

협동조합형 상호금융기관의 리스크 특성과 규제감독에 대한 함의*

Risk Profile of Cooperative Financial Institutions and Its Supervisory Implications

구정옥(Koo, Chung-Ok)^{**}

〈目次〉

Abstract	Ⅲ. 협동조합형 상호금융기관의 리스크 특성
I. 서론	Ⅳ. 규제감독에 대한 함의
Ⅱ. 한국의 협동조합형 상호금융 기관 현황	

Abstract

This study examines the risk profile of cooperative financial institutions and discusses its supervisory implications in the Korean context. The government's financial regulatory reform after the Asian crisis changed the governance structure and operational behaviors of five cooperative financial institutions in Korea. But these institutions still retain cooperative characteristics in terms of unique governance, capital structure, restricted operational areas, and homogeneity of members and their risk profile is different from that of commercial banks due to these characteristics. Different regulatory standards for five institutions set by different regulatory bodies pose another risk for cooperative financial institutions in Korea. This study suggests that regulatory bodies consider unique risk features of cooperative financial institutions and different regulatory bodies need to be unified to prevent regulatory

* 이 논문은 2011학년도 서울여자대학교 사회과학연구소 교내학술연구비의 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 경영학과 교수, e-mail : cokoo@swu.ac.kr

arbitrage or forbearance in the long term.

Key words : Cooperative Financial Institutions, Regulatory Reform, Financial Supervision

I. 서 론

외환위기 이후 대부업체의 시장규모가 급팽창하면서 저축은행과 농·수·산림협동조합 상호금융, 신협, 새마을금고 등 제도권 서민금융기관들이 본연의 역할을 하지 못한다는 비판이 많다. 기관 간 출혈경쟁으로 부실화되어 가는 제도권 서민금융기관들이 많음에도 서민들이 대부업체를 찾는 현상이 지속되자 정부 내외에서 서민금융활성화를 위한 방안이 수 없이 제시되었다.

서민금융기관들이 금융공급을 확대하도록 하려면 소액신용대출 유지를 규제 요건으로 정하고 이 요건을 충족할 경우에만 선별적으로 영업활성화에 필요한 규제완화나 세제혜택 등의 인센티브를 부여해야 한다는 주장도 나오고(김동환·정찬우, 2010; 정찬우, 2010b), 건전성 감독측면에서의 정책적 배려로 규제부담으로 인한 공급애로를 제거해 줄 필요가 있다는 의견도 제시되었다(이건호, 2010; 박창균, 2012). 중장기적으로는, 서민금융시스템을 전면적으로 개편하여 서민금융기관의 정체성을 명확히 하고 일관된 지원 및 규제·감독체제를 갖추어 서민금융시장의 질서와 안정적 성장을 도모해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다(정찬우, 2010a; 이견호, 2010).

서민금융활성화에 대한 대부분의 연구는 저축은행과 상호금융기관을 서민금융기관이라는 하나의 카테고리로 분류하고 활성화 방안을 논의하였다. 이에 더하여, 중·소형 저축은행, 농·수·산림협동조합 상호금융, 신협, 새마을금고가 영업행태 측면에서 실질적으로 기관 간 차이가 매우 희박하므로 일관된 혜택과 규제를 적용해야 한다는 의견을 제시한 연구도 있다(이건호, 2010).

본 연구는 중소형 저축은행과 상호금융기관이 고객기반이나 영업행태 면에서는 큰 차이가 없을지 모르나, 상호금융기관들이 협동조합으로 조직됨으로 인해 소유 및 지배구조, 자본구조, 조직문화 및 임직원들의 사고방식, 의사결정 방식, 중앙회 네트워크의 기능과 역할 등에 있어 차이가 있음에 주목하고자 한다. 이러한 차이로 인한 리스크특성을 고찰하고 규제감독에 대한 함축적 의미를 논의하는 것이 본 연구의 목적이다.

외환위기 이후 금융규제개혁으로 협동조합형 서민금융기관들의 협동조합적 특성이 많이 퇴색되고 본연의 역할인 신용대출 제공이 크게 축소되었으나, 이들은 여전히 주식회사형 상업은행과는 여러 면에서 다르다. 본 연구는 효과적인 규제감독을 위해서는 피감독기관의 리스크특성을 반영하여 기준 및 방법론을 차별화할 필요가 있다는 관점에서 논의를 전개한다.

1장에 이어 2장에서는 우리나라 협동조합형 상호금융기관들의 현황을 살펴본다. 3장에서는 금융협동조합의 연원과 협동조합원칙에 기초한 협동조합형 상호금융기관의 리스크 특성 및 외환위기 이후 우리나라 협동조합형 상호금융기관의 탈협동조합화로 인한 리스크 특성의 변화를 고찰한다. 외환위기 이후 금융규제개혁과정에서의 제도변화와 건전성기준 강화로 인한 조합들의 영업행태 변화에도 불구하고, 우리나라의 협동조합형 금융기관들은 여전히 지배구조와 운영방식 면에서 주식회사형 금융기관과는 다르며, 이로 인해 리스크특성도 상이한 면이 많다. 조합원기반이 동일하고 유사한 기능을 하는 협동조합금융기관들이 각기 다른 감독기구의 규제감독을 받으며 밀집되어 운영되는 점 또한 리스크요인이다. 마지막 4장에서는 3장의 내용을 기초로 우리나라 협동조합형 상호금융기관에 대한 규제감독 문제를 논의한다.

지난 30년간 마이크로파이낸스가 급속히 성장하면서 마이크로파이낸스기관의 규제 감독 관련 이슈를 논의한 논문이 최근 수년간 많이 나왔으나, 협동조합금융기관의 감독에 대한 분명한 가이드라인을 이끌어 낼 수 있는 이론적 또는 실증 연구는 존재하지 않는다.¹⁾ 인가기준, 자본기준, 경영자의 지출선호 통제 문제, 감독기구, 연합회 또는 제3조직에 대한 감독의 위임문제 등의 이슈에 대해 여러 의견이 제시되었으나 아직 일치된 견해는 없다. 실증연구는 대부분 각 나라의 사례연구로서, 경제체제와 시장구조, 기관의 규모 및 복잡성이 상이한 다른 나라에서 정책적 시사점을 얻기에는 어려운 점이 많아 보인다. 본 연구는 우리나라의 상황에 대한 분석에 주안점을 두고 규제감독 문제를 논의한다.

1) 최근 Founanou and Ratsimalahelo(2012)가 단일 조합의 최적규제에 대해 수리적으로 분석했으나 실증은 하지 않음. 이 연구 또한 서론에서 협동조합금융기관의 감독에 대한 분명한 가이드라인을 이끌어 낼 수 있는 이론적 또는 실증 연구는 존재하지 않음을 밝히고 있음.

II. 우리나라 협동조합형 상호금융기관 현황

협동조합원칙에 따라 조직되는 우리나라의 상호금융기관에는 현재 신용협동조합, 새마을금고, 그리고 농협, 수협, 산림조합의 상호금융 등 5개 기관이 있다.

신용협동조합은 1960년 미국인 Gabriella 수녀에 의해 부산에 처음 설립된 이후 민간조직으로 전국적으로 확산되었으며, 1972년 8.3조치를 계기로 신용협동조합법이 제정되면서 법적 지위를 갖게 되었다. 신탁법 제93조는 농업협동조합 등에 대한 특례를 두어 농업협동조합법 및 수산업협동조합법에 의하여 설립된 리·동농업협동조합 및 어업협동조합이 금융업무(제31조제1항의 업무)를 행할 때에는 신탁법에 의한 신용협동조합으로 본다²⁾고 규정하였다.

농협 상호금융은 신탁법 제정 이전인 1969년에 일부 조합에서 시범적으로 시행한 이후 점차 확대되어 오다가 1973년 전국의 단위농협에서 시행하게 되었다. 수협 상호금융은 1974년 처음 시행되기 시작하였고, 산림조합의 경우에는 1994년에 13개 조합이 신용사업을 시작하여 역사가 길지 않다. 상호금융감독규정을 적용을 받지 않으나 조직 이념과 구조 및 기능이 유사한 새마을금고도 신용협동조합에 뿌리를 두고 있다. 1963년 재건국민운동본부 요원들이 신탁지도자 강습을 받고 자기 마을로 돌아가 설립한 다섯 개의 조합에서부터 시작되었으며 초기에는 명칭도 신용조합으로 불리었다(새마을금고중앙회: <http://www.kfcc.co.kr>). 정부의 지원 하에 급속히 확산된 새마을금고는 1982년 새마을금고법이 제정되면서 법제화되었다.³⁾

2) 신탁법 제93조 농업협동조합등에 대한 특례 규정은 1998년 1월 신탁법 전부개정시 제95조가 되었다. 현재의 제95조 1항 규정은 아래와 같다.

