

내생적 지역발전을 위한 새마을금고 적정규모
연구

연구진

김선기 (선임연구위원)

박진경 (수석연구원)

김도형 (연구원)

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	5
제2장 새마을금고의 운영실태 및 문제점	7
제1절 새마을금고의 개요	9
1. 새마을금고 사업의 특성	9
2. 새마을금고 회계의 특성	11
3. 새마을금고의 성장과 발전	14
제2절 새마을금고의 현황	16
1. 기본 현황	16
2. 자산 운용	19
3. 지역별 현황	22
제3절 새마을금고 운영 평가	24
1. 자산운용 부문	24
2. 지배구조 부문	25
3. 경영성과 부문	27
4. 예금자 보호 부문	28

제3장 금융환경의 변화와 새마을금고의 관리감독방향 ·31

제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화 33

1. 대내적 환경변화 33
2. 대외적 환경변화 36

제2절 관리감독체제 및 건전성 강화 동향 37

1. 새마을금고의 관리감독체제 37
2. 관리감독체제의 문제점 43
3. 새마을금고의 경영건전성 강화 조치 45

제3절 새마을금고의 관리감독방향 47

1. 새마을금고의 차별적 특성 47
2. 새마을금고의 관리감독 방향 58

제4장 새마을금고의 적정규모 산정 및 구조조정 방향 ·69

제1절 새마을금고의 적정규모에 대한 논의 71

1. 새마을금고의 구조조정 현황 71
2. 새마을금고의 적정규모와 효율성 75

제2절 이론과 선행연구 검토 78

1. 적정규모 분석이론 78
2. 적정규모 측정방법 83
3. 규모 및 효율성을 분석한 선행연구 85

제3절 새마을금고 적정규모 분석방법론 정립 94



1. 모형의 설정	94
2. 추정방법	102
3. 자료	105
제4절 모형의 추정결과	113
1. 통계적 적합도와 유의성	113
2. 규모의 경제성 분석결과	116
제5절 새마을금고 적정규모 분석결과	117
1. 새마을금고의 적정규모	117
2. 새마을금고 적정규모의 지역별 적용	119
3. 적정규모 산정 및 적용의 한계	122
제6절 새마을금고 구조조정 방향	123
1. 단기 : 자율적 구조조정의 지속적 추진	123
2. 중장기 : 연합회와 금고의 기능 차별화	126
참고문헌	130

표 차례

<표 2-1> 새마을금고의 연도별 일반현황 17

<표 2-2> 상호금융기관의 자산규모 및 증가율 연도별 추이 18

<표 2-3> 새마을금고 자산규모별 금고수 현황 19

<표 2-4> 새마을금고 자산운용 현황 19

<표 2-5> 금융기관의 유자증권 및 대출금 투자형태 연도별 추이 20

<표 2-6> 새마을금고의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이 21

<표 2-7> 상호금융기관의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이 21

<표 2-8> 시군구별 새마을금고 기본현황 변수들간 상관계수 24

<표 2-9> 서민금융기관의 자산건전성 연도별 추이 25

<표 2-10> 상호금융기관의 당기순이익 연도별 추이 27

<표 2-11> 「새마을금고 감독기준」에 명시된 적기시정조치
기준 및 조치권자 28

<표 2-12> 상호금융기관의 예금자보호기금 29

<표 2-13> 새마을금고의 예금자보호준비금 연도별 추이 30

<표 3-1> 새마을금고 감독기준 제13조 39

<표 3-2> 「새마을금고법」에 명시된 기관별 감독 사항 42

<표 3-3> 상호금융기관의 감독기관 43

<표 3-4> 서민금융기관의 대출금 연도별 추이 44

<표 3-5> 한국금융기관의 지역금융 기여도 평가 49

<표 3-6> 새마을금고 직원의 SWOT분석 50

<표 3-7> 서민금융기관의 감독, 예금보험 및 공적자금
투입 현황 52



<표 4-12> 새마을금고의 규모별 투입물 가격자료의 개요 (2010년)	112
<표 4-13> 도시형과 농촌형 새마을금고의 투입물 가격자료의 개요(2010년)	113
<표 4-14> 비용함수모형 추정결과와 결정계수	114
<표 4-15> 비용함수모형 1차항의 계수 추정결과	115
<표 4-16> 비용함수모형 2차항 및 교차항의 계수 추정결과	115
<표 4-17> 비용탄력성과 규모의 경제성 지수	116
<표 4-18> 지역유형별 새마을금고의 적정 금고수 분석결과	119
<표 4-19> 시도별 새마을금고의 적정 금고수 분석결과	120
<표 4-20> 기초자치단체의 인구당 적정자산 대비 현자산 비율 현황	121
<표 4-21> 독일 협동조합 금융네트워크와 새마을금고 연합 회의 비교	129

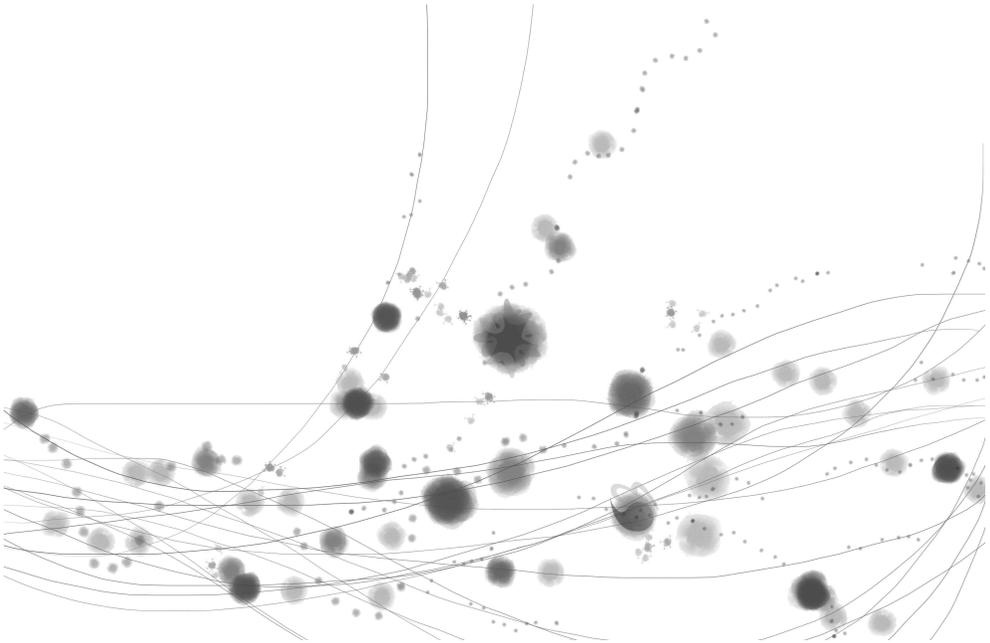


그림 차례

[그림 1-1] 연구수행의 틀	6
[그림 3-1] 새마을금고 관리감독체제 추진방향	67
[그림 4-1] 생산변경에서 효율성 증가 요인	80
[그림 4-2] 적정규모 측정방법 비교	84
[그림 4-3] 방사평균비용곡선	118
[그림 4-4] 지역별 방사평균비용곡선	120
[그림 4-5] 독일 협동조합 금융네트워크의 구조	128

제 1 장 서 론

제1절 연구목적
제2절 연구범위 및 방법



제 1 장 서론

제1절 연구목적

- 새마을금고는 절대빈곤, 높은 실업률, 고리채 등으로 극심한 어려움을 겪고 있는 서민계층을 구제하고자 1963년 경남에서 재건국민운동을 중심으로 시작
 - 서민들의 자조조직으로 협동조합의 원리에 따라 민주적으로 운영되는 협동조직으로 탄생
- 새마을금고는 전통의 상부상조와 자조자립 정신을 바탕으로 대표적 신용협동기구의 역할을 수행해왔으며 지역밀착형 서민금융기관으로서 자긍심을 실천하며 성장
- 그러나 80년대 이후 민주화 과정에서 과거사에 대한 정치적 비판과 함께 새마을운동에 대한 인식이 왜곡되어 지면서 새마을운동에 정신적 뿌리 둔 새마을금고의 전통적 협동조직으로서의 가치도 저평가되는 경향
 - 새마을운동은 자조, 자립, 협동의 기치아래 탈빈곤과 근대화의 기폭제 역할을 한 지역사회개발운동이자 사회개혁운동으로서 오늘날 개발도상국이 가장 배우고 싶어 하는 농촌개발의 본보기로 평가
 - 새마을운동의 5대 시책 중 하나로 채택되어 성장한 새마을금고도 새마을운동의 정신을 계승하여 자립적 의지로 설립된 서민금융기관으로 그라민은행(Grameen Bank)에 못지않은 가치와 잠재력을 보유(이종욱, 2007)¹⁾

1) 방글라데시 치타공대학의 경제학과 교수인 무하마드 유누스가 1983년 빈민들에게 무담보 소액신용대출을 위해 설립한 은행으로 마이크로크레딧(microcredit)의 시발점이다. 그라민(Grameen)이

- 최근 금융환경의 변화는 금융기관간 경쟁을 촉진하여, 각 금융기관들은 경쟁에서 우위를 점하기 위해 새로운 금융상품 개발 등 금융혁신을 도모
 - 정부는 금융시장의 개방화와 자율화를 통해 시장경쟁을 촉진하는 한편, 금융기관의 건전성과 시장의 투명성을 확보하기 위해 금융 감독을 강화하고 있음
- 이러한 금융환경 변화는 지역밀착형 서민금융기관으로서의 새마을금고에 대해 그 존재이유 및 필요성을 논의하는 계기를 마련했으며, 사회의 요구에 부응하는 적극적인 대응전략이 필요함
 - 특히 최근 부실저축은행의 영업정지 등의 사태에서 보듯이 금융기관의 부실로 인한 예금자 손실 발생과 지역경제에 미치는 악영향을 예방하고 전문성과 건전성 강화의 요구가 제기
 - 따라서 건전하고 내실있는 서민금융기관으로 발전하기 위하여 새마을금고의 적정규모를 도출함으로써 구조조정의 방향을 제시하고 자율적인 구조조정을 유도할 필요가 있음
- 이 연구는 새마을금고의 현황 점검과 문제점 분석을 통해 새마을금고의 중장기 발전과제를 도출하고 새마을금고의 건전성 확보를 위한 적정규모 산출 및 통폐합 추진방향을 모색하는 것이 목적임

란 시골 또는 마을이란 의미로 2006년 현재 2,185개의 지점과 1만 8,000여 명의 직원이 종사하는 거대 은행으로 발전하였다. 이 은행은 마이크로크레디트 외에도 빈민층 이동전화 서비스, 농촌 전기 공급, 어린이용 유제품 생산 등 사회비즈니스기업(Social Business Enterprise)을 실현하고 있으며 설립자와 함께 사회적 약자의 경제적, 사회적 발전을 이끌어낸 공로를 인정받아 2006년도 노벨 평화상 공동 수상자로 선정되었다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

- 분석대상 : 새마을금고법 제2조제3항에 의한 새마을금고연합회와 새마을금고 중에서 직장금고를 제외한 새마을금고법 제2조제2항에 의한 지역금고를 대상으로 함²⁾
 - 지역금고는 동일한 행정구역, 경제권 또는 생활권을 업무구역으로 하는 새마을금고를 말함
- 연구주제 : 새마을금고의 발전과제 중에서 경영건전성과 구조합리화를 위한 적정규모 산출에 연구의 초점을 둠

2. 연구방법

- 문헌연구
 - 새마을금고에 관한 논문집, 연구보고서, 국회포럼 등의 선행연구 검토·정리
- 통계분석
 - 새마을금고연합회 경영자료, 감사보고서, 경제통계DB 등 통계자료 분석
- 면담조사
 - 새마을금고연합회 및 단위 새마을금고 운영진과의 면담조사 실시
- 적정규모 산출모형
 - 규모의 경제성에 근거하여 단위 새마을금고의 경영성과에 관한 내부 자료를 토대로 최적 금고규모를 산출

2) 새마을금고연합회는 2011.3.8 새마을금고법의 개정에 따라 “새마을금고중앙회”로 명칭이 변경되었으나 설립 이래 법개정 전까지 연합회의 명칭을 사용했으므로 이 연구에서는 편의상 연합회의 명칭을 사용한다.

- 금고의 최적규모를 지역유형별 현재의 상황과 비교분석을 통해 새마을금고의 적정수, 자산규모 등을 지역별로 분석

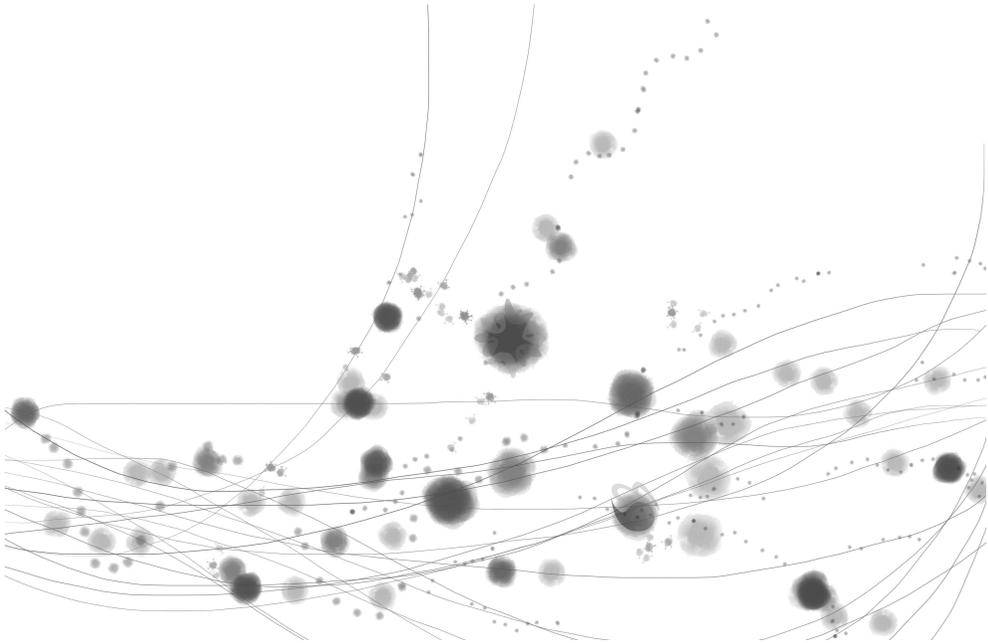
〈그림 1-1〉 연구수행의 틀



제 2 장

새마을금고의 운영실태 및 문제점

- 제1절 새마을금고의 개요
- 제2절 새마을금고의 현황
- 제3절 새마을금고 운영 평가



제 2 장

새마을금고의 운영실태 및 문제점

제1절 새마을금고의 개요

1. 새마을금고 사업의 특성

- 새마을금고의 기능과 역할
 - 새마을금고는 ‘우리 민족 고유의 자율적 협동조직인 계·향약·두레 등 주민 공동체 정신을 계승하고 협동조합의 원리에 의한 신용사업·공제사업 등 생활금융과 문화·복지·후생사업, 지역사회 개발사업 등을 통해 회원의 삶의 질을 향상시키고 나아가 지역공동체는 물론 국가발전에 기여하기 위한 금융협동조합’으로 정의할 수 있음
 - 국민의 자주적인 협동 조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신을 바탕으로 결성된 주민조직으로서, 「새마을금고법」 제1조에 규정된 새마을금고의 목적은 다음과 같이 크게 네 가지 영역으로 구분할 수 있음
 - 자금을 조성하고 이용함
 - 회원의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시킴
 - 지역사회 개발을 통하여 건전한 국민정신을 함양함
 - 국가경제 발전에 이바지함
 - 새마을금고는 설립취지인 지역사회 및 국가 발전의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 기능을 수행함
 - 자율적 운영으로 주민에게 민주주의 정신을 함양시키고 자치의식을 고양함
 - 인간의 존엄성을 되살리기 위하여 금전만능주의 정신을 치유하여 인

격과 인정을 중시하도록 ‘이웃사촌’의 정신을 함양함

- 생산의욕 고취를 통한 소득의 증대로 빈곤과 고리채의 문제로부터 주민을 보호함
- 문화·복지·후생사업을 추진하며 각종 지역사회개발사업을 추진함으로써 지역사회 복지증진에 기여함
- 지역이 균형적으로 발전할 수 있는 방안을 수립, 추진함
- 문화·복지·후생사업을 추진하며 각종 지역사회개발사업을 추진함으로써 지역사회 복지증진에 기여함

□ 목적사업의 내용

- 「새마을금고법」 제28조에 새마을금고의 목적을 달성하기 위하여 사업의 내용을 명시하고 있음
- 첫째, 출자금을 바탕으로 신용사업을 운영
 - 회원으로부터 예탁금과 적금의 수납, 회원에 대한 자금의 대출, 내국환, 국가공공단체 및 금융기관의 업무대리, 회원을 위한 보호 예수업무 등의 사업을 할 수 있음
- 둘째, 회원과 지역주민의 편익 및 복리를 증진하는 사업을 추진
 - 회원의 문화 및 복지생활을 향상시키기 위해 필요한 각종 시설물을 설치·관리하고 이를 회원에게 이용시키도록 도모함
- 셋째, 설립목적에 대한 이해를 통해 동참을 유도하는 교육사업을 실시
 - “1인은 만인을 위하여 만인은 1인을 위하여”라는 희생봉사정신과 개척자적 협동정신을 최대한 발휘하는 데 역점을 두고 있음
 - 경제적 협동운동을 효과적으로 전개하기 위한 경제교육 및 발전 지향적 사회를 창출하려는 사회교육을 지향함

- 넷째, 쾌적하고 안정된 문화생활의 영위를 위하여 지역사회개발사업을 전개
 - 생활주변의 환경정비와 지역적 연대감에 바탕을 둔 근린생활을 도모함
 - 구판사업, 새마을공장, 청소·조경사업, 공동이용사업, 창고사업, 가축사육사업, 공동경작사업, 주택사업, 기타 이에 준하는 사업을 수익사업으로 시행할 수 있음
 - 마을환경개선, 생산기반사업, 기타 이에 준하는 사업 등을 비수익사업으로 시행할 수 있음
- 다섯째, 회원을 위한 공제사업을 추진
 - 경제적 불안에 대비하기 위한 경제준비의 사회적 형태로서 다수의 회원들이 결합하여 확률계산에 의거 공평한 자금 부담을 하는 경제제도를 의미함
 - 공제사업은 공제규정을 정하여 행정안전부장관의 승인을 얻어야 시행할 수 있으며, 행정안전부장관은 재정경제부장관과 사전 협의하여 인가토록 함
 - 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제규약 및 공제료 등을 규정으로 정하도록 하고 있음
- 그 밖에 중앙회가 위탁하는 사업, 국가 또는 공공단체가 위탁하거나 다른 법령이 금고의 사업으로 정하는 사업, 기타 목적 달성에 필요한 사업으로서 주무부장관의 승인을 받은 사업 등이 있음

2. 새마을금고 회계의 특성

- 일반회계와 특별회계의 구분
- 회원의 권익을 보호하기 위한 협동조합 조직으로 비영리법인 중 특별법인으로서 신용사업을 비롯하여 구판사업, 생산가공사업, 시설이용업 등

다양한 종류의 사업을 영위하고 있음

- 새마을금고 회계는 복식부기 원리에 따라 기장·처리하며, 일반회계와 특별회계로 구분됨
 - 일반회계는 회원으로부터의 예탁금, 회원에 대한 자금대출, 적금의 수납, 내국환, 국가와 지방자치단체 및 금융기관의 수납업무 대리, 회원을 위한 보호예수 등의 신용사업이 해당함
 - 특별회계는 새마을금고의 문화·복지·후생사업, 회원에 대한 교육사업, 지역사회 개발사업 등이 속함
- 특별회계는 기업회계기준에 따라 처리되며 유동자산, 투자와 기타자산 그리고 부채로 구성됨
 - 유동자산은 현금, 현금수수, 당좌예금, 매출채권, 이월상품, 미수금, 미수수익, 선급금, 선급비용, 가지급금, 선급부가세 및 소모품계정 등으로 구성됨
 - 투자와 기타자산에는 임차보증금, 용기보증금, 당좌보증금, 전화가입권, 보험저축금 계정 등이 있음
 - 부채는 매입채무, 현금수수, 단기차입금, 당좌차월, 장기차입금, 미지급금, 미지급비용, 가수금, 선수금, 예수부가세, 예수보증금 계정 등으로 이루어짐
- 독립채산제에 기초한 재무구조
 - 단위 금고별로 독립채산제 원칙에 따라 신용사업을 하므로 독특한 자산과 부채의 구조를 갖고 있음
 - 자산은 당좌자산, 재고자산, 기타 유동자산, 투자와 기타자산 및 이연자산으로 구성됨
 - 당좌자산으로 새마을금고의 신용사업을 통하여 보다 많은 이익을 창

- 출하기 위한 각종 대출금으로 구성되어 있음
 - 각종 비품과 소모품, 피복, 인쇄물 등은 기업회계기준에서 정의하는 재고자산으로 규정하고 있음
 - 기타 유동자산은 기업회계기준상의 기타 유동자산과 매우 유사함
 - 투자와 기타 자산은 예치금과 보증금을 주 내용으로 하고 있음
- 부채는 유동부채와 고정부채로 구성됨
 - 유동부채는 예탁금과 예수금이 주류를 이루고 새마을금고 수익창출의 원천인 신용사업 수익이 예·대 마진임을 알 수 있음
- 사업의 복합성
 - 비영리법인으로서 영리를 목적으로 하지 않는 고유사업과 영리를 목적으로 하는 수익사업을 동시에 수행함
 - 수익사업은 새마을금고가 직접 투자하여 운영하는 사업을 말함
 - 운영비, 운영유지비 등의 전부 또는 일부를 수익자에게 부담시켜 이를 금고의 수입으로 하는 사업을 의미함
 - 비수익사업인 ‘고유사업’이라 함은 새마을금고가 직접 투자하여 운영사업이지만 운영비와 운영유지비 등의 일부를 수익자에게 부담시키지만 이를 금고의 수입으로 계산하지 않음
 - 고유사업과 수익사업을 동시에 영위함으로 회계도 두 가지 사업을 회계 처리할 수 있도록 수익사업회계와 고유사업회계로 구분하여 기장함
 - 수익사업회계는 기업회계기준을 적용하고 고유사업에 대하여는 비영리법인 회계기준을 적용하여 처리하는 회계시스템을 보유함

- 회계지표의 영세성
 - 규모가 영세하여 모든 회계지표가 타 금융기관에 매우 취약하고 그 지표가 떨어지고 있음
 - 금고단위 당 자산총액, 저축액, 대출금 및 자본금 등이 모두 최하위 수준에 머물고 있음

- 회계의 다양성
 - 새마을금고의 다양한 업무를 회계처리하기 위해서는 다양한 종류의 회계를 적용해야 함
 - 주업무영역인 신용사업을 위해서는 은행회계와 기업회계, 내국환과 국가와 지방자치단체에 대한 수납업무 대행을 위해서는 은행회계, 회원을 위한 보호예수는 기업회계를 적용하는 등 기업회계와 은행회계를 복합적으로 사용하고 있음
 - 구판사업, 주택사업 등은 기업회계가 적용되며 공동이용사업, 영농교실운영, 시설이용사업 등은 비영리회계가 적용됨
 - 회원을 위한 공제사업을 위해서는 보험회계가 적용되고, 새마을공장의 설치운영, 생산기반 조성, 지역사회 개발 등은 원가회계가 적용되며, 가축사육사업, 농축산물 공동생산사업 등은 농업회계가 적용됨

3. 새마을금고의 성장과 발전

- 1963~1971년 : 초기 태동
 - 1960년대 근검·절약을 통해 가난을 극복하려는 국민정신을 바탕으로 1963년 경남 산청군에서 처음 탄생함
 - 1964년 발족된 재건국민운동본부에서 금고사업을 향토개발을 위한 핵심사

업으로 선정하여 범국가적으로 지원하면서 전국적으로 급속히 확산·보급됨

- 마을금고를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 없어 ‘신용조합’, ‘마을금고’, ‘재건금고’ 등 다양한 호칭으로 불리는 등 설립자에 의해 자율적으로 조직·운영됨

□ 1972~1982년 : 제도화 및 성장

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

□ 1983~1989년 : 내실화 및 발전

- 인플레이션, 예금 인출, 부실금고의 발생 등의 문제가 발생하자 낙후된 금고 제도를 정비하고 성장의 기틀을 마련할 수 있는 독립된 법 제정의 필요성이 제기됨
- 민족 고유의 상부상조정신을 바탕으로 하는 「새마을금고법」이 탄생함

- 예금자 보호를 위한 안전기금(2001.7.24 「새마을금고법」 제7차 개정 시 ‘예금자보호준비금’으로 명칭 변경) 제도가 도입되면서 금고가 질과 양, 모든 면에서 크게 발전하는 계기가 됨

□ 1990~1999년 : 제도약 모색

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

□ 2000년 이후 : 구조조정 및 전자금융 체계 확립

- IMF체제 이후 급변하는 금융환경에 효과적으로 대처하기 위해, 자율적인 합병, 청산 등 구조조정을 통해 금고의 대형화·우량화를 도모함
- IT산업의 발달에 따른 금융수요자들의 다양한 금융수요를 충족시키기 위해 인터넷뱅킹, 텔레뱅킹, 모바일뱅킹, IC카드 도입 등 전자금융체제를 확립하여 종합금융서비스를 제공하고 있음

제2절 새마을금고의 현황

1. 기본 현황

- 일반 현황
- 2009년 12월 말 현재 새마을금고의 금고수와 회원수는 각각 1,501개, 1,645만 명을 보이고 있음

- 금고수는 1997년에 2,743개였으나 구조조정을 겪으면서 1,242개가 줄어 45.3%의 감소율을 보임
- 자산은 77.3조원으로 1개 금고 당 평균 515억원의 규모를 나타냄

〈표 2-1〉 새마을금고의 연도별 일반현황

(단위: 개, 천명, 백만원)

구 분	금고수	거래회원수	자 산
2003년	1,671	13,733	43,939,853
2004년	1,647	14,359	47,567,020
2005년	1,612	14,898	52,463,306
2006년	1,579	15,415	58,482,995
2007년	1,543	15,763	59,963,950
2008년	1,518	16,115	64,538,694
2009년	1,501	16,448	77,313,468

자료: 새마을금고연합회(2010).

- 상호금융기관의 자산규모
 - 2009년 12월 말 현재 새마을금고의 총자산 규모는 상호금융기관 중 농업협동조합 다음으로 2위를 나타냄
 - 상호금융기관의 자산 증가율은 2005년까지 은행의 자산 증가율을 상회했다가 2006년부터는 은행의 자산 증가율이 상호금융기관의 증가율을 상회함
 - 2009년에는 은행의 자산 규모가 전년도에 비해 감소하였으나 상호금융기관의 자산은 꾸준히 증가하여 다시 은행의 자산 증가율을 상회함

〈표 2-2〉 상호금융기관의 자산규모 및 증가율 연도별 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
새마을금고	52.5 (10.3)	58.5 (11.4)	60.0 (2.6)	64.5 (7.5)	77.3 (19.8)
농업협동조합	163.7 (10.0)	181.7 (11.0)	190.7 (4.9)	204.2 (7.1)	222.3 (8.8)
수산업협동조합	11.0 (6.6)	12.0 (8.2)	12.3 (2.5)	13.4 (9.7)	15.4 (15.0)
신용협동조합	23.9 (8.0)	26.3 (9.7)	27.4 (4.4)	30.9 (12.5)	39.7 (22.6)
산림조합	2.5 (1.5)	2.8 (9.7)	2.9 (4.3)	3.1 (6.4)	3.8 (22.6)
소 계 (A)	253.6 (9.6)	281.3 (10.9)	293.3 (4.3)	316.1 (7.8)	358.5 (13.4)
은 행 (B)	1,118.1 (8.5)	1,262.1 (12.9)	1,409.8 (11.7)	1,714.6 (21.6)	1,642.9 (-4.2)
비 율 (A/B)	(22.7)	(22.3)	(20.8)	(18.4)	(21.8)

자료: 금융감독원(2006~2011), 새마을금고연합회(2010), 금융통계정보시스템

□ 자산규모별 금고수

- 2009년 12월 말 현재 새마을금고는 자산규모 1,000억 이상의 금고가 140개이며 이들 중 97%에 해당하는 금고가 도시지역에 분포하고 있음
 - 도시지역의 금고가 자산규모 면에서 농어촌지역을 크게 상회함
 - IMF 외환위기 이후 합병 및 통폐합을 거친 농어촌지역의 금고수가 도시지역을 상회하는 것은 자연스러운 현상으로 판단됨

〈표 2-3〉 새마을금고 자산규모별 금고수 현황

(단위: 억원, 개)

구 분	계			도 시			농어촌		
	계	지역	직장	계	지역	직장	계	지역	직장
~50	51	7	44	40	5	35	11	2	9
50~100	67	27	40	43	8	35	24	19	5
100~300	397	353	44	223	185	38	174	168	6
300~500	443	430	13	375	362	13	68	68	-
500~1000	403	399	4	358	354	4	45	45	-
1000~	140	132	8	136	130	6	4	2	2
계	1,501	1,348	153	1,175	1,044	131	326	304	22

자료: 새마을금고연합회(2010).

