

# 수산업협동조합중앙회장의 명예직화에서 본 지배구조의 문제점†

전 형 수\*

## Problem on the Governing Bod of National Federation of Fisheries Cooperatives (NFFC)

- from the perspective of the Honorar Office of NFFC President -

Hyeong-Soo Jeon\*

### < 목 차 >

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| I. 서 문               | 4. 대표이사의 경영지배권 강화 |
| II. 지배구조의 문제점        | 5. 중앙회의 정체성 상실    |
| 1. 중앙회 소유와 경영의 분리 강화 | III. 맺음말          |
| 2. 총회의 권한 약화         | 참고문헌              |
| 3. 감사위원회의 한계         | Abstract          |

## I. 서 문

농림수산식품부 (농수식품부)는 지난해 5월 21일 수산업협동조합 (수협) 중앙회장의 비상임 명예직화를 골자로 하는 수협법 개정안을 공고하였고, 그 입법예고를 동년 6월 10일에 마쳤다. 이와 관련하여 농수식품부는 그 개정이유로써 “수협중앙회의 안정적 경영과 어업인 지원기능 강화를 위해 지도·경제사업부문을 통합하여 전문경영인 체제를 확립”하기 위함이라고 밝혔다 (농수식품부, 2008). 하지만 여기에도 문제가 없는 것은 아니다.

접수 : 2009년 3월 28일    최종심사 : 2009년 4월 19일    게재확정 : 2009년 4월 24일

† 이 논문은 2008년도 대구대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

\* 대구대학교 경제학과 교수(053-850-6215, hsjeon@daegu.ac.kr)

수협법은 제1조에 “자주적인 협동조직을 바탕으로 어업인과 수산물가공업자의 경제적·사회적 및 문화적 지위의 향상”이 동법의 입법취지임을 밝히고, 이의 실현을 위해 조합을 회원으로 하는 중앙회를 조직하여 “회원의 공동이익 증진과 그 건전한 발전을 도모”하도록 명시했다(동법 제116조). 이처럼 어업인과 수산물가공업자(이하 조합원)의 지위향상을 위해 자주적 협동조직을 구성하고, 이 조직의 발전을 위해 중앙회가 이바지하는 것은 협동조합 고유의 특성이며, 이는 협동조합적 삶의 가치를 결정짓는 수협법의 중심적 규범이다. 바로 여기에 주안점을 두고 중앙회 지배구조의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

## II. 지배구조의 문제점

### 1. 중앙회 소유와 경영의 분리 강화

지난 2000년 말 정부는 중앙회의 경영정상화를 위해 수협법을 개정하여 중앙회의 지배구조를 개편한 바 있다. 이를테면 신경분리 원칙에 따라 경제와 신용사업의 독립사업부제를 강화하고, 이와 동시에 중앙회 이사회의 전문성과 효율성을 도모하고자 이사회 내에 경제 및 신용사업별 소이사회를 두어 대표이사가 의장을 맡도록 하고 그 소관업무에 관하여는 중앙회장의 대표권과 업무집행권을 제한하였다.

하지만 농수식품부는 여기에 만족하지 않고 다시 수협법을 개정하여 중앙회장을 비상임 명예직으로 하고, 이와 동시에 중앙회장의 소관업무인 지도·조정·교육·조사·연구·홍보 등을 포함한 어업통신사업을 경제사업부문으로 이관하고, 이를 전담하는 지도경제대표이사제를 신설하여 책임경영체를 확립하고자 했다. 또한 여유자금의 운용·관리, 공제사업 등은 신용사업대표이사가 그리고 회원에 대한 감사는 조합감사위원회의 위원장이 각각 독립적으로 전담하도록 했다.

이상에서와 같이 중앙회장을 명예직으로 하고, 그 직무를 단지 회원과 그 조합원의 권익증진, 의료지원사업 등 대외활동으로만 한정된 지배구조 개편은 그 명분을 조합원 지원기능 강화에서 찾고 있지만, 그 궁극적 목적은 회원 총회로부터 독립적인 기구를 조직하여 중앙회의 경영을 일임하는 것이다. 이는 중앙회에서 소유와 경영의 완전분리를 요구한 것이며, 그 주된 이유를 간추려 보면 다음의 두 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 회원의 유한책임이다. 수협법은 제122조에 “회원의 책임을 그 출자액을 한도”로 한다고 명시했다. 이는 출자액을 넘어서는 중앙회의 채무를 회원에게 그 책임을 지울 수 없다는 것이다. 이를테면 중앙회의 채권자에 대한 담보는 출자액을 포함한 중앙회의 현 재산으로만 한정되고, 그 이외의 채무는 회원이 분담하지 않는다는 것이다.

이는 결과적으로 중앙회경영의 위험을 중앙회 채권자에게 넘기는 것이기 때문에 채

권자의 보호를 위해 중앙회의 재정적 건전성과 안정성을 도모하는 것이 입법자의 취지이다. 이를 위해 회원의 이기적 이윤추구에 종속되지 않도록 중앙회경영의 독립적 지위를 확보하는 것이 입법자의 과제이며, 그 해법을 다름 아닌 중앙회의 소유와 경영의 분리에서 찾은 것이다. 이는 중앙회경영의 객관성과 투명성을 높여 채권자의 신뢰에 긍정적 효과를 가져다 줄 뿐만 아니라 중앙회 역시 채무부담을 경감할 수 있다는 것이다.

둘째, 중앙회경영의 전문화이다. 회원의 유한책임은 경영참여보다 이윤배당을 겨냥한 것이다. 이를테면 회원은 제한된 위험부담으로 높은 배당소득을 기대한다는 것이다. 이러한 회원의 욕구를 더욱 잘 충족시킬 대안이 있다면 이를 선택하는 것이 합리라는 관점에서 중앙회경영을 전문경영인에게 일임하고자 소유와 경영의 분리를 요구한 것이다.

