법과 기업 연구 제12권 제2호 DOI : 10.35505/sjlb.2022.8.12.2.67

금융협동조합 규제 체계에 대한 비교법적 검토*

이 태 영**

Ⅰ. 서설
Ⅱ. 금융협동조합 현황
Ⅲ. 외국 금융협동조합 규제 체계
Ⅳ. 우리나라 금융협동조합 규제에의 시사점
Ⅴ. 결론

국문초록

금융협동조합은 신용협동조합과 새마을금고와 같이 협동조합의 방식으로 신용사업 등 금융업을 주된 사업으로 영위하는 기관이다. 2021년 12월 말 기준 국내 신용협동조합은 873개, 새마을금고는 1,297개이며, 신용협동조합의 총자산은 124조 원, 새마을금고의 총자산은 242조 원으로 성장하였다. 금융협동조합은 일반 상업형 금융기관과는 달리 협동조합으로서의 특성과 금융기관으로서의 특성을 동시에 보유하고 있으므로 금융협동조합 규제에 있어 이와 같은 금융협동조합의 본질적 목적과 기능에 대한 체계적인 연구가 선행되어야 한다.

본고는 국내 금융협동조합의 규제와 관련하여 독일과 캐나다, 미국 금융협동조합의 규제체계를 비교·분석하고자 하였다. 금융협동조합에 대한 규제는 IMF 등을 거치며 일반 상업은행에 적용되어 오던 건전성 규제 등을 본격적으로 도입하게 되었고, 협동조합으로서의 정체성이나 특수성을 충분히 고려하지 못하였다는 비판을 받기도 하였다. 이에 금융협동조합이 발달한 미국과 캐나다, 독일의 법 규정이나 제도의 도입 취지와 변천

---

* 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 법규제도팀장, 변호사, 법학박사

과정 등을 살펴보고, 국내 금융협동조합 규제에의 시사점이 무엇인지를 검토하였다.

구체적으로 미국과 캐나다, 독일의 금융협동조합은 금융환경 변화에 따라 기능과 조직이 재편되어 왔고, 실현 가능한 목표와 명확한 비전을 통해 정체성을 확보해왔다는 것을 확인하였다. 특히, 일반 상업은행과의 경쟁이 점차 심화되고 성장이 정체되기 시작하면서 금융협동조합은 경영의 효율성을 추구하고 합병을 통해 대형화함으로써 규모의 경제를 실현하고자 하였다. 대표적으로 공동유대(영업구역)을 확대하거나 비조합원에 대한 문호를 개방하였다. 물론 이 과정에서 금융협동조합은 협동조합 원칙이 훼손되어 일반 상업은행으로 변질되었다는 비판에 직면하기도 하였으나, 지역금융 활성화 및 금융배제 계층 지원이라는 협동조합으로서의 설립 목적과 원칙을 지키기 위한 노력도 병행하였다. 그 결과 지역사회에 대한 교육, 투자 및 고용 창출 등으로 지역사회에 기여하고, 다양한 방식의 사회적 가치를 창출하는 금융협동조합으로 성장하고 있다.

한편, 코로나 19 사태로 인한 금융환경의 변화, 핀테크와 기술의 발전으로 인한 비대면 온라인 전환의 가속화, 인터넷 은행의 등장 등 전통적인 금융의 업무 방식은 빠른 속도로 변화를 맞이하고 있다. 이러한 금융환경 속에서 금융협조합의 규제체계도 금융협동조합의 목적과 기능을 충분히 달성할 수 있는 방향으로 검토될 필요가 있으며, '금융'이라는 수단을 사용하여 구성원들의 사회경제적 지위 향상과 지역 사회 기여라는 설립 목표를 제대로 달성하고 실현할 수 있도록 설계되어야 할 것을 강조하였다.

• 핵심어 금융협동조합, 협동조합은행, 연방신용협동조합감독청, 신용협동조합중앙회, 금융규제

Ⅰ. 서설

최근 들어 금융협동조합의 역할과 기능, 공동유대(영업구역) 규제 완화, 금융소비자보호법 적용 여부 등을 둘러싼 사회적 논의가 전개되고 있다. 그러나 이러한 다양한 논의에도 불구하고, 금융협동조합의 특수성과 본질에 대한 깊이 있는 고민이 부족한 것으로 보인다. 특히, 금융협동조합은 협동조합으로서의 특성과 금융기관으로서의 특성을 동시에 보유하고 있으므로 금융협동조합 규제에 있어 이와 같은 금융협동조합의 본질적 목적과 기능에 대한 체계적인 연구가 선행되어야 할 것이다. 이에 본고에서는 금융협동조합을 신용협동조합과 새마을금고와 같이 협동조합의 방식으로 신용사업 등 금융업을 주된 사업으로 영위

하는 기관으로 분류하고, 금융협동조합과 관련하여 독일과 캐나다, 미국 금융협동조합의 규제체계를 비교 · 분석하고자 하였다. 이를 통해 각국의 법 규정이나 제도의 도입 취지와 변천 과정 등을 이해하고, 국내 금융협동조합 규제체계에의 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 금융협동조합의 현황

1. 국내 금융협동조합

2021년 12월 말 기준 국내 신용협동조합은 873개, 새마을금고는 1,297개이며, 신용협동조합의 총자산은 124조 원이며, 새마을금고의 총자산은 242조 원에 달한다.[1] 국내 금융협동조합의 주요 현황을 간략히 살펴보면 아래와 같다.

(1) 신용협동조합

신용협동조합은 서민들의 오랜 빈곤과 고리사채 문제 등의 사회문제를 극복하기 위한 대안으로 태동한 신협 운동에서 출발하였다.[2] 1960년 5월 1일 미국 메리 가브리엘라 수녀가 메리놀 수녀회 병원에서 성가 신용협동조합[3]을 조직하면서 시작되었다. 같은 해 6월 서울에서는 장대익 신부가 주도한 가톨릭중앙 신용협동조합이 설립되었다.[4] 1962년 협동조합교도봉사회를 중심으로 지도자 교육이 활성화됨에 따라 신협의 신규 설립이 더욱 활발해졌고, 1964년 50여 개의 신용협동조합을 회원으로 하는 '한국신용협동조합 연합회'가 만들어지면서 중요한 구심점이 되어 왔다.

1972년에 신용협동조합의 설립과 운영, 사업의 근거 법률인 신용협동조합법이 제정되었고, 1973년에는 277개 신용협동조합을 회원으로 하는 신용협동조합 연합회가 발족하였다.[5] 신용협동조합법 제정 이후 신용협동조합은 지속적으로 성장하였고, 1981년 말에는

1) 신협중앙회, 『2021 신협 통계』, 2021, 101-106면.
2) 신협중앙회, 『한국신협운동 60년사』, 2020, 109면.
3) 천주교 메리놀 수녀회 소속인 메리 가브리엘라(Mary Gabriella Mulherin) 수녀가 부산 메리놀병원에서 27명의 메리놀병원 근무자를 중심으로 성가신용협동조합을 설립하였다.
4) 강승희, "한국 신용협동조합 운동 50년", 『한국협동조합연구』 제28집 제1호, 한국협동조합연구소, 2010, 148-149면.
5) 송두범 외, "협동조합의 정체성 및 지역사회 기여 강화방안", 『전략연구』 2013-09, 충남발전연구원, 2013, 47면.

조합 수가 1,000여 개에 육박하였다. 그러나 1980년대 금융사고 및 1990년대 IMF의 영향으로 신용협동조합의 부실 문제가 드러났으며, 1997년 말 1,666개 조합에 경영 위기가 발생하였고, 그 결과 433개 조합이 해산 또는 청산하게 되었다.[6] 결국 경영 안정을 위해 예금보험공사로부터 4조 8천여억 원의 공적자금을 받는 상황에 이르게 되었고, 정부부처의 직접적인 관리 감독을 받게 되었다.[7]

신용협동조합은 금융 배제층에 대한 신용 제공이라는 기능을 수행하여 왔다고 평가할 수 있으나, 보다 저렴하고 다양한 금융 서비스를 제공하고 지역사회 개발이나 협동조합에 대한 금융 지원 등 새로운 역할을 모색할 단계에 있다고 볼 수 있다.[8]

(2) 새마을금고

새마을금고는 1963년 설립된 경남 산청의 '하둔신용조합'을 효시로 삼고 있다.[9] 초창기 새마을금고 운동은 정확한 이념과 체계적인 조직을 갖추지 못한 상태였으나, 재건국민운동본부 경상남도지회 회원들을 중심으로 한 조합 운동이 활성화되면서 체계를 갖추기 시작하였다. 1972년 정부는 사채동결에 관한 소위 "8 · 3조치"를 발표하는 과정에서 신용협동조합법, 「상호신용금고법」, 「단기금융업법」 등 사채 관련 3개 법안이 제정되었다. 그에 따라 새마을금고는 마을금고와 신용협동조합 등을 제도권으로 편입하기 위해 제정 「신용협동조합법」의 법적 규율을 받게 되었다. 신용협동조합법이 시행됨에 따라 임의단체로 활동하던 마을 금고들의 법인화가 진행되었다.[10]

1970년대 후반 마을금고 연합회는 마을금고의 사고 발생 등으로 인해 신용도가 실추되자 법률과 제도를 통해 안전장치를 마련할 필요가 있다고 판단하여 새마을금고법 제정을 추진하였고, 1983년 새마을금고법이 제정되어 독자적인 법적 기반을 갖추게 되었다. 동법에 따라 '마을금고'라는 호칭도 '새마을금고'로 변경되었다. 이와 같이 새마을금고는 시대 상황 및 금융사고 발생 등에 따라 일정한 위기를 겪기는 하였지만 서민 · 지역금융기관으로서 성장하여 경제적 기능과 사회적 기능을 수행하고 있다.

---

6) 송두범 외, 앞의 글, 49면.
7) 송재일, "협동조합 기본법 제정과 신협의 역할", 『신협연구』 제58호, 신협중앙회, 2012, 24면.
8) 장종익, "신용협동조합의 세계적 흐름과 주요 특징에 관한 고찰", 『신협연구』 제56호, 신협중앙회, 2011, 5-7면.
9) 새마을금고중앙회, 『새마을금고 50년사』, 2013, 140면.
10) 새마을금고중앙회, 위의 책, 153-154면.

2. 외국의 금융협동조합

(1) 독일의 협동조합은행

독일의 대표적인 금융협동조합은 라이파이젠계 협동조합은행과 슐체-델리취계 협동조합은행이 통합된 '협동조합은행'이다.[11] 독일은 1850년대 자유주의가 도래한 전환기에 경제적 · 사회적 약자인 농민, 수공업자, 영세상공인들이 고리사채에 시달리자, 라이파이젠과 슐체-델리취가 각 농촌과 도시의 상황을 반영한 신용협동조합을 만들었다.[12] 라이파이젠과 슐체-델리취의 신용협동조합 모델은 운영방식에 있어 차이점은 있었으나, 가입 · 탈퇴의 자유, 상부상조, 자치와 자기 책임의 원칙에 기초하여 금융협동조합을 운영하였다는 공통점이 있었다.[13]

독일의 협동조합은행은 독일 협동조합법에 의해 설립 · 운영되는 협동조합인 동시에, 독일 은행법에 의해 연방은행감독청으로부터 허가를 받아 모든 은행업이나 증권업을 영위하는 금융기관을 겸유한다.[14] 독일의 신용협동조합은 조합원의 공동이익 추구를 목적으로 설립되었다는 점에서 우리나라의 신용협동조합과 같으나, 비은행 금융기관인 우리나라와는 달리 은행 금융기관이라는 점에서 차이가 있다.

(2) 캐나다의 신용협동조합

캐나다의 알퐁스 데자닌(Alphonse Dejardins)은 1900년 이탈리아 루자티(Luiqi Luzzatti) 신용협동조합의 영향을 받아 레비스 신용협동조합을 설립하였다.[15] 1940년대 초까지 공통의 직장이나 관심사를 가진 사람들이 신용협동조합을 설립하였고 많은 조합원들이 이용하

---

11) Patrick Behr, Reinhard H. Schmidt, "The German Banking System : Characteristics and Challenges", Univ.-Bibliothek Frankfurt am Main, SAFE white paper series vol, 32, 2015, p.1-3.

12) Guinnane, Timothy W. "Regional Organizations in the German Cooperative Banking System in the Late 19th Century." Research in Economics, vol. 51, no. 3, 1997, p.253-254.

13) Abhijit V. Banerjee, Timothy Besley, Timothy W. Guinnane, "Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test", The Quarterly Journal of Economics, Volume 109, Issue 2, 1994, p.491-515.

14) Rudolf Faltermeier, "The German Banking System - Types of Banks and Experience in the Crisis", Universitätsverlag Potsdam, 2013, p.15-16.

15) https://www.desjardins.com/ca/about-us/desjardins/who-we-are/our-history-museum/timeline/index.jsp (2022. 8. 21. 최종확인)

는 금융기관으로 성장하였다. 초기 캐나다의 신용협동조합은 10개의 연합회로 조직되어 운영되어 오다가, 이들 연합회는 퀘벡인민금고 경제총연합회를 설립하였고, 1953년에는 입법을 통해 10개의 지역 연합회로 구성된 캐나다 신협중앙회로 통합되었다.[16] 캐나다 신용협동조합은 지역공동체에 초점을 맞추고 신용협동조합의 윤리적 정체성을 발현시키는데 그 특징이 있다.[17] 캐나다 신용협동조합은 지역투자 및 관련 기금의 조성, 지역사회 기업에 대한 지원, 지역경제의 발전을 도모하는 자회사 설립 등을 통해 지역경제 발전에 크게 이바지하였다.[18]

(3) 미국의 신용협동조합

미국 신용협동조합은 에드워드 필렌(Edward Filene)과 로이 버진그렌(Roy F. Bergengren)을 통해 성장 기반을 마련하였다.[19] 보스턴의 사업가인 필렌은 캐나다 알퐁스 데자닌의 도움을 받으며 당시 매사추세츠주 은행감독관이었던 피에르 제이(Pierre Jay)와 함께 1909년 미국 최초로 매사추세츠주에서 신용협동조합법(The Massachusetts Credit Union Act)이 통과되도록 하는 데 결정적인 역할을 하였다.[20] 매사추세츠주 신협법이 제정된 이후, 1913년 뉴욕주를 시작으로 1914년에는 로드아일랜드 등에서 신협법이 제정되기 시작하였다.[21]

1934년에는 연방신용협동조합법(Federal Credit Union Act, FCUA)이 제정되어 주 인가 신용협동조합과 연방 인가 신용협동조합의 이원적 체계가 구축되었다.[22] 연방인가 신용협동조합은 은행 이외의 예금수취기관으로서 연방신용협동조합감독청(National Credit Union Administration, 이하 “NCUA”이라 한다)의 규제 감독을 받고 있으며, 주 인가신용협동조합은 연방보험에 가입하는 경우에 NCUA의 감독을 받고 있다. 1980년에는 예금기관규제완화 및 통화관리법(DIDMCA)이 제정되어, NCUA의 감독 재량권을 크게 확대하는 한편, 금융상

---

16) 캐나다 신협중앙회 홈페이지 https://cucc-cu.ca/about-us/our-history/ (2022. 8. 21. 최종확인)

17) Martha Durdin, “Retail Impact Investing : A Guidebook for Canadian Credit Unions”, Canadian Credit Union Association, 2019.

