

2008년 신탁법 개정안에 대한 정당성·적정성 검토*

— 신용협동조합중앙회의 지배구조를 중심으로 —

명 순 구**

목 차

I. 서 설	IV. 소이사회
II. 임원정수와 중앙회장의 비상임화	V. 결 론
III. 임원의 구성과 권한	

I. 서 설

제18대 국회 개원 이래로 현재까지 모두 네 건의 신용협동조합법 개정안이 제안되었다. 이를 국회에 제출된 순서에 따라 소개하면 다음과 같다: ① 임태희 의원 외 171인이 의원입법의 방식으로 제안한 개정안이다 (2008. 10. 8. 제안, 의안번호: 1801386)¹⁾; ② 전연옥 의원 외 11인이 의

* 이 논문은 신용협동조합 전국 실무책임자 협의회 대회(2009. 9. 10. 제주도 라마다 호텔) 강연 원고를 수정·보완한 것임.

** 고려대학교 법과대학/법학전문대학원 교수

*** 투고일자 2009. 8.19, 심사일자 2009. 9.10, 게재확정일자 2009. 9.23.

1) 이 개정안은 신용협동조합법 제100조에 관한 것이다. 제100조 본문에 이어 단서 (“다만, 조합 또는 중앙회가 그 위반행위를 방지하기 위해 해당업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.”)를 부가함으로써 현행법의 양벌규정을 완화하는 취지이다. 이 개정안은 지배구조와는 직접적 관

원입법의 방식으로 제안한 개정안이다(2008. 10. 28. 제안, 의안번호: 1801616)²⁾; ③ 김종률 의원 외 18인이 의원입법의 방식으로 제안한 개정안이다(2008. 11. 28. 제안, 의안번호: 1802680)³⁾; ④ 정부입법의 방식으로 제안된 개정안이다(2008. 12. 29. 제안, 의안번호: 1803277).

위의 여러 개정안들 중 이 글에서 주목하고자 하는 것은 ④⁴⁾이다. 다른 개정안과 달리 이 개정안은 여러 조문에 걸쳐 있으며, 특히 신용협동조합 중앙회⁵⁾의 지배구조에 매우 중대한 변경을 가져오는 내용을 담고 있다.

협동조합은 조합원의 결사체(association)라는 측면과 사업체(enterprise)라는 측면의 이중성을 가진다.⁶⁾ 전자는 민주주의를, 후자는 효율성 내지 수익성을 지향하는데 양자는 상충하는 경우가 많다.⁷⁾ 현대 신용협동조합⁸⁾의 정책적 고민은 대체로 이들 두 측면의 교착에서 비롯된다. 상이한 두 이념의 충돌 상황에 대한 해결책은 선택 또는 절충으로 요약된다. 대부분의 나라에서와 마찬가지로 우리나라 신탁도 두 이념의 조화 내지 절충의 시각을 기초로 그 발전방향을 설정해야 할 것으로 본다. 왜냐하면 경제·사회 환경의 변화로 인하여 신탁이 설립 당시의 초기적 이념으로 존립한다는 것은 비현실적이기 때문이다. 이와 같은 기본방향에 대해서는 별다른 이견이 없는 것 같다. 만약 협동조합의 본질을 무시한 채 효율성을 위주로 접근한다면 ‘협동조합’이라는 존재의 유용성 자체를 부정하는

런이 없는 것이고 법안 철회로 종결되었다(2008. 11. 28.).

- 2) 이 개정안은 신용협동조합법 제27조에 관한 것이다. 신용협동조합의 경우 상임감사 제도가 의무화되지 않아 감사기능의 허점이 많이 노출되고 있다는 지적에 따라 일 정 규모 이상의 신용협동조합에 상임감사를 두는 것이다. 총자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 조합의 감사 1인은 상임으로 하고, 상임감사의 경우 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 금융·회계 또는 재무 전문가 중에서 선출하도록 하는 내용이다. 이 개정안은 2009년 7월 현재 국회에 계류중이다.
- 3) 이 개정안은 위 임태희 의원 외 171인의 개정안과 동일한 취지로서 2009년 7월 현재 국회에 계류중이다.
- 4) 이 글에서는 앞으로 이 개정안을 ‘신탁법개정안’이라 부르기로 한다.
- 5) 이 글에서는 앞으로 신용협동조합중앙회를 ‘신탁중앙회’로 약칭한다.
- 6) 전성군, 「최신신용협동조합동조합론」, 한국학술정보(주), 2008, 21면 참조.
- 7) 이와 같은 상황과 그에 대한 현대적 대안을 제시한 것으로는 존스톤 버셀 저/장종익 역, 「21세기의 대안 협동조합운동」, 들녘, 2007, 325면 이하 참조.
- 8) 이 글에서는 앞으로 신용협동조합을 ‘신탁’으로 약칭한다.

것이다. 위의 신탁법개정안도 조화 내지 절충의 시각을 기조로 하고 있다. 실제적인 문제는 조화 내지 절충을 실현하기 위한 구체적인 방법이다.⁹⁾ 신탁법개정안은 과연 법리적으로 정당하고 실제적으로 타당한 내용을 담고 있는가?

이에 대한 논의를 위한 전제로서 신탁의 지배구조의 특징을 이해할 필요가 있다. 전형적인 영리법인인 주식회사와 달리 신탁의 지배구조는 다음과 같은 특징을 가진다.¹⁰⁾ 첫째, 주식회사에는 지배대주주가 존재하는데 비해 신탁에서는 소유권이 분산되어 소유권의 집중이 불가능하다.¹¹⁾ 둘째, 주식회사가 1주1표제에 의해 운영되는 것과 달리 신탁은 1인1표제로서 민주적 의결방식을 채택하고 있다.¹²⁾ 이는 영리추구를 궁극적 목적으로 하는 물적 영리법인인 주식회사와 비교되는 신탁의 뚜렷한 특징이다. 이와 같은 특징으로 인하여 조합원이 신탁 경영을 감시하는 데에 따르는 잠재적 이익이 적고¹³⁾, 이는 결국 경영효율성 제고 또는 책임경영체제 구축에 대한 저해요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 주식회사와 달리 신탁은 일반적으로 주식시장에 상장하지 않아 자본시장의 평가를 받지 않는다. 자본시장에서의 객관적 평가가 없다는 사정은 현재의 시장구조에서 신탁에게 커다란 약점으로 작용한다.¹⁴⁾

지배구조의 측면에서 본 신탁의 특징은 동전의 앞뒤와 같다. 신탁의 특징은 한편으로는 자신의 강점이다. 민주적·인적 특질이 강한 협동조합

- 9) 구체적인 방법에 대한 정도의 차이를 보여주는 것으로는 다음 두 문헌의 입장에 대한 비교가 유용할 것이다: 배용수, '금융환경변화와 신탁의 대응전략', 『신탁연구』(1990. 1.), 신용협동조합중앙연구소, 68면; 조현옥, '신탁경영의 현황과 문제점', 『신탁연구』(1988. 3.), 신용협동조합연합회연구실, 60면.
- 10) 이에 대해서는 특히 권웅, '협동조합 지배구조 문제와 개선방향', 『조사월보』, 농협경제연구소, 2005.12, 5-8면 참조.
- 11) 이에 대해서는 신탁법 제14조 제3항 참조: "조합원의 출자좌수는 총 출자좌수의 100분의 10을 초과할 수 없다."
- 12) 이에 대해서는 신탁법 제19조 제1항 참조: "조합원은 출자좌수에 관계없이 평등한 의결권과 선거권을 가진다. 다만, 정관이 정하는 바에 의하여 미성년자 또는 조합원 자격을 유지한 기간이 3월 미만인 조합원의 의결권과 선거권을 제한할 수 있다."
- 13) 주식회사와 달리 조합원 출자지분의 가격이 조합의 자산가치에 따라 변하지 않는다는 점도 이와 같은 문제점을 심화시킨다.
- 14) 신탁에 대한 규제·감독은 이와 같은 시각에서 출발한다.

조직은 비록 속도는 느리지만 ‘지속가능한 발전’이 가능한 구조이기 때문이다.¹⁵⁾ 반면에 협동조합의 민주적·인적 특질은 전문성 내지 수익성의 측면에서는 결정적 약점이다.

아래에서는 신탁중앙회의 지배구조를 중심으로 신탁법개정안의 정당성과 타당성을 비판적 관점에서 검토해 보기로 한다.

II. 임원정수와 중앙회장의 비상임화

1. 신탁법개정안의 내용

여기에서의 논의는 신탁법 제71조에 관한 것이다. 신탁법개정안의 내용을 현행법과 비교하면 다음과 같다.

신탁법	신탁법개정안
<p>제71조(임원의 정수 등) ①중앙회에 임원으로서 <u>회장 1인, 신용·공제사업 대표이사 1인 및 검사·감독이사 1인을 포함한 이사 15인 내지 25인</u>을 둔다.</p> <p>②제1항의 임원 중 <u>회장, 신용·공제사업대표이사 및 검사·감독이사는 상임</u>으로 한다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 상임임원을 제외한 임원은 <u>비상임</u>으로 하되, 정관이 정하는 바에 따라 실비의 변상을 받을 수 있다.</p>	<p>제71조(임원의 정수 등) ①중앙회에 임원으로서 <u>회장 1명, 신용·공제사업 대표이사 1명, 검사·감독이사 1명 및 기획이사 1명을 포함한 15명 이하의 이사</u>를 둔다.</p> <p>②제1항의 임원 중 <u>신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사는 상임</u>으로 한다.</p> <p>③제2항에 따른 상임 임원 외의 임원은 <u>비상임</u>으로 하되, 정관에서 정하는 바에 따라 실비의 변상을 받을 수 있다.</p>

15) 2009년 7월 스페인 바르셀로나에서 개최된 세계신탁협의회(WOCCU) 총회 및 포럼에서 피트 크레이(Pete Crear) WOCCU 사무총장은, 최근 글로벌 금융위기 속에서 신탁은 오히려 성장을 했다는 점을 강조하며 그 원인을 협동조합의 본질에서 찾고 있다(<http://www.woccu.org/press/releases?id=1610>: 검색일 2009. 9. 8.). 미국 신탁은 2008년 말 기준 수신이 6917억 달러로 2007년에 비해 6.9%, 총자산은 8258억 달러로 7.1% 증가했다고 한다.

신탁법 제71조에 있어서 주요 개정사항을 정리하면 다음과 같다.

<1> 이사의 수에 관하여 현행법은 15~25명(신탁법 제71조 제1항)이 나 신탁법개정안은 이를 15명 이하(신탁법개정안 제71조 제1항)로 대폭 축소하였다.

<2> 상임이사로서 현행법의 신용·공제사업대표이사 및 검사·감독이사 외에 기획이사를 신설하여 이들 세 이사를 상임으로 하였다(신탁법개정안 제71조 제1항, 제2항, 제3항).

<3> 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사, 기획이사 외의 모든 임원은 중앙회회장을 포함하여 모두 비상임으로 하였다(신탁법개정안 제71조 제3항).

