

■ 논 단

대규모 협동조합 법제도 개선 과제

정 준 혁

서울대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사/주저자

엄 상 연

법무법인(유) 세종 변호사/공동저자

요 약 문

2012년 협동조합 기본법 제정 이후 협동조합의 수가 크게 증가하였고, 조합원 수나 자금 규모 측면에서 협동조합의 대형화도 이루어지고 있다. 이러한 대규모 협동조합에서는 조합원 수 증가에 따라 주식회사와 같이 소유와 경영의 분리 현상이 발생하고, 임원진의 사익추구가 문제 될 수 있다. 또한, 대규모 협동조합 조합원들은 공동 사업에 참여라는 협동조합 본래의 목적보다는 투자 수익을 얻기 위한 목적으로 자금을 출자하거나 대출하는 경우가 많다. 정부가 협동조합의 대형화를 권장하는 여러 정책을 펼쳐왔음에도 불구하고, 협동조합 기본법에는 대규모 협동조합의 소유와 경영의 분리, 투자자 보호 등의 문제에 대한 해결책이 부족한 것이 현실이다. 자본시장법이나 유사수신행위규제법의 적용 여부와 관련한 불확실성도 존재한다.

이 글에서는 이러한 문제의식 하에 협동조합 기본법에 대규모 협동조합 관련 특례 규정을 신설할 것을 제안한다. 협동조합 기본법의 목적이 협동조합을 통해 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하는 데에 있음을 고려할 때, 대규모 협동조합은 미국의 공익회사(benefit corporation)나 프랑스의 임무회사(société à mission)와 같은 사회적 기업으로서 자리매김하게 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 조합원 수나 매출 규모 기준으로 일정한 기준을 충족하는 대규모 협동조합은 일정한 공익적, 사회적 역할을 목적으로 정하게 하고, 실제 이에 따라 운영되는지를 독립된 제3자가 감독, 감시하게 하는 것이 필요하다.

대규모 협동조합에서는 조합원들이 임원진을 감시할 유인이 낮고, 두수주의에 따라 소유구조가 분산되어 임원진을 견제할 지배적인 조합원도 존재하지 않는다. 대규모 협동조

* 이 논문은 서울대학교 산학협력단 연구과제(과제번호: 0649-20250004, 협약기관: ㈜에이치에너지)에 따라 작성되었다. 이 논문은 연구자들의 독자적인 연구결과물로서 협약기관의 의견이나 주장을 반영하여 작성되지 않았고, 연구자가 수행하는 직책이나 소속된 기관의 입장과는 아무 관련이 없음을 밝혀둔다.

합의 대리인 문제 해결을 위하여 조합원의 총회 소집청구권, 전자총회 및 전자투표 제도의 도입, 출자지분 환급 및 양도 제한 완화, 외부 회계감사 의무화, 연합회 및 주무부처에 의한 협동조합의 검사 및 감독권을 인정할 필요가 있다. 아울러 협동조합의 조합원 모집이나 조합원으로부터의 차입 과정에서 자본시장법이나 유사수신행위규제법 적용 관련 불확실성이 있으므로, 협동조합의 공익성을 고려하여 해당 규정의 적용을 면제하되, 조합원 보호를 위한 제도를 도입할 것을 제안한다. 자본시장법상 소액공모공시서류 수준의 공시를 하게 하고, 온라인으로 조합원 모집을 대행하는 플랫폼의 경우 온라인소액투자중개업자에 준하는 제도를 설계할 필요가 있다.

주제어 : 협동조합, 대규모 협동조합, 대리인 문제, 투자자 보호, 공익회사, 협동조합 기본법

〈目 次〉

I. 서 론	1. 지배구조 관련 문제
1. 대규모 협동조합의 출현과 문제점	2. 자금조달 관련 문제
2. 본 논문의 구성	IV. 대규모 협동조합 특례 규정 제안
II. 대규모 협동조합의 특징	1. 대규모 협동조합의 공익성 강화
1. 공동사업체로서 협동조합의 특징	2. 지배구조 관련 특례 규정
2. 대규모 협동조합의 특징	3. 자금조달과 조합원 보호 관련 특례
III. 대규모 협동조합의 법률 문제	V. 결 론

I. 서 론

1. 대규모 협동조합의 출현과 문제점

2012년 협동조합 기본법 제정 이후 10여년 만에 협동조합의 수가 크게 증가하였다. 정부의 실태조사에 의하면 2022년말 기준 실제 운영 중인 협동조합의 수는 10,976개, 조합원은 622,410명에 이른다고 한다.¹⁾ 협동조합의 수가 늘어남에 따라 협동조합 간의 양극화 현상도 발견된다. 2020년말 기준의 또 다른 실태조사에 따르면 조합원 규모가 10명 이하인 협동조합이 전체의 60%를 차지하지만, 300명을 초과하는 협동조합도 전체의 2.4%로 70여개에 달하고, 조

1) 기획재정부, 「제6차 협동조합 실태조사 결과」, 2024. 5. 17.자 보도자료, 1쪽.

합원 수가 만 명을 넘는 곳도 존재한다.²⁾ 재산 측면에서도 조합당 평균자본은 1억 1,227만 원, 매출액은 3억 7,470만 원으로 비교적 작은 편이지만,³⁾ 조합원 출자금 및 차입금이 수천억 원, 매출액이 수백억 원 수준의 대규모 협동조합도 존재한다.⁴⁾

협동조합의 효율적인 운영을 위해서는 대형화가 필요하다. 협동조합은 그 규모와 관계 없이 일정한 고정비용이 지출될 수밖에 없는데, 2020년말 기준 순자산이 5,000만 원 이하인 협동조합이 전체 협동조합의 약 79%, 자본잠식인 협동조합이 약 22%인 상황⁵⁾에서는 정상적인 활동 자체가 어려울 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 2012년 협동조합 기본법 시행 이후 2022년 말까지 10년의 기간 동안 설립된 협동조합은 23,892개이지만 운영 중인 협동조합은 10,976개로 절반 이상의 협동조합이 활동을 중지한 상태다.⁶⁾ 반면 소비자생활협동조합법에 따라 설립된 생활협동조합의 경우 2022년 기준 평균 조합원 수가 4,000명을 상회하고, 평균 공급액이 24억 원 수준이라고 한다.⁷⁾ 한살림생활연합회나 아이쿱생활연합회와 같이 수십 개의 조합을 산하에 두면서 대형화를 통해 대량구매와 물류효율화로 비용을 절감하고, 다양한 품목 구비를 기반으로 대형마트들과 경쟁할 수 있는 역량을 확보한 사례도 존재한다.⁸⁾

정부도 업력이 길고 조합원 수가 많으며 매출이 큰 대규모 협동조합이 전체 성장을 견인하는 반면, 상당수 협동조합은 여전히 영세한 수준이라는 판단 아래, 협동조합 간의 합병, 사업연대 등 협동조합 대규모화를 위한 지원을 강화하고 있다.⁹⁾ 실제로 농협의 경우 이미 1970년대에 협동조합 간 합병을 적극적으로 추진하여 2만여 개의 이·동조합을 1,500여개의 읍·면조합으로 통합하여 대형화와 효율화를 성공적으로 추진한 바 있다.¹⁰⁾ 이재명 정부 역시 123대 국정과제 중 하나로 사회연대경제 성장 촉진을 제시하면서, 협동조합 등 사회연대경제조직에 대한 금융지원과 금융권 자금의 공급을 강조하고, 협동조합의 스케일업을 중요 정책과제로 제시한 바 있다.¹¹⁾

대규모 협동조합은 필연적으로 많은 수의 조합원과 대규모 자금조달을 수반한다. 협동조합 기본법은 조합원→대의원→임원→이사장의 다층적인 선출 및 운영 참여 구조를 택하는데, 조

2) 「2021년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초연구」, 한국노동연구원, 2021. 12. 128, 129쪽.

3) 기획재정부, 앞의 보도자료, 1쪽.

4) 햇살그린, 햇살그린 제2협동조합의 경우 2025. 8.말 기준 조합원 수는 12,756명, 조합원 출자금 및 차입금은 2,655억원, 2024년말 기준 매출액은 160억원에 이른다고 한다. 햇살그린, 햇살그린 제2협동조합 공시 자료.

5) 한국노동연구원, 앞의 글, 61, 62쪽.

6) 기획재정부, 앞의 보도자료, 1쪽.

7) 공정거래위원회, 「제1차 소비자생활협동조합 실태조사 결과 발표」, 2024. 8. 22.자 보도자료

8) 정은미·김동훈·김문명, “생협 경제사업의 성과와 정책과제”, 한국농촌경제연구원, 2011, 50, 51, 106쪽; 유상화·구혜경, “유통점으로서 한살림 매장 만족에 관한 연구: 헤비유저와 라이트유저를 중심으로”, 「한국생활과학회지」 제29권 제3호, 2020, 5, 6쪽.

9) 관계부처 합동, 「제3차 협동조합 기본계획(20~22)」, 2020. 3. 31.자 보도자료, 3, 6, 9, 14쪽.

10) 관계부처 합동, 앞의 보도자료, 14쪽.

11) 국정기획위원회, 「이재명정부 국정운영 5개년 계획(2025. 8.) “국정과제 81. 사회연대 성장 촉진”」, 보도자료.

합원의 수가 증가하면 필연적으로 주식회사에서 발견되는 소유와 경영의 분리 현상이 발생한다. 조합원으로서의 조합의 운영에 적극적으로 참여하거나 이를 감시하는 것이 어려워지고, 이 과정에서 이사장 등 임원이 전체 조합원의 후생보다는 자신의 이익을 추구하는 기회주의적 행동이 문제될 가능성이 높아진다. 또한 대규모 자금 모집을 위해서는 불특정 다수로부터 투자를 유치하는 것이 필요한데, 이 과정에서 조합원 보호 문제가 발생하게 된다. 협동조합이 대형화 될수록 조합원들이 공동의 사업을 수행한다는 협동조합 본래의 성격은 약해지고 투자 목적으로 협동조합에 출자하는 성격이 강해진다. 이 과정에서 조합원의 출자지분이 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”) 상 증권에 해당하여 관련 규제가 적용되지 않는지가 문제되고,¹²⁾ 이에 준하는 출자자 보호 제도가 필요한지에 대한 검토가 필요하다.

그런데 협동조합 기본법은 이와 같은 대규모 협동조합의 출현이나 이로 인한 소유와 경영의 분리, 출자자 보호 등의 문제를 직접적으로 다루고 있지 않다. 협동조합 기본법은 “농업협동조합법 등 기존 8개의 개별법¹³⁾ 체제에 포괄되지 못하거나 상법에 의한 회사설립이 어려운 경우”에 협동조합을 통해 경제적 활동을 가능하게 하기 위해 제정되었기 때문에¹⁴⁾ 태생부터 농협과 같은 대규모 협동조합에 포섭되지 않는 다양한 형태의 협동조합을 전제로 한다. 협동조합 기본법은 대규모 협동조합에서 발생하는 소유와 경영의 분리나 출자자 보호 등의 문제에 대한 해결책을 두고 있지 않고, 이보다는 그 성격 상 소규모 협동조합의 운영에 적합한 제도를 두고 있다.

2. 본 논문의 구성

협동조합의 대규모화에 발맞춰, 협동조합 기본법의 포괄성과 유연성은 그대로 유지하되, 대규모 협동조합과 관련하여 발생하는 여러 문제들을 해결하기 위한 제도적 대책이 필요하다. 이 글에서는 이러한 문제의식 하에 대규모 협동조합의 특징을 살핀다. 조합원에 의한 공동사업 영위라는 협동조합 지배구조의 특징을 정리하고, 대규모 협동조합에서 이러한 특징이 어떻게 달라지는지를 살핀다(II.). 이어서 대규모 협동조합 특유의 법률 문제를 지배구조와 자금조달 측면으로 나누어 검토한다. 지배구조 측면에서 소유와 경영의 분리가 이뤄짐을 확인하고, 자금조달 측면에서 자본시장법 등 금융법령이 적용되는지 여부에 관한 문제들을 정리한다(III.). 이러한 대규모 협동조합 특유의 법률 문제를 해결하기 위해 지배구조와 자금조달 측면에서 도입되어야 하는 제도들을 검토한다. 조합원들의 지배권이 분산된 상황에서 조합원과 임원

12) 일반협동조합 출자지분이 투자계약증권에 해당할 가능성이 있다는 견해로, 심인숙, “협동조합기본법상 일반협동조합의 자금조달 범위에 관한 연구”, 「선진상사법률연구」 제72호, 2015, 45, 46쪽.