18) 대표적으로 캐나다 밴시티 신용협동조합은 지역사회에 대한 투자, 대출, 지원 등을 위해 다각도로 노력하고 있다(김창진, “캐나다 신협 밴시티의 지역사회 기여”, 『신협연구』 제71호, 신협중앙회, 2018, 25면).. https://www.vancitycommunityfoundation.ca/about (2022. 8. 21. 최종확인)

19) F. W. Raiffeisen, "The Credit Unions", The Raiffeisen printing and publishing company, 1970., Snider, J.L. “Credit Unions in Massachusetts”. Harvard University Press, 1939.

20) https://www.msic.org/the-credit-union-movement (2022. 8. 21. 최종확인)

21) Erdis W. Smith, "Federal Credit Unions.: Origin and Development", Bulletin, 1955, p.8-9.

22) https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title12/chapter14&edition=prelim (2022. 8. 21. 최종확인).

품과 조합운영에 관한 규제를 대폭 완화하였다.[23] 1998년에 신용협동조합 조합원확대법(Credit Union Membership Access Act, 이하 "CUMAA"이라 한다)이 제정되어 미국 신용협동조합의 지속적인 성장을 가능하게 한 토대가 되었다.[24]

Ⅲ. 주요국 금융협동조합 규제체계

1. 독일 협동조합은행

(1) 규제 개관

독일의 신용협동조합은 1867년 독일 협동조합법이 제정되면서 법적 기반을 갖추게 되었고, 1934년 은행법 제정으로 은행업 인가를 요하게 되면서 협동조합은행으로 자리매김하게 되었다.[25] 1934년 협동조합법 개정으로 조합들은 연합회에 가입할 것이 의무화되었고, 연합회는 법적으로 조합 감사 독점권을 가지게 되었다. 협동조합은행은 협동조합이자 은행으로서 독일 협동조합법(Geng), 은행법, 상법 일부 조항, 파산법 등의 적용을 받는다. 이에 따라 협동조합은행은 연방금융감독청(BaFin)이 연방중앙은행과 함께 정하는 규정을 준수할 의무가 있고, 협동조합은행이 가입된 지역감사연합회에 의해 발행되는 규정, 지침, 건의 등을 준수하여야 한다. 협동조합은행은 전국 단위 협동조합을 총괄하는 독일협동조합 · 라이파이젠협회(DGRV) 소속으로 전국협동조합은행연합회(BVR)가 관리하는 예금보험기금 관련 규칙의 적용을 받는다.[26] 독일 협동조합의 중앙은행(DZ은행)이 제정하는 은행업무 관련 규칙과 지침을 준수하여야 한다.[27]

---

23) Public Law 96-221, 96th Congress, H.R. 4986: Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980.

24) John Goddard, Donal McKillop & John O. S. Wilson, "Regulatory Change and Capital Adjustment of US Credit Unions", Journal of Financial Services Research volume 50, 2016, p.29-55.

25) Marie Dessauerm, "The Review of Economic Studies", Oxford University Press Vol. 2, No. 3, 1935, p.214-224.

26) 독일협동조합 · 라이파이젠협회 홈페이지 https://www.dgrv.coop/ (2022. 8. 21. 최종확인)

27) DZ은행은 연방준비은행과 연방금융감독기구에 의해 협동조합은행그룹의 대표로 인정된다. DZ은행은 협동조합은행의 최상위 조직이자 지역단위 협동조합은행의 중앙은행으로서 연방은행법에서 정하는 금융업 전반을 취급하는 금융기관이다(Grill and Perczynski, "Wirtschaftslehre des Kreditwesens", 2013, p.52.).

(2) 규제의 내용

1) 설립 규제

독일은 신용협동조합법이 별도 제정되어 있지 않고, 협동조합에게 적용되는 일반 협동조합법에 의해 신용협동조합이 설립된다.[28] 신용협동조합이 금융업을 영위하려면 은행법에 의해 은행업 라이선스 인가를 받아야 한다. 협동조합은행을 설립하기 위해서는 독일 일반은행에 적용되는 자기자본 요구 조건 등을 준수하여야 하며, 다른 일반 상업은행과 동일한 수준의 규제를 받고 있다.

2) 건전성 규제

독일 협동조합은행은 현재 은행법의 적용을 받는 은행으로서 다른 은행과 마찬가지로 바젤협약, EU 지침과 규정, 독일 은행법, 독일 금융감독기구에 의한 자본적정성 원칙에 의한 자기자본규제를 받는다. 1934년 은행법이 적용되기 이전의 독일 신용협동조합은 협동조합법에 의해 자기자본 규제를 받았다. 1867년 제정 협동조합법에 의한 자기자본은 출자금과 잉여금으로 구성되어 있었고, 잉여금은 조합의 자본 형성을 위해 대부분 조합의 유보자금으로 활용되었다.[29] 초기 협동조합법에 의하면 조합원들의 법적 책임은 무한책임으로 규정하고 있었으나, 조합원의 법적 책임이 점차 완화되면서 출자금 및 자기자본의 중요성이 점차 증대되었다.[30] 1889년 협동조합법 개정으로 무한책임 의무가 폐지되고, 조합 채무에 대해서도 개인이 직접 책임을 지는 직접유한책임과 보증책임을 허용하였다.

1934년 독일 은행법이 제정되면서 라이파이젠계, 슐체-델리취계 신용협동조합도 은행법의 적용을 받게 되었다.[31] 1961년 은행법 개정으로 은행규제감독이 연방수준으로 집중화되면서 새로 설립된 연방은행감독청(FBSO)이 은행감독 책임을 담당하게 되었다. 연방은행감독청은 1961년 자본적정성 기준으로 'Principle Ⅰ'을 제정하였고, 리스크 가중 자산 금액

---

28) 박광동 · 김형미 · Hirota Yasuyuki · 강봉준 · 신창섭 · 홍고우니 · 홍성민, 『주요국의 협동조합 관련 법체계 연구』, 한국법제연구원, 2019, 286-287면.

29) Massimo Biasin, "The German Cooperative Banks. An Economic Overview", Credit Cooperative Institutions in European Countries, 2016, p.83-110.

30) Poli Federica, "Co-operative Banking in Germany", Co-operative Banking Networks in Europe, 2019, p.253-294.

31) 독일 은행법은 예금, 대출을 포함한 12가지 업무 중 최소한 1개라도 영위하는 기관을 은행이라고 광범위하게 정의하면서 신용협동조합도 은행법의 적용을 받게 되었다.

대비 적정 자본 규모를 보유할 것을 의무화하였다.[32] 1967년 금융산업의 경쟁이 심화되고 자기자본 증대에 제약을 갖는 협동조합의 특성을 고려하여 1973년 독일은 협동조합법을 개정하여 조합원의 무한보증책임을 폐지하는 등 규제를 완화하였다.[33]

독일은 1993년 은행법 제4차 개정에서 1998년 바젤협약을 기초로 제정된 자본적정성 EU 지침을 반영하였다. 이에 연방금융감독기구는 연방중앙은행과 협의하여 적정 자본 수준에 대한 원칙을 정하고 자기자본에 대한 정의를 내리게 된다. 이 과정에서 어떤 유형의 가기자본을 책임자본으로 인정할 것인지에 대한 논의가 본격화되었다. 협동조합은행의 경우 핵심자본이란 조합원 출자금 납입총액과 적립금을 더한 금액에서 회계연도 말 탈퇴 조합원들의 출자금과 특별적립금 지급 해당 부분을 제외한 금액으로 정의하고, 추가 자본은 예비적립금, 우선 출자금, 후순위차입금 등 일반항목과 재무부장관이 독일중앙은행과 협의하여 규정하는 조합원 보증 총액을 합한 금액으로 정의한다.[34]

3) 업무 범위 규제

독일 협동조합은행은 조합원이 주로 상공업자인 국민은행과 농업인을 대상으로 하는 라이파이젠 은행이 대다수를 차지한다. 지역 협동조합은행은 은행법상의 모든 은행업무를 취급할 수 있으며, 지역의 중소기업 및 가계를 대상으로 예금 수취 및 대출 업무를 주로 수행하고 있다.[35] 1974년 이후 비조합원에 대한 금융 서비스 업무가 허용되었고, 여유자금을 운용할 수 있다.[36] 협동조합 중앙은행(DZ은행)은 지역 협동조합은행의 상위 기구로서 일반 은행 업무를 영위한다.[37] 즉, DZ은행은 지역 협동조합은행의 중앙은행 역할을 수행하면서, DZ 은행법에 근거하여 목적 사업 범위 내의 금융 업무를 수행할 수 있다.[38] 이와 같이 독일 협동조합은행은 다른 일반 금융기관과 금융업무를 수행할 수 있다는 점에서

---

32) Karl-Hermann Fischer, Christian Pfeil, "Regulation and Competition in German Banking: An Assessment", CFS Working Paper No. 2003/19, Verlag: Goethe University Frankfurt, 2003, p.291-349.

33) 협동조합의 자기자본 증대를 활성화하기 위하여 ① 무한보증책임 폐지, ② 조합 출자자본 총액의 25% 범위 내에서 추가 법적 책임 없이 추가 출자 허용, ③ 1인 1표 원칙 완화(최대 3표), ④ 출자금에 대한 고장이자율 지급 허용, ⑤ 특별적립금 제도 도입, ⑥ 출자금 부분 일출 허용, ⑦ 비조합원 대출 허용, ⑧ 탈퇴 통고기간 연장 등 규제를 완화하였다.

34) 독일 은행법 제10조 제2항.

35) https://www.bvr.de/About_us/Our_remit (2022. 8. 21. 최종확인)

36) Münkner, H, "New German co-operative societies act of 1973", International Labour Organisation, 1974. p.47-58.

37) 2016년 지역중앙은행인 WGZ은행이 DG은행에 합병되면서 DZ은행 그룹으로 재편되었다.

38) 신용협동조합 중앙은행은 회원사인 지역 협동조합은행의 지급 결제, 유동성 관리 등의 지원 업무를 수행하고, 지역 협동조합은행의 여유자금을 운용한다.

일정한 지역 범위 내에서 상대적으로 제한된 업무만을 수행할 수 있는 국내 금융협동조합과 차이가 있다고 볼 수 있다.

(3) 지배구조 및 내부통제

독일 협동조합은행은 협동조합으로서 독일 협동조합법[39]의 적용을 받는다. 독일 협동조합법에 의하면 주요 지배구조로 조합원 총회, 이사회(Vorstand), 감독이사회(Aufsichtsrat)를 두고 있다.[40]

1) 조합원 총회

협동조합은행의 총회는 조합원으로 구성된 협동조합의 최고의결기구로서, 조합원에 의한 자기 책임이라는 협동조합 원칙에 따라 조합원은 총회에서 권리를 행사하게 된다. 총회에서는 정관 변경, 결산과 손익 처리, 이사 및 감사 면직과 해임, 이사 권한의 제한, 동일인 신용대출 한도, 이사에 대한 소송, 출자금 납입, 파산 및 해산, 감사보고서 청문 및 지적사항 시정, 청산인 선임 등의 권한이 보유되어 있다.[41] 총회는 법률이나 정관에서 달리 명시하지 않는 한 출석 조합원 과반수의 찬성으로 결의할 수 있으며,[42] 정관에서 1인 최대 3표 이내의 범위 내에서 복수 의결권을 허용하고 있다.[43] 또한, 회계연도말 기준 조합원 1,500명 이상인 경우 정관으로 대의원회를 둘 수 있다.[44]

2) 이사회

이사회는 협동조합을 경영하고 대표하는 기관으로서, 조합원인 2명 이상의 이사로 구성된다.[45] 다만, 조합원이 20명 이하인 경우에는 1인 이사를 둘 수 있다.[46] 이사회는 협동

39) 독일 연방 법무·소비자보호부 공식 법률정보서비스 홈페이지, Gesetz betreffend die Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften. https://www.gesetze-im-internet.de/geng/(2022. 5. 1. 최종확인). 독일 협동조합법의 인용은 한국의 법조문과 비교를 쉽게 하기 위하여 '조·항'의 방식으로 변경하여 표기한다. 예를 들어, "제9조 제1항"의 독일어 표기는 "§9 Abs. 1 Geng"이다. 이하 타국의 법조문 인용 방식도 같다.

40) 독일은 집행기관인 이사회와 이사회의 업무집행을 감독하기 위한 기관으로서 감독이사회를 두고 있다(독일 협동조합법 제9조 제1항). 조합원 20명 이하인 경우에는 감독이사회를 설치하지 않을 수 있다.

41) 독일 협동조합법 제44조 제1항

42) 독일 협동조합법 제43조 제1항

43) 독일 협동조합법 제43조 제2항

44) 독일 협동조합법 제43a조

45) 독일 협동조합법 제24조 제1항

46) 독일 협동조합법 제24조 제2항

조합이 목적을 실현하도록 경영하여야 하고, 자기 책임(eigener Verantwortung) 원칙 하에 협동조합을 경영하여야 한다.[47] 이를 위해 조합원 총회와 감독이사회의 통제를 받게 된다. 특히, 협동조합 은행의 이사회는 독일 은행법(KWG)[48]에 따라 금융거래에 대한 전문 지식을 갖추어야 하고, 동 규정의 위반시 관할청은 금융업 인가를 취소할 수 있다.[49] 협동조합 은행의 경영자는 지역 및 전국 규모의 연수원에서 전문 교육을 이수하여야 하고, 금융관련 기관에서 3년 이상 활동 경력 등 관련 업무에 필요한 전문 자격을 갖추어야 한다(동법 제33조 제2항).

