

금융분야 개발협력 방안

유재원 · 주상영 · 한홍렬

1



금융분야 개발협력 방안



금융분야 개발협력 방안

유재원 · 주상영 · 한홍렬

서언

글로벌 경제위기 이후 선진국 경제의 침체와 함께 개도국의 성장기반이 위축되면서 국제사회는 새로운 개발협력 패러다임을 모색하고 있습니다. 세계경제의 성장축이 다극화되고 있고, 국가간 상호의존성 및 새로운 개발의제에 대한 관심도 확대되고 있습니다. 최근에는 새천년개발목표(MDGs) 달성시한이 3년여 앞으로 다가옴에 따라 Post MDGs를 위한 국제개발체제에 대해서도 다양한 논의가 진행되고 있습니다.

한국은 국제적 위상과 역할에 걸맞는 수준으로 원조규모를 확대하고, 정책기반을 강화하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있습니다. 정부는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 계기로 국제적 위상에 부응하기 위한 적극적인 노력을 기울이고 있고, 주요 지역별·부문별 원조전략을 체계적으로 수립해 ODA 정책의 효과와 효율성 제고를 위한 제도적 기반을 강화하고 있습니다.

이에 따라 본원은 주요 지역과 부문별 ODA 추진방안에 대한 심층적인 연구를 통해 중점협력국별 수원국의 수요와 우리의 비교우위에 기반을 둔 개발협력 연구를 확대하기 위한 목적으로 「주요 지역별·부문별 개발협력연구」 시리즈를 발간하고 있습니다. 국제적으로 개별 프로젝트 접근보다는 종합적 프로그램 접근 방식이 강조되고 있어 지역별 특성에 맞는 ODA 협력프로그램 도출에 중점을 두고, 주요 지역에 대한 개발협력방안 수립 및 부문별 ODA 추진전략을 도출하고자 합니다.

이러한 배경하에 본원에서는 2011년부터 시장경제연구원, 국제경제연구소와 함께 G20 정상회의 후속조치 마련과 주요 개발협력 사업을 발굴하기 위한 다양한 ODA 정책연구를 추진하였습니다. 2011년에는 G20 개발의제, 무역과

개발, 민관협력 ODA, 개발인력 양성에 대한 5건의 ‘ODA 기초연구’와 ODA 국민인식조사, 개발재원, 녹색기후기금 모니터링과 평가, 민간부문 개발 등에 대한 ‘ODA 정책연구’ 시리즈를 발간한 바 있습니다.

2012년에는 KIEP 연구진과 학계 중진이 공동연구를 통해 교육, 농업, 산업, 금융, 무역 5개 분야에 대한 개발협력방안을 ‘ODA 정책연구’ 시리즈로 발간하고, 주요 협력대상지역인 동남아시아, 남아시아, 중남미, 아프리카 4개 지역을 대상으로 각 지역별 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안을 연구하여 ‘ODA 지역연구’ 시리즈를 발간하게 되었습니다. 특히 ODA 지역연구 시리즈는 지역별로 적정협력분야를 도출하기 위한 정량적 분석을 통해 유망협력분야와 우선순위를 비교·검토하고, 성장잠재력이 크고 개발수요가 높은 분야에 대한 ODA 추진방향과 개선과제를 도출하였습니다.

아무쪼록 본 연구시리즈의 정책적·학술적 성과가 주요 지역과 부문별로 수원국의 개발 우선순위와 우리의 비교우위분야를 체계적으로 비교·분석하는 데 중요한 디딤돌이 되어, 향후 우리나라의 ODA 정책이 한 단계 도약할 수 있는 토대를 마련하는 데 기여하길 바랍니다.

2012년 12월

대외경제정책연구원 원장

채 욱

국문요약

개도국의 금융환경은 매우 열악하다. 전 세계 성인 가운데 약 25억 명이 금융서비스 자체를 이용하지 못하고 있다. 이들 대부분은 아프리카, 아시아, 남아메리카, 중동 지역에 거주하고 있으며, 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 성인의 80%가 금융서비스를 이용하지 못하고 있다. 금융서비스 이용의 첫 단계라고 할 수 있는 은행계좌조차 개설하지 못하는 가장 근본적인 이유는 소득이 부족하기 때문이다. 많은 개도국이 소득의 절대적 부족으로 금융부문이 발전하는 데 근본적인 한계를 갖고 있다.

사실 금융부문은 경제발전과 소득수준의 향상에 따라 자연스럽게 발전해 나가는 경향이 있다. 금융부문은 실물부문과 상호 작용하면서 발전하지만, 개도국의 대부분은 선순환보다는 악순환의 제약에 갇혀 있는 것이다. 이러한 악순환을 선순환으로 전환시키려면 무엇보다 금융부문으로 자금이 유입되도록 제도를 정비하고 인센티브를 제공하여야 한다. 금융은 일종의 계약행위이므로 상호신뢰의 구축과 엄격한 법의 집행이 중요하다는 면에서 법적·제도적 장치는 자금의 조성, 조달, 활용을 촉진하는 데 필수적인 인프라이다. 한편 금융활동을 촉진하기 위한 정책적 노력을 기울이지 않으면 금융부문은 일정 수준 이상으로 도약하기 어렵게 된다. 현재 개도국에서 발견되는 저조한 금융접근성을 소득의 부족으로 다 설명하기 힘든 것은 경제발전이 따라 금융소의 현상이 자연스럽게 해소될 것이라는 믿음이 지나친 낙관일 수 있기 때문이다. 따라서 금융발전 전략은 경제발전 전략의 중요한 축으로서 비중 있게 다루어져야 한다.

한국의 경우 비약적인 경제성장과 함께 금융부문도 급속히 팽창하는 과정을 겪었다. 양적 규모만을 놓고 보면 한국의 금융부문이 눈부신 발전을 이룩한 것이 사실이다. 그러나 발전단계 초기에 정부가 금융시스템에 대한 통제를

지속하였고 정부 주도하에 개발금융체제를 추진해 나갔지만, 책임경영체제의 부재와 금융감독의 공백이 컸다. 또한 정부 개입하의 불완전한 금융자유화를 추진하는 과정에서 내·외부의 충격에 극도로 취약한 구조를 갖게 되어 금융 위기를 초래했음을 잘 알고 있다. 한국의 경우에서 볼수 있듯이 금융부문을 순조롭게 발전시키는 것이 쉬운 일은 아니다. 금융부문을 선도적으로 발전시키려는 정부의 지나친 의욕은 부작용을 가져오기 쉽다. 경제발전 속도에 맞지 않게 금융자유화를 추진하는 것도 바람직하지 않거니와, 부족한 금융인프라 위에서 정부 주도의 개발금융에 치중하는 것도 바람직하지 않다. 특히 정치적·제도적 기반이 취약한 개도국의 경우에는 더욱 그러할 것이다.

개도국들의 경우 경제발전 단계가 서로 다르고 또 금융부문의 성격도 다르며, 경제발전 전략에도 국가별 특수성이 존재하기 마련이다. 따라서 개도국에 대한 금융 ODA도 수원국이 처한 상황에 맞게 설계되는 것이 바람직하다. 개도국에 적합한 정책대안을 제시할 때 우선적으로 고려해야 할 사항은 수원국의 수요이다. 예를 들어 수원국의 수요가 기본적인 금융접근성의 제고에 있는지, 정책금융의 활성화에 있는지, 아니면 자본시장의 육성과 개방에 있는 것인지 파악할 필요가 있다. 요컨대 수원국의 수요에 입각하여 금융발전 단계별 맞춤형 ODA 프로그램을 개발할 필요가 있는 것이다.

또 하나 고려해야 할 사항은, 한국은 금융 ODA에 있어 이제 겨우 초보단계에 있다는 점이다. 따라서 금융부문에 대한 선진국 및 국제기구의 기존 ODA 사례를 통해 구체적인 규범이나 가이드라인을 다각적으로 분석할 필요가 있다. 그리고 한국의 금융발전 경험을 바탕으로 한국형 금융 ODA 전략을 차근 차근 수립해 나가야 한다. 수원국 자체의 발전단계별 수요도 중요한 동시에, 수원국이 한국이라는 국가에 무엇을 원하는지도 중요한 것이다. 따라서 금융 분야에 있어 한국의 비교우위 분야가 무엇인지 스스로 냉정히 따져보고,

또 수원국이 한국의 비교우위를 무엇으로 생각하고 있는지도 파악해야 하며, 수원국의 개발수요에 맞게 실질적으로 도움이 되는 방향으로 ODA를 집중할 필요가 있다.

이 보고서는 이와 같은 원칙하에 금융 ODA 관련 실행과제로 어떤 것들이 중요한지 종합적으로 살펴보았다. 세 가지 주요 지원 분야는 금융시장의 육성, 정책금융의 활성화, 금융인프라의 구축이다. 첫째, 금융시장의 육성은 ODA의 비교우위 여부를 떠나 한 국가의 금융부문을 발전시키는 데 가장 기본적인 토대이므로 보편적 지원대상으로 삼아야 한다. 이에 대한 실행과제로 금융접근성 제고, 저축증대, 자본시장 육성 관련 프로그램을 제시하였다. 둘째, 정책금융의 활성화는 한국의 경제발전 전략을 공유하려는 수원국의 요구가 강한 분야이다. 이에 대한 실행과제로 개발금융, 수출금융, 중소기업금융, 서민금융 관련 프로그램을 제시하였다. 셋째, 금융인프라의 구축은 매우 광범위하게 다루어질 수 있는 이슈이지만, 한국형 ODA의 관점에서 금융부문 인적자본의 개발, 금융감독체제의 구축, 국제기구와의 협력을 세부 실행과제로 검토해 보았다.

이 보고서는 세 가지 중점지원 분야를 선정하여 총 10개의 실행과제를 제시하였으며, 실행과제별로 세부 추진과제들을 검토하였다. 제시된 실행과제와 세부 추진과제들은 수원국의 발전단계와 정책적 수요에 따라 그 우선순위가 다양하게 편성될 수 있을 것이다. 예를 들어 1인당 소득이 매우 낮고 금융소외계층이 광범위한 한국의 경우에는 빈곤퇴치 차원에서 금융접근성을 제고하는 실행과제가 우선적으로 다루어질 수 있다. 한편 제조업 육성과 수출을 통해 중진국으로 도약하고자 하는 국가의 경우에는 개발금융과 수출금융에 관한 한국의 경험을 전수하는 과제에 비중을 두는 것이 효과적일 것이다. 대개도국 ODA는 다양한 성격을 동시에 포함하는 것이 일반적이며 대체로

제도적·기술적 지원과 자금의 직접적인 지원으로 구분된다. 제도적·기술적 지원에 해당하는 프로그램은 금융인프라 구축, 금융부문 개혁, 단계별 금융발전 계획 등 제도개선을 다양하게 지원하고 자문하는 형태가 될 것이다. 자금의 직접적인 지원 프로그램은 사실 금융 ODA의 본래 목적에 더 부합하는 형태라고 볼 수 있지만, 금융이 매우 광범위하고 복잡한 이슈가 서로 연결된 분야이기 때문에 지원규모 대비 효과를 발휘하는 데 한계가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 향후의 금융 ODA는 자문·연수·교육 사업에만 치중하는 형태에 그쳐서는 안 될 것이다. 각종 금융접근성 제고 프로그램, 마이크로금융, 개발 및 수출금융 등의 분야에서는, 비록 적은 액수의 지원일지라도 선택적으로 자금의 직접적 지원이 개시되어야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 수원국 정부 및 해당 지역의 NGO와 협력하여 금융 ODA 사업에 적극적이고 실천적으로 접근하는 전향적 자세가 필요하다.

이 보고서는 개도국의 금융 현황을 파악하고 한국의 금융발전 경험에 비추어 ODA 관련 실행과제에 어떤 것들이 있는지 종합적으로 살펴보았다. 다만 금융 ODA에 관한 체계적 연구가 아직 없고, 또 국가 차원의 체계적인 금융 ODA 전략도 부재한 상태에서, 보편적으로 추진할 수 있는 실행과제들을 병렬적으로 나열한 면이 있다. 따라서 앞으로는 그동안 한국을 비롯한 다양한 국가와 국제기구에서 개별적으로 실시한 금융 ODA 사업을 좀더 세밀하게 분석하고, 또 민간 차원에서 시행되는 지원 사업들을 종합적으로 검토하여 수원국 특성과 발전단계에 부합하는 실행과제들을 선정하고 개발해 나갈 필요가 있다. 즉 수원국별로 우선순위에 입각한 실행과제들을 선정하고, 나아가 구체적으로 제도적·기술적 지원과 자금의 직접적 지원 방식을 어떻게 조합하여 실천에 옮길지 검토해야 할 것이다.

서언	5
국문요약	7
제1장 문제제기	17
제2장 개도국 금융발전의 중요성과 제약요인	23
1. 금융발전과 경제발전	24
가. 금융과 성장	24
나. 금융발전의 결정요인	26
2. 빈곤퇴치와 포용적 금융발전	28
가. 금융과 빈곤	28
나. 포용적 금융발전의 중요성	36
3. 개도국의 금융접근성	39
4. 개도국 금융접근의 장애요인	43
가. 금융계좌 이용의 장애요인	43
나. 대출 및 기타 금융서비스의 이용	46
제3장 한국의 금융발전 경험과 시사점	51
1. 한국의 금융발전 개관	52
가. 한국의 금융제도 및 금융정책	52
나. 금융시장의 양적 성장과 구조변화	57
다. 금융기관의 설립	60
라. 금융 하부구조 구축	70

2. 개발금융체제와 금융정책	78
가. 금리정책	78
나. 정책금융	80
다. 금융저축 정책	82
라. 외자도입 정책	86
3. 정책금융의 전략과 수단	89
가. 설비투자지원금융	89
나. 수출지원금융	91
다. 중소기업금융	94
라. 서민금융	98
마. 주택금융	102
바. 농수산금융	104
4. 금융시장 육성정책과 제도변화	106
가. 자금시장	106
나. 자본시장	113
5. 금융발전 경험의 평가	120

제4장 주요국의 금융분야 ODA 현황 125

1. 금융분야 ODA의 국제적 현황	126
가. 금융분야 ODA의 규모와 추이	126
나. 금융분야 협력의 주요 유형	133
2. 금융분야 협력의 주요 사례	135
가. 금융시장과 자본시장 육성을 위한 제도적 지원	135
나. 민간투자의 확대 유도를 위한 정책 및 인프라 확충	139
다. 금융시장에 대한 직접적 지원	145

제5장 한국의 금융분야 ODA 전략과 과제	149
1. 한국의 금융분야 ODA 현황과 평가	150
2. 한국의 금융분야 ODA 정책 방향	154
3. 한국의 금융분야 ODA 실천과제와 실행계획	162
가. 금융접근성 제고	162
나. 저축증대	167
다. 자본시장 육성	169
라. 설비투자 지원금융의 활성화	173
마. 수출금융의 활성화	175
바. 중소기업 지원금융의 활성화	180
사. 서민금융의 활성화	183
아. 금융분야 역량강화	187
자. 금융감독체제 구축지원	191
차. 국제기구와의 협력증진	195
 제6장 결 론	 199
 참고문헌	 206
 Executive Summary	 215

표 차례

표 2-1. 주요 금융접근 지표	40
표 2-2. 금융계좌 이용의 장애요인에 대한 설문조사 결과	44
표 3-1. 한국의 금융제도 및 금융정책의 변천	53
표 3-2. 한국 금융시장의 규모변화	58
표 3-3. 한국의 금융자산 및 금융 연관비율 추이	60
표 3-4. 한국의 일반은행 변천 추이	62
표 3-5. 한국의 특수은행 설립	63
표 3-6. 한국의 은행금리와 인플레이션을 추이	80
표 3-7. 한국 예금은행의 정책금융 비중 추이	81
표 3-8. 한국의 주요 정책금융 금리	82
표 3-9. 한국의 외자도입 실적	88
표 3-10. 중소기업 대출비율제도의 변천 추이	96
표 3-11. 미소금융의 대출조건	101
표 3-12. 한국의 자금시장 규모 및 구성비 추이	106
표 3-13. 한국 콜거래 제도의 변천	108
표 3-14. 한국 RP 거래제도의 변천	109
표 3-15. 한국 CD 거래제도의 변천	110
표 3-16. 한국 CP 거래제도의 변천	112
표 3-17. 한국의 자본시장 규모 추이	114
표 3-18. 한국 주식거래제도의 변천	115
표 3-19. 한국 채권시장 관련 제도의 변천	119
표 4-1. 개도국 전체의 분야별 ODA 규모	128

표 4-2. 다자기구의 금융분야 ODA 규모	129
표 4-3. DAC 국가의 분야별 ODA 규모	130
표 4-4. G7 국가의 금융분야 ODA 규모	131
표 5-1. 한국의 금융 ODA 목표와 세부과제	161
표 5-2. 리스크중심 감독체제의 주요 내용	194
표 6-1. 경제발전 단계별 협력과제(한국의 금융발전 경험)	203

그림 차례

그림 1-1.	금융시스템의 구조	19
그림 2-1.	일인당 소득과 금융계좌 보유율	37
그림 2-2.	금융발전 정도와 금융계좌 보유율	38
그림 2-3.	절대빈곤과 금융접근	41
그림 2-4.	소득불평등과 금융접근 격차	42
그림 2-5.	금융계좌 이용비용	45
그림 2-6.	대출 이용비용	48
그림 2-7.	대출신청 처리시간	49
그림 3-1.	한국의 지급결제 시스템	75
그림 3-2.	1970년대 중화학공업화 자금의 조달	91
그림 3-3.	신용보증기금의 지원절차	97
그림 3-4.	한국의 통화량/국내총생산 비율 추이	121
그림 4-1.	경제 분야 ODA에서 금융이 차지하는 비중	133
그림 5-1.	한국의 금융발전 경험 공유와 금융 ODA	155
그림 5-2.	금융개발 협력사업의 세부 과제선정 메커니즘	158
그림 5-3.	수출금융지원(에콰도르 소규모 낙농업자 수출역량 지원 사례) ...	160
그림 5-4.	금융 및 실물부문의 순환관계	170
그림 5-5.	수출금융의 기본구조	177
그림 5-6.	특정부문별 수출금융제도	178
그림 5-7.	수출금융 관련 PBA 개념도	179
그림 5-8.	금융분야 역량강화를 위한 PBA 추진	190
그림 5-9.	통합형 금융감독체제(한국의 사례)	192

제1장 문제제기



금융이란 자금의 유통을 의미하며, 금융시장이란 자금의 공급자와 자금의 수요자 간 금융거래가 이루어지는 추상적인 장소를 의미한다. 저축을 통하여 생성된 자금이 가게나 기업 또는 정부와 같이 자금을 필요로 하는 부문에 얼마나 원활하게 흘러가는가는 경제활동의 양과 질을 결정하는 데 중요한 역할을 담당한다. 따라서 희소한 자원 중 하나인 자금을 효율적으로 사용할 수 있는 시스템 구축은 경제발전에 매우 중요하다. 개도국이나 선진국을 막론하고 금융시장이 제대로 작동하지 않고서는 국민경제의 후생 증진과 생산성 향상을 기대하기 힘들 것이다.

개도국의 금융시장은 선진국에 비하여 낙후되어 있는데, 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 우선 소득수준이 낮기 때문에 저축할 여유가 많지 않고 자금의 공급량 자체가 적다는 것을 들 수 있다. 설사 저축이 이루어지더라도 금융시장이 원활하게 작동하는 데 필요한 각종 인프라 구축이 미흡한 상태이기 때문에 자금이 적재적소에 배분되지 않을 수도 있다.

[그림 1-1]은 금융시장과 금융 하부구조를 포함하는 금융시스템의 모습을 보여준 것이다. 금융시장은 자금 수요자가 자기 명의로 발행한 증권을 자금 공급자에게 교부하고 자금을 조달하는 직접금융시장과, 은행과 같은 금융 중개기관을 통하여 자금이 공급자로부터 수요자로 이전되는 간접금융시장으로 구분된다. 국가마다 직접금융시장과 간접금융시장의 비중에 차이가 있는데, 이는 경제발전 단계나 상황에 차이가 있기 때문이다. 예를 들면 일본의 경우는 은행을 중심으로 하는 간접금융이 발달한 반면, 미국이나 영국은 주식이나 채권을 통한 자금조달이 활발하다. 금융 하부구조의 모습도 국가마다 차이가 있다.

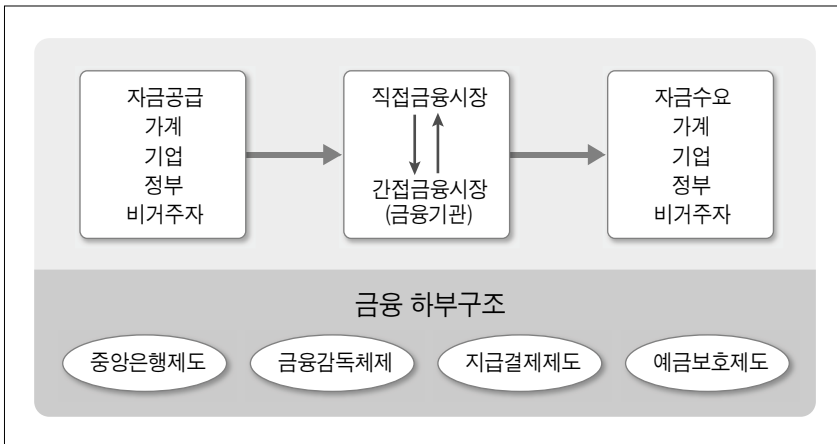
개도국 금융부문에 대한 개발협력은 개도국의 금융발전이 신속하고 원활

하게 이루어질 수 있도록 지원하는 것을 기본적인 목표로 한다. 구체적으로 말하면 자금의 직접공급보다는 금융시장이 원활하게 작동할 수 있는 기반 및 환경조성을 도와주는 것이 그 핵심이라고 하겠다. 특히 금융발전에 필요한 법적·제도적 인프라 구축을 지원함과 동시에, 시장친화적 감독 등 정부의 정책적 역량이 강화될 수 있도록 지원하는 사업이 요구된다고 하겠다.

금융발전은 제조업의 경우와 달리 상당한 시간과 시행착오가 필요하다. 선진국의 금융시장 및 제도는 단순비교가 어렵고 장·단점이 있기 때문에 무엇을 목표로 삼아야 할지 명확치 않다. 또한 특정 선진국이 오랜 시간에 걸쳐 완성시켜 온 법과 규범, 그리고 제도가 현재 개도국의 현실에 비추어 볼 때 최적 선택인지도 불확실하다.

금융발전 단계가 낮은 개도국의 관점에서 볼 때 한국의 금융발전 과정은 어떠한 의미가 있는가? 한국은 단기간에 금융시장의 하부구조를 구축하고, 금융시장의 양적 확대와 함께 질적인 향상을 이루어낸 독특한 사례라고 할

그림 1-1. 금융시스템의 구조



자료: 필자 작성.

수 있다. 한국은 일본의 식민지 지배를 받으면서 일본의 금융시스템을 받아들였고, 1960년대 정부 주도형 경제개발을 추진하면서 소위 ‘관치금융체제’가 구축되었다. 1997년 외환위기 이후 영미식 금융시스템을 새로운 본보기로 삼아 대대적인 금융개혁을 감행하였다. 한국의 금융시장 및 금융 하부구조 구축의 경험과 교훈, 그리고 정부간섭의 긍정적 역할과 부작용을 단계별로 정리하여 제공한다면 수원국에 의미 있는 자료로 활용될 수 있을 것이다.

그렇다고 한국의 사례가 어디서나 잘 들어맞는 만병통치약이란 보장은 없다. 개도국이라 해도 국가마다 금융발전의 역사와 단계가 모두 다르기 때문이다. 또한 현재 개도국들이 처해있는 상황도 한국이 경제개발을 시작할 당시의 모습과는 상당한 거리가 있다. 따라서 금융시장에 대한 정부의 적극적인 개입이 아직도 유효한지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 관치금융의 폐해를 미연에 방지하려면 금융시장에 대한 정부개입은 자금배분의 직접적 통제보다는 생산적 부문으로 자금이 배분될 수 있도록 시장을 조성하고 보완하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 금융정책은 일반적인 재분배 정책에 비해 노동의지 및 저축의지에 미치는 부작용이 없는 것이 장점이지만, 정치권과의 유착 및 부패 가능성이 상존한다. 따라서 지속적이고 포용적인 성장을 위해서는 왜곡된 인센티브와 부패를 조장할 가능성이 있는 직접대출에 의존하기보다는 투명성과 경쟁을 촉진하는 금융시스템을 단계별로 구축하는 것이 바람직할 것이다.

이 보고서는 개도국에 대한 한국의 금융 ODA 정책 방향과 전략을 제시하고자 한다. 이를 위하여 개도국의 금융발전 현황과 제약요인을 검토하고, 한국의 금융발전 경험을 바탕으로 선진국 금융 ODA의 사례를 참고하여 한국 금융 ODA의 목표와 원칙, 그리고 세부 추진과제를 제시한다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서 개도국의 저소득층이나 영세기업의 경우 금융시장에 접근이 왜 어려운가를 검토한다. 개도국에 대한 개발협력이 무엇보다 빈곤퇴치를 목적으로 한다고 할 때 금융시스템의 혜택이 골고루 돌아가는 것이 중요하다. 따라서 금융접근성의 제약요인이 무엇인지를 정확히 파악한 후, 금융접근이 소외계층뿐 아니라 중산층에 까지 확대되도록 하는 정책이 필요할 것이다.

제3장에서는 한국의 금융발전 과정을 검토한 후, 개도국의 금융발전을 위한 교훈을 도출한다. 특히 정부 주도의 개발정책이 본격적으로 추진된 1960년대와 1970년대를 중심으로 금융정책과 금융제도가 어떻게 변화되어 왔는가를 검토한다. 또한 정책금융의 전략과 수단 및 금융시장 육성정책을 심도있게 분석하여 개도국의 금융 ODA에 대한 시사점을 도출한다. 제4장에서는 금융분야 ODA의 국제적 현황을 살펴보고, 주요 선진국의 금융부문 개발협력의 사례를 검토한다. 이러한 사례분석은 향후 한국의 금융분야 개발협력 방향을 정립하는 데 도움이 될 것이다. 제5장에서는 한국의 금융분야 ODA 현황을 살펴본 후, 향후 ODA의 방향과 구체적인 세부과제 선정 원칙을 정립한다. 그리고 이러한 원칙에 입각하여 시범적으로 10대 실천과제와 27개 실행계획을 제시한다.

한국의 금융분야 개발협력 사업은 이제 시작단계에 있다. 그렇다고 선진국의 경우에도 금융분야에서의 실적은 그다지 많은 것은 아니다. 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 탈바꿈한 유일한 사례라고 할 수 있는 한국은 금융분야의 개발협력에서 선진국에 비하여 오히려 비교우위에 있다고 평가할 수 있다. 이 보고서가 향후 한국의 금융발전 경험을 토대로 금융분야 개발협력을 활성화하는 데 일조할 수 있기를 기대한다.

제2장 개도국 금융발전의 중요성과 제약요인

1. 금융발전과 경제발전
2. 빈곤퇴치와 포용적 금융발전
3. 개도국의 금융접근성
4. 개도국 금융접근의 장애요인



1. 금융발전과 경제발전

가. 금융과 성장

금융부문의 발전은 경제의 성장과 발전에 얼마나 중요한 영향을 미치는가? 주지하는 바와 같이 Goldsmith(1969), McKinnon(1973), Shaw(1973)는 경제발전과 금융발전 간의 인과관계에 대한 논의를 촉발시켰다. 금융의 기본적인 기능은 당장 생산적 기회를 갖지 못한 저축자로부터 생산적 기회를 가진 차입자로 자금이 전달되도록 해주는 것이지만, 그 이상으로 중요한 것은 생산성이 조금이라도 더 높은 경제활동으로 자금을 배분하는 것이다. 즉 금융의 기능이 효율적이면 자금은 생산성 순으로 전달될 것이다. 금융기능이 효율적으로 작동하면 경제는 생산성을 높은 수준으로 유지할 수 있으며, 이는 경제가 지속적으로 성장하게 하는 밑거름이 된다. 요컨대 금융의 발전은 거래비용과 정보비용을 감소시키고 위험관리 능력을 향상함으로써 자금의 효율적 배분에 기여하며, 이러한 관점에서 금융발전은 경제발전을 선도한다.¹⁾

사실 금융이 성장을 촉진하는 데 있어 가장 중요하게 작동하는 경로는 기업가 정신(entrepreneurship)의 제고에 있다. 이상적인 금융시스템이라면 탁월한 아이디어와 프로젝트를 가진 기업가에게 자금을 제공할 것이기 때문이다. Aghion and Howitt(1992)에서 잘 설명된 바와 같이, 금융은 ‘창조적 파괴’라는 슈페터식 혁신 과정에 영향을 미친다. 금융기관간의 경쟁은

1) 금융발전이 경제발전을 선도한다는 점을 강조한 방대한 문헌은 Levine(2005)에 잘 정리되어 있다.

대출금리를 낮추며 기업에 대한 모니터링을 강화하고 기술향상을 유도한다. 효율성이 떨어지는 기업을 도태시키고 유망한 기업이 성장할 수 있도록 해준다. 또 금융서비스의 질을 향상하는 과정에서, 진입장벽을 해소하여 경쟁을 촉진하는 역할을 함으로써 진입과 퇴출 모두를 활성화한다.

물론 반대의 시각도 존재한다. 금융부문은 단지 실물부문에서 발생하는 수요에 따라 수동적으로 발전한다고 보는 것이다. 이러한 시각에 따르면 금융의 발전을 가져오는 가장 기본적인 요소는 경제발전이다. 경제발전과 소득수준의 향상에 따라 금융부문이 자연스럽게 발전해 나가는 측면이 있기 때문이다. 일찍이 Robinson(1952, p.86)은 수요가 공급을 창출한다는 입장에서 “Where enterprise leads, finance follows”라 언급한 바 있고, 이와 유사한 관점에서 Lucas(1988)는 금융발전의 중요성이 과장되거나 지나치게 강조되어서는 안 된다고 하였다.²⁾

경제발전과 금융발전이 양방향으로 모두 인과관계를 갖고 있음을 보여주는 문헌도 적지 않으며, 두 변수간의 인과관계 문제에 대해서는 여전히 논란이 끊이지 않고 있다. 어쩌면 인과관계가 어느 방향으로 작동하는가를 판정하는 것은 중요하지 않을지도 모른다. 전 세계적으로 금융위기가 빈번하게 발생하고 있는 현실을 감안하면 금융발전이 경제발전을 선도한다는 가설을 조심스럽게 바라볼 필요가 있을 것이다. 금융부문이 단기적으로 과도하게 팽창하는 경우 금융위기가 발생하고 경기침체를 불러일으켜 성장을 저해할 수 있기 때문이다. 그러나 우리는 여전히 많은 국가들에서 금융의

2) 금융의 부정적 측면을 지적하는 시각도 존재한다. 만약 금융시스템이 조달자금을 단순히 유착관계에 있는 정치세력에게 전달하는 기능에 치중한다면, 이는 도리어 효율성과 성장을 억제하고 생산적 기회를 제한하는 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

만성적 지체 현상을 목격하고 있으며, 금융을 발전시키고 선진화하는 것이 얼마나 중요한지 절감하고 있다. 특히 개도국의 경우에는 결제시스템, 저축, 대출과 같은 기본적인 금융서비스에 대한 접근성이 경제발전뿐만 아니라 빈곤 문제의 해결에도 중요한 역할을 한다는 점이 강조되고 있다.

나. 금융발전의 결정요인

지난 십여 년간 무엇이 금융발전에 중요한가에 대한 연구가 활발히 이루어졌다. 특히 금융발전의 요인으로 법규 등을 포함한 제도적 여건, 경제개발도의 중요성 등이 강조되었다. 금융발전의 요인을 규명하는 분야에서 선도적인 역할을 한 연구는 La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny (1997, 1998, 이하 LLSV)로, 이들은 법체계 또는 법규의 기원(legal origin)이 영미식(English origin)인가 아닌가의 여부가 금융발전에 유의하고 차별적인 영향을 미치고 있다는 점을 밝혀냈다. 금융은 일종의 계약행위이므로 여기에는 적절한 법규의 정비뿐만 아니라 공정하고 엄격한 법의 이행 또는 집행(legal enforcement)이 필수적이다. 기업가의 입장에서 법·제도적 보호장치의 존재는 외부의 투자자들로부터 자금을 조달하기에 유리한 환경을 제공해 주며, 그에 따라 자본시장의 규모가 확장될 뿐만 아니라 증권의 가치도 제고시키는 상승작용을 유발한다.

그런데 법적인 제도와 관행에는 국가마다 무시할 수 없는 차이가 존재한다. 가령 영국의 법은 보통법(common law)이며, 독일과 프랑스, 스칸디나비아 국가들은 로마법에 기원을 둔 시민법(civil law) 전통을 이어받고 있다.³⁾ LLSV(1997, 1998)는 투자자의 권리를 보호하는 측면에 보통법 전통

의 국가들이 가장 앞서 있고, 프랑스식 시민법을 수용하는 국가들이 가장 후진적이며, 독일 또는 스칸디나비아식 시민법을 채택하고 있는 국가들이 그 중간 정도임을 지적한 바 있다. 요컨대 금융의 발전 정도를 바로 투자자의 권리를 보호하는 강도 순으로 본 것이다.

한편 Rajan and Zingales(1998, 이하 RZ)는 금융발전이 법적 요인보다는 기득권 세력의 영향력이 얼마나 강하게 작용하는가에 달려 있다고 주장한다. 만약 금융시스템이 조달자금을 정치적 기득권 세력에게 전달하는 기능에 치중한다면, 이는 도리어 효율성과 성장을 억제하고 생산적 기회를 제한하는 결과를 가져올 것이다. RZ에 따르면 금융발전은 경쟁을 촉진하므로 기득권 세력은 이를 저지하려는 속성을 갖고 있다. 그런데 기득권 세력의 영향력은 산업화가 진전되고 경제가 개방될수록 약화된다. 다시 말해 산업화·개방화가 진전될수록 경쟁의 강도가 거세지고 기업의 진입과 퇴출이 활발히 이루어지며, 이러한 경제환경은 금융이 발전하는 토대가 된다.

금융발전의 결정요인에 관한 최근의 문헌에 따르면, 소득수준, 개방화의 정도, 법 전통이 가장 핵심적인 요인인 것으로 분석되고 있다. 그러나 이러한 관점에서 볼 때 개도국의 여건은 매우 열악하다. 세계은행의 “Financial Access 2010”에 따르면, 전 세계 성인 가운데 약 25억 명이 아예 금융서비스 자체를 이용하지 못하고 있다. 이들 가운데 대부분은 아프리카, 아시아, 남아메리카, 중동 지역 거주자로, 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 성인의 80%가 금융서비스를 이용하지 못하고 있다.

3) 보통법이 개별적이고 구체적인 분쟁사안에 대한 재판부의 관례로 구성된 반면, 시민법은 법학자들에 의해 집대성된 법전이 판결 및 법 집행의 원천이 된다. 법의 특성 및 국가별 차이에 대한 자세한 사항에 대해서는 LLSV(1998) 참고.

금융서비스에 접근하지 못하고 은행계좌조차 개설하지 못하는 가장 근본적인 이유는 소득의 부족이다. 금융 수요자의 입장에서도 은행예금과 같은 기본적인 금융서비스에 접근할 수 있어야 안정적으로 저축할 수 있고, 저축이 있어야 질환과 같이 예상치 못한 사태에 대비할 수 있다. 금융 공급자 입장에서는 동원된 저축의 양이 어느 정도 되어야 금융서비스를 제공하고 확대해 나갈 수 있다. 많은 개도국에서 소득의 절대적 부족으로 금융부문이 발전하는 데 근본적인 한계를 갖고 있는 것이다.

2. 빈곤퇴치와 포용적 금융발전

가. 금융과 빈곤

금융과 빈곤, 또는 금융과 불평등 간에는 어떠한 관계가 있는가? 만약 금융의 발전이 금융 소외계층을 포용하는 방향으로 확대된다면, 분명 금융은 경제적으로 어려움을 겪는 계층에 생산적 기회 및 재기의 기회를 제공함으로써 빈부격차를 해소하는 데 기여할 것이다. 그러나 금융발전의 혜택이 이미 금융서비스에 접근하고 있는 계층에 집중되는 방향으로 진행된다면 빈부격차는 오히려 확대될 수 있다. 이미 금융서비스를 잘 활용하고 있는 계층은 소득이 높은 개인이거나 평판도가 높은 기업이기 때문에 서비스 개선의 효과가 부유층에 돌아갈 가능성이 큰 것이다. 즉 외연이 확대되는 것이 아니라 내연이 심화되는가에 따라, 금융은 소득불평등을 해소하는 데 기여할 수도 있고 악화시키는 쪽으로 작용할 수도 있다.

몇몇 연구들은 금융, 성장, 불평등의 관계에 관해 주목할 만한 결과를 보여주고 있다. Greenwood and Jovanovic(1990)은 경제가 성장하는 과정에서 금융중개 기능에 의해 소득불평등이 확대되었다가 다시 축소되는 동태적 과정을 이룬 모형으로 보여주었다. 금융기관이 대출의 대상이 되는 투자 프로젝트를 심사하고 모니터링하는 데에는 적지 않은 비용이 소요된다. 금융기관에는 대출 규모가 증가함에 따라 심사와 모니터링의 평균비용이 감소하는 규모의 경제가 작동한다. 한편 금융소비자에게는 금융기관을 이용하는 데 적지 않은 고정비용이 소요된다. 경제 전체적으로는 경제주체들의 금융기관 이용도가 높아짐에 따라 자원배분의 효율성이 증가하면서 성장이 촉진된다. 성장은 보다 많은 사람들이 금융기관을 이용할 수 있게 해준다. 소득증가로 금융기관 이용의 고정비용을 감당할 수 있는 사람들의 수가 늘어나기 때문이다. 그 결과 많은 사람들에게 생산적 기회가 돌아간다.

