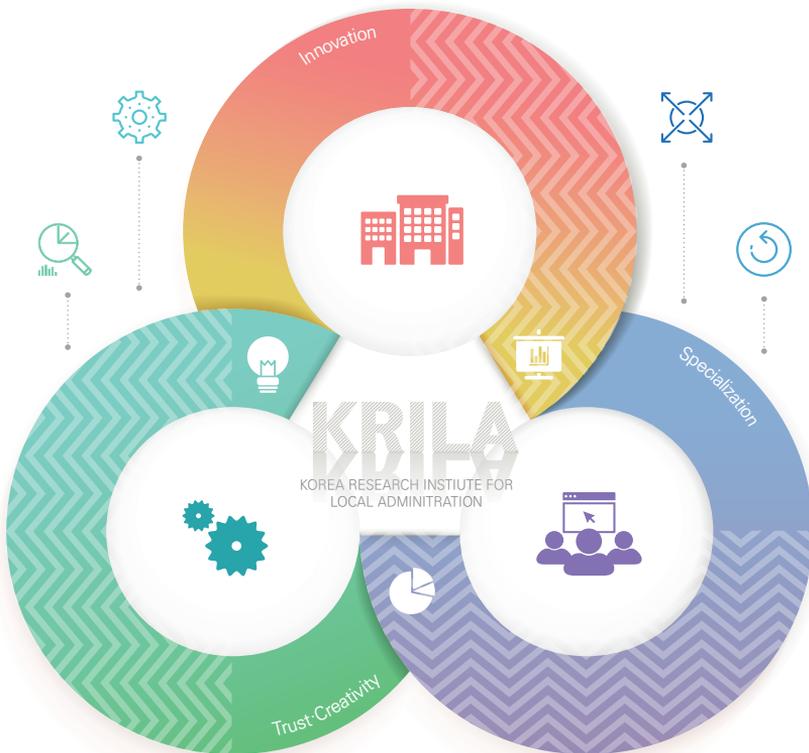


# 사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할

## - 새마을금고를 중심으로 -

여효성·김봉균



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할 - 새마을금고를 중심으로 -

연구진 | 여 효 성 (부연구위원)  
김 봉 균 (부연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-492-0

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

## 서문

지난 한 해 국내외에 확산한 신종 코로나19에 대한 대응은 그동안 우리 사회가 경험해 보지 못한 위기였습니다. 확진자 통제를 위해 시행된 사회적 거리두기 등의 조치는 자영업자, 소상공인, 비정규직 노동자 등 우리 경제의 취약계층에 큰 타격으로 다가왔고, 정부는 방역을 통한 사태종식에 총력을 기울이면서도 민생안정 및 일자리 지키기에 신속히 재정을 투입하였습니다. 코로나19 사태에 대응하기 위한 재정 수요가 크게 증가하는 상황은 정부 재정에 부담으로 작용할 수 있습니다.

복잡·다양화되는 사회문제의 해결과 다양한 사회요구를 충족시키기 위한 사회혁신의 필요성이 늘면서, 사회적금융이 사회적경제 분야의 자원조달 어려움을 해소하는 수단으로 주목받고 있습니다.

본 연구는 최근 사회적 경제와 사회적 금융이 확산되는 배경과 사회적 금융의 정의 및 특성을 논의하고, 금융소외계층에 대한 금융접근성을 높이기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 포용금융을 위한 지역금융기관의 금융포용지수(FI)를 지역별로 산출하고, 지역금융기관들의 포용금융을 위한 역할을 평하는데 의의가 있습니다.

산출된 포용지수를 기준으로 새마을금고의 포용지수는 2018년 이후 하락해 왔고, 2014년 수준에 도달하지 못하고 있어, 새마을금고가 보유한 조합원수 및 자본금, 출자금 등의 잠재력을 감안할 때 향후 지역금융 및 사회적 경제활성화를 위해 기여도를 높여야 한다고 판단됩니다.

아무쪼록 본 연구가 위축된 지역금융의 활성화와 포용금융을 위한 지역금융기관들의 역할 제고방안을 제시하는데 기여할 수 있기를 기대하며, 연구에 심혈을 기울인 연구진의 노고에 감사를 표시합니다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

## 요약

본 연구는 먼저 지역금융이 전국단위의 금융과 차별화 되는 요소와 지역금융의 필요성을 서술하고 금융소외계층에 대한 금융접근성을 높이기 위한 방안을 모색하고자 한다. 또한 최근 사회적 경제와 사회적금융이 확산되는 배경과 사회적금융의 정의 및 특성을 논의하였다.

신용협동조합 등의 신용협동기구의 설립목적은 조합원과 지역주민에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 주요 목적으로 한다. 새마을금고의 경우에도 “자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 회원의 경제적, 사회적, 문화적 지위 향상과 지역사회 개발, 국가경제 발전에 이바지”함을 설립 목적에 적시하고 있다. 반면 이러한 설립취지에 반하여 지역기반의 신용협동기구는 운영상에서 몇 가지 문제점이 지적될 수 있다.

첫째, 일반 시중은행 대비 감소폭이 낮다고는 하나 신용협동기구의 점포수가 꾸준히 감소하고 있다는 점이다. 금융기관 점포수의 감소는 금융소비자의 접근성을 제한할 뿐만 아니라, 해당 점포가 통폐합 되는 지역의 일자리를 감소시킬 우려도 동시에 높인다. 둘째, 신용협동기구의 꾸준한 점포 수 감소와 병행하여 신탁을 비롯한 지역금융기관들의 영업 구역 광역화이다. 지역금융기관의 광역화는 금융기관의 경영효율화, 수익성 제고에는 도움이 될 수 있지만 지역주민들의 금융접근성을 저해할 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 셋째, 소비자들의 금융기관 접근성 악화는 특히 지방의 거점은행이 부재하여, 신탁을 비롯한 지역 내 신용협동기구의 의존도가 높은 지역에서 더 큰 문제점으로 나타날 수 있다는 점이다. 마지막으로 비은행 기관들의 자금회전을 측면에서는 상호저축은행이 가장 양호하며, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 모두 수신액에 비해서 여신의 규모가 작은 것을 알 수 있다.

본 연구에서는 포용금융을 위한 지역금융기관의 역할 평가를 위한 분석의 도구로 금융포용지수(FI)를 지역별·상호금융기관별로 산출하고 분석하였다. 금융포용지수는 크게 (1) 금융기관의 확산 정도, (2) 금융서비스의 제공 정도, (3) 저신용자 및 취약계층에 대한 고려 부문으로 측정하였다.

새마을금고와 신협이 금융포용지수를 산출하기 위한 변수와 관련하여, 우선 금융기관의 국가 또는 지역 내 확산 정도(bank penetration)은 10만 명당 점포 수 및 조합원당 출자금 비율을 이용하여 측정하였다. 금융서비스의 제공 정도를 측정하는 변수로는 지역 새마을금고와 신협의 점포당 여수신 규모를 변수로 활용하였다. 마지막으로 저신용자 및 취약계층에 대한 고려도는 전체 대출규모 대비 정책자금 대출 비율을 사용하였다. 정책자금 대출은 지역 내 정책적 수요 및 취약계층 등에 대한 특수수요를 반영하여 별도로 집계된 대출금액으로서, 이를 통해 취약계층에 대한 고려정도를 평가할 수 있다.

먼저 금융포용지수의 지역 새마을금고와 신협의 방사형 그래프를 살펴보면 신협의 방사형 그래프가 새마을금고에 비해 전체적으로 더 넓게 나타나, 신협이 새마을금고에 비해 상대적으로 높은 지표값을 나타내고 있는 점을 확인할 수 있다. 전체적으로 도자치단체에 비해 광역시도의 IFI값이 높은 수준이며, 새마을금고가 신협보다 높은 값을 나타내는 시도는 광주, 울산, 충남, 제주로 나타났다. 특히 제주의 경우는 새마을금고의 IFI가 0.516으로 나타나 전국 새마을금고, 신협을 통틀어 가장 높았으며 신협의 경우도 지표값이 0.466으로 높은 수준을 나타냈다.

새마을금고가 하위그룹과 중위그룹의 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.30), 광주(0.32), 울산(0.36), 제주(0.51)이었으며 전체적으로 광역시도의 금융포용지수가 높은 것으로 측정되었는데 이는 상대적으로 대도시 지역의 여신·수신 규모가 도 자치단체에 비해 높은 특성이 반영된 것으로 보인다. 신협은 전체 16개 시도 중에 9개 시도가 중위그룹에 포함된 반면, 새마을금고는 4개 시도만 임계값을 넘어선 것을 알 수 있었다.

전국 새마을금고의 금융포용지수의 변화 추이를 살펴보면 전국 평균기준으로 2014년 가장 높은 수준을 보였으며, 2015년 일시적으로 악화되었다가 2016~2017년 기간 동안 개선되는 추세를 나타내고 있었다. 이렇게 회복되던 IFI지수는 2018년 하락하여 2019년 소폭 개선되었으나 여전히 2017년 수준에는 미치지 못하는 것으로 나타났다.

지역금융의 포용지수를 시간에 따른 추이로 살펴본 결과 새마을금고는 현재 수준의 지표값을 개선시킬 여지가 있다고 판단된다. 매 연도별 새마을금고의 경영환경은 신협의 트렌드를 공유하는 것에서 보이듯이 유사한 경영여건에 처해있다고 볼 수 있다. 특히

주목할 것은 새마을금고가 가진 조합원 수 및 자본금, 출자금 등을 활용하여 전국 평균적으로 도달 가능한 수준을 최소 2014년도 이전 수준으로 끌어올릴 여지가 있다고 판단된다. 이는 새마을금고의 설립 취지에 비추어 포용금융을 위한 충분한 노력을 기울였는지를 살펴볼 수 있는 하나의 잣대로 삼는다면, 전반적으로 지역금융이 활성화 되어 있지 못한 경영환경을 감안하더라도 새마을금고가 기울이는 노력이 충분하지 않다고 볼 여지도 있다.

본 연구에서 산출한 포용지수를 기준으로 새마을금고의 포용지수는 2018년 이후 하락해 왔고, 전국적으로는 2014년 수준에 미치지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 새마을금고가 보유한 조합원 수 및 자본금, 출자금 등의 잠재력을 감안할 때 향후 새마을금고가 지역금융 및 사회적 경제활성화를 위해 기여도를 높여야 한다고 판단한다.

이를 위해서는 먼저 새마을금고의 사회적 기업에 대한 자금공급 및 지원을 확대할 필요가 있다. 또한 지역에 기반을 둔 새마을금고는 관계형 금융(relationship banking) 기관이라는 강점을 강화할 필요성이 있다. 마지막으로 새마을금고 조합의 주주인 조합원들에 대한 환원을 확대하여, 장기적으로 지역 내 조합원 수를 꾸준히 늘려가야 하겠다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	3
<b>제2장 지역금융 활성화의 이론적 논의</b> .....	<b>7</b>
제1절 지역금융의 역할 .....	9
1. 국내 선행연구 검토 .....	12
제2절 사회적금융의 이론적 검토 .....	15
1. 사회적금융의 확산 배경 .....	15
2. 사회적금융의 정의와 특성 .....	19
3. 사회적금융의 체계와 유형 .....	24
4. 사회적금융 해외사례 .....	43
<b>제3장 사회적경제 활성화를 위한 사회적금융</b> .....	<b>51</b>
제1절 사회적금융의 역할과 필요성 .....	53
제2절 국내 사회적경제의 현황 .....	56
1. 사회적경제기업별 정의 및 요건 .....	56
2. 사회적경제기업 설립 및 운영 현황 .....	62
<b>제4장 포용금융을 위한 지역금융기관 역할평가</b> .....	<b>79</b>
제1절 지역별 여수신 현황 .....	81
제2절 지역별 금융포용지수 .....	102
1. 지표별 시도비교 .....	106
제3절 새마을금고의 효율성 분석 .....	118

**제5장 요약 및 정책 제언** ..... 125

제1절 연구내용의 요약 ..... 127

제2절 정책 제언 ..... 132

참고문헌 ..... 135

Abstract ..... 138

## 표 목차

[표 2-1]	사회적금융과 기존의 전통적 금융의 비교 .....	24
[표 2-2]	사회적금융의 수요자 유형과 자본 유형 .....	29
[표 2-3]	선진국 사회적금융의 자금 유형과 참여주체 .....	34
[표 2-4]	사회적금융의 유형 .....	36
[표 2-4]	CRA 관련 주요 평가항목 및 평가기준 .....	46
[표 3-1]	일반협동조합과 사회적협동조합의 비교 .....	59
[표 3-2]	지역별 사회적경제기업 설립 현황 .....	63
[표 3-3]	연도별, 지역별 사회적기업 인증 현황 .....	65
[표 3-4]	인증사회적기업의 목적 유형 및 사회서비스 분야 별 현황 .....	66
[표 3-5]	자율공시제도 참여 인증사회적기업의 성과 및 재무상태 .....	69
[표 3-6]	예비사회적기업 지정 현황 .....	70
[표 3-7]	연도별, 지역별 협동조합 인가수리 현황 .....	72
[표 3-8]	지역별 협동조합 인가수리 현황 .....	73
[표 3-9]	조합원 유형별, 업종별 협동조합 설립 현황 .....	74
[표 3-10]	2019년 협동조합 경영공시 현황 .....	75
[표 3-11]	지역별, 유형별 마을기업 설립 현황 .....	76
[표 3-12]	지역별, 활동 지역 범위에 따른 자활기업 현황 .....	77
[표 4-1]	지역별 예금은행 예금 현황 .....	81
[표 4-2]	지역별 예금은행 대출금 현황 .....	82
[표 4-3]	지역별 비은행예금 취급기관 수신 현황-수도권 및 비수도권 기준 .....	83
[표 4-4]	지역별 비은행예금 취급기관 수신 현황-비수도권 권역별 기준 .....	84
[표 4-5]	지역별 비은행예금 취급기관 여신 현황-수도권 및 비수도권 기준 .....	87
[표 4-6]	지역별 비은행 예금취급기관 여신 현황-비수도권 권역별 기준 .....	88
[표 4-7]	지역별 금융기관 가계대출 현황-수도권 및 비수도권 기준 .....	89
[표 4-8]	지역별 금융기관 가계대출 현황-비수도권 권역별 기준 .....	90
[표 4-9]	지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율 .....	92
[표 4-10]	지역별 금융기관 점포 수 현황-수도권 및 비수도권 기준 .....	95

[표 4-11]	지역별 금융기관 점포 수 현황-비수도권 권역별 기준 .....	97
[표 4-12]	지역별 새마을금고·신협외 금융포용지수 .....	104
[표 4-13]	투입 및 산출변수에 대한 기술통계량 .....	119
[표 4-14]	효율성 분석결과 .....	120
[표 4-15]	효율성 순위 .....	121
[표 4-16]	요인변수 기술통계량 .....	122
[표 4-17]	비효율성 요인분석결과 .....	123

## 그림 목차

[그림 2-1]	유럽 사회적금융의 주요 행위자 .....	19
[그림 2-2]	사회적금융의 개념 .....	21
[그림 2-3]	사회적금융의 구성 체계 .....	25
[그림 2-4]	사회임팩트투자의 생태계 .....	32
[그림 2-5]	사회투자행렬(Social investment matrix) .....	42
[그림 2-6]	영국 BSC의 지원체계 .....	43
[그림 2-7]	미국의 지역개발금융기관 기금의 지원체계 .....	44
[그림 2-8]	미국 지역재투자(CRA)의 흐름도 .....	45
[그림 2-9]	일본의 휴면예금 활용 지원체계 .....	49
[그림 3-1]	사회적기업 연도별 인증 및 누적 현황 .....	64
[그림 3-2]	연도별 인증사회적기업 고용 인원 .....	67
[그림 4-1]	지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율 추이 .....	94
	- 수도권 및 비수도권 기준	
[그림 4-2]	지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율 추이 .....	94
	-비수도권 권역별 기준	
[그림 4-3]	지역별 일반은행 점포 수 대비 신용협동기구 점포 수 비율 추이 .....	98
	- 수도권 및 비수도권 기준	
[그림 4-4]	지역별 일반은행 점포 수 대비 신용협동기구 점포 수 비율 추이 .....	99
	- 비수도권 권역별 기준	
[그림 4-5]	금융포용지수의 시도별 비교 .....	107
[그림 4-6]	인구 10만 명당 점포 수의 시도별 비교 .....	107
[그림 4-7]	점포당 수신 규모의 시도별 비교 .....	108
[그림 4-8]	점포당 여신 규모의 시도별 비교 .....	108
[그림 4-9]	정책자금 대출비율의 시도별 비교 .....	109
[그림 4-10]	조합원당 출자금의 시도별 비교 .....	109
[그림 4-11]	광역 시도별 지표별 비교 .....	111
[그림 4-12]	도 자치단체의 지표별 비교 .....	112

[그림 4-13] 금융포용지수의 변화추이 ..... 114  
[그림 4-14] 광역 시도별 새마을금고의 IFI 변화 추이 ..... 115  
[그림 4-15] 도 자치단체별 새마을금고의 IFI 변화 추이 ..... 116





# 제1장

# 서론

## 제1절 연구의 목적

지역금융이란 일정한 지역을 중심으로 금융수요자와 공급자가 자금증개 등 다양한 금융행위를 영위하는 것을 의미하며, 일반적으로 전국금융의 상대적인 개념으로 사용되어 왔다. 지역금융에 관한 논의는 지역에서 여수신 업무를 주로 수행하는 금융기관으로 한정하여 지역금융을 논하고 있으나, 지역에서 이루어지는 금융행위는 전통적인 자금증개기능인 예금, 대출뿐만이 아니라 펀드, 보험 등 다양한 금융서비스 업무가 포함될 수 있다.

지역금융을 주로 활용하는 고객은 소기업, 소상공인, 서민 등으로 시중은행이나 전국단위 금융기관을 활용하기 어렵거나 지역적 편이성을 이용하는 계층이 해당된다. 대형 시중은행에게 금융 취약계층의 신용도나 담보력은 취약하기 때문에 신용제공을 상대적으로 꺼리게 되고 이로 인해 지역 소기업, 소상공인, 서민 등의 금융접근성은 제약을 받게 되는 현실이다.

만일 한 국가 내에서 지역 간 자금이동이 완전하고 거래와 관련된 제도적 차이가 존재하지 않는다면, 지역 간 금리격차나 신용할당이 나타나더라도 이러한 문제는 재정거래를 통해 곧바로 해결될 것이다. 그러나 지역 간 정보의 비대칭성과 법제적 차이가 없어지기 어려운 현실에서 지역 간 자금이동이 원활하게 이루어지지 못해 금융시장이 지역 간에 분리·단절되는 등 금융의 지역성이 존재하게 된다.

가령, 금융회사 간 영업지역 제한에 관한 규제가 존재하며, 지역적 거리감 등으로 금융수요자에 관한 정보는 불완전하다. 지방은행, 상호저축은행, 새마을금고, 신용협동조합, 상호금융 등 지역을 기반으로 한 서민금융 회사들은 특정 지역 내에서 영업하도록 규제를 받고 있다. 또한 지역금융은 지역주민, 중소기업 및 지방공공단체 등의 금융수요에 대응하여 자금을 가능한 한 지역 내에 공급시키는 동시에 역외자금도 역내로 유입시키는 기능을 담당하게 된다.

본 연구에서는 지역밀착형 금융기관을 중심으로 이들 금융기관들에 대한 역할 평가와 향후 활성화 방안을 모색하고자 한다. 지역밀착형 금융(region-based relationship banking)은 일반적인 관계형 금융(relationship banking)에서 한 발 더 나아가 취약한 지역 금융을 활성화시키기 위해 지역주민의 고객정보를 활용하여 대출을 심사할 뿐만 아니라, 판로알선, 경영컨설팅 등의 거래기업의 경영활동을 지원하는 것을 목적으로 한다는 차이점이 있다.

국내 금융기관은 크게 예금은행과 비예금 금융기관으로 나눌 수 있다. 한국은행의 여수신 통계에서는 예금의 수신 및 여신을 제공하는 금융기관을 크게 예금은행과 비은행금융기관으로 구분하여 집계하고 있으며, 이 중 비은행금융기관은 종합금융회사, 자산운용회사, 신탁회사, 상호저축은행, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고, 기타로 분류된다.

예금은행 중 지역에 기반을 둔 지역거점은행으로는 지역에서 활동하는 지방예금은행이 있다. 전국을 영업구역으로 하지 않는 은행(은행법 제2조 10)인 지방은행은 운영에 있어 지역 중소기업에 총 여신의 일정비율 이상을 제공하여야 하는 의무를 지게 된다.

비은행금융기관 중 지역밀착형 금융기관으로는 상호저축은행, 신용협동조합, 농업협동조합, 새마을금고를 들 수가 있다. 이 중 상호저축은행은 지역에서 활동하는 비은행 금융기관의 하나로, 상호저축은행 설립목적 제1조에 의하면 “서민과 중소기업의 금융편의를 도모하고 국민경제 발전에 기여하는데 목적”을 두며, 제4조의 영업구역에서는 “본점 소재지를 제한”하도록 제한하고 있으나, 전국단위의 영업을 한다는 점에서는 일반 시중은행과 차이점이 없다.

신용협동조합의 경우 설립목적 제1조를 보면 “공유유대를 바탕으로 구성원의 경제적 사회적 지위를 향상시키고, 지역 주민에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 이바지”함을 목적으로 명시하고 있다. 이와 유사하게 농업협동조합의 경우에도 “농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적, 사회적, 문화적 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력을 강화하며, 농업인의 삶의 질을 높이며 국민경제의 균형 있는 발전”에 기여함을 설립목적으로 제시하고 있다. 2000년 7월에는 축산업협동조합, 인삼협동조합이 농업협동조합에 통합되어 현재의 모습을 갖추고 있다.

다음으로 새마을금고는 “자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정

신에 입각하여 회원의 경제적, 사회적, 문화적 지위 향상과 지역사회 개발, 국가경제 발전에 이바지"함을 설립목적에 적시하고 있다.

이러한 지역금융기관의 감독권은 새마을금고를 제외하고는 금융위원회에 있다. 금융위원회는 신용협동조합, 농업협동조합의 감독권을 보유하고 있으며, 감독권의 대부분을 금융감독원장에게 위탁하고 있다. 새마을금고는 예외적으로 포괄적 감독권이 행정안전부장관에게 있으나, 행정안전부장관은 일상적인 감독업무를 중앙회 회장에게 위탁하여 감독권을 행사한다.

본 연구에서는 지역금융기관 혹은 지역밀착형 금융기관의 범위를 신용협동조합, 농업협동조합 및 새마을금고 등으로 한정하고자 한다. 지역거점은행 및 상호저축은행은 본점 소재지를 지역에 제한을 둔다는 점 외에는 전국적인 영업망을 통해 자금증개 서비스를 제공한다는 점이 대형 시중은행과 동일하여 제외하였다. 한편 금융위원회는 최근 지역재투자 평가제도의 개선 방향을 발표한 바 있는데, 시중은행들의 지역사회 기여 실적을 평가하는 지역재투자 평가결과를 올 연말부터 공개할 예정이다. 지역재투자 평가제도의 결과는 현재 지자체 금고 지정 등에 평가항목으로 포함되어 있으나, 보다 다각적인 방향에서 평가제도 개선 및 활용방안 검토가 필요한 사안이다. 즉 지역금융 발전을 도모하고, 지역경제를 활성화시키기 위해서는 지역금융기관들이 새로운 여신수요처와 건전한 금융수요를 창출하기 위한 다양한 금융상품 및 서비스 개발방안 마련이 필요한 부분이다.

지역금융과 관련하여 최근의 또 다른 중요한 변화는 신탁법 시행령 및 상호금융업감독규정 개정안을 통한 신용협동조합의 영업구역 확대이다. 신탁의 영업구역 확대를 통해 새마을금고와 같은 권역별 영업구역을 확보하게 되어, 지역밀착형 금융기관 간의 경쟁이 심화될 우려가 높다. 개정안은 우선 비조합원 대출규제를 완화했다. 전국을 10개 권역으로 구분하고 같은 권역에서의 대출을 조합원 대출로 간주하기로 했다. 예를 들어, 지금은 서울 종로구 신탁은 종로구에서만 조합원을 모집하고 여수신 업무를 할 수 있었다. 즉, 영등포구에 거주하는 조합원이 종로구 신탁에서 대출을 신청할 경우 비조합원으로 인식돼 한도가 차감됐지만 개정안은 서울시 전역에서 대출영업을 할 수 있게 했다.

신탁의 10개 대출영업 권역은 서울, 인천·경기, 부산·울산·경남, 대구·경북, 대전·세종·충남, 광주·전남, 충북, 전북, 강원, 제주 등이다. 권역 외 대출은 3분의 1 이하로 제한

하기로 되어 있고, 현재 새마을금고도 전국을 9개 권역으로 구분하고 권역 외 대출을 3분의 1 이하로 제한하고 있다. 공동유대 확대요건도 완화됐다. 하나의 인접 시·군·구로 공동유대를 확대하는 ‘전부확대’의 경우 자산이 1,000억 원 이상이어야 했지만 시행령 개정안에서 이 요건을 폐지했다.

지역금융기관의 광역화는 금융기관의 경영효율화, 수익성 제고에는 도움이 될 수 있지만 지역주민들의 금융접근성을 저해하지는 않는지 면밀한 검토가 필요하다. 소비자들의 금융기관 접근성 악화는 특히 지방의 거점은행이 부재하여, 신탁을 비롯한 지역 내 신용협동기구의 의존도가 높은 지역에서 더 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

본 연구는 지역밀착형 금융기관의 주민서비스 증대를 목적으로 상호금융, 신용협동조합, 새마을금고 등의 지역밀착형 금융기관의 건전성 및 효율성을 먼저 파악하고, 지역밀착형 금융기관과 대형 시중은행들 간의 비교우위를 비교한 후, 지역밀착형 금융기관의 효율성 제고를 위한 방향을 제시하도록 한다. 또한 지역밀착형 금융기관 중에서 특히 행안부의 관리 감독 하에 운영되고 있는 새마을금고의 성과 및 과제를 점검하고, 지역주민의 금융서비스 수요에 맞춘 주민 서비스 증대방안을 모색하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 지역금융 활성화의 이론적 논의를 다룬다. 먼저 지역금융이 전국단위의 금융과 차별화 되는 요소와 지역금융이 필요성을 서술하고 금융소외계층에 대한 금융접근성을 높이기 위한 국내 선행연구를 검토한다. 다음으로 사회적금융의 필요성에 대해서 서술하는데, 최근 사회적 경제와 사회적금융이 확산되는 배경과 사회적금융의 정의 및 특성을 논하였다. 또한 사회적금융의 구성 체계로 수요, 중개, 공급 측면에서 분석하고, 이러한 사회적금융을 전통주류 금융과 사회적금융, 그리고 순수한 자선활동의 영역으로 나누어 유형분류를 시도하였다. 제3장에서는 이러한 사회적 경제의 필요성에 비추어 활성화가 필요한 사회적금융의 역할과 필요성을 다룬다. 또한 국내 사회적경제의 현황을 사회적 기업별로 살펴보고 사회적기업의 유형별 현황 및 성과를 분석하였다. 제4장에서는 새마을금고와 신탁을 중심으로 하여 지역금융기관들의 현황과 지역금융포용지수를 측정하였다. 또한 자료포락분석을 통해 준거집단 대비 효율적으로 금융포용에 기여도가 높은 지역 새마을 지부를 제시하도록 한다. 마지막으로 5장은 연구내용의 요약과 정책 제언으로 구성된다.

한국지방행정연구원

KRILA

2

# 지역금융 활성화의 이론적 논의

제1절 지역금융의 역할

제2절 사회적금융의 이론적 검토



## 제2장

# 지역금융 활성화의 이론적 논의

### 제1절 지역금융의 역할

지역금융이란 일정한 지역을 중심으로 금융수요자와 공급자가 자금 중개 등 다양한 금융행위를 영위하는 것을 의미하며, 전국금융의 상대적인 개념으로 사용된다. 여기서 지역은 읍, 면, 동 등 좁은 지역에서부터 시, 군, 구, 그리고 더 나아가 시, 도 등 좀 더 넓은 지역으로 다양하게 인식될 수 있다. 지역에서 이루어지는 금융행위는 전통적인 자금중개 기능인 예금·대출뿐 아니라 펀드, 보험 판매 등 다양한 금융서비스 업무가 포함될 수 있다. 여기서는 일정한 지역에서 여수신업무를 주로 수행하는 금융기관으로 한정하여 지역금융을 논의하려고 한다.

지역금융에서 논의 대상인 지역금융기관은 일반적으로 예금은행, 상호저축은행, 신협, 농·수·산림조합의 상호금융, 새마을금고 등 예금취급금융 기관을 의미한다. 지역금융을 주로 활용하는 고객들은 영세기업, 자영업자, 서민 등으로서 상업은행이나 전국금융기관을 활용하기 어렵거나 또는 지역적 편이성의 장점을 이용하는 계층이 주요 대상이다. 이들 고객은 전국금융기관의 입장에서 볼 때 신용도나 담보력이 상대적으로 취약하기 때문에 일반적으로 금융접근성 측면에서 제약을 받을 수밖에 없는 고객층이다.

은행의 경우 '전국을 영업구역으로 하지 아니하는 은행'(은행법 제2조 제1항 10호)으로 지방은행을 꼽을 수 있고, 현재 6개 지방은행(부산, 경남, 대구, 전북, 광주, 제주은행)이 영업 중이다. 지방은행의 영업구역은 각 해당은행의 정관에서 규정하고 있으며, 지방은행의 경우 그간 지방에 본점을 두고 해당지역 중심으로 영업하도록 엄격히 규제하였으나 구조조정 등에 따른 규제완화로 영업구역 규제의 효과가 상당부분 축소되었다. 이에 따라 많은 지방은행이 일부 지역을 제외하고 대부분의 지역을 영업구역으로 설정하고 있어 지역금융 활성화라는 지방은행 본연의 모습이 많이 퇴색하였다. 현재 충남·충북·강원을 영업구역으로 하는 지방은행은 없는 실정이어서 이에 대한 보완책이 필요하다.

지방은행에 대해서는 각종 규제를 시중은행보다 완화해 줌으로써 지방은행이 좀 더 쉽게 설립되어 지역금융을 활성화 시킬 수 있도록 인센티브를 부여하고 있는 상황이다. 가령 일반 시중은행의 경우 발행주식 총수의 10% 초과하는 경우를 대주주로 정하고 있으나, 지방은행의 경우 이를 15% 초과(은행법 제2조 제1항 제10호)로 완화하여 적용하고 있다. 설립자본금도 시중은행은 1,000억 원 이상이나 지방은행은 250억 원 이상(은행법 제8조 제2항)으로 차등을 두고 있고, 동일인의 주식보유한도의 경우 시중은행은 의결권 있는 발행주식 총 수의 10%, 지방은행은 15%(은행법 제15조)로 되어있다. 또한 비금융 주력자의 주식보유 제한의 경우 시중은행은 의결권 있는 발행 주식 총수의 9%인 반면 지방은행은 15%(은행법 제16조의 2)로 규정되어 있다.

한편 지방은행의 경우, 중소기업 및 지역에 대한 의무대출비율은 없지만 중소기업 대출 확대를 위한 한은 총액한도대출제가 적용되고 있다. 가령 시중은행은 원화금융자금대출 증가액의 45% 이상, 지방은행은 60% 이상, 외국은행 국내지점은 35%(한국은행 총액한도 대출을 받지 않을 경우 25%) 이상을 중소기업자에게 지원하도록 되어있다.(금융 기관 여신 운용 규정 제2조). 이를 위반하였을 경우 한국은행은 재할인 및 대출을 제한 또는 거절하거나 여신에 대하여 한국은행 최고여신이자율 범위 내에서 벌칙 금리를 적용할 수 있도록 되어있다.

저축은행은 1970년대 서민 및 영세상공인에 대출을 제공하고, 영세한 사채를 제도권으로 흡수하기 위한 목적으로 사설 무진회사, 서민금고 등 제도권 금융이 아닌 업자들을 상호신용금고라는 명칭의 금융회사로 인가해 주면서 형성되었다. 당시 정책당국은 상호신용금고법에 상호신용금고를 건전한 지역금융기관으로 육성해야 한다는 점을 명시하는 등 상호신용금고에 지역금융회사로의 역할을 요구하였고 상호신용금고의 지점 설치 등에 제한을 두면서 이들이 특정 지역에서만 영업을 하도록 유도한바 있다.

상호저축은행은 2008년 글로벌 금융위기로 부동산 관련 대출 부실이 크게 증가하면서 2011년부터 2014년까지 구조조정이 지속되었다. 구조조정으로 영업정지된 저축은행들은 모두 제3자에게 인수되었으며 복수의 저축은행이 인수되면서 저축은행의 대형화 현상은 지속되어 왔다. 엄격한 조건하에서 저축은행을 인수하거나, 저축은행 그룹을 포함 하여 기존에는 복수로 존재하던 저축은행을 한 소유주가 한꺼번에 인수하는 경우가 발생하면서

금융당국은 그동안 이러한 인수자에 대한 혜택으로 일부 저축은행의 영업구역을 확대시켜 주는 혜택을 부여해 왔다. 저축은행의 영업구역을 서울, 인천·경기, 부산·경남, 대구·경북, 광주·전라, 대전·충청 등 6개 영업구역으로 구분하고 있으며, 영업구역에 해당하는 대출의 비중, 지점 허가 등에 대한 규제를 통해 각각의 영업구역 내에서 주로 영업을 하도록 유인하고 있다. 2010년 3월에는 저축은행법 개정을 통해 11개의 저축은행 영업구역을 6개 구역으로 축소하여 저축은행 영업구역을 광역화하였다. 상호저축은행의 영업구역은 주된 영업소(본점소재지)를 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역으로 한다.

1. 서울특별시
2. 인천광역시·경기도를 포함하는 구역
3. 부산광역시·울산광역시·경상남도를 포함하는 구역
4. 대구광역시·경상북도·강원도를 포함하는 구역
5. 광주광역시·전라남도·전라북도·제주특별자치도를 포함하는 구역
6. 대전광역시·충청남도·충청북도를 포함하는 구역

2010년 9월 저축은행법 시행령 개정을 통해 여신전문출장소 설립 시에는 영업구역별 최소자본금을 25%에서 12.5%로 인하하고, 부실저축은행을 인수하여 영업구역 외 지점을 설치하게 된 경우에는 영업구역 내 의무여신비율을 기존의 총여신 대비 50%에서 30%로 완화하였다. 또한 2010년 11월 이후 부실 저축은행 인수 시 경제적 총 부담액(최대주주가 주식 양수를 위해 지급한 금액과 경영정상화를 위한 증자금액을 더한 금액)의 규모에 따라 일정 수의 영업구역 외 지점설치를 허용<sup>1)</sup>하도록 하고 있다.

상호저축은행은 영업구역 내 금융위원회가 정하여 고시하는 개인과 중소기업에 대한 신용공여의 합계액을 일정수준 이상 유지해야 한다.<sup>2)</sup> 이에 따라 영업구역이 수도권인 상호저축은행의 경우 신용공여 총액의 100분의 50 이상, 비수도권 상호저축은행은 신용공여 총액의 100분의 40 이상을 영업구역 내 개인과 중소기업에 대출하도록 해야만 한다.

1) 상호저축은행법 제4조 제2항

2) 상호저축은행법 제11조 제2항 및 동법 시행령 제8조의 2

다음으로 신탁, 농·수·산림조합의 상호금융에 대해서는 조합원에 대한 의무대출 비율을 두고 있다. 상호금융조합원은 시·군·구 등 공동유대에 소속된 자이며, 준조합원은 주소·거소를 둔 자이고 이들에 대해 농협은 전체 대출의 1/2, 기타 상호금융은 1/3의 의무대출 비율을 적용받는다.

일반적으로 한 국가의 지역경제나 지역금융 등에서 논의하는 '지역'이란 '전국'의 상대적인 개념으로 사용되는 특정 지역을 의미한다. 여기에서는 수도권에 비해 실물경제 및 금융서비스 측면에서 열악한 비수도권 지방을 '지역'으로 구분하고 이들 지역의 실물 경제, 금융서비스 현황을 심층적으로 분석해 본 후 활성화 방안을 마련하고자 한다.

## 1. 국내 선행연구 검토

정찬우(2010)는 우리나라 서민금융시장과 서민금융회사의 변천과정을 통해 현재 나타나고 있는 금융시스템의 문제점들에 대하여 논의하였는데, 서민금융회사가 저신용 고객에 대한 신용공급을 충분히 제공하지 못하고 있고 자본력이 취약하여 외부충격이 발생할 경우 수익성이 크게 훼손되고 있다는 점을 주요 문제점으로 언급하였다. 예금수취 비은행금융회사를 저축은행과 상호금융회사로 크게 구분하여 각각에 대한 발전방향을 논의하였는데 저축은행의 경우 무리한 자산 확대 억제, 건전성 및 경영투명성 제고, 서민금융시장에서 금융서비스 공급 확대를 정책의 기본방향으로 언급하였고, 상호금융회사의 경우는 새로운 금융환경 및 제도에 대비한 금융서비스 기반확대, 신뢰도 및 안정성 제고를 위한 회원조합 운영체계 개선, 회원조합에 대한 중앙회 및 연합회의 지원·감독기능 강화를 정책의 기본방향으로 언급한 후 각각의 기본방향에 대한 구체적인 정책방안을 제시하였다.

류덕위(2011)는 글로벌 금융위기 이후 서민금융기관의 특수성에 대한 고려 없이 퇴출 위주로 금융시장을 구조조정된 결과 금융배제현상 및 금융양극화가 심화되고 있는 문제점을 지적하면서 서민들의 금융접근성 강화를 위한 신탁의 역할 증대방안을 제시하였다. 신탁을 포함한 서민금융기관들은 지역에 영업기반을 두고 있어 지역서민층의 금융배제문제 완화에 기여할 수 있음을 언급하며 신탁의 입지적 특성과 규모에 따른 발전전략을 제시하였는데 농어촌과 직장조합의 경우 정체성을 중시하는 지역밀착형 전략을, 중소도시의

지역조합들은 정체성과 경제성을 혼합한 혼합전략을, 그리고 대도시조합과 중앙회는 대형 금융기관들과의 경쟁을 고려하여 경제성 중시 전략을 각각 추진할 필요가 있음을 주장하였다.

이건범(2012)은 글로벌 금융위기 이후 가계에 대한 신용증가가 주로 사회경제적으로 유리한 계층 위주로 크게 증가한 반면 저소득, 저신용등급의 계층에 대한 자금공급은 상대적으로 감소하였다는 점을 지적하면서 서민들의 금융접근성을 높이기 위한 금융기관들의 역할에 대하여 살펴보았다. 그는 금융서비스 제공자를 '제도권-영리', '제도권-비영리', '비제도권-영리', 그리고 '비제도권-비영리'의 4가지 형태로 구분하여 각 금융기관의 형태에 따른 서민금융 확대 방안을 제시하였다. 협동조합이나 저축은행 등은 '비제도권-영리' 영역에 속하는데 금융포용과 관련하여 이 영역에 속하는 기관의 중요성을 강조하면서 신용협동기구들의 규모의 경제와 범위의 경제를 살릴 수 있는 정점기구의 역량 강화, 위탁보증제도의 도입 등을 통한 지역 영업확대, 그리고 다양한 형태의 신용협동기구들에 대한 통일적 규제 및 감독체제의 도입, 대형화된 상호저축은행의 지방은행 전환을 통한 영업범위 확대 및 지역금융 활성화, 지역밀착형 금융기관에 대한 세제상 혜택과 정책적 지원 등을 주장하였다.

손상호(2013)는 신용도가 낮은 고객을 상대로 하는 비은행 예금수취기관의 신용대출 비중이 글로벌 금융위기 이후 크게 하락하여 이들 기관의 자금증개기능이 약화되고 있음을 지적한 후, 지역밀착 및 관계형 금융을 바탕으로 한 소액신용대출의 확대를 통해 서민 금융기관의 활성화 방안에 대하여 논의하였다. 구체적으로는 저신용자를 대상으로 하는 소액신용대출이 총 대출의 일정비율 이상이 되도록 감독기관이 권고하는 서민소액신용대출권고제도를 업종별로 차등 도입하고 이를 경영평가에 반영하는 안과 서민금융기관 지원기금을 설치하여 서민소액신용대출비율이 높은 서민금융기관이 일시적으로 어려움을 겪을 때 기금을 이용하여 지원해주는 안 등을 제시하였다.