독일 협동조합의 경영 이사는 협동조합 관련 규정을 준수하고 협동조합의 경영자로서 신중을 기하여야 한다.[50] 독일 협동조합의 경영자는 일반 이사로서의 의무 뿐만 아니라, 협동조합 경영자로서 조합원 지위 향상이나 협동조합에 해당하는 규범에 유의하는 등의 의무가 부여되며, 조합원의 출자금 관리 및 보호, 조합원에게 이자 또는 잉여금의 분배 등 규정을 위반하지 않도록 신중하여야 한다.[51] 경영 이사가 법과 규정을 위반할 경우 해당 이사는 협동조합에 대한 배상책임이 있고, 경우에 따라서는 협동조합의 채권자도 이사에게 직접 손해배상을 청구할 수 있다.[52]

3) 감사위원회

감사위원회는 협동조합의 이사회에 대한 업무를 감독하고 통제하는 역할을 수행한다.[53] 감사위원회는 이사회의 감독기관으로서 정관에서 달리 정하지 않는 한 총회에서 선임한 3명의 조합원으로 구성된다.[54] 조합원 20명 이하인 경우에는 협동조합 정관에서 정하는 바에 따라 감독이사회를 두지 않을 수 있다.[55] 이 경우 조합원 총회가 감독이사회의 권리와 의무를 대신 행사한다. 감독이사회의 구성원은 조합원이어야 하며, 투자조합원 제도가 인정되는 조합의 경우에는 감독이사회 중 투자조합원 수가 구성원의 1/4을 초과하여서는 아

47) 독일 협동조합법 제27조 제1항
48) 독일 연방 법무·소비자보호부 공식 법률정보서비스 홈페이지, Gesetz betreffend die Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften. https://www.gesetze-im-internet.de/kredwg/ (2022. 5. 1. 최종확인)
49) 독일 은행법 제33조 제1항 제4호
50) 독일 협동조합법 제34조 제1항. 경영진이 협동조합 임원으로서의 의무를 위배한 경우에는 손해배상의무를 질 수 있다(동법 제34조 제2항).
51) 독일 협동조합법 제34조 제3항
52) 독일 협동조합법 제34조 제5항
53) 독일 협동조합법 제9조 제1항, 제38조
54) 독일 협동조합법 제36조 제1항, 제38조 제1항
55) 독일 협동조합법 제59조 제1항

니 된다.[56]

감사위원회는 이사회가 법과 정관의 규정을 준수하는지 여부, 일반적으로 알려진 경영 방식 및 전문성에 기반하여 사업을 하는지 여부, 경제적이며 합목적적인 사업을 하는지 여부 등을 감사한다.[57] 감사위원회는 총회소집권, 열람권, 검열권, 검사권 등을 보유하며, 이사회에 대한 업무보고를 요구할 수 있다. 또한, 정기적으로 감사를 실시하여야 하며, 이사와의 계약 체결이나 이사를 상대로 한 소송에서 협동조합을 대표한다.[58] 이를 위해 독일 협동조합은행의 경우 감독이사회 구성원은 협동조합의 업무에 관한 전문성을 보유하여야 하며, 구성원 중 최소 1명 이상은 회계 또는 감사 업무에 대한 전문 지식을 지녀야 한다.[59]

(4) 규제감독기관

1) 독일협동조합 감사연합회

독일 협동조합 감사연합회는 협동조합은행에 대한 감사 및 컨설팅 업무를 담당하고 있다. 1889년 협동조합법에서 독일의 모든 협동조합이 감사를 의무적으로 받도록 명시되면서, 의무감사 제도가 법제화되었다.[60] 등기된 모든 협동조합은 협동조합 감사연합회의 회원이 되어야 하며, 협동조합은행은 협동조합 감사연합회로부터 감사를 받는다.[61] 감사 주기는 연 1회이며, 자산총액이 200만 유로 이하인 소규모 협동조합은 2년에 한번 감사를 받는다.[62] 이러한 감사결과는 총회에서 조합원들에게 보고하여야 한다.

독일 협동조합들은 재무상태 및 회계에 대한 감사뿐만 아니라 정관에 명시된 협동조합의 목적 달성에 대한 경영성과도 감사대상이 된다.[63] 즉, 독일 협동조합 감사연합회는 조합원의 지위향상이라는 협동조합의 목적이 제대로 유지되고 있는지 여부 또는 협동조합의 목적 달성의 수준이 어느 정도인지, 사업 관리 등 정책 수단이 조합원 지위 향상에 적합한

56) 독일 협동조합법 제8조 제2항
57) 독일 협동조합법 제38조
58) 독일 협동조합법 제38조, 제39조 제1항
59) 독일 협동조합법 제36조 제4항
60) 박광동 외, 앞의 보고서 (주28), 306면.
61) 독일 협동조합법 제54조. 1934년 독일 협동조합법 개정으로 모든 협동조합이 감사연합회에 가입하여야 하는 의무 가입제가 도입되었고, 등기 협동조합은 설립 시에 특별감사 형식으로 감사연합회의 감사를 받아야 한다.
62) 독일 협동조합법 제53조 제1항
63) 독일 협동조합법 제53조 제2항

지 여부를 심사한다는 점에서 주식회사의 감사를 넘어선 지도적 성격을 가진다.[64] 이와 같이 독일 협동조합의 회계(형식) 감사와 고유(실질) 감사로 구분하며, 일반 기업의 감사 목적과는 달리 조합원 보호를 목적으로 협동조합의 경제 및 자산 상황, 경영 관리의 적정성과 조합원 명부 관리 등을 대상으로 한다.[65]

〈표 1〉 독일 협동조합의 회계감사와 고유감사 비교

감사 종류	목적	대상	수단
회계(형식) 감사	재정 상태의 수치적 타당성과 적법성 확인	재무제표, 경영실적	재정상태와 경영성적 표기의 적정성 여부 확인
고유(실질) 감사	협동조합 사업 활동의 합목적성 판단	주요 사업 활동 (비계량적 사회가치 등 포함)	경영성과 보고 외 다른 판단 자료 검토, 구성원 의견 청취, 전문가 조언, 관련 사안의 기록 검토 등을 통한 관찰과 판단

* 출처 : 박광동 외, 앞의 보고서(주28), 309면.

2) 연방금융감독청

연방금융감독청(BaFin)은 독립된 국가기관으로서 공익을 위해 활동하며, 연방준비은행과 함께 금융시스템의 안정을 유지하는 역할을 수행한다.[66] 협동조합은행을 비롯한 모든 은행은 연방감독청에 그 활동을 주기적으로 보고하고 각종 규정을 준수하여야 한다.[67] 연방금융감독청이 가지는 감독권한은 대부분 협회 및 연합조직에 위임되어 있다.

(5) 소결

독일은 1934년 은행법 제정 이후 타 은행 부문과 동일한 규제감독을 받고 있으며, 지역 및 조합원 밀착 경영과 자율규제 등에 의해 지속적으로 성장하여 왔다. 독일 협동조합은행은 회계기준의 국제적 통일화, 유럽협동조합(SEC)의 탄생 등으로 금융시장의 경쟁이 본격화되자, 조직간 협동관 합병, 협동조합 금융 네트워크 등을 형성하여 경쟁력을 유지하여 왔다. 이 과정에서 독일 협동조합 은행연합회(BVR)가 출범하여 조합들의 이익을 대변하고 협동조합은행 네트워크의 공동 전략 개발, 법률 자문이나 홍보 등 지원 업무, 예금 보호

64) 박광동 외, 앞의 보고서(주28), 308면.
65) 장종익 외, 『이탈리아와 독일 협동조합 100년 성공의 비결』, 동하, 2019, 293면.
66) 독일 연방금융감독청 홈페이지. http://www.bafin.de (2022. 7. 15. 최종확인)
67) 독일 은행법 제6조 제1항(Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) § 6 Aufgaben)

제도 등을 운영하고 있다. 독일 협동조합은행은 협동조합법에 따라 협동조합 감사연합회의 감사를 받고 있으며, 지역 협동조합은행에 대한 감사업무는 지역 감사연합회가 수행한다. 독일 협동조합은행은 협동조합법에 의해 설립되고 은행법에 의해 규율된다는 점에서 개별법에 의해 설립되어 주무관청의 지도·감독을 받는 국내 금융협동조합과 구분된다.

2. 캐나다 신용협동조합

(1) 규제 개관

캐나다는 연방법에 의해 인가를 받은 연방신용협동조합과 주 정부로부터 인가를 받은 주 인가 신용협동조합의 이원적 체계로 되어 있다. 연방신용협동조합의 설립은 캐나다 은행법(Canada Bank Act)에 근거하고 있다.[68] 은행법은 신용협동조합이 아닌 은행에 대해서만 적용되는 특별 조항을 제외하고는 은행법의 일반 조항이 신용협동조합에 일반적으로 적용된다.[69] 다만, 신용협동조합의 특수성을 고려한 조항을 일부 두고 있어서, 이러한 조항은 신용협동조합에게만 적용된다.

주 인가 신용협동조합은 주 정부가 제정한 법률에 의해서 설립되고 주 정부의 규제를 받는다. 일반적으로 주 정부는 주 인가 신용협동조합의 설립과 지배구조에 관하여 정하고 있는 「신용협동조합설립법(Credit Union incorporation Act)」 및 주 인가신용협동조합 및 보험회사, 신탁회사 등의 규제에 관한 사항을 규정하는 「금융기관법(Financial Institutions Act)」 등을 제정하여 운영하고 있다.

(2) 규제의 내용

1) 설립 규제

연방신용협동조합은 5인 이상의 발기인의 신청에 의하여 재무부장관의 인가를 받아 설립할 수 있다.[70] 연방신용협동조합은 설립 인가의 요건으로 신청자 자금 조달의 원천과

---

68) 캐나다 공식 법률정보서비스 홈페이지 Government of Canada Justice Law Website https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-1.01/ (2022. 7. 15. 최종확인) 캐나다 은행법은 Bank Act (S.C. 1991, c. 46)에 수록되어 있으며, 본고에서는 '캐나다 은행법. 조·항'의 순서로 표기한다. 예를 들어, Bank Act 12.1(1)은 '캐나다 은행법 제12조의1 제1항'으로 표기한다.

69) 캐나다 은행법 제12조의1 제1항.

70) 캐나다 은행법 제22조 제2항. 연방신용협동조합의 설립 인가권은 금융감독청장이 아닌 재무부장관이 보유

자금이 충분한지 여부, 영업 계획의 건전성과 실현성, 신청자의 영업 실적과 경험, 신청자의 도덕성 구비 여부, 신청자의 경영진 능력과 경험, '상호부조' 기반으로 조직되고 영업을 할 수 있는지 여부 등을 심사한다.[71]

연방신용협동조합의 조합원 자격은 정관으로 정할 수 있다.[72] 연방신용협동조합의 조합원이 되기 위해서는 연방신용협동조합의 정관이 정하고 있는 최소한의 조합원 지분을 보유하여야 한다.[73] 다만, 연방신용협동조합 정관이 규정하는 바에 따라 최소한의 조합원 지분을 소유하고 있지 않은 자라고 하더라도 연방 은행법의 목적상 연방신용협동조합의 조합원 자격이 계속 유지될 수 있다.[74] 또한, 연방신용협동조합의 조합원 자격은 어떠한 경우에도 양도할 수 없으나, 조합원 지분은 이사회의 승인이 있으면 양도가 가능하다.[75]

연방 은행법은 연방신용협동조합을 '상호 부조에 기반하여 영업을 하는 은행'이라고 정의하고 있다.[76] 연방 은행법은'상호 부조'의 요건을 ① 조합원의 과반수가 자연인일 것, ② '주로' 조합원에게 금융 업무를 제공할 것, ③ 연방신용협동조합의 금융 업무를 이용할 수 있고 조합원으로서 의무를 다할 수 있는 자에게 전부 또는 주로 차별 없이 조합원 자격을 취득할 수 있도록 할 것, ④ 각 조합원은 1개의 의결권을 가질 것, ⑤ 대리인이 조합원이거나 대리인이 2인 이상의 조합원을 대표하더라도 1개의 의결권만 가질 것, ⑥ 조합원 지분에 대한 배당금은 신용협동조합 설립 인가서 또는 정관에 규정된 최대 한도의 제한을 받을 것, ⑦ 영업에서 발생하는 잉여금은 연방신용협동조합의 재무 안정성 유지 또는 영업 확대 등 일정한 목적으로만 사용될 것으로 규정하고 있다.[77]

2) 건전성 규제

① 일반 건전성 규제

연방금융감독청은 연방신용협동조합의 건전성을 유지하고 개선할 목적으로 해당 연방신용협동조합과 '건전성 제고 약정(Prudential Agreement)'를 체결할 수 있다.[78] 연방신용협

하고 있다.

71) 캐나다 은행법 제27조

72) 캐나다 은행법 제47조 제3항 제2호

73) 캐나다 은행법 제47조 제3항 제2호

74) 캐나다 은행법 제47조 제3항 제3호

75) 캐나다 은행법 제47조 제15호, 17호

76) 캐나다 은행법 제2조. Federal credit union means a bank that, within the meaning of section 12.1, is organized and carries on business on a cooperative basis.

77) 캐나다 은행법 제12조 제1항 제1호

동조합 또는 관련자가 '건전성 제고 약정'을 준수하지 않거나 준수 지시를 이행하지 아니하는 경우, 은행법을 위반하는 경우, 은행법에 따라 요구되는 일정한 행위를 하지 않는 경우 등에는 법원에 건전성 제고 약정 이행을 명하는 명령을 할 수 있다.[79]

연방금융감독청은 연방신용협동조합 또는 관련자가 연방신용협동조합의 영업을 수행하면서 불건전한 영업행위를 하거나 추구하려고 한다고 판단하는 경우 해당 연방신용협동조합이나 관련자에게 그러한 행위를 하거나 추구하는 것을 중지하거나, 그러한 상황을 시정하는데 필요한 행위를 하도록 지시할 수 있다.[80] 또한, 연방신용협동조합의 이사나 고위 임원이 자격요건에 부합하지 않는다고 판단하거나, 고의 또는 과실로 은행법 등 관련법규를 위반하는 경우 등에는 해당 임원이 선출되지 않도록 명령을 내리거나 해임명령을 내릴 수 있다.[81]

② 지분 발행 규제

연방신용협동조합은 조합원 지분과 일반 지분을 발행하여 출자금을 조달한다.[82] 조합원 지분은 조합원 자격을 취득하여 연방신용협동조합의 주요 경영 사항에 대하여 1개의 의결권을 행사할 수 있는 지분이다. 일반 지분은 조합원 자격 취득과 관계 없이 발행하는 지분으로 주로 투자 자금을 유치할 목적으로 발행하는 지분이다.

연방신용협동조합은 오직 1개 종류의 조합원 지분만 발행할 수 있다.[83] 조합원 지분은 조합원만이 소유할 수 있고, 소유자의 권리는 모두 동일하며 이 권리에는 조합원 지분에 대한 배당 및 잔여 재산 청구권이 포함된다.[84] 조합원 지분은 현금 또는 연방금융감독청의 승인을 얻은 경우에는 현물로 전액 납입되어야 발행할 수 있다.[85] 연방 은행법에 규정된 경우를 제외하고는 연방신용협동조합의 정관에 조합원 지분에 대한 권리, 조건, 제한, 한계나 금지 등을 규정할 수 없다.[86]

연방신용협동조합은 일반 지분을 발행할 수 있는데, 조합 정관으로 조합원 아닌 자에게 일반 지분을 발행할 수 있는지 여부, 발행 수권을 받은 종류 지분이 있는 경우에는 그 발

78) 캐나다 은행법 제644조 제1항
79) 캐나다 은행법 제646조 제1항
80) 캐나다 은행법 제645조 제1항
81) 캐나다 은행법 제647조 제4항
82) 캐나다 은행법 제47조의3 제1항
83) 캐나다 은행법 제79조 제1항 제1호
84) 캐나다 은행법 제79조 제2항 제1호, 제1항 제1호
85) 캐나다 은행법 제79조 제1항 제2호
86) 캐나다 은행법 제79조 제2항 제3호

행 지분 총수의 최대 한도, 종류지분의 수, 각 종류지분에 붙어 있는 권리, 혜택, 제한, 조건 등을 규정하여야 한다.[87] 연방신용협동조합은 은행법 규정의 내용과 다르게 일반 지분 소유자에게 조합원 총회에서 의결권 행사 권리를 부여하거나 잔여 재산 청구권을 부여하는 지분을 발행할 수 없다.[88]

3) 업무 범위 규제

캐나다 은행법은 연방신용협동조합의 업무 범위에 대하여 특별한 제한 규정을 두고 있지 않으므로 그 업무 범위에 대해서는 일반 은행과 동일하다고 볼 수 있다. 연방 은행법은 연방신용협동조합이 영위할 수 있는 업무로서 주업무인 은행업, 추가적인 업무, 기타 다른 업무로 규정하고 있다. 즉, 연방신용협동조합의 업무 범위는 고유 업무, 부수업무, 겸영업무로 분류하고 있다. 연방은행법상 연방신용협동조합이 영위할 수 있는 '은행업'은 금융서비스업(Any financial service), 금융대리업(Financial agent), 투자자문업 및 자산운용업(Investment conuselling services and portfolio management services), 지급카드, 신용카드 또는 선불카드의 발급 및 금융기관 등 다른 기관과 협력하는 카드 운영 업무를 포함한다.[89]

연방신용협동조합은 부수업무로서 부동산 보유 · 운용 등 업무, 연방신용협동조합 관련 정보처리 제공 업무, 외국이나 국내에서 재무부장관의 승인을 얻은 정보의 수집 · 처리 업무, 미리 정해진 특정한 조건 내에서 영위하는 영업 관리 또는 자문 업무, 연방신용협동조합이 발급한 지급카드, 신용카드 또는 선불카드의 소지인에게 상품 및 서비스를 판매 또는 권유 하는 업무, 재산 보관 관리 업무 등을 영위할 수 있다.[90] 연방신용협동조합은 겸영업무로서 제3자를 위한 대리 업무[91], 금융리스 업무[92], 보험 업무[93]를 일정한 범위 내에서 영위할 수 있다.

