



새마을금고 거버넌스 체계 개선방안 연구

연구진

김선기(한국지방행정연구원 선임연구위원)

신두섭(한국지방행정연구원 수석연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구 목적 및 필요성	3
1. 연구목적	3
2. 연구의 배경 및 필요성	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	7
제3절 선행연구 검토 및 차별성	9
1. 선행연구 검토	9
2. 연구의 차별성	10
제4절 연구의 기대효과	11
제2장 새마을금고의 개요 및 현황	13
제1절 새마을금고의 개요	15
1. 새마을금고의 기능과 역할	15
2. 새마을금고의 성장과 발전	16
제2절 새마을금고의 현황	18
제3절 새마을금고의 운영평가	24
제3장 새마을금고의 지배구조 개선	29
제1절 기업과 협동조합의 지배구조 논의	31
1. 기업의 지배구조	31
2. 선진 지배구조의 논의	34



제2절 금융협동조합의 지배구조 비교분석	36
제3절 외국 금융협동조합의 지배구조 특성 및 시사점 · 38	
1. 지배구조 현황	38
2. 지배구조의 특징 및 시사점	43
제4절 새마을금고의 지배구조 개선방안	45
1. 중앙회의 지배구조개선에 따른 후속조치	45
2. 지역금고의 지배구조개선 방안	54
제4장 새마을금고에 대한 감독기능 강화	63
제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화	65
1. 대내적 환경변화	65
2. 대외적 환경변화	67
제2절 새마을금고의 관리감독체계 실태	68
1. 새마을금고의 감독제도 및 실태	68
2. 감독체계의 문제점	73
제3절 관리감독의 강화방안	75
1. 현행 감독체제 유지	75
2. 관리감독기능 강화	83
제5장 새마을금고의 지역사회공헌사업 활성화	93
제1절 새마을금고와 지역사회공헌의 의의	95
1. 지역사회공헌의 개념과 의의	95
2. 새마을금고의 지역사회공헌 의의	97





제2절 새마을금고의 지역사회공헌사업 개요	99
1. 새마을금고의 목적사업	99
2. 새마을금고의 지역사회공헌사업 개요	102
제3절 유럽 협동조합은행의 사회공헌 사례	108
1. 유럽 협동조합은행의 사회공헌활동 사례	108
2. 성과와 시사점	110
제4절 지역사회공헌사업 활성화방안	111
1. 본연의 업무와 지역사회공헌사업의 연계	111
2. 지역사회공헌사업의 추진체계 구축	114
3. 지역사회공헌사업의 확대 발굴·추진	118
참고문헌	122

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 새마을금고의 현황	19
<표 2-2> 상호금융기관의 자산규모 및 증가율 연도별 추이 ..	20
<표 2-3> 새마을금고 자산규모별 금고수 현황(2013)	21
<표 2-4> 새마을금고 자산운용 현황(2013년)	21
<표 2-5> 금융기관의 유가증권 및 대출금 투자형태 연도별 추이	22
<표 2-6> 새마을금고의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이 ..	23
<표 2-7> 상호금융기관의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이 ..	23
<표 2-8> 서민금융기관의 자산건전성 연도별 추이	24
<표 2-9> 상호금융기관의 당기순손익 연도별 추이	26
<표 2-10> 새마을금고의 경영개선조치기준	26
<표 2-11> 새마을금고의 예금자보호준비금 연도별 추이	27
<표 3-1> 기업지배구조의 구성요소	32
<표 3-2> 새마을금고의 지배구조 개선방향	46
<표 4-1> 새마을금고 감독기준	69
<표 4-2> 「새마을금고법」에 명시된 기관별 감독 사항	72
<표 4-3> 상호금융기관의 감독기관	73
<표 4-4> 새마을금고 직원의 SWOT분석	75
<표 4-5> 저축기관별 점포수	81
<표 4-6> 회계감사와 감사와의 차이 비교	88
<표 4-7> 상호금융정책협의회 주요 논의내용	89
<표 5-1> 국제기구의 CSR에 대한 정의	96
<표 5-2> 사회공헌활동의 유형	97
<표 5-3> 새마을금고 및 중앙회 사업	101
<표 5-4> 새마을금고 지역공헌사업 현황	102





<표 5-5> 복지투자사업의 종류별·연도별 현황	103
<표 5-6> 복지지원사업의 종류별·연도별 현황	104
<표 5-7> 새마을금고 지역공헌사업 유형별 내용과 투자	106
<표 5-8> 햇살론 취급 금융기관별 현황	112

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 새마을금고 거버넌스체계 구조	7
<그림 1-2> 연구의 분석틀	8
<그림 3-1> 기업지배구조의 구성 요소	39
<그림 3-2> 일본 조합농협의 기능	41
<그림 3-3> 외국 금융조합의 지배구조	43
<그림 3-4> 새마을금고 중앙회의 조직도	45
<그림 3-5> 지역금고의 조직도	55
<그림 5-1> 중소기업 및 사회적 경제 주체에 대한 지원체계 ..	113



제1장 서론

제1절 연구 목적 및 필요성

제2절 연구 범위 및 방법

제3절 선행연구 검토 및 차별성

제4절 연구의 기대효과

제1장

서론

제1절 연구 목적 및 필요성

1. 연구목적

- 새마을금고 회원에 대한 서비스 극대화를 위하여 지배구조의 개선방안 도출
 - 경쟁이 심화되고 있는 금융환경 하에서 새마을금고 고유의 목적인 회원에게 최선의 가격으로 서비스를 제공하기 위하여 새마을금고의 지배구조 개선방안 도출
 - 새마을금고의 경우 협동조합형 운영방식의 특수성으로 인하여 외부 시장규율이 미약하기 때문에 내부의 지배구조를 선진적으로 개선하여 성과를 제고
- 새마을금고 운영의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 관리감독의 강화방안 마련
 - 글로벌화와 지속적 경쟁 심화 등 급변하는 금융환경에 대응하여 새마을금고의 건전성과 경쟁력 강화를 위한 대안을 마련함으로써 새마을금고의 관리능력을 제고하고 지속적 성장방안 모색
 - 금융사고를 예방하고 새마을금고의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 내·외부 통제기능을 강화
- 새마을금고의 정체성을 살리고 타 금융기관과의 차별화를 위한 지역사회 공헌사업의 발굴 및 추진방안 제시
 - 금융환경 변화로 지역밀착형 서민금융기관으로서의 새마을금고에 대한 존재이유와 필요성에 대한 논의가 새롭게 조명되고 있는 시점에서

- 사회의 요구에 부응하는 적극적인 역할과 대응전략이 필요
- 협동조합으로서 새마을금고의 정체성을 살리고 지역경제와 지역사회의 발전에 기여할 수 있는 새로운 지역사회공헌사업의 발굴 및 추진 체계를 구축

2. 연구의 배경 및 필요성

- 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화와 경쟁의 심화에 대응하여 법제도 개선 등 선제적 대응이 필요
 - 금융시장의 고도화·전문화 속에서 금융기관으로서의 전문적인 내부 경영 및 관리시스템 구축을 통한 자체적 경쟁력 확보 필요
 - 유사 신용협동조합에서 수용하고 있는 개선된 법제도의 반영이 부족한 상태에서 기 연구자료가 지배구조 중심으로 되어 있어 기타 지도 감독, 감사, 사업, 사회적 책임 등에 관한 폭넓은 연구가 필요
- 최근 지역 금융기관들의 건전성 및 전문성 강화에 대한 요구가 커지고 있고 정부에서도 상호금융기관에 대한 관리감독을 강화하는 경향에 부응
 - 정부는 금융시장의 개방화와 자율화를 통해 시장경쟁을 촉진하는 한편, 빈번한 금융사고를 방지하고 금융기관의 건전성과 시장의 투명성을 확보하기 위해 금융 감독을 강화하는 추세임
 - 사업규모의 확대와 더불어 안정적이고 수익성 있는 자금운용을 위한 전문적 사업운영 필요
- 시중은행 및 타 상호금융기관에 비해 취약한 지배구조를 시급히 개선함으로써 견제와 균형, 자율과 책임의 조화로 내부통제와 책임경영의 여건 마련
 - 관리감독의 범위·방법·체계, 중앙회와 금고의 사업범위 재설정, 규약·규정의 근거 정비 등 변화하는 금융여건에 적합한 제도를 마련하여 새마을금고의 경쟁력 강화와 지속적 성장의 여건 마련

- 협동조합 본연의 특성과 변화하고 있는 내·외부 환경에 대한 대응이 적절히 조화될 수 있는 새로운 자율적 내부통제와 책임경영 요구
- 새마을금고의 태생배경과 협동조합형 상호금융기관으로서의 정체성을 살리고 기업의 사회적 책임에 기여하는 적극적 사회공헌활동이 요구
 - 새마을금고는 우리의 전통적인 지역공동체에 태생의 뿌리를 두고 있는 상부상조의 협동조합이기 때문에 지역사회에 대한 기여와 공헌이 필수적 존재이유임
 - 새마을금고의 시장을 확대하고 지역사회와 더불어 성장하는 기반을 구축하기 위하여 지역사회공헌활동을 적극적으로 수행할 필요가 있음

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구범위

- 새마을금고 거버넌스 체계와 연구내용의 관계
 - 이 연구의 내용적 범위는 ①새마을금고의 지배구조 개선, ②새마을금고에 대한 감독기능 강화, ③새마을금고의 지역사회공헌활동 활성화 등 세 가지로 구성
 - 이 연구는 새마을금고 거버넌스 체계 개선에 관한 연구로서 각 연구 내용은 거버넌스 체계의 관점에서 구성요소와 연계
 - “거버넌스(governance)”란 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 변화된 통치방식을 말하며, 다양한 행위자가 통치에 협력하는 점을 강조해 흔히 ‘협치’로 일컬어짐
 - 공공서비스의 공급체계를 구성하는 다원적 조직체계 내지 조직 네트워크의 상호작용 패턴으로서 인간의 집단적 활동으로 정의(김규정,

1999)

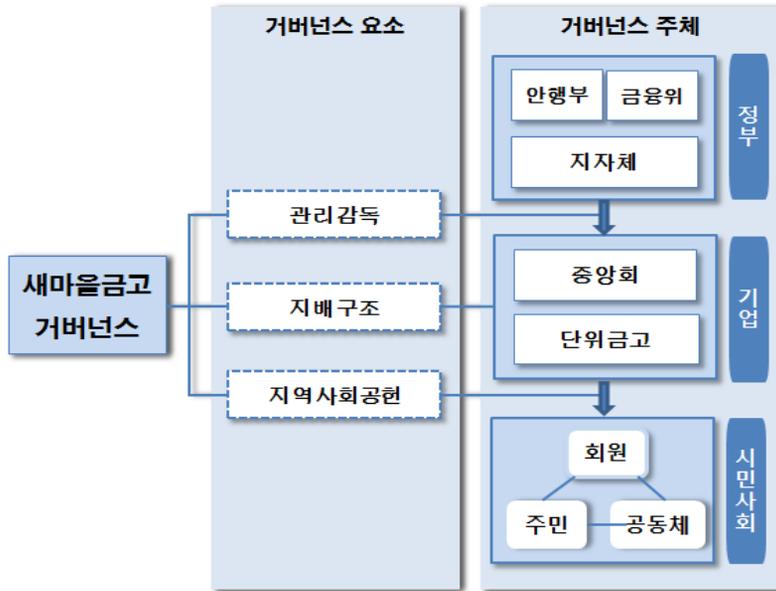
- 기업거버넌스는 광의로는 정부(중앙 및 지방)와 기업 및 일반시민의 제반 관계를 다루는 제도의 설립과 운영을 의미하며, 협의로는 기업지배구조 (corporate governance), 즉 기업의 내부 의사결정시스템을 말함
 - 이 연구에서 새마을금고의 거버넌스란 협의의 지배구조를 포함하여 광의의 차원에서 정부(중앙정부 및 지자체), 새마을금고(중앙회 및 지역금고), 시민사회(회원, 일반시민, 지역공동체)의 3자간의 관계를 규율하는 제도의 설립과 운영으로 규정

□ 새마을금고 거버넌스체계의 구성

- 관리(지도)감독
 - 정부와 새마을금고 사이의 관계¹⁾
 - 중앙정부와 지자체는 새마을금고의 경영건전성을 확보하고 금융사고를 예방하기 위하여 포괄적 관리감독을 실시
- 지배구조
 - 새마을금고의 내부적 운영에 관한 규율
 - “지배구조”란 대리인인 임원이 주인인 조합원의 이해에 부합되는 의사결정을 하도록 강제하는 여러 가지 제도적 장치를 의미
- 지역사회공헌
 - 새마을금고와 시민사회와의 관계
 - 새마을금고가 설립목적을 실현하기 위하여 신용사업 등 다양한 지역사회공헌사업 운영을 통하여 회원, 시민, 지역사회 등에 서비스를 제공

1) 새마을금고의 감독체계의 핵심은 정부가 새마을금고에 대하여 실시하는 감독이지만 부분적으로는 내부의 자율적 감독으로서 중앙회 회장이 지역금고에 대하여 실시하는 감독이 포함되어 있다.

<그림 1-1> 새마을금고 거버넌스체계 구조



2. 연구방법

- 선행 연구자료에 대한 문헌연구
 - 행자부, 새마을금고 중앙회 등의 연구보고서와 학계, 연구기관의 연구자료 및 논문에 대한 검토
 - 통계, 법령, 세미나 등 관련 자료 정리

- 국내외 유사 금융기관 관련 제도 비교·검토
 - 국내 유사 상호금융기관의 지배구조 및 관리감독에 관한 제도를 비교·검토하여 개선사항을 도출
 - 특히 최근 유사 상호금융기관의 법령 개정사항 검토
 - 예 : 농협, 신협, 수협 등
 - 미국, 유럽, 일본 등 선진국의 금융협동조합의 지배구조 등 사례를 검토

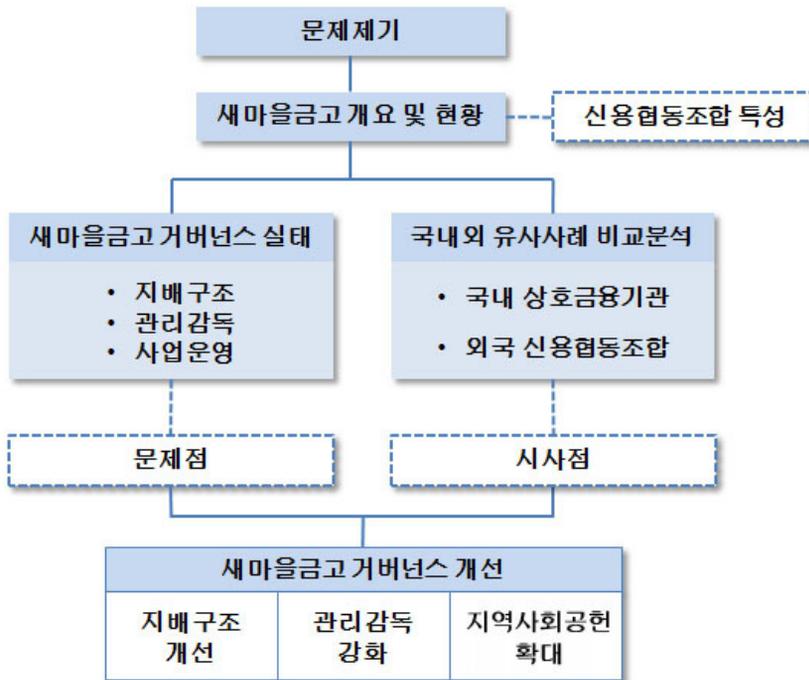
하고 시사점을 도출

- 예 : IMF/OECD/Bazel, 프랑스(크레디 아그리콜), 네덜란드(라보뱅크), 독일(협동조합금융네트워크), 일본(농림중앙금고) 등

□ 워크숍 등 전문가 의견 수렴

- 연구수행과정에서 정책토론회, 워크숍 등을 개최하여 전문가 의견수렴을 실시
- 주요 연구결과 및 법령 개정사항에 대하여 사회적 공감대를 확산

<그림 1-2> 연구의 분석틀



제3절 선행연구 검토 및 차별성

1. 선행연구 검토

□ 지배구조 관련 연구

- 새마을금고의 지배구조 개선에 대해서는 행자부가 의뢰한 한국생산성본부의 연구(2011)가 대표적 사례임
 - 새마을금고와 타 상호금융기관 및 외국의 금융협동조합과의 비교를 통해 지배구조의 선진화 방안을 제시
- 유사 상호금융기관인 농협과 수협에 관해서는 한국농촌경제연구원(2009)과 한국수산물 수산정책연구소(2007)의 연구가 있으며 국내외 제도의 비교를 통해서 정책대안을 제시
- 장경수(2004)는 거버넌스 차원에서 협동금융기관의 지배구조와 경영안정성을 논의
- 최근 금융위원회(2013)에서는 우리나라의 금융회사 전반에 대해서 지배구조의 선진화 방안을 검토·제시

□ 관리감독 관련 연구

- 정찬우(2006a, 2006b, 2006c)는 일련의 연구에서 상호금융기관의 감독제도를 비교·평가하고 개선방안을 제시
- 임동춘(2007)은 새마을금고의 건전성 강화를 위한 장단기 대안을 제시
- 김선기 외(2011)에서는 금융환경의 변화에 따른 새마을금고의 관리감독에 대한 장단기 대안을 제시

□ 사업범위 관련 연구

- 새마을금고의 신용사업의 활성화에 대해서는 이종욱(2008), 최원석

(2008), 김동환 외(2010), 이건호(2010), 정찬우(2010), 조영삼(2012), 이재연(2013) 등의 연구가 있으며 서민금융의 활성화 차원에서 신용사업의 정책대안을 제시

- 새마을금고의 신용사업 이외의 새로운 사업 발굴에 대해서는 지역경제 활성화 차원에서 예시적으로 새로운 사업영역을 발굴 제시 (김상호, 2009)
- 이종욱·최진혁(2009)은 광역지자체와 새마을금고의 협력을 위한 정책대안을 제시
- 이종욱·홍순영(2011)과 주동주(2011)는 최근 재조명되고 있는 새마을운동과 관련하여 ODA사업 참여방안을 제시
- 라영재(2009), 김우철(2009) 등은 새마을금고의 새로운 사업영역으로서 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스 지원 등 새로운 형태의 지역사회개발사업을 제안

2. 연구의 차별성

- 행자부의 연구자료가 지배구조에 한정되어 있는 점을 보완하여 새마을금고에 관한 제도 전반을 검토
 - 대체로 최근의 선행연구 중 새마을금고에 국한해서는 지배구조 개선에 관한 연구가 유일하기 때문에 이 연구에서는 보다 폭넓은 차원에서 새마을금고의 선진화방안을 연구
 - 새마을금고의 발전방안을 거버넌스 차원에서 접근하여 지배구조는 물론, 관리감독 및 사업영역에 대해 대안을 제시
- 타 상호금융기관과의 비교검토를 통하여 연구결과를 실제 법안 마련에 활용
 - 이미 제도개선이 이루어진 타 상호금융기관 및 선진국의 협동조합은행과

- 제도 비교분석을 통하여 새마을금고의 제도개선에 적실한 대안을 모색
- 2014년 상반기 새마을금고법 개정안(6.11, 공포)의 후속 법령 개정 방안 등, 제도화를 위한 실질적인 정책 대안을 강구
 - 정책대안 중 제도에의 반영이 필요한 사항을 법령 개정안으로 작성·제시

제4절 연구의 기대효과

- 새마을금고 건전성 강화로 고객 보호 및 권익 신장
 - 금융환경의 변화에 따라 금융기관 간 경쟁이 심화되는 현실을 감안하여 새마을금고의 지배구조 개선 및 감독기능 강화를 통해 회원의 투자와 고객의 예금을 보호하고 권익을 신장
 - 협동조합의 특수성에 기인한 새마을금고의 취약한 통제방식을 개선함으로써 건전성과 투명성을 제고
- 새마을금고의 지속적 성장을 위한 토대 마련
 - 서민금융기관으로서 새마을금고의 역할을 확대하고 타 상호금융기관과의 경쟁력을 제고
 - 협동조합으로서의 존재의 의의에 부합하는 새로운 사업영역을 발굴함으로써 새마을금고의 정체성을 제고
- 새마을금고의 제도개선사항을 법령 개정에 반영
 - 새마을금고의 거버넌스 개선방안을 제도화함으로써 실효성을 확보
 - 정책대안을 법령개정안에 반영하여 법개정 추진

제2장

새마을금고의 개요 및 현황

제1절 새마을금고의 개요

제2절 새마을금고의 현황

제3절 새마을금고의 운영평가

제2장

새마을금고의 개요 및 현황

제1절 새마을금고의 개요

1. 새마을금고의 기능과 역할

- 새마을금고는 “민족 고유의 자율적 협동조직인 계·향약·두레 등 주민 공동체 정신을 계승하고 협동조합의 원리에 의한 신용사업·공제사업 등 생활금융과 문화·복지·후생사업, 지역사회개발사업 등을 통해 회원의 삶의 질을 향상시키고 나아가 지역공동체는 물론 국가발전에 기여하기 위한 금융협동조합”으로 정의
- 전통적인 국민의 자주적인 협동조직과 우리나라 고유의 상부상조 정신을 바탕으로 결성된 주민조직으로서, 「새마을금고법」 제1조에 규정된 새마을금고의 목적은 다음과 같이 크게 네 가지 영역으로 구분할 수 있음
 - － 자금을 조성하고 이용함
 - － 회원의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시킴
 - － 지역사회 개발을 통하여 건전한 국민정신을 함양함
 - － 국가경제 발전에 이바지함
- 새마을금고는 설립취지인 지역사회 및 국가 발전의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 기능을 수행
 - － 자율적 운영으로 민주주의 정신을 함양시키고 자치의식을 고양
 - － 인간의 존엄성을 되살리기 위하여 금전만능주의 정신을 치유하여 인격과 인정을 중시하도록 ‘이웃사촌’의 정신을 함양
 - － 생산의욕 고취를 통한 소득의 증대로 빈곤과 고리채로부터 주민을 보호
 - － 문화·복지·후생사업을 추진하며 각종 지역사회개발사업을 추진함

- 로써 지역사회의 복지증진에 기여
- 지역이 균형적으로 발전할 수 있는 방안을 수립, 추진

2. 새마을금고의 성장과 발전

□ 1963~1971년 : 초기 태동

- 1960년대 근검·절약을 통해 가난을 극복하려는 국민정신을 바탕으로 1963년 경남 산청군에서 처음 탄생함
- 1964년 발족된 재건국민운동본부에서 금고사업을 향토개발을 위한 핵심 사업으로 선정하여 범국가적으로 지원하면서 전국적으로 급속히 확산·보급됨
- 마을금고를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 없어 ‘신용조합’, ‘마을금고’, ‘재건금고’ 등 다양한 호칭으로 불리는 등 설립자에 의해 자율적으로 조직·운영됨

□ 1972~1982년 : 제도화 및 성장

- 1972년 「신용협동조합법」이 제정되면서 마을금고에 대한 제도적 기반이 갖춰지고 명칭도 ‘마을금고’로 일원화됨
 - 당시 「신용협동조합법」이 제정된 배경에는 지나치게 비대해진 비제도권 금융을 제도권 금융시장으로 끌어들이기 위한 것으로, 1972년 8월 사채동결 조치와 함께 단자회사와 상호신용금고를 설립하는 등 금융제도에 많은 변화를 가져옴
- 창립 이후 자율적으로 운영되어 오던 마을금고는 모법인 「신용협동조합법」에 따라 법인화의 절차를 밟음
- 국가 최대의 사업이던 새마을운동의 5대 시책의 하나로 채택되어 정부의 적극적인 지원 아래 급속히 성장하였고, ‘마을금고’가 ‘새마을금고’로 개

칭되는 계기가 마련됨

□ 1983~1989년 : 내실화 및 발전

- 인플레이션, 예금 인출, 부실금고의 발생 등의 문제가 발생하자 낙후된 금고 제도를 정비하고 성장의 기틀을 마련할 수 있는 독립된 법 제정의 필요성 제기
- 민족 고유의 상부상조정신을 바탕으로 하는 「새마을금고법」이 탄생함
 - 예금자 보호를 위한 안전기금(2001.7.24 「새마을금고법」 제7차 개정 시 ‘예금자보호준비금’으로 명칭 변경) 제도가 도입되면서 금고가 질과 양, 모든 면에서 크게 발전하는 계기가 됨

□ 1990~1999년 : 재도약 모색

- 사회 전반의 민주화와 금융시장의 개방이 본격화되면서 새마을금고에 대한 국민의 기대욕구가 높아짐
- 부실은행 통·폐합, 해외자본의 유입 등 금융환경의 변화에 부응할 수 있는 전산망 구축·금융서비스 개발, 국제협동조합연맹(ICA) 가입, 공제사업의 개시 등을 통해 사업영역을 확대함

□ 2000년 이후 : 건전성 강화 및 전자금융 체계 확립

- IMF체제 이후 급변하는 금융환경에 효과적으로 대처하기 위해, 자율적인 합병, 청산 등 구조조정을 통해 금고의 대형화·우량화를 도모함
- 예금자 보호 등을 위한 경영건전성 확보를 위하여 지배구조 개선 및 관리감독을 강화를 지속적으로 추진
- IT산업의 발달에 따른 금융수요자들의 다양한 금융수요를 충족시키기 위해 인터넷뱅킹, 텔레뱅킹, 모바일뱅킹, IC카드 도입 등 전자금융체제를 확립하여 종합금융서비스를 제공하고 있음

- 1997년 새마을금고 온라인 전산망, 2000년 인터넷뱅킹, 2002년 텔레뱅킹, 2006년 모바일뱅킹, 2009년 차세대 전산망시스템 등 실시

제2절 새마을금고의 현황

1. 새마을금고의 일반현황

가. 조직현황

중앙회의 조직

- 본부 : 2본부 4실 1원 12부(19개 부서), 지역본부 : 13개 지역본부로 구성
- 중앙회의 조직구조는 총회(대의원회), 이사회, 회장, 감사위원회 등으로 이루어져 있음
- 회장 아래 실무조직으로 관리이사, 감독이사, 신용·공제사업 대표이사 등이 있음

