

# 일본 금융당국의 정책이념과 도시-지방은행 간 경쟁구조 변화분석

: 고이즈미 개혁 이후의 금융제도 변화와 기시다의 '새로운 자본주의'의 전망

박성빈 \_ 아주대학교

## 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 금융당국 정책이념의 변화
- IV. 도시은행-지방은행 간 경쟁구조의 변화
- V. 맺음말

### 국문 초록

본 논문에서는 신제도주의(비교제도분석)의 관점에서 '호송선단방식' 붕괴 이후 일본 금융당국 정책이념의 변화와 함께, 도시은행-지방은행 간 경쟁구조가 어떻게 변화하고 있는지를 분석하고, 이를 통해 기시다의 '새로운 자본주의'의 전망에 대한 함의를 제시하고자 하였다. 기시다 내각의 '새로운 자본주의'는 급격한 정책 노선의 수정으로 보이지만, 신제도주의의 관점에서 보면, '일본형 자본주의'의 변화라는 제도변화의 맥락에서 해석할 필요가 있다. '일본형 자본주의'의 특징으로서는 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 바탕으로 정부에 의한 시장 개입이 이루어졌으며, 민간시장에서는 경쟁 원리와 더불어 협조 원리가 중요했다는 점을 지적할 수 있다. 고이즈미 내각에서는 신자유주의 사상에 기반한 구조개혁을 추진했지만, 그 이후 글로벌 경제위기, 동일본대지진, 코로나19 위기 등을 거치면서, 과당경쟁의 방지라는 정책이념이 재차 강화되고 있다.

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

‘호송선단방식’ 붕괴 이후에도(특히 2010년경부터) 일본의 금융당국(금융청 관료)은 여전히 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 가지고 있다. 또한, 일본의 국내 대출 시장에서 도시은행과 지방은행 간 직접적인 경쟁은 억제되고 있다. 이는 금융당국의 금융규제 및 감독 정책의 영향과 더불어, 과당경쟁의 억제가 도시은행과 지방은행의 이익추구 동기에도 부합하기 때문이다. 기시다 내각이 ‘새로운 자본주의’의 실현을 강조함에 따라, 금융당국은 금융시장의 과당경쟁의 문제(특히 지방은행의 오버뱅크)를 해소하기 위해 지방은행 간 금융 재편의 강화를 추진할 가능성이 크다.

## 주제어

정책이념, 도시은행-지방은행 간 경쟁, 과당경쟁, 신제도주의(비교제도분석), ‘새로운 자본주의’

---

# 1. 서론

2021년 10월 탄생한 기시다(岸田) 총리는 성장과 함께, 분배의 중요성을 강조하는 등 ‘새로운 자본주의’의 실현을 강조하고 있다.<sup>1)</sup> 이를 추진하기 위해 기시다 내각은 ‘새로운 자본주의 실현본부’(이하, 동 본부)를 내각에 설치하고, 동 본부에는 ‘새로운 자본주의 실현회의’(이하, 동 회의)를 두었다.<sup>2)</sup> 기시다 총리는 2021년 자민당 총재선거 중의 기자회견(2021년 9월 8일)에서 ‘새로운 자본주의’ 구축 필요성에 관해서 “고이즈미 개혁 이후 규제 완화, 구조개혁 등 신자유주의적 정책은 우리나라(일본) 경제의 체질 강화, 성장을 초래하였지만, 한편, 부자와 가난한 자 간의 격차와 분단을 초래하였다”

- 
- 1) 기시다 총리는 이미 2021년 자민당 총재선거 과정에서 핵심 경제정책 공약으로 ‘새로운 자본주의’의 실현을 내건 바 있으며, 국회에서의 소신 표명 연설(2021년 10월 8일)에서도 ‘새로운 자본주의의 실현’을 3가지 핵심 정책의 하나로 제시하였다.
  - 2) 동 회의는 총리를 의장으로 하고, ‘새로운 자본주의 담당대신’과 관방장관을 부의장으로 하며, 재무대신(구 대장대신), 후생노동대신, 경제산업대신(구 통산대신) 등 국무대신과 유식자(전문가)로 구성된다.

고 전제하고, 코로나19로 국민의 격차가 확대되는 상황에 대응하기 위해서는 “지금까지 해왔던 것을 계속해서 격차는 더욱 확대된다. 성장을 적당히 분배하지 않으면 격차의 확대는 억제할 수 없다”고 역설하였다.<sup>3)</sup> 여기서, 기시다 총리가 말하는 ‘지금까지 해왔던 것’의 계속이란, 고이즈미 내각에서 채택된 신자유주의 정책 노선을 유지하는 것을 의미하며,<sup>4)</sup> ‘새로운 자본주의’ 실현이란 신자유주의 정책 노선에서 탈피하는 것을 의미한다. 이러한 정책 노선의 수정은 급진적인 개혁으로 볼 수 있지만, 역사경로의존성(historical path dependence)을 강조하는 신제도주의(특히 비교제도분석)의 관점에서 보면, 기시다의 ‘새로운 자본주의’는 ‘일본형 자본주의’의 변화라는 제도변화의 맥락에서 해석할 수 있다. 특히 본 논문에서는 다음과 같은 관점에 주목하고 있다.

첫 번째, 일본에는 오래전(특히 전시체제 이후)부터 ‘과당경쟁’의 방지라는 정책이념이 만들어져서, 전후에까지 이어져 오고 있다. 고이즈미 내각에서 신자유주의에 입각한 구조개혁을 추진한 이래로, ‘과당경쟁의 방지’라는 정책이념이 약해졌지만, 그렇다고 해서 완전히 소멸된 것은 아니었다. ‘일본형 자본주의’를 지탱해온 과당경쟁의 방지라는 정책이념은 기시다 총리의 ‘새로운 자본주의’와 정합성을 가지고 있다.

두 번째, 고이즈미 내각에서 약해진 ‘과당경쟁’의 방지라는 정책이념은 글로벌 경제위기, 동일본대지진, 코로나19 위기 등의 외부적 충격을 계기로 하여, 경쟁에 따른 부작용이 큰 경우, 정부 개입에 의한 조정이 필요하다는 당국의 인식이 점차 강화되고 있다.

3) 東京新聞, 「岸田文雄氏「小泉改革以降の新自由主義政策を転換する」総裁選へ経済対策」, 2021. 9. 8.

4) 고이즈미 정권의 구조개혁의 사상적 기반은 민영화, 규제 완화 등에 의한 경제적 효율성을 중시하는 신자유주의이다. 穂山守夫, 「新自由主義の意義と問題」, 『生駒経済論叢』, 近畿大学経済学会, 7(1) 2009. 7, pp.177~201.

그렇다면, 전후 최장기 내각인 아베 내각이 추진한 ‘아베노믹스’는 고이즈미 내각의 신자유주의적 정책 노선을 계승했던 것으로 볼 수 있을까? 우선, 아베노믹스의 대담한 통화정책, 기동적인 재정정책 등은 케인스 경제학적 기반을 가지고 있다는 측면에 주목한다면, 아베노믹스는 신자유주의보다는 개입주의적 성격을 가지고 있다. 그러나 아베노믹스 하에서, 공무원의 인건비 억제, 정원 감축 등 행정·재정개혁이 이루어졌으며, 성장 전략의 구체적 수단으로 규제 완화나 민간투자의 중요성 등을 강조하였으며, 기동적인 재정정책의 추진을 강조하면서도, 소비세 증세 등을 통한 재정재건을 강조하였다.<sup>5)</sup> 그리고, 아베노믹스의 성과에 관해서는 그 혜택이 대기업이나 부유층에 집중되고 있다는 비판이 적지 않았다. 이상의 점을 고려한다면, 아베노믹스는 신자유주의적 요소를 가지고 있다.

다음으로, 기시다 내각의 ‘새로운 자본주의’는 아베노믹스적 정책 기조를 수정하고 있는가?

기시다 총리의 ‘새로운 자본주의’는 신자유주의에 대한 명시적인 탈피를 강조하고 있다는 점에서 아베노믹스와 차별화되는 포인트를 가지고 있다. 그러나 기시다 내각은 아베노믹스의 3개 화살(대담한 통화정책, 기동적인 재정정책, 민간투자를 촉진하는 성장 전략)을 유지할 방침을 내거는 등 ‘새로운 자본주의’가 아베노믹스를 수정하는 것은 아니라는 점을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> ‘새로운 자본주의’는 아직 성장과 더불어 분배를 고려해야 한다는 정책이념을 슬로건으로 내건 수준에 불과하며, 아베노믹스적인 정책 수단(특히 3개 화살)을 어떻게 수정할지 불투명한 부분이 많다. 구체적인 정책 수립에 관해서는 ‘새로운 자본주의 실현 회의’를 중심으로 논의가 진행될 것으로 보이지만,

5) 박성빈, 『아베노믹스와 일본경제의 미래』, 박영사, 2019, pp.284~298.

6) 東京新聞, 「新しい資本主義は「アベノミクスも基礎」: 代表質問で岸田首相が強調」, 2021. 10. 12.

기존 거시경제정책의 사령탑 역할을 하는 ‘경제재정자문회의’와의 역할 분담 등이 불명확하다. 즉, ‘새로운 자본주의’에 관한 정책을 결정하는 거버넌스 구조가 아직 불투명한 상황이다. 무엇보다 ‘새로운 자본주의’를 실현하기 위해 어떻게 정책 수단을 수정할지가 결정되었다고 해도, 기시다 내각의 정치적 안정성이 확보되지 않으면, 이를 실현하기 쉽지 않다. 2021년 10월 중의원 선거에서 자민당은 단독 과반수 의석을 확보하였지만, 기시다 내각의 정치적 기반이 충분히 안정화되었다고는 할 수 없다. 아직 기시다 내각 출범 이후 거의 시간이 지나지 않았으므로, 기시다의 경제정책의 성과를 분석할 수 있는 단계는 아니다. 그러나 신제도주의(특히, 비교제도분석)의 관점에서 보면, 거품붕괴 이후 ‘일본형 자본주의’가 어떻게 변화하고 있는지를 파악할 수 있다면, ‘새로운 자본주의’의 전망에 대한 함의를 제시해줄 수 있을 것이다. 참고로 ‘일본형 자본주의’는 시장 경쟁을 중시하는 ‘영미형 자본주의’와 대비하여, 그 특징을 이해할 수 있다. ‘일본형 자본주의’를 구성하는 핵심적인 정책이념(policy idea)은 ‘과당경쟁(過当競争)’의 방지에 있다. ‘과당경쟁’의 방지라는 정책이념은 전시체제 이래로 일본의 경제정책 당국자 간에 폭넓게 공유되어 왔는데, 그 중에서 특히 산업정책을 주도해온 통상성(통상산업성, MITI)과 ‘호송선단방식(보호주의적 금융정책)’을 관리해온 대장성(MOF)이 이러한 인식을 강하게 보유하고 있었는데, 본 논문에서는 특히 금융 부문(금융당국의 금융정책과 금융시장의 경쟁구조)에 초점을 맞춘다. ‘호송선단방식’ 하에서 대장성의 ‘과당경쟁’의 방지라는 정책이념은, 점포규제, 예금금리규제 등 경쟁 제한적 규제라는 구체적인 정책 수단에 강하게 투영되어 있었으며, 민간은행 간에는 경쟁과 더불어 협조 원리가 강하게 작용했다.

본 논문에서는 우선 대장성이 가지고 있던 과당경쟁의 방지라는 정책이념이 대장성 해체 이후(금융청 설립 이후) 어떻게 변화하고 있는지에 주목한

다. 그런데, 여기서 문제는 가령 금융당국자(금융청 관료)가 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 가지고 있다고 해도, 민간금융기관의 경쟁에 대한 의식은 이와 다를 가능성이 크다. 왜냐하면 금융당국은 금융시스템의 안정화(신용 질서의 유지) 등의 공익적 목표를 가지고 있지만, 한편 민간금융기관은 어디까지나 이윤의 극대화라는 사익을 추구하기 때문이다. 금융시스템의 안정화 등의 정책 목표를 실현하기 위해, 정부는 법적 강제력을 수반하는 정부 규제를 통해 어느 정도 이를 실현할 수 있지만, 금융규제를 통해 은행 간 경쟁 관계를 모두 규율하는 것은 현실적이지 않기 때문에, 최종적으로 정책 목표를 달성하기 위해서는 민간금융기관의 자발적 협조가 전제되어야 한다. 민간금융기관이 정부의 정책 목표에 협조할지는 정부의 정책에 협조하는 것을 통해 사익의 극대화와 정합성을 확보할 수 있을지에 달려있다.

