

금융협동조합의 업무 범위에 관한 법적 연구*

이 태 영 **

- I. 서론
- II. 금융협동조합 주요 업무 범위
- III. 기능별 규제원칙에 따른 업무범위 검토
- IV. 개선 방안
- V. 결론

국문초록

협동조합은 2008년 글로벌 금융위기에도 일자리 창출 및 고용 유지에 기여하는 등 뛰어난 위기 대처 능력을 보임으로써 사회적 가치를 창출하는 경제모델로 부상하였다. 유럽의 협동조합은행들도 금융위기에 비교적 안정된 경영을 수행하였고, 금융시스템 안정에 기여하였다는 평가를 받았다. 사회적 가치를 실현하는 경제조직으로서 협동조합이 가지는 공익성에 대한 폭넓은 공감대를 기반으로 2012년에 「협동조합기본법」이 제정되었고, 이후 협동조합 수도 폭발적으로 증가하였다. 이러한 협동조합의 설립과 성장에는 자금조달이 필수적이므로 협동조합 운영 원칙에 따라 운영되어 일반협동조합에 대한 이해도가 높고 협동조합간 협동을 강조하는 금융협동조합의 역할도 더욱 중요해지고 있다.

한편, 금융협동조합에 대한 규제는 개별 금융협동조합의 주무부처 및 적용되는 개별

* 본고는 필자의 박사학위논문인 “금융협동조합의 규제체계 개편과 법·제도 개선방안 연구”(연세대학교 대학원, 2021. 8.)의 일부를 수정·보완한 것이다. 본 논문은 개인적인 견해이며 신용협동조합중앙회의 공식적인 견해와는 무관하다는 점을 밝힌다.

** 現 신용협동조합중앙회 변호사, 법학박사

법과 감독 규정 등이 상이하여 금융협동조합 간 규제차익이 발생하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이에 본고에서는 기관별 규제 원칙에 따라 분류되어 있는 업무범위 규제의 현황과 문제점을 살펴보고, 기능별 규제 원칙에 따른 개선방안을 검토하였다. 특히, 금융협동조합 규제의 핵심을 이루는 ‘공동유대’와 ‘비조합원 이용 제한’ 등이 금융협동조합의 설립과 운영의 자율성 등을 상당 부분 제한하고 있다는 점과 ‘공동유대’ 제도를 도입한 외국의 법제가 어떻게 변천되어 왔고 우리나라 금융협동조합에 주는 시사점이 무엇인지를 확인하였다.

주요 개선방안으로 금융협동조합 공동유대의 범위와 종류를 법에 명문화하는 한편, 공동유대를 광역화하거나 복수 공동유대를 허용할 것을 제안하였다. 나아가 금융협동조합별로 여신구역 및 비조합원 대출 한도의 차이점이 있다는 점을 문제점으로 검토하였다. 최근 신용협동조합법 시행령 및 상호금융업감독규정의 개정으로 일부 규제차익이 해소되었으나 조합의 사업 범위를 ‘법’이 아닌 ‘시행령’을 통해 개정하는 것은 법체계상 타당하지 않다고 지적하고, 이에 대한 개선방안으로서 개별법에 조합의 여신구역 및 비조합원 대출 등 사업 범위에 관하여 명확히 반영하고 규제차익을 해소하는 것이 타당하다는 견해를 제시하였다.

• **핵심어** 금융협동조합, 업무 범위 규제, 기능별 규제, 신용협동조합법, 공동유대

I. 서론

협동조합은 2008년 글로벌 금융위기에도 일자리 창출 및 고용 유지에 기여하는 등 뛰어난 위기 대처 능력을 보임으로써 사회적 가치를 창출하는 경제모델로 부상하였다. 유럽의 협동조합은행들도 금융위기에 비교적 안정된 경영을 수행하였고, 금융시스템 안정에 기여하였다는 평가를 받았다. 사회적 가치를 실현하는 경제조직으로서 협동조합이 가지는 공익성에 대한 폭넓은 공감대를 기반으로 2012년 「협동조합기본법」이 제정되었고, 이후 협동조합 수도 폭발적으로 증가하였다.¹⁾ 이러한

1) 김기태, “협동조합 기본법 시행 5년의 성과와 과제”, 『협동조합네트워크』 통권 제75호, 한국협동조합연구소, 2018, 160면. 협동조합 기본법이 제정된 2012년 54개가 설립되었고, 5년 후인 2017

협동조합의 설립과 성장에는 자금조달이 필수적이므로 협동조합 운영 원칙에 따라 운영되어 일반협동조합에 대한 이해도가 높고 협동조합간 협동을 강조하는 금융협동조합의 역할도 더욱 중요해지고 있다.²⁾

2020년 발표된 “제3차 협동조합 기본계획”은 ‘COOP 2.0 시대로의 도약’을 비전으로 삼고 ‘협동조합의 성장기반 확립’과 ‘협동조합의 정체성 강화’를 협동조합의 정책목표로 삼았다.³⁾ 금융협동조합 역시 협동조합의 정체성 강화와 성장기반 마련이라는 목표를 향해 많은 논의가 있었다.⁴⁾ 그러나 위 두 가지 목표는 협동조합의 존립과 발전을 위해 필수적이라고 볼 수 있지만, 양자의 목표가 서로 충돌하는 경우도 발생한다. 대표적인 사례가 금융협동조합의 주요 규제사항 중의 하나인 공동유대(영업구역)의 문제이다. 각 금융협동조합은 조합의 성장기반 마련을 위해서 공동유대 규제를 완화하여 이를 확대해야 한다고 주장하나, 금융당국에서는 공동유대를 확대하게 되면 소규모 지역금융기관이라는 협동조합의 정체성을 상실할 수 있다고 주장한다.

이러한 금융협동조합에 대한 규제는 개별 금융협동조합의 주무부처 및 적용되는 개별법과 감독 규정 등이 상이하어 금융협동조합 간 규제차익이 발생하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이에 본고에서는 기관별 규제 원칙에 따라 분류되어 있는 업무범위 규제의 개선방안을 기능별 규제 원칙을 중심으로 검토하고자 한다. 이를 위해 금융협동조합의 주요 업무범위 규제 현황과 기존 규제체계에 따른 업무 규제의 문제점, 기능별 규제 원칙에 따른 규제 개선 방안을 순차로 살펴본다.

년에는 1,658개가 설립되었다.

- 2) 장종익, “협동조합 기본법 제정과 협동조합지원금융체제 구축을 위한 신탁의 발전 방향”, 신탁발전세미나 발표자료, 신탁중앙회, 2012, 40-41면.
- 3) 관계부처 합동 보도자료, “제3차 협동조합 기본계획” (2020. 3. 31.)
- 4) 이에 대한 선행 연구로는 김두년, “협동조합의 정체성과 자율성의 위기극복 방안”, 『한국협동조합연구』 제31집 제1호, 한국협동조합학회, 2013, 88-89면; 류덕위, “금융 양극화와 신용협동조합의 역할 제고”, 『신탁연구』 제57권, 신탁중앙회, 2011, 17-22면; 장종익, “협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선방안”, 『생협평론』 제27호, COOP 협동조합연구소, 2017, 52-53면 등 참조.

II. 금융협동조합 주요 업무 범위

1. 공동유대(업무구역) 제한

(1) 공동유대의 의의

신용협동조합은 공동유대를 “조합의 설립과 구성원의 자격을 결정하는 단위”로 정의하면서, 공동유대를 조합 설립 인가 및 조합원 자격의 기준으로 삼고 있다(신용협동조합법 제2조 제3호). 신용협동조합법은 조합의 공동유대는 “행정구역·경제권·생활권 또는 직장·단체 등을 중심으로 하여 정관에서 정한다. 이 경우 공동유대의 범위, 종류 및 변경에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있다(신용협동조합법 제9조 제1항). 이와 같이 신용협동조합법은 공동유대의 구체적인 사항을 대통령령에서 정할 수 있다고 규정하면서, 실질적인 공동유대의 범위를 대통령령에서 정할 수 있도록 위임하고 있다.

새마을금고는 공동유대라는 표현을 명시적으로 사용하고 있지는 않으나, 지역금고를 “동일한 행정구역, 경제권 또는 생활권을 업무구역으로 하는 금고”로 정의하면서 신용협동조합의 공동유대와 유사한 개념을 사용하고 있다. 새마을금고는 지역금고와 직장금고를 주된 공동유대의 유형으로 하고 있으나, 새마을금고법 및 동법 시행령에는 직장금고에 대한 세부적인 사항에 대하여 아무런 규율을 하고 있지 않다.⁵⁾ 직장금고는 「새마을금고 설립인가 처리 기준」에서 “직장금고의 업무구역은 직장 사업체 경내로 한다. 다만, 해당 직장 사업체와 협력 관계에 있는 인접한 직장 사업체 경내까지를 업무구역으로 할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐이다.

다른 상호금융기관도 공동유대와 유사한 제도를 도입하고 있다. 지역 농업협동조

5) 새마을금고법 시행령 제6조 제2항에는 대의원회 자격을 회원 가입 후 1년이 지난 자로 한정하고 있으나, 직장금고는 예외로 한다는 규정을 두고 있다. 동 규정 외에는 새마을금고법 또는 동법 시행령에 직장금고의 정의, 설립 요건, 업무 구역 등 세부 사항에 대해서는 새마을금고 설립인가 처리기준에서 규율하고 있다.

합은 원칙적으로 “하나의 시·군·구”를 업무구역으로 하고 있으며(농업협동조합법 제14조 제1항), 지구별 수산업협동조합의 경우에도 “시·군” 등의 행정구역을 기본으로 하고 있다(수산업협동조합법 제14조 제1항). 지역 산림조합의 경우 “특별 자치시·특별 자치도·시·군·구”를 영업구역으로 한다(산림조합법 제13조 제1항).

공동유대는 금융협동조합 설립에 있어 핵심적인 개념이며, 일정한 조합원 자격을 갖춘 자를 대상으로 하여 제한적으로 신용사업을 영위할 수 있다는 측면에서 불특정 다수 일반인을 대상으로 신용사업이 가능한 일반 상업형 금융기관과 구분되는 특성으로 평가된다. 이러한 공동유대 규제는 지역금융기관이라는 ‘협동조합’의 정체성을 강화시키는 측면이 있으나, 금융기관으로서의 경쟁력을 약화시키는 요소로 평가된다.

