

지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언*

손욱** · 박장호***

본 연구는 우리나라의 지역금융 현황과 지역금융 활성화를 위한 제도를 살펴보고, 이를 위한 추가적인 정책방안을 제시하고 있다. 우리나라의 금융은 산업구조조정 및 금융위기 극복과정에서 지역 간 성장 격차가 확대되어 상대적으로 성장이 더딘 지역소재 중소기업, 자영업자, 중저소득층 등 금융 접근이 제한된 계층에 대한 지원이 미약한 실정이다. 특히, 금융의 서울 및 수도권 집중도가 높아 서울과 지방 간 금융 인프라 및 서비스 격차가 심하고 수도권을 제외한 지역의 자금유출초과 두드러지고 있다. 지역금융 활성화를 위해서는 지역금융 활동에 대한 금융기관 공시제도 구축, 지역밀착형 금융기관의 인프라 구축 및 업무영역 확대, 기존지역 금융지원제도의 실효성 제고 등의 노력이 필요하다. 한편, 적극적인 지역금융정책의 하나인 미국의 지역재투자법(Community Reinvestment Act)과 유사한 제도를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 미국과 우리나라의 은행제도 및 지역발전 역사, 신용평가에 대한 인프라 구축, 공익활동 평가에 대한 신뢰성 차이 등의 이유로 부작용이 더 클 것으로 판단된다. 그러나 CRA 지표 및 평가시스템 등은 우리나라 지역금융 활성화를 위한 공시제도 도입 및 이에 따른 인센티브 부여에 상당 부분 적용이 가능한 것으로 평가된다.

핵심주제어: 지역금융, 지역재투자법, 지역금융기관, 지역경제, 금융감독
경제학문헌목록 주제분류: R11, G21

I. 서 론

지역금융은 일정 지역을 단위로 발생하는 전반적인 금융활동을 의미하며, 구

* 본고 작성과정에서 유익하고 생산적인 의견을 주신 구재운(전남대), 배경화(중소기업진흥공단), 이상계(한국금융연구원), 홍순영(중소기업연구원) 박사와 한국경제연구 편집위원장 및 익명의 두 심사자에게 감사의 말씀을 드립니다. 본 논문은 금융위원회의 의뢰에 따라 수행한 연구용역 보고서를 기초로 하여 금융위원회의 허락을 받아 재구성하여 작성한 것으로, 본고의 내용은 필자 개인의 의견이며 금융위원회 또는 한국개발연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

** 주저자, KDI 국제정책대학원, 전화: (02) 3299-1062, E-mail: wooksohn@kdischool.ac.kr

*** 공동저자, KDI 국제정책대학원, 전화: (02) 6469-0219, E-mail: jhadria@bok.or.kr

논문투고일: 2011. 7. 29 수정일: 2011. 8. 22 게재확정일: 2011. 9. 27

체적으로는 지역주민, 지역기업 및 지방공공단체 등의 금융수요에 대응하여 금융서비스를 제공하는 행위로 규정할 수 있다. 기본적으로 저축과 투자자금을 증개하는 금융의 역할은 효율과 수익성에 입각하여 이루어지나 특정 지역의 금융낙후는 지역 전반의 저성장의 원인이 될 수 있으므로 금융기관의 공공성에 바탕을 둔 지원이 필요하다는 인식이 확대되고 있다. 또한 지역 내 금융기관은 역내 필요자금의 단순 공급뿐만 아니라 중소기업 및 서민가계 등 취약부문을 지원하고 지역산업을 선도하는 역할을 담당한다. 구체적으로는 지역 중소기업 등에 대한 역내 자금의 원활한 공급 및 지역 저소득층 등 금융소외자에 대한 금융 접근을 강화함으로써 지역경제 활성화에 기여하고, 수동적인 여신방식에서 벗어나 수요에 부응한 적극적 여신 및 금융서비스 개발을 통해 지역금융 수요 창출과 지역의 성장을 주도할 산업 발육을 지원한다. 이러한 지역금융은 차주의 소득, 비즈니스 모델, 신용도 면에서 대출 등 금융서비스 제공이 원활히 이루어지기 어려운 점이 있으므로 지역밀착형 금융기관을 중심으로 연성정보(soft information) 등을 적극 활용한 관계금융(relationship banking)의 강화가 필요하다.

지역금융과 지역경제 발전 간의 관계는 금융발전과 경제성장의 인과성에 대한 논의의 연장선상에서 1960년대 이후 꾸준한 논의가 있어 왔다. Amos and Wingender(1993)는 미국 32개 주의 은행신용과 지역소득 간에 양(+의 상관관계가 있다고 주장하였다. 곧이어 Faini, Galli, and Giannini(1993)는 이탈리아 남부지역의 경제가 북부지역에 비해 낙후된 원인으로 남부지역의 금융중개제도의 비효율성을 지적하였으며, Guiso, Sapienza, and Zingales(2002)는 이탈리아 금융이 가장 발전한 지역의 1인당 GDP증가율은 가장 후진적인 지역에 비해 연 1% 가량 높다는 분석결과를 제시하였다. 최근 들어 중국에서도 지역금융의 역할이 강조되고 있는데 Cheng and Degryse(2006)는 중국 27개 지방을 대상(1995~2003)으로 은행권과 비은행권으로 나누어 지역경제 발전과의 관계를 살펴본 결과 은행권의 발달이 지역경제 발전에 영향을 미친다고 분석하였다. 국내에서는 구재운(1996, 2005)이 국내 11개 지역의 금융발달과 경제성장 사이에는 양 방향의 인과성이 존재하며, 이는 저개발지역에 금융공급을 증가시키면 경제성장이 촉진되고, 경제성장은 다시 금융발달을 유발할 수 있음을 밝혔다.

한편, 지역금융시장이론은 지역 간 이자율 격차가 발생하는 원인을 규명하는 과정에서 전개되었으며, 지역 간 자금 접근에 따른 차별성과 차주관련 정보의 제약에 초점을 두어 논의를 전개하였다. 이와 관련하여 Berger *et al.*(2004)은 지

역금융시장에 존재하는 금융제약의 완화를 위해서는 지역금융기관의 역할이 중요하며, 지역금융기관은 중소기업의 금융 이용도를 높이고 금융비용을 줄이는 역할을 수행한다고 분석하였다. 박원석(1997), 정기화 외(1998), 구재운·김희순(2001), 최종수·조성일(2004) 등 국내 여러 학자들은 우리나라에 지역금융시장은 별도로 존재하며 지역경제 발전을 위한 지역금융시장의 육성 필요성을 언급하였다.

지역금융 시스템은 산업구조조정 및 금융위기 극복과정에서 지역 간 성장 격차가 확대될 소지가 있어 상대적으로 성장이 더딘 지역소재 중소기업, 자영업자, 중저소득층 등 금융접근이 제한된 계층에 대한 지원 필요성 차원에서 그 중요성이 강조되고 있다. 이러한 이유로 여러 나라에서도 현재 금융위기에 대한 사후 조치로서 소외계층에 대한 지원방안 등을 모색하고 있으며 최근 금융위기의 원인을 대형 금융기관의 실패로 보는 학자들 사이에서 지역에 기반을 둔 금융기관(well-managed smaller and regional-scale organizations)의 역할에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다.

특히, 우리나라와 같이 금융의 서울 및 수도권 집중도가 높아 서울과 지방 간 금융 인프라 및 서비스 격차가 심하고 기업 및 소비자 금융의 상대적 우량 계층 쏠림 현상이 심화되고 있는 현 시점에서 지역금융 활성화를 정책적으로 추진하는 방안을 검토할 필요가 높아지고 있다. 기존 지역발전정책의 한계를 극복하고 지역경제의 경쟁력 강화를 위해 정부에서 추진 중인 규모의 경제에 입각한 광역경제권 개발은 지역 중소기업에 대한 금융지원에 치중되어 있으므로 낙후지역에 상대적으로 집중되어 있는 영세기업, 자영업자, 중저소득층 가계의 금융기관 이용 접근성 제고에도 초점을 두고 지역금융 활성화를 추진할 필요가 있으며 지방자치체의 안정적 정착과 수도권 집중현상의 완화 등을 위해서도 지역금융의 활성화가 필요하다(지식경제부, 2009. 12). 더욱이 1997년 외환위기 이후 구조조정 수단으로 국제결제은행(BIS)의 자기자본비율 규제가 강화되면서 중소기업 대출비율이 높았던 지방은행 등 지역금융기관들이 퇴출되는 등 지역금융 기반이 축소되어 이를 보완할 정책방안 강구가 중요하다.

따라서 본고에서는 지역금융 활성화를 통해 지역 중소기업 및 서민에 대한 금융기관의 역할을 강화할 수 있는 방안을 연구한다. 특히, 우리나라의 지역금융 활성화를 위해 미국의 CRA제도의 전면적 도입이 타당한가를 살펴보고 이러한 제도 도입이 어렵다면 어떤 대안이 있는가를 집중적으로 검토하고자 한다.

기존논문은 금융의 수도권 집중 현상을 개략적으로 분석하고 이에 대한 대책

으로 지역금융 활성화를 위해 금융기관의 인프라 구축 및 심사 평가 개선 등에 치중한 반면, 본 논문은 각 지역별로 금융의 역외유출 정도를 파악하는 등 보다 종합적인 분석 틀을 사용하고 있으며, 이를 통해 제기된 문제점을 개선하기 위해서 어떤 제도적 장치가 마련되어야 하는지에 대한 정책을 제안하고 있다. 특히, 지역별 예대차를 이용하여 각 기관별로 자금의 유출 정도를 파악하고, 이를 지역별 GRDP와 비교하여 금융산업 자체가 발달하지 못한 지역과 역외유출이 높은 지역을 구분하여 분석하고 있다. 또한 기존논문은 미국에서 시행되고 있는 CRA를 간략히 소개하면서 이 제도의 국내 도입 가능성을 논의하고 있는 반면, 본 논문은 지역금융 활성화의 가장 대표적인 제도인 CRA제도를 상세히 살펴보고, 동 제도 중 국내 도입이 가능한 부분을 추출하여 공시제도의 활용을 제안하고 있으며, 기존제도와 연계하여 우리나라 지역금융 활성화를 위한 제도 개선 필요성에 대해서도 논의하고 있다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서는 우리나라 지역금융의 현황, 집중화 정도 등을 분석한다. 제Ⅲ절에서는 우리나라 지역금융의 현황을 토대로 부진 원인이 무엇인지 면밀한 분석을 시도한다. 제Ⅳ절에서는 우리나라와 미국의 지역금융 활성화를 위한 제도와 정책 사례를 소개한 후 미국의 지역금융 활성화 정책의 국내 도입 가능성을 포함하여 지방 중소기업 및 중저소득층 가계의 금융 접근성 확대를 위한 기존 금융기관의 역할 강화 및 지역경제 발전을 유도하기 위한 정책수단을 제시하고자 한다. 제Ⅴ절에서는 본고의 내용을 요약한다.

Ⅱ. 지역금융 현황

1. 지역별 여수신 현황

(1) 수신 및 여신

<표 1>에 따르면 2009년 9월 현재 서울 및 수도권 지역의 수신은 전국 수신의 66.9%를 차지하고 있으며 그 다음으로 경남권(11.1%), 경북권(6.7%) 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 이에 반해 강원(1.7%)·제주(0.8%) 지역의 수신은 가장 낮은 수준이다. 2002년 이후 지역별 수신금액은 고르게 증가하고 있으며 지역별 비중은 큰 변동없이 수신구조가 고착화되어 있는 상황이다.

〈표 1〉 지역별 금융기관 수신¹⁾

(조 원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁴⁾
서울	601.7 (51.6)	604.1 (50.4)	657.8 (51.8)	716.1 (52.3)	822.1 (53.6)	838.4 (49.9)	961.5 (51.0)	1,009.8 (50.8)
수도권 ²⁾	171.3 (14.7)	182.2 (15.2)	187.1 (14.7)	196.5 (14.4)	227.2 (14.8)	270.5 (16.1)	300.7 (15.9)	320.7 (16.1)
충청권	72.1 (6.2)	76.6 (6.4)	80.8 (6.4)	87.9 (6.4)	94.6 (6.2)	108.3 (6.4)	117.6 (6.2)	126.3 (6.3)
전라권	79.3 (6.8)	82.2 (6.9)	85.4 (6.7)	90.1 (6.6)	95.3 (6.2)	111.1 (6.6)	121.9 (6.5)	127.8 (6.4)
경북권	80.8 (6.9)	83.8 (7.0)	86.5 (6.8)	97.0 (7.1)	99.0 (6.5)	116.8 (7.0)	126.9 (6.7)	132.3 (6.7)
경남권	128.6 (11.0)	135.6 (11.3)	137.6 (10.8)	143.8 (10.5)	155.5 (10.1)	190.2 (11.3)	208.7 (11.1)	221.7 (11.1)
강원	23.4 (2.0)	23.9 (2.0)	24.0 (1.9)	25.5 (1.9)	27.9 (1.8)	30.2 (1.8)	32.5 (1.7)	34.0 (1.7)
제주	9.7 (0.8)	10.0 (0.8)	10.5 (0.8)	11.7 (0.9)	12.7 (0.8)	14.8 (0.9)	16.2 (0.9)	16.6 (0.8)
전국	1,166.9 (100.0)	1,198.4 (100.0)	1,269.7 (100.0)	1,368.5 (100.0)	1,534.2 (100.0)	1,680.3 (100.0)	1,885.9 (100.0)	1,989.1 (100.0)

주: 1) 예금은행(단기 시장성 수신포함)+비은행금융기관, 기말기준.

2) 인천+경기.

3) () 안은 전국 대비 비중(%).

4) 9월 말 기준.

자료: 한국은행 경제통계시스템(지역별 여수신).

