



제418회국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

협동조합 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈협동조합과 사회적협동조합의 공제사업 허용〉

■ 진선미의원 대표발의(의안번호 제2202328호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 협동조합과 사회적협동조합의 공제사업 허용 (안 제45조의2 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 진선미의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 29.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 협동조합연합회등의 공제사업에 관한 규정을 두어 협동조합연합회·사회적협동조합연합회·이종협동조합연합회가 회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 할 수 있으나 협동조합·사회적협동조합은 공제사업에 관한 규정이 없음.

그런데 상호부조를 통한 자조적 사회안전망으로서 공제사업의 의의와 주무관청의 감독을 통하여 적정한 운영을 기할 수 있다는 점을 고려하여 협동조합과 사회적협동조합도 공제사업을 실시할 수 있도록 하여야 한다는 의견이 제기됨.

이에 협동조합과 사회적협동조합이 공제사업을 실시할 수 있도록 하여 협동조합의 활성화를 통해 사회안정망 강화에 기여하려는 것임(안 제13조제4항, 제45조의2 신설 및 제93조제4항).

II. 검토의견

1. 협동조합과 사회적협동조합의 공제사업 허용 (안 제45조의2 신설 등)

현행	개정안
○ <신설>	○ 협동조합과 사회적협동조합의 공제사업 허용 (안 제45조의2) - 협동조합은 조합원들의 상호부조를 위한 공제사업 실시 가능 - 공제사업을 하기 위해서는 기획재정부 장관의 인가 필요 ※ 위 규정은 준용규정을 통해 사회적협동조합에 대해서도 적용

현행법은 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회 및 이중협동조합연합회(이하 ‘협동조합연합회등’이라 한다)의 공제사업에 관한 규정을 두고 있으나¹⁾, 협동조합 및 사회적협동조합(이하 ‘협동조합등’이라 한다)에 대해서는 공제사업의 근거규정을 두고 있지 않음²⁾. 이로 인해 협동조합등은 공제사업을 실시할 수 없는 상황임.

개정안은 협동조합등이 조합원들을 위한 공제사업을 할 수 있는 근거를

1) 협동조합연합회등이 공제사업을 하려는 경우 기획재정부장관의 인가를 받아야 하며, 2024년 1월 기준으로 협동조합연합회등의 공제사업 인가 실적은 없음.

2) 사회적협동조합에 대해서는 공제사업보다 범위가 좁은 상호부조 사업을 제한적으로 허용하고 있으며, 기획재정부에 따르면 2023회계연도 경영공시 자료를 기준으로 상호부조 사업을 실시하고 있는 사회적협동조합은 총 36개임.

「협동조합 기본법」 제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.

마련함으로써 상호부조의 원리를 통하여 조합원의 복지를 증진하고 협동조합 운영의 활성화를 도모하려는 취지로 보임.

한편, 2012년 「협동조합 기본법」 제정 시 협동조합등의 공제사업 허용이 추진되었으나 금융 부실화 우려 및 공제사업만을 목적으로 한 협동조합등의 무분별한 설립 가능성 등을 고려하여 공제사업 허용 규정이 배제된 바 있음.

공제사업은 상호부조를 목적으로 조합원들이 낸 공제로로 적립금을 마련하여 특정 사고가 발생한 조합원에게 일정 금액을 지급하는 사업으로서 보험과 유사한 기능을 하고 있음. 공제사업을 통해 조합원의 사적 위험을 분산하여 예기치 못한 경제적 피해를 경감할 수 있으며, 이는 조합원의 복리증진과 상부상조를 목적으로 하는 협동조합의 취지에도 부합하는 것으로 보임.

또한, 상호부조의 정신을 기반으로 한 공제사업이 안정적으로 운영되면 조합원 간 연대를 강화하여 조합원의 소속감을 고취시킬 수 있으며, 이를 바탕으로 협동조합에의 참여를 확대하고 협동조합 운영을 활성화하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있음.

다만, 협동조합등의 공제사업 허용과 관련하여 다음과 같은 점을 고려하여야 할 것으로 보임.