(2) 공동유대의 연혁적 경과

국내 금융협동조합에서 ‘공동유대’를 의미하는 용어는 신용협동조합 제정 당시부터 존재하였다. 1972년 신용협동조합법 제정 당시(1972. 8. 17. 제정 법률 제2338호) 제1조는 “이 법은 상호유대를 가진 자 간의 협동조직을 통하여 자금의 조성 및 이용과 구성원의 자질향상을 도모함으로써 건전한 국민정신의 함양과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시하고 있었다.⁶⁾ 1998년 전부 개정 당시(1998. 1. 13. 법률 제5506호)에는 제1조를 “이 법은 공동유대를 바탕으로 하는 신용협동조직의 건전한 육성을 통하여 그 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융 편의를 제공함으로써 지역경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하면서 공동유대라는 표현을 사용하기 시작하였다.

1998년 개정법 제9조 제1항이 공동유대에 관한 구체적인 사항을 대통령령에 위임함에 따라 신용협동조합법 시행령(1998. 4. 1. 대통령령 제15753호) 제12조가 신설되었다. 동 시행령에 의하면 신용협동조합의 종류를 지역조합과 직장조합, 단체

6) 舊신용협동조합법(1998. 1. 13. 법률 제5506호로 개정되기 전의 것).

조합으로 구분하고, 조합별로 공동유대의 범위와 조합원의 자격을 정하였다.⁷⁾ 그 후 신용협동조합법 시행령 및 상호금융업감독규정이 몇 차례 개정되면서, 공동유대 규제를 일부 완화하였다.

상호유대는 조합원 자격요건이기는 하였으나, 1998년 공동유대에 관한 신용협동조합법이 개정되고, 동법 시행령에 공동유대에 관한 세부 사항이 신설되기 전까지는 조합의 인가 요건에 포함되어 있지 않았다.⁸⁾ 공동유대의 범위나 변경에 대해서도 별도의 규제를 두고 있지 않았고, 조합의 정관 자치 형태로 규율하고 있었다.⁹⁾ 그러나 교통·통신의 발달과 금융 환경의 급격한 변화를 맞이하게 되면서, 기존의 지역적 제한을 중심으로 한 공동유대는 낡은 규제로서 이를 개선하고 확대할 필요가 있다는 논의가 촉발되었다.¹⁰⁾

(3) 공동유대 입법 추진 경과

신용협동조합의 공동유대 확대에 대한 논의는 2019년 신용협동조합법 일부개정법률안이 발의되면서 본격화되었다. 2019년 9월 오제세 의원과 박주선 의원은 신용협동조합법 일부개정법률안을 발의하여 지역 조합의 공동유대 범위를 시행령에서 법률로 상향하면서 시·군·구 단위로 되어있는 공동유대 범위를 특별시·광역시·특별자치시·도 단위로 확대하는 내용의 개정을 추진하였다.¹¹⁾ 교통·통신의 발달로 생활권 및 경제권이 시·군·구를 넘어 광역화되고 있음에도 불구하고 현재의

7) 舊신용협동조합법 시행령(1999. 4. 19. 대통령령 제16249호로 개정되기 전의 것).

8) 舊신용협동조합법(1998. 1. 13. 법률 제5506호로 개정되기 전의 것) 제9조 (조합원) ① 조합원은 거주지역·단체·직업·종교등 상호유대를 가진 개인 또는 단체로서 정관이 정하는 바에 따라 제1회 출자금과 가입금을 납입한 자로 한다.

9) 한편, 공동유대의 범위를 시행령으로 정하도록 하면서 자발적이고 개방적인 조합원 제도를 채택하고 있는 협동조합 운영 원칙과 자율규제 및 책임 원칙을 침해하는 결과가 되고 있다.

10) 김용진 외, 『사회적 가치 실현을 위한 협동조합 법제 체계화 방안』, 사단법인 두루·한국법제연구원, 2020, 149-150면.

11) 박주선 의원 대표발의 “신용협동조합법 일부개정법률안”, 22344 (2019), 오제세 의원 대표발의 “신용협동조합법 일부개정법률안”, 22973 (2019).

협소한 공동유대 범위가 조합의 활동 범위를 지나치게 제한하는 측면이 있고, 조합이 소재하지 않은 농·어촌 및 중·소 도시에 거주하는 주민의 금융서비스 접근성을 제고하기 위하여 지역조합의 공동유대 범위를 확대하고자 한 것이다. 공동유대 범위의 확대는 조합원 자격 확대와 조합의 여신구역이 확대되는 결과가 되므로 신용협동조합에게는 상당한 영향을 미치는 법안으로 평가되었다.

신용협동조합법 개정안은 금융위원회의 강력한 반대에도 불구하고 국회 정무위원회 및 법제사법위원회 소위원회를 통과하였다.¹²⁾ 법제사법위원회 전체회의에서도 여야가 합의를 이루면서 국회 본회의 통과도 기정사실화 되었다.¹³⁾ 그러나 법제사법위원회 전체회의 개최 전일 금융위원회와 신협중앙회가 공동유대 광역화에 대한 법률 개정 대신 시행령 개정으로 여신구역을 광역화하기로 잠정 합의함에 따라 신용협동조합법 개정안은 국회의 문턱을 넘지 못하고 임기만으로 폐기되었다. 이를 정리하면 아래 <표>와 같다.

<표> 신용협동조합의 공동유대 확대 개정안 입법 추진 경과

일시	주요 진행 경과
2019. 9. 5.	박주선 의원, 신용협동조합법 일부개정법률안 대표 발의
2019. 10. 23.	오제세 의원, 신용협동조합법 일부개정법률안 대표 발의
2019. 11. 19.	국회 정무위원회 전체회의 상정
2019. 11. 21.	국회 정무위원회 법안심사 제1소위원회
2020. 2. 21.	국회 정무위원회 법안심사 제1소위원회 개정안(대안) 통과
2020. 3. 5.	국회 정무위원회 전체회의 개정안(대안) 통과
2020. 5. 19.	금융위원회, 신협중앙회와 시행령 개정을 통하여 여신구역을 확대하고, 신용협동조합법은 개정하지 않는 것으로 합의
2020. 5. 20.	국회 법제사법위원회 개정안(대안) 논의 후 보류
2020. 5. 29.	개정안(대안) 국회 임기만으로 폐기
2020. 12. 22.	신용협동조합법 시행령 개정으로 여신구역 광역화

12) 제376회 국회(임시회) 정무위원회 제1차 법안심사제1소위(2020. 2. 21), 제376회 국회(임시회) 정무위원회 제2차 전체회의 (2020. 3. 5.), 제377회 제1차 법제사법위원회 (2020. 4. 29.).

13) 국회 법제사법위원회 회의록, 제378회-법제사법 제1차 (2020. 5. 20.), 67면.

새마을금고도 공동유대를 확대하는 개정안이 발의된 바 있다. 박주선 의원은 2018년 8월 지역금고의 업무구역을 시·도 단위 행정구역으로 하되, 생활권 또는 경제권이 동일한 경우에는 정관으로 정하는 바에 따라 다른 시·도의 시·군·구를 업무구역으로 할 수 있도록 새마을금고법 일부개정법률안을 발의하였으나,¹⁴⁾ 동 개정안에 대해서는 별다른 논의 없이 제20대 국회 임기만으로 폐기되었다.

2. 여신구역 및 비조합원 이용 규제

금융협동조합은 원칙적으로 공동유대 범위 내에 속한 조합원을 대상으로 신용사업(대출, 예금 등)을 할 수 있다. 이에 금융협동조합의 여신구역은 원칙적으로 공동유대 범위로 제한된다. 그러나 영업환경 변화 및 금융기관간 경쟁 심화 등으로 인하여 기존의 공동유대 범위 내에서만 여신사업을 하는 것은 조합의 건전성 확보를 어렵게 하는 제약으로 작용하였다. 이에 금융협동조합은 공동유대를 더욱 확대하거나, 비조합원에게도 일정한 범위 내에서 조합의 사업을 이용할 수 있게 허용하여 달라는 주장을 지속적으로 제기하였다. 이에 정부 주도로 국회가 법률을 개정하여 1997년 12월에는 새마을금고 비회원의 신용사업을 허용하였고,¹⁵⁾ 1998년 4월에는 신용협동조합 비조합원에 대한 대출을 제한적으로 허용하였다.¹⁶⁾

공동유대와 연동되어 있는 여신구역도 확대하여야 한다는 논의와 법 개정도 계속적으로 추진되었다. 특히, 2020년 12월 신용협동조합의 여신구역이 신용협동조합

14) 박주선 의원 대표발의 “새마을금고법 일부개정법률안”, 2015139 (2018).

15) 새마을금고법 제27조(비회원의 사업이용) 금고는 회원의 이용에 지장이 없는 범위 안에서 비회원에게 사업을 이용하게 할 수 있다.

16) 신용협동조합법 제40조(비조합원의 사업이용)

① 조합은 조합원의 이용에 지장이 없는 범위안에서 조합원이 아닌 자에게 제39조제1항제1호 가목(未成年者의 預託金·積金을 제외한다)·나목·바목을 제외한 조합의 사업을 이용하게 할 수 있다.

② 조합원과 동일한 세대에 속하는 자와 다른 조합 및 다른 조합의 조합원의 사업이용은 이를 조합원의 이용으로 본다.

법 시행령 개정으로 확대됨에 따라, 기존의 공동유대 범위와 별개로 여신구역이 새 마을금고와 같이 광역권역으로 변경되었다(신용협동조합법 시행령 제16조의2).

한편, 금융협동조합의 신용사업 중 예탁금(예금)의 경우에는 조합원 자격이 없더라도 가입할 수 있다. 그러나 조합원의 경우에는 3천만원 이하의 예탁금에서 발생하는 이자소득에 대한 비과세 혜택이 부여되므로 조합원 여부가 중요한 의미를 가지게 된다(조세특례제한법 제89조의3 제1항).¹⁷⁾ 이에 조합원 자격을 결정하는 단위인 공동유대의 범위가 금융협동조합의 신용사업 중 예금 부분에도 영향을 미친다. 다만, 개별법에서 다른 조합의 조합원이 신용사업을 이용하고자 하는 경우에는 조합원이 이용한 것으로 간주되므로 본인이 공동유대에 속한 조합에서 조합원으로 가입되어 있는 경우에는 다른 지역 조합에서 예금을 가입하더라도 비과세 혜택을 받을 수 있다(신용협동조합법 제40조 제2항).

