

제7호 2006/05/22

KNSI 정책대안

제목 : 한국판 <지역재투자법>의 도입 필요성

저자 : 박종현 (진주산업대 산업경제학과 교수)

『한국판 <지역재투자법>이 제정된다면, 한국의 금융기관들은 자기자본비율을 통해 경영의 건전성을 평가받고, 지역 투·융자 실적을 통해 금융의 공공성을 평가받음으로써, 건전성과 공공성의 두 날개로 균형 있게 운영될 수 있을 것이다. 구체적인 제도설계를 하려면 여러 측면들을 총체적으로 고려하면서 많은 사람들의 지혜를 모아야 하겠지만, 미국의 <지역재투자법>과 일본의 <금융평가법>이 여러모로 참조가 될 것으로 생각된다. 우리도 대출·투자서비스 등 세 측면에서 금융기관들로 하여금 의무적으로 보고하도록 하고, 이를 합병 및 점포 개설 인허가, 세제 및 보조금 혜택 등에 적극 활용할 필요가 있다.』

문의 : knsi@knsi.org
www.knsi.org

사단법인 **새로운 코리아구상을 위한 연구원**

I. 문제의 제기

현재 우리 사회에서는 경제적 성과의 양극화가 전면적으로 진행되고 있다. 수출과 내수, IT산업과 비IT산업, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 계층들, 가계와 기업 사이에 빠르게 번지고 있는 양극화를 이대로 방치한다면 사회통합은 물론 성장잠재력도 치명적으로 훼손될 가능성이 높다. 세계화와 정보기술의 발달과 함께 시장경쟁이 격화되는 상황은, 적절한 제어장치가 없는 한 양극화를 심화시키게 마련이다. 경쟁력이 있는 기업이나 개인에게는 더 큰 기회가 제공되지만 그렇지 못한 경제주체는 기회 자체가 차단되는 가운데 퇴출의 리스크만 커지기 때문이다. 양극화 현상은 금융부문에서도 관찰된다. 세계 어느 곳이든 높은 수익을 찾아 낮은 거래비용으로 이동할 수 있는 금융은 속성상 양극화의 작동기제가 가장 강력하게 관철되는 영역이다. 특히 외환위기 이후 금융구조조정 과정에서 서민형 지역금융기관들이 퇴조하고 금융기관의 대형화 및 합병과 함께 금융권 전반에 여신 건전성 관리강화 및 수익성 중심의 대출관행이 정착되면서 금융의 양극화는 더욱 심화되고 있다. 제도권 금융기관에 의한 자금제공이 축소됨에 따라 저소득층이나 영세사업자들은 필요한 자금수요를 카드대출 및 사금융 대부업체의 이용을 충족하게 되었다. 저소득층의 금융배제는 인적·물적 자본축적을 좌절시켜 개인적으로는 소득증가 및 고용의 기회를 박탈하고 사회전체적으로는 경제전반의 성장잠재력을 훼손시킨다.

한편, 경제의 금융화가 진전됨에 따라 경제주체들은 ‘자기책임’ 아래 펀드·연금·보험을 통해 노후에 대비하도록 내몰리고 있는 바, 이 과정에서 사람들의 삶은 주식시장에 결정적으로 의존하게 된다. 보다 많은 자산이 주식시장에 집결되면서, ‘금융’은 이제 최대한 짧은 기간 동안에 높은 수익을 거두는 것에만 초점을 맞추으로써, 국민경제에 긴밀히 뿌리 내리고 장기적 관점에서 투자를 행하던 ‘산업’을 방해하거나 타락시키게 된다. 이러한 상황에서 개인들은 안락한 노후를 볼모로 자신들의 삶의 안정성을 악화시키는 금융시장의 투기적 행동을 지지하는 모순적 선택을 강요받는다. ‘금융세계화’와 ‘경제의 금융화’ 속에서 이러한 역설적 현실은 정말로 불가피한 것일까? ‘금융’이 삶을 안정화시키고 새로운 소득창출의 기회를 제공하며 지역공동체의 든든한 후견인으로 역할을 다하는 그런 세상은 과연 불가능하기만 한 것일까? 금융의 수익성 추구행위 자체는 허용하되, 금융공공성이라는 책무를 이행하도록 일정한 제도적 제약을 부여한다면, 현재 우리 사회에서 관찰되고 있는 금융양극화 및 금융배제의 양상은 적지 않게 완화될 수 있을 것이다. 우리는 그 가능성의 첫 단추를 한국판 <지역재투자법>의 도입에서 찾을 수 있다고 생각한다. <지역재투자법>은 역설적이게도 금융의 수익성 논리가 가장 지배적인 미국에서 탄생한 법으로 그동안 시장중심의 경제운용 속에서도 지역간·계층간 신용접근의 양극화 추세를 어느 정도 완화하는데 크게 기여했다고 할 수 있다.