지역금고의 조직

- 금고의 조직 구조는 총회, 이사회, 이사장, 감사 등으로 구성
- 소형 금고의 경우 이사장 아래에 상무와 과장이 있으며, 대형 금고의 경우에는 이사장 아래에 전무, 상무, 부장, 과장이 있음

나. 일반현황

- 2013년 말 현재 새마을금고의 금고수와 거래자수는 각각 1,402개, 1,759만 명으로 집계
 - 금고수는 1997년에 2,743개였으나 구조조정을 겪으면서 1,341개가 줄

어 절반 정도가 감소

- 그러나 2013년말 현재 상호금융기관 중 전국의 1,284개 지역과 118개 직장에 걸쳐 가장 많은 사무소를 유지

<표 2-1> 새마을금고의 현황

구 분		'09년말	'10년말	'11년말	'12년말	'13년말
일반 현황	금고수(개)	1,501	1,480	1,448	1,420	1,402
	지역	1,348	1,338	1,321	1,298	1,284
	직장	153	142	127	122	118
	임직원수(명)	30,531	30,245	32,098	32,046	31,636
	임원	16,789	16,239	15,729	15,672	15,348
	직원	13,742	14,006	16,369	16,374	16,288
	거래회원수(천명)	16,448	15,973	15,988	16,939	17,590
재무 현황 (억원)	총자산	773,135	907,774	913,760	1,048,356	1,108,102
	예수금	681,659	798,765	791,384	921,313	979,282
	총대출금	383,241	450,330	528,799	568,167	611,982
	주택담보대출	186,412	214,344	254,582	272,766	292,721
	유가증권	174,421	176,654	117,284	113,342	101,875
	당기손익	4,551	7,771	6,026	3,390	3,510
	자기자본	59,612	75,689	78,557	85,818	90,486

자료 : 안전행정부 자료(2014)

다. 재무현황

□ 자산규모

- 금고의 자산은 110.8조원으로 협동조합은행(이하 상호저축은행 제외) 중에서는 농협에 이어 두 번째 규모이며 매년 꾸준한 증가세를 유지
- 상호금융기관의 자산증가율은 2005년까지 은행의 자산증가율을 상회했다가 2006년부터는 은행의 자산증가율이 상호금융기관의 증가율을 상회하다 최근에는 다시 상호금융기관의 자산증가 두드러짐

- 2009년에는 은행의 자산규모가 전년도에 비해 감소하였으나 상호금융기관의 자산은 꾸준히 증가하여 다시 은행의 자산증가율을 상회

<표 2-2> 상호금융기관의 자산규모 및 증가율 연도별 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
새마을 금고	60.0	64.5	77.3	90.8	91.4	104.8	110.8
	2.6	7.6	19.8	17.4	0.7	14.7	5.7
농업 협동조합	190.7	204.2	222.3	241.8	257.6	272.8	282.4
	5.0	7.1	8.9	8.8	6.5	5.9	3.5
수산업 협동조합	12.3	13.4	15.4	16.5	17.7	19.2	19.8
	2.5	8.9	14.9	7.1	7.3	8.5	3.1
신용 협동조합	27.4	30.9	39.7	47.8	49.6	55.3	56.7
	4.2	12.6	28.6	20.4	3.8	11.5	2.5
산림조합	2.9	3.1	3.8	4.4	4.5	5.0	5.1
	3.6	6.9	22.6	15.8	2.3	11.1	2.0
소계	293.3	316.1	358.5	401.3	420.8	457.1	474.8
	4.3	7.8	13.4	11.9	4.9	8.6	3.9
은행	1409.8	1716.4	1642.9	1667.6	1782.5	1826.8	1,859.6
	11.7	21.8	-4.3	1.5	6.9	2.5	1.8

자료: 금융감독원, 새마을금고중앙회, 금융통계정보시스템

- 자산규모별로 금고를 보면 2013년 12월 말 현재 새마을금고는 자산규모 1,000억 이상의 금고가 288개이며 이들 중 94.8%에 해당하는 금고가 도시지역에 분포하고 있음
 - 2009년 말 1,000억원 이상의 자산규모의 금고가 140개였던 것에 비해 짧은 기간 동안 비약적으로 증가
 - 도시지역의 금고가 자산규모 면에서 농어촌지역을 크게 상회함
 - IMF 외환위기 이후 합병 및 통폐합을 거치면서 도시지역의 금고가 대형화

<표 2-3> 새마을금고 자산규모별 금고수 현황(2013)

(단위: 개)

구 분	합계			도시			농어촌		
	계	지역	직장	계	지역	직장	계	지역	직장
100억 미만	34	5	29	27	2	25	7	3	4
300억 미만	212	164	48	91	49	42	121	115	6
500억 미만	321	299	21	244	225	18	77	74	3
1,000억 미만	547	538	10	464	456	9	83	82	1
1,000억 이상	288	278	10	273	266	7	15	12	3
합계	1,402	1,284	118	1,099	998	101	303	286	17

자료: 새마을금고중앙회(2013)

□ 자산운용

- 현재 금고의 출자금은 4조5,462억원으로 총자산 대비 출자금 비율은 4.1% 수준이며 1990년 10.7%에서 계속 하락하여 4%대를 유지
 - 예수금은 97.9조원으로 농협에 이어 두 번째 규모이며, 자산에서 차지하는 비율이 88.4%이고 저축성 예수금이 대부분을 차지
- 새마을금고는 자금을 대출금(55.2%)과 유가증권(9.2%)으로 운용하는 반면, 중앙회는 유가증권(80.2%)이 대부분을 차지
 - 기업 부문의 초과자금수요 현상이 완화되면서 저금리가 정착되었고, 금융기관의 전통적인 자산운영기법이었던 기업대출에서 유가증권 투자의 비중이 확대

<표 2-4> 새마을금고 자산운용 현황(2013년)

(단위: 백만원, %)

구 분	현금 및 예치금	유가증권	대출금	기타	합계
새마을 금고	34,096,219	10,187,491	61,198,249	5,328,221	110,810,180
	30.77	9.19	55.23	4.81	100
중앙회	1,580,392	33,159,839	5,233,222	1,358,220	41,331,673
	3.82	80.23	12.66	3.29	100

자료: 새마을금고중앙회(2013)

주: 대출금은 대손충당금 차감 전 금액

- 새마을금고의 대출금대비 유가증권 비율은 그동안 시중은행보다 높아 유가증권의 가격변동으로 인한 가격위험이 우려되었으나 최근 계속 하락하여 2013년 현재 16.6%로 신탁과 상호저축은행을 제외하고는 낮은 수준으로 안정화되어 있음

<표 2-5> 금융기관의 유가증권 및 대출금 투자행태 연도별 추이

(단위: 조원, %)

구 분		1995년	2000년	2005년	2010년	2013년
새마을금고	유가증권(A)	2.04	8.50	12.39	17.66	10.19
	대출금(B)	11.49	14.82	25.12	45.03	61.20
	비율(A/B)	17.8	57.4	49.3	39.2	16.6
농업협동 조합	유가증권(A)	4.02	21.07	34.70	27.30	28.12
	대출금(B)	16.11	44.39	84.48	131.95	153.37
	비율(A/B)	25.0	47.5	41.1	20.7	18.33
신용협동 조합	유가증권(A)	0.67	2.85	3.03	5.52	5.16
	대출금(B)	8.96	10.22	12.97	26.95	32.94
	비율(A/B)	7.5	27.9	23.4	20.5	15.7
시중은행	유가증권(A)	26.72	122.55	132.84	168.88	161.00
	대출금(B)	79.52	211.73	492.51	736.79	794.92
	비율(A/B)	33.6	57.9	27.0	22.9	20.3
상호저축 은행	유가증권(A)	0.99	1.53	2.55	12.16	3.71
	대출금(B)	25.75	15.71	32.59	60.96	26.06
	비율(A/B)	3.8	9.7	7.8	19.9	14.2

자료: 새마을금고중앙회(2013), 금융통계정보시스템

자산건전성

- 2013년 말 기준 금고의 예대율은 62.5%로 최근 다소 증가하는 수준이나 협동조합은행 중 가장 낮은 수준임
- 2013년 12월 말 현재 새마을금고의 부실여신비율은 0.6%로 2005년 3.6% 이래 지속적인 감소를 보임
- 고정이하여신비율은 2005년 5%를 상회하였으나, 이후 지속적으로 하락하여 2013년 12월 말 현재 2.4%를 유지

<표 2-6> 새마을금고의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이

(단위: %)

연 도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
예대비율	56.2	56.4	66.8	61.7	62.5
대손충당금 비율	103.4	101.5	100.6	100.2	100.1
ROA	0.6	0.9	0.7	0.3	0.3
연체대출금 비율	3	3	2.7	3.3	3.1
고정이하 여신비율	2.3	2.3	2	2.4	2.4
부실여신비율	1	1	0.8	0.6	0.6

자료: 새마을금고중앙회(2013)

- 새마을금고의 고정이하여신비율은 농협과 비슷한 수준으로 다른 상호금융기관보다는 낮은 편이며, 연체율도 농협 보다는 다소 높지만 다른 상호금융기관보다는 낮은 편임
- 2013년에는 새마을금고의 연체율이 농협보다 낮게 나타남
 - ※ 농협(2.9) < 새마을금고(3.1) < 산림(3.5) < 수협(4.3) < 신협(5.4)
 - 2013년 말 기준 상호금융기관의 고정이하여신비율은 새마을금고와 농협이 2.4%로 가장 낮으며, 이어 산림조합(2.8%), 수협(3.6%), 신협(4.26) 등의 순으로 나타남

<표 2-7> 상호금융기관의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이

(단위: %)

구 분	연체율					고정이하여신비율				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
농협	3.1	3.1	3.0	3.3	2.9	1.9	2.0	1.9	2.1	2.4
수협	6.4	5.6	4.6	4.5	4.3	3.3	3.3	3.1	2.7	3.6
신협	6.9	6.5	6.0	6.4	5.4	3.7	3.7	3.6	4.2	4.6
산림조합	6.4	6.3	5.6	4.9	3.5	3.0	3.2	3.1	2.8	2.8
계	3.8	3.8	3.6	3.9	3.4	2.2	2.3	2.2	2.4	2.8

자료: 금융감독원(2013)

제3절 새마을금고의 운영평가

□ 자산건전성 부문

- 예대비율은 타 상호금융기관 보다 낮은 편이지만 기타 지표(대손충당금 비율, ROA, 연체대출금비율, 고정이하여신비율, 부실여신비율 등)는 비교적 양호한 편
 - ROA, 부실여신비율 등은 '08년 이후 최근 5년간 다소 개선된 경향
- 고정이하여신비율은 2013년 말 현재 2.4%로 상호금융기관 중 가장 낮은 수준을 보임

<표 2-8> 서민금융기관의 자산건전성 연도별 추이

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년
새마을금고	대손충당금적립비율	72.57	71.99	60.13	66.38
	고정이하여신비율	2.3	2.0	2.4	2.4
농업협동조합	대손충당금적립비율	146.0	156.0	149.0	125.0
	고정이하여신비율	2.0	1.9	2.1	2.4
수산업협동조합	대손충당금적립비율	69.7	62.2	64.8	56.9
	고정이하여신비율	3.3	3.1	2.7	3.6
신용협동조합	대손충당금적립비율	60.92	62.99	57.35	55.61
	고정이하여신비율	3.7	3.6	4.2	4.6
상호저축은행	대손충당금적립비율	58.0	55.0	54.8	53.7
	고정이하여신비율	10.8	20.1	21.7	21.8

자료: 새마을금고 중앙회(2013), 금융통계정보시스템

- 내부유보 수준을 보면 새마을금고의 고정이하여신 대비 대손충당금적립 비율은 농협보다는 낮으나 타 조합에 비해 다소 높은 수준임
 - 고정이하여신 대비 대손충당금적립 비율은 신용리스크에 대한 부담능력 의미

□ 지배구조 부문

- ‘1인1표주의’ 원칙으로 출자자의 권한을 제한하고 상호금융기관이 비영리 공익단체라는 인식과 수익발생을 통한 자립경영체라는 인식의 상호충돌로 내부통제가 미흡
 - 경영자에게 권한이 집중되고 경영자와 출자자간의 힘의 불균형 발생으로 주인-대리인 문제를 야기함으로써 경영자의 모럴헤저드 등 비용 면에서 비효율성이 초래될 가능성이 높음
 - ‘출자자=이용자’라는 관계로 차입 수요가 많은 조합원은 차입금 금리인하를 요구하는 반면에, 예금 비중이 크고 자금운용에 대한 수요가 큰 조합원은 예금금리 인상을 요구하는 등 지배구조를 둘러싼 이해의 상충
- 1인1표주의 원칙, 출자증권의 양수도 제한, 이사장의 중앙회 회장 선임 등의 요인으로 주식회사나 일반금융기관과 같은 시장의 규율을 기대하기 곤란하여 외부통제가 취약
 - 협동조합 체제의 정체성 유지를 위한 소유 구조가 경영안정성을 제고하는 외부통제를 취약하게 할 수 있음
 - 이사장이 선거를 통해 중앙회 회장으로 선임되는 지배구조도 전문성 및 감독의 엄격성 측면에서 여러 문제점을 나타내고 있음
 - 이사장이 중앙회장을 선출하므로 이해상충의 문제가 발생하고 중앙회가 부실을 우려하여 조합에 대하여 엄격한 사전조치를 내리기에 한계가 있음
 - 법 제78조에 따라 행정자치부장관의 감독권 중 일부를 시도지사 또는 중앙회에 위임하고 있으나 피감독 지역금고의 수가 많아 내실 있는 감독에 한계가 있음

□ 경영성과 부문

- 2013년 말 현재 새마을금고의 당기순이익은 3,510억원이며, 2010년 사상 최대 실적을 기록한 것에 비하면 감소한 수치이지만 상호금융기관 중에

- 서 농협에 이어 두 번째 규모로 양호한 편임
- 최근 상호금융기관의 영업수익은 2010년을 정점으로 점차 감소하는 경향을 보임

<표 2-9> 상호금융기관의 당기순손익 연도별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	전년 증감	전년 증감률
새마을금고	4,551	7,771	6,026	3,390	3,510	120	2.0
농업협동조합	12,266	14,961	15,255	14,119	11,870	△2,249	△15.9
수산업협동조합	922	1,078	1,042	537	364	△173	△32.2
신용협동조합	1,848	3,374	2,920	1,731	1,316	△415	△24.0
산림조합	566	486	307	298	191	△107	△35.9
계	20,153	27,670	25,550	20,075	17,251	△2,824	△16.4

자료: 금융감독원(2013), 새마을금고중앙회(2013)

- 새마을금고는 타 상호금융기관과 유사한 경영건전성 감독기준을 2005년 11월에 도입
 - 2010년 1월에 개정된 「새마을금고 감독기준」 제6조(경영건전성 비율)에 따라 금고는 총자산대비순자본비율 4% 이상, 대손충당금비율 100% 이상, 퇴직급여충당금비율 100% 이상 등의 경영건전성 비율을 유지해야 하고 달성 정도에 따라 경영개선의 권고·요구·명령 등 경영개선조치기준과 조치권자를 명시

<표 2-10> 새마을금고의 경영개선조치기준

구 분	경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
기 준	총자산대비순자본비율 4% 미만	총자산대비순자본비율 0% 미만	총자산대비순자본비율 -15% 미만
조치권자	새마을금고 중앙회장	새마을금고 중앙회장	행정자치부장관
관련조항	제8조	제9조	제13조

□ 예금자보호 부문

- 새마을금고는 「새마을금고법」에 근거하여 1983년부터 예금자보호준비금을 중앙회에 설립·운영
 - 새마을금고는 새마을금고법에, 타 상호금융기관은 각 개별법에 근거 마련
 - 법 제71조(예금자보호준비금 설치 등)에 의해 금고의 회원이 납입한 예탁금 및 적금, 그 밖의 수입금과 중앙회의 공제금, 자기앞수표를 결제하기 위한 별도예탁금의 환급을 보장하기 위하여 중앙회에 예금자보호준비금을 설치·운영하고 있음
 - 예탁금 및 적금의 경우 1인당 5천만 원 내에서 보장
- 2013년 말 현재 예금자보호금은 8,808억원 규모이며 최근 꾸준히 증가하는 추세임

<표 2-11> 새마을금고의 예금자보호준비금 연도별 추이

(단위: 백만원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
예금자보호준비금	338,936	339,185	425,303	543,993	680,776	800,952	880,810

자료: 새마을금고중앙회(2013)

제3장

새마을금고의 지배구조 개선

제1절 기업과 협동조합의 지배구조 논의

제2절 금융협동조합의 지배구조 비교분석

제3절 외국 금융협동조합의 지배구조 특성 및 시사점

제4절 새마을금고의 지배구조 개선방안

제3장

새마을금고의 지배구조 개선

제1절 기업과 협동조합의 지배구조 논의

1. 기업의 지배구조

□ 일반적인 기업지배구조

○ 기업지배구조의 개념

- 영리기업의 지배구조는 대리인 문제를 방지하고 전문경영인이 주주의 이행에 부합되는 의사결정을 하도록 강제하는 여러 가지 제도적 장치를 의미
- 장세진(2010)에 의하면 기업의 최고경영자가 기업이 추구하여야 할 목표인 이윤극대화 또는 기업가치극대화를 위해 일관된 의사결정을 하도록 감시하고 통제할 수 있게 하는 제도적 장치라고 정의
- 김화진(2009)은 기업이라는 경제활동의 단위를 둘러싼 여러 이해관계자들 간의 관계를 조정하는 메커니즘으로 정의
- Williamson(1985)은 기업가치의 극대화를 위해 기업의 이해당사자간 대리인 비용(agency cost)과 거래비용(transaction cost)을 최소화하는 메커니즘이라고 정의

○ 기업지배구조의 개념은 광의와 협의로 정의할 수 있음

- 광의 : 기업의 주주나 경영진, 이사회, 채권자 등 이해관계자들의 상호작용 관계를 규율하는 메커니즘으로 볼 수 있음
- 협의 : 경영진이 사적 이익을 위해 기업 경영을 하지 못하도록 기업의 소유주가 경영자를 통제하는 제도적 장치로 파악

○ 한국기업 지배구조의 문제점

- 과거에는 수익보다는 매출액 또는 기업규모를 극대화하는데 주력하고 있는데, 이것은 기업규모가 상대적으로 작아 규모의 경제성을 확보할 필요가 있었던 1960~70년대에는 타당한 전략
- 오늘날 한국 지배구조상의 가장 큰 문제점은 ‘오너’라고 불리는 일부 대주주들이 계열사 상호간의 주식보유에 의해 실제 주식보유에 비해 과도한 권한을 행사하는데 있음(한국생산성본부, 2011;장세진, 2010)

□ 기업지배구조의 구성요소

○ 일반적인 기업의 지배구조는 내부와 외부의 지배구조로 구성

- 내부 지배구조는 주주 총회, 이사회, 감사(위원회), 보상계약 등으로 이루어져 있고, 외부 지배구조는 자본시장, 노동시장, 상품시장 등으로 구성
- 기업지배구조의 구성요소는 모니터링 시스템과 인센티브 시스템으로도 분류 가능하며, 모니터링 시스템은 주주가 어떤 제도를 이용하여 경영자를 통치하는 방법으로 조직형 지배구조와 시장형 지배구조로 구분, 인센티브 시스템은 경영진에게 인센티브를 주어 자율 통치하도록 하는 방법으로 내부 지배구조로 많이 활용

<표 3-1> 기업지배구조의 구성요소

분류	구성 요소
내부 지배구조 (조직 통제)	주주 총회 이사회 감사(위원회) 보상 계약
외부 지배구조 (시장 규율)	자본시장 (주식시장, 채권시장) 노동시장 (경영자시장) 상품시장

자료 : 생산성본부(2011:24)에서 재인용

- 기업의 내부 지배구조로서 조직 통제는 아래와 같은 요소들로 구성
 - 주주(총회) : 주주는 주주총회에서 주주의 이익에 부합하지 않는 경영자를 해임하고, 새로운 경영자를 선임하는 것이 가능하며, 주주가 이사 등에 대한 손해배상청구 즉, 주주대표소송도 가능
 - 이사회 : 주주를 대표하여 기업경영에 대하여 중요한 견제와 감독 가능한 주주들의 대리 조직이며, 기업 자산을 보호, 주요전략 및 투자결정을 승인, 최고경영자 및 경영진의 임명과 성과에 대한 평가, 보수 수준 결정의 권한을 가는데, 경영진으로부터의 독립성이 중요하며, 독립성을 의미하는 이사회 내 사외이사의 수, 사외이사의 비율, 의사회 의장과 CEO의 분리 등이 주요 이슈²⁾
 - 감사 : 기관의 재산 및 업무집행 상태를 감독하는 역할을 담당, 상법에 의하면 감사업무의 독립성과 경영의 투명성을 더욱 확보하기 위하여 정관에 규정함으로써 감사에 갈음하는 감사위원회를 두는 것이 가능³⁾
 - 보상 계약 : 인센티브 계약을 말하며, 대리인 문제를 해결하기 위해서, 경영자가 주주 부의 극대화를 위한 의사결정을 할 때 주주가 더 큰 이익을 볼 수 있도록 하는 동기부여 계약(incentive contract)을 말함
- 기업의 외부 지배구조로서 조직 통제는 아래와 같은 요소들로 설명 가능하며, 여기에는 자본시장, 노동시장, 상품시장이 존재
 - 자본시장에는 주식시장과 채권시장이 있으며, 주식시장에는 적대적 기업 인수, 기관투자가의 견제, 소액주주운동, 경영자 노동시장 등이 외부 지배구조로 기능
 - 적대적 기업인수 (hostile takeover)는 기업이 가진 잠재력에 비해 성과가 나쁜 기업을 주식시장에서 공개적으로 지배지분을 인수하고, 최고경영층을 교체하여 성과를 높이는 방법이며, 국내의 각종 투자신탁

2) 이 외에 사외이사는 우리나라에 1998년에 처음 도입, 상법이 규정하고 있는 사외이사의 권한과 책임은 일반이사에 준하며, 자산 규모가 2조원을 넘는 기업의 경우 최소한 1/2을 사외이사로 등재한다.

3) 감사위원회가 설치된 경우, 통상 3인으로 구성되어 상근감사위원장과 비상근감사위원(사외이사로 선임)으로 하여금 회사에 대한 감사업무를 수행토록 하고 있다.