“다음의 법인이 제39조제1항 제1호 및 제6호의 사업(신용사업과 공제사업)을 하는 때에는 이 법에 의한 신용협동조합으로 본다.

1. 농업협동조합법에 의하여 설립된 농업협동조합
2. 수산업협동조합법에 의하여 설립된 수산업협동조합
3. 삭제
4. 산림조합법에 의하여 설립된 산림조합

3) 새마을금고법 제1조 “이 법은 국민의 자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조정신에 입각하여 자금의 조성 및 이용과 회원의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상 및 지역사회개발을 통한 건전한 국민정신의 함양과 국가경제발전에 기여함을 목적으로 한다.”

이들 상호금융조합들은 특히 60~70년대 고리사채가 지배하던 농어촌지역에서 유희자금을 흡수하고 농어촌 사채시장 금리가 인하되도록 하는데 큰 역할을 하였다(이상호 2003; 한국농촌경제원 2011).

2011년말 현재 5개 상호금융기관의 자산 합계는 394조원으로, 우리나라 전체 금융자산에서 차지하는 비중은 크지 않으나, 5개 기관 총 수 3,795개, 지점 총 수 6,185개 (농협: 3,260, 수협: 422, 산림조합: 17, 신협: 724, 새마을금고: 1,762)로 전국 곳곳에 산재해 있다.

<표 2>와 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 외환위기 이후 구조조정과 합병으로 각 기관의 수가 크게 감소하였으나 조합원 수는 꾸준히 증가하였다. 하지만, 중복조합원이 많을 것으로 추정된다.

<표 1> 상호금융기관 총 자산

(단위 : 억원)

	농 협	수 협	산림조합	신 협	새마을금고	총 계
2009년	1,992,948	151,957	39,320	396,994	773,135	3,354,354
2010년	2,172,582	163,473	44,326	477,486	907,774	3,765,641
2011년	2,310,460	175,892	44,747	495,451	913,761	3,940,311

출처 : 2011신협통계지

<표 2> 상호금융기관 수 추이

조합수	농 협	수 협	산림협	신 협	새마을금고	총계
1997	1,539	86	132	1,666	2,743	6,166
1998	1,425	86	132	1,592	2,590	5,825
1999	1,383	87	132	1,442	2,126	5,170
2000	1,387	87	132	1,317	1,817	4,740
2001	1,375	89	132	1,268	1,730	4,594
2002	1,357	95	132	1,233	1,701	4,518
2003	1,328	95	132	1,086	1,671	4,312

조합수	농 협	수 협	산림협	신 협	새마을금고	총계
2004	1,321	92	132	1,066	1,647	4,258
2005	1,293	92	132	1,051	1,612	4,180
2006	1,217	92	132	1,024	1,579	4,044
2007	1,193	92	132	1,007	1,543	3,967
2008	1,184	92	133	994	1,518	3,921
2009	1,178	91	133	982	1,512	3,896
2010	1,171	90	134	962	1,480	3,837
2011	1,167	90	135	955	1,448	3,795

주 : 1) 농협, 수협, 산림조합의 경우 신용사업을 영위하는 조합 수임. 2007년까지 일부 조합은 경제사업만 영위.

2) 2000년 농협, 축협, 인삼협동조합이 통합됨. 1999년까지의 조합 수는 각기 다른 조직이었던 농협·축협·인삼협 각 조합 수를 합한 수치임.

자료 : 금융감독원(~2009년), 신탁통계지(2010년, 2011년)

〈표 3〉 상호금융기관 조합원 수

	농 협	수 협	산림조합	신 협	새마을금고
2009년	n.a	n.a.	477,197	5,192,427	8,473,453
2010년	n.a.	n.a.	484,743	5,578,995	8,770,777
2011년	n.a.	n.a.	489,489	5,862,969	9,100,944

자료 : 2011신탁통계지

5개의 협동조합형 상호금융기관들은 각 기관별로 중앙회를 조직하고 있으며, 중앙회는 조합들의 중앙은행 역할과 함께 경영지도, 교육, 홍보, 전산 등의 서비스를 제공한다. 특히 교육에 있어 중앙회는 임직원들에게 금융업무에 대한 교육훈련 뿐만 아니라 지속적으로 협동조합에 관한 교육을 시킴으로서 임직원들이 단순한 금융기관 임직원이 아니라 협동조합인임을 인식시킨다. 모든 기관의 연수원 교과과정에는 협동조합론이 포함되어 있다. 이 기관들은 경쟁환경에서 경쟁력을 갖기 위해 협동조합운영원칙에서

어쩔 수 없이 벗어날 수밖에 없다고 생각하고 규제를 완화시켜 줄 것을 요구하면서도 동시에 협동조합으로서의 정체성을 유지하여야 한다고 생각한다.⁴⁾

우리나라의 상호금융기관들은 또한 협동조합관련 국제기구에 가입하여 전 세계 협동조합들과 네트워크를 형성하고 있다. 현재 모든 상호금융기관들이 가입하고 있는 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance: ICA)은 92개국 248개 협동조합, 총 조합원 8억명이 가입되어 있는 국제기구이며, 본부는 스위스 제네바에 있다.

〈표 4〉 협동조합관련 국제기구 가입현황

기 관	국 제 기 구
농협중앙회	국제협동조합연맹(ICA)
	농업금융기관국제연합(CICA)
	국제협동조합공제연합회(ICMIF)
신협중앙회	국제협동조합연맹(ICA)
	국제라이파이젠연맹(IRU)
	아시아신협연합회(ACCU)
새마을금고중앙회	국제협동조합연맹(ICA)
	국제협동조합금융기관연합회(ICBA)
산림조합중앙회	국제협동조합연맹(ICA)
수협중앙회	국제협동조합연맹(ICA)

4) 협동조합의 정체성에 대한 갈등은 비단 우리나라만의 문제가 아니다. 세계적으로 성공적인 협동조합금융기관으로 꼽히는 독일의 협동조합은행, 네덜란드의 라보뱅크, 프랑스의 크레딧에그리폴 등의 경우 실제 운영방식이 상업은행과 거의 차이 없으나, 협동조합임을 항상 내세우며 강조한다. Grosskopf et al.(2010)는 경쟁환경에 대응한 탈협동조합화 추세로 협동조합의 법적 지위나 조직형태, 운영방식이 많이 달라지기는 했으나 협동조합이 추구하는 가치는 동일하다고 말한다. Kramer(2000)은 시장경쟁 환경에 적응하기 위해 운영방식이 일반 주식회사 은행과 유사하게 변해 갈수록 협동조합의 이념과 목적 등 주식회사와 다른 협동조합특성에 대해 더 강조할 필요가 있다고 말한다. 특히 2012년은 UN이 정한 세계협동조합의 해로 정체성 유지 문제는 세계 모든 협동조합들의 핵심적 이슈가 되고 있다.

Ⅲ. 협동조합형 상호금융기관의 리스크 특성

1. 금융협동조합의 연원과 협동조합원칙

금융협동조합은 19세기 후반 독일에서 산업혁명으로 소득양극화가 진행되는 가운데 제도권 금융기관으로부터 소외된 저소득층 서민대중에게 안정적인 대출서비스를 공급하기 위해 고안되었다. 당시 상업은행들은 산업혁명으로 생기기 시작한 산업 및 부유한 사람들과 거래를 하였으며, 지리적으로 멀리 떨어져 있는 농촌지역 농민들이나 영세한 상인 및 수공업자들에 대해서는 대손리스크를 판단할 수 있는 신용정보를 얻기 어렵고 대출계약 이행을 강제할 수 있는 법적 수단도 없어서 대출하기를 꺼렸다. 한편, 상업은행들의 과도한 위험추구와 기회주의적 영업행태에 대응하여 1810-1825년 설립된 저축은행들은 주로 공공기관들에 초점을 두고 있어서, 농민이나 영세상인 수공업자들은 높은 이자를 부과하는 고리대금업자를 찾을 수밖에 없는 상황이었다. 1848년 유럽을 휩쓴 대기근은 이들의 상황을 더욱 악화시켜 두 명의 인도주의자 - 라이파이젠과 술체-텔리취 - 가 각각 농촌과 도시에서 금융협동조합을 고안하게 하는 계기가 되었다 (Aschhoff and Henningsen, 1996; Guinnane, 2001).

