

# 소상공인 창업자금조달과 신용협동조합 역할과 발전방안

류덕위 (한밭대학교 경상대학 경제학과 교수)\*

## 국 문 요 약

본 논문은 금융양극화에서 비롯된 소상공인 등의 자금조달애로 현황과 서민금융지원정책을 살펴보고, 서민금융 활성화를 위한 신용협동조합의 지역밀착형 특화전략과 발전모형을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 서민금융기관의 구조조정과 금융양극화, 정부의 서민금융 지원정책을 살펴보고, 금융배제 증대에 따른 신협역의 역할제고, 자금증개기능과 지역밀착형 특화전략 강화, 발전단계와 조합의 특성을 반영한 발전모형을 제시하였다. 특히 신협은 세계적으로 비교할 때 성숙단계에 진입해 있지만, 단위조합의 특성과 규모에 따라 정체성중시모형, 혼합모형, 경제성 중시모형의 3가지 모형을 제시하였다. 첫째, 정체성중시 모형은 전통적 공동유대의 전통과 문화가 상대적으로 강한 농어촌지역조합과 직장·단체조합들에게 적합하며, 관계금융과 지역밀착형 전략을 추진해야 한다. 둘째, 혼합모형은 중소도시 조합, 대규모직장과 단체조합 등이 추구하기 용이하며, 셋째, 조합원의 이동성향이 높고 유대감이 약한 대도시조합과 중앙회는 경제성중시 전략을 추진해야 할 것이다. 단위조합들은 조합의 특성과 비교우위를 반영한 특성화전략을 추진하고, 금융기관의 대형화와 종합화추세에 부응하여 중앙회의 역할이 강화되어야 함을 제시하였다.

**핵심주제어:** 소상공인창업, 자금조달, 금융배제, 신용협동조합

## 1. 서 론

신자유주의적 금융개혁과 개방화는 금융시장의 양극화를 심화시키고 소상공인 등을 중심으로 한 서민금융을 위축시키고 있다. 금융산업의 구조조정과정에서 소상공인 대상의 서민금융기관들이 대거 퇴출되었고, 금융기관들의 수익성중시 경영과 서민금융 소홀로 인하여 신용도가 낮은 서민에 대한 금융지원이 약화되고 있다. 따라서 소상공

\* 한밭대학교 경제학과 교수, dwryu@hanbat.ac.kr

\*\*이 논문은 2009학년도 한밭대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 작성한 것임

· 투고일: 2011. 03. 16

수정일: 2011. 03. 29

게재확정일: 2011. 06. 16

인들과 서민들에게 자금공급을 증대시킬 수 있는 서민금융의 활성화가 시급한 과제로 부각되고 있다.

경쟁의 원리가 지배적인 자본주의 사회에서 경제적·사회적 약자를 보호하고, 빈부의 격차와 사회적 불평등 심화 등의 자본주의 모순을 해결 할 수 있는 대안으로 협동조합에 대한 관심이 높아지고 있다. 신용협동조합은 공동유대를 기초로 조합원들의 저축 등을 재원으로 대출과 조합원 촉진사업을 추진하는 서민금융기관으로 소상공인 등의 창업 및 사업자금 조달원으로서의 역할을 수행해오고 있다.

이 논문에서는 금융양극화에서 비롯된 소상공인 등의 자금조달애로 현황과 서민금융지원정책을 살펴보고, 서민금융 활성화를 위한 신용협동조합의 지역밀착형 특화전략과 발전모형을 모색해 본다. 이 같은 목적을 위해 II장에서는 서민금융기관의 구조조정과 금융양극화, 정부의 서민금융 지원정책을 살펴본다. III장에서는 금융배제 증대에 따른 신탁의 역할제고, 자금증대기능과 지역밀착형 특화전략 강화, 발전단계와 조합의 특성을 반영한 발전모형을 제시하고, IV장에서는 이상의 논의를 요약하고 정리한다.

## II. 금융양극화 기인한 소상공인 등의 자금조달애로 현황

외환위기와 글로벌 금융위기로 금융양극화가 심화되면서 신용협동조합을 비롯한 서민금융기관들의 역할제고가 시급한 과제로 대두되고 있다. 영세소상공인과 서민들의 자금공급을 목적으로 설립된 국민은행이 주택은행 등과 합병하면서 시중은행화 하였고, 지방은행들과 서민금융기관들이 대거 퇴출되면서 금융취약계층인 영세상공인과 서민들의 금융접근성 제약이 심화되고 있는 것이다.

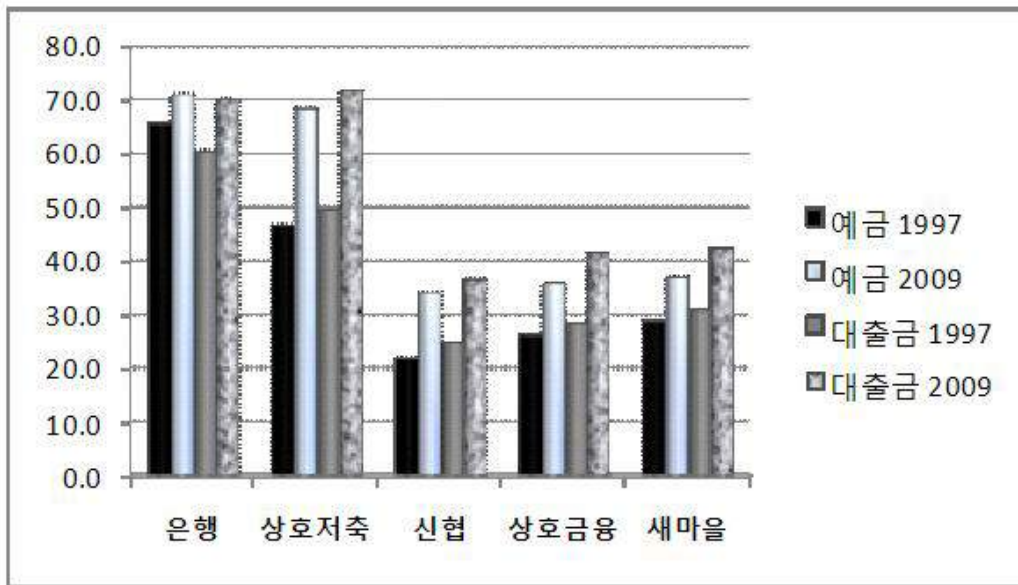
### 2.1 서민금융기관 구조조정과 금융양극화

외환위기 이후 서민금융기관들이 대거 퇴출되고, 금융기관들의 수익성중시 경영과 서민금융 소홀로 인하여 신용도가 낮은 서민에 대한 금융지원이 약화되고 있다. 금융구조조정의 특징은 정부주도의 대규모 공적자금 투입과 부실금융기관 정리, 인수·합병(M&A)을 통한 금융기관의 대형화, 수익성 중심의 시장중심형 금융시스템 육성과 자율화·개방화 추진 등이다. 특히 지방은행과 부실서민금융기관은 회생보다는 퇴출과 합병 등을 중심으로 이루어졌다.

