

규제연구 제18권 제1호 2009년 6월

# 협동조합의 지배구조와 자기관리의 원칙

-수산업협동조합법의 개정 논의를 중심으로-

이 병 준\*

협동조합의 운영과 기관 구성이 조합원에 의해 이루어져야 한다는 것은 협동조합자체의 단체형식으로부터 도출되는 자기관리의 원칙을 근거로 하고 있다. 이는 단체자체의 자생적인 정당화 근거를 기초로 하기 때문에 조합원이 협동조합의 주요 기관을 구성하고 있지 않다면 협동조합의 단체 형식으로서의 의미는 퇴색하게 될 것이다. 이러한 측면에서 본 논문은 자기관리의 원칙을 상당한 정도로 포기하는 수협법 개정안을 비판적으로 고찰하고 비이용조합원 제도를 통하여 대안을 제시하였다.

핵심용어: 협동조합, 자기관리의 원칙, 비이용조합원, 지배구조

\* 한국외국어대학교 법과대학 부교수/대법원 재판연구관, 서울특별시 동대문구 이문동 270 한국외국어대학교 법학전문대학원, 서울특별시 서초구 서초로 219 대법원 재판연구관실 1308호  
(e-mail: [leebugb@hufs.ac.kr](mailto:leebugb@hufs.ac.kr); [leebugb@scourt.go.kr](mailto:leebugb@scourt.go.kr))

\*\* 이 논문은 2008년 협동조합학회 춘계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임. 이 논문은 2009년도 한국외국어대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

접수일: 2008/11/14, 게재확정일: 4/27

## I. 들어가며

본 논문은 단체에서 인정될 수 있는 자기관리의 원칙이 협동조합에서 어느 정도 실현되어야 하는지, 그리고 이러한 원칙에 의하여 협동조합의 기관은 어떠한 모습으로 구성되어야 하는지를 살펴보고자 한다. 자기관리의 원칙이라는 것은 그 단체와 그 기관이 제3자에 의해서가 아니라 단체의 구성원을 통하여 운영·관리되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>1)</sup> 따라서 자기관리라는 것은 타인 관리의 반대 개념이라고 할 수 있으며, 모든 구성원이 단체의 모든 업무를 스스로 집행할 때 완전하게 존재한다. 따라서 자기관리가 실현되기 위해서는 충분한 구성원 수가 확보되어야 하고, 각 구성원이 분업을 통하여 단체의 전 업무를 수행해야 한다. 이때 구성원 모두가 총회에서 단체의 모든 사항을 결정하고 이사회에서는 총회에서 결정된 사항을 집행하는 기능만을 담당하게 된다. 협동조합법에서 자기관리의 원칙이 완전히 실현되면 조합원 스스로 그들의 이익에 부합하는 사항을 결정하고 이를 협동조합정책에 반영할 수 있게 된다.

최근 농림수산식품부에서 수산업협동조합법(이하 ‘수협법’이라 한다)<sup>2)</sup> 개정안<sup>3)</sup>을 마련하였는데, 현재 수협에 실시되고 있는 ‘별도법인 같은 독립사업부제’가 협동조합 조직에 부정적인 영향을 크게 미친다는 점을 반영하여 신용사업부문을 제외한 지도사업부문과 경제사업부문의 통합 추진을 그 주된 내용으로 한다. 하지만 정부의 개정안은 사업부문의 분리를 철폐하는 것 이외에 수협중앙회 회장의 지위를 비상임으로 하고, 회장의 자

1) Beuthien, “Genossenschaftliche Selbstverwaltung-Hauptamt, Nebenamt oder Ehrenamt?,” in: GenR: woher - wohin?,” MarbSchriftenGenW 69, 1989.

2) 법률 제8635호 일부 개정 2007. 8. 3.

3) 수산업협동조합법 일부 개정법률안(2008. 11. 12, 의안번호 2016), 그 전제가 되었던 연구용역 보고서로 한국수산회 수산정책연구소, 『수산업협동조합의 지배구조 개편 등에 관한 연구』, 2007. 10.

격요건을 비조합원에게도 개방하며, 경제 및 지도사업에 있어서 회장의 직무의 상당부분을 전문경영인인 사업전담 대표이사에게 의무적으로 위임하도록 하는 등 중앙회 지배구조를 개정하는 내용을 포함하여 상당히 중요한 부분에 변경을 가하는 많은 방안을 제시하였다. 이와 더불어 중앙회의 회원조합인 지구별 수산업협동조합과 업종별 수산업협동조합, 수산물가공수산업협동조합의 조합장 지위 및 자격요건에 대하여도 비상임·비조합원이 검토되었다.

현재 논의되고 있는 개정안에서는 앞에서 상술한 중앙회와 지구별 협동조합에서 지켜지고 있는 자기관리의 원칙이 지녀야 할 최소한의 한계를 무너뜨리고, 회장도 비조합원의 비상임직으로 구성하겠다고 한다. 협동조합의 근본원리이면서 협동조합 조직의 특수성과 독자성을 갖게 하는 자기관리의 원칙이 전면적으로 인식되지 못하는 상태에서 수협법의 개정이 논의되고 있어, 본 논문에서는 자기관리의 원칙에 비추어 현재 입법과 개정 논의를 재검토하고자 한다.<sup>4)</sup> 이를 위해서 본 논문에서는 협동조합의 기본원칙으로서 자기관리의 원칙을 살펴본 후(Ⅱ), 수협법 개정을 통하여 자기관리 원칙이 무너져 가는 진행과정과 그 목적을 수협중앙회를 위주로 분석하고(Ⅲ), 이와 같은 개정방안이 갖고 있는 시각의 타당성을 검토하려고 한다(Ⅳ). 마지막으로 자기관리의 원칙을 지켜나가면서도 전문경영인이 협동조합 운영에 참여할 수 있는 제도를 비교법적 차원에서 소개하고 수협법에 이를 수용하여 수협중앙회와 지구별 수산업협동조합에 실행할 수 있는 방안을 구체적으로 제시하려고 한다(Ⅴ).

## Ⅱ. 협동조합의 기본원칙으로서 자기관리의 원칙

협동조합은 공동의 사업경영을 통하여 조합원의 가사경제 또는 생산경제를 촉진, 보충함을 목적으로 하는 단체이므로 자본주의적 기업과는 다른 원칙에 의하여 운영된다.

4) 수협이 경제조직으로서의 사업체적 기능과 민주조직으로서의 협동체적 기능을 동시에 갖고 있고 모두 포기될 수 없는 협동조합의 고유가치 이지만, IMF 이후 공적자금의 투입 등으로 지배구조가 달라지고 있는 현실을 정확하게 분석하고 있는 문헌으로 남수현, 「수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구」, 『수산경영논집』 제33권 제2호, 2002, p.99 이하

이하에서 협동조합의 기본원칙을 개괄적으로 살펴본 후 그중 자기관리의 원칙의 의미를 자세히 고찰해 보려고 한다.

## 1. 협동조합의 기본원칙

협동조합은 기본적으로 구성원인 조합원의 이익을 위하여 운영되어야 한다는 최대봉사의 원칙하에 (i)단체의 자조 원칙, (ii)자기관리의 원칙, (iii)자기책임의 원칙, (iv)민주주의의 원칙, (v)사업자와 고객의 동일성의 원칙을 기초로 하고 있다.<sup>5)</sup>

자조의 원칙은 협동조합에서 조합원이 상호 협동한다는 원칙의 한 발현이라고 할 수 있다. 그에 따르면 단체의 구성원은 공동으로 한 사람에 의하여 불가능하거나 달성하기 어려운 모든 회원에게 이익이 되는 목표를 실현하려고 한다. 협동조합의 자조는 구성원이 협동조합과 거래를 하고 그 사업을 이용하면서 공동의 이익이 증진되는 과정을 통하여 달성된다. 이 원칙으로부터 협동조합 사업의 고객이 바로 협동조합의 구성원이 된다는 사업자와 고객의 동일성의 원칙이 나오기도 한다.

자기관리의 원칙은 구성원이 단체의 공동관리와 통제를 스스로 한다는 것을 의미하며, 이는 다른 인적단체와 자본회사에서도 존재하는 원칙이다. 다만 협동조합에서 특수한 의미를 갖는 것은 조합원이 협동조합의 관리에 최대한 참여해야 한다는 것이다. 협동조합이 모든 구성원의 이익을 위하여 존재해야 한다는 목적이 있기 때문에 지배구조도 업무집행기관과 감독기관 모두 구성원인 조합원에 의하여 구성되어 정당성이 부여되어야 한다는 것을 의미하기도 한다. 이로 인하여 협동조합의 기관이 조합원에 의하여 구성되어야 한다는 원칙이 파생되기도 한다.

한편 자기책임의 원칙은 구성원인 조합원이 협동조합의 채무에 대하여 책임을 부담한다는 것을 의미한다. 민주주의의 원칙은 총회, 이사회 등에서 있어서 구성원의 다수에 의하여 의사가 결정된다는 점으로만 표출되는 것이 아니다. 협동조합에서 더 특징적인 것이라고 할 수 있는 것은 1인 1표 주의에 의하여 의결권이 각 조합원마다 동일하다는 것이다. 마지막으로 협동조합에서 사업자와 고객이 동일하다는 원칙은 이미 앞에서 살

---

5) 이러한 설명으로 Beuthien, Rn. 30 ff. zu §1

퍼본 협동조합이 구성원의 이익을 위하여 존재해야 한다는 원칙으로부터 나온다. 사업을 경제적으로 운영해야 한다는 원칙은 협동조합의 특수한 원칙이 아니라, 일정한 영리 사업을 수행하는 모든 단체에 공통된 원칙이라고 할 수 있다.

앞의 협동조합의 원칙들은 법률에 의하여 규정되어 강제성을 갖지 않는 한 법률적인 구속력이 없다.<sup>6)</sup> 다만 이러한 원칙들은 각 규정의 해석에 있어서 도입될 수 있는 표준이 되며 더 나아가서 협동조합에 관한 법규정을 입법함에 있어서도 반드시 고려해야 하는 원칙이라고 할 수 있다. 이러한 원칙들이 망각된 상태에서 협동조합에 관한 규정들이 만들어진다면 협동조합의 기본적 특성이 사라지고 협동조합 자체가 갖는 장점들을 살릴 수 없을 것이다.

## 2. 협동조합에서의 자기관리의 원칙

### (1) 자기관리의 원칙의 의미

협동조합에서 상당히 중요한 원칙은 자기관리의 원칙이다. 자기관리의 원칙이라는 것은 그 단체와 그 기관이 밖에 있는 제3자에 의해서가 아니라 구성원을 통하여 운영·관리되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 자기관리라는 것은 타인 관리의 반대 개념이라고 할 수 있다. 그러므로 자기관리라는 것은 모든 구성원이 단체의 모든 업무를 스스로 집행할 때 존재한다고 할 수 있다.

