

# 1970년대 신협이 발전방향을 둘러싼 논쟁에 대한 검토\*

## An Examination on the 1970s' Controversy over the Development Strategies for the Credit Union in Korea

최진배(Choi, Jin-Bae)\*\*

### 〈目次〉

Abstract	Ⅲ. 논쟁의 배경과 의미
I. 서론	Ⅳ. 요약과 결론
Ⅱ. 신협에 관한 최근의 논의	

### Abstract

Soon after the credit unions were founded in Korea, a controversy focused on their development strategies began. The controversy which received attentions from the credit union leaders prevailed through out 1970s. At that time it was said that the controversy could have negative effects on the identity of the credit union in Korea and would make the credit unions difficult to get on the right tracks. Nowadays questions have been posed on the identity of the credit union. If the controversy was detrimental to the normal development of the credit unions and did harm their identity, its negative effects may carry on until today. The purpose of this paper is to examine the backgrounds, meanings and implications of that controversy. This paper argues that the controversy inside the credit union in the 1970s harmed the identity of the credit union.

Key words : Credit Unions, Co-operative Identity, 1970s' Controversy on Development Strategies of Credit Union in Korea, Credit Union Leader

\* 이 논문은 2012년도 경성대학교 학술연구지원비에 의하여 연구되었음.

\*\* 경성대학교 경제금융물류학부 교수, Tel : 051-663-4412, e-mail : jbchoi@ks.ac.kr

## I. 서 론

우리나라 신용협동조합(이하 신협이라 한다)은 1960년 설립되기 시작하였으며, 1972년 신협법이 제정됨으로써 법인으로 전환되었다. 1980년대 초반과 1990년대 후반에는 일시적인 후퇴를 경험하였다. 그러나 농협, 새마을금고 등과 함께 지속적으로 성장하고 발전해오면서 우리나라 금융산업의 한축을 담당하고 있다. 예컨대 1997년 외환위기 이전 은행이 기업금융에 중점을 두고 있던 시기에는 가계금융 공급에 중심적인 역할을 수행하였으며, 그 이후에는 은행과 함께 가계금융의 중요한 공급자로 기능하고 있다.

신협은 1972년 신협법이 제정된 직후부터 한동안 자신의 발전방향을 둘러싸고 논쟁에 휘말렸다. 이 논쟁은 신협 외부에는 잘 알려지지 않았다. 내부적으로도 당시의 논쟁에 직접 참여했던 신협지도자 등 일부 관계자들의 기억 속에 머무르고 있을 뿐이라 해도 과언이 아닌데, 신협중앙회가 1981년 이래 세 번에 걸쳐 출판한 신협운동20년사, 30년사 그리고 50년사에도 거의 언급되지 않고 있다. 그러다가 신협중앙회 회장을 역임하였으며, 당시 논쟁에 직접 참여한 이상호가 2003년 자전적 성격의 책 『참된 용기는 희망을 낳고』를 내놓으면서 논쟁의 일부가 알려지게 되었다.

이 논문은 1970년대 신협 내부에서 전개된 논쟁을 신협의 정체성 문제에 초점을 두고 검토하는데 목적이 있다. 이 논쟁은 신협법 제정으로 합법적인 존재로 인정받기 시작한 신협이 정부와의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제를 둘러싸고 전개되었다. 뚜렷한 결론에 다다른 것은 아니다. 그렇지만 당시의 논쟁은 그 이후의 신협발전에 직접 및 간접으로 아주 많은 영향을 미친 것으로 보이며, 오늘날 제기되고 있는 신협의 정체성 문제도 이 논쟁(또는 이 논쟁이 미친 영향)과 무관하다고 말할 수는 없다.<sup>1)</sup>

이 논쟁은 2012년 12월에 시행될 협동조합기본법의 경제적 성과를 가늠하는데도 유효할 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부는 이 법을 국민경제와 지역경제를 활성화하기 위한 개발전략의 하나로 적극 활용할 계획을 세우고 있으며, 일부 지방정부는 그 계획을 어느 정도 구체화한 것으로 알려져 있다. 그러나 협동조합을 경제개발의 수단으로

1) 신협의 설립목적이 저소득자의 사회경제적 지위 향상에 있음에도 불구하고 이들에 대한 자금의 공급에는 상대적으로 소홀히 하고 있다는 것이 신협의 정체성을 의심할 가장 중요한 논거로 제시되고 있다. 신협의 정체성 문제는 2012년 8월 국회의원회관에서 개최된 정책토론회 『협동조합운동을 통한 서민금융 대안찾기』에서 한 차례 공론화된 적이 있다.

활용하려는 정책은 협동조합운동을 왜곡시킬 우려가 있으며, 협동조합(기업)의 정상적인 발전을 저해할 수도 있다. 이는 정부의 정책이 소기의 성과를 거둘 수 없다는 것을 함의하는데, 이러한 문제를 사고함에 있어서도 1970년대에 전개된 신협의 논쟁을 검토하는 것은 의미가 있을 것이다.

서론에 이어 제2절에서는 신협에 대한 최근 논의를 정체성 문제를 중심으로 검토한다. 이 문제를 검토하기 위해서는 협동조합의 가치와 원칙을 포함하여 협동조합이 발전해오는 과정에서 경험한 정체성 논쟁을 검토할 필요가 있는데, 이는 1970년대 신협의 논쟁을 평가하기 위한 기준을 제시해줄 수 있을 것이다. 이어서 기존논의를 국내의 논의를 중심으로 검토한다. 제3절에서는 1970년대 신협 내부에서 전개된 논쟁의 배경과 내용, 성장논자들의 주장의 문제점 그리고 논쟁이 신협운동에 미친 영향 등을 1980년대 초중반에 발생한 신협사건을 중심으로 살펴본다. 제4절에서는 이상의 논의를 요약하고 정리한다.

## II. 신협에 관한 최근의 논의

### 1. 협동조합의 가치와 원칙

신협에 관한 최근의 논의를 검토하기 전에 협동조합의 가치와 원칙에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 이는 기존논의를 검토하고 그리고 1970년대 신협 내부 논쟁을 검토하기 위한 중요한 기준들을 제시해줄 것이다.

19세기 초중반부터 설립되기 시작한 협동조합은 자신의 가치와 원칙을 지키기 위해 꾸준히 노력하였다. 그러나 자본주의적 기업과 경쟁하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 이에 1895년에 설립된 국제협동조합연맹(International Co-operative Alliance, 이하 ICA라 한다)은 협동조합의 가치를 확고히 하고 그리고 이를 구현하고자 하는 사람들을 위한 원칙들을 정기적으로 현대화할 필요가 있었다. 이를 위해 ICA는 출발 당시 협동조합원칙의 정의와 옹호를 하나의 목표로 제시하였으며, 이에 따라 “세 차례에 걸쳐 원칙이 검토되어 1937년, 1966년, 1995년에 소개됨으로써 협동조합의 아이디어가 현대화되고 그 연관성이 유지되었으며, 어떤 조직을 협동조합으로 규정할 수 있는지에

대해 시대에 맞는 평가기준을 제공했다.”(Birchall, 1997: 87-88)

그러나 이는 결코 용이한 일이 아니었으며, 때로는 협동조합의 정체성을 둘러싼 논쟁도 야기되었다. 여기서는 먼저 1966년 협동조합의 원칙이 새롭게 정비된 사정을 살펴본다. 이는 1970년대 우리나라 신협이 논쟁이 전개될 당시의 협동조합 원칙을 제시하는데 일차적인 목적이 있지만, 정부와 협동조합의 관계를 사고할 때에도 중요하다. 이어서 1980년대와 1990년대의 ICA 내부에서 전개된 논쟁을 중심으로 협동조합의 가치와 원칙을 재정립하고 재정비하게 된 사정을 살펴본다. 협동조합운동이 1970년대를 기점으로 중요한 전기를 맞이하게 되었기 때문인데, 이러한 사정은 1980년 ICA 모스크바 총회에 제출된 보고서 『서기 2000년의 협동조합』과 1992년 도쿄 총회에 제출된 보고서 『변화하는 세계에서의 협동조합의 가치(상)(하)』에 잘 나타나 있다.

ICA는 설립할 때 그것의 설립이전부터 존재하고 있던 로치데일 공정선구자조합의 원칙을 협동조합원칙으로 받아들였다. 1844년에 제시되었으며 8개 항으로 되어있는 이 원칙은 소비자 주권과 상업적 성공을 보증하기 위한 것으로 협동조합의 실무로 얻어진 경험적 산물이다(Birchall, 1997: 21; 전형수, 2004). ICA는 1937년 이 원칙을 새롭게 정리하였다. 이 때 본질적인 부분으로 여겨지는 네 원칙과 구속력이 덜한 나머지 세 원칙 그리고 로치데일 선구자들에 의해 기록된 적은 없으나 그들의 실천에 배어 있던 두 원칙으로 구분하여 모두 9개가 협동조합 원칙으로 확정되었다.

1966년 ICA 집행위원회는 원칙들을 “‘협동조합운동의 목적을 실현하는데 핵심적인, 즉 절대적으로 필요불가결한 실천들’로 정의”(Birchall, 1997: 97)하면서 1937년의 원칙을 6개로 정리하였다. 여기서 특히 주목할 만한 원칙은 개방적이고 자발적인 조합원 제도와 협동조합간 협동이다.

Birchall에 의하면 초기에 협동조합을 일군 이들은 자발성을 당연한 것으로 여겼다. 그렇기 때문에 로치데일의 원칙에는 들어있지 않았는데, 1966년에 완전히 인정되었다. 이는 이 시기에 각국 정부(특히 개발도상국 정부)가 협동조합을 국가경제개발의 도구로 간주하기 시작하였기 때문이다. 이 과정에서 정부들은 조합원을 강제로 모집하여 협동조합을 만들었다. 그러나 이렇게 강제된 협동조합은 협동조합의 가치를 실현할 수 없게 되는 등 여러 문제를 야기하였다. 즉 “개발도상국에서 협동조합에 대한 정부의 정치적 지원이 초래한 의존성과 사업의 예측성은 조합원 민주주의를 압살했고 협동조합의 사업성을 약화시켰다. 조합원 통제의 기여는 항상 초라한 사업성과를 초래한다.”(1997:

331)

협동조합간 협동의 원칙도 로치데일의 원칙에는 포함되지 않았다. 1966년 원칙에 이 것이 포함된 것은 연합조직을 통한 협동의 필요성을 강조하는데 그 목적이 있다. 협동 조합은 소규모이기 때문에 자본주의적 기업과 경쟁하기 위해서는 이들간 협동할 것이 요청되었는데, 이러한 기능을 담당할 수 있는 것은 바로 협동조합의 연합조직이다.