13) 중소기업협동조합법, 수산업협동조합법, 신용협동조합법, 연연조생산협동조합법, 소비자생활협동조합법, 농업협동조합법, 새마을금고법 및 산림조합법을 말한다.

14) 협동조합 기본법(법률 제11211호, 2012. 1. 26. 제정, 2012. 12. 1. 시행) 제정이유.

간의 대리인 문제를 해결하기 위한 장치들을 제시하고, 잠재적 조합원에 대한 출자 권유 등 출자와 관련한 리스크를 보호하기 위한 제도를 살펴 본다. 나아가 대규모 협동조합이 조합원의 권익 향상과 지역 사회 공헌이라는 본래의 목적을 달성할 수 있게 하기 위해 필요한 조치에 대해서도 검토한다(IV.). 결론 부분에서는 이상의 논의를 정리하고, 협동조합 기본법에 대규모 협동조합과 관련한 특례 규정을 추가할 것을 제안한다(V.).

II. 대규모 협동조합의 특징

1. 공동사업체로서 협동조합의 특징

공동사업체는 투자자의 자본 출자, 채권자의 대출, 공장 소유자의 사업 설비 제공, 근로자의 노동력 공급, 공급자의 원재료 공급, 소비자의 제품 구매 등 여러 이해관계자의 역할 수행을 통해 운영된다. 그런데 공동사업의 수행은 회사, 조합과 같은 사업체뿐만 아니라 이러한 이해관계자 간의 계약에 의하여도 이루어질 수 있다. 회사를 계약의 연결체(nexus of contract)로 보는 견해도 이와 연결된다.¹⁵⁾ 그러나 정보불균형(information asymmetry), 제한적 합리성(bounded rationality), 계약의 불완전성(incomplete contract) 등의 문제로 계약만으로 계약당사자들의 홀드업(hold-up) 등 기회주의적 행동(opportunistic behaviour)을 방지하는 것은 어렵다.

회사나 조합과 같은 공동사업체는 이러한 계약의 한계를 사업에 대한 지배를 통해 해결한다. 공동사업체가 주주나 채권자로부터 자금을 공급 받아 사업에 필요한 설비를 보유하고, 근로자를 직접 고용함으로써 이해관계자들의 기회주의적 행동을 최소화하는 것이다. 그런데 공동사업체에서는 여러 이해관계자 중에 누가 사업체의 중요한 사항에 관한 의사결정을 할지, 또 잔여이익이 발생하는 경우 누가 이를 가져갈 것인지의 문제가 남는다.¹⁶⁾ 이처럼 공동사업체를 지배하고 잔여이익을 받는 것을 소유(own)한다고 한다. 일반적으로 여러 이해관계자 중에서 해당 집단의 이해관계가 균질하여 집단 내의 의사결정이 쉽고, 경영자를 적절하게 감시할 능력과 인센티브가 있으며, 분산투자가 가능하여 소유로 인한 비용(cost of ownership)이 적은 집단이 소유자가 되는 것이 합리적이라고 본다.¹⁷⁾

15) Armen A. Alchian and Harold Demsetz. "Production, information costs, and economic organization." *The American economic review* 62, no. 5 (1972).

16) 최후순위의 잔여재산 청구권자가 공동사업체의 의사결정권을 가져야 자신을 포함한 선순위 이해관계자의 이익을 극대화할 유인을 갖기 때문에, 사업에 대한 지배권과 잔여이익에 대한 청구권자는 같은 이해관계자에게 귀속시키는 것이 합리적이다.

17) Henry Hansmann, "Ownership of the Firm." *The Journal of Law, Economics, and Organization* 4, no. 2

대규모 자금조달이 필요한 사업에서는 투자자에게 소유권을 배정하는 주식회사가 공동사업체의 형태로 선호된다. 주식회사에서는 투자자, 즉 주주의 출자비율에 따라 지배권과 이익배당 청구권, 잔여재산분배청구권과 같은 현금흐름권을 인정한다. 권리와 의무의 내용이 비교적 명확한 근로자, 생산자, 소비자 등과 달리 투자에 상당한 위험이 수반되고 이로 인한 경제적 이익이 명확하지 않은 투자자는 계약적 수단만으로 이들을 보호하기가 어렵다.¹⁸⁾ 투자자들은 주식가치의 극대화라는 비교적 균질한 이해관계를 갖고 있기 때문에 의사결정권자 간의 이해관계 충돌이 적고, 분산투자를 통해 위험을 통제할 수 있다는 장점도 있다.¹⁹⁾

반면 생산자나 소비자들이 재화나 용역의 구매, 생산, 판매 등을 공동으로 수행하고 규모의 경제를 통해 공동의 이익을 추구하는 사업의 경우에는 생산자나 소비자에게 소유권을 배정하는 것이 효과적이다. 이러한 생산자나 소비자들은 유사한 재화나 용역을 구매, 생산, 판매한다는 점에서 이해관계가 균질하고, 사업에 대한 전문성을 갖기 때문에 경영진에 대한 감시가 쉽다.²⁰⁾ 공동사업체에 대한 소유권 역시 자금의 출자액과 관계없이 배정되거나 해당 사업을 얼마나 이용하였는가, 즉 제품이나 용역을 얼마나 생산하거나 소비하였는가 기준이 된다.²¹⁾

이러한 사업에는 조합원이 공동사업체를 소유하는 협동조합이 조직형태로서 선호된다. 우리나라 협동조합 기본법도 유사한 기준에 따라 조합원에게 지배권과 현금 흐름권을 부여한다. 협동조합 기본법에 따르면 조합원은 출자좌수에 관계 없이 1개의 의결권과 선거권을 갖는다(제23조 제1항). 협동조합에 잉여금이 있는 경우에는 정관으로 정하는 바에 따라 이를 배당하되(제51조 제2항), 사업 이용실적에 대한 배당액을 50% 이상이 되도록 하고 납입출자금에 따른 배당액을 10% 이하로 할 것을 요구한다(제51조 제3항). 협동조합 기본법은 협동조합을 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”으로 규정하여(제2조 제1호) 사업 등의 공동영위를 강조한다. 이러한 지배구조는 조합원의 협동조합사업 이용을 촉진하고 이를 통해 규모의 경제를 달성하는 데에 적합하다. 이상에서 살펴본 주식회사와 협동조합의 지배구조 비교 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

(1988) pp.273-280.

18) Reinier H. Kraakman et.al., *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach* (3rd edn., Oxford University Press, 2017) p.13; Oliver Williamson, “Corporate Governance”, 93 *Yale Law Journal* 1197 (1984).

19) Henry Hansmann, *supra* note 17, at 281-284.

20) *Ibid.*, at 284-286.

21) Reinier H. Kraakman et.al., *supra* note 18, at 13.

〈주식회사와 협동조합의 지배구조 비교〉

	협동조합	주식회사
소유자(owner)	조합원(생산자, 판매자, 구매자 등 사업의 이용자)	주주(자금의 투자자)
의결권 등 지배권 행사	조합원이 1개의 의결권 행사(두수(頭數)주의)	주주가 출자비율에 따라 의결권 행사(1주 1의결권 주의)
이익배당 등 현금흐름권	- 사업 이용실적에 따라 이익배당 - 출자금액은 낮은 비율로만 고려	주주의 출자비율에 따라 이익배당, 잔여재산분배
적합한 사업형태	생산, 소비 형태가 유사한 이용자들의 공동 사업	대규모 자금 투자가 필요한 사업

2. 대규모 협동조합의 특징

그런데 조합원의 수가 많고 대규모 자금조달을 수반하는 대규모 협동조합에는 앞서 살펴본 협동조합의 소유권과 지배구조와 관련한 설명이 잘 작동하지 않는다. 조합원들이 공동으로 사업을 이용하기 위해 필요한 자금을 출자한다는 협동조합 본래의 성격은 약해지고, 투자 이익을 얻기 위한 수단으로서의 성격이 강해진다. 조합원들의 사업을 이용하여 이익을 얻기도 하지만, 이보다는 협동조합에 대한 출자나 대출을 통한 이익 실현이 보다 강조되기도 한다.

조합원의 구성 역시 소규모 협동조합에 비해 이질적이다. 그 결과 조합원들이 사업에 대한 전문성이 크지 않고, 이사장, 임원 등 경영진에 대한 조합원의 효과적인 감시도 어렵다. 불특정 다수가 투자 수익을 목표로 조합원으로 참여하기 때문에, 필연적으로 출자자 보호 문제도 중요하게 된다. 소규모 협동조합의 경우 조합원이 비교적 균질하고 사업에 직접 참여하여 그 내용을 잘 이해하기 때문에 출자자 보호 문제가 크게 중요하지 않은 것과 다르다.

〈소규모 협동조합과 대규모 협동조합의 특성 비교〉

	소규모 협동조합	대규모 협동조합
조합의 목적	재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동하여 수행	특정한 사회적 목적 달성
조합원의 이익, 참여 동기	사업이나 구매 등의 공동 생산을 통해 규모의 경제를 달성하고 비용을 효율화	- 투자 수익 - 사회적 가치 달성

	소규모 협동조합	대규모 협동조합
조합원의 구성	특정 지역, 동일 직역, 사업자, 소비자 등 조합원 간 동질성이 인정됨. 폐쇄적	불특정 다수. 조합원의 구성이 다양함. 개방적
사업 내용에 대한 이해	조합원이 조합의 사업 내용을 잘 알고 전문성을 가짐	조합원이 조합의 사업 내용을 잘 알지 못함
소유와 경영의 관계	- 소유와 경영의 미분리 - 조합원이 운영에 참여하거나 운영을 감독할 수 있는 능력과 유인을 가짐	- 소유와 경영의 분리 - 조합원이 운영에 참여하거나 운영을 감독할 수 있는 능력과 유인이 적음
출자 등 자금 조달	대규모 자금 조달이 필요하지 않음	대규모 자금 조달 필요
조합원 출자 보호 필요성	조합원이 사업 내용에 대해 잘 알기 때문에, 출자 및 모집 관련 조합원 보호 필요성이 낮음	조합원이 사업 내용을 잘 알지 못하므로, 출자 및 모집 관련 조합원 보호 필요성이 높음

이와 같은 차이점이 있다고 하여 대규모 공동사업에 대해 협동조합 기본법에 따른 협동조합을 이용하지 못하게 하거나, 주식회사로 전환하게 할 것은 아니다. 협동조합의 대형화는 우리나라 대부분의 협동조합이 영세하고 이로 인하여 제대로 기능을 하지 못하는 상황에서 필수적이다. 나아가 법제도의 역할은 이해관계자들이 이용할 수 있는 다양한 형태의 공동사업 조직의 선택지를 제공하는 데에 있다는 점을 고려하면,²²⁾ 대규모 협동조합이 규모나 성격 면에서 소규모 협동조합과 다르다고 하여 특정한 형태의 조직을 강요할 것은 아니다. 이보다는 대규모 협동조합의 특성과 고유의 법률문제에 대한 탄탄한 이해를 바탕으로, 대규모 협동조합에 적합한 지배구조나 자금조달 관련 규정을 제시하는 것이 필요하다.

사실 이러한 협동조합 형태에 대한 변화는 이미 시도된 바 있다. 협동조합기본법은 2020년 개정을 통해 경영의 투명성과 재무상태가 양호한 협동조합의 경우 우선적 지위를 갖는 우선출자를 발행할 수 있도록 하였다(제22조의2). 우선출자는 의결권과 선거권이 인정되지 않지만 잉여금 배당에 있어서 우선권을 갖는다는 점에서 주식회사의 무의결권 우선주와 유사하다. 협동조합의 대형화를 촉진하기 위해 주식회사와 유사한 제도를 도입한 것이다. 이하 III장에서는 이러한 문제 의식 하에, 협동조합 기본법이 대규모 협동조합에 적합한 지배구조와 자금조달 규정을 제시하고 있는지, 대규모 협동조합을 위한 특례 규정의 필요성은 없는지를 검토한다.

22) *Ibid.*, at 19.

Ⅲ. 대규모 협동조합의 법률 문제

1. 지배구조 관련 문제

가. 소유와 경영의 분리

먼저 대규모 협동조합의 지배구조 문제부터 살핀다. 협동조합 기본법은 특정 조합원이 협동조합의 지배권이나 현금흐름권을 장악하는 것을 엄격하게 제한한다. 조합원 1인의 출자좌수는 총 출자좌수의 30% 이하로 제한되고(제22조 제2항), 조합원은 출자좌수에 관계 없이 1개의 의결권과 선거권을 갖는다(제23조 제1항, 이른바 두수(頭數)주의).²³⁾ 잉여금에 대한 배당 역시 사업 이용실적을 중심으로 이루어지도록 한다(제51조 제3항).