2. 자산 운용

□ 일반 현황

- 2009년 12월 말 현재 새마을금고는 자금을 대출금(49.6%)과 유가증권(22.6%)로 운용하는 반면에 중앙회는 유가증권(83.1%)이 대부분을 차지함
 - 기업 부문의 초과자금수요 현상이 완화되면서 저금리가 정착되었고, 금융기관의 전통적인 자산운영방법이었던 기업대출에서 유가증권 투자의 비중이 크게 확대됨

〈표 2-4〉 새마을금고 자산운용 현황

(단위: 백만원, (%))

구 분	현금 및 예치금	유가증권	대출금	기 타	합 계
새마을금고	17,926,098 (23.2)	17,442,086 (22.6)	38,324,122 (49.6)	3,621,162 (4.7)	77,313,468 (100.0)
중앙회	531,341 (3.5)	12,663,181 (83.1)	1,414,967 (9.3)	622,093 (4.1)	15,231,582 (100.0)

자료: 새마을금고연합회(2010)

□ 금융기관의 투자행태

- 새마을금고의 대출금대비 유가증권 비율은 시중은행보다 높아 급격한 유가증권의 가격변동을 고려하면 금융기관의 가격위험 노출이 크게 증대할 것으로 판단됨
 - 투자자산에서 대출금 비중이 감소하고 유가증권 비중이 증가하는 요인은 대출시장의 위축, 유가증권 이외의 투자처 부재 등을 들 수 있음

〈표 2-5〉 금융기관의 유가증권 및 대출금 투자행태 연도별 추이

(단위: 조원, %)

구 분		1991년	1995년	2000년	2005년	2009년
새마을금고	유가증권 (A)	0.25	2.04	8.50	12.39	17.44
	대출금 (B)	6.42	11.49	14.82	25.12	38.32
	비율 (A/B)	3.9	17.8	57.4	49.3	45.5
농업협동조합	유가증권 (A)	1.33	4.02	21.07	34.70	27.76
	대출금 (B)	9.20	16.11	44.39	84.48	132.15
	비율 (A/B)	14.5	25.0	47.5	41.1	21.0
신용협동조합	유가증권 (A)	0.13	0.67	2.85	3.03	5.24
	대출금 (B)	3.80	8.96	10.22	12.97	22.38
	비율 (A/B)	3.4	7.5	27.9	23.4	23.4
시중은행	유가증권 (A)	10.04	26.72	122.55	132.84	165.08
	대출금 (B)	40.25	79.52	211.73	492.51	723.41
	비율 (A/B)	24.9	33.6	57.9	27.0	22.8
상호저축은행	유가증권 (A)	0.35	0.99	1.53	2.55	8.76
	대출금 (B)	12.79	25.75	15.71	32.59	61.19
	비율 (A/B)	2.7	3.8	9.7	7.8	14.3

자료: 금융통계정보시스템

□ 자산건전성

- 2009년 12월 말 현재 새마을금고의 부실여신비율은 1.0%로 2005년 이래 지속적인 감소를 보임

- 고정이하여신비율은 2005년 5%를 상회하였으나, 이후 지속적으로 하락하여 2009년 12월 말 현재 2.3%를 나타냄

〈표 2-6〉 새마을금고의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이

(단위: %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
연 체 율	6.8	5.1	3.7	3.2	3.0
고정이하여신비율	5.9	4.6	3.1	2.5	2.3
부실여신비율	3.6	2.8	2.0	1.2	1.0

자료 : 새마을금고연합회(2010)

- 새마을금고의 고정이하여신비율은 다른 상호금융기관의 평균 비율보다 다소 높으며, 연체율은 농업협동조합을 제외한 다른 상호금융기관 보다는 낮은 편으로 나타남
- 2009년에는 새마을금고의 연체율이 농업협동조합보다 낮게 나타남
 - * 새마을금고(3.0) < 농협(3.1) < 수협·산림(6.4) < 신협(6.9)
- 2009년 말 기준으로 상호금융기관의 고정이하여신비율은 농업협동조합이 1.9%로 가장 낮으며, 이어 새마을금고(2.3%), 산림조합(2.9%), 수산업협동조합(3.3%), 신용협동조합(3.7%) 등의 순으로 나타남

〈표 2-7〉 상호금융기관의 자산건전성 관련 비율 연도별 추이

(단위: %)

구 분	연 체 율			고정이하여신비율		
	2007년	2008년	2009년	2007년	2008년	2009년
농업협동조합	3.0	2.9	3.1	1.6	1.6	1.9
수산업협동조합	7.2	6.8	6.4	2.4	2.0	3.3
신용협동조합	9.2	8.1	6.9	3.8	3.5	3.7
산림조합	7.3	7.0	6.4	2.8	2.9	2.9
계	4.0	3.8	3.8	1.9	1.8	2.2

자료: 금융감독원(2010)

3. 지역별 현황

상관분석 개요

- 새마을금고의 지역분포 특성을 살펴보기 위해 기본현황 변수들 간 관계의 경향을 측정하는 상관분석을 실시함
 - 2009년 12월 말 기준으로 232개 시군구별 새마을금고 현황자료를 대상으로 분석함
 - 상관분석에서 사용된 기본현황 변수는 인구밀도, 금고수, 회원수, 총자산 등으로 설정함
- 새마을금고를 1차적으로 지역형과 직장형으로 구분하고, 지역형은 다시 도시형과 농어촌형으로 유형화하여 분석함
 - 2009년 12월 말 현재 새마을금고의 수는 1,501개이며, 이중 90%인 1,348개가 지역형 금고에 해당함
 - 직장형 금고를 도시형과 농어촌으로 구분하여 상관계수를 산출하는 것은 이 유형에 해당하는 금고수가 적으므로 분석의 의미가 없다고 판단됨
 - * 직장형-농어촌형에 해당하는 새마을금고의 수는 22개에 불과함

분석의 결과

- 인구밀도와 금고수·회원수·총자산을 각각 독립변수와 종속변수로 설정한 상관분석의 결과는 새마을금고 전체를 대상으로 한 경우 계수의 값이 0.4 정도로 나와 보통의 양(+)적 관계를 보이고 있음
 - 인구밀도가 높은 시군구일수록 금고수, 회원수, 총자산도 높게 나타남을 의미하나 그 정도는 보통인 것으로 해석할 수 있음
 - 즉 도시화가 된 지역일수록 금고수, 회원수, 총자산도 비례하지만, 그

- 정도는 강하지도 약하지도 않은 보통의 수준을 보임
- 지역형 금고를 대상으로 한 경우는 전체 금고를 대상으로 한 상관분석과 비슷한 결과를 나타내나, 직장형 금고의 경우 계수의 값이 0.06~0.18로 나와 거의 관계가 없거나 약한 양(+)적 관계를 보이고 있음
 - 전체 금고 중 대부분(90%)이 지역형에 해당하여 지역형 금고를 대상으로 한 상관분석이 전체를 대상으로 한 분석의 결과를 따르는 것으로 판단됨
 - 지역형 금고의 89%를 차지하는 도시형 금고를 대상으로 한 상관분석도 지역형 금고를 대상으로 한 분석의 결과를 따르고 있음
 - 그러나 지역형-농어촌형 금고를 대상으로 한 상관분석은 계수의 값이 -0.43~0.37로 나와 관계 경향의 정도가 약함 또는 보통의 음(-)적 관계를 보이고 있음
 - 이는 232개 시군구 중에서 인구밀도가 높은 도시지역에 농어촌형 금고가 거의 없는 요인에 기인함
- 금고수와 회원수·총자산을 각각 독립변수와 종속변수로 설정한 상관분석의 결과는 새마을금고 전체를 대상으로 한 경우 계수의 값이 0.83, 0.75로 나와 강함 또는 비교적 강함의 양(+)적 관계를 보이고 있음
- 금고수가 많은 시군구일수록 회원수와 총자산이 높게 나타남을 의미하며 그 정도는 비교적 강함 또는 강함으로 해석할 수 있음
 - 지역형 금고를 대상으로 한 경우는 전체 금고를 대상으로 한 상관분석과 비슷한 결과를 나타내나, 직장형 금고의 경우 계수의 값이 0.52, 0.37로 나와 비교적 강함 또는 보통의 양(+)적 관계를 보이고 있음
 - 전체 금고 중 대부분(90%)이 지역형에 해당하여 지역형 금고를 대상으로 한 상관분석이 전체를 대상으로 한 분석의 결과를 따르는 것으로 판단됨
 - 지역형 금고의 89%를 차지하는 도시형 금고를 대상으로 한 상관분석

- 도 지역형 금고를 대상으로 한 분석의 결과를 따르고 있음
- 지역형-농어촌형 금고를 대상으로 한 상관분석도 지역형-도시형 금고의 경우와 비슷한 결과를 보이고 있음
- 회원수와 총자산을 각각 독립변수와 종속변수로 설정한 상관분석의 결과는 모든 유형의 금고에서 계수의 값이 0.97~0.98로 나와 매우 강한 양(+)의 상관관계를 보이고 있음
- 금고의 유형이 지역형이든 직장형이든, 그리고 도시형이든 농어촌이든지에 관계없이, 회원수가 많으면 총자산도 이에 비례하여 높게 나타나는 경향이 강함을 의미함

〈표 2-8〉 시군구별 새마을금고 기본현황 변수들간 상관계수

유형	변수	인구밀도			금고수		회원수
		금고수	회원수	총자산	회원수	총자산	총자산
전체		0.41	0.45	0.43	0.83	0.75	0.97
지역형	지역형	0.41	0.48	0.49	0.85	0.83	0.98
	도시형	0.41	0.48	0.49	0.85	0.83	0.98
	농어촌형	-0.43	-0.41	-0.37	0.86	0.81	0.97
	직장형	0.18	0.09	0.06	0.52	0.37	0.97

제3절 새마을금고 운영 평가

1. 자산운용 부문

□ 자산건전성 추이

- 새마을금고의 고정이하여신비율은 2009년 12월 말 현재 2.3%로 농업협동조합보다는 높고 수산업협동조합 및 상호저축은행보다는 낮은 수준을 보임
- 새마을금고의 고정이하여신비율은 2005년 5%를 상회하였으나 이후

지속적으로 하락하여 2009년 12월 말 현재 2.3%까지 낮아짐

〈표 2-9〉 서민금융기관의 자산건전성 연도별 추이

(단위: %)

구 분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
새마을금고	대손충당금적립비율	105.6	105.9	107.3	106.3	103.4
	고정이하여신비율	5.9	4.6	3.1	2.5	2.3
농업 협동조합	대손충당금적립비율	154.0	205.2	237.2	142.7	119.2
	고정이하여신비율	2.1	1.7	1.6	1.6	1.7
수산업 협동조합	대손충당금적립비율	208.5	236.5	206.7	107.1	139.2
	고정이하여신비율	3.1	2.6	2.3	3.0	3.0
상호저축은행	대손충당금적립비율	8.0	6.8	5.8	5.3	5.4
	고정이하여신비율	57.7	64.2	65.9	58.5	57.8

자료 : 새마을금고연합회(2010), 금융통계정보시스템

□ 내부유보 수준

- 새마을금고의 고정이하여신 대비 대손충당금적립 비율은 100%를 상회하고 있어 내부유보가 충분한 수준으로 판단됨

* 고정이하여신 대비 대손충당금적립 비율은 신용리스크에 대한 부담능력을 의미함

2. 지배구조 부문

□ 내부통제 장치 미흡

- '1인1표주의'로 출자자의 권한을 제한함으로써 대부분의 출자자가 소액 주주화해 경영자에 대한 견제를 하는 일반 기업의 내부통제보다 감시가 취약함

- 경영자에게 권한이 집중되고 경영자와 출자자간의 힘의 불균형 발생으로 주인-대리인 문제를 야기함으로써 경영자의 모럴헤저드 등 비용면에서 비효율성이 초래될 가능성이 높음
- ‘출자자=이용자’라는 관계로 차입 수요가 많은 조합원은 차입금 금리 인하를 요구하는 반면에, 예금 비중이 크고 자금운용에 대한 수요가 큰 조합원은 예금금리 인상을 요구하는 등 지배구조가 취약한 것으로 판단됨
- 상호금융기관이 비영리 공익단체라는 인식과 수익발생을 통한 자립경영체라는 인식의 충돌로 내부통제가 취약해질 수 있음
- 외부통제의 취약성
- 1인1표주의 원칙 및 출자증권의 양수도 제한 등의 요인으로 주식회사, 일반금융기관과 같은 시장의 규율을 기대하기 어려움
 - 협동조합 체제의 정체성 유지를 위한 소유 구조가 경영안정성을 제고하는 외부통제를 취약하게 할 수 있음
- 지역조합의 장이 선거를 통해 중앙회 회장으로 선임되는 지배구조도 전문성 및 감독의 엄격성 측면에서 여러 문제점을 나타내고 있음
 - 조합원 중에서 선출되는 지역조합의 장이 중앙회 회장을 겸임하는 경우 신용사업의 전문성이 저하될 수 있음
 - 지역조합장이 해당 지역조합에 대한 감독권을 지닌 지부의 장을 겸임하면서 동시에 연합회장을 선출하므로 이해상충의 문제가 심각하고 중앙회가 부실우려조합에 대하여 엄격한 사전조치를 내리기에는 한계가 있음
- 단위금고의 수가 많아 감독기관이 감독권을 위탁하는 경우도 많으며, 이러한 이유로 감독규정이나 감독체계가 취약하여 운영위험이 높음

3. 경영성과 부문

□ 당기 손순익 증가

- 2010년 새마을금고의 당기 손순익은 전년대비 70.3%가 증가한 7,771억 원으로서 기록 사상 최대의 실적을 달성함
 - － 대출활성화를 통한 수익성 증대 및 건전성 개선 노력 등의 요인이 높은 실적에 기여한 것으로 판단됨
- 상호금융기관 중에서 신용협동조합의 당기순이익이 큰 폭으로 증가하였고, 그 다음으로 새마을금고, 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합 순으로 나타남
 - * 산림조합의 전년대비 실적 악화 요인은 경제사업 이익 감소에 기인함

〈표 2-10〉 상호금융기관의 당기손순익 연도별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2009년	2010년	증 감
새마을금고	4,564	7,771	3,207 (70.3)
농업협동조합	12,266	14,961	2,695 (22.0)
수산업협동조합	922	1,078	156 (16.9)
신용협동조합	1,848	3,374	1,526 (82.6)
산림조합	566	462	△104 (△18.4)

자료 : 행정안전부(2011), 금융감독원(2011)

□ 경영감독성 감독기준 마련

- 새마을금고는 타 상호금융기관과 유사한 경영건전성 감독기준을 2005년 11월에 도입함
 - － 2010년 1월에 개정된 「새마을금고 감독기준」 제6조(경영건전성 비율)

에 의하면, 금고는 총자산대비순자본비율 4% 이상, 대손충당금비율 100% 이상, 퇴직급여충당금비율 100% 이상 등의 경영건전성 비율을 유지해야 함

- 「새마을금고 감독기준」에는 금고의 총자산대비순자본비율의 정도에 따라 경영개선의 권고·요구·명령 등 적기시정조치의 기준과 조치권자를 명시하고 있음

〈표 2-11〉 「새마을금고 감독기준」에 명시된 적기시정조치 기준 및 조치권자

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

4. 예금자 보호 부문

- 예금자보호준비금 운영
- 새마을금고는 「새마을금고법」에 근거하여 1983년부터 예금자보호준비금을 중앙회에 설립·운영하고 있음
 - 상호금융기관의 예금자보호기금은 각 개별법의 적용을 받음

〈표 2-12〉 상호금융기관의 예금자보호기금

구 분	기금명칭	관리기관	근 거 법	보장한도
새마을금고	예금자보호준비금	새마을금고 중앙회	새마을금고법	1인당 5천만원
농업 협동조합	상호금융 예금자보호기금	농업협동조합 중앙회	농업협동조합의 구조개선에 관한 법률	1인당 5천만원
수산업 협동조합	상호금융 예금자보호기금	수산업협동조합 중앙회	수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률	1인당 5천만원
신용 협동조합	신용협동조합 예금자보호기금	신용협동조합 중앙회	신용협동조합법	1인당 5천만원
산림조합	상호금융 예금자보호기금	산림조합 중앙회	산림조합의 구조개선에 관한 법률	1인당 5천만원

- 「새마을금고법」 제71조(예금자보호준비금 설치 등)에 의해 금고의 회원이 납입한 예탁금 및 적금, 그 밖의 수입금과 중앙회의 공제금, 자기앞수표를 결제하기 위한 별단예탁금의 환급을 보장하기 위하여 중앙회에 예금자보호준비금을 설치·운영하고 있음
 - 예탁금 및 적금의 경우 1인당 5천만원 내에서 보장함
- 「새마을금고법」 제72조(준비금의 조성 등)에 의해 예금자보호준비금은 아래와 같은 자금으로 조성함
 - 금고 및 중앙회가 납입하는 출연금 : 「새마을금고법 시행령」 제47조(출연금) 1항에 의한 산식은 ‘매 분기 말 예탁금 및 적금의 합계액 × (10,000분의 30의 범위에서 관리위원회가 정하는 비율) × 1/4’임
 - 타 회계에서 넘어온 전입금 및 차입금
 - 예금자보호준비금의 운용에 의하여 생기는 수익금
 - 국가로부터의 차입금 및 그 밖의 수입금

□ 예금자보호준비금 현황

- 새마을금고의 예금자보호준비금 조성액은 2008년과 2009년에 감소했다가 2010년에 들어서 증가하였으며, 준비금의 보유 잔액은 꾸준한 증가를 보임

〈표 2-13〉 새마을금고의 예금자보호준비금 연도별 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
조 성 액	6,386	5,603	5,576	6,914
보유잔액	3,389	4,023	4,305	5,440
사 용 액 (청산시 대위변제 등)	2,997	1,580	1,271	1,474

자료 : 행정안전부(2011)

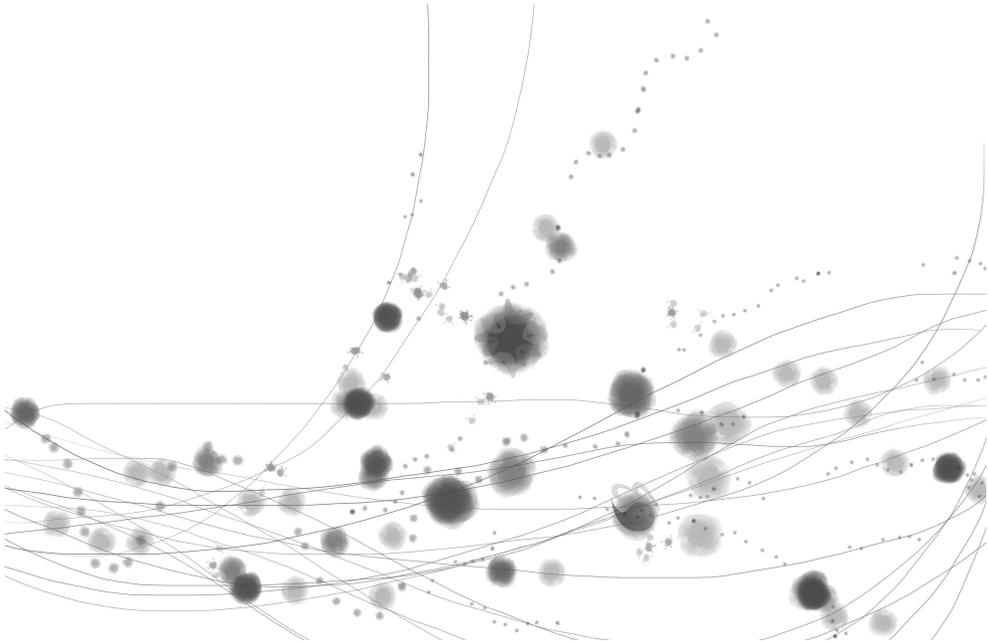
제 3 장

금융환경의 변화와 새마을금고의 관리감독방향

제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화

제2절 관리감독체제 및 건전성 강화 동향

제3절 새마을금고의 관리감독방향



1

제 3장

금융환경의 변화와 새마을금고의
관리감독방향

제1절 새마을금고를 둘러싼 금융환경의 변화

1. 대내적 환경변화

- 금융기관의 대형화와 금융산업내 은행비중 증가
- 외환위기 이후 금융산업의 구조조정이 진행되면서 금융산업에서 은행이 차지하는 비중이 크게 증가
 - '10년 6월말 기준 금융산업 전체 자산에서 차지하는 은행업이 차지하는 비중은 62.7%로서 미국의 40.6%에 비해 매우 높은 수준이며 상위 5개 은행의 자산이 전체 은행의 60%에 달함
 - 은행의 자산증가는 부실자산을 처리하고 경쟁력을 강화하기 위한 인수합병이 활발히 진행되면서 은행의 대형화가 진전되었고 각종 제도 변화로 은행의 업무영역이 크게 확대되었기 때문이며, 고객입장에서는 금융환경의 불확실성이 커져 위험이 낮은 금융상품에 대한 투자자들의 수요가 증가한 것에 기인
 - 외환위기 이후 초기에는 금융기관이 부실화로 인한 구조조정을 목적으로 인수·합병이 이루어졌으나 최근에 들어서는 전략적으로 금융시장에서 경쟁적 우위를 차지하기 위해서 인수·합병이 이루어지고 있는 추세
- 그 결과 새마을금고를 포함한 서민금융기관의 위상과 역할이 매우 축소되어 금융기관 총자산에서 차지하는 서민금융기관의 비중이 선진국에 비해 매우 낮음(조영삼, 2009: 25-26)

- 업무의 겸업화 및 상품·서비스의 복합화
 - 금융기관간 경쟁의 가속화로 이중 금융회사간 통합에 의한 겸업화 등을 통해 환경변화에 적극적으로 대응
 - 소비자의 one-stop shopping에 대한 수요증대에 부응하기 위해 여러 금융업을 서비스하는 겸업화가 금융시장에서 주요한 변화중 하나임
 - 외환위기 이후 구조조정 및 금융권의 재편으로 인해서 수익성있는 상품 도입이라는 금융기관의 욕구와 고객의 신용, 라이프스타일, 이용목적 등에 따라서 세분된 고객욕구가 맞물려 다양한 금융상품이 등장
 - 이러한 욕구를 충족시키기 위해서 각 금융업종 고유영역의 신상품 이외에 금융업종간 장벽을 허무는 신개념의 복합상품 및 서비스가 새롭게 등장
 - 이밖에도 최근 들어서는 고령화, 교육열 등 사회현상 및 트렌드를 반영한 상품들이 출시
 - 이에 비하면 새마을금고 등 상호금융기관들은 여신운용에 대한 갖가지 규제로 인하여 기능이 축소되어 서민금융시장에서조차 경쟁력이 취약
- 서민금융에 대한 금융시장의 요구 증대
 - IMF 이후 서민 대상의 신용대출을 중심으로 신용대출시장에서 초과수요가 커지면서 대부시장 확대, 서민의 금융비용 부담 증가 등의 부작용이 파생
 - 서민층의 중산층 이동, 서민의 경제력 하락 방지를 위해서는 금융지원이 필수적이나 시장원리에 의한 서민금융 공급은 원활하게 이루어지지 않고 있음
 - 담보위주의 여신관행은 개별 금융회사의 이윤극대화에는 부합하나 금융시장 전체적으로는 10%~금리상한 사이의 신용대출시장에 공백이

발생하고 금융시장의 불완전성이 확대되는 시장실패를 초래(정찬우, 2010: 4)

- 외환위기 이후 구조조정을 거치면서 은행뿐만 아니라 저축은행, 상호금융회사 등 서민금융회사에서도 담보대출 위주로 여신이 이루어지고 있어 서민금융 공급 위축의 원인으로 작용
 - 서민의 금융소외현상 완화, 금융비용부담 경감, 시장실패 보완을 위해서는 서민금융시장의 초과수요를 보완할 수 있는 서민금융기관의 활성화가 절실한 실정임
- 상호금융기관에 대한 건정성 확보 요구 증대
- '11.2.17일 부산저축은행 계열사 2개 저축은행에 대한 금융당국의 영업정지로 부실저축은행이 사회적 문제로 부각
 - 정부는 상호저축은행 문제에 종합적·체계적으로 대응하고 금융시장의 불확실성을 조기에 해소하기 위하여 지난 7월 4일 발표한 ‘하반기 상호저축은행 경영건전화 방안’에 따라 상호저축은행에 대한 경영진단을 실시했으며 그 결과 9월 18일 7개 저축은행을 추가로 부실금융기관으로 지정하여 영업정지 조치를 부과³⁾
 - 저축은행의 부실은 과도한 PF(Project Financing) 대출이 직접적인 원인으로 알려져 있으나 경영진의 도덕적 해이, 방만항 운영, 감독의 부실 등 다양한 원인이 작용
 - 따라서 향후 금융리스크가 상대적으로 큰 예금수취 비은행금융회사(저축은행, 상호금융회사)에 대한 건정성 강화와 도덕적 해이를 방지하는 강도 높은 조치가 요구되는 상황임

3) BIS자기자본비율 1%미만 등 법적 요건에 해당하는 제일저축은행, 제일2저축은행, 프라임상호저축은행, 대영상호저축은행, 에이스저축은행, 파랑새저축은행, 토마토저축은행 등 7개사가 해당된다.

2. 대외적 환경변화

- 금융자유화의 가속화
 - 1980년대를 기점으로 미국, 유럽, 일본 등 선진국들을 중심으로 금융자유화가 일관되게 진행
 - 금융자유화란 자국의 금융시스템의 안정화를 도모하고 새로운 질서를 유지시키기 위해 실시했던 금리규제, 자금이동규제, 외국 금융기관 진출규제, 금융기관의 업무영역규제 등을 대폭 완화하는 경향을 의미
 - 신자유주의의 도입에 따라 국내 금융시장이 외국인에게 개방되고 해외의 금융시장과 연계되어 국제간 자금 교류가 자유화되고, 금융기관 업무의 국제화, 국내외 금융회사들의 상호 진출, 국내외 간의 금융 및 자본 거래의 자유화, 자국 통화의 교환성 부여 등이 추진
 - 금융자유화에 따라 금융시장에서 경쟁이 격화됨으로써 예대마진이 축소되고 수익성이 감소되는 한편, 금융기관의 대형화로 부실화를 유발
- 세계적 금융불안 지속
 - '07년에 발생한 서브프라임 모기지 사태(subprime mortgage crisis)와 '08년 9월 15일 리먼브러더스 등의 파산으로 미국발 금융위기가 촉발
 - '09년 이후에는 글로벌 금융위기에 이어 유럽의 재정위기가 겹치면서 세계적으로 금융불안이 지속
 - 금융불안은 직접적으로는 국제금융시장에 신용경색을 불러올 뿐 아니라 금융통합이라는 환경적인 상황 하에서 국제간에 그리고 세부 금융시장간에 빠르게 전이(spillover)되고 실물경제 위축으로 이어져 총체적인 경제 위기를 야기

- 국제적 금융건전성에 대한 규제 강화
 - 금융자유화의 부작용에 대한 반작용으로 최근 국제적으로 금융회사에 대한 규제가 강화되는 경향을 보이고 있으며 건전성 규제의 강화에 따라 금융기관들이 신용위기에 민감해지면서 자금을 보수적으로 운용하게 되어 신용경색이 우려됨
 - 이미 '08년 1월부터 바젤Ⅱ가 시행되었고, G-20 Seoul Summit('10.11월) 개최 결과, 바젤Ⅲ협약이 확정('10.12.17)됨으로써 2013~2019년 까지 도입될 경우 금융기관에 대한 건전성 감독기준은 더욱 강화될 전망이다⁴⁾
 - 중소기업이나 소상공인 들은 국제협약의 적용에서 상대적으로 자유로운 지역금융기관들을 활용하는 기회가 증대할 것이기 때문에 이들에 대한 금융접근성이 축소되지 않도록 새마을금고 등의 상호금융을 시장친화적 경쟁을 유도하면서 건전하게 육성할 필요

제2절 관리감독체제 및 건전성 강화 동향

1. 새마을금고의 관리감독체제

- 관리·감독 배경
 - 새마을금고는 민족고유의 상부상조정신에 바탕을 둔 지역주민간 자율협동조직으로 협동조합의 원리에 따라 회원을 중심으로 자율적 운영이 원칙이지만 신용사업(금융사업)을 주 업무로 수행하고 있기 때문에 운영의 건정성 확보 차원에서 법에 따라 관리감독을 적용

4) 바젤Ⅱ가 제 역할을 하지 못했다는 판단 하에 은행에 대한 자본 및 유동성 규제를 강화하는 바젤Ⅲ를 발표하였는데 주요 내용은 ① 자기자본비율 8%는 현행 유지, ② 보통주자본 비율을 2%에서 4.5%로 상향 조정, ③ 최소 자기자본비율을 4%에서 6%로 상향 조정, ④ 유동성과 관련한 바젤위원회 결정사항 등이다.