1980년대 이전까지만 해도 대장성이 보유하는 과당경쟁의 방지라는 정책이념은 민간금융기관(도시은행, 지방은행 등)과 폭넓게 공유되었다. ‘호송선단방식’ 하에서는 ‘과당경쟁’의 방지를 위해 금융당국은 경쟁 제한적 규제를 통해 도시은행과 지방은행 간 예금모집이나 대출처 확대 등을 위한 직접적인 경쟁을 제약하였고, 이를 통해 민간은행은 충분한 초과이윤(rent)을 보장받았다. 즉, 도시은행과 지방은행 간 과당경쟁의 억제제는 금융당국의 공익(금융시스템의 안정화)뿐만 아니라, 민간은행의 사익의 극대화와 정합성을 가지고 있었다. 그러나 1970년대 중반 이후 자금 수요의 감소 등에 따라 일본의 금융기관의 수익성이 점차 악화하였다.<sup>7)</sup> 특히 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후 도시은행과 지방은행 간 직접적인 경쟁을 제약하던 경쟁 제한적 규제(특히

7) 1970년대 중반 이후 민간은행의 예대 마진이 급격하게 감소했음에도 불구하고, 1980년대까지만 해도, 금융기관의 명시적인 파산은 발생하지 않았다. 이는 적어도 1980년대까지만 해도, 민간은행이 대량의 주식 보유로 인해, 주식의 평가이익의 형태로 초과이윤을 가지고 있었기 때문이다. 朴盛彬, 『戰後日本の金融行政の研究: 金融システムの安定性と護送船団方式』, 筑波大学博士学位論文, 2000.

점포규제)가 폐지되면서, 대출시장에서 도시은행과 지방은행 간 경쟁이 확대될 가능성이 커졌다.

고이즈미 내각에서 신자유주의적 사상에 기반한 구조개혁이 이루어졌지만, 글로벌 경제위기, 동일본대지진, 코로나19 위기 등을 거치면서, 재차 과당경쟁의 방지라는 정책이념이 강화되고 있다. 당국의 정책이념 하에 시장에서 협조 원리가 구조화되기 위해서는 당국의 정책을 통해 공익(금융안정의 달성 등)뿐만 아니라, 민간은행의 이익(이익의 극대화)도 실현할 수 있어야 한다. 가령 민간은행이 과당경쟁의 방지라는 정책이념의 실현에 협조하는 것을 통해 이익이 훼손된다면, 민간은행은 다른 은행과 협조보다는 경쟁을 강화하는 전략을 택할 가능성이 있다.

본 논문은 기본적으로는 신제도주의(특히 비교제도분석)적 관점에서 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후 일본의 금융제도가 고이즈미 구조개혁, 아베노믹스의 과정을 통해 어떻게 변화하고 있는지를 분석하고, 이를 통해 기시다의 ‘새로운 자본주의’의 전망에 대한 함의를 제시할 것을 목표로 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 일본형 자본주의, 과당경쟁의 방지 등에 대한 이론적 검토를 한다. 제3장에서는 금융당국 정책이념의 변화를 분석한다. 제4장에서는 금융시장에 있어서의 도시은행과 지방은행 간 경쟁구조의 변화를 분석하고자 한다. 결론에서는 분석 내용의 요약과 기시다의 ‘새로운 자본주의’의 전망에 관한 함의를 제시한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 일본형 자본주의: 과당경쟁의 방지, 은행 간 협조

기존 신고전파 경제학에서는 각국 간에 상이한 경제시스템이 존재하는 것은, 발전단계의 차이에 의한 것이며, 모든 자본주의 국가는 최종적으로는 영미형 경제시스템으로 수렴된다고 가정하고 있지만, 한편, 신제도주의(특히 비교제도분석)에서는 각국의 제도 배치의 차이점에 의해서 자본주의의 다양성이 만들어진다고 주장한다.<sup>8)</sup> 비교제도분석에서는 자본주의의 유형으로 CMEs(조정시장경제)와 LMEs(자유시장경제)로 구분하고 있다. 전자는 제도적 틀이 기업 간, 기업-종업원 간 조정의 상당 부분이 시장 메커니즘의 밖에서 이루어지는 시장경제이며, 후자는 제도적 틀이 시장주도형 시장경제 체제이다.<sup>9)</sup> 전자의 대표적인 예시가 미국이며, 후자의 대표적인 예시가 일본이다.

우에다(植田)는 일본형 경제시스템, 특히 공적 개입과 민간경제 주체에 대한 영향을 고찰할 때, 금융업은 중요한 분석대상이라고 지적하고, 미국형의 특징으로서 금융안정을 확보하기 위한 수단으로 예금보험제도 등의 룰에 의거한 규제를 활용하고, 그 이외의 부분은 대부분 자유방임 체제가 되어 있는데, 한편, 일본형에서는 명시적인 룰로 규정되어 있지 않은 부분까지 당국은 재량에 따라 은행 경영에 개입하고 있다고 설명한다.<sup>10)</sup> 이처럼 일본형 자

8) 青木昌彦·奥野正寛, 『経済システムの比較制度分析』, 東京大学出版会, 1996; 池尾和人·飯島高雄·黄圭燦, 『日韓経済システムの比較制度分析』, 日本経済新聞社, 2001; 青木昌彦, 『青木昌彦の経済学入門』, ちくま新書, 2014, pp.73~233.

9) Peter A. Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*(Oxford University Press, 2001), pp.1~560. (일본어판: 『資本主義の多様性—比較優位の制度的基礎』, ナカニシヤ, 2009)

10) 植田和男, 「日本型規制の“功罪”」, 現在経済研究グループ(編) 『日本の政治経済シス



본주의는 영미형과 대비되는 특성이 있다고 볼 수 있다. 일본형 자본주의에 대한 평가는 고도경제성장기부터 1980년대까지만 긍정적인 평가가 지배적이었다.

그러나 1990년 거품경제의 붕괴를 계기로 하여, 장기불황이 고착화되는 가운데, 일본형 경제시스템에 대한 부정적인 평가가 증가하였고, 경제 불황을 타개하기 위해서는 신자유주의에 기반한 개혁을 통해 영미형 경제시스템으로 전환해야 한다는 주장이 확대하였다. 이러한 가운데, 고이즈미 내각은 신자유주의적 사상에 기반한 구조개혁을 추진하였다. 그렇다면, 고이즈미 구조개혁 이래로, 일본형 경제시스템은 영미형 경제시스템으로 수렴되어가고 있는가? 일본경제의 지속적인 발전을 위해서는 영미형 경제시스템으로 전환할 필요가 있는가? 이와 관련하여, 노구치(野口), 오카자키(岡崎·奥野) 등의 전시체제론에서는, 전후 일본의 경제시스템은 전시기에 전쟁 수행을 위해 도입된 통제경제 방식이 전후에 이어진 것이라고 설명하고, 영미형 경제시스템으로의 전환을 지지하고 있다. 즉, 일반적으로 시장 경쟁을 중시하는 신고전파 경제학자들은 일본형 경제시스템이 영미형 경제시스템으로 수렴될 것으로 본다. 그러나 신제도주의(특히 비교제도분석)에서는, 경제나 금융의 글로벌화, 정보화 등에도 불구하고 각국의 경제제도는 각국의 정치, 사회제도와 맞물려서 만들어진 정치적 구조물에 해당하므로, 앞으로도 경제 제도의 다양성은 유지될 것으로 본다.<sup>11)</sup>

---

テム』, 日本經濟新聞社, 1990, pp.25~49.

- 11) 신제도주의론자들은 시장도 정치 및 사회제도에 맞물려서(embedded) 성장한 ‘정치·사회적 구조물’로 보고 있다. 안재홍, 「수(數)와 이야기」, 『한국정치학 회보』 39집 3호, 2005, p.117; Robert Boyers and J. Rogers Hollingsworth, “From national Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness”, J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer (eds.), Contemporary Capitalism (Cambridge University Press, 2005), pp.444~445; Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure”, The American Journal of

www.kci.go.kr

일본형 자본주의가 고이즈미 내각 이후 어떻게 변화하고 있는지, 기시다 내각의 ‘새로운 자본주의’와 일본형 자본주의와의 공통점과 차이점 등을 이해하기 위해서는 우선, 일본형 자본주의의 특징을 명확하게 할 필요가 있다. 오쿠노에 의하면, 일본에는 “경제 활동을 자유로운 경쟁에 맡겨두면, 과당경쟁이 발생하여, 강자가 약자를 배제(또는 착취)하여, 사회적으로 부당한 결과를 초래”하여, “기업 간 협조는 사회적으로 바람직한 결과를 초래한다”는 인식이 존재했다.<sup>12)</sup> 에즈라 보겔(Ezra Vogel)에 의하면, 동일 업종간 기업은 강렬한 경쟁의식을 가지고 있지만, 한편 서로 간의 신뢰 기반 구축을 위해 노력하고, 공동의 이익을 위해 업종 내 협력을 중시하였다.<sup>13)</sup> 로널드 도어(Ronald Dore)에 의하면, 경쟁자 간의 관계에 있어서의 협조 원리가 중요하며, 정부는 과당경쟁의 방지를 위해 핵심적인 역할을 담당하고 있다.<sup>14)</sup> 박성빈은 ‘호송선단방식’ 하에서 경쟁 제한적 규제를 통해 만들어진 렌트는 재량에 따라, 개별 은행에 배분되었다고 설명하고, 정부는 렌트를 통한 개입을 통해 민간 은행들이 상호 간에 협조하는 동기를 부여하였다고 설명한다.<sup>15)</sup>

이상의 내용을 종합하자면, 일본형 자본주의를 구성하는 핵심적인 특징

---

Sociology, 91-3, 1985, pp.481~510; 박성빈, 「일본적 고용시스템의 역사적 형성 과정과 특징」, 『일본연구논총』 30권, 2009, pp.135~161.

- 12) 奥野正寛・現在経済研究グループ, 「日本の政治経済システムを問い直す」, 現在経済研究グループ(編) 『日本の政治経済システム』, 日本経済新聞社, 1990, pp.3~13.
- 13) Ezra Vogel, Japan as Number one(Harvard University Press, 1979), pp.1~272; Ezra Vogel, 『ジャパニアズナンバーワン再考』, TBSブリタニカ, 1984, pp.201~204.
- 14) Ronald Dore, Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism : Japan and Germany versus the Anglo-Saxons(Oxford University Press, 2000), pp.1~280. (일본어판: 『日本型資本主義と市場主義の衝突一日・独対アングロサクソン』 東洋経済新報社, 2001, pp.51~56.)
- 15) 朴盛彬, 「戦後日本の金融行政の研究: 金融システムの安定性と護送船団方式」, 筑波大学博士学位論文, 2000; 박성빈, 「전후 일본의 호송선단식 금융행정과 아마쿠다리」, 『한국정치학회보』 38집 3호, 2004, pp.277~296.

으로서는 정부는 기업 간 과당경쟁이 사회적으로 바람직하지 않은 결과를 초래한다는 인식(이른바, ‘과당경쟁’의 방지라는 정책이념)을 가지고 있으며, 또한, 시장에서는 기업 간 경쟁과 더불어, 협조 원리가 동시에 작용한다.<sup>16)</sup> 신고전파의 경제학자는 ‘과당경쟁’이라는 개념의 분석적 유효성에 대해 부정적인 견해를 가지고 있지만,<sup>17)</sup> 한편, 대장성(특히 관료)은 과당경쟁의 폐해로서, 자유경쟁 원리 하에서 은행의 지나친 경쟁(이른바, 과당경쟁)으로 개별금융기관의 파산이 발생하여, 금융공황과 같은 금융 불안을 초래한다고 가정하고 있었다.<sup>18)</sup> ‘호송선단방식’ 하에서 당국은 예금금리규제, 점포규제 등을 통해 도시은행 및 지방은행에 충분한 초과이윤(rent)을 부여하였고, 한편, 민간은행은 예금획득이나 우량 대출처 확보를 위해 경쟁적 관계를 유지하면서도, 시장에서의 협조 원리를 중시하였다.