2. 신탁법개정안에 대한 평가

(1) 임원의 수 축소

신탁법개정안이 중앙회의 임원의 수를 대폭 감축하고자 하는 이유 내지 신탁법개정안의 입안자가 개정에 따른 순효과(順效果)로 예상한 것은 다음과 같다: ① 경비절감; ② 신속한 의사결정 체계 구축.

순효과는 역효과(逆效果)를 수반하는 것이 일반적이다. 문제는 순효과가 역효과를 상쇄할 수 있는가 하는 것이다. 신탁법개정안의 입안자가 예상한 순효과로서 주된 것은 ①보다는 ②로 보인다. 왜냐하면 현재 비상임의 임원들에게 지급되는 실비의 변상금(신탁법 제71조 제3항)이 법개정을 필요로 할 정도의 액수는 아니라고 판단되기 때문이다.¹⁶⁾ 그러므로 논의의 중심은 ②로 집중된다고 보아야 한다. 이와 같은 시각에서 ②의 순효과에 수반하는 역효과에 유의할 필요가 있다.

신탁법개정안 입안자는, 중앙회의 이사회 임원 대다수가 조합 출신의 이사로 구성되어 있어 협동조합 조직 특유의 민주적 지배구조가 중앙회의

16) 현재 중앙회의 임원수는 상임(중앙회장, 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사) 3명과 비상임 18명, 모두 21명이다. 비상임이사에 대한 실비변상금은 사내이사에게 월 100만원, 사외이사에게 월 150만원 정도로 알려져 있다.

이사회에 그대로 투영되고 이로 인하여 신속한 신속하고 효율적인 의사결정이 어렵다고 판단한 것 같다. 이러한 인식은 이번 개정안에만 특유한 것이 아니고 종전에도 존재하여 이것이 신탁법 개정에 반영된 적이 있다. 대표적인 예로 신용·공제사업대표이사 및 검사·감독이사를 포함한 임원의 3분의 1 이상은 조합의 임원 또는 간부직원이 아닌 자 중에서 선출하여야 한다(신탁법 제71조의2 제1항)는 내용의 2003년 7월 30일(법률 제 6957호) 개정을 들 수 있다. 그런데 2008년의 신탁법개정안이 유사한 취지에서 또다시 임원의 정수를 대폭 감축함으로써 자칫 역효과가 순효과를 초과하는 것은 아닌지 세밀하게 분석할 필요가 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 점을 지적하고자 한다.

<1> 입법형식의 측면이다. 신탁법 제71조 제1항에 대한 개정안은 “15명 이하의 이사를 둔다.”라고 정하고 있는데, 이는 현행 신탁법은 물론 유사한 조직체들의 경우와 비교해 볼 때 매우 이례적인 입법형식이다. 이사의 정수에 관한 일반적인 규율형식은 다음 두 가지이다: ① 하한과 상한을 두어 그 사이에 해당하는 수의 이사를 두는 방식¹⁷⁾; ② 하한을 두어 그 이상에 해당하는 수의 이사를 두는 방식.¹⁸⁾ 이들 입법례의 공통점은 하한을 정하고 있다는 것이다. 이사의 수를 “15인 이하”로 규정한 신탁법 개정안의 입법형식은 상당히 특별해 보인다. 입법형식이 특이하다면 그럴 만한 이유가 있어야 한다. 그래야만 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”¹⁹⁾라는 헌법상 평등권의 요구에 부합하기 때문이다.

<2> 내용의 측면이다. 법률규정은 일반성과 추상성을 본질로 하며, 따라서 극단적인 상황까지 포섭하여야 한다. 이와 같은 시각에서 신탁법개

17) 이에 해당하는 것으로는 신탁법(15-25명: 같은 법 제71조 제1항)과 새마을금고법(11-21명: 같은 법 제53조 제1항)을 들 수 있다.

18) 이에 해당하는 것으로는 농업협동조합법(21명 이상: 같은 법 제126조 제1항)과 수산업협동조합법(21명 이상: 같은 법 제129조 제1항)을 들 수 있다.

19) 헌법재판소 1989. 4. 17. 선고 88헌마3 결정; 헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38 결정; 헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌가95 결정; 헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 90헌바25 결정; 헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 90헌마214 결정; 헌법재판소 1995. 6. 29. 선고 94헌바39 결정; 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 99헌마516 결정; 헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2007헌마389 결정 등 참조.

정안을 바라본다. 제71조 제1항에 대한 실험법개정안은 극단적으로는 이사의 수를 4명(회장 1명, 신용·공제사업대표이사 1명, 검사·감독이사 1명, 기획이사 1명)으로 할 수 있는 가능성도 열어놓고 있다.²⁰⁾ 실험법개정안 입안자가 결코 4명으로 구성된 이사회를 예상한 것은 아닐 것이다. 그리고 그와 같은 극단적인 모습으로 이사회를 구성·운영할 가능성은 없을 것이다. 그러나 극단적 상황의 가능성을 열어놓은 태도는 적절하지 않다.

<3> 다른 시각에서 내용의 측면을 하나 더 지적하고자 한다. 실험중앙회는 모든 조합을 회원으로 한다(실험법 제62조). 이사회는 경영진과 회원의 접점에서 주요의사를 결정하고 경영을 감독하는 역할을 한다(실험법 제75조 제4항).²¹⁾ 실험중앙회의 이사의 정수를 판단함에 있어서 가장 중요한 기준은 이사회 기능 내지 역할에 두어야 할 것이다. 그렇다면 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 새마을금고연합회에서와 같이 실험중앙회에 대해서도 이사회가 그 기능을 할 수 있는 수준의 최소 인원을 법으로 정할 필요가 있다고 본다.

(2) 회장의 비상임화와 권한이양

실험법개정안은 실험중앙회 회장을 비상임의 임원으로 규정하고 있다(개정안 제71조 제2항). 협동조합의 중앙회 또는 연합회의 회장을 비상임으로 하는 입법례는 농업협동조합법에서도 찾아볼 수 있다. 농업협동조합중앙회에 있어서 회장의 권한이 비대하여 1인의 선택이 경영전략 방향을 결정하여 경영 리스크가 크다는 지적에 따라 2004. 12. 31. 법률 제7273호로 농업협동조합법을 개정하여 농업협동조합중앙회 회장을 비상임으로 하였다.²²⁾ 실험중앙회 회장을 비상임으로 하자는 실험법개정안도 농업협

20) 물론 실험법개정안의 다른 규정들까지 종합적으로 고려하면 이사의 수는 4명 이상이다. 소이사회는 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사를 포함하여 5명 이상의 전문이사로 구성되며(실험법개정안 제75조의2 제2항), 감사위원회는 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사를 제외한 3명 이상의 이사로 구성하도록(실험법개정안 제76조 제2항) 규정하기 때문이다.

21) 이사회가 이사의 직무집행을 감독할 권한을 가지는 것은 일반적인 규범으로 볼 수 있다(상법 제393조 제2항 참조).

22) 농업협동조합법 제126조(임원) 제1항과 제2항은 각각 다음과 같이 규정한다: ①

동조합법과 같은 취지로 보인다. 신탁법개정안의 제안취지는 수긍할만한 것이다. 그러나 이 개정안과 관련하여 몇 가지 유의해야 할 사항이 있다.

<1> 신탁중앙회 회장을 비상임으로 하는 것이 타당인가 하는 문제는 제쳐두고 우선 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(소위 ‘자본시장통합법’)에 따른 금융 패러다임 변화의 시각에서 살펴본다. 주지하는 바와 같이 자본시장통합법은 ‘동일기능에 대한 동일규율’²³⁾의 원칙에 입각한 기능별 규제로의 전환을 큰 축으로 한다. 그런데 유사한 기능을 수행하는 협동조합에 대한 각 법률의 규율태도에는 상당한 차이가 있다. 가령 현행 법상 농업협동조합중앙회 회장은 비상임인데 반해, 신탁중앙회, 수산업협동조합중앙회 및 새마을금고연합회의 회장은 상임으로 되어 있다(신탁법 제71조 제3항, 수산업협동조합법 제129조 제2항, 새마을금고법 제53조 제5항). 물론 신탁중앙회와 수산업협동조합중앙회의 회장에 대해서는 이를 비상임으로 변경하는 개정안이 현재 국회에 제출되어 있어 농업협동조합중앙회의 경우와 보조를 맞추는 경향으로 가고 있다고 평가할 수 있으나²⁴⁾, 새마을금고연합회에 대해서는 아직까지 유사한 취지의 개정안이 없다. 이는 각 조직마다 감독기관이 다른 데에서 원인을 찾을 수 있으나 그 타당성에 대해서는 의문이다.²⁵⁾

<2> 신탁중앙회를 비롯한 중앙회 내지 연합회의 회장을 비상임으로 하는 태도가 입법정책상 타당인가 하는 점이다. 협동조합 조직을 취하는 금융기관의 지배구조 개선방안으로서 극단적인 것은 아닌가 하는 조심스

중앙회에 임원으로서 회장 1인, 농업경제대표이사 1인, 축산경제대표이사 1인, 신용대표이사 1인 및 전무이사 1인을 포함한 이사 21인 이상을 둔다; ②제1항의 임원중 농업경제대표이사 1인, 축산경제대표이사 1인, 신용대표이사 1인 및 전무이사 1인은 상임으로 한다.

23) 이에 대하여 자세한 것은 자본시장통합법연구회, 「자본시장통합법해설서」, 한국증권협회, 2007, 42면 이하 참조.

24) 강기갑 의원 외 11인이 의원입법의 방식으로 제안한 개정안(2009. 6. 17. 제안, 의안번호: 1805158)은 수산업협동조합법 제129조 제2항을 개정하여 중앙회회장을 비상임으로 할 것을 제안하고 있다.

25) 협동조합 조직의 금융기관에 대한 감독기관이 상이하다는 데에서 문제점에 대해서는 최동준, ‘서민금융의 규제방향’, 「금융규제의 바람직한 방향」(한국금융법학회 2008년 동계(제14회) 학술발표회 자료집), 한국금융법학회, 9면 참조.

런 의문을 가져본다. 대체로 극단적인 처방은 그 효과는 빠르되 지속성을 담보할 없는 경우가 많다.

<3> 협동조합 내지 신탁중앙회의 본질의 측면에서 본다. 신탁법개정안은 종래 중앙회장의 권한을 신설하는 기획이사²⁶⁾에게 거의 전면적으로 이양하도록 규정한다(개정안 제72조 제5항). 중앙회장은 조합 및 회원의 권익증진을 위한 활동에 치중하고 내부업무는 기획이사가 맡도록 하여 경영의 전문화 도모하자는 것이다. 현행법상으로도 신용·공제사업대표이사 와 검사·감독이사가 사업부문과 감독부문에서 각각 회장으로부터 독립하여 업무를 수행하고 있다. 그런데 기획이사를 신설하여 협회기능조차 전문이사가 전담하도록 하는 것은 협동조합의 본질(조합원의 자율과 참여) 내지 신탁중앙회의 설립취지²⁷⁾에 비추어 지나친 것 아닌가 하는 비판이 가해질 수 있다.