---

87) 캐나다 은행법 제60조 제1항 제1호
88) 캐나다 은행법 제60조 제1항 제2호
89) 캐나다 은행법 제409조 제2항
90) 캐나다 은행법 제410조 제2항
91) '제3자를 위한 대리 업무'에는 금융기관, 인가 금융기관 또는 기타 규정된 기관이 제공하는 서비스 업무와 관련하여 제3자를 위한 대리인 업무 및 그러한 서비스 업무에 관한 제3자를 위한 주선 업무, 금융기관이나 기타 기관에 제3자를 소개하는 업무 등이 포함된다.
92) '금융리스 업무'에는 금융리스업자에게 허용되어 있는 동산 금융리스 업무 및 그와 관련된 업무를 의미한다(법 제464조).
93) 다만, 연방은행법이나 관련 규정에서 허용되어 있는 보험 업무 이외에는 보험업을 영위할 수 없고, 캐나다 내에서 보험 판매 대리 업무를 영위할 수 없다.

(3) 지배구조 및 내부통제

1) 지배구조

캐나다 협동조합은행의 지배구조는 조합원 총회, 이사회, 감사위원회 및 내부통제위원회(Conduct review committee), 집행임원 등으로 구성되어 있다. 이사회는 산하 위원회를 구성하여 해당 위원회에게 권한의 일부를 위임할 수 있다. 또한, 정관 규정에 의하여 필요하다고 판단하는 경우 별도의 위원회를 둘 수 있다.[94]

조합원은 조합원 정기총회 안건을 제안할 수 있고, 제안된 안건에 대하여 논의할 수 있다.[95] 조합원 250인과 의결권을 가진 총 조합원 중에서 1%에 해당하는 조합원 수 중 적은 수의 조합원들의 서명을 얻게 되면 조합원 총회 안건에 이사 선임 추천을 포함할 수 있다.[96] 정관에서 달리 정하지 않는 한, 조합원 총회에서 의결권 있는 조합원이 500인 또는 전체 의결권 있는 조합원 총수의 1%에 해당하는 조합원 수 중 적은 수 이상의 조합원이 직접 또는 그 대리인이 총회에 참석하여야 한다.[97] 조합원은 총회에 직접 투표 대신 전화나 전자적 방법 또는 기타 통신 수단에 의해 투표할 수 있고, 정관의 규정에 의해 우편으로 서면 투표할 수 있다.[98]

연방신용협동조합의 이사 정수는 조합원 총회 결의로써 정관에서 정하며, 이사의 임기는 1년 이상 3년 아내에서 각각 정할 수 있다.[99] 이사는 연임할 수 있고, 집중투표제는 허용되지 않는다.[100] 이사 총수의 3분의 2 이상 또는 정관에 정해진 더 높은 비율 이상의 이사는 신용협동조합의 조합원이거나 그 대표자여야 한다.[101] 또한, 이사 총수의 최소 3분의 2 이상이 조합원 중에 선임되도록 함으로써 조합원이 참여하는 경영이 이루어지도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다.[102] 연방신용협동조합의 이사는 의결권 있는 조합원

---

94) 은행법에서 의무적으로 규정하고 있는 위원회는 감사위원회(audit committee)와 내부통제위원회이다(법 제193조).
95) 캐나다 은행법 제144조 제1항 제1호. 안건을 제의할 수 있는 조합원은 일정한 기간 동안 조합원 자격을 유지하여야 한다(법 제144조 제1항 제2호).
96) 캐나다 은행법 제144조 제1항 제7호
97) 캐나다 은행법 제146조 제2항
98) 캐나다 은행법 제151조 제4항, 제151조 제5항
99) 캐나다 은행법 제165조 제2항, 제166조 제2항
100) 캐나다 은행법 제168조 제1항, 제169조
101) 캐나다 은행법 제159조 제1항
102) 캐나다 은행법 제159조 제1항

총회의 결의로 해임될 수 있다(동법 제173조).[103]

연방신용협동조합의 이사회는 1년에 4회 이상 개최되어야 하며,[104] 이사회 개최 정족수는 전체 이사 수의 과반수 또는 그 이상으로 정관에서 정할 수 있다.[105] 이사회 또는 산하 위원회는 전화에 의한 음성 방법, 전자적 방법, 기타 다른 통신 수단으로 회의를 개최할 수 있다. 이사 전체의 서면 서명이 있는 경우에는 이사가 참석한 것으로 간주하여 이사회 결의가 유효하다.[106]

2) 내부통제

연방신용협동조합의 내부통제는 감사위원회와 내부통제위원회가 그 역할을 수행한다. 이사회 산하 감사위원회는 3인의 이사로 구성되며, 감사위원의 과반수는 신용협동조합 계열회사의 임직원이 아닌 자로 구성되어야 한다.[107] 감사위원은 신용협동조합의 집행임원이나 직원을 겸할 수 없도록 하여 업무의 독립성을 보장하고 있다.[108] 감사위원회는 이사회가 재무제표를 심의하기 전에 재무제표를 심의하고, 경영진으로 하여금 내부통제 절차를 구축하고 실행하도록 요구할 수 있다.[109] 결국 이러한 감사위원회는 내부통제 절차가 제대로 구축되고 작동되는지 감시하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

이사회 내 내부통제위원회는 3인 이상의 이사로 구성된다.[110] 위원의 과반수는 연방신용협동조합 계열회사의 임직원이 아닌 자로 구성되어야 한다.[111] 내부통제위원회는 연방신용협동조합의 경영진으로 하여금 자기거래 규정을 준수하는 절차를 구축하도록 하는 것이다.[112] 연방신용협동조합의 파산이나 안정에 중요한 영향을 미칠 수 있는 이해관계자와의 거래가 파악될 수 있도록 연방신용협동조합의 영업행위를 검토한다.[113] 연방신용협동

103) 다만, 연방신용협동조합의 종류지반이나 '연속하여 발행된 지분' 소유자들이 1인 또는 그 이상의 이사를 선임할 수 있는 전속적인 권한이 있는 경우에는 그와 같이 선임된 이사는 해당 지분 소유자들의 초회 결의에 의해서만 해임될 수 있다.
104) 캐나다 은행법 제173조 제1항
105) 캐나다 은행법 제182조 제1항, 제182조 제2항
106) 캐나다 은행법 제184조 제1항, 제2항
107) 캐나다 은행법 제194조 제1항, 제2항
108) 캐나다 은행법 제194조 제2항
109) 캐나다 은행법 제194조 제3항. 연방신용협동조합의 내부통제 절차를 검토, 평가 및 승인할 수 있고, 내부통제 절차의 효율성을 논의하기 위하여 내부 감사 및 경영진과 면담한다.
110) 캐나다 은행법 제195조 제1항
111) 캐나다 은행법 제195조 제2항. 위원은 연방신용협동조합의 집행임원이나 직원이어서도 아니 된다.
112) 캐나다 은행법 제195조 제3항
113) 캐나다 은행법 제195조 제3항

조합은 연방금융감독청에 내부통제위원회의 임무와 책임, 경영진의 자기 거래 규정 준수 절차에 관한 사항을 보고하여야 한다.[114]

(4) 규제감독기관

캐나다 연방신용협동조합의 규제감독기관은 연방금융감독청(The Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI)이고, 주 인가 신용협동조합의 경우는 각 주의 금융감독당국이다. 연방금융감독청은 1987년 연방금융감독청법(Office of the Superintendent of Financial Institutions Act)에 근거하여 설립된 금융 건전성 감독기구로서 독립적인 연방 정부 기구이다.[115]

연방금융감독청은 규칙을 제정 및 유권해석, 일정한 거래에 대한 승인을 하는 규제 감독 업무를 담당하며, 회계 감사 및 계리 관련 기준 제정 업무도 포함된다. 연방금융감독청은 금융기관을 감독함에 있어 금융기관의 건전성에 영향을 미칠 수 있는 경제적 · 재무적 상황을 인지하거나 위험을 발견하는 경우에는 해당 금융기관의 경영진을 면담하고 시정 조치를 요구하는 역할을 수행한다.[116] 연방금융감독청은 업무의 효율적 수행을 위해 금융감독 관련 기관들로 구성된 '금융기관감독위원회'[117]에 분기별 1회 참석하여 타 금융감독 관련 기관과 금융감독과 관련된 정보를 서로 교환하고 있다. 연방금융감독청은 주 감독기관 및 금융산업 이해관계자들과의 정례적인 협조 체제를 구축하여 현안을 미리 파악하고 해결하고 있다.

연방금융감독청은 1년에 1회 이상 연방신용협동조합에 대한 종합 검사 업무를 수행하여야 한다.[118] 연방금융감독청은 연방신용협동조합의 은행법 등 관련 법령 준수 여부 및 재무상태의 건전성 등을 확인하기 위해 필요하다고 판단되는 연방신용협동조합을 검사 대상으로 한다.[119] 금융감독청은 검사 실시 후 검사 결과보고서는 재무부장관에 제출하여야 하며, 검사관이 필요하다고 판단하는 경우 연방신용협동조합의 이사, 집행임원 및 감사에

114) 캐나다 은행법 제194조 제4항
115) 캐나다 연방금융감독청 홈페이지 참조. 연방금융감독청은 연방신용협동조합을 포함한 364개의 연방정부 인가 금융기관과 1,200여 개 연금의 건전성을 감독하는 금융기관이다.
http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/osfi-bsif/Pages/default.aspx (2022. 5. 1. 최종확인).
116) 캐나다 연방금융감독청, 위의 홈페이지 참조.
117) 금융기관감독위원회에는 재무부, 캐나다중앙은행, 캐나다예금보험공사, 캐나다금융소비자보호청, 연방금융감독청 등으로 구성되어 있다.
118) 캐나다 은행법 제643조 제1항
119) 캐나다 은행법 제643조 제1항

게 필요한 정보를 제공하고 설명하도록 요구할 수 있다.[120)]

(5) 소결

캐나다 신용협동조합은 미국과 같이 연방인가 신용협동조합과 주 인가 신용협동조합의 이원적 체제로 구성되어 있다. 캐나다 신용협동조합은 국내 금융협동조합과 유사한 규제 사항들이 도입되어 있으나, 은행법의 적용을 받는 은행으로 분류되며, 공동유대의 개념이 완화되고 다른 예금 수취 금융기관과 유사한 취급을 받고 있다. 공동유대 범위가 엄격한 우리나라 금융협동조합과는 달리 비조합원의 사업 이용을 폭넓게 허용하고 있다.

3. 미국 신용협동조합

(1) 규제 개관

미국 신용협동조합은 연방 신용협동조합법과 주(州) 신용협동조합법을 근거로 설립된다. 미국 최초의 신협은 1908년 뉴햄프셔 주에서 설립되었고, 1909년 주(州) 정부의 법 개정을 통해 인가를 받았다. 1934년「연방신용협동조합법(National Credit Union Act)」(이하 "연방신협법"이라 한다)이 제정되면서 신협에 대해서 이원적인 인가 제도가 시작되었다. 연방신협법은 "연방신협시스템을 구축하고, 미국 국채 시장을 더 확대하며, 전국 협동조합금융시스템을 통하여 저소득층이 생산적인 목적의 대출을 받을 수 있는 기회를 더 넓혀주고, 그럼으로써 미국의 금융구조를 안정시키는데 도움을 주기 위해" 제정되었다.[121)] 당시 미국 정부도 대공황으로 인해 많은 은행들이 폐쇄되어 저소득 서민들이 대출 기회가 제약되고 있었던 상황에서 저소득층에 대한 신용을 확대할 필요가 있었다.[122)]

연방신협법[123)]은 연방신용협동조합을 "미래를 대비하는 또는 생산적인 목적으로 구성원(조합원) 사이에 저축을 장려하고 신용을 창출하기 위하여 연방신협법에 의거하여 설립된 협동조직"으로 정의한다.[124)] 미국 신용협동조합은 한국과 같이 공동유대(Common bond)

---

120) 캐나다 은행법 제643조 제2항

121) Jeremy D. Franklin, "Credit Unions: Who should be able to serve the underserved?", Vol. 11, North Carolina Banking Institute, 2007, p.238.

122) 이희정, "신용협동조합과 공동유대 – 이념과 법정책", 석사학위논문, 고려대학교, 2009, 24면.

123) 연방신협법은 United States Code 제12편 제14장 '12 U.S.C. Chapter14 - FEDERAL CREDIT UNIONS'에 수록되어 있으며, 본고에서는 '12 U.S.C. 조-항-호'의 순서로 표기하되, 편의상 영문 표기 방법 그대로 인용한다. 예를 들어, 12 U.S.C. 1752조 제1항 제1호는 '12 U.S.C. §1752 (a)(1)'로 표기한다.

를 기반으로 신용사업을 영위하고 있다. 1998년에 신용협동조합 조합원확대법(Credit Union Membership Access Act : CUMAA)이 제정되어 미국 신용협동조합의 지속적인 성장을 가능하게 한 토대가 마련되었다.[125] 1984년부터 시행해오던 NCUA의 복수공동유대 정책[126]은 1998년 CUMAA의 제정으로 법제화되었다. 이로써 신용협동조합은 지역신용협동조합, 단체신용협동조합, 직장신용협동조합, 복수 공동유대 신용협동조합의 4가지 유형으로 재편되었다.[127] CUMAA는 NUCA가 정책적으로 시행하여 왔던 조합원 지위 보장 정책(Once a member, always a member)[128]과 가족 조합원 제도도 법제함으로써 공동유대를 확대하는 계기가 되었다.[129]

미국 신용협동조합은 은행 등 기존 금융권의 이용이 어려운 금융소외계층이 많이 이용하는 '저축금융기관(thrift financial institution)'의 지위를 인정받고 있다. CUMAA는 1998년 신용협동조합에 대한 연방소득세 면세 지위[130]를 법으로 명확히 하였다.[131]

---

124) 미국 연방신용감독청 공식 홈페이지. National Credit Union Administration https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title12/chapter14&edition=prelim (2022. 5. 1. 최종확인). 12 U.S.C. 1752(1).