본 논문의 중요한 문제 제기는 다음과 같다. 첫 번째로 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후, 특히 고이즈미 내각의 신자유주의라는 정책이념의 채택 이래로, 과당경쟁의 방지라는 정책이념은 어떻게 변화하였는가? 또한, 도시은행과 지방은행 간 경쟁구조는 어떻게 변화하였는가? 가령 금융업에 있어서 과당경

16) 정책이념이란 정책결정자들이 정책 선택 시에 공유하고 있는 인과관계에 대한 신념체계로서 정책대안이 될 수 있는 다른 것들은 버리고 특정 정책을 취사선택하는 준거 틀로 여겨지는 기준을 개념화한 것이다. 정책이념에 대해서는 다음 문헌 참조. Sheri Berman, “Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis”, *Comparative Politics*, 33-2, 2001, pp.231~250; 장지호, 「김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의 적용」, 『한국정책학회보』 12권2호, 2003; 박성빈, 「일본적 금융행정의 역사적 형성과정과 특징-‘호송선단방식’과 정책이념」, 『일본연구』 49권, 2011, p.51.

17) ‘과당경쟁’이라는 개념에 대해 신고전파 경제학자들은 대부분 그 개념의 효율성에 대해 회의적 입장을 가지고 있다. 고미야(小宮)는 ‘과당경쟁’에 관해서, “경제학자, 특히 산업조직을 전문으로 하는 사람은 그 분석적인 유효성에 대해서 부정적”이라고 설명하고 있다. 小宮隆太郎, 「序章」, 小宮隆太郎ほか(編), 『日本の産業政策』, 東京大学出版会, 1984.

18) 박성빈, 「일본적 금융행정의 역사적 형성과정과 특징-‘호송선단방식’과 정책이념」, 『일본연구』 49권, 2011, pp.52~53.

쟁이 억제되고 있다고 한다면, 정부는 어떻게 민간은행 간 협조를 유도할 수 있었는가?

## 2. 일본의 금융기관 : 도시은행과 지역금융기관(지방은행 등)

일본의 금융기관은 크게 도시은행과 지역금융기관으로 구분할 수 있다.<sup>19)</sup> 도시은행은 도쿄, 오사카 등 대도시에 본점을 두고 영업 구역에 대한 제한 없이 전국적으로 영업을 하는 보통은행이다. 흔히 ‘메가뱅크’라고 불리는 은행이 도시은행에 해당한다. 한편, 일본의 지역금융기관으로서 지방은행, 제2지방은행, 협동조직 금융기관(신용금고와 신용조합)이 있다. 지역금융기관 중에서 협동조합 금융기관인 신용금고와 신용조합은 조합원의 상호부조를 기본이념으로 하는 비영리법인으로, 정부로부터 각종 우대정책(법인세율 우대, 통장의 인지세 비과세 등)을 적용받고 있으며, 법적으로 영업 범위에 대한 제약이 존재한다. 한편, 지방은행과 제2지방은행은 은행법상 도시은행과 동일한 보통은행이므로, 법적으로는 영업 범위의 제한이 없다.<sup>20)</sup> ‘호송선단방식’ 하에서는 점포규제 등을 통해, 도시은행의 지방(또는 지방은행의 대도시권)으로의 진출이 제한되었지만, ‘호송선단방식’ 붕괴 이후, 대출 시장에서 도시은행과 지방은행 간 과당경쟁이 발생할 가능성이 커졌다.

본 논문에서는 금융시장의 과당경쟁의 문제 중에서도, 주로 도시은행과 지방은행 간 경쟁구조에 주목하고 있지만, 물론 지방은행(또는 도시은행) 등 동일 업종 금융기관 간에도 경쟁이 있다. 1989년 시점에는 일본의 도시은행

---

19) 기존 일본의 메인뱅크시스템에 관한 논의는 흔히 도시를 거점으로 활동하는 도시은행·장기신용은행의 역할에 초점을 맞추는 경향이 있지만, 한편, 지역경제에서는 지방은행 등 지역금융기관이 각각 메인뱅크의 역할을 담당해왔다.

20) 제2지방은행은 구 상호은행(구 무진회사)에서 보통은행으로 전환된 금융기관으로, 상대적으로 규모가 크지 않고, 지역금융기관으로서의 영향력도 제한적이다.

은 13개 있었지만, 1990년대 이후 금융 재편으로, 현재 일본의 도시은행은 미쓰비시UFJ은행, 미쓰이스미토모은행, 미즈호은행, 리소나은행, 사이타마 리소나은행 등 5개로 집약화되었다. 통상적으로 리소나은행과 사이타마리소나은행을 제외한 3개 은행을 메가뱅크로 부르고 있다. 한편, 1989년 시점의 지방은행의 숫자는 64개이며, 동 숫자는 2019년까지 변함이 없다.<sup>21)</sup> 즉, 1990년대 이후 금융재편으로 도시은행은 3개 메가뱅크를 중심으로 집약화되어, 도시은행 내 과당경쟁의 문제는 상당 부분 해소되었지만, 한편, 지방은행의 경우, 1990년대 이후 2010년대까지 금융재편이 진행되지 않았다. 이는 지방은행이 전시기 ‘1현1행주의’를 바탕으로 만들어져서, 적어도 각 지방은행의 거점 지역 내에서는 다른 금융기관과의 직접적인 경쟁이 제한적이기 때문일 것이다. 그러나 저출산·고령화 등의 진전되어, 지방소멸의 문제가 부각되는 가운데, 지방은행 간 과당경쟁에 대한 우려(이른바, 지방은행의 오버뱅크론)가 확대되고 있는 가운데, 2020년 지방은행의 금융재편으로 지방은행 숫자가 64개에서 62개로 감소하였다.

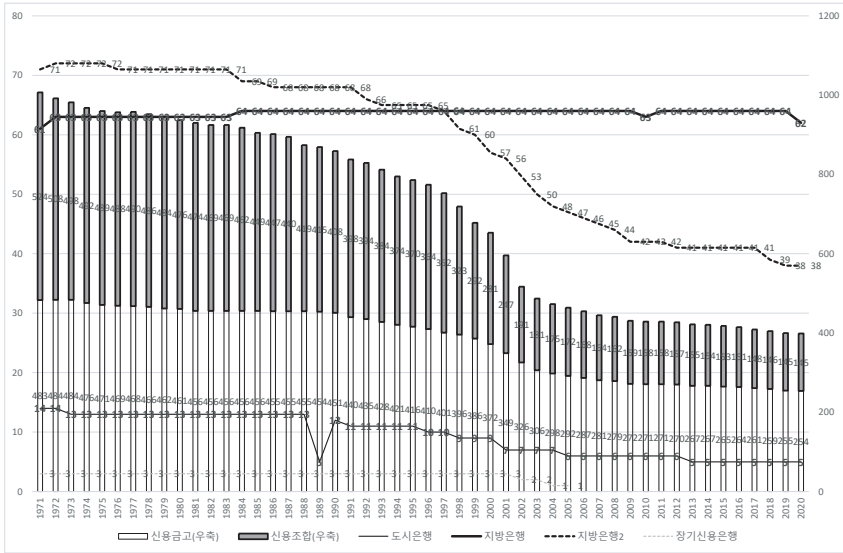
〈표 1〉 일본 금융기관의 종류와 특성: 도시은행과 지역금융기관

금융기관 종류	지역금융 등	영업범위 제한	회사 형태	비고
도시은행	전국금융	없음	주식회사	메가뱅크
지방은행	지역금융	없음	주식회사	
제2지방은행	지역금융	없음	주식회사	구 상호은행
신용금고	지역금융	있음	비영리법인	
신용조합	지역금융	있음	비영리법인	

※출처: 저자 작성

21) 이는 ‘전시체제’ 하에서 대장성이 주도한 1현1행주의(一県一行主義: 중소 지방은행을 통폐합하여, 1개 현에 1개 지방은행으로 제한하는 정책)의 영향이다. 전시체제에 관해서는 다음 문헌을 참조. 野口悠紀雄, 『1940年体制—「さらば戦時経済」, 東洋經濟新報社, 1995.

〈그림 1〉 일본의 금융기관의 숫자의 추이(1971~2020)



※ 預金保險機構, 「預金保險対象金融機関数の推移」, [https://www.dic.go.jp/kikotoha/page\\_000814.html](https://www.dic.go.jp/kikotoha/page_000814.html) (검색일: 2021.10.10).

### 3. 분석 방법

‘호송선단방식’ 붕괴 이후, 금융당국(금융청)은 여전히 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 가지고 있는가? 금융당국 정책이념의 변화를 명시적으로 확인하기는 쉽지 않다. 이와 관련하여, 본 논문에서는 우선 2011년 10월부터 12월 사이에 이루어진 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」 결과를 활용하여, 당시 금융당국의 정책이념을 파악할 것이다. 2012년 12월부터 아베노믹스가 시작된 것을 고려한다면, 동 조사 결과를 통해 아베노믹스 시행 직전의 금융당국의 정책이념을 파악할 수 있을 것이다. 다만, 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」는 2011년 말에 실시된 조사로, 아베노믹스 시행 이후 정책이념의 변화를 파악할 수 없다. 이러한 문제를 보완하기 위해 본 논문에서는 금융당

국의 보고서, 심의회, 감독지침 등의 내용 분석을 통해 과당경쟁에 대한 당국의 인식 등을 파악하고자 한다.

금융당국은 금융시스템의 안정화 등 공익을 추구하지만, 한편, 민간금융기관은 수익 극대화라는 사익추구 주체이다. 1990년대 중반에 도시은행과 지방은행 간의 직접적인 경쟁을 제안하는 규제(특히 점포규제 등)가 폐지되고, 당시 금융기관의 재무 건전성과 수익성이 악화하는 가운데, 도시은행과 지방은행은 기존 영업 전략을 수정할 가능성이 커졌다. 금융기관의 영업 전략은 다양한 관점에서 논의할 수 있지만, 본 논문에서는 영업 범위의 수정 여부에 주목하고 있다. 예를 들면, 도시은행이 선택할 수 있는 전략으로는 기존 대도시권 중심의 영업 전략을 유지하거나, 대도시권 이외의 지역(지방권)으로 영업 범위를 확대할 수 있다. 한편, 지방은행이 선택할 수 있는 전략으로는 본점이 있는 현이나 주변 현을 중심으로 하는 지역금융 전략을 유지하거나, 대도시권(또는 거점 지역 이외의 다른 지역)으로 영업 범위를 확대할 수 있다. 가령 지방은행이 대도시권으로 영업 범위를 확장할 경우, 대도시권에서 도시은행과 지방은행 간 경쟁이 격화될 수 있다. 과당경쟁의 방지라는 관점에서 보면, 도시은행과 지방은행이 각각 상대방의 주요한 영업 범위에 진출하지 않는 것이 바람직하다.

도시은행과 지방은행의 영업 범위에 관한 경영전략 수립에 있어서, 글로벌화가 중요한 쟁점이 될 수 있다. 도시은행이나 지방은행은 국내 영업을 중시하는 전략을 유지하거나, 해외 진출을 강화하여, 글로벌 영업을 확대할 수 있다. 해외 영업을 확대할 경우, 국내 대출시장 등에서 과당경쟁을 피하면서, 수익성 제고에 긍정적인 결과를 기대할 수도 있지만, 해외 영업에 따른 리스크가 커질 수 있고, 또한, 국내 대출업무(특히 중소기업대출) 등이 위축되는 등 금융중개기능의 약화를 초래할 가능성도 있다.