<4> 2003년 신탁법 개정 이후 신용·공제사업대표이사와 검사·감독이사가 감독당국 출신 인사로 선임·운영된 사례가 있다는 사실에도 유의하여야 한다. 이와 같은 현상은 민간자율조직에 대한 감독당국의 인사권 개입 가능성에 대한 논란의 여지를 제공할 수 있다. 신용·공제사업대표이사와 검사·감독이사 외에 기획이사까지 추가함으로써 이와 같은 논란이 심화될 수 있다.

<5> 신탁법의 지배구조에 관한 전반적 구도의 시각이다. 기획이사의 권한은 종래 중앙회장에게 속하는 것이었다. 그리고 종래 중앙회장의 권한은 조직을 총괄하는 것이 그 핵심이었다. 그런데 기획이사가 종래 중앙회장의 권한을 대체할 수 있겠는가? 기획이사가 신용·공제사업대표이사와 검사·감독이사를 지휘·통제할 수 있다면 모르되, 그렇지 않다면 신탁중앙회는 권한의 통합·조정 기능의 부재상태에 처할 가능성을 배제할 수 없다. 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사 사이의 권한 갈등 또는 그 반대의 권한공백 상태의 개연성을 무시하기 어렵다.

26) 농업협동조합중앙회의 전무이사에 상응함(농업협동조합법 제128조 제4항 등 참조).

27) 이에 대해서는 정길웅, 「신탁협동조합법해설」, 한국안정교육연구회, 1989, 76-78면 참조.

<6> 책임경영의 시각에서 살펴본다. 지배구조에 있어서 권한의 통합·조정이 가지는 중요성 인식에 따라 2000년 신탁법 개정을 통하여 자산규모가 300억원 이상인 조합(단체조합 제외)의 이사를 상임으로 하였다(신탁법 제27조 제6항, 신탁법시행령 제14조). 이는 이사장의 상임화를 책임경영을 위한 전제로 파악한 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면 중앙회장을 비상임으로 하는 신탁법개정안은 신탁법 제27조 제6항의 입법구도와 모순되는 방향에 있다고 평가할 수도 있다. 동일한 법률 안에서 입법구도가 조화를 이루고 있지 못하다면 그 법률의 이론적 정당성은 크게 훼손될 수 있다.

Ⅲ. 임원의 구성과 권한

1. 신탁법개정안의 내용

여기에의 논의는 신탁법 제71조의2, 제72조, 제73조에 관한 것이다. 신탁법개정안의 내용을 현행법과 비교하면 다음과 같다.

신탁법	신탁법개정안
<p>제71조의2(임원의 선임 및 자격요건) ①임원은 <u>정관이</u> 정하는 바에 따라 총회에서 선출하되, <u>신용·공제사업대표이사 및 검사·감독이사</u>를 포함한 임원의 <u>3분의 1 이상</u>은 조합의 <u>임원 또는 간부직원</u>이 아닌 자 중에서 선출하여야 한다.</p> <p>②중앙회장은 조합의 조합원이어야 한다.</p> <p>③신용·공제사업대표이사, <u>검사·감독이사 및 조합의 임원 또는 간부직원</u>이</p>	<p>제71조의2(임원의 선임 및 자격요건) ①임원은 <u>정관에서</u> 정하는 바에 따라 총회에서 선출하되, <u>신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사</u>를 포함한 임원의 <u>과반수</u>는 조합의 <u>임원이나 간부직원</u>이 아닌 자 중에서 선출하여야 한다.</p> <p>②중앙회장은 조합의 조합원이어야 한다.</p> <p>③신용·공제사업대표이사, <u>검사·감독이사, 기획이사 등 조합의 임원</u>이</p>

아닌 이사(이하 “전문이사”라 한다)는 금융에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 자로서 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자 중에서 선출한다.

- ④조합의 이사장이 중앙회장으로 선출된 경우에는 취임 전에 그 직을 사임하여야 한다.
- ⑤임원의 선출방법 등에 관하여 이 법에 규정이 없는 경우에는 정관이 정하는 바에 의한다.
- ⑥제28조의 규정은 중앙회의 임원에 대하여 이를 준용한다.

제72조(임원의 직무와 임기 등) ① 중앙회장은 중앙회를 대표하고 중앙회의 업무를 통괄한다. 다만, 제2항의 규정에 의하여 신용-공제사업대표이사가 전담하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.

- ②신용-공제사업대표이사는 다음 각호의 업무를 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.
1. 제78조제1항 제5호 및 제6호의 사업과 동항제7호 내지 제9호의 사업중 신용사업 및 공제사업에 관련되는 사업과 그 부대사업
 2. 제1호의 소관업무에 관한 경영목표의 설정, 사업계획 및 자금계획의 수립
- ③신용-공제사업대표이사는 소관업무에 대하여 전문경영인으로서 신의에 따라 성실하게 직무를 수행하여야 하며, 정관이 정하는 바에 따라 실시하는 경영평가 결과를 이사회 및 총회에 보고하여야 한다.

나 간부 직원이 아닌 이사(이하 “전문이사”라 한다)는 금융에 관한 전문 지식과 경험을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 적합한 자 중에서 선출한다.

- ④조합의 이사장이 중앙회장으로 선출된 경우에는 취임 전에 그 직을 사임하여야 한다.
- ⑤임원의 선출 방법 등에 관하여 이 법에 규정이 없으면 정관에서 정하는 바에 따른다.
- ⑥중앙회의 임원에 대하여는 제28조를 준용한다.

제72조(임원의 직무와 임기 등) ① 중앙회장은 중앙회를 대표하고 중앙회의 업무를 총괄한다. 다만, 제2항에 따라 신용-공제사업대표이사가 전담하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.

- ②신용-공제사업대표이사는 다음 각호의 업무를 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.
1. 제78조제1항 제5호 및 제6호의 사업과 같은 항 제7호부터 제9호까지의 사업 중 신용사업 및 공제사업에 관련되는 사업과 그 부대사업
 2. 제1호의 소관업무에 관한 경영목표의 설정, 사업계획 및 자금계획의 수립
- ③신용-공제사업대표이사는 전문경영인으로서 신의를 지켜 성실하게 소관 업무를 수행하여야 하며, 정관에서 정하는 바에 따라 하는 경영평가 결과를 이사회와 총회에 보고하여야 한다.

④검사·감독이사는 제78조제1항 제3호의 규정에 의한 조합에 대한 검사·감독업무를 전담처리하며 중앙회장은 검사·감독이사가 소관업무를 독립하여 수행할 수 있도록 권한의 위임 등 적절한 조치를 취하여야 한다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

⑤중앙회장은 신용·공제사업대표이사가 제3항의 규정에 의한 경영평가 결과 경영실적이 부진하여 그 직무를 담당하기 곤란하다고 인정되거나 이 법 또는 이 법에 의하여 발하는 명령·정관 및 규정에 위반되는 행위를 한 경우에는 총회에 해임을 요구할 수 있다.

⑥중앙회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 임원의 순으로 그 직무를 대행한다.

<신 설>

<신 설>

④검사·감독이사는 다음 각 호의 업무를 전담처리하며 중앙회장은 검사·감독이사가 소관 업무를 독립하여 수행할 수 있도록 권한을 위임하여 전결·처리하도록 하여야 한다.

1. 제78조제1항 제3호에 따른 조합에 대한 검사·감독

2. 제78조제1항 제7호부터 제9호까지의 사업 중 제1호의 업무와 관련된 업무 및 그 부대업무

⑤기획이사는 다음 각 호의 사업을 전담처리하며, 중앙회장은 기획이사가 그 사업을 독립하여 수행할 수 있도록 권한을 위임하여 전결·처리하도록 하여야 한다.

1. 제78조제1항 제1호·제2호 및 제4호의 사업

2. 제78조제1항 제7호부터 제9호까지의 사업 중 제1호의 사업과 관련된 사업 및 그 부대사업

⑥중앙회장은 신용·공제사업대표이사가 제3항에 따른 경영평가 결과 경영실적이 부진하여 그 직무를 담당하기 어렵다고 인정되거나 이 법 또는 이 법에 따른 명령·정관 및 규정을 위반하는 행위를 한 경우에는 총회에 해임을 요구할 수 있다.

⑦중앙회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 정관에서 정하는 임원의 순으로 그 직무를 대행한다.

⑧중앙회장의 임기는 4년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

⑨전문이사인 임원의 임기는 2년으로

<신 설>

<신 설>

⑦제27조의2, 제31조제1항·제2항 및 제33조의 규정은 중앙회의 임원에 대하여 이를 준용한다. 이 경우 제31조제1항중 “이사장”은 “중앙회장”으로 본다.

제73조(직원) ①직원은 중앙회장이 임면한다. 다만, 제72조제2항의 규정에 의한 신용·공제사업대표이사의 소관업무에 종사하는 직원의 임면은 정관이 정하는 바에 따라 신용·공제사업대표이사와의 협의를 거쳐 중앙회장이 이를 행한다.

<신 설>

하되, 연임할 수 있다.

⑩전문이사가 아닌 임원(중앙회장은 제외한다)의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑪보궐선거로 선출된 임원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

⑫중앙회의 임원에 대하여는 제27조의2와 제33조를 준용한다. <후단 삭제>

제73조(직원의 임면 등) ①직원은 중앙회장이 기획이사와 협의하여 임면하되, 신용·공제사업대표이사 소속 직원의 임면은 정관에서 정하는 바에 따라 신용·공제사업대표이사가 행한다.

②중앙회장 소속 직원과 신용·공제사업대표이사 소속 직원 간에는 정관에서 정하는 바에 따라 인사교류를 할 수 있다.

신협법 제71조의2, 제72조, 제73조에 있어서 주요 개정사항을 정리하면 다음과 같다.

<1> 임원의 1/3 이상을 조합의 임원 또는 간부가 아닌 사람으로 하도록 하던 것을(신협법 제71조의2 제1항) 임원의 과반수를 조합의 임원 또는 간부가 아닌 사람으로 하도록 변경하였다(신협법개정안 제71조의2 제1항).

<2> 현행법상 중앙회장에게 속했던 중요 권한을 기획이사에 이양하도록 변경하면서 중앙회장은 기획이사가 그 사업을 독립하여 수행할 수 있도록 권한을 위임하여 전결·처리하도록 하여야 한다(신협법개정안 제72조 제5항).

<3> 중앙회장의 임기 제한(신협법개정안 제72조 제8항)과 중앙회장의 인사권 축소이다(신협법개정안 제73조 제1항).