II. 미국의 지역밀착형금융 지원정책

미국에서는 낙후지역의 금융배제가 해당 지역뿐 아니라 국민경제 전체의 문제라는 사회적 공감대가 형성되면서 이를 새로운 유형의 지역밀착형 금융기관을 통해 해결하려는 지역 시민사회 내의 자발적인 움직임이 지난 몇 십년간 꾸준히 전개되고 있다. 이들 지역밀착형 대안적 금융기관은 그동안 낙후지역의 빈곤이 심화되는 것을 저지하고 지역경제를 활성화 하는 데 적지 않게 기여한 것으로 평가받고 있다. 지역개발금융기관들이 거둔 성공의 이면에는 연방정부의 적극적이고도 체계적인 지원이 자리잡고 있다.

1. 지역재투자법(Community Reinvestment Act: CRA)

1977년 미 의회는 지역금융의 활성화를 주장하는 지역활동가 연합의 요구에 따라 <지역재투자법>을 통과시켰다. 이 법의 핵심은, 은행들로 하여금 모든 지역의 신용수요에 부응하고 각 지역을 차별적으로 취급하지 않고 있다는 것을 매년 보고하도록 하는 것이라고 할 수 있다¹⁾. <지역재투자법>의 입법취지는 “예금주가 있는 곳에 돈이 흐르게 한다”는 목표 위에 금융기관들이 수신활동을 벌이는 지역의 개발에 관심을 갖고 참여하도록 유도하는 것이었다. <지역재투자법>의 시행에 따라, 금융당국은 은행에 대한 일반적인 건전성 검사 이외에도 지역재투자법 검사(CRA Examination)라고 하는 별도의 특별검사를 통해 CRA 준수사항을 평가하기 시작했다. 은행이 지역개발에 공헌하고 있다고 인정되는 항목들에 융자나 투자를 실시하면, “CRA 크레딧”이라는 포인트를 얻게 된다. 이 CRA 포인트가 줄어들면, 최우수(outstanding)·양호(satisfactory)·개선필요(needs to improve)·실질적 이행미비(Substantial noncompliance) 등 4 단계로 평가되는 CRA 검사결과가 악화된다. CRA 검사결과가 악화되는 경우, 해당 은행은 업무정지 명령과 같은 직접적인 처벌조치를 받지 않지만, 인수합병이나 신규지점 개설 허가과정에서 불이익을 받게 된다.

<지역재투자법>은 카터·레이건·부시 행정부 시절에는 유명무실한 상태로 명맥만 유지하고 있었다. 그러나 1990년대에 들어서면서 상황이 조금씩 변화한다. 애틀란타·보스턴·시카고

1) <지역재투자법> 이전에도 차별적 대출을 막기 위한 의회 차원의 입법화 시도가 없었던 것은 아니다. **대출과정**에서의 인종차별을 제도적으로 예방하기 위한 <공정대출법>(Fair Lending Act of 1968)과 <균등신용기회법>(Equal Credit Opportunity Act of 1974)이 제정되기도 했다. 그러나 <지역재투자법>은 리스크의 지역별 차이에 주목하여 특정 지역에 대출을 거부하는 은행들의 차별 관행을 보다 실제적으로 제거하려 했다는 점에서 기존의 법률들과 차이가 있다.