### Ⅲ. 금융당국 정책이념의 변화

1990년대 중반 이후 ‘호송선단방식’에 의한 금융시스템의 안정화 조치는 기능부전 상태가 되어, 도시은행과 지역금융기관(특히 제2지방은행이나 신용조합)의 파산이 속출하였다.<sup>22)</sup> 당시 대장성은 민간은행 간 경쟁을 제한하는 금융규제의 자유화를 추진하였다. 특히 1993년에는 지역금융기관에 대한 점포설치 숫자에 대한 제한이 원칙 철폐되었고, 1997년에는 점포 설치장소 등에 관한 점포규제가 완전히 폐지되었다. 이로써 지방은행과 도시은행 간, 그리고, 지역금융기관 간에 우량한 대출처를 확보하기 위한 경쟁이 확대되는 상황이 만들어진 것이다.<sup>23)</sup>

1998년 금융감독청 백서에서는 금융 감독에 대한 기본원칙으로 시장규율과 자기책임 원칙을 강조하고, 금융건전성 강화를 위한 금융검사 및 감독 강화의 필요성을 강조하고 있다.<sup>24)</sup> 신자유주의적 개혁을 추진한 고이즈미 내각에서는 부실채권 처리를 비롯한 금융시스템 개혁을 구조개혁의 4가지 기둥의 하나로 간주하였다. 특히, 2002년 10월 금융청이 발표한 ‘금융재생 프로그램’에서는 엄격한 금융 검사를 바탕으로 주요 은행(도시은행 등)의 부실채권 비율을 2년 이내로 절반 수준으로 감소시킬 것을 목표로 제시하였다.

---

22) 당시 금융기관의 파산으로서는 도시은행과 장기신용은행의 파산에 관해서 주목이 집중되었지만, 사실 금융기관의 파산이 집중된 것은 제2지방은행, 신용조합 등 지역금융기관이다. 1994년 도쿄교화(東京協和)신용조합과 안젠(安全)신용조합의 경영파산이 발생하였고, 1995년에는 제2지방은행인 효고(兵庫)은행, 신용조합인 고스모신용조합과 기즈(木津)신용조합이 파산했다. 西村吉正, 『金融システム改革50年の軌跡』, きんぎ, 2011, pp.362~366.

23) 박성빈, 「점포행정을 통해 본 전후 일본의 재량적 금융행정: 역사경로의존성의 관점에서 본 금융개혁의 전망」, 『일본연구논총』 20권, 2004, pp.99~125.

24) 金融監督庁, 『金融監督庁の1年(平成10事務年度版)』, 1999. 6. 22. 금융감독청의 금융검사 매뉴얼(1999년 7월 1일)에 있어서도, 금융기관의 자기책임 원칙의 중요성을 강조하였다.



‘금융재생 프로그램’은 주요 은행의 부실채권 처리의 가속화에 기여하였지만, 한편, 중소기업 금융을 담당하는 지역금융기관의 금융중개기능을 약화시켰다.<sup>25)</sup> 이처럼 금융(감독)청 설립 직후, 금융청은 보호주의적인 ‘호송선단방식’과의 결별을 강조하고, 금융감독 시에 금융기관의 자기책임 원칙에 의한 은행 경영을 강조하고, 문제 금융기관에 대해서는 룰에 의거한 규제, 감독 방식을 채택했다. 즉, 금융(감독)청은 설립 직후(특히 고이즈미 내각) 기본적으로 영미형 금융감독시스템으로의 이행을 강하게 의식했다고 평가할 수 있다.<sup>26)</sup>

고이즈미 내각은 신자유주의적 사상에 기반한 구조개혁을 추진했지만, 한편, 지역금융의 과당경쟁에 대한 대책도 추진했다. 고이즈미 내각 하인 2002년 금융청은 ‘금융기관 등 조직재편의 촉진에 관한 특별조치법’을 제정하여, 금융재편에 관한 절차 간소화나 자본증강 등의 지원을 할 것을 명시하고 있다. 이는 고이즈미 내각 하에서도 금융업에 관해서는 과당경쟁의 방지라는 정책이념이 완전히 소멸된 것은 아니며, 적어도 지역금융에 관해서는 과당경쟁의 방지라는 관점에서 접근했다고 해석할 수 있다. 최근 일본에서는 지방은행에 대한 오버뱅크론에 기반한 지방은행에 대한 금융재편론이 주목을 받고 있는데, 금융기관의 숫자가 너무 많다든가, 너무 많은 은행의 숫자로 인해 저수익을 초래한다 등의 오버뱅크론은 과당경쟁론의 연장선에 있다.

2006년 7월 내각부의 『2006년도 연차경제재정보고』에서는 다음과 같이 오버뱅크 문제에 대해 분석을 하고 있다. 오버뱅크의 정의에 관해서는 “금융

25) 박성빈, 「일본의 금융정책과 금융중개기능의 변화- 지역금융과 정책금융의 역할을 중심으로 -」, 『비교일본학』 52집, 2021, pp.29~50.

26) 단, 고이즈미 내각에서조차 기존 과당경쟁의 방지와 같은 정책이념이 완전히 소멸된 것은 아니다. 고이즈미 내각에서도 기존 ‘호송선단방식’ 시대의 금융당국이 가지고 있던 사회적 약자에 대한 배려 등의 정책이념이 투영되어 있다고 보여지는 정책이 남아있다. 예를 들면, 고이즈미 내각의 금융개혁에서는 도시은행을 비롯한 주요 은행의 부실채권처리의 가속화를 추진하는 한편, 중소기업 금융에 대한 배려나 지역금융기관의 지역밀착형 금융기능의 강화의 필요성을 언급하였다.

기관의 숫자, 지점 수, 종업원 수, 경제 규모 대비 대출 규모, 또는 예대율 등”으로 다양하며, “국내 대출시장의 경쟁 상황에 관해서는, 은행의 저수익성이 오버뱅킹에 기인한다”고 지적하고 있다. 특히 지방에서 예대율(대출금/예금) 저하 경향이 현저하고, 향후 고령화의 영향이나 부동산 가격 하락 경향, 산업 구조 등을 고려한다면, 향후 지방에서 예금을 대출업무에 흡수하는 것이 어려워지고 있다고 분석하고 있다. 즉, 일본 정부는 오버뱅킹이 금융기관의 저수익성을 초래하고 있을 가능성이 크고, 특히 지방의 경우, 오버뱅킹의 문제가 심각하다고 분석하고 있다.<sup>27)</sup> 2007년 8월 와타나베 금융담당대신은 기자회견에서 지역금융의 오버뱅킹의 문제에 관해서는 각각의 지역금융기관에서 진지한 대응이 이루어지고 있다고 인식하고 있지만, 상당한 경쟁 격화의 조짐이 존재하므로, 이에 대한 정책 대응을 강화할 것을 시사하였다.<sup>28)</sup>

〈표 2〉 금융당국의 정책이념에 관한 인식(2011년 말 조사)

	Q1. 금융효율보다 금융 안정 중시		Q2. 과당경쟁의 부작용 인식		Q3. 정부에 의한 과당경쟁 억제	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
1. 매우 그렇다	4	5.3	1	1.3	1	1.3
2. 그렇다	15	19.7	21	27.6	18	23.7
3. 약간 그렇다	37	48.7	34	44.7	32	42.1
4. 약간 그렇지 않다	5	6.6	10	13.2	9	11.8
5. 그렇지 않다	14	18.4	8	10.5	13	17.1
6. 전혀 그렇지 않다	0	0	2	2.6	3	3.9
결측값	1	1.3				

※ 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」(조사기간: 2011년 10월 ~ 2011년 12월)

27) 内閣府, 『平成18年度 年次經濟財政報告』, 2006. 8, pp.197~202.

28) 金融庁, 「アクセスFSA(57号)」, 渡辺喜美 内閣府特命担当大臣((金融)、国・地方行政改革担当、公務員制度改革担当)の大臣就任記者会見, 2007. 8. 27.

(주1) Q1, Q2, Q3의 질문은 다음과 같다.

---

Q1. 신용 질서(금융시스템의 안정성)를 유지하기 위해서는 금융 중개의 효율성을 다소 희생하는 것은 불가피하다

---

Q2. 금융 기관간의 지나친 경쟁은 신용 질서를 훼손한다.

---

Q3. 금융당국은 금융 기관 간의 지나친 경쟁을 제한하는 규제를 할 필요가 있다.

---

2011년 10월부터 12월이 이루어진 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」를 통해 당시 금융당국의 정책이념을 파악하면, 다음과 같다.<sup>29)</sup> 전체 금융당국자 중에서 73%는 과당경쟁이 금융 불안(신용질서의 훼손)을 초래한다고 답하고 있다(Q2). 또한, 전체 금융당국자 중에서 67%는 과당경쟁에 대한 정부 규제 필요성을 인식하고 있다(Q3). 그리고, 전체 금융당국자 중에서 76%는 금융시스템의 안정성의 확보를 위해서는 금융중개의 효율성을 희생해도 불가피하다는 인식(Q1)을 가지고 있었다. 즉, 2011년 조사 시점에 있어서, 일본의 금융당국은 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 상당 부분 가지고 있으며, 과당경쟁의 시정을 위해서는 당국에 의한 규제가 필요하다는 인식을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

그렇다면, 그 이후 금융당국의 과당경쟁의 방지라는 정책이념은 어떻게 변화하고 있는가?

2012년 3월 12일 금융청 금융심의회 ‘금융업의 중장기적인 모습에 관한 워킹그룹’(12회)에서는 지역금융기관의 경쟁이 부족한 것이 아니며, 오히려

---

29) 금융관계자 156명(금융청 관료 120명을 포함)을 대상으로 우편조사를 실시하였으며, 76명(회수율 48.7%)의 답변을 받았다. 본 조사는 금융청 금융연구센터 및 금융관계자의 지원, 협조 하에 실시되었다. 본 조사응답자 76명 중 61명은 현직이며, 15명은 OB이다. 현직의 소속기관을 살펴보면, 금융청 45명, 일본은행 8명, 재무성 5명이다. 조사에 대한 자세한 내용은 다음 문헌을 참조할 것. 박성빈, 「금융청 설치 이후 일본 금융규제시스템 하에서의 관민관계 -“일본 금융규제 감독자의 인식조사” 결과를 바탕으로-」, 『일본연구논총』 36권, 2012, pp.85~111.

지역금융기관의 숫자가 너무 많은 것(이른바, 오버뱅킹)이 문제라는 논의가 이루어졌다.<sup>30)</sup> 또한, 2018년 1월 26일 금융청의 ‘금융중개 개선을 위한 검토 회의’에서는 지역금융의 오버뱅킹 등 과당경쟁의 문제가 핵심적인 의제로 거론되었다. 동 회의에서는 “지역금융기관이 오버뱅킹이기 때문에 과당경쟁이 발생하여 수익이 저하하고, 경영이 어려워지고 있다”는 이야기가 확대되고 있다고 설명하고, 오버뱅킹의 해소를 위해서는 단순히 금융기관의 숫자를 줄이는 것만으로 해소될 수 없다는 의견이 제시되었다. 또한, 지역금융기관의 금융재편에 관해서는 금융기관이 도도부현(都道府県)이라는 단위를 강하게 의식하고 있으므로, 일본경제에 부합하는 지역단위에 대한 재검토가 필요하다는 의견이 제시되었다.<sup>31)</sup> 2018년 9월 일본경제신문에서는 “특히 지방은행은 금융재편의 지연에 의해, 오버뱅킹(은행과다)이 지적되고 있다”고 설명하고 있다.

금융당국의 오버뱅킹론은 스가 총리의 집권 이후 더욱 주목을 받았다. 스가 총리는 2020년 9월 자민당 총재선거 과정에서 “장기적으로 (지방은행의) 숫자가 너무 많다”, “(금융)재편도 하나의 선택지가 된다”고 발언한 것으로, 지방은행에 대한 금융재편에 대한 관심이 더욱 높아졌다. 2020년 11월 금융청은 지역금융기관의 경영통합이나 재편을 포함한 경영기반 강화를 촉진하기 위해 ‘금융청 지방은행 경영통합·재편 등 서포트 데스크’를 설치하였다. 이처럼 금융당국은 지방은행의 오버뱅킹이 지방은행의 수익성 악화를 초래하는 원인이라고 판단하고, 지방은행의 금융재편을 촉진하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책과는 별도로, 금융당국은 지역금융기관에 대해서는 지역 밀착형 금융의 추진을 요구하고 있다. 이는 지방은행 등 지역금융기관

30) 金融庁金融審議会, 「我が国金融業の中長期的な在り方に関するワーキング・グループ(第12回)議事要旨」, 2012. 3. 12.

31) 金融庁, 「金融仲介の改善に向けた検討会議(第11回)議事要旨」, 2018. 1. 16.

을 지역경제 활성화를 지원하는 기관으로써 활용할 것을 목적으로 하는 것인데,<sup>32)</sup> 한편, 지방은행이 도시부 등에 진출하는 등 지방은행과 도시은행 간 과당경쟁이 격화될 것을 회피하기 위한 목적도 있다.