이러한 상황에서는 주식소유분산 회사에서 주주와 경영진 간의 대리인 문제가 중요하게 되는 것처럼, 소유와 경영의 분리에서 발생하는 여러 문제들, 예를 들어 경영진의 사익추구나 주주의 경영진 감시 인센티브 부족과 같은 문제²⁴⁾들이 대규모 협동조합에서도 발생할 수 있다. 협동조합이 대형화되고 조합원이 분산된 경우 조합의 전체 가치가 증가하더라도 조합원 각자가 누릴 수 있는 몫은 작아지므로 조합원들이 이사장 및 이사 등 임원진을 감시할 유인이 낮아진다. 설사 조합원이 자신의 경제적 이익과 관계없이 임원진에 대해 적극적인 감시를 하더라도, 두수주의에 따라 해당 조합원이 행사할 수 있는 영향력은 매우 제한적이다. 이사장이나 이사의 교체에 위해서는 다른 조합원들을 설득하여 의결권과 선거권을 행사하게 해야 하는데, 조합원의 수가 매우 많은 상황에서는 어려울 수밖에 없다.²⁵⁾

이처럼 조합원들이 조합 운영에 대한 관심이 낮아지면 그 결과 이사장 및 이사들이 조합원 전체의 이익보다 자신의 사적이익을 추구할 유인이 발생한다. 임원진이 조합운영 관련 정보를 독점하고 일반 조합원들은 이러한 정보로부터 소외됨으로 인하여 정보불균형 문제가 발생하고, 정보불균형은 조합원들이 임원진의 견제를 어렵게 하는 또 다른 요인이 된다. 이미 대형화가 이루어진 개별법 상의 협동조합에서 이사장이나 조합장의 횡령·배임 사건이 발생하고,²⁶⁾

23) 참고로 상법에 따른 회사의 경우에도 두수주의를 따르는 경우가 있다. 이른바 인적회사인 합명회사와 합자회사는 두수주의에 따라 의사결정을 하는 것이 원칙이다(합명회사의 경우 상법 제200조 제2항, 제195조, 민법 제706조 제2항, 합자회사의 경우 상법 제269조에 따라 합명회사에 관한 규정 준용). 반면 물적회사인 주식회사와 유한회사는 주식 및 지분 수에 따라 의사결정을 하는 것이 원칙이다(주식회사의 경우 상법 제369조 제1항, 유한회사의 경우 상법 제554조). 인적회사와 물적회사의 성격을 함께 갖고 있는 유한책임회사의 경우 두수주의에 따른다(상법 제287조의18, 제195조, 민법 제706조 제2항).

24) 김건식·노혁준·천경훈, 「회사법」 제9판, 박영사, 2025, 289, 290쪽 참조

25) 합리적 무관심과 집단행동 문제에 관한 설명으로는, 정준혁, “주주 보호를 위한 자본시장 법제도 개선과 쟁점 - 자기주식, 배당절차 개선, 물적분할 후 상장, 의무공개매수, 내부자거래 사전공시 제도를 중심으로”, 「기업법 연구」 제38권 제2호, 2024, 35쪽.

26) 협동조합 이사장이나 조합장의 횡령·배임 사건에 대하여는 KBS, “조합금 70억 원만 날리고 청산이라니...”,

지역농협이나 신용협동조합 등에서 이사장 선출 관련 부정선거가 문제 되는 것은²⁷⁾ 협동조합의 대형화로 인한 소유와 경영의 분리와, 이에 따른 사적이익 추구에 따른 문제를 보여주는 사례라 하겠다.²⁸⁾

나. 현행 협동조합 기본법 및 개별 법률 상 해결 방안

협동조합에서 발생하는 소유와 경영의 분리 문제에 대해서는 협동조합 기본법을 비롯한 농업협동조합법 등 개별 협동조합 관련 법률들이 나름의 해결 방안을 모색하고 있다. 협동조합 기본법에서는 조합원 수가 200명을 초과하는 경우 조합원 중에서 대의원을 선출하고 총회를 갈음하는 대의원총회를 둘 수 있도록 한다(제31조 제1항, 제2항, 동법 시행령 제9조).²⁹⁾ 조합원이 수백 명이 넘는 상황에서는 조합원들의 의견을 일치시키기도 어렵고 조합원이 조합 운영에 적극적으로 참여할 유인이 적으므로, 상대적으로 소규모인 대의원들이 이러한 역할을 수행하도록 하는 것이다. 농업협동조합법에서는 대의원회에 더하여 임의기관으로서 운영평가자문회의를 두고 있다. 운영평가자문회의는 지역농협의 운영상황을 평가하여 이사회 및 조합원 총회에 보고할 수 있는데, 조합장은 운영평가자문회의의 평가결과를 지역농협의 운영에 적극 반영하여야 한다(농업협동조합법 제44조).

그러나 조합원→대의원→임원→이사장으로 이어지는 다층적인 지배구조는 대리인 문제를 오히려 심화시킬 우려도 있다. 대의원들이 조합원의 이익을 위해 권한을 행사할 유인이 부족할 수도 있기 때문이다. 운영평가자문회의의 역시 설치가 강제되지 않는 임의기관인데다가 의결 기관이나 심의기관이 아닌 자문기구여서 이사회나 총회가 여기에 구속되지 않는다. 나아가 조합장이 그 평가 결과를 적극 반영하여야 한다는 정도의 추상적인 의무만 규정되어 있다는 점 등에 비추어 볼 때 실효적인 대리인 문제 해결 장치로서는 다소 부족함이 있다. 이러한 점에서

2023. 8. 5.자 기사(<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7741439> (2025. 9. 29. 방문)); 뉴시스, “국가보조금 횡령한 인천 모 사회적협동조합 이사장, 벌금형”, 2023. 5. 5.자 기사 (https://www.newsis.com/view/NISX20230505_0002292545 (2025. 9. 29. 방문)) 참고. 정부 보조금을 지원받는 사회적 협동조합에서 정부 보조금을 횡령하거나 사적인 용도로 사용하는 사례들이 발견된 사건에 대하여는 동아일보, “민간단체들 ‘눈먼 보조금’… ‘1865건314억 부정 사용’”, 2023. 7. 25.자 기사(<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230605/119620179/1> (2025. 9. 29. 방문)).

27) 지역농협이나 신용협동조합에서 부정선거 사례에 대하여는 뉴스1, “지역농협 임원 선거서 현금 주고받은 후보들 무더기 기소”, 2024. 9. 2.자 기사(<https://www.news1.kr/local/daejeon-chungnam/5529003> (2025. 9. 29. 방문)); 한겨레, “분당신협 이사장 선출 부정선거 의혹…경찰 수사”, 2019. 3. 4.자 기사 (https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/884433.html (2025. 9. 29. 방문)).

28) 두수주의는 협동조합의 민주적 운영을 근거로 두고 있지만 분산된 지배권으로 인하여 조합원이 경영진 감시나 경영참여에 소극적으로 되어 대리인문제에 취약하게 된다. 채희율, “상호금융 기업지배구조의 글로벌 추이와 시사점”, 「EU학 연구」 제27권 제3호, 2022, 27, 31쪽 참조.

29) 대의원 정수는 조합원 총수의 10% 이상이어야 하나, 대의원 총수가 100명을 초과하는 경우에는 100명으로 제한할 수도 있다(협동조합 기본법 제31조 제3항).

조합원 수나 자산 규모가 일정한 수준을 넘는 대규모 협동조합에 대해서는 주식회사에서 인정되는 여러 가지 경영진 견제 수단의 활용을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

2. 자금조달 관련 문제

대규모 협동조합에는 대규모 자금조달이 필요하다.³⁰⁾ 그런데 협동조합은 금융 및 보험업 영위가 금지되고,³¹⁾ 주식회사와 달리 탈퇴조합원의 지분환급청구권이 존재하는 등 일반적인 회사에 비해 금융기관 또는 자본시장으로부터 자금 조달이 쉽지 않은 측면이 있다.³²⁾ 상황이 이렇다 보니 협동조합은 조합원을 통한 자금조달을 우선적으로 고려하게 된다.³³⁾

대규모 협동조합은 다수의 조합원을 모집하는 방법을 통해 출자금을 모집하고, 다수의 조합원들로부터 대출을 받는 방법으로 주로 자금을 조달한다. 또 조합원을 모집하는 과정에서 모집 플랫폼의 도움을 받는 경우도 있다. 대규모 자금조달에 대해서는 일반적으로 자본시장법상 증권의 모집 관련 규정이나 유사수신행위의 규제에 관한 법률(이하 “유사수신행위규제법”)이 적용될 수 있다. 그런데 이들 법제도가 협동조합의 대규모 자금조달을 특별히 염두에 두고 마련되지는 않았기 때문에, 협동조합의 자금조달에 대해 위 규정이 적용되지는 않는지에 대한 논란이 있는 것이 현실이다. 이하 살펴 본다.

가. 출자금 모집 관련 자본시장법 적용 여부

(1) 자본시장법 적용 시 법률 효과

자본시장법은 50명 이상의 자에게 신규로 발행되는 증권의 취득 청약을 권유하는 행위를 모집으로 규정한다. 모집에 해당하는 경우 증권의 발행인은 증권신고서를 제출하여야 한다(자본시장법 제119조). 자본시장법은 증권의 발행·인수에 대한 청약의 권유 등을 영업으로 하는 것을 투자중개업으로 규정하고, 관련 인가를 받은 경우에만 이를 영위할 수 있도록 한다(자본시장법 제6조 제3항, 제11조).

30) 미국에서 2007년 제정된 통일유한협동조합법(ULCAA, Uniform Limited Cooperative Association Act)은 협동조합의 자금조달 문제 해결을 위하여 무한책임을 지는 회원조합원(Patron member) 외에 지분조합원(Investor member) 제도를 도입하였다. ULCAA Prefatory Note, sections 513 및 602 참조.

31) 협동조합 기본법 제45조 제3항, 참고로, 지역농협과 같은 특수 협동조합은 개별법상 다양한 자금조달 방식이 허용되는 경우가 있다. 농업협동조합법 제57조 제1항 제3호 가목, 제2항 등 참조.

32) 심인숙, 앞의 글, 37쪽, 김광준·하영진·노은영·강성윤·현예람·정순문, “사회적 금융의 제도적 개선 방안 - 협동조합 금융을 중심으로”, 「사회적경제법연구」, 경인문화사, 2018. 6, 227, 228쪽 참조.

33) 한살림생협은 한살림펀딩이라는 P2P연계대부업체를 통하여 자금을 조달해왔으며, 두레생협에서 물류센터 신축을 위하여 조합원 차입을 해왔다. 라이프인, 2020년 11월 19일자 기사 “새로운 10년을 위한 ‘생협법’에 3개 정당 뜻 모아” 참고(<https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=11530> (2025. 9. 29. 방문)).

협동조합 중에는 조합원 수가 50명이 훨씬 넘는 경우도 흔하고, 실무상 모집 플랫폼이 조합원 모집을 지원하기도 한다. 협동조합은 조합원으로부터 출자를 받으면서 출자지분을 발행하는데, 만일 이러한 출자지분이 자본시장법 상 증권에 해당한다면, 협동조합은 자본시장법에 따라 증권신고서 제출 의무를 부담할 수도 있고, 조합원 모집을 지원하는 플랫폼은 투자중개업 인가를 받아야 한다. 그러나 실무상 협동조합 기본법에 따른 협동조합은 물론 특별법 상 협동조합 중에서 증권신고서를 제출하는 사례는 거의 없는 것으로 이해된다. 조합원 모집 플랫폼 역시 투자중개업 인가를 취득한 곳은 없는 것으로 확인된다.