등지에서 CRA의 존재에도 차별적 대출관행이 여전히 지속되고 있다는 점이 확인되면서 지역단체들은 차별적 대출을 행하고 있는 은행과 규제당국들에 대해 거센 압력을 가했으며, 이 과정에서 평판의 악화나 사업확장에 대한 애로를 우려하면서 지역채투자조항의 준수를 약속하는 은행들이 늘어나기 시작했다²⁾.

이러한 움직임은 결국 1995년의 지역채투자법 개정으로 연결된다. 새로운 법 개정의 가장 중요한 변화로는 자산규모 2억 5천만 달러 이상인 대형은행을 대상으로 낙후지역을 합당하게 대우했음을 입증해야 할 의무를 새롭게 부여하고, 대출 이외에 지역투자, 각종 금융 서비스 등 세 가지 측면에서 그 활동을 검사·평가하게 된 점을 들 수 있다. 여기에는 저리대출로부터 영세기업에 대한 지분투자까지 여러 형태의 활동이 포함된다. 한편 소형은행들의 경우에는 주로 대출 측면과 관련하여 평가를 했으며 보고의무는 완화된 형태로 부여했다. 이러한 변화는 규제당국이 마케팅이나 시장확대 노력보다는 실제적인 대출이나 투자성장에 근거하여 은행의 낙후지역 사업을 평가하기 시작했음을 의미한다. 여기에 더해 CRA 적격활동에 CDFI(아래 참조)에 대한 은행의 지분투자 및 대출을 포함시켰다는 점도 주목할 만한 변화라고 할 수 있다.

2. <지역개발금융기관기금>(CDFI Fund)

지역커뮤니티금융의 강화를 염두에 둔 클린턴 정부의 또다른 대응으로는 <지역개발금융기관기금>(Community Development Financial Institution Fund)의 설립을 들 수 있다. 클린턴은 지역밀착형 개발금융기관을 전국에 설치하겠다는 것을 대선공약으로 내걸었으며, 이 아이디어는 결국 지역개발금융기관을 지원하는 정부출자 CDFI 기금의 창설을 핵심으로 하는 <리글법> (Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act of 1994) 또는 <지역개발금융기관법> (the Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994)으로 현실화된다. 지난 30년간 지역밀착형 금융기관에 의해 수행된 낙후지역 고유의 특성을 고려한 전략적 대출이나 투자활동이 해당 지역공동체 및 거주민들의 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있다는 점을 공감한 의회 양당은 낙후지역에 특화하는 금융기관을 지원·육성하기 위해 1994년 <지역개발금융기관법>(Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994)을 제정하고 이 법에 근거하여 <지역개발금융기관기금>(Community Development Financial Institutions Fund: CDFI Fund)을 설치한다. 지역개발금융기관이 낙후지역의 재생 및 활성화에 크게 기여할 수 있음

2) CRA 감사의 평가결과는 대외적으로 고객들에게 공표되기 때문에, CRA 평가결과가 좋지 않은 경우에는 은행의 이미지가 악화되거나 시민단체 등으로부터의 비판에 노출될 가능성이 높다. 특히 대형은행의 경우에는 시민단체의 비판대상이 될 가능성이 높기 때문에 CRA 사항을 **준수하는 데** 많은 신경을 쓰고 있다.

에도 그 숫자가 제한적이며 대부분 규모도 작기 때문에 금융서비스 제공에 필요한 자금조달에 애로가 있다는 점에 주목하여 새로운 기금을 통해 이 제약을 완화시키려는 것이 입법 취지로서, 공적 목적과 사적 규율 사이의 조화와 균형이 CDFI 기금의 핵심이라고 할 수 있다.

1994년의 <지역개발금융기관법>에 의해 정부 지분 100%의 CDFI Fund를 공사 형태로 출범시키고, 경영의 전권을 재무부장관에게 부여하게 된다. 기금의 관리비용은 550만 달러를 넘어서는 안되며, 프로그램 배정금액 중 최소한 1/3은 BEA(아래 참조) 프로그램에 사용되어야 한다. 처음에는 CDFI 프로그램 및 BEA 프로그램을 통해 지역밀착형 금융기관들에 필요한 자금을 제공했으며, 2001년부터는 신생시장세액공제(NMTC: New Markets Tax Credit) 프로그램 등이 추가된다.

