
국내 공제산업의 배당에 관한 탐색적 연구

(An Exploratory Study on Dividend Policy in Domestic Mutual Benefit Service Organizations)

김정주* · 김명규**
Jeongju, Kim Myungkyu, Kim

<국문초록>

공제사업이란 일반적인 민영보험과 유사한 기능을 수행하면서도 일반적인 금융감독이 배제되고 있는 사업영역을 말하며, 공제사업을 수행하는 조직들을 공제사업조직이라고 부른다. 국내에서는 각 산업부문에 속한 공제사업조직들이 약 90여개에 이르며, 각 산업에 속한 사업자들을 조합원으로 하여 이들에게 보증·공제 등 금융서비스를 제공하는 중요한 금융인프라의 하나로 기능하고 있다. 그런데 이들은 체계적인 감독체계가 부재한 상태에서 내부 운영과 관련한 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것으로 알려져 있는데 본 연구는 이들의 문제점들 중 하나인 이들의 배당을 연구소재로 하고 있다.

본 연구에서는 협동조합에서의 배당 문제에 관한 선행연구들의 내용과 최근에 진행되고 있는 IAIS의 공제사업조직들에 대한 규제 논의, 그리고 관련 실무자들에 대한 설문조사 결과를 토대로 이들의 배당방식에 대한 외부적 규율 강화의 필요성과 함께, 그에 대한 규제 개선 방향을 도출제시하고 있다.

※ 국문 주제어 : 공제사업, 공제사업조직, 배당, 규제개선, IAIS

* 제1저자, 한국건설산업연구원 인프라금융연구실 연구위원, 행정학 박사

** 교신저자, 목원대학교 금융보험부동산학과 교수, 경영학 박사

투고일: 2020. 07. 27. 심사일: 2020. 08. 10. 게재확정일: 2020. 08. 20.

I. 서론

보험이란 “위험보장을 목적으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약”으로 정의된다.¹⁾ 이러한 보험은 운영주체에 따라 크게 사회정책적인 입장에서 개별 법률에 따라 국가나 지자체 등이 운영하는 ‘공영보험’과 민간사업자가 영리추구를 목적으로 운영하는 ‘민영보험’의 두 가지로 구분할 수 있다. 그런데 민영보험업과 유사한 기능을 수행하면서도 「보험업법」의 적용이 배제되고 있는 영역이 존재하는데, 이러한 영역을 흔히 ‘유사보험업’ 또는 ‘공제사업’ (이하 ‘공제사업’으로 통일)이라고 부른다. 공제사업은 통상 공제사업조직이 자신에게 가입한 조합원들을 대상으로 민영보험상품과 유사한 내용의 공제 또는 보증상품을 제공하는 것을 주된 사업내용으로 하며, 공제사업을 통해 제공되는 이들 보험상품은 민영보험상품과 동일한 보험원리에 따라 설계된다.²⁾ 하지만 공제상품은 운영주체와 가입대상, 운영목적, 감독체계 등의 측면에서 민영보험과는 상이한 특징을 가지고 있고, 특히 규제수준의 측면에서서는 일반 민영보험에 비해 강도가 약하거나 미비한 측면이 있다.³⁾

그런데 국내 공제사업조직들은 소유·지배구조가 가진 문제점과 비체계적인 감독시스템으로 인해 이들 기관의 운영방식에 있어 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 아직까지 국내에서 이들의 현황에 대해서 조차 체계적인 조사나 관리가 이루어지지 못하고 있고, 특히 내부 운영방식에 관해서는 충분한 자료가 공개되지 않고 있어 이들에 대한 연구는 극히 부족한 상태다. 다만 2000년대 중반 이후 공제사업조직들이 민영보험사들과 경쟁구도를 형성하기 시작하자, 양자 간 규제 차익을 줄여야 한다는 주장이 보험업계를

1) 「보험업법」 제2조제1호 참조

2) 공제상품은 다수의 경제주체가 각출금을 부담하고 경제적 재해를 제거 또는 경감하는 집단적 위험분산 기능을 가지고 있다는 점에서 보험업과 동일한 원리가 적용된다.(김경환·박정희(2014)를 참조)

3) 오영수 외(2011) 참조

중심으로 제기되면서, 이들에 대한 관심이 점차 커지고 있다.

본 연구에서는 이러한 공제사업조직과 관련해 이들 조직의 지급여력 확보 측면에서 중요한 이슈의 하나인 ‘배당’을 연구 소재로 하고 있다. 참고로 국내에서는 다수의 공제사업조직들이 개별 법률에 근거해 공제사업을 수행하고 있는데, 조합원이 출자한 조합이라는 조직의 특수성으로 인해 배당에 대한 법적 규제가 미비한 상태에서 상당수의 조합들이 배당을 실시하지 않고 있는 것으로 확인된다. 또한 배당을 실행하고 있는 조직의 경우에도 그 배당방식이 협동조합에 관한 일반법인 「협동조합 기본법」에서 규정하고 있는 배당방식과 차이가 있고, 일부 조직에서는 지배구조의 문제로 인해 과도한 배당이 이루어지는 문제가 발생하고 있는 것으로 확인된다. 하지만 그 동안 이러한 문제에 관심을 두고 수행된 연구는 발견하기 어렵다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 국내 공제사업조직들의 배당방식에 관한 규제정책적 관점에서의 문제점을 확인하고 그에 대한 개선방향을 모색해 보고자 하였다. 다만 본 연구의 수행과정에서 공제사업자의 배당에 관한 선행연구를 거의 발견하기 어려웠고, 공제사업자들의 내부 운영방식에 대한 제한된 정보 접근성으로 인해 국내 공제사업자들의 배당제도 운영방식에 대한 포괄적인 조사와 분석을 진행하는 데에는 어려움이 있었다, 따라서 본 연구를 공제사업조직들의 배당을 주제로 한 탐색적 연구의 하나로 이해할 필요가 있음을 미리 언급해 둔다.

II. 선행연구의 검토

배당이란 기본적으로 기업이 영업활동을 통해 얻은 이익 중 일부를 주주에게 배분하는 행위를 말한다. 그런데 배당은 단순히 당해 연도에 발생한 이익규모에 의해서만 결정되는 것은 아니며, 배당을 실행하는 기업의 지배구조와 밀접하게 관련이 있다. 또한 배당은 주주와 외부 투자자들에게 기업의 재무적 성과에 관한 정보를 제공하는 활동이며, 동시에 이익의 내부 유보를 통한 미래 투자기회

를 일정부분 포기하는 행위이기 때문에, 기업의 가치에 영향을 미치는 중요한 재무적 의사결정행위다.⁴⁾

하지만 서론에서도 언급한 바와 같이 기존 연구 중 공제산업 부분에서의 배당을 주제로 해 수행된 연구를 확인하기는 어렵다. 이들의 배당에 관한 논의가 일부 포함된 문헌에서도 공제산업이 가진 운영상의 특수성으로부터 배당에 관한 다소 추상적인 수준에서의 방향을 제시하는 경우가 대부분이다. 그 이유는 이들의 배당이 일반 투자자들의 이익과 관련되는 것이 아니기 때문에 이에 대해 외부의 관심이 적었고, 동시에 공제사업조직이 조합원들의 자율조직이기 때문에 어떤 외부적 규율의 필요성 자체가 논란이 될 수 있었기 때문인 것으로 생각된다.

하지만 최근 전 세계적으로 보험감독 및 규제에 관한 권위 있는 원칙들을 제시하고 있는 ‘국제보험감독자협회’ (The International Association of Insurance Supervisors, 이하 ‘IAIS’)가 2007년부터 세계은행 안에 설치된 전 세계의 금융포용성 강화를 위한 국제협력단체 CGAP(Consultative Group to Assis the Poor)와 함께 전 세계 국가들에서 운영되는 미소보험(Microinsurance) 기관들에 대한 연구를 진행해 오고 있고, 2009년부터는 연구의 범위를 넓혀 민영보험사가 아니면서 미소보험을 제공하는 상호회사(Mutuals), 상호부조조직(Mutual Benefit Organizations), 협동조합(Cooperatives), 친목단체(Friendly Societies) 등을 ‘Mutual, Cooperatives and other Community-based Organizations’ (이하 ‘MCCOs’)라고 규정한 뒤, 이들에 대한 규제 가이드라인을 만드는 작업을 최근까지 진행해 오고 있다.⁵⁾ 그리고 동 가이드라인의 내용 속에서 MCCOs를 대상으로 한 자본금에 관한 외부적 규율에 관한 논의를 일부 확인할 수 있다. 따라서 이하에서는 먼저 공제사업자 조직들의 일반적 특징에 관한 기존 연구들에서의 논의와 함께 이들에 대한 IAIS의 규제 논의를 살펴봄으로써, 국내 공제산업 부분의 배당문제를 어떻게 바라봐야 하는지에 대한 단서를 찾아보고자 하였다.

4) 김성민(2014) p.2 참조

5) 이에 관해 좀 더 자세한 내용은 IAIS(2010), IAIS(2016)의 내용을 참고할 수 있으며, IAIS에서 최근에 개발한 공제사업조직에 대한 규제원칙들은 다음 절에서 보다 상세히 언급하기로 한다.

1. 공제사업조직의 특징에 관한 검토

공제사업은 기본적으로 회비를 납부했거나 또는 출자를 한 회원(또는 조합원)들을 대상으로 이루어지는 사업이다. 때문에 공제사업을 수행하는 주체들은 조합원을 대상으로 활동을 하는 ‘협동조합’(cooperatives)과 유사한 형태를 가지고 있고, 경우에 따라서는 협동조합이 조합원의 이익을 위한 경제사업의 하나로 공제사업을 영위하는 경우도 존재한다. 그런데 이러한 협동조합의 특수성과 연계해 이들 조합의 배당문제를 다룬 기존 연구들이 일부 존재한다. 따라서 공제사업조직의 배당 문제를 협동조합에 관한 기존 논의의 연장선상에서 살펴보는 것이 가능하다.