협동조합 기관의 구성원이 조합원이어야 한다는 협동조합 자기관리의 원칙은 단순히 형식적인 의미만을 가지는 것이 아니라, 특수한 조직으로서의 협동조합이 가지고 있는 구조적인 기본요소 중의 하나이다. 이러한 원칙은 협동조합과 중앙회가 그 업무에 있어서 조합원 또는 회원을 위하여 최대한 봉사를 해야 한다는 원칙(수협법 제5조 제1항)으로부터 도출되어 강제력을 가지고 있는 협동조합법의 기본 원칙이다. 협동조합의 자기관리의 원칙은 자본회사가 가지고 있는 전문경영인에 의한 기관 구성과 의식적으로 다른 형태를 취하고 있는 것이다. 협동조합의 자기관리 원칙은 전문적인 경영인이 조합원을 대신하여 그 이익을 실현하는 것보다는 조합원이 자신의 삶의 지혜와 직업상의 경험을

6) Beuthien, Rn.37 zu §1

기초로 하여 조합원의 이익을 대변해야 한다는 큰 목표를 확보하기 위한 수단이기도 하다. 따라서 협동조합의 기관 구성에 있어서 조합원이 참여해야 한다는 것은 협동조합 자체의 단체 형식으로서의 자생적인 정당화 근거이기 때문에 조합원이 협동조합의 주요 기관을 구성하고 있지 않다면 협동조합의 단체 형식으로서의 의미는 퇴색하게 될 것이다.

## (2) 수협법과 자기관리의 원칙

수협법을 보면 지구별 수산업협동조합의 경우는 자기관리의 원칙이 어느 정도 충실히 반영되어 있다. 지구별 수산업협동조합에서 총회는 조합원에 의해서만 구성되며(수협법 제36조 제2항),<sup>7)</sup> 사업계획을 수립하는 등 중요사항을 결정하도록 되어 있고(수협법 제37조 제1항 참조), 이사회에서 이러한 결정내용을 기초로 업무집행에 관한 기본방침을 결정하고 수행한다(수협법 제45조 제3항 참조). 따라서 모든 조합원이 협동조합의 사업내용을 결정하고 그 수행을 이사회에 맡기는 구조를 취하고 있다. 그러나 사업수행에서는 조합원이 전적으로 그 업무를 담당하고 있지 않다. 현재 이사회는 조합장을 포함한 이사로 구성되는데 7인 이상 15인 이하의 이사 및 2인의 감사를 두도록 되어 있다(수협법 제46조 제1항). 그중 조합원이 아닌 2인 이내의 상임이사를 두어야 하는데(자산규모가 농림수산물품부령이 정하는 기준에 미달하거나 신용사업을 수행하지 아니하는 경우는 제외<sup>8)</sup>) 이 경우 조합업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령<sup>9)</sup>에서 정하는 요건에 적합한 자

7) 한편 총회를 대신하여 대의원회를 둘 수 있는데, 이 경우에 대의원은 반드시 조합원이어야 한다(수협법 제44조 제1항, 제2항).

8) 시행규칙(일부 개정 2008. 3. 3 농림수산물품부령 1호) 제8조(상임이사를 두어야 하는 기준) 법 제46조 제2항 단서(법 제108조 및 법 제113조에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 “농림수산물품부령이 정하는 기준”이라 함은 직전 회계연도 말 자산규모 500억 원을 말한다.

9) 대통령령(제20351호 일부 개정 2007. 10. 31.) 제15조: 법 제46조 제4항 단서(법 제108조 및 법 제113조에서 준용하는 경우를 포함한다)에서 “대통령령이 정하는 요건에 적합한 자”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 법 제47조 제3항 제1호 내지 제5호의 업무를 전담하는 상임이사의 경우에는 제1호 또는 제3호의 규정에 해당하는 자에 한한다. 1. 조합 또는 중앙회에서 상근직으로 10년 이상 종사한 경력이 있는 자, 2. 수산업 관련 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 관리기본법에 따른 정부투자기관에서 상근직으로 10년 이상 종사한 경력이 있는 자, 3. 은행법에 따른 금융기관에서 상근직으로 10년 이상 종사한 경력이 있는 자, 4. 수산업 관련 연구기관·교육기관 또는 상사회사에서 종사한 경력이 있는 자로서 조합의 정관에서 제1호 또는 제2호에 규정된 자와 동등 이상의 자격이 있다고 인정하는 자

중에서 조합장이 이사회의 동의를 얻어 추천한 자로 하고 있다(수협법 제46조 제2항 및 제4항). 즉 지구별 수산업협동조합의 상임이사는 소위 ‘사외이사’라고 부르는 전문경영인을 도입하기 위한 제도이다. 그 밖에 상임이사 외에 조합원이 아닌 1인의 이사를 정관이 정하는 바에 따라 둘 수 있도록 규정하고 있어(수협법 제46조 제2항), 외부인이 비조합원의 신분으로 이사가 될 수 있는 경우가 추가로 마련되어 있다. 그러나 조합장도 조합원의 신분을 갖추어야 한다고 선언함으로써(수협법 제46조 제3항) 자기관리 원칙이 이 부분에 있어서는 지켜지고 있다.<sup>10)</sup>

지구별 수산업협동조합과는 달리 중앙회의 경우에는 협동조합 조합원에 의한 자기관리의 원칙은 아주 제한된 범위에서만 인정되고 있다. 현재 중앙회의 경우 총회는 중앙회의 주된 업무에 관하여 결정하는 권한이 없고, 단지 정관을 통하여 업무집행에 관한 대략적인 틀만을 정할 수 있다(수협법 제126조 제1항 참고). 현재 중앙회의 주된 사무는 이사회에 의하여 결정되고 집행되고 있다(수협법 제127조 제3항). 총회에서는 정관을 통하여 중요한 결정사항에 대해서 총회의 동의를 이사가 받도록 할 수 있을 뿐이다. 현재 모든 구성원이 중앙회의 관리에 참여하지 않으므로 수협중앙회에서 자기관리의 원칙은 기관 구성원이 조합원으로 구성되어야 한다는 최소한의 의미로 수정되어야 할 것이다. 그러나 현행 수협법은 이사회의 구성도 과반수가 회원조합의 조합장일 것을 요구하고 있고(수협법 제127조 제2항), 그 밖에 이사들은 반드시 조합원일 필요가 없도록 되어 있다. 이렇게 하게 된 계기는 중앙회의 각 사업영역도 그 사무를 전문경영인에 의해서 수행해야겠다는 취지에서 기인한다. 이것이 타당한지는 본 논문에서 더 자세히 살펴 보겠지만, 현행 수협법은 협동조합에서 자기관리의 원칙을 최소한도로만 유지하고 있다. 즉 자신을 대표하는 회장을 조합원으로 하고 있으며(수협법 제134조 제1항) 이사회의 구성원의 과반수를 조합원으로 유지하고 있는 것이다.

10) 감사가 조합원이어야 하는가에 관하여는 명시적으로 규정하고 있지 않으므로 현재 감사는 조합원일 수도 있고 아닐 수도 있다. 두 가지 모두 채택이 가능하나, 자기관리의 원칙을 충실히 반영해야 한다는 점 및 중앙회에 의한 전문 감사가 별도로 행하여진다는 점을 감안하면 조합원의 자격을 갖는 감사로 제한 해석하는 것도 가능할 것이다.

### Ⅲ. 수협중앙회 지배구조의 변천과정과 자기관리의 원칙의 쇠퇴 경향

이하에서는 수협법의 개정으로 이루어진 지배구조의 변천과정을 통하여 비조합원이 수협중앙회의 기관에서 어떠한 역할을 맡게 되었고 그로 인하여 자기관리의 원칙이 어떻게 변화되었는지를 살펴보고자 한다. 이를 통하여 협동조합의 지배구조를 통한 운영 및 관리에서 비조합원을 참여시킨 목적과 의미를 도출할 수 있을 것이고, 과연 현재의 이러한 목적이 자기관리의 원칙을 무너뜨리지 않고 다른 제도를 통하여 충분히 달성될 수 있는지를 검토할 수 있는 기초가 마련될 것이다.

#### 1. 수협법 개정을 통한 지배구조 변화와 비조합원을 통한 기관 구성

##### (1) 1994년 수협법 개정 이전

1994년 수협법 개정이 있기 이전<sup>11)</sup>에도 비조합원이 수협중앙회의 임원이 될 수 있는 방법은 마련되어 있어 비상임이사 2인은 비조합원이더라도 임원이 될 수 있었다.<sup>12)</sup> 하지만 당시 비상임이사는 다른 임원이 수협법에 의해 직무가 규정되었던 것과 달리 그 직무 내용에 관하여 규율되지 않고 이사회의 구성원이 될 뿐이었기 때문에(동법 제118조 제2항) 협동조합의 운영에 있어 주된 역할을 수행하고 있지는 않았다.

##### (2) 1994년 수협법 개정(회장 일괄체제)

1994년 수협법 개정<sup>13)</sup>은 농어촌발전위원회에서 건의된 협동조합의 신용 및 경제사업의 단계적 분리방안을 수용하여 수협중앙회의 경제, 신용사업 부문을 독립사업부제로 운영하는 내용을 담고 있다. 이를 통하여 정부는 경제사업의 활성화와 전문인 책임경영

11) 수산업협동조합법 일부 개정 1991. 12. 14 법률 제4433호.

12) 당시 중앙회의 임원은 회장 1인, 부회장 1인, 이사 12인, 감사 2인을 두도록 하고 있었는데(동법 제127조 제1항), 부회장과 상임이사는 총회의 동의를 얻어 회장이 임명하도록 하고 있었고(동법 제128조 제2항), 비상임이사는 모두 회원조합의 조합원 중에서 총회가 선출하나 2인만은 수산업에 조예가 깊은 자 중에서 선출할 수 있도록 하고 있었다(동법 제128조 제3항).

13) 수산업협동조합법 일부 개정 1994. 12. 22 법률 제4820호.

체제를 확립하려고 하였고, 그에 따라 조합원이 아닌 전문경영인으로서 임원이 될 수 있는 방안이 도입되었다.<sup>14)</sup> 하지만 신용사업과 경제사업이 독립되었다고 하더라도 현재의 별도법인과 같은 독립사업부제에 이르지 못한 상황이었으며, 여전히 회장이 중앙회의 경영목표 설정, 중·장기사업계획, 총괄자금수급계획의 수립 및 조정, 독립사업부간의 업무조정 등 중앙회 운영 전반에 관한 기본적인 사항을 부회장에게 위임하지 않고 처리할 수 있었다(동법 제127조 제4항). 또한 부회장 소속의 직원도 부회장의 제청에 따라 회장이 임명하였다(동법 제129조 제1항). 따라서 독립사업부제를 도입하였으나 회장에 의한 일괄체제를 유지하고 있었음을 알 수 있다. 그리고 중앙회 이사회의 구성원의 3분의 2 이상을 회원조합장으로 하고, 회장은 회원인 조합의 조합원으로 하여 자기관리의 원칙이 어느 정도 유지되었다(동법 제118조 제2항).

