

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안

1차 토론회 협동조합 활성화를 위한
법인격 개선 방향과 세제 개편 방안
2025. 10. 29. (수) 16:00 국회의원회관 제2간담회의실

사회 이승석 | 기본소득당 사회연대경제특별위원회 위원장

- 발제**
- 1 협동조합 정체성과 법인 성격에 대한 재검토
장종익 | 한신대학교, 한국협동조합학회 회장
 - 2 협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향
송재일 | 명지대학교 법학과 교수
 - 3 협동조합 활성화를 위한 세제 개편 방안
정순문 | 더함 변호사, 회계사

- 지정토론**
- 1 이창수 | 시민발전이중협동조합연합회 회장
 - 2 박준영 | 강원의료복지사회적협동조합 부이사장
 - 3 김대훈 | 전국협동조합협의회 사무총장
 - 4 전보람 | 기획재정부 지속가능경제과 과장

2차 토론회 사회연대경제 자금조달 활성화 방안
2025. 11. 6. (목) 14:00 국회의원회관 제9간담회의실

3차 토론회 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제
2025. 11. 18. (화) 10:00 국회의원회관 제8간담회의실

공동주관 기본소득당 사회연대경제특별위원회 전국협동조합협의회 한국사회가치연대기금

공동주최 사회적금융포럼 | 시민발전이중협동조합연합회 | 전국광역사회적경제지원센터협의회
한국사회연대경제 | 한국의료복지사회적협동조합연합회
더불어민주당 사회적경제위원회 | 전국사회연대경제지방정부협의회
국회의원 김영배 | 복기왕 | 용혜인 | 윤종오 | 정태호 | 차규근 | 한창민

식 순

시간	내용		
16:00-16:15	개회	오프닝	축사, 사진촬영
16:15-17:15	사회		이승석 기본소득당 사회연대경제특별위원회 위원장
	발제	발제 1	협동조합 정체성과 법인 성격에 대한 재검토 장종익 한신대학교, 한국협동조합학회 회장
		발제 2	협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향 송재일 명지대학교 법학과 교수
		발제 3	협동조합 활성화를 위한 세제 개편 방안 정순문 법무법인더함변호사, 공인회계사
17:15-17:45	지정토론	토론	이창수 전국시민발전이중협동조합연합회 회장 박준영 강원의료복지사회적협동조합 부이사장 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장 전보람 기획재정부 지속가능경제과 과장
17:45-18:00	폐회	종합토론	청중 전체 토론 마무리

축사

축사



김영배 국회의원

더불어민주당

안녕하십니까. 더불어민주당 성북갑 출신 국회의원 김영배입니다.

오늘, 이재명 정부 사회연대경제 정책 제언 연속토론회의 첫 시작을 여는 “협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안” 토론회가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

사회연대경제의 발전과 제도적 기반 강화를 위해 뜻깊은 자리를 마련해주신 기본소득당 사회연대경제특별위원회, 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금에 깊이 감사드립니다.

아울러 함께 뜻을 모아 주치해주신 동료 의원님들과 사회연대경제 관련 단체, 그리고 오늘 발제와 토론을 맡아주신 모든 분들께도 진심으로 경의를 표합니다.

협동조합은 언제나 한국 경제와 사회의 곁을 지켜왔습니다. 산업화와 민주화의 과정 속에서 연대와 나눔의 경제정신으로 공동체의 버팀목이 되어왔고, 위기의 순간마다 사회적 안전망으로서 든든히 제 역할을 다해왔습니다.

이제 그 오랜 경험과 정신을 바탕으로 협동조합은 사회연대경제의 울타리를 넘어, 우리 사회의 지속가능성과 포용적 성장을 견인하는 경제주체로 우뚝 서기 위한 또 한번의 도약을 준비하고 있습니다.

이를 위해서는 오랜 기간 지속적으로 논의되어 온 협동조합의 법적 지위를 명확히 하고, 세제 체계를 합리적으로 정비하여 협동조합이 기업으로서의 효율성과 공동체로서의 공공성을 함께 발휘할 수 있도록 하는 일이 무엇보다 중요합니다. 오늘 토론회에서 논의될 법인격 개선과 세제 개편 내용이 그 도약을 뒷받침하는 든든한 제도적 토대가 되리라 믿습니다.

저 또한 더불어민주당 사회연대경제 입법추진단 단장으로서, 협동조합과 사회연대경제가 올바른 제도 안에서 더 크게 성장할 수 있도록 입법적·정책적 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번, 오늘 뜻깊은 자리를 정성껏 준비해주신 모든 분들께 감사드리며, 이 토론회가 사회연대경제 정책의 방향을 구체화하고, 협동조합이 한국 경제의 든든한 기둥으로 자리 잡는 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

축사



복기왕 국회의원

더불어민주당
사회적경제위원장

안녕하십니까?

더불어민주당 사회적경제위원장을 맡고 있는 국회의원 복기왕(충남 아산시갑, 국토교통위원회 간사)입니다.

<이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회 – 협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안> 개최를 진심으로 축하드립니다.

이재명 정부는 출범과 함께 사회연대경제를 새로운 국가 비전의 한 축으로 제시했습니다. 사람 중심의 성장, 협력과 상생을 바탕으로 한 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 사회연대경제기본법 제정이 시급합니다.

사회연대경제는 단순한 복지정책이 아니라 경제의 구조 자체를 협동과 연대로 바꾸는 사회적 전환의 길입니다.

이 과정에서 협동조합은 시민의 참여와 자치를 통해 경제적 민주주의를 실현하는 핵심 주체로서 중요한 역할을 하고 있습니다. 오늘 토론회는 협동조합의 법인격 개선과 세제 개편 등 현장의 제도적 걸림돌을 진단하고, 새로운 10년의 사회연대경제 정책 방향을 함께 모색하는 자리로서 큰 의미가 있습니다.

특히 학계와 현장, 정부와 시민사회가 머리를 맞대는 오늘 토론회가 이재명 정부의 사회연대경제 국정과제를 구체화하는 출발점이 될 것으로 기대합니다.

오늘 이뤄지는 뜨거운 논의가 제도 개선으로 이어지고, 사회연대경제가 대한민국 경제의 새로운 성장축으로 자리 잡는 계기가 되도록 저도 함께하겠습니다.

끝으로 사회연대경제 활성화를 위해 힘쓰시는 현장의 관계자 여러분과 오늘 함께해주신 참석자 여러분께 깊이 감사드립니다.

여러분의 헌신이 대한민국을 더 나은 방향으로 이끌고 있습니다. 오늘 토론회가 각계의 지혜를 모아 실질적인 정책 제안과 실행으로 이어지기를 바랍니다.

다시 한번 이번 토론회를 준비해주신 관계자 여러분과 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드리며, 여러분의 건강을 기원합니다.

감사합니다.

축사



용혜인 국회의원

기본소득당
당대표

안녕하십니까. 기본소득당 대표 용혜인입니다.

오늘 기본소득당 사회연대경제특별위원회가 준비한 <이재명 정부 사회연대경제 정책 제언 연속토론회>의 첫 번째 자리를 열게 되어 기쁘고 뜻깊게 생각합니다. 공동주관으로 함께 호흡을 맞춰주신 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금에 각별히 감사드립니다. 바쁘신 와중에도 큰 뜻 모아 함께해주신 사회연대경제 여러 단체와 의원님들께도 감사 인사를 전합니다.

이재명 정부는 사회연대경제를 주요 국정과제로 선정하고, 사회연대경제기본법 제정과 금융 활성화, 성장 지원 등 제도적 기반을 강화하겠다는 뜻을 밝혔습니다. 거듭 진심으로 환영합니다. 지난 정권 3년 간 외면과 탄압을 견뎌온 사회연대경제는 이제 다시금 성장과 확장으로 나아가야 합니다. 기본소득당도 그 과정에 전적으로 협력하겠습니다.

얼마 전 사회연대경제 정책의 주관부처가 행정안전부로 결정되었습니다. 가장 큰 변수였던 주관부처 문제가 정리된 만큼 이제는 더욱 구체적이고 실질적인 논의를 해나가야 합니다. 사회연대경제 정책을 어떻게 추진해나갈지, 어떤 지원체계를 정립할지, 현장에 산적한 제도적 한계를 어디서부터 어떻게 풀어갈지 등 사실 오래도록 논의해왔지만, 여전히 과제로 남아있는 일들이 많습니다.

이번 연속 토론회는 이러한 시점에 국회, 현장, 전문가가 머리를 맞대고 사회연대경제의 정책 의제를 구체적으로 점검하고 대안을 제안한다는 점에서 중요한 의미가 있습니다. 정부의 긍정적 방향 아래 상호 간의 공감대를 높이며 앞으로의 제도 개선이 원활하게 이뤄져가도록, 앞으로도 이런 소통과 협력의 자리를 계속 마련하겠습니다.

첫 토론회의 주제는 법인격 개선과 세제 개편입니다. 협동조합은 단순히 이윤을 추구하는 사업체가 아닙니다. 경제적 활동을 통해 공동의 가치를 실현하는 사업체이자 결사체입니다. 하지만 현행 제도는 여전히 '영리냐, 비영리냐'라는 이분법 속에 머물러 협동조합의 복합적 정체성을 제대로 반영하지 못하고 있습니다.

세제 문제 또한 같은 뿌리에서 비롯됩니다. 일반 협동조합은 영리법인으로 분류되어 세제상 여러 불이익과 차별을 감수해야 합니다. 사회적협동조합도 다른 비영리법인에 비해 여전히 소외 받는 지점이 있습니다.

협동조합은 이전에 없던 새로운 대안적 경제조직입니다. 기존의 기업 체계 속에 억지로 끼워 넣을 것이 아니라, 비즈니스를 통해 협동조합이 추구하는 가치와 민주적 운영 원리를 구현할 수 있도록 새로운 법·제도 체계를 만들어야 합니다. 오늘 이 자리가 그 논의의 물꼬를 튼다고, 기준을 만드는 출발점이 되길 기대합니다.

기본소득당도 여러분과 함께, 또 이재명 정부와 함께 사회연대경제 활성화를 위한 새로운 제도, 기본소득과 사회연대경제가 만드는 새로운 사회를 위해 언제나 함께하겠습니다. 오늘 이 자리를 풍성하게 채워주신 발제자와 토론자분들의 기여에 큰 존경과 감사의 인사를 전합니다.

감사합니다.

축사



윤종오 국회의원

진보당
원내대표

안녕하십니까. 진보당 원내대표 윤종오입니다.

오늘부터 11월까지 이어질 '이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회'의 첫 문을 여는 자리에 함께하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 특히 오늘은 '협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안'을 주제로, 협동조합의 법적 정체성과 제도적 토대를 함께 고민하는 시간입니다.

먼저 귀한 시간 내어 발제해 주신 장종익 교수님, 송재일 교수님, 정순문 변호사님, 그리고 지정토론에 함께해 주신 모든 분께 깊은 감사를 드립니다. 또 이 자리를 위해 애써주신 기본소득당 사회연대경제특별위원회, 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금에도 감사드립니다.

저는 구청장 시절부터 사회적경제를 단순한 '경제 모델'이 아니라 사람이 먼저인 사회로 나아가는 실천의 도구라고 믿어왔습니다. 그 믿음으로 마을기업, 사회적기업, 협동조합 활성화를 위해 전문가 양성교육과 인큐베이팅을 추진했고, '협동조합 야간학교'를 열어 현장의 어려움을 직접 들었습니다. 그 과정에서 제도적 한계가 얼마나 현장의 발목을 잡는지 절감했습니다.

지금 협동조합은 법인격은 애매하고, 세제는 불리하며, 정체성은 혼란스러운 상태입니다. 협동조합이 자본의 논리가 아닌 연대와 호혜의 원리로 작동하려면, 법과 제도가 그 정신을 제대로 담아내야 합니다. 단순한 '기업'이 아니라, 사회적 가치와 민주적 운영을 핵심으로 하는 법적 주체로 인정받아야 합니다.

오늘 토론회부터 이어질 11월 6일 자금조달 토론회와 11월 18일 기본법 실행과제 논의까지 이번 연속토론회가 현장의 절실한 목소리를 정책으로 담아내는 소중한 자리가 되기를 기대합니다.

특히 저는 협동조합을 중심으로 한 지역순환경제, 주민참여형 재생에너지 협동조합, 지역 공공은행과 사회연대금융 네트워크 같은 구체적 모델이 현장에서 뿌리내릴 수 있도록 제도적 기반을 만드는 것이 국회의 책무라고 생각합니다.

진보당은 사회연대경제를 단순한 '보완적 경제'가 아닌, 불평등한 자본 중심 구조를 바꾸는 대안경제의 기동으로 세워가겠습니다.

사람의 존엄과 노동의 가치를 지키는 길, 협동과 연대의 정신이 숨 쉬는 경제, 그것이 진보당이 함께 만들어가고자 하는 사회연대경제의 미래입니다.

오늘 토론회가 그 새로운 출발이 되길 바랍니다.

감사합니다.

축사



정태호 국회의원

더불어민주당

안녕하십니까.

더불어민주당 제22대 국회 기획재정위원회 간사, 서울 관악을 국회의원 정태호입니다.

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회 개최를 축하드립니다. 이 자리를 함께 마련해주신 기본소득당 사회연대경제특별위원회, 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금 관계자 여러분, 그리고 참석해주신 모든 분들께 감사말씀 드립니다.

이재명 정부는 '사회연대경제 성장촉진'을 국정과제로 선정했습니다. 이는 우리 사회가 직면한 복합적 위기, 즉 기후 위기와 인구 감소, 수도권 집중화, 양극화 심화 등 다층적 사회문제를 해결하고 포용적 성장과 지역 균형 발전을 이끌어갈 대안적 전략으로 사회연대경제의 가능성에 주목한 것입니다. 현재 우리나라는 각 부처가 분절적으로 관리하면서 정책 중복과 비효율이 발생하고, 통합 거버넌스 부재로 정책 조정에 어려움을 겪어왔습니다.

사회연대경제가 제대로 작동하기 위해서는 부처별로 흩어진 정책을 하나로 묶을 사령탑과 제도적 기반 마련이 선행되어야 합니다. 저는 9월 5일 사회연대경제기본법을 대표 발의하였습니다. 기본법을 통해 통합적이고 체계적인 지원의 법적 근거를 마련하고, 정책의 안정성과 일관성을 확보하고자 합니다.

오늘 토론회의 주제인 협동조합의 법인격 개선과 세제 개편은 사회연대경제가 대안적 경제 모델로 정체성을 살리면서 성장할 수 있도록 하려면 피할 수 없는 중요한 의제입니다. 협동조합의 사회적 가치와 공익적 역할은 인정받지만, 법인격의 모호함으로 사업 확장에 제약을 받고, 불합리한 세제로 일반 기업과의 경쟁에서 불리한 위치에 놓여 있다는 의견이 제기되어 왔습니다. 협동조합이 지역경제 순환과 사회적 가치 창출을 동시에 이끌어내기 위해서는 협동조합의 고유한 장점이 발현될 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 합니다.

오늘 장종익 교수님, 송재일 교수님, 정순문 변호사님께서 협동조합의 정체성 재검토부터 법인격 개선, 세제 개편 방안까지 폭넓은 발제를 준비해주셨습니다. 또한 전국시민발전이중협동조합연합회, 한국의료복지사회연합회, 전국협동조합협의회 등 현장 전문가들과 기획재정부가 함께 머리를 맞대고 실질적인 대안을 논의할 것입니다.

저는 기획재정위원회 간사로서, 오늘 이 자리에서 나온 제안들이 구체적인 법과 제도로 이어지도록 노력하겠습니다. 사회연대경제기본법 제정과 함께, 협동조합이 실질적으로 성장할 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하겠습니다.

사회연대경제는 고용 창출, 양극화 완화, 지역경제 활성화, 공동체 신뢰 회복 등 다양한 경제·사회 문제 해결에 기여할 수 있습니다. 기업 중심의 성장 방식에서 벗어나 더 포용적이고 지속가능한 경제 구조를 구축하는 데 핵심 역할을 할 것입니다.

오늘 토론회가 한국 사회연대경제의 지속가능한 성장 기반을 다지고, 협동조합의 새로운 도약을 위한 소중한 전환점이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

축사



차규근 국회의원

조국혁신당

안녕하십니까.

기획재정위원회 소속 조국혁신당 차규근 의원입니다.

오늘 「협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안」을 주제로 한 이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회의 첫 번째 자리에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

무엇보다 바쁜 일정에도 함께 뜻을 모아주신 공동주최 의원님들, 정태호 의원님, 김영배 의원님, 복기왕 의원님, 용혜인 의원님, 윤종오 의원님, 한창민 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 이번 토론회를 공동주관해주신 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금을 비롯하여, 협동조합 현장과 사회연대경제 생태계를 위해 헌신해 오신 모든 관계자 여러분께도 감사드립니다.

이재명 정부는 국정과제로 '사회연대경제 성장 촉진'을 천명하며, 사회연대경제기본법 제정, 사회연대금융 활성화, 민관협력 지원체계 구축 등을 적극 추진하고 있습니다. 이러한 정책의 방향은 단순한 복지정책의 연장이 아니라, 기본사회 실현과 지속가능한 발전의 핵심 축을 세워가겠다는 국가적 비전이기도 합니다.

특히 사회연대경제의 한 축인 협동조합을 활성화 하기 위해 다양한 세제 지원을 하는 것은 사회연대경제의 성장을 촉진 하는 데에 반드시 필요한 일입니다.

오늘 토론회는 그 비전을 현실로 만들어가기 위한 구체적 출발점입니다. 협동조합의 법적 지위와 세제제도를 재정비해서 사회연대경제 전체의 신뢰성과 지속가능성을 높여야 합니다. 법과 제도의 벽이 현장의 실천을 가로막지 않도록, 국회가 더 적극적으로 뒷받침해야 할 때입니다.