125) 구정옥, "금융환경변화와 미국신협의 대응", 『한국협동조합연구』 제24권 제2호, 한국협동조합연구소, 2006, 192면.

126) '복수공동유대'란 2개 이상의 단순 공동유대가 결합된 것을 말한다(12 U.S.C. 1759(d)(1)).

127) 고동원, 『북미지역 신협과 한국 신협의 규제 현황 비교 연구』, 신협중앙회, 2018, 23면.

128) 연방신용협동조합감독청이 제정한 표준정관 제2장 제4조에도 이러한 근거 조항을 두고 있다(Once a member becomes a member that person may remain a member until the person or organization chooses to withdraw or is expelled in accordance with the Act and Article XIV of these bylaws).

129) 구정옥, "미국 · 독일 신협의 변천과정과 한국 신협 발전방향을 위한 시사점", 신협 발전세미나 자료집, 신협중앙회, 2012, 61면.

130) 은행들은 신협과 NCUA를 상대로 조합원자격범위 확대정책과 면세지위에 대해 끊임없이 소송을 제기하였다. 1995년 은행연합회는 AT&T가족신협(AT&T Family Credit Union)의 조합원자격범위 확대에 대해 소송을 제기하였고, 지방법원에서 패하자 은행연합회는 미국연방고등법원에 상소하였으나 연방고등법원도 1984년부터 시행되어 온 NCUA의 복수공동유대집단 정책을 지지하는 결정을 내렸다. 그러나 1998년 대법원은 NCUA의 정책이 합법적이지 않다고 판결하였다. CUMAA는 대법원판결에 대한 대응으로 제정된 것이다(명순구 · 유관희 · 김용재 · 박세민 · 이주원 · 이희정, 『신용협동조합의 발전을 위한 제도개선방안 연구』, 고려대학교 · 신협중앙회, 2009, 20-27면.).

131) 1951년 세법 개정으로 상호저축은행과 S&L은 광범위한 금융상품과 서비스를 제공하는 등 일반 상업은행은 경쟁기관으로 성숙되었다는 이유로 연방소득세 면세 지위가 상실되었는데, 신용협동조합은 연방소득세 면세 지위를 계속적으로 유지해 오다가 1998년 CUMAA 입법으로 면세 지위가 재확인된 것이다(구정옥, 위의 자료집(주129), 60면).

(2) 규제의 내용

1) 설립 규제

연방신용협동조합을 설립하려면 7인 이상의 발기인이 필요하며, 발기인들은 출자 및 설립 증명서를 작성하여야 한다.[132] 설립 증명서에는 조합 명칭, 영업 구역, 출자자 성함 및 주소, 출자지분의 액면가, 조합원 범위, 조합 존속기간 등을 명시하여야 한다. 위 설립 증명서는 연방신용협동조합감독청(NCUA)에 제출하여 승인을 받아야 한다. 연방신용협동조합의 조합원은 발기인 및 기타 개인, 그리고 법인 및 비법인 단체로 구성된다.[133] 우리나라도 조합원 자격으로서 개인뿐만 아니라 단체나 법인도 인정하고 있다는 점에서 동일하다.[134]

조합원은 단수 공동유대(single common bond credit union) 또는 복수 공동유대(multiple common bond credit union) 중 어느 하나의 공동유대에 속하여야 한다.[135] 단수 공동유대는 동일한 직장이나 단체에 속하는 단수 공동유대를 의미한다. 복수 공동유대는 2개 이상의 단순 공동유대가 결합된 것을 말하는데, 원칙적으로 단수 공동유대의 조합원 수가 3,000명 미만이어야 한다.[136] 지역 공동유대(community credit union)는 일정한 지역이나 이웃, 지역에 있는 개인이나 단체를 구성원으로 하며, 공동유대의 범위는 전국신용협동조합감독청이 정한다.[137] 또한, 공동유대에 속한 조합원의 직계 가족이나 동일 세대원도 조합원이 될 수 있다.[138]

2) 건전성 규제

1970년대 이전까지 미국 신용협동조합은 조합원들에게 최대한 이익을 많이 되돌려주고, 조합 보유 자본을 최소화하여야 한다는 견해가 일반적이었다.[139] 그러나 1980년대 초 금융 자유화가 시작되고, 1981년 NCUCC(National Credit Union Capitalization Commission)

---

132) 12 U.S.C §1753
133) 12 U.S.C. §1759(a)
134) 신용협동조합법 시행령 제13조 제1항
135) 12 U.S.C. §1759(b)
136) 12 U.S.C. §1759(d)(1)
137) 12 U.S.C. §1759(g)(1)
138) 우리나라 신용협동조합의 경우에도 조합원의 가족을 조합원에 포함할 수 있다(신용협동조합법 시행령 제13조 제2항).
139) Wilcox. J. A. "Subordinated Debt for Credit unions", Filene Research institute and Center for Credit Unions,2002, p.11.

가 조직되면서 자본 강화의 필요성이 제기되었다.[140] 1987년 NCUA는 연방신용협동조합에 대해 경영평가등급 시스템(CAMEL)을 도입하고, 조합원들이 일정한 자본적정성 비율(총자본비율, 순자본비율)을 준수하도록 지도하였다.

1998년 제정된 신용협동조합 조합원 확대법(CUMAA)의 제정으로 미국 신용협동조합에도 자본에 기초한 적기시정조치 시스템이 도입되었다.[141] CUMAA에 의한 연방신협법 개정으로 공동유대 규제는 완화되었으나, 조합원 범위의 확대에 따라 리스크 증가가 예상되자 CUMAA는 자본규제를 강화하였다.[142] 이에 CUMAA는 자본비율에 기초한 적기시정조치를 도입하여, 신용협동조합은 자본비율 평가에 의하여 5등급으로 분류되고, 일정 등급 이하에 해당하는 경우에는 단계별 적기시정조치(PCA)를 받게 된 것이다.[143]

CUMAA 제정으로 연방신협법이 개정되고, 동 개정법률의 시행을 위하여 NCUA 감독규정[144]이 제정되어 2000년부터 시행되었다.[145] CUMAA에 따라 연방보험기금 가입 조합에 대해서는 최소 순자본비율 요건을 설정하였다. 여기에서 순자본비율(net worth)은 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)에 의하여 결정된 조합의 유보이익 잔액(retained earnings balance)이다. GAAP에 의한 유보이익은 미처분이익잉여금, 일반적립금[146], 기타 경영자나 감독당국에 의해 결정되는 이익처분항목들로 구성된다.[147]

CUMAA는 NCUA로 하여금 신용협동조합의 적기시정조치 모델을 설계할 경우 신용협동조합의 특수성을 고려하여야 한다고 명시하였다.[148] NCUA는 신용협동조합의 특성을 반영하여

---

140) NCUA는 공동유대 확대 정책과 관련하여 미국 은행연합회와와 소송이 진행 중이었으며, 동 소송의 영향으로 1998년 미국신용협동조합 조합원확대법(CUMAA)이 제정되면서, 신용협동조합의 공동유대를 확대하는 대신 PCA 도입을 통해 자본규제를 강화하였다.

141) H.R.1151 - Credit Union Membership Access Act, Title III: Capitalization and Net Worth of Credit Unions. https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/1151 (2022. 7. 14. 최종 확인)

142) 구정옥, 앞의 자료집 (주129), 84면.

143) 은행 적기시정조치는 1992년 연방예금보험공사개혁법 제정으로 도입되었으며, 신용협동조합에는 도입되어 있지 않았다.

144) NCUA Rules and Regulations 12 C.F.R 702. NCUA 감독규정(The Code of Federal Regulation)은 "12 C.F.R."로 축약하여 표기하며, 본고에서는 '12 C.F.R. 조-항-호'의 순서로 표기하되, 편의상 영문 표기 방법 그대로 인용한다. 예를 들어, 12 C.F.R. 721조 제2항은 '12 C.F.R. §721(2)'로 표기한다.

145) 미국 연방신용감독청 공식 홈페이지. National Credit Union Administration. https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=e021912bbc9ced245472812c0d0309ca&mc=true&tpl=/ecfrbrowse/Title12/12chapterVII.tpl (2022. 5. 1. 최종확인).

146) 일반적립금은 미처분이익잉여금 및 기타 이익처분 항목들을 초과하는 손실의 흡수를 위해 조합이 설정하여 유지해야 하는 적립금을 의미한다(12 C.F.R. §721.401).

147) 12 C.F.R. §721.2(f)

148) 즉, 연방신협법은 NCUA가 PCA 시스템 고려시 ① 신협이 주식을 발행하지 않을 것, ② 순자본을 축적하는데 유보이익에 의존하여야 할 것, ③ 이사진이 무보수로 일하는 비영리 협동조합임을 고려해야 할 것을 명시하였다.

적기시정조치 시스템을 마련하였다. 우선 조합의 규모와 특성별로 복합 조합, 저소득 지정 조합, 신생 조합, 표준 조합, 법인 조합으로 구분하였다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 미국 신협 규모 및 특성별 적기시정조치 시스템

구분	정의	적기시정조치 기준
복합 조합	설립 10년 이상 및 총자산 1천만 달러 이상	리스크 기반 순자본비율
저소득 지정 조합	저소득 지역에 위치한 조합으로서 NCUA에 의해 저소득 조합으로 지정된 경우	순자본에 후순위차입금 등 보완자본 인정[149]
신생 조합	설립 10년 미만이고 총자산 1천만 달러 미만	유예기간 인정[150]
표준 조합	복잡한 조합, 저소득 조합, 신규 조합에 포함되지 않는 조합	자산리스크 고려하지 않는 순자본비율
법인 조합	법인조합원들에게 금융서비스를 제공하는 조합	리스크기반 순자본비율. 일정 조건 하에 조합원 출자금을 핵심자본에 포함

* 출처 : 구정옥, “협동조합형 금융기관의 자기자본 규제”, 『한국협동조합연구』 제26권 제1호, 한국협동조합학회 (2008), 19면.

미국 신용협동조합은 신생 조합과 저소득 지정 조합을 제외한 일반 조합의 자본적정성을 연방신협법에 따라 5단계로 구분되며, 각 범주별 자본비율 기준은 아래 〈표 3-3〉과 같다(12 C.F.R. §702.102). 신생 조합의 경우에는 순자본비율 기준이 6단계로 세분화되어 있으며, 최소 순자본비율 기준도 완화되어 있다(12 C.F.R. §702.302).[151]

149) 후순위차입금은 예금자 보호 대상에 포함되지 않으며, 조합의 손실을 보전하는데 사용하여야 한다. 후순위차입금의 자본가치는 매년 20%의 비율로 감소한다. 우리나라 상호저축은행과 신용협동조합의 경우에도 후순위차입금을 보완자본으로 인정하며, 미국과 마찬가지로 매년 20%씩 자본가치가 감소한다.

150) 연방신협법은 신협의 경우 협동조합 특성으로 인해 순자본을 누적시키는데 오랜 시간이 걸리므로 신생 조합에 대해서는 대체적인 시스템을 만들어 적용한다(연방신협법 216(b)(2)(B))

151) 신생 조합의 경우 순자본 범주를 Well Capitalized, Adequately Capitalized, Moderately Capitalized, Marginally Capitalized, Minimally Capitalized, Uncapitalized로 구성한다.

〈표 3〉 미국 일반 신협 순자본비율 기준

구분	기준
우수(Well Capitalized)	순자본비율 7% 이상 및 위험가중 자본요건 충족
양호(Adequately Capitalized)	순자본비율 6% 이상 및 위험가중 자본요건 충족
보통(Undercapitalized)	순자본비율 4% 이상 6% 미만 또는 위험가중 자본요건 미충족
취약(Significantly Undercapitalized)	순자본비율 2% 이상 4% 미만 또는 5% 미만이고 일정기간 내 자본회복계획을 제출하지 못하였거나 승인된 자본회복계획 미이행
위험(Critically Undercapitalized)	순자본비율 2% 이하

* 출처 : 12(Banks and Banking) Code of Federal Regulation, Part 702(Capital Adequacy), Subpart A - Net Worth Classfication.

3) 업무 범위 규제

연방신용협동조합은 조합원들로부터 출자금 및 예탁금을 수취하고 조합원에게 대출해주는 고유 업무를 영위할 수 있고, 위 조합 업무에 부수하는 업무(Incidental activities)도 영위할 수 있다. 부수업무의 범위에 대해서는 NCUA가 제정한 감독규정(12 C.F.R.)이 정하고 있다. 부수업무는 연방신용협동조합이 업무를 효율적으로 영위하기 위하여 필요하거나 필수 불가결한 업무를 의미한다. NCUA는 ① 해당 업무가 연방신협법에 맞게 신용협동조합의 책무나 업무를 영위하는데 있어서 편리하거나 유용한 업무인지 여부, ② 해당 업무가 신용협동조합의 책무나 업무의 일부분으로서 기능적으로 동등한 업무이거나 파생되는 업무인지 여부, ③ 해당 업무가 신용협동조합의 업무의 일부분으로서 이미 인수한 위험과 본질적으로 비슷한 위험을 가지고 있는지 여부를 기준으로 부수업무에 해당하는지 여부를 결정한다.[152]

NCUA 감독규정이 미리 정하고 있어 승인 신청이 필요 없는 부수업무는 다음과 같다.[153] 서류 인증업무, 자선 기부, 자선 및 투자목적 계좌 제공 업무, 조합 중개 업무, 전자금융업무, 여유 설비 및 이용 업무, 금융자문 업무, 중개 업무, 대출관련 상품 제공 업무, 조합원 모집 업무, 외환 업무, 조합원 서비스 제고 업무, 저장가치 상품 제공 업무 신탁 업무 등이다.[154] 연방신용협동조합은 영위하려고 하는 업무가 부수업무에 해당하는지

152) 12 C.F.R. §721.2

153) 12 C.F.R. §721.3.

154) NCUA가 인정하는 부수업무는 다른 연방신용협동조합이 영위할 수 있는 부수업무가 되므로, 개별 조합이 별도로 해당 업무에 대한 승인 신청을 할 필요가 없게 된다(12 C.F.R. §721.1).