상기한 분리 주장은 중앙회와 회원의 관계 그리고 그 유한책임을 상법상 주식회사란 기관개념에서 본 것이기 때문에 설득력을 지닌다고 볼 수 없다. 중앙회의 출자자인 회원은 중앙회의 주인이며 동시에 중앙회의 고객(이용자)이다. 이와 비교되는 주식회사의 출자자인 주주는 그 회사의 주인이며 동시에 투자자이다. 하지만 회사의 이용자는 아니다. 이처럼 회원/이용자의 관계와 주주/투자자는 그 특성과 그에 따른 역할에 있어 각기 다르다. 그럼에도 불구하고 이를 구분하지 않고 회원을 주주와 동일한 것으로 간주하고 중앙회에서 소유와 경영의 분리를 요구한다면, 이는 협동조합의 특성을 제대로 파악한 것이라고 볼 수 없다.

수협법이 명시한 조합원의 지위향상과 이를 위한 회원의 공동이익 증대 및 건전한 발전은 중앙회의 목적사업이며, 그 성과는 회원의 동일성에 의존한다. 즉 회원이 중앙회의 공동소유자로서 중앙회경영에 참여하고, 그와 동시에 중앙회의 이용자로서 중앙회의 경영을 이용할 때 중앙회의 목적사업은 실현된다는 것이다.

이러한 점에서 본다면, 회원/이용자의 동일성은 중앙회에서 소유와 경영의 분리를 요구한 것이 아니다. 그리고 회원의 유한책임도 이 같은 분리의 이유가 되지 않는다. 중앙회는 사회적 약자들이 경제적 자립과 독립을 위해 자력으로 조직한 자조조직이며, 자기관리와 자기책임 하에 중앙회를 경영한다. 수협법은 이런 조직을 육성하고자 회원의 책임을 출자액으로써 그 한도를 제한한 것이다. 즉 사회적, 경제적 약자들이 협동조합적 협력에 어렵지 않게 참여할 수 있도록 재정적 부담을 덜어 주기 위함이다.

설사 이것이 입법동기가 아니라고 할지라도, 이를 간과하고 회원의 유한책임을 들어 소유와 경영을 분리하여 전문경영인에게 중앙회경영을 맡긴다면, 이는 협동조합의 자조, 자기관리, 자기책임의 원칙을 비껴나가는 것이며, 중앙회의 목적사업도 그 성과를 기대하기 어렵다. 왜냐하면 회원의 요구가 중앙회의 업무집행에 제대로 반영되기

어렵기 때문이다. 이런 현상이 지속되면, 회원 / 이용자의 동일성은 약화되고, 그 자리는 주식회사의 주주처럼 이윤배당에만 관심을 갖고 있는 출자자 / 투자자의 동일성으로 채워지게 될 것이다. 이는 중앙회경영에 바람직하지 않을뿐더러 협동조합의 정체성을 크게 해치는 것이다.

## 2. 총회의 권한 약화

중앙회는 회원의 자조조직이며, 중앙회경영에 관하여는 회원의 자기책임에 의한 자기관리를 원칙으로 한다. 따라서 중앙회는 주식회사와는 달리 업무집행에 관해 자기기관(自己機關)을 갖는 관계로 중앙회의 총회는 회원이 중앙회의 경영에 관여하는 유일한 길이다. 하지만 상기한 바와 같이 소유와 경영의 분리를 시발점으로 중앙회의 기관을 총회와 이사회로 양분화하고 중앙회의 운영에 관한 권한을 이사회에 집중시킨 것은 비록 그 명분을 채권자의 보호와 경영의 전문화 및 투명성 제고에서 찾은 것이라고 할지라도 결과적으로는 총회의 권한을 약화시킨 것이다.

그 근거로는 총회의 의결사항을 명시한 수협법 제126조와 이사회 및 소이사회의 권한을 규정한 동법 제127조와 제128조를 들 수 있다. 이는 총회가 중앙회의 최고기관이라고 할지라도 법률로 규정하여 분배한 이사회와 소이사회의 권한을 정관에 명시하여 총회의 권한으로 할 수 없다는 것이다. 이처럼 총회의 권한을 제한하고 그 반면에 불가침의 권한을 이사회와 소이사회에 분배한 것은 소유와 경영의 실질적 분리를 통해 중앙회경영에 관한 이사회와 소이사회의 권한을 확대하기 위한 것이다.

이러한 총회의 고유 권한에 해당하지 않는 사항을 최대한도 하여 이사회와 소이사회가 이를 맡도록 하는 것이다. 이에 문제가 되는 것은 회원 보호이다. 협동조합원칙, 즉 회원의 자조, 자기책임, 자기관리는 중앙회의 지배경영이 총회의 결의를 통해 그 정당성을 갖도록 요구한 것이다. 하지만 소유와 경영의 분리로 인해 이사회와 소이사회의 경영독주가 점차 심화되는 상황에서 총회의 의사는 회원들의 다양한 의견을 수렴하여 형성되기보다는 오히려 이사회와 소이사회의 정책적 결정에 의해 좌우될 것이다. 이런 경우 총회는 비공개적으로 사전에 합의된 사항을 다만 법적으로 추인하는 기구에 지나지 않는다.

## 3. 감사위원회의 한계

소유와 경영의 분리로 총회의 권한이 약화되고, 이에 덧붙여 중앙회장을 명예직으로 하여 그 권한을 최소화하는 동시에 대표이사의 경영지배권이 강화된다면, 이러한 상황에서 대표이사가 회원과 그 조합원을 위해 항상 합리적, 합법적으로 중앙회를 경영할 것이라는 보장은 없다. 그렇기 때문에 대표이사의 전횡으로부터 회원을 보호하

고 중앙회경영의 합법성과 공정성을 보장하기 위해서는 대표이사의 지배경영을 감독할 수 있는 장치가 필요하다.

이와 같은 취지에서 수협법은 감사(監査)를 주된 직무로 하는 중앙회의 필수적 상설 기관으로써 감사위원회를 이사회에 두도록 규정하고 있다(동법 제133조). 하지만 이 역시 문제가 없는 것은 아니다. 이를 종전의 독립제기관인 감사(監事)와 비교하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 감사위원회의 법적 위상이다. 감사위원은 “이사회 구성원 중 회장·사업전담 대표이사 및 상임이사가 아닌 자 전원으로 구성된 감사위원선출위원회에서 2/3 이상의 찬성”으로 선출한다(동법 제133조 3항). 이 점에서 보면 총회에서 회원이 선출하는 감사(監事)에 비해 그 법적 위상이 높다고 볼 수 없다. 감사위원회는 다만 이사회 내에 설치된 하나의 위원회에 불과하다는 것이다.