김정현·전성범(2015)은 지역경제성장에 있어서 지역금융발전의 중요성을 언급하면서 전국의 특·광역시·도를 대상으로 지역금융의 현황, 지역금융의 위축성, 지역금융위축과 지역자금의 역외유출 사이의 상관관계 등에 대하여 분석한 후 지역금융의 활성화 방안에 대하여 논의하였다. 금융기관을 예금기관과 상호저축은행, 신용협동기구 등을 포함하는

비은행 예금취급기관으로 나누어 지역금융의 위축성과 역외유출률을 살펴본 결과 비은행 예금취급기관에 대한 위축성과 역외유출률이 예금기관에 비하여 상대적으로 높게 나타나 (특히, 금융위기 이후), 비은행 예금취급기관을 통한 지역자금이 지역 내의 신용공급으로 충분히 이루어지지 않음을 보였다. 이상의 분석결과를 바탕으로 김정현·전성범(2015)은 지역금융의 활성화 방안으로 신용보증 요건 완화 등을 통한 지역금융기관의 자금중개기능 강화와, 맞춤형 경영 및 금융 자문서비스제공 등 지역금융시장에서의 관계형 자금중개기능 강화를 제시하였다.

박창균(2016)은 우리나라를 비롯한 선진국의 경우 금융포용을 금융서비스에 대한 접근이 아닌 신용대출에 대한 용이성에 초점이 맞추어지고 있음을 언급하면서 저신용·저소득 계층의 신용공급에 있어서 서민금융기관이 핵심적인 역할을 수행하여야 함을 주장하였다. 그는 우리나라의 경우 국제적인 기준으로 측정했을 경우 높은 금융포용 수준을 보이지만 은행과 비은행 대출기관 간에 시장이 분할되어 있는 우리나라의 특수한 상황을 반영할 경우 저신용·저소득 차입자의 신용대출에 대한 접근성이 크게 제약되어 있다는 점을 지적하면서 금융포용 확대에 있어서 서민금융기관의 역할에 대한 중요성과 발전방안에 대하여 논의하였다. 서민금융기관의 발전방안으로 상호금융기본법 제정을 통한 협동조합형 금융기관의 통일적인 규제 및 지원, 법인세 면제 등 지원정책 강화, 이사회에 경영자에 대한 감시기능 강화 및 경영진의 보수 체계 개편 등 지배구조 개선, 중앙정부, 지방자치단체, 협동조합형 금융기관이 공동으로 출연한 신용보증기금 설치를 통해 서민대상 신용대출 확대 등을 제안하였다.

이상에서 선행연구를 살펴본 바와 같이 서민금융기관을 지칭하는 용어는 예금수취 비은행금융회사, 서민금융기관, 비은행 예금수취기관, 비은행 대출기관, 지역밀착형 금융기관 등이 다양하게 사용되고 있다. 또한 대부분 글로벌 금융위기 이후 금융권의 건전성 강화에 따라 저소득·저신용 계층에 대한 신용공급이 크게 위축된 사실을 언급하면서 이들에 대한 서민금융기관의 역할을 강조하고 있다.

## 제2절 사회적금융의 이론적 검토

### 1. 사회적금융의 확산 배경

#### 1) 사회적경제와 사회적금융에 대한 관심 확산

최근 반복되는 경제위기와 만성적 실업, 빈곤 확대, 불평등과 양극화 확산, 사회적 배제, 환경오염과 기후변화 문제 등 시장경제의 문제와 정부의 문제해결 능력 부족은 전 세계적으로 사회적경제(Social Economy)에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 특히 1970년대 이후 신자유주의 확산과 복지국가 위기에 따른 재정 감축 움직임 속에서 사회문제 해결과 증가하는 사회적 요구에 효과적으로 대응하기 위한 대안적 경제모델로서 사회적경제가 더 많은 주목을 받고 있다.

사회적경제는 사회적 목적을 중시하는 경제활동으로, 사회적 가치와 경제적 가치의 조화를 추구한다(김유현, 2019). 이윤보다 사람을 우선하며, 가격체계에 근거한 경쟁과 교환의 원리가 아닌 공동의 사회적 목적 달성을 위한 연대와 협력, 상호호혜와 민주성의 원리를 강조하는 것은 사회적경제가 시장경제와 구분되는 특성이다. 사회적경제의 이러한 특성은 시장경제와 정부가 효과적으로 해결하지 못하는 사회문제와 사회서비스 공백을 완화할 수 있는 대안적 체제로서의 가능성을 제시한다.

우리나라에서도 외환위기에 따른 극심한 빈곤과 실업에 대응하기 위해 1999년 국민기초생활보장법 제정과 함께 자활사업과 자활기업을 제도화한 이후, 2007년 사회적기업육성법 제정, 2012년 협동조합기본법 제정 등 사회적경제의 확산을 도모하고 있다. 그러나 사회적경제의 건강한 확산을 위해서 정작 필요한 것은 사회적경제 생태계를 구축하는 것임에도 불구하고, 아직까지는 정부지원에 대한 지나친 의존으로 인해 한국 사회적경제는 자발성과 연대성, 지속 가능성의 위기를 겪고 있다(노대명, 2016).

시장의 영리기업을 중심으로 하는 실물경제 생태계의 중요한 요소 중 하나가 금융인 것과 마찬가지로, 사회적경제의 확산을 위한 생태계 구성에 있어 핵심적인 부분 중 하나 역시 사회적 목적 달성을 위한 사업추진 자금의 원활한 확보 방안을 갖추는 것이다. 사회적경제기업 본연의 미션을 달성할 수 있도록 투자를 받고 부채를 형성할 수 있어야 사업추

진을 통한 경제적 수익과 사회적 가치를 창출할 수 있으며, 이를 바탕으로 성장을 도모할 수 있기 때문이다.

그러나 사회적 목적을 우선하는 사회적경제기업의 특성상 기존의 전통적 금융시장이 추구하는 경제적 수익성 요구를 충족시키기 어렵다. 이는 사회적경제의 만성적 자금부족 문제를 야기하는 것은 물론, 사회적경제기업의 규모화를 어렵게 하고 지속가능성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 배경 하에서 자금의 공급자와 수요자를 중개하는 금융의 기능에 사회적 목적성을 가미한 사회적금융(Social Finance)이 사회적경제의 만성적 자금부족 문제를 해결할 수 있는 대안으로 많은 관심을 받고 있다.

## 2) 사회적금융의 등장과 확산 배경

최근 사회적경제의 확산과 함께 사회적금융에 대한 관심이 높아지고 있는 것이 사실이다. 사회적 목적성을 가진 금융과 투자의 개념이 완전히 새롭게 등장한 것은 아니다. '사회적금융'이라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않았더라도, 이미 수세기 전부터 종교단체, 협동조합, 공제조합, 신용조합 등 사회적 목적 달성을 위한 자본형성과 운영이 이루어져 왔다(Nicholls, 2010; Rizzi, etc., 2018).

그럼에도 불구하고 '사회적금융'이라는 용어가 등장하고 확산한 것은 공동체·지역사회 투자(Community investment), 크라우드펀딩(Crowd funding), 윤리은행(Ethical banking), 마이크로파이낸스(Micro-finance), 사회성과보상채권(Social impact bond), 사회책임투자(Social responsible investment), 자선벤처(Venture philanthropy) 등 사회적 목적 달성을 위한 다양한 금융기법 및 수단들이 등장한 것에 기인한다.

특히 글로벌금융위기 이후 자본주의에 대한 위기의식 확산은 사회적금융이라는 새로운 패러다임이 확산하는 결정적 계기가 되었다. 통제받지 않는 금융과 시장이 불러온 전 세계적인 위기는 자본주의가 변하지 않으면 그 존립 자체가 위협할 수 있다는 인식을 확산시켰고, 동시에 사회적금융에 대한 관심을 불러일으킨 것이다. 일례로 2013년 6월 열린 G8 사회임팩트투자포럼을 계기로 결성된 사회임팩트투자테스크포스(Social Impact Investment Taskforce)는 최근의 복잡·다양한 사회문제 해결의 원천은 기업가정신과 혁

신, 그리고 사회진보를 위한 자본으로 구성된 사회적금융에 있으며, 사회적금융이 시장의 '보이지 않는 마음(Invisible heart)'을 끄집어 내 시장의 '보이지 않는 손(Invisible hand)'을 이끌어 갈 것이라며, 사회적금융의 중요성을 강조한 바 있다(Rosenman, 2019).

21세기 사회가 처한 복잡·다양한 문제들을 정부와 시민사회 각각이 해결하는 것에 한계가 있다는 공공부문과 민간부문의 인식 확대 역시 사회적금융이 확산되는 배경이 되었다. 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR), 공유가치창출(Creating Shared Value, CSV)과 같은 개념이 일반화되고 있는 상황에서 경제성과 사회성의 경계가 모호해지는 가운데, 사회문제 해결을 위한 민간 자본과 금융시장의 역할 확대에 대한 요구도 증가하고 있다(Nicholls&Pharoah, 2008; Nicholls, 2010; Moore, etc., 2012; 서봉만·서휘원, 2014; Nicholls&Emerson, 2015; 권재열, 2016; 민효상·정의룡, 2016). 전통적 자본 시장 투자자들은 비윤리적 사업 분야 또는 기업에 대한 투자를 배제하는 사회책임투자<sup>3)</sup>를 확대하고 있으며, 마이크로파이낸스 담보 부채 상품, 임팩트 투자 등 새로운 유형의 금융 상품 역시 확대하고 있다.

자산재단 등의 자산운용 방식도 변화하고 있다. 과거에는 수익성을 위주로 투자하여 자산규모를 확대함으로써 사회사업에 사용할 수 있는 자금을 확보하는 것에 주력했다면, 최근에는 투자 자체를 통한 사회적 가치 창출이 가능한 미션연계투자(Mission-related investment) 또는 프로그램연계투자(Program-related investment)로 전환하는 사례가 늘고 있다.

정부 역시 복지서비스를 직접 제공하던 방식에서 복지서비스의 촉진자 또는 계약자로의 변신을 추구하고 있다. 정부가 민간 운영기관과 사회성과기반계약을 체결하고, 운영기관이 민간투자자본을 유치하고 사업수행기관을 모집하여 사업을 추진하는 사회성과보상채권과 같은 새로운 형태의 사업추진 모델이 확산하고 있는 것이다.

무엇보다 사회적금융이 확산하는 가장 중요한 배경은 사회적금융에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 사회적기업가정신(Social entrepreneurship) 및 사회혁신(Social

3) 사회적 책임투자는 투자의사를 결정함에 있어 기업의 재무적 성과와 환경(Environment), 사회(Society), 지배구조(Governance) 등 비재무적 성과를 함께 고려하는 것을 의미하며, ESG투자라고 부르기도 한다.

innovation)활동의 증가와 함께 사회적경제기업들이 양적으로 확대하고 있는 상황에서 사회적경제 분야의 금융수요가 폭발적으로 늘고 있다(서봉만·서희원, 2014; 권재열, 2016; 민효상·정의룡, 2016; 김양우·김자혜, 2018).

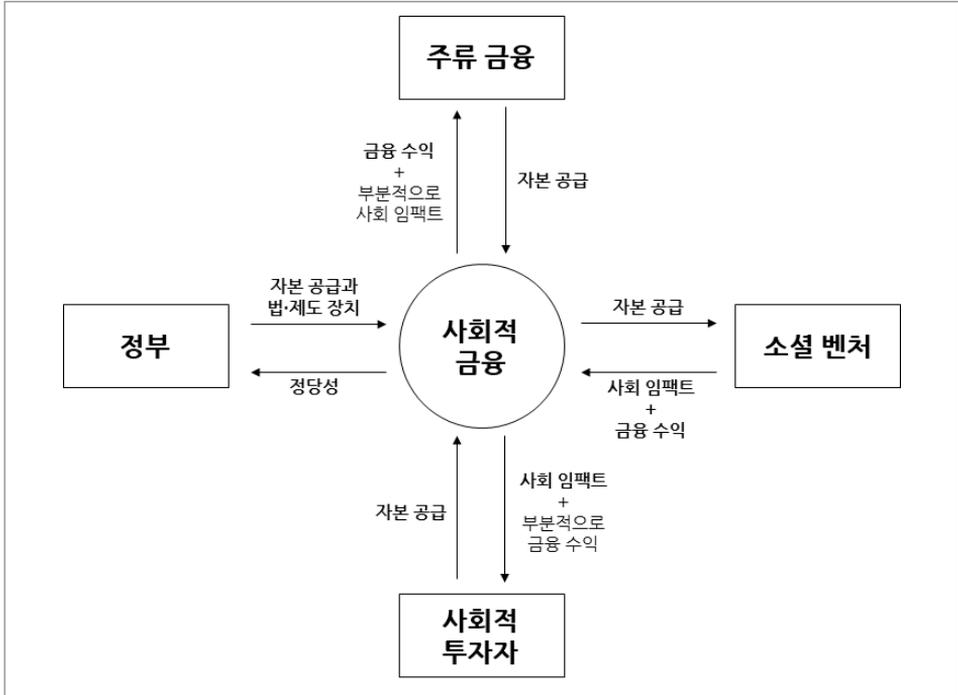
사회적금융의 확산 배경과 관련하여 Rizzi, etc.(2018)는 유럽의 사회적금융 확산 과정을 정부, 주류 금융, 사회투자자, 소셜벤처 등 주요 행위자를 중심으로 설명한 바 있다. 먼저 정부는 사회적금융이 소셜벤처 등에 대한 금융서비스를 지원함으로써 사회임팩트를 창출할 것으로 기대한다. 정부가 제공하지 못하는 중요한 사회서비스 공백을 메우고 사회적 가치를 창출하는 것이 정부 정책의 정당성을 높이는데 기여할 수 있기 때문이다. 이를 위해 정부는 사회적금융에 대한 직·간접적 자금 공급은 물론 법·제도적 장치를 마련하는 등 우호적 정책을 제공한다.

다음으로 주류금융부문(Mainstream finance sector) 역시 사회적금융 참여를 통해 얻을 수 있는 이익이 있다. 금융기관에 대한 CSR요구가 높아지고, 금융기관 스스로 사회책임활동에 대한 수요가 확대되는 상황에서 사회적금융은 이들의 포트폴리오를 다변화하고 사회적 가치 창출 목표를 충족시키는 방안으로 활용될 수 있다.

한편 자선재단 및 시민사회 공동체, 사회적 가치 추구 투자자 등 사회투자자에게 사회적 금융은 사회성과를 극대화하는 혁신적 금융수단으로 인식되고 있다. 사회적금융에 대한 자금공급을 통해 사회투자자들은 사회적 성과와 금융수익을 동시에 창출할 수 있으며, 이를 재투자함으로써 사회적 성과를 지속적으로 창출할 수 있기 때문이다.

끝으로 소셜벤처는 경제적 수익과 사회적 가치를 모두 창출할 수 있는 비즈니스 모델임에도 불구하고 상대적으로 낮은 수익과 높은 위험(High risk and low return)으로 인해 주류 금융시장으로부터 외면 받아왔다. 이들에게 새롭게 등장한 사회적금융은 자금을 조달할 수 있는 가장 중요한 수단 중 하나가 되고 있다.

그림 2-1. 유럽 사회적금융의 주요 행위자



자료: Rizzi, etc.(2018)

## 2. 사회적금융의 정의와 특성

### 1) 사회적금융의 정의

#### (1) 일반적, 포괄적 정의

사회적금융에 대한 정의는 여러 관점에서 다양한 형태로 이루어지고 있으나, 가장 포괄적이고 일반적 개념정의에 따르면 사회적금융은 '경제적 수익보다 사회적 목적과 공익을 중시하는 금융'으로 정의할 수 있다. 금융의 본질은 자금의 공급과 수요를 중개하는 것인데, 포괄적 개념을 이에 적용하면 사회적금융은 '사회의 잉여 자원이 사회적 성과를 창출

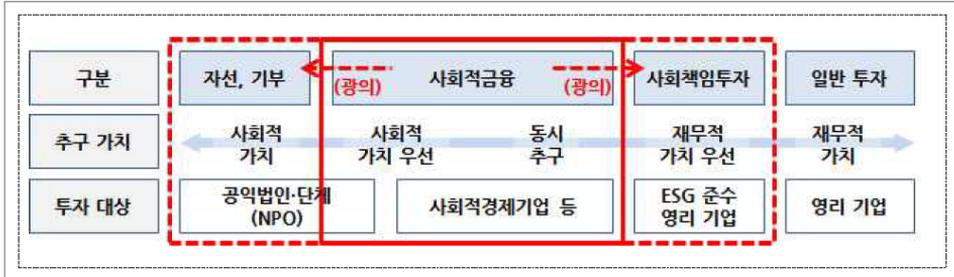
하는 조직과 활동, 프로젝트 등으로 연결될 수 있도록 다양한 금융기법을 개발하고 제공하는 혁신적 금융활동'이라 할 수 있다.

사회적금융이라는 용어가 등장한 배경적 측면에서 보자면, 이는 자선자본주의(Philanthrocapitalism), 환경자본주의(Natural capitalism), 사회적 자본(Social capital), 소셜벤처 자본(Social venture capital), 자선벤처(Venture philanthropy), 혼합가치수익(Blended value return), 투자의 사회적 수익(Social return on investment), 사회적기업(Social enterprise) 등 사회와 경제를 혼합한 용어들 위에 새롭게 만들어진 개념이다. 이러한 관점에서 사회적금융은 '사회·환경적 가치를 창출하는 사업 또는 기업 등을 지원하는 다양한 자원조달 전략을 의미하는 포괄적 개념(Umbrella term)'이라 할 수 있다(Nicholls&Pharoah, 2008).

사회적금융과 연관된 개념으로 '사회투자'라는 용어가 있다. 양자의 관계를 보자면, 사회적금융은 사회투자를 확대하는 방법론적 개념으로 볼 수 있다. 즉, 사회가 가진 금융자본(화폐), 인적자본(지식과 역량), 사회적자본(네트워크) 등을 사회적 성과 및 가치 창출을 위해 투입하는 활동을 '사회투자'라고 정의할 때, 사회적금융은 이러한 '사회투자가 활발하게 일어날 수 있도록 지원하는 모든 것'이다.

우리 정부 역시 사회적금융에 대한 관심을 갖고 그 확산을 도모하기 위해 '사회적금융 활성화 방안'을 발표한 바 있는데, 여기서는 사회적금융을 '사회적 가치(Social value) 실현을 재무적 이익(Financial return)과 함께 추구하는 금융'이라고 정의하고 있다. 여기서 정부는 사회적금융에 대한 좁은 해석과 폭넓은 해석을 동시에 제시했는데, 좁게 볼 때 사회적금융은 '사회적 가치 창출을 목적으로 하는 사회적경제기업 등에 투자·융자·보증 등 자금을 지원하는 금융활동'이지만, 넓은 의미에서 지원 대상은 사회적경제기업을 넘어 사회적 책임을 다하는 일반 영리기업으로까지 확대될 수 있고, 지원 방식 역시 투자·융자·보증을 넘어 보조금(Grant)과 자선기부(Philanthropy) 등으로 확대될 수 있다(관계부처합동, 2018).

그림 2-2. 사회적금융의 개념



자료: 관계부처합동(2018), 사회적금융 활성화 방안

## (2) '사회적'이라는 목적성을 강조한 개념

사회적금융의 개념에 있어 가장 핵심적인 측면은 '재무적 수익뿐만 아니라 사회적 임팩트<sup>4)</sup>를 동시에 추구하는 것'이다(서봉만·서희원, 2014). 여기서 '사회적'이라는 단어는 사회적 금융의 목적 또는 투자대상을 의미하는데, 실업과 빈곤의 감소, 불평등 축소, 환경의 지속 가능성 확대 등 사회적으로 바람직한 목적을 추구하는 것을 의미한다(Rosenman, 2019). 보다 일반적으로 '사회적인 것(The social)'은 공공의 편익을 우선하는 것, 긍정적 외부성을 창출하는 것, 이해관계자의 목소리에 관심을 갖고 그들에게 책임을 다하는 것, 분배적 측면에서 소유주보다 수혜자에게 집중하는 것을 의미한다. 주류 금융이 공공의 편익이 아닌 이윤에 집중하고, 금융을 필요로 하는 곳이 아닌 수익이 발생할 수 있는 곳에만 금융 서비스를 제공함으로써 금융소의 현상을 야기하며 주주의 이익만을 생각하는 것을 감안할 때, 사회적금융은 사회적이고 환경적인 가치를 창출하는 긍정적 기제인 동시에 주류 금융의 부정적 효과를 치유하는 수단이라 할 수 있다(Nicholls & Emerson, 2015).

김양우·김자혜(2018)는 이러한 관점에서 사회적금융을 '경제적 이익만을 추구하기보다 사회적으로 가치 있는 일에 자금이 제공될 수 있도록 함으로써 사회의 지속가능한 발전을 추구하는 착한 금융'이라고 하여 사회의 지속가능한 발전이라는 목적성을 강조하였고, 서

4) 사회적 임팩트와 관련하여 다양한 정의가 있을 수 있으나, 주성수(2017)는 사회적경제기업, 자선단체, 복지단체, 시민사회 결사체 등 사회목적조직(Social purpose organization, SPO)들이 사회적 목적을 추구하는 활동 결과로 창출한 긍정적 사회변화를 사회적 임팩트라고 정의하고 있다.

봉만·서휘원(2014)과 민효상·정의룡(2016) 등은 '기존 금융시장의 기제를 통해서도 소외되거나 활성화되기 어려운 분야에 투자함으로써 사회·환경적 관점에서 지속가능한 경제 활동을 지원하는 동시에 사회혁신과 변화를 추구하는 금융'이라고 정의한 바 있다.

### (3) 사회적경제 지원 측면을 강조한 개념

사회적경제에 대한 자금지원 측면을 강조한 정의에서는 사회적금융의 일차적 목적이 자금수요 주체인 사회적경제기업들의 자금조달 어려움을 해소하는 것이라고 강조한다(박종현·김낙현, 2015). 이러한 관점에서 사회적금융은 자금수요자인 사회적경제기업과 사회투자자를 연결함으로써 양자의 이익을 확대하는 한편, 사회적경제를 뒷받침함으로써 좋은 사회(Good Society)를 만들기 위해 분투하는 활동이라 할 수 있다.

이와 관련하여 Nicholls&Pharoah(2008)는 사회적금융을 '사회문제와 환경적 위기 해소를 최우선 목표로 하는 사회목적조직과 사회적경제기업 등을 지원하는 것'이라고 하였다.

### (4) 새로운 금융기법과 혁신을 강조한 개념

사회적금융이 추구하는 사회적 목적 달성, 사회적 목적을 우선하는 기업과 활동에 대한 지원이 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 기존의 금융기법과는 다른 새로운 인센티브 체계와 이를 적용한 금융기법을 개발해야 한다. 사회적금융은 이와 같은 '새로운 금융기법을 개발하고 적용하는 혁신적 금융활동'이다(Nicholls&Pharoah, 2008; Moore, etc., 2012).

한편 사회적금융은 사회와 환경적 관점에서 긍정적 임팩트를 창출하고 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 사회혁신 활동을 지원한다. 이러한 관점에서 사회적금융은 '사회혁신 활동을 지원하기 위해 새롭게 창출되는 대안적 금융기법들의 집합'이라 할 수 있다(Rizzi, etc., 2018).

## 2) 사회적금융의 특성

사회적금융이 지향하는 금융의 모습은 가치지향 금융, 관계지향 금융, 임팩트지향 금융, 크게 세 가지로 요약할 수 있다(서봉만·서휘원, 2014).

### (1) 가치지향 금융

기존의 전통적 금융은 사업을 통해 얻을 수 있는 수익률과 상환가능성(위험)에 근거하여 투자대상을 선정할 뿐이며, 가치 측면에서는 중립적이다. 이는 사회와 환경에 폐해를 야기하는 무책임한 투자로 연결될 가능성이 있다.

이와 달리 사회적금융은 가치지향 금융을 추구한다. 사회적 가치와 환경적 가치를 명시적으로 추구하기 때문에 이러한 문제를 최소화할 뿐만 아니라, 사회와 환경의 지속가능한 발전에 적극적으로 기여한다.

### (2) 관계지향 금융

수익과 이윤을 최우선으로 하는 기존의 전통적 금융은 자금의 공급자와 수요자 사이에서 돈을 매개할 뿐, 사람과 사람을 연결하지 않는다. 반면, 사회적금융은 단순히 돈을 매개하는 것이 아니라, 사람과 사람 사이의 관계를 매개한다. 투명한 금융거래 관계를 통해 사회적 연대를 강화하고, 참여자들이 공통의 가치를 추구하도록 돕는다. 예금·투자·대출 등 금융거래 관계뿐만 아니라, 금융을 통해 사회적 책임을 실천하는 관계를 형성한다. 금융 스스로가 돈보다 사람을 우선하는 가운데, 고객이 깨어 있는 금융시민으로 거듭날 수 있도록 금융활동을 전개한다.

### (3) 임팩트지향 금융

기존의 전통적 금융은 신용과 수익률을 통해 창출된 경제적 성과를 최우선으로 하는 반면, 사회적금융은 경제적 성과를 넘어 사회적 임팩트를 지향하는 금융활동을 추구한다. 임팩트는 단순한 산출(Output)을 의미하지 않고, 성과 또는 결과(Outcome)를 넘어 실제 금융활동을 통해 나타나는 사회·환경적 영향과 실질적 변화를 의미한다. 따라서 사회적금융의 임팩트지향 금융이라는 특성은 사회적금융이 사회혁신을 지원한다는 점을 강조하는 것과 크게 다르지 않다.

**표 2-1. 사회적금융과 기존의 전통적 금융의 비교**

구분	사회적금융	전통적 금융
보상	경제적 보상 ≤ 사회적 가치	경제적 보상 > 사회적 가치
거래방식	익명성 < 대면접촉, 관계지향	익명성 > 대면접촉
배당	목적에 따라 다양한 형태	위험에 상응하는 배당
서비스	자금거래 = 자금수요자 역량 강화	자금거래 > 자금수요자 역량 강화
공급자본	금전적 자본 < 사회적 자본	금전적 자본 > 사회적 자본
경기상황에 따른 대출 행태	경기 비순응적: 경기변동 완화 (어려울 때 대출 확대)	경기 순응적: 경기변동 확대 (어려울 때 대출 축소)
거래 범위	제약 없음	지역에 국한되는 경우가 있고, 특정 목적의 대출이나 투자 범위를 제약하기도 함

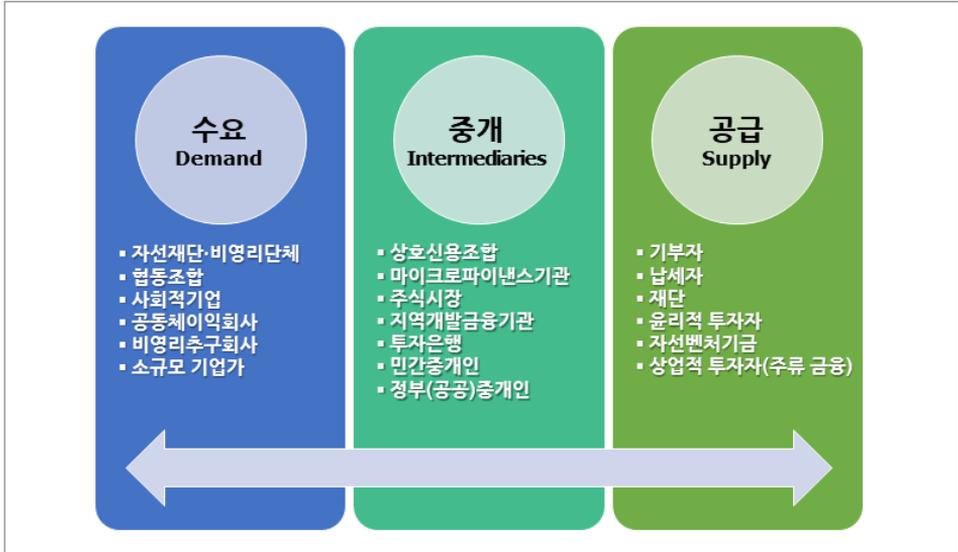
자료: 서봉만·서희원(2014)

### 3. 사회적금융의 체계와 유형

#### 1) 사회적금융의 구성 체계

일반적으로 금융을 구성하는 주요 참여자는 자금의 수요자와 공급자, 양자를 매개하는 중개기관으로 구성된다. 이러한 관점에서 사회적금융의 구성 체계를 살펴보면, 수요를 대표하는 사회적기업가, 공급 측면에 위치한 다양한 사회투자자, 이들을 중개하는 사회적금융 중개기관으로 나누어진다.

그림 2-3. 사회적금융의 구성 체계



자료: Nicholls&Pharoah(2008)의 그림을 저자가 재구성함

### (1) 수요 측면(Demand side)

사회적금융의 가장 중요한 수요자는 사회적기업가이다.<sup>5)</sup> 우리나라에서는 사회적기업을 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’이라고 제도적으로 정의하고 있으나,<sup>6)</sup> 사회적금융의 수요 측면에서 말하는 사회적기업가는 훨씬 더 포괄적인 개념으로, 목적, 형태, 자원조달 방식 등에 따라 광범위한 스펙트럼을 갖는다.

5) 사회적금융의 주요 기능 중 하나를 금융소의 완화라고 한다면, 금융서비스를 제대로 이용하지 못하는 취약계층이나, 금융소의 지역의 소규모 기업가 등도 사회적금융의 수요 측면을 구성한다. 여기서는 사회적금융의 기능 중 가장 큰 비중을 차지하는 사회적경제기업에 대한 자금지원 측면을 강조하여 사회적금융의 구성 체계를 살펴본다.

6) 사회적기업 육성법 제2조에 따른 정의(출처: 국가법령정보센터, [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

일반적으로 사회적기업은 사회성(Sociality)과 혁신성(Innovation), 시장지향성(Market orientation)을 갖는다(Nicholls&Pharoah, 2008). 사회성은 사회적기업이 공익적 관점에서 발전적 목표를 추구한다는 점을 강조하는 특성이다. 사회적기업은 건강, 교육, 환경 등 사회적 분야를 다루면서 경영전략에 있어 취약계층의 고용과 그들에 대한 서비스 제공 등 연대와 협력적 사회를 지향하고, 이를 통해 사회복지, 사회통합, 지속가능성 등 사회적 임팩트를 창출하는 것을 목표로 한다.

혁신성은 창의성, 기회의 포착, 위험감수(Risk-taking) 등 영리기업의 경영활동 방식과 유사한 특성이다. 그러나 영리기업이 혁신성을 기반으로 경쟁에서 승리하여 이윤을 추구하는 것과 달리, 사회적기업은 혁신성을 기반으로 사회의 긍정적이고 체계적 변화를 지향하면서 사회적 재화 또는 사회서비스를 제공한다.

시장지향성은 얼핏 재화와 서비스가 거래되는 시장을 떠올리기 쉬우나, 여기서 의미하는 시장은 단순히 돈을 벌기 위한 상업적 시장만을 의미하기보다는 사회변화를 촉진하는 임팩트와 사회적 성과를 지향하는 시장을 포괄하는 넓은 의미의 시장이다. 일반적으로 사회적기업 역시 사회·환경적 상품시장에 존재하며, 그 안에서 더 큰 변화와 임팩트를 추구한다. 다만, 사회적기업 역시 그들이 속한 시장에서 수혜자(소비자)의 만족을 극대화함으로써 수익을 창출해야 지속가능할 수 있다. 사회적기업이 순수하게 사회적 목적만을 추구하는 것이 아니라, 경제적으로 일정부분 수익을 창출함으로써 사업의 지속가능성을 높여나가고 있다는 점에서 시장지향성을 갖는다는 것이다.

사회적기업을 이러한 특성을 갖는 기업으로 간주한다고 하더라도, 모든 사회적기업이 세 가지 특성을 똑같은 정도로 갖는 것은 아니다. 사회적기업들이 처한 시·공간적 환경과 사회·문화적 배경에 따라 각각의 특성이 다르게 나타날 수 있고, 다양한 유형의 사회적기업이 존재할 수 있다. 예를 들어 자선활동이나 통상의 사회서비스 전달을 주된 목적으로 하는 사회적기업의 경우 정형화된 사업방식을 따르기 때문에 혁신성은 조금 낮을 수 있다. 그러나 사회적 임팩트 창출에 더 많이 집중하기 때문에 사회성이 강한 것이 특징이다. 더욱이 최근에는 서비스수수료 등에 대한 자원 의존도가 높아지고 있다는 점에서 시장지향성도 점차 강해지고 있는 추세이다.

반면 새로운 기술을 통해 사회적 가치를 창출하는 창업을 시도하는 소셜벤처와 같은

사회적기업은 사회성과 혁신성이 높은 반면,<sup>7)</sup> 새로운 사업에 대한 시장이 잘 정의되어 있지 않은 경우 시장지향성은 다소 낮을 수 있다.

이러한 사회적기업의 다양한 유형에 따라 사회적기업가의 자원조달 전략에도 차이가 나타난다. 사회성이 높은 사회적기업의 경우 사회적 성과를 요구하는 자원조달 방식을 선호할 가능성이 높고, 시장지향성이 높은 사회적기업은 금융수익을 요구하는 자원조달 방식을 선호할 수 있다. 특히 소셜벤처 등과 같이 새로운 사업을 추구하는 사회적기업의 경우 사업초기 시장이 제대로 정의되어 있지 않으므로 금융수익을 요구하는 자원조달은 매우 어려울 수 있으며, 전통적 보조금 또는 기부금, 자선벤처, 인내자본 형태의 준지분 투자 등에 의존할 가능성이 크다.

사회적기업의 자원조달 방식에 대한 요구가 다양하게 나타남에 따라 사회적금융 역시 금융수익뿐만 아니라 사회적 목적을 추구하는 다양한 금융기법을 개발하고 있으며, 금융상품의 스펙트럼 역시 광범위하게 나타나고 있다.

Nicholls&Pharoah(2008)는 이를 반영하여 수요자의 시장지향성과 금융의 수익지향성에 따라 사회적금융을 구조화했다. 먼저 수요 측면을 보면, 시장지향성이 가장 낮은 영역에는 비영리단체가 있다. 이때 비영리단체는 둘로 구분할 수 있는데, 영리활동을 전혀 하지 않고 기부금과 보조금에만 의존하는 순수한 비영리·자선단체가 있고, 기부금의 부족으로 고유목적 사업 추진이 어려워 영리활동을 병행하는 비영리단체가 있다. 후자가 전자보다 조금 더 높은 시장지향성을 갖는다 할 것이다.

그 다음으로 사회적경제기업이 있다. 물론 사회적경제기업 역시 그 형태에 따라 시장지향성의 차이를 갖는다. 미션과 연계한 사업을 통해 필요한 자원의 대부분을 시장수입으로 조달하는 것에 그치는 기업이 있는 반면, 필요한 자원보다 더 큰 수입을 얻어 잉여를 창출하는 기업이 있을 수 있다.<sup>8)</sup>

마지막으로 영리기업이 있다. 이들은 이윤을 창출하는 것은 물론, 이를 구성원에게 배분할 수 있기 때문에 전통적 금융시장에서 자금조달이 가능하지만, 사회적 책임을 강하게

7) 경우에 따라서는 혁신성이 더 강하게 나타날 수도 있을 것이다.

8) 다만, 사회적경제기업의 경우 일반적으로 이윤배분에 제약이 있으므로 여전히 전통적 금융시장을 통한 자금조달에 애로를 겪을 수 있다.

추구하는 기업의 경우 사회적금융의 수익 창출과 사회적 목적을 동시에 충족시킬 수 있기 때문에 사회적금융의 수요자가 된다.

사회적금융의 구조를 수익지향성 측면에서 볼 때, 수익지향성이 가장 낮은 방식으로는 기부금(또는 보조금)이 있다. 기부금은 전통적으로 제3의 부문(The third sector)의 중요한 자금원으로 아무런 대가 없이 사회적 목적을 위한 사업을 지원하는 자금이다. 최근에는 비영리단체, 사회적경제기업 등 제3의 부문 조직의 시장지향성이 점차 확대되는 가운데, 기부금에 대한 경쟁도 치열해지고 있다. 이에 따라 보조금 또는 기부금이 아무런 대가 없이 제공되는 지원금이 아니라, 혁신적이고 규모화 가능하며 재투자 확산 가능성이 큰 프로젝트에 대한 '투자' 개념을 가진 자선벤처로 진화하고 있다.

다음으로 대출이 있다. 일반적으로 사회적경제기업들은 이자부담과 원금상환부담 등으로 대출을 선호하지 않고, 대출 수요가 있다고 하더라도 전통 금융시장에서 이를 충족시킬 수 있을 만큼 대출이 충분하게 공급되지 않고 있는 것이 현실이다. 사회적금융은 이러한 사회적경제기업들의 자금수요를 충족시키기 위해 인내대출(Patient loan) 또는 준지분(Quasi-equity) 형태의 금융상품을 제공하고 있다. 인내대출은 담보를 요구하지 않고 낮은 금리로 장기간 자금을 사용할 수 있도록 해주기 때문에 사회적경제기업들의 이자부담을 낮추는 것은 물론, 기업이 원금을 상환할 수 있을 정도로 사업을 성장시킬 수 있는 충분한 시간을 확보해 줄 수 있다. 준지분은 사회적경제기업이 향후 벌어들이는 수입에 따라 수익률이 결정되도록 연동하여 원금상환부담을 크게 낮춰 준다.



적이고 효과적인 사회변화 추구 방안을 찾아야 한다는 사회요구에 따라 장기적으로 지속 가능하고 재투자가 가능한 방법을 찾고 있다. 이에 따라 일회성으로 제공하던 기부금이 사업결과에 따라 회수 가능한 투자방식으로 변화하고 있으며, 특히 기관 본연의 미션과 연계된 사회적 목적을 달성하는 동시에 시장수익률에 버금가는 상당한 수익을 제공하는 미션연계투자, 프로그램연계투자가 늘고 있다. 그 외에도 기부금에 벤처투자 방식을 적용하여 자금을 공급하는 자선벤처 모델 등에 대한 참여도 확대되고 있는 추세다.

끝으로 사회적 책임에 대한 강력한 요구를 받고 있는 전통 금융시장 투자자 역시 이러한 변화에 빠르게 동참하고 있다. 민간은행가 또는 투자자들은 스스로 펀드를 결성하거나 민간 기업의 자선재단 등을 통한 자선벤처 사업의 고객으로 적극 참여하고 있다. 또한 금융수익의 요구 정도, 사회적 성과 창출 방식 등에 따라 대출, 상환식 보조금, 인내자본, 준지분 등의 방식을 통해 사회적금융 자금을 복합적으로 공급하고 있다.

### (3) 중개기관(Intermediaries)

신용조합, 마이크로파이낸스기관, 지역개발금융기관, 사회은행, 사회투자중개기관 및 증권시장 등 다양한 형태의 사회적금융중개기관들의 경우 사회투자 기회에 대한 정보 제공은 물론, 투자 컨설팅 및 대행 등 사회적 투자와 관련한 제반 서비스를 제공함으로써 사회적금융 밖에 존재하는 잉여 자원을 사회적 목적을 가진 기업들로 연결하여 사회적금융을 확대해 나가고 있다.

사회적금융중개기관들은 사회적금융의 수요와 공급을 연결시킬 뿐만 아니라 새로운 시장을 만들어내고 있다는 점에서 중요하다. 이들은 공급 측면에서 사회투자 요구가 있는 공급자들을 찾고 그들의 요구에 맞는 다양한 사회적금융기법을 개발하여 다양한 금융상품을 제공한다. 또한 수요 측면에서 단순히 자금을 공급하는 것을 넘어 경영컨설팅 등을 통해 수요자들이 사업을 원활히 추진하여 사회적 목적과 경제적 수익을 창출할 수 있도록 돕는다.

이를 위해 가장 중요한 것 중 하나는 정보제공이다. 사회적금융의 핵심이라 할 수 있는 사회적 성과를 객관적으로 측정하고 정량화하는 것은 매우 어려운 일이다. 사회적금융중개기

관은 사회적회계(Social auditing), 사회적ROI(Social return on investment), 트리플보텀라인(Triple bottom line), 균형성과표(Balanced score card) 등 표준화된 사회적 성과 및 혼합가치 측정 방식을 적극 도입하고 개발하여 사회적금융을 위한 정보를 제공하고 있다.