- '83년 「새마을금고법」을 제정하면서 제4장에 관리·감독체계를 구체적으로 별도 규정
 - 새마을금고 및 중앙회는 「새마을금고법」 제74조(감독 등) 1항에 근거하여 주무부처인 행정안전부 장관이 감독함
 - 다만 신용사업과 공제사업에 대해서는 행정안전부 장관이 금융위원회와 협의하여 감독하도록 함
 - 행정안전부 장관은 동법 제74조 1항에 의해 감독상 필요하다고 인정되면 연합회에 대해 업무 및 재산상황에 관한 보고서를 제출하도록 명하거나 금융감독원장에게 연합회를 검사하도록 요청할 수 있음

□ 관리·감독 체계의 개요

- 새마을금고에 대한 감독은 ①행정기관에 의한 감독과 ②금고 내부의 자율적 감독으로 구분

① 행정기관에 의한 감독

- 주무부장관인 행정안전부 장관과 권한을 위임받은 시도지사에 의한 감독이며 시도지사의 감독은 지방자치법에 근거, 시장·군수·구청장에게 재위임, 실질적으로는 시장·군수·구청장이 감독기능을 집행
- 행안부 장관은 새마을금고에 대한 주무장관으로서 금고의 의결사항이 위법부당한 경우 시정 등 감독상 필요한 명령을 발동
- 법 제77조에서 규정하고 있는 경영건전성 기준을 위반한 금고로 연합회의 요청이 있는 경우 “경영개선명령”을 발동할 수 있음
- 다만 금융정책의 일관성과 전문성을 고려하여 새마을금고나 연합회의 신용사업과 공제사업에 대해서는 행안부 장관이 금융위원회 협의하여 감독하며 감독상 필요한 경우 행안부 장관은 금융감독원에게 연합회에 대한 검사를 요청(법 제74조)

〈표 3-1〉 새마을금고 감독기준 제13조

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

② 금고 내부의 자율적 감독

- 연합회의 단위 금고에 대한 감독과 금고 자체의 감사에 의한 감독이 해당
 - 연합회의 감독기능은 사후 치유 보다는 금고의 경영안정과 금융사고 예방을 위한 사전지도의 성격
 - 새마을금고는 금고의 재산과 업무집행 상황에 대해 자체적으로 감사를 실시
- 새마을금고에 대한 감독은 성격에 따라 ①사전 예방적 감독과 사후관리적 감독으로 분류할 수 있음
- 사전예방적 감독은 금고나 연합회의 업무집행에 있어 위법부당한 행위가 발생하지 않도록 하는 사전적 기능으로 보고, 검사, 인가, 승인 등이 해당
 - 사후 관리적 감독은 이미 발생한 위법부당한 행위에 대해 취소·시정·개선을 통해 재발방지가 목적이며 시정명령, 업무정지·임원개선·직무정지 명령 등이 해당

□ 감독권한의 위임

- 새마을금고 및 중앙회에 대한 지도·감독 권한은 행정안전부장관에게 있지만, 단위 새마을금고 수가 많은 관계로 실제로는 각 자치단체의 장에

- 계 그 권한을 위임하고 있는 형편임
 - 「새마을금고법 시행령」 제51조(권한의 위임)에 의해 시·도지사에 위임하고 각 시도에서는 이를 시·군·구에 재위임하고 있음
- 새마을금고에 대한 실질적인 감독 권한은 시장·군수·구청장에게 있다고 할 수 있음
 - 단위 새마을금고에 지도 점검시 자치구의 특별한 검사 및 감사의 권한은 규정되어 있지 않으나, 「새마을금고법」 제78조(권한의 위임) 및 「새마을금고법 시행령」 제51조에 의해 자치단체의 장은 새마을금고 지도 점검에 필요한 사항과 업무 및 재산 상황에 대해 보고서를 제출하도록 명령할 수 있게 되어 있음
- 새마을금고 연합회의 감독 권한
- 「새마을금고법 시행령」 제79조(중앙회의 지도감독)에 의해 새마을금고 연합회 회장은 「새마을금고법」에 따른 명령 또는 정관으로 정하는 바에 따라 금고를 지도·감독하며 이에 필요한 규정을 제정하고 지시할 수 있음
 - 회장은 직무 수행을 위하여 필요하다고 인정되면 금고에 대해 업무 및 재산 상황에 관한 보고서를 제출하도록 명하거나 소속 직원에게 금고를 검사하게 할 수 있음
- 「새마을금고법」 제81조(회원의 검사 청구)에 의해 새마을금고 회원은 소속 금고의 업무 또는 회계의 집행상황이 법령, 정관 또는 공제규정에 위배된다는 이유가 있을 경우 재적 회원 10분의 1 이상의 동의를 받아 검사를 청구할 수 있으며, 이때 행정안전부장관은 새마을금고 연합회 회장에게 해당 금고의 업무 상황을 검사하게 할 수 있음
 - 연합회에 대해서도 재적회원 10분의 1 이상의 동의를 받아 중앙회의 업무나 회계의 집행상황이 법령, 정관 또는 공제규정에 위배된다는 이

유로 검사를 청구하면, 행정안전부장관은 금융감독원장에게 연합회를 검사토록 함으로써 경영의 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련해 놓고 있음

- 건전성 유지를 위한 법적 규제
 - 「새마을금고법 시행령」 제14조(자금의 차입한도 등)에 의해 자금차입의 대상이 새마을금고 연합회, 국가, 공공단체 또는 금융기관으로 제한됨
 - 금고의 차입금은 출자금 총액과 적립금의 합계액을 초과할 수 없으며, 연합회로부터의 차입의 경우는 해당 금고의 총자산 범위를 초과할 수 없음
 - 「새마을금고법」 제29조(동일인 대출한도)에 의해 동일인에 대한 대출은 출자금 총액과 적립금 합계액의 100분의 20 또는 총자산의 100분의 1 중 큰 금액을 초과하지 못하도록 함
 - 「새마을금고법」 제28조 5항에 의해 금고는 전월 말일 현재의 예탁금 및 적금 잔액의 100분의 10 이상을 상환준비금으로 보유하여야 함
 - 상환준비금 중 2분의 1 이상은 중앙회에 예치하도록 되어 있음

〈표 3-2〉 「새마을금고법」에 명시된 기관별 감독사항

구 분	내 용
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금고의 설립(제6조) ■ 금고 감독 및 위법·부당의결 사항에 대한 감독상 필요한 명령(제74조 3항) ■ 회원보호를 필요로 하는 금고에 대한 외부감사 수감 명령권(제76조 3항) ■ 금고 경영건전성에 대한 감독기준 제정 및 시행(제77조 1항) ■ 금고에 대한 경영지도를 중앙회 회장에게 위탁(제78조, 제79조 1항)
새마을금고 연합회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금고 지도·감독과 이에 필요한 규정의 제정과 지시(제79조 1항) ■ 업무 및 재산상황 관련 보고서 제출 명령(제79조 2항) ■ 금고에 대한 검사(제79조 2항) ■ 법과 법에 의한 명령 또는 정관 위반시 시정명령(제79조 3항) ■ 업무정지, 임원의 개선 또는 직무정지 명령(제79조 4항) ■ 금고 경영개선 요구·합병 권고 등 조치 요구(제61조 6항) ■ 행정안전부 감독업무 위탁 수행(제78조, 제79조 1항)
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정안전부장관의 위임사항(시행령 제51조) - 법 제7조 1항, 제37조 3항 및 제82조에 따른 금고의 설립인가·합병인가 및 설립인가의 취소 - 법 제12조 5항에 따른 금고의 정관변경의 인가 - 법 제74조 1항에 따른 금고에 대한 감독권 - 법 제74조 3항 후단에 따른 금고에 대한 명령 - 법 제83조에 따른 청문(법 제82조와 관련된 청문에 한정)

□ 상호금융기관의 관리·감독체계 비교

- 새마을금고는 지역밀착형 서민금융기관의 특성 때문에 과거 새마을운동을 주도했던 행안부가 감독업무를 담당하는 대신 신용사업에 대해서는 금융위와 협의·감독
- 금융위원회는 신탁의 경우 모든 사업에 감독할 수 있고 농협·수협·산림조합에 대해서는 신용사업의 건전성 감독에 한해서만 감독이 가능한 반면, 새마을금고에 대하여는 감독 및 검사권이 없음
 - 농협과 수협의 지역조합, 신탁, 새마을금고 등 상호금융기관은 유사한 금융서비스의 성격을 갖고 있으나 서로 다른 개별법의 적용을 받고 있음

- 개별법에 따라 신탁은 금융위원회, 새마을금고는 행정안전부, 농협과 수협은 농림수산식품부, 산림조합은 산림청에서 포괄적인 감독권을 행사함

〈표 3-3〉 상호금융기관의 감독기관

구 분	주 무 부 처			중간감독기구	근거법
	경제사업	신용사업	공제사업		
새마을 금고	행정안전부장관	행정안전부장관이 금융위원회와 협의		새마을금고 연합회	새마을 금고법
농업 협동조합	농림수산식품부 장관	금융위원회 (건전성 감독에 한정)	농림수산식품부 장관	농업협동조합 중앙회	농업협동 조합법
수산업 협동조합				수산업협동조합 중앙회	수산업협동 조합법
산림조합	산림청장		산림청장	산림조합 중앙회	산림조합법
신용 협동조합		금융위원회		신용협동조합 중앙회	신용협동 조합법

자료: 근거법 관련조항

2. 관리감독체계의 문제점

- 전문화된 건전성 감독 미흡
 - 농협·수협·산림조합 등의 경우 금융위원회가 신용사업에 대하여 검사할 수 있는 반면, 새마을금고에 대해서는 감독 및 검사권이 없으므로 전문화된 건전성 감독이 부재함
 - 금융위원회에 의한 감독권의 부재로 다른 상호금융기관에 대해 진행되는 전문적인 감독업무를 수행할 수 없음
 - 행정안전부장관의 요청으로 이루어지는 금융감독원 검사의 경우 금고 일부만을 대상으로 하므로 전문적·지속적인 건전성 감독을 기대하기 어려움

- 지자체 및 중앙회의 지도·감독 기능 미약
 - 행정안전부장관에게 감독권을 위임받은 시·도지사는 이를 다시 시·군·구에 재위임하고 있으나, 이들 지자체의 금고에 대한 검사 및 감사 권한은 규정되어 있지 않음
 - 연합회는 「새마을금고법」에 의한 명령 또는 정관에 따라 금고를 지도·감독하며 검사할 수 있지만, 1998년 이후 단위금고 이사장이 연합회장에 취임하면서 지도 및 감독 기능이 약화되는 경향을 보임

〈표 3-4〉 서민금융기관의 대출금 연도별 추이

(단위: 십억원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
새마을금고	25,121 (1.2)	26,060 (3.7)	29,252 (12.2)	34,180 (16.8)	38,324 (10.8)
농업협동조합	89,040 (11.2)	96,206 (8.0)	118,970 (19.1)	123,044 (3.3)	127,990 (3.9)
수산업협동조합	4,073 (20.7)	6,146 (50.9)	6,677 (8.7)	7,368 (10.3)	9,763 (24.5)
신용협동조합	13,546 (10.4)	15,255 (12.6)	17,576 (15.2)	20,301 (15.5)	22,915 (11.4)
상호저축은행	34,732 (15.1)	42,654 (22.8)	48,236 (13.1)	54,818 (13.6)	63,229 (13.3)

자료 : 새마을금고연합회(2010)

- 대출금 증가 추세는 2005년과 2006년에는 다른 저축기관보다 낮은 편이었으나, 2007년 이후 크게 높아지면서 다른 저축기관과 비슷한 증가율을 보임

3. 새마을금고의 경영건전성 강화 조치

- 경영건전성 감독 강화를 위한 기준 도입(새마을금고법 개정, '05.8)
 - 새마을금고연합회는 결산 및 감사보고서를 주무부장관에게 제출토록 함
 - 새마을금고와 연합회가 준수해야 할 구체적인 경영건전성기준을 각각 법 제화하고 기준 미달시 주무부장관은 새마을금고와 연합회에 경영개선을 위한 조치를 취할 것을 명령할 수 있도록 제도화

- 새마을금고와 연합회 감독기준 제정(행자부고시 제13호 및 제12호, '05.11.5)
 - 새마을금고의 경영투명성과 재무건전성 유지 및 책임경영제 확립을 목표로 행안부장관의 소관사항에 대한 감독기준을 제정
 - 재무건전성 비율의 의무 유지제도로 재무건전성을 도모하고 경영실태평가 결과에 따른 적기 시정조치로 부실금고 발생을 사전 예방하고 및 부실금고를 정비
 - 총자산대비순자본비율 : 4% 이상, 대손충당금비율: 100% 이상, 퇴직충당금비율: 100% 이상(새마을금고감독기준 제6조)
 - 금고여유자금 운용기준을 강화(새마을금고감독기준시행세칙 개정, '06.10.1)
 - 채권매입기준 상향조정, 동일 유가증권 매입한도 축소, 추가연계증권(ELS) 운용한도 축소 등 조치 시행

- 행정자치부 「새마을금고 혁신방안」 추진('07.3.14)
 - 새마을금고 경영혁신과 구조조정을 통한 자산건전성 제고, 자산운용의 다각화로 안정적인 수익창출 도모, 지배구조 개선 등을 통한 경쟁력 강화를 목적으로 추진과제 선정

- 새마을금고 혁신과제는 총 17개 과제로 단기('07년 시행 8개 과제), 중기('09년 시행 6개 과제), 장기('10년 시행 3개 과제)로 구성
 - 단기과제 : 새마을금고 경영건전성 강화, 지역경제활성화 지원 및 새마을금고 정체성 확립, 지역·서민 중심의 금융기능 확대, 전문성 강화 및 전문인력 육성, 금고·연합회에 대한 감독권 강화, 금고 임원 선거운동기준 강화 및 겸직제한, 홍보 강화 및 이미지 개선, 주무부처 지원기능 강화 등 8개 과제
 - 중기과제 : 금고·연합회의 자산운용의 다각화, 금고 상임임원 선임기준 강화, 연합회 시도 지부장제도 개선, 새마을금고 전산망 차세대시스템 구축, 신용카드업 진출 검토, 자산유동화증권 발행 추진 등 6개 과제
 - 장기과제 : 연합회 전문경영인 체제 도입, 연합회 의사결정기구의 독립성 확보, 연합회 금융기능 확대 등 3개 과제

- 새마을금고 선진화 10대 과제의 건전·윤리경영 추진(행안부, '11.2)
- 행안부는 '11년을 새마을금고 선진화의 원년으로 삼고 건전성 감독의 획기적 강화, 친서민 기조의 확대, 연합회 경영역량 확충 등을 목표로 새마을금고 선진화 10대 과제를 발표
- 10대 과제에서는 빈번한 금융사고 방지 및 방만한 여유자금 운용 등 새마을금고의 도덕적 해이를 근절하기 위한 건전·윤리경영 강화방침을 제시
 - 외부감독으로서 금융사고 예방 및 대국민 공신력 제고를 위해 투명한 경영성과 공시 및 금고·연합회에 대한 외부감사를 강화하며 금고연합회 외부감사 정기화를 위한 감사 가이드라인을 수립('11.2)
 - 내부감독에서는 금고의 준법경영(Compliance)제도를 통해 내부자율통제를 도모하기 위하여⁵⁾ 현재 운영중인 정사(精査)책임자 제도를 개선

- 하는 등 윤리경영 강화방안 마련('11.3)
- 금고의 대형화와 전문화 추세를 반영하여 일정 규모(1,000억원, 188개) 이상의 금고에 사외이사제도를 도입하고 연합회의 사외이사 비율을 1/3에서 1/2로 확대
- '90년대 후반 IMF 경제위기 및 글로벌 금융위기 이후 각국의 금융기관은 경쟁력 강화를 위해 대형화·전문화 등 구조개편을 강화 중이며 금융환경의 변화에 부응하여 자산영세·경영부실 금고 등 통폐합을 확대
- 새마을금고의 건전성 강화, 금고·연합회의 투명성 강화, 연합회의 자산 건전성 강화 등에 필요한 조치를 제도화하기 위하여 2011.3.8 새마을금고법을 대폭 개정

제3절 새마을금고의 관리감독방향

1. 새마을금고의 차별적 특성

- 지역사회를 중심으로 강한 지역밀착성
- 지역금융이란 지역주민, 지역기업 및 지역공공단체의 금융수요에 부응하여 금융서비스를 제공하는 행위로서 지역경제활성화의 핵심적 매커니즘의 위치에 있음
 - 신용협동기구(새마을금고, 신협, 단위 농협, 수협 등)는 경제개발 과정에서 상호부조, 저축증대, 소득증대, 고리대금으로부터의 주민보호 등 지역금융에 커다란 기여
- 금융산업분류에서 지역금융을 수행하는 금융기관은 지방은행, 상호저축은행, 신용협동기구 뿐임

5) 네덜란드 라보뱅크(RN)의 경우 모든 지역라보뱅크(143개)에 준법감시인 상주, 분기별 정기보고서 및 주요금융사고 조사보고서 모니터링을 실시하고 있다.

- 전국금융을 수행하는 은행은 이익이 창출되는 곳에만 지점 설치와 금융활성화에 주력함으로써 오히려 금융의 지역간 불균형을 심화
 - 비은행예금취급기관 중 우체국은 예금은 받지만 자산운용이 공공투자 와 채권투자에 국한되어 있어 지역금융역할이 제한
 - 증권사, 보험사, 대금업 등도 영업의 성격상 지역금융 활성화에 기여 하기 곤란(이종욱, 2007: 8)
- 새마을금고는 제도적으로 업무범위가 특정지역에 한정되어 있고 지역밀착성이 매우 강한 지역금융기관임
- 새마을금고법에서는 새마을금고의 목적을 “우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 자금의 조성 및 이용과 회원의 경제적·사회적·문화적 지위향상 및 지역사회개발을 통한 건전한 국민정신의 함양과 국가경제 발전에 기여”로 규정하고 있어(새마을금고법 제1조) 금고의 활동이 지역사회에 뿌리를 두고 있음을 명시
 - 법 제3조에서는 금고나 연합회의 사업 육성을 위하여 국가와 자치단체가 국공유재산의 대여, 보조금 교부 등의 지원을 규정함으로써 새마을금고의 지역금융에 대한 공익적 가치를 인정
 - 새마을금고의 업무구역은 시·군·구 단위의 기초자치단체 행정구역이 원칙이며 필요한 경우 인접 자치단체를 포함하여 동일 생활권도 가능토록 되어 있어 업무가 생활권에 기초하고 있음
 - 새마을금고와 같은 신용협동기구는 규모와 인력이 매우 작아(새마을금고의 평균 인력은 10~15명), 자체 영업능력만으로는 지역을 벗어난 대출이 어렵고 출자한 주민이 대출을 받는 지역밀착형 영업구조로만이 생존이 가능

〈표 3-5〉 한국금융기관의 지역금융 기여도 평가

구 분		지역금융 또는 전국금융	지역금융 기여도 가능성*	
은행	일반은행	시중은행	전국금융/지역금융	
		지방은행	전국금융/지역금융	
		외은지점	전국금융/지역금융	
	투자은행	한국산업은행	전국금융/지역금융	낮음
		한국수출입은행		
		중소기업은행		
		농업협동조합 수산업협동조합		
은행신탁				
비은행 예금 취급기관	종합금융회사	전국금융/지역금융	낮음	
	상호저축은행	지역금융	높음	
	신용협동기구	신용협동조합	지역금융	아주 높음
		새마을금고		
		단위농협, 수협		
	투자신탁운용회사	전국금융	없음	
우체국 예금	전국금융	없음		
증권회사	전국금융	없음		
보험회사	생명보험회사	전국금융 및 지역금융	아주 낮음	
	손해보험회사	손해보험회사	전국금융	없음
		재보험회사	전국금융	
		보증보험회사	전국금융	
우체국보험	전국금융			
기타 금융기관	여신전문금융회사	대금업	지역금융	중간
		카드업	전국금융	없음
		리스 등 기타	전국금융 및 지역금융	낮음
	증권금융회사	전국금융	없음	
	증권투자회사	전국금융		
	선물회사	전국금융		
	자금중개회사	전국금융		
투자자문회사	전국금융			

* 자료 : 홍순영·이종욱(2005)

- 금고 및 연합회 직원들이 평가한 새마을금고의 SWOT에서도 보면 새마을금고의 강점과 기회를 인간적 친밀감과 지역밀착형 경영시스템으로 지적
 - 새마을금고의 가장 큰 특징을 협동조합으로서의 운동체(공동체적)적 특징을 꼽고 있음
 - 향후 발전방향에서도 새마을금고의 특성에 기반한 지역밀착형 서민금융기관으로 발전해야 함을 제시

〈표 3-6〉 새마을금고 직원의 SWOT분석

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

* 자료 : 새마을금고연합회 내부자료

- 서민과 소상공인을 위한 서민금융기관
 - 일반적으로 서민금융기관이란 은행이 장악하고 있는 우량등급 여신시장의 한계시장을 기반으로 하는 틈새금융기관을 말하며, 이들의 고객기반을 서민금융시장으로 정의할 수 있음
 - 일반적 의미의 서민은 저소득층에 가까운 의미이나, 금융 측면에서는

- 자신의 신용으로 제도권 금융기관으로부터 정상적인 대출을 받지 못하는 금융소외자로 정의하고 있음
- 따라서 정책목적을 위해서는 저신용자에 대한 신용대출을 서민금융으로 정의하는 것이 보다 합리적이며 은행의 신용등급을 기준으로 신용대출에 주의를 요하는 6등급 이하의 차주에 대한 신용대출시장을 서민금융시장으로 정의(이건호, 2010: 11-12)⁶⁾
 - 관행상 국내에서는 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고의 4대 업권을 서민금융기관으로 분류⁷⁾
- 외환위기 이후 경기양극화 현상으로 서민들의 경제력이 악화되면서 경제력 회복을 위한 금융수요가 커지고 있어 서민금융기관의 역할이 절실하게 요구됨(정찬우, 2010: 5-8)
- 외환위기 이후 구조조정을 거치면서 은행, 보험사 등 대형금융회사의 자산운용이 보수화되어 신용위험 고객들에 대한 여신시장의 공백이 발생
 - 담보 위주의 대출관행은 은행의 건전성 향상과 이익극대화에는 도움이 되지만 금융시장의 불완전성을 확대시켜 담보력과 신용도가 낮은 서민의 금융 접근성을 크게 제한되고 고금리 대부업이 성장하는 원인으로 작용
- 서민금융기관은 특정 지역의 업무와 관련하여 오랜 경험과 정부를 축적하고 있어 이를 바탕으로 세분화된 틈새시장에서 대고객 서비스 제공 등 고유의 업무영역을 확보할 수 있음(조영삼, 2009: 24-25)
- 비교적 안전하고 수익성이 높은 소매금융분야에서 지역밀착성과 정보확보의 유리성을 기반으로 경쟁우위를 차지
 - 중소기업, 영세상공인, 서민가계 등의 금융수요 확대와 다양화에 대응

6) 미국의 경우 서민금융기관을 의미하는 Thrift Institution은 대출고객의 신용도와 무관하게 정의된다.

7) 이 경우 서민금융시장은 서민금융기관 뿐만 아니라 등록대부업 및 불법 사금융, 일부 여전사 뿐만 아니라, 은행도 일부 경쟁에 참여하는 시장을 의미한다.

함으로써 금융시장의 완전성(completeness)을 보완하고 전체 금융산업의 효율성을 제고

- 정보의 불확실성과 비대칭성 때문에 신용평가가 어려워 대형 금융기관들이 취급하기 꺼려하는 지역사회의 중소기업, 소상공인, 서민층 등에게 오랜 거래를 통한 낮은 위험부담으로 신속하게 자금을 공급
- 그러나 최근 글로벌 금융위기로 신용도가 낮은 주 고객군의 신용위험이 현실화되면서 새마을금고 등 상호금융회사의 건전성과 수익성이 크게 악화
 - 침체기에는 비우량 중소기업, 자영업 등 신용도가 낮은 계층의 어려움이 가중되며 그에 따라 이들을 주 고객으로 하는 대표적인 서민금융회사인 상호금융회사의 건전성과 수익성도 저하
 - 그럼에도 불구하고 여신시장에서 고유의 고객군을 보유하고 있기 때문에 서민금융시장에서의 영업력 강화를 통해 수익성을 개선할 여지를 보이고 있음

〈표 3-7〉 서민금융기관의 감독, 예금보험 및 공적자금 투입 현황

지역서민 금융기관	예대업무	감독기관	예금보험	공적자금 투입규모(단위 : 원)
새마을금고	있음	행정안전부가 새마을금고 연합회에 위임	안전관리 기금	없음
신협	있음	금융감독원 (외환위기 이후 공적자금이 투입되면서 금융감독원으로 이관)	예금보험 공사	5조3,566억 (대지급 등)
상호저축 은행	있음	금융감독원	예금보험 공사	8조3,627억 (대지급, 출자, 출연, 부실자산 매입 등)
상호금융 (단위농협, 수협)	있음	농협중앙회, 수협중앙회 (금융감독원 위임)	예금보험 공사	없음
대부업	대출업무 (전주 자금 대출)	지방자치단체 (금융감독원 위임)	없음	없음

□ 상부상조의 협동조합형 금융기관

- 새마을금고는 회원을 기초로 설립·운영되는 협동조합기관의 성격을 가짐
 - 현행 새마을금고법은 금고와 연합회가 협동조합기관임을 명시적으로 밝히고 있지 않지만 여러 가지 정황적 근거로 유추할 때 협동조합임이 분명⁸⁾
 - 협동조합(cooperative firms)이란 경제사회적으로 약한 계층이 공동목적의 달성과 지원향상을 위하여 자발적으로 조직된 인적결합체로서(행정안전부, 2010: 18), 주식과 자본을 매개로 결합하는 주식회사와 차이
 - 초기의 협동조합이란 고객에 의해 소유되며, 부분적으로 로치데일 원칙(Rochdale principles)을 따르는 경영체로 정의되지만(최경식, 1999: 4),⁹⁾ 오늘날 모든 종류의 협동조합에 공통적으로 유효한 정의는 불가능(Bateman, Edwards and Levay: 53-63)
 - 그럼에도 협동조합의 3대 원칙(조합원 이익증진 원칙, 동질성 원칙, 민주주의 원칙)은 오늘날 까지 이어지는 기본 원칙임(백승주, 2008 : 3)
 - 인적 결합체인 비영리 사단법인의 성격을 가지기 때문에 회원의 출자 좌수와 관련없이 평등한 의결권과 선거권을 가짐(주식회사인 은행의 주주와 차이)¹⁰⁾
- 새마을금고는 회원이 예금자인 동시에 대출자인 상호부조적 환원금융을

8) 백승주(2008)는 이와 관련하여 ① 1972년 이전의 법인화 이전 단계에서 초기 설립자들이 협동조합의 비전과 이념을 토대로 금고를 설립(금고설립운영의 실천 강령 참조)한 점, ② 1972년 이후 법인화 단계에서 신용협동조합법에 따라 법인화를 추진한 점, ③ 1983년 이후 새마을금고법에서는 관련 규정이 협동조합의 3대 원칙에 부합하고 있는 점 등을 근거로 제시하고 있다.

9) 로치데일 원칙이란 ① 조합 공개, ② 표결의 1인1표주의, ③이용실적에 의한 이윤의 배당, ④ 출자에 대한 이자의 제한, ⑤ 정치적·종교적 중립, ⑥ 시가 현금거래, ⑦ 교육의 촉진 등 협동조합의 근본원칙을 말한다(Roy, 1976 : 25).