마지막으로 이 자리를 빛내주신 발표자 세 분 한신대학교 장종익 교수님, 명지대학교 송재일 교수님, 더함의 정순문 변호사님, 그리고 토론자분들께 진심으로 감사드립니다.

오늘 논의가 현장의 목소리와 전문가의 제안이 정책으로 이어지는 실질적 전환점이 되기를 기대합니다. 저 또한 국회의 일원으로서 여러분과 함께 사회연대경제의 제도적 기반을 다지고, 협동과 상생의 가치가 경제 전반에 뿌리내릴 수 있도록 끝까지 노력하겠습니다.

다시 한 번, 귀한 시간 내어주신 모든 참석자 여러분께 깊이 감사드리며, 뜻깊은 토론의 장이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

축사



한창민 국회의원

사회민주당
당대표

UN은 2023년 11월 88차 총회에서 2025년을 '세계협동조합의 해'로 선포했습니다. 이에 앞서 77차 총회에서는 '지속가능한 발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안'을 만장일치로 채택했습니다. 사회연대경제가 고용과 양질의 일자리 확대, 건강과 복지, 성평등 증진, 사회서비스 제공, 취약 계층 권익 향상 등 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 기여하고 있기 때문입니다.

UN뿐 아니라 ILO, OECD 등 국제기구들은 사회연대경제가 우리 사회의 복합위기에 대응하는 효과적 수단임을 강조하면서 재정 투입, 공공조달 확대, 금융서비스와 자금에 대한 접근성 확대 등 사회연대경제를 활성화하기 위한 정책과 제도를 정비하라고 권고했습니다.

하지만 윤석열 정부는 하루아침에 사회연대경제 예산을 대폭 삭감하고 십 수년간 이어오던 관련 정책을 없애버렸습니다. 국제사회의 흐름에 역행한 윤석열 정부를 심판하고 국민주권정부가 출범했습니다. 이재명 정부는 국정과제로 사회연대경제를 내걸고 사회연대경제기본법 제정과 지원체계 구축, 사회연대금융활성화 등 사회연대경제가 기본사회 실현과 지속가능한 발전의 축으로 자리매김하도록 구체적인 정책을 추진하겠다고 밝혔습니다.

오늘부터 시작될 연속토론회가 윤석열 정부에서 후퇴한 사회연대경제정책의 새로운 출발점이자 전환점이 되기를 바랍니다. 14년 전 첫 번째 '세계 협동조합의 해'에 「협동조합기본법」이 시행되었습니다. 올해 두 번째를 맞이하는 세계 협동조합의 해에는 사회연대경제기본법 제정 등 의미 있는 결실을 거둘 수 있도록, 오늘 자리에 함께한 모든 이들이 힘을 모았으면 합니다.

어려운 상황에도 다양한 상상력을 현실로 구현하는 사회연대경제 현장과 '협동분투' 하시는 여러분의 발걸음에 언제나 사회민주당이 함께하겠습니다. 뜻깊은 토론회를 마련해주신 동료의원들과 사회연대경제 현장 단체 관계자, 발제와 토론에 나서주신 전문가 여러분께 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다. 고맙습니다.

발제 1

협동조합 정체성과 법인 성격에 대한 재검토

장종익

한신대학교, 한국협동조합학회 회장

협동조합 정체성과 협동조합기본법의 개선방안

장종익(한신대학교 교수, 한국협동조합학회 회장)



한신대학교

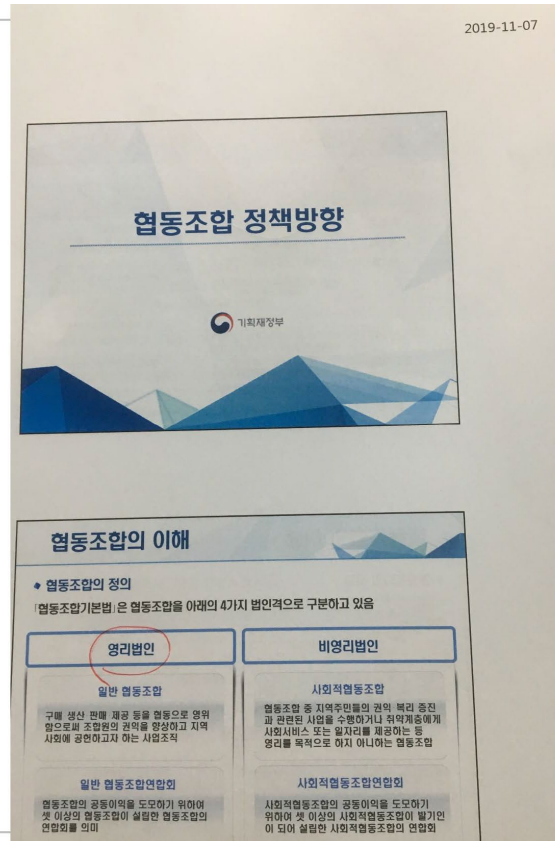
목차

- I. 문제 제기
- II. 협동조합 정체성의 핵심 요소
- III. 정체성 관점에서 본 최근 설립된 협동조합의 문제점과 기본법의 한계
- IV. 협동조합 정체성에 관한 법적 규정의 해외 사례
- V. 협동조합 정체성 제고방안

문제 제기(1)

문제의식

- 협동조합기본법에 의하여 설립된 협동조합들 중 협동조합 정체성에 위배되는 사례가 적지 않게 나타남.
- 협동조합기본법에서는 일반협동조합을 영리법인으로 규정함.



문제 제기(2)

협동조합 정체성 규정의 의미

- 상법 상 회사법인이나 민법 상 사단법인 혹은 재단법인과 구별되는 협동조합의 독특성을 규정하여 협동조합을 선택하고자하는 경제주체들에게 필수적으로 지켜야하는 요건 제시

협동조합 정체성 규정의 필요성

- 협동조합 정체성 규정을 통해서 한 사회가 협동조합섹터에 기대하는 성과가 순조롭게 실현될 수 있음.
- 협동조합 정체성 요소들이 불명료한 법에 의하여 설립된 협동조합들은 협동조합의 정체성에서 벗어나서 운영될 가능성이 많음.
- 이로 인해서 시민들의 평판이 낮아질 가능성이 높고, 이는 협동조합의 장기적 발전을 저해요인으로 작용할 가능성이 높음.

II. 협동조합 정체성의 핵심 요소에 관한 ICA의 선언(1)

국제협동조합연맹(ICA)에서 제시한 협동조합의 정체성은 상호성(mutuality), 민주주의(democracy), 연대(solidarity) 등 세 가지 요소로 구성되어 있음(MacPherson, 1996). 상호성은 “조합원의 필요와 열망을 충족하기 위한”, 민주주의는 “민주적으로 관리되며”, 그리고 연대는 “공동으로 소유되고”라는 표현에 의하여 각각 나타나고 있음. 이를 각각 세부적으로 살펴봄.

1. 상호성

‘특정’ 다수의 소유자를 대상으로 하여 사업을 추구하고 발생한 잉여금을 이용고에 따라 배당한다는 점에서 불특정 다수를 대상으로 하여 영리사업을 추구하는 상법상 회사법인과 구별되는 핵심적 요소라고 할 수 있음.

- 협동조합에서의 상호성 원칙은 두 가지 내용에 의하여 실현될 수 있음.
- 첫째 협동조합 소유자의 자격을 조합 사업을 공동으로 이용하고자 하는 사람에 한정하는 것: 조합원 가입 자격 요건
- 둘째 협동조합의 사업 이용자를 소유자로 한정하는 것: 비조합원 사업이용의 제한

4

II. 협동조합 정체성의 핵심 요소에 관한 ICA의 선언(2)

2. 민주주의

협동조합의 민주주의는 조합원이 출자금액의 규모와 관계없이 1인 1표의 의결권을 보유한다고 하는 점에 있음. 이는 자본의 이익 추구가 아니라 사람 즉, 조합원의 필요와 열망 충족을 위하여 상호성을 바탕으로 한 비즈니스를 추구한다는 점에서 비롯됨.

- 협동조합에서의 민주주의 원칙 실현을 위한 조합원의 자격과 구성, 역할은 매우 중요한 요소라고 할 수 있음.

예를 들면 노동자협동조합의 경우에는 노동자조합원이 이사와 감사의 역할을 맡는 것이며 사회적협동조합에서 노동자조합원, 서비스 수혜자 조합원, 후원자조합원 등이 고루 균형있게 조합원 구성을 지니고 있다면 이러한 구성이 고루 반영된 이사회 구성을 유지할 필요

사업자협동조합에서는 조합원이 사업자이기 때문에 사업자조합원들이 이사와 감사의 역할을 맡는 것이라고 할 수 있음. 만약 사업자협동조합에서 사업자가 아닌 조합원이 전체 조합원의 다수를 차지하고 있고 이사회 다수를 차지하고 있다면 이를 협동조합으로 보기 어려움.

5

II. 협동조합 정체성의 핵심 요소에 관한 ICA의 선언(3)

3. 연대

연대는 협동조합이 협동의 범위와 협동으로 획득된 성과를 **현재의 조합원에만 한정하지 않고 미래의 잠재적 조합원, 그리고 사회의 다른 협동조합의 조합원으로 확장하여 나누는 개방된 협동조합을 지향**한다는 것을 의미함.

➤ 연대를 담보하는 장치 중의 하나는 **협동조합자산의 공동 소유제도**라고 할 수 있음

“공동소유(joint ownership)에 관한 규정과 협동조합 운영 7원칙의 세 번째 원칙 중 비분할적립금(indivisible reserve)에 관한 규정에 “최소한 자본금의 일부는 조합의 공동자산으로 한다.”로 명시하고 있음(MacPherson, 1996).

- 1990년대에 유럽 및 퀘벡에서 등장한 **사회적협동조합**은 전통적인 협동조합의 정체성과의 공통성을 지님과 동시에 차별성을 지니고 있음.
- 특정 이해관계자그룹만에 의한 상호성에서 다중이해관계자그룹으로의 상호성으로 확대되어 상호성의 규정이 다소 완화되는 대신에 사회적 이익이 주요 목적으로 설정되고 이에 따라 연대와 비영리적 성격이 대폭 강화되었음(CICOPA, 2009).

6

III. 정체성의 관점에서 본 최근 설립된 협동조합의 문제점과 기본법의 한계(1)

1. 정체성의 관점에서 본 최근 설립된 협동조합의 문제점

➤ **첫째, 협동조합의 신고 혹은 인가사항이나 실태조사 및 경영공시 등에서 협동조합의 정체성 준수 여부에 관한 항목이 부재.**

- 신고, 인가된 협동조합의 유형과 조합원 자격여부의 일치성 여부, 비조합원 대상 사업을 통하여 얻은 이윤배분 목적의 사업 추구 여부 항목 등이 포함되어 있지 않음.
- 민주주의 및 연대 실현 정도를 파악할 수 있는 항목이 포함되어 있지 않음.

➤ **둘째, 상호성에 기반하지 않은 협동조합이 나타나고 신고 상의 오류도 관찰.**

- 이사장 개인 사업장에서 생산된 재화와 서비스를 판매하거나 이사장 개인사업 모델을 확장하기 위하여 협동조합의 이름으로 가맹점을 모집하는 경우, 사업자가 아닌 조합원들이 다수 존재하는 사업자협동조합

➤ **셋째, 조합원 민주주의가 실현되지 않고 있는 협동조합도 나타나고 있음.**

- 소수의 주도적인 조합원이 출자금액의 높은 비중을 차지하고 이들이 사실상 협동조합을 운영

➤ **넷째, 연대에 대한 인식이 아직 부족하고 연대의 실천을 위한 토대도 부족한 실**

- 비분할적립금이나 조합간 상호연대기금 등 ‘연대’의 개념에 대한 인식이 아직은 미흡

7

III. 정체성의 관점에서 본 최근 설립된 협동조합의 문제점과 기본법의 한계(2)

2. 협동조합기본법 및 관련 세법상 협동조합 정체성 규정의 문제점

- 첫째, 상호성에 관한 법적인 인정이 이루어지지 않음.
 - 협동조합기본법과 개별법에서의 일반협동조합에 관한 법인격 규정이 각각 **영리법인과 비영리법인 간주** 등으로 서로 일관성이 없는 상태임. 한국의 조직법 **체계가 영리법인과 비영리 법인이라고 하는 이분법적 체계를** 기본으로 하고 있고 상호성에 기초한 법인에 대하여 아직 인정하지 않고 있기 때문에 판단됨.
- 둘째, 연대에 관한 법적 인정의 부재.
 - 협동조합기본법에서는 조합원의 개별지분으로 환원되는 자본금이외에 비분할자본금에 대하여 인정하지 않고 있으며, 새로운 협동조합의 설립을 지원하는 목적 등으로 사용되는 협동조합간 공동연대기금에 대하여 규정하지 않음.
- 셋째, 관련 세법이 협동조합의 정체성과 괴리.

구분	세법상 취급	법인세	고유목적사업준비금 손금산입	취득세/재산세 감면
개별법에 따른 협동조합	비영리법인 의제	사업소득 등 수익사업소득	0	0
일반협동조합	영리법인	모든 소득	X	X
사회적협동조합	비영리법인	사업소득 등 수익사업 소득	0	X

출처: 이한우(2017) 8

IV. 협동조합 정체성에 관한 법적 규정의 해외 사례

1. 상호성 관련 법 규정(1)

- 협동조합 **상호성** 본질에 관해서 대부분의 선진국이 법적으로 인정하고 있음.
- 또한 조합원의 사업이용과 비조합원 사업이용을 엄격히 구분하고, 조합원의 사업이용과 관련된 잉여와 이용고 배당에 대해서는 **상법상 회사법인과 다른 세제를 적용**하고 있음.
- **이탈리아** 상호성(mutuality)의 요건이 2003년 민법의 개정과 관련 세법의 개정을 통하여 제시하고, 요건을 충족시키는 협동조합은 상호성이 지배적인 협동조합(**prevalently mutual cooperatives**)이라고 명명하고, 충족하지 않으면 상호성이 지배적이지 않은 협동조합(**non-prevalently mutual cooperatives**)이라고 규정. 또한 **충족시키지 않는 협동조합은 세제혜택의 대상에서 제외함.**
- **독일**의 협동조합법은 비조합원과의 거래를 원칙적으로 금지하고 있으며, 예외적으로 소비자협동조합(1954년부터)과 신용협동조합(1973년부터)에 대하여 허용하고 있음. **협동조합에서의 거래를 목적거래(purpose transaction)와 이 목적 거래를 수행하기 위하여 불가피하게 발생하는 파생 거래(counter-transaction)로 구분함.** 세무당국은 이러한 조합원거래를 기초로 하여 발생하는 당기순이익을 가지고 조합원에게 이용고배당을 할 경우에 이를 손금산입으로 처리할 수 있도록 하여 세제혜택을 부여(Münkner, 2013).

9

IV. 협동조합 정체성에 관한 법적 규정의 해외 사례

1. 상호성 관련 법 규정(2)

- **미국** 협동조합에 관한 연방법(the Capper-Volstead Act, 1922)에서 농업협동조합이 조합원과의 거래를 전체 매출액의 50%를 초과하도록 규정. 조합원과의 거래에서 발생한 잉여금과 배당에 대해서는 **Single taxation 원칙**. 협동조합에 대해서는 주법에서는 46개 주 중 40개 주가 법률로 협동조합이 비조합원과의 거래를 할 수 있도록 허용하고 있지만 조합원과의 거래비중이 최소한 50%는 되어야 한다고 명시.
- **캐나다**에서는 협동조합은 비조합원과의 거래가 허용되지만 세제 상의 혜택에서 제외된다고 규정. **조합원과의 거래로 인하여 발생하는 수익으로 지급되는 이용고 배당은 법인세에서 제외**(Petrou, 2013).

10

IV. 협동조합 정체성에 관한 법적 규정의 해외 사례

2. 연대성 관련 법 규정(1)

➤ 비분할적립금에 대해서는 이탈리아, 스페인, 프랑스 등 남부 유럽의 국가들이 법적으로 인식하고 있고, 영미 계통의 국가들은 이를 인정하지 않고 있음.

- **이탈리아**는 비분할적립금에 대한 세제혜택은 보통 전체 당기순이익의 40%까지 상한선이 정해져 있지만 농협이나 소규모 어민협동조합이나 그 사업연합회는 당기순이익의 20%, 소비자협동조합이나 그 사업연합회는 당기순이익의 65%까지 세제혜택을 받을 수 있음(Fici, 2013). 독특한 것은 상호연대기금. 개별 협동조합 및 사업연합회가 당기순이익의 3%를 상호연대기금에 출연하도록 되어 있는데, 이 출연금도 법인세에서 제외해주고 있음.
- **프랑스**는 **노동자협동조합**과 **공익협동조합**(collective interest cooperatives)에 대해서만 당기순이익 중 비분할적립금에 대해서 법인세를 공제해주고 있음(Hiez, 2013)

11

IV. 협동조합 정체성에 관한 법적 규정의 해외 사례

2. 연대성 관련 법 규정(2)

- 비분할적립금/연대기금에 대한 법적인 인정과 세제 혜택은 협동조합의 본질과 사회적 순기능을 무엇으로 볼 것인가와 연계되어 있음. 협동조합의 집합체(collectivity)적 성격을 강조하고 세대간 연대(inter-generational solidarity)나 상호성의 영역을 개별 조합 단위에서 협동조합 섹터 전체로의 확장을 중요시하게 되면 비분할적립금/연대기금에 대하여 인정하는 경향이 강함.
- 비분할적립금과 연대기금은 협동조합간 협동이 한 유형/부문 내에 머물지 않고 여러 부문간에 걸쳐 사용되기에 다양한 유형의 협동조합이 다양한 분야에서 출현하도록 하는 역할을 수행하게 되는데, 이러한 연대성이 이탈리아, 스페인, 그리고 프랑스에서 상대적으로 다양한 협동조합의 출현을 가능하게 만들고 협동조합간 협력과 연대를 촉진하게 만든 중요한 요인 중의 하나.