#### (4) 사회임팩트투자 생태계

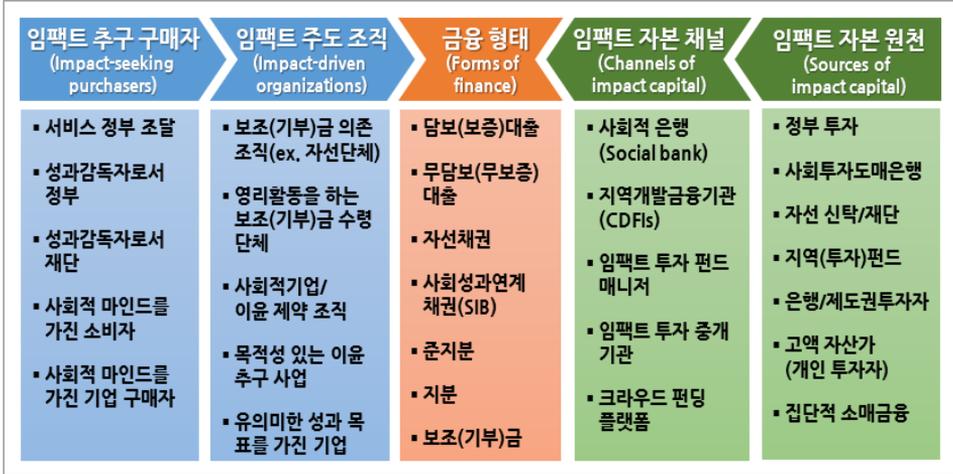
여기서는 사회적금융의 구성 체계에 대한 이해를 돕기 위해 사회임팩트투자 생태계를 추가적으로 살펴본다. 사회적금융의 본질적 목적은 사회적으로 긍정적인 임팩트를 창출하는 것으로, 임팩트를 중심으로 한 자금의 흐름을 이해하는 것이 사회적금융의 구성 체계를 이해하는데 도움이 되기 때문이다.

사회적금융의 수요는 임팩트 추구 구매자(Impact-seeking purchaser)와 임팩트 주도 조직(Impact-driven organizations)으로 구분할 수 있으며, 공급 역시 임팩트 자본 원천(Sources of impact capital)과 임팩트 자본 채널(Channels of impact capital)로 구분할 수 있다. 다양한 형태의 금융(Forms of finance)은 양자를 연결한다.

먼저 임팩트 자본의 원천에서 출발하여 자본의 공급이 이루어진다. 자본은 임팩트 자본 채널로 들어가 다양한 형태의 사회적금융 상품과 서비스로 변환되어 임팩트 주도 조직으로 공급된다. 임팩트 주도 조직은 임팩트 자본을 활용하여 사업을 추진하고 임팩트를 창출한다. 임팩트 창출을 원하는 임팩트 추구 구매자들은 이들이 창출한 임팩트를 구매함으로써 임팩트 주도 조직에게 판매수입을 제공한다. 임팩트 주도 조직은 판매수입을 바탕으로 임팩트 자본 채널과 임팩트 자본 원천에 대해 수수료와 금융수익을 제공하고, 임팩트 자본의 원천이 재창출된다.

이러한 관점에서 사회적금융의 생태계는 임팩트 자본과 임팩트 생산·구매의 지속가능한 순환이라 할 수 있다.

그림 2-4. 사회임팩트투자의 생태계



자료: Social Impact Investment Taskforce(2014)

## 2) 사회적금융의 유형

### (1) 사회적금융의 자금 유형

사회적금융의 주요 자금 유형에는 보조금(Grant), 부채(Debt), 인내자본(Patient capital), 준지분(Quasi equity), 지분(Equity) 등이 있으며, 사회적금융의 수요주체, 공급주체, 중개 기관들이 이들 자금을 매개로 긴밀하게 상호작용하고 있다(장종익·박종현, 2013; 박상하, 2015). 사회적금융의 양극단에는 기부금(보조금)과 전통 금융시장에서와 같은 보편적인 투자자금이 존재한다. 양극단 사이에는 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 혼합가치(Blended value) 추구형 자금들이 다양하게 존재한다.

기부금(보조금)은 창출되는 사회적 가치만을 보고 자금을 제공하며 상환을 전제로 하지 않는다. 일반적으로 기부단체 또는 기부자, 정부가 기부금(보조금)의 공급자가 된다. 시민 단체와 비영리기업, 사회적기업 등 수요자 측에서는 이러한 자금유형을 공급받기를 원하나, 기부금(보조금)의 총량이 감소하는 상황에서 경쟁이 치열해지고 있어 이러한 자금유형

에만 의존해서는 이들 기관의 사업운영과 본래 목적 달성이 어려운 상황이다.<sup>9)</sup>

기부금(보조금)의 반대편에는 지분투자자와 시장금리에 따른 일반적인 대출자금이 있다. 지분투자는 주식회사 형태의 조직에 대해 자본을 공급하고, 그 지분비율에 따라 배당을 획득하는 자금유형이므로 사회적금융의 수요 측면에서 보면 주로 사회적기업이 수요자가 될 수 있으며, 공급자는 개인 또는 기관투자자가 된다. 시장금리를 적용한 일반적 대출의 경우 원금과 이자상환부담으로 인해 시장에서 판매수입을 올릴 수 있는 재화와 용역을 공급하는 사업모델을 가진 비영리기업과 사회적기업이 수요자가 될 수 있다.

이러한 자금유형은 전통적 금융시장에서 보편적으로 통용되는 금융상품이다. 그러나 통상적으로 비영리기업과 사회적기업은 담보요구, 수익배분제약, 낮은 원금상환가능성 등의 문제로 전통적 금융시장에서 충분한 자금을 확보할 수 없다. 따라서 사회적금융에서 이러한 유형의 자금을 공급하는 것이 의미를 갖는다.

그럼에도 불구하고, 사회적금융이 추구하는 사회적 목적성을 감안하여 사회적 성과 창출을 위해 노력하는 자금 수요자들에게 보다 나은 조건(금융수익 요구가 완화된 형태)의 자금유형을 제공하고 있다. 그 대표적인 것으로는 저금리 대출과 인내자본, 준지분 형태의 자금유형이 있다. 저리채권 또는 저금리 대출은 시장금리보다 낮은 이자율을 적용하는 것으로 수요자의 이자부담을 완화해주는 자금유형이다. 일반적 투자자는 잘 공급하지 않지만, 기부자 또는 기부단체, 정부가 주로 공급의 주체가 되며, 대다수의 사회적금융 수요자들이 선호하는 금융상품이 될 수 있다. 인내자본은 단기에 수익을 창출하는 것이 어려운 사회적금융 수요자들의 입장을 고려하여 15년 이상의 장기간에 걸쳐 공급하는 자금이다. 준지분의 경우 수익률을 사전에 확정하지 아니하고, 사업의 결과에 따라 수익률이 결정되도록 하여 원금과 이자상환 부담을 크게 낮춰주는 자금유형이다.

9) 참고로 Salamon(1987)은 비영리부문이 기부금 수입 부족 등으로 사회문제를 충분히 해결하지 못하는 현상을 자원부문의 실패(Voluntary Failure)라고 명명하고, 비영리부문 성장이론으로서 상호의존 이론(Inter-dependency theory)을 제시한 바 있다.

**표 2-3. 선진국 사회적금융의 자금 유형과 참여주체**

구분	자금유형					
	보조금/ 기부금	저리채권	인내자본/준지분	시장금리 보장채권	지분투자	
수요	시민단체	○	○	○	×	×
	비영리기업	○	○	○	○	×
	사회적기업	○	○	○	○	○
공급	공익재단/ 기부자(단체)	○	○	○	○	×
	정부	○	○	○	○	×
	개인·기관 투자자	×	×	○	○	○

자료: 박상하(2015)

## (2) 사회적 목적과 금융모델에 따른 사회적금융 유형

사회적 목적과 금융모델에 따른 사회적금융 유형을 제시한 Rosenman(2019)은 금융을 크게 전통적 주류 금융과 사회적금융, 자선활동을 구분하고, 사회적금융의 대표적인 유형으로 사회성과보상사업, 사회영향투자, 마이크로파이낸스, 미션연계투자자와 프로그램연계 투자를 제시하였다.

먼저 전통적 주류 금융은 기본적으로 시장수익을 통한 이윤추구를 유일한 목적으로 제시하는데, 위험에 따라 적절한 수익률이 제시될 것을 요구한다. 다만, 사회적 목적을 전혀 고려하지 않는 표준적 투자 방식과 사회적으로 바람직하지 않은 사업을 투자대상에서 제외하는 ESG투자 등 사회적책임투자를 구분한다.

한편 그는 기부금을 자선활동 영역으로 구분하여 사회적금융과 구분했는데, 이 영역에서는 위험구조와 수익률에 대한 고려 없이 사회적 목적성만을 추구하는 것이 특징이다.

사회적금융 영역 중 사회성과보상사업(또는 채권)은 사회서비스 계약에 따라 투자자가 자금을 제공하여 서비스를 우선 공급하고, 사업의 성과에 따라 정부가 투자자에게 원금 등 성과보상금을 지급하는 민관파트너십(Public-private partnership) 형태의 금융사업이다. 민간투자자금을 바탕으로 예방적 사업을 추진하고 사회성과가 있는 경우에만 정부의 보상금을 지급하기 때문에 재정운영의 효율성과 사회성과 창출의 효과성을 높일 수 있다는

장점이 있다. 반면 투자자들이 사업의 성과에 대한 위험을 모두 부담하는 것이 특징이다. 경우에 따라서는 투자자들의 투자원금 일부에 대하여 자선단체, 사회은행 등이 보장하는 보조금을 지급하기 때문에 모든 위험을 투자자가 부담하지 않을 수 있다. 영국의 피터버러시 사회성과보상사업을 시작으로 전 세계적으로 빠르게 확산되고 있으며, 국내에서도 서울시와 경기도가 사회성과보상사업을 추진한 바 있다.

사회임팩트투자는 사회적금융 기금 또는 중개기관 등에 의해 비영리단체 또는 사회적 기업 등에 제공되는 대출이다. 일반적 대출에 비해 이자율이 낮기 때문에 투자자들 입장에서는 높은 위험을 떠안는 것에 비해 현저히 낮은 수익을 얻는 경제적 불합리함이 있으나, 투자의 목적이 경제적 수익과 함께 사회적 가치를 창출하는 것이므로 창출된 사회성과가 윤리적 투자자에 대한 보상으로 제공된다. 사회적금융의 수요자는 투자자금을 활용하여 다양한 사회성과를 창출하는 사업추진 기회를 얻는다.

마이크로파이낸스는 금융을 통해 저소득 취약계층의 경제활동을 지원하는 대안적 금융으로, 저소득층에게 소액의 창업자금을 무담보로 대출하고 창업과 경영에 대한 교육, 컨설팅 등 비금융서비스를 제공하여 저소득층의 경제적 자립을 도모한다. 이는 금융소외현상을 완화하는 한편 저소득층의 경제적 자립이라는 사회적 목적과 은행의 수익성 유지라는 경제적 목적을 동시에 달성하는 전형적인 사회적금융 유형이라 할 수 있다. 마이크로파이낸스의 대표적 사례에는 방글라데시 그라민뱅크, 아일랜드 용자기금 등이 있으며, 국내에는 사회연대은행, 신나는조합, 미소금융 등이 있다.

마이크로파이낸스와 유사하지만, 지역개념을 가미한 사회적금융 유형으로 지역개발금융기관이 있다. 이는 지역 간 투자 격차와 불균형 문제를 해소하기 위해 등장한 것으로, 지역기반 금융서비스를 통해 지역경제 발전을 도모하는 금융이다. 지역개발금융기관은 지역 안에 뿌리를 내리고 지역민들과 긴밀히 소통하면서 지역 주민과 지역경제 발전을 위해 봉사하며, 지역의 금융소외를 예방한다. 미국의 CDFI(Community development financial intermediaries)가 대표적인 사례로, 주로 기부나 후원을 통해 자금조달이 이루어지기 때문에 기부문화가 잘 발달한 영미권에서 많이 확산되어 있다.

미션연계투자 또는 프로그램연계투자는 주로 영미권 국가의 자선재단이 사회적금융을 실천하는 방안의 하나로 확산되고 있다. 자선재단이 추구하는 사회적 목적에 부합하는 사업에 투자함으로써 사회적 가치와 금융수익을 동시에 달성할 수 있는 것이 장점이다. 자선재단 등이 본연의 미션을 달성하는 자산운용 포트폴리오 구성 방안으로 활용하고 있으며, 이를 통해 발생한 수익을 또 다른 사업에 지속적으로 투자함으로써 조직의 미션을 더 확실하게 달성할 수 있다.

이와 유사한 맥락에서 자선재단 등의 기부금 모집 방식으로 자선벤처가 활용되기도 한다.<sup>10)</sup> 자선재단 등은 일회성으로 지원하고 끝나버리는 전통적 증여 지원 방식에서 재단의 목적과 관련되는 프로그램에 투자를 하고 원금을 회수해 재투자하는 새로운 임팩트 투자 방식을 도입하고 있는데, 이와 같은 맥락에서 자선벤처는 전통적인 증여 메커니즘에서 복합금융으로의 변화를 추구함으로써 중장기에 걸쳐 투입이나 산출보다는 결과와 임팩트를 성공의 기준으로 제시하는 모델이다(주성수, 2017).

**표 2-4. 사회적금융의 유형**

구분	유형	주요 투자자	사회적 목적성		금융 모델			
			투자 동기	투자 대상	선별 기준 <sup>1)</sup>	투자 도구	수익률 유형	위험 구조
전통 주류 금융	표준적 투자	개인·기관 투자자, 은행, 투자회사	이윤 추구	모든 이윤창출 가능 사업	없음	부채, 지분	시장 수익률(r)	전통적 위험구조 High risk-High return
	사회책임 투자 (SRI)	개인·기관 투자자, 은행, 투자회사	이윤 추구	사회·환경·윤리적으로 바람직 하지 않은 사업제외	투자자 선별	부채, 지분	시장 수익률(r)	전통적 위험구조

10) 자선벤처는 혁신적이고 지속가능한 사회프로젝트에 대한 투자를 위해 자선기금 또는 기부금 모집을 활용하여 모험자본(Venture capital)을 형성하는 것이다(Nicholls&Pharoah, 2008).

구분	유형	주요 투자자	사회적 목적성		금융 모델			
			투자 동기	투자 대상	선별 기준 <sup>1</sup>	투자 도구	수익률 유형	위험 구조
사회적 금융	사회성과 연계채권 (SIB)	상업은행, 투자회사	혼합 가치 <sup>2</sup>	정부의 예방적 사회복지·서비스 사업	사회성과 계약 체결	사회성과 조건부 상환채권	사회성과 계약에 따른 수익률	낮은 위험
	사회 임팩트 투자 (SII)	개인·기관 투자자, 은행, 투자회사	혼합 가치 <sup>2</sup>	비영리 서비스 제공자 또는 프로젝트	투자자가 단체 또는 프로젝트 선정	부채, 준지분 <sup>3</sup>	낮은 수익률 ( $\leq r$ )	높은 위험
	마이크로 파이낸스 (지역개발 금융기관)	개인·기관 투자자, 주립은행 (State bank), 상업은행	이윤 추구 ~ 혼합 가치 <sup>2</sup>	빈곤한 개인, 소규모 사업 등	개인대출자의 특성, 담보, 상환능력 등에 따라 선별	부채	낮은 수익률 ( $\leq r$ )	전통적 위험구조
	미션/ 프로그램 연계투자 (M·PRI)	자선재단	혼합 가치 <sup>2</sup>	비영리 서비스 제공자, 사회적 기업	재단미션에 부합하는 프로젝트 선택	부채 지분	낮은 수익률 ( $\leq r$ )	전통적 위험구조
자선 활동	자선 기부	자선재단, 부유한 개인, 기업	사회적 가치	비영리 서비스 제공자	기부자가 프로젝트 또는 대상기관을 선택	기부금	없음	없음

- 주. 1. 투자자가 투자대상을 선택 또는 거절하는 기준  
 2. 사회적 가치와 재무적 이윤 추구를 혼합한 가치(Blended value)를 의미하며, 사회성과와 재무적 이윤 목표 사이의 비율은 개별 투자자에 따라 다름  
 3. 준지분은 부채와 같은 성격을 가지면서 지분으로서 기능하는 투자 방법론으로, 지분과 부채의 좋은 점을 합성한 사회적 투자의 도구임. 그렇기 때문에 제도적 이유로 주식을 발행할 수 없고 원금상환 부담 등으로 대출이 적절치 않은 자선단체나 사회적기업에 유용한 금융 수단임. 준지분은 투자대상의 미래 수익흐름에 따라 수익률이 결정되는 참여형 투자방식으로 원금이 보장되지 않을 수 있고 수익률에 캡을 씌우거나 기간을 한정할 수 있음. 준지분의 예로는 메자닌 대출(Mezzanine loan)이 있는데, 이는 투자자가 배당우선주, 신주인수권부사채 인수권, 전환사채 등 주식 관련 권리를 받는 대신, 무담보로 자금을 제공하는 금융방식임

자료: Rosenman(2019)

### (3) Nicholls(2010)의 사회투자행렬(Social investment matrix)

Nicholls(2010)은 투자의 논리(Investment logic)와 투자자의 합리성(Investor rationality)을 양대 축으로 하여 구조화된 사회적금융 유형 분류 방법을 제시했다. 여기서 투자의 논리는 투자의 결과로 얻고자 하는 가치에 대한 것이고, 투자자의 합리성은 투자와 관련한 의사결정 또는 투자자의 목적에 대한 것이다.

먼저 투자의 논리는 투자의 결과로 얻는 수익이 무엇인가에 대한 부분이다. 결국 투자를 통해 창출되는 가치가 무엇인지에 대한 문제인데, 양극단에는 경제적·재무적 수익률(Financial return) 또는 이윤과 사회·환경적 가치(Social/environmental value)가 위치한다. 그리고 그 사이에 양자 중 무엇을 더 중요시하는가에 따라 다양한 스펙트럼을 가진 혼합가치(Blended value) 영역이 존재한다. 금융기관 또는 상품을 기준으로 할 때 재무적 이윤을 추구하는 측에는 상업은행 등 전통적 금융기관이 있고, 사회·환경적 가치를 추구하는 측에는 자선재단 등 전통적 자선활동 기관 또는 기부금 제공 단체들이 있다. 그리고 그 사이 혼합가치 영역에 다양한 사회적금융기관과 기법들이 존재하게 된다.

사회투자행렬에서 특징적인 부분은 이러한 투자의 결과로 얻는 가치에 대한 분류에 투자 의사결정 과정에 관한 투자자의 합리성을 가미하여 사회적금융의 유형을 분류했다는 점이다. 투자자의 합리성은 사회적 행동의 목적과 동기에 대한 막스베버(Max Weber)의 사고체계로부터 출발한다. 베버는 사회적 행동은 도구적 관점(Instrumental perspective)과 실질적 관점(Substantive perspective)에서 동기를 갖는다고 보았다.

도구적 관점에서 사회투자의 동기는 투자자 자신의 만족 또는 효용을 극대화하는 것에 있으며, 사회투자는 이를 위한 수단이 된다. 따라서 투자자는 목표와 수단이 얼마나 합리적인지에 따라 사회투자를 실행한다(Means-ends driven social investment). 반면, 실질적 관점은 사회투자의 동기를 수혜자 관점에서 바라본다. 수혜자에게 경제적 또는 사회·환경적 가치를 제공하기 위해 사회투자를 실행하기 때문에 가치기반 합리성을 추구한다(Values-driven social investment). 한편 모든 투자자가 투자자 자신의 관점에서 목표와 수단의 합리성만을 추구하거나, 수혜자 관점에서 가치기반 합리성만을 고려하여 사회투자 동기를 갖는 것은 아니다. 양자를 동시에 추구하는 사회투자자가 다수 있을 수 있으며, 사회투자행렬에서는 이를 시스템적 합리성이라 구분한다(Systemic social investment).

결과적으로 사회투자행렬은 투자의 결과로 창출되는 이익을 중심으로 재무적 이윤, 혼합가치, 사회·환경적 가치로 구분하고, 투자자의 동기를 목표와 수단 of 합리성을 추구하는 투자자, 시스템적 합리성을 추구하는 투자자, 가치기반 합리성을 추구하는 투자자로 구분하여 총 9가지 유형의 사회투자 유형을 제시하였다.

첫 번째는 투자자가 자신의 투자수익을 극대화하는 모형에 따라 투자의사결정을 추구하고, 투자의 결과로도 재무적 이윤이 극대화되는 사회투자 유형이다. 여기에는 친환경 에너지 투자가 해당한다. 비록 이 부문 사회투자도 재무적 수익과 환경적 편익을 동시에 창출할 수 있으나, 역사적으로 친환경 에너지 투자의 주요 동기는 재무적 수익 창출이었고 투자결과로 나타난 수익률 역시 높은 수준을 기록하고 있다.

두 번째는 투자자가 투자수익률의 극대화를 추구하고, 투자의 결과로 혼합가치가 창출되는 사회투자 유형이다. 이러한 예로는 사회책임투자가 있다. 투자자는 투자대상 선별을 통해 환경, 사회, 거버넌스 위험(ESG risk)을 제거함으로써 높은 수익률을 달성하는 동시에 사회·환경적 가치를 동시에 창출할 수 있다. 이는 투자자가 ESG위험을 제거하는 것이 자신의 수익률 극대화에 부합한다는 의사결정을 한 것이고, 그 결과로 높은 수익률과 사회·환경적 가치가 동시에 창출될 수 있는 것이다.

세 번째는 투자자의 투자수익률을 극대화하는 것이 투자의 동기는 아니지만, 기부자에 대한 연성수익(Soft return), 즉, 기부의 본래 미션달성 효과성을 극대화하는 기업경영 방식을 기부자 모집에 활용하는 사회투자 유형이다. 자선벤처 형태의 사회투자가 이에 해당하는데, 자선벤처는 사회적 수익을 지향하는 벤처투자 모형이라 할 수 있다. 사회문제 해결 또는 사회성과, 임팩트 창출 효과성을 높이기 위해 리스크관리, 성과관리, 관계관리, 출구전략 등 벤처 자본가의 도구를 활용한 것이 자선벤처 모델이라 할 수 있다(주성수, 2017). 자선벤처의 투자 동기는 기부자의 사회성과 목표 달성 효과성을 극대화하는 것이며, 사회투자 결과로 기부자가 목표한 사회·환경적 가치를 창출할 수 있다.

네 번째는 투자자의 이익과 수혜자의 이익을 모두 고려하여 투자의 동기가 형성되고, 그 결과로 양자의 재무적 수익 또는 경제적 가치가 창출되는 사회투자 유형이다. 이윤추구 투자행위가 사회·환경적 수익 창출에 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 수혜자의 경제적 이익 창출에도 부합할 수 있다는 점을 강조한 것이다. 여기에는 임팩트투자가 해당된다. 사회책

임투자가 단순히 사회, 환경, 윤리적으로 문제가 될 수 있는 투자대상을 배제하는 것에 비해 임팩트투자는 사회·환경적 문제를 해결할 수 있는 발전적 대안을 제시하는 사업 또는 기금에 투자한다. 임팩트투자는 주로 저개발국가 또는 개도국에서의 기업발전, 보건·의료, 공동체 금융 등 분야의 기업에 투자하며, 그 대표적 사례는 마이크로파이낸스이다. 마이크로파이낸스는 투자의 동기와 결과가 모두 투자자와 수혜자인 저소득계층의 경제적 이익 창출을 도모하는 것으로 나타난다.

다섯 번째는 투자자와 수혜자 모두의 이익을 고려한 투자동기에서 출발하여 결과적으로 경제적 이익과 사회·환경적 가치가 함께 창출되는 사회투자 유형이다. 사회적기업에 대한 투자가 이러한 유형에 해당한다. 사회적기업에 대한 투자의 직접적인 동기는 사회적기업에 사업자금을 제공하여 이들의 사업기회 확대 및 성장을 도모하고, 이를 통해 투자 수익을 얻고자 하는 것이다. 사회적 목적과 사업수익을 동시에 추구하는 사회적기업의 특성상 그 결과는 경제적 이익과 사회·환경적 가치 등 혼합가치 창출로 이어진다.

여섯 번째는 투자자의 이익과 수혜자의 이익을 극대화하는 동기와 방식으로 투자가 이루어지고, 그 결과로 사회·환경적 가치가 창출되는 사회투자 유형이다. 이러한 유형의 대표적인 사회투자로는 정부의 사회투자가 있다. 여기서 정부의 사회투자는 공공서비스 전달을 위한 단기 계약이 아니라, 공적 이익 창출을 위해 혁신적 방법을 적용하는 장기 프로젝트에 재정을 투입하는 것을 의미한다. 사회혁신 사업과 기업에 재정을 투입하여 수혜자와 국가 전반의 편익을 창출하는 사회성과보상사업(SIB)이나 사회투자도매기금(Social investment wholesales fund) 같은 것들이 그 사례라 할 것이다.<sup>11)</sup> 사회성과보상사업은 정부와 민간 운영기관이 노숙자, 실업자, 청년니트족, 취약계층 가구 등 사회적 약자인 수혜자에게 사회서비스를 제공함으로써 범죄예방, 불평등 완화 등 사회문제를 예방적으로 해결하는 성과를 기반으로 보상금을 지급하는 계약이다. 민간 운영기관은 계약에

11) SIB는 2010년 영국의 피터버러시 교도소 재소자들의 재범률을 낮추는 것을 목표로 처음 도입된 이후 전 세계적으로 빠르게 확산되어, 2020년 현재 영국에서만 47개, 전 세계적으로는 138개의 프로젝트가 추진 또는 도입되었다(Social Finance 홈페이지 <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk> 참조). 사회투자도매기금의 대표적인 사례는 영국의 큰사회기금(Big Society Capital)으로 2012년 4월 영국 런던 증권거래소에 상장되어 사회투자 확산을 도모하고 있으며, 우리나라에서도 2018년 정부가 발표한 '사회적금융 활성화 방안'에 따라 한국사회가치연대기금이 출범하여 사회적경제의 발전과 사회적 가치 확산을 위한 금융 생태계 조성을 위해 노력하고 있다(<https://www.svsfund.org>).

근거하여 민간투자자를 모집하고 사업수행기관을 선정하여 사업을 추진하고, 정부는 그 성과에 따라 사전에 약속된 보상을 지급한다. 정부는 예방적 차원의 사회문제 해결과 재정 효율성 증진으로 민주적 정당성을 강화하는 동시에 수혜자와 사회 전반에 직접적 편익을 창출하기 위한 동기에서 투자를 진행하고, 투자의 결과로 다양한 사회·환경적 가치를 창출할 수 있다.

일곱 번째 사회투자 유형은 투자자 자신의 이익이 아닌 수혜자에 대한 이익 제공을 동기로 투자 의사결정이 이루어지며, 그 결과로 수혜자에게 경제적 이익이 창출되는 것으로, 전통적 자선 기부금이 이에 해당한다. 기부금은 기부를 받는 단체, 또는 사람의 이익 또는 편익을 극대화하는 동기에서 제공되며, 기부의 결과는 기부대상의 경제 또는 재무적 상태를 개선하는 결과를 낳는다.

여덟 번째는 수혜자 관점에서 투자의 동기가 형성되어 투자의 결과로 수혜자에게 경제적 이익을 제공하는 동시에 사회·환경적 가치를 창출하는 사회투자 유형이다. 공동체 투자(Community investment) 또는 미션·프로그램연계투자가 이에 해당된다. 먼저 공동체투자의 경우 협력금융, 상호금융을 포함하는 것으로, 은행, 신용조합, 대출기금 등이 금융소외지역에 금융서비스를 제공하는 것이 대표적이다. 이러한 공동체 투자는 수혜자 관점에서 지역 소규모 기업 및 취약계층 지원, 지역발전을 위한 동기에서 투자가 이루어지며, 그 결과로 투자자와 수혜자의 경제적 수익 창출과 지역사회 기여, 균형발전 등 사회·환경적 가치가 동시에 창출될 수 있다. 미국의 경우 1977년 제정된 지역재투자법(Community re-investment act)에 따라, 영국은 2002년 도입된 지역투자세액공제제도(Community investment tax relief)에 따라 지역개발금융기관(Community development financial institutions)에 대한 투자가 활성화되고 있다.

다음으로 미션·프로그램연계투자 역시 이러한 사회투자 유형에 해당된다. 이러한 투자 방식은 자선재단 등의 새로운 자산운용 방식으로 도입된 것으로, 투자자의 금융수익 극대화가 아닌 재단의 본래 사회적 목표를 고려한 투자방식이다. 투자의 주된 동기는 재단의 미션(사회적 목표)을 달성하는 것이며, 결과적으로 투자수익과 사회·환경적 가치를 동시에 창출한다.

마지막 아홉 번째는 오직 수혜자 관점에서 사회·환경적 성과를 극대화하는 것을 목표로

하는 사회투자 유형이다. 사회운동이나 캠페인 등에 투자하는 사회변화투자(Social change investment)가 대표적이다. 정당이 적절한 사회변화를 이끌지 못하는 상황에서 자선기금 등을 통한 사회변화 운동이 정당화되는 것이나, 환경보호 및 기후변화 예방 캠페인 등에 자금을 지원하는 것이 그 예라 하겠다.

그림 2-5. 사회투자행렬(Social investment matrix)

<b>투자자의 합리성</b>	<b>목표와 수단 의 합리성 (Means-end rational)</b> *투자자 이익	<b>친환경 에너지 투자</b>	<b>사회적 책임 투자(SRI)</b>	<b>자선벤처(VP)</b>
	<b>시스템적 투자자 (Systemic)</b> *투자자+수혜자 이익 공유	<b>임팩트 투자(II)</b>	<b>사회적 기업 투자</b>	<b>정부의 (사회적)투자</b>
	<b>가치 기반 합리성 (Value- rational)</b> *수혜자 이익	<b>자선 기부(보조)금</b>	<b>공동체 투자/ 미션연계투자(MRI)</b>	<b>사회변화투자(Social change investment)</b>
	<b>재무적 이익 (Financial)</b>	<b>혼합가치 (Blended)</b>	<b>사회·환경적 가치 (Social/ Environmental)</b>	
	<b>투자의 타당성</b>			

자료: Nicholls(2010)의 그림을 저자가 재구성함

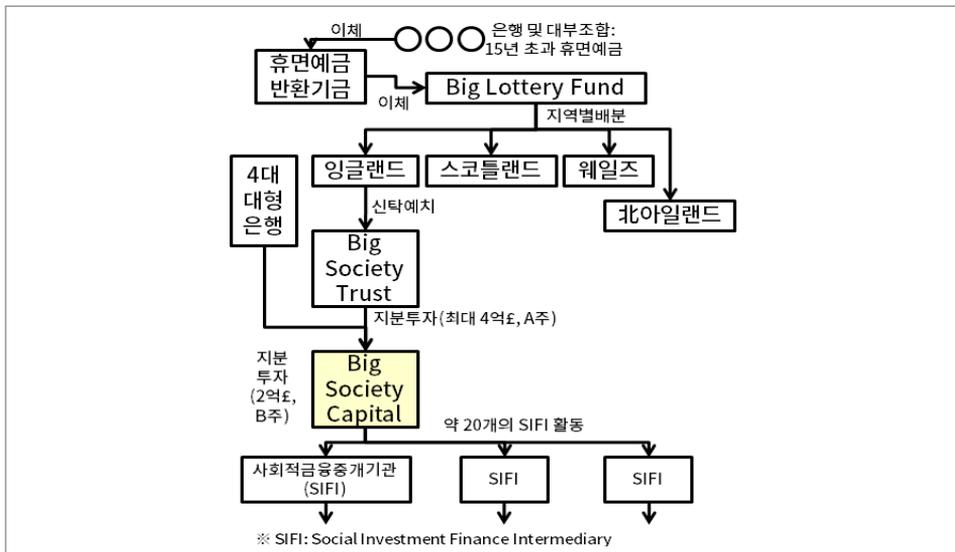
#### 4. 사회적금융 해외사례

시장기반이 구축되지 않은 국내와 비교하여 영국·미국·일본 등에서는 정부재정 및 휴면예금을 재원으로 하는 사회적금융 생태계가 갖춰져 있다. 협동조합의 전통이 강한 유럽에서는 민간 중심의 사회적금융 지원체계가 자생적으로 발달한 것으로 평가할 수 있다.

##### 1) 영국의 Big Society Capital(“BSC”)

영국은 지속가능한 사회투자시장을 형성하고 발전시키기 위해 2012년 사회투자도매은행(Social Investment Wholesaler)인 BSC를 설립하게 된다. BSC의 투자재원 기반은 휴면예금 4억 파운드와 4대 대형은행의 출자금 2억 파운드로 조성한 6억 파운드의 기금을 재원으로 한다. 사회투자도매은행 운영의 독립성을 보장하고 정부 관여를 최소화하기 위하여, 영국 내각부가 이사로 참여하는 Big Society Trust의 이사회는 BSC 보수·인사규정 개정과 이사 선임권만을 행사하게 된다. BSC는 민간자금과 매칭투자를 전제로 사회적금융중개기관(SIFIs)을 통한 간접지원으로 시장 생태계 구축 및 시장조성 기능을 수행한다.

그림 2-6. 영국 BSC의 지원체계

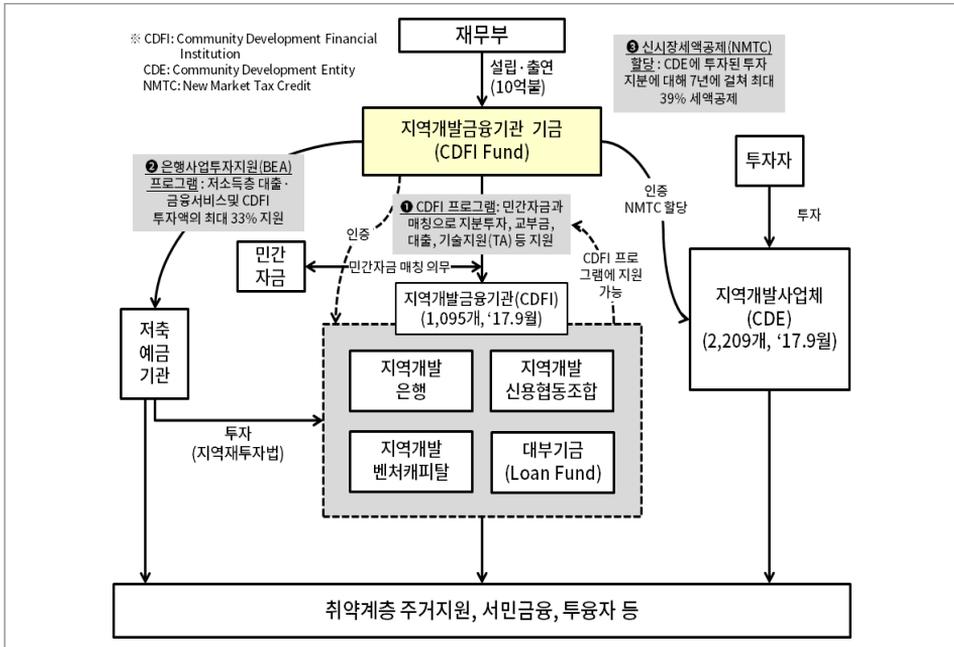


## 2) 미국의 지역개발금융기관 기금(CDFI Fund)

미국에서는 1995년 연방정부 재정으로 기금(CDFI Fund)을 조성하고, 기금에서 인증받은 지역개발금융기관(CDFI)을 통해 저소득지역 개발을 간접 지원하는 프로그램을 운영 중이다. 미국의 사회적금융은 지역개발금융기관(CDFI) 프로그램을 통해 교부금, 대출, 지분투자 등을 집행하고, 은행의 BEA(Bank Enterprise Award) 프로그램으로 CDFI 투자액의 일부를 보전하고 있으며, 지방정부의 경우 이에 대한 세제지원(NMTC)을 제공하는 체계로 구성되어 있다.

가령, 각 지역개발금융기관들은 민간자금 매칭방안 등을 마련하여 CDFI 기금 프로그램에 응모하게 되며, 기금은 엄격한 경쟁을 통해 지원대상 CDFI를 선정하게 된다. 이러한 경쟁방식의 자금지원은 개발사업의 투자이윤이 적정수준 보장될 수 있게 하여 기금의 고갈을 방지하게 되고, 자금이 효율적으로 투자되도록 유인하게 하는 장점이 있다.

그림 2-7. 미국의 지역개발금융기관 기금의 지원체계



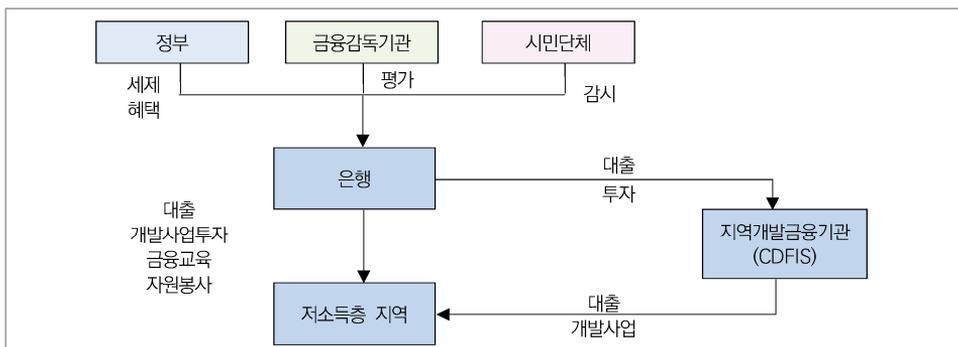
미국의 경우 지역금융개발기구(CDFI)의 법 제도적 기반으로는 지역재투자법(CRA: Community Reinvestment Act)을 꼽을 수 있다. 미국은 1934년 연방주택청(FHA : Federal Housing Administration)을 설립하여 정부보증 모기지대출을 취급토록 함으로써 민간부문의 주택건설을 촉진하도록 하였다. 그러나 FHA는 사회적 평판이 낮은 지역을 별도로 구분(redlining)하여 정부보증을 거부 또는 제한함으로써 대부분의 FHA 보증대출이 백인에게 집중되는 현상이 나타났다. 이후 미 의회 차원에서 인종, 종교, 국적, 성 및 나이 등에 따른 신용공여 차별화를 금지하는 노력이 진행되어 오다가, 1977년에 특정지역에서 예금을 수취하는 금융기관에 대해 당해 지역저소득층 및 소수민족, 소기업 등의 대출수요에 적극적인 대응을 하도록 의무화한 지역재투자법이 제정되어 오늘날까지 이어지고 있다.

지역재투자법(CRA, 12 USC 2901)에 근거하여 연준(FRS), 연방예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC) 및 저축기관감독청(OTS) 등 4개 감독기관이 별도의 CRA 관련 규정을 제정하여 시행 중이다.

지역재투자법(CRA)의 적용 대상기관은 상업은행과 저축은행·저축대부조합 등 저축기관이며, 신용조합(credit union), 독립 모기지 회사 및 소매금융을 취급하지 않는 특수목적 금융기관은 제외 대상이다. 한편 주법에 의해 설립되었으나 연방예금보험공사(FDIC)에 가입하지 않은 외국계은행 지점은 적용대상에 포함된다.

직전 2개 연도 말 자산규모가 각각 10억 달러 이상인 금융기관에 대해서는 주택모기지 대출, 소기업·소농 대출 및 지역사회개발 대출 실적을 다음 해 3월 1일까지 해당 감독기관에 보고토록 의무화하고 있다.

그림 2-8. 미국 지역재투자(CRA)의 흐름도



각 감독기관은 대출, 투자 및 서비스의 3대 항목에 걸쳐 각 금융기관의 지역재투자 실적을 평가하도록 규정되어 있다. 대출의 경우 지역 내 모기지대출, 소기업 및 소농 대출, 소비자금융 취급실적, 대출의 지역 내 분산정도, 저소득층에 대한 혁신적·탄력적인 대출 실행 여부 등을 평가한다. 투자에 대해서는 적격투자(qualified investment)의 실적, 혁신 정도, 대출수요에 대한 신속한 대응여부 등을 평가하게 되는데, 적격투자에는 지역사회개발을 최우선시하는 합법적 투자, 예금, 지분참여, 증여 등이 인정된다. 서비스는 소매금융 및 지역사회개발 부문으로 구분하여 ATM, 텔레뱅킹 등의 이용 가능성, 지역사회서비스의 혁신성·신속성 등을 평가하고 있다.