2. 신탁법개정안에 대한 평가

(1) 조합출신 임원비율의 축소

신탁법개정안은 중앙회의 전문이사의 비율을 현행법의 1/3에서 과반수로 변경하였다(신탁법개정안 제71조의2 제1항). 이 개정안의 취지는 내부 통제와 경영전문화를 통한 효율성 제고로 보인다. 그런데 개정안의 정당성 내지 적절성에 대해서는 몇 가지 의문이 있다.

<1> 책임경영의 시각이다. 이와 관련하여 2007년 6월에 제출된 금융관계 7개 법률안(증권거래법, 선물거래법, 간접투자자산운용업법, 보험업법, 종합금융회사에관한법률, 여신전문금융업법, 상호저축은행법)의 사례에 유의할 필요가 있다. 이들 7개 법률안에서는 사외이사 선임비율의 증대를 통하여 산업자본과 금융자본 사이의 차단장치를 보완·강화하여 산업자본의 금융지배에 따른 부작용을 해소하려는 취지로 사외이사의 선임비율을 현행 1/2 이상에서 과반수로 늘리는 제안이 있었으나 관철되지 못했다. 사외이사가 과반수를 차지한다면 책임경영의 측면에서 중요한 결함을 가져올 수 있다는 지적이 중요한 이유였다. 중요 핵심부분에 대한 급격한 변화는 충격을 수반하기 마련이다. 임원의 비율에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다고 본다.

<2> 협동조합의 본질의 측면이다. 조합출신의 임원수를 1/2 미만으로 하는 신탁법개정안이 중앙회의 회원인 조합의 본질(자율)에 대한 과도한 침해는 아닌가? 이는 감사위원회의 구성 비율에 관한 규정(신탁법개정안 제76조 제2항)으로 인해 더욱 심화된다. 이 규정은 다음과 같이 규정하고 있다: “감사위원회는 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사를 제외한 3명 이상의 이사로 구성하되, 총위원의 3분의 2 이상을 전문이사로 구성하여야 한다.”

<3> 다른 유사기관과의 비교의 측면이다. 농업협동조합중앙회와 수산업협동조합중앙회의 경우에는 이사회 구성원의 1/2 이상은 회원인 조합의 조합장으로 하도록 되어 있으며(농업협동조합법 제125조 제2항, 수산업협동조합법 제127조 제2항), 새마을금고연합회의 경우에는 아무런 제한이

없다. 비록 극단적인 예이기는 하나, 가령 신탁중앙회의 경우는 중앙회장을 제외하고 임원의 전부를 전문이사로 할 수 있는 반면, 새마을금고연합회의 경우에는 전문이사를 0명으로 할 수 있는 가능성이 열려있다. 유사한 조직(협동조합의 연합체)에 대한 매우 상반되는 입법태도가 과연 적절한 것인가? 법률은 구체적 사건의 일시적 해결책이 아니라 일반적·추상적 규범으로서 매우 극단적인 경우까지 포섭할 수 있는 기준이어야 한다는 점에 유의할 필요가 있다.

(2) 검사·감독이사와 기획이사에 대한 위임강제

신탁법개정안은 상임전문이사들의 직무권한을 규정함에 있어서 신용·공제사업대표이사와 나머지 두 상임이사(검사·감독이사, 기획이사)에 대한 규정형식을 달리하고 있다. 신용·공제사업대표이사에 대해서는 해당 권한 부문에 대하여 법률상 명시적으로 대표권과 전결권을 부여하는데 반해(신탁법개정안 제72조 제1항, 제2항), 검사·감독이사와 기획이사에 대해서는 그들이 전담처리할 수 있는 직무권한을 특정하면서 중앙회장은 이들이 “소관 업무를 독립하여 수행할 수 있도록 권한을 위임하여 전결·처리하도록 하여야 한다”라고 규정한다(신탁법개정안 제72조 제4항, 제5항). 중앙회장으로 하여금 검사·감독이사와 기획이사에 대해 권한을 위임하도록 강제하는 형식이다. 여기에서 ‘위임강제’가 눈길을 끈다.

엄밀한 의미의 ‘위임’이라는 것은 당사자일방이 상대방에 대하여 사무의 처리를 위탁하고 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는 계약이다(민법 제 680조). 물론 위임은 여러 가지 의미로 넓게 사용되고 있으며 신탁법개정안에서도 이 용어를 엄밀한 의미로 사용한 것은 아니다. 문제는 “위임하여야 한다”라는 취지의 문구이다. ‘위임’이라는 문구에 충실하게 해석한다면 원래는 중앙회장에게 속하는 권한인데 이를 검사·감독이사와 기획이사에 대해 위탁해야 한다는 것이다. 그런데 이와 같이 위임을 강제하는 것은 입법기술상 매우 이례적인 모습이다. 일반적으로는 어떤 사무에 대하여 타인에게 위임을 할 것인가 여부를 자신이 스스로 판단할 수 있고, 만약 타인에게 일정한 사무를 위임하였다면 위임인은 그 위임사무에 따른 법률효과의 궁극적 귀속

주체가 되는 한편 당해 위임사무로 인한 법적 책임을 부담한다. 신탁법개정안에서 중앙회장과 상임전문이사(검사·감독이사, 기획이사) 사이의 위임에서도 이와 같은 원칙구도가 그대로 타당한가? 신탁법개정안이 이에 대하여 명백한 규정을 두고 있지는 않지만 전반적인 취지는 이 원칙구도에서 벗어난 것으로 보인다. 중앙회장은 위임 여부를 결정할 수 있는 권한을 원칙적으로 부여받지 못하면서도 궁극적 책임주체가 될 수밖에 없는 구도이기 때문이다. 이에 따라 “권한은 검사·감독이사와 기획이사에, 책임은 중앙회장에게!”라는 극단적 결과의 가능성도 열려있다고 본다.²⁸⁾

검사·감독이사와 기획이사에 대한 위임강제 규정으로부터 비롯되는 문제점은 여기에서 그치지 않는다. 법률규정에도 불구하고 중앙회장이 검사·감독이사와 기획이사에 위임을 하지 않으면 이를 어떻게 통제할 것인가? 신탁법개정안은 이와 같은 상황에 대비한 규정이 없다. 권한분배의 불명확성은 권한분쟁의 원인이 될 수 있다. 입법정책의 시각에서 볼 때 그 적절성에 의문이 든다.

중앙회의 실질적인 사업을 중앙회장으로부터 상임전문이사에 대폭 이양함으로써 신탁중앙회의 전문성과 효율성을 도모하고자 하는 신탁법개정안 입안자의 기본구도에 대한 평가는 유보한다. 다만 그러한 구도에 따라 입법을 하고자 한다면 검사·감독이사와 기획이사의 경우에도 차라리 신용·공제사업대표이사와 마찬가지로 권한소재와 책임소재를 일치시키는 방식을 채택하는 것이 적절하지 않을까?

(3) 중앙회장의 권한에 관한 규정의 형해화

신탁법 제78조 제1항(제1호~제9호)은 중앙회가 영위하는 사업의 종류를 열거하고 있다. 제1호부터 제7호까지에 걸쳐 특정사업을 열거한 후에

28) 신용·공제사업대표이사의 경우에는 그의 전담업무에 대하여 대내적인 총괄권과 대외적인 대표권이 부여되어 있다(신탁법개정안 제72조 제1항 단서). 또한 신용·공제사업대표이사의 직무상의 과오 등에 대해서는 중앙회장이 총회에 해임을 요구할 수 있다는 규정도 있다(신탁법개정안 제72조 제6항). 그러나 검사·감독이사와 기획이사의 전담업무에 대해서는 그와 같은 취지의 규정들이 없다. 그러므로 이들의 전담업무와 관련한 궁극적 책임주체는 원칙으로 돌아가 중앙회장이라고 해석할 수밖에 없다(신탁법개정안 제72조 제1항 본문).

“제1호 내지 제7호의 사업에 부대하는 사업”(제8호)과 “기타 목적달성에 필요한 사업”(제9호)으로 마무리하고 있다. 제78조 제1항에 대해서는 신협법개정안도 같은 틀을 유지하고 있다.

제78조 제1항을 중심으로 중앙회장의 권한에 관하여 현행 신협법과 신협법개정안 사이의 차이를 정리해 본다.

우선, 현행법을 본다. 신용·공제사업대표이사의 전담 업무범위는 다음과 같다(제72조 제2항): 제78조 제1항 제5호 및 제6호의 사업과 제7호 내지 제9호의 사업 중 신용사업 및 공제사업에 관련되는 사업과 그 부대사업(제72조 제2항 제1호); 제1호의 소관업무에 관한 경영목표의 설정, 사업계획 및 자금계획의 수립(제72조 제2항 제2호). 검사·감독이사의 전담 업무범위는 제78조 제1항 제3호의 사업이다(제72조 제4항). 그러므로 제78조 제1항에서 열거하는 사업 중에서 신용·공제사업대표이사와 검사·감독이사의 전담 업무를 제외한 나머지 사업²⁹⁾은 모두 중앙회장에게 실질적 권한이 주어졌다.

다음으로, 신협법개정안을 본다. 신용·공제사업대표이사의 전담 업무범위는 현행법과 같다. 검사·감독이사의 전담 업무범위에 대해서는 이를 다소 확대하는 방향으로 입안되었다. 즉 현행법의 제78조 제1항 제3호(제72조 제4항 제1호)와 아울러 제7호 내지 제9호의 사업 중 조합에 대한 검사·감독과 관련되는 사업과 그 부대사업(제72조 제4항 제2호)이다. 신협법개정안에서 신설된 기획이사의 전담 업무범위는 다음과 같다(제72조 제5항): 제78조 제1항 제1호, 제2호, 제4호의 사업(제72조 제5항 제1호); 제78조 제1항 제7호 내지 제9호까지의 사업 중 제1호의 사업과 관련되는 사업 및 그 부대사업(제72조 제5항 제1호). 기획이사의 전담업무범위는 현행법에서 신용·공제사업대표이사와 검사·감독이사의 전담업무범위 외의 것으로 중앙회장의 업무범위로 유보되어 있던 사업(제78조 제1호, 제2호, 제4호)과 전적으로 동일하다.

신협법개정안의 내용대로 한다면 중앙회장의 권한에 속하는 것은 제78

29) 구체적으로는 제78조 제1항 제1호, 제2호, 제4호, 제7호~제9호의 사업 중 신용·공제사업대표이사의 전담업무 범위에 속하지 않는 나머지 사업을 말한다.