우선 국제협동조합연맹(International Co-operative Alliance, 이하 ‘ICA’)에서는 협동조합을 “공동의 경제-사회-문화적 필요와 열망을 충족시키기 위해 민주적으로 통제되는 공동 소유의 기업 설립을 통해 자발적으로 모인 사람들이 만든 기업”⁶⁾으로 정의하고 있는데, 그 핵심적인 특징은 ‘비영리성’과 ‘조합원들에 의한 민주적 의사결정’(특히 ‘one member one vote’)이라고 할 수 있다. 협동조합이 가진 이러한 특징은 ICA가 1995년에 처음 제시한 7가지 원칙에서도 확인된다.

6) ICA가 1995년에 채택한 「The Statement on the Co-operative Identity」에서는 협동조합의 정의를 “Co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise.” 라고 규정했으며, 현재까지 동 정의는 그대로 유지되고 있다.(자세한 내용은 ICA(1995) 및 ICA 홈페이지 참조)

<표 1> ICA에서 제시하고 있는 협동조합의 기본원칙

구 분	내 용
자발적, 개방적인 회원제 (voluntary and open membership)	- 조합의 서비스를 받고자 하고 또 그에 따른 책임을 부담할 수 있는 모든 개인이 (성적, 사회적, 인종적, 정치적, 종교적 차별 없이) 조합원 자격을 획득할 수 있음
회원에 의한 민주적인 통제 (democratic member control)	- 조합은 정책 및 의사결정과 관련해 조합원들로부터 통제를 받으며, 조합원들에게 1인 1표(one member one vote)가 부여됨 - 조합원의 대표로 선출된 사람은 조합원들에 대해 책임을 짐
회원들의 경제적 참여 (member economic participation)	- 조합원들은 조합의 자본형성에 공평하게 기여하며, 형성된 자본에 대해서는 민주적인 방식으로 조합원들이 공동으로 통제하게 됨. - 형성된 자본으로부터 발생하는 잉여수익은 유보(reserve), 조합과의 거래 정도에 따른 조합원への 이익분배, 기타 조합의 발전과 관련해 전체 조합원으로부터 승인받은 명목으로만 지출이 가능함
자주성과 독립성 (autonomy and independence)	- 조합은 조합원으로부터 통제를 받는 자율조직으로서 외부의 정부나 금융기관 등과의 거래 시 조합원들의 승인을 받아야 하며, 해당 거래는 조합의 자주성과 독립성을 침해하지 않는 것이어야 함
교육, 훈련, 정보 (education, training and information)	- 조합은 조합의 대표, 조합원, 조합원이 고용한 피고용인들에게 교육과 훈련의 기회를 제공함 - 조합은 외부에 조합의 본질과 조합운영이 가진 사회적 편익에 대해 정보를 제공해야 함
협동조합 간의 협력 (cooperation among co-operatives)	- 조합은 조합원들이 범지역-국가-국제적으로 활동함으로써 조합의 역할과 기능을 강화하는데 가장 효율적으로 도움을 주어야 함
지역사회에 대한 관심 (concern for community)	- 조합은 조합원의 필요 외에도 조합원이 인정한 정책들을 통해 조합이 속한 지역사회의 지속가능한 발전에 기여해야 함

출처: ICA(1995) 내용을 해석해서 정리

그런데 협동조합은 기본적으로 비영리조직이고, 조직의 지배구조를 (일부) 조합원이 형성하게 되며, 동시에 조합원들이 해당 조합의 영업 대상이 된다는 점에서,⁷⁾ 협동조합의 배당문제를 단순히 ‘주주와 경영자 사이의 이해관계’라는 관점 그리고 ‘한 기업의 배당정책은 영리기업인 기업의 가치를 높이기 위한 재무적 의사결정’이라는 관점에서만 접근하기 어려워진다. 실제로 일부 선행연구들을 살펴보면 협동조합의 지배구조가 가진 특성과 그로 인한 조직운영상의 특수성에 관한 언급들을 다수 발견할 수 있다.

가령 Chaddad and Cook(2004)는 협동조합에서는 조합원들 간 이해 상충으로 인해 의사결정과정 측면에서 비효율성이 일반적인 기업에 비해 높을 가능성이 크다는 점을 지적한다. Cook(1995)은 조합에서는 누가 얼마나 지분에 참여하는지에 상관없이 ‘one member, one vote’라는 의사결정방식이 적용되고, 사업으로부터 발생한 이익의 배분 측면에서 형평성이 강조됨으로써, 출자금액이 큰 조합원과 그렇지 않은 조합원 사이에 “누가 조합의 소유자이며, 누가 조합을 통제하고, 누가 조합이 수행하는 사업으로부터 발생하는 편익을 많이 더 가져가는가”를 두고 갈등이 발생하게 되는데, 이러한 ‘선호의 이질성’ (heterogeneity in preference)과 조합의 자산에 대한 ‘모호하게 정의된 재산권’ (vaguely defined property rights)이라는 상황적 요소가 결합되어, 일부 조합원들이 전략적 행동을 통해 과도한 배당 등을 통해 자신들의 사적인 이익을 극대화하는 ‘이해의 발산’ (divergence of interest) 현상이 발생할 수 있다고 하였다. 또한 Milgrom and Roberts(1990)는 조합이 이러한 문제점을 완화하고 조합을 유지하기 위해 많은 통제비용(control costs)을 부담하게 됨을 언급하였다. 참고로 이러한 문제의 심각성 정도는 협동조합의 생애주기에 따라 달라지는데, Staatz(1987)는 조합의 규모가 작은 초기에는 조합원들이 스스로의 이익을 보호하기 위해 조합의 역할을 강화해나가야 하는 상황이어서 이러한 선호이질성이 크게 문제되지 않으나, 시간이 경과해 시장 내에서 조합의 기능이 커지고, 영업범위가 비조합원으로까지 확장됨으로써 조합 내부의 이해관계가 점점 복잡해지면서 이러한 문제

7) 이와 관련해 김정주(1992)는 협동조합을 ‘user-owned and user-controlled organization’ 이라고 표현한 바 있다.

가 본격적으로 대두된다고 지적한다.

이처럼 협동조합은 지배구조의 형성이 일반 기업과는 다르고, 그로 인해 배당과 관련해 조합원들 사이에 이해가 서로 상충되는 상황들이 발생하면서 과도한 배당을 통해 조합원 공동의 재산이 일부 조합원에게 유출되는 경우가 발생할 수 있다. 그런데 만약 협동조합이 자신이 영위하는 사업으로부터 발생하는 수익을 과도하게 일부 조합원들에게 유출할 경우, 조합의 자본금이 줄어들면서 사업을 통한 전체 조합원들에게로의 혜택의 배분이 축소될 가능성도 있다. 때문에 협동조합의 배당과 관련해서는 일정한 원칙이 필요해지는데, 이와 관련해 협동조합 존립목적에 비추어 일반 기업과는 차별화된 배당의 원칙을 모색한 일부 연구들을 발견할 수 있다.

대표적으로 Phillips(1953)의 연구를 들 수 있는데, 그는 협동조합이 누구를 위해 이익을 제공하는가에 대해 ‘수직적 통합’의 논리를 적용, 조합원은 자신이 조합에 제공하는 기여도에 비례해 이익을 반환받아야 하고, 협동조합의 지배구조 역시 조합원의 조합 사업 이용 정도에 비례해 결정되어야 한다고 주장하였다. 참고로 조합원들에 대한 조합의 이익 배분에 관해서는 Phillips(1953) 이전 시점부터 논의가 이루어졌던 것으로 보이는데, 이는 ICA가 이미 1937년에 발표한 “협동조합 조직의 핵심적 원칙”(Essential Principles of Co-operative Organizations) 안에 “출자자에 대한 이익분배 제한”(Limited Interest on Shares)과 “이익의 전체 조합원에게의 원칙적 귀속과 조합원들 사이의 공평한 배분”(Return of Surplus to Members)이 명시된 사실로부터도 유추할 수 있다.⁸⁾ 한편 국내에서는 류진춘·황찬영(2003), 황찬영·류진춘(2004), 김위상(2005)의 연구가 대표적인 연구이다. 먼저 류진춘·황찬영(2003)은 협동조합이 조합원의 출자금을 자본으로 해 영위하는 사업을 조합원이 이용하는 것에 목적을 두고 있지, 출자에 대한 높은 배당을 목표로 하지 않으며, ‘조합원=소유자≈이용자’라는 협동조합의 원리를 고려했을 때 출자배당을 제한해야 한다고 주장하였다. 황찬영·류진춘(2004)은 다시 2003년 자신들의 논문과 유사한 맥락에서 협동조합이 높은 배당을 목표로 사업을 추진할

8) 좀 더 자세한 내용은 Axworthy(1977)의 내용을 참조할 수 있다.

경우 오히려 조합원에게 손해를 끼칠 수 있으므로, 사업을 통해 얻은 잉여금은 조합사업의 이용실적 내지 출자지분에 비례하여 배당해야 한다고 주장하였다. 김위상(2005)은 협동조합의 잉여금이 주식회사의 이익과는 그 발생의 원인과 결과가 다르다는 점을 지적하면서, 조합원이 불입한 출자액에 대한 재무적 보상 그리고 조합원 출자 장려를 위해 시장이자율 수준의 출자배당을 하는 것은 필요하나, 기본적으로 협동조합의 배당원칙은 조합원이 조합의 사업 이용도에 따라 잉여금을 반환하는 일명 ‘이용고 배당의 원칙’ (patronage refund principle)이 적용되어야 한다고 지적하였다.