ICA는 1995년 맨체스터 총회에서 협동조합 정체성 선언을 하면서 7개로 된 새로운 원칙을 채택하였다. 이를 위한 준비단계로 ICA는 Laidlaw와 Book에게 ICA총회에 보고할 보고서를 작성해줄 것을 요청하였다.

〈표 1〉 협동조합의 원칙과 변화

로치데일	1937년	1966년	1995년
1. 민주적 관리	1. 개방적인 조합원 제도	1. 개방적이고 자발적인 조합원 제도	1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도
2. 개방된 조합원 제도	2. 민주적인 관리	2. 민주주의	2. 조합원에 의한 민주적 관리
3. 출자금에 대한 고정되고 한정된 지급	3. 조합원거래에 따른 잉여의 분배	3. 출자액에 대한 제한된 이자	3. 조합원의 경제적 참여
4. 이용고에 따른 잉여의 배당	4. 자본에 대한 제한된 이자	4. 조합원에 대한 공정한 분배	4. 자율과 독립
5. 현금거래의 원칙	5. 정치적·종교적 중립	5. 교육의 제공	5. 교육·훈련 및 정보 제공
6. 정직한 상품만 공급	6. 현금거래	6. 협동조합간 협동	6. 협동조합간 협동
7. 교육의 촉진	7. 교육의 진흥		7. 지역사회에 대한 기여
8. 정치적·종교적 중립	8. 자발적인 조합원 제도		
	9. 상호		

자료 : Birchall(1997), The International Co-operative Movement에 의거하여 필자가 작성.

Laidlaw는 1980년 ICA의 요청에 의해 모스크바 총회에 제출할 보고서를 작성하였다. 불확실성의 시대를 맞이하여 협동조합운동이 위기에 직면하였다고 생각한 그는 협동조합운동이 앞으로 당면하게 될 세 가지의 위기를 지적하였다. 첫째, 신뢰성의 위기이다. 이는 새로운 경제환경에서 협동조합이 생존할 수 있는가 하는 문제와 관련되는데, 협동조합이 생존 가능한 사업형태라는 것을 입증해야 한다는 것이다. 둘째, 경영의

위기이다. 이는 협동조합이 사기업과 유효한 경쟁을 해낼 수 있는가 하는 문제와 관련된 것으로 협동조합은 조직이 성장하면서 경영이 잘되는 사기업과의 경쟁에 직면해야 한다는 것이다. 셋째, 이념적 위기이다. 이는 협동조합의 정체성 유지문제와 관련된다. 결국 Laidlaw가 제기한 협동조합의 당면 위기란 경제환경이 변화하면서 협동조합은 자본주의적 기업과 힘겨운 경쟁을 하지 않으면 안 되는데, 그 과정에서 협동조합의 정체성 문제가 야기될 수 있다는 것이다. 이러한 고민은 다음 지적에서 잘 나타난다. “오늘날 협동조합인들 사이에는 이론이나 사상을 경시하는 한편 「사업우선」이라고 하는 경향이 크게 일고 있다.”(1980: 67)

Laidlaw가 강조하는 변화된 경제환경이란 신자유주의가 케인지안을 대신하여 경제정책기조로 자리하게 되었다는 점이다. 그 결과 자본시장을 활용한 기업의 인수합병이 활성화되고 대규모화된 기업의 다국적화가 추진되면서 협동조합이 경쟁에서 불리하게 되었다. 협동조합은 기본적으로 조합원의 출자에 의존하기 때문에 자본을 확대하는데 많은 어려움이 있으며, 규모를 확대하기 위해 중요성이 증대되는 자본시장을 이용하기도 곤란하다. 만약 자본이 자본시장을 통해 확충된다면 협동조합은 일반기업과 구분되지 않을 것이다. 그리고 비록 자본을 확충할 수 있게 되어도 협동조합의 민주적 관리를 곤란하게 할 수 있다는 또 다른 문제를 낳게 된다. 규모가 확대되면서 조합원의 참여가 저조해질 수 있기 때문이다.

Laidlaw가 우려한 협동조합의 위기적 상황은 1980년대를 지나면서 더욱 더 협동조합을 고민에 빠뜨렸는데, 협동조합의 정체성문제가 거론된 것은 불가피한 귀결이었다. 이에 ICA는 Book에게 1992년 도쿄총회에 제출할 보고서를 작성하도록 의뢰하였다. 협동조합이 위기적 상황에 적극적으로 대처할 필요성이 제기되었기 때문이다. 이러한 사정을 Book은 이렇게 표현한다. “지난 수 십 년간 우리는 협동조합운동의 내부에서 대단한 변화를 경험해 왔기 때문에 미래에는 더 극심한 변화가 있으리라고 예상할 수 있다. 세계 협동조합의 대부분이 어느 정도 과도기를 거치고 있는 것 같다. 이러한 시기에는 협동조합의 정체성과 그것이 인류에게 미치는 공헌을 보여줄 기본 지침들이 그 어느 때보다도 필요하다.”(1992, 상: 서문)

보고서를 작성하면서 Book이 특히 중점을 둔 것은 다음 네 가지이다. 먼저, 협동조합의 기본적인 가치이다. 이 문제를 검토하기 위해 그는 협동조합의 전통적인 기본적인 가치를 기본적 이념, 기본적 윤리, 기본적 원칙으로 구분하였다. 나아가 그는 협동조합

의 기본원칙과 협동조합의 기본실행지침을 개발할 것을 제안하였다(1992, 상: 11). 둘째, 협동조합의 민주적 관리의 문제이다. 당시에 대두된 중요한 문제의 하나가 협동조합의 대형화와 그에 따른 조합원 참여의 저하였는데, 조합원의 참여가 저하되면 충성심과 단결력이 약화될 수 있다. 셋째, 자본의 형성문제이다. 거대기업과 경쟁하는 과정에서 일부 협동조합은 1980년대 동안 주로 2단계 및 3단계 조직(연합회 및 중앙회)에서 주식회사 조직을 적용하였다(1992, 하: 42). 마지막으로 협동조합의 효율성과 관련된 문제이다. 1980년대 이후 효율성을 중시하면서 많은 협동조합조직이 스스로를 운동체로 생각하기보다는 일반조직이나 기업으로 생각하고, 협동조합조직을 자본결합체(자본조직)의 방향으로 나가게 하며, 그리고 민주주의가 목적이기보다 수단으로 강조되는 경향이 생겼다는 점이 그것이다.<sup>2)</sup> 이러한 문제를 제기한 후 Book은 협동조합 원칙 등을 바꿀 것을 제안하였다(1992, 상: 22).

Laidlaw와 Book의 보고서 등을 검토한 후 ICA는 1995년 맨체스터 총회에서 협동조합 정체성 선언을 하면서 이전의 원칙을 기본적 가치, 윤리적 가치 그리고 원칙으로 세분하였다. 그리고 Book이 제안한 실행지침은 협동조합의 각 원칙에 대한 실천이라는 항목으로 구체화되었다(Birchall, 1997: 106 및 326). 이전의 6개 항목으로 이루어진 원칙은 7개 항목으로 늘어나고 일부 세부사항이 구체화되는 등의 변화를 겪었다. 먼저 자본형성의 문제점으로 지적된 사항 즉 그것이 조합원의 통제와 참가를 배제시킬 수 있다는 우려와 관련하여 ICA는 조합원의 경제적 참여원칙을 신설하고 여기에 자본조달방법을 추가하였다. 둘째, ICA는 자율과 독립의 원칙을 신설하였으며, 그것의 실천항목에 시장에서의 위치를 명기하였다. 이는 자본시장에서 자본을 조달할 때 협동조합이 자율성을 유지할 수 있어야 한다는 점을 명확히 하는데 있다. 다른 한편 새로 신설된 이 원칙에는 정부와의 관계라는 실천항목도 들어갔는데, 이는 개발도상국에 협동조합이 설립되면서 정부의 개입이 협동조합의 정신을 훼손하는 일이 많아졌기 때문이다. 1966년에 협동조합의 원칙이 정비될 때에는 주로 조합원 가입의 자발성이 문제로 되었다.

2) 이 문제와 관련하여 Book은 “경제와 민주주의가 협동조합의 지속적인 발전에 함께 기여한다”(Book(하), 1992: 69)는 점을 강조한다. 그리고 협동조합계에서 내려오는 말 즉 “민주주의에 대한 장기적인 투자는 이익이 나는 투자이다”(Book(하), 1992: 73)는 것을 상기하면서 Book은 협동조합관리자가 경제와 이데올로기 간에 적절한 균형을 유지하도록 하는데 많은 기여를 할 수 있어야 한다고 주장한다.

그런데 여기서는 정부가 협동조합을 지원할 때 훼손될 우려가 있는 민주적 관리의 확보를 중시하고 있다.

셋째, 민주주의라는 원칙이 조합원에 의한 민주적 관리로 구체화되었다. 이는 자본시장을 통한 자본의 조달이 조합원에 의한 통제를 저해할 수 있기 때문에 그리고 협동조합의 대형화가 조합원의 참여를 그리하여 충성심과 단결력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 마지막으로 지역사회에 대한 기여가 원칙에 추가되었다. 지역사회에 대한 기여는 Book이 특별히 중시한 것인데 그는 이렇게 말한다. “사회적 책임은 협동조합의 정체성의 일부로서 협동조합 방식에 좋은 평판을 준다. 결과적으로 만일 협동조합이 그 정체성으로부터 이탈한다면 평판이 떨어지게 될 것이다. 사람들은 협동조합이 지역사회 전체와의 관계에서 사회적 책임을 다할 것을 기대한다.”(1992, 하: 96-97)

## 2. 국내 논의의 검토

ICA는 1995년 협동조합의 정체성을 선언하면서 협동조합을 정의하고, 이전의 원칙을 기본적 가치, 윤리적 가치 그리고 원칙으로 세분하였다. 이에 대해 이종수(2002)는 ICA가 정체성을 정의하지 않았으므로 이를 명확히 할 필요가 있다고 주장한다. 그런데 협동조합의 원칙 속에는 이미 협동조합의 가치 따라서 그것의 정체성이 반영되어 있으므로 정체성을 따로 정의할 필요는 없다. 그렇기 때문에 “새로운 원칙들이, 정체성에 관한 성명과 원칙들을 부각할 수 있는 일련의 가치들로 채택되었다.”(Birchall, 1997: 105)고 말한 것이다.<sup>3)</sup> 이에 여기서는 협동조합의 정체성을 따로 규명하지는 않는다.