여부를 NCUA에 신청할 수 있으며, 신청서에는 조합이 영위하고자 하는 업무가 부수업무에 해당하는지에 대한 설명서 및 해당 업무 영위 계획 등을 포함하는 서류를 제출하여야 한다.[155]

(3) 지배구조 및 내부통제

1) 지배구조

연방신용협동조합에 이사회 및 이사회 산하 위원회로 감사위원회(Supervisory committee)가 있고, 정관이 정하는 경우에는 이사회 산하 위원회로 여신위원회(Credit committee)를 둘 수 있다.[156] 이사 및 이사회 산하 감사위원회 위원은 모두 무보수 명예직이며, 회의 참가비 등 실비를 지급할 수 있다.[157] 이사의 수는 최소 5인 이상의 홀수로 구성되어야 하며, 정관이 정하는 바에 따라 매년 조합원 총회에서 선출된다.[158] 조합의 이사는 조합원이어야 하고, 이사회는 월 1회 이상 개최하여야 한다.[159]

이사회는 연방신용협동조합의 업무에 관한 일상적인 지시와 통제 권한을 가지며, 조합 집행 임원(membership officers)의 선임에 관한 사항, 자금을 운용하는 업무를 담당하는 재무담당이사 및 직원에 관한 선관주의 의무에 관한 사항, 감사위원회 위원 및 여신위원회 위원의 선임에 관한 사항, 조합원의 최대 출자 좌수 및 출자증서, 출자계좌 등에 관한 사항, 대출이자, 담보, 최대 대출 한도 등에 관한 사항, 집행임원 및 직원의 보수에 관한 사항, 조합원 자격 취득 승인 및 승인 심사 중인 건에 대한 심의 사항, 배당률에 관한 사항, NCUA 관련 규정에 따른 내부통제 체계 구축 및 유지에 관한 사항, 여신 기준 및 방침에 관한 사항 등의 의결 권한을 가진다.[160]

감사위원회는 3인 이상 5인 이하의 위원으로 구성되며, 위원은 이사회에 의해 선임된다. 감사위원 중 1인은 이사 중 유급 상임임원이 아닌 이사로 선임할 수 있다.[161] 감사위원회는 매년 정기 감사를 실시하며, 감사보고서를 이사회에 보고하여야 하고, 감사보고서 요약본을 차기 조합원 총회에 보고하여야 한다.[162] 감사위원회는 필요한 경우 또는 NCUA의

155) 12 C.F.R. §721.4
156) 12 U.S.C. §1761(a)
157) 12 U.S.C. §1761(c)
158) 12 U.S.C. §1761(c)
159) 12 U.S.C. §1761(b)
160) 12 U.S.C. §1761(b)
161) 12 U.S.C. §1761(b)

명령에 따라 수시 감사를 실시하며, 그 결과를 이사회에 보고하여야 하며, 감사위원회는 2년에 1회 이상 조합원의 통장, 계좌, 계정 등의 장부가 자금담당 부서가 관리하고 있는 장부와 일치하는지 여부를 조사할 수 있다.[163]

감사위원회는 전원의 동의로 집행임원이나 여신위원회 위원 또는 이사의 업무를 정지시킬 수 있으며, 이러한 결의를 한 경우에는 7일 이상 14일 이내에 조합원 총회 개최시까지 업무가 정지된다.[164] 감사위원회는 법이나 규정 또는 정관에 위반한 행위가 이루어지고 있다고 판단하는 경우 또는 기타 연방신용협동조합의 건전한 영업행위에 반하는 사실이 있다고 판단하는 경우에는 이를 다루기 위한 임시 조합원 총회를 소집할 수 있다.[165]

연방신용협동조합은 정관이 정하는 경우 여신위원회를 둘 수 있다.[166] 여신위원회 위원은 이사회나 조합원 총회를 통해 선출되며, 여신위원회는 이사회 권한 사항이 아닌 여신 심사 승인에 관한 업무를 관장하며, 필요한 경우 여신담당임원을 통해 여신 심사 승인을 하게 할 수 있다.[167] 여신위원회 회의는 최소한 월 1회 이상 개최하여야 하고, 여신 또는 신용한도 신청 심사 및 승인에 관한 업무를 수행한다.

2) 내부통제

연방신협법은 NCUA 이사회가 제정한 규정에 부합하는 내부통제 시스템을 구축하고 유지할 의무를 부과하고 있다.[168] NCUA 감독규정은 내부통제를 “재무적 손실을 일으킬 수 있는 행위로서 승인 등을 받지 않고 연방신용협동조합의 재산을 취득, 이용 또는 처분하지 않도록 하거나 신뢰성이 있는 재무 보고서가 합리적으로 작성될 수 있도록 연방신용협동조합의 이사회, 임원 및 직원에 의해 수립된 절차”로 규정한다.[169] 감사위원회는 1년에 1회 이상 내부통제 체계를 점검하여야 하고, 점검 결과 취약점이 발견된 경우 이사회에 보고하여야 한다.[170]

조합의 내부통제 체계는 환경 통제(Control environment), 위험 측정(Risk assessment),

---

162) 12 U.S.C. §1761(d)
163) 12 U.S.C. §1761(d)
164) 12 U.S.C. §1761(d)
165) 12 U.S.C. §1761(d)
166) 12 U.S.C. §1761c(a)
167) 12 U.S.C. §1761c(a)
168) 12 U.S.C. §1761b(19). 동 규정은 조합이 내부통제 시스템 구축 의무를 제대로 이행하지 않아 금융사고가 발생한 경우에 해당 이사회 구성원에게 책임을 물을 수 있는 법적 근거가 된다.
169) 12 C.F.R. §715.2(h)
170) 12 C.F.R. §715.3(b)(1)

통제 업무(Control activites), 정보 및 의사소통(Information and communication), 감시(Monitoring)로 구성된다(12 C.F.R. §715.2(b)(1)). 연방신용협동조합 이사회는 임직원 인사 방침 및 절차, 모든 직원에 대한 직무 기술, 최고 경영진을 포함한 전 직원의 업무 성과에 대한 평가(연 1회 이상), 임직원을 위한 교육 연수, 신입 직원 채용 절차 등과 같은 체계를 구축하여야 한다.[171]

미국은 이와 같이 신용협동조합의 건전한 내부통제 체제 구축 및 유지가 신용협동조합의 경쟁률을 높일 수 있는 방안이라고 판단하고, 연방신협법에 상세한 규정을 두고 시행하고 있다. 특히, 이사회가 내부통제 체계를 구축하고 유지할 의무가 있다는 점을 명시하여 최고 경영진인 이사들이 내부통제 체계 구축의 중요성을 인식할 수 있도록 강조하고 있다.

(4) 규제감독기관

미국 신용협동조합은 연방신용협동조합감독청과 주 감독기구의 규제를 받는다. 미국은 단위 조합, 주(州)연합회, 전국연합회의 3단계 조직 구조를 이루고 있는데, 미국의 연합회는 독일 및 한국과는 달리 조합에 대한 감독권이나 검사 권한이 부여되어 있지 않다.

1) 연방신용협동조합감독청(NCUA)

연방신용협동조합에 대한 설립 인가와 규제 및 감독을 담당하는 감독기관은 연방신용협동조합감독청(NCUA)이다.[172] NCUA는 연방신용협동조합을 감독하는 독립 행정기관이며, 연방신용협동조합 예금보험기금(National Credit Union Share Insurance Fund: NCUSIF)을 관리한다.[173] NCUA는 예금보험기금에 가입된 주 인가 신용협동조합에 대한 검사 권한도 가지고 있다.[174] NCUA는 최고 의사 결정기구로서 3명의 이사로 구성된 이사회를 두고 있다. 이사회는 NCUA의 주요 운영사항을 결정하는 최고 기구이며, 운영에 필요한 규정 제정권을 가지고 있다.

이사회의 위원은 공공이익을 대표하는 자로서 상원의 동의를 얻어 대통령에 의해 임명되고, 의장은 대통령에 의해 선출된다.[175] 위원들은 금융에 관한 경험과 전문성이 요구되

171) NCUA, 『Federal Credit Union Handbook』, 2006, p.33.

172) 연방신용협동조합감독청 홈페이지 참조. https://www.ncua.gov/regulation-supervision (2022. 7. 15. 최종 확인)

173) 12 U.S.C. §1783

174) Valeri Y. Moss, "Director's Handbook for Credit Union Regulation", Credit Union National Association, 2017. p.1.

며,[176] 이사회는 매년 운영 결과 보고서를 대통령과 의회에 제출하여야 한다.[177] NCUA는 검사 및 제재 결과에 따라 해당 조합에 대해 연방신용협동조합 예금보험기금 탈퇴 조치(Termination of insured credit union status)를 할 수 있고,[178] 신용협동조합 및 소속 임직원, 이해관계자[179]에 대한 시정조치 명령(cease-and-desist order),[180] 제재금 부과 조치(civil money penalty)[181] 등을 할 수 있다.

2) 주 감독기관

각 주 정부는 NCUA와 유사한 기능을 수행하는 주 감독기관을 두어 운영하고 있다. 주 인가 신용협동조합은 각 주 법에 의해 설립되고 주 감독기관의 인가를 얻어 주 단위를 기준으로 하여 영업을 하고 있다. 감독 및 검사도 주 감독기관으로부터 받고 있다. 주 감독기관도 NCUA와 유사한 규정 제정 권한과 검사 및 제재권한이 부여되어 있다.

(5) 소결

미국 신용협동조합은 공동유대를 기반으로 신용사업을 영위하고 있으며, 연방인가 신용협동조합과 주 신용협동조합의 이원적 체계를 이루고 있다. 우리나라 신용협동조합은 미국 신용협동조합을 모델로 하여 그 기초가 형성되었으므로 미국 신용협동조합과 유사한 규제체계를 가지고 있다. 미국의 경우 한국과 같이 공동유대의 개념을 유지하고 있으며, 복수 공동유대를 인정하는 등 그 범위가 넓혀 온 역사적 배경이 있다.

---

175) 12 U.S.C. §1752a(b)(1)
176) 12 U.S.C. §1752a(b)(2)(A)
177) 12 U.S.C. §1752a(d)
178) 12 U.S.C. §1786(a)(b)
179) 여기에서 '이해관계자'는 신용협동조합의 임원 및 직원, 조합원, 신용협동조합의 업무에 관여한 자문인 및 합작 투자자 등을 의미한다(12 U.S.C. 1786(r)). NCUA는 조합 임직원 뿐만 아니라 조합원 등 제3자에 대해서도 시정조치 명령을 할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 이에 반해 우리나라의 경우 금융위원회는 신용협동조합 또는 중앙회를 상대로 시정명령을 할 수 있고, 행정안전부장관은 새마을금고 또는 중앙회에 대해 시정명령을 할 수 있다(신용협동조합법 제85조 제1항 제2호, 새마을금고법 제74조의3 제1항 제2호).
180) 12 U.S.C. §1786(e)(1)
181) 12 U.S.C. §1786(e)(1)

Ⅳ. 우리나라 금융협동조합 규제에의 시사점

1. 금융협동조합의 특수성

일반 금융기관과 비교하여 금융협동조합의 특수성을 잘 드러내는 특징 중 하나는 법인의 법적 성격이 주식회사가 아닌 '협동조합'이라는 점이다. 국내 협동조합은 협동조합기본법에 따른 일반협동조합, 사회적 협동조합, 개별법에 따라 협동조합 등으로 구분된다. 개별 협동조합은 조합원들의 공통의 필요와 염원에 따라 자발적으로 설립되었다는 특징이 있으며, 협동조합 원칙에 따라 이용자인 조합원에 의해 소유되고 통제된다.

신용협동조합과 새마을금고로 대표되는 금융협동조합은 신용사업과 공제사업 등 금융업을 전적으로 영위한다는 점에서 협동조합기본법상 일반협동조합과 구분된다. 일반협동조합은 협동조합기본법 제45조 제3항에 따라 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다. 협동조합기본법상 사회적 협동조합은 협동조합기본법 제93조 제4항에서 준용하는 제45조 제3항에도 불구하고 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다(협동조합기본법 제94조 제1항). 다만, 소액대출의 경우에도 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다(동법 제94조 제2항).

농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합은 경제사업을 주된 사업으로 영위하고 신용사업을 부수업무로서 영위하고 있다. 농업협동조합 중앙회와 수산업협동조합 중앙회는 신용사업과 경제사업의 분리 정책에 따라 2012년 농협은행[182]이 설립되었고, 2016년 수협은행[183]이 특별법에 따라 설립된 특수법인으로 은행업을 영위하고 있다. 농업협동조합과 수산업협동조합은 농협은행과 수산업 협동조합은행의 설립과는 별도의 신용사업을 수행하고 있다. 또한, 농업협동조합 중앙회는 2012년 공제사업도 분리하여 농협생명보험과 농협손해

182) 농업협동조합법 161조의 11(농협은행) ① 중앙회는 농업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 농업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하여 농협은행을 설립한다.

183) 수산업협동조합법 제141조의4(설립)
① 중앙회는 어업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 어업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하여 그 사업을 하는 법인으로서 수협은행을 설립한다.
② 제1항에 따라 설립되는 수협은행은 「은행법」 제2조제1항제2호에 따른 은행으로 본다.

보험을 영위하는 법인이 설립되어 지역농협이 영위하던 공제사업은 제외되었다.[184]

금융협동조합은 협동조합 형태로 신용사업과 공제사업을 수행하는 금융기관이다. 이에 따라 5인 이상이면 누구나 설립할 수 있는 협동조합기본법상 일반 협동조합과는 달리, 설립 규제에서부터 엄격한 제한을 받고 있으며 일반 금융기관에 적용되는 건전성 규제와 업무 범위 규제 등을 받고 있다. 금융협동조합은 일반 상업금융기관은 아래와 같이 법인의 성격, 설립 목적과 수익의 배분, 영업 구역, 이용자 범위, 사업 범위, 규제 법령 및 규제 기관, 규제 수준 등에서 상당한 차이가 있다. 이를 정리하면 아래 〈표〉와 같다.

〈표 4〉 금융협동조합과 일반 은행의 비교

구분	금융협동조합	일반 은행
법적 성격	비영리 법인	영리 법인
법인 형태	협동조합	주식회사
규제 법령	신용협동조합법, 새마을금고법	은행법
설립 목적	조합원의 경제적·사회적 지위 향상 및 지역사회 기여	금융시장의 안정 및 국민경제 발전 이바지
인가 요건	출자금 4천만원~3억 원 이상	자본금 1천억 원 이상
영업구역	공동유대 범위 내	제한 없음
사업 범위	신용사업, 공제사업, 복지사업	신용사업, 보험사업, 부수업무 및 겸영업무
규제 기관	금융위원회 및 금융감독원 (신용협동조합) 행정안전부(새마을금고)	금융위원회 및 금융감독원

금융협동조합은 '협동조합'으로서의 성격과 '금융기관'으로서의 형태를 동시에 가지고 있으며, 어떠한 성격을 강조하느냐에 따라 주무부처 또는 금융당국의 규제 시각과 규제 수준의 차이를 확인할 수 있다. 즉, '협동조합'으로서의 성격이 강조되는 경우에는 조합원들의 자발성과 협동조합 원칙이 중요한 의미를 가지게 되며, '금융기관'의 성격이 강조되는 경우

184) 농업협동조합법 제161조의 12(농협생명보험 및 농협손해보험) ① 중앙회는 공제사업을 전문적이고 효율적으로 수행하기 위하여 공제사업을 분리하여 생명보험업을 영위하는 법인(이하 "농협생명보험"이라 한다)과 손해보험업을 영위하는 법인(이하 "농협손해보험"이라 한다)을 각각 설립한다. 이 경우 그 사업의 분리는 상법 제530조의 12에 따른 회사의 분할로 보며, 사업의 분리절차는 동법 제530조의 3 제1항, 제2항 및 제4항, 제530조의 4부터 제530조의 7까지, 제530조의 9부터 제530조의 11까지의 규정을 준용하되, 동법 제530조의3에 따라 준용되는 동법 제434조 중 "출석한 주주의 의결권의 3분의 2 이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수"는 "대의원 과반수의 출석과 출석한 대의원 3분의 2 이상의 찬성"으로 본다.
② 이 법에 특별한 규정이 없으면 농협생명보험 및 농협손해보험에 대해서는 「보험업법」 및 금융회사의 지배구조에 관한 법률을 적용한다.