조 제1항 제7호 내지 제9호의 사업 중에서 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사, 기획이사의 업무와 무관한 사업이다. 이는 중앙회장의 권한을 모두 박탈하는 것과 다를 것이 없다. 그리고 이는 “중앙회장은 중앙회를 대표하고 중앙회의 업무를 총괄한다.”라는 규정(신탁법개정안 제72조 제1항 본문)을 무색하게 한다.³⁰⁾ 중앙회장에게 실질적으로는 아무런 권한이 없음에도 불구하고 대내적인 총괄권과 대외적인 대표권을 부여하는 취지의 규정을 두는 것은 권한쟁의의 가능성을 열어놓는 것이다. 가령 직원의 인사권에 대해서 보자. 신용·공제사업대표이사 소속 직원이 아닌 경우에 대하여는 중앙회장이 기획이사와 협의하여 임면해야 한다(신탁법개정안 제73조 제1항 본문). 이 규정을 실제로 적용하는 과정에서는 “협의하여”의 의미를 놓고 상당한 의견차이를 보일 수 있다. “협의하여”라는 것의 비중을 낮게 본다면 종래 중앙회장의 권한에 속했던 것을 모두 기획이사에게 이양하고자 하는 신탁법개정안의 취지를 무색하게 하는 것이다. 왜냐하면 기획이사에게 인사권이 주어지지 않는다면 그의 권한은 실질을 가지기 어렵기 때문이다. 한편 “협의하여”라는 것의 비중을 높게 보는 경우에는 다른 문제가 발생한다. 중앙회장과 기획이사의 의견이 동일하다면 별문제가 없겠지만, 만약 양자의 의견에 큰 차이가 있다면 이를 어떻게 조정할 것인가?

요컨대, 신탁법개정안 제72조 제1항 본문은 실제적 의미를 가지는 규정으로 보기 어렵다.

IV. 소이사회

1. 신탁법개정안의 내용

여기에서의 논의는 신탁법개정안 제74조, 제75조, 제75조의2에 관한

30) 이와 같은 상황은 직원에 대한 인사권 규정에 의하여 더욱 심화된다. 신탁법개정안은 “직원은 중앙회장이 기획이사와 협의하여 임면하되, 신용·공제사업대표이사 소속 직원의 임면은 정관에서 정하는 바에 따라 신용·공제사업대표이사가 행한다.”라고 규정한다(제73조 제1항).

것이다. 신흥법개정안의 내용을 현행법과 비교하면 다음과 같다.

신흥법	신흥법개정안
<p>제74조(이사회) ①중앙회에 이사회를 둔다.</p> <p>②이사회는 이사로 구성하며 필요한 때에 <u>정관이</u> 정하는 바에 따라 중앙회장이 소집하고 그 의장이 된다.</p> <p>③중앙회장은 <u>5인 이상의 이사의 요구가 있을 때에는</u> 지체없이 이사회를 소집하여야 한다.</p> <p>④중앙회는 정관이 정하는 바에 따라 <u>신용사업 등 전문사항을 심의하기 위하여</u> 이사회안에 <u>3인 이상의 이사로</u> 구성되는 위원회를 설치할 수 있다.</p>	<p>제74조(이사회) ①중앙회에 이사회를 둔다.</p> <p>②이사회는 이사로 구성하며 필요한 때에 <u>정관에서</u> 정하는 바에 따라 중앙회장이 소집하고 그 의장이 된다.</p> <p>③중앙회장은 <u>5명 이상의 이사 또는 제75조의2에 따른 소이사회가 요구하면</u> 지체 없이 이사회를 소집하여야 한다.</p> <p><삭 제></p>
<p>제75조(이사회 결의사항) ①다음 각 호의 사항은 이사회의 결의에 의하여야 한다. <단서 신설></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 조합의 표준정관 제정·변경 및 폐지 2. 조합의 표준규정 제정·변경 및 폐지 3. 제규정의 제정·변경 및 폐지 <p><신 설></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 기본재산의 취득과 처분 6. 차입금의 최고한도 7. 총회로부터 위임된 사항과 총회에 부의할 사항 <p>7의2. 회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. 법령 및 정관에 규정된 총회의 권한에 속하지 아니하는 중요사항 	<p>제75조(이사회 결의사항) ①이사회는 다음 각 호의 사항을 결의한다. 다만, 제75조의2제3항에 따른 소이사의 결의사항은 같은 조 제5항에 따라 다시 의결하는 경우 외에는 결의할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙회의 사업계획 및 자금계획의 수립 및 조정 2. 조합의 표준정관 제정·개정 및 폐지 3. 중앙회의 직제 및 정원 등에 관한 사항 4. 중앙회 임원의 총회 임면 건의 5. 다른 법인에 대한 출자 6. 차입금의 최고 한도 7. 총회로부터 위임된 사항과 총회에 부의할 사항 8. 회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항

② 금융위원회는 표준정관 또는 표준규정이 위법하거나 조합의 건전한 경영을 저해한다고 인정되는 경우에는 이의 시정을 요구할 수 있다. 이 경우 이사회는 이에 응하여야 한다.

③ 제34조제3항, 제36조제2항 및 제3항은 중앙회에 이를 준용한다.

④ 이사회는 제1항의 규정에 의하여 결의된 사항에 대한 상임임원의 업무집행을 감독하고, 필요한 사항을 이사회에 보고하도록 요구할 수 있다.

<신 설>

9. 법령 및 정관에 규정된 총회의 권한에 속하지 아니하는 중요사항

② 금융위원회는 표준정관이 위법하거나 조합의 건전한 경영을 해친다고 인정되면 중앙회에 시정을 요구할 수 있다. 이 경우 중앙회는 요구에 따라야 한다.

③ 중앙회의 이사회 운영에 관하여는 제34조제3항과 제36조제2항·제3항을 준용한다.

④ 이사회는 제1항에 따라 결의된 사항에 대한 상임 임원의 업무집행을 감독하고, 필요한 사항을 이사회에 보고하도록 요구할 수 있다.

제75조의2(소이사회) ① 이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위하여 이사회에 소이사회를 둔다.

② 소이사회는 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 기획이사를 포함한 5명 이상의 전문이사로 구성하며, 신용·공제사업대표이사가 의장이 된다.

③ 소이사회는 다음 각 호의 사항을 결의한다.

1. 중앙회 각종 규정의 제정·개정 및 폐지

2. 조합 표준규정의 제정·개정 및 폐지

3. 기본재산의 취득과 처분

4. 신용사업 및 공제사업의 경영목표 설정, 사업계획 및 자금계획의 수립

5. 총회 및 이사회에서 위임한 사항

6. 그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항

④ 소이사회는 구성원 과반수의 출석으

로 개의하고, 출석 구성원 과반수의 찬성으로 결의한다.

⑤ 소이사회는 결의된 사항을 정관으로 정하는 바에 따라 이사회에 보고하여야 하며, 이사회는 소이사회가 결의한 사항을 다시 결의할 수 있다.

⑥ 소이사회는 제3항에 따라 결의된 사항에 대한 상임 임원의 업무집행을 감독하고, 필요한 사항을 소이사회에 보고하도록 요구할 수 있다.

⑦ 금융위원회는 표준규정이 위법하거나 조합의 건전한 경영을 해친다고 인정하면 중앙회에 시정을 요구할 수 있다. 이 경우 중앙회는 그 요구에 따라야 한다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 소이사회의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

신협법개정안 제74조, 제75조, 제75조의2에 의한 주요 개정사항을 정리하면 다음과 같다.

<1> 이사회 안에 둘 수 있었던 위원회(신협법 제74조 제4항)를 폐지하고 그에 대체하여 소이사회를 설치하도록 하여 이사회와 소이사회가 병렬적으로 존재하게 되었다(신협법개정안 제75조의2).

<2> 현행법상 이사회의 결의사항으로 되어있던 중요사항을 소이사회의 결의사항으로 이관하는 등 소이사회의 권한범위 내에서는 이사회에 우선하는 위상을 인정했다(신협법개정안 제75조 제1항 단서).

2. 신협법개정안에 대한 평가

(1) 문제의 소재

신협법개정안은 이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위하여

이사회에 소이사회를 두도록 하고(제75조의2 제1항), 신용·공제사업대표이사, 감사·감독이사 및 기획이사를 포함한 5명 이상의 전문이사로 구성하며, 신용·공제사업대표이사가 의장이 된다(제75조의2 제2항). 신탁법개정안이 제안한 소이사회 제도는 비교법적으로는 이례적이지만 크게 낯설지는 않다. 수산업협동조합법과 농업협동조합법에 이미 이 제도가 시행되고 있기 때문이다(수산업협동조합법 제128조, 농업협동조합법 125조의2).

소이사회의 결의사항은 다음과 같다(신탁법개정안 제75조의2 제3항 각호): ① 중앙회 각종 규정의 제정·개정 및 폐지; ② 조합 표준규정의 제정·개정 및 폐지; ③ 기본재산의 취득과 처분; ④ 신용사업 및 공제사업의 경영목표 설정, 사업계획 및 자금계획의 수립; ⑤ 총회 및 이사회에서 위임한 사항; ⑥ 그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항.

여기에서 이사회와 소이사회의 관계가 문제된다. 이에 대하여 신탁법개정안은 “소이사회는 결의된 사항을 정관으로 정하는 바에 따라 이사회에 보고하여야 하며, 이사회는 소이사회가 결의한 사항을 다시 결의할 수 있다.”(제75조의2 제5항)라고 하여 최소한 문언상으로는 이사회가 소이사회의 상위에 두고 있다.

소이사회 제도가 도입되면 신탁중앙회라는 동일 조직에 두 개의 이사회가 존재하는 이례적인 모습을 띠게 된다. 그럼에도 불구하고 소이사회를 도입하고자 하는 근본적 이유는 신탁중앙회 회원인 조합의 유한책임에서 찾을 수 있을 것이다. 신탁법에 따르면, 조합의 책임은 그 납입출자액을 한도로 한다(신탁법 제63조 제3항).³¹⁾ 이에 따라 회원조합의 이기적 이윤추구에 따른 중앙회의 경영위험이 회원조합이 아닌 중앙회의 채권자에게 전가되는 결과에 이르게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방법으로 신탁법개정안은 전문이사로만 구성되는 소이사회를 축으로 중앙회의 소유와 경영을 분리하고자 하는 것이다. 이 입법조치는 중앙회 경영의 객관성과 투명성을 높여 채권자의 신뢰에 긍정적 효과를 가져다 줄 수 있

31) 유사조직의 경우에도 마찬가지 상황이다(농업협동조합법 제119조, 수산업협동조합법 제122조, 새마을금고법 제56조 제3항 참조).

을 것이다.³²⁾ 그러나 그 문제점도 만만치 않다.³³⁾

다음에서는 신탁법개정안에 규정된 소이사회 제도의 정당성 내지 적절성을 주로 입법기술 내지 법정정책적 관점에서 검토해 보기로 한다.