비조합원에 대한 대출의 경우에는 신용협동조합법 시행령 제16조의2¹⁸⁾와 같이 다른 조합의 조합원이라고 하더라도 엄격한 제한을 받는 것과는 달리, 예금의 경우에는 이러한 제한 규정을 두고 있지 않고 있다. 따라서, 금융협동조합의 신용사업 중 예금과 관련해서 비조합원의 이용에 있어 특별히 문제되는 경우는 많지 않을 것으로 판단된다.¹⁹⁾ 이에 본고에서는 비조합원에 대한 신용사업 중 대출에 대한 부분을 위주로 검토하고자 한다.

3. 부수업무 및 겸영업무 제한

-
- 17) 비과세 예탁금은 서민들의 자산형성을 지원하기 위하여 가계 건전성을 제고하고 서민금융기관의 경쟁력을 강화하기 위한 취지에서 도입되었다.
- 18) 제16조의2(비조합원등의 사업이용) ① 조합이 법 제40조제1항에 따른 조합원이 아닌 자와 같은 조 제2항에 따른 다른 조합의 조합원에게 법 제39조제1항에 따른 사업을 이용하게 하는 경우 그에 대한 대출 및 어음할인(이하 “대출등”이라 한다)은 다음 각 호에 따른 금액의 합계액의 3분의 1을 초과할 수 없다.
- 19) 다만, 이 경우에도 공동유대에 속한 조합에 출자금을 납입하고 해당 조합의 조합원으로 별도 가입해야 하는 절차를 거쳐야 하므로, 공동유대의 범위가 넓어져 조합원 자격이 폭넓게 인정되는 경우에는 추가적인 가입절차 없이 비과세 혜택을 받을 수 있다는 이점은 있을 것으로 보인다.

신용협동조합과 새마을금고는 조합의 목적을 달성하기 위하여 신용사업과 공제 사업을 할 수 있다(신용협동조합법 제39조 제1항, 새마을금고법 제28조 제1항). 신용협동조합은 신용사업과 공제사업에 부대하는 사업을 영위할 수 있으며, 새마을금고는 그 밖에 제1조의 목적 달성에 필요한 사업으로서 주무부장관의 승인을 받은 사업을 영위할 수 있다. 신용협동조합은 신용사업 등에 부대하는 사업을 나열하여 부수업무가 가능함을 명시하고 있으나 새마을금고에는 이러한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 신용협동조합의 경우에도 구체적인 부수업무가 무엇인지에 대해서는 규정하고 있지 않다.

새마을금고는 ‘그 밖에 목적 달성에 필요한 사업’을 영위할 수 있다고 규정하여 주무부장관의 승인을 받은 경우에는 다른 겸영업무도 영위할 수 있도록 규정하고 있으나, 신용협동조합의 경우에는 그 밖의 목적 달성에 필요한 겸영업무에 대해서는 규정하고 있지 않다.

III. 기능별 규제원칙에 따른 업무 범위 검토

1. 기관별 규제원칙과 기능별 규제원칙

기관별 규제란 금융기관이 수행하는 업무의 종류와 무관하게 개별 금융기관을 중심으로 하는 규제를 말한다. 기관별 규제는 각 기관이 수행하고 있는 영업활동의 점업 범위와 관계없이 개별 금융기관에 따라 규제가 이루어진다.²⁰⁾ 기관의 종류가 다를 경우 원칙적으로 다른 내용의 규제가 적용되며, 각 기관에 대하여 각기 다른 전문 규제 기관이 감독 업무를 수행한다. 예를 들어 신용협동조합, 새마을금고가 신용사업이나 공제사업을 통해 동일한 기능을 수행하더라도 신용협동조합법, 새

20) 강대섭, “금융투자상품 개념의 포괄주의와 기능별 영업행위 규제의 검토”, 『법학연구』 제51권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2010, 14면.

을금고법과 같이 각 기관별로 규제를 달리 적용하는 우리나라 현행 법제를 들 수 있다.

신용협동조합과 새마을금고는 별도의 법령에 의해 규율되고 있으며, 하위 법령과 감독규정도 상이하게 규율되고 있다. 금융협동조합에 대한 정책 및 감독 업무를 수행하는 주무관청도 다르다(신용협동조합법 제84조, 새마을금고법 제74조). 이로 인해 신용협동조합과 새마을금고는 유사한 설립 목적과 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 세부 규제の内容과 정도에 대해서는 다른 양상을 보이고 있다.

구체적인 규제의 내용을 살펴보면 기관별 규제의 양상이 분명하게 나타난다. 우선 신용협동조합의 설립 인가권자는 금융위원회이며, 새마을금고는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이다(신용협동조합법 제7조, 새마을금고법 제7조). 순자본비율을 중심으로 규제되고 있는 건전성 규제의 내용을 살펴보다도 각 기관에 적용되는 세부 감독규정이 상이할 뿐만 아니라, 적기시정조치의 기준이 되는 최소 순자본비율도 차이가 난다(신용협동조합법 제83조의3, 상호금융업감독규정 제12조 제1항 제1호, 새마을금고법 제77조, 새마을금고 감독기준 제10조 제1항 제1호).

신용협동조합과 새마을금고는 영업구역(공동유대) 및 여신구역 등 업무범위에서도 다른 규제를 받고 있다(신용협동조합법 시행령 제12조 제1항, 제16조의2, 새마을금고법 제2조, 제30조, 「새마을금고 여신업무방법서」 제244조 제1항 제6호). 특히, 신용협동조합은 타 법인 출자가 불가하나, 새마을금고는 일정한 범위 내에서 타 법인 출자가 가능하다(새마을금고법 제28조 제6항). 이와 같이 금융협동조합 내에서는 기관별 규제를 중심으로 규제가 이루어지고 있다는 점을 확인할 수 있다.

기관별 규제 원칙은 경쟁 중립성 문제와 규제 중복의 문제가 발생할 수 있다.²¹⁾ 먼저, 경쟁중립성(competitive neutrality) 문제는 규제 기관이 서로 달라 동일한 규제 영역에 대해 서로 다른 규제가 적용될 수 있다는 우려이다. 즉, 규제가 경쟁 중

21) 이종한 외, “주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구”, 한국금융연구원, 2006, 25면.

립적이지 않다면 규제 기관 간 규제 차익이 발생될 우려가 있다. 또한, 감독기관은 금융기관별로 각 기능에 대해 적절한 영업행위 규제를 적용할 수 있으나 개별 기능은 금융기관별로 중복될 가능성이 있어 이에 따른 비효율이 발생할 수 있다. 실제로 기관별 규제가 적용되고 있는 신용협동조합과 새마을금고는 설립규제, 건전성규제, 업무범위 규제, 영업행위 규제에 있어서 동일한 규제 영역에 대해 다른 규제가 적용되고 있고, 이에 따라 상당한 규제 차익도 발생하고 있다.²²⁾

이에 반해 기능별 규제 원칙은 금융기능별로 동일한 경제적 위험을 보유하고 있다고 판단되는 경우 설립규제, 건전성 규제, 업무범위 규제, 영업행위 규제 등 규제 전반에 걸쳐 동일하게 적용되어야 하는 것을 의미한다.²³⁾ 신용협동조합과 새마을금고는 유사한 규제사항들을 도입하고 있음에도 기관별 규제가 적용되어 주요 규제에 있어 상당한 규제 차익이 발생되고 있으므로, 이러한 문제를 해소하기 위해서는 기능별 규제 원칙에 따라 규제를 정비할 필요가 있다.

2. 공동유대 규제의 검토

공동유대는 관계형 금융을 지향하는 금융협동조합의 독특한 특성이자 강점이면서 조합의 업무 영역을 제한한다는 측면에서 금융협동조합의 경쟁력을 제한하는 걸림돌로 인식됐다. 이에 따라 각국의 금융협동조합은 이러한 약점을 보완하기 위하여 나름대로 노력하여 왔으며, 그 과정에서 공동유대의 개념에 대해서도 시대 상황에 따라 해석을 달리하거나 그 범위를 넓히는 방법으로 대응하여 왔다. 우리나라에서도 공동유대는 금융협동조합 규제 부분에서 많은 논의들이 이어져 왔고, 실제로 공동유대를 확대하는 방향의 입법이 일부 이루어지기도 하였다.

그러나 공동유대 규제의 연원과 개선 방향에 대해서는 깊이 있는 논의가 여전히 부족하고, 공동유대 확대가 협동조합으로서의 정체성을 훼손하는 것은 아닌지에 대

22) 조복현, “신용협동조합의 규제와 사회적 목표”, 『신협연구』 제65호, 신협중앙회, 2015, 73-75면.

23) 김건식·정순섭, 『새로 쓴 자본시장법』, 두성사, 2013, 48면.

한 논란도 계속되고 있다. 이에 공동유대의 유래와 변천 과정을 비교법적으로 살펴보고, 우리나라 공동유대 규제의 근본적인 문제점과 개선방안을 검토할 필요가 있다. 우선 독일과 미국의 논의를 시작으로 공동유대 규제에 대해 살펴본다.

(1) 공동유대 규제의 비교법적 검토

1) 독일의 공동유대

공동유대의 개념은 19세기 말 독일의 신용협동조합에서 유래한 것이다.²⁴⁾ 당시에는 농촌 지역을 중심으로 한 라이파이젠계 신용협동조합과 도시지역을 중심으로 한 슐체-텔리취계 신용협동조합이 설립되었다.²⁵⁾ 슐체-텔리취계 신용협동조합은 주소 및 거소의 변동이 많았던 조합원의 특성을 고려하여 조합원 활동 구역에 특별한 제한을 두지 않았던 것과 달리, 라이파이젠계 신용협동조합은 농민 조합원의 무한 연대책임을 전제로 설립되었기 때문에 조합원 자격을 엄격하게 규정하였다.²⁶⁾ 초기 신용협동조합은 조합원 상호간 강한 신뢰를 기반으로 하였기 때문에 공동유대의 요건도 강화하였던 것으로 보인다.

독일은 농촌인구의 감소와 조합 간 합병으로 조합의 규모가 커졌고, 금융시장의 경쟁이 심화됨에 따라 라이파이젠계 협동조합과 슐체-텔리취계 신용협동조합 간 통합 논의가 본격화되었다.²⁷⁾ 결국 1970년대 두 계열의 신용협동조합 조직은 통합되었으며, 협동조합 은행그룹으로 발전하게 되었고, 현재에는 원칙적으로 조합원 자격을 제한하고 있지 않다.²⁸⁾ 협동조합은행의 정관에서 조합원 자격을 제한할 수 있

24) 구정욱, “공동유대 개념과 조합인가정책 변화 연구”, 『한국협동조합연구』 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007, 58면.