12

V. 협동조합 정체성 제고를 위한 정책방안

1. 협동조합 정체성 관련 법 규정의 도입(1)

- 상호성, 민주주의, 연대라고 하는 협동조합의 정체성이 협동조합기본법에 충분히 반영되지 않고 있다는 점에서 협동조합기본법의 개정이 요구됨. 특히, 일반 협동조합의 본질이 '상호성'에 기초해 있고, 불특정 다수를 대상으로 수익사업을 영위하는 상법 상 회사법인과 본질적으로 차이가 있다는 점을 협동조합기본법에 명확히 반영할 필요.
- 협동조합 설립 주체와 설립 목적에 따라 소비자협동조합, 사업자협동조합, 프리랜서협동조합, 노동자협동조합 등의 유형을 협동조합기본법에 명시하고 유형별로 상호성과 비조합원의 조합사업 이용율의 상한선을 명시 필요.
- 공익성이 주요한 목적이 아닌 일반협동조합의 다중이해관계자조합 유형을 폐지하여 다중이해관계자협동조합 유형이 협동조합의 정체성을 왜곡하는 한 수단으로 악용되는 것을 방지 필요.

14

v. 협동조합 정체성 제고를 위한 정책방안

1. 협동조합 정체성 관련 법 규정의 도입(2)

➤ 세법 등 관련 법이 협동조합의 조합원 및 리더들이 상호성과 연대성, 민주성을 드높이도록 장려하고 촉진하는 체계를 갖추 필요

- 조합원과의 거래만으로 사업을 운영하는 협동조합의 당기순이익에 대해서는 법인세율을 감면하는 조치가 필요 혹은
- 조합원과의 거래를 통하여 발생한 당기순이익으로 조합원에게 배당할 때, 배당금을 손금산입하도록 하는 방향으로 관련 세법을 개정할 필요
- 조합의 공동자산인 분할되지 않은 "비분할적립금"이나 "연대기금"으로 배분할 경우에도 법인세 공제 조치를 마련하여 조합원의 세대 간 연대와 협동조합섹터 내 연대를 촉진할 필요

15

v. 협동조합 정체성 제고를 위한 정책방안

2. 협동조합 정체성 제고를 위한 감독체제 구축

- 첫째, 협동조합 실태조사에서, 협동조합의 정체성 준수 여부를 이 실태조사의 중요한 목적의 하나로 설정할 필요.
- 둘째, 협동조합 정체성에 관한 교육의 확산 필요.
- 협동조합 신고 및 인가업무를 담당하는 공무원과 한국사회적기업진흥원을 비롯한 중간지원조직 담당자에 대한 교육이 이루어질 필요가 있음. 또한 협동조합의 정체성은 강화하되 협동조합의 상호성을 실현하기 위한 방법의 다양성은 장려한다는 차원에서 협동조합 표준정관례 고시는 폐지하는 것이 바람직할 것으로 판단.
- 셋째, 개별 협동조합의 정체성 준수 여부를 확인하고 정체성이 준수되도록 다양한 방안을 강구하는 감독 기능의 도입을 검토.

16

감사합니다.

발제 2

협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향

송재일

명지대학교 법학과 교수

협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향

송재일 명지대학교 법학과

I. 문제의식

2012년 세계 협동조합의 해를 맞아 제정, 시행되고 있는 협동조합기본법은 협동조합(연합회)를 영리법인(상법 준용)으로, 사회적협동조합(연합회)를 비영리법인(민법 준용)으로 구분하고 있다. 이중협동조합연합회의 경우는 영리법인 또는 비영리법인을 선택할 수 있게 하고 있다.

이중 협동조합(연합회)의 경우는 개별법 협동조합과 동일한 운영구조(임여금의 배당 가능, 청산 시 잔여재산의 배분 가능)를 가지고 있음에도 불구하고 영리법인으로 간주함으로써 세법상의 지원으로부터 배제되어 있고 때로는 사회적 가치 실현과는 무관한 영리목적의 기업으로 인식되고 있다. 개별법 협동조합의 경우는 비영리법인으로 인정(비영리 내국법인으로 의제)하여 저율의 당기순익과세 적용 또는 고유목적사업준비금의 손금산입을 인정하는 등의 방법으로 세제 지원의 대상이 된다. 협동조합 총회의 의사록 인증 면제에 있어서도 다른 개별법 협동조합 그리고 협동조합기본법에 따라 설립한 사회적협동조합(비영리 협동조합)과 달리 협동조합(연합회)은 의사록 인증 면제 등의 정책적 대상이 되지 못하는 문제도 있다.

이에 현재의 영리/비영리로 구별되고 있는 협동조합 법인격의 타당성과 문제점, 개선할 방안에 대하여 고찰하고자 한다.

* 핵심 문제의식과 문제점, 문제의 개선방향, 개선방안에 대한 의견을 정리(주요 이슈 : 협동조합 법인격의 문제점, 협동조합의 정체성과 상호성 이슈, 세제 등 연계된 정책과의 연계성, 개별법 협동조합과의 관계성 등)

II. 협동조합의 법인격

1. 법인격의 의미, 중요성

법인격(권리능력)이란 법률상 권리·의무의 주체가 될 수 있는 자격이며, 생존하는 동안의 자연인뿐만 아니라 등기를 갖추고 있는 단체나 재단(즉 사단법인이나 재단법인)에게 부여된다.¹⁾

1) 우리 민법은 제1편 총칙에서 권리주체에 관하여 제2장에서 '人' 그리고 제3장에서 '法人'에 관하여 규율하고 있다. 제2장에서의 人은 자연인을 의미하므로, 결국 현행 민법이 인정하는 권리주체는 자연인과 법인으로 한정되어 있다.

자연인의 경우 출생신고와 별개로 출생이라는 사실만 있으면 법인격(권리능력)이 부여되지만, 법인은 반드시 법률에 따른 목적을 가지고, 등기를 통해 법인격을 부여받아야만 독립된 법적 주체로서 활동할 수 있다. 법인이 법인격을 갖춘다는 것은 법인과 구성원인 사원이나 주주가 법률적으로 구분됨을 의미한다.

반면 법인에게 법인격이 없으면(‘**임의단체**’라고 부름), 법인격이 없다면 **개인사업자**처럼 사업상 모든 책임을 개인이 져야 하므로 구성원인 개인의 재산이 위험에 노출된다(**무한책임의 문제**). 또한 법인은 사업의 재산을 소유하고 관리하지만, 법인격이 없으면 사업을 통해 얻은 재산을 누가 소유하고 관리하는지 법적으로 명확하지 않게 되고, 개별 구성원들 간의 재산 귀속 문제가 발생조직의 법적 권리·의무 주체가 모호해진다(**재산권의 귀속 문제**). 또한, 조직 자체는 법적 권리나 의무의 주체가 될 수 없고, 개별 구성원의 합으로 간주되어 법적 주체가 불분명해지는데, 특히 법적 분쟁이 발생했을 때, 조직 자체를 상대로 소송을 제기하거나 배상받을 수 없다(**법적 주체성 부재, 소송능력 문제**). 끝으로 사업을 운영하기 위한 자본을 조달하기 어려워진다. 은행이나 투자 기관은 법인이라는 독립된 주체에 투자하는 것이지, 개인에게 투자하는 것이 아니기 때문에 법인격이 없으면 투자를 받기 어렵다(**자본 조달의 어려움**).

2. 우리나라에서 법인의 법인격 – 영리/비영리/중간법인

우리나라에서 법인의 법인격은 민법과 상법 등 관련 법률에 근거하여 부여된다(**법인 법정주의, 민법 제31조-법인 성립의 준칙**). 즉 법인은 ‘법률’에 의해 권리·의무의 주체가 되는 법적 실체로 인정된다.

민법은 자연인 외의 존재, 즉 일정한 목적을 위하여 결합된 사람의 단체인 사단과 일정한 목적을 위하여 바쳐진 재산의 집합 즉 재단에 법인격을 부여하는 일반법으로서의 역할을 한다. **비영리법인**(사단법인 및 재단법인)의 설립 및 운영에 관한 근거 규정을 담고 있다(민법 제32조 등).

상법은 **영리**를 목적으로 하는 회사 등 상행위 주체에 대한 특별법이다. 상법에 규정된 회사는 설립등기를 마침으로써 법인격을 취득한다(상법 제171조, 제172조). 또한 상행위 등 상법의 적용 대상에 대해서는 민법보다 상법이 우선적으로 적용되며(특별법 우선의 원칙), 상법에 규정이 없으면 민법 규정이 보충적으로 적용된다. 물론 상법 이외에도 무수히 많은 특별법을 근거로 법인 설립이 가능하다(예, 공익법인, 은행법 등).

따라서 법인은 그 목적 · 준거법 · 강제성 · 공권력 등을 표준으로 하여 **공법인과 사법인 및 중간법인**으로 나눌 수 있다. 중간법인은 공공적인 목적을 수행하면서도 사적 목적을 수행하기도

하며, 설립 및 운영에 있어 국가의 공권력이 일부 관여하지만, 사법인적인 성격도 동시에 가진다. 과거 축협중앙회와 같은 경우, 공법인적인 성격과 사법인적인 성격을 모두 가지고 있어 기본권 주체성 여부를 판단할 때 중간적 성격을 가진 법인으로 보기도 하였다(판례). 또한 중간법인은 공익법인도 영리법인도 아닌 중간적인 법인을 뜻하는데, 현행 민법에서는 **넓은 의미의 비영리법인에 포함**된다. 이들 법인은 구성원들의 공동의 이익이나 특정 목적 달성을 목표로 하며, 영리를 목적으로 하지는 않지만 동시에 순수한 공익만을 추구하는 공익법인과도 차이가 있다. 중간법인의 예로는 특수법인(예, 농업법인, 어업법인, 의료법인 등)과 같이 특정 공공 목적을 위해 특별한 법적 근거에 따라 설립된 법인을 들 수 있고, 이들은 공법인처럼 특정한 공공 목적을 가지지만, 설립 및 운영에 있어 사법인적 요소를 일부 가지고 있다. 또한 **협동조합, 새마을금고나 신용협동조합도 중간법인의 성질**을 가지고 있어서 원칙적으로 상인자격이 인정되지 않으나, 비회원을 대상으로 영리 행위를 하는 경우 상인으로 간주될 수 있다. 즉 여신행위를 회원에게 하는 경우에는 상인이 안 되나 비회원에게 이자를 획득할 목적으로 여신행위를 하게 되면 상인이 된다(판례).

요컨대, 민법상 비영리법인이나 상법상 영리법인 등 모든 법인은 법인격을 취득하기 위해서는 설립등기를 해야 한다. 이렇게 설립된 법인은 법률의 규정과 정관으로 정한 목적의 범위 내에서 권리와 의무의 주체가 된다 (민법 제34조).

3. 협동조합의 법인격

우리 헌법의 제9장 경제 제119조 제2항에서는 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 정의하여 시장의 실패에 대해 국가가 적절하게 조정할 수 있다고 명시하고 있다. 좀 더 구체적인 규정으로 제123조 5항에서는 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다”고 명시하고 있다. 자조조직에는 협동조합이 포함됨에도 이를 명시하지 않은 것은 이미 1960년대 초반에 협동조합이 개별법으로 설립되었기 때문이며, 협동조합 이외의 다양한 자조조직에게도 문호를 열어두기 위함이다. 실제 1950년대까지의 헌법에는 이 항목에서 “농업협동조합”을 설립한다고 규정되어 있었다. 반면 소비자협동조합이나 신용협동조합, 새로운 협동조합에 대한 헌법의 조항은 존재하지 않았다. 한편 유럽의 여러나라에서는 헌법 차원에서 **이탈리아 헌법 제45조, 스페인 헌법 제129조, 그리고 포르투갈 헌법의 여러 조항에서 협동조합에 관한 명시적 근거조항 또는 협동조합의 목적 조항**을 찾을 수 있다.

협동조합도 기업법이나 단체법이라는 큰 틀에서 보면, 기업이나 단체라고 할 수 있는데 그 법적 성격이 불분명하였고 경우에 따라서는 법인격을 갖추기가 어려웠다. 즉, 8개 개별법에 따른 협동조합은 주무관청의 인가를 받아 설립되는 사단법인(社團法人)이다. 8개 개별법에 따른 협동조합은 법률에 따라 설립되는 특수법인이라고 한다.

<표 1> 기존 8개 개별법에 따른 협동조합 현황

구분	산업	협동조합	근거법	법제정년도
생산자협동조합	1차산업	농협	농업협동조합법	1957
		수협	수산업협동조합법	1962
		업연초조합	업연초협동조합법	1963
		산림조합	산림조합법	1980
	2차산업	중기협	중소기업협동조합법	1961
	3차산업	신협	신용협동조합법	1972
		새마을금고	새마을금고법	1982
소비자협동조합		소비자생협	소비자생활협동조합법	1999

그 외 영역에서 협동조합을 하려는 경우 법인격을 갖추기가 힘들었다. 8개 개별법에 따른 협동조합²⁾은 특수법인이지만, 나머지 협동조합들은 민법상 조합 또는 법인 아닌 사단(임의 단체)으로 명확한 기준 없이 분류되었다.³⁾ 개별법에 따른 협동조합도 비영리법인 또는 영리법인 여부가 항상 문제가 되었고,⁴⁾ 심지어 공법인인지 사법인인지 여부도 문제되었다.⁵⁾ 법적 성격은 분쟁이 발생할 경우 협동조합의 사업 범위, 구성원의 책임 범위와도 깊이 관련되어 있다.

예를 들어 신협법은 상호금융특별회계에 대한 일반법 또는 母法이 아니며, 상호금융 특별회계에는 농협법(수협법), 신협법 등이 규율대상에 따라 그때그때마다 달리 적용되고 있음을 알 수 있다. 기업회계기준 등 회계처리준칙, 민법 등은 신협법이나 농협법(수협법) 등 특별법이 없는 경우 해결기준으로 적용된다. 상법은 원칙적으로 비영리기관인 농협(수협)에는

2) 제정순서대로 보면, 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 업연초생산협동조합법, 산림조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법, 중소기업협동조합법, 소비자생활협동조합법.

3) 대판 1992. 7. 10, 92다2431.

4) 대판 99.10.8, 99다27231; 대판 1983.12.13, 80누496.

5) 헌재 2000. 6.1, 99헌마553, 98헌마386.

적용되지 않지만, 농협(수협)과 상인의 거래에 관하여 예외적으로 적용될 수 있다. 이밖에 상호금융특별회계를 규율하는 농협(수협) 내부 자치규범(중앙회 정관, 상호금융사업규정, 상호금융특별회계 자금관리업무방법)도 법적 효력을 가진다. 자치규범에 대하여 대법원은 강행법규에 적합한 범위 내에서는 국가법질서 내에서 법적 효력이 있다고 판시하였다(대법원 1998. 2. 27. 선고 97다43567 판결).⁶⁾

2012년에 제정된 협동조합기본법은 동법에 따른 협동조합의 법적 성격에 대하여 협동조합(법인) 또는 사회적 협동조합(비영리법인)으로 정리하여 기업법 또는 단체법의 한 영역으로 자리잡게 하였다. 또한 사회적협동조합의 해산 시 비영리법인, 국고 등에 잔여재산은 귀속될 수 있다(제104조).

III. 협동조합의 정체성, 영리/비영리 쟁점

1. 왜 협동조합을 영리법인으로 규정하면 문제가 되는가?

과거 개별 협동조합법에서는 협동조합을 비영리법인이라고 하기도 하고,⁷⁾ 당시 협동조합 교과서에서 대체로 협동조합은 비영리 사단법인으로 분류하였다.

그런데 **협동조합기본법에서는 협동조합등은 법인으로 하며, 사회적협동조합등은 비영리법인으로 한다고** 규정하고 있어서(제4조), **해석**이 문제되고 있다. 사회적협동조합은 기존의 사회적기업과 비영리단체, 비영리법인이 행하던 사회적 목적사업을 협동조합이 수행할 수 있는 길을 열어두었다. 기재부의 입법설명자료에는 마치 (일반)협동조합이 영리법인도 가능한 것처럼 되어 있고 영리법인으로 업무지침을 부여하고 있다.

반면, 협동조합의 영리성과 관련하여, 선행연구 중에서는 협동조합이 협동조합 기본법에 따라 일반협동조합과 사회적협동조합으로 이분화되어 있는 점, 일반협동조합의 경우 상법의 총칙과 상행위에 관한 규정을 준용하는 점, 배당이 허용되는 점 등을 고려해보면 협동조합은

6) 대법원 1998. 2. 27. 선고 97다43567 판결(공1998, 879)에서는, “노동조합은 근로자들이 자신들의 이익을 옹호하기 위하여 자주적으로 결성한 임의단체로서 그 내부 운영에 있어서 조합 규약 및 다수결에 의한 자치가 보장되므로, 노동조합이 자체적으로 마련한 선거관리규정은 조합 민주주의를 실현하기 위한 강행법규에 적합한 범위 내에서는 일종의 자치적 법규범으로서 국가법질서 내에서 법적 효력을 가진다.”고 판시하였다.

7) 신탁중앙회는 단위신탁의 공동이익의 증진을 도모하기 위하여 신탁을 회원으로 하여 설립된 비영리법인이다(신탁법 제2조 제2호).

영리법인에 해당한다는 견해⁸⁾를 제시한 것들이 있고, 현재 기획재정부가 업무지침을 통하여 밝히는 입장도 이와 같다. 그럼에도 기본적으로 모든 협동조합을 비영리법인으로 보는 것이 현재까지의 주류적인 태도라 할 것이다.