둘째, 감사위원회의 독립성이다. 총회에서 선출되는 감사(監事)는 업무집행기관(이사회, 상임이사)과의 관계에서 대등한 지위를 지닌다. 이에 반해 감사위원의 경우 감사의 대상인 이사들에 의해 선출되고 또한 이사에 의해 해임된다. 이러한 점에서 보면 감사위원은 이사에 대해 완전한 독립성을 갖는다고 볼 수 없다.

셋째, 감사위원회의 중립성이다. 감사(監事)는 이사회의 하부기관이 아니므로 이의 업무수행을 객관적으로 감사할 수 있다. 하지만 감사위원회는 이사회의 자기기관이며, 감사위원은 이사회 구성원인 이사로서 이사회의 업무집행에 관한 의사결정에 참여한다. 따라서 이사가 참여하여 결정한 업무집행을 다시 감사위원으로서 이를 감사한다는 것은 논리적 모순일 뿐만 아니라 그 감사의 객관성 유지에도 한계가 있다<sup>1)</sup>.

이외 감사위원회의 문제점으로 감사위원의 인적 및 전문가적 자질을 들 수 있다. 인적 자질로써 중요한 점은 감사위원의 청렴과 신뢰 그리고 회원의 이해를 위해 개인적 희생을 기꺼이 받아들일 수 있는 인성이다. 이는 중앙회의 구성이「돈」보다는「사람」이라는 인적 조직의 특성을 반영한 것이다. 그리고 전문가적 자질은 기업으로써 중앙회 경영에 관한 것이므로 감사위원은 중앙회 특유의 경영과 그 활동분야에 대한 경험과 전문지식을 갖추어야 하며, 또한 현재와 미래의 위험을 명확히 파악할 수 있어야 한다(Brixner, 1994, pp. 28 - 29).

하지만 이와 같은 감사위원의 자질에 관한 요건들이 수협법에 제대로 반영되지 않고 있다. 그 실례로 동법 제133조 2항에 의한 감사위원회의 구성을 들 수 있다. 즉 감

1) 비록 회장, 대표이사 및 상임이사가 아닌 이사 전원으로 구성된 감사위원선출위원회에서 감사위원을 선출한다고 규정하고 있지만, 대표이사의 천거가 사실상 주효함으로 감사위원이 대표이사의 업무집행에 대해 비판적 자세를 취하거나 대표이사를 대상으로 감사한다는 것은 단지 형식에 지나지 않는다. 더욱이 대표이사의 경영지배권이 강화된 실정에서 사외이사인 감사위원이 상임의 대표이사를 견제 및 감독한다는 것은 비현실적이다. 이 점에서 보면 감사위원회는 이사회의 자기시정장치에 불과하다.

사위원회는 3명 이상의 이사로 구성하되, 회장, 대표이사, 상임이사 또는 회원조합장이 아닌 이사, 즉 사외이사를 2/3 이상 포함해야 한다.

그러나 사외이사인 감사위원은 중앙회의 특성과 회원-가치에 관해 전문성이 없을 뿐만 아니라 대표이사가 장악하고 있는 정보를 입수하기에는 현실적 어려움이 따르므로 대표이사의 업무집행결과를 무비판적으로 수용하기 마련이다. 또한 이 감사위원은 대개 다른 직업을 갖고 있으며 중앙회에서 거마비 정도의 소액을 받는 명예직이다. 따라서 회원조합장이 아닌 명예직 감사위원이 개인의 시간적, 물질적 희생을 무릅쓰고 중앙회의 이익을 위해 봉사할 것이라고는 기대하기 어렵다. 달리 말해 회원의 조합원이나 조합장이 아니기 때문에 중앙회의 이익보다는 감사위원의 개인적 이해가 앞선다는 것이다. 이런 점들은 중앙회 회원의 관점에서 볼 때 감사위원의 신뢰에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

이와 관련하여 중앙회정관(2006) 제74조(임원의 성실의무)는 중앙회를 위한 감사위원의 충실한 직무 수행과 감사위원으로서의 의무이행 및 권한행사를 게을리 한 경우 발생한 손해에 대해 그 변상 책임을 묻도록 명시하고 있다. 하지만 충실의 여부를 상세하게 적시한 규정은 없다. 다만 법과 정관에 명시된 감사 관련 사항을 수행하는 것만으로 성실의무를 충족한다고 볼 수 있다. 따라서 감사위원은 임무태만으로 인한 책임을 피할 수 있을 만큼의 형식적 감사를 수행하게 된다. 즉 대표이사의 업무집행에 관한 적법성의 감사에 그친다는 것이다. 이는 협동조합의 특성을 반영한 중앙회의 실질적 감사라고 보기에는 충분하지 않다.

수협법은 조합원의 경제적 지위뿐만 아니라 사회적·문화적 지위향상을 그 목적으로 명시하고 있다. 이 점에서 보면 동법 제116조에서 중앙회의 목적으로 규정한 회원의「공동이익 증진과 그 건전한 발전」은 경제적 측면만 고려한 것이 아니다. 즉 조합원의 사회적·문화적 지위향상도 중앙회가 수행해야 할 중요한 목적사업이다. 따라서 중앙회의 감사는 이러한 점을 유의해야 할 것이다<sup>2)</sup>.

이에 문제가 되는 것은 사회적·문화적 지위향상의 측정과 평가이다. 예컨대 의료 지원, 사회 및 문화단체와의 교류 등 사회·문화사업이 회원의 욕망충족에 기여한다면, 이것 역시 조합원의 사회적, 문화적 지위향상이라고 아니 할 수 없다. 하지만 이런 종류의 비물질적 성과를 재무제표에 계량화하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 사회

2) 이는 감사가 중앙회경영의 경제적 관계와 적법성 감사뿐만 아니라 경영기구에 대한 지도와 자문의 성격도 갖고 있음을 말한 것이다(Bergmann, 1992, p.527). 이와 같은 실질적 감사는 총회의 권한 약화로 인해 회원의 요구가 대표이사의 경영정책에 반영되기 어렵기 때문에 더욱 중요한 의미를 지닌다. 그리고 이 실질적 감사는 회원들의 다양한 요구를 수렴하여 이를 감사의 평가 자료로 활용함으로써 그 실효성을 높일 수 있다. 하지만 회원조합장이 아닌 사람이 감사위원으로 선임된다면, 회원의 공동이해를 모색하여 이를 대변하는 것에는 한계가 있기 때문에 중앙회의 실질적 감사도 실효를 거두기 어려울 것이다. 바로 이러한 점이 감사위원은 회원조합장이어야 한다는 이유이다.

