

금융위기의 대안 신용 협동조합

경제위기에서 협동조합의 회복력에 대한 ILO 보고서

2013.04.08 | 이수연 새사연 연구원 | soo@saesayon.org

1. 협동조합은 왜 중요한가?

2. 위기에 강한 협동조합을 보여주는 역사적 사례

3. 금융위기 때 나타난 신탁의 성장

4. 신탁을 지원하기 위해 필요한 정책들

새사연 추천보고서는 국내외 우수 보고서를 소개합니다.

Johnston Birchall and Lou Hammond Ketilson, 2009, Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis, ILO Sustainable Enterprise Programme

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회,
새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연,
이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



1. 협동조합은 왜 중요한가?

2013년 3월 말 기준으로 서울시에만 180여 개의 협동조합이 만들어졌다. 협동조합 열풍에 모두가 놀라는 가운데 이에 대한 우려와 비판도 제기되고 있다. 협동조합이 제대로 자리잡아야 한다는 바람에서 제기되는 건설적인 비판은 충분히 가치가 있다. 하지만 일부 보수 진영이 제기하는 비판 중에는 “협동조합은 특별할 것 없는 똑같은 기업 중 하나이기 때문에 정부가 나서서 지원하는 것은 혈세낭비이다”, “박원순 서울시장의 협동조합을 강조하는 것은 자신의 재선에 유리한 조직을 만들고 돈을 지원 해주기 위해서다” 와 같이 협동조합에 대한 이해가 부족한 대목들도 보인다.

이런 비판에 대한 답으로서 협동조합이 일반 기업에 비해 가지는 장점들이 충분히 알려질 필요가 있다. 그래서 협동조합을 장려하는 것은 결코 혈세낭비가 아니며 (사실 현재 협동조합 육성 정책에 있어서 직접적인 재정 지원 정책은 거의 없다!) 협동조합의 활성화가 우리사회 전체에 도움이 되는 일이라는 점에 공감대를 형성해야 한다.

협동조합의 장점으로는 공동소유와 민주적 운영을 통해 경제민주화에 기여할 수 있으며, 사회적 약자나 불안정한 노동환경에 처해 있는 이들의 노동 조건을 개선할 수 있으며, 지역 공동체 발전을 가져올 수 있다는 점들을 꼽는다. 하지만 지금과 같은 경제침체에서 특히 부각되는 협동조합의 장점은 경제침체로 인한 타격을 적게 받으며, 회복력 또한 빠르다는 점이다. 퀘벡 주정부의 발표에 의하면 “퀘벡과 캐나다 전체에서 협동조합 10개 중 6개 이상이 5년 이상 생존한다. 반면 일반 기업은 4개만이 생존한다. 또한 협동조합 10개 중 4개 이상은 10년 이상 생존한다. 일반 기업은 2개에 불과하다.” 고 한다.

여기에 소개하는 국제노동기구(ILO)의 보고서 역시 일반 기업에 비해서 협동조합이 위기에 강하다는 사실을 보여주는 사례들을 소개하고, 그 요인은 무엇인지 살펴보면, 그 중에서도 특히 신용 협동조합(신협)이 최근의 경제위기 속에서 어떤 역할을 했는지를 정리하고, 신협의 촉진을 위해 필요한 정책을 제안하고 있다.

2. 위기에 강한 협동조합을 보여주는 역사적 사례

먼저 보고서에는 경제위기 시에 협동조합이 오히려 성장했던 역사적 사례들이 많이 제시된다. 그 중에 몇가지를 뽑아서 소개하면 다음과 같다.

우선 1930년대 대공황 시기인데, 이 때는 주로 농업 협동조합이 큰 역할을 했다.