(2) 협동조합 출자지분이 증권에 해당하는지 여부

유가증권의 개념을 한정적으로 열거한 구 증권거래법이나 강화상 유가증권 개념과 달리 자본시장법은 증권에 대한 개념에 대하여 포괄주의를 채택하고 있다.³⁴⁾ 따라서, 전통적으로는 유가증권에 해당하지 않던 것들도 명칭과 관계 없이 자본시장법 상 증권에 해당할 수 있다. 협동조합의 출자지분 역시 자본시장법 상 증권에 대한 개념에서 배제되지 않기 때문에, 증권에 해당하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

자본시장법은 증권을 “내국인 또는 외국인이 발행한 금융투자상품으로서 투자자가 취득과 동시에 지급한 금전등 외에 어떠한 명목으로든지 추가로 지급의무(투자자가 기초자산에 대한 매매를 성립시킬 수 있는 권리를 행사하게 됨으로써 부담하게 되는 지급의무를 제외한다)를 부담하지 아니하는 것”으로 정의한다(제4조 제1항). 이처럼 증권에 해당하기 위해서는 금융투자상품에 해당해야 하는데, 자본시장법 상 정의에 따르면 금융투자상품은 ① 이익을 얻거나 손실을 회피할 목적, ② 금전등의 지급, ③ 계약상의 권리, ④ 투자성의 4가지 요건을 충족해야 한다(제3조 제1항).³⁵⁾ 불특정 다수를 상대로 자금을 모집하는 대규모 협동조합의 경우 조합원들이 이익을 얻을 목적으로 협동조합에 투자할 수 있고(① 목적 요건 충족), 조합원이 되기 위하여 조합에 출자금을 납입하여야 하며(② 금전지급 요건 충족), 조합원으로서 조합의 사업이 용권 및 잉여금 배당청구권을 취득하고(③ 계약상 권리 요건 충족), 협동조합이 파산³⁶⁾하는 등 조합원이 조합에 지급한 출자금이 조합으로부터 회수하는 금액을 초과할 수 있다(④ 투자성 요건 충족). 조합원 출자지분의 내용은 조합의 운영 형태 등에 따라 다르기 때문에 협동조합의 출자지분이 자본시장법 상 증권에 해당한다고 단정할 것은 아니다.³⁷⁾ 다만 대규모 협동조합의

34) 김건식·정순섭, 「자본시장법」 제4판, 박영사, 2023, 32, 42쪽 참조.

35) 김건식·정순섭, 앞의 책, 32~38쪽 참조.

36) 경남낙협이 파산한 사례가 있는 등 협동조합도 물론 파산할 수 있다. <https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21769> (2025. 9. 29. 방문) 참고.

37) 일반협동조합 출자지분이 증권에 해당하는지 여부는 개별 협동조합별로, 출자지분 종류별로, 구체적 사안마다 그 법적 형식과 경제적 실질을 종합적으로 파악하여 결정하여야 한다는 견해로, 심인숙, 앞의 글, 45, 46쪽 참조.

경우에는 조합원이 공동사업을 한다는 성격보다는 투자 이익을 얻는다는 성격이 강하므로(① 이익을 얻거나 손실을 회피할 목적), 그 출자지분이 금융투자상품에 해당할 가능성이 상대적으로 높아진다.

자본시장법은 다시 증권을 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권, 증권예탁증권으로 구분한다(제4조 제2항). 이 중 협동조합의 출자지분은 지분증권이나 투자계약증권에 해당할 가능성이 있다. 지분증권은 “주권, 신주인수권이 표시된 것, 법률에 의하여 직접 설립된 법인이 발행한 출자증권, 상법에 따른 합자회사·유한책임회사·유한회사·합자조합·익명조합의 출자지분, 그 밖에 이와 유사한 것으로서 출자지분 또는 출자지분을 취득할 권리가 표시된 것”으로 규정되어 있는데(제4조 제4항), 협동조합 기본법이 상법상 유한책임회사에 관한 규정을 준용한다는 점을 고려하면(제14조 제1항), 협동조합 출자지분을 유한책임회사의 출자지분과 유사한 출자지분으로 보아 지분증권으로 판단될 가능성이 있다.

실사 협동조합의 출자지분이 지분증권에 해당하지 않더라도, 투자계약증권에 해당할 가능성도 있다. 투자계약증권에 해당하기 위하여는 ① 공동사업, ② 금전의 투자, ③ 타인의 노력에 대한 의존, ④ 공동사업의 결과에 따라 손익을 귀속받는 계약상의 권리라는 개념 요소를 충족하여야 한다.³⁸⁾ 대규모 협동조합의 경우 조합원들이 협동조합의 사업운영에 사실상 참여하지 않는 경우가 많으므로(③ 타인의 노력에 대한 의존 요건 관련), 협동조합의 운영 상황에 따라서는 투자계약증권에 해당할 가능성을 배제하기 어렵다.³⁹⁾

(3) 조합원 모집이 증권의 모집에 해당하는지 여부

협동조합 출자지분이 자본시장법상 증권에 해당하고,⁴⁰⁾ 협동조합이 자본시장법이 규정한

38) 투자계약증권의 개념은 미국 연방증권법상 투자계약(investment contract)을 모델로 한 것이다. 투자계약증권의 개념요소에 대하여는 1946년 미국 연방대법원의 *SEC v. W. J. Howey Co* 판결(*SEC v. W.J. Howey Co*, 328 U.S. 293 (1946))이 선례로 널리 인용되고 있으나, 자본시장법상 투자계약증권의 해석과는 조금 차이가 있다. 김건식·정순섭, 앞의 책, 58~65쪽 참조.

39) 일반협동조합 출자지분이 투자계약증권에 해당할 가능성이 있다는 견해로, 심인숙, 앞의 글, 45, 46쪽 참조; Carol R. Goforth, "Application of the federal securities laws to equity interests in traditional and value-added agricultural cooperatives," *Drake J. Agric. L.* 6 (2001): pp.39-44, 62-78. 조합원들의 농업협동조합에 대한 참여 동기가 조합의 이용 혜택인지 투자수익인지에 따라 전통형 협동조합(Traditional Agricultural Cooperatives)과 가치부가형 협동조합(Value Added Agricultural Cooperatives)을 나누고, 전통형 협동조합은 투자적 성격이 약하여 통상 1933년 미국 증권법(Securities Act of 1933)상 증권으로 보기 어려우나, 가치부가형 협동조합은 *Howey test*상 투자계약(investment contract)으로 간주될 여지가 크고, 따라서 1933년 미국 증권법상 공시나 등록 또는 면제 요건 충족이 필요하다고 한다.

40) 앞에서 살펴본 바와 같이, 협동조합의 출자지분은 유한책임회사의 지분증권과 유사한 것 또는 투자계약증권에 해당할 수 있다. 이 경우 자본시장법 제2편 제5장(온라인소액투자중개업자 등에 대한 특례), 제3편 제1장(증권신고서) 및 제178조·제179조(부정거래행위 등의 금지 및 그 배상책임)를 적용하는 경우에만 증권으로 간주되므로(자본시장법 제4조 제1항, 동법 시행령 제3조의2), 이 범위에서 자본시장법 적용이 문제될 것이다.

방법에 따라 산출한 50인 이상의 투자자에게 출자지분 취득의 청약을 권유한다면 공모에 해당하여 증권신고서를 제출하여야 한다. 다만 자본시장법은 청약의 권유를 받은 자가 50인 이상인지 여부를 판단함에 있어 일정한 전문가 및 연고자를 합산 대상자에서 제외하도록 규정한다. 따라서 공동사업을 영위하는 조합원이 과연 이러한 예외에 해당하는지에 따라 공모 여부 및 증권신고서 제출 의무 존부가 결정된다.

이와 관련하여 자본시장법 시행령 등은 다음 각호에 해당하는 경우 연고자로 보아 50인 이상 여부 합산대상에서 제외할 수 있는 규정을 두고 있다(자본시장법 시행령 제11조 제1항 제2호 사목, 증권의 발행 및 공시 등에 관한 규정 제2-1조 제3항 제3호 내지 제5호).

- 발행인이 협회 등 단체의 구성원이 언론, 학술 및 연구 등 공공성 또는 공익성이 있는 사업을 영위하기 위하여 공동으로 출자한 회사(설립중인 회사 포함)인 경우 해당 단체의 구성원(제3호)
- 발행인이 지역상공회의소, 지역상인단체, 지역농어민단체 등 특정지역 단체의 구성원이 그 지역의 산업폐기물 처리, 금융·보험서비스 제공, 농수축산물의 생산·가공·판매 등의 공동사업을 영위하기 위하여 공동으로 출자한 회사(설립중인 회사 포함)인 경우 해당 단체의 구성원(제4호)
- 발행인이 동창회, 종친회 등의 단체 구성원이 총의에 의하여 공동의 사업을 영위하기 위하여 공동으로 출자한 회사(설립중인 회사 포함)인 경우 해당 단체의 구성원(제5호)

위 예외 규정들은 공공성 또는 공익성 있는 사업을 영위하거나 특정지역의 공동사업을 영위하기 위해 공동으로 출자한 회사의 경우 이들이 발행인의 재무상황이나 사업내용 등을 잘 알 수 있는 연고자에 해당한다고 본다(자본시장법 시행령 제11조 제1항 제2호 사목 참조). 그런데 대규모 협동조합의 경우 불특정 다수의 조합원으로 구성되어 있는 경우가 많아서, 특정지역 단체의 구성원에 해당하지 않는 경우가 많고, 해당 지역의 현안에 대한 지식이 있는 것도 아니며, 지역의 공동사업에 이해관계도 없고, 동창회, 종친회 등과 같은 조합원 간 유대관계도 약한 경우가 많을 것이다. 또한, 위 예외 규정 모두 그 문언상 발행인이 회사인 경우에 적용되는 것인데, 협동조합이 회사에 해당하는 것도 아니라는 점에서 역시 위 예외규정을 적용하는 것이 타당한지에 대한 의문이 남는다. 참고로 법원과 금융감독원 모두 위 예외 규정들을 다소 한정적으로 해석하는 점⁴¹⁾을 고려할 때, 협동조합의 조합원들을 일률적으로 발행인의 재무상황이나 사업내용 등을 잘 알 수 있는 연고자로 보아 위 예외 규정이 적용된다고 보기는 어려울 수도 있다.⁴²⁾

41) 대법원 2005. 9. 30. 선고 2003두9053 판결 및 금융감독원, 「기업공시 실무안내」, 2024. 12, 298쪽 참조.

42) 일반협동조합이 출자지분 등 자기자본을 조달하는 경우에 공시규제를 받게 될 수 있고, 증권 해당 여부 판단에

나. 협동조합 차입금 모집의 유사수신행위 해당 여부

다음으로 조합원으로부터의 차입 문제를 살핀다. 협동조합이 조합원들로부터 차입금을 모집하는 행위가 유사수신행위에 해당하는지 여부가 논란이 되고 있다.⁴³⁾ 유사수신행위규제법은 관련 법령에 따른 인허가 없이 불특정 다수인으로부터 원금 또는 이자를 보장하는 약정을 하고 자금을 조달하는 것을 업으로 하는 것을 금지한다(제2조, 제3조). 협동조합은 조합원으로부터만 자금을 차입하기 때문에 불특정 다수인에게 원금보장약정을 하는 것은 아니라고 해석할 수도 있다.⁴⁴⁾

그러나 법원 판결례 중에는 전국교수공제회가 교수들을 상대로 적금 또는 수탁금을 모집한 사례나 대한의사공제회가 전공의를 상대로 예탁금을 조달한 사례와 같이 특정 단체의 구성원들만을 상대로 한 자금조달행위도 유사수신행위로 판단한 사례가 다수 존재한다.⁴⁵⁾ 하급심 판결례 중에서도 영농조합법인이 조합원을 모집하며 실질적으로 투자금 이상의 금액을 확정적으로 보장하는 경우를 유사수신행위로 판단한 사례가 있다.⁴⁶⁾ 이처럼 협동조합의 조합원 모집이나 조합원들을 상대로 한 차입금 모집 등 자금조달 행위는 상황에 따라 유사수신행위에 해당한다고 판단될 여지가 있다.⁴⁷⁾

다. 제도 개선의 방향성

이와 같이 협동조합의 조합원 모집 시 증권신고서 제출 의무가 발생하는지, 모집 플랫폼이 투자중개업자 인가를 받아야 하는지, 협동조합의 조합원으로부터의 차입이 유사수신행위에 해

대한 법적 불확실성이라는 추가적인 부담을 받는다는 견해로, 심인숙, 앞의 글, 46쪽; 협동조합의 공모규제 적용문제는 입법적으로 해결해야 한다는 견해로, 김광준·하영진·노은영·강성운·현예람·정순문, 앞의 글, 242~245쪽 참조.

43) 정순문, “협동조합의 활성화를 위한 제도개선방향 제언”, 「공익과 인권」 제19호, 2019, 271쪽 참조; 연합뉴스 2019년 5월 24일자 기사, “아이쿱생협, 1천억대 유사수신행위 금감원에 진정” 참고(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190524055351004> (2025. 9. 29. 방문)); 한국농정신문 2016년 2월 21일자 기사, “공정위, 아이쿱 조합원 차입자금 모집에 행정처분” 참고(<https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=25168> (2025. 9. 29. 방문)); 또한, 합법적인 협동조합 등을 가장하여 투자를 유인하는 유사수신행위가 발생하고 있다는 금융감독원(이하 “금감원”) 보도자료도 있었고(금융감독원, 「최근 유사수신행위업체의 특징과 소비자 유의사항」, 2016. 8. 9.자 보도자료, 2, 5쪽), 협동조합의 조합원 차입에 관한 유사수신행위 논란이 발생하지 않도록 기준을 마련할 것이 권고된 적도 있다(관계부처 합동, 앞의 보도자료, 22쪽).