적, 문화적 개념이 배제된「돈」중심의 회계감사만으로 중앙회의 경영성적을 총체적으로 평가하기에는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 정부는 중앙회의 재정적 안정성을 이유로 들어「건전성기준」에 관한 규정의 준수를 요구하고 있다. 이 기준의 근본적 취지는 중앙회 자체의 재정적 수익 증대이다<sup>3)</sup>. 이를 위해 중앙회는 비용지출만 있고 재정적 수익이 없는 사회·문화 사업을 극소화하든지 혹은 이 사업의 수행 중단을 우선적으로 고려하지 않을 수 없을 것이다. 마찬가지로 중앙회의 감사도 오로지 중앙회 자체의 수익 증대와 관련시켜 경영 실태를 검토하는 회계감사로만 집중될 것이다. 그 결과 조합원의 사회적·문화적 지위향상은 그 의미를 상실하게 되고, 중앙회의 실질적 감사는 실종된 채 그 자리를 오로지 회계감사가 대신함으로써 중앙회의 특성은 희석될 수밖에 없는 것이다. 왜냐하면 회계감사는 중앙회의 실질적 감사를 위해 필요하지만 충분한 것은 아니기 때문이다.

#### 4. 대표이사의 경영지배권 강화

중앙회장을 명예직으로 전환하고 반면에 대표이사의 권한을 대폭 확대한 것은 전문성을 발휘하여 중앙회경영의 기업적 유연성을 높이기 위함이라고 볼 수 있다. 하지만 결과적으로는 중앙회의 주된 사업부문인 지도경제 및 신용사업이 기능주의로 쏠릴 우려가 높고, 만약 이런 현상이 심화되면 이사회와 중앙회장의 기능이 점차 약화될 것이다. 그 반면에 대표이사의 업무집행결정권은 확대되어 지도경제 및 신용사업이 대표이사를 주축으로 하는 직원의 참모기능에 의존하게 될 것이다. 그 근거로 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 대표이사의 직무이다. 수협법 제131조는 중앙회의 지도경제 및 신용사업에 관련되는 사업을 그 부문별 대표이사가 전담하며, 그 업무에 관하여 중앙회를 대표하도록 명시했다. 이와 같은 고유의 권한을 가진 대표이사는 중앙회의 법정 필수상설기관이며, 그 법률적 지위는 중앙회장과 별개의 독립기관이다<sup>4)</sup>. 달리 말해「중앙회」라고 하

3) 이를 위해 중앙회가 특히 조합원거래에서 시가주의를 적용하여 이윤을 획득하고 일정기간이 지난 후 이를 회원에게 되돌려 준다고 할지라도, 이는 조합원 지위향상에 적합한 것으로 볼 수 없다. 왜냐하면 이러한 의도의 이윤획득이 조합원 지위향상에 기여하기 어렵기 때문이다. 지위향상은 보통의 상태와 비교하여 개선된 경우를 의미한다. 이를테면 이윤분배가 통상적인 거래 결과에 비해 조합원의 상태를 개선시킨다면, 이것은 지위향상이라고 할 수 있다. 그러나 조합원의 상태개선은 어디까지나 중앙회의 목적이자 결코 이윤획득이나 분배를 겨냥한 특수한 의무는 아니다(Kirchhof, 1984, pp.124 - 125).

4) 수협법 제134조 3항에서 대표이사는 총회에서 선출한다고 규정하고 있지만, 이로써 대표이사의 독립성이 약화된다고 볼 수 없다. 예컨대 대표이사는 그 업무집행과 관련되는 사업과 그 부대사업 그리고 소관업무에 관한 경영목표의 설정, 조직 및 인사에 관한 사항을 포함하여 사업계획 및 예·결산, 자금조달·운용계획의 수립 등을 전담하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표하도록 했다(동법 제131조 2항 및 3항). 이처럼 대표이사는 자기책임 하에 임무를 수행하며, 고유 권한에 속하는 사항에 관해 총회 또는 이사회 내지 중앙회장의 지시와 감독을 받지 않는 독립된 의사결정기관이다.

는 하나의 법인에 각기 다른 종류의 회장들이 존재하는 셈이다. 이러한 실정에서 중앙 회장을 비상임으로 하여 그 권한을 축소하고 지도경제 및 신용사업의 경쟁력 제고를 위해 중앙회의 경영자원을 집중시킨다면, 이사회는 오직 대표이사의 업무집행을 위해서 그 중심을 옮기게 될 것이다.

이와 관련하여 중앙회정관은 대표이사의 소관업무에 대한 이사회 경영평가와 감독을 규정하고 있지만(제52조 1항 및 53조 7항), 여기에도 한계가 있다. 이를테면 신용사업대표이사의 경우 그 직무와 관련한 업무의 종합조정 및 소관업무의 경영평가를 이사회 의결사항에서 제외하고, 신용사업부분의 소이사회가 결의한 사항을 총회 또는 이사회 내지 중앙회장의 결정으로 번복 또는 무효로 할 수 없도록 했다(정관 제52조 1항 4호). 그리고 사업의 효율적 수행과 신속한 업무집행을 위해 이사회 의결사항 중 일부를 소이사회 또는 대표이사에게 위임할 수 있도록 하였다(정관 제52조 2항).