결국 이러한 선행연구의 논의 내용으로부터 협동조합 배당 문제는 거버넌스의 특징으로부터 발생하는 이들 조직의 경영불안정성을 완화하는데 초점을 맞춰 논의가 이루어졌으며, 이는 기업 내·외부에 이미 운영통제장치가 마련되어 있는 상태에서 기업의 가치 극대화를 위한 투자정책 및 자본조달정책의 관점에서 논의가 이루어져 온 민영기업에서의 배당문제와는 차원이 크게 다름을 알 수 있다.⁹⁾

2. IAS의 공제사업조직에 대한 규제 논의 검토

해외 국가들 중에서는 협동조합을 포함한 상호부조조직들에 대해 배당 금액의 한도나 배당률에 대한 제한을 두고 있는 경우들이 있고, 조합 자본의 건전성을 유지토록 하기 위해 여러 가지 세제측면에서의 지원도 행하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾ 또한 일부 사업조직의 경우 조합원을 넘어 일반 개인 또는 기업을 대상으로 사업을 수행하는 사례들이 존재하는데, 이는 국내에서도 종종

9) 기업지배구조와 배당정책 사이의 관계에 대해서는 배당신호이론(dividend signalling theory)와 대리인이론(agency theory) 등이 존재한다. 배당신호이론에서는 배당이 기업성과에 대한 경영자의 사적 정보를 시장에 전달하는 수단으로 활용되며, 배당이 늘어날 경우 투자자들은 향후 기업으로의 현금유입이 증가할 것이라는 신호를 받게 된다고 한다. 그리고 대리인이론에서는 배당 지급이 주주와 대리인인 경영자 사이의 대리인 문제를 완화하기 위한 수단으로 활용되며, 적절한 배당이 이루어질 경우 경영자와 주주 사이의 이해갈등을 완화하는 효과를 가진다고 한다. 결국 기존 이론들에서 일관적으로 제시하는 내용은 기업지배구조가 건전한 경우 배당정책 역시 기업의 가치를 상승시키는 방향으로 수립·집행된다는 것이다.(좀 더 자세한 내용은 이장우 외(2011) 등 기존 문헌의 내용을 참고할 수 있다.)

10) 공제사업조직에 대한 해외 국가들의 규제 사례에 관해서는 오영수 외(2011), 손원익 외(2013) 등의 내용을 참고할 수 있다.

발견되는 현상이다. 결국 협동조합 더 나아가 공제사업조직이라고 하더라도 순수하게 조합원들만의 자율적 조직으로 보기 어려운 경우들이 존재하기 때문에, 정부차원에서 이들에 대해 규제 또는 지원책을 마련해야 하는 경우가 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

한편 IAIS는 앞서 언급한 바와 같이 ‘MCCOs’로 명명하면서, 그 속에 상호조직(mutuals), 상호부조조직(mutual benefit organizations, 조합(cooperatives), 친목협회(friendly societies), 장례협회(burial societies), 공제회(fraternal societies), 기타 지역기반 조직(community-based organization) 등 다양한 형태의 조직이 모두 포함되는 것으로 이해하고 있다.¹¹⁾ 그러면서 IAIS는 공제사업조직의 일반적인 특징으로 크게 아래의 다섯 가지를 제시하고 있다.

<표 2> IAIS가 제시하고 있는 MCCOs의 주요 특징

구 분	내 용
회원들의 소유권 (member ownership)	- 적어도 MCCOs의 회원들 중 일부분은 MCCOs가 제공하는 서비스의 수혜자여야 하고, 이들 회원은 주식회사의 주주와 같은 권리를 행사할 수 있어야 함
민주주의 (democracy)	- 회원들은 MCCOs에 대한 소유권 행사를 위한 별도 기구를 가지고 있어야 하고, 이러한 기구를 통해 이사장 선임과 같은 중요한 의사결정에 있어 민주적인 권한을 행사할 수 있어야 함
연대성 (solidarity)	- MCCOs의 서비스 제공 여부는 회원인지의 여부와 관련됨
특정 집단 및 목적을 위한 설립 (created to serve a defined group and purpose)	- MCCOs는 이에 가입한 회원들에 의해 설립되고, 이들 회원은 MCCOs를 통해 공동의 목적을 추구함
비영리성 (not-for-profit)	- MCCOs의 활동을 통해 발생한 수익과 손실은 모두 회원들에게 집단적으로 귀속됨

출처: IAIS(2016) pp.10-11의 내용을 요약

11) IAIS et al(2010) p.5 참조

그런데 위 표에서 알 수 있듯 IAIS는 MCCOs들이 운영하고 있는 공제상품을 기본적으로 ‘포용적 보험’ (inclusive insurance)이라는 관점에서 바라보고 있다. 참고로 포용적 보험의 개념은 기존에 주로 저소득층을 대상으로 (일반적인 보험 규제를 받는) 지역 또는 특수 금융기관들이 제공하던 ‘미소보험’ (micro-insurance)의 개념¹²⁾이 보다 확대된 것으로, “제도권 금융기관들로부터 보험 서비스를 받지 못하는 모든 금융소외영역에서 취급되고 있는 보험상품”으로 정의된다.¹³⁾ 그런데 이러한 포용적 보험은 기본적으로 영리성에 대한 추구 정도가 약하고, 통상적인 제도금융(보험)권으로부터 소외된 영역을 대상으로 한다는 점에서 민영보험과는 질적인 차이가 있다.

하지만 MCCOs에 대한 조사가 본격화되면서 공제사업조직의 규모가 민영보험사를 능가하는 경우들이 확인되는가 하면, 서비스를 비회원에도 제공하는 등 양태가 매우 다양하고, 그에 따라 감독주체와 감독방식이 국가별로 매우 상이한 점이 확인되었는데,¹⁴⁾ 그로 인해 IAIS에서 제도권 보험업권에 대해 기존에 적용하고 있던 규제를 MCCOs에도 적용해야 하는지에 대한 논의가 촉발되었다. 실제로 2000년대 중반 이후 약 10여년 간 MCCOs들에 대한 새로운 규제 도입된 국가들은 최소 18개국에 이르며, 이 외에도 MCCOs에 대한 규제 도입 검토가 이루어지고 있는 국가들도 23개국에 이르는 것으로 확인되는데,¹⁵⁾ 결국 이러한 규제 확산 추세 속에서 IAIS는 그 동안 포용적 보험의 건전한 확산을 위한 적절한 규제 프레임 마련 논의를 시작한 것으로 볼 수 있다.

이와 관련해 한 가지 주목할 점은 IAIS가 2011년부터 전 세계적으로 범용성 있는 보험감독규제체계(globally accepted framework for the supervision of the insurance sector)로서 ‘보험의 핵심 원칙’ (insurance core principle, 이하 ‘ICP’)¹⁶⁾을 발표한 뒤 현재까지 부정기적으로 동 원칙의 내용을 업데이트 해 오

12) A2II(2016) p.4 참조

13) A2II(2016) p.3 참조

14) IAIS et al(2010) p.6 참조

15) 좀 더 자세한 내용은 A2II(2016) p.5 이하를 참고

16) 이 보험의 핵심원칙은 보험감독체계, 인허가, 지배구조, 리스크관리, 감독, 검사, 자산, 부채 가치평가, 자본적정성, 영업행위 등 주요 감독이슈에 대한 총 26개의 원칙으로 구성되어 있다. 아울러 IAIS는 회원국의 보험핵심원칙(ICP) 준수 여부를 평가하기 위해 상시적으로 자체, 동료

고 있다는 점이다. 그리고 IAIS의 MCCOs에 대한 규제 논의는 ① ICP를 포함해 기존 보험업권에 적용되고 있던 규제(특히 소비자 보호 규제)를 MCCOs로 확대하려는 차원과 ② MCCOs들의 특성을 감안해 과도한 규제가 이루어지는 것을 억제함으로써 금융소의 영역에서 공제사업이 활발히 이루어지도록 하려는 두 가지 측면을 모두 가지고 있다. 다만 최근에는 양자를 조화시켜 보험의 핵심 원칙들을 공제사업 영역에 어떻게 ‘수정’ 적용할 것인지에 논의가 집중되고 있는 것으로 보이는데, 이와 관련해 주목할 부분은 IAIS가 최근에 ‘비례성’ (proportionality)이란 원칙을 제시하면서 동 개념을 각국의 공제사업자 조직에 대한 특성 분석을 토대로 구체화해 나가고 있다는 점이다.¹⁷⁾ 아래의 <표 3>은 IAIS가 시행 중인 ICP의 주요 내용이며, <표 4>는 IAIS가 최근에 제시한 비례성의 개념 및 동 개념의 적용을 통해 달성하고자 하는 두 가지 목표를 요약한 것이다.

<표 3> IAIS의 ICP 주요 내용

구 분	주요 내용
원칙 1 - Objectives, Powers and Responsibilities of the Supervisor	보험감독체계 일반
원칙 2 - Supervisor	보험감독기구의 목적, 권한, 책임
원칙 3 - Information Exchange and Confidentiality Requirements	보험감독업무 관련 정보 교환 및 보안 요건
원칙 4 - Licensing	보험업 영위자가 갖추어야 할 자격, 인허가 기준 및 절차 등
원칙 5 - Suitability of Persons	보험사의 경영진, 이사진, 지배주주 등의 자격요건, 의무 등
원칙 6 - Changes in Control and Portfolio Transfers	보험회사의 인수, 합병 등 지배권 이전에 관한 규제
원칙 7 - Corporate Governance	보험회사의 지배구조, 이사회 운영, 내부통제 시스템, 외부 감독 등에 관한 일반적 외부 규제

평가를 실시하고 있으며, IMF와 World Bank가 회원국의 금융안정성을 평가하기 위해 실시하는 금융부문 평가프로그램(FSAP)의 보험권역 평가기준으로도 활용되고 있다.

