

1. 서론
2. 가난한 사람의 은행, 신탁
 - 2.1 금융배제 완화와 신탁
 - 2.2 초기의 신탁 모델
 - 2.3 새로운 신탁발전모델
 - 2.3.1 신탁법의 개정
 - 2.3.2 새로운 모델의 의미와 내용
 - 2.4 새로운 모델의 함의
3. 한국 신탁의 현실과 문제점
 - 3.1 성장논자의 주장과 정부의 정책
 - 3.2 탈상호화논의에 비취본 한국신탁의 현실
4. 한국신탁의 탈상호화를 억제하기 위한 과제: 지역사회에의 관여 원칙을 중심으로
5. 결론

국문초록

한국 신협은 서민금융기관으로 인식되고 있으며, 스스로도 서민금융기관으로 역할을 수행하려고 노력하고 있다. 그러나 서민에 대한 신협의 금융공급은 오히려 위축되고 있으며, 앞으로도 서민금융공급을 활성화되지 않을 것으로 예상되고 있다. 다른 한편 신협은 협동조합으로서의 정체성도 훼손되어 있다고 평가되고 있다. 이 논문은 이러한 문제점들을 검토하는데 목적이 있는데, 이를 위해 영국에서 새로운 신협모델을 둘러싸고 전개된 논의를 검토하고, 탈상호화 논의에 기초하여 새로운 모델이 함축하고 있는 의미를 살펴본다. 이어서 이러한 논의에 기초하여 한국신협의 현실을 분석한다. 마지막으로 협동조합 원칙의 하나인 지역사회에의 관여에 의거하여 신협이 정체성을 회복하기 위해 해야 할 과제를 제시한다.

주제어 : 영국신협, 서민금융기관, 한국신협, 정체성, 지역사회에의 관여

Abstract

Credit unions in Korea are recognised as financial institutions of the poor, and they try to play roles as such. But the ratio of credits supplied to them to the total is shrinking year after year and it is not expected that credit supplies to them will be activated in near future. On the other hand it is said that the identity of Korea credit unions as cooperatives has been defamed. The purpose of this paper is to examine these problems. To do that this paper investigates the discussions over the adoption of a new credit union model, which was developed in the United Kingdom just after the revision of Credit Union Act in 1998. After that it inquires into the implications of the new model. Based on these researches it analyses the current situations of Korea credit unions. Lastly this paper proposes what Korea credit unions should do to restore their identity, bearing in mind the concerns for the community, one of the cooperative principles.

Key Words : Credit Union in the United Kingdom, Korea Credit Union, Financial Institution of the Poor, Identity, Concern for the Community

1. 서론

○ 영국신협은 1964년부터 설립되기 시작되었는데, 1980-90년대 금융배제문제가 심각해지면서 영국정부는 이를 완화하기 위해 보조금을 지원하면서 신협설립에 적극적으로 개입하기 시작하였다. 그러나 1990년대 후반에는 새로운 신협정책을 채택하였다. 기존 신협모델이 금융배제 및 사회적 문제를 해결하는데 적합하지 않다는 인식과 금융배제의 문제는 완화되지 않은 채 정부보조금으로 신협경영을 지지하는데 한계가 있다는 판단 등이 작용하였다. 새로운 모델은 사업성을 중시하도록 설계되었다. 그것은 사업성을 갖출 때 신협이 지속적으로 금융배제문제와 싸울 수 있으며, 그 효과도 개선될 것이라는 믿음에 근거하고 있다.

○ 그런데 탈상호화(demutualization)에 관한 논의에 의하면 이러한 정책변화는 신협의 존재가치를 훼손할 수 있을 뿐 아니라 더 나아가 상호성을 탈피하게 할 위험이 있다. 영국신협이 새로운 모델을 채택하기 시작한 것은 채 20년이 되지 않는다. 그리고 일부 신협만이 이러한 발전모델의 채택에 적극적이다. 따라서 아직까지는 탈상호화에 관한 연구가 제시하는 문제점들이 분명히 나타나지는 않고 있다. 그러나 이미 신협발전단계상 성숙단계에 진입한 것으로 평가되는 한국의 신협은 탈상호화에 관한 연구가 제시하는 여러 가지 징후들을 보여주고 있다. 이것은 한국신협이 현재와 같은 발전전략을 지속한다면 탈상호화 가능성을 배제할 수 없다는 것을 함의하는데, 이미 한국정부는 적절한 견제와 규제가 없으면 신협이 상호저축은행과 닮아있는 모습을 띠게 될 것이라는 우려를 표명하고 있다.

○ 탈상호화에 대한 연구는 신협의 탈상호화를 억제하기 위한 방안도 제시하고 있다. 그러나 정체성을 유지하거나 강화하기 위한 방안은 제시하지 않는다¹⁾, 이러한 점에서 유럽과 캐나다 일부 신협들의 사례는 검토할만한 가치가 있다. 이 논문은 한국신협이 탈상호화의 여러 징후를 나타내고 있으며 그러한 문제는 그것이 협동조합으로서의 길이 아니라 서민금융기관으로의 길을 걷기 때문이라고 주장한다.

○ 이를 위해 제2절에서는 가난한 사람의 은행이라고 인식되고 있으며, 그 때문에 성장이 억제된다는 영국의 이론 바 전통적인 신협발전모형을 개관한다. 그리고 1990년대 후반부터 영국신협이 채택하기 시작한 새로운 모형의 내용과 그것이 안고 있는 문제를 살펴본 후, 탈상호화 논의에 기초하여 그것을 평가한다. 이는 서민금융기관으로서 한국신협이 안고 있는 문제를 분석하기 위한 이론적 틀이기도 하다. 제2절은 영국의 논의를 구체적으로 살펴보고 있는데, 그 논의가 1970-1980년대에 걸쳐 한국에서 전개된 정체성논쟁의 불충분성을 보완하고 나아가 당시 우리나라 신협운동가들의 고뇌를 엿볼 수 있게 해준다고 생각되기 때문이다. 제3절에서는 서민금융기관으로서 길을 걷고 있는 한국의 신협이 안고 있는 문제를 분석한다. 제4절에서는 한국신협이 서민금융기관으로서의 길을 걷기 때문에 탈상호화 위험을 안고 있다는 제3절의 분석결과를 바탕으로 그것이 협동조합으로서 정체성을 회복하기 위한 방안을 지역사회에의 참여라는 협동조합의 원칙을 중심으로 살펴본다. 제5절은 이상의 논의를 요약하고 정리한다.

2. 가난한 사람의 은행, 신협

2.1 금융배제 완화와 신협

1) 이는 탈상호화 논의가 협동조합이 아닌 상호저축은행, 저축대부조합, 그리고 상호보험기관 등을 중심으로 전개된 것과 관련이 있는데, 이들 상호금융기관의 탈상호화는 1980년대 금융자유화가 이루어지면서 대규모로 이루어졌다. Chaddad & Cook(2004) 참조.

○ 영국정부는 금융적으로 그리고 사회적으로 배제된 계층을 포용하기 위한 방안을 찾기 위해 노력하고 있다. 영국정부의 움직임은 1980년대 이후 본격화하였다. 이때 영국정부는 신협에 많은 기대를 하였는데, 그것은 신협에 관한 다음과 같은 인식에 기초하고 있다. “신협은 저소득가계에 신용을 제공하도록 설계되고 따라서 전통적으로 사회적 및 금융적 배제 완화와 결부되어 있다.”(Evans & Broome, 2005) 또는 신협은 지역의 저축을 동원하여 지역에 대출하고, 가난한 사람들의 저축이 부유한 사람들에게 대출되는 것을 저지할 수 있다(Fuller, 1998). 물론 증가되고 있는 금융배제가 신협에게 시장을 확대할 수 있는 기회를 제공할 것이다(Fuller, 1998)는 판단을 한 것도 사실이다. 그러나 달리 정책 파트너로 삼을만한 금융기관이 없다는 당시의 사정을 반영하는 것이기도 하다. 특히 대부분의 건축협회(building society)가 탈상호화되고 그리고 지역개발금융기관(Community Development Finance Institution: CDFI)은 영세하여 많은 지역에서 신협은 지역에 뿌리내리고 있는 유일한 상호금융기관이었다(Marshall, 2004). 이에 영국정부는 금융배제문제에 대응하기 위해 보조금 등을 지원하면서 신협을 적극 육성하였다(Marshall, 2004).²⁾

○ 영국 재무성은 금융배제를 “소외된 지역에 살고 있는 그러면서 매우 곤궁한 다수의 주민들이 다른 사람들은 이용할 수 있는 금융서비스에 접근할 수 없고 그 결과 더욱 빈곤해지는 것”(Evans & Broome, 2005)이라고 정의한다.³⁾ 영국정부가 금융배제문제를 완화하기 위해 적극 나서는 것은 그것이 빈곤을 퇴치함에 있어 중요하다고 판단하기 때문이다. 즉 “금융배제는 빈곤의 결과이다. 그러나 그것은 사람들을 더욱 심각한 빈곤과 과잉채무로 이끈다. 따라서 금융포용의 달성은 빈곤퇴치를 위한 요체로 된다.”(Jones, 2008)

○ 대부분의 영국 연구자들은 금융배제가 나타난 원인으로 1980년대 이후 본격화한 금융자유화를 거론한다. 즉 금융자유화가 진전되면서 은행을 포함한 주류금융기관이 저소득지역을 떠나 보다 풍요롭고 이윤을 남게 해줄 수 있는 고객에 사업초점을 두고 있는데서 찾는다(Jones, 2008; Fuller, 1998; Fuller et al., 2006 등).⁴⁾ 한편 Marshall(2004)은 금융배제의 원인으로 심화되는 소득불평등, 한 부모 가계와 고령인구 증가와 같은 인구학적 추세도 중시한다.

2.2 초기의 신협 모델

○ 영국에 신협이 처음 설립된 것은 1964년이다. 은행업이 크게 발달했음에도 불구하고 영국의 많은 가난한 사람들은 고리대에 의존하고 있었는데, Ryder(2002)에 의하면 1970년대에 등록된 대금업자는 약 2,500개였고 이들이 부과하는 이자율은 연 50-100% 수준이었다. 금융배제의 문제가 사회적인 관심을 끌기 시작한 1980-90년대에도 금융적으로 배제된 많은 사람들은 연율 200%에 달하는 고리대에 시달렸다(Jones, 2008).

○ 1980-90년대 지방정부의 적극적인 지원과 함께 가난한 사람들의 금융적 필요를 충족시켜

2) 이러한 사정을 McKillop et al.(2007)은 이렇게 말한다. “(영국)정부는 신협이 알맞은 신용공급에서 중요한 역할을 한다고 판단하였으며, 많은 신협은 ... 상당한 보조금을 받았는데 그것은 신협이 금융포용서비스 목표를 충족시킬 것과 연계되었다.”

3) 이러한 정의를 반영하여 Jones(2006)는 금융배제의 핵심 요소로 다음 요소의 결여로 파악한다. 은행계정, 저축, 자산, 화폐에 관한 조언, 알맞은 신용에 대한 접근 등. 그리고 Fuller(1998)는 금융배제의 위험에 처하기 쉬운 대상으로 아녀자, 청년층, 노년층, 실업자, 반숙련자 등을 꼽고 있는데, 그는 금융배제자가 특정 지역에 편향된다는 특징도 나타낸다고 말한다.

4) Fuller(1998)는 금융기관신용에 접근할 수 없을 것이라는 생각에 스스로 금융기관 신용에 접근하려하지 않는 즉 자기배제의 가능성도 커지고 있으며, “이리하여 주류금융서비스로부터의 직접적인 배제가 간접적인 혹은 자기배제(self-exclusion)에 의해 늘어날 수 있다”고 말한다.

주기 위한 방안의 하나로 지역에 신협을 설립하기 위해 수백명의 자원봉사자들이 움직였다. 이러한 운동에 힘입어 1994년에 94개 불과하던 신협은 2000년에는 약 700개로 늘어났으며, 조합원 수도 300,000명이 되었다(Jones, 2008). 그러나 신협의 절반은 직장신협이었으며, 지역신협의 평균 조합원 수는 약 200명(1998년)이고, 조합원은 대부분이 가난한 사람들이었다(Marshall, 2004).