44) 김광준·하영진·노은영·강성운·현예람·정순문, 앞의 글, 236~242쪽; 정순문, 앞의 글, 271~275쪽 참조.

45) 대법원 2013. 11. 14 선고 2013도9769 판결, 대법원 2013. 11. 14 선고 2012도6674 판결.

46) 서울중앙지방법원 2019. 12. 18. 선고 2017가단75553 판결, 금융위원회 유권해석(일련번호080192 “유사 수신행위 여부”).

47) 협동조합이 조합원을 대상으로 차입금을 모집하는 행위가 유사수신행위가 아니라는 주장으로는 김광준·하영진·노은영·강성운·현예람·정순문, 앞의 글, 236~242쪽 참조; 주태협동조합의 경우에서, 조합원을 통한 차입이더라도 차입금 모집과 같은 금융사업을 하는 경우에는 유사수신행위에 해당할 수 있다는 견해로, 김정욱·유성희, “사회주택 공급 활성화를 위한 규제 정비 방안”, 「일감부동산법학」 제19호, 2019, 192쪽.

당하는지에 대해서는 법적 불확실성이 존재한다. 이러한 법적 불확실성은 조합이 폐쇄적이고 조합원이 조합 사무를 잘 아는 소규모 협동조합에서, 불특정 다수의 조합원이 참여하고 투자 목적이 강화되는 대규모 협동조합이 될수록 커질 수밖에 없다. 협동조합이 자본시장으로부터 대규모 자금조달을 하는 것이 현실적으로 어렵고, 다수의 조합원을 통한 자금조달에 의존할 수밖에 없는 현실을 고려할 때, 협동조합의 대형화를 위해서는 관련 규정의 적용 여부를 명확히 할 필요성이 있다.

그렇지만 협동조합에 대해 자본시장법이나 유사수신행위규제법을 적용하지 않더라도, 불특정 다수의 조합원이 참여하고, 조합원이 공동사업 영위보다는 투자 목적으로 출자하는 대규모 협동조합에서는 소규모 협동조합에 비해 출자자 보호의 필요성이 훨씬 크다. 협동조합이 조합원을 모집하거나 조합원들로부터 차입금 등을 조달하면서 출자금 또는 원금을 보장하는 것처럼 광고를 한다면 조합원 보호 목적상 유사수신행위로 규제할 실질적 필요성도 있을 것이다. 이러한 점을 종합적으로 고려하면, 협동조합 기본법에 협동조합의 자금 조달 관련 방법을 규율하고, 사회적 목적 달성 등 일정한 요건 하에 별도의 공시 및 출자자 보호 수단을 정립하는 것이 바람직하다.

IV. 대규모 협동조합 특례 규정 제안

이상에서 살펴본 바와 같이, 대규모 협동조합은 소규모 협동조합과 지배구조나 자금조달 측면에서 상당히 다른 특성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 현행 협동조합 기본법은 대규모 협동조합 특유의 문제들을 적절하게 대응하는 데에 일정한 한계가 있다. 이 글에서는 이러한 문제의식 하에 협동조합 기본법에 지배구조 및 자금조달 관련 특례 규정을 둘 것을 제안한다. 협동조합 기본법에서 조합원 수나 자산총액 등을 기준으로 대규모 협동조합을 정의하고,⁴⁸⁾ 대규모 협동조합에 관한 별도의 장(章)을 신설하여 대규모 협동조합에 대한 특례를 규정하는 방안을 고려할 수 있다.

아울러 대규모 협동조합이 자칫 자금조달 관련 규제를 부당하게 회피하는 수단으로 악용되지 않고 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌한다는 협동조합의 본래 목적에 따라 운영될 수 있도록, 대규모 협동조합의 공익성을 강화할 것을 제안한다. 이러한 요건을 갖춘 경우

48) 농업협동조합은 자산총액이 500억원 이상인 경우, 수산업협동조합 및 신용협동조합은 자산총액이 300억원 이상인 경우, 산림조합은 ① 자산총액이 회원조합의 평균자산규모 이상인 경우 또는 ② 총자산대비 순자본 비율이 2% 미만인 경우 외부감사인에 의한 회계감사를 받도록 하는 등의 특례를 규정하고 있다(농업협동조합법 제65조의2 제1항, 동법 시행령 제8조의2; 수산업협동조합법 제169조 제7항, 동법 시행령 제61조 제5항; 신용협동조합법 제47조 제5항, 동법 시행령 제18조의4; 산림조합법 제123조 제4항, 동법 시행령 제22조 제2항 참조).

에 한하여 자금조달 관련 특례를 적용하는 것이 합리적이다. 이하 (1) 대규모 협동조합의 공익성 강화, (2) 지배구조 관련 규정 도입, (3) 자금조달 관련 특례 적용의 순서대로 검토한다.

1. 대규모 협동조합의 공익성 강화

협동조합이 대형화될수록 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌”한다는 협동조합의 본래 성질은 희미해지고, 영리성을 갖는 주식회사와 유사하게 된다. 법률의 역할이 다양한 형태의 공동사업체 형태를 제공하여 당사자 간의 거래비용을 줄이는 데에 있다고 본다면,⁴⁹⁾ 협동조합이 협동조합 기본법에서 제공하는 수단을 활용하여 대형화 되는 것은 자연스러운 현상이다.

그렇지만 그런데 앞서 검토한 바와 같이 대규모 협동조합의 자금조달이 자본시장법 상 공모나 유사수신행위 해당하는지가 다소 명확하지 않음에도 불구하고, 실무상 이에 대해 관련 법령이 적용되어 문제가 된 사례는 없는 것으로 보인다. 이는 공동사업을 영위한다는 협동조합의 본래 성격이 고려되었기 때문일 것이다. 따라서 대규모 협동조합의 자금조달을 활성화하고 이와 관련한 법적 불확실성을 배제하기 위해 일정한 요건 하에 금융 관련 법령에 대한 특례를 인정할 필요가 있지만, 이와 더불어 대규모 협동조합의 공익성을 강화할 필요가 있다. 대규모 협동조합이 자칫 금융 관련 법령의 우회 수단으로 악용되지 않기 위해서는 자본조달 관련 특례 역시 대규모 협동조합의 공익성이 인정되는 전제 하에서만 인정되어야 할 것이다.

이러한 점에서 대규모 협동조합에게 일정한 공익이나 가치를 목적으로 지정할 것을 요구할 필요가 있다. 협동조합 기본법의 목적이 협동조합을 통해 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하는 데에 있음(제1조)을 고려할 때, 대규모 협동조합은 미국의 공익회사(benefit corporation)나 프랑스의 임무회사(société à mission)와 같은 사회적 기업으로서 자리매김하게 하는 것이 바람직하다. 2019년 제정된 프랑스 뱁뜨법(Loi Pacte)⁵⁰⁾은 정관에 존재의 이유를 기재하고, 회사가 추구하는 사회적, 환경적 목표를 정관에 규정하는 것 등의 요건을 갖출 경우 임무회사로 지정될 수 있도록 하였다.⁵¹⁾ 임무회사는 내부 위원회를 통하여 회사가 임무를 준수하는지 여부를 스스로 평가하고, 독립된 제3자가 이를 검토하는 방법을 통해 임무 수행 여부를 확인 받는다.⁵²⁾

대규모 협동조합 역시 이러한 목표를 정관에 기재하게 하고 이러한 목적 범위 내에서만 대규모 자금조달을 할 수 있도록 하는 것을 제안한다. 프랑스의 사례를 참조하여, 대규모 협동조

49) Reinier H. Kraakman et.al., *supra* note 18, at 19.

50) La loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

51) 임무회사의 상세한 내용에 관하여는 정준혁, “프랑스 회사법의 최근 동향과 시사점-기업의 사회적 책임, 인권 실사, 주주행동주의를 중심으로-”, 「상사법연구」 제41권 제4호, 2023, 18~20쪽.

52) L.210-10 - L.210-12, Code de Commerce.

합이 이러한 목적 범위 내에서 운영되는지를 감사는 물론 외부 감독자가 확인할 필요가 있다. 우리나라의 경우 뒤에서 살펴보는 바와 같이 대규모 협동조합 연합회를 필수 기관으로 설립하여 해당 업무를 수행하게 하는 것을 검토할 수 있다. 일정한 공익적, 사회적 역할을 수행하는 영리조직인 공익회사가 전 세계적으로 각광을 받음에도 불구하고 우리나라에서는 이러한 움직임이 활발하지 않았는데, 대규모 협동조합이 이러한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 지배구조 관련 특례 규정

다음으로 대규모 협동조합의 지배구조 관련 제도 개선 방안을 검토한다. 앞서 검토한 것과 같이, 대규모 협동조합에서는 소유와 경영의 분리, 지배권의 분산 및 파편화 현상, 다층적 대리구조에 따른 조합원과 임원진과의 대리인 문제가 발생하고 이는 주식소유 분산기업에서의 대리인 문제와 매우 유사하다. 회사법에서 이 문제를 해결하기 위해 고안된 제도들을 참고하여, 임원진과 조합원의 이해관계를 일치시키고, 기회주의적 행동을 억제하기 위한 지배구조 제도 설계가 필요하다.

한편, 우리나라 대부분의 주식회사에 지배주주가 존재하는 것과 달리, 협동조합에는 두수주의 채택에 따라 임원진을 견제하고 감독할 인센티브를 갖는 지배지분을 갖는 조합원이 존재하지 않고, 이에 따라 조합원들의 이해관계가 파편화되고 목소리를 하나로 모으기 어려운 대규모 협동조합의 상황을 고려해야 한다. 아래 표에서 보는 바와 같이 대규모 협동조합과 우리나라 대부분의 주식회사에서의 대리인 문제의 양상이 다르기 때문에, 이를 고려한 제도 설계가 필요하다.

〈우리나라 대규모 협동조합과 주식회사 지배구조의 비교〉

	대규모 협동조합	주식회사
소유구조	• 두수(頭數)주의에 따라 소유가 분산됨 • 분산소유구조	• 거의 대부분의 회사에 지배주주가 존재 • 집중소유구조
대리인 문제	• 분산된 조합원과 임원 간 대리인 문제	• 지배주주와 일반주주간 대리인 문제
기회주의적 행동의 양상	• 분산된 조합원들이 임원진을 감시하지 못하기 때문에, 임원진 사적이익 추구가 문제	• 지배주주가 임원진을 감시하기 때문에, 임원진보다는 지배주주 사적이익 추구가 문제

이하에서는 이러한 문제 의식 하에 주식회사에 이미 도입된 조합원의 총회 소집청구권, 전자총회 및 전자투표 제도의 도입, 출자지분 환급 및 양도 제한 완화, 외부 회계감사 의무화 등을 대규모 협동조합에 적용될 특례 규정으로 제시한다.⁵³⁾ 여기에 더하여 조합원 개인이 임원진을 감시할 인센티브가 크지 않다는 점을 고려하여, 연합회 및 주무부처에 의한 대규모 협동조합의 검사 및 감독 효율화를 추가적인 제도 개선 과제로 제시한다.

가. 조합원의 총회 소집청구권

협동조합에서 총회 소집결정 및 의안 결정권한은 이사회에, 소집권은 이사장에게 부여되어 있다(협동조합 기본법 제33조 제2호, 제28조 제1항). 조합원 다수가 의견을 같이하더라도 이사장 1인이 반대하는 경우에는 조합원들이 총회에서 의결권을 행사할 기회가 부여되지 않는 것이다. 한편 상법상 주식회사는 발행주식총수의 3% 이상의 주식을 소유한 주주가 이사회에 주주총회 소집을 청구할 수 있고, 이사회가 지체 없이 주주총회를 소집하지 않는 경우에는 주주가 법원의 허가를 받아 주주총회를 소집할 수 있도록 하고 있다(상법 제366조 제1항, 제2항).