금융산업의 구조조정을 통하여 금융기관의 건전성과 수익성, 경영의 투명성과 개방성, 금융인프라 등이 개선되었으며, 감독기구의 통합화와 시스템정비로 리스크관리가

강화되고 안정성이 제고되는 등 긍정적인 효과가 있었다. 그러나 IMF협약에 의한 규제철폐로 금융산업의 외자지배가 강화되었고, 해외투기자본의 폐해가 증대되었다. 또한 글로벌 금융시장에 통합되면서 국제위험분담과 변동성이 증대되고 있다. 또한 서민금융기관 퇴출과 금융시장 양극화로 금융취약계층의 금융배제(financial exclusion)가 심화되었다.

(단위 : %)



자료: 한국은행, [지역금융통계], 2003.3. 및 2010.3.

<그림 1> 서민금융기관 여수신 수도권 비중 추이

금융개혁으로 국민들의 안전한 금융기관 선호현상이 강화되었고 은행들의 소매금융 강화 등으로 자금의 예금은행 집중현상이 증대되고 있다. 금융기관별 예수금 구성비를 보면 예금은행은 1997년의 61.7%에서 2009년에 67.1%로 5.4%p 증가하였다. 반면에 소상공인 대상의 서민금융기관인 상호금융과 신용협동조합, 새마을금고 등은 감소한 것으로 나타났다.

한편 대형금융기관 위주의 금융개혁은 금융의 수도권 집중을 가속화시켰고, 수도권과 지방간의 금융양극화 현상을 심화시키고 있다. 금융구조개혁 과정에서 지역밀착형 서민금융기관들의 퇴출 증대와 신뢰도 저하로 지역의 자금이 이탈하여 대형우량금융기관이 있는 수도권으로 집중되고 있다. 또한 금융의 증권화·겸업화 경향이 증대되면서 지역서민금융기관들의 영업기반이 잠식되고 자금의 수도권집중과 지역금융의 위축이 심화되고 있다. 이에 따라 지방중소기업과 영세소상공인들에 대한 자금접근성을 약화시켜 지방중소기업의 자금난을 심화시켰으며, 지방의 경제성장을 정체시키고 저

소득층의 금융접근도 더욱 어렵게 만들고 있다.

외환위기 이후 금융구조개혁 과정에서 자금의 수도권집중현상은 심화되었다. 예금은행의 예금추이를 보면 수도권(서울, 인천, 경기)의 구성비가 1997년의 65.5%에서 2009년에는 71%로 증가하였으며, 대출금도 60.3%에서 70%로 집중도가 높아지고 있다.

서민금융기관의 여수신 수도권비중은 예금은행에 비하여 큰 폭으로 증가하였다. 특히 지방의 퇴출이 많았던 상호저축은행은 수도권 비중이 대폭 증가하여 수신비중이 1997년의 46.7%에서 2009년에 68.3%로 증가하였고, 여신비중도 49.5%에서 71.6%로 증대되었다. 신용협동조합의 수신비중은 21.8%에서 34.2%, 여신비중은 24.7%에서 36.6%로 증가하였다. 상호금융과 새마을금고 예수금의 수도권 비중은 각각 26.3%에서 35.9%로 9.6%포인트, 28.8%에서 36.9%로 8.1%포인트 증가하였다. 여신비중은 수신비중보다도 집중도가 심화되었는데, 상호금융은 28.4%에서 41.4%로 13%포인트, 새마을금고는 30.9%에서 42.3%로 11.4%포인트 증대되었다.

<표 1> 지역별 서민금융기관 점포수 감소율 추이

(단위 : %)

	수도권	지 방	대 전 충 남	충북	대 구 경 북	부 산 경 남	광 주 전 남	전 북	강 원	제 주
일 반 은 행	-0.6	-16.1	-14.2	-43.6	-7.6	-11.4	-15.5	-16.4	-41.0	-17.3
상 호 금 용	1.3	-21.4	-14.1	-25	-22.1	-20	-23.9	-35.4	-15.6	-3.0
새마을금고	-47.8	-44.0	-46.7	-4.0	-41.3	26.7	-54.4	-50.7	-57.6	-27.8
신용협동조합	-30.4	-44.8	-38.5	-32.8	-56.8	-47.9	-45.6	-31.2	-47.0	-16.6

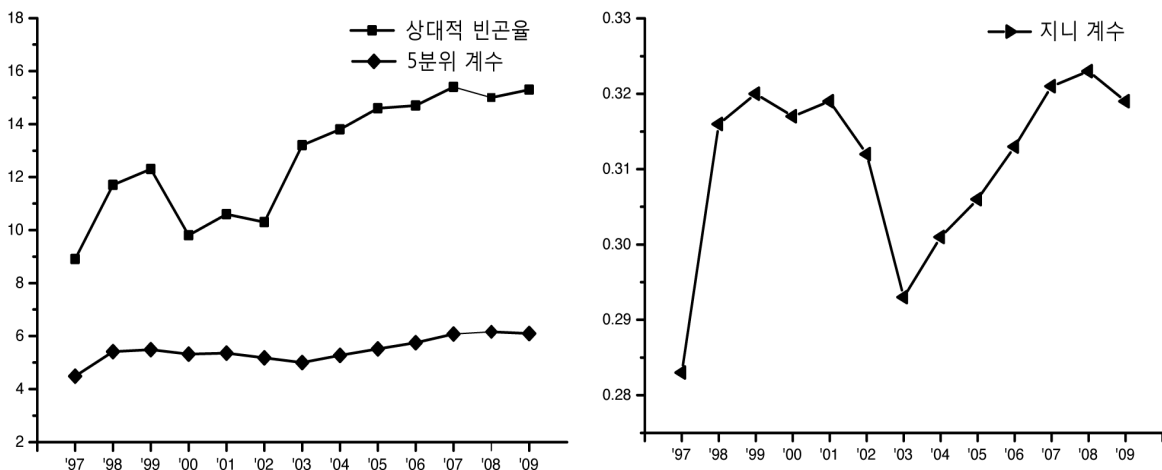
자료: 한국은행, 「지역금융통계」, 2002.3. 및 2010.2.