이처럼 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후에도 일본의 금융당국은 여전히 오버뱅크론 등 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 상당 부분 가지고 있다. 그러나 최근 금융당국의 정책이념이 ‘호송선단방식’의 시대와 완전히 동일한 것은 아니다. ‘호송선단방식’ 하에서 대장성은 점포규제 등을 통해 도시은행과 지방은행 간 경쟁을 억제하고, 도시은행이나 지방은행 등 동일 업종 내 경쟁을 제약하는 정책을 채택했다. 즉, ‘호송선단방식’ 하에서 금융당국은 도시은행과 지방은행 간 경쟁을 제약하는 것을 통해 금융안정을 달성했다. 그러나 최근 금융당국은 주로 지방은행 등 지역금융기관의 보호나 육성에 많은 관심을 가지고 있지만, 한편, 도시은행에 대해서는 보호의 대상이 아니라, 경쟁 원리의 도입을 통한 수익성 제고를 지지하고 있다. 즉, 현재 금융당국은 지방은행에 대해서는 지역 밀착형 금융을 추진하고, 금융재편을 통한 지방은행의 오버뱅크의 문제를 해소하는 등 협조 원리를 중시하는 정책을 추진하고 있지만, 한편, 도시은행에 대해서는 해외 진출 확대를 지지하는 등 경쟁 원리를 중시하고 있다.

## IV. 도시은행-지방은행 간 경쟁구조의 변화

### 1. 대출시장에서의 도시은행과 메인뱅크 간 경쟁구조: 메인뱅크 점유율

상업은행(은행법 상 보통은행)은 통상 수익 극대화를 위해 우량기업의

---

32) 박성빈, 「일본의 금융정책과 금융중개기능의 변화- 지역금융과 정책금융의 역할을 중심으로 -」, 『비교일본학』 52집, 2021, pp.29~50.

메인뱅크가 되기 위해 다른 상업은행과 경쟁적 관계에 있다. 즉, 상업은행인 도시은행과 지방은행은 대도시나 지방 등에서 우량기업의 메인뱅크가 되기 위해 경쟁적 관계에 있다. 데이코쿠 데이터 뱅크는 2020년 10월 말 시점의 기업개요 데이터베이스(COSMOS2)(147만사, 특수법인·개인사업주 포함)를 토대로 하여, 기업이 메인뱅크로 인식하고 있는 금융기관에 대한 정보를 수집·분석하고 있다. 우선, 일본 내 메인뱅크의 점유율을 비교해보면, 전국기준으로는 지방은행(40.10%), 신용금고(23.30%), 도시은행(19.78%), 제2지방은행(9.96%), 신용조합(2.47%)의 순이다. 즉, 일본 내 기업의 60%는 도시은행이나 지방은행을 메인뱅크로 인식하고 있다.

도호쿠, 호쿠리쿠, 추오추, 시코쿠, 규슈 등 5개 경제권에서는 지방은행을 메인뱅크로 인식하는 기업이 약 55%~70%로 가장 많고, 도시은행을 메인뱅크로 인식하는 기업은 2% 이하 수준이다. 즉, 5개 경제권의 대출시장에서 도시은행과 지방은행 간 과당경쟁은 없다고 평가할 수 있다. 특히 규슈의 나가사키현의 메인뱅크 점유율 1위는 지방은행인 주하치신와은행(84.44%)이다. 주하치신와은행은 2020년 10월 기준 규슈지역의 대표적인 지방은행인 주하치은행과 신와은행의 합병에 의해 탄생한 은행으로, 지방은행의 금융재편의 대표적인 사례이다. 간토와 긴키에서는 도시은행을 메인뱅크로 인식하는 기업이 30~40% 수준으로 가장 많고, 그 다음이 지방은행(20% 중후반 수준)이다. 간토는 일본 최대도시인 도쿄도를 포함하며, 긴키는 오사카부와 교토부를 포함하는 대도시권이다. 즉, 간토와 긴키의 대출시장에서 도시은행과 지방은행은 치열한 경쟁 관계에 있다고 볼 수 있다(〈표 3〉 참조).

간토와 긴키 지방의 메인뱅크 점유율을 광역자치단체인 도도부현(都道府県) 별로 살펴보면 다음과 같다. 간토 지방 중에서 대도시권인 도쿄도와 사이타마현의 메인뱅크 점유율 1위는 각각 도시은행인 미쓰비시UFJ은행

(21.42%)과 사이타마 리소나은행(21.42%)이다. 또한, 오사카부에서는, 도시은행인 미쓰이스미토모은행이 점유율(20.64%) 1위를 기록하고 있다. 참고로 추부 지방의 아이치현의 메인뱅크 점유율 1위 금융기관은 도시은행인 미쓰비시UFJ은행이다. 아이치 현에는 일본을 대표하는 대기업(시가총액 1위 기업)인 도요타자동차와 관련 계열회사 등이 집중적으로 위치해 있다. 즉, 대기업이 집중적으로 위치해 있는 도쿄도, 오사카부, 아시치현 등에서는 도시은행이 메인뱅크로서 중요한 역할을 담당하고 있다(〈표 4〉 참조).

히로시마은행은 일본의 지방은행 중에서 특히 지역 밀착형 금융모델이 성공적으로 정착된 지방은행으로 여겨지고 있는데,<sup>33)</sup> 동 은행 관계자와의 인터뷰에 의하면, “지역 밀착형 금융을 통해 지역경제의 활성화를 도모하는 것이 지방은행의 역할”이라고 설명하고, “향후에도 지역 밀착형 금융을 통해 지역 기업, 산업의 육성을 도모하고, 현 내 총생산의 확대, 즉 지역의 활성화에 공헌하는 것을 통해 히로시마은행의 지속적인 성장을 달성”할 것이라고 설명하였다. 또한, 은행 경영 시에 경쟁상대로 인식하고 있는 금융기관으로서 “대출처의 구성이 비슷한 지방은행과의 경합이 치열하다”고 설명하고 있다. 히로시마은행은 본점이 설치되어 있는 현 이외에도 주변 현까지를 영업 범위로 두고 있으므로, 도시은행과의 경쟁 관계는 거의 의식하지 않고 있지만, 주변 지방은행을 주요한 경쟁상대로 인식하고 있다고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

33) 복수의 금융당국 관계자와의 인터뷰(인터뷰 대상: 복수의 금융청 관계자. 인터뷰 일자 2020년 6월 15일 13:30~15:30, zoom을 통한 인터뷰)에 의하면, 히로시마은행은 지역 밀착형 금융을 가장 성공적으로 도입한 사례이다.

34) 히로시마은행 관계자의 인터뷰는 2020년 7월 6일 13:00~14:30, zoom를 통한 인터뷰. 사전질문지 송부를 통해 동 은행으로부터 다음과 같은 자료를 제공받았음. 広島銀行, 「ディスカッションペーパー」, 2020.7.6.

〈표 3〉 권역별 메인뱅크 점유율(%)

2020	도시은행	지방은행	제2지방은행	신용금고	신용조합	기타
홋카이도	1.76	18.94	35.22	<b>35.91</b>	3.38	4.79
도호쿠	1.43	<b>61.45</b>	13.42	16.14	3.86	3.70
간토	<b>39.46</b>	24.52	5.35	23.82	2.20	4.65
호쿠리쿠	1.20	<b>61.24</b>	9.61	19.70	4.59	3.66
추부	11.19	<b>36.77</b>	12.43	33.00	2.57	4.04
긴키	<b>33.55</b>	28.82	3.64	27.25	1.41	5.33
추고쿠	1.80	<b>55.92</b>	13.99	20.61	3.54	4.13
시코쿠	1.09	<b>62.40</b>	22.65	9.72	0.40	3.73
규슈·오키나와	1.55	<b>70.66</b>	9.43	12.18	2.31	3.87
전국	19.78	40.10	9.96	23.30	2.47	4.40

※ 帝国データバンク, 「地方銀行の全国シェア、2年連続で4割台3メガなど都市銀行は過去最低を更新」, 2020/12/14.

〈표 4〉 간토, 긴키 등의 도도부현 별 메인뱅크점유율(2020년)

지역명	도도부현	금융기관	메인회사 숫자	점유율(%)	금융기관의 종류
간토	이바라키현	조요은행	13,466	48.83	지방은행
	토치기현	아시카가은행	10,237	46.85	지방은행
	군마현	군마은행	12,304	46.85	지방은행
	사이타마현	사이타마리소나은행	16,678	27.22	도시은행
	치바현	치바은행	19,976	39.94	지방은행
	도쿄도	미쓰비시UFJ은행	42,993	21.42	도시은행
	가나가와현	요코하마은행	14,738	20.64	지방은행
긴키	시가현	시가은행	7,997	59.14	지방은행
	교토부	교토은행	9,487	32.08	지방은행
	오사카부	미쓰이스미토모은행	18,346	17.50	도시은행
추부	아이치현	미쓰비시UFJ은행	15,328	20.64	도시은행



지역명	도도부현	금융기관	메인회사 숫자	점유율(%)	금융기관의 종류
규슈	나가사키현	주하치신와은행	13,005	84.44	지방은행 (2020.10, 통합)

※ 帝国データバンク, 「地方銀行の全国シェア、2年連続で4割台3メガなど都市銀行は過去最低を更新」, 2020/12/14.

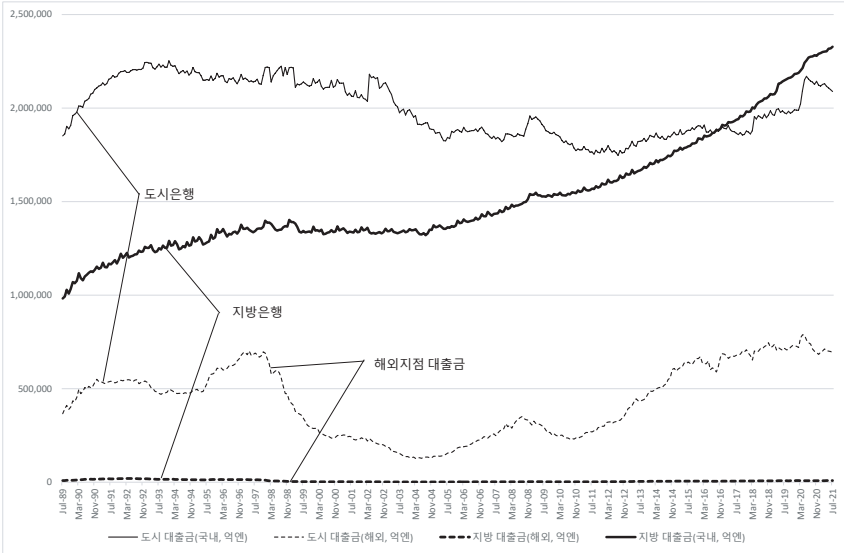
이상의 내용을 종합하면, 지방의 대출 시장에서는 지방은행이 메인뱅크로서 주도적 역할을 담당하고 있으며, 도시은행은 거의 존재감이 없다. 즉, 지방의 대출시장에서 지방은행과 도시은행 간 과당경쟁의 문제는 거의 없다. 한편, 대도시권의 대출시장에서는 메가뱅크 등 도시은행의 역할이 가장 크지만, 지방은행도 어느 정도 점유율을 차지하고 있으므로, 대도시권의 대출 시장에서는 도시은행과 지방은행 간에는 과당경쟁의 문제가 있을 가능성이 있다. 다만, 대기업의 메인뱅크는 도시은행이, 중소기업의 메인뱅크는 지방은행 등이 담당하고 있다고 본다면, 대도시권에서도 도시은행과 지방은행 간 대출 시장에서의 직접적인 경쟁은 상당 수준 억제되고 있을 가능성이 있다. 한편, 지방은행이 통상 본점이 있는 현과 주변 현까지를 영업 범위로 인식하고 있는 점을 고려한다면, 지방은행 간 과당경쟁이 발생하고 있을 가능성이 있다.