### (3) 2000년 1월 수협법 개정(대표이사 일부 분할경영체제)

본 개정은 수협중앙회의 독립사업부제를 확대 실시하여 사업전담 대표이사에 의한 책임경영체를 강화하고, 일선 조합 운영의 건전성을 확보하기 위하여 경영평가 및 경영지도 제도를 도입하는 등 수산업협동조합의 경제·신용부문의 책임경영체제로의 전환을 주된 목표로 하였다.<sup>15)</sup> 상대적으로 회장의 권한이 많이 축소되어 경제사업과 신용사업에 대하여는 사업전담 대표이사가 중앙회를 대표하였다.<sup>16)</sup> 또한 업무분야에서도 사업전담 대표이사로 하여금 소관부문의 업무를 전담 처리할 수 있도록 하여 회장은 사실상 지도사업만 부분 처리하게 되었다. 사업전담 대표이사 일부 분할경영체제로 변화하였지만 회장이 대표이사에 대한 인사권이 있었기 때문에<sup>17)</sup> 현재와 같은 별도의 법인과 같은 독립경영체제는 아니었다. 본 수협법 개정으로 인하여 비조합원으로서 임원이 되

14) 기존에 1인이었던 부회장을 2인으로 정수를 늘렸고 1인은 신용사업을 나머지 1인은 신용사업 외의 사업을 분담하도록 하여(동법 제127조 제1항) 전문경영인으로서 부회장 제도를 정착시켰다. 또한 비조합원으로서 임원이 될 수 있었던 기존의 비상임이사 2인도 그대로 유지하였다(동법 제128조 제3항).

15) 수산업협동조합법 일부 개정 2000. 1. 28 법률 제6256호

16) 중앙회 회장은 중앙회를 대표하되, 회원조합에 대한 지도·교육 및 감사 등에 전념할 수 있도록 하고(동법 제127조의2), 중앙회의 경제사업 대표이사 및 신용사업 대표이사가 그 소관 사업을 책임경영하며, 그 사업에 관하여는 중앙회를 대표하도록 하였다(동법 제127조의3).

17) 즉 회장은 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자중에서 추천위원회에서 추천된 자를 총회의 동의를 얻어 대표이사를 임명할 수 있었다(동법 제128조 제2항).

어 전문경영인으로 활동할 수 있었던 부회장을 대신하여 사업전담 대표이사가 그 기능을 수행하였고, 비조합원인 비상임이사도 3인을 반드시 두도록 하여(동법 제128조 제3항) 비조합원이 수협중앙회의 운영에 좀 더 많이 참가할 수 있도록 하게 되었다. 또한 개정 전 수협법이 이사회 구성원의 3분의 2 이상을 회원조합장으로 하도록 함에 비해 2분의 1 이상으로 축소하여(동법 제118조 제2항) 조합원에 의한 자기관리가 최소한도로만 유지되었다.

#### (4) 2000년 12월 수협법 개정(대표이사 독립 경영체제)

본 개정에서는 수협에 대한 공적자금 지원을 전제로 독립사업부제를 강화하여 신용과 경제사업부문을 별도법인에 준하는 독립경영체제로 전환하였다.<sup>18)</sup> 또한 이사회 전문성과 효율성을 도모하기 위하여 경제 및 신용사업 부문별 소이사회를 설치하되(동법 제126조의2), 소관 사항을 독립적으로 의결하도록 하였다. 즉 소이사회가 의결하는 사항은 이사회에서 재의결할 수 없도록 하여(동법 제126조의3) 독립적으로 운영이 가능하도록 하였다. 더 나아가서 사업전담 대표이사에 대한 회장의 임명권한도 제한되었다. 그 외에 대표이사 소관 업무에 대하여 자기자본, 자금조달과 운용 및 예산, 결산을 구분하여 독립사업부제로 운영하도록 하고 독립사업 부문별로 경영실적을 공시하도록 하여(동법 제132조 제7항) 중앙회에서 사업부문 별로 완전 독립경영이 이루어지게 되었다. 본 개정을 통하여 비조합원인 임원이 협동조합의 운영에 있어서 주류적인 역할을 주요 사업분야에서 담당하게 되어 자기관리의 원칙이 거의 포기되었다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 비조합원의 협동조합 경영참여와 그 의의

지금까지 살펴본 수협법의 개정 과정과 정부에서 제시한 수협법 개정안은 i) 소유와 경영의 분리 그리고 ii) 전문경영인을 통한 협동조합 경영의 개선이라는 시각을 기초로 하고 있다. 21세기의 치열한 생존경쟁에서 살아남기 위해서는 협동조합도 이념을 중시

18) 수산업협동조합법 일부 개정 2000. 12. 30 법률 제6337호

19) 동일한 비판으로 남수현, 『수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구』, 『수산경영논집』 제33권 제2호, p.110.

하는 운동체적 성격에서 효율성을 강조하는 경영체적 성격으로 전환하여 시장지향적 사업전략을 강화해야 할 필요가 있고 조직구조 또한 사업전략에 맞게 기업 모형으로 재구축해야 한다는 시각이 깔려 있는 것이다. 시장경제체제하에서 협동조합도 하나의 기업으로서 운영될 수밖에 없고, 경영의 효율성을 제고하기 위해서는 소유와 경영을 분리하여 경영을 전문경영인에게 위탁하여야만 하는 실정이라고 판단한 것이다. 전문경영인을 도입해야 한다는 취지는 무엇보다도 기존의 어업인들에게 합리적이고 전략적인 협동조합 운영을 기대하기 어렵기 때문에 경영의 전문성을 강화하기 위해서 어업인이 아닌 자를 참가시켜야 한다는 평가를 내린 것이다.

## IV. 수협 지배구조 개선방향을 위한 기본적 시각의 재검토

합리적이면서 효율적인 협동조합의 경영 내지 운영이 필요하다는 점에서는 전 세계적으로 어느 입법이나 동감하고 있는 부분이다. 다른 기업과 경쟁관계에 있는 협동조합으로서 단체 형식으로서 독자적인 매력 존재해야 하기 때문이다. 다만 이것이 실현될 수 있는 방식에 대하여는 시각차가 존재하는 것이며 지금까지의 법 개정 방향과 정부에서 제시한 개정안은 그 목적은 타당하나 그 접근방법은 상당히 잘못되어 있다.

### 1. 협동조합의 경영개선을 위한 소유와 경영의 분리에 따른 전문경영인에 의한 경영에 대한 비판적 시각

현재 정부에서 제시되고 있는 수산업협동조합의 지배구조 개선방안은 소유와 경영의 분리를 내세우면서 지배구조의 틀을 변형하고자 하는 것이다. 경영효율성의 제고라는 목표가 특히 들어오게 된 것은 IMF 사태 이후 수산업협동조합의 신용사업에 막대한 공적자금이 투입되면서 이루어진 정부의 요구에 의해서이다. 신용사업의 경영효율화를 통하여 공적자금을 회수하기 위한 목적이 있는 것이다. 그러나 이러한 목적으로 설정된

지배구조 개선을 위한 방안이 협동조합의 기본원리를 근본적으로 흔들고 있다. 이하에서는 위의 가설을 협동조합의 지배구조 개선에 적용할 수 있는지를 검토하려고 한다.

다음과 같은 세 가지 질문을 설정하여 이 문제를 검토하고자 한다.

(i) 협동조합은 하나의 기업인가?

(ii) 협동조합의 경영효율화를 위하여 소유와 경영의 분리가 가능한가?

(iii) 협동조합의 경영효율화를 위하여 반드시 사업전담 대표이사라는 형식으로 전문 경영인에게 경영을 분리하여 위탁해야 하는가?

### (1) 기업으로서의 협동조합?

다른 협동조합법에서도 규정하고 있지만, 수협법에서도 조합과 중앙회는 그 업무에 있어서 조합원 또는 회원을 위하여 최대한 봉사해야 한다는 원칙을 가장 중요한 수산업활동의 기본원칙으로 설정하고 있다(동법 제5조 제1항). 이러한 원칙은 수산업협동조합과 중앙회 사업을 통하여 직접적으로 사업이용자인 구성원에게 최대한의 이익을 향유하도록 해야 한다는 것을 의미한다.<sup>20)</sup> 협동조합의 구성원(조합원 또는 회원수협)은 수협 사업의 경영자이고 이용자이기 때문에 최대봉사의 원칙을 통하여 구성원 스스로 협동하여 최대한의 결과를 낳고 이러한 결과를 구성원이 사업이용을 통하여 받아들이는 것이라고 이해할 수 있다.<sup>21)</sup>

최대봉사의 원칙이 존재하기 때문에 협동조합은 다른 기업들처럼 영리목적의 사업을 할 수 없는 것인가? 그렇지 않다. 조합과 중앙회는 설립 취지에 반하는 영리 또는 투기 목적의 업무를 할 수 없을 뿐이다(수협법 제5조 제3항). 즉 이는 구성원과의 관계에서 수협의 영리목적으로 사업을 하는 것과 구성원과 관계없는 사업경영으로 수협 자체의 영리를 도모하는 것을 금지하는 취지를 담고 있다.<sup>22)</sup> 그러나 조합원의 이익을 위하여 외부에 대하여 영리행위를 하는 것은 무관하다. 오히려 영리활동을 통하여 이익이 남으면 잉여금을 구성원에게 배당하도록 하고 있다(수협법 제71조 제3항, 제166조 제2항).

20) 이와 같은 설명으로 홍행남, 『농업협동조합법 해설』, 농민신문사, 2005, p.583, 여기서 추구하는 이익에는 경제적, 사회적, 문화적 이익이 모두 포함되지만 경제적 이익이 가장 우선한다는 입장으로 한웅길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957, p.11.

21) 황적인·염기부, 『협동조합법 I』, p.65.