외환위기 이후 지역별 금융기관 점포수 감소율 추이를 보면 수도권보다는 지방금융기관의 감소율이 높아 지역자금의 역외유출을 증대시키고, 지방의 서민과 영세소상공인들의 금융접근성을 악화시킨 것으로 나타났다. 일반은행의 경우 수도권은 0.6%감소에 그쳤으나, 지방은행의 퇴출 등으로 지방평균 16.1%, 충북과 강원도 각각 43.6%와 41%감축되었다. 상호금융은 수도권이 1.3%증가하였으나 지방은 21.4%감소하였다. 지역별로는 전북지역이 35.4%로 가장 많이 감소되었고, 충북 25%, 광주전남 23.9%순이었다.

새마을금고는 수도권의 활발한 합병과 지점화 등으로 지역밀착형 금융기관 중 유일하게 수도권의 감소율이 지방평균보다 높았다. 수도권이 47.8%로 지역밀착형 서민금융기관 중 가장 큰 폭으로 감축되었고, 지방평균 44%, 강원 57.6%, 광주전남 54.4% 등 전국적으로 감소 폭이 가장 컸다.

신용협동조합은 수도권이 30.4%, 지방이 44.8% 감소하였다. 감소율은 대구경북지역이 56.8%로 가장 높았고, 부산경남 47.9%, 강원 47% 순이었다. 새마을 금고를 제외하면 수도권에 비해 지방의 감소율이 월등히 높게 나타났다.

서민들의 금융기관 접근성이 제약되고 경제력이 약화되면서 중산층이 축소되고 계층간 소득불균형이 확대되고 있다. 중산층의 비중축소는 고용불안과 근로빈곤층의 확대, 빈곤의 세습화와 고착화에 대한 우려가 증가하여 안정적인 사회발전과 통합을 어렵게 한다. 특히 소득격차의 심화와 금융소외계층의 증가는 빈곤층의 양산과 교육기회의 양극화, 사회역동성과 발전잠재력의 약화 등을 초래할 수 있다.



자료: 통계청, Kosis, 「소득분배지표」 시계열자료.

<그림 2> 지니계수 및 소득 5분위 배율 추이

중산층(중위소득 50~150%) 규모는 1990년대 초반까지 지속적으로 증가세를 보여 주었으나, 외환위기 이후 하락세를 지속하고 있다. 중산층 구성비는 1997년의 73.6%에서 2009년에 63.2%로 감소하였다. 상대적 빈곤율은 1997년의 8.9%에서 2009년에 15.3%로 증가하여 중위소득의 50%수준에도 미치지 못하는 빈곤층의 인구가 증가한 것으로 나타났다. 지니계수도 1997년의 0.283에서 2009년에는 0.319로 상승하였고, 같은 기간 중 최상위 20%계층과 최하위 20% 계층간의 소득격차가 4.49배에서 6.1배로 확대되었다.

## 2.2 영세 소상공인등의 금융배제 확산과 서민금융 지원정책

금융의 양극화가 심화되면서 금융기관을 이용하기 어려운 금융배제자들이 증대되고

있다. 제도금융기관의 접근이 어려운 신용등급이 7~10등급의 저신용자가 2010년 3월말 현재 979만명으로 전체의 21.2%를 차지하고 있으며, 2004년의 691만 명과 비교하면 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 제도금융권 이용이 불가능한 신용등급 8~10등급 해당자는 320만 명이었고, 사실상 금융기관 이용이 어려운 7등급은 477만 명이었다. 제도금융의 접근성이 배제된 영세소상공인과 저소득층은 대부업 등 사금융을 이용할 수밖에 없게 되어 고리채의 늪에 빠질 위험이 높다.

<표 2> 신용등급 분류현황

(단위: 만명)

신용등급	인 원(비중)			이용가능 금융기관
	2004년	2006년	2010년	
1~6 등급	2,548(78.7)	2,747(79.2)	3,142(79.8)	은행권
7~10등급	691(21.3)	721(20.8)	797(20.2)	서민금융기관, 대부업 등 사금융
합 계	3,239(100.0)	3,468(100.0)	3,939(100.0)	

자료 : 한국신용정보, 이건호(2010.12) 등의 자료를 재구성.

금융기관을 이용하기 어려운 영세소상공인들이 대부시장에 몰리면서 대부업이 급증하고 있다. 2010년 6월말 현재 등록된 대부업 및 대부중개업자는 15,380개이며, 수도권에 56.7%가 집중되어 있는 것으로 나타났다(금감원, 2010.11). 대부업체의 총대출액은 6조 8,158억 원이고, 유형별로는 신용대출이 5조 4,539억 원으로 80%를 차지하고 담보대출이 1조 3,619억 원으로 20%를 차지하였다.

대부업체의 자산규모별 대출실적은 자산규모 100억원 이상 대부업체의 대출금이 5조 9,245억 원으로 총대출금의 86.9%를 차지하였고, 100억 미만 7.4%, 개인 5.7%로 나타났다. 신규대출 이용자의 57.5%가 회사원이었고, 소상공인 자영업자 20.9%, 학생·주부 8.7% 등의 이용이 많았다. 대출목적별로는 생활비 충당이 43.6%, 사업자금 조달이 20.5%, 대출상환이 11.2%로 나타났다.

대부업체들의 가중평균 금리는 신용대출이 42.3%, 담보대출이 18.3%이었고, 자산규모가 100억원 이상 업체들의 대출금리가 개인이나 소규모 소상공인업체들보다 높았다. 특히 차주 1인당 5백만원 이하 대출금은 3조 7,819억 원으로 대형업체 총대출잔액의 63.8%를 차지하고 있으며, 5백만원 이하 대출 중 신용대출 구성비는 99.8%로 소액긴급생활자금의 공급이 시급한 것으로 나타났다.

금융양극화문제가 심각해지면서 정부는 영세소상공인 대상 등의 서민금융 지원정책들을 추진하고 있다. 서민금융이란 일반적으로 자금규모가 작고 담보능력이 부족하며, 신용등급이 낮은(6-10등급) 저신용자들에 대한 금융지원을 말한다. 1997년의 외환

위기와 글로벌 금융위기 이후 금융양극화가 심화되고 있으며, 약 950만으로 추산되는 저신용자들에 대한 금융지원이 약화되고 있다. 정부의 서민금융 지원정책은 은행의 서민대출인 희망희씨대출, 서민금융기관들의 보증부 대출인 햇살론, 그리고 대안금융인 미소금융 등을 중심으로 추진되고 있다(금융위 2011.4.).

<표 3> 대부업체 현황

(단위 : 명, %, 억원)

	100억 이상	구성비	100억 미만	구성비	개 인	구성비	합 계
업 체 수	85	0.1	466	0.7	6,395	92.1	6,946
거래자수	1,673,983	88.4	65,856	3.5	153,696	8.1	1,893,535
대 출 금	59,245	86.9	5,025	7.4	3,888	5.7	68,158
(신 용)	50,523	92.6	2,497	4.6	1,519	2.8	54,539
(담 보)	8,722	64.0	2,528	18.6	2,369	17.4	13,619

자료 : 금융감독원(2010.11), [2010년도 상반기 대부업 실태조사 결과].

