

새마을금고 조직형성의 역사적 배경과 발전과정

金 弼 東*

〈목 차〉

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| I. 머리말 | IV. 새마을금고 성립의 역사적 배경 |
| II. 조직으로서의 새마을금고 연구의 의의 | V. 새마을금고의 발전과정 |
| III. 새마을금고의 성립 | VI. 맺음말 |

I. 머리말

새마을금고는 1963년 설립된 이래 30여년만에 눈부신 발전을 이룩하였다. 그러나 새마을금고는 현재 국내외적 환경의 변화 속에서 새로운 도전에 직면해 있다. 이 글은 새마을금고가 짧은 기간에 빠른 성장을 보인 까닭을 이해하고, 동시에 새로운 도전에 직면하게 된 내재적 요인을 이해하기 위한 방법의 하나로 그 조직형성의 역사적 배경을 살펴보고, 나아가 실제 조직발전의 과정을 살펴 보려는 것이다. 조직형성의 역사적 배경을 살펴본다는 것은 새마을금고의 성립에 영향을 끼쳤거나 발전의 바탕으로 작용한 선행제도나 유사조직을 살펴보는 것을 의미한다. 이 글에서는 그 중에서도 특히 새마을금고의 정신적·문화적 바탕으로 작용한 한국의 전통적인 제도나 관습에 대해 비교적 자세히 다루고자 한다. 왜냐하면 지금까지 새마을금고가 한국의 전통적인 상조제도나 관습을 계승한 것이라는 점이 매우 강조되었음에도 불구하고,⁽¹⁾ 실제의 이해에 있어서는 구체성을 결여했거나 잘못된 면 또한 적지 않았기 때문이다. 또한 새마을금고의 발전과정을 살펴 봄으로써 선행제도나 유사조직의 실

*충남대학교 교수, 사회학.

(1) 새마을금고 연합회가 발간한 각종 자료들은 한결같이 이 점을 강조하고 있다. 그 구체적인 내용에 대해서는 이 글 끝에 덧붙여진 참고문헌들을 참조할 것.

질적 영향을 음미하고 나아가 그 과정에서 갖게 된 새마을금고의 조직적 특성이 현재의 위기에 어떤 내재적 요인을 제공했는가를 이해할 수 있을 것으로 기대하는 것이다. 글의 순서는 우선 새마을금고 성립의 직접적 계기와 과정을 살펴 보고, 이어서 ‘마을금고 성립의 역사적 배경’과 ‘새마을금고의 발전과정’을 기술해 가기로 한다. 그러나 토론의 바탕을 마련하기 위하여 먼저 ‘조직’으로서의 새마을금고의 의의에 대해 살펴볼 필요를 느낀다.

II. 조직으로서의 새마을금고 연구의 의의

새마을금고가 학문적 탐구와 토론의 대상이 된 적은 별로 많지 않다.⁽²⁾ 더구나 새마을금고가 ‘조직’의 맥락에서 분석의 대상이 된 적은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 그동안 새마을금고가 학문적 탐구의 대상이 되지 못했던 것은 그것이 갖는 객관적 의의가 낮아서라기보다는 그것이 처해 있던 특수한 역사적 상황과 더불어 협동조합과 같은 형태의 조직에 대해 무관심한 학계의 풍토 때문이라고 할 수 있다. 즉 한편으로 과거 (새)마을금고는 재건국민운동 및 새마을운동과 결부되어 관변단체로 인식되어 옴으로써 학자들이 이를 연구 주제로 삼는 것을 회피하는 경향이 있었다. 또 다른 한편으로는 새마을금고를 포함한 협동조합적 조직에 대한 학문적(특히 사회학적) 관심 자체가 부족함으로 말미암아 학문적 논의에서 소외되었던 것이다.

이런 사정은 나름대로 이유가 있는 것이었다. 그러나 이제는 새마을금고가 학문적 조명을 받아야 할 필요성이 좀더 분명해지고 있다. 그것은 우선 새마을금고가 국민생활에서 무시할 수 없는 부분으로 성장했으며, 반면 관변단체적 요소를 거의 불식했기 때문이다. 한편 새마을금고를 포함한 협동조합적 조직들은 조직론적 관심에서도 중요한 연구주체가 될 수 있으며, 이 점 또한 중요하다. 왜냐하면 그것은 새마을금고가 단순히 금융기관만은 아니기 때문이다. 이런 맥락에서 이 글은 먼저 새마을금고의 조직적 위상에 대한 검토를 해 보고자 한다.

그러면 새마을금고는 어떤 성격의 조직인가? 우선 새마을금고는 협동조합의 일종이다. 현행 새마을금고법에 의하면, 새마을금고는 ‘국민의 자주적인 협동

(2) 새마을금고를 대상으로 한 논문들은 1991년부터 발간되기 시작한 새마을금고 연합회 간행 『조사연구』에 수록된 몇몇 논문들과 새마을금고 중앙교육원에서 수집해서 『새마을금고 창립 30주년 기념 연구논문집』(1993)에 수록한 기존의 논문들 이외에는 거의 찾아보기 어렵다. 더구나 이 제한된 숫자의 논문들조차 학술논문으로 간주하기는 어려운 것들이 포함되어 있고, 후자의 경우에는 각논문의 원래의 출처가 명시되어 있지 않아 참조에 어려움을 주고 있다.

조직을 바탕으로' 한 조직으로 묘사되고 있을 뿐,⁽³⁾ 새마을금고를 명시적으로 협동조합으로 규정하고 있는 것은 아니다. 그러나 새마을금고는 라이프사이클형의 신용협동조합을 모델로 만들어진 협동조합의 일종이다. 이는 일찌기 70년대에 발간된 마을금고 교재에서도 적시되고 있었다(유홍수, 1975). 또한 현재 새마을금고를 영어로는 'Community Credit Cooperative'로 표시하고 있고, 1994년에는 국제협동조합연맹(ICA)의 회원조합으로 가입하고 있어서 오늘날 새마을금고에서도 이를 인정하고 있는 셈이다. 그동안 새마을금고가 스스로를 '협동조합'으로 표방하지 못했던(또한 안했던) 데에는 약간의 사정이 있었지만,⁽⁴⁾ 현재 그리고 앞으로 새마을금고를 협동조합의 하나로 간주하는 데에는 별 무리가 없어 보인다. 그러나 지금까지 경우야 어쨌든 새마을금고에 대한 모호한 인식이 이를 학문적으로 조명하는 데 장애가 되어 왔던 것도 사실이다.

협동조합에 대한 연구는 현재까지 몇몇 제한된 분야에서만 이루어졌다. 현재 시중에 나와 있는 협동조합에 관한 논저들은 교과서류가 주류를 이루고 있지만, 그것도 대부분 농업경제학 또는 농업경영학 분야의 것으로 국한되어 있다. 그것은 다수의 협동조합들이 농업 및 그 주변산업의 영역에서 조직되고 있기 때문이다. 그러나 모든 협동조합들이 농업관련 산업에 국한된 것은 아니며, 더구나 생산의 영역과는 구별되는 협동조합 또한 존재한다. 일반적으로 협동조합은 생산자조합, 소비자조합, 신용조합의 세 유형으로 구분될 수 있다. 그러나 이는 이념형적 분류일 뿐이고, 실제의 조합들은 이런 유형적 특성을 중첩적으로 갖고 있다. 예컨대 일차적으로 생산자조합의 일종인 농업협동조합은 신용조합의 성격과 소비자조합의 성격 또한 동반하고 있는 것이다. 한편 새마을금고는 신용조합의 일종이지만, 소비자조합의 성격을 동시에 갖는 경우도 있다. 그러나 농협이나 새마을금고는 이 밖에도 복지사업이나 지역개발사업을 수행하기도 한다. 즉 주민자치조직의 성격을 동시에 갖고 있는 것이다.⁽⁵⁾ 이 점에서 협동조합에 대한 연구는 조합유형론의 관점에서만 이루어질 수는 없다. 따라서 협동조합을 다른 조직유형과 비교하는 보다 거시적인 관점이 필요하며 여기에 사회학적 조직론의 관점이 요구된다.

(3) 새마을금고법 제1장 제1조의 내용은 다음과 같다. "이 법은 국민의 자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 자금의 조성 및 이용과 회원의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상 및 지역사회개발을 통한 건전한 국민정신의 함양과 국가경제발전에 기여함을 목적으로 한다."

(4) 이 점에 대해서는 제4절 (2)항에서 상술하고자 한다.

(5) 물론 이 '자치성'에는 일정한 한계가 있었고, 이 점에서 이 단체들은 관변조직으로 인식되는 경향이 있었다.

사회학에서는 조직(또는 집단)을 크게 공식조직과 비공식조직으로 나누거나, 공동체적 조직과 결사체적 조직으로 나누는 집단유형론의 관점이 있다. 그런데 협동조합(또는 그냥 조합)은 이 양자의 요소를 동시에 가지면서, 또한 각 유형의 전형적인 형태들과는 상대적으로 구별되는 조직으로 이해될 수 있다. 독일어식 용어법으로 조합을 Genossenschaft라고 하는데, 이는 각각 공동사회(공동체)와 이익사회(결사체)라고 번역될 수 있는 Gemeinschaft와 Gesellschaft의 특성을 공유하면서, 그것과 구별되는 제3의 조직형태를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 현대사회학은 이 중에서 이익사회(결사체)에 초점을 두고 조직이론을 발전시켜 왔다. 이 과정에서 사회학은 협동조합적 조직에 관한 실질적 논의에는 인색했다. 그러나 협동조합은 자본주의 발전과정에서 그 부산물로서 나름대로의 발전을 이룩해 왔을 뿐만 아니라, 오늘날 이익사회(결사체)의 대표적 형태인 관료체적 거대조직의 보편화 추세와 그것이 갖는 역기능적 측면으로 인해 새삼 새로운 주목을 받고 있기 때문에 사회학적인 관심이 경주될 필요가 있는 것이다. 더구나 협동조합은 정부(공적 영역)와 개인(사적 영역)의 사이에 위치하는 이른바 ‘제3 부문(the third sector)’으로서의 의의를 갖고 있다. 협동조합으로서의 새마을금고에 대한 조직론적 관심은 바로 여기에서 찾을 수 있다. 이 글에서는 새마을금고를 협동조합의 하나로 보고, 조직형성의 역사적 배경과 그 발전과정을 조명하려는 것이다.

그런데 새마을금고를 협동조합의 일종으로 간주한다 하더라도 그것을 단순히 근대서양에서 기원한 협동조합의 연장선상에서만 살펴보는 것은 한계가 있다. 왜냐하면 새마을금고는 전술한 바와 같이 그동안 스스로를 협동조합으로 규정하는 데는 오히려 소극적이었던 반면, 우리 고유의 전통을 계승한 것이라는 점은 매우 강조해 왔기 때문이다.⁽⁶⁾ 이러한 주장에는 허구적인 요소가 포함되어 있었음이 사실이지만, 그 과정에서 주장(구호)이 내용을 규정한 측면 또한 없지 않았을 뿐만 아니라, 실제로도 한국의 전통적인 제도나 관습의 영향이 그 배경이 되었던 측면 또한 무시할 수 없다고 생각되기 때문이다. 특히 한국에서의 신용조합(새마을금고를 포함하는)의 성공의 근저에는 이러한 조직적 전통이 작용했던 것이라고 볼 수도 있을 것이다. 바로 이런 이유에서 이 글에서는 한국의 전통적인 제도나 관습의 전통이 근대 이후 우리 나라에 수용된 다른 협동조합적 조직의 전통과 더불어 여하히 새마을금고의 조직형성에 작용하고 있었는가를 객관적으로 검토해 보려는 것이다. 이러한 객관적 검토는 새마을금고의 배경에 관한 기존의 잘못된 인식을 바로잡는 계기가 될 수도 있을 것이며, 나아가 바람직한 새마을금고의 조직적 위상을 정립하고 새마을

(6) 이 경우 향약이나 계·두레의 전통이 자주 강조되어 왔다.