미국의 경우를 보자면, 농업 협동조합에서 생산해내는 공급량이 1924년에 7600만 달러에서 1934년에는 2억 5000만 달러로 대공황을 거치면서 오히려 급증했다. 농업 협동조합의 확산에 힘입어 유제품 협동조합과 농가에 필요한 석유를 공급하는 석유 협동조합도 급속하게 증가했으며, 농업 협동조합 산하의 협동조합 은행도 만들어졌다. 1935년에는 360여만 명의 농부들이 협동조합의 조합원이었다. 또한 농업 지역을 중심으로 전기 협동조합, 통신 협동조합 등도 만들어졌다. 한편 뉴딜정책의 일부로 정부가 신탁과 협동조합 은행 설립을 지원하는 정책도 실시되었다. 당시 만들어진 연방 신용협동조합법(Federal Credit Union Act)은 신탁을 통해 사람들이 소규모 금융에 접근할 수 있도록 하며, 불균형한 국제 금융 시스템을 안정화시키는 것을 목표로 한다고 밝히고 있다. 같은 시기 스웨덴에서도 농산물 가격의 폭락에 대응하여 스웨덴 농업인전국연합(National Union of Swedish Farmers)이 중심이 되어 농업 협동조합의 연합체를 통해서 농가들의 자금 문제, 생산과 판매 문제를 해결했다.

이후 1900년대 후반에는 구조적 실업이 증가하는 과정 속에서 노동자 협동조합이 등장하는 계기가 마련되었다. 1970년대와 1980년대 서유럽에서는 산업 구조조정 속에서 노동자들이 자신이 다니던 기업을 매입하여 노동자 협동조합으로 바꾼 후 일자리를 지키는 방식이 많이 활용되었다. 1990년대 소련이 붕괴될 당시에도 동유럽에서 실업이 대량 발생했는데 이 때에도 같은 방식으로 노동자 협동조합이 만들어지면서 경제가 유지될 수 있다. 대표적인 사례가 핀란드인데 당시 핀란드 정부의 노동부와 핀란드협동조합운동(Finnish Cooperative Movement)이 이를 주도하여 1200개의 노동자 협동조합을 통해 사람들을 다시 일터로 돌려보냈다.

최근 금융위기에는 신탁과 협동조합 은행들의 성장이 눈에 띈다. 세계신용협동조합협의회(World council of credit unions)는 현재 96개 국의 49000개 신탁, 1억 7000만 명의 조합원을 보유하고 있다. 국제라이파이젠협동조합(International Raiffeisen Union)은 100개 국에 90만 개의 협동조합과 5억 명의 조합원을 보유하고 있다. 네덜란드의 라보뱅크(Rabobank)는 세계에서 가장 큰 농업 협동조합이며, 세계에서 가장 안전한 은행 3위에 손꼽힌다.

3. 금융위기 때 나타난 신탁의 성장

그렇다면 협동조합은 왜 위기에 강할까? 보고서에서는 조합원을 중심으로 하는 협동조합의 기본 특성에 기인한다고 설명한다. 협동조합은 자본의 소유와 조달 방식 그리고 운영 구조에 있어서 일반 기업과 다른 특징을 갖고 있다. 조합원이 소유하고, 조합원이 통제하며, 조합원의 이익을 위해 존재한다. 일반 기업처럼 수익만을 위해 존재하지 않기 때문에 무리한 투자를 하지 않고, 호황기에 자본을 잘 축적해놓으며

이를 기반으로 경제위기를 버틸 수 있다는 것이다. 또한 협동조합 연합회가 존재함으로써 개별 협동조합이 위기에 처했을 때 도움을 받을 수 있다는 점도 중요한 요인으로 꼽았다.

보고서는 같은 맥락에서 신협이 강점을 좀 더 설명한다. 신협은 조합원에게 빌려주는 돈이 또 다른 조합원의 돈이라는 점을 매우 확실하게 인식하고 있다. 따라서 다른 금융기관에 비해서 더 위험회피적인 투자를 하고, 서브프라임모기지처럼 무리한 대출이나 약탈적 대출을 강요할 필요도 없다. 또한 일반 기업시장에서 자금을 조달하기 어렵다는 점이 오히려 수익을 축적하고 위험을 회피하도록 만든다.