회사, 은행들은 아직까지 실제로 의결권을 행사한 예는 많지 않지만, 외국의 기관 투자자는 보다 적극적으로 개입하는 등 기관투자자의 견제가 이루어짐

- 경영자 노동시장의 존재는 해당 기업의 경영자가 기업의 성과를 제고하는 방향으로 경영을 하도록 유인하고 있으며, 상품시장은 비효율적인 기업일수록 자연스럽게 시장에서 도태되므로 상품시장 역시 지배구조로 기능

2. 선진 지배구조의 논의

○ OECD의 ‘기업지배구조와 금융위기(2009)’라는 보고서에서는 보상과정의 거버넌스, 위험관리의 효과적 집행, 이사회 운영, 주주 권한의 행사 등을 중심으로 논의

- 보상 및 인센티브 시스템으로 장기성과를 강조하고 있으며, 이를 위해 성과가 실현된 후에 보상이 이루어져야 함을 요구하며, 보상 결정 과정에서 컨설턴트와 독립 이사의 중요성, 독립 이사에 의한 컨설턴트 임용, 경영진의 불개입 등을 강조
- 이 외에 위험관리로 위험관리 메커니즘, 위험관리 문화, 보상 및 인센티브 시스템과의 연계 등을 권고하고 있으며, 특히 금융회사의 경우 CRO 등에 의한 이사회에 대한 별도의 위험보고 채널을 요구
- 최고경영자와 이사회 의장의 분리를 권고하되, 겸임 시 그 사유와 이사회 효과성·독립성 보장을 위한 노력을 공시토록 권고하며, 은행업에 있어서 적격성 심사를 통해 이사회 구성원의 전문적 역량(skill)과 독립성을 확보하도록 권고
- 주주와 기관투자자의 적극적인 역할수행을 위한 여건 마련을 강조하고 있으며, 전자투표와 같은 유연한 투표방식 도입을 적극 권고

○ 은행감독위원회의 지배구조 강화원칙(BIS)은 이사회 운영, 최고 경영진,

위험 관리 및 내부 통제, 보상, 복잡하고 불투명한 기업 구조, 공시와 투명성 등에 대해 논의

- 이사회 : 이사회는 은행의 전략적 목표, 위험 전략, 기업지배구조, 기업 가치 등의 수행을 승인하고 감독하는 전반적인 책임과 최고 경영진을 감독하는 책임을 가지며, 이사회 구성원은 적격자이어야 하고, 교육을 통해 이를 유지해야 하며, 기업지배구조 내에서의 역할을 이해, 은행과 관련한 의사결정에서 건전하고 객관적인 판단이 필요, 보상시스템이 의도한 목적을 달성할 수 있도록 설계와 운영에 대하여 적극적으로 감독
- 최고 경영진 : 이사회 지휘 하에 은행의 활동이 사업 전략, 위험 성향(risk tolerance/appetite), 이사회 승인 정책과 부합하게 추진할 필요
- 은행 : CRO와 같은 독립적인 위험관리 기능 보유를 요하며, 이러한 위험 관리 기구에는 충분한 권한, 위상, 독립성, 자원, 이사회 접근권 등이 필요
- 은행 거버넌스 : 주주, 예금자, 기타 관련 있는 이해관계자, 시장 참가자들에게 적절하게 투명해야 함

○ 기타 선진 지배구조의 논의

- 이사회가 제 기능을 수행하려면, 이사회 구성원 수를 줄이고, 사외이사(outsider directors)의 비중을 높여야 함
- 이사들의 책임감을 높이기 위해서는 이사들에 대한 보상을 기업의 성과와 연계가 중요, 이사회 회장과 최고경영자의 역할 분리가 효과적임

제2절 금융협동조합의 지배구조 비교분석

□ 새마을금고 협동조합의 지배구조

- 새마을금고는 협동조합의 하나로 협동조합 은행(cooperative bank) 또는 신용 협동조합(credit cooperative)으로 분류, 협동조합의 유형에는 생산자 협동조합, 소비자 협동조합, 노동자 협동조합 등이 있고, 금융부문은 소비자 협동조합에 속함
 - 협동조합의 발생 : 19세기 유럽에서 농업과 상공업에 종사하던 사람들이 신용기록을 축적하지 못해 은행으로부터 소외되고 고리대의 희생이 되던 것으로부터 탈피하고자 시작하였으며, 일본과 우리나라에서도 비슷한 목적으로 시작
 - 소유 형태 : 협동조합은 이용자가 소유하는 기업으로 투자자가 소유하는 기업과 구별되며, 협동조합의 목표는 이용자인 조합원에게 최선의 가격으로 서비스를 제공함에 있음
 - 경영 방식 : 신용 협동조합은 영리 금융회사에 비해 저렴한 이율로 자금을 대출하는 방식으로 조합원 실익을 추구하며, 조합원 실익 제고는 이익금의 사후적 배분이 아니라 원가경영 사업을 통한 최선의 가격 실현과 시장경쟁 촉진을 통해 실현하는 것이 협동조합의 보편적 원칙
 - 경영 전략 : 연합회는 회원조합들이 위임한 사업을 통합하여 규모화의 이점을 최대한 발휘하는 원가경영전략을 구사하여 영리회사와 경쟁하고 있으며, 최종적으로 조합원에게 최저 금리로 자금을 대출하는 것이 목표

□ 주식회사와 협동조합의 지배구조

- 협동조합의 지배구조는 주식회사와 유사한 형식을 취하고 있으나 내용면에서는 큰 차이를 보임

- 대리인의 선임 : 먼저 대리인의 선임에 있어서 선거의 문제, 대리인의 전문성 문제 등이 이슈
 - 대리인의 통제 : 이사회, 감사(위원회), 보상 계약 등이 이슈
- 협동조합과 주식회사의 지배구조 차이
- 주식회사 : 지배대주주가 존재하지만 협동조합에서는 소유권이 폭넓게 분산되며, 주식회사는 1주1표제에 의해 운영
 - 협동조합 : 1인1표의 민주적 방식으로 운영, 협동조합은 주식시장에 상장하지 않기 때문에 자본시장의 평가를 받지 않고, 협동조합의 조합원이 투자자이면서 이용자(고객)라는 이중적인 성격을 갖는다는 점도 주식회사의 주주와 차이점(협동조합은 주요 임원을 선거에 의해 선출)
- 협동조합의 지배구조의 한계
- 선출직 이사회 제도의 취약점 : 이사회 구성원들은 협동조합의 민주적 원칙인 1인1표의 원칙에 따라 선출됨에 따라 대규모 협동조합의 경우 조합원들의 투표에 대한 인센티브가 미약
 - 조합원 경영 감시 유인 미약 : 1인1표의 의결권, 소액의 출자 규모, 출자 지분 가치의 저변동성 등은 조합원의 경영 감시 유인 저하로 이어지며, 지배적 대주주(blockholders)가 존재하지 않음
 - 자본시장의 역할 결여 : 자본시장의 평가 결여, 인수·합병 시장의 협동조합에서 기능불가, 기관투자자나 대규모 여신 기관 등의 경영 감시 기능의 미흡
 - 이사회 중요성·전문성 한계 : 경영진의 의사결정에 대하여 통제적 역할을 하는 주식가격이 없는 협동조합에서는 이사회가 투자자 소유 기업에 비해 보다 더 적극적인 역할이 필요
 - 성과주의 도입의 곤란 : 경영성과에 대해 자본시장의 평가 결여와 조합원의 고객과 투자자라는 상반된 입장은 경영성과에 대한 객관적인 평가를 어렵게 하여 성과와 보상을 일치시키는 성과주의 도입에 장애

요인으로 작용

- 규율 메커니즘 작동 곤란 : 전형적인 조합원이 소송에 참여하는 것은 제한된 금전적 투자, 관련 비용, 수령할 수 있는 보상 가치가 낮아 비효율적임
 - 직선제와 상임제 : 한국 협동조합은 국가적 특수성으로 조합장 직선제와 상임제로서 이사회 의장과 최고경영자를 겸직하는 방식을 취하고 있음
- 네트워크 조직 내에서는 지배구조 리스크 감소 기능이 있으며, 개별 협동조합들 간의 합병은 네트워크 내부 인수와 합병 시장의 역할 수행함

제3절 외국 금융협동조합의 지배구조 특성 및 시사점

1. 지배구조 현황

가. 외국 금융협동조합의 등장

□ 금융(신용)협동조합의 등장 배경 : 19세기중반 독일

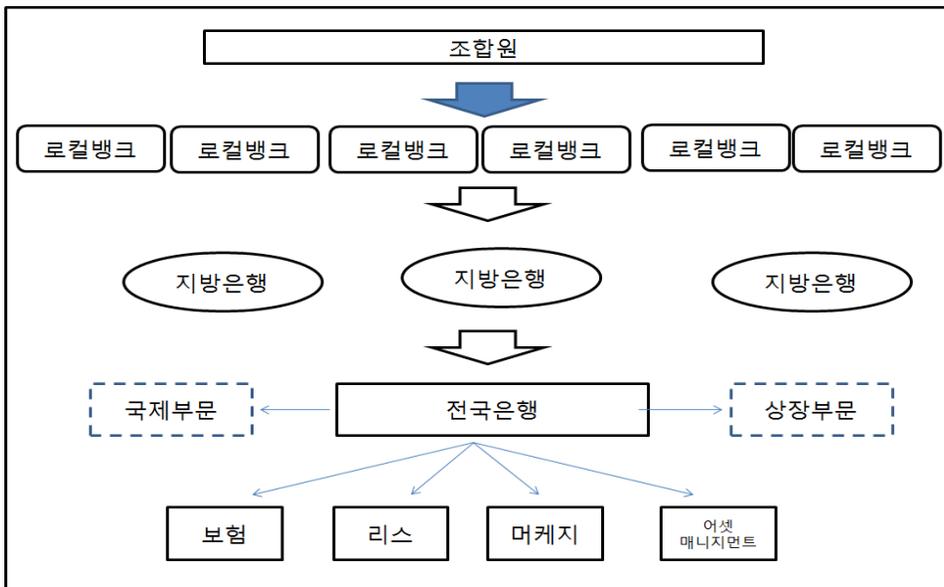
- 도시부에서는 공업화의 변화, 영세한 수공업자의 경영이 어렵게 되었고, 농촌부에서는 산업화에 따라 화폐경제가 확대되고, 농민도 가축의 구입과 소매상품, 잡화의 구입을 위해 자금이 필요하게 됨. 하지만, 농민으로부터 농산물을 사는 가격도, 농민에게 판매하는 물건의 가격도 상인이 결정하기 때문에 거의 수탈에 가까운 상황임
- 수공업자와 농민이 근대적인 은행으로부터 차입하는 것은 매우 어렵고, 지역 밖에서 고리대금업자로부터의 차입에 의존하는 수 밖에 없었기 때문에 차입금을 변제하지 못하고 토지와 가옥을 차압되는 사람이 속출하였음

○ 도시부에서는 술체(법률가, 프로이센국민의회의원), 농촌부에서는 라이파이젠을 지도자로 하여, 수공업자와 농민이 자금의 차입이 가능하도록 조직을 자기 스스로 설립하고자 하는 움직임이 확대됨

□ 금융(신용)협동조합의 세계 확산 배경

- 라이파이젠과 술체의 신용협동조합은 독일로부터 오스트리아, 네델란드, 프랑스, 이태리, 구동구제국으로 확대
- 더욱이 유럽에서 캐나다, 일본, 한국, 타이완으로도 확대됨. 이러한 국가에서는 신용협동조합은 성숙한 ‘은행’이 됨
 - 현재의 협동조합은행그룹의 전형적인 조직구조를 보면, 지역레벨의 조직은 ‘로컬뱅크’라고 불리며, 지방레벨, 전국레벨에서 연합회를 조직함

<그림 3-1> 기업지배구조의 구성 요소



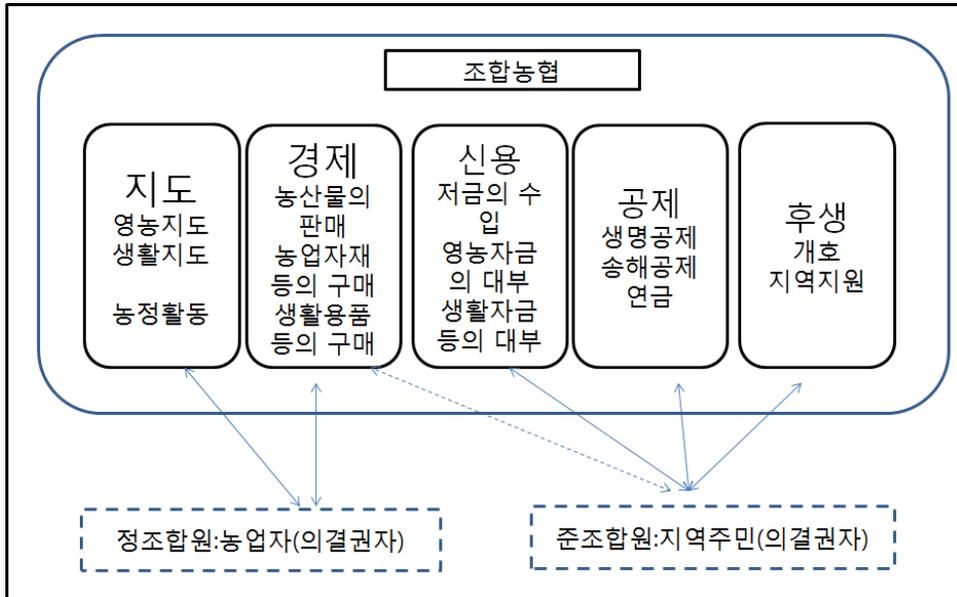
□ 연합회의 역할

- 연합회가 사업조직과 비사업조직으로 분류되어 있는 경우에도, 사업을 위한 연합회로서 지방레벨에서는 개개인의 조합에서는 대응할 수 없는 법인용자, 그 외의 지방 조합의 사업전략책정, 지방조합의 유동성 관리 등을 하게 됨.
- 전국레벨에서는 대규모법인용자, 국제업무, IT시스템구축, 전문 자회사(보험, 자산관리, 리스 등)의 운영, 유동성과 지불능력의 보증을 담당하게 됨.
- 아울러 사업이외의 것들을 위한 연합회 역할로는 지방 및 전국 레벨에서 법률·세무대응, 조합의 감사, 경영컨설팅, 인재육성·연수, 정부 등에 대한 로비 활동, 그룹전체의 전략 구축 등을 담당하게 됨

□ 협동조합은행의 특징

- 로컬뱅크는 소매업(개인과 중소기업)업무를 중심으로 하며, 기본적으로는 예금을 수신하여 용자를 해 주는 업무가 주업무이며, 복잡한 금융상품에의 투자 등은 거의 이루어지지 않음.
- 로컬뱅크의 경영자는, 지역의 조합원으로부터 선출되나, 다액의 보수를 받는 대신 단기적으로는 이익을 올려야 하는 등의 압박을 받게 되는 경우는 없음
- 상업은행과 비교하여 특히 농촌부와 비교하여 점포수가 많은데 어느 농촌에 가더라도 교회와 협동조합은행의 점포는 있다고 할 수 있음

<그림 3-2> 일본 조합농협의 기능



나. 각국별 사례

○ 주요 국가별 개요

- 크레디 아그리콜(프랑스) : 농업계 협동조합 은행 프랑스와 유럽의 소매금융(retail bank) 리더로서 프랑스 소비자시장의 28%를 점유, 15개 국가 내 지점진출
- BVR(독일)⁴⁾ : 협동조합금융네트워크는 협동조합은행 그룹의 상위 조직으로 Volksbanken(서민은행)과 Raiffeisenbanken(라이프아이젠은행)은 독일 은행산업의 한 축을 담당하고 있음
- 라보뱅크(네델란드) : 자산 6,077억(2009년말) 유로를 보유한 세계 25위의 금융기관, 48개국 고객보유, 지속적인 합병으로 2000년 397개이던 지역 라보뱅크가 2009년 말 현재 147개로 감소
- 농림중앙금고(일본) : 농협(지역), 수협(지역), 임업조합(지역)⁵⁾, 관련

4) BVR; Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken

5) 임업조직은 금융업무를 수행하지 않는다.

협회, 농림중앙금고에 투자한 조직 등 지역, 도(현)조직으로 구성된 중앙조직임

○ 조직구조 현황

① 크레디 아그리꼴(지역-광역-중앙)

- 지역은행(2,544 Local banks), 광역은행(39 Credit Agricole Regional Banks), 중앙은행(Credit Agricole S.A; CASA)의 3단계로 구성
- 자본 확충과 경영 효율성을 위해 협동조합 조직에 주식회사의 장점을 결합하여 시장과 함께하는 협동조합 지향하여 지역 및 광역 은행은 협동조합의 형태이고, 중앙은행(CASA)은 주식회사의 형태를 취하고 있음

② 라보뱅크(지역-중앙)

- 지역은행과 중앙은행의 2단계로 구성되며, 지역과 중앙의 조직은 동일함
- 경영이사회, 감독이사회, 대의원회, 총회로 구성됨

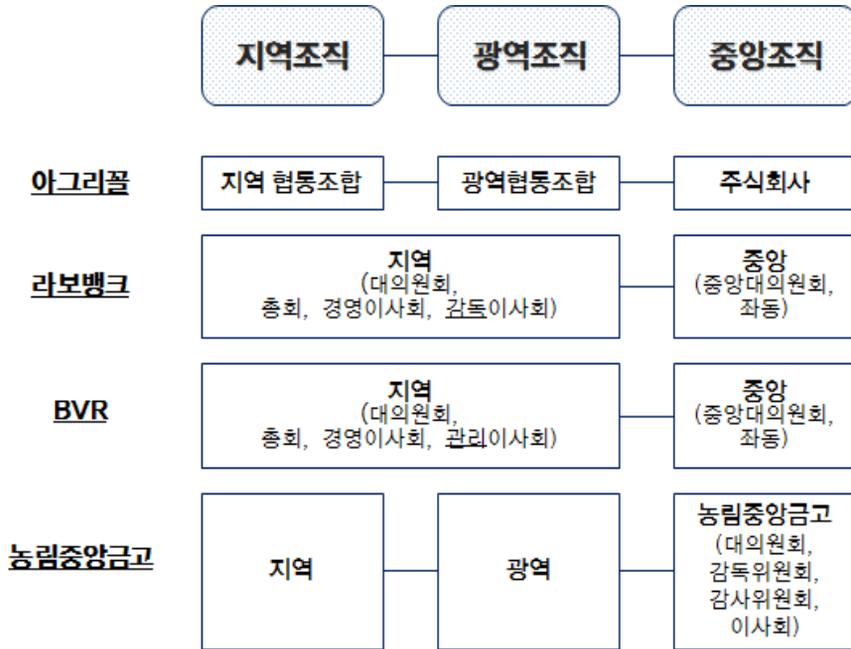
③ BVR(지역-중앙)

- 지역은행과 중앙은행의 2단계로 구성
- 경영이사회, 관리이사회, 대의원회, 총회로 구성되며, 관리이사회는 경영이사회에 대한 감독 기능을 수행

④ 농림중앙금고(지역-광역-중앙)

- 지역, 광역(도·현), 중앙의 3단계로 구성
- 지배구조는 회원, 대의원회, 감독위원회, 이사회, 인사추천위원회, 감사/감사위원회로 구성되고 대의원회에서 총회의 역할을 대신하여 최종의사는 대의원회를 통해 결정

<그림 3-3> 외국 금융조합의 지배구조



2. 지배구조의 특징 및 시사점

□ 지배구조 특징

○ 기능의 분리

- 크레디 아그리폴, 라보뱅크, BVR, 농림중앙금고의 중앙은행 이사회 (위원회)의 경우, 경영과 감독이 분리됨
- 라보뱅크의 경우에는 지역은행의 이사회도 경영과 감독이 분리됨
- 단, 농림중앙금고의 경우는 2명이 겸직하여 완전 분리는 아님

○ 기능의 강화

- 크레디 아그리폴, 라보뱅크, BVR의 경우, 감독이사회의 역할을 강화하기 위해 내부에 전문(특별)위원회 운영

※ 크레디 아그리폴 : 감사 및 위험(7명), 전략(7명), 보상(4명), 인사추천 및 거버넌스

(6명) 등

- ※ 라보뱅크 : 감사, 협동조합이슈, 인사추천, 보상, 소청 등
- ※ BVR⁶⁾ : 시장, 상품, 정보기술, 지불거래, 운영, 인적자원, 은행법 등

○ 기능의 강조

- 임원 추천을 위한 인사(추천)위원회를 운영하고 있음
- 크레디 아그리폴, 라보뱅크, BVR의 경우에는 감독이사회 내부에 둠
- 농림중앙금고의 경우에는 감독이사회와 별도의 조직으로 둠

○ 최종 의사결정의 체계화

- 라보뱅크와 BVR은 총회를 통해 승인 및 지지, 임명 등의 주요문제 논의
- 농림중앙금고는 총회를 대신하는 대의원회를 통해 주요문제 결정

□ 시사점

- 금융시장의 경쟁 심화에 대응하기 위해 규모화 및 사업영역 확대를 통해 경쟁력 확보를 지향하고 있음
 - 세계시장으로의 지역금융 영역확대
- 경영의 전문성 및 효율성 확보하기 위해 지배구조의 지속적인 개선을 추진 중으로 협동조합의 정체성을 고려한 균형 있는 전문 경영체제 구축에 초점을 둠
 - 협동조합에 국한하지 않고 주식회사 방식을 결합한 유연한 지배구조 적용
 - 사업조직과 연합회 조직의 분리를 통해 사업조직은 글로벌 기업과의 경쟁을 위해 전문 경영인에 의해 철저히 수익위주 운영하고 연합회 조직은 협동조합의 정체성을 유지하며 사업조직을 관리·감독
 - 경영의 중요 사항에 대한 의사결정에 참여를 통한 이사회 기능 활성화와 시장환경 변화에 대응할 수 있는 전문성이 있는 (사외)이사를 이사회에 구성

6) 전문위원회와 별도로 인사위원회, 커뮤니케이션위원회도 설치되어 있다.

제4절 새마을금고의 지배구조 개선방안

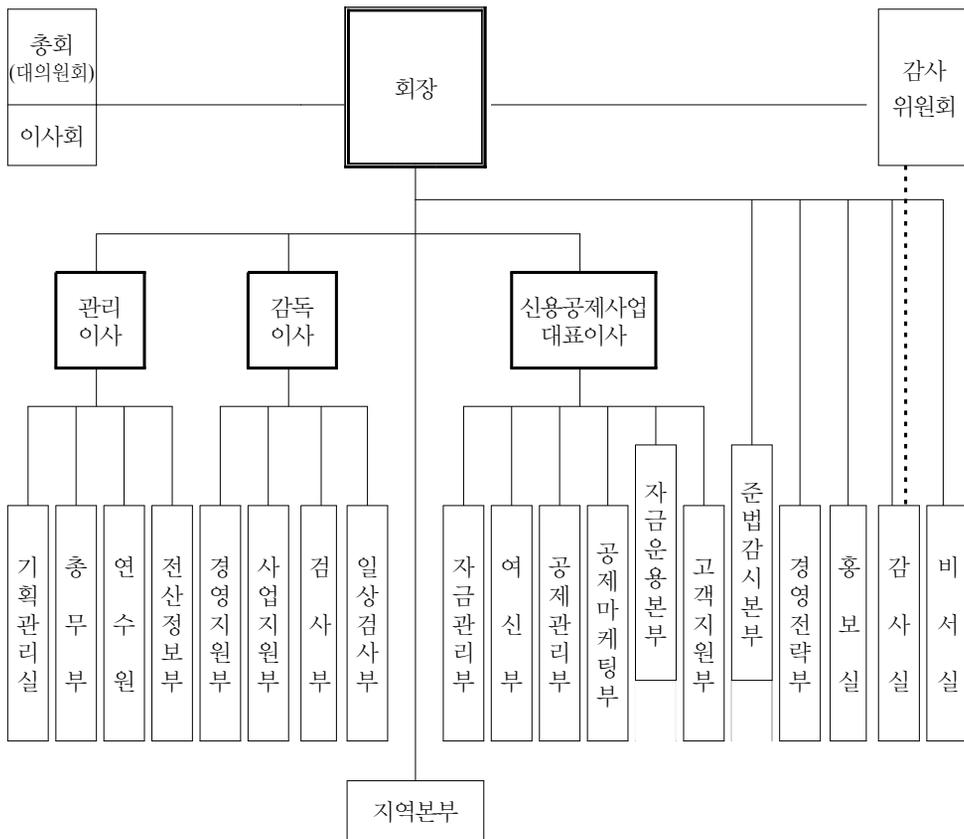
1. 중앙회의 지배구조개선에 따른 후속조치

가. 법 개정에 반영된 임원체제 개선

지배구조 개선의 주요과제

- 이번 새마을금고법의 개정(2014.6.11공포, 12.12 시행)에서 중앙회의 지배구조 개선이 반영되어 있어 시행령 차원의 후속조치가 필요

<그림 3-4> 새마을금고 중앙회의 조직도



※ 본부 : 2본부 4실 1원 12부(19개 부서), 지역본부 : 13개 지역본부

- 따라서 중앙회와 지역금고로 구분하여 논의를 전개하며 특히, 금고에 대한 향후 개선책에 대해서는 다음 소절에서 언급하고자 함
 - 새마을 금고 중앙회의 경우 조합원 대표성을 강화하고, 전문가의 참여 확대, 이사회 전문성 및 책임성을 강화하며, 차기 선거를 염두에 둔 의사결정의 최소화와 감사 기능의 강화 등이 주요 개선 과제가 될 것임
 - 지역금고에 있어서는 조합원의 참여 및 선택권을 강화하고, 이사회 전문성 강화와 함께 지역금고의 규모 확대가 주요 과제가 될 것임

<표 3-2> 새마을금고의 지배구조 개선방향

구분	요소	이슈	주목적/조건	개선방향)
선출	선출방법	직선/간선	선거비용 감소	간선
	입기	단입/중입	전문성 및 독립성 강화 / 은행법 5조 적용	단입/중입 여부 검토
신분	신분	상임/비상임		상임/비상임 검토
권한	이사회구성	이사회 구성 권한	이사회 전문성 및 독립성 강화	외부 전문가
	직원인사권	직원인사권	전문경영인 권한 이양	인사위원회
	업무활동	업무범위	전문경영인 권한 이양	연합회의 대표로 상징적인 의미를 갖고 경영은 전문경영진이 수행
견제	사외이사	사외이사 선임	견제 강화	추천위원회
		사외이사 역할	전문성 확보	외부인사로서 경영 및 견제
	감사	감사위원 선임	견제 강화	추천위원회에서 외부인사 보강
		감사기구 독립	독립성 강화	이사회에서 독립

회장 및 상근이사의 체제 개선

- 이번 새마을금고법의 개정에서 제60조제2항에서는 이사회 구성을 ‘신용·공제사업의 대표이사’를 신용공제대표이사로 하고, 지도감독이사, 전무이사를 추가하여 3개 상근이사로 명시하고 있음.

자료 : 새마을금고선진화방안(2011:93) 재인용

제60조제2항 중 "신용·공제사업 대표이사"를 "신용공제대표이사, 지도감독이사, 전무이사"로 하고, 같은 조 제3항제6호를 제7호로 하며, 같은 항에 제6호를 다음과 같이 신설한다.
6. 신용공제대표이사, 지도감독이사 및 전무이사의 전담업무에 대한 성과평가에 관한 사항

- 이것은 기존의 신용·공제사업의 대표이사 이외에 지도감독 이사와 전무이사를 두어 기능 확대 및 성과평가(제6호)를 통한 효율적 업무 수행이 가능하도록 보완한 개선책임을 알 수 있음
 - 법 제65조의2(신용공제대표이사 등의 직무)에서는 각 이사의 업무를 규정하고 있는데, 신용공제대표이사는 1. 제67조제1항제5호·제6호의 사업과 같은 항 제7호·제8호·제10호·제11호의 사업 중 신용사업이나 공제사업과 관련되는 사업과 그 부대사업 등의 업무, 2. 제1호의 소관 업무에 관한 경영목표의 설정, 3. 제1호의 소관 업무에 관한 사업 계획과 자금계획의 수립, 4. 제1호의 소관 업무에 관한 교육 및 지원 계획의 수립 등임
 - 지도감독이사는, 1. 제67조제1항제1호·제3호·제4호 및 제9호의 사업, 2. 제67조제1항제7호·제8호·제10호 및 제11호의 사업 중 금고의 감독과 검사와 관련된 사업과 그 부대사업 등임
 - 전무이사는 제67조에 따른 중앙회 사업 중 신용공제대표이사와 지도감독이사가 전담하여 처리하는 사업 외의 사업과 관련된 업무를 전담하여 처리하도록 하고 있음
 - 아울러 성과평가를 통해 업무수행에 대한 책임성을 확보하고 이사들의 업무에 대한 전문성 강화를 꾀하는 부분도 있다고 판단됨
- 따라서, 이러한 전문이사들의 세분화 및 평가를 위한 구체적 내용 제시와 함께 평가추진에 대한 내용을 시행령과 규칙에 제시함으로써 보다 기존의 취약한 제도적 근거부분을 강화할 수 있게 될 것임
- 시행령에서는 신용·공제사업의 대표이사 이외에 지도감독 이사와 전무이사의 역할 및 기능에 대한 구체적 사항에 대해 명시할 필요가 있음

- 규칙에 있어서는 시행령에서 제시한 각 이사의 직무 및 역할에 근거한 성과평가를 어떻게 할지에 대한 기준 및 평가 결과에 대한 적용 부분을 명시할 필요가 있을 것임
- 제60조2항 제6호에는 ‘⑤ 회장은 신용공제대표이사, 지도감독이사 및 전문이사에 대하여 매년 성과평가를 하여야 한다.’, ‘⑥ 제5항에 따른 성과평가 방법, 절차 등 필요한 사항은 정관으로 정한다.’ 등의 규정이 있어 이에 대한 근거를 명확히 하고 있음
- 회장의 지위 및 권한 축소를 위한 새마을금고법의 개정이 이루어졌는데 여기에서는 회장의 업무 중 신용공제대표이사, 지도감독이사, 전문이사 등으로 기능 분담을 통해 회장의 업무와 권한에 대한 축소가 이루어졌음
 - 회장을 비상임화 하고, 신용공제대표이사, 지도감독이사, 전문이사 등의 업무를 제외한 중앙회의 업무를 총괄하게 하고 있음. 이것은 농협과 수협이 회장을 비상임으로 하고 있는 것, 그리고 임기를 4년으로 두고 있는 것과 같은 형태로 개선시킨 것을 알 수 있음
 - 따라서 새마을금고에서도 중앙회 회장의 임기를 4년으로 하며, 다만 이사와 달리 한 번의 연임이 가능하도록 하고 있음

제65조① 회장은 중앙회를 대표한다. 다만, 제65조의2제1항에 따라 신용공제대표이사가 대표하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 회장은 제65조의2제1항에 따라 신용공제대표이사가 대표하는 업무를 제외한 중앙회의 업무를 총괄한다. 다만, 제65조의2제2항 또는 제3항에 따라 지도감독이사 또는 전문이사가 담당하여 처리하는 업무에 대하여는 각각 지도감독이사 또는 전문이사에게 위임하여 전결처리하게 하여야 한다.