25) 구정욱, 앞의 글, 57면.

26) 이희정, 『신용협동조합과 공동유대 - 이념과 법정책』, 석사학위 논문, 고려대학교, 2009, 8-9면.

27) 이로 인하여 초기 독일에서는 가능한 작은 지역으로 한정하여 조합을 설립하여야 한다는 일반적인 원칙이 생기게 되었다.

28) 이희정, 앞의 논문, 45-46면. 독일 협동조합법에도 원칙적으로 조합원의 자격을 제한하지 않으며, 협동조합은행의 표준정관에도 ‘자연인, 인적회사, 사법 또는 공법에 의한 법인’으로만 규정

으나, 협동조합 자체의 고유특성상 조합원 자격을 제한할 필요가 있는 경우를 제외하고는 대체로 조합원 자격을 제한하고 있지 않다.

2) 미국의 공동유대

독일의 신용협동조합 모델은 1900년대 북미 지역까지 확산되었다. 미국의 경우 초기의 신용협동조합의 경우 주(州) 법에서는 공동유대의 요건을 명확하게 규정하지 않았고 개별 신용협동조합이 조합원의 자격을 정할 수 있었다.²⁹⁾ 1934년 버진그렌(Roy F. Bergengren)의 주도로 연방신용협동조합법((Federal Credit Union Act, 이하 ‘연방신협법’)이 제정되면서 공동유대(common bond)라는 개념이 법적으로 명문화되었다.³⁰⁾ 버진그렌이 공동유대 개념을 포함시킨 이유는 금융시장의 특정부분에 특화된 서비스를 제공할 수 있는 방법이라는 점, 공동유대를 중심으로 신용협동조합을 설립하는 경우 자본이 많이 필요하지 않았던 점, 신용협동조합 조직에 대한 비용이 낮고 조직관리에 용이하였던 점 등을 고려한 것으로 보인다.³¹⁾

미국 연방신협법에는 신용협동조합의 기본구조를 “직장이나 단체의 공동유대를 공유하는 집이나 명확하게 구분되는 마을, 지역사회 또는 농촌 지역에 위치한 집단”으로 한정하였다(제정 연방신협법 제109조).³²⁾ 연방신협법 제정으로 연방신용협동조합 감독청(NCUA)이 출범하였고, 공동유대의 엄격한 해석을 기초로 한 인가정책을 추진하였다. NCUA는 감독규정(Rule of Regulations)에서 공동유대를 “공동체 구성원들이 함께 어울리고 다른 구성원들과 폭넓게 잘 알며, 공통의 관심사와 목적

한다.

29) 김용진 외, 앞의 보고서, 149면.

30) Amanda Masset, “The Evolution of the Common Bond in Occupational Credit unions : How Close Must the Tie That Bonds Be?”, North Carolina Banking Institute, Vol.3, 1999, p.39.

31) 구정욱, 앞의 글, 66-68면.

32) Membership in a credit union is limited to groups, each of which shares a common bond of occupation, association or is located in a well-defined neighborhood, community or rural district(신협의 조합원은 직장 또는 단체의 공동유대를 공유하는 집단이나 명확하게 구분되는 마을, 지역 사회, 농촌 지역에 위치한 집단들로 한정된다).

을 가지고 집단 목표의 달성을 위해 함께 노력하는 원인이 되는 기존의 상태” 라고 정의하였다.³³⁾

그러나 조합원 수가 계속적으로 증가하여 “조합원들이 서로 폭넓게 잘 안다”는 것은 사실상 어렵게 되자, 1967년 NCUA는 공동유대의 정의 중에 “폭 넓게 잘 알 때” 라는 내용을 “서로를 알고(to know each other)”로 수정하였다. 그 이후인 1969년에는 직장조합원들이 직장 이동과 해고 등으로 조합원 자격을 유지하기도 어렵다고 판단하여, 조합원 자격을 가졌던 사람은 조합원 요건에 해당하지 않더라도 계속하여 자격을 계속하여 유지할 수 있도록 제도를 변경하였다.³⁴⁾

더 나아가 1972년 NCUA는 공동유대의 해석을 더욱 완화하여 공동유대의 개념을 폭넓게 정의하였다. 이에 따라 공동유대는 “서로 상관된 이해관계와 목적을 가진 사람들 사이에 유대 관계가 존재할 때, 이 사람들은 효과적으로 조합을 운영할 것으로 기대할 수 있으므로 집단 목적을 달성하고자 하는 특징적인 선행 요건”으로 정의하고, 서로 알아야 한다는 부분을 아예 삭제하였다.³⁵⁾ 이러한 변화는 집단 규모가 증가함에 따라 구성원들이 서로 잘 알거나 서로 알 수 있는 가능성이 적어진 사회경제적 환경 변화를 반영한 것이다.³⁶⁾

이와 같이 미국의 신용협동조합은 조합원 범위와 영역을 더욱 확대하여 조합원 수가 너무 적거나 필요한 재원이 없어서 자체적으로 신용협동조합을 결성할 수 없는 집단들도 신용협동조합을 이용할 수 있게 되었다.

33) Common bond is that preexisting condition which causes the members of a group to associate together, be extensively acquainted with the other members of the group, have common interests and purpose, and be able and willing to work together to accomplish group objectives.

34) 구정옥, 앞의 논문, 70면.

35) Common Bond is a characteristic prerequisite to the fulfillment of group objectives and when present among persons of related interests and purposes, these person could be expected to effectively operate a credit union.

36) 이희정, 앞의 논문, 48면.

3) 소결 및 시사점

이와 같이 독일과 미국은 공동유대 요건에 특별한 제한을 받지 않도록 변경되거나, 공동유대의 범위를 점차 확대하는 방향으로 개정하여 왔다. 이는 협동조합으로서의 정체성을 잃지 않는 범위 내에서 금융협동조합의 영업기반을 확대하여 건전성을 확보하는 동시에, 공동유대의 개념을 현대적으로 재해석하여 계승·발전시키고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 금융협동조합이 발달한 독일과 미국은 공동유대를 확대하지 않고서는 금융협동조합의 발전을 기대하기 어렵고, 금융협동조합이 발전하지 않으면 사회경제적 취약계층인 조합원들의 경제기반이 붕괴되어 결과적으로 사회안전망도 취약해질 것이라는 공감대에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.³⁷⁾

우리나라도 금융협동조합의 발전에 있어 공동유대 확대에 관한 지속적인 논의는 필연적일 수밖에 없다. 일반 상업형 금융기관과의 경쟁은 점차 심화되고 있으며, 비대면 디지털 금융으로의 전환 등 대내외 금융환경도 빠르게 변화하고 있다. 이에 기존의 영업방식과 과거의 규제체계 내에서 금융협동조합이라는 정체성 유지와 지속적인 성장이라는 목표를 달성할 수 있는지 검토가 필요한 시점이다. 이에 금융당국에서도 대표적인 규제사항인 금융협동조합 공동유대 규제에 대한 전향적인 태도 변화가 필요할 것으로 보인다.

(2) 공동유대 확대의 찬반론

금융협동조합의 공동유대를 확대하는 것에 대해서는 조합의 영업기반 확대 및 금융이용자의 편익을 제고할 수 있다는 찬성론과 함께 소수 대형 조합의 독과점화 등 부작용 우려 및 조합의 설립 목적에 부합하지 않는다는 반대론이 팽팽하게 대립하고 있다.³⁸⁾ 찬성론의 입장에서는 개별 조합의 자산 규모가 증가하고 지점 수가

37) 명순구 외, 『금융협동조합의 발전을 위한 제도개선방안 연구』, 고려대학교·신협중앙회, 2009, 32면.

38) 고동원, “금융협동조합의 공동유대 범위 규제 개선방안”, 『신협연구』 제74호, 신협중앙회, 2020, 22-23면.

늘어나는 등 규모의 경제가 실현되어 조합의 수익성과 경영 건전성 제고 효과가 있을 것으로 기대되며, 시·군·구 별 인구수 및 지역발전 정도에 따른 조합 간 영업 기반 편차가 완화될 수 있을 것으로 보고 있다.³⁹⁾ 또한 시·도 단위의 조합의 경우 현재 조합이 소재하지 않는 시·군·구에도 지점을 개설하여 금융서비스를 제공할 수 있기 때문에 해당 지역 주민들의 금융서비스 접근성이 제고되는 효과가 있을 것으로 기대하였다.⁴⁰⁾

반대론의 입장에서는 개정안에 따라 동일 시·도를 영업 기반으로 하는 다수의 지역조합이 설립될 경우 지역조합 간 경쟁이 심화되거나 소수 대형 조합의 독과점화 현상이 발생할 수 있으며, 지역조합 간 경쟁이 심화됨에 따라 조합원의 상부상조 정신을 바탕으로 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고 지역주민에게 금융편의를 제공하려는 조합의 설립 목적이 훼손될 수 있다고 우려하였다(신용협동조합법 제1조 제2호 제1호). 즉, 신용협동조합의 공동유대 확대는 여신구역 확대로 이어지므로 협동조합 정신을 바탕으로 지역주민의 금융편의 제공에 기여하는 것을 설립 목적으로 하는 신용협동조합을 일반 금융기관화 될 수 있고, 신용협동조합이 외형 확대 경쟁을 하다 보면, 대형 조합의 독과점 심화 및 영세 조합 퇴출로 서민 금융 위축으로 연결될 수 있다는 것이다.⁴¹⁾

공동유대 확대 개정 법률안에 대해서는 주무부처인 금융위원회의 강력한 반대가 있었다. 금융위원회는 영업구역이 확대되면 조합 간 외형 경쟁과 영리추구가 심화되고, 대도시 위주의 여·수신 경쟁이 이뤄져 지역사회의 취약계층이 오히려 소외될 수 있다고 우려하였다. 금융위원회는 신용협동조합의 영업구역을 공동유대라고 부르는 것 자체가 신용협동조합의 존재 이유는 지역주민에게 금융 편의를 제공하기 위한 것이고, 신용협동조합은 애초에 지역 공동체의 상호부조를 위해 만들어진 비

39) 조용복, “신용협동조합 일부개정법률안 검토보고서”(국회 정무위원회, 2019), 9-10면.

40) 국회 정무위원회 회의록, 제376회-정무 제2차 (2020. 3. 5.), 9면. 국회 법제사법위원회 회의록, 제378회-법제사법 제1차 (2020. 5. 20.), 67면.