이러한 가정하에서는 성장과 소득불평등의 관계가 금융발전의 단계에 따라 달라지는 결과가 도출된다. 경제 전반의 소득수준이 아주 낮은 초기 단계에는 금융기관 이용의 고정비용을 감당할 수 있는 사람들의 수가 제한적이므로 성장은 더디고 소득분배는 평등에 가깝다. 그러나 시간이 흐름에 따라 금융서비스를 이용하는 사람들의 수가 점점 늘어나면서 높은 수익을 올리는 사람들이 늘어난다. 이전에 비해 성장은 빨라지지만, 전체적으로 금융기관 참여도가 낮은 상태이기 때문에 불평등은 커진다. 그러나 성장에 따라 금융서비스를 이용하는 사람들의 수가 충분히 늘어나게 되면 성장은 극대화되고 불평등은 줄어들는다. 만약 경제가 발전하는 과정에서 금융부문의 발전이 빠르게 진행된다면 이러한 불평등이 축소되는 동태적 과정은 더 빨리 진행될 수 있다. 금융발전에 맞추어 금융서비스 이용의 고정비용이

낮아질 것이기 때문이다. Greenwood and Jovanovic(1990)이 묘사한 동태적 경로는 경제가 저소득-평등의 초기단계에서 출발하여 중간소득-불평등의 중간단계를 거쳐 고소득-평등의 최종단계로 진화한다는 것이다.

Galor and Moav(2004) 역시 금융의 역할에 주목하면서 성장과 불평등의 동태적 관계를 다루었다. 다만 이들은 인적자본의 역할을 강조하면서 경제발전 단계에 따라 성장과 불평등의 관계가 달라질 수 있음을 보여주었다. 이들이 제시한 이론은 두 가지 가정에 기초한다. 첫째, 소득증가에 따라 한계저축성향이 증가한다. 둘째, 경제발전의 초기단계에는 실물자본의 수익률이 인적자본의 수익률보다 높지만, 경제가 성숙단계로 진입하면서 수익률 역전이 발생한다. 이러한 가정에 따르면, 경제발전 초기단계에는 소득수준이 높고 저축성향이 높은 계층에게 자원이 집중될 수밖에 없기 때문에 경제성장과 불평등이 동시에 진행된다. 즉 초기단계에서는 금융의 발전이 불평등 성장을 유발하는 경향이 있다. 그러나 경제가 성숙단계에 진입하면 추가적인 성장을 위해서는 상대적으로 실물자본에 비해 인적자본의 역할이 중요해진다. 이때 금융발전이 충분히 진행되지 못한 상태이면 가난한 사람들은 인적자본 축적에 필요한 자금을 조달하는 데 어려움을 겪게 된다. 금융에는 불완전 정보의 문제가 항상 존재하며, 금융발전의 정도가 낮은 상태에는 더욱 그러하다. 금융의 이러한 속성으로 인하여 소득불평등이 성장을 저해하는 요인으로 작용한다. 경제가 인적자본의 역할이 중요한 성숙단계에 진입했음에도 불구하고 금융발전이 미흡하면 불완전한 금융중개 기능 때문에 저소득층의 인적자본 축적이 제약되고, 이것이 성장을 제약하는 요인이 되는 것이다. 따라서 초기단계보다 오히려 경제발전의 성숙단계에서 금융의 역할이 더 중요해질 수 있다.

사실 성장과 불평등의 관계를 일반적으로 규명한다는 것은 매우 어려운 일이다. 다만 금융이 성장과 불평등에 미치는 효과에 초점을 맞추어 볼 때, 금융은 실물자본의 축적뿐만 아니라 인적자본의 축적에도 기여한다는 점에 주목할 필요가 있다. 실물자본의 축적에 기여하는 경로만 따로 놓고 볼 때, 금융은 성장을 촉진하기는 하지만 경제발전 단계에 따라 소득분배에 다른 결과를 가져올 수도 있다. 경제발전 단계의 초기에는 금융의 혜택이 실물자본을 빠르게 축적할 수 있는 능력을 갖춘 계층에 집중될 가능성이 크기 때문이다. 금융이 인적자본의 축적에 기여하는 경로에 대해서도 마찬가지로 논리가 적용될 수 있지만, 실물자본의 한계생산성이 저하된 성숙단계에 대해서는 인적자본 축적에 미치는 금융의 순기능이 상대적으로 더 강조될 필요가 있을 것이다. 따라서 금융발전이 소득분배에 미치는 효과는 경제가 성숙단계에 이른 경우에 더 중요할지 모른다. 경제발전의 초기단계에는 금융이 발전하더라도 어쩔 수 없이 그 혜택이 고소득층에게 치중될 가능성이 높지만, 성장을 심화하고 그 혜택을 중산층 이하로까지 확대하는 데 금융이 결정적인 역할을 할 수 있기 때문이다.⁴⁾

이와 같이 이론 모형에 기초한 이론은 금융이 불평등에 미치는 효과가 일률적이지 않거나 발전단계에 따라 동태적으로 달라질 수 있다는 점을 강조하였다. Gine and Townsend(2004), Townsend and Ueda(2006)도 금융이 불평등을 해소하는 데 단기적이고 직접적인 효과를 발휘하는 것은 아니라는 것을 보여주었다. 물론 금융발전과 경제발전에 의한 노동수요의 증가로 인해

4) 많은 경우에 교육 및 기타 인적자본에 대한 투자가 정부의 재정으로 이루어지는 것은, 그것이 성장을 촉진하는 동시에 불평등을 교정하는 데 기여한다는 믿음 때문일 것이다. 인적자본의 축적이라는 측면에서 경쟁력 있고 효율적인 금융시스템의 작동은 정부 재정을 절감해 주는 잠재력을 갖고 있다.

장기적으로는 불평등을 완화하는 효과가 있다는 점을 인정하고 있다.

그러면 실증적인 증거들은 어떠한가? 대체로 금융발전이 빈곤을 완화한다는 결론이 우세하지만, 결과는 다양하고 복잡적이다. Beck, Demirgüç-Kunt, and Levine(2007)은 국별 횡단면 분석을 통해 금융발전과 지니계수 증가율 간에 음의 관계를 발견하였다. 일인당 소득, 전기의 지니계수, 기타 통제변수를 포함하여 회귀분석한 결과, 금융발전이 소득불평등을 완화하는 효과가 있음을 보여주었다. 이들에 따르면 금융발전은 절대빈곤을 낮추는 데에도 기여한다. 하루 생계비가 1달러 또는 2달러 이하인 지역에 사는 인구의 비중을 빈곤율로 정의하고 그 증가율을 금융발전, 초기빈곤율, 초기소득, 경제성장률, 기타 통제변수에 대해 회귀분석한 결과, 금융발전이 빈곤율을 낮추는 데 효과가 있음을 보여 주었다. 그리고 금융발전이 빈곤율을 낮추는 효과는 절반 정도가 경제성장을 통해, 절반 정도는 불평등 완화에 의해 작용하는 것으로 분석하였다.

구체적인 금융정책의 효과를 분석한 연구들도 있다. 예를 들어 Burgess and Pande(2005)는 과거 인도에서 시행한 바 있는 은행지점 설치에 관한 규제가 어떤 효과를 가져오는지 분석하였다. 인도는 1977~90년 동안 은행지점의 설치 요건을 규제하는 정책을 실시하였다. 은행지점이 특정 지역에 집중되는 것을 막기 위해 한 지역에 지점을 중복 설치하기 위해서는 지점이 없는 인근 지역에 4개 이상의 지점을 설치해야 한다는 것이었다. 낙후된 지역에 은행지점을 확대하는 것을 유도하는 정책이었다. Burgess and Pande(2005)는 이와 같은 규제의 도입으로 은행지점이 설치된 지역이 다른 지역에 비해 성장속도가 빠르고 빈곤율도 하락한 것을 보여주었다. 개도국의 경우는 아니지만, 지점 설치에 대한 규제가 까다로운 미국의 경우도

유사한 효과가 있음을 알 수 있다. 미국은 오래 전부터 은행산업의 독점화를 막기 위해 소규모로 분산된 은행시스템을 구축한 국가이다. 그러나 지점설치 및 영업에 대한 규제는 오히려 경쟁을 제한하는 결과를 가져왔다. 특정 주의 인가를 받은 은행은 해당 주 안에서만(in state) 영업할 수 있었다. 1960년대 이후 이러한 규제가 점차 완화되기 시작하였는데, Beck *et al.* (2009)은 지점 규제 폐지가 해당 지역의 소득분배를 개선하는 효과를 가져왔음을 보여주었다. 이와 같이 은행지점 관련 규제 또는 반규제 정책은 간접적 효과를 통해 불평등을 완화하는 효과가 있는 것으로 보인다.

한편 은행의 대출 행위에 직접적인 영향을 미치는 금융정책은 그 효과가 복합적인 것으로 분석된다. 경제발전의 초기단계에는 한정된 금융자원을 생산 기회에 효과적으로 집중시키기 위해 국영은행 제도를 운용하는 경우가 많다. 국영은행을 통한 직접적인 대출정책은 어떠한 효과를 가져오는가? 물론 국가별로 다양한 결과가 나올 수 있을 것이다.⁵⁾ 여기서는 몇몇 연구결과만 소개하기로 한다. Khwaja and Mian(2005)에 따르면, 파키스탄의 국영은행은 정치권과 유착된 기업을 보호하는 것으로 나타났다. 1996~2002년에 제공된 9만 건의 기업대출을 조사한 결과, 국영은행의 대출이 포용적 성장을 촉진하기보다 정치적 목적으로 활용되는 측면이 강한 것으로 결론 내리고 있다. 인도의 국영은행을 조사한 Cole(2005)도 마찬가지로 결과를 얻었다. 국영은행의 대출이 특정 지역, 특히 선거를 치르는 지역에 치중되고 있음을 발견했다. 선진국의 경우도 예외는 아니다. 이탈리아의 경우를 분석한 Sapienza(2004)는 1991~95년 동안의 10만 건이나 되는 대출을 조사한

5) La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer(2002)는 국별 횡단면 분석을 통해 국영은행이 금융발전에 부정적 영향을 주고 있음을 보여준 바 있다.

결과, 국영은행이 오히려 대기업에 저리로 대출하는 경향이 있고, 이러한 경향은 은행장이 집권당 소속이 경우 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이와 같이 국영은행은 정치적 목적으로 활용될 가능성이 높다. 또한 기득권을 가진 기업을 보호하고 선거를 의식한 대출을 하는 경향을 보임으로써 포용적 성장을 제약하는 측면이 강하다.

그러면 직접대출 가운데 마이크로금융과 같이 금융 소외계층에 대한 소액대출을 전담하는 제도의 효과는 어떠한가? 국영은행이 설립 취지와 달리 운영상 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다면, 마이크로금융의 효과는 어떠한 것인가? 이에 대해서도 결과는 매우 복잡적이다. Pitt and Khandker (1998)는 마이크로금융의 발상지라고 할 수 있는 방글라데시 그라민 은행 (Grameen Bank)의 효과를 분석하였다. 비록 크지는 않지만 가계지출, 가계 자산, 노동공급, 교육에 대해 통계적으로 의미 있는 효과를 발견하였다. 그러나 Khandker(2003)는 이전의 연구에 비해 효과가 작다는 결과를 얻기도 하였다. Morduch(1998)는 소비평탄화(consumption smoothing) 이외의 효과는 없는 것으로 분석했으며, Coleman(1999)은 태국의 마이크로금융 대상지역을 조사한 결과 별다른 효과가 없음을 발견하였다. 물론 모든 결과가 부정적인 것은 아니다. Karlan and Zinman(2006)은 남아프리카 지역에 대해 긍정적인 효과를 발견했다. 그러나 Karlan and Zinman(2010)은 필리핀에 대해서는 다른 결과를 얻었다. 필리핀 마닐라의 소규모 사업자(신용도가 중간 정도)에 대해 마이크로금융을 제공하고 그 이후의 추이를 관찰한 결과 예상과는 다른 결과를 얻은 것이다. 마이크로금융을 제공받은 경우 현재 하고 있는 사업에 대한 투자지출이 늘어나지 않고 고용을 줄이며 교육비 등 다른 지출을 늘리는 모습을 보인 것이다. 인도의 한 지역을 분석한

Banerjee *et al.*(2010)도 마이크로금융으로부터 비약적인 효과를 기대하기는 어렵다는 점을 보여주었다.

일반적으로 가게 부분에 대해서는 마이크로금융을 포함한 직접대출의 효과가 별로 없거나, 있더라도 효과가 그리 크지 않다는 결과가 주를 이루는 것으로 보인다. 다만 가게에 대한 마이크로금융의 효과가 기대에 못 미치는 것과는 대조적으로, 기업과 산업에 대한 소액대출의 효과는 대체로 긍정적인 것으로 분석되고 있다. 국별 사례연구들을 볼 때, 예를 들어 Banerjee and Duflo(2004)는 인도의 중소기업 저리대출의 기업규모 하향 조정으로 대출 혜택을 받은 기업의 성과에 효과가 있음을 보여주었다. 특히 영세기업에 대해서는 어느 정도 효과가 있다는 결과가 우세하다. Cotler and Woodruff(2007)는 멕시코의 경우에 영세기업에 대한 대출은 기업규모가 작을수록 효과가 더 크다는 것을 발견했다. 이와 같이 기업에 대한 소액대출 정책은 가게에 미치는 효과보다 뚜렷하게 나타난다. 영세기업에 미치는 효과가 상대적으로 더 큰데, 이는 기업의 시장진입을 촉진하는 간접적인 효과도 병행되기 때문인 것으로 보인다.

금융 소외계층에 대한 금융접근 확대는 교육과 질병치료에도 도움을 주며, 생산적 기회를 확대하고 리스크 관리, 특히 예기치 않은 일이 닥쳤을 경우에도 자녀교육을 지속시킬 수 있는 수단을 제공한다. 실증분석 결과들은 적어도 가게에 대해서는 소비평탄화, 인적자본 축적(교육)에 긍정적이라는 점을 보여준다. 기업에 대해서는 그 효과가 좀더 뚜렷하게 나타난다. 수익률 상승 등 기업성과 개선에 확실히 도움이 되는 것으로 분석된다. 물론 간접적인 효과는 분명히 존재한다. 장기적으로 경제성장과 더불어 노동수요의 증가가 불평등을 완화하는 데 기여하기 때문이다.

나. 포용적 금융발전의 중요성

개도국의 금융발전 문제에 대한 최근의 연구들은 범위를 좁혀 금융서비스에 대한 접근성에 주목하고 있다. 특히 빈곤문제와 관련하여, 결제시스템, 저축, 대출과 같은 기본적인 금융서비스에 대한 접근가능성이 빈곤문제를 해결하는 데 중요한 역할을 한다는 점을 강조한다. 금융발전을 적극적으로 추진하는 방안을 모색하기 이전에, 개도국의 현실을 감안할 때 금융소외(financial exclusion)가 경제발전을 저해하는 요인이라는 점에 주목하여 보다 포용적인 금융시스템(inclusive financial system)을 구축해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이다.

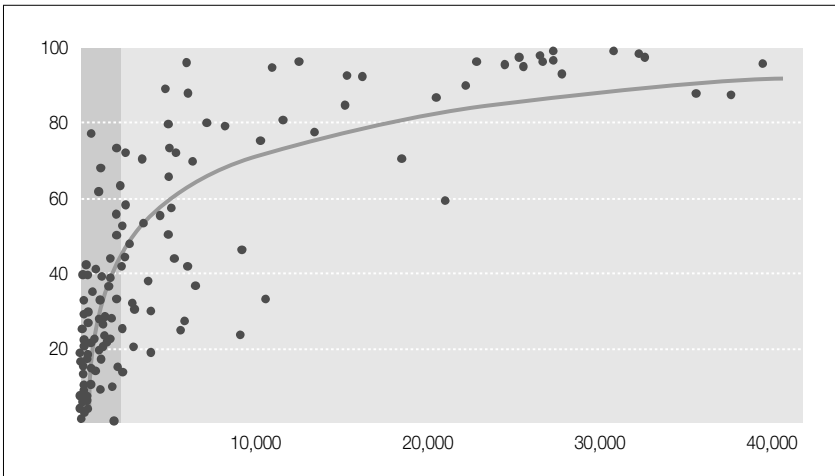
금융포용(financial inclusion)이란 저소득층 및 중소기업이 금융서비스에 합리적 비용으로 접근할 수 있도록 하는 것으로, 개인 및 기업의 경제활동을 활성화하는 시발점이다. 한 경제의 생산능력은, 생산요소들이 얼마나 효율적으로 결합하는가에 따라서도 크게 좌우되므로, 금융포용은 생산요소간의 효과적인 결합이라는 측면에서 매우 중요하다. 또한 금융포용은 금융소외계층이 보다 쉽게 금융서비스에 접근할 수 있게 도와줌으로써 이러한 계층의 빈곤문제를 완화시키고, 궁극적으로는 보다 평등한 부의 분배를 가능케 하는 사회적 안전망이 될 수 있다. 따라서 경제개발과 동시에 금융부문을 지속적으로 발전시키기 위해서는 금융 소외계층의 금융서비스 접근을 종합적으로 개선하는 것이 절실하다.

경제가 성장하더라도 빈부격차의 문제가 저절로 해결되기 어려운 것처럼, 금융부문이 발전하더라도 금융서비스에 접근조차 하지 못하는 금융소외계층은 여전히 존재한다. 금융접근성이 어느 정도인가를 나타내 주는

기본적인 지표는 금융계좌 보유율이다. 금융계좌 보유율이 소득증가에 따라 자연스럽게 증가하는지 살펴보기로 하자. [그림 2-1]은 일인당 소득에 따른 금융계좌 보유율을 보여준 것이다.

금융계좌 사용률은 소득수준과 밀접한 관련이 있다. [그림 2-1]을 보면 예측대로 두 변수 사이에는 기본적으로 강한 상관관계가 존재한다는 것을 알 수 있다. 그러나 자세히 보면 금융접근성을 소득만으로 충분히 설명할 수 없다는 것을 알 수 있다. 우선, 일인당 소득이 15,000달러를 넘어서면 금융계좌 보유율에 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 이 정도 소득수준을 넘어서면 금융접근성은 큰 문제가 되지 않는 것이다. 주목할 부분은 저소득국이 밀집되어 있는 영역이다. 그림에 포함된 국가의 절반이 일인당 소득이 2,200달러 미만이며, 이 국가들만 분리하여 볼 때에는 소득과 금융접근성

그림 2-1. 일인당 소득과 금융계좌 보유율

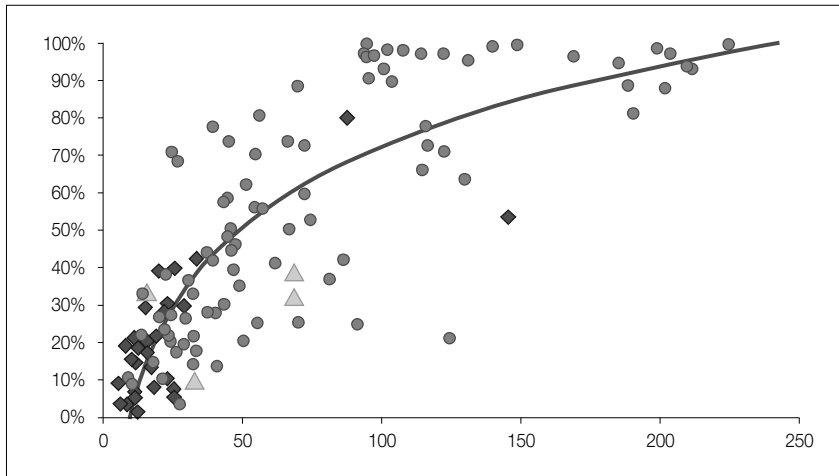


주: 성인의 공식 금융기관 계좌 보유율(%)이며, 소득은 2000년 미국달러 기준 1인당 GDP.
 자료: Demircuc-Kunt and Klapper(2012a), "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database,"
 The Worldbank, Policy Research Working Paper, no. 6025.

간의 관계가 크게 약화된다. 예를 들어 가나(Ghana)와 베냉(Benin)은 일인당 소득이 모두 560달러이지만, 가나의 금융계좌 보유율은 29%로 소득에 비해 상대적으로 높은 반면, 베냉의 경우는 10%에 불과하다. 금융접근성을 소득만으로 설명하기 힘들다는 사실은, 경제성장에 따라 금융 소외현상이 자연스럽게 해소될 것이라는 것은 지나친 낙관일 수 있다는 것을 잘 말해준다.

그렇다면 금융접근성은 경제발전 정도가 아닌 금융발전 정도와 더 밀접한 관계가 있을 것이라고 예상할 수 있을 것이다. 물론 경제발전과 금융발전이 함께 진행되는 경향이 있지만, 금융계좌 보유율과 같은 구체적인 금융접근성 지표는 경제발전 정도보다는 금융발전 정도와 더 밀접한 관련이 있기 때문이다. 그러나 소득과 마찬가지로 둘 사이의 관계는 일률적이지 않다.

그림 2-2. 금융발전 정도와 금융계좌 보유율



주: 가로축은 GDP 대비 민간신용(%)을 표시.

자료: Demirguc-Kunt and Klapper(2012b), "Financial Inclusion in Africa: An Overview," The Worldbank, Policy Research Working Paper, no. 6088.

일국의 금융발전(또는 금융심화) 정도를 나타내는 대표적인 지표는 GDP 대비 민간신용의 비율인데, [그림 2-2]는 이 지표와 금융계좌 보유율 간의 관계를 보여준다. 물론 두 변수 사이에는 양의 상관관계가 존재한다. 그러나 금융발전 정도에 비해 금융접근성이 현저하게 낮은 경우도 많이 발견된다. 즉 전반적인 금융발전 수준에 비해 금융포용이 충분하지 않은 경우가 많은 것이다. 예를 들어 베트남의 경우 GDP 대비 민간신용 비율은 125%나 되지만, 성인 가운데 금융계좌를 보유한 비율은 21%에 지나지 않는다. 반대의 경우도 존재한다. 체코의 경우 GDP 대비 민간신용 비율은 56%에 불과하지만, 성인의 금융계좌 보유율은 81%로 매우 높게 나타난다.

금융심화(financial depth)와 금융접근은 차원이 다른 문제일지 모른다. 소득수준과 금융심화 정도가 유사한 국가들 사이에서도 금융접근 정도가 다르게 나타나고 있기 때문이다. 소득이 늘어나고 그에 따라 금융심화의 정도가 향상되더라도 일부 계층의 금융소외 문제가 여전히 남을 수 있으므로 세밀한 접근이 필요하다. 경제발전의 한 축으로서 금융발전의 문제를 다룰 때, 일반적인 금융발전 촉진책과 금융포용 촉진책을 차별적으로 접근해야 한다. 개도국의 경우 포용적 금융발전이 강조되어야 함은 두 말할 필요가 없다.

3. 개도국의 금융접근성

현재 전 세계 성인의 50%만 공식적인 금융계좌를 사용하고 있다. 고소득 국가에서는 성인의 89%가 금융계좌를 사용하지만, 개도국의 사용 비율은

41%에 불과하다. 전 세계 성인 가운데 약 25억 명이 금융서비스를 이용하지 못하고 있으며, 이 가운데 22억 명이 아프리카, 아시아, 남아메리카, 중동 지역 거주자인 것으로 알려져 있다. 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 성인의 80%(약 3억 2,500만 명)가 금융서비스를 이용하지 못하고 있다.

금융계좌의 사용 방법이나 빈도에서도 차이가 존재한다. 개도국에서는 은행지점을 통한 거래가 주를 이루지만, 고소득 국가에서는 ATM, 체크카드, 수표, 전자이체 등이 다양하게 이루어진다.⁶⁾

[표 2-1]은 고소득국에 비해 개도국의 금융접근성이 크게 떨어진다는 것을 보여준 것이다. 고소득국의 경우 성인 천 명당 예금계정 수는 2천 개가 넘지만, 개도국의 경우에는 737개이며, 특히 남아시아와 사하라 이남 아프리카의 경우에는 각각 317개와 163개로 매우 낮은 수준이다. 대출계정에도 유사한 패턴이 존재한다. 은행지점과 ATM 개수에서도 격차가 확연히 드러난다. 사하라 이남 아프리카에는 성인 10만 명당 은행지점 수가 3개에

표 2-1. 주요 금융접근 지표

구분	상업은행 계정 (성인 천 명당 개수)		은행지점 및 ATM (성인 십만 명당 개수)	
	예금계정	대출계정	은행지점	ATM
고소득국	2,022	701	32	94
개도국	737	258	10	29
남아시아	317	38	7	4
아프리카*	163	28	3	5

주: * 사하라 이남 지역.

자료: CGAP and The World Bank Group, "Financial Access 2010."

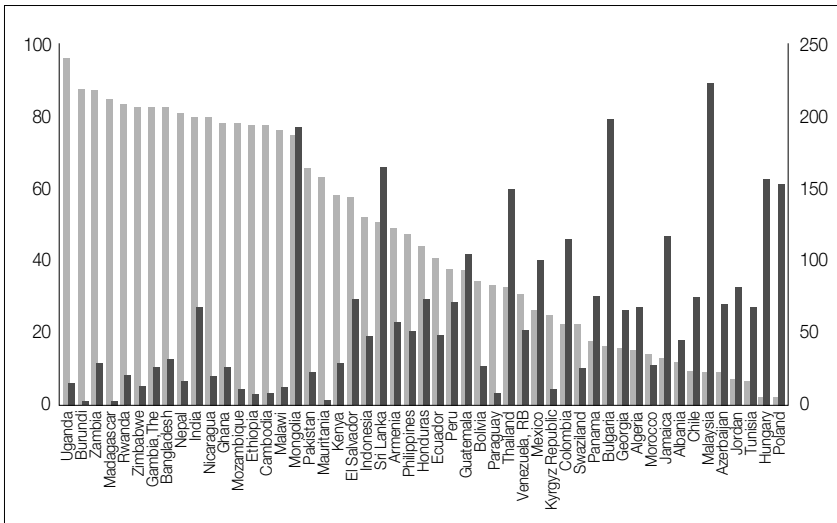
6) 또한 개설된 계좌가 사용되지 않는 비율도 고소득국은 2%에 불과하지만, 개도국은 10%에 달한다.

불과하고 ATM의 수는 5개에 지나지 않는다.

계좌의 용도도 나라마다 차이가 있다. 정부의 지원금을 받는 용도로 사용되는 비율이 고소득국에서 26%나 되지만, 저소득국에서는 이러한 용도로 사용되는 일은 극히 드물다. 금융계좌는 보통 임금을 수령하는 수단으로 많이 사용되지만, 사하라 이남 아프리카 지역에서는 외지의 가족이 보내는 송금을 받는 용도가 중요하다. 개도국에서는 금융계좌가 저축의 수단으로 충분히 활용되지 못하고 있다. 특히 사하라 이남 아프리카에서는 성인의 19%가 금융기관이 아닌 사적 모임을 통해 저축하고 있다고 응답하였다.

개도국의 금융접근성 부족은 빈곤과도 관계된다. 빈곤율이 높은 지역일 수록 저소득층의 금융서비스 접근율도 낮게 나타난다. [그림 2-3]은 국가별로 하루 생활비가 2달러 이하 지역, 즉 절대빈곤 지역이 차지하는 비율과

그림 2-3. 절대빈곤과 금융접근

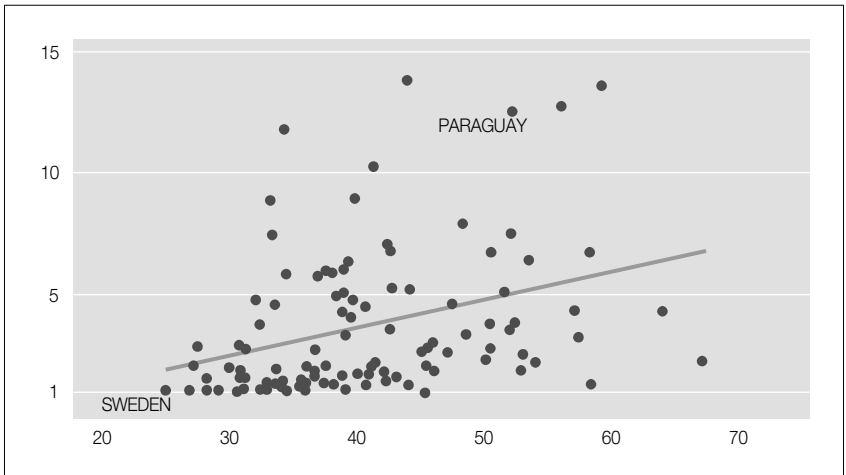


주: 세로축은 하루 생활비가 2달러 이하 지역이 차지하는 비율, 가로축은 성인 100명당 예금계좌 개수를 표시. 자료: CGAP and The World Bank Group, "Financial Access 2009."

성인 100명당 예금계좌의 개수를 대비하여 보여준 것이다. 세계은행이 조사한 바에 따르면, 절대빈곤 지역이 많은 국가일수록 개설된 예금계좌의 수도 적은 것으로 나타난다.

[그림 2-4]는 지니계수로 측정된 소득불평등 정도와 금융계좌의 이용도에 강한 상관관계가 있음을 보여준다. 그림의 세로축은 소득 상위 20%의 금융계좌 보유율을 소득 하위 20%의 금융계좌 보유율로 나눈 값으로, 금융접근 격차가 어느 정도인지 보여준 것이다. 파라과이의 경우 소득 하위 20%의 금융계좌 보유율은 4%에 불과하지만, 소득 상위 20%의 보유율은 52%에 달해 이 격차율은 13이나 된다. 금융계좌의 보유에 있어 양극화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있는 것이다. 반면 스웨덴의 경우에는 격차율이 1.5에 불과하다. 금융접근 격차율은 지니계수로 측정된 소득 불평등도와

그림 2-4. 소득불평등과 금융접근 격차



주: 세로축은 소득 상위 20%의 금융계좌 보유율을 소득 하위 20%의 금융계좌 보유율로 나눈 값, 가로축은 지니계수(클수록 불평등도가 높음)를 표시.
 자료: Demircuc-Kunt and Klapper(2012a).

밀접한 상관관계를 맺고 있다. 소득 불평등도가 가장 낮은 스웨덴의 경우 금융접근 격차도 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

4. 개도국 금융접근의 장애요인

개도국 금융접근 장애요인을 크게 두 가지로 나누어 살펴보기로 하자. 하나는 금융계좌의 이용이며, 다른 하나는 대출 및 기타 금융서비스의 이용이다.

가. 금융계좌 이용의 장애요인

세계은행은 최근 Global Findex Survey를 통해 전 세계의 금융접근 현황을 조사한 바 있다. [표 2-2]는 세계은행이 실시한 금융계좌 이용에 관한 설문조사 결과의 일부를 보여준다. 이 조사는 금융계좌를 이용하지 않고 있는 전 세계 약 7만 명을 대상으로 이루어진 것이다. 조사대상 가운데 약 65%가 질문에 응답하였고, 복수 응답이 가능하지만 응답자 가운데 약 30%는 한 요인만 선택하였다. 금융계좌를 개설하지 않은 가장 큰 이유는 소득이지만, 두 번째는 계좌 개설과 이용에 따르는 비용이 높다는 것이었다. 다른 가족 구성원이 이용하는 계좌를 함께 이용하기 때문이라는 응답이 그 뒤를 이었고, 지리적으로 은행지점에 접근하기 어렵다는 점도 지적되었다. 이 밖에도 비용과 거리 외에도 계좌 개설에 따르는 신분확인 등의 서류작업이 장애요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 금융기관을 신뢰할 수

없다는 응답과 종교적인 이유로 금융서비스를 이용하지 않는다는 응답도 있었다.

이 가운데 정책적인 측면에서 관심을 끄는 부분은 금융기관 이용의 비용, 지점과의 거리, 계좌 개설에 필요한 절차, 신뢰 부족과 같은 것이다. 대부분의 지역에서 금융기관 비용의 고정비용이 무시할 수 없을 정도로 큰 것으로 조사되었다. 카메룬에서는 은행계정을 만드는 데 700달러 이상이 드는데, 이는 1인당 국민소득보다 큰 액수이며, 나이지리아에서도 은행계정을 만드는 데 1인당 국민소득보다 큰 액수가 드는 것으로 나타났다. 계좌 개설과 유지에 드는 비용은 특히 사하라 이남 아프리카 지역과 중남미 지역에서 문제가 되었다. 물론 여기에는 금융기관간 경쟁이 부족하고 제도적 인프라가 미흡한 것이 원인으로 작용한다. 지점과의 거리가 먼 것도 큰 장애요인이다. 도시화가 진전되지 않고 인구밀도가 낮은 지역에서는 특히 지점과의 거리 문제가 크다. 탄자니아의 경우 응답자의 47%가 지점과의 거리가 가장 큰 장애요인이라고 답하였다.

계좌를 개설하는 데 필요한 절차 및 요구 서류도 장애요인이다. 신원을 확인하고 소득을 증명하는 절차 등이 필요한데, 이를 충족하기 쉽지 않은 것이다. 예를 들어 방글라데시에서는 예금계정 하나를 만드는 데 4개 이상의 서류를 작성해야 한다.

금융기관에 대한 신뢰 부족도 문제이다. 극단적인 경험이기는 하지만

표 2-2. 금융계좌 이용의 장애요인에 대한 설문조사 결과

소득 부족	금융기관 이용 비용	가족계좌 공동 사용	지점과의 거리	계좌 개설 서류 미비	신뢰 부족	종교적 이유
30%	25%	23%	20%	18%	13%	5%

자료: Demircuc-Kunt and Klapper(2012a).

과거에 정부가 은행을 폐쇄한 사례도 있고, 또 정치·경제적으로 불안한 상황이 지속되는 것도 금융기관에 대한 불신으로 이어진다. 유럽 및 중앙아시아의 경우 금융기관에 대한 불신을 금융계좌를 이용하지 않는 이유로 꼽은 비율이 응답자의 31%에 달했다.

한편 금융계좌 이용의 장애요인은 지역별로 다소 차이가 있는 것으로 보인다. 라틴아메리카 지역에선 계좌 개설과 유지에 드는 비용이 가장 큰 문제인 반면, 사하라 이남 아프리카와 남아시아에서는 은행지점과 거리와 신분확인 절차가 가장 큰 문제인 것으로 조사되었다. [그림 2-5]는 예금계좌 이용의 장애요인을 계좌개설 비용(1인당 소득 대비), 계좌유지 비용(1인당 소득 대비), 계좌개설에 필요한 서류의 개수로 측정하여 나타낸 것이다.

그림 2-5. 금융계좌 이용비용

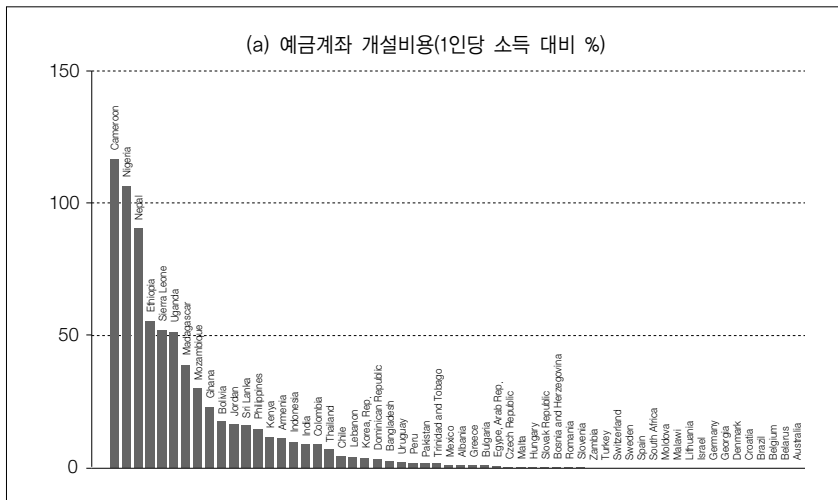
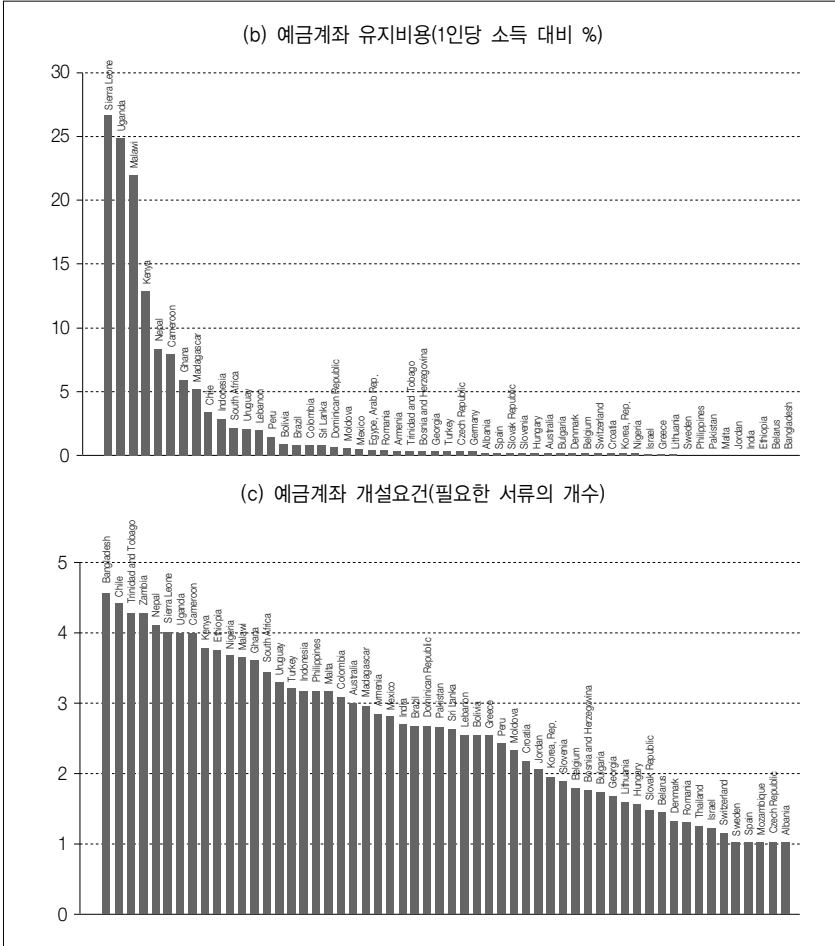


그림 2-5. 계속



자료: Beck *et al.*(2007a), "Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use around the World," pp. 397-430.