③ 회장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 임원 중에서 정관으로 정하는 순서에 따라 그 직무를 대행한다.

- 감독이사가 사업부서와 감독부서를 동시에 관장하는 현재의 구조는 개선될 필요
- 감독이사 산하에 사업부서(경영지원부와 사업지원부)와 감사부서(감사부

와 일상검사부)가 병존하는 현재 구조 하에서 두 업무 간 충돌이 발생할 개연성을 배제할 수 없음

- 지역금고의 활동을 촉진하고 지원하는 사업부서와 감시하고 제어하는 검사부서 간 갈등 발생 가능성 상존
- 사업부서와 검사부서 간 충돌이 발생하는 경우 사업부서의 주장이 받아들여져 검사업무가 소홀히 취급되는 경우가 많음
- 은행의 경우에도 영업부서와 위험관리부서의 의견이 충돌하는 경우 실적 압박에 시달리는 최고경영진이 영업부서의 손을 들어 주는 경우를 자주 발견할 수 있음

- 업무 충돌로 인한 검사부실을 방지하기 위하여 사업부서와 검사부서는 별개의 명령체계에 속하도록 조직을 설계하는 것이 바람직함
 - (1안) 감독이사는 사업지원이사 등으로 명칭을 변경하고 경영지원부와 사업지원부를 관장하도록 하고 감사부 및 일상검사부는 감사위원회 산하로 이전
 - (2안) 경영지원부와 사업지원부를 관리이사 또는 신용공제사업 대표이사 산하로 이전하고 감독이사는 감사부와 일상검사부만을 관장

나. 인사추천위원회의 신설

인사추천위원회의 신설과 투명성 강화

- 새마을금고법 본조 제64조의 3에는 인사추천위원회구성과 관련한 법조문 신설을 통해 상근이사 추천을 위한 인사추천위원회를 두도록 하고 있음
 - 상근이사 선임에 있어 투명성과 공정성을 기하기 위하여 인사추천위원회를 구성하고, 독립적으로 운영할 수 있도록 하고 있음

새마을금고법 제64조의3(인사추천위원회) ① 중앙회에 제64조제2항에 따른 상근이사를 추천하기 위한 인사추천위원회를 둔다.

② 중앙회 인사추천위원회 위원은 7명 이상 9명 이하로 하되, 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2014.6.11.]

○ 농협과 수협의 경우 인사추천위원회를 통해 이사장이 아닌 상임 이사를 추천하게 하는 것과 같으며 기존의 새마을금고의 이사회 추천에서 개선된 부분임

- 농협중앙회의 경우 자격 및 구성은, 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명, 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가(공무원은 제외) 중에서 이사회가 위촉하는 3명으로 구성하고 있음
- 또한, 농협협동조합법제125조의 5의 ‘인사추천위원회’의 사례를 보면 사업전담대표이사, 이사, 감사위원, 조합감사위원장 등을 추천하기 위하여 위원회를 두도록 하고 있음

농협협동조합법 제125조의5(인사추천위원회) ① 다음 각 호의 사람을 추천하기 위하여 이사회에 인사추천위원회를 둔다.

1. 제130조제2항에 따라 선출되는 사업전담대표이사등
2. 제130조제4항에 따라 선출되는 이사
3. 제129조제3항에 따라 선출되는 감사위원
4. 제144조제1항에 따라 선출되는 조합감사위원장

② 인사추천위원회는 다음과 같이 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

1. 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명
2. 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가(공무원은 제외한다) 중에서 이사회가 위촉하는 3명

③ 농업인단체는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가 중에서 제1항제2호에 따른 이사 후보자를 인사추천위원회에 추천할 수 있다.

④ 그 밖에 인사추천위원회 구성과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

○ 하지만, 새마을금고법의 제64조의 3(인사추천위원회)에서 추천가능한 사람을 상근이사(신용공제대표이사, 지도감독이사, 전무이사)로 한정하고 있음

- 농협법의 제125조의 5의 ①항의 2에서와 같이 ‘제130조제4항에 따라 선출되는 이사’는 1.2.4에 의한 임원 이외에 126조의 ①항에서 의 ‘이사 30인 이내 및 감사위원’ 및 129조의 ③항의 ‘감사위원은 인사추천위원회가 추천한 자를 대상으로 총회에서 선출한다’와 같이 인사추천위원회에서 추천하도록 하고 있음
- 따라서 현행 인사추천위원회의 기능에 있어 매우 제한적임을 알 수 있고 추천 범위의 확대에 대한 추가적 검토가 필요함

□ 인사추천위원회의 구성·운영방안

- 개정 새마을금고법에 따라 새마을금고 중앙회 인사추천위원회의 위원 구성은 7명 이상 9명 이하로 하되, 구성 및 운영에 필요한 사항을 향후 대통령령으로 규정
- 인사추천위원회가 추천하게 될 ‘신용공제대표이사’, ‘지도감독이사’, ‘전문이사’ 등의 상근직 임원 3명의 선출에 공정성과 전문성 등을 보장하기 위해서 이들을 추천하는 인사추천위원회 구성에 있어 중립성, 객관성, 독립성이 확보되어야 함
 - 인사추천위원회의 위원 구성은 법제64조의3제1항과 제2항에 근거하여 위원회를 구성하며, 특정 이해집단 또는 기관의 추천인사가 위원회의 과반수를 넘지 않도록 하여 외부위원(전문가)을 과반수 이상 되도록 구성함으로써 전문성과 객관성을 확보
 - ※ 위원회 구성을 이사회, 감독기관(행정자치부), 외부 전문가가 각각 1:1:1 비율로 하는 방안
- 인사추천위원회의 위원장은 추천된 위원들의 호선에 의하여 선출하도록 하며, 사안 발생 시에 위원회를 구성 및 소집
- 후보자 심사기준에 대한 내용에는 임원의 능력과 자질, 새마을 금고 전반에 관한 이해와 비전 제시, 조직 관리 능력이나 전략적 사고 능력에 대한 평가, 윤리관 등의 요소를 포함

- 임원후보자는 공개모집을 원칙으로 하며, 후보의 모집 및 조사, 심사 업무의 공정을 기하기 위하여 외부 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하는 것도 고려할 필요가 있음

- 인사추천위원회 구성에서 이사회의 독단이 작용하지 않도록 장치를 강구
 - 인사추천의 공정성을 위하여 위에 제안한 바와 같이 감독기관 추천인사와 외부전문가가 인사추천위원회의 과반을 차지할 수 있도록 조치할 필요
 - 이를 위해서는 외부전문가의 추천을 중앙회장이나 기타 중앙회 이해관계자에 맡겨서는 안 될 것임
 - 외부전문가를 관련 학회의 추천을 받아 인사추천위원으로 임명하는 방안을 검토

다. 감사위원회의 개선

- 중앙회의 감사위원회 독립성 제고
 - 중앙회 감사위원회 독립성을 제고할 필요가 있음
 - 감사위원장을 상근이사급으로 지정하고, 총회에서 선출

신협법의 감사위원회관련 법규 사례

제76조(감사위원회) ① 중앙회는 이사회안에 중앙회의 업무집행 및 회계 등을 감사하기 위한 위원회(이하 "감사위원회"라 한다)를 설치하여야 한다.

②감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성하되, 총 위원의 3분의 2 이상을 전문이사로 구성하여야 한다.

③감사위원회는 그 결의로써 위원회를 대표할 자를 선정하여야 한다.

④감사위원회의 위원의 사임 또는 사망 등의 사유로 감사위원회의 구성이 제2항에 규정된 요건에 합치하지 아니하게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날 이후 최초로 소집되는 총회에서 감사위원회의 구성이 제2항에 규정된 요건에 합치하도록 하여야 한다.

제76조의2(감사위원회의 임무 등) ① 감사위원회는 매 분기마다 1회 이상 감사실시 통보후 중앙회의 업무, 재산상태 및 장부·서류 등을 감사하여야 하며, 분기별 감사보고서는 이사회에, 분기별 감사보고서를 종합한 연차감사보고서는 정기총회 또는 정기대의원회에 각각 제출하여야 한다.

②제26조제2항 내지 제5항·제38조, 상법 제391조의2제2항·제402조·제412조·제412조의2·제413조·제413조의2·제414조, 제447조의3·제447조의4 및 제450조의 규정은 감사위원회에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 제26조제2항 내지 제5항중 "감사"는 "감사위원회의 대표자"로, 상법 제413조의2·제414조·제450조중 "감사"는 "감사위원회의 위원"으로, 그 밖의 조항중 "감사"는 "감사위원회"로 본다.

- 중앙회에 대한 외부감사를 정례화 함으로 암묵적인 내부통제의 강화와 함께 임원의 자기 책임성을 강화하도록 하는 계기를 마련하는 것이 중요할 것임
 - 이것은 기존의 감사 기능의 강화 측면에서 객관성을 확보하는 방안 중 중요한 부분으로 판단되며, 외부 감사를 정례화 하는 것임
 - 감사위원회를 이사회로부터의 독립성을 강화하고, 전문성 담보를 위하여 농협이나 수협처럼 감사위원회를 이사회에서 독립시킴
 - 아울러, 크레디아그리골, 라보뱅크, BVR에서는 감독위원회의 역할을 강화하기 위한 다양한 위원회(감사, 전략, 보상, 인사 등) 운영하고 있는바와 같이, 감사위원회의 역할 강화를 위해 전문위원회를 운영을 검토할 필요가 있으며, 중장기적으로는 인사추천위원회 이외에도 전략위원회, 보상위원회, 위험관리위원회, 지배구조위원회, 소통(커뮤니

- 케이선)위원회 등의 운영의 검토가 필요할 것임
- 이러한 위원회들은 경영이사회와 감사위원회의 분리를 전제하지 않더라도 중앙회의 성과 제고를 위해 필요한 기구들임

감사위원회와 감독기관간 소통채널 구축

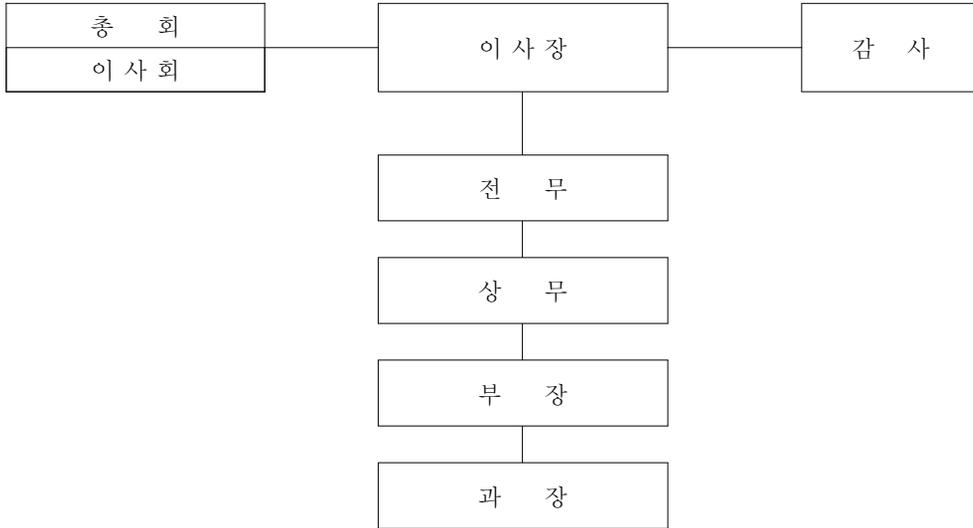
- 감사위원회의 활동이 소기의 성과를 거두기 위해서는 감사위원장과 감독관청인 행정자치부 간 직접적인 의견교환 통로가 상시적으로 열려 있을 필요
- 감사위원회가 문제를 발견하고 이를 이사회에 보고하여 시정을 권고하였음에도 불구하고 시정이 되지 않는 경우 감사위원장으로 하여금 행정안전부에 그 내용을 보고할 의무를 부여함으로써 이사장 및 이사회를 견제하는 체제 구축

2. 지역금고의 지배구조개선 방안

가. 임원의 체제 개선

- 지역금고의 지배구조 개선의 방향은 조합원의 참여 및 선택권을 강화하고, 이사회 전문성을 강화하며, 금고의 규모를 확대하는 등 회원과 조직이라는 큰 틀에서 접근할 수 있을 것임
- 우선, 지역금고의 조직도를 보면 아래와 같음
 - 지역금고는 이사장과 전무, 규모에 따라서는 상무와 부장 및 과장의 직급을 두고 있으며, 실제 금고의 운영은 이들에 의해 운영되고 있음

<그림 3-5> 지역금고의 조직도



□ 조합원(회원)의 참여 확대 및 이사장 선출 방식의 다양화

- 총회 외에 조합원 투표 방식을 도입하여 광역 단위로 조합 선택권을 부여하도록 하고, 비례투표를 도입함
 - 농협의 경우처럼 조직변경, 이사장 선출, 임원 해임, 합병의 경우에 총회를 갈음하는 조합원 투표를 도입하도록 하는 것임
 - 일반 조합원의 참여가 쉽지 않은 상황에서 총회 선출 방식은 이해관계를 가진 적극적 참여자들에 의해 왜곡될 가능성이 높음
 - 농협과 수협처럼 금고의 규모나 특성에 따라 총회 선출, 조합원 투표, 이사회 호선 등의 방식을 선택적으로 도입하여 조합원 참여를 활성화하고 선거 비용을 절약하도록 함
- 기존의 이사장 중심의 책임 경영체제는 분산된 의결권 구조와 더불어 경영 전문성 및 효율성을 저해하는 요소로 작용하기 때문에(이재연·이시연, 2013), 조합원들이 경영을 감시할 수 있는 유인책 마련이 중요하며, 조합 경영이 이사장 중심으로 이루어지는 것을 최소화해야 할 것임

조합원의 임원과 실무책임자 감시체계 구축

- 조합원에 대한 교육 강화와 유인 제공 등을 통하여 조합원이 임원과 실무책임자를 감시하는 체제를 구축하는 것이 가장 효과적인 지배구조 개선 방안임
- 조합원에 대한 교육 강화를 통하여 조합원의 주인의식 함양과 그에 바탕한 적극적인 조합운영 참여가 이루어지는 경우 조합 임직원에 대한 견제가 자연스럽게 이루어 질 것임
- 조합원 교육실적을 지역금고에 대한 경영평가에 반영하고 교육에 성실하게 참여한 조합원에 대해서는 여신 및 수신 금리 우대 등의 실질적인 경제적 혜택을 부여하는 방안 검토

나. 전문성 강화

이사회 전문성 강화를 위한 사외이사제도 도입

- 새마을금고는 이사회를 설치하도록 규정하고 있으나, 그 기능과 역할은 일반 주식회사나 은행의 이사회에 비해 취약하다고 볼 수 있으며, 사외이사를 도입함으로써 전문성을 강화할 필요가 있음.
 - 각각의 지역금고의 특성이 있기 때문에 일괄된 해결책을 찾기에는 한계가 있음. 따라서 각각의 지역금고의 특성에 대한 정밀 점검이 필요하며, 이를 충분히 검토 한 후 반영이 필요
 - 은행, 주식회사 등의 경우 이사회는 경영진으로부터 독립된 사외이사를 포함하도록 하고 있고, 주요 이사회 의결사항의 처리 외에 경영진의 의사결정이 주주의 이익을 극대화하는 결정인지 모니터링하는 역할을 수행
- 하지만, 새마을금고의 이사회는 사내이사(inside directors)로만 구성되어, 은행 및 주식회사 등의 이사회와는 성격이 크게 다르며, 이사회 이해관계자 가치 극대화를 위한 경영감시기능은 부재한 것으로 볼 수 있다는

지적이 있음(이재연·이시연, 2013)

- 따라서 새마을 금고의 이사회는 감독이사회로서의 기능은 없고, 경영 및 집행 이사회로서의 기능만 존재한다고 볼 수 있음
- 사외이사 도입은 전문성 강화를 위해 일반적으로 검토되는 부분임
- 농협의 경우처럼 자산이 일정규모(농협의 경우 1,500억원) 이상인 경우 사외이사 도입을 의무화하고 있음

□ 자문위원회 도입을 통한 전문성 확보

- 운영진의 전문성 강화를 위해 수시로 자문을 받을 수 있도록 자문위원회를 구성하여 가동하도록 하며, 자문위원회 구성에 있어서는 지역의 금융협동조합에 대한 식견이 높은 전문가들로 구성될 수 있도록 검토가 필요할 것임(한국생산성본부, 2011)
 - 농협이나 산림조합처럼 ‘운영평가자문회의’ 등을 운영할 필요가 있음

산림조합법34조(운영평가자문회의의 구성·운영) ① 조합은 조합의 건전한 발전을 도모하기 위하여 조합원 및 외부전문가 15명 이내로 운영평가자문회의를 구성·운영할 수 있다.
 ② 제1항에 따라 운영되는 운영평가자문회의는 조합의 운영상황을 평가하고 그 개선사항을 조합장에게 건의할 수 있다.
 ③ 조합장은 운영평가자문회의의 건의사항을 이사회 및 총회에 보고하고, 조합 운영에 적극 반영하여야 한다.

□ 사외이사 및 자문위원회의 제한적 도입 검토

- 사외이사 및 자문위원회 등은 취지는 좋지만 규모가 영세한 금고에서는 도입하기 힘든 이상적인 방안임
- 따라서 일정 규모 이상의 금고에 대하여 제한적으로 사외이사 및 자문위원회를 요구하는 방안을 검토
- 영세한 규모의 금고에 대해서는 이사장 및 실무 책임자 또는 이사회 구성원에 대하여 중앙회가 실시하는 협동조합교육에 의무적으로 참여하도록 함으로써 이들을 견제하는 방안 검토

다. 운영의 효율화

- 지역금고의 인사추천위원회 도입을 통한 객관성 확보
 - 중앙회처럼 인사추천위원회를 도입하여 투명성과 객관성을 확보할 수 있도록 조치가 필요함
 - 인사추천위원회는 중앙회에서 이번 법개정을 통해 도입되기 때문에 지역 금고에서도 위원회 구성을 통해 상임이사를 추천함으로써 객관성과 투명성 확보를 위한 개선이 필요할 것임

- 금고의 상근임원 배치기준 강화와 이사장의 비상임화
 - 비용을 절감하고, 경영의 효율성을 증진시키기 위해 상근 임원배치 기준을 강화할 필요가 있으며, 일정 규모 이상이 되면 이사장을 비상임화, 사업전담 이사 도입 등이 필요
 - 상근 임원 배치 시 해당금고의 자산 기준을 높이고, 재무구조(경영상태) 평가결과와 연계하는 방안 검토
 - 농협의 경우처럼 자산이 일정 규모(농협의 경우 2,500억원) 이상인 경우 이사장을 비상임화하고 사업전담 대표이사 도입
 - 상근 임원은 금고 업무에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로 하는 등 그 구체적 내용을 시행령 제8조에 자격 요건을 명시하고 있으나 이 중, 2호의 ‘금융관련 국가기관·연구기관·교육기관에서 공무원이나 상근직으로 10년 이상 근무한 경력이 있는 자’를 ‘금융관련 국가기관·지방자치단체·연구기관·정부투자기관·교육기관에서 공무원이나 상근직으로 10년 이상 근무한 경력이 있는 자(예)’로 수정하여 보다 폭넓은 분야에서 전문가 채용이 가능하도록 문호를 개방하는 방향으로 검토가 필요함

- 지역금고 간 합병 활성화와 금고의 광역화
 - 금융환경 변화에 빠른 대처를 위한 조합 간 합병 검토 필요한 시기임

- 해외 협동조합은행은 금융환경 변화와 금융 소비자 니즈의 다변화에 따라 일반 상업은행과의 경쟁이 점차 심화되었으며, 이에 대처하여 효율화, 규모의 경제 달성 등을 이유로 과감한 조합 합병을 이루어냈음
 - 앞서 제안한 바와 같이 총회 의결의 특례로 조합원 투표를 도입하여 합병 의사결정과정을 촉진
 - 중앙회의 경우 총회 및 대의원회에서 의결권을 조합원 수에 비례하여 부여함으로써 합병 유인 약화를 방지, 합병 권고 권한을 중앙회장 1인에서 중앙회 이사회로 이관
 - 부실금고 구조조정을 위한 계약이전결정제도가 도입(2011.9.)되어 있기 때문에 경영 및 재산상태가 건전하지 못하여 공익을 해할 우려가 있는 부실금고에 대한 구조조정을 위하여 계약이전결정제도를 적극 활용할 필요가 있음
 - 또한, 농협이나 수협의 경우 각각 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」, 「수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률」에 의거 부실조합에 대한 구조조정을 추진하고 있으나, 새마을금고의 경우에는 현행 법률에 의해서는 구조조정을 추진하는데 한계점 즉, 부실금고의 구조조정을 강제할 수단이 미비함
- 현 제도 상 지역금고의 광역화 및 금고 선택의 광역단위로의 확대 여지 및 가능성은 크나 이에 대한 활성화가 미비, 이에 대한 활성화 필요
- 크레디 아그리폴의 경우처럼 단위 금고는 금융 사업을 하지 않고, 광역 금고의 소매금융 네트워크 역할을 하도록 함
 - 광역의 범위는 시·도 단위, 특별·광역시를 포함한 도 단위, 광역경제권 단위 중에서 적절하게 선택하도록 함
 - 상호저축은행의 경우 본점이 소재한 광역지방자치단체를 영업구역으로 하고 있음
 - 단, 이러한 범위 확대에 있어서는 무분별한 업무구역 확대로 인해 회원과 금고 간, 회원 간, 금고 간의 갈등과 혼란 초래 가능성이 있어 이에 대한 고려는 필요함

- 금고의 지나친 자산 확대를 제어할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요
 - 예대비율이 일정수준 이하인 금고에 대해서는 중앙회가 여유자금 운용을 거부하고 경영평가 및 감독 상의 불이익을 부과할 수 있도록 하는 장치 마련
 - 비조합원 대상 여수신이 일정 비율을 넘어서지 못하도록 통제하는 방안 추진
 - 조합원과 비조합원에 대한 여수신 상의 차별을 명시적으로 도입함으로써 비조합원을 대상으로 무분별하게 자산 확대를 추구하려는 유인을 차단

라. 책임성 강화

- 지역금고 이사장의 책임성 강화 방안
 - 현행 지역금고의 이사장 및 전무 체제의 책임성 약화 문제를 개선하기 위해서 지역금고 이사장에 대한 문책(경고)의 실효성을 제고할 필요가 있을 것임
 - 현재 새마을금고중앙회 검사규정을 근거로 금고 이사장에 대해 문책성 경고 조치를 하고 있으나 실효성이 없기 때문에 이사장의 책임성을 강화하는 측면에서 문책성 경고의 강화가 필요할 것임
 - 아울러 중앙회에 부실금고에 대한 청산명령권을 부여하는 등의 특단의 조치도 함께 고려할 필요가 있을 것임
 - 이를 위해 경고 및 이에 따른 책임에 대한 구체적 내용을 담을 수 있도록 하는 등, 규정 문구의 정치화 및 구체성을 제고할 필요가 있음
- 지역금고의 지배구조 개선을 위해서는 이사장의 무급화 방안 검토 필요
 - 이사장과 임원의 무급봉사는 협동조합운동의 기본정신 중 핵심적 사항임
 - 임원의 유급화는 국제협동조합연맹이 제시한 협동조합의 기본정신에 정면으로 위배되는 것임

- 이사장의 유급화로 인하여 이사장직을 둘러싼 선거과열로 조합원 간 반목과 불신의 원인이 되기도 함
- 내부통제 강화와 책임자의 독립적 직무수행을 통한 리스크 지배구조의 개선
 - 내부통제 책임자는 별도로 독립적인 위치에서 직무 수행이 필요하며 이를 위한 체제 구축이 필요함
 - 상임(내부)감사제도의 경우 중앙회에 대해서만 적용되며 개별금고의 경우에는 적용되지 않음에 따라 내부통제 기능이 취약해지기 쉽다고 볼 수 있음
 - 은행 등 금융회사들은 이사회 내 감사위원회를 두도록 하고, 금융이용자를 보호하기 위한 기본적인 절차와 기준인 내부통제기준을 정하도록 규정되어 있음
 - 금고 이사장, 전무 등의 통제를 받지 않고 독립적으로 업무를 수행하면서 금고 감사의 통제를 받도록 함
 - 이는 중앙회와의 관계를 유기적으로 유지할 필요가 있으며, 중앙회 차원에서 내부통제 기준을 마련하고, 일정 규모 이상의 조합의 경우 위험관리 기능의 독립성 확보를 위한 위험관리 기준 및 위험관리 조직에 대한 규정을 마련할 필요가 있음
 - 전문성을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 경우에 따라서는 일부 외부 감사 기능을 겸할 수 있도록 탄력적 운용도 가능할 것임
 - 이사회 독립성이 강화된다는 전제하에 이사회 위험관리 기능도 강화할 필요가 있음
- 지역금고에 대한 감사기능 활성화
 - 경영과 감독의 효율성을 제고하기 위해 라보뱅크의 경우처럼 경영이사회