CDFI 기금에 의해 운영된 대표적인 프로그램이 바로 지역개발금융기관(CDFI) 프로그램이다. 매년 CDFI 기금은 지역개발금융기관(CDFI)으로부터 지원신청서를 접수하는데, 여기에는 향후 5년간 투자지역의 필요에 어떻게 부응할 것인가에 대한 사업계획이 포함되어야 한다. 이때 기금은 사업계획에 대한 정성적 평가, 사업계획이 지역발전에 미칠 영향력과 성격, 경영진의 경험 및 배경 등 다양한 심사기준을 사용하여 지원 여부를 결정한다. 엄격한 심사를 거쳐 선발된 CDFI에 대해서는 지분투자·교부금·대출·기술적 조언 등 다양한 형태의 지원이 제공된다. 시행 첫 해인 1996 회계연도에는 31개, 1997 회계연도에는 48개가 지원 대상으로 선정되었다.

지역개발금융기관들은 기금에 의해 ‘적격기관’(qualified institutions)으로 인증을 받고 연방정부 이외의 개인이나 단체로부터 대응재원(matching funds)³⁾을 확보한다는 전제조건 위에 CDFI 기금과 지원계약을 맺게 된다. 이때 CDFI의 성격(규제대상인가의 여부) 및 지원유형에 따라 맞춤형 계약이 행해진다. 지원계약을 협상하는 과정에서 가장 중요한 것은 성과예정표(performance schedule)를 작성하는 일이다. CDFI 기금의 경우 수혜기관의 성과를 평가할 때 이 성과예정표를 활용하기 때문이다. 이 성과예정표에는 성과목표·척도·기준지표·평가예정일 등이 포함된다. 그리고 계약서에는 해당 기관이 분기별·연간으로 재무상태보고서 및 성과목표이행 중간보고서를 제출해야 한다는 조건도 포함되며, 평가예정일에 만족스러운 성과수준에 도달하지 못할 경우 CDFI 기금이 지원금 반환을 요구하거나 성과목표를 변경하는 등 제재나 구제에 나설 수 있다는 조항도 포함된다. 지원 프로그램이 실행되면, CDFI 기금은 매년 성과목표·척도·기준지표 등을 활용하여 모든 수혜기관의 성과

3) 지원대상 기관들은 대응재원(matching funds) 요건을 충족시키려면 연방정부 이외의 곳에서 CDFI 기금의 재정지원에 상응하는 재원을 확보하고 이를 입증하는 증빙서류를 CDFI 기금에 제출해야 한다. 이것은 여타 재원이 확보될 때까지는 연방재원이 제공되지 않는다는 것을 분명히 하기 위한 장치라고 할 수 있다.

를 평가해야 한다. 이때 성과목표(performance goals)는 질적 목표이고, 성과지표(measures)는 수혜기관이 이들 목표를 얼마나 달성했는가를 나타내주는 양적 지표이며, 기준지표(benchmarks)는 성과의 수준을 수우미양가 등으로 규정하는 수량화된 지표라고 할 수 있다. CDFI 프로그램은 지원유형에 따라 교부금·대출금·지분투자기술적 지원으로 나눌 수 있다.

CDFI 펀드에 의한 또 다른 활동으로는 은행사업지원(BEA: Bank Enterprise Award) 프로그램을 들 수 있다. 이 프로그램의 목적은 CDFI에 대한 투자를 늘리거나 낙후지역에 대한 직접적인 대출 및 여타 금융서비스를 늘릴 수 있는 인센티브를 대형은행 등에 제공하는 것이다. 지난 6개월간의 낙후지역 투자증대 금액을 기준으로 해당 금융기관에게 보조금을 제공한다. BEA 프로그램에 지원하려면 해당 은행은 낙후지역에 투자하거나 CDFI 기금에 의해 공인된 지역개발금융기관에 자금을 제공했다는 것을 입증하거나, BEA 프로그램의 가이드라인과 규제조항에 충분히 부합되는 수준의 대출 및 금융서비스 제공 계획을 수립했다는 것을 입증하면 된다. 공인 CDFI에 투자한 경우에는 최대 투자금액의 33%까지 지원을 받을 수 있으며⁴⁾, 낙후지역에 대해 대출 및 여타 서비스를 제공한 경우에는 투자금액의 5%를 보조금을 되돌려 받을 수 있다.