나. 대출 및 기타 금융서비스의 이용

계좌 이용도가 떨어지는 만큼 대출 이용도 저조하다. 장기대출은 말할

것도 없고, 단기대출 수단으로 흔하게 쓰이는 신용카드 보유율은 고소득국의 경우 50%에 달하지만, 개도국의 경우는 7%에 불과하다. 이집트, 파키스탄, 세네갈 같은 국가에서는 신용카드 사용률이 2% 미만으로 시장이 없는 것이나 마찬가지인 상태이다.

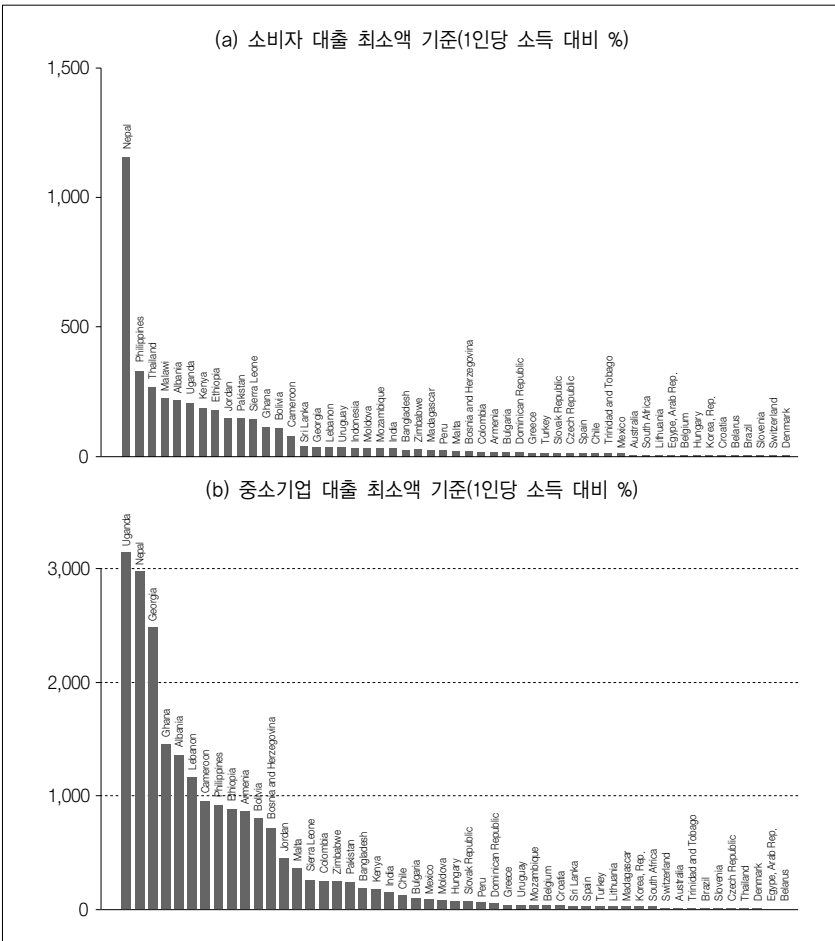
대출이용 현황을 파악해 볼 때, Global Findex Survey에 따르면 전 세계적으로 성인 가운데 약 30%가 지난 12개월 동안 돈을 빌린 경험이 있는 것으로 나타났다. 그러나 공식적인 금융기관으로부터 대출을 받은 것인지 아니면 사적으로 빌린 것인지 구분할 때 국가마다 큰 차이가 존재한다. 예를 들어 핀란드의 경우에는 성인의 24%가 공식적인 금융기관으로부터 대출을 받았다고 응답한 반면, 우크라이나와 브룬디에서는 그 비율이 각각 8%, 2%에 불과하다. 그러나 사적으로 돈을 빌린 적이 있다고 응답한 비율은 우크라이나와 브룬디에서 각각 37%, 44%에 달한 반면, 핀란드에서는 그 비율이 15%이다. 사하라 이남 지역은 아주 뚜렷한 차이를 보여주는데, 성인의 29%가 사적으로 돈을 빌린 적이 있다고 응답한 반면, 공식적인 금융기관으로부터 대출을 받았다고 응답한 것은 2%에 지나지 않았다. 개도국의 경우 대출을 받는 가장 큰 이유는 첫째가 질병치료 및 응급사태 때문이고, 둘째는 교육비 조달 때문인 것으로 조사되었다. 또 개도국의 빈곤계층일수록 이러한 경향이 더 강하게 나타난다. 선진국으로 갈수록 주택구입을 위한 모기지 대출 비중이 높은 것과는 대조적이라고 할 수 있다.

개도국에서 대출의 이용가능성이 떨어지는 이유는 무엇보다 대출의 최소액 기준이 소득에 비해 높다는 점이다. [그림 2-6]은 소비자 대출과 중소기업 대출의 최소액 기준을 보여준 것으로, 일부 국가에서는 최소액 기준이 1인당 소득의 10배를 넘는 실정이다. 대출이용의 또다른 장애요인은 물리

적 접근성이다. 본점 또는 지점에서 처리하는가의 여부가 중요하며, 본·지점에 얼마나 접근이 용이한지도 중요하다.

대출신청 건을 처리하는 데 드는 시간도 중요하다. [그림 2-7]에 따르면 하루에서 20일 이상까지 국별로 다양한 기간이 소요된다. 예를 들어 파키스

그림 2-6. 대출 이용비용



자료: Global Index Survey 토대로 필자 작성.

단에서는 소비자 대출 신청건을 처리하는 데 20일 이상이 소요되는 것으로 알려져 있다.

예금·대출과 함께 보험도 중요한 금융서비스의 하나이다. 고소득국의

그림 2-7. 대출신청 처리시간



자료: [그림 2-6]과 동일.

경우 개인적으로 건강보험에 가입한 비율이 17%인 반면, 저소득국은 2%에 불과하다. 또한 개도국의 경우에는 농수산업 비중이 높지만, 자연재해에 대비하여 손해보험에 가입하는 비율은 매우 낮은 것으로 나타난다.

금융권이 제공하는 기본적인 지급결제 서비스도 중요하다. ATM 이용 수수료 및 해외송금 수수료가 얼마나 드는가도 금융접근에 있어 중요한 요인이다. 예를 들어 도미니카공화국에서는 해외로 250달러를 송금하는데 50달러의 수수료가 든다. 수수료 부담은 금융접근을 포기하게 만드는 또 하나의 요인이다.

제3장 한국의 금융발전 경험과 시사점

1. 한국의 금융발전 개관
2. 개발금융체제와 금융정책
3. 정책금융의 전략과 수단
4. 금융시장 육성정책과 제도변화
5. 금융발전 경험의 평가



1. 한국의 금융발전 개관

가. 한국의 금융제도 및 금융정책

한국의 금융발전은 경제발전과 궤를 같이한다. 한국은 1960년대 초부터 세계에서 예를 찾아보기 힘든 고도성장을 지속한 결과 최빈국에서 선진국 진입을 눈앞에 두고 있다. 한국의 금융도 1950년대 전근대적 모습에서 벗어나 이제는 국제적 경쟁력을 갖추게 되었다. 그러나 압축성장을 하면서 정상적인 발전과정을 밟지 못한 데서 오는 후유증은 경제 각 부문에서 나타났고, 금융부문도 예외는 아니다. 양적 규모만을 놓고 보면 한국의 금융시장은 눈부신 발전을 이룩하였다. 하지만 개발정책 수행과정에서 정부가 금융시스템에 대한 통제를 지속한 결과, 희소한 금융자원의 효율적 조달과 배분이라는 금융시장 본연의 기능은 상당기간 미숙한 상황에 놓일 수밖에 없었다.

한국의 금융시장은 해방 직후와 6·25전쟁의 혼란기를 지나 1960년대 초가 돼서야 본격적인 전환점을 맞게 된다. 하지만 한국의 금융발전이 진공 상태에서 출발한 것은 아니다. 즉 조선시대 말과 일본 강점기를 겪으면서 어느 정도 금융발전의 기반은 이루어져 있었다. 일본 강점기 때 한국에는 중앙은행의 역할을 담당하는 조선은행, 식산은행, 금융조합, 동양척식주식회사와 같은 정책금융기관, 그리고 구포은행, 칠성은행, 경성은행과 같은 다수의 상업은행이 존재하였다(이영훈 외 2004). 이러한 금융기관들은 식민지 경제의 효율적인 경영을 목적으로 설립되었기 때문에 민족자본과는 상당한 거리가 있었고, 조선에 진출한 일본인들이 주 고객인 것도 사실이다. 하지만 해방 후 금융시스템 구축은 이러한 일본 강점기의 제도와 경험에

기반을 둘 수밖에 없었다. 따라서 한국의 금융발전 경로는 일본의 선례에 상당히 구속될 수밖에 없으며, 이를 일반화시키는 데에는 상당한 주의가 요구된다.

한국의 금융제도 및 금융정책의 변천을 간략하게 요약하면 [표 3-1]과

표 3-1. 한국의 금융제도 및 금융정책의 변천			
구분	기간	주요 조치	비고
자주적 금융제도 구축	1948~60	-한국은행법 제정(1950) -은행법 시행(1954) -한국산업은행(1954), 농업은행(1956), 대한증권거래소(1956) 설립	- 6·25전쟁
개발금융체제 구축	1961~79	-한국은행법 개정(1962) -농협(1961), 중소기업은행(1961), 국민은행 (1963), 외환은행(1967), 주택은행 (1969) 등 특수은행 설립 -사금융 양성화 3법(1972) 및 종합금융회사 관련 법률(1975) 제정 -한국투자신탁 설립(1974) -국민투자자금 설립(1974) -증권관리위원회 및 증권감독원 설립(1977)	-제1차 경제개발 5개년 계획(1962~66) -제2차 경제개발 5개년 계획(1967~71) -제3차 경제개발 5개년 계획(1972~76) -제4차 경제개발 5개년 계획(1977~81)
시장자유화 모색	1980~89	-시중은행 민영화(1981~83) -금융기관 신설 -금융기관 취급업무 다양화 -통화관리 간접규제방식 도입 -금융시장 대외개방 점진확대	-제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~86) -제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~91)
금융자유화· 개방화 추진	1990~97	-금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률(1991) -종합금융회사에 관한 법률(1995) -금리자유화 추진(1991) -주식시장 개방(1992)	-제7차 경제사회개발 5개년 계획(1992~96)/ 신경제 5개년계획 (1993~97)으로 대체 -금융실명제 도입(1993) -동아시아 금융·외환위기(1997)
금융선진화 추진	1998~ 현재	-금융지주회사법 제정(1998) -선물거래소 설립(1999) -한국증권선물거래소 출범(2005)	-금융기관의 건전성 규제 강화 -금융기관의 회계 및 공시제도 강화 -사외이사 중심의 이사회 제도 도입

자료: 한국은행(2005a).

같다. 즉 해방 이후 한국의 금융발전 단계는 자주적 금융제도 구축기(1948~60), 개발금융체제 구축기(1961~79), 시장자유화 모색기(1980~89), 금융자유화 및 개방화 추진기(1990~97), 그리고 외환위기 이후 현재까지의 금융선진화 추진기(1998년 이후)의 5단계로 구분할 수 있다.⁷⁾

대한민국 정부는 1950년 한국은행법과 일반은행법을 제정하여 일제하의 식민지적 금융구조로부터 탈피하여 자주적 금융구조로 전환하기 위한 제도 개편에 착수하였다. 1950년 6월 한국은행이 설립된 직후 6·25 전쟁의 발발로 은행법은 1954년에서야 시행되기에 이르렀다. 한편 정부는 경제복구를 위하여 1954년 한국산업은행, 1956년 농업은행을 설립하였고, 자본시장 발전을 위하여 1956년 대한증권거래소를 개장하였다.

1962년 제1차 경제개발계획을 추진하면서 정부가 자금조달 및 배분을 주도하는 개발금융체제가 구축되었다. 1962년에는 금융부문 자금운용규정을 제정하여 국제수지 개선에 기여한 산업과 중소기업 등에 금융자금을 우선적으로 지원하는 한편, 사치성 산업이나 비생산적 부분에 대한 여신을 규제하게 되었다. 한편 개발자금의 원활한 지원을 목적으로 농업협동조합(1961), 중소기업은행(1961), 국민은행(1963), 한국외환은행(1967), 한국주택은행(1969) 등 특수은행이 설립되었다. 또한 민간자본 동원과 지역경제의 활성화를 위하여 1967년 대구은행과 부산은행 등의 지방은행이 설립되었다.

수출과 투자를 뒷받침하기 위한 개발금융체제의 구축은 금융기관의 정책적 대출에 대한 정부의 암묵적 보장을 불가피하게 하였다. 1970년대 들어 부채의존도가 높은 기업들의 재무구조가 악화되자, 정부는 기업의 부채부

7) 한국은행(2005a), 『우리나라의 금융제도』, 제1부 제2장 『우리나라 금융제도의 변천』 참고.

담을 감소시킬 목적으로 1972년 8월 3일 경제안정 및 성장을 위한 대통령령을 시행하였다. 소위 이 8·3 조치는 사채금리의 저리로의 전환, 대출기간 연장, 단기은행대출의 장기저리대출로의 전환 등을 골자로 한다.

1974년부터 본격적으로 추진한 중화학공업화와 관련하여 특기할 만한 점은 국민투자기금의 설립이다. 이 기금은 국민복지연금, 체신연금, 은행 및 여타 금융기관에 대한 저축예금을 기반으로 조성되어 특수은행 및 한국산업은행에 분배되어 주요 전략산업의 설비투자나 수출촉진에 사용되었다.

1980년 출범한 전두환 정부는 중화학공업화의 부작용 및 2차 원유파동으로 인한 물가상승 압력에 대응하여 정책 목표를 성장에서 안정으로 전환하는 한편, 금융시장에 대한 정부 간섭을 줄이고 시장자율성을 제고하려는 변화를 시도하였다. 구체적으로 은행의 자율경영체제 확립을 위하여 1981~83년 기간 중 시중은행을 민영화하였고, 금융시장 진입제한을 완화하여 시중은행, 투자금융회사, 상호신용금고, 투자신탁회사의 신설을 허용하였다. 금융기관의 취급업무도 다변화하여, 은행의 경우 다양한 예금상품이 개발되고 상호부금 및 신탁업무의 취급도 단계적으로 확대 허용하였다. 금융시장의 대외개방도 점차 확대되어 외국은행의 지점 증설이 허용되고, 외국생명보험회사의 지점설치, 합작회사 또는 현지법인 설립 등이 이루어졌다. 또한 외국인전용 수익증권, 외국투자 전용회사를 통한 외국인의 국내 증권 간접투자도 허용되었다.

그러나 시장자율체제로의 전환은 금리자유화 추진에서 볼 수 있는 바와 같이 쉽지 않았다. 더욱이 수출과 성장은 포기할 수 없는 지상명제였다. 관치금융은 시장자율체제의 구축을 저해하면서 금융부문의 경쟁력 및 효율성 저하라는 구조적 문제를 낳게 되었다. 한편 민간부문의 성장으로 정부가

더 이상 산업정책을 추진하기 힘들게 되면서 금융시장과 정부 간의 관계도 근본적으로 재검토되기에 이르렀다.

1990년대에 들어와 금융자유화 및 개방화가 추진된 것은 자연스러운 결과라고 하겠다. 정부는 1991년 금리자유화를 재추진하였고, 그 결과 1997년까지는 대부분의 금리가 자유화되었다. 정부는 1992년 외국인에 대하여 일정 한도 범위 내에서 국내 상장주식에 직접투자를 허용하는 등 금융시장의 대외개방을 본격적으로 추진하였다. 한편 1993년에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」에 의거, 금융실명제를 전격 도입하였다.

1997년 외환위기는 한국의 금융발전에 명확한 이정표를 제시하였다. 금융자유화와 대외 자본시장 개방, 그리고 외환위기 간의 인과관계에 대해서는 많은 논란이 있지만, 정부는 외환위기를 이전부터 추진하여 온 금융개혁을 추진하는 계기로 활용하였다. 금융부문의 부실을 치유하고 경쟁력 및 효율성을 제고할 필요 때문에 개혁의 초점은 금융기관의 경영건전성을 회복하고 금융자유화 및 개방화를 통한 금융선진화에 맞추어졌다. 우선 부실 금융기관을 정리하는 한편, 대규모 공적자금을 투입하여 살아남은 금융기관의 재무상태를 개선하였다. 또한 금융기관의 경영건전성에 대한 규제를 강화하고, 회계 및 공시제도를 강화하였다.

정부의 영향력을 줄이고 금융시장의 자율성을 확대하는 과정에서 금산분리 논쟁이 불거졌다. 정부는 금융자본의 출현을 유도하고 금융기관의 책임 경영을 촉진하기 위하여 2002년 은행법 및 금융지주회사법을 개정하여 은행 및 은행지주회사의 의결권 있는 주식에 대한 동일인 보유한도를 4%에서 10%로 확대하는 등 금융기관의 소유제한을 완화하였다. 한편 2000년에

는 외부감사제도의 충실화를 위하여 은행, 종합금융회사 및 일정 규모 이상의 증권회사, 보험사, 자산운용사에 대해 사외이사 중심의 이사회 제도를 도입하고, 감사위원회의 설치를 의무화하였다.

외환위기 이후 금융선진화를 위한 노력은 현재도 진행 중이다. 한국의 금융부문은 실물부문과 함께 단기간에 압축성장을 경험하였는데, 외환위기를 계기로 그동안 누적된 금융부문의 문제점들이 확연하게 드러났다. 정부는 금융부문의 건전성과 경쟁력 제고를 위한 여러 가지 개선작업을 추진하고 있다.

나. 금융시장의 양적 성장과 구조변화

금융시장이란 자금의 공급자와 수요자 간 금융거래가 발생하는 추상적 의미의 장소를 의미한다. 금융시장은 공급자와 수요자 간 직접적인 거래가 이루어지는 직접금융시장과, 금융 중개기관을 통한 자금거래가 이루어지는 간접금융시장으로 나눌 수 있다. 전자는 다시 금융거래의 만기가 1년 미만인 단기금융시장과 1년 이상인 자본시장으로 나눌 수 있다. 후자의 경우는 전통적 금융시장의 주를 이루는 대출시장으로 볼 수 있다.

금융발전의 초기단계에서는 일반적으로 주식이나 채권을 통한 직접금융 비중이 낮고, 은행 및 비은행 금융기관을 통한 간접금융의 비중이 높다. 한국도 개발금융체제하에서는 은행중심의 간접금융시장 비중이 압도적으로 높았다. [표 3-2]에서 보는 바와 같이 1980년의 경우 단기자금시장과 장기자본시장의 규모는 6.6조 원을 기록하여 한국은행을 제외한 금융기관의 대출금 24.3조 원의 27.2%에 불과하였다. 그러나 자본시장은 비약적인

발전을 거듭하여 1990년에는 금융기관의 대출금 규모와 비슷할 정도까지 성장하였다. 2000년에는 장·단기 금융시장의 규모가 대출금의 1.2배로 늘어났고, 2010년에는 1.4배를 기록하였다.

금융시장의 성장은 실물부문과 비교하더라도 괄목할 만하다. 간접금융시장과 직접금융시장을 합한 전체 금융시장 규모는 GDP에 대비하여 급속하게 성장하였다. 1980년에는 79.5%에 불과하였으나, 1990년에는 196.1%로 늘어났고, 2000년과 2010년에는 각각 245.8%와 406.4%를 기록하였다. 이러한 높은 성장세는 앞에서 언급한 바와 같이 주로 간접금융시장의 성장에 기인하는데, 그 요인으로는 경제성장, 경제주체들의 자금조달 및 운용기법 개선, 자본시장 육성 및 대외개방정책, 그리고 금융 하부구조의 정비 등을 들 수 있다.

자본시장의 육성은 정부가 심혈을 기울여 추진한 정책 중의 하나이다. 1972년 정부는 기업의 자본조달 한계를 극복하기 위하여 일정 금액 이상 은행대출을 받는 기업들을 공개하고 주식을 발행토록 유도하는 법안을 제정하였다. 한편 같은 해 이루어진 8·3 조치는 사금융시장의 제도화에 중점

표 3-2. 한국 금융시장의 규모변화

구분	(단위: 조 원, %)				
	1980	1990	2000	2005	2010
장·단기 금융시장	6.6	174.5	780.5	1,648.1	2,616.2
자금시장	1.5	44.3	138.8	201.9	259.9
자본시장	5.1	130.1	641.7	1,446.1	2,356.2
대출금	24.3	182.2	677.2	1,097.4	1,827.1
명목 GDP	38.8	191.4	603.2	865.2	1,173.2
금융시장/명목 GDP (%)	79.5	196.1	245.8	318.8	406.4

주: 금융시장 = 자금시장 + 자본시장 + 대출금(한국은행 제외 금융법인).

자료: 한국은행, 『우리나라의 금융시장』(각호); 『자금순환표』(각호) (<http://www.bok.or.kr>).

을 두고, 사채업자의 단기금융회사로의 흡수, 영세상인과 가게를 중심으로 한 서민금고와 계조직의 변형인 사설무진(私設無盡)의 제도권 흡수, 그리고 고리사채자금을 주식시장과 회사채시장으로 끌어내는 것에 중점을 두었다(이명희 2005).

물론 정부의 노력에도 불구하고 자본시장의 육성에는 상당한 시간이 걸렸다. 그 이유는, 우선 기업의 입장에서 보면 주식보다 부채를 통하여 운영자금을 조달하는 것이 금융비용 면에서 유리하였기 때문이다. 또한 1970년대 중화학공업화를 추진하면서 대기업들이 정부지원 투자사업의 자금을 조달하는 과정에서 주식을 발행하거나 채권을 발행하기보다는 은행 차입이 유리하였기 때문이다.

한국은 금융시장의 양적 성장과 함께 금융시장의 구조도 급격한 변모를 경험하였다. [표 3-3]은 금융자산의 규모가 1975년 27.5조 원에서 2010년에는 1경 298조 원으로 증가하여 370배가 넘게 성장하였음을 보여준다. 그 결과 GDP에 대한 금융자산의 비율로 추정된 금융 연관비율은 1975년 2.67에서 2010년 8.78로 증가하여 금융시장이 심화되었음을 알 수 있다.

금융상품별 금융 연관비율의 변화를 보면, 채권시장의 성장(1975년 0.05 → 2010년 1.70)과 주식시장의 성장(1975년 0.35 → 2010년 1.61)이 괄목할 만하다. 이 밖에도 현금 및 예금(1975년 0.47 → 2010년 1.58)과 대출금(1975년 0.60 → 2010년 1.56)의 성장도 빠른 셈이다. 한편 부문별로는 금융기관 및 개인부문의 자산이 빠르게 증가하였다.⁸⁾

8) 금융기관의 종류도 다양해졌다. 1970년대 중반까지 은행의 비중이 절대적이었으나, 이후 다양한 형태의 비은행 금융기관이 신설 및 확충되면서 이들의 자산비중이 크게 증가하였다. 또한 금융수요가 단순히 예금에서 투자 및 보험 등으로 다양화되면서 전통적인 예금서비스에 대한 수요가 감소한 것도 구조변화의 원인 중 하나라고 하겠다.

표 3-3. 한국의 금융자산 및 금융 연관비율 추이

구분	1975	1980	1990	2000	2010	
금융자산(조)	27.5	113.7	770.4	3,592.5	10,298.0	
금융 연관비율	2.67	2.98	4.13	6.24	8.78	
금융상품별	현금·예금	0.47	0.50	0.91	1.33	1.58
	보험·연금	0.02	0.04	0.19	0.25	0.45
	채권	0.05	0.26	0.59	1.35	1.70
	주식·지분	0.35	0.27	0.43	0.52	1.61
	대출금	0.60	0.74	1.04	1.19	1.56
	정부유자	0.12	0.08	0.06	0.13	0.20
	신용	0.12	0.20	0.21	0.17	0.28
	기타	0.94	0.89	0.70	1.29	1.40
경제부문별	금융기관	0.88	1.13	1.96	3.25	4.03
	정부	0.32	0.20	0.24	0.44	0.71
	기업	0.49	0.59	0.72	0.78	1.38
	개인	0.54	0.56	1.05	1.39	1.86
	해외	0.45	0.51	0.16	0.48	0.80

자료: 한국은행(2011), 『우리나라의 금융시장』: 『자금순환표』(각호).

다. 금융기관의 설립

1) 일반은행

일반은행은 단기예금과 대출, 그리고 지급결제 업무를 고유 업무로 하며, 시중은행, 지방은행 및 외국은행 국내지점으로 구분된다. 시중은행과 지방은행의 변천 추이는 [표 3-4]와 같다. 시중은행은 전국을 상대로 영업하는 은행을 의미하며, 지방은행은 이에 대비되는 개념이다. 1970년대까지 조흥, 상업, 제일, 한일, 서울신탁 5대 시중은행이 있었고, 지역경제 균형발전을 위하여 1967~71년 중 10개 지방은행이 설립되었다.⁹⁾

외국은행의 국내지점은 1967년 미국의 체이스맨해튼 은행이 서울지점을

설치한 이래 그 수가 꾸준히 증가하였다. 외국은행 지점은 업무범위에 있어서 국내은행에 비하여 규제가 있고, 한국은행의 공개시장 조작대상에서도 제외되었다. 그러나 1980년대 후반 이후 이러한 규제는 철폐되었고, 1997년 외환위기 이후에는 국내은행과 대등한 조건에서 영업활동을 하고 있다.

1960년대 정부의 금융시장 간섭은 일반은행의 경우에도 예외가 아니었다. 정부는 상업은행에 대한 민간 주식보유자의 의결권을 전체 투표수의 10%를 넘을 수 없도록 제한함으로써 사실상 정부가 운영하도록 규제하였다. 또한 은행 경영진의 임명권을 좌지우지하고 은행의 예산을 결정하였다. 은행주식 소유의 규제는 은행이 대기업의 자금고화를 방지한다는 명분하에 지속되었다. 1982년 12월에는 시중은행의 동일인 은행주식 소유한도를 8%로 제한하였다. 1992년 5월에는 친인척 위주로 되어 있던 동일인의 포괄범위를 확대하여 주주 1인이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의해 지정된 대규모 기업집단을 지배하는 자인 경우에는 그가 지배하는 대규모 기업집단 소속 기업체를 동일인의 범주에 추가하였다. 소유규제가 없었던 지방은행 주식의 동일인 소유한도를 15%로 규제하였다(한국은행 2005a).¹⁰⁾

일반은행에 대한 정부의 통제는 자본조달을 목적으로 이루어졌는데, 여·

9) 신탁회사는 금전 또는 재산을 고객으로부터 수탁받아 운영하는 금융기관이다. 1960년대 장기저축성자금의 동원수단으로 신탁업을 육성하고자 정부는 1961년 12월 신탁법과 신탁업법을 제정하였다. 1962년 11월에는 4개 시중은행이, 1996년에는 지방은행인 부산은행이 각각 신탁업무에 참여하게 되었다. 신탁업무 규모가 증대하자 정부는 1968년 12월 한국신탁은행을 설립하는 한편, 기존의 신탁업 겸업은행에 대하여 신규수탁을 금지하였다. 1976년 한국신탁은행과 서울은행의 합병으로 서울신탁은행이 설립되어 신탁업을 독점하였다. 1980년대에 들어와 지방은행과 여타 시중은행에도 신탁업을 허용하였다.

10) 1994년에는 산업자본의 은행 지배를 방지하고 은행의 책임경영체제를 확립하기 위하여 금융전업 기업가제도를 도입하여 은행주식 소유한도를 12%까지 허용하였으나, 실효를 거두지 못하자 1998년 폐지하였다. 2002년 4월부터는 은행주식의 소유한도를 금융주력자와 비금융주력자로 구분하여 차별하는 방식을 도입하였다.

표 3-4. 한국의 일반은행 변천 추이

구분	1960	1970	1980	1990	2000
시중은행	조흥 상업 제일 한일	조흥 상업 제일 한일 서울 신탁	조흥 상업 제일 한일 서울신탁	조흥 상업 한일 서울신탁 신한 한미 동화 동남 대동 외환	조흥 한빛 제일 신한 한미 하나 국민 주택 외환 서울 평화
지방은행	서울	대구 부산 충청 광주 제주 경기 전북 강원 경남	대구 부산 충청 광주 제주 경기 전북 강원 경남 충북	대구 부산 충청 광주 제주 경기 전북 강원 경남 충북	대구 부산 광주 제주 전북 경남

자료: 한국은행(2005a).

수신 금리뿐 아니라 자금배분을 직접 하였다. 금리자유화는 1990년대에 들어와 본격적으로 추진되어 1990년대 중반까지 대부분 자유화되었다. 은행의 정책금융 비율도 1980년대 중반 이후에는 서서히 감소하기 시작하였으나, 중소기업에 대한 대출비율 규제는 일관되게 유지되었다.

2) 특수은행

특수은행은 일반은행이 충분히 자금을 제공하지 못하는 특정 부문에 대하여 자금을 공급하기 위한 목적으로 설립된 금융기관이다. [표 3-5]에서 볼 수 있듯이 1954년에 설립된 한국산업은행을 필두로 1960년대에는 중소기업은행, 농업협동조합과 수산업협동조합이 설립되었으며, 1976년에는

한국수출입은행이 설립되었다. 특수은행은 개별 특수은행법에 근거하여 설립하여 한국은행법이나 은행법의 적용을 받지 않았으며, 감독권을 정부가 보유하고 있었다. 자금조달에 있어서도 일반은행이 예금에 의존하는 반면, 특수은행은 재정자금과 채권발행에 주로 의존하였다.

① 한국산업은행: 장기산업자금의 공급을 목적으로 하는 특수은행이다.

1918년 설립된 조선식산은행이 효시로, 1945년 한국식산은행으로 바뀌었다가 1954년 정부출자와 기존 한국식산은행의 자산과 부채를 승계하여 설립되었다. 설립 직후에는 원조자금과 재정자금을 기반으로 전후 복구에 필요한 자금지원에 주력하다가, 1961년 법 개정으로 외자차입, 채무보증이 가능해졌다. 1970년에는 재정자금과 해외차입금을 토대로 기간산업, 수출산업 및 중화학공업을 중점 지원하였다.

② 한국수출입은행: 수출입, 해외투자 및 해외자원 개발에 필요한 자금을

공급하는 특수은행이다. 연불방식에 의한 중화학공업 제품의 수출과 해외투자 지원을 목적으로 1976년 한국은행의 현금출자, 한국외환은

표 3-5. 한국의 특수은행 설립

명칭	설립	설립목적	설립근거법
한국산업은행	1954.4	개발금융	한국산업은행법
한국수출입은행	1976.7	수출입금융	한국수출입은행법
중소기업은행	1961.8	중소기업금융	중소기업은행법
농업협동조합	1961.8	농업금융	농업협동조합법
수산업협동조합	1962.4	수산업금융	수산업협동조합법

주: 국민은행(1962년 설립), 한국주택금융(1967년 설립, 1969년 한국주택은행으로 변경), 외환은행(1967년 설립)은 각각 일반은행으로 전환. 축산업협동조합(1981년 발족)은 2000년 농업협동조합으로 통합됨.
자료: 한국은행(2005a).

행의 한국수출입은행에 대한 기존 대출채권의 자본금 전환 및 정부출자를 자본금으로 설립되었다. 1977년에는 연불수출자금과 해외투자자금의 공급 외에도 기술제공자금 대출, 1979년에는 구매자 신용방식에 의한 직접대출과 외국 금융기관에 대한 전대자금 공여를 추가로 담당하게 되었다.¹¹⁾

③ 중소기업은행: 중소기업에 대한 효율적인 자금지원을 위하여 농업은행 도시점포를 기반으로 설립되었다. 중소기업은행의 자본금은 정부가 절반 이상을 출자하고 나머지는 중소기업자가 출자하도록 규정하였다.¹²⁾ 자금조달을 위하여 일반은행과 같이 수신업무를 취급할 수 있으며, 중소기업 금융채권을 발행할 수 있다. 자금운용면에서는 중소기업자에 대한 대출과 어음의 할인을 기본원칙으로 한다.

④ 농업협동조합: 1961년 신용사업을 전담하는 농업은행과 경제사업을 담당하는 구 농업협동조합을 통합하여 설립되었다. 지역조합과 품목조합(원예, 과수, 낙농 등), 그리고 이들을 회원으로 하는 농업협동조합중앙회 등 각각의 독립된 개별 법인체로 구성되어 있다. 농업협동조합 중앙회는 조합원뿐 아니라 비조합원으로부터의 예금과 적금을 수령하여 이를 기반으로 대출하는 신용업무를 수행하며, 이는 한국은행법과 은행법의 규제를 받는다. 한편 지역조합의 신용사업은 신용협동

11) 한국수출입은행은 1987년부터는 개발도상국에 대한 공적개발원조자금의 지원을 위해 설치된 대외경제협력기금 업무를 대행하고 있다.

12) 현재 주주구성은 정부가 51.0% 지분을 보유하고, 한국산업은행, 한국수출입은행, 그리고 내국인과 외국인투자자들이 나머지를 보유한다.

조합법에 의한 상호금융으로 분류한다.

- ⑤ 수산업협동조합: 1962년 설립되어 1963년부터는 농업협동조합과 한국산업은행에서 취급하던 수산자금을 인수하여 수산금융을 전담하게 되었다. 농협과 마찬가지로 중앙회의 신용사업부문과 한국은행법 및 은행법상의 금융기관으로 간주되며, 일반은행이 수행하는 일반 여·수신 및 내·외국환, 채무보증, 상호부금, 유가증권 투자, 환매조건부 채권 매매, 팩토링, 신탁, 신용카드 등의 업무를 취급한다.

3) 비은행 예금취급기관

일반은행과 특수은행 외에도 예금을 취급하는 다수의 비은행 금융기관이 존재한다. 자생적으로 시작된 신용협동조합과 우체국예금은 일반은행이 기업과 전락산업을 대상으로 개발금융에 주력하는 틈바구니에서 서민금융 기능을 담당하였다. 한편 상호신용금고와 투자금융회사 등은 1970년대 정부가 사금융을 양성화하려는 시도로 설립되었는데, 상대적으로 정부의 간섭으로부터 자유로웠기 때문에 급속도로 성장할 수 있었다.

- ① 상호신용금고: 1972년 8·3 긴급경제조치에 따른 사금융 양성화의 일환으로 설립되었다. 일반은행이 개발금융에 주력하면서 서민이나 소규모 기업은 사금융 기관을 통하여 자금을 융통할 수밖에 없었다. 정부는 이들 사금융 기관을 양성화하여 거래를 투명화하고 서민금융을 전문화하기를 원하였다. 이들 상호신용금고는 은행과 달리 고금리 수신과 고금리 여신을 취급할 수 있도록 허용되었다.¹³⁾

② 종합금융회사: 영국의 머천트 뱅크와 미국의 투자은행 기능에 중장기 설비금융 기능을 혼합한 기업금융 전문기관이다. 민간부문의 원활한 외자조달을 위한 새로운 창구를 마련하고 1970년대 은행과 증권회사로 분리되어 있던 금융체제를 보완하여 종합적인 금융서비스를 제공하기 위하여 설립되었다. 종합금융회사 설립의 주요 배경은 외자도입의 원활화였다. 즉 중화학공업화의 추진으로 외화자금 수요가 확대된 반면, 1973년 원유파동으로 국제수지가 악화되고 공공차관 도입이 어려워지자, 국제금융시장에서 자금을 조달하여 기업에 중장기 자금을 공급할 창구가 필요했던 것이다. 1976년 한국종합금융을 필두로 1970년대 말까지 모두 6개 종합금융회사 체제가 확립되었다. 종합금융회사는 단기금융, 설비 및 운전자금의 투·융자, 증권, 국제금융, 채권 발행, 기업경영 상담, 인수합병 주선 및 자금보증 등을 담당하였다.

③ 투자금융회사: 1972년 단기금융업법 제정에 따라 기업 단기금융의 원활화와 사금융의 양성화를 목적으로 설립되었다. 투자금융회사의 주요 업무는 어음 및 채무증서의 발행, 어음 할인 및 매매, 어음 매매의 중개, CMA(Cash Management Account), 콜거래 중개 등이었다. 1970년대와 1980년대에는 다수의 회사가 성업을 이루었으나, 1990년대 들어오며 단기금융업무의 신장세가 둔화되고 금리자유화로 인하여 영업환경이 악화되면서 은행이나 증권사로의 업종 전환이 추진되었고, 나머지 업체들은 종합금융회사로 전환되었다.

13) 2000년 상호신용금고는 관련법이 개정됨에 따라 상호저축은행으로 명칭을 바꾸었다.