○ 영국에서 신협법(Credit Union Act)이 제정된 것은 1979년이다.⁵⁾ 영국정부는 신협의 운영을 돕고, 조합원의 저축을 보호하며, 신협에 대한 공적인 감독을 위해 신협법을 제정하였다. 그러나 지나치게 제한적이어서 신협의 성장을 제약한 것으로 평가된다(Ryder, 2002). 예컨대 이 법은 조합의 최대 조합원 수(5,000명), 예금과 대출이자율의 상한선(월 1%), 조합원의 출자 한도와 그에 대한 배당(배당률과 지급회수), 대출기간과 대출금(단기소규모 대출. 대출금은 관행적으로 저축액의 2-3배 이내로 규제) 등을 제한하였다. 이와 함께 조합원은 대출을 받기 위해 12주 동안 저축을 해야 했다. 이 조항은 채무불이행의 위험이 있는 잠재적 조합원에게 대출할 위험을 줄이기 위해 만든 것이지만 조합원 모집을 저해한다고 지적되었다.⁶⁾ 그리고 신협은 “주로 주류금융서비스에 접근하지 못하는 가난한 사람들에게 저비용의 대출을 공급”(Jones, 2006)하도록 저소득지역을 중심으로 하는 매우 제한적인 공동유대를 기반으로 하고, 자원봉사자를 중심으로 운영되도록 했으며, 그리고 조합원의 자격은 가난한 사람으로 엄격하게 제한되었다.

○ 이러한 신협발전모델은 “이상주의적 접근”(Fuller, 1998), “전통적인 사회발전모델”(Jones, 2006) 또는 “윤리적이고 전통적인 모델”(Goth et al., 2006)로 불리기도 하는데, 이러한 명칭은 영국 정부가 신협으로 하여금 금융배제의 완화라는 사회적 목적 실현에 초점을 맞추도록 하였다는 사정을 반영한다.

2.3 새로운 신협발전모델

2.3.1 신협법의 개정

○ 1980년대 후반 이후 영국정부는 신협이념에 많은 투자를 했다.⁷⁾ 그러나 초기의 신협모델은 금융소외에 의미 있는 영향 주지 못하였으며(McKillop & Wilson, 2003), 신협 자신의 경영을 안정시키지도 못하는 것으로 드러났다. Goth et al.(2006)의 분석에 의하면 2001년 현재 적어도 50%는 장기 생존이 의심스러웠다. 이것은 신협이 저소득계층이 필요로 하는 금융서비스를 발전시킬 능력이 없으며, 정부의 투자성과가 기대에 미치지 못한다는 것을 의미하는 것으로 받아들여졌다(Jones, 2006). 일부 신협운동가들이 신협법과 규정이 신협의 성장을 저해한다고 불평하는 가운데, 1990년대 중반 이후 영국에서는 새로운 신협발전모델을 모색하기 위한 논의가 시작되었다.

○ 기존의 신협모델에 대한 비판은 다양하게 이루어졌지만 비판적 논의들이 가장 중시하는 것은 정부의 규제이다. 정부의 지나친 규제가 신협의 성장을 억제하였다는 것인데, 이러한

5) 신협법 제정 이전에는 Companies Act of 1948과 Industrial and Provident Societies Act 1965의 적용을 받았다. Ryder(2002) 참조.

6) 이 조항의 의미를 McKillop et al.(2010)은 이렇게 말한다. “이러한 요구조건은 화폐관리능력이 없으며, 적절한 화폐관리정신을 수용할 의지가 없는 잠재적 조합원을 배제하거나 대출금 상환 여력이 있거나 없는 잠재적 조합원에게 신호를 준다. 또한 그것은 차후에 신규 잠재적 조합원들에게 적절한 화폐관리정신이 스며들어 그들의 금융을 독립적으로 관리할 수 있게 한다.”

7) 1999년 정부의 조사에 따르면 지역신협의 87%가 지방정부의 지원으로 설립되었다(Jones, 2006).

불만을 Jones(2006)는 이렇게 정리한다. “전통적인 신탁발전모델은 성장하도록 설계되지 않았다. 실제로 많은 경우 (신탁의) 성장은 그것의 지역사회지향적 문화 및 자원봉사자에 의한 경영에 위협이 되는 것으로 받아들여졌다. 나아가 사회발전모델신탁은 가난한 사람들을 위해 설립되고, 가난한 사람들에게 의해 가난한 사람들의 은행으로 인식되었는데, 이러한 인식은 스스로를 저소득지역 내에서 성장하는 것을 제약하였다.”

○ 신탁의 비효율성문제도 제기되었다.⁸⁾ 비판적 논의들은 그것의 원인을 자원봉사자들의 전문성 부족에서 찾는다. 소규모 신탁에서 그들의 역할은 이사회 구성원으로서 그리고 실제 업무를 담당하는 자원으로 매우 중요하지만(Ward & McKillop(2010), 이들의 능력과 경험이 부족하여 신탁이 높은 소득수준의 잠재적 조합원을 유인하지 못하는 등의 문제가 있다고 지적되었다.⁹⁾ 이에 비판적 논의는 자원봉사자 대신 상근유급직원을 중심으로 신탁이 운영되어야 한다고 주장한다.

○ 비판적 논의는 신탁이 가난한 사람의 은행(poor mans' bank)으로 인식되고 있다는 문제도 지적한다. 그러한 인식이 신탁발전에 부정적 영향을 미치기 때문이라는 것이다. Ryder(2002)는 이렇게 말한다. “신탁이 가난한 사람의 은행으로 인식되고 있으며, 주로 금융적 배제와 싸우기 위해 노력하는 것으로 생각되고 있다. 이렇게 그들은 지방 당국과 정부에 의해 종종 거의 모든 유형의 경제적 결핍에 대한 치료제로 인식된다.” 그러나 “이러한 이미지는, 의심의 여지없이 부정적인 것으로, 신탁 발전에 해로운 영향을 미쳤다.” 특히 문제로 된 것은 저소득지역에 거주하는 가난한 사람을 제외하고는 신탁의 조합원이 되지 않으려 하지 않았고 그 결과 그것의 성장이 제약되었다는 점이다. 신탁의 개혁을 강조하는 많은 사람들은 “가난한 사람의 은행”이라는 일반인의 인식은 신탁에 대한 오명(stigma)라고까지 주장한다. 이에 그들은 장기적 성공을 위해 신탁이 “사회적, 금융적으로 배제된 사람들 뿐 아니라 지역사회의 다양한 소득계층의 주민을 끌어들이 필요 있다”(Fuller, 1998). 또는 지속적으로 성장하고 그리고 금융배제에 봉사할 수 있으려면 신탁은 일반국민에게 금융서비스를 제공할 수 있어야 하며 “가난한 사람의 은행”으로 간주되어서는 안된다(Jones, 2006)고 주장한다.¹⁰⁾

○ 1998년 영국 정부는 재무부 안에 특별위원회를 설치하여 신탁법을 검토한 후 그것을 개정하였다.¹¹⁾ 주요 개정내용은 다음과 같다. 먼저 공동유대의 신축적 조정이다. 즉 신탁의 조합원 자격 제한을 완화하고, 공동유대의 확대를 허용하고, 복수의 공동유대를 허용하고 그리고 기업 조합원도 허용하였다. 다음으로 최대조합원수를 5,000명에서 2백만명으로 확대하였다. 셋째, 이제까지는 단기대출만 허용하였지만 제2군 신탁의 경우 보다 장기의 대출도 허용하였다. 넷째, 출자금에 대한 배당 제한(연 8%)을 철폐하고 신탁이 사채를 발행할 수 있게 허용하였다. 동시에 출자금 인출 제한 조항도 폐지하였는데, 이러한 조치는 명백히 “보다 큰 신탁이 고소득조합원을 유치하는데 유리”(Goth et al., 2006)한 것이다. 다섯째, 다

8) 예컨대 경제개발과 지역재생센터(Centre for Economic Development and Area Regeneration)가 작성하여 스코틀랜드 행정관에게 제출한 보고서는 “윤리적 접근방식에 기초하여 설립되고 운영되며, 자신만의 속도로 발전하는 자원봉사자들이 운영하는 강력한 지역기반을 중시하는 신탁은 상대적으로 비효율적이다”(Goth et al., 2006에서 재인용)고 말한다.

9) 이에 대한 검토로는 Goth et al.(2006) 참조.

10) McKillop et al.(2007)도 이렇게 말한다. “신탁의 성과는 금융적으로 고도로 배제된 지역에 과도하게 초점을 맞추면 해로운 영향을 받는다. 신탁의 장기적 성공은 지역사회의 사회적으로 또는 금융적으로 배제된 사람들 뿐 아니라 광범위한 계층의 지역주민을 끌어들이는 것에 의존한다.”

11) 신탁법을 바꾸려는 시도는 1980년대 후반부터 꾸준히 지속되었으며, 2008년 이후에도 있었다. 이에 대한 상세한 검토는 Baker(2008) 참조.

른 신탁과 인가받은 은행으로부터 차입할 수 있게 허용하고, 여섯 째, 신탁이 제공하는 부대 서비스에 대해 수수료를 부과할 수 있게 하였다. 마지막으로 ‘신탁’의 명칭은 보호되었다(이상 McKillop et al., 2010).

○ 이러한 변화 이외에도 매우 다양한 조치가 취해졌다. 법 개정 이전에는 신탁이 자원봉사자 중심으로 운영되었지만, 이제는 적합한 회계장부를 기록할 수 있고, 사업을 보증할 충분한 금융적 재원을 소유하고 있는 적합하다고 승인받은 사람이 운영하도록 하였다. 이와 함께 대출이자율 상한을 월 1%에서 2%(연 12.68%에서 25.4%)로 인상하고, 어린이 신탁기금과 소액의 개인저축계정을 제공할 수 있게 하였다. 1999년 1월부터 2002년 7월 사이에는 신탁에 대한 금융규제기관이 우호협회등록청(Registry of Friendly Society)에서 금융서비스청(Financial Service Authority)으로 이관되었다. 금융서비스청은 규제운영관련 규정집(sourcebook)을 발간하였다. 규정집은 신탁을 제1군 신탁(Version 1 credit union)과 제2군 신탁(Version 2 credit union)으로 구분하고 있는데, 1군 신탁의 경우 자본규제가 엄격하지 않지만, 단기소규모대출만 취급할 수 있게 하였으며, 제공할 수 있는 부대서비스도 엄격히 제한되었다. 그리고 금융감독청의 허가를 받는 경우에만 조합원 예금을 수취할 수 있게 하였다. 이에 반해 제2군 신탁은 보다 기간이 긴 대규모 대출을 취급하고, 다양한 부대서비스를 제공할 수 있게 되었다. 다른 한편 금융서비스청은 예금보호서비스를 제공하기 시작하였는데, 2,000파운드까지는 100%, 다음 33,000파운드까지는 90%를 보호하는 등 최대 31,700파운드를 보호해주기로 하였다(이상 Goth et al., 2006).

2.3.2 새로운 모델의 의미와 내용

○ 이러한 개혁방향은 금융적, 조직적 및 운영면에서 신탁의 재구조화를 겨냥하는 것이다. 특히 그것은 신탁으로 하여금 전문적이고 사업지향적인 접근방법을 취하도록 했는데, 이는 사회적 목적 달성하려면 경제적 목적부터 이루어내야 한다는 즉 우선 사업체로서 성공해야 한다는 주장을 반영하는 것이다.¹²⁾ 새로운 모델이 지향하는 바는 Ryder(2002)가 말하는 “(개혁의) 성공을 위한 7 가지 원칙(doctrine)”에서 잘 나타난다.¹³⁾

○ 하나, 새로운 신탁은 가난한 사람들과 취약한 사람들에게 중점을 두기보다는 보다 광범위한 계층의 사람들의 금융적 필요에 봉사한다. 많은 연구자들은 이전의 신탁이 가난한 사람들에게 초점을 두었기 때문에 발전이 저해되었다고 지적하였다. 새로운 모델에서는 신탁이 이러한 문제에서 벗어나도록 공동유대를 확대하고 조합원 자격을 완화하였다. 그리고 최대조합원수도 늘려주었다. 금융서비스청이 2002년부터 신탁을 예금취급기관의 하나로 규제

12) 예컨대 Jones(2006)는 이렇게 말한다. 즉 전통적 모델과는 달리 새로운 모델은 명백히 상업적 접근을 강조한다. 따라서 사회적 목적을 추구하는 조직으로서 특성을 상실할 우려가 있다. 그러나 금융적 배제에 대응한다는 사회적 목적을 이루기 위해서 신탁은 먼저 경제적으로 생존하고 상업적 성공을 이루어야 한다.