우리나라에서 신탁에 관한 연구는 다양하게 이루어졌다. 그러나 이들 연구는 크게 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 협동조합의 정체성을 염두에 둔 연구이고 다른 하나

3) 나아가 협동조합의 원칙을 설명한 후 Birchall은 다음과 같이 말한다. “이 원칙들과 그 원칙들이 표현하는 중요한 가치를 통해 ... 전세계 각 지역의 다양한 유형의 협동조합들을 평가할 수 있도록 해야 할 것이다.”(Birchall, 1997: 115) 이는 Book의 보고서에서도 확인된다. 그는 “어쨌든 협동조합의 목적을 성취하기 위한 협동조합의 원칙은 (1) 현재의 사회에서 가이드라인으로서 효율적이어야 하며, (2) 협동의 본질과 같은 협동조합의 가치 및 목적을 충분히 반영해야 한다”(Book(하), 1992: 152)고 한 후 이렇게 덧붙인다. “1937년의 원칙은 위 (1)의 특성이 깊었으나 1966년 개정 당시에는 (2)의 면이 원칙에 좀 더 고려되었다. 따라서 원칙들은 보다 보편화되고 가치에 가까워지게 되었다.”(Book(하), 1992: 153)

는 하나의 기업으로서의 생존의 문제 특히 효율성이나 경쟁력을 중시하는 연구이다. 다른 말로 표현하자면 전자는 협동조합이 경제적 목적과 함께 사회적 목적을 가진 기업이라는 점을 중시하며, 후자는 사회적 목적보다는 경제적 목적을 더 중시한다.<sup>4)</sup>

1980년대와 1990년대 초반의 연구는 신협중앙회가 발간하는 『신협연구』가 주도하였다. 먼저 조현욱(1988)은 신협운동을 전개하기 시작했던 때와는 달리 절대빈곤과 고리채가 완전히 정리되었으며, 경제성장에 따라 저축이 급속히 증가하고, 대출수요가 고액화되고 있으며, 서민금융기관이 증가하였다. 따라서 신협의 사회적 역할도 변화되어야 한다고 주장한다. 이에 반해 배용수(1990)는 신협이 자본주의가 지니고 있는 모순을 시정하기 위해 설립된 만큼 그 본질을 지켜야 한다고 말한다. 한편 김준경·김철용(1992)과 이덕훈·최범수·좌승희·설광언·김관수·김병주·이재응·김경수·라동민·이선애·정승우·유재균·정병열(1993)은 신협(과 새마을금고)이 정보의 투명성이 낮은 차입자에게 대출할 때 대출비용을 크게 절감할 수 있으므로 지역금융기관으로서 지역경제발전에 기여할 수 있을 것이라고 주장한다.

후자의 논의는 신협과 새마을금고를 상호신용금고로 전환시켜 지역금융기관으로 육성해야 한다는 정부(구체적으로는 한국은행과 한국개발연구원)정책의 영향을 크게 받은 것으로 보인다(배용수, 1990). 그러나 정부의 개편시도는 신협의 정체성논쟁으로 나아가지는 않았다. 오히려 신협을 서민금융기관으로 육성해야 한다는 주장(이덕훈, 1996), 신협중앙회의 기능을 확충하고 책임경영체제를 강화해야 한다는 주장(이인실, 1997) 등이 지속적으로 제기되는 가운데, 금융개혁위원회도 1997년 신협과 새마을금고가 합병을 통해 경쟁력을 강화할 것을 제안하였다. 신협중앙회도 이러한 주장들에 적극 동의하면서 효율적인 경영을 위해 합병을 통해 규모의 경제를 실현하고 대외경쟁력을 강화해야 한다고 주장하였다. 이 때 신협중앙회가 내세운 논리는 자본주의 발전과 개인주의의 확대에 인적단체로서의 조직력이 약화되어 지금까지의 이념과 정신만으로

4) Laidlaw는 각각의 견해를 이렇게 말한다. 즉 전자는 “협동조합은 단순한 기업이 아니라 경제적 목적과 함께 사회적 목적으로 가진 기업이며 그 이중의 목적에 의하여 일반적으로 보통의 회사와 자본주의기업으로부터 구별된다”(Laidlaw, 1980: 84)는 점을 강조하고 있으며, 후자는 “협동조합은 경제적, 사회적 목적이라는 이중의 목적을 갖고 있기는 하지만 어디까지나 경제적 목표가 우선이며 꾸준히 지속해 나가기 위해서는 기업으로서 일단 성공하지 않으면 안된다”(Laidlaw, 1980: 85)는 점을 강조하고 있다.

는 발전에 한계가 있다는 것이었다(1996).

신협중앙회의 이러한 논리는 사실상 협동조합의 이념과 정신을 부정하고 있다. 협동조합의 기업으로서의 생존이 우선되어야 한다고 말할 때에도 ICA는 결코 협동조합의 가치를 경시하지 않았다. 1995년 정체성선언을 하게 된 배경은 이를 잘 보여준다. 신협중앙회마저 협동조합의 가치를 가볍게 여기는 가운데 유용주(2000), 강구경(2001)에서 보듯이 신협의 지역금융기관으로서의 발전 가능성만이 크게 강조되게 된다. 그렇지만 그들은 신협이 “지역사회 전체와의 관계에서 사회적 책임을” 이행하기 위해 지역금융기관으로 발전해야 한다고 생각한 것은 아니었다. 협동조합의 정체성, 협동조합의 가치와 원칙 등은 신협의 발전방안이 제시될 때 거의 언급되지 않았다 해도 과언이 아니다. 다른 한편 지역금융기관으로 육성할 필요가 있다는 제안들은 지역의 서민을 위한 금융공급이 매우 제한된 상태에서 신협으로 하여금 이러한 기능을 수행하도록 하자는 의도가 강했다. 그러나 자조적 조직으로서 조합원의 연대의식을 강화하면서 신협이 그러한 기능을 수행하도록 하지 않는 한 협동조합의 가치는 발휘되기 어려우며, 그러한 기능도 또한 발휘할 수 없을 것이다.

2000년대에 접어들면서 신협에 대한 새로운 접근이 이루어지기 시작하였다. 먼저 전형수는 협동조합의 원칙을 검토하면서 정부의 규제문제를 검토하고 있다. 그는 다음과 같이 말한다. 150여 년 전 협동조합운동이 서민의 경제적 자립과 자유를 위해 일어났지만 결과적으로는 정부가 해야 할 일 혹은 할 수 없는 일을 협동조합이 맡아 많은 성과를 거두었다. 이에 정부는 협동조합의 잠재력을 빌어 국민경제의 발전을 지속적으로 이끌고자 시도하였는데, 그 과정에서 협동조합에 대해 규제와 간섭을 하게 되었다. 그러나 과도한 규제와 정부의 간섭은 협동조합의 관제화, 정치화, 공공화 등과 같은 부정적 결과를 초래할 수 있으며, 일반인에게 협동조합이 조합원의 자조조직이라는 이미지를 넓게 확산되지 못하게 할 수도 있다. 이에 그는 “무엇보다도 협동조합과 정부가 대등한 관계에서 협력할 수 있도록 장치를 마련해야 한다”(2004a)고 주장한다.

다른 한편 그는 우리나라 정부의 규제가 신협 등에 미치는 영향을 구체적으로 분석한다. 예컨대 그는 신협의 조직구조를 분석하면서 신협의 기관구조가 정부의 강력한 간섭과 통제가 지속되면서 협동조합의 정체성을 위협할 정도라고 말한다(2004b). 그리고 2006년과 2008년 신협법을 개정하려는 정부의 의도를 검토한 논문(2007; 2010)에서는 신협에 대한 개입의 강도와 빈도가 높으면서 정부가 자율과 독립의 원칙을 훼손하고

있을 뿐 아니라 민주적 관리의 원칙, 자조적 조직의 원칙 등을 광범하게 침범함으로써 신탁의 정체성이 심각하게 위협받고 있다고 주장한다.

구정옥(2007)은 신탁 공동유대의 개념, 유대와 변천 등을 광범하게 검토한 후 정부는 공동유대의 개념을 전향적으로 해석하여 신탁이 경쟁력을 강화할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 그러나 정부규제의 문제점을 지적하지는 않는데, 전형수는 신탁 고유의 기업문화인 공동유대를 법으로 규정해서는 안된다고 하면서 이렇게 말한다. “(공동유대를) 법으로 규정하는 것은 공동유대의 사회적, 경제적 가치를 인정하지 않는 것이나 다름없다.”(2004a) 현재 공동유대를 확대해 달라는 신탁중앙회의 요구에 대해 정부는 신탁이 상부상조의 기능을 원활히 수행하도록 하기 위해서는 공동유대를 확대하지 않는 것이 바람직하다고 주장한다. 그런데 신탁이 자신의 기능을 원활히 수행하지 못하는 것이 정부의 지나친 간섭의 결과일 수도 있다. 전형수의 지적과 같이 정부의 규제가 협동조합의 정체성을 심하게 훼손하고 있다면 특히 그러하다.

배용수는 신탁이 지역금융기관으로 나가야 한다고 주장한다. 그러나 그는 이 문제를 지역사회에 대한 기여라는 측면에서 접근한다. 예컨대 그는 이렇게 말한다. “신탁협동기구는 단순한 금융기관이 아닌 지역사회조직이라는 사실을 재인식하여 지역밀착경영을 강화해야 한다. 예컨대 복지사업 등 지역사회 공헌사업을 활성화하여 여타 금융기관과 차별화되는 경영기반을 구축해야 한다. 직원들도 스스로를 금융상품 판매업자라고 생각하기보다는 조합원의 생활 전반에 관해 다양한 서비스를 제공하는 ‘지역사회의 공복’으로 인식해야 한다.”(배용수, 2009) 장종익도 외국 협동조합의 발전과정을 검토하면서 협동조합의 원칙 중 민주적 관리, 지역사회에의 기여 등을 중시하고 있다.<sup>5)</sup>

그러나 그들은 신탁이 자신의 경쟁력을 강화하고 그리고 특히 서민금융공급을 원활히 하기 위해서 지역금융기관 또는 서민금융기관으로서의 성격을 강화해야 한다는 주장들을 검토하지는 않는다. 예컨대 최진배(2010), 조민서·최진배·김태훈(2011) 등은

5) 그는 외국 협동조합의 조직이 대형화되고, 외부로부터 자금조달이 증대되며, 일부 사업과 기능이 주식회사화되는 등의 추세를 확인할 수 있다고 하면서 이렇게 덧붙인다. “그러나 조합원에 의한 지배 및 통제구조를 구축하고 지역을 기반으로 하는 사업과 투자를 통하여 협동조합 지역사회의 구축을 위해 노력할 때 신탁과 협동조합은행이 상대적 장점을 발휘할 수 있을 것이라는 점 또한 확인되었다.”(장종익, 2011)

서민의 금융제약을 완화하기 위해 신용협동기구가 관계적 금융을 확대해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 정부가 신용협동기구를 서민금융기관으로 육성하려는 의도를 반영하는 것이다. 그런데 정부가 신협이 서민금융을 활성화하는데 기여해야 한다는 점을 강조하는 것은 서민을 위한 금융이 은행을 통해 원활하게 공급되지 않는 문제를 신협에 부과하려는 의도를 일정하게 반영하고 있다. 최진배(2012)는 이전의 논문과는 달리 신협이 현재와 같은 방식으로 서민금융을 공급한다면 자신의 존립기반을 스스로 약화시키게 되므로 새로운 발전방안을 모색할 필요가 있다고 주장한다. 그리고 서민금융의 활성화는 정부의 정책이 아니라 신협 스스로가 협동조합으로서의 정체성을 확고히 하면서 자연스럽게 이루어져야 한다고 말한다.