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

취급하는 협동조합형 금융기관임

- 협동조합의 원칙에 따라 대출 이자는 채무자 입장 본위로 가능하면 저렴해야 하며 예금자 입장에서도 시장금리 보다 너무 높지 않은 이른바 저수익 - 고효율로 운영
- 새마을금고의 설치목적상 원칙적으로 회원으로부터 예탁금과 적금을 수납하고 회원을 대상으로 자금을 대출(새마을금고법 제28조1호)¹¹⁾
- 즉 새마을금고의 탄생배경과 성장과정에서 보듯이 본연의 목적이 조합원인 지역사회내 회원간의 상부상조를 통한 이익 증대에 있음
- 이러한 성격 때문에 새마을금고나 연합회가 은행법이 규정하는 금융기관에 부합하지 않는다는 주장이 대두(백승주, 2008: 17-18)¹²⁾

□ 금융상 제약으로 인한 운영의 취약

- 새마을금고는 주로 단순 예대업무에 치중하는 등 금융상 제약을 많이 받고 있어 영업상 취약
 - 새마을금고의 신용사업은 ① 회원으로부터의 예탁금과 적금의 수납, ② 회원을 대상으로 한 자금의 대출, ③ 내국환과 「외국환거래법」에 따른 환전 업무, ④ 국가, 공공단체 및 금융기관의 업무 대리, ⑤ 회원을 위한 보호예수 등으로 구성
 - 기본적으로 수익을 창출하는 영입이 예대업무 중심으로 운영되고 있어 '09년 말 현재 자금조달의 88.2%를 예수금으로 충당하고 있으며 조달된 자금의 49.6%를 대출로 운용하는 단순구조이고, 예대율은 56.2%로서 은행, 저축은행 등 여타 예금수취기관에 비해 낮은 편이어서 자금운용의 어려움을 반영
 - 여유자금은 대부분 연합회에 위탁운용하고 있으며 연합회는 위탁자금

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

12) 금고와 연합회는 은행법 제2조1호의 은행업 조건인 “불특정 다수”가 아닌 회원을 대상으로 하는 자금거래라는 점에서 한국은행법 제11조에서 금융기관에 해당하지 않는다는 주장을 제기한다.

을 대부분 채권에 투자하고 운용수익을 사전 약정된 고정금리로 금고에 지급하는데 수익률이 약정금리에 못 미치는 경우 역마진이 발생하여 손실로 작용(정찬우, 2010: 27)

- 저신용고객 대상의 예대업무 위주로 영업을 하고 있어 글로벌 금융위기와 같은 외부충격이 발생하는 경우 고객의 신용위험이 급격히 상승하고 그 결과 수익성이 크게 훼손되는 양상이 반복
 - 새마을금고와 연합회는 자산운용에 대한 규제 때문에 자산운용이 고금리 적금상품에 집중되어 있어 고비용 저수익의 사업구조를 가지고 있음¹³⁾
 - 새마을금고는 신용평가기준이 상대적으로 높아 은행대출이 어려운 소상공인, 중소기업 등에 대출을 증대시켜야 하지만 이러한 대출시장은 고위험 대출시장임
- 국내 금융시장의 변화로 인해 단순 여·수신 중심의 영업구조로 건전하게 성장할 수 있는 여지가 축소되고 있는 것은 새마을금고에 대한 과도한 규제가 가해지기 때문임
 - 자금조달, 대출의 규모와 종류, 차입, 여유자금의 운용 등 영업상 규제 뿐 아니라 진입과 퇴출, 지배구조, 건전성 규제 등에 대해서도 여러 규제가 존재
 - 새마을금고는 자주적 협동조직이기 때문에 조합원(회원)을 중심의 자율적 운영과 연합회 중심의 자율적 지도감독이 본질이지만 실제로는 다양한 법적, 행정적 규제가 강화되는 경향

□ 지역사회에 대한 이익환원

- 새마을금고는 공·사 목적 달성을 위한 협동조합기구인 만큼 사회적 목

13) 모기지론, 정책자금 취급, 신용카드업, 신탁업무, 수익증권판매, 청약저축 취급, 자산유동화(ABS) 발행 등을 법으로 제한하고 있다.

- 적 달성을 위한 기업의 사회적 공헌(CSR)에 노력
- 이 때 CSR이란 사회적·환경적 고려를 자발적으로 업무에 통합하는 것을 의미하며(EU 집행위원회, 2002), 기업의 장기적 지속가능성을 위해 필요
- 새마을금고는 협동조합이 갖는 사회적 목적의 실현을 위한 금융기관으로서 타 금융기관이 할 수 없는 차별화된 사회적 서비스를 통해 지역사회에 기여
- 지역경제에 대한 기여도 측면에서는 지역금융의 속성을 타고난 새마을금고 등 신용협동기구가 단연 선도적 역할을 수행
- 새마을금고는 지역사회 공헌활동으로서 복지투자사업과 복지지원사업 및 사랑의 줌도리운동을 실시해 왔음
- 복지투자사업은 금고가 전부 또는 일부를 지원하여 직접 운영하거나 위탁·운영하는 사업으로써 문화복지후생사업, 교육사업, 지역사회개발사업이 있으며 '09년 말 기준 266억원을 지원하였으며 평균적으로 매년 200억원 내외를 투자하고 있음

〈표 3-8〉 복지투자사업 현황

(단위 : 백만원)

구분	합계	문화복지후생사업	회원예 대한 교육사업	지역사회 개발사업
2002	20,996	9,446	1,540	10,010
2003	26,127	10,235	3,034	2,858
2004	24,898	9,851	1,659	13,388
2005	19,077	5,062	2,184	11,832
2006	18,174	4,889	2,199	11,086
2007	19,332	5,211	2,375	11,746
2008	19,542	5,061	3,396	11,085
2009	26,604	4,637	3,412	18,555

자료 : 새마을금고(2010), 새마을금고통계

- 복지지원사업은 소요재원이 투자되지 않는 사업이나 지출예산을 편성하여 시행하는 복지사업으로서 단순예산지원사업과 운영 및 시설설치 지원사업이 있으며 '09년 기준 투자액 76.7억원, 지원액 155.8억원 규모를 운영

〈표 3-9〉 복지지원사업 현황

(단위 : 백만원)

구분	합계		단순예산지원사업	운영 및 시설설치 지원 사업	
	투자금액	지원금액	지원금액	투자금액	지원금액
2002	-	10,424	9,337	-	1,087
2003	-	11,354	10,548	-	806
2004	-	10,889	10,214	-	675
2005	2,018	13,512	13,336	2,018	176
2006	2,942	13,531	13,000	2,942	531
2007	5,400	16,809	15,962	5,400	847
2008	5,454	16,483	15,538	5,454	945
2009	7,669	15,580	15,172	7,669	408

자료 : 새마을금고(2010), 새마을금고통계

- 사랑의 줌도리운동은 사랑의 쌀모으기, 1인 1계좌 갖기, 줌도리 저금통 채우기, 자원봉사활동 등의 참여방법으로 어려운 이웃을 돕는 활동이며 '09년 기준으로 참여금고 1,394개소, 참여인원 51,124명, 현금 23억원, 쌀 659톤을 지원
- 새마을금고의 사회공헌활동에도 불구하고 CSR이 본연의 금융업무와 연계성과 타 상호금융기관과의 차별성이 부족하고 홍보가 미흡하여 제대로 성과가 부각되지 못하고 있는 실정(한국생산성본부, 2011: 110)
 - 다만 협동조합으로서의 부차적인 사회공헌활동은 과거 국가경제가 어려웠던 시절에 비해 가치와 의의가 점차 변하고 있기 때문에 본연의 금융업무와의 적절한 균형이 필요(백승주, 2008: 24)

2. 새마을금고의 관리감독방향

1) 감독권의 이관에 관한 논의

- 감독권 이관에 관한 쟁점사항
 - '06년 8월 29일 재정경제부는 정보통신부, 행자부, 해양수산부 등으로 감독부처가 흩어져 있는 우체국, 새마을금고, 농·수협 등 금융기관에 대한 감독권을 금융감독원으로 일원화하는 방안 검토
 - '09년 6월 15일 행안부의 전문성 부족 등 사유로 금융위에 행안부 협의를 거치지 않고 금고에 대한 자료요청 및 검사요청을 할 수 있는 권한을 부여하는 법개정 발의안이 이은재 의원으로부터 국회 제출
 - 최근 저축은행 부실사태와 관련하여 '11년 6월 29일 금융위의 가계부채 연착륙 종합대책에서 가계대출이 급격히 증가하고 있는('08~'10년 31.8% 증가) 새마을금고가 누락된 것에 대하여 언론의 비판이 제기 (문화일보, 7월 11일자 1, 11면)
 - 서민금융기관의 자율감독기관 중 새마을금고연합회의 역할 범위가 가장 넓고, 조합원 중에서 선출되는 지역조합장이 연합회장을 선출함으로써 발생할 수 있는 이해상충, 자율감독 기능수행의 전문성 부족 등을 이유로 금융감독의 일관성을 유지하기 위해 행안부의 새마을금고 감독권을 금융위로 이관해야 한다는 주장이 제기
 - 새마을금고의 경우 제공하는 서비스가 은행과 유사하고 취급업무의 주요 내용이 금융업이라는 점에서 금융업에 대한 공적감독기구인 금융위의 감독권이 강화되어야 한다는 주장이 대두
 - 행안부가 보유한 설립인가권, 감독기준 제정 및 조치권 등에 대한 포괄적인 감독권은 현행대로 유지
 - 연합회에 대해서는 공적감독기구의 역량을 집중하고 금고와 연합회의

신용·공제사업에 대하여 금융감독당국의 건전성감독 대상에 포함하여 건전성 감독을 실시하고 감독상 필요한 명령들과 조치를 할 수 있도록 관련법을 개정을 요구

- 특히 유사 상호금융기관 중 새마을금고만이 신용사업의 건전성 감독을 주무부처인 행안부가 수행하고 있는 데에 대한 불합리성을 지적

□ 현행체제 유지의 논거

① 새마을금고의 특수성 고려

- 새마을금고는 지역밀착성, 서민금융기관, 협동조합기구, 금융규제로 인한 영세성, 지역사회공헌 등 특성을 가진 비영리기구로서 신용업무(예대업무)를 취급한다는 이유만으로 타 금융기관과 동일시하는 것은 실익이 없음
- 새마을금고는 협동조합형 상호금융기관으로서 금융기관의 경영체적 특성과 협동조합의 운동체(공동체)적 특성을 공유하고 있으며 공적 이익과 사적 이익을 동시에 추구하는 특수한 성격을 보유
- 은행권과 대부업 사이의 서민금융시장을 담당해야 할 금융기관 중 가장 지역사회와 밀착된 기관이며 저비용-저수익 구조로 운영되어야 할 금융기관으로 영리기관인 은행에 부합하는 기준을 획일적으로 적용하기에는 무리가 있음
- 절대빈곤, 높은 실업률, 고리채 등으로 극심한 어려움에 봉착해 있던 '60년대 초 재건국민운동을 중심으로 시작한 서민들의 자조조직으로 탄생한 협동조합의 원리에 따라 민주적으로 운영하는 조직이며 향후에도 계속 협동조직으로 존재

② 상대적으로 건실한 운영

- 금감위가 감독하는 신탁 등 유사 금융기관과는 달리 새마을금고는 공

- 적자금의 지원이 없이 자구계획에 의거, 건실한 성장을 지속해 왔음
- 최근 5년간('06~'10년) 금융사고 현황을 보면 연평균 3.8건(19개 금고, 총 560억원, 평균 29.5억원)으로 이중 99.6%를 보전 처리

〈표 3-10〉 최근 5년간 새마을금고의 금융사고 현황

(단위: 건, 백만원)

구 분	사고발생		보 전		미 보 전	
	금고수	금액	금고수	금액	금고수	금액
계	19	56,025	17	54,805 (99.6%)	2	1,220 (0.4%)
2006	4	9,404	4	9,404	-	-
2007	4	7,713	4	7,713	-	-
2008	5	29,142	5	29,142	-	-
2009	3	5,164	2	4,251	1	913
2010	3	4,602	2	4,295	1	307
평 균	3.8	11,205	3.4	10,961	0.4	244

출처 : 행정안전부 자료

- 이와 같은 새마을금고의 금융사고 현황은 유사한 상호금융기관과의 비교에서도 드러나는데 연평균 금융사고건수가 신협 36건, 농협 23건, 수협 8건에 비해 적은 수준이며, 은행권의 '09년 48건(1건당 66억원, 총 3,168억원)에 비해 매우 양호한 편이고 '08년 이후 금액도 감소 추세

〈표 3-11〉 상호금융기관간 금융사고 비교

(단위: 건, 억원)

기관명	연평균		'06.12		'07.12		'08.12		'09.12		'10.12	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
새마을금고	3.4	104	4	94	4	77	5	291	3	51	3	46
상호저축은행	6	60.5	3	6	6	87	3	29	미발표			
신용협동조합	36	164	45	190	34	189	34	63	미발표	82	미발표	
농업협동조합	23	61	32	24	18	32	6	91	미발표			
수산업협동조합	8	18	8	9	3	7	10	12				
산림조합	1.6	27.7	-	-	3	64	1	19				

출처 : 행안전부 자료

- 상호금융기관들의 건전성 관련 지표를 보면 대출시장의 협소로 예대비율이 다소 낮은 것을 제외하면 고정여신비율과 연체율은 신탁이나 저축은행에 비해 월등히 안정적이며 총자산도 타 기관을 능가하여 지속적으로 확대

〈표 3-12〉 상호금융기관의 주요 건전성 관련 지표

구 분	예대비율	재정건전성		비 고	
		고정이하 여신비율	연체율	총자산 변화('97→'10)	공적자금 투입
새마을금고 ('10.12월말)	56.4% (45.0조)	2.31% (1.05조)	2.99% (1.34조)	29조 → 91조(3.10배)	없음
신용협동조합 ('10.3월말)	64.4% (24.7조)	3.99% (0.99조)	8.1% (1.86조)	19조 → 45조(2.36배)	4조 9천억
저축은행* ('10.6월말)	81.5% (62.3조)	9.7% (6.16조)	18.1% (11.25조)	38조 → 86조(2.25배)	17조 2천억

* 저축은행 PF대출 부실: 총 15.6조원, 연체비율 24.3%, 삼화저축은행 영업정지('11.1.14)
출처 : 행정안전부 자료

③ 지속적 구조조정 추진

- 대내외 금융환경 변화와 낮은 사회적 인지도 하에서 서민금융기관인 새마을금고는 규모의 영세성을 탈피하고 규모의 경제를 통한 생산성과 효율성 향상 및 전반적인 경쟁력을 강화시키기 위하여 지속적인 구조조정을 실시해 왔음
- '80년 26,863개소였던 금고수는 '85년 4,090개소(△ 22,773개소), '90년 3,245개소(△ 845개소), '95년 2,969개소(△ 276개소), 2000년 1,817개소(△ 1,152개소)로 20년간 총 25,046개소(약 93%)가 감소
- 최근 10년간에도 '01년 1,730개소에서 '10년 1,480개소로 250개소가 감소하여 연평균 25개소를 구조조정 추진(최근 5년간 연평균 26.4개소 구조조정)

〈표 3-13〉 새마을금고의 구조조정 현황('01~'10)

구분	금고수	증감 증감	설립		해산		
			신규	합병	자체	합병	청산
2001	1,730	-87	-	3	47	39	4
2002	1,701	-29	-	1	12	14	4
2003	1,671	-30	2	1	12	11	10
2004	1,647	-24	1	2	8	16	3
2005	1,612	-35	2	1	8	13	17
2006	1,579	-33	1		8	9	17
2007	1,543	-36	-	-	6	11	19
2008	1,518	-25	1	-	6	11	9
2009	1,501	-17	1	-	6	5	7
2010	1,480	-21					

자료 : 새마을금고(각 년도), 「새마을금고통계」

- 새마을금고의 합병관련 업무지침에 따르면, 새마을금고 구조조정 대상은 자산규모와 경영부실을 기준으로 선정하여 통·폐합하도록 하고 있음
- 구조조정 결과, 전국적으로 '10년 말 기준 1,480개 금고에 총자산이 90,777십억원으로 금고 당 평균자산도 '01년의 229억원 대비 '10년에 385억원이 증가하여 10년 평균자산의 연평균 증가율은 11.6%로 연간 71억원이 증가한 셈

〈표 3-14〉 새마을금고의 구조조정 결과('01~'10)

구분	금고수 (개)	거래자수 (천명)	총자산 (십억원)	금고당 평균자산 (억원)
2001	1,730	12,416	39,588	229
2002	1,701	12,975	41,537	244
2003	1,671	13,733	43,940	263
2004	1,647	14,359	47,567	289
2005	1,612	14,898	52,463	325
2006	1,579	15,415	58,483	370
2007	1,543	15,763	59,964	389
2008	1,518	16,115	64,539	425
2009	1,501	16,448	77,313	515
2010	1,480	15,973	90,777	613

자료 : 새마을금고연합회(각 년도), 「새마을금고통계」 .

- 특히 타 금융기관들이 경영건전성 개선이나 구조조정 과정에서 공적자금을 투입한 것에 비해 새마을금고는 공적자금이 전혀 투입되지 않은 채 자율적으로 구조조정을 추진
- 향후에도 통폐합 목표설정과 금고 설립요건 강화 및 건전성 감독 강화 등을 통해 영세 부실 금고의 자율 통폐합을 적극 유도할 계획

〈표 3-15〉 금융기관에 대한 공적자금 투입 규모

(단위: 조원)

구분	은행	종금	증권	보험	신협	저축은행	새마을금고
금액	86.9	22.8	21.9	21.2	4.9	8.5	-

④ 건전성 강화를 위한 꾸준한 제도개선

- 새마을금고에 대한 경영건전성 감독기준은 해양수산부나 금감원이 감독하고 있는 수협이나 신협에 비해 훨씬 강도 높게 설정되어 있음
- '83년 금융권 최초로 예금자보호제도를 도입, '10년 현재 6,914억원을 조성하여 5,440억원을 잔액으로 보유
- '04년 4월 감사위원회제도를 도입하고 '05년 11월 행안부의 감독사항에 대하여 새마을금고 감독기준을 제정하는 등 지속적으로 감독기준을 강화
- 부실책임자에 대한 손해배상청구권 행사를 법에 명문화(법 제73조)
- 자율감독기구로서 연합회의 감사기능이 지속적으로 강화되어 왔고 검사원에 대한 교육 강화로 전문성이 크게 확대
- 현 체제 하에서도 관계 법률에 따라 공공성이 강한 신용사업에 대해서는 행안부와 금융위가 협의하여 감독하게 되어 있어 사업분야에 대한 전문성있는 감독이 가능

〈표 3-16〉 새마을금고에 대한 검사 실시 현황

연도별	총금고수	검사실적 (개)	실적율 (%)	검사종류별 실적		
				정기검사	수시검사	합동검사
2001	1,730	1,311	75.8	288	498	525
2002	1,701	1,574	92.5	207	284	1,083
2003	1,671	1,605	96.1	219	353	1,033
2004	1,647	1,514	91.9	237	371	906
2005	1,612	2,216	137.5	281	342	1,593
2006	1,579	1,345	85.2	263	289	793
2007	1,543	1,229	79.7	235	532	462
2008	1,518	1,314	86.6	288	528	498
2009	1,501	1,107	73.8	264	322	521
2010	1,480	1,091	73.7	240	336	525

자료 : 새마을금고(2010), 새마을금고통계

⑤ 금감원 감독의 비효율성

- 금융감독원의 은행권을 대상으로 하는 건전성 기준을 협동조합의 기본원칙을 준수하면서 저비용-저수익 구조로 운영되어야 할 새마을금고에 획일적으로 적용하는 것은 불합리
- 금감원의 한정된 고임금 검사인력으로 전국에 산재해 있는 새마을금고를 감사하는 것은 현실적으로 무리가 있으며 비효율적임
- 금감원의 감독인력으로 하루에 감사할 수 있는 새마을금고의 수는 극히 한정되어 있어 업무범위 확대에 비해 성과가 적을 수밖에 없음(이종욱 2007 : 43)

2) 새마을금고의 관리감독방향

- 단기 : 현행 감독체제를 유지하고 관리감독기능 강화
- 새마을금고에 대한 관리감독은 새마을금고의 특수한 성격을 고려하여 당

- 분간 현행 관리감독체제를 유지하여 포괄감독은 행정안전부가 담당하고, 신용사업의 건전성 감독은 행안부가 금감위와 협의하여 시행
- 서민금융기관으로서 저비용-저수익 구조가 실현될 수 있도록 은행에 적용하는 획일적 감독기준을 지양하고 새마을금고의 특수한 성격에 맞는 현행 감독체제를 유지
 - 전국에 산재해 있는 지역밀착형 금융기관으로서 뿌리를 내리기 위해서는 행안부-자치단체 중심의 감독체제가 보다 효율적임
- 현행 관리감독체제를 유지하는 대신 내부통제시스템을 강화하여 연합회의 자율감독기능을 대폭 보강
- 협동조합기구로서의 태생적 특성에 부합하도록 연합회 중심의 자율감독기능을 강화하여 검사조직 및 인력 확충, 정부합동감사 확대, 검사 인력의 전문성 강화 등 자체 건전성 강화조치를 추진
 - 경영진의 도덕적 해이와 전문성 부족을 개선하기 위하여 경영진의 자격요건 강화, 사외이사제도의 확대 등 지속적 제도개선을 추진
 - 새마을금고의 경영성과에 대한 구체적 정부를 공개하고 감사의 질을 높이기 위하여 감사에 대한 기본지식과 의무에 대한 교육을 강화
- 결론적으로 모든 금융기관에 대한 단일화된 감독체제의 강요보다는 서민 금융시장의 필요성과 지역밀착형 금융기관의 특수성 등을 고려하여 다원화된 감독체제가 바람직함
- 서민금융기관의 지역적 분포가 매우 넓고, 수가 많으며, 소규모인 점을 고려하여 금융기관별 특성이 반영된 금융감독체제를 통해 견제와 균형이 작용될 수 있도록 해야 함
 - 즉 금융시장의 특성에 따라 금융기관별 계층구조를 확립하고 각각의 성격에 부합하는 다원화된 관리감독체제를 적용함으로써 서민금융시장에서의 금융기관간 경쟁과 감독기관간 평판 경쟁을 유도하는 것이 보다 생산적인 발상임

- 대신 지역경제 성장과 지방서민금융 활성화에 기여하지 못하고 경쟁력이 없는 상호금융기관은 시장을 통해 자연스럽게 퇴출될 수 있는 장치를 마련
- 미국의 경우는 협동조합의 설립에 자율성을 부여하고 기본원리를 존중하여 기존 금융기관과 다른 감독기관의 설립을 허용하며 다원화된 감독기관간에 정보교류를 활성화하고 감독업무의 견제와 균형을 위한 장치를 마련(이종욱, 2008; 2009)
 - 미국은 연방정부의 FRB, FDIC, OCC, OTS, NCUA와 주정부 등 6개 감독기관이 활동하며 그중 5개 연방금융감독당국은 1977년 협의체인 ISC(Intergency Supervisory Committee)를 설립, 운영해오다 1979년 연방금융기관검사협의회(FFIEC: Federal Financial Institutions Examination Council)로 전환하여 법적기구로 격상
 - FFIEC의 역할은 통일되고 일관성있는 규제·감독 방안을 마련하여 금융기관간 차별화에 따른 문제점을 제거하고, 각 금융당국간 감독관련 의견협의 및 정보공유를 통하여 중복검사를 최소화하는 등 검사의 효율화를 도모하는 데 있음
 - 미국 금융감독체제의 특징은 다양한 금융기관의 존재와 발전의 특성을 고려한 감독기관의 다원화에 있으며, 감독의 중첩을 허용함으로써 감독기관과 견제와 균형, 정보흐름의 원활화 등을 통해 규제유예, 규제 포획 등의 부작용을 최소화하고 대신, 다원화의 단점을 보완하기 위하여 협의체를 통한 금융감독당국간 의견교환, 정보공유 등의 원활화를 실현하고 있는 점임
- 중장기 : 기능확대에 따른 관리감독기능 이관 검토
 - 중장기적으로는 새마을금고의 은행화 추진이나 새마을금고 및 연합회의 기능과 사업범위의 확대 등을 통하여 금융기관으로서의 성격이 보다 강

해지는 경우, 신용사업과 공제사업에 대해서 감독주체를 금감위로 전환하는 문제를 검토

- 궁극적으로 연합회 또는 개별 금고가 은행법이 규정하는 금융기관으로 간주될 수 있을 정도로 금융규제가 완화되고 사업영역이 확대되는 상황이 전제되어야 함
- 새마을금고의 발전과정을 판단하여 금감위에 대한 직권검사 요청권 부여 또는 금감위로의 신용공제사업 감독권 이관 등을 신중히 검토

〈그림 3-1〉 새마을금고 관리감독체제 추진방향



제 4 장

새마을금고의 적정규모 산정 및 구조조정 방향

제1절 새마을금고의 적정규모에 대한 논의

제2절 이론과 선행연구 검토

제3절 새마을금고 적정규모 분석방법론 정립

제4절 모형의 추정결과

제5절 새마을금고 적정규모 분석결과

제6절 새마을금고 구조조정 방향



1

제 4 장

새마을금고의 적정규모 산정 및
구조조정 방향

제1절 새마을금고의 적정규모에 대한 논의

1. 새마을금고의 구조조정현황

- 금융환경의 변화와 금융산업의 구조조정
- 우리민족 고유의 계, 두레 등 상부상조정신을 계승한 자율적 협동조직으로 출발한 새마을금고는 1963년 경남지역에서 설립된 다섯 개의 조합¹⁴⁾에서 시작
 - 설립 당시 새마을금고는 임의적인 조직이었기 때문에 일반법의 적용을 받아 성장에 많은 제약이 있었음
 - 이후 1972년에 신용협동조합법이 제정되었고 1973년에는 (전)내무부가 새마을운동 표준사업으로 지정하면서 급속히 발전하기 시작
- 1983년에는 새마을금고법이 제정되어 관리 및 감독체계가 구체화되었고, 예금자 보호제도도 마련되어 2010년 현재 금고 수는 1,480개, 자산규모는 91조원으로 성장
 - 새마을금고는 고도성장과정에서 소외되어온 서민과 농어촌 지역주민들을 대상으로 지역희망금융, 햇살론 등 정책자금을 활용한 보증부 서민대출사업을 꾸준히 제공하여 지역간·계층간 국가균형발전에 기여
 - 또한 회원에 대한 교육사업이나 지역사회 개발사업 및 문화복지후생 사업들을 추진하여 지역주민의 복지수준을 제고하여 왔음

14) 구체적으로 산청군 생초면 하둔리, 창녕군 성산면 월곡리, 의령군 의령면 정암리, 의령면 외시리, 그리고 남해군 남해면 마산리에서 출발하였다.