〈표 2〉를 살펴보면 서울 및 수도권 지역의 여신은 전국 여신의 66.2%를 차지하고 있으며 그 다음으로 경남권(12.3%), 충청권(6.6%) 순으로 여신비중이 높다. 강원(1.5%)·제주(0.8%) 지역의 여신은 수신과 마찬가지로 구성비가 가장 낮은 지역이다. 2002년 이후 수도권 지역의 여신금액 비중은 꾸준히 증가(2002년 20.8%→2009년 9월 말 25.7%)하고 있으나 그 외의 지역은 여신비중이 점차 축소되고 있어 수도권 지역의 여신 집중화가 지속되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 지역별 금융기관 여신¹⁾

(조 원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁴⁾
서울	269.4 (41.2)	293.1 (39.8)	302.3 (38.7)	327.8 (38.5)	370.2 (38.3)	443.5 (39.8)	516.6 (40.9)	534.7 (40.5)
수도권 ²⁾	136.3 (20.8)	164.2 (22.3)	180.1 (23.1)	200.7 (23.6)	239.5 (24.8)	278.5 (25.0)	315.2 (24.9)	338.5 (25.7)
충청권	43.0 (6.6)	49.4 (6.7)	54.8 (7.0)	60.8 (7.2)	67.8 (7.0)	75.1 (6.7)	83.7 (6.6)	86.8 (6.6)
전라권	52.7 (8.1)	56.9 (7.7)	58.8 (7.5)	62.4 (7.3)	66.5 (6.9)	71.9 (6.5)	78.5 (6.2)	80.4 (6.1)
경북권	49.6 (7.6)	55.4 (7.5)	58.1 (7.4)	63.7 (7.5)	70.7 (7.3)	77.2 (6.9)	83.6 (6.6)	86.4 (6.5)
경남권	83.2 (12.7)	95.5 (13.0)	103.1 (13.2)	110.6 (13.0)	123.9 (12.8)	138.8 (12.5)	155.6 (12.3)	161.7 (12.3)
강원	13.0 (2.0)	14.0 (1.9)	14.7 (1.9)	15.7 (1.9)	17.3 (1.8)	18.3 (1.6)	19.6 (1.6)	19.9 (1.5)
제주	7.1 (1.1)	7.9 (1.1)	8.4 (1.1)	8.7 (1.0)	9.5 (1.0)	10.2 (0.9)	11.0 (0.9)	11.2 (0.8)
전국	654.3 (100.0)	736.3 (100.0)	780.3 (100.0)	850.3 (100.0)	965.4 (100.0)	1,113.6 (100.0)	1,263.9 (100.0)	1,319.6 (100.0)

주: 1) 예금은행+비은행금융기관, 기말기준.

2) 인천+경기.

3) () 안은 전국 대비 비중(%).

4) 9월 말 기준.

자료: 한국은행 경제통계시스템(지역별 여수신).

(2) 금융기관 점포수의 지역별 분포

2008년 말 기준 은행 및 비은행 금융기관 점포수(28,063개)의 49.4%(13,860개)가 서울·수도권 지방에 집중되어 있어 지역소재 기업, 가계의 금융 접근성이 상대적으로 취약하다. 세부적으로 보면 일반은행의 61.1%(3,474개), 특수은행의 50.9%(943개)가 서울, 수도권 지역에 분포하고 있으며 비은행 금융기관인 상호저축은행도 서울 및 수도권에 57.9%(194개)가 집중되어 있다. 이에 대해 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 등은 서울 및 수도권 이외의 지역에 75%의 점포가 배치되어 있다. 따라서 이들 기관을 지역밀착형 금융기관으로 정의할 수 있으며, 지역금융 활성화를 위한 주요 정책대상기관으로 고려할 필요가

있다. 특히, 미국발 금융위기 이후 은행이 지역 중소기업 및 서민층에 대한 대출을 꺼리면서 이들 지역밀착형 금융기관의 대출심사 역량 강화 및 과거 금융기관 구조조정 이전에 활성화되었던 관계형 금융(relationship banking) 활성화를 통한 지역 자금공급 역할이 주요 이슈로 부각되고 있다.

이들 지역밀착형 금융기관의 숫자를 시계열로 보면 2000년 대비 2008년 오히려 감소한 것으로 나타나고 있는데, 특히 서울·수도권 지역에 비해 타지역의 감소폭이 높게 나타났으며, 신협점포의 감소폭이 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 현상은 1997년 외환위기 이후 금융기관 구조조정의 일환으로 금융기관의 통폐합 및 퇴출이 진행됨에 따라 발생한 것으로 지역에 기반을 둔 금융기관의 숫자가 대폭 감소하였음을 알 수 있다(〈표 3〉 참조). 동 기간 동안 생명보험사를 제외하고 가장 많은 점포수가 감소한 신협의 경우 2000년 말 1,317개였던

〈표 3〉 지역별 금융기관 점포수

(단위: 개, %)

a. 2008년 말 기준

	일반 은행	특수 은행 ¹⁾	신탁 회사 ²⁾	상호저축 은행 ³⁾	신협 ⁴⁾	우체국 예금	상호 금융 ⁴⁾	새마을 금고 ⁴⁾	생보사
서울	2,217 (39.0)	469 (25.4)	3,248 (36.6)	119 (35.5)	147 (14.8)	248 (9.1)	24 (1.7)	284 (18.7)	1,552 (33.2)
수도권	1,257 (22.1)	474 (25.6)	1,985 (22.4)	75 (22.4)	159 (16.0)	399 (14.7)	205 (14.4)	177 (11.7)	821 (17.6)
충청권	343 (6.0)	188 (10.2)	625 (7.0)	29 (8.7)	189 (19.0)	422 (15.5)	270 (19.0)	163 (10.7)	406 (8.7)
전라권	413 (7.3)	186 (10.1)	707 (8.0)	33 (9.9)	176 (17.7)	571 (21.0)	329 (23.2)	180 (11.9)	525 (11.2)
경북권	481 (8.5)	172 (9.3)	757 (8.5)	21 (6.3)	121 (12.2)	400 (14.7)	225 (15.9)	285 (18.8)	436 (9.3)
경남권	847 (14.9)	262 (14.2)	1,272 (14.3)	46 (13.7)	127 (12.8)	469 (17.2)	225 (15.9)	323 (21.3)	740 (15.8)
강원	70 (1.2)	74 (4.0)	180 (2.0)	8 (2.4)	45 (4.5)	174 (6.4)	107 (7.5)	61 (4.0)	133 (2.8)
제주	58 (1.0)	25 (1.4)	97 (1.1)	4 (1.2)	30 (3.0)	36 (1.3)	34 (2.4)	45 (3.0)	58 (1.2)
전국	5,686 (100.0)	1,850 (100.0)	8,871 (100.0)	335 (100.0)	994 (100.0)	2,719 (100.0)	1,419 (100.0)	1,518 (100.0)	4,671 (100.0)

〈표 2〉 계 속

(조 원, %)

b. 2000년 말 기준

	일반 은행	특수 은행	신탁 회사	상호저축 은행	신협	우체국 예금	상호금융	새마을 금고	생보사
서울	1,975 (40.8)	353 (25.9)	1,928 (40.3)	74 (27.9)	190 (14.4)	258 (9.2)	24 (1.5)	339 (18.7)	1,781 (25.9)
수도권	875 (18.1)	286 (21.0)	874 (18.3)	53 (20.0)	168 (12.8)	417 (14.8)	207 (12.7)	214 (11.8)	1,339 (19.4)
충청권	314 (6.5)	137 (10.1)	314 (6.6)	28 (10.6)	234 (17.8)	428 (15.2)	310 (19.1)	200 (11.0)	636 (9.2)
전라권	384 (7.9)	154 (11.3)	384 (8.0)	28 (10.6)	238 (18.1)	588 (20.9)	410 (25.2)	231 (12.7)	916 (13.3)
경북권	418 (8.6)	137 (10.1)	418 (8.7)	24 (9.1)	203 (15.4)	411 (14.6)	270 (16.6)	329 (18.1)	701 (10.2)
경남권	736 (15.2)	205 (15.1)	733 (15.3)	45 (17.0)	187 (14.2)	474 (16.9)	247 (15.2)	384 (21.1)	1,154 (16.8)
강원	83 (1.7)	65 (4.8)	83 (1.7)	7 (2.6)	64 (4.9)	194 (6.9)	122 (7.5)	72 (4.0)	264 (3.8)
제주	53 (1.1)	24 (1.8)	53 (1.1)	6 (2.3)	33 (2.5)	42 (1.5)	34 (2.1)	48 (2.6)	98 (1.4)
전국	4,838 (100.0)	1,361 (100.0)	4,787 (100.0)	265 (100.0)	1,317 (100.0)	2,812 (100.0)	1,624 (100.0)	1,817 (100.0)	6,889 (100.0)

주: 1) 2002년부터 산업은행은 개발기관에서 특수은행으로 분류.

2) 은행, 증권회사, 보험사의 신탁계정.

3) 2003년부터 일부 지역을 제외하고는 그간의 영업구역 확대 및 합병 등에도 불구하고 본점기준으로 집계되던 종전과는 달리, 점포소재지별로 집계되었기에 이전 계열과는 직접 비교할 수 없음(다만 전국, 부산, 강원, 충북 및 전북은 제외).

4) 조합수(본소 기준) 또는 금고수 기준.

자료: 한국은행 경제통계시스템(금융기관 점포 및 인원 현황).

점포수가 2008년 말 994개로 줄었다. 세부적으로 보면 서울 및 수도권 지역에서는 52개가 줄어든 반면 그 이외의 지역에서 271개가 감소하여 구조조정 등의 대상이 수도권 이외의 지역에 집중하였음을 보여 준다.

2. 금융산업의 지역 집중도

(1) 금융산업 부가가치

〈표 4〉를 살펴보면 2008년 금융보험업의 부가가치는 서울·수도권 지역의 부가가치(42조 원)가 전체 금융보험업 부가가치(62조 원)의 70%에 육박하고 있으며, 이는 서울·수도권 지역의 총산업 부가가치(447조 원)가 전체 총산업 부가가치(928조 원)에서 차지하는 비중인 48.2%를 상회하고 있다. 지역별로 총부가가치에 대한 금융보험업의 비율을 보면 서울지역이 14.5%로 타지역에 비해 가장 높은 수치를 기록하였으며 이에 반해 충청권은 가장 낮은 수치(3.6%)를 기록하고 있다.

(2) 금융산업의 특화 정도

산업별 집중계수(Coefficient of Concentration)를 이용하여 산업별 지역 집중도를 살펴본 결과 금융보험업은 0.313으로 여타 서비스산업에 비해 특정 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다(〈표 5〉 참조).¹⁾ 또한 산업별 입지계수(Locational Quotient)를 이용한 지역별 산업의 특화 정도를 살펴보면 금융보험업의 경우 수도권 지역의 지역별 특화 정도가 높다.²⁾ 세부적으로 보면 수도권(1.45)과 제주

〈표 4〉 지역별 금융산업 비중(2008년 GRDP 기준)

(조 원, %)

	서울	수도권 ¹⁾	충청권	전라권	경북권	경남권	강원	제주	전국
총부가 가치(A)	223.2 (24.1)	223.8 (24.1)	100.0 (10.8)	92.2 (9.9)	94.5 (10.2)	161.4 (17.4)	24.2 (2.6)	8.3 (0.9)	927.5 (100.0)
금융보 험업(B)	32.4 (52.6)	10.0 (16.2)	3.6 (5.9)	3.8 (6.1)	3.8 (6.1)	6.6 (10.7)	1.0 (1.6)	0.5 (0.8)	61.7 (100.0)
비중 (B/A)	14.5	4.5	3.6	4.1	4.0	4.1	4.0	5.7	6.6

주: 1) 인천+경기.

2) 2008년 당해년 가격 기준.

3) () 안은 전국 대비 비중.

자료: 통계청(KOSIS) 경제활동별 지역내총생산, 한국은행 경제통계시스템(경제활동별 GDP).

- 1) 특정 산업의 지역별 분포를 판단해 볼 수 있는 지표로 집중계수가 '1'에 가까울수록 특정 산업이 전 산업의 지역분포와 다르게 특정 지역에 집중되어 있고, '0'에 가까울수록 지역별 분포가 전 산업과 유사한 것으로 해석된다. 산식은 아래와 같다.

$$\text{산업별 집중계수} = \frac{1}{2} \sum_{\text{지역수}} | \text{전 산업의 지역별 구성비} - j \text{산업의 지역 내 총생산성} |$$

〈표 5〉 산업별 집중계수 현황

〈집중계수가 높은 산업〉		〈집중계수가 낮은 산업〉	
부 문	집중계수	부 문	집중계수
제1차금속제품	0.440	건설	0.095
농림수산물	0.435	교육 및 보건	0.155
광산물	0.427	공공행정 및 국방	0.165
전기 및 전자기기	0.387	음식점 및 숙박	0.184
수송장비	0.361	음식료품	0.255
전력, 가스 및 수도	0.343	사회 및 기타 서비스	0.266
금융, 보험업	0.313	정밀기기	0.274

자료: 한국은행 경제통계시스템(2005년 지역산업연관표) 및 2005년 지역산업연관표 작성결과 보도자료(2009. 8).

〈표 6〉 지역별 산업의 특화도 현황

	수도권	충청권	전라권	경북권	경남권	강원	제주
농림어업	0.312	1.675	2.323	1.300	0.811	2.692	7.333
광업	0.305	1.946	0.943	0.766	0.765	13.766	1.283
제조업	0.724	1.193	1.214	1.273	1.315	0.461	0.160
(소비재업종)	1.035	1.388	0.931	1.008	0.712	1.328	0.636
(기초소재업종)	0.476	1.179	1.966	1.269	1.458	0.373	0.093
(조립가공업종)	0.852	1.133	0.575	1.379	1.402	0.218	0.045
전력·가스·수도 및 건설	1.007	1.113	1.008	0.916	0.893	1.535	1.361
(건설)	1.066	1.082	0.981	0.831	0.797	1.871	1.622
서비스	1.347	0.715	0.691	0.698	0.681	1.345	1.536
(도소매)	1.422	0.592	0.627	0.656	0.706	0.909	1.207
(음식점 및 숙박)	1.215	0.815	0.727	0.785	0.776	1.716	2.523
(금융 및 보험)	1.449	0.590	0.628	0.692	0.623	0.860	1.401
기타	1.180	0.909	0.810	0.812	0.821	1.284	1.443

자료: 한국은행 경제통계시스템(2005년 지역산업연관표) 및 2005년 지역산업연관표 작성결과 보도자료(2009. 8).