와 감사위원회로 분리하여 독립적으로 운영하며, 중앙회에 대한 정기 감사보고 및 중앙회 감사기능을 지역금고에 추가할 필요

- 단, 모든 금고에서 감사위원회 도입은 무리가 있을 것이며 금고의 영세성을 감안할 때 일부 대형 금고에서 우선적으로 도입 여부를 신중히 검토

○ 일본의 농림중앙금고의 경우에 있어서도 감사위원회를 두고 있으며, 감사들은 대의원회에서 선출되고 감독위원회와 이사회에서 결정된 감사 업무를 수행하며, 감독위원회와 이사회 구성원의 활동에 대해 전반적인 감독을 하고 있음

○ 현재 감사는 3명이하로 구성하고 있는데 감사의 중앙회에 회계감사 및 분기별, 연차별 보고서의 내실화 및 제출 의무 강화

- 수협외의 경우에도, 지구별 수협의 재산과 업무 집행 상황을 감사하여 총회에 보고하도록 하고 있는데 전문적인 회계감사가 필요한 경우에는 중앙회에 회계감사를 의뢰할 수 있도록 하고 있음

- 신협은 분기마다 1회 이상 감사실시 통보 후 조합의 업무, 재산상태 및 장부서류 등을 감사하도록 하고 있으며, 분기별 감사보고서는 이사회에, 분기별 감사보고서를 종합한 연차보고서는 정기총회에 각각 제출하도록 되어 있음

제4장

새마을금고에 대한 감독기능 강화

제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화

제2절 새마을금고의 관리감독체계 실태

제3절 관리감독의 강화방안

제4장

새마을금고에 대한 감독기능 강화

제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화

1. 대내적 환경변화

□ 금융기관의 대형화와 금융산업 내 은행비중 증가

- 외환위기 이후 금융산업의 구조조정이 진행되면서 금융산업에서 은행이 차지하는 비중이 크게 증가
 - 경쟁력을 강화하기 위한 인수합병이 활발히 진행되면서 은행의 대형화가 진전되었고 각종 제도변화로 은행의 업무영역이 크게 확대되었기 때문이며, 고객입장에서는 금융환경의 불확실성이 커져 위험이 낮은 금융상품에 대한 투자자들의 수요가 증가한 것에 기인
 - 외환위기 이후 초기에는 금융기관이 부실화로 인한 구조조정을 목적으로 인수·합병이 이루어졌으나 최근에 들어서는 전략적으로 금융시장에서 경쟁적 우위를 차지하기 위해서 인수·합병이 이루어지고 있는 추세
- 그 결과 새마을금고를 포함한 서민금융기관의 위상과 역할이 매우 축소되어 금융기관 총자산에서 차지하는 서민금융기관의 비중이 선진국에 비해 매우 낮음(조영삼, 2009: 25-26)

□ 금융기관의 업무의 겸업화 및 상품·서비스의 복합화

- 금융기관 간 경쟁의 가속화로 이종 금융회사 간 통합에 의한 겸업화 등을 통해 환경변화에 적극적으로 대응
 - 소비자의 one-stop shopping에 대한 수요증대에 부응하기 위해 여러

금융업을 서비스하는 점업화가 금융시장에서 주요한 변화중 하나임

- 구조조정 및 금융권의 재편으로 인해 수익성 있는 상품도입이라는 금융기관의 욕구와 고객의 신용, 라이프스타일, 이용목적 등에 따라서 세분된 고객욕구가 맞물려 다양한 금융상품이 등장
 - 인터넷뱅킹과 더불어 휴대전화를 중심으로 한 모바일뱅킹이 최근 금융서비스 채널의 한 축으로 부각
- 이에 비하면 새마을금고 등 상호금융기관들은 여신운용에 대한 갖가지 규제로 인하여 기능이 축소되어 서민금융시장에서 조차 경쟁력이 취약

서민금융에 대한 금융시장의 요구 증대

- IMF 이후 서민 대상의 신용대출시장에서 초과수요가 커지면서 대부시장 확대, 서민의 금융비용 부담 증가 등 부작용이 파생
- 담보위주의 여신관행은 개별 금융회사의 이윤극대화에는 부합하나 금융시장 전체적으로는 10%~금리상한 사이의 신용대출시장에 공백이 발생하고 금융시장의 불완전성이 확대되는 시장실패를 초래(정찬우, 2010: 4)
- 외환위기 이후 은행뿐만 아니라 저축은행, 상호금융회사 등 서민금융회사에서도 담보대출 위주로 여신이 이루어지고 있어 서민금융 공급 위축의 원인으로 작용
- 서민의 금융소외현상 완화, 금융비용부담 경감, 시장실패 보완을 위해서는 서민금융시장의 초과수요를 보완할 수 있는 서민금융기관의 활성화가 절실한 실정

상호금융기관에 대한 건전성 확보 요구 증대

- 부실저축은행이 사회적 문제로 부각되었으며, PF(Project Financing) 대출, 경영진의 도덕적 해이, 방만한 운영, 감독의 부실 등 다양한 원인이 작용

- 최근에도 금융권의 사고가 빈번하고 있으며 새마을금고의 경우 2008년 1월부터 2012년 6월 30일 까지 임직원의 불법행위로 인한 금융사고는 총 18건으로 피해액은 448억 7천2백만원으로 집계(안전행정부 국회제출자료, 2012)
- 따라서 향후 금융리스크가 상대적으로 큰 예금수취 비은행금융회사(저축은행, 상호금융회사)에 대한 건전성 강화와 도덕적 해이를 방지하는 강도 높은 조치가 요구되는 상황임

2. 대외적 환경변화

금융자유화의 가속화

- 1980년대를 기점으로 미국, 유럽, 일본 등 선진국들을 중심으로 금융자유화가 일관되게 진행⁸⁾
 - 신자유주의의 도입에 따라 국제간 자금교류가 자유화되고, 금융기관 업무의 국제화, 국내외 금융회사들의 상호 진출, 국내외 간의 금융 및 자본 거래의 자유화, 자국 통화의 교환성 부여 등이 추진
- 금융자유화에 따라 금융시장에서 경쟁이 격화됨으로써 예대마진이 축소되고 수익성이 감소되는 한편, 금융기관의 대형화로 부실화를 유발

세계적 금융불안 지속

- '09년 이후 글로벌 금융위기에 이어 유럽의 재정위기가 겹치면서 세계적으로 금융불안의 위험이 여전히 지속
- 금융불안은 직접적으로는 국제금융시장에 신용경색을 불러올 뿐 아니라

8) “금융자유화”란 자국의 금융시스템의 안정화를 도모하고 새로운 질서를 유지시키기 위해 실시했던 금리규제, 자금이동규제, 외국 금융기관 진출규제, 금융기관의 업무영역규제 등을 대폭 완화하는 경향을 의미한다.

국제간 그리고 세부 금융시장 간에 빠르게 전이(spillover)되고 실물경제 위축으로 이어져 총체적인 경제위기를 야기

국제적 금융건전성에 대한 규제 강화

- 금융자유화의 부작용에 대한 반작용으로 최근 국제적으로 금융회사에 대한 규제가 강화되는 경향을 보여 건전성 규제의 강화에 따라 금융기관들이 자금을 보수적으로 운용하면서 신용경색이 우려
- 이미 '08년 1월부터 바젤Ⅱ가 시행되었고, G-20 Seoul Summit('10.11월) 개최 결과, 바젤Ⅲ협약이 확정되어('10.12.17), 2013~2019년 까지 도입됨으로써 금융기관에 대한 건전성 감독기준은 더욱 강화될 전망⁹⁾
- 중소기업이나 소상공인들은 국제협약의 적용에서 상대적으로 자유로운 지역금융기관들을 활용할 것이기 때문에 금융접근성이 축소되지 않도록 새마을금고 등 상호금융을 시장친화적 경쟁을 유도하면서 건전하게 육성

제2절 새마을금고의 관리감독체계 실태

1. 새마을금고의 감독제도 및 실태

관리·감독 배경

- 새마을금고는 협동조합의 원리에 따라 회원을 중심으로 자율적 운영이 원칙이지만 신용사업(금융사업)을 주 업무로 수행하고 있기 때문에 운영의 건전성 확보 차원에서 법에 따라 관리감독을 적용
- '83년 「새마을금고법」을 제정하면서 제4장(감독)에 관리·감독체계를 구

9) 2013년 12월부터 적용하고 있다.

체적으로 별도 규정

- 금고 및 중앙회는 「새마을금고법」 제74조(감독 등) 1항에 근거하여 주무부장관인 행자부장관이 감독
- 다만 신용사업과 공제사업에 대해서는 행자부장관이 금융위원회와 협의하여 감독
- 행자부장관은 감독상 필요하다고 인정되면 중앙회에 대해 업무 및 재산상황에 관한 보고서를 제출하도록 명하거나 금융감독원장에게 중앙회를 검사하도록 요청할 수 있음

□ 관리·감독 체계의 개요

○ 새마을금고에 대한 감독은 ①행정기관에 의한 감독과 ②외부감사, ③금고 내부의 자율적 지도감독으로 구분

① 행정기관에 의한 감독

- 행자부장관과 권한을 위임받은 시도지사에 의한 감독이며 시도지사의 감독은 지방자치법에 근거, 시장·군수·구청장에게 재위임, 실질적으로는 시장·군수·구청장이 감독기능을 집행
- 행자부장관은 금고의 의결사항이 위법부당한 경우 시정 등 감독상 필요한 명령을 발동
- 법 제77조의 경영건전성 기준을 위반한 금고로 중앙회의 요청이 있는 경우 “경영개선명령”을 발할 수 있음

<표 4-1> 새마을금고 감독기준

구분	기준	조치내용
경영개선명령	1. 총자산대비 순자본비율이 마이너스 100분의 15 미만인 경우 2. 경영개선요구(중앙회의)를 받고 영개선계획을 제출하지 아니함으로써 경영건전성 유지가 어렵다고 판단되는 경우	1. 업무의 일부 또는 전부의 정지 2. 채무변제행위의 금지 3. 경영개선요구 조치사항

② 외부감사

- 중앙회는 연 1회 이상 감사인¹⁰⁾의 감사를 받으며 그 결과를 주무부장관에 보고
- 행자부장관은 감독 및 경영공시와 관련하여 필요한 경우 금고에 대해서도 감사인 감사를 명할 수 있음

③ 금고 내부의 자율적 감독

- 중앙회의 지역 금고에 대한 감독과 금고 자체의 감사에 의한 감독이 해당
- 중앙회의 감독기능은 사후 치유 보다는 금고의 경영안정과 금융사고 예방을 위한 사전지도의 성격
- 새마을금고는 금고의 재산과 업무집행 상황에 대해 자체적으로 감사를 실시

○ 새마을금고에 대한 감독은 성격에 따라 ①사전 예방적 감독과 사후관리적 감독으로 분류할 수 있음

- 사전예방적 감독 : 금고나 중앙회의 업무집행에 있어 위법부당한 행위가 발생하지 않도록 하는 사전적 기능으로 보고, 검사, 인가, 승인 등이 해당
- 사후관리적 감독 : 이미 발생한 위법부당한 행위에 대해 취소·시정·개선을 통해 재발방지가 목적이며 시정명령, 업무정지·임원개선·직무정지 명령 등이 해당

○ 새마을금고 및 중앙회에 대한 지도·감독 권한은 행자부장관에게 있지만, 금고수가 많아 실제로는 시도지사에게 권한을 위임¹¹⁾

- 그러나 지자체에 위임된 감독은 실질적 감독이라기보다는 인·허가 등 형식적 감독이 주된 업무임¹²⁾

10) 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인을 말한다.

11) 새마을금고법 제78조와 시행령 제51조에 의해 감독권을 시·도지사에게 위임하고 각 시도에서는 이를 시·군·구에 재위임하고 있다.

12) 지역 새마을금고에 지도 점검 시 자치구의 특별한 검사 및 감사의 권한은 규정되어 있지 않으나,

□ 새마을금고 중앙회의 감독 권한

- 새마을금고 중앙회 회장은 법에 따른 명령 또는 정관이 정하는 바에 따라 금고를 지도·감독하며 필요한 규정을 제정하고 지시할 수 있음
 - 회장은 금고에 대해 업무 및 재산 상황에 관한 보고서를 제출하도록 명하거나 소속 직원에게 금고를 검사하게 할 수 있음
- 법 제81조(회원의 검사 청구)에 의해 회원은 소속 금고에 대해 재적 회원 10분의 1 이상의 동의를 받아 검사를 청구할 수 있으며, 이때 행자부장관은 중앙회 회장에게 해당 금고의 검사를 명령
 - 중앙회에 대해서도 재적회원 10분의 1 이상의 동의를 받아 검사를 청구하면, 행자부장관은 금융감독원장에게 중앙회를 검사토록 경영 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련

□ 건전성 유지를 위한 법적 규제

- 시행령 제14조(자금의 차입한도 등)에 의해 자금차입의 대상이 새마을금고 중앙회, 국가, 공공단체 또는 금융기관으로 제한하고 차입 한도를 설정
- 법 제29조(동일인 대출한도)에 의해 동일인에 대한 대출 한도를 설정
- 법 제28조5항에 의해 금고는 상환준비금으로 보유하여야 하며 2분의 1 이상을 중앙회에 예치하도록 규정

새마을금고법 제78조(권한의 위임) 및 동 시행령 제51조에 의해 자치단체의 장은 새마을금고 지도 점검에 필요한 사항과 업무 및 재산상황에 대해 보고서를 제출하도록 명령할 수 있다.

<표 4-2> 「새마을금고법」에 명시된 기관별 감독 사항

구 분	내 용
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금고의 설립(제7조) ■ 금고 감독 및 위법·부당의결 사항에 대한 감독상 필요한 명령(제74조 3항) ■ 회원보호를 필요로 하는 금고에 대한 외부감사 수감 명령권(제76조 3항) ■ 금고 경영건전성에 대한 감독기준 제정 및 시행(제77조 1항) ■ 금고에 대한 경영지도를 중앙회 회장에게 위탁(제80조 1항) ■ 부실금고에 대한 계약이전 결정(제80조의2)
새마을금고 중앙회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금고 지도·감독과 이에 필요한 규정의 제정과 지시(제79조 1항) ■ 업무 및 재산상황 관련 보고서 제출 명령(제79조 2항) ■ 금고에 대한 검사(제79조 2항) ■ 법과 법에 의한 명령 또는 정관 위반 시 시정명령(제79조 3항) ■ 업무정지, 임원의 개선 또는 직무정지 명령(제79조 4항) ■ 금고 경영개선 요구·합병 권고 등 조치 요구(제61조 6항) ■ 행정자치부 감독업무 위탁 수행(제78조, 제79조 1항)
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정자치부장관의 위임사항(제78조, 시행령 제51조) <ul style="list-style-type: none"> - 법 제7조 1항, 제37조 3항 및 제82조에 따른 금고의 설립인가·합병인가 및 설립인가의 취소 - 법 제12조 5항에 따른 금고의 정관변경의 인가 - 법 제74조 1항에 따른 금고에 대한 감독권 - 법 제74조 3항 후단에 따른 금고에 대한 명령 - 법 제83조에 따른 청문(법 제82조와 관련된 청문에 한정)

상호금융기관의 관리·감독체계 비교

- 새마을금고는 지역밀착형 서민금융기관의 특성 때문에 과거 새마을운동을 주도했던 행자부가 감독업무를 담당하는 대신 신용사업에 대해서는 금융위와 협의·감독하는 독특한 시스템을 유지
- 금융위원회는 신탁의 경우 모든 사업을 감독할 수 있고, 농협·수협·산림조합에 대해서는 신용사업의 건전성 감독에 한해서만 감독이 가능한 반면, 새마을금고에 대하여는 직접 감독 및 검사권이 없음
 - 상호금융기관은 유사한 금융서비스의 성격을 갖고 있으나 서로 다른

개별법의 적용을 받고 있어 신탁은 금융위원회, 새마을금고는 행정자치부, 농협과 수협은 농림수산식품부, 산림조합은 산림청에서 포괄적인 감독권을 행사

<표 4-3> 상호금융기관의 감독기관

구 분	주 무 부 처			중간감독기구	근거법
	경제사업	신용사업	공제사업		
새마을금고	행정자치부장관	행정자치부장관이 금융위원회와 협의		새마을금고 중앙회	새마을금고법
농업협동조합	농림수산식품부장관	금융위원회 (건전성 감독에 한정)	농림수산식품부장관	농업협동조합 중앙회	농업협동조합법
수산업협동조합				수산업협동조합 중앙회	수산업협동조합법
산림조합	산림청장		산림청장	산림조합 중앙회	산림조합법
신용협동조합	금융위원회			신용협동조합 중앙회	신용협동조합법

자료: 근거법 관련조항

2. 감독체계의 문제점

감독기관의 건전성 감독 미흡

- 금융위원회에 의한 감독권의 부재로 다른 상호금융기관과 동일하게 진행되는 전문적인 감독업무에서 제외
- 행자부장관의 요청에 따른 금융감독원 검사의 경우, 금고 일부만을 대상으로 실시하고 있어 체계적이고 지속적인 건전성 감독이 미흡

지자체 및 중앙회의 지도·감독 기능 미약

- 행자부장관에게 감독권을 위임받은 시·도지사는 실질적으로 이를 다시

시·군·구에 재위임하고 있으나, 기초지자체의 금고에 대한 검사 및 감사 권한은 실질적으로 법령에 규정되어 있지 않으며 감독의 내용도 인허가 등 형식적 감독에 그침

- 중앙회는 법에 의해 명령 또는 정관에 따라 금고를 지도·감독하며 검사할 수 있지만, 1998년 이후 지역금고 이사장이 중앙회장에 취임하면서 지도 및 감독 기능이 약화되는 경향을 보임

□ 건전성 확보를 위한 외부통제의 취약

- 상호금융기관은 협동조합의 특성상 주식회사나 일반금융기관과 같은 시장의 규율을 적용하기 어려움
 - 예 : 주식시장에 의한 감시, 대주주에 의한 경영감시, 제3자에 의한 경영권 매수 등
- 다만 금융은 상당한 전문성을 요구하는 분야이기 때문에 조합원 중에서 선출되는 금고 이사장이 중앙회의 장이 되는 경우 객관적 감사가 미흡할 수 있으며 지역금고의 수가 많아 감독기관이 감독권을 위임·위탁할 수밖에 없어 충실하고 엄격한 관리감독에 한계

제3절 관리감독의 강화방안

1. 현행 감독체제 유지

가. 새마을금고의 차별적 특성

- 지역사회를 중심으로 강한 지역밀착성
 - 새마을금고 등 신용협동기구는 경제개발과정에서 상호부조, 저축증대, 소득증대, 고리대금으로부터의 주민보호 등 지역금융에 커다란 기여(이종욱, 2007: 8)
 - 새마을금고는 제도적으로 업무범위가 특정지역에 한정되어 있고 지역밀착성이 매우 강한 지역금융기관임
 - 새마을금고와 같은 신용협동기구는 규모와 인력이 작아 출자한 주민이 대출을 받는 지역밀착형 영업구조로만 생존이 가능
 - 새마을금고 직원이 평가한 SWOT에서도 보면 새마을금고의 강점과 기회를 인간적 친밀감과 지역밀착형 경영시스템으로 인식

<표 4-4> 새마을금고 직원의 SWOT분석

구분	강점	약점	위협	기회
총괄	인간적 유대친밀감	인적관리시스템(전문인력부족)	금융환경변화와 소매금융시장공략 및 대형화	금융권 구조조정으로 인한 서민금융 시장 활동 확대
1-3급	인간적 유대친밀감	상품의 다양성부족(경쟁력 신상품 개발미흡)	회원욕구의 다양화	지역을 기반으로 한 지역금융의 기회선점
4-5급	지역밀착경영 시스템	인적관리시스템(전문인력 부족)	금융환경변화와 소매금융시장공략 및 대형화	금융권 구조조정으로 인한 서민금융 시장의 확대
6급 이하	지역밀착경영 시스템	IT인프라 구축 미흡	금융환경변화와 소매금융시장공략 및 대형화	금융권 구조조정으로 인한 서민금융 시장의 확대

자료 : 새마을금고연합회 내부자료(2010)

□ 서민과 소상공인을 위한 서민금융기관

- 서민금융기관이란 은행이 장악하고 있는 우량등급 여신시장의 한계시장을 기반으로 하는 틈새금융기관을 의미
 - 금융 측면에서는 서민이란 자신의 신용으로 제도권 금융기관으로부터 정상적인 대출을 받지 못하는 금융소외자로 정의하고 있음
 - 관행상 국내에서는 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고의 4대 업권을 서민금융기관으로 분류¹³⁾
- 경기양극화 현상으로 서민들의 경제력이 악화되면서 경제력 회복을 위한 금융수요가 커지고 있어 서민금융기관의 역할이 절실하게 요구됨(정찬우, 2010: 5-8)
- 서민금융기관은 특정 지역의 업무와 관련하여 오랜 경험과 정보를 축적하고 있어 이를 바탕으로 세분화된 틈새시장에서 대고객 서비스 제공 등 고유의 업무영역을 확보할 수 있음(조영삼, 2009: 24-25)
 - 중소기업, 영세상공인, 서민가계 등의 금융수요 확대와 다양화에 대응함으로써 금융시장의 완전성(completeness)을 보완하고 전체 금융산업의 효율성을 제고
 - 정보의 불확실성과 비대칭성 때문에 신용평가가 어려워 대형 금융기관들이 취급하기 꺼려하는 지역사회의 중소기업, 소상공인, 서민층 등에게 오랜 거래를 통한 낮은 위험부담으로 신속하게 자금을 공급

□ 상부상조의 협동조합형 금융기관

- 새마을금고는 회원을 기초로 설립·운영되는 협동조합기관의 성격을 가짐
 - 현행 새마을금고법은 금고와 중앙회가 협동조합기관임을 명시적으로 밝히고 있지 않지만 여러 가지 정황적 근거로 유추할 때 협동조합임이 분명(백승주, 2008)¹⁴⁾

13) 이 경우 서민금융시장은 서민금융기관 뿐만 아니라 등록대부업 및 불법 사금융, 일부 여신전문회사 뿐 아니라, 은행도 일부 경쟁에 참여하는 시장을 의미한다.

- 협동조합의 3대 원칙(조합원 이익증진 원칙, 동질성 원칙, 민주주의 원칙)은 오늘날 까지 이어지는 기본 원칙임(백승주, 2008 : 3)
 - 인적 결합체인 비영리 사단법인의 성격을 가지기 때문에 회원의 출자 좌수와 관련 없이 평등한 의결권과 선거권을 가짐(주식회사인 은행의 주주와 차이)¹⁵⁾
- 새마을금고는 회원이 예금자인 동시에 대출자인 상호부조적 환원금융을 취급하는 협동조합형 금융기관임
- 협동조합의 원칙에 따라 대출 이자는 채무자 입장 본위로 가능하면 저렴해야 하며 예금자 입장에서도 시장금리 보다 너무 높지 않은 이른바 저수익 - 고효율로 운영
 - 새마을금고의 설치목적상 원칙적으로 회원으로부터 예탁금과 적금을 수납하고 회원을 대상으로 자금을 대출(새마을금고법 제28조1호)¹⁶⁾
- 즉 새마을금고의 탄생배경과 성장과정에서 보듯이 조합원인 지역사회 내 회원 간의 상부상조를 통한 이익증대가 본연의 목적임
- 금융상 제약으로 인한 운영의 취약
- 새마을금고는 주로 단순 예대업무에 치중하는 등 금융상 제약을 많이 받고 있어 영업상 취약
- 기본적으로 수익을 창출하는 영업이 예대업무 중심으로 운영되고 있어 ‘12년 말 현재 자금조달의 87.9%를 예수금으로 충당하고 있으며, 조달된 자금의 54.2%를 대출로 운용하는 단순구조이고, 예대율은 61.7%로서 은행, 저축은행 등 여타 예금수취기관에 비해 낮은 편이며

14) 초기의 협동조합이란 고객에 의해 소유되며, 부분적으로 로치데일 원칙(Rochdale principles)을 따르는 경영체로 정의되지만(최경식, 1999: 4), 오늘날 모든 종류의 협동조합에 공통적으로 유효한 정의는 불가능하다(Bateman, Edwards and Levay, 1979: 53-63).

15) 이때 인적 결합은 불특정 다수인이 아니라 ‘업무구역에 주거소를 두거나 생업에 종사하는 사람’ 즉, 서로를 잘 알고 있는 마을, 직장 등 공동체(communitiy) 구성원을 대상으로 하는 특징을 의미한다.

16) 동 법 제30조에서는 제한적으로 비회원에게도 새마을금고 사업의 이용을 허용하고 있다.

서 자금운용의 어려움을 반영

- 여유자금은 대부분 중앙회에 위탁운용하고 있으며 중앙회는 위탁자금을 대부분 채권에 투자하고 운용수익을 사전 약정된 고정금리로 금고에 지급하는데 수익률이 약정금리에 못 미치는 경우 역마진이 발생하여 손실로 작용(정찬우, 2010: 27)

○ 저신용고객 대상의 예대업무 위주로 영업을 하고 있어 글로벌 금융위기와 같은 외부충격이 발생하는 경우 고객의 신용위험이 급격히 상승하고 그 결과 수익성이 훼손되는 양상이 반복

○ 금융시장의 변화로 인해 단순 여·수신 중심의 영업구조로 건전하게 성장할 수 있는 여지가 축소되고 있는 것은 새마을금고에 대한 과도한 규제가 가해지기 때문

- 자금조달, 대출의 규모와 종류, 차입, 여유자금의 운용 등 영업상 규제 뿐 아니라 진입과 퇴출, 지배구조, 건전성 규제 등에 대해서도 여러 규제가 존재
- 새마을금고는 자주적 협동조직이기 때문에 조합원(회원) 중심의 자율적 운영과 중앙회 중심의 자율적 감독이 본질이지만 실제로는 다양한 법적, 행정적 규제가 강화되는 경향

□ 지역사회에 대한 이익환원

○ 새마을금고는 공·사 목적 달성을 위한 협동조합기구인 만큼 사회적 목적 달성을 위한 기업의 사회적 공헌(CSR)에 노력¹⁷⁾

○ 새마을금고는 협동조합이 갖는 사회적 목적의 실현을 위한 타 금융기관이 할 수 없는 차별화된 사회적 서비스를 통해 지역사회에 기여

- 지역경제에 대한 기여도 측면에서는 지역금융의 속성을 갖고 있는 새마을금고 등 신용협동기구가 단연 선도적 역할을 수행해 왔음

17) 이 때 CSR이란 사회적·환경적 고려를 자발적으로 업무에 통합하는 것을 의미하며(EU 집행위원회, 2002), 기업의 장기적 지속가능성을 위해 필요하다.