- 그러나 우리나라의 금융산업은 OECD 가입을 계기로 금융시장의 개방속도가 급격히 빨라지기 시작하였고, 특히, 1997년 IMF 경제위기와 글로벌 금융위기 이후 산업 전반에 걸쳐 대대적인 구조조정이 단행
 - 즉, 외환위기 이후 도산의 위기를 겪은 다수의 금융기관들은 자유화 및 국제화라는 국내외 환경변화의 물결 속에서 경쟁력을 확보하기 위하여 본격적으로 국내외 은행 간 인수·합병을 단행하여 대형화를 추구하기 시작
 - 2001년에는 국민은행과 주택은행이 합병하여 대형은행이 최초로 탄생하였고, 2003년에는 중소기업들의 합병을 통해 우리은행이 대형은행화하는 등 은행 수는 감소하고 개별 은행의 자산규모는 대체적으로 증가하는 경향을 보임
- 금융기관들의 영업방식 역시 상업적 관점에서 효율성과 수익성을 추구하는 방향으로 대대적으로 변화하여 금융의 겸업화도 함께 진행
 - 이로 인해 타 금융기관이 서민금융 분야로 활발하게 진출하고 있어 서민금융기관인 새마을금고는 경쟁이 날로 심화되는 결과를 초래
- 1997년 외환위기 이후 국내 금융산업은 장기간의 구조조정 과정을 거치면서 수익성 추구하고 효율성 극대화를 위한 탈규제(deregulation) 속에서 대형화와 겸업화의 기틀을 마련
 - 그러나 경영의 효율화와 경쟁력 있는 금융 서비스의 창출, 선제적인 위험관리 역량 등 대내외 경쟁기반은 아직 미흡
 - 합병에 따른 규모의 경제 실현을 통해 수익성과 자본의 건전성은 제고되었으나 업무 다각화에 따른 범위의 경제나 시너지효과에 대한 부분은 아직 실현되지 못하고 있다는 비판
- 이러한 상황 속에서 생긴 '08년 글로벌 금융위기는 금융에서 발생하는 과도한 사회적 비용이 문제시되어 공공성과 외부성을 강조하는 재규제

(reregulation) 흐름으로 바뀌고 있음(박정수 외, 2010: p. 252)

- 금융의 기능적 측면에서 실물경제에 대한 본연의 중개기능이 새삼 강조되고 있어 금융기관의 업무범위를 제한하고 각종 영업행위에 대한 규제비용을 부과
- 금융기관의 수익성은 높이고 위험은 낮출 수 있도록 금융의 대형화와 겸업화를 적절하게 제한하고자 하는 다양한 규제방안이 논의되고 있음

□ 새마을금고의 구조조정

- 대내외 금융환경 변화와 낮은 사회적 인지도 하에서 서민금융기관인 새마을금고 역시 규모의 영세성을 탈피하고 규모의 경제를 통한 생산성과 효율성 향상 및 전반적인 경쟁력을 강화시키기 위하여 지속적인 구조조정을 실시해오고 있음
 - 1980년 26,863개소였던 새마을금고 수는 1985년에 22,773개소로 4,090개소가 감소하였고, 1990년에는 3,245개소, 1995년에는 2,969개소, 2000년에는 1,817개소로 20년간 총 25,046개소, 약 93%가 감소하였음
 - 최근 10년 동안에는 2001년 1,730개소에서 2010년에 1,480개소로 250개소가 감소하여 연평균 1.7%에 해당하는 약 25개소가 구조개편되었음
- 통·폐합의 목표를 설정하고, 금고 설립요건 강화 및 건전성 감독 강화 등을 통해서 영세금고 및 부실금고의 자율적 통·폐합을 적극적으로 유도
- 새마을금고의 합병관련 업무지침에 따르면, 새마을금고 구조조정의 대상은 자산규모와 경영부실을 기준으로 선정하여 통·폐합하도록 하고 있음
 - 자산규모기준은 시(특별시와 광역시 포함) 지역에 소재한 금고의 경우 200억원 미만, 읍·면 지역에 소재한 금고의 경우 150억원 미만

의 금고를 대상으로 함

- 경영부실기준은 순자본비율이 4% 미만이고 경영실태평가등급이 4등급 이하의 취약등급에 해당하는 금고를 대상으로 함

〈표 4-1〉 새마을금고의 구조조정 현황(2001~2010년)

구분	금고수	거래자수	총자산	금고당 평균자산
	(개)	(천명)	(십억원)	(억원)
2001	1,730	12,416	39,588	229
2002	1,701	12,975	41,537	244
2003	1,671	13,733	43,940	263
2004	1,647	14,359	47,567	289
2005	1,612	14,898	52,463	325
2006	1,579	15,415	58,483	370
2007	1,543	15,763	59,964	389
2008	1,518	16,115	64,539	425
2009	1,501	16,448	77,313	515
2010	1,480	15,973	90,777	613

자료: 새마을금고연합회(각 년도), 『새마을금고통계』.

- 그 결과 전국적으로 2010년 말을 기준으로 1,480개 금고에 총자산이 90,777십억원으로 금고 당 평균자산도 2001년의 229억원 대비 2010년에 385억원이 증가하였음
 - 10년 간 금고 당 평균자산의 연평균 증가율은 11.6%로 연간 평균적으로 71억원이 증가한 셈
- 그럼에도 불구하고 개별금고의 금고 당 평균자산은 613억원이고, 거래자수 당 평균자산은 5.7백만원으로 여전히 영세한 상황

2. 새마을금고의 적정규모와 효율성

□ 금융기관의 대형화전략

- 금융기관들은 성장전략을 추구할 때 일반적으로 자생적 성장(internal growth) 또는 인수·합병을 통해서 경쟁적으로 규모를 키워왔음(박정수 외, 2010: pp. 272-274)
- 자생적 성장의 경우 대출규모의 확대가 주된 수단이 되는데, 예대마진이 주 수익원인 상업은행에 있어 대출규모의 확대는 단기적으로 이익의 확대로 이어지기 때문임
 - 또한 여신규모의 확대가 우량 신규고객의 획득을 동반하거나 기존 우량고객에 대한 점유율 제고효과를 수반한다면 장기적으로 은행의 건전성이 개선될 소지도 있음
 - 그러나 한편으로는 무리한 대출확대가 신용등급이 낮은 고객을 대상으로 이루어질 가능성이 높아 대출부실화를 통해 은행 건전성에 부정적인 영향을 줄 수도 있음
- 일반적으로 금융회사가 대형화를 추구하는 주된 이유는 규모의 증대를 통해 시장선도자로서의 역할을 수행할 수 있다는 인식 외에 규모의 경제(economies of scale)를 향유하려는 것이라 할 수 있음
 - 대형화로 인하여 시장 지배력이 높아지면 수익성이 제고되어 재무적 안정성이 증대되고, 이로 인해 금융산업 전반의 안정성이 증대되기 때문
 - 새마을금고 역시 영세한 금고를 합병함으로써 향후 금융시장의 경쟁 심화에 따른 경쟁력을 확대시킬 수 있다는 장점을 가질 수 있음
- 겸업화 역시 범위를 경제(economies of scope)를 통해 수익성을 제고시키고 분산을 통한 위험의 감소라는 이점을 누리하고자 하는 것임(박정희·변현수, 2009)

- 반대 급부로 시장 지배력이 커진 대형은행은 경쟁이 저하되어 금융중개 비용은 상승하고, 비효율적인 자원배분이 초래되는 문제가 발생하므로 결국은 사회후생을 감소시킨다는 견해도 존재함
 - 즉, 대형화가 오히려 조직을 비대화시키고, 과점과 같은 상황에서 비용절감 노력을 약화시키는 등 효율성을 저하시킨다는 견해도 존재(윤경수·진양수, 2011)
 - 새마을금고 역시 부실한 금고와 건실한 금고의 합병으로 인하여 동반 부실이 초래되거나 비용절감 효과 미흡, 대형화에 대한 인적자원의 비효율성 등의 문제점이 발생되기도 함(백자욱·김선곤, 2004)
 - 대형화가 개별 금고의 병렬 성장으로 발생될 경우에는 과다 경쟁으로 인한 수익성 하락과 자산건전성 하락을 초래할 수도 있음
- 따라서 금융기관의 대형화 또는 통·폐합과 효율성과의 관계는 반드시 일치하는 방향으로 진행되지는 않기 때문에 구체적인 조건을 반영한 실증적 분석이 선행되어야 함
 - 은행을 비롯한 금융산업에 대한 규모나 범위의 경제성 여부, 또는 효율성을 측정하는 국내외 많은 연구들이 진행되는 이유 또는 이와 같은 원인에서 비롯된 것이라 할 수 있음
- 적정규모 산정의 필요성
 - 금융기관의 대형화, 특히 새마을금고의 경우 금고의 통·폐합에 대한 효과분석이나 실증연구를 통해서 규모의 경제성이 존재하는지 여부를 판단할 필요성이 있으며, 대형화가 과연 수익성 제고나 금고의 효율성 증대에 기여하는지를 함께 분석하여야 함
 - 금융환경의 변화추세에 부응하고 지역사회발전에 기여하며 경쟁력과 건전성을 갖춘 서민금융기관으로 발전하기 위해서는 새마을금고의 적

정규모를 확보할 필요성 있음

- 이를 통해서 새마을금고의 통·폐합시 금융산업의 대내외적 여건을 감안한 가이드라인을 제공할 수도 있음
- Berger 등(1999)에 따르면, 합병의 효율성 증대효과는 첫째, 규모의 경제성(economies of scale), 둘째, 범위의 경제성(economies of scope), 셋째, 이윤을 증가시키는 산출물의 혼합(mix of output), 그리고 마지막으로 경영행위의 변화 등을 통한 X-효율성 증진을 통해서 나타난다고 하였음
 - 이러한 효과는 비용의 감소, 즉 비용효율성 확보 또는 수익이나 이윤의 증대, 즉 이윤 효율성 확보로 이어지는데, 이는 비용함수나 이윤함수를 통해서 측정될 수 있다고 하였음
 - 금융기관을 대상으로 규모 및 범위의 경제성에 대한 연구가 활발하게 진행되기 시작한 것은 Baumol 등(1982)의 복수산출물 기업에 대한 분석기법이 도입된 이후부터임
 - 국내에서는 1990년대 들어서 은행산업의 규모의 경제성에 대한 연구가 본격적으로 시도되기 시작하였음
- 그러나 고도성장시대에 발생하는 부작용을 치유하는 역할을 담당하고 있는 새마을금고의 경우, 수익성이나 효율성만을 따져 규모를 산정할 수는 없으며, 그 특성을 살려 지역에 밀착하여 상대적으로 낙후되어 있는 지역에 금융서비스를 최대한으로 제공할 수 있도록 적정규모를 도출해야 함
 - 대형 금융기관은 정보와 비용 면에서 불리하기 때문에 서민들의 지역 경제활동에 필요한 금융수요를 충족하는 데 한계가 있음
 - 다만 서민을 위한 지역금융도 전문화할 수 있는 방안을 강구하여 지역의 균형발전과 사회적 형평성을 도모하는 데 핵심적인 역할을 제대로 수행할 수 있도록 해야 함
- 이로 인해 전문적인 금융기관으로 위상을 제고하고, 지역경제 발전의 중추적인 역할을 담당

- 무한 경쟁 속에서 규모가 영세한 금고의 합병을 통한 규모의 경제 실현은 현재와 같은 금융환경의 여건상 필수불가결한 과정

제2절 이론과 선행연구 검토

1. 적정규모 분석이론

- 효율성과 생산성의 개념
- 기업, 조직, 산업 등의 성과, 특히 경영성과는 여러 가지 방법으로 측정가능하나, 생산성(productivity)을 측정하여 기업 간 또는 하나의 기업에 대해 시점별로 비교·분석하여 평가하는 것이 일반적임
 - 생산성 증가(productivity gain)는 투입물 대비 산출물의 증가 또는 산출물 대비 투입물의 감소를 의미
 - 산출물과 투입물이 하나씩 존재한다면 계산은 용이하지만 금융기관이 하나 이상의 투입물을 이용하여 하나 이상의 산출물을 생산한다면 계산은 보다 복잡해짐
 - 생산성 증가는 단일요소의 투입당 산출량의 증가, 즉 편요소생산성지수(Partial Factor Productivity Index, PFP)와 총 투입물 지수 대비 총 산출물 지수를 비교하는 총요소생산성지수(Total Factor Productivity Index, TFP)로 측정
- 생산성 변화는 기술적 효율성 변화, 배분적 효율성 변화, 규모 효율성 변화, 기술변화, 그리고 다른 외생변수의 차이 등으로 인해 발생
 - 기술적 효율성(Technical Efficiency, TE)은 기업이 주어진 투입량에서 최대의 산출량을 생산하는 능력으로 0부터 1사이의 값을 가짐
 - 배분적 효율성(Allocative Efficiency, AE)은 기업의 투입요소 가격의 관점에서 최적투입결합요소를 결정하는 능력

- 규모 효율성(scale efficiency)은 어떤 기업이 운영규모를 최적화하는 정도에 대한 척도임
- 기술진보(technical change): 주어진 투입물의 투입량으로 생산할 수 있는 최대 산출물의 증가이며, 시간에 따른 생산변경의 이동으로 반영
- 이 중에서 규모 효율성 분석(규모의 경제 효과 검증)을 통해 새마을금고의 적정규모를 산출할 수 있음
 - 전체 새마을금고에 전반적으로 규모의 경제가 실현되고 있는지 검증
 - 분석에 포함되어 있는 업체의 규모의 경제성을 분석하여 상대적으로 가장 규모 효율적인 업체를 분석

□ 효율성 증가요인과 규모 효율성

- 예를 들어, 하나의 생산요소를 투입하여 하나의 산출물을 생산하는 5개의 금융회사를 고려
 - 생산성은 산출물과 투입물의 비율이므로 다음의 그림에서 기업 A~E의 생산성은 각각 1.40, 1.67, 1.00, 1.00, 1.20으로 기업 B가 가장 생산적임
 - 즉 원점과 각 지점에 대한 선을 그렸을 때 기울기가 가장 큰 기업의 생산성이 가장 크다고 할 수 있음.¹⁵⁾
- 생산변경¹⁶⁾은 주어진 투입물로 생산할 수 있는 최대 산출물이고, 5개 기업을 이용하여 생산변경을 도식화하면, 기업 A, B, C는 생산변경을 그리는데 이용되고, 기업 D와 기업 E는 생산변경 아래에 존재.¹⁷⁾
 - 이때 생산변경과 자료 지점간 거리가 기업의 기술적 효율성(Technical

15) 기업 F의 경우 이후 기술변화를 설명할 때 이용하도록 한다.

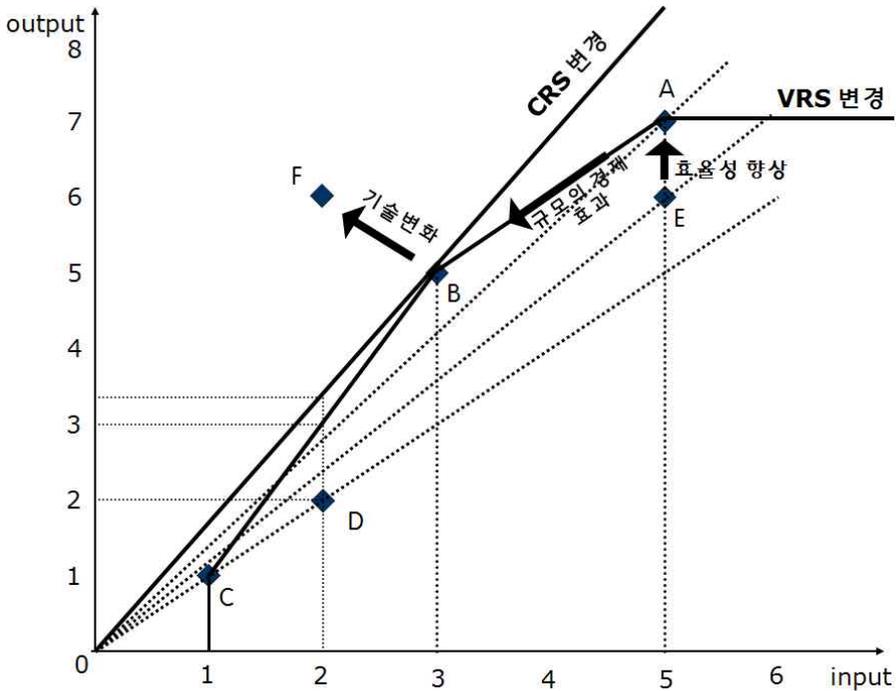
16) 엄밀히 말해 가변 규모의 경제성 변경(Variable Returns to Scale Frontier, VRS Frontier)이다.

17) 자료의 중심을 따라 회귀식을 적합시켜 평균적인 기업을 측정하는 회귀방법과 달리 변경방법은 자료의 표면에 적합시키므로 최적의 기업을 측정한다.

Efficiency, TE)이 됨

- 생산변경에서는 산출극대화가정으로부터 도출되는 기술적 효율성만을 분석할 수 있으며, 배분적 효율성은 산출물을 최소비용으로 생산하는지 여부와 관련되므로 비용변경을 도출하여야만 분석가능

〈그림 4-1〉 생산변경에서 효율성 증가 요인



- 기업 A, B, C는 생산변경 위에 존재하므로 TE는 1의 값을 가지며, 완전 효율적임
 - 그러나 기업 E의 경우 $TE=6/7=0.86$ 이고 기업 D의 경우 $TE=2/3=0.67$ 이므로 각각 주어진 투입물 수준에서 잠재적인 산출물의 86%와 67%를 생산
 - 생산변경을 이용하였으므로 이때 기술적 효율성은 산출물 기반 기술

적 효율성으로 주어진 투입물 수준에서 산출물을 얼마나 증가시킬 수 있는지를 측정

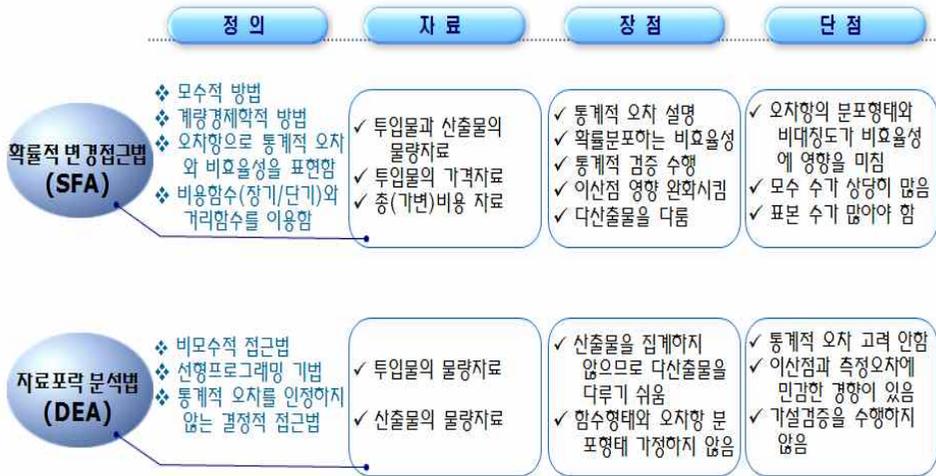
- 또한 기업 A, B, C는 TE 관점에서는 완전히 효율적이지만 생산성 측면에서는 기업 A와 기업 C의 생산성이 기업 B의 생산성보다 더 낮다고 볼 수 있음
 - 특히, 기업 C의 경우 TE는 완전 효율적이거나 생산성은 표본에서 가장 낮는데, 이는 TE가 생산성의 일부분을 차지하기 때문임
- 생산성의 또 다른 요소로 규모효율성(Scale Efficiency, SE)을 들 수 있는데, 기업 C의 경우 최적규모로 운영되고 있지 않기 때문에 기술적 효율성은 높지만 생산성이 낮은 것
- 규모 효율성, 즉 SE를 측정하기 위해 그림에서 규모의 불변경제 변경(Constant Returns to Scale Frontier, CRS Frontier)을 도식화하였음
 - CRS 변경은 VRS 변경과 달리 생산성이 가장 큰 기업, 즉 기업 B와 원점을 이은 선분과 같음
 - CRS 변경과 각각의 자료 지점간 거리는 TE_{CRS} 로 표기하며, CRS 변경과 VRS 변경간 거리는 규모 효율성 척도를 제공($TE_{CRS} = TE \times SE$)
 - 예를 들어 기업 D의 경우 $TE_{CRS} = 2/3.33 = 0.6$ 이고 $SE = 3/3.33 = 0.9$ 이므로 기업 D가 운영규모를 기업 B에 의해 정의되는 운영최적규모까지 증가시킬 수 있다면 10% 정도까지 효율성을 향상시킬 수 있다는 의미임
 - 앞서 설명한 바와 같이 기업 D의 $TE = 0.67$ 이므로, $TE_{CRS} = TE \times SE$ 에서 $0.6 = 0.67 \times 0.9$ 가 성립
- 다음으로 시간에 따른 생산(비용)변경의 상향(하향) 이동으로 표현되는 기술변화(Technical Change, TC)가 생산성에 영향을 미침
 - 변경 위에 존재하는 철도회사라면 이 회사의 연간 생산성 증가가 역

- 사적 수준의 기술변화와 같은지를 살펴보아야 하고, 변경 아래에 존재하는 비효율적인 회사라면 이러한 기업이 얼마만큼 기술적 효율성을 향상시키는지 살펴보아야 함
- 기업 F의 경우 현재의 기술로는 관측되지 않는 가상의 기업에 해당하는데, 생산기술이 이동하여 투입물 당 산출물이 커질 때, 즉 기술진보가 일어날 때 가능
 - 기술변화는 산업과 국가 모두에 대한 생산능력을 증가시키는 궁극적인 원동력이 된다고 할 수 있음
- 마지막으로 위에서 설명한 단일 투입물과 단일 산출물 사례가 아닌 다투입물과 다산출물 금융회사라면, 생산성은 기술적 효율성, 규모 효율성과 기술변화 뿐만 아니라 배분적 효율성(Allocative Efficiency, AE)에도 영향을 받는다고 볼 수 있음
- 투입물 결합 배분적 효율성은 주어진 투입물 가격으로 최소한의 투입물 결합을 이용하여 산출물을 생산하고자 하는 것과 관련
 - 반면 산출물 결합 배분적 효율성은 직면한 주어진 산출물 가격 하에서 최적의 산출물 결합을 생산하고자 하는 것과 관련
- 따라서 새마을금고가 사업을 행하기 위해서 투입하는 투입물과 고객들에게 제공하는 무형의 서비스라고 할 수 있는 산출물을 정의하여 모형을 추정하고 규모의 경제성 분석한 다음 적정규모를 산정할 수 있음
- 예를 들어 새마을금고법 제28조에 의거 새마을금고에서 행하는 사업의 종류는 예·적금, 대출 등의 신용사업과 문화복지후생사업 등의 복지투자사업을 들 수 있으므로 예수금, 대출금, 복지투자사업을 산출물로 이용 가능

2. 적정규모 측정방법

- 적정규모 및 효율성 측정방법
 - 효율성을 포함한 생산성을 측정하는 방법은 크게 다음과 같은 세 가지 방법으로 나눌 수 있음(박진경, 2007)
 - 확률적 변경 접근법(Stochastic Frontier Analysis, SFA)
 - 자료포락 분석 접근법(Data Envelopment Analysis, DEA)
 - 가격기반 지수법(Price-based Index Numbers, PIN)
 - 먼저 가격기반 지수법에 의해 측정된 총요소생산성은 변경선을 추정하지 않기 때문에 앞에서 언급한 생산성의 증가 요인인 효율성 증가, 규모 효율성 증가 및 기술진보로 분해할 수 없다는 단점이 있음
 - 반면 두 기업 또는 두 시점에 대한 자료만을 가지고도 총요소생산성을 쉽게 구할 수 있다는 장점이 있음
 - 확률적 변경 접근법과 자료포락 분석 접근법과 같은 변경 접근법의 경우 정확한 추정치를 도출하기 위해서는 많은 표본 수를 필요로 함
 - 비용(생산)변경을 도출하는 주된 2가지 방법은 확률적 변경 접근법과 자료포락 분석 접근법임
 - 두 방법 모두 기업관점의 투입물과 산출물에 대한 물량자료를 필요로 하며 비용(생산)변경을 각 자료 지점에 적합시켜 자료 지점과 추정된 변경간 거리를 이용하여 효율성을 측정

〈그림 4-2〉 적정규모 측정방법 비교



- 확률적 변경 접근법(SFA)과 자료포락 분석 접근법(DEA) 비교
 - 확률적 변경 접근법은 모수적 방법으로 자료오차와 생략된 변수 등 통계적 오차를 다룰 수 있다는 장점이 있음
 - 반면 자료포락 분석 접근법은 비모수적 방법으로 자료가 통계적 오차와 무관하다고 가정하기 때문에 추정되는 효율성의 추정치가 이산점(outlier)과 측정오차에 민감한 경향이 있음
 - 일반적으로 DEA는 통계적 오차를 비효율성으로 간주하게 되므로 비효율성 추정치가 다소 커지는 편이가 발생하는 것으로 알려져 있음
 - 그러나 확률적 변경 접근법은 오차항을 비효율성 항과 확률적 오차항으로 분해하게 되는데, 설정된 분포의 형태에 의해 영향을 받을 수 있고, 오차항의 비대칭도가 비효율성을 나타낼 수 있음
 - 따라서 확률적 오차항을 가정하는 확률적 변경 접근법으로부터 도출된 비용(생산)변경은 확률적인 반면 자료포락 분석 접근법으로부터 도출된 비용(생산)변경은 결정적이라 할 수 있음

- 또한 확률적 변경 접근법은 모형에 포함된 변수의 유의성을 t 검정과 같은 표준적 통계 검정방법을 사용하여 검정하고 이산점 확인이 쉽다는 장점을 지니고 있음
- 자료포락 분석 접근법은 생산(비용)변경에 대한 함수형태를 선형적으로 설정할 필요가 없고 비효율성 오차항에 대한 분포 가정을 할 필요가 없으며, 다산출물을 특성을 다루기 쉽다는 장점이 있음
- 자료포락 분석 접근법은 변경선을 도출하기 위해 선형프로그래밍 방법을 사용하는 반면 확률적 변경 접근법은 주로 계량경제학적 방법을 이용하는데 이 두 방법은 서로의 장점과 단점이 상쇄효과를 가짐

3. 규모 및 효율성을 분석한 선행연구

- 은행산업의 규모 및 범위의 경제성을 분석한 선행연구(국외)
- 앞서 설명한 바와 같이 은행산업의 규모의 경제성과 범위의 경제성을 분석한 연구는 1980년 이후 활발하게 진행되고 있음
 - 특히, 대표적인 다산출물 산업인 은행산업에 대한 연구는 Baumol et al.(1982)에서 다산출물 산업에 대한 분석기법이 소개되면서 본격적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있음
- 특히, 미국의 경우 은행의 규모의 경제를 통한 대형화 전략이 은행산업의 정당성으로 요구되는 경우가 많아 이에 관한 연구가 상당히 이루어졌음(신경숙, 2008: pp. 6-8)
 - 초기 연구들은 제한적인 비용함수나 생산함수를 분석하거나 은행 중에서도 주로 소규모의 은행에만 집중하였기 때문에 그 결과에 대해 많은 비판을 받기도 하였음
 - 이후 이러한 문제를 극복하는 방안으로 U자 형태의 평균비용 곡선을

갖는 신축적인 트랜스로그 함수와 대형은행을 포함시키고 있음

- 은행산업의 규모 및 범위의 경제성에 관한 연구는 주로 초월대수 함수형태의 비용함수를 추정하여 결과를 도출하고 있음
 - Pulley and Braunstein(1992)은 초월대수함수 뿐만 아니라 일반초월대수, 가분적 이차함수 및 복합함수 형태의 비용함수모형을 이용하여 자산규모가 10억 달러가 넘는 205개의 은행을 대상으로 규모 및 범위의 경제성을 분석한 결과 이들 경제성이 모두 존재함을 실증적으로 밝힘
 - Humphrey and Vale(2004)는 초월대수함수와 함께 푸리에, 스플라인 형태의 비용함수를 가정하여 분석하기도 함
- Ferrier and Lovell(1990), Hunter and Timme(1986), Hunter et al.(1990), Berger and Humphrey(1991), Pulley and Braunstein(1992), Mester(1993), Humphrey and Vale(2004) 등은 대체적으로 선행연구들은 소형은행의 경우 규모의 경제로 인한 잠재적 이익을 얻을 수 있다고 하였음
 - 반면 규모가 커질수록 추정결과는 연구자마다 각기 다른 결과를 도출하고 있으며, 대형은행의 경우 대체적으로 규모의 경제가 존재하지 않는다는 분석결과를 도출하고 있는 경향을 보임

〈표 4-2〉 은행산업의 규모 및 범위의 경제성 분석 연구(국외)

구분	비용함수	산출물	연구결과	
			규모의 경제성	범위의 경제성
Hunter and Timme(1986) Hunter et al.(1990)	초월대수함수		적정규모 20~100억	
Berger et al.(1987)	초월대수함수	· 예금계좌수 · 부동산대출건수 · 상업대출건수 · 적금대출건수	· 소규모: ○ · 중규모: X · 대규모: X	X
Daniel(1991)	초월대수함수		○	
Pulley and Braunstein(1992)	초월대수함수 일반초월대수함수 가분적이자함수 Composite함수	· 예금 · 부동산대출금 · 상업대출금	○	○
Mester(1993)	초월대수함수	· 모기지대출금 · 기업, 가계대출금 · 증권, 기타투자	○	○
Humphrey and Vale(2004)	초월대수함수 푸리에함수 스플라인함수	· 기업대출금 · 가계대출금	· 6.5 유로 이하: ○ · 6.5 유로 초과: X	X

- 특히, 가장 규모 효율적인 지점을 나타내는 U자형 평균비용의 최저점, 즉 적정규모를 분석한 논문은 Daniel(1991)과 Hunter and Timme(1986) 및 Hunter et al.(1990) 등을 들 수 있음
 - Hunter and Timme(1986)와 Hunter et al.(1990)은 자산규모가 10억 달러 이상인 은행들을 대상으로 비용함수를 추정한 결과 적정규모는 자산이 20억~100억 달러 수준이라고 하였음
 - Daniel(1991)의 경우, 자산규모가 50~5,000억 달러 수준인 은행을 대상으로 규모의 경제성을 분석한 결과 규모의 경제성이 존재한다고 하였음