- 2) 특정 지역의 특정 산업이 전국에 비해 어느 정도 특화되어 있는가를 판단해 보는 지표로 i 지역의 i 산업에 대한 LQ 는 다음과 같이 나타내며 동 계수가 '1'을 초과할 경우 해당 지역의 특화산업으로 정의된다.

$$LQ_i^j = (X_i^j / X_i) / (X^j / X)$$

여기서, X_i^j : i 지역의 j 산업에 대한 생산액, X_i : i 지역의 지역 내 총생산액

X^j : 전국의 j 산업에 대한 생산액, X : 전국의 전 산업에 대한 총생산액

(1.40) 지역의 금융보험업 입지계수가 높은 것으로 나타나고 있으며 충청권, 경남권, 전라권은 상대적으로 입지계수가 낮다(〈표 6〉 참조).

(2) 금융연관비율

〈표 7〉의 2008년 말 현재 금융연관비율은 전국이 1.90이며, 지방(1.27)이 서울(3.85)에 비해 3배가량 낮아 지역의 자금축적 수준이 매우 낮고 시계열상으로도 지역의 경우 2004년부터 동 비율이 정체되어 있음을 알 수 있다.³⁾ 2008년 말 현재 지역별 금융연관비율이 1 미만인 도는 강원(0.93), 충북(0.87), 충남(0.

〈표 7〉 지역별 금융연관비율 추이

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전국	1.48	1.63	1.69	1.59	1.64	1.73	1.76	1.90
서울	2.83	3.05	3.21	3.14	3.27	3.41	3.52	3.85
부산	1.57	1.81	1.85	1.76	1.77	1.85	1.89	1.93
대구	1.75	1.96	2.04	1.98	2.03	2.07	2.04	2.16
인천	1.23	1.36	1.40	1.34	1.34	1.43	1.47	1.64
광주	1.49	1.62	1.68	1.56	1.49	1.50	1.60	1.68
대전	1.51	1.60	1.68	1.63	1.69	1.74	1.69	1.73
울산	0.46	0.54	0.54	0.49	0.53	0.59	0.60	0.62
경기	1.10	1.28	1.39	1.30	1.36	1.48	1.51	1.67
강원	0.87	1.03	0.96	0.88	0.90	0.97	0.89	0.93
충북	0.69	0.75	0.76	0.72	0.75	0.78	0.78	0.87
충남	0.56	0.60	0.62	0.60	0.60	0.65	0.63	0.68
전북	0.99	1.07	1.07	1.01	1.05	1.06	1.09	1.14
전남	0.66	0.68	0.64	0.57	0.57	0.60	0.59	0.59
경북	0.58	0.63	0.61	0.54	0.55	0.58	0.61	0.64
경남	0.83	0.93	0.99	0.93	0.94	0.98	0.96	1.01
제주	1.27	1.34	1.35	1.30	1.23	1.26	1.29	1.36

주: 금융연관비율=금융자산(예금+대출금)/지역내총생산, 예금은행 기준(단기 시장성 수신 포함).

자료: 통계청(KOSIS) 경제활동별 지역내총생산, 한국은행 경제통계시스템(지역별 여수신).

3) 지역의 경제성장에 대한 금융의 기여도 및 지역 금융산업의 고도화 정도를 측정하는 지표로, 금융자산(예금+대출금)/지역총생산(GRDP)의 산식을 이용하여 산출한다.

68), 전남(0.59), 경북(0.64) 지역이다.

Ⅲ. 지역금융 부진 원인

1. 지역자금의 역외유출 지속

지역 간 자금의 이동은 국가 간 자금의 이동과는 달리 이동에 어떠한 제한도 없는 가운데 각 지역의 경제주체들 간 자유로운 경제활동에 따른 결과로서 나타나게 되며, 각각의 이동대상에 따라 자금 유입과 유출이 정도와 성격에 있어서 판이한 결과를 초래한다(임성복, 2003). 산업활동 및 금융활동을 통한 지역 자금의 유출은 외부로부터의 투자유치에 따른 요소소득 분배 및 지역 간 자금 과부족 해소를 위한 자금배분 과정으로 합리적인 투자의 결과로도 볼 수 있다. 그러나 지역자금 역외유출이 지역 간 불균형 발전으로 인하여 지역의 산업 및 금융기반이 취약하고 신규 투자기회가 부족한 데 기인한 것일 경우 정책적 대응이 필요할 것이다. 2009년 9월 말 현재 우리나라의 지역별 금융기관 자금역외유출 규모는 9개도가 11.6조(경기지역 제외 23.9조 원), 6개 광역시가 15.0조 원으로 경기지역을 제외한 모든 지역에서 자금이 역외유출되었다.⁴⁾ 자금의 역외유출 규모가 큰 지역은 그 지역 내에서 조달되는 자금에 비해 지역 내로 재투자되는 자금이 상대적으로 적음을 의미하는 것이다. 세부적으로 보면 경기지역은 자금유입이 지속적으로 늘어났으며 그 이외의 지역은 모두 역외유출로 경북·전남 지역이 가장 큰 역외유출을 보였다. 지역총생산(GRDP) 대비 자금 역외유출 규모 비율은 도에 비해 광역시가 상대적으로 높았으며 도별로는 제주(60.2%), 전북(56.7%), 강원(53.5%)이 가장 높았다. 시계열로 보면 역외유출 규모는 지속적으로 확대되었으며, 특히 2007년 이후에 자금유출이 빠른 속도로 증가하였다(〈표 8〉 참조).

〈표 9〉를 살펴보면 예금은행을 통해서는 강원·전남 지역을 제외하고는 모든 도와 광역시에서 역내유입이 발생하였으며, 특히 경기지역의 자금 역내유입은 타지역에 비교하여 매우 높은 수준이다. 한편, 비은행금융기관을 보면 도와 광역시 모두 자금 역외유출이 발생하였다. 경기지역의 자금 역외유출 규모는 다

4) 금융기관이 밀집되어 있는 서울 지역은 자금배분 기능의 특수성을 감안하여 분석대상에서 제외하였다.

〈표 8〉 지역별 금융기관 자금 역외유출 규모¹⁾

(단위: 조 원, 평균, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁾	GRDP 대 비 비율 ²⁾
도(9)	11.9	10.3	9.2	8.4	8.4	10.9	10.9	11.6	19.1
경기	28.6	16.5	6.3	-4.4	-9.7	-6.1	-10.4	-12.3	-6.2
강원	10.4	9.9	9.3	9.7	10.6	11.9	12.9	14.2	53.5
충북	9.5	8.5	9.1	8.6	8.0	9.6	9.5	10.7	35.6
충남	8.4	8.1	7.9	7.5	8.7	8.3	6.9	7.7	13.3
전북	10.3	9.9	10.5	11.7	11.1	13.8	15.1	16.7	56.7
전남	7.4	8.1	9.6	11.2	13.2	17.4	19.3	20.4	38.7
경북	15.7	15.3	16.4	17.9	19.6	23.0	24.3	25.5	37.2
경남	14.4	14.2	11.5	10.5	10.9	15.7	15.3	16.5	22.0
제주	2.6	2.1	2.2	3.0	3.2	4.6	5.1	5.4	60.2
광역시(6)	12.2	9.8	8.5	9.0	6.9	12.3	13.2	15.0	37.9

주: 1) 금융기관(예금은행+비은행기관+생명보험)의 수신액(CD, RP, 매출어음 포함)-여신액(+: 역외유출, -: 역외유입).

2) 2009년 9월 말 자금 역외유출 규모/2008년 당해년 가격 GRDP.

자료: 한국은행 지역금융통계, 통계청 경제활동별 지역내총생산.

〈표 9〉 지역별 예금은행 자금 역외유출 규모¹⁾

(단위: 조 원, 평균, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁾
도(9)	0.3	-1.2	-2.9	-3.5	-6.1	-9.3	-10.4	-11.5
경기	-1.1	-11.1	-22.3	-28.6	-47.6	-69.7	-77.1	-85.7
강원	3.2	2.3	1.2	1.1	1.7	0.7	1.0	1.1
충북	1.0	0.6	0.4	0.2	-0.5	-1.5	-2.1	-2.2
충남	-1.1	-1.8	-2.0	-2.7	-3.1	-5.0	-6.9	-7.6
전북	0.6	-0.1	-0.2	0.3	-0.6	-1.2	-0.6	-0.2
전남	-2.0	-1.6	-1.0	0.2	0.7	1.4	2.1	2.2
경북	1.3	0.9	1.1	1.8	1.0	-0.1	-0.2	-0.7
경남	1.0	0.6	-2.2	-2.9	-5.9	-7.5	-9.5	-9.9
제주	-0.1	-0.5	-0.6	-0.5	-0.7	-0.4	-0.2	-0.7
광역시(6)	1.8	0.4	-1.3	-2.1	-4.5	-6.7	-7.2	-6.6

주: 1) 수신액-여신액(+: 역외유출, -: 역외유입).

2) 9월 기준.

자료: 한국은행 지역금융통계.

〈표 10〉 지역별 비은행기관의 자금 역외유출 규모¹⁾

(단위: 조 원, 평균, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁾	GRDP 대비 비율 ²⁾
도(9)	11.6	11.5	12.0	11.9	14.5	20.2	21.3	23.2	38.0
경기	29.7	27.6	28.6	24.1	37.9	63.6	66.6	73.3	36.7
강원	7.2	7.5	8.1	8.6	8.9	11.2	11.9	13.1	49.5
충북	8.4	8.0	8.7	8.4	8.5	11.0	11.6	12.9	42.9
충남	9.6	9.8	9.9	10.3	11.8	13.3	13.8	15.3	26.3
전북	9.8	9.9	10.7	11.3	11.7	14.9	15.6	16.9	57.5
전남	9.4	9.7	10.6	10.9	12.5	16.0	17.2	18.3	34.6
경북	14.4	14.4	15.3	16.1	18.6	23.2	24.5	26.2	38.2
경남	13.4	13.5	13.7	13.5	16.9	23.2	24.8	26.3	35.2
제주	2.6	2.6	2.7	3.5	3.8	5.0	5.3	6.1	67.8
광역시(6)	10.3	9.4	9.8	11.2	11.4	19.0	20.4	21.6	54.7

주: 1) 수신액-여신액(+: 역외유출, -: 역외유입).

2) 2009년 9월 말 자금 역외유출 규모/2008년 당해년 가격 GRDP.

자료: 한국은행 지역금융통계.

른 지역에 비해 크며, 강원·제주 지역은 자금 역외유출 규모가 상대적으로 낮은 수준이다. 그러나 GRDP 대비 비율로 보면 제주·전북 지역의 유출률이 큰 것으로 나타났다(〈표 10〉 참조). 세부적으로 보면 상호저축은행의 경우 2009년 말 도와 광역시의 역외유출률은 각각 16.5%, 14.3% 수준이었고 제주지역에서의 역외유출률이 가장 높았다(73.0%). 신용협동조합은 2009년 말 도와 광역시의 역외유출률이 각각 32.3%, 38.4% 수준이었으며 경북(53.4%)·경남(42.2%) 지역의 역외유출률이 높았고 자금유출 규모는 2009년 전체적으로 크게 증가한 가운데 경기지역의 유출초가 두드러졌다. 상호금융은 2009년 말 도와 광역시의 역외유출률이 각각 31.2%, 23.8%를 나타냈고 경북(43.9%)·전남(43.8%) 지역의 역외유출률이 높고 자금유출 규모는 2009년 전체적으로 크게 증가한 가운데 금액상으로는 경기지역의 유출초가 두드러졌다. 새마을금고는 2009년 말 도와 광역시의 역외유출률이 각각 39.4%, 51.7%로 광역시의 역외유출률이 도보다 높으며, 도에서는 경북(55.3%)·경남(50.6%) 지역의 역외유출률이 높았다. 생명보험사의 경우는 다른 비은행금융기관에 비해 역외유출률이 상대적으로 높으며

〈표 10〉 가. 상호저축은행

(단위: 조 원, 평균, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	역외유출률(2009)
도(9)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	16.5
경기	0.4	0.7	0.7	0.7	1.3	1.5	11.5
강원	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.6
충북	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	17.6
충남	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	28.8
전북	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.6	23.7
전남	0.3	0.3	0.2	0.6	0.5	0.1	5.4
경북	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	31.8
경남	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	22.0
제주	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.4	73.0
광역시(6)	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4	14.3

자료: 한국은행 지역금융통계.

〈표 10〉 나. 신용협동조합

(단위: 조 원, 평균, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	역외유출률(2009)
도(9)	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.7	32.3
경기	0.5	0.4	0.5	0.3	0.4	1.0	20.9
강원	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	33.6
충북	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.8	32.9
충남	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.7	29.7
전북	0.7	0.7	0.8	0.6	0.6	0.9	36.9
전남	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	30.8
경북	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.8	53.4
경남	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.8	42.2
제주	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	34.3
광역시(6)	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.7	38.4

자료: 한국은행 지역금융통계.

2009년 말 기준 도와 광역시의 역외유출률은 각각 67.6%, 72.8% 수준이었으며 도에서는 제주(79.2%), 강원(76.8%)의 역외유출률이 높았다.

〈표 10〉 다. 상호금융

(단위: 조 원, 평균, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	역외유출률(2009)
도(9)	3.2	3.5	4.4	3.6	3.3	4.8	31.2
경기	4.9	5.3	9.5	4.3	3.2	7.5	17.4
강원	2.3	2.5	2.6	2.4	2.3	3.1	36.8
충북	2.0	2.3	2.5	2.3	2.1	3.0	41.3
충남	3.6	3.7	4.5	3.8	3.5	4.8	31.8
전북	2.8	3.0	3.4	3.2	3.2	3.9	41.7
전남	3.0	3.7	4.2	4.3	4.5	5.9	43.8
경북	5.5	6.4	7.1	6.7	6.4	8.0	43.9
경남	3.6	3.9	4.7	4.2	4.1	5.6	29.2
제주	0.7	0.9	1.0	0.9	0.8	1.3	32.0
광역시(6)	1.1	1.2	1.4	1.1	1.1	1.5	23.8

자료: 한국은행 지역금융통계.