이어서 자산과 예금보유량, 총 대출액, 조합원수, 금리, 자본비율, 대출연체율 등의 부문에서 신협이 일반 은행에 비해 어떤 성과를 거두고 있는지를 캐나다와 미국의 사례를 중심으로 설명한다.

이 중 일부를 간단히 소개하면, 캐나다에서는 경제위기가 발생했던 2008년 하반기부터 신협의 자산 증가가 나타났다. 매니토바 주의 48개 신협은 자산, 대출, 예금에 있어서 10% 이상의 증가율을 보였으며, 사스캐치원 주에서는 순이익과 총자산에 있어서 최고 수준을 달성했다. 브리티시컬롬비아 주에서도 10% 이상 수익이 증가하며 최고 수준에 도달했다. 대출의 경우 전체 시장에서의 모기지 대출이 17% 하락한 것에 비해 신협의 모기지 대출은 40%가 증가했다. 미국에서도 신협전국연합(Credit Union National Association)에 의하면 2009년 신협의 예금이 10% 가량 증가했다고 한다. 대출의 경우 2007년 5390억 달러에서 2008년에는 5750억 달러로 증가했다. 같은 시기 미국의 은행들은 7조 9000억 달러에서 7조 8700억 달러로 310억 달러가 감소했다. 경제위기 이후 조합원이 늘어나면서 예금과 자산이 늘고, 이는 자연스럽게 대출의 증가로 이어졌다.

세계신협협의회에 의하면 금융위기로 인해 손실을 입고 정부의 지원을 받은 개별 신협은 단 한 곳도 없다고 한다. 다만 신협과 협동조합 은행의 중앙회나 연합회 차원에서만 손실을 입었다. 세계적인 신용 협동조합인 캐나다의 데자르맹 등도 큰 손실을 입었고, 오스트리아, 프랑스, 독일, 일본 등에도 손실 사례가 존재한다. 그럼에도 불구하고 신협과 협동조합 은행이 입은 손실은 일반 금융기관이 입은 손실과는 성격이 다르다고 강조한다. 중앙회나 연합회는 개별 신협에 금융과 기술적 지원을 하고, 투자와 유동성 관리를 돕는 역할을 하는데 이 과정에서 전체적인 경제상황 악화로 인한 손실을 본 것이다. 또한 중앙과 연합회는 산하에 사업체를 갖고 있는데 여기서 손실이 발생한 경우도 있다. 이런 중앙과 연합회의 역할 때문에 개별 신협은 조합원들의 출자금을 손실하는 일이 없었다. 따라서 일반 은행처럼 위험한 파생상품에 투자를 해서 예금자들의 예금을 몽땅 날려버리는 식의 손실과는 다른다는 것이다.


4. 신탁을 지원하기 위해 필요한 정책들

보고서는 신탁은 금융 소외계층을 지원하고, 중소기업 대출의 많은 부분을 담당함으로써 일자리 창출에도 기여할 수 있다고 그 역할을 강조하고 있다. 실제로 콜롬비아, 케냐, 르완다 등 개발도상국의 신탁을 조사한 결과에 따르면 신탁 조합원들 중 절반 이상이 국가 빈곤선 이하에 살고 있으며, 이들 중 절반 가까이는 금융 서비스를 처음으로 이용해본 사람들이고, 3분의 1이 농촌에 거주하며, 3분의 1이 영세가내수공업을 하고 있으며, 3분의 1이 여성이며, 4분의 1은 초등학교 이하의 교육 수준을 갖고 있는 소외계층들이었다. 또한 유럽의 경우 협동조합 은행의 대출 중 29%가 중소기업을 상대로 하고 있었으며, 주로 지역과 내수 시장에 초점을 맞추고 있는 것으로 나타났다.