## 2. 글로벌화 전략의 차별화

전통적으로 상업은행은 예금을 통해 자금을 조달하고, 대출이나 유가증권 등으로 자금을 운용한다. 상업은행의 글로벌화를 측정할 수 있는 지표로서는 우선, 대출, 유가증권 자금 운용에 있어서 해외지점의 역할을 확인해 보는 것이 유익하다. 도시은행의 해외지점 대출금을 보면, 거품경제기에서

1990년대 중반 경까지 확대하고 있다.<sup>35)</sup> 해외지점 대출금의 규모는 1990년대 후반에서 2000년대까지 감소하였지만, 2010년경부터 상승하고 있다. 한편, 지방은행 해외지점 대출은 미비한 수준이다(<그림 2> 참조).

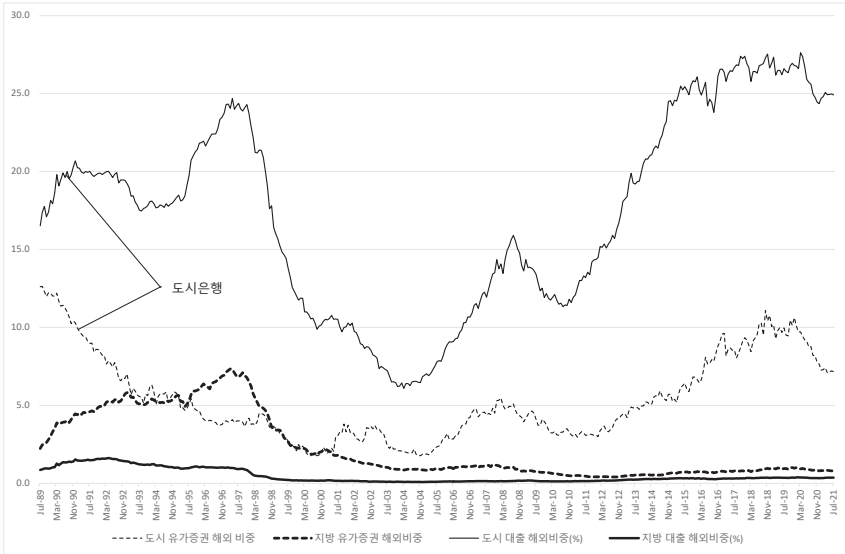
<그림 2> 도시-지방은행의 국내 및 해외지점별 대출금(단위: 억 엔)



※ 日本銀行時系列統計データ‘民間金融機関の資産・負債’・‘国内銀行海外支店主要資産・負債’

35) 이케오(池尾)는 1985년부터 플라자합의나 엔고 등을 배경으로 하여, 일본 금융기관이 국제경쟁력을 과신하여, 해외금융기관의 매수나 출자 등을 통해 해외로의 진출을 확대하는 등의 금융의 글로벌화가 진행되었다고 설명하고, 다만, 그 이후 거품붕괴 이후, 해외진출이 약해졌다고 설명한다. 池尾和人, 「金融のグローバル化の30年」, 日本保険学会創立50周年記念大会基調講演, 2015년 10월 25일 기념 강연, 2016년 3월 8일 원고 수령.

〈그림 3〉 도시-지방은행의 해외 대출비중 및 해외 유가증권비중



※ 日本銀行時系列統計データ‘民間金融機関の資産・負債’・‘国内銀行海外支店主要資産・負債’  
 (주1) 해외 대출 비중 = 도시 대출금(해외)/(도시 대출금(국내)+도시 대출금(해외))  
 (주2) 해외 유가증권 비중 = 유가증권(해외)/(유가증권(국내)+유가증권(해외))

〈표 5〉 도시-지방은행의 국내-국제 업무 관련 대출 추이(말잔 기준)

대출 (억 엔)	도시은행				지방은행			
	전체 (A)	B/A (%)		전체(a)	b/a (%)		b/a (%)	
		국내 업무	국제 업무(B)		국내 업무	국제 업무(B)		
2014	2,471,332	1,719,536	751,796	30.4	1,794,165	1,748,128	46,038	2.6
2015	2,518,017	1,725,454	792,563	31.5	1,857,991	1,809,170	48,821	2.6
2016	2,541,825	1,712,745	829,079	32.6	1,931,090	1,876,998	54,091	2.8
2017	2,506,539	1,689,628	816,911	32.6	2,010,146	1,953,988	56,157	2.8
2018	2,674,312	1,784,467	889,844	33.3	2,098,490	2,034,550	63,939	3.0
2019	2,768,946	1,825,886	943,059	34.1	2,208,035	2,138,852	69,182	3.1
2020	2,817,997	1,946,970	871,026	30.9	2,309,655	2,236,174	73,481	3.2

※ 全国銀行協会 ‘全国銀行決算発表-業態別主要勘定の内訳’

〈표 6〉 도시-지방은행의 국내-국제업무 관련 유가증권 보유 추이(말잔 기준)

유가증권 (억 엔)	도시은행				지방은행			
	전체 (A)			B/A (%)	전체(a)			b/a (%)
		국내 업무	국제 업무(B)			국내 업무	국제 업무(B)	
2014	1,301,842	938,780	363,062	27.9	822,588	705,136	117,451	14.3
2015	1,171,882	773,648	398,234	34.0	791,237	671,401	119,835	15.1
2016	1,024,848	696,141	328,707	32.1	759,069	643,801	115,267	15.2
2017	1,069,133	736,649	332,483	31.1	706,173	610,722	95,451	13.5
2018	1,069,073	682,772	386,300	36.1	666,310	570,222	96,087	14.4
2019	1,168,981	690,750	478,230	40.9	665,140	559,285	105,854	15.9
2020	1,478,610	1,017,585	461,025	31.2	741,336	614,420	126,915	17.1

※ 全国銀行協会 '全国銀行決算発表-業態別主要勘定の内訳'

〈표 7〉 도시-지방은행의 국내-국제 업무별 업무손익

업무손익 (억 엔)	도시은행				지방은행			
	전체 (A)			B/A (%)	전체(a)			b/a (%)
		국내 업무	국제 업무(B)			국내 업무	국제 업무(B)	
2014	57,646	36,308	21,338	37.0	36,179	33,833	2,346	6.5
2015	55,363	34,095	21,268	38.4	35,789	33,370	2,419	6.8
2016	52,672	34,497	18,175	34.5	33,251	32,087	1,164	3.5
2017	47,426	30,507	16,919	35.7	32,647	31,655	992	3.0
2018	44,594	29,152	15,442	34.6	32,717	31,563	1,154	3.5
2019	47,326	28,491	18,835	39.8	33,517	30,906	2,611	7.8
2020	48,305	25,358	22,947	47.5	33,030	30,373	2,658	8.0

※ 全国銀行協会 '全国銀行決算発表-業態別損益状況'

전체 대출금(국내지점+해외지점)에서 해외지점이 차지하는 비중은 도시은행의 경우, 2010년 11%대에서 2020년 25~27% 수준으로 상승하고 있지만, 한편 지방은행의 경우, 동 비율은 2010년 0.1% 수준에서 2020년

0.3~0.4% 수준으로 증가했다. 이처럼 도시은행의 경우, 전체 대출금에서 해외지점이 차지하는 비중은 2010년에서 2020년 사이에 급증하는 등 해외 지점을 통한 자금 운용의 규모가 상당히 크다. 한편, 지방은행의 경우, 해외 지점을 통한 자금 운용이 동 기간 약간 증가하고는 있지만, 그 규모가 제한적이다.

그렇다면, 전체 유가증권 보유금액(국내지점+해외지점)에서 해외지점이 차지하는 비중을 살펴보면 도시은행은 2010년 3%대에서 2020년 9~10% 수준으로 증가했지만, 지방은행의 경우, 동 비중은 2010년 0.6~0.7%에서 2020년 0.8~1% 수준으로 약간 상승했다. 즉, 도시은행은 2010년경부터 자금 운용(대출과 유가증권)에 있어서 해외지점을 통한 자금 운용의 중요성이 상당히 높아지고 있지만, 지방은행의 경우, 해외지점을 통한 자금 운용 규모가 제한적인 상황이 계속되고 있다(〈그림 3〉 참조).

전국은행협회의 「전국은행재무제표분석」을 통해 자금 운용이나 손익 등을 국제 업무와 국내 업무로 구별하여 파악할 수 있다. 2014년~2020년 사이의 전체 대출에서 국제 업무가 차지하는 비중을 비교하면, 도시은행은 30~35% 수준이며, 지방은행은 2~3% 수준에 불과하다(〈표 5〉 참조). 전체 유가증권 보유에서 국제 업무가 차지하는 비중은 도시은행은 27~40% 수준이며, 지방은행은 13~17% 수준이다. 도시은행은 대출뿐만 아니라 유가증권 운용에서도 국제 업무의 비중이 확대되고 있다. 한편, 지방은행은 대출에서는 국제 업무의 비중이 거의 없지만, 유가증권 보유에서는 국제 업무의 비중이 어느 정도 비중을 차지하고 있다(〈표 6〉 참조).

업무이익에서 국제 업무가 차지하는 비중은 도시은행은 2014년 37%에서 2020년 47.5%로 증가하고 있으며, 지방은행은 2014년 6.5%에서 2020년 8%로 증가하고 있다. 업무이익에서 국제 업무가 차지하는 비중은 도시

행뿐만 아니라 지방은행에서도 증가하고 있다(〈표 7〉 참조). 다만, 국제 업무로 인한 이익이 차지하는 규모를 비교해보면, 도시은행은 이익의 절반을 국제 업무를 통해 획득하고 있는 등 명실상부한 글로벌 은행으로서의 위상을 가지고 있지만, 지방은행은 여전히 이익의 90% 이상을 국내 업무에서 획득하고 있는 등 글로벌 은행으로서의 성격이 약하다. 히로시마은행(지방은행) 관계자와의 인터뷰에 의하면, 히로시마은행의 영업 전략은 “어디까지나 히로시마현을 포함한 4개 현”이라고 설명하고, 도시은행과 같이 “해외 진출 확대나 도시부 진출 등은 생각하고 있지 않다”고 설명하고 있다.<sup>36)</sup>

이상의 내용을 종합하면, 도시은행은 2010년경부터 대출, 유가증권 보유 등 자금 운용에 있어서, 해외지점 등을 활용한 글로벌 업무의 비중을 확대하고 있는 글로벌화 전략을 강력하게 채택하고 있으며, 한편, 지방은행은 대출 면에서는 해외지점 등을 활용한 국제 업무의 비중이 극히 작으며, 전체 수익에서 국제 업무가 차지하는 비중이 다소 증가하고 있지만, 전체 수익의 대부분은 여전히 국내 업무를 통해 획득하고 있다.

### 3. 도시-지방은행 간 경쟁구조의 특징과 요인 분석

본 논문에서는 주로 대출 시장의 측면에서 도시은행과 지방은행 간 경쟁구조를 분석하였다. 그 결과를 요약하면, 도시은행과 지방은행은 영업 범위에 대한 제약이 없는 보통은행으로서 법적으로는 양자 간의 직접적인 경쟁에 대한 제약이 존재하지 않는다. ‘호송선단방식’ 하에서는 점포규제를 통해 도시은행과 지방은행이 각자 대도시와 지방에서 영업 범위에 대한 실질적인 제약이 존재했지만, 1990년대 중반 경에 점포규제가 폐지되고 나서는 도시은행

36) 広島銀行, 「ディスカッションペーパー」(2020.7.6.)(히로시마은행 관계자 인터뷰 자료)

행과 지방은행 간 경쟁이 격화될 가능성이 커졌다.

‘호송선단방식’ 붕괴 이후에도 도시은행은 대도시권 중심의 영업 전략을 유지하고 있으며, 한편, 지방은행은 본점이 설치되어 있는 현이나 주변 현을 중심으로 하는 지역 밀착형 금융모형을 채택하고 있다. 즉, 국내 대출시장에서 도시은행과 지방은행은 상호 간에 과당경쟁을 자제하여 독자적인 업무영역을 유지하고 있다. 한편, 글로벌화 전략을 살펴보면, 도시은행은 수익의 절반 정도를 국제 업무에서 획득하고 있는 등 ‘글로벌 은행’을 중요한 경영전략으로 채택하고 있지만, 지방은행은 유가증권 운용에서는 국제 업무의 비중이 확대되고 있지만, 대출에 있어서는 국내 업무가 대부분을 차지하고 있다. 도시은행은 국내 대출시장에서 대도시권에서의营业을 중심으로 하면서, 해외 진출을 강화하는 글로벌화 전략을 채택하고 있다. 즉, 도시은행의 영업 범위는 지방은행과 거의 중복되지 않고 있다. 그렇다면, 왜 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후, 점포규제 등의 폐지가 되어, 도시은행과 지방은행 간 과당경쟁이 격화될 가능성이 커졌음에도 불구하고, 현재 도시은행과 지방은행 간에 직접적인 경쟁은 상당 부분 억제되고 있는 것일까?

