 공동연차보고서』.
- 이소아·이정봉(2025), 『소비자생협 운영 사례를 통해 본 소비자생활협동조합법 개정 방안』, 공익변호사와함께하는동행.
- 이정봉(2004), 『협동조합은 노동을 존중하는가』, 초록펍권.
- 이정봉(2025), “소비자생활협동조합의 조합원 차입실태와 과제”, 『이슈분석』 제4호, 사회적경제노동센터.
- 정은미(2006), “한국 생활협동조합의 특성”, 『농촌경제』 제29권 제3호, pp. 1~18.
- 채성훈(2013), “국내 생협의 사업 특징과 시사점”, 『CEO FOCUS』 제 319호, 농업경제연구소.
- Battilani, P and Schröter, Harm. (2012) “Demutualization and Its Problems”, *The Co-operative Business Movement 1950-present*, [edited by] Patrizia Battilani, Harm G. Schröter., Cambridge University Press.
- Birchall, J. (1997) *The international co-operative movement*, 『21세기의 대안 협동조합운동』, 들녘.
- Bonner, A. (1970) *British Co-operation*. CO-OPERATIVE UNION LTD.
- Cole, G.D.H. (1944), *A Century Of Co Operation*, 『영국 협동조합의 한 세기』,

홍성: 그물코.

Heath, J. (2025) Are cooperatives more virtuous than corporations?, *Politics, Philosophy & Economics, Online First*: 1-27.

International Co-operative Alliance. 2015. *Guidance Notes to the Co-operative Principles*, 『ICA 협동조합 원칙 안내서』, 한국협동조합협의회.

Jang, S., Lee, E., Jeon, J. (2024), Co-operative identity, participation and sustainability Strategic renewal at iCOOP Korea, *The Consumer Co-operative Sector*. Routledge

Kramper, P. (2012) “Why Cooperatives Fail: Case Studies from Europe, Japan, and the United States, 1950-2010”, *The Cooperative Business Movement, 1950 to the Present*, Cambridge University Press.

Lees, M., Volkers, R. (1996) General Trends, Findings & Recommendations. *Review of international co-operation* 89(4): 37-49

---

# 소송을 통해 본 생협 조합원 공익권 문제점과 소비자생협법 관련 법제 비교<sup>27)</sup>

이소아 | 공익변호사와 함께하는 동행 변호사

---

## 제1절 들어가며

제1발제자가 언급한 사례 중 지역 아이쿱생협이 해산을 하면서 중요재산을 이사회 의결만으로 처분해버린 사건<sup>28)29)</sup>은 특히 협동조합 내에서 협동조합의 정체성과 충돌하는 사건들이라고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

혹자는 이와 같은 현상을 일부 협동조합의 일탈적인 사례라고 말할지 모른다. 그러나 위 사안을 그냥 방치한다면 협동조합에 내재한 문제, 즉 협동조합에서 이사회에 대한 조합원의 영향력과 경영진에 대한 이사의 영향력이 미미하기 때문에(Conrnforth, 2004; Spear, 2004), 협동조합은 조합원과 괴리된 채 운영될 수 있다는 구멍을 크게 키우는 꼴이다. 무엇보다도 합병, 재산 처분, 해산 과정에서 발생한 문제점을 그냥 둘 경우 재정적자 문제를 안고 있는 생협들에게 안좋은 선례를 남겨 유사한 문제가 반복될 수 있다는 부분

---

27) 이 원고는 공익변호사와 함께하는 동행, 사회적경제노동센터가 공동발간한 「소비자생협법 개정 보고서」에서 일부를 발췌한 것이다.

28) 협동조합연대체의 대정부 요구안은 생협법개정추진위원회(2020), 한국사회적경제연대회의(2020), 한국사회연대경제(2025)를 참고할 수 있다.

29) 경향신문(2025. 11. 27.), [세상읽기] 아이쿱생협의 A씨들을 위하여, <https://www.khan.co.kr/article/202511272156005#ENT>, 2026. 2. 3. 열람

30) 오마이뉴스(2024. 6. 27.), 아이쿱생협 지역조합 잇따라 해산, 기이하다, [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0003041981](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003041981), 2026. 2. 3. 열람

이 가장 큰 문제이다.

이런 상황을 막을 수 있는 장치는 없을까? 조합원들이 스스로 민주적 통제를 할 수 있도록 하는 방법은 없을까? 앞선 발제문에서 언급된 바와 같이 조합원의 총회 소집청구권, 의안제안권이 기본일 것이다. 그렇다면 이미 문제가 발생한 다음이라면 어떤가? 예를 들어 위 사례처럼 이사회결결만으로 사실상 합병을 진행한 경우 조합원이 합병무효의 소를 제기할 수 있다면 어떨까? 이사회 결결만으로 중요자산을 처분하도록 하는 규정을 개정하는 것과 별개로, 이사회가 중요자산 등을 이미 처분한 경우 조합이 아니라 조합원이 직접 임원을 해임요구하거나 손해배상을 청구할 수 있게 하면 어떨까?

문제가 이와 같음에도 불구하고 현행 「소비자생활협동조합법」(이하 ‘생협법’이라 한다)은 조합원들이 민주적 통제를 가할 수 있는 공익권과 자익권에 관한 규정을 찾아보기 어려운데, 이는 주식회사나 다른 협동조합 관련 법령에 규정된 최소한의 내용조차 포함하고 있지 않다.

아래에서는 현행 법으로는 이사회 결결만으로 해산, 중요재산처분이 진행된 이후 당해 문제를 결의한 이사들이 이사회를 장악하고 있어 협동조합 스스로가 법적 문제제기를 하지 않는 경우, 조합원이 나서서 소송을 할 경우 현행법상 얼마나 많은 구조적 한계가 있는지 사례를 통해 살펴보겠다. 그리고 같은 사안을 가지고 국내 다른 협동조합 관련 법제에서는 어떠한 장치들이 있는지, 또 일본 「소비생활협동조합법」(이하 ‘소비생협법’이라 한다)<sup>31)</sup>을 비교하여 살펴보면서 개정안을 제시해 보겠다.

## 제2절 조합원의 통제권 강화 : 공익권<sup>32)</sup> 신설

31) 우리나라 생협법과 비슷하게, 일본에는 소비자의 생활 안정을 위해 소비생활협동조합의 설립·운영·감독을 규율하는 「소비생활협동조합법」을 두고 있다.

32) 조합원이 조합의 운영에 참여할 수 있는 권리를 공익권이라 하고, 조합원의 경제적 권리를 자익권이라 한다.

## 1. 관련 소송을 통하여 살펴보는 논의의 배경

지역 생협에서 발생하는 여러 가지 문제(조직통합이라는 이름으로 진행된 조합원 탈퇴 중용 후 해산총회와 탈법적 합병의 문제, 조합의 기본 자산을 이사회 의결만으로 처분한 문제)들은 일단 조합원들이 스스로 조합 및 임원들의 운영을 감시할 수 있다면 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 특히, 아이쿱생협 지역 조합들이 통합을 이유로 해산하면서 이사회의 결의만으로 재산을 처분한 것과 관련하여, 조합원이 해산 결의를 더 쉽게 문제제기할 수 있었다거나 조합원이 재산처분에 관한 임원진의 책임을 직접 물을 수 있는 근거 규정이 있었다라면, 사후적으로 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 관련 규정의 존재만으로도 소비자생협의 구성원들이 의사결정 및 운영을 함에 있어 더 신중한 검토를 할 수 있게되는 예방적 효과도 생길 수 있었을 것이다.

그러나 현재로서는 이와 같은 문제에 관하여 조합원이 조합을 상대로 직접 소송으로서 책임을 구할 수 있는 방법은 거의 없다. 지역 아이쿱생협 해산 및 증여 관련하여 문제 의식을 가지고 있는 조합원들은 대부분 조용히 탈퇴하는 것을 택했다. 출자금을 훨씬 상회하는 법률 비용을 치르면서 승패를 알 수 없는 소송을 선택하는 경우 자체를 상정하기 어렵다. 문제 의식을 가지고 자신의 사재를 털어 긴 시간 동안 싸워온 조합원 3명의 소송 과정을 자세히 살펴보면 조합원이 생협을 상대로 소송을 하는 것 자체가 현재 법리로는 거의 불가능에 가깝다.

### 1. 남원아이쿱생협의 조직통합, 재산처분 및 해산 경과

- 2023. 6. 20. 이사회 조직통합 결의
- 2023. 6.- 조합원들에게 탈퇴 안내 문자 발송, 탈퇴 독려
- 2023. 12. 4. 이사회 1억 4,750만 원 (재)자연드림유기농치유연구재단에 증여 의결(2023. 12. 28. 실제로 집행)
- 2024. 1. 3. 이사회 4,050만 원 위 재단에 증여 의결(2024. 1. 8. 집행)
- 2024. 1. 20. 해산총회 (2024년 결산 없음)
- 2024. 4. 11., 2024. 4. 25. 2024. 5. 9. 각 재산처분총회

## 2. 관련 소송의 경과

### 가. 절차를 중지시킬 수 있는 방법의 부재

이와 같은 상황에서 원고가 되기로 결심한 조합원 3인은 먼저 해산총회 결의로 인한 재산처분총회와 청산총회의 효력을 정지시킬 필요가 있었다. 재산처분과 청산이 종결된 이후에 판결이 선고된다면 아무런 소송의 이익이 없어지게 되기 때문이다. 그래서 원고들은 2024. 5. 2. 먼저 해산결의중지가처분 신청을 하였으나 기각되었다. 이유는 이렇다.

“임시의 지위를 정하기 위한 가처분은 다툼 있는 권리관계에 관하여 본안 소송에서 확정될 때까지 사이에 생길 수 있는 현저한 손해를 피하거나 급박한 위험을 막기 위하여 또는 그 밖의 필요한 이유가 있는 때에 한하여 허용되는 응급적 잠정적 처분으로서의 성격을 가지고, ..... 피보전권리 및 보전의 필요성에 대하여 고도의 소명이 요구되는 것인데, ..... 채권자들이 제출한 자료들만으로는 피보전권리를 보유하는지 여부에 관한 충분한 소명이 있다고 보기 어렵다.

.....

채권자들이 제출한 자료만으로는 채무자들이 전북아이쿵으로의 통합과정에 있어서 ‘합병’이 아닌, ‘해산 및 조합원 재가입’의 형식을 택한 것이 탈법행위로서 용인할 수 없다는 점에 관하여 충분한 소명이 있었다고 보기 어렵다.

..... 최종적으로 불법행위로 판명되어 채무자들이 조합원들에 대하여 손해배상책임을 부담하게 된다고 가정하더라도 그 배상책임은 특별한 사정이 없는 한 금전의 지급으로 이행할 것이므로 이 사건 신청과 같은 임시적 지위의 보전으로서 보전될 권리라 볼 수 없으며, .....” (남원지원 2024. 6. 3. 선고 2024가합2005 해산결의중지가처분)

가압류가 아닌 가처분은 단순히 금전채권을 보전하기 위한 것이 아니어야 하고 보전의 필요성이 현저해야 한다. 그런데 법원은 조합원인 원고들이 가

진 피보전채권을 금전채권적 성격으로 보았던 것이다. 만약 문제 제기한 조합원들의 숫자가 많았다면 가처분의 필요성이 조금 더 소명될 수 있었을지도 모른다. 그러나 생협 조합원들은 이와 같은 문제 상황에서 탈퇴하고 다른 생협을 이용하는 방식으로 행동하기 쉽기 때문에 원고 조합원을 모집하기 어려운 반면, 어렵게 문제를 제기한 원고들이 보유한 지분은 외견상 소수에 불과했다.

이와 같은 사유로 법원은 피보전채권의 보전의 필요성을 인정받기가 어렵다는 여러 가지 한계들로 인하여 가처분 신청을 기각하였다. 원고를 모집하기 어려운 현실적이고 구조적인 제약은 아래와 같이 이후 제기된 본안소송 과정에서 원고 적격 문제와 연결되어 있다.

#### 나. 채권자대위권과 조합원들의 원고적격 문제

가처분은 기각되었으나 조합원들은 가처분 신청 직후 바로 본안소송을 제기하였다[남원지원 2024가합1093(2024. 5. 20. 소제기, 2025. 11. 13. 1심 선고)].

이 소송에서 조합원들이 처음 제기한 청구취지·청구원인 및 그에 대한 피고 측 주장·항변을 정리하면 이렇다.

|                | 원고 청구 및 청구원인                                 | 피고 주장 및 항변                                                                           |
|----------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 남원아이쿱생협        | 해산결의 무효확인청구                                  | 아무런 법적 근거 없음                                                                         |
| 자연드림 유기농치유연구재단 | 피고 남원아이쿱생협에게 증여받은 금원 반환청구(채권자대위-조합을 위한 보존행위) | <b>피보전채권이 존재하지 않는다</b> (잔여재산분배청구는 총회에서 정한 방법에 의하여야 하므로 개별 조합원의 구체적 재산청구권은 성립하지 않는다.) |
| 이사들            | 생협법 제35조 손해배상청구(채권자대위)                       | 생협법 제35조 제6항 전체 임원에 대하여는 조합원 <u>5분의 1 이상</u> 의 동의를 받은 조합원 대표를 받아야 하므로 원고적격이 없다.      |

원고 조합원들은 처음 조합원으로서 남원아이쿱에 대하여 가지고 있는 잔여 재산분배청구권을 피보전채권으로 하여 남원아이쿱생협이 치유연구재단에 가지고 있는 부당이득반환청구권을 채권자대위하는 방식으로 본안소송을 시작했다. 재판부는 피고 측 본안전항변을 적극 검토하면서 특히 다른 조합원들의 동의를 받아올 수 있는지에 관한 구두 석명을 구하기도 하였다. 원고들은 공동소송적 보조참가 등을 통하여 추가 조합원들을 모집하고 싶었으나, 피고 측에서 조합원 명단과 주소 등의 자료를 공개하지 않아 이 역시 어려워졌다.

원고들은 소송계속 중 청구원인을 변경하여 조합원들의 잔여재산분배청구권이 직접 침해된 것으로 법리 구성을 변경하였다. 변경된 청구원인 역시 법인이 입은 손해를 구성원이 직접 청구할 수 있는가와 관련한 민법상 확립된 판례에 반하는 것이어서 한계가 있었으나, 피보전채권이 존재하지 않아 각하되는 것보다는 실체관계 판단을 받기 위하여 청구원인을 변경하는 전략을 구하였다.

문제제기한 조합원들은 처음부터 패소의 위험을 안고 소송을 시작할 수밖에 없었다. 소송 시작 전 조합원들이 여러 차례 여러 가지 방향으로 결산자료 및 회계자료를 요구하였음에도 아이쿱생협연합회에서 자료 제출을 거부하여 (남원아이쿱생협의 모든 회계 관리는 아이쿱생협연합회의 회계팀에서 관리하고 있다) 자료를 공개하지 않았기 때문이다. 원고들은 비용과 시간의 위험에도 불구하고 자료라도 확보하고자 하는 공익적인 요청으로 인지대와 송달료를 감수하고 소송을 시작하였던 것이었다.

#### 다. 법원에 의한 청산인 해임 및 이후 소송 진행

원고들은 위 가처분이 기각되고 난 직후, 2024. 6. 10. 별도로 남원지원에 민법 제84조<sup>33)</sup>에 따라 청산인 해임 신청을 하였고, 2024. 12. 31. 남원아이쿱

---

33) 민법 제84조(법원에 의한 청산인의 해임) 중요한 사유가 있는 때에는 법원은 직권 또는 이해관계인이나 감사의 청구에 의하여 청산인을 해임할 수 있다.