〈표 10〉 라. 새마을금고

(단위: 조 원, 평균, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	역외유출률(2009)
도(9)	0.9	1.0	1.2	1.0	1.1	1.5	39.4
경기	1.7	1.7	2.2	1.4	1.8	3.1	29.6
강원	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	38.6
충북	0.5	0.7	0.9	0.8	0.7	1.1	36.3
충남	0.6	0.7	0.9	0.8	0.8	1.1	39.2
전북	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.7	30.1
전남	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	40.1
경북	1.7	2.0	2.3	2.1	2.3	2.9	55.3
경남	1.2	1.4	1.7	1.6	1.7	2.2	50.6
제주	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	40.9
광역시(6)	1.1	1.3	1.6	1.4	1.4	1.9	51.7

자료: 한국은행 지역금융통계.

우리나라의 경우 경기지역을 제외한 전 지역에서 자금의 역외유출이 발생하는 원인은 지역 내 자금수요의 저조 때문이라기보다는 금융기관의 공급유인 부

〈표 10〉 마. 생명보험회사

(단위: 조 원, 평균, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	역외유출률(2009)
도(9)	4.6	3.9	5.0	5.4	5.6	6.0	67.6
경기	12.8	7.8	14.3	15.0	15.0	17.0	56.5
강원	3.1	3.5	3.4	3.7	3.8	4.0	76.8
충북	3.8	3.2	2.8	3.0	3.2	3.3	72.1
충남	3.1	3.3	3.6	3.4	3.6	3.9	69.8
전북	4.0	4.3	4.1	4.7	4.8	5.0	75.2
전남	4.1	3.5	4.4	4.9	5.1	5.3	77.2
경북	4.3	3.7	4.8	5.2	5.5	5.5	74.4
경남	5.2	4.5	5.8	6.3	6.7	7.2	72.1
제주	1.2	1.7	1.9	2.1	2.3	2.5	79.2
광역시(6)	4.5	5.7	5.1	5.5	5.8	6.3	72.8

자료: 한국은행 지역금융통계.

족에 기인한 것으로 평가된다(여의도연구소, 2009). 구체적으로 대표적 지역밀착형 금융기관인 신한, 상호금융 및 새마을금고 등의 높은 역외유출률은 이들 금융기관이 지역 중소기업 및 서민에 대한 대출을 적극적으로 확대하지 못하여 발생한 공급유인의 부족에 있는 것으로 판단되며, 이처럼 지역밀착형 제도권 금융기관의 자금공급 유인이 취약한 이유는 은행의 고신용 금융소비자를 중심으로 한 금융확대에 따른 영업기반 위축, 건진성 감독에 따른 담보대출 확대 등 공급 측면의 제약요인이 상당부분 작용하는 것에 기인하고 있다.⁵⁾ 금융감독원 조사결과 2006년 기준 사금융 이용자의 67%가 정상적인 채무자에 속하는 것으로 나타났으며 이는 자금의 공급이 원활이 이루어지지 않고 있음을 의미한다(금융감독원, 2006). 다만 지역밀착형 금융기관의 점포수 감소 등의 영향으로 서울 및 수도권의 점포수 집중도는 상승하는 추세이나 이것을 지역금융 공급 감소의 원인으로 해석하기는 곤란하다. 왜냐하면 여신공급 기준으로 서울 및 수도권이 전체의 65.8%를 차지하였으나 점포수로는 여전히 49.4%에 불과하기 때문이다.

5) 신용협동조합, 새마을금고 등 지역밀착형 금융기관의 경우 역외유출비율이 높은 것은 외환위기 이후 내실위주 경영을 펼치면서 신용리스크가 큰 영세지방 중소기업으로의 자금흐름이 차단되었고, 지방경제에 비해 상대적으로 투자가 활발한 서울지역 대출이 늘어났기 때문인 것으로 분석하는 견해가 있다(대한상공회의소, 2007).

〈표 11〉 대부업 전국 지역별 실태조사 현황(2010년)

(단위: 개, 명, 억 원)

	자산 100억 원 이상 법인			자산 100억 원 미만 법인			개인		
	업체수	거래자수	대출금	업체수	거래자수	대출금	업체수	거래자수	대출금
서울	74	1,956,254	64,310	302	53,695	4,125	1,900	40,986	1,992
경기	5	10,496	816	81	7,265	754	1,173	31,155	837
인천	1	968	118	8	1,225	50	265	11,047	155
부산	3	406	45	14	6,435	180	672	26,524	425
대구	1	7	10	10	229	17	314	11,451	113
광주	—	—	—	18	1,308	102	150	3,826	63
대전	—	—	—	17	3,076	185	235	3,792	96
울산	—	—	—	1	12	4	128	4,364	46
강원	—	—	—	4	44	7	190	4,010	67
충북	—	—	—	—	—	—	134	2,202	49
충남	—	—	—	14	618	39	191	2,378	140
전북	—	—	—	7	211	14	160	2,309	78
전남	—	—	—	2	52	6	112	2,868	69
경북	2	6	263	5	140	101	200	4,718	80
경남	—	—	—	14	1,026	61	326	10,604	137
제주	—	—	—	7	399	85	34	947	16
계	86	1,968,137	65,562	504	75,735	5,730	6,184	163,181	4,363

주: 지역별 현황은 실태조사 분석이 가능한 업체(6,774개)를 대상으로 작성.
 자료: 금융감독원, 10년 하반기 대부업 실태조사 결과, 2011.5.

한편, 〈표 11〉 2010년 대부업 전국 지역별 실태조사 현황 자료를 살펴보면 자산 100억 미만 법인과 개인의 경우 수도권 지방 이외의 지역에서 대출금 실적액이 801억 원, 1,379억 원으로 각각 전체 대출금의 14.0%, 31.6%에 달한다. 특히, 개인의 경우 수도권 이외의 지역에 대한 대출금이 전체의 3분의 1에 이를 정도로 높음을 알 수 있다. 이는 지역의 경우 금융기관을 통한 자금의 수요가 높으나 실제로 이를 이용할 수 없어 대부업체를 이용하고 있는 개인이 많다는 의미이며, 지역자금의 역외유출이 수요 부족에 기인한다기보다는 공급유인 부족에 기인하는 면이 크다고 할 수 있을 것이다.

자금의 역외유출을 자금공급 유인 부족과 연계하여 금융기관별·지역별로 검

토해 보면 몇 가지 특징적인 사항을 발견할 수 있다. 다만 이에 앞서 지역별로 금융업 자체가 활성화되지 않은 지역과 역외유출이 높은 지역은 구분되어야 한다. 예컨대, 충청권의 경우 앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 GRDP 대비 금융산업의 부가가치가 가장 낮고 금융기관의 점포수 및 금융연관비율이 낮아 역외유출의 과소를 논하기에 어려운 점이 있다. 이러한 점을 고려하여 역외유출의 특징을 살펴보면 우선 경기지역의 경우 전체적으로는 자금의 역외유입이 발생하였으나 은행과 비은행으로 나누어 분석해 보면 비은행권은 오히려 역외유출이 발생하였음을 알 수 있고, 그 이유로는 경기지역의 연체고객 비중은 4.50%로 서울을 제외하고 가장 낮게 나타나 높은 신용등급의 개인이 밀집되어 있어 은행권이 저금리 제공을 통해 대출공급을 적극적으로 확대하고 있는 데 기인하는 것으로 보인다. 다음으로 경북지역의 신용협동조합, 상호금융 및 새마을금고를 통한 역외유출률이 전국에서 가장 높게 나타났다. 이는 경북지역의 총부가가치 대비 금융보험업 부가가치가 낮았고(4.0%), 소비에 비해 투자와 수출이 많아 상대적으로 자금이 외부로 많이 유출된 것으로 추정된다. 제주지역의 경우 은행·비은행 금융기관 공히 역외유출률이 매우 높게 나타나고 있으며, 특히 상호저축은행, 생명보험사의 역외유출률은 전국에서 가장 높게 나타났다. 생명보험사의 경우는 타 금융기관에 비해 전 지역에서 역외유출률이 높게 나타났는데 이는 생명보험사의 속성상 대출보다는 장기 금융상품에 주로 자금을 운용하기 때문이다.

한편, 지역 여수신 동향을 이용한 지역의 역외유출입을 추정하는 것은 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 각 지역의 역외유출 규모는 지역 내 수신액에서 여신액을 차감한 지표로, 여신의 경우 실질적으로 지역 A에서 대출을 받은 자금이 B지역으로 이동되는 경우에도 A지역 여신으로 분류되는 한계가 있어 타지역과 서로 상계되지 않는 한 실질적인 자금유출 규모와는 오차가 있을 수 있다. 또한 주식, 회사채 등 유가증권 투자는 서울소재 대기업 발행 유가증권에 한정되어 있고, 자본시장 발전에 따라 역내 자금의 주식, 채권 투자비중이 증가함에 따라 역외유출이 확대되는 것은 불가피한 측면이 있다.

이러한 금융기관 여수신을 이용한 역외유출 규모 분석의 문제점을 해소하기 위해 한국은행 당좌·국고계정 등을 이용하여 자금 유출입 현황을 분석할 수 있는데, 이는 지역 간 각 경제주체(기업, 정부, 금융, 개인)와 타지역 경제주체와의 모든 금융거래는 원칙적으로 한국은행 결제계좌(당좌, 국고, 예탁금 계좌)의 변동을 초래하므로 동 결제계좌를 통해 이동된 자금차액을 유출입 규모로

간주하고 따라서 예금은행 당좌계정의 본지점 간 순대차로 금융기관, 기업, 개인 등에 의한 자금의 역외유출을 추정하는 것이다. 다만 이러한 방법도 몇 가지 한계를 갖고 있어 현행 여수신을 이용한 역외유출 추정에 비해 우월하다고 단정하기 어렵다. 즉, 지역 내 실물거래에 대한 자금결제가 서울 등 역외에서 이루어지는 경우 동 요인에 의한 자금의 역외유출 규모를 파악하는 것이 불가능하고, 국고보조금 등은 한국은행의 국고계정을 경우하지 않으므로 정부부문을 통한 정확한 유출규모 추정에 한계가 있으며 개인이 소지하여 지역을 이동하는 현금규모의 추정이 불가능하다는 문제가 있다(한국은행, 1997).

2. 지역소재 차주의 대출 부적합성

지역금융 부진의 원인으로 지역소재 중소기업 및 가계의 신용도가 상대적으로 낮아 금융기관의 대출심사를 통과하지 못하는 상황을 고려할 수 있다. 이러한 차주의 대출 부적합성은 기본적으로 금융수요자에 관한 문제이므로 정책적 지원 고려시 이들의 도덕적 해이와 금융기관의 건진성 악화 가능성을 심도 있게 검토하여야 한다.

〈표 12〉의 2008년 말 어음부도율은 전국적으로 0.15%이며 비수도권이 0.64%로 수도권(0.12%)의 약 5배 수준에 달하였다. 기간별로 보면 2008년의 어음부도율이 2006년에 비해 수도권, 비수도권에 관계없이 모두 증가하였는데 이는 미국 금융위기 여파로 인해 상대적으로 부도업체수가 늘어난 데 기인하였다. 다만 수도권에 비해 비수도권의 어음부도율이 급격하게 증가하였는데 이는 비수도권이 수도권에 비해 금융위기에 따른 충격의 영향을 더 받는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 12〉 최근 수도권, 비수도권 어음부도율 추이

	2004	2006	2008
전국	0.18	0.11	0.15
수도권(A)	0.14	0.09	0.12
비수도권(B)	0.49	0.34	0.64
A-B	0.34	0.25	0.52

자료: 한국은행 경제통계시스템(지역별 부도율).

3. 지역 간 재정자립도 격차 확대

지방정부는 금융기관의 자금 접근이 곤란한 계층을 대상으로 재정을 활용한 자금 공급기능을 수행하므로 수도권과 비수도권의 재정자립도 격차를 지역금융 부진의 한 원인으로 간주할 수 있다.⁶⁾ 지역 간 재정자립도 격차는 최근 들어 더욱 확대되고 있으며, 특히 수도권 재정자립도와 격차가 2001년 대비 충청권은 36.5%p에서 37.6%p로, 전라권은 46.0%p에서 50.3%p로, 경남권은 20.3%p에서 25.6%p로 확대되었다(〈표 13〉 참조). 이러한 재정 부족에 대응하여 일부 자치단체는 은행으로부터 자금을 일시 차입하거나 지방채를 한도 초과하여 발행하고 있는데, 이는 재정자립도 악화를 유발하여 지역 전반에 대한 신용도 저하를 초래하여 지역금융 부진의 간접적 원인으로 작용할 수 있다(유병규 외, 2010).

4. 지역금융 관련 정책의 비효율성

신용보증기금과 기술보증기금이 전국적으로 지방단위의 지점을 운영하고 있음에도 불구하고 지역단위의 소상공인을 위한 별도의 지역 보증기관이 지역에서 보증기능을 중복적으로 수행하는 경우가 있다(정남기, 2008). 신용보증재단

〈표 13〉 권역별 재정자립도¹⁾의 수도권 대비 추이

(단위: %p)

	2001	2003	2005	2007	2009
충청권	36.5	37.9	34.3	31.0	37.6
전라권	46.0	46.3	45.6	45.8	50.3
경북권	30.5	30.0	29.0	32.0	39.5
경남권	20.3	21.6	20.5	21.6	25.6
강원도	54.0	56.1	53.3	50.1	52.7
제주도	50.2	45.4	41.5	52.0	55.5

주: 1) 수도권 재정자립도(2001년 83.8%, 2003년 82.8%, 2005년 80.8%, 2007년 78.4%, 2009년 80.7%)에서 권역별 수치를 차감.

자료: 현대경제연구원, 지역경제 침체와 활성화 과제, 2010년 1월 자료 재인용.

6) 수도권 재정자립도(2001년 83.8%, 2003년 82.8%, 2005년 80.8%, 2007년 78.4%, 2009년 80.7%)에서 권역별 수치를 차감한 것이다.