이외에도 상기한 평가·감독은 이사회로부터 독립된 기관으로써 그 구성원인 이사나 대표이사의 집행업무를 조사하는 감사(監事)의 감사권(監査權)과는 다른 것이다. 이는 어디까지나 이사회 자기시정장치에 불과하다. 그리고 이사들 간의 접근성이 강한 실정에서는 이사회가 평가·감독을 실효적으로 행사할 것이라고 기대하기 어렵다. 더욱이 이사회 구성원인 이사가 그 동료인 대표이사를 견제 및 감독한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이러한 점에서 보면 이사회 평가·감독에도 객관성의 한계를 지닐 수밖에 없다.

둘째, 직원의 임면이다. 수협법은 중앙회장이 직원을 임면(任免)하고, 다만 대표이사의 소관업무에 종사하는 직원의 임면은 대표이사가 이를 행하도록 명시하고 있다(동법 제136조 1항). 이처럼 대표이사가 소속 직원의 임면을 전담하도록 규정한 것은 대표이사의 위상을 강화한 것으로 볼 수 있다. 하지만 이사회 중심이 대표이사로 쏠리는 구조에서 직원은 중앙회의 지배주체인 회원과 그 조합원의 의사와는 관계없이 대표이사의 업무 보좌를 위한 역할에 그칠 것이다. 이처럼 직원이 대표이사에 종속되고 그를 중심으로 한 직원의 참모적 기능에 의해 이사회가 경영되는 상황에서 대표이사는 완벽한 지배력을 지니게 될 것이다.

셋째, 대표이사의 선출과 자격요건이다. 수협법은 제134조(임원의 선출 및 임기) 2항에 “대표이사는 총회에서 선출하되... 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자 중...추천위원회에서 추천된 자로 한다”고 규정하고, 그 자격요건을 중앙회정관 제71조 2항에서 경제사업대표이사의 경우 “본회(중앙회)에서 10년 이상 종사한 자, 신용사업대표이사는 본회 신용사업분야 또는 은행법에 따른 금융기관에서 10년 이상 종사한 자 또는 수산업·금융업 또는 그 밖에 경제부문과 관련 있는 국가기관, 연구기관, 교육기관, 상사회사(자기자본 200억원 이상인 회사에 한함)



에서 10년 이상 종사한 자로 한다”고 명시했다.

대표이사추천위원회의 구성과 관련하여 수협법 시행령 제26조는 수산업·경제사업 또는 신용사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 자로 하되, 경제사업대표이사추천위원회의 경우 농수식품장관이 위촉하는 1인, 기획재정부장관이 위촉하는 1인, 조합장인 비상임이사 중에서 중앙회장이 위촉하는 3인으로 구성하고, 신용사업대표이사추천위원회는 기획재정부장관이 위촉하는 1인, 농수식품부장관이 위촉하는 2인, 금융위원회 위원장이 위촉하는 1인, 조합장인 비상임이사 중에서 회장이 위촉하는 1인으로 구성하도록 규정하였다<sup>5)</sup>.

하지만 이것이 중앙회의 목적사업에 이바지할 것이라고는 보기 어렵다. 왜냐하면 상임의 대표이사는 보수를 받기 때문에 대표이사로서의 동기부여에 개인의 높은 소득 및 그와 관련한 일자리의 안정적 확보가 중심적 요소라고 아니 할 수 없기 때문이다. 또한 대표이사는 자신의 사회적 명성을 높이고자 사업 규모의 확대에도 지대한 관심을 가질 것이다. 이는 대표이사의 개인적 이해가 중앙회의 목적사업보다 앞선다는 것을 나타낸다.

이외에도 대표이사를 이사회에 구성원으로 규정하고 있기 때문에 대표이사의 중앙회 지배권은 막강하다고 아니 할 수 없다. 특히 관료출신이 - 정부 추천으로 - 대표이사로 선출되어 그간 정부관료들과 함께 지낸 연을 내세우며 막강한 힘을 가지고 중앙회경영을 주도한다면, 소이사회에 결의로 소관업무에 결정한다는 것은 형식에 지나지 않는 것이다. 따라서 실질적으로는 대표이사의 기능을 강화하여 중앙회 사업의 실제적 권한을 대표이사의 손으로 옮겨 놓는 것에 다름 아니다.

그 결과는 회원과 그 조합원의 실익보다 오히려 대표이사 개인적 이해 충족에 비중을 두게 될 것이다. 이런 경우에 개인적 이해는 중앙회가 높은 매상고를 획득하고 이윤에서 가능한 한 적은 부분을 회원들에게 분배할 때 최고로 달성된다. 따라서 대표이사는 조합원 지위향상과 회원의 공동이익 증대보다 오히려 중앙회의 성장에 역점을 둘 것이다. 즉 대표이사는 회원이 아닌 중앙회 자체의 이익증대를 위해 노력하고 대표이사 개인의 목적에 의거하여 중앙회를 운영하게 된다는 것이다.

이런 경우 중앙회의 목적사업을 위해 수협법이 제5조에서 명시한 중앙회의 최대봉

---

5) 상기한 대표이사의 자격요건은 중앙회경영에서 경제 및 신용사업의 비중이 높기 때문에 필요한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 추천위원회의 구성에서 보듯이 대표이사의 실질적 추천권을 정부가 갖도록 한 것은 관료출신이 대표이사로 선출될 수 있는 가능성을 확보하기 위함이다. 아직도 정부의 통제로부터 자유롭지 못한 상태에서 주무부처가 상기한 요건을 갖춘 관료출신을 대표이사로 천거한다면, 이를 중앙회가 거절하기는 매우 어려울 것이다. 퇴직관료들이 대표이사 등 상근의 이사를 맡게 되는 경우는 우리나라의 협동조합 현실에서 흔히 있는 사례이다. 이는 정부기관과의 유대관계를 두텁게 하여 중앙회의 사업에 보탬이 될 수도 있을 것이다. 하지만 이로써 협동조합의 가치, 특성, 원칙 등이 훼손된다면, 이는 협동조합을 위한 것이라고 볼 수 없다.

사 원칙은 단지 할 수 있을 만큼의 일반적 봉사로 제한되고, 이에 중앙회의 사업이 회원의 이해충족에 비효과적이라는 것이 알려지면, 회원의 관심은 약화되기 마련이다. 이로써 회원의 경영소외가 심화되어 회원을 주식회사의 주주처럼 중앙회의 추상적, 관념적 주인으로 남게 한다면, 대표이사가 중앙회경영을 독주하는 위험을 피할 수는 없을 것이다. 이는 회원의 동일성을 크게 해칠 뿐만 아니라 궁극적으로 수협법에 명시한 중앙회의 목적사업에 부정적인 결과를 초래하게 될 것이다.