청산인 해임 및 새로운 청산인 선임 결정이 내려졌다. 그 요지는 이렇다.

“1) 사건 본인(남원아이쿱생협을 의미함)의 이사장이었던 \*\*\*은 사건본인의 중요한 재산을 처분함에 있어서 정관에서 정한 절차를 모두 거친 것으로 보인다. 그러나 \*\*\*은 위 기부행위가 법적으로 증여로 평가되어 되돌려 받을 수 없을 수 있고, 사건 본인에게 어떠한 이익이 있는지 불분명함에도 불구하고 기부행위를 위한 모든 절차를 주도했다.

2) 특히, 위 기부금은 재단법인 자연드림유기농치유연구재단의 요양병원 설립 및 운영에 사용된 것으로 보이는데, 위 요양병원이 충청북도 괴산군에 소재하고 있기 때문에 남원시에 거주지를 두고 있는 많은 조합원들에게 어떠한 이익이 있는지 불분명하고, 청산인 \*\*\*도 심문기일에 이를 제대로 설명하지 못하였다(위 요양병원은 기부금을 낸 사건본인의 조합원이라고 하여 특별한 혜택을 제공하지는 않는 것으로 보이고, 기부금을 내지 않는 사람들도 똑같이 이용할 수 있는 바, 제3의 단체가 요양병원을 설립하는데 사건본인이 거액을 기부해야 할 이유를 찾기 어렵다).

3) \*\*\*은 위 기부행위 전후로 조합원들에게 위 기부행위의 필요성과 그로 인해 사건본인 및 조합원들이 받게 되는 이익과 불이익에 대하여 구체적으로 설명하지 않았다.

.....

5) 위 기부행위에 관한 이사회 의결에 참여한 \*\*\*을 비롯한 다른 이사들의 행위는 업무상 배임행위에 해당할 여지가 있고, 설령 범죄행위에 이르지 않는다고 하더라도 사건본인에 대한 민사상 불법행위책임을 부담할 여지가 있는데, \*\*\*이 사건본인의 청산인으로 있는 한 사건본인의 손해배상청구권 행사는 불가능하거나 상당히 곤란해 보인다.” (남원지원 2024비단 2001 청산인의 해임)

2024. 12. 31. 청산인해임 결정과 함께 법원에 의하여 새로운 청산인이 선임

제87조(청산인의 직무) ①청산인의 직무는 다음과 같다.

1. 현존사무의 종결
2. 채권의 추심 및 채무의 변제
3. 잔여재산의 인도

②청산인은 전항의 직무를 행하기 위하여 필요한 모든 행위를 할 수 있다.

되자, 이제는 새로운 청산인이 대표로 있는 남원아이쿵이 직접 원고가 되어 치유재단에 대한 부당이득반환과 임원들에 대한 손해배상청구소송을 진행할 수 있게 되었다(2025. 3. 7. 소 제기, 전주지방법원 남원지원 2025가단10253 부당이득금).

이때 조합원들은 조합원들이 제기했던 소송들의 청구를 취하하려고 하였다. 소송계속의 실익이 없어졌기 때문이다. 그러나 피고 치유재단, 아이쿵생협연합회, 전 이사들이 소취하에 동의를 하지 않았기에 소송이 계속되었다. 조합원들은 변경 전 재판부의 소송지휘(변론준비기일에서 각 조합원의 지분비율로 청구금액을 특정하라는 석명을 함)도 있고 또 원고 조합원들의 패소 비용을 줄이기 위해 조합원의 지분 비율로(각 1/44<sup>34)</sup> 청구금액을 감축하면서 조합원이 직접 입은 피해라고 청구원인을 변경하였다.

|                   | 처음 청구취지                                  | 변경된 청구 취지                   |
|-------------------|------------------------------------------|-----------------------------|
| 남원아이쿵생협           | 해산결의 무효확인청구                              | 취하                          |
| 자연드림유기농<br>치유연구재단 | 피고 남원아이쿵생협에게 증여<br>받은 금원 반환청구(채권자대<br>위) | 1/44 청구금액 감축 <sup>35)</sup> |
| 이사들               | 손해배상청구(채권자대위)                            |                             |

조합원이 제기한 2024가합1093 판결에서 원고들이 제기한 청구는 예상대로 모두 기각되었다.

### 라. 남원아이쿵이 원고가 된 사건에서도 패소 : 생협법 제42조 문제

그런데 법원은 남원아이쿵이 직접 치유재단과 이사들을 상대로 제기한 2025가단1093 판결에서도 남원아이쿵의 청구를 모두 기각하였다. 그 이유는 이렇

34) 원고들의 지분 비율이 1/44에 불과한 이유는 2024. 1. 20. 해산총회 이후에도 전 이사들이 계속하여 조합원들의 탈퇴를 종용하였기에 최종 재산처분총회 당시 남아 있던 조합원의 숫자가 44명에 불과하였기 때문이다.

35) 마지막 청산총회를 기준으로 남아 있는 조합원을 기준으로 청구취지를 감액하면서도 탈퇴하거나 이관한 조합원들의 참여권이 박탈되는 것에 있어 여러 가지 고민이 있었다. 그러나 재판부(그러나 판결 선고시에는 다른 재판부로 바뀌었다)의 석명으로 인하여 마지막 청산총회를 기준으로 남아 있는 조합원수를 기준으로 하였다.

다.

“생협법 제42조는 이사회의 의결사항으로 ‘조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항’ (제1호), ‘기본자산의 취득과 처분’ (제7호)을 규정하고 있고, 원고의 정관 제41조 제1항 제1호, 제7호도 같은 내용으로 규정하고 있다. 원고가 두 차례에 걸친 이사회 의결을 통해 이 사건 기부행위를 한 것은 원고가 보유한 현금성 자산을 증여한 것으로서 생협법과 정관이 정하고 있는 이사회 의결사항인 ‘재산 및 업무집행에 관한 사항’ 또는 ‘기본자산의 처분’에 해당함이 명백하다.

한편, 생협법 제23조 제1항은 조합의 정관에 ‘잉여금과 손실금의 처리에 관한 사항’을 기재해야 한다고 규정하고 있고, 원고의 정관 제30조는 총회의 의결사항으로 ..... 잉여금의 처분 및 손실금의 처리를 규정하고 있다. 위 규정에 의하면, 잉여금의 처리에 관한 사항은 총회 의결사항에 해당한다. 그러나 기업회계에서 잉여금이란 기업의 영업활동이나 재무활동의 결과 축적된 이익으로 ..... 결산 이전에는 잉여금의 처분이라는 개념을 상정하기 어렵다.

..... 원고의 정관 제30조 제5호는 위 생협법 제48조 제1항에 따라 마련된 규정으로 회계연도 종료 후 3개월 이내에 개최되는 정기총회에서 잉여금 처리안을 포함한 결산보고서를 승인받아야 한다는 취지이지, 통상의 조합 활동 중에 발생하는 모든 조합 자산의 처분에 대하여 사전에 총회의 승인을 받으라는 취지로 해석할 수는 없다.

.....

이 사건 기부행위가 원고나 그 조합원들의 이익에 반하는 배임행위에 해당한다거나 피고 치유재단의 적극가담하에 이루어진 것이어서 무효라고 볼 수 없다.” (전주지방법원 남원지원 2024가단1093)

2024. 12. 31. 청산인 해임 결정에서 한 법원의 결정과 달리, 같은 사안에 대하여 다른 재판부는 2025. 11. 판결에서 생협법 제42조를 근거로 하여 절차적 위법이 없다며 남원아이쿱생협의 청구를 모두 기각하였다. 그리고 현재 항소심이 진행 중에 있다.

### 3. 소결론 : 조합원 공익권 자익권 관련 규정의 부재

만약 위 소송들에서 조합원들이 생협에 곧바로 회계검사를 청구할 수 있는 근거 규정이 있었다면, 조합원들이 해산 결의 총회의 효력을 정지하면서 합병 무효의 소를 제기할 수 있었다면, 이사회 결의만으로 기본 재산을 처분할 수 없도록 하는 조문이 있고 조합원들이 재산처분의 효력을 중지시키면서 반환청구를 할 수 있었다면 어땠을까?

그와 관련한 근거 조문들이 있었다면 이사들이 처음부터 이와 같은 탈법적인 방법의 조직통합을 시도하지 못했을 것이고, 재산을 처분하지 못했을 것이며, 설사 문제가 발생했다 하더라도 조합원들이 미리 포기 하지 않고 더 쉬운 방법으로 소송을 제기할 수 있었을 것이다. 그와 관련한 내용들이 다른 협동조합 관련 법령이나 외국 입법에도 없었던 것일까?

아래에서는 각 쟁점별로 현행 생협법상 조합원이 가지고 있는 공익권 및 자익권 관련 규정을 국내 유사 협동조합 관련 법령 및 일본 소비생협법의 사례와 비교해 본 다음 관련 규정의 미비점과 개정의 방향성을 살펴보겠다.

## II. 탈법적 조직통합과 합병/분할 관련 규정의 부재

### 1. 조직통합은 합병인가 경영의 자유인가 모럴 헤저드인가

지역 아이쿱생협의 이사회는 ‘조직통합’이라는 안건을 통과시킨 후 자신의 조합원들을 탈퇴시킨 다음 새로운 조합에 가입하도록 종용하였다. 조합원 수가 적어진 지역아이쿱생협은 해산총회를 했다. 해산총회 직전 이사회는 가지고 있던 현금재산의 상당 부분을 요양병원을 운영하는 재단법인에 증여해버렸다. 그리고 협동조합의 자본금인 출자금은 통합될 생협에 ‘이관’ 하였으며 소멸하는 지역생협의 재산들을 통합할 생협에 넘겼다. 이러한 과정들을 법적으로 어떻게 해석할 것인지는 중요하다.

임원들이 조합원을 탈퇴시킨 다음 새로운 생협에 가입하도록 종용한 것을 임원들의 도덕적 해이로 볼 것인가 경영상의 전략으로 볼 것인가.

#### 가. 회사법상 회사들과 생협의 비교

이를 판단하기 위해서는 다시 생협을 비롯한 협동조합의 법적 성격이 무엇과 비슷한지에 관하여 살펴본 다음 유사 기관과 비교하여 살펴보는 것이 필요하다. 생협은 현재 법령에서는 비영리법인으로 규정되어 있으나 그 실질에서는 영리성을 가지고 있으므로 협동조합 기본법과 마찬가지로 그냥 ‘법인’으로 규정될 필요가 있다. 그렇다면 협동조합은 법인 중 합명회사와 비슷한가? 합명회사는 무한책임사원이 자기기관성, 업무집행의 권리의무성 및 의사결정의 전원일치성 특성으로 하고 있다. 반면, 협동조합은 조합원이 직접 기관이 되는 것이 아니라 제3자가 기관이 되고, 조합원은 직접적으로는 업무집행권을 가지고 있지 아니하며, 총회를 통하여 간접적으로 경영에 관여하는 데 불과하고, 총회에 있어서의 의결은 다수결에 의하여 결정되고 있는 점 등에서 합명회사와는 차이가 있다. 그래서 류창호(2015) 협동조합이 오히려 주식회사와 유사하다고 주장한 바 있다.<sup>36)</sup>

#### 나. 조합원 탈퇴와 주식회사 자본소각과 비교

조합원 탈퇴를 주식회사의 경우와 비교해 보자. 조합원을 탈퇴시키면 자본금이 감소하는 결과를 초래한다. 따라서 조합원 탈퇴는 주식회사에서 주식 감소 절차와 비교해 볼 수 있다.<sup>37)</sup> 주식회사에서 임원이 주식을 소각시키는 행위 자체를 상정하기는 어렵다. 주식회사는 자본불변의 원칙에 따라 주식을 감소시키는 것 자체는 원칙적으로 허용되지 않으며,<sup>38)</sup> 주주총회의 특별결의를 통해서만 발행주식수를 줄이거나 액면가를 낮추는 것이 가능하다. 주식감소는 채권자들을 보호할 재산인 자본금을 감소시키는 것이기 때문에 이를

36) 류창호, “협동조합기본법상 협동조합의 조직과 구조”, 아주법학 제8권 제4호(2015.), 296.

37) 주식 감소(감자)와 주식 소각은 다르다. 주식 감소는 자본금 자체가 감소하기 때문에 채권자 보호절차를 거쳐야 하는 반면, 주식 소각은 이익잉여금을 재원으로 발행주식수만 줄어든고 자본금은 그대로 유지되기 때문이다. 따라서 주식 소각은 이사회 결의로 자기주식 취득 절차를 거쳐 진행될 수 있다.

38) 유상증자의 경우는 주주총회가 정한 범위 내에서 이사회가 결정할 수 있다.

엄격하게 제한하는 것이다.

반대로 생협을 포함한 협동조합의 경우 조합원의 숫자는 계속하여 변동하며 조합원은 언제든지 출자금 반환을 요청할 수 있기 때문에,<sup>39)</sup> 자본금은 계속 변하고 그것이 제3자인 채권자 및 이해관계인들에게는 자본충실의 기초에 큰 변수로 작용한다. 협동조합 재무상태표에서 출자금을 자본금이 아닌 부채에 계상하기도 하는 이유가 여기에 있다. 따라서 임원들이 자신의 지역 생협 조합원들을 탈퇴시켜 다른 생협에 가입시키는 부분은 당해 지역 생협의 재정건전성을 위협하게 한다는 문제가 생기므로 엄격히 제한되어야 한다.<sup>40)</sup> 또한 이는 임원에게 조합을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야 할 의무를 규정하고 있는 생협법 제35조 제1항 취지에도 반한다.

그렇기 때문에 협동조합 기본법과 농업협동조합법 등 협동조합 관계 법령에서 출자감소는 총회 의결사항이며,<sup>41)</sup> 의결 후 14일 이내 대차대조표를 작성하여야 하고 일정 기간 내에 채권자 이의신청을 공시하고 최고하여야 한다.<sup>42)</sup> 생협법 등은 관련 규정이 미비하나 비슷한 취지로 조합이 조합원의 출자지분을 취득하거나 질권의 목적으로 하여서는 안 된다는 규정을 두고 있다.<sup>43)</sup>

#### 다. 지역 아이쿱생협 이사들의 조합원 탈퇴 중용의 문제점

이와 관련하여 아이쿱생협은 지역 생협들의 조직을 통합할 경영적인 필요에 따른 사적자치의 영역에 해당하며, 이관한 조합원들의 경우 출자금이 이전되고 탈퇴한 조합원들에게는 출자금이 반환되었으므로 문제될 것이 없다고 주장할지 모른다. 그러나 협동조합의 재산은 출자금만이 있는 것이 아니라 사

39) 반면 주식회사에서 주주는 원칙적으로 회사에 대해 출자금의 환급을 직접 청구할 수 없다.

40) 지역 아이쿱생협들은 각기가 모두 독립된 법인으로 설립되어 있다. 아이쿱생협연합회의 단순 지부 구조 아니냐고 생각할 수 있으나 지부가 아닌 독립된 법인인 협동조합이 단순히 조합원의 탈퇴 가입만으로 조직을 통합하는 것은 각 지역 아이쿱생협의 독립성을 해치는 것이다.

41) 출자금은 정관기재사항 및 등기사항이기 때문에 출자금의 변동은 총회의 의결사항이다. 이는 모든 협동조합에서 같다.