본질과 목적에 비추어 생각해보면, 협동조합은 이용자들이 공동의 수요(Common Needs)를 연대라는 방식으로 충족하기 위하여 만들고 운영하는 조직이다. 따라서 협동조합이 조합원들의 상호성을 벗어나 영리성을 첫 번째 목표로 하게 된다면, 당초의 협동조합 이념은 몰각되고 국제협동조합연맹(ICA)이 선언한 협동조합원칙들도 무시될 수밖에 없으며, 결과적으로 지분 제한이 있는 영리기업으로 전락할 위험이 있다.⁹⁾

현재의 일반협동조합=영리법인이라는 도식은 우리나라의 협동조합기본법의 입법과정에서 협동조합의 목적, 본질, ICA 원칙 등을 성찰하지도 반영하지도 못한 데서 기인한 결과이며, 이러한 법 해석이나 규범 충돌 현상이 지속될 경우, 협동조합기본법의 입법목적을 몰각하게 되고 협동조합도 조합원들을 위한 민주적 기업 조직이라는 존재의의를 상실하게 될 것이다. 결국 협동조합도 영리사업을 하기 위한 수많은 법인격 종류 중 하나로 전락하고, 실제로 협동조합 설립과 운영, 규제에 근거가 되는 협동조합기본법이 장식적 법률로 전락하게 될 것이다.

2. 우리나라에서 영리성 문제

‘협동조합 기본법상 협동조합이 협동을 지속하기 어렵고 영리기업으로 전락할 위험이 내포되어 있는지’ 검토하기 위해서는, 먼저 ‘영리성’의 개념을 명확하게 짚고 넘어갈 필요가 있다. ‘영리(營利)’라는 용어는 일반적으로 많이 사용되고 있으나, 법률 개념으로서의 영리성은 상법에서 주로 논의되고 있다.

우리 상법은 회사를 “상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인”이라고 규정하고 있다. 이에 따라 상법상의 회사는 ‘영리성’, ‘사단성’, ‘법인성’을 본질적 속성으로 갖는다고 이해된다.

8) 류창호, "협동조합기본법상협동조합의 조직과 구조", 아주법학 제8권 제4호 (2015), 298. 한편 심인숙, "영리기업조직의 한 유형으로서의 협동조합에 관한 소고", 선진상사법률연구 통권 제68호 (2014), 35면에서는 일반협동조합을 영리법인이라고 하면서도, 협동조합의 특성상 상법상회사의 영리목적과 같을 수 없다고 보아 협동조합의 영리성에 관한 별도의 연구가 필요하다고 보고 있다.

9) 같은 취지로 정순문, "협동조합의 활성화를 위한 제도개선방향 제안." 공익과 인권 19.0 (2019): 233-288.

‘영리성’의 의미에 대해서는, i) **대외적으로 영리사업을 경영**하여 이익귀속의 주체가 되고, ii) **대내적으로 그 이익을 구성원에게 분배**한다는 뜻으로 풀이하는 ‘**이익분배설**’이 통설의 지위를 차지하고 있다.¹⁰⁾

그러나 협동조합은 태생적으로 수요자들을 위한 원가경영을 목적으로 하고 출자배당이 제한되는 등의 특성이 있어 단순히 영리법인으로 치부하기는 어렵다. 협동조합의 사업을 i) 대외적인 수익활동이라고 보기 위해서는, 해당 단체가 수행하는 사업이 단체 내의 구성원들뿐만 아니라 단체 밖의 불특정 다수까지 대상으로 해야 한다. 그러나 협동조합의 경우 (비조합원 거래가 불가능한 것은 아니지만) 원칙적으로 조합원의 자유로운 가입과 탈퇴를 허용하며 조합원과의 거래를 통한 조합원들의 복지증진을 일차적인 사업목표로 두고 있는바, 대외적인 수익활동을 수행하는 단체라고 단정하기 어렵다. 주석 상법에서도 “협동조합이나 상호보험회사와 같이 대외적인 영리활동이 아닌 단체 내부적 활동에 의하여 구성원에게 직접 이익을 주는 것은 상법상의 회사가 아니”라고 설명하고 있다.¹¹⁾

한편 ii) 대내적인 수익분배라는 지표와 관련하여서는 결국 협동조합에서 배당이 가능하다는 사실이 문제된다. 그러나 협동조합 기본법은 협동조합사업 이용실적에 대한 배당은 전체 배당액의 100분의 50 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 100분의 10을 초과하여서는 아니 된다고 배당의 상한을 규정하며(제51조), 애초에 주식회사 등 영리기업의 투자금에 대한 이윤배당과는 다른 원리를 적용하고 있다. 이는 원가경영을 목표로 하는 협동조합에서 배당이란 조합원들이 스스로의 수요 충족을 위해 추가로 부담했던 금액을 되돌려 받는 수단에 불과하기 때문이다. 또한 출자배당의 경우에는 출자금의 실질평가액 감소에 대한 이자의 성격으로 이해해야 한다는 견해¹²⁾가 있다.

따라서 조합원과의 거래만을 하는 협동조합은 영리성을 추구하는 조직이라고 보기 어렵다. 다만 비조합원과의 거래도 함께 영위하는 협동조합의 경우에는 이러한 논의가 조금 달라질 수 있다. 비조합원을 대상으로 사업을 한다면 조합원 외 불특정 다수를 대상으로도 사업을 하는 것이기 때문에 i) 대외적으로 수익활동을 한다고 평가될 가능성이 있다. 나아가 비조합원 거래에서

10) 정동윤 외, 주석 상법(제5판), 한국사법행정학회 (2013), 79.

11) 정동윤 외, 주석 상법(제5판), 한국사법행정학회 (2013), 79.

12) 김기태, "협동조합의 법인성격과 공공기관 우선구매", 협동조합네트워크 (2016. 9.), 67

발생한 이익을 분배하는 경우에는 현행 법제상 이와 관련된 직접적인 제한이 없기 때문에 조합원이 추가부담한 금액을 반환한다고 보기 어려워 ii) 대내적인 수익분배를 하고 있다고 평가될 가능성 또한 존재한다. 즉, 비조합원을 대상으로 사업을 하는 협동조합의 경우에는 비조합원 거래에 해당하는 부분만큼은 해당 협동조합이 영리적인 성격을 가졌다고 평가될 여지가 있다.¹³⁾

요컨대, 우리나라 법학계에서 단체의 영리성을 판단하는 기준인 '이익분배설'에 의하더라도, 대외적인 수익활동을 주된 사업으로 하지 않고 대내적으로 자본투자에 대한 이윤배당을 하지 않는 협동조합을 단순한 영리법인이라고 볼 수는 없다. 다만 협동조합의 전체 사업 중 비조합원 거래에 해당하는 부분은 영리성을 갖고 있다고 볼 여지가 있으므로, 결국 현행 **협동조합 기본법상 협동조합의 법인 성격은 영리(조합원 거래 부분)와 비영리(비조합원 거래 부분)가 혼재되어 있다고 봄이 타당하다.**

3. 유럽협동조합법의 사례

(1) 개요

유럽연합(EU)에서는 기업 분야 공통법을 마련하려고 노력하여, **일반기업분야에서는 2001년 유럽회사법(SE)을, 협동조합분야에서는 2003년 유럽협동조합법(SCE)을 제정**하였다. 요컨대 SE법과 SCE법은 유럽연합 내에서 양대 기업법제를 구성하고 있다.

유럽협동조합법은 유럽연합 내 2개국 이상을 사업구역으로 활동하는 협동조합을 위하여 제정된 법이다. 이 법에 따르면, 다국적 영리기업에 경제적 대항력을 지녀야 하는 일반 협동조합은 규모의 경제를 통해 경쟁력을 높이는 방향으로 육성하는 반면, 사회서비스 제공, 경제·사회적 약자에게 교육, 일자리를 제공하는 사회적 목적의 협동조합은 활동 분야나 접근성을 중시하였다.

유럽협동조합법의 시행에 따라 각국마다 상이한 국내 협동조합법을 비교 연구하여 공통규범을 만들려는 노력의 결실이 **유럽협동조합법원칙(Principles of European Cooperative Law, 약칭 PECOL)**이다.¹⁴⁾ 이는 국제협동조합연맹(ICA)이 1995년 '협동조합 정체성 선언'

13) 비조합원거래와 영리성에 관하여 자세히는 정순문. "협동조합의 활성화를 위한 제도개선방향 제안." 공익과 인권 19.0 (2019): 233-288.

14) Gemma Fajardo et al., Principles of European Cooperative Law, Intersentia (2017), 1.

에서 공표한 협동조합의 특성을 반영한 유럽협동조합법을 실제 시행, 규제, 감독, 운영할 경우의 해석기준이 된다.

(2) 영리성

PECOL은 영리성과 관련하여 다음과 같은 원칙을 두고 있다.¹⁵⁾

제1.1조(협동조합의 정의와 목적)

① 협동조합이란 **영리(profit)를 궁극적인 목적(ultimate purpose)으로 추구하지 않는 경제활동을 수행**함과 동시에 협동조합기업(cooperative enterprise)의 **소비자, 공급자 또는 노동자인 조합원의 이익을 주로 추구**하는, 私法(private law)에 의해 규율되는 法人(legal persons)을 말한다.

② “영리를 궁극적인 목적으로(profit as the ultimate purpose)” 한다는 의미는, 협동조합이나 다른 사람에게 여수신하거나 투자함으로써 발생하는 이자, 배당금, 또는 보너스의 지급을 통해 이윤 창출을 주된 목적으로 한다는 것을 말한다.

③ 제1항의 취지를 따른다면, 협동조합기업(cooperative enterprise)에는 자회사(subsidiary)가 조합의 이익을 충족하는 데 필요하고, 협동조합의 조합원이 그 자회사의 최종 통제권을 보유하고 있는 경우, 그 자회사를 통해 운영되는 기업도 포함될 수 있다.

④ 또한 협동조합은 공동체의 일반이익(general interest)을 위한 경제활동을 주된 목적으로 수행하기 위하여도 설립될 수 있다(‘일반이익 협동조합’¹⁶⁾).

⑤ 협동조합이 등기를 할 경우, 그 명칭에 cooperative, coop 기타 유사한 용어를 포함하여야 한다. 협동조합법과 보편적으로 인정되는 협동조합의 가치와 원칙에 따라 설립 운영되지 않는 법인이나 단체의 이름에는 cooperative, coop, 기타 유사한 용어가 포함되면 안 된다.

15) 송재일. (2020). 유럽협동조합법원칙(PECOL) 상 협동조합의 정의와 목적 조항으로 살펴본 협동조합의 정체성과 역할. 한국협동조합연구, 38(3), 177-205.;

16) 일반이익협동조합(General Interest Cooperative)은 널리 공공의 이익을 추구하는 협동조합을 의미하는데, 구체적으로는 사회적협동조합(이탈리아), 공익협동조합(프랑스), 사회적목적협동조합(스페인) 등이 있다. 우리나라에서는 사회적 협동조합이라 한다

PECOL에서 제1.1조는 본 법의 적용대상인 협동조합에 대한 정의 조항이며, 이와 같은 협동조합의 정의조항은 PECOL 프로젝트의 대상인 유럽 대부분 국가의 법제, 즉 **이탈리아 민법전(ICC, Il codice civile italiano)**, **포르투갈 협동조합법전(PCC, Código Cooperativo ortuguês)**, **프랑스 협동조합법(FrCA, Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération)**, **독일 협동조합법(GCA, Genossenschaftsgesetz (GenG))**, **스페인 협동조합법(LG, Ley núm. 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas)** 등에서 발견할 수 있다.

반면, 유럽연합 협동조합법(Regulation no. 1435/2003 (SCE R))에는 유럽 협동조합(European Cooperative Society)에 대한 정의조항이 없으며, 제1조에는 조합원과 자본의 다양성(capital variability) 그리고 추구하는 목적 등 일부 특징만 있을 뿐이다. 또한 핀란드 협동조합법(Osuuskuntalaki)에도 정의조항은 없다.

영국사례를 살펴보면, “2014년 협동조합과 공동체조합법(Cooperative and Community Benefit Society Act of 2014, CCBSA)”에서 일정한 요건을 충족하는 단체(society)를 ‘협동조합(cooperative society)’으로 등록하여야 한다고 규정한다. 자세한 (1) 토지거래를 포함한 여하 간의 사업을 수행하는 사업체일 것, (2) ‘진정 협동조합(bona fide cooperative society)’으로 금융감독국(Financial Conduct Authority, FCA)에 등록될 것, (3) **영리 목적이 아닐 것** 등의 요건을 충족하여야 한다.

PECOL 제1.1조 제2항에 언급되어 있듯이, 협동조합에는 **“영리를 궁극적 목적으로 추구하지 않는(without profit as the ultimate purpose)”**이라는 **소극적 요건(negative element)**도 있다. 동일한 입법례가 영국 CCBSA 제2(3)조이다. 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 것이다. 기업도 특별한 생산자 협동조합 또는 ‘투자협동조합(capital cooperative)’이라는 범주를 구성한다면 그 기업도 협동조합이라고 생각할 수도 있지만 사실은 그렇지 않다. 주주는 소비자나 이용자, 공급자, 노동자가 아니고 오로지 기업 자본을 매수하거나 보유할 뿐이므로 협동조합의 조합원과 구별해야 한다.

그래서 PECOL에서는 다음을 분명히 해 두었다.

첫째, 협동조합의 비영리추구 목적은 조합원에 대한 수익의 분배와 관련된 것이며, 수익의 창출이 아니다. 수익 창출과 관련하여 영국 CCBSA 제2(3)조를 따라 PECOL 제1.1조 제2항은

이자, 배당금, 또는 보너스의 지급을 통한 “이윤 창출을 주된 목적으로(making profits for the payment...)” 이라는 규정을 명시적으로 두었다.

둘째, 협동조합이 오로지 자본 평가를 하는 목적으로 조합원에 대한 수익 분배를 하는 구조라면 일정한 규제를 받으며, 그렇지 않은 경우에는 원칙적으로 아무런 규제를 받지 않는다.¹⁷⁾

셋째, 협동조합은 기업과 같은 영리 단체 그리고 협회, 재단, 자선단체와 같은 비영리 단체와도 구별되어야 한다. 기업과 달리 협동조합은 상호부조 목적의 결과, 자본 평가에서 제한을 받는다. 비영리단체와 달리 협동조합은 사업의 경제적 결과를 조합원들에게 분배할 수 있다. 즉 “출자 배당(dividends on the subscribed/invested capital)”보다는 원칙적으로 그리고 주로 “협동조합 이용실적 배당(cooperative refund)”으로 분배한다.

이러한 유럽에서 협동조합의 정의 요건은 **미국 법제**에서도 연방법과 법원의 판결례를 통해 축적된 사례에서 이미 비슷한 점을 발견할 수 있기에 일반적 법리로서 보편성을 갖는다고 할 것이다.¹⁸⁾

요컨대, 우리나라 협동조합기본법에서는 사회적 협동조합이 비영리임을 명시하면서 일반협동조합의 비영리성이 분명히 드러나지 않고 있다는 점이 문제이다. 우리 법제가 영리법인과 비영리법인 또는 단체로 이원화되어 법인법이 다소 유연하지 못한 면이 유럽국가와 대비되기에, 우리 협동조합기본법의 규정은 재고할 필요가 있다. 요컨대 협동조합은 **조합원 상호성을 전제로, 영리를 궁극적인 목적으로 ‘주로’ 추구하지 않는다는 점에 특색**이 있는데 우리 법은 이를 간과한 것이다.¹⁹⁾

17) 이에 대하여는 PECOL 제3장 협동조합 재무구조 참조.

18) 미국 법제(CV법)에서도 진정한 협동조합의 요건으로 ① 회원(조합원)의 상호이익을 위하여 운영되어야 한다(조합원은 농산물생산자들이어야 한다). ② 주식과 출자액에 관계없이 회원의 1인1표제가 준수되어야 한다(민주적 운영). ③ 주식 및 출자액에 대한 배당은 연 8%를 초과하지 못한다. ④ 비회원 생산물 취급액이 회원의 생산물 취급액보다 초과해서 운영될 수 없다. 자세한 송재일, “독점규제법 제60조에 관한 연구 - 미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로”, 한국협동조합연구, 25(1), 한국협동조합학회, 2007, pp. 211-247

19) 송재일. (2020). 유럽협동조합법원칙(PECOL) 상 협동조합의 정의와 목적 조항으로 살펴본 협동조합의 정체성과 역할. 한국협동조합연구, 38(3), 177-205.

(3) 준거법

제1.2조(준거법과 협동조합 정관)

- ① 일반이익 협동조합을 포함하여 협동조합 유형별로 특별법이 있는 협동조합도 그 특유한 성격에 배치되지 않는 한도 내에서는 협동조합 일반법의 적용을 받는다.
- ② 자율조직(autonomous organizations)으로서 협동조합은 협동조합법을 위반하지 않는 한, 협동조합 정관(statutes)에 의해 스스로를 규율하는 자유를 누린다. 이러한 취지를 보장하기 위하여, 이러한 정관(statutes)에는 협동조합의 설립 선언문(instrument of incorporation)과 별도 부속서류인 정관이 모두 포함된다.
- ③ **협동조합법과 협동조합 정관에 의하여 규율되지 않는 사항이나 부분적으로 규율되는 사항에 대하여는 회사법 등 다른 법들이 협동조합의 특유한 성격에 배치되지 않는 한도 내에서만 협동조합에 적용될 수 있다.**

제1.2조는 “**협동조합 법원(sources of cooperative law)**”과 내부 자치규범을 다루고 있는데, 이는 이론적 측면에서나 실무적 측면에서나 모두 중요하다. 유럽연합 일부 나라에서는 협동조합의 유형이나 활동영역에 상관없이 모든 협동조합에 적용되는 협동조합 일반법을 가지고 있다.²⁰⁾ 한편 많은 나라들에서 개별 협동조합에 관한 개별법이 있는가 하면, 민법(이탈리아) 또는 회사법(벨기에)을 포함하여 좀 더 일반적인 법에서 협동조합을 규정하기도 한다.