**표 2-4. CRA 관련 주요 평가항목 및 평가기준**

평가항목	구체적 평가기준
대 출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내 모기지대출, 소기업 및 소농 대출, 소비자 금융의 취급실적</li> <li>• 상기 대출이 총 대출에서 차지하는 비중 및 지역 내 분산 정도</li> <li>• 소득계층별 1) 주택모기지 취급실적</li> <li>• 연 수익 1백만 달러 미만인 소기업 및 소농에 대한 대출실적</li> <li>• 지역사회개발 대출 실적</li> <li>• 최하위 및 하위 소득계층에 대한 혁신적, 탄력적 대출실행 여부</li> </ul>
투 자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적격투자의 실적 및 혁신 정도</li> <li>• 지역사회개발을 위한 적격투자의 신속한 실행 여부</li> </ul>
서 비 스	<p>〈소매금융〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득수준이 서로 다른 지역별 지점의 분산 정도</li> <li>• 최하위 및 하위 계층 거주지역의 지점 개설 및 폐쇄 사례</li> <li>• 최하위 및 하위 계층 거주 지역에서의 ATM, 텔레뱅킹 등 이용 가능성</li> </ul> <p>〈지역사회개발〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회서비스 제공 실적, 혁신성 및 신속성 정도</li> </ul>

주: 개인소득(또는 가계소득)이 당해지역 중위(median) 개인소득(또는 가계소득)의 50% 미만인 경우 최하위, 50~80%는 하위, 80~120%는 중위, 120% 이상은 상위 소득계층으로 구분

이밖에 개별 금융기관의 특성을 고려하여 기업금융전담은행(wholesale bank), 신용카드 또는 자동차대출 등에 특화된 전문은행(limited purpose bank), 소형은행(small bank)<sup>12)</sup> 및 감독기관으로부터 별도의 전략계획을 승인받은 금융기관에 대해서는 다른 평가기

12) 최근 2개 연도 말 자산규모가 10억 달러 미만인 은행

준을 적용하도록 되어있다. 기업금융전담 및 전문은행에 대해서는 대출, 투자 및 서비스부문 평가 대신 지역사회개발부문 실적만 평가한다.

자산규모 2.5억 달러~10억 달러 미만인 중급소형은행(intermediate small bank)에 대해서는 대출 및 지역사회개발부문 실적을, 자산규모 2.5억 달러 미만인 소형은행에 대해서는 대출실적만을 평가하고 있다.

규제기관의 금융기관 평가는 지역재투자 이행결과를 탁월(outstanding), 양호(satisfactory), 개선필요(needs to improve) 및 실질적 미이행(substantial noncompliance)의 4단계로 평가하여 공개하도록 되어 있다. 그러나 대출, 투자, 서비스 등 개별평가항목에 대해서는 탁월, 양호(high satisfactory), 보통(low satisfactory), 개선필요, 실질적 미이행의 5단계로 세분하여 평가한다.

대출부문에서 탁월하다는 평가를 받은 은행은 투자 및 서비스 부문의 평가가 부진하더라도 전체평가에서 최소한 양호로 평가받을 수 있도록 대출부문 평가를 특히 중시한다. 서비스 및 투자 평가가 탁월하면 대출평가에서 최소한 양호(satisfactory)만 받더라도 대체로 전체평가는 탁월한 등급을 받는 것으로 보고된다. 반대로 대출평가에서 보통(low satisfactory) 이상의 평가를 받지 못한 금융기관은 전체평가에서 양호(satisfactory) 이상의 등급을 받지 못하는 경향이 높다.

CRA에 의한 평가결과는 각 감독기관의 인허가업무에 있어 중요한 고려 요소가 되고 있으며, 개선필요 또는 실질적 미이행 평가를 받은 경우 지역사회의 지탄을 받는 등 해당기관의 명예가 훼손되어 금융기관들에게 지역사회에 대한 책임성을 제고하도록 유도하는 효과가 있다.

각 감독기관은 국내지점 설치, 본점 및 지점 이전, 합병 및 통합, 자산 및 부채 인수 등의 인허가 시 CRA 이행결과를 활용한다. 이밖에 연준은 은행지주회사 설립과 은행지주회사 편입을 위한 자회사 인수 및 저축기관 소유 신청 등에, FDIC는 신설 금융기관의 FDIC 가입 시, OCC는 주법은행의 국법은행 전환 신청 시 CRA 이행결과를 고려한다.

한편 각 감독기관은 CRA 평가결과를 온라인을 통해 공개하고, 금융기관들로 하여금 매년 주별로 소기업·소농 대출, 지역사회개발 대출 등이 포함된 CRA 공시보고서(CRA Disclosure Statement)를 작성토록 의무화하고 있다.

2008년 금융위기 이후 지역재투자법은 지역경제 침체 극복에 큰 역할을 했다는 평가가 다수이다. 지역 경제 침체는 저소득 계층에게 큰 타격을 가져오는 한편 경기침체로 연방정부, 주정부 및 지방 정부의 지역공동체의 안정화 및 활성화를 위한 가용재원을 고갈시킨다. 일부 지역사회에서 금융위기 동안 주택 압류로 많은 집들이 비거나 버려졌는데, 이는 해당지역의 주택 가치를 떨어뜨렸고, 지방정부의 재원은 고갈시켰으며, 범죄 및 기타 사회 문제를 배양시킬 토양이 만들어졌다. 해당 지역들은 저소득 지역이지만 경기침체로 빈집들이 생겨나지 않았더라면 모두 안정적으로 유지되던 공동체였다.

우리의 경우에도 지역 개발수요를 감당하기에 지자체의 재원이 부족한 때에, 금융기관들이 선제적으로 공공성 강화 측면에서 폭넓은 관점에서 생각할 필요가 있다. 지역사회 구성원들과 다양한 파트너십을 형성하면서, 금융기관들은 자신들이 위치한 지역의 금융수요를 해소하는데 도움을 줄 수 있고 다른 한편으로는 미래에 발생할 수 있는 투자 기회를 위한 포석으로 삼을 수도 있는 것이다.

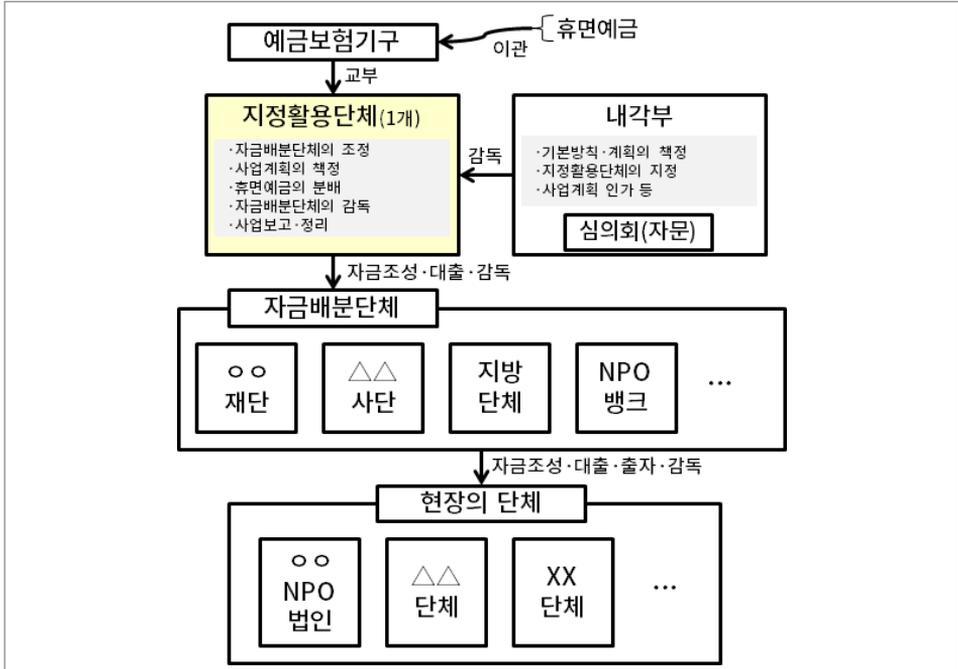
2008년 금융위기로 거의 미국 전역이 영향을 받았지만, 그중에서도 특히 저소득층 공동체의 타격이 컸다. 반면 위기 이후 저소득 공동체 복원을 위한 경기 회복은 더디게 진행 중이다. 그럼에도 불구하고 지역재투자법을 통해 미국 전역에서 진행된 사회혁신과 지역 사회 참여자들의 헌신은 미래에도 지속가능한 지역공동체를 만들 수 있다는 교훈을 제시하고 있다.

### 3) 일본의 휴면예금을 활용한 공익사업 지원체계

일본의 경우도 최근 법제정을 통해 사회적금융 활성화를 모색하고 있다. 일본은 2016년 관련법을 정비하여 휴면예금을 활용한 사회공익활동을 지원하는 체계를 구축 중에 있다.

이를 위해 예금보험기구는 휴면예금을 금융기관으로부터 이관 받아 지정활용단체에 교부하게 되고, 내각부는 심의회 자문을 거쳐 지정된 단체의 자금배분, 사업계획, 사업보고 및 정리를 감독한다. 지정활용단체는 교부금이 투자될 자금배분단체를 선정하여 대출하고, 사용을 감독하게 된다. 이를 통해 사회적기업들이 용도에 맞도록 출자·투자를 진행하고 대출이 회수되도록 적절히 관리하는 것이 가능하다.

그림 2-9. 일본의 휴면예금 활용 지원체계



#### 4) 민간 기반의 자금지원

민간 기반의 자금지원은 크게 협동조합금융 방식과 사회적은행을 설립하는 방식의 두 가지 모델이 제시된다. 먼저 협동조합금융 방식은 협동조합이 발달한 캐나다·스페인 등에서 주로 활용되고 있다. 이들 국가에서는 신용협동조합, 협동조합 연대기금 등의 금융지원 체계가 발달되어 있는데, 캐나다의 데잘맹그룹은 1971년 연대경제금고(Caisse d'economie solidaire)를 설립하여 협동조합, 사회적기업 등에 사회적금융을 제공하는데 기여하고 있다. 데잘맹그룹은 1900년 설립된 신용협동조합인 인민금고에서 출발한데서 기원하는데, 1940년대 금고 간 연합·합병, 보험·신탁 등의 사업다각화를 거쳐 1990년대 금융그룹화에 성공한 총자산 2,584억\$ 규모의 캐나다의 신탁금융그룹이다. 마찬가지로 스페인에서는 몬드라곤 협동조합그룹의 라보랄쿠차는 그룹 내 조합 간 자금 재분배 및 사업 총괄조정

기능을 담당하여 연대기금을 지원하고 있다.

반면 네덜란드, 이탈리아에서는 예금형태로 자금을 조달하여 사회적 기업 등에 투자, 이용하는 사회적 은행의 활동이 활발하다. 네덜란드의 트리오도스은행(Triodos Bank)은 은행업 인가를 받아, 저리로 조달한 예금으로 사회적기업, 환경기업 등에 신용을 제공하는 금융기관으로, 2016년 기준으로 총자산 91억€, 예수금 80억€, 대출 57억€, 세전이익 0.4억€의 영업실적을 거두고 있다. 이와 유사하게 이탈리아의 방카에티카(Banca Popolare Ethica, 이탈리아 신협)는 엄격한 윤리성을 갖춘 비영리조직과 사회적경제를 대상으로 신용을 제공하는 사회적 은행이다.

이밖에도 소액 다수의 투자자와 사회적기업 또는 사회적 프로젝트 등을 중개하는 크라우드펀딩 방식의 지원체계가 존재하며, 여기에는 미국의 KIVA나 영국의 SSE(Social Stock Exchange) 등이 해당된다.

또한 비영리단체·사회적기업에 경영 지원 및 자금을 제공함으로써 사업의 성장과 사회문제 해결을 촉진하는 벤처자선가의 활동도 중요한데, 여기에는 전통적인 기부·후원 등 비영리금융 수단부터 대출·투자·메짜닌, 구조화 금융까지 다양한 금융수단을 제공하는 영국의 Impetus-PEF, 일본의 일본벤처자선기금(JVPF) 등을 꼽을 수 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

3

# 사회적경제 활성화를 위한 사회적금융

제1절 사회적금융의 역할과 필요성

제2절 국내 사회적경제의 현황



## 제3장

# 사회적경제 활성화를 위한 사회적금융

## 제1절 사회적금융의 역할과 필요성

사회적경제는 취약계층 고용, 빈곤과 불평등 축소, 환경의 지속가능성 확대 등 고유의 미션에 따라 다양한 사회적 가치를 창출하고 있을 뿐만 아니라, 신뢰와 연대, 호혜 등 사회적 자본의 확대에 기여함으로써 사회에 긍정적인 역할을 수행하고 있다. 이에 따라 전 세계적으로 사회적경제가 빠르게 확산하고 있으며, 우리나라에서도 관련 제도적 기반을 마련하는 등 사회적경제 확산을 도모하고 있다.

미국과 유럽 선진 국가에서는 각자의 역사적 배경을 바탕으로 자생적 확산을 거듭한 끝에 사회적경제가 중요한 사회·경제부문으로 자리매김하였다.<sup>13)</sup> 선진국의 사회적경제가 자생적 노력으로 확산하였음에도 불구하고, 역사적으로 정부기관이나 자선재단 등의 보조금과 기부금, 위탁사업비 등에 대한 의존도가 높은 특징을 갖는다. 그러나 반복되는 경제위기와 복지국가 위기 현상을 겪으며, 정부와 자선재단 등의 재정악화로 인해 이들 사회적경제의 자원조달 어려움이 증가하고 있다(Moore etc., 2012). 더욱이 복잡·다양화되는 사회문제의 해결과 사회요구를 충족시키기 위한 사회혁신의 필요성이 늘고 사회적경제가 확산함에 따라, 한정된 자원을 둘러싼 경쟁이 심화하고 있는 실정이다. 이 같은 상황에서 사회의 잉여자원을 사회적경제 분야로 연결하는 새로운 패러다임으로 등장한 사회적금융이 사회적경제 분야의 자원조달 어려움을 해소하는 획기적인 수단으로 각광받고 있다.

13) 시장문제 해결을 위한 노동자의 연대와 협동에 뿌리를 두고 제도화의 길을 걸어온 유럽 대륙의 경우 사회적경제가 곧 제3의 부문(Third sector)으로 여겨지고 있다. 반면 제3의 부문이 영리기업의 자발적 자선활동을 근간으로 발전해 온 미국과 영국에서는 각각 비영리부문(Non-profit sector)과 자원부문(Voluntary sector)으로 정의되고 있다. 이들은 모두 민간단체로서 자발성을 띠고 사회적 목적을 추구한다는 점에서 유사하지만, 사회적경제가 수익을 창출하는 경제활동에 근거하고 민주적 절차와 협동, 연대를 강조하는 반면, 비영리부문과 자원부문은 영리활동을 배제할 것을 강조한다는 점에서 차이가 있다(김유현, 2019). 여기서는 이러한 차이를 명확하게 구분하지 않고, 이러한 부문을 사회적경제라고 통칭하여 사용한다.

특히 최근 사회적경제가 빠르게 확대되고 있는 우리나라의 경우 정부 주도의 사회적경제 확산 전략으로 인해 정부의 보조금과 기업재단 등의 기부금 의존도가 높아 경쟁력 상실과 지속가능성 약화의 위험을 안고 있다(양용희, 2011). 보조금과 기부금은 일시적인 것으로 언젠가는 그 지원이 종료될 수 있어 지속가능하지 않다. 더욱이 이러한 지원 성격의 자금은 역선택과 도덕적 해이를 유발할 우려가 있을 뿐만 아니라 지원 규모 역시 부족해 사회적경제를 위한 충분한 자금공급원이 될 수 없다(권재열, 2016). 따라서 우리나라 사회적경제의 지속가능한 발전을 위해서는 금융을 통한 자금공급이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있다.

그러나 문제는 사회적 목적을 우선하는 가운데, 이윤의 분배 및 사용에 제약을 두는 사회적경제의 특성상 금융을 통한 이윤창출을 목적으로 하는 전통적인 금융시장을 통한 자금조달이 어렵다는 것이다. 일반적으로 금융기관은 기업의 재무적 성과에 기반하여 금융서비스를 제공한다. 그러나 경제적 성과와 함께 사회적 성과를 추구하는 사회적경제는 수익률이 낮고 상환불능위험이 높아 일반적인 금융을 통해 자금을 공급받는 것이 상대적으로 어려울 수밖에 없다. 신용등급이나 대출심사 기준에서 영업이익이나 매출액 등 수익성 위주의 평가지표만으로는 사회적경제기업에 대한 자금조달이 거의 불가능하다(박상하, 2015). 더욱이 사회적경제가 달성하는 사회적 성과는 측정과 정량화가 어려워 이를 바탕으로 대출 또는 투자 의사결정을 내리는 것 역시 쉽지 않은 일이다(이현주, 2017).

일례로 사회적경제의 가장 큰 비중을 차지하는 조직형태인 협동조합의 경우, 금융기관이 조합원 출자금을 자기자본이 아닌 부채로 인식하는 경향이 있다. 조합원이 탈퇴할 경우 출자금을 돌려줘야하기 때문이다. 이러한 상황에서는 협동조합이 일반적으로 금융회사가 요구하는 재무적 요건을 충족시키기 어렵다. 주식회사 형태를 가진 사회적기업의 경우에도 발생한 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 사용하여야 하고, 청산할 때에도 잔여재산의 2/3 이상을 여타 사회적기업이나 공익재단 등에 기부하도록 되어 있어 일반적인 금융기관 또는 투자자의 재무적 수익성 요구를 충족시키는 것이 쉽지 않다.

이와 같은 상황에서 사회적금융은 투자 또는 금융서비스 제공 대상을 선정함에 있어 경제적 수익성과 같은 재무적 요건만을 따지지 않고, 사회적 목적성과 사회적 성과에 대한 기대를 함께 고려하기 때문에 사회적경제의 중요한 자금공급원이 될 수 있다. 더욱이 사회

적금융은 금융서비스를 제공하는 것으로 그치지 않고, 자금수요자가 사회적 성과를 충실히 달성하고 자금의 상환능력을 향상시킬 수 있도록 경영컨설팅, 교육훈련 등 비금융 서비스를 함께 제공하기 때문에 사회적경제의 건전하고 지속가능한 발전에 도움을 줄 수 있다(서봉만·서휘원, 2014).

사회적금융은 전통적 자본주의 실물경제를 지원하는 금융의 역할을 넘어 사회가 요구하는 이해관계자 자본주의 확산에도 기여할 수 있다. 사회적금융의 본질은 사회적으로 긍정적인 임팩트를 창출하기를 원하는 투자자의 투자대상을 연결하여 금융수익과 함께 사회적 가치를 창출하는 것으로, 자본주의가 낳은 불평등과 부정을 완화하는 적합한 수단이며, 이윤추구와 함께 사회의 진보를 추구함으로써 투자자들로 하여금 착한 자본의 역할을 되새기게 한다(Rosenman, 2019). 이와 같은 금융의 사회적 책임과 역할 강화는 기업이 주주의 이익만을 극대화하는 경영방식에서 벗어나 기업 활동이 이해관계자와 사회 전반에 미치는 영향을 고려하는 경영방식을 확대함으로써 경제와 금융의 투명성과 민주성을 강화하는데 기여할 수 있다(Weber&Remer, 2011).

끝으로 사회적금융은 지속가능한 복지구현을 위한 대안으로서 기능할 수 있다. 사회문제가 점차 복잡·다양해지고, 사회서비스에 대한 양적·질적 요구가 증가하는 상황에서 재정적 한계는 사회서비스의 공백을 야기할 가능성이 크다. 이 같은 복지국가의 위기는 복지를 지출이 아닌 투자 대상으로, 국가재정을 통한 직접적 사업추진이 아닌 공공부문과 민간 부문의 협력 대상으로 여기는 인식을 확산시키고 있다. 이에 따라 복지사업이 사회투자로 전환하고 있으며, 사회적금융이 그 주도적 역할을 담당하고 있다.

## 제2절 국내 사회적경제의 현황

사회적금융 확산의 필요성에 있어 가장 중요한 부분이 사회적경제 활성화라 하더라도 과언이 아닐 만큼 밀접한 관련성을 보이고 있다. 여기서는 우리나라의 사회적경제 현황을 거시적, 미시적으로 살펴봄으로써 사회적금융에 대한 수요를 가늠해보고자 한다.

### 1. 사회적경제기업별 정의 및 요건

현재 국내에서 제도화된 사회적경제기업으로는 크게 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업이 있다.

#### 1) 사회적기업

먼저 사회적기업은 영리기업과 비영리기업의 중간 형태로, 사회적 목적을 우선적으로 추구하면서 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업이다.<sup>14)</sup> 2007년 「사회적기업 육성법」 제정으로 제도화되었으며, 법에서는 사회적기업을 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’이라고 정의하고 있다. 법 제정 목적은 사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분히 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상을 이바지하는 것이라 하고 있다. 이상 「사회적기업 육성법」 제정 목적과 사회적기업 정의를 봤을 때 국내에서 사회적기업을 제도화하고 확산을 지원하는 것은 주로 사회서비스 확충과 일자리 창출이다. 이에 따라 사회적기업의 주무관청 역시 고용노동부로 지정되어 있다.

사회적기업으로 인증받기 위해서는 다음과 같은 7가지 요건을 갖추어야 한다.<sup>15)</sup> ① 민법에 따른 법인 또는 조합, 상법에 따른 회사, 특별법에 따라 설립된 공익법인, 비영리민간

14) 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>)

15) 「사회적기업 육성법」 제8조(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>)

단체, 사회복지법인, 협동조합 등 독립된 조직형태를 갖추고 있어야 한다. ② 최소한 1명 이상(일자리제공형 사회적기업의 경우 3명 이상)의 유급근로자를 두고 있어야 하며, 유급 근로자의 판단은 고용보험 가입 여부를 기준으로 한다. ③ 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회 공헌을 통한 지역주민 삶의 질 향상 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 해야 한다.<sup>16)</sup> ④ 기업 또는 정관 규약에 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 주된 의사결정기구에 참여하는 내용을 명시하고 이를 운영한 실적을 갖 추는 등 실질적으로 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖추고 있어야 한다. ⑤ 실질적 경영체로서 경제활동을 영위해야 하며, 이를 입증하기 위해 영업활동을 통해 얻은 수입 이 전체 노무비의 50% 이상 되어야 한다. ⑥ 사업의 목적, 내용, 의사결정 방식, 수익배분 및 채무자, 출자 및 용자, 해산 및 청산 등의 필수적 요건을 갖춘 정관 또는 규약을 갖추고 있어야 한다. ⑦ 배분 가능한 이윤이 발생한 경우 이의 2/3 이상을 근로자의 근로조건 개선, 지역사회 기부, 사회공헌사업 등 사회적 목적을 위해 우선 사용해야 하며, 해산 또는 청산 시 잔여재산이 있을 경우 2/3 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부해 야 한다.

이처럼 까다로운 조건으로 인해 사회적기업 인증에 어려움을 겪는 기업이 향후 사회적 기업으로 인증 받을 수 있도록 지원하기 위해 지방자치단체장 또는 중앙부처의 장은 예비

16) 이때 5가지 사회적 목적 유형 중 하나를 선택할 수 있고, 선택한 유형에 따른 다음의 요건을 충족해 야 한다.

유형	주된 목적	요건
일자리제공형	취약계층에 대한 일자리 제공	전체 근로자 중 취약계층 비율(A) 30% 이상
사회서비스제공형	취약계층에 대한 사회서비스 제공	전체 서비스 수혜자 중 취약계층 비율(B) 30% 이상
지역사회공헌형	지역주민의 소득과 일자리 확대	A 또는 B가 20% 이상
	지역사회 문제 해결	주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 전체의 40% 이상
	지역사회의 사회적 목적을 추구하는 조직에 대한 컨설팅·마케팅·자금 등 지원	주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 전체의 40% 이상
혼합형	취약계층에 대한 일자리와 사회서비스 제공	A와 B가 각각 20% 이상
기타(창의·혁신)형	이상의 기준으로 사회적 목적 실현 여부 판단이 곤란한 경우	사회적기업육성전문위원회가 판단

사회적기업을 지정할 수 있다. 예비사회적기업으로 지정될 수 있는 대상은 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익 창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기업 중 향후 요건을 보완하여 사회적기업으로 인증이 가능한 기업이다. 예비사회적기업 지정 요건은 사회적기업 인증 요건을 기준으로 ①~③, ⑥~⑦은 동일하지만, ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조 요건과 ⑤ 영업활동을 통한 수입이 노무비의 50% 이상일 것이라는 수익구조 요건을 적용하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

## 2) 협동조합

다음으로 협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 조합원이 되어 자발적으로 결성한 자율적인 조직이다. 우리나라에서는 2012년 「협동조합 기본법」을 제정함으로써 제도화되었으며, 자주적이고 자립적이며 자치적인 협동조합 활동을 촉진하여 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 법에서는 협동조합을 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직'으로 정의하고, 기본원칙으로 조합원 등을 위한 봉사의무, 자발적 결성과 공동 소유, 민주적 운영 원칙, 투기 목적 행위 및 일부 조합원의 이익만을 목적으로 하는 사업의 금지 등을 제시하고 있다.

국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance)이 천명한 협동조합의 7대 원칙은 다음과 같다.<sup>17)</sup> ① 자발적이고 개방적인 조합원 제도를 갖추어야 한다. 이는 협동조합이 자발적이고, 모든 사람에게 성·사회·인종·정치·종교적 차별 없이 열려있는 조직이어야 한다는 원칙이다. ② 조합원에 의해 민주적으로 관리되어야 한다. 모든 조합원은 출자금에 상관없이 동등한 투표권(1인 1표)을 갖는다. ③ 협동조합은 조합원의 경제적 참여를 근간으로 한다. 협동조합의 자본은 공정하게 조성되고 민주적으로 통제되어야 하며, 자금의 일부는 조합의 공동재산으로 해야 하며, 출자배당이 있는 경우 조합원은 출자금액에

17) 한국사회적기업진흥원 협동조합 홈페이지(<http://www.coop.go.kr>)

따라 제한된 배당금을 받을 수 있다. 다만, 협동조합의 잉여금 중 일부는 조합의 발전을 위해 배당하지 않고 유보금으로 적립되어야 하며, 사업이용 실적에 비례하여 편익으로 제공하거나 여타 협동조합 활동을 지원하기 위해 배분되어야 한다. ④ 협동조합은 자율성과 독립성을 갖는다. 협동조합이 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달하더라도 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 자율성이 유지되어야 한다. ⑤ 협동조합은 조합원과 임원, 경영자, 직원 등에게 교육과 훈련을 제공하고, 젊은 세대 등에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공해야 한다. ⑥ 협동조합 간 협력 사업을 전개함으로써 협동조합 운동의 힘을 강화시키고 조합원에 대한 봉사의 효과를 극대화해야 한다. ⑦ 협동조합은 지역사회의 지속가능한 발전 및 기여를 위해 노력해야 한다.

우리나라의 법·제도상 협동조합은 영리법인으로 금융 및 보험업을 제외한 모든 업종을 영위할 수 있으며, 잉여금의 10%만 적립하면 배당도 가능하다. 다만, 협동조합 중 사회적 협동조합은 주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합으로 사회적 목적성이 일반적인 협동조합에 비해 더 강하다. 사회적협동조합은 비영리법인으로 지역사회 재생, 주민권익 증진, 취약계층에 대한 사회서비스 등 공익사업을 40% 이상 수행해야 하며, 잉여금의 30% 이상을 적립해야 하고 배당도 불가능하다.

표 3-1. 일반협동조합과 사회적협동조합의 비교

구분	일반협동조합	사회적협동조합
법인격	(영리)법인	비영리법인
설립	시·도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
사업	금융 및 보험업 제외 나머지 다른 업종 및 분야 등에 제한 없음	공익사업*을 40% 이상 수행 * 지역사회 재생, 주민권익 증진, 취약계층에 대한 사회서비스 및 일자리 제공, 국가·지자체 위탁사업, 그 밖의 공익증진 사업 등
법정적립금	잉여금의 10% 이상	잉여금의 30% 이상
배당	배당 가능	배당 금지
청산	정관에 따라 잔여재산 처리 가능	비영리법인, 국고 등 귀속

자료: 한국사회적기업진흥원 협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr/COOP/)

협동조합은 조합원 유형에 따라 사업자조합, 소비자조합, 직원조합, 다중이해관계자조합으로 구분된다. 사업자조합은 작은 사업체를 경영하는 조합원들이 개별적으로 어려운 사업을 공동으로 영위하여 사업성과를 높임으로써 조합원들의 경영 개선 또는 안정을 이루기 위해 만든 협동조합으로 사업자인 조합원의 공동 이익을 도모하는 것을 목적으로 한다. 다음으로 소비자조합은 소비자들이 소비생활을 협동함으로써 가계경제에 도움이 되도록 할 목적으로 설립한 협동조합이다. 직원조합은 직원들이 설립·소유·운영함으로써 안정적으로 일자리를 늘려나가고 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 하는 협동조합이다. 직원조합이 되기 위해서는 조합원의 2/3 이상이 직원이고, 조합원인 직원이 전체 직원의 2/3 이상 되어야 한다. 다중이해관계자조합은 둘 이상 유형의 조합원이 상부상조의 협동정신을 바탕으로 자주·자립·자치적 협동조합을 구성하여 조합원의 경영 개선 및 생활 향상에 이바지하고 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 만들어 지는 협동조합이다.

### 3) 마을기업

마을기업은 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을단위의 기업으로 정의된다.<sup>18)19)</sup> 마을의 단위는 농촌지역의 경우 읍·면, 도시지역의 경우 구 단위로, 마을기업은 지역주민 5인 이상이 출자한 법인이어야 한다.

지역주민이 지역의 문제를 발굴하고 지역이 가진 자원을 활용하여 이를 해결하기 위해 결성한 조직으로, 마을기업은 지역사회문제 해결에 있어 중요한 역할을 담당할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

마을기업에 대한 각종 지원사업의 시행 근거는 2011년 이후 행정안전부가 정하는 「마

18) 여기서 지역주민은 동일한 생활권에서 공동의 목표와 가치를 가지고 실제 상호 교류하는 공동체의 구성원, 지역자원은 지역에 존재하는 유·무형의 인적·물적 자원, 지역문제는 지역 내 미충족 요구 또는 지역주민 삶의 질 향상을 위해 필요한 사항, 지역공동체 이익은 마을기업의 이익뿐만 아니라 이해관계자 또는 지역사회 전체가 얻게 되는 편익의 총합, 마을은 지리적으로 타 지역과 구분되거나 일상적 생활을 공유하는 범위 내에서 상호 관계나 정서적 공감대가 형성되어 있는 곳을 각각 의미한다.

19) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>)

을기업 육성사업 시행지침」이다. 「2020년 마을기업 육성사업 시행지침」에 따르면, 마을기업의 요건 및 운영원칙은 공동체성, 공공성, 지역성, 기업성 4가지다. 먼저 공동체성이라 함은 기업의 구성·운영에 있어 공동체를 중심으로 자발적 참여, 민주적 운영, 상호신뢰를 바탕으로 공동체 회복 및 사회통합에 이바지해야 한다는 것이다. 최소한 5인 이상의 회원을 갖추고, 모든 회원이 마을기업에 출자자금을 제공하는 것은 물론, 공동의 목표와 가치를 공유하고 공동체의 일원으로서 자발적으로 참여하며, 민주적 절차를 바탕으로 사업계획과 운영방침을 수립해야 한다. 민주성을 담보하기 위해 출자비율의 격차가 지나치게 크지 않아야 하는데, 1인 출자자의 지분이 30%를 초과할 수 없다.

두 번째 공공성의 원칙은 마을기업이 상호호혜와 협력을 근간으로 지역사회공헌과 상생활동을 추진함으로써 공익적 가치를 창출해야 한다는 원칙이다. 회원은 개인의 이익이 아닌 마을기업의 이익을 우선으로 하고, 마을기업은 마을과 지역사회 전체의 이익을 실현하기 위해 노력해야 한다. 특히 지역의 일자리와 소득을 창출하는데 기여해야 한다. 또한 마을기업은 그 설립과정에 있어서도 지역주민 등 다양한 이해관계자의 참여를 보장해야 한다.

세 번째 지역성의 원칙은 마을기업의 사업이 지역을 근간으로 해야 함을 강조한다. 이는 지역주민들이 주도하여 지역문제를 해결하기 위한 사업계획을 수립하고 지역 안에서 생산·소비·교환·분배가 이루어지는 선순환구조를 형성해 지역사회와 경제의 활성화에 기여해야 한다는 원칙이다. 마을기업의 사업장은 지역 내에 소재하며, 지역의 자원을 활용하여 지역사회 문제와 지역주민의 요구를 충족시키는 사업을 영위해야 한다.

마지막 원칙인 기업성은 마을기업이 기본적으로 경제활동을 위한 조직이어야 한다는 것이다. 마을기업은 기업으로서 시장에서 경쟁력을 갖추기 위해 노력하고 안정적인 매출과 수익을 창출해 지속가능성을 확보할 수 있어야 한다.

#### 4) 자활기업

자활기업은 1999년 제정되어 2000년부터 시행되기 시작한 「국민기초생활 보장법」에 근거하여 제도화된 사회적경제기업이다. 자활기업은 그 정의상 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가 상호협력하여 조합 또는 사업자 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 사업체

이다.<sup>20)</sup> 자활기업의 형태는 조합 또는 부가가치세법상 사업자로, 사업 목적이 영리이든 비영리이든 관계없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 사업자이면 족하다.

자활기업 및 자활사업의 목적은 수급자 등 저소득계층의 자활기업 참여를 통해 빈곤으로부터 탈출을 지원하는 것으로, 광역자활센터 및 지역자활센터는 자활을 위한 사업자금 용자, 국·공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체 사업의 우선 위탁, 공공조달 시 우선 구매 등을 지원한다.<sup>21)</sup> 다만, 지원 대상 자활기업이 되기 위해서는 구성원 중 기초생활보장수급자 및 차상위자가 1/3 이상(수급자는 반드시 1/5이상)이어야 하고, 모든 참여자에 대해 최저임금 이상의 임금지급이 가능하며, 근로일수가 주당 3일, 하루 22시간 이상이어야 한다.<sup>22)</sup> 또한 자활근로사업단의 자활기업 전환 시 사업의 동일성이 유지되어야 하며, 창업 전 교육과 보수 교육을 이수하여야 한다.

자활기업은 활동 지역단위에 따라 지역자활기업과 광역자활기업, 전국자활기업으로 구분된다. 지역자활기업은 기초지방자치단체 이하 단위에서 활동하는 기업을 의미하며, 광역자활기업은 광역단위의 자활사업을 목적으로 광역자치단체에서 인정한 자활기업이다. 광역자활기업은 시도 관할 내에서 2개 이상의 지역자활기업이 협력하여 구성하며, 2개 이상의 기초자치단체의 수급자 등이 참여하여 설립할 수 있다. 전국자활기업은 전국단위의 자활사업 추진을 목적으로 보건복지부에서 인정한 자활기업이다. 2개 이상의 광역자치단체를 포함하는 자활사업 추진을 목적으로 2개 이상의 광역자치단체 내의 자활기업 또는 자활근로사업단으로 구성이 가능하다.

## 2. 사회적경제기업 설립 및 운영 현황

현재 국내에 설립된 사회적경제기업은 협동조합 17,037개, 사회적기업 3,901개, 마을기업 1,592개, 자활기업 1,214개로, 단순 합계를 구하면 총 23,744개이다.<sup>23)</sup> 절대적인 숫자를

20) 한국자활복지개발원 홈페이지(<https://www.kdisssw.or.kr>)

21) 「국민기초생활 보장법」 제18조(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>)

22) 「국민기초생활 보장법 시행규칙」 제31조(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>)

23) 사회적경제기업 중 사회적기업과 협동조합, 마을기업, 자활기업의 자격을 중복적으로 갖추고 있는 기업이 있기 때문에 단순합계를 실제 사회적경제기업 수로 볼 수는 없다.

보면 서울과 경기도에 가장 많은 사회적경제기업이 설립되어 있는 것으로 나타나고 있으나, 인구 대비 사회적경제기업 설립 밀도를 보면 강원과 전북이 가장 높고, 인천과 경기도가 가장 낮다.

**표 3-2. 지역별 사회적경제기업 설립 현황**

지역	사회적경제기업 수(개)								인구(천 명)		인구10만 명당 사회적경제기업 수
	사회적기업		협동조합		마을기업	자활기업	합계	비중(%)	수	비중(%)	
	인증	예비	사회적	일반							
전국	2,435	1,466	1,787	15,250	1,592	1,214	23,744	100.0	51,850	100.0	45.8
강원	133	107	99	821	122	73	1,355	5.7	1,542	3.0	87.9
전북	144	93	60	1,043	110	106	1,556	6.6	1,819	3.5	85.5
광주	113	22	39	818	61	57	1,110	4.7	1,456	2.8	76.2
전남	132	70	60	861	161	86	1,370	5.8	1,869	3.6	73.3
제주	55	73	26	251	36	20	461	1.9	671	1.3	68.7
세종	13	12	14	133	30	9	211	0.9	341	0.7	62.0
대전	68	68	75	594	53	22	880	3.7	1,475	2.8	59.7
충북	102	67	48	478	88	60	843	3.6	1,600	3.1	52.7
서울	463	227	449	3,481	96	150	4,866	20.5	9,729	18.8	50.0
충남	99	50	56	649	134	59	1,047	4.4	2,124	4.1	49.3
경북	155	101	91	701	131	110	1,289	5.4	2,666	5.1	48.4
울산	85	51	29	275	44	19	503	2.1	1,148	2.2	43.8
대구	84	61	40	659	89	45	978	4.1	2,438	4.7	40.1
부산	115	81	42	789	78	84	1,189	5.0	3,414	6.6	34.8
경남	117	61	113	617	120	84	1,112	4.7	3,363	6.5	33.1
경기	409	263	470	2,667	183	185	4,177	17.6	13,240	25.5	31.5
인천	148	59	76	413	56	45	797	3.4	2,957	5.7	27.0

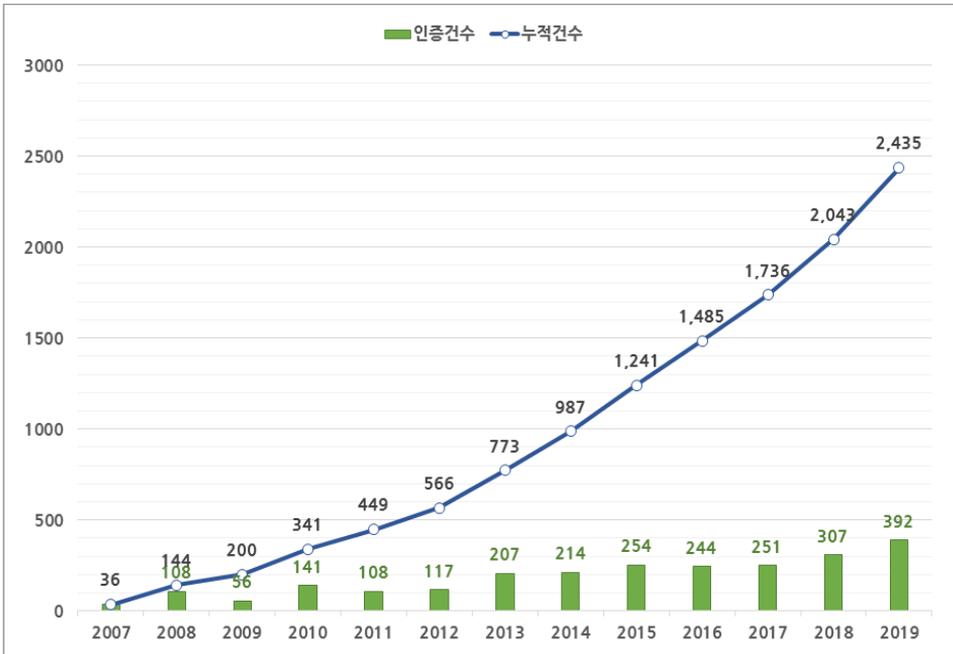
자료: 한국사회적기업진흥원 (예비)사회적기업현황(2019.12월 말 기준), 협동조합설립현황(2020.1월 말 기준), 행정안전부 마을기업세부현황(2019.6월 말 기준), 한국자활복지개발원 자활기업현황(2020. 1.31. 조회), 행정안전부 「주민등록인구」

### 1) 사회적기업

연도별 사회적기업 인증 현황을 보면, 「사회적기업 육성법」이 제정된 2007년 36개를 시작으로 매년 인증 건수가 점진적으로 증가해 2019년에는 392개가 인증을 받아, 누적기준으로 2,435개의 사회적기업이 인증을 받았다. 2008년부터 2012년까지는 매년 평균 100여 개의 사회적기업이 새롭게 인증을 받았으나, 2013년부터 급격히 증가해 200개를 넘어 이후 2018년에는 300개를 넘었고, 2019년에는 400개에 가까운 기업이 사회적기업으로 인증을 받았다. 사회적기업의 증가규모가 매년 증가하며 확산속도가 빨라지고 있음을 확인할 수 있다.