22) 대법원 1993. 5. 14. 선고, 92누10630 판결

지금까지의 내용을 정리한다면 협동조합은 구성원의 이익을 위한 봉사의 목적을 갖고 있다. 따라서 협동조합의 주된 목적이 영업을 목적으로 하거나 공익목적은 가질 수 없다.<sup>23)</sup> 다만 조합원 및 회원조합의 이익을 위하여 사업체를 운영하며 영리목적의 사업을 하고 이러한 한도에서는 기업의 성질을 갖고 있음은 부정할 수 없을 것이다. 다만 협동조합의 사업체는 조합원이 소유하고 이를 이용하는 것이며 이러한 측면에서 소위 소유와 이용이 일치되어 있다.<sup>24)</sup>

결국 협동조합은 부분적으로 기업의 성질을 갖지만, 그렇다고 하여 자본회사처럼 전적으로 영리를 목적으로 운영해서는 안 된다. 이러한 단체 형태로는 이미 주식회사와 유한회사가 존재하므로 구성원의 이익증진을 주된 목적으로 하는 협동조합은 앞의 목적을 가질 수 없다. 따라서 “기업이 아니다” 또는 “회사가 아니다”라는 이와 같은 목적의 제한은 협동조합이 갖는 법률에 의한 단체형식의 제한에 해당한다.<sup>25)</sup> 이러한 차원에서 협동조합의 사업이 전적으로 또는 대부분 임의의 고객 또는 비조합원 고객과의 거래를 통하여 조합원에 대한 이익분배를 목적으로 해서는 안 된다는 것이 독일 판례의 입장이다.<sup>26)</sup> 결국 협동조합은 부분적으로 기업형태로서의 성질을 갖고 있지만, 전적으로 영리목적의 사업을 하는 회사와는 다르다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 협동조합은 자체의 독특한 목적을 가지고 있는 것이고 이를 유지해야 협동조합으로서의 독자적인 단체로서의 성격을 갖게 된다.<sup>28)</sup>

## (2) 협동조합에서의 소유와 경영의 분리?

정부의 개정안에서는 경영효율화를 위해서 협동조합에서 소유와 경영의 분리가 마치 가능한 것처럼 서술하고 있다. 그러나 이러한 시각은 주식회사와 같은 영리기업과 협동

23) Beuthien, Rn.7 zu §1

24) 한웅길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957, p.12

25) Beuthien, Rn.8 zu §1

26) RGZ 133, 178; Hamburg OLG 32, 121

27) 협동체와 사업체의 이중성을 갖는 것으로 서술하는 문헌으로 남수현, 「수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구」, 『수산경영논집』 제33권 제2호, p.106

28) 협동조합은 자본주의하에서 소비자 또는 소생산자라는 경제적 약자가 조직하는 결합체이다. 이러한 점에서 카르텔이나 트러스트와 같이 동일한 산업에 속하는 기업들이 이윤의 증대를 목적으로 공동판매를 위하여 조직하는 결합체와 구별된다(한웅길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957, p.10).

조합이 조직상 갖고 있는 근본적 차이를 몰각하고 있다.<sup>29)</sup> 협동조합이 주식회사와 다른 점은 조합원의 참여 활동에 의하여 협동조합의 성과가 결정된다는 점이다.<sup>30)</sup> 주식회사에서는 소유와 경영, 노동이 분리되어 이해관계의 대립과 갈등이 존재하는데 반하여, 협동조합의 경우에는 그 이념상으로는 이것이 일치하는 것이다. 그 이유를 좀 더 살펴보고 한다.

일단 ‘소유와 경영의 분리’라는 표현 자체가 이미 협동조합과 맞지 않다. 왜냐하면 완전한 소유와 경영의 분리가 이루어지기 위해서는 협동조합 경영에 있어서 조합원이 전적으로 배제되어야 하나 협동조합 기본 원리인 자기관리의 원칙 때문에 협동조합 경영에 있어서, 즉 관리기관인 이사회<sup>31)</sup> 구성에 있어서 조합원이 전적으로 배제되는 일은 결코 없을 것이다.<sup>32)</sup> 또한 완전한 ‘관리와 업무집행의 분리’도 가능하지 않을 것이다. 물론 조합원의 자격을 가진 이사들이 모든 업무집행을 직접 할 필요는 없지만 관리책임이 따르기 때문에 모든 업무를 조합자격을 가진 이사로부터 독립시키기는 어려울 것이다. 따라서 이사회 구성에서 전반적인 업무를 관리하는 기능과 실질적으로 사업영역을 분리하여 업무를 집행하는 기능을 합리적인 선상에서 분담하는 방향으로 생각해 보아야 할 것이다.<sup>33)</sup>

현재 수협법도 이러한 측면에서 규정하고 있는 것이다. 현행 수협법에서 관리기능을 주로 가지고 있는 이사회는 회장을 의장으로 하여 사업전담 대표이사를 포함한 이사로 구성되어 있고, 중앙회의의 경영목표 설정, 중앙회의의 사업계획 및 자금계획의 종합조

---

29) 같은 시각으로 새마을금고연합회 지배구조 개편안에 대한 비판으로 전형수, 「행정자치부의 새마을금고연합회 지배구조 개편안에 대한 반론」, 『한국협동조합연구』 제25집 제2호, p.248 이하 참조

30) 황적인·염기부, 『협동조합법 I』, p.64

31) 이사회를 관리기관으로 보는 입장으로 서중일, 「수산업협동조합의 기능·조직을 중심으로 한 발전방향」, 『한국협동조합연구』 제8집, p.46

32) 다만 실제로 비조합원 이사의 수가 너무 과다하다는 지적으로 서중일, 「수산업협동조합의 기능·조직을 중심으로 한 발전방향」, 『한국협동조합연구』 제8집, p.47

33) 또한 주식회사의 주주는 주식의 배당을 통한 이윤추구가 목적이므로 회사사업에 참여하지 않기 때문에 필연적으로 사업경영자와 출자자인 주주와는 분리가 일어난다. 그에 반하여 협동조합에서 조합원은 출자를 하나 이 출자금은 조합원이 직접 이용할 수 있는 조합의 생산설비, 공동재산 내지 신용자금을 구성하는 사업자금으로 이용되며 이러한 협동조합의 설비, 재산, 자금을 조합원이 직접 이용함으로써 욕구를 충족시키게 되므로 협동조합의 사업과 조합원의 사업은 상당부분 일치되어 있다(한웅길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957, p.11).

정, 조직·경영 및 임원에 관한 규약의 제정 및 개폐 등 주요사항에 대하여 의결하도록 되어 있다(수협법 제127조 제3항). 업무집행의 기능을 주로 수행하는 사업전담 대표이사의 경우에는 각각 담당하고 있는 사업부문과 그 부대사업, 담당사업부문에 관한 경영목표 설정, 조직 및 인사에 관한 사항, 업무에 관한 사업계획 및 예·결산, 자금조달·운용계획의 수립 등을 전담하여 처리하고, 대표하도록 되어 있다(수협법 제131조 제2항, 제3항). 따라서 전문경영인이 현재 수산업협동조합 지배구조에서 차지할 수 있는 위치는 업무집행의 영역이고, 관리의 영역은 아니라고 볼 수 있다.

## 2. 경영효율화를 위한 전문경영인의 도입 형식

협동조합의 목표가 전적으로 이윤추구에 있지는 않지만, 부분적으로는 기업으로서의 성격을 갖고 이윤을 추구하는 부분도 있으므로 경영효율화가 협동조합에서 전적으로 불필요한 부분이 아니다. 즉 협동조합에서도 전문경영인에 의한 경영효율화가 필요한 경우가 있고 현재 수산업협동조합의 신용사업에서는 이러한 측면이 강하게 부각되고 있다. 다만 현재 수협법은 물론 정부 개정안에서도 모두 전문경영인에 의한 협동조합 경영의 효율화가 전적으로 전문경영인을 상임이사의 형식으로 두어야만 가능한 것으로 평가하는 것 같다.<sup>34)</sup>

그러나 전문경영인이 협동조합 경영에 참여할 수 있는 형식은 협동조합 지배구조에서 다양하게 반영될 수 있다. 즉 현행법상 상임이사의 직위뿐만 아니라, 이사의 대리인 또는 간부직원의 직위를 전문경영인으로 두더라도 전문경영인을 협동조합 경영에 있어서 참여시킬 수 있는 것이다. 어느 형식으로 전문경영인을 참여시킬 것인지는 각 협동조합이 자유롭게 결정해야 할 것이며 일률적으로 규정할 사항은 아니라고 생각된다. 그러나 현재 수협법과 개정안은 전문경영인이 협동조합 경영에 참여하는 형식을 상임이사로 제한하여 규정하여 강행규정의 성격을 갖고 있는 수협법의 규정 성격상 수협과 중앙회는 이러한 법규정에 맞추어서 협동조합의 지배구조를 조직할 수밖에 없는 불합리성을 갖고 있다.

34) 특히 보고서에 기초한 개정안은 이러한 경향이 더 강하여 회장직의 권한을 대폭 축소하고 전문경영인에게 더 강한 권한을 협동조합 경영에서 부여하려는 것으로 평가된다.

다음에서는 현행법상 전문경영인을 간부직원, 상임이사 및 이사의 대리인으로 참여시켰을 때의 차이를 중심으로 살펴보고자 한다. 다만 수협법상 회장 또는 사업전담 대표이사로부터 중앙회의 업무에 관한 재판상 또는 재판외의 행위를 할 권한을 수여 받을 수 있는 대리인은 반드시 상임이사 또는 직원이어야 하기 때문에(수협법 136조 제2항) 수협중앙회에 전문경영인을 도입하기 위한 방법으로서 이사의 대리인은 검토의 실익이 없다. 따라서 간부직원과 상임이사에 관하여만 이하에서 살펴보기로 한다.

## (1) 간부직원

### 1) 의의 및 목적

간부직원이란 소속수협과 고용관계에 있는 직원 중에서 일반직원과 달리 법률상의 특별한 지위를 갖는 자를 말한다.<sup>35)</sup> 수협법은 지구별 협동조합의 직원 임면과 관련하여 간부직원의 한 예로 전무를 규정하고 있다. 즉 상임이사를 두지 아니하는 조합의 경우 간부직원인 전무 1인을 둘 수 있도록 하고 있고, 이때 전무는 회장이 임면하도록 되어 있다(제59조 제2항). 협동조합의 간부직원인 전무는 타 법인에서 통상적으로 운용되고 있는 전무이사과 상이한 우리나라 협동조합의 특유 개념이고, 임원인 이사가 아니다. 간부직원은 수협법상의 특수한 권리·의무가 있기는 하나, 근로계약관계에 있는 피용자라는 직원의 신분에는 변함이 없다. 협동조합의 전무라는 명칭을 갖는 간부직원은 상법상의 사실상 이사로 볼 수 있을 뿐이다.<sup>36)</sup>

조합에 간부직원을 두는 이유는 조합도 하나의 경영체이므로 조합을 경영함에 있어서 비전문가이며 임기제인 임원만으로는 경영에 어려움이 있기 때문에 경영관리에 전문적 지식과 경험이 있는 전문경영인인 전무·상무를 두어서 조합경영을 원활하게 하려는 것이다.

### 2) 임면, 직위 및 책임

지구별 협동조합의 경우 간부직원은 대통령령이 정하는 자격을 가진 자 중 조합장이

35) 수협법에 따르면 중앙회의 경우 지구별 협동조합의 경우와 마찬가지로 정관이 정하는 바에 따라 간부직원을 두어야 하며(수협법 제59조 제2항 및 제136조 제3항), 상법의 지배인 관련 규정을 준용하고 있다(제59조 제5항 및 제136조 제3항). 간부직원의 임면에 관한 사항은 정관의 필요적 기재사항이다(제17조 13호 및 제123조 제8호).