협동조합 일반법을 가진 법제가 특별한 사업 활동(협동조합은행법, 신협, 농협, 주택조합등)이나 특별한 관계(노동자 협동조합), 또는 특별한 목적(사회적 협동조합)에 관한 개별법을 함께 갖는 경우도 적지 않다. 이 경우 일반법과 개별법의 관계에 관하여 제1.2조 제1항에서 규율하고 있다. 우리 법의 특별법 우선적용의 원칙과 비슷하다 할 것이다.

그런데 우리 협동조합법제는 협동조합기본법과 8개의 개별협동조합법으로 구성되어 있어서, 일반법과 개별법이 함께 있는 혼합법제라 할 수 있지만, 협동조합기본법 제13조로 인해 PECOL과는 정반대의 규율이 이루어지고 있는 것이 현실이다.

20) 협동조합일반법제는 영국, 캐나다, 스페인, 독일, 미국 뉴욕 주 등에서, 협동조합 개별법제는 일본, 미국캘리포니아 주에서, 기본법과 개별법의 혼재 법제는 한국, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈 등이다(일본 堀越芳昭(호리코시 요시아키) 교수 연구 내용); 더 자세히 각국의 협동조합법제에 관하여는 김두년, “협동조합기본법 제정의 의미와 과제”, 「한국협동조합연구」, 30(2), 2012, pp. 1-21.

제13조(다른 법률과의 관계) ① 다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

② 협동조합의 설립 및 육성과 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다.

다른 조직규범과 같이 협동조합법(일반법과 특별법 모두 포함)은 협동조합에 대한 모든 규율을 다 할 수 없기에 규율사항에서 흠결이 존재할 수 있으며, 이로 인해 협동조합 정관에 의한 협동조합 법의 흠결 보충 문제를 야기한다. 협동조합 법률의 흠결 보충을 위해 다른 법에만 의존한다면 협동조합의 정체성을 해칠 수도 있기 때문에 이는 아주 중요한 문제가 된다.

한편으로는 협동조합의 고유한 특성을 유지하기 위하여, 다른 한편으로는 협동조합이 기존법제에서 여타 사업체와 동일한 기회를 보장받기 위하여 이 문제를 신중하게 처리하여야 한다는 점이 핵심이다.

스페인에서는 적용 가능한 협동조합법이 없는 경우, 협동조합과 관련이 많은 민법이나 상법을 적용하고 있다. 그렇지만 스페인에서도 자본기반 기업에 적용되는 규정을 성격이나 목적이 다른 협동조합 기업에 확대 적용하는 것은 재고해야 한다는 추세이다. 포르투갈 협동조합법제9조는 상사회사법전의 적용에서 이들 조항이 협동조합 원칙을 존중하는 정도로만 협동조합법의 흠결을 보충하기 위하여 적용된다고 한다. 이탈리아 민법전 제2519, 2522조에 따르면 기업법이 협동조합에 부가적으로 보충적으로 적용될 수 있다고 한다. 이는 오로지 협동조합법이 흠결이 있고 적용되는 기업법이 협동조합의 특성과 부합할 때에만 가능하다. 프랑스 협동조합법에서 기업으로 적격인 경우, 프랑스 협동조합은 기업법의 부가적, 보충적인 적용을 받는다. 독일에서 상법은 협동조합법을 보충할 수 있는데, 협동조합법이 거의 완벽한 규율체계를 갖고 있기에 그러한 경우는 아주 드물다. 핀란드 협동조합법은 매우 자세하고 통합적인 법이지만, 일부 기업법을 준용한다는 명시적 규정이 있다. 영국 법제의 성격은 2006년 기업법이 협동조합에 적용되지 않는다고 명시적으로 규정하고 있기에 협동조합을 규율하는 법의 흠결은 코몬로(Common law) 법리에 의해 보충된다고 본다. 물론 코몬로 법리가 기업 규율에서 필요한 규범을 완벽하게 보충하는 것은 아니기에, 만족할 만한 해결책은 아니다.

이러한 점을 감안하여, PECOL은 협동조합법의 흠결을 보충하기 위하여 협동조합법과 협동조합 정관에 의하여 규율되지 않는 사항이나 부분적으로 규율되는 사항에 대하여는 회사법 등 다른 법들이 협동조합의 특유한 성격에 배치되지 않는 한도 내에서만 협동조합에 적용될 수 있다고 규정하였는데, 이는 이탈리아와 포르투갈 법제와 유사한 것으로 볼 수 있다.

우리 협동조합기본법에 관련 조항으로는 다음을 들 수 있겠다.

제14조(다른 법률의 준용) ① 제4조제1항의 협동조합등에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 「상법」 제1편 총칙, 제2편 상행위, 제3편제3장의2 유한책임회사에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 “상인”은 “협동조합등”으로, “사원”은 “조합원등”으로 본다.

② 제4조제2항의 사회적협동조합등에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 「민법」 제1편 제3장 법인에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 “사단법인”은 “사회적협동조합등”으로, “사원”은 “조합원등”으로, “허가”는 “인가”로 본다.

IV. 맺음말

생각건대, 우리나라 법인 법제를 보면, 비영리법인이나 단체는 민법의 적용을 받고, 영리법인이나 회사는 상법의 적용을 받는 식으로 되어 있어서 법인을 영리/비영리로 나누고 이에 따라 준거법을 정하는 이원적 규율방식을 택하고 있다. 이러한 방식은 협동조합의 경우 준용의 문제를 야기하며, 협동조합의 목적과 본질, 정체성, 그리고 가치를 훼손할 우려를 낳고 결국 협동조합이 영리기업으로 전락하게 하여 황금알을 낳는 닭을 죽이는 결론에 이른다.

최근 영리/비영리라는 이원적 법인론을 넘어서 중간법인이나 공익법인과 같은 혼합영역도 많아지는 추세이나, **협동조합과 같은 하이브리드 성격의 법인(궁극적으로 공익, 비영리성을 주로 추구하되, 기업방식으로 운영되는 사업체)**에 맞춘 “법의 흠결 보충(Gap-filling)”이 시급하고 핵심적인 입법과제라 할 것이다.

사회적 경제입법이 한창 그리고 오랫동안 논의 중이지만, 사회적 경제에서 가장 오래되고 완성된 형태라 할 수 있는 협동조합 법인 법제에 대한 특별한 입법이 이제는 미룰 수 없게 되었다고 본다. 단순히 상법이나 민법을 준용하는 형태의 입법은 지양하고 적극적으로 협동조합만을 위한 입법개선을 하여야 할 시점이다. PECOL은 이러한 문제 해결에 시사점을 준다 할 것이다.

발제 3

협동조합 활성화를 위한 세제 개편 방안

정순문

법무법인 더함 변호사, 공인회계사

협동조합 활성화를 위한 세제개편방안

정순문 법무법인 더함 변호사, 공인회계사

1. 서론

현행 조세제도는 투자자소유기업을 중심으로 설계되어 있어, 이용자소유기업인 협동조합의 법적·경제적 정체성과 근본적인 불일치를 보이고 있다. 특히 협동조합기본법에 따라 설립된 일반협동조합을 세법상 영리법인으로 간주하여 주식회사와 동일한 과세 체계를 적용하는 것은, 협동조합의 성장을 가로막는 구조적 장벽으로 작용하며 경제 생태계의 다양성과 회복탄력성을 증진하려는 국가 정책 목표와도 상충된다. 본 발제는 협동조합의 고유한 정체성에 기반한 새로운 조세 체계의 구축을 제안하고자 한다.

협동조합 관련 조세제도 개선의 방향성은 크게 두 가지로 대별된다. 첫 번째는 협동조합이라는 새로운 법인격의 등장에 맞추어 세법이 개정되지 아니하여 불합리하게 발생하는 납세의무를 해소하기 위한 개선과제이다. 새로운 법인격이 신설되면서 관련 법령이 이에 맞추어 개정되지 않았기 때문에 이러한 오류가 발생할 수 있는 것은 어찌 보면 당연할 수 있다. 그러나 협동조합 기본법이 제정된 지 벌써 십수년이 지난바, 오류 정정을 위한 시간으로 짧았다고 보기 어렵다. 본고에서는 이 부분과 관련하여 등록면허세상 최저한세의 입법 오류, 법인세법상 손금인정범위에 관한 입법오류를 검토한다.

두 번째는 협동조합이라는 법인격의 특성을 고려하여 제공되어야 할 세제혜택의 도입이라는 과제이다. 협동조합은 영리와 비영리의 중간에 서있는 법인이므로, 이윤만을 추구하는 영리기업과 동일하게 취급될 수 없기 때문이다. 이와 관련하여 이용고배당의 손금산입과 비분할적립금에 대한 세제지원을 제안하고자 한다.

2. 출자금에 대한 등록면허세 개선

협동조합은 출자금이 변경되는 경우 회계연도 말을 기준으로 그 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 변경등기를 하여야 하고, 이러한 등기를 게을리할 경우 100만원 이하의 과태료가 부과된다. 이에 따라 협동조합이 설립등기 또는 변경등기를 하는 경우에는 납입한 금액의 1,000분의 4를 등록면허세로 납부하여야 하는데, 산정된 등록면허세가 112,500원에 미달하는 경우에는 최저한세로 112,500원을 납부하여야 한다. 나아가 대도시에서 협동조합을

설립하거나 출자금이 증가하는 경우에는 등록면허세가 3배로 중과되고, 등록면허세의 최저한세도 중과되므로 결과적으로 등록면허세 최저한세로 337,500원을 부담하게 되며, 여기에 부대세가 포함되면 40여만 원에 이른다. 이러한 등록면허세는 미등기에 따른 과태료 부과를 회피하기 위해 매년 출자금 변경등기를 할 수밖에 없는 협동조합의 입장에서는 상당한 부담이 될 수밖에 없다.

그러나 이러한 등록면허세의 최저한세와 그 중과세는 조합원의 가입과 탈퇴 때문에 출자금 변경이 잦을 수밖에 없는 협동조합의 성격이 전혀 고려되지 않은 것으로 생각된다. 주식회사나 비영리법인은 유상증자 또는 기본재산 편입을 하는 경우가 많지 않고, 한다고 하더라도 금액의 규모가 커서 최저한세가 문제되지 않는다. 따라서 주식회사와 비영리법인의 경우 자본변동으로 인한 등록면허세를 납부할 일이 거의 없고, 납부하더라도 등기에 따른 소액의 행정비용으로 치부될 수 있다. 반면 협동조합은 조합원의 가입과 탈퇴가 자유롭다는 조직의 특성 때문에 출자금이 수시로 변동하는데, 이때 출자 1좌당 금액이 낮은 협동조합들은 변동되는 금액이 미미할 수 있다. 그러나 이 경우에도 등록면허세의 최저한세와 중과세가 적용되어 변경등기 시 매년 40여만 원에 이르는 세금을 내야 한다.

등록세란 공부(公簿)상의 등기나 등록 행위에 대해 과세하는 세금이다. 공부상의 등기 또는 등록을 하게 되면 그 공부상의 등기자 또는 등록자는 법률에 따라 일정한 권리를 보호받을 수 있다. 대신 정부는 그 권리를 보호해주는 행정행위에 대한 반대급부적 성격의 수수료를 권리자로부터 징수하는데, 이것이 바로 등록면허세이다. 즉 등록면허세는 등기라는 행정서비스에 대한 일종의 수수료이다. 그러나 협동조합이 현재 부담하고 있는 등록면허세는 변경등기로 인한 실익과 비교할 때 행정서비스에 대한 대가라고 하기에 지나친 액수라고 생각된다. 배보다 배꼽이 더 큰 상황인바, 협동조합에 대한 최저한세는 폐지되어야 한다.

3. 지역사회공헌비 등의 손금산입

기업은 매년 발생하는 수익에서 비용을 차감한 당기순이익에 관하여 법인세를 납부하여야 한다. 그런데 법인세법은 기업이 계상한 당기순이익을 그대로 과세대상으로 삼지 않고, 이 중 법인세법상 인정되는 익금(益金)의 총액에서 법인세법상 인정되는 손금(損金)의 총액을 뺀 금액을 일차적인 과세대상(각 사업연도의 소득)으로 삼도록 규정하면서, 익금과 손금의 범위에 관한 별도의 조항을 두고있다. 이 때문에 실무상 법인세를 신고하기 위해서는 기업이 계상한 수익과 비용을 법인세법상 익금과 손금으로 변환하는 세무조정 과정을 거치게 되는데, 기업의 입장에서 세부담을 절감하기 위해서는 발생한 비용을 법인세법상 손금으로 인정받을 필요가 있다.

법인세법은 손금을 “이 법 및 다른 법률에서 달리 정하고 있는 것을 제외하고는 그 법인의 사업과 관련하여 발생하거나 지출된 손실 또는 비용으로서 일반적으로 인정되는 통상적인 것이거나 수익과 직접 관련된 것”으로 정의한다. 즉 손금의 요건은 먼저 “사업과 관련하여 발생하거나 지출될 것”을 의미하는 사업관련성 요건, “일반적으로 용인되는 통상적인 것”을 의미하는 통상성, “수익과 직접 관련된 것”인 수익관련성을 요건으로 한다. 그리고 위 요건들 사이의 관계에 있어서는 “사업과 관련하여 발생하거나 지출된 손실 또는 비용으로서”라는 부분은 “일반적으로 용인되는 통상적인 것”이라는 부분만을 수식하는 것으로 봄이 상당하고, 따라서 법인세법상의 손금은 “사업관련성과 통상성을 동시에 갖춘 것” 또는 “수익관련성의 요건을 갖춘 것”으로 해석되고 있다.

그런데 협동조합은 협동조합원칙에 따라 조합원에 대한 교육사업, 협동조합 사이의 협동에 관한 사업, 지역사회를 위한 사업을 해야 하며, 협동조합 기본법 제45조에도 위 사업들을 정관에 포함하도록 규정하고 있다. 문제는 협동조합이 조합원에 대한 교육훈련비나 지역사회 공헌비용을 지출하는 경우 접대비나 업무무관비용으로 처리되어 법인세법상 손금으로 인정받지 못할 수 있다는 지적이 있다는 것이다.

이러한 지출은 수익관련성이 인정되기 어렵기 때문에 결국 사업관련성과 통상성이라는 요건이 문제가 된다. 주식회사와 같은 통상적 형태의 영리기업은 애초에 수입과 관계가 없는 교육훈련비나 지역사회공헌비용을 지출하지 않고, 지출하는 경우 특별한 사정이 없다면 손금이 부인될 가능성이 높다. 반면 협동조합은 협동조합원칙에 따라 수입과 관계가 없는 조합원에 대한 교육훈련비나 지역사회공헌비용을 지출한다. 그 때문에 협동조합에 대한 이해도가 떨어지는 과세관청의 경우 일반적인 영리기업의 관행에 따라 위와 같은 비용을 손금부인할 여지가 있다.

만일 위와 같은 사례로 인하여 협동조합이 부당한 납세의무를 부담해야 한다면 법인세법상 손금조항을 개정함이 마땅하다. 다만 소견으로는 협동조합 기본법상 조합원에 대한 교육훈련사업이나 지역사회를 위한 사업이 정관에 포함되도록 명시되어 있는 점, 손금의 정의에서 사업관련성 요건의 ‘사업’이라는 문구를 영리사업으로만 한정하여 해석할 이유가 없는 점, 이러한 지출이 협동조합원칙으로서 협동조합들이 통상적으로 지출하는 비용이기 때문에 통상성 요건도 무리 없이 인정될 가능성이 높다는 점에서 현행 법령의 해석으로써 해결할 수 있는 여지도 있다고 생각된다.

4. 이용고배당의 손금산입

이용고배당이란 조합원의 협동조합 이용실적에 따라 이루어지는 배당을 의미한다. 협동조합

기본법은 잉여금 배당에서 협동조합사업 이용실적에 대한 배당은 전체 배당액의 100분의 50 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 100분의 10을 초과하여서는 안된다고 규정하며, 이용고배당을 장려하고 출자배당을 제한하고 있다. 이는 협동조합이 투자자가 소유한 기업이 아니라 이용자가 소유한 기업이기 때문이다. 즉 투자자가 아닌 조합원의 필요를 충족시키기 위해 사업을 운영하기 때문에 잉여가 남았을 때 이용 실적에 따른 이용고배당을 우선하고, 출자배당은 한정된 범위에서만 가능하도록 제한하는 것이다.

이용고배당은 법적 형식으로는 배당이지만 재원이 되는 잉여금이 조합원 거래에서 발생한 것이기 때문에 그 경제적 실질은 이윤배당이 아닌 거래대금의 할인 또는 초과지급액의 환급에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 이용고배당은 자본거래가 아니라 손익거래의 성격을 갖고 있다고 보아야 할 것인바, 이 부분은 법인세법상 손금으로 인정되어야 한다. 이미 미국, 일본, 캐나다, 스페인, 이탈리아, 프랑스 등에서 조합원에 대한 이용고배당액을 손금에 산입하여 과세대상에서 제외하거나 저율의 세율을 적용하는 정책을 실시하고 있고, 국내에서도 여러 선행연구에서 이용고배당의 손금산입 필요성에 대해서 검토된 바 있다. 따라서 위와 같은 입법례를 참고하여 법인세법의 손금항목으로 이용고배당에 관한 내용이 추가될 필요가 있을 것이다.