CDFI는 빈곤의 구조적 원인 제거에 초점을 맞춘 가운데 사회정책과 금융시스템의 상호작용을 유도함으로써 새로운 부와 기회를 성공적으로 창출한 것으로 평가되고 있다. 이와 더불어 연방정부의 CDFI 프로그램은 낙후지역 경제의 재생과 활성화를 겨냥한 일련의 정부개입들 중 가장 새롭고 가장 성공적인 전략이라는 평가 또한 받고 있다. 이 프로그램의 강점은 무엇보다도 대안적 소액금융의 옹호자로부터 거대은행의 전문가에 이르기까지 다양한 금융참여자들에게 이용가능한 실용적인 수단을 제공했다는 점에서 찾아야 할 것이다. 연평균 8천1백만달러라는 비교적 적은 자금을 다양한 성격의 참여자들에게 제공함으로써⁵⁾ 낙후지역의 CDFI가 본연의 목적을 달성하는 데 크게 기여하였다. CDFI의 성공 경험을 통해 전통적인 제도권 금융기관들 내에서도 다음과 같은 인식이 공유되기 시작했다. 첫째, 여성·유색인종 등 소외계층에 자금을 제공하는 것이 높은 수익으로 연결될 수도 있으며, 인종과 성이 금융 성과의 신뢰할 만한 척도는 아니라는 인식. 둘째, 금융소외계층에 대한 자금제

-
- 4) CDFI에 지분투자를 하는 경우에는 투자금액의 15%, 대출 및 기술적 지원을 제공하는 경우에는 11%의 보조금을 받을 수 있다. 은행 자신이 대출과 기술적 지원을 직접 제공하거나 여타 지역개발금융기관에 위탁을 행하는 CDFI일 경우에는 투자금액의 33%를 되돌려 받게 된다.
- 5) 1996년부터 2003년까지 모두 7억8백만달러의 예산이 의회에 의해 승인되었으며 총 6억5천만달러가 1582개 지원기관에 제공되었다. CDFI 금융지원 프로그램이 3억9천만달러로 전체 지원액의 60%를 차지했으며 기술적 지원에 사용된 금액은 4천5백만달러였다. 그리고 BEA 프로그램은 같은 기간 동안 1094개 신청기관 중 선정된 784개 금융기관에 1억8천7백만달러가 제공되었다. CDFI 금융지원 프로그램의 경우 경쟁이 상대적으로 치열했던 반면, 기술적 지원이나 BEA 프로그램은 대부분의 지원자들이 지원을 받을 수 있었다.

공의 지속가능성이 확인됨에 따라 금융리스크 관리에 대한 통념도 변화할 수밖에 없다는 인식. 셋째, 금융리스크를 집약적인 기술적 지원과 같은 비전통적·비금융적 방식으로 관리하는 것이 가능하다는 인식. 넷째, 금융소외층은 전통적인 금융기관들에게도 미래의 고객이자 견고한 자산이 될 수 있다는 인식. 다섯째, 지역밀착형 단체가 체계적으로 자본을 조달하여 책임성 있게 관리되는 조직에 제공함으로써 지역사회의 커다란 변화를 가져올 수 있다는 인식 등이 그것이다. CDFI Fund는 시장혁신을 주도함으로써 전통적인 금융기관으로 하여금 낙후지역의 저소득층을 대상으로 한 새로운 시장에 참여할 수 있는 실질적인 계기를 제공하는 등 낙후지역의 금융소외 계층과 전통적인 금융기관간의 관계를 근본적으로 변화시키고 있다.

III. 일본의 <금융평가법> 입법 움직임

최근 일본에서는 장기불황의 와중에 지역과 서민의 금융소외가 심화됨에 따라 금융의 공공성을 제고하려는 움직임이 활발하게 전개되고 있으며, 야마구치 요시유키 릿쿄대학 교수를 중심으로 일본판 <지역재투자법>인 <금융평가법>의 입법화가 시도되고 있다. 금융감독당국이 ‘원활한 자금수급’ ‘이용자 편의’ 라는 두 관점에서 필요한 정보를 수집, 금융기관의 활동을 평가하도록 의무를 부과하는 법률이다.