36) 홍행남, 『농업협동조합법 해설』, 농민신문사, 2005, p.566

이사회 의결을 거쳐 임면하도록 하고 있고, 상임이사를 두지 아니하는 조합의 경우에는 간부직원인 전무 1인을 둘 수 있되 회장이 임면하도록 하고 있다(제59조 제2항). 구체적인 간부직원의 자격요건은 수협법 시행령에서 자세히 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 중앙회의 경우 간부직원은 지구별 협동조합과 같이 자격요건이 있지는 않고, 회장이 임면하되 사업전담 대표이사 소속직원의 임면은 정관이 정하는 바에 따라 각 사업전담 대표이사가 이를 행하도록 되어 있다(제136조 제1항).

간부직원은 상법상의 지배인에 해당하는 지위를 가진다(제59조 제5항, 제136조 제3항). 따라서 간부직원은 임원에 갈음하여 협동조합에 관한 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 수 있고(상법 제11조 제1항), 간부직원의 대리권에 대한 제한은 선의의 제3자에게 대항하지 못한다(동조 제3항).

수협법에서는 일반직원에 대하여는 선거 관련 형벌규정만 있으나, ‘간부직원’에 대해서는 별도의 형벌규정을 두고 있으며(제177조), 과태료규정을 두고 있다(제180조). 게다가 간부직원에 대한 벌칙 및 과태료규정은 조합 또는 중앙회의 임원·파산관재인·청산인과 동일한 책임을 부담하도록 규정하고 있다(제177조, 제180조 제2항).

## (2) 사업전담 대표이사 및 상임이사

### 1) 의의

사업전담 대표이사와 상임이사는 현재 수협법이 지구별 협동조합과 중앙회에 전문경영인을 도입하기 위하여 채택하고 있는 제도이다. 사업전담 대표이사는 연혁적으로 보았을 때 이전에 존재하였던 부회장 제도를 변경시킨 것으로서 수협중앙회가 ‘별도법인과 같은 독립사업부제’를 실시하면서 등장한 제도이다. 개정 전 수협법상 부회장 역시 전문경영인을 도입하기 위한 방법이었던, 그 선출 방식에 있어서는 현행 추천위원회 제도와는 달리 대통령이 정하는 요건에 적합한 자 중에서 총회의 동의를 얻어 회장이 임명하도록 되어 있었기 때문에 중앙회 사업을 운영할 전문경영인의 선임에 대한 정부의 간섭이 배제되고 있었다.

37) 그에 따르면 i) 조합의 직원으로서 시험성적, 교육이수 또는 근무성적 평가 결과 등이 회장이 정하는 요건에 해당되는 자, ii) 중앙회의 직원으로 5년 이상 재직한 자로서 조합의 정관에서 제1호에 규정된 자와 동등 이상의 자격이 있다고 정하는 자, iii) 수산 관계 행정기관에서 7급 이상 공무원으로 5년 이상 재직한 자 중 어느 하나에 해당하는 자로 규정하고 있다(동 시행령 제17조).

## 2) 임면, 지위 및 책임

사업전담 대표이사의 선출은 총회에서 담당하되, 전담사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 경력 등 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자 중 대통령령이 정하는 추천위원회에서 추천된 자로 하고 있다(수협법 제134조 제2항).<sup>38)</sup>

상임이사는 일선조합에 전문경영인을 두기 위한 제도로 반드시 조합원이 아닌 2인 이내의 상임이사를 두도록 되어 있다(다만 자산규모가 농림수산식품부령이 정하는 기준<sup>39)</sup>에 미달하거나 신용사업을 수행하지 아니하는 경우에는 두지 않을 수 있음). 상임이사를 선출하는 방법은 조합업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 요건<sup>40)</sup>에 적합한 자 중에서 조합장이 이사회의 동의를 얻어 추천한 자를 총회에서 선출한다.

중앙회의 사업전담 대표이사는 상임직으로 경제사업 부문과 신용사업 부문별로 2인을 두고 있다. 임기는 4년이며 이사회의 구성원이 되고, 소이사회의 의장이 된다(제128조 제2항). 또한 사업전담 대표이사는 소속 업무를 전담하여 처리하고, 그 업무에 관하여 중앙회를 대표하며, 이때 회장이 대표이사의 업무에 관여하거나 대표할 수 없도록 되어 있어 사실상 자신이 맡고 있는 사업부문에 대하여 실질적인 회장의 위치에 있다(제130조 제1항).

지구별 협동조합의 상임이사는 조합장이 지구별 수협을 대표하며 업무를 집행함에도 불구하고 독자적인 업무를 전담 처리하고 그에 대하여 경영책임을 지도록 하고 있다(제47조 제3항). 상임이사가 전담 처리하는 대표적인 업무로 신용사업, 공제사업이 있다. 임기와 관련해서는 상임이사가 전문경영인임을 감안하여 임기 개시 후 2년이 되는 때에 그 업무집행실적 등을 고려하여 이사회의 의결로 잔여임기의 계속 여부를 정하도록 하

38) 동 시행령에 따르면 경제사업 대표이사 추천위원회는 총 5명 중 농림수산식품부 장관이 위촉하는 1인, 기획재정부 장관이 위촉하는 1인이 포함되도록 하고 있고(시행령 제26조 제2항 1호), 신용사업 대표이사 추천위원회의 경우 총 5명 중 기획재정부 장관이 위촉하는 1인, 농림수산식품부 장관이 위촉하는 2인, 금융위원회 위원장이 위촉하는 1인을 반드시 포함하도록 하고 있어(시행령 제26조 제2항 2호) 추천위원회의 구성에 정부의 상당한 간섭이 미치고 있음을 알 수 있다. 또한 각 사업전담 대표이사의 추천을 추천위원회 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하고 있는데, 경제사업 대표이사의 경우 추천위원 5명 중 2명이 정부에 의해 위촉되므로 수산업협동조합중앙회 측의 추천을 저지할 수 있고, 신용사업 대표이사의 경우 추천위원 5명 중 4명이 정부에 의해 위촉되므로 실질적으로 대표이사를 정부가 추천하는 형태가 된다.

39) 시행규칙 제8조 참조

40) 시행령 제15조 참조

고 있다(제50조 제1항 단서).

중앙회의 사업전담 대표이사 및 일선조합의 상임이사는 모두 임원으로서 수협법 제 56조에 의해 대외적·대내적 책임을 지게 된다. 즉 전문경영인이 그 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 과실로 조합 및 중앙회에 끼친 손해에 대하여는 연대하여 조합 및 중앙회에 손해배상의 책임을 지고, 고의 또는 중대한 과실로 제3자에게 끼친 손해에 대하여는 연대하여 제3자에게 손해배상의 책임을 진다. 또한 간부직원과 마찬가지로 형벌 및 과태료에 대한 벌칙규정이 존재한다(제177조, 제180조 제2항).

### (3) 전문경영인 도입 방식

앞에서 살펴본 바와 같이 전문경영인이 협동조합 경영에 참여할 수 있는 형식은 협동조합 지배구조에서 다양하게 반영할 수 있다. 즉 현행법상 상임이사의 직위뿐만 아니라, 이사의 대리인 또는 간부직원의 직위를 전문경영인으로 두더라도 전문경영인을 협동조합 경영에 있어서 참여시킬 수 있는 것이다. 각 제도는 독자적인 의미와 기능을 갖고 있으므로 어느 형식으로 전문경영인을 참여시킬 것인지는 각 협동조합이 자유롭게 결정해야 할 것이며 일률적으로 규정할 사항은 아니라고 생각된다. 따라서 협동조합이 전문경영인을 도입하는 방식은 정관을 통하여 자율적으로 선택해야 할 부분이다. 현재와 같이 강행규정으로 중앙회와 지구별 협동조합의 기관 구성을 명문화하는 것은 탄력적인 조직운동을 어렵게 하므로 시정되어야 할 부분이라고 생각된다.

## V. 자기관리 원칙 실현을 위한 지배구조 개편방안으로서의 비이용조합원 제도

### 1. 검토 배경

현재 수산업협동조합법은 지구별 협동조합뿐만 아니라 중앙회의 경우에도 전문경영인에 의한 협동조합 운영을 위해서 상임이사 및 사업전담 대표이사에 관한 규정을 두고

있다. 전문경영인이 수협의 운영에 참가하기 위해서 수협법이 취하는 방법은 모두 이사를 수여하는 것인데, 구체적으로 지구별 수협의 경우 이사 중 조합원이 아닌 2인 이내의 상임이사를 두어야 하고(수협법 제46조 제2항), 중앙회의 경우 경제사업 및 신용사업 대표이사를 각각 1인씩 두도록 하고 있다. 즉 지구별 수협의 상임이사 제도와 중앙회의 사업전담 대표이사 제도는 모두 이사의 형태로 전문경영인을 협동조합 운영에 참가할 수 있도록 배려한 제도들인 것이다. 그런데 이러한 두 가지 형태로 협동조합의 임원이 되는 전문경영인들은 모두 조합원의 자격을 가지지 않아도 이사가 될 수 있도록 규정되어 있어 협동조합의 자기관리의 원칙과 배치된다. 즉 비조합원인 전문경영인들의 운영으로 인해 조합원이 스스로 협동조합을 관리해 나가야 한다는 원칙이 상당부분 위협을 받고 있는 것이다. 또한 정부의 수협법 개정안을 보면 비조합원 출신의 전문경영인을 계속 유지·강화하고자 하는 경향이 있으나, 그 근간이 되고 있는 사고, 즉 협동조합 지배구조에 있어서 ‘소유와 경영의 분리’는 협동조합의 근본원칙과 배치됨은 앞의 장의 논의를 통하여 확인되었다. 따라서 협동조합의 본질을 지켜나가면서도 전문경영인에 의한 운영이 가능한 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 전문경영인에 의한 협동조합의 운영이 현실적으로 필요하므로 이러한 욕구를 반영하면서도 자기관리의 원칙이 깨지지 않는 방향으로 기관을 구성하는 방안을 생각해 보려고 한다.<sup>41)</sup> 이와 관련하여 최근 유럽 연합 및 독일에서는 비이용조합원이라는 제도가 만들어졌는데, 이는 우리나라의 협동조합에 적용가능한 제도로 파악된다. 이 제도는 협동조합의 구성원의 자격이 없는 자가 협동조합 운영에 참여할 수 있는 가능성을 만들어 주는 것인데, 이와 유사한 목적을 갖고 있는 수협법상 조합원·준조합원 제도가 있으므로 이 제도를 통한 해결가능성을 먼저 검토한 후 비이용조합원 제도 도입의 필요성과 방식에 대하여 검토해 보고자 한다.