희망희씨대출은 금감원과 시중은행이 저신용자를 대상으로 개발하여 2009년 3월부터 16개 시중은행에서 취급하고 있다. 신용대출 대상에서 제외되는 신용등급 7등급 이하이거나 연소득이 2천만원 이하인 서민을 대상으로 별도의 심사기준을 마련하여 무담보대출을 실시한다. 희망희씨 대출의 수혜인원 및 실적은 2010년 10월말에 38만 1천명이 2.7조원이며, 신용보증이 33.4%이고 특례보증대출이 66.6%를 차지하였다.

햇살론은 저신용·저소득 서민과 소상공인에게 10%대의 저금리로 대출하여 서민가계의 부담을 완화하기 위한 보증부 대출이다. 2010년부터 서민금융기관(신용협동조합 등 상호금융기관과 저축은행)과 정부가 각각 1조원을 지역신용보증재단에 출연하여 서민에게 부분 신용보증대출을 공급한다. 출연재원 2조원에 보증배수를 5배로 하여 향후 5년간 10조원이 서민금융기관을 통하여 공급될 예정이며, 서민금융기관들의 여신심사역량 강화와 도덕적 해이를 방지하기 위해 보증비율은 85%로 제한된다.

햇살론은 신용 6-10등급 또는 연소득 2천만원 이하의 저소득 자영업자, 농림어업인, 근로자, 기초생활 수급자 및 차상위 계층 등을 대상으로 공급된다. 대출한도는 생계자금 1천만원, 사업자금 2천만원, 창업자금 5천만원이며, 신용등급과 점포보유 여부 등에 따라 대출한도에 차이가 있다.

소상공인 대상등의 서민금융기관들의 적극적인 참여와 제도권 금융을 이용하기 어려웠던 저신용·저소득계층에게 10%대의 비교적 낮은 금리로 높은 호응을 얻고 있다. 2010년 7월 26일 햇살론 대출개시 이후 10월말까지 취급실적은 130,543건에

11,968억원이었다. 자금용도별 대출액은 운영자금 50.1%, 생계자금 49.8%, 창업자금 0.1%로 나타났다.

미소금융은 금융기관을 이용하기 어려운 저소득·저신용 계층의 경제적 자립을 지원하기 위해 2008년 3월 정부가 금융기관의 휴면예금을 재원으로 소액금융재단을 설립하여 시작한 사업이며, 2009년 3월 소액서민금융재단을 미소금융중앙재단으로 확대개편 하였다. 미소금융은 미소금융중앙재단, 중앙재단 지역지점, 민간 미소금융재단을 3축으로 하여 추진되며, 영세 소상공인자영업자 운영자금 지원, 프렌차이즈 창업 지원, 일반 창업지원, 공동대출 및 사회적 기업 지원 등으로 구분된다.

대출금리는 대부분 5%미만이며, 2010년 7월말 현재 3,958명에게 236억원이 대출되었다. 향후 10년간 적립될 미소금융 재원총액은 개별재단을 설립한 기업 및 금융권으로부터의 기부금 1.5조원, 휴면예금 7천억원을 합하여 2조 2천억 이상이 될 것으로 전망되고 있다.

### III. 신탁발전과 소상공인 대상 서민금융 활성화

금융개혁과정에서 국민들의 안전자산 선호증대와 금융산업의 대형화·점업화 추세로 금융자금이 외국계 은행과 대형 우량금융기관으로 이동하면서 지역밀착형 서민금융기관들이 위축되고 있다. 지역밀착형 소상공인 대상등의 서민금융기관들은 자산 및 자본규모가 영세하고 생산성과 효율성이 낮으며, 리스크관리 능력과 전문 인력의 부족, 금융인프라와 첨단서비스의 열세 등의 문제를 안고 있다.

#### 3.1 소상공인등의 금융배제와 신탁의 역할제고

자본주의경제체제는 인류가 발견한 경제시스템 중에서 끊임없는 경쟁을 통해 적자생존 논리를 관철하는 가장 효율적인 체제로 평가받고 있다. 그러나 시장이 자원의 최적배분에 실패하는 시장실패, 생산의 무정부성과 분배구조 악화 등에 기인되는 주기적인 경제불황, 생산과 금융의 글로벌화에 따른 변동성과 불확실성 증대 등의 문제점을 배태하고 있다. 특히 자본축적을 위한 개별자본간의 경쟁이 격화되면서 고용 없는 성장과 분배구조 악화를 초래할 가능성이 높으며, 고용 질의 악화와 실업증대 등으로 중산층이 약화되고 하위소득계층이 증대될 가능성이 높다.

하위소득계층은 금융기관 접근도 어려울 뿐만 아니라 낮은 신용등급으로 높은 금리를 부담해야 하기 때문에 부채의 함정에 빠지거나 신용불량자가 될 가능성이 높아지는 것이다. 신용등급 분포를 보면 5등급이 28.76%로 가장 많고 4등급 13.64%, 2등급 13.43%순이었다. 평균금리는 1등급이 6.25%인 반면 10등급은 22.84%로 3.7배



의 차이를 보이고 있다.

<표 4> 신용등급 분포와 금리

(단위: %)

	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급	8등급	9등급	10등급
신용등급분포	7.96	13.43	11.54	13.64	28.76	5.01	9.38	5.92	2.68	1.67
평균 금리	6.25	7.25	9.32	11.85	14.54	16.17	18.33	20.13	22.04	22.84

자료: 현대경제연구원(2010.9.), 「경제주평」 10-34(통권 414호)자료 재작성.

경쟁의 원리가 지배적인 자본주의 사회에서 경제적·사회적 약자를 보호하고, 빈부의 격차와 사회적 불평등 심화 등의 자본주의 모순을 해결 할 수 있는 대안으로 협동조합에 대한 관심이 높아지고 있다. 협동조합은 사회의 발전단계에 따라 그 형태와 기능이 달라지며, 경제적 약자들을 중심으로 뜻을 같이하는 사람들의 경제조직인 동시에 인간조직이다.

서민금융은 수익성과 경제성 중심의 시장논리로 해결하기 어렵고, 글로벌경제에서 대형화된 금융기관들이 취급하기 꺼려하는 부문이다. 따라서 서민금융은 금융의 사각지대와 양극화를 해소하고, 서민층에 대한 원활한 금융지원을 통해 경제안정화와 활성화를 도모해야 하기 때문에 금융의 공공성이 강조되어야 한다. 미국과 EU 등 금융선진국에서는 다양한 형태의 서민과 지역발전지원 금융정책들을 추진하고 있다.