- 은행산업의 규모 및 범위의 경제성을 분석한 선행연구(국내)
 - 국내에서는 은행산업의 규모의 경제성을 본격적으로 연구하기 시작한 것은 1990년대에 들어서면서부터이며, 역시 대부분 초월대수 비용함수를 이용하여 분석하고 있음
 - 정운찬 외(2000)와 국찬표 외(2006)에서는 푸리에 비용함수를 이용하여 우리나라 일반은행의 규모 및 범위의 경제성을 분석하고 있으며, 특히, 국찬표 외(2006)는 선형스플라인 비용함수를 함께 적용하고 있음
 - 또한 위정범(2001)과 신경숙·김성현(2009)은 초월대수 함수 형태의 이윤함수를 설정하여 분석함
 - 일반은행의 경우 새마을금고와는 달리 은행 수가 많지 않기 때문에 대체적으로 횡단면자료와 시계열자료를 풀링(pooling)하여 사용하고 있는 추세임
 - 새마을금고의 경우 2010년 현재, 1,480여개의 금고가 영업 중에 있어 시계열자료를 풀링하지 않더라도 횡단면자료만을 가지고도 분석이 가능함
 - 국내 은행산업의 규모 및 범위의 경제성을 분석한 비교적 초창기 연구라고 할 수 있는 김인기·김장희(1991), 양동욱·좌승희(1996), 양원근(1996), 정운찬 외(2000), 위정범(2001) 등은 자료분석기간이나 산출물의 정의 등이 서로 달라 그 결과 역시 일관되지 못하는 결과를 도출함
 - 김인기·김장희(1991)의 경우 대출수익과 비대출수익을 산출물로 정의하였을 때 우리나라 은행산업에는 규모의 불경제가 존재하지만 정책자금을 함께 고려하였을 때에는 약한 규모의 경제가 존재한다고 하였음
 - 그 외에도 생산가능접근법으로 은행산업을 규정하고 예금을 산출물로 정의하여 분석한 양원근(1996)과 위정범(2001) 등은 은행산업에 규모의 불경제가 존재한다고 한 반면 양동욱·좌승희(1996)와 정운찬 외(2000)는 대체적으로 규모의 경제가 존재한다고 분석함
 - 이는 은행산업의 기능에 대한 정의나 사용되는 변수에 따라 그 결과

가 달라질 수 있음을 보여주는 결과임

〈표 4-3〉 은행산업의 규모 및 범위의 경제성 분석 연구(국내)

구분	함수	산출물	연구결과		비고
			규모의 경제성	범위의 경제성	
김인기·김장희(1991)	초월대수 비용함수	· 대출이자수익 · 비대출수익	X	○	17개 일반은행 (1984~1989)
양동욱·좌승희(1996)	초월대수 비용함수	· 외화대출 · 대기업대출 · 중소기업대출 · 가계대출 · 기타대출 · 신탁계정대출 · 유가증권 · 수수료	○	○	25개 일반은행 (1991~1994)
양원근(1996)	초월대수 비용함수	· 대출금 · 요구불예금 · 유가증권 · 기타생산물	X	○	19개 일반은행 (1985~1994)
정운찬 외(2000)	초월대수 푸리에 비용함수	· 대출금 · 유가증권 · 요구불예금	○	대부분 X (푸리에 있음)	17개 일반은행 (1987~1996)
위정범(2001)	초월대수 이윤함수	· 전통자산(대출금) · 투자자산(현금, 유가증권 등)	X	X	16개 일반은행 (1998~1999)
국찬표 외(2006)	스플라인 초월대수 푸리에 비용함수	· 대출금 · 유가증권 · 예수금	○	X (전통적) ○ (확장경로)	22개 일반은행 (1987~2004)
신경숙·김성현(2009)	초월대수 비용함수 이윤함수	· 대출금 · 유가증권	소형 ○		14개 일반은행 (1999~2007)
박정희·변현수(2009)	초월대수 비용함수	· 기업대출금 · 가계대출금 · 유가증권	○	○	저축은행 (2003~2007)

- 그러나 최근으로 올수록 국찬표 외(2006), 신경숙·김성현(2009) 등은 모두 은행산업, 특히 소형 은행산업에 규모의 경제가 존재한다는 분석결과를 도출하고 있음

- 위에서 보는 바와 같이 국내 금융산업을 대상으로 규모나 범위의 경제성을 분석한 연구는 대부분 은행에 국한되어 있으며, 상대적으로 새마을금고나 저축은행, 농협 등 서민금융기관에 대한 연구는 박정희·변현수(2009)를 제외하고 드문 편
 - 다만 최근에 주로 비교적 추정이 용이한 DEA 등을 이용하여 서민금융기관에 대한 효율성 분석이 이루어지고 있음
- 박정희·변현수(2009)는 저축은행에 대한 결과를 다음과 같이 정리하고 있음
 - 첫째, 저축은행 산업에는 전체적으로 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타났는데, 표본기간 동안 저축은행이 대형화를 진행하면서 대형화의 비용적인 이점을 꾸준히 향유하였다고 볼 수 있음
 - 둘째, 범위의 경제에 대한 분석 결과 전체적으로 범위의 경제성이 존재하여 범위의 경제 역시 비용 효율성 상승에 기여한 것으로 보여짐
 - 저축은행의 겸업화 정도가 미약하다는 것을 감안할 때 향후 겸업화가 본격적으로 진행될 경우 비용 효율성의 개선이 가속화 될 것으로 기대됨
 - 셋째, 대형 저축은행과 소형 저축은행의 비용 행태에는 다소의 차이점이 있는데, 대형 저축은행은 기업대출을 중심으로 규모의 불경제가 나타났으며, 소형저축은행은 범위의 경제가 비교적 존재하지 않았음
 - 이는 향후 감독기관이 저축은행을 규모별로 다소 차별적인 정책을 수립해야 함을 의미함
- 은행산업의 효율성을 분석한 선행연구
 - 확률적 변경 접근법(SFA) 또는 자료포락 분석 접근법(DEA) 등의 변경 접근법을 통해서 은행의 효율성을 분석한 선행연구는 국외의 경우 상업은행이나 저축은행과 같은 일반은행의 효율성을 분석하고 있으며, 국내의 경우 시중은행과 지방은행을 포함하는 일반은행의 효율성을 분석하는

것이 일반적임

- 확률적 변경 접근법(SFA)과 자료포락 분석 접근법(DEA) 모두 은행의 특성에 따라서 비용, 수입, 이윤 등 여러 가지 관점에서 변경을 추정할 수 있음
- 자료포락 분석 접근법(DEA)을 이용하여 은행의 효율성을 분석한 연구는 다음과 같음
 - 국외연구로는 Ferrier and Lovell(1990), Elyasuani and Mehdian(1990), Miler and Noulas(1996), Grigorian and Manole(2002), Das and Ghosh(2006), Ray and Das(2010) 등이 있음
 - 국내연구로는 최태성·장익환(1992), 이상·권영준(1999), 김상호(2001), 박승록·이인실(2002), 최승빈(2003), 이석영·유상열(2004), 김인철 외(2006), 정희진(2007), 홍봉영·김성아(2007), 모수원·유진하(2008), 이연정 외(2009), 유금록(2010) 등이 있음
- 확률적 변경 접근법(SFA)을 이용하여 은행의 효율성을 분석한 연구는 다음과 같음
 - 국외연구로는 Berger and Mester(1997), Berger et al.(1997), Hao et al.(2001), Kraft et al.(2002), Marton(2002), Green et al.(2004), Bonin et al.(2005), Yildirim and Philippatos(2007), Mamatzakis et al.(2008), Margono et al.(2010) 등이 있음
 - 국내연구로는 자료포락 분석 접근법(DEA)을 이용하여 분석한 연구에 비해 많지 않은 편이나, 이상규(1998), 정운찬 외(2000), 이영수·이민환(2008), 신경숙·김성현(2009), 유금록(2010) 등이 있음
- 새마을금고의 효율성을 분석한 선행연구
- 새마을금고를 대상으로 효율성을 측정한 연구는 그리 많지 않은 편이며,

특히, 규모나 범위의 경제성을 구체적으로 분석하여 적정규모를 산정하고 있는 연구는 거의 없는 편

- 또한 새마을금고의 효율성을 분석한 선행연구는 DEA를 이용하여 주로 분석을 수행하고 있을 뿐 SFA를 이용하여 분석을 수행한 연구는 찾기 어려움

○ 먼저 최승빈(1997)은 1994년 15개의 지역 새마을금고를 대상으로 DEA 모형에 의해 기술적 효율성과 규모 효율성을 분석하였음

- 투입물은 금고수와 직원 수 및 출자금을 사용하였으며, 산출물은 예금과 대출금율을 사용하였음

- 분석결과 15개 금고 중에서 기술적으로 비효율적인 금고는 10개로 나타났으며, 규모 비효율적인 금고는 5개로 나타났음

- 기술적 그리고 규모가 모두 비효율적인 금고는 5개로 나타나 운영상 효율성 개선이 요구된다고 하였음

○ 한승우 외(2001)는 대전지역의 지역 새마을금고 55개를 대상으로 DEA를 이용하여 효율성을 분석함

- 투입물은 금고수, 회원수, 임직원 수를, 산출물은 예적금, 대출금, 복지투자사업 및 이익잉여금을 사용하였음

- 연구 결과 순수 기술적 비효율성이 존재하는 금고는 3개이며, 순수 규모 비효율성이 존재하는 금고는 2개로 나타남

○ 노덕환·한승우(2002)는 14개 군산지역의 새마을금고를 대상으로 DEA 모형에 의해 경영 효율성을 분석하고 이를 기술적 효율성과 규모 효율성으로 분해함

- 1999년 대비 군산지역의 새마을금고 효율성은 전반적으로 2001년에 증대되었다고 결론지음

- 기술적 효율성은 14개 금고 중에서 85%가 효율적인 것으로 분석되었으며, 규모 효율성은 1999년 대비 2000년도에 11개(78%)가, 2001년

도에는 13개(92%)가 상대적으로 효율적이었음

- 백자욱·김선곤(2004)은 울산·경남지역을 중심으로 1998년 이후 추진되어온 합병새마을금고를 대상으로 자산규모와 지역이 비슷한 비합병새마을금고를 비교대상으로 선정하여 경영효율성을 분석하였음
 - 투입물 극소화 가정 하에서 투입물은 인건비, 감가상각비 그리고 예적금 이자를, 산출물은 예수금, 당기순이익, 그리고 대출금을 이용함
 - 분석결과 합병금고의 효율성을 증대시키기 위해서 대부분 금고의 규모를 늘리는 것이 필요하다고 결론내림
- 심재포·백자욱(2010)은 DEA를 이용하여 경남·창원지역을 중심으로 지역농협, 새마을금고, 신용협동조합을 대상으로 경영효율성을 실증적으로 분석함
 - 지역농협의 전반적인 효율성이 타 기관에 비해 우월하게 나타났지만 수익성을 배제하고 중개성만 발취하여 분석하였을 때에는 새마을금고가 다소 우월한 것으로 분석됨
 - 투입물은 인건비와 고정자산, 자본금을 이용하였으며, 산출물은 중개기능측면의 변수인 영업이익과 대출채권 및 예수금, 그리고 경제적인 측면의 변수인 영업이익, 공제수입, 당기순이익 및 배당금을 사용함
- 박진배(2010)는 서울지역의 새마을금고를 대상으로 DEA를 이용하여 효율성을 평가한 후, 향후 새마을금고의 구조조정 및 경영효율성의 개선방향을 제시하고자 함
 - 투입물은 인건비와 총이자비용(사업비용), 그리고 업무용 고정자산을 이용하였으며, 산출물은 총자산, 당기순이익 및 대출금을 이용하였음
 - 분석결과 19개 금고가 기술적으로 비효율적인 것으로 나타났으며, 7개 금고는 규모 비효율적인 것으로 나타났음

〈표 4-4〉 새마을금고의 효율성을 분석한 연구(DEA 이용)

구분	자료	산출물	투입물	연구결과
최승빈(1997)	15개 새마을금고 (1994년)	· 예금 · 대출금	· 금고수 · 직원수 · 출자금	· 기술적 비효율성 금고 (10개) · 규모 비효율성 금고(5개)
한승우 외(2001)	16개 새마을금고 (1998~1999)	· 예적금 · 대출금 · 복지투자사업 · 이익잉여금	· 금고수 · 회원수 · 임직원수	· 기술적 비효율성 금고(3개) · 규모 비효율성 금고(2개)
노덕환·한승우 (2002)	14개 군산지역 새마을금고 (1999~2001)	· 예수금 · 대출금 · 이익잉여금	· 출자금 · 임직원수	· 기술적 효율성 금고(85%) · 규모 효율성 금고 - 2000년 78% - 2001년 92%
백자욱·김선곤 (2004)	60개 울산·경남 새마을금고	· 예수금 · 대출금 · 당기순이익	· 인건비 · 감가상각비 · 예적금이자	· 합병금고의 효율성을 증대시키기 위해서 대부분 금고의 규모를 늘리는 것이 필요함
심재포·백자욱 (2010)	마산·창원 지역농협 새마을금고 신용협동조합 (2006~2009)	· 영업이익 · 대출채권 · 예수금 · 영업이익 · 공제수입 · 당기순이익 · 배당금	· 인건비 · 고정자산 · 자본금	· 지역농협의 효율성 우월 · 신탁은 전반적으로 열세 · 수익성을 배제하였을 경우에는 새마을금고의 효율성이 우월
박진배(2010)	34개 서울지역 새마을금고 (2008)	· 총자산 · 대출금 · 당기순이익	· 인건비 · 총이자비용 · 업무용고정 자산	· 기술적 비효율성 금고(19개) · 규모 비효율성 금고(7개)

제3절 새마을금고 적정규모 분석방법론 정립

1. 모형의 설정

- 확률적 비용변경함수모형
 - 새마을금고를 포함한 금융산업의 적정규모 및 효율성을 분석하기 위한 방법론은 앞서 설명한 바와 같이 크게 확률적 변경 접근법(SFA)과 자료 포락 분석 접근법(DEA)로 나눌 수 있음

- 자료포락 분석 접근법(DEA)은 비효율성에 대한 확률분포를 가정하지 않고 생산변경 또는 비용변경을 추정하며, 변경으로부터의 모든 편차를 비효율성으로 가정함
- 따라서 DEA는 비효율성을 추정하기 위해서 함수형태를 가정하지 않아도 된다는 장점이 있는 반면 무작위오차를 허용하지 않기 때문에 오차가 모두 비효율성으로 측정되어 비효율성이 과대평가될 수 있다는 단점이 있음(Ferrier and Lovell, 1990)
- 본 연구에서는 확률적 비용변경함수모형을 유연한 함수형태인 초월대수 함수로 설정하여 새마을금고의 적정규모를 추정하고자 함
- 확률적 변경 접근법(SFA)으로 변경함수를 추정할 때에는 생산변경(production frontier)이나 비용변경(cost frontier) 또는 거리변경(distance frontier) 함수를 추정할 수 있음
 - 생산변경 또는 생산함수는 함수, $y=f(x)$ 로 어떤 기업이 특정한 투입물, x 를 사용하여 생산할 수 있는 최대 산출물, y 를 나타내기 때문에 기술적 효율성만을 측정
 - 거리변경함수는 생산변경을 일반화시킨 개념으로써, 다투입물과 다산출물 생산 측면에서 기업의 효율성을 측정함
 - Shephard의 거리함수(distance functions)는 생산기술의 구조를 설명하는 함수특성을 제공해주는데, 생산변경과 마찬가지로 궁극적으로 기술적 효율성을 측정하는 것과 관련됨
 - 비용변경 또는 비용함수는 함수, $c=g(y, w)$ 인데, 주어진 투입물 가격 벡터, w 하에서 특정한 산출물벡터, y 를 생산하기 위해 필요한 최소 비용, c 와 관련됨
 - 그러나 특정 조건 하에서 생산변경은 비용변경에 쌍대적이며, 투입거리함수는 비용변경에 쌍대적이고 산출거리함수는 수입변경에 쌍대적임
- 비용함수(cost function)는 투입물의 가격 하에서 특정 산출물의 산출량을

- 생산하는 데 드는 최소비용을 측정하는 것으로 다음의 식과 같이 표현됨
- 새마을금고의 경우 지역개발사업과 같은 환원사업을 벌이는 등 이익이 발생하면 회원들에게 최대한 이익을 환원하고자 하기 때문에 일반적인 상업은행과 상이한 특성을 가지고 있음
- 따라서 비용극소화나 수입 및 이윤극대화보다는 산출물을 극대화하는데 역점을 두는 모형을 가정하여 모형을 추정하는 것이 더 합리적이라 판단됨
- 그러나 투입물 대비 산출물 극대화, 즉 확률적 산출거리변경함수(output distance function)를 추정한 결과 유의한 결과를 도출하지 못하였기 때문에 대안적으로 비용변경을 추정하였음
- 확률적 산출거리변경함수는 수입변경에 쌍대적이고, 확률적 투입거리변경함수(input distance function)는 비용변경에 쌍대적이라는 쌍대이론(duality theory)이 성립하기 때문에 이론적으로 함수형태와 상관없이 같은 결과를 도출하게 됨

$$\begin{aligned}
 C &= C^*(y, w, u, v) \\
 &= C^*(y, w) \exp(v+u)
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

여기서 y : 산출물의 산출량 벡터

w : 투입물의 가격 벡터

u : 비용 비효율성 요소

v : 확률적 요소

- 비용함수의 형태는 1계·2계 미분에 대한 사전적 제약이 없는 유연한 형태의 초월대수(translog function) 함수형태임
- 비용함수에 사용되는 함수는 초월대수 함수(translog function), 일반초

- 월대수 함수(generalized translog function), 푸리에 함수(Fourier function), 선형스플라인 함수(linear spline function), 이차함수 등이 있음
- 이 중에서 규모 및 범위의 경제성 분석에 일반적으로 사용하는 유연한 형태의 초월대수 비용함수를 고려하도록 함
 - 유연한 함수형태를 채택한 이유는 제약을 가하지 않은 함수를 추정하고 생산기술에 대한 가설검정을 통해 가장 적합한 함수형태를 도출하여 규모 및 효율성을 측정하는 것이 편의가 발생하지 않기 때문
 - 새마을금고의 규모의 경제성을 분석하기 위한 초월대수 비용함수모형은 다음과 같이 설정됨

$$\begin{aligned}
 \ln TC_t &= \ln TC_t^* + \epsilon_t \\
 &= \alpha_0 + \sum_i \alpha_i \ln Y_{it} + \sum_q \beta_q \ln P_{qt} + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j \delta_{ij} \ln Y_{it} \ln Y_{jt} \\
 &\quad + \frac{1}{2} \sum_q \sum_r \eta_{qr} \ln P_{qt} \ln P_{rt} + \sum_i \sum_q \theta_{iq} \ln Y_{it} \ln P_{qt} + D_1 + D_2 + \epsilon_t
 \end{aligned} \tag{2}$$

여기서 TC_t : 새마을금고의 총비용

Y_{it} : 산출물 i 의 산출량

P_{qt} : 생산요소 q 의 가격

i, j : 대출금(h), 유가증권(p), 환원사업비(f)

q, r : 인건(l), 자본(e), 조달자금(m)

D_1 : 더미변수(농촌형=0, 도시형=1)

D_2 : 지역더미변수(서울=0, 부산=1, 대구=2, 인천=3,....., 제주=12)

$\alpha, \beta, \delta, \eta, \theta, \rho$: 추정해야 할 모수

- 확률적 비용변경 접근법은 새마을금고가 비효율적일 수도 있음을 가정하고 비용함수의 형태와 오차항의 확률분포를 설정하여 이를 추정한 다음, 도출되는 오차항으로부터 비용변경을 계산하여 금고별 상대적인 효율성을 측정하는 방법임
 - 위의 식에서 결합오차항, ϵ_t 는 통계적 오차와 비효율성에 기인하는 비용의 증가분을 의미함

$$\epsilon_t = v_t + u_t \tag{3}$$

여기서 v_t : 비용 비효율성항(cost inefficiency term)

u_t : 통계적 오차항(noise error term)

- 이때 비용변경은 통계적 오차에 영향을 받기 때문에 통계적 오차항과 비용 비효율성 항의 분포에 대한 가정을 필요로 함
 - v_t 는 백색잡음, 설정오차, 측정오차, 누락변수의 영향 및 예측 불가능한 오차를 모두 포함하므로 비용을 증가시킬 수도 있고 감소시킬 수도 있으므로 양방향의 정규분포(two-sided normal distribution)를 따른다고 가정
 - u_t 는 철도업체가 기술적으로 또는 배분적으로 비효율적¹⁸⁾이기 때문에 발생하며, 이러한 비효율성은 항상 비용을 증가시키므로 비음의 일방향 분포(nonnegative one-sided distribution)로 가정
 - u_t 는 Schmidt and Lovell(1979)과 Kumbhakar(1991)을 따라 반정규분포를 따른다고 가정

18) 기술적 비효율성은 주어진 산출량 수준에서 생산요소를 과도하게 투입할 때 발생하는 비효율성이며, 배분적 비효율성은 생산요소 조합이 비용극소화 조합과 다르기 때문에 발생하는 비효율성이다.

- 식 (2)는 2차까지 전개한 테일러시리즈이므로 함수 $\ln TC_t$ 에 대한 헤시안 행렬(Hessian matrix)이 대칭(symmetry)이어야 하기 때문에 식 (2)의 계수가 다음의 조건을 만족해야 함

$$\delta_{ij} = \delta_{ji}, \quad \eta_{qr} = \eta_{rq}, \quad \theta_{iq} = \theta_{qi} \quad (4)$$

- 또한 비용함수는 정규성 조건, 즉 요소가격에 대한 연속성, 1차 동차성, 비감소성, 오목성 조건을 만족해야 하는데, 1차 동차성 조건은 다음과 같은 제약조건으로 미리 부과됨

$$\begin{aligned} \sum_q \beta_q &= 1 \\ \sum_q \eta_{qr} &= 0, \quad \text{for all } q = l, e, m \\ \sum_i \theta_{iq} &= 0, \quad \text{for all } i = h, p, f \end{aligned} \quad (5)$$

- 한편 식 (1)에 Shephard의 정리¹⁹⁾를 적용하면 요소비용비중식(input share equation)을 구할 수 있음
 - 즉 생산요소 q 의 비용이 가변비용에서 차지하는 비중 또는 점유율(S_{qt})은 식 (2)를 생산요소 q 의 가격(P_{qt})에 대해 로그미분(log differentiation)함으로써 다음과 같이 구할 수 있음

19) 임의의 요소가격에 대해 비용함수를 편미분하면 임의의 생산요소 투입량과 같다는 정리이다.

$$\begin{aligned}
 S_{qt} &= S_{qt}^* + v_{qt} \\
 &= \frac{P_{qt} X_{qt}}{TC_t} = \frac{\partial TC_t}{\partial P_{qt}} \cdot \frac{P_{qt}}{TC_t} = \frac{\partial \ln TC_t}{\partial \ln P_{qt}} \\
 &= \beta_q + \sum_q \eta_{qp} \ln P_{qt} + \sum_i \theta_{iq} \ln Y_{it} + v_{qt}
 \end{aligned} \tag{6}$$

여기서 S_{qt} : q 번째 생산요소의 실제 비용비중

S_{qt}^* : q 번째 생산요소의 효율적인 비용비중

- 요소비용비중식에서 비효율성은 배분적 비효율성을 의미하기 때문에 q 번째 생산요소의 효율적인 비용비중보다 크거나 작을 수 있으므로 v_t 와 마찬가지로 양방향의 정규분포로 가정
 - 비용함수식의 비효율성 오차항은 Greene(1980)과 같이 요소비용비중식의 비효율성 오차항과 서로 상관되지 않는다고 가정

□ 변수의 선정

- 새마을금고의 규모의 경제성과 효율성을 측정하기 위해서는 모형의 변수, 즉 투입물과 산출물을 선정해야 함
 - 본 연구는 새마을금고를 비롯한 은행산업의 규모 및 효율성을 분석한 선행연구들을 살피고, 새마을금고 고유의 특성 또한 반영하여 선정하도록 함
- 실증분석에 사용되는 변수들은 은행산업의 기능을 어떻게 정의하느냐에 따라서 생산기능 접근방법(production approach)과 중개기능 접근방법(intermediation approach)으로 크게 나뉘어짐
- 생산기능접근법은 은행을 고객에 대한 서비스 제공자로 간주하므로 예금

- 을 은행의 주요한 생산물로 간주하게 됨
- 즉, 은행이 노동과 자본을 투입요소로 사용하여 대출과 예수금 서비스를 생산하고, 거래 또는 문서처리건수 및 유형을 산출물로 산출한다고 간주함(유금록, 2010)
 - 이 접근법에서는 투입물로 노동, 재료, 면적, 또는 정보체계와 같은 실물변수들(physical variables) 또는 관련비용들이 거래를 수행하고 금융문서를 처리하거나 고객에 대한 상담 및 자문서비스를 제공하는 데 필요하기 때문에 포함됨
 - 산출물은 고객에 제공되는 서비스를 나타내며 일정기간에 걸쳐 제공된 거래, 문서처리 또는 특수서비스의 수와 유형으로 측정됨
 - 상세한 거래흐름자료를 이용할 수 없는 경우 이들 산출물이 제공된 서비스수준에 대한 대리변수로서 예금계좌수와 대출계좌수에 의해 대체됨
- 중개기능접근법은 은행산업을 불특정 다수로부터 자금을 받아 가계와 기업에 자금을 중개해주는 역할로 규명하는 접근법으로 예금을 더 이상 산출물이 아닌 투입물로 분류함
- 은행은 예금과 기타 부채를 조달하여 대출금과 유가증권 및 기타 투자와 같은 이자소득자산에 사용하는 중개서비스를 수행함
 - 이 접근법은 영업비용과 이자비용을 모두 투입물로 포함하고, 대출금과 기타 주요자산을 산출물로 사용함
 - 따라서 은행의 산출물은 주로 대출금과 유가증권으로 구분되며, 사용하는 단위는 계정의 화폐가치로 산출물을 측정함
 - 투입물은 노동, 자본, 차입금에 더해 예금까지 투입물로 정의하는데 운영비용뿐만 아니라 이자비용까지 고려하는 것이 특징임
- 은행의 효율성이나 규모의 경제성을 분석한 선행연구들을 살펴보면 예수금을 투입물로 사용하는 중개기능접근법을 사용한 연구들이 가장 많이 나타나고 있음

- 본 연구에서도 중개기능접근법을 이용하여 새마을금고의 투입물로써는 직원수와 업무용 고정자산, 그리고 조달자금을 이용하고, 산출물로써는 대출금과 유가증권, 그리고 환원사업비를 이용함
 - 조달자금은 새마을금고가 출자형식의 협동조합인 특성을 반영하여 예수금과 차입금에 더해 출자금을 함께 이용
 - 산출물 역시 새마을금고가 대출과 유가증권을 취급함과 동시에 지역 개발사업 등의 환원사업을 벌이고 있는 점을 감안하여 환원사업비를 함께 이용함

〈표 4-5〉 새마을금고의 투입물과 산출물

구분		측정단위
투입물	직원수	총입직원수(임원수+직원수+시간제 직원수)
	업무용 고정자산	업무용 유형고정자산-감가상각누계액 (유형고정자산=토지+건물+시설물+비품집기+운반구+기계)
	조달자금	예수금+차입금+출자금
산출물	대출금	대출금(말잔기준)
	유가증권	유가증권(말잔기준)
	환원사업비	환원사업비=복지사업비+좁도리지원비+장학사업비

2. 추정방법

- 모형의 추정방법
 - 초월대수 비용함수와 요소비용비중식으로 구성되는 연립방정식체계를 각 식의 오차항들이 상관관계를 갖는, 즉 결합정규분포를 하고 있다는 가정 하에 Zellner의 반복결합일반화최소자승법(iterative seemingly unrelated regression)을 이용해 추정
 - 초월대수 비용함수모형을 단일식으로 추정하는 것은 다중공선성 문제

- 가 발생하여 추정된 모수 추정치의 효율성을 떨어뜨리기 때문
- 연립방정식체계를 추정하면 모수에 대한 보다 점근적으로 효율적인 추정치(asymptotically efficient estimates)를 구할 수 있음
- 이때 세 요소비용비중의 합은 1이 되므로 오차항의 공분산행렬이 비특이성(nonsingularity) 조건을 만족하지 못하기 때문에 차량 및 유지보수의 비용비중식을 제외하고 추정
 - 어떤 요소비용비중식을 제외하더라도 추정결과는 변하지 않으며, 반복적으로 추정된 추정량은 최대우도추정량에 접근
 - 초월대수 비용함수모형은 E-Views 3.1 version의 SUR method(seemingly unrelated regression method)를 이용하여 추정
- 규모의 경제성 분석방법
- 규모의 경제성(economies of scale)은 생산요소가격이 일정할 때 산출량이 동일한 비율로 증가할 때 총비용이 어느 정도 증가하는 지를 측정하는 것
 - 새마을금고를 대형화하는 방안은 규모의 경제가 존재한다면 경제적으로 타당한 방안이라고 할 수 있음
 - 다시 말해서 현재 새마을금고가 규모의 경제가 존재하는, 즉 평균비용곡선이 우하향하는 영역에서 산출물을 생산하고 있다면 중소 금고를 합병해 규모를 대형화하는 것이 생산비가 적게 소요되므로 사회적으로 효율적이라 할 수 있음
 - 다산출물 산업의 경우 규모의 경제성은 전반적인 규모의 경제성(overall economies of scale)과 산출물별 규모의 경제성(product-specific economies of scale)으로 나뉘어 정의됨
 - 일반적으로 전반적인 규모의 경제성은 산출물별 비용탄력성 합의 역수로