42) 협동조합 기본법 제53조(출자감소의 의결), 농업협동조합법 제72조(출자감소의 의결), 농업협동조합법 제73조(출자감소에 대한 채권자의 이익)

43) 생협법 제51조(출자지분의 취득금지 등)

업으로 인한 매출, 회비 징수로 인한 사업의 수익으로도 조성되며, 그 외에도 조합의 사업과 관련한 다양한 채권자들이 있다. 그리고 통합, 합병 등을 반대하는 조합원이 있을 경우 이들의 경제적 권리가 해산으로 인하여 함부로 침해되지 않도록 보장되어야 한다. 무엇보다도 협동조합은 주식회사와 다르게 조합원들의 민주적 의사결정 구조와 조합원을 위한 최대한의 봉사(생협법 제6조 제1항)를 해야 하는 조직으로서, 조합 운영의 투명성을 높이고 조합원 간의 신뢰가 유지되어야 하는 것이 필수적이다.

생협의 경영상의 필요에 의하여 아이쿱생협 외 다른 생협들도 합병에 준하는 포괄양수도 협약을 체결(2021. 구로시민두레생협과 서울남부두레 생협<sup>44)</sup>)하거나, 생협을 분할(2023. 한살림 서울이 6개의 생협으로<sup>45)</sup>)하는 경우도 있었다. 그러나 이들은 사전에 이사회 결의뿐만 아니라 총회 의결을 거치고 있음을 확인할 수 있다.

한 지역생협을 ‘해산’ 시키고 다른 생협으로 조합원들을 가입시키는 방식으로 진행된 조직통합은, 조합원들의 경제적 민주적 참여권에 지대한 영향을

44) (두레생협 공지사항  
http://www.dure-coop.or.kr/bbs/board.php?bo\_table=B21&wr\_id=388&sfl=wr\_subject&stx=%EA%B5%AC%EB%A1%9C%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EB%91%90%EB%A0%88%EC%83%9D%ED%98%91-%EC%84%9C%EC%9A%B8%EB%82%A8%EB%B6%80%EB%91%90%EB%A0%88&sop=and), 2026. 2. 3. 열람  
구로시민두레생협-서울남부두레생협 더 큰 하나되기  
: 구로시민두레생협과 서울남부두레생협은 2021. 3. 24. 포괄양수도 협약을 체결하였다. 서울남부두레생협은 협약체결 이전 2021. 3. 3. 정기대의원 총회에서는 자본예산 및 사업총괄양수도계약 안건을 총회에서 결의하였다.  
포괄사업양수도는 법적으로 엄밀한 의미의 합병이 아니지만 합병과 유사한 문제들이 발생할 수 있는 것이고, 구로시민두레생협 등은 그에 관하여 이사회 결의만이 아닌 정기총회 의결을 통하여 절차를 진행하였다.

45) 한살림 보도자료(<http://www.hansalim.or.kr/archives/58130>), 2026. 2. 3. 열람  
한살림서울소비자생활협동조합, 다섯 개 신규 생협으로 새 출발 시도한살림서울소비자생활협동조합,  
다섯 개 신규 생협으로 새 출발 시도  
: 한살림서울생협의 조직 개편은 2015년도에 처음으로 내부 검토를 시작해, 2017년 대의원총회에서  
‘한살림서울 조직 개편 방향’ 안건이 처음 논의 및 승인됐고, 내부분화 1단계(2018~2020년)와 2단계  
(2021~2022)를 거쳐 준비돼 왔다. 2022년 4월 말부터 5월 초에 걸쳐 서울 동, 서, 남, 북 권역과 인  
천 및 인근 경기 지역에서 첫 발기인회를 개최하여 2022년 분할된 생협의 창립총회 및 설립 인가 등  
기 등의 절차를 마치고 2023년 1월 1일 자정부터는 한살림서울이 다섯 개의 생협으로 분할 출범하였  
다.  
분할총회가 2022년에 있었으나 그와 관련한 조직 분할 결의 자체는 그보다 5년 전인 2017년 대의원  
총회에서 의결하고 수년간의 준비절차를 거친 후 다시 총회를 통하여 최종 분할을 의결하였다.

미치는 중요한 결정이다. 따라서 소수 임원이나 특정 집단에 의해 좌우되어서는 안 되며 전체 조합원의 충분한 논의와 총회 의결을 거쳐야 할 사안이다. 또한 채권자 보호를 위하여 부채, 우발 채무 등 채무상태를 투명하게 실사하고 요건과 절차에 따라 진행되어야 한다. 그러한 절차를 거치지 않고 이와 같은 통합이 그냥 용인될 경우, 부채가 많은 협동조합이 채무를 해결하지 않고 조합원들을 탈퇴시켜 해산해버리는 도덕적 해이도 용인될 것이고, 임원이 조합원들을 탈퇴시키고 해산하면서 재산을 다른 곳으로 빼돌리는 행위도 무질서하게 허용되어 선의의 채권자들 혹은 조합원들이 피해를 보게 될 것이며, 무엇보다도 소비자생협 및 협동조합의 민주적 운영의 근간이 흔들릴 것이기 때문이다.

## 2. 생협법상 합병/사업양도 절차 규정의 부실 및 관련 법령 비교

### 가. 생협법상 관련 규정

지역 아이쿱생협들이 법령에도 개념이 없는 ‘조직통합’이라는 이름으로 쉽게 조합원들을 탈퇴시키고 쉽게 해산할 수 있었던 배경에는 생협법상 합병과 관련한 절차 규정이 부실하기 때문이다.

#### 생협법

- 제52조(합병과 분할) ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다.  
 ② 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 조합은 합병 또는 분할로 인하여 소멸되는 조합의 권리·의무를 승계한다.  
 ③ 제21조부터 제24조까지의 규정<sup>46)</sup>은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.  
 ④ 제1항에 따라 합병 또는 분할 후 존속하는 조합은 변경등기를 하여야 한다. 이 경우 변경등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 규정은 합병, 분할과 관련한 당연한 최소 요건과 효과에 대해 규정하고 있을 뿐 구체적인 절차에 관하여는 사실상 아무런 통제도 하고 있지 않으며,

46) 설립인가 행정절차 관련 규정

문제가 생기더라도 조합원들이 이의제기를 할 수 있는 근거 규정도 없다. 또한 분할이나 주요부분 사업을 양도하는 경우 생협으로서의 본질적인 한도를 넘어서는 것은 허용되어서는 아니 됨에도 불구하고 이에 대한 고려가 행정청의 감독이 이루어질 수 없다는 문제가 있다. 예를 들어 생협이 매출 부분을 분할하여 다른 주식회사에 처분하는 경우는 생협 자체의 설립 목적을 상실시키는 것이므로 허용되어서는 아니 됨에도 불구하고 이에 관한 제재 감독 규정이 없어 탈법이 자행되고 있다.

#### 나. 협동조합 기본법과 농업협동조합법의 합병 관련 규정

반면 국내 협동조합 기본법과 농업협동조합법만 보더라도 합병에 관하여 더 자세히 규정하고 있다.

| 협동조합 기본법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 농업협동조합법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>제56조(합병 및 분할)</b> ① 협동조합은 합병계약서 또는 분할계획서를 작성한 후 총회의 의결을 받아 합병 또는 분할할 수 있다.</p> <p>② 협동조합이 합병할 경우 합병 후 존속하는 협동조합은 합병신고를, 분할 후 새로 설립되는 협동조합은 설립신고를, 합병으로 소멸되는 협동조합은 해산신고를 각각 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 하여야 한다. &lt;개정 2014. 1. 21.&gt;</p> <p>③ 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 협동조합은 합병 또는 분할로 소멸되는 협동조합의 권리·의무를 승계한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 설립되는 협동조합에 대하여는 제15조, 제15조의2, 제16조 및 제17조를 준용한다. &lt;개정 2014. 1. 21.&gt;</p> <p>⑤ 시·도지사는 제2항에 따른 합병신</p> | <p><b>제75조(합병)</b> ① 지역농협이 다른 조합과 합병하려면 <u>합병계약서를 작성하고</u> 각 총회의 의결을 거쳐야 한다.</p> <p>② 합병은 농림축산식품부장관의 인가를 받아야 한다. &lt;개정 2013. 3. 23.&gt;</p> <p>③ 합병으로 지역농협을 설립할 때에는 각 총회에서 설립위원을 선출하여야 한다.</p> <p>④ 설립위원의 정수(定數)는 20명 이상으로 하고 합병하려는 각 조합의 조합원 중에서 같은 수를 선임한다.</p> <p>⑤ 설립위원은 설립위원회를 개최하여 정관을 작성하고 임원을 선임하여 제15조제1항에 따른 인가를 받아야 한다.</p> <p>⑥ 설립위원회에서 임원을 선출하려면 설립위원이 추천한 사람 중 설립위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이 있어야 한다.</p> <p>⑦ 제3항부터 제6항까지의 규정에 따른 지역농협의 설립에 관하여는 합병 설립</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>고를 받은 날부터 20일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다. 이 경우 시·도지사가 해당 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다. &lt;신설 2020. 3. 31.&gt;</p> <p>⑥ 협동조합은 이 법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등과 합병하거나 이 법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등으로 분할할 수 없다. &lt;개정 2020. 3. 31.&gt;</p> <p>⑦ 제6항에도 불구하고 협동조합이 기획예산처장관의 인가를 받은 경우에는 다음 각 호의 법인을 흡수합병할 수 있다. &lt;신설 2014. 1. 21., 2020. 3. 31., 2025. 10. 1.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「상법」에 따라 설립된 주식회사</li> <li>2. 「상법」에 따라 설립된 유한회사</li> <li>3. 「상법」에 따라 설립된 유한책임회사</li> </ol> <p>⑧ 기획예산처장관은 제7항에 따른 흡수합병 인가의 신청을 받은 날부터 60일 이내에 인가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. &lt;신설 2020. 3. 31., 2025. 10. 1.&gt;</p> <p>⑨ 기획예산처장관이 제8항에서 정한 기간 내에 인가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음</p> | <p>의 성질에 반하지 아니하면 이 장 제2절의 설립에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>⑧ <u>조합의 합병 무효에 관하여는 「상법」 제529조를 준용한다.</u></p> <p>제79조(합병으로 인한 권리·의무의 승계) ① 합병 후 존속하거나 설립되는 지역농협은 소멸되는 지역농협의 권리·의무를 승계한다.</p> <p>② 지역농협의 합병 후 등기부나 그 밖의 공부(公簿)에 표시된 소멸된 지역농협의 명의(名義)는 존속하거나 설립된 합병 지역농협의 명의로 본다.</p> <p>제72조(출자감소의 의결)</p> <p>제73조(출자감소에 대한 채권자의 이의)</p> <p>제77조(분할) ① 지역농협이 분할할 때에는 분할 설립되는 조합이 승계하여야 하는 권리·의무의 범위를 총회에서 의결하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 조합의 설립에 관하여는 <u>분할 설립의 성질에 반하지 아니하면 이 장 제2절의 설립에 관한 규정을 준용한다.</u></p> <p><b>상법 제529조(합병무효의 소)</b> ① 합병무효는 <u>각 회사의 주주·이사·감사·청산인·파산관재인 또는 합병을 승인하지 아니한 채권자에 한하여</u> 소만으로 이를 주장할 수 있다. &lt;개정 1984. 4. 10.&gt;</p> <p>② 제1항의 소는 제528조의 등기가 있는 날로부터 6월내에 제기하여야 한다</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>날에 인가를 한 것으로 본다. &lt;신설 2020. 3. 31., 2025. 10. 1.&gt;</p> <p>⑩ 제7항에 따른 인가의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;신설 2014. 1. 21., 2020. 3. 31.&gt;</p> <p>⑪ <u>협동조합의 합병 및 분할에 관하여는 제53조 및 제54조를 준용한다.</u> &lt;개정 2014. 1. 21., 2020. 3. 31.&gt;</p> <p>[시행일: 2026. 1. 2.]</p> <p><b>제53조(출자감소의 의결)</b> ① 협동조합은 출자 1좌 금액의 감소를 의결하면 의결한 날부터 14일 이내에 대차대조표를 작성하여야 한다.</p> <p>② 협동조합은 제1항의 기간에 채권자에 대하여 이의가 있으면 일정한 기간에 신청하여야 할 것을 공고함과 동시에 이미 알고 있는 채권자에 대하여는 개별적으로 최고하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 이의신청 기간은 30일 이상으로 하여야 한다.</p> <p><b>제54조(출자감소에 대한 채권자의 이의)</b></p> <p>① 채권자가 제53조제2항에 따른 이의신청 기간에 이의를 신청하지 아니하면 출자 1좌의 금액의 감소를 승인한 것으로 본다.</p> <p>② 채권자가 이의를 신청하면 협동조합은 채무를 변제하거나 상당한 담보를 제공하여야 한다.</p> |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

## ○ 합병계약서 작성 의무

협동조합 기본법과 농업협동조합법 모두 합병계약서를 작성한 다음 총회에서 합병을 의결하도록 규정하고 있다. 어떤 날을 기준으로 어떻게 자산을 평

가하여 인수 승계할 것인가와 관련하여 장부액인수 기준 및 방법, 각 생협별로 한 구좌의 금액이 다를 수 있기 때문에 구좌의 합병비율 재산정, 합병 기일, 총회 소집 의결일을 정하고 무엇보다도 합병 협약 이후 조합원을 함부로 이동하거나 자산을 처분하지 못하도록 하는 최선의 선관의무 및 중요 거래에 대한 동의 등에 관한 부분을 서면계약으로 정한 다음에야 합병을 진행할 수 있게 한 것이다.

### ○ 출자감소와 채권자 이의절차

각 협동조합마다 1구좌의 금액과 전체 출자좌수를 등기하도록 되어 있다. 1구좌의 금액과 전체 출자좌수는 각 생협마다 모두 다르다. 때문에 합병에 있어서 양 생협의 재무상태에 따라 출자금액 또는 출자좌수를 조정해야 할 일이 발생한다. 협동조합 기본법과 농업협동조합법에서는 모두 출자감소에 관한 규정을 두고 있다.<sup>47)</sup>

### ○ 합병무효의 소

농업협동조합법에서 특히 주목할 점은 상법상 주식회사의 합병무효의 소 규정을 준용하고 있다는 점이다. 이는 상법상 개인 주주도 제기할 수 있는 소송이므로, 달리 말하면 합병 절차 및 내용에 문제가 있을 때 조합원 개인도 소송으로서 문제 제기를 할 수 있다는 의미이다.

### 다. 일본 소비생협법<sup>48)</sup>

일본 소비생협법도 합병계약을 체결할 것을 의무로 규정하고, 계약에 정해야 할 사항 자체를 법률 및 시행령에서 의무로 규정하고 있다. 동시에 조합원에게 합병절차 중지청구권 및 합병무효의 소를 제기할 규정을 두고 있으며 회

47) 농업협동조합법은 따로 출자감소 및 채권자이의규정을 두고 있다. 농업협동조합법의 합병 규정에는 출자감소에 관한 준용규정이 없는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 합병과정에서 출자감소가 발생한다면 당연히 출자감소 규정이 적용된다고 보아야 한다.

48) 일본 소비생협법 양이 많아서 요약하여 인용할 것인가도 고민했으나, 일단 전문을 넣는다. 소비자생협에서 발생할 수 있는 법적 분쟁들과 이해관계가 얼마나 다양하고 그것을 법적으로 준비해야 할 필요가 있는가를 확인할 수 있기 때문이다.

사법상의 주식회사 관련 규정들을 다수 준용하고 있다.