라이파이젠과 술체-텔리취가 만든 실험모델은 농촌과 도시의 특성으로 인하여 운영 방식이 다소 다르기는 했으나, 종전의 집단생산체제인 길드나 집단농과는 달리 자발적인 가입·탈퇴, 자조(self-help), 자기관리(self-administration), 자기책임(self-responsibility) 원칙에 기초한 점에서 기본적으로 같았다.

라이파이젠은 처음에 부유층의 기부를 받아 가난한 사람들에게 대출했다가 실패한 후 자조, 자기책임 원칙에 기초한 신용조합을 설립하였다. 그는 출자금 없이 가입한 조합원 전원의 연대보증으로 은행에서 자금을 차입 조달하여 자금을 필요로 하는 조합원들에게 대출하는 신용조합을 만들었다. 조합원이 소유자이자 이용자인 이 금융모델은 정보비대칭을 이용한 차입자의 기회주의적 행동 문제를 자연스럽게 해결하였다(Stiglitz, 1990; Guinnane, 2001). 잉여금은 전액 유보되어 조합자본으로 축적되었고, 조합은 조합원들 스스로에 의해 관리되었다. 중요한 의사결정은 조합원총회에서 이루어졌고 조합원들은 1인 1표를 행사하였다. 조합의 일상업무를 관리하는 조합임원은 무보수 명예직으로 개인적인 이익을 위해 조합을 이용하는 일이 없도록 하였다. 대손리스크평가를

위한 정보수집이 용이하고 사회적 압력에 의해 계약이행 문제도 해결될 수 있도록 조합 업무구역을 근접한 지역 내로 제한하였다. 그는 조합들 간 자금수급 불균형을 조절하고 규모의 경제를 실현하기 위해 중앙조합을 설립하고, 또한 연합회를 조직하여 회원 조합들에 대해 지도감사를 하였다(Raiffeisen, 1887)⁵⁾

술체-델리취는 도시의 상공인, 수공업자들을 조합원으로 하는 신용조합을 조직하고 서민은행(Volksbanken)이라 명하였다. 서민은행은 종전 수공업자 동업조합인 길드(guild)와 달리 가입탈퇴를 자유롭게 하였다. 기본적인 조직구조와 운영방식은 라이파이젠조합과 유사했으나, 라이파이젠조합과 달리 가입시 출자금을 받았고 제한적이거나 배당금을 지급하였다. 또한, 조합 활동구역도 라이파이젠조합에 비해 넓었고, 관리자에게 보수도 지급하였다.

라이파이젠과 술체-델리취가 추구한 이념과 가치는 자조단결(self-help consolidation), 민주주의, 평등, 공평 등으로 나타낼 수 있으며, 이러한 협동조합의 가치는 1937년 국제협동조합연맹(ICA)가 선언한 협동조합 7대 원칙(1966년과 1995년 개정)에 반영되어 있다. 1995년 개정된 ICA협동조합원칙은 아래와 같다. 미국신협연합회는 동일한 내용을 신협을 위한 7대 협동조합원칙(“Seven Cooperative Principles for Credit Unions”)으로 발표하였다.

〈ICA협동조합 원칙〉

- 자발적 가입탈퇴(voluntary and open membership)
- 조합원에 의한 민주적 관리(democratic member control)
- 조합원의 경제적 참여(member economic participation)
- 자치 및 독립(autonomy and independence)
- 교육훈련 및 정보 제공(education, training, and information)
- 협동조합 간 협동(cooperation among cooperatives)
- 지역사회에 대한 기여(concern for community)

5) 라이파이젠(1818~1888)은 1866년 “The Credit Unions as means to remedy the distress of the rural population as well as of the urban craftsmen and workers”을 출판하였다. 이 책은 라이파이젠 사망 일 년 전까지 계속 개정되며 5판이 출간되었다. 1970년 미국신협연합회는 마지막 개정판을 영문으로 번역 출간하였다.

2. 한국의 협동조합금융기관 모형과 외환위기 이후 규제개혁으로 인한 변화

신용협동조합은 1960년 미국인 Gabriella 수녀에 의해 도입되었다. Gabriella 수녀는 미국신협연합회가 만든 표준정관을 번역하여 정관을 만들고 한국 최초로 부산에서 신협을 발족시켰다. 최초의 한국 신협 모델은 유럽에서 20세기 초 캐나다를 거쳐 미국으로 도입되면서 변형된 미국신협 모델이었다.

캐나다에 신협을 도입한 사람은 법정출입기자였던 데자탱(Alphonse Desjardins)이었는데, 그는 고리대부업 문제를 해결하기 위해 3년 동안 유럽의 신협을 연구한 후에 유럽의 여러 신협모델을 캐나다 상황에 맞게 조합한 형태로 1900년 최초로 신협(caisse populaire)을 설립하였다. 캐나다 신협은 마을단위로 조직되었고 무보수 명예직 임원들에 의해 관리되었다. 조합원은 출자금 납입으로 조합원자격을 얻고, 조합은 조합원들로부터 예금을 받아 조달된 자금으로 조합원들에게 무담보 신용대출을 하였다.

데자탱은 생전에 150개에 가까운 caisse populaire를 조직하였으며, 1909년 미국 최초의 신협법(매사추세츠주 신협법)이 제정되는 과정에 깊이 관여하였다. 당시 미국에서도 고금리 대부업자의 횡포가 횡행했었기 때문에 신협은 이 문제를 완화하기 위한 수단으로 인정되어 급속히 확산되었다(Burger and Dacin, 1991).

초기 미국신협은 주로 직장을 중심으로 조직되었다. 1921년 연합회(Credit Union National Extension Bureau : 현재 CUNA의 전신)가 조직된 후 책임자로 임명된 버진그렌(Roy Bergengren)은 신협법 모델을 만들면서 공동유대를 직장, 단체, 지역사회 세 가지로 분류하고 법적인 설립요건으로 만들었다(Burger and Dacin 1991). 미국신협연합회는 1950년대부터 세계지도부(World Extension Department)를 설치하고 전 세계적으로 신협 설립을 지원하였으며 우리나라도 그 중의 하나였다.

한국 최초의 신협은 Gabriella 수녀가 근무하던 메리놀병원 직원들 중심으로 조직된 일종의 직장신협이었으나, 초기에 신협은 주로 가톨릭교회를 중심으로 확산되었으며, 점차 지역기반 조합이 늘기 시작하였다. 1964년에 연합회가 조직되었고, 1972년에는 신협법이 제정되었다. 한국의 신협법은 CUNA가 보급한 표준신협 입법례를 우리나라의 법체계에 맞추어 조정한 것으로 미국신협법과 큰 차이는 없었으나, 미국신협이 대부분 출자형태로 자금을 조성한 반면 한국신협법은 조합의 예금 취급을 허용한 점에서 다소 차이가 있었다(이상호, 2003).

신협법에 의해 조합은 지역, 직장, 단체 등 공동유대를 기초로 조직되었고, 무보수 명예직 임원에 의해 운영되었다. 조합원 자격을 얻기 위해서는 최소 출자를 해야 했는데 금액은 미미했다. 조합은 주로 조합원들로부터의 예금 수취로 조성된 자금을 신용을 기반으로 조합원들에게 대출하였다. 비조합원 거래는 허용되지 않았다.

1990년대말 외환위기 이전까지 신협의 조직과 운영 체제는 큰 변화가 없었다. 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고의 경우에도 설립법이 각각 다르기는 하나, 기본적으로 협동조합원칙을 따르기 때문에 기본적인 조직구조와 운영방식에 있어 신협과 큰 차이가 없었다. 다만, 농협, 수협, 산림조합의 신용사업이 신협법 제93조 특례 규정에 따라 신협으로 간주되기는 하지만, 각각 설립법이 다르고 총괄 감독기관이 다르다 보니 자산운용 등 업무규제 면에서는 차이가 있었다.

경제, 사회, 기술 환경이 변화함에 따라 협동조합원칙은 때로는 경쟁상 구조적 취약점으로 작용하며 이에 대응하여 협동조합원칙을 완화 적용함에 따라 현재 어느 나라의 협동조합금융기관이든 초기의 모델과는 많은 차이가 있다. 우리나라의 경우에는 특히 외환위기 이후 규제개혁으로 협동조합형 상호금융기관의 제도와 운영방식이 크게 변화하였다.