17) 이러한 비례성의 개념이 공제사업자가 수행하는 공제사업이 기존 민간보험산업의 영역과 중복되는 부분에 대해 적용되는 것이며, 특정 지역 또는 계층을 대상으로 하는 전통적인 공제사업영역에 대해서는 적용되지 않는 것으로 해석된다는 점에 주의할 필요가 있다(IAIS et al(2010) p.14 참조)

구 분	주요 내용
원칙 8 - Risk Management and Internal Controls	리스크 관리, 준법감시, 내부감사 등 내부통제에 관한 구체적인 규제 가이드라인
원칙 9 - Supervisory Review and Reporting	감독당국의 감독 및 검사 시스템
원칙 10 - Preventive and Corrective Measures	예방 및 시정조치
원칙 11 - Enforcement	강제조치
원칙 12 - Winding-up and Exit from the Market	시장퇴출 규제
원칙 13 - Reinsurance and Other Forms of Risk Transfer	재보험 및 여타 위험전가 방법
원칙 14 - Valuation	보험회사의 자산 및 부채 평가 방법
원칙 15 - Investment	보험회사의 투자행위, 투자 포트폴리오 등에 대한 규제
원칙 16 - Enterprise Risk Management for Solvency Purposes	보험회사의 전사적 재무관리 요건
원칙 17 - Capital Adequacy	자본적정성 수준 설정 기준
원칙 18 - Intermediaries	모집중사자 요건 및 행위지침
원칙 19 - Conduct of Business	정보제공, 계약, 계약이행, 분쟁해결 등 영업행위 규제
원칙 20 - Public Disclosure	사업화동, 성과, 재무현황에 대한 공시
원칙 21 - Countering Fraud in Insurance	보험사기에 대한 대응 방법
원칙 22 - Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism	보험사의 자금세탁 및 금융테러 대응 관련 의무 사항
원칙 23 - Group-wide Supervision	그룹 단위 보험사 감독 범위 기준 및 감독 지침
원칙 24 - Macroprudential Surveillance and Insurance Supervision	거시건전성 감독
원칙 25 - Supervisory Cooperation and Coordination	타 감독기관과의 협력 및 조정
원칙 26 - Cross-border Cooperation and Coordination on Crisis Management	국제적 위기 상황에서 보험감독기구의 해외 감독기구와의 협력 및 조율 방식

출처 : IAIS(2015, 2017)의 관련 부분을 참조해 저자가 정리

<표 4> IAIS가 제시한 비례성 원칙의 개념 및 목표

구 분	주요 내용	
개념	- 보험감독기구의 공제사업 조직에 대한 규제조치는 각국 보험시장에 대한 규제목표 달성과 ICP의 적용을 통한 바람직한 결과 도출 측면에서 적절한 것이어야 함	
목표	목표1 (Establish an enabling business environment)	- 기존 보험규제와 시장상황 및 구조, 보험산업의 역동성, 공제사업의 목표시장 등 각국의 특수성을 고려해 탄력적으로 공제사업에 대한 규제체계를 마련하되, 이러한 규제체계가 공제사업의 사업 환경을 악화시켜서는 안 됨
	목표2 (Ensure vulnerable consumers are protected)	- 공제에 가입하는 소비자들에 대해 적절한 보호 장치가 마련되어야 하며, 이러한 보호 장치 마련의 필요성은 공제 이용자의 재무적 취약성(financial vulnerability)을 고려해 영업행위에서부터 보험상품 개발, 판매, 계약서 작성, 보험료 징수 등 모든 분야에 포괄적으로 적용됨

출처: A2ii(2016) p.5, p.16 참조

또한 IAIS는 2017년에 ICP 중에서 MCCOs에 대해 수정해 적용할 수 있는 부분에 대한 포괄적인 가이드라인을 담은 실무적용서(application paper)를 발표했는데, 동 적용서에서는 기존 ICP가 공제사업에 대해서도 적용되는 것이 원칙이나, 공제사업조직과 공제가입자가 가진 특수성을 고려해 인허가, 지배구조, 자본요건, 인수합병 및 청산, 감독방식의 5개 분야에 대해서는 비례성의 원칙에 입각해 ICP를 수정해 적용할 수 있도록 권고하고 있다.¹⁸⁾ 아래 <표 5>는 이러한 내용을 요약한 것이다.

18) 결국 IAIS는 공제사업조직에 대해서도 기본적으로 보험산업에 적용되는 핵심 원칙들이 적용되는 것이 원칙이나, 전체 보험산업에의 영향, 공제가입자의 보호 필요성, 공제조직의 특성 등 각국의 현실에 비준 ICP의 수정 적용 가능성을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표 5> IAIS의 실무적용서의 주요 내용

구 분	주요 내용
Formalization and Licensing	<ul style="list-style-type: none"> - 보험위험을 부담하고 있는 MCCOs는 원칙적으로 감독기구의 인가를 받아 영업을 해야하며, MCCOs를 보험기구로 인정하는 과정에서 기존 보험업 권과 규제차익이 발생하지 않도록 해야 함 - 다만 전체 채무에서 보험채무가 특정 수준 이하, 활동 범위가 특정 지역으로 국한되는 등 보험가입자의 이익을 과도하기 침해하지 않는 일정 요건 하에서 MCCOs에 대해 감독기구의 인가가 필요하지 않을 수 있음
Corporate Governance	<ul style="list-style-type: none"> - MCCOs가 가진 상호성(mutuality) 및 공동소유(collective ownership) 특성을 고려해 ICP 상 지배구조에 관한 규제를 완화해 적용할 수 있음 - 감독기구는 이사회 구성원 등 지배구조의 핵심구성원이 자신들의 의무를 충실히 이행할 수 있도록 하기 위한 리스크관리 또는 내부통제에 관한 규제장치를 마련할 수 있음
Capital Requirements and Capital Resources	<ul style="list-style-type: none"> - 감독기구는 MCCOs에 대해 최소자본금 규제를 마련해 적용할 수 있으며, 이러한 자본금 규제는 MCCOs에 대한 인허가 시스템과 연계되어야 함 - MCCOs에 대해서 자본의 질과 자본의 원천에 대한 적정성 기준을 마련해 운영할 수 있음
Portfolio-transfer, Mergers, Demutualisation and Winding-up	<ul style="list-style-type: none"> - 감독기구는 보험자산의 타 기관으로의 이전을 결정할 수 있는 MCCO 내 의사결정주체와 절차, 요건에 관한 규제를 마련할 수 있음 - MCCOs가 상법 상 주식회사로 전환(demutualization)되는 경우 감독기구의 승인을 받아야 하며, 이 때 전환되는 자본(transferred capital)에 대해 특별한 규제를 둘 수 있음 - MCCOs의 해산(winding-up)에 따른 자본의 청산절차에 대한 규제를 둘 수 있음
Supervision and Supervisory Review	<ul style="list-style-type: none"> - MCCOs에 대한 감독권한은 단일 감독기구로 집중될 수도 있고 여러 기관에 분산될 수도 있으나, 여러 기관에 분산되는 경우 감독 권한과 책임이 명확히 배분되어야 함 - 감독기구가 여러 분야를 동시에 감독하는 경우에는 보험감독기능을 수행하는 부서의 운영상 독립성이 보장되어야 함

출처: IAIS(2017) 내용 요약

그런데 동 실무적용서에서는 공제사업조직의 자본형성 구조에 대한 특별한 고려가 이루어져야 함을 언급하고 있다. 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, IAIS가 가장 크게 주목하고 있는 부분은 일반 보험회사가 주식회사의 형태를 취하고 있기 때문에 보험가입자(insured)의 위험이 보험회사(insurer)로 전이되는 구조를 가지고 있는 반면, 공제사업조직의 경우 회원들의 위험을 회원들끼리만 서로 공유하는 구조인 경우가 많다는 점이다. 그리고 공제사업자조직이 가진 이러한 구조적 특징으로부터 이들 조직에서는 일반적으로 관찰하기 어려운 특수한 사업 운용방식을 관찰할 수 있는데, 대표적으로 공제사업자 조직의 경우 공제금 지급에 필요한 자본이 부족해지는 현상이 발생할 경우, 조합원들에게 추가 자본금 납입을 요청을 요청하는 일명 ‘member call’ 이 가능하거나, 내부 정관에 따라 공제금 지급 수준을 낮춰 지급하는 것이 가능한 경우가 있고, 공제사업자 중에는 회원 명의로 된 ‘기납입 후순위 자본금 계좌’ (paid-in subordinate member’ account)를 내부에 설치한 뒤, 공제사업에서 이익이 발생한 경우 이익의 일부 또는 전부를 동 계좌로 전입시킨 뒤 공제사업조직이 해체되거나 회원이 회원자격을 상실할 경우에만 동 계좌에서 자금인출이 가능토록 하는 경우도 있음을 지적한다.¹⁹⁾ IAIS는 이처럼 개별 공제사업조직의 자본운용에 있어 다양성이 존재하기 때문에 공제사업자들에게 일률적으로 적용되는 자본규제는 필요치 않을 수 있으나, 공제사업의 건전한 확산을 위해 완화된 형태의 최소자본금 규제(minimum capital requirement), 그리고 공제사업조직의 독특한 자본조달구조를 고려한 자기자본 구조에 관한 규정을 마련할 수 있음을 언급하고 있다.²⁰⁾

그런데 이와 관련해 한 가지 주목할 부분은 IAIS가 공제사업조직에 대한 이러한 특별한 취급 여부를 이들이 가진 특징인 ‘비영리성’ 과 연관시켜 해석하고 있다는 점이다.²¹⁾ 즉 IAIS는 MCCOs가 기본적으로 영리를 추구하지 않기

19) IAIS(2017) p.33

20) IAIS(2017) p.34

21) IAIS(2017) p.7

때문에 적립 또는 배당할 이익이 존재하지 않는다는 점에 주목해, 이들의 자기 자본에 대한 특별한 취급을 허용하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 만약 비영리성이라는 조건이 충족되지 않는다면 일반 상법, ICP 또는 보험관련 법규에 따라 이들에 대한 일반적인 자본규제가 당연히 적용되는 것으로 보아야 한다는 것이다.