- 새마을금고는 지역사회 공헌활동으로서 복지투자사업과 복지지원사업 및 사랑의 줌도리운동 등을 지속적으로 실시
 - 새마을금고의 사회공헌활동에도 불구하고 CSR이 본연의 금융업무와 연계성과 타 상호금융기관과의 차별성이 부족하고 홍보가 미흡하여 제대로 성과가 부각되지 못하고 있는 실정(한국생산성본부, 2011: 110)

나. 현행 감독체계의 유지

현행 감독체계의 기본 틀 유지

- 새마을금고에 대한 관리감독은 새마을금고의 특수한 성격을 고려, 은행 전환 이전까지 당분간 현행 관리감독체제를 유지하여 포괄감독은 행자부가 담당하고, 신용사업의 건전성 감독은 행자부가 금감위와 협의하여 시행
 - 서민금융기관으로서 저비용-저수익 구조가 실현될 수 있도록 은행에 적용하는 획일적 감독기준을 지양하고 새마을금고의 특수한 성격에 맞는 현행 감독체제를 유지
 - 전국에 산재해 있는 지역밀착형 금융기관으로서 뿌리를 내리기 위해 서는 행자부-자치단체 중심의 감독체제가 보다 효율적임
- 모든 금융기관에 대한 단일화 된 감독체제의 강요 보다는 서민금융시장의 필요성과 지역밀착형 금융기관의 특수성 등을 고려하여 다원화된 감독체제가 바람직함
 - 서민금융기관의 지역적 분포가 매우 넓고, 수가 많으며, 소규모인 점을 고려하여 금융기관별 특성이 반영된 금융감독체제를 통해 견제와 균형이 작용될 수 있도록 해야 함
 - 즉 금융시장의 특성에 따라 금융기관별 계층구조를 확립하고 각각의 성격에 부합하는 다원화된 관리감독체제를 적용함으로써 서민금융시장에서의 금융기관 간 경쟁과 감독기관 간 평판 경쟁을 유도하는 것이 보다 생산적인 발상임

- 대신 지역경제 성장과 지방서민금융 활성화에 기여하지 못하고 경쟁력이 없는 상호금융기관은 시장을 통해 자연스럽게 퇴출

※ 미국의 금융협동조합 감독체계

- 협동조합의 설립에 자율성을 부여하고 기본원리를 존중하여 기존 금융기관과 다른 감독기관의 설립을 허용하며 다원화된 감독기관간에 정보교류를 활성화하고 감독업무의 견제와 균형을 위한 장치를 마련
- 미국은 연방정부의 FRB, FDIC, OCC, OTS, NCUA와 주정부 등 6개 감독기관이 활동하며 그중 5개 연방금융감독당국은 1977년 협의체인 ISC(Interagency Supervisory Committee)를 설립, 운영해오다 1979년 연방금융기관검사협의회(FFIEC: Federal Financial Institutions Examination Council)로 전환하여 법적기구로 격상
- FFIEC의 역할은 통일되고 일관성있는 규제·감독 방안을 마련하여 금융기관간 차별화에 따른 문제점을 제거하고, 각 금융당국간 감독관련 의견협의 및 정보공유를 통하여 중복검사를 최소화하는 등 검사의 효율화를 도모하는 데 있음
- 미국 금융감독체제의 특징은 다양한 금융기관의 존재와 발전의 특성을 고려한 감독기관의 다원화에 있으며, 감독의 중첩을 허용함으로써 감독기관과 견제와 균형, 정보흐름의 원활화 등을 통해 규제유예, 규제 포획 등의 부작용을 최소화하고 대신, 다원화의 단점을 보완하기 위하여 협의체를 통한 금융당국간 의견교환, 정보공유 등의 원활화를 실현하고 있는 점임(이종욱, 2008; 2009)

□ 현행 감독체제 유지의 논거

○ 새마을금고의 특수성 고려

- 새마을금고는 협동조합형 상호금융기관으로서 금융기관의 경영체제적 특성과 협동조합의 운동체(공동체)적 특성을 공유하고 있으며 공적 이익과 사적 이익을 동시에 추구하는 특수한 성격을 보유
- 은행권과 대부업 사이의 서민금융시장을 담당해야 할 금융기관 중 가장 지역사회와 밀착된 기관이며 저비용-저수익 구조로 운영되어야 할 금융기관으로 영리기관인 은행에 부합하는 기준을 획일적으로 적용하기에는 무리가 있음

○ 상대적으로 건실한 운영

- 금감위가 감독하는 유사 금융기관과는 달리 새마을금고는 공적자금의 지원이 없이 자구계획에 의거, 건실한 성장을 지속해 왔음

- 은행권이나 타 상호금융기관에 비해 금융사고가 적은 편이며 사고금액의 대부분을 보전처리
- 건전성 관련지표의 비교에서도 대출시장의 협소로 예대비율이 낮은 것을 제외하면 고정여신비율이나 연체율 등이 타 상호금융기관에 비해 양호한 편임

○ 지속적 구조조정 추진

- 새마을금고는 영세성을 탈피하고 규모의 경제를 통한 생산성과 효율성 향상 및 전반적인 경쟁력을 강화시키기 위하여 지속적인 구조조정을 실시해 왔음
- '80년 26,863개소였던 금고수는 '85년 4,090개소(△ 22,773개소), '90년 3,245개소(△ 845개소), '95년 2,969개소(△ 276개소), 2000년 1,817개소(△ 1,152개소), 2013년 말 현재 1,402개소(△ 415개소)로 대폭 감소
- 특히 타 금융기관들이 경영건전성 개선이나 구조조정 과정에서 공적자금을 투입한 것에 비해 새마을금고는 공적자금이 전혀 투입되지 않은 채 자율적으로 구조조정을 추진

<표 4-5> 저축기관별 점포수

(단위: 개)

구 분	새마을금고	농 협	수 협	신 협	상호저축은행
2006년	1,580	1,217	86	1,027	249
2007년	1,543	1,193	92	1,007	279
2008년	1,518	1,187	92	994	299
2009년	1,501	1,178	91	982	312
2010년	1,480	1,168	90	962	375
2011년	1,448	1,165	90	955	356
2012년	1,420	1,164	90	950	367
2013년	1,402	1,169	90	942	339

자료: 새마을금고중앙회(2013)

○ 건전성 강화를 위한 꾸준한 제도개선

- 새마을금고에 대한 경영건전성 감독기준은 해양수산부나 금감원이 감독하고 있는 수협이나 신협에 비해 강도 높게 설정되어 있음
- 자율감독기구로서 연합회의 감사기능이 지속적으로 강화되어 왔고 검사원에 대한 교육 강화로 전문성이 크게 확대

※ 새마을금고의 경영건전성 강화를 위한 최근의 조치

- 경영건전성 감독 강화를 위한 기준 도입(새마을금고법 개정, '05.8)
- 새마을금고와 연합회 감독기준 제정(행자부고시 제13호 및 제12호, '05.11.5)
- 행정자치부「새마을금고 혁신방안」추진('07.3.14)
- 새마을금고 선진화 10대 과제의 건전·윤리경영 추진(행안부, '11.2)
- 건전성과 투명성 강화에 필요한 조치의 제도화(새마을금고법 대폭 개정, '11.3.8.)
- 경영건전성 강화를 위한 지배구조 일부 개선(새마을금고법 일부 개정, '14.4)

○ 금감원 감독의 비효율성

- 금융감독원의 은행권을 대상으로 하는 건전성 기준을 협동조합 성격으로 저비용-저수익 구조로 운영되어야 할 새마을금고에 획일적으로 적용하는 것은 불합리
- 금감원의 한정된 고임금 검사인력으로 전국에 산재해 있는 새마을금고를 감사하는 것은 현실적으로 무리가 있으며 비효율적임(이종욱 2007 : 43)
- 금감원의 금융기관 검사는 검사 인력의 부족으로 금고에 대한 전수검사가 아닌 표본검사로 진행되고 있어, 상징적인 의미는 있으나 실제 사고를 발견하는 데는 한계가 있으며 실제 그간의 금감원과의 합동검사에서 사고발견의 사례가 없음

2. 관리감독기능 강화

가. 주무부처(행정자치부)의 관리감독 강화

행자부의 새마을금고에 대한 직접 검사권 명시

- 법 제74조제2항에서는 행자부가 감독상 필요한 경우 중앙회에 업무나 재산 상황에 관한 보고서를 제출하도록 명하거나 금감원에 검사를 요청하도록 규정
 - 현재는 행자부가 중앙회에 대한 검사권을 갖고 있고(법 제74조제2항), 중앙회는 다시 금고에 대한 검사권을 갖는 구조(법 제79조제2항)
- 행자부가 직접 중앙회는 물론 지역금고에 대해서도 직접 검사할 수 있거나 검사를 명할 수 있도록 법규정을 보완하며, 검사와 관련된 개인정보를 열람할 수 있는 권한의 근거를 제도적으로 명문화

행자부의 새마을금고 조직정비

- 감독기관인 행자부의 전문성을 제고하고 관리감독기능을 강화하기 위하여 새마을금고 관리부서를 정식 직제로 편성
 - 행자부의 지역경제과에 TF형태로 구성된 주무부서인 「새마을금고지원단」을 정식 직제로 편성하여 전문성과 책임성을 보완
- 전담부서의 인력을 보강하고 개방형임용제 등 외부충원방식을 활용하여 민간부문으로부터 경제, 금융 등 분야의 전문인력을 충원할 수 있도록 문호를 개방
- 감독부처의 감사 전문성을 제고하기 위하여 상호금융정책협의회의 논의를 거쳐 금감원 등의 전문인력으로 하여금 행자부의 검사 및 회계감사 등에 대한 교육 및 컨설팅을 실시

나. 중앙회의 자율감독기능 강화

□ 중앙회 검사조직의 독립성, 중립성, 전문성 강화

- 중앙회의 자산이 41조원을 넘는데다 중앙회의 기능이 사실상 일반 금융기관과 유사하게 대출을 하고 있어 중앙회의 내부통제시스템에 의한 관리감독의 강화가 요구
 - 감사위원회를 이사회와 회장으로부터 독립된 기구(상근 위원장 1인, 감사위원 4인)로 개편하여 중앙회 검사를 독립적으로 수행
- 중앙회의 지역금고에 대한 검사기능을 강화하기 위하여 단계적으로 검사조직을 독립적으로 개편
 - 단기적으로는 중앙회에 독립적인 감사위원회가 설치되었기 때문에 현재 감독이사가 관리하는 독립제 검사조직을 일정기간 유지하면서 지역금고 감독의 성과를 평가
 - 중장기적으로는 농협과 같은 금고감사위원회를 설치하여 지역금고에 대한 검사를 독립적으로 수행하는 위원회조직의 설치로 전환하는 방안을 검토
- 상시감시 및 검사를 위한 검사인력의 양적·질적 확충
 - 검사인력을 전문성을 갖춘 인력으로 대폭 보강하고 검사에 대한 기본 지식과 의무에 대한 교육을 강화하며 피감조합비율을 타 상호금융기관의 수준으로 제고하여 내부감독을 강화
 - 금감원이 중앙회의 금고에 대한 검사와 관련하여 검사인력 지원, 체크리스트 업무지원, 특별감사 실시 등 자체 검사업무를 지원하도록 상호금융정책협의회를 통하여 협의
 - 검사 사각지대 해소 및 검사의 실효성을 확보하기 위하여 상시감시를 실시하고 검사인력을 단계적으로 확충하며 전문성 강화를 위한 연수를 실시

□ 준법감시자기점검(Compliance Self Check) 시스템 운영

- 임직원의 업무수행 시 지켜야 할 법령, 내부규정, 행동강령 등을 준수하고 있는지 자율적·정기적으로 전산프로그램을 통해 점검함으로써 윤리준법 실천의지를 확인하고 윤리의식을 고취
- 홈페이지에 Pop-Up 화면으로 처리하여 임직원의 접근이 용이하도록 설계하여 매월 일정기간 동안 “준법감시 자기점검” 항목을 개인 스스로 점검
 - 중앙회는 준법감시본부 또는 감사위원회 감사실 등에서 정기 또는 수시로 감독하고 금고는 사무소별 준법감시담당자가 정기 또는 수시 감독
- 행동강령책임관(지역행동강령책임관)을 지정·운영
 - 현재 금고에서 정사(精査)책임자 제도를 운영 중에 있으나, 동일금고 장기재직에 따른 내부견제력이 떨어지고 형식으로 운영되어 실효성이 미흡하기 때문에 금고 정사책임자 제도 개선 등 윤리경영 강화방안이 필요
 - ※ 네덜란드 라보뱅크(RN) - 모든 지역라보뱅크(143개)에 준법감시인 상주, 분기별 정기보고서 및 주요금융사고 조사보고서 모니터링
- 점검 항목
 - 업무 수행 시 관련 법규 및 내부통제 기준을 숙지하고, 정해진 절차와 방법에 따라 직무수행 여부
 - 이용자 및 재산을 보호하기 위하여 선량한 관리자로서의 주의 의무 여부
 - 공정한 직무수행, 부당이득 수수금지 등 임직원 행동강령 이행여부
 - 중앙회 및 고객의 중요 정보 외부유출 여부
 - 직무 관련자 및 임직원간 금품 등의 부당한 이득을 제공받거나 제공한 사실 여부 등

□ 중앙회의 상시감시모니터링 기능 강화

- 전산상시감시모니터링시스템의 지속적 보강

- 내부직원의 예적금·대출 횡령 등 금융사고를 방지하기 위해 거액 또는 반복 입출금 등 특이한 거래를 전산으로 추출·점검하는 시스템을 2010년 10월 구축하였으며, 2013년 7월 시스템의 고도화를 완료
- 향후에도 지속적으로 점검항목을 확대하고 인력을 보강하여 사전 사고예방을 위한 상시적인 금융거래에 대한 전산상시감시체계를 구축
- 부실예방 및 경쟁력 강화를 위한 경영컨설팅을 도입하고 대상 조합을 단계적으로 확대
- 상시감시와 현장검사조직간 상시적인 협의체를 구성·운영하고 검사·감독 정보를 공유

다. 외부 감사 확대 및 실효성 제고

금고 외부감사 의무화

- 일정규모 이상의 지역 새마을금고에 대해 외부회계감사를 단계적으로 의무화
 - 현재는 법 제76조제3항에 따라 행자부장관이 필요하다고 인정하는 시행령 49조의 대상 금고에 대해서 선택적으로 외부감사를 실시
 - 향후에는 외부감사 실시대상금고를 확대하여 총자산 500억원 이상 금고는 2년에 1회 주기로 외부회계감사를 의무적으로 실시함으로써 외부감독을 강화
- 소형금고에 대해 「검토」 실시
 - 외부회계감사의 대상을 일정 규모 이상의 금고로 제한할 경우 외부회계감사를 받지 않는 금고에 대해서는 총회에 감사보고서 제출 시 공인회계사의 검토의견을 첨부하는 방안 검토
 - 다만 소형금고에 대한 검토의견 작성이 금고에 지나친 부담이 되지 않도록 절차와 양식을 간소화

□ 외부감사의 부실감사 방지

- 회계감사의 책임성 확보를 위한 감사보고서의 감리, 감사인의 조치, 손해 배상책임 등과 같은 사후적 조치와 더불어 사전적인 감사의 품질을 보장하기 위한 조치 필요
- 회계감사의 품질은 회계감사에 투입되는 시간과 비례하므로 사전적으로 감사의 품질을 보장하기 위하여 회계감사 참여 최소감사일자 등을 규정하는 것이 필요
- 외부감사인의 부실감사에 대한 책임강화 및 감사보고서 품질 제고를 위하여 새마을금고 외부감사 가이드라인에서 의무감사일수를 규정하여 감사에 투입되는 시간을 확보하고, 외부감사인의 감리를 수행할 수 있는 한국공인회계사회와의 MOU를 체결하는 등 감리를 강화
 - MOU에는 감독기관이 필요한 경우 감리를 담당하고 있는 한국공인회계사회 등에 감리를 의뢰할 수 있고 또한 감리결과를 확인할 수 있도록 조치
- 외부감사 가이드라인 마련
 - 새마을금고에 특화된 외부감사 가이드라인 마련 등을 통해 감사보고서의 실효성 강화
 - 회계전문기관(예: 한국공인회계사협회)에 의뢰하여 새마을금고에 특별히 필요하다고 인정되거나 중요한 감사절차 등을 규정하여 외부감사 효과를 제고
- 중앙회장의 회계처리 부실 조합에 대한 감사인 변경 요구권을 신설
 - 중앙회장은 감사대상조합이 특정한 사유에 해당하는 경우 당해 조합에 대하여 중앙회장이 지명하는 자를 감사인으로 변경선임하거나 선정할 것을 요구
 - 감사인 변경사유 : 주무장관의 명을 위반한 사실이 있는 경우와 기준을 초과하여 이익금을 과대계상하거나 손실금을 과소계상한 경우 등

<표 4-6> 회계감사와 감사와의 차이 비교

구 분	회계감사	일반적인 감사 (정부합동감사, 중앙회감사 등)
감사목적	회계업무 및 재무제표가 기업회계기준에 적정 여부 판단 및 회계공시자료의 신뢰성 향상	업무전반에 대한 적정여부 판단 및 사고 적출, 사고예방
감사범위	회계업무에 한정	새마을금고 업무전반
감사주체	공인회계사법에 의한 회계법인(또는 감사반)	정부기관(행안부, 감사원 등) 및 중앙회
감사시기	재무제표를 작성하여야 하므로 본결산 이후(중간결산 이후)로 제약되며 총회 이전 종료	감사시기에 제약이 없음(수시가능)
감사결과	- 재무제표에 대한 감사인의견(적정, 한정, 부적정, 의견거절) - 재무제표 및 주석	- 업무전반에 대한 감사(조직일반, 경영회계, 여수신, 사고예방, 종합의견) - 감사 지적사항

자료 : 새마을금고 중앙회

라. 상호금융정책협의회의 기능 강화

□ 상호금융정책협의회의 의의

- 과도한 수신 유입과 총자산의 급격한 증가 발생하고 부동산담보대출 편중(총여신 대비 80%) 및 높은 저신용자 대출 비중(7등급 이하 21%) 등에 따라 잠재리스크도 함께 증가하고 있어 감독 강화가 요구
- 상호금융간 근거법·주무부처의 상이 및 규제수준의 차이로 감독의 일관성이 부족하고 불공정 경쟁 및 소비자보호 문제의 발생에 대응하여 상호금융 관계기관 간 정책공조 강화와 ‘동일기능 동일규제’ 원칙에 따른 각 중앙회의 조합 감독업무 등 체계화
- 금융위원회 주관으로 기획재정부, 행정자치부, 농림축산식품부, 해양수산부, 금융감독원 및 각 중앙회가 참여하는 감독협의체로 2013년부터 분기별 회의를 개최

- 상호금융정책협의회를 중심으로 상시감시체계 강화
 - 조기경보 체계(Early Warning System, EWS)의 상시 작동을 통해 중점관리조합에 대해서 선제적·효율적으로 리스크 요소를 관리
 - 비조합원에 대한 대출한도 규제방침을 수용하여 새마을금고의 경우 신규대출의 1/3로 제한하는 방향으로 법개정(법28조)
 - 근거법과 주무부처가 상이한 상호금융업권 공통의 잠재리스크에 대한 공동 대처를 위해 출범한 ‘상호금융 상시감시협의체’의 기능을 강화¹⁸⁾
 - 잠재 리스크 요인별 시나리오 분석을 모든 상호금융업권별로 실시하고, 그 결과를 향후 정책방향 수립 시 반영

<표 4-7> 상호금융정책협의회 주요 논의내용

회의	주요 내용
(1차 회의, 1.18일)	· 분기별 개최를 합의 · 상호금융조합의 수신증가 억제를 위한 수신금리 합리화 지도 · 조기경보시스템(EWS) 도입 등 조합의 건전성 감독 강화
(2차 회의, 4.12일)	· 상호금융 건전성 동향을 점검 · 조합 운영의 투명성 제고를 위한 내부통제 강화(신협) 및 외부감사 확대
(3차 회의, 7.12일)	· 상호금융 건전성 동향 점검 · 조합과 중앙회의 자산운용 개선 · 중앙회의 상시감시·검사기능 강화
(4차 회의, 11.22일)	· 상호금융 건전성 동향 점검 · 토지담보대출 리스크 관리 강화 · 서민금융 활성화 제안

- 정부 합동감사 확대 실시
 - 새마을금고에 대한 금감원과의 합동감사는 지난 2005년도에 처음 시작하

18) 금감원 상호금융검사국장 및 5개 중앙회 임원으로 구성하여 매분기 회의를 개최하고 있다(2013년은 두달 단위로 개최).

여 8년째 실시하고 있으며, 지역·규모 등을 기준으로 선정하여 2011년 24개, 2012년 40개 등 총 318개 금고를 대상으로 실시

– 주로 중점관리금고(조합)을 대상으로 실시하고 있으나¹⁹⁾ 전체 금고수에 비해 비율이 저조

○ 정부 합동감사를 확대 실시

– 내부통제와 감독부처의 이원화 등에 대한 비판을 고려하여 중점관리 금고 중에서 정부 합동감사의 대상금고를 현재의 전체의 3% 수준에서 단계적으로 확대

– ①예대율 관리, 부실 채권등 리스크 관리의 적정성 등 자산의 건전성 확보 여부, ②금융사고 예방대책 및 민원처리의 적정성 여부, ③예산·회계운용 및 주요정책·사업의 적정성 여부 등에 대한 전문감사를 강화

마. 조합의 선거방식의 개선 및 제재 강화

○ 내부제보 없이 적발이 어려운 조합선거 특성을 감안해 신고센터를 설치하고 신고포상금 활성화 등 신고·제보를 활성화하는 한편, 금품 제공받은 자도 과태료(10~50배) 부과 등 제재를 강화

○ 선거기간 중에는 행자부에 공명선거추진점검단을 구성·운영하여 공명선거 추진대책 추진상황을 지도·점검하고, 중앙회에도 선거관리전담기구를 설치하는 등 조합에 대한 선거관리 지도·지원을 확대

○ 정보화시대에 부응하여 전화(SNS 포함) 또는 컴퓨터통신(E-MAIL 포함)을 이용한 선거운동 허용함으로써(2014년 개정법률안 포함), 효과적인 선거운동을 보장하고 대면접촉에 따른 선거부정을 감축

○ 조합선거를 시군구 선거관리위원회에 위탁처리하고 선관위 등 관계기관 과도 협조를 강화해 공명선거가 정착될 수 있도록 추진

19) 중점관리금고(조합) : 5개 상호금융기관(신협,농협,새마을금고,수협,산림조합) 총 3,759개 중에서 수신증가율, 비조합원 대출 비중, 권역 외 대출비중, 회사채 투자 비중, 고정이익비율 등 5개 핵심지표를 기초로 잠재리스크가 있는 약 500개(전체의 13% 정도)의 상호금융권 조합(금고)

바. 자산영세·경영부실 금고 등 통·폐합 추진

- 현재 새마을금고는 지속적인 구조조정으로 감소추세('05년 1,612개 → '13년 1,402개 △210개)이나, 개별 금고는 여전히 영세한 규모(금고 평균 자산 790억원)
- 금고 구조조정계획에 의한 통·폐합 목표설정, 금고 설립요건 강화 및 건전성 감독 강화 등을 통해 영세·부실금고의 자율 통·폐합을 연중 적극 유도
 - 출자금·인력·설비요건 등을 강화하고, 경영평가 및 인가취소 평가를 실시

◇ 최근 5년간 새마을금고 구조조정 추진 현황

합계	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	연평균
△132	△17개	△21개	△32개	△28개	△18개	△23.2개

◇ 구조조정(통·폐합) 대상 기준(「새마을금고 합병관련 업무지침」 제4조 ①)

- ▶ 자산규모기준 : 시(특별시·광역시 포함) 지역소재 200억원 미만, 읍·면지역 소재 150억원 미만 금고
- ▶ 경영부실기준 : 순자본비율 4% 미만, 경영실태평가등급 취약(4등급) 이하 금고

- 중앙회에 부실금고에 대한 청산 명령권을 부여
 - 청산이란 해산된 회사가 존립 중에 발생한 재산적 권리의무를 정리한 후 회사의 법인격을 소멸시키는 절차를 말함
 - 파산 이외에 부실금고로 해산한 금고에 대해서 중앙회는 직권으로 청산을 명할 수 있도록 규정

제5장

새마을금고의 지역사회 공헌사업 활성화

제1절 새마을금고와 지역사회공헌의 의의

제2절 새마을금고의 지역사회공헌사업 개요

제3절 유럽 협동조합은행의 사회공헌 사례

제4절 지역사회공헌사업 활성화방안

제5장

새마을금고의 지역사회공헌사업
활성화

제1절 새마을금고와 지역사회공헌의 의의

1. 지역사회공헌의 개념과 의의

- 사회적 책임(Social Responsibility)은 1929년 대공황 이후 복지국가 자본주의의 개념이 성립됨에 따라 출현했으며 사회·환경 및 사회가치가 현저하게 변화된 1960년대에 이르러서야 본격적으로 논의
- 2009년 사회적 책임에 대한 국제표준인 ISO 26000의 등장을 계기로 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility; CSR)이 강조되고 윤리적 기업을 선호하는 것은 세계적인 추세로 등장(지역재단, 2010)
 - 사회공헌활동에 대한 기존 인식이 마케팅 성격의 홍보적 관점에 치중하였다면 최근에는 사회적 책임경영의 일환으로 사회에 대한 실질적 기여를 강조
 - 초창기의 자원봉사나 기부와 같은 자선활동에서 탈피하여 기업의 전략적이고 지속적인 책임경영으로 의미가 변화
- 일반적으로 기업의 사회적 책임(CSR)이란 기업이 사회에 대하여 일정한 행동을 취해야 할 책임으로서 사회적·환경적 고려를 자발적으로 기업의 업무에 통합하는 것을 의미(EU 집행위원회, 2002)
 - 기업활동에서 관계자들을 배려하고 경제적 성과뿐만 아니라 사회적·환경적인 성과도 함께 내도록 노력하는 과정
 - 사회적 책임은 우리가 흔히 인식하는 기업의 사회공헌을 의미하는 것이 아니라, 기업의 경영활동 전반에 걸쳐 사회적으로 책임져야 할 일련의 것(things to do)들을 일컫는 용어