금고가 직면하고 있는 위기상황을 타개하는 데에도 일조할 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅲ. 새마을금고의 성립

1. 최초의 마을금고

새마을금고의 기원은 1963년 5월 25일에서 6월 12일 사이에 경상남도 지방에서 연이어 설립된 5개의 '신용조합'에서 그 기원을 찾을 수 있다. 즉 1963년 5월 25일에는 경남 산청군 생초면 하둔리에서, 26일에는 경남 창녕군 성산면 월곡리에서 신용조합이 설립되었으며, 다음 달인 6월 3일에는 경남 의령군 의령면 정암리에서, 9일에는 의령면 외시리에서, 그리고 12일에는 경남 남해군 남해면 마산리에서 각각 신용조합이 설립되었던 것이다.⁽⁷⁾ 이 다섯 개의 '신용조합'은 아래에서 설명하듯이 약간의 시간적 낙차를 동반하고 있지만, 동일한 성립배경을 갖고 있기 때문에 이 조합들 모두가 새마을금고(前身인 '마을금고')의 기원이 된 셈이다.⁽⁸⁾

2. '마을금고'와 재건국민운동

초기의 마을금고는 처음부터 '금고'라는 명칭으로 불리웠던 것은 아니고, '신용조합'이라 불리고 있었다. 그 이유는 초기 마을금고의 설립주체인 재건국민운동본부 경상남도지회 지도요원들이 당시 역시 형성과정에 있던 신용협동조합의 교육기구였던 '협동조합 교도봉사회'의 신허지도자 강습회를 수료하고 이에 자극되어 각자 자기 마을에 돌아가 조합운동을 전개했기 때문이었다. 즉 재건국민운동본부 경남도지회의 지도요원 35명은 1963년 4월 15~24일 사이에 협동조합 교도봉사회의 제3차 강습회를 받았던 것이다.

이렇게 시작된 마을금고 운동은 63년 9월에 이르러 다시 경남지역에서 활발하게 전개되어, 63년 9월 17일 설립된 토현조합(창녕군 도천면 송진2구)을 필두로 63년 말까지 모두 115개의 조합이 경남지역에서만 연이어 설립되는 양상을 보이게 되었다.⁽⁹⁾ 그러나 이러한 초기 금고설립운동은 아직 재건국민

(7) 『새마을금고 25년사』, 새마을금고연합회, 1989, pp.87-88. 앞으로 이 책은 『25년사』로 약칭한다. 이하 새마을금고의 역사에 대한 사실적인 기술은 별다른 언급이 없는 한 기본적으로 위 책을 참고한 것임.

(8) 이 중에서 만들어진 시기가 가장 앞선 '하둔조합'만을 기원으로 보는 것은 반드시 올바른 태도는 아니라고 생각된다.

(9) 『25년사』, pp.96-99의 표 참조. 그러나 9월부터 마을금고 설립이 폭발적으로

운동본부가 전국적 수준에서 조직적으로 전개한 것은 아니었으며, 다분히 자연발생적 성격을 갖고 있었다. 그런데 이러한 폭발적인 수적 증가는 오히려 신용협동조합의 설립 추세를 크게 능가하는 것으로, 수적 증가에 상응할 만한 내실은 채 다져지지 않은 것이었다고 할 수 있을 것이다.⁽¹⁰⁾

재건국민운동본부가 마을금고 사업에 적극적으로 뛰어들은 것은 1964년 8월 본부가 민간화되어 사단법인 재건국민운동중앙회로 재발족하고, 초대 회장으로 류달영씨가 취임한 이후였다. 특히 이 때 사무총장으로 임명된 류덕천씨는 재건국민운동중앙회의 2대 실천과제의 하나로 ‘재건학교’ 사업과 함께 마을금고 사업을 설정하고 이를 실천해 가게 되었다. 그리고 이 때 비로소 금고의 공식 명칭이 ‘마을금고’로 자리를 잡게 되었다. 마을금고가 재건국민운동중앙회의 기본사업의 하나로 정착되게 된 것은 민간기구로 전환되어 성격이 크게 달라진 재건국민운동이 정부의 직접적인 행정적·재정적 지원이 없이도 추진할 수 있는 현실적인 사업이기 때문이었다. 이후 마을금고는 재건국민운동중앙회가 해체되는 1975년 12월까지 재건국민운동의 가장 주된 사업의 하나로 지도·육성되었다.

재건국민운동중앙회가 마을금고를 기본사업으로 채택하면서 초기의 운동지도자들은 마을금고를 한국의 전통적인 상조제도·협동조직에 결부시켜 이해하려는 경향을 보이게 된다. 그것은 실제에 있어서의 양자의 유사성에도 기인하는 것이지만, 재건국민운동을 전통에 기반을 둔 일종의 민족적 운동으로 자부하려는 운동본부측의 의도도 강하게 결부된 때문이다. 특히 사실상 동일한 종류의 협동조합 운동을 벌여나가고 있던 신용협동조합측이 가톨릭조직을 기반으로 운동을 전개해 가고 있던 것과 대비하여, 이들은 마을금고를 한국 고유 의 제도로 부각시키려는 의도를 갖고 있었던 것으로 보인다.⁽¹¹⁾

Ⅳ. 새마을금고 성립의 역사적 배경

그러면 이 시기에 마을금고가 성립·발전할 수 있었던 데에는 어떤 역사적

이루어지게 된 배경 또는 과정에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 앞으로 금고사의 재정립 과정에서 밝혀져야 할 과제의 하나이다.

(10) 이들 금고가 모두 충실하게 운영되었다고 보기는 어렵다. 실제로 이 자료는 보고용 자료에 그친 것일 수도 있다. 한편 『25년사』의 연표에 의하면, 1964년말 현재 전국의 마을금고수가 81개로 집계되고 있어, 63년말에 설립된 경남 지역의 마을금고 중 상당수가 지속되지 못하였음을 간접적으로 엿볼 수 있다. 또한 『25년사』, pp.95-96도 참조.

(11) 그러나 초기의 마을금고운동이 신용협동조합운동으로부터 영향을 받고, 그 이념적·기술적 자극하에 추진된 것은 객관적으로 부인하기 어렵다.

배경이 있었는가? 여기에는 크게 제도적 측면에서의 선행제도 및 관습의 영향과 60년대 초라는 시대적, 사회·경제적 배경을 고려할 수 있다. 전자는 다시 한국의 전통적인 상조제도 및 관습과 서구의 근대적 협동조합(운동)을 포함한다.

1. 전통적 상조제도 및 관습의 영향

마을금고의 성립에 역사적 배경이 된 한국의 전통적 상조제도·협동조직으로는 契와 두레, 鄕約을 들 수가 있고, 이밖에 한국인의 일상생활이 이루어진 공간인 마을생활의 전통과 관습 자체가 마을금고의 성립에 배경을 이루었다고 할 수 있다. 이들 몇 가지를 간략히 살펴보기로 하자.

1) 契

한국의 전통적 협동조직 가운데 새마을금고의 이념이나 조직원리에 가장 가까운 것은 契라고 할 수 있다. 계는 우리 나라 특유의 협동조직으로 그 기원에 대해서는 아직 정설이 없다. 혹자는 원시시대까지 그 기원을 소급하는 경우도 있지만, 근거가 없으며, 이론적으로도 인정하기 어렵다. 문헌에 근거할 때 계의 기원은 적어도 고려시대 중엽의 ‘文武契’까지는 소급할 수 있을 것이다.⁽¹²⁾ 이후 고려시대 후기에 걸쳐 우리는 계의 다른 사례들을 좀더 관찰할 수 있다. 그러나 이 시기의 계는 그 성격이 지배계급 성원들 사이의 친목적 단체(이른바 ‘社交契’)에 머물러 있었던 것으로 보인다.

계가 본격적으로 발전하게 된 것은 조선시대였다. 또한 계는 조선시대 전 기간을 통해서 더욱 다양하게 분화하고 내적인 발전을 거듭했다. 이렇게 보면 계가 좀더 완전한 형태로 발전하게 된 것은 조선시대 중·후기였다고도 할 수 있다. 이 시기에 이르면 계는 매우 다양한 종류로 분화되고, 매우 발전된 조직으로서의 면모를 갖추게 된다. 조선시대 후기에 성행한 대표적인 계의 종류로는 洞契, 族契 및 宗契, 喪契, 社交契, 學契, 松契 등이 있고, 좀더 특수한 목적과 관련된 다양한 종류의 계들이 마을의 공동생활과 관련하여 파생되어 나왔다.⁽¹³⁾

(12) 『高麗史』列傳 庾應圭條 참조. ‘문무계’는 12세기 중엽 庾資諒이 16세 때 동료들과 만든 계이다. 어른들의 계가 아직 만들어지지 않고 있는 상태에서 소년들의 계가 먼저 만들어졌다고 보기는 어렵기 때문에, 이 기록을 신뢰한다면 우리는 그 이전부터 계가 만들어지고 있었다고 유추해볼 수 있다. 한편 이론적으로는 계의 선행형태로 삼국~고려시대에 성행했던 불교의 신앙결사인 香徒에 주목할 수도 있다. 김필동(1992) 제2부 참조.

(13) 계는 촌락(마을)생활과는 관계가 없거나 촌락의 범위를 넘어서서 결성되는 경우

계는 “어떤 공동의 목적을 수행·달성하기 위하여, 구성원들의 자발적인 참여와 합의(약속)에 의해 의도적으로 만들어지는 비교적 지속적이고 조직적인 모임(단체)”라고 정의될 수 있다(김필동, 1992: 89). 계는 종류나 그것이 수행한 기능이 매우 다양했지만, 가장 발전된 형태의 계를 기준으로 할 때 다음과 같은 특징을 지닌 협동적 조직체였다.⁽¹⁴⁾

- ① 계는 여러 가지 이유로 동류의 기반(이것이 자격 요건이다)을 갖게 된, 비교적 잘 아는 사람들 사이에서 결성된 인적 결합체였다.⁽¹⁵⁾
- ② 계의 규모는 종류에 따라 차이가 있었지만, 보통 수 인에서 수십 인에 이르는 정도의 비교적 작은 규모를 갖고 있었다.⁽¹⁶⁾
- ③ 계에는 상징적 성격의 대표로 ‘契長’이 있었지만, 실제 모든 일은 총무격인 ‘有司’가 중심이 되어 수행하였는데, 계장은 특별한 일이 없는 한 바뀌지 않는 것이 보통이고, 반면 유사는 임기제로 돌아가면서 맡아 보는 것이 일반적이었다.⁽¹⁷⁾ 계의 운영은 거의 전적으로 유사의 봉사에 의해 이루어졌다. 이런 점에서 계는 유사중심의 조직이었다고 할 수 있다.
- ④ 계의 구성원(계원)이 되는 것은, 일정 자격요건이 충족되면, 기본적으로 자유의사에 맡겨져 있었으며, 탈퇴도 비교적 자유로웠다.
- ⑤ 계의 구성원 사이에는 부담 및 혜택에 있어 평등성과 공평성이 전제되고 있었고, 그 운영은 대단히 민주적이었다.
- ⑥ 계가 목적하는 바를 달성하기 위한 경비는 계원들 사이에서 공평하게 각출되었고, 장기적으로는 이 각출한 금품을 저축하여 기금을 만들었으며, 기금이 일정 정도 조성이 되면 계가 필요로 하는 일에 그 이식을 갖고 사용하였다.
- ⑦ 계의 목적이나 운영원칙은 명문화된 規約으로 만들어져 있음이 원칙이었다.
- ⑧ 계원의 모임은 정기적인 것과 임시적인 것이 포함된다.
- ⑨ 계는 그 자체로서는 국가나 촌락으로부터 상대적으로 자율적인 조직이었다. 그러나 계의 종류에 따라서는 국가기구의 불완전성과 개개인(계원)의 취약성을 보완해 주는 중요한 사회적 기능을 수행하였다.