중앙회의 ‘자영업자 재기 특례보증’의 경우 지원규모는 1,000억 원에 이르지만 2010년 3~5월 실적이 17억 4,000만 원(356건)에 불과했는데 이는 자영업자의 대출보증 상품과 중복된 데 기인하고 있다(서울신문, 2010. 6. 21). 또한 신용보증기금 거래기업의 경우 기술개발 관련 정책자금, 국가 R&D 성공 과제 등의 기술평가보증으로 기술보증기금의 신용보증과 중복적으로 이루어지는 경우가 발생하였는데 다만 신보와 기술신보의 신규 중복보증비율이 하락하고 이에 따라 중복보증 잔액도 감소 추세에 있다.⁷⁾ 한편, 신용보증기금, 기술보증기금 등을 통한 보증은 보증규모의 적정성, 기금의 부실화 문제와 관련되어 적극적 확대에는 한계가 있다.

한편, 한국은행 총액대출한도제도는 총액한도 내에서 매월 지역본부별 한도를 구분하여 배정·운용하고 있으나 총액한도를 받는 은행에만 정책의 효과가 미치는 한계가 있으며 지방은행의 중소기업 의무대출비율제도는 미준수시 총액대출한도 실적에서 차감하게 되는데 여러 가지 복합적인 기준에 따라 대출한도가 결정되어 제재의 실효성이 미미하다는 문제가 있다(한국은행, 2008).

IV. 지역금융 활성화를 위한 정책 제언

1. 지역금융 활성화를 위한 국내 제도

(1) 지역 중소기업 중심의 신용보증제도

신용보증기금의 지역별 전략산업 영위기업 지원과 기술신용보증기금의 지역 전략산업 지원제도, 지역 신용보증재단의 해당 지역 중소기업에 대한 신용보증제도 등이 있다. 세부적으로 보면 신용보증기금은 자체 선정한 지역 특화산업 영위기업과 지식경제부에서 선정한 지역별 전략산업 영위기업에 대해 보증 지원하고, 지방 이전 중소기업에 대해서는 경영안정자금을 지원한다. 전체 지역별 보증 현황을 보면 2009년 서울·수도권에 대한 비중이 56.4%로 동 지역에 보증이 집중되어 있음을 알 수 있다(〈표 14〉 참조).

기술신용보증기금은 지역 전략산업 지원제도에 의거 지역별 강점과 특성을 고려하여 선정한 지방소재 중소·벤처기업에 대해 차별화된 보증지원을 실시한

7) 기술보증기금(2010. 4)에 따르면 신규 보증중복비율(%)은 2007년 12.7→2008년 2.1→2009년 1.9→2010년 3월 0.2로 감소 추세에 있으며, 중복보증 잔액비율(%)은 2007년 17.7→2008년 13.2→2009년 10.5→2010년 3월 10.3의 추이를 보이고 있다.

〈표 14〉 신용보증기금의 지역별 일반보증 현황

(단위: 억 원, %)

	2008년 말			2009년 말		
	업체수	금액	금액비중	업체수	금액	금액비중
서울	42,874	74,838	24.6	48,443	96,139	24.5
경기	54,367	94,772	31.2	62,565	125,195	31.9
지방	96,737	134,258	44.2	107,736	171,160	43.6
합계	193,978	303,868	100.0	218,744	392,494	100.0

자료: 신용보증기금 2009년도 연차보고서.

다. 동 지원은 지역 균형발전을 위해 수도권(서울, 인천, 경기)은 제외되고, 대상기업은 해당 지역에 주된 사업장이 소재하며 지역 전략산업의 세부 업종을 영위 중인 기업에 제한된다. 기본 업종의 선정기간은 5년으로 하며 선정기간 종료 후 3년 단위로 자동연장이 원칙이며 동 대상기업에 대해서는 ‘우대보증’으로 지정하여 보증금액 사정시 우대하고 신규·증액보증 취급시 기술평가등급, 기업평가등급에 따라 최고 0.1~0.3%포인트의 보증료 감면이 가능하다.⁸⁾

지역 신용보증재단은 담보력이 부족한 관할지역 내 자영업자의 유동성 지원, 금융소외 자영업자 특례보증 및 저신용 개인 생계비 보증 등을 수행하며, 2009년 지원규모는 자영업자 유동성 지원 특례보증이 2.7조 원, 금융소외 자영업자 특례보증 1.25조 원, 저신용 개인 생계비 보증 0.5조 원이다(한나라 정책위원회, 2009).⁹⁾

최근 금융위기와 관련하여 3대 보증기관은 일반 보증지원을 확대하고 절차를 개선하였는데 신용보증기금 및 기술신용보증기금은 ① 기존 보증의 전액 만기 연장/신·기보 복수거래보증 허용, ② 매출액 기준 보증한도 완화(신보: 1/3~1/4→1/2, 기보: 100%→130~150%), ③ 수출, 녹색성장, 우수기술, 창업기업 등에 대해 집중지원, ④ 보증비율(95%→100%), 보증한도(30억 원→최고 100억 원) 확대, ⑤ 기업·은행 출연을 통한 상생협력 프로그램 활성화, ⑥ 100% 보증의 경우 은행심사 없이 바로 대출, ⑦ 접수 이후 7일 이내 보증지원 완료 등의 제도 개선을 하였다. 지역 신용보증재단의 경우 ① 기존 보증의 전액 만

8) 기술신용보증기금 홈페이지에서 인용한 것이다(<http://www.kibo.or.kr/src/guarantee/kba490.asp>).

9) 지역 신용보증재단은 「지역신용보증재단법」에 의해 해당 지자체 출연금, 금융기관 및 기업 출연금 등을 재원으로 중소기업청장의 인가를 받아 설립된 법인으로 1996년부터 2003년까지 시차를 두고 전국 16개 시·도에 설립되었다.

기연장(1.6조 원(72,000개사)), ② 차입기준, 부채비율 등으로 인한 보증제한을 대폭 완화, ③ 동일기업별 보증지원 한도 확대, ④ 영세·저신용 사업자 집중 지원, ⑤ 금융기관과 협약보증 확대, ⑥ 접수 후 7일 이내 보증공급 완료 등의 내용을 추가하였다(신용보증기금, 2009).

이와 더불어 New Start 2008 Project 일환인 자영업자 1조 원 특례보증이 원활하게 수행되기 위하여 중소기업청과 전국신용보증재단연합회, 서민금융기관은 2008년 4월 업무협약을 체결하였다. 이의 내용으로 16개 시·도 신용보증재단 본점과 64개 영업점에서 1,000만 원 범위 내에서 신용보증서를 발급받은 자영업자는 전국 농협 및 단위농협, 새마을금고, 신용협동조합의 점포를 통해 대출을 받게 되었고 보증심사 및 대출기간이 3일로 단축(일반보증 10일→특례보증 7일)되었다.¹⁰⁾ 한편, 2009년 10월에는 정부와 서민금융기관의 출연금을 재원으로 서민과 소상공인 등을 위한 금융 및 자활 지원 목적의 서민금융보증기금 법안을 발의하였다.

(2) 한국은행 총액대출한도의 지역별 한도 배정

총액대출한도제도는 과거 한국은행의 자동 제한인 방식으로 운용되던 다양한 정책금융 성격의 대출자금들을 통합하여 1994년에 도입하여 운영한 것이다. 이는 총액한도를 금융기관별 중소기업 대출실적에 따라 배분하고 이에 대한 대출금리를 낮게 운용(2010년 7월 현재 1.25%)함으로써 금융기관의 중소기업 대출취급유인을 제고하는 데 제도의 취지가 있다.¹¹⁾

한국은행은 총액한도 내에서 매월 금융기관별 한도, 지역본부별 한도를 구분하여 배정·운용한다. 지역본부별 한도는 지역 간 균형발전을 위해 운용되며 지역별 중소기업 대출실적, 지역경제 사정 등을 감안하여 결정하고 지원대상은 한국은행 각 지역본부가 지역경제 상황 등을 감안하여 자율적으로 선정한다. 각 지역본부는 배정받은 한도의 90%를 우선지원 부문에 대한 금융기관의 대출실적을 기준으로 배정하고 있으며, 나머지 10%는 중소기업에 대한 신용대출실적 등을 고려하여 배정한다. 지역본부별 한도지원 대상에 서울소재 금융기관이 취급한 지방 중소기업에 대한 대출실적을 포함(2010. 7. 1 시행)하고 있다. 또

10) 이 내용은 중소기업청이 발표한 보도자료 ‘지역금융기관 7,900여 점포, 자영업 1,000만 원 보증부 대출 개시’(2008. 10)에서 인용되었다.

11) 2010년 7월 9일 한국은행의 금융통화위원회는 기준금리를 현재의 2.00%에서 2.25%로 상향 조정하면서 금융기관의 중소기업 대출 취급유인이 강화되도록 총액대출한도의 금리는 현행 1.25%를 그대로 유지하였다.

한 누적수혜금액, 누적지원 기간이 일정 수준을 상회하는 기업을 일정 기간 지원대상에서 제외함으로써 지방 중소기업의 대출수혜 기회를 확대하고 있으며 지역경제 여건에 비추어 전략적 지원 필요성이 높은 부문 등에 대해서는 지원 비율 및 업체당 지원한도를 확대 적용할 수 있도록 하여 금융기관의 대출 취급 유인을 강화하고 있다(한국은행, 2010. 6).

총액대출한도는 2008년 리먼사태 이후 대폭 증액되어 10조 원에 달하며, 이 중 금융기관별 한도는 5.0조 원, 지역본부별 한도는 4.9조 원, 유보한도는 0.1조 원으로 운용되어 왔다. 2010년 3/4분기부터 그간의 금융경제 상황 호전 및 중소기업 금융이용 여건 개선 추세 등을 고려하여 전체 총액대출한도를 8.5조 원으로 감축하였으나 지역 중소기업에 대한 대출한도는 현행 수준을 유지하였다.

(3) 기타 지방 중소기업 및 지역경제 활성화 지원제도

신용 및 담보능력이 취약한 중소기업에 대한 대출을 유도하기 위해서 원화금융자금 대출 증가액의 일정 비율 이상을 중소기업 대출로 운용하고 미준수시 한국은행의 금융기관에 대한 저리자금인 총액대출한도 실적에서 차감한다.¹²⁾ 이 제도는 과거 대기업 위주의 은행 대출 환경에서는 지역 중소기업에 대한 의무대출비율제도가 큰 효과를 거두었으나 1998년 이후의 은행 구조조정 등을 통해 은행의 건전성 감독이 강화되면서 상대적으로 중소기업대출비율제도의 중요성이 희석되고 있다. 이는 동 제도의 순기능인 은행 대출의 유망지역 중소기업 유도를 통한 중소기업의 성장 촉진보다는 역기능인 은행 여신운용의 자율성 침해가 부각되고 있기 때문이며, 최근 들어서는 지방 은행들을 중심으로 동 의무가 부과되지 않는 비은행금융기관과의 경쟁 등을 이유로 대출비율이 하향 조정되어야 한다는 의견이 일부 언론(한겨레신문, 2005. 5. 24)에서 개진되고 있다.

지방 중소기업에 대한 금융지원을 강화하기 위해 재정에서 출자하는 모태펀드가 지방 중소기업 전용 투자펀드에 출자할 수 있는 최대비율을 확대(30% → 60%)하고 지방 중소기업에 대한 시설투자·기술사업화 자금 융자제도를 도입(2009년, 4,000억 원, 중소기업진흥공단)하였다. 3,000억 원 규모의 시설투자 융자는 시설 30억 원, 운전자금 5억 원 한도에서 지원하며 1,000억 원 규모의 기술사업화 융자는 업체당 20억 원 한도로 운용되며 500여 기업이 지원을 받을 수 있을 것으로 예상되고 있다.

12) 시중은행은 원화금융자금대출 증가액의 45%, 지방은행은 60%, 외은지점은 35%(총액대출한도 미수혜시 25%)로 되어 있다.

또한 국가균형발전특별법 제4조에 의거한 지역발전 5개년계획(안)에는 지역의 재정 자율성 확대 등을 위한 포괄보조금제 도입이 포함되어 있으며 지자체가 자율적으로 직접 사업을 설계할 수 있도록 재원 용도를 넓게 하고 사업을 대폭 통합·단순화함과 동시에 지역의 자발적인 경제 활성화 노력으로 증대된 세수분은 지자체에게 돌려 주는 「지역발전인센티브제」를 도입(수도권 제외)하였다.

2. 미국의 지역경제 활성화 지원제도

미 의회는 1977년(카터 행정부 시절) 경제적 약자인 금융소외계층에 대한 공정한 금융서비스 기회 제공을 위하여 지역재투자법(Community Reinvestment Act: CRA)을 제정하여 현재까지 시행하고 있다. 역사적으로 보면 미국의 은행 및 저축금융기관들은 영업구역 지도상에 적색 선을 그어(red-lining) 흑인이나 저소득층 거주지역에 대해서 금융거래를 회피하는 등 경제적·인종적 특성을 기준으로 대출을 거부하는 관행이 있었는데, 이는 1973년 시카고의 한 지역단체인 Metropolitan Area Housing Alliance에 의해 사회문제로 부각되었다.¹³⁾ 이러한 사회적 요청에 따라 특정 지역에서 예금을 수취하는 금융기관에 대해 당해 지역 저소득층, 중소기업 및 소수인종 등에 대한 대출수요에 적극 대응하도록 법으로 의무화하였다. CRA제도 도입 초기에는 상대적으로 여러 계층의 관심을 끌지 못하다가 저축대부조합(S&L)의 부도사태(1989년)를 계기로 법안이 보다 강화되면서 크게 주목을 받게 되었다(이병운, 2006). 이후 저축대부조합 규제 조건으로 CRA 평가등급 및 검사내역을 의무적으로 공시토록 CRA를 개정(1990년 6월 시행)하였다.