(2) 소이사회의 결의사항에 나타난 자기완결성의 결함

신탁법개정안은 소이사회의 결의사항을 열거하면서(제75조의2 제3항) 그 맨 끝으로 “그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 규정하고 있다. 이 규정은 입법기술상 매우 이례적인 것이다.³⁴⁾ 소이사회라는 회의체의 권한범위를 그 회의체 스스로 결정할 수 있다는 것이기 때문이다. 심지어는 소이사회의 의장(신용·공제사업대표이사) 개인의 판단에 따라 결의사항으로 할 수 있도록 인정한 것은 더욱 이례적이다. 이 규정대로 한다면 극단적인 경우에 소이사회는 신탁중앙회의의 모든 문제에 대하여 스스로의 판단에 따라 자신의 결의사항으로 편입할 수 있다.³⁵⁾

소이사회의 결의사항을 특정하지 않고 열린 개념을 사용함으로써 변화하는 사정에 융통성있게 대응하고자 하는 것이 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제6호의 취지일 것이다. 그러나 이 규정이 협동조합의 핵심요소인 ‘민주적 관리’(Democratic Member Control)와 ‘자율과 독립’(Autonomy and Independence)의 관념으로부터 크게 벗어나 있음은 물론이다.³⁶⁾ 그간 신

32) 전형수, ‘신용협동조합중앙회의 소이사회제도에 관한 문제점’, 『한국협동조합연구』 제25집 제1호, 38면 참조.

33) 이와 같은 시각에서 본 소이사회제도에 관한 문제점에 대해서는 전형수, 앞의 글 ‘신용협동조합중앙회의 소이사회제도에 관한 문제점’, 37-51면 참조. 이 글에서는 연구의 중복을 피하기 위하여 이와 같은 시각에서의 검토는 생략한다.

34) 지방법원과 그 지원의 합의부는 그가 제1심으로 심판하는 경우에 특정 사건에 대하여 스스로 심판할 것을 스스로 결정할 수 있는데(법원조직법 제32조 제1항 제1호), 이는 법원조직의 특성에 기한 것으로 자기완결성의 결함과는 무관하다.

35) 이와 같은 문제점은 이사회의 경우에도 마찬가지이다. 현행 신탁법 제75조 제1항 제7호의2(신탁법개정안 제75조 제1항 제8호)는 이사회의 결의사항으로서 “회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항”을 포함시키고 있기 때문이다.

36) 국제협동조합연맹(ICA: International Co-operative Alliance)에서 채택한 협동조합의 원칙과 그 변천에 대해서는 전성근, 앞의 책 『최신신용협동조합동조합론』, 21면 참조.

협중앙회의 지배구조에서 결합이 노출되었고 이를 시정하기 위한 특단의 조치가 필요한 시점에서 협동조합 고유의 원칙을 그대로 주장하기는 어려울 것이다. 그러나 이와 같은 사정을 감안하더라도 입법기술상의 일반원칙에 정면으로 배치될 수는 없는 일이다. 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제6호가 일반원칙에 부합하는 모습을 갖추기 위해서는 제75조의2 제3항 제5호 정도에서 그치고 제6호는 삭제하여야 할 것으로 본다. 견제와 균형의 시스템이 구비되지 못한 조직은 장기적으로는 효율성도 기대할 수 없다는 것이 역사가 주는 교훈이다.

신탁법개정안 제75조의2 제3항 제6호에서 나타나는 자기완결성의 결합은 수산업협동조합중앙회의 경우에도 동일하게 나타난다. 수산업협동조합법은 수산업협동조합중앙회 소이사회의 결의사항을 열거하면서 맨 마지막 호에 “그 밖에 사업전담대표이사 또는 소이사회구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(수산업협동조합법 제128조 제3항 제7호)을 규정하고 있다. 수산업협동조합법 제128조 제3항 제6호가 “총회 및 이사회에서 위임한 사항”이고 보면 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제5호와 제6호는 각각 수산업협동조합법 제128조 제3항 제6호와 제7호에 대응한다. 반면, 농업협동조합중앙회의 경우에는 수산업협동조합중앙회와 마찬가지로 소이사회 제도를 도입했지만 소이사회의 결의사항에 대한 규율태도는 전혀 다른 모습을 보이고 있다. 즉 농업협동조합중앙회의 소이사회의 결의사항은 이사회가 위임한 것으로서 ‘소관업무’에 관한 것으로 한정되어 있다(농업협동조합법 제125조의2 제3항 제1호~제5호). 유사한 본질을 가진 수산업협동조합중앙회, 농업협동조합중앙회, 신탁중앙회에 유사한 이유에서 도입한 것이 소이사회 제도이다. 그런데 그 권한에 관한 규정에는 상당한 차이가 발견된다. 유사한 조직에 공통적인 소이사회의 권한 사이에 존재하는 현격한 차이를 적절하다고 할 수 있을까?

(3) 소이사회의 결의사항의 포괄성

협동조합 이사회는 소유와 경영의 접점에서 양자의 이해를 조정하는 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 이사회의 기능을 활성화시키는 조치는 협동조합의 지배구조 개선에 있어서 핵심사항에 해당한다. 바로 이와 같

은 시각에서 신탁법개정안은 이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위하여 소이사회를 도입한 것이다(제75조의2 제1항). 그렇다면 소이사회 의 결의사항은 원칙적으로는 이사회에 권한에 속하는 사항을 구체화시키는 정도에 그치는 것이 논리에 부합한다. 그런데 신탁법개정안이 소이사회 의 결의사항으로 열거하고 있는 사항들은 그 수준을 넘어서고 있다.

이러한 관점에서 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제1호~제3호에 유의 하고자 한다. “중앙회 각종 규정의 제정·개정 및 폐지”(제1호), “조합 표준규정의 제정·개정 및 폐지”(제2호), “기본재산의 취득과 처분”(제3호)은 중앙회와 조합의 기초질서에 해당하는 것으로 그 성질상 이사회 의 결의사항에 포함시키는 것이 순리일 것이다. 현행 신탁법이 이들 세 가지를 이 사회의 의결사항으로 하고 있는 것은 이와 같은 관념의 표현이다.³⁷⁾ 소이 사회라는 기관이 이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위한 것으로 계획된 것이라고 한다면 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제1호~제3호는 그 계획에 부합하는 것으로 평가하기 어렵다.

(4) 소이사회 도입의 합목적성

신탁법개정안의 소이사회가 그 존재이유에 부합하는가 여부를 다른 각도에서 생각해 보기로 한다.

수산업협동조합법과 농업협동조합법의 소이사회는 이사회 의 효율적 운영과 전문성 확보라는 취지에 부합하는 형식을 갖추고 있는 것으로 보인다. 우선, 수산업협동조합법을 본다. 수산업협동조합중앙회에는 사업전담 대표이사를 두고 있는데 여기에는 경제사업대표이사 및 신용사업대표이사가 있다(수산업협동조합법 제131조 제1항). 사업전담대표이사를 의장으로 하여 소관사업부문별로 소이사회를 둔다(수산업협동조합법 제128조 제1항, 제2항). 소관사업부문별로 소이사회를 두는 것은 농업협동조합중앙회 의 경우에도 마찬가지이다(농업협동조합법 제125조의2 제1항). 소이사회 는 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사의 소관사업부문

37) 신탁법개정안 제75조의2 제3항 제1호, 제2호, 제3호는 각각 현행법상 이사회 의 결의사항에 관한 제75조 제1항 제2호, 제3호, 제5호에 해당하는 것이다.

별로 각 대표이사과 이사로 구성하며, 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사는 각 소이사회의 의장이 된다(농업협동조합법 제125조의2 제2항). 여기에서 알 수 있는 바와 같이 수산업협동조합중앙회와 농업협동조합중앙회의 경우에는 2개 이상의 소이사회가 구성되고 소이사회는 부문별로 각각 전문성을 제고할 수 있는 틀이 성립하게 된다.

신탁법개정안에 나타난 신탁중앙회의 소이사회는 어떠한가? 수산업협동조합중앙회 및 농업협동조합중앙회와 달리 신탁중앙회에는 오직 1개의 소이사회가 있을 뿐이다. 소이사회는 3인의 상임전문이사(신용·공제사업 대표이사, 검사·감독이사, 기획이사)를 포함한 5명 이상의 전문이사로 구성된다(신탁법개정안 제75조의2 제2항). 즉 소이사회는 상이한 사업을 관장하는 3명의 상임전문이사를 핵으로 하는 조직이다. 그러므로 신탁법개정안에서의 소이사회는 전문성과는 무관한 기관이라고 평가할 수밖에 없다. 소이사회설치 근거 규정인 신탁법개정안 제75조의2 제1항(“이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위하여 이사회에 소이사회를 둔다.”)은 실질에 부합하는 규정으로 보기 어렵다.

(5) 소이사회와 이사회와의 관계

소이사회와 이사회와의 관계에 대한 신탁법개정안의 입장 중에서 우선 눈길을 끄는 것은 구성인원수이다. 이사회는 15명 이하이고(제71조 제1항) 그 중 과반수는 조합의 임원이나 간부 직원이 아닌 사람(즉 전문이사)이어야 한다(제71조의2 제1항). 한편, 소이사회는 3인의 상임전문이사(신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사, 기획이사)를 포함한 5명 이상의 전문이사로 구성된다(신탁법개정안 제75조의2 제2항). 규정내용이 이와 같다면 극단적으로는 다음과 같은 상황도 가능하다: 이사회에 이사의 수는 15명; 이 중에서 전문이사의 수는 14명³⁸⁾; 14명의 전문이사는 모두 소이사회 구성원. 상식적으로는 발생하기 어려운 상황이지만 논리적으로는 가능한 상황이다. 법률은 구체적 사건의 일시적 해결책이 아니라 일

38) 이사회에 의장인 중앙회장(신탁법 제74조 제2항)은 조합원이어야 하므로(신탁법, 신탁법개정안 제71조의1 제2항) 이사회 구성원 전원이 전문이사일 수는 없다.

반적·추상적 규범으로서 매우 극단적인 경우까지 포섭할 수 있는 기준이어야 한다는 점에서 실험법개정안은 비판의 여지가 있다. 소이사회를 두고자 하는 목적이 이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위한 것이라면 소이사회의 구성원의 정수에 관하여 상한선을 두어야 마땅할 것이다. 농업협동조합법과 수산업협동조합법에도 소이사회의 구성원의 정수에 관한 규정이 없지만 실험법개정안에서와 같은 난점은 발생하지 않는다. 왜냐하면 농업협동조합중앙회와 수산업협동조합중앙회에서는 사업부문별로 복수의 소이사회가 구성되기 때문이다. 실험법개정안의 정당성과 적절성에 의문이 가는 대목이다.

소이사회와 이사회에 관하여 또 하나의 중요한 문제는 이사회에 소이사회에 대한 견제장치이다. 이와 관련하여 실험법개정안은 다음과 같이 정하고 있다(제75조의2 제5항): “소이사회는 결의된 사항을 정관으로 정하는 바에 따라 이사회에 보고하여야 하며, 이사회는 소이사회가 결의한 사항을 다시 결의할 수 있다.” 그런데 이 규정에서도 다음과 같이 결코 가볍지 않은 입법상의 결함이 발견된다.

<1> 이 조문 문언의 “정관으로 정하는 바에 따라” 다음에 “이사회에 보고하여야 하며”(①)와 “이사회는 소이사회가 결의한 사항을 다시 결의할 수 있다”(②)가 따라오는데, “정관으로 정하는 바에 따라”가 수식하는 것이 ①과 ② 모두인가 아니면 ①에만 한정되는가? 두 가지 중 어떤 방향으로 해석하는가에 따라 실험법개정안 제75조의2 제5항의 내용은 크게 달라질 수밖에 없다. 실험법개정안 입안자는 이 점을 고려하여 문구를 재정비할 필요가 있다.