이러한 자발적인 협동조직으로서의 계는 소기의 목적을 달성하기 위한 수단으로 현물(穀物, 布木 등)이나 금전을 모으고 이를 증식시키거나 활용하는 제

도 없지 않았지만, 역시 많은 경우 촌락내부의 여러 가지 기능적인 일들과 관련하여 성립되었다. 이런 종류의 계들은 ‘洞契’로부터 분화된 것으로 이해할 수 있다.

(14) 물론 이념형적인 것이다. 김필동(1992)을 전체적으로 종합했다.

(15) 계의 동류적 기반은 같은 마을(지역) 거주자, 같은 나이, 함께 과거에 합격 한 사람, 같은 관청 근무자, 함께 공부한 사람, 직업을 같이 하는 사람 등이다.

(16) 물론 특수한 경우에는 계원의 수가 수백 명에 이르는 경우도 있었다.

(17) 연령이나 신분이 평등한 계의 경우에는 별도로 계장이 없는 경우도 많았다.

도를 갖추게 되었다. 바로 이 점이 새마을금고의 운영방식과도 근사한 면모이지만, 그 조직원리를 체계적으로 분석해 보면, 계에는 個體性, 平等性, 合理性의 원리가 관철되고 있어(김필동, 1992: 261-267), 더욱 근대적인 협동조합의 정신과 상통하는 바가 있다고 할 수 있다. 결국 과거 우리의 선조들은 이러한 계의 발전된 조직원리를 활용하여 일상적으로 부딪치는 문제들을 공동으로 해결하고, 계를 함께하는 구성원들끼리 친목을 돈독히해 가는 아름다운 전통을 가꾸어 왔던 것이다.

그러나 계는 근대 이후에 상당히 변질되기도 했다. 근대 이후 겪게 된 상업화, 자본주의화의 추세 속에서 원래 계의 수단적 요소였던 식리활동이 그 자체 목적화하면서 계는 사금융화하거나 심지어는 투기적인 성격을 띠는 경우가 나타났다(김필동, 1992: 304-311). 이 과정에서 계원들 사이의 인격적 결속과 신뢰가 약화되면서 계의 잘못된 이용은 많은 사회문제를 초래하기도 했던 것이다. 이러한 변질의 과정은 계에 대한 올바른 이해마저 뒤흔들어 놓았다. 현재 계는 직접적으로는 자금을 융통하기 위한 사금융조직의 형태나 친목계의 형태로 존속되고 있다. 그러나 계의 전통은 한편으로는 (비록 명칭을 달리하고 있지만) 다양한 자발적 결사체들로 이어지고 있으며, 다른 한편으로 대인신용에 기초하여 기금을 활용하는 성격은 오늘의 새마을금고로 이어지고 있다. 이런 점에서 새마을금고는 계의 본래 정신을 현대에 발전적으로 되살려 놓은 사례라고 할 수 있을 것이다.

2) 鄉約

새마을금고의 정신적 바탕이 된 또 하나의 전통적 相助制度로 흔히 거론되어 온 것이 鄉約이다. 향약은 계에 비해 그 기원이 비교적 명확하게 추적될 수 있다. 왜냐하면 향약은 기본적으로 중국으로부터 수입된 것이기 때문이다. 향약의 기원은 중국 宋代에 陝西省 藍田縣에 살던 呂氏兄弟들이 만든, 이른바 '藍田呂氏鄉約'에서 찾아진다.⁽¹⁸⁾ 이 呂氏鄉約은 성리학의 집성자인 朱子에 의해 그 가치가 인정되어 '朱子增損呂氏鄉約'으로 발전되었으며, 유교적 교화를 위한 기본서적의 하나인 『小學』에도 등재됨으로써, 고려말·조선초 주자학의 도입과 더불어 우리 나라로 전해졌다.

향약이 조선에서 주목을 받게 된 것은 15세기 말엽 金宗直, 金宏弼, 鄭汝昌 등 소위 '士林派'에 의해 소학이 중요시되면서였고, 그것이 역사의 전면에 부각되게 된 것은 중종대(16세기초)의 신진 사림파인 趙光祖·金淨 등이 개혁정

(18) 원래의 향약은 '一鄉의 士人들 사이의 約束'이란 의미를 가진 것으로, 처음에는 구성원들 사이의 자율성과 평등성이 보장되는 것이었다. 그러나 다음에 설명할 평민들까지 포함하는 향약의 경우에는 사정이 달라진다.

치의 일환으로 향약보급운동을 적극적으로 전개하면서부터였다. 그러나 이 운동은 그 주체였던 신진사림파의 정치적 실각과 더불어 일단 좌절된다. 향약보급운동의 실패는 표면적으로는 정치적 권력갈등의 산물이었지만, 내재적으로 보면 중세적 지배이데올로기의 한 표현형태로서의 향약에 대한 보급주체의 물 이해(또는 순진성)에도 그 원인이 있었다고 할 수 있다.⁽¹⁹⁾ 달리 말하자면, 향약의 보급이 성공을 거두기 위해서는 중세적 이데올로기로서의 성리학에 대한 학문적·철학적 이해의 심화와 그 실천주체의 광범위한 형성이 요구되었던 것이다. 그리고 그것이 가능하게 된 것은 한편으로는 李滉과 李珣로 대표되는 성숙한 주자학자들이 출현하고 지방 수준에서 광범위한 사족집단이 형성되는 16세기 후반에 이르러서였다. 이황과 이이가 각각 독자적인 향약을 만들고, 따라서 그것이 朱子增損呂氏鄉約과는 상당히 다른 형식과 내용을 갖게 되었으며, 그것들은 왕조정부의 직접적인 지원이 없이도 지방 수준에서 실천되기 시작했다는 것은 이 시기에 이상의 전제조건들이 어느 정도 성숙되고 있었음을 의미하는 것이다.⁽²⁰⁾

임란이후 향약은 대체로 다음 두 가지 방향으로 발전하면서 성격변화를 겪게 된다. 하나는 지방관(守令)이 주도하는 이른바 ‘州縣鄉約’이고, 또 다른 하나는 지방사족들에 의해 洞里的 수준에서 조직된 ‘洞約’(및 ‘洞契’)이다.⁽²¹⁾ 그러나 주현향약이라고 해서 지방 사족집단의 이해관계로부터 벗어나는 것은 아니며, 동약이라고 해서 官權과 대립되는 것은 아니었다. 결국 향약은 어느 경우에도 신분적 불평등체제의 유지를 전제로 한 유교적 지배 이데올로기의 한 표현형태이며, 지방사족을 매개로 한 조선 왕조국가의 중세적 지배질서를 유지·강화하기 위한 기구였다는 점에서는 공통점을 갖는 것이었다.

흔히 향약의 ‘四大綱目’으로 일컬어지는 ‘德業相勸·過失相規·禮俗相交·患難相恤’이라는 것도 이런 맥락에서 이해되지 않으면 안된다. 德業이나 禮俗이 의미하는 것은 어디까지나 유교적 가치관과 윤리관을 가리키는 것이며, 過失의 중심적인 내용은 유교적·신분적 위계질서에 대한 위반에 다름 아닌 것

(19) 순진성의 한 예로서 당시 향약은 주자향약의 조문에 나타난대로 신분의 차이는 별로 고려함이 없이 단지 나이만을 존중하는 운영이 이루어지고 있었다. 이때문에 향약이 신분질서를 문란하게 한다는 비판이 제기되었다. 그런데 여씨향약이나 주자향약이 신분차이는 별로 고려하지 않았던 것은 원래 그것이 선비들 사이의 약속으로 만들어졌기 때문이다.

(20) 향약의 성격 및 향약의 보급과정에 대한 이상의 해석은 다음 연구에 의한 것이다. 김필동, 「조선전기 향약의 보급과 그 사회적 의미」, 『한국의 사회와 문화』 제10집, 한국정신문화연구원, 1989.

(21) 물론 동리보다 넓은 영역을 포괄하는 지방 사족 주도의 향약이 없었던 것은 아니다.

이다. 따라서 이를 현대에도 계승할 수 있는 ‘美風良俗’으로 이해하는 것은 순진한 생각일 뿐만 아니라, 위험한 것이기도 하다. 다만 患難相恤 자체는 보편적 의미에서의 相扶相助의 의미를 갖는 것이지만, 거기에는 신분적 지배의 논리를 보완하는 사회통합의 논리가 숨어 있는 것이며, 동시에 상당한 정도로 강제성이 수반되는 것이기도 했다. 이때문에 향약은 18, 19세기로 넘어가면서 지방 사족집단의 도덕적 권위와 정치적 지배력이 약화되는 것과 더불어 뚜렷이 퇴조하는 운명을 겪었던 것이다.

결국 향약은 중세적 제도로서, 특히 그 지배 이데올로기의 반영이라는 점에 서 명백한 시대적 한계를 갖고 있는 것이다. 따라서 오늘날 새마을금고의 정신을 향약과 연결시켜 이해하거나 그것의 계승으로 간주하려는 태도에는 문제점이 있다.

3) 두레

두레는 기본적으로 경작을 위한 공동노동의 조직으로서, 그 자체 작업공동체라 할 만한 것이다. 두레는 전통사회에서, 특히 반도 남부의 답작지대에서 널리 행해지던 것으로, 그 기원은 멀리 원시시대까지 소급될 수 있는 것으로 이해되기도 한다. 그러나 두레는 기층민중인 생산농민들의 조직이었기 때문에 문자화된 자료가 잘 남아있지 않으며, 따라서 그 역사적 변화·발전의 과정에 대한 우리의 이해는 매우 불완전하다.⁽²²⁾

두레는 생산노동에 참여하는 한 마을의 거의 모든 성인남자(16, 7세에서 55, 6세까지)들이 자동적·의무적으로 가입함으로써 만들어진다.⁽²³⁾ 즉 두레는 자연촌락을 단위로 조직되며, 여성·노인 및 어린이는 성원에서 제외되었다. 물론 생산노동을 하지 않는 마을의 지주는 두레에 직접 참여하지 않지만, 대신 그 지주의 노비나 머슴이 노동력으로 참여하였다.

두레가 하는 작업의 종류는 지방에 따라 달랐지만, 관개·모내기·김매기·수확 등의 작업의 전부 또는 일부를 공동으로 수행했다. 이 중에서도 김매기와 모내기가 중심이 되었는데, 그 이유는 이 작업이 일시에 집중적인 노동력의 투입을 요구하는 것이기 때문이다.

두레가 작업을 하는 농지는 마을의 전체 농지였다. 따라서 두레노동의 혜택을 받는 농지는 두레에 참여하는 농민들의 농지(소작지 포함)뿐만이 아니라 마을의 공유지나 과부·병약자 등 두레노동을 내지 않는 가구의 농지, 그리고

(22) 아래의 설명은 기본적으로 한말·일제하에 존재하던 두레에 대한 보고자료들을 토대로 한 것이다. 신용하(1984), 김필동(1992) 등 참조.