1998년 1월 신협법 개정으로 금융감독위원회는 신용협동조합의 주무부처가 되었다(신협법 제83조 신설). 신협법 제95조 농업협동조합 등에 대한 특례 규정의 개정으로, 농협, 수협, 축협 등 타 협동조합의 각 설립법상 신용사업관련 조항도 개정되었다. 농협법 제162조 4항; 수협법 제169조 제1항, 제4항; 산림조합법 제123조 제1항). 이에 따라, 새마을금고를 제외한 모든 협동조합형 상호금융기관들은 설립법상 인가당국에 의해 총괄적인 감독을 받되, 각 조합과 중앙회의 신용사업 건전성에 관한 한 금감위의 규제감독을 받게 되었다. 금감위는 각 상호금융기관의 중앙회에게 감독권한의 일부를 위임하여 중간감독자로 이용하였다.

신협의 주무부처가 된 금감위/금감원은 조합 및 중앙회 임원에 대한 연대손해배상책임 도입, 지배구조 개편 등 책임경영체제를 강화하고, 업무영역과 공동유대 범위 확대, 비조합원 거래 허용 등 업무규제는 완화하는 반면 건전성 규제는 크게 강화하였다. 농협, 수협, 산림조합과 새마을금고도 각각의 법 개정으로 유사한 조치를 취하였으며 결과적으로 이 과정에서 상호금융기관들의 협동조합적 특성이 많이 퇴색되었다. 금감위는 상호금융감독규정을 제정하여, 신협뿐 아니라 농·수·산림조합의 신용사업에 대해

서도 건전성규제를 강화하고, 은행의 건전성 규제 체제를 원용한 다양한 제도를 도입하였다. 외환위기 이후 변화되었거나 새로 도입된 제도와 영향 중 중요한 몇 가지를 들면 아래와 같다.

- ① 농협, 수협, 산림조합은 준조합원, 신협과 새마을금고는 비조합원의 조합 이용 허용(비조합원의 조합 이용 한도는 각 조합유형별로 다름): 협동조합 정체성의 핵심적 요소로 볼 수 있는 동일성의 원칙(identity principle: 출자자=이용자) 완화
- ② 신협의 자체 안전기금(예금자보호기금)을 예금보험공사로 이관(신협법 제90조). 1998년 4월에는 경영관리제도를 도입, 자산건전성을 기준으로 부실조합들을 퇴출시키고 공적자금에서 예금 대지급을 하기 시작함.⁶⁾ : 자치 및 독립의 원칙 완화
- ③ 일정 규모이상 조합 이사장과 중앙회 임원의 상근제 도입(신협) : 무보수임원제 완화
- ④ 중앙회 사외이사 제도 도입 : 조합원에 의한 민주적 관리원칙 완화
- ⑤ 건전성 규제감독 강화
 - 경영상황 공시 의무화
 - 자산건전성 기준 강화. 담보대출에 대해 낮은 위험가중치 부과
 - CAMEL방식에 의한 경영실태평가제도 도입
 - 순자본비율에 의한 적기시정조치 도입
(각 조합유형별로 순자본비율 산정식이 다름)
 - 일정 자산규모 이상의 조합에 대한 외부회계감사제도 도입
(각 조합유형별로 외부감사를 받는 자산규모가 다름)
- ⑥ 상호금융기관의신용사업회계처리기준 제정. 2001회계연도부터 모든 상호금융기관에 적용

6) 정부는 2003년 감사원 감사에서 신협이 공동유대를 기반으로 설립된 상호부조 목적의 비영리법인으로서 일반 불특정 다수와는 근본적으로 다른 성격을 가지고 있음에도 공적자금이 지원된 것은 잘못된 낭비라고 지적하였다(공적자금 감사백서, 2003). 이에 따라 2003년 신협법을 개정하여 신협을 예금보험공사의 예금보호대상에서 제외시키고 중앙회 내에 자체 예금자보호기금을 설치함(신협법 제80조의2 내지 제80조의5, 2004년 1월 시행). 금감위는 신협중앙회와 조합에 부담을 덜 주기 위해 예금보험공사에서 나가기 이전에 부실신협을 정리한다는 방침 하에 2003까지 부실조합들에 대해 강도 높은 구조조정을 하였음. 1998년부터 2003년말까지 파산 330조합, 피합병 107조합, 자체해산 150조합, 인가취소 2조합 등 580개 조합이 퇴출됨(한국신협운동 50년사 p. 235).

협동조합형 상호금융기관에 대한 규제감독개혁은 조직지배구조를 변화시켰을 뿐만 아니라 영업행태에도 영향을 미쳤다. 자산건전성을 근거로 퇴출 및 부실금융기관 지정 여부가 결정되었기 때문에 수익성과 건전성을 중시하는 경영기조가 정착되었다. 자본 규제 및 리스크관리 강화로 조합들은 대출제공에 신중해져서 손실리스크가 적은 담보 대출 위주로 여신을 제공하기 시작하였으며 이에 따라 신용대출이 크게 감소되었다. 이는 결과적으로 담보력이 낮은 서민층의 금융접근이 제한되는 결과를 초래하였다.

〈표 5〉 신용대출 비중 추이

(단위 : %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
신 협	35.6	31.7	39.8	36.4	32.3	25.8	21.0	17.2	14.7	12.0
농 협	n.a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15.9	13.9	12.4	10.3
새마을 금 고	n.a.	28.3	26.9	12.2	9.2	7.6	6.5	5.2	4.1	3.1

주 : 신협의 경우 연말기준, 농협, 새마을금고 6월말 기준(2009년도는 12월말)
 자료 : 각 중앙회. 새마을금고의 2003년 이후 자료는 이진호(2010)에서 재인용.

상호금융기관들의 신용대출 공급 축소는 외환위기 이후 경기침체로 인한 부의 양극화 심화, 저신용층 증가로 담보력이 부족한 서민층의 자금수요가 크게 증가하는 상황에서 대부업이 확산되게 한 요인이 되었다고 분석되었다(이진호, 2010; 박창균, 2012)

3. 협동조합형 상호금융기관의 리스크 특성

외환위기 이후 금융규제개혁으로 우리나라의 협동조합형 상호금융기관들의 협동조합적 특성이 많이 퇴색되었음에도 불구하고 이들은 여전히 지배구조와 운영방식 등에서 협동조합특성을 유지하고 있으며, 주식회사형 일반 상업은행과는 여러 면에서 다르다.

모든 상호금융기관들은 여전히 1인 1표에 의한 민주적 운영원칙을 고수하고 있으며, 비조합원의 조합이용을 허용하기는 하나 비중이 낮다. 상부상조 문화, 조합원들 간 유대감, 임직원들의 협동조합에 대한 의식도 초기와는 많이 다르지만, 그럼에도 불구하고 상호금융기관들은 여전히 협동조합의 이념을 강조하며, 조합원들의 주인의식 강화를

위해 노력하고, 단순한 서민대상 상업금융기관이 아닌 지역사회와 밀착된 사회적 공동체가 되어야 한다고 생각한다. 특히 소규모조합의 조합임직원들은 스스로를 사회운동가로 생각하는 사람들이 많다. 현재 신협중앙회 홈페이지에는 신협의 역사가 아닌 “신협운동사”로 표기되어 있고, 새마을금고의 인재상은 “협동조합금융인으로서 회원의 자산가치 증진과 복지향상을 위해 기본적인 도덕과 윤리를 갖춘 사람”이라고 홍보하고 있다(새마을금고중앙회, <http://www.kfcc.co.kr>).

책임경영체제를 강화하기 위하여 신협에 도입한 상임이사장 제도는 소유와 경영을 일치시킴으로써 오히려 초기 협동조합특성을 되살렸으나, 현대 상황에서 또 다른 지배구조 문제를 발생시켰다.

협동조합금융기관의 구조적 특성과 임직원들의 협동조합에 대한 의식은 주식회사 형태로 조직되는 상업은행이나 저축은행의 경우와는 다른 리스크를 발생시킬 수 있다. 이러한 리스크 요인들을 소유 및 지배구조, 출자금 및 자본 특성, 조합원들의 동질성과 제한된 활동구역, 협동조합금융기관유형별 감독의 차이와 기관수 과다 등으로 구분하여 살펴보면 아래와 같다.