<2> 소이사회에서 결의한 사항을 이사회에서 다시 결의하는 절차가 매우 어렵게 되어 있다. 이 문제에 대하여 농업협동조합법과 수산업협동조합법은 어떤 입장인가? 농업협동조합법에 따르면, 소이사회의 의결사항을 이사회에 구성원에게 각각 통지하도록 하고 각 이사는 이사회에 소집청구를 할 수 있으며 이에 따라 이사회는 소이사회가 의결한 사항에 대하여 다시 의결할 수 있다(농업협동조합법 제125조의2 제5항). 수산업협동조합법은 사정이 다르다. 경제사업부문의 소이사회의 의결내용이 조합 및 중앙회의 설립목적에 침해할 우려가 있는 경우에는 중앙회의 이사회에

서 재의결할 수 있다고 하면서(수산업협동조합법 제127조 제4항) 이사회에서의 재의결을 위한 절차에 대해서는 특별한 규정을 두지 않고 있다. 그러므로 이사회가 재의결을 하고자 한다면 이사회 소집을 위한 일반절차에 따라야 한다.³⁹⁾ 신탁법개정안도 수산업협동조합법과 같은 방향으로 이 문제에 접근하고 있다. 즉 신탁중앙회 이사회 소집의 일반소집절차에 따라 5명 이상의 이사의 소집요구가 있을 때에(신탁법개정안 제74조 제3항40)) 이사회를 소집하여 재의결을 할 수 있다. 그리고 보면 신탁중앙회와 수산업협동조합중앙회의 사정이 같다고 말할 수도 있지만 꼭 그렇다고 보기 어려운 면도 있다. 두 조직에 있어서 이사의 총수와 대비해 보면, 수산업협동조합중앙회의 이사회는 21인 이상으로 구성되며 신탁법개정안에 따른 신탁중앙회의 이사회는 15인 이하로 구성된다는 사실을 생각해 보라.

<3> 이사회와 소이사회 결의사항에 관한 신탁법개정안의 규정에는 원천적인 중복의 가능성이 잠재해 있다. 신탁법개정안은, 이사회 결의사항으로서 “회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항”(제75조 제1항 제8호)을 포함시키는 한편, 소이사회 결의사항에 대해서는 “그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 포함시키고 있다. 두 규정 모두 규율공백상태를 방지하고자 마련된 것으로 열린 개념으로 구성되어 있다. 그러다 보니 특정 사안에 대하여 이사회가 소이사회 사이에 권한쟁의를 벌여질 가능성이 있다.

요컨대, 소이사회는 이사회 활성화·전문화·효율화에 기여할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 이와 달리 소이사회가 이사회, 더 나아가서는 총회를 무력화 내지 형식화⁴¹⁾하는 방향으로 운영된다면 이는 신탁의 건

39) 3인 이상의 이사, 감사위원회의 요구 또는 회장이 직접 이사회를 소집하여 재의결을 할 수 있다(수산업협동조합법 제127조 제5항).

40) 신탁법개정안 제74조 제3항의 “5명 이상의 이사”는 현행법과 동일한 취지이다. 신탁법개정안이 이사의 수를 현행 15~25인으로부터 15인 이하로 개정하고자 한다면 이사회 소집의 요건도 5명보다는 감축하는 것이 균형에 합치하는 것이 아닐까 생각한다.

41) 이에 대해서는 전형수, 앞의 글 ‘신용협동조합중앙회의 소이사회제도에 관한 문제점’, 40~43면; 윤의수, ‘주요 금융업법 개편방향과 신탁법개정안의 비판적 고찰’,

강한 발전에 도움이 되지 않는다.

(6) 소이사회의 비민주성

소이사회는 회원조합과 중앙회의 관계 및 조합의 유한책임(실험법 제 63조 제3항)을 주식회사의 주주와 회사의 관계 및 주주의 유한책임과 유사한 시각에 따라 파악하는 전제 위에서 출발한 제도이다. 협동조합의 초기적 개념으로 보면 협동조합이라는 조직에서는 소유와 경영이 분리될 수 없다. 실험중앙회의 출자자인 회원조합은 중앙회의 주인이며 동시에 중앙회의 이용자이다. 이와 달리 주식회사의 주주는 회사의 주인이기는 하지만 이용자는 아니다. 소이사회 제도라는 것이 소유와 경영의 분리현상을 극명하게 보여주는 것이고 보면 소이사회가 협동조합의 초기가치에 부합하지 않음은 물론이다. 사회·경제환경의 변화와 함께 실험중앙회의 체질 개선의 필요성 등이 현안으로 부각되어 있는 이 시점에서 조합원에 의한 ‘민주적 관리’라든가 ‘자율과 독립’과 같은 것은 협동조합의 초기적 중심 가치를 논거로 소이사회 제도를 비판하는 것은 무리가 있다. 그렇다 하더라도 협동조합이라는 것이 주식회사와 구별되는 조직이라는 사실을 인정한다면 협동조합의 최소한의 가치는 인정하는 것이 타당할 것이다.⁴²⁾ 실험법개정안의 소이사회 제도는 이와 같은 요구를 반영하고 있는가?

이와 같은 문제의식을 가지고 여기에서는 소이사회의 구성에 관한 실험법개정안의 태도에 유의하고자 한다. 실험법개정안은 신용·공제사업대표이사를 의장으로 하여 모두 전문이사로서만 구성하도록 규정하고 있다(제 75조의2 제2항). 즉 회원조합 관련 인사는 소이사회의 구성에서 원천적으로 배제되어 있다. 이에 따라 실험법개정안은 소이사회 제도에 있어서 협동조합의 최소한의 가치조차도 인정하지 않고 있다는 비판이 가능하다. 실험법개정안의 내용은 다른 유사조직과 비교해도 그 정도가 중대하다. 농업협동조합법이나 수산업협동조합법에서는 소이사회를 전문이사로서만 구

『조사연구』 제48호(2007. 6.), 66면 등 참조.

42) 같은 취지로 이상호, 「참된 용기는 희망을 낳고」, 도서출판 덕산기획, 2003, 290면 등.

성한다는 취지의 규정을 가지고 있지 않다. 신탁법개정안과 농업협동조합법·수산업협동조합법의 사이에 존재하는 이와 같은 현격한 차이를 적절하다고 할 수 있을지 의문이다. 여기에서 “조합의 업무를 지도·감독하며 그 공동 이익의 증진과 건전한 발전을 도모”(신탁법 제61조)한다는 신탁중앙회의 존재목적에 유의할 필요가 있다. 중앙회의 인적·물적 실체인 조합이 근본적으로 소외되는 방향의 개혁은 신탁의 지속가능한 발전을 담보하기에 적절한 대안으로 보기 어렵다.

V. 결 론

위에서 신탁중앙회의 지배구조에 관한 신탁법개정안의 주요내용을 비판적 시각에서 검토하였다. 위에서 논의사항 중 중요부분을 정리하면 다음과 같다.

<1> 조합 내지 중앙회의 경영을 개선하기 위하여 부득이 협동조합의 초기 가치에 변경을 가할 수는 있겠지만 그 한계는 있다는 사실에 유의해야 한다. 협동조합의 본질을 무시한 채 전문성과 효율성 제고의 방향으로 경도되는 것은 ‘협동조합’이라는 존재의 유용성 자체를 부정하는 것이다.

<2> 중앙회의 지배구조에 관한 신탁법개정안의 내용 중에는 새마을금고법은 물론이고 농업협동조합법 또는 수산업협동조합법과 비교해 보아도 균형이 맞지 않는 경우가 있다. 유사한 조직에 대한 현격한 차이는 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”라는 헌법상 평등권의 시각에서 볼 때 비판의 여지가 있다. 또한 ‘동일기능 동일규제’의 원칙에 입각한 자본시장통합법의 시각에서도 그 적정성에 의문이 가는 부분이 있다.

<3> 신탁법개정안은 법정채적인 관점에서뿐만 아니라 법이론적 관점에서 그 정당성 내지 적정성에 의문의 여지가 있다. 중앙회장으로 하여금 검사·감독이사과 기획이사에게 권한을 위임하도록 강제하는 규정(신탁법개정안 제72조 제4항, 제5항)이라든가 소이사회에 결의사항에 “그 밖에

신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 포함시킨 것 등이 대표적인 예이다.

<4> 법률규정은 일반성과 추상성을 본질로 하는 것으로 극단적인 상황까지 예견하여야 한다는 관점에서 신협법개정안은 비판의 여지가 있다. 신협법개정안에 따르면 중앙회의 임원의 수에 대한 하한선이 없다가, 이사회에 있어서 전문이사의 수에 대한 상한선이 없다가, 소이사회의 구성원의 수에 대한 상한선이 없다가 하는 것 등이 그 예이다.

<5> 권한쟁의 가능성이 명백하게 노출되는 경우가 있다. 지배구조를 법률로써 규제하는 이유는 기관간의 권한쟁의를 예방하여 조직의 운영을 원활하게 하려는 것이다. 그런데 신협법개정안을 보면 권한쟁의 가능성이 내재한 경우를 볼 수 있다. 이사회의 결의사항에 “회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항”(제75조 제1항 제8호)을 포함시키는 동시에 소이사회의 결의사항으로서 “그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 포함시킨 경우가 대표적인 예이다.

신협법은 1972년 제정된 이래 여러 차례에 걸쳐 개정되었고, 이는 신협 발전의 원동력이 되었다. 그런데 개정과정에서 결코 사소하다고 넘길 수만은 없는 실수도 있었다. 구 신협법(2003. 7. 30. 법률 제6957호로 개정되기 전의 것) 개정과정에서 현행 제89조 제5항이 신설되고 종전의 제5항이 제6항으로 항이 바뀌었으므로 제7항에서 인용하는 제5항도 ‘제6항’으로 변경하였어야 할 것인데 이를 변경하지 않고 그대로 두는 바람에 법률분쟁이 발생한 사례가 있다. 이 분쟁은 대법원의 명쾌한 법해석으로 정리가 되기는 했으나⁴³⁾ 법률개정 과정에서 요구되는 신중성의 정도를

43) 대법원 2006. 2. 23. 선고 2005다60949판결: “구 신용협동조합법(2003. 7. 30. 법률 제6957호로 개정되기 전의 것)과 현행 신용협동조합법 관련 규정들의 전체적인 체계 및 법률 제6957호의 개정 목적과 경위 등에 비추어 보면, 법률 개정과정에서 현행 신용협동조합법 제89조 제5항이 신설되고 종전의 제5항이 제6항으로 항이 바뀌었으므로 제7항에서 인용하는 제5항도 ‘제6항’으로 변경하였어야 할 것인데 이를 변경하지 않고 그대로 둔 것은 법률 개정과정상의 실수에서 비롯된 것이 분명하므로, 현행 신용협동조합법 제89조 제7항이 인용하고 있는 ‘제5항’을 ‘제6

응변으로 말해주고 있다.