13) 이는 영국신탁연합회(ABCUL)가 제시하는 새로운 신탁모델의 취지에 맞는 우수한 신탁(good quality credit union)이 갖추어야 할 조건과 유사하다. 그들이 제시하는 조건은 다음과 같다. 하나, 금융전문성을 갖추고, 위기의식이 있는 그리고 신탁을 지속가능하게 이끌 능력을 갖춘 강력하고 능력이 있는 이사회를 가진 조합. 둘, 조합원이 무엇을 원하는지 연구하고 그리고 그들의 필요를 충족시키기 위해 노력하는 조합. 셋, 차입하기 전에 저축할 것을 요구하지 않는 신축적인 대출자. 넷, 상환능력에 의해 대출신청을 평가하는 책임 있는 대출자. 다섯, 지속가능한 금융중개기관은 외부자본이 아닌 조합원의 저축을 기반으로 구축되어야 한다는 인식 하에 저축동원을 강조하는 조합. 여섯, 조합원들이 임금이나 복지급여를 예치할 장소를 제공하고 그리고 그들이 자신의 화폐와 기본적인 금융거래를 편리하게 할 수 있는 수단에 용이하게 접근할 수 있게 하는 조합(Jones, 2006).

하기 시작한 목적도 “신협에 대한 소비자들의 신뢰를 증진”시키는데 있다(Goth et al., 2006).

○ 둘, 새로운 신협은 저축의 극대화를 지향한다. 초기모델은 저비용대출공급에 치중하고 거의 저축을 장려하지 않았다. 가난한 사람들은 저축할 여력이 없으므로 저축을 장려하기보다는 고비용의 비우량대출자에 대한 의존을 낮추도록 하는 것이 중요하다고 생각하였기 때문이다. 그러나 새로운 모델은 장기적으로 빈곤에서 벗어나도록 하는 것은 그리고 고리대와 투쟁할 힘을 주는 것은 저축 그리고 축적된 자산이라는 의견을 수용하고 있다.¹⁴⁾ 새로운 모델이 출자금에 대한 배당률 제한을 철폐하는 등의 조치를 취한 것은 이러한 생각을 반영하는 것이다. 그러나 Goth et al.(2006)이 말하듯이 이는 분명히 고소득조합원의 예금유치를 겨냥하고 있다.

○ 이와 함께 새로운 모델은 대출이자율을 인상하였다. 저축을 촉진하려면 높은 이자율을 제시할 수 있어야 하는데, 이는 대출이자율을 인상하도록 유도한다. 대출이자율 상한을 월 1%에서 2%(또는 연 12.68%에서 25.4%)로 인상한 것은 당연한 귀결이다. 이에 대해 Jones(2008)는 이렇게 말한다. “알맞은 수준의 이자율로 이루어지는 대출은, 터무니없이 높은 이자율의 대출에 비해, 확실히 (저소득계층의) 소득을 극대화할 수 있다. 그러나 적정금리의 대출이 보다 우월한 금융적 안정과 독립으로 이끌지는 못한다. 장차 차입에의 의존도를 높일 뿐이다.” 대출이자율 인상은 이자소득을 늘려 신협이 대출관리비용과 대손충당금을 보전하도록 하자는 의도도 가지고 있다(Jones, 2006). 그러나 이자율 인상이 저소득계층의 금융적 안정과 독립을 유도하는데 기여할 것이라는 주장을 수용하기란 쉽지 않을 것이다.

○ 셋, 새로운 신협은 생산물을 다양화하거나 사람들의 필요와 욕구에 응하여 일련의 금융상품을 제공하여 자산구성을 다변화해야 한다. 신협은 단일의 저축상품을 제공하고 그것에 대출계정을 연계해 왔다. 그러나 상품의 다양성 부족이, 조합원의 다양성 부족보다, 훨씬 큰 금융배제를 초래하였다는 비판이 제기되자 생산물을 다양화하고 자산구성을 다변화하기로 한 것이다. 넷째는 운영의 효율성에 관한 것이다. 이는 주로 신용관리의 현대화 필요성과 관련된 것으로 소액대출, 신속한 대출, 신속적인 상환, 단순한 대출조건, 공급자의 친숙성과 믿음, 대출신청을 거절하지 않을 것이라는 믿음 등의 항목과 연관되어 있다. 저축을 근거로 한 대출(12주 동안 저축을 한 조합원에 한하여 저축액의 2-3배 이내의 단기대출을 제공)이 특히 문제로 되었는데, 이러한 제한적 대출정책과 관행은 신협이 자금을 긴급히 필요로 하는 사람들에게 봉사할 수 없게 하였기 때문이다. 이에 새로운 신협은 상환 가능성에 기초한 신용관리와 대출을 실행하기로 하였다.

○ 다섯째는 금융적 규율 그리고 여섯째는 자기 지배(self-governance)에 관한 것이다. 이들 항목은 저소득계층이 화폐를 현명하게 이용할 수 있어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 이를 위해서는 금융능력을 제고하고, 화폐에 대한 조언을 제공해야 하는데, 이는 금융교육의 제공 필요성을 제기하는 것이다. Evans & Broome(2005)은 “금융문명수준이 향상되면 금융배제의 정도가 완화될 것이다”는 말로 금융교육의 중요성을 표현하고 있는데, 그들은 금융문명수준과 금융배제간의 관계를 설명하면서 신협운동이 소비자에 대한 금융교육을 어떻게 도울 수 있는지에 대해 논의하고 있다.¹⁵⁾ 2004년 정부는 화폐와 부채에 대한 조언서비스를 확충하고 지역금융부문을 확충하기로 하였다(Jones, 2008).

14) Jones(2008)는 이렇게 말한다. “사람들의 배를 채워주는 것은 소득이지만 마음을 바꾸는 것은 자산이다.”

15) Jones(2008)도 “신협은 소비자들이 금융상품을 효율적으로 관리하고, 고비용 서비스를 이해하고 회피하게 하며, 신용을 개선하고 저축습관을 기르도록 도와주어야 한다”고 주장한다.

○ 일곱째는 동화(assimilation)이다. 이것은 “가난한 사람들이 전통적인 금융기관의 금융상품과 서비스에 비견할만한 상품과 서비스에 접근할 수 있게 하여 그들을 주류경제로 이끄는 능력을 의미한다.”(Jones, 2008) 바꾸어 말하자면 이는 전통적 모델의 신탁이 주류금융기관에 비견할만한 상품과 서비스를 제공하지 못하였기 때문에 가난한 사람들의 경제적 지위를 향상시키는데 실패하였다고 말하는 것이다.¹⁶⁾ 전통적 신탁이 새로운 모델을 채택하여 주류 금융기관과 경쟁할 수 있도록 해야 한다고 주장하지는 않는다. 그러나 그들은 취급하는 금융상품과 서비스를 다양화하면 신탁이 가난한 사람들이 훨씬 용이하게 금융적 배제로부터 벗어날 수 있을 것이라고 믿는다.

2.4 새로운 모델의 함의

○ 영국의 가장 규모가 큰 신탁연합회인 영국신탁연합회(ABCUL)는 1999년 신탁의 전통적인 성장전략을 폐기하고 새로운 신탁모델을 채택하였다. 기존 모델이 신탁의 전문성을 제약하고, 신탁이 저소득지역에 효율적으로 봉사하지 못하게 하였다고 판단한 때문이다. 그러면서 사업에 초점을 두며, 강건한 사업계획을 가지고, IT를 도입하고 그리고 유급직원을 고용하는 방향으로 신탁이 바뀌어야 한다고 말했다.

○ 영국 정부도 기존 신탁이 새로운 모형을 채택하도록 지원하였다. 영국정부는 2005년 금융포용대책위원회를 설립하고 금융포용펀드도 설정하였는데, 이 펀드는 저소득계층이 고금리 대출회사에의 의존을 줄이고, 신탁 또는 CDFI의 조합원으로 전환하여 금융배제를 완화하도록 하는데 목적이 있다. 그런데 그것은 전통적 신탁을 새로운 모델의 신탁으로 전환시키려는 의도도 가지고 있다. 성장펀드는 후자에게만 제공되기 때문이다. 이러한 사정은 정부의 공적자금 지원 의도가 신탁이 보다 전문적이고 시장지향적 조직으로 되어 금융서비스청이 제시하는 운영기준을 충족하고 저소득지역에 실질적인 차이를 가져올 능력을 발전시키는데 있다(Jones, 2006)는 지적에서 보다 분명해진다.

○ 1998년 신탁법이 개정되면서 꾸준한 성장세를 보여 영국신탁은 2008년말 현재 조합원 수 1,168,971명, 자산 1,507백만 파운드를 나타내고 있다.¹⁷⁾ 그러나 신탁의 수는 650개로 오히려 감소하였다. 인수합병 추세를 반영하는 것인데, 주로 소규모 신탁이 대규모 신탁과 합병되었다.¹⁸⁾ 이들은 합병을 통한 대형화가 더 나은, 더 안전한 그리고 더 큰 조합을 탄생시킬 것으로 기대하는데, 이때 그들은 연합회가 소수 신탁의 개발필요에 집중하여 그들의 성과를 개선하도록 할 수 있으며, 대형화되면 신탁이 제공하는 서비스의 질과 생산물의 범위가 개선될 것이라는 점도 중시한다. 개별신탁의 성과도 개선되었다. 2002년 3월-2004년 10월 간 저축과 대출의 연간 증가율을 비교해보면 전통적인 신탁의 그것은 각각 10%, 8%이지만, 새로운 신탁의 그것은 모두 18%를 기록하였다. 이러한 결과를 Jones(2006)는 이렇게 평가한다. “분명히 이러한 (규제) 완화는 이제 신탁에게 금융시장에서 경쟁하고 그리고 금융시장(의 움직임)에 반응할 수 있는 보다 큰 기회 부여했다는 것을 의미한다.”

16) Jones(2006)의 다음 지적은 이를 분명히 한다. “신탁은 반빈곤투쟁을 주도하는 기관으로서 자신의 역할을 제고하도록 그리고 어떻게 하면 저소득지역 주민을 장기적으로 금융포용으로 이끌 통로를 제공할 것인지 고심하였다. 저비용대출공급에 중점을 둔 전통적인 신탁의 정책은 확실히 그들의 곤경을 완화하고 소득을 증진시키는데 기여하였다. 그러나 대부분의 경우 가난한 사람들을 사회의 주변부에 남겨두었다.”

17) 이하의 설명은 Jones(2006), McKillop et al.(2010), Goth et al.(2006)에 의존하였다.

18) 합병을 주도하는 힘은 건전성 약한 신탁의 존재, 금융적으로 생존 가능한 신탁의 창출 의도, 공동유대의 확대, 소규모 지역신탁이 당면하고 있는 여러 가지 문제의 해결 등이다.

Fiordelisi & Mare(2014)의 분석은 보다 구체적이는데, 그들은 공동유대의 확대, 조합원의 다양성 증가가 조합의 건전성 제고에 기여했다고 주장한다.

○ 영국신협은 신협법이 개정된 이후에도 금융배제계층의 금융수요를 충족시켜주기 위해 노력하고 있다. 여전히 영국신협 조합원에서 금융배제계층이 차지하는 비율이 높은데, McKillop et al.(2010)의 설문조사에 의하면 조합원의 40%미만이 금융배제자이며, 조합원 가운데 금융배제자가 20-40% 차지한다고 응답한 신협이 가장 많았다. 그리고 신협대출의 58%가 건당 1,000 파운드 이하인데, 이는 저소득계층이 신협을 활발하게 이용하고 있다는 것을 보여주는 지표로 간주될 수 있다(Goth et al., 2006). 정부도 신협을 적극 지원하고 있다. McKillop et al.(2010)의 설문조사에 따르면 응답한 조합의 53.3%가 외부지원금이 조합운영에 매우 중요하다고 응답하였다.