그림 3-1. 사회적기업 연도별 인증 및 누적 현황

(단위: 개)



주: 사회적기업현황 자료의 인증연도를 기준으로 자료를 구성함

자료: 한국사회적기업진흥원, 사회적기업현황(2019.12월 말 기준)

사회적기업의 확산은 전국적 현상으로, 지역별로 보더라도 사회적기업의 인증 수가 증가하는 추세를 나타내고 있다. 특히 최근 3년(2017~2019) 동안 늘어난 사회적기업 인증 규모가 그 이전 10년 동안의 인증규모에 비해 전국적으로 64%에 육박하고 있으며, 지역별로 전남의 경우에는 91%, 부산의 경우 80%에 달하는 것으로 나타나고 있다.

표 3-3. 연도별, 지역별 사회적기업 인증 현황

(단위: 개)

지역	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
전국	36	108	56	141	108	117	207	214	254	244	251	307	392	2,435
서울	13	21	18	32	33	21	38	24	32	37	41	71	82	463
경기	6	15	12	22	24	19	33	24	53	51	40	48	62	409
경북	1	3	3	7	10	7	10	17	20	19	16	12	30	155
인천	3	6	3	13	1	3	16	11	13	17	15	22	25	148
전북	2	5	2	7	6	14	12	16	15	15	14	15	21	144
강원	3	11		8	1	3	7	15	18	20	10	16	21	133
전남	1	9	3	6	2	2	11	12	14	9	20	21	22	132
경남	1	2	4	6	3	4	10	19	15	6	10	14	23	117
부산	1	3	2	2	7	11	5	14	11	8	11	19	21	115
광주	1	5	1	4	5	8	4	8	16	14	16	13	18	113
충북	3	10	1	6		8	12	14	6	9	8	12	13	102
충남		3	1	6	3	5	17	14	11	13	12	5	9	99
울산		5		7	4	1	11	8	7	8	12	11	11	85
대구		2	2	10	4	5	8	6	8	6	8	9	16	84
대전	1	4	2	1	4	2	6	6	7	6	10	12	7	68
제주		4	1	3	1	4	7	6	6	2	6	7	8	55
세종			1	1					2	4	2		3	13

주: 사회적기업현황 자료의 인증연도를 기준으로 자료를 구성함

자료: 한국사회적기업진흥원, 사회적기업현황(2019.12월 말 기준)

사회적기업 목적 유형별로 보면, 일자리제공을 목적으로 하는 사회적기업이 1,629개로 전체의 66.9%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 다음으로 창의·혁신형 사회적기업이 307개, 일자리와 사회서비스 제공을 목적으로 하는 혼합형이 194개, 지역사회공헌형이

155개, 사회서비스 제공형이 150개인 것으로 나타났다. 일자리제공을 목적으로 하는 사회적기업의 사회서비스 분야를 보면, 제조업 등 기타 사회서비스를 제공하는 기업이 996개로 가장 많았고, 청소 분야가 217개로 그 뒤를 잇고 있다. 사회서비스 제공형 사회적기업이 제공하는 사회서비스 분야는 교육 분야가 55개로 가장 많았고, 창의·혁신형 사회적기업의 경우 문화·예술 사회서비스 분야가 110개, 지역사회공헌형 사회적기업의 경우 제조업 등 기타 사회서비스 분야가 107개로 가장 많았다.

**표 3-4. 인증사회적기업의 목적 유형 및 사회서비스 분야 별 현황** (단위: 개)

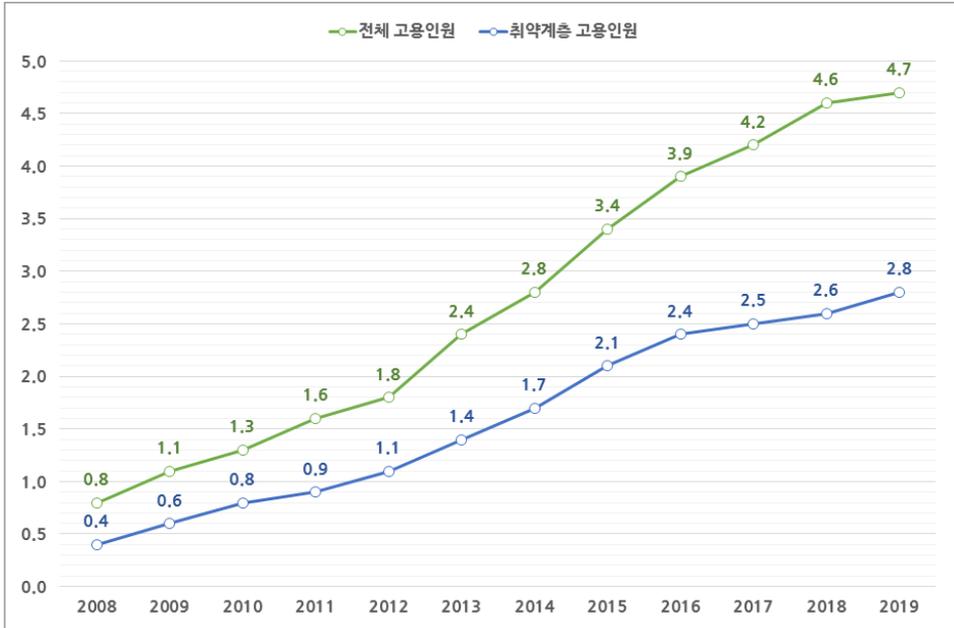
사회서비스 분야	목적 유형	사회 서비스	일자리	지역사회 공헌	창의·혁신	혼합	합계
간병·가사지원		17	50		1	31	99
고용		1	7			2	10
관광·운동		7	27	8	10	8	60
교육		55	69	11	33	45	213
기타		18	996	107	108	44	1,273
문화·예술		23	93	19	110	20	265
문화재			5	2	2	1	10
보건		6	4		7	1	18
보육		1	8		2	3	14
사회복지		22	67	1	5	25	120
산림보전·관리			6	1	2	1	10
청소			217		2	7	226
환경			80	6	25	6	117
<b>합계</b>		<b>150</b>	<b>1,629</b>	<b>155</b>	<b>307</b>	<b>194</b>	<b>2,435</b>

자료: 한국사회적기업진흥원, 사회적기업현황(2019.12월 말 기준)

인증사회적기업의 고용 인원은 2008년 8천 명에서 매년 지속적으로 증가해 2019년말 기준 4만 7천 명을 기록하고 있다. 취약계층 고용 인원은 같은 기간 4천 명에서 2만 8천 명으로 증가해 전체 고용 인원의 60%를 차지하고 있다.

그림 3-2. 연도별 인증사회적기업 고용 인원

(단위: 만 명)



자료: 고용노동부, e-고용노동지표([http://eboard.moel.go.kr/indicator/detail?menu\\_idx=77#](http://eboard.moel.go.kr/indicator/detail?menu_idx=77#))

사회적기업의 미시적 경영실태를 살펴보기 위해 여기서는 사회적기업 자율공시제도<sup>24)</sup>에 참여한 800개 기업의 경영실적과 상태를 살펴보았다. 2019년 자율공시제도에 참여한 800개 인증사회적기업은 사회서비스제공형이 50개, 일자리제공형이 538개, 지역사회공헌형이 61개, 창의·혁신형이 88개, 혼합형이 63개였으며, 이들 기업이 고용한 유급근로자 총 인원은 18,020명, 취약계층은 10,601명인 것으로 나타났다. 취약계층 고용은 저소득자 1,163명, 고령자 6,461명, 장애인 2,167명, 기타 취약계층 789명으로 구성되어 있다. 유형

24) 사회적기업이 추구하는 사회적 목적 실현과 경영상태 등에 대한 정보를 미래의 투자자를 포함한 다양한 이해관계자에게 자율적으로 공개하는 제도로, 인증사회적기업 중 공시의사를 가진 기업들이 자율적으로 참여하고 있다. 공시 참여기업에게는 각종 지원사업에서 가점을 부여하거나 우선 지원 대상으로 검토하고, 우수 사회적기업으로 적극 홍보하는 등의 인센티브를 부여한다. 2019년 기준 자율공시에 참여한 인증사회적기업은 총 800개인 것으로 나타났다.(한국사회적기업진흥원 홈페이지, <http://www.socialenterprise.or.kr>)

별 기업 당 평균 고용 인원은 사회서비스제공형 25.2명, 일자리제공형 22.6명, 지역사회공헌형 9.0명, 창의·혁신형 16.4명, 혼합형 41.8명이었으며, 기업 당 평균 취약계층고용 인원은 사회서비스제공형 13.6명, 일자리제공형 14.1명, 지역사회공헌형 4.0명, 창의·혁신형 3.2명, 혼합형 28.5명인 것으로 나타났다. 고용의 사회적 성과가 절대적으로 가장 높은 유형은 일자리제공형이었으나, 기업 당 평균으로 볼 때 가장 높은 유형은 혼합형이었다.

사회서비스 제공 총 인원은 1,766,767명이고, 이 중 취약계층이 1,120,287명이었다. 기업 당 평균 사회서비스 제공인원은 사회서비스제공형 8,138.8명, 일자리제공형 1,292.9명, 지역사회공헌형 1,094.4명, 창의·혁신형 3,252.0명, 혼합형 4,941.0명이었고, 취약계층에 대한 평균 사회서비스 제공인원은 사회서비스제공형 4,056.7명, 일자리제공형 975.7명, 지역사회공헌형 565.6명, 창의·혁신형 1,705.1명, 혼합형 3,300.9명이었다. 사회서비스 제공에 있어 사회적 성과가 절대적으로 가장 높은 유형은 일자리제공형이었으나, 기업 당 평균으로 볼 때 가장 높은 유형은 사회서비스제공형인 것으로 나타났다.

재무상태를 보면, 자율공시제도에 참여한 800개 인증사회적기업의 2018년도 매출액 총액은 2.3조 원이었으며, 영업이익은 360억 원이었고, 당기순이익은 536억 원인 것으로 나타났다. 이들 기업의 당기순이익 합계가 흑자를 나타내고는 있으나, 일자리창출 지원, 전문인력 지원, 사업개발비 지원, 사회보험료 지원, 정책자금 등 2018년 정부지원금 총액이 915억 원으로 당기순이익을 초과하고 있는 것을 감안할 때, 정부지원이 없었다면 종합적인 사업결과는 적자로 나타났을 가능성이 크다. 더욱이 기업후원, 모기관지원, 일반기부, 민간금융지원 등 2018년 민간지원금 총액이 305억 원이었던 점을 감안하면 사회적기업의 보조금 및 기부금 의존도가 상당하다는 것을 알 수 있다.

800개 기업을 개별적으로 살펴본 결과 2018년 당기순이익 흑자기업은 596개, 적자기업은 204개인 것으로 나타났다. 한편 개별기업에 대한 정부지원금을 제거한 결과 적자기업은 610개로 증가했으며, 정부지원금과 민간지원금을 모두 제거할 경우에는 661개 기업이 적자를 기록했을 것으로 보인다. 전체 800개 기업 중 2018년에 지원금 없이 자립적으로 흑자를 기록한, 사업의 지속가능성이 높은 기업은 139개에 불과한 것으로 추정된다.

**표 3-5. 자율공시제도 참여 인증사회적기업의 성과 및 재무상태** (단위: 개, 명, 천 원)

구분	사회서비스	일자리	지역사회공헌	창의·혁신	혼합	합계
기업 수	50	538	61	88	63	800
사회적 성과(보고년도 2019년 기준)						
유급근로자 수	1,261	12,136	550	1,441	2,632	18,020
(기업 당 평균)	(25.2)	(22.6)	(9.0)	(16.4)	(41.8)	(22.5)
취약계층 고용	679	7,599	244	283	1,796	10,601
(기업 당 평균)	(13.6)	(14.1)	(4.0)	(3.2)	(28.5)	(13.3)
취약계층-저소득	98	809	99	60	97	1,163
취약계층-고령자	491	4,320	93	59	1,498	6,461
취약계층-장애인	31	1,977	7	37	115	2,167
취약계층-기타	58	490	45	126	70	789
사회서비스 인원	406,940	695,607	66,761	286,173	311,286	1,766,767
(기업 당 평균)	(8,138.8)	(1,292.9)	(1,094.4)	(3,252.0)	(4,941.0)	(2,208.5)
사회서비스 취약계층 인원	202,836	524,941	34,500	150,053	207,957	1,120,287
(기업 당 평균)	(4,056.7)	(975.7)	(565.6)	(1,705.1)	(3,300.9)	(1,400.4)
재무상태(2018년 결산서 기준)						
매출액	52,697,456	957,557,866	60,847,553	1,193,025,437	81,683,759	2,345,812,071
영업이익	-354,175	16,883,818	-672,185	21,286,983	-1,106,738	36,037,703
당기순이익	985,318	34,642,052	987,873	14,234,944	2,730,552	53,580,739
정부지원금	5,111,616	66,239,633	6,921,112	7,181,053	6,042,379	91,495,793
민간지원금	1,202,794	16,627,025	1,149,533	8,601,335	2,929,057	30,509,744
당기순이익 적자 기업 수	17	122	17	29	19	204

구분	사회서비스	일자리	지역사회공헌	창의·혁신	혼합	합계
(당기순이익 - 정부지원금) 적자 기업 수	39	407	51	66	47	610
(당기순이익 - 정부지원금 - 민간지원금) 적자 기업 수	43	438	52	75	53	661

자료: 한국사회적기업진흥원 경영공시 최종 데이터(2019)

한편, 아직까지 사회적기업 인증 요건을 갖추지 않았으나, 향후 사회적기업으로 인증될 가능성이 높아 (지방)정부로부터 예비사회적기업으로 지정된 기업은 전국적으로 1,466개가 있다. 연도별로 보면 2017년에 223개, 2018년에 470개, 2019년에 773개가 지정되었다.<sup>25)</sup> 지역별로는 경기와 서울이 각각 263개, 227개로 가장 많고, 강원 107개, 경북 101개, 전북 93개로 그 뒤를 잇고 있다. 이들 기업은 예비사회적기업 지정 기간 내에 인증요건을 갖춰 사회적기업으로 인증될 가능성이 높기 때문에 사회적기업 현황을 파악함에 있어 함께 고려할 필요가 있다.

**표 3-6. 예비사회적기업 지정 현황**

(단위: 개)

시도	2017	2018	2019	합계
전국	223	470	773	1,466
경기	24	89	150	263
서울	45	55	127	227
강원	19	32	56	107
경북	19	53	29	101

25) 통상적으로 예비사회적기업으로 지정되는 기간은 3년이며, 여기서는 2019년 12월 말 기준으로 지정 연도에 따른 예비사회적기업 현황을 살펴보았다. 다만, 여기에는 2020년 1월 1일에 경기도에서 예비사회적기업으로 지정된 75개 기업이 포함되었는데, 이는 2019년에 지정된 예비사회적기업에 포함하였다.

시도	2017	2018	2019	합계
전북	14	45	34	93
부산	18	29	34	81
제주	6	15	52	73
전남	16	23	31	70
대전	10	14	44	68
충북	9	15	43	67
경남	5	18	38	61
대구	8	15	38	61
인천	13	19	27	59
울산	4	29	18	51
충남	7	11	32	50
광주	4	7	11	22
세종	2	1	9	12

자료: 한국사회적기업진흥원, 예비사회적기업 지정 현황(2019.12월 말 기준)

## 2) 협동조합

인가수리 일자리를 기준으로 연도별 협동조합 설립 현황을 살펴본 결과, 「협동조합기본법」이 제정된 2012년 53개로 출발한 협동조합은 매년 평균 2,400여 개가 설립되어 2020.1월 말 기준 17,037개가 설립된 상황이다. 협동조합이 가장 많은 지역은 서울과 경기도 각각 3,930개와 3,137개가 설립되어 인가를 받았으며, 전북이 1,103개, 전남이 921개, 강원 920개로 그 뒤를 잇고 있다.

**표 3-7. 연도별, 지역별 협동조합 인가수리 현황**

(단위: 개)

지역	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
전국	53	3,067	2,735	2,349	2,059	1,944	2,157	2,492	181	17,037
서울	13	892	669	553	442	421	435	473	32	3,930
경기	2	484	445	443	398	381	422	526	36	3,137
전북		177	171	177	161	105	132	169	11	1,103
전남	3	133	116	123	87	130	130	181	18	921
강원	1	111	184	122	136	111	124	124	7	920
광주	2	259	154	104	72	70	83	104	9	857
부산	11	168	148	120	98	89	95	94	8	831
경북	3	101	112	122	114	95	112	124	9	792
경남		111	96	83	86	89	101	149	15	730
충남	7	98	102	90	67	77	135	123	6	705
대구	2	125	134	86	100	88	79	77	8	699
대전	2	116	106	101	94	75	81	88	6	669
충북		92	92	81	82	49	58	67	5	526
인천	6	83	87	59	49	63	65	76	1	489
울산		56	70	34	24	37	39	39	5	304
제주		48	35	45	37	39	40	31	2	277
세종	1	13	14	6	12	25	26	47	3	147

자료: 한국사회적기업진흥원, 협동조합설립현황(2020.1월 말 기준)

협동조합의 목적 유형별 설립현황을 보면, 일반협동조합(연합회 포함)이 전체 협동조합의 90%를 차지하고 있으며, 사회적 목적성이 더 강한 사회적협동조합(연합회 포함)은 10% 남짓이다. 지역별로 보면, 사회적협동조합은 경기, 서울, 경남, 강원 순으로 많이 설립되어 있다.

표 3-8. 지역별 협동조합 인가수리 현황

(단위: 개)

지역	사회적협동조합	사회적협동조합연합회	합계	지역	일반협동조합	일반협동조합연합회	합계
전국	1,769	18	1,787	전국	15,173	77	15,250
경기	466	4	470	서울	3,450	31	3,481
서울	443	6	449	경기	2,660	7	2,667
경남	112	1	113	전북	1,041	2	1,043
강원	99		99	전남	859	2	861
경북	91		91	강원	821		821
인천	76		76	광주	814	4	818
대전	72	3	75	부산	781	8	789
전남	59	1	60	경북	700	1	701
전북	60		60	대구	656	3	659
충남	55	1	56	충남	648	1	649
충북	48		48	경남	614	3	617
부산	41	1	42	대전	589	5	594
대구	40		40	충북	473	5	478
광주	38	1	39	인천	412	1	413
울산	29		29	울산	274	1	275
제주	26		26	제주	250	1	251
세종	14		14	세종	131	2	133

자료: 한국사회적기업진흥원, 협동조합설립현황(2020.1월 말 기준)

조합원 유형에 따른 협동조합 설립 현황을 보면, 사업자, 소비자, 직원 등 다양한 이해관계자가 조합원이 되어 함께 설립한 다중이해관계자조합이 4,750개로 가장 많고, 사업자 등이 조합원이 되어 공동으로 사업을 영위하는 사업자 조합이 11,158개로 그 다음으로 많았다. 직원들이 조합원이 되어 안정적으로 일자리를 유지하고 늘려가고자 하는 직원조합이 583개, 소비자들이 소비생활을 협동하기 위해 설립한 소비자조합은 469개인 것으로 나타났다.

업종별로는 도·소매업이 3,528개로 가장 많고, 교육서비스업 2,640개, 농림어업 1,579개, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 1,558개, 제조업 1,454개, 보건복지서비스업 1,058개, 협회 및 기타 개인 서비스업 1,051개 순으로 나타났다. 도·소매업이 가장 많은 것은 생산

품을 공동 판매하거나, 유사 원자재 공동구매를 위한 사업자조합 형태로 협동조합 제도를 활용하려는 요구가 많기 때문인 것으로 추정된다.

**표 3-9. 조합원 유형별, 업종별 협동조합 설립 현황** (단위: 개)

업종(대분류)	조합원 유형	다중 이해관계자	사업자	직원	소비자	구분안됨	총합계
전산업		4,750	11,158	583	469	77	17,037
도·소매업		602	2,662	85	164	15	3,528
교육 서비스업		1,065	1,409	117	44	5	2,640
농림어업		344	1,188	21	22	4	1,579
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업		465	1,011	40	36	6	1,558
제조업		278	1,121	35	14	6	1,454
보건·사회복지서비스업		625	365	36	28	4	1,058
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업		243	716	50	28	14	1,051
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업		158	467	20	14	3	662
사업시설관리 및 사업지원서비스업		256	335	30	24	9	654
숙박·음식점업		189	356	49	16		610
전문, 과학 및 기술 서비스업		127	451	23	6	3	610
건설업		97	295	12	10	1	415
운수업		55	276	43	5	5	384
전기, 가스, 증기 및 수도사업		74	179	2	9	2	266
부동산업 및 임대업		65	132	4	37		238
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경 복원업		54	136	15	2		207
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산 활동		21	33	1	10		65
공공행정, 국방 및 사회보장 행정		12	16				28
국제 및 외국기관		17	4				21
광업		3	5				8
금융 및 보험업 <sup>2</sup>			1				1

주. 1. 원자료에서 유형구분이 표기되어 있지 않은 협동조합의 수

2. 원칙적으로 협동조합은 금융 및 보험업을 영위할 수 없으나, 금융상품 소비자 교육 및 휴대폰 조합원 공동구매 등 금융과 보험의 본래적 사업과 무관한 부대사업을 영위하는 협동조합 1개가 인가를 받았음

자료: 한국사회적기업진흥원, 협동조합설립현황(2020.1월 말 기준)

협동조합은 주요 운용사항에 대해 공개하는 것이 법적인 의무로 되어 있는데, 그 대상은 조합원 수가 200명 이상 또는 출자금 납입총액이 30억 원 이상인 협동조합과 모든 사회적협동조합(연합회)이 그 대상이 된다.<sup>26)</sup> 2019년 경영공시 자료에 등록된 현황에 따르면, 총 1,283개 협동조합이 경영공시를 실시하였으며, 평균 조합원 수는 207명, 평균 출자금은 1억 1천 3백만 원, 평균 자산 4억 7천 9백만 원인 것으로 나타났다. 경영공시를 실시한 협동조합당 평균 조합원 수가 가장 많은 곳은 전북이었고, 평균 출자금이 가장 큰 곳은 충북이었으며, 평균 자산이 가장 큰 곳은 충남인 것으로 나타났다.

표 3-10. 2019년 협동조합 경영공시 현황

(단위: 개, 명, 백만 원)

지역	협동조합 수 (개)	조합원 수(명)		출자금(백만 원)		자산(백만 원)	
		총 인원	평균	납입 총액	평균	자산 총액	평균
전국	1,283	265,863	207	145,240	113	614,456	479
경기	294	57,588	196	35,730	122	106,100	361
서울	291	63,366	218	34,834	120	82,822	285
경남	86	6,815	79	1,509	18	8,157	95
강원	79	5,270	67	2,499	32	12,753	161
대전	72	11,661	162	8,535	119	31,476	437
경북	68	4,214	62	20,275	298	28,552	420
인천	58	5,665	98	1,997	34	9,397	162
전북	54	82,439	1,527	5,439	101	19,572	362
전남	43	3,200	74	2,347	55	33,802	786
대구	41	2,971	72	12,461	304	15,303	373
충북	41	2,113	52	13,668	333	42,732	1,042
광주	36	1,621	45	1,254	35	4,108	114
부산	34	3,682	108	1,856	55	5,284	155
충남	33	12,764	387	733	22	201,989	6,121
울산	21	437	21	403	19	5,505	262

26) 「협동조합기본법」 제49조의2 및 제96조의2, 동법 시행령 제12조(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>)

지역	협동조합 수 (개)	조합원 수(명)		출자금(백만 원)		자산(백만 원)	
		총 인원	평균	납입 총액	평균	자산 총액	평균
제주	18	1,317	73	923	51	5,605	311
세종	14	740	53	777	56	1,300	93

자료: 한국사회적기업진흥원, 2019년 협동조합 경영공시 자료(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)

### 3) 마을기업

지역별 마을기업 설립 현황을 보면, 경기도가 183개로 가장 많고, 전남 161개, 충남 134개, 경북 131개, 강원 122개, 경남 120개, 전북 110개 순으로, 주로 농촌지역이 포함된 도 단위 광역단체에 많이 설립되어 있는 것을 확인할 수 있다. 유형별로는 일반식품 분야가 689개로 가장 많았고, 전통식품 224개, 관광체험 201개 순으로 나타났다.

표 3-11. 지역별, 유형별 마을기업 설립 현황

(단위: 개, 명, 백만 원)

지역	일반 식품	전통 식품	관광 체험	기타	공예 품	문화 예술	교육	재활 용	유동 기업	의류 신발	물류 배송	사회 복지	에너 지	서비 스	건축 업	합계
전국	689	224	201	145	90	67	64	42	22	18	13	7	6	3	1	1592
경기	68	26	31	20	8	7	4	9	2	1	4	2	1			183
전남	95	31	16	3	4	4	1	1	2	1	1			2		161
충남	56	25	28	7	8	2	3	1	3				1			134
경북	61	21	17	7	7	5	2	1	5	3			2			131
강원	51	28	26	5	3	1	4		2		1		1			122
경남	74	13	17	5	5	2	1	2					1			120
전북	45	33	14	6	7			1		1	2	1				110
서울	25	4	3	16	11	8	14	8	1	2	2	2				96
대구	28	3	6	13	3	10	12	3	1	6	2	1			1	89
충북	55	13	10	5	3			1			1					88
부산	27	7	7	14	4	6	2	9		1				1		78
광주	23	2	4	9	9	3	4	1	5	1						61

지역	일반 식품	전통 식품	관광 체험	기타	공예 품	문화 예술	교육	재활 용	유통 기업	의류 신발	물류 배송	사회 복지	에너지	서비스	건축업	합계
인천	18	7	2	5	6	5	9	3				1				56
대전	18	4	5	12	4	7	3									53
울산	18		4	10	7	3	1			1						44
제주	16	3	7	7				1	1	1						36
세종	11	4	4	1	1	4	4	1								30

자료: 행정안전부, 마을기업세부현황(2019.6월 말 기준)

#### 4) 자활기업

2020년 1월 말 기준 자활기업 설립 현황을 보면, 전국적으로 1,214개의 자활기업이 활동 중이며, 경기도가 185개로 가장 많고, 서울 150개, 경북 110개, 전북 106개 순이다. 활동범위에 따른 자활기업 유형에 따르면, 지역자활기업이 1,173개, 광역자활기업이 38개, 전국자활기업이 3개이다. 전국자활기업은 서울에 2개(한국돌봄사회적협동조합, 희망나르미사회적협동조합), 전북에 1개(한국주거복지사회적협동조합)가 설립되어 있다.

표 3-12. 지역별, 활동 지역 범위에 따른 자활기업 현황

(단위: 개)

지역	지역자활기업	광역자활기업	전국자활기업	합계
전국	1,173	38	3	1,214
경기	182	3		185
서울	144	4	2	150
경북	109	1		110
전북	100	5	1	106
전남	85	1		86
경남	82	2		84
부산	77	7		84
강원	71	2		73
충북	59	1		60

지역	지역자활기업	광역자활기업	전국자활기업	합계
충남	57	2		59
광주	56	1		57
대구	40	5		45
인천	42	3		45
대전	21	1		22
제주	20			20
울산	19			19
세종	9			9

자료: 한국자활복지개발원 자활기업현황(2020.1.31. 조회)

한국지방행정연구원

KRILA

4

# 포용금융을 위한 지역금융기관 역할평가

제1절 지역별 여수신 현황

제2절 지역별 금융포용지수

제3절 새마을금고의 효율성 분석



## 제4장

# 포용금융을 위한 지역금융기관 역할평가

### 제1절 지역별 여수신 현황

이번 절에서는 지역별 여수신 현황을 살펴보도록 한다. 아래 표는 지역별 예금은행의 예금현황을 나타낸다. 2012~2014년 기간과 2015~2019년 기간을 기간평균을 비교한 전국의 예금 증가율은 28.95%로 나타났다. 수도권은 27.7%로 비수도권 지역의 32.0%보다 낮았으나, 예금액 절대액 규모는 최근 3년 평균 306조 원대 28.8조 원으로 10배 가까이 차이가나 규모 대비 증가율은 높지 않은 것을 알 수 있다. 3년 평균 증가율이 가장 높은 지역은 강원도·제주도의 52%, 충청권의 45%, 전라도 권역의 31.6% 순으로 나타나 최근 3년간 지역의 예금 증가율이 전국평균뿐만 아니라 수도권 평균을 상회하는 수준임을 알 수 있다.

표 4-1. 지역별 예금은행 예금 현황

(단위: 백억 원)

지역	기간		증가율(%)
	2012~2014	2015~2019	
전국	102,683.40	132,415.30	28.95
수도권	24,034.13	30,680.85	27.66
비수도권	2,184.36	2,883.77	32.02
경상도 지역	3,485.81	4,409.43	26.50
전라도 지역	1,713.71	2,255.16	31.60
충청도 지역	1,303.00	1,899.42	45.77
강원도·제주도	1,041.24	1,588.14	52.52

주: 예금은 요구불예금과 저축성예금을 포함

자료: 한국은행 경제통계시스템

예금현황과 함께 지역별 대출잔고를 살펴보면, 전국의 최근 3년 평균 대출금 규모는 직전 3개년도 대비 29.7% 증가하였다. 예금액 증가율과 마찬가지로 대출잔고 규모도 비수도권 지역 상승률이 37.6%, 수도권 25.77%로 비수도권 상승률이 약 12% 정도 높았다. 또한 강원도·제주도 57.46%, 경상도 권역 37.15%, 전라도 권역 36.85%, 충청권 35.94% 순으로 권역별 대출 증가세가 높은 것을 알 수 있다. 전체적으로 지역의 예금과 대출잔고가 큰 폭으로 증가세를 나타내고 있으나, 권역별로 편차는 존재한다. 가령 강원도·제주도 권역의 경우 대출 증가율(57.46%)이 예금증가율(52.52%)보다 높은 반면, 충청권역은 대출이 35.94%, 예금이 45.77%로 예금증가율이 더 높다. 전국적으로는 대출증가율이 약 1%가량 높고(예금 28.95%, 대출 29.67%) 수도권의 경우 예금 증가율이 약 2%가량 높다(예금 27.66%, 대출 25.77%). 따라서 2015~2019년 기간 동안 지역에 제공된 여신의 증가 폭이 전반적으로 큰 것으로 판단되며, 시중의 자금이 지방에 대출로 더 많이 풀린 것으로 볼 수 있다.

**표 4-2. 지역별 예금은행 대출금 현황**

(단위: 백억 원)

지역	기간		증가율(%)
	2012~2014	2015~2019	
전국	116,821.50	151,483.80	29.67
수도권	26,148.12	32,887.00	25.77
비수도권	2,741.23	3,773.06	37.64
경상도 지역	4,622.34	6,339.55	37.15
전라도 지역	1,946.10	2,663.18	36.85
충청도 지역	1,731.89	2,354.37	35.94
강원도·제주도	1,028.97	1,620.22	57.46

주: 대출은 원화대출금을 의미함

자료: 한국은행 경제통계시스템

다음 표는 지역별 비은행예금 취급기관의 수신 현황을 보여준다. 전국의 비은행예금 취급기관은 상호저축은행, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고, 기타로 분류된다. 전국적으로 비은행예금 취급기관의 최근 3년 평균 예금수신액은 1,587조 원이며, 이 중 상호저축은행이 51.9조 원, 신용협동조합이 74조 원, 상호금융이 326조 원, 새마을금고가 136.7조 원, 그리고 기타가 249조 원을 수신한 것으로 집계된다. 직전 3년 기간 동안과 비교한 전국의 비은행예금 취급기관의 예금 수신 증가율은 45.43%이며, 증가율은 기타 53.19%, 신용협동조합 45.59%, 상호저축은행 43.82% 순으로 높았으며, 상호금융 28.43%, 새마을금고 38.49% 순으로 예금수신 증가율이 낮았다.

수도권과 비수도권의 증가율을 비교해 보면, 최근 3년 수도권 수신액 증가율이 53.4%로 비수도권 증가율 31.1%를 크게 앞섰다. 은행을 포함한 비수도권 수신증가율은 수도권보다 높은 반면에, 비은행예금 취급기관으로만 한정하면 이러한 추세는 역전되는 것을 알 수 있다. 특히 전국적으로 상호금융과 새마을금고의 예금 수신 성장세가 상대적으로 낮았고, 이들 두 금융기관은 수도권과 비수도권 집계에서도 유형평균 증가율을 하회하는 패턴을 나타내고 있어 성장세가 상대적으로 둔화되고 있는 것으로 판단된다. 전체적인 자금시장 규모가 성장하는 것에 비추어 그 증가세를 따라가지 못한다는 것은 시장 내의 점유율이 최근 3년간 하락하였다는 것을 유추할 수 있다.

**표 4-3. 지역별 비은행예금 취급기관 수신 현황-수도권 및 비수도권 기준** (단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
전국	비은행예금 취급기관	109,124.50	158,704.50	45.43
	상호저축은행	3,610.67	5,192.97	43.82
	신용협동조합	5,089.64	7,410.17	45.59
	상호금융	25,400.77	32,622.54	28.43
	새마을금고	9,870.50	13,669.65	38.49
	기타	16,288.23	24,952.28	53.19
수도권	비은행예금 취급기관	23,392.36	35,882.06	53.39
	상호저축은행	886.89	1,319.15	48.74

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
	신용협동조합	519.23	766.10	47.55
	상호금융	2,914.53	3,803.09	30.49
	새마을금고	1,220.61	1,835.97	50.41
	기타	4,462.78	7,039.44	57.74
비수도권	비은행예금 취급기관	2,781.96	3,647.02	31.10
	상호저축은행	67.86	88.25	30.05
	신용협동조합	252.28	365.13	44.73
	상호금융	1,189.80	1,515.23	27.35
	새마을금고	443.48	582.98	31.46
	기타	207.14	273.85	32.21

자료: 통계청 지역별 여수신

**표 4-4. 지역별 비은행예금 취급기관 수신 현황-비수도권 권역별 기준** (단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
경상도 지역	비은행예금 취급기관	3,936.73	5,096.83	29.47
	상호저축은행	114.46	147.75	29.08
	신용협동조합	259.06	403.98	55.94
	상호금융	1,538.47	1,969.11	27.99
	새마을금고	720.70	910.01	26.27
	기타	326.01	416.49	27.75
전라도 지역	비은행예금 취급기관	2,613.998	3,423.46	30.97
	상호저축은행	69.29	74.57	7.62
	신용협동조합	297.38	409.58	37.73
	상호금융	1,209.93	1,501.58	24.10
	새마을금고	308.58	428.18	38.76
충청도 지역	기타	182.21	252.39	38.52
	비은행예금 취급기관	2,132.84	2,822.71	32.35
	상호저축은행	41.54	53.54	28.89

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
	신용협동조합	259.05	351.19	35.57
	상호금융	1,051.14	1,340.67	27.54
	새마을금고	305.33	425.92	39.49
	기타	118.94	162.85	36.92
강원도·제주도	비은행예금 취급기관	1,598.11	2,204.27	37.93
	상호저축은행	11.733	9.43	-19.63
	신용협동조합	169.97	257.69	51.61
	상호금융	827.01	1,084.35	31.12
	새마을금고	230.07	311.01	35.18
	기타	89.83	135.45	50.78

주: 경상도 지역은 부산, 대구, 울산, 경상북도, 경상남도 포함. 전라도 지역은 광주, 전라북도, 전라남도 포함. 충청도 지역은 대전, 세종, 충청북도, 충청남도 포함

자료: 통계청 지역별 여수신

권역별 비예금은행취급기관의 수신 현황을 살펴보면, 경상도 권역의 증가율이 29.47%, 전라도 권역이 30.97%, 충청도 권역이 32.35%, 강원·제주도 권역이 37.93% 증가하였다. 각 권역별 금융기관의 수신 신장율은 신용협동조합이 평균적으로 가장 높았고, 상호금융, 새마을금고는 권역평균에 미치지 못하는 패턴을 보였다.

다음으로 지역별 비은행예금 취급기관의 여신현황을 살펴보도록 한다. 전국적으로 비은행예금 취급기관의 최근 3년 평균 예금수신액은 509.7조 원이며, 이중 상호저축은행이 50.8조 원, 신용협동조합이 58.3조 원, 상호금융이 244.7조 원, 새마을금고가 101.6조 원, 그리고 기타가 1.8조 원의 여신을 제공한 것으로 집계된다. 직전 3년 기간 동안과 비교한 전국의 비은행예금 취급기관의 대출 증가율은 40.50%이며, 증가율은 신용협동조합 68.39%, 상호저축은행 66.95%, 새마을금고 63.75%, 상호금융 43.23%, 기타 -16.29% 순으로 높았다. 비예금은행의 수신액이 1,587조 원인데 반해 여신액은 509조 원에 불과하여 고객에게서 수신한 예금의 회전이 낮음을 알 수 있으며, 이 중에서 특히 기타 부분의 수신대비 여신의 격차가 큰 것으로 나타난다. 기타부분은 전국적으로 249조 원을 수신하여 이중 1.8조 원만을 여신으로 제공한 실적을 나타내고 있다.

비은행예금 취급기관 중 기타 부문을 제외하고도 수신-여신의 차이는 큰 편으로 상호저축은행의 경우 수신 51.9조 원, 여신 50.8조 원, 신용협동조합은 수신 74조 원, 여신 58조 원, 상호금융은 수신 326조 원, 여신 244조 원, 새마을금고는 수신 136조 원, 여신 101조 원의 격차를 보이고 있다. 비은행 기관들의 자금의 회전을 측면에서는 상호저축은행이 가장 양호하며, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 모두 수신액에 비해서 여신의 규모가 적은 것을 알 수 있다.

단, 증가추세만을 놓고 평가했을 때 최근 3년간의 여신 증가율은 전국 평균으로 40.50%로 수신 증가율 45.43%에 비해서는 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 이는 그동안 평균적으로 낮은 예금 회전율이 최근 들어 조금씩 개선된 것으로 평가할 수 있다.

수도권과 비수도권의 증가율을 비교해 보면, 최근 3년 수도권 수신액 증가율이 30.99%로 비수도권 증가율 49.92%에 비해 크게 못 미쳤다. 또한 수신과는 다르게 새마을금고의 여신 증가율은 전국 평균을 크게 웃도는 것으로 나타났다. 전국의 비예금취급기관 여신 증가율은 40.50%였으며, 여신 증가율은 신용협동조합 68.39%, 상호저축은행 66.95%, 새마을금고 63.75%, 상호금융 43.39% 순이었다. 상호금융의 경우 수신과 여신 모두 전국 유형평균보다 증가율이 낮음을 알 수 있다. 반대로 수신 증가율은 상대적으로 둔화되고 있는 새마을금고의 여신 증가율은 유형평균보다 높은 수준인데, 이는 기타 부문의 증가율이 음(-)으로 집계되는 것과도 일정부분 관계가 있어 보인다.

또한 새마을금고의 수도권 여신 증가율은 수도권 내 타 비은행 금융기관을 압도하고 있다. 수도권 비은행 금융기관의 여신 증가율이 31%, 상호금융이 36%, 그밖에 신용협동조합 70%, 상호저축은행 75%인데 반해 새마을금고의 여신 증가율은 가장 높은 81.7%를 나타냈다. 비수도권에서는 이러한 추세가 사라졌는데, 비수도권 비은행 금융기관의 여신 증가율은 49.92%이며 신용협동조합 67.45%, 새마을금고 53.87%, 상호금융 47.65%, 상호저축은행 37.27% 순이었다. 이를 통해 지난 3년간 새마을금고의 여신 증가율이 수도권에서 집중적으로 발행하였음을 알 수 있다.

권역별 비예금은행취급기관의 여신 현황을 살펴보면, 경상도 권역의 증가율이 50.52%, 전라도 권역이 46.06%, 충청도 권역이 48.53%, 강원·제주도 권역이 60.65% 증가하였다.