이와 같은 위험은 수협법 제139조에 명시된 비회원의 사업이용이 활성화될 경우 더욱 심화될 것이다. 이를테면 원외거래로 발생한 이윤을 회원과 그 조합원에게 분배한다면, 회원이 되고자 하는 동기부여가 다르게 바뀔 위험도 있다. 이는 회원으로서 중앙회의 서비스를 이용하고자 하는 욕망보다 원외거래의 이윤을 나누어 받고자 하는 욕망이 더 확대되어 질 수 있다는 것을 의미한다<sup>6)</sup>. 이처럼 원외거래로 중앙회가 이용자 중심에서 이윤추구의 투자자 중심으로 바뀌고, 그와 동시에 회원 / 주인의 사회적 통제 가능성이 억제되면, 회원과 그 조합원의 자조조직으로써 중앙회의 존재가치에 대한 의문이 제기될 수 있다.

## 5. 중앙회의 정체성 상실

농수식품부는 이번 개정안에서 중앙회장을 비상임의 명예직으로 해야 할 이유를 다음과 같이 밝혔다. “중앙회 사업이 대폭 증대되어 규모화 및 다양화 되면서 전문경영인 체제가 요구되고 있으나 일선조합장 출신의 회장 경영체제로는 전문성 결여 등으로 경영정상화 등에 한계는 물론 현행 지도·경제사업의 분리 등으로 중앙회 운영이 비효율적이다. 따라서 중앙회장을 비상임 명예직으로 하며, 지도·경제사업부문을 통합하여 지도경제대표이사 도입 등 전문경영인에 의한 책임경영체제로 지도·경제사업을 통합 운영하면 일선수협 및 어업인들의 지원기능 강화 등 중앙회 본연의 기능 회복을 기대할 수 있다”는 것이다 (농수식품부).

상기한 개정이유는 그 나름대로 전혀 의미가 없다고는 볼 수 없다. 이를테면 회원과 그 조합원에게 더욱 많은 경제적 실익을 보장하는 것은 특히 중앙회가 기업으로써 포기할 수 없는 중요한 과제이다. 하지만 수협법이 명시한 중앙회의 목적사업은 단지 경제적 실익에만 역점을 둔 것이 아니다. 협동조합은 한편으로 여타의 경제조직처럼 기

6) 이는 우려가 아니라 현실의 문제로 봐야 할 것이다. 이번 개정안은 “자본시장과금융투자업에관한법률에 의해 인가 또는 등록을 받아 금융투자업을 영위하는 법인”(제154조 1항 6호) 또는 “금융지주회사법에 의한 금융지주회사”(앞의 7호)가 중앙회에 출자할 수 있도록 하였다. 이것이 중앙회의 자본금 확충을 위해 출자자의 범위를 넓힌 것이라고 하지만, 상기 규정에 의한 투신사, 증권사 등은 자본주의의 대표적 자본주이다. 이들에게 이윤추구보다 협동조합의 가치, 원칙, 특성 등을 보호·육성하도록 요구하는 것은 마치 원을 사각으로 만드는 것이나 다름 아니다.

업을 경영하지만, 다른 한편으로는 사회적 조직이다. 이와 같은 협동조합의 이중성 때문에 중앙회로써는 회원과 그 조합원의 경제적 실익뿐만 아니라 사회적, 문화적 지위 향상도 포기할 수 없는 중요한 과제이다. 따라서 경제적 실익만을 제공한다고 해서 중앙회가 그 본연의 기능을 회복한다고 볼 수 없다. 물론 이에 대한 반론이 없는 것은 아니다.

첫째, 수협의 민주적 지배구조에 기인한 의사결정의 비효율성이다. 이를테면 회원과 그 조합원들의 이해가 각기 다르기 때문에 민주적 합의를 거쳐 의사결정에 이르기까지는 많은 시간과 비용이 요구된다는 것이다. 그러므로 의사결정의 효율성을 위해 시간과 비용을 줄일 수 있는 방안으로써 대표이사의 직무상 독립과 책임경영체제 도입은 바람직하다는 주장이 제기될 수 있다. 하지만 효율성을 단지 시간과 비용 절감에서만 찾는다면 회원의 공동이해를 이끌어 내기는 어려울 것이다. 또한 이런 경우가 빈번히 발생한다면 수협은 협동조합으로써 그 가치를 잃게 될 것이다.

수협에서 중요한 것은 회원 개개인의 이해가 아니라 회원 공동의 이해이다. 설사 시간과 비용이 들더라도 공동의 이해를 찾아 이를 충족시킨다면, 수협은 그 가치를 인정받고 더욱 큰 경쟁력을 지니게 될 것이다.

둘째, 수협의 사업성과와 기업가치가 저평가 될 수 있다. 이는 수협과 자본시장과의 관련성이 거의 없기 때문에 수협의 성과가 자본시장에서 객관적으로 평가되기 어렵다는 것을 의미한다. 나아가 그 뿐만 아니라 수협의 효율성도 자본시장을 갖춘 여타의 기업에 비해 상대적으로 떨어질 수 있다는 것이다. 더구나 자본시장이 배제된 상황에서 중앙회의 이사회가 직원(경영진)의 성과를 제대로 파악하기 어렵고, 또한 직원 역시 그 성과에 대한 이사회에의 정당한 평가와 대가를 요구할 수 있는 객관적 기준을 찾기 어렵다는 것이 그 배경이다.

상기한 반론은 소유와 경영이 분리된 기업체제에서 주인과 대리인 관계에 관하여 제기되는 문제 (principal-agent problem)의 주된 영역이다. 이를테면 기업의 소유자인 주인과 경영을 책임진 대리인은 각기 개인적 효용과 이윤극대를 추구하기 때문에 이해관계가 상충되기 마련이며, 또한 주인보다 대리인이 특정 사업에 대해 더 많은 지식과 능력을 갖게 되는 정보의 비대칭성으로 인해 주인은 자신의 이익을 충분히 확보하지 못하는 문제가 발생하는 것이다. 이런 문제점을 극복하기 위해서는 대리인의 행동과 성과를 자본시장의 관계에서 통제하고 기업의 가치를 높일 수 있도록 이사회에의 전문성 및 효율성 도모가 필요하다는 것이다.