강승희(2010)는 우리나라 신협운동의 발자취를 정리하고 있다. 매우 의미 있는 논문으로 보인다. 그러나 그는 우리나라 신협운동의 과정이나 의의 등을 서술하는데 머무르고 있으며, 신협운동에 대한 평가는 하지 않는다. 그러한 점에서 그것은 한계가 있다.

### Ⅲ. 쟁점과 의미

#### 1. 논쟁의 배경과 내용

신협 내부에서 논쟁이 시작된 것은 1972년 신협법이 제정된 이후이며, 그것은 연합회장 선거를 계기로 표면화되었다. 논쟁을 야기한 측은 대형조합이사장을 포함한 일부 신협지도자(이하 성장논자라 한다)였는데, 이상호는 그들의 주장을 이렇게 요약한다. “이들의 주장은 신협도 이제는 독립법이 만들어졌으니 농업협동조합처럼 대대적으로 키워야 한다는 것이며 그러기 위해서는 정부의 지원 특히 재정자금 지원을 받아야 하는데 이를 위해 외부에서 거물급 인사를 영입해서 연합회 회장을 시켜야 한다.”(2003: 180) 외부인사 영입에 앞장섰던 성장논자들은 차기 회장을 선출할 1973년 총회를 앞두고 신협발전위원회 구성하는 등 조직적으로 움직였다.(2003: 194)

성장논자의 주장에 연합회 회장을 선출할 권한을 가진 상당수의 대의원들이 동조하였는데, 이상호는 그 이유를 다음과 같이 정리한다. 하나, 비교적 큰 조합 이사장

들이 농협처럼 상근을 가능케 하고 보수를 지급할 수 있도록 한다는 선거공약에 귀가 기울어졌다. 둘, 이들 소위 대형 유보수와 이사장들이 지방에서 타 조합 이사장들에게 영향력을 갖고 있었다. 셋, 그 동안 정부의 압력 내지 마을금고와의 차별대우 때문에 위축된 나머지 거물급 정치인을 회장으로 영입함으로써 신협의 위상이 높아질 것이라는 기대감이 있었다. 넷, 당시 신협의 자금사정이 열악하였기 때문에 농협처럼 재정자금을 대하 받을 수 있다고 하니까 솔깃한 마음이 들었을 것이다(이상호, 2003: 187).

성장논자들의 주장을 위와 같이 정리한 후 이상호는 그들 주장에 대한 반대이유를 다음과 같이 정리하는데, 이는 성장논자의 주장에 반대하는 일군의 신협지도자들(이차정형보전논자라 한다)의 의견을 대표한다고 할 수 있다. “첫째, 그렇지 않아도 정부의 부당한 간섭 때문에 조합원의 자율성 내지 자발의식이 깨질까 걱정되는데 만약 정부자금까지 지원받는다면 제2의 농협이 되고 말 것이다. 개발도상국의 많은 협동조합 운동과 우리나라의 농협이 민주적이고 자발적인 협동조합 운동이 되지 못한 이유는 제도 자체보다도 재정면에서 정부에 의존해 있기 때문이다. 둘째, 우리들이 신협운동을 하는 목적의 하나가 국민에게 근검절약하고 저축정신을 기르게 하는데 목적이 있는데 만약 정부의 재정자금을 대여 받아 용자해주는 기관으로 전락한다면 신협은 한낱 정부대행 기관으로 격하되고 말 것이다. 셋째, 신협운동 목적의 하나가 지도자의 양성인데 과거 12년 간 연합회 회장 감 한 사람 양성하지 못해서 외부에서 꾸어온다면 그 동안 신협운동을 잘못해왔다는 이야기가 되어 버린다. 넷째, 새로 제정된 신협법에 의해서 우리들의 힘으로 열심히 한다면 정부의 재정자금지원과 외부인사 영입 없이도 한국 신협은 크게 발전할 수 있다.”(2003: 180)

1973년의 연합회 회장선거에서 성장논자들은 대표적인 정형보전논자인 이상호 대신 안호상을 지지하였다. 초대 문교부장관을 지낸 그는 내무부와 공화당의 지원을 받고 있던 재건국민운동본부 소속으로 성장논자들이 생각하는 연합회 회장으로 적임자라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 1977년과 1979년에도 성장논자들은 외부인사를 영입하고자 하였는데, 1977

6) 1973년 대의원총회와 관련하여 이상호는 이렇게 말한다. “이번 총회는 회장의 외부인사 영입문제 때문에 경합이 심하게 되었고 대의원들도 완전히 두 파로 나누어졌다.”(이상호, 2003: 184) 당시 선거에서는 이상호, 안호상 두 후보가 동반사퇴하고 전혀 새로운 후보를 회장으로 선출하는 진통을 겪었다.

년에만 성공을 거둘 수 있었다.<sup>7)</sup>

## 2. 성장논자와 정체성의 훼손

성장논자의 주장에서 나타나듯이 1970년대 신흥 지도자들 사이의 논쟁은 농협과 새마을금고라는 경쟁상대를 강하게 의식하고 있었다. 당시 농협은 기존의 농협법과 농업은행법 폐기하고 1961년에 제정된 신농협법에 근거하고 있었는데, 정부의 재정자금을 농촌에 공급하는 역할을 수행하고 있었다(농업협동조합중앙회, 2000: 11-16). 그렇지만 “신농협법에 의해 설립된 이동(里洞)조합은 자생적으로 조직된 것이 아니라 정부에 의해 하향식으로 조직된 구농협조직을 대부분 그대로 인수 개편하였다.”(농업협동조합중앙회, 2000: 16) 그리고 새마을금고는 재건국민운동중앙회가 적극적으로 추진하여 설립하였는데, 정부 차원에서의 지도·육성·성장정책도 이루어졌다. 이렇게 볼 때 농협과 새마을금고는 “자유라는 (협동조합의) 기본적인 가치”(Birchall, 1991: 106)를 훼손하고 있다. “정부의 부당한 간섭 때문에 조합원의 자율성 내지 자발의식이 깨질까 걱정”이라는 이상호의 우려도 이러한 문제를 염두에 둔 것이다. 자유라는 가치는 협동조합 원칙의 하나인 개방적이고 자발적인 조합원제도의 내용을 이루는 매우 중요한 항목이다.<sup>8)</sup>

농협이나 새마을금고를 닮아가려는 성장논자의 주장은 개방적이고 자발적인 조합원 제도라는 원칙을 훼손할 우려가 있는데, 그것은 민주주의라는 원칙도 훼손하게 된다. 1966년 원칙에서 말하는 민주주의는 1937년의 원칙이나 1995년의 원칙에서 확인되듯이 조합의 민주적인 관리를 주된 내용으로 하고 있는데, 농협의 경우 1989년에야 조합원이 조합장을 직접 선출할 수 있게 되었다.<sup>9)</sup> 물론 성장논자들이 외부인사를 연합회

7) 당시 선출된 회장은 당시 대통령의 대구사범 동창인 김종길이었다. 상세한 내용은 이상호(2003), pp. 188-189 참조.

8) 1966년 ICA는 이전의 ‘개방적인 조합원 제도’라는 원칙을 보완하여 ‘개방적이고 자발적인 조합원 제도’로 확대하였는데, “조합원의 강제성”이 문제로 되었기 때문이다(Birchall, 1991: 106). 이러한 문제는 협동조합의 원칙이 새롭게 정비된 1995년에 더욱 강조되었다.

9) 이와 관련된 내용은 정은미(2012), p. 316 참조. 한편 민주주의 원칙에 대해 Birchall은 이렇게 말한다. “협동조합은 조합원이 관리하는 민주적인 조직으로 조합원은 정책수립과 의사결정에 적극적으로 참여한다. 선출된 임원은 조합원에게 책임을 지고 봉사한다. 단위조

회장으로 영입하려는 시도 자체도 민주주의 원칙을 훼손하게 된다. 민주적 관리는 로치 데일 협동조합원칙에 포함된 이후 한 번도 바꾸지 않은 협동조합운동 초기부터 강조된 원칙의 하나로 이는 경제적인 영역에서 사람들에게 민주적 권리를 부여하기 위해 요청되는 것이다.

당시 논쟁의 핵심은 신협이 정부와 어떠한 관계를 유지하고 정립할 것인가 하는 점이다. 이 문제는 정부가 협동조합을 경제개발을 위해 이용하려 시도하는 과정에서 협동조합의 가치가 심각하게 훼손되자 ICA가 특히 주목하게 된 사항이다. 그리고 1995년 협동조합 정체성선언을 하면서 ICA는 이 문제를 새로이 자율과 독립이라는 원칙을 설정하여 강조하고 있다. 이렇게 볼 때 외부인사를 영입하여 신협을 발전시키자는 성장논자들의 주장은 조합의 민주적 관리와 자율성을 크게 훼손시킬 우려가 있다.