○ 그러나 신협법이 개정되면서 신협운동방향을 둘러싸고 논쟁이 야기되었다. 신협이 사회적 및 지역사회 중시 임무를 유지해야 한다는 주장과 전문화되고, 금융적으로 생존가능하며 그리고 재무적으로 건전한 금융제도로써 그들의 브랜드와 서비스 공급을 강화해야 한다는 주장 사이의 논쟁이 그것이다(Cato et al., 2013). 이 논쟁은 새로운 모델이 전통적인 사회적 목표와 가난한 사람들을 위한 헌신을 포기하도록 한다는 문제제기를 직접적인 계기로 하고 있다(McKillop & Wilson, 2003). 정부의 개입증가에 따른 신협의 자율성문제도 포함하고 있다. Ward & McKillop(2010)에 의하면 2003년 얼스터신협연합회(UFCU)는 모든 가맹신협이 금융서비스청이 제공하는 예금보호서비스를 받아들이도록 결정하였는데, 일부 가맹신협은 이에 반발하면서 연합회를 탈퇴하였다. 신협경영의 자율성이 저해될 수 있다고 판단하였기 때문이다.

○ 이 논쟁은 신협의 연합회간 논쟁이라는 성격이 강하다. Goth et al.(2006)에 의하면 영국에는 2001년 현재 5개의 영국신협연합회가 있으며, 모두 835개 신협이 이들에 소속되어 있다. 얼스터 신협연합회(Ulster Federation of Credit Union: UFCU)에는 70개 신협이 소속되어 있는데, 이들은 모두 북아일랜드에 있다. 북아일랜드에는 8개의 신협이 더 있는데, 이들은 어느 연합회에도 소속되지 않거나(independent) 캐나다 Nova Scotia에 있는 안티고니쉬모델(Antigonish model)에 소속되어 있다. 스코틀랜드 신협연합회(Scottish League of Credit Union: SLCU)에는 45개 신협이 가맹되어 있으며, 독립신협연합회(Association of Independent Credit Union: AICU)에는 93개 신협이 가맹되어 있다.

○ 이들 세 개 연합회는 신협의 목적이 “소규모 지역에 기반을 두고, 빈곤을 완화”하는데 있다고 생각하며, “지역사회개발과 자조 그리고 내생적 발전을 통한 성장”에 초점을 두고 있는데(Goth et al., 2006), 그들의 생각은 당시 영국의 전국신협연합회(National Federation of Credit Unions: NFCU)의 지도자이던 R. E. Casey가 쓴 NFCU 선언문에 잘 나타난다.¹⁹⁾ 선언문은 소규모 신협이 강한 공동유대, 조합원의 적극적인 참여, 주인정신 함양(empowerment) 그리고 자조에 가장 적합하다고 말한다. 이는 “작은 것이 아름답다”는 NFCU의 생각을 잘 표현하는 것으로 신협이 소규모일 때 조합원간 접촉을 유지되고 긴밀해질 수 있다고 말한다. 선언문에 의하면 “신협은 봉사, 절약, 안전, 상호의존 그리고 지역사회를 강화해야” 하는데, 그리함으로써 첫째, “공동체 의식이 결여된 영국 사회에 공동체를 복원하도록 도와주고 그리하여 개별조합원들을 풍요롭게 한다.” 둘째, “값싼 신용을 공급하여 삶이 금융적 투쟁인 사람들을 억압과 착취로부터 해방시킨다.” 셋째, “저축을 장려하여 젊은이들이 상실하고 있는 저축이라는 덕목을 장려하여 저축을 촉진한다.”

19) 이하의 설명은 O'Connell(2005)에서 재인용한 것이다. NFCU는 UFCU의 전신이다.

○ 가장 많은 신협이 가맹되어 있는 연합회는 영국신협연합회(Association of British Credit Union: ABCUL)로 총 515개 신협이 가맹되어 있다. 두 번째로 많은 신협이 가맹되어 있는 연합회는 아일랜드신협연합회(Irish League of Credit Union: ILCU)로 여기에 가맹된 신협은 총 104개이다. 이 연합회에 가맹되어 있는 신협은 모두 아일랜드에 있다. 이들 두 연합회는 세계신협평의회(World Council of Credit Union)에 가입하고 있으며, ABCUL은 미국의 전국신협연합회(Credit Union National Association)와 금융적 및 조직적으로 연계되어 있다(O'Connell, 2005). 규모와 범위의 효율성, 조합원에게 제공하는 생산물의 확대를 지향한다. 특히 “이들 연합회는 신협이 규모를 키우고, 보다 넓은 지역에서 봉사하고 그리고 신협경영에 있어 전문적인 사업적 접근방식을 채택하도록 독려한다.”(Goth et al., 2006) 이러한 발전전략을 주장한 이유는 물론 전통적 방식의 신협의 성장이 지체되면서 고리대와 효과적으로 투쟁하는데 실패했다는 데 있다. “저소득계층의 필요에 접근할 보다 현실적인 방법”을 발전시켜야 한다고 강조하면서 O'Connell(2005)은 이렇게 말한다. 신협의 성장은 지체되고, 신협성장의 중요 요소로 인식되는 신뢰, 지역사회도 빈약하다. “1960년대 아일랜드 신협 성장에서 매우 중요했던 그러한 유형의 공동유대를 찾는 것은 성배를 찾는 것과 같다.”

○ 새로운 모델의 도입을 강조하는 논의는 이러한 논쟁을 신협운동 내부의 불협화음(Ryder, 2002)이라고 폄하하는데, 다양한 연합회가 존재하는 상황을 Jones(2000)는 다음과 같이 평가한다. “이러한 불협화음은 신협운동의 목표와 방향을 상실하게 하였다. 상이한 연합회와 단체(agencies)는 신협의 성격과 목표에 대한 상이한 이해를 촉진시켰다. 그들은 상이한 인적 및 정치적 의제에 따라 운영되었다. 상이한 연합회가 지지하는 사업계획과 주도권은 서로 중복되었다. 최악의 경우 그들은 서로 경쟁하고 모순되었다.” 그러나 이는 단순한 “불협화음”은 아니며, 1998년 신협법 개정이 초래한 영국의 신협운동방향을 둘러싼 대립이다.

○ 성장과 사업을 중시하는 협동조합의 태도는 1970년대 이후 협동조합의 정체성을 위기에 떨어뜨리는 매우 중요한 요인으로 인식되어 왔다(Laidlaw, 1980). 이러한 인식에 따르면 사업성을 강조하는 방향으로 신협법을 개정한 영국정부의 정책은 영국신협의 정체성을 위협할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 신협법 개정 이후 전개되고 있는 영국의 논쟁은 향후 영국신협운동에 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 여기서 이러한 문제를 다룰 여유는 없다. 그러나 그것의 중요성을 감안하여 이하에서는 탈상호화논의에 근거하여 개정된 내용이 무엇을 함의하는지 살펴보기로 한다.

○ McKillop & Wilson(2011)은 조직은 “특정한 성장단계로 구분되는 진화적 발전경로를 따른다”는 조직의 생애주기이론(organizational life-cycle theory)에 따라 신협의 발전단계를 초창기-전환기-성숙기로 구분하는데, Sibbald et al.(2002)은 한결음 더 나아가 성숙단계 이후의 단계(즉 탈상호화)를 배제하지 않는다.²⁰⁾ 이러한 주장은 설립된 지 100년 이상 지난 유럽의 신협들이 원래의 목적을 상실하였으며(Evers et al., 2001: 22), 1995년 이후 미국에서 신협이 다른 형태의 금융기관으로 전환되고 있는 현실을 염두에 둔 것으로 보인다.²¹⁾

20) Chaddad & Cook(2004)은 전환(conversion) 또는 탈상호화를 이렇게 정의한다. “점차 탈상호화로 알려지고 있는 전환이란 이용자가 소유하고 통제하는 조직의 소유구조가 상호적 조직에서 이윤을 추구하는 소유자 조직으로 변화하는 것을 가리킨다.” 이어서 그들은 대부분의 탈상호화는 기업공개로 이어진다고 말하는데, 그들이 분석하는 대상은 1980년대 미국 저축대부기관과 상호보험기관이다.

21) 미국에서 신협이 전환되고 있는 현실을 검토하면서 Wilcox는 전환은 결코 멈출 수 없으며, 전염성이 있어

○ Wilcox(2007)에 의하면 미국에서는 1998년 신탁의 조합원접근법(Credit Union Membership Access Act)이 제정되면서 전환을 가로막는 장애물이 많이 제거되었는데, 전환을 가능하게 한 핵심요인은 금융규제완화이다.²²⁾ 금융규제가 완화되면서 금융기관간 경쟁이 심화되었는데, 신탁이 안고 있는 여러 가지 특성은 경쟁에 불리한 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 저축기관(thrift institution)으로 전환되면, 공동유대의 제약이 사라지고, 대출과 투자에 대한 제한이 매우 적어지고 그리고 자본 증액의 신축성이 확보될 수 있다. 미국 신탁은 1995년부터 2007년 6월 사이 33개(총신탁수의 1% 미만)가 전환되었는데, 이들의 자산은 77억달러로 신탁총자산의 약 1%에 해당한다. Theriault (2000)와 Merrick(2001)은 지향하는 가치를 소홀히 하면 신탁조직은 협동조합의 이념과는 전혀 관계없는 의미와 내용을 가지게 되고 그리고 변질될 수 있다는 말로 전환의 의미를 평가하는데²³⁾, 이하에서는 새로운 모델이 성장을 위해 필요하다고 주장하는 내용을 중심으로 신탁의 전환문제 또는 탈상호화 문제를 살펴보기로 한다.

○ 신탁발전단계상 성숙단계에 들어선 미국과 호주에서 주로 전환이 일어나고 있다고 말하면서 Davis(2005)는 탈상호화문제를 전환에 기여하는 요인과 탈상호화의 동기로 구분하여 설명한다. 그는 전환에 기여하는 요인으로 경제적 현실, 즉 기술변화, 금융자유화, 경쟁심화, 최소자본규모에 기초한 건전성규제 등을 거론한다. 그러나 그가 주목하는 요인은 개인적인 목적을 추구하는 전문경영자의 등장이다. 이러한 사정은 탈상호화의 세 가지 동기에 대한 설명에서 잘 드러난다. 그는 그것을 두 가지 가설로 설명하는데, 효율성에 기반한 가설 (efficiency-based hypotheses)과 사적 부(富)에 기반한 또는 전유에 기반한 가설(private wealth-based or expropriation-based hypotheses)이 그것이다. 전자에는 외부자본에의 접근이 제한되어 성장이 제약되므로 이를 제거하려는 동기와 새로운 사업 분야로 진출하려는 동기가 있다. 그리고 후자에는 상호금융기관이 공동으로 소유하고 있는 부(富)(communal wealth of the mutual)를 개인의 부로 전환하려는 동기가 있다.²⁴⁾

○ 금융기관간 경쟁은 규모의 경제를 실현하도록 요구하지만 신탁은 이에 필요한 자본을 조달하기가 용이하지 않다. 출자금 증액이나 유보이윤 증가가 유일한 해결책이지만 이는 용이한 일이 아닐 뿐 아니라 시간을 요한다. 이렇게 외부자본에의 접근 제한이 성장을 제약하므로 신탁은 탈상호화하려는 동기를 가진다. 자본금을 신축적으로 늘릴 수 없다는 제약은 협동조합이 당면하는 문제로 협동조합의 정체성 약화문제를 검토하기 위해 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance: ICA)이 의뢰하여 작성한 Laidlaw(1980)에서도 심도 있게 거론되고 있는데, Borzaga & Galera(2012)에서 보듯이 최근에도 중요한 관심사로 되어 있다.

○ 영국의 새로운 모델은 성장을 촉진하기 위해 신탁이 전문적 직원을 고용하도록 촉구하고, 자산구성을 다변화하도록 요구한다. 이에 따라 전문경영자는 먼저 대출을 적극 확대하고자 할 것인데, 이러한 의도는 대출이자율이 인상되고 그리고 상환가능성에 기초하여 대출

극단적으로 증가할 수도 있다(Wilcox, 2006: 1)고 주장한다. 그러면서 전환에 따른 조합원의 경제적 이익 보호하는 것이 중요하다고 말한다.