1) 지배구조⁷⁾

(1) 단위조합

협동조합형 금융기관의 내부지배구조는 조합원총회, 이사회에 의한 감시, 감사(또는 감사위원회)의 감사 등을 포함한다. 조합업무 집행을 담당하는 간부직원(경영자)은 조합원 대표인 이사회에 의해 임면되는데, Kramer(2000), Cuevas(2006) 등 많은 협동조합학자들은 조합원/소유자와 간부직원(경영자)과의 이해상충이 협동조합지배구조에서 가장 큰 문제라고 지적한다. 조합원은 탈퇴 시 액면가액으로 출자금을 환급받으므로, 역사가 오랜 대형조합으로서 과거로부터 누적된 적립금이 많을 경우 상당부분 주인이 없는 자본이 존재하게 된다. 유럽의 협동조합이 대표적인 경우이다(Fonteyne, 2007).

7) 지배구조는 협동조합의 가장 큰 강점일수도 또는 가장 큰 약점일 수 있는 문제로, 실제로 협동조합 부실의 상당수가 지배구조 문제로 인해 발생함에도 이에 대한 이론적, 실증적 연구가 많지 않다. 본 절의 대부분의 내용은 추론에 의한 가능성과 문제점의 제시 및 개별적 사례의 인용임을 밝힌다. 향후, 우리나라 협동조합금융기관의 지배구조의 변화와 이로 인한 영향에 대한 실증연구가 많이 나와야 될 것으로 생각된다.

이러한 경우, 주식시장에 상장되지 않아 자본시장에서의 객관적 평가가 부재하고, 경영의 목적이 이익극대화가 아닌 비영리법인이기 때문에 경영자에 대한 성과측정 척도를 만들기도 쉽지 않은 상황에서 경영자는 조합원/소유자의 이익을 위해 이를 사용하기보다 개인의 이익을 위해 사용할 가능성이 높다.

구성원 간 일체감 형성과 상호작용이 중요시되는 조직문화로 인해 임직원간 유대감이 깊다는 점도 지배구조 면에서는 취약점이다. 이사회가 독립적인 입장에서의 경영감시를 충분히 하지 않을 우려가 있기 때문이다. 우리나라에서는 대체로 규모가 영세한 조합들이 많아서 이러한 리스크가 더 높은 것으로 보인다. 영세한 조합의 경우 임직원간 친밀도가 더욱 높기 마련이고, 공식적이고 객관적 채용절차에 따라 직원을 채용하기보다 임원의 지인을 채용하는 경우가 많을 수 있기 때문이다.

조합원들 간의 유대감이 중요시되고 온정적인 조직문화로 인해 조합원총회에서 선출되는 감사도 독립성을 유지하며 조합업무에 대한 감사를 하는데 부담을 느낄 수 있으며, 경영감시를 소홀히 할 가능성이 있다.

여기에, 1인 1표에 의한 민주적 운영원칙은 지배구조 문제를 더욱 악화시킬 수 있다. 1인 1표 원칙에 의해 조합원 1인이 의사결정에 미치는 영향이 매우 작기 때문에 감시 기능을 발휘할 유인이 적어, 조합원총회가 최적의 감시를 하기가 어렵다. 또한, 1인 1표 원칙은 조합임원 선거 시 특정 후보자가 선거를 위해 조합원을 신규 가입시키는 등 선거에 악용할 경우 근본적인 지배구조 문제를 유발할 수도 있다.

책임경영체제를 강화하기 위하여 신탁에 도입한 상임이사장 제도는 소유와 경영을 일치시킴으로써 초기 협동조합특성을 되살렸으나, 현대 상황에서 또 다른 지배구조 문제를 발생시켰다. 이사장이 유급 상임이사장인 경우, 경영에 대한 감시인으로서의 역할과 피감시인인 경영자로서의 역할이 상충되어, 이사회 감시기능이 취약해질 가능성이 있기 때문이다.

조성욱(2010)의 신탁자료를 이용한 실증연구에 의하면, 상임이사장이 존재하거나 이사장의 경영참여가 많은 조합들이 그렇지 않은 조합들에 비하여 고정이익비율이 더 높고, 영업이익률이 더 낮은 것으로 나타나, 경영과 감시의 분리가 필요함을 시사하였다. 농협의 경우에는 상임조합장에게 권한이 집중됨으로 인한 부작용과 선거과열을 막기 위해 농협법 개정으로 일정규모 이상의 조합에 대하여 상임조합장 제도를 폐지하였다.

협동조합형 상호금융기관의 외부지배구조는 외부감사제도, 중앙회와 금융위/금감원의 감시감독 등을 포함한다.

외환위기 이후 일정규모 이상의 조합은 공인회계사에 의한 외부감사를 받도록 법이 개정되었다. 그러나, 외부감사제도는 외부감사를 맡는 공인회계사가 협동조합특성에 대해 잘 모를 경우 형식적인 감사에 그칠 가능성이 높다.

한편, 외국의 협동조합금융기관의 경우 회원조합을 감독하는 기능과 협회기능이 분리된 나라도 많으나, 한국의 경우에는 중앙회에 협회기능, 감독기능, 사업기능이 통합되어 있다. 중앙회의 조합에 대한 감시감독(자율규제)은 회원조합의 협동조합 특성 및 문제를 잘 알고 있어서 효과적인 면도 있을 수 있으나, 중앙회의 운영을 고려할 때 회원조합을 감시 감독하는 역할을 효과적으로 수행하기가 어려워 외부지배구조가 취약할 수 있다.

감독기능을 우려한 회원조합이 지도에 필요한 정보를 충분히 제공하지 않는 등 협회기능과 감독기능 간 상충이 있을 수 있으며, 회원조합이 출자규모에 관계없이 1회원 1표의 평등한 의결권과 임원선거권을 갖기 때문에 중앙회가 문제조합에 대해 강력한 조치를 취할 유인이 낮을 수 있다. 특히 중앙회장이 상임일 경우 취약한 회원들에 대한 구조조정에 미온적일 위험도 높다. 독일의 협동조합은행처럼 협회에 의한 자율규제가 성공적으로 수행되어 온 나라도 있으나 이러한 문제들로 인하여 실패한 나라도 많다.

(2) 중앙회

중앙회의 경우 사외이사가 있기는 하나(각 협동조합유형별로 사외이사 규정은 상이함) 이사회 임원 대다수가 조합출신 이사로 구성되어 있어 협동조합조직 특유의 민주적 지배구조의 문제점이 중앙회의 이사회에도 그대로 투영된다.

단위조합의 경우와 마찬가지로 회원은 출자 규모에 관계없이 1회원 당 1표의 평등한 의결권과 선거권을 갖기 때문에 중앙회 경영자에 대한 감시유인이 적을 수 있다. 더구나, 중앙회에는 감독기능이 부여되어 있어서, 피감독자인 회원조합들이 중앙회 경영자를 감시하는데 한계가 있을 수 있는 문제점도 있다.

중앙회장이 상임일 경우(신협, 새마을금고, 산림조합), 감시인으로서의 역할과 피감시인인 경영자로서의 역할이 상충되는 점, 감사가 비상임으로 총회에서 선출되는 신협의 경우 유대감이 강조되는 조직문화에서 독립성을 유지하기가 쉽지 않을 수 있는 점

도 단위조합의 경우와 마찬가지로 지배구조상 취약점이다 .

중앙회 신용사업의 경우에는 자본시장의 평가를 받지 못하여 시장에 의한 외부지배 구조가 주식회사에 비교하여 취약하다고 할 수 있다. 회원조합의 책임은 납입출자액을 한도로 하므로, 극단적인 경우 경영리스크가 채권자 또는 납세자에게 전가되는 결과로 될 수 있다.

이해상충으로 인한 지배구조 문제도 있지만, 협회조직에서 일반 금융시장 참가자로서 고도의 금융전문지식과 신속한 의사결정을 요하는 투자업무를 하는데 한계가 있기 때문에 외국의 경우 조합 간 자금수급조절, 단위조합을 위한 투자업무를 하는 상위단계 조직은 협회조직과 완전분리되거나 또는 주식회사 형태의 자회사로 운영되는 경우가 많다.

2) 출자금 특성 및 자본 구조

(1) 단위조합

협동조합금융기관의 자본은 조합원들이 납입하는 출자금과 조합의 잉여금(이익유보액 및 당기순손익)으로 대부분 구성된다.