④ 신용협동조합: 1960년 부산 메리놀 병원에서 조직된 성가신용협동조합을 효시로 1972년 신용협동조합법이 제정되어 발전의 전기가 마련되었다. 신용협동조합은 조합원의 예탁 및 적금, 조합원에 대한 대출, 내국환 업무, 국가·공공단체·중앙회 및 금융기관의 업무대리, 보호예수, 어음할인 등을 취급한다. 건전성 규제로서 자금 차입은 자산총액의 5% 또는 자기자본 중 큰 금액 범위 내로 제한하며, 동일인 대출 한도는 자기자본의 15% 또는 자산총액의 1% 중 큰 금액으로 정하고 있다.

⑤ 새마을금고: 1963년 경남지역에서 설립된 신용조합에서 발전하여 1972년 신용협동조합법이 제정되자 마을금고로 일원화되었다. 1982년 새마을금고로 법이 제정되면서 독자적인 발전기반을 마련하였다. 업무는 어음할인 등 일부를 제외하면 신용협동조합과 거의 동일하다.

⑥ 우체국예금: 농어촌과 도시지역의 소액 가계저축 예수를 목적으로 1961년 시작되었다. 우체국예금은 요구불예금과 저축성예금으로 구분되며, 그 원리금에 대하여 정부가 지급 책임을 지고 있다. 우체국예금은 예금과 환매조건부 국공채 매도를 통해 조달한 자금을 주로 유가증권으로 운용하고 있다.

4) 증권 관련 금융기관

① 증권회사: 기업이 발행한 증권을 매개로 하여 자금을 유통해 주는 금융기관이다.¹⁴⁾ 1949년 11월 영업을 개시한 대한증권이 효시라 할

수 있으며, 1962년 1월 증권거래법이 제정되면서 회사 수가 급증하였고, 1968년에는 증권거래법이 개정되어 등록제에서 허가제로 전환되었다. 증권회사의 업무는 자기매매, 위탁매매, 인수주선 등의 고유 업무와 부수 업무, 그리고 증권저축과 신용공여 등의 겸영가능 업무로 구성된다.

- ② 증권금융회사: 증권의 취득, 인수, 보유 및 매매와 관련하여 증권회사와 일반투자자에게 자금을 공급하거나 증권을 대여하는 증권금융 업무를 전문적으로 취급하는 금융기관이다. 1955년 10월 증권회사의 공동출자에 의해 한국연합증권금융으로 설립되었다가, 1962년 증권거래법상의 금융기관으로 지정되면서 한국증권금융으로 개칭하였다. 증권금융회사는 증권인수자금 대출, 증권유통금융, 유가증권 담보대출 및 대여, 주식매입자금대출, 국공채 및 회사채의 조건부채권매매, 보호예수, 금전신탁 등의 업무를 수행한다.

5) 벤처캐피털회사

벤처캐피털회사는 고수익·고위험 사업을 추진하는 기업에 지분인수를 대가로 투자자금을 공급하거나 기업인수·합병을 통해 수익을 추구하는 금융회사이다. 벤처캐피털회사는 자금뿐 아니라 사업계획 수립, 마케팅,

14) 증권거래법상 유가증권에는 유통이 가능하고 재산적 가치가 있는 사적 권리로서 국채증권, 지방채증권, 사채권, 주권 및 신주인수권 증서, 외국법인 등이 발행한 증권 또는 증서 등이 포함된다. 한편 유가증권의 인수(underwriting)는 유가증권의 발행인으로부터 그 전부 또는 일부를 취득하는 것, 취득자가 없는 잔여분을 취득하는 것, 유가증권의 모집 또는 매출을 주선하거나 분담하는 것을 의미한다.

경영관리 등을 지원함으로써 수익을 창출한다.

한국의 벤처캐피털회사는 신기술사업금융회사와 중소기업창업투자회사 두 종류가 있다.

① 신기술사업금융회사: 1974년 설립된 한국기술진흥이 효시이며, 1981년 한국종합기술금융, 1982년 한국개발투자금융, 1983년 한국기술금융이 설립되었다. 이중 한국종합기술금융을 제외한 나머지 3개 회사가 1985년 신기술사업 금융지원에 관한 법률에 따라 신기술사업금융회사로 전환되었다. 신기술사업자에 대한 투·융자 및 경영·기술지도, 신기술사업투자조합의 설립 및 자금의 관리운용 등의 업무를 수행한다. 신기술사업자에 대한 투자는 주식 인수나 전환사채 또는 신주인수권부사채 등 회사채 인수를 통하여 이루어진다. 한편 융자는 일반융자 또는 사업이 성공하는 경우 사업 성과에 따른 실시료를 받는 조건부 융자 방식으로 이루어진다.

② 중소기업창업투자회사: 중소기업 창업자 및 벤처기업에 대한 투자, 창업투자조합의 결성 및 업무 집행, 해외기술의 알선 및 보급을 위한 해외투자 등을 영위하는 회사이다. 1984년에 제정된 중소기업 창업지원법에 근거를 두고 있다. 중소기업창업투자회사는 주식, 전환사채, 신주인수권부사채를 인수하거나 약정투자 등을 통하여 자금을 지원하는 투자업무를 주로 한다. 사업수행에 필요한 자금을 정부, 정부기금, 금융기관으로부터 차입할 수 있으며, 자본금과 적립금 총액의 10배 이내에서 회사채를 발행할 수 있다.

라. 금융 하부구조 구축

금융시장의 발전을 위해서는 일차적으로 자금 공급이 풍부해야 하고, 이를 중개할 금융기관의 경쟁력이 중요하다. 또한 차입자와 투자자 간 금융 중개나 직접거래가 활발하게 일어날 수 있는 하부구조의 정비도 중요하다.

한국의 발전경험에 비추어 볼 때 금융 하부구조의 구축에 있어서 핵심과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.¹⁵⁾

첫째, 재산권 보호와 관련된 적절한 법체계가 마련되어야 한다. 또한 금융혁신을 탄력적으로 수용할 수 있도록 법체계의 유연성이 요구된다.

둘째, 기업의 투명성이 제고되어야 한다. 기업의 투명성은 금융기관의 여신 배분이 효율적이고 공정하게 이루어지기 위한 전제조건이다. 이러한 조건을 충족하려면 기업의 경영성과에 대한 정확한 회계정보가 공개되어야 한다.

셋째, 전문 금융인력의 양성이 필요하다. 이를 위하여 효율적인 교육시스템 구축과 함께 선진 금융기관과의 교환 프로그램의 활성화가 요구된다.

이하에서는 중앙은행 시스템, 금융감독체제, 지급결제제도, 예금보호제도를 중심으로 한국의 금융 하부구조 구축과정에 대해 간략하게 살펴본다.

1) 중앙은행 시스템

중앙은행은 독점적 발권력을 바탕으로 금융기관에 부족자금을 대출하는 은행의 은행 기능과, 정부의 세입 및 세출을 관리하고 필요시 부족자금을

15) 한국은행(2009), p. 21.

대출하는 정부의 은행 기능을 수행한다. 아울러 통화량 조절을 통하여 물가안정을 도모하는 한편, 최종 대부자 역할을 통한 금융제도 안정에 기여한다.

대한민국의 중앙은행인 한국은행은 1950년 6월 12일 한국은행법에 의하여 설립되었고, 1962년 한국은행법 개정 시 무자본 특수법인으로 전환하였다.¹⁶⁾ 개발금융체제하에서 한국은행의 중립성은 크게 저하되었다. 일례로 한국은행의 최고 의사결정기구인 금융통화위원회가 금융통화운영위원회로 개칭되고 정부추천위원 수가 크게 증가하였다.¹⁷⁾ 또한 정부는 한국은행 금융통화운영위원회의 의결사항에 대한 재무부장관의 재의요구권과 한국은행에 대한 정부의 업무검사권 및 예산사전승인제도 등을 통하여 중앙은행을 통제하였다. 1997년과 2003년 한국은행의 독립성과 통화신용정책의 중립성을 강화하는 쪽으로 한국은행법이 개정되면서 이러한 문제점들은 어느 정도 해결되었다.¹⁸⁾

한국은행의 정책목표는 우리 경제의 발전단계에 맞추어 변화하여 왔다. 창립 직후인 6·25전쟁 중에는 전쟁비용을 조달하고 전쟁으로 인한 인플레이션을 수습하는 데 역점을 두었고, 전쟁이 끝난 후에는 경제 재건을 위하여 금융자금을 원활하게 지원하는 데 주력하였다. 경제개발계획이 본격적으로 추진되기 시작한 1960년대에는 경제성장에 필요한 자금을 동원하고, 이를

16) 한국은행의 전신은 일본 강점기 때 중앙은행의 기능을 수행한 조선은행이다. 일본은 일본은행의 지점을 둘 경우 조선에서 통화남발이 있을 때 일본은행권 가치 하락을 우려하여 별도의 중앙은행을 추진하였다. 이에 따라 1909년 10월 (구)한국은행이 설립되었다. 일본이 한국을 병합한 이후 한국은행은 조선은행으로 개칭하였다(이영훈 외 2004).

17) 1950년 한국은행 설립 시 금융통화위원회 위원 7명 중 정부계 인사가 3명에 불과하였으나, 1962년 금융통화운영위원회의 경우에는 위원 9명 중 6명을 차지하게 되었다.

18) 1997년 개정 시 금융통화운영위원회가 다시 금융통화위원회로 환원되고 의장이 재정경제원 장관에서 한국은행 총재로 바뀌었으나, 한국은행의 은행감독권이 통합금융감독기구로 이관되었다. 2003년에는 한국은행 부총재를 당연직 금융통화위원으로 임명하도록 하였다.

효율적으로 배분하는 동시에 늘어난 통화량을 적절하게 조절하는 것이 정책과제였다. 1970년대에는 경제규모의 확대에 대응하여 금융제도를 개선하고, 국제수지 악화와 물가불안 등 경제의 대내외 불균형을 바로잡는 데 주력하였다. 1980년대 전반에는 통화신용정책의 목표가 성장에서 안정으로 바뀌면서 만성적 인플레이션 퇴치를 목표로 하였다. 1980년대 후반 경상수지가 흑자로 바뀌면서 통화량 흡수를 위하여 노력하였고, 1990년대에 들어서는 물가안정과 국제수지 개선에 목표를 두었다. 아울러 공개시장조작의 활성화 등을 통해 간접조절 방식에 의한 통화관리를 정착시키는 데 주력하였다. 1997년 외환위기 이후에는 금융기관 및 기업의 구조조정을 지원하고, 실물경제의 원활한 회복을 뒷받침하는 한편, 물가 및 금융시장 안정을 유지할 수 있도록 유연한 금리정책을 추진하였다. 1998년에는 통화신용정책 운용체계가 물가안정 목표제로 바뀌었다(한국은행 2009, p. 46).

한국은행의 주요 기능으로 화폐발행, 통화신용정책의 수립 및 집행,¹⁹⁾ 지급결제제도의 총괄·감시, 금융기관 경영실패 분석 및 검사, 외국환 관리, 금융기관 예금의 수입, 국고금 관리 등을 들 수 있다.

2) 금융감독체제

금융감독은 금융기관의 설립을 인가하고 금융기관의 업무를 감시·감독하는 것을 의미한다. 금융감독은 금융기관 경영에 대한 일종의 규제이지만, 금융기관의 부실위험을 사전에 파악하고 금융불안을 예방하는 긍정적 기능

19) 한국은행은 1990년대 이전에는 금융기관에 대한 여수신금리규제, 금융기관 여신에 대한 직접통제, 여신금지부문 지정, 중소기업 대출비율제도, 제조업 대출지도비율제도 등 직접규제를 하였다. 현재는 중소기업 대출비율제도를 제외하고는 폐지되었다.

을 수행한다. 한국의 금융감독체제는 오랫동안 은행, 증권, 보험 등 금융업 중별로 별도의 금융감독기구가 존재하는 분산형 금융감독체계를 유지하여 왔다. 우선, 은행부문을 보면 1960년대 이전에는 한국은행이 금융회사 전반에 대한 감독 및 검사 권한을 가졌다. 그런데 1962년 한국은행법과 은행법이 개정되면서 은행법에 의하여 설립되지 않은 특수은행에 대한 감독 및 검사권은 재무부로 귀속되고, 한국은행은 일반은행 및 농협, 수협, 축협 신용사업 부문에 국한되었다.

1977년 증권감독원과 증권관리위원회가 설립되었고, 1978년에는 한국보험공사가 발족하여 비은행 금융회사에 대한 감독은 재무부와 증권관리위원회, 증권감독원, 보험감독원 등 권역별 집행기구에 의하여 이루어졌다. 특히 재무부는 은행 및 비은행 금융회사의 감독에 관하여 포괄적 의결권을 행사하였다.

1997년 외환위기를 계기로 이러한 분산형 금융감독체제는 대대적으로 개편되었다. 일례로 1998년 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」을 제정하여 금융감독에 대한 최고의결기관으로 금융감독위원회를 발족하여 금융감독과 관련된 정책 및 금융회사 인허가 등의 주요 사항을 심의 의결토록 하였다. 또한 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금의 4개 검사·감독기관을 통합, 금융감독원을 설립하여, 금융위원회가 정한 사항을 집행하거나 금융기관을 검사·감독하도록 하였다.

현재 한국의 금융감독체도는 금융위원회 및 금융감독원이 전 금융기관을 감독하는 통합형 체제이다. 다만, 금융감독원에 대한 검사요구나 공동검사 참여 등을 통하여 제한적인 금융감독 기능을 보유하고 있는 한국은행과 예금보험공사 등도 부분적으로 금융감독 기능을 수행하고 있다.

3) 지급결제제도

지급결제제도는 실물 및 금융거래 결과 발생한 채권·채무 관련 지급과 결제를 가능하게 하는 제도적 장치를 의미한다. 지급결제제도는 자금의 결제가 원활하게 이루어지도록 함으로써 경제활동을 촉진하고 금융시스템의 위험을 제어하는 역할을 담당한다. 1910년 경성어음교환소가 효시라고 할 수 있다. 1948년에는 자기앞수표를 도입하고, 1977년에는 서울지역 전기요금 수납이체업무에 대한 지로제도가 실시되어 지급수단과 결제시스템의 확충이 이루어졌다. 그러나 1980년대 중반까지 어음 및 수표 결제가 중심을 이루었다.

1980년대 온라인 결제시스템의 도입으로 전기를 맞이하였는데, 1984년 금융전산위원회가 구성되면서 한국은행을 중심으로 금융정보화 추진 조직이 형성되었다. 1986년에는 전국어음교환관리소와 은행지로관리소를 합병하여 금융결제원이 발족되었다. 이를 계기로 1988년에는 8개 시중은행 및 4개 특수은행 12개 은행을 대상으로 하는 현금인출 공동망이 가동되었고, 1994년에는 거액결제를 담당하는 한은금융망이 가동되기 시작하였다. 1990년대 이후 정보통신 기술의 발달로 인터넷뱅킹과 텔레뱅킹이 크게 증가하였고, 1999년에는 모바일뱅킹이 도입되었으며, 전자상거래 지급결제 중개서비스도 활성화되었다.

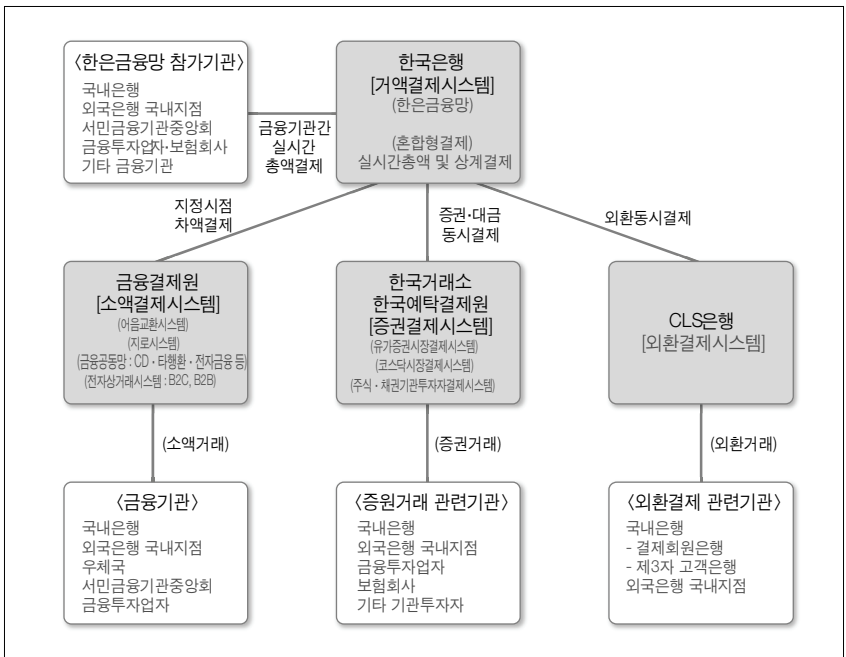
일반적으로 지급결제제도는 지급수단, 참가기관 및 결제시스템으로 구성된다. 지급수단으로는 현금과 어음, 수표 및 신용카드 등이 있다. 참가기관은 은행, 카드회사 등 비현금 지급수단을 다루는 금융기관, 금융기관간 채권과 채무를 상계처리하는 금융결제원 등 청산기관, 그리고 금융기관의 당좌계정을 통한 지급결제를 완결시키는 한국은행 등이 있다. 한편 결제방식에

따라 소액결제와 거액결제, 그리고 총액결제와 차액결제시스템으로 구별된다.

한국의 지급결제 시스템은 [그림 3-1]과 같다. 총액·거액 결제를 위한 한국은행 금융결제시스템이 있고, 이와 별도로 소액·차액 및 결제를 위하여 금융결제원이 운영하는 소액결제시스템과 이 외에 증권결제시스템 및 외환결제시스템이 있다.

금융결제원은 어음교환시스템, 지로시스템 및 은행공동망 등 대부분의 소액결제시스템을 운영하고 있다. 소액결제시스템이란 개인이나 기업간 거래대금의 지급을 금융기관이 대행함으로써 발생하는 금융기관간 채권·채무관계가 결제되는 시스템을 의미한다.

그림 3-1. 한국의 지급결제 시스템



자료: 한국은행(2011).

증권거래의 지급결제는 증권예탁결제원이 주관하는 증권결제시스템을 통해 이루어진다. 증권예탁결제원은 1974년 12월 한국증권대체결제주식회사로 출범하여, 1994년 4월 증권거래법에 의한 특수법인으로 전환되어 증권예탁원으로 개원하였다가, 2005년 1월 증권예탁결제원으로 개칭하였다.

외환결제는 참가기관이 거래통화별로 지정된 코레스은행을 통해 건별로 매도통화를 지급하거나, CLS은행 계좌를 통해 매도통화의 납입과 매수통화의 지급이 동시에 이루어지는 외환결제 방식을 통해 처리된다.

4) 예금보호제도

예금보험제도는 1933년 대공황 이후 은행위기에 대한 금융안전망의 일환으로 미국에서 처음 도입되었다. 현재는 약 80개국이 이 제도를 운영하고 있다. 예금보호제도를 도입한 국가들은 대부분 대상이 되는 금융상품을 취급하는 금융기관의 예금보험 가입을 의무화하고 있다.²⁰⁾ 또한 보험료를 사전에 징수하여 기금으로 적립하는 기금적립 방식을 채택하고 있다. 한편 예금보험제도의 운영주체는 정부인 경우가 많다. 특히 최근에 제도를 도입한 국가들은 금융위기 시 신속하게 대처할 수 있도록 책임과 권한을 부여받은 정부기구 형태를 취하는 경우가 많다.

예금보험제도를 도입할 경우 금융기관의 경영에 대한 예금주의 감시유인을 낮추어 금융기관의 경영부실과 금융위기를 초래할 수 있다. 이러한 도덕적 해이 현상을 방지하기 위하여 대부분의 국가들은 부분보호 예금보험제도를 채택하는 경향이 있다. 한국도 예금보험공사의 보험금 지급액을 5천만

20) 예금보험 가입을 금융기관의 자율에 맡길 경우 경영이 부실한 금융기관만 보험에 참여하는 역선택을 방지하기 위해서이다.

원 한도 내 원리금으로 규정하고 있다.

한국의 예금보호제도는 1972년 「상호신용금고법」에 의하여 설립된 상호신용보장기금으로부터 시작되었다. 이후 1982년 신용관리기금법이 제정되면서 상호신용보장기금은 신용관리기금으로 통합되었고, 그 대상이 단기금융회사, 투자금융회사 및 종합금융회사로 확대되었다. 1983년에는 「새마을금고법」에 따라 새마을금고연합회 안전기금, 1984년에는 「신용협동조합중앙회규약」에 따라 신용협동조합중앙회 안전기금, 1984년에는 「보험업법」에 의하여 보험보증기금이 설립되었다.

은행권의 예금자에 대한 보호는 다른 비은행예금수취기관에 비하여 늦게 시작하였다. 1995년 「예금자보호법」의 제정과 1996년 예금보험공사의 설립으로 정식으로 시행되었다. 예금보험공사는 외환위기 이후 은행·증권·보험을 총괄하는 통합예금보험기구로 개편되었고, 금융구조조정 업무와 제한적인 범위 내에서 금융감독 역할도 수행할 수 있도록 권한이 강화되었다. 이후 수산업협동조합의 회원조합과 신용협동조합이 각각 2003년과 2004년에 예금보험 적용 대상기관에서 제외되었다.²¹⁾

현재 예금보험 적용대상 금융기관은 은행, 투자매매·중개업자, 보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행 및 상호저축은행 중앙회이다. 또한 외국은행 국내지점 및 농업협동조합·수산업협동조합 중앙회도 대상기관으로 포함된다. 한편 우체국보험·예금은 관련 법령에 의거하여 국가가 보장하고 있기 때문에 예금보험공사의 보험대상에는 포함되지 않는다.

21) 새마을금고와 산림조합도 조합원간 상호부조를 목적으로 하는 특수성을 고려하여 자체 예금보호제도를 두고 있다.

2. 개발금융체제와 금융정책

가. 금리정책

경제개발 초기단계에서 금융부문의 가장 큰 애로점은 투자재원의 빈곤과 자율적으로 자금의 유통을 가능케 할 시장시스템의 미비라고 할 수 있다. 정부는 이러한 상황에 대응하여 국내 저축을 증대하고 이를 전략적인 부문에 배분하는 전략을 채택하였다. 가상적으로 균형금리는 자금시장의 수요와 공급을 일치시키는 수준에서 결정된다. 자금이 부족한 개도국의 경우 사채시장의 금리수준이 이러한 균형금리에 가깝다고 할 수 있는데, 그 수준은 상당히 높을 수밖에 없다. 따라서 개발금융체제하에서 정부는 금리를 상당히 낮게 결정하는 한편, 부족한 자금을 정부가 정책적으로 배분하는 통제방식을 채택하였다.

균형수준보다 정책적으로 낮은 금리를 고수하는 경우 만성적인 자금부족 현상이 나타나게 되고 어떤 식이든 자금의 할당이 불가피해진다. 은행 대출을 받은 기업들에 보조금을 지급한 것과 동일한 효과를 기대할 수 있다. 1950년대 상업은행의 여수신금리는 15% 수준이었는데, 극심한 물가상승을 고려하면 실질금리는 부(-)의 값을 유지하였다고 할 수 있다.

1960년대 초 경제계획을 추진하면서 정부는 여전히 인위적으로 낮은 금리를 고수하는 한편, 정책 우선순위가 높은 산업에 자금을 우선적으로 배분하는 정책을 추진하였다. 그러나 저금리는 저축을 저해하는 부작용을 가져올 수밖에 없으며, 정부의 신용할당 정책도 소기의 성과를 거두지 못하였다. 이에 따라 정부는 저축을 증대하고 민간자금을 사채시장에서 은행에

금으로 흡수하기 위해 1965년 금리의 상한치를 대폭 상향조정하여 현실화하는 조치를 취하였다. 또한 수신금리를 대신금리보다 높은 역금리 수익체제를 채택하였다. 이렇게 조성된 자금은 정부가 정책적으로 추진하는 투자사업에 투입하였다.

[표 3-6]에서 보는 바와 같이 1965년부터 1970년대 초까지 은행금리는 물가상승률을 상회하는 높은 수준을 유지하였다.²²⁾ 이러한 고금리정책을 추진한 결과 저축성예금은 7배 가량 증가하였고, 은행대출도 같은 비율로 증가하였다. 그 결과 1970년대 초 GDP 대비 장기 및 저축성예금의 비율은 20%대로 증가하였다.

그러나 고금리정책의 부작용도 만만치 않았는데, 우선 금리차로 인한 외국자본 유입의 급증을 들 수 있다. 한국은 제1차 경제개발계획으로 수출이 증가하면서 대외신용도가 개선되었고, 그 결과 외국자본을 이용하기가 훨씬 수월해졌다. 특히 기업들은 높은 국내은행 대출금리보다 조건이 좋은 외자의 도입을 선호하였으며, 실제로 외자는 빠른 속도로 증가하였다.

한편 고금리정책과 역금리 수익체계는 국내은행에도 상당한 손실을 초래하였다. 이에 따라 1972년 정부의 금리정책은 다시 저금리 기조로 회귀하게 되었다(조순 1996).²³⁾

22) McKinnon(1973)은 1965년 한국의 고금리정책 채택을 금융자유화 조치로 평가하였다. 금리상승은 공식적 이자율이 시장가격에 근접하게 되었다는 측면이 있으나, 정부의 은행제도 및 자금배분에 대한 통제하에 이루어졌기 때문에 자율화라고 보기는 힘들다.

23) 1972년 8월 3일 경제안정 및 성장을 위한 대통령령은 기업들의 부채부담을 감소시킬 목적으로 사채의 저리금리 전환 유도, 대출기간 연장, 단기은행대출의 장기저리대출로의 전환을 추진하였다. 소위 '8·3조치'라고 일컫는 이 조치는 금융에 대한 정부통제를 크게 강화하는 계기가 되었다.

표 3-6. 한국의 은행금리와 인플레이션을 추이

구분	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990
저축예금	15.0	26.4	22.8	15.0	19.5	10.0	10.0
일반대출	17.52	26.0	24.0	15.5	20.0	10.0 ~ 11.5	10.0 ~ 12.5
물가상승률(CPI)	8.1	13.6	16.3	24.9	28.8	2.4	8.6

자료: 한국은행, 『조사월보』(각호), 재인용: 조순(1996).

나. 정책금융

개발금융체제하에서 정부는 경제정책의 특정 목표를 달성하거나 목표산업을 육성하기 위하여 우선적으로 자금을 배분하는 한편, 대출조건도 유리하게 제공하는 정책을 추진하였다. 이러한 정책적 배려 대상으로는 수출금융, 기계산업, 조선, 관광촉진, 체불임금 지급, 공업단지 조성, 해외건설, 산업합리화 등을 들 수 있다.

[표 3-7]은 예금은행 대출에서 차지하는 정책금융의 비중을 보여준 것이다. 정책금융의 비중은 1966년 13.4%에서 1981년 31.7%로 증가세를 보여준다. 특히 중화학공업화가 추진되면서 1976년에는 정책금융 비중이 40%를 상회하였다. 정책금융의 내용을 들여다보면, 1976년의 경우 무역금융의 비중이 가장 크고, 중화학공업화 지원을 위한 국민투자기금 지원, 주택자금, 그리고 농업 및 수산업 자금이 주를 이룬다. 이 밖에도 재정자금과 외환대출도 정책금융의 수단으로 활용되었다.

정책금융의 특징 중 하나는 대출금리가 대출의 목적에 따라 신축적으로 적용된다는 점이다. [표 3-8]은 1970년대 말 정책금융 금리의 구조를 보여준 것이다. 1978년 말을 기준으로 할 때 1년 만기 이하의 일반대출 금리는

19%였는데, 수출금융의 경우는 절반 정도인 9.0%에 그치고 있다. 농업, 수산업, 원양어업에 대한 정책금융 금리도 9.0%를 기록하였으며, 중소기업 금융과 해외건설 금융은 비교적 높은 15%에 달하였다.

정책금융의 배분과 정책금리 수준은 정부가 결정하는 만큼, 은행이 엄격하게 대출사업의 전망과 위험도를 검토하는 기능은 원칙적으로 봉쇄되어 있었다고 할 수 있다. 한편 기업의 입장에서는 정책금융의 수혜가 그 자체로 커다란 혜택을 의미하였기 때문에, 정책금융을 받기 위하여 충분한 타당성 분석 없이 정부가 정한 우선분야에 중점적으로 투자할 유인이 있었다고 할 수 있다. 따라서 정책금융은 대출기업의 부실화와 은행대출의 부실화를

표 3-7. 한국 예금은행의 정책금융 비중 추이

(단위: 억 원, %)				
구분	1966	1971	1976	1981
총대출금(A)	307	2,007	8,378	39,295
I. 원화대출	307	1,971	8,193	37,506
1. 금융자금	286	1,880	7,343	34,681
가. 정책금융	20	441	2,497	9,823
무역금융	3	243	1,229	4,764
수출산업	-	-	156	1,537
설비자금	-	-	-	-
주택자금	-	90	448	-707
농업자금	19	84	246	175
수산업자금	2	20	205	322
나. 일반금융(B)	266	1,239	4,846	26,858
2. 재정자금	21	91	174	2,006
3. 국민투자기금	-	-	676	819
II. 외화대출	-	36	185	1,989
정책금융(C=A-B)	41	568	3,532	12,437
비율(C/Ax100)	13.4	28.3	42.2	31.7

자료: 한국은행, 『경제통계연보』(각호), 재인용: 한국경제 60년사 편찬위원회(2010).

표 3-8. 한국의 주요 정책금융 금리

정책금융 형태	금리(%)
수출	9.0
농수산물 수출준비금	9.0
농업발전	9.0
수산업	9.0
원양어업	9.0
단기농업생산	10.0
관광장려	11.5
어선건조	11.5
원자재 수입	15.0
수산업 장려	15.0
중소기업	15.0
해외건설	15.0
국민투자기금	16.0
방위산업	16.0
수출산업 경비	16.0
일반대출(1년 만기 이하)	19.0

주: 1978년 말 기준.

자료: 한국은행, 『조사월보』(각호), 재인용: 조순(1996).

초래할 위험이 다분히 높았다고 볼 수 있다. 그러나 수출물량이 대출규모를 정하는 기준으로 활용되면서 산업정책은 수출극대화 정책과 대기업의 확장을 촉진하는 데 일조를 하였다고 할 수 있다(조순 1996).

다. 금융저축 정책

경제개발계획을 추진하면서 정부는 가계의 저축률을 끌어올리는 동시에, 주어진 저축률하에서 투자효율을 높이기 위하여 금융자산을 다양화하려고 시도하였다. 1960년대 초까지는 저축증대는 은행권을 중심으로 전개된 예

금중대 홍보활동이 전부였다고 해도 과언이 아니다. 1965년 금리현실화, 그리고 예금제도의 개선 및 증권화 시도는 그 일환이라고 할 수 있다. 한편 1972년 8·3 조치 이후 단기금융 도입, 그리고 자본시장 육성, 그리고 사금융 양성화 시책 등은 은행저축뿐 아니라 금융부문 전체의 저축을 증대시키는 효과를 가져왔다(재무부 1979).

1) 금리현실화

정부는 1965년 9월 21일 이자제한법을 개정하여 최고 이자율을 40%로 인상하는 동시에, 9월 30일에는 금리현실화 조치를 단행하였다. 고금리정책으로의 전환과 그 효과에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같다. 이를 부연 설명하면, 정기예금·정기적금의 이자상한이 연 30%인 데 비하여, 일반자금 여신금리 상한이 연 26%로 되어 있어 내자동원 극대화를 목표로 하는 동시에, 기업의 금융비용 부담을 의식한 조치였다.

한편 금융기관의 금리현실화 조치는 금전신탁 및 우편저금 등의 비은행 금융기관 이율에도 파급되었다. 즉 금리현실화 조치는 은행예금뿐 아니라 금전신탁, 그리고 우편저축을 증대시키는 효과가 있었다. 그러나 고금리는 기업의 대외경쟁력 약화를 가져온다는 비판에 직면하게 되어, 1970년대 초까지 계속 인하 조정되다가 결국 1972년 8월 3일에 1965년 금리현실화 조치 이전 수준으로 하락하게 되었다. 이에 따라 고금리를 통한 내자동원 정책은 종말을 고하게 되었다.

2) 은행예금제도 개선

은행은 경제개발 초기 금융저축 동원에 있어서 중추적인 역할을 담당하

였다. 일반은행의 경우에는 정기적금 제도가 1960년부터 도입되어 정기예금과 함께 주요 저축수단으로 활용되었다. 특수은행의 경우에는 특정 경제주체를 대상으로 하는 상품을 개발하여 큰 효과를 보았는데, 상호부금, 주택부금, 농어민예금 등이 대표적인 사례이다.

한편 공모주 청약이나 주택청약과 연계한 저축상품은 시중의 부동산자금을 유치하는 데 주효하였다. 이러한 상품으로는 공모주 청약불특정만기정기적금, 주택청약부특정만기정기예금 등이 있다.

3) 증권대중화

우리나라 증권시장은 1956년 3월 개설되었으나, 주로 국채유통시장의 역할을 담당하였다. 정부는 1968년 11월 「자본시장육성에 관한 법률」을 제정하여 증권대중화를 추진하였다. 이 법안은 공개법인에 대한 법인세율 및 감가상각 적용상의 우대, 공개법인의 유가증자 시 발생주식의 10%까지 종업원 우선배정, 한국투자공사의 설립 등을 골자로 하고 있다. 1969년에는 「증권투자신탁업법」을 제정하여 소액투자자나 비전문적 투자자를 위하여 기관투자자들이 증권투자 업무를 대행할 수 있도록 허용하였다. 1972년에는 「기업공개촉진법」을 제정하여 기업공개 강행조치를 통해 기업 재무구조를 개선하고 자기자본을 확보하게 할 수 있는 환경을 조성하였다.

1976년에는 「증권거래법」을 개정하여 투자자 보호를 위한 공정거래 기반확충, 공개촉진을 위한 공개매수제, 주식대량소유 금지를 통한 경영권 보호를 강화하였다. 또한 시장관리기구의 개편, 증권 취급기관의 확대 및 대형화를 추진하였다.

4) 사금융의 양성화

일반 기업이나 가계의 금융접근이 제한된 상황에서는 사금융이 성행할 수밖에 없다. 1972년 정부는 사채조정, 금리인하와 금융의 확대공급 등을 골자로 하는 8·3 조치를 단행하는 한편, 8월 1일 사금융 시장의 양성화 내지 제도금융으로의 흡수를 위한 ‘사금융 양성화 3법’을 제정 공포하였다. 이 법의 골자는 다음과 같다.

① 단기금융업법: 6개월 이내에 만기되는 어음 및 기타 재정경제원령으로 정하는 채무증서의 발행과 어음의 할인·매매·인수·보증의 업무를 영위하는 단기금융업을 보호 및 육성하고, 합리적 규제를 통하여 신용질서 확립에 기여할 목적으로 제정하였다(1972. 8. 17). 단기금융업은 다른 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 재정경제원장관의 인가를 받아야 하게 되어 있고, 자본금 5억 원 이상을 납입한 주식회사가 아니면 영위할 수 없게 하였다. 단기금융회사는 i) 어음 및 채무증서의 발행, ii) 어음의 할인·매매·인수 및 보증, iii) 어음 매매의 중개, iv) 전 각호에 부대(附帶)되는 업무 등을 영위할 수 있다. 1998년 1월 13일 종합금융회사에 관한 법률 제정으로 폐지되었다.

② 상호신용금고법: 사설무진과 서민금고를 정비하고, 영세유휴자금 보유자에게 제도금융기관의 저축수단을 제공하여 저축저변을 확대하고, 영세기업 및 서민의 금융편의를 도모하기 위하여 상호신용금고 육성을 목적으로 하는 상호신용금고법을 제정하였다. 이 법에서는 상호신용금고의 업무에 관한 인가를 받고자 하는 자는 한국은행을

거쳐 재무부장관에게 그 인가신청서를 제출하도록 규정하였다.

- ③ 신용협동조합법: 직장, 지역사회, 신앙공동체 등 공동유대를 바탕으로 하는 신용협동조직의 건전한 육성을 통하여 그 구성원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고, 지역주민에 대한 금융편의를 제공함으로써 지역경제의 발전에 기여할 목적으로 제정되었다. 독립소생산자 및 영세저축자들이 자발적으로 저축하고 대부도 받을 수 있는 일종의 상호금융 내지 협동금융조합으로서의 신용협동조합과 마을금고를 육성 발전시키는 것을 목표로 하였다.

라. 외자도입 정책

1950년대 말 미국 정부의 지원정책이 무상원조 방식에서 유상차관 방식으로 바뀌면서 정부도 외자도입에 관심을 갖게 되었다. [표 3-9]에서 볼 수 있듯이 해방 이후 1961년까지 기간 중 외국으로부터 조달된 자금의 거의 전부는 무상원조였다.²⁴⁾ 전란으로 피폐한 경제상황 때문에 외국인직접투자는 이루어지지 않았고, 또한 이렇다 할 기업이 존재하지 않는 상황에서 상업차관도 이루어지지 않았다.

1960년대 초 경제개발계획을 추진하면서 정부는 절대적으로 부족한 투자재원을 외자를 통하여 보전하는 정책을 추진하였다. 이를 위하여 1960년 제정된 「외자도입촉진법」을 보완하기 위하여 1962년에는 「차관에 대한

24) 한국의 유상외자도입은 1959년 동양시멘트가 개발차관기금(Development Loan Fund)으로부터 도입한 공공차관이 최초이다(재무부; 한국산업은행 1993).

지불보증에 관한 법률」과 「장기결제방식에 의한 자본재 도입에 관한 특별 조치법」을 수립하였다. 또한 1961년에는 「외자도입운용방칙」을 수립하여 외국자본의 양적확대를 추진하였다(재무부; 한국산업은행 1993).