뿐만 아니라 IAIS는 이러한 자본 건전성 확보 측면에서의 규제 필요성에 대한 논의와는 별개로, 앞서 언급한 비례성의 개념에 입각해 공제사업의 활성화를 위한 필요규제에 대해서도 언급하고 있다. IAIS가 주목하고 있는 부분은 상당수의 공제사업조직의 경우 주식회사에 비교해 자본 조달에 측면에서 제약이 존재할 수 있다는 것인데, 이는 공제사업조직이 사업 운영에 있어 공제로 수입을 안정적으로 확보해야지만 사업의 지속가능성이 확보될 수 있음에 주목해, 자본조달의 원천과 공제금 사이의 연계성을 높이기 위한 필요 규제의 마련 가능성을 시사하고 있다.²²⁾

결국 현재 IAIS의 규제논의를 종합해 보면, 공제사업조직에 대해서도 원칙적으로 ICP 및 보험 관련 법규가 적용되며, 특히 이들이 일반 보험회사와 유사한 방식으로 운영되는 부분에 대해서는 이러한 원칙이 엄격히 적용되는 것으로 해석하고 있다. 다만 공제사업조직이 수행하는 금융소외영역에서의 순기능을 활성화하기 위해 필요한 경우에는 규제 완화를 허용하며, 특히 자본과 관련해서는 외부 자본시장에서 자본조달이 원활하지 않은 반면, 조직에 따라서는 자본부족 상황 하에서 회원들로부터 특수한 방식으로 자본을 추가 조달할 수 있는 별도의 장치를 두고 있는 등 개별 조직별로 특수성이 존재하기 때문에, 자본운용과 사업수행방식 사이의 연계성을 높이기 위해 필요한 경우에만 제한적으로 규제를 도입하는 것을 권유하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

22) IAIS(2017) pp.32-35

Ⅲ. 국내 공제사업조직 현황과 배당방식의 문제점에 관한 검토

1. 국내 공제사업조직 현황

국내에서 공제사업조직의 현황과 실태에 대해 아직까지 체계적인 파악 및 관리 는 이루어지지 않고 있다. 때문에 과거 몇몇 문헌에서 국내에서 활동하고 있는 공제사업조직의 수를 제시한 바는 있으나²³⁾ 현재 시점에서 이러한 수치가 정확한 것으로 보기는 어렵다. 다만 비교적 최근에 이루어진 김경환·박정희(2014)에 따르면 현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제사업자 수는 총 92개 정도로 알려져 있는데, 동 연구에서는 공제사업자들이 제공하고 있는 상품내용을 기준으로 ① 「보험업법」 상의 보험과 유사한 공제상품을 직접 제공하는 ‘보험형 공제’ 와 ② 특정 산업의 종사자들이 자신들의 사망 또는 퇴직급여에 대한 보장 목적으로 운영하고 있는 ‘상호부조형 공제’ 로 1차 분류하였고, 보험형공제를 다시 ㉠ 일반인들을 대상으로 함으로써 민간보험상품과 차별성이 거의 없는 ‘일반공제’, ㉡ 조합원만을 대상으로 하는 ‘조합공제’, ㉢ 정부가 정책적으로 공제회를 통해 퇴직금 등 복지성 급여를 보장하고자 별도 재원에 대한 법적 근거를 마련해 운영하고 있는 ‘정책성 공제’ 의 세 가지로 구분하였다.

<표 6> 국내 공제사업조직 현황

구분			주요내용
보험형 공제	일반 공제	생명·손해·제3공제	수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제
	조합 공제	보증·배상책임 공제	한국공인중개사협회(공인중개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고 배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합,

23) 처음 국내에서 공제사업조직에 대한 실태조사가 이루어진 것은 2002년으로, 당시 국무총리실에서 조사한 바에 따르면 당시 국내 공제사업자 수는 32개인 것으로 파악되었다.(임기수(2018) 참조) 이후 2011년에 이루어진 오영수 외(2011)의 연구에 따르면 공제사업자 수는 60개인 것으로 파악되었으며, 이후 다시 이루어진 김경환·박정희(2014)의 연구에서는 전체 공제사업자 수가 92개인 것으로 조사되었다.

구 분		주요내용	
보 험 형 공 제	조 합 공 제	보증·배상책임 공제	한국특수판매공제조합, 상호보증공제조합, 대한건축사협회 공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐자원공제조합, 한 국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국 금속재자원협회, 한국중이팩자원순환협회, 한국골재협회공 제조합, (사)한국유리병재활용협회, (사)한국유탄유공업협 회, (사)한국전자재활용협회, 대한타이어공업협회, 한국페 트병자원순환협회, 한국플라스틱자원순환협회, 한국조명재 활용협회, 한국전자산업환경협회, 콘텐츠공제조합, 한국중 견기업연합회, 한국전기산업진흥회, 한국LGP산업협회
		손해공제 (보증·배상책 임 포함)	자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국개 인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송사 업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동 차운송사업연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물 자동차운송사업연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비 건설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국 상조공제조합, (사)한국LP가스판매협회중앙회, 한국감정평 가협회, 한국경비협회, 레저안전공제회, 대한법무사협회, 한국세무사회, 한국관광협회중앙회, 한국문화재수리협회, 한국전기기술인협회, 대한주택관리사협회 공제사업단, 중 소기업중앙회, 전국버스공제조합, 산림재해공제, 대한대리 운전공제조합, 한국양묘협회
		손해공제, 제3공제	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보 통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제회, 학교안전공제중앙 회, 어린이집안전공제회, 학교교육안전공제회, (재)스포츠 안전재단, 외식업공제회
		생명공제, 제3공제	한국교직원공제회
	정책성 공제	퇴지급, 복지급 여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기 술인공제회, 경기도사회복지공제회, 한국사회복지공제회, 강원도사회복지인공제회
	상호부조형 공제	사망, 퇴직급여, 복지급여	[특별법] 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지 방행정공제회 [민 법] 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제 조합, 대한의사복지공제회, 교정공제회, 한국언론인공제회, 나라사랑공제회

출처: 김경환·박정희(2014) p.4의 표 인용

그런데 위 표에서 국내 공제사업조직의 형태가 협동조합, 협회, 공제조합, 공제회, 사업단 등 매우 다양하며,²⁴⁾ 이들 중 상당수는 민간 보험사들이 취급하고 있는 보험상품과 내용 측면에서 유사하거나 동일한 공제상품을 취급하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 이들 공제사업조직에 대한 체계적인 규제체계는 마련되어 있지 않고 있으며, 개별 법률에 따라 각 정부부처의 허가를 받아 공제사업조직들이 설립·운영되고 있다. 특히 일반공제를 포함한 주요 대형 공제기관들은 명시적으로 설립 근거법률 상에 「보험업법」의 적용을 배제하고 있는 등 국내 공제사업조직에 대한 규제체계는 미흡한 것으로 평가된다.²⁵⁾

2. 국내 공제사업조직의 배당방식 운영 현황과 문제점 진단

국내 공제사업조직의 내부 운영에 관해서는 일부 대형 조직을 제외하고는 배당의 실시 여부나 방식, 그리고 이와 연계된 적립금 적립방식 등 세부적 내용을 일일이 확인하기는 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 일반 공제를 취급하고 있는 3개 공제조직과 조합공제를 취급하고 있는 공제사업조직 중 정책성 공제에 속한 공제사업조직을 제외한 나머지 조직 중 일부에 대해 이익금 적립, 배당방식, 우선출자 등 관련 제도의 운용 현황을 근거 법령을 토대로 조사했는데, 그 결과는 아래의 <표 7>과 같았다.

그런데 이 표로부터 국내 공제사업조직의 경우 일부 대형 조직을 제외하고는 배당에 관한 규제가 거의 존재하지 않으므로써 배당 제도의 활용도가 높지 않음을 알 수 있다. 참고로 최근에 이루어진 임기수(2018)의 연구에서도 비슷한

24) 이는 현재 국내 법률 중 공제사업조직을 일원적으로 규율하는 법률이나 정부 부처가 부재하기 때문인데, 좀 더 구체적으로 몇몇 공제조직들의 설립 근거를 살펴보면, 별도 법률에서 해당 공제사업조직을 규정하는 경우가 있는가 하면, 관련 법률에 사업자단체 설립에 관한 일반 규정만이 존재한 상태에서 동 법률을 근거로 한 하나의 단체로 공제조직이 설립된 경우도 확인할 수 있다. 가령 중소벤처기업부 산하의 ‘중소기업중앙회’의 경우 「중소기업협동조합법」 상 명시된 법정 기구인 반면, 한국대리운전업협동조합은 동 법률 제32조에 근거해 설립인가를 받은 협동조합의 하나에 불과하다.

25) 좀 더 자세한 내용은 김경환·박정희(2014)를 참조할 수 있다.

결론이 도출된 바 있는데, 그에 따르면 조사대상이 된 14개 공제사업조직 중 정기적으로 배당을 실시하는 기관은 건설공제조합과 전문건설공제조합 2개 기관 뿐이었고, 한국해운조합, 전국전세버스공제조합 등은 이익금 발생 시 사업준비금으로 적립하는 것이 관례화되어 있었으며, 한국선주상호보험조합, 전국개인택시공제조합 등의 경우에는 이익금 발생 시 차년도 보험료 할인의 방식으로 이익을 환원시키는 것으로 확인되었다.

이 외에도 몇 가지 사실들이 확인되는데, 배당을 하는 공제사업조직의 경우에도 배당의 원천이 되는 이익금 또는 잉여금의 정의, 배당의 방식, 우선출자의 허용여부, 우선출자증권에 대한 배당률의 수준, 배당 여부의 의사결정 주체에 대한 규정이 상이하고, 배당의 공시에 관한 규정은 전혀 발견할 수 없다는 점이다.

〈표 7〉 주요 공제사업조직의 배당 관련 법적 규제 현황

구 분		주요 내용	비고
수산업 협동조합	법정 적립금 등	<ul style="list-style-type: none"> - 자기자본의 3배가 될 때까지 매 사업연도 잉여금의 1/10 이상을 법정 적립 - 교육·지원 사업 등의 지도사업 비용에 충당하기 위하여 잉여금의 100분의 20 이상을 지도사업이월금으로 다음 회계연도로 이월 - 정관으로 정하는 바에 따라 임의적립금 적립 - ① 감자에 따른 차이, ② 자산재평가 차이, ③ 합병차익, ④ 그 밖의 자본잉여금은 자본적립금으로 적립 	「수산업협동조합법」 제70조
	잉여금 배당	<ul style="list-style-type: none"> - 매 회계연도 결산 결과 손실금 보전, 법정 적립금, 지도사월 이월금 및 임의적립금 공제 후 잉여금 배당 - 잉여금은 ① 조합원의 사업이용 실적에 대한 배당, ② 정관으로 정하는 비율의 한도 이내에서 납입출자액에 대한 배당, ③ 준조합원의 사업이용실적에 대한 배당으로 구분 - 배당 여부에 대한 의사결정 주체는 정관에 따라 이사회에서 결정(명확한 법적 규정 없음) 	「수산업협동조합법」 제71조