성장논자들의 주장대로 이루어진다고 해도 신협의 지속적인 성장과 발전이 보장되는 것은 아니다. 정부가 개입하여 조합의 자율성과 민주적 관리를 저해하면 자조의 동기가 감퇴하여 조합원의 자발적인 참여가 위축되고 그 결과 조합원의 경제적 및 사회적 지위를 향상시킨다는 목적의 달성도 어려워지게 된다. 이러한 사정을 전형수는 다음과 같이 말한다. “만약 조합원이 아닌 다른 사람에 의해 경영된다면, 조합원의 동일성이 약화되어 협동조합의 성과가 조합원 촉진을 위해 투입될 가능성이 줄어들고, 자조의 동기가 감퇴하여 조합원 촉진이 달성되기 어렵다. 그 결과 협동조합은 도태되든지 아니면 변질의 길을 걷게 될 것이다. 따라서 협동조합에 있어 자조, 자기책임, 자기관리, 연대는 서로 분리될 수 없는 것이다.”(2004a) Birchall에 의하면 이러한 우려는 기우만은 아니었다.<sup>10)</sup>

더욱 문제로 되는 것은 정부는 신협 편의대로 이용할 수 있는 상대가 결코 아니라는 점이다. 협동조합이론가인 페이는 이렇게 경고한다. “협동조합이 처음 출발할 때 정부가 도와주고 그 다음에는 물러날 수 있다고 보는 견해는 잘못되었다고 생각한다. 정부가 한번 개입하게 되면 항상 개입하게 된다.”(Birchall, 1997: 337에서 인용) 이렇게 정

---

합에서 조합원은 동등한 투표권을 가지며(1인1표), 연합단계의 협동조합도 민주적인 방식으로 조직된다.”(1997: 107)

10) 그는 이렇게 말한다. “개발도상국에서 협동조합에 대한 정부의 정치적 지원이 초래한 의존성과 사업의 예측성은 조합원 민주주의를 압살했고 협동조합의 사업성을 약화시켰다. 조합원 통제의 결여는 항상 초라한 사업성과를 초래한다.”(1997: 331)

부의 지원은 협동조합 정신의 구현 그 자체에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 성장논자들은 심각하게 받아들이지 않았다.

마지막으로 정보전달자들은 성장논자들이 주장하는 유급 상임이사제도의 도입문제를 협동조합정신의 결여와 연관시켜 비판하고 있다. 예컨대 이상호는 이렇게 말한다. “임원들이 봉사정신은 극도로 쇠퇴되어 상당수의 이사장들이 법에서 금하고 있는 고액의 정액 관공비를 받고 상근하는 상황이 벌어졌다.”(2003: 203) 그런데 구정옥에 따르면 임원이 무보수 봉사직이어야 한다는 라이파이젠의 생각은 오늘날의 표현으로 말한다면 대리인문제를 방지하는데 그 목적이 있다. 그는 이렇게 말한다. “임원이 보수를 받게 되면 가능한 이익을 많이 내기 위해 리스크가 있는 거래를 하기 쉽다. 하지만 무보수 봉사직이게 되면 도덕적으로 가장 적절한 조합원이 일을 하게 되고, 또한 조합의 체면에 대하여 전 재산을 보증한 사람들이기 때문에 조그만 손실이라도 회피하기 위하여 최대의 주의를 할 것”(2007)이다.<sup>11)</sup>

구정옥에 의하면 라이파이젠이 임원이 무보수로 봉사해야 한다고 생각한 것은 조합원이 연대 무한책임을 졌고 그리고 조합구역이 제한되어 있었기 때문이다. 즉 조합이 좁은 구역 내에 있어 관리업무를 수행할 유능한 인물을 찾기가 쉽지 않고 그리고 조합원수가 적기 때문에 사업 규모가 비교적 작아서 임원이 본업을 소홀히 하지 않고도 무보수로 여유시간에 조합 일을 볼 수 있다는 것이다. 그런데 논쟁이 시작된 1973년 신협업의 평균 조합원수는 522명, 평균자산은 94,936원이고 자산의 60%는 출자금으로 이루어졌다. 당시에는 신협법이 제정된 직후이므로 비교적 규모가 큰 조합만이 인가를 받았을 것으로 추정되므로 신협업의 규모는 전반적으로 훨씬 작았을 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 우리는 협동조합정신이 결여된 일부 대형조합장이 유보수 상근임원제도를 주장하였다는

11) 구정옥은 임직원이라는 표현을 쓰고 있다. 그러나 라이파이젠이 직원까지 보수를 받아서는 안 된다고 말하지는 않았으며, 실제로 보수를 받았다. 이에 여기서는 임원으로 바꾸어 인용한다. 한편 라이파이젠은 직원이 조합의 의사결정에 영향을 미치게 해서는 안 되며 이를 위해 직원이 이사회 멤버가 되어서는 안 된다고 생각하였다. 직원에 대한 이러한 제한규정도 대리인비용을 방지하는데 그 목적이 있다. 자세한 설명은 구정옥(2007)과 함께 전형수(2004 a) 참조.

12) 1972년말에 인가받은 조합은 모두 248개였다. 당시 총 조합수는 694개이므로 1972년말에 인가받은 조합은 전체 조합의 35.7%에 불과하다. 당시의 상황에 대한 설명으로는 신용협동조합중앙회(1991), pp. 176-177 참조.

이상호의 주장에 동의할 수 있다.

### 3. 신협사고의 발생

성장논자들의 주장은 협동조합의 정신뿐 아니라 여러 원칙들을 훼손할 수 있는 것으로, 신협운동에 매우 치명적인 결과를 가져올 수 있는 것이었다. 하나의 원칙만 훼손되어도 협동조합의 정체성은 위태로워지게 되는데, 이와 관련하여 맥퍼슨의 다음 지적은 인용할 가치가 있다. “그 원칙들은 서로 정교하게 연결되어 있다. 그중 하나를 소홀히 하면 다른 것의 의미가 축소된다. 협동조합은 어느 한 원칙만을 가지고 평가해서는 안 된다. 반대로 하나의 전체로서 원칙들에 얼마나 부합하느냐에 따라 평가해야 한다.”(Birchall, 1997: 115에서 인용)

당시의 논쟁은 우리나라 신협의 앞날에 여러 가지 문제를 야기하였다. 성장논자의 지지를 받고 당선된 중앙회 회장이 정부의 지원을 받도록 하는데 눈에 띄는 기여를 한 것은 아니었다. 그러나 논쟁의 전개 자체만으로도 신협운동 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미친 것으로 보이는데, 특히 설립 초기 신협운동이 내실을 기하지 못한 채 성장위주로 나가게 함으로써 정체성을 확고히 할 수 없게 하였다. 1980년대 초반에 발생한 다수의 사고신협은 이를 반영한다고 말할 수 있는데, 그것은 신협이 오늘날까지 정부의 강력한 통제 하에 놓이게 한 결정적인 계기로 되었다. 여기서는 1980년대 초반의 신협사고를 중심으로 1970년대의 논쟁이 신협의 정체성에 미친 부정적인 영향을 살펴보고자 한다.

신협은 1960년 이후 꾸준한 성장세를 보였다. 설립된 조합수는 1963년 54개로 증가한 후 1965년에는 100개를 상회하였다. 그리고 1970년에는 472개를 기록하였다. 조합원수도 증가하였다. 그러나 조합의 평균 조합원수는 150명 전후로 많지 않다. 1972년 신협법 제정 이후 1975년까지는 인가된 조합의 기록만 남아있기 때문에 명확한 설립추이를 알 수 없다. 그러나 1970년대에 들어서도 신협은 꾸준히 성장하였다. 미인가 조합을 포함한 전체 조합수는 1971년의 582개에서 1979년에는 1,467개로 늘어났다. 인가조합의 평균조합원수는 563명(1972년)에서 655명(1979년)으로 완만한 증가세를 나타냈으나, 평균자산은 122만 9천원(1972년)에서 1억 3천만원(1979년)으로 크게 증가하였다. 이렇게 신협 자산이 급성장한 것은 신협법 제정 이후 수신업무를 본격적으로 취급하게 되었기 때문이다. 예컨대 신협중앙회는 이렇게 말한다. “수신업무는 신협법이 제

정될 때까지는 대부분이 출자금 수납이었다. 공식적으로 예수금과 적금을 취급하게 된 것은 1972년 신탁법이 제정된 다음이지만 1965년 중반 정부의 저축증대 정책과 맞물려 정기예금과 정기적금 제도가 권장되는 분위기에서 1965년부터 일부 조합에서 조합원 예탁금과 적금을 취급했다. 그러나 1967년까지 9.7%에 그칠 만큼 그 비중이 크지는 않았다.”(2010: 119)

〈표 2〉 신탁의 성장추이 1960~1970

(단위 : 개, 명, 천원, 연도말)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
조 합 수	3	15	27	54	82	113	150	228	267	327	472
조합원수	365	744	3621	7593	11565	16665	30205	34520	41625	50905	77325
조합평균	121.7	49.6	134.1	140.6	141.0	147.5	201.4	151.4	155.9	155.7	163.8
출 자 금	87	2662	5237	10948	16000	28000	102000	194000	325000	413000	735000
조합평균	29.0	177.5	194.0	202.7	195.1	247.8	680.0	850.9	1217.2	1263.0	1557.2
자 산	94	3267	6440	13459	20000	36000	135000	281000	405000	500000	854000
조합평균	31.3	217.8	238.5	249.2	243.9	318.6	900.0	1232.5	1516.9	1529.1	1809.3
출자금/ 자산(%)	100	81.5	81.3	81.3	80.0	77.8	75.6	69.0	80.2	82.6	86.1

자료 : 신용협동조합중앙회(1991), 신탁운동 30년사.

〈표 3〉 신탁의 성장추이 1970~1980

(단위 : 개, 명, 천원, 연도말)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
조 합 수	582	246	395	458	491	567	731	752	861	914
		694	792	996	1140	1344	1396	1399	1467	1496
조합원수	100455	138686	206493	389181	365473	432319	460361	482289	564232	589696
조합평균	172.6	563.8	522.8	849.7	744.3	762.5	629.8	641.3	655.3	645.2
출 자 금	973	1229	2236	3934	5250	7880	14919	21932	32713	48456
조합평균	1671.8	4995.9	5660.8	8589.5	10692.5	13897.7	20409.0	29164.9	37994.2	53015.3
자 산	1094	1520	3747	8231	10117	18565	37514	73483	112140	184000

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
조합평균	1879.7	6178.9	9486.1	17971.6	20604.9	32742.5	51318.7	97716.8	130243.9	201312.9
출자금/ 자산(%)	88.9	80.9	59.7	47.8	51.9	42.4	39.8	29.8	29.2	26.3

주 : 1) 출자금과 자산의 단위는 백만원. 2) 모든 숫자는 인가조합 기준.

3) 조합수의 위 칸은 인가조합수 아래는 모든 조합수.

자료 : 신용협동조합중앙회(1991), 신협운동 30년사 및 신협 내부자료.

신협의 성장과 함께 조합원은 여러 가지 용도의 자금을 마련하는데 많은 도움을 받을 수 있었다. 송보경의 1974년 논문에 의하면 조합원은 신협으로부터 용이하게 대부를 받을 수 있었으며, 제공할 담보가 없는 경우에는 30만원 한도의 신용담보를 받을 수 있었다. 조합원에 대한 대출이기 때문에 빨리 대출해줄 수 있었고, 다른 조합원의 보증(=신용담보)을 중요한 신용보완수단으로 활용했던 것으로 보인다. 차입금으로 조합원은 생업을 위한 사업에 사용하고, 고리대를 정리하며, 교육비와 의료비를 지급하는 등 다양한 용도로 활용하였다. 그러나 전반적으로 보면 생업을 위한 자금(생산자금과 상업자금) 그리고 고리채정리가 가장 중요한 용도였다.<sup>13)</sup>

〈표 4〉 신협의 혜택

혜택	실수	%	혜택	실수	%
용이한 대부	103	34.6	사회활동가능	40	13.4
사업확장 가능	23	7.7	영농자금조달	20	6.7
이사 가능	8	2.7	아직 없다	30	10.1
학비 마련	30	10.1	부락민을 위한 봉사	5	1.7
병원입원가능	5	1.7	저축필요성	2	0.7
삶의 보람	32	10.7	합 계	298	100

주 : 무응답(1건) 제외.