그러나 대외신용도가 지극히 낮은 상태에서 외자도입은 순탄치 않았다. 제1차 개발계획기간 중에도 무상원조가 전체 외자에서 차지하는 비율은 여전히 80%를 상회하였다. 민간의 상업차관 도입도 정부보증을 담보로 이루어졌다.²⁵⁾ 그러나 높은 경제성장과 수출신장이 이루어지면서 차관도입은 서서히 확대되었고, 외국인직접투자도 증가하기 시작하였다.²⁶⁾ 1965년 일본과의 국교정상화는 상업차관 확대의 계기를 제공하였다.

1960년대 후반부터는 차관 기업의 부실화 문제가 대두하게 됨에 따라, 선별적인 외자도입 및 외자의 효율적 이용에 중점을 두게 되었다. 이를 위하여 1966년에는 외자도입 관련 법안을 「외자도입법」으로 통합하는 한편, 외자도입에 대한 규제도 강화하였다. 그럼에도 불구하고 외자에서 차지하는 상업차관의 비중은 제2차 개발계획기간 중 45.6%를 차지하였다.

한편 정부는 상업차관의 대안으로 외국인직접투자의 활성화를 적극 추진하였다. 그 일환으로 마산에 수출자유지역을 설치하였고, 외국인직접투자에 대한 세제 및 노무관리상의 혜택을 제공하였다. 그 결과 일본을 중심으로 한 외국인직접투자는 다소 증가하였다. 그러나 전체 외자에서 차지하는

25) 제1차 개발계획기간 중 추진된 주요 상업차관 사업으로는 한국비료의 요소비료공장 건설(42백만 달러), 수산개발공사의 원양어선 도입(20백만 달러), 대학석유공사의 정유공장 건설(37백만 달러), 쌍용양회의 시멘트공장 건설(DM22백만) 등이 있다.

26) 외국인직접투자는 1962년 미국 쉘텍스(Chemtex) 사가 한국나이롱의 필라멘트나이론사 사업에 579천 달러를 출자함으로써 시작되었다. 제1차 개발계획기간 중에는 대한석유공사의 정유공장 건설사업에 대한 미국 걸프사 투자(5백만 달러), 영남화학과 진해화학에 대한 미국 스위트 투자단의 투자(4.7백만 달러)가 이루어졌다.

비중은 그리 크지 않아 제2차 개발계획기간 중 5.3%를 기록하는 데 그쳤다.

1974년부터 중화학공업화를 추진하면서 외자도입이 크게 증가하였다. 상업차관은 물론 국제금융기구로부터 공공차관 도입도 꾸준히 증가하였다. 뿐만 아니라 1973년 원유가 상승으로 형성된 오일달러가 은행을 통하여 유입되기 시작하여 1973~78 기간 중 10억 달러에 달하였다. 한편 외환채권 발행을 통한 외자조달도 활성화되어 같은 기간 중 2억 2천만 달러를 기록하였다.

표 3-9. 한국의 외자도입 실적

(단위: 백만 달러, %)

형태	1945-61	1962-65	1966-72	1973-78	1979-85	1986-92
공공차관	5 (0.1)	63 (7.1)	1,130 (26.4)	3,431 (30.6)	10,105 (28.9)	4,688 (15.4)
상업차관		71 (8.0)	1,950 (45.6)	5,858 (52.2)	7,937 (22.7)	5,206 (17.1)
금융기관 차관*			205 (4.8)	1,226 (10.9)	14,881 (42.6)	10,296 (33.9)
민간기업 차관					834 (2.4)	4,515 (14.9)
외국인직접투자		13 (1.5)	227 (5.3)	704 (6.3)	1,157 (3.3)	5,684 (18.7)
소계	5 (0.1)	147 (16.6)	3,512 (82.2)	11,219 (100)	34,914 (100)	30,389 (100)
무상원조	3,117 (99.9)	739 (83.4)	552 (13.0)			
청구권 무상자금			211 (4.6)			
합계	3,122 (100)	886 (100)	4,275 (100)	11,219 (100)	34,914 (100)	30,389 (100)

주: * 은행차관에 외환채권 발행액을 더한 값을 표시함.
자료: 재무부; 한국산업은행(1993).

3. 정책금융의 전략과 수단²⁷⁾

가. 설비투자지원금융

정부는 경제개발계획을 추진하면서 개발금융체제를 정비하였는데, 그 핵심은 설비자금 공급의 증대에 있었다. 정부를 이를 위하여 산업은행의 자본금을 확충하고 기능을 강화하는 한편, 일반은행으로 하여금 중장기 시설자금 대출을 취급하도록 허용하였다. 또한 장기설비자금 지원을 위하여 민간개발금융기관인 한국개발금융회사를 설립하였고, 중화학공업화를 지원하기 위하여 국민투자기금을 설립하였다.

한국산업은행은 1960년대 초반까지 원조자금에 의하여 조성된 정부의 재정자금을 바탕으로 산업자금 공급의 중추적 역할을 담당하였다.²⁸⁾ 그러나 1960년대 후반부터는 원조자금과 일반재정자금 규모의 감소로 산업은행의 자금공급 역량이 현저하게 위축되었다. 이에 따라 산업은행은 일반금융시장으로부터 자금을 조달하여 정책금융을 지원하는 비중이 늘어나게 되었다. 반면 일반은행의 자금공급 능력은 확대되었고, 설비금융 대출의 비중도 점차 증가하였다. 따라서 설비투자자금 지원을 위한 산업은행의 역할은 상대적으로 축소되는 경향을 보이게 된다.²⁹⁾

27) 개별 제도의 상세한 운영내역은 재무부(1979) 참고.

28) 1962년 산업은행이 전체 설비금융에서 차지하는 비중은 67.0%에 달할 정도로 절대적으로 컸다. 이에 반하여 특수은행의 비중은 26%, 그리고 일반은행의 비중은 2.8%에 불과하였다 (재무부 1979).

29) 산업은행의 기능 변화를 보여주는 단적인 예는 산업은행금융지주회사의 출자로 2009년 설립된 한국정책금융공사(Korea Finance Corporation)를 들 수 있다. 한국정책금융회사는 “금융기관의 자금중개 기능을 활용하여 중소기업의 자금조달을 원활하게 하고, 지역개발,

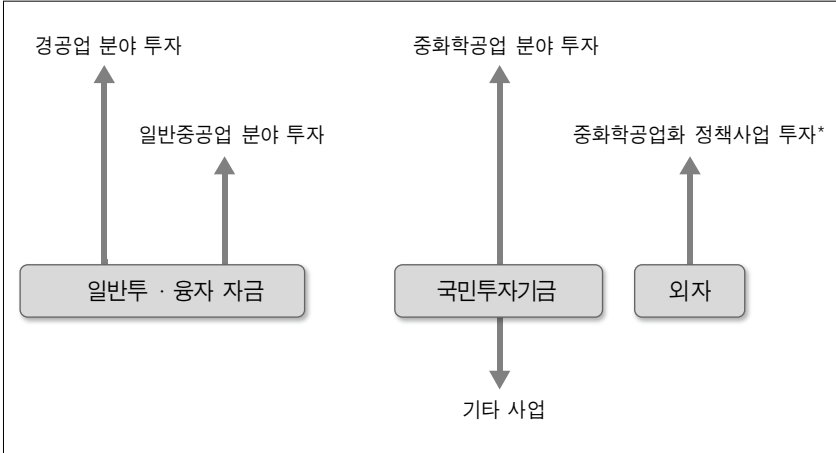
한국개발금융회사(KDFC: Korea Development Finance Corporation)는 민간기업에 대한 중장기 융자, 주식 및 회사채의 인수 및 보증, 수입에 대한 채무상환지급보증 등을 목적으로 1967년 설립된 국내 최초의 민간개발금융회사이다. 자본금은 세계은행 국제금융공사(IFC)의 협조를 받아 모 집설립 방법을 거쳐 조성되었고, 자금은 중장기 시설확충을 위한 대출과 투자가 대부분을 차지하였다. 한국개발금융회사는 1980년 한국장기신용은행으로 바뀌었고, 1998년 외환위기의 여파로 국민은행에 합병되었다.

정부는 1974년부터 중화학공업화를 추진하면서 조직적인 자금동원체제의 필요성을 느끼게 되었다. 즉 저축률을 높이는 것도 필요하지만, 자금을 중화학공업에 집중 투입하는 효율적인 자금배분책을 마련하는 것이 더 중요하다는 판단하에 국민투자기금을 운용하기에 이르렀다.³⁰⁾ 국민투자기금은 국민복지연금, 체신연금, 은행 및 여타 금융기관에 대한 저축예금의 일부를 국민투자채권에 투자하는 방식으로 조성되었다. 이러한 기금 조성방법은 일본 대장성의 연기금 운용방식에서 착상하였다고 하는데, 한국의 경우 공공기금 외에도 일반은행의 저축성 예금 일부(연간 증가액의 20%)를 국민투자채권을 구입하도록 한 것이 특징이라고 할 수 있다.

사회기반시설 확충, 신성장동력산업 육성, 금융시장 안정 및 그 밖에 지속가능한 성장 촉진 등 국민경제의 발전에 필요한 자금을 공급·관리함으로써 국가경쟁력 강화와 성장잠재력 확충을 통한 고용창출, 금융산업 및 국민경제의 건전한 발전에 이바지함”을 설립 목적으로 하였다.

- 30) 정부가 「국민투자기금안」을 확정하고 국회에 제출하자, 야당 의원들은 기금출연이 강제저축의 성격을 띠고 있으며, 금융자금을 일부나마 특정 기금에 위탁하여 계획사업에 투자하는 것은 관주도로 금융자금을 배분하려는 통제경제체제로의 전환을 뜻한다고 반대하였다. 경제계나 학계 일부에서도 강제저축제도이며 효율적인 금융자금 배분의 왜곡화를 초래할 가능성이 있다고 반론을 제기했다. 국회 심의과정에서 철강, 비철금속, 조선, 기계, 전자, 화학공업의 6대 중요 산업 외에도 식량증산사업 등 기타 사업에 자금을 투자할 수 있도록 수정되었다.

그림 3-2. 1970년대 중화학공업화 자금의 조달



주: * 종합제철(포항), 석유화학(여천), 기계공업(창원), 전자공업(구미), 조선공업(울산 및 거제도), 비철금속(운산) 6개 업종(공업단지).

자료: 오원철(2006), p. 531.

국민투자기금은 은행, 특히 특수은행 및 한국산업은행에 분배되어 주요 전략산업에 대한 설비투자나 수출촉진에 사용되었다. 국민투자기금법은 2003년 폐지되었다(국가기록원 나라기록포털).³¹⁾

나. 수출지원금융

수출지원금융제도는 수출촉진을 위하여 수출에 필요한 자금을 수출업자

31) 중화학공업화는 북한과의 체제경쟁을 염두에 둔 군수산업 육성과 밀접하게 연관되어 있다 (오원철 2006). 당시 학계에서는 군수산업 투자는 경제적 효율성을 저해한다는 이유로 반대 목소리가 높았다. 결과적으로 중화학공업화 추진은 수출산업 고도화에 기여하였으나, 정부의 특혜적 편중 지원을 노린 중복지영 투자를 유발하였다. 정부는 중화학공업화의 부작용을 치유하기 위해 1980년 투자조정을 단행했고, 부품 및 소재 국산화, 중소기업 계열화 정책을 추진하였다(변형윤, 윤진호 2012).

에게 융통하여 주는 제도를 의미한다. 수출상품의 생산, 가공, 집하를 위한 자금과 원자재를 수입 또는 구매하기 위한 원자재 조달자금, 그리고 수출산업의 공급능력 확대를 위한 중장기성 시설자금이 포함된다.

한국의 수출지원 금융은 1960년대에 본격화되기 시작하였다. 지원품목이 경공업 제품에서 점차로 중공업 제품으로 전환되면서 연불방식의 수출거래에 대한 지원이 필요하게 됨에 따라 수출입은행이 설립되었고, 1975년부터 연불수출금융 지원도 본격화되었다. 한편 수출산업의 공급능력 확대를 위해서 1967년 외화대출제도를 도입하여 수출산업 시설재 수입자금을 지원하였고, 1973년에는 보다 일반적인 형태의 수출산업설비 금융제도가 도입되었다.

1) 단기수출지원금융

신용장을 근거로 생산집하자금, 완제품구매자금, 원자재구매자금 등을 지원하고, 실적확인서를 제출하면 제조가공을 위한 생산집하자금을 추가 지원하였다. 즉시 수출이 아닌 비축용 완제품조달자금과 원자재조달자금도 지원하였다.

수출산업에 대한 집중적 지원은 수출확대에 크게 기여한 것이 사실이다. 일례로 1970년대 수출액은 단기수출지원금융과 같은 속도로 증가하였다. 한편 수출지원금융이 금융자금 총대출에서 차지하는 비중은 1972년 9.7%에서 1978년에는 14.1%로 늘어났고, 국내여신 점유비중도 1972년 7.2%에서 1978년에는 10.3%로 증가하였다. 그러나 단기수출지원금융은 중화학공업화 결과 중장기 수출지원금융이 증가하면서 점차 그 비중이 감소하였다.

2) 수출환어음 매입 및 담보대출

수출환어음 매입이란 수출대금어음을 할인하는 것으로, 수출대금 회수를 원활하게 하기 위한 지원금융제도이다. 수출업자가 신용장이나 수출계약서 조건에 일치하는 선적서류 및 환어음을 제시하는 경우 금융기관은 이를 근거로 어음대금을 할인지급한 후, 그 금액을 신용장 발행은행이나 그 발행은행이 지정하는 외국환은행에 추심함으로써 수출대금 결제를 마치게 된다. 한편 수출환어음 담보대출이란 외국환은행이 매입한 수출환어음을 담보로 한국은행이 그 매입자금 해당액을 다시 융자해 주는 제도로, 1975년 도입되었다.

3) 연불수출금융

금액이 크고 제작기간이 오래 걸리는 자본재 수출을 지원하기 위하여 수출대금을 일정 기간 분할하여 지원하는 제도이다. 연불수출금융은 상업적 베이스의 일반자금지원과 달리 장기저리의 정책금융적 성격이 강하기 때문에 일반금융기관에서 추진하기 곤란하다. 따라서 수출입은행을 설립하였다.

수출입은행의 주된 업무는 산업시설과 이를 위한 원료, 예비품 및 부속품에 대하여 6개월 이상 10년 이하의 연불조건으로 수출하는 데 필요한 자금을 대출하거나 해당 어음을 할인해 주는 것이다. 이 밖에도 기술제공, 해외투자, 주요 자원개발, 해외 경제협력을 위한 자금지원, 외국인에 대한 투자자금 대출 등을 위한 자금지원을 담당한다.

4) 외화대출

외화획득 산업, 수입대체 산업 및 경제개발에 필요한 시설재 등의 수입에

소요되는 자금을 지원함으로써 국제수지를 개선하고 경제개발에 기여하는 것을 목적으로 하는 자금지원제도이다. 외화대출제도는 외환이 희소하고 초과수요가 존재하는 상황에서 정부가 중장기성 시설확충을 지원하기 위하여 도입하였으며, 외환사정이 호전됨에 따라 대외지금이 필요한 기술용역 대금이나 조건이 불리한 악성 상업차관의 조기상환을 지원하는 데 사용되기도 하였다.

외화대출 실적은 외환보유액과 비례하여 증가하였는데, 대출잔액은 1971년 2억 달러에서 1978년에는 21억으로 증가하였다.

5) 수출산업시설금융

1970년대 초 오일쇼크로 국내경기가 침체되자 수출산업의 설비투자를 지원하고자 저리의 중장기 분할 상환조건의 자금을 지원하는 제도를 도입하였다. 상환기간은 8년 이내이며, 5년 이내 대출은 2년, 5년을 초과하는 대출은 3년 이내의 거치기간을 둘 수 있도록 규정하였다.

1970년대 중화학공업화를 추진하면서 수출산업시설금융에 대한 수요를 충족시키기 어렵게 되자, 1974년 이후에는 국민투자기금이나 외화대출 등을 보완적으로 사용하였다.

다. 중소기업금융

중소기업금융제도는 1952년 중소기업에 대한 대출한도제를 시행한 것이 효시이다. 전시 중임에도 불구하고 농기구공업, 섬유공업, 인쇄공업, 요업, 제지공업 및 공예공업 6개 중소기업 부문에 대해 대출증가 한도를 정하여

시중은행과 금융조합연합회를 통해 금융자금을 방출토록 하였다. 그러나 이 제도는 곧 중단되었으며, 이후 도입된 유사한 중소기업지원제도도 지원 자금 부족 및 정책방향의 일관성 부족, 자금공급체계의 혼란으로 별다른 효과를 거두지 못하였다. 경제개발계획이 시작되면서 정부는 1961년 중소기업금융지원제도의 효율성을 제고하고자 중소기업 전담의 특수은행을 설립하였다. 또한 일반은행이 대출의 일정 부분을 중소기업에 배분하도록 규제하였고, 중소기업에 대한 특별기금제도도 운용하였다.

1) 중소기업은행

중소기업자에 대한 금융지원을 주 업무로 하며, 재원조달은 정부로부터의 재정자금 차입, 일반은행과 마찬가지로 예치금 수입, 한국은행으로부터의 차입, 중소기업 금융채권의 발행, 외자도입으로 충당하도록 규정하였다. 중소기업은행의 자금운용은 중소기업자에 대한 자금의 대출과 어음할인이 주를 이루며, 부수적으로 지방자치단체나 비영리법인에 대해서도 대출을 할 수 있도록 허용하였다.

중소기업은행의 업무는 경제가 점차 기업이 원하는 것이 무엇인가에 초점을 맞추어 다양화되어 왔다. 최근에는 금융지원에서 나아가 창업, 경영, 구조조정, 전환 등에 대한 컨설팅, 수출입 업무 및 기업자금관리 등 중소기업의 여력으로 직접 조달이 어려운 전문직 서비스 제공까지 확대되고 있다.

2) 중소기업 대출비율제도

이 제도는 일반은행 원화자금 대출 증가액 중 일정 비율 이상을 중소기업에 지원하도록 규정한 제도이다. 이 제도가 도입된 1965년 4월 5일부터

1976년 3월 7일까지는 권장사항이었으나, 이후 의무사항으로 바뀌었다(표 3-10 참고). 1976년의 경우 시중은행은 총대출금 증가액의 30%, 그리고 지방은행은 40%를 중소기업 대출에 할당하도록 규정하였다. 1980년 10월에는 시중은행의 경우 35%, 그리고 지방은행의 경우 55%로 규제가 강화되었으며, 1985년부터는 외국은행의 지점에도 이 규정이 적용되기 시작하였다. 1990년대 말에는 시중은행은 45%, 지방은행은 60%, 그리고 외국은행 지점은 35% 이상으로 조정되었다.

표 3-10. 중소기업 대출비율제도의 변천 추이

시행일	기준	의무비율	시행일	기준	의무비율
1965.4.5	총대출금 잔액	일반은행:30%	1986.4.1	원화금융자금 대출금 증가액	시중은행:35% 외환은행:35% 지방은행:80% 외은지점:25%
1976.3.8.	총대출금 증가액	상동	1986.8.1	상동	시중은행:35% 외환은행:35% 지방은행:80% 외은지점:35%
1976.12.21	상동	시중은행:30% 지방은행:40%	1992.2.1	상동	시중은행:45% 지방은행:80% 외은지점:35%
1978.7.7	원화금융자금 대출금 증가액	상동	1994.5.9	상동	시중은행:45% 지방은행:75% 외은지점:35%
1980.10.2	상동	시중은행:35% 지방은행:55%	1997.7.4	상동	시중은행:45% 지방은행:60% 외은지점:35%
1983.4.21	상동	시중은행:35% 외환은행:35% 지방은행:55%	1999.2.1	상동	시중은행:45% 지방은행:60% 외은지점:35%
1985.3.2	상동	시중은행:35% 외환은행:35% 지방은행:55% 외은지점:25%			

주: 1) 1965년 4월 5일부터 1976년 3월 7일 기간 중은 권장사항임.

2) 1986년 이후 외국은행 지점은 총액한도 대출을 수혜받지 않는 경우는 25%.

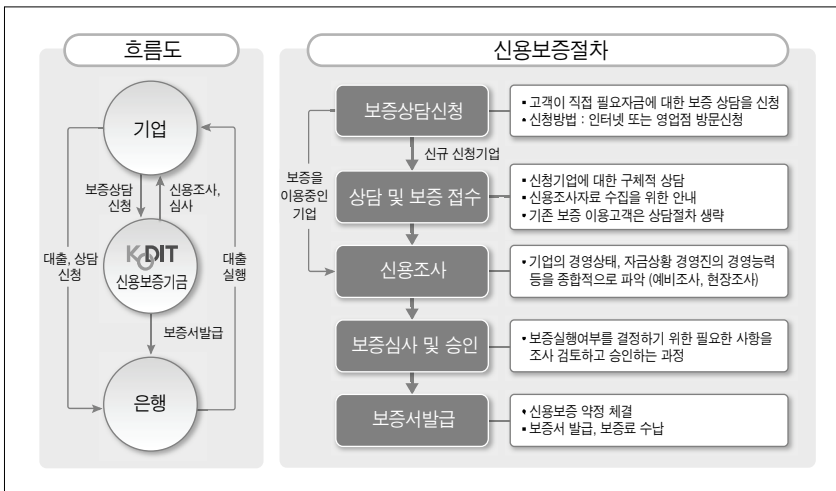
자료: 한국은행(2005b).

3) 신용보증기금

담보능력이 부족한 중소기업에 대해 자금을 지원하기 위한 수단인 일환으로 정부는 1961년 중소기업은행 설립과 동시에 신용보증기금의 설립을 추진하였다. 도입 초기에는 중소기업은행의 대출금이자 중에서 일부를 신용보증준비금으로 적립토록 하였고, 1964년부터 적립금의 10배 이내에서 신용보증에 의한 대출이 이루어지기 시작하였다. 1967년에는 중소기업신용보증법이 제정되어 신용보증 대상을 전 금융기관의 중소기업 대출로 확대하였다. 또한 중소기업은행의 신용보증준비금과 정부의 출연금을 재원으로 하여 신용보증기금을 설립하였다. 이후 신용보증 업무가 증가하고 기금 규모가 커지면서 중소기업신용보증법을 폐지하고 신용보증기금법을 제정하였다. 1976년에는 신용보증기금이 정식으로 발족하였다.

신용보증기금의 지원대상 기업은 개인기업, 법인기업 및 중소기업 협동

그림 3-3. 신용보증기금의 지원절차



자료: 신용보증기금 홈페이지(<http://www.kodit.co.kr>).

조합법에 의한 중소기업협동조합이 포함된다. 대기업에 대한 지원에서 배제되며, 상장기업은 특정 자금을 한하여 제한적으로 허용하고 있다. 지원절차는 [그림 3-3]과 같다.

라. 서민금융

한국의 서민금융은 최근 ‘미소금융’이라는 이름으로 시작된 것으로 흔히 알고 있으나, 1963년 서민경제의 발전과 향상을 목적으로 설립된 국민은행은 정부의 서민금융에 대한 관심이 상당히 오래되었음을 보여주는 예이다. 해방 이후 금융기관에 대한 접근이 어려웠던 서민들은 무진업, 대금업, 계, 전당포 등과 같은 다양한 형태의 서민금융에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 이들 전근대적 금융기구들은 차입자들이 높은 이자를 지급하면서도 필요한 시기에 자금을 사용하기가 어렵다는 문제점을 안고 있었다.

1960년대 이전 서민금융은 일제의 조선무진업령에 기초하여 운영되던 무진회사가 여전히 중심적인 역할을 하였다.³²⁾ 1948년에는 100여 개에 달하던 무진업자들이 대한무진금융주식회사를 설립하였고, 1949년 조선상호은행의 무진금융부가 분리되어 상호무진주식회사가 설립되었다. 1950년에는 두 회사가 합병하여 한국무진주식회사로 개칭되었다. 이 회사를 포함하여 5개 무진회사가 무진업을 영위하였으나, 금리계산이 불확실하고 금리도 높아 서민이 이용하기는 합당하지 않았고, 영세한 자본금, 협소한 영업구

32) 무진(無盡)이란 일본에서 발달한 금융의 한 형태로, 여러 개인이나 법인이 일정한 금액을 정기적 또는 부정기적으로 납입하고 제좌별로 추첨이나 입찰 등의 방법으로 일정 금액을 급부하는 제도이며, 우리나라의 계(契)와 비슷하다.

역, 미숙한 금융기술 등 그 자체로도 많은 문제를 가지고 있었다. 1960년대 초에는 사설무진회사를 포함하여 1,500여 개가 난립하면서 파산이 찾아서민들이 적지 않은 피해를 겪고 있었다.

정부는 서민금융제도를 정비·확립하고 동시에 무진회사의 경영합리화 및 업무개선을 추진하기 위해 기존의 무진회사 중에서 가장 컸던 한국무진회사로 하여금 한국중앙무진회사를 흡수·합병하도록 한 다음, 이를 한국국민은행으로 전환하였다. 국민은행은 고려무진회사를 매수 합병함으로써 서민금융 전담 금융기관을 대표하는 금융기관으로 발전하였다.³³⁾

1) 국민은행

국민은행은 일반은행이 취급하고 있는 여수신 업무 외에 자금조달과 공급 면에서 서민들의 필요에 따라 다음과 같은 특수업무들을 수행하였다.

① 상호부금 업무: 일정한 기간을 정하여 중도 또는 계약기간 만료 시 일정 금액을 납부할 것을 약정하고, 은행은 이를 근거로 계약 중도 또는 만기 시 일정 계약금액을 지급하였다. 국민은행에서는 상호부금 가입자가 납입한 월부금을 재원으로 하여 가입자에게 용자를 해주고 할부상환을 허용하였다.

② 의료적금: 의료보험제도가 도입되기 이전 서민의 의료비 부담을 경감할 목적으로 시행된 제도로, 일반 적금금리와 동일한 금리를 지불하는 동시에 가입자에게 의료비 용자, 의료비 경감, 진찰권 배부, 건강검진

33) 국가기록원 나라기록포털, 「국민은행」.

비 할인, 입원보증금 면제 등의 혜택이 제공되었다.

- ③ 목돈마련저축 업무: 소득이 적은 월급생활자, 여성근로자, 해외취업자를 대상으로 한 2년에서 5년 만기의 고금리 비과세 저축제도이다.
- ④ 영세민생업자금 지원: 저소득영세민을 대상으로 가족질병치료비, 교육비, 서민주택구입 및 개보수 자금, 전세금 등을 신용으로 융자해 준다.
- ⑤ 봉급생활자 신용대출: 공무원, 군인, 국영기업체 및 일반기업체에 재직하는 직원에 대하여 가족질병치료비, 교육비, 서민주택구입 및 개보수 자금, 전세금을 신용으로 융자해 준다.

국민은행은 설립 이후 서민금융을 위한 정책금융기관으로서 역할을 수행하여 왔으나, 1982년 국민은행법 개정으로 설립목적이 일반국민이나 소규모 기업에 대한 금융편의 제공으로 바뀌었다. 따라서 국민은행은 영세서민에 대한 정책적 금융지원보다는 일반국민이나 소규모 기업을 상대로 하는 상업금융지원 기능을 수행하게 되었다. 국민은행이 서민금융에서 일반금융으로 목표를 전환한 이유는 상호부금이나 정기적금을 통한 자금조달이 점차 감소한 반면, 서민을 대상으로 대출해준 결과 이윤을 창출할 기회가 적어 특혜적 성격의 서민금융을 지속할 여력이 고갈되었기 때문이다.

국민은행은 1989년 12월 국민은행법 개정 시 정부가 1/2 이상 출자하도록 한 규정을 폐지하여 국민주 기업으로의 전환을 예고하였다. 1994년에는

국민은행의 기업공개가 이루어지고 공모주 방식으로 증자가 이루어져 민영화가 진전되었고, 1994년 말에는 국민은행법이 폐지됨으로써 국민은행은 특수은행에서 일반은행으로 전환되었다.³⁴⁾

2) 미소금융

2008년 글로벌 금융위기 이후 양극화 현상이 심각한 사회적 문제로 대두되면서 서민금융에 대한 정책적 관심이 다시 대두되었다. 현재 실행 중인 서민금융제도는 미소금융, 햇살론, 그리고 새희망홀씨 세 가지이다.

첫째, 정부는 제도권 금융기관 접근이 어려운 서민들에게 창업자금 및 운영자금 등을 무담보·무보증으로 지원하는 소액대출제도 도입을 추진하였다. 2008년 7월 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률안」을 제정하였고, 이를 토대로 2008년 3월에는 소액서민금융재단(휴면예금관리재단)이 출범하였다. 2008년 9월에는 미소금융중앙재단으로 명칭을 변경하였다. 미소금융은 휴면예금을 활용하는 마이크로금융(microcredit) 사업이다. 대출자격은 개인신용등급 7등급 이하로 저소득·저신용 계층에 해당하는 자

표 3-11. 미소금융의 대출조건

대출종류	대출한도 (만 원)	대출기간		이자율	
		상환기간	거치기간	상환기간	거치기간
프랜차이즈 창업자금대출	7,000	5년 이내	1년 이내	4.5% 이내	2.0% 이내
창업임차자금대출	7,000	5년 이내	1년 이내	4.5% 이내	2.0% 이내
운영자금대출	2,000	5년 이내	6개월 이내	4.5% 이내	2.0% 이내
시설개선자금대출	2,000	5년 이내	6개월 이내	4.5% 이내	2.0% 이내
무등록사업자대출	500	5년 이내	6개월 이내	2.0% 이내	2.0% 이내

자료: 미소금융중앙재단(<http://www.smilemicrobank.or.kr>).

34) 국가기록원, 「국민은행」.

영업자 및 창업예정자로 제한하며, 대출조건은 [표 3-11]과 같다.

둘째, 햇살론은 금융위원회가 농협과 수협, 신용협동조합, 산림조합, 새마을금고, 저축은행 등과 협력하여 2010년 7월 도입한 서민금융제도이다. 신용등급이 6~10등급이면서 연소득이 4천만 원 이하거나 연소득 2,600만 원 이하인 저소득층을 대상으로 연리 9~12%의 조건으로 운영자금과 창업자금, 긴급생계자금을 빌려준다.

셋째, 새희망홀씨는 2010년 11월 도입된 5년 한시적 제도이다. 대출자격은 연소득 3천만 원 이하이거나, 신용등급 5~10등급 중 연소득 3천만 원 초과 4천만 원 이내인 경우로 제한하고 있다. 시중은행에서 11~15% 금리수준으로 최대 2천만 원까지 대출을 받을 수 있으며, 대출 기간은 1년에서 최장 10년까지이다.

햇살론은 창업자금이나 사업운영자금을 신청할 수 있는데, 대출한도는 각각 5천만 원, 2천만 원으로 새희망홀씨 대출한도보다 높다. 햇살론 생계자금 대출의 경우는 한도가 1천만 원이다.

마. 주택금융

한국의 주택금융은 1963년 공영주택법이 제정·공포되어 주택건설사업이 본격적으로 추진되면서 그 필요성이 제기되었다. 1967년 서민주택자금의 조성을 뒷받침하고 주택자금 공급과 관리의 효율화를 위한 한국주택금고가 설립되면서 전환기를 맞게 되었다. 주택금고법에 따르면 정부는 자본금의 1/2 이상을 출자하도록 규정하고 있다. 그러나 기존 금융기관에 대한 경쟁력을 강화한다는 차원에서 1969년에는 주택금고에서 주택은행으로 명

칭을 변경하였다.

주택은행은 저소득층이나 중산층용 서민주택 건설 지원을 목적으로 주택의 건설, 구매, 주택개량을 위한 자금의 용자와 관리, 예수금 및 주택부금 수입과 채권 및 복권 발행을 통한 민간자금의 동원에 주력하였다. 주요 업무는 다음과 같았다.

- ① 주택의 건설, 구매 및 대지조성자금의 용자와 관리
- ② 표준설계된 소규모 건설용 자재의 생산과 운용에 필요한 자금 용자와 관리
- ③ 주택부금 및 예금의 수납
- ④ 주택채권 및 국민주택채권의 발행
- ⑤ 주택복권의 발행

주택은행은 1996년 3월 증권거래소에 주식을 상장하였고, 1997년 8월에는 시중은행으로 전환되었으며, 1998년 6월에는 동남은행을 인수하였다. 2000년 10월에는 뉴욕증권거래소에 주식을 상장하였다. 그러나 2001년 11월 국민은행에 합병하였다.

우리나라의 민간 주택금융은 전문 주택금융기관인 주택은행이 대부분을 차지하였다고 과언이 아니다. 주택은행은 소매저축시장에서 주택저축 및 일반저축을 통해 자금을 조달함과 동시에, 자본시장에서 주택채권을 발행하여 자금을 조달하였다. 주택저축에는 신축주택의 우선분양권이 부여되는 청약예금과 청약부금, 그리고 대출우선권이 부여되는 주택부금이 포함된다. 이 세 가지 주택저축은 주택은행만이 취급하도록 하였으나, 2001년

11월 주택은행이 국민은행에 합병됨과 동시에 일반 시중은행에서도 취급이 가능해졌다. 주택은행의 경우 조달자금의 일정 비율 이상을 비주택 대출로 운용하지 못하도록 되어 있었으나, 일반은행에 대해서는 주택자금 대출의 무 비율이 없다.³⁵⁾

바. 농수산금융

1) 농업협동조합

정부는 1956년 은행법에 근거한 농업 금융기관으로 주식회사 농업은행을 설립하여 농업자금 창구를 일원화하고 정부자금의 차입 및 사채발행을 허용하였다. 그러나 농업은행이 영리를 추구하는 과정에서 중장기 자금 차입 및 대출에 제약을 받게 되고, 또한 농업단체와의 유기적인 제휴가 결여되는 결과가 초래되었다. 이에 정부는 1958년 특별법에 의해 대한금융조합연합회와 휴전선 이남에 있던 금융조합의 단위조합들을 기반으로 농업계 특수은행인 농업은행을 출범시켰다. 농업은행은 1961년 8월 농업협동조합과 통합해 종합농협을 발족하였고, 농업은행의 도시지역 지점들은 중소기업은행으로 분리되었다.

새롭게 출범한 농협은 신용사업과 경제사업뿐 아니라 공제사업과 지도사업 등을 포함하는 종합농협의 형태를 취하게 되었다. 이러한 종합농협의 발족으로 농업금융은 상업금융적인 성격에서 벗어나 농민들의 이익증진에 기여할 수 있는 조합금융체제로 전환되었으며, 조합금융뿐 아니라 정책금융까지 담당하게 되어 농업개발금융 기능이 크게 강화되었다. 또한 농협은

35) 국가기록원 나라기록포털, 「한국주택은행」.

정부재정자금의 대폭적인 공급 확대, 비료공급제도 개선에 의한 비료 외상 판매규모의 확대, 농어촌고리대 조정사업, 재정자금에 대한 용자조건의 통 리 등 농업금융제도 정비를 주도하였다.

농협은 농촌 내부의 영세한 자금을 동원할 수 있는 수단으로 1969년부터 는 단위조합의 상호금융제도를 추진하였다. 상호금융은 은행법 적용을 받 지 않고 신용협동조합법의 적용을 받았다. 1973년에는 전국적으로 상호금 용이 확대 실시되어 종합금융의 기반을 확립하게 되었고, 조합원의 저축의 욕 고취 및 농업개발자금의 확대 공급에 크게 기여하였다.

2) 수산업협동조합

수산업금융의 중추적인 역할을 담당해 온 수산업협동조합은 1962년 수 산업협동조합법에 의하여 출범하였다. 그러나 수산업금융의 역사는 해방 이전인 1937년 설립된 조선어업조합까지 거슬러 올라가는데, 이는 1944년 조선수산업회로 개편되었다. 1949년 한국수산협회를 거쳐 1962년 수산업 협동조합으로 개편되었다. 1963년부터는 수산업협동조합 중앙회가 신용사 업을 개설하는 한편, 그동안 산업은행과 농협중앙회에서 취급하던 수산자 금을 운용하도록 일원화하였다.

수산금융은 1970년대에 들어오면서 정부금융으로부터 민간금융으로 지 원방법이 전환되었다. 즉 영업자금 및 수산개발자금의 수요가 늘어나고 수산물 공판장 및 직판장 개설 등의 새로운 자금수요가 증대되면서 이에 필요한 자금을 수협 자체 자금과 한국은행 및 농협 차입금으로 충당하는 비중이 늘어나게 되었다. 1974년에는 수협도 조합원의 영세한 자금을 예탁 받아 이를 조합원에게 용자하는 상호금융 사업을 시작하였다.

4. 금융시장 육성정책과 제도변화

가. 자금시장

자금시장은 만기가 1년 이내인 단기금융상품이 거래되는 금융시장으로 일명 화폐시장이라고도 한다. 우리나라의 자금시장에는 콜시장, 환매조건부 매매시장, 한국은행 환매조건부 증권매매시장 양도성예금증서 시장 및 기업어음시장이 있다. [표 3-12]에서 보는 바와 같이 한국의 자금시장 규모는 1980년에는 1조 5천억 원 정도였는데, 1990년에는 44조 3천억 원, 그리고 2000년에는 138조 7천억 원 규모로 급증하였다. 2009년 9월 말에는 328조 2천억 정도에 달하였는데, 이는 GDP의 32%에 해당한다.³⁶⁾ 자금시

표 3-12. 한국의 자금시장 규모 및 구성비 추이

(단위: 십억 원, %)

종류	1980	1990	2000	2009.6
콜	178.7(11.5)	3,397.0(7.7)	16,057.9(11.6)	19,171.4(5.9)
환매조건부매매	129.5(8.4)	3,377.1(7.6)	26,115.1(18.8)	76,611.1(22.7)
기업어음	1,086.7(70.2)	12,740(28.7)	44,677.2(32.2)	83,664.1(25.5)
양도성예금증서	0	6,803.5(15.3)	14,217.8(10.2)	117,142.4(35.7)
표지어음	0	276.8(0.6)	11,201.4(8.1)	2,436.0(0.7)
통화안정증권	3.2(0.2)	15,240.5(34.4)	26,487.9(19.1)	31,160.0(9.5)
재정증권	150.0(9.7)	2,500(5.7)	0	0
계	1,548.1(100)	44,334.9(100)	138,757.3(100)	328,218.0(100)

주: () 안은 구성비(%)를 나타냄.