구 분	주요 내용	비고
새마을 금고	- 매 사업연도마다 ① 손실금, ② 법정적립금(자기자 본 총액에 달할 때까지 잉여금의 100분의 15 이상 적립), ③ 특별적립금(결손 보전, 불가항력에 의한 회계사고 충당을 위해 매 사업연도마다 잉여금의 100분의 15 이내 적립), ④ 임의적립금(매 사업연도 마다 잉여금의 일부를 적립) 적립	「새마을금고 법」 제35조
	- 임의적립금을 활용해 배당 - 배당은 납입 출자좌수에 비례해서 배당하며 사업이 용실적에 따른 배당 병행 가능 - 배당 여부에 대한 의사결정 주체는 정관에 따라 이 사회에서 결정(명확한 법적 규정 없음)	「새마을금고 법」 제35조
신용협동 조합	- 납입출자금 총액의 2배가 될 때까지 매 사업연도 이 익금의 1/10 이상을 법정 적립금으로 적립 - 사업연도마다 이익금의 일부를 임의적립금으로 적립 - 정관에서 정하는 바에 따라 결손의 보전(補填) 및 도 난, 피탈 및 화재 등의 불가항력적인 사고에 충당하 기 위한 준비금으로서 사업연도마다 특별적립금을 적립	「신용협동조 합법」 제49조 이하
	- 적립금을 공제한 잔여이익금을 납입출자수에 비례 하여 조합원에게 배당하며, 정관에서 정하는 바에 따라 이용실적에 비례한 배당을 병행 가능 - 배당 여부는 총회의 의결 사항	「신용협동조 합법」 제53조
건설공제 조합	- 결산기마다 보증 종류에 따라 대손충당금, 대위변제 금, 비상위험준비금을 계상	「건설산업기 본법」 제63조
전문건설 공제조합	- 결산기마다 보증 종류에 따라 대손충당금, 대위변제 금, 비상위험준비금을 계상	「건설 관련 공 제조합 감독기 준」 제8조 이하
한국교직원 공제회	- 매 사업연도의 결산상의 순이익금이 있을 때 이를 적립	「한국교직원 공제회법」 제 24조
건축사공제 조합	- 이익금 적립 및 배당에 관해서는 「상법」 준용	「건축사법」 제38조의10

구 분		주요 내용	비고
전기공사 공제조합	이익금의 처리	- 매 사업연도의 이익금을 이월손실금 보전, 이익준비금 적립, 사업준비금 적립, 이익배당의 순으로 처리 (배당 방식에 대한 추가 규정(시행령, 시행규칙) 없음)	「전기공사공제조합법」 제 36, 37조
소방산업 공제조합	손실보전준비금의 적립	- 공제사업에 따른 손실을 보전하기 위해 공제이용자료 하여금 손실보전준비금을 부담토록 한 뒤 이를 별도의 준비금 계정으로 적립해 운용	「소방산업의 진흥에 관한 법률」 제36, 37조
전국버스 공제조합	대손충당금 적립	- 10/100 이상 지급여력비율 유지를 위해 대손충당금 적립 - 지급여력비율 미 충족 시 공제계약자에 대해 추가 출자(분담금) 요구	「여객자동차 운수사업법」 제68조
한국해운 조합	책임준비금 등 적립	- 공제사업의 범위별로 매 결산기마다 책임준비금, 비상위험준비금을 계상 및 적립	「한국해운조합법」 제6조의2

출처: 국가법령정보센터 및 각 공제사업조직 홈페이지 자료 참조(검색일: 2019년 12월 10일)

그리고 이러한 법적 규제의 미비는 실제 공제사업조직들의 운영과 관련하여 여러 가지 문제점을 야기하고 있는 것으로 확인된다. 가령 일부 공제사업조직에서는 정관에서 이익 배당률에 대한 엄밀한 기준이 부재한 상태에서 조합원들이 참여하는 총회에서 배당률이 임의적으로 결정됨으로써 과도한 배당이 이루어져 해당 공제사업조직의 경영에 곤란을 초래하는가 하면,²⁶⁾ 많은 공제사업에서 사업을 수행하기 위해서 특정 공제사업조직에 법상 의무적으로 조합원으로 가입해야 함에도 불구하고, 가입한 조합원들에게 아예 배당이 제대로 이루어지지 않아, 법에서 조합원들의 편익을 위해 보장하고 있는 공제사업이 조합원들에게 이익으로 작용하기 보다는 오히려 비용 부담만 초래하는 경우도 발생하고 있는 것으로 확인된다.²⁷⁾

26) xx공제조합 직원 면담 결과(면담일자 : 2019년 9월 18일) ; xxxx공제조합 직원 면담결과(면담일자 : 2019년 10월 15일)

27) 환경데일리, “전문건설공제조합 직원들 뭉싸롱 회의”, 2019.10.2. ; 머니투데이, “업계는 고통 겪는데...건설공제조합 임직원 ‘돈잔치’ ”, 2014.4.17. ; 한국경제, “해운조합 ‘안전관리’는 허울...본업은 ‘보험장사’”, 2014.4.24. 등 언론기사 참조

국내 공제사업조직들이 가진 이러한 문제점은 근본적으로 이들에 대한 감독 기능을 개별 부처가 수행하고 있는 상태에서 체계화된 규제체계가 제대로 마련되지 못하고 있는 것과 관련이 있다. 특히 각 부처에서 개별 법령을 통해 이들 공제사업조직에 해당 산업 내 (준)독점적인 사업영역을 구축해주면서도, 이를 이용하는 조합원들에게 해당 사업으로부터 발생하는 이익에 대한 적절한 재분배와 함께, 공제사업조직의 자본안전성에 대해서는 충분한 관심을 가지지 않고 있기 때문으로 볼 수 있다.

그런데 공제사업조직들의 이러한 배당 운영방식은 앞서 살펴본 공제사업조직의 배당에 관한 여러 가지 맥락에 비춰 모두 문제가 있음을 알 수 있다. 우선 배당을 실시하고 있는 일부 공제사업조직에서 경영곤란을 야기할 정도의 과도한 배당이 이루어지는 것은 (선행연구들에서 언급되어 온) 공제사업조직들의 거버넌스 구조에서 발생하는 문제점이 현행 법체계 하에서 제대로 통제되지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이는 특히 자본안정성을 저해함으로써 해당 공제사업조직의 금융포용적 기능을 약화시킬 가능성과 연계되는데, 이에 대해서는 이미 IAIS도 자본규제의 필요성을 어느정도 인정하는 부분이다. 또한 많은 공제사업조직들이 법적 시장보호 속에서 상당한 이익을 향유하면서도 조합원에게 적절한 배당을 실시하지 않는 것은, 낮은 규제수준에 비해 공제사업조직들이 대상 사업 영역에서 조합원들에 대한 금융포용성을 높이기 위한 충분한 노력을 스스로 기울이지 않고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이는 IAIS가 제시해 온 비례성의 원칙에 비춰봤을 경우에도 외부로부터의 규제 필요성이 인정되는 부분이라고 볼 수 있을 것이다.²⁸⁾

28) 이는 공제사업조직들의 설치가 개별 법률에서 규정되는 경우가 많고, 특히 이들 법률에 따라 사업자들이 특정 공제사업조직에 회원사로 의무적으로 가입해야 하는 경우가 많은 우리나라의 특수성에 비춰 더욱 그 필요성이 인정되는 측면이 있다고 볼 것이다.

IV. 국내 공제사업조직의 배당방식에 대한 규제개선 방향 모색

1. 접근 방법

앞서 제시된 논의에 비취 공제사업조직들의 배당 문제에 대한 외부적 규제의 도입 필요성이 인정된다고 보는 경우에도, 구체적으로 이러한 문제점들을 어떠한 방식으로 해결 또는 완화해 나갈 것인지는 입법정책의 문제로 볼 수 있다. 때문에 어느 부분에 대해 어떤 수준까지 국내 공제조합에 대해 배당에 관한 규제를 강화할 것인지에 대해서는 논란이 존재할 수 있으며, 이에 대한 명확한 해답을 제시하기는 쉽지 않다. 이에 본 연구에서는 구체적으로 어떠한 부분에서 어떠한 방향으로 법적 규제가 이루어질 필요가 있는지에 대한 단서를 관련 부문에서 실제로 종사하고 있는 실무자 등을 대상으로 한 면담과 설문조사를 통해 확인하는 한편, 앞서 제시된 논의 내용과 이 설문조사 결과를 토대로 공제사업조직의 배당에 관한 법적 규제 강화방안을 도출·제시해 보고자 하였다.

설문조사와 관련해서는 공제사업조직의 배당제도와 관련해 구조화된 설문지를 마련해 설문을 실시했는데, 설문항목은 XX공제조합 실무담당자와의 면담을 통해 도출했으며, 설문 대상은 규제 강화 또는 완화에 대해 전문적인 시각을 가지고 있을 것으로 예상되는 금융감독원 직원(3명), 보험회사 종사자(7명), 학계 종사자(3명), 공제회사 종사자(7명, 1명/1社)의 총 20명으로 구성하였다. 설문 방식은 1차 설문 실시 과정에서 각 설문대상자들의 개인적 의견을 청취하였고, 1차 설문조사가 끝난 뒤 해당 내용을 설문대상자들에게 공유한 뒤 다시 한 번 동일한 설문을 배부해 수정된 응답을 받음으로써 의견 수렴과정을 거치는 방식을 취하였다. 이러한 설문조사는 2018년 9월 10일부터 9월 30일 사이에 개별 면담 형식으로 실시하였다. 아래의 내용은 2차 설문조사에 활용된 설문지의 주요 내용이며, 그 아래의 그림들은 주요 설문결과를 요약한 것이다.