자료 : 송보경(1974)(이미연(2012), “점포형 소협 설립과 성장의 역사”에서 인용).

13) 자세한 내용은 이미연(2012) 참조. 한편 1970년말 현재 경북지역 새마을금고 조합원의 대출금 용도를 보면 생산자금과 상업자금이 각각 32.8%, 15.8%이고 고리채정리가 12.6%로 되어있다. 대출금의 용도는 신협의 경우와 별 차이가 없는 것으로 보인다. 자세한 내용은 새마을금고연합회(1989), p. 118 참조.

〈표 5〉 신탁차입금의 용도

분류	실수	%	분류	실수	%
고리채정리	30	10.5	교육비, 생계비	1	0.3
생산자금	55	19.2	고리채정리, 교육비	3	1.0
상업자금	11	3.8	고리채정리, 책 구입	1	0.3
가옥비	3	1.0	고리채정리, 상업자금, 가옥비	2	0.7
교육비	30	10.5	고리채정리, 생산자금, 교육비, 의료비	2	0.7
의료비	-	-	가사비용, 고리채정리, 생산자금, 교육비	1	0.3
책 구입	3	1.0	가옥비, 교육비	1	0.3
가사비용	28	9.8	상업자금, 교육비, 의료비	3	1.0
생계비	5	1.7	생산자금, 교육비	4	1.4
급히 필요해서	5	1.7	고리채정리, 가사비용, 급히 필요해서	1	0.3
고리채정리, 가사비용	1	0.3	기 타	75	26.1
고리채정리, 생산자금	22	7.7	합 계	287	100

주 : 무응답(15건) 제외. 이미연(2012)에는 합계가 299개로 되어 있으나 계산 결과 302개여서 합계를 284에서 287로 바로잡음.

자료 : 송보경(1974)(이미연(2012), “점포형 소협 설립과 성장의 역사”에서 인용).

신탁의 급속한 성장은 신탁운동가의 열성적인 활동에 크게 의존하였다. 우리나라 최초로 신탁을 설립한 메리가별 수녀는 신탁운동을 체계적으로 전개하기 위해 1962년 협동교육교도봉사회를 조직하였다.<sup>14)</sup> 초기에 그것은 신탁교육에 중점을 두었으나 협동조합교육 전반으로 확대하였다. 염찬희(2012)에 의하면 지도자 중심으로 이루어진 신탁교육은 2~3주 또는 4주 단위로 이루어졌으며, 협동조합의 역사와 원칙, 부기와 회계와

14) 그것은 1963년 부산에서 서울로 이전하면서 협동교육연구원으로 명칭을 변경하였다. 신탁을 포함하여 협동조합교육에 관한 연구로는 염찬희(2012) 참조.

같은 실무 등 매우 다양한 내용을 포함하고 있었다. 연도별로 차이는 있지만 1962년 이후 꾸준히 이어져 1973년까지 모두 1,294명이 협동교육연구원에서 신협지도자 교육을 받았다.

〈표 6〉 협동교육봉사회와 협동교육연구원의 교육현황

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
인원	27	111	16	63	77	153	78

자료 : 이수일, 협동조합론(염찬희(2012), “협동교육연구원에 대한 재평가-한국 협동조합들의 산실”에서 인용).

신협교육을 수료하였다 해도 협동조합정신을 체득하고 그리고 실무에 익숙해지려면 많은 시간과 경험이 필요할 것이다. 그러나 신협중앙회가 설립된 이후에도 조합의 설립을 효과적으로 통제하지는 못한 것으로 보인다. 무엇보다 농협, 새마을금고 등과 경쟁하는 가운데 신협설립 증대에 치중하였기 때문이다.<sup>15)</sup> 자체적인 교육기관이 없는 상태에서 신협설립이 꾸준히 증가한데서 엿볼 수 있듯이 조합조직에 역점을 둔 시책은 1970년대에도 지속된 것으로 보인다. 신협중앙회는 1981년에야 자신의 연수원을 건립할 수 있었다.

신협중앙회는 “신협과 비슷한 목표를 표방하고 실체는 신협이념과 상반되는 것”(1991: 134)을 하는 조직을 정비하는 일에도 노력하지 않으면 안 되었다. 신협법 제정 이후 소상인협동조합이 협동조합의 인가를 받지 못하도록 하는 것이 겉으로 드러난 중요한 과제의 하나였다(이상호, 2003: 176). 상법상의 회사로 등록하여 활동하던 서민금고와 무진회사도 있었다.<sup>16)</sup> 그러나 사실상의 고리대금업자들이 신협(또는 새마을금고)

15) 당시의 사정을 신협중앙회는 다음과 같이 서술한다. “체계적인 신협 확산 운동에 힘입어 신협조직은 1960년대 중반에 눈부실 만큼 급증했으나, 사후관리소홀, 지도자부재 등이 원인이 되어 업무를 중단하거나, 해산하거나, 자연 소멸하는 조합도 늘어나고 있었다. 또 절제 없는 확산일변도의 교도사업은 유사단체의 난립으로 새로운 문제를 일으키기도 했다. 이러한 사태는 신협 지도자들에게 조합을 만드는 일보다 잘 육성하는 일이 보다 중요하다는 점을 일깨웠다.” 신용협동조합중앙회(2010), p. 118.

16) 한국은행(1972)에 따르면 1972년 9월 1일 현재 무진전업회사 451개, 서민금고 전업이 222개 그리고 겸업이 263개로 총 936개가 있었다.

조직에 침투하는 것을 방지할 수는 없었다. 이 또한 성장위주의 신협(또는 마을금고) 설립전략이 낳은 문제라 할 수 있다. 1970~80년대를 회고하면서 이상호는 “조합원 교육과 임원 교육이 거의 무시된 상태에서 조합수는 늘어났고 자산 키우는 경쟁이 일어났다”(2003: 252-3)고 말하면서 “조합원의 ‘선교육 후가입’ 제도는 무너져 ‘선가입 무교육’ 풍조가 만연”되어있었다고 지적한다(2003: 203).

조합원이나 임직원에 대한 충실한 교육 없이 이루어진 경쟁적인 신협설립전략은 대규모 금융사고로 이어졌다. 신협은 1982년 1498개를 정점으로 감소하기 시작하였다. 신규로 설립된 조합이 증가하였음에도 불구하고 절대적인 숫자가 감소한 것은 사고신협이 증가하면서 퇴출된 조합이 늘어났기 때문이다. 1982년부터 생겨나기 시작한 사고조합은 1986년까지 지속되었으며, 1984년에는 사고조합수가 18개, 사고금액은 30억원 이상을 기록하였다. 당시 우리 경제는 불경기를 맞이하여 많은 기업이 자금난을 겪고 있었으며, 장영자·이철희 사건, 영동개발사건, 상업은행수기통장사건 그리고 완매채사건 등 굵직굵직한 금융사고가 발생하였다(최진배, 1995: 333-344). 이러한 시기에는 기업뿐 아니라 서민들도 심각한 자금난을 피할 수 없으며, 이를 이용하려는 사금융도 활기를 띠게 된다. 일부 신협의 부적절한 자금운용은 이러한 시기적 상황과 밀접한 관련을 가지는 것으로 보인다.

〈표 7〉 사고조합수와 사고금액

	1982	1983	1984	1985	1986	계
조합수(개)	1	10	18	10	8	47
금액(백만원)	24.2	3,089.6	3,009.7	1,045.1	732.4	7,901.0

자료 : 신용협동조합중앙회(1991).

신협보다 일찍 사고가 발생한 새마을금고는 당시의 문제를 비교적 상세하게 기술하고 있는데, 당시 사고신협이 당면한 문제를 이해하는데 도움이 될 것으로 보인다. 새마을금고에서는 1970년대 말부터 사고가 발생하기 시작하였다.<sup>17)</sup> 이에 따라 재무부(1978년), 감사원(1980년과 1988년), 은행감독원(1985년과 1987년) 등이 직접 감사를

17) 이하의 서술은 새마을금고연합회(1989), p. 395와 pp. 398-400에 의거하고 있다.

실시하였다. 감사를 담당한 기관은 마을금고 운영상의 문제점, 경영부실화 원인, 사고원인의 세 가지로 구분하여 감사결과를 제출하였다. 그러나 이들은 서로 밀접한 연관이 있는데, 이를 분류하면 다음 세 가지로 사고원인을 파악할 수 있다. 첫째, 새마을금고 지도자들에 대한 교육이 충분하지 못했고 협동조합정신도 체득하지 못했다. 이는 새마을금고설립에 치중한 결과 협동조합정신을 실현할 자질과 능력이 없는 사람까지 지도자로 행세하게 되었다는 것을 의미한다.<sup>18)</sup>

둘째, 직원의 전문성 부족이다. 1978년 감사를 실시한 재무부는 “마을금고가 아직 영세하고 기초적 금융기능이 취약한 상태로서 원시성을 벗어나지 못하고 있다”(새마을금고연합회, 1989: 458)고 지적하는데, 새마을금고에 대한 은행감독원의 1985년과 1987년의 감사결과는 이러한 사정을 보다 구체화하고 있다. “새마을금고의 인력과 직원의 자질이 부족한 바, 이는 급여의 저수준, 임원의 경영능력 부족, 자금의 영세성, 직원의 사기저하 등에 기인하므로 직원에 대한 신분보장, 급여의 현실화 및 임직원 교육을 강화할 것을 권고하고 특히 새마을금고 임직원의 회계처리 능력부족 및 법규 준수의식이 결여되어 있어 분식결산, 제반회계처리 불합리, 임의적인 고율의 예·대금리 적용, 평잔 개념의 부재 등, 경영의 난맥을 초래하고 있다.”(새마을금고연합회, 1989: 460)

셋째, 중앙회의 검사와 감독 기능의 불충분함이다. 개별 새마을금고가 자체적으로 검사와 감사능력을 갖추어야 하는데 그렇지 못하였을 뿐 아니라, 자신의 능력을 벗어나서 새마을금고가 설립되었기 때문에 중앙회도 검사와 감독기능을 충분히 수행할 수 없었다. 개별금고가 불법적인 일(횡령, 과도한 이자지급에 따른 손실발생, 적절한 채권보전 대책 없는 대출 등)을 행하고 있었지만 자금에 대한 수요가 급증하는 상황에서 한편으로는 높은 이자율을 약속하여 자금을 유치하고, 다른 한편으로는 충분한 심사 등을 하지 않거나 못한 상태에서 대출을 실행한 것으로 보인다.