(23)이점에서 두레는 가입·탈퇴가 자유로운 조직이 아니라, 강제성이 수반된 조직이라고 할 수 있다.

지주의 농지도 포함되었다. 이 때 공유지나 과부·병약자의 농지는 무상으로 해 주었고, 지주로부터는 현물 또는 화폐의 형태로 반대급부를 지불받았다. 두레의 공동노동이 두레패 자신들의 경지뿐만 아니라 마을의 전체농지에 적용된다는 사실은 두레노동의 공동체적 성격을 강하게 보여주는 것이다.

두레에서는 공동노동의 조직화에 따라 위계적인 성격을 뚜렷이 갖는 비교적 발전된 役員組織을 가지고 있었다. 그것은 두레가 일사불란하게 움직일 필요가 있는 생산공동체였기 때문이다. 따라서 두레의 작업과정에서는 엄격한 기율이 요구되었다. 동시에 두레에서는 질서를 유지하고 작업의 능률을 올리기 위해 농악이 결부되었다. 그것은 동시에 작업에서 오는 피로를 씻어주는 역할을 하는 것이기도 했다.

두레는 마을공동체의 전체 성인남자들이 참여하는 것이므로, 두레의 행사는 마을의 행사로 연결되기 쉬웠다. 특히 김매기의 마지막 벌이 끝난 후에 두레 공동작업의 성과를 결산하는 의미를 갖는 ‘호미씻이’는 마을의 모든 사람들이 참여하는 마을의 축제가 되었다. 호미씻이는 농악을 크게 벌이고 부인들의 참여하에 음식을 풍성하게 장만함으로써 마을 사람 모두가 참여하는 큰 행사가 되었던 것이다. 이를 통해 두레패뿐만 아니라 마을사람들은 구성원 모두의 결속을 다졌다.

두레의 전통은 일제시대를 거치면서 급격하게 사라져 갔다. 자본주의적 관계의 보편화와 농업기술의 발전은 두레노동의 가능성과 필요성을 크게 감소시켰기 때문이다. 아울러 변화된 사회관계의 성격은 두레와 같은 공동체적 의무감과 강제에 크게 의존하는 조직을 더 이상 허용하지 않게 되었다. 그러나 두레의 전통은 지역의 공공사업에의 관심을 잃지 않는 새마을금고의 정신에 부분적으로 영향을 미치고 있다.

4) 전통적 마을생활의 유산

전통사회에서 ‘마을’은 기층사회 민중들의 기본적인 생활의 장이었다. 조선 후기에 발달한 지방의 정기시(場市)에 다니는 것을 제외하면, 일반 민중들의 일상적 삶은 거의 전적으로 마을내에서 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 그것은 민중들의 삶이 일정 지역내의 토지에 근거를 둔 농경생활에 기초해 있기 때문이었다. 따라서 사람들은 마을공동체의 성원들과 일상적으로 접촉하며 협력하는 생활을 하지 않을 수 없었다. 위에서 든 두레 공동노동이나 촌락내에서 만들어진 다양한 계활동은 그러한 협동적 생활양식이 조직의 형태로 제도화한 것이라고 할 수 있지만, 제도화되지 않은 형태로도 일상적 협력은 이루어졌다.

조직으로서의 제도화의 수준이 낮은 협력의 형태로는 품앗이가 있다. 품앗

이는 마을내의 제한된 범위의 사람들과 계약의 형식으로 일정한 작업을 해 주고, 그것과 同質·同量の 작업을 돌려받는 것을 의미한다.⁽²⁴⁾ 품앗이는 농업노동에만 국한되는 것은 아니고, 집안의 각종 경조사에 서로 몸부조를 해주는 것도 포함된다.⁽²⁵⁾ 그밖의 각종 일상사에도 품앗이는 적용될 수 있으나, 두레와는 달리 두 명 또는 소수의 사람들 사이의 노동력교환이며, 반드시 대등한 댓가를 예상하는 교환이라는 특징을 갖는다(이광규, 1991).

이밖에도 마을사람들은 길쌈이나 빨래와 같은 혼자서도 할 수 있는 일을 여럿이 모여서 한자리에서 각자 자기 일을 하는 경우가 많았다. 이 때는 지루한 일을 덜기 위해 담소를 하기도 하고, 일의 능률을 올리기 위해 노래를 부르기도 했다. 때로는 댓가 없이 일이 많은 사람의 일을 도와주는 경우도 있었으며, 돈이나 곡식, 물건을 서로 꾸기도 하는 등 마을 사람들은 이웃의 도움을 일상적으로 받으며 생활했다. 이 과정에서 마을사람들의 공동생활의 유대는 돈독해졌다.

한편 마을사람들은 공동의 신앙대상(‘洞神’)을 갖고 공동의 의례에 참여하기도 했다. 이를 ‘洞祭’라고 한다.⁽²⁶⁾ 동신의 존재와 동제에의 참여는 같은 마을 사람들은 동일한 神體의 수호를 받고 있다는 의식에 기초한 것으로, 이런 의미에서도 마을 사람들은 공동운명체로 결속되고 있었다. 바로 이러한 연대 의식이 마을사람들을 일상생활에서 결속시키는 정신적 근거가 되는 것이었음은 말할 것도 없다.

이러한 전통적인 마을생활의 관습은 근대화의 과정에서 점차 사라지거나 어느 면 적극적으로 파괴되어 갔다. 그만큼 마을사람들 사이의 유대도 약화되었다. 또한 오늘날에는 도시는 물론 농촌에서조차도 이웃에 사는 사람들 사이에 서로 다른 직업과 생활양식을 영위하는 것이 보통이게끔 되었다. 따라서 개인주의가 만연한 산업사회의 조건 속에서 이러한 마을생활의 전통이 되살려질 수 있기를 기대하는 것은 어렵다. 그러나 그럴수록 새마을금고와 같은 협동조직이 제한된 범위에서나마 공동의 문제를 협력하여 해결하려는 것은 바람직한 일이 아닐 수 없다. 또한 적어도 이러한 정신적 유산을 가꾸어 나갈 필요성을 깊이 인식하는 것은 매우 중요하다.

(24) 이 때 同質·同量이란 물론 절대적으로 그렇다는 것은 아니고, 다만 의식적으로 그렇게 생각하는 것이다.

(25) 따라서 품앗이는 ‘품값음’이라고도 한다.

(26) 洞神祭, 堂祭, 山神祭, 部落祭(이상 한자식 표기), 당굿, 서낭굿, 마을굿, 대동굿 등 다양한 명칭이 사용되었다.

5) 마을금고 이념 형성에 끼친 영향

계, 향약, 두레 등 전통적인 협동조직과 상조제도의 유산은 1964년 재건국 민운동중앙회가 주체가 된 마을금고 운동의 본격화와 더불어 마을금고의 중요한 이념적 바탕으로 자리를 잡게 되었다. 당시 마을금고 운동의 주체들은 마을금고 성립에도 영향을 준 신용협동조합이 갖는 외래적 성격과 종교적 색채가 일반 농민들에게 거부감을 줄 수 있다는 점에 착안하여, 마을금고가 우리 고유의 전통을 계승한 협동조직이라는 점을 강조하게 되었던 것이다.

그러나 마을금고의 성격이나 이념과 관련하여 우리 전통에 대한 강조는 문제점도 적지않게 내포하고 있었던 것으로 보인다. 왜냐하면 당시 계나 향약을 비롯한 우리의 전통적 협동조직에 대한 이해가 매우 피상적이었고, 이런 상태에서 그것에 대한 상대적으로 과도한 강조는 근대적인 협동조합의 하나로서 마을금고를 위치시키는 데 지장을 준 점도 적지 않았다고 생각되기 때문이다.

결론적으로 말하자면 새마을금고에 끼친 전통적 제도의 영향은 실질적으로 계의 전통이 가장 강력하고 적합한 것이었다고 할 수 있다. 그러나 계의 조직원리를 새마을금고의 이념으로 수용할 때 계조직이 갖는 한계에도 유의하지 않으면 안된다. 계는 기본적으로 구성원의 개체성이 존중되는 조직이고 합리성이 철저히 관철되기 때문에 계의 범위를 벗어나는 대상에 대해서는 관심을 기울이지 않는 경향이 있다. 이런 맥락에서는 오히려 향약이나 두레의 조직원리에 계승할 점이 없지 않다. 앞서 언급한 바와 같은 중세적 제도로서의 한계가 있지만, 향약과 두레는 조직의 경계가 느슨한 반면 조직구성원들이 포함된 전체 지역공동체의 일에 관여할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 두레에서는 두레노동을 내지 않는 결손가구의 농지에 대해서도 일을 해 주는 전통이 있었다. 향약도 지역공동체 전체 수준에서의 상부상조를 강조했었다. 따라서 새마을금고의 조직원리나 이념을 전통적 상조제도와 연결지을 때, 계의 조직원리를 근간으로 하면서, 향약이나 두레, 그리고 마을의 공동생활의 전통에서 발견되는 긍정적 요소를 함께 고려하는 지혜가 필요하다고 생각된다.

2. 근대적 협동조합의 영향

새마을금고는 협동조합으로서의 성격을 갖고 있기 때문에 새마을금고의 형성과 발전에는 근대적 협동조합의 전통이 또한 커다란 영향을 끼치고 있음은 말할 것도 없다. 이를 고찰하기 위해서는 물론 서구의 근대 협동조합발달사를 살펴볼 필요가 있지만, 여기서는 생략하고 우리 나라의 근대적 협동조합의 발달사를 해방 이전과 이후로 나누어 간략히 살펴보고자 한다.

1) 해방 이전의 협동조합

우리나라에서 처음으로 조직된 근대적인 협동조합은 1907년 5월 30일자로 공포·시행한 「地方金融組合規則」을 근거로 한 '地方金融組合'이었다. 지방금융조합은 발족이래 신용사업은 물론이고 위탁판매와 공동구매사업도 겸하면서 성장하였다. 1918년에는 도시금융조합을 포함하는 '金融組合'으로 발전하게 되었으며, 불경기에도 정부저리자금의 특혜와 긴 용자기간 때문에 업무량이 꾸준히 증가하였다(진홍복·김성기, 1984).

금융조합은 원래 '라이파이젠형 농촌신용조합'을 표방하였으나, 실제에 있어서는 명칭과 조직 일부의 특성만이 그러했을 뿐, 본질에 있어서는 일본 금융자본이 한국 농촌경제를 지배하기 위한 식민정책적 보조기관에 불과했다. 금융조합의 조직방식이 하향식이었음은 말할 것도 없다. 이러한 금융조합의 관제조합으로서의 특성은 일제하에서의 각종 협동조합적 조직의 기본 성격에도 관철되고 있음은 물론, 해방 이후 한국의 협동조합의 성격을 규정짓는 주된 바탕의 하나로도 작용하게 된다. 일제하에서는 이밖에도 산업조합을 비롯, 면작조합, 양잠조합, 축산동업조합, 삼림조합 등의 관제조합들이 존재했었다.

한편 일제하에서는 이들 관제조합과는 별도로 민간인(한국인)에 의한 협동조합운동도 전개되었다. 민간협동조합운동이 처음으로 시작된 것은 1920년대 초였다(김현숙, 1987). 초기에는 주로 지역별 소비조합의 형태로 설립되었고, 이어 조선노동공제회나 물산장려운동과 결부되면서 자못 활발하게 조직되었다.⁽²⁷⁾ 이들 조합들이 진정한 의미에서 우리나라 최초의 협동조합이었다고 보아야 할 것이다.