현재 추진되고 있는 법안은 다음의 사항을 법적으로 규정하는 것을 핵심으로 하고 있다. 금융평가위원회를 설치해, ‘원활한 자금수급’ 및 ‘이용자의 편의’ 라는 두 가지의 관점에서 필요한 정보를 수집하고 금융기관 활동을 평가한다. 평가위원회가 수집한 정보(단, 공개에 적합하지 않은 일부 정보는 제외) 및 평가 결과는 평가대상 금융기관에 전달하는 한편 평가위원회 내 심사회의 심사를 거친 뒤 금융시스템의 이용자인 국민에게 적절한 방법으로 게시한다. 평가대상 금융기관이 평가위원회의 평가에 불복할 때에는 심사회에 재심사를 요구할 수 있으며, 평가대상 금융기관이 합병 등을 신청하는 경우 감독당국은 그 인가 여부를 심사할 때 평가위원회의 평가를 고려하도록 한다.

이상의 내용을 핵심으로 하되, ‘실제 분석작업의 담당자’, ‘조사항목의 책정’, ‘평가방법’, ‘금융기관에 개선을 촉구하기 위한 벌칙 책정’ 등을 더욱 구체적으로 만들어 갈 계획을 가지고 있다. ‘분석작업의 담당자’에 대해서는 현재의 재무국 단위(관동재무국, 동해재무국과 같은)마다 또는 각 지역마다 재무국 직원을 중심으로 하는(필요한 경우엔 공인회계사, 도도부현 직원, 금융기관 퇴직자 등 전문가도 포함) 분석센터를 설치하고

이를 평가위원회의 하부조직으로 만드는 아이디어를 제시하고 있다. ‘조사항목’의 책정과 관련해서는 현재 금융청이 수집·사용하고 있는 정보를 기본으로 삼으면서 다음의 사항들을 함께 고려할 예정이다.

우선 ‘원활한 자금수급’과 관련해서는, △평가대상 금융기관이 영업지역의 자금 수급에서 어떤 역할을 하고 있는가, △간접금융에 크게 의존할 수밖에 없는 중소기업에 대한 자금공급에는 어느 정도 기여하고 있는가, △평가대상 금융기관이 일방적으로 용자조건을 변경해서 자금공급의 안정성에 나쁜 영향을 주고 있는 것은 아닌가 등의 항목에 초점을 맞춘다. 특히 이런 내용을 조사하기 위해서는 각 금융기관에 대한 지역별·규모별·업종별 용자상황 외에 차입신청의 건수와 이에 대한 기각비율 등의 데이터가 필요하다.

‘이용자편의’와 관련해서는 다음과 같은 사항들이 포함된다. △금융기관 측이 용자조건을 일방적으로 변경하려는 경우, 그 이유를 문서를 통해 이용자에게 통지하는 것을 규정으로 정하고 있는가. △용자기준의 공표와 거부이유의 통지 등 대출 희망자가 쉽게 이용할 수 있는 조치를 실시하기 위해 어떤 준비를 하고 있는가. △개인보증·연대보증 등에 대한 해당 금융기관의 입장은 어떠한가. △소규모 기업에 현저히 불리한 거래관행이 발견된다고 할 때 이를 시정하려는 노력은 어느 정도인가. △예금자와 대출자의 편의성을 높이기 위해 어떤 노력을 하고 있는가.

‘평가의 방법’과 관련해서는 각 금융기관을 대상으로 두 가지 기본항목, 즉 ‘원활한 자금 수급’과 ‘이용자 편의’에 대해 각각 ‘우수’ ‘양호’ ‘개선 필요’의 3 단계로 점수를 매기도록 하며, ‘벌칙’과 관련해서는 합병이나 지점설치 등 금융기관의 인가요청시 감독관청이 평가위원회의 평가를 심사에 반영하도록 한다.