#### 제65조(합병계약)

조합은 다른 조합과 합병할 수 있다. 이 경우 합병을 하는 조합은 합병계약을 체결하여야 한다.

#### 제66조(흡수합병)

조합이 흡수합병(조합이 다른 조합과 하는 합병으로서, 합병에 따라 소멸하는 조합의 권리·의무 전부를 합병 후 존속하는 조합에 승계시키는 것을 말한다. 이하 이 장 및 다음 장에서 같다)을 하는 경우에는, 흡수합병계약에 다음 사항을 정하여야 한다.

1. 흡수합병 후 존속하는 조합(이하 이 장 및 다음 장에서 “흡수합병존속조합”이라 한다) 및 흡수합병에 따라 소멸하는 조합(이하 이 장 및 다음 장에서 “흡수합병소멸조합”이라 한다)의 명칭 및 주소
2. 흡수합병존속조합의 지역 또는 직역 및 출자 1구의 금액
3. 흡수합병소멸조합의 조합원에 대한 출자 배정에 관한 사항
4. 흡수합병소멸조합의 조합원에 대하여 지급할 금액을 정한 경우에는 그 정함
5. 흡수합병의 효력이 발생할 날(이하 이 장에서 “효력발생일”이라 한다)
6. 그 밖에 후생노동성령<sup>49</sup>)으로 정하는 사항

#### 제67조(신설합병)

#### 제68조(흡수합병소멸조합의 절차)

④ 흡수합병이 법령 또는 정관에 위반하는 경우로서 흡수합병소멸조합의 조합원이 불이익을 받을 우려가 있는 때에는, 흡수합병소멸조합의 조합원은 흡수합병소멸조합에 대하여 해당 흡수합병을 중지할 것을 청구할 수 있다.

#### 제68조의2(흡수합병존속조합의 절차)

#### 제68조의3(신설합병소멸조합의 절차)

#### 제69조(합병의 인가)

#### 제70조(합병의 효과)

#### 제71조(합병의 무효의 소)

조합의 합병 무효의 소에 관하여는, 회사법 제828조 제1항(제7호 및 제8호에 관

한 부분에 한한다)<sup>50)</sup> 및 제2항(제7호 및 제8호에 관한 부분에 한한다), 제834조(제7호 및 제8호에 관한 부분에 한한다)<sup>51)</sup>, 제835조 제1항<sup>52)</sup>, 제836조부터 제839조까지, 제843조(제1항 제3호 및 제4호並びに 제2항 단서를 제외한다) 및 제846조의 규정<sup>53)</sup>과, 이 조에서 준용하는 같은 법 제843조 제4항의 신청에 관하여는 같은 법 제868조 제6항, 제870조 제2항(제6호에 관한 부분에 한한다), 제870조의2, 제871조 본문, 제872조(제5호에 관한 부분에 한한다), 제872조의2, 제873조 본문, 제875조 및 제876조의 규정을 준용한다. 이 경우 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

#### **제72조(청산인)**

조합이 해산한 경우에는, 합병 및 파산절차개시의 결정에 의한 해산의 경우를 제외하고는, 이사가 그 청산인이 된다. 다만, 총회에서 다른 사람을 선임한 경우에는 그러하지 아니하다.

#### **제73조(회사법 등의 준용)**

조합의 해산 및 청산에 관하여는, 회사법 제475조(제3호를 제외한다), 제476조, 제478조 제2항 및 제4항, 제479조 제1항 및 제2항(각 호 열거 이외의 부분에 한한다), 제481조, 제483조 제4항 및 제5항, 제484조, 제485조, 제489조 제4항 및 제5항, 제492조 제1항부터 제3항까지, 제499조부터 제503조까지, 제507조, 제868조 제1항, 제869조, 제870조 제1항(제1호 및 제2호에 관한 부분에 한한다), 제871조, 제872조(제4호에 관한 부분에 한한다), 제874조(제1호 및 제4호에 관한 부분에 한한다), 제875조 및 제876조의 규정을 준용한다. 조합의 청산인에 관하여는, 제29조의2, 제29조의3, 제30조의2, 제30조의3 제1항 및 제2항, 제30조의4부터 제31조의2까지(제30조의7 제2항을 제외한다), 제31조의3 제1항부터 제3항까지, 제31조의4 제1항 및 제2항(제1호에 관한 부분에 한한다), 제31조의5, 제31조의9(제1항 및 제10항을 제외한다), 제35조 제2항부터 제4항까지, 제36조, 제37조 제2항, 제43조 및 제45조 제2항부터 제4항까지, 그리고 같은 법 제357조 제1항, 같은 법 제360조 제3항의 규정에 따라 기술적으로 준용되는 같은 조 제1항, 같은 법 제361조 제1항(제3호부터 제5호까지를 제외한다) 및 제4항, 제381조 제2항, 제382조, 제383조 제1항 본문·제2항 및 제3항, 제384조, 제385조, 제386조 제1항(제1호에 관한 부분에 한한다) 및 제2항(제1호 및 제2호에 관한 부분에 한한다), 제508조의 규정을 준용한다. 조합의 청산인의 책임을 추궁하는 소에 관하여는, 같은 법 제7편 제2장 제2절(제847조 제2항, 제847조의2, 제847조의3, 제849조 제2항, 제3항 제2호 및 제3호, 제6항부터 제11항까지, 제849조의2 각 호, 제851조 및 제853조 제1항 제2호 및 제3호를 제외한다)의 규정을 준용한다.

이 경우에 있어서, 제31조의9 제2항 중 “대차대조표, 손익계산서 및 잉여금처분안 또는 손실처리안”은 “대차대조표”로, “사업보고서”는 “사무보고서”로, 같은 조 제3항 및 제5항부터 제8항까지의 규정 중 “사업보고서”는 “사무보고서”로, 같은 조 제9항 중 “사업보고서”는 “사무보고서”로, “2주간”은 “1주간”으로, “5년간”은 “청산종결의 등기 때까지의 기간”으로, 같은 법 제361조 제1항 제6호 중 “금전이 아닌 것(해당 주식회사의 모집주식 및 모집신주예약권을 제외한다)”은 “금전이 아닌 것”으로, 같은 조 제4항 중 “제1항 각호”는 “제1항(제3호부터 제5호까지를 제외한다)”로, 같은 법 제382조 중 “이사(이사회설치회사에 있어서는, 이사회)”는 “청산인회”로, 같은 법 제384조 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제475조 제1호 중 “제471조 제4호”는 “소비생활협동조합법 제62조 제1항 제4호”로, 같은 법 제478조 제2항 중 “전항”은 “소비생활협동조합법 제72조”로, 같은 법 제479조 제2항 각호 열거 이외의 부분 중 “다음에 열거하는 주주”는 “총조합원 5분의 1(이를 하회하는 비율을 정관에서 정한 경우에는 그 비율) 이상의 동의를 얻은 조합원”으로, 같은 법 제483조 제4항 중 “제478조 제1항 제1호”는 “소비생활협동조합법 제72조”로, 같은 법 제492조 제1항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제499조 제1항 중 “관보에 공고하고”는 “공고하고”로, 같은 법 제507조 제1항 및 제847조 제1항·제4항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제849조의2 중 “다음 각 호에 열거하는 주식회사의 구분에 따라, 해당 각 호에 정하는 자”는 “각 감사”로, 같은 법 제850조 제4항 중 “제55조, 제102조의2 제2항, 제103조 제3항, 제120조 제5항, 제213조의2 제2항, 제286조의2 제2항, 제424조(제486조 제4항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제462조 제3항(동항 단서에 규정하는 분배가능액을 초과하지 않는 부분에 관한 의무에 한한다), 제464조 제2항 및 제465조 제2항”은 “소비생활협동조합법 제73조에서 준용하는 같은 법 제31조의3 제3항”으로 기술적으로 준용하는 것 외에, 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

### 3. 합병 관련 개정안

다른 협동조합 관련 법령에서 규정하는 바와 같이 합병/분할계약서에 의한

49) 관련하여 아주 자세한 내용들을 두고 있으나 여기서는 일단 법률을 중심으로 살펴보겠다.

50) 소제기 기한과 소제기 권자에 관한 규정이다. 합병무효는 6개월 이내에 주주, 이사, 청산인, 감사 등을 청구권자로 규정하고 있다.

51) 피고적격 관련 규정

52) 관할 관련 규정

53) 담보제공명령, 변론 등의 필요적 병합, 판결의 효력 등에 관한 규정

합병 혹은 분할이 이루어질 수 있도록 하는 근거규정이 마련되어야 한다. 출자감소 및 채권자 등의 관련한 규정은 협동조합에 있어 당연한 것이므로 들어와야 한다. 아이쿱생협뿐만 아니라 한살림과 두레 생협 등은 더 이상 작은 조직이 아니고, 합병과정에서 자산조정에 있어 분쟁이 생길 경우 법의 기준이 되어야 하기 때문이다.

또한 합병에 대한 조합원의 통제 권한이 강화되어야 한다. 현재로서는 조합원의 통제 권한이 전무하다. 일본 소비생협법 정도로 자세히 정할 수 없다 하더라도 합병무효의 소 준용 근거 규정을 두어야 한다. 분쟁의 실질적인 회복이 가능하기 위해서는 조합원에 의한 합병절차 중지청구도 인정되어야 한다. 위 남원아이쿱생협 사건에서 조합원들은 조직통합 절차를 중단시키기 위해 해산결의중지가처분 신청을 하였으나 법원은 이를 기각하였다. 법원은 단행적 가처분을 엄격하게 인정하고 있을 뿐만 아니라, 법원에게 피보전채권인 조합원들의 출자금반환채권이 그저 금전채권으로만 인식되어 가압류가 불가능한 사안임에도 불구하고 가압류를 통한 해결이 우선이라는 판단했기 때문이다. 따라서 일본 소비생협법처럼 법령에서 조합원들에게 특별한 중지청구권을 규정하여 분쟁의 실질적 해결을 도모할 필요가 있다.

| 현행 생협법                                                             | 개정안                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제52조(합병과 분할) ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다.                      | 제52조(합병과 분할) ① 조합은 총회의 의결을 얻어 합병 또는 분할할 수 있다. <u>이 경우 총회의 의결 전 대통령령으로 정한 내용이 기재된 합병계약서 혹은 분할계약서 작성하여야 한다. (후단 신설)</u> |
| ② 합병 또는 분할로 인하여 존속하거나 설립되는 조합은 합병 또는 분할로 인하여 소멸되는 조합의 권리·의무를 승계한다. | 작동                                                                                                                    |
| ③ 제21조부터 제24조까지의 규정은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.                    | ③ <u>합병·병합은 조합의 근본적인 성질에 반하지 않아야 하며 공정거래위원장의 인가를 받아야 한다. 제21조부터 제</u>                                                 |

|                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>④ 제1항에 따라 합병 또는 분할 후 존속하는 조합은 변경등기를 하여야 한다. 이 경우 변경등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>신설</p> | <p>24조까지의 규정은 제1항에 따라 설립되는 조합에 관하여 준용한다.</p> <p>좌동</p> <p>⑤ 조합의 합병, 병합 무효에 관하여는 상법 제529조를 준용한다.</p> <p>⑥ 합병이 법령 또는 정관에 위반하는 경우로서 조합원이 불이익을 받을 우려가 있는 때에는, 조합원은 당해 조합에 대하여 해당 합병을 중지할 것을 청구할 수 있다.</p> |
| <p>신설</p>                                                                                       | <p>제52조의2(주요 부분 사업양도) 전 조는 조합이 주요부분의 사업을 양도하는 경우에도 적용한다.</p>                                                                                                                                          |

### 제3절 생협 민주적 통제 관련 규정 개정 관련 기타 문제

아래에서는 지면의 한계로 세 개 부분에 관하여 우선 논하겠다.

#### 1. 이사회 권한 : 기본자산취득과 처분 관련

##### 가. 생협법 관련 규정의 문제점

앞선 지역 아이쿱생협의 해산과정에서 자산처분의 적법성에 관하여, 일단 현재 전주지방법원 남원지원 2025가단10253 판결에서는 “생협법 제42조는 이사회의 의결사항으로 ‘조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항’ (제1호), ‘기본자산의 취득과 처분’ (제7호)을 규정하고 있고, 원고의 정관 제41조 제1항 제1호, 제7호도 같은 내용으로 규정하고 있다. 원고가 두 차례에 걸친 이사회 의결을 통해 이 사건 기부행위를 한 것은 원고가 보유한 현금성 자산을 증여한 것으로서 생협법과 정관이 정하고 있는 이사회 의결사항인 ‘재산

및 업무집행에 관한 사항’ 또는 ‘기본자산의 처분’에 해당함이 명백하다.”고 실시하면서 원고의 청구를 기각하였다. 그렇다면 과연 이 판결과 판결의 근거가 된 법령에 문제가 없는가. 생협은 단순한 인적 결합이 아니라 조합원의 출자를 바탕으로 성립된 물적 결합이기도 하다. 그런데 조합원의 물적 결합인 생협의 기본자산을 조합원이 아닌 이사회가 처분하도록 하는 것은 협동조합의 물적 근간을 흔들 수 있으므로 엄격하게 판단하여야 한다.

대법원은, 이사회의 광범위한 업무집행권한이 인정되는 주식회사에서조차 이사회가 제3자에게 기부행위를 한 것이 이사의 선관주의의무에 반하지 않기 위해서는 ① 기부행위가 공익에 기여하기 위한 목적으로 이루어졌는지 ② 기부행위가 공익에 기여하기 위한 상당하고 적절한 방법으로 이루어졌는지 ③ 기부행위를 통하여 회사의 이미지 제고 등 간접적·장기적인 이익을 기대할 수 있는지 ④ 기부금이 회사의 재무상태에 비추어 상당한 범위 내의 금액인지 ⑤ 기부행위로 달성하려는 공익을 회사의 이익과 비교할 때 기부금액 상당의 비용지출이 합리적인 범위 내의 것이라고 볼 수 있는지 ⑥ 기부행위에 대한 의사결정 당시 충분한 고려와 검토를 거쳤는지를 모두 살펴야 하고, 이를 위반한 이사의 기부행위는 주식회사법인에 충실의무위반으로 인한 손해배상책임을 져야 한다고 판단한 바 있다(대법원 2019. 5. 16. 선고 2016다260455 판결).