각 협동조합법은 조합이용 자격요건으로서 최소 출자금을 규정하고 있는데. 어려운 사람들에게 조합문호를 넓히려는 전통에 의해 일반적으로 1인당 출자금은 매우 낮게 책정되며, 1인 조합원의 탈퇴로 조합이 큰 영향을 받는 것을 방지하기 위해 1인당 출자 한도도 제한하고 있다. 출자금은 타 조합원 외에는 양도가 불가하고 탈퇴 시 액면가로 환급된다. 따라서 협동조합의 출자금은 변동적인 특성이 있으며 이 때문에 국제회계기준에서는 부채로 분류된다.⁸⁾ 우리나라에서는 협동조합형 상호금융기관이 일반기업회계기준의 적용을 받지 않고 상호금융기관의신용사업회계처리기준을 적용을 받는데, 상호금융기관의신용사업회계처리기준 제25조에서 출자금은 자본에 포함된다고 명시하고 있다. 그러나, 농협 등 다른 유형의 상호금융기관과는 달리 신탁의 경우 출자금은 적기시정조치의 기준이 되는 순자본비율에 포함되지 않는다. 신탁의 경우 출자금이 제외된 데 대한 보완책으로 후순위차입금이 포함되나, 주로 부실조합의 임직원들이 퇴출을 피하기 위해 개인출자형식의 자본동원을 통하여 순자본비율을 높이는 임시방편 수단으로

8) 유럽협동조합은행들은 회계기준 때문에 가입탈퇴의 자유를 제한하는 추세이다(구정옥, 2005).

이용되는 경우가 많다(구정옥, 2011).

협동조합금융기관의 출자금은 자유로운 양도가 불가능하고 탈퇴 시 액면가로 환급되어 조합원들의 추가출자 유인이 낮다. 이 뿐만 아니라, 규모가 영세하고 단순 예대업무 위주로 운영되며 업무영역과 자금운용에 대한 규제가 많아 수익성이 낮아서 잉여금을 누적시키기도 쉽지 않다. 비영리조직으로서 평판리스크에 대한 우려도 수익성이 낮은 원인이다. 서민을 위한 비영리조직이라는 평판 때문에 차입자의 리스크가 높은 경우에도 그에 상응하는 이율을 부과하기가 쉽지 않기 때문이다. 협동조합으로서의 이러한 한계는 협동조합금융기관이 자본비율을 높이는 것을 어렵게 한다. 이처럼 단시일 내 자본 증대가 근본적으로 어려운 상황에서 감독기구가 무리한 자본비율 준수를 요구할 경우 고리스크, 고리의 자금운용, 규제회피나 기타 기회주의적 행동을 하게 할 가능성이 있으며, 경우에 따라서는 이로 인해 평판리스크가 악화되어 오히려 조합의 건전성을 해칠 수 있다.

(2) 중앙회

중앙회의 자본은 주로 회원의 출자금과 잉여금으로 구성된다. 우리나라 협동조합금융기관의 경우 중앙회가 협회기능 뿐 아니라 중앙은행의 역할, 사업기능도 수행하며, 회계는 일반회계와 신용사업회계, 공제사업회계, 예금자보호기금회계, 상환준비금회계 등 특별회계로 구분 계리된다.

모든 유형의 중앙회가 조합의 중앙은행으로서 상환준비금을 수령하며, 지급결제, 긴급유동성 지원, 조합여유자금의 수취와 투자 서비스 등 제공하는데, 회원조합들은 상환준비금과 자금결제를 위한 환담보, 수표담보 예치금 등은 중앙회에 의무적으로 예치하지만, 여유자금은 일정비율을 의무적으로 예치하도록 하는 곳도 있고(농협, 수협, 산림조합), 없는 곳도 있다.

전체적으로 조합의 자금수급 상황, 예대비율에 따라 중앙회 예치액이 변동하므로 잉여금도 그에 따라 영향을 받게 된다.

중앙회 신용사업의 운영방식은 각 협동조합유형별로 많이 다르다. 각 협동조합유형별로 감독기구가 달라서, 회원조합 외 불특정 다수인으로부터의 예금 수취 여부, 허용되는 업무영역 및 자금운용 방식 등에서 차이가 나며, 이로 인해 규제의 형평성 문제가 끊임없이 제기된다. 각 협동조합유형별로 차이는 있으나, 중앙회 신용사업은 대체로 단

기 예치금의 비중이 높고, 기타 자금조달 및 운용 규제로 중장기 투자비중 확대에 한계가 있어 수익성 제고에 한계가 있다. 중앙회 내부조직으로 신속하고 효율적인 투자의사 결정을 하는데 어려움이 있고, 고율이자 지급에 대한 회원조합들의 압력도 있을 수 있다. 중앙회의 재무건전성이 악화될 경우, 회원조합들의 최종대부자 역할을 하는 조직으로서 위상이 위축되므로, 이에 대비하여 내부유보를 통해 안정성을 강화할 필요가 있으나, 특별회계시스템의 한계, 수익성 제고의 한계 등으로 쉽지 않다. 이를 극복하도록 자금 조달 및 운용에 대한 규제완화가 필요한 것 같으나, 현재 각 중앙회 신용사업의 자산규모와 인력 등을 고려할 때 현 상태에서의 대폭적인 규제완화가 바람직한 것 같지는 않다. 규제완화 이전에 신용사업의 독립성 확보, 지배구조 개선, 인력 보강 등이 선행되어야 할 것으로 보인다. 미국, 독일, 캐나다 등 선진국 협동조합금융기관의 경우 협회기능과 사업기능이 완전 분리되어 별개의 조직으로 운영되는 곳이 많은 바, 이러한 방향도 장기적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

감독기구 입장에서는 회원조합들의 성과가 중앙회 자금에 영향을 미치고, 반대로 중앙회의 성과는 출자자이자 투자자인 회원조합들에게 영향을 미치므로 조합과 중앙회를 하나의 조직으로 보고 리스크를 통합관리할 필요가 있어 보인다.

3) 조합원들의 동질성, 제한된 활동구역 및 고객기반

외환위기 이후 모든 유형의 협동조합 상호금융기관에서 비조합원(또는 준조합원)의 조합이용이 허용되고 있으나 여전히 주된 고객은 조합원들로 타 금융기관에 비해 고객의 동질성이 높다. 각 조합의 활동구역이 제한되어 있고, 조합원들이 공통된 직업이나 또는 기타 유대관계를 가진 사람들로 구성되어 있어서, 지역이나 직장(또는 직업)의 경제상황에 의해 조합원들이 집단적으로 영향을 받을 수 있는 위험이 있다. 이에 더하여, 상호금융기관들의 고객기반이 대체로 신용도가 낮은 일반서민들이라 영향의 강도가 더 클 수 있다.

또한, 활동구역이 제한되고 업무규제가 많아 일반적으로 조합의 규모가 영세하다. 농협과 수협의 경우에는 적극적인 합병정책, 구조조정으로 2011년말 현재 조합 당 자산 규모가 각각 1,980억, 1,954억이 되었으나, 기타 상호금융기관의 경우에는 <표 6>에서 보는 바와 같이 매우 영세한 상황이다.

〈표 6〉 상호금융기관 유형별 1조합 당 자산규모

(2011년말 현재, 단위 : 억원)

농협	수협	산림조합	신협	새마을금고
1,980	1,954	331	519	631

직원 수가 너무 적어 직무 분리, 순환보직 등에 의한 내부건제가 어려운 조합들도 많다. 내부회계통제는 물론, 소수의 임직원이 여유자금 운용결정과 리스크관리를 동시에 수행하여 위험관리에 입각한 자금운용이 어려운 경우도 많다.

대체로 규모가 적을수록 조합원들 간에 유대가 깊을 뿐 아니라 직원과 조합원들 간에도 밀착된 조직문화가 형성되어 있는데, 내부건제시스템이 취약한 환경에서 조합원들과의 친밀한 유대관계와 온정주의는 금융사고의 개연성을 높일 수 있다. 영세하기 때문에 적정한 보수를 지급할 수 없어 유능한 금융전문인력을 채용하기 힘든 점도 위험요소이다. 특히, 자금운용인력의 전문성 부족으로 금융사고가 일어나는 경우가 많은 것으로 보인다.

한편, 조합 간 규모의 양극화가 점점 심화되는데, 대규모 조합과 소규모 조합 간 규모의 격차로 인해 리스크에 차이가 있음에도, 자본규제 등 규제감독기준이 일률적으로 적용됨으로써 과소 또는 과대 규제감독으로 인한 문제가 일어날 수 있다. 이러한 문제를 감소시키기 위해서는 자산규모에 따라 업무범위나 건전성 기준 등을 차등화하여 적용할 필요가 있어 보인다.