민간협동조합운동은 1925.6년경부터 좀더 조직적인 양상을 나타내게 된다. 여기에는 일본 동경유학생들이 중심이 되어 조직된 '協同組合運動社'와 天道教係의 朝鮮農民社, 그리고 기독교청년회를 중심으로 한 협동조합운동 등이 중심적인 역할을 수행하였다. 이 운동들은 1930년대 중반 일제의 탄압과 경영상의 문제가 겹쳐 대부분 해산되는 운명을 면치 못했으나, 우리나라 협동조합운동사에서 자율적인 민간 협동조합운동으로 중요한 위치를 차지하고 있다.

2) 해방 이후의 협동조합⁽²⁸⁾

해방이 되자 농지개혁과 더불어 농촌민주화의 기본적인 과제의 하나로 제기된 것이 농업협동조합을 조직하는 문제였다. 협동조합조직운동은 크게 두 갈래로

(27) 김현숙은 1920-25년 기간에 설립된 민간 협동조합이 적어도 100개는 되었을 것으로 보고 있는데, 실제로 신문기사를 통하여 약 60개의 협동조합의 사례를 제시하고 있다(김현숙, 1987: 208-212).

(28) 이 부분의 설명은 진홍복·김성기(1984)를 주로 참조하였다.

나타났는데, 하나는 기존의 금융조합을 협동조합으로 개편하자는 쇄신작업이고, 다른 하나는 기존의 농촌조직을 일소하여 새로운 농업협동조합을 조직하자는 움직임이었다. 이런 움직임은 일단 정부 수립후 협동조합에 관한 입법활동으로 연결되었으나, 여러 가지 사정으로 한국전쟁 이후까지도 지지부진함을 면치 못하였다. 이 사이에 금융조합이 조직을 존속시키고 있는 가운데, 대한농민총연맹이 농업협동조합 조직을 자체적으로 추진하고 있었고, 농림부장관 주도하에 사단법인 형태의 농촌실행협동조합이 조직되어 나름대로 활발한 활동을 전개하고 있었다.

한동안 중단상태에 있던 농협법의 입법활동은 1956년말부터 다시 재개되었다. 그 결과 1957년 2월에는 農協法 및 農銀法이 마련되어, 신용사업을 전담하는 農業銀行과 경제사업을 담당하는 農業協同組合의 이원조직 체제가 확립되었다. 그러나 이 이원적 조직은 이내 문제점을 노정하게 되었다. 따라서 1960년 민주당정부하에서 농협과 農銀의 통합개편 문제가 논의되게 되었고, 이듬해 5.16으로 정권을 장악한 군사정부가 이를 추진함으로써 농협은 1961년 8월부터 신용사업과 각종 경제사업을 포함하는 종합농협으로 새출발을 하게 되었다.

3) 기존 협동조합의 유산이 끼친 영향

이상에서 보듯이 우리 나라 협동조합의 역사는 반드시 일천한 것은 아니었지만 그렇다고 그것이 정상적인 발전의 길을 밟아 왔다고 보기는 어렵다. 전체적으로 보면 대표적인 협동조합들은 준정부기관 또는 관변단체의 성격을 탈각하지 못했고, 자연 하향식의 조직과 비자율적인 운영이란 특징을 갖고 있었다. 그러므로 한국의 협동조합은 조합원들에게 실질적인 도움을 주는 자율적 기구라는 인식을 심어줄 수가 없었다. 따라서 협동조합의 역사적 경험은 국민들에게 그것이 생소한 것은 아니라는 인식을 제공할 수는 있었음에도 불구하고, 긍정적인 이미지는 그리 많이 남기지 못했으며, 오히려 그것에 대한 부정적인 이미지도 적지 않게 남고 있었던 것이다.⁽²⁹⁾ 바로 이 점이 마을금고 운동을 전개함에 있어서도 한편으로는 부담으로 작용하게 된다. 동시에 마을금고 운동도 근본적으로는 기왕의 협동조합들의 한계를 탈각하지 못한 측면들을 적

(29) 협동조합에 대한 부정적인 이미지란 만성적인 인플레이션으로 말미암아 출자금의 가치가 급락하게 되고, 이 때문에 국민들이 갖게 된 불신을 말한다. 또한 관제조합이 갖는 국민에 군림하는 자세도 부정적인 이미지를 가중시켰다. 이와는 별도로 좀더 자주적인 협동조합운동은 반공이데올로기가 지배하던 당시 상황에서 불온시되는 경향이 있었는데, 이 점 또한 다른 의미에서 협동조합에 대한 부정적 이미지를 형성하였다. 이러한 저간의 사정에 대해서는 새마을금고 간부들과의 심층면접 과정에서 분명하게 인식할 수 있었다.

지 않게 갖게 되었던 것이다.

4) 신용협동조합

한편 1960년에는 수 년전부터 신용조합 문제를 연구해 오던 메리가별 수녀와 장대익 신부의 노력에 의해 '신용협동조합'이 설립되었다. 즉 1960년 5월 1일에는 부산에서 메리가별 수녀의 지도로 '聖架신용협동조합'이, 6월 26일에는 서울에서 장대익 신부의 지도로 '가톨릭중앙신용협동조합'이 창설되었던 것이다.⁽³⁰⁾ 이 두 신탁은 초기에 매우 신중하게 운영되어 조직의 확산은 느리게 진행되었지만, 62년 2월에 설립된 '협동조합교도봉사회'의 강습활동을 계기로 조직저변이 급속하게 확대되어 1964년 4월 사단법인 한국신용조합연합회가 창립될 시점에는 전국의 단위조합 63개, 조합원수 8천여명으로 성장해 갔다(『25년사』: 55).

신탁운동은 비록 가톨릭조직을 주요 배경으로 태동된 것이지만, 해방후 본격적으로 이루어진 민간 신용협동조합운동이었다는 점에서 다른 협동조합조직과 그 성격을 달리하는 것으로 중요한 의미를 갖는다. 이 신탁의 활동이 마을금고 태동의 중요한 계기를 제공했다는 점에 대해서는 앞에서 설명한 바와 같다.

3. 사회·경제적 배경

한편 마을금고가 60년대초에 발생하게 된 데에는 또한 당시의 사회·경제적 상황이 중요한 배경을 이루고 있음을 지적하지 않을 수 없다.⁽³¹⁾

50년대와 60년대초 한국경제의 상황은 여러모로 참담하였다. 해방과 전쟁의 소용돌이 속에서 이렇다할 자립적 발전의 기반을 갖추지 못하고 있던 한국경제는 절대빈곤과 계속되는 물가고, 식량난, 높은 실업률로 농촌과 도시 모두에서 혼란을 겪고 있었다. 여기에 더하여 돈이 필요한 사람에게 제도금융이 아직 제대로 역할을 하지 못한 상태에서 많은 사람들은 고율의 만성적인 부채에 시달리고 있었다. 이러한 경제적 위기상황은 자연 여러 가지 사회적인 문제들을 동반하게 되었다. 빈곤과 기아 문제는 차치하고라도, 절망적 상황에서 일부 사람들은 일확천금을 꿈꾸는 찰나주의와 물질에 급급한 배급주의에 사로잡혀 있었으며, 이런 분위기에서 도시에서는 서민금고가 도산하거나 계가 깨지는 금융사고 또한 빈발했던 것이다. 농촌의 사정도 기본적으로는 마찬가지

(30) 신용협동조합에 대해서는 신용협동조합중앙회 편, 『신탁운동 30년사』, 1991을 참조하였다.

(31) 이는 물론 신용협동조합의 성립 배경을 이루는 것이기도 하다.

였다.

이런 경제적·사회적 상황 때문에 1961년 쿠데타로 정권을 장악한 군사정부는 무엇보다 '잘 살아 보자'는 구호 아래 그 실천전략의 하나로 경제개발계획의 수립과 더불어 재건국민운동도 벌이게 된 셈이지만, 구체적 실천방안은 막연하기만 했다. 바로 이런 상황을 타개하기 위한 방안의 하나로 마을금고 운동은 전개되었던 것이다. 그것은 또한 당시의 농촌현실을 객관적으로 반영한 방안이기도 했다.

V. 새마을금고의 발전과정

1980년대 후반까지의 새마을금고의 발전과정은 1989년에 발간된 『새마을금고 25년사』에 자세히 정리되어 있다. 이 금고사 정리작업이 완전한 것은 아니지만, 현재로서는 가장 자세하고 권위 있는 기록임에 틀림이 없다.⁽³²⁾ 때문에 이 장에서는 역사적 사실에 관해서는 기본적으로 위 책에 의존하면서, 기타 자료⁽³³⁾나 심층면접 기록⁽³⁴⁾을 보완적으로 활용하면서 새마을금고의 발전과정을 약술해 보기로 한다.⁽³⁵⁾ 새마을금고의 발전과정은 다음과 같이 크게 네 시기로 구분될 수 있다.⁽³⁶⁾

① 마을금고 운동의 초기단계: 1964-1972

-
- (32) 그러나 현재의 금고사 정리작업의 수준은 반드시 만족할 만한 수준에 와 있는 것은 아니며, 앞으로 보완이 필요하다.
- (33) 금고관련 각종 법령, 규정 및 월간 『새마을금고』의 관련 기사, 금고교육용 교재 및 기타 금고(연합회) 발행 각종 자료들을 참고로 하였다.
- (34) 심층면접은 새마을금고에 오래 재직해 온 연합회 간부들을 중심으로 이루어졌다. 주요 면접 대상자는 張桓右(관리본부장), 趙亨相(사업본부장), 黃圭奭(중앙교육원장), 柳海中(기획관리실장), 申養澈(상조복지회 사무국장), 金圭植(대전시지부 사무국장) 등이며, 이밖에 조사연구실 관계자 및 일선 새마을금고 관계자들과도 면접이 이루어졌다.
- (35) 이런 이유로 새마을금고의 발전과정에 대한 아래의 기술은 대단히 불완전한 것이며, 오류 또한 적지 않을 것으로 생각된다. 이 자리를 빌어 필자는 앞으로 금고사가 본격적인 조사·연구와 평가를 거쳐 새롭게 쓰여져야 한다는 점을 강조해 두고자 한다.
- (36) 여기서 시도된 금고사의 시기구분은 1990년대를 제외해 보더라도 『25년사』의 그것과는 다소 차이가 있는 것이다. 즉 금고사에서는 1983년 '새마을금고법'의 시행을 중요한 전환점으로 간주했다. 필자도 독립법으로서의 위 법의 의의를 충분히 인정하고 있지만, 위 법이 1979년에 이미 준비되고 있었으며, 1979-80년이라는 정치적·사회적 환경의 변화가 새마을금고의 역사에서 실질적으로 더 큰 의미를 갖고 있다고 보아 『25년사』와는 다르게 시기구분을 했다.