첫째, 금융당국이 금융검사·감독 방침 등의 정책 수단을 통해 도시은행과 지방은행 간에 경쟁보다는 협조가 이루어지도록 유도하였기 때문이다. 이미 논한 바와 같이, ‘호송선단방식’ 붕괴 이후, 금융당국의 정책이념은 고이즈미 내각 하에서 과당경쟁의 방지라는 정책이념이 약해진 것은 사실이지만, 그 이후 글로벌 경제위기나 동일본대지진, 코로나19 위기 등의 영향으로 점차 금융시장에서의 지나친 경쟁에 대한 조정이 필요하다는 인식이 강화되었다. 금융청은 메가뱅크를 중심으로 하는 도시은행과 지방은행을 중심으로 하는 지역금융기관에 대해서 각자 상이한 금융 검사나 감독방침을 적용하고 있다. 피규제기관인 민간은행으로서는 규제당국인 금융청의 금융검사·감독지

침의 내용을 무시하기 어렵다.

금융청의 금융모니터링 리포트(2014년 7월)를 보면, 금융청이 메가뱅크 등 도시은행과 지방은행 등 지역금융기관에 대해서 별도의 검사·감독 방침을 제시하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 동 보고서에 의하면, 메가뱅크는 일본 금융시스템에서 중추적 역할을 담당하고 있으면서, 이와 동시에 FSB(금융안정이사회)로부터 G-SIFIs(시스템적으로 중요한 글로벌 대형금융회사)로 선정되는 등 국제적으로 중요한 금융기관으로서 평가받고 있다는 점을 지적하였다.<sup>37)</sup> 또한, “지역은행의 활동은 지역경제나 산업과의 관계가 강하므로, 은행의 건전성이 확보되어, 지역의 기업이나 경제의 활성화에 지속적으로 공헌할 수 있는가”라는 관점이 중요하다고 설명하고, 특히 “금융검사나 모니터링 등을 통해, 인구감소나 고령화가 진행되는 가운데, 지역경제의 활성화와 양립하는 지역은행의 비즈니스 모델”을 구축하고 있는지를 모니터링하는 것이 중요하다고 강조하고 있다.<sup>38)</sup> 또한, 금융청은 검사국의 폐지(2018년), 금융검사 매뉴얼의 폐지(2019년 12월부터) 등을 통해 민간금융기관이 현재의 재무제표에 과도하게 집착하지 않고, 기업의 장래 사업성 등을 종합적으로 판단하여, 적극적인 용자를 통해 시행할 것을 강조하고 있다.<sup>39)</sup> 즉, 금융청은 지역은행에 대해 지역 밀착형 금융모델을 통해, 지역경제의 활성화(공익)와 지역은행의 중장기적인 재무건전성 확보·성장기반 구축(사익)

---

37) 메가뱅크가 글로벌 영업을 강화한 배경을 살펴보면, 유럽 재정위기 이후 주요 글로벌 대형금융회사가 대출 잔고 등을 감소시키는 가운데, 메가뱅크가 해외의 자금수요와 해외의 높은 수익성에 주목하여, 현지금융기관의 매수 등을 포함하여, 해외업무 확대하였다. 해외업무와 관련하여, 메가뱅크에 의한 비일본계 기업에 대한 용자가 증가하여, 이에 대한 여신관리의 중요성이 높아지고 있다. 金融庁, 「金融モニタリングレポート(2014)」, 2014. 7.

38) 金融庁, 「金融モニタリングレポート(2014)」, 2014. 7.

39) 박성빈, 「일본의 금융정책과 금융중개기능의 변화- 지역금융과 정책금융의 역할을 중심으로 -」, 『비교일본학』 52집, 2021, pp.29~50.

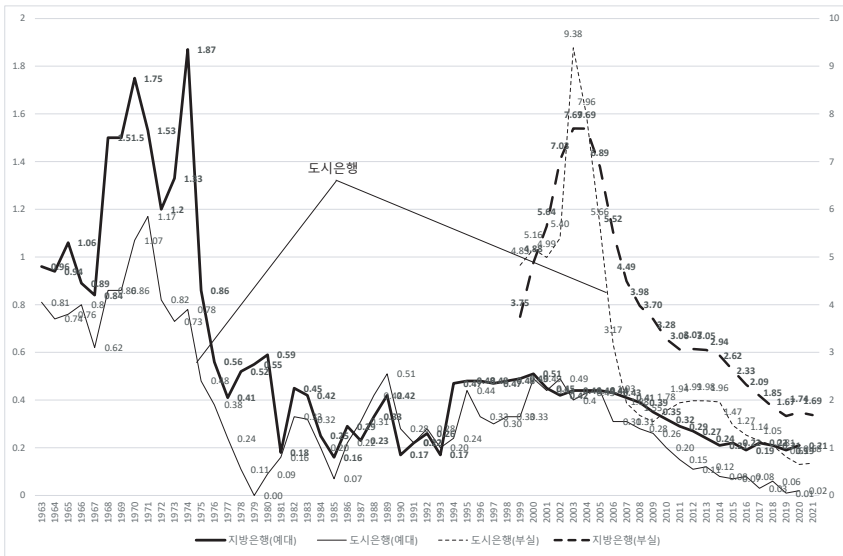


을 동시에 실현할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이처럼 지역은행에 대한 지역 밀착형 금융의 강조는 지방은행에 대해서는 대도시권으로의 영업 범위 확대를 억제하고, 또한, 메가뱅크 등 도시은행에 대해서는 지방으로 영업 범위 확대를 억제하는 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 현재 지역 밀착형 금융을 추진하고 있는 지방은행이 통상 본점이 설치되어 있는 현 이외에 주변 현까지를 영업 범위로 두고 있는 점에 주목한다면, 점차 지방은행 간 경쟁이 격화될 가능성이 있다.

두 번째, 도시은행과 지방은행이 협조적 관계를 유지하고 있는 이유로서는, 이것이 도시은행과 지방은행의 사적 이익(수익 극대화)에 부합하기 때문이다. 고도경제성장기에 도시은행과 지방은행은 점포규제 등 경쟁 제한적 규제를 통해 직접적인 경쟁이 제약되는 가운데, 충분한 초과이윤(rent)을 획득하고 있었다. 은행의 예대마진 전체를 렌트로 볼 수는 없지만, 적어도 ‘호송 선단방식’ 하에서 예금금리와 대출금리가 실질적으로 고정되어 있었으므로 은행이 획득한 예대마진의 상당 부분은 렌트에 해당한다고 볼 수 있다. 1970년대 중반 기업의 자금 수요가 감소하고, 직접금융이 발달함에 따라, 은행의 예대마진이 급격하게 감소하였고, 거품경제 붕괴 이후 은행의 부실채권이 급격하게 증가하는 등 재무건전성이 심각하게 악화하였다. 2007년경에는 은행의 부실채권 문제가 일단락되었지만, 지방은행과 도시은행 모두 국내 업무의 예대마진이 감소하고 있다. 다만, 도시은행에 비해 지방은행의 국내 업무 예대마진이 다소 높다(〈그림 4〉 참조). 이는 지방은행이 본점을 두고 있는 지역의 대출 시장에 있어서는 상당히 지배적 역할을 차지하고 있는 반면, 대도시권에서는 도시은행 간 또는 도시은행과 지방은행 간 경쟁이 가중되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 도시은행의 경우, 국내 업무의 예대마진의 부족분을 해외업무를 통해 보충하고 있는 전략을 채택하고 있다. 즉, 도시은행은 기존

대도시권 중심의 영업을 유지하면서도, 해외 영업을 강화하는 것을 통해 어느 정도 수익을 확보하고 있다. 한편, 지방은행의 경우, 본점이 설치되어 있는 지역에서 상당한 점유율을 가지고 있다고 해도, 최근 예대마진이 점차 하락하고 있는 현실을 고려한다면, 지방은행 간 금융재편의 필요성이 증대하고 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 4〉 도시-지방은행의 국내 업무 예대마진 및 부실채권(리스크관리채권) 비율



※ 예대마진 全国銀行協会, 「全国銀行財務諸表分析」 각 년 판; 부실채권(리스크관리채권)비율: 金融庁, 「金融再生手法開示債権の状況等」, 각 년 판.

## V. 맺음말

2021년 10월 탄생한 기사다 내각은 기존 고이즈미 내각부터 자민당 정권이 채택한 신자유주의적 정책 노선에서 탈피하여, '새로운 자본주의'의 실

현을 강조하고 있다. 기시다 내각은 아직 ‘새로운 자본주의’의 실현이라는 슬로건을 제시한 수준에 불과하며, 구체적으로 기존 아베노믹스적인 정책 수단을 어떻게 수정할지도 불투명한 상황이다. 또한, 이러한 정책의 성과를 충분히 거두기 위해서는 기시다 내각의 정치적 기반의 안정화가 선행될 필요성이 있다. 즉, 현재 시점에서 기시다 내각의 경제정책의 성격과 본질을 평가할 수 있는 국면은 아니다. 다만, 신제도주의(특히 비교제도분석)의 관점에서 보면 ‘호송선단방식’ 붕괴 이후의 금융제도가 어떻게 변화하고 있는지를 파악할 수 있다면, ‘새로운 자본주의’에 대한 전망에 대한 함의를 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

‘일본형 자본주의’의 특징으로서는 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 바탕으로 정부에 의한 시장 개입이 이루어졌으며, 민간시장에는 경쟁 원리와 더불어 협조 원리가 중요했다. 고이즈미 내각에서는 은행의 자기책임 원칙을 강조하고, 료에 의거한 금융 검사와 감독의 중요성을 강조하는 등 영미형 금융시스템으로의 이행을 강하게 의식했지만, 지역금융의 오버뱅킹(일종의 과당경쟁) 문제에 대해서는 정책적 대응을 강화하였다. 그 이후, 글로벌 경제위기, 동일본대지진, 코로나19 위기 등을 거치면서, 점차 과당경쟁의 부작용을 시정하기 위해서는 정부 개입에 의한 조정이 필요하다는 인식이 확대되고 있다.

2011년 말에 실시된 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」에 의하면, 일본의 금융당국자는 민간은행 간 과당경쟁이 발생할 경우, 금융 불안이 발생할 가능성이 크므로, 정부의 개입이 필요하다는 인식을 하고 있다. 그 이후 금융당국이 지방은행의 오버뱅킹에 대한 문제의식을 가지고, 정책 대응의 필요성을 강조하고 있는 점 등에 주목한다면, 과당경쟁의 방지라는 정책이념은 어느 정도는 유지되고 있다. 단, 정부가 공익적 관점에서 은행 간 과당경쟁의

억제가 필요하다고 인식해도, 민간은행의 경영전략은 정부의 정책이념을 반영하지 않을 가능성이 있다.

2010년대 이후 대출시장에서 도시은행과 지방은행 간 경쟁구조를 살펴보면, 양자 간에 직접적인 경쟁은 억제되고 있다. 도시은행은 대도시권을 주요한 영업 범위로 설정하고 있으며, 한편, 지방은행은 본점이 설치되어 있는 현이나 주변 현을 중심으로 하는 지역 밀착형 금융 모델을 채택하고 있다. 즉, 국내 대출시장에서 도시은행과 지방은행 간 경쟁은 억제되어 있다. 그러나 통상 지방은행이 본점이 있는 현뿐만 아니라, 주변 현까지를 주요한 영업 범위로 인식하고 있다는 점을 고려하면, 인접 현에 위치해 있는 지방은행 간에는 치열한 경쟁(이른바, 지방은행의 오버뱅크)의 문제가 존재한다. 도시은행의 국내 업무의 예매마진은 지방은행보다 낮은 수준이다. 도시은행은 해외 진출 확대를 통해 수익률을 높이는 전략을 채택하고 있지만, 지방은행은 해외로의 영업 범위 확대에 소극적이다.