조합 사고내용을 분석하면서 신탁중앙회는 임직원의 신탁정신의 결여, 조합원의 주

18) 이는 사채업자와 같은 “불건전한 인사”들이 새마을금고의 지도자가 될 수 있었다는 것을 의미하는데, 이러한 사정은 1985년에 제정된 신용협동조합 업무운용준칙 제18조(임원)의 자격조항에 사금융업에 종사한 경력이 없는 자와 중앙회에서 실시하는 소정의 교육이수자 및 취임 후 3개월 이내에 교육이수가 가능한 자 등이 포함된 데서 확인할 수 있다. 신용협동조합중앙회(1991) 참조.

인의식의 결핍 등을 사고의 가장 중요한 요인으로 꼽고 있다. 예컨대 위장대출, 예탁금 횡령, 부외거래 등이 원인이 된 어느 신탁의 금융사고 분석하면서 신탁중앙회는 이렇게 말한다. “이 사고는 신탁이념의 상실과 「교육의 원칙」이 경시된 데서 비롯된 조합원의 식의 결여가 복합적으로 이루어진 「인위적」 사고로서 「신탁정신」의 기조가 뿌리 채 흔들리는 대표적인 사례였다.”(1991: 232) 그런데 조합원의식 결여만 문제인 것은 아니었다. 조합 임직원의 자세 특히 선출된 임원은 조합원에게 책임을 지고 봉사한다는 민주주의 원칙을 지키지 않은 것으로 보인다. 이와 관련하여 여기서는 주목하고자 하는 점은 회계사고로 인하여 신탁중앙회가 1983년 2월 9일부터 19일까지 재무부의 직접감사를 받았다는 점이다.<sup>19)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 라이프라이젠이 신탁 경영에 주도적으로 참여하는 임직원의 대리인문제에 특히 유념해야 한다고 생각한 것은 조합원에 대한 책임의식을 강조하기 위한 것이었다. 나아가 협동조합의 규모가 커지면서 조합경영에 대한 조합원의 참여가 제한된 의미밖에 가지지 못하자 Book은 협동조합정신을 실천할 그리고 특히 민주적 관리를 실천할 담당자로서 직원의 중요성을 한층 강조하였다.(1992, 하: 73) 그러나 당시 신탁중앙회의 직원은 중앙회 회장의 선거전에 적극 개입하는 등 전혀 기대되지 않은 행동을 하는 등 신탁조직의 중요한 축으로서의 기능인 조합원과 조합직원의 교육이나 조합에 대한 경영지도와 감사 등을 충실히 이행하지 않았다(이상호, 2003: 182).

이상으로부터 우리는 논쟁이 전개되던 1970년대 신탁 구성원들이 신탁정신을 심각하게 훼손하였을 뿐 아니라 협동조합의 원칙 특히 민주주의 원칙도 지키지 않았다는 것을 알 수 있다. 교육 제공의 원칙도 소홀히 하였다. 이와 관련하여 여기서는 일본의 협동조합 학자인 가가와(賀川豊彦)의 주장을 인용해두고자 한다. “만약 모든 조합원들이 협동조합 경제학의 원칙을 잘 이해하지 못한다면 협동조합은 궁극적으로 붕괴되고 말 것이다. ... 따라서 협동조합운동은 무엇보다 교육운동이 되지 않으면 안 된다.” (Birchall, 1997: 110)

19) 재무부 감사는 매우 심각한 결과를 초래하였는데, 재무부가 “연합회 나아가 전체 신탁의 자금관리 능력을 불신, 투자관리 등 자금운용에 직접적인 통제”(신탁협동조합중앙회, 1991: 235)를 가한 것이 그것이다.

#### 4. 소결

많은 정부들은 협동조합을 경제개발을 위해 이용하고자 하였다. ICA는 이 문제에 대해 많은 관심을 표명하였는데, 정부 지원을 받는 과정에서 협동조합이 정체성을 상실하게 되었기 때문이다. 이러한 문제는 1970년대 신협의 논쟁에서도 들어나는데, Laidlaw가 ICA를 위해 작성한 보고서의 다음 문장은 사실상 당시 논쟁의 문제점을 이해하기 위한 요체로 보인다. Laidlaw는 이렇게 말한다. “협동조합을 지원하고 싶다고 바래고 있는 정부는 그것을 아주 관리하려든다. 혹은 협동조합의 발전을 도모하려고 과도한 지원을 한 나머지 협동조합은 자주적으로 신장되지 못하고 도리어 질식하는 경우도 있다. 또 어떤 정부는 너무나 자본주의에 집착하여 협동조합이 한정된 역할을 수행하는 경우와 사기업이 호감을 갖지 않고 있는 분야로 진출하는 경우를 제외하고는 조합이 효과적으로 운영되는 것을 그다지 바라지 않고 있다. 결론하면 협동조합이 뿌리를 내리고 튼튼하게 성장하기 위한 알맞은 모양을 얻기까지는 오랜 시간을 기다리지 않으면 안 된다.”(1980: 26) Laidlaw의 이 같은 지적은 성장논자의 문제점을 잘 보여준다.

그런데 논쟁이 전개되면서 신협운동은 중요한 영향을 받은 것으로 보인다. 설립초기의 견고하지 못한 협동조합정신을 확고히 하기 위해 노력하기보다는 성장위주의 전략을 취한 것이 그것이다. 새마을금고와의 경쟁의식은 이를 크게 부추겼다. 새마을금고는 정부의 적극적인 지원을 받으면서 세를 확대해 나갔는데, 최절정기인 1978년에는 40,764개를 기록하였다. 이후 급격한 정리과정을 거쳐 1983년에는 5,360개로 크게 감소하였지만 그것의 확장세는 신협운동가들에게는 커다란 위협으로 되었을 것이다.<sup>20)</sup> 성장위주의 전략은 1980년대 초중반의 조합사고를 불러왔다. 설립단계부터 문제를 안고 있던 조합이 문제를 야기한 것으로 보인다. 대다수의 조합은 규모를 확대해가면서 비교적 건실하게 성장하였기 때문이다. 그러나 사고조합의 발생은 정부의 규제를 불려와 신협의 자립적인 발전이 위협받는 상황을 초래하였다.

신협중앙회는 1964년 창립 이전부터 신협법 제정을 정부에 요청하였다. 1965년 정부는 신협을 강력하게 규제하려는 법안을 성안하였다. 이에 신협은 외부간섭의 배제와 자치의 원칙에 저촉되는 그것을 받아들일 수 없었다. 1966년에는 민간자본동원의 제도

20) 자세한 내용은 새마을금고연합회(1989) 참조.

적 기반을 마련하기 위해 신탁법을 제정하려 하였다. 이 또한 신탁의 민주성과 자주성을 헤칠 수 있어 신탁은 반대하였다(신용협동조합중앙회, 1980: 200-224). 1970년경에는 서민금융을 제도화하고 활성화하려는 의도를 가지고 있었다(이상호, 2003: 175-178). 이러한 의도는 대체로 관철된 것으로 보이는데, 신탁중앙회는 이렇게 말한다. “신탁측의 주요 제정방향이 법적인 보호, 자율권의 최대보장이 그 요체였다면 정부의 입법취지는 이 같은 신탁측의 기본입장은 살리는 가운데 신탁의 제도금융화와 내자조달이라는 정부시책의 극대화를 위한 지도·감독의 용이성은 물론 서민금융의 안정과 나아가 금융통화조절의 기능 통제까지를 저변에 깔고 있었다.”(1991: 174)

이러한 의도가 신탁법에 반영되어 있었지만 처음부터 정부가 세부적인 사항에까지 규제를 가한 것은 아니었다. 그러나 1980년대 초중반 조합사고가 발생하자 정부는 신탁을 강력히 규제하고자 하였다. 신탁사고가 정리되어가던 시점인 1985년 신용협동조합 업무운용준칙을 제정·시행한 것이 그것이다. 업무운용준칙은 공동유대, 지점과 사무소의 설치, 신탁임직원의 자격 등 매우 광범위하면서 세부적으로 신탁을 규제할 수 있게 하였다. 자율성을 극히 억누른 상태에서 정부는 1980년대 후반 신탁을 서민금융기관으로 육성하려 하였다. 그리고 신탁중앙회는 이러한 정책의도를 효과적으로 방어하지 못한 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

정체성의 위기, 협동조합원칙의 훼손 그리고 그에 따른 신탁의 자율성 제약과 같은 중요한 문제를 1970년 논쟁의 탓으로 돌리는 것은 분명 문제가 있다. 그러나 서로 분리될 수 없는 자조, 자기책임, 자기관리, 연대가 논쟁과정에서 심각하게 손상되었다는 점을 부정할 수는 없을 것이다. 무엇보다 당시는 신탁이 반드시 갖추어야 할 이러한 가치를 지키고 복돋우기 위해 노력해야 할 중요한 시기였기 때문에 더욱 그러하다.

정부도 신탁을 경제개발수단으로 활용하는 데에만 관심을 기울였다는 한계를 보여주었다. 정부의 과도한 규제는 신탁의 정상적인 발전을 저해하게 되고 그 결과 신탁이 조

21) 최근에는 신탁을 서민금융기관으로 인식하는 것이 일반화된 것으로 보인다. 2003년 정부는 국회에 신탁법 개정안을 제출한 이유를 이렇게 말하고 있다. “신용협동조합이 예금보험공사의 예금보호대상에서 제외될 예정임에 따라 자체 예금자보호제도 운영을 위한 법적 기반을 마련하고 중앙회 및 단위조합의 경영건전성 제고, 지배구조개선 등을 통하여 신용협동조합을 건전한 서민금융기관으로 육성하고자 하는 것임.”(이상호, 2003: 302에서 인용)

협회의 경제적 및 사회적 지위를 향상하도록 한다는 본연의 목적을 달성할 수 없게 만들었다. 신협법을 제정하는 것은 정부가 신협의 독립성을 보장해줄 수 있는 방법인데 우리 정부는 특정의 정책목적을 달성하기 위한 방편으로 생각하였던 것 자체가 문제였던 것이다. 이와 관련하여 정부는 유엔이 2001년 협동조합의 발전을 위해 제시한 총 26항의 가이드라인 중 특히 제1항에 유념할 필요가 있다. 그것은 이렇게 말한다. 협동조합은 시민들의 삶을 개선하고 사회의 진보적인 발전에 기여하고자 만든 조직이다. 이는 협동조합의 자조 성격을 최우선으로 강조한 것이다. 협동조합이 사회복지에 기여한 효과는 협동조합의 목적이 아니라 협동조합운동의 결과이다(전형수, 2004a에서 인용).