5. 비분할적립금에 대한 세제지원

협동조합의 영리성 논쟁을 종식하고 협동을 촉진하는 제도로 나아가기 위해서는, 선진국의 법제를 참고하여 비조합원 거래에서 발생한 이익을 비분할적립금으로 적립하도록 함으로써 이를 배당할 수 없도록 취급하는 형태의 법제 개선이 고려할 만하다고 판단된다. 비분할적립금이란 협동조합의 자본 중 조합원 개인에게 분할·배분되지 않고 영구히 공동으로 소유되는 부분을 의미하며, 이는 협동조합이 해산할 때에도 조합원에게 분배되지 않는다. 따라서 비분할적립금은 협동조합을 통해 사회가 소유한 공동재산이라고 볼 수 있다.

이러한 방식에 따르면 협동조합은 조합원 거래와 비조합원 거래의 성과를 각 별도 계정으로 관리하여야 하며, 특히 비조합원 거래에서 발생한 이익의 경우 비분할적립금(조합원들에게 배분할 수 없는 적립금)으로 적립하여 배당이 불가능하도록 해야 한다. 비조합원 거래를 별도 계정으로 관리한다는 것은, 회계상 조합원 거래와 비조합원 거래를 별도 계정으로 구분하고 비조합원 거래에서 발생한 이익을 조합원 거래에서 발생한 잉여와 분리하여 각각 별도로 취급하는 방법을 의미한다. 이 경우 비조합원 거래에서 발생한 이익은 비분할적립금으로 적립되어 협동조합의 조합원들에게 분배될 수 없고, 내부적으로 유보되어 협동조합을 위해서만 활용될 수 있다.

그러나 현행 협동조합 기본법은 원칙적으로 비조합원의 사업이용을 허용하면서 조합원과 비조합원의 거래에 대한 취급을 법률상, 회계상으로 구분하고 있지 아니하며 비분할적립금에 관한 규정도 존재하지 않는다. 협동조합이 의무적으로 잉여의 일부를 법정적립금으로 적립하고 손실보전에 충당하거나 해산하는 경우 이외에는 법정적립금을 사용할 수 없도록 규정하고는 있으나, 협동조합이 해산하는 경우 잔여재산 분배 방법을 전적으로 정관에 위임하고 있어 법정적립금도 해산 시 분배대상이 될 수 있는바, 현행법상의 법정적립금 또한 엄격한 의미에서 비분할적립금으로 분류되기 어렵다.

제도적으로 조합원 거래와 비조합원 거래를 구분하고 비조합원의 거래에서 발생한 이익을 비분할적립금으로만 적립할 수 있도록 할 경우, 이러한 이익은 외부로 유출되지 않고 조합원은 자신이 참여한 거래 이외에서 발생한 이익을 향유할 수 없게 되어 협동조합이 영리기업으로 전락하지 않게 하는 강력한 법적 장치를 확보할 수 있다. 아울러 적립된 비분할적립금은 협동조합의 목적사업에 재투자될 것이므로, 이에 대하여 세제혜택의 명분도 확보될 수 있다. 세제혜택의 방식은 다양한 방법을 고려해 볼 수 있을 것이나, 일반적인 적립금에 대한 세제혜택과 유사하게 적립된 금액의 일정비율을 손금에 산입하도록 하는 방법이 적절할 것으로 판단된다.

※ 상기의 내용은 정순문, 협동조합의 활성화를 위한 제도개선방향 제안, 서울대학교 <공익과 인권> 통권 제19호 (2019)의 내용을 일부 발췌하고 내용을 추가하여 편집한 것이다.

지정토론

이창수

전국시민발전이종협동조합연합회 회장

시민참여 에너지협동조합 활성화를 제도개선 정책과제

이창수 시민발전이종협동조합연합회 회장

시민발전이종협동조합연합회

소 개

자주적·자립적·자치적인 연합회 활동을 통하여 구성원의 복리증진과 상부상조 및 경제의 균형 있는 발전에 기여하며, 시민참여형 재생에너지 사업과 에너지 절약과 자립체제 실천을 통해 에너지전환 실현, 지구와 우리의 미래세대를 위해 함께 합니다. 「협동조합기본법」에 따라 설립된 76개 에너지 일반협동조합과 사회적협동조합들이 참여하고 있습니다.

연 혁

- 2014년 초기 연합회 활동
- 2018년 '전국시민발전협동조합연합회' 인가 및 활동
- 2023년 1월, '시민발전이종협동조합연합회' 인가 및 활동

설립목적

- 온실가스 감축을 위한 재생에너지 확대 보급
- 에너지 자립 도시 형성에 기여
- 에너지 빈곤층에 대한 지원 및 사회적 공헌
- 기후위기, 기후재난에 대응하는 시민참여 공간 확대
- 사회적 기업화를 통한 지역일자리 창출

조합현황

- 가입 조합 수 : 77개
- 총 조합원 수 : 24,289명
- 총 발전설비용량 : 366개소, 34,977kW

임원 및 조직구성

- 회 장 : 이창수(안산시민햇빛발전협동조합 이사장)
- 부회장 : 심상완(경남햇빛발전협동조합 이사) 심형진(인천시민햇빛발전협동조합 이사)
- 이 사 : 13명 / 상설위원회 : 정책위원회, 교육위원회

2030 비전

- 에너지협동조합 1,000개
- 조합원 300만명
- 발전설비 용량 8,000,000kW

I. 협동조합 출자금 배당소득 감면

재생에너지협동조합은 재생에너지에 대한 시민참여의 기본 틀의 하나이고 에너지전환에 시민들이 참여를 통한 수용성을 확대할 수 있는 장임.

농협 등 8개 조합들이 개인 혹은 법인이 투자하고 얻는 이자 수익 혹은 배당 수익에 대한 세금을 감면하는 제도의 혜택을 기본법 협동조합도 당연히 받아야 함. 이는 초창기 에너지협동조합에 조합원 참여를 활성화하는데 큰 역할을 할 것임.

현황 및 문제점

- 농협 등 8개 조합의 조합원 1명당 2천만원 이하의 출자금에 대한 배당소득 감면혜택을 에너지협동조합은 전혀 받지 못하고 있음.(2024년부터 농·축협 출자금 비과세 한도가 기존 1000만원에서 2000만원으로 상향됨. 2023년 12월 21일 열린 국회 본회의에서 농·축협 출자금 비과세 한도를 2000만원으로 상향하는 내용을 담은 '조세특례제한법'이 최종 통과됨. 이에 따라 2024년부터 조합원 출자금 중 2000만원까지는 배당 소득세가 부과되지 않음. 출자금 연 배당률이 3.5%라고 가정할 때 2000만원에 대한 배당소득(70만원)에는 소득세가 면제됨. 같은 기준을 적용했을 때 2023년까지는 배당 소득세 면제액이 35만원임. 농·축협 출자금 비과세 한도는 1992년 500만원에서 1000만원으로 상향된 후 32년 만에 개선됨. 당초 정부가 발표한 예산안에는 관련 내용이 없었지만, 국회 논의단계에서 농업계의 요구가 최종 반영됨.)
- 본 연합회의 경우(2025년 5월 기준) 76개 조합, 조합원 23,500명 출자금 약245억원으로 조합원 평균 출자금이 100만 원 이하임.
- 조합원의 95% 이상이 1000만원 이하의 출자자인데 배당소득에 대한 감면혜택을 받지 못하는 것은 불합리한 처사임

건의사항

- '조합 등 출자금 등에 대한 과세특례'(제88조의5) 에너지 협동조합에도 적용
- 과세특례가 한시적이라 해도 그때까지는 공평하게 대우해야 함

조세특례제한법 [법률 제20617호, 2024-12-31]

제88조의5(조합 등 출자금 등에 대한 과세특례) 농민·어민 및 그 밖에 상호 유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 금융기관에 대한 대통령령으로 정하는 출자금으로서 1명당 2천만원 이하의 출자금에 대한 배당소득과 그 조합원·회원 등이 그 금융기관으로부터 받는 사업 이용 실적에 따른 배당소득(이하 이 조에서 "배당소득등"이라 한다) 중 2025년 12월 31일까지 받는 배당소득등에 대해서는 소득세를 부과하지 아니하며, 이후 받는 배당소득등에 대한 원천징수세율은 「소득세법」 제129조에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따른 세율을 적용하고, 그 배당소득등은 같은 법 제14조제2항에 따른 종합소득과세표준에 합산하지 아니한다. <개정 2023. 12. 31.>

1. 2026년 1월 1일부터 2026년 12월 31일까지 받는 배당소득등: 100분의 5
2. 2027년 1월 1일 이후 받는 배당소득등: 100분의 9

II. 협동조합 내부 자금 조달 소득세 감면

에너지협동조합은 기존 금융이용이 어렵고 법적인 조달수단이 제한적임. 조합원(개인 혹은 법인)이 조합의 주요목적 사업달성을 위한 자금 투입을 조합 사업의 참여 또는 이용으로 보고 발생한 이익을 사업소득(4. 전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업에서 발생하는 소득)으로 지급함. 조합원 자금조달을 조합원 차입으로 한정해 이자소득으로 지급할 경우 이자소득 대한 세금은 상대적으로 높아 사업참여 의욕을 떨어뜨림. 또는 재생에너지확대와 민간자본 자금조달을 위해서 이자소득세 감면 또는 감액 필요함

현황 및 문제점

- 현재 에너지 협동조합이 시민펀드(조합원 차입)로 구성하여 재생에너지발전 시설에 투자하고 차입금 이자 지급시 27.5%의 이자소득세를 원천 징수하고 있음.
- 또한 시민펀드 운영이 대부업 신고된 업체만이 가능해 이에 대한 수수료 등이 나가 시민펀드를 운영할 수익이 나오지 않음.
- 직접 대부업 등록 시 15.4%로 소득세율이 적용되지만 협동조합은 금융업을 할 수 없음.

건의사항

- 고유목적 사업에 참여한 조합원 차입은 이자소득세 대상에서 제외하거나 시민펀드(조합원 차입금)의 이자소득세를 금융기관 수준(15.4%)으로 인하.

기대효과

법인이 실제로 대표자로부터 자금을 차입하고, 적정이자를 지급한 사실이 확실하다면 법인손금으로 인정이 될 수 있습니다. 이 경우 반대로 대표이사는 수령한 이자에 대해서 이자소득으로 신고를 해야 합니다.

법인이 대표자에게 이자지급시에 비영업대금 이자에 대한 원천징수세액(지급액의 27.5%)을 원천징수하고 차액분을 지급하시면 되고, 법인은 원천징수이행상황신고서에 해당 내용을 포함하여 신고하여야 하고 지급명세서 또한 제출의무가 있습니다.

추후 대표이사의 금융소득이 2천만원을 초과하여 종합과세대상에 해당하는 경우 다른 소득과 합산하여 종합소득세 신고를 하셔야 합니다.

III. 에너지 협동조합 법인세 과세 특례

에너지협동조합은 기후변화에 대응하는 재생에너지의 확대에 앞장서고, 광범위한 조합원의 참여에 의해 에너지 사업의 수익을 시민에게 환원하는 사회적 경제조직임에도 개별법 협동조합에 비해 지원이 미흡함.

현황 및 문제점

- 신용협동조합과 농협, 수협 등 8개 개별법 조합법인에 대해 시행하고 있는 법인세 과세 특례를 협동조합 기본법에 따른 협동조합은 받지 못하고 있음.
- 에너지협동조합이야 말로 일반 시민참여가 쉽고 시민들이 참여할 수 있는 분야(현재 조합원수 50~1800명)로 일정정도 규모의 경제를 갖출 때까지 법인세 과세 혜택이 필요함.

건의사항

- '조합법인 등에 대한 법인세 과세특례'(조세특례제한법 제72조) 에너지협동조합에도 적용.

기대효과

- 재생에너지 발전 시설은 사회간접자본(SOC)에 포함되며, RE100과 탄소중립을 위한 핵심적인 역할로 사회 및 환경적 편익을 제공함. 이를 통해 발생하는 이익에 대해 세금을 면제 또는 인하여 시장을 활성화하고 민간 투자 증가를 유도

조세특례제한법 [법률 제20617호, 2024-12-31]

제72조(조합법인 등에 대한 법인세 과세특례) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인세는 2025년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제13조 및 같은 법 제55조에도 불구하고 해당 법인의 결산재무제표상 당기순이익[법인세 등을 공제하지 아니한 당기순이익(當期純利益)을 말한다]에 「법인세법」 제24조에 따른 기부금(해당 법인의 수익사업과 관련된 것만 해당한다)의 손금불산입액과 같은 법 제25조에 따른 기업업무추진비(해당 법인의 수익사업과 관련된 것만 해당한다)의 손금불산입액 등 대통령령으로 정하는 손금의 계산에 관한 규정을 적용하여 계산한 금액을 합한 금액에 100분의 9[해당금액이 20억원(2016년 12월 31일 이전에 조합법인간 합병하는 경우로서 합병에 따라 설립되거나 합병 후 존속하는 조합법인의 합병등기일이 속하는 사업연도와 그 다음 사업연도에 대하여는 40억원을 말한다)을 초과하는 경우 그 초과분에 대해서는 100분의 12]의 세율을 적용하여 과세(이하 이 조에서 "당기순이익과세"라 한다)한다. 다만, 해당 법인이 대통령령으로 정하는 바에 따라 당기순이익과세를 포기한 경우에는 그 이후의 사업연도에 대하여 당기순이익과세를 하지 아니한다. <개정 2022. 12. 31.>

1. 「신용협동조합법」에 따라 설립된 신용협동조합 및 「새마을금고법」에 따라 설립된 새마을금고
2. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합 및 조합공동사업법인
3. 삭제 <1999. 12. 28.>
4. 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 조합(어촌계를 포함한다) 및 조합공동사업법인

5. 「중소기업협동조합법」에 따라 설립된 협동조합·사업협동조합 및 협동조합연합회

6. 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합(산림계를 포함한다) 및 조합공동사업법인

7. 「업연초생산협동조합법」에 따라 설립된 업연초생산협동조합

8. 「소비자생활협동조합법」에 따라 설립된 소비자생활협동조합

② 제1항 각 호의 법인(제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 당기순이익과세를 포기한 법인은 제외한다)에는 제5조의2, 제6조, 제7조, 제7조의2, 제7조의4, 제8조, 제8조의2, 제8조의3, 제10조, 제10조의2, 제12조, 제12조의2부터 제12조의4까지, 제13조, 제14조, 제19조, 제22조, 제24조, 제25조의6, 제26조, 제28조, 제28조의3, 제29조의2부터 제29조의4까지, 제29조의8제3항·제4항, 제30조의4, 제31조제4항부터 제6항까지, 제32조제4항, 제33조, 제63조, 제63조의2, 제63조의3, 제64조, 제66조부터 제68조까지, 제99조의9, 제102조, 제104조의14 및 제104조의15를 적용하지 아니한다. <개정 2022. 12. 31.>

③ 삭제 <2013. 1. 1.>

④ 제1항을 적용하는 경우 같은 항 제4호 및 제6호에 따른 조합 및 산림조합이 2010년 12월 31일까지 「수산업협동조합의 부실예방 및 구조개선에 관한 법률」 제7조제1항제3호 및 「산림조합의 구조개선에 관한 법률」 제7조제1항제3호에 따라 재무구조개선을 위한 자금을 지원(자금을 각 법에 따른 상호금융예금자보호기금으로부터 무이자로 대출받아 수산업협동조합중앙회 또는 산림조합중앙회에 예치하고 정기적으로 이자를 받은 후 상환하는 방식의 지원을 말한다)받은 경우로서 그 자금을 기획재정부령으로 정하는 방법으로 구분하여 경리하는 경우에는 해당 자금을 예치함에 따라 발생하는 이자를 당기순이익을 계산할 때 수익으로 보지 아니할 수 있다. 이 경우 해당 조합이 그 이자금액을 지출하고 비용으로 계상(자산 취득에 지출한 경우에는 감가상각비 또는 처분 당시 장부가액으로 계상하는 것을 말한다)한 경우에는 그 이자금액을 비용으로 보지 아니한다. <개정 2020. 2. 18.>

⑤ 제1항을 적용하는 경우 같은 항 제1호에 따른 신용협동조합 및 새마을금고 중 「신용협동조합법」 제86조의4제2항 및 「새마을금고법」 제80조의2제2항에 따른 인수조합 및 인수금고(이하 이 조에서 "인수조합등"이라 한다)가 2015년 12월 31일까지 「신용협동조합법」 제86조의4제3항 및 「새마을금고법」 제80조의2제3항에 따라 계약이전의 이행을 위하여 자금을 지원(자금을 각 법에 따른 예금자보호기금 및 예금자보호준비금으로부터 무이자로 대출받아 신용협동조합중앙회 또는 새마을금고중앙회에 예치하고 정기적으로 이자를 받은 후 상환하는 방식의 지원을 말한다)받은 경우로서 그 자금을 기획재정부령으로 정하는 방법으로 구분하여 경리하는 경우에는 해당 자금을 예치함에 따라 발생하는 이자를 당기순이익을 계산할 때 수익으로 보지 아니할 수 있다. 이 경우 해당 인수조합등이 그 이자금액을 지출하고 비용으로 계상(자산 취득에 지출한 경우에는 감가상각비 또는 처분 당시 장부가액으로 계상하는 것을 말한다)한 경우에는 그 이자금액을 비용으로 보지 아니한다. <신설 2013. 1. 1.>

⑥ 제1항에 따른 조합법인 등의 기부금 및 기업업무추진비의 손금불산입액 계산 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2022. 12. 31.>

IV. 협동조합 총회 공증 절차 개선

협동조합의 총회 결과 신고시 총회회의록 공증 간소화하여 협동조합 활동을 활성화함.

현황 및 문제점

- 현재 협동조합의 총회 결과를 신고할 때 회의록 공증을 위해 회의참석 또는 위임 조합원의 인감증명을 첨부하거나 변호사의 입회(최소 수수료 150만원 이상)를 요구하고 있음.
- 매년 조합원에게 인감 증명서와 인감도장을 지참하도록 하는 것은 과도한 절차임.(예시 : 조합원 190명인 경우, 최소 총회 개의 정족수의 조합원이 참석할 경우이더라도 회의록 공증 위임장에 인감날인과 인감증명서가 81장이 필요함)
- 의료사회적협동조합의 경우 생협과 같이 연합회의 총회 입회 방식을 채택하여 연합회의 참관으로 대신하도록 하는 규정이 있음.