22) Wilcox(2007)에 의하면 “금융규제완화로 영업활동, 자산, 자금조달 및 기타 규제측면에서 신탁, 저축기관(저축은행과 S&L 포함) 그리고 상업은행 간 설립허가 상 차이가 많이 사라졌다.”

23) 특히 Merrick(2001)은 신탁의 다른 금융기관으로의 전환의 배경에는 신탁 설립강령의 가치가 훼손되었다는 문제가 놓여 있다는 점을 강조한다.

24) Chaddad & Cook(2004)에 의하면 부의 전유가설이 많이 지지되고 있는데, Wilcox(2006)가 전환에 따른 조합원의 경제적 이익을 보호할 필요성을 강조하는 것도 이와 관련이 있다.

을 하는 등 각종 신용관리 현대화조치에 의해 용이하게 관철될 수 있다. 그리고 자산구성을 다변화하기 위해 새로운 사업분야로 진출하려는 의도도 생긴다.

○ 새로운 사업분야에 진출하고자 하는 전문경영인의 욕구는 자본조달 필요성을 강화한다.²⁵⁾ 이러한 분야에 진출할 경우 위험수취가 증가하고 이익변동성도 커지기 때문이다. 이러한 분야에서는 경영자의 재량권이 요구되는데, 위험수취가 늘어나고 조합경영자의 재량권 확대가 요구되는 사업분야는 상호적 조직형태에 적합하지 않다. 무엇보다 상호성에 기초한 전통적인 이익기반을 위축시킬 수 있기 때문이다. 특히 이러한 사업분야가 조직의 이익증가에 중요한 의미를 가지게 되면 신탁의 탈상호화 욕구는 강해질 수 있다.

○ 새로운 사업분야로의 진출은 신탁예금이 증가하면 더욱 활발해지는데, 새로운 모델은 저축의 극대화를 지향하고 있다. 이러한 노력은 공동유대의 확대, 다양한 소득계층으로부터의 조합원 모집 등에 의해 비교적 용이하게 성과를 거둘 수 있는데, 출자배당을 제한 철폐, 차입허용, 그리고 금융서비스청이 제공하는 예금보호서비스 등은 이를 적극 지지할 것이다. 한편 금융서비스청의 자본규제 강화조치는 자산규모의 확대를 촉구할 것이다. 자산규모의 확대는 자산의 다변화와 그에 따른 위험분산을 용이하게 하므로 수익을 늘리고 안정화하는데 기여한다.

○ 상호성이나 조직의 사회적 목적이 중요하지 않다고 생각되는 조합원이 늘어나면 탈상호화 경향은 탄력을 받을 수 있는데, 공동유대의 확대 및 그에 따른 조합원 기반의 확대는 바로 이러한 조합원을 증대시킬 수 있다. 이러한 문제를 Davis(2005)는 이렇게 말한다. “또한 신탁설립자들의 사회적 목표에 고취되지 않은 전문경영자들은 상업적으로 매력적인 사업을 추구할 것으로 기대되는데, 이는 신탁 고유의(original) 고객보다는 고소득집단의 조합원-고객을 끌어들이는 방향으로 초점을 바꿀 수 있다.” 고소득계층 조합원의 증가는 심각한 문제를 야기할 수 있다. 저축을 동원하기 위해 이들을 조합원으로 적극 받아들이지만, 많은 경우 이들은 협동조합의 사회적 목적을 존중하지 않는다. 상호성이나 조직의 사회적 목적이 중요하다고 생각하는 조합원이 줄어들다면 조합원의 경영참여의지가 약해지면서 전반적으로 신탁의 민주주의는 약화되고 특히 사회적 목적을 실현하기 위한 신탁의 노력도 감소하면서 협동조합으로서 정체성이 약화될 수 있다.

○ 공동유대가 확대되면 관계적 금융을 통해 정보의 비대칭성을 완화하는데 제약이 생길 우려가 있다. 그리고 이는 사실로 판명되었다. McKillop et al.(2010)에 의하면 영국신탁의 경우 총대출 대비 대손상각금 비율, 대손충당금비율(총대출 대비 충당금비율), 총대출 대비 연체율 모두 상승하였다. 그들은 엄격한 공동유대는 정보의 비대칭성을 완화하는데 기여하지만 성장을 억압하고 규모의 경제를 거둘 수 없게 한다고 말한다. 이는 사실상 새로운 모델을 옹호하는 것이다. 그러나 그들은 높은 연체율은 가난한 사람들의 은행이라는 인식을 강화한다는 모순적 상황도 인정하지 않을 수 없었다. 문제는 그 결과 상환가능성이 낮은(원래의) 조합원에 대한 대출을 억제할 수 있는데, 이 또한 자산운용이 위험수취를 높이는 방향으로 나아갈 수 있게 한다. 조합원에 대한 대출가능성이 줄어들기 때문인데, 새로 유입이 증가된 고소득집단의 조합원은 신탁신탁 이용에 특별한 관심을 기울이지는 않을 것이다.

○ 금융배제의 원인에 관한 앞의 설명에서 본 바와 같이 영국의 논의는 금융적 배제 또는 사회적 배제의 문제를 주로 이용 가능한 금융의 부족 문제로 인식하고 있다. Fuller(1998)의 다음 지적은 이를 분명히 한다. 신탁 스스로는 “가난한 사람의 은행으로서의 역할을 잃

25) 비록 계기는 다르지만 최소필요자본규제가 호주신탁에 미치는 영향을 검토하는 Greinke(2005)도 그것이 신탁의 자산구성에 의미 있는 영향을 미친다는 점을 실증분석을 통해 보여준다.

어하겠지만 그간의 업적은 다음 네 가지 교훈을 보여주기에 충분하다”고 말하면서 그는 네 가지 교훈의 하나로 적절한 금융서비스가 주어진다면 저소득가계는 그것을 효율적으로 이용하여 경제적 취약성을 완화하고 소득을 증대시킬 수 있다는 점을 지적한다.²⁶⁾ 이에 따라 금융포용의 기본요소도 금융서비스 이용 확충에 중점을 두게 되는데, Jones(2008)는 개인 금융을 개발하기 위한 네 가지 단계를 이렇게 제시한다. 당좌계정 서비스(=계좌개설 허용을 의미한다) → 저축계정(의 개설) → 알맞은 대출 → (재산 또는 사업체의 소유를 통한) 자산취득.

○ 그러나 가난한 사람들이 경제적 자립을 이루지 못하는 이유를 자금의 부족에서만 찾을 수는 없다. 많은 저소득계층은 노동시장에 다시 진입할 가능성이 높지 않기 때문에 창업이 경제적 자립을 위한 유력한 방법이다. 그러나 “이들은 창업자금을 마련할만한 여력이 없을 뿐 아니라, 창업에 필요한 전문적인 기술도 없으며, 창업과정에서 닥쳐오는 시련을 견뎌내는 저항력도 미약”(노대명 외, 2003: 142)하다. 이것은 신탁이 자금을 공급한다고 해서 그들이 경제적 취약성을 완화하고 소득을 증대시킬 수 없다는 것을 함의한다. 이 또한 가난한 조합원의 채무상환가능성에 역작용할 것인데, 그 결과 금융공급에 자신의 기능을 한정하면 신탁의 자금운용(특히 가난한 조합원에 대한 대출)은 위축될 수 있다. 이는 자연스럽게 조합경영자가 새로운 사업분야에 진출하도록 하는 압력으로 작용할 수 있는데, 이러한 자산운용방식, 즉 가난한 조합원에 대한 자금공급 감소, 새로운 사업분야에 대한 자금운용 증가 등을 특징으로 하는 자금운용은 신탁의 원래 목적과는 상당한 거리를 두는 것이다.

○ 공동유대에 대한 영국신탁의 인식에도 한계가 있다. 금융배제자는 객관적으로 제공할 수 있는 신용정보가 부족하기 때문에 주류금융기관의 신용에 접근하기 곤란하다. 이러한 문제를 완화하는데 기여하는 것이 신탁의 공동유대이다.²⁷⁾ 영국 정부가 전통적 신탁의 공동유대를 소규모로 한정된 이유는 소규모일 때 정보의 비대칭성문제가 보다 효과적으로 완화될 수 있다고 믿기 때문이다. 그러나 관계적 금융이론은 차입자 개인의 대출금상환가능성에 중점을 두고 있다. 가난한 사람들이 공동으로 자신의 문제를 완화하기 위해 협동조합을 결성한다는 점을 고려한다면, 이는 신탁의 정신과 상치될 수 있다.²⁸⁾

○ 새로운 신탁발전모델을 채택해야 한다는 일부 논의는 신탁이 지역사회지향성을 가져야 한다는 점을 강조한다. 그러나 이 주장이 신탁이 지역사회개발을 위해 적극 개입해야 한다는 점 즉 협동조합원칙의 하나인 지역사회에의 관여를 강조하는 것은 아니다. 그들의 의도는 조합원의 자격제한을 완화하고 그리고 공동유대를 확대해야 한다는 점을 강조하는데 있다. Marshall(2004)은 가난한 지역에 있던 은행 지점의 철수, 심화되는 소득불평등, 한 부모 가계와 고령인구 증가와 같은 인구학적 추세와 같은 다양한 요인이 가세하여 특정 지역이 금융배제의 위험에 빠져들게 되었다고 말한다. 그러면서 “(금융배제에 대한) 영국의 정책은 그것을 주로 개인적인 문제로 취급하여 금융적 배제의 근저에 놓여 있는 사람과 지역의 광범한 관계에 대해 충분한 주의를 기울이지 않는다”고 비판한다. 이때 그가 강조하고자 하는 것은 지역사회개발을 위한 투자이다.²⁹⁾ 이러한 비판을 수용하여 영국 노동당정부는

26) 나머지 세 가지는 다음과 같다. 하나, 저소득소비자는 신탁에 저축할 수 있다. 둘, 신탁은 신용을 제공하고 회복하기 위한 효과적인 기구이다. 셋, 저소득계층은 이자율을 이해하고 신탁의 대출서비스에 알맞은 비용을 지불할 준비가 되어 있다.

27) McKillop et al.(2010)는 그것의 의미를 이렇게 말한다. “공동유대는 효과적으로 조합원을 한데로 묶는 사회적 응집력이며, 금융서비스 거래에 내재된 다수의 정보의 비대칭성을 제거한다.”

28) 이와 관련된 논의로는 최진배(2015) 참조.

29) 이러한 주장을 전개하면서 그는 미국의 지역개발법(Community Development Act)에 대해 상세히 검토한다.

2000년을 전후하여 금융배제문제에 대응하기 위한 정책으로 이웃의 재생과 보다 광범위한 사회적 포용을 증진시키기 위한 통합적 접근방법(join-up approach)을 채택하였다. 그러나 이 또한 지역사회에의 관여원칙을 이행하는데 초점을 두지는 않는다.

○ 결국 공동유대를 이용하여 정보의 비대칭성을 완화해야 한다고 주장하는 이들은 공동체의 건설에 대해서는 별다른 관심을 기울이지 않으며, 지역사회에 거주하는 개인에 대한 대출확대에만 주목한다. 그러나 신탁은 지역금융기관과는 다르다. 그것은 지역민에 의해 소유되고 지배될 뿐 아니라 아니라 주주투자자를 위한 이윤극대화가 아니라 지역사회개발을 하나의 목적으로 하고 있다. 만약 신탁이 지역사회개발에 관여하지 않는다면 지역주민에 의한 소유와 지배의 의미는 크게 약화될 것이고, 단순히 예금-대출을 목적으로 하는 여타 영리 목적의 금융기관과 다르지 않게 될 것이다.

○ 탈상호화 논의에 기초하여 살펴본 이상의 설명으로부터 우리는 사업성을 우선하는 새로운 모델의 영국신탁이 협동조합의 설립목적에서 이탈할 위험을 안고 있다는 것을 알 수 있다. 동일한 위험은 협동조합이 아니라 서민금융기관의 길을 걷고 있는 한국신탁에서도 나타날 수 있다. 이러한 문제를 확인하는 것은 제3절의 과제이다.