이러한 요구를 중앙회의 이사회가 효과적으로 충족할 수 없다고 판단하여 전문성이 결여된 일선조합장의 경영참여를 제한하고자 조합원이 아닌 자를 유급의 대표이사로 영입하여 신용, 경제, 지도, 교육, 감독 등 거의 모든 중앙회의 사업을 맡도록 하고, 이

와 동시에 사업부문별 독립사업부제 구축을 위해 중앙회장을 명예직으로 하여 대표이사에게 소관부서의 인사권까지 부여하는 등 그 권한을 강화한 것은 협동조합의 가치와 특성에서 볼 때 온당한 것이라고 할 수 없다.

중앙회는 회원과 그 조합원의 자조조직이며 회원의 자기책임에 의한 자기관리로 운영되는 자기기관이다. 이로써 불특정 다수를 대상으로 하는 주식회사의 타인기관 개념과는 그 근본에 있어 다른 것이다. 그리고 수협법의 중심적 규범인 중앙회의 목적사업은 회원으로 가입하여 중앙회의 활동에 참여함으로써 실현된다는 것이며, 이것이 그 입법취지의 근간이다. 이는 주식회사법의 그것과도 다른 것이다. 또한 회원의 참여를 육성하여 그 성과를 높이는 것이 수협법의 과제이다. 하지만 이 역시 주식회사법의 그것과도 차이를 두고 있다.

이외에도 수협에서 중요한 것은 인적 협력이며, 자본의 역할은 단지 봉사적 기능에 불과하다는 사실이다. 따라서 주식회사처럼 자본동원 내지 기업가치 제고를 위해 자본시장과 관계를 맺는 것은 수협으로써 의미가 없다. 또한 수협의 목적은 다름 아닌 조합원의 지위향상이며, 이것이 곧 수협의 사업성과를 평가하는 기준이다. 하지만 이 평가기준의 달성 여부를 주식회사에서처럼 재무제표에 계량화할 수 있는 것은 아니다. 더구나 직원의 행동과 그 성과를 통제하고자 주식회사와 같이 자본시장에서 평가되는 주식가치를 그 기준으로 활용하는 것이 수협으로써는 가능하지 않을뿐더러 필요하지도 않다.

이러한 차이점을 알려고 하지 않든지 혹은 무시한 채 주식회사의 기관개념과 경영기법을 도입하고, 이와 관련된 대리인 문제의 해법 역시 주식회사의 시각에서 찾고자 한다면, 이는 협동조합을 무시하는 것이다. 그럼에도 불구하고 주식회사의 옷을 입고 여기에 중앙회의 몸체를 맞추는다면, 중앙회가 주식회사로 변질되든지 아니면 그 정체성의 위기를 피할 수는 없을 것이다.

### III. 맺음말

이번 개정안이 국회에서 통과되면, 수협법은 지난 1962년 1월에 제정된 이래 도합 39차례의 전면 내지 일부개정을 거듭한 것이 된다. 이처럼 잦은 개정으로 인해 주식회사의 지배구조 개념이 도입되는 속도가 가속화되고, 그에 못지않게 정부의 간섭도 심화되고 있다. 그 결과 협동조합 가치, 원칙 등 그 고유의 특성들이 사라지는 속도도 점차 빨라지고 있다. 그 단적인 예가 소이사사회제의 도입과 회장의 비상임 명예직화이다.

소이사회는 지난 2000년 말 수협법을 개정하여 최초로 수협중앙회의 이사회 내에 설치되었으며, 이를 기점으로 농업협동조합(농협) 중앙회도 2004년 말 농협법을 개

정하여 소이사회 제도를 도입함과 동시에 중앙회장의 신분을 비상임으로 전환하였다 (농림부, 2004). 그 후 신용협동조합 (신협) 중앙회에도 소이사회를 두고 회장의 비상근 명예직을 골자로 하는 신협법의 개정안이 입법예고 (2006년 10월)를 마친 바 있다 (재정경제부, 2006). 새마을금고 (금고)의 경우도 예외는 아니다. 즉 2007년 3월 금고 연합회에 유급의 상근직인 신용·공제사업대표이사를 두고, 그 반면에 회장을 명예직으로 하는 금고법 개정안을 입법예고하였다 (행정자치부, 2007).

이러한 점에서 보면 수협중앙회장의 명예직화는 전혀 새로운 것이 아니며 예측 불가능한 정책도 아니다. 또한 수협중앙회만을 겨냥한 특수한 입법조치도 아니다. 이는 이미 오래 전부터 정부가 계획하고 주도했던 이른바 협동조합 개량화정책의 수순을 밟는 것에 다름 아니다. 물론 이런 경우에도 중앙회장의 명예직화가 조합원들의 어업활동을 위한 중앙회의 지원 강화를 도모하기 위한 것이라면, 이 제도의 실효성 제고를 위한 논의나 그 방안 모색은 바람직한 것이다<sup>7)</sup>.

하지만 상기한 바와 같이 이러한 논의는 우리나라의 모든 협동조합에 대해 무차별하게 회장을 명예직으로 하고, 대표이사의 권한과 기능을 강화하여 경영지배권을 대표이사의 손으로 옮겨 놓겠다는 정부 정책의 기본개념이 바뀌지 않는 한 그 어떠한 실효성도 기대하기 어렵다. 더욱이 실용주의를 내세워 전체사회를 이윤추구의 상업화로 몰아가는 현 정부에서는 수협의 상업화도 그 예외가 인정되지 않을 것이며, 대표이사 중심의 이윤극대화 경영은 그 범위를 더욱 넓혀 나갈 것이다<sup>8)</sup>.