계산되는데, 다음의 식에서 $EOS > 1$ 이면 전반적인 규모의 경제가 존재하고, $EOS < 1$ 이면 전반적인 규모의 불경제가 존재함을 의미

$$EOS(Y, P) = \frac{TC(Y, P)}{\sum_i Y MC_i} = \frac{1}{\sum_i \epsilon_{CY_i}}$$

- 위의 식에서 산출물의 비용탄력성인 ϵ_{CY_i} 는 다음과 같이 계산됨

$$\begin{aligned} \epsilon_{CY_i} &= \frac{\partial \ln TC}{\partial \ln Y_i} \\ &= \alpha_i + \sum_j \delta_{ij} \ln Y_j + \sum_q \theta_{iq} \ln P_q \end{aligned}$$

- 어떤 기업이 몇 개의 서로 다른 산출물을 생산하는 경우 i 번째 산출물에 국한된 규모의 경제성 지수는 다음과 같이 정의됨

$$\begin{aligned} EOS_i(Y, P) &= \frac{IC_i(Y, P)}{Y_i MC_i(Y, P)} \\ &= \frac{AIC_i(Y, P)}{MC_i(Y, P)} = \frac{IC_i / TC}{\epsilon_{CY_i}} \\ IC_i(Y, P) &= TC(Y, P) - TC(Y_{N-i}, P) \\ TC(Y_{N-i}, P) &= TC(Y_i, \dots, Y_{i-1}, 0, Y_{i+1}, \dots, Y_N) \\ AIC_i(Y, P) &= \frac{IC_i(Y, P)}{Y_i} \end{aligned}$$

- 여기서 $IC_i(Y, P)$ 는 i 번째 산출물의 증분비용(incremental cost)으로, 다

른 산출물의 양을 일정하게 하고 i 번째 산출물만 생산을 중단함으로써 절감할 수 있는 비용을 말함

- 위의 식에서 $EOS_i > 1$ 이면 i 번째 산출물에 국한된 규모의 경제가 존재하는 것이고, $EOS_i < 1$ 이면 규모의 불경제가 존재함을 의미

3. 자료

- 비용함수를 추정할 때 사용되는 자료는 전국 300개 새마을금고에 대한 2010년의 횡단면 자료임
 - 규모의 경제성 등을 파악하기 위한 비용함수의 추정에는 기본적으로 횡단면 자료가 이용되어져 왔음
 - 이는 시계열 자료를 이용하는 경우에 비해 기술적인 진보로 인한 오류의 가능성 등을 방지할 수 있는 장점이 있기 때문임

□ 총비용자료

- 본 연구는 새마을금고가 모든 투입물의 투입량을 최적으로 조절할 수 있다고 가정하기 때문에 세 가지 요소비용의 합을 총비용으로 정의하였음
- 세 가지 요소비용은 인건비용과 자본비용 및 조달자금에 대한 이자비용으로 구성되며 300개 새마을금고의 총비용 자료를 개관하면 다음의 표와 같음
 - 표에서 보는 바와 같이 총 300 금고의 평균 총비용은 연간 30억원 수준이며, 최대금고의 총비용은 214억원인 반면 최소금고의 총비용은 2억원에 불과하여 상대적으로 규모차이가 상당히 크게 나타나고 있음
 - 총산출량을 기준으로 업체들을 5등분했을 때, 상위 20%에 속하는 금고의 연간 총비용은 평균 66억원 수준인 반면 하위 20% 금고의 연간 총비용은 평균 10억원 수준임

- 또한 표본에 포함되어 있는 새마을금고의 규모는 60% 이상이 평균 총비용보다 적은 것으로 나타나고 있음

〈표 4-6〉 새마을금고의 규모별 총비용 자료의 개요(2010년)

(단위: 억원)

구분	업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
전체	300	29.5	24.9	214.3	1.9
상위20%	60	66.4	32.8	214.3	36.3
차상위20%	60	31.6	5.7	45.9	21.9
중위20%	60	22.7	4.7	37.9	13.9
차하위20%	60	17.1	3.2	24.9	11.4
하위20%	60	9.9	3.6	20.5	1.9

주: 상위, 차상위, 중위, 차하위, 하위는 총산출량 기준임.

- 새마을금고를 도시형과 농촌형으로 구분하여 총비용 자료를 살펴보면, 300개 표본 중에서 도시형이 232개, 그리고 농촌형이 68개로 구성되어 있음
 - 도시형 금고의 평균 총비용은 연간 32.7억원으로 나타났으며, 농촌형 금고의 평균 총비용은 도시형보다 13.8억원이 적은 18.9억원으로 나타났음
 - 도시형 금고의 최대 총비용은 214억원이고, 최소 총비용은 1.9억원으로 농촌형에 비해 규모 차이가 더 현격하게 나타났음

〈표 4-7〉 도시형과 농촌형 새마을금고의 총비용 자료의 개요(2010년)

(단위: 억원)

구분	업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
도시형	232	32.7	26.6	214.3	1.9
농촌형	68	18.9	13.3	79.7	4.9

- Zellner의 반복결합일반화최소자승법(iterative Seemingly Unrelated Regression, SUR)을 이용해 비용함수모형을 추정하기 위해서는 비용함수 식 뿐만 아니라 생산요소비용비중식을 구성하여야 함
- 생산요소의 비용비중, 즉 투입물의 요소비중은 각 요소별 비용을 총 비용으로 나누어 도출함
 - 이렇게 계산된 요소비중의 업체전체 및 규모별 평균과 최대값 및 최소값, 그리고 표준편차는 다음의 표와 같음
 - 투입물의 요소비중은 자본비용이 71.3%로 가장 높고, 그 다음으로 인건비용이 23.2%를 차지하고 있는 것으로 나타난 반면 조달자금에 대한 이자비용은 5.5%에 불과한 것으로 나타남

〈표 4-8〉 새마을금고의 규모별 요소비중 자료의 개요(2010년)

구분	업체수	평균	표준편차	최대값	최소값	
전체	인건비용	300	0.232	0.059	0.634	0.116
	자본비용		0.713	0.070	0.856	0.223
	이자비용		0.055	0.021	0.259	0.024
상위20%	인건비용	60	0.209	0.050	0.345	0.120
	자본비용		0.736	0.059	0.855	0.563
	이자비용		0.054	0.019	0.115	0.024
차상위20%	인건비용	60	0.219	0.047	0.334	0.125
	자본비용		0.730	0.053	0.838	0.620
	이자비용		0.051	0.015	0.106	0.026

〈표 4-8 계속〉 새마을금고의 규모별 요소비중 자료의 개요(2010년)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
중위20%	인건비용	60	0.227	0.045	0.361	0.116
	자본비용		0.722	0.050	0.856	0.570
	이자비용		0.051	0.015	0.081	0.028
차하위20%	인건비용	60	0.234	0.063	0.477	0.153
	자본비용		0.714	0.071	0.811	0.443
	이자비용		0.052	0.015	0.089	0.026
하위20%	인건비용	60	0.270	0.070	0.634	0.164
	자본비용		0.663	0.085	0.782	0.223
	이자비용		0.066	0.033	0.259	0.026

주: 상위, 차상위, 중위, 차하위, 하위는 총산출량 기준임.

- 요소비중 자료의 경우 도시형과 농촌형 금고의 차이는 크게 없는 것으로 나타났음
 - 다만 도시형의 자본비용이 농촌형보다 3% 정도 높은 것으로 나타났으며, 농촌형은 상대적으로 조달자금에 대한 이자비용이 다소 높았음

〈표 4-9〉 도시형과 농촌형 새마을금고의 요소비중 자료의 개요(2010년)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
도시형	인건비용	232	0.227	0.062	0.634	0.116
	자본비용		0.720	0.072	0.856	0.223
	이자비용		0.053	0.022	0.259	0.024
농촌형	인건비용	68	0.251	0.045	0.353	0.167
	자본비용		0.688	0.051	0.781	0.547
	이자비용		0.061	0.016	0.128	0.035

□ 산출량 자료

- 새마을금고의 규모의 경제성 지수를 분석하기 위한 산출량 지표는 대출금과 유가증권 및 환원사업비의 세 가지를 사용하였음
 - 새마을금고는 새마을금고법 상 예탁금과 적금 수납 및 대출, 환전 등의 신용사업과 더불어 문화복지후생사업, 교육사업, 지역사회 개발사업 등의 환원사업을 행하도록 규정되어 있기 때문임
 - 이는 여타 상업은행(commercial bank)와의 차이점으로 선행연구에서 주로 고려하고 있는 산출물인 대출금과 유가증권을 고려하되, 새마을금고의 사업 종류를 반영하여 환원사업을 추가로 반영하였음
- 또한 비용함수 추정시 사용하는 자료는 산출물별 산출량을 각각의 평균값을 기준으로 정규화해서 산정한 지표자료를 이용하게 됨
 - 총산출량을 기준으로 금고규모를 5등분 하였을 때의 규모별 산출량과 총 산출량 자료의 개요는 다음의 표와 같음
- 표본에 포함되어 있는 300개의 새마을금고는 평균적으로 대출금이 총 산출량에서 차지하는 비율이 73.3%이고, 유가증권이 26.7%를 차지하고 있음
 - 환원사업비의 경우 평균적으로 총 산출량의 0.03%만을 차지하고 있으며, 이러한 비율은 규모별로 대부분 비슷하게 나타나고 있는데, 규모별로 0.02~0.04% 정도를 차지하고 있음
 - 또한 대출금이 총 산출량에서 차지하는 비율은 상위 20% 규모의 금고가 77.3%로 가장 높고, 중위 20% 규모의 금고가 67.3%로 가장 낮음
 - 반면 하위 20%에 해당하는 금고의 대출금은 총 산출량에서 차지하는 비율이 75.1%로 평균을 상회하는 것으로 나타남

〈표 4-10〉 새마을금고의 규모별 산출량 자료의 개요(2010년)

(단위: 백만원)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
전체	대출금	300	33,934	37,445	345,489	782
	유가증권		12,336	12,802	81,778	0
	환원사업비		14	21	182	0
	계	46,284	50,268	427,450	782	
상위20%	대출금	60	86,343	54,752	345,489	29,626
	유가증권		25,310	18,323	81,778	8
	환원사업비		36	35	182	1
	계	111,689	73,110	427,450	29,635	
차상위20%	대출금	60	35,082	11,367	64,849	14,969
	유가증권		14,925	10,220	40,731	0
	환원사업비		13	13	62	0
	계	50,021	21,601	105,642	14,969	
중위20%	대출금	60	22,970	7,487	36,258	2,041
	유가증권		11,129	7,396	27,697	0
	환원사업비		8	7	29	0
	계	34,107	14,890	63,984	2,042	
차하위20%	대출금	60	16,229	5,956	26,891	4,584
	유가증권		7,319	5,561	21,355	0
	환원사업비		6	6	42	0
	계	23,554	11,524	48,288	4,585	
하위20%	대출금	60	9,044	4,655	18,926	782
	유가증권		2,998	3,316	14,066	0
	환원사업비		4	4	23	0
	계	12,047	7,976	33,015	782	

주: 상위, 차상위, 중위, 차하위, 하위는 총산출량 기준임.

- 새마을금고의 산출량을 도시형과 농촌형으로 구분하여 살펴보면, 다음의 표와 같음

- 특징적으로 도시형보다는 농촌형 금고에서 대출금이 총 산출량에서 차지하는 비율이 다소 높다는 것을 알 수 있음
- 도시형의 경우 대출금은 총 산출량의 약 71.7%를 차지하고 있으나 농촌형의 경우 평균적으로 83.8%를 차지하고 있음

〈표 4-11〉 도시형과 농촌형 새마을금고의 산출량 자료의 개요(2010년)

(단위: 백만원)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
도시형	대출금	232	37,234	40,538	345,489	782
	유가증권		14,671	13,362	81,778	0
	환원사업비		13	18	103	0
	계		51,918	53,918	427,371	782
농촌형	대출금	68	22,675	20,618	120,600	3,238
	유가증권		4,370	5,705	32,643	0
	환원사업비		15	29	182	0
	계		27,060	26,352	153,424	3,238

□ 투입물 가격자료

- 투입물의 가격자료 역시 비용함수를 추정할 때 지수화된 단위가격으로 변환되어 투입됨
 - 먼저 인건의 단위가격은 총 임직원과 관련된 인건비와 복리후생비를 합산한 인건비용을 총 임직원수로 나누어 구함
 - 둘째, 자본의 단위가격은 판매비와 관리비 중에서 인건비용과 제세금을 제외한 경비를 업무용 순유형고정자산으로 나누어 구하였음
 - 업무용 순유형고정자산은 토지와 건물, 구축물, 시설물, 그리고 비품 집기와 운반구, 기계가 포함되며, 고정자산에 감가상각누계액을 빼서 구하였음

- 셋째, 조달자금의 단위가격은 자금을 조달하기 위한 이자비용을 조달 자금으로 나누어 구하였음
- 이때 조달자금은 예수금과 차입금 및 출자금으로 구성되며, 출자금의 경우 새마을금고의 특성을 반영한 결과임

〈표 4-12〉 새마을금고의 규모별 투입물 가격자료의 개요(2010년)

(단위: 백만원/인, 십원/원, 천원/원)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
전체	인건	300	26.0	9.1	53.3	4.8
	자본		35.5	3.8	48.4	11.9
	조달자금		42.2	106.5	1,125.1	1.9
상위20%	인건	60	36.8	7.8	53.3	24.2
	자본		35.2	2.9	42.1	25.3
	조달자금		25.9	68.6	506.9	2.3
차상위20%	인건	60	29.7	4.9	44.5	20.9
	자본		36.1	3.2	48.4	30.7
	조달자금		25.7	53.6	370.8	3.7
중위20%	인건	60	25.7	5.7	41.7	14.9
	자본		35.8	3.2	47.1	26.8
	조달자금		32.8	106.1	799.5	2.5
차하위20%	인건	60	22.0	5.5	34.6	11.3
	자본		35.8	3.6	43.3	25.2
	조달자금		72.7	170.3	1,125.1	1.9
하위20%	인건	60	15.8	4.5	26.0	4.8
	자본		34.7	5.6	44.1	11.9
	조달자금		53.9	89.0	523.1	2.1

주: 상위, 차상위, 중위, 차하위, 하위는 총산출량 기준임.

- 새마을금고의 투입물 가격을 도시형과 농촌형으로 구분하여 살펴보면, 다음의 표와 같음
- 투입물의 요소가격은 인건가격의 경우 도시형이 농촌형보다 약 1.3배 정도 높은 것으로 나타난 반면 자본가격의 경우 농촌형이 도시형보다 약 10% 정도 높은 것으로 나타났음
 - 대출금과 예수금, 출자금 등 조달자금의 단위가격은 도시형이 농촌형보다 1.6배 정도 높게 나타났음

〈표 4-13〉 도시형과 농촌형 새마을금고의 투입물 가격자료의 개요(2010년)

(단위: 백만원/인, 십원/원, 천원/원)

구분		업체수	평균	표준편차	최대값	최소값
도시형	인건	232	27.4	9.1	53.3	4.8
	자본		35.1	4.0	48.4	11.9
	조달자금		46.0	118.3	1,125.1	1.9
농촌형	인건	68	21.3	7.4	44.4	9.4
	자본		37.1	3.0	47.1	31.1
	조달자금		29.2	46.6	232.5	3.2

제4절 모형의 추정결과

1. 통계적 적합도와 유의성

- 통계적 적합도
 - 먼저 확률적 변경 접근법(SFA)을 이용한 초월대수 비용함수모형의 통계적 적합도를 다음의 표에 제시하였음
 - 표에서 보는 바와 같이 비용함수의 수정결정계수는 각각 0.929로 상당히 높게 추정되었음
 - 연립방정식 체계를 형성하는 인건비용과 조달자금 비중식의 수정결정

계수 역시 횡단면 자료임을 감안하더라도 0.502와 0.472로 비교적 높게 추정

〈표 4-14〉 비용함수모형 추정결과의 결정계수

구 분	결정계수	수정결정계수
비용함수	0.934	0.929
인건비용 비중식	0.510	0.502
조달자금 비중식	0.481	0.472

□ 통계적 유의성

- 초월대수 비용함수모형의 1차항과 2차항 및 교차항의 계수 추정결과를 다음의 표에 각각 제시하였음
 - 총 30개의 모수 추정치 중에서 9개를 제외하고 모두 10% 이상의 수준에서 유의한 것으로 나타났음
- 1차항의 모수 추정치는 환원사업비를 제외하고 모두 10% 수준에서 유의한 것으로 나타났음
 - 산출물과 투입물 가격의 1차항 모수 추정치는 모두 양의 부호를 갖는 것으로 나타나 비용함수의 전제 조건을 만족하고 있음
- 새마을금고의 비용함수모형에서는 두 가지의 더미변수를 포함하고 있는데, 지역더미와 도시형 더미임
 - 먼저 지역더미는 시도별로 비용차이를 반영하기 위하여 추가한 더미변수로써 서울, 부산, 대구, 인천, 광주전남, 대전충남, 울산경남, 경기, 강원, 충북, 전북, 경북 및 제주의 13개 숫자로 구성됨
 - 두 번째로 도시형 더미변수는 도시형=1, 농촌형=0을 부여한 변수로써, 도시형더미는 10% 수준에서 유의하고, 양의 부호를 갖는 것으로 나타나 도시형이 농촌형보다 총비용이 크다는 것을 의미함

〈표 4-15〉 비용함수모형 1차항의 계수 추정결과

변수	추정치	표준오차	t-통계량
상수	21.858	0.037	584.047***
인건가격($\ln P_l$)	0.213	0.003	62.633***
조달자금가격($\ln P_e$)	0.727	0.004	179.146***
자본가격($\ln P_m$)	0.060	0.007	8.084***
대출금($\ln Y_p$)	0.639	0.018	34.932***
유가증권($\ln Y_h$)	0.104	0.010	10.192***
환원사업비($\ln Y_f$)	0.018	0.013	1.427
지역 더미(D_1)	-0.005	0.003	-1.896*
도시형 더미(D_2)	0.058	0.030	1.952*

주: t-통계량의 ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 유의함을 각각 나타냄.

- 동조성, 동차성 및 콥-더글라스 형태의 생산기술에 대한 우도비 검정 (likelihood ratio test) 결과는 모두 1% 유의수준에서 기각되었음

〈표 4-16〉 비용함수모형 2차항 및 교차항의 계수 추정결과

변수	$\ln P_l$	$\ln P_e$	$\ln P_m$	$\ln Y_p$	$\ln Y_h$	$\ln Y_f$
$\ln P_l$	0.132 (16.051)***	-0.134 (-15.361)***	0.001 (0.080)	-0.058 (-15.382)***	-0.003 (-5.479)***	-0.001 (-0.372)
$\ln P_e$		0.143 (14.737)***	-0.009 (-0.497)	0.060 (13.887)***	0.004 (6.044)***	-0.001 (0.466)
$\ln P_m$			0.008 (0.292)	-0.002 (-0.260)	-0.001 (-0.814)	0.002 (0.568)
$\ln Y_p$				0.181 (8.096)***	-0.012 (-3.180)***	-0.012 (-1.883)*
$\ln Y_h$					0.012 (9.306)***	0.002 (1.035)
$\ln Y_f$						0.004 (1.642)*

주: t-통계량의 ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 유의함을 각각 나타냄.

2. 규모의 경제성 분석결과

- 표본평균값에서 추정된 비용탄력성 및 규모의 경제성 지수가 다음의 표에 제시되어 있음
 - 산출물의 비용탄력성은 대출금과 유가증권 및 환원사업비의 경우 각각 0.639와 0.104 및 0.018로 추정되었는데, 이는 산출량이 1% 증가하면 총비용은 각각 0.639%와 0.104% 그리고 0.018%가 증가함을 의미함
- 전반적인 규모의 경제성 지수는 1.314로 상당히 큰 규모의 경제가 존재함을 의미함
 - 도시형과 농촌형으로 나누어 규모의 경제성 지수를 도출하면, 각각 1.301과 1.414로 추정되어 농촌형 새마을금고의 경우 도시형에 비해 더 큰 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타남
- 또한 규모별로 규모의 경제성 지수를 각각 산출하면, 규모가 작은 금고일수록 규모의 경제는 더 커지는 것을 알 수 있음
 - 도시형과 농촌형 새마을금고의 경우 모두 규모의 경제가 존재하나, 규모가 영세한 농촌형의 경우 전반적인 규모의 경제가 더 크게 존재하는 것으로 나타남

〈표 4-17〉 비용탄력성과 규모의 경제성 지수

구 분	비용탄력성			전반적인 규모의 경제성 지수	
	대출금	유가증권	환원사업비		
평균	0.639	0.104	0.018	1.314	
규모별	상위20%	0.769	0.102	0.012	1.131
	차상위20%	0.636	0.106	0.018	1.317
	중위20%	0.577	0.106	0.020	1.422
	차하위20%	0.529	0.104	0.024	1.521
	하위20%	0.458	0.101	0.026	1.707
유형별	농촌형	0.590	0.098	0.019	1.414
	도시형	0.648	0.105	0.015	1.301

주: 상위, 차상위, 중위, 차하위, 하위는 총산출량 기준임.

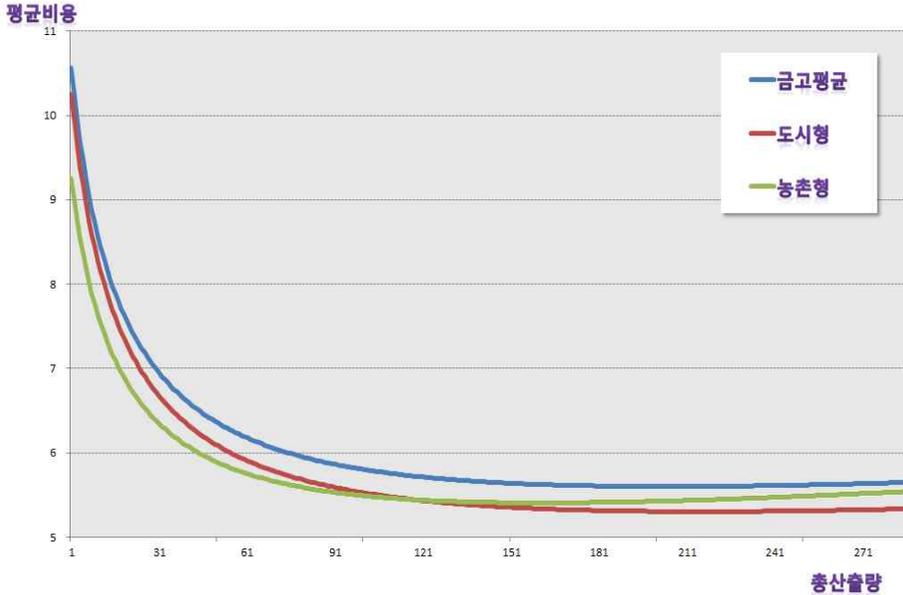
- 규모의 불경제가 나타나고 있는 새마을금고는 총 300개의 금고 중에서 3개 금고로, 이들 금고당 평균자산은 4,269억원에 해당함
 - 규모의 불경제가 나타나는 금고의 경우 대형화로 인한 효율성을 확보할 수 없는 것으로 판단됨
- 또한 300개 금고 중에서 4개 금고는 규모의 불변경제가 실현되고 있어 극소수의 금고만이 적정규모를 실현하고 있는 것으로 분석되었음
 - 이들 금고를 제외한 영세금고의 경우 대형화 또는 통·폐합을 통해서 규모의 경제를 향유할 수 있어 규모 증대를 통한 효율성 확보가 가능하리라고 판단됨

제5절 새마을금고 적정규모 분석결과

1. 새마을금고의 적정규모

- 총산출량의 표본평균 수준에서 산출물 구성비율별로 요소가격의 표본평균을 적용해 추정한 방사평균비용곡선은 다음의 그림과 같이 구할 수 있음
 - 이때 비용함수에서 도시형과 농촌형을 구분할 수 있는 변수를 추가로 설정해 추정하였으므로, 표본의 전체평균에 더해 도시형 및 농촌형으로 구분하여 평균비용을 구하였음

〈그림 4-3〉 방사평균비용곡선



- 위에서 도출된 방사평균비용곡선을 토대로 평균비용이 최소화되는 지점에 대해서 도출된 새마을금고의 최소효율규모는 다음의 표에 제시되어 있음
 - 총산출량이 표본평균 수준인 경우 최소효율규모는 금고당 평균자산이 1,892억원 수준인 것으로 추정되었음
 - 이는 직장금고를 제외하고 현재 평균자산이 금고당 528억원 수준임을 감안할 때 상당히 높게 나타나고 있음을 알 수 있음
 - 한편 도시형 금고와 농촌형 금고의 경우 각각 최소효율규모가 되는 평균자산은 금고당 1,994억원과 1,467억원 수준으로 추정되어 농촌형 금고가 도시형 금고에 비해 높게 나타났음
- 최소효율규모는 비용함수 추정에 사용된 300개 금고(표본)의 평균자산이 직장금고를 제외한 1,348개 금고(모집단)의 평균자산보다 다소 많아 이

를 보정하는 단계를 거쳐 최소효율규모를 산정하였음

- 표본의 평균자산이 모집단에 비해 크다보니, 최소효율규모 역시 모집단의 최소규모보다 더 크게 분석될 소지가 있음
- 추후 표본과 모집단의 평균자산이 비슷한 금고를 추출하여 분석하거나 전체 금고를 대상으로 보다 세밀한 분석이 요구됨

〈표 4-18〉 지역유형별 새마을금고의 적정 금고수 분석결과

구 분	현황				적정규모(최소효율규모)
	금고수 (개)	회원수 (천명)	총자산 (억원)	평균자산 (억원/개)	평균자산 (억원/개)
표본평균	1,348	7,903	712,324	528	1,892
도시형	1,044	6,646	621,045	595	1,994
농촌형	304	1,257	91,279	300	1,467

2. 새마을금고 적정규모의 지역별 적용

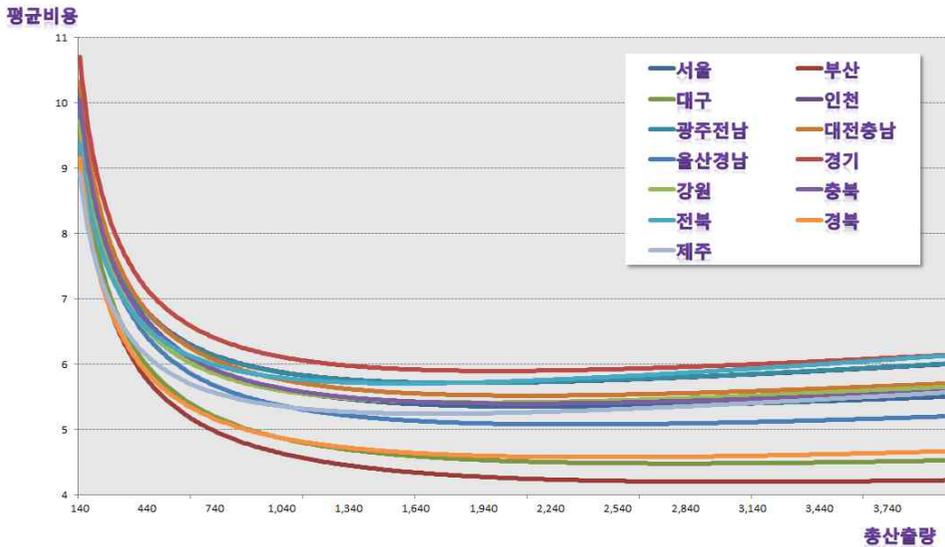
- 본 연구에서 추정된 비용함수는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주전남 등 13개 지역적 특성을 반영할 수 있는 변수가 추가로 반영되어 있음
 - 이에 각 지역별 산출물 구성비율별로 방사평균비용곡선을 도출하고, 평균비용이 최소화되는 지점을 구하여 지역별 적정규모를 산출하였음
- 지역별로 구분하여 최소효율규모를 산정한 결과 부산광역시가 금고당 적정 평균자산이 약 2,900억원 수준으로 가장 많았고, 대전·충남이 1,700억원 수준으로 가장 작게 추정되었음