41) 국회 정무위원회, 위 회의록, 9면. 국회 법제사법위원회, 위 회의록 68-69면.

영리법인인데 영리를 추구하기 위해 영업구역을 광역화하는 건 설립 목적에 반한다는 입장이다. 나아가 신용협동조합의 영업구역이 확대되면 다른 상호금융조합도 영업구역 확대를 추진할 것으로 예상되므로 이들 조합의 영업구역이 광역화되면 상호금융기관이 저축은행화 될 것이라는 평가를 하기도 하였다.⁴²⁾

(3) 공동유대 확대의 필요성

기능별 규제 원칙에 따라 금융협동조합간 규제 차익을 최소화하고, 협동조합으로서의 자율성 보장과 금융기관으로서의 경쟁력 유지를 위해서는 지역조합의 공동유대 범위를 확대할 필요가 있다.⁴³⁾ 지역조합의 공동유대 확대는 지역조합의 지역 금융 제공 역할을 확대할 수 있고, 지역조합의 대출 서비스가 추가되어 금융소비자의 선택권을 넓힐 수 있으며, 자금 운용의 제약으로 경영에 어려움을 겪는 읍·면 소재 조합들의 영업구역이 확대되어 자산 규모가 증가하고 수익성 및 경영 건전성을 제고시켜 조합의 성장을 추진할 수 있는 원동력을 제공하는 등의 효과를 기대할 수 있다.⁴⁴⁾

주요국의 사례를 보더라도 이러한 공동유대의 범위는 시대에 따라 확대되어 왔으며, 각 조합의 능력과 수준에 따라 조합 스스로 공동유대의 범위를 선택할 수 있도록 보장하였다.⁴⁵⁾ 독일 협동조합은행과 캐나다 신용협동조합도 사실상 공동유대에 의한 영업 제한을 받고 있지 않다. 이와 같이 공동유대는 신용협동조합의 조직과 운영을 제한하기 위한 것이 아니라 특정 상황에 따라 융통성 있게 조정할 수 있는 개념인 것이다.⁴⁶⁾ 그러나 공동유대의 범위가 지나치게 광역화 될 경우에는 지역

42) 조선비즈, “저축은행 꿈꾸는 신협… 풀뿌리 서민금융 체계 흔들리나” (2020. 5. 18.)

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/15/2020051502895.html (2021. 2. 24. 최종 확인)

43) 남재현 외, 『신협 기능 활성화를 위한 제도 개선방안』, 한국금융학회, 2018, 154-155면.

44) 고동원, 앞의 글, 23-24면.

45) 고동원, 위의 글 20면.

46) 구정옥, 앞의 글, 79-81면.

금융기관이라는 정체성이 희박해지고, 조합원간의 유대관계에 기초한 관계형 금융을 실현하기 어렵다는 비판이 가능하므로 이에 대한 충분한 논의와 조정 방안이 필요하다라고 판단된다.

우선, 금융협동조합의 규모가 점차 커지고 금융 기술이 발전하면서 더 많은 조합원들에게 서비스를 제공할 수 있도록 금융 환경도 크게 변화하였고, 과거의 소규모 경제 구조 하에서 정해진 행정구역을 기초로 설정된 공동유대에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 또한, 지리적으로 공동유대에 소속되어 있다는 사실보다 중요한 것은 조합원들이 조합의 공동 목표에 동의하고 상호 간의 실질적 연대 관계를 형성하는 것이므로, 지역 범위가 확대되었다고 해서 곧바로 협동조합의 정체성이 상실되었다고 평가하여서는 아니 될 것이다. 나아가 조합원들이 조합의 공동 목표를 명확히 유지하고 지지하는지, 협동조합의 이용자이자 소유자로서 협동조합 방식의 운영철학에 공감하고 참여하고 있는지 등을 반영하여 조합 활동을 지속할 수 있도록 한다면 조합원 유대 관계에 기초한 관계형 금융을 오히려 충실하게 이행할 수 있다.

공동유대 확대는 기존 조합들의 공동유대 범위를 일률적으로 광역화하는 것이 아니라, 법률에서 지역 조합이 확대할 수 있는 영업구역의 최대 범위만을 규정하고, 구체적인 공동유대의 범위는 조합 정관을 통해 정하도록 하는 것이 타당하다고 판단된다. 이 과정에서 단위 조합의 공동유대 범위는 조합원들의 총의와 단위 조합의 특수성이 고려될 수 있을 것이다. 또한, 단위 조합이 공동유대를 확대하려면 정관을 변경하여야 하는데, 정관 변경의 효력은 중앙회의 승인을 요한다. 즉, 조합 총회를 거쳐 공동유대를 확대하는 내용의 정관 변경이 있더라도 중앙회의 승인이 없는 경우에는 효력이 발생하지 않는다. 따라서 중앙회가 단위 조합들의 무분별한 경쟁이 이루어지지 않도록 중재 역할을 수행하고, 인근 조합간 합의를 통한 공동유대 확대 절차 등을 마련한다면 공동유대 확대에 의한 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.⁴⁷⁾

47) 예를 들어, 신용협동조합의 경우 중앙회는 '정관변경 및 공동유대 사무소 승인 등에 관한 지침'

3. 여신구역 및 비조합원 대출 규제의 검토

(1) 여신구역 규제의 문제점

1) 금융협동조합의 여신구역 확대 입법 추진 경과

금융협동조합의 공동유대 범위가 조금씩 확대됨에 따라 여신구역도 점차 확대되어 왔다. 특히, 2019년부터 신용협동조합의 공동유대를 광역화하는 입법이 본격적으로 추진됨에 따라 공동유대에 연동된 여신구역이 본격적으로 확대될 가능성이 생겼다.⁴⁸⁾ 금융위원회와 신협중앙회과 신용협동조합법 개정을 통한 공동유대 광역화 대신 시행령 개정을 통해 지역조합의 여신구역을 확대하는 것으로 합의하면서, 신용협동조합법 개정안은 법제사법위원회 통과를 앞두고 보류되었다.⁴⁹⁾ 결국 신용협동조합법 개정안은 2020. 5. 29. 국회 임기만료로 폐기되었다.

이에 따라 금융위원회와 신협중앙회가 합의한 대로 신용협동조합의 여신구역을 새마을금고와 같이 광역화하는 신용협동조합법 시행령이 2020. 12. 22. 개정되었다. 이에 신용협동조합의 여신구역은 기존의 공동유대 범위에서 채무자의 주소, 사업장 소재지 또는 근무지, 대출의 담보로 제공되는 부동산의 소재지와 같은 10개의 권역(서울특별시, 부산광역시·울산광역시·경상남도, 인천광역시·경기도, 대구광역시·경상북도, 대전광역시·세종특별자치시·충청남도, 광주광역시·전라남도, 충청북도, 전라북도, 강원도, 제주특별자치도)으로 확대되었다(신용협동조합법 시행령 제16조의2 제3항).

을 제정하여 인근 지역조합의 사무소에서 도보거리 기준 300m 이내에 지점(지사무소)을 설치하려면 인근 조합의 동의를 제출하게 하고, 동의를 받지 아니한 경우에는 중앙회가 지점 설치를 불허할 수 있도록 규정하고 있다(지침 제10조 제2항 제2호). 이와 같이 중앙회가 공동유대 확대에 따른 조합간 무분별한 경쟁이 이루어지지 않도록 세부 규정을 마련하는 등으로 중재 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

48) 박주선 의원 대표발의 “신용협동조합법 일부개정법률안”, 22344 (2019. 9.), 오제세 의원 대표발의 “신용협동조합법 일부개정법률안”, 22973 (2019).

49) 국회 법제사법위원회 회의록, 제378회-법제사법 제1차 (2020. 5. 20.), 67면.

2) 신용협동조합법 시행령 개정 이후 여신구역 규제 차익 현황

2020년 12월부터 신용협동조합의 여신구역은 전국을 10개 권역으로 나누어 소속 권역 내에서의 대출은 공동유대 제한과 관계 없이 허용되었다. 본래 새마을금고의 여신구역은 전국을 9개 권역으로 나누어 소속 권역 내에서의 대출은 제한 없이 허용하고 있었다. 이로써 신용협동조합과 새마을금고의 여신 구역상 규제 차익은 상당 부분 해소되었다고 볼 수 있다. 다만, 서울에 소재한 신용협동조합의 경우 서울만을 여신구역으로 할 수 있으나, 새마을금고의 경우에는 서울을 비롯한 인천·경기 지역도 여신구역으로 할 수 있다는 점에서 일부 규제상의 차익은 여전히 존재한다고 볼 수 있다.

3) 신용협동조합법 시행령 개정을 통한 여신구역 확대에 대한 평가

신용협동조합은 새마을금고에 비해 여신구역에 있어 상당한 제약을 받아 왔으나, 2020년 12월 시행령 개정으로 규제상의 차익이 상당 부분 해소되었다고 평가할 수 있다. 그러나 금융협동조합이 영위할 수 있는 신용사업의 범위를 법이 아닌 시행령으로 변경하는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 있다. 금융협동조합은 공동유대에 속한 조합원들을 대상으로 신용사업을 하는 것이 원칙인데, 시행령 개정을 통해 비조합원에 대한 대출 허용 범위를 확대하는 것은 법에서 정한 원칙을 잠탈할 우려가 있기 때문이다.

여신구역을 확대하여 공동유대에 소속되지 않은 자에 대해서도 제한 없이 대출을 허용한 것은 사실상 비조합원에 대한 대출 규제를 완화한 것이라고 볼 수 있다. 비조합원의 사업 이용과 관련한 신용협동조합법 제40조는 “조합원의 이용에 지장이 없는 범위에서” 조합원이 아닌 자에게 조합의 사업을 이용하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 비조합원 대출과 관련한 시행령 규정은 본래 조합원이 아닌 자에 대하

여 공동유대에 소속된 조합원 대출 등의 합계액의 3분의 1 이상 초과할 수 없도록 규정한 것이다.

그런데, 개정 시행령 규정의 입법 형식을 살펴보면 조합원이 아닌 자에 대한 대출 한도 규정은 그대로 두면서(신용협동조합법 시행령 제16조의2 제1항), 일정한 권역 내 대출은 비조합원 대출로 보지 않도록 다시 예외를 두고 있다(동법 시행령 제16조의2 제2항). 공동유대 범위를 벗어났지만 권역 내에 속하는 대출의 경우에는 조합원에 대한 대출에 해당되지 않으므로 원칙적으로 비조합원 대출에 해당하지만, 이러한 예외 규정을 통해 비조합원에 대한 대출로도 보지 않겠다는 것이다.⁵⁰⁾

신용협동조합법 제39조 제1항 제1호 나목은 ‘조합원에 대한 대출’을 조합의 목적 사업으로 규정하고 있다. 즉, 신용협동조합의 신용사업 범위는 조합원에 대한 대출이 원칙인데, 여신구역을 광역화하여 신용사업의 범위를 넓히면서 이를 법이 아닌 시행령 개정을 통해 확대하는 것은 법체계상 타당한 입법이라고 보기는 어렵다.