3. 한국 신탁의 현실과 문제점

3.1 성장논자의 주장과 정부의 정책

○ 한국신탁은 1970-1980년대에 걸쳐 정체성논쟁을 하였다. 정정보전논자와 성장논자간의 논쟁이 그것이다.³⁰⁾ 정체성논쟁이 시작된 것은 1972년 신탁법이 제정된 직후라 할 수 있다. 신탁법이 제정되면서 신탁은 성장기회를 마련하게 되었다. 무엇보다 예금이 급속히 증가하였기 때문인데, 1975년 이후 신탁의 총자산에서 예금이 점하는 비중은 출자금의 그것을 추월하기 시작하였다. 성장논자들은 이러한 성장기회를 보다 확고히 하려고 정부의 지원을 소망하였다. 당연히 자율성 상실을 우려한 정정보전논자들은 이에 강력히 반발하였다.

○ 1980년대의 논쟁도 성장논자들에 의해 촉발되었다. 1980년대에 접어들면서 금융자율화의 진행과 함께 경쟁력을 강화하는 것이 시급한 과제였으며, 이를 위해서 규모를 확대해야 한다는 일종의 절박감이 성장논자들의 생각을 지배하고 있었다. 1980년대 후반-1990년대에는 경쟁을 피부로 느낄 수 있게 되었다. 다른 신용협동기구와 함께 그동안 거의 독점적인 지위를 차지하고 있던 가계금융시장에 은행이 진입하기 시작하였기 때문이다. 이에 대한 정정보전논자들의 생각은 송보경(1976)과 이상호(2003)에서 간취할 수 있는데, 그들은 다음 두 가지를 중시한다. 하나는 신탁이 일정규모 이상으로 성장해서는 안된다는 것이고, 다른 하나는 조합원, 임직원에게 대한 교육이 소홀히 되어서는 안된다는 것이다. 이 둘은 서로 밀접한 관련을 가지고 있다. 신탁의 규모가 지나치게 커지면, 조합원과 임직원에게 대한 교육이 충실해질 수 없고 그리하여 신탁은 자신이 가져야 할 본 모습을 상실할 우려가 있기 때문이다.³¹⁾ 그러나 그들은 성장논자들을 설득할 논리를 제시하지는 못했다. 무엇보다 지속가능성을 확인해주지 못하였는데 심화되는 경쟁환경에서 이 문제는 성장논자들에게는 매우 중요한 과제였다. 신탁이 상업적 금융기관을 닮아간다는 이른 바 금융기관화에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있었지만 성장논자들은 신탁정체성논쟁에서 사실상 승리하였다.

30) 한국신탁의 정체성논쟁에 관한 연구로는 최진배(2012)(2013a)(2013b)가 있다. 이하의 설명은 이에 기반하고 있다.

31) 송보경(1976)은 적정규모를 찾으려 시도하였지만 성공하지는 못했다.

○ 1980년대 초반 이후 정부는 신협을 서민금융기관으로 육성하고자 하였다. 그런데 정부의 이러한 정책은 사실상 성장논자들의 주장을 지지하는 것이었다. 정부는 신협이 서민금융기관으로서 경쟁력을 강화하기 위해서는 은행신용에 접근하기 곤란한 서민계층에 대한 신용공급에 주력해야 하며, 정보의 투명성이 낮은 서민들의 채무상환가능성을 확인하기 위해서는 이들에게 밀착된 경영을 해야 한다고 권고하였다. 정부는 관계적 금융을 이용하여 틈새시장(niche market)을 개척하라는 요구 이외에는 어떤 특별한 요구도 하지 않았다. 그러나 틈새시장, 관계적 금융 등은 신협의 지속적인 성장가능성을 열어주는 나아가 서민금융기관으로서 경쟁력을 강화하기 위해 존중해야 할 중요한 핵심개념으로 생각되었다. 성장논자의 입장에서 서민금융기관화는 크게 문제될 것도 없었다. 서민은 바로 신협이 봉사해야 할 대상이기 때문이다.

○ 1990년대 들어 신협은, 정부의 금융규제완화조치가 지속되는 가운데, 금융기관으로서 자신의 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 본격적으로 전개하였다. 공동유대와 동일인 대출한도가 확대되고, 기업대출이 허용되고, 조합설립규제와 지점과 사무소의 설치제한이 완화되었다. 이와 함께 신협중앙회는 1989년 『2000년을 향한 신협중장기 발전구상』을 발표한 후, 중앙회를 은행으로 전환하고, 조합과 중앙회의 사업영역을 확대하고 그리고 조합의 합병·대형화를 위해 지속적으로 노력하였다.

○ 1997년 외환위기 이후 신협은 조합원수와 조합수가 감소하는 등 커다란 시련에 직면하였다. 그러나 구조조정이 진행되면서 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 구조조정은 합병을 촉진하였는데, 비록 조합수는 감소하였지만 규모는 커졌다. 비록 모든 신협의 경영이 안정된 것은 아니다. 그러나 전체적으로 볼 때 한국 신협은 자산규모면에서 세계 4위에 오르는 등 괄목할만한 성장세를 보여주고 있으며, 신협발전의 마지막 단계인 성숙단계에 이른 것으로 평가되고 있다(Sibbald et al., 2002).

3.2 탈상호화논의에 비춰본 한국신협의 현실

○ 비록 탈상호화논의에서는 중시되지 않지만 한국신협이 당면하고 있는 문제점을 논의할 때 간과할 수 없는 관계적 금융의 문제에 대해 먼저 살펴보기로 한다. 한국신협은 정부의 권고에 따라 틈새시장을 개척하기 위해 노력하고 있다. 그러나 한국 지역신협의 총여신에서 신용대출이 접하는 비중은 지속적으로 하락하는 가운데 2013년말 현재 5%대에 머물러 있다(최진배, 2014a). 이러한 결과는 한국신협이 관계적 금융을 활용하지 않기 때문이라기보다는, 재무적 정보와 비재무적정보를 종합적으로 평가해도, 대출신청자의 채무상환가능성을 확인할 수 없는데서 기인하는 것으로 보인다.³²⁾

○ 한국신협 차입자의 신용등급을 보면 4-7등급이 주를 이룬다, 이것은 한국신협이 역선택과 도덕적 해이의 위험에 노출되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 문제를 완화하기 위해 신협은 담보로 신용을 보완하고 있다. 그러나 이는 담보가 없거나 부족한 사람들의 신협신용에의 접근을 어렵게 하고 있다. 이러한 자산운용방식은 조합의 규모가 커지고 그리고 일인당 여신한도가 증가하면서 또 다른 문제를 야기하는데, 거액담보대출이 그것이다. 이는 조합원의 경제적 지위를 향상하기 위한 신협의 노력과 거리가 있는데, 자산운용에서 의미가 줄어들지 않는 유가증권투자와 중앙회 예탁금도 그러하다. 이러한 방식의 자산운용이 증대된다는 것은 신협의 수익기반이 상호성에 기초한 전통적인 수익기반으로부터 이탈되고 있다

32) 이는 면담에 응한 조합경영자들의 공통된 의견이다.

는 것을 의미한다.

○ 이러한 자산운용방식은 신협이 위험수취도 증대시킨다. 조합경영자는 자산의 다변화로 이 문제를 완화하고자 하는데, 그것은 안정적인 수익을 확보하기 위한 방법이기도 하다. 정부는 외환위기 이후 순자본비율을 기준으로 신협을 구조조정하고 있다. 순자본비율을 높이기 위해서 조합은 안정적인 이익을 창출할 수 있어야 하기 때문에 조합경영자의 자산규모를 확대하고자 하는 욕구는 매우 높다. 한편 2002년부터 도입된 유보수 상근이사장제도는 조합경영자의 규모확대욕구, 이익증대욕구 등을 크게 자극하고 있는데, 이들은 조합경영자로서의 능력을 보여주는 유력한 지표이기도 하다. 물론 유보수 상근이사장들의 조합경영에 대한 늘어난 책임과 함께 이러한 양적지표를 달성하기 위해 취할 수 있는 재량권도 크게 확대되었다.

○ 정부의 비과세예금제도는 조합경영자의 욕구 충족에 중요한 기여를 하고 있다. 정부는 서민의 재산형성을 지원하고 그리고 신협이 안정적으로 자금을 조달하여 서민에게 이를 공급하도록 하기 위해 비과세예금제도를 도입하였다. 그러나 2000년대 이후 저금리체제가 정착되면서 상대적으로 높은 실질금리는 신협의 예금증대노력에 중요한 기여를 하였다. 이는 신협이 조합원 기반을 확대하고 그리고 자산을 늘리는 데에도 기여하고 있다. 그러나 부정적인 효과도 나타났다. 상호성이나 조직의 사회적 목적보다는 주된 관심이 개인의 재산증식에 있는 조합원을 늘렸기 때문이다.³³⁾ 이러한 조합원은 조합경영자의 자산운용방식에 특별히 주의를 기울이지 않을 것이다. 출자금에 대한 높은 배당률이 유지되고 그리고 다른 금융기관에 비해 높은 실질이자율을 지급한다면 만족할 것이기 때문이다. “조합원의 이해관계와 필요가 다변화되는 것도 상호성 이점을 위태롭게”(Davis, 2005) 하는데, 조합경영에 대한 조합원의 무관심은 경영자의 재량권 확대 및 위험수취 증가와 상호작용하면서 협동조합의 가치를 위협하게 된다.

○ 탈상호화의 문제를 분석하면서 Davis(2005)는 만약 “운영환경이 변화하여 조직의 상호적 형태가 가져다 줄 것으로 인식된 이점이 감소”하거나, “또는 진입하려는 새로운 영역이 상호적 형태에 적합하지 않으면 탈상호화의 요구가 생긴다”고 말한다. 나아가 그는 상호성이나 조직의 사회적 목적이 조합원에게 중요하지 않다고 생각되면 조합원도 전환에 반대하지 않을 것인데, 조합원에게는 공동의 부를 개인의 부로 전환함으로써 생길 혜택이 기다리고 있기 때문이라고 주장한다. 현재까지 우리나라 신협에게서 탈상호화하려는 의지가 나타난 적은 없다. 그러나 그의 이러한 지적은 현재 당면하고 있는 문제점을 해결하기 위해 한국신협이 무엇을 해야 하는지를 보여주기에 충분하다.

○ 한국신협이 탈상호화 징후를 보이는 것은 그것이 협동조합의 길을 걷지 않고 서민금융기관의 길을 걷고 있기 때문이다. 이에 제4절에서는 서민금융기관의 길을 지양하고 협동조합으로서의 모습을 회복하기 위해 한국신협이 무엇을 어떻게 해야 하는지를 협동조합 원칙의 하나인 지역사회와의 관여를 중심으로 살펴보기로 한다.

4. 한국신협의 탈상호화를 억제하기 위한 과제: 지역사회와의 관여 원칙을 중심으로

○ 탈상호화논의는 성장을 중시하고 사업성을 우선할 때 신협이 협동조합 본래의 모습을 상실할 위험이 있다는 것을 보여준다. 이를 염두에 두면서 여기서는 한국신협이 정체성을 강

33) 물론 사업성을 중시할수록 신협은 원래 조합원보다는 예금이나 출자금을 많이 예치하고 납부할 수 있는 고소득집단에 속하는 조합원-고객을 유치하고자 할 것이다.

화하기 위한 방안을 지역사회에의 관여라는 협동조합 원칙에 입각하여 모색하기로 한다.

○ 협동조합은 시장 안에서 작동하고 그 원리를 받아들인다는 점에서 경제적 차원의 기업이지만, 경제외적인 목적을 추구하고 다른 주체들과 사회 전체에 긍정적인 외부효과를 낳는다는 점에서 사회적 차원의 단체이다(Zamagni & Zamagni, 2009: 22). 사회적 차원으로서 협동조합은 그것의 정체성을 이루는 중요한 측면인데, 지역사회에의 관여는 협동조합의 정체성 확립과 밀접한 연관을 가지고 있다(Macpherson, 2012).