## 2. 수협법상 조합원 및 준조합원

### (1) 의의와 내용

조합원의 경우 협동조합의 사업을 이용할 수 있는 실질적인 위치에 있는 자이어야 한

41) 이에 반하여 오히려 사외이사 제도를 활성화해야 한다는 입장으로 남수현, 「수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구」, 『수산경영논집』 제33권 제2호, 2002, p.120.

다. 따라서 지구별 협동조합의 경우 지구별 수협의 구역 안에 주소·거소 또는 사업장이 있는 어업인이어야 조합원의 자격을 가진다.<sup>42)</sup> 조합원의 경우 출자의무를 부담하며,<sup>43)</sup> 출자액을 한도로 책임을 부담한다.<sup>44)</sup> 조합원의 자격을 가지면 협동조합의 사업을 이용할 수 있는 지위도 취득하지만, 성실히 이러한 사업을 이용할 의무도 부담한다.<sup>45)</sup> 더 나아가 협동조합의 운영과정에 성실히 참여하고 의결권과 선거권을 행사하여 협동조합의 운영과 기관 구성에 관여하게 된다.<sup>46)</sup>

준조합원의 경우 어업인이 아닌 자에게 협동조합의 사업을 이용할 수 있는 지위를 부여하기 위하여 만들어진 제도이다. 따라서 그 자격요건 및 그 권리에 있어서 준조합원은 사업을 이용할 수 있는 자이어야 한다.<sup>47)</sup> 준조합원이 된 경우에 사업을 이용할 수 있는 권리가 부여되고 이용과 관련하여 일정한 의무가 부과되고 있다.<sup>48)</sup> 그러나 준조합원의 경우 협동조합의 운영과정에 참여할 수 있는 권리가 없다는 측면이 조합원과 본질적으로 다르다고 할 수 있다.

## (2) 비이용조합원 제도의 도입 필요성

현행 수협법은 전문경영인이 이사로서 협동조합의 업무를 집행해 나가도록 하면서 그 자격요건으로 조합원이어야 함을 요구하고 있지 않다. 이는 자기관리의 원칙을 그 본질로 하고 있는 협동조합에 알맞은 형태로 볼 수 없으므로 조합원 자격을 갖춘 전문

42) 어업인의 범위는 시행령에서 규정하고 있는데 1년 중 60일 이상 조합의 정관이 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 자로 한정하고 있다(시행령 제14조).

43) 제22조(출자) ①조합원은 정관이 정하는 좌수(座數) 이상을 출자하여야 한다.

44) 제25조(조합원의 책임) ①조합원의 책임은 그 출자액을 한도로 한다.

45) 제25조(조합원의 책임) ②조합원은 지구별 수협의 운영과정에 성실히 참여하여야 하며, 생산한 수산물을 지구별 수협을 통하여 출하하는 등 그 사업을 성실히 이용하여야 한다.

46) 제27조(의결권 및 선거권) 조합원은 출자액의 다소에 관계없이 평등한 의결권 및 선거권을 가진다. 이 경우 선거권은 임원 또는 대의원의 임기만료일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날) 전 180일까지 해당 조합의 조합원으로 가입한 자에 한하여 행사할 수 있다.

47) 제21조(준조합원) ①지구별 수협은 정관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 준조합원으로 할 수 있다. 1. 지구별 수협의 구역 안에 주소를 둔 어업인이 구성원이 되거나 출자자가 된 해양수산 관련 단체 2. 지구별 수협의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자

48) 제21조(준조합원) ②지구별 수협은 준조합원에 대하여 정관이 정하는 바에 따라 가입금 및 경비를 부담하게 할 수 있다.

경영인을 도입하는 것이 가장 적절할 것이다. 하지만 전문경영인으로서 수협의 업무집행을 할 수 있는 대부분의 인사들은 어업인이 아닐 것이고 주소도 해당 지역에 두고 있지 않으므로 법률이 정하고 있는 요건을 충족하지 못하여 조합원 자격을 취득할 수 없는 경우가 대부분일 것이다.<sup>49)</sup> 조합원 이외에 어업인이 아니더라도 이에 준하는 자격을 취득할 수 있는 방법으로 준조합원 제도가 이용되고 있지만 협동조합 운영에 전문경영인을 도입하기 위한 방법으로 적절하지 못하다. 왜냐하면 준조합원의 경우 설사 가입금 및 경비를 부담하더라도 협동조합의 사업을 이용할 권리를 취득할 뿐, 기타 의결권 및 선거권을 취득하지 못하여 협동조합의 운영에 참가하지를 못하기 때문이다.

원래 준조합원을 인정한 취지는 조합원 이외의 자라도 조합의 사업에 참여시킬 필요가 있으며 지역사회에서 조합이 경제·문화·복지센터로서의 중추적 역할을 수행하려면 비조합원에게도 생활향상의 편의를 제공할 필요가 있는 점 및 조합경영 면에서도 사업물량의 지속적인 성장과 지지기반의 확보 등을 위한 것이다. 따라서 준조합원은 조합원과 달리 공익적 권리는 가지지 아니하고 자익권에 속하는 권리만이 인정된다. 즉 준조합원의 권리 중 가장 기본적이고 중추적인 것은 사업이용권인 것이다. 따라서 협동조합의 자기관리 원칙을 지켜나가기 위하여 전문경영인에게 준조합원의 지위를 취득하게 하는 것은 전문경영인이 실제 업무를 집행하는 데 있어서 좀 더 책임감 있는 경영을 기대하기 어려울 수 있다. 그러므로 어업인이 아닌 전문경영인에게 조합원지위를 취득하게 하면서 협동조합의 업무집행을 할 수 있도록 하는 방법으로는 수협법이 인정하고 있는 조합원 및 준조합원 제도 이외에 별도로 비이용조합원 제도를 검토할 실익이 있다. 이하에서 그 내용을 자세히 살펴보기로 한다.

### 3. 비이용조합원 제도

비이용조합원 제도는 이미 2006년의 독일 협동조합법 개정을 통해 입법화된 것으로서 유럽 협동조합령 제1조 제4항을 받아들인 것이다. 원래 독일에서 비이용조합원이라는 것은 이사회와 감사회의 모든 구성원이 조합원이어야 한다는 자기관리의 원칙을 계

---

49) 협동조합의 지역단체성에 관하여 자세한 것은 한웅길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957, p.9 이하 참조

속하여 유지하기 위해 만들어진 제도였는데, 기존의 실무는 외부인을 이사회 또는 감사회의 임원으로 선임한 이후 곧바로 그 자를 정관규정에 의해 회원으로 받아들임으로써 조합원 자격의 문제를 해결해 왔었다. 이와 같은 비이용조합원의 정당성에 관하여는 상당히 비판적인 논란이 있었으나, 실제적인 필요성으로 인하여 이러한 제도가 받아들여지게 되었다.

### (1) 유럽 협동조합령 및 독일법상의 비이용조합원

비이용조합원의 개념은 다음과 같다. 즉 비이용조합원은 협동조합의 재화를 이용하거나 생산하는 것·서비스를 이용하거나 제공하는 것과 관련이 없는 자로서 조합원의 지위를 취득하는 자를 말한다. 예컨대 어업인으로서 조합원이었던 자가 은퇴함으로써 조합원 자격을 상실하였으나, 투자를 목적으로 협동조합에 다시 가입하는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 독일에서 비이용조합원의 지위가 자연인에 의하여서만 취득될 수 있다는 입장도 있지만 이러한 제한은 독일 협동조합법에서는 존재하지 않는다.

독일 입법 이유서와 학설은 모두 동일하게 원칙적으로 비이용조합원과 기존의 조합원의 법적 지위가 동일하다고 하고 있다. 그렇다고 하여 비이용조합원과 기존의 조합원을 전혀 구분할 필요가 없고 비이용조합원에게 일정한 제한을 가할 필요성이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 비이용조합원을 조합원으로서 받아들인다는 것은 협동조합법의 대원칙 중에 하나인 조합원의 이익을 위해서 협동조합이 존재해야 한다는 원칙이 상당히 제한된다는 것을 의미하기 때문이다. 그 결과 비이용조합원의 권리를 제한해야 한다는 시각이 유럽과 독일 입법자에게 공히 존재하였다. 조합원의 이익을 보장하기 위해서 비이용조합원의 총회에서의 결정권한이 일정한 한도로 제한되었다. 즉 비이용조합원이 다른 조합원에 비해 어느 경우에도 다수의사를 형성할 수 없고, 총회에서 의결과 관련하여 법률과 정관에서 투표권의 4분의 3 이상의 행사가 요구되는 경우에 비이용조합원에 의하여 이러한 의결이 지지당하지 않도록 하는 조치가 마련되었다. 그 결과 비이용조합원이 협동조합 운영에 참여할 수 있으나, 주된 의사결정과정에서 조합원의 이해관계와 다른 결정을 할 수 없도록 안전장치가 마련되었다. 따라서 비이용조합원을 통한 협동조합의 지배는 법률적으로 차단되었다고 할 수 있다.

## (2) 타 제도와의 비교

### 1) 중앙회

중앙회의 경우 비이용조합원과 비교될 수 있는 제도로는 회원, 준회원, 비회원의 이용, 우선출자자가 있다. 중앙회는 법인인 조합(지구별 수협, 업종별 수협, 수산물가공수협)을 회원으로 한다(수협법 제118조). 하지만 회원인 조합이 아닌 자도 준회원으로서 사업을 이용할 수 있다(수협법 제119조). 중앙회의 경우 해양수산 관련법인 또는 단체와 중앙회의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자를 준회원으로 할 수 있는데, 이 경우 준회원은 중앙회 사업의 이용에 주목적이 있으므로 비이용조합원과 구별된다. 비회원의 이용 제도는 중앙회의 회원이 아니더라도 일정한 중앙회의 사업은 이용할 수 있도록 함이 타당한 경우가 있어, 회원의 조합원 및 그와 동일한 세대에 속하는 자, 준회원, 어촌계가 중앙회 사업을 이용하는 경우 회원이 이용한 것으로 보면서도 비회원인 자가 정관이 정하는 한도 내에서 중앙회 사업을 이용할 수 있도록 하는 것이다(수협법 제139조). 우선출자자 제도는 중앙회가 자금을 조달하기 위해 수협법에 규정된 것으로서 그 주목적이 투자이다(수협법 제147조). 즉 협동조합이 가지고 있는 약간의 기업체적 성격과 신용사업부문 자본 확충을 위하여 상법상 주주와 같은 우선출자 제도를 도입한 것이다. 다만 우선출자자는 의결권과 선거권을 가지지 않는다는 점에서 비이용조합원과 차이가 있다.

### 2) 지구별 수산업협동조합

지구별 수산업협동조합의 경우 비이용조합원과 비교될 수 있는 제도는 회원, 준회원, 비회원의 이용이 있다. 앞에서 살펴 본 중앙회의 경우와 비교했을 때 회원의 자격이 법인이 아닌 어업인일 것을 요구한다는 점과(수협법 제20조 제1항), 우선출자자 제도가 없다는 점에서만 차이가 있고, 나머지는 모두 동일하다.