미국에서는 금융기관의 공공성을 강화하기 위한 법률인 지역재투자법(CRA:Community Reinvestment Act)에 의해 지역사회에 대한 투자를 유도하고 있으며, 다양한 형태의 지역개발금융기관(CDFI)들이 저소득지역을 중심으로 지원하고 있다. 이용가능한 신용과 기본적인 금융서비스, 투자자본 등은 지역사회발전을 위해 매우 중요하다. 지역개발금융기관들은 저소득계층과 지역의 경제를 활성화시키는 역할을 부여받고 있으며, 지역개발은행, 신용협동조합, 영세중소기업 대출자금, 벤처캐피털 자금 등이 있다(Benjamin et al., 2004, P.178).

영국에서는 신협이 금융배제를 해소하는 중요한 역할을 한다고 보았다. Conaty & Mayo(1997)에 따르면 첫째, 저소득 소비자들은 신협을 이용함으로써 저축을 할 수 있고, 둘째, 신협은 신용을 전달하고 회복하는 효과적인 기구이며, 셋째, 저소득 공동체들은 이자율을 이해하고 신협의 대출서비스에 지불할 수 있는 비용을 준비하게 된다. 넷째, 만일 적절한 금융서비스가 제공된다면, 저소득가계들은 이들을 효과적으로 활용하여 경제적 취약성을 감축시키고 소득을 증대시킬 수 있게 된다.

영국신용조합협회(ABCUL)는 신협이 금융배제를 경감시키는 중요한 수단으로 간주

하였으며, 6가지 방법으로 신용배제자들을 도울 수 있다고 보았다. (1)신협은 조합원들에게 규칙적인 저축의 중요성을 배울 수 있는 기회를 제공한다. (2)낮은 비용으로 신용을 얻기에 어려운 사람들에게 신용을 제공한다. (3)신협은 비용절약적인 지불편의들을 제공함으로써 조합원들을 도울 수 있다. (4)조합원들에게 보험과 차용보호보험 등을 제공할 수 있다. (5)사람들이 금융서비스를 효과적이고 책임 있게 활용할 수 있도록 하는데 중요한 역할을 한다. (6)신협은 은행들과 비교하여 신용접근이 용이하다(Ryder,2002, P.426).

우리나라에서도 신협 등 서민금융기관을 활용한 서민금융 활성화정책들을 추진하고 있으나, 서민금융기관들이 안정적인 성장을 할 수 있도록 충분한 지원과 정책적 배려를 하지 못하고 있다. 정치권에서는 서민금융 지원방안으로 국책은행인 서민은행 설립, 공적기금인 서민금융기금을 설치하고 서민금융기관(신협, 새마을금고 등)에 출자 혹은 출연, 한국판 지역채투자법인 서민 의무대출제, 서민금융기관들의 지배구조 개선과 다양한 인센티브제도 도입 등이 논의되거나 추진되고 있다.

정부는 서민금융활성화 대책(2007.3)을 통해 서민에 대한 신용지원강화, 서민금융기관의 기능제고, 대안금융활성화, 사금융이용자 보호강화 등 4가지 기본방향을 제시하였다. 특히 신용협동조합 등 서민금융기관 규제완화와 업무확대를 위해 ①서민금융기관 중앙회·연합회 수표발행 허용, ②신협중앙회 대출범위 확대, ③수익증권 판매와 체크카드 허용, ④중소기업 정책자금 취급확대, ⑤서민금융기관을 통한 시금고, 공무원 연금집행 등이 추진되었다.

그러나 퇴출중심의 구조조정으로 인한 신뢰도 저하, 서민금융기관들에 대한 차별적인 규제와 낮은 인지도, 신용협동조합을 비롯한 서민금융기관들의 자구노력 부족 등으로 본연의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 신용협동조합은 [신협법 1조]에도 명시되어 있듯이 “공동유대를 바탕으로 하는 신용협동조직의 건전한 육성을 통하여 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융편의를 제공하며 지역발전에 기여” 하는 서민금융기관이다.

우리나라의 신협운동은 6.25전쟁으로 인한 사회·경제적 혼란 속에서 메리 가브리엘라 (St.Marry Gabriella Muherin:1900-1993)수녀 등의 주도로 1960년 6월 26일 [성가조합]이 창립되면서 본격화되었다. 농협이나 새마을금고가 정부주도의 협동조합기관인데 비하여 신협은 자조·자립·협동정신을 기반으로 한 자생적이며 민간주도적인 기관이었다(이상호, 2003).

신협은 공동유대를 기초로 조합원들의 저축 등을 재원으로 대출과 조합원 촉진사업을 추진하는 서민금융기관이다. 서민금융은 시장논리에 의해 해결하기 어려우며 금융의 공공성 강화를 위해 정책적 지원이 불가피하다. 신협발전과 서민금융의 활성화를 통해 금융시장의 양극화를 완화하고 지역 영세소상공인과 서민들의 금융접근성을 제

고시킬 수 있는 방안들이 강구되어야 할 것이다.