○ 협동조합의 정체성 유지문제는 ICA 차원에서 공식적으로 거론된 1980년대 이래 지금까지 계속하여 관심을 끌고 있는 주제의 하나이다. 신탁의 경우에도 그것이 탈상호화되고 있는 현실에 비추어 볼 때 결코 비켜갈 수 없는 문제이다. 이 때 우리는 자본주의가 지속적으로 성장하고 발전하고 있지만 신탁 서비스에 대한 수요는 결코 감소하지 않고 있다는 점을 간과할 수 없는데, Capber(2000)의 다음 지적은 이상의 문제를 잘 보여준다. “상호은행과 협동조합은행은 이제 주류은행업에 속해있으며, 하루가 다르게 원래의 가치에서 점점 더 멀어지고 있다. 대체물을 찾아 새로운 가치에 기반한 새로운 금융적 연대를 재발견해야 한다.”

○ Evers 등은 유럽에서 지역과 소액금융조직이 관심을 끌고 있다고 하면서 그 이유를 이렇게 말한다. “첫째로 그리고 가장 중요한 이유는 주류은행들이 지역경제와 소기업부문에서 철수한다는 것이다. 그들은 금융자유화로 금융적 수익을 증대하도록 압력을 받는다.” 그렇지만 그들은 전통적인 상호은행, 저축은행, 지역은행 및 농촌은행이 점차 감소하여 지역과 소규모 경제가 위태로워지고 있다는 점도 간과하지 않는다(Evers et al., 2001: 3). 지역과 가난한 사람에 대한 금융서비스 공급이 위축되면서 주류은행부문이나 복지국가가 지원하려 하지 않거나 할 수 없는 사람들, 부문 그리고 지역을 돕는 조직이 증가하고 있는데³⁴⁾, 여기서 주목하고자 하는 것은 그들이 예시하고 있는 신탁들이다. 예컨대 설립된 지 20년이 넘은 이탈리아 금융협동조합은 협동조합, 협회(association) 소속 자영업자들에게 소규모 대출해 주는데, 이 때 “그들은 환경, 사회적 기여 그리고 강력한 민주적 참여라는 윤리적 금융의 가치를 통합시킨다.”(Evers et al., 2001: 16). 그리고 설립된 지 100년 이상 지난 유럽의 신탁들이 원래의 목적을 상실하면서 1970년대와 80년대 이후 다른 나라에서도 다양한 신탁(벨기에의 Credla, Hefboom, 이탈리아의 Mag2 등)이 발전해왔다고 말한다(Evers et al., 2001: 22). 우리나라에서도 협동조합기본법 제정되면서 새로운 금융협동조합의 설립이 허용되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그리고 아직 크게 활성화되지는 않았지만 사단법인 또는 비공식적으로 가난한 사람에게 금융을 지원하기 위한 자조조직이 생겨나고 있다.

○ 1995년 ICA가 정체성선언을 할 때 지역사회에의 관여가 협동조합의 일곱 번째 원칙으로 포함되면서 지역문제가 관심을 끌기 시작하였다.³⁵⁾ 예컨대 캐나다에서는 신탁이 지역사

34) 그것들은 다음과 같다. 소액금융조직 - 자영업 창업을 지원하는 조직. 지역기금(community fund)과 신탁 - 지역경제를 돕는 조직. 상호보증기금(mutual guarantee funds) - 소기업이 주류금융기관대출에 접근하도록 지원. 윤리은행(ethical bank) - 협동조합, 비영리기업, 사회적 기업 그리고 지역기업과 같이 민주적이고 참여적인 형태의 사업을 지원하는 은행. 생태은행(eco-bank) - 새로운 환경부문 프로젝트와 소기업을 지원하는 은행. 사회적 배제와 싸우는 대출조직 - 부녀자, 청년, 장기실업자 혹은 이민자와 같은 특정 집단이 창업을 위한 대출에 접근할 수 있게 지원하는 조직(Evers et al., 2001: 2).

35) Macpherson(2012)은 “지역사회와의 연계는 국제 협동조합 운동 역사에서 근본적인 차원이다. 이는 1990년대 초기 일부의 지적 열광과 결합한 역사가 짧은 일탈이나 1995년 9월 어느 날 저녁 갑자기 선언된 발견이 아니다.” 다만 “협동조합이 지역사회와 어떻게 관계하고 관계해야만 하는지에 대한 생각”이 이념의 문제로 되고, 이념은 위협할 수 있다는 생각들 때문에 협동조합과 지역사회의 관계에 대해 적극적으로 논의가 이루어지지 못했다고 주장한다. 그러나 그 자신이 인정하듯이 “각 조합이 자본주의적 접근을 모방해 협동조합이 사라질” 위기 상황이 도래하면서 “협동조합의 차별성”을 증진”할 필요가 생겼는데, 바로 이를 위해 “지역사회와의 관계에 대한 질문”이 중요해졌다는 점을 우리는 간과할 수 없다.

회에 대해 보다 적극적인 관심을 가지도록 하기 위해 노력하였는데, Saskatchewan 대학교의 협동조합연구소가 1997년에 발간한 『신협과 지역사회발전』이라는 보고서는 그 중 하나이다. 이 보고서에서 Fairbairn 등은 “지역기업 개발하는 것은 신협의 고유의 목적이다”(Fairbairn et al., 1997: 11)고 말한다.

○ 그들에 의하면 지역개발은 경제성장 이상의 것을 의미하며, 지속가능성이라는 개념과 더 밀접한 관계를 가진다.³⁶⁾ 이것은 신협의 자금운용이 단순히 지역자금의 지역 내 순환을 의미하는 것은 아니다. 또는 신협은 상업적금융기관이 진입하지 않는 또는 못하는 시장, 이른바 틈새시장을 겨냥하는데 머물러서는 안된다. 특정한 성격, 사회적 가치, 서비스에 대한 필요를 가지고 있는 조직을 위해 봉사할 조직으로서 신협 자금운용의 중점은 지역경제를 개발 시키는데 두어야 한다는 것을 의미한다.

○ 이어서 그들은 캐나다 신협이 지역사회개발에 적극적으로 되기 위한 방법을 서술하는데, 그들의 이러한 생각은 Giagnocavo et al.(2012)가 분석하고 있는 스페인의 Almeria 지역과 이탈리아의 Trentino 지역 협동조합의 “선구적인 계획들”에서 잘 나타난다.³⁷⁾ 그들에 의하면 이들 금융협동조합은 다음 두 가지에 주목한다. 하나는 사회적 기업과 금융적 및 사회적으로 배제될 위험에 노출된 특정부문에 대한 금융적으로 그리고 다양한 활동을 통해 지원하는 사업이다. 보증 필요가 없는 소액신용(micro-credit)을 제공하며, 신용공급, 조언 제공, 기술습득 및 능력향상을 위한 자원을 공급하고, 지역주민의 사회적 및 일자리 통합을 위한 그리고 최근 졸업자를 위한 노동시장 진입 프로그램 등을 실행하고 그리고 금융교육, 자원 봉사, 타임뱅크(time bank)를 도입한 것 등이 그것이다. 이를 위해 그들 협동조합은 의무적으로 기금을 출연하고 있다.

○ 다른 하나는 지역의 다른 기구(사회적 협동조합, 민간기구, 공공기관 등)들과 공동으로 계획을 입안하여 이들과 공동으로 계획을 실행하고 실현할 조직들을 만드는 활동이다. 이러한 활동은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 지역의 다른 행위자들(사회적 협동조합, 학교, 공공기관)과 구축한 긴밀한 협력관계 속에 실현된 ‘사회적 목적을 가진 특별한 계획’을 만드는 것이고, 다른 하나는 지역의 다른 기구들(사회적 협동조합, 공공기관, 민간조직)과 공동으로 계획을 실행하고 실현할 수 있는 ‘위성조직들’(지역의 상이한 행위자들 속에서 작동하는 협회, 협동조합 혹은 기금)과 같은 새로운 기관들을 설립하는 것이다. 이를 통해 이들 협동조합은행은 “협동조합의 가치, 적극적인 조합원 참여 그리고 상업적 전략 간의 연계를 재구축”하고 있다.

○ 첫 번째 기능은 Capber(2000)가 새로운 가치에 기반한 새로운 금융조직 또는 Evers 등이 주류은행부문이나 복지국가가 지원하려 하지 않거나 할 수 없는 사람들, 부문 그리고 지역을 돕는 조직들이 수행하는 기능과 유사하다. 이러한 다양한 기능을 수행하기 위해 그들은 의무적으로 기금을 출연하여 지속적이고 체계적으로 노력하고 있다. 두 번째 기능에서 우리는 분석대상으로 되는 금융협동조합이 지역사회에 네트워크를 구축하고 이들과 적극적으로 협조하면서 지역사회개발을 위해 노력하고 있다는 것을 알 수 있다. 네트워크가 조밀

36) 그들은 “그것(=지역개발)은 지역사회, 민주주의 등의 가치에 의거하여 설정된 우선순위에 따라 사람들이 사회와 경제를 변화시킬 수 있는 힘을 부여하는 과정이다.”(Fairbairn et al., 1997: 12)고 말한 후, 이렇게 부연한다. “신협의 고유한 이점은 보다 광의의 개발이다. 이런 광의의 접근은 단순히 지역사회에 일자리를 주는 것이 아니라 지속적으로 자신의 일자리를 발전시킬 수 있는 기술, 능력, 리더십을 길러주는 것이다.”(Fairbairn et al., 1997: 13).

37) 그들은 이들 협동조합이 “협동조합의 가치를 재발견하고 지역활동을 유지하기 위한 활동”의 본보기이며, “지역 내에서 새로운 사회적 관계, 새로운 네트워크 형성에 기여”한다고 평가한다.

하고 그리고 연대의식이 강할수록 지역사회의 공동체 의식과 유대도 강화될 것인데, 이는 다시 이를 기반으로 영업하는 금융협동조합의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다.

○ 한국신협은 현재 취약계층을 위한 사업을 전개하고 있다. 그러나 규모면에서 미약하며 체계적이지도 못하다. 사회적 기능을 활성화하여 신협의 이미지를 개선하고 나아가 협동조합으로서 차별성도 확립할 필요가 있다. 이를 위해 우선 기금을 마련해야 한다. 당기순이익 또는 영업이익 등의 일정비율을 모든 조합이 의무적으로 출연하도록 해야 한다. 이러한 규제는 지역사회에 관여하기 위한 물적 자원일 뿐 아니라 탈상호화논의가 주장하는 신협의 탈상호화 편향을 억제하는 데에도 기여할 것이다. 정부기관 그리고 지역의 각종 시민단체와 협조체제를 구축하는 것도 중요하다.

○ Macpherson은 협동조합운동과 사회적 경제 전통은 “지역사회 주민이 그것들을 이해하고, 그들이 가치 있다고 느끼고 참여할 때, 의미를 가지게 된다”(Macpherson, 2008)고 말하는데, 지역사회의 개발에 적극 참여할 때 신협은 자연스럽게 지역주민 및 조합원과 밀착하게 할 수 있다. 그것은 또한 신협의 금융기능을 활성화하는데 기여할 수 있다. 구체적으로 살펴보자. 지역사회에 관여하는 기관으로 자신의 존재가치를 인정받게 되면 조합원으로서 조합경영에 기여하고자 하는 지역주민의 참여도 촉진된다. 그리하여 조합원의 수가 증가하고 여신과 수신이 증가되는 등 조합의 영업이 활기를 띌 수 있다. 이는 궁극적으로 조합의 경쟁력 강화로 이어지게 된다. 다른 한편 정부와 긴밀한 협조 속에서 지역사회에 관여하게 되면 (지방)정부의 각종 정책자금(나아가 지방정부자금)을 취급할 수 있게 된다. 이 자체 저원가성 자금의 증가라는 가시적인 이익을 조합에게 준다. 그러나 더욱 중요하게는 그 과정에서 확고히 하게 되는 정부의 정책 파트너로서의 위상은 조합의 공신력을 제고하는데 기여할 수 있다. 이 자체 매우 중요하고 긴요한 신협 경쟁력의 원천으로 될 것이다.