## 나. 관련 법령 비교

이사회에 기본 자산 취득 처분과 관련한 의결권한을 부여한 것은 협동조합 관련 법령 중 생협법이 유일하다.

| 협동조합 기본법                                                           | 농업협동조합법                                                                     | 생협법                                                              |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 제33조(이사회 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.<br>1. 협동조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항 | 제43조(이사회)<br>③ 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다. <개정 2014. 12. 31.><br>1. 조합원의 자격 심사 및 | 제42조(이사회 의결사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.<br>1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항 |

|                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안</p> <p>3. 규정의 제정·변경 및 폐지</p> <p>4. 사업계획 및 예산안 작성</p> <p>5. 법령 또는 정관으로 이사회의 의결을 받도록 정하는 사항</p> <p>6. 그 밖에 협동조합의 운영에 중요한 사항 또는 이사장이 부의하는 사항</p> | <p>가입 승낙</p> <p>2. 법정 적립금의 사용</p> <p>3. 차입금의 최고 한도</p> <p>4. 경비의 부과와 징수 방법</p> <p>5. 사업 계획 및 수지예산(收支豫算) 중 제35조제1항제7호에서 정한 사항 외의 경미한 사항의 변경</p> <p>6. 간부직원의 임면</p> <p>7. 정관으로 정하는 금액 이상의 업무용 부동산의 취득과 처분</p> <p>8. 업무 규정의 제정·개정 및 폐지와 사업 집행 방침의 결정</p> <p>9. 총회로부터 위임된 사항</p> <p>10. 법령 또는 정관에 규정된 사항</p> <p>11. 상임이사의 해임 요구에 관한 사항</p> <p>12. 상임이사 소관 업무의 성과평가에 관한 사항</p> <p>13. 그 밖에 조합장, 상임이사 또는 이사의 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항</p> | <p>2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안</p> <p>3. 규정의 제정·변경 및 폐지</p> <p>4. 소요자금의 차입</p> <p>5. 사업계획 및 예산안 작성</p> <p>6. 간부직원의 임면 승인</p> <p>7. 기본자산의 취득과 처분</p> <p>8. 법령 또는 정관에 규정된 사항</p> <p>9. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

생협을 포함하여 협동조합 기본법, 농업협동조합법, 중소기업협동조합법은 지분양도에 관한 사항을 정관에 기재하도록 규정하고 있고, 협동조합 기본법에선 조합원지분의 양도를 총회 의결사항으로(협동조합 기본법 제24조 제3항) 규정하고, 농업협동조합법과 중소기업협동조합법은 지분의 양도를 위해 조합의 승인을 받도록 규정하고 있다(농업협동조합법 제23조, 중소기업협동조합법 제23조). 이는 조합의 소유관계가 합유라는 민법상 법리에서 근본적으로 출발하는 것으로, 출자지분에 질권 설정 등을 금하는 이유와도 맥락이

달아 있다(생협법 제51조). 이사회 의결사항과 관련한 위 규정은 2010년 전부개정 당시 도입되었는데, 당시 개정은 소비자생협의 지원과 관련한 법률의 근거를 마련하는데 중심이 되어 있었을 뿐, 이사회 의결사항에 기본자산의 취득과 처분이 들어가야 할 특별한 필요성이 있지는 않았다. 별다른 고민 없이 기본자산 취득 처분권한을 이사회 의결사항으로 넣는 개정이 이루어졌으나, 아래에서 보는 바와 같이 관련 유사 협동조합에는 이와 같은 규정이 없다.

반면 일본 소비생협법은 이사회 권한에 관한 열거식 규정은 없으나, 위에서 살펴본 바와 같이 회계검사 등을 청구할 수 있고 결산보고를 행정청에 보고하도록 하는 등의 촘촘한 규제를 하면서 이사의 자기거래를 제한하고 임원에 대한 책임추궁의 소를 상세히 규정하고 있다는 점이 우리나라 생협법과 다르다.

#### < 일본 소비생활협동조합법 >

##### 제30조의4(이사회 의결사항 등)

- ① 조합은 이사회를 두어야 한다.
- ② 이사회는 모든 이사로 구성한다.
- ③ 조합의 업무집행은 이사회가 결정한다.

##### 제31조의2(이사의 자기거래 등)

- ① 이사가 다음 각 호의 경우에 해당할 때에는, 이사회에서 당해 거래에 관한 중요한 사실을 공개하고 그 승인을 받아야 한다.
- ② 민법(1896년 법률 제89호) 제108조의 규정은 제1항의 승인을 받은 동항 각 호의 거래에는 적용하지 아니한다.
- ③ 제1항 각 호의 거래를 한 이사는, 그 거래 후 지체 없이, 당해 거래에 관한 중요한 사실을 이사회에 보고하여야 한다.

##### 제31조의3(임원의 조합에 대한 손해배상책임)

**제31조의4(임원의 제3자에 대한 손해배상책임)**

**제31조의6(보상계약)**

① 조합이 임원에 대하여 다음 각 호의 비용 등의 전부 또는 일부를 당해 조합이 보상할 것을 약정하는 계약(이하 이 조에서 “보상계약”이라 한다)의 내용 결정을 하기 위해서는 이사회 결의에 의하여야 한다

**제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)**

임원의 책임을 추궁하는 소에 관하여는, 회사법 제7편 제2장 제2절(제847조제2항, 제847조의2, 제847조의3, 제849조제2항, 제3항제2호 및 제3호, 제6항부터 제11항까지, 제849조의2 각 호, 제851조 및 제853조제1항제2호 및 제3호를 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우, 같은 법 제847조제1항 및 제4항 중 “법무성령”은 “후생노동성령”으로, 같은 법 제849조의2 중 “다음 각 호에 규정하는 주식회사의 구분에 따라, 당해 각 호에 정하는 자”는 “각 감사”로, 같은 법 제850조제4항 중 “제55조, 제102조의2제2항, 제103조제3항, 제120조제5항, 제213조의2제2항, 제286조의2제2항, 제424조(제486조제4항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제462조제3항(동항 단서에 규정하는 분배가능액을 초과하지 아니하는 부분에 관한 의무에 관한 부분에 한한다), 제464조제2항 및 제465조제2항”은 “소비생활협동조합법 제31조의3제3항”으로 읽어야 하는 것 외에, 필요한 기술적 준용은 정령으로 정한다.

**다. 개정안**

| 현행 생협법                                                                                                                                                                                 | 개정안                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제42조(이사회 결의사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.<br>1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항<br>2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안<br>3. 규정의 제정·변경 및 폐지<br>4. 소요자금의 차입<br>5. 사업계획 및 예산안 작성<br>6. 간부직원의 임면 승인<br>7. 기본자산의 취득과 처분 | 제42조(이사회 결의사항) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.<br>1. 조합의 재산 및 업무집행에 관한 사항<br>2. 총회의 소집과 총회에 상정할 의안<br>3. 규정의 제정·변경 및 폐지<br>4. 소요자금의 차입<br>5. 사업계획 및 예산안 작성<br>6. 간부직원의 임면 승인<br>(삭제) |

|                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| 8. 법령 또는 정관에 규정된 사항  | 7. 법령 또는 정관에 규정된 사항  |
| 9. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항 | 8. 그 밖에 이사장이 부의하는 사항 |

## 2. 조합원이 청구권자인 임원 책임 추궁 소송 혹은 조합원 대표소송

조합원이 임원의 책임을 추궁할 수 있는 근거와 관련한 유사 법령들 및 일본 소비생협법 관련 규정을 표로 비교해 보면 이렇다.

|                |               | 생협법              | 농업협동조합법                                                    | 협동조합 기본법 | 일본 소비생협법                                                                |
|----------------|---------------|------------------|------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------|
| 임원 책임 추궁=대표 소송 | 이사장, 감사가      | 0                | 0                                                          | 0        | 0                                                                       |
|                | 조합원의 해임 청구권   | x <sup>54)</sup> | 0<br>제55조(상법 제385조 제2항)<br>발행주식의 총수의 100분의 3 이상<br>1월 내    | x        | 0<br>제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)-회사법 제847조 제2항, 제847의2 등 규정 준용               |
|                | 조합원의 손해배상 청구권 | x                | 0<br>제55조(상법 제402조-제406조)<br>100인 또는 100분의 1 이상의 동의 받은 조합원 | x        | 0<br>제31조의8(임원의 책임을 추궁하는 소)-회사법 제847 제2항, 제847의2 등 규정 준용<br>조합원이기만 하면 됨 |
|                | 조합원의 소송 참가    | x                | 0                                                          | x        | 0                                                                       |
| 임원에 대한 유지 청구   | 조합원           | x                | 0<br>제55조(상법 제402조)<br>100인 또는 100분의 1 이                   |          | 0                                                                       |

|  |    |                   |                     |  |   |
|--|----|-------------------|---------------------|--|---|
|  |    |                   | 상의 동의 받은 조합원        |  |   |
|  | 감사 | 0(제37조, 상법 제402조) | 0<br>제55조(상법 제402조) |  | 0 |

현행 소비자생협은 제3자가 조합에 손해를 끼칠 경우 이사장 혹은 감사가 원고가 되어 손해배상청구를 할 수 있는 근거 규정만 있다. 그런데 문제 사례와 같이 이사회 의사결로 부당한 결정이 이루어질 경우 임원이 아닌 ‘조합원’이 직접 문제를 일으킨 임원 등에 대하여 손해배상청구를 할 수 있는 근거가 마련되어야 한다. 또 조합원이 직접 임원을 해임하면서 위법행위의 중지를 청구할 수 있는 근거도 마련되어야 한다. 왜냐하면 위에서 살펴본 바와 같이 조합원이 생협의 손해를 대신 청구할 경우 피보전채권 문제로 인한 소송요건 결여로 소송 자체가 각하될 수 있고, 위법한 행위를 한 임원들의 해임이 이루어지지 않는다면 소송 자체가 진행될 수 없는 구조적 한계가 있으며, 위법 부당한 임원의 행위의 효력이 중지되지 않은 채 그대로 진행되어 버린다면 소송 진행 과정에서 소의 이익이 상실되어 버리는 결과를 초래하기 때문이다.

## 가. 개정 방향

### 1) 조합원 소제기 요건

책임추궁의 소를 제기할 수 있는 조합원의 조건에 관하여는 농업협동조합법과 상법, 일본 소비생협법이 모두 요건(조합원의 1/100 이상을 요구하는 경우, 조합원이기만 하면 되는 경우)이 나뉜다. 우리 생협에서는 최대한 요건을

54) 생협법 제35조 제6항은 “제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 구상권의 행사는 감사 및 이사에 대하여는 이사장이, 이사장에 대하여는 감사가, 전체 임원에 대하여는 조합원 5분의 1 이상의 동의를 받은 조합원 대표가 한다.”라고 규정하고 있다. 이 조항만으로는 조합원 개인이 문제를 일으킨 1인의 임원에 대한 책임 추궁은 어렵고, 전체 임원에 대하여 문제 제기를 할 때 조합원 1/5 이상의 동의를 받아야지만 대표가 되어 소송을 수행할 수 있는 것으로 해석된다. 전체 임원을 상대로 한 것이 아니라 개별 임원에 대한 책임 추궁이 어려운 점, 1/5이라는 대표 요건이 매우 까다로워 현실성이 없는 점, 대표소송의 구체적인 방식 및 효력에 관하여는 아무런 규정이 없는 점이 입법의 큰 공백이며, 실제로 이 조항을 근거로 한 소송 사례나 판례는 거의 찾아볼 수가 없다.

낮추는 것이 필요하다고 생각한다. 생산자 협동조합인 농협에서는 조합원이 농협을 통하여 판로를 모색해야 하기 때문에 조합 내부의 문제가 발생한다 하더라도 그냥 탈퇴를 하는 경우는 적을 것으로 보인다. 반면 소비자생협에서 조합원은 소비자로서 선택의 범위가 훨씬 다양하기에 조합 내부의 문제가 발생하였을 경우 그냥 탈퇴하고 다른 생협의 물품을 사용하는 방식으로 끝낼 가능성이 높다. 남원아이쿱생협뿐만 아니라 지역 아이쿱생협에서 일어나는 유사한 문제들에 관하여 전국에서 일부 조합원들의 문제의식이 있었으나 대부분 그냥 탈퇴하는 선택을 하였고, 정작 법적인 문제 제기를 한 조합원은 전국에서 단 3명뿐이었다. 그렇다면 일본 소비생협법처럼 조합원이라면 책임추궁의 소송을 할 수 있게 하고 다만 남용 방지를 위하여 ‘조합원 혹은 제삼자의 부정한 이익을 도모하거나 또는 주식회사에 손해를 가하는 것을 목적으로 하는 경우’에는 대표소송을 제한하는(재판에서 본안전 항변으로 다투는 방식이 될 것으로 보인다) 방식을 선택하는 것이 어떨까 한다.

## 2) 소송참가 근거규정 필요

책임추궁의 소에서 다른 조합원들이 소송에 참가하거나 다른 조합원들이 소송의 계속을 알 수 있게 하는 규정이 별도로 마련될 필요가 있다. 위 남원아이쿱생협 관련 사건에서 조합원들이 제기한 소송이 다른 조합원들에게 알려질 수 있었다면 조합원들이 스스로 소송에 참가할 수 있는 기회가 열릴 수 있기 때문이다. 관련 사건에서 원고였던 조합원들은 다른 조합원들을 소송참가시키기 위하여 상대방에게 조합원 명부를 문서제출명령신청하였으나 법원은 이에 관하여 미온적인 태도를 보였고 결국에 조합원들이 당해 소송에 참가할 길은 없었다. 반면 피고 사측은 전직 임원들에게 해당 소송을 알려, 재산처분 등에 가담했던 전 임직원들이 피고 측에 대거 보조참가를 해왔다. 농업협동조합법이 준용하는 상법에서는 회사의 소송참가 규정 및 회사에 대한 소송고지 규정을 두고 있는 데 반하여, 일본 소비생협법은 주주 및 생협의 소송참가 규정뿐만 아니라 생협이 주주로부터 책임추궁 소송을 당하였을 때 조합원들에게 고지하도록 하는 의무규정을 두고 있음을 비교하여 참고할 만하다.

### 3) 생협 스스로도 참가할 수 있도록 하는 근거규정과 필요성

반면 책임추궁의 소에서 문제의 임직원 혹은 청산인이 해임된 다음 생협 자체도 당해 책임추궁의 소에 참가할 수 있도록 하는 근거도 필요하다. 남원아이쿱생협 사건에서는 조합원들이 먼저 소송을 제기한 다음 생협이 직접 원고가 되어 소를 제기하자 법원은 남원아이쿱이 제기한 소송을 중복제소라는 이유로 일부 각하 판결을 하였는데, 특별 규정이 없기에 조합원들이 공적인 문제 제기를 하기 위하여 비용과 시간을 들여 제기한 공익소송 시작만으로 회사는 중복제소 각하라는 위험을 갖게 되는 불합리한 결과가 발생한 것이다. 이와 같은 회사의 참가 근거 규정이 있었다면 다른 결론이 있을 수 있었다. 주식회사의 경우에 주주의 소송참가뿐만 아니라 주주 대표소송 중 회사가 공동소송으로 소송에 참가할 수 있다.<sup>55)</sup> 남원아이쿱생협 사건에서 조합원들이 제기한 소송에 청산인이 해임된 남원아이쿱이 별소를 제기하는 것이 아니라 당해 소송에 참여할 수 있었다면 소송 경제와 분쟁의 1회적 해결에 도움이 되었을 것이다.