이와 같이 신용협동조합의 여신구역을 확대하면서 법이 아닌 시행령을 통해 개정하게 된 것은 신용협동조합이 여신구역과 연동되어 있는 공동유대 자체를 광역화하는 법 개정을 추진하였고, 주무부처인 금융위원회가 공식적으로 이를 반대하고 협의하는 과정에서 불가피하게 이루어진 합의의 산물이라고 볼 수 있다. 그러나 금융협동조합이 영위할 수 있는 사업의 범위는 법률에서 명확하게 정하는 것이 법체계상 부합하므로 시행령이 아닌 법 개정을 통해 명확히 정리하는 것이 타당하다고 판단된다. 신용협동조합법 개정안에 대한 국회 검토보고서에도 이러한 사항을 고려하여 입법이 필요하다고 검토한바 있다.⁵¹⁾

한편, 새마을금고의 경우에도 여신구역은 광역화되어 있으나 새마을금고법은 “회원을 대상으로 한 자금의 대출”만을 금고가 영위할 수 있는 신용사업의 범위로 규정하고 있고, 예외적으로 비회원에 대한 사업 이용을 허용하고 있다(새마을금고법

50) 신용협동조합법 제16조의2(비조합원등의 사업이용).

51) 국회 정부위원회, 신용협동조합 일부개정법률안 검토보고서 (2019), 10면.

제28조). 그럼에도 새마을금고는 내부 규정(‘여신업무방법서’)을 통해 권역 범위 내에서 여신사업을 제한 없이 할 수 있도록 허용하고 있다. 이에 새마을금고의 여신 구역에 대해서도 새마을금고법에 그 범위를 명확하게 규정할 필요가 있다.

4) 소결

신용협동조합법 시행령의 개정으로 신용협동조합과 새마을금고의 여신구역의 규제 차익은 상당 부분 해소되었으나, 여전히 규제상 차익이 존재하고 있다. 이에 신용협동조합의 여신구역 규제를 새마을금고 수준으로 동등하게 허용할 필요가 있다. 나아가 금융협동조합의 여신구역은 금융협동조합이 영위할 수 있는 사업의 범위에 관한 것이므로 이를 시행령이나 내부 규정이 아닌 법에 명확히 규정하여야 할 것이다.

(2) 비조합원 대출 규제의 문제점

1) 비조합원 대출 규제에 대한 평가

협동조합 법제가 발달한 많은 국가들은 비조합원에 대한 사업 이용을 제한하고 있다.⁵²⁾ 이러한 비조합원에 대한 사업 이용 제한은 협동조합의 상호성을 유지하고 발전시키기 위함이다.⁵³⁾ 다만, 이러한 비조합원의 사업 이용은 원천적으로 차단하는 것은 아니고, 일정한 범위 내에서 제한적으로 허용하고 있다. 예를 들어, 이탈리아 소비자협동조합의 경우 조합원을 대상으로 한 판매 총액이 전체 매출액의 50%를 초과하여야 한다.⁵⁴⁾ 이러한 법적 요건을 충족하지 못하는 경우에는 ‘상호성이 주 목적이 아닌’ 협동조합으로 규정되어 세제 혜택을 제한하기도 한다.⁵⁵⁾

52) 박광동 외, 『주요국의 협동조합 관련 법체계 연구』, 한국법제연구원, 2019, 84면.

53) 김용진 외, 앞의 보고서, 43면.

54) 이탈리아 민법 제2512조(Cooperativa a mutualita' prevalente), 제2513조(Criteri per la definizione della prevalenza).

우리나라 금융협동조합의 경우에도 비조합원에 대한 대출 등 사업 이용은 조합원의 지장이 없는 범위 내에서 제한적으로 허용하여 왔고, 여신구역 규제 완화 등으로 점차 확대되어 왔다. 협동조합기본법상 일반협동조합도 제정 당시에는 비조합원의 사업이용을 허용하지 않다가, 2014년 12월 조합원의 이용에 지장이 없는 범위 내에서 정관으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게도 그 사업을 이용하게 할 수 있도록 허용하였다.⁵⁵⁾

이러한 규제 완화가 신용협동조합의 예대율 관리 및 건전성 제고 등에 기여할 것으로 예상되나, 지역 밀착형 서민 금융기관이라는 정체성을 훼손할 수 있다는 문제도 제기된다. 법적 측면에서 여신 규제 완화를 살펴보면, 조합원은 아니지만 권역 내에 속하는 경우에 대출을 허용하는 내용으로서, 사실상 여신구역 확대의 측면보다 비조합원에 대한 사업 이용을 큰 폭으로 확대한 입법이라고 평가할 수 있다. 또한, 이러한 방식의 비조합원 대출 규제 완화는 결국 조합원 자격을 결정하는 단위인 공동유대 범위 규제는 그대로 두면서, 비조합원에 대한 예외를 확대한 것으로 사실상 공동유대 범위와 조합원에 대한 대출이라는 신용사업 범위에 상당한 불일치를 불러오게 되었다.

나아가 조합원의 참여와 사업 이용을 원칙으로 하는 협동조합 원칙이나 조합원 아닌 자에 대한 사업 이용을 최소화하고자 하는 입법 취지와도 맥락을 달리한다. 오히려 공동유대 자체를 광역화하는 것이 조합원 자격과 신용사업 범위는 일치시키면서 비조합원에 대한 예외를 둘 필요도 없게 되므로 입법적으로 볼 때 더욱 타당하였을 것으로 보인다. 실제로 2019년에 발의된 신용협동조합법 개정안은 공동유대의 범위를 광역화하여, 그 범위를 법에 명시하기 위한 것이었다.

정리하면, 비조합원에 대한 대출 규제 완화는 동일기능 동일규제 원칙의 측면에

55) 장중익, 앞의 글, 2017, 53면.

56) 협동조합기본법 제46조(사업의 이용) 협동조합은 대통령령으로 정하는 사업을 제외하고는 조합원의 이용에 지장이 없는 범위에서 정관으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

서 볼 때 금융협동조합 간 규제 차익을 해소하였다고 평가할 수 있다. 그러나 협동조합 원칙이나 입법 체계상으로는 비조합원 사업 이용의 예외를 두는 것보다는 공동유대 범위 자체를 확대하고 이를 개별 협동조합들이 상호성과 조합의 건전한 발전을 목적 달성을 위해 정관에서 그 범위를 정할 수 있도록 하는 것이 타당하였을 것으로 판단된다.

2) 비조합원 사업 이용 제한 시행령의 위법성

신용협동조합은 조합원의 이용에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 제39조 제1항에 따른 조합의 사업을 이용하게 할 수 있다(신용협동조합법 제40조 제1항). 신용협동조합법 제40조 제2항은 다른 조합의 조합원이 제40조 제1항에 따른 사업을 이용하는 경우에는 조합원이 이용한 것으로 간주하는 규정을 두고 있다. 즉, 다른 조합의 조합원이 신용사업 등을 이용하는 경우 비조합원이 아닌 조합원이 이용한 것으로 명확히 하고 있다.

그러나 신용협동조합법 시행령은 조합이 신용협동조합법 제40조 제1항에 따른 조합원이 아닌 자와 같은 조 제2항에 따른 다른 조합의 조합원에게 법 제39조 제1항에 따른 사업을 이용하게 하는 경우 그에 대한 대출 및 어음할인은 일정 한도로 제한하고 있다(신용협동조합법 시행령 제16조의2 제1항). 상위법인 신용협동조합법 제40조 제2항에서는 다른 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우 조합원이 이용하는 것으로 보고 있음에도 불구하고, 동법 시행령 제16조의2에 의하면 다른 조합의 조합원의 경우 비조합원으로 간주하고 있는 것이다. 시행령과 같은 위임명령은 수권 범위 내에서 제정되어야 하며, 상위법령에 위반되어서는 아니 된다.

신용협동조합법 시행령은 신용협동조합법에서 다른 조합원의 조합원은 조합원이 이용한 것으로 간주하는 규정을 두고 있음에도 이를 간과하고 비조합원의 이용으로 반대해석하고 있으므로 모법의 위임 범위를 일탈한 것이라고 평가할 수 있다. 만일 다른 조합의 조합원에 대한 대출의 경우에는 비조합원으로 간주하고 이를 제한하기

위해서는 시행령이 아닌 신용협동조합법 제40조 제2항에서 다른 조합의 조합원이 대출을 이용하는 경우에는 비조합원으로 보는 것으로 명확하게 개정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

4. 부수업무 및 겸영업무 제한의 검토

은행은 은행업무에 부수하는 업무와 은행업이 아닌 업무로서 겸영업무를 직접 운영할 수 있도록 규정하고 있다(은행법 제27조의2, 제28조). 이에 반하여 신용협동조합과 새마을금고는 일반 은행과 같이 부수업무와 겸영업무를 명확히 구분하고 있지 않다. 또한, 금융협동조합이 영위할 수 있는 부수업무와 겸영업무의 범위가 일반 은행에 비하여 매우 한정되어 있다. 신용협동조합과 새마을금고는 다른 상호금융기관과 비교하여도 사업 범위가 제한적이다. 농업협동조합은 복권 및 상품권 판매 대행 업무, 의료지원 사업 등을 수행할 수 있으나, 신용협동조합과 새마을금고에는 허용되고 있지 않다. 부대사업의 경우에도 신용협동조합과 농업협동조합, 수산업협동조합에는 근거 규정이 마련되어 있으나, 새마을금고는 이를 명시하고 있지 않다.