첫째, 개정안은 실질적으로 사적 보험기능을 하는 공제사업을 확대하는 것으로서, 개별 협동조합등이 공제사업을 안정적으로 운영하기 위한 재무적 안전성을 갖추고 있는지에 대해서 살펴볼 필요성이 있음.

조합원의 공제료로 조성된 적립금 내에서 운영되는 공제사업 특성상 적립금이 효율적으로 운용되지 못하면 단기에 다수의 사고가 발생할 경우 공제금 지급여력이 악화되고 재무구조가 부실화되어 조합원 피해가 발생할 가능성이 있음.

현행법상 협동조합등은 소비자생활협동조합, 중소기업협동조합 등 개별법상 협동조합에 비해 최저 발기인 수가 적으며, 조합원 규모 또한 작은 경우가 대부분임. 이러한 소규모 협동조합의 경우 금융·보험업과 유사한 공제사업을 전문적으로 관리·운용할 인적·물적 자원의 확보가 어려울 수 있어 재무적 안전성이 미흡할 가능성이 있음.

<협동조합 설립요건>

구분		최저 발기인·조합원 수	최소 출자금 규모
일반협동조합 사회적협동조합		5명	없음
소비자생활협동조합		300명 (보건의료조합은 500명)	3천만원 (보건의료조합은 1억원)
중소기업 협동조합	시·도(도·소매업)	30명(50명)	4,000만원 (전국 조합은 8,000만원)
	전국 또는 2개 이상 시·도	50명	
신용협동조합		100명	4천만원~3억원 (지역별 상이)
수산업 협동조합	지구별	200명	3억원
	업종별	구역 거주 조합원 자격자의 과반수	2억원

[일반·사회적협동조합의 조합원 규모별 비중]

(단위: 명, %)

구분	1~5	6~10	11~30	31~100	101~300	301+
일반협동조합	26.0	32.0	23.5	11.3	4.4	2.8
사회적협동조합	17.8	30.5	27.4	17.7	4.2	2.3

자료: 기획재정부, 2023년 협동조합 실태조사

또한, 협동조합 본연의 사업보다 공제사업을 목적으로 하는 일반협동조합의 설립³⁾이 난립할 우려가 있으며, 이러한 협동조합이 기획재정부 장관의 공제사업 인가를 받지 못할 경우 실질적으로 사업을 운영하지 않는 협동조합이 될 가능성이 있음. 이는 협동조합 생태계의 질적 성장을 저해하는 요인이 될 우려가 있음.

<일반협동조합 사업 운영 현황>

(단위: 개소, %)

연도	설립 협동조합	운영 협동조합	미운영 협동조합	운영률
2022	17,786	8,362	9,424	47.0
2020	15,430	7,177	8,253	46.5
2018	11,849	6,166	5,683	52.0
2016	8,923	4,514	4,409	50.6

자료: 기획재정부, 2017~2023년 협동조합 실태조사

둘째, 현행법상 금융 및 보험업이 금지되어 있는 협동조합에 조합원 개인을 대상으로 하는 공제사업을 예외적으로 허용하는 것이므로 공제사업의 부실화 방지와 조합원의 금융 보호를 위한 제도적 장치를 강화할 필요가 있음.

3) 일반협동조합의 경우 정관 작성 등 관련 절차를 거쳐 시·도지사에게 신고만 하면 설립이 가능함.

현재 상호금융기관⁴⁾이 아닌 협동조합 관련 3개 법률 중 「엽연초생산협동조합법」과 「소비자생활협동조합법」은 중앙회·연합회가 아닌 개별조합에 대해서는 공제사업을 허용하지 않고 있으며, 「중소기업협동조합법」만이 개별조합의 조합원 개인 대상 공제사업을 허용하고 있음.