신탁중앙회의 지배구조 개편에 대한 신탁법개정안의 근본취지는 신탁중앙회의 경영진전성을 높이기 위한 것이다.⁴⁴⁾ 이 근본취지에 대해서는 특별한 이의가 있을 수 없다. 이 글이 최근 논의되고 있는 신탁법 개정작업이 금융수요의 빈틈을 보정하여 신탁의 지속적 발전은 물론 우리나라 금융발전에 약간의 기여가 될 수 있기를 기대한다.

항'으로 바로잡아 적용한다고 하더라도 이것이 법규정의 가능한 의미를 벗어나 법형성이나 법창조행위에 이른 것이라고는 할 수 없다."

44) 신탁법의 제도와 신탁에 대한 종래 정책의 비판에 대해서는 박상용, '경제제도의 유인부합성: 신용협동조합의 예', 『동서연구』 제16권 제1호(2004), 71면 이하 참조.

【국문요약】

2008년 신탁법 개정안에 대한 정당성·적정성 검토

- 신탁협동조합중앙회의 지배구조를 중심으로 -

명 순 구

신탁협동조합법 개정안이 정부입법의 방식으로 제안되어 현재 국회에 계류 중이다. 이 개정안은 여러 조문에 걸쳐 있으며, 특히 신탁협동조합중앙회의 지배구조에 매우 중대한 변경을 가져오는 내용을 담고 있다. 신탁협동조합에 관한 법정정책 고민은, 협동조합의 이중적 특성, 즉 결사체(association)의 측면과 사업체(enterprise)의 측면에 기인한다. 대부분의 나라에서와 마찬가지로 우리나라 신탁도 두 이념의 조화 내지 절충의 시각을 기초로 그 발전방향을 설정해야 할 것으로 본다. 국회에 계류중인 신탁법개정안도 조화 내지 절충의 시각을 기초로 하고 있다. 실제적인 문제는 조화 내지 절충을 실현하기 위한 구체적인 방법이다. 신탁법개정안은 과연 법리적으로 정당하고 실제적으로 타당한 내용을 담고 있는가?

이 글은 신탁중앙회의 지배구조를 중심으로 신탁법개정안의 정당성과 타당성을 비판적 관점에서 검토하였다. 이 연구를 통하여 나타난 중요부분을 정리하면 다음과 같다.

<1> 조합 내지 중앙회의 경영을 개선하기 위하여 부득이 협동조합의 초기 가치에 변경을 가할 수는 있겠지만 그 한계는 있다는 사실에 유의해야 한다. 협동조합의 본질을 무시한 채 전문성과 효율성 제고의 방향으로 경도되는 것은 ‘협동조합’이라는 존재의 유용성 자체를 부정하는 것이다.

<2> 중앙회의 지배구조에 관한 신탁법개정안의 내용 중에는 새마을금고법은 물론이고 농업협동조합법 또는 수산업협동조합법과 비교해 보아도 균형이 맞지 않는 경우가 있다. 유사한 조직에 대한 현격한 차이는 “같은

것은 같게, 다른 것은 다르게”라는 헌법상 평등권의 시각에서 볼 때 비판의 여지가 있다. 또한 ‘동일기능 동일규제’의 원칙에 입각한 자본시장통합법의 시각에서도 그 적정성에 의문이 가는 부분이 있다.

<3> 신탁법개정안은 법정책적인 관점에서뿐만 아니라 법이론적 관점에서도 그 정당성 내지 적정성에 의문의 여지가 있다. 중앙회장으로 하여금 검사·감독이사와 기획이사에게 권한을 위임하도록 강제하는 규정(신탁법개정안 제72조 제4항, 제5항)이라든가 소이사회 의 결의사항에 “그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 포함시킨 것 등이 대표적인 예이다.

<4> 법률규정은 일반성과 추상성을 본질로 하는 것으로 극단적인 상황까지 예견하여야 한다는 관점에서도 신탁법개정안은 비판의 여지가 있다. 신탁법개정안에 따르면 중앙회의 임원의 수에 대한 하한선이 없다가, 이사회에 있어서 전문이사의 수에 대한 상한선이 없다가, 소이사회의 구성원의 수에 대한 상한선이 없든가 하는 것 등이 그 예이다.

<5> 권한쟁의 가능성이 명백하게 노출되는 경우가 있다. 지배구조를 법률로써 규제하는 이유는 기관간의 권한쟁의를 예방하여 조직의 운영을 원활하게 하려는 것이다. 그런데 신탁법개정안을 보면 권한쟁의 가능성이 내재한 경우를 볼 수 있다. 이사회 의 결의사항에 “회장 또는 3분의 1 이상의 이사가 필요하다고 인정하는 사항”(제75조 제1항 제8호)을 포함시키는 동시에 소이사회 의 결의사항으로서 “그 밖에 신용·공제사업대표이사 또는 소이사회 구성원 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항”(제75조의2 제3항 제6호)을 포함시킨 경우가 대표적인 예이다.

신탁중앙회의 지배구조 개편에 대한 신탁법개정안의 근본취지는 신탁중앙회의 경영건전성을 높이기 위한 것이다. 이 근본취지에 대해서는 특별한 이의가 있을 수 없다. 이 글이 최근 논의되고 있는 신탁법 개정작업이 금융수요의 빈틈을 보정하여 신탁의 지속적 발전은 물론 우리나라 금융발전에 약간의 기여가 될 수 있기를 기대한다.

[영문초록]

**The examination on the justification and adequacy
of the tentative draft of Credit union Act**

**— focused on the Corporate governance of the National Credit
Union Federation of Korea —**

MYOUNG Soon-Koo

The Credit Union Act reform bill, presented by the government, is currently before the National Assembly. The reform bill is quite sweeping, including major changes to corporate governance of the National Credit Union Federation of Korea. The impending legal policy issue concerning the Credit Union arises from its dual character, that of an association and an enterprise. Like in most countries, the Credit Union in Korea will have to work out a way to harmonize and compromise the two features. The reform bill now before the National Assembly is based on such considerations. The real problem is in what specific ways harmonization and compromise can be realized. Is the reform bill based on justifiable and practically feasible suggestions?

This paper examines from a critical view point the feasibility of the Credit Union Act reform bill by focusing on corporate governance of the National Credit Union Federation of Korea. The central ideas of the study are as follows:

<1> The basic values of the Credit Union can be modified in order to enhance management of the cooperative or the National Credit Union Federation. However there should be certain limits. Enhancing efficiency and expertise with no regard to the intrinsic nature of cooperatives can

amount to no more than denying the very utility of cooperatives.

<2> Studying the Credit Union Act reform bill on corporate governance of the National Credit Union Federation reveals that the proposal is rather unbalanced, even in comparison with the Act of the National Federation of Agricultural Cooperative or the Act of the National Federation of Fisheries Cooperatives, not to mention the Act of the Korean Federation of Community Credit Cooperative. Such a disparity between largely similar institutions leaves much room for criticism from the viewpoint of Constitutional equality that treats 'like cases alike and different ones differently'. The Financial Investment Services and Capital Markets Act based on the 'equal function, equal regulation' principle can also serve to illuminate the inappropriateness of the proposal.

<3> The Credit Union Act reform bill is unfeasible not only from a legal policy perspective but also from a legal doctrine viewpoint. A telling example can be the provision (Article 72, paragraphs 4 and 5 of the Credit Union Act reform bill) mandating the president of the National Credit Union Federation to delegate authority to inspection/auditing director and planning director. Another example concerns decisions by the small board of directors which "shall include matters deemed necessary by more than 1/3 of the creditmutual aid project directors or small board of directors" (Article 75 *bis* paragraph 3, item 6).

<4> Legal provisions should be general and abstract in nature in order to provide predictability, even in the most extreme circumstances. However the reform bill is lacking in such a respect. Absent are the minimum number of officers in the National Credit Union Federation, the maximum number of executive directors of the board of directors, the maximum number of members of the small board of directors, etc.,

<5> The reform bill leaves open the possibility of a competence dispute. The reason why cooperate governance is regulated by law is to

facilitate management by preventing competence disputes between various government agencies. However the reform bill is lacking in such respects. A telling example is the fact that the decision of the board of directors "includes matters deemed necessary by the president or more than 1/3 of directors (Article 75, paragraph 1, item 8), as well as matters deemed necessary by more than 1/3 of the creditmutual aid project directors or small board of directors"(Article 75 *bis* paragraph 3, item 6).

The essence of the Credit Union Act reform bill on reorganizing corporate governance of the National Credit Union Federation is to ensure its management soundness. It would be hard to disagree with such a view. This paper was written in the hope that the much debated amendment process of the Credit Union Act may fill gaps in financial demand, thereby contributing to the Credit Union's sustainable development, as well as Korea's financial market.

【참고문헌】

1. 단행본

- 이상호, 「참된 용기는 희망을 낳고」, 도서출판 덕산기획, 2003.
자본시장통합법연구회, 「자본시장통합법해설서」, 한국증권업협회, 2007.
전성균, 「최신신용협동조합동조합론」, 한국학술정보(주), 2008.
정길웅, 「신용협동조합법해설」, 한국안정교육연구회, 1989.
존스톤 버셀 저/장종익 역, 「21세기의 대안 협동조합운동」, 들녘, 2007.

2. 논문

- 권 응, '협동조합 지배구조 문제와 개선방향', 『조사월보』, 농협경제연구소, 2005.12.
박상용, '경제제도의 유인부합성: 신용협동조합의 예', 『동서연구』 제16권 제1호(2004).
배용수, '금융환경변화와 신탁의 대응전략', 『신탁연구』(1990. 1.), 신용협동조합중앙연구소.
윤의수, '주요 금융업법 개편방향과 신탁법개정안의 비판적 고찰', 『조사연구』 제48호(2007. 6.).
전형수, '신용협동조합중앙회의 소이사사회제도에 관한 문제점', 『한국협동조합연구』 제25집 제1호.
조현욱, '신탁경영의 현황과 문제점', 『신탁연구』(1988. 3.), 신용협동조합연합회연구실.
최동준, '서민금융의 규제방향', 『금융규제의 바람직한 방향』(한국금융법학회 2008년 동계(제14회) 학술발표회자료집), 한국금융법학회.

〈주제어(Keyword)〉

신용협동조합(Credit union), 신용협동조합법(Credit union Act), 신용협동조합법개정(Revision of Credit union Act), 신용협동조합중앙회(National Credit Union Federation of Korea), 지배구조(Corporate governance), 이사회(Board of directors), 소이사회(Small board of directors), 협동조합(cooperative), 농업협동조합중앙회(National Federation of agricultural cooperative), 수산업협동조합중앙회(National Federation of Fisheries Cooperatives), 새마을금고연합회(Korean Federation of Community Credit Cooperative)