이상에서 논한 바와 같이, 점포규제 등의 폐지 이후에도, 도시은행과 지방은행은 상대방의 주요한 영업 범위에 진출하는 것을 피하는 것을 통해 양자 간 과당경쟁은 억제되고 있다. 그 이유는 무엇인가? 그 이유로서는 우선 금융당국이 금융검사·감독방침 등을 통해 도시은행과 지방은행에 대해 상이한 금융검사·감독방침을 적용하여, 도시은행과 지방은행 간 협조를 유도하였기 때문이다. 특히 지방은행에 대해서는 지역 밀착형 금융전략을 통해 지역경제 발전(공익)에 기여함과 동시에 중장기적인 재무 건전성과 수익의 극대화(사익)를 실현할 수 있다고 보고, 이를 금융검사·감독방침에 적용하고 있다.

둘째, 도시은행과 지방은행 간 과당경쟁의 억제가 양자의 수익 극대화라고 하는 사익추구 동기에도 부합한다. 2010년경부터 도시은행과 지방은행의

국내 업무의 예대마진이 점차 하락하고 있지만, 도시은행보다 지방은행의 국내 업무 예대마진이 높다. 도시은행은 수익의 절반 정도를 해외에서 획득하고 있으므로, 지방은행과 경합 가능성이 높은 지방으로 영업 범위를 확대할 동기가 약하다.

지금까지 논한 바와 같이, 기시다의 '새로운 자본주의'라는 것은 구체적인 내용이나 추진체계나 정책수단 등이 불투명하고, 정책성과를 내기까지는 적지 않은 시간이 소요되므로, 현재 단계에서 '새로운 자본주의'의 본질이나 성격을 분석하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 신제도주의적 관점에서 본다면, '호송선단방식' 붕괴 이후 금융제도 변화 분석을 통해 기시다의 '새로운 자본주의' 전망에 대한 함의를 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 본 연구의 기시다의 '새로운 자본주의'의 전망에 대한 함의를 정리하면, 다음과 같다.

첫째, '새로운 자본주의'라는 것은 기존에는 전혀 없었던 급격한 정책변화로 파악하기보다는 '일본형 자본주의'라는 제도변화 과정으로 파악하는 것이 적절하다. 고이즈미 구조개혁의 영향으로 일본의 금융제도는 영미형 금융시스템으로 이행하는 것처럼 보였지만, 그 이후 글로벌 경제위기나 동일본대지진, 코로나19 위기 등의 외부적 충격을 계기로 하여, 금융당국은 점차 과당경쟁에 따른 부작용이 발생한 경우, 금융시장에 대한 적절한 개입이 필요하다는 인식을 강화하게 된다. 이러한 흐름 하에서 기시다의 '새로운 자본주의'가 등장했다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 기시다의 '새로운 자본주의'는 기존 '일본형 자본주의'와 상당 부분 정합성을 가지고 있다. 현재 일본의 금융당국은 과당경쟁의 방지라는 정책이념을 상당 부분 유지하고 있으며, 금융시장에서 도시은행과 지방은행 간 협조적 관계가 정착되어 있다. 그러나 '새로운 자본주의' 하에서 일본의 금융제도가 과거 '호송선단방식'으로의 회귀할 것으로 보는 것은 타당하지 못하다.

금융당국은 적어도 도시은행에 대해서는 글로벌화의 추진을 통한 경쟁 원리의 도입을 지지하고 있다. 또한, 과거 ‘호송선단방식’ 하에서 금융당국은 점포규제 등 경쟁 제한적 규제를 통해 도시은행과 지방은행 등 민간은행 간 경쟁을 직접적으로 제약할 수 있었지만, 현재 금융당국은 도시은행과 지방은행에 대해 각각 상이한 금융감독·검사방침을 적용하고, 지역금융기관에 대해서는 지역밀착형 금융모델의 도입을 강조하는 등 간접적인 방식으로 은행 간 경쟁을 억제하는 방식을 취하고 있다.

셋째, ‘새로운 자본주의’라는 슬로건 하에서, 금융당국은 금융시장의 과당경쟁을 억제하기 위한 시장개입을 강화할 가능성이 있는데, 금융당국의 관심은 도시은행보다는 지방은행 등 지역금융기관에 집중될 것으로 전망된다. 특히 지방소멸의 문제가 대두되는 가운데, 각 지방은행이 본점이 설치된 현뿐만 아니라, 주변 현까지를 영업 범위로 간주하고 있으며, 지방은행의 예대마진이 감소하고 있는 현실 등을 고려한다면, 인접 지역에 위치한 지방은행 간에 과당경쟁의 문제가 점차 심화할 가능성이 크다. 이와 관련하여, 특히 금융당국은 지방은행의 과당경쟁(특히 오버뱅크)의 문제를 시정하기 위해 지방은행 간 금융 재편에 많은 관심을 가질 것으로 보인다. 日本空間

논문 투고일 : 2021년 11월 11일

논문 심사일 : 2021년 11월 29일

게재 확정일 : 2021년 12월 6일

## 참고문헌

- 박성빈, 「전후 일본의 호송선단식 금융행정과 아마쿠다리」, 『한국정치학회보』 38집 3호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「점포행정을 통해 본 전후 일본의 재량적 금융행정: 역사경로의존성의 관점에서 본 금융개혁의 전망」, 『일본연구논총』 20권, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「일본적 고용시스템의 역사적 형성과정과 특징」, 『일본연구논총』 30권, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「일본적 금융행정의 역사적 형성과정과 특징-‘호송선단방식’과 정책 이념」, 『일본연구』 49권, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「금융청 설치 이후 일본 금융규제시스템 하에서의 관민관계-“일본 금융규제 감독자의 인식조사” 결과를 바탕으로-」, 『일본연구논총』 36권, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『아베노믹스와 일본경제의 미래』, 박영사, 2019.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 금융정책과 금융증개기능의 변화- 지역금융과 정책금융의 역할을 중심으로 -」, 『비교일본학』 52집, 2021.
- 안재홍, 「수(數)와 이야기」, 『한국정치학회보』 39집 3호, 2005.
- 장지호, 「김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의 적용」, 『한국정책학회보』 12권 2호, 2003.
- 「일본 금융규제·감독자의 인식조사」(조사기간: 2011년 10월 ~ 2011년 12월)
- Ezra Vogel, Japan as Number one (Harvard University Press, 1979).
- Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure”, The American Journal of Sociology, 91-3 (1985).
- www.kci.go.kr
- 연구논문 2 - 일본 금융당국의 정책이념과 도시-지방은행 간 경쟁구조 변화분석 97

Peter A. Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford University Press, 2001) (일본어판: 『資本主義の多様性—比較優位の制度的基礎』, ナカニシヤ, 2009).

Robert Boyers and J. Rogers Hollingsworth, “From national Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness”, J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism*(Cambridge University Press, 2005).

Ronald Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism : Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*(Oxford University Press, 2000) (일본어판: 『日本型資本主義と市場主義の衝突—日・独対アングロサクソン』東洋経済新報社, 2001).

Sheri Berman, “Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis”, *Comparative Politics*, 33-2 (2001).

Ezra Vogel, 『ジャパニアズナンバーワン再考』, TBSブリタニカ, 1984.

青木昌彦・奥野正寛, 『経済システムの比較制度分析』, 東京大学出版会, 1996.

青木昌彦, 『青木昌彦の経済学入門』, ちくま新書, 2014.

穂山守夫, 「新自由主義の意義と問題」, 『生駒経済論叢』, 近畿大学経済学会, 7(1) 2009.

池尾和人・飯島高雄・黄圭燦, 『日韓経済システムの比較制度分析』, 日本経済新聞社, 2001.

池尾和人, 「金融のグローバル化の30年」, 日本保険学会創立50周年記念大会基調講演, 2015년 10월 25일 기념강연, 2016년 3월 8일 원고 수령.

www.kci.go.kr



- 植田和男, 「日本型規制の“功罪”」, 現在経済研究グループ(編)『日本の政治経済システム』, 日本経済新聞社, 1990.
- 奥野正寛・現在経済研究グループ, 「日本の政治経済システムを問い直す」, 現在経済研究グループ(編)『日本の政治経済システム』, 日本経済新聞社, 1990.
- 金融庁, 「アクセスFSA(57号)」, 渡辺喜美 内閣府特命担当大臣((金融)、国・地方行政改革担当、公務員制度改革担当)の大臣就任記者会見, 2007. 8. 27.
- \_\_\_\_\_, 「金融モニタリングレポート(2014)」, 2014. 7.
- \_\_\_\_\_, 「金融仲介の改善に向けた検討会議(第11回)議事要旨」, 2018. 1. 16.
- \_\_\_\_\_, 「金融再生法開示債権の状況等」, 각 년 판.
- 金融庁金融審議会, 「我が国金融業の中長期的な在り方に関するワーキング・グループ」(第12回)議事要旨」, 2012. 3. 12.
- 金融監督庁, 「金融監督庁の1年(平成10事務年度版)」, 1999. 6. 22.
- 小宮隆太郎, 「序章」, 小宮隆太郎ほか(編), 『日本の産業政策』, 東京大学出版会, 1984.
- 全国銀行協会, 「全国銀行決算発表-業態別主要勘定の内訳」
- 全国銀行協会, 「全国銀行決算発表-業態別損益状況」
- 全国銀行協会, 「全国銀行財務諸表分析」
- 東京新聞, 「新しい資本主義」は「アベノミクスも基礎」代表質問で岸田首相が強調」, 2021. 10. 12.
- \_\_\_\_\_, 「岸田文雄氏「小泉改革以降の新自由主義政策を転換する」総裁選へ経済対策」, 2021. 9. 8.
- 帝国データバンク, 「地方銀行の全国シェア、2年連続で4割台3メガなど都市

銀行は過去最低を更新」, 2020. 12. 14.  
内閣府, 『平成18年度 年次経済財政報告』, 2006. 8.  
西村吉正, 『金融システム改革50年の軌跡』, きんざい, 2011.  
日本銀行時系列統計データ, ‘民間金融機関の資産・負債’・‘国内銀行海外支店  
主要資産・負債’.  
野口悠紀雄, 『1940年体制—さらば戦時経済』, 東洋経済新報社, 1995.  
朴盛彬, 『戦後日本の金融行政の研究:金融システムの安定性と護送船団方  
式』, 筑波大学博士学位論文, 2000.  
広島銀行, 「ディスカッションペーパー」, 2020. 7. 6.

Abstract

Analysis on the changes in policy idea of Japanese Financial Administration and competitive structure between major Commercial Banks and Regional banks : Changes in Japanese financial system since the Koizumi's reform and the outlook for Kishida's 'New Capitalism'

Seong-bin, Pak

In this study, it has been analyzed how competitive structure between major commercial banks and regional financial institutions is changing, alongside the changes in policy idea of Japanese Financial Administration after collapse of Convoy-fleet system from the perspective of Neo-institutionalism, and thus provide implications for the outlook of 'New Capitalism' by Kishida. 'New Capitalism' proposed by Kishida cabinet seems a rather prompt change of policy, but from the perspective of Neo-institutionalism, it is necessary that change in 'Japanese capitalism' is understood in context of institutional change. Features of 'Japanese capitalism' includes market intervention by government based on the policy idea of prevention of excess competition, and it can be identified principle of cooperation is crucial, as much as the principle of competition.

Koizumi cabinet promoted structural reform based on Neoliberalism, but henceafter, going through global economic crisis, the Great East Japan Earthquake, and COVID-19, policy idea of ‘prevention of *kato kyoso* (excessive competition)’ is once again being held high.

Since the collapse of Convoy-fleet system (especially from 2010), Japanese Financial Administration (bureaucrats in Financial Service Agency) still holds policy idea of prevention of *kato kyoso*. This is because inhibition of excess competition satisfies the motive of major Commercial Banks and Regional financial institutions to promote private benefit. As Kishida cabinet is emphasizing implementation of ‘New Capitalism’, there is possibility of expanded intervention by the Financial Administration with the goal of restraining *kato kyoso* in the financial business. Financial administration, especially, can promote reinforcement of financial reform among Regional financial institutions to overcome overbanking in Regional financial institutions.

#### Keyword

policy idea, competition between major commercial banks and regional banks, *kato kyoso* (excessive competition), institutionalism, ‘New Capitalism’