## 4. 비이용조합원 제도 도입을 위한 개정안

다음은 비이용조합원 제도를 수협법에 반영할 때 개정안의 내용이다.

〈표 1〉 지구별 수산업협동조합에 있어서의 조합원의 자격

현행법	개정안
<p>제2장 지구별 수산업협동조합</p> <p>제20조 (조합원의 자격)</p> <p>① 조합원은 지구별 수협의 구역 안에 주소·거소 또는 사업장이 있는 어업인이어야 한다. 다만, 사업장 외의 지역에 주소 또는 거소만이 있는 어업인이 그 외 사업장 소재지를 구역으로 하는 지구별 수협의 조합원이 되는 경우에는 주소 또는 거소를 구역으로 하는 지구별 수협의 조합원이 될 수 없다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 어업인의 범위는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제2장 지구별 수산업협동조합</p> <p>제20조 (조합원의 자격)</p> <p>① 조합원은 지구별 수협의 구역 안에 주소·거소 또는 사업장이 있는 어업인이어야 한다. 다만, 사업장 외의 지역에 주소 또는 거소만이 있는 어업인이 그 외 사업장 소재지를 구역으로 하는 지구별 수협의 조합원이 되는 경우에는 주소 또는 거소를 구역으로 하는 지구별 수협의 조합원이 될 수 없다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따른 어업인의 범위는 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>③ 제1항의 조합원에 해당하지 않는 자도 조합원과 동일한 지위를 가지는 비이용조합원이 될 수 있음을 정관에 정할 수 있다. 이 경우 비이용조합원은 총회에서 3분의 1 이상의 의결권을 행사할 수 없다.</b></p> <p><b>④ 제3항의 비이용조합원은 조합원에 대한 규정을 준용한다. 다만 제15조 제1항, 제25조 제2항, 제32조 제1항 제1호, 기타 협동조합의 사업이용에 관한 규정은 그러하지 아니하다.</b></p>

(1) 비이용조합원의 자격

지구별 수산업협동조합의 조합원이 되기 위해서는 반드시 어업인이어야 하였지만, 조합원과 동일한 지위를 향유할 수 있는 비이용조합원 제도를 제20조 제3항 및 제4항을 통하여 규정하였다. 비이용조합원 제도를 이용하는지 여부는 협동조합이 자유롭게 결정할 수 있어야 하므로 이를 필수적 사항이 아닌 선택적 사항으로서 정관을 통하여 정할 수 있음을 규정하였다. 비이용조합원 제도를 이용하는 목적은 비조합원 출신의 이사를 전문경영인으로서 도입하거나 투자를 목적으로 조합원이 되고자 하는 자를 위한 것이다. 투자 목적과 관련해서는 중앙회에 우선출자 제도가 있으므로 비조합원이 출자할 가능성이 있지만 일선조합에는 우선출자 제도가 없으므로 비이용조합원 제도를 이용하면 되는 것이다. 중앙회는 법인인 일선조합들을 회원으로 하므로 투자목적은 달성하기 위

해서는 비이용조합원 제도가 아닌 우선출자 제도를 통해 운용하면 되고, 비조합원인 자를 임원으로 선출하는 경우 비이용조합원 제도를 이용하게 될 것인데, 이 경우 선출 시에는 비이용조합원일 필요가 없고 그 직무를 수행하기 전까지 일선조합원의 지위를 취득하면 된다.

조합원이 아닌 전문경영인들을 비이용조합원인 이사로 받아들임으로써 발생할 수 있는 장점을 세 가지로 간추릴 수 있는데 i) 일선조합의 조합원이 되므로 일선조합의 상황을 인지할 수 있는 기회가 보장되고, ii) 정관에서 정한 일정한 지분을 투자하였으므로 책임부분에 있어 운명공동체가 형성되며, iii) 조합원으로서 누리는 일체감을 가질 수 있다는 것이다.

협동조합 측에서 전혀 어업과 관련 없는 자가 가입하는 것을 원하지 않거나, 출자만 하면 가입할 수 있다는 등의 가입요건으로 인해 비이용조합원의 가입이 난무해 협동조합이 자본색체를 강하게 띠는 것을 방지할 필요성이 있는 경우가 있을 것이다. 본 개정(안)은 이러한 문제점을 해결하기 위해 비이용조합원의 가입요건, 절차, 해임에 관하여 협동조합이 자율적으로 정관을 통해 규정할 수 있도록 하였다(제20조 제3항). 심지어 정관의 변경을 통해 도입했던 비이용조합원 제도를 삭제함으로써 이 제도를 언제든지 폐지할 수 있는 가능성도 열어 놓았다.

또한 위에서 상술한 바와 같이 비이용조합원 제도를 도입하는 경우 다수의 비이용조합원의 의결권 행사로 인해 어업인인 조합원의 의사결정이 침해되는 사례가 발생할 수 있으므로 비이용조합원이 총회에서 총 의결권 수의 3분의 1 이상을 행사할 수 없도록 하였다(제20조 제3항).

## (2) 비이용조합원의 조합원으로서의 지위 및 그 한도

비이용조합원은 원칙적으로 조합원과 동일한 지위를 가지므로 조합원에 대한 모든 규정은 비이용조합원에게도 적용된다. 하지만 비이용조합원은 조합원이나 준조합원과 달리 협동조합 사업의 이용을 목적으로 하지 않고, 전문경영인이 조합원의 지위에서 업무를 집행할 목적 또는 순수한 투자의 목적으로 지위를 취득하기 때문에 사업 이용과 관련된 규정은 준용하지 않았다(제20조 제4항). 구체적으로 조합원의 지위를 가진 자는 어촌계를 조직할 수 있는데, 어촌계는 어촌계원의 어업생산성을 높이고 생활향상을 위

한 공동사업을 수행하는 사단이므로 비이용조합원은 어촌계를 조직할 수 없도록 하였다. 그밖에 조합원의 의무로서 지구별 수협 운영과정에 성실히 참여하고 생산한 수산물을 지구별 수협을 통하여 출하하는 등 사업을 성실히 이용할 의무를 부담하는데(수협법 제25조 제2항) 비이용조합원에게는 적용되지 않는 것으로 하였고, 1년 이상 지구별 수협의 사업을 이용하지 아니한 경우 조합원 제명사유가 되는데, 비이용조합원의 경우 사업 이용과 상관없이 조합원의 지위를 유지할 수 있도록 하였다.

### (3) 비이용조합원을 통한 기관 구성

〈표 2〉 임원의 정수 및 선출과 결격사유 규정

현행법	개정안
<p>제46조 (임원의 정수 및 선출)</p> <p>① 지구별 수협에 임원으로 조합장을 포함한 7인 이상 15인 이하의 이사 및 2인의 감사를 두되, 이사의 정수는 정관으로 정한다.</p>	<p>제46조(임원의 정수 및 선출)</p> <p>① 지구별 수협에 조합장을 포함한 7인 이상 15인 이하의 이사를 두되(삭제), 이사의 정수는 정관에서 정한다. <b>이 경우 임원은 조합원이어야 하나, 비이용조합원도 이사가 될 수 있다.</b></p>
<p>제51조 (임원의 결격사유)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지구별 수협의 임원이 될 수 없다. 다만 제11호의 규정은 <u>조합원인</u> 임원에 한하여 이를 적용한다.</p> <p>11. 이 법에 따른 선거일 공고일 현재 당해 지구별 수협의 조합원 신분을 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니하거나 정관이 정하는 출자좌수 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니한 자. 다만 설립 또는 합병 후 2년이 경과되지 아니한 지구별 수협의 경우에는 선거일 공고일 현재 조합원 신분을 보유하고 있지 아니하거나 정관이 정하는 출자좌수 이상의 납입출자를 보유하고 있지 아니한 자를 말한다.</p>	<p>제51조 (임원의 결격사유)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지구별 수협의 임원이 될 수 없다. 다만 제11호의 규정은 <u>비이용조합원이 아닌</u> 임원에 한하여 이를 적용한다.</p> <p>11. 이 법에 따른 선거일 공고일 현재 당해 지구별 수협의 조합원신분을 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니하거나 정관이 정하는 출자좌수 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니한 자. 다만 설립 또는 합병 후 2년이 경과되지 아니한 지구별 수협의 경우에는 선거일 공고일 현재 조합원 신분을 보유하고 있지 아니하거나 정관이 정하는 출자좌수 이상의 납입출자를 보유하고 있지 아니한 자를 말한다.</p>

비이용조합원 제도를 도입한 목적은 협동조합 사업의 이용보다는 투자에 관심이 있는 자를 유치하기 위한 것도 있지만 어업인이 아닌 전문경영인에게 조합원의 지위를 취득하게 하여 자기관리의 원칙을 유지하여 협동조합 본질을 지켜나가고자 함이 주된 목적인 것이다. 따라서 임원의 자격요건으로 조합원임을 요구하되 이사는 비이용조합원도 될 수 있음을 규정하였다(제46조 제1항). 다만 독일 협동조합법 제9조 제2항과 같이 비이용조합원이 이사가 되기 위해서 반드시 선거를 하기 이전에 비이용조합원의 지위를 취득할 필요는 없고, 선거에 의하여 선출이 확정된 후 그 직무를 수행하기 이전에 비이용조합원의 지위를 취득하면 된다. 이와 관련하여 수협법 제51조 제1항 제11호 규정은 비이용조합원이 아닌 임원에 한하여 적용하도록 하였고, 조합원 신분을 2년 이상 보유하고 있는 등의 요건을 비이용조합원에 대해서는 적용되지 않도록 하였다.

〈표 3〉 수산업협동조합중앙회 임원의 선출 및 임기 규정

현행법	개정안
제6장 수산업협동조합중앙회  제134조 (임원의 선출 및 임기) ① 회장은 총회에서 선출하되, <u>회원인 조합의 조합원이어야 한다.</u>	제6장 수산업협동조합중앙회  제134조 (임원의 선출 및 임기) ① <b>임원은 회원인 조합의 조합원이어야 한다. 다만 비이용조합원도 이사가 될 수 있다.</b>

일선조합뿐만 아니라 수협중앙회에도 외부 전문경영인에 의한 협동조합 업무집행을 가능하게 하는 비이용조합원 제도 도입이 필요하다. 기존의 수협법은 중앙회의 임원 선출과 관련하여 회장을 비롯한 몇몇의 이사만 조합원자격을 요구하였는데, 개정안에서는 지구별 수협과 마찬가지로 임원의 자격요건으로 조합원을 요구하였고 이사의 경우만 비이용조합원 자격을 갖춘 자도 가능함을 규정하였다(제134조 제1항).