- ② 마을금고의 제도화와 외형적 성장단계: 1972-1980
- ③ 시련과 극복, 내실화 추진 단계: 1980-1989
- ④ 비약적 성장과 새로운 도전 단계: 1990년 이후

1. 마을금고의 운동의 초기단계: 1964-1972

전술한대로 마을금고는 재건국민운동의 전개과정에서 태동하였다. 비록 재건국민운동이 무력으로 정권을 장악한 군사정부의 정치적 입지를 강화하기 위한 방안의 하나로 시작된 것이기는 하지만, 재건국민운동 조직의 정치적 이용을 둘러싼 조직 내부의 갈등에도 불구하고 결국 민간기구로서 '재건국민운동중앙회'가 발족되게 된 것은 국민운동에 대한 사회적 요구 또한 적지 않았음을 보여주는 것이다. 또한 마을금고가 민간기구 재건국민운동의 핵심 사업으로 부각된 것도 그만큼 현실적 요구가 있었기 때문이었다. 여기서는 운동의 초기단계로서 1964년 8월부터 '8.3 사채동결조치'와 더불어 '신용협동조합법'이 만들어지게 되는 1972년 8월까지의 시기를 살펴 보기로 한다.

1) 마을금고 운동의 초기 확산 과정

1963년 경남에서 태동한 마을금고 운동은 1964년에 들어와서도 경남지역을 벗어나지는 못했다. 이러한 사정은 64년 8월 사단법인 재건국민운동중앙회가 발족되어 마을금고 사업을 운동의 핵심 사업으로 채택한 뒤에도 달라지지 않았다. 따라서 1964년까지는 마을금고는 경남지역에서만 설립과 해산을 거듭하면서 보급되고 있었던 것이다.

경남에 이어 마을금고 운동이 활발하게 전개되기 시작한 것은 강원도였다. 즉 65년 4월 1일 강원도 화천군 화천면 2리에서는 강원도 최초의 금고인 '화신금고'가 설립되었던 것이다. 마을금고 운동이 이처럼 확산되게 된 데에는 65년 3월부터 재건국민운동 중앙교육원에서 실시된 금고설립요원 교육이 밑거름이 되었다. 이후 강원도에서의 금고설립은 점진적으로 이루어져, 66년 6월에는 강원지역의 금고가 약 50개를 헤아리게 되었으며, 강원도는 마을금고 초창기에 매우 모범적으로 운동이 전개된 지역이 되었다.

한편, 강원도에 이어 경북지방에서도 65년 6월 첫 마을금고가 설립되었다. 경북 김천시 다수동에 세워진 '새실마을금고'가 그것이다. 그러나 경북지역의 마을금고 운동은 바로 점화되지는 못해서, 65년 6월에서 66년 12월 사이에는 단지 몇 개의 금고가 산발적으로 설립되는데 그쳤을 뿐이다. 그러나 66년 12월 재건국민운동 경북도위원회가 마을금고 사업을 도위원회의 핵심사업으로 직접 지도·육성하기로 의견을 모음으로써 본격적인 마을금고 운동이 전개되게 되었다. 이후 경북도위원회는 67년 7월에는 '마을금고 사범요원 교

육'을 독자적으로 실시함으로써 마을금고 운동을 가장 활발하게 전개한 도가 되었다.

2) 재건국민운동 및 정부와의 관계

초창기의 마을금고는 재건국민운동중앙회 및 그 지부의 지도하에 설립되고 운영되었다. 이런 사정은 재건국민운동중앙회가 해체되는 1975년까지 이어졌다. 그러나 전술한대로 재건국민운동 조직이 일사불란하게 마을금고 운동을 전국적으로 전개했던 것은 아니었고, 지역 사정에 따라 상당한 편차가 있었다. 즉 경남북과 강원도 지역이 활발한 편이었고, 다른 지역은 출발 자체가 늦었거나 상대적으로 완만한 성장을 보이게 되었는데, 이는 민간기구화한 이후의 재건국민운동 조직의 편차와 함께 지역별로 재건국민운동 조직 및 마을금고에 대한 정부(도)의 관심과 지원에도 차이가 있었기 때문이다. 이는 결국 마을금고 운동의 자생력에 일정한 한계가 있었음을 의미하는 것이기도 하다.

3) 마을금고의 성장 추세: 개요

이 시기의 마을금고의 성장 추세를 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 1〉 마을금고의 성장 추세: 1964-1972

연 도	금 고 수	회원수	자산(저축액)
1964	81	4,439	2,700,000원
1965	91	4,000	3,000,000원
1966	321	13,000	15,000,000원
1967	1,043	37,000	41,000,000원
1968	3,228	123,000	155,000,000원
1969	7,936	205,000	730,000,000원
1970	8,795	218,000	2,476,000,000원
1971	10,110	371,000	2,650,000,000원
1972	21,794	944,513	6,183,380,000원

*회원수 및 저축액(자산)은 개략적인 수치임.

자료: 『25년사』 연표의 매년말 통계에서 작성. ⁽³⁷⁾

2. 제도화와 외형적 성장단계: 1972-1980

마을금고 발전의 두번째 시기는, 한편으로는 신용협동조합법의 제정과 마을

(37) 이 표의 수치는 마을금고연합회 중앙교육원에서 1976년에 발간한 『마을금고 지도자기본교재』 p.75의 '연도별 성장추세(도표)'에 나타난 수치와 다소 차이가 있다. 어느 쪽이 정확한 것인지 분명하지 않지만, 대체적인 추세를 읽는 데는 별 차이가 없다.

금고연합회의 조직 등으로 마을금고가 제도적 측면에서 변화 및 발전을 겪게 되고, 다른 한편에서는 새마을운동과 결부되면서 외적 성장을 이룩하게 되는 1972년 8월부터 1979년말에 이르는 시기이다.

1) 신용협동조합법의 제정과 마을금고의 법인화(72.8)

마을금고의 발전 과정에서 일어난 커다란 변화의 계기는 1972년 8월 '신용협동조합법'이 제정된 것이다. 이 법은 원래 신용협동조합측이 독자적으로 제기하여 추진해온 것인데, 입법 과정에서 유사한 위치에 있는 마을금고측과 여러 가지 갈등을 빚어오던 것이었다. 처음 마을금고측은 입법화의 필요성을 크게 인식하지 못하였으나, 신탁측이 제기해 온 법안이 재무부를 거쳐 입법화되려는 단계에 들어가자 뒤늦게 이를 반대하는 한편, 독자적인 마을금고법을 추진하게 되었다. 이때문에 신탁법은 양측의 입장 차이는 물론, 재무부와 내무부 사이의 입장 차이를 노정하면서 난항을 겪고 있었던 것이다.⁽³⁸⁾ 이런 상태에서 72년 8월 신탁법이 통과된 것은 72년 8월 3일에 이루어진 사채동결을 위한 소위 '8.3 긴급조치'가 직접적인 배경을 이룬다. 즉 72년 8월 2일 임시국회에서는 다음 날인 '8.3 긴급조치'에 앞서 사채관련 3개 법안(상호신용금고법, 단기금융업법, 신용협동조합법)의 하나로 신용협동조합법이 전격적으로 통과되게 되었고, 정부는 15일간의 준비기간을 거쳐 8월 17일 이 법을 공포·시행하게 되었던 것이다.

어쨌든 임의단체로서, 그동안 일반법의 적용을 받고 있던 마을금고는 신탁법의 제정으로 인해 새로운 발전의 전기를 맞게 되었다. 우선 마을금고는 신탁법에 따라 법인화의 절차를 밟게 되었다. 그러나 당시 대부분의 마을금고가 영세한 데다가 법인화가 갖는 현실적 문제점도 없지 않아 이 작업은 지지부진

(38) 마을금고측은 금고(조합)의 입법화에 대한 대비는 거의 하지 않고 있었으나, 만일 마을금고가 배제된 채 신탁법이 제정될 경우에는 신탁에 비해 마을금고의 공신력에 손상을 입을 수 있는 가능성을 우려하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 당시 객관적인 조직 상황은 마을금고가 훨씬 앞서 있었기 때문에 금고측으로서 상대적으론 종속적인 상태에서 통합 신탁법의 입법화에 적극 나서기도 어려운 딜레마에 빠지게 되었다. 게다가 지역사회 개발에 큰 비중을 두고 있던 금고측으로서 신용사업 위주의 신탁법에 대해 불만을 가질 수밖에 없었다. 따라서 마을금고는 뒤늦게 독자적 입법화를 추진했지만, 이 방안 또한 공감을 얻기는 어려웠다. 여기에 재무부와 내무부 사이의 입장 차이까지 개재되어 법안의 제정 및 통과는 지연되고 있었다. 이상 『25년사』 및 신용협동조합중앙회, 『신탁운동 30년사』, 1991 참조. 그러나 당시 마을금고측이 좀더 적극적으로 통합신탁법(명칭도 달라질 수 있었을 것이다)의 입법활동에 나서지 못한 점은 반성할 점이라고 생각된다. 왜냐하면 결국 신탁법은 신탁의 입장이 중심이 되고 마을금고 입장은 부분적으로 절충되는 선에서 입법화되었고, 따라서 마을금고 입장에서는 여러 가지로 부적합한 부분이 많게 되었기 때문이다.

〈표 2〉 마을금고 법인화 추이

연도별	구분	금 고 수		
		계	법 인	비법인
1974.3.1		22,027	830	21,197
1977		42,436	1,300	41,136
1978		40,764	1,763	39,001
1979		39,265	2,763	36,503
1980		26,863	4,019	22,844

자료: 『새마을금고 25년사』, p. 256.

함을 면치 못했다. 따라서 70년대말까지도 마을금고는 법인화된 금고보다 비법인 금고가 훨씬 더 많은, 기형적인 상태에 놓여 있었다(다음 〈표 2〉 참조).

2) 마을금고연합회의 창립

한편 신탁법의 시행에 따라 마을금고는 연합회 조직을 서두르게 되었다. 마을금고연합회는 1973년 3월 22일 창립되었다. 그러나 당시 법인화된 금고가 소수였을 뿐만 아니라, 마을금고 운동의 실질적 추진주체는 재건국민운동중앙회였기 때문에 연합회는 재건국민운동중앙회 조직을 원용하여 병설한 조직일 뿐 독자성을 갖지는 못한 것이었다.⁽³⁹⁾ 이 때문에 연합회는 종래 재건국민운동 조직에서 해오던 일반적인 교육과 지도만 할 뿐 체계적인 감독이나 마을금고 전체를 대변하는 기능 및 신용사업 등은 전혀 하지 못하는 상태에 있었다.⁽⁴⁰⁾ 이는 마을금고연합회의 실질적 상위기구인 재건국민운동중앙회가 겨우 30명 내외의 인원으로 전국적 재건조직을 꾸려나가는 상황에서 어찌면 당연한 것이기도 했다.

이런 상황에서 마을금고연합회는 1975년 12월 재건국민운동중앙회가 해체되면서 어쨌든 전기를 맞게 된다.⁽⁴¹⁾ 그동안에도 마을금고 사업이 재건운동의 핵심사업이기는 했지만, 이제 마을금고는 다른 사업·운동과 분리된 독자적인 조직으로 나아가지 않으면 안되게 된 것이다. 재건중앙회의 해체를 전후하여

(39) 초대 연합회장은 재건국민운동중앙회장인 안호상이, 부회장 또한 중앙회부회장인 광의영이 맡는 등 실질적으로 두 기구는 중복되고 있었으며, 어느 면 연합회는 재건중앙회의 한 부서와 같은 위치에 있었다고 할 수 있다. 물론 사무실도 재건중앙회 사무실을 같이 쓰고 있었다.

(40) 또한 연합회는 재건조직이 해체되는 12월 말까지 역시 신탁법이 규정한 지부조직도 스스로 갖추지 못하고 있었다.

(41) 재건중앙회의 해체는 재건국민운동이 그동안 조직과 운영상의 어려움을 겪어온 데다가 새마을운동의 정착으로 유사한 운동조직이 존속될 필요성이 줄어들게 된 데 따른 필연적 결과였다.