〈표 8〉 설문항목

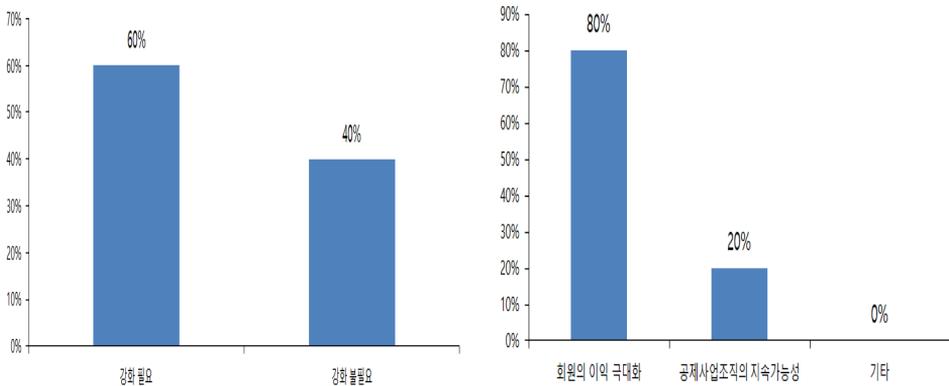
구분	주요 내용
설문1	- 공제사업조직에 대한 배당 규제 강화 필요성
설문2	- 공제사업조직에 대한 배당 규제의 방향성 ① 조합원의 이익 극대화, ② 공제사업조직의 지속가능성, ③ 기타
설문3	- 배당제도의 활용이 제대로 이루어지지 않고 있는 이유 ① 법적 근거의 부재, ② 배당가능 이익의 부족, ③ 배당을 실행해 본 적 없음, ④ 기타
설문4	- 공제사업조직에 대한 배당 규제 방식 ① 범 부처별 배당 지침 마련 및 시행, ② 개별 법상 배당 규제 도입 및 감독 강화, ③ 기타
설문5	- 배당제도 관련 개선 방향 ① 배당여부, 기준, 한도의 명확화, ② 배당방식의 다양화, ③ 배당 여부 의사결정주체의 명확화, ④ 적립금 기준 및 한도의 명확화, ⑤ 실적 공개 강화, ⑥ 배당 공시의 강화

2. 설문조사 결과

먼저 공제사업조직에 대한 배당규제의 필요성과 관련해서는 전체 응답자의 60%가 필요하다고 응답했고, 나머지 8명은 필요하지 않다는 반응을 보였다. 규제 필요성을 인정한 응답자는 ‘회원내 대한 혜택 확대의 필요성’, ‘공제사업조직의 임의적 자산운용’ 과 ‘불투명성’ 을 가장 큰 이유로 제시하였고, 필요하지 않다는 응답자가 제시한 주된 이유는 ‘규모의 영세성’, ‘낮은 영업이익’ 등인 것으로 확인되었다. 참고로 응답자 중 배당규제가 필요하다고 응답한 사람들 중 일부는 국내 공제사업조직들이 상당수 순수 영리기관으로서 시장에서 활동하고 있어 이들에 대한 규제 강화가 필요하다는 입장을 보였다.

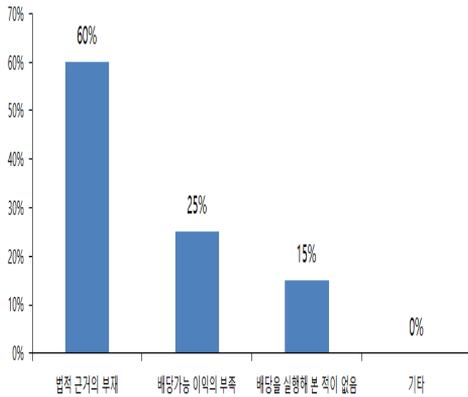
공제사업조직에 대한 배당 규제의 목적이 무엇이 되어야 하는가에 대해서는 응답자들의 80%는 조합원의 이익 극대화가 최우선 목적이 되어야 한다고 응답

했으며, 공제사업조직의 지속가능성이 우선되어야 한다는 응답자의 비율은 20%인 것으로 확인되었다, 그런데 두 번째 응답자들의 경우에도 공제사업조직의 지속가능성이 궁극적으로 조합원 전체의 이익에 부합하기 때문이라는 의견을 보이는 응답자들이 많아, 결국 공제사업조직에 대한 배당 규제를 강화할 경우 그 취지는 회원들의 이익을 극대화하는 방향으로 이루어져야 한다는 인식이 일반적임을 확인할 수 있었다.

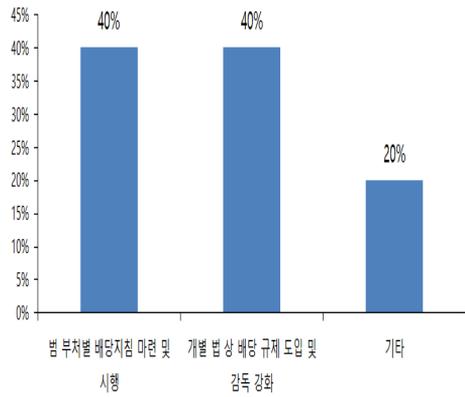


〈그림 1〉 공제사업조직에 대한 배당 규제의 필요성 〈그림 2〉 공제사업조직에 대한 배당 규제의 방향성

상당수의 공제사업조직들이 배당을 하지 않는 이유와 관련해서는 법적인 근거 부재를 선택한 응답자의 비중이 가장 높았고, 영세성으로 인한 배당가능 이익의 부족, 배당실행 경험 부재로 인한 인식 부족의 순으로 나타났다. 그리고 국내 공제사업조직의 배당규제 개선과 관련해 어떠한 방식이 좋은지와 관련해서는 범 부차별 배당지침을 마련해야 한다는 의견과 개별법에서 배당제도에 대한 규제를 마련하는 것이 필요하다는 의견이 비슷하게 도출되었다. 한편 현실적으로 배당에 대한 통일적 규제를 마련하는 것이 어렵다는 점 때문에 기타를 선택한 응답자의 비율도 20%가 되었다.

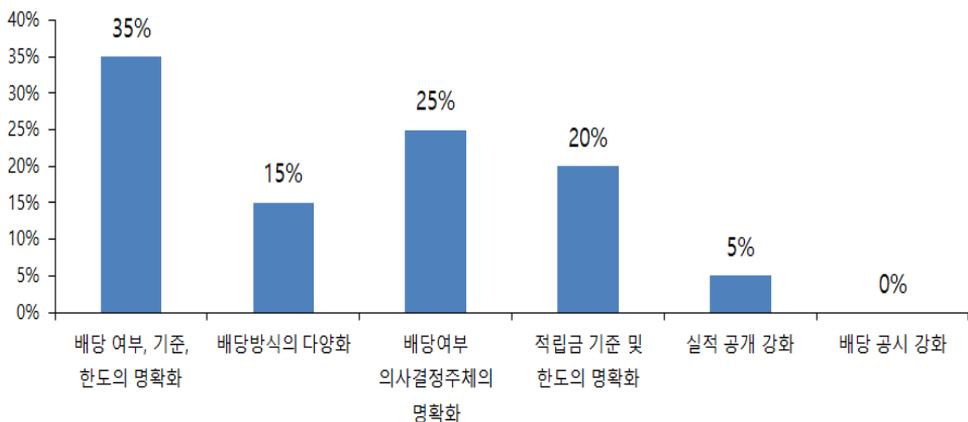


<그림 3> 배당제도의 미활용 이유



<그림 4> 배당규제 개선 방식

마지막으로 배당제도 개선과 관련해 필요한 부분으로는 배당 여부, 기준, 한도의 명확화가 가장 중요한 것으로 나타났으며, 배당 여부에 대한 의사결정주체의 명확화, 적립금 기준 및 한도의 명확화의 순으로 나타났다. 이는 결국 현재 운영 중인 공제사업조직의 배당과 관련해 전반적으로 객관적인 기준이 부재하다는 응답자들의 인식이 반영된 것으로 이해할 수 있다.



<그림 5> 공제사업조직의 배당제도 개선방향

위에서 제시된 설문조사 결과는 제한된 수의 전문가를 대상으로 한 것이기 때문에, 위의 결과를 일반화하기에는 다소 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 관련 실무자들 사이에 현재 국내 공제사업조직의 배당방식에 있어 개선할 부분이 있다는 인식이 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 이들 실무자들은 공제사업조직에서 배당방식이 회원들의 이익에 부합하는 방향으로 운영되어야 하지만 실제로 그렇지 못한 측면들이 존재하고, 이를 해결하기 위해 배당에 대한 법적 규제 마련과 함께, 공제사업조직들의 배당에 대한 인식 제고가 함께 이루어질 필요가 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 생각되었다. 다만 구체적인 개선 방식과 관련해서는 공제사업조직의 특성을 고려해 개별 법률 차원에서 이를 보완하는 방법과, 범 부처 차원에서의 통일된 기준을 마련하는 방안이 모두 고려될 수 있는 것으로 실무자들이 인식하고 있음을 알 수 있었다.

한편 구체적인 입법 개선방향과 관련해서는 무엇보다 배당여부 그리고 배당 한도에 대한 명확한 기준 마련이 필요하다는 의견이 많았다. 이는 적립금 기준 설정과도 밀접한 관련이 있기 때문에, 만약 입법적 조치를 통해 문제를 개선코자 한다면, 우선적으로 추진되어야 할 부분이 개별 법률 또는 범 부처 차원에서 각 회계연도에 발생하는 이익잉여금의 적립 및 배당에 관한 기준을 마련하는 것이 되어야 할 것으로 생각해 볼 수 있다. 아울러 이와 함께 배당여부를 결정하는 의사결정주체에 대해서도 좀 더 명확한 법적 기준을 설정함으로써 임의적인 배당이 이루어지지 않을 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요한 것으로 전문가들은 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

3. 국내 공제사업조직의 배당방식에 대한 규제개선 방향 모색

앞서 제시된 선행연구들의 이론적 논의는 공제사업조직이 수행하는 사업의 영리성 정도, 조직 설립의 목적이 되는 회원들의 이익과 실제 사업방식의 부합 정도, 조직의 영속성 보장을 통한 금융소의 영역에서의 금융포용성 확대라는 큰 세 가지 맥락 속에서 이들의 배당방식에 대한 외부적 규율의 정도와 내용

이 결정되어야 함을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이는 위에서 제시된 설문조사 결과에서도 어느 정도 뒷받침된다. 결국 이러한 내용들을 토대로 할 때 국내 공제사업조직들의 배당에 관한 규제 문제는 아래와 같이 다층적인 판단기준에 따라 규제의 틀이 형성될 필요가 있을 것으로 생각된다.