농업협동조합에서는 조합원 300인 이상 또는 10% 조합원의 동의를 받아 조합장에게 총회 소집을 청구할 수 있고(농업협동조합법 제36조 제1항), 수산업협동조합에서는 조합원 1/5 이상의 동의로 조합장에게 총회 소집을 청구할 수 있도록 하는 등(수산업협동조합법 제38조) 각종 특별법상 협동조합에서도 조합원의 총회소집청구권을 보장하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 총회 소집청구권은 외국의 입법례에서도 확인이 된다. 스페인 협동조합법에서는 20% 이상의 조합원을 대표하는 자가,⁵⁵⁾ 독일 협동조합법은 조합원 10% 이상의 요청으로,⁵⁶⁾ 포르투갈 협동조합법은 5%(최소 3명)의 조합원의 요청으로 임시총회를 개최할 수 있다.⁵⁷⁾

53) 조합원의 대표소송 제기청구권도 고려할 수 있는데, 이는 협동조합 기본법 제14조 제1항, 상법 제287조의2에 따라 보장되는 것으로 보인다.

54) 특별법상 협동조합 조합원의 총회소집청구권에 대하여는 김용진·송영선·이선민, “사회적경제 촉진 방안으로서의 협동조합기본법제분석”, 한국법제연구원, 2020. 6, 63~65쪽 참고.

55) Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, Artículo 23(3) - La Asamblea General extraordinaria será convocada a iniciativa del Consejo Rector, a petición efectuada, fehacientemente, por un número de socios que representen el veinte por ciento del total de los votos y, si lo prevén los Estatutos, a solicitud de los Interventores. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681> (2025. 9. 29. 방문).

56) Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften §45(1) - Die Generalversammlung muss unverzüglich einberufen werden, wenn mindestens ein Zehntel der Mitglieder oder der in der Satzung hierfür bezeichnete geringere Teil in Textform unter Anführung des Zwecks und der Gründe die Einberufung verlangt. https://www.gesetze-im-internet.de/geng/_45.html (2025. 9. 29. 방문).

57) Lei n.º 119/2015 de 31 de Agosto, Artigo 34(3) - Sem prejuízo de a legislação complementar de cada ramo ou de os estatutos poderem dispor de maneira diferente, a assembleia geral extraordinária reúne quando convocada pelo presidente da mesa, por sua iniciativa, a pedido do órgão de administração ou de fiscalização, ou a requerimento de, pelo menos, cinco por cento dos membros da cooperativa, num mínimo de três. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/119-2015-70139955> (2025. 9. 29. 방문).

기획재정부가 제정한 협동조합 정관 예시⁵⁸⁾ 제32조 제1항에서는 1/5 이상의 조합원 및 감사에게 총회 소집청구권을 부여하고 있으나, 그 채택 여부는 조합에 달려있기 때문에 실효성이 크지 않다. 대규모 협동조합의 경우 조합원에 의한 임원진 견제를 위하여 일정 수 이상의 조합원 또는 감사가 요구하는 경우 이사장이 총회를 소집하도록 하고, 이사장이 총회를 소집하지 않는 경우에는 조합원 또는 감사가 직접 또는 법원의 허가를 얻어 총회를 소집할 권한을 보장할 필요가 있다.⁵⁹⁾

나. 전자총회 및 전자투표 제도

전자총회와 전자투표는 생업에 바쁜 조합원들의 조합 의사결정 참여에 중요한 역할을 할 수 있다. 상법은 주식회사가 이사회 결의에 따라 주주총회에서 전자투표를 허용할 수 있도록 한다(상법 제368조의4). 그리고 2025. 7. 상법 개정으로 상장회사에서는 정관으로 배제 규정을 두지 않는 한 전자주주총회 제도가 도입되어 자산총액이 2조원 이상인 대규모 상장회사는 전자주주총회가 의무화되었다(상법 제542조의14 제1항, 제2항). 반면, 협동조합에 있어서는 협동조합 기본법에 전자총회나 전자투표에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않다. 조합원들의 협동조합 운영에 대한 무관심을 해소하고 조합원들이 조합의 선거나 조합원총회에 참석할 시간적, 공간적 제약을 극복하기 위하여 대규모 협동조합에서도 전자총회와 전자투표 제도를 도입하는 것이 바람직하다.

참고로 대부분의 입법례는 정관에 규정을 두는 경우 원격회의 등을 할 수 있도록 규정한다. 프랑스 협동조합 지위에 관한 법률은 협동조합이 정관에 따라 화상회의 또는 원격통신 수단을 사용한 총회를 개최할 수 있도록 허용하고 있고,⁶⁰⁾ 캐나다 협동조합법 역시 정관에 따라 전화, 전자 또는 기타 통신수단을 통해 총회를 개최할 수 있도록 한다.⁶¹⁾ ILO 협동조합 입법 가이드라인도 우편, 인터넷 기타 기술적 수단을 통한 투표를 조합원들이 최대한의 의사결정 과정에 참

58) 「협동조합 정관의 작성방법 및 작성예시」, 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 2024. 11.

59) 총회 소집 청구권을 행사할 조합원 수 요건에 대하여는 김용진·송영선·이선민, 앞의 글, 67쪽 참고. 해당 문헌에서는 1/5 요건을 제시하고 있는데, 대규모 협동조합에 대하여는 좀 더 완화된 요건을 규정할 필요가 있다고 생각된다.

60) Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, art. 10: Si les statuts le prévoient, sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité les associés qui participent à l'assemblée générale par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification et dont la nature et les conditions d'application sont déterminées par le code de commerce. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000684004> (2025. 9. 29. 방문).

61) Canada Cooperatives Act (S.C. 1998, c. 1) Art. 48(3) - Unless the by-laws provide otherwise, a member or shareholder may participate in a meeting of the cooperative, in accordance with the regulations, if any, by means of a telephonic, electronic or other communication facility that permits all participants to communicate adequately with each other during the meeting, if the cooperative makes available such a communication facility. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-1.7/page-5.html#h-45470> (2025. 9. 29. 방문).

여할 수 있는 방안으로 권장하고,⁶²⁾ 유럽협동조합법도 정관으로 우편이나 전자적 방법에 의한 투표를 허용할 수 있다고 규정한다.⁶³⁾

다. 출자지분 환급 및 양도 제한 완화

탈퇴권(exit)은 의결권 행사(voting)와 함께 대표적인 경영진 견제 수단이다.⁶⁴⁾ 협동조합에서 조합원 지위나 출자지분을 양도하기 위하여는 총회의 의결을 받아야 한다(협동조합 기본법 제24조 제3항). 그리고, 조합원은 정관이 정하는 바에 따라 협동조합을 탈퇴할 수 있으나 탈퇴 조합원에 대한 출자금 환급은 총회의 의결사항이다(협동조합 기본법 제24조 제1항, 제29조 제1항 제8호의2).⁶⁵⁾ 따라서 협동조합 조합원이 협동조합에 투여한 자본을 회수하고 협동조합과의 관계를 단절하기 위하여는 조합원 총회의 의결을 받아야 하며, 정관상 제약을 준수하여야 한다.

이처럼 협동조합 기본법에서 조합원 지위나 출자지분의 양도를 제한한 것은, 조합원의 권익을 추구한다는 협동조합의 특성상 그 폐쇄성을 인정할 필요가 있기 때문이다. 이러한 논리는 마을 공동체와 같이 소수의 조합원이 공동체의 발전과 같은 공동의 이익을 추구하는 소규모 협동조합에서는 정당성이 인정될 수 있으나,⁶⁶⁾ 조합원 간에 서로 잘 알지도 못하는 대규모 협동조합에서는 그러하지 아니하다. 본 논문에서 다루는 대규모 협동조합의 경우에는 임원진의 운영이 바람직하지 않은 경우 조합원들이 조합으로부터 탈퇴할 수 있도록 하여 조합원들에게 스스로의 권리를 보호할 수 있는 기회를 제공하고, 이를 통해 임원진을 견제할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

따라서 대규모 협동조합의 경우 출자금 환급은 협동조합 채권자를 해할 염려가 없는 한 허용할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 단 협동조합 채권자 보호를 위해 주식회사 배당가능이익의 예에 따라, 순

62) International Labor Organization, Guidelines for Cooperative Legislation, third revised edition (11 December 2012), p.85.

63) Article 58(4) Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE).

64) Eleonora Broccardo, Oliver Hart, and Luigi Zingales. "Exit versus voice." Journal of Political Economy 130, no. 12 (2022).

65) 단, 협동조합이 자기 출자지분을 취득하는 것은 금지되어 있다(협동조합 기본법 제55조).

66) 심인숙, "영리기업조직의 한 유형으로서의 협동조합에 관한 소고 - 협동조합기본법상 일반협동조합의 지배구조를 중심으로-", 「선진상사법률연구」 제68호, 2014. 10, 44쪽.

67) 협동조합의 출자금 환급의 허용은 국제협동조합연맹(ICA, International Cooperative Alliance)이 1995년 100주년 기념 맨체스터 총회에서 발표한 '협동조합 정체성에 대한 선언(Statement on the Co-operative Identity)'에 포함된 협동조합이 지켜야 할 7가지 원칙(이하 "협동조합 7대 원칙") 중 제1원칙인 "자발적으로 개방적인 협동조합" 원칙에도 부합한다. 앞서 살펴 본 ILO 협동조합 입법 가이드라인도 조합원의 탈퇴권은 법으로 보장할 것을 권고하면서, 협동조합의 행정적 조치나 정관이 이를 침해해서는 안 된다고 한다. International Labor Organization, Guidelines for Cooperative Legislation, third revised edition (11 December 2012), p.74.

자산에서 법정준비금 등을 공제한 금액의 범위 내에서 이를 통제할 필요는 있다. 또한 환급지분의 정당한 가치평가를 위한 규정 등을 협동조합 정관에 규정할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 출자지분 양도의 경우 협동조합의 조합원 구성에 관한 권한을 존중하는 측면에서 협동조합 가입을 승인받은 자나 기존 조합원에 대한 양도는 제한 없이 허용할 필요가 있다.

라. 외부 회계감사 의무화

협동조합 기본법은 예산 및 결산 등에 관하여 다음과 같은 규정을 두고 있다. 먼저 사업계획서와 수지예산서를 작성하여 총회의 의결을 받아야 하고(협동조합 기본법 제48조), 회계장부를 적극 공개하도록 한다(협동조합 기본법 제49조 제1항 제4호). 특히 조합원 수가 200인 이상 또는 출자금 납입총액이 30억원 이상인 협동조합은 사업결산보고서를 공시하여야 한다(협동조합 기본법 제49조의2 제1항, 동법 시행령 제12조). 그러나 외부 회계감사를 받을 의무가 규정되어 있지는 않다. 한편 농업협동조합, 수산업협동조합이나 신용협동조합 등은 자산규모가 일정 규모 이상인 경우 외부 회계감사를 받도록 하고 있다(농업협동조합법 제65조의2, 수산업협동조합법 제169조 제7항, 신용협동조합법 제47조 제5항, 산림조합법 제123조 제4항 참조).

외부 회계감사는 주주, 사원, 채권자 등 회계 정보의 이용자가 일정 규모 이상인 경우 그 필요성이 인정된다. 주식회사와 같은 공동 사업체에 대하여는 법률이 외부 회계감사를 강제하여 주주, 사원, 채권자 등이 공동 사업체의 회계 정보의 정확성을 신뢰하고 거래할 수 있도록 함으로써, 거래비용을 감소시키는 역할을 수행한다. 이러한 회계감사가 경영진의 경영 실적에 대한 투명성을 높임은 물론이다. 따라서 일정 규모 이상인 대규모 협동조합의 경우 경영 투명성 확보와 거래 활성화를 위하여 외부 회계감사를 받도록 하는 것이 바람직하다.⁶⁹⁾ 참고로 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률에 의하면 주식회사 또는 유한회사의 경우 자산총액, 매출액, 부채총액, 사원 수 등의 기준에 따라 외부감사의 대상이 된다.⁷⁰⁾ 대규모 협동조합의 경우에도 이러한 기준에 준하는 재무 규모나 조합원 요건에 해당하는 경우에는 외부감사를 의무화하는 것이 필요하다.

68) 이와 관련하여 기관전용 사모집합투자기구 정관에서 통용되는 출자지분 환급에 관한 규정 등을 참조할 수 있겠다. 참고로, 많은 기관전용 사모집합투자기구 정관에서는 집합투자재산이 상장증권인 경우 일정 기간 시가를 기준으로, 기타 유가증권은 제3자(일반적으로 회계법인)가 평가하는 가격, 취득가 또는 시장가로 평가하여 퇴사 사원에 대한 환급금을 산정하도록 한다.

69) 동지: 박광동·김형미·Hirota Yusuyuki·강봉준·신창섭·홍고우나·홍성민, “주요국의 협동조합 관련 법체계 연구”, 한국법제연구원, 2019. 3, 362쪽.