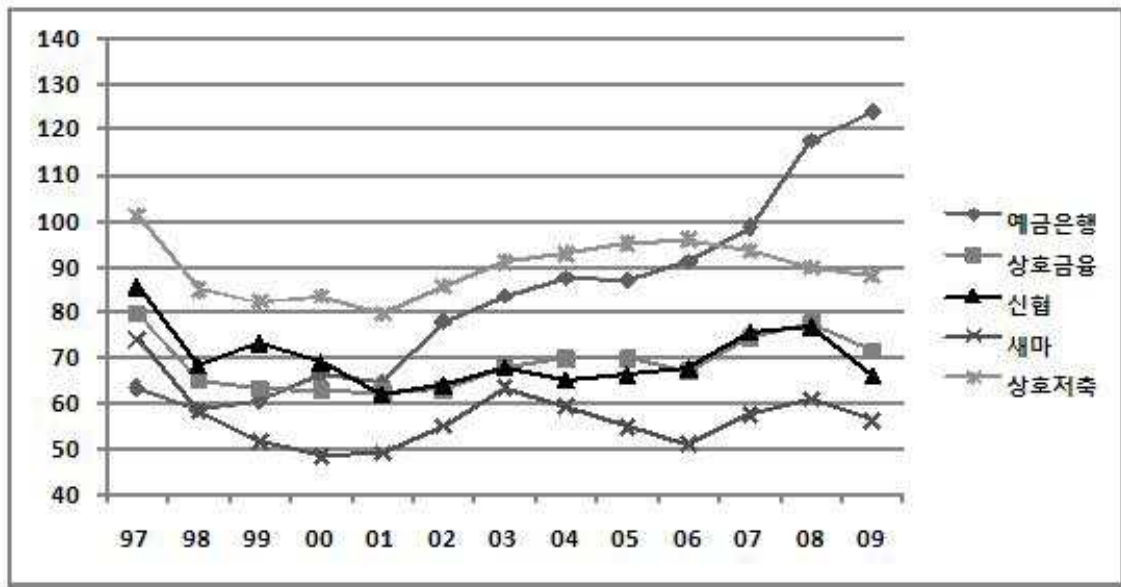
### 3.2 소상공인 등 자금증개기능과 지역밀착형 특화전략 강화

신용협동조합은 조합원들에게 저축과 대출과 같은 기본적인 금융서비스를 제공하는 비영리조직이다. 신협은 주요 목적은 조합원들로 하여금 정기적으로 저축하게 하고 은행 등 여타금융기관들에 비하여 낮은 금리로 자금을 이용할 수 있게 하는 것이며, 조합원들에 의해 소유되고 운용된다(Ferguson & McKillop, 2000, P.103, McKillop et al., 2007, P.38).

신협은 가난한 사람들의 자조적인 수단이며, 다양한 고객, 지역사회에 기반한 정보적 우위성, 단순하고 접근 가능한 저축서비스 제공, 영세상공인과 자영업자에게 신용을 제공할 수 있는 비교우위를 가지고 있다(Westley & Branch (eds), 2000, P.47). 협동조합의 목표는 금융기관으로부터 배제된 가난하고 담보가 없는 사람들에게 대출을 제공하는 것이다. 신협은 공동유대를 기초로 소규모 영업구역에 한정되기 때문에 조합원상호간에 성격과 능력 등에 대해 많은 정보를 보유하게 된다. 따라서 조합원들에 대하여 효율적으로 감시할 수 있는 메카니즘을 보유하게 되며, 신용협동조합의 경영자는 경제적 관계는 물론 다양한 종류의 관계와 상호작용을 통해서 외부자들이 비용을 들이지 않고는 접근할 수 없는 정보들을 얻고 대출 등에 활용할 수 있다.

공동유대(common bond)를 바탕으로 하는 신협은 지역적 토착성 문화와 전통, 관습, 직장과 공통직종 등을 중심으로 긴밀한 관계를 맺고 있다. 지역의 영세상공인과 서민들을 중심으로 주 고객층에 대한 정보에 있어서도 우월한 지위를 가지고 있다. 따라서 대형금융기관들과의 직접적인 경쟁보다는 이들이 접근하기 어려운 틈새시장(Niche Market) 개발에 주력하는 지역밀착형 특화전략을 강화해야 한다.

신협의 가장 중요한 역할중의 하나는 지역의 영세소상공인과 서민들에게 자금공급을 원활히 하여 조합원 촉진사업과 지역발전에 기여하는 것이다. 그러나 신협의 예대율 추이를 보면 1997년의 85.7%에서 2009년에는 65.9%로 감소하였고, 예금은행은 물론 경쟁 금융기관들에 비해서도 높지 않은 것으로 나타났다. 2009년도 서민금융기관의 예대율은 상호금융 71.3%, 상호저축은행 88%, 신용협동조합 65.9%순이었다. 선진국의 서민금융기관들은 다양한 상품을 제공하기 보다는 특화상품, 지역공동체에 대한 친밀성과 신속한 서비스를 비교우위로 새로운 지역밀착형서비스개발, 시장 및 고객여건에 부응한 틈새상품 전략에 주력하고, 상품개발 역량이 취약한 시장연동형 상품개발, IT 업무, 비핵심업무는 아웃소싱하는 전략을 추진하고 있다.



자료: 한국은행, [경제통계연보], 각 년도.

<그림 3> 서민금융기관 예대율 추이

아울러 동일인 대출한도 제한, 새로운 금융상품개발, 공동유대 범위, 저신용계층에 대한 거래제한 등 규제완화 노력과 함께 고객의 신용도와 대출규모에 따른 차등금리 적용, 지역의 창업기업을 우량기업으로 키워내는 인큐베이션뱅킹(Incubation banking)과 관계금융 강화, 직업이나 직종별 맞춤형 대출상품개발, 조합별 특화대출, 신용보증기관 등과 리스크 분담을 통한 영세민 대출확대 등 다양한 대출상품과 전략을 개발해야 할 것이다.

### 3.3 발전단계와 조합의 특성을 반영한 발전전략

신용협동조합은 금융환경변화와 발전단계에 따라 발전전략이 달라져야 할 것이다. 조합원들의 강한 공동유대로 협동조합을 시작하는 탄생기에는 자산규모가 적고 사회 취약부문에 대한 봉사과 자발성이 강조된다. 신협운동의 정체성(Identity)이 강조되며, 전통적인 자주·자조이념을 수행하면서 단순한 저축과 대출업무를 주로 수행하게 된다.

조합의 자산규모가 증대되고 발전됨에 따라 성장과 효율성이 강조되고 공동유대의 조정필요성이 높아지는 이행기가 된다. 상품이 다양해지고 거래당사자간의 효과성과 전문성에 대한 필요성이 인식된다. 자발성에 대한 의존이 약화되고, 중앙기구의 역할과 서비스가 발전하게 된다.

자산규모가 대규모화되고 경쟁적이며 전자기술적 환경으로 변화함에 따라 공동유대는 느슨해지고 경영의 전문화 필요성이 증대된다. 조합의 정체성보다는 경제성이 강조되며, 상품과 서비스가 다양화되고 시장이자율에 기초한 상품과 서비스개발이 증대된다. 중앙서비스가 잘 발달되고 엄격한 금융관리와 예금보험 메커니즘을 완비한 성숙단계로 발전하게 되는 것이다(Sibbald et al.,2002,P.404).