우선 공제사업조직들의 사업이 회원들의 순수한 상호부조에 그치는 것인지 아니면 비회원으로까지 사업영역이 확대되어 있어 일종의 영리적 활동으로 볼 수 있는 것인지에 따라 「보험업법」의 전면적인 적용 여부를 결정함으로써, 실질적으로 민간보험회사와 동일한 영업을 하고 있는 공제사업조직들에 대해서는 이들이 배당 문제 역시 민간 보험회사에 적용되는 일반적인 재무건전성 규제의 틀 속에서 규율되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 참고로 이는 앞서 언급된 IAIS의 MCCOs에 대한 자본규제의 적용 여부에 대한 판단기준에도 부합하는 것이다.

반면 공제사업조직의 사업이 영리활동으로 보기 어려운 경우에는 이들의 배당 문제가 회원 대부분의 이익을 침해할 가능성이 있는지 그리고 더 나아가 조직의 영속성을 저해함으로써, (정부가 이들에게 법적인 보호의 틀을 제공해) 금융소외현상이 발생하는 특정 영역에서 금융포용성을 확대코자 하는 완화된 규제 적용의 취지를 훼손할 가능성이 있는 것은 아닌지를 판단 근거로 하여 배당의 문제를 규율하는 것이 필요할 것이다. 이 때 규율의 구체적인 내용은 앞서 설문조사 결과에서 제시된 바와 같이 배당 여부나 배당 한도에 대한 기준을 명확히 하고, (이해상충문제 등을 고려해) 배당 의사결정주체의 요건을 마련하며, 동시에 재무상황 및 지배구조 등에 대한 공시의무를 강화하는 것이 주요 내용이 되어야 할 것으로 생각해 볼 수 있다.

마지막으로 이러한 두 가지 판단 기준에 입각해 규제의 전반적인 내용을 결정하는 경우에도, 개별 공제사업조직이 가진 특성에 비춰 규제 강화가 해당 공제사업의 활성화를 저해할 가능성이 있는 것인지는 아닌지에 대한 세밀한 고려도 함께 이루어져야 할 것이다. 이는 앞서 제시된 IAIS가 제시한 ‘비례성’의 원칙과도 그 맥락을 같이 하는 것이다.

V. 결론 및 향후 과제

본 연구는 그 동안 국내·외에서 거의 연구가 이루어진 적이 없는 공제산업 부문에서의 배당 문제를 소재로 하여 수행되었다. 그 동안 공제사업과 관련한 일부 연구들이 있기는 하나, 이들의 배당 방식을 단일 주제로 하여 수행된 연구는 국내외에서 발견하기 어렵다. 이는 그 동안 공제사업조직들에 대한 외부 연구자들의 관심이 부재했을 뿐만 아니라, 이들의 배당을 포함한 내부 방식에 관한 정보를 획득하기 어려운 현실적 어려움에 주로 기인하는 것으로 생각된다.

이러한 측면에서 본 연구를 통해 그 동안 시도되지 않았던 국내 공제산업 부문에서의 배당 문제에 대한 체계적인 검토를 통해, 이들의 배당방식에 대한 외부적 규율 강화 필요성의 근거를 도출할 수 있었던 것은 나름의 성과라고 볼 수 있다. 그 동안 공제산업에 관한 연구가 거의 부재한 상태에서, 선행연구들에서 논의되어 온 공제사업조직들의 내부 운영방식의 특수성을 배당이라는 문제와 연계해 체계적으로 정리·제시함으로써, 앞으로 제기될 수도 있는 이들에 대한 규제 강화 논의에서 참고할 만한 정보를 산출할 수 있었던 점, 그리고 제한적이긴 하지만 관련 부분에 종사하는 실무자들의 의견을 통해 향후 국내 공제사업조직들의 배당방식을 개선할 필요성을 확인하고, 선행연구들에서 제시된 논의의 내용과 설문조사의 결과를 결합해 공제사업조직의 배당문제를 개선하기 위한 비교적 구체화된 규제개선 방향을 도출할 수 있었던 것 역시 본 연구의 작은 기여라고 할 수 있을 것이다.

다만 연구 수행과정에서 공제산업 부문에서의 배당에 관한 선행연구를 거의 발견하기 어려웠고, 내부 운영방식에 대한 제한된 정보 접근성으로 인해 국내 공제사업자들의 배당제도 운영에 대한 포괄적인 조사와 분석을 진행하는 데에는 어려움이 있었으며, 이는 본 연구가 가진 분명한 한계이다. 또한 이들의 배당문제를 개선하기 위한 일반적인 방향을 제시하였으나, 이러한 방향이 실제 사례에 적용될 수 위해서는 여전히 많은 추가적인 논의가 필요할 것이다. 이는 공제산업에서의 배당방식 개선이 단순히 하나의 문제로 그치는 것이 아니라,

민영보험사업자와 공제사업조직들 사이의 규제차익 해소라는 아직까지 충분한 합의점이 도출되지 않고 있는 문제와 연계되어 해결되어야 하는 측면이 있고, 또 각 공제사업조직의 특성이 상이해 각 조직의 개별적인 특성을 고려하지 않고 일률적인 개선방안을 도출·제시하는 것이 현실적으로 어렵다는 문제와도 연관된다.

따라서 본 연구를 완결된 연구로 이해하기 보다는 공제사업조직의 배당 문제와 관련된 탐색적인 연구로 이해하는 것이 바람직할 것이며, 본 연구가 가진 한계는 향후 추가적인 연구를 통해 지속적으로 보완되어야 할 부분일 것이다. 앞으로 본 연구가 배당문제 외에도 공제사업조직들이 가진 다양한 측면에 대해서 연구자들의 관심을 촉발하는 하나의 계기가 될 수 있기를 바라며 글을 마치기로 한다.

<참고문헌>

- 관계부처 합동, 「우체국보험 및 공제 관련 규제 개선방안」, 정부발표자료, 2013.5.
- 김경환 · 박정희, 「공제사업 현황 및 감독강화 필요성」, KiRi Weekly, 보험연구원, 2014.11.5.
- 김성민, 「한국기업의 배당정책: 현황과 과제」, 한국증권학회-자본시장연구원 공동 정책심포지엄 발표자료, 2014.6.12.
- 김위상, 「농협법 개정에 따른 조합 이용고배당 제도의 합리적 개선 방안」, 농협경제연구보고 158, 농협대학교 협동조합경영연구소, 2005, pp.65-109
- 김정주, “이용고 배당을 통한 협동조합사업 이용증대 방안 - 경북 점촌 단협 사례를 중심으로”, 한국협동조합연구 10, 1992. pp.111-120.
- _____, 「국내 유사보험 규제체계 개선 논의의 현황과 과제」, 이슈와 논점 제 681호, 국회입법조사처, 2013.7.3.
- 류진춘 · 황찬영, “지역농협 배당실태의 문제점 및 개선방안”, 한국협동조합연구 21(1), 2003. pp.55-78
- 손원의 외, 「협동조합 과세제도 연구」, 세법연구 13-11, 세법연구센터, 한국조세재정연구원, 2013.
- 오영수 외, 「일반공제사업 규제의 합리화 방안」, 정책보고서 2011-2, 보험연구원, 2011.
- 이선신, “우리나라와 일본 농협의 준조합원 제도 비교 고찰”, 협동조합경영연구 33, 2004.
- 이장우 외, “지배구조 고려하의 배당정책이 기업가치에 미치는 영향에 관한 연구”, 금융공학연구 10(3), 2011, pp.137-167
- 임기수, 「배당방식의 다양화를 통한 공제조합의 자본안전성 제고 방안」, 연구자료 2018-01, 한국건설산업연구원, 2018.
- Axworthy, C. S., Consumer Co-operatives and the Rochdale Principles Today, Osgoode Hall Law Journal 15(1), 1977, pp.137-164
- Chaddad, F. R., and M. L. Cook, Understanding New Cooperative Models: An Ownership-Control Rights Typology, Review of Agricultural Economics 26(3), 2004, pp.348-360

- Cook, M. L., The Future of U.S. Agricultural Cooperatives: A Neo-Institutional Approach, *American Journal of Agricultural Economics* 77, 1995, pp.1153-1159
- A2ii, Proportionate Regulatory Frameworks in Inclusive Insurance, 2016.
- _____, Application Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Community-based Organizations in increasing access to Insurance Market, Consultation Draft 16, 2016.
- IAIS, Insurance Core Principles, 2015.
- _____, Application Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Community-Based Organisations in Increasing Access to Insurance Markets, 2017a.
- _____, Insurance Core Principles, Standard, Guideline and Assessment Methodology, 2017b.
- _____ et al, Issue Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organizations in increasing access to Insurance Markets, International Association of Insurance Supervisors and Microinsurance Network, 2010.
- ICA, The Statement on the Co-operative Identity, 1995.
- Hansmann, H., *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, M: Harvard University Press, 1996.
- Milgrom, P., and J. Roberts, Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity, *Perspectives on Positive Political Activity*, J. Alt and K. Shepsle, eds. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1990
- Phillips, R. Economic Nature of the Cooperative Association, *Journal of Farm Economics* 35(1). 1953, pp.74-87
- Statz, J. M., Farmers Incentives to Take Collective Action via Cooperatives: A Transaction Cost Approach. *Cooperative Theory: New Approaches*. J. Royer, ed., pp.87-107, Washington DC: U.S. Department of Agriculture. ACS Service Report 18, 1987.

Abstract

The mutual service business, which is generally out of public financial regulation system, is usually called ‘quasi-insurance’ and organizations running that business are called mutual benefit service organizations. It is known that about 90 organizations are in business in Korea and they play as an important financial infrastructure by providing financial services such as guarantee and insurance to related business divisions. But lacking in systemic regulation governance, they are also known to have not a few internal operational problems. This study is focused on dividend policy that is one of the issues only a few researches have tried to deal with.

In this study, issues on the limitation of current public legal regulation system on dividend policy for mutual service business are raised based upon discussions from previous studies in the field of cooperatives and recent discussion by the International Association of Insurance Supervisors (IAIS) about Mutual, Cooperatives and other Community-based Organizations (MCCOs) A survey results from experts in related business and policy sections are also presented to backup the relevance of the reasoning and give more concrete direction for regulation enhancement.

※ **Key words** : mutual service business, mutual benefit service organizations, dividend policy, regulation enhancement. IAIS