IV. 한국판 지역재투자법(CRA)의 도입 필요성

따라서 현 시점에서 필요한 것은 새로운 상상력을 동원하여 지역금융 및 서민금융을 보다 큰 틀 속에서 새롭게 재구조화하는 모색이다. 이 점에서 지난 몇 년간 눈부신 성과를 거둔 ‘사회연대은행’과 ‘신나는조합’ 등 저소득층 창업지원을 겨냥한 대안적 소액금융단체(microcredit)의 활동은 특히 시사적이다. 이러한 단체들의 성공이 사회 전반의 금융공공성 제고로 연결되도록 하자면, 소득계층별로 차별화된 금융서비스를 제공할 수 있는 상이한 지역밀착형 서민금융기관들이 유기적 보완관계를 발전시켜 나갈 수 있는 제도환경을 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이와 관련해 CDFI 기금 및 CRA간의 유기적인 상호연관

속에서 지역개발금융기관들을 체계적으로 지원해 온 클린턴 행정부의 낙후지역 금융지원 정책은 우리에게 적지 않은 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

외환위기 이후 금융시스템의 재편 속에서 심화되고 있는 금융양극화 및 금융배제 현상을 효과적으로 제어하려면 무엇보다도 금융기관에 예탁된 예금이 해당 지역 내에서 환류하도록 하고 지역밀착형 금융기관들과 업무 제휴에 자발적으로 나서도록 대형 금융기관들의 인센티브를 바꾸는 제도적 장치가 필요하다. 대표적인 방안이 바로 금융감독 차원에서 한국판 <지역재투자법> 또는 <금융평가법>을 도입하는 것이다. 한국판 <지역재투자법>이 제정된다면, 한국의 금융기관들은 자기자본비율을 통해 경영의 건전성을 평가받고, 지역 투·융자 실적을 통해 금융의 공공성을 평가받음으로써, 건전성과 공공성의 두 날개로 균형 있게 운영될 수 있을 것이다. 구체적인 제도설계를 하려면 여러 측면들을 총체적으로 고려하면서 많은 사람들의 지혜를 모아야 하겠지만, 미국의 <지역재투자법>과 일본의 <금융평가법>이 여러모로 참조가 될 것으로 생각된다. 우리도 대출·투자서비스 등 세 측면에서 금융기관들로 하여금 의무적으로 보고하도록 하고, 이를 합병 및 점포개설 인허가, 세제 및 보조금 혜택 등에 적극 활용할 필요가 있다.

그리고 지역을 대상으로 이루어지는 금융기관의 모든 투·융자를 동일하게 취급하기보다는 지분투자·고위험투자·저수익투자 그리고 빈곤층을 대상으로 한 창업지원 소액금융단체(microcredit)에 대한 기부·투자·융자에 대해서는 높은 가중치를 부여하고, 이에 상응하는 혜택을 제공하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 이 점에서 일정한 기준을 통과한 지역밀착형 금융기관들에게 지분투자·보조금·대출·기술적 조언 등을 제공하고, 지역밀착형 금융기관·대안적 소액금융단체(microcredit)·지역밀착형 사회적 기업 등에 투·융자·기부금 등을 제공하는 일반 금융기관들에게 세제상의 인센티브를 제공하는 등 지역밀착형·서민형 금융기관들을 총체적으로 관리·지원할 수 있는 한국판 <CDFI 기금>의 설립도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 현재, 우리나라에는 은행·보험·증권·상호저축은행 등 각종 금융기관에 약 1조 7천억원 가량의 휴면예금이 누적되어 있는 것으로 알려져 있다. 이중 일부를 활용하고 정부 예산도 투입해 한국판 CDFI 펀드인 사회공헌기금 또는 복지금융기금을 출연하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 금융공공성 제고 및 모든 국민의 금융접근성 확보에 대한 사회적 공감대가 일단 이루어진다면, 기금의 형태를 무엇으로 할 것이며(정부산하 법인·재단법인), 관리주체는 누구로 할 것인지(재경부·국무총리 산하 별도 운영위원회·은행연합회·예금보험공사·재단법인 기금배분위원회), 사업내용 및 지원대상은 어느 수준으로 제한할 것인지(마이크로크레디트 및 금융소외계층 지원, 지역커뮤니티금융관련 세제혜택 및 보조금 제공, 신용불량자 신용회복지원) 등 구체적인 논점에 대한 논의는 자연스럽게 전개될 것이다.