#### 나. 개정안

| 현행 생협법                                                                                | 개정안                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제39조(임원의 해임) ① 조합원은 조합원 5분의 1 이상의 동의로 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임의 사유를 서면으로 조합에 제출하여야 한 | 제39조(임원의 해임) ① 조합원은 조합원 <u>20분의 1 이상의 동의</u> 로 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임의 사유를 서면으로 조합에 제출하여야 한 |

55) 주주의 대표소송에 있어서 원고 주주가 원고로서 제대로 소송수행을 하지 못하거나 혹은 상대방이 된 이사와 결탁함으로써 회사의 권리보호에 미흡하여 회사의 이익이 침해될 염려가 있는 경우 그 판결의 효력을 받는 권리귀속주체인 회사가 이를 막거나 자신의 권리를 보호하기 위하여 소송수행권한을 가진 정당한 당사자로서 그 소송에 참가할 필요가 있으며, 회사가 대표소송에 당사자로서 참가하는 경우 소송경제가 도모될 뿐만 아니라 판결의 모순·저축을 유발할 가능성도 없다는 사정과, 상법 제404조 제1항에서 특별히 참가에 관한 규정을 두어 주주의 대표소송의 특성을 살려 회사의 권익을 보호하려는 입법 취지를 함께 고려할 때, 상법 제404조 제1항에서 규정하고 있는 회사의 참가는 공동소송참가를 의미하는 것으로 해석함이 타당하고, 나아가 이러한 해석이 중복제소를 금지하고 있는 민사소송법 제234조에 반하는 것도 아니다(대법원 2002. 3. 15. 선고 2000다9086 판결).

|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>다.</p> <p>② 조합은 제1항에 따른 서면제출이 있을 때에는 총회 개최 10일 전에 해당 임원에게 서면으로 통보하여 총회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 해임요구에 대하여 총회는 총조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.</p> | <p>다.(1항 개정)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>신설</p>                                                                                                                                                                   | <p>제39조의2(조합원의 임원에 대한 대표소송 및 유지청구권) ① 조합원은 회사에 대하여 이사의 책임을 추궁할 대표소송 제기를 청구할 수 있다. 다만 책임추궁등의 소가 주주 혹은 제삼자의 부정한 이익을 도모하거나 또는 주식회사에 손해를 가하는 것을 목적으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 전항의 경우 <u>상법 제403조 내지 제408조, 제176조 제3항, 제4항과 제186조의 규정을 준용한다.</u></p> <p>③이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우 조합원 100분의 1 이상의 동의로 조합을 위하여 이사에 대하여 그 행위를 유지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>④ 조합원 또는 조합은 공동소송인으로서 또는 당사자의 일방을 보조하기 위하여 조합원 대표 소송에 참가할 수 있다. 다만 부당하게 소송절차를 지연시키게 될 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 조합원은 대표소송을 제기한 때 지체 없이 조합에 대하여 소송고지를 하여야 한다. 조합은 조합원 대표소송을 제기한 때 혹은 소송고지를 받은 때에는 지체 없이 그 취지를 공고하거나 전체 조합원들에게 통지하여야 한다.</p> |

|    |                                                                                             |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | ⑥ 전조 및 제1항 등의 조합원대표소송<br>혹은 임원해임소송 등은 소송의 목적의<br>가액 산정에 있어서는 재산권상의 청구<br>가 아닌 청구에 관한 소로 본다. |
| 신설 | 연합회 준용규정                                                                                    |

### 3. 결산서류 작성 의무 및 자료요구

#### 가. 논의의 배경

1) 농업협동조합법과 협동조합 기본법은 정기총회를 하기 7일 전에 결산보고서를 작성하여 감사에게 제출할 의무, 그에 따른 결산보고서와 감사의견서를 정기총회에 제출하여 승인을 받아야 할 의무를 명문화하고 이를 위반한 경우에 벌금형에 처하고 있다. 반면 현행 생협법은 규정이 애매하여 정기총회 이전에 결산보고서를 감사에게 제출할 의무를 명시하지 않았고, 그저 회계연도 경과 후 3월 내에 결산보고서를 총회에 승인받기만 하면 되는 것으로 규정하고 있다. 현행 소비자생협에는 결산보고서가 총회에 제출되기 이전에 미리 감사를 거치도록 하는 규정도 없고, 정기총회 이전에 감사를 거친 결산보고서가 총회를 거쳐야 할 의무규정도 없다 보니 남원아이쿱생협은 2024년 1월 정기총회에서 결산보고서 자체를 올리지 않았고 감사를 거치지도 않았으며 그대로 재산처분총회를 진행하는 것을 절차적으로 통제하기 어려웠다. 따라서 최소한 농업협동조합법이나 협동조합 기본법에 준하는 정도의 결산 및 감사 절차가 이루어질 수 있도록 생협법을 정비할 필요가 있다.

2) 한편, 남원아이쿱의 조합원들은 소송 제기 이전에 문제를 소송 외에서 해결하기 위하여 조합에 결산 및 회계자료 요구를 반복적으로 하였으나 조합은 이를 거부하였다.

현행 법령의 결산서류 작성의무를 보다 구체화하고 조합원들이 관련 회계자

료를 요구하였음에도 이를 거부하였을 때에는 제재 규정이 필요하다. 이를 넘어 조합원들이 행정당국 등에 대하여 회계 검사 등을 청구할 수 있다면 분쟁을 미리 예방하고 투명하고 민주적인 생협 운영을 도모할 수 있을 것이다.

| 농업협동조합법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 협동조합 기본법                                                                                                                                                                                                                       | 생협법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>제71조(결산보고서의 제출, 비치와 총회 승인)</b></p> <p>① 조합장은 <u>정기총회일 1주일 전까지</u> 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 손실금 처리안 등을 말한다)를 <b>감사에게 제출</b>하고 이를 주된 사무소에 갖추어 두어야 한다. &lt;개정 2011. 3. 31.&gt;</p> <p>② 조합원과 채권자는 제1항에 따른 서류를 열람하거나 그 사본의 발급을 청구할 수 있다. 이 경우 지역농협이 정한 비용을 지급하여야 한다. &lt;개정 2011. 3. 31.&gt;</p> <p>③ 조합장은 제1항에 따른 서류와 감사의 의견서를 <u>정기총회에 제출하여 그 승인을 받아야 한다.</u></p> <p>④ 제3항에 따른 승인을 받은 경우 임원의 책임 해제에 관하여는 「상법」 제450조를 준용한다.</p> <p>제171조(벌칙) 제11호</p> | <p><b>제52조(결산보고서의 승인)</b> ① 협동조합은 <u>정기총회일 7일 전까지</u> 결산보고서(사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금처분안 또는 손실금처리안 등을 말한다)를 <b>감사에게 제출하여야</b> 한다.</p> <p>② 협동조합은 제1항에 따른 결산보고서와 감사의 의견서를 <u>정기총회에 제출하여 승인을 받아야 한다.</u></p> <p>제117조(벌칙) 제2항</p> | <p><b>제48조(사업계획·예산 및 결산)</b> ① 조합은 매 회계연도 경과 후 3개월 이내에 전년도의 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익보고서와 잉여금처리안 및 손실금처리안을 포함한다)와 해당 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 총회의 승인을 받아야 한다. &lt;개정 2021. 12. 7.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 사업계획과 예산이 총회에서 확정될 때까지는 전년도 예산에 준하여 가예산을 편성하여 집행할 수 있다. 이 경우 총회의 사후 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 조합은 총회에서 확정된 사업계획과 예산을 변경한 때에는 차기 총회에서 사후 변경승인을 받아야 한다. 다만, 정관으로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.</p> <p>제85조(벌칙) 제2항 제2호</p> |

## 나. 개정안

| 현행 생협법                                                                                                                                                                                          | 개정안                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제48조(사업계획·예산 및 결산) ① 조합은 매 회계연도 경과 후 3개월 이내에 전년도 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익보고서와 잉여금처리안 및 손실금처리안을 포함한다)와 해당 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 총회의 승인을 받아야 한다.</p>                                             | <p><b>제48조(결산관계서류 등의 작성 및 사업계획 예결산)</b></p> <p>① 조합은 <u>대통령령<sup>56)</sup>이 정하는 바에 따라 정기총회일 1주일 전까지 결산보고서(사업보고서, 재무상태표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 손실금처리안 등을 말한다)를 감사에게 제출하여야 한다. 이사장은 전단에 따른 결산보고서와 감사의 의견서를 정기총회에 제출하여 그 승인을 받아야 한다.</u></p> |
| <p>② 제1항에 따른 사업계획과 예산이 총회에서 확정될 때까지는 전년도 예산에 준하여 가예산을 편성하여 집행할 수 있다. 이 경우 총회의 사후 승인을 받아야 한다. ㄱ</p> <p>③ 조합은 총회에서 확정된 사업계획과 예산을 변경한 때에는 차기 총회에서 사후 변경승인을 받아야 한다. 다만, 정관으로 달리 정한 경우에는 그에 따른다.</p> | <p>② 좌동<br/>③ 좌동</p>                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>제44조(서류비치의 의무) ① 이사장은 정관·규약·규정과 총회·이사회 의사록, 회계장부 및 조합원 명부를 주된 사무소에 비치하여야 한다.</p>                                                                                                             | <p><b>제44조(서류비치 등의 의무)</b></p> <p>1항 좌동</p>                                                                                                                                                                                           |
| <p>② 결산보고서는 정기총회 7일 전까지 주된 사무소에 비치하여야 한다.</p>                                                                                                                                                   | <p>② 조합은 각 사업연도에 관한 결산관계서류 등(결산관계서류 및 사업보고서와 이들의 부속명세서〔감사보고 및 다음 조 제1항의 적용이 있는 경우에는 회계감사보고를 포함한다〕를 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 정기총회 7일 전부터 5년간 그 본점에 비치하여야 한다.</p>                                                                             |

|                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>③ 조합의 채권자와 조합원은 제1항 및 제2항의 서류를 열람하거나 그 사본을 청구할 수 있다.</p> | <p>③ 조합원 및 조합의 채권자는 조합에 대하여, 그 업무취급 시간 내에는 언제든지 다음 각 호의 청구를 할 수 있다. 이 경우 조합은 정당한 이유 없이 이를 거절하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 결산관계서류 등이 서면으로 작성되어 있는 때에는, 당해 서면 또는 그 사본의 열람 청구</li> <li>2. 전호의 서면의 등본 또는 초본의 교부 청구</li> <li>3. 결산관계서류 등이 전자적 기록으로 작성되어 있는 때에는 당해 전자적 기록에 기록된 사항을 후생노동성령이 정하는 방법에 따라 표시된 것의 열람 청구</li> <li>4. 전호의 전자적 기록에 기록된 사항을 조합이 정한 전자적 방법에 따라 제공할 것을 청구하거나, 그 사항을 기재한 서면의 교부 청구</li> </ol> |
|                                                             | <p>연합회 준용규정</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

#### 4. 경영공시 및 자회사에 대한 경영공시

##### 가. 필요성

현재 소비자생협은 경영공시 제도를 두고 있지 않으며, 2025년 생협법 제48조의2를 두어 보건의료생협에 대해서만 경영공시제도를 도입하였다. 아이쿱

56) 일반적으로 회사는 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 및 한국회계기준원에서 정한 '한국채택국제회계기준'에 따른다.

생협은 여러 자회사들을 두고 있는데 이 자회사의 상황에 대하여는 알 수가 없다.

농업협동조합법은 국가보조를 받는 경우 경영공시를 하도록 하고 금융지주 회사에 대하여 연결재무제표를 작성하도록 규정하고 있다. 협동조합 기본법은 조합원 200인 이상 혹은 출자금 30억 원 이상 협동조합에 대하여 경영공시 의무를 부과하고 있으나 자회사에 대한 회계자료 열람 작성 의무는 부과하지 않고 있다. 일본 소비생협법은 조합이 매년도 사업 결산을 행정청에 보고하도록 규정하고 있고 자회사에 대한 연결재무제표도 함께 보고하도록 규정하고 있다.

한편, 현재 생협이나 협동조합에는 감사 관련 회계기준이 마련되어 있지 않은 공백상태인데, 주식회사에 준한 회계기준을 적용하거나 협동조합에 고유한 회계기준을 신속하게 마련하여 경영공시 도입 때 적용할 필요가 있다. 참고로 일본 소비생협법에서는 후생성령으로 별도의 재무기준을 둔다는 근거 규정도 있다.

|                   | 생협법                                          | 농업협동조합법                                    | 협동조합 기본법                                       | 일본 소비생협법                  |
|-------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------|
| 경영공시              | △<br>의료생협만<br>(제48조의2(보건<br>의료조합의 경영<br>공시)) | △<br>제139조(국가 보조<br>또는 융자금 사용<br>내용 등의 공시) | 0<br>제49조의2<br>조합원 200인 이상<br>혹은 출자금 30억<br>이상 | 0<br>제53조의2               |
| 자회사<br>연결재<br>무제표 | x                                            | 농협금융지주들                                    | x                                              | 0<br>제53조의2 ②<br>제92조의2 ② |

## 나. 일본 소비생협법

### 제51조의3(회계의 원칙)

조합의 회계는 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 회계의 관행에 따른다.

### 제53조의3(재무기준)

제50조의3부터 전조까지에 정하는 것 외에, 조합이 그 재무를 적정하게 처리하

기 위하여 필요한 사항은 후생노동성령으로 정한다.

#### 제92조의2(결산관계서류 등의 제출)

① 조합은 매 사업연도마다, 사업연도 종료 후 3개월 이내에, 결산관계서류 및 사업보고서와 그 부속명세서를 행정청에 제출하여야 한다.

② 제31조의10제1항의 규정에 따라 회계감사인의 감사를 요하는 조합이 자회사 등을 보유하는 경우에는, 당해 조합은 매 사업연도마다 전항의 서류 외에, 당해 조합 및 당해 자회사 등의 업무와 재산 상황을 연결하여 기재한 서류를 작성하여 행정청에 제출하여야 한다.

③ 전2항의 서류의 기재사항 기타 필요한 사항은 후생노동성령으로 정한다.

#### 다. 개정안

보건의료 생협에 대한 경영공시를 일반 소비자생협에도 확대하고 자회사에 대한 연결재무제표 공시의무를 도입할 필요가 있다. 보건의료조합의 경영공시를 도입하고 있는 제48조의2를 개정하여 일반 소비자생협도 포함하는 방법도 고려할 수 있으나 보건의료생협은 조합의 규모와 무관하게 경영공시의무를 규정하고 있는데 반하여, 일반 소비자생협의 경영공시를 전체로 확장하는 것은 협동조합 기본법과 비교하였을 때 과도한 측면이 있으므로 보건의료조합 경영공시와 별개 조문으로 개정안을 구성하였다.

| 현행 생협법 | 개정안(48조의3 신설)                                                                                                                                                                                                      |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 신설     | <b>제48조의3(그 외 소비자생협 경영공시)</b><br>① 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 소비자생협은 제21조에 따라 설립 인가를 받은 시·도 또는연합회의 인터넷 홈페이지에 경영에 관한 다음 각 호의 사항에 대한 공시(이하 이 조에서 “경영공시”라 한다)를 하여야 한다.<br>1. 정관과 규약 또는 규정<br>2. 제48조에 따른 사업결산 보고서 및 예결산 보고서 |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>3. 총회, 대의원총회 및 이사회<br/>의 활동 상황</p> <p>② 전항의 조합이 자회사 기타 해당 조합과 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “자회사 등”이라 한다)를 보유하는 경우에는, 해당 조합은 매 사업연도마다 같은 항의 설명서류 외에, 해당 조합 및 해당 자회사 등의 업무 및 재산의 상황에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 것을 해당 조합 및 자회사 등에 대하여 연결하여 기재한 설명서류를 작성하여, 해당 조합의 사무소에 비치하고, 공중의 열람에 제공하여야 한다.</p> <p>③ 공정거래위원장은 제2항에 따른 통합 공시를 하기 위하여 필요한 자료를 조합에 요구할 수 있다. 이 경우 조합은 특별한 사정이 없으면 그 요구에 따라야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 소비자생협의 경영공시 또는 통합 공시의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
| 신설 | <p><b>제48조의4(재무회계기준)</b> 조합이 그 재무를 적정하게 처리하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

---

## 토론문

---



## “협동조합 공익권과 생협법 개정방안”에 대한 토론문

송재일 | 명지대학교 법학과 교수

1. 먼저 “협동조합 공익권과 생협법 개정방안”을 위한 국회 포럼에서 귀한 발표를 해주신 사회적경제노동센터 이정봉 센터장님과 공익변호사와 함께하는 동행의 이소아 변호사님의 노고에 깊이 감사드립니다.