자료: 한국은행(2009), 『우리나라의 금융시장』.

36) 미국과 일본의 자금시장 규모는 2009년 6월 말 현재 GDP 대비 47.2%와 62.2%를 기록하여, 경제규모를 감안하더라도 한국보다 상대적으로 크다.

장의 거래내역을 살펴보면 1980년에는 기업어음의 비중이 가장 컸으나, 2009년에는 양도성예금증서 비중이 가장 크고, 기업어음과 환매조건부매순이다. 이하에서는 자금시장의 거래규모와 대표성을 고려하여 콜, 환매조건부매매, 기업어음, 양도성예금증서 시장에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 콜시장

콜시장은 금융기관 상호간 일시적인 자금부족을 조절하기 위하여 초단기로 자금을 융통하는 대표적인 단기금융시장이다. 콜시장에서 형성되는 콜금리는 일차적으로 양도성예금증서나 기업어음 금리의 기초가 되며, 나아가 회사채 수익률 등 장기금리와 은행 여수신 금리에 영향을 미치게 된다. 콜시장은 금융시장 전체의 자금 흐름을 민감하게 반영하는 곳이기 때문에 콜금리는 통화정책 수행의 준거가 되는 경우가 많다.³⁷⁾

우리나라의 콜시장 제도는 1960년 7월 도입되었는데, 여러 차례 개편을 거쳐 현재에 이르고 있다.

콜거래는 계약 체결방식에 따라 중개거래와 직거래로 나눌 수 있다. 중개거래는 자금중개회사가 거래조건에 따라 자금의 공급자와 수요자를 연결해 줌으로써 성립되는 거래를 말한다. 한편 직거래는 거래당사자들이 직접 금리, 만기, 금액 등을 협의하여 계약을 체결하는 방식을 말한다.

우리나라의 콜거래제도는 중개거래 방식이 주를 이루는데, 한국은행, 은행연합회, 금융결제원 등이 중개역할을 하다가 점차 금융기관이 그 역할을

37) 한국은행은 2008년 3월 7일부터 정책금리를 이전 ‘콜금리 목표’에서 ‘한국은행 기준금리’로 변경하였다. 그러나 콜금리는 통화정책 운용목표로서의 기능을 계속 수행하고 있으며, 한국은행은 콜금리가 기준금리 수준에서 크게 벗어나지 않도록 노력하고 있다.

대신하게 되었다. 현재는 한국자금융개(주), 서울외국환중개(주), KIDB (Korea Inter-Dealer Broker)자금융개(주) 3개사가 콜 중개업무를 하고 있다.

표 3-13. 한국 콜거래 제도의 변천

시점	제도 변화
1970.8	한국은행이 은행간 콜거래 주선
1971.4	콜거래 은행간 점두거래 방식으로 환원
1975.6	콜거래 은행협회 내 콜거래실로 집중
1977.8	콜거래 대상에 농협과 축협 추가
1978.1	콜거래 대상에 수협 추가
1979.8	콜거래 대상에 투자신탁회사, 서울소재 투자금융회사 및 종합금융회사 등 추가
1982.6	콜거래 대상에 지방소재 투자금융회사, 보험회사, 증권금융 및 상호신용금고연합회 추가
1984.3	콜거래 대상에 산업은행 추가
1984.11	콜금리 자유화(이자제한법 및 동 시행령 범위 내)
1989.6	서울 소재 6개 투자금융회사를 비은행 금융기관 콜거래 중개기관으로 지정
1989.10	금융결제원 콜거래실에 중개기능 부여, 중개대상 제한 폐지, 금융기관간 직거래 허용
1989.12	콜거래 대상에 은행신탁 및 각종 연기금 추가
1991.5	금융결제원 콜거래실 폐지, 서울 소재 투자금융회사에 콜거래 중개업무 허용
1992.5	무차별 중개방식 도입
1992.7	담보부 콜거래 제도 도입
1996.11	콜거래 전문 중개기관인 한국자금융개(주) 업무 개시
1997.2	종합금융회사의 콜 중개업무 금지
2001.2	서울외국환중개(주)의 원화 콜 중개업무 개시
2003.10	콜거래 최장 만기 연장(30일 → 90일)
2006.4	KIDB(Korea Inter-Dealer Broker)자금융개(주)의 원화 콜 중개업무 개시

자료: 한국은행(2009), 『우리나라의 금융시장』.

2) 환매조건부매매 시장

환매조건부매매(RP: Repurchase Agreement)란 채권을 매도하거나 매입한 후 일정 기간이 경과하면 이를 다시 되사거나 되파는 방식의 채권거래를 의미한다. 즉 환매라는 방식으로 현물거래와 선물거래가 동시에 일어

난다는 점이 특징이라고 하겠다. 한편 환매의 대상이 되는 채권이 장기금융자산이고 이 채권이 담보로 활용된다는 점에서 다른 단기금융거래와 구별된다.

RP 거래는 채권보유자가 채권을 팔아 단기자금을 조달할 수 있고 이를 일정 기간 후 되사기 때문에 채권가격의 변동에 따른 자본손실 위험을 회피할 수 있다는 장점이 있다. 또한 채권투자자의 입장에서도 채권보유에 따른 위험부담 없이 비교적 높은 이자를 받을 수 있다는 점이 장점이라고 하겠다. 따라서 RP 거래는 채권의 유동성을 제고하여 채권발행을 촉진함으로써

표 3-14. 한국 RP 거래제도의 변천

시점	제도 변화
1969.2	한국은행이 금융기관을 대상으로 RP 매입업무 시행
1977.2	한국증권금융이 증권회사를 대상으로 RP 매입업무 개시
1980.2	증권회사에 대해 RP 매매업무 허용
1982.9	은행에 대해 RP 매도업무 허용
1983.3	채신관사에 대해 RP 매도업무 허용
1988.12	증권회사 및 은행에 대해 금리가 원칙적으로 자유화된 거액 RP 매도업무 허용
1991.11	제1 단계 금리자유화 조치로 거액 RP 금리 실질적 자유화
1991.12	거액 RP 취급기관(증권회사, 은행)이 금융기관 상대로 RP 매도 시 거래조건 자유화
1993.9~11	거액 RP의 최소거래금액 인하, 최단만기 단축
1994.11	금융기관간 RP 거래 취급기관을 콜시장 참가 금융기관으로 확대
1997.3	자금 중개회사에 대해 금융기관간 RP 거래 중개업무 허용, 매도 및 매수 거래를 모두 허용
1997.7	제4 단계 금리자유화 시행과 함께 소액과 거액거래 일원화, 종합금융회사에 대해서도 RP 매도업무 허용
1999.10	기관간 환매조건부채권매매 약관 제정
1999.11	증권예탁결제원(현 한국예탁결제원) 삼자간 RP 서비스 개시
2002.1	은행RP에 대한 최단만기 제한 폐지, 대고객 RP 관리 전산시스템 가동
2002.2	한국증권거래소(현 한국거래소)에 장내 RP시장 개설
2007.12	RP 거래의 투자자 보호장치 강화, RP 거래대상 증권, 참가자 확대

자료: [표 3-13]과 동일.

자본시장 발전에 기여할 수 있다.

한국의 RP 거래제도의 발전과정은 [표 3-14]와 같다. 1969년 한국은행이 금융기관으로부터 RP 매입을 한 것이 RP 제도의 시초이다. 1977년에는 한국증권금융이 증권회사의 채권보유자금을 지원하기 위하여 RP 매입을 시작하였고, 1980년에는 모든 증권회사가 RP 매매 업무를 하게 되었다.

RP 거래는 만기제한이 없지만 1개월물과 3개월물이 주를 이루며, 중도환매가 가능하다. 최저거래금액은 고객이 금융기관이나 법인인 경우 최소 10억 원, 개인인 경우 1천만 원 이상이 일반적이다. RP 거래의 대상이 되는 채권 역시 제한이 없지만, 실제로는 국채와 같이 안전성이 높은 채권이 주가 된다.

3) 양도성예금증서 시장

양도성예금증서(CD: Negotiable Certificates of Deposit)는 양도성을 갖

표 3-15. 한국 CD 거래제도의 변천

시점	제도 변화
1984.6	시중은행, 지방은행 및 한국외환은행의 CD 발행 허용, CD 중개기관 지정
1985.3	특수은행에 대한 CD 발행 허용, 은행별 발행한도제 도입
1986.3	외국은행 국내지점에 대한 CD 발행 허용
1987.2	최저액면금액 인하(1억 원 → 5천만 원)
1989.10	은행간 자금과부족 조절을 목적으로 발행되는 은행간 CD 최단만기 단축
1991.11	제1 단계 금리자유화 조치의 일환으로 발행금리 자유화
1992.12 ~1997.7	최저액면금액 및 만기규제 완화
1997.2	대고객 CD에 대한 예금지급준비금 예치 의무 부과, 은행별 발행한도제 폐지
1997.7	한국산업은행 및 한국장기신용은행에 대한 CD 발행 허용
2005.12	공사채등록법 개정으로 CD를 등록대상에 포함

자료: [표 3-13]과 동일.

는 정기에금증서를 의미한다. CD 발행은 1974년 5월과 1978년 3월에 허용된 바 있으나, 발행금리가 정기에금 금리보다 낮은 수준으로 규제되었고 전문 중개기관이 발달하지 않은 관계로 폐지되었다. 이후 1984년 은행의 수신경쟁력을 제고하고 시중의 유희자금을 흡수하기 위하여 시중은행, 한국외환은행 및 지방은행에 대하여 CD 발행을 허용하였다. 또한 CD 시장의 활성화를 위하여 종합금융회사, 투자금융회사 및 증권회사에 대해 CD 중개업무를 허용하였다. 이후 CD 발행은 특수은행, 외국은행의 국내지점, 한국산업은행 및 한국장기신용은행으로 확대되었다. CD 중개업무도 1996년에는 한국자금중개, 2001년에는 서울외국환중개로 확대되었다.

현재 CD는 대고객 거래와 은행간 거래의 두 가지 형태로 발행되고 있다. 대고객 거래는 은행이 창구 또는 중개기관을 통해 금융기관 및 일반개인과 법인을 상대로 발행하는 방법이다. 이러한 대고객 거래 CD는 주로 개인, 연기금, 은행신탁, 자산운용회사, 생명보험회사 및 지방자치단체에서 매수하고 있다. 한편 은행간 거래의 경우에는 해당 CD가 지급준비금 예치대상에서 제외되는 대신, 은행 이외의 금융기관 및 일반 개인이나 법인에는 매도하는 것이 금지되어 있다. 한편 1998년 5월에는 단기금융시장의 개방 조치로 외국인의 CD 투자가 허용되었다.

CD의 만기는 최단기가 30일이며, 최장만기는 제한이 없으나 주로 3개월물과 6개월물이 주를 이루고 있다. 한편 최저 발행금액의 경우는 일반적으로 대고객 거래물의 경우 법인은 10억 원, 개인은 1천만 원이다. 은행간 거래물의 경우에는 발행한도가 폐지되었다.

4) 기업어음 시장

기업어음(CP: Commercial Paper)이란 신용상태가 양호한 기업이 발행한 만기가 1년 이내의 유통어음을 지칭한다. 기업어음의 발행자는 신용을 바탕으로 단기자금을 조달할 수 있고, 투자자는 비교적 높은 금리로 단기자금을 운용할 수 있는 수단이 된다.

CP제도의 변화는 [표 3-16]과 같다. 1972년 제정된 단기금융업법에 따라 설립된 투자금융회사가 CP의 할인 및 매출 업무를 취급하기 시작하였고, 1975년에는 종합금융회사에도 업무 취급이 허용되었다. 1997년에는 증권회사에 대해 CP 할인 및 매출을 허용하였다. 현재 기업어음의 할인 또는 매출 기관으로는 종합금융회사, 은행, 보험회사 및 여신전문금융회사가 있

표 3-16. 한국 CP 거래제도의 변천

시점	제도 변화
1972.9	투자금융회사가 CP 업무 취급 개시
1975.12	종합금융회사도 CP 업무 취급 허용
1984.6	증권회사에 신종 기업어음 취급 허용
1988.12	거액 기업어음 도입, 증권회사에 대한 단기금융업 인가 취소
1991.8	단순중개어음제도 도입
1991.11	발행금리 및 거액 기업어음 매출금리 자유화
1994.7 ~1995.11	최단만기 단축(30일) 및 최저액면금액 인하(1천만 원)
1997.7	일반기업어음의 매출금리 자유화, 최단만기 및 최저액면금액 제한 폐지
1997.8	증권회사에 대해 CP 취급 다시 허용
1997.12	은행 신탁계정 및 지방은행에 대해 CP 할인업무 허용
1998.1	여신전문 금융회사에 대해 CP 할인업무 허용
1998.2	모든 은행 및 투자신탁회사에 대해 CP 할인업무 허용, 외국인 CP 투자 허용
1998.6	보험회사에 대해 CP 할인업무 허용
2005.12	증권회사 신탁계정에서 CP 할인업무 취급 허용
2009.2	당좌예금 개설요건 강화, CP(1천만 원 이상) 등록제 도입

자료: [표 3-13]과 동일.

으며, 매수기관은 자산운용회사와 은행신탁 등이다.

CP 거래는 기업이 발행한 CP를 금융기관이 할인하여 매입하거나 투자자에게 매출하는 방식으로 이루어지며, 재유통되는 경우는 거의 없다. 실제 CP의 할인 및 매출은 주로 종합금융회사와 증권회사가 담당하는데, 수신기능이 있는 종합금융회사는 증권회사와 달리 자체 보유하는 경우가 많다. 한편 할인된 CP는 주로 자산운용회사와 은행이 신탁재산에 편입하기 위해 매수한다.

CP는 무담보거래가 원칙이므로 신용도가 높은 우량기업이 발행한다. 이때 2개 이상의 신용평가기관에서 일정 수준 이상의 평가등급을 받아야 한다. CP의 최장만기는 1년이며, 최저발행금액은 통상 100억 원 이상이다.

나. 자본시장

자본시장은 만기 1년 이상의 장기자금이 주식과 채권이라는 수단을 매개로 유통되는 시장으로 증권시장(securities market)이라고도 부른다. 한국의 자본시장은 1956년 대한증권거래소가 설립되면서 비로소 조직화된 시장의 면모를 갖추게 되었다. 1962년 증권거래법이 제정되면서 대한증권거래소가 주식회사 형태로 바뀌었고, 1963년 증권거래법 개정 시 한국증권거래소로 개칭되었다. 1984년에는 채권 장외시장이 제도화되었고, 1986년에는 주식 장외시장이 개설되었다. 1997년 증권거래법 개정으로 주식 장외시장은 코스닥시장으로 별도의 법적 지위를 갖게 되었다. 2000년에는 장외주식호가중개시장(제3 시장), 그리고 2001년에는 전자장외증권중개시장(ECN 시장)이 개설되었다. 2005년에는 종래의 증권거래소, 코스닥, 선물거래소 등을 통합하여 한국증권선물거래소가 설립되었다.

자본시장에서 거래되는 증권은 채권과 주식으로 구분된다. 한국의 경우에는 주식시장이 상대적으로 채권시장보다 빠른 성장세를 보였다. [표 3-17]에서 볼 수 있듯이 1990년에는 채권시장은 예탁채권 기준으로 35조 원을 기록하여 주식시장 시가총액 79조 원의 절반에도 못 미쳤다. 그러나 채권시장은 1990년대에 급속한 성장을 보인 결과, 2000년에는 423조 원으로 주식시장의 217조 원을 훨씬 상회하게 되었다. 2009년 6월 현재 채권시장과 주식시장의 규모는 각각 1,015조 원과 792조 원에 달하였다.

표 3-17. 한국의 자본시장 규모 추이

(단위: 십억 원, %)

종류	1990	2000	2005	2009.6
채권	35,005.0(100.0)	423,603.0(100.0)	915,798.8(100.0)	1,015,724.6(100.0)
국채	3,122.8(8.9)	73,294.5(17.3)	2,82,431.8(30.8)	306,494.6(30.2)
지방채	1,060.0(3.0)	9,764.9(2.3)	12,799.4(1.4)	14,081.8(1.4)
금융채	6,626.2(18.9)	49,093.2(11.6)	249,072.8(27.2)	240,801.2(23.7)
통화안정증권	0(0.0)	66,377.7(15.7)	105,517.2(11.5)	136,517.2(13.4)
특수채	2,127.8(6.1)	97,195.1(22.9)	120,139.6(13.1)	150,014.8(14.8)
회사채	22,068.2(63.0)	27,877.6(30.2)	145,858.0(15.9)	167,815.0(16.5)
주식	79,019.7(100.0)	217,057.3(100.0)	623,012.1(100.0)	792,711.6(100.0)
유가증권시장	79,019.7(100.0)	188,041.5(86.6)	576,877.5(92.6)	719,581.6(90.8)
코스닥시장	-	29,015.8(13.4)	46,124.6(7.4)	73,130.0(9.2)
전체	114,024.7	640,660.3	1,538,810.9	1,808,436.2

주: () 안은 구성비(%)를 나타냄.

채권은 예탁채권기준. (단, 통화안정증권은 실제발행액 기준이며 단기물은 제외)

자료: 한국은행(2009), 『우리나라의 금융시장』.

1) 주식시장

주식시장은 주주권을 표시하는 주식이라는 유가증권이 거래되는 시장이다. 주식시장은 기업공개 및 유상증자를 통하여 새로운 주식이 공급되는

발행시장과 발행된 주식이 거래되는 유통시장으로 구분된다. 한편 유통시장은 유가증권시장, 코스닥시장과 프리보드(free board)로 구성된다.

주식시장과 관련된 제도의 주요 변화는 [표 3-18]과 같다. 주식시장은 1956년 대한증권거래소가 설립되면서 조직화된 시장의 면모를 갖추게 되었고, 1962년 1월 「증권거래법」, 1968년 11월 「자본시장 육성에 관한 법률」, 1972년 12월 「기업공개촉진법」 제정으로 기반이 마련되었다. 1977년 2월에는 증권관리위원회와 증권감독원이 발족하면서 감독 및 관리체제도 자리

표 3-18. 한국 주식거래제도의 변천

시점	제도 변화
1956.3	대한증권거래소 설립
1962.1	증권거래법 제정
1963.5	대한증권거래소가 한국증권거래소로 명칭 변경
1964.1	종합주가지수 산출 개시
1968.11	자본시장 육성에 관한 법률 제정(상장기업의 세제상 우대)
1972.12	기업공개촉진법 제정
1977.2	증권관리위원회 및 증권감독원 설립
1981.11	외국인전용 수익증권 발매
1987.4	장외시장 개설
1991.10	증권업협회 내 주식장외거래 중개실 설치
1992.1	외국인 국내주식 직접투자 허용
1996.7	코스닥증권시장 설립, 등록주식의 거래방식을 경쟁매매 방식으로 변경
1997.1	증권업협회 등록주식 대상시장을 협회중개시장(코스닥시장)으로 법제화
1997.1	코스닥시장 주가지수 발표
1998.5	외국인주식투자 한도폐지
1998.9	증권투자회사법 제정
1998.12	뮤추얼 펀드 설립
2001.12	전자장외증권중개시장 개설(2005년 5월 폐쇄)
2004.12	사모투자전문회사 설립 허용
2005.1	증권거래소, 코스닥증권시장, 선물거래소를 통합, 한국증권선물거래소 설립

자료: 한국은행(2009), 『우리나라의 금융시장』.

를 잡게 되었다.

한국의 주식시장 발전은 1960년대 경제개발계획의 추진으로 투자대상이 될 만한 우량기업들이 나타나고 이들 기업의 공개가 이루어지면서 가능하게 되었다. 이러한 점에서 기업공개촉진정책 추진이 주효하였다고 하겠다. 정부는 1968년 11월 「자본시장 육성에 관한 법률」을 제정하여 공개기업에 대한 세제상의 우대제도가 도입되었다. 1972년 12월에는 「기업공개촉진법」을 제정하여 일정 금액 이상 금융지원을 받은 기업에 대해 공개를 명령할 수 있게 되었다. 1974년에는 계열기업군 여신관리협정 체결로 공개실적이 부진할 경우 금융지원이 제한되었고, 이와 함께 총액인수제도가 도입되었다. 1980년대에도 기업공개유도가 지속적으로 이루어졌다. 1983년 7월 우량법인에 대한 기업공개 및 상장요건이 완화되었고, 「자본시장 육성에 대한 법률」 개정(1987.11)을 계기로 증권감독원이 유상증자 적격법인을 선정하고 기업공개를 권고할 수 있게 되었다.

1990년대에 들어오면서 주식공급 물량의 확대 등으로 주식시장이 침체되고 투자신탁회사 등 주요 투자기관의 경영이 부실화됨에 따라 시장안정 및 수요기반 확충과 투자기관의 경영정상화가 중요한 정책과제로 대두되었다. 이에 따라 1990년 2월 기업공개 전 대주주 지분변동 금지 및 기업공개에 대한 실질심사제를 도입하였고, 1991년 8월에는 납입자본금과 자기자본요건 등 기업공개 요건을 강화하였다. 한편 1990년 2월에는 증권시장안정기금을 설치하여 주식수요의 급격한 감소로 인한 충격을 완화하려고 시도하였다.

1997년 외환위기는 주식시장 선진화의 계기가 되었다. 2000년 3월에는 증권거래소 및 코스닥시장에서 거래되지 않은 주식을 대상으로 장외주식호

가중개시장이 개설되었다. 2001년 12월에 증권거래소와 코스닥시장 종료 후에도 거래가 가능하도록 전자장외증권중개시장을 개설하였는데, 거래가 부진하자 2005년 5월 폐쇄되었다. 장외주식호가중개시장은 2005년 7월 프리보드로 개칭하면서 관련제도를 개선하였다.

2005년 1월에는 한국증권거래소, 코스닥증권시장 및 한국선물거래소를 통합하여 한국증권선물거래소가 출범하였다.

2) 채권시장

채권은 국가, 지방자치단체, 금융기관 및 기업들이 자금조달을 목적으로 정해진 이자와 원금 지급을 대가로 발행하는 유가증권을 말한다. 채권시장은 발행시장과 유통시장으로 구분되며, 발행시장은 새로운 채권이 공급되는 시장으로 발행주체와 투자자, 그리고 시장중개기관으로 구성된다.³⁸⁾ 채권유통시장은 상장채권만이 거래되는 장내시장과 비상장채권을 포함한 모든 채권이 거래되는 장외시장으로 구분되는데, 대부분 장외시장에서 이루어진다.³⁹⁾

38) 회사채 발행 방식은 공모와 사모, 직접발행과 간접발행으로 구분되는데, 대부분 공모 및 간접발행 방식을 취한다. 즉 회사채를 발행하는 회사는 대표 주관회사를 선정하여 발행물량을 인수단이 전부 인수하는 총액인수계약을 체결하고 발행사무 일체를 위임한다. 인수단은 인수한 회사채를 투자자에게 매출하는데, 주로 금융기관이 고객이다. 국채의 경우에는 기획재정부장관이 국회의 심의 및 의결을 거쳐 발행한다. 국채의 발행은 증권회사 등을 통하여 일반투자자에게 매각하는 공모발행, 금융기관들이 인수단을 조직하여 공동으로 인수하는 인수발행, 정부가 채무변제 시 현금 대신 채권을 교부하는 교부발행으로 구분할 수 있다.

39) 장내시장은 일반채권시장과 국채전문 유통시장으로 구분된다. 전자는 불특정 다수의 일반투자자가 참가할 수 있는 반면, 후자의 경우는 기관투자자들이 참가하는 도매시장이다. 한편 장외시장은 증권회사의 상대매매방식으로 이루어지는 대고객 상대매매시장과 딜러간 거래를 중개하는 브로커를 통하여 거래가 이루어지는 딜러간 브로커 시장으로 구성된다.

한국의 채권시장은 1950년 건국국채 발행을 계기로 설립되었고, 1954년에는 산업부흥국채가 발행되었다. 1960년대에는 공업화를 위한 자금조달을 위하여 1968년 도로국채, 산업금융채권, 주택채권, 전략채권 등 특수채 발행이 이루어졌다. 회사채는 1972년 최초로 발생되었다. 주요 채권시장 관련 제도의 변천은 [표 3-19]와 같다.

한국의 경우 채권시장의 발달은 주식시장에 비하여 상대적으로 더디게 진행되었다. 회사채의 경우 1972년 보증사채 발행 허용과 함께 일반 공모 발행제도가 도입되었으나, 실제 발행실적은 미미하였다. 그 결과 1970년대 중반까지 회사채 거래는 미미하고 국채만이 거래되었다. 이에 정부는 1977년에 채권종류의 다양화, 발행조건의 신축적 운용, 기채 조정, 채권의 유동성 제고 등을 담은 채권시장 육성방안을 발표하였다. 이어서 보증사채의 발행조건 완화 및 무보증사채의 발행자격 강화(1979.2), 상장법인에 대한 회사채 발행한도 확대(1979.12), 증권회사의 환매조건부채권매매 업무취급 허용(1980.2) 등으로 발행여건이 크게 개선되었다.

1980년에는 회사채시장 관련 각종 제도정비가 이루어졌다. 1984년 4월 상법개정으로 회사채 발행한도가 자기자본 이내에서 자기자본 2배 이내로 확대되었다. 1984년 7월에는 장외거래에 관한 규정을 제정하여 장외 채권 거래를 제도화하였다. 1985년 5월에는 무보증사채 및 교회사채 발행요건을 완화하였고, 1986년 3월에는 보증사채 발행조건 자율화가 이루어졌다.

1990년대 초 주식시장과 마찬가지로 시장안정 및 수요기반 확충이 주요 과제로 대두되자, 회사채 및 특수채의 발행물량 조정을 위하여 기채조정협의회를 설치하였다(1992.1). 외환위기 이후에는 채권시장을 통해 자금조달을 원활하게 하고자 회사채 발행한도를 자기자본의 4배로 확대하였고, 증권

회사의 회사채 총액인수제도를 의무화하였다. 1999년에는 국채전문 유통 시장을 설치하였고, 국채전문딜러제도를 도입하였다.

2000년대에는 채권시장 선진화를 위한 제도개선에 주력하였다. 2000년 2월에는 딜러간 채권중개회사를 설립하였고, 2000년 6월에는 민간채권평

표 3-19. 한국 채권시장 관련 제도의 변천

연도	주요 변화
1950	최초의 국채인 건국국채 발행
1954	전후 복구를 위하여 산업부흥국채 발행
1968	도로국채 산업금융채권, 주택채권, 전략채권 등 특수채 발행
1972	회사채 일반공모제도 도입(최초 공모 무보증회사채 발행)
1976	신주인수권부사채, 거치 후 분할상환사채, 전환사채 등 신종사채 발행 허용
1984	채권의 장외거래에 관한 규정 제정
1992	기채조정협의회 설치, 국공채를 제외한 회사채와 특수채 발행물량 관리
1994	국채발행 방법을 인수배정 방식에서 경쟁입찰 방식으로 변경 변동금리부채권 발행
1995	기관투자자간 채권거래의 증권예탁원을 통한 결제 의무화
1997	신용평가 대상채권을 일반회사채에서 은행권 발행채권까지 확대 채권시장 대외개방
1999	국채발행의 정례화 국채전문 유통시장(IDM: Inter-Dealer Market)을 증권거래소에 개설 국채전문딜러 선정 국채선물시장 개설
2000	딜러간 채권중개회사(IDB: Inter-Dealer Broker) 도입 양곡관리지급채권의 국고채권으로의 통합 국채통합발행제도 도입(3년 만기 이상 국고채와 외평채를 통합) 국채환매제도 도입
2002	국채선물을 대상으로 국채선물옵션시장 개설 통화안정증권 금리선물시장 개설
2003	외국기업의 국내채권발행에 대한 규제 완화 IDB를 증권회사로 전환, 업무영역 확대
2005	한국증권거래소, 코스닥, 한국선물거래소 통합, 한국증권선물거래소로 출범
2006	20년 만기 국고채 최초 발행
2007	장내 소액전문딜러제도 도입

자료: 한국은행 홈페이지(<http://www.bok.or.kr>).

가회사 설립을 허용하였다. 또한 2000년에는 양곡관리기금채권의 국고채권으로의 통합과 국채통합발행제도 도입이 이루어졌다. 2002년에는 국채선물을 대상으로 하는 국채선물옵션시장과 통화안정증권의 금리선물시장이 개설되었다. 2003년에는 외국기업의 국내채권발행 규제가 완화되었다.

5. 금융발전 경험의 평가

한국의 금융발전, 특히 1960년대와 1970년대에 진행된 개발금융 정책의 전개와 각종 금융제도의 개혁은 그 자체로서 흥미로울 뿐 아니라, 금융발전이 미약한 개도국들에게는 귀중한 연구과제가 아닐 수 없다. 한국의 금융발전 경험을 개도국에 전수한다고 할 때, 역시 그 대상은 현재 우리가 시행하고 있는 금융정책이나 제도보다는 빠른 경제성장과 금융발전을 가능케 한 비결이 무엇이었는가로 귀결될 것이다.

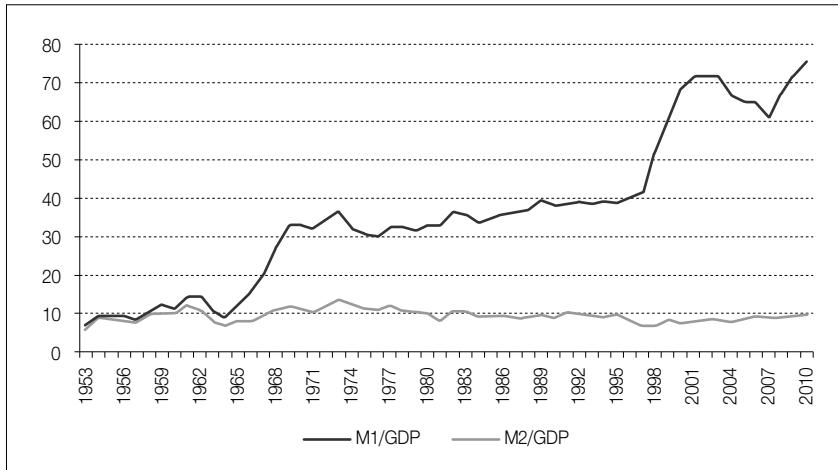
한국의 금융시장은 양적이나 질적으로 눈부신 발전을 이룩한 것이 사실이다. 특히 1960년대 이전 금융시장의 낙후성을 감안하면 개발금융체제에 대하여 비교적 후한 점수를 주어도 무방할 것이다. 1950년대는 전쟁으로 인하여 피폐해진 경제복구를 위하여 국내 금융시장을 육성할 필요성을 느꼈으나, 별다른 성과를 내지 못하였다. 소득이 낮아 저축여력이 없었을 뿐만 아니라, 금융시장의 중개 기능이 제대로 작동하기도 어려웠다. 이러한 상황에서 정부는 해외원조에 의존하는 한편, 가계와 기업의 금융접근은 상당부분 사금융에 집중될 수밖에 없었다(데이비드 콜, 박영철 1984).

이러한 열악한 초기조건을 배경으로 성립된 개발금융체제는 당시 산재해

있던 많은 문제점들을 정부 주도하에 과감하게 해결하려는 데 초점을 맞추었다. 금융시장으로의 자금유입을 위해 정부는 1965년 금리를 현실화하는 조치를 취하였고, 이는 저축증대에 크게 기여하였다. [그림 3-4]에서 볼 수 있듯이, 저축성예금을 포함하는 M2의 GDP에 대한 비율은 1964년 9%에서 1969년에는 33%로 크게 증가하였다. 금융시장의 급속한 성장에는 새로운 금융기관의 설립과 기존 금융기관의 확장도 상당한 기여를 하였다. 또한 1970년대에 들어가면서 정부는 사금융의 양성화와 금융중개기관의 전문화를 적극적으로 추진하였다.

그렇다고 이 시기 한국의 금융발전이 금융시장의 자율화 및 자유화에 기초한 것은 아니다. 정부가 수출주도형 공업화를 뒷받침하기 위하여 금융시장에 대한 개입을 강화하였기 때문이다. 수출금융은 그 대표적인 사례이다. 수출금융은 1960년대 초기부터 중요한 지원수단의 역할을 하였는데,

그림 3-4. 한국의 통화량/국내총생산 비율 추이



주: 세로축은 국내총생산에 대한 통화량 비율(%)을 나타냄.
 자료: IMF, International Financial Statistics(CD Rom).

만성적인 자금에 대한 초과수요 상황에서 자금확보 기회는 그 자체로 큰 혜택으로 볼 수 있다. 더구나 1980년대까지 수출금융은 상대적으로 낮은 금리에 제공되었는데, 정부가 강력하게 자금시장을 금리와 공급량 모두 통제하던 상황에서 이러한 지원은 매우 효과적이었다. 1970년대 정부가 총력을 기울인 중화학공업화 역시 또다른 사례라고 할 수 있다.

학계에는 여전히 정부의 금융억압적 시장간섭에 대하여 비판적인 견해가 팽배하다. 개발금융체제하에서 금융부문이 공업화를 지원하기 위한 수단으로 활용된 나머지 금융중개 기능이나 금융기술의 발전이 지연되었다는 것이 그 주된 이유이다. 일례로 정책금융 지원의 창구역할을 하였던 은행은 대출위험에 대한 적절한 심사 없이 정부가 지시하는 대로 저금리로 자금을 배분함으로써 막대한 부실채권을 보유하게 되었고, 결과적으로 낙후성을 면치 못하게 된 것을 들 수 있다(이영훈 외 2004). 그러나, 금융 억압 없이 시장기능에 자금배분을 맡겼을 경우 전략산업 분야에 대한 집중적 투자가 가능하였을지는 의문이 든다. 금융시장이 존재하지 않거나 중개기능이 충분히 발달하지 않은 상황에서 시장의 역할만을 강조하고 정부의 역할을 폄하하는 것은 공정하지 않을 것이다.

물론 한국의 금융부문이 수많은 시행착오에도 불구하고 양적 성장과 질적 발전을 이룩할 수 있었던 것을 정부의 공으로만 돌릴 수는 없다. 한국의 경제성장이 본격화되면서 금융과 실물부문 간 선순환이 자리 잡았기 때문이다. 또한 자금의 수요가 자금의 공급을 초과하게 되는 상황이 지속되면서 부족한 자금을 해외로부터 차입할 수 있었다는 점도 간과해서는 안 된다.⁴⁰⁾

40) 황병태(2011)는 공적차관을 확보하기 위하여 국제기구를 방문하였을 때 세이의 법칙(Say's law)을 언급하면서 한국 경제의 상황을 설득하였다고 한다. 물론 세이가 언급한 공급의

이러한 상황은 정부로 하여금 일반은행 및 특수은행 외에도 다양한 전문 금융기관을 설립하고 직접시장 조성을 위하여 노력하게 만드는 압력으로 작용하였다고 하겠다. 그 결과 콜거래나 기업어음, 그리고 환매조건부 거래 등의 단기금융시장과 채권과 주식거래에 기반을 둔 자본시장도 눈부시게 성장할 수 있었다. 한편 금융시장의 자율화에 대한 목소리가 자연스럽게 높아지면서, 정부는 금융감독제도, 지급결제제도, 예금보호제도 등의 금융 인프라 개선에 주력하게 되었다. 그러나 정보통신 기술의 발달과 금융혁신으로 금융시장 자체가 급속하게 바뀌고 있다는 사실을 충분히 인지하지 못하였다는 점을 그 한계로 지적할 수 있을 것이다.

종합하면, 한국의 개발금융체제는 단기적으로 특정 산업부문이나 정책적 목적을 위하여 자금을 조달하는 데 효율적이었는지 모르지만, 장기적으로는 금융부문 자체의 성장을 저해하고 경쟁력을 저하시키는 부작용을 초래하였다. 관치금융의 폐해는 1990년대까지 지속되었고, 개혁의 지연은 외환 위기의 단초를 제공하였다고 할 수 있다. 한국은 1990년대에 들어와 국내 금융시장의 자율화와 자본시장의 대외개방을 추진하기 시작했으나, 국제 금융환경의 변화에 대비하지 못하였다. 적절한 규범과 금융안전망이 마련되지 않은 채 어설픈 규제완화와 대외개방을 추진한 결과, 결국 외환·금융 위기를 초래하고 말았다.

1997년 외환위기 이후 한국은 국제규범을 수용한다는 정책목표하에 일련의 개혁조치들을 추진하였다. 특히 국내 금융시장은 외국자본과 외국 금융기관에 완전히 개방되었다. 그러나 외국 금융자본의 진출이 국내 금융

중요성은 실물부문과 관련된 것이지만, 금융부문에서도 공급의 부족이 금융시장의 제약요인이었다고 볼 수 있다.

산업의 체질을 개선하고 경쟁력을 제고하는 데 과연 도움이 되었는가는 논란의 핵심이 되었으며, 특히 글로벌 금융위기 이후 비판적인 시각이 우세해 보인다. 물론 외국자본의 역할에 대한 반대여론은 과장된 면도 적지 않지만, 외국으로부터 이식된 새로운 규범이나 관행이 자리를 잡고 긍정적인 효과를 나타내려면 상당한 시간이 소요된다는 점도 명확해졌다고 하겠다. 이러한 교훈은 금융협력의 수원국에도 적용된다고 하겠다.