그렇다면 신탁을 촉진시키기 위해 정부는 어떤 정책을 펴야 할까? 기본적으로는 협동조합의 특성을 잘 이해하고 그에 맞는 지원을 해야 한다고 전제한다. 즉, 자율성을 해치는 직접적 지원은 피하고 구성원들이 협동조합을 설립하고 운영하는 능력을 키워주는 지원이 되어야 한다는 것이다. 또한 미국과 캐나다의 협동조합 발전에서는 특히 초기에 지역 주민들의 공통 요구가 어느 정도 반영되느냐가 중요했다며 지역 공동체 내에서 자리잡을 수 있도록 하는 정책이 필요하며, 협동조합 연합회가 제 기능을 할 수 있도록 도와야 한다고 보았다. 그리고 정부의 핵심적인 역할로 학교 교육과정에 협동조합에 관한 내용을 개설하여 어린이들이 협동조합을 기업 활동의 한가지로 인식할 수 있도록 만드는 것을 꼽았다.

좀 더 신탁에 초점을 맞춘 정책으로는 다음의 것들을 꼽았다. 먼저 신탁의 원활한 자금거래를 위해 지급결제제도 측면에서 지원이 필요하다고 제안한다. 조사 결과 60개 국 중 41개국에서 신탁은 직접적이고, 적절한 지급결제제도를 갖고 있지 못했다. 또한 국내에서는 협동조합 법 외에 신탁의 특수한 조건에 맞는 법 제정이 필요하고, 국제적으로는 은행에 적용되는 바젤협약과 같이 신탁에 적용할 수 있는 국제 규정이 필요하다고 보았다. 더불어 정부는 향후 국내외적으로 금융안전보장정책을 마련함에 있어서 일반 상업 은행에 비해 협동조합을 우선적으로 고려해야 하고, 지역 중심의 금융기관이 위기에 강하고 대안적이라는 것을 명확히 선언할 필요가 있다고 제안했다. 마지막으로 최근 금융위기로 인해 도입된 규제와 법안을, 위기에 대한 책임이 없는 협동조합 은행에도 똑같이 적용해서는 안된다고 밝혔다.

협동조합은 하나의 기업 형태이기도 하지만, 지금 우리가 겪고 있는 위기를 헤쳐나갈 수 있는 대안으로서의 가능성을 가지고 있다. 그 중에서도 신탁은 금융위기에 대

처하는 새로운 방안이 될 수 있다. 위기가 터질 때마다 금융기관에 막대한 구제금융을 투입하는 방식이 아니라 지역 중심의 신탁이나 협동조합 은행을 지원하고 장려하는 방식으로 대응할 수 있다. 그런데 현재의 모든 제도들이 일반 기업과 금융기관에 맞게 만들어져 있기 때문에, 상대적으로 신탁을 비롯한 협동조합은 불리한 위치에 서 있다. 때문에 협동조합이 대안으로서의 가능성을 꽃피울 수 있도록, 불리한 처우를 받지 않도록 정부의 지원과 사회적 관심이 필요한 것이다. 

2013년 새사연의 ‘추천 보고서’ 목록

2013년 4월 8일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
추천 보고서	2/18	헬리콥터 머니: 선진국 양적완화정책 평가	여경훈
추천 보고서	2/21	성장과 분배의 관계 다시 생각하기	김병권
추천 보고서	2/27	국제 비교로 한국사회 불평등 들여다보기	이은경
추천 보고서	3/4	소득불평등은 어디에서 발생하는가?	여경훈
추천 보고서	3/5	여성고용문제 해결로 경제회복 앞당기자	최정은
추천 보고서	3/6	최저임금 인상은 왜 고용감소에 큰 영향을 미치지 않는가	김수현
추천 보고서	3/14	위기 이후 금융 세계화의 전망	김병권
추천 보고서	3/20	불평등의 잣대, 사회 이동성	이은경
추천 보고서	4/4	노동시장 내 여성 차별 해소 정책	김수현