〈표 4-19〉 시도별 새마을금고의 적정 금고수 분석결과

구 분	현황				적정규모(최소효율규모)
	금고수 (개)	회원수 (천명)	총자산 (억원)	평균자산 (억원/개)	평균자산 (억원/개)
서울	241	1,342	134,814	559	1,929
부산	167	910	84,444	506	2,937
대구	115	601	54,590	475	2,640
인천	53	327	28,683	541	1,566
광주·전남	99	503	40,288	407	1,480
대전·충남	95	560	46,652	491	1,714
울산·경남	114	736	68,922	605	2,154
경기	101	1,064	100,565	996	1,564
강원	58	291	25,948	447	1,696
충북	54	359	34,110	632	1,973
전북	61	356	25,420	417	1,413
경북	146	699	55,608	381	2,063
제주	44	154	12,280	279	1,739

- 이와 같이 표본평균에서, 도시형과 농촌형, 그리고 지역별로 최소효율규모가 각기 다르게 도출되는 이유는 산출물 유형별 평균 산출비율이 서로 다르기 때문임

〈그림 4-4〉 지역별 방사평균비용곡선



- 기초자치단체별 금고의 규모 수준을 판단하기 위하여 인구당 적정자산과 현 자산을 대비하여 살펴보면 대부분의 자치단체가 적정자산에 미달하고 있어 어느 정도 규모를 확대할 여지가 있는 것으로 판단됨
 - 인구당 적정자산을 초과하고 있는 지역은 의왕시, 광명시, 서울시 종로구, 중구, 성남시, 안양시 등 6개 자치단체이며 모두 수도권에 소재하고 있음
 - 인구당 적정자산 대비 현자산 비율이 전국 평균 이상인 지역은 87개 자치단체이며, 평균 미만인 지역은 132개 자치단체로 나타났음

〈표 4-20〉 기초자치단체의 인구당 적정자산 대비 현자산 비율 현황

구 분	해당 시군구
100% 이상 (6개 시군구)	의왕시 광명시 종로구 중구(서울) 성남시 안양시
전국평균 이상 (87개 시군구)	동구(광주) 동두천시 수원시 동구(울산) 남양주시 안산시 구례군 태안군 군포시 성북구 동구(인천) 의정부시 남원시 중구(인천) 부천시 논산시 영광군 구리시 용산구 통영시 고양시 가평군 동작구 공주시 동구(대전) 장흥군 속초시 서산시 부평구 파천시 이천시 중구(울산) 보성군 동해시 남구(울산) 동구(부산) 여주군 정읍시 부안군 영암군 청주시 남구(인천) 장수군 성동구 화성시 대덕구 여주시 영등포구 동대문구 진주시 양평군 중구(부산) 구로구 남해군 예산군 중구(대전) 평택시 임실군 계양구 김제시 나주시 봉화군 중구(대구) 은평구 순창군 진안군 강릉시 북구(울산) 안성시 금천구 화천군 광진구 시흥시 충주시 서구(대구) 남동구 오산시 고흥군 음성군 보은군 서대문구 무주군 진도군 전주시 마산시 관악구 무안군
전국평균 미만 (132개 시군구)	연천군 원주시 북구(광주) 파주시 양양군 포천시 마포구 증평군 금산군 중량구 남구(대구) 태백시 광양시 영천시 유성구 남구(광주) 구미시 청원군 목포시 서구(광주) 당진군 익산시 고성군(경남) 부산진구 연제구 춘천시 문경시 횡성군 강진군 금정구 삼척시 서천군 청양군 옥천군 송파구 창원시 함양군 동구(대구) 예천군 담양군 김해시 서귀포시 양구군 영도구 김포시 포항시 인제군 함평군 서구(부산) 광주시 영동군 양산시 북구(대구) 밀양시 남구(부산) 고창군 성주군 홍성군 사상구 진해시 천안시 김천시 동래구 영주시 경주시 안동시 청도군 영덕군 양주시 하남시 부여군 울릉군 홍천군 화순군 사천시 연기군 경산시 교령군 의성군 제천시 강북구 사하구 강화군 제천시 군산시 수성구 순천시 괴산군 서구(인천) 진천군 아산시 양천구 의령군 탈서구 군위군 청송군 상주시 서구(대전) 완주군 수영구 울진군 보령시 강서구(서울) 해남군 서초구 거제시 해운대구 칠곡군 광산구 달성군 북구(부산) 영월군 철원군 연수군 영양군 도봉구 강동구 고성군(강원) 기장군 단양군 평창군 함안군 울주군 하동군 합천군 산청군 강남구 신안군 용인시 노원구 창녕군 거창군

주 : 금고가 존재하지 않는 기초자치단체는 강서구(부산), 웅진군, 정선군, 계룡시, 곡성군, 장성군, 완도군 등 모두 7개 시군구임

3. 적정규모 산정 및 적용의 한계

□ 모형의 한계

- 새마을금고의 경우 수수료 수입을 극대화시키려는 유인이 적고, 지역개발사업과 같은 환원사업을 벌이는 등 이익이 발생하면 회원들에게 최대한 이익을 환원하고자 하기 때문에 일반적인 상업은행과 상이한 특성을 가지고 있음
 - 따라서 새마을금고의 최소효율규모를 추정하고자 할 때, 비용극소화나 수입 및 이윤극대화보다는 산출물을 극대화하는데 역점을 두는 모형을 가정하여 모형을 추정하는 것이 더 합리적이라 판단됨
 - 그러나 투입물 대비 산출물 극대화 모형을 추정한 결과 통계학적으로 유의한 결과를 도출하지 못하였기 때문에 대안적으로 비용함수를 추정하였음
 - 이론적으로는 쌍대이론이 성립하기 때문에 함수형태와 상관없이 같은 결과를 도출하는 것이 일반적임
- 그럼에도 불구하고 본 연구에서 추정한 비용함수는 투입물의 가격 하에서 특정 산출물의 산출량을 생산하는 데 드는 최소비용을 의미하므로, 새마을금고의 고유한 특성을 반영하는 변수를 투입물과 산출물로 이용하였다고 하더라도 다소 한계가 있다고 볼 수 있음
 - 추후 경제학적 최소효율규모에 더해 서민밀착형 금융기관으로써의 특성을 반영하여 본 연구에서 추정된 최소효율규모와 함께 고려하는 것이 더 적절할 것으로 판단됨

□ 적용의 한계

- 본 연구에서 도출한 금고당 최적 자산규모와 현재의 자산규모와는 상당한 격차가 있는 것으로 나타났으나 이는 모든 금고가 최적규모를 달성하

는 것이 바람직하다는 의미는 아님

- 새마을금고는 본질적으로 저수익-고효율 구조의 협동조합형 상호금융기관이기 때문에 비용 극소화만을 추구할 수 없음
 - 자체 영업능력만으로는 지역을 벗어난 대출이 어렵고 출자한 주민이 대출을 받는 지역밀착형 영업구조로만이 생존이 가능하기 때문에 지나친 대형화는 금고의 본질과 목표를 훼손할 수 있음
 - 협동조합의 원칙에 따라 대출이자와 예금이자 가능하면 저렴해야 하는 저수익 구조를 지향해야 함
 - 법률에 따라 자산운용에 제약이 많기 때문에 근본적으로 고수익-저비용을 실현하는 데 제도적 한계가 있음
 - 따라서 본 연구에서 추정된 적정규모는 경제학적 관점에서 최소비용 수준을 고려한 적정규모로만 의미를 한정하여 활용할 필요가 있음

제6절 새마을금고 구조조정 방향

1. 단기 : 자율적 구조조정의 지속적 추진

- 건전성 강화 및 경쟁력 강화 차원의 자율 구조조정 추진
- 최소 수준으로의 새마을금고의 대형화는 업무영역 확대의 필요조건이므로 상호금융기관의 단기적인 생존 및 장기적인 발전을 위해 반드시 추진해야 할 과제임
 - 그 동안 금고간 합병은 부실금고 정리 차원에서 추진되었으나 금융환경의 변화를 감안하면 향후에는 경쟁력 강화 차원에서 전략적 합병이 추진될 필요가 있음
 - 물론 현실에 있어서는 합병을 금고간 자율에 맡기는 것을 원칙으로 하고 있고, 개별금고가 건전성 확보를 위해 부단한 노력을 하고 있으

므로 단기간에 대형화는 어려운 실정이지만 그럼에도 불구하고 새마을금고는 생존을 위한 최적규모를 유지하려는 노력이 요구됨

- 지역밀착형-협동조합형 서민금융기관이란 새마을금고의 본질적 특성을 훼손하지 않는 범위 내에서 자율적, 지속적 구조조정 추진
 - 국가마다 금융환경이 다르고 금융기관이 추구하는 목표, 즉 수익 극대화, 비용 극소화, 매출(예수금) 극대화 등에도 차이가 있기 때문에 이론적으로 금융기관의 최적규모를 산출한다는 것은 한계가 있음
 - 또한 개별금고의 과도한 대형화는 상호금융의 원칙에 위배되고 지역밀착형 경영을 어렵게 할 수 있다는 점이 고려되어야 함(임동춘, 2007: 28)
 - 따라서 생활권과 경제권을 감안하고 지역 내 인구수를 고려하여 점진적으로 합병을 추진해야 함
- 현재 부실조합을 제외하고는 자율합병이 원칙이므로 단기적으로 강제적인 수단을 동원하기보다는 합병유인을 제공하고 건전성 기준을 강화함으로써 합병을 유도하는 정책이 필요
- 자율적 구조조정을 유도하는 여건 조성
 - 금고의 합병 및 대형화를 유도하기 위하여 그에 상응하는 인센티브를 제공
 - 연합회에서 금고의 성과와 보상, 비용부담을 연계시키는 방안을 강구
 - 회원수 규모, 구역의 범위, 연합회 사업기여도 등에 따라 비례투표와 추가 의결권을 점진적으로 부여하는 방안을 고려
 - 자율합병의 경우 공동 이사장 제도의 도입을 통한 이사장 임기보장, 부실금고에 대한 조건부 신용공여 등을 통해 합병의 제도적 기반을 마련
 - 자율적인 금고간 합병을 유도하기 위한 기반을 구축(정찬우, 2010: 70-77)

- 연합회는 전략적 합병을 위해 금고당 최소 규모(자산, 회원수, 예수금 규모 등)를 설정하여 합병을 촉진할 수 있는 기준을 설정하고 홍보활동을 강화
 - 소규모 금고의 프론트 오피스(front office) 통합을 추진하여 합병에 앞서 공동으로 업무를 추진할 수 있는 기반을 마련
 - 금고간 인적 교류를 확대하여 금고간의 이질감을 완화하거나 금고간 부분적인 상호보증제도를 실시하여 통합지역의 금고간 연계체제를 강화
 - 건전성을 강화하고 미래의 대형화 및 업무영역 확대에 대비하여 비조합원 우선출자 또는 보완자본 확충 등 개별금고의 자본금 확충을 추진
- 연합회의 구조조정 지원 및 감독기능 강화
- 지역금고의 리스크 관리 강화와 업무영역 확대에 맞추어 지역금고 금융사업에 대한 연합회의 사전 건전성감독을 강화
 - 새마을금고와 같은 상호금융회사는 금고 수가 많아 감독당국만으로는 체계적인 감독이 불가능하며 감독의 효율성을 위해서는 연합회의 자율감독기능 강화가 불가피함
 - 상호금융이 예대위주의 사업에 치중함에 따라 금리결정은 당기순이익에 가장 큰 영향을 미치기 때문에 연합회가 리스크관리 전문인력을 양성하고 이들에게 담당 지역금고를 배정하여 금고의 전체적인 리스크를 관리
 - 경영건전성 기준을 보다 강화하고 엄격히 적용함으로써 부실조합 구조조정은 물론 자율합병을 촉진하여 대형화를 유도
 - 신용사업부문의 전문경영체제 전환, 회원 이사의 범위 축소 및 사외이사 참여 확대, 금고의 경영성과와 이사에 대한 보상 연계 등을 통해 경영건전성 강화를 유도

2. 중장기 : 연합회와 금고의 기능 차별화

□ 연합회의 업무영역 확대

- 전체 새마을금고 중 극히 일부를 제외하면 인력, 규모면에서 영세성을 면치 못하고 있으며 마땅한 대출처를 찾는 것도 쉽지 않은 형편임
 - 따라서 연합회가 금고 여유자금을 운용하는 것은 불가피한 측면이 있으며, 이것의 수익성이 금고 전체의 수익성과 연결됨
- 지금은 자산운용상의 규제로 연합회의 여유자금 운용이 채권 등에 편중되어 있는데 수익성 개선을 위해서는 자산운용을 다각화할 필요가 있음
- 이런 관점에서 향후에는 연합회가 자회사, 합작회사, 전략적 제휴 등을 통해 증권사, 모기지전문회사, 부동산신탁회사 등 다양한 자산운용업에 진출하는 것을 허용하는 것을 전향적으로 고려해야 함
 - 외국의 선진 협동조합 은행들의 경우 모두 전문 자회사를 운영하고 있으며, 농협은 NH 카드, NH 보험 등의 자회사를 운영하고 있고 라보뱅크 네덜란드의 경우도 자산운용, 리스, 부동산, 보험 등의 분야에서 자회사를 운영(한국생산성본부, 2011, 116)
- 이 때 개별 금고의 경우는 자체 업무영역 확대를 허용하기보다는 기존의 예대업무를 중심으로 자산을 운용하도록 하고 연합회 자회사의 투자 및 자산운용상품 판매 등을 통해 수수료 수익을 얻는 것이 위험관리 측면에서 유리
 - 다만 업무영역 확대에 따른 중앙회의 비대화를 방지하고 조합 본연의 기능을 강화하기 위해 조합 예대율 하한 규제를 도입

□ 새마을금고와 연합회의 기능 차별화

- 독일의 협동조합은행과 유사한 새마을금고는 지역사회개발사업과 여수

신 사업에 주력하고 연합회는 공제, 신탁, 증권 등 전문적이고 대규모의 투자사업과 후선업무(back office, 채권관리), 교육 등을 담당

- 개별 금고와 연합회가 기능별로 역량을 분할하여 개별 금고는 지역밀착적인 경영에 전문화하고 연합회는 결제기능 제고, 공신력 강화, 자금의 중개 및 운용, 고급금융업무 지원 등에 특화함으로써 취약점을 보완

○ 즉 연합회는 전국의 회원금고들을 종합 네트워크화하여 하나의 금융기관으로 대형화

- 새마을금고가 다양한 자산운용을 통하여 자산건전성을 향상시킬 수 있도록 연합회에 대하여 외국환업무, 수익증권 판매, 신용타드업무, 신탁업무, 자산운용업무 등 다양한 투자업무가 가능하도록 은행화를 허용

- 이는 기본적으로 연합회의 은행 전환을 전제로 하고 있으나 현재는 정부 방침에 따라 은행화가 불허인 상태임²⁰⁾

○ 물론 이 단계에 들어서면 금융사업에 대한 관리감독권도 금융위원회로 이관할 수 있음

□ 독일의 협동조합은행 발전모델

○ 독일의 협동조합은행의 경우 고객 예탁금은 '08년 6월말 기준 4,836억 유로로 전체 시장 점유율이 19.4%로 3위를 확보

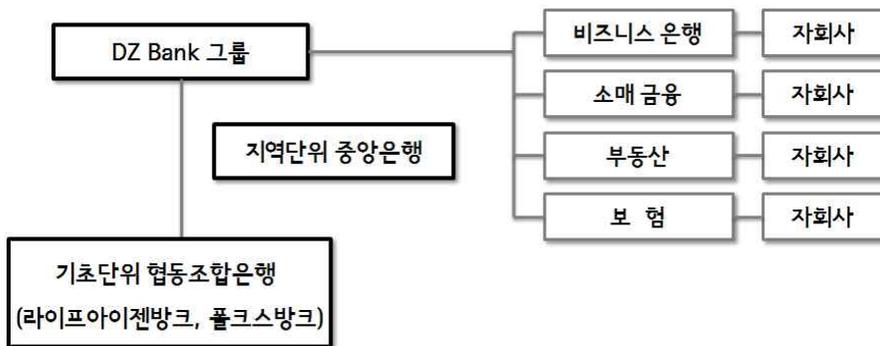
○ 이러한 성과는 협회를 중심으로 하는 협동조합간 협동이며 그 중심에 「협동조합 금융서비스 네트워크(Gonossenschaft-licher FinanzVerbund)가

20) 일본의 전국신용금고연합회는 그 자체가 하나의 금융기관으로서 스스로 “전신은행”으로 부르며 개별 신용금고의 자금조절 및 유동성 공급을 수행하는 금고의 중앙은행 역할을 수행하고 있으며, 일본 국내뿐 아니라 국제금융시장에도 투자를 하고 있고, 런던에 증권 자회사인 「전신연인터내셔널」을 설립, 유로시장에 까지 진출하고 있다.

있고 DZ Bank(독일중앙협동조합은행 주식회사: AG Deutsche Zentel-Genossenschaftsbank)가 중추적 역할을 맡고 있음(전형수, 2009)

- DZ Bank는 '72년 도시지역의 기술자와 소상공인을 위한 지역협동은행(Volksbank)와 농촌지역의 협동은행(Raifeisenbank)가 합병하고 다시 2001년 협동조합중앙은행(GZ Bank)과 합병함으로써 오늘에 이름
 - '08년 말 기준 DZ Bank는 자산 3,028백만 유로이며 1,230여개 협동조합은행이 참여하는 금융네트워크의 구성원임
 - 산하에 조합의 중앙은행, 보험, 리스, 자산관리, 투자의 자회사를 거느린 종합금융그룹의 성격을 가짐

〈그림 4-5〉 독일 협동조합 금융네트워크의 구조



- DZ Bank는 협동조합 금융네트워크의 일원이자 협동조합은행의 파트너로서 협동조합의 보충성 원리에 따라 협동조합이 수행하기 어렵거나 비효율적인 기능과 과제를 상호간 신뢰와 협력을 바탕으로 수행
 - 기초 단위의 협동조합의 요구를 DZ Bank와 자회사가 업종별 전문영역에서 분산적으로 수행
 - 협동조합은행은 3,000만명의 개인과 기업이 거래하고 있으며, 14,000여개의 지점을 통해 서비스를 제공하고 있는데 거래되는 상품의 90%

를 DZ Bank와 자회사들이 제공

- 협동조합 금융네트워크는 회원수가 급속히 증가하고 있으며 온라인 계좌수, 현금카드, 현금자동지급기의 활용도 두드러지게 증가하고 있고 DZ Bank 자회사들의 성과도 독일내에서 상위를 차지(전형수, 2009)

- 독일의 협동조합 금융네트워크와 DZ Bank의 역할 및 기능은 새마을금고와 연합회의 경쟁력 제고 및 장기적 발전에 시사하는 바가 매우 큼
 - 독일의 금융네트워크는 협동조합간 협력의 대표적 성공사례로서 '07년 미국발 금융위기에서도 성장을 유지함으로써 강점을 인정받음
 - 독일의 협동조합 금융네트워크와 새마을금고연합회 사이에는 협동조합의 이념, 아이디어, 목적, 원칙, 지역적 분포 등이 매우 유사
 - 반면에 사업내용, 의사결정, 영업활동에 대한 제한, 감독, 사회적 신뢰도 등에서 양자간에는 차이가 큼
 - 중장기적으로 협동조합의 정체성을 경쟁력 강화로 전환시킬 수 있는 법제도의 변화와 개선이 요구

〈표 4-21〉 독일 협동조합 금융네트워크와 새마을금고 연합회의 비교

구분	협동조합 금융서비스 네트워크	새마을금고 연합회
이데올로기	자본의 노동지배 극복, 사람중심의 경제	좌동
아이디어	민주주의, 평등,연대	좌동
목적	회원의 경제적 실익 제공	좌동
원칙	자조, 자기관리, 자기책임, 보충성 등	좌동
사업	금융사업	신용·공제, 지도, 지역개발 등
의사결정	민주적 프로세스	타협, 질충 등의 합의원칙
영업활동	별도의 제한없음	법률로 규제
감독	별도의 감독 규정 없음(자율 통제)	국가의 감독·통제
사회적 인지도	높음	낮음

자료 : 전형수(2009), p.81

참 고 문 헌

- 국찬표·홍광현·정영식(2006), “국내 은행 산업의 규모 및 범위의 경제에 관한 연구: 선형스플라인 비용함수를 이용하여”, 「재무연구」, 제19권 제1호, pp. 119-154.
- 노덕환·한승우(2002) “DEA 모형을 이용한 군산지역 새마을금고의 경영효율성 측정”, 지역발전연구, 제2권 제1호, pp. 71-89.
- 김인기·김장희(1991), “한국 은행산업의 규모와 범위의 경제성 연구”, 「금융연구」, 제5권 제2호, pp. 37-88.
- 박정희·변현수(2009), “상호저축은행산업과 규모 및 범위의 경제”, 「산업경제연구」, 제22권 제4호, pp. 1683-1713.
- 박정수·서정호·함준호(2010), “글로벌 금융위기와 은행산업의 경영전략: 평가와 시사점”, 「한국경제연구」, 제28권 제4호, pp. 251-307.
- 박진경(2007), “한국과 일본 철도산업의 비용구조와 생산성 분석: 철도산업의 구조개편방안 및 민영화방안과 관련하여”, 서울대학교 박사학위논문.
- 백승주(2008), “공익과 사익을 동시에 추구하는 중간법인의 법적 지위에 관한 공법적 고찰-새마을금고 및 연합회의 경우를 중심으로”, 새마을금고연구 제18권 제1호, pp. 1-33
- 박진배(2010), “자료포락분석(DEA)을 이용한 새마을금고의 효율성 분석”, 「새마을금고연구」, 제20권 제1호, pp. 127-163.
- 백자욱·김선곤(2004), “합병새마을금고의 경영효율성에 관한 실증분석”, 「국제회계연구」, 제11권, pp.225-249.
- 신경숙(2008), “비용함수와 이윤함수의 추정을 통한 은행산업의 효율성 분석”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 신경숙·김성현(2009), “우리나라 은행산업의 효율성분석: 비용함수 및 이윤함수 접근”, 「사회과학연구논총」, 제21권, pp. 73-187.

- 심재포·백자욱(2010), “서민 금융기관의 효율성 분석-창원지역을 중심으로”, 산업경제연구, 제23권 제6호, pp. 3223-3245
- 양동욱·좌승희(1996), “은행합병의 비용효과 분석”, 「경제분석」, 제2권 제1호, pp. 1-28.
- 양원근(1996), “우리나라 은행합병의 효과분석”, 「재무연구」, 제11권, pp. 143-169.
- 위정범(2001), “우리나라 은행의 구조조정과 효율성”, 「증권학회지」, 제29권, pp. 29-56.
- 유금록(2010), “확률거리변경함수를 이용한 금융공공기관과 민간은행의 효율성 비교”, 「한국행정학보」, 제44권 제4호, pp. 285-315.
- 윤경수·진양수(2011), “국내은행간 합병의 주요쟁점”, 「법경제학연구」, 제8권 제1호, pp. 63-102.
- 이건호(2010), “서민금융과 금융시스템 : 서민금융공급시스템의 중장기 정책과 제”, 서민금융기관 역할 및 서민금융활성화 심포지움 자료
- 이종욱(2008), “서민금융기관을 통한 소상공인 지원방안”, 「제1회 서민금융기관 활성화 및 소상공인 지원포럼」 발료자료, 국회
- 이종욱(2009), “서민금융기관육성과 소상공인 자금지원 방안”, 「새마을금고연구」 제19권 제1호, pp. 1-29
- 임동춘(2007), “새마을금고의 건전성 강화방안”, 국회 정책토론회 발표자료
- 조영삼(2009), “서민금융기관을 통한 서민 및 소상공인 금융 활성화방안 - 새마을금고를 중심으로”, 「새마을금고연구」 제19권 제2호, pp. 21-52
- 전형수(2009), “독일 DZ Bank 협동조합 금융서비스 네트워크의 특성과 새마을금고에 주는 시사점”, 「새마을금고연구」 제19권 제2호, pp. 53-90
- 정운찬·정지만·함시창·김규한(2000), “우리나라 은행산업의 효율성: Fourier Flexible 비용함수의 분석을 중심으로”, 「경제학연구」, 제48권 제1호, pp. 85-114.

- 정찬우(2010), 「예금수취 비은행금융회사 발전방안」, 한국금융연구원
- 한국생산성본부(2011), 「새마을금고의 선진화방안-지배구조 개선을 중심으로」
- 한승우·김연수·정양현(2001), “DEA모형을 이용한 새마을금고의 경영효율성측정, 「기업경영연구」, 제14권, pp. 157-178.
- 최승빈(1997), “의사결정단위의 성과평가수단으로서의 DEA와 비율분석 성과지표의 비교분석”, 「경영연구」, 제12권 제3호, pp. 117-141.
- Bateman, D. I., Edwards, J.R. and C. Levay(1979), “Problem of Defining a Cooperative as an Economic Organization”, Oxford Agrarian Studies 8, 53-63
- Baumol, W. J., J. C. Panzar and R. D. Willig(1982), “Contestable Markets and the Thoery of Industry Structure”, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Berger, A. N. and D. B. Humphrey(1991), “Measurement and Efficiency Issues in Commercial Banking”, in Z. Griliches ed., Output Measurement in the Service Sectors National Bureau of Economic Research(Chicago, II : University of Chicago Press), pp. 245-279.
- Berger, A. N., G. A. Hanweck and D. B. Humphrey(1987), “Competitive Viability in Banking”, 「Journal of Monetary Economics」, Vol. 20, pp. 501-520.
- Berger, A. N., R. S. Demsetz and P. E. Strahan(1999), "The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences and Implications for the Future", 「Journal of Banking and Finance」, Vol. 23, pp. 135-194.
- Daniel, M. G.(1991), “An Empirical Investigation of Change in Scale Economies for the Commercial Banking Firm, 1979-1986”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 23.
- Ferrier, G. D. and C. A. K. Lovell(1990), “Measuring Cost Efficiency in Banking: Econometric and Linear Programming Evidence”, 「Journal of

- Econometrics」, Vol. 46, pp. 229-245.
- Greene, W. H.(1980), “On the Estimation of a Flexible Frontier Production Model”, 「Journal of Econometrics」, Vol. 13, pp. 101-115.
- Humphrey, D. B. and B. Vale(2004), “Scale Economies, Bank Mergers and Electronic Payments: A Spline Function Approach”, 「Journal of Banking and Finance」, Vol. 28, pp. 1671-1696.
- Hunter, W. C. and S. G. Timme(1986), “Technical Change, Organizational Form and the Structure of Bank Productivity”, 「Journal of Money, Credit and Banking」, Vol. 18, pp. 152-166.
- Hunter, W. C., S. G. Timme and W. K. Yang(1990), “An Examination of Cost Subadditivity and Multiproduct Production in Large U. S. Banks”, 「Journal of Money, Credit and Banking」, Vol. 22, pp. 504-525.
- Kumbhakar, S. C.(1991), “The Measurement and Decomposition of Cost -Inefficiency: The Translog Cost System”, 「Oxford Economic Papers」, Vol. 43. pp. 667-683.
- Mester, L. J.(1993), “Efficiency in the Savings and Loan Industry”, 「Journal of Banking and Finance」, Vol. 17, pp. 267-286.
- Pulley, L. and D. B. humphrey(1993), “The Role of Fixed Costs and Cost Complementarities in Determining Scope Economics and the Cost of Narrow Banking Proposals”, 「Journal of Business」, Vol. 66, pp. 437-462.
- Pulley, L. B. and Y. M. Braunstein(1992), “A Composite Cost Structure for Multiproduct Firms with an Application to Economies of Scope in Banking”, 「Review of Economics and Statistics」, Vol. 74, pp. 221-230.
- Roy, Ewell Paul (1976), Cooperatives: Development, principles and management, 3rd ed. Danville III: Interstate Printers and Publishers

- Schmidt, P. and C. A. K. Lovell(1979), “Estimating Technical and Allocative Inefficiency Relative to Stochastic Production and Cost Frontiers”, 「Journal of Econometrics」, Vol. 9, pp. 343-366.
- Willig, R. D.(1979), “Multiproduct Technology and Market Structure”, 「American Economic Review」, Vol. 69, pp. 346-351.
- Zellner, A.(1962), “An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias”, 「Journal of the American statistical Association」, Vol. 57, pp. 348-368.