표 4-5. 지역별 비은행예금 취급기관 여신 현황-수도권 및 비수도권 기준 (단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
전국	비은행예금 취급기관	3,6280.33	50,974.13	40.50
	상호저축은행	3,046.59	5,086.18	66.95
	신용협동조합	3,462.58	5,830.70	68.39
	상호금융	1,7087.05	24,474.02	43.23
	새마을금고	6,203.82	10,158.51	63.75
	기타	2,160.09	1,808.24	-16.29
수도권	비은행예금 취급기관	6,016.43	7,880.67	30.99
	상호저축은행	787.66	1,382.58	75.53
	신용협동조합	349.29	595.78	70.57
	상호금융	2,196.37	2,991.24	36.19
	새마을금고	732.24	1,330.92	81.76
	기타	650.29	526.71	-19.00
비수도권	비은행예금 취급기관	1,302.22	1,952.29	49.92
	상호저축은행	48.83	67.03	37.27
	신용협동조합	172.48	288.81	67.45
	상호금융	749.85	1,107.16	47.65
	새마을금고	286.22	440.41	53.87
	기타	14.94	16.29	9.04

자료: 통계청 지역별 여수신

**표 4-6. 지역별 비은행 예금취급기관 여신 현황-비수도권 권역별 기준** (단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
경상도 지역	비은행예금 취급기관	1,795.52	2,702.64	50.52
	상호저축은행	79.08	106.80	35.05
	신용협동조합	170.93	322.58	88.72
	상호금융	1,007.60	1,511.32	49.99
	새마을금고	449.92	670.30	48.98
	기타	29.33	30.55	4.16
전라도 지역	비은행예금 취급기관	1,187.83	1,734.98	46.06
	상호저축은행	37.26	41.77	12.10
	신용협동조합	209.33	327.27	56.34
	상호금융	722.22	1,003.85	39.00
	새마을금고	200.50	330.93	65.05
	기타	6.18	10.39	68.12
충청도 지역	비은행예금 취급기관	1,097.84	1,630.57	48.53
	상호저축은행	45.74	60.88	33.10
	신용협동조합	180.05	268.65	49.21
	상호금융	648.50	953.64	47.05
	새마을금고	209.41	330.42	57.79
	기타	4.71	5.66	20.17
강원도·제주도	비은행예금 취급기관	766.34	1,231.089	60.65
	상호저축은행	6.38	17.08	167.71
	신용협동조합	125.71	215.15	71.15
	상호금융	479.25	752.53	57.02
	새마을금고	150.08	241.38	60.83
	기타	1.64	1.65	0.61

주: 경상도 지역은 부산, 대구, 울산, 경상북도, 경상남도 포함. 전라도 지역은 광주, 전라북도, 전라남도 포함. 충청도 지역은 대전, 세종, 충청북도, 충청남도 포함.

자료: 통계청 지역별 여수신

다음 표는 전국과 수도권, 비수도권, 주요 권역별 가계대출 증가율 현황을 나타낸다. 최근 3년 평균 가계대출 잔액은 전국적으로 예금취급기관 962조 원, 비은행예금취급기관 298조 원을 여신으로 제공하고 있으며, 직전 3년 평균과 비교하여 예금취급기관은 38%, 비은행예금 취급기관은 43.15%의 증가율을 나타내고 있다. 전국적으로 기관 유형별로는 상호저축은행의 가계대출 증가율이 117.12%를 기록하여 가장 높았고, 이 밖에도 새마을금고 54.30%, 신용협동조합 53.48% 순으로 가계대출 증가율이 높았다. 수도권과 비수도권으로 나눠 보았을 때도 수도권 가계대출은 33.36%, 비수도권 45.29% 증가하여 최근 가계대출이 비수도권 지역에서 보다 집중된 것을 알 수 있다.

권역별로는 경상도 지역 47.01%, 전라도 권역 42.94%, 충청도 지역 40.68%, 강원도 및 제주도 지역 67.3%의 증가율을 기록하였다.

**표 4-7. 지역별 금융기관 가계대출 현황-수도권 및 비수도권 기준**

(단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
전국	예금취급기관	69,762.27	96,268.09	37.99
	예금은행	48,934.55	66,452.59	35.80
	비은행예금 취급기관	20,827.71	29,815.50	43.15
	상호저축은행	944.09	2,049.83	117.12
	신용협동조합	2,306.29	3,539.69	53.48
	상호금융	13,227.66	17,591.35	32.99
	새마을금고	4,213.90	6,501.90	54.30
	기타	135.77	132.72	-2.24
수도권	예금취급기관	14,223.68	18,969.22	33.36
	예금은행	11,474.55	15,032.37	31.01
	비은행예금 취급기관	2,749.13	3,936.86	43.20
	상호저축은행	228.11	561.12	145.99
	신용협동조합	244.17	340.72	39.54
	상호금융	1,760.77	2,194.12	24.61
	새마을금고	490.71	814.47	65.98
	기타	25.36	26.42	4.18

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
비수도권	예금취급기관	1,935.09	2,811.46	45.29
	예금은행	1,036.49	1,525.39	47.17
	비은행예금 취급기관	898.59	1,286.07	43.12
	상호저축은행	18.55	26.18	41.07
	신용협동조합	112.41	179.82	59.97
	상호금융	567.52	786.36	38.56
	새마을금고	195.84	289.89	48.02
	기타	4.26	3.82	-10.45

자료: 한국은행 경제통계시스템

**표 4-8. 지역별 금융기관 가계대출 현황-비수도권 권역별 기준** (단위: 백억 원)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
경상도 지역	예금취급기관	2,871.30	4,220.97	47.01
	예금은행	1,626.50	2,445.00	50.32
	비은행예금 취급기관	1,244.81	1,775.97	42.67
	상호저축은행	26.00	39.82	53.16
	신용협동조합	112.73	181.73	61.20
	상호금융	779.24	1,085.87	39.35
	새마을금고	320.72	463.24	44.44
	기타	6.11	5.31	-12.95
전라도 지역	예금취급기관	1,521.77	2,175.19	42.94
	예금은행	710.90	1,037.05	45.88
	비은행예금 취급기관	810.87	1,138.14	40.36
	상호저축은행	15.32	18.24	19.05
	신용협동조합	128.01	204.76	59.96
	상호금융	531.70	701.69	31.97
	새마을금고	131.86	209.84	59.14
	기타	3.99	3.61	-9.50
충청도 지역	예금취급기관	1,477.10	2,078.03	40.68
	예금은행	718.70	1,005.26	39.87

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
	비은행예금 취급기관	758.41	1,072.77	41.45
	상호저축은행	21.77	27.05	24.27
	신용협동조합	118.59	188.74	59.15
	상호금융	486.99	662.33	36.00
	새마을금고	128.09	191.84	49.77
	기타	2.97	2.82	-4.91
강원도·제주도	예금취급기관	946.26	1,583.08	67.30
	예금은행	428.26	753.77	76.01
	비은행예금 취급기관	518.00	829.31	60.10
	상호저축은행	2.46	5.23	112.75
	신용협동조합	74.19	126.24	70.15
	상호금융	343.98	542.19	57.62
	새마을금고	94.32	152.96	62.18
	기타	3.05	2.69	-11.87

주: 경상도 지역은 부산, 대구, 울산, 경상북도, 경상남도 포함. 전라도 지역은 광주, 전라북도, 전라남도 포함. 충청도 지역은 대전, 세종, 충청북도, 충청남도 포함

자료: 한국은행 경제통계시스템

지역별 예금은행의 가계대출 대비 신용협동기구의 다음 표는 전국과 수도권, 비수도권, 주요 권역별 가계대출 증가율 현황을 나타낸다. 최근 3년 평균 가계대출 잔액은 전국적으로 예금취급기관 962조 원, 비은행예금취급기관 298조 원을 여신으로 제공하고 있으며, 직전 3년 평균과 비교하여 예금취급기관은 38%, 비은행예금 취급기관은 43.15%의 증가율을 나타내고 있다. 전국적으로 기관 유형별로는 상호저축은행의 가계대출 증가율이 117.12%를 기록하여 가장 높았고, 이 밖에도 새마을금고 54.30%, 신용협동조합 53.48% 순으로 가계대출 증가율이 높았다. 수도권과 비수도권으로 나뉘 보았을 때도 수도권 가계대출은 33.36%, 비수도권 45.29% 증가하여 최근 가계대출이 비수도권 지역에서 보다 집중된 것을 알 수 있다.

권역별로는 경상도 지역 47.01%, 전라도 권역 42.94%, 충청도 지역 40.68%, 강원도 및 제주도 지역 67.3%의 증가율을 기록하였다.

**표 4-9. 지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율** (단위: %)

지역	기간		증가율(%)
	2012~2014	2015~2019	
전국	40.32	41.47	2.85
수도권	25.15	25.96	3.22
비수도권	115.24	113.01	-1.94
경상도 지역	92.84	87.99	-5.22
전라도 지역	121.19	123.42	1.84
충청도 지역	152.27	154.79	1.65
강원도·제주도	122.16	109.04	-10.74

주: 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 포함. (신용협동기구 가계대출/예금은행 가계대출)×100 값을 나타냄

자료: 한국은행 경제통계시스템

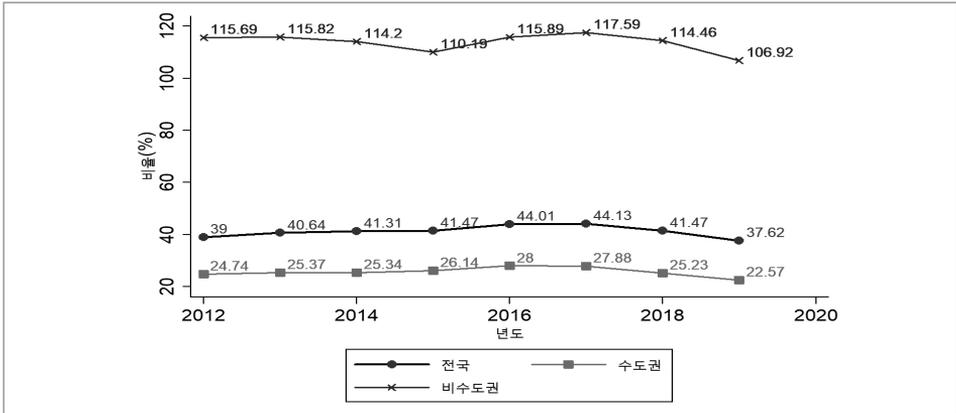
다음으로 지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구의 가계대출 비율을 비교한다. 여기서 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 지칭하며, 산출된 분석지표는 신용협동기구의 가계대출분에 예금은행 가계대출 값을 나누어 100분율로 표시하였다. 최근 3년간 신용협동기구의 가계대출은 예금은행 대비 41.47% 수준으로 파악되었다. 직전 3개년도 값인 40.32%와 비교하여 증가율은 2.85%로 나타났다. 즉 전국적으로 신용협동조합의 가계대출 비율은 소폭이긴 하지만 2.85% 상승하였다고 볼 수 있다. 다시 말해서 신용협동조합을 포함하는 신용협동기구의 가계대출 시장 점유율이 소폭 상승하였다. 권역별로 이러한 시장점유율 증감을 살펴보면, 강원도·제주도 권역의 경우 -10.74%의 감소율을 나타냈고, 이 밖에도 경상도 권역(-5.22%)에서 점유율이 하락하였다. 수도권 지역에서는 신용협동기구의 가계대출 비율이 전국 평균보다 높게 증가하였고, 반대로 비수도권 지역에서는 -1.94%를 기록한 것으로 나타났다. 또한 전라도 권역과 충청도 권역의 경우에도 전국 평균 증가율에는 미치지 못하지만 각각 1.84%, 1.65%로 소폭 증가한 것을 알 수 있다. 이를 바탕으로 신용협동기구의 가계대출은 지난 3년간 전국적으로 소폭 증가하

였으나, 이러한 증가추세는 주로 수도권에서 발생하고 있으며 권역별로는 증가세가 낮거나 일부지역의 경우 큰 폭의 감소를 보인다고 평가할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 일부 지역금융기관의 경우 서울 등 수도권 대출영업에 집중하고 있으며, 지역에 대한 대출 영업은 상대적으로 소홀한 부분으로 평가할 수 있다.

아래 그림에서는 지역별 예금은행의 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율의 시간에 따른 추이를 2012년부터 표시한다. 앞에 표에서 살펴본 바와 같이 전국의 신용협동기구 가계대출 시장점유율은 37%~44%에서 움직이고 있으며, 2016년~2017년 기간 동안 44%대를 유지하여 점유율이 높았다. 신용협동기구의 점유율은 작년기준으로 37.62%로 하락하였다. 수도권에서의 점유율도 22~28% 범위에서 등락하고 있으며, 비수도권 점유율은 전국 및 수도권 점유율과 비교하여 큰 범위에서 움직임을 나타낸다. 비수도권 신용협동조합 점유율은 110~117%의 범위를 나타내며, 가계대출은 2016~2017년 기간 동안 전반적으로 증가하다가 2018년~2019년 기간 동안 감소추세에 있다. 또 한 가지 주목할 만한 점은 비수도권 지역의 경우 신용협동기구의 점유율이 수도권 대비 5배 가량 높다는 점으로, 비수도권 지역에서 신용협동기구에 대한 의존도가 높다고 볼 수 있다.

권역별로는 2019년 기준 경상도 82.7%, 전라도 권역 107.4%, 충청도 권역 155%, 강원도·제주도 98.2%의 비중을 보였다. 신용협동기구의 중요성이 충청도, 전라도, 강원도·제주도, 경상도 권역 순으로 높다고 판단된다. 충청도 권역의 경우 지방은행의 부재가 타 지역에 비해 신용협동기구의 점유율을 높인 것으로 해석되며, 전라도 권역의 경우 2017년 134%의 비중에서 작년 기준 107.42%로 가파른 감소 폭을 나타냈다.

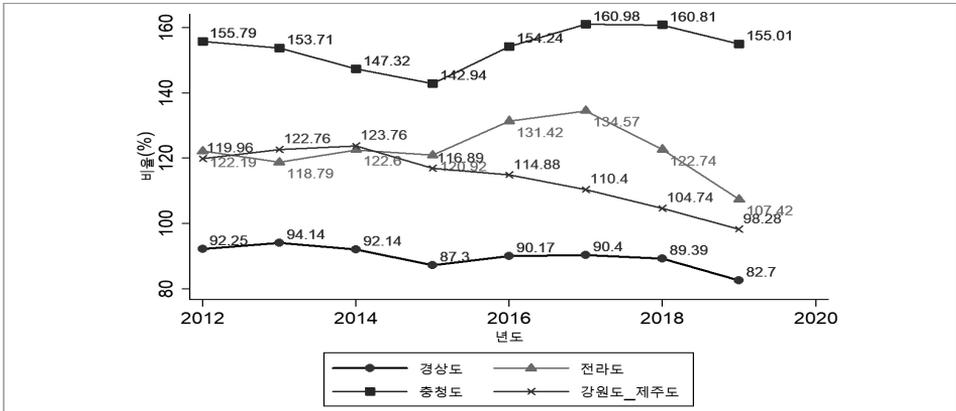
**그림 4-1. 지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율 추이-수도권 및 비수도권 기준**



주: 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 포함. (신용협동기구 가계대출/예금은행 가계대출)×100 값을 나타냄

자료: 한국은행 경제통계시스템

**그림 4-2. 지역별 예금은행 가계대출 대비 신용협동기구 가계대출 비율 추이-비수도권 권역별 기준**



주: 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 포함. (신용협동기구 가계대출/예금은행 가계대출)×100 값을 나타냄

자료: 한국은행 경제통계시스템

표 4-10. 지역별 금융기관 점포 수 현황-수도권 및 비수도권 기준

(단위: 개)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
전국	은행	7,626	6,967	-8.64
	일반은행	5,617	4,988	-11.20
	특수은행	2,009	1,979	-1.49
	비은행예금 취급기관	6,811	6,495	-4.64
	상호저축은행	347	316	-8.93
	신용협동조합	938	896	-4.48
	상호금융	1,385	1,353	-2.31
	새마을금고	1,398	1,315	-5.94
	기타	2,743	2,615	-4.67
수도권	은행	1,454	1,284	-11.69
	일반은행	1,111	954	-14.13
	특수은행	343	330	-3.79
	비은행예금 취급기관	603	568	-5.80
	상호저축은행	70	64	-8.57
	신용협동조합	94	88	-6.38
	상호금융	76	74	-2.63
	새마을금고	144	137	-4.86
	기타	219	205	-6.39
비수도권	은행	232	221	-4.74
	일반은행	163	151	-7.36
	특수은행	69	70	1.45
	비은행예금 취급기관	353	338	-4.25
	상호저축은행	9	8	-11.11
	신용협동조합	46	44	-4.35
	상호금융	82	80	-2.44
	새마을금고	68	64	-5.88
	기타	148	142	-4.05

자료: 한국은행 경제통계시스템

은행의 지점 수, 점포 수는 금융기관에 대한 소비자의 지리적 접근성을 나타낸다고 할 수 있다. 다시 말해서 각 지역별로 점포 수가 많다면, 보다 폭넓은 영업망으로 소비자 입장에서 이용편의성이 증대된다. 반면 은행을 비롯한 금융기관의 입장에서 점포 수의 증복은 비용의 증대를 초래해, 최근 경영효율화 경향과 맞물려 지역 지점을 통폐합 하려는 움직임이 꾸준히 있어왔다.

이를 방증하듯 전국의 은행 점포 수는 직전 3개년도와 비교하여 지난 3년간 -8.64% 감소하였다. 일반은행은 -11.20%, 특수은행 점포 수는 -1.49% 감소한 것으로 나타났다. 반면 비은행예금 취급기관의 점포 수도 최근 3년 감소하기는 했지만, 은행의 경영효율화만큼은 아닌 것으로 보인다. 비은행예금 취급기관의 점포 수는 6,811개에서 6,495개로 -4.64% 감소하였다. 상호저축은행은 -8.93%를 기록하여 은행과 같은 수준의 감소 폭을 나타내며, 신용협동조합 -4.48%, 상호금융 -2.31%, 새마을금고 -5.94%의 점포 수 감소를 기록하고 있다.

소비자에 대한 금융기관의 접근성 제고가 하나의 사회적 가치로 판단할 수 있다면, 비은행예금 취급기관 중에서 상호저축은행은 일반 시중은행과 차별성이 거의 없다고 볼 수 있다. 반면 상호금융은 점포 수 감소 폭이 금융기관 중 가장 낮았으며, 새마을금고의 점포 수 감소도 은행대비는 적었으나 비교적 적지 않았다. 따라서 소비자 접근성 제고측면에서 상호금융, 신용협동조합, 새마을금고 순으로 기여도가 높다고 해석할 수 있다.

수도권과 비수도권을 나눠서 살펴보면, 수도권 은행은 -11.69%, 비수도권 은행은 -4.74%의 점포 수 감소를 나타낸다. 수도권 비은행예금 취급기관은 -5.80%, 비수도권은 -4.25%의 감소를 보였다. 권역별로는 경상도 권역 -4.09%, 전라도 권역 -9.45%, 충청도 권역 -2.05%, 강원도·제주도 권역 -0.88%의 은행 점포 수 감소를 나타냈다. 비은행예금 취급기관의 경우 경상도 -5.62%, 전라도 -2.86%, 충청도 -3.24%, 강원도·제주도 -2.66%의 감소세를 보인다. 전국적으로 그리고 수도권, 비수도권 및 권역별로 감소 폭의 차이는 있으나 최근 3년간 금융기관 점포 수가 감소추세인 것을 확인할 수 있으며, 이는 예금 수신 및 대출의 증가와 맞물려 점포당 여수신액은 증가함을 유추해 볼 수 있다. 즉 각 금융기관의 입장에서 점포당 규모를 성장시켜 비용을 절감하고 수익률은 높이는 경영효율화 작업을 진행하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

표 4-11. 지역별 금융기관 점포 수 현황-비수도권 권역별 기준

(단위: 개)

지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
경상도 지역	은행	367	352	-4.09
	일반은행	273	258	-5.49
	특수은행	94	94	0.00
	비은행예금 취급기관	427	403	-5.62
	상호저축은행	14	12	-14.29
	신용협동조합	46	43	-6.52
	상호금융	87	85	-2.30
	새마을금고	106	98	-7.55
	기타	174	165	-5.17
전라도 지역	은행	201	182	-9.45
	일반은행	137	117	-14.60
	특수은행	64	65	1.56
	비은행예금 취급기관	384	373	-2.86
	상호저축은행	9	8	-11.11
	신용협동조합	45	45	0.00
	상호금융	102	100	-1.96
	새마을금고	52	49	-5.77
	기타	176	171	-2.84
충청도 지역	은행	146	143	-2.05
	일반은행	89	84	-5.62
	특수은행	57	59	3.51
	비은행예금 취급기관	339	328	-3.24
	상호저축은행	7	6	-14.29
	신용협동조합	53	52	-1.89
	상호금융	89	87	-2.25
	새마을금고	44	42	-4.55
	기타	146	141	-3.42
강원도·제주도	은행	113	112	-0.88
	일반은행	62	61	-1.61
	특수은행	51	51	0.00

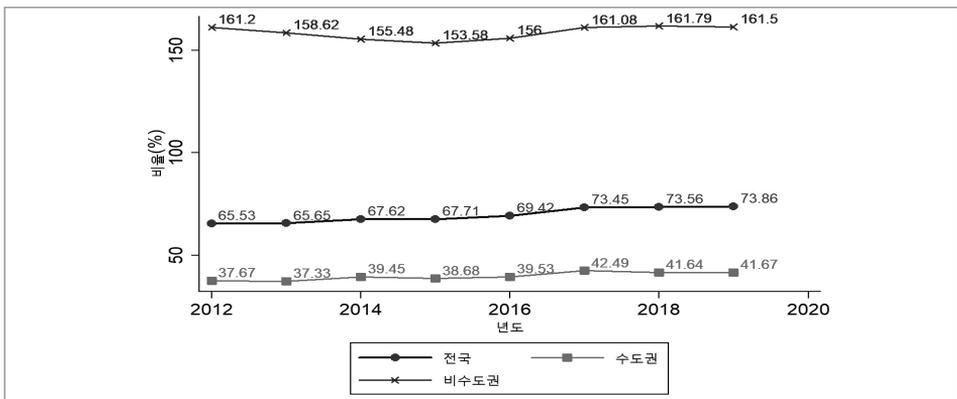
지역	구분	기간		증가율(%)
		2012~2014	2015~2019	
	비은행예금 취급기관	263	256	-2.66
	상호저축은행	3	4	33.33
	신용협동조합	36	34	-5.56
	상호금융	69	68	-1.45
	새마을금고	51	49	-3.92
	기타	104	101	-2.88

주: 경상도 지역은 부산, 대구, 울산, 경상북도, 경상남도 포함. 전라도 지역은 광주, 전라북도, 전라남도 포함. 충청도 지역은 대전, 세종, 충청북도, 충청남도 포함

자료: 한국은행 경제통계시스템

점포 수 감소가 소비자의 금융 접근성 측면에서는 부정적인 것이라는 점과 함께 또 한 가지 지적될 부분은 지점 폐쇄, 통폐합으로 인한 관찮은 일자리의 감소이다. 통상 금융기관의 1인당 임금수준은 다른 업종대비 높은 수준을 형성하고 있으며, 지역 내에서 이러한 관찮은 일자리의 감소는 해당 지역에서 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 따라서 점포 수 가파른 혹은 완만한 감소는 지역금융기관의 사회적 가치 제고 방향과는 배치된다고도 볼 여지가 있다.

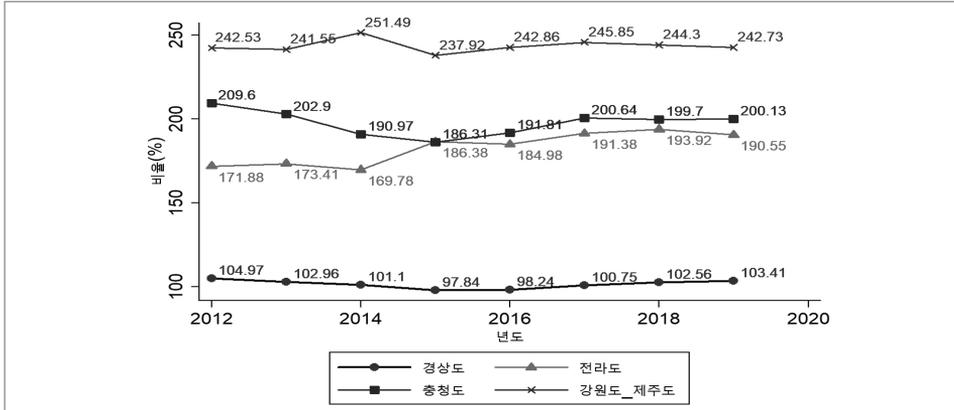
**그림 4-3. 지역별 일반은행 점포 수 대비 신용협동기구 점포 수 비율 추이-수도권 및 비수도권 기준**



주: 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 포함. (신용협동기구 점포 수/일반은행 점포 수)×100 값을 나타냄

자료: 한국은행 경제통계시스템

그림 4-4. 지역별 일반은행 점포 수 대비 신용협동기구 점포 수 비율 추이-비수도권 권역별 기준



주: 신용협동기구는 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고를 포함. (신용협동기구 점포 수/일반은행 점포 수)×100 값을 나타냄

자료: 한국은행 경제통계시스템

위의 그림 <4-3>, <4-4>에서는 신용협동기구의 점포 수 점유율을 연도별로 표시하였다. 전국적으로 신용협동기구의 점포 수는 일반은행 대비 73.86%를 나타내며, 수도권 비중은 이보다 낮은 41.67%, 비수도권 비중은 161.5%를 나타낸다. 신용협동기구의 점포 수 비중은 2012년 이후 꾸준히 증가하고 있어, 절대적인 점포 수는 감소추세에 놓여 있지만 상대적인 비중은 일반은행 대비 높아지는 추세임을 알 수 있다. 또한 가계대출 시장점유율과 마찬가지로 수도권에 비해서 비수도권의 점포 수 비중이 4배 가량 높은 것으로 나타났다.

지역별로는 2019년 기준으로 강원도·제주도의 비중이 가장 높은 242.73%를 기록하고 있으며, 충청도 200.13%, 전라도 190.55%, 경상도 103.41%의 순으로 나타났다. 일반은행 대비 신용협동기구의 지역별 비중차이는 각 지역을 거점으로 영업하는 지방은행의 유무와 관련이 있는 것으로 판단할 수 있다. 가령 강원도와 충청도를 거점으로 하는 지역은행은 사라진 반면, 부산·경남과 대구·경북을 거점으로 하는 지역은행의 경우 지역 내 폭넓은 영업망을 확보하고 있는 것이다.

앞서 서론에서 언급한 것과 같이 신용협동조합 등의 신용협동기구의 설립목적은 조합원과 지역주민에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 주요 목적으로 한다. 새마을금고의 경우에도 “자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 회원의 경제적, 사회적, 문화적 지위 향상과 지역사회 개발, 국가경제 발전에 이바지”함을 설립목적에 적시하고 있다.

반면 이러한 설립취지와 반하여 지역기반의 신용협동기구는 운영상에서 몇 가지 문제점이 지적될 수 있다.

첫째는 일반 시중은행 대비 점포 수가 감소 폭이 낮다고는 하나 신용협동기구의 꾸준한 점포 수 감소추세이다. 금융기관 점포 수의 감소는 금융소비자의 접근성을 제한할 뿐만 아니라, 해당 점포가 통폐합되는 지역의 일자리를 감소시킬 우려도 동시에 높인다. 통상 금융기관의 1인당 임금수준은 다른 업종대비 높은 수준을 형성하고 있으며, 지역 내에서 이러한 관찮은 일자리의 감소는 해당 지역에서 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 점포 수의 가파른 혹은 완만한 감소는 지역금융기관의 사회적 가치 제고 방향과는 배치된다고도 볼 여지가 있다.

둘째는 신용협동기구의 꾸준한 점포 수 감소와 병행하여 신협을 비롯한 지역금융기관들의 영업구역 광역화이다. 가령 신협의 경우 금융위의 개정안을 통해 영업구역을 10개로 나눈 서울, 인천·경기, 부산·울산·경남, 대구·경북, 대전·세종·충남, 광주·전남, 충북, 전북, 강원, 제주 권역에서 대출영업이 가능해진다. 지역금융기관의 광역화는 금융기관의 경영효율화, 수익성 제고에는 도움이 될 수 있지만 지역주민들의 금융접근성을 저해하지는 않는지 면밀한 검토가 필요할 수 있다.

셋째는 소비자들의 금융기관 접근성 악화는 특히 지방의 거점은행이 부재하여, 신협을 비롯한 지역 내 신용협동기구의 의존도가 높은 지역에서는 더 큰 문제점으로 나타날 수 있다는 점이다. 가령 지방은행이 부재하는 충청도 권역, 강원도·제주도 지역의 경우 신용협동기구의 가계대출 점유율 비중, 점포 수 비중이 부산·경남, 대구·경북 지역에 비해 유의미하게 높았다.

마지막으로 비은행예금 취급기관 중 기타 부문을 제외하고도 수신-여신의 차이는 큰 편으로 비은행 기관들의 자금의 회전을 측면에서는 상호저축은행이 가장 양호하며, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 모두 수신액에 비해서 여신의 규모가 적은 것을 알 수 있다. 또한 최근 3년간 새마을금고 등의 수도권 가계대출이 비수도권에 비해 큰 폭으로 증가하여, 영업력을 지역이 아닌 수도권에 집중하는 양상을 보인다. 이는 상호부조 정신을 기반으로 한 지역사회 발전에 이바지한다는 당초의 설립취지와는 거리가 있는 것으로, 금융기관의 경영효율화 이윤 추구에 치중하고 있다고 볼 수 있다.

## 제2절 지역별 금융포용지수

앞에서는 지역별 여수신 현황을 금융기관별로 살펴보았다. 여기서는 앞서 살펴본 신용협동기구 중에서 새마을금고와 신협을 중심으로 금융포용지수(Index of Financial Inclusion)를 산출해보고, 이를 통해 새마을금고와 신협의 지역밀착형 금융기관으로서의 역할을 평가해보고자 한다.

먼저 본 연구에서 적용한 금융포용지수는 Sarma(2008)의 정의에 따라 산출하였다. Sarma(2008)에서는 국가별 취약계층의 금융접근성을 비교하기 위하여 성인인구 천 명당 은행계좌수, 인구 10만 명당 지점 수, 경제규모(GDP) 대비 여수신 비율을 변수로 사용하여 금융포용지수를 산출한바 있다. Park and Mercado(2015)는 Sarma(2008)의 지수 도출방식을 따르되 투입변수로 GDP 대비 예금액 대신 전체 인구 중 예금자 및 대출자수 비중을 적용하여 176개국을 비교한바 있고, 국가 간 비교에서는 한국의 금융포용지수가 0.689를 기록하여 12위로 높은 순위를 기록한바 있다. 본 연구에서는 국가 간 금융포용 상황을 측정하는데 사용된 IFI지수를 지역별 그리고 비교대상인 금융기관별로 산출하여 분석하였다.

금융포용지수는 다음과 같이 계산이 된다. 지표를 구성하는 변수  $j$ 에서 지역의 새마을금고, 신협  $i$ 가 차지하는 상대적인 위치를 다음과 같이 정의된  $d_{ij}$ 를 활용하여 산정한다.

$$d_{ij} = \frac{A_{ij} - m_j}{M_j - m_j}$$

여기서  $M_j$ ,  $m_j$ 는 각각 표본 중 변수  $j$ 의 최대값과 최소값을 나타낸다.  $A_{ij}$ 는 변수  $j$ 에 대하여 지역 새마을금고, 신협  $i$ 가 기록한 값을 나타낸다. 지역 새마을금고, 신협의 상대적 위치를 측정하는  $d_{ij}$ 는 다음과 같이 금융포용지수  $IFI_i$ 를 계산하는데 활용된다.

$$IFI_i = 1 - \frac{\sqrt{(1-d_{i1})^2 + (1-d_{i2})^2 + \dots + (1-d_{in})^2}}{\sqrt{n}}$$

여기서  $n$ 은 지표 산출에 투입된 변수의 개수를 나타낸다. 이렇게 산출된 IFI지수는 항상 0과 1사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 금융포용 정도가 높음을 의미하게 된다. Sarma(2008)는 이렇게 계산된 IFI지수가 NAMBUS(normalization, anonymity, monotonicity, proximity, uniformity and signaling)라는 좋은 성질을 지녀 금융포용정도를 측정하는데 적합한 지표산출 방식이라고 주장하였다.

금융포용지수 산출을 위해 본 연구에서 사용된 지표는 총 5개로, (1) 성인인구 10만 명당 점포 수, (2) 지점당 여신 규모(억원), (3) 지점당 수신 규모(억원), (4) 전체 대출금 대비 정책자금 대출비율, (5) 조합원당 출자금 비율을 사용하였다. 또한 새마을금고와 신협을 비교를 위한 분석기간은 분석을 위한 데이터가 가용한 2014~2019년 기간의 사용하였다.

또한 금융포용지수를 산출하기 위한 변수는 크게 세 가지 부문에서 측정이 되어야 하는데, (1) 금융기관의 확산 정도, (2) 금융서비스의 제공 정도, (3) 저신용자 및 취약계층에 대한 고려를 들 수 있다.

금융포용지수를 산출하기 위한 변수는 금융기관의 국가 또는 지역 내 확산 정도(bank penetration)를 측정할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서 적용한 10만 명당 점포 수 및 조합원당 출자금 비율은 지역 내 새마을금고 및 신협의 확산도를 측정하기 위한 변수로 채택되었다.

금융서비스의 제공 정도를 측정하는 변수로는 지역 새마을금고와 신협의 점포당 여신 수신 규모를 변수로 활용하였다. 마지막으로 저신용자 및 취약계층에 대한 고려도는 전체 대출규모 대비 정책자금 대출 비율을 사용하였다. 정책자금 대출은 지역 내 정책적 수요 및 취약계층 등에 대한 특수수요를 반영하여 별도로 집계된 대출금액으로서, 이를 통해 취약계층에 대한 고려정도를 평가할 수 있다.

지역별 새마을금고와 신협의 금융포용지수는 아래 표에서 제시하였다. 먼저 새마을금고의 IFI 전국 평균값은 0.27로 나타났으며, 10만 명당 점포 수는 5.27개, 지점당 여신 규모는 516억 원, 지점당 수신 규모는 693억 원이며 정책자금 대출비율은 1.22%, 조합원 1인당 출자금은 69만 원으로 나타났다. 반면 신협은 IF 전국 평균값이 0.30로 새마을금고에 비해 다소 높은 편인 것으로 측정되었으며, 지점당 여신 규모는 724억 원, 지점당 수신 규모는 930억 원, 정책자금 대출비율은 1.03%, 조합원당 출자금 규모는 84만 원으로 나타났다.

새마을금고는 신협에 비해 지역 내 점포 수는 많으나 지점당 여수신 규모가 낮았으며, 조합원당 출자금도 평균적으로 낮았다. 반면 정책자금 대출비율은 1.21%로 신협에 비해서는 상대적으로 높은 수준을 보였다. 따라서 신협의 IFI가 높게 측정된 것은 지점당 여수신 규모와 조합원당 출자금의 영향이라고 볼 수 있다. 반면 새마을금고의 경우 지역 내 금융기관의 확산 정도를 평가하기 위한 10만 명당 점포 수에서 신협보다 높은 평균값을 보여주었다. 정책자금 대출비율은 두 금융기관 간에 큰 차이가 존재하지는 않았으며, 신협의 지점당 대출규모가 상대적으로 큰 것으로 나타나 전체 정책자금 대출 절대규모는 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

**표 4-12. 지역별 새마을금고·신협의 금융포용지수**

(단위: 백분율, 개수, 백만 원)

구분		IFI	10만 명당 점포 수	지점당 여신	지점당 수신	정책자금 대출비율	조합원당 출자금
새마을 금고	전국 (새마을)	<b>0.27</b>	<b>5.27</b>	<b>51,678</b>	<b>69,358</b>	<b>1.22</b>	<b>0.69</b>
	서울	0.30	2.46	67,768	100,537	0.85	0.77
	부산	0.29	5.33	52,506	79,294	0.96	0.64
	대구	0.29	5.27	66,661	88,292	0.36	0.57
	인천	0.21	3.91	45,247	61,434	0.91	0.67
	광주	0.32	4.40	55,486	75,508	0.92	1.09
	대전	0.25	5.88	45,948	57,675	0.61	0.88
	울산	0.36	7.56	69,829	88,352	0.21	0.69
	경기	0.22	3.49	54,592	74,798	0.49	0.62
	강원	0.24	5.59	38,677	52,385	2.03	0.63
	충북	0.23	7.02	43,777	58,672	0.55	0.60
	충남	0.25	4.41	51,112	67,956	1.29	0.56
	전북	0.24	5.03	54,302	68,179	0.74	0.59
	전남	0.23	5.10	41,143	53,466	1.75	0.61
	경북	0.15	8.94	30,372	40,800	0.65	0.48
	경남	0.18	5.05	39,531	54,826	0.69	0.48
	제주	0.52	4.93	69,901	87,560	6.45	1.10

구분		IFI	10만 명당 접포 수	지점당 여신	지점당 수신	정책자금 대출비율	조합원당 출자금
신협	전국 (신협)	<b>0.30</b>	<b>2.52</b>	<b>72,488</b>	<b>93,089</b>	<b>1.03</b>	<b>0.84</b>
	서울	0.38	0.70	108,358	147,046	0.79	1.49
	부산	0.39	1.41	105,289	126,196	0.73	1.44
	대구	0.34	3.01	77,806	99,235	0.56	0.90
	인천	0.31	1.50	65,123	90,340	1.83	0.85
	광주	0.31	4.51	66,667	85,142	0.98	0.52
	대전	0.26	3.51	60,382	79,669	0.92	0.58
	울산	0.31	1.67	80,891	99,303	0.30	1.72
	경기	0.26	1.25	63,610	78,622	0.98	1.02
	강원	0.30	1.98	74,946	97,336	0.94	0.70
	충북	0.31	3.98	70,019	92,284	0.68	0.57
	충남	0.21	2.75	54,078	72,288	0.79	0.49
	전북	0.27	3.47	66,117	88,463	0.60	0.49
	전남	0.28	2.40	71,294	89,034	1.01	0.55
	경북	0.16	2.00	44,890	63,134	0.79	0.87
	경남	0.23	1.58	61,259	80,152	0.70	0.77
	제주	0.47	4.55	89,075	101,186	3.97	0.53
전국평균		<b>0.28</b>	<b>3.89</b>	<b>62,083</b>	<b>81,224</b>	<b>1.13</b>	<b>0.76</b>

이상에서 분석해 본 바와 같이 신협이 새마을금고에 비해, 상대적으로 금융포용도가 높은 것으로 나타났지만 이러한 지역의 금융포용 수준이 충분하다고는 볼 수 없다. 선행연구에서는 통상적으로 0에서 0.3 미만의 금융포용지수를 낮은 수준의 금융포용도로 분류하고 있어서, 이 기준을 적용하면 새마을금고는 낮은 금융포용 그룹에 포함이 되며 신협의 경우 하위그룹과 중간정도의 금융포용 그룹의 경계에 위치하게 됨을 알 수 있다.

## 1. 지표별 시도비교

시도별 비교를 위하여 여기서는 16개 시도별로 새마을금고와 신협을 방사형 그래프를 지표별로 각각 제시하도록 한다. 여기서 금융포용지수와 지수 산출에 포함된 지표를 시도별로 방사형 그래프로 제시하는 것은 각 시도별로 새마을금고가 금융포용을 위한 상대적으로 우위에 있는 영역을 분석하기 위해서이다. 시도별 비교에서는 분석의 편의상 규모면에서 차이를 보이는 세종시를 제외한 16개 광역 시도를 대상으로 제시하도록 한다.

먼저 금융포용지수의 지역 새마을금고와 신협의 방사형 그래프를 살펴보면 다음과 같다. 금융포용지수의 경우 신협의 방사형 그래프가 새마을금고에 비해 전체적으로 더 넓은 것으로 나타나고 있어, 전국 평균비교에서 신협이 새마을금고에 비해 상대적으로 높은 지표값을 나타내고 있는 점을 다시 확인할 수 있다. 특히 신협은 서울, 부산, 제주에서 지표값이 각각 0.377, 0.393, 0.466으로 높은 값을 나타낸다. 전체적으로 도 자치단체에 비해 광역시도의 IFI값이 높은 수준이며, 새마을금고가 신협보다 높은 값을 나타내는 시도는 광주, 울산, 충남, 제주로 나타났다. 특히 제주의 경우는 새마을금고의 IFI가 0.516으로 나타나 전국 새마을금고, 신협을 통틀어 가장 높았으며 제주 신협의 경우도 지표값이 0.466으로 높은 수준을 나타냈다.