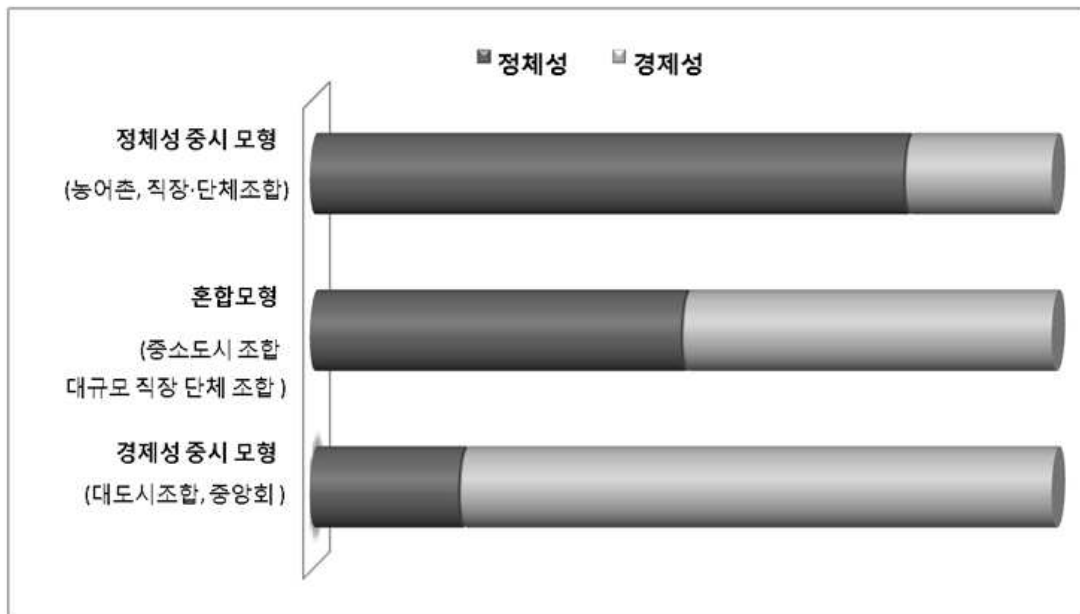
우리나라의 신용협동조합은 1980년대부터 시작된 금융자유화와 외환위기 이후 IMF구조개혁프로그램에 따른 금융구조개혁으로 대전환기를 맞이하고 있다. 1960년에 시작된 신협은 선각자들의 높은 뜻과 자기희생적 열정으로 개발연대를 통해 ‘자조, 자립, 협동’ 정신과 공동유대를 기초로 저소득층의 생활안정과 사회경제발전에 큰 기여를 하였다. 그러나 1980년대부터 시작된 금융의 글로벌화와 패러다임 변화로 신협성장 토대가 바뀌고 있다.

금융환경변화에 효율적으로 대처하면서 신용협동조합은 정체성(正體性)을 지키면서 경제성(經濟性)을 강화해야 하는 이중의 과제를 부여받고 있다. 신협의 발전방향에 관해서는 공동유대 강화와 조합의 특성화를 강조하는 정체성중시 견해와 경쟁력 강화와 생존을 위해서는 종합금융그룹화 혹은 협동조합형 은행화가 불가피하다는 경제성중시 견해가 있다<sup>1)</sup>.

우리나라의 신협은 세계적으로 비교할 때 성숙단계에 진입해 있지만, 단위조합의 특성과 규모에 따라 발전전략을 차별화해야 할 것이다. 첫째 정체성중시 모형이다. 전통적 공동유대의 전통과 문화가 상대적으로 강한 농어촌지역조합과 직장·단체조합들은 정체성을 중시하는 지역밀착형 전략을 추진해야 한다. 이들 조합들은 조합원의 유출입과 이동이 도시에 비하여 적고, 조합원들 간에 공식·비공식적 연계관계가 긴밀하기 때문에 연대감이 강하다. 조합원에 대한 특성과 재무정보의 수집이 용이하고 집단감시기능 등으로 효율적인 리스크관리가 가능하다.

둘째 혼합모형이다. 중소도시의 지역조합들은 농어촌 조합들에 비하여 조합원들의 이동성향이 증대하고, 조합원들의 공동유대감도 약화된다. 은행이나 투자금융회사 등 금융기관간의 경쟁도 심화되며, 예금유치나 대출시장에서 금리나 서비스경쟁이 치열해진다. 따라서 공동유대의 특성을 반영한 특성화전략과 경쟁력 강화전략을 적절히 혼합하여 추진해야 할 것이다.

1) 정체성을 중시하는 견해로는 Birchall(2003), Fried et al.(1999), Laidlaw(1980), 이상호(2003), 최진배(2003)등이 있으며, 경제성을 중시하는 견해로는 Navratil(1981), Goddard & Wilson(2005), 유용주(2000), 이덕훈외(1994), 이인실(1997) 등이 있음.



<그림 4> 조합의 특성과 발전모형

셋째 경제성중시 모형이다. 대도시조합들도 위치나 규모 등에 따라 차이가 있으나, 일반적으로 조합원들의 이동성향이 높고 공동유대감도 약하다. 조합원들이 여러 개의 금융기관을 복수로 거래하는 경우가 많으며, 금리와 서비스 조건 등에 민감도가 매우 높다. 따라서 조합의 비교우위를 반영한 특성화 전략을 추진하되, 대형금융기관들과의 경쟁에서 뒤지지 않을 금융상품과 서비스개발이 중요하다.

단위조합들은 지역과 단체, 직장 등 공동유대의 특성과 규모에 따라 정체성을 중시하는 전략, 경제성을 중시하는 전략과 두 전략을 병행하는 전략 등을 자유롭게 선택하여 추진할 수 있어야 한다. 규모가 영세하거나 경영실적이 악화되고 있는 조합들은 합병을 통한 대형화와 구조개혁으로 경쟁력을 강화해야 한다.

한편 금융기관의 대형화와 종합화추세에 부응하여 중앙회의 역할이 강화되어야 한다. 중앙회는 선진국들과 같이 신탁관련법을 개정하여, 협동조합의 특성은 살리면서 모든 종류의 신용공여와 은행업무를 취급할 수 있는 “협동조합형 투자은행(IB)” 혹은 ‘종합금융그룹화’ 하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다. 협동조합 선진국인 EU는 중앙회를 중심으로 협동조합형 투자은행 혹은 종합금융그룹으로 발전하고 있다. 독일의 DZ Bank, 프랑스의 크레디 아그리콜(Credit Agricole), 네덜란드의 라보뱅크(Rabo Bank) 등은 중앙회의 중앙은행조직과 단위 조합의 영업조직이 하나의 은행처럼 기능하고 있다. 이들은 금융글로벌화와 자유화에 대응하여 소매와 도매금융, 증권, 보험, 리스 등을 포괄하는 종합금융그룹으로 성장하였다.

## IV. 결 론

외환위기와 글로벌 금융위기로 금융양극화와 금융배제가 심화되면서 신용협동조합을 비롯한 소상공인 대상의 서민금융기관들의 역할제고와 활성화가 시급한 과제로 대두되고 있다. 서민들의 금융기관 접근성이 제약되면서 중산층이 축소되고 계층간 소득불균형이 확대되고 있다.

소상공인등 대상의 서민금융은 수익성과 경제성 중심의 시장논리로는 해결하기 어렵다. 서민금융은 금융의 사각지대와 양극화를 해소하고, 서민층에 대한 원활한 금융 지원을 통해 경제안정화와 활성화를 도모해야 하기 때문에 금융의 공공성이 강조되어야 한다. 미국과 EU 등 금융선진국에서는 다양한 형태의 서민과 지역발전지원 금융 정책들을 추진하고 있다.