70) (i) 자산총액 또는 매출액이 500억원 이상 또는 (ii) 자산총액 120억원 이상, 부채총액 70억원 이상, 매출액 100억원 이상 종업원 100명 이상(유한회사의 경우 사원이 50명 이상인 경우도 추가)인 경우 중 2개 이상에 해당하는 경우(주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 제4조 제1항 제3호, 동법 시행령 제5조 제1, 2항 참조).

마. 협동조합의 검사 및 감독

대규모 협동조합의 조합원에 다양한 임원진 견제 수단을 제공하더라도 조합원이 적극적으로 권한을 행사하지 않을 가능성이 높다. 앞서 살펴 본 바와 같이, 출자지분 및 의결권, 선거권이 분산된 상황에서는 적극적으로 조합원의 권리를 행사할 유인이 부족하기 때문이다. 우리나라 주식회사를 보더라도, 주주대표소송이나 증권집단소송 등 다양한 소액주주 보호수단이 제공되었음에도 불구하고 실제 그 활용도는 매우 낮은 상황이다.⁷¹⁾

이와 같이 조합원이 임원진을 감시할 유인이 부족한 경우에는 협동조합의 공익적 목적을 고려하여 정부 및 공공기관이 역할을 수행하는 것이 필요하다. 우리나라 회사에서 이루어지는 사익편취 행위에 대해서는 공정거래법이나 법인세법, 상속세 및 증여세법, 형법 상 배임죄 등이 이를 억제하는 기능을 수행한다.⁷²⁾ 실제로 농업협동조합 등의 경우에는 개별 법령에 따라 주무기관이 감독권, 경영지도권 등을 보유한다.⁷³⁾ 협동조합의 경우에는 이러한 권한이 인정되지 않고,⁷⁴⁾ 현실적으로 관할 주무부서인 기획재정부에서 수많은 협동조합을 검사 및 감독하는 것도 인력 및 예산의 한계로 인해 현실적으로 쉽지 않다.

이와 관련하여서는 다음과 같은 제도 개선 방안을 생각해 볼 수 있다. 먼저 농업협동조합 등에 준하여, 대규모 협동조합의 경우에는 기획재정부에 검사 및 감독권한을 부여한다. 다만 인력 및 예산 등을 고려하여 농업협동조합중앙회나 신용협동조합중앙회의 예에 따라 가칭 대규모 협동조합 연합회를 필수조직으로 규정하고, 대규모 협동조합 연합회가 주무부서로부터 업무를 위임 받아 개별 대규모 협동조합에 대한 검사 및 감독을 실시한다. 기획재정부는 대규모 협동조합 연합회를 검사 및 감독하고, 이를 통해 대규모 협동조합에 대한 감독권을 행사한다.⁷⁵⁾ 대규모 협동조합의 경우에는 사회적 목적을 추구한다는 공익적 성격도 있고, 수많은 조합원이 참여한다는 점에서 정부의 일정한 감독이 필요하다. 사적 집행(private enforcement)이 원활하지 않은 상황에서는 공적 집행(public enforcement)이 일정한 역할을 하여야 한다.

71) 정준혁, 앞의 글(각주 25), 83쪽.

72) 정준혁, “지배권의 사적이익과 경영권 프리미엄”, 『기업법연구』 제33권 제2호, 2019, 78쪽

73) 농업협동조합법은 농업협동조합중앙회가 각 농업협동조합을 지도 및 감사하고(동법 제142조 및 제146조 참조), 농림축산식품부장관이 농업협동조합중앙회를 감독 및 행정처분을 할 수 있도록 하고 있으며(동법 제162조 및 제164조 참조), 신용협동조합법은 신용협동조합중앙회가 각 신용협동조합을 지도, 검사 및 감독하고(동법 제78조 제1항 제1호 및 제3호 참조), 금융위원회가 신용협동조합중앙회를 감독 및 행정처분을 할 수 있도록 한다(동법 제83조 및 제85조 참조).

74) 협동조합 기본법에는 협동조합연합회가 일반협동조합을 검사 및 감독할 수 있는 권한이나, 기획재정부장관 등이 협동조합연합회를 검사 및 감독할 수 있는 권한이 명시적으로 규정되어 있지는 않다.

75) 참고로 류창호, “협동조합기본법상 협동조합의 조직과 구조”, 『아주법학』 제8권 제4호, 2015, 314, 315쪽은 협동조합과 조합원의 분쟁해결을 위하여 협동조합연합회에 분쟁해결기구를 설립하는 방안을 제안하고 있는데, 협동조합연합회가 분쟁해결을 담당하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

3. 자금조달과 조합원 보호 관련 특례

가. 출자지분 발행 관련 특례

협동조합 출자지분이 자본시장법상 지분증권 또는 투자계약증권에 해당하는지 여부, 그리고 증권신고서 제출 의무 발생의 전제가 되는 모집 또는 매출 해당 여부 판단을 위한 50인 이상의 투자자 산출시 협동조합의 조합원이 제외되는지 여부, 조합원 모집 플랫폼이 투자중개업에 해당하는지 여부와 관련하여 법적 불확실성이 있음은 앞서 본 바와 같다.⁷⁶⁾ 협동조합의 운영 방식에 따라 협동조합 출자지분이 법리상 지분증권이나 투자계약증권에 해당할 가능성을 완전히 배제하기는 어렵고, 대규모 협동조합이 불특정 다수를 상대로 조합원을 모집하는 경우 그 실질이 금융투자상품 판매와 유사한 경우도 존재하는 것이 사실이다.

그렇지만 협동조합 출자지분에 대해 자본시장법상 증권과 동일하게 규제하는 것 역시 협동조합이 주식회사와 비교할 때 영리성이나 투자성이 낮고 공익적 특성을 갖는다는 점에서 바람직하지 않다. 실제로 미국 1933년 증권법은 당국의 감독을 받는 신용협동조합이나 일정한 농민협동조합이 발행한 증권을 면제증권으로 보아 관련 규제를 적용하지 않는다.⁷⁷⁾⁷⁸⁾ 또한 조합원들의 참여 동기가 조합 사업의 이용에 있는 전통형 협동조합 출자지분(traditional agricultural cooperatives)은 증권에 해당하지 않는다고 보는 것이 미국 증권거래위원회(SEC)와 법원 판결례의 입장이기도 하다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 따라서 앞서 살펴본 바와 같이 대규모 협동조합이 일정한 공익성을 갖고 운영되는 것을 전제로, 또한 대규모 협동조합 연합회 및 정부의 대규모 협동조합에 대

76) III. 2. 가. 참조.

77) Section 3(a)(5) Securities Act of 1933 (15 U.S. Code §77c(a)(5)). (a)Exempted securities - Except as hereinafter expressly provided, the provisions of this subchapter shall not apply to any of the following classes of securities: (중략) (5) Any security issued (A) by a savings and loan association, building and loan association, cooperative bank, homestead association, or similar institution, which is supervised and examined by State or Federal authority having supervision over any such institution; or (B) by (i) a farmer's cooperative organization exempt from tax under section 521 of title 26, (ii) a corporation described in section 501(c)(16) of title 26 and exempt from tax under section 501(a) of title 26, or (iii) a corporation described in section 501(c)(2) of title 26 which is exempt from tax under section 501(a) of title 26 and is organized for the exclusive purpose of holding title to property, collecting income therefrom, and turning over the entire amount thereof, less expenses, to an organization or corporation described in clause (i) or (ii).

78) 나아가 농민 협동조합 외의 비농민 협동조합도 미국 1933년 증권법(Securities Act of 1933)의 등록 면제규정이 적용되도록 입법적 해결이 필요하다는 주장도 존재한다. Kathryn J. Sedo, "The Application of Securities Laws to Cooperatives: A Call for Equal Treatment for Nonagricultural Cooperatives", 46 Drake L. Rev. 259 (1997) pp.283-285.

79) 각주 39번 참조.

80) 참고로 미국의 SEC는 전통형 협동조합 출자지분이 증권에 해당하지 않는다는 취지의 no-action letter를 일반적으로 발급해왔다고 한다. Carol R. Goforth, *supra* note 39, at 56, 57. 미국 연방법원에서 전통형 협동조합 출자지분의 증권성을 부인한 사례로는 *United Housing Foundation v. Forman*, 421 U.S. 837 (1975) 및 *B. Rosenberg & Sons v. St. James Sugar Cooperative, Inc.* (5th Cir. 1959).

한 검사 및 감독권이 시행되는 것을 전제로, 대규모 협동조합의 출자지분은 자본시장법 상 증권에서 면제하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다만 이 경우에도 협동조합 조합원에 대한 보호 필요성은 존재한다. 여러 차례 강조한 것처럼 대규모 협동조합에서는 조합원들이 협동조합 운영에 직접 참여하기 어렵고 협동조합의 운영에 사실상 참여하지 않아서 사실상 단순한 투자자의 지위에 근접하게 된다. 외부 회계감사를 통한 공시와 아울러, 조합원 모집 관련 서류를 작성하여 공시 및 조합원에게 제공하고, 이와 관련한 허위 기재가 있는 경우 협동조합이 손해배상책임 등을 부담하게 하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 자본시장법상 소액공모공시서류(자본시장법 제130조 제1항, 동법 시행령 제137조 제1항 참조) 수준의 공시를 하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 또한, 현재까지 이루어진 조합원 모집행위에 대하여는 제도적 불확실성이 있었다는 점을 고려하여 과거 발생한 증권신고서 미제출에 대한 책임을 면제하는 것으로 정리하는 것이 바람직할 것이다.⁸¹⁾

온라인으로 조합원 모집을 대행하는 플랫폼도 법적 불확실성을 해소할 필요가 있다. 해당 플랫폼의 역할이 온라인소액투자중개업자 또는 온라인투자연계금융업자와 유사하다는 점에서 온라인소액투자중개업자 또는 온라인투자연계금융업자에 준하는 등록의무를 부과하고 투자자 보호를 위하여 투자광고 등 각종 영업행위 규제, 조합원을 모집하는 협동조합의 재무상황이나 사업계획 등의 확인의무 등 규제⁸²⁾를 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한, 온라인소액투자중개업자에 관한 특례를 참고하여, 플랫폼에 대하여 모집금액 제한이나 투자자별 투자한도(자본시장법 제117조의10 제1항 및 제6항, 온라인투자연계금융업법 제32조 제2항 참조)를 두는 것이 바람직하다. 다만, 지나친 금액 제한은 협동조합의 자금조달 및 플랫폼 영업을 위축시킬 수 있으므로 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 수준에서 제도 설계가 필요하다.

나. 유사수신행위 규제 관련 특례

협동조합이 조합원 모집 플랫폼을 통하여 조합원을 모집하면서 투자자들로부터 협동조합 정관상 최소출자금에 해당하는 금액만 출자하도록 하는 동시에 차입금을 모집하며, 투자자들에게 고수익 지급, 안정적인 이자지급을 광고하면서 투자자를 모집하는 사례가 있다. 앞에서 살펴본 판례들이나 금융위 유권해석에 따르면 이러한 행위는 유사수신행위에 해당하는 것으로 판단될 가능성이 있다.⁸³⁾ 이러한 방식은 협동조합의 주된 목적이 차입금 모집에 있는 것으로 보

81) 금융위원회는 주식회사 뮤직카우의 저작권료 참여청구권이 투자계약증권에 해당한다고 판단하면서도 투자자 보호장치 마련 등을 조건으로 제재절차를 보류한 사례가 있으므로 이를 참고할 수 있을 것이다. 금융위원회, 「저작권료 참여청구권의 증권성 여부 판단 및 (주)뮤직카우에 대한 조치」, 2022. 4. 20.자 보도자료 참고.

82) 자본시장법 제2편 제5장 온라인소액투자중개업자 등에 대한 특례 및 온라인투자연계금융업 및 이용자 보호에 관한 법률(이하 “온라인투자연계금융업법”) 제5조, 제3장 및 제4장 참조.

83) 각주 45, 46 참조.

여질 수 있고, 조합원 차입이 반복적으로 이루어지며, 사실상 차입 상대방이 제한되어 있지 않다는 측면에서 불특정 다수로부터의 수신을 영업으로 하는 것으로 보일 수 있기 때문이다.