한국판 지역재투자법의 궁극적인 목표는 지역사회 내 주체들의 경제적·사회적 역량강화

(impowerment)라고 할 수 있다. 지역 전체가 지속적으로 성장하려면 보다 집단적이고 조직적인 역량강화의 움직임이 요구되는 바, 지역사회의 희생과 활성화를 장기적 비전 위에서 주도할 생산의 새로운 주체가 형성되어야 한다. 지역재투자법을 고민하고 추진하는 과정에서 새로운 제도가 사회적 기업가정신(social entrepreneurship)과 공동체지향성을 동시에 추구하는 새로운 생산단위, 생산적 조직을 형성하는데 어떻게 기여할 것인가에 초점을 맞출 필요가 있다.

< 참고문헌 >

- 강명순, 한국 마이크로크레딧 현황과 비전, 2005 신나는조합 국제심포지움, 2005.
- 금융경제연구소, 야마구치 교수 초청 행사 자료집, 2005 . 9.
- 박중현, 미국의 낙후지역 금융소외와 클린턴 행정부의 정책대응: 지역개발금융기관(CDFI) 지원제도를 중심으로, 국제지역연구, 9권 33호, 한국외국어대 외국학종합연구소센터, 2005.
- 박중현, 한국형 소액금융의 모색과 과제: 혁신적 창업지원센터로의 지향, 응용경제, 7권 3호, 한국응용경제학회, 2005.
- 이경숙, 지역밀착형 금융기관 만들어야: 은행이 바뀌어야 경제가 산다(4), 이코노미21, 2005. 3. 7.
- 이종수, 사회연대은행의 제도화방안, 서민금융 지원대책과 사회연대은행 제도화를 위한 공청회, 2005. 6.
- Beck, T., Asli Demircuc-Kunt, and Ross Levine, Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence, Working Paper, http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2005/0108_0800_0302.pdf. 2004.
- Benjamin, L., Rubin, J. S., & Zielenbach, S., "Community Development Financial Institutions: Current Issues and Future Prospects", Journal of Urban Affairs, Vol. 26, No. 2, 2004.
- Bhatt, N., G. Painter and S.Y. Tang, "The Challenges of Outreach and Sustainability for U.S. Microcredit Programs", edited by Carr, J.H. and Zhong Yi Tong, Replicating Microfinance in the United States, Fannie Mae Foundation, 2002
- Department of the Treasury. Proposed Rules. Federal Register. Vol. 66, No. 139. 2001.
- Jacob, Katy and Malcolm Bush, "CRA and CDFIs Revisited: The Importance of Bank Investments for the Community Development Financial Institutions Industry and Implications for CRA Regulatory Review". Reinvestment Alert. No. 20, Woodstock Institute, 2003.
- Pinsky, Mark. "Taking Stocks: CDFI Look Ahead After 25 Years of Community Development Finance". Harvard University Jonit Center for Housing Studies. December. 2001.
- Schreiner, Mark and Jonathan Morduch, Replicating microfinance in the United States: Opportunities and Challenges, edited by Jim Carr and Zhong Yi Tong, Replicating microfinance in the United States, Fannie Mae Foundation, 2002.
- Servon, Lisa J. "Fulfilling the Potential of the U.S. Microenterprise Strategy", edited by Carr, J.H. and Zhong Yi Tong, Replicating Microfinance in the United States, Fannie Mae Foundation, 2002
- The Economist, "America's Community Reinvestment Act: Time for a rethink", Mar 3, 2005.
- The Economist, "And the winners are...", Sep 16th 2004.
- The Economist, Community development finance: Banking on the poor, Jun 25th 1998.
- The Economist, Credit in the hollows, Jun 25th 1998.
- The Economist, The Pockets of Poverty World Tour, Jul 8th 1999.
- United States General Accounting Office, Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, MICROENTERPRISE DEVELOPMENT USAID's Program Has Met Some Goals; Annual Reporting Has Limitations, Nov. 2003.

2006/05/22

새로운 코리아구상을 위한 연구원