〈표〉 상호금융기관별 부대업무 및 겸영업무 규제 비교

구분	신용협동조합	새마을금고	농업협동조합	수산업협동조합
부대사업	○	×	○	○
어음할인	○	×	○	○
복권 및 상품권 판매대행	×	×	○	×
의료지원사업	×	×	○	○
다른 조합 위탁사업	×	×	○	○

이와 같이 신용협동조합과 새마을금고는 세부 업무에 있어 영위 가능한 부대업무와 겸영업무에서 차이가 있을 뿐만 아니라, 상호금융기관과 비교하여도 제한적인

범위 내에서만 사업을 영위할 수 있다. 이러한 업무범위 규제는 동일기능 동일규제 원칙에 반할 뿐만 아니라, 조합의 건전성 제고 및 회원 지위 향상이라는 목적 달성을 어렵게 한다. 나아가, 각 금융협동조합은 사회적 금융 기능을 확대하고 있는 상황인데, 조합이 영위할 수 있는 겸영업무의 범위가 협소하여 사회적 기업이나 협동조합에 대한 지원 사업을 하는 데 있어 제약을 받고 있다. 이에 금융협동조합이 영위할 수 있는 부수업무 및 겸영업무의 범위를 상호금융기관 내에서 일치시키거나 확대할 필요가 있고, 사회적 금융과 관련한 사업도 포함할 필요가 있다.

IV. 개선 방안

1. 공동유대 확대 및 복수 공동유대 허용

신용협동조합법 제9조 제1항은 “공동유대의 범위, 종류 및 변경에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있다. 새마을금고는 공동유대에 관하여 법률에서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 앞서 검토한 바와 같이 공동유대는 금융협동조합 규제에 있어 핵심적인 사항 중의 하나이므로 공동유대의 유형을 법률에서 명시할 필요가 있다고 판단된다. 또한, 시행령으로 공동유대의 세부 요건을 위임하고 있는 현행 법률은 포괄 위임 금지 원칙에 위반될 가능성이 있으므로, 그 내용을 법률에서 직접 규정하는 것이 타당할 것이다.

공동유대의 범위와 관련해서는 지역조합의 공동유대 범위가 지나치게 협소하므로 공동유대를 광역화할 필요가 있다. 우선, 공동유대 광역화는 여신구역과 같이 권역 자체를 광역 개념으로 전환하여 전면 확대하는 방안과 공동유대 인접 구역으로 제한하여 확대하는 방안이 있을 수 있다. 극단적으로는 공동유대의 지역적 제한 자체를 철폐하는 방안도 있을 수 있으나, 대형 조합에 의한 독과점 및 소형조합의 경쟁력 상실로 인한 소멸 가능성 등 부작용이 있을 수 있고, 일정한 구역을 공동유

대로 하는 지역 협동조합이라는 정체성을 고려하여 일정한 범위 내의 공동유대는 유지하는 것이 바람직하다고 본다.⁵⁷⁾ 구체적으로 지역조합의 경우 ① 서울특별시·인천광역시·경기도, ② 부산광역시·울산광역시·경상남도, ③ 대구광역시·경상북도, ④ 대전광역시·세종특별자치시·충청남도, ⑤ 광주광역시·전라남도, ⑥ 충청북도, ⑦ 전라북도, ⑧ 강원도, ⑨ 제주특별자치도를 권역으로 구분하여 공동유대의 범위를 정하는 방식이 가능할 것으로 판단된다.

금융협동조합의 공동유대를 일정한 권역으로 구분하고, 공동유대가 속한 권역을 공동유대의 범위로 확대하는 내용의 신용협동조합법 개정안을 따를 경우에도 유사한 문제는 발생할 수 있을 것이다. 그러나 공동유대의 일정한 지역적 조건을 부여하면서 일정한 권역 범위 내에서 공동유대를 광역화하는 것은 그 부작용이 크지는 않을 것으로 판단된다. 또한, 공동유대의 확대는 영업기반인 여신구역 확대와 무분별한 경쟁으로 이어질 수 있는데, 여신구역이 광역화되어 있는 현재의 상황을 고려할 때, 공동유대를 광역화하는 것이 조합 간 경쟁을 심화시킬 것이라고 단정하는 것도 과도한 우려가 아닌지 검토할 필요가 있다.

나아가 이러한 공동유대의 광역화는 조합원 자격 범위를 확대하는 결과가 되므로, 일정한 제한을 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 우선, 하나의 시·군·구로 정해져 있는 공동유대의 범위를 둘 이상의 시·군·구로 넓히는 방안을 검토할 수 있다. 농업협동조합의 경우에는 농림축산식품부 장관의 인가를 받아 영업 구역을 둘 이상의 시·군·구에서 정관으로 정할 수 있도록 규정하고 있고(농업협동조합법 제14조 제1항), 지구별 수산업 협동조합의 경우에도 해양수산부 장관의 인가를 받은 경우에는 시·군의 행정구역 제한을 받지 않으므로(수산업협동조합법 제14조 제1항), 둘 이상의 시·군을 영업구역으로 할 수 있다.

공동유대 범위 확대와 관련하여 미국과 같이 복수 공동유대 설립 허용을 검토할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 복수 공동 유대(multiple common-bond credit union)란 2개 이상

57) 고동원, 앞의 글, 2020, 23-24면.

의 단수 공동유대가 합쳐진 것을 말하고, 단수 공동 유대(single common-bond credit union)란 동일한 직장이나 단체에 속하는 것을 말한다. 우리나라의 경우에도 미국과 같이 지역조합의 조합원과 단체 조합의 조합원이 공동으로 금융협동조합을 설립할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들어, 지역조합과 해당 지역조합의 공동유대 범위에는 속하지 않지만 해당 지역 자산이나 특산품을 이용하여 판매하는 시장 상인 단체조합은 실질적 유대 관계가 형성되어 있다고 볼 수 있음에도, 두 단체가 소속된 조합원들은 하나의 금융협동조합을 설립할 수 없다. 따라서 복수 공동유대 제도를 도입하여 구성원 간의 사회·경제적 지위 향상과 지역 사회 기여라는 목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 보장할 필요가 있다.

마지막으로 새마을금고의 단체금고 유형을 신설하고, 설립 가능한 단체조합·금고의 유형을 다각화하는 것도 필요하다. 새마을금고는 신용협동조합과는 달리 단체금고를 설립할 근거가 없으므로, 금고의 경우에도 공동유대 유형 중 ‘단체금고’를 새롭게 도입할 수 있을 것이다. 나아가 이러한 단체조합·금고의 유형을 종교단체나 사단법인 등으로 제한할 것이 아니라 다양한 목적과 기능을 수행하는 단체를 대상으로 추가하여 다양한 유형의 단체가 금융협동조합을 설립할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

2. 여신구역에 대한 상위법 근거 마련 및 규제차익 해소

여신구역은 금융협동조합이 영위할 수 있는 사업의 범위에 관한 사항이므로 시행령이나 내부 규정이 아닌 개별법에 명확한 근거를 둘 필요가 있다. 신용협동조합법은 신용사업의 종류로 “조합원에 대한 대출”을 명시하고 있으며, 새마을금고법은 신용사업의 종류로 “회원을 대상으로 한 자금의 대출”을 명시하고 있다. 다만, 신용협동조합법 시행령과 새마을금고 여신업무방법서를 통하여 조합원이 아닌 자의 범

58) 고동원, 앞의 글, 25면.

위에 예외를 두어 일정한 요건에 해당하는 경우에는 비조합원에 대한 대출 제한을 받지 않도록 하고 있다. 이는 금융협동조합의 사업 범위를 확대하는 내용이므로 조합이 영위할 수 있는 사업의 범위를 명확히 규정하고 있는 개별법에 이를 명시하는 것이 바람직하다.

한편, 신용협동조합과 새마을금고의 여신 구역에 대한 규제 차익은 상당 부분 해소되었으나, 일부 규제차익이 여전히 존재하므로 이를 명확하게 정비할 필요가 있다. 즉, 신용협동조합은 전국을 10개 권역으로 구분하여 1개 권역 내에서만 여신 사업을 할 수 있으나, 새마을금고는 전국을 9개 권역으로 구분하고 있다. 양 기관의 여신구역상 차이는 신용협동조합은 ‘서울’과 ‘인천·경기’가 별도의 권역으로 구분되어 있으나, 새마을금고는 ‘서울·인천·경기’를 하나의 권역으로 분류하고 있다는 점이다.⁵⁹⁾ 이에 신용협동조합의 경우에도 ‘서울·인천·경기’를 하나의 권역으로 분류하여 해당 구역 내에서는 여신사업을 영위할 수 있도록 허용할 필요가 있다.

3. 부수업무 및 겸영업무 분류체계 규정 및 범위 확대

금융기관의 업무범위는 금융규제의 중요한 사항이므로 금융기관이 어떠한 업무를 영위할 수 있는가의 문제는 금융기관의 업무특성뿐만 아니라 금융기관의 경쟁력을 좌우하는 핵심요소가 된다.⁶⁰⁾ 금융협동조합의 부수업무 및 겸영업무를 은행법 등 여타 금융업법과 같이 고유 업무, 부수업무, 겸영업무로 구분하여 정합성을 제고하고 그 범위를 확대할 필요가 있다.⁶¹⁾ 또한, 금융협동조합이 수행 가능한 겸영

59) 예를 들어, 서울에 공동유대가 있는 신용협동조합은 경기지역에 있는 채무자를 대상으로 대출을 취급할 경우 비조합원에 대한 대출로 취급되나, 같은 조건의 새마을금고는 경기지역에 있는 채무자를 대상으로 대출을 취급하더라도 비조합원에 대한 대출로 취급되지 않는다.

60) 고동원, 앞의 글, 2018, 28면.

61) 은행의 경우 금융업의 본질적 업무는 고유업무로 하고, 고유업무 및 겸영업무와 연관된 업무 및 보유 인력·자산을 활용한 업무는 부대업무로 구분하고 있다. 다른 금융업법상 인·허가, 등록 등이 필요한 업무는 겸영업무로 구분한다. 특히, 겸영업무의 경우, 타 업권법에서는 빠르게 변화

업무를 시행령에 정할 수 있도록 근거를 마련하고 이를 시행령에 구체화하는 것이 바람직하다.⁶²⁾ 즉, 조합원에 대한 예·적금과 대출 업무를 고유 업무로 규정하고, 다른 법령에 따라 인·허가 또는 등록이 필요한 업무, 다른 법령에서 금융협동조합이 영위할 수 있도록 허용한 업무, 금융협동조합의 SIB 사업 참여나 임팩트 투자 등 전형적인 대출 업무를 제외한 사회적 금융 관련 업무 등은 겸영업무로 규정하여 업무의 구분을 명확히 하는 것이다. 금융협동조합이 영위할 수 있는 부수업무 및 겸영업무의 범위도 상호금융기관 내에 영위 가능한 부수업무 및 겸영업무는 가급적 일치시키되, 해당 금융협동조합의 특성상 적합하지 않는 업무는 제한적으로 허용하는 것이 타당하다.