에는 조합원인 금융소비자들을 보호하고 주 고객층인 중소·서민들의 피해를 최소화하기 위하여 상대적으로 엄격한 건전성 규제와 업무 범위 제한 등이 중요한 의미를 가진다.

이러한 협동조합형 금융기관의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 금융협동조합의 조합원은 조합의 소유자로서 예금이나 대출 등의 금융서비스를 이용할 목적으로 조합에 가입하므로 소유자와 이용자(예금자)간 이해 상충이 원칙적으로 발생하지 않는다.[185] 즉, 협동조합형 금융기관은 일반 은행 규제 이론의 기초가 되는 소유자와 이용자 간 이해 상충이 이론적으로는 발생하지 않는다. 둘째, 협동조합형 금융기관은 1인 1표로 운영되는 민주적 운영 원리를 채택하고 있으며, 출자 좌수에 관계 없이 1인 1표만 행사할 수 있으므로 주식 수에 비례하여 의사결정이 이루어질 때 발생하는 문제들이 원칙적으로 존재하지 않는다. 셋째, 협동조합형 금융기관은 조합원에 의해 총회에서 선출된 이사들에 의해 조합 경영이 이루어지므로 대리인 문제가 생기게 된다.[186] 이러한 대리인 문제는 조합원과 관리자 간 이해 상충이 이루어짐으로써 협동조합 금융기관 지배구조의 주요한 취약점으로 지적된다. 또한, 조합원들의 관심과 참여 부족이 경영자의 통제를 약화시켜 대리인 문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 넷째, 협동조합형 금융기관은 과도한 위험추구 자제나 이해관계자를 고려하는 가치 경영을 통한 협동조합 원칙 이행, 조합원이 추가하는 가치 공유 및 정보비용 최소화 등으로 금융시스템 안정에 기여할 수 있다는 점이다.[187]

2. 국내 금융협동조합 규제체계의 문제점

우리나라 금융협동조합에 대한 규제체계는 기관별 규제 원칙, 규정 중심 규제 원칙, 건전성 규제 원칙에 기반하여 설계되어 있는 것으로 평가된다.[188] 다만, 금융협동조합에 적용되는 특수한 규제 원칙을 정립하지는 못한 것으로 판단된다. 이러한 평가의 배경에는 기존의 규제 체계가 금융협동조합의 존재 목적이 무엇이냐는 본질적 고민과 성찰이 부족하다는 데 있다. 그 결과 대표적인 금융협동조합인 신용협동조합과 새마을금고의 규제는 큰 틀에서 유사하지만, 금융위기에 따른 구조조정 방식, 주택담보대출 규제, 동일인 대출 한도,

185) 구정옥, “협동조합 금융기관의 자기자본 규제”, 『한국협동조합연구』 제26권 제1호, 한국협동조합연구소, 2008, 7면.

186) 최진배·김명록, “한국 금융협동조합과 대리인 문제 : 신용협동조합을 중심으로”, 『한국협동조합연구』 제34권 제3호, 한국협동조합연구소, 2016, 5면.

187) 이순호, “협동조합형 금융의 본질과 장단점”, 『주간금융브리프』 제22권 제13호, 한국금융연구원, 2013, 6면

188) 이태영, “금융협동조합 규제체계 개편과 법·제도 개선방안 연구”, 박사학위논문, 연세대학교, 2021, 66면.

공동유대 및 비조합원 대출 한도 등 세부적인 규제 수준에서는 차이를 보이고 있다. 이러한 규제 수준의 차이는 설립 당시의 배경, 정부 및 감독기관과의 관계, 중앙회의 기능 및 역할 등이 영향을 미쳤고, 각 기관을 관장하는 소관부처의 차이에서 비롯된 측면이 있다.

현재 신용협동조합은 금융위원회와 금융감독원에서, 새마을금고는 행정안전부에서 정책결정 및 검사·감독 업무를 소관 처리하고 있다. 이러한 감독기관의 차이는 규제의 방식과 방향을 결정하는데 있어 중요한 영향을 미치고 있다. 단적으로, 금융위원회는 신용협동조합을 금융산업 전체의 안정성 및 금융소비자 보호 관점에서 규제 중심으로 접근하고, 행정안전부는 지역금융 등의 보호·육성 관점에 따라 법령으로 큰 틀의 규제만 수행하고, 세부사항은 각 중앙회를 통해 자율적으로 운영하도록 하고 있다고 평가된다.[189] 또한, 건전성 규제 원칙을 강조하면서, 기존의 금융기관들에 적용해오던 규제 사항들을 금융협동조합의 특성을 전혀 고려하지 않고 무분별하게 도입한 것이 아니냐는 비판을 받고 있다.

3. 주요국의 규제 사항 비교

신용협동조합 제도가 발달한 미국과 캐나다, 독일은 기본적으로 조합원의 지위 향상과 지역사회 기여라는 목적으로 공동유대 등을 기반으로 성장하고 변천하여 왔다. 우리나라 금융협동조합도 미국식 신용협동조합 모델을 받아들여 협동조합의 지배구조에 입각하여 공동유대에 소속된 조합원들을 대상으로 신용사업을 영위하여 왔다. 다만, 미국 신용협동조합의 경우 공동유대가 점차 확대되어 왔고, 캐나다 신용협동조합과 독일 협동조합은행은 은행법의 적용을 받아 은행과 같은 규율을 받으면서 공동유대 개념이 점차 희박해지는 경향을 보이고 있다.

캐나다 신용협동조합과 독일 협동조합은행은 일반 은행에 적용되는 은행법의 적용을 받는 동시에, 업무 범위나 비조합원 대출 규제 등에 있어서도 사실상 제한을 받지 않고 있으며, 다른 예금수취 금융기관과 유사한 취급을 받고 있다. 다만, 독일 협동조합은행의 경우 협동조합 감사연합회를 통한 회계감사뿐만 아니라, 협동조합 은행의 사업과 운영 방침이 협동조합 원칙에 부합하는지 여부를 확인하는 고유(실질)감사를 받고 있다는 점이 주요한 특징으로 삼을 수 있다.

각 국의 중앙회는 미국 신용협동조합이나 캐나다 협동조합 은행연합회와 같이 협회(지

189) 안승용, “신협과 상호금융 간 성과지표 차이 요인”, 『이슈분석보고서』 2013-09호, 신협중앙회 조사연구실, 2013, 23-24면.

원) 기능만을 수행하는 유형과 독일 협동조합은행연합회(BVR)와 같이 지원 기능 뿐만 아니라 감사 기능을 수행하는 유형으로 구분된다. 국내 신용협동조합의 모델은 미국 신용협동조합법 모델을 기초로 입안되었고, 현재에도 단위 조합의 지배구조나 규제 체계는 미국 신용협동조합과 유사한 형태를 보이고 있다. 다만, 네트워크 측면에서는 조합이 중앙회에 의무가입하여야 하는 점, 중앙회에 독자적인 감독 권한이 부여되어 있다는 측면에서 독일 협동조합 네트워크에 가깝다고 평가할 수도 있을 것이다.[190] 주요국의 협동조합형 금융기관과 국내 금융협동조합의 주요 규제 사항을 비교하면 다음 〈표〉와 같다.

〈표 5〉 주요국 협동조합형 금융기관 규제 사항 비교

구분	캐나다 신용협동조합	독일 협동조합은행	미국 신용협동조합	국내 금융협동조합
설립근거	연방은행법 / 주 신용협동조합법	협동조합기본법	신용협동조합법	신용협동조합법, 새마을금고법
규제근거	은행법 각 주 신협법 또는 금융기관법	은행법 협동조합기본법	신용협동조합법	신용협동조합법, 새마을금고법
공동유대	제한 없음	제한 없음	엄격한 제한 (범위 확대)	엄격한 제한
비조합원 사업이용	허용	제한적 허용	원칙적 금지	제한적 허용
업무범위	부수업무, 겸영업무 허용	제한 없음	부수업무, 겸영업무 허용	엄격한 제한
중앙회 기능	협회, 결제	감사, 경영지원, 이익 대변	조합 경영지원, 이익 대변	지도 · 감독
지배구조	총회, 이사회, 감사위원회, 자기거래심사위원회	총회, 이사회, 감사위원회	총회, 이사회, 감사위원회, 여신위원회	총회, 이사회, 대의원회(새마을금고)
감독기관	연방금융감독청(OSFI) 각 주 감독기구	연방금융감독청(BaFin) 협동조합 감사연합회 지역감사연합회 협동조합 중앙은행(DZ은행)	각 주 감독기구 연방신용협동조합감독청(NCUA)	금융위원회/금융감독원(신협) 행정안전부(새마을금고) 개별 중앙회

190) 구정옥, “독일과 미국의 금융협동조합네트워크 비교 연구”, 『상업교육연구』 제34권 제2호, 한국상업교육학회, 2020, 98면.

4. 국내 금융협동조합 규제에의 시사점

(1) 금융협동조합의 성장 기반 마련 및 협동조합 원칙 준수의 필요성

미국과 캐나다, 독일의 금융협동조합은 금융환경 변화에 따라 기능과 조직이 재편되어 왔고, 실현 가능한 목표와 명확한 비전을 통해 정체성을 확보해왔다.[191] 일반 상업은행과의 경쟁이 점차 심화되고 성장이 정체되기 시작하면서 금융협동조합은 경영의 효율성을 추구하고 합병을 통해 대형화함으로써 규모의 경제를 실현하고자 하였다.[192] 공동유대 확대나 비조합원에 대한 문호 개방 등이 대표적이다.

이러한 외연의 확장 과정에서 금융협동조합은 협동조합 원칙이 훼손되어 일반 상업은행으로 변질되었다는 비판에 직면하기도 하였다.[193] 그러나 금융협동조합들은 조합원 확대 및 지역사회에 대한 투자 등으로 지역금융 및 금융배제 계층 지원이라는 협동조합으로서의 설립 목적과 원칙을 지키기 위한 노력도 지속하였다. 그 결과 지역사회에 대한 교육, 투자 및 고용 창출 등으로 지역사회에 기여하고, 다양한 방식의 사회적 가치를 창출하고 있다.

이와 같이 주요국 금융협동조합의 규제체계를 통해 금융협동조합의 존재 목적과 정체성을 모색하고 회복하는 데에 핵심적인 가치가 있으며, 우리나라 금융협동조합 규제에서도 그 방향과 규제 원칙은 금융협동조합의 목적과 기능에 대한 검토에서 시작될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이는 금융협동조합 규제체계에 대한 새로운 이해는 결국 금융협동조합의 본질인 금융협동조합의 설립 목적과 정체성으로부터 고찰되어야 한다는 점을 시사한다.

(2) 금융협동조합 규제의 목적과 기능의 재정립

금융협동조합은 구성원의 사회경제적 지위 향상과 지역사회 기여라는 특수한 목적을 실현하기 위해 설립된 비영리법인이므로 금융협동조합에 대한 규제 역시 이러한 목적과 기능을 충분히 고려하여야 한다. 특히, 금융협동조합 규제의 목적은 금융협동조합의 설립 목

191) 김유섭 · 최성종, “최근 유럽협동조합 금융그룹의 현황과 성과”, 『NHERI 리포트』 제178호, 농협경제연구소, 2012, 41면.
192) 권혁원, “국내외 협동조합 합병사례가 주는 시사점 고찰”, 『신협연구』 제53호, 신협중앙회, 1999, 103-109면.
193) 조복현, “신용협동조합의 규제와 사회적 목표”, 『신협연구』 제65호, 신협중앙회, 2015, 68면.

적, 즉 정체성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 나아가 금융협동조합의 정체성에 부합하는 기능과 역할을 할 수 있도록 합목적적 규제를 하여야 할 것이다. 이상의 논의를 토대로 금융협동조합 규제의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 금융협동조합을 규제하는 목적은 금융협동조합의 설립 목적에 부합하게 사업을 영위하도록 하는 데 있다. 즉, 금융협동조합 규제는 금융협동조합의 '협동조합'으로서의 정체성과 '금융'이라는 수단을 사용하여 구성원들의 사회경제적 지위 향상과 지역 사회 기여라는 설립 목표를 제대로 달성하고 실현할 수 있도록 설계되어야 한다. 협동조합으로서의 정체성을 강화한다는 것은 금융협동조합이 조합원에 의해 민주적으로 통제되는 자율 · 자조 조직으로서 협동조합 원칙을 준수하고 계승 · 발전시키는 것을 의미한다.[194] 결국, 금융협동조합에 대한 규제는 금융협동조합의 본연의 정체성을 벗어나 일반 상업형 금융기관과 동화(同化)되는 것을 방지하며, 지속 가능한 금융협동조합으로서 본질과 가치를 정립할 수 있도록 이바지한다.[195]

둘째, 금융협동조합의 규제 목적은 앞에서 정립한 금융협동조합의 서민금융, 지역 금융, 관계형 금융, 사회적 금융이라는 기능을 명확히 하고, 나아가 이를 활성화하기 위함이다. 궁극적으로 금융협동조합에 대한 역할과 기능은 조합의 주인인 조합원의 필요와 염원을 충족시키는 데 있다.[196] 금융협동조합은 특정한 사회적 목표를 달성하기 위해 신용사업을 하는 것이므로, 금융협동조합의 규제 목적 역시 이러한 금융협동조합의 목적과 기능을 충분히 달성할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다.

금융협동조합의 규제는 금융협동조합의 특수성을 보장하고 실현하는 기능을 한다. 금융협동조합 규제는 협동조합 원칙을 준수할 것을 요구하므로 협동조합의 본질과 성격에 부합하도록 금융협동조합이 운영되도록 작용하고, 협동조합의 고유성과 특수성을 상실하거나 본질에서 벗어나는 경우에는 이를 준수할 수 있도록 강제하는 기능도 수행한다. 이를 바탕으로 금융협동조합의 정체성 확립에 기여할 수 있으며, 금융협동조합이 다양한 사회적 가치를 실현할 수 있도록 기능한다. 금융협동조합의 규제는 금융협동조합 간 규제체계를 정합적으로 재편하여 금융협동조합 간 규제 차익을 해소하고 형평성을 제고하는 기능을 수행한다.

현재 금융협동조합은 개별법과 개별 규제 기관에 의해 규제되어 동일기능 동일규제 원

194) 김용진 외, 『사회적 가치 실현을 위한 협동조합 법제 체계화 방안』, 사단법인 두루 · 한국법제연구원, 2020, 265-266면.
195) 송두범 외, 앞의 글 (주5), 258-259면.
196) 송재일, 앞의 글 (주7), 140면.

칙이 엄격하게 적용되지 못한 결과, 금융협동조합 간 상당한 규제 차익이 발생하고 있다. 금융협동조합에 대한 규제 원칙이 명확하게 정립되는 경우에는 금융협동조합의 규제 형평성을 제고하여 합리적인 규제가 가능하도록 할 것이다.