마을금고연합회의 시도지부가 조직을 갖추게 된 것도 그 중의 하나임은 말할 것도 없다. 그러나 마을금고연합회는 재건중앙회 조직과 재산을 모두 승계하는 형식으로 새출발을 하게 되었지만, 실제로 승계할 만한 것은 그리 많지 않았다. 왜냐하면 재건중앙회의 전국 조직은 사실상 껍데기만 남은 상태였고, 독자적인 재산도 별로 없었으며, 해산 당시의 중앙회 업무요원은 모두 17명이었으나, 마을금고연합회에 참여한 요원은 총장을 포함하여 5명에 지나지 않았기 때문이다.

3) 새마을운동과 마을금고의 성장

이렇듯 마을금고의 제도화 작업은 내실이 충분히 다져지지 못한 것이었음에도 불구하고 이 시기의 마을금고의 외형적인 성장은 실로 눈부신 바가 있었다. 그리고 이를 가능하게 한 것은 새마을운동과 이를 앞장서서 전개한 박정희 대통령의 적극적인 관심이었다.

70년대초 박대통령의 제창으로 시작된 새마을운동은 이미 72년 1월 정부가 마을금고 사업을 새마을운동의 표준사업의 하나로 지정함으로써 마을금고 성장에 중요한 자극원으로 작용해 왔지만, 재건국민운동의 해산과 더불어 마을금고는 정부에 의해 더욱 적극적으로 육성되었다. 특히 77년 2월 11일 열린 '새마을국무회의'에서는 새마을운동의 '5대시책'을 의결하면서, '마을금고 육성·지원'이 '중점지원 제1순위'가 됨으로써 마을금고는 급속한 성장을 이룩하게 되었다.⁽⁴²⁾ 또한 이와 함께 많은 수의 마을금고 지도자들이 새마을훈장 및 포장을 받기도 했다.

그러나 이러한 정부의 지원은 여러 가지 문제점도 동시에 수반하게 되었다. 행정기관의 적극적인 지원은 마을금고의 자율성을 신장시키는 것과는 거리가 멀었으며, 무리한 실적 위주의 지원으로 인해 부실 금고가 양산되는 결과를 초래하기도 했다. 특히 마을금고가 이 기간동안 사실상 '새마을금고'로 개명되는 과정을 밟게 되었다는 사실은 마을금고의 자율성 손상의 단적인 지표로 간주해도 좋을 것이다.⁽⁴³⁾

물론 이런 문제점들을 극복하고 내실을 다지기 위한 노력이 없었던 것은 아니었다. 법인화를 촉진하고 금고의 대형화에도 노력하는 동시에 금고에 대한 지도를 강화하여 소기의 성과를 거두었고, 특히 79년 11월부터는 비로소 연

(42) 위 <표 2>에서 보듯이 77년말 현재의 마을금고 수는 비법인 금고를 포함하여 무려 42,436개에 달했다.

(43) 마을금고는 70년대 중반부터 점차 '새마을금고'로 불리게 되었다. 그러나 이것은 관행상의 것일 뿐, 1983년 1월 '새마을금고법'이 시행되기 이전까지는 공식적인 명칭은 어디까지나 '마을금고'로 남아 있어 명칭상의 혼란이 존재했다.

합회가 신용사업을 개시하기에 이르렀던 것이다.⁽⁴⁴⁾ 그러나 이런 노력들도 한편으로는 정부의 지도·감독에 따른 결과라는 점을 완전히 벗어나지는 못했던 것이다.

3. 시련과 극복, 내실화의 과정: 1980-1989

80년대는 새마을금고로서는 시련의 시기인 동시에 점차 이를 극복해 가면서 내실을 다져나간 시기였다. 그리고 이 과정에서 오늘날과 같은 새마을금고의 모습이 점차 갖춰지게 되었다.

1) 새마을금고에 찾아온 시련

새마을금고의 시련은 79년말에서 80년으로 이어지는 정치적 변동과 더불어 찾아왔다. 새마을운동과 더불어 새마을금고를 적극 육성해 오던 박대통령의 서거와 유신체제의 붕괴는 정치·사회·경제 전반에 혼란을 초래하였을 뿐만 아니라, 새마을금고 운영에도 적지 않은 타격을 주게 되었다. 이런 상황에서 일시적으로 금고예금 인출사태가 빚어졌고, 나아가 각종 금고사고가 빈발하는 현상도 초래되었다. 이러한 금고운영 여건의 악화는 부실금고를 정리하고, 금고를 법인화·대형화하는 작업을 더욱 절실한 과제로 부각시켰다. 따라서 새마을금고에 있어 80년대 전반기는 이러한 과제의 해결에 일차적인 노력이 경주되었다. 다음 <표 3>은 이를 통해 새마을금고가 내실을 다져가고 있었음을 보여주는 것이다. 즉 표에 나타난 금고수의 격감은 대부분 부실금고의 대폭적인 정리와 금고의 합병을 통한 대형화의 결과라고 할 수 있다. 또한 80년대 초의 회원수의 감소는 금고에 닥친 위기를 반영하는 것이지만, 1984년을 고비로 반전되어 이후 착실한 성장세를 나타내고 있다. 한편 자산은 80년대 초의 위기적 상황을 포함하여 꾸준하고도 비약적인 성장을 거듭하였다.

그러나 더욱 근본적인 변화의 과제는 그동안 신용협동조합법의 적용을 받아 오던 새마을금고를 독자적인 법제도 하에서 운영해야 할 필요성에 대한 요청이었다. 이런 과제들은 결국 '새마을금고법'의 제정으로 방향잡혀졌다.

2) 새마을금고법의 시행(83.1)

기실 '새마을금고법'의 제정은 '신협법'의 시행 이래 계속되어 온 새마을금고인 모두의 소망이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 새마을금고는 신협과는 다른 특징들을 적지 않게 갖고 있었기 때문이다. 원래 독자적인 새마을금고법의 제

(44) 이밖에 1978년 9월부터는 자체 기관지인 『월간 새마을금고』를 펴냄으로써 교육 홍보 기능을 보강할 수 있게 되었다.

〈표 3〉 새마을금고의 성장 추세: 1980-1994

연 도	금고수	회원(천명)	자산(백만원)
1980	26,853	7,776	527,300
1982	11,719	5,381	781,600
1984	4,299	3,453	1,093,200
1986	3,748	4,309	1,922,900
1988	3,388	4,998	3,700,600
1990	3,245	6,008	7,167,000
1992	3,200	7,625	11,866,900
1994. 3	3,116	8,663	14,614,700

자료: 「새마을금고연합회 업무개요 보고」, 94.5.21 회의자료(유인물)

정은 70년대말부터 추진되어 왔으나, 10.26을 계기로 중단상태에 있었다. 새마을금고법의 제정 작업은 81년부터 재개되어 82년 12월 31일 법안이 통과 되기에 이르렀다.

새마을금고법은 1983년 1월부터 시행되었다. 이 법은 목적에서 신탁법과의 차별성을 드러내기 위해 새마을금고가 ‘국민의 자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여’ 조직된 것임을 명시하고, 이하 모든 조항에 있어 새마을금고의 특징과 현실을 구체화한 형태로 만들어졌다. 우선 연합회의 지도·감독 기능이 강화되었다. 그러나 종래와 뚜렷이 달라진 내용은 안전기금 설치를 규정하고 있다는 점이다.

안전기금 설치는 새마을금고인 숙원의 과제를 해결한 것으로, 이 법이 발효 된 지 6개월이 지난 83년 7월 1일자로 새마을금고연합회에 안전기금이 설치됨으로써 예금자를 보호하는 구체적 체도를 만든 것이었다. 이로써 회원들은 자신들의 예금을 안심하고 금고에 맡길 수 있게 되었으며, 이 사실은 새마을금고가 이제 안정적 발전의 길로 확실히 들어서게 되었음을 보여주는 것이었다.

3) 안정적 발전의 길로

새마을금고법의 제정을 전후하여 새마을금고는 뚜렷한 변모를 겪고 있었다. 즉 82년 5월에는 새마을금고연합회가 최초의 자체 건물을 확보하게 되었으며, 84년 7월에는 금고 전체의 자산이 처음으로 1조원을 돌파하는 개가를 올리게 되었다. 또한 부실금고의 정리와 영세금고의 통폐합이 급속도로 이루어져 위 〈표 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 80년말에 26,853개였던 금고수는 82년말에는 11,719개, 84년말에는 4,299로 급속도로 격감되었다. 금고수의 격감으로 일시적으로는 회원수가 감소되었지만, 84년을 고비로 회원수도 착실한 증가세로 돌아서게 되었으며, 자산은 빠른 증가를 보였다.⁽⁴⁵⁾

이러한 성장세와 더불어 금고운영의 효율성을 높이기 위한 방안이 꾸준히

모색되었다. 그 중의 하나가 85년에 계획되어 87년부터 단계적으로 가동에 들어간 업무전산화 작업이다. 또한 연합회의 검사기능이 대폭 강화된 것도 업무의 효율성을 높이는 데 크게 기여하였다. 이러한 안정적 발전의 결과 1989년 말에는 금고 자산이 5조원을 돌파하는 개가를 올리게 되었던 것이다.

그러나 새마을금고가 발전을 거듭하는 과정에서 새마을금고법은 다시금 개정의 필요성에 봉착하게 되었다. 88년 이전부터 법개정을 위한 준비작업을 해 오고 있던 연합회는 89년 들어 이를 적극적으로 추진, 89년 12월에는 개정 새마을금고법이 국회를 통과하게 되었다. 이 법이 현재의 새마을금고를 규정하는 바탕이 되고 있다.

4. 비약적 성장과 새로운 도전, 그리고 구조전환의 모색: 1990년 이후

90년대는 개정 새마을금고법의 시행과 더불어 시작되었다. 이를 계기로 새마을금고는 비약적인 성장과 발전을 이룩하게 되었다. 그러나 90년대는 동시에 새로운 도전이 시작되는 시점이기도 하다. 이런 변화하는 환경 속에서 새마을금고는 이제 새로운 구조전환을 모색하고 있다.

1) 개정 새마을금고법 시행

90년 1월부터 시행된 개정 새마을금고법은 다음과 같은 획기적인 특징을 가지고 있었다(류해중, 1990: 38-39).

- ① 새마을금고에 분사무소를 설치할 수 있게 되어, 보다 많은 주민들에게 서비스를 제공할 수 있게 되었다.
- ② 새마을금고 업무영역을 크게 넓혔다. 즉 내국환업무, 국가·공공단체 및 금융기관 업무 대리, 공제업무, 보호예수업무 등을 새마을금고에서 할 수 있게 되었다.
- ③ 준회원제를 공식적으로 인정하여, 학생 회원의 정당성을 확보할 수 있게 되었다.
- ④ 금고 회원이 300명을 초과할 때 대의원회를 설치할 수 있도록 하고, 그 기능을 총회에 같음하게 하였다.
- ⑤ 금고의 임원 임기를 2년에서 3년으로 연장하였다.
- ⑥ 금고의 기본사업계획과 예산에 대한 연합회장의 승인제도를 폐지하여 금고의 자율성을 한층 신장시켰다.
- ⑦ 연합회가 국제기구에 가입 또는 교류할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.
- ⑧ 연합회와 금고 임직원의 복지증진을 위한 별도의 기구를 설치·운영할 수 있도록 하였다.

(45) <표 3>에서 보는 바와 같이 자산은 84년 이후 매 2년마다 두 배 가까운 증가를 이룩하였다.