다만, 금융협동조합의 부수업무에 대해서는 미국 연방신용협동조합감독청(NCUA)과 같이 명확한 기준을 마련하고, 금융협동조합이 영위 가능한 겸영업무에 대해서도 일정한 운영 원칙이 필요하다. 금융협동조합이 영위할 수 있는 구체적인 사업 범위에 대해서는 해당 금융협동조합 법령을 통해 구체화될 필요가 있으나, 법령상 허용되어 있는 부수업무 또는 겸영업무라고 하더라도 협동조합 원칙에 따라 사업을 영위하는 조합의 정체성이나 특수성에 부합하지 않는 업무가 포함될 수 있고, 해당 업무 수행 과정에서 이해충돌이나 불공정 영업행위 등도 발생할 수 있다. 현재 금융협동조합에는 별도의 겸영업무가 허용되어 있지 않으므로 만일 투자자 보호 필요성이 큰 겸영업무가 허용되는 경우에는 이를 제어할 내부통제 장치도 함께 마련되어야 한다. 이를 위해 개별 중앙회에서 부수업무 및 겸영업무에 대한 운영 원칙과

하는 금융환경을 고려하여 신규업무 반영이 용이하도록 영위가능한 업무를 시행령에서 정하고 있다.

62) 금융협동조합의 업무범위 규정 체계의 개선은 현행 규정 체계가 고유 업무, 겸영업무, 부수업무의 구분 없이 열거식으로 되어 있어 규정 체계적인 측면에서 합리성이 떨어진다는 점(고동원, 앞의 보고서 (2018), 99면), 금융협동조합의 사회적 금융 업무 확대와 같이 겸영업무를 확대할 필요가 있다는 점을 고려하였다. 여기에서 '사회적 금융'이란 지역사회 등이 직면한 다양한 사회 문제를 해결하기 위해 자본을 조성하고 이용 가능한 금융서비스를 개발·적용하는 금융을 의미한다(이정민, "사회적 금융의 활성화를 위한 법제도적 연구", 박사학위 논문, 성균관대학교, 2019, 19-21면).

윤리 지침 등을 제시할 필요가 있을 것이다.

V. 결론

이상으로 기능별 규제 원칙을 중심으로 금융협동조합 업무범위 규제의 개선방안을 순서대로 살펴 보았다. 본고의 논의는 기존에 금융협동조합 간 규제 차익이 실재하고 있으며, 동일기능 동일규제 원칙이 엄격하게 적용될 필요성과 그에 대한 법·제도의 개선이 구체적으로 어떻게 이루어져야 하는지에 대해 검토하고 정리하였다. 또한, 금융협동조합 규제의 핵심을 이루는 ‘공동유대’와 ‘비조합원 이용 제한’ 등이 금융협동조합의 설립과 운영의 자율성 등을 상당 부분 제한하고 있다는 점과 ‘공동유대’ 제도를 도입한 외국의 법제가 어떻게 변천되어 왔고 우리나라 금융협동조합에 주는 시사점이 무엇인지를 확인하였다.

금융협동조합은 은행이나 공적 금융기관들로부터 배제된 사람들이나 영세 기업, 가난하고 담보가 없는 사람들에게 자금을 대여해주는 것에서 출발했다. 공통의 지역과 단체, 직장을 중심으로 조합원들은 금융 소외 문제에 대응하여 자발적으로 조직을 결성하고, 협동조합 방식의 운영 원리를 채택하여 성장해왔다. 금융협동조합은 내·외부적으로 빠르게 변화하는 환경에 노출되면서 끊임없이 적응하고 변모해 왔으며, 때로는 위기를 맞기도 하고 때로는 정체성을 상실하였다는 비판을 받기도 하였다. 그러나 금융협동조합은 조직의 원형(原型), 즉 협동조합으로서의 운영 원리와 특성을 여전히 유지하고 있으며, ‘협동조합으로서의 정체성 확립’과 조직의 지속적이고 안정적인 ‘성장’이라는 과제를 달성하기 위해 노력하고 있다.

이러한 정체성과 성장이라는 목표 달성을 위해 반드시 검토해야 할 핵심적인 주제 중 하나는 조합의 업무 범위와 조합원 자격 단위를 결정하는 ‘공동유대’의 문제라고 볼 수 있다. 이를 위해서 본고에서는 금융협동조합 공동유대의 범위와 종류를 법에 명문화하는 한편, 공동유대를 광역화하거나 복수 공동유대를 허용할 것을 검

토하고 구체적인 대안을 제시하였다. 나아가 금융협동조합별로 여신구역 및 비조합원 대출 한도의 차이점이 있다는 점을 문제점으로 지적하였고, 최근 신용협동조합법 시행령 및 상호금융업감독규정의 개정으로 일부 규제차익이 해소되었으나 조합의 사업 범위를 ‘법’이 아닌 ‘시행령’을 통해 개정하는 것은 법체계상 타당하지 않다고 지적하고, 이에 대한 개선방안으로서 개별법에 조합의 여신구역 및 비조합원 대출 등 사업 범위에 관하여 명확히 반영하는 것이 타당하다는 견해를 제시하였다.

본고에서 검토한 바와 같이 공동유대가 광역화되고, 일부 확대 및 전부 확대 제도가 활성화될 경우에는 금융취약 지역에 대한 적극적인 금융서비스 제공이 가능한 반면에, 조합의 리스크 또한 확대되어 내부통제 및 사고 예방 등 감독의 필요성도 증대하게 된다. 특히, 대형조합은 더욱 대형화되고 소형조합은 경쟁력을 상실하여 도태될 가능성도 존재하므로 소형조합의 성장기반 마련을 지원하고 조합 간 균형적인 발전을 지원할 필요도 있다.

조합 공동유대 확대에 따라 건전성 제고를 위하여 수익성 및 건전성에 대한 세부 평가 기준의 마련도 검토하고, 조합의 건전 운영을 유도하기 위한 내부통제 및 사고 예방을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 중앙회의 감독 역량을 강화하는 한편, 공동유대 광역화에 따라 조합 규모별·성장 단계별 감독 방안도 세부적으로 마련하여야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김건식·정순섭, 『새로 쓴 자본시장법』, 두성사, 2013.
- 강대섭, “금융투자상품 개념의 포괄주의와 기능별 영업행위 규제 검토”, 『법학연구』 제51권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2010.
- 고동원, “신용협동조합의 공동유대 범위 규제 개선방안”, 『신협연구』 제74호, 신협중앙회, 2020.
- 고동원, “은행의 업무범위에 관한 법적 연구”, 『은행법연구』 제11권 제2호, 은행법학회, 2018.
- 구정옥, “공동유대 개념과 조합인가정책 변화 연구”, 『한국협동조합연구』 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007.
- 김기태, “협동조합 기본법 시행 5년의 성과와 과제”, 『협동조합네트워크』 통권 제75호, 한국협동조합연구소, 2018.
- 김두년, “협동조합의 정체성과 자율성의 위기극복 방안”, 『한국협동조합연구』 제31집 제1호, 한국협동조합학회, 2013.
- 김용진·김형미·최은주·신창섭·이태영·김재원, 『사회적 가치 실현을 위한 협동조합 법제 체계화 방안』, 사단법인 두루·한국법제연구원, 2020.
- 남재현·박창균·허석균·성지민, 『신협 기능 활성화를 위한 제도 개선방안』, 한국금융학회, 2018.
- 류덕위, “금융 양극화와 신용협동조합의 역할 제고”, 『신협연구』 제57권, 신협중앙회, 2011.
- 명순구·유관희·김용재·박세민·이주원·이희정, 『신용협동조합의 발전을 위한 제도개선 방안 연구』, 고려대학교·신협중앙회, 2009.
- 박광동·김형미·Hirota Yasuyuki·강봉준·신창섭·홍고우니·홍성민, 『주요국의 협동조합 관련 법체계 연구』, 한국법제연구원, 2019.
- 이종한·전창환·송원근·유종신, “주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구”, 한국금융연구원, 2006.
- 이희정, 『신용협동조합과 공동유대 - 이념과 법정채』, 석사학위 논문, 고려대학교, 2009.
- 장종익, “협동조합 기본법 제정과 협동조합지원금융체제 구축을 위한 신협의 발전 방향”, 신협 발전세미나 발표자료, 신협중앙회, 2012.
- 장종익, “협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선방안”, 『생협평론』 제27호, COOP 협동조합연구소, 2017.
- 조복현, “신용협동조합의 규제와 사회적 목표”, 『신협연구』 제65호, 신협중앙회, 2015.

■ Abstract

A Legal Study on the Business Scope of Financial Cooperatives

Lee, Tae Young^{*}

Cooperatives emerged as an economic model to create social value by showing excellent crisis coping skills, such as contributing to job creation and employment maintenance in the 2008 global financial crisis. European cooperative banks were also evaluated to have performed relatively stable management during the financial crisis and contributed to the stability of the financial system. 「Framework Act on Cooperatives」 was enacted in 2012 based on a broad consensus on the public interest of cooperatives as an economic organization that realizes social values, and the number of cooperatives has exploded since then. Since financing is essential for the establishment and growth of such cooperatives, the role of financial cooperatives is also becoming more important. This is because financial cooperatives are operated according to the cooperative operating principles, so they have a high understanding of general cooperatives and emphasize the principle of cooperation among cooperatives.

On the other hand, the problem of regulatory arbitrage among financial cooperatives is constantly being raised because applicable individual laws and supervisory regulations differ from the ministries. Accordingly, this paper examined the current status and problems of business scope regulation classified according to the regulatory principles of each institution, and reviewed improvement measures according to the regulatory principles of each function. In particular, it was confirmed that ‘common bond’ and ‘non-union members’ use of business’, which are the core of financial cooperative regulations, greatly restrict the autonomy of the establishment and operation of financial cooperatives, and how foreign legislation has changed and has implications for Korean financial cooperatives.

As a major improvement measure, it was proposed to stipulate the scope and type of joint ties of financial cooperatives in the law, while broadening joint ties or allowing multiple joint ties. Furthermore, it was reviewed as a problem that there are differences in loan limits

^{*} Attorney at law, Ph.D

for credit areas and non-union members for each financial cooperative. Although some regulatory arbitrage have been resolved due to the recent revision of the Enforcement Decree of the 「Credit Union Act」 and the 「Regulations for Mutual Financial Business Supervision」, it was pointed out that it is not reasonable in the legal system to revise the scope of the union's credit zone and non-member.