새마을금고가 하위그룹과 중위그룹의 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.30), 광주(0.32), 울산(0.36), 제주(0.51)였으며 전체적으로 광역시도의 금융포용지수가 높은 것으로 측정되었는데 이는 상대적으로 대도시 지역의 여신, 수신 규모가 도 자치단체에 비해 높은 특성이 반영된 것으로 보인다. 신협이 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.37), 부산(0.39), 대구(0.34), 인천(0.31), 광주(0.38), 울산(0.30), 강원(0.30), 충북(0.30), 제주(0.46)이다. 따라서 신협은 전체 16개 시도 중에 9개 시도가 중위그룹에 포함되었다. 반면 새마을금고는 4개 시도만 임계값을 넘어선 것을 알 수 있다.

그림 4-5. 금융포용지수의 시도별 비교

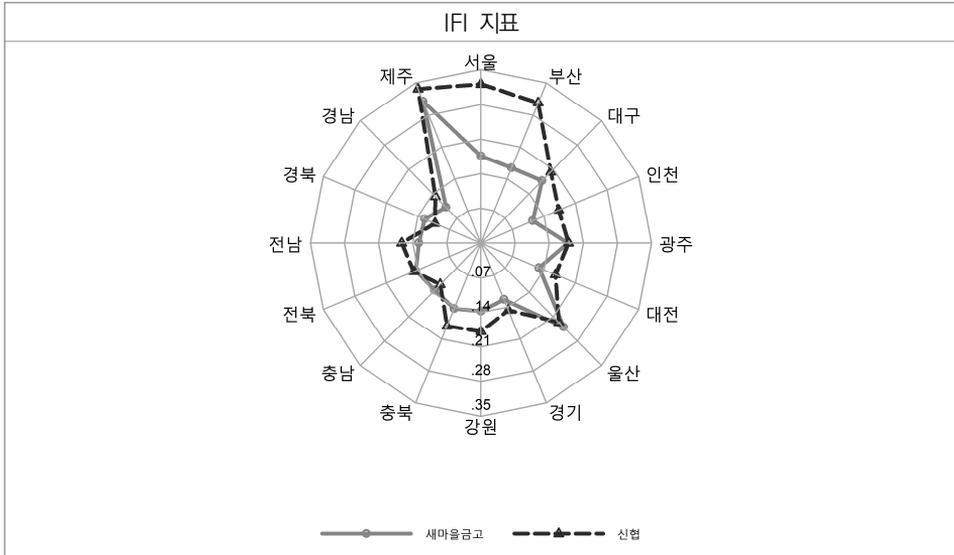
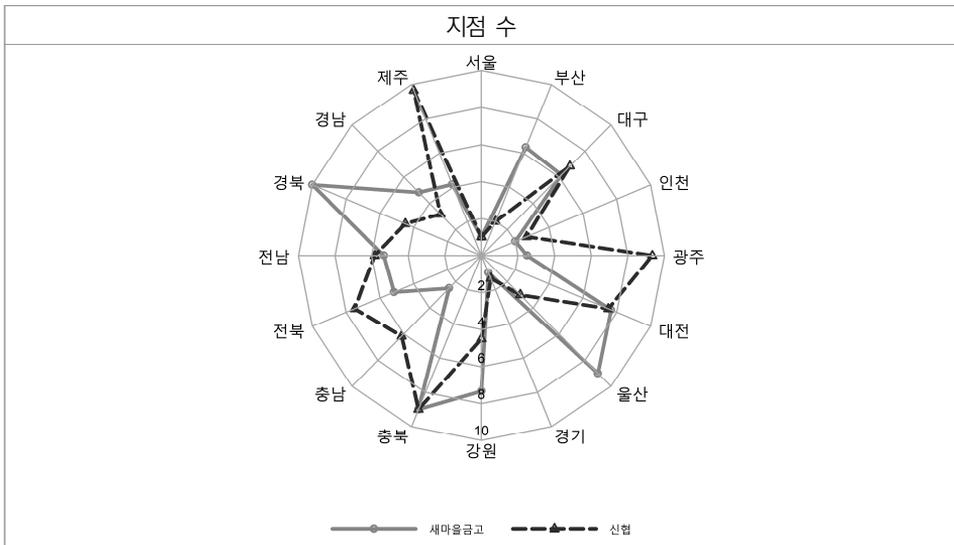
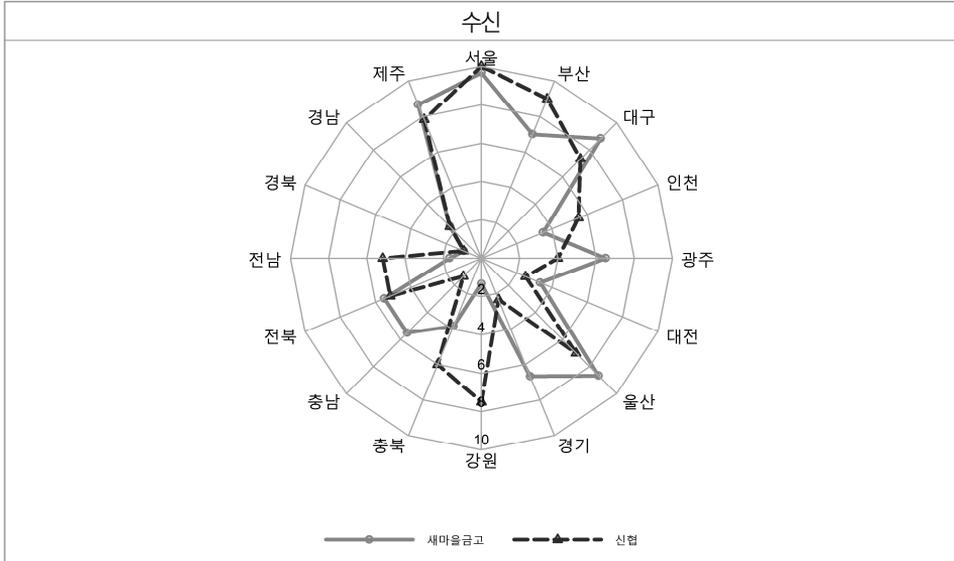


그림 4-6. 인구 10만 명당 점포 수의 시도별 비교



**그림 4-7. 점포당 수신 규모의 시도별 비교**



**그림 4-8. 점포당 여신 규모의 시도별 비교**

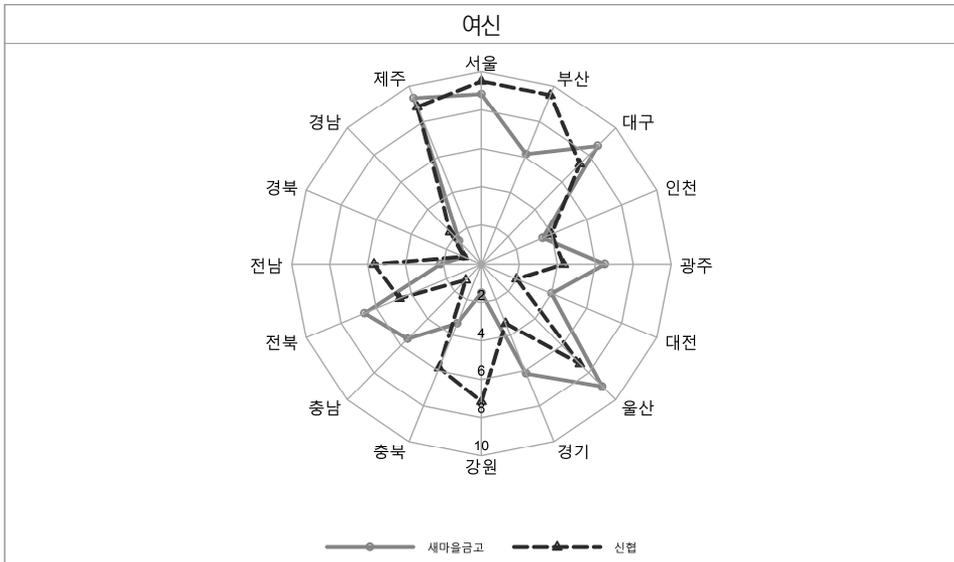


그림 4-9. 정책자금 대출비율의 시도별 비교

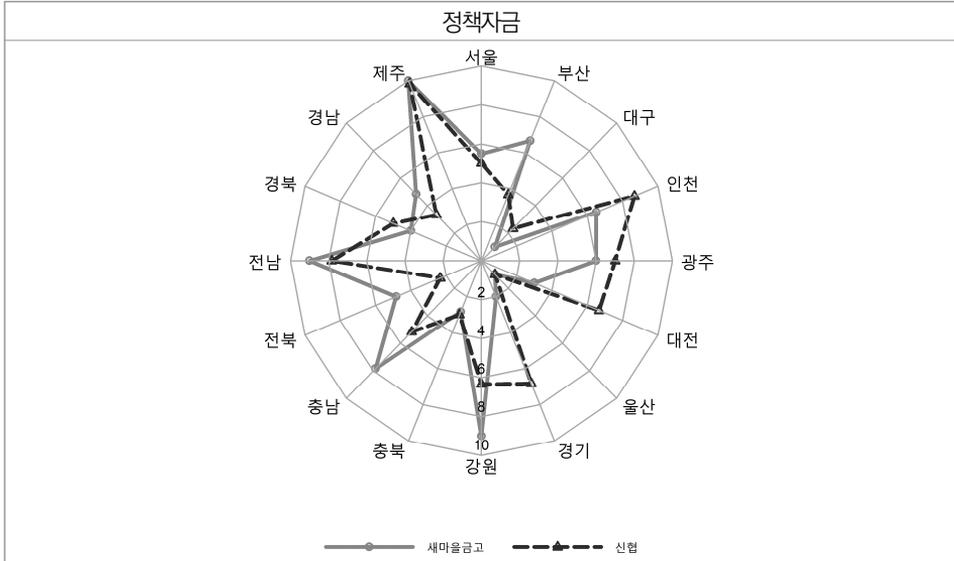
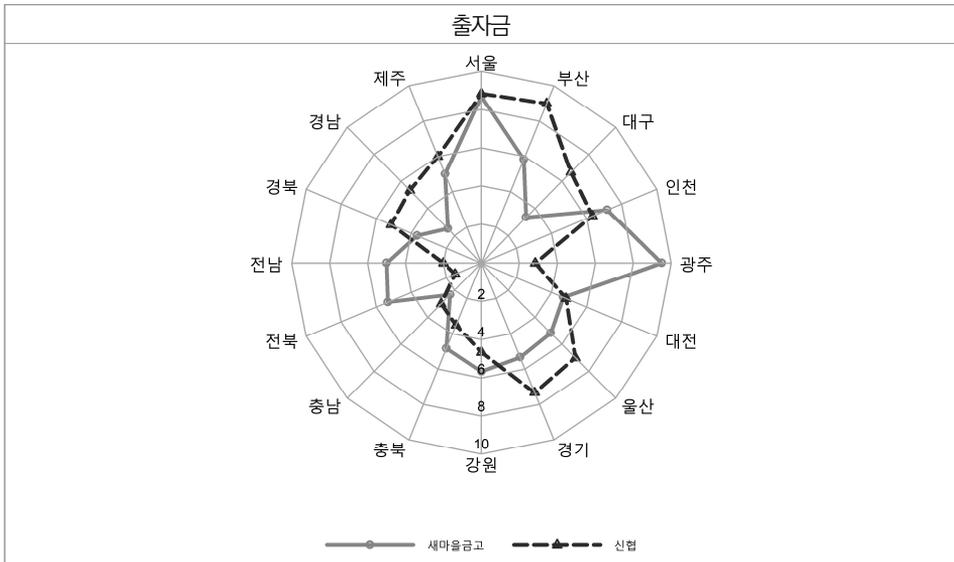


그림 4-10. 조합원당 출자금의 시도별 비교



성인인구 10만 명당 점포 수는 대체적으로 대도시 지역에서 낮고 도 자치단체에서 높은 수준을 보여주고 있다. 특히 서울, 인천과 경기 지역의 경우 전국 평균보다 낮은 수준을 나타내어 이들 상호금융기관에 대한 접근성이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 다만 인구 10만 명당으로 측정된 점포 수 지표의 경우 분모가 되는 인구수가 수도권 지역의 경우 높을 수밖에 없어, 수도권 지역이 낮게 측정된 것으로 생각된다. 시도별로 새마을금고와 신협을 비교해 보면, 새마을금고는 부산, 울산, 경북에서 앞섰고, 신협은 대구, 광주, 충남, 전북, 제주에서 높았다.

점포당 수신 규모와 여신 규모는 서울, 부산, 대구, 제주, 울산에서 높았다. 제주를 제외하고는 서울, 부산, 대구, 울산은 대도시 지역이어서 금융서비스의 제공이 이들 지역에 몰려있다고 생각될 수 있다. 특히 점포당 여신 규모는 인천, 대전, 경북, 경남에서 낮은 지표값을 나타내 금융서비스 제공이 취약한 지역으로 꼽을 수 있었다. 새마을금고와 신협의 점포당 여신 규모를 살펴보면, 새마을금고는 대구, 광주, 울산, 경기, 충남, 전북, 제주에서 신협에 비해 우위를 나타냈다. 반면 신협은 서울, 부산, 전남 등에서 여신 규모의 우위를 나타냈으며, 나머지 지역에서는 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 점포당 수신 규모를 비교해 보면, 새마을금고는 대구, 광주, 울산, 경기, 충남에서 우위를 보인 반면, 신협은 부산, 인천, 전남에서 상대적으로 높았으며 서울, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남에서는 유의미한 차이를 나타내지 않았다.

다음으로 정책자금 대출비율 지표를 시도별로 비교하면 다음과 같다. 정책자금 대출은 인천, 강원, 충남, 전남, 제주에서 전반적으로 높은 지표값을 보였다. 새마을금고가 신협에 비해 높은 수준을 보인 지역으로는 부산, 강원, 충남, 전남, 경남이었으며, 신협은 인천, 광주, 대전, 경기, 경북에서 정책자금 대출비율이 높았다.

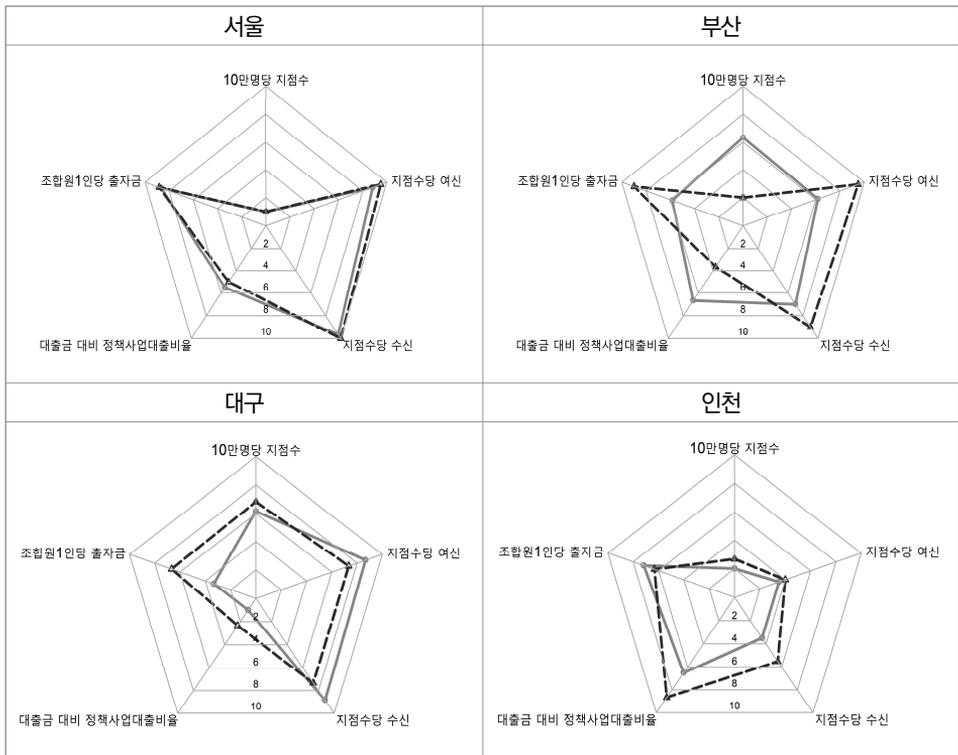
마지막으로 신협의 조합원 1인당 출자금 규모는 서울, 부산, 인천, 울산, 경기에서 높은 지표값을 나타냈으며, 새마을금고의 경우, 서울, 인천, 광주 지역에서 1인당 출자금액이 컸다. 두 금융기관 간의 비교를 해보면, 새마을금고는 광주, 강원, 충북, 전북, 전남에서 1인당 출자금 규모로 신협을 앞선 것으로 나타났다.

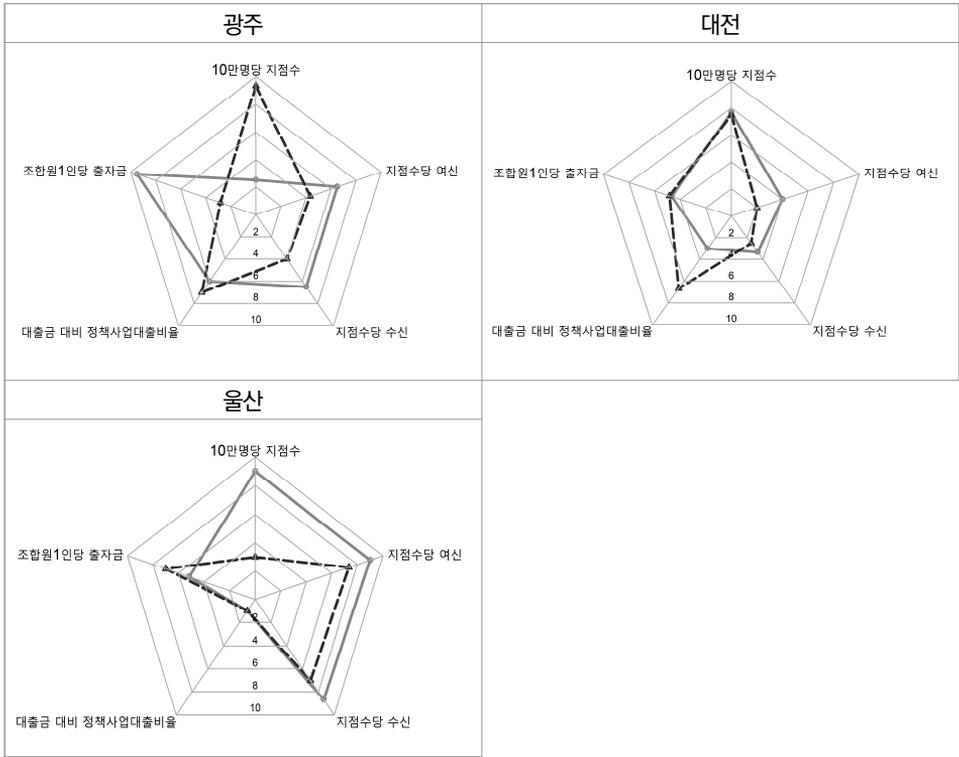
이상에서 살펴본 바와 같이 인구당 점포 수가 높은 지역의 새마을금고는 지역주민들의 접근성이 상대적으로 우월한 것으로 판단할 수 있다. 또한 새마을금고 조합원 1인당 출자

금이 신탁대비 높은 지역의 경우 이들 지역에서 새마을금고 조합의 참여도가 높은 것을 나타낸다. 정책자금 대출비율은 광역시도와 도 자치단체 간에 뚜렷한 패턴은 보이지 않으며, 정책자금대출 비율이 높다는 것은 지역사회에 여신 제공 시 특수 수요를 더 반영하여 여신을 제공했다고 판단할 수 있다. 이런 점에서 부산, 강원, 충남, 전북, 전남, 경남지역 새마을금고의 경우, 지역여건을 고려했을 때 상대적으로 신탁에 비해 기여도가 높은 시도로 나타났다.

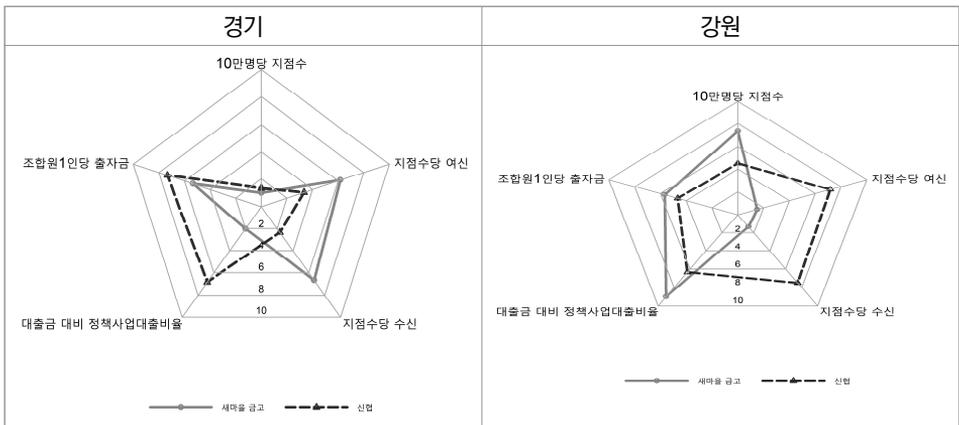
다음 그림에서는 시도별로 5개 측정분야를 제시하여 비교분석을 시도한다.

그림 4-11. 광역 시도별 지표별 비교

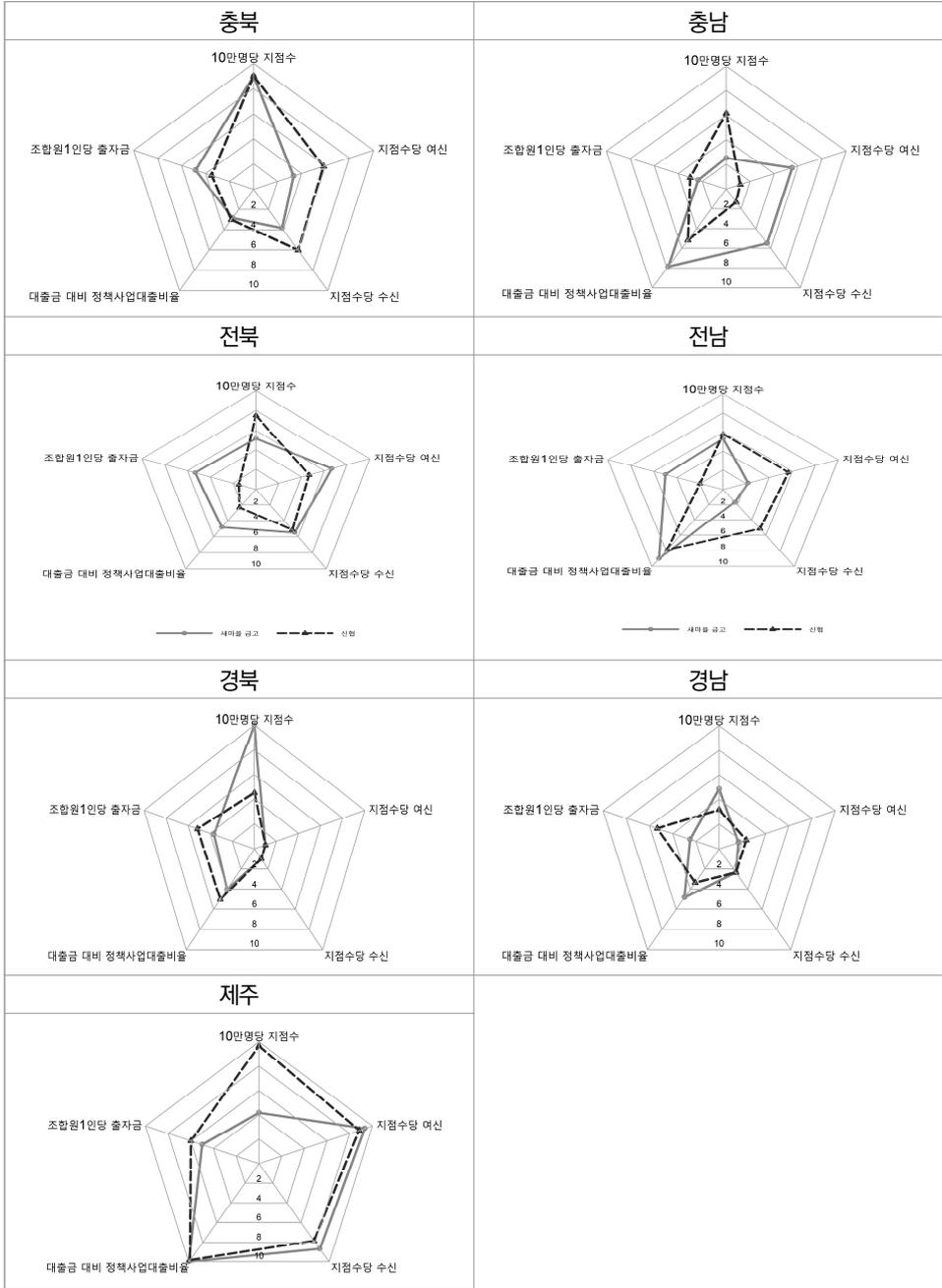




**그림 4-12. 도 자치단체의 지표별 비교**

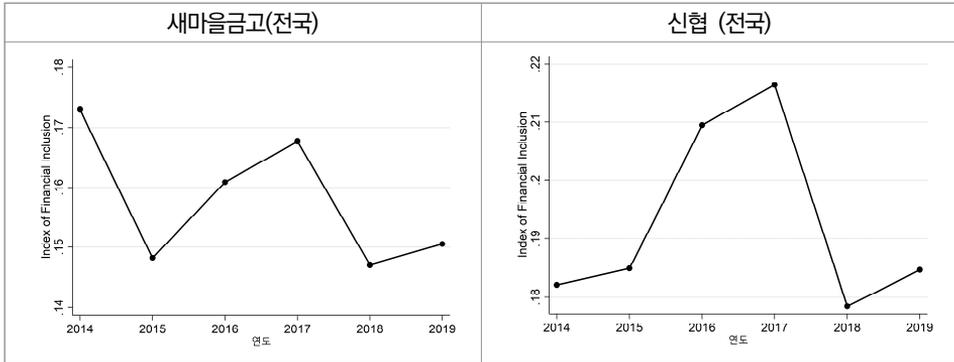


제4장 | 포용금융을 위한 지역금융기관 역할평가



한편 분석기간 동안의 새마을금고와 신협이 금융포용 지수의 변화를 아래 그림에서 제시한다.

**그림 4-13. 금융포용지수의 변화추이**



전국 새마을금고의 금융포용지수의 변화 추이를 살펴보면 전국 평균기준으로 2014년 가장 높은 수준을 보이며, 2015년 일시적으로 악화되었다가 2016~2017년 기간 동안 개선되는 추세를 나타내고 있었다. 이렇게 회복되던 IFI지수는 2018년 하락하여 2019년 소폭 개선되었으나 여전히 2017년 수준에는 미치지 못하는 것으로 나타났다.

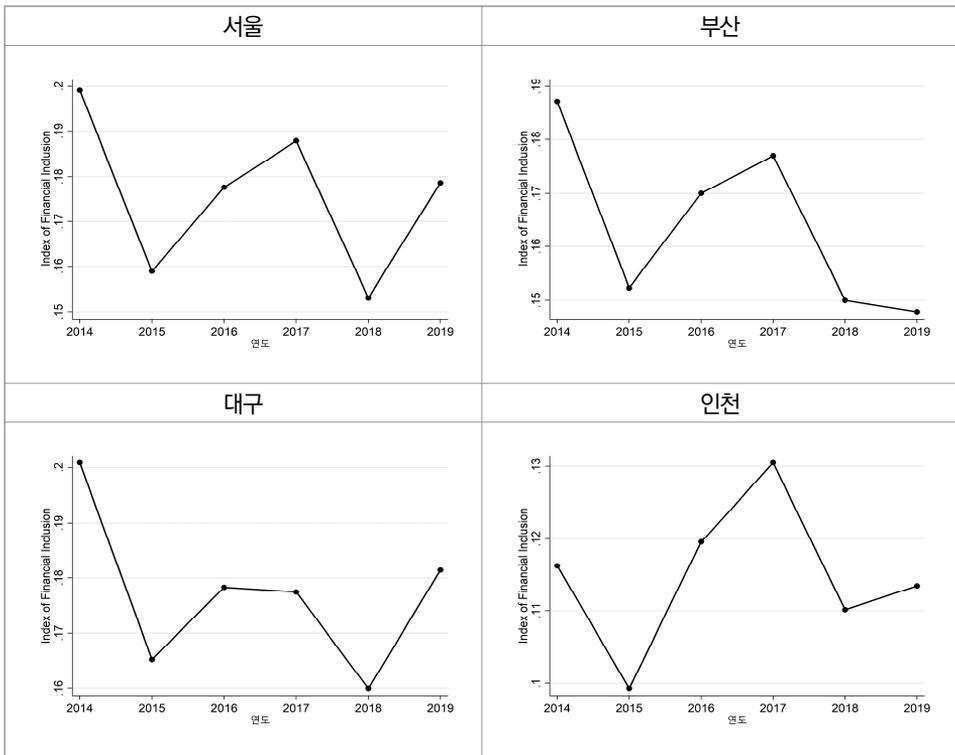
전국 신협의 경우 2014년 금융포용지수는 새마을금고와 큰 차이를 나타내지는 않았으나, 2015~2017년 기간 동안 금융포용지수의 개선이 이루어진 것을 알 수 있다. 2018년에 지표값이 크게 하락하다가 2019년에는 소폭 개선되는 흐름은 새마을금고와 동일한 것으로 나타난다.

지역금융의 포용지수를 시간에 따른 추이를 살펴본 결과 새마을금고는 현재 수준의 지표값을 개선시킬 여지가 있다고 판단된다. 매 년도별 새마을금고의 경영환경은 신협의 트렌드를 공유하는 것에서 보듯 유사한 경영여건에 처해있다고 볼 수 있으며, 특히 주목할 것은 새마을금고가 가진 조합원 수 및 자본금, 출자금 등을 활용하여 전국 평균적으로 도달 가능한 수준이 최소 2014년도 이전 수준으로 끌어올릴 여지가 있다고 판단된다.

이는 새마을금고의 설립 취지에 비추어 포용금융을 하기 위한 충분한 노력을 기울였는지를 살펴볼 수 있는 하나의 잣대로 삼는다면, 새마을금고가 지역금융이 전반적으로 활성화되어 있지 못한 경영환경을 감안하더라도 기울이는 노력이 충분하지 않다고 볼 여지도 있다.

다음으로는 각 새마을금고 지부별로 자료포락 분석을 통해 지역포용금융을 달성하기 위하여 효율적인 운영을 하고 있는지 분석해보고자 한다. 새마을금고 분석을 위한 비교 대상으로는 앞서 살펴본 신탁을 분석에 포함하도록 한다.

그림 4-14. 광역 시도별 새마을금고의 IFI 변화 추이



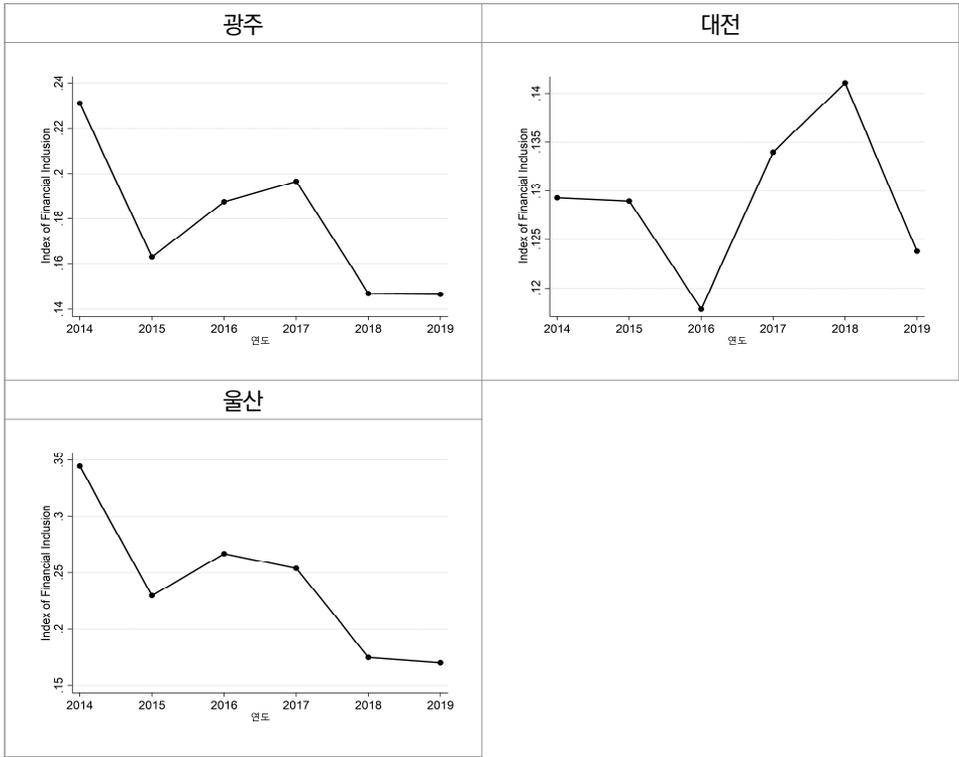
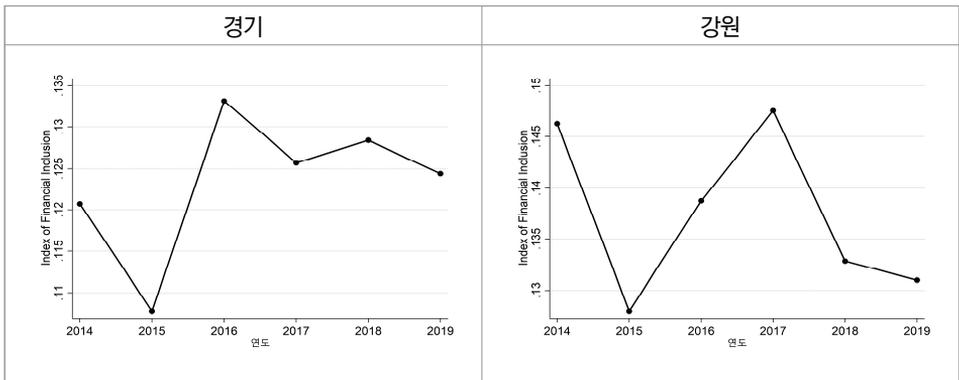
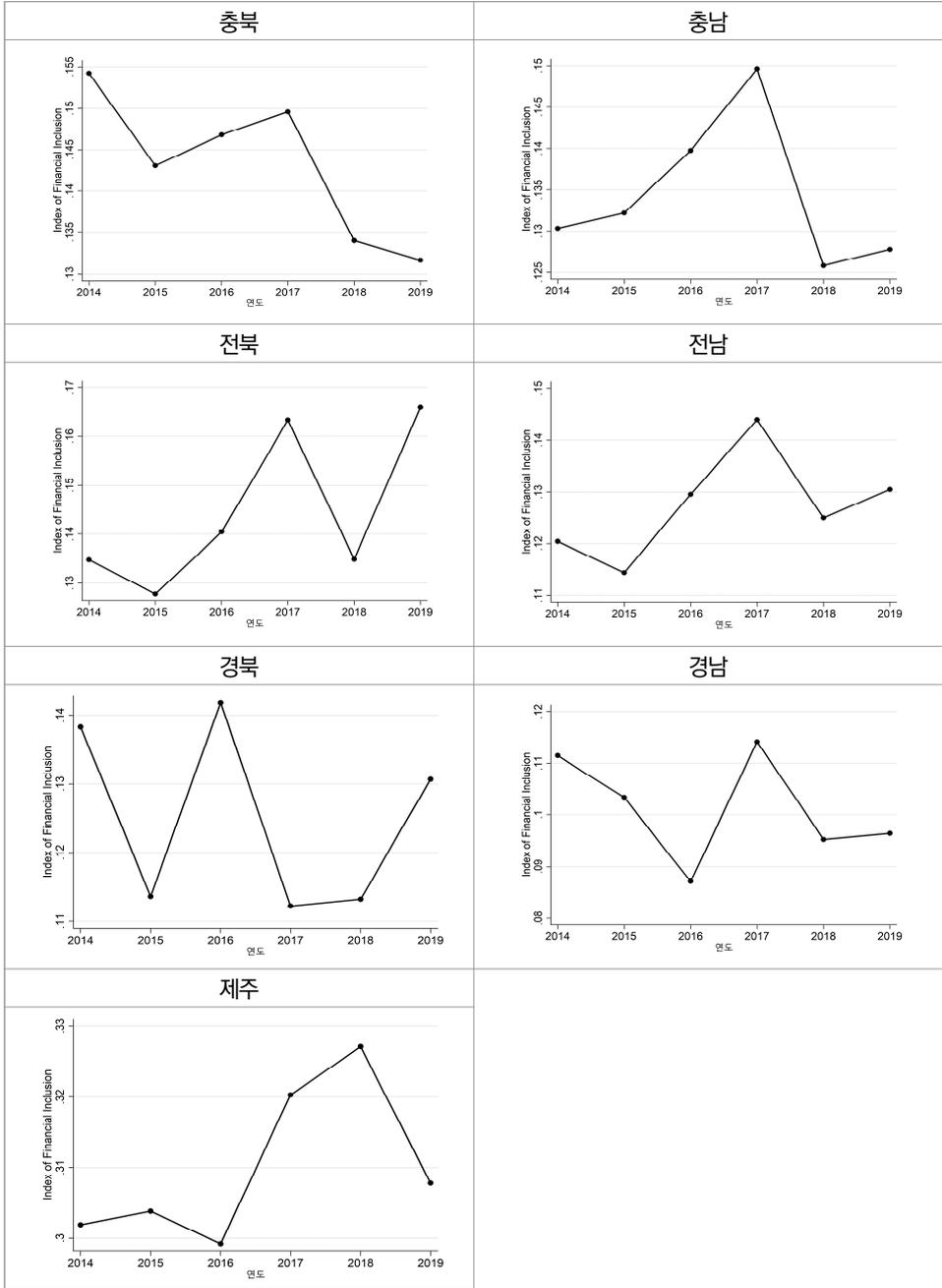


그림 4-15. 도 자치단체별 새마을금고의 IFI 변화 추이





### 제3절 새마을금고의 효율성 분석

자료포락분석(Data Envelopment Analysis: DEA)을 이용하여 새마을금고와 신협이 효율성을 분석하였다. 분석기간은 2014~2019년이고 분석단위는 특광역시도별 새마을금고와 신협이다.

자료포락분석은 비모수적 효율성 측정방법으로 의사결정단위(Decision Making Unit: DMU) 간의 상대적인 효율성을 측정하는 방법이다. DEA는 투입요소와 산출요소 자료를 이용하여 생산 프론티어(production frontier)에 위치하고 있는 가장 효율적인 의사결정단위를 도출한 다음 이들 의사결정단위와 나머지 의사결정단위 사이의 거리를 측정함으로써 상대적인 효율성을 측정하는 방법이다(김상효 외, 2019).

DEA 모형은 input-oriented 모형과 output-oriented 모형으로 나눌 수 있는데 전자는, 주어진 산출량을 달성하는 최소 투입요소 조합을 찾는 모형이고 후자는 주어진 투입요소 조합 하에서 달성할 수 있는 최대 산출량을 찾는 모형이다.

DEA에서의 효율성은 기술효율성(Technical Efficiency: TE), 순수기술효율성(Pure Technical Efficiency: PTE), 그리고 규모효율성(Scale Efficiency: SE)으로 나눌 수 있다.<sup>27)</sup> 기술효율성은 생산 프론티어로 표현되는 최대가능생산량에 비해 현재 생산량의 수준이 어느 정도인지를 비교하여 비효율성의 정도를 나타내는 지표로, 지표값이 1일 경우 비효율성이 존재하지 않음을 나타낸다.