이후 CRA는 수 차례 변경과정을 거치면서 금융기관의 부담을 다소 경감시키는 방향으로 완화되었는데 그 존재에 대한 논의는 꾸준히 제기되어 왔다. 공화당 등 CRA 반대론자 등은 동 제도가 실질적인 ‘신용할당’의 성격을 수반하고 있어 금융기관의 수익성을 저해한다며 폐지를 주장한 반면 민주당 및 지역단체들은 CRA 평가가 너무 느슨하여 실효성이 저하된다며 제도 강화를 주장하여 상반된 의견을 주장하였다.

1994년 11월 이후에는 하원의 과반수를 차지한 공화당이 CRA를 완화하는

13) 자세한 내용은 <http://www.housingfinance.com/ahf/articles/2001/01SeptCincotta/index.html>에 설명되어 있다.

방향으로 수 차례 법안을 개정하였으나, 클린턴 행정부의 견제로 ‘소수민족 및 영세사업자의 여신수요 충족’이라는 근본취지는 유지한 상태로 현재에 이르고 있다.

연방감독기관은 금융기관의 CRA 관련 업무실적을 평가하여 대외 공개하는 한편, 이를 금융기관의 지점 설치 및 영업 확장 등 인허가 심사 건으로 활용한다. 구체적으로 보면 대상 금융기관으로 예금보험에 가입된 예금수취 금융기관(insured depository institution)인 은행, 저축은행, 저축대부조합을 규정하고 있으며 감독기관으로는 연방준비은행(FRB), 연방예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC), 저축기관감독청(OTS) 등 각 금융기관의 해당 연방감독기관이 분할하여 감독을 수행하고 있다. 동 제도의 평가항목은 크게 영세사업자, 소규모 영농업자, 중·저소득층에 대한 여신, 투자 및 금융서비스 등 3개 부문으로 구성되어 있다. 평가결과는 각 금융기관의 지역재투자 실적을 4개 등급(우수, 양호, 개선필요, 현저한 미준수)으로 구분한다. 다만 여신, 투자 및 금융서비스 등 3개 개별 평가항목에 대해서는 5개 등급(우수, 양호, 보통, 개선필요, 현저한 미준수)으로 세분하여 평가한다. 이러한 평가결과는 공개하며 각종 인허가시 활용한다.¹⁴⁾ 감독기관은 CRA 운용결과를 의회에 보고하고 연차보고서에 수록하는 한편, 금융기관별 평가등급 및 근거자료를 일반에 공개하고 CRA 관련 실적을 고려하여 해당 금융기관의 실적이 부진할 경우 인허가 승인을 거부하거나 조건부로 승인한다.

CRA상의 지역 재투자는 금융기관이 영업지역에서 행하는 대출, 투자, 서비스 등의 전반적인 활동을 말하는데, 특히 다음과 같이 저소득계층, 저개발지역 등에 초점을 둔 지역개발 활동이 중심이 되고 있다. 우선 지역개발 대출(Community Development Loans)은 ① 저소득자에 대한 대출, 저소득층에 대한 주택공급과 관련된 대출, 저소득층 지원목적으로 설립된 비영리조직에 대한 대출, 저소득지역 시설개발업자에 대한 대출, ② 지역개발금융기관 또는 지역개발 회사에 대한 대출, 여성 또는 소수민족이 운영하는 기업에 대한 대출, ③ 지방정부의 지역개발사업을 위한 대출, ④ 저소득지역에 대한 환경정화 활동이나 산업재개발 목적사업에 대한 대출 등을 의미한다. 지역개발투자(Community Development Investments)는 ① 직접투자 외에 무상원조, 자금예치, 지분참여 등을 포함하며, ② 지역개발금융기관 또는 회사, 여성 또는 소수민족이 운영하는

14) 이러한 내용들은 Community Reinvestment Act 803조 및 807조에 명기되어 있으며, 보다 자세한 내용은 Federal Reserve Bank of Dallas(2009)에 설명되어 있다.

기업에 대한 투자, ③ 장기임대주택을 포함한 서민주택 공급 관련기관에 대한 투자, ④ 소기업투자회사(small business investment companies)를 포함한 소기업에 대한 자금공급 목적 기관에 대한 투자, ⑤ 저소득층 주택공급사업에 대한 투자, ⑥ 주택공급이나 기타 지역개발사업을 위해 발행하는 지방채에 대한 투자, ⑦ 주택마련 컨설팅, 가계재무상담, 기타 금융관련 서비스 교육 등 저소득층 지원목적의 비영리기관에 대한 투자 등이 있다. 지역개발 서비스(Community Development Services)로는 ① 저소득가계 주택요구나 경제 활성화를 돕기 위한 비영리기관, 정부조직에 대한 기술적 지원활동, ② 서민주택의 건설, 복구나 개발사업 관련 대출을 위한 전문 부서의 운영, ③ 지역개발과 서민주택 공급 촉진을 위한 재무계획 수립, 가계 재무상담, 신용상담 등 컨설팅 업무의 수행, ④ 저축교육 프로그램 실시, ⑤ 저비용 또는 무료로 제공되는 수표-현금교환 서비스 등의 사업들이 있다(Federal Reserve Bank of Dallas, 2009).

3. 지역금융 활성화를 위한 정책 제언

지역 간 자금의 이동은 국가 간의 자금 이동과는 달리 이동에 따른 제한이 없어 각 지역의 경제주체들 간 자유로운 경제활동의 결과로 나타나게 된다. 따라서 산업 및 금융활동에 수반한 지역자금의 유출입은 지역 간 자금과부족 해소를 위한 효율적인 자금배분 과정으로 볼 수 있다. 그러나 지역자금 역외유출이 특정 지역의 취약한 경제기반을 구조적으로 심화시키고 지역 간 불균형 발전을 가속하게 될 경우 정책적 대응이 필요하게 된다. 즉, 지역경제는 ‘투자→생산→소득 증대→소비→추가적 투자’의 선순환과정이 진행되면서 성장하게 되는데, 지역자금의 역외유출이 심화될 경우 자금부족으로 인해 이러한 선순환 구조가 단절될 가능성이 발생하게 되는 것이다. 더하여 지역에서 조성된 자금이 구조적인 요인에 의해 지속적으로 유출될 경우 지역 간 소득 및 금융서비스 격차를 고착시켜 낙후지역의 빈곤문제를 심화시키는 요인으로도 작용할 수 있다. 특히, 금융기관 접근성이 떨어지는 영세 중소기업이나 서민가계 등 취약계층에 대한 금융제공은 역내에서 원활히 이루어지지 않을 경우 대안적인 자금조달 수단이 없어 문제가 더 커질 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때 지역경제와 지역금융이 선순환하면서 발전하도록 하기 위하여 인위적인 지역자금의 역외유출 방지책은 바람직하지 않으며 금융기관의 자율성을 최대한 존중하면서 지역금융의 활성화를 유도할 수 있는 방안

을 강구할 필요가 있다. 우리나라의 취약한 지역금융은 자금공급 유인의 부족에 원인이 있으므로 이를 해결하기 위해서는 금융기관이 지역에서 조달된 자금을 해당 지역에서 우선적으로 운용하고, 특히 긴급하고 취약한 부문에 과감히 투입될 수 있도록 하는 유인제도를 설계해야 한다. 이와 관련하여 서민금융에 초점을 둔 지역금융 활성화를 위한 규제인 미국 CRA제도의 직접 도입은 은행제도상의 차이, 지역 특성 및 발전 배경의 차이, 은행의 자율성 침해 등을 고려할 때 수용이 어려울 것으로 판단되나, CRA의 지표 및 평가시스템 등은 지역금융 활성화를 위한 유인 설계에 상당 부분 응용이 가능할 것으로 보인다. 아울러 최근 금융기법의 고도화 등으로 지역금융의 의미가 과거에 비해 많이 희석되었다는 견해도 있으나, 지역금융이 지역경제 활성화에 기여하는 바가 크므로 지역금융기관의 역할 재정립 및 공공성 확대를 위한 정책 방안을 도출할 필요가 있다.

(1) 지역금융 활성화를 위한 미국 CRA제도 도입 여부 평가

미국 CRA제도를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 미국과 우리나라의 은행제도 및 지역발전 역사, 신용평가에 대한 인프라 구축, 공익활동 평가에 대한 신뢰성 차이 등의 이유로 편익보다는 부작용이 더 클 것으로 판단된다. 미국 CRA는 지역기반의 unit bank를 중심으로 한 미국 은행제도와 주거지역에 근거한 불공정 금융관행에 기초하여 입법화된 것으로 이와는 상이한 역사적 배경을 가진 우리나라에 직접 적용할 경우 구조적 문제가 발생할 소지가 있으며, 미국에서 CRA가 제정되어 운영되었던 초기에 은행들은 주간(州間) 영업이 금지¹⁵⁾되어 있었고 지점개설에 엄격한 제한이 따랐기 때문에 은행의 지역성이 큰 의미를 지니고 있었다(박재필, 2005). 그러나 우리나라의 경우 이러한 제한이 거의 없으며 미국의 금융기관은 태생적으로 지방자치체 기초로 지역주민의 이익을 위한 기관으로 인식되어 있어 지역소재 은행의 역할이 상당히 중요한 데 반해 우리나라의 경우 이러한 역할이 상대적으로 미미하여 제도 자체를 그대로 도입하는 것은 타당하지 않다고 판단된다. 또한 미국 CRA는 금융기관이 지역개발 측면에서 중간자 역할의 개발주체가 되는 지역개발법인(CDC)이나, 중소기업 대출에 대한 지급보증을 하는 중소기업청(SBA)과 유기적인 협력관계를 통해 지역금융을 공급하고 있기 때문에, 이러한 시스템이 갖추어지지 않은 우리

15) 지역은행 발전을 위해 지속적으로 유지되었으나 1994년 Riegle-Neal interstate banking and branching efficiency law에 의해서 주간 영업금지가 폐지되었다.

나라에서 비슷한 기반 없이 제도 자체만을 도입할 경우 여러 가지 시행착오를 겪을 소지가 높다.

신용평가 인프라 측면에서 보더라도 미국의 경우 동 인프라 구축이 잘 되어 있고 은행들의 자체 신용평가 시스템이 우수하여 CRA 도입이 자원배분 효율성을 저해하는 정도가 크지 않지만 우리나라의 경우 이러한 시스템이 상대적으로 취약해 제도 도입시 실행상 어려움이 있을 것으로 보인다. 도입 이후에도 제도를 존속시키고 계속적인 의미를 부여하기 위해서는 CRA에 필수적인 검사와 공시에 따르는 은행의 업무 부담이 상당할 것으로 보이는데, 미국과 달리 이러한 시스템이 잘 갖추어지지 않은 우리나라의 경우 편익 대비 비용이 커 부작용 발생 가능성이 매우 높다.

제도의 운용에 있어서도 감독기관 등의 엄정한 심사가 이루어지고 결과에 대한 사회적 신뢰가 작용할 때 동 제도의 실질적인 효과가 있으나, 우리나라의 경우 평가결과에 대한 신뢰가 높지 않을 경우 공정성의 문제가 제기될 수 있다.

이 밖에도 금융원리 및 자금배분의 효율성 등 자본시장의 본질을 고려할 때에도 미국의 CRA 직접 도입은 바람직하지 않다(이병윤, 2006). 규제에 따른 자원배분의 효율성 저해, 신용등급 열위자에 대한 대출 증대, 은행 건전성 악화와 이에 따른 전체 금융시스템의 안정성 저해 등의 문제발생 가능성이 있으며, 특히 동 제도가 실질적인 지역 중소기업, 특히 한계기업에 대한 강제적 대출할당으로 이어질 경우 은행의 자율성을 침해하고 건전성 악화를 초래할 여지가 있다.

적용 대상 면에서도 미국과 우리나라의 경우 차이가 있는데 미국의 CRA 적용대상 금융기관은 은행권이 중심이 되어 있는데 대해, 우리나라의 경우 지역 자금 유출이 지역밀착형 비은행금융기관에서 더 활발하게 이루어지고 있어 제도 도입에 따른 정책 실효성이 낮고 은행권과 비은행권의 규제의 형평성 문제도 발생할 가능성이 크다. 미국에서 지역금융의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 모기지 대출은 비예금수신기관으로 확대(전체 모기지 2/3)되었으나, 동 금융기관은 CRA 적용대상이 아니고 이러한 이유로 비예금수신기관도 CRA제도 적용대상 기관에 포함하자는 논의(Cohen and Agresti, 2009)도 있었으나 이들 기관은 은행권과는 달리 예금보호 인센티브가 없어 적용이 곤란한 것으로 보는 것이 입법의 태도이다(12 U.S.C. §2901).

이러한 제도 도입 반대 논의 이외에 금융기관의 대형화와 탈지역화가 급속도로 진행되고 기술발전으로 금융기관의 대고객 접근이 ATM, 인터넷, 모바일 폰 등을 통해 이루어져 과거의 지역기반에 의한 금융기관의 업무수행 자체가 급변

하게 변해 더 이상 지역금융의 의미가 높지 않아 제도 도입의 실효성이 없다는 견해(Willis, 2009)도 있다. 또한 세계적으로 금융시장과 금융기관이 규제완화의 흐름 속에 있고 우리나라 역시 금융규제 완화조치가 이루어지고 있는 상황이기 때문에 새로운 규제 도입은 신중한 접근이 필요하다는 신중론도 있다(박재필, 2005). 역외유출이 증가하고 그 규모가 크다고 하여 이를 규제 등으로 강제하는 것은 강제의 정당성이 높지 않으며 시장원리에도 반할 가능성이 높다고 판단된다.

미국 이외 국가들의 경우를 보면 지역사회 여신수요 충족보다는 금융서비스 소외지역에 대한 금융서비스 확충이라는 목적으로 제도들이 활용되고 있어 미국의 CRA보다는 약한 개념의 은행공공성 확보를 정책목표로 삼고 있는 경우가 많다. 이러한 점에서 미국과 같이 지역 내 공급 여신규모에 따라 금융기관에 이익, 불이익을 직접 강제하는 강력한 제도를 도입한 국가는 없으며 대부분의 국가에서는 자발적인 공시제도 중심의 지역금융 활성화 제도를 운영하고 있다. 또한 미국 내에서도 CRA의 정책 유효성에 대한 연구결과가 일치된 견해를 보이고 있지 않으며,¹⁶⁾ 특히 최근 발생한 미국발 금융위기의 주요 원인 중 하나라는 견해도 제기되고 있어,¹⁷⁾ 제도 도입의 실효성도 보장되지 않고 있으므로 원 제도 자체의 도입은 바람직하지 않다고 보며 도입시에도 상당한 수정이 필요할 것으로 보이는 등 많은 연구가 필요하다.