<표 5-1> 국제기구의 CSR에 대한 정의

기구	정의
UNCTAD	기업이 사회의 요구와 목표에 어떻게 대응하고 영향을 미치는가에 관한 것
EU 집행위원회	기업이 자발적으로 사회·경제적 문제를 기업 활동 및 이해관계자와 상호작용에 통합하는 개념
OECD	기업과 사회의 공생관계를 성숙·발전시키기 위해 기업이 취하는 행동
ILO	기업이 법적 의무를 넘어 자발적으로 전개하는 이니셔티브이며, 기업 활동이 모든 이해관계자에게 미치는 영향을 검토할 수 있는 방식
IOE (국제사용자기구)	법 준수를 뛰어넘는 다양한 사회·경제·환경분야에서의 기업의 자발적이고 긍정적인 활동

자료 : 김유섭(2009), 1쪽

- 기업의 사회적 책임경영이 기업경영의 화두가 될 정도로 사회공헌에 대한 사회적 관심이 높아지면서 협동조합의 역할이 재조명되고 있음
 - 협동조합은 사회적 목적을 효과적으로 달성하기 위해 설립된 점에서 본질적으로 사회적 공헌의 의무가 내재되어 있다고 할 수 있음
 - 특히 서민을 위한 금융을 표방하는 금융협동조합에게 사회공헌 활동이 갖는 의미는 더욱 큼
- 신용사업이 주목적인 일반 금융기관과 달리 금융협동조합은 금융을 매개로 사회공동체 발전에 기여하는 것을 존재 이념으로 삼고 있어 사회공헌 활동은 금융협동조합의 기반이자 뿌리임
 - 과거 금융협동조합이 지역주민들의 삶을 개선시키기 위해 지원하는데 머물렀다면, 이제는 풍요로운 공동체를 만들기 위해 구성원들을 능동적으로 참여시키는 구심점으로 역할
- 사회공헌활동의 유형은 분류하는 기준에 따라 다양한 범주로 구분
 - 수행주체의 형태에서 보면 직접적 공헌활동과 간접적 공헌활동으로 분류
 - 컨텐츠 목적별 유형으로 분석하면 공익활동, 기부협찬활동, 지원봉사활동, 서민지원활동 등으로 구분

<표 5-2> 사회공헌활동의 유형

구분	유형	세부내용
공익활동	환경보호	동·식물 보호, 자원재활용, 수질·공해방지, 에너지 고갈 대응, 폐기물 처리
	각종 지원활동	공익 목적의 기부금, 성금, 프로그램·운영비 지원
	지역사회개발	지역홍보, 지역행사지원, 지역공공시설 건립 및 지원, 지역낙후시설 지원
메세나 활동	체육진흥지원	사회체육시설 건립 및 운영, 체육단체 행사지원
	문화·예술 지원	전통문화·예술 보존, 문화시설 건립 및 운영, 문화·예술단체 행사지원, 문화도서 발간 및 보급
교육활동	교육·학술 지원	학교설립 및 후원, 장학금 지원, 도서 기증 및 지원, 산학협동, 대외연구비 지원, 연구단체 지원, 산학협동
자원봉사 활동	사회봉사	소년소녀가장 돕기, 사회복지시설, 노인요양 지원
	자선구호	불우이웃 돕기, 헌혈, 장기기증, 재해구호, 난민구호
	전문서비스	의료·보건·재활 서비스제공, 전문기술 제공
	자문활동	지역사회단체 관련 자문위원, 모임활동
서민지원 활동	서민금융지원	고금리 전환대출, 소액대출, 서민전용 금융상품

자료 : 김강현(2009), 9쪽

2. 새마을금고의 지역사회공헌 의의

- 지역사회공헌을 통한 새마을금고의 생래적 이념을 구현
 - 금융협동조합은 지역사회 및 서민경제 발전에 이바지함을 목표로 하며 ‘이익’보다는 지역사회발전이라는 ‘가치’를 창출해야 하는 책임을 가짐
 - 새마을금고법 제1조(목적)에는 새마을금고의 설립목적 중 하나로 “지역사회개발을 통한 건전한 국민정신 함양과 국가경제발전에 이바지함”을 명시하여 지역사회공헌이 정체성의 근원임을 표방
 - 따라서 새마을금고는 지역사회공헌을 통하여 지역공동체에 기반한 상부상조의 협동조합 이념을 구현할 생래적(生來的) 의무가 부여

- 지역사회공헌활동이 금융협동조합의 구조적 특성에 부합
 - 새마을금고는 1인1표의 의사결정구조를 가지고 대주주의 이익이 아닌 회원의 공동이익 증진을 위한 민주적인 조직을 지향하기 때문에 사회공헌활동의 추진이 핵심가치임
 - 또한 조합원을 토대로 하는 민주적 의사결정구조로 구성되어 있어 지역 사회를 위한 사회공헌활동을 추진하기에 유리

- 정보의 우위를 활용하여 사회공헌활동의 지역밀착화 가능
 - 새마을금고는 지역 내의 서민과 소상공인이 주 고객이기 때문에 눈으로 보이는 재무정보나 금융거래실적만으로 파악하기 어려운 지역사회 고객들의 수요를 정확히 파악
 - 각종 공동체활동에서 보듯이 지역을 기반으로 하며 고객 충성도가 높은 새마을금고는 각 지역의 복지서비스 수요를 쉽게 파악하여 지역밀착형 사회공헌활동이 가능

- 정부 및 지자체와 연계하여 사회공헌활동을 활성화
 - 금융협동조합의 경우 정부차원에서 이루어지는 사회사업의 부족재원을 지원하는 투자자로 참여하거나 전국단위 점포망을 통한 인적·물적 지원이 가능
 - 지역주민들의 삶의 질 향상을 목표로 하는 금융협동조합에게 사회공헌활동은 부차적인 홍보의 수단이 아니라 금융협동조합의 핵심가치이며 궁지임
 - 독자적인 사업 외에도 정부나 지자체와 연계한 사회공헌활동을 수행하면서 정부의 친서민정책을 지원하는 파트너로서의 역할이 요구됨

제2절 새마을금고의 지역사회공헌사업 개요

1. 새마을금고의 목적사업

- 새마을금고는 법(제1조)에도 명시하고 있듯이 고유목적인 조합원의 상호 이익을 도모하기 위한 신용사업과 공제사업은 물론 기업의 사회적 책임(CSR)을 다하기 위한 복리증진사업, 교육사업, 지역사회개발사업 등의 다양한 사업을 수행
 - 협동조합형 금융기관으로서 경영체적 목적과 운동체적 목적을 동시에 달성하기 위한 취지
 - 중앙회는 주로 금고를 대상으로 하는 신용사업과 공제사업 및 금고에 대한 지도감독 업무를 수행
- 「새마을금고법」 제28조에서는 법 제1조의 새마을금고의 목적을 달성하기 위하여 사업의 종류를 명시
 - ① 출자금을 바탕으로 한 신용사업
 - 회원으로부터 예탁금과 적금의 수납, 회원에 대한 자금의 대출, 내국환(內國換), 국가공공단체 및 금융기관의 업무대리, 회원을 위한 보호예수(保護預受) 등의 사업
 - ② 회원과 지역주민의 편익 및 복리 증진사업
 - 회원의 문화 및 복지생활을 향상시키기 위해 필요한 각종 시설물을 설치·관리하고 회원의 이용에 제공
 - ③ 설립목적과 이해를 통해 동참을 유도하는 교육사업
 - 경제적 협동운동을 효과적으로 전개하기 위한 경제교육 및 발전 지향적 사회를 창출하려는 사회교육을 지향
 - “1인은 만인을 위하여 만인은 1인을 위하여”라는 희생봉사정신과 개척자적 협동정신을 최대한 발휘하는 데 역점을 두고 있음
 - ④ 쾌적하고 안정된 문화생활의 영위를 위한 지역사회개발사업

- 생활주변의 환경정비와 지역적 연대감에 바탕을 둔 근린생활을 도모
- 구판사업, 새마을공장, 청소·조경사업, 공동이용사업, 창고사업, 가축사육사업, 공동경작사업, 주택사업과 기타 이에 준하는 수익사업 시행
- 마을환경개선, 생산기반사업, 기타 이에 준하는 사업 등 비수익사업 시행

⑤ 회원을 복리를 위한 공제사업

- 경제적 불안에 대비하기 위한 경제준비의 사회적 형태로서 다수의 회원들이 결합하여 확률계산에 의거, 공평한 자금 부담을 하는 경제제도를 의미
- 공제사업은 공제규정을 정하여 행정자치부장관의 승인을 얻어야 시행할 수 있으며, 행정자치부장관은 금융위원회와 미리 협의토록 함 (새마을금고법 시행령 제13조제2항)
- 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제규약 및 공제료 등을 규정으로 정하도록 하고 있음

⑥ 기타 사업

- 그 밖에 중앙회가 위탁하는 사업, 국가 또는 공공단체가 위탁하거나 다른 법령이 금고의 사업으로 정하는 사업, 기타 목적 달성에 필요한 사업으로서 주무부장관의 승인을 받은 사업 등이 있음

<표 5-3> 새마을금고 및 중앙회 사업

새마을금고 (새마을금고법 제28조)	중앙회 (새마을금고법 제67조)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 신용사업 <ul style="list-style-type: none"> ○ 회원으로부터 예탁금·적금의 수납 ○ 회원에 대한 자금의 대출 ○ 내국환 및 「외국환거래법」에 의한 환전업무 ○ 국가·공공단체 및 금융기관의 업무 대리 ○ 회원을 위한 보호예수 2. 문화복지 후생사업 3. 회원에 대한 교육사업 4. 지역사회 개발사업 5. 회원을 위한 공제사업 6. 중앙회가 위탁하는 사업 7. 국가나 공공단체가 위탁하거나 다른 법령이 금고의 사업으로 정하는 사업 8. 그 밖에 목적달성에 필요한 사업으로서 주무부장관의 승인을 얻은 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 금고의 사업 및 경영의 지도 2. 교육·훈련·계몽 및 조사연구와 보급·홍보 3. 금고의 감독과 검사 4. 금고의 사업에 대한 지원 5. 신용사업 <ul style="list-style-type: none"> ○ 금고로부터의 예탁금·적금, 그 밖의 여유자금의 수납 ○ 금고 및 금고의 회원을 위한 자금의 대출 ○ 금고 및 금고의 회원을 위한 내국환 및 「외국환거래법」에 의한 외국환 업무 ○ 금고 및 금고의 회원을 위한 보호예수 ○ 국가·공공단체 또는 금융기관의 업무의 대리 ○ 지급보증과 어음할인 ○ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제4조제3항에 따른 국채증권 및 지방채 증권의 인수·매출 ○ 여신전문금융업법에 의하여 허가받은 신용카드업 6. 금고 및 금고의 회원을 위한 공제사업 7. 국가 또는 공공단체가 위탁하거나 보조하는 사업 8. 다른 법령에서 중앙회의 사업으로 정하는 사업 9. 금고의 회계방법이나 기타 장부·서류의 통일 및 조정 10. 제1호 내지 제8호의 사업에 딸린 사업 11. 그 밖에 목적달성에 필요한 사업으로서 주무부장관의 승인을 받은 사업

2. 새마을금고의 지역사회공헌사업 개요

가. 새마을금고의 지역사회공헌사업 현황

□ 지역사회공헌사업의 현황

- 새마을금고는 특정지역을 기반으로 공동유대를 통해 결합한 조직이므로 해당 지역과 관련된 구체적인 복지서비스의 제공이 가능
 - 행정이 미치지 못하는 지역사회의 복지사각지대에 새마을금고를 통해 지역 실정에 맞는 복지서비스를 제공
- 새마을금고는 지역사회공헌사업으로 복지투자사업과 복지지원사업을 추진해 왔으며, 1998년부터는 사랑의 줌도리운동(과거 근검절약의 절미운동을 모태로 한 이웃사랑운동)을 시행하고 있으며 매년 투자 및 지원 규모를 확대

<표 5-4> 새마을금고 지역공헌사업 현황

(단위 : 백만원)

연 도	계	복지투자금액 (잔액)	복지지원금액	줌도리 모금액
계	3,977	929	2,431	617
2013년	1,240	929	255	56
2012년	805	507	240	58
2011년	782	495	238	49
2010년	615	391	178	46
2009년	537	343	158	36
2008년	446	250	165	31
2007년	445	247	168	30
2006년	377	211	135	31
2005년	381	211	135	35
2004년	391	249	109	33
2003년	408	261	113	34
2002년	348	210	104	34
2001년	359	225	100	34
2000년	341	203	105	33
1999년	375	216	121	38
1998년	327	181	107	39

자료 : 안전행정부(2014) 자료

주 : 복지투자금액 총액 929억원은 '13년말 기준 투자금액 잔액임

- 복지투자사업은 새마을금고가 전부 또는 일부를 지원하여 직접 운영하거나 위탁하는 복지사업으로 문화복지후생사업, 교육사업, 지역사회개발사업 등이 있음
 - 2013년 현재 문화복지후생사업 8,168백만원, 교육사업 5,397백만원, 지역사회개발사업 61,019백만원 등 총 74,584백만원을 투자

<표 5-5> 복지투자사업의 종류별·연도별 현황

(단위 ; 백만원)

연도 \ 사업	합계	문화복지 후생사업	회원에 대한 교육사업	지역사회 개발사업
2006	18,174	4,889	2,199	11,086
2007	19,332	5,211	2,375	11,746
2008	19,542	5,061	3,396	11,085
2009	26,604	4,637	3,412	18,555
2010	30,972	9,097	3,467	18,408
2011	40,719	11,925	3,499	25,294
2012	38,907	8,255	3,431	27,221
2013	74,584	8,168	5,397	61,019

- 복지지원사업은 소요재원이 투자되지 않은 사업이나 지출예산을 편성하여 시행하는 복지사업으로 단순예산지원사업과 운영 및 시설설치 지원사업이 있음
 - 2013년 현재 투자 18268백만원, 지원 25542백만원을 각각 지원

<표 5-6> 복지지원사업의 종류별·연도별 현황

(단위 ; 백만원)

연도	사업		단순 예산지원사업 지원금액	운영 및 시설 설치 지원사업	
	투자금액	지원금액		투자금액	지원금액
2006	2,942	13,531	13,000	2,942	531
2007	5,400	16,809	15,962	5,400	847
2008	5,454	16,483	15,538	5,454	945
2009	7,669	15,580	15,172	7,669	408
2010	8,132	17,804	17,036	8,132	768
2011	8,793	23,832	22,249	8,793	1,583
2012	11,854	24,060	23,513	11,854	547
2013	18,268	25,542	25,006	18,268	536

자료 : 새마을금고(2013), 새마을금고통계

□ 지역사회공헌사업의 유형별 실태

○ 지역사회개발사업

- 사업성격 : 새마을금고가 지역사회개발을 위해 전부 또는 일부를 투자하여 직접·위탁 운영함으로써 발생하는 수익으로 지역경제발전에 기여하는 사업
- 주요사업 : 미곡처리장, 영농조합법인(농산물저온저장시설), 의료사업(농촌), 주유소·휴게소, 복지매장(직장새마을금고), 친환경 농업지구 조성사업, 농자재 판매, 농·어촌 체험 시설 등

○ 복지지원사업

- 사업성격 : 주위의 소외된 이웃들과 따뜻한 마음을 나누기 위하여 다양한 사회 복지시설 등을 운영하고 지원하는 사업
- 주요활동 : 노인 여가 복지시설 운영·지원, 영·유아 보육시설 운영·지원, 소년·소녀 가장의 집 운영, 이·수재민 지원, 독거노인 도시락 배달, 무료 급식, 예식장 운영·지원, 심장병 어린이 후원 등

○ 장학사업

- 사업성격 : 이웃의 자녀들에게 학자금을 지원하여 국가와 지역사회를

이끌어 갈 우수인재 양성에 기여하는 사업

- 주요사업 : 초·중·고·대학생 장학금 지원, 초등학생 통장 무료개설, 장학재단 설립 및 기금 지원 등

○ 평생교육사업

- 사업성격 : 새마을금고 회관을 이용하여 지역주민들에게 균등한 평생 학습 기회를 제공함으로써 배우는 즐거움을 통한 자아실현과 삶의 질을 향상시키기 위한 사업
- 투자실적 : 2013년 현재 11천건, 57만명을 대상으로 60억원을 투자하고 4억원을 지원
- 주요사업 : 사립·공공도서관, 주부대학, 주부교실, 노인교실, 독서실·문고 등 운영 등

○ 문화예술사업

- 사업성격 : 웰빙시대 지역주민의 건강을 위해 각종 체육시설을 갖춘 새마을금고 회관의 이용 및 지역의 전통문화축제를 비롯한 각종 문화·예술공연을 개최하고 지원·이용하게 하는 사업
- 주요사업 : 스포츠센터 운영, 지역 문화행사 개최, 생활체육행사 개최, 무료영화 상영, 지역문화유적지 탐사, 산악회 운영 등

○ 자원봉사활동

- 사업성격 : 도움의 손길을 필요로 하는 지역사회의 어려운 이웃들을 직접 찾아가 나눔의 사랑을 실천함으로써 이웃들에게는 사랑과 희망을, 봉사자에게는 열정과 자부심을 갖도록 하는 활동
- 주요활동 : 노인여가복지단체 방문, 경로위안잔치 실시, 봄철 나무심기, 장애인 봉사활동, 무료급식소 및 결손가정 등 취약계층 방문봉사, 사랑의 집수리 자원봉사, 독거노인을 위한 사랑의 김장김치 담그기, 농촌일손돕기, 방역사업 등

○ 사랑의 줌도리 운동

- 사업성격 : 옛날 우리 어머니들께서 밥 지을 때 쌀을 미리 한술씩 덜

어내어 부뚜막의 단지에 모았다가 남을 도왔던 「좁도리」의 전통적인 십시일반(十匙一飯)의 정신을 오늘에 되살려 어려운 이웃을 돕자는 사랑과 정성의 운동

- 실시배경 : IMF를 겪으면서 나라경제가 최대의 위기에 빠지고 저소득 계층들이 급증함에 따라 서민금융기관인 새마을금고가 경제위기의 고통극복에 동참하기 위해 1998년부터 시작
- 주요사업 : 사랑의 쌀 모으기, 1인 1계좌 갖기, 좁도리 저금통 채우기, 자원봉사 등의 방법으로 참여

<표 5-7> 새마을금고 지역공헌사업 유형별 내용과 투자

(단위 : 억원)

구 분	사 업 내 용	2011년	2012년	2013년
계		287	298	311
복지지원 사업	노인복지지원시설, 영유아보육시설, 소년소녀가장의 집, 예약장 운영, 이·수재민 지원, 독거노인 소화기 지원 및 도시락 배달, 전통시장 지원, 무료급식 등	122	125	130
장학사업	장학금 지원, 장학재단 설립·지원 등	56	50	51
평생교육 사업	사립공공도서관, 주부대학, 주부교실, 노인교실, 독서실 운영 등	6	4	4
문화예술 사업	지역문화행사·생활체육대회 개최, 지역문화유적지 탐사 등	43	44	55
지역희망 공헌사업	희망마을만들기사업, 복지지원사업, 장학사업, 문화예술사업, 자원봉사, 다문화가정 등 지원	11	17	15
사랑의 좁도리운동	사랑의 쌀 모으기, 좁도리 저금통 채우기, 후원자 되기, 자원봉사활동 등	48 (모금)	58 (모금)	56 (모금)
자원봉사	노인복지단체 방문, 경로위안잔치 실시, 봄철 나무심기, 지적장애인 봉사, 사랑의 김치담그기, 방역사업 등	1,608회	2,424회	1,396회

나. 새마을금고의 사회공헌사업의 평가

- 타 상호금융기관과 마찬가지로 새마을금고의 사회공헌을 본연의 업무인 은행기능을 통해 실현하기 보다는 별도의 사업을 통해 추진하는 경향
 - 현재 햇살론 등 미소금융에 적극 참여하고 있으나 대부분의 사회공헌 사업이 은행업무 이외의 역할, 즉 복지 관련 투자나 지원, 자원봉사 활동을 통해 수행되고 있음
 - 은행업무와의 연관성이 결여 될 경우 신경분리가 제기될 우려
- 지역밀착형 협동조합으로서 새마을금고의 사회공헌활동이 다른 상호금융 기관 및 일반 은행은 물론 일반 기업과 차별화가 미흡
 - 지역사회 구성원의 수요를 파악하여 다양한 사업영역을 발굴할 필요
- 새마을금고의 지역사회공헌활동이 지역사회의 회원이나 고객 등 다양한 이해관계자의 수요나 욕구를 반영하기 위한 소통이 미흡
 - 회원, 고객 등 이해관계관계자가 지역 금고나 중앙회와 소통할 수 있는 기구나 장치 등이 미약한 상황
- 새마을금고의 사회공헌 활동에 대한 정보나 홍보가 브로셔 등으로 단편적으로 제공되고 있어 사회공헌에 관심이 있는 이해관계자의 참여 및 투자가 어려운 상태
 - 소득수준의 상승, 세계화 등의 영향에 따라 사회적 책임투자(Socially Responsible Investment; SRI)가 증가하고 있는 상태에서 이러한 회원이나 고객을 방치하고 있는 상황
 - 적극적이고 정기적이며 다중매체를 활용한 홍보활동 추진이 필요

제3절 유럽 협동조합은행의 사회공헌 사례

1. 유럽 협동조합은행의 사회공헌활동 사례

영국의 The Cooperative Bank의 윤리정책

- 1872년에 설립된 영국 최대의 협동조합은행으로 생산자협동조합인 Cooperative Group이 100% 소유하고 있는 지주회사 CWS(Cooperative Wholesale Society)의 산하에 있으며 맨체스터에 본부를 두고 있음
- 1992년에 일반은행과의 차별화를 통한 지속적인 이익 추구를 위해 윤리 정책을 도입
 - 비윤리적인 사업(무기거래 사업, 유전자 조작 작물 사업, 동물임상실험 시행 사업, 환경파괴 등 기후변화 유발 사업, 노동력 착취 사업)에 대해서는 금융서비스 및 투자 거부하고 공정무역 기업이나 사회적 기업에 대해서는 적극적으로 지원
- 사회문제나 환경문제에 적극 대응하는 브랜드를 중시하는 영국 소비자의 윤리적 소비의식(Ethical Consumerism)을 반영하여 윤리은행으로서 자리매김
 - 윤리정책이 업무확대의 연결로 이어져 새로운 대출수요를 창출하는 등 수익성제고

네덜란드 Rabo Bank의 이슈 관리(Issue Management)

- Rabobank는 두 개의 초기 협동조합중앙은행들이 합병하여 1972년에 설립하였으며, 모기지에서 30%, 소매저축시장에서 43%, 중소기업시장에서 거의 40%의 점유율을 차지하며 식품과 농업부문에서는 시장점유율이 85%를 상회(김유섭, 2012)
- 유럽의 가장 큰 문제인 고용창출 등 다양한 사회문제를 신속히 인식하여 새로운 경영방침이나 전략을 개발함으로써 업무에 적절히 대응하기 위하

여 이슈 매니지먼트를 시행

- 이슈는 이해관계자와의 회의, 각종 협의회, 문서교환, 미디어 등에서 보고되는 중요한 이슈 중 이해관계자와의 협의를 통해 선택
- 라보뱅크는 이해관계자를 조합원과 고객, 고객 단체, NGO, 공급자, 사회 및 환경 관련 연구기관, 라보뱅크 채권 투자자, 정부, 고용자로 구분
- 중앙과 지역에 조합원이나 고객 대표자가 참여하는 「대표자회의」를 설치하여 3년마다 광범위한 조사를 거쳐 다양한 이슈를 도출하고 이를 구체적으로 업무에 반영²⁰⁾

□ 프랑스의 Credit Mutuel의 고용창출

- 1998년 Credit Mutuel과 CIC가 제휴하여 탄생한 프랑스 제2의 소매금융 그룹으로 2007년 현재 국내 여신의 17.3%, 예금의 12.7%를 차지
- 그룹의 제2단계의 조직인 지역연맹과 ADIE, France Initiative 등 연대 금융기관과의 제휴를 통하여 고용 창출에 자금 지원
 - 지속가능한 경제발전이나 사회통합에 기여하는 프로젝트(마이크로 크레딧 등)에 대한 금융서비스를 제공하는 연대금융(Solidarity finance) 기관과의 제휴를 통해 CSR을 실천하고 있음
 - Credit Mutuel은 연대금융 기관에 자금을 대여해주거나 그 기관에 접수된 프로젝트에 대해 용자를 실시
 - 2007년 그룹 전체로 총 1억 유로의 자금을 마이크로 크레딧에 지원하였으며 그 결과 9,171명의 고용을 창출

20) 환경분야의 예를 들면 용자 심사서 천연자원의 고갈에 영향을 미치는지 여부를 심사하는 CSR 테스트 도입, 에너지 효율이 높은 주택 구입 용자 시 금리 할인, 기후변화 예방에 공헌하는 신용 카드 도입, 청정기술 관련 금융상품 제공 등을 꼽을 수 있다.