순수기술효율성은 규모수익가변(Variable Return to Scale: VRS) 가정 하의 효율적 프론티어(Efficiency frontier)를 추정하여 도출되는 지표로, 산출과정에서의 생산요소가 얼마나 효율적으로 구성되어 있는지를 측정하는 지표이다. 따라서 순수기술효율성을 통해 생산요소에 대한 관리 성과를 측정할 수 있다(Kumar and Gulati, 2008). 마지막으로 규모효율성은 최적의 생산요소 규모를 측정하는 지표로 규모가 너무 크거나 작을 경우 비효율의 원인이 될 수 있다. 규모효율성은 기술효율성을 순수기술효율성으로 나누어 구할 수 있다( $SE = TE/PTE$ ). 지표는 아래와 같은 관계를 갖는다.<sup>28)</sup>

27) 본 연구에서는 규모수익가변(Variable Return to Scale: VRS)을 가정한 BCC 모형을 이용하였다.

28) DEA 모형에 대한 자세한 설명은 Charnes, Cooper and Rhodes(1978)와 Banker, Charnes, and Cooper(1984)를 참조하라.

본 연구에서의 DEA를 위한 생산요소는 지점당 자산수준과 지점당 직원수를 이용하였고, 산출요소는 지점당 여신, 지점당 수신, 그리고 대출금 대비 정책자금대출비율을 이용하였으며, Input-oriented 모형을 통해 효율성을 측정하였다. 다음 표에는 DEA 분석에 사용된 투입요소와 산출요소에 대한 기술통계량이 나타나 있다. 투입요소의 경우, 지점당 자산규모는 약 911억 원이고 지점당 직원수는 약 10명으로 나타났다. 산출요소의 경우, 지점당 여신 규모는 약 621억 원인 반면 지점당 수신 규모는 약 812억 원으로 수신에 비하여 약 200억 정도 더 높게 나타났다. 마지막으로 정책자금대출이 전체 대출금에서 차지하는 비율의 경우 평균 1.13%로 나타났다.

**표 4-13. 투입 및 산출변수에 대한 기술통계량**

(단위: 억 원, 명)

구분	변수	평균	표준편차	최소	최대
투입요소	지점당 자산규모	911.251	300.769	396.886	2,324.509
	지점당 직원수	10.241	2.873	5.303	17.649
산출요소	지점당 여신	620.829	218.994	229.891	1448.576
	지점당 수신	812.238	255.968	352.443	1966.441
	대출금 대비 정책자금대출비율	0.0113	0.0130	0.0015	0.0978

〈표 4-14〉는 〈표 4-13〉에 나타난 투입요소와 산출요소를 이용하여 효율성을 계산한 결과를 나타내고 있다. 전체 표본을 대상으로 할 경우, 기술효율성은 평균 0.799이고, 순수 기술효율성은 0.845, 그리고 규모효율성은 0.948로 각각 나타났다. 순수기술효율성과 규모효율성의 상대적 크기는 기술비효율성의 원인을 설명하는데, 규모효율성이 순수기술효율성보다 평균적으로 높게 나타나 새마을금고와 신협은 기술비효율성은 순수기술비효율성보다 평균적으로 높게 나타나 새마을금고와 신협의 기술비효율성은 순수기술비효율성에 기인하고 있음을 알 수 있다. 새마을금고와 신협을 따로 살펴봤을 경우 새마을금고의 순수기술효율성은 0.856이고 신협의 순수기술효율성은 0.833으로 나타나 새마을금고의 순수기술효율성이 상대적으로 더 높게 나타났다. 반면 규모효율성의 경우 신협이 새마을금고에 비해 더 높은 수준을 보이고 있어, 새마을금고의 경우 신협에 비해 상대적으로

효율적인 관리 성과가 이루어지고 있는 반면 신탁은 새마을금고에 비해 상대적으로 생산 요소가 효율적인 규모에서 운용되고 있음을 알 수 있다.

**표 4-14. 효율성 분석결과**

구분	변수	평균	표준편차	최소	최대
전체	기술효율성	0.799	0.069	0.578	1
	순수기술효율성	0.845	0.081	0.642	1
	규모효율성	0.948	0.052	0.774	1
새마을금고	기술효율성	0.796	0.061	0.578	1
	순수기술효율성	0.856	0.074	0.642	1
	규모효율성	0.932	0.054	0.774	1
신탁	기술효율성	0.802	0.076	0.663	1
	순수기술효율성	0.833	0.086	0.724	1
	규모효율성	0.964	0.045	0.809	1

〈표 4-15〉는 효율성 지표값을 바탕으로 효율성이 높은 상위 20개 지점과 효율성이 낮은 하위 20개 지점을 나타내고 있다. 상위 20개 지점의 경우 효율성이 모두 1로 나타났으며, 20개 지점 중 8개가 새마을금고이고, 나머지 12개는 신탁으로 나타났다. 지역의 경우 경북에 위치하고 있는 지점이 6개로 가장 높은 빈도수를 보이고 있으며, 경북 다음으로는 서울 4개 지점, 울산 3개 지점, 강원 2개 지점 순으로 나타났다. 하위 20개 지점의 경우 효율성 지표의 평균값이 0.744로 나타났으며, 20개 지점 중 2개를 제외한 모든 지점이 신탁으로 나타나 효율성이 낮은 지점에 신탁이 집중적으로 몰려있는 것을 알 수 있다. 지역과 관련하여서는 광주와 대전에 위치하고 있는 지점이 각각 4개로 가장 높은 빈도를 보이고 있으며 대구와 충남의 경우도 각각 3개 지점이 위치하고 있어 대부분이 이 4개 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

표 4-15. 효율성 순위

상위 20개 지점					하위 20개 지점				
순위	지역	단체	연도	효율성	순위	지역	단체	연도	효율성
1	강원	새마을금고	2014	1	173	충북	신협	2017	0.757
2	강원	신협	2014	1	174	경남	신협	2017	0.757
3	경기	신협	2014	1	175	광주	신협	2016	0.756
4	경북	새마을금고	2014	1	176	전남	신협	2018	0.754
5	경북	새마을금고	2016	1	177	대전	신협	2019	0.754
6	경북	새마을금고	2015	1	178	광주	신협	2019	0.754
7	경북	새마을금고	2017	1	179	광주	신협	2017	0.754
8	경북	신협	2015	1	180	광주	신협	2018	0.753
9	경북	신협	2014	1	181	충남	새마을금고	2019	0.753
10	서울	신협	2018	1	182	대구	신협	2015	0.753
11	서울	신협	2019	1	183	대구	신협	2016	0.752
12	서울	신협	2016	1	184	대전	신협	2016	0.749
13	서울	신협	2014	1	185	충남	신협	2018	0.747
14	울산	새마을금고	2019	1	186	전북	신협	2017	0.747
15	울산	신협	2014	1	187	대전	신협	2018	0.743
16	울산	새마을금고	2017	1	188	충남	신협	2019	0.743
17	전북	신협	2014	1	189	대전	신협	2017	0.742
18	제주	새마을금고	2014	1	190	경북	신협	2019	0.736
19	충남	신협	2014	1	191	대구	신협	2014	0.724
20	충북	신협	2014	1	192	부산	새마을금고	2017	0.642

DEA에서 도출된 효율성결과를 바탕으로 경영비효율성에 영향을 미치는 변수들의 관계를 파악하기 위하여 요인분석을 실시하였다. 요인분석에 포함된 설명변수의 경우, DEA에서 이용한 투입요소 이외에 고정이하여신비용, 자산규모 1,000억 원 이상 조합비용, 그리고 직장조합비용을 분석에 포함하였다. 아래 표에 요인분석에 포함된 설명변수의 기초통계량이 나타나 있다.

**표 4-16. 요인변수 기술통계량**

(단위: 억 원, 명)

구분	변수	평균	표준편차	최소	최대
전체	지점당 자산규모	911.251	300.769	396.886	2,324.509
	지점당 직원수	10.241	2.873	5.303	17.649
	고정이하여신비율	0.478	0.300	0.130	1.75
	자산규모 1,000억 이상 조합비율	0.340	0.161	0.068	0.855
	직장조합비율	0.110	0.079	0.000	0.389
새마을금고	지점당 자산규모	779.709	216.709	396.886	1,492.822
	지점당 직원수	8.229	1.844	5.303	14.375
	고정이하여신비율	0.348	0.137	0.200	0.8
	자산규모 1,000억 이상 조합비율	0.393	0.184	0.068	0.855
	직장조합비율	0.081	0.061	0.000	0.258
신협	지점당 자산규모	1,042.794	316.136	423.328	2,324.509
	지점당 직원수	12.254	2.237	7.000	17.649
	고정이하여신비율	0.608	0.357	0.130	1.75
	자산규모 1,000억 이상 조합비율	0.287	0.112	0.104	0.621
	직장조합비율	0.140	0.085	0.000	0.389

주: 광주·전남, 대전·충남, 울산·경남의 새마을금고 고정이하여신비율은 각각 따로 집계되지 않아 권역별 값을 이용하였음

요인분석의 목적이 비효율성과 설명변수 사이의 관계를 파악하는 것이므로 분석에 있어서 효율성이 1로 나타난 새마을금고 및 신협을 제외한 172개 지점에 대하여 분석을 실시하였다. 이 경우 효율성 지표값이 0과 1 사이에 분포하므로, 종속변수인 효율성 지수가 베타분포를 따른다는 가정하에,<sup>29)</sup> 베타 회귀분석(Beta regression)을 이용하여 결과를 추정하였다.

29) 베타분포는 다음과 같은 연속밀도함수로 정의되며 (0,1)의 값을 갖는다.  $\Gamma(\cdot)$ 는 감마함수를 나타내고,  $0 < \mu < 1$  이며,  $\phi > 0$ 이다.

$$f(y; \mu, \phi) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma((1-\mu)\phi)} y^{\mu\phi-1} (1-y)^{(1-\mu)\phi-1}$$

$$\log \frac{\mu_i}{1 - \mu_i} = \alpha + BX_i + \gamma(METRO_i \times X_i) \quad -(3-1)$$

식 (3-1)에서  $i$ 는 새마을금고 혹은 신협을 나타내고,  $\mu_i$ 는 효율성 지수에 대한 기대값이며 ( $E(y_i)$ ),  $X$ 는 효율성과 관계를 가지는 설명변수를 포함하는 벡터이다. 추정에 있어서 특·광역시와 도와의 이질성이 존재하는지를 살펴보기 위해 특·광역시 더미변수인 METRO와 설명변수들 간의 교차항을 추정식에 포함하였다.

다음 표에 비효율성 요인변수결과가 나타나 있다.

**표 4-17. 비효율성 요인분석결과**

변수	순수기술효율성		규모효율성	
	계수값	표준오차	계수값	표준오차
지점당 자산규모	-0.00024***	0.00004	0.00013***	0.00004
지점당 직원수	0.00935**	0.00468	0.00224	0.00313
고정이하여신비율	-0.00545	0.01828	0.01319	0.01293
자산규모 1,000억 이상 조합비율	0.02772	0.04039	-0.01627	0.03488
직장조합비율	-0.20759**	0.08035	0.07785	0.07674
특광역시	-0.14716*	0.07856	0.16764**	0.07556
(특광역시*지점당 자산규모)	0.00023**	0.00010	-0.00011	0.00010
(특광역시*지점당 직원수)	-0.00973	0.01258	-0.00716	0.00749
(특광역시*고정이하여신비율)	-0.04556	0.04422	0.02825	0.02906
(특광역시*자산규모 1000억 이상 조합비율)	0.00363	0.13175	0.01142	0.08947
(특광역시*직장조합비율)	0.68928***	0.18615	-0.12712	0.13086
Log pseudolikelihood	236.69		382.23	
관측치	172		172	

주: 순수기술효율성이 1인 관측치(20)개 제외. 계수값은 한계효과를 나타냄. 표준오차는 robust standard error를 나타냄. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ .

순수기술효율성과 관련하여 도의 경우 지점당 자산규모와 직장조합비율이 적을수록 순수기술효율성이 향상되는 반면 지점당 직원수는 많을수록 순수기술효율성이 개선되는 것으로 나타났다. 특·광역시와 도 사이의 이질성과 관련하여 지점당 자산규모와 직장조합비율에 대한 교차항은 유의한 양의 값을 나타내고 있는 이는 특·광역시의 경우 도에 비해 지점당 자산규모가 감소함에 따라 개선되는 효율성의 크기가 상대적으로 작으므로 직장조합비율의 경우 직장조합비율이 증가할수록 효율성이 개선됨을 의미한다.<sup>30)</sup> 규모효율성의 경우, 대부분의 변수들이 통계적으로 유의하지 않은 값을 나타내고 있는데, 지점당 자산규모가 유의한 양의 값을 보이고 있어, 자산규모 확대를 통한 규모화가 효율성을 증가시키는 것으로 나타났다.

---

30) 특·광역시의 지점당 자산규모 평균값(911.25)에 대한 한계효과는 -0.0091이고 직장조합비율 평균값에 대한 한계효과는 0.0532이다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

# 요약 및 정책 제언

제1절 연구내용의 요약

제2절 정책 제언



## 제5장

# 요약 및 정책 제언

### 제1절 연구내용의 요약

본 연구는 먼저 지역금융이 전국단위의 금융과 차별화되는 요소와 지역금융의 필요성을 서술하고 금융소외계층에 대한 금융접근성을 높이기 위한 국내 선행연구를 검토한다. 또한 사회적금융의 필요성에 대해서 서술하는데, 최근 사회적 경제와 사회적금융이 확산되는 배경과 사회적금융의 정의 및 특성을 논의하였다.

사회적금융의 구성 체계로 수요, 중개, 공급 측면에서 분석하고, 이러한 사회적금융을 전통주류 금융과 사회적금융, 그리고 순수한 자선활동의 영역으로 나누어 유형분류를 시도하였다. 이러한 사회적 경제의 필요성에 비추어 활성화가 필요한 사회적금융의 역할과 필요성을 다루었다. 또한 국내 사회적경제의 현황을 사회적 기업별로 살펴보고 사회적기업의 유형별 현황 및 성과를 분석하였다. 마지막으로 새마을금고와 신협을 중심으로 하여 지역금융기관들의 현황과 지역금융포용 지수를 측정하고 시사점을 도출하였다. 또한 자료 포락분석을 통해 준거집단 대비 효율적으로 금융포용에 기여도가 높은 지역 새마을 지부를 제시하도록 한다.

서론에서 언급한 것과 같이 신용협동조합 등의 신용협동기구의 설립목적은 조합원과 지역주민에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 주요 목적으로 한다. 새마을금고의 경우에도 “자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 회원의 경제적, 사회적, 문화적 지위 향상과 지역사회 개발, 국가경제 발전에 이바지”함을 설립목적에 적시하고 있다. 반면 이러한 설립취지와 반하여 지역기반의 신용협동기구는 운영상에서 몇 가지 문제점이 지적될 수 있다.

지역금융기관 현황 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째는 일반 시중은행 대비 점포 수가 낮다고는 하나 신용협동기구의 꾸준한 점포 수 감소추세이다. 금융기관 점포 수의 감소는 금융소비자의 접근성을 제한할 뿐만 아니라, 해당 점포가 통폐합되는 지역의 일자리를 감소시킬 우려도 동시에 높인다. 통상 금융기관의 1인당 임금수준은 다른 업종대비 높은 수준을 형성하고 있으며, 지역 내에서 이러한 관찮은 일자리의 감소는 해당 지역에서 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 점포 수가 가파른 혹은 완만한 감소는 지역금융기관의 사회적 가치 제고 방향과는 배치된다고도 볼 여지가 있다.

둘째는 신용협동기구의 꾸준한 점포 수 감소와 병행하여 신협을 비롯한 지역금융기관들의 영업구역 광역화이다. 가령 신협의 경우 금융위의 개정안을 통해 영업구역을 10개로 나눈 서울, 인천·경기, 부산·울산·경남, 대구·경북, 대전·세종·충남, 광주·전남, 충북, 전북, 강원, 제주 권역에서 대출영업이 가능해진다. 지역금융기관의 광역화는 금융기관의 경영효율화, 수익성 제고에는 도움이 될 수 있지만, 지역주민들의 금융접근성을 저해하지는 않는지 면밀한 검토가 필요할 수 있다.

셋째는 소비자들의 금융기관 접근성 악화는 특히 지방의 거점은행이 부재하여, 신협을 비롯한 지역 내 신용협동기구의 의존도가 높은 지역에서 더 큰 문제점으로 나타날 수 있다는 점이다. 가령 지방은행이 부재하는 충청도 권역, 강원도·제주도 지역의 경우 신용협동기구의 가계대출 점유율 비중, 점포 수 비중이 부산·경남, 대구·경북 지역에 비해 유의미하게 높았다.

마지막으로 비은행예금 취급기관 중 기타 부문을 제외하고도 수신·여신의 차이는 큰 편으로 비은행 기관들의 자금의 회전을 측면에서는 상호저축은행이 가장 양호하며, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 모두 수신액에 비해서 여신의 규모가 적은 것을 알 수 있다. 또한 최근 3년간 새마을금고 등의 수도권 가계대출이 비수도권에 비해 큰 폭으로 증가하여, 영업력을 지역이 아닌 수도권에 집중하는 양상을 보인다. 이는 상호부조 정신을 기반으로 한 지역사회 발전에 이바지한다는 당초의 설립취지와는 거리가 있는 것으로, 금융기관의 경영효율화 이윤 추구에 치중하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 포용금융을 위한 지역금융기관의 역할 평가를 위한 분석의 도구로 금융포용지수(IFI)를 지역별로, 분석대상이 되는 상호금융기관별로 산출하고 분석하였다. 금융포용지수를 산출하기 위한 변수는 크게 세 가지 부문에서 측정이 되어야 하는데, (1) 금융기관의 확산 정도, (2) 금융서비스의 제공 정도, (3) 저신용자 및 취약계층에 대한 고려를 들 수 있다.

금융포용지수를 산출하기 위한 변수는 금융기관의 국가 또는 지역 내 확산 정도(bank penetration)를 측정할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서 적용한 10만 명당 점포 수 및 조합원당 출자금 비율은 지역 내 새마을금고 및 신협을 확산도를 측정하기 위한 변수로 채택되었다.

금융서비스의 제공 정도를 측정하는 변수로는 지역 새마을금고와 신협의 점포당 여수신 규모를 변수로 활용하였다. 마지막으로 저신용자 및 취약계층에 대한 고려도는 전체 대출규모 대비 정책자금 대출 비율을 사용하였다. 정책자금 대출은 지역 내 정책적 수요 및 취약계층 등에 대한 특수수요를 반영하여 별도로 집계된 대출금액으로서, 이를 통해 취약계층에 대한 고려정도를 평가할 수 있다.

지역별 새마을금고와 신협의 금융포용지수는 제4장 <표 4-12>에서 제시하였다. 먼저 새마을금고의 IFI 전국 평균값은 0.27로 나타났으며, 10만 명당 점포 수는 5.27개, 지점당 여신 규모는 516억 원, 지점당 수신 규모는 693억 원이며 정책자금 대출비율은 1.22%, 조합원 1인당 출자금은 69만 원으로 나타났다. 반면 신협은 IFI 전국 평균값이 0.30로 새마을금고에 비해 다소 높은 편인 것으로 측정되었으며, 지점당 여신 규모는 724억 원, 지점당 수신 규모는 930억 원, 정책자금 대출비율은 1.03%, 조합원당 출자금 규모는 84만 원으로 나타났다.

새마을금고는 신협에 비해 지역 내 점포 수는 많으나 지점당 여수신 규모가 낮았으며, 조합원당 출자금도 평균적으로 낮았다. 반면 정책자금 대출비율은 1.21%로 신협에 비해서는 상대적으로 높은 수준을 보였다. 따라서 신협의 IFI가 높게 측정된 것은 지점당 여수신 규모와 조합원당 출자금의 영향이라고 볼 수 있다. 반면 새마을금고의 경우 지역 내 금융기관의 확산 정도를 평가하기 위한 10만 명당 점포 수에서 신협보다 높은 평균값을 보여주었다. 정책자금 대출비율은 두 금융기관 간에 큰 차이가 존재하지는 않았으며, 신협의 지점당 대출규모가 상대적으로 큰 것으로 나타나 전체 정책자금 대출 절대규모는 차이가

크지 않은 것으로 나타났다.

먼저 금융포용지수의 지역 새마을금고와 신협을 방사형 그래프를 살펴보면 다음과 같다. 금융포용지수의 경우 신협의 방사형 그래프가 새마을금고에 비해 전체적으로 더 넓은 것으로 나타나고 있어, 전국 평균비교에서 신협이 새마을금고에 비해 상대적으로 높은 지표값을 나타내고 있는 점을 다시 확인할 수 있다. 특히 신협은 서울, 부산, 제주에서 지표값이 각각 0.377, 0.393, 0.466으로 높은 값을 나타낸다. 전체적으로 도 자치단체에 비해 광역시도의 IFI값이 높은 수준이며, 새마을금고가 신협보다 높은 값을 나타내는 시도는 광주, 울산, 충남, 제주로 나타났다. 특히 제주의 경우는 새마을금고의 IFI가 0.516으로 나타나 전국 새마을금고, 신협을 통틀어 가장 높았으며 제주 신협의 경우도 지표값이 0.466으로 높은 수준을 나타냈다.

새마을금고가 하위그룹과 중위그룹의 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.30), 광주(0.32), 울산(0.36), 제주(0.51)이었으며 전체적으로 광역시도의 금융포용지수가 높은 것으로 측정되었는데 이는 상대적으로 대도시 지역의 여신, 수신 규모가 도 자치단체에 비해 높은 특성이 반영된 것으로 보인다. 신협이 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.37), 부산(0.39), 대구(0.34), 인천(0.31), 광주(0.38), 울산(0.30), 강원(0.30), 충북(0.30), 제주(0.46)이었다. 따라서 신협은 전체 16개 시도 중에 9개 시도가 중위그룹에 포함되었다. 반면 새마을금고는 4개 시도만 임계값을 넘어선 것을 알 수 있었다.

전국 새마을금고의 금융포용지수의 변화 추이를 살펴보면 전국 평균기준으로 2014년 가장 높은 수준을 보이며, 2015년 일시적으로 악화되었다가 2016~2017년 기간 동안 개선되는 추세를 나타내고 있었다. 이렇게 회복되던 IFI지수는 2018년 하락하여 2019년 소폭 개선되었으나 여전히 2017년 수준에는 미치지 못하는 것으로 나타났다.

전국 신협의 경우 2014년 금융포용지수는 새마을금고와 큰 차이를 나타내지는 않았으나, 2015~2017년 기간 동안 금융포용지수의 개선이 이루어진 것을 알 수 있다. 2018년에 지표값이 크게 하락하다가 2019년에는 소폭 개선되는 흐름은 새마을금고와 동일한 것으로 나타난다.

지역금융의 포용지수를 시간에 따른 추이를 살펴본 결과 새마을금고는 현재 수준의 지표값을 개선시킬 여지가 있다고 판단된다. 매 년도별 새마을금고의 경영환경은 신협의 트렌

드를 공유하는 것에서 보이듯이 유사한 경영여건에 처해있다고 볼 수 있으며, 특히 주목할 것은 새마을금고가 가진 조합원 수 및 자본금, 출자금 등을 활용하여 전국 평균적으로 도달 가능한 수준이 최소 2014년도 이전 수준으로 끌어올릴 여지가 있다고 판단된다.

이는 새마을금고의 설립 취지에 비추어 포용금융을 하기 위한 충분한 노력을 기울였는지를 살펴볼 수 있는 하나의 잣대로 삼는다면, 새마을금고가 지역금융이 전반적으로 활성화되어 있지 못한 경영환경을 감안하더라도 기울이는 노력이 충분하지 않다고 볼 여지도 있다.

또한 자료포락 분석을 통해 도출된 효율성 지표값을 바탕으로 효율성이 높은 상위 20개 지점과 효율성이 낮은 하위 20개 지점을 제시하였다. 상위 20개 지점의 경우 효율성이 모두 1로 나타났으며, 20개 지점 중 8개가 새마을금고이고, 나머지 12개는 신협으로 나타났다. 지역의 경우 경북에 위치하고 있는 지점이 6개로 가장 높은 빈도수를 보이고 있으며, 경북 다음으로는 서울 4개 지점, 울산 3개 지점, 강원 2개 지점 순으로 나타났다. 하위 20개 지점의 경우 효율성 지표의 평균값이 0.744로 나타났으며, 20개 지점 중 2개를 제외한 모든 지점이 신협으로 나타나 효율성이 낮은 지점에 신협이 집중적으로 몰려있는 것을 알 수 있다. 지역과 관련해서는 광주와 대전에 위치하고 있는 지점이 각각 4개로 가장 높은 빈도를 보이고 있으며 대구와 충남의 경우도 각각 3개 지점이 위치하고 있어 대부분이 이 4개 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

## 제2절 정책 제언

새마을금고는 2019년 말 자산기준으로 금융협동조합 중 농협에 이어 자산규모 2위를 기록하고 있다. 새마을금고의 자산 규모는 전국적으로 190조 4,162억 원이며, 이는 농업협동조합의 402조 424억 원에 이어 높은 자산규모이며, 그다음으로 신용협동조합이 102조 4,538억 원의 자산을 보유하고 있다. 또한 새마을금고의 조합수는 2019년 기준으로 1,301개로 농업협동조합 1,118개, 신용협동조합 883개에 비해 여타 지역금융기관에 비해 많은 조합수를 보유하고 있기도 하다. 따라서 상당한 자산규모와 많은 조합원, 영업망을 지닌 새마을금고는 금융서비스의 사각지대에 놓인 지역주민과 소상공인 자영업자들에게 다양한 서비스를 제공할 충분한 역량을 지녔다고 할 수 있다.

반면 새마을금고중앙회가 발표한 사회적금융 성과보고서를 살펴보면 새마을금고의 사회적 경제 활성화를 위한 자금지원 규모는 미미하다고 할 수 있다.<sup>31)</sup> 2019년 새마을금고중앙회가 발표한 사회적금융 실적은 사회적경제기업에 대한 자금대출은 90억 원 규모를 목표로 하고 있으며, 사회적 경제기업 발굴 및 컨설팅 지원에 2년간 13억 원을 목표로 하고 있다. 2018~2019년 새마을금고가 밝힌 사회적 경제기업에 대한 지원은 2018년 6개 업체, 3억 원 규모에서 2019년 20개 업체, 10억 원 규모이다. 올해 역시 20개 업체를 선정하여 10억 원을 지원할 계획에 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 추진 실적 및 계획은 전국적으로 2,435개에 달하는 사회적기업의 수에 비해 미미하다고 할 수 있다.

최근 새마을금고는 국내 주요 인수·합병(M&A) 거래에서 핵심 투자자로 잇따라 참여하고 있다. 새마을금고중앙회는 전국 1,300여 개 지역 조합이 맡긴 70조 원 규모의 예치금을 운용하여야 하는데, 국내의 시장금리가 낮은 상황에서 운용수익률을 높이기 위한 대안을 모색하는 것에 따른 변화로 풀이된다. 중앙회는 운용수익률 제고를 위해 국내외 기업 M&A, 부동산·인프라 투자 등 대체투자 부문 비중 확대에 나서고 있다. 새마을금고중앙회는 수익성을 도외시킬 수 없는 금융기관의 특성상 불가피한 측면이 있는 것은 사실이나, 조합원들의 출자에 의해 운영 유지되는 풀뿌리 지역금융기관의 성격을 감안할 때 지역사회 기여와 수익성 추구라는 어려운 목표에 대해 균형을 맞출 필요성 또한 높다. 새마을금

31) 2019년 사회적금융 성과보고서, 새마을금고중앙회(2020.7)

고는 상부상조 정신에 입각하여 지역사회 개발에 이바지하는 것이 법에 명시된 설립 목적인 까닭이다.

본 연구에서 분석한 바와 같이 사회적 가치에 대한 최근 새마을금고의 기여 수준은 개선될 필요가 높다. 즉 본 연구에서 산출한 포용지수를 기준으로 새마을금고의 포용지수는 2018년 이후 하락해 왔고, 전국적으로는 2014년 수준에 미치지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 새마을금고가 보유한 조합원 수 및 자본금, 출자금 등의 잠재력을 감안할 때 향후 새마을금고가 지역금융 및 사회적 경제활성화를 위해 기여도를 높여야 한다고 판단한다.

이를 위해서는 먼저 새마을금고의 사회적 기업에 대한 자금공급 및 지원을 확대할 필요가 있다. 사회적기업에 대한 지원 필요성에 대해서는 인식하고 있는 새마을금고의 경우에도 최근 사회적경제기업 전용 대출상품을 개발하기도 하였다. 새마을금고에서 제공하는 사회적경제기업 대출상품은 최대 0.5%의 우대 금리를 적용하는 신용대출·담보대출 상품으로, 신용보증재단의 특례보증을 받아 기업 당 최대 4억 원까지 지원이 가능하게 되어 있다. 그러나 전용 대출상품으로 공급되는 자금대출의 절대 규모가 작아 사회적기업 활성화를 위한 의미 있는 변화를 유도하기 어려운 측면이 있다. 사회적경제기업에 대한 자금대출 규모는 올해 6월 말까지 14개 업체, 32억 원 규모에 불과하다. 현재의 자금공급 규모로는 매년 증가하는 사회적 기업들에게 실질적인 혜택이 돌아가기에는 턱없이 부족하다.

또한 지역에 기반을 둔 새마을금고는 관계형 금융(relationship banking)기관이라는 강점을 강화할 필요성이 있다. 관계형 금융은 지역주민의 고객 정보를 활용하여 대출을 심사할 뿐만 아니라, 판로알선, 경영컨설팅 등의 거래기업 경영활동을 지원하는 것을 의미한다. 지역주민과 함께 성장해온 새마을금고의 경우 다른 금융기관들보다 관계형 금융에서 한 단계 더 나아간 지역밀착형 금융(region-based relationship banking)에 유리한 위치에 놓여있다. 통상적으로 여신의 제공 여부를 판단할 때, 자금 수요자가 채무불이행(default)의 위험이 어느 정도인지 신용도에 따른 채권의 위험도를 평가하는 것이 금융기관으로서 가장 중요할 것이다. 새마을금고는 지역밀착형 금융기관으로서 지역주민들과 긴밀한 관계를 맺고, 이를 기반으로 주민 신용도에 대한 오랜 기간의 데이터가 축적된 장점을 활용한다면 여신제공에 따른 심사비용(screening cost)를 낮출 가능성이 높다. 즉 개별 새

마을금고 조합이 영업구역으로 삼고 있는 지역 내에서 관계형 금융을 현재보다 활성화 시킨다면, 정보의 비대칭성에서 발생하는 심사비용 등에서 비용절감 및 수익성 개선의 가능성을 높일 수 있다. 이는 새마을금고 본래 설립 취지에 더욱 부합한다.

다양한 유형의 사회적 기업 중에서 지역별로 설립된 마을기업들을 더욱 활성화할 필요가 있다. 전국적으로 마을기업은 2019년 6월 말 기준 1,592개이며 경기도 183개, 전남 161개, 충남 134개, 경북 131개, 강원 122개, 경남 120개, 전북 110개 순으로 분포되어 있다. 유형별로는 일반식품 분야가 689개로 가장 많고, 전통식품 224개, 관광체험 201개 순으로 나타난다. 마을기업을 포함한 사회적 기업은 아직까지 상대적으로 규모가 작고, 향후 활성화를 위해서는 인력 및 자본금이 절대적으로 필요하다. 새마을금고는 유망한 마을기업들을 발굴 육성하여, 선제적으로 자금지원을 하고 경영컨설팅 제공 등을 통해 동반자 관계를 형성해 나갈 필요성이 있다. 성장단계 초기에 놓인 유망기업들에 대한 선제적 투자는 새마을금고 운용자금의 수익성을 높일 뿐만 아니라, 마을기업들이 창출하는 고용, 부가가치는 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있는 원동력이 되어 선순환 구조를 만들 수 있다.

마지막으로 새마을금고 조합의 주주인 조합원들에 대한 환원을 확대하여, 장기적으로 지역 내 조합원 수를 꾸준히 늘려갈 필요가 있다. 조합원 기반의 확충은 새마을금고의 활성화에 꼭 필요한 전제조건이라고 할 수 있다. 다만 신규 조합원들이 새롭게 새마을금고에 조합원으로 가입하기 위해서는 가입을 위한 충분한 유인이 있어야 한다. 조합원 가입에 대한 유인으로 한 가지 대안은 조합원 납부금에 대한 매년도 경영성적을 환원하여, 이익을 공유하는 것이 있을 수 있다. 지역주민 입장에서는 자신이 출자한 조합이 성장하고, 그 이익이 주민들의 이익과 연계가 된다고 판단한다면 조합원 가입을 주저하지 않을 것이다.

## 참고문헌

- 손옥. (2010). 「지역금융 활성화 방안」. KDI 국제정책대학원.  
지방행정연구원. (2018). 「지역재투자활성화 및 제도화 방안연구」.  
국제노동기구. (2013). 「경제위기와 협동조합의 회복력: 금융협동조합의 저력」.  
이병윤·이순호. (2017). 「지역금융 활성화를 위한 제도개선방안」. 한국금융연구원.  
홍승제. (2004). 지역금융 활성화 방안에 관한 연구. 「신협조사연구」, 통권 제43호.  
문혜정. (2013). 「시장정보를 이용한 은행부문 안정성 평가」. BOK 경제리뷰.  
“지역경제활성화를 위한 지역재투자 법안”. 김영춘 의원 대표발의(2019. 12. 3).  
“공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안”. 박광온 의원 대표발의(2017. 10. 26).  
공공기관 사회적 가치 협의체. (2019). 「공공기관 사회적 가치 안내서」.  
금융위. (2018.2). 「사회적 금융 활성화 방안」.  
최용호. (2002). 지역경제발전을 위한 지역금융의 역할과 과제. 「대구경북개발연구」, 제7호.  
이재연 외. (2012). 「상호금융기관의 기능 재정립 방안」. 한국금융연구원.  
정찬우. (2010). 「예금수취 비은행금융회사 발전방안」. 한국금융연구원 연구보고서.  
류덕위. (2011). 금융양극화와 신용협동조합의 역할 제고. 「신협연구」, 57(1): 3-39.  
이건범. (2012). 금융포용과 서민금융정책 개선 방안. 「사회경제평론」, 96: 141-177.  
송상호. (2013). 서민금융의 시장기능 활성화 방안. 「금주의 논단」, 한국금융연구원.  
김정현·전성범. (2015). 「광주·전남지역 금융의 현황과 활성화 방안」. 한국은행 단행본.  
박창균. (2016). 서민금융시장의 현황과 과제: 금융포용의 관점에서. 「신협연구」, 67(1): 3-43.  
권재열. (2016). 지속가능한 사회적 금융의 모델 모색. 「증권법연구」, 17(1): 319-348.  
김양우·김자혜. (2018). 「경기도 지역경제 활성화를 위한 사회적금융 발전방안: 경기지역을 중심으로」. [BOK] 한국은행 단행본.  
김유현. (2019). 사회적경제 활성화 요인에 대한 시군구 지역별 횡단면 분석. 「한국행정학보」, 53(4): 151-175.

- \_\_\_\_\_. (2020). 「경남 사회적경제기업의 투·융자 지원을 위한 기금조성의 필요성과 운용 방향」. 경남연구원 현안연구 2020-04.
- 노대명. (2016). 「한국 사회적경제의 진단과 과제」. 한국 사회적경제의 역사(신명호 외), 경기: 한올아카데미, 253-293.
- 민효상·정의룡. (2016). '사회적 금융'의 발전방안에 관한 연구: 서울시 사회투자기금의 개선을 중심으로. 「창조와 혁신」, 9(1): 27-68.
- 박상하. (2015). 광주지역 사회적금융 활성화를 위한 탐색적 연구. 「지역개발연구」, 47(2): 55-86.
- 박종현·김낙현. (2015). 「경남지역 사회적경제 육성을 위한 사회적금융 발전방안」. 한국은행 경남본부, 경남경제리뷰.
- 서봉만·서휘원. (2014). 「인천시 사회적 금융 도입을 위한 기초연구」. IDI연구보고서 2014-06.
- 양용희. (2011). 사회적기업 육성을 위한 민간기금 조성 및 금융지원 활성화 방안. 「사회적 기업연구」, 4(1): 3-25.
- 이현주. (2017). 충북지역 사회적경제기금 단일사례연구. 「보건사회연구」, 37(1): 399-430.
- 장종익·박종현. (2013). 사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향. 「사회경제평론」, 40: 123-159.
- 주성수. (2017). 「사회적 경제와 사회적 임팩트」. 서울: 한양대학교출판부.
- 김상호·이계임·허성운·이옥직. (2019). 「신선편이 과일·채소 시장 변화와 대응과제」. 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 1-307.
- Banker, R.D., Charnes, A. and Cooper, W.W., (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, 30(9): 1078-1092.
- Charnes, A., Cooper, W. W. & Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2(6): 429-444.
- Moore, Michele-Lee, Frances R. Westley, and Alex Nicholls. (2012). The social finance and social innovation nexus. *Journals of Social Entrepreneurship*, 3(2): 115-132.

- Nicholls, Alex. (2010). The institutionalization of social investment: The interplay of investment logics and investor rationalities. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1): 70-100.
- Nicholls, Alex, and Cathy Pharoah. (2008). *The landscape of social investment: A holistic topology of opportunities and challenges*. Skoll Centre Working Paper.
- Nicholls, Alex, and Jed Emerson. (2015). *Social Finance: Capitalizing Social Impact*. Social Finance (Edited by Alex Nicholls, Pob Paton, and Jed Emerson). Oxford: Oxford University Press. 1-41.
- Rizzi, Francesco, Chiara Pellegrini, and Massimo Battaglia. (2018). The structuring of social finance: Emerging approaches for supporting environmentally and socially impactful projects. *Journal of Cleaner Production*, 170: 805-817.
- Rosenman, Emily. (2019). The geographies of social finance: Poverty regulation through the 'invisible heart' of markets. *Progress in Human Geography*, 43(1): 141-162.
- Salamon, Lester M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of voluntary action research*, 16.1-2: 29-49.
- Social Impact Investment Taskforce. (2014). *Impact Investment: The Invisible Heart of Markets*.
- Weber, Olaf, and Sven Remer. (2011). *Social banks and the future of sustainable finance*. Routledge.

관계부처합동 보도자료. “사회적 금융 활성화 방안”. 2018.2.8.

행정안전부. (2020). 「2020년 마을기업 육성사업 시행지침」.

# Abstract

## The Role of Regional Financial Institutions for the Social Economy: Focused on the MG Community Credit Cooperative

This study tries to first describes the factors that differentiate local banking from national banking and the necessity of relationship banking, and seeks ways to increase the financial accessibility to local residents.

The purpose of establishing credit unions is to contribute to the development of the local economy by providing financial services to its members and local residents.

Contrary to this purpose, some problems can be pointed out in the operation of regional credit cooperation organizations.

First, although the decline is less than that of commercial banks, the number of credit union branch is on a steady decline. The decrease in the number of branches is not only limits the financial access to local residents, but also raises concerns about reducing jobs in regions where the branches are consolidated.

Second, credit unions and other regional financial institutions have broadened their business districts. The broadening business districts can be helpful in improving the management efficiency and profitability of credit unions, but this should not hinder local residents' financial access.

Third, the deterioration of consumers' financial access can be a bigger problem in regions where the dependence of credit unions is high, especially due to the absence of local banks.

In this study, the Financial Inclusion Index (IFI) was calculated and analyzed for each region and for the 'Saemaul Geumgo'(MG Community credit cooperative) and the 'Shinhyup' (credit union) as an analysis tool for evaluating the role of local financial institutions for inclusive finance. Variables for calculating the financial inclusion index measured in three major areas: (1) the degree of financial institutions' local penetration, (2) the degree of financial service provision, and (3) consideration of the low and mid-credit groups.

First, it is shown that the radial graph of the credit union is broader overall than the Saemaul Geumgo, and the national average comparison shows that the credit union has a relatively higher IFI value than the Saemaul Geumgo.

As a result of examining the trend of the local finance inclusion index over time, it is judged that Saemaul Geumgo has room to improve its current level.

Based on the inclusion index calculated in this study, Saemaul Geumgo's financial inclusion index has declined since 2018, and the national IFI level has not reached the previous level of 2014. Therefore, considering the potential of Saemaul Geumgo, such as the number of members and managing asset, Saemaul Geumgo has to increase its contribution to the local finance and social economy.

To do this, it is necessary to expand the funding and support for Saemaul Geumgo's social enterprises. In addition, Saemaul Geumgo, which is based in the region, needs to utilize of its strength as a relationship banking institution. Lastly, it is necessary to steadily increase the number of members in the region in the long term by expanding the benefits to the members who are shareholders of the Saemaul Geumgo.



[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

KRILA를  
스마트폰으로  
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654920

ISBN 978-89-7865-492-0