(3) 금융협동조합의 법제도 개선 방향

금융협동조합에 대한 규제의 재정립은 금융협동조합의 목적과 기능을 고려한 규제를 가능하게 한다는 점에서 의의가 있다. 금융협동조합은 조합원의 사회경제적 지위 향상 및 지역사회 기여라는 설립 목적을 달성하기 위한 비영리 기관이며, 영리를 추구하는 일반 상업형 금융기관과는 출발부터 다르다. 특히, 금융협동조합은 협동조합으로서 그 조직의 운영 원리나 존재 목적 자체가 다르므로 금융협동조합의 특성을 고려한 규제가 필수적이다. 따라서 금융협동조합의 규제 원칙을 정립하는 일은 일반 금융기관과의 규제 방법과 규제 수준이 왜, 어떻게, 무엇이 달라야 하는지에 대한 기준을 제공할 수 있다.

금융협동조합에 대한 규제는 협동조합 원칙을 토대로 하므로 협동조합으로서의 정체성을 강화하는 방안이 된다.[197] 나아가 협동조합의 원리와 정신에 입각하여 조직을 운영할 때 금융협동조합의 지속 가능하고 안정적인 성장 또한 가능하게 할 것이다.[198] 따라서 금융협동조합의 규제 원칙으로서의 협동조합 운영 원칙은 협동조합형 금융기관인 금융협동조합의 정체성을 유지 · 강화하는 수단이 될 뿐만 아니라, 금융협동조합에 대한 규제가 신설되거나 변경될 때 협동조합 운영 원칙에 어긋나지 않도록 실질적으로 작용하는 역할로서 기능할 수 있다. 나아가 독일 협동조합감사연합회나 미국 연방신협감독청과 같은 모델을 참고하여 협동조합 전담 감독기구의 신설도 검토할 필요가 있다.

'자율과 독립'이라는 협동조합 원칙에서 파생되는 자율규제 원칙을 정립할 필요성도 제기된다.[199] 특히, 중앙회는 조합의 공동이익을 도모하기 위하여 설립된 조직으로서 개별조합에 대한 이해도가 높을 뿐만 아니라, 개별법에 의하여 단위 조합에 대한 독자적인 지도 · 감독 권한을 이미 보유하고 있으므로 중앙회가 실질적인 자율규제 기관으로서 기능할 수 있도록 규제체계를 개편할 필요가 있다.[200]

---

197) 송두범 외, 앞의 글 (주5), 258-259면.

198) 존스턴 버첼(Birchall, Johnston) · 새마을금고중앙회 역, "경제위기와 협동조합의 회복력: 금융협동조합의 저력", ILO, 2013, 11면.

199) 김성수, "금융감독법상 자율규제에 관한 연구", 『지역발전연구』 제15집, 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원, 2006, 352면; 최철호, "행정법상 자율규제의 입법형태에 관한 연구", 『법학논총』 제23집, 숭실대학교 법학연구소, 2010, 357면.

금융협동조합의 규제 원칙을 정립하는 일은 금융협동조합 간 규제 차익을 완화하거나 해소하는데 기여한다. 특히, 동일기능 동일규제 원칙은 금융협동조합을 규율하는 모범규준을 제공하거나 동일한 법체계에 편입함으로써 금융협동조합 규제의 수준과 시차가 발생하는 것을 최소화할 수 있다.[201] 현행 금융협동조합 규제체계에서는 개별법의 적용에 따라 상당한 규제 차익이 발생하고 있으므로, 감독 기관을 일원화하여 효율적인 감독권 행사와 동일한 규율체계를 확립할 수 있도록 개편하는 것이 타당할 것이다.[202]

마지막으로, 금융협동조합은 사회적 가치 실현을 궁극적인 목적으로 하므로, 금융협동조합의 이러한 목적과 특수성을 고려한 규제는 금융협동조합의 사회적 가치 실현을 극대화할 수 있다.[203] 이를 위해 사회적 가치를 창출하는 분야 등에 대해서는 기존의 규정 중심 규제체계의 한계를 극복하기 위하여 원칙 중심 규제의 도입을 고려할 필요가 있다.[204]

Ⅴ. 결론

금융협동조합은 협동조합의 방식으로 신용사업 등 금융업을 주된 사업으로 영위하는 비영리기관으로서 구성원의 사회·경제적 지위 향상과 지역경제 발전에 이바지하기 위해 설립되었다. 국내 금융협동조합은 1960년 미국의 신용협동조합 모델을 기반으로 최초로 설립되어 1972년 신용협동조합법의 제정으로 신용협동조합과 마을금고의 법적 기반이 마련되었고, 그에 따른 규제체계를 갖추기 시작하였다. 1983년에는 새마을금고법의 제정으로 독자적인 설립 기반과 규제체계를 가지게 되었다.

금융협동조합에 대한 규제는 IMF 등을 거치며 일반 상업은행에 적용되어 오던 건전성 규제 등을 본격적으로 도입하게 되었고, 협동조합으로서의 정체성이나 특수성을 충분히 고

---

200) 회원 지원 기능과 회원 감독(규제) 기능을 동시에 보유하고 있다는 점에서 자율규제기관으로서 규제 기능의 완전한 집행을 어렵게 할 수 있다는 견해가 있다(김병연, "캐나다 증권시장 자율규제시스템에 관한 소고", 『경희법학』 제45권 제2호, 경희대학교 법학연구소, 2010, 214면). 중앙회는 회원 조합에 대한 지도 기능과 감독(규제) 기능을 동시에 수행하고 있다는 점에서 이해 상충의 문제가 발생할 수 있을 것이다. 다만, 회원 지원기능과 회원 규제기능간의 차단벽을 설치하여 상호 독립성을 강화하는 방법으로 부작용을 최소화할 수 있다고 판단된다.

201) 명순구 외, 앞의 보고서 (주130), 3면.

202) 박창균·이건범·민세진, 『중소서민금융기관 제도 선진화 및 기능 활성화 방안』, 금융위원회·한국채권연구원, 2012, 27면.

203) 서진석·최우석, "사회적 금융 생태계 조성을 위한 신용협동조합의 역할에 대한 고찰", 『신협연구』 제75호, 신협중앙회, 2020, 73-34면.

204) 이태영, "협동조합형 금융기관의 사회적금융 활성화를 위한 개선방안 고찰", 『연세법학』 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022, 629-631면.

려하지 못하였다는 비판을 받기도 하였다. 이에 본고에서는 금융협동조합이 발달한 미국과 캐나다, 독일의 금융협동조합 규제체계를 전반적으로 살펴보고 국내 금융협동조합 규제에의 시사점이 무엇인지를 살펴보았다.

주요국 금융협동조합들은 대내외 금융환경 변화에 따라 새로운 규제수단을 도입하거나 기존 규제사항을 완화하는 방식으로 기능과 조직을 재편해 왔다. 아울러 금융협동조합의 정체성을 강화하기 위하여 실현 가능한 목표를 설정하고 명확한 비전을 제시하기도 하였다. 협동조합으로서의 정체성 강화와 지속가능한 성장이라는 미션을 달성하기 위하여 규제체계를 개편하여 온 것이다.

국내 금융협동조합들도 협동조합의 정체성과 지속적인 성장이라는 미션에 직면해 있다. 코로나 19사태로 인한 금융환경의 변화, 핀테크와 기술의 발전으로 인한 비대면 온라인 전환의 가속화, 인터넷 은행의 등장 등 전통적인 금융 방식은 빠른 속도로 대체되고 있다. 이에 본고는 이러한 금융환경 속에서 금융협조합의 규제체계도 금융협동조합의 목적과 기능을 충분히 달성할 수 있는 방향으로 검토될 필요가 있으며, '금융'이라는 수단을 사용하여 구성원들의 사회경제적 지위 향상과 지역 사회 기여라는 설립 목표를 제대로 달성하고 실현할 수 있도록 설계되어야 할 것을 강조하였다.

▶ 논문투고일 : 2022. 07. 14, 논문심사일 : 2022. 08. 03, 게재확정일 : 2022. 08. 23

▌참고문헌

강승희, “한국 신용협동조합 운동 50년”, 『한국협동조합연구』 제28집 제1호, 한국협동조합연구소, 2010.

고동원, 『북미지역 신협과 한국 신협의 규제 현황 비교 연구』, 신협중앙회, 2018.

구정옥, “금융환경변화와 미국신협의 대응”, 『한국협동조합연구』 제24권 제2호, 한국협동조합연구소, 2006.

_____, “독일과 미국의 금융협동조합네트워크 비교 연구”, 『상업교육연구』 제34권 제2호, 한국상업교육학회, 2020.

_____, “미국 · 독일 신협의 변천과정과 한국 신협 발전방향을 위한 시사점”, 신협 발전세미나 자료집, 신협중앙회, 2012.

_____, “협동조합 금융기관의 자기자본 규제”, 『한국협동조합연구』 제26권 제1호, 한국협동조합연구소, 2008.

권혁원, “국내외 협동조합 합병사례가 주는 시사점 고찰”, 『신협연구』 제53호, 신협중앙회, 1999.

김용진 · 김형미 · 최은주 · 신창섭 · 이태영 · 김재원, 『사회적 가치 실현을 위한 협동조합 법제 체계화 방안』, 사단법인 두루 · 한국법제연구원, 2020.

김창진, “캐나다 신협 밴시티의 지역사회 기여”, 『신협연구』 제71호, 신협중앙회, 2018

노영진, “독일경제와 은행시스템분석 및 시사점”, 『KIET산업경제』, 산업연구원, 2012.

박광동 · 김형미 · Hirota Yasuyuki · 강봉준 · 신창섭 · 홍고우니 · 홍성민, 『주요국의 협동조합 관련 법체계 연구』 , 한국법제연구원, 2019.

박준기, “독일 협동조합 금융”, 『세계농업』 제167호, 한국농촌경제연구원, 2014.

박창균 · 이건범 · 민세진, 『중소서민금융기관 제도 선진화 및 기능 활성화 방안』, 금융위원회 · 한국채권연구원, 2012,

한스 뮌크너(Münkner, H.) · 전형수 역, “독일 협동조합은행의 경험과 시사점”, 『신협연구』 제55호, 신협중앙회, 2012.

송두범 · 김종수 · 장효안 · 강마야 · 박경철 · 이관률 · 박춘섭 · 홍은일, “협동조합의 정체성 및 지역사회 기여 강화방안”, 『전략연구』 2013-09, 충남발전연구원, 2013.

송재일, “협동조합 기본법 제정과 신협의 역할”, 『신협연구』 제58호, 신협중앙회, 2012.

안승용, “신협과 상호금융 간 성과지표 차이 요인”, 『이슈분석보고서』 2013-09호, 신협중앙회 조사연구실, 2013.

이태영, “금융협동조합 규제체계 개편과 법 · 제도 개선방안 연구”, 박사학위논문, 연세대학교, 2021.

_____, “협동조합형 금융기관의 사회적금융 활성화를 위한 개선방안 고찰”, 『연세법학』 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022.

이희정, “신용협동조합과 공동유대 - 이념과 법정책”, 석사학위논문, 고려대학교, 2009.

장종익, “신용협동조합의 세계적 흐름과 주요 특징에 관한 고찰”, 『신협연구』 제56호, 신협중앙회, 2011.

장종익 · 오창호 · 김종겸 · 김현주 · 김효섭 외, 『이탈리아와 독일 협동조합 100년 성공의 비결』, 동하, 2019.

조복현, “신용협동조합의 규제와 사회적 목표”, 『신협연구』 제65호, 신협중앙회, 2015.

NCUA, 『Federal Credit Union Handbook』, 2006.

Abhijit V. Banerjee, Timothy Besley, Timothy W. Guinnane, “Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test”, The Quarterly Journal of Economics, Volume 109, Issue 2, 1994.

Erdis W. Smith, "Federal Credit Unions.: Origin and Development", Bulletin, 1955.

F. W. Raiffeisen, "The Credit Unions", The Raiffeisen printing and publishing company, 1970., Snider, J.L. “Credit Unions in Massachusetts”. Harvard University Press, 1939.

Grill and Perczynski, “Wirtschaftslehre des Kreditwesens”, 2013.

Guinnane, Timothy W. “Regional Organizations in the German Cooperative Banking System in the Late 19th Century.” Research in Economics, vol. 51, no. 3, 1997.

Jeremy D. Franklin, “Credit Unions: Who should be able to serve the underserved?”, Vol. 11, North Carolina Banking Institute, 2007.

John Goddard, Donal McKillop & John O. S. Wilson, "Regulatory Change and Capital Adjustment of US Credit Unions", Journal of Financial Services Research volume 50, 2016.

Karl-Hermann Fischer, Christian Pfeil, "Regulation and Competition in German Banking: An Assessment", CFS Working Paper No. 2003/19, Verlag: Goethe University Frankfurt, 2003.

Martha Durdin, “Retail Impact Investing : A Guidebook for Canadian Credit Unions”, Canadian Credit Union Association, 2019.

Marie Dessauerm,The Review of Economic Studies", Oxford University Press Vol. 2, No. 3, 1935

Massimo Biasin, “The German Cooperative Banks. An Economic Overview”, Credit Cooperative Institutions in European Countries, 2016.

Münkner, H, "New German co-operative societies act of 1973", International Labour Organisation, 1974.

Patrick Behr, Reinhard H. Schmidt, "The German Banking System : Characteristics and

Challenges", Univ.-Bibliothek Frankfurt am Main, SAFE white paper series vol, 32, 2015.

Poli Federica,"Co-operative Banking in Germany", Co-operative Banking Networks in Europe, 2019.

Rudolf Faltermeier, "The German Banking System – Types of Banks and Experience in the Crisis", Universitätsverlag Potsdam, 2013.

Valeri Y. Moss, "Director's Handbook for Credit Union Regulation", Credit Union National Association, 2017.

Wilcox. J. A. "Subordinated Debt for Credit unions", Filene Research institute and Center for Credit Unions, 2002.

▮ Abstract

Comparative Legal Review on the Regulatory System of Financial Cooperatives

Lee, Tae Young*

Financial cooperatives are institutions that operate financial businesses such as credit businesses in the form of cooperatives, such as Credit Union and Saemaul Geumgo. As of the end of December 2021, there were 873 domestic Credit Union and 1,297 Saemaul Geumgo, and the total assets of the credit cooperative were 124 trillion won, and the total assets of Saemaul Geumgo grew to 242 trillion won. Unlike general commercial financial institutions, financial cooperatives have both characteristics as cooperatives and financial institutions, so systematic research on the essential purpose and function of such financial cooperatives should be preceded in regulating financial cooperatives.

Therefore, this paper attempted to compare and analyze the regulatory systems of German, Canadian, and American financial cooperatives in relation to the regulations of domestic financial cooperatives. Regulations on financial cooperatives were introduced in earnest, such as soundness regulations that had been applied to general commercial banks through the IMF, and were criticized for not fully considering their identity and specificity as cooperatives. Accordingly, this paper examined the purpose and process of introducing legal regulations and systems in the United States, Canada, and Germany, where financial cooperatives developed, and reviewed the implications for domestic financial cooperatives.

In particular, traditional financial practices are rapidly changing, such as changes in the financial environment due to the COVID-19 incident, acceleration of non-face-to-face online transformation due to the development of fintech and

* Attorney at law, Ph.D

technology, and the emergence of Internet banks. In this financial environment, the regulatory system of financial cooperatives needs to be reviewed in a way that fully achieves the purpose and function of financial cooperatives, and it is emphasized that it should be designed to properly achieve and realize the establishment goals of members' socioeconomic status and contribution to the community.

• Key Words Financial cooperatives, Cooperative Banks, NCUA National Credit Union Federation of Korea, Financial Regulatory