#### IV. 결 론

협동조합은 경제적 목적과 사회적 목적이라는 이중의 목적을 지니고 있다. 그런데 1970년대 이후 자본주의적 기업과 경쟁이 심화되면서 경제적 목적이 우선시되는 상황이 전개되었다. 이것은 협동조합의 정체성을 심하게 훼손할 수 있는 중대한 문제였으며, 1995년 총회에서 ICA가 정체성선언을 하면서 협동조합의 가치를 재정립하고 협동조합의 원칙을 정비해야 할 정도로 심각한 것이었다. 자본으로부터의 자율과 독립을 협동조합원칙에 명시한 것은 이를 잘 보여준다. 협동조합이 자본의 지배를 받게 되면 조합원에 의한 민주적 관리가 가능하지 않게 될 뿐 아니라 자발적이고 개방적인 조합원제도도 또한 유지될 수 없다. 이는 다시 조합원의 자조와 연대의식을 손상시키면서 경제적 목적도 달성할 수 없게 하는 즉 생존을 위협하는 심각한 결과를 초래하게 된다.

유사한 문제점은 정부가 협동조합을 통제할 때에도 발생한다. 그러나 훨씬 심각하게 왜곡되어 나타난다. 경제적 목적을 달성하기 위해 노력하면 정부의 개입으로 이미 취약해져 있던 조합원에 의한 민주적 관리, 자발적이고 개방적인 조합원제도의 원칙은 더욱 지킬 수 없게 되는데, 조합원이나 임직원에 대한 교육이 철저하지 못할 경우 협동조합 내부로부터 저항이 약하기 때문에 이러한 원칙은 더욱 형해화 된다. 자조와 연대의식이 희박해질수록 협동조합은 경제적 목적을 달성하기가 더욱 어렵게 된다. 그런데 협동조합의 입장에서 경제적 목적의 달성=생존은 결코 포기할 수 없는 것이기에 협동조합은 이미 훼손될 대로 훼손된 협동조합의 원칙을 고수하기 위해 노력하고 조합원의 자조와

연대에 기대기보다는 생존을 최우선으로 하는 사업활동을 하게 된다.

그러나 협동조합인 이상 그것이 이러한 원칙들을 무시하고 훌륭한 사업성과를 거두기는 무척 어렵다. 이는 다시 스스로 협동조합의 원칙을 경시하도록 만들게 되는데, 이러한 협동조합은 내부와 외부의 공격을 견뎌내기가 힘들어질 것이다. 정체성을 상실했다는 비판이 그것이다.

2012년 12월 협동조합기본법이 시행될 예정이다. 이 법은 지역경제와 서민경제를 안정시키고 활성화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그런데 이 법의 시행을 앞두고 신협이 정체성에 대한 의구심이 제기되고 있다. 2000년대에 접어들면서 서민금융기관으로서 신협이 서민경제의 금융제약을 완화하는데 충분히 기여하지 못하고 있다는 비난이 일고 있다. 일부 협동조합운동가들은 협동조합기본법의 시행과 함께 신설될 협동조합이 서민금융공급 증가에 기여할 수 있게 되기를 희망하였다. 그러나 협동조합기본법은 신용사업을 영위할 수 있는 협동조합의 신설을 허용하지 않고 있다. 이에 한편에서는 협동조합기본법의 개정 필요성을 제기하고 다른 한편에서는 신협이 정체성을 회복해야 한다고 주장한다.

오늘날에도 신협에 대한 정부의 개입은 지속되고 있으며, 개입의 강도와 빈도가 오히려 높아지는 것으로 보인다. 자발적이고 개방적인 조합원제도, 조합원에 의한 민주적 관리, 자율과 독립 등 협동조합의 원칙이 광범하게 침범되고 있으며, 그 결과 조합원의 경제적 및 사회적 지위를 향상시킨다는 본연의 역할을 수행하는데 많은 제약을 받고 있다. 정부는 신협이 본연의 역할을 다 하지 못하기 때문에 규제가 불가피하다는 생각을 가지고 있는 듯하다. 신협답지 못하다는 외부의 질타에 대해 신협은 스스로 반성해야 할 것이다. 그러나 특정 정책목적을 달성하기 위해 규제하였고 그리고 그러한 규제가 지속되기 때문에 신협이 본연의 역할을 수행하지 못하게 되었다는 점을 정부는 간과하지 말아야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 강승희, “한국 신용협동조합운동 50년”, 『한국협동조합연구』, 28(1), 한국협동조합학회, 2010. 4, pp. 147-169.

2. 구정옥, “공동유대 개념과 조합인가정책의 변화 연구”, 『한국협동조합연구』, 25(1), 한국협동조합학회, 2007. 8, pp. 55-83.
3. 김준경·김철용, 『소영세기업의 육성과 신용협동조합의 역할』, 정책연구자료 92-16, 한국개발연구원, 1992.
4. 농업협동조합중앙회, 『상호금융30년사』, 농업협동조합중앙회, 2000.
5. 배용수, 『금융환경변화와 신협의 대응전략』, 신협연구 90-1, 신용협동조합중앙회, 1990.
6. 배용수, “지역사회 협력체계와 신협의 역할”, 『신협연구』, 53, 신용협동조합중앙회, 2009. 12, pp. 3-28.
7. 새마을금고연합회, 『새마을금고 25년사』, 새마을금고연합회, 1989.
8. 신용협동조합중앙회, 『신협운동20년사』, 신용협동조합중앙회, 1980.
9. 신용협동조합중앙회, 『신협운동30년사』, 신용협동조합중앙회, 1991.
10. 신용협동조합중앙회, 『신협운동 50년사』, 신용협동조합중앙회, 2011.
11. 신용협동조합중앙회, 『신용협동조합의 합병방안연구』, 신용협동조합중앙회, 1996.
12. 염찬희, “협동교육연구원에 대한 재평가-한국 협동조합들의 산실”, 김형미 외, 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』, 푸른나무, 2012.
13. 유용주, “21세기 금융산업의 신조류”, 『조사연구』, 19(1), 신용협동조합중앙회, 2000. 6, pp. 2-23.
14. 이덕훈, “경제의 형평증진과 신용협동조합의 발전방안”, 『조사연구』, 15(1), 신용협동조합중앙회, 1996. 6, pp. 3-34.
15. 이덕훈·최범수·좌승희·설광언·김관수·김병주·이재응·김경수·라동민·이선애·정승우·유재균·정병열, 『금융환경변화에 대응한 새마을금고의 발전방안』, 한국개발연구원, 1993.
16. 이미연, “점포형 소협 설립과 성장의 역사”, 김형미 외, 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』, 푸른나무, 2012.
17. 이상호, 『참된 용기는 희망을 낳고』, 도서출판 덕산기획, 2003.
18. 이인실, “금리자유화와 지역금융기관의 여신활성화-신용협동조합을 중심으로”, 『조사연구』, 16(1), 신용협동조합중앙회, 1997. 6, pp. 6-26.
19. 이종수, “협동조합의 정체성”, 『한국협동조합연구』, 20(2), 한국협동조합학회, 2010.

- 12, pp. 41-58.
20. 장종익, “신용협동조합의 세계적 흐름과 주요 특징에 관한 고찰”, 『신협연구』, 56, 신용협동조합중앙회, 2011. 6, pp. 3-31.
21. 전형수, “협동조합과 정부-21세기의 협동조합운동과 정부의 역할을 중심으로”, 『한국협동조합연구』, 22(1), 한국협동조합학회, 2004a. 6, pp. 155-179.
22. 전형수, “협동조합의 기관분화와 권한 분배-신용협동조합의 조직구조를 중심으로”, 『한국협동조합연구』, 22(2), 한국협동조합학회, 2004b. 12, pp. 153-178.
23. 전형수, “신용협동조합중앙회의 소이사회제도에 관한 문제점-신용협동조합법의 개정안을 중심으로”, 『한국협동조합연구』, 25(1), 한국협동조합학회, 2007. 8, pp. 33-54.
24. 전형수, “신용협동조합중앙회장의 비상임화에 따른 지배구조의 문제점”, 『한국협동조합연구』, 28(3), 한국협동조합학회, 2010. 12, pp. 1-21.
25. 전형수, “협동조합 정체성 확립을 위한 지도자의 자세에 관한 논의”, 『한국협동조합연구』, 29(2), 한국협동조합학회, 2011. 8, pp. 1-16.
26. 정은미, “1980년대 이후 생협운동의 다양한 흐름과 갈래”, 김형미 외, 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개, 푸른나무, 2012.
27. 조민서 · 최진배 · 김태훈(2011), “신용협동조합 조합원의 의식과 그것의 함의”, 『한국협동조합연구』, 29(3), 한국협동조합학회, 2011. 12, pp. 67-91.
28. 조현옥, 『신협경영의 현황과 문제점』, 신용협동조합중앙회, 1988.
29. 최진배, 『해방 이후 한국의 금융정책-정부 은행 그리고 기업의 관계를 중심으로』, 경성대학교 출판부, 1995.
30. 최진배, “금융기관의 금융중개기능 강화 방안-대구지역 서민금융기관을 중심으로”, 『산업혁신연구』, 26(4), 경성대학교 산업개발연구소, 2010a, 12, pp. 307-343.
31. 최진배, “지역금융에 대한 하나의 비판적 검토”, 『지역사회연구』 18(2), 한국지역사회학회, 2010b, 6, pp. 1-18.
32. 최진배, “서민금융제약의 완화와 신용협동기구의 과제”, 『지역사회연구』 20(3), 한국지역사회학회, 2012. 9, pp. 43-64.
33. 한국은행, 『동향자료』, 한국은행, 1972, pp. 10-24
34. 협동조합기본법제정연대회의 · 신협중앙회, 『협동조합운동을 통한 서민금융 대안찾

기』, 2012.

35. Birchall, J., The International Co-operative Movement(장중익 옮김, 『21세기의 대안 협동조합운동』, 들녘, 1997)
36. Book, S. A., Co-operative Values in a Changing World(정해일 외 옮김, 『변화하는 세계에서 의 협동조합의 가치(상)(하)』, 신용협동조합중앙회, 1992).
37. Laidlaw, A. F., Co-operatives in the Year 2000(양운모 역, 『서기 2000년의 협동조합』, 제일문화사, 1980).

원고접수일 : 2012년 11월 9일

심사완료일 : 2012년 11월 22일

게재확정일 : 2012년 12월 6일