건의사항

- 시민발전이중협동조합연합회(기재부인가, 비영리법인)등 연합회회원 조합인 경우 연합회 참관을 변호사의 입회와 같은 효력으로 인정하여 총회의사록 공증면제 추천 대상으로 적용.

기대효과

- 개별 조합의 과도한 절차를 줄여주어 협동조합 활동을 활성화함.
- 경영공시 및 연합회 가입등 추천요건 적용을 통해 실질적인 협동조합 관리 감독 기능이 향상됨.

V. 출자금 변경등기에 대한 등록면허세 조정

에너지협동조합은 발전소 건설 때마다 자본금의 변동이 있는데 출자금 변경 등기에 대한 세금이 과다함. 또한 대도시 조합의 경우 중과 적용되어 등록면허세의 감면이 필요함.

현황 및 문제점

- 협동조합이 출자금 변경등기를 하는 경우에 변경금액의 1,000분의 4를 등록면허세로 납부해야 함.
- 에너지협동조합의 경우 발전소를 지을 때마다 시설 자금을 조합원 출자금으로 조달하여 출자금이 변동이 있고 부채적 성격이 큼.

※ 발전소 1MW설치시 출자금 변경 등록세(총 시공비 12억원 소요경우)

비율	출자금	등록면허세	과밀지역
100%	12억원	4,800,000원	14,400,000원
30%	3억6천	1,440,000원	4,320,000원

- 서울 등 과밀 지역은 협동조합을 설립하거나 출자금이 증가하는 경우에는 설립후 5년까지 변경금액의 0.4%에 3배의 등록면허세가 부과됨.(5년이후 등기할 경우 480만원인데 과밀세율 적용하면 960만원을 추가납부해야 함) **지방세법 일부개정법률안(용혜인의원 대표발의)**

건의사항

- 출자금 변경 등기 세율을 정률제가 아닌 소액 정액제 등 합리적인 조정이 필요함.○ 대도시 협동조합 등록면허세 3배 규정은 협동조합에 등기 해태 원인으로 작용하므로 이를 면제하여야 함.

기대효과

- 에너지협동조합의 과도한 행정비용을 경감

지정토론

박준영

강원의료복지사회적협동조합 부이사장

사회적협동조합의 수익 발생 경험이 주는 교훈과 과제

박준영 강원의료복지사회적협동조합 부이사장

1. 들어가며

저는 협동조합 중심의 사회연대경제 활동을 하는 사람으로서 세금 및 세제에 대해서는 잘 모르는 사람이다. 아니, 거의 모른다고 하는 것이 맞을 것이다. 그런데 오늘 이런 토론회 자리에 나왔다는 것은 세제에 대한 전문가로서의 입장보다는 사회연대경제 현장의 경험을 나누어 달라는 의미에서일 것이다. 그런 입장이라는 것을 미리 말씀 드리고 시작해야 맘이 편할 것 같아서 이런 말씀을 드립니다.

2. 강원의료복지사회적협동조합 소개 및 경험

우리 조합은 강원도 원주시에 위치하고 있으며, 2002년 5월에 의료소비자생활협동조합으로 설립하여 2014년 사회적협동조합으로 조직을 전환하여 현재까지 이르고 있다. 의사 등 의료인과 지역주민이 대다수인 조합원인 비의료인이 의료의 불평등 문제를 넘어서고 육체, 정신, 사회적으로 건강한 세상을 만들기 위해 협동조합 형태로 운영하는 조직이자 사업체이다.

우리 조합은 2022년까지 약 20년 동안 누적결손금이 6억 가까이 쌓이고 자본잠식 상태로 운영이 되었다. 일반적인 기업 재무상태로만 본다면, 지난 20년 동안 유지되어 온 것이 신기할 정도이다. 반대로 생각하면, 재무적인 상태로만 보지 않고 조합이 추구하는 비전과 가치가 협동조합이라는 결사로 유지되어 왔기에 버텼다고도 할 수 있다.

이랬던 강원의료복지사협이 2022년에 대반전이 일어나게 된다. 다들 아시겠지만, 2022년은 코로나바이러스가 유행하던 시기이고, 2022년 초는 변종인 오미크론인해 많은 감염자가 발생하여 7일간 격리를 해야 하는 사람들이 하루에도 수만, 수십만 명씩 발생하던 시기이다. 정부는 기존 병원중심 대응으로는 한계가 있어, 의원급에서도 참여를 독려하였고, 우리 조합도 원주시에서는 딱 2곳의 의원급 의료기관이 참여하게 되는데, 우리 조합의 밝음의원도 참여한다. 이때는 비상상황이라 환자 관리료 수가가 좋아서, 1일 150명의 환자를 보건소에서 배정받아 관리하면 약 86,000원의 수가를 책정해 주었다. 결론적으로 좋은 일도 하고 돈도 버는 결과도 생겼고, 이로 인해 강원도지사 표창도 받고 그 다음 해에는 대통령 표창도 받게 되었다.

3. 사회적협동조합의 수입, 수익 그리고 이익

협동조합은 결사체이다. 그 결사를 사업을 통해서 실현해 나가는 조직이라고 할 수 있다. 그래서 사업을 잘 해야 하는데, 협동조합으로 사업을 잘 한다는 것이 우리 사회에서는 쉽지 않은 일이다.

또한, 우리나라의 협동조합기본법에서는 협동조합은 영리법인, 사회적협동조합은 비영리법인으로 구분해 놓았다. 저 개인적으로는 협동조합은 비영리적 성격이 기본이라고 생각하지만....

강원의료복지사협도 2022년도 사업계획 상에는 일 년 매출액을 약 10~12억 정도로 예상했다. 그런데, 오미크론 확산 방지를 위해 일일 24시간 환자를 관리하는 비상 상황에 참여하여 일 년 매출만큼의 추가 수익이 발생하였다. 수입, 즉 돈이 갑자기 예상 밖으로 조합에 들어오게 된 것이다. 그렇다고 갑자기 예측 밖의 돈이 들어왔기에 이것을 비용으로 2022년 한 해에 다 써버릴 수도 없었다. 문제는 여기서부터 발생했다. 법인세를 내야하는 상황이 발생한 것이다. 제가 2013년부터 본 조합에 실무 책임을 맡으면서 단 한 번도 법인세를 낼 것이라는 생각을 해 본적 없기에 이것을 어떻게 해야 하나 고민이 되었다.

4. 사업을 하는 비영리법인으로서의 사회적협동조합

사회적협동조합도 사업체이기에 수익이 발생한다. 적절하게 인건비 등 판관비를 사용하여 당기 손실이 발생하지 않도록 경영을 해야 한다. 그러나 현실은 쉽지 않다. 그 쉽지 않은 현실을 잘 경영하여 이익이 남게 되면 세금도 내야하는 것은 당연한 것이다. 그러나 이것이 기존의 수익사업을 하는 틀 안에서 이루어진다는 것이다. 즉, 사회적협동조합은 수익을 발생시키는 것이 목적 중의 하나인데, 이렇게 발생시킨 수익 중 이익이 생기면 이에 대한 배려가 없다는 것이다. 그렇다면, 사회적협동조합은 비영리적으로 수익을 발생시키라는 것인가? 사회적협동조합에서의 비영리법인격은 수익에 초점이 있는 것인지? 이익 처리에 있는 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

비영리법인격과 비영리적 가치를 지향한다는 것은 어떤 의미인가? 비영리법인이라고 기존 은행에서는 대출도 쉽지 않았고, 신용보증기금에세도 보증한도가 낮았다. 수익사업을 하는 기업체적 성격과 비영리법인이라는 애매모호한 성격으로 옷이 잘 맞지 않는 것이다. 사회적협동조합은 사회복지법인처럼 보조금으로 운영되는 곳이 아닌 것이다. 사회적협동조합은 결사체로서의 사업체 성격과 우리나라 세제가 말하는 비영리법인의 성격과 맞지 않는 부분이 있는 것이다.

또한, 2022년 법인세를 납부하기 위해 고유목적준비금으로 50%는 적립하고 나머지 금액에 대해서 법인세 세율을 알아보는 과정에서 또 놀란 것은, 농협, 생협, 신협 등은 법인세가 9%로 고정되어 있는데, 사회적협동조합은 일반 세율을 적용받아야 한다는 것이었다. 역차별이랄까? 이 정도까지 오게 되니, 사회적협동조합은 돈을 벌지 말라는 것인가? 라는 의문이 생겼다. 그냥, 취약계층에게 사회서비스를 알아서 제공하여 생존하라는 것인가? 사회적협동조합과 사회복지법인을 혼동하는 것인가?

왜? 사회적협동조합은 수익을 많이 발생하면 안 되는 것인가? 그렇다고, 의사 등 직원 인건비를 적게 주는 것도 아닌데....

5. 민주적 운영을 하는 사회적협동조합

사회적협동조합은 스스로 사업체를 운영하여 수익이 발생하면, 그 수익금을 자체적인 민주적 운영으로 분배정의를 실현한다고 할 수 있다. 이사장이라고, 출자금을 많이 증좌했다고 인건비를 많이 가져가는 것이 아니다. 의사도 현실적으로 책정된 임금 수준 안에서 합리적인 급여를 제공하고 있다.

또한, 혹시라도 당 해 년도 이익을 발생하면 법정적립도 하고 고유사업을 위해 임의적립도 하고, 지역사회를 위해 기부도 하고 협동기금도 조성할 수 있다.

법과 제도는 사회적협동조합이 이런 자체적인 결사를 지역사회에서 잘 풀어낼 수 있도록 지원하는 것을 고민해야 할 것이다. 돈을 번다는 생각 자체를 기본법 설계부터 안 한 것처럼 느껴진다. 사회적협동조합도 매출이 100억, 500억, 1,000억이 넘는 사업체로 성장할 수 있다. 그렇게 번 수익을 민주적 운영으로 합리적으로 분배하는 것은 결사체의 몫인 것이다. 그 과정에서 취약계층도 고용할 수 있고, 지역사회에 기부도 할 수 있을 것이다. 오늘의 논의를 통해서 이런 답답함이 풀리는 자리가 되기를 바라고 또, 기부나 후원이 비영리법인이라면 차별받지 않고 사회적협동조합에도 잘 전달될 수 있는 제도가 만들어 지기를 소망한다.

지정토론

김대훈

전국협동조합협의회 사무총장

협동조합의 정체성과 상호성 강화를 위한 기본법 정비방향¹⁾

김대훈 전국협동조합협의회 사무총장

영리, 비영리 이분법적 구분으로 인한 정체성의 혼란

협동조합기본법을 현실에 적용하는 과정에서 발생하는 가장 큰 문제점은 협동조합이 영리도 비영리도 아닌 새로운 형태의 법인이라는 사실을 법제에 담지 못하는 데서 비롯된다. 비즈니스 측면에서 협동조합은 영리(For-Profit)도 비영리(Non-Profit)도 아닌 중간 영역의 조직을 의미하는데, Parnell, E. (1995)이 말한 바와 같이 비영리조직과 영리를 목적으로 하지 않는 조직은 다르다고 할 수 있다. 이는 협동조합을 포함한 자조적 조직이 비즈니스를 수행 함에 있어 완벽하게 비영리적으로만 운영될 수 없기 때문에 비영리가 아니라 영리를 목적으로 하지 않는다고 표현하는 것으로 정의할 수 있다. 이런 맥락에서 협동조합기본법은 협동조합기본법 제정 시 협동조합이 영리도 비영리도 아닌 새로운 법인이라는 생각을 반영하여 제정되었으나 협동조합의 영리도 비영리도 아닌 하이브리드적 성격이 인정되지 않고, 일반협동조합은 영리법인으로, 사회적협동조합은 비영리법인으로 간주되면서 퇴색되었다.²⁾

사실 우리나라 법은 기업활동을 영리 아니면 비영리인 것으로 보고 그 사이의 다양한 활동을 법적으로 수용할 준비가 부족하다. 말하자면 사회의 변화에 따라 활동은 다양해 지고 있는데, 법과 제도는 한참 뒤쳐져 있다.

강민수(2018)는 몇 가지 측면에서 협동조합이 주식회사와 같이 영리법인으로 취급되는 것은 적절하지 못하다고 하였다. 첫째, 협동조합은 이윤을 목적으로 하지 않고 이용을 목적으로 하며 둘째, 출자금의 다소에 관계없이 1인 1표로 운영되며 셋째, 협동조합은 1인이 총 출자금의 30% 이상 출자할 수 없으며 넷째, 사업의 결과 계획되지 않은 이윤에 대해서도 적립을 우선하며 적립되는 법정적립금은 비분할 자본이며 다섯째, 설사 배당을 한다 해도 이용배당이 먼저라는 협동조합 결사와 운영의 현황을 고려한다면 협동조합을 주식회사와 같은 영리기업으로 취급하는 것은 협동조합 법인에 대한 잘못된 해석이라고 할 수 있다. 우리 사회에서 협동조합에 대한 위와 같은 해석이 적용된 이유는 상법이 영리기업을, 민법이 비영리법인을 규율하면서 비영리 영역의 사업은 예외적인 형태로 취급하고 있고 이러한 인식하에 협동조합은 조직 형태 측면에서는 『상법』을 따르면서도 운영에 있어서는 일부 비영리법인의 규율을 받는 혼란이 지속되고 있기 때문이다. 향후 협동조합기본법 개정은 협동조합이 영리도 비영리도 아닌 새로운 형태의 법인이라는 고유한 성격이 법적으로 반영되도록 해야 한다.

1) 본 발표문은 IYC 2025 협동조합 학술·정책 컨퍼런스에서 발표된 “협동조합 2.0 시대를 위한 법·제도 개정 방향 연구 (A Study on Reforming Laws and Institutions for the Cooperative 2.0 Era)”, 강민수, 김기태, 김대훈. 2025”의 일부로 협동조합의 정체성과 상호성 관련 이슈에 대한 내용을 재정리한 것입니다.

2) 기획재정부(2020). 「협동조합기본법 업무지침: 협동조합과 사회적협동조합 비교」, pp.23.

관련하여 전국협동조합협의회가 2024년 101명의 협동조합 리더를 대상으로 조사한 결과에 따르면 협동조합을 영리로 분류하고 사회적협동조합을 비영리법인으로 분류하는 것에 대해 합리적이지 않고 타당하지 않다는 의견이 다수로 확인되었다. 비영리법인으로 의제되는 개별법 협동조합과 협동조합이 운영원칙(잉여금의 배당이 허용되고 청산 시 잔여재산을 배분할 수 있는 점)과 운영구조가 본질적으로 동일한데도 불구하고 기본법에 의해 설립된 협동조합만 영리법인으로 분류하는 것은 타당하지 않다는 것이다.

<표 1> 협동조합의 영리, 비영리 구분에 대한 의견조사 (전국협동조합협의회, 2024년 6월)

[질문] 협동조합은 상법을 준용하는 영리법인으로, 사회적협동조합은 민법을 준용하는 비영리법인으로 분류하고 있습니다. 협동조합기본법에 의해 설립되는 협동조합을 이와 같은 구분, 분류하는 것에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?	합리적이고 타당한 구분이다	합리적이지 않고 타당하지 않은 구분이다	기타	계
응답자 수 (명)	15명	80명	6명	101명
응답 비율 (%)	15%	79%	6%	100%

이 문제에 대한 대책에 있어 현행의 구분과 지원체계에 특별한 문제가 없으므로 현행의 체계를 그대로 유지해도 무방하다는 의견은 전체 응답자 101명 중 3명으로 극히 소수였다. 반면 적극적으로 비영리법인으로 구분하고 제도, 세제 등의 불이익이 없도록 해야 한다는 의견 그리고 10여년 고착된 현실적인 문제들이 있는 점을 감안해 현재의 구분을 유지하더라도 제도, 세제 등의 불이익은 없도록 해야 한다는 의견이 다수의견으로 비슷하게 표출되었다.

<표 2> 협동조합의 영리, 비영리 구분에 대한 의견조사 (전국협동조합협의회, 2024년 6월)

[질문] 기본법에 의해 설립된 협동조합(연합회)는 영리법인으로 분류, 등기하게 되어 있어 세제 지원 등의 협동조합 지원정책의 적용에서 제외되는 경우가 많습니다. 귀하는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?	비영리법인으로 구분, 등기하도록 정비하고 세제 지원 등 협동조합 지원정책에 있어 차별받지 않도록 해야 한다.	영리법인으로 구분, 등기하더라도 세제 지원 등 협동조합 지원정책에 있어서는 제외, 차별받지 않도록 해야 한다.	현행의 구분 체계, 지원체계에 특별한 문제가 없으므로 현행의 구분을 그대로 유지해도 무방하다.	현행의 구분 체계를 변경하면 매우 복잡한 문제를 초래하므로 문제가 있어도 그대로 두는 것이 현실적이다.	기타	계
응답자 수 (명)	50명	45명	3명	1명	2명	101명
응답 비율 (%)	50%	44%	3%	1%	2%	100%

위와 같은 협동조합 현장의 의견을 참고해 협동조합을 영리, 비영리 이분법적으로만 구분하고 있는 현재의 상황을 진단하고 새로운 대안을 심도있게 검토해야 한다. 아울러 실제 협동조합의 운영에 있어서 영리법인으로 간주되는 협동조합에 대한 제도, 세제상의 불이익이 없도록 그리고 다른 개별법 협동조합에 비해서도 차별되지 않도록 균형을 맞추기위한 대책의 논의도 함께 필요한 시점이다.