정부는 신협을 비롯한 서민금융기관들을 소상공인등 대상의 서민금융 전담기관으로 정책적으로 육성하고, 차별적인 규제를 철폐하며 햇살론 등과 같이 정부와 서민금융기관들이 리스크를 분담할 수 있는 다양한 상품들을 개발해야 할 것이다. 신협발전과 서민금융의 활성화를 통해 금융시장의 양극화를 완화하고 지역 영세상공인과 서민들의 금융접근성을 제고시킬 수 있는 방안들이 강구되어야 한다.

공동유대를 바탕으로 하는 신협은 지역적 토착성 문화와 전통, 관습, 직장과 공통직종 등을 중심으로 긴밀한 관계를 맺고 있다. 따라서 대형금융기관들과의 직접적인 경쟁보다는 이들이 접근하기 어려운 틈새시장(Niche Market) 개발에 주력하는 지역밀착형 특화전략과 관계금융을 강화해야 한다. 아울러 동일인 대출한도 제한, 새로운 금융상품개발, 공동유대 범위, 저신용계층에 대한 거래제한 등 규제완화 노력과 함께 고객의 신용도와 대출규모에 따른 차등금리 적용, 지역의 소상공인 창업기업을 우량기업으로 키워내는 인큐베이션뱅킹, 맞춤형 대출상품개발, 조합별 특화대출, 신용보증기관 등과 리스크 분담을 통한 영세민 대출확대 등 다양한 전략을 개발해야 할 것이다.

한편 신용협동조합은 발전단계와 조합의 특성을 반영한 발전모형을 추구해야 할 것이다. 조합원들의 강한 공동유대로 협동조합을 시작하는 탄생기에는 신협운동의 정체성(Identity)이 강조되나 규모가 증대하고 발전 할수록 경제성이 강조되게 된다. 우리나라 신협은 세계적으로 비교할 때 성숙단계에 진입해 있지만, 단위조합의 특성과 규모에 따라 정체성중시모형, 혼합모형, 경제성 중시모형의 3가지 모형을 제시하였다. 단위조합들은 조합의 특성과 비교우위를 반영한 특성화전략을 추진하고, 금융기관의 대형화와 종합화추세에 부응하여 중앙회의 역할이 강화되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 류덕위(2008), "글로벌 금융빅뱅과 신용협동조합의 경쟁력 강화방안", 「한국협동조합연구」, Vol.25, No.2, pp.207-238.
- 유용주(2000), "21세기 금융산업의 신조류", 「조사연구」, 제19권, 제1호, pp.2-23, 신용협동조합중앙회.
- 이건호(2010), 「서민금융과 금융시스템」, 한국금융연구원.
- 이덕훈·최범수·정승우(1994), "지역금융의 활성화와 새마을금고의 발전", 한국개발연구원.
- 이상호(2002), 「참된 용기는 희망을 낳고」, 도서출판 덕산기획.
- 이인실(1997), "금리자유화와 지역금융기관의 여신활성화 -신용협동조합을 중심으로", 「조사월보」, 제16권, 제1호, pp.6-26, 신용협동조합중앙회.
- 최진배(2003), "부산지역 서민금융기관의 영업기반", 「한국경제지리학회지」, 제6권, 제2호, pp.133-159, 한국지리경제학회.
- 금융감독원(2010), 「2010년도 상반기 대부업 실태조사 결과」, 금융감독원.
- 금융위원회(2011), 「서민금융 기반강화 종합대책」, 금융위원회.
- 한국금융연구원(2010), 「서민금융정책의 방향」, 한국금융연구원.
- 한국금융연구원(2010), 「서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할」, 한국금융연구원.
- 현대경제연구원(2010), "서민금융 부진의 원인과 활성화 방안", 「경제주평」, 통권 414호, pp.10-34
- Birchall, J.(2003), "21세기의 대안 협동조합운동", 장중익 역, 들녘.
- Laidlaw, A. F.(1980), "서기 2000년의 협동조합", 양윤모 역, 신용협동조합중앙회.
- Benjamin, L., Rubin, J. S. and Zielenbach, S.(2004), "Community Development Financial Institutions: Current Issues and Future Prospects", *Journal of Urban Affairs*, Vol.26, No.2, pp.177-195.
- Conaty, P. and Mayo, E.(1997), "A Commitment to People and Place: the Case for Community Development Credit Unions", *Report for the National Consumer Council*, New Economics Foundation.
- Ferguson, C. and Mckillop, D. G.(2000), "Classifying Credit Union Development in terms of Mature, Transition and Nascent Industry Types", *The Service Industries Journal*, Vol.20, No.4, pp.103-120.
- Fried, H. O., Lovell, C. A. K. and Yaisawarng, S.(1999), "The Impact of Mergers on Credit Union Service Provision", *Journal of Banking and Finance*, Vol.23, pp.367-386.



- Goddard, J. and Wilson, J. O. S.(2005), "US Credit Unions: An Empirical Investigation of Size, Age and Growth", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.76, No.3, pp.375-406.
- McKillop, D., Ward, A. and Wilson, J. O. S.(2007), "The Development of Credit Unions and their Role in Tackling Financial Exclusion", *Public Money and Management*, Vol.27, pp.37-44.
- Navratil, F. J.(1981), "An Aggregate Model of the Credit Union Industry", *Journal of Finance*, Vol.36, pp.539-556.
- Ryder, N.(2002), "Credit Unions and Financial exclusion—the odd couple", *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol.24, No.4, pp.423-434.
- 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*, pp.399-428.
- Westley, G. and Branch, B.(Eds) (2000), "Safe Money", Interamerican Development Bank.

# Development Strategies of Credit Union

## – As Financing Source for Small Business Startups –

Ryu, Duk Wi\*

### Abstract

This paper examines the factors affecting financial exclusion, and proposes the strategies for enhancing the role of credit unions as financing source for small business startups. Credit cooperative institutions have played an important role in assisting people and communities who suffer from social and financial exclusion such as small business owners. But many of them have closed and lost their operational grounds by financial restructuring. Accordingly people with low credit scores have faced with increased financial constraints and the government has proposed various measures to assist them. Credit unions should develop strategies more actively to ease their financial constraints, expand and reinforce the operational grounds through relationship banking, enhance competitiveness by community based specialization strategies and developing models.

**Key word:** *Small Business Startups, Financing Source, Financial Exclusion, Low Credit Scores, Credit Unions*

---

\* Professor, Dept. of Economics, Hanbat National University.