발표문은 그 동안의 「소비자생활협동조합법」(이하 ‘생협법’이라 함) 제정과 여러 차례의 개정 그리고 최근의 개정 논의와 정부의 생협 발전계획에도 불구하고 근본적인 문제가 있음을 밝히고 있습니다. 즉 생협법은 조합원들이 민주적 통제를 가할 수 있는 공익권과 자익권에 관한 규정을 다른 기업법이나 협동조합 개별법률과 비교해도 형평성을 갖추었다고 보기 어렵고(아래 표 참조), 이는 주식회사나 다른 협동조합 관련 법령에 규정된 최소한의 내용조차 포함하고 있지 않다는 점에서 개정이 필요함을 제안하고 있습니다.

<표> 생협법과 농협법의 조합원 공익권 비교

| 구분             | 생협법  | 농협법                  |
|----------------|------|----------------------|
| 의결권            | 제16조 | 제26조                 |
| 선거권            | 제16조 | 제26조                 |
| 서류열람 및 사본교부청구권 | 제44조 | 제65조                 |
| 총회 소집청구권       |      | 제36조: 300인 or 10/100 |
| 총회 안건제안권       |      | 제39조: 100인 or 3/100  |
| 총회 의결취소 또는     |      | 제33조: 300인 or 5/100  |

| 구분                         | 생협법       | 농협법                   |
|----------------------------|-----------|-----------------------|
| 무효확인 청구권                   |           |                       |
| 임원 해임청구권                   | 제39조: 1/5 | 제54조: 1/5             |
| 임원에 대한 구상권                 | 제35조      | ×                     |
| 임원에 대한 유지청구권               |           | 제55조, 상법 제402조        |
| 대표소송제기권                    |           | 제55조, 상법 제403~406조    |
| 임시임원선임청구권                  |           | 제55조, 민법 제63조         |
| 임원직무집행 정지권 및<br>직무대행자선임청구권 |           | 제55조, 상법 제407조        |
| 검사인 선임청구권                  |           | 제65조: 100인 or 3/100   |
| 외부회계감사청구권                  |           | 제65조2: 대의원 1/3        |
| 검사청구권                      |           | 제168조: 300인 or 10/100 |

또한 실제 최근 **남원아이쿱생협(이하 남원아이쿱)** 등 구체적인 사례를 들어 검토하고 다각적인 면에서 문제의식과 함께 풍부한 개정 아이디어를 소개하고 있습니다.

발표를 통해 저도 많이 배웠으며, 두 분 발표자의 주장에 대부분 공감하는 바이며, 제 견해를 더 보태거나 궁금한 점 몇 가지를 여쭙보는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

2. 이탈리아의 협동조합학 석학인 자마니 교수님에 따르면, 협동조합은 독과점이 아닌 경쟁적 시장에서 이용자 소유 기업을 운영한다는 **시장 코드(Market code)**와 이용자들의 민주적 통제와 상호 공동 필요를 충족시킨다는 **시민사회 코드(Civil code)**라는 2가지 양립불가능한 목표를 달성하는 **하이브리드 조직**이라고 합니다. 뉴턴 물리학으로는 날지 못하지만 아인슈타인 물리학으로는 날 수 있는 호박벌에 비유하기도 했습니다. 예로부터 시장경제를 건강하게 만들며, 엄연히 존재하는 기업이 협동조합인 것입니다. 그래서 많은 선진국 정부에서는 협동조합의 육성에 관한 헌법조항을 두거나(이탈리아, 포르투갈), 협동조합 지원을 위한 법률(유럽, 일본) 또는 독점규제법 적용제외를 해주는 등(미국) 시장에서 메기 역할을 충실히 할 수 있도록 법적 제도적 뒷받침을 해주고 있습니다.

우리나라에서는 8개 개별법률이 있었고, 2012년에 협동조합기본법이 제정되었

지만 협동조합의 기업적 특성을 반영한 법률지원은 아직 충분하지 않다고 봅니다. 특히 생협법은 8개 개별법률 중 가장 늦게 제정이 되었으면서도 유통업체 등의 견제로 제대로 된 조항을 많이 갖추지 못한 것이 사실입니다. 그런 면에서 협동조합에 공통된 조항을 완비하는 것이 시급하다고 봅니다. 주무부처가 다르지만 협동조합 공통의 성질에 입각하여 “같은 것은 같게” 하고(연합회, 감독, 조직, 자본 문제, 원외 이용 등), 협동조합 유형별로 다른 점(사업전략과 조직구조, 운영 방식 등)이 있다면 “다른 것은 다르게” 하는 것이 바람직하다고 봅니다.

3. 우리나라에서 협동조합에 대한 영리, 비영리 성격 논쟁이 있고, 정부에서도 입법을 통해 정리를 못하고 있으며 실제 협동조합 운영에서 조합과 조합원이 겪는 불편이나 부당함이 커지고 있습니다. 생협은 비영리라고 보는 것이 과연 좋은 것인지 남원 아이쿱 사례가 이를 대표한다고 봅니다.

이와 관련하여 유럽에서 협동조합 공통 모델법에 해당하는 ‘유럽협동조합법원칙(PECOL)’<sup>57)</sup>에서는, 협동조합은 '영리'를 추구하되, 자본가를 위한 영리가 아닌 조합원의 편익과 이익(이용고배당 등)을 목적으로 하는 중간적 성격(자조적 영리)으로 보고 있습니다. 협동조합의 상호부조 목적은 협동조합이 조합원의 이익을 넘어서 ‘이타적인(altruistic)’ 것이라는 부가적인 목적을 추구하는 것을 막지 않습니다.<sup>57)</sup> PECOL 협동조합 목적 조항에서 “주된 목적으로(mainly)”라는 용어를 사용함으로써 협동조합의 정의가 이러한 특별한 기능을 위해서도 작동하게 합니다. 예를 들어 협동조합의 대외적 방향성은 협동조합 운동과 공동체에 그 경제적인 힘을 기여하는 데에서 시작되는데, 많은 법제에서 명시적 또는 묵시적으로 협동조합에 이러한 ‘사회적 기능(social function)’을 강화해주고 있습니다.<sup>58)</sup> ICA원칙에서도 제6원칙과 제7원칙으로 협동조합간 협동, 지역사회에 대한 기여를 원칙으로 규정하고 있습니다.

PECOL 제1.1조 제2항에 언급되어 있듯이, 협동조합에는 “영리를 궁극적 목적

57) 예를 들어 독일법 제1조 제2항이 대표적이다.

58) 헌법 차원에서 이탈리아 헌법 제45조, 스페인 헌법 제129조, 그리고 포르투갈 헌법의 여러 조항에서 이러한 협동조합 목적조항을 찾을 수 있다.

으로 추구하지 않는(without profit as the ultimate purpose)”이라는 소극적 요건(negative element)도 있습니다.<sup>59)</sup> 이러한 소극적 요건은 목적의 적극적 요건(positive element)이 제1항에 이미 규정되어 있고, 명백히 이윤추구 목적(for-profit purpose)과는 협동조합의 목적이 다르기 때문에 불필요할 수 있지만, 협동조합과 여타 사업체와 구별하여 협동조합의 정체성을 강조하기 위하여 포함된 것입니다. 기업도 특별한 생산자 협동조합 또는 ‘투자협동조합(capital cooperative)’이라는 범주를 구성한다면 그 기업도 협동조합이라고 생각할 수도 있지만 사실은 그렇지 않습니다. 주주는 소비자나 이용자, 공급자, 노동자가 아니고 오로지 기업 자본을 매수하거나 보유할 뿐이므로 협동조합의 조합원과 구별해야 하기 때문입니다. 그래서 협동조합은 물과 같은 조직이기도 하면서, 다른 선진국 법제도 사례를 참고하여 법인을 단순히 영리/비영리로 이분하는 우리나라 법제를 넘어서서 세심한 조정이 필요하다고 봅니다.

3. 협동조합에서 민주성, 상호성, 그리고 이에 기반한 조합원 자치는 아주 중요합니다. 특히 생협은 소비자가 조합원이기에 소비자 주권과 연계된 헌법상 권리의 실현에 핵심적인 기업이라고 할 수 있습니다. 그럼에도 우리나라에서는 시장경쟁을 촉진하는 메기 같은 역할을 하는 협동조합의 순기능과 소비자후생을 도모하는 생협의 순기능에 대한 정책적 고려가 충분히 뒷받침되고 있지 않을 느낌을 받습니다. ESG(환경, 사회, 거버넌스) 경영은 협동조합에서 중요한 가치로 일찍 실현되어 왔습니다. 특히 생협은 친환경 농산물의 유통을 통한 국민의 건강한 생활에 기여하고 있기에 더욱 그러한 경영을 잘 하고 시장에서 또한 산업에서 평가받을 수 있는 지표도 개발하고 피드백을 해주는 체계가 필요하다고 봅니다. 다시 한번 두 분 발제자의 참신하고 훌륭한 문제의식과 개정 아이디어가 담긴 귀한 발표에 깊이 감사드리며, 자유롭게 고견을 들려주시기 바랍니다.

---

59) 동일한 입법례가 영국 CCBSA 제2(3)조이다.

## 생협법 개정: 제도적 편익-책임의 균형 따져야

김기태 | 한국사회연대경제연구소 소장

### 가. 법제도 정비의 원칙과 실현가능성

#### 가) 농협개혁 활동에 대한 지난 25년간의 회고

- 협동조합이라도 스스로 혁신하고 협동조합의 정체성을 강화하는 노력을 하지 못할 경우 외부의 개혁이 정당화될 수 있음
- 외부의 개혁활동은 협동조합의 특수성을 감안하여 조합원의 역량과 실질적 공동소유-이용자로서의 권한을 강화하도록 개혁방안을 마련해야 함. 그렇지 못할 경우 개혁의 효과가 반감하거나 장기적으로 협동조합의 정체성을 훼손할 수 있음
- 이런 의미에서 조합원의 공익권과 자익권이 실질적으로 강화되도록 하는 것은 바람직한 개혁 방향임.
- 하지만 협동조합은 사업, 유형에 따라 조합원의 참여 의지 및 참여 정도가 다르고, 규모에 따라 협동조합 사무의 규제 수준이 달라야 함. 이런 점을 감안하여 적절한 규제와 자율성의 균형을 추구해야 함. 농협의 경우 중앙회와 도시농협 개혁에 이슈가 집중되는 이유임.
- 외부로부터의 개혁이 제대로 추진되지 못할 경우 기존 기득권을 가진 개혁 대상의 멧집만 키워주는 일이 발생함.

- 개혁은 구조변화와 함께, 변화된 구조에 의해 규정되는 조직행동, 사업성과 등을 종합적으로 고려하여 설계하여야 함
- 이런 점에서 외부의 개혁이 성공하기 위해서는 개혁의 필요성에 대한 내부의 수용성이 중요하며, 이를 위해 개혁 내용에 따른 조직 운영 비용의 추가를 보전할 수 있는 제도적 편익이 제공될 필요가 있음.

## 나) 타 특별법 협동조합 제도와의 비교

### □ 제도적 편익과 책임의 균형 관점에서

- 다른 특별법 협동조합과 달리 생협은 정부의 지원 구조가 거의 없는 일종의 자유주의적 협동조합 제도임. 농협 등은 금산분리 예외, 1-2금융권의 겸영, 정부 위촉사업의 제공, 계약재배 등 농업정책의 파트너로서의 지원 등 제도적 혜택을 부여하고, 이런 제도적 혜택에서 발생하는 수익을 ‘대리인들이 편취’하려는 가능성을 완화하기 위해 공익권 및 자익권의 강화를 농협개혁의 방향으로 추진하였음. 중기협이나 수협, 산림조합도 농협보다는 완화되어 있지만 구조는 비슷한 상황임
- 반면 생협은 조합과 연합회 모두 정부의 제도적 혜택이 없는 상황에서 비상장 중소기업 이상의 규제를 도입할 경우 자본주의 하에서 사업적 불이익을 받고 있는 상황에서, 추가적인 제도적 불이익을 받게 되는 셈이 됨
- 생협은 타 특별법 협동조합과 달리 인가를 받지만 3가지의 사업 유형을 가지고 있음. 대학생협(공간적 배타성을 부여하는 편익), 의료생협(집합적 비의료인에게 의료기관 개설권한을 부여하는 제도적 편익을 제공)과 달리 유통생협은 설립 인가라는 제도적 제약을 받지만 사업적인 제도 편익은 전무한 구조임
- 독일의 경우 지역연합회의 감사 의무화는 주식회사 등 일반법인의 외부회계 감사 의무화 여건에 비춰 불이익이 없기 때문임. 한국에서 기본법 협동조합에게 지역협의회 및 연합회의 감사 의무화를 요구하기 어려운 이유임. 이런 문제는 유통생협도 동일하게 적용됨
- 제도적 규제를 강화하기 위해서는 개혁 내용에 추가적인 제도적 혜택을 함께 추가하는 것이 개혁 요구를 실현하는 데 필요조건이 된다고 생각함

□ 중앙회가 존재하지 않아 개혁의 대상이 일관되지 않음

- 농협 등은 60년대 산업정책과 연계하여 비민주적 국가주도 거버넌스 하에서 중앙회를 제도화하여 조합에 대한 통제를 강화하였음. 따라서 개혁의 대상도 중앙회가 주로 되고, 개혁의 협의도 중앙회라는 단일 파트너가 있어 개혁 추진의 집중도가 높은 구조임
- 하지만 유통생협은 2010년 생협법 개정을 통한 전국연합회 설립을 가능하게 했음에도 불구하고 전국연합회의 제도적 실익이 명확하지 않아 만들어지지 않았음. 이에 따라 유통생협은 2010년대 4개의 연합회가 경쟁하는 구도였음.
- 4개의 연합회의 사업규모, 재무 상황, 연합회의 사업-조직 전략이 모두 상이하 여, 1개 연합회는 해산되는 등 연합회 내부의 이질성이 큰 상황임.
- 발제문에서 문제점으로 제시한 내용은 주로 1개 연합회에서 발생한 문제이므로, 이런 문제가 현재로서는 발생하지 않는 다른 2개 연합회가 규제 강화를 동의할 수 있을지 의문임. 오히려 현재 2개 연합회는 연합회의 구심력이 약하다는 일부의 평가가 있는 상황에서 외부적 개혁 과제로 공익권, 자익권을 강화할 때 불필요한 갈등을 야기-증폭할 수 있다는 우려를 할 수 있을 것임.
- 이런 점을 감안하여 생협법 개정 전략을 수립할 필요가 있음. 법 개정은 이해관계자의 의사를 중시하며, 특히 한국적 법률에서는 규제 강화보다는 규제 완화의 제도 개선이 더 용이하기 때문에 생협 진영 내의 개정 주장에 대한 우호적 분위기를 도출하는 것이 필요함

## 나. 쟁점에 대한 의견 : 발제문 중심으로

### 가) 생협의 비영리법인 규정 재정비 필요성

- 발제문과 달리, 신협, 새마을금고, 중소기업협동조합은 배당을 허용하면서도 동시에 ‘비영리법인’이라고 명시되어 있음. 특히 신협과 금고는 2금융 사업을 허가하는 제도적 편익을 받으면서도 비영리법인으로 되어 있음
- 의료생협의 사업 운영 및 유통생협의 사업 구조 하에서 비영리법인의 규정을 재정비할 필요성을 아이쿱의 사례만 가지고 주장하기에는 설득력이 부족함