2) 창립 30주년을 전후한 변화

새마을금고법의 개정과 더불어 금고운영은 더욱 견실해지고, 발전을 거듭하게 되었다. 외형적 성장의 측면에서만 보더라도, 90년을 맞으면서 5조를 돌파한 자산은 겨우 2년여만인 92년 3월에는 10조원을 넘어서게 되었다. 제도적 변화의 측면에서는 새마을금고법의 개정에 따라 가능하게 된 공제사업(손해공제)이 91년 3월부터 개시되었고, 92년 9월에는 생명공제도 개시되어 회원들에게 훨씬 다양한 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 한편 1992년 6월에는 재단법인 상조복지회가 설립되어 연합회와 금고 임직원들의 복지증진을 위한 든든한 바탕이 마련되었다.

또한 90년대에는 새마을금고의 위상을 높이기 위한 여러 가지 방안들이 강구되고 실천되었다. 90년 6월에는 '2000년대를 향한 새마을금고상 정립 학술세미나'를 개최함으로써 학계의 관심을 유발하고 학계와의 교류를 시작하는 작업에 착수했으며, 91년 6월에는 '21세기를 향한 새마을금고 중장기발전 기본계획'을 자체적으로 수립하였다. 또한 93년 5월에는 새마을금고 창립 30주년 기념행사를 성대하게 개최함으로써 새마을금고의 발전상을 내외에 과시하게 되었다. 더욱 획기적인 것은 1994년 4월에 국제협동조합연맹(ICA: International Cooperative Alliance)에 연합회가 회원으로 가입하게 되었다는 사실이다. 이로써 그동안 모호한 채로 남아 있던 새마을금고의 협동조합적 성격을 분명히 하게 되었을 뿐만 아니라, 협동조합 기구간의 국제적인 교류에 착수함으로써 금고의 발전을 도모할 수 있는 계기를 마련하게 된 것이다.

3) 새로운 도전과 구조전환의 모색

이렇듯 새마을금고는 90년대에 들어와 획기적인 발전을 이룩하게 되었지만, 동시에 국내·외적인 환경의 변화로 말미암아 새로운 도전을 맞게 되었다. 즉 1990년대 중반의 한국사회는 민주화·개방화·국제화·지방화·정보화로 요약되는 동시적이면서도 약간의 상호 모순도 내포하는 전면적인 변화의 과정 속에 놓여 있다. 이러한 변화의 구체적인 내용을 여기서 상술할 여유는 없지만, 그 와중에서 새마을금고는 정부의 보호나 지원으로부터 벗어나 자율성을 확보해 나가고, 금융산업으로서의 경쟁력을 제고하는 노력을 기울이지 않으면 안되게 되었다. 또한 거대규모화한 새마을금고 조직 자체가 새로운 변화를 추동하는 원천이 되고 있다. 이러한 도전을 맞이하여 새마을금고는 보다 근본적인 구조전환을 모색해야 할 필요성을 절실하게 요청받고 있는 것이다.

VI. 맺음말

지금까지 우리는 새마을금고 조직형성의 역사적 배경을 살펴보고, 그 발전 과정을 개관해 보았다. 후자와 관련해서는 조직 자체에만 초점을 맞춘 것은 아니지만, 새마을금고의 발전과정에 대한 최소한의 논의조차 아직 학계에 제대로 보고되어 있지 않기 때문에, 이는 어느 정도 불가피한 것이었다. 다만 앞으로의 좀더 구체적인 논의를 위한 바탕을 제공한다는 의의를 스스로 부여함으로써 자위할 수 밖에 없다. 이제 이 글을 마무리하면서, 새마을금고의 발전과정에서 나타난 금고의 조직적 위상 또는 특징을 비판적으로 음미해 봄으로써 결론에 대신하고자 한다.

우선 새마을금고는 객관적으로는 전통적 상조제도의 하나인 계의 전통과 근대적 협동조합(그 중에서 신용협동조합)의 조직적 전통을 수용·계승한 바탕 위에서 성립·발전했음을 지적할 수 있다. 이 중에서 먼저 전통적 상조제도나 관습의 측면에만 한정해 보면, 향약이나 두레의 전통은 조직원리의 측면에서나 실질적 영향의 측면에서 새마을금고와 거리가 있거나 그 의의가 부차적인 것이었다. 그러나 운동추진 주체의 입장에서는 향약이나 두레의 전통을 계에 못지 않게, 또는 그 이상 강조했던 측면이 있었음이 관찰된다. 이는 한편으로는 마을금고 운동이 갖는 관제 지역개발운동의 성격 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 계가 금고운동의 전개에 있어 현실적인 경쟁과 극복의 대상이 되었기 때문이다. 즉 향약이나 두레의 조직원리와 이념은 그 공동체지향적 성격 때문에 지역주민들의 참여를 위로부터 조직해 내는 데에는 나름대로 적합성이 있었다. 더구나 향약과 두레는 이미 현실적으로는 존재하지 않았기 때문에, 역설적이지만 그 이념을 이상화하여 주입시킬 수 있는 장점이 있었다.⁽⁴⁶⁾ 여기에는 향약이나 계에 대한 학계의 몰이해도 간접적인 원인을 제공했다. 반면 계는 사금융화된 변질된 형태로 여전히 실재하면서, 그 부정적 측면이 때때로 현재화되고 있었다.⁽⁴⁷⁾ 따라서 전통적인 계가 갖는 조직원리상의 실질적 유사성에도 불구하고 계를 마을금고운동의 이념으로 제시하기에는 부적합한 면이 없지 않았고, 더욱 근본적으로는 계 자체에 대한 이해도 연구의 부족으로 아직은 미숙한 상태에 있었던 것이다. 반면에 마을금고는 실재하는 계와 제한된貯蓄源을 놓고 경쟁하는 입장에 있었기 때문에 '계를 계승한 마을금고'를 표

(46) 물론 향약이나 두레에는 오늘날에도 여전히 긍정적 의의를 갖는 보편적 장점이 있으며, 이 점이 호소력을 지닐 수 있었음을 간과해서는 안될 것이다.

(47) 계가 깨지는 경우가 바로 전형적인 것이다.

방하기는 어려웠던 것이다.

한편 마을금고는 직접적으로는 신용협동조합운동의 자극을 받아 태동하였고, 나아가 협동조합 일반과 그 특징을 공유하고 있었지만, 마을금고 스스로 협동조합임을 표방하지는 않았다. 그 이유는 전술한대로 협동조합에 대한 일반인들의 부정적 인식 때문이었다. 그러나 동시에 마을금고는 우리나라 협동조합의 또 다른 부정적 유산을 계승하고 있었다. 그것은 관변 협동조합의 성격이었다.⁽⁴⁸⁾ 마을금고가 갖게된, 또는 처음부터 갖고 있던 관변단체적 성격이 마을금고를 성장시키는 데 중요한 바탕이 되었음도 사실이다. 새마을운동과 결부되어 전개된 1970년대 중·후반에 마을금고가 급속한 외형적 성장을 거둔 점이나, 그 이후에도 정부의 보호막 속에서 크게 성장했다는 사실이 이를 잘 보여주는 것이다. 그러나 이러한 조건은 현재 크게 변화되었다. 그것은 새마을금고의 자율성이 신장되었다는 점에서는 바람직한 것이지만, 서민금융협동조합으로서 누려왔던 혜택(이자율 및 세제상의)은 크게 감소함으로써 중요한 경쟁력의 바탕을 상실했다는 점에서는 치명적인 것일 수도 있다. 이런 맥락에서 보면, 오늘날 새마을금고가 직면하고 있는 위기 상황을 타개하기 위해서는 금융산업체로서의 경영합리화를 추구해 나가는 것과 더불어 협동조합으로서의 위상을 재정립하고 그 장점을 살려 나가는 것이 절실한 과제로 대두된다고 할 수 있다. 그러나 그것은 단순히 협동조합으로서의 조직적 특성을 회복하는 데 그치는 것일 수는 없다. 왜냐하면 오늘날 전세계적으로 협동조합은 존립 자체를 위협받는 심각한 도전에 직면해 있기 때문이다(박영범, 1993). 따라서 새마을금고의 조직위상의 재정립 작업은 이와 같은 위기를 헤쳐나가려는 세계 협동조합계의 노력에 동참하면서, 나아가 우리의 현실 여건에 맞게 좀더 능동적이고 자주적으로 문제를 해결해갈 수 있도록 방향이 설정되지 않으면 안된다. 그러므로 새마을금고의 전통을 한국 고유의 조직·제도와 연결지어 보는 작업이나 새마을금고의 발전과정을 비판적으로 검토해 보는 작업도 바로 이와 같은 문제의식의 연장선상에서 이루어질 때 참된 의미를 발견할 수 있을 것이다.

참고문헌

김필동

1989 “조선전기 향약의 보급과 그 사회적 의미.” 『한국의 사회와 문화』 제10

(48) 이는 근본적으로는 우리 나라 근대 협동조합의 역사가 식민지적 조건하에서 시작되었다는 사실과 관련이 있다.

- 집, 한국정신문화연구원.
 1992 『한국사회조직사연구 — 계조직의 구조적 특성과 역사적 변동』. 일조각.
- 김현숙
 1987 “일제하 민간협동조합 운동에 관한 연구.” 『일제하의 사회운동』(한국사회사연구회논문집 제9집). 문학과지성사.
- 류해중
 1990 “새마을금고법 개정안 국회통과 과정과 의의”. 『월간 새마을금고』 통권 146호. 1990년 1월. 새마을금고연합회.
- 마을금고연합회
 1976 『새마을운동과 마을금고』.
 1978 『1978 관리요원교재』.
 1982 『'82-2 간부요원반 교재』.
- 마을금고연합회 중앙교육원
 1976 『마을금고지도자 기본교재』.
- 박영범
 1993 “협동조합의 기본적 가치와 협동조합 운동의 방향.” 서울대학교 대학원 농경제학과 경제학석사 학위논문. 1993년 2월.
- 새마을금고연합회
 1989 『새마을금고 25년사』 상권.
 1994 『對照式 새마을금고法令』
 1991 『21세기를 향한 새마을금고 중장기 발전계획: 1991-1995』, 새마을금고 연합회 기획관리실 연구과.
- 새마을금고연합회 중앙교육원
 1993 『새마을금고 창립 30주년 기념 연구논문집』. 새마을금고연합회 중앙교육원.
 1994 『새마을금고교재』.
- 새마을금고연합회 중앙교육원 공동연구
 1993 “우리 나라 협동조직에 대한 역사적 고찰.” 『새마을금고 창립30주년 기념 연구논문집』. 새마을금고연합회 중앙교육원.
- 서울대학교 사회과학연구소
 1995 『참여와 협동을 통한 발전 — 새마을금고의 이념체계와 조직문화』.
- 신용하
 1984 “두레공동체와 농약의 사회사.” 『한국사회연구』 제2집. 한길사.
- 신용협동조합중앙회
 1991 『신협운동 30년사』.
- 유홍수
 1975 『마을금고』. 재건국민운동중앙회·마을금고연합회.
- 이광규
 1991 “조선사회 촌락과 가족.” 『한국의 사회와 문화』 제16집. 한국정신문화연구원.
- 이시재
 1991 “조선시대 계와 촌락생활.” 『한국의 사회와 문화』 제16집. 한국정신문

화연구원.

재건국민운동중앙회/마을금고연합회

1975 『마을금고 법인설립과정 교육용교재』.

진홍복·김성기

1984 『최신농업협동조합론』, 선진문화사.

향촌사회사연구회

1990 『조선후기 향약연구』(대우학술총서), 민음사.