한국의 금융발전 경험이 금융협력을 바라는 수원국에 도움이 되려면 무엇보다 수원국 금융시장의 현황과 문제점을 정확하게 파악해야 한다. 대다수 수원국의 경우 자본공급의 부족에 따른 금융갭 현상과 금융시장의 미성숙에 따른 악순환을 어떻게 타개할 것인가가 문제의 핵심이라고 하겠다. 한국은 이러한 문제들에 대하여 오랫동안 고민해 왔고 나름대로 해결책을 강구해 왔다. 이런 맥락에서 한국은 그동안 시행해 온 정책의 효과와 부작용을 객관적으로 평가하여 수원국과 공유할 필요가 있다. 아울러 수원국의 국내외 금융환경을 고려하여 자금조달, 인적자본 개발, 인프라 구축에 실질적 도움을 줄 수 맞춤형 협력 프로그램을 개발해야 할 것이다.

제4장 주요국의 금융분야 ODA 현황

1. 금융분야 ODA의 국제적 현황
2. 금융분야 협력의 주요 사례



1. 금융분야 ODA의 국제적 현황

가. 금융분야 ODA의 규모와 추이

금융은 소비와 투자에 필요한 자원을 조달 및 공급함으로써 경제성장을 뒷받침하는 역할을 한다. 개도국이 경제성장을 위해서 산업구조 고도화가 필수적인 과정이라고 한다면, 자본이 부족한 개도국에 있어 새로운 자금을 어떻게 확보하고 효율적으로 배분하는가가 매우 중요한 정책적 이슈가 아닐 수 없다. 개도국이 원활한 경제발전을 이룩하지 못하는 것은 상당폭 금융발전 속도가 완만하고 금융산업의 경쟁력이 미흡한 데 기인하는 바 크다. 이 때문에 주요 국제기구와 선진 공여국들은 금융분야를 대개도국 원조의 주요 분야로 간주하고 있다. 그러나 금융시장의 발전은 역사적·사회적 배경과 사회경제적 발전수준, 사회구성원의 인적자본 수준, 제도적 기반 등 다양한 요소들이 복합적으로 작용하기 때문에, 일정한 성과를 거두는 것은 쉬운 일이 아니다. 금융분야의 중요성에 대한 인식과 국제기구의 원조에도 불구하고 최근까지 그 규모나 성과의 측면에서 특별한 성과를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다.

일반적으로 저개발국이 갖고 있는 금융 관련 문제는 다음과 같이 매우 다양한 측면을 포함하고 있다. 자본공급의 부족에 따른 일반적인 금융갭 현상과 이에 따른 생산역량의 확충에 필요한 자원의 부족, 사회적·구조적 요인에 의한 민간저축의 부족으로 미미한 금융시장의 규모, 자본도피 현상과 상대적으로 높은 비공식 부문으로 인한 금융거래에서의 높은 비용과 위험 그리고 이에 따른 자원 및 현금자산 등 실물형태의 자산보유 형태,

자본 및 금융시장의 미성숙으로 인한 시장의 실패와 이에 따른 금융기관의 위험기피적 비즈니스 관행 그리고 비생산 소비부문에 편중된 금융산업 구조 등이 그것이다. 국제기구와 주요 공여국들의 원조방식은 개도국의 금융 시장에 직·간접적으로 자금을 공급함으로써 금융 및 자금시장을 확충하는데 치중되었던 것으로 평가된다. 그러나 최근에는 이러한 방식의 한계를 인식하고 국제기구와 주요 공여국 간의 협조 아래 금융시장의 자금중개 기능 확충을 위한 기술적 지원, 위험공유 등을 강조하며, 금융서비스의 질적·양적 개선을 도모하고 개도국의 중소기업 및 소비자들의 금융서비스에 대한 접근성을 강화하는 방향으로 사업을 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 지원방식은 자원을 직접적으로 투입하는 방식과 병행하여 시행하고 있는데, 금융서비스가 궁극적으로 자금의 중개기능을 통하여 민간부문의 경제 활동을 촉진하는 기능을 담당하며, 이는 결국 개도국의 성장과 빈곤해소에 기여할 것이라는 인식에 기초한다.

이하에서 논의되는 바와 같이 금융분야의 ODA는 다양한 목적과 방식으로 집행되고 있다. 예를 들어, 개도국 정부에 대한 금융분야 기술적 지원(교육, 훈련 등)은 금융분야로 분류되기보다는 정부에 대한 일반적 지원으로 분류될 가능성이 크다. 따라서 금융분야 ODA 규모는 과소평가될 가능성이 있다. [표 4-1]은 개도국의 원조규모와 금융분야의 ODA 규모를 보여준 것이다. 2010년 금융분야 ODA는 전체 원조규모의 1.4%에 불과하다. 이는 2009년 및 그 이전의 2.4%에 비하면 현격히 감소한 수준이다. 금융분야가 속해 있는 경제간접자본 및 서비스 분야 내에서 차지하는 비중도 2009년의 14.5%에서 9% 미만으로 감소하였다. 참고로 경제간접자본 및 서비스 분야에서는 수송 및 저장 분야와 에너지 분야가 대부분의 비중을 차지하는데,

표 4-1. 개도국 전체의 분야별 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

분야	2004	2006	2008	2009	2010
I. 사회간접자본 및 서비스	41,387.66	46,354.03	61,982.77	65,454.13	64,325.15
I.1. 교육	9,516.39	10,093.56	12,423.32	1,3511.73	13,412.2
I.1.b. 기초교육	3,343.31	2,935.76	3,707.93	3,319.58	3,891.76
I.2. 보건	4,980.32	7,103.61	8,670.46	8,747.77	9,849.61
I.2.b. 기초보건	2,755.3	4,504.08	6,515.24	6,424.64	6,863.57
I.3. 인구정책 및 모자보건	3,201.04	5,065.92	9,289.56	9,145.69	9,773.91
I.4. 상수도 및 위생	4,646.89	5,777.42	7,516.61	8,262.9	7,584.75
I.5. 정부 및 시민사회	14,184.37	13,221.82	18,037.31	18,842.35	18,691.11
I.5.a. 정부 및 시민사회 일반	9,455.68	11,298.9	14,099.19	14,386.76	14,849.74
I.5.b. 분쟁, 평화, 치안	1,044.16	1,854.89	3,938.14	3,816.14	3,841.38
I.6. 기타	4,858.59	5,091.71	6,045.5	6,943.7	5,013.63
II. 경제간접자본 및 서비스	17,314.78	15,807.86	27,468.02	25,689.54	29,019.6
II.1. 수송 및 저장	6,553.78	7,151.14	13,660.15	12,976.71	13,025.3
II.2. 통신	1,017.46	461.64	430.07	623.78	453.54
II.3. 에너지	7,015.06	5,130.4	8,020.78	6,835.88	11,029.75
II.4. 은행 및 금융서비스	1,452.39	1,595.57	3,331.63	3,738.71	2,537.85
II.5. 사업 및 기타서비스	1,276.12	1,469.08	2,025.37	1,514.45	1,973.12
III. 생산부문	7,622.72	8,089.91	11,294.61	12,711.22	13,408.96
III.1. 농수산임업	4,465.47	4,669.37	7,428.74	9,357.11	9,806.16
III.2. 광공업 및 건설	2,556.66	1,941.44	2,739.79	1,951.45	2,175.36
III.3.a. 무역정책 및 제도	526.68	1,019.38	1,056.51	1,227.54	1,280.95
III.3.b. 관광	65.67	459.7	71.79	174.81	146.52
IV. 다부문	6,564.47	8,568.96	11,906.52	13,870.48	21,038.45
V. 소계(I+II+III+IV)	72,889.6	78,820.72	112,651.97	117,725.33	127,792.19
VI. 상품지원 및 일반 프로그램에 의한 지원	4,598.84	4,929.03	10,456.94	10,099.44	6,935.35
VI.1. 예산지원	2,507.29	3,113.07	8,130.29	7,408.8	4,985.27
VI.2. 식량지원	1,451.77	1,337.03	2,125.78	2,252.75	1,680.1
VII. 외채 관련 지원	8,101.46	23,202.99	11,290.73	2,737.13	5,942.61
VIII. 인도적 지원	6,450.18	8,501.81	11,002.64	11,314.36	13,372.71
XII. 기타	10,071.46	13,589.91	13,184.18	12,957.3	12,173.41
총계	102,111.54	129,044.46	158,586.46	154,833.56	166,216.27

자료: OECD/DAC, Aid Statistics.

표 4-2. 다자기구의 금융분야 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

분야	2004	2006	2008	2009	2010
I. 사회간접자본 및 서비스	13,109.38	12,434.97	16,575.58	19,375.26	19,360.27
I.1. 교육	2,524.14	1,891.72	2,817.79	3,964.81	3,652.01
I.1.b. 기초교육	1,189.34	724.62	1,205.32	923.92	1,416.45
I.2. 보건	1,549.8	2,582.13	3,544.76	3,611.84	4,634.99
I.2.b. 기초보건	785.73	1,678.88	2,998.55	2,658.72	3,888.55
I.3. 인구정책 및 모자보건	852.68	1,049.06	2,043.95	2,105.2	2,518.39
I.4. 상수도 및 위생	1,476.04	1,807.02	1,676.51	1,682.27	2,326.53
I.5. 정부 및 시민사회	4,818.04	4,429.94	4,776.57	5,290.22	4,481.02
I.5.a. 정부 및 시민사회 일반	4,338.99	4,249.88	3,896.53	3,966.04	3,781.49
I.5.b. 분쟁, 평화, 치안	231.44	112.03	880.04	684.72	699.53
I.6. 기타	1,888.69	675.11	1,715.96	2,720.94	1,747.36
II. 경제간접자본 및 서비스	4,741.47	4,521.76	7,879.98	10,099.88	8,217.41
II.1. 수송 및 저장	2,751.54	2,826.72	4,566.75	5,403.77	4,259.06
II.2. 통신	223.23	50.91	109.53	190.29	112.16
II.3. 에너지	1,110.76	1,334.42	2,326.1	3,056.83	2,623.2
II.4. 은행 및 금융서비스	581.86	256.94	511.24	1,067.52	726.54
II.5. 사업 및 기타서비스	74.09	52.76	366.35	381.49	496.44
III. 생산부문	2,960.16	3,418.98	3,628.98	5,982.36	4,243.18
III.1. 농수산임업	1,915.73	1,858.51	2,439.8	4,410.24	3,186.38
III.2. 광공업 및 건설	833.11	1,106.92	752.48	857.51	672.03
III.3.a. 무역정책 및 제도	164.43	412.03	426.4	673.89	325.52
III.3.b. 관광	38.61	41.52	12.51	40.4	59.29
IV. 다부문	1,800.61	2,815.32	4,981.36	4,621.97	5,904.59
V. 소계(I+II+III+IV)	22,611.62	23,191.03	33,065.9	40,079.45	37,725.42
VI. 상품지원 및 일반 프로그램에 의한 지원	2,265.25	1,879.83	4,973.51	4,709.74	2,821.67
VI.1. 예산지원	1,924.25	1,207.1	4,399.21	4,151.5	2,522.2
VI.2. 식량지원	302.98	397.7	574.31	548.94	299.47
VII. 외채 관련 지원	43.65	1,294.82	122.31	34.59	1,755.61
VIII. 인도적 지원	1,051.66	1,689.51	1,957.33	1,967.05	2,859.89
XII. 기타	924.48	1,132.67	1,480.38	1,275.61	1,145.11
총계	26,896.66	29,187.86	41,599.43	48,066.44	46,307.7

자료: OECD/DAC(2012), Aid Statistics.

표 4-3. DAC 국가의 분야별 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

분야	2004	2006	2008	2009	2010
I. 사회간접자본 및 서비스	28,079.36	33,620.96	44,988.33	45,234	44,205.55
I.1. 교육	6,823.43	7,983.59	9,406.15	9,321.45	9,420.13
I.1.b. 기초교육	2,153.18	2,207.8	2,491.06	2,384.56	2,463.41
I.2. 보건	3,424.29	4,501.86	5,073.57	4,984.31	5,077.69
I.2.b. 기초보건	1,968.57	2,819.7	3,510.83	3,667.08	2,914.4
I.3. 인구정책 및 모자보건	2,348.12	4,011.65	7,245.47	7,040.48	7,253.4
I.4. 상수도 및 위생	3,166.7	3,958.85	5,817.91	6,513.57	5,168.38
I.5. 정부 및 시민사회	9,355.1	8,767.26	13,175.49	13,297.64	14,088.81
I.5.a. 정부 및 시민사회 일반	5,116.69	7,035.73	10,158.04	10,191.53	11,050.83
I.5.b. 분쟁, 평화, 치안	812.72	1,731.53	3,017.47	3,106.12	3,037.99
I.6. 기타	2,961.64	4,397.75	4,269.77	4,076.53	3,197.14
II. 경제간접자본 및 서비스	12,563.04	11,235.6	19,513.77	15,344.13	20,277.58
II.1. 수송 및 저장	3,800.4	4,313.87	9,083.42	7,373.86	8,511.28
II.2. 통신	793.13	403.45	293.81	418.21	339.02
II.3. 에너지	5,901.43	3,794.07	5,686.18	3,775.18	8,166.04
II.4. 은행 및 금융서비스	870.53	1,338.22	2,818.8	2,670.23	1,784.96
II.5. 사업 및 기타서비스	1,197.57	1,385.97	1,631.55	1,106.62	1,476.27
III. 생산부문	4,657.61	4,658.8	7,648.55	6,704.91	8,968.28
III.1. 농수산임업	2,546.75	2,805.96	4,978.44	4,930.27	6,575.34
III.2. 광공업 및 건설	1,721.82	827.85	1,981.11	1,089.74	1,478.83
III.3.a. 무역정책 및 제도	362.23	607.12	629.92	550.78	849.08
III.3.b. 관광	26.84	417.85	59.09	134.13	65.02
IV. 다부문	4,753.98	5,746.97	6,916.9	9,204.61	14,977.29
V. 소계(I+II+III+IV)	50,053.95	55,262.3	79,067.6	76,487.64	88,428.75
VI. 상품지원 및 일반 프로그램에 의한 지원	2,333.59	3,049.2	5,482.66	5,190.82	4,008.09
VI.1. 예산지원	583.04	1,905.97	3,731.08	3,251.86	2,364.82
VI.2. 식량지원	1,148.79	939.33	1,550.7	1,510.37	1,373.29
VII. 외채 관련 지원	8,047.08	21,843.28	11,167.22	2,699.47	4,187
VIII. 인도적 지원	5,351.57	6,687.05	9,009.14	9,151.57	10,263.62
XII. 기타	9,073.37	12,294.5	11,407.53	11,433.07	10,866.27
총계	74,859.56	99,136.33	116,134.15	104,962.57	117,753.73

자료: OECD/DAC(2012), Aid Statistics.

표 4-4. G7 국가의 금융분야 ODA 규모

(단위: 백만 달러)

분야	2004	2006	2008	2009	2010
I. 사회간접자본 및 서비스	21,727.39	23,921.11	32,114.92	34,357.85	33,194.11
I.1. 교육	5,244.45	5,277.93	6,332.28	7,037.19	6,799.69
I.1.b. 기초교육	1,550.91	1,013.7	1,606.73	1,719.58	1,742.47
I.2. 보건	2,411.5	2,857.09	3,196.47	3,318.71	3,656
I.2.b. 기초보건	1,377.97	1,995.2	2,322.94	2,614.91	2,260.2
I.3. 인구정책 및 모자보건	2,038.34	3,414.76	6,472.93	6,410.42	6,702.18
I.4. 상수도 및 위생	2,390.52	2,927.44	4,152.14	5,115.3	3,850.71
I.5. 정부 및 시민사회	7,331.15	5,754.24	8,772.64	9,290.37	9,701.5
I.5.a. 정부 및 시민사회 일반	4,317.7	4,709.17	6,905.16	7,155.99	7,627.6
I.5.b. 분쟁, 평화, 치안	714.79	1,045.08	1,867.5	2,134.38	2,073.91
I.6. 기타	2,311.41	3,689.64	3,188.47	3,185.84	2,484.03
II. 경제간접자본 및 서비스	10,965.39	9,271.64	16,672.91	11,817.01	17,443.39
II.1. 수송 및 저장	3,281.96	3,811.73	8,182.39	6,211.24	7,532.39
II.2. 통신	668.39	254.73	125	187.24	234.75
II.3. 에너지	5,550.63	3,385.34	4,782.44	2,714.83	7,348.17
II.4. 은행 및 금융서비스	662.84	677.95	2,378.74	2,032.39	1,335.59
II.5. 사업 및 기타서비스	801.58	1,141.89	1,204.34	671.28	992.48
III. 생산부문	3,612.54	3,533.72	5,983.46	4,895.77	6,045.79
III.1. 농수산임업	1,815.08	2,056.18	3,855.08	3,631.51	4,403.98
III.2. 광공업 및 건설	1,492.97	621.81	1,693.01	806.51	1,086.62
III.3.a. 무역정책 및 제도	289.34	456.85	411.02	348.17	511.33
III.3.b. 관광	15.16	398.87	24.36	109.6	43.88
IV. 다부문	3,464.36	4,093.63	4,345.95	5,544.91	9,169.05
V. 소계(I+II+III+IV)	39,769.68	40,820.08	59,117.25	56,615.54	65,852.36
VI. 상품지원 및 일반 프로그램에 의한 지원	1,697.17	2,179.03	4,222.05	3,960.46	3,112.65
VI.1. 예산지원	261.09	1,097.44	2,791.79	2,416.59	1,711.62
VI.2. 식량지원	1,085.58	878.86	1,331.58	1,183.41	1,273.7
VII. 외채 관련 지원	6,605.27	17,716.14	9,122.5	2,176.17	2,526.49
VIII. 인도적 지원	4,117	4,702.79	6,296.41	6,620.51	7,937.85
XII. 기타	6,451.86	6,338.12	6,727.57	6,585.63	6,659.61
총계	58,640.98	71,756.16	85,485.78	75,958.31	86,088.96

자료: OECD/DAC(2012), Aid Statistics.

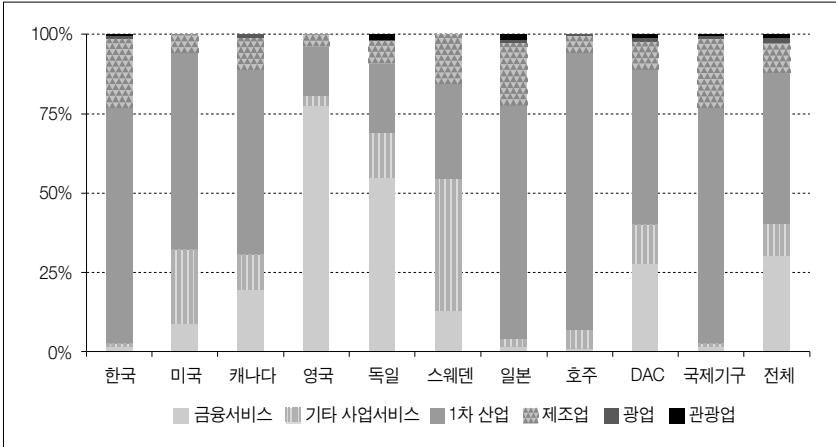
이는 ODA가 금융분야보다는 수원국의 물적 인프라 향상에 초점을 맞추고 있음을 말해주는 것이다.

[표 4-2]는 다자기구가 제공하는 금융분야의 ODA 규모를 보여준 것으로, 2009년 2.2%, 2010년 1.6%의 비중을 차지하여 일반적인 경우와 비슷한 수준임을 알 수 있다. 경제간접자본 및 서비스 분야 ODA에서 차지하는 비중은 10% 미만으로, 일반적인 경우와 비교할 때 오히려 낮은 것이 특징이다. 이는 전반적으로 ODA가 비경제적 분야에 치중하고 있는 것에 비하여 다자기구들은 상대적으로 경제간접자본 및 서비스 분야에 중점을 두고 있음을 말해준다.

이와 같은 현황에 비추어 볼 때, 금융분야의 ODA의 비중은 DAC 국가 특히 일부 국가를 중심으로 편중되어 있을 것임을 짐작케 한다. [표 4-3]과 [표 4-4]는 각각 DAC 국가와 G7 국가들의 금융분야 ODA 비중을 나타내낸 것이다. 흥미로운 것은 세계 전체와 다자기구의 경우 경제간접자본 및 서비스에서 금융분야가 차지하는 비중(약 8.7%)이나, 생산 분야를 포함한 경제 분야에서 차지하는 비중(6%)이 비슷한 수준을 나타내고 있으나, G7 국가의 경우 모든 경우에 있어서 그 비중이 상대적으로 떨어지는 현상이 발견된다(7.6% 및 5.6%).

[그림 4-1]은 주요 DAC 국가들의 금융분야 ODA가 주요 경제분야 ODA에서 차지하는 비중을 보여준 것이다. 여기서 경제분야는 주로 수원국의 생산능력 배양과 관련된 사업과 관련된 통계를 재분류한 것이다. 이에 의하면, 주요 공여국 중 영국과 독일이 경제 분야 원조의 구성 중 금융이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 독일의 금융분야 지원은 지난 10년간 전체 ODA의 3%에서 6%로 증가하였으며, 영국의 금융분야 지원은

그림 4-1. 경제 분야 ODA에서 금융이 차지하는 비중



자료: OECD/DAC(2012), Aid Statistics.

1990년대 후반 1%에서 2000년대 중반 3%로 증가하였다. 이 그림에서 영국의 금융분야의 비중이 독일보다 높은 것으로 나타난 것은, 영국의 경제 분야 전체 비중이 낮아진 데 기인하고 있는 것으로 보인다.

나. 금융분야 협력의 주요 유형

금융분야에서 대개도국 협력의 가장 큰 목적은 크게 ① 금융시장 및 자본 시장 육성을 위한 제도적 지원, ② 민간투자의 확대 유도를 위한 정책, 환경 및 인프라의 확충, ③ 금융시장에 대한 직접적 지원 세 가지로 구분할 수 있다. 물론 이러한 구분이 상호 배타적이라기보다는 각기의 사업이 이러한 성격들을 모두 포함하는 경우가 많은데, 이는 금융분야뿐만 아니라 대다수의 대개도국 원조사업이 다양한 성격을 동시에 포함하는 것이 일반적이

라고 할 수 있다.

첫째, 제도적 지원에 해당하는 협력 프로그램은 대체로 금융시장의 제도적 인프라를 고도화하거나 금융섹터의 개혁을 강화하는 것을 주된 내용으로 한다. 또한 중앙은행의 금융감독 기능 등 기타 제도적 개선을 지원하고, 대부분의 개도국들이 경제개발계획을 통해 지향하고 있는 금융시장 발전계획이나 금융시장 관련 제도적 개혁 및 발전계획을 지원하는 것을 그 내용으로 한다.

둘째, 민간투자의 확대 유도를 위한 프로그램은 국내저축 증대를 위한 제도적인 환경정비와 정책적 수단을 지원함으로써 생산부문에 대한 투자자원의 확보를 직접적으로 겨냥하는 경우가 많다. 이와 함께 금융시장 관련 거버넌스의 개선으로 정부통제와 독점 등 금융분야의 구조적 문제 해결을 지원함으로써 민간투자의 활성화를 간접적으로 지원한다. 또한 금융기관의 여신 관련 역량의 강화, 마이크로금융 관련 기관이 주류 금융시스템에 편입될 수 있도록 지원함으로써 중소기업의 투자활성화를 도모한다. 또한 지역 금융시장의 육성을 통하여 저개발국에서 일반적인 현상인 해외송금과 관련한 비용절감 방안을 지원한다.

셋째, 금융시장에 대한 직접적인 지원 프로그램은 금융기관의 부실대출 문제 해결을 위한 전략을 제시하거나, 비은행 금융기관의 개발지원을 통한 자금에 대한 접근 용이성을 제고하는 방식으로 지원한다. 또한 보험에 대한 투자 및 자산관리를 통하여 금융시장의 심화를 촉진한다. 세계은행 산하 International Finance Corporation(IFC)의 Global Trade Finance Program은 신규은행의 설립 지원, SME와 에너지 등 실물분야에 대한 자금지원 재개, 저개발 지역 내의 미소금융기관에 대한 자금지원 등의 방식으로 직접적으로 지원한다.

2. 금융분야 협력의 주요 사례

앞에서 논의한 바와 같이 다양한 국제기구들과 G7을 중심으로 한 일부 선진국들을 중심으로 금융분야의 ODA가 시행되고 있다. 이 절에서는 앞에서 논의한 금융협력의 형태별로 주요 국제기관 및 공여국의 사례를 살펴보기로 한다.

가. 금융시장과 자본시장 육성을 위한 제도적 지원

1) 세계은행의 인도 자본시장 개발, 외채 및 연금관리 개혁을 위한 기술적 지원

세계은행은 지난 수년간 인도의 높은 경제성장의 배경으로 금융시장의 점진적 개방을 꾀고 있다. 즉 자본시장에 대한 규제완화, 포트폴리오 투자의 개방, 은행 및 보험시장의 개방 등이 중요한 역할을 하였으며, 인도 정부가 다양한 이니셔티브를 통하여 이러한 정책을 추진해 왔음을 높이 평가하였다. 그럼에도 불구하고 인도의 금융 및 자본시장은 여전히 다양한 문제점을 안고 있는데, 금융시장의 2/3 정도가 정부 소유이며 이는 소매금융 소비자들이 금융서비스에 대해 접근하는 데 커다란 장애로 작용한 것으로 평가하였다. 정부의 다양한 채권 발행에도 불구하고 이들이 시장에 유통되기보다는 정부의 유동성 관련 규제에 따라 은행이 보유하고 있는 경우가 대부분이다. 회사채는 GDP의 10% 미만에 머무르고 있는 상황이다. 인도 정부는 금융분야에 대한 개혁 필요성을 인식하고 자본시장 개발, 외채 및 연금 관리와 관련하여 2008년 세계은행에 기술적 지원을 요청하였다. 세계은행

이 제공한 기술적 지원은 다음과 같은 요소로 구성되어 있다.

첫째, 자본시장 관련 규정 및 정책개발과 관련한 요소로서 증권시장의 경쟁력 향상을 위한 규제 및 감독체제의 현대화 작업이다. 또 다른 요소는 현재 거의 전무하다시피 한 현지화 표시 회사채 시장 개발을 위한 로드맵을 제공하는 것이다. 둘째, 독립적인 외채관리 담당부서를 개발하고 이의 운영을 위해 기술적 지원을 제공함으로써 외채관리를 위한 전략개발 및 위험관리 기법과 관련한 역량을 제고하는 것이다. 셋째, 새로운 연금제도 도입을 지원하기 위해 기술적 지원과 역량 강화를 도모한다.

세계은행이 제시한 분야별 제도개혁 방안은 다음과 같다.

- ① 자본시장에 대한 규제 및 감독체제의 현대화: 이를 위하여 규제효과의 평가체제(Regulatory Impact Analysis)를 개발하고, 정량적·정성적 분석과 입법화 가능성을 검토하며, 국내통화 채권시장의 발전을 위한 로드맵을 작성한다. 구체적으로 정부채, 회사채 및 기타 파생상품 시장을 창출하고, 공공은행의 경영자와 실무자에 대하여 상품의 운영 및 위험관리 방안에 대한 기술적 지원을 제공한다.
- ② 효과적인 외채관리를 위한 독립적인 외채관리부서(DMO: Debt Management Office) 신설: 이를 위하여 DMO 창설을 위한 로드맵을 제시하는 한편 실무부서의 역량을 강화한다. 인도 재무부는 부처 내 작업반에 대하여 DMO의 구축과 관련한 기술적 지원을 하였다.
- ③ 신연금제도 이행을 위한 지원: 정부의 재정 지원하에서 이행을 담당하

는 기관이 현 상황에 관한 정보를 수집하고, 이를 바탕으로 새로 신설된 Central Record Keeping Authority가 의무화하고 있는 자료제공 의무의 효과적 수행에 필요한 지방정부 및 기관의 내부통제체제를 지원할 예정이다. 또한 신연금제도에 새로 도입된 요소인 보험기능과 관련하여 다양한 정책적 방안을 제시한다.

2) ADB의 방글라데시 자본시장 개발 지원

방글라데시의 자본시장은 다양한 제도적 결함과 투자자의 극단적인 위험 투자 선호 등으로 인하여 최근 수년간 자본시장이 급격한 변동을 겪어 왔다. 자본시장의 잦은 붕괴로 인하여 시장에 대한 신뢰는 바닥 상태에 있으므로 자본시장이 실물시장을 뒷받침하는 기능이 매우 약하다. 이에 따라 방글라데시 정부는 자본시장 개혁을 추진하고 있으며, 이는 제6차 5개년 계획의 주요 요소이기도 하다. 한편 ADB는 새로운 국별협력전략(CPS: Country Partnership Strategy 2020)의 작성에서 방글라데시의 5개년 계획에 기초하였으므로 자본시장 개혁은 CPS의 주요 내용으로 포함되어 있다. 2012년 ADB는 방글라데시 자본시장 감독체계를 포함한 다양한 분야에 대한 정책 권고를 제시하였는데, 이는 자본시장 개혁에 대한 기술적 지원 사업에 기초한 것이다.

기술적 지원은 크게 4대 분야로 나누어져 있다. 첫째, 법적·제도적 구조의 개선 분야로, 방글라데시 정부가 효과적인 감독체계를 갖추으로써 금융 시장에 대한 규제와 시장의 안정성 간에 균형을 확보하도록 지원하는 것이다. 이를 위하여 가장 중점을 둔 것은 기업의 투명성을 확보하기 위한 탈상호주의(demutualization)를 추진하여 기업에 대한 공공의 신뢰확보를 모색

하는 것이었다. 이와 함께 국제적 표준에 입각한 규제제도 도입과 규제기관 간의 효율적 조정 및 협력체계 구축을 지원하는 것이다. 둘째, 채권시장의 개발 및 증권화 범위의 심화로, 이는 채무증서시장(debt market)과 주식시장에서 신용도가 높은 회사채 개발에 중점을 두고 있다. 셋째, 금융상품에 대한 조세정책의 개발로, 다양한 상품에 대하여 제각기 부과되고 있는 조세가 낳은 왜곡현상을 시정하고자 하는 것이다. 넷째, 파생상품 시장의 개발로, 금리, 환율, 주식 전 분야를 포함한다. 이를 위하여 파생상품 딜러가 확보해야 할 요건을 분석하고, 그 기준을 제시하는 것을 내용으로 한다.

이 지원사업의 결과, ADB는 총 26개의 정책권고안을 도출하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 자본시장 특별조사위원회 설립 및 지역 주식시장을 담당하고 있는 증권위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)에 최첨단 감독시스템 도입한다.
- ② 상업은행의 직·간접적 주식위험 노출비율을 자본의 25%로 제한한다.
- ③ SEC의 기업지배규정을 개정하여 상장기업의 사외이사 비율을 현재 10%에서 20%로 증원한다.
- ④ 방글라데시 중앙은행이 적립기금(provident fund), 연금기금(pension fund) 등 다양한 기금을 종합적으로 관리하는 기능을 확보하고, 이러한 자금을 정부채권 투자에 활용한다.

나. 민간투자의 확대 유도를 위한 정책 및 인프라 확충

민간의 투자와 기업가 정신의 촉진을 통하여 민간부문을 확충하는 것이 궁극적으로 수원국의 빈곤 및 실업 문제를 해결할 수 있는 근본적인 방안이다. 민간부문의 확대는 다시 정부의 세수증대를 통하여 교육과 사회 및 경제간접자본을 개선할 수 있는 여력을 제공하고, 이는 다시 경제 전반적인 생산성 확대에 기여할 것이기 때문이다. 그러나 계속 지적되는 것처럼 개도국의 민간투자는 매우 낮은 수준에 머무르는 경우가 많으며, 이는 다시 생산성과 기업활동의 확충을 제약함으로써 다시 투자를 저해하는 악순환을 겪는 경우가 많다. 그러므로 공여국들은 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 있도록 시장실패의 요인을 제거하고 구조적 문제점을 수원국이 효과적으로 해결할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 거시적 미시적 과제의 실천이 필요한데 금융분야에 대한 협력을 통하여 민간투자를 촉진하는 것도 중요하다고 할 수 있다. 지불결제 관련 시스템의 개선, 저축기관의 확충과 접근가능성 증대, 신용 및 보험기관의 확대 등 금융기관의 확대를 통하여 투자의 확대가 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요한 과제인 것이다.

특히 개도국에는 빈곤층과 중소기업에 대하여 금융서비스의 접근성을 제고함으로써 투자확대를 유도할 필요가 있다. 또한 이러한 금융접근성의 제고는 개도국에서 일반적으로 발견되는 해외송금의 비용을 절감함으로써 국내 저축과 투자를 촉진하는 결과를 가져올 수 있다.

1) 영국의 AFFORD 프로그램(Access to Finance for Development)

영국 국제개발부(DFID)의 AFFORD 프로그램은 2011~15년에 걸쳐 케냐의 금융산업심화기금(Financial Sector Deepening Trust)에 1,600만 파운드를 제공하는 것을 골자로 하고 있다. FSD의 목표는 저소득층으로 하여금 금융서비스에 대한 접근성을 제고함으로써 생활수준의 향상을 지원하는 것이다. 이와 함께 금융서비스에 접근이 어려운 소기업들로 하여금 접근성의 향상을 통하여 부가가치와 고용의 창출을 유도하는 것이다. FSD의 지원 사업을 살펴보면, 금융거래 활성화를 위한 혁신적 프로그램의 도입을 통하여 보다 많은 대중이 금융서비스에 접근할 수 있게 하고, 이는 다시 케냐 경제의 잠재력을 현재화하는 데 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다.

FSD는 DFID의 지원하에 독립적인 신탁기관으로 2005년 설립되었으며, 빈곤층에 대한 양질의 금융서비스를 확대할 수 있도록 정부와 민간기관에 대한 전문적 지원을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 한편 FSD는 원조에 있어서 Harmonization의 좋은 사례라고 할 수 있는데, 이는 DFID의 지원뿐만 아니라 스웨덴의 국제개발청, 세계은행 그리고 록펠러 재단의 협력하에 원조가 이루어지고 있기 때문이다. FSD의 1단계 원조(2006~09년)를 통하여 300만에 달하는 케냐 국민이 보다 적절한(appropriate) 금융서비스에 접근할 수 있는 기회를 제공한 것으로 평가하고 있다.

DFID가 2011~15년에 걸쳐 2단계 지원을 결정한 것은 대체로 다음과 같은 추가적 목표 달성을 추구하고 있기 때문이다. 첫째, 1단계 사업의 일정한 성과에도 불구하고 케냐 성인 중 5.5백만에 해당하는 인구가 높은 비용과 위험도가 높은 비공식적 금융서비스에 의존하고 있는 현실을 개선하기 위해서이다. 이러한 인구비중은 케냐의 빠른 인구증가에 비추어 볼

때 현재 시점에서 대폭 확대되었을 것으로 추정된다. DFID는 케냐의 높은 성장잠재력에도 불구하고 인구의 46% 가량이 빈곤층에 머물러 있는 현실을 감안할 때, 여성과 젊은층 그리고 소기업의 양질 금융서비스에 대한 접근성 개선이 핵심적인 과제인 것으로 평가하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 FSD가 중점을 두고 있는 방안은 mobile money(M-Pesa) 등 혁신적 수단의 활용이라고 할 수 있는데, 세계은행은 총국민소득의 20% 가량이 이를 통하여 거래되었을 것으로 추정하였다. 따라서 이러한 사업의 확대를 통하여 보다 많은 대중이 정상적인 금융거래에 참여할 수 있도록 지원을 계속할 필요가 있는 것으로 판단하고 있다.

둘째, 금융접근성의 개선으로 금융거래가 활성화되고 저축이 늘어나는 것은 바람직한 현상이지만, 이와 동시에 빈곤층이 잠재적 위험에 노출되는 빈도가 늘어나는 것도 사실이다. 따라서 금융에 대한 접근성 제고와 함께, 보다 양질의 금융상품을 개발하여 빈곤층에 제시하는 한편, 은행 및 비은행 금융기관의 금융서비스 제공에서의 모범사례를 제공하고, 금융거래에 대한 법적 안전망도 필요하다.

FSD는 이러한 목적의식하에서 다음과 같은 세부목표 달성을 추구한다.

- ① 빈곤층, 마이크로 비즈니스에 대한 금융서비스 접근성 확대
- ② 금융서비스 제공 기관과의 협력하에 대빈곤층 및 마이크로 비즈니스에 대한 금융서비스 개설, 접근, 운용 및 유지와 관련한 비용의 감소
- ③ 중소기업에 대한 맞춤형 금융서비스의 개발과 혁신
- ④ FSD의 지식을 활용하여 정부정책의 개선을 위한 영향력 행사

FSD는 이상의 목표를 달성함으로써 현재 금융서비스의 혜택에서 소외되

어 있는 인구를 2015년까지 25%로 감소시키고, 공식적인 금융서비스를 활용하는 인구의 비중을 2009년 현재 22.6%에서 40%로 증가시키는 성과를 거둘 수 있을 것으로 추정한다. 또한 2015년까지 중소기업이 활용하는 신용의 규모는 케냐의 경제성장률보다 2배 빠른 속도로 증가할 것으로 본다. 이와 함께 은행계좌를 보유하는 비용은 현재 개인소득의 6.2%에서 2015년에는 2%까지 낮출 수 있을 것으로 전망한다. 특히 중소기업의 53%가 금융접근성과 비용을 비즈니스의 중요한 장애로 간주하지만, 2015년까지 그 비율이 35%로 줄어드는 효과를 가져올 것으로 평가하고 있다.

2) 영국의 Global SME Financial Initiative 지원

영국 DFID는 2012~19년의 기간에 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation)에 의하여 설립이 추진되었던 Global SME Finance Facility에 대하여 1억 파운드의 지원을 결정한 바 있으며, 영국의 지원은 이 이니셔티브의 실행에 핵심적인 역할을 한 것으로 자평하였다. 이와 같은 지원의 대부분은 영국의 대외원조에 있어서 중요한 분야라고 할 수 있는 민간분야 개발지원의 일환으로 이루어졌다.