협동조합 상호성에 대한 법적 규범 미흡

협동조합은 단순한 기업조직이 아니라, 조합원의 자율적 참여와 공동의 이익을 실현하고자 하는 시민 주체들의 결사체이다. 이에 협동조합이 협동조합다울 수 있기 위해서는 민주성, 상호성, 연대성이라는 고유의 가치와 원칙을 중심에 두고 협동조합의 정체성이 실현될 수 있도록 해야 한다.

다만, 현행 협동조합기본법에서는 “1인 1표”를 기초로 자본이 아니라 사람 중심의 의사결정 구조를 지향한다는 협동조합의 민주성의 원리는 비교적 잘 반영되어 있는 반면 협동조합 조합원들 사이, 협동조합과 협동조합들 사이의 연대와 협력을 촉진하기 위한 이해와 규정은 매우 부족한 것이 현실이다.

노동자협동조합으로 유명한 스페인의 몬드라곤 협동조합의 경우 협동조합 조합원, 협동조합들 사이의 상호성을 구조화한 제도를 리컨버전(Reconversion)이라 한다. 이는 협동조합 내에서 위기에 처한 조합이나 조합원에게 일자리와 역할을 재조정하여 협동조합 내 노동자 조합원의 일자리를 유지하는 장치다. 만약, 몬드라곤 그룹 내 한 협동조합 기업이 경영 위기에 직면할 경우, 해당 기업을 해산하거나 조합원을 해고하는 방식이 아니라, 리컨버전을 통해 조성된 기금으로 경영 위기에 직면한 협동조합의 조합원을 다른 협동조합으로 전환 배치하며 임금과 재교육을 지원받게 된다. 2013년 몬드라곤 그룹 내 파고르 협동조합의 파산 시 리컨버전 제도가 작동한 사례가 있다. 몬드라곤 협동조합의 경우 리컨버전을 통해 개별 기업의 위기를 공동체 전체의 문제로 인식하고, 집단적 해결책을 제도화한 것이다. 이처럼 협동조합의 성공적인 비즈니스를 위해 협동조합 간 협동은 필수적인데, 우리나라의 기존 법률 체계에서는 이러한 행위를 단합으로 보아 활동을 금지하거나 과세한다.

나아가 몬드라곤 뿐 아니라 일반적으로 협동조합들은 협동조합연합회를 통해 공동으로 회원의 확대, 출자금의 증대, 내부유보, 상호지원기금 조성 등을 수행하여 회원조합의 재정적 안정성을 강화하고, 연합사업의 확대를 통해 회원조합의 사업적 안정성 및 발전성을 강화하는 활동을 수행하게 된다.

김용진 외(2020)에 따르면 독일은 1934년에 협동조합법을 개정하면서 모든 등록협동조합이 협동조합연합회에 가입하도록 하였고, 연합회에 감사를 받도록 의무화하였다. 이러한 제도적 변화가 독일 협동조합의 건전성을 크게 향상시켰고, 협동조합이 건실하게 성장하는 데 중요한 토대가 되었다고 평가된다. 결국 협동조합은 이러한 제도들을 통해 민주적 조직으로 상호협력하면서 협동조합의 건전한 성장과 협동조합 정체성 강화에 기여할 수 있다.

한편, 현행 협동조합기본법은 협동조합 사업이용에 있어 조합원의 이용에 지장이 없는 범위 내에서 정관으로 정하는 바에 따라 비조합원의 사업이용을 허용하고 있다. 이는 경영환경의 변화에 따라 유연한 경영전략을 구사할 수 있도록 탄력성을 부여하고 조합 스스로 정관 자치를 통해 상호성에 대한 기준을 설정하도록 한다는 점에서 바람직하다. 또한 협동조합의 사업, 서비스를 국민 일반에게 개방하고 조합원 참여를 촉진하는 효과도 있다. 그렇지만 조합원 이용, 소유기업으로서의 협동조합의 특질과 상호성, 영리와 비영리 사이의 논란, 세제지원의 타당성 등의 문제를 고려할 때 법적인 최소 기준을 설정하고 이를 준수하도록 하는 것은 필요하다. 관련하여 국회에 이 문제의 해소를 위한 협동조합기본법 개정안이

발의되어 있으므로 적극 검토하여 개정을 추진하고 개별법 협동조합에 적용되나 기본법 협동조합에는 적용되지 않는 세제지원(비영리 내국법인으로 의제하는 개별법 협동조합에 대한 법인세 감면 등)과 연계한 제도 정비방안과 연계해 개선이 되어야 할 것이다.

협동조합의 정체성과 상호성을 강화하는 방향으로 협동조합기본법 개정해야

협동조합기본법상 협동조합은 법인으로, 사회적협동조합은 비영리법인으로 구분된다. 여기서 중요한 점은 협동조합기본법 제정 시 협동조합기본법 제정에 참여한 연구자와 현장 활동가들은 (일반)협동조합을 영리법인으로 간주하지 않았다는 것이다. 이는 협동조합이 본질적으로 결사체(association)임과 동시에 사업체(enterprise)라는 이중적 성격과 목적을 동시에 추구하는 정체성을 갖기 때문이다. 그럼에도 불구하고 법과 제도의 운영 측면에서는 이러한 협동조합의 정체성이 충분히 구현되지 못하고 있으며, 여러 한계가 드러나고 있다. 예를 들어 기후위기에 대응하기 위해 지역 주민들이 주체가 되어 에너지 협동조합을 설립하고 운영하려는 경우, 그 목적이나 동기의 공익성과 선의에 관계없이 협동조합기본법상 출자금은 '조합원 출자'로 명시되어 있어 비조합원에게 출자를 허용하거나 공모 방식으로 자금을 유치하는 것은 사실상 금지된다. 이는 사회적 투자를 확대하려는 흐름과도 배치되는 규제다.

만일 비조합원의 출자가 가능하도록 제도 개선이 이루어진다고 하더라도, 그 출자에 대한 증서를 '출자증권'으로 간주할 경우, 이는 유가증권 또는 금융투자상품으로 해석될 수 있으며, 이 경우 자본시장법, 금융소비자보호법 등 금융 관련 법률의 적용을 받아 복잡한 규제에 직면하게 되며, 공모 규모가 커질 경우에는 금융감독원에 신고할 의무까지 발생할 수 있어 현실적으로 협동조합이 이러한 제도를 실행하기는 어렵다.

사회문제가 다양해지고 이윤만을 목적으로 하는 기업이 아닌 다양한 사회가치를 실현하기 위한 기업이 출현하고 있음에도 현재 우리나라의 조세, 회계, 행정, 금융 제도는 협동조합을 영리/비영리 이분법으로 판단하고 있어, 그 활동을 둘러싼 제도 운영에 있어서 혼란과 차별을 초래되고 있다. 예를 들어 비영리법인에 적용되는 세제 혜택이 협동조합에는 적용되지 않거나 매우 제한적으로 적용되고 있으며, 반대로 영리법인에 부과되는 규제는 협동조합에도 그대로 적용되어 이중의 불이익을 받는 상황이다. 또한 협동조합의 자산 처분, 배당, 잉여금 분배와 관련한 규정도 기존의 영리/비영리 구분체계 내에서는 제대로 설명되기 어려운 특수성을 갖고 있다.

이를 해결하기 위해서는 몇 가지 방향이 필요하다.

첫째, 협동조합을 기존의 영리/비영리 이분법에서 벗어나 '공익적 경제주체'로 간주하는 이론적 논의와 실천적 정립이 동시에 진행되어야 한다. 유럽연합, 캐나다, 이탈리아 등 주요 국가에서는 협동조합을 '공익적 기업(public interest enterprise)' 또는 '사회적 기업'으로 인정하고, 그 특성에 맞는 행정제도를 적용하고 있다.

둘째, 조세 및 회계제도에서 협동조합의 혼합적 특성을 반영할 수 있는 특례 규정 마련이 필요하다. 예컨대, 조합원 간 거래에서 발생하는 수익은 과세 대상에서 제외하거나, 사회적 목적 실현을 위한 유보금, 적립금 등에 대해서는 과세 유예 제도를 도입하는 방식이다. 또한 일반 상법상 법인과는 구분되는 '협동조합형 회계기준'을 마련하여 협동조합 고유의 자금 흐름과 이용자 중심의 운영 원칙을 반영할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 행정과 금융 영역에서 협동조합을 사회가치 실현기업으로 간주하여 이에 걸맞은 지원체계를 갖추는 것이 필요하다. 현재 많은 협동조합들이 금융기관 대출, 행정사업 참여 등에서 협동조합이라는 이유로 불이익을 받거나 제도 밖으로 밀려나는 사례가 빈번하게 나타나고 있다. 이를 해결하기 위해 정부는 협동조합 담당 중앙부처를 통해 정책 간 연계를 강화해야 한다.

결론적으로, 협동조합의 영리·비영리 법적 지위에 관한 문제의 해결방향은 협동조합이 고유의 정체성을 유지하면서도 다른 법인에 비해 차별받지 않고 지속가능하게 성장할 수 있는 환경을 만드는 것이라 할 것이다.

협동조합기본법 개정안 발의 현황

1) 당면한 협동조합 관련 법률 정비과제

2024년 하반기 6개월에 걸쳐 추진된 [2024 협동조합 미래포럼]을 통해 협동조합의 활성화를 위해 필요한 과제를 아래와 같이 도출했다. 아래의 과제를 도출함에 있어 주목한 점은 2025년 세계 협동조합의 해를 앞두고 지속가능한 사회발전의 주체로서 협동조합의 역량 강화를 위해 '협동조합의 활로를 열고 정체성을 강화'하는 방향으로 협동조합기본법을 비롯해 세법 등 연관법률을 일관되게 정비하자는 것이다. 정비의 방향성에 있어서는 협동조합의 생태계를 건실하게 구축하고 민주성을 제고하는 방향으로, 그리고 협동조합의 상호성과 연대성을 강화하는 방향에서 다음과 같은 제도개선과제를 도출했다.

연번	구분	내용	해당 법령
1	활로	공동사업 지원-개발	기본법 제73조
2	활로	통합돌봄의 필요에 발맞춘 협동조합 역할 확대	지역사회통합돌봄기본법
3	활로	에너지 협동조합 활성화를 위한 정책/제도 개선	조세특례제한법 제72조, 제74조, 제88조 소득세법 제129조 법인세법 제24조,
4	정체성 (생태계)	협동조합 조직변경/출자금 변동에 대한 과세문제 개선	지방세특례제한법 제22조의5, 제57조의2
5	정체성 (생태계)	신협 타법인 출자 허용을 위한 신용협동조합법 개정	신용협동조합법 제5조
6	정체성(민주)	협동조합 의결권 행사 개선(서면투표, 전자투표)	기본법 제23조, 상법 제368조4
7	정체성(상호)	사회적협동조합 비분할 자산에 대한 세제지원	조세특례제한법
8	정체성(상호)	자조적 안전망을 위한 협동조합 공제사업 개선	기본법 제94조
9	정체성(연대)	협동조합연합회 회원(조합원) 확대	기본법 제73조
10	정체성	협동조합 영리법인 성격에 대한 재검토	

출처 : 2024 협동조합 미래포럼 제도개선분과 결과보고서

2) 협동조합기본법 개정법안 발의현황

위와 같이 [2024 협동조합 미래포럼]에서 도출된 결론에 기초해 2025년 상반기에 기본소득당의 용혜인 의원, 조국혁신당의 차규근 의원이 협동조합기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 개정안을 신속하고 선제적으로 발의하게 되었다. 또한 윤호중 의원실에서도 추가 입법이 필요한 과제들을 계속 검토하여 협동조합의 활성화를 위한 법제도 환경 정비에 적극 나서고 있다.

다음은 각 개정법률안 발의안의 핵심내용을 정리한 것이다.

차규근 의원(2210646), 2025-06-02
가. 협동조합연합회 등의 회원 자격 확대 : 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회 및 이종협동조합연합회의 회원 자격에 협동조합 · 사회적협동조합 외에 각각의 연합회가 포함되도록 하여 연합회 간의 연대 강화와 연합회의 규모 확대를 지원 나. 협동조합 실태조사 실시 주기 변경 및 유관기관에 대한 정보요청 권한 신설 : 협동조합 정책 수립과 실태조사 결과의 연계성을 강화하기 위하여 협동조합 실태조사 실시 주기를 기본계획 수립 주기에 맞추어 3년으로 변경하고, 기획재정부장관이 국세청장, 고용노동부장관 등에게 매년 과세정보, 피보험자 수 등의 정보를 요청할 수 있도록 함 다. 조합원이 아닌 자의 사업 이용 비율 제한 : 협동조합의 상호성을 증진하고 조합원의 권익을 향상하기 위하여 조합원이 아닌 자의 사업 이용 비율을 50% 이하로 제한
용혜인 의원(2208769), 2025-03-10
가. 서면 또는 전자적 방법에 의한 의결권 및 선거권을 행사할 수 있도록 함 나. 합병과분할,해산등에관해서는투표로총회의의결을갈음할수있도록총회의의결의특례를둠 다.협동조합의공제사업을허용하고,협동조합연합회공제사업의범위를회원의조합원까지확대함 라. 설립인가를 신청한 사회적협동조합을 인가하지 아니한 때에는 그 이유 및 근거를 명시하여 통지하도록 함 마. 사회적협동조합을 탈퇴한 조합원의 출자금 환급금액을 탈퇴한 회계연도 말의 사회적협동조합의 자산과 부채에 따라 정할 수 있도록 함 바. 우선출자의 실효성을 높이기위해 우선출자의 한도를 상향 (자기자본, 납입출자금 총액 중 큰 금액의 30/100에서 50/100 이내로 한도 상향)
진선미 의원, 2202328, 2024-07-29
- 협동조합과 사회적협동조합이 공제사업을 실시할 수 있도록 하여 협동조합의 활성화를 통한 사회 안전망 강화에 기여하도록 함
김재원 의원, 2202497, 2024-08-01
- 미리 통지한 사항에 관해서는 조합원이 서면 또는 전자적 방법으로 의결권 및 선거권을 행사할 수 있도록 함. - 조합원이 비대면 방식으로 의결권을 행사하는 경우에도 총회, 대의원총회 및 이사회 안건에 대하여 발언할 수 있도록 협동조합이 원격영상회의를 운영하도록 해 참여와 토론을 통한 자조적 가치 달성이라는 협동조합의 원칙을 지키고자 함
진선미 의원, 2202286, 2024-07-26
- 협동조합 및 협동조합연합회의 변경신고 절차를 간소화하여 신고한 사항 중 기획재정부령으로 정하는 사항을 변경하는 경우에만 신고의무를 지도록 함. - 협동조합 이사회의 비대면 방식인 원격영상회의에 대한 법적 근거를 마련하여 협동조합의 원활한 행정업무를 도모 - 2011년 국제회계기준 도입으로 기업회계기준에서 대차대조표를 재무상태표(statement of financial position)로 변경한 사항을 반영

3) 협동조합 관련 세법 개정안 발의현황

용혜인 의원, 2206938 : 지방세법 일부개정법률안
- 협동조합에 대해 등록면허세 최저한세(11만2,500원) 적용을 제외하고 제28조제1항제6호바목(건당 4만2백원, 기타항목) 적용 - 협동조합에 대해 대도시 등록면허세 중과세 적용 제외
용혜인 의원, 2206935 : 지방세특례제한법 일부개정법률안
- 협동조합등이 고유사업 수행에 필요한 자산을 취득하는 경우 취득세와 재산세를 면제함(안 제22조의5 신설). - 「협동조합 기본법」에 따라 협동조합 또는 사회적협동조합으로 조직변경을 하는 경우 취득세 및 등록면허세를 면제함(안 제57조의2제11항 신설). * 참고 : 소비자생활협동조합에 대해서도 동일하게 적용 필요, (추가입법 또는 본 개정법률안 심의 시 적용대상 확대)

4) 추가적인 개정 과제

신용협동조합의 타법인 출자 허용 (용혜인 의원 발의 예정)
- 현재 협동조합기본법 상 이종협동조합연합회에 신탁, 생협이 가입할 수 있으나 신탁의 경우, 타법인 출자가 허용되지 않아 이종협동조합연합회 참여, 결성의 실익이 없음 - 보다 강력한 협동조합 사이의 협동을 실현하고자 하는 이종협동조합연합회의 취지에 따라 신용협동조합법도 연계해 개정, 신탁의 타법인 출자를 허용해야 함 - 이를 통해 지역사회 개발을 위한 신탁과 협동조합 사이의 협력이 보다 촉진될 것으로 기대됨

한국 사회는 2012년 첫번째 세계 협동조합의 해를 계기로 협동조합기본법을 제정하고 협동조합운동의 새로운 지평을 열었다. 올해 두번째 세계 협동조합의 해를 기회로 삼아 그간 논의되어 온 협동조합기본법의 당면한 개정과제가 신속히 정비되기를 바란다.

아울러 협동조합기본법이 가진 심각한 문제라 할 협동조합을 영리, 비영리라는 이분법적 체계 안에 가두고 보통의 협동조합은 무조건적인 영리법인으로, 사회적협동조합은 매우 엄격한 비영리법인으로 이분하고 있는 문제에 대해서도 심층적인 검토가 이뤄져야 할 것이다. 협동조합 법인의 성격에 대한 문제, 협동조합의 상호성과 연대성에 대한 문제, 협동조합을 바라보는 세법의 시각과 관점, 협동조합의 등록과 등기 등 행정적인 문제가 서로 얽혀 있는 문제라 실마리를 찾고 문제를 해결하는 것이 쉽지않은 문제이다. 더군다나 이런 구조가 10여년 고착되어 있기 때문에 더더욱 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 새로운 협동조합운동의 지평을 다시 열어야 할 두번째 세계 협동조합의 해를 맞아 문제 해결을 위한 행동의 시작과 단초를 마련해야 할 것이다.

지정토론

전보람

기획재정부 지속가능경제과 과장

MEMO

MEMO

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회 1

협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안