2. 성과와 시사점

- 지역문제 해결의 주체 및 장소로서 지역조합의 역할과 기능을 발전
 - 지역사회의 고용이나 경제 활성화 등 다양한 문제에 지역조합이 적극적으로 대처하는 것이 스스로의 존재가치를 확인하고 높이는 수단
 - 라보뱅크의 “Near You”나 프랑스 CA그룹의 “Proximity” 모토는 지역주민과의 최접점에서 봉사하는 지역은행으로서의 역할을 강조

- 지역사회의 직·간접적 고용창출 주체로 역할 부각
 - 협동조합은행은 스스로가 안정적인 고용을 제공하는 사업체이며 특히 취업 기회가 적은 농촌지역에서 귀중한 취업 기회를 제공
 - 성실한 납세자 역할과 투자를 통한 지역경제 활성화로 지역사회의 지속적인 고용창출에 공헌

- 중소기업이나 농민 등 금융취약계층에 대한 용자 지원에 주력
 - 중소기업 및 농업 용자에 대해 중심적인 역할을 완수함으로써 협동조합은행은 지역의 지속적인 발전에 크게 공헌
 - 협동조합은행들이 국내 농업용자에서 높은 비중을 차지

- 사회공헌 이미지를 통한 지속가능 발전 전략 강화
 - 유럽 협동조합은행들은 CSR을 통하여 사회문제나 환경문제 등에 적극 대응함으로써 사회적·윤리적 브랜드 이미지를 구축하려고 노력
 - 선진국 소비자들의 환경보호 등 CSR을 중요시하는 브랜드를 구매하려는 윤리적 소비의식(Ethical Consumerism)을 반영
 - CSR의 중심적 역할에 대한 적극적이고 체계적인 홍보 및 관리를 통하여 협동조합은행의 지속가능 경쟁력을 강화

제4절 지역사회공헌사업의 활성화방안

1. 본연의 업무와 지역사회공헌사업의 연계

□ 신용업무와 지역사회공헌사업 연계의 의의

- 기업의 사회적 책임의 개념과 선진국의 사례에서 보듯이 사회적 책임은 별도의 사회공헌사업만을 일컫는 것이 아니라 사회적·환경적 고려를 자발적으로 기업의 업무에 통합하는 것을 의미
- 따라서 일차적으로 새마을금고는 지역사회에서 야기되고 있는 사회적·환경적 문제를 은행 본연의 업무(주로 신용업무)와 연계하고 정부와 지자체와 함께 참여하여 해결해야 함
- 서민 대상 소액신용대출 확대 지원
 - 저소득·저신용 계층에 대한 신용공급 제약이 사회경제적 문제로 대두되고 있어 대안적 신용공급 통로로 마이크로 크레딧(micro-credit; MC)에 대한 관심이 고조
 - MC는 정량적 지표에 집중하여 대출 대상자를 선정하고 차주의 상환 능력 강화를 위한 각종 지원을 제공함으로써 회수율을 제고
 - 새마을금고에서 마이크로 크레딧 또는 무담보 소액대출에 대한 직·간접 지원을 확대·시행하고²¹⁾ 관련 지원계좌를 개설하며, 2015년 햇살론의 사업 종료 이후에 대체상품을 개발
 - 궁극적으로 저소득·저신용 계층에 대한 신용공급(MC) 뿐 아니라 신용카드 발급, 계좌이체 서비스 제공, 소액보험상품 제공 등 금융서비스 전반으로 영역을 확대한 마이크로파이낸스(microfinance; MF)에 참여
 - 서민 대상 금융을 활성화하기 위해서는 저소득·저신용 계층에 대한 신용공급 확대를 위한 정부지원의 추가·유지가 필요

21) 마이크로 크레딧은 2009년 8월부터 새마을금고에서도 시행하고 있다.

<표 5-8> 햇살론 취급 금융기관별 현황

(건, 억원, %)

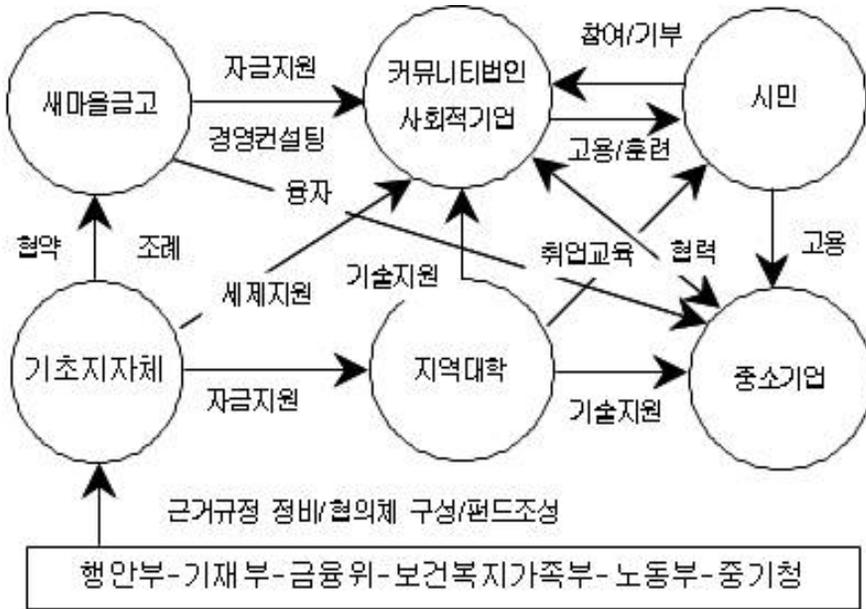
구 분	계	새마을금고	농협	수협외 3개기관
건 수	592,409	133,123	98,165	361,121
금 액	52,994	12,423	8,216	32,355
점유비	100	23.4	15.5	61.1

자료 : 새마을금고 중앙회(2014)

○ 사회적 경제 주체들에 대한 금융지원 강화

- 사회적 경제의 주체들은 그 자체가 사회공헌에 기여하는 경제주체들이기 때문에 이들에 대한 금융지원은 지역사회공헌활동의 일환으로 중요
- 특히 사회적 경제 주체들이 대부분 지역공동체이기 때문에 지역사회를 기반으로 하는 새마을금고의 지속가능한 발전과 연관
- 사회적기업, 예비사회적기업, 지역공동체사업(마을기업, 농어촌공동체회사 등)등이 생산하는 재화와 서비스의 구매, 대출금리의 인하 및 관련 지원제좌 개설 등을 추진
- 그밖에 지역사회의 공동체가 추진하는 마을만들기, 커뮤니티 비즈니스(공동체사업)에 대한 금융 지원(예 : 일본 오사카, 긴키 노동금고 사례 등)

<그림 5-1> 중소기업 및 사회적 경제 주체에 대한 지원체계



자료 : 라영재(2009)

- 지구환경보전 등 환경적 사업에 대한 금융 지원
 - 21세기 당면과제인 기후변화 대응 및 녹색성장 등 지구환경보전에 대한 금융 지원은 선진국의 협동조합은행에서 흔히 보는 사회공헌방식임
 - 환경개선(이산화탄소 저감 등), 지구환경보전, 녹색성장 등에 기여하는 사업과 관련한 금리를 인하하고 관련 금융상품을 개발(예 : 폐기물 재활용, 에너지마을 조성, 신재생에너지 활용 등)

2. 지역사회공헌사업의 추진체계 구축

가. 지역사회공헌사업 전담 추진조직 설치

전담조직의 필요성

- 새마을금고의 사회공헌활동은 지역별로 다양하게 이루어지고 있지만, 시행방법과 규모, 시행시기에 있어 차이가 발생해 고객들이 그 혜택을 체감하기 어려운 경우가 많음
- 따라서 중앙회 등에 지역사회공헌 전담부서를 설치하여 각 지역 조합의 사회공헌 역량을 하나로 집중한 사회공헌활동을 전개하고 이를 브랜드화하여 대외적 인지도를 높이고 고객들이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 함
- 전담조직이 주축이 되어 새마을금고와 지자체 등 지역사회의 다양한 주체 간 네트워크 구축을 통해 지역사회공헌사업을 협력적 거버넌스방식으로 추진함으로써 사업의 시너지를 제고

중앙회에 지역사회공헌이사를 신설·운영

- 목적
 - 새마을금고의 지역사회공헌사업을 전사적 관점에서 총괄 기획·관리하고 대외적 네트워크의 구심점 역할 수행
- 설치
 - 중앙회에 지역사회공헌사업을 총괄 기획·관리하는 「지역사회공헌이사」를 신설
- 조직·인력
 - 그 아래 실무부서로서 지역사회공헌사업부를 설치하고, 지역사회공헌팀(중앙회 사업 추진)과 지역사회활성화팀(금고와 지자체 연계사업 추진)으로 전담조직을 구성
 - 지역사회공헌사업부에 지자체 등 지방조직과의 공동사업 추진 등 연계협력 강화를 위한 업무를 지원하기 위하여 행정자치부의 담당업무

공무원을 파견·보임할 수 있음

○ 업무

- 지역사회공헌사업 추진계획 및 연차별 시행계획을 수립
- 지역사회공헌사업의 발굴·기획
- 새마을금고와 정부, 지자체, 유관기관·단체 등과의 협의체 운영
- 지역사회공헌사업의 성과·평가 및 운영방침 반영
- 신용공제사업대표이사의 업무를 제외하고 관리이사, 감독이사의 업무 중 지역사회공헌 관련 업무 처리
- 지역사회공헌재단 설립·운영 등

○ 「지역희망공헌사업협의회」 구성·운영에 대한 법적 근거 마련

- 현재 224개 시군구, 1,259개 새마을금고 간에 지역희망공헌사업협의회가 구성·운영 중

□ 지역금고에 사회공헌활동 전담팀 설치 또는 담당자 지정 검토

- 사회공헌활동에 관련된 지속적인 관리가 필요하므로 단기적으로는 사회공헌 전담 직원을 배치하고 중장기적으로는 자산규모와 직원수 등을 고려하여 전담팀을 구성할 필요가 있음²²⁾
- 전담팀은 다양한 기획, 교육, 홍보를 담당하고 비금전적 사회공헌활동에 대한 계량화 지침을 개발하여 관리
- 단기적으로는 중앙회에서 대표적 사회공헌활동을 발굴 보급하되, 중장기적으로는 전담팀에서 특허청에 상표등록을 한 줌도리운동 같은 지역사회의 대표적인 지역사회공헌활동을 기획하는 업무를 수행

22) 새마을금고는 각각의 비영리법인으로 금고별(본지점) 평균 5명이 재직(근무)하고 있는 실정이므로 당장 모든 금고에 전담팀을 운영하기는 현실적으로 제약이 있으므로 단계적 적용이 바람직하다.

나. 지역사회공헌사업 추진을 위한 거버넌스 구축

지역사회 소통채널 확보의 필요성

- 새마을금고의 사회적 책임 및 사회공헌활동과 관련하여 회원 및 지역사회와의 소통채널을 구축하고 수요를 정책에 반영할 필요
- 중앙회 및 금고 차원에서 회원, 주민 등과 소통할 수 있는 통로 마련이 필요
 - 중앙회 및 금고가 인터넷상 나눔창구 개설·운영 : 도움 요청 → 심사 등을 통해 지원

시도(새마을금고 지역본부) 단위에 사회공헌사업 협의체를 구성·운영

- 새마을금고의 지역사회공헌사업이 타 상호금융기관과 차별화되고 주민 맞춤형으로 특화되기 위해서는 지역사회의 수요를 파악하기 위한 협의체 구성·운영이 필요
 - 현재 기초지자체 단위에 지역희망공헌사업 협의체가 구성되어 있으나 보다 광역 단위에서 지역 특성에 맞는 지역사회공헌사업을 체계적으로 수행하기 위한 협의체가 필요
- 새마을금고 중앙회 지역본부 단위로 「지역사회공헌협의회」를 구성·운영
 - 협의회는 금고, 지자체, 시민단체, 유관기관·단체, 전문가 등으로 구성
 - 지역사회 사업수요 파악, 지역사회공헌사업의 발굴, 관련주체간 추진 방식 협의, 공동협력 등에 관한 협의
 - 특히 지역본부 차원에서 대외적 인지도를 갖는 브랜드사업으로 지역 공헌사업을 기획·추진

지역사회공헌재단 설립 검토

- 지역사회공헌사업을 체계적으로 전담하는 기구로서 「새마을금고지역사회공헌재단」의 설립을 검토

- 중장기적으로 새마을금고의 정체성을 살리고 지역사회공헌사업을 독립적이고 체계적으로 수행하기 위하여 새마을금고 중앙회, 지역새마을금고 및 지역사회의 기관·단체가 협력하여 비영리 민간법인을 설립하는 방안을 검토

- 지역사회 자원봉사단체와의 네트워크 구축
 - 자원봉사 수급연계를 위한 체계를 구축하기 위해서 새마을금고와 지역사회 자원봉사단체와 네트워크 형성
 - 새마을금고 상호간에도 네트워크 구축을 통해 지역 사회문제 해결에 필요한 금고 간 자원봉사 네트워크를 형성
 - 별도의 조직과 예산이 필요없이 지역사회공헌협의회가 중심점이 되어 협력체계를 구축하여 각종 조직의 자원봉사 관련사업 간의 상담, 교육, 훈련, 홍보가 유기적으로 결합
 - 궁극적으로는 취업알선기관, 직업능력개발 및 교육기관, 창업지원기관 및 지역신용보증기관 등과 유기적인 네트워크를 구축하여 다양한 금융서비스를 제공하는 지역종합금융기관으로의 역할을 담당(홍순영, 2009).

- 정부 및 지자체와 새마을금고의 협력체계 구축
 - 지역사회공헌사업 활성화를 위해 지자체, 국가 지원 및 협조와 상호 협력에 관한 규정을 법에 명문화
 - 지역사회개발 및 서민지원 복지정책 등은 지자체가 당연히 수행해야 할 고유사무이기 때문에 새마을금고와의 협업을 통해 시너지를 창출
 - 행정서비스의 수수료 은행카드 지불, 지역금융서비스에 대한 상담소 운영 등을 지자체와 협의하여 추진(이종욱·최진혁, 2009)

- 사회책임보고서 또는 사회공헌백서 등의 연차보고서 발간
- 새마을금고의 지역사회공헌활동에 대한 국민적 이해를 구하고 지역사회의 동참을 촉진하기 위하여 사회책임보고서 또는 사회공헌백서 등의 홍보책자를 발간
 - 지역사회공헌사업에 대한 홍보는 지역사회에 뿌리를 두고 있는 새마을금고의 입장에서 금고의 존재이유와 정체성을 알리고 영업기반을 확대하여 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 수단이 됨
- 지역사회공헌에 관한 홍보책자는 사회공헌이사가 총괄하여 연 1회 연차보고서 로 발간·배포하고 온라인으로 홈페이지에도 게시

3. 지역사회공헌사업의 확대 발굴·추진

가. 지역희망공헌사업 및 공익상품의 확대 발굴

- 새마을금고의 공익적 성격을 부각하여 새마을금고와 시·군·구간 지역희망공헌사업을 활성화하고 금고의 소외계층을 배려하는 다양한 공익상품을 적극 개발
 - 금고와 지자체간 연대를 통하여 친서민정책에 대한 공동협력을 강화
 - 소년소녀가장, 기초생활수급자, 노숙인 등 취약계층 대상 무상가입 보험 등 공익 금융상품을 개발
- 지역 단위의 협의회를 확대·구성하여 지역사회공헌 우수사례를 적극 발굴·보급
- 금고의 지역환원사업비 집행비율(3%) 준수를 의무화

나. 다양한 유형의 지역사회개발사업 모델 발굴

- 사업발굴의 의의
- 새마을금고는 지역사회 밀착형 금융기관이기 때문에 서민들의 생활과 밀

접한 관계를 갖는 지자체의 지역개발사업에 대한 참여가 필요(김상호, 2009)

- 지역사회개발에 참여함으로써 새마을금고에 대한 인지도의 향상 기대
 - 수익성있는 지역사회개발사업의 발굴은 새마을금고의 지속가능한 사업영역을 제공
 - 동, 읍, 면 등 하부 행정기관 단위의 사업은 새마을금고의 자금력으로 참여 가능한 사업이 다수 존재
 - 최근 주민자치회 구성 등 생활자치의 활성화 경향에 부응하여 지역사회 내에서 추진하는 공동체 주도의 사업에 적극 참여할 필요
 - 시도 등 광역지자체의 지역개발사업에는 새마을금고 중앙회 차원에서 참여가 가능
- 새마을금고의 지역사회개발사업 참여는 독자적인 사업 추진 보다는 지자체 또는 지역공동체와의 협업으로 추진하며, 가급적 위험부담이 있는 직접 투자방식 보다는 저리 용자 등 신용업무의 일환으로 지원하는 것이 바람직함

□ 지역사회개발사업의 예시

- 대도시 동사무소 통폐합 리모델링 사업
- 동사무소 등의 주민자치센터로의 기능 전환에 따른 복합용도의 주민 거점시설화 사업에 참여
 - 주민요구에 따라 보육시설, 작은도서관, 복합문화시설, 복지센터, 평생교육시설, 주민사랑방 등 다양한 시설의 설치 및 운영
 - 지자체에 주민단체에 대한 용자 또는 BTL/BOT 등의 투자방식 활용
 - 복합 주민자치센터에 새마을금고 입점을 추진
- 동네상권 지원 사업
- 기업형 슈퍼마켓(SSM)의 주거지 인접지역 진출로 동네상권과 중소기업들의 어려움이 심각한 실정에서 동네상권의 쇠퇴를 극복하고 경쟁력을 높이는 사업에 참여

- 새마을금고의 주 고객층인 영세 중소기업의 경쟁력 제고와 성장을 지원함으로써 금고의 경쟁력과 존립기반을 강화
 - 영세업체들의 시설개선과 경영지원과 상가지역 공동인프라의 구축 사업에 참여
- ‘중소유통 공동물류센터’ 건립사업
- 중소기업 공동물류센터의 설치를 지원하여 제조사 - 영업본부 - 영업소 - 도매점 - 동네슈퍼의 5단계로 이루어진 유통단계를 제조사 - 물류센터 - 동네슈퍼의 3단계로 줄여 물류비를 절감하고, 공동구매로 단가를 낮춰 대형마트 및 SSM(기업형 슈퍼마켓)과의 가격경쟁력을 제고
 - 창고가 크게 부족한 소규모 점포는 공동물류센터를 창고로 활용할 수 있어 매장이 확대되는 것은 물론 재고부담을 줄여 경영개선 효과도 기대(예 : 부산 북구·동래구·사하구의 중소기업물류센터)
- 동네슈퍼의 프랜차이즈 전환 지원 사업
- 중소기업업의 프랜차이즈 전환과 프랜차이즈형 창업 활성화를 새마을금고가 지원
 - 사업성이 좋은 유망 업종을 선별하여 시설자금과 창업비용을 융자 지원
- 재래시장의 활성화 지원 사업 등
- 새마을금고는 지역경제와 밀접한 관계에 있는 재래시장의 활성화와 관련된 사업을 지원함으로써 지역사회에 기여하고 영업기반을 확대
 - 재래시장의 각종 편의시설 확충(주차장, 아케이드, CCTV 설치, 화장실 개보수 등)을 지원하는 사업과 재래시장 활성화를 위한 상인들의 자구노력(공동브랜드 개발, 광고, 홈페이지운영, 가격표시제 및 신용카드 결제, 현금영수증 발급 등)에 관련된 사업을 지원
- 지역경제활성화 사업 및 도시재생사업 참여
- 지역경제 활성화와 주민의 삶의 질 개선을 위한 다양한 마을만들기사업과 도시재생사업 등의 공동체사업을 지원(예 : 일본 지역창생사업에 대한 지방금융권의 융자 참여 등)

- 행자부의 지역공동체 시범사업, 주민자치회 시범사업, 지자체의 마을 만들기사업 등 정부와 지자체에서 선정한 공동체사업에 대해 융자 지원

□ 정부의 새마을운동 관련 ODA사업 참여

- “국제사회의 빈곤 감소(poverty reduction)와 지속가능한 발전(sustainable development)에 대한 기여”를 목적으로 저개발국가에 대한 ODA사업이 활발하게 추진
- 최근 한국의 ODA 지원 확대, 특히 새마을운동 보급 확대에 부응하여 개도국에 새마을금고를 전수하는 사업을 적극 추진(이종욱·홍순영, 2011)
 - 새마을운동과 새마을금고는 역사적으로 매우 밀접한 관계
 - 시골 마을의 지도자들이 한국적 문화의 기반으로 신용협동조합을 변화시킨 것이 마을금고운동이며, 1976년 새로 출발한 마을금고연합회가 ‘마을금고운동 3대 지표’ 중 ‘실천적 새마을운동’을 제창
- 전통적 협동조직으로서의 탄생배경과 상호금융의 경쟁력을 바탕으로 개도국에 모범적 상호금융기관 또는 협동조합은행으로서의 새마을금고 모델을 전수
 - 새마을금고의 사업시스템과 새마을운동 정신을 동시에 이식
 - 궁극적으로는 새마을금고 중앙회를 중심으로 국제적 결제 허브를 구축
- 국제 새마을운동 ODA사업에 새마을금고의 모델을 핵심 사업요소로 참여
 - 새마을금고 모델을 통하여 지속가능한 발전을 위한 기반 구축

【참고문헌】

- 강왕구 외(2012), 「새마을금고 원형모델 변화에 관한 연구」, MG연구보고서, 새마을금고중앙회.
- 김강현(2014), “협동조합은행 사회공헌활동의 방향과 과제”, 「NHERI 리포트」제 244호.
- 김규환(2013), 「새마을금고 경쟁력 제고를 위한 정책방안 연구」, 한국교통대학교 석사학위논문.
- 김규환 외(2013), “경쟁력 제고를 위한 새마을금고 경영개선방안 연구”, 「국제경영 연구」 제47권, 125-145. 한국기업경영학회.
- 김상호(2009), “새마을금고와 지역사회개발 활성화 방안”, 「민생안정 어떻게 할 것인가? 심포지엄 자료」.
- 김선기 외(2011), 「내생적 지역발전을 위한 새마을금고의 적정규모에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 정책과제.
- 김용동(2012), “지역사회발전을 위한 신용협동조합의 역할”, 「신탁연구」 제58호.
- 김우철(2012), “재정정책을 통한 서민금융활성화 방안 - 새마을금고를 중심으로”.
- 김유섭(2009), “유럽 협동조합은행의 CSR 성과와 사례”, 「NHERI 리포트」제56호.
- _____ (2012), “유럽 협동조합은행의 다양성과 국가별 성장과정”, 「NHERI 리포트」 제168호.
- 민칠홍(2010), 「새마을금고의 지역금융 역할확대 방안에 관한 연구 : 강원도를 중심으로」, 강원대학교 석사학위논문.
- 이동주(2010), 「중앙새마을금고의 경쟁력 향상방안 모색에 관한 연구」, 울산대학교 석사학위논문.
- 이명행(2012), “위탁선거관리의 개선방안에 관한 연구 : 연산4동 새마을금고의 임원선거를 중심으로”, 「선거연구」, 중앙선거관리위원회.
- 이민규(2004), “주요국의 서민 금융기관 운영 현황”, 「조사연구 Review」, 금융감독원.
- 이재연(2013), “역대 서민금융정책상 상호금융권의 역할과 새로운 모색”, 「서민금

- 융활성화 및 소상공인지원 포럼」.
- 이정호·김창수·류지수·이성호(2012), “글로벌 금융환경 변화 속의 새마을금고 발전전략 : 전문경영인 관점에서”.
- 이종욱(2007), “지역경제 성장과 지역밀착형 신용협동조합의 역할 제고”, 「새마을금고연구」 제17권 제1호, 1-39.
- _____ (2009), “서민금융기관 육성과 소상공인 자금지원 방안”, 「새마을금고연구」 제19권 제1호, 1-29.
- 이종욱 외(2011), “ODA의 효과 극대화를 위한 새마을금고와 새마을운동의 연계”.
- 임동춘(2007), “새마을금고의 건전성 강화방안”, 「국회 정책토론회 발표자료」.
- 장경수(2004), “협동금융기관의 거버넌스(governance)와 경영안정성”, 「조사연구」 제4집, 새마을금고연합회.
- 전국은행연합회(2013), 「2012년 은행 사회공헌활동 보고서」.
- 정찬우(2006a), “상호금융기관의 감독제도 평가”, 「주간 금융브리프」 제15권 제33호, 한국금융연구원.
- _____ (2006b), “상호금융기관의 예금자보호제도 평가”, 「주간 금융브리프」 제15권 제39호, 한국금융연구원.
- _____ (2006c), “상호금융기관 감독제도 개선방안”, 「주간 금융브리프」 제15권 제44호, 한국금융연구원.
- _____ (2010), 「예금 수취 비은행금융회사 발전방안」, 한국금융연구원.
- 조영삼(2012), “서민금융시스템의 새로운 모색”, 「국회 서민금융 활성화 및 소상공인지원 포럼 자료」.
- 조희국·김영수(2011), “새마을금고 재무적 특성의 부실예측에 관한 연구”, 「유라시아연구」, 제8권 제2호, 25-47, 연세대학교 동서문제연구원.
- 주동주(2011), “ODA와 새마을금고 연계를 통한 저개발국가 경제발전 기여방안”
- 최원석(2009), “서민금융활성화를 위한 세제지원 방안 : 새마을금고를 중심으로”, 「조사연구」 제19권 제1호, 한국조사연구학회, 111-130.
- 한국농촌경제연구원(2009), 「농업협동조합의 지배구조 개선방안」, 연구자료 D270
- 한국생산성본부(2011), 「새마을금고 선진화방안 _지배구조 개선을 중심으로」, 안

전행정부.

한국수산회 수산정책연구소(2007), 「수산업협동조합의 지배구조 개편 등에 관한 연구」, 해양수산부.

해양수산부(2007), 「수산업협동조합의 지배구조 개편에 관한 연구」, 한국수산회 수산정책연구소.

홍정표(2012), 「새마을금고의 금융서비스가 고객만족에 미치는 영향에 관한 연구」, 성결대학교 석사학위논문.

Bateman, D. I., Edwards, J.R. and C. Levay(1979), "Problem of Defining a Cooperative as an Economic Organization", Oxford Agrarian Studies 8, 53-63.

Berger, A. N., G. A. Hanweck and D. B. Humphrey(1987), "Competitive Viability in Banking", Journal of Monetary Economics, Vol. 20, pp. 501-520.

Hunter, W. C. and S. G. Timme(1986), "Technical Change, Organizational Form and the Structure of Bank Productivity", Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 18, pp. 152-166.

OECD(2009), Corporate governance and the financial crisis: key findings and main messages.

Roy, Ewell Paul (1976), Cooperatives : Development, principles and management, (3rd ed). Interstate Printers and Publishers.

Williamson, O.(1985). The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press.