다만, 해당 법률에서는 자본금 규모, 인력 및 물적시설 기준, 재무건전성 등 공제사업 인가요건⁵⁾을 명시적으로 규정하여 사전적 견제장치를 마련하고 있으며, 주무관청이 금융위원회 위원장과 협의하여 공제사업 감독기준⁶⁾을 정하도록 하여 보다 엄격한 감독 체계를 마련하고 있는 점을 참고할 필요가 있음.

[개별법상 협동조합의 공제사업 감독 규정]

구분	공제사업주체 (공제사업대상)	근거 및 주요내용
중소기업 협동조합	중앙회, 연합회, 단위조합 (회원조합, 조합원)	○ 「중소기업협동조합법」 제12조 - 중소벤처기업부 장관의 감독 - 금융위 협의 통한 감독기준 고시

4) 상호금융기관인 신협·수협·새마을금고·산림조합의 경우 단위조합의 공제사업을 허용하고 있으나, 단위조합은 자체 공제사업을 실시하고 있지 않음.

5) 「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정) ① 조합이 제35조제1항제14호에 따른 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 중소벤처기업부 장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.

② (생략)

③ 제1항에 따른 인가를 받으려는 조합은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 5억원 이상의 자본금을 보유할 것

2. 공제사업을 수행하기 위하여 필요한 인력 및 전산설비 등 물적시설이 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

3. 사업계획이 재무건전성 등 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

6) 「중소기업협동조합법」 제12조(주무관청의 감독) ① ~ ③ (생략)

④ 중소벤처기업부 장관은 제35조제1항제14호, 제82조제1항제10호, 제93조제1항제15호 및 제106조제1항제22호의 공제사업의 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다.

구분	공제사업주체 (공제사업대상)	근거 및 주요내용
소비자생활 협동조합	연합회 (회원조합, 조합원)	○ 「소비자생활협동조합법」 제66조 - 공정거래위원회의 공제사업 감독기준 규정
업연초생산 협동조합	중앙회 (회원조합)	○ 「업연초생산협동조합법」 제9조 - 기획재정부장관의 감독

또한, 현행법 제94조7)에 따라 사회적협동조합이 실시하는 소액대출과 상호부조 사업은 공제사업에 포함되므로 협동조합등에 공제사업을 허용할 경우 이를 따로 규정할 실익이 없는 것으로 보이므로 해당 조문은 심사 결과에 따라 삭제 또는 수정될 필요가 있다고 보임.

한편, 기획재정부는 공제사업을 협동조합과 사회적협동조합까지 확대할 경우 금융사고 발생으로 인한 조합원 피해, 사업 부실화 등이 우려되므로 제도 도입에 신중을 기할 필요가 있다는 입장임.

- 7) 「협동조합기본법」 제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.
- ② 제1항의 사업에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약 및 상호부조회비 등 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제13조(다른 법률과의 관계) ① ~ ③ (생략) ④ <u>협동조합연합회등의 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.</u> <u><신설></u>	제13조(다른 법률과의 관계) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ <u>협동조합등 및 협동조합연합회등의-----</u> -----. <u>제45조의2(공제사업) ① 제45조제3항에도 불구하고 협동조합은 조합원들의 상호부조를 위한 공제사업(조합원 간 상호부조를 목적으로 조합원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 조합원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다)을 할 수 있다. 다만, 조합원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다.</u> <u>② 협동조합이 제1항에 따른 공제사업을 하려는 때에는 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.</u> <u>③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 인가의 신청을 받은 날부터 60일 이내에 인가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다.</u> <u>④ 기획재정부장관이 제3항에서 정한 기간 내에 인가 여부 또는 민원처리 관련 법령에 따른 처리기간의</u>

현행	개정안
제93조(사업) ① ~ ③ (생략) ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 사회적협동조합의 사업에 관하여는 제45조를 준용한다. 이 경우 “협동조합”은 “사회적협동조합”으로 본다.	<u>연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 인가를 한 것으로 본다.</u> <u>⑤ 제2항에 따른 인가의 요건 및 절차 등 인가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>⑥ 기획재정부장관은 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다.</u> 제93조(사업) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- -----제45조 및 제45조의2----- -----. -----.

문의처

02)6788-5151