5. 결론

○ 영국과 한국신협의 공통된 특징의 하나는 운동권 내부에서뿐 아니라 정부도 신협을 가난한 사람의 은행으로 인식하고 그리고 육성하려 한다는 점이다. 가난한 사람 또는 금융적으로나 사회적으로 배제된 사람들의 금융수요를 충족시켜주기 위해 신협이 탄생되었다는 점을 되돌아보면 지극히 당연한 일이라 할 수 있다. 그러나 신협이 그러한 목적을 수행하기란 결코 용이하지 않다는 점도 확인할 수 있다. 많은 경우 신협을 둘러싼 논쟁은 여기서 출발한다. 즉 사회적 목적과 경제적 목적 사이의 간격을 어떻게 메우고 이를 위해 어떠한 성장전략을 선택해야 할 것인가가 신협(또는 보다 일반적으로 말하자면 협동조합)이 안고 있는 과제라 할 수 있다. 새로운 모델의 영국신협이나 서민금융기관의 길을 걷고 있는 한국신협 모두가 안고 있는 공통의 과제는 사업성을 중시하는 가운데 상실할 위험에 놓여 있는 자신의 본래 모습을 어떻게 복원할 수 있을까 하는 점이다.

○ 이 글은 영국신협에 관한 논의를 검토하면서 한국신협의 정체성 논쟁에서 논쟁의 중요한 당사자의 하나인 성장논자들의 주장과 그것의 한계를 엿볼 수 있었다는 점에서 의미가 있다. 그리고 “작은 것이 아름답다”는 영국과 한국의 신협운동가들 모두가 “협동조합의 정체성이 시장의 틈새에서 오직 작은 규모로만 유지될 수 있다는 관념”(Zamagni & Zamagni, 2009) 이른 바 피터 팬(Peter Pan) 증후군에 시달리거나 시달렸다는 것도 확인할 수 있었다. 신협의 성장 및 그에 따른 규모 확대 자체가 신협의 정체성을 위협하는 중요한 문제는 아니다. 협동조합으로서의 가치를 유지하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가를 확인하고 실

천하는 것이 무엇보다 중요한데, 이러한 점에서 지역사회에의 관여라는 협동조합원칙은 중요한 의미를 가진다.

○ 이와 관련하여 여기서는 한국신협이 지역기업에 대한 금융공급에 보다 적극적으로 노력할 필요가 있다는 점을 주장하고자 한다. 지역사회의 지속가능성은 지역기업의 안정적인 성장과 밀접한 관련을 가지고 있는데, Fairbairn 등의 다음 지적은 소비자신용 공급에 특화하여 성장한 한국신협에게도 시사하는 바가 크다. “북아메리카 신협은 경제개발이 아니라 소비자대출에 특화했다.” 그런데 “신협은 자신을 필요로 한다면 아직도 기업을 발전시키기 위한 대리인이 될 타고난 잠재력을 지니고 있다. 오늘날 농촌, 북부, 대도시 내의 지역사회는 생존의 위협에 직면하고 있으며 그들의 필요는 긴급히 충족되어야 한다. 신협은 새로운 구조를 채택하고 그리고 전혀 새로운 사고방식을 배워야 한다.”(Fairbairn et al., 1997: 11). 기업대출을 확대하면 한국신협은 자산구조를 변화하고 자산운용의 어려움을 극복할 수 있을 것이다. 그러나 보다 중요한 점은 지역기업에 대한 대출이 지역개발에 기여할 수 있다는 점이다. 지역에 밀착되어 있는 만큼 정보의 비칭성을 완화하는데도 용이하지만, 지역개발에 적극 참여하는 가운데 신협은 경영과정에서 안고 있는 지역기업의 문제와 발전가능성을 자연스럽게 파악할 수 있게 될 것이다.

○ 지역사회에의 관여문제를 검토하면서 신협이 금융공급에 자신의 역할을 한정해서는 안된다는 것을 확인할 수 있었다. 한국신협의 총대출에서 차지하는 신용대출의 낮은 비중은 정부나 연구자들이 신협의 정체성을 문제를 제기하는 매우 중요한 지표의 하나이다. 그러나 만약 신협경영자들의 주장과 같이 지역밀착을 통해 수집된 정보를 평가해도 채무상환가능성을 확인할 수 없다면 신용대출의 낮은 비중이 이들이 서민의 금융제약을 완화해주기 위해 노력하지 않는데서 기인한다고 비난하기는 쉽지 않을 것이다. 물론 신협경영자들의 주장을 받아들인다 해도 그것이 서민의 금융제약을 완화해주기 위해 노력하지 않는다는 비난을 모면하기 위한 충분한 근거로 되지는 않는다. 서민의 경제적 안정을 지원해야 한다는 자신의 임무를 간과할 수는 없기 때문이다. 따라서 이러한 일견 모순된 문제는 한국신협이 금융공급 기능에 한정되어서는 안된다는 것을 보여주는 것은 아닌가?

○ 탈상호화 위험을 염두에 둘 때 우리는 한국신협이 서민금융기관이 아닌 협동조합으로서의 길을 걸어야 한다고 말할 수 있다. 그러나 한국신협의 정체성을 회복하기 위해 필요하다고 이 글에서 제안한 내용은 이론적인 가능성에 의존한 것이며 따라서 현실적인 가능성을 의미하지는 않는다. 보다 구체적이고 실천가능한 대안을 모색하고 제안하는 것은 남겨진 과제라 할 수 있다.

참고문헌

- 노대명·김수현·류만희·정영순·이종수·송민아(2003), 『저소득층 창업지원모형에 관한 연구 - 각국의 사회연대은행을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 송보경(1976), 『한국 신용협동조합에 관한 연구』, 협동교육연구원.
- 이상호(2003), 『참된 용기는 희망을 낳고』, 도서출판 덕산기획, 2003.
- 최진배(2012), “1970년대 신협 발전방향을 둘러싼 논쟁에 대한 검토”, 한국협동조합학회, 『한국협동조합연구』, 30(3), pp.29-60.
- 최진배(2013a), “1980년대 신협 정체성 논쟁의 의미와 한계”, 경성대학교 산업개발연구소, 『산업혁신연구』, 29(2), pp.115-148.
- 최진배(2013b), “1980-90년대의 금융자유화와 신협의 대응”, 한국지역사회연구, 『지역사회연구』, 21(4), pp.21-47.
- 최진배(2014a), “한국 신협의 성장전략과 정체성 위기”, 경성대학교 산업개발연구소, 『산업혁신연구』, 30(3), pp.73-102.
- 최진배(2014b), “한국 신협의 정체성 위기에 대하여”, 한국지역사회연구, 『지역사회연구』, 22(4), pp..
- 최진배(2015), “한국신협의 세 가지 도전적 과제”, 경성대학교 산업개발연구소, 『산업혁신연구』, 31(2)(계제 예정).
- Baker(2008), “Credit Union Regulation and the Financial Services Authority: Less is More, But Better”, *International Journal of Law and Management*, 50(6), pp.301-315.
- Borzaga, C. and Galera, G.(2012), *Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World*, Euricse(이경수 역, 『더 나은 세상을 만드는 협동조합 이해 촉진』).
- Chaddad, F. R. and Cook, M. L.(2004), “The Economics of Organization Structure Changes: A US Perspective on Demutualization”, *Annals of Public and Cooperative Economics* 75(4), pp.575-594.
- Capber, F.(2000), “A Greater Space for Social Banking”, *Upscaling Social Investment: 50 Case Studies*, INASE.
- Cato, M. S., Myers, J. and Howlett, S.(2013), “At the Sharp End Of the Credit Crisis: A Profile of Valleys Credit Union”, *Local Economy*, 28(6), pp.539-552.
- Davis, K.(2005), “Credit Unions and Demutualization”, *Managerial Science*, 31(11), pp.6-25.
- Evans, N. and Broome, N.(2005), “Financial Nour and the Cycle of Deprivation: What Role Can Credit Unions Play?”, *Business Law Review*, August-September, pp.231-235.
- Evers, J., Fisher, T., Foschi, L., Guene, C., Jung, M., Rodriguez, M. and Vandemeulebroucke, V.(2001), *Finance for Local Development: New Solutions for Public-Private Action*, NewEconomics Foundation, Evers-Jung, Choros and Inaise.
- Fairbairn, B., Ketilson, L. H., Krebs, P.(1997), *Credit Unions and Community Economic Development*, Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan.
- Fiordelisi, F. and Mare, D. S.(2014), “Competition and Financial Stability in European Cooperative Banks”, *Journal of International Money and Finance*, 45, pp.1-16.
- Fuller, D.(1998), “Credit Union Development: Financial Inclusion and Exclusion”,

- Geoforum*, 29(2), pp.145–157.
- Fuller, D., Mellor, M., Dodds, L. and Affleck, A.(2006), "Consultation the Community: Advancing Financial Inclusion in Newcastle upon Tyne, UK", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(5/6), pp.255–271.
- Giagnocavo, C., Gerez, S. and Sforzi, J.(2012), "Cooperative Bank Strategies for Social–Economic Problem Solving: Supporting Social Enterprise and Local Development", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(3), 281–315.
- Goth, P., McKillop, D. and Ferguson, C.(2006), *Building Better Credit Unions*, Joseph Rowntree Foundation.
- Greinke, A.(2005), "Imposing Capital Controls on Credit Unions: An Analysis of Regulatory Intervention in Australia", *Annals of Public and Cooperative Economics* 76(3), pp.437–460.
- Jones, P.(2000), "Ensuring the Development of the Social Finance Sector: the Role of Credit Union Trade and Support Organizations", *Upscaling Social Investment: 50 Case Studies*, INASE.
- Jones, P. A.(2006), "Giving Credit where it's Due: Promoting Financial Inclusion through Quality Credit Unions", *Local Economy*, 21(1), pp.36–48.
- Jones, P. A.(2008), "From Tackling Poverty to Achieving Financial Inclusion – the Changing Role of British Credit Unions in Low Income Communities", *The Journal of Socio–Economics*, 37, pp.2141–2154.
- Laidlaw, A. F.(1980), *Co-operatives in the Year 2000*(양윤모(1988), 「서기 2000년의 협동조합」, 광주 제일문화사).
- Marshall, J. N.(2004), "Financial Institutions in Disadvantaged Areas: a Comparative Analysis of Policies Encouraging Financial Inclusion in Britain and the United States", *Environment and Planning A*, 36, pp.241–261.
- McKillop, D. G. and Wilson, J. O. S.(2003), "Credit Unions in Britain: A Time for Change", *Public Money and Management*, 23(2), pp.119–124.
- McKillop, D. G. and Wilson, J. O. S.(2011), "Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, 20(3), pp.79–123.
- McKillop, D. G., Ward, Anne–Marie and Wilson, J. O. S.(2007), "The Development of Credit Unions and Their Role in Tackling Financial Exclusion", *Public Money and Management*, 27(1), pp.37–44.
- McKillop, D. G., Ward, Anne–Marie and Wilson, J. O. S.(2010), *The Good, the Bad and the Ugly: A Discussion of the Impact of Regulatory Reform on the UK Credit Union Sector*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- Macpherson, I.(2012), "Cooperative's concern for the community: from member toward local communities' interest", *Euricse Working Paper* n.46/13((재)아이쿱협동조합연구소 역(2012), "협동조합의 지역사회 관여: 조합원에서 출발해 지역사회 이익을 향해", iCoop 해외협동조합연구동향, 12–1, pp.1–18).
- Merrick, B.(2001), "When CUs Become Banks", *Credit Union Magazine*, January 2001.

- O'Connell, S.(2005), "Alternatives to Money Lenders? Credit Unions and their Discontents", *History and Policy*, 03 May 2005.
- Ryder, N.(2002), "Credit Unions and Financial Exclusion – the Odd Couple?", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 24(4), pp.423–432.
- Sibbald, A., Ferguson, C. and McKillop, D.(2002), "An Examination of Key Factors of Influence in the Development Process of Credit Union Industries", *Annals of Public and Cooperative Economics* 73:3, pp.399–428.
- Theriault, A. D.(2000), "Mutuality", *Community Banker*, May 2000.
- Ward, Anne–Mari and McKillop, D. G.(2010), "Profiling: A Strategy for Successful Volunteer Recruitment in Credit Unions", *Financial Accountability & Management*, 26(4), pp.367–391.
- Wilcox(2006), *Credit Union Conversions to Banks: Facts, Incentives, Issues and Reforms*, Filene Research Institute.
- Wilcox(2007), "Credit Unions, Conversions, and Capital", *FRBSF Economic Letter* Number 2007–16, June 22.
- Zamagni, S. and Zamagni, V.(2009), *La Cooperazione*(송성호 옮김(2012), 『협동조합으로 기업하라』, 협동조합연구소/북돋움).