4) 협동조합금융기관유형별 상이한 감독기구 및 기관 수 과다

우리나라의 경우 설립목적, 조직구조, 자금조달/운용 패턴이 유사하지만 설립법이 서로 다른 협동조합형 금융기관들이 각기 다른 인가감독기구의 규제감독을 받으며 동일 권역에 다수 존재한다. 이에 따라 다른 나라와 달리 협동조합형 금융기관 간에 경쟁적 구조가 형성되어 있다. 각 기관의 설립법과 인가·감독기구는 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> 협동조합형 상호금융기관의 설립법과 인가·감독기구

구 분	설립법	주무부처			중간 감독기구
		경제사업	신용사업	공제사업	
신 협	신협법	금융위원회	금융위원회	금융위원회	신협중앙회
농 협	농협법	농림부장관	금감위 (건전성 감독에 한정)	농림부장관	농협중앙회
수 협	수협법	해양수산부장관		해양수산부장관	수협중앙회
산림조합	산림조합법	산림청장		산림청장	산림조합중앙회
새마을금고	새마을금고법	행정자치부장관			새마을금고 중앙회

자료 : 김홍범(2010) <표 IX-5> 재인용. 일부내용 수정.

Munkner(2010)는 한국의 협동조합금융기관들에 대해 각 기관이 각각 중앙은행 역할을 하는 신용사업, 연수원, 예금보험기금, 전산처리시설을 갖고 있는 것은 사회적으로 큰 코스트가 된다고 지적한다. 무엇보다도 협동조합금융기관 간 상이한 감독체제⁹⁾는 규제 아비트리지와 규제관용 등의 문제점을 발생시킨다. 동질적인 협동조합금융기관 간 상이한 감독체제로 인한 규제아비트리지와 규제관용 등의 문제점과 감독제도 일원화 필요성에 대해서는 여러 연구에서 지적되었다(정찬우, 2006, 2008; 김홍범, 2010; 이건호, 2010; 박창균, 2012). 박창균(2012)은 장기적으로는 상이한 법령을 통합하여 포괄적 감독권을 금융위로 일원화하는 것이 바람직하지만, 현실적 어려움을 감안하여 인허가 및 퇴출은 관할부처가 담당하되 최소한 건전성 감독만은 금감위/금감원으로 단일화하는 체제를 확립할 것을 주장하기도 하였다.

1994년 미국의 법인신협에 대한 의회청문회에서 한 의원은 州인가감독기구의 감독기준이 각기 상이하야 감독기준이 느슨한 州로 자금이 몰린 것도 1980년대 S&L사태의 한 원인이었다고 말하며, 州인가로 설립된 법인신협들에 대한 감독을 일원화할 것을 주장하였다(United States Congress, 1994).

9) 김홍범(2010)은 신협과 새마을금고의 건전성 감독의 차이를 8개 세부부문으로 구분하여 상세히 비교함.

우리나라의 경우 협동조합 상호금융기관 수의 과다도 리스크를 높이는 요인인 것으로 보인다. 농협, 신협, 농협, 산림협, 새마을고가 근접한 지역에 밀집되어 있으면서 서로 과당경쟁을 하며 영세성을 벗어나지 못하고 있다(김준경·구정옥 2010). 특히 농어촌지역의 경우 인구감소로 잠재조합원이 거의 소진된 곳이 많으며, 조합원들 상당수가 다중조합원, 다중 채무자이다. 조합들이 경쟁에 쫓겨 수신금리를 과도하게 올리거나 리스크가 높은 운용을 하는 등 무리한 경영을 하는 것도 문제이지만, 각각 인가법과 감독기관이 다르다 보니, 경쟁상 불리하게 작용하는 협동조합적 특성이 경쟁적으로 완화되어 협동조합금융기관으로서의 정체성도 모호해지는 경향도 있는 것으로 보인다.

IV. 요약 및 규제감독에 대한 함의

협동조합원칙에 따라 조직, 운영되는 비영리 협동조합금융기관은 주식회사형 은행과는 다른 독특한 특성을 가지고 있으며, 조직문화도 상이하다. 외환위기 이후 금융개혁 과정에서 상호금융기관들의 협동조합적 특성이 많이 약화되기도 했으나, 여전히 한국의 5개 상호금융기관들은 조직구조와 운영방식, 조직문화, 임직원의 마인드 등에서 협동조합적 특징을 유지하고 있다. 이러한 특징들은 협동조합형 상호금융기관들에게 특유한 리스크를 발생시킨다.

본 연구는 우리나라 협동조합형 상호금융기관들의 협동조합적 특징을 소유 및 지배구조, 출자금 특성 및 자본구조, 조합원들의 동질성, 제한된 활동구역 및 고객기반, 상이한 감독기구와 기관 수 과다 등으로 구분하고 이러한 특징으로 인한 리스크를 고찰하였다.

우리나라의 5개 상호금융기관들은 설립법이 각기 다르고 감독기구가 상이하여 각 기관마다 갖고 있는 협동조합적 특징들이 다소 다르다. 우리나라의 경우 협동조합금융기관들이 서로 경쟁하면서 어느 한 기관에서 경쟁에 불리한 특징이 완화되면 타 기관이 형평성을 근거로 완화를 요구하면서 협동조합적 특징들이 변화되어 온 면이 없지 않다. 협동조합적 특징이 완화되었음에도 불구하고, 여전히 우리나라의 모든 협동조합금융기관은 조직구성원들 간 일체감 형성과 상호작용을 중시하고 의사결정에 있어 1인 1표 원칙을 고수하는 등으로 인해 내부지배구조가 취약하며, 중앙회에 협회·감독·사업기

능이 통합되어 있음으로 인해 외부지배구조도 취약하다. 양도불가하고 탈퇴 시 액면가로 환급되는 출자금과 취약한 영업기반과 비영리조직으로서의 특성으로 인한 잉여금 누적의 어려움은 자본증대를 어렵게 하여, 감독기구가 급속히 무리한 자본비율준수를 요구할 경우 오히려 역효과를 유발할 수 있다. 또한 비조합원/준조합원의 조합이용을 허용함에도 여전히 높은 조합원들 간 동질성, 제한된 활동구역 및 고객기반은 집중리스크(concentration risk)를 높이는 요인이다.

단위조합의 취약점을 보완하고 규모의 경제를 실현하기 위해 각 협동조합 유형별로 네트워크연합조직(중앙회)을 조직하고 있으나, 중앙회도 협동조합 방식으로 조직되고 운영되어 협동조합 조직 특유의 내재적 리스크가 존재한다. 우리나라의 경우에는 특히 각 협동조합중앙회가 협회기능, 감독기능, 사업기능을 모두 수행하기 때문에 각 기능 간 이해상충 문제가 발생할 소지가 크다.

중앙회가 조합의 중앙은행으로서의 역할, 여유자금의 수취 및 운용 기능을 수행함에 따라 조합과 중앙회의 재무리스크와 수익성은 매우 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 각 협동조합금융기관 감독기구는 단위조합들 상호간, 조합 및 중앙회 간 자금흐름과 연계 관계를 파악할 필요가 있으며, 모든 조합과 중앙회를 하나의 조직으로 보고 리스크를 평가하고 감독할 필요가 있어 보인다. 조합과 중앙회의 관계는 지배구조로도 얽혀 있으며, 이로 인한 문제점도 규제 감독시 주의해야 할 부분이다.

독일 협동조합은행, 라보뱅크, 크레딧아그리콜 등 선진국 협동조합금융기관의 경우 단위조합 수준에서는 금융에 대한 전문지식이 부족하더라도 운영이 가능하도록 운영상 중요한 의사결정과 리스크를 가능한 상위 단계로 이전하고, 상위단계는 일반금융시장에서 상업은행과 경쟁이 가능하도록 대형은행 그룹화 되는 과정을 밟아 왔다. 2007~2008 글로벌 금융 위기시 전 세계적으로 단위조합은 큰 영향을 받지 않은 반면, 상위단계는 타격을 받은 곳이 많다. 이는 상위단계 사업조직의 경우에는 단위조합과는 다른 규제감독이 필요함을 시사한다. 실제로 선진국의 경우 상위단계 협동조합금융기관들은 은행감독당국에 의해 규제감독을 받든 또는 협동조합금융전문 감독기구에 의해 규제감독을 받든 은행과 거의 유사한 방식과 수준으로 규제 받아왔으며, 이러한 경향은 글로벌 금융위기 이후 더욱 심화되었다.