## 나) 공익권 강화

- 공익권의 강화는 필요함. 특히 상법상 비영리 주식회사의 주주 혹은 소액주주 권한에 해당하는 공익권의 정도는 자유주의적 생협법 규정 하에서도 수용할 수 있을 것임
- 상법 준용규정을 생협법에 적용할 수 있음. 다만 연합회와 관련하여서는 사업의 규모 등을 감안하여 차등적 공익권 적용을 고민해야 함

## 다) 차입금

- (발제1)「차입금 모집공고 그림」 차입금 모집을 승인하는 주체와 차입금을 모집하는 주체가 다른 상황은 차입금 한도액에 대한 문제를 낳는다. ... 아이쿱생협의 사례와 같이 연합회가 차입금 모집을 주도하는 경우 관련 규제가 미비하고, 이로 인해 커다란 금융 사고를 낳을 수 있다. ... 개별 생협과 생협연합회를 분리하여 차입금 규정을 마련해야 한다.
- 현재 생협법에서도 차입 관련 규정은 조합 및 연합회로 한정되어 있는 것으로 봐야 함. 사업연계 회사는 물론 자회사에 대해서도 현재 생협법으로는 차입금에 대한 연합회의 역할은 규정되어 있지 않음. 차입금 모집공고에 이런 회사에 대한 정보에 대해 제공한다는 것은 연합회가 신용을 보장하는 것을 의미하는 것인지 명확하지 않음.
- 또한 일반적으로 생협법상 차입금 관련 내용은 조합원 차입금이 아니라 소수-다액 차주를 전제로 하는 것으로 이해해야 함. 조합원 차입금을 전제로 생협법을 개정하려는 것은 생협의 금융기능을 부여하는 것으로 오인되어 더 복잡한 이슈로 확장될 우려가 있음

## 라) 기부에 관한 이사회의 권한 한도

- 법은 언제나 상식을 전제로 하며, 협동조합에서 상식적 의사결정이 되지 않는 경우는 협동조합적 정체성을 위배하는 것으로 이해해야 함. 이권은 기부문제 뿐만 아니라 합병 방법에 대한 상식적 의결 문제, 합병 절차에 대한 조합원에

대한 투명한 정보 제공 등의 이슈가 얹혀 있는 상황에서 발생한 것으로 볼 수 있음

- 사법부의 세부적으로 분할된 소송건에 대한 법적 판단과는 무관하게 발제문에서 정리된 내용이 팩트라면 위법성을 따지기 전에 협동조합의 가치와 원칙 측면에서 볼 때 상당한 의구심을 낳을 수밖에 없다고 볼 수 있음
- 농협법에서는 1억 이상의 투자에 대한 의결은 이사회가 할 수 없고, 총회에서 하도록 되어 있음
- 기부는 회수되지 않는 조합 내부 자원의 사용으로 농협보다 자산-자본이 적은 생협의 개별 조합의 경우 농협법보다 훨씬 엄격한 요건을 스스로 적용해야 할 것임
- 이사회의 권한은 개별 조합 하나만 보고 법적으로 따지는 것은 바람직하지 않음

#### 마) 기본자산 설정의 필요성과 관련된 사항

- 생협법에서 기본자산이 2010년 법에 설정된 것은 아마 의료생협이 비영리법인으로 규정되도록 개정하면서 사단법인 및 재단법인의 고정투자의 건전성을 유지하기 위한 제도를 준용하기 위한 것으로 이해됨
- 이 경우 기본자산의 처분은 엄격하게 적용되기 최고 의사결정 기구에서 정하며, 주무부처의 승인을 받게 되어 있음.
- 따라서 의료생협이 현재 생협법상 존재하고 있는 상황에서 이사회 의사결정 항목에서 빼기만 할 것이 아니라 총회 의결사항으로 포함하는 것이 더 적절하겠다고 생각함

#### 바) 생협 경영공시의 강화

- 경영공시의 경우에는 앞에서 말한 것과 같이 조합이나 연합회의 조직 및 사업 규모 등을 감안하여 종합적으로 판단할 필요가 있음.
- 현대 협동조합의 경영은 자회사 및 지주회사 등을 통해 사업적 경쟁력을 확보하는 것이므로 경영공시에 대상에 자회사 및 손자회사는 포함하고, 전속 거래

를 수행하는 관계 회사의 거래 정보도 규모에 따라 단계적으로 설정하는 내용은 포함할 필요가 있을 것임.

#### 다. 소결 : 연합회 구심력과 상향식 민주주의의 상관관계

- (발제1)지역조합은 연합회 이사회에서 정한 목적회비(기금)와 협동회비를 제외한 금액으로 예산을 수립한다. 지역조합은 자신들이 납부하는 기금에 대한 결정 권한을 행사하지 못한 채 연합회 이사회의 결정에 종속되어 있다.
- 발제문은 아이쿱의 조합비와 관련되어 조합원의 종속성을 주장함. 토론자의 입장에서 조합비의 사용처와 관련하여 이사회의 의결사항으로 한정하는 규정이 사실이라면 문제가 있다고 생각함. 총회의 의결사항이 되어야 할 것임.
- 하지만 조합의 의결권의 일부를 연합회로 이관하는 것 자체가 문제라고 볼 수는 없음.
- 협동조합은 전체사회의 확장과 경쟁 대상인 영리기업의 대규모화에 따른 경쟁력 확보를 위해 규모의 경제를 추구하기 위해 연합회 중심의 사업연합 시스템을 강화하려 함. 이 때 조합의 의사결정의 권한 중 일부를 연합회에 이관함으로써 조합-연합회 전체 속에서의 민주주의 제도를 정비하려는 방향으로 논의가 진행되어 왔음.
- 다단계 의결권의 이관은 일종의 대의민주주의와 직접-참여민주주의의 이슈처럼, 이항의 선택이 아니라 상황과 주체의 선택-기존 선택의 경로에 따른 균형점을 찾고 지속적으로 변화에 따라 균형점을 수정해 나가는 과정이어야 할 것임.
- 생협법의 개선도 이런 관점에서 접근할 필요가 있음. 개별 생협연합회의 문제점을 제도적으로 해소하기 위해 노력하면서도 생협 전체 생태계의 상황을 종합적으로 고려하면서 논의가 성숙되어 나가기를 기대함.

## 협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회 토론문

강송옥 | 법무법인 디엘지 변호사

### 1. 들어가며

이정봉 센터장님, 이소아 변호사님의 발제로부터 많은 것을 배울 수 있었습니다. 나아가 “협동조합 조합원 공익권과 생협법 개정 방안 토론회”에서 토론의 기회를 주셔서 감사드립니다. 한살림, 아이쿱 등 5대 생협연합회의 조합원이 170만가구, 운영하는 사업의 규모는 1조 4,000억원에 달한다고 알려져 있습니다. 조합원과 생협의 임직원, 생산자와 소비자 등 다양한 이해관계자들이 참여하고, 조합원의 권익 향상과 공익적 역할을 동시에 수행하는 생협의 복잡한 지위와 역할 등을 고려하면 결코 쉽지 않은 과제이나, 소비자생활협동조합법(이하 ‘생협법’)의 입법적 흐름 및 지배구조, 정책 및 실제 사례 등을 바탕으로 생협의 민주적인 운영과 투명성 강화라는 목적을 달성하기 위하여 실효적인 제도적 방안을 제안하여 주셔서 많이 배울 수 있었습니다.

저는 제안하여 주신 소비자생활협동조합법(이하 ‘생협법’)의 개정안과 관련하여 회사법적 관점에서 바라본 몇 가지 의견, 개정안이 실제로 시행되는 경우 조합원의 의사 반영을 통한 생협의 민주적인 운영과 투명성 강화라는 목표 달성의 실효성에 조금 더 기여하는 방안이 무엇이 있을 것인지에 관한 생각을 말씀드리는 것으로 부족하나마 토론에 갈음하고자 합니다.

## 2. 각 개정안 조항에 대한 회사법적 관점에서 몇 가지 의견

### 가. 생활협동조합의 법적 지위에 관하여

현행 생협법은 조합, 연합회와 전국연합회를 모두 비영리법인으로 규정하고 있으나(생협법 제3조 제1항), 생협이 조합원의 내부적인 경제적 이익 도모와 사회적 가치를 모두 추구하는 만큼 그 법적 형태를 무엇으로 규정할 지 여부는 목적 달성이나 사회적 목적의 추구, (지분비율에 따라 차등을 두는 구조가 아닌) 민주적인 의사결정구조나 이윤 배분의 정도, 조합 재산의 공익적인 사용 등 여러가지 요소를 고려하여 결정되어야 하는 문제이고, 현실의 변화에 따라 변화될 수 있고 변화되어야 한다고 생각합니다. 현재 우리 민법에 따르면 영리법인과 비영리법인 중 어느 하나를 반드시 선택하여야 하는 양자택일의 구조이나, 위와 같은 특성 등을 종합적으로 반영한, 비영리법인이나 영리법인 어느 쪽에도 속하지 않는 새로운 법적 형태도 충분히 고려할 수 있지 않나 싶습니다.

발제하여 주신 바와 같이 생협법의 법체계나 다른 협동조합 관련 법령 규정, 일본의 소비생활협동조합법과의 비교에서도 도출되는 바와 같이 조합의 영리성을 인정하여 현행 비영리법인에서 법인으로 법적 지위를 변경하는 것에 공감합니다. 회사의 관리, 경영에 참여할 수 있는 주주의 공익권이라는 것은 결국 배당 및 잔여재산분배를 핵심으로 하는 자익권을 보장하기 위한 권리로서 이른바 자익적 성격도 함께 가지고 있으므로, 생협의 법적 지위를 법인으로 하는 것은 생협법 개정안에서 제안하여 주신 내용들에 대한 제도적·이론적 뒷받침을 하여 줄 수 있는 부분으로 생각됩니다.

### 나. 기본자산 취득과 처분 관련 의사결정주체

현행 생협법과 같이 기본자산의 취득이나 처분을 이사회 의사결사항으로 두는 경우 이는 생협의 운영 및 존립에 중요한 자산을 오로지 폭넓은 재량권이 인정되는 이사회 경영적인 판단에 맡겨두는 결과가 되므로, 생협법을 개정하여 이사회 의사결사항에서 제외되어야 함에 동의합니다.

다만 기본자산의 처분과 관련한 통제권한을 어떠한 주체에게 부여할 것인지와 관련하여, 비영리법인의 경우 “기본자산”의 처분에 관하여는 주무관청의 사전 승인이나 허가를 받아야 하는 반면, 개정안은 생협의 영리성 측면을 인정하여 이를 법인으로 볼 필요성이 강조되므로 이 경우 기본자산의 범위를 구체화하여(예를 들어 조합의 총 자산이나 출자금을 기준으로 한 일정 비율 이상의 자산처분) 해당 기준을 넘는 규모의 자산처분에 관하여는 총회 결의를 필요로 하는 등의 방안도 고려할 수 있다고 생각합니다.

이를 총회의 권한으로 귀속시키는 경우 총회 통제권의 정도와 관련하여 생협에도 강화된 총회의 의결정족수를 도입하고, 위 기본자산 처분과 같은 중요한 사항의 정족수는 이에 따르도록 할 것인지도 생각하여 볼 수 있습니다. 농업협동조합법의 경우 주식회사와 유사하게 정관변경이나 해산·분할과 같은 조직변경은 조합원의 과반수 출석과 출석조합원 3분의2 이상의 찬성으로 하도록 되어 있고(같은 법 제38조 제1항 단서), 생협법의 경우 조합의 합병, 분할 및 해산의 경우를 제외하고는 총회 의결사항 전반에 관하여 총조합원 과반수 출석과 출석조합원 과반수 찬성 의결을 원칙으로 하고 있습니다(생협법 제26조 제1항, 제27조 제1항).

#### 다. 합병 등 조직변경과 관련된 조직원의 통제권한 강화 측면

합병의 경우 합병계약서에서 합병하는 당사자 및 이와 관련된 주요한 이해관계자들의 권리의무가 정해지기 때문에, 주식회사 내지 농협협동조합, 협동조합기본법과 마찬가지로 생협법에서도 법에서 규정된 사항에 관한 합병계약서를 작성하고 총회의 의결을 받아야 하는 절차를 두는 것에 전적으로 공감하고 반드시 필요한 절차라고 생각합니다.

다만 생협법 개정안이 상법상 합병무효의 소를 준용하여 합병에 관한 조합원의 실질적인 통제 권한을 확보하게 된다면 합병무효의 소의 사유가 되는 합병에 관한 요건 및 절차 규정 등이 생협법에 보다 더 구체적으로 도입될 필요도 있다

고 보입니다. 예를 들어 상법은 주주들이 합병에 대하여 합리적인 판단을 할 수 있도록 미리 정보를 제공하기 위하여 합병승인을 위한 주주총회 소집통지에 합병계약의 요령을 기재하도록 되어 있는데(상법 제522조 제2항), 조합원의 합병에 관한 의결권 행사 시 판단의 근거를 사전에 제공하고 생협이 합병 시 허위 또는 부실자료 작성 등을 방지하기 위하여 필요한 절차로 고려할 수 있습니다.

한편 상법상 합병무효의 소의 경우 절차 요건을 준수했는지 여부 이외에도, 구성원인 주주의 이익보호를 위하여 주된 합병무효 원인이 되는 것이 합병비율의 불공정입니다. 이와 관련하여 상법에 명문의 규정은 없으나, 판례도 “만일 합병비율이 합병할 각 회사의 일방에게 불리하게 정해진 경우에는 그 회사의 주주가 합병 전 회사의 재산에 대하여 가지고 있던 지분비율을 합병 후에 유지할 수 없게 됨으로써 실질적으로 주식 일부를 상실하게 되는 결과를 초래”한다고 하여 합병비율의 불공정을 소의 원인으로 삼고 있습니다(대법원 2009. 4. 23. 선고 2005다22701, 22718 판결 등) 다만 합병비율의 불공정이 합병무효의 소의 원인이 되는 이유는 그러한 불공정이 ‘주주’의 손해라고 보기 때문인데, 합병비율이 보유한 지분비율에 곧바로 직접적인 영향을 미치는 주식회사와 달리 조합의 조합원들의 경우 합병비율의 불공정이 합병무효의 소의 원인으로 될 수 있을지는 추가적인 검토와 법리구성이 필요하지 않을까 합니다.

### 3. 정리하며

생협은 기존의 자본주의 시장경제체제에서 소외되었던 사회 구성원들이 자발적으로 새로운 경제적인 기회를 만들어 내고자, 상생과 공존을 목표로 출발한 조직입니다. 이후 우리 사회의 경제규모가 커짐에 따라 생협 내지 기타 협동조합이 성장하고 확대되는 과정에서 생협의 자율성과 도덕성, 민주적인 의사결정 절차가 위협받는 사례가 발생하였으나 협동조합의 출발점이 갖는 의미는 아직 유효하고, 보다 더 중요해진 상황이라고 볼 수 있습니다. 생협법 개정안이 통과되어 실제 시행에 따른 실무와 법리 발달로 올바른 견제와 감시, 통제와 책임 구조가 형성되길 기원합니다.

## 협동조합 공익권과 생협법 개정 방안 토론회 토론문

우경필 | 중소벤처기업부 중소기업정책과 과장



♠ MEMO

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for writing a memo. The box is white with a thin black border and occupies the majority of the page below the 'MEMO' header.

♠ MEMO

A large, empty rectangular box with rounded corners, intended for writing a memo. The box is white with a thin black border and occupies the majority of the page below the 'MEMO' header.