이러한 상황에서 수협법의 일부를 개정, 수정, 보완하는 등의 입법조치와 조문 (條文) 해석상의 노력만으로 어업인들의 자주적 협동조직으로써 수협의 미래를 기대할 수 없다. 이런 우려는 무엇보다도 협동조합에 관한 정책결정권자와 정부관료들의 무지에 그 근거를 두고 있다. 예컨대 소이사회제도를 최초로 수협중앙회에 도입하고자 2000년 말 수협법을 개정할 당시 공적자금 지원을 그 인센티브로 제시하였다. 그리고 이번 개정안은 정부차입 수산자금을 중앙회의 후순위채권으로 인정하되 (개정안 제 138조 4항), 그 댓가로 중앙회장의 명예직을 요구하였다. 설령 이것이 수협의 자본금 확충을 빌미로 협동조합의 정체성을 흐뜨리는 것이 아니라고 할지라도, 결과적으로는

7) 이를테면 중앙회장을 명예직으로 하되, 조합원을 대표하는 전국 단위의 직선 중앙회장으로서 그 권위를 보호·육성하고, 그와 동시에 대표이사의 경영독주를 견제하는 장치로써 대표이사, 사외이사 등 전문경영인의 임면 및 추천권을 중앙회장이 갖도록 한다. 또한 감사위원회를 이사회로부터 분리하여 독립된 감사회로 개편함으로써 감사의 실효성을 제고한다. 그리고 이사회와 대표이사가 중앙회 사업에 상호보완적으로 이바지할 수 있도록 각각의 의결사항과 의결효력에 관한 한계 및 그 효력의 순위를 명확히 규정한다. 이외에도 대표이사에 대한 이사회실질적 감독권이 제한된 상황에서 발생할 수 있는 이사회와 대표이사 사이의 갈등과 이의 해소를 위한 장치를 정관의 규정을 통해 강구한다.

8) 이 경우 수협법이 명시한 중앙회의 목적사업과 이를 위한 조합원의 민주적 관리 통제, 조합원 중심의 경영체제 확립, 자본의 봉사적 기능 등은 수협의 상업화를 가로 막는 장애물로 봐야 여기지 않을 것이다.

수협의 대외의존도만 키울 뿐이다.

아무리 훌륭한 법·정책이라고 하더라도 협동조합이 이를 반기지 않는다면, 이는 협동조합을 닦할 것이 아니라 법·정책의 실패를 나무라야 할 것이다<sup>9)</sup>. 분명히 잘못된 점을 질책하는 정부의 힘이 수협의 조합원, 채권자 등을 보호하기 위해 불가피하다면, 정부는 협동조합의 가치와 특성을 유의하여 수협을 위해 해야 할 간섭과 하지 말아야 할 간섭을 구분해야 한다. 이러한 관점에서 소크라테스의 말을 빌리자면, 정부는 모르고 있는 것이 무엇인지를 모르고 있다.

이제 필요하고도 중요한 것은 그간 수협이 국민경제의 발전에 이바지한 성과의 올바른 평가와 협동조합의 가치 및 특성에 관한 사회적, 정치적 인식 제고이다. 이는 결코 수협의 상업화를 요구한 것이 아니다. 다만 협동조합에 대한 무지로 인해 훼손된 협동조합의 정체성 회복이 무엇보다 시급하다는 것이다.

---

9) 협동조합을 제압하는 정부의 힘은 최후의 조치로써 필요할지도 모르겠지만, 적어도 그것이 일상화되지 말아야 한다. 분명히 잘못된 사실을 질책하는 정부의 힘이 수협의 채권자, 조합원, 일반대중 등을 보호하기 위해 불가피하다면, 정부는 협동조합의 가치와 특성을 유의하여 수협을 위해 해야 할 간섭과 하지 말아야 할 간섭을 구분해야 한다.

## 참고문헌

- 농림부, “농업협동조합법 중 개정 법률안”, 2004년 6월.
- 농수식품부, “수산업협동조합법 일부개정령안 입법예고”, 농수식품부공고 제2008-64호, 2008년 5월.
- 수협법 (2008년 3월) 및 동법 시행령 (2007년)
- 수협법 개정안 (2008년 5월)
- 수협중앙회 정관 (2006년)
- 재정경제부, “신용협동조합법 및 동법 시행령 개정안 입법예고”, 보도참고자료, 2006년 10월.
- 행정자치부, “새마을금고 일부개정법률안 입법예고”, 행정자치부공고 제2007-93호, 2007년 6월.
- Bergmann, J., “Pruefungswesen, genossenschaftliches”, *GenossenschaftsLexikon*, Wiesbaden 1992.
- Brixner, J., “Zur Wirksamkeit der Aufsichtsratskontrolle bei eingetragenen Genossenschaften”, *Marburger Beitrage zum Genossenschaftswesen 28*, Mar-burg, 1994, pp. 25 - 33.
- Kirchhof, P., *Die Genossenschaft im Schnittpunkt von Gesellschaftsrecht und Steuerrecht-Zur Qualifikation der Mitgliederfoerderung als Betriebsaus-gabe oder verdeckte Gewinnausschuetung*, ed., Wilhelm Jaeger / Hans Pauli, Wiesbaden 1984.

**Problem on the Governing Body of National Federation of  
Fisheries Cooperatives (NFFC)  
- from the perspective of the Honorary Office of NFFC President -**

Hyeong-Soo Jeon

**Abstract**

The amendment of regulation affecting the Governing Body of NFFC (National Federation of Fisheries Cooperatives) has been known to the public in May 2008. Its essential points are as follow: 1) the President of NFFC shall be a non-standing officer. 2) the Full-Time Directors shall have the authority to deal with all subjects except for those especially reserved for the General Meeting or Board of Directors, while minimizing the authority of NFFC President. By providing this amendment, the government seeks to make the Governing body becomes professionalized and the management functions carried out by full-time professional board members. However, the amendment seems to pay no attention to the co-operative's identity and principles. In this context, five issues will be discussed: 1) Strengthening the separation between ownership and control of NFFC. 2) Weakening the authority of General Meeting. 3) The bounds of Audit Committee. 4) Consolidating the management control of the Full-Time Directors. 5) The loss of NFFC's Identity, followed by a summary and conclusion.

Key words : NFFC, Governing Body, Honorary Office, Co-operative's identity and principles.