(2) 지역금융 및 공헌활동에 대한 금융기관 공시제도 구축

금융기관의 사회적 평판이 궁극적으로는 수익성 제고에 기여하므로 이들로

16) CRA의 정책 유효성에 관하여 긍정적인 연구결과로는 2000년 7월 미국 연방준비제도가 사회가 500개 금융기관들을 대상으로 실시하여 CRA제도는 금융기관 경영에 긍정적인 효과를 미친 것으로 분석한 것이 대표적이며, 이와는 반대로 부정적인 연구결과인 하버드대학교 주택연구합동센터 보고서(2002년 3월)에 따르면 2000년 중 CRA 규제대상 금융기관과 비규제 대상기관 간에 모기지대출 비중에 차이가 없는 것으로 나타나 정책적 효과가 크지 않았음을 보여 주었다.

17) Dilenzo(2007)는 CRA제도는 은행들이 위험이 높은 저소득자에게 대출을 하도록 강요하는 것이므로 서브프라임 모기지로 발발된 금융위기의 가장 중요한 원인이라고 언급하였다. 다만 이와는 반대로 양자가 아무 상관관계가 없다는 견해도 있는데 Canner(2008)는 서브프라임 모기지의 2/3 이상은 CRA제도로 인한 모기지과 관계가 없다고 하였으며, Gramlich(2007)는 2006년 HMDA data를 연구한 결과 저소득층에 대출된 CRA 관련 모기지 중 3분의 1만이 서브프라임으로 간주될 수 있어 양자의 관계가 적다는 결론을 도출하였다. 또한 Ding *et al.*(2008)은 비슷한 신용도를 가진 차주들을 대상으로 CRA 관련 모기지와 서브프라임 모기지를 비교한 결과 서브프라임 모기지의 부도위험이 훨씬 높다고 분석하였다.

하여금 자체적인 지역금융 활성화 및 지역공헌 활동계획을 수립하도록 하고 그 실적을 공시토록 유도하는 방안을 검토할 필요가 있다. 공익활동에 대한 공시 항목으로는 중소기업·저소득층에 대한 대출 실적, 지역금융에 관련된 대출 실적, 사회복지 등을 위한 기부 및 출연 실적 등을 고려할 수 있으며, 앞서 논의한 미국 CRA제도 중 지역금융 활성화를 위해 유용한 것으로 평가되고 있는 항목은 개별적인 도입 여부를 검토할 필요가 있다. 구체적으로는 지역금융 활성화 및 지역공헌 실적을 금융기관 경영실태 평가 항목 중 ‘경영관리 적정성’ 항목에 추가하여 전체 경영평가 결과에 일부 반영하는 방안(이병윤, 2006)과, 금융기관의 지점 신설 인가시 지역 중소기업 및 서민에 대한 대출비율 및 지역개발 공헌도 등을 일부 항목으로 추가하는 방안을 고려할 수 있다.

다만 자율적인 계획수립 및 공시제도의 효과가 제대로 나타나지 않는 경우 금융기관의 지역금융 활성화 및 공익활동 공시내용을 평가하여 우수기관에 대해서는 다양한 혜택을 주는 인센티브제 도입이 주요할 것으로 판단된다. 우수기관에 대해서는 수익증권 판매, 청약통장 개설 등 영업활동의 확대를 허용하거나 지자체 금고관리 참여, 공무원 급여이체, 금융기관 검사주기 단축 등의 인센티브 제공이 가능하며 지역 내 우량 금융서비스를 제공하는 지역 금융기관에게는 공공자금 유치에 있어 인센티브 부여, 공공기관과의 거래처 선정시 우대, 지방세 감면 등의 혜택을 부과하는 방안도 강구할 필요가 있다.

한편, 금융기관이 검업체·대형화됨에 따라 사회에 미치는 영향력이 확대되고 있으므로 이익의 사회 환원이라는 측면을 부각하여 금융기관의 공익성 제고에 관한 내용을 법률로 규정하여 공시제도의 실효성을 제고하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 사회적 책임 수행에 대한 실적의 공시의무는 이미 국제적 규범으로 전환되는 추세이므로 일반기업보다 사회적 영향력이 큰 금융기관부터 시행하고 이들 기관에 대해 지역경제에 대한 발전 의무를 명시화하는 방법도 있다.¹⁸⁾ 실제로 우리나라에서도 2007년 1월 이원영 의원을 대표 발의자로 금융기관의 공익성에 관한 법률(의안번호 6008)이 제안된 바 있었다. 세부 내용으로 금융기관의 공익활동에 관한 연도별 지침을 작성하여 공표하고 이를 국회에 보고하고 금융기관 등의 공익활동 평가내용에 중소기업·서민·지역경제에 대한 여신 및 금융서비스 정도 등 경제적 측면, 기부·윤리경영·원활한 노사관계 정도 등 사

18) 국제표준화기구(ISO)에서는 이미 2000년부터 기업이나 조직의 윤리경영, 환경보호, 지역 사회에의 공헌 등을 포함한 사회적 책임 표준화(ISO 26000)를 제정하여 2010년 9월 도입 시행하고 있다.

회적 측면, 친환경 기업·기술 등에 금융지원 등 환경적 측면 등이 포함되어 있다.

(3) 지역밀착형 금융기관의 경쟁력 강화 및 인센티브 제공

지역밀착형 관계금융은 은행과 차입자 사이의 반복적인 대출거래를 통하여 연성정보(soft information)를 축적하고 이를 이용하여 금융비용 및 감시비용 절감 등을 추구하는 것이다.¹⁹⁾ 성공적인 관계금융은 비재무적인 요인을 고려하여 담보제공이 어렵거나 신용평가기관의 신용도가 다소 낮은 기업 또는 개인고객에 대해서도 대출 취급을 가능케 하고 금융기관 입장에서도 안정적인 수익원을 창출하도록 하는 기능을 제공한다(박재필, 2005). 우리나라의 경우는 지방에 영업점이 집중되어 있는 지역밀착형 금융기관인 신협, 상호금융, 새마을금고, 우체국예금 등이 지역금융 활성화를 위한 주요 정책대상기관이 될 수 있는데 2003년 가계신용위기 이후 담보위주 대출운용이 심화되면서 관계금융을 이용한 지역밀착형 금융기관의 역할이 점차 위축되고 있는 상황이며, 이 결과로 이들 금융기관의 역외유출비율이 상대적으로 크게 나타나고 있다. 따라서 이들 지역밀착형 금융기관의 대출 경쟁력을 확보하고 지역 내에서 보다 적극적인 금융서비스 공급역할을 지원하기 위하여 다양한 정책방안을 강구할 필요가 있다. 다만 지역별로 보면 금융산업이 발달하지 못한 지역과 금융산업은 발달하였으나 역외유출이 문제되는 지역을 구분하여 전자는 점포의 설립 등 설립에 따른 인센티브를 부여하는 측면에 초점을 맞추어야 하고 후자는 역외유출을 막을 수 있는 제도상 규제 완화에 초점을 맞추는 정책을 취하여야 할 것이다.

1) 대출활성화를 위한 인프라 구축

지역밀착형 관계금융의 활성화를 위하여 지역 중소기업 및 개인고객의 신용 및 대출거래정보를 금융기관 간 공유하는 데이터베이스를 구축하여 지역금융기관의 대출 확대를 유도하여야 한다(배경화, 2007). 다만 개별 금융기관이 발굴한 우수고객에 대한 신용정보 제공을 기피할 우려가 있으므로 이에 대한 보완책 강구방안도 같이 고려할 필요가 있다. 구체적으로 지역밀착형 금융기관은 지역 중소기업에 대한 적정한 자금지원은 물론 해당 지역 및 국내외 경제금융 현황, 기술정보 등의 제공 및 컨설팅 업무도 수행토록 유도하고 각 지자체에서 운영하고 있는 ‘지역 중소기업 금융지원센터’ 등을 이용하여 역내 다양한 금융

19) 이에 대한 자세한 내용은 김태훈·최진배(2009)에 서술되어 있다.

관련 정보와 서비스를 제공할 수 있도록 한다.

이와 함께 지역밀착형 금융기관의 대출심사 능력 제고 등을 통해 지역소재 중소기업 및 중저소득층 가계에 대한 대출확대를 유도하기 위해서 지방 금융기관에 근무하는 인력들에 대하여 전문화 교육을 실시하고 동 교육에 협조적인 금융기관에 대해서는 정책자금 집행기관으로 선정하는 등 유인을 제공하는 방안이 있다. 현재 중소기업청에서 운영하는 중소기업연수원에 지방 금융기관 근무 인력과 중소기업 근무 인력들이 상호 참여하여 애로 사항이나 요구 사항 등에 대한 의견을 교환하고 전문화 교육을 받을 수 있는 프로그램 개발도 고려할 수 있다. 또한 지역의 전략산업이나 주력사업을 영위하는 기업에 대한 금리 차별화, 대출규모 확대 등 지역 특화형 금융상품의 개발이 필요하다(대한상공회의소, 2007).

2) 지역밀착형 금융기관의 업무영역 확대

지역밀착형 금융기관을 중소기업 및 서민관련 정책자금의 지원창구로 적극 활용함으로써 차주에 대한 정보공유 등 금융자금 지원과의 시너지 효과를 도모할 필요가 있는데 이는 정부의 소기업, 소상공인 정책 등 추진시 지역금융기관을 참여시켜 지역금융기관과 시중은행 간 기능의 구분이 아닌 금융서비스 지역, 금융서비스 고객의 차별화에 중점을 두는 시스템으로 변환시키는 것이 바람직하다는 것이다.

지역밀착형 금융기관에 각종 정책적 목적의 금융상품 취급을 허용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 주택청약저축 등 정책성 예금 취급기관에 허용될 수 있도록 주택공급에 관한 규칙 제5조 개정을 통해 입주자 저축 취급기관에 은행법에 의한 금융기관 제한 조항을 완화하고, 지역 건설업자의 원활한 자금지원 및 영세서민의 주거안정을 위한 주택신용보증서 취급기관에 지역밀착형 금융기관을 포함시킬 필요가 있다. 구체적으로 한국주택금융공사법 제56조에 지역밀착형 금융기관을 포함시켜 주택신용보증서를 취급하게 되면 지역 영세건설업자에 대한 자금지원이 활성화되어 자금의 일부 역외유출 억제가 가능할 것이다(이종욱, 2009). 또한 영세 중소기업의 금융 접근성 제고를 위한 신용보증 취급기관이 은행으로 한정(신용보증기금법 및 기술신용보증기금법 시행령)되어 있으므로 이를 지역밀착형 금융기관으로 확대할 필요도 있다.

지역밀착형 금융기관에 수익증권 판매 등 새로운 업무를 허용하여 이들 금융기관의 수익성을 높이는 한편, 지역주민의 다양한 금융수요를 충족하기 위해서

간접투자자산운용업법시행령 제34조에서 간접자산운용업법상에서 지정하고 있는 판매회사에 지역밀착형 금융기관을 포함시키되 이들 금융기관의 수익증권 구조의 이해 및 선별 능력이 부족하여 고객에게 위험에 대한 설명이 제대로 이루어지지 않을 수 있으므로 연합회나 중앙회 전문인력의 도움을 받을 수 있는 제도적 보완장치를 마련하는 방안도 고려한다. 추가적으로 지역밀착형 금융기관에 대해서는 적립식 펀드만 가입할 수 있도록 하고 거치식 펀드는 제한하거나 관련 자격증 소지 인력을 보유한 곳만 동 판매를 허가하는 등 위험 및 손실 부담을 최소화할 필요가 있다. 한편, 「간접투자자산운용업법 시행령」의 개정이 지역에서 조성된 자금이 역외로 유출되는 통로로서의 역할도 일부 수행할 소지도 있을 수 있으나, 금융당국이 지역밀착형 금융기관의 수익증권 판매 등을 허가할 때 금융기관의 공시기능을 이용하여 금융기관의 지역사회 기여도 등을 지표로 하여 선별적인 허가기준을 마련하는 등 보완대책을 수립한다면 자금의 역외유출 억제에 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

이와 함께 지역밀착형 금융기관의 역할 제고, 지역주민의 편리성을 도모하기 위하여 지방재정법을 개정하여 지자체 금고업무 수행을 위한 약정 대상 금융기관에 지역밀착형 금융기관을 포함하는 방안을 검토하여 지자체의 금고업무를 수행할 수 있도록 허용하는 방안도 검토해 볼 수 있다.²⁰⁾ 또한 공무원연금시행규칙 등에 공무원연금 수령 금융기관으로 지역밀착형 금융기관을 포함하는 방안도 고려해 볼 수 있는 방안이라고 생각한다(최낙일, 1995).²¹⁾

(4) 기존 지역금융 지원제도의 실효성 제고

각 기관별로 다기화되어 있는 지역 중소기업 및 서민 금융지원제도를 종합적으로 검토하여 유사·중복성이 있는 자금을 통폐합하고 지역금융에 대한 총괄 업무 수행조직 신설 검토가 필요하다. 운영 중인 보증제도하에서 중복 수혜되는 일이 없도록 보증기관 간 업무 분장을 명확히 하고, 일부 지역에 편중된 보증을 다변화시켜 지역 소상공인들도 지원을 받을 수 있도록 유도하고 지역산업에 대한 지원자금의 성격과 용자대상을 보다 명확히 규정하여 각종 지원자금의 중복을 배제한다(임성복, 2003). 이 과정에서 민간금융 이용이 상대적으로 용이

20) 현재 새마을금고가 시·도 금고 수납 대행점, 시·도 금고 지출 대행점 및 시·도 공금 지급 대행점 업무는 수행하고 있으나, 시·도 금고업무 수행을 위한 약정대상 금융기관에는 포함되어 있지 않다.