현재 우리나라의 상황을 보면, 각 상호금융기관유형별로 정도의 차이는 있으나 회원조합들이 대체로 영세하여 이들의 리스크관리 및 자금운용 역량 보완을 위해, 중앙회의

신용사업은 강화를 해야 할 것으로 보이며 이를 위해 자금 조달 및 운용에 대한 규제완화가 필요해 보인다. 하지만, 그 이전에 신용사업의 독립성 강화, 지배구조 개선, 전문인력 보강 등 제도정비가 선행되어야 할 것이다.

한편, 우리나라의 경우 설립법만 다를 뿐 동일한 이념과 운영방식, 고객기반이 같은 협동조합금융기관들이 각기 다른 법의 규제감독을 받으며, 근접한 지역에 밀집되어 있다는 자체가 큰 리스크요인이다. 많은 연구자들이 지적하였듯이, 상이한 감독체제로 인한 규제아비트리지와 규제관용 문제를 해결하기 위해서는 규제감독기관을 단일화할 필요가 있어 보이고, 또한 협동조합 간 협동을 통한 조정이 필요해 보인다.

협동조합형 상호금융기관들이 건전하고 안정적인 성장을 하면서 서민금융기관으로서의 본연의 역할과 기능을 하도록 하기 위해서는 협동조합금융기관으로서의 리스크 특성을 반영한 규제감독 체제가 필요하며, 이런 면에서 협동조합금융기관의 규제감독에 대한 노하우가 축적될 수 있도록 장기적으로 독립된 전문감독기구 설립을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

현재 전 세계적으로 협동조합금융기관에 대한 감독은 은행감독기구에서 하는 나라, 모든 유형의 협동조합을 감독하는 기구나 부서에서 하는 나라, 협동조합금융기관전문 감독기구에서 하는 나라로 크게 분류할 수 있다. 독일, 오스트리아, 프랑스 등 대부분의 선진 유럽국가들은 은행감독기구가 협동조합금융기관에 대한 감독을 맡으며 연합회를 보조감독기구로 이용한다. 모든 유형의 협동조합을 감독하는 기구가 협동조합금융기관을 규제감독하는 나라들은 인도, 말레이시아, 볼리비아, 에쿠아도르, 탄자니아 등 대부분 저개발국이다. Poprawa(2009)는 지난 50년간의 경험을 볼 때, 대부분의 이러한 협동조합전문 감독기구들이 금융협동조합에만 초점을 두기 보다는 농업, 주택, 생산 등 다양한 목적을 가진 여러 협동조합들을 장려하는데 보다 많은 관심을 두다 보니, 자금 부족으로 인하여 필요한 금융전문인력을 유치하는데 어려움을 겪었다고 말한다. 한편, 협동조합금융기관전문 감독기구에서 감독을 하는 대표적인 나라는 미국이다. 미국의 경우 신용협동조합은 금융시장에서 유일한 협동조합금융기관으로, 독립된 연방정부기구에 의해 규제감독을 받으며, 세제혜택을 받는 대신 정부의 서민금융정책에 협조해야 할 의무가 있다. 우리나라의 협동조합금융기관들이 개별적으로 보면 규모가 크지 않지만, 5개 기관을 모두 합하면 전체 금융시장에서 차지하는 비중이 적지 않기 때문에 협동조합금융기관전문 감독기구를 설치할 경우 금융시장의 안정적 발전과 서민금융 정책

수행에 도움이 될 것으로 보인다. 무엇보다도 현재 다기화된 감독기구들이 단일화 될 수 있는 계기가 되지 않을까 생각된다.

참 고 문 헌

1. 구정옥, “국제회계기준 도입이 협동조합금융기관 회계에 미친 파급영향 및 주요쟁점”, 『한국협동조합연구』, 29(3), 2011, pp. 27-50.
2. 구정옥, 『신용협동조합의 자본규제와 건전성 강화방안』, 2011년 신협발전 세미나 자료, 신용협동조합중앙회, 2011.
3. 금융감독원, 상호금융기관의 신용사업회계 처리기준, 2010, <http://acct.fss.or.kr>.
4. 김동환 · 정찬우, 『서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할』, 한국금융연구원 금융 VIP시리즈, 2010.
5. 김준경 · 구정옥, “금융기관의 자금중개기능 효율화”, 『글로벌 금융위기 이후 한국 경제의 발전방향』, KDI, pp. 268-317.
6. 김홍범, “신용협동기구 감독제도의 개선방안”, 『신협선진화를 위한 과제연구』, KDI국 제정책대학원, 2010, pp. 287-345.
7. 박창균, 『서민금융의 현황과 정책과제』, 2012년 한국재무학회-한국금융연구원 공동 심포지엄 자료, 2012.
8. 새마을금고법, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=110945&efYd=20110909#0000>
9. 새마을금고중앙회, <http://www.kfcc.co.kr>.
10. 신용협동조합법 및 관련규정, <http://law.fss.or.kr/kor/lms/index.jsp>.
11. 신용협동조합중앙회, 『신협통계』, 2011.
12. 신용협동조합중앙회, 『한국신협운동 50년사』, 2010.
13. 이건호, 『서민금융과 금융시스템: 서민금융공급시스템의 중장기 정책과제』, KIF금융리포트, 2010.
14. 이상호, 『참된 용기는 희망을 낳고』, 도서출판 덕산기획, 2003.
15. 정찬우, “상호금융기관 감독제도 개선방향”, 『주간 금융브리프』, 17(4), 2008.
16. 정찬우, “서민금융 정책의 방향”, 『바람직한 서민금융시스템의 모색』, 한국금융연

구원 토론회 보고서, 2010a.

17. 정찬우, 『예금수취 비은행금융회사 발전방향』, 한국금융연구원 정책조사보고서, 2010b.
18. 조성욱, “신용협동조합의 지배구조 문제점과 개선방안”, 『신협선진화를 위한 과제 연구』, KDI국제정책대학원, 2010, pp. 53-72.
19. 한국금융연구원 · The World Bank · 매일경제, 『서민금융의 지속적 발전과 심화 Sustainable Growth of Social & Micro Finances in Changing Times』, 국제회의 자료, 2011.
20. 한국농촌경제연구원, “농촌발전을 위한 농업협동조합운영”, 『2011 발전경험 모듈 화사업 보고서』, 기획재정부 · KDI정책대학원, 2011.
21. Aschhoff, G. and E. Henningsen, 『The German Cooperative System: Its History, Structure and Strength』, DG Bank, Frankfurt 1996.
22. Burger, A. E. and T. Dacin, 『Field of Membership: An Evolving Concept, Filene Institute』, Madison 1991.
23. Cuevas, C. E. and K. P. Fischer, 『Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation and Supervision』, World Banking Working Paper, No. 82, 2006.
24. Fonteyne, W., 『Cooperative Banks in Europe- Policy Issues』, IMF Working Paper, International Monetary Fund, 2007.
25. Founanou, Mathurin and Ratsimalahelo, Zala, Regulation and supervision of microfinance institutions: an example of cooperative credit society, 2012, Universite Gaston Berger, Senegal, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de>.
26. Grosskopt, W., H. Munkner, and R. Gunther, 『Our Co-op』, Frankfurt 2010.
27. Guinnane, T. W., “Cooperatives as Information Machines: German Rural Credit Cooperatives 1883~1914”, 『The Journal of Economic History』, 61(2), 2001, pp. 366-389.
28. Kramer, J. W., 『Co-operatives as Actors in a Market Economy』, Institut fur Genossenschaftswesen an der Humboldt Universitat, Berlin 2000.
29. Poprawa, Andrew, “Regulation and Legislation of Cooperative Banks and Cre-

- dit Unions”, Paper prepared for United Nations Expert Group Meeting on Cooperatives, 2009.
30. Raiffeisen, F. W., 『The Credit Unions』, CUNA International, Inc., Madison 1970.
31. Stiglitz, J., “Peer Monitoring and Credit Markets”, 『World Bank Economic Review』, 4(3), 1990, pp. 351-366.
32. United States Congress, 『Financial Condition, Investment Practices, and the Board Composition of Corporate Credit Unions: Hearing before the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, One Hundred Third Congress, Second Session, October 6, 1994』, Washington DC 2011.

원고접수일 : 2012년 11월 13일
심사완료일 : 2012년 12월 5일
게재확정일 : 2012년 12월 16일