협동조합은 신용도 측면에서 일반 회사에 비하여 금융기관 또는 자본시장으로부터의 자금 조달에 불리할 수밖에 없고, 대규모 자금조달이 필요하며 공익성을 고려할 필요도 있으므로 조합원들을 상대로 자금을 차입하는 것은 원금을 보장하는 것처럼 광고하는 등 조합원 보호를 위하여 필요한 경우가 아니라면 이를 유사수신행위로 규제하는 것은 바람직하지 않다.⁸⁴⁾

따라서, 협동조합 기본법에서 협동조합이 조합원을 상대로 자금을 조달하는 것을 명시적으로 허용하는 규정을 두거나, 일정한 요건 하에서 유사수신행위 규제에서 제외하는 명문 규정을 두는 것이 바람직하다.⁸⁵⁾ 다만 이 경우에도 자칫 대규모 협동조합이 유사수신행위 관련 규제의 면탈 수단으로 활용되지 않도록, 조합원으로 한정하여 자금을 조달하거나 조합원 모집과 함께 차입금을 조달하는 경우로 제한하여 불특정 다수로부터의 자금 차입에 해당하지 않도록 관련 제도를 설계하는 것이 필요하다. 협동조합의 공익성 요건이 준수되고, 외부감사 및 대규모 협동조합 연합회 및 정부의 검사 및 감독권이 적용되는 경우에 한하여 이러한 특례가 인정되어야 한다는 점도 앞서 본 바와 같다.

V. 결 론

2012년 협동조합 기본법 제정 이후 협동조합의 수가 크게 증가하였고, 협동조합의 대형화도 이루어지고 있다. 협동조합의 의결권에 관한 두수주의와 배당 제한 등의 특성은 생산과 소비 형태가 유사한 이용자들의 공동 사업에 적합한 형태이나, 대규모 협동조합에서는 협동조합 본래의 성격보다 투자수단으로서 성격이 강해짐에 따라 주식회사에 유사한 소유와 경영의 분리, 조합원에 의한 임원진 견제수단의 부족 등의 문제가 발생한다. 대규모 협동조합이 대규모로 자금을 조달하는 과정에서는 자본시장법상 공모규제 필요성 및 유사수신행위 문제 등 법적 불확실성과 출자자 보호 문제가 발생하기도 한다.

이 글에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 대규모 협동조합 특유의 대리인 문제 해결을 위하여 주식회사 및 농업협동조합 등 여러 특별법에서 도입된 여러 가지 임원진 견제 수단 도입을 제안하였다. 또한, 자금조달시 투자자 보호 문제 해결을 위한 자본시장법상 공모규제 및 유

84) Kathryn J. Sedo, *supra* note 78, at 283은 협동조합의 조합원이 협동조합에 대출을 제공하는 경우, 이는 이익을 목적으로 하지 않으며, 투자 목적으로 대출을 제공하는 것도 아니며, 타인의 활동으로 인한 이익에 대한 합리적인 기대가 없다고 하는데, 현재 우리나라의 대규모 협동조합에서도 항상 이와 동일하다고 보기는 어려울 것이다.

85) 동일한 취지로, 김광준·하영진·노은영·강성운·현예림·정순문, 앞의 글, 242쪽. 협동조합이 원금 또는 이익을 보장하는 것처럼 광고하는 것을 규제할 필요도 있는데, 이는 형법상 사기죄에 따라 규제하면 충분하다고 본다.

사수신행위 규제에 대한 특례를 제안함과 동시에, 이러한 특례를 위한 전제조건으로 대규모 협동조합의 공익성 강화를 위한 목적 규정의 필요성을 강조하였다.

협동조합은 민주적이고 자율적인 조직이어야 한다.⁸⁶⁾ 이 글에서 제안한 대규모 협동조합에 대한 특례는 회사법 및 금융법상 여러 논의를 차용한 것인바, 협동조합의 원칙과 회사법 및 금융법의 관점의 차이에 따라 이러한 협동조합의 민주성과 자율성을 다소간 제한하는 측면도 있고, 모든 협동조합에 일률적으로 적용하기는 어려울 수도 있을 것이다. 그러나, 대규모 협동조합의 경우 소규모 협동조합과 달리 내부적으로는 지배구조 문제, 외부적으로 투자자 보호 문제 등 주식회사와 유사한 문제들이 발생하고 있으므로 회사법 및 금융법의 관점에서 그러한 문제점에 대한 해결 방안을 제시할 필요가 있다. 정부가 협동조합의 대형화를 권장하는 여러 정책을 펼쳐왔음에도 불구하고, 대규모 협동조합과 관련하여 발생할 수 있는 여러 법률 문제에 대해서는 심도 있는 검토가 부족했던 것이 현실이다. 이 글을 계기로 대규모 협동조합에서 발생하는 과잉 규제와 과소 규제 등 법적 공백을 최소화하기 위한 논의가 활발해지고, 조합원의 권익 향상과 지역 사회에 대한 공헌이라는 대규모 협동조합의 본래 목적이 달성될 수 있기를 기대해 본다. ▣

(논문접수 : 2025. 09. 30. / 심사개시 : 2025. 10. 02. / 게재확정 : 2025. 10. 15.)

86) 협동조합 7대 원칙 참조.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

김건식·노혁준·천경훈, 「회사법」 제9판, 박영사, 2025

김건식·정순섭, 「자본시장법」 제4판, 박영사, 2023

2. 논문

강희원, “현대적 협동조합의 기초이념과 구조”, 「경희법학」 제48권 제4호, 2013

강희원, “협동조합 정책과 법제의 개선”, 「경희법학」 제49권 제2호, 2014

김광준·하영진·노은영·강성운·현예림·정순문, “사회적 금융의 제도적 개선 방안 - 협동조합 금융을 중심으로”, 「사회적경제법연구」, 경인문화사, 2018. 6

김대연, “협동조합의 상인성”, 「경희법학」 제54권 제1호, 2019

김용진·송영선·이선민, “사회적경제 촉진 방안으로서의 협동조합기본법제분석”, 한국법제연구원, 2020. 6

김정욱·유성희, “사회주택 공급 활성화를 위한 규제 정비 방안”, 「일감부동산법학」 제19호, 2019

류창호, “협동조합기본법상 협동조합의 조직과 구조”, 「아주법학」 제8권 제4호, 2015

박광동, “「협동조합 기본법」 상의 금융 관련 법제 도입 방안에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2020. 10

박광동·김형미·Hirota Yusuyuki·강봉준·신창섭·홍고우니·홍성민, “주요국의 협동조합 관련 법체계 연구”, 한국법제연구원, 2019. 3

심인숙, “영리기업조직의 한 유형으로서의 협동조합에 관한 소고 - 협동조합기본법상 일반 협동조합의 지배구조를 중심으로-”, 「선진상사법률연구」 제68호, 2014. 10

심인숙, “협동조합기본법상 일반협동조합의 자금조달 법리에 관한 연구”, 「선진상사법률연구」 제72호, 2015

유상화·구혜경, “유통점으로서 한살림 매장 만족에 관한 연구: 헤비유저와 라이트유저를 중심으로”, 「한국생활과학회지」 제29권 제3호, 2020

유시창, “협동조합기본법상 협동조합의 조직적 특성에 관한 소고 - 상법상의 회사와 관련하여”, 「경희법학」 제50권 제3호, 2015

- 정순문, “협동조합의 활성화를 위한 제도개선방향 제언”, 「공익과 인권」 제19호, 2019
- 정은미·김동훈·김문명, “생협 경제사업의 성과와 정책과제”, 한국농촌경제연구원, 2011
- 정준혁, “주주 보호를 위한 자본시장 법제도 개선과 쟁점 - 자기주식, 배당절차 개선, 물적 분할 후 상장, 의무공개매수, 내부자거래 사전공시 제도를 중심으로”, 「기업법연구」 제38권 제2호, 2024
- 정준혁, “지배권의 사적이익과 경영권 프리미엄”, 「기업법연구」 제33권 제2호, 2019
- 정준혁, “프랑스 회사법의 최근 동향과 시사점-기업의 사회적 책임, 인권 실사, 주주행동주의를 중심으로-”, 「상사법연구」 제41권 제4호, 2023
- 채희율, “상호금융 기업지배구조의 글로벌 추이와 시사점”, 「EU학 연구」 제27권 제3호, 2022

3. 기타

- 공정거래위원회, 「제1차 소비자생활협동조합 실태조사 결과 발표」 보도자료, 2024. 8. 22
- 관계부처 합동, 「제3차 협동조합 기본계획(‘20~’22)」 보도자료, 2020. 3. 31
- 국정기획위원회, 「이재명정부 국정운영 5개년 계획(2025. 8.) “국정과제 81. 사회연대 성장 촉진”」 보도자료
- 금융감독원, 「기업공시 실무안내」, 2024. 12
- 금융감독원, 「최근 유사수신 혐의업체의 특징과 소비자 유의사항」 보도자료, 2016. 8. 9.
- 금융위원회, 「저작권료 참여청구권의 증권성 여부 판단 및 (주)뮤직카우에 대한 조치」 보도자료, 2022. 4. 20
- 기획재정부, 「제6차 협동조합 실태조사 결과」 보도자료, 2024. 5. 17
- 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 「협동조합 업무지침」, 2023. 11
- 기획재정부·한국사회적기업진흥원, 「협동조합 정관의 작성방법 및 작성예시」, 2024. 11.
- 한국노동연구원, 「2021년 협동조합 실태조사 및 정책수립을 위한 기초연구」, 2021. 12

II. 외국문헌

1. 단행본

- Kraakman, Reinier H. et.al., The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach (3rd edn., Oxford University Press, 2017)

2. 논문

- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz. "Production, information costs, and economic organization." *The American economic review* 62, no. 5 (1972)
- Broccardo, Eleonora, Oliver Hart, and Luigi Zingales. "Exit versus voice." *Journal of Political Economy* 130, no. 12 (2022)
- Goforth, Carol R., "Application of the federal securities laws to equity interests in traditional and value-added agricultural cooperatives." *Drake J. Agric. L.* 6 (2001)
- Hansmann, Henry, "Ownership of the Firm." *The Journal of Law, Economics, and Organization* 4, no. 2 (1988)
- Sedo, Kathryn J., "The Application of Securities Laws to Cooperatives: A Call for Equal Treatment for Nonagricultural Cooperatives", 46 *Drake L. Rev.* 259 (1997)
- Williamson, Oliver, "Corporate Governance", *Yale Law Journal*, Vol. 93, (1984)

3. 기타

- International Labor Organization, *Guidelines for Cooperative Legislation*, third revised edition (11 December 2012)

Abstract

Reforming the Legal Framework for Large Cooperatives

Chung, Joon Hyug

Eom, Sang-Yeon

Since the enactment of the Framework Act on Cooperatives in 2012, the number of cooperatives in South Korea has surged, and some of them have grown into large-scale entities. This growth, however, has brought challenges similar to those faced by corporations, such as the separation of ownership and management. This can lead to executives pursuing their own interests at the expense of members. Furthermore, members of large cooperatives often contribute funds not for the original purpose of participating in a joint business, but for investment returns.

Despite government policies encouraging this growth, the current Framework Act on Cooperatives lacks adequate solutions for these issues, particularly regarding the separation of ownership and management and investor protection in large cooperatives. There are also legal uncertainties regarding whether large cooperatives are subject to the Financial Investment Services and Capital Markets Act or the Act on the Regulation of Conducting Fund-raising Business without Permission.

This paper proposes introducing special regulations for large cooperatives within the Framework Act on Cooperatives to address these issues. Given that the Act's goal is to promote social integration and balanced national economic development, it would be beneficial for large cooperatives to be re-envisioned as social enterprises, similar to benefit corporations in the U.S. or *sociétés à mission* in France.

We propose that large cooperatives, defined by criteria such as the number of members or sales volume, should be legally required to declare specific public and social purposes. Their operation would then be monitored and supervised by an independent third party to ensure they meet these goals. In large cooperatives, members have little incentive to monitor executives, and the dispersed ownership structure by one-person-one-vote principle,

prevents any single member from having a controlling interest. To solve this agency problem, the paper suggests several reforms. These include granting members the right to call for a general meeting and introducing electronic meetings and voting systems. It also recommends easing restrictions on capital refunding and share transfers, mandating external accounting audits, and giving federations and relevant ministries the authority to inspect and supervise cooperatives.

Lastly, to address legal uncertainties surrounding the Capital Markets Act and the Act on the Regulation of Conducting Fund-raising Business without Permission, this paper suggests exempting cooperatives from these regulations due to their public and social nature. However, it also recommends introducing cooperative member protection mechanisms. This could include requiring disclosures similar to those in the small-amount offering disclosure statement under the Capital Markets Act. Additionally, platforms that facilitate member solicitations should be subject to regulations similarly to online small-amount investment brokers.

Key Words : cooperatives; large cooperatives; agency problem; investor protection; benefit corporations; Framework Act on Cooperatives