(4) 경과 규정

〈표 4〉 비이용조합원에 대한 신설 규정 내용

현행법	개정안
신설	부칙 <b>제〇조(비이용조합원에 대한 경과조치)</b> 이 법 시행 전에 조합원이 아닌 자가 임원인 경우에는 임기가 종료할 때까지 제46조 제1항, 제134조 제1항을 적용하지 않는다.

비이용조합원 제도를 시행하게 되면 기존의 조합원 자격을 취득하지 않았던 임원들에 대한 적용 여부가 문제된다. 따라서 경과규정을 통해 조합원 아닌 기존의 임원들은 임기가 끝날 때까지 적용 대상에서 제외할 필요가 있다.

## VI. 결론 및 요약

(1) 회장을 포함한 이사회의 이사들의 자격요건으로 협동조합의 조합원이어야 한다는 요건은 협동조합의 기본원리를 생각해 본다면 당연히 지켜나가야 할 원칙일 것이다. 독일의 협동조합법에 따르면 이러한 원칙은 유지되고 있다(독일 협동조합법 제9조 제2항 1문). 그에 반하여 수협법은 이러한 원칙을 포기한 지 이미 오래되었다(제134조 제2항, 제3항). 현행 수협법에 따르면 중앙회 회장은 조합의 조합원이어야 하나 사업전담 대표이사 등 상임직을 위주로 한 이사들은 반드시 조합원일 필요가 없다. 이러한 규정을 도입하게 된 취지는 경영능력을 가지고 있는 자들을 중앙회 운영에 참가하도록 하여 중앙회 경영의 합리화를 꾀하기 위함이다. 그러나 이러한 취지로 인하여 협동조합법에서 자조적인 자기관리와 자기책임의 원칙이 무너지고 있음은 분명하다고 할 수 있을 것이다. 그렇지만 수협법은 중앙회 비상임이사의 구성 수에서 추천위원회의 위원 중 회원 조합장이 아닌 위원으로 6인을 선출해야 하는 것 이외에 나머지 비상임이사는 회원조합장 중에서 선출하도록 하고 있고, 이사회 구성원의 2분의 1 이상을 회원인 조합의 조합장이어야 한다고 하여 협동조합 자체의 이익을 조합원 자신들이 지켜나갈 수 있는 최소한의 방도

는 마련하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 독일과 유럽협동조합법에서는 전문적인 경영인을 협동조합 경영에 끌어들이야겠다는 취지에서 전문경영인을 협동조합 경영에 참여시키고 있으나, 전문경영인을 비이용조합원의 지위를 취득하게 함으로써 조합원만이 협동조합의 관리에 관여하여야 한다는 원칙을 지키고 있다. 이러한 비이용조합원이라는 제도가 조합원만이 이사가 될 수 있다는 규정을 회피하기 위한 수단이라는 비판을 받고 있기는 하지만, 제도적으로 대원칙을 지켜나가고 있다는 측면에서는 긍정적인 평가를 내리고 있다. 이와 같은 독일과 유럽협동조합의 제도적인 장점을 수협법에도 도입할 필요성이 존재한다고 생각한다. 따라서 어업인이 아니어서 협동조합의 사업으로부터 이익을 얻을 수 없는 전문경영인을 협동조합중앙회의 관리·경영에 참여시킬 필요성은 충분히 인정되나, 협동조합의 근본정신인 공동의 투자와 공동의 운명 하에서 같이 일을 해나가야 한다는 사고를 관철시킨다면 이러한 전문경영인에게도 일정한 지분의 출자를 요구하여 조합원의 지위를 취득하도록 하는 것이 타당할 것이다.

현재 우리나라 수협법은 조합원으로서 반드시 어업인일 것을 요구하고 있으므로, 어업인이 아닌 자도 조합원에 준하는 지위를 취득할 수 있는 제도를 마련하고 있다. 제21조에서 준조합원이라는 제도를 마련하여 지구별 수협의 구역 안에 주소를 둔 어업인이 구성원이 되거나 출자가 된 해양수산 관련 단체와 지구별 수협의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자가 준조합원이 될 수 있다고 규정하고 있다(제21조 제1항). 이러한 준조합원은 가입금 및 경비를 부담하게 된다(동조 제2항). 그러나 전문경영인은 준조합원의 요건을 충족시키지 못하므로 현행법상으로는 준조합원의 지위도 취득하지 못한다. 따라서 준조합원 외에 비이용조합원이라는 별도의 지위를 인정하거나 아니면 현행 준조합원의 자격요건에 비이용조합원의 지위를 추가함으로써 전문경영인도 협동조합의 조합원이 될 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

(3) 현재 개정안은 회장직을 조합원 자격 여부에 상관없이 비상임의 명예직으로 규정하려고 한다. 기존의 수협법에서 다른 이사직과는 달리 중앙회 회장의 자격요건으로서 협동조합의 조합원일 것을 요구한 것은 특별한 의미가 있었다고 생각된다. 즉 회장은 자신의 직위를 통하여 협동조합의 이익과 이해관계를 대표하는 기관 구성으로서의 임무를 수행하였던 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 외국의 주 입법례에서는 모든 기관

구성원이 협동조합 이익의 대변자로서의 지위를 가져야 하는 것으로 보고 있다. 이러한 차원에서 수협법에서도 현재 모든 구성원이 조합원으로서의 지위를 요구하고 있지는 않지만 수산업협동조합중앙회의 대표자인 중앙회 회장에게는 최소한 협동조합의 조합원이라는 요건은 지켜나가야 할 것이라고 생각한다. 또한 협동조합중앙회의 회장은 수협법 제125조에 의하여 총회를 소집하고 총회의 의장이 되도록 되어 있다. 중앙회의 필수기관이면서 회원조합들로 구성되어 협동조합의 근간을 이루는 총회에서 의장을 맡고 있는 회장이 비조합원으로도 활동할 수 있다는 것은 조직구조의 체제상 타당하지 않다고 보인다. 가장 핵심적인 협동조합의 기관인 협동조합중앙회 회장직은 필수적으로 조합원의 조합자격을 가지고 있는 것으로 규정하는 것이 타당하다.

(4) 협동조합 기관의 구성원이 조합원이어야 한다는 협동조합 자기관리의 원칙은 단순히 형식적인 의미만을 가지는 것이 아니라, 특수한 조직으로서의 협동조합이 가지고 있는 구조적인 기본요소 중의 하나이다. 이러한 원칙은 협동조합과 중앙회가 그 업무에 있어서 조합원 또는 회원을 위하여 최대한 봉사를 해야 한다는 원칙(제5조 제1항)으로부터 도출되어 강제력을 가지고 있는 협동조합법의 기본원칙이다. 협동조합의 자기관리의 원칙은 자본회사가 가지고 있는 전문경영인에 의한 기관 구성과 의식적으로 다른 형태를 취하고 있는 것이다. 협동조합의 자기관리 원칙은 전문적인 경영인이 조합원을 대신하여 그 이익을 실현하는 것보다는 조합원이 자신의 삶의 지혜와 직업상의 경험을 기초로 하여 조합원의 이익을 대변해야 한다는 큰 목표를 확보하기 위한 수단이기도 하다. 따라서 협동조합의 기관 구성에 있어서 조합원이 참여해야 한다는 것은 협동조합 자체의 단체형식으로서의 자생적인 정당화 근거이기 때문에 조합원이 협동조합의 주요 기관을 구성하고 있지 않다면 협동조합의 단체 형식으로서의 의미는 퇴색하게 될 것이다. 이러한 원칙을 지켜나기 위하여 본 논문에서는 비이용조합원 제도의 도입을 법 개정을 통하여 받아들일 수 있는 논거와 구체적인 방안을 제시하려고 하였다.

## 참고문헌

- 김병호·정만화, 「협동조합의 사외이사 제도에 관한 연구」, 『수산경영논집』 제34권 1호, 2003.
- 김진우, 「영리법인과 비영리법인의 구별에 관한 비교법적 고찰」, 『비교사법』 제10권 3호, 2003.
- 권 응, 『협동조합 지배구조 문제와 개선방향』, 농업협동조합중앙회, 2005.
- 남수현, 「수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구」, 『수산경영논집』 제33권 제2호, 2002.
- 박정희, 「유럽 협동조합의 지배구조와 경영자 통제시스템」, 『농협조사월보』, 1999.
- 서중일, 「수산업협동조합의 기능·조직을 중심으로 한 발전방향」, 『한국협동조합연구』 제8집  
\_\_\_\_\_, 「협동조합의 정체성과 효율성」, 『한국협동조합연구』 제17권 제2호, 2000.
- 양재모, 「비영리법인 성립요건으로서의 비영리성」, 『법과 정책연구』 제4권 제2호, 2004.
- 전형수, 「협동조합의 기관분화와 권한 분배-신용협동조합의 조직구조를 중심으로-」, 『한국협동조합연구』 제22권 제2호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「협동조합법의 목적과 과제 -조합원 촉진과 협동조합법의 구성을 중심으로-」, 『한국협동조합연구』 제19권, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「행정자치부의 새마을금고연합회 지배구조 개편안에 대한 반론」, 『한국협동조합연구』 제25집 제2호
- 한국수산회 수산정책연구소, 「수산업협동조합의 지배구조 개편 등에 관한 연구」, 2007. 10.
- 한응길, 「협동조합의 본질론」, 『법정』 12권 1호, 1957. 1.  
\_\_\_\_\_, 「협동조합의 지도원칙」, 『법정』 12권 2호, 1957. 2.
- 홍행남, 『농업협동조합법 해설』, 농민신문사, 2005.
- 황적인·염기부, 『협동조합법 I』, 1995.

Beuthien, Volker, “Genossenschaftliche Selbstverwaltung-Hauptamt, Nebenamt oder Ehrenamt?, in: GenR: woher - wohin?,” MarbSchriftenGenW 69, 1989.

Beuthien, Volker, Genossenschaftsgesetz, 14. Aufl., 2004.

Geschwandtner, Markus, Genossenschaftsrecht, Nomos, 2007.

Lang, Johannes/Weidmüller, Ludwig, Genossenschaftsgesetz, 35. Aufl., 2006.

Pöhlmann, Peter/Fandrich, Andreas/Bloehs, Joachim, Genossenschaftsgesetz, 3. Aufl., 2007.

## Selbstverwaltungsprinzip und Bestellung der Ämter bei Genossenschaften

-in Hinblick auf die Reform des Gesetzes über Fischerreigenossenschaften-

Lee, Byung-Jun

Selbstverwaltungsprinzip bei Genossenschaften bedeutet, dass die Verwaltung und Ämter durch Genossen durchgeführt bzw. besetzt werden sollen. Dieser Grundsatz wird als Grundprinzip einer Genossenschaft anerkannt. Dieser Aufsatz kritisiert den Entwurf des Gesetzes über Fischerreigenossenschaften in dieser Hinsicht.

Key words: Genossenschaft, Selbstverwaltungsprinzip, Nicht-nutzender Genosse, Organschaft