21) 다만 이러한 의견에 대해 최진배(2002)는 민간은행인 지방 은행을 지방정부의 은행으로 파악한다는 점에서 문제가 있다는 견해를 피력하고 있다.

한 우량기업은 민간금융 영역에서 금융지원을 받도록 유도하고, 정책금융의 정책목표에 부합하나 민간금융 이용이 어려운 기업에 대해 정책금융 지원을 집중할 필요가 있다. 현재 지역금융에 대한 중요성 인식이 낮고, 이를 총괄적으로 담당하는 전담조직이 없으므로 관련 제도 등을 종합적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워를 만들 필요가 있다.

지역 신용보증재단은 다른 보증과 중복보증 가능성이 높으므로 지역에 기반한 특화상품 개발 및 여타 보증과의 차별화가 중요한데, 특히 지역밀착형 금융기관과의 연계를 강화하는 방향으로 수요자의 필요에 부응하는 보증상품을 적극 개발해야 한다. 현재 상담신청과 현장실사가 사업자등록증 주소지를 기준으로 실시하도록 되어 있으나 신청자의 거주지와 다른 경우 발생하는 불편을 해소하기 위하여 보증시스템의 통합화를 추진한다.

이 밖에 지역금융 활성화 관련 법·규정을 정비해야 하는데 우선 한국은행 총액대출한도제도의 지역한도금액을 확대하고 지역 중소기업에 대한 대출에 대해서는 높은 가점을 부과하는 등 유인책을 제공하는 한편, 중소기업 대출비율 미달 은행은 명단을 공개할 필요가 있다. 또한 현재 운영 중인 지방자치단체 재정자금(창업, 유망중소기업 지원자금) 등을 확대하고 지방의 재정자립도를 확충할 수 있는 방안을 강구하며 국가균형발전특별법에 지역금융 활성화 목표를 구체화하여 지역 영세기업 지원 및 서민금융 활성화에 대한 조항을 보완하고 지방은행 및 지역밀착형 금융기관의 역할도 명시하는 것을 고려한다.

V. 결 론

본 연구를 통해 우리는 우리나라 지역금융의 현황, 역할, 지역금융의 부진 원인 및 해결책에 대해 살펴보았다. 지역금융이 특정 지역의 금융낙후로 인한 지역 전반의 저성장을 해결하고 지역 내 부족한 자금공급을 해결할 수 있는 하나의 방안이라는 전제하에서 지역금융의 부진 원인을 알아보고 이에 대한 개선방안을 제시하는 것은 향후 우리나라의 지역 간 균형성장과 지속적인 경제성장 달성에 중요한 시사점을 던져 줄 수 있을 것이라 판단된다. 특히, 우리나라와 같이 금융이 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되어 있고 상대적으로 지역의 금융기관에 대한 공급유인 부족이 심화되고 있는 상황하에서는 더 의미가 클 것으로 보인다.

우리나라의 지역금융 부진 원인은 크게 지역자금의 역외유출, 지역소재 차주의 대출 부적합성, 지역 간 재정자립도 격차 확대, 지역금융 관련정책의 비효율성 등을 들 수 있다. 이러한 지역금융 부진을 해소하기 위해서는 가장 적극적인 형태의 미국 CRA제도 도입을 고려해 볼 수 있으나 앞서 언급한 대로 미국과 우리나라의 은행제도 및 지역발전 역사, 신용평가에 대한 인프라 구축, 공익활동 평가에 대한 신뢰성 차이 등의 이유로 편익보다는 비용이 더 클 것이라고 판단되어 현재로서는 전면적인 수용이 어렵다고 본다. 이에 대한 대안으로 현재의 시장질서와 금융기관의 자율성을 존중하면서 지역금융 활성화를 유도할 수 있는 방안을 검토할 수 있다. 지역금융 및 공헌활동에 대한 금융기관의 공시제도 구축, 다양한 인센티브를 통한 지역밀착형 금융기관의 경쟁력 강화, 기존 지역금융 지원제도의 실효성 제고 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 미국 CRA제도를 전면적으로 받아들일 수는 없으나 지역금융에 활성화에 도움이 되고 우리나라의 금융 실정이나 법체계를 감안하여 적용이 가능한 수준에서 부분적인 수용은 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 그 구체적인 적용 범위는 앞으로도 많은 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

우리나라는 외환위기 이후 많은 금융기관들, 특히 지방은행과 지방소재 비은행금융기관이 합병, 폐쇄 등을 통해 많은 변화를 겪었다. 이로 인해 국내 은행산업의 집중도가 심화되었고 이는 경쟁 약화 및 소비자의 후생 감소를 유발시켰다는 견해(최호상, 2007)도 있다. 또한 최근에는 강원, 충청 등 일부 지역을 중심으로 지역금융 활성화를 위해 지방은행의 육성이 필요하다는 견해가 적극적으로 제기(강원도민일보, 2010. 10. 4; 국민일보, 2010. 5. 11)되기도 하였다. 본 연구에서는 지역별로 지역금융 상황에 큰 차이가 있고, 앞으로 지역금융 활성화를 위한 정책 수립시 이러한 특성을 고려해야 한다는 점을 인정하면서도 그 구체적인 방안에 대해서는 엄밀한 분석을 하지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다. 향후 지역금융 전담은행의 지정, 지방은행의 설립 등 지역금융 활성화를 위한 조치의 방향, 그리고 이러한 정책이 지역 소비자의 후생을 어떻게 증대시킬 수 있는지, 지역금융 활성화를 위한 정책이 어떤 지역에 치중하여 선별적으로 이루어져야 하는지 등에 대한 실증분석 및 추가적인 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 구재운, “금융과 성장: 지역간 연구,” 『지역연구』 제12권 1호, 한국지역학회, 1996.
- _____, “지역금융과 지역경제성장 사이의 인과관계,” 『한국경제연구』 제15권, 한국경제연구학회, 2005.
- 구재운·김희순, “한국의 지역신용경로,” 『한국경영경제연구』 제1권, 한국경영경제학회, 2001.
- 금융감독원, “2006년 사금융이용자 설문결과,” 2006. 5.
- _____, “2010년 하반기 대부업 실태조사 결과,” 2011. 5.
- 기술신용보증기금, “2009년도 국정감사 지적사항에 대한 처리결과 및 향후 추진계획,” 2010. 4.
- 김동열·전선형, “지역경제 침체와 활성화 과제—민간 참여 확대와 역량 활용,” 『경제주평』 10-03, 현대경제연구원, 2010. 1.
- 김태훈·최진배, “지역균형발전과 지역금융—현황과 정책과제—,” 『지역사회연구』 제17권 제3호, 2009. 9.
- 대한상공회의소, “지역금융 부진원인과 정책과제,” 2007. 5.
- 박원석, “한국 금융시장의 지역적 차별성: 지역금융시장의 존재여부에 대한 검토,” 『지역연구』 제13권 1호, 한국지역학회, 1997.
- 박재필, “미국의 중소기업 금융시장 구조와 은행체계—지역은행 체도를 중심으로,” 중소기업연구원, 2005.
- 배경화, “지역 중소기업의 미래지향적 경영을 위한 정책적 지원방안,” 『기은조사』, 2007.
- 손원익, “기업의 사회공헌 현황과 시사점,” 『재정포럼』, 현안분석, 2008.
- 신용보증기금, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점,” 『KODIT REPORT』 2009-04호, 2009. 12.
- 여의도연구소, “서민금융 현황분석 및 지원정책 개선 방안,” 2009.
- 유병규·김동열·전선형, “지역경제 침체와 활성화 과제—민간참여 확대와 역량 활용,” 『경제주평』 10-03, 2010. 1.
- 이병윤, “미국 지역채투자법(CRA)의 내용과 국내 도입의 장·단점,” 『주간 금융브리프』 14권 37호, 한국금융연구원, 2005.

- _____, “지역재투자법의 시사점 및 은행의 공익성 강화 방안,” 『계간 금융동향』, 한국금융연구원, 2006.
- 이장원, “기업의 사회적 책임과 노동,” 『2007 CRS 노동포럼 논문집』, 2008.
- 이종욱, “지역균형발전과 서민금융기관 육성 및 활성화,” 서울여자대학교 사회과학연구소, 2010.
- 임성복, “지역자금의 역외유출 방지방안,” 대전발전연구원, 2003.
- 정남기, “신용보증기금과 기술보증기금의 통폐합 논의와 중소기업 기술경쟁력의 미래,” 『KOSBI ISSUE PAPER』, 2008.
- 중소기업청, “영세자영업자에게 1조원 보증지원,” 2008. 4.
- 지식경제부, “지역발전 5개년계획(안),” 2009. 12.
- 최낙일, “지역경제 발전과 지역금융의 역할,” 전북은행, 1995.
- 최진배, “지방금융 활성화 대책과 지역금융: 하나의 비판적 고찰,” 『지역사회연구』 제10권 제2호, 2002.
- 최호상, “은행산업의 구조변화와 경쟁도 분석,” 『한국경제연구』 제18권, 한국경제연구학회, 2007.
- 통계청, KOSIS, 전국사업체수 조사, 서비스업 총조사, GRDP.
- 한국은행, “우리나라 지역금융의 구조변화 분석 및 활성화 방안,” 1997.
- _____, “미국 금융기관의 지역재투자 제도,” 2003. 6.
- _____, “미국의 지역재투자법 운영 경험과 시사점,” 『해외경제정보』 제2006-110호, 2006. 12.
- _____, “한국은행이 하는 일,” 2008. 12.
- _____, “2005년 지역산업연관표 작성 결과,” 2009. 8.
- _____, “전북지역 금융기관의 자금역외유출 현황 및 시사점,” 2010. 2.
- _____, “총액대출한도 조정 및 지역본부별한도 운용방식 개선,” 2010. 6.
- 한나라당 정책위원회 정책홍보자료집, 2009. 4.
- 홍순영·이종욱, “지역금융의 현황과 활성화 방안,” 중소기업연구원, 2004.
- Amos, O. M. and J. R. Wingender, “A Model of the Interaction between Regional Financial Markets and Regional Growth,” *Regional Science and Urban Economics* 23, 1993.
- Berger, A. N., I. Hasan, and L. F. Klapper, “Further Evidence on the Link between Finance and Growth: an International Analysis of Community Banking and Economic Performance,” *Journal of Financial Research* 25, 2004.

- Canner, Glenn and Neil Bhutta, "Staff Analysis of the Relationship between the CRA and the Subprime Crisis," Board of Governors of the Federal Reserve System, 2008.
- Cheng, X. and H. A. Degryse, "The Impact of Bank and Non-Bank Financial Institutions on Local Economic Growth in China," *Discussion Paper 2006-82*, Tilburg University, Center for Economic Research, 2006.
- Cohen, Liz and Rosalia Agresti, "Expanding the CRA to all financial institutions," in *Revisiting to CRA*, 2009.
- DiLorenzo, Thomas J., The Government-Created Subprime Mortgage Meltdown, 2007, available at <http://www.lewrockwell.com/dilorenzo/dilorenzo125.html>.
- Ding, Lei, Roberto G. Quercia, Janneke Ratcliffe, and Wei Li, "Risky Borrowers or Risky Mortgages: Disaggregating Effects Using Propensity Score Models," University of North Carolina, Center for Community Capital, October 2008.
- Faini, Riccardo, Galli Giampaolo, and Giannini Curzio, "Finance and Development: The Case of Southern Italy," In Alberto Giovannini, ed., *Finance and Development: Issues and Experience*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.
- Federal Reserve Banks of Boston and San Francisco, *Revisiting the CRA: Perspectives on the Future of the Community Reinvestment Act*, 2009.
- Federal Reserve Board, "The Performance and Profitability of CRA-Related Lending," Report submitted to the Congress, 2000.
- Gramlich, Edward, *Subprime Mortgages*, Urban Institute Press, 2007.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza, and Luigi Zingales, "Does Local Financial Development Matter," *Quarterly Journal of Economics*, 119, 2004.
- Harvard University Joint Center for Housing Studies, The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System, Cambridge Massachusetts, 2002, available at <http://www.jchs.harvard.edu/research/crareport.html>.
- Marsico, Richard, "The 2004-2005 Amendments to the Community Reinvestment Act Regulations: For Communities, One Step Forward the Three Steps Back," New York Law School, 2006.
- National Community Reinvestment Coalition, *CRA Manual*, 2007.

Willis, Mark, “It’ the Rating, Stupid: A Banker’ Perspective on the CRA,” in *Revisiting to CRA*, 2009.

[Abstract]

Policy Issues in Advancement of Regional Financial System

Wook Sohn* · Jangho Park**

This study proposes some policy measures through exploring the regional financial statistics and the current policies for boosting the regional financial system. Financial supports for small businesses, self-employed businesses, and low and medium-income people have been very constrained due to expanded growth gaps among regions during industrial restructuring and financial crisis. In particular, most funds are concentrated in Seoul and the surrounding areas. That is one reason why financial infra-structures and services in Seoul are superior to those in other areas. Also, outflow of capital in all regions except Seoul and the metropolitan areas has been increasing. In order to boost the regional financial system, we need some policy measures such as constructing financial disclosure for the regional financial services, building infra-structure, expanding the business area for regional financial institutions, and improving the effectiveness of the existing regional financial boosting system. The Community Reinvestment Act(CRA) is one of the aggressive regional policies in U.S. However it is difficult to legislate this act in Korea in that there are the differences between the U.S. and Korea's financial system such as the banking system, the regional development history, the infra-structure for the credit rating system, and the evaluation of public service activities. Nevertheless, some parts of the CRA, such as indicators and the evaluation system, can be applied to activate financial disclosure and subsequently introduce an incentive system for boosting regional finance.

Keywords: regional finance, regional financial institution, Community Reinvestment Act, regional economy, financial supervision

JEC Classification: R11, G21

* First Author, KDI School of Public Policy and Management, Tel: 82-2-3299-1062, E-mail: wooksohn@kdischool.ac.kr

** Coauthor, KDI School of Public Policy and Management, Tel: 82-2-6469-0219, E-mail: jhadria@bok.or.kr