영국의 이 방침은 아프리카와 남아시아 등의 저개발국에서 SME가 경제 성장과 고용창출에 핵심적인 역할을 하고 있다는 인식에 기초한다. 즉 이들 지역에서 SME는 전체 고용의 약 66%를 차지함에도 불구하고 소기업의 43%, 중규모 기업의 35%가 금융서비스에 대한 접근성 제한이 기업의 운영과 성장에 중요한 장애로 보고 있다는 것이다. 실제로 이들 국가에 있어서 SME의 자금운용은 높은 거래비용과 위험에 직면하고 있다. 금융기관들은 SME에 대하여 충분한 신용을 제공하고 있지 않은 것이 일반적인데, 그

주된 이유는 금융기관의 신용평가 기능이 미약한 반면에 중소기업들의 담보력이 부족할 뿐만 아니라 담보 관련 제도적 기반도 잘 정비되어 있지 않은 데 기인한다. 또한 정보통신 기술의 발달에도 불구하고 저개발국의 금융기관은 이를 금융비용의 인하로 적절히 연결하고 있지 못하는 실정이다.

Global SME Finance Initiative는 무엇보다도 과거 저개발국의 금융기관에 대한 자금지원의 확대가 기대했던 효과를 가져오지 못하였다는 반성에서 출발한다. 저개발국의 금융기관들은 저위험/저수익 자산에 투자하는 행태를 보이는 것이 일반적이며, 따라서 SME에 대한 신용의 공급은 제한적인 수준에 머무르고 있다. 나아가 공여국들의 지원이 중단될 경우 SME에 대한 지원 자체도 중단되는 악순환이 발생하는 현상이 나타날 때도 많다. Global SME Finance Initiative는 이러한 현실에 대한 반성에서 출발하며, 다음과 같은 프로그램을 통하여 SME에 대한 신용공급의 확대를 추구하고 있다.

- ① 개도국의 금융기관에 대하여 전통적인 신용공급과 함께 리스크 캐피탈(risk capital), 기술적 자문 및 혁신을 위한 기금 제공
- ② SME 신용도 평가 관련 정보의 개선, SME에 대한 신용확대를 지속할 수 있는 보다 융통성 있는 프로그램 제공

이상과 같은 주된 사업 분야와 함께 이 프로그램이 추구하고 있는 분야는 전반적인 금융비용 인하를 위한 금융시장의 구조개혁이다. 이는 금융시장에 대한 경쟁의 제고와 진입장벽 해소를 위한 기존의 프로그램을 지속함으로써 이 프로그램과 병렬적으로 진행될 예정이다.

이 프로그램의 구체적인 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 리스크 캐피탈(risk capital)의 제공이다. 이는 35개 국내 및 국제적

상업은행, 비은행 금융기관과 협력하여 SME의 지속가능한 성장이 가능하도록 여신규모가 확대될 수 있는 기초를 확보하기 위한 것이다. 리스크 캐피탈의 규모는 3,800만 파운드, 이 기금을 통하여 ① 50% 이내에서 상업은행이 SME에 제공하는 신용에 대한 위험부담을 공유함으로써 대출을 진작하며, ② 신용경색이 나타나는 시장에 대해서는 직접적인 신용을 제공한다.

둘째, 자문서비스의 제공이다. 이를 통하여 협력 금융기관에 대하여 기술적 향상과 시스템 및 운영능력의 개선을 도모함으로써 여신 포트폴리오에 SME 비중의 증대가 이루어질 수 있도록 한다. 이와 함께 신용평가 부서의 신용평가 역량을 강화시킴으로써 SME 대출에서의 위험과 비용의 저감도 도모한다. 사업에는 총 290만 파운드의 예산이 책정되었다.

셋째, 시스템 개선을 위한 기술적 솔루션을 제공한다. 구체적으로 잠재적 SME 대출수요자의 리스크 프로파일(risk profile)과 기업가 역량을 평가하기 위하여 신용평가에 있어서 심리측정 테스트(psychometric credit scoring test) 기술을 제공한다. SME에 대해서는 국내 및 국제 대출기관과의 접근성을 제고하기 위하여 인터넷 기반의 수단을 제공한다.

DFID는 이상과 같은 사업을 통하여 다음과 같은 성과를 기대하고 있다. 첫째, 2015년까지 20만 건의 추가적 SME 대출계좌 개설이 가능할 것으로 기대하는데, 이는 총 가능 대출건수의 약 50%에 달하는 것이다. 이를 통하여 약 100만 명의 추가고용 효과를 창출할 수 있을 것으로 평가된다.

둘째, 최소 6억 파운드에 달하는 자금제공이 리스크 캐피탈에 의하여 촉진될 것으로 추정된다. 셋째, 위험공유, 기술적 지원, 금융시장 인프라 개발 등을 통하여 최소 6억 파운드에 달하는 자금이 협력 금융기관에 의하여 추가대출이 발생할 것으로 예상하고 있다.

다. 금융시장에 대한 직접적 지원

금융시장에 대한 직접적 지원은 국제기구와 주요 공여국들이 전통적으로 추진해온 협력방식이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이러한 방식이 갖는 한계점 때문에 최근에는 새로운 금융협력 프로그램이 개발 및 시행되고 있지만, 금융시장에 대한 직접적 지원은 수원국의 입장에서 볼 때 가장 빠른 시간 내에 가시적 효과를 기대할 수 있다는 점에서 여전히 선호되고 있다. 또한 개도국의 취약한 금융시장 현실을 감안할 때, 특히 주요 국제기구들은 금융시장의 강화가 협력사업 중에서 우선순위가 높다. 개도국의 경제발전에 있어서 금융서비스의 다변화와 성장은 핵심적인 요소라 할 수 있는데, 모기지 금융시장 등 특정 분야에 대한 자금지원이 촉매작용을 함으로써 금융시장의 심화를 유도하는 것을 목적으로 한다.

1) ADB의 대베트남 Techcombank 지원사업

ADB는 베트남의 Techcombank에 대한 투자를 통하여 베트남의 모기지 금융시장의 강화를 지원하였다. 사업의 목적은 첫째, 장기 모기지 금융재원을 증가시킴으로써 보다 적절한 가격으로 대량의 주택공급이 가능하도록 지원하고, 둘째, 부동산 금융시장에 있어서 수원 금융기관의 활동을 강화함으로써 전반적 금융시장의 경쟁력 강화를 위한 촉매가 되도록 하는 것이다.

ADB는 특히 자산의 질 측면에서 Mortgage Financing의 강화가 중요하게 취급되고 있다. 이는 무엇보다도 소비자들이 Mortgage Financing을 통하여 기초자산을 소유할 수 있게 되고, 이는 다시 저축의 증대와 금융시장의 심화에 긍정적으로 기여하기 때문이다. 개발도상국 도시지역에 있어서 주

택 등 자산에 대한 수요는 빠른 속도로 증가하는 경향이 있으며, 이러한 수요는 잘 발달된 금융시장과 다양한 금융서비스의 공급을 필요로 한다. 국제기관들은 이러한 공급을 지원하기 위한 방안으로 현지 공공 금융기관에 대하여 직접적인 자금지원을 제공해 왔다. 직접적 자금지원을 통한 현지 금융기관의 대출능력 제고는 고용과 매출에 기여하고, 궁극적으로 개도국의 사회경제적 발전에 긍정적으로 작용한다. 특히 모기지 시장의 발달은 매우 강한 전·후방 연계효과(가전, 가구, 자영업자의 자본제공 등)를 갖는다는 점에서 이러한 평가가 가능하다. 특히 모기지 금융시장 등에 대한 직접적 자금지원은 2차 모기지 시장의 개발을 촉진함으로써 수원국의 자본시장 발전에도 기여할 것으로 기대된다.

사업의 주된 내용은 비교적 간단한데, ADB는 베트남의 Techcombank에 대하여 대출을 제공함으로써 이 기관이 추진하고 있는 모기지 금융 포트폴리오 관련 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 것이다. ADB가 제공하는 최고 2,500만 달러의 장기·저리 자금지원은 Techcombank로 하여금 보다 장기적인 모기지 금융상품의 개발을 가능하게 하고, 이는 다시 베트남 소비자들이 보다 좋은 조건으로 자산을 구입하도록 해줄 수 있다. 한편으로 ADB는 수원기관이 국제적 신용도를 유지하기 위해서 적절한 LTV 비율의 확보를 조건으로 한다. ADB는 이와 같은 직접적인 금융시장 강화 효과와 함께, 간접적으로 베트남 금융기관들이 자금세탁, 부패 등을 방지하는 관행을 쌓아가는 효과를 가져올 것으로 기대하고 있다.

2) ADB의 Micro and Small Enterprise Financing Facility

이 사업은 ADB가 타지키스탄의 Bank Eshkata, 아르메니아의 Inecobank

등 개도국의 미소금융기관과 중소기업은행에 대하여 대출과 보증을 제공하는 사업으로, 총규모는 2,000만 달러이다. 여기서 미소금융기관이란 은행의 일반고객보다 가난하고 열악한 처지에 놓인 고객에게 금융서비스를 제공하는 은행으로 정의하지만, 그 형태는 매우 다양하다. 그 유형은 중국의 경우에서 발견되는 농촌의 대부조합과 같은 정부소유 기관, 서아프리카의 대부조합과 같은 회원으로 구성된 기관, 남미에서 발견되는 공익활동가들에 의한 비영리기관 그리고 동유럽의 상업적 미소금융기관 등이다. 이처럼 다양한 유형의 미소금융기관이 존재함에 따라 그 운영형태도 작은 규모의 신용대출, 담보대출 그리고 일반적 금융서비스의 제공 등 그 범위가 비교적 넓다고 할 수 있다.

ADB의 경우 미소금융 및 중소기업 금융에 관한 지원에 있어서 크게 두 가지 형태의 지원을 목표로 하고 있다. 첫째, 미소금융의 유형과 중소기업의 정의와 무관하게 이들에 대한 자금지원을 하는 것이며, 둘째, 개도국 금융기관의 지분소유를 통하여 미소금융과 중소기업금융을 확대하는 것이다. 이를 위하여 ADB는 미소금융 및 중소기업금융에 있어서 보다 융통성 있고 다양한 형태의 지원수단을 개발하고 있다.

이와 ADB의 이 사업의 핵심내용은 개도국의 미소금융 및 중소기업 금융기관에 대하여 총액 2,000만 달러 한도 내에서 대출 및 보증을 제공하는 것으로 되어 있다. 대출은 달러로 이루어지며, 금액의 규모는 100만 달러와 500만 달러 사이이다. 대출기한은 대부분 3~5년이며, 신용도가 높은 기관에 대해서는 5년 이상이 적용될 수도 있다. 보증의 경우 담보가 부족한 수요에 대한 대출과 자본의 규모가 미약한 금융기관을 지원하기 위하여 주로 현지통화를 기준으로 제공된다.

한편 이러한 지원의 대상으로 선정되기 위해서는 다음과 같은 요건들을 만족시켜야 한다. ① 미소금융 및 중소기업에 대한 대출을 확대하고자 하는 목적으로 ADB 자금을 활용하고자 하는 상업적 기관으로, ② 이들이 자금 접근에 있어서 진정한 제약에 놓여 있어야 하며, ③ 공인된 감사를 받고 있고, ④ 소유구조가 명확해야 하며, ⑤ 위험관리체제 및 여타 운영구조를 갖고 있거나 추진 중이고, ⑥ 이들 기관이 국제기관을 포함한 투자자 및 대부기관의 협력을 받고 있어야 한다.

한편 ADB는 이 프로그램을 통하여 다음과 같은 효과를 기대하고 있다. 첫째, 개도국의 미소금융 및 중소기업 금융기관들이 미소금융 포트폴리오 구성 확대로서 이들이 자신의 공동체에 대한 자금지원을 증가시키는 직접적 효과이다. 특히 ADB의 지원을 받을 경우 해당 금융기관의 신용도를 증대시킴으로써 저축증대 효과를 기대할 수 있다. 둘째, 미소금융 및 중소기업 금융의 대출을 확보하는 고객들은 여타 기관으로부터의 자금지원 자격을 강화하는 효과를 가져올 것이며, 궁극적으로 이들의 사업활동을 진작시킴으로써 고용창출에 기여할 것이다. 셋째, 이러한 효과는 빈곤문제 해결에 기여함으로써 해당국의 조세수입을 증가시켜 복지 및 사회간접자본의 확충을 위한 재원확보를 기대할 수 있다. 넷째, 미소금융 및 중소기업 금융기관의 사업활동 확대는 다시 일반 상업금융기관으로 하여금 이들에 대한 대출 위험 평가를 개선할 것이며, 이는 다시 개도국의 금융시장 그 자체의 개발을 지원할 것이다.

제5장

한국의 금융분야 ODA 전략과 과제

1. 한국의 금융분야 ODA 현황과 평가
2. 한국의 금융분야 ODA 정책 방향
3. 한국의 금융분야 ODA 실천과제와 실행계획



1. 한국의 금융분야 ODA 현황과 평가

한국의 금융분야 지원사업은 실질적으로 전무하다고 표현해도 무방할 것이다. KOICA가 발간한 1997~2008년 기간 시행한 ODA 사업통계를 살펴보면 베트남에 대한 증권거래소 지원사업 단 한 건에 불과하다. 물론 이 통계는 KOICA가 직접 수행한 사업을 기준으로 하는 것이므로 여타 정부기관이 독립적으로 시행한 금융 관련 사업이 포함되지 않았을 가능성이 있다. 그러나 2010년을 기준으로 한국이 OECD에 제출한 사업통계(CRS: Creditor Reporting System)에 기초하더라도 이 같은 상황은 크게 변하지 않는다. 즉 2010년에 시행한 또는 시행되고 있는 수백 건의 사업 중에서 금융분야 사업은 단 1건에 그치며, 이 사업 역시 기획재정부 주관하에 진행되고 있는 정책 컨설팅 사업인 KSP 사업이다. 실제로 현재까지 그나마 한국이 시행한 금융분야에 대한 사업은 대부분 KSP 사업에 국한된 것이 현실이다.

기존에 시행된 사업의 내용을 살펴보더라도 수원국의 금융 및 자본시장에 대한 실질적 효과를 가져올 수 있는 경우는 많지 않았던 것으로 평가된다. 베트남 국가증권위원회가 수원기관인 증권거래소 지원사업의 경우, KOICA는 베트남의 증권거래소 설립에 필요한 실질적이며 세부적인 자문 및 교육을 시행한 것으로 자평하고 있다. 그러나 그 내용을 자세히 살펴보면, 주로 연수생 초청, 기자재 공여 그리고 전문가 파견을 중심으로 이루어졌다. KOICA는 이 사업을 통하여 증권시장을 베트남에 도입하는 데 초석 역할을 했으며, 베트남이 시장경제로의 이행을 원활히 지원할 수 있도록 인적역량 강화에 중점을 두어 높은 효과를 가져온 것으로 평가하였다. 또한

베트남에 대한 사업을 기점으로 캄보디아에서도 증권시장 도입을 위한 무상협력사업 요청이 발생하였음을 성과로 제시하고 있다.

그러나 KOICA의 이러한 자체 평가에도 불구하고 이 사업의 규모가 20만 달러에 불과하였으며, 기자재도 업무용 노트북을 제공하는 수준에 그치고 있어, 그 실질적 성과에 대한 객관적 평가는 상대적으로 미미하다고 할 수 있다. 이에 비해 KSP 사업에 의하여 시행된 금융분야 컨설팅 사업이 오히려 보다 실질적인 효과를 발휘하였을 가능성이 높아 보인다. 그 예로는 2011년에 시행된 대탄자니아 예금보험제도의 개선방안 등을 들 수 있다.

또한 2009년에는 캄보디아에 대해 생산역량의 배양을 지원하기 위하여 금융정책에 대한 지원사업을 시행하였다. 이 사업은 주로 마이크로 파이낸스와 관련한 정책자문에 초점을 맞추고 있는 데, 마이크로 파이낸스와 민간투자 사업, 마이크로 파이낸스 부문의 안정적 자금흐름 확보, 농촌 중소기업 육성을 위한 마이크로 파이낸스의 역할, 캄보디아의 PPP 사업을 위한 법적·절차적 개선방안, 캄보디아 민간투자 사업을 위한 재원조달 개선방안 등을 중심으로 정책자문을 제공하였다. 그러나 이러한 사례에 해당하는 KSP 사업도 전반적인 관점에서 볼 때 상대적으로 그 비중은 매우 미미함을 지적하지 않을 수 없다. 물론 최근 들어서는 산업은행이 몽골의 개발은행 운영 위탁을 담당하는 등 실질적인 협력사업이 이루어지고 있으나, 일반적인 현상이라고 평가하기는 힘들다.

이상과 같은 상황에 비추어 볼 때, 한국의 금융분야 ODA는 거의 백지 상태에서 출발하여 전략과 사업을 구축해 나가야 할 시점이라 할 수 있다. 한국의 금융분야 협력사업이 거의 도외시되었던 이유는 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 금융분야는 전통적으로 한국의 대외협력에 있어서 비교우위가 없는 분야로 간주되는 분위기가 존재했다. 이와 함께 개도국이 한국에 대한 협력요청 분야도 금융이 아닌 무역 또는 경제특구의 개발 등의 분야가 정책 협조의 주를 이루었다. 일반 사업 분야에서는 보건과 교육 분야에 있어서 병원 또는 학교 건립, 기술지도 등 구체적 사업이 가장 큰 비중을 차지하였다. 다시 말하면, 금융은 그동안 한국이 대외협력에 있어서 그 역할에 대해 처음부터 주목을 받지 못하였던 것이 이러한 현상의 근본 원인이라고 할 수 있다.

둘째, 무상협력을 시행하는 KOICA의 경우 금융분야에 대한 전문성을 축적하거나 관련 협력 프로그램을 개발할 수 있는 역량이 부족한 것으로 평가된다. 또한 수원국과 직접적으로 협력 프로그램 개발의 당사자라고 할 수 있는 현지 대사관이나 KOICA 현지사무소의 경우 금융분야에 대한 전문성을 갖고 있는 경우가 많지 않아 이 분야의 프로그램 개발이 미미하였다고 보인다. 이러한 현상은 KOICA가 대외적으로 전문성을 확보하려는 노력에도 부정적으로 작용한 측면도 있다고 할 수 있다.

마지막으로 수원국의 관점에서 볼 때 한국의 개발과정에서 무역과 산업 정책의 역할만 알려져 있을 뿐 이 과정에서 결정적으로 작용하였던 개발금융 및 일반 금융인프라의 역할에 대해서는 상대적으로 덜 알려져 있었던 것으로 보인다. 최근 KSP 사업과제에서 금융 및 자본시장 관련 제도적 인프라, 수출금융 등 개발금융 관련 정책적 경험 등에 대한 수요가 증가하고 있음을 감안할 때, 금융이 향후 협력 프로그램의 주요 분야로 자리할 가능성이 있음을 예측하게 한다.

이상과 같은 논의에 비추어 볼 때, 향후 한국의 금융분야 ODA는 다음에

초점을 맞추어 프로그램이 개발되어야 할 필요가 있다고 판단된다.

첫째, 선진국 및 국제기구 금융협력 프로그램과의 조화 노력(harmonization)이 필요하다. 특히 금융 및 자본시장 관련 제도적 인프라의 개발, 관련 기술적 지원 그리고 직접적 자금지원 등의 분야에 있어서 한국이 독자적으로 시행하는 것은 비교우위가 없다고 할 수 있다. 따라서 이러한 분야에 있어서는 한국이 기여할 수 있는 분야를 중심으로 기존 프로그램에 협조하는 방향으로 ODA의 방향을 설정할 필요가 있다.

둘째, 수원국의 입장에서 볼 때 금융분야는 경제성장과 빈곤퇴치를 위한 수단으로서의 역할이 중요하다. 이러한 분야는 오래 전에 경제개발 과정을 이행한 선진국보다 개발의 경험이 여전히 남아있는 한국의 경험이 보다 유효할 가능성이 있다. 이러한 점에서 다양한 개발금융 경험을 중심으로 프로그램을 개발할 필요성이 있는 것으로 보인다.

셋째, 한국의 ODA 규모와 금융분야 협력의 경험이 일천한 점을 감안할 때, 이 분야에 있어서도 선택과 집중의 원칙이 준수될 필요가 있다. 이를 위해서는 금융분야에 있어서 비교우위가 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 무역, 중소기업 등 실물분야와 연계된 특정적 금융정책 수단과 관련한 분야에 집중할 필요가 있을 것으로 보인다. 이와 함께 산업정책과 연계한 금융정책 수단의 전수가 필요하며, 국내저축의 확보와 산업화 소요자금의 조달과 관련한 전략의 수립과 이행에 필요한 물적 지원 및 정책적 지원을 고려하는 것이 바람직하다.

2. 한국의 금융분야 ODA 정책 방향

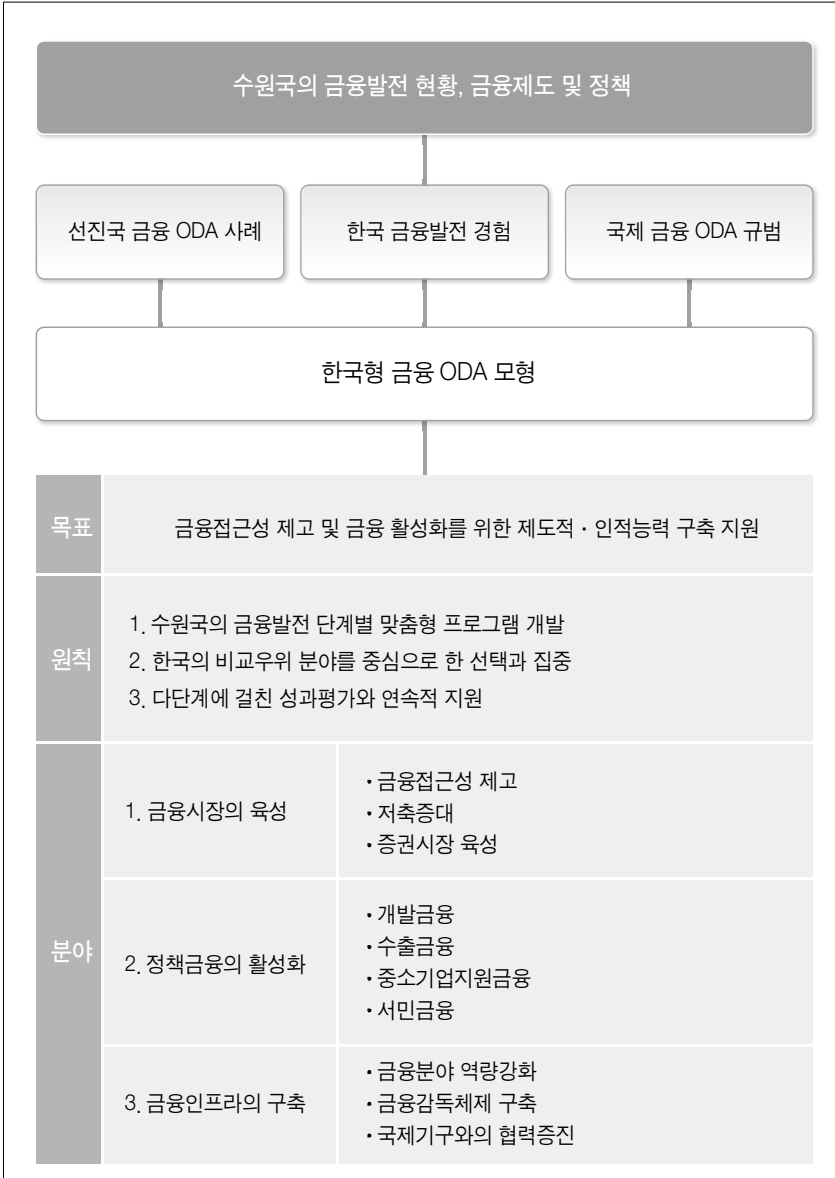
한국의 금융발전 경험을 바탕으로 개도국에 적합한 정책대안을 제시 할 때 우선적으로 고려해야 할 사항은 수원국의 수요이다. 수원국의 입장에서 금융발전을 위하여 가장 필요한 제도나 정책이 무엇인가를 정확히 파악한 후, 이를 바탕으로 한국의 발전경험에 비추어 무엇을 지원해 줄 것인가를 논의해야 한다. 또한 이러한 과정에서 선진국의 사례와 국제적인 규범이나 가이드라인이 있다면, 이를 다각적으로 분석하여 한국의 개발모형을 정립하는 데 참고해야 할 것이다.

한편 한국의 개발협력이 국제원조에 대하여 이루어진 암묵적 합의와 원칙에 기초해야 한다는 점은 누구나 공감할 것이다. 이러한 원칙을 금융분야에 적용하면 다음과 같다(강인수 외 2010).

첫째, 사회경제개발 역량의 강화를 위한 수원국의 의지를 효과적으로 지원할 수 있는 분야(willingness encouragement)와 한국이 비교우위를 갖고 있는 분야를 대조함으로써 지원후보 분야를 선정해야 한다. 즉 원조사업이 소기의 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 수원국이 의지를 갖고 추진하는 분야를 지원해야 한다는 것을 의미한다. 이는 원조 규범과 합치해야 함을 말하며, 금융분야에서 특히 강조되어야 할 필요가 있는 것으로 보인다. 금융분야는 그 규모가 한정되어 있는 원조사업이 전반적인 문제를 해결하는 데 한계가 있으며, 이는 각국의 역사적·사회적 배경이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

둘째, 공여국의 원조가 수원국이 보유한 개발전략에 맞추어 이루어져야 한다는 수원국 수요에의 합치 원칙(alignment)이 적용되어야 한다. 위 연구

그림 5-1. 한국의 금융발전 경험 공유와 금융 ODA



자료: 필자 작성.

는 이를 “Half-step Ahead Along Her Way”로 표현하고 있다. 더구나 금융 분야의 원조사업은 수원국의 수용역량을 감안해야 소기의 목적을 달성할 수 있음을 감안할 필요가 있다. 이러한 점에서 금융분야의 원조는 한국의 주요한 원조 원칙이라고 할 수 있는 선택과 집중의 원칙이 더욱 중요한 의미를 갖고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 한국형 금융 ODA 모형을 설정한다면 [그림 5-1]과 같이 그 특성을 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 한국형 모형의 목표는 수원국의 금융접근성을 제고하고 금융시장을 활성화하는 것에 두어야 한다. 또한 특정 사업에 대한 직접적인 금융지원을 지양하고, 목표달성을 위하여 필요한 제도적·인적능력 구축을 지원하는 데 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 한국형 금융 ODA 사업 추진의 원칙으로는 ① 수원국의 금융발전 단계별 맞춤형 프로그램 개발, ② 한국의 비교우위 분야를 중심으로 한 선택과 집중, ③ 다단계에 걸친 성과평가와 연속적 지원 등이 포함되어야 한다. 한국의 금융발전 경험이 성공적이었다고 하여도 수원국의 상황에 적합하지 않을 수도 있다. 따라서 한국의 경험을 정리하여 전달하는 것보다는 수원국의 금융발전 단계별로 세분화된 맞춤형 프로그램을 개발해야 한다. 또한 한국의 금융 ODA는 수원국의 개발수요를 바탕으로 하여 한국이 비교우위가 있는 분야를 선택하고 집중해야 한다. 마지막으로 금융 ODA의 효과가 일회적으로 나타나지 않는 만큼 연속적으로 성과를 평가하고 지원하는 체계가 필요하다(강인수 외 2010).

셋째, 한국의 지원분야는 금융시장 육성, 정책금융의 활성화 그리고 금융 인프라의 구축에 집중하는 것이 바람직하다. 한국의 금융 ODA는 이 세

분야에서 수원국의 금융제도 및 인적능력이 조속히 구축되도록 지원하는데 주력해야 한다. 금융시장 육성과 관련해서는 저축증대, 증권시장 육성, 금융중개기관 육성 프로그램을 개발할 필요가 있다. 정책금융 활성화를 위해서는 개발금융, 수출금융, 중소기업 지원, 서민금융 등에 차별화된 프로그램을 개발해야 한다. 금융인프라 구축은 금융 관련 컨설팅, 금융안전망 구축, 국제기구와의 협력증진 등을 적극 지원해야 한다.

금융분야 원조는 일정 수준 이상의 규모를 필요로 하는 경우가 다른 분야보다 많다고 할 수 있다. 따라서 여타 공여국과의 원조 조화를 위해서도 한국이 비교우위가 있는 분야를 선택하여 원조 노력을 집중하는 것이 필요하다. 개발경험공유사업에 있어서도 마찬가지로 선택과 집중의 원칙이 유효하다. 선택과 집중의 원칙은 개발경험 공유를 위한 대상국 및 분야의 선정, 구체적인 사업방식의 결정 등에 모두 적용되어야 할 것이다.

[그림 5-2]는 이상과 같은 원칙에 입각한 사업 선정과정을 묘사한 것이다. 원조사업의 분야는 수원국의 원조수요와 한국의 정책적 비교우위를 종합적으로 검토하여 결정할 필요가 있는데, 오늘날 주요 수원국에 대하여 국별협력전략(CPS)을 작성하는 것은 이러한 작업의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 국별협력전략이 그 유용성을 확보하기 위해서는 지역연구와 수원국의 국가발전계획 및 정책우선에 대한 심도 깊은 분석이 전제되어야 할 것이다.

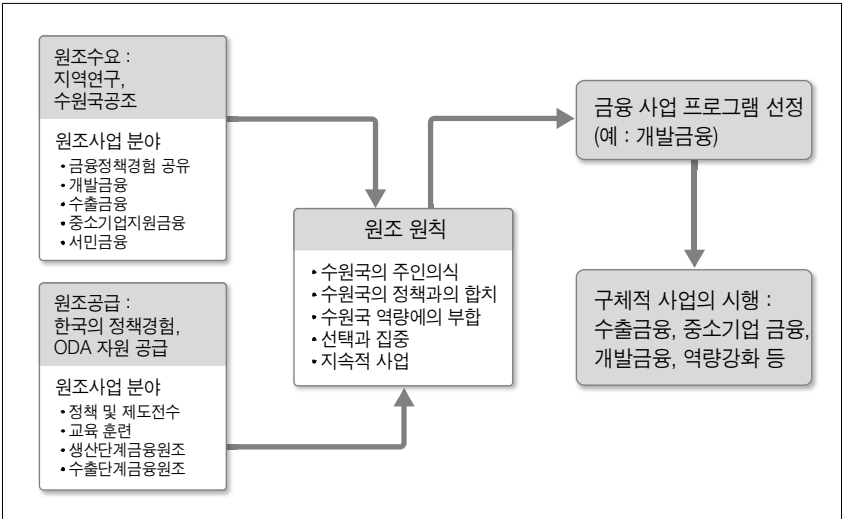
예를 들어, 산업화를 적극적으로 추진하고 있는 수원국의 개발금융에 대한 원조수요는 한국의 정책경험에 비추어 볼 때 비교우위가 있는 분야라는 점에서 한국이 적극적으로 PBA(Program Based Approach)의 대상으로 추진할 수 있을 것이다. 즉 개발금융분야를 원조 프로그램의 하나로 선정할 경우 이에 부합하는 다양한 정책수단과 관련한 다양한 원조사업을 프로그

램의 목적을 달성하기 위하여 종합적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

금융분야 ODA 사업의 실시에 있어서 이와 같은 메커니즘을 어떻게 적용할 것인가는 또다른 과제라고 할 수 있다. 이를 위하여 구체적 사례를 검토해 보기로 한다.

에콰도르는 현재 국가발전계획(National Development Plan)을 수립·추진 중인데, 그중에서도 석유 및 농업 위주의 산업구조 고도화를 주요 축으로 한다. 이를 위해 현재 석유와 농산물 위주의 수출구조를 다변화할 필요성을 절감하고 있다. 그러나 에콰도르는 수출구조의 극단적 편중으로 인하여 금융기관들이 여타 수출활동에 대한 수출금융 서비스를 제공하는 경우가 많지 않다. 에콰도르가 추진하고 있는 수출의 활성화를 위해서는 수출금융이 긍정적 역할을 할 수 있는 잠재성이 있으나, 현재의 수출구조가 수출금융

그림 5-2. 금융개발 협력사업의 세부 과제선정 메커니즘



자료: 필자 작성.

의 미발달을 초래하고, 이는 다시 수출활성화에 부정적으로 작용하는 악순환이 존재한다. 특히 에콰도르는 단기적으로 농수산 제품을 생산하는 소규모 생산업자들을 수출활동에 적극 참여시킴으로써 수출문화를 일반화하려는 정책적 노력을 경주하고 있다. 그러나 현재 정부의 지원은 대부분 수출 관련 기술적 지원, 정보제공에 치우쳐 있으며, 소규모 생산업자들의 생산 및 수출활동을 직접적으로 지원할 수 있는 방안은 결여되어 있는 것으로 보인다.⁴¹⁾

이러한 점에서 에콰도르에 대한 금융협력 분야로서 수출금융은 주요 대안이 될 수 있는 것으로 보인다. 그러나 여기서 주의할 점은, 사업이 수출금융에 대한 제도적 자문과 같은 성격을 띠어서는 실질적인 성과를 거두기 힘들며, 현장과 접목된 사업을 통하여 생산자와 정책당국자들이 벤치마킹하거나 생산 및 수출활동의 장애요인을 조사하고, 수출금융이 어떠한 경제활동 과정을 지원함으로써 수출촉진의 효과를 가져올 수 있는지 지원 목표를 설정하는 것이 중요하다는 것이다. 구체적으로 예를 들자면, 에콰도르의 농업 관계자는 낙농식품의 생산과 수출에 대하여 일정 수준 품질 및 가격경쟁력을 갖고 있으나 그 잠재력이 현재화되지 못하는 이유를 제품의 보관 및 유통에 필요한 효과적 물류시스템 부족에 두고 있다. 그러나 대부분의 소규모 낙농 생산업자는 자체적으로 이러한 시설을 확보할 자금여력이 없기 때문에 대부분의 생산품을 국내 공급하는 데 그치고 있는 실정이다. 즉 수출을 위해서는 일정 규모 이상의 제품 집하와 냉장보관 등이 필요하다고 할 수 있다.

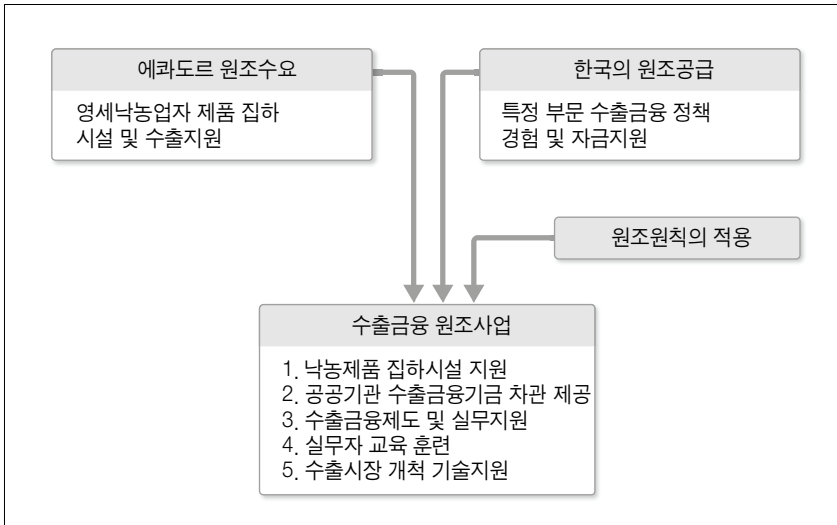
41) 이 사례는 2012년 2월 연구자와 에콰도르 정부의 관련 공무원 및 전문가와의 간담회를 기초로 작성한 것이다.

수출금융분야는 한국의 정책 및 정책실행 경험이 매우 풍부하다는 점에서 충분한 비교우위를 갖고 원조사업을 실행할 수 있는 분야이다. 한국은 경제개발 초기부터 거의 무제한적으로 수출금융을 실시해 왔으며, 그 대상 분야도 수출 관련 거의 모든 생산활동에 적용해 왔다.

앞에서 논의한 에콰도르의 원조수요와 관련해 볼 때, 한국이 적용할 수 있는 수출금융 관련 사업은 ‘특정 부문 및 생산활동에 대한 수출금융’이 좋은 후보가 될 수 있다.⁴²⁾

즉 농업생산품의 수출에 있어서 상품의 수집, 집하 그리고 투입 원자재의 조달과정을 지원하는 사업이다. 이는 통상적인 수출금융과 달리 L/C 없이도 지원이 가능한데, 그것은 수출 그 자체보다도 수출을 위한 준비과정을

그림 5-3. 수출금융지원(에콰도르 소규모 낙농업자 수출역량 지원 사례)



자료: 필자 작성.

42) 보다 상세한 내용은 다음 절의 수출금융 파트 참고.

지원하는 제도이기 때문이다. 또한 이러한 프로그램은 여타 공공기관의 생산활동 지원과 연계되는 것이 일반적인데, 주로 그 재원을 특수기금 또는 정부재정에 근거하는 것이 일반적이다. 따라서 이 사업은 특정 부문 생산활동의 수출금융에 대한 정책적 자문과 동시에, 관련 공공기관에 대한 자금지

표 5-1. 한국의 금융 ODA 목표와 세부과제

목표	실천과제	실행계획
금융시장의 육성	금융접근성 제고	은행계좌 보유 촉진
		은행지점 확대
	저축증대	우체국 बैं킹과 신용협동조합 활용
		예금보호제도 강화
	자본시장 육성	매칭저축제도 도입
		증권시장 개설
정책금융의 활성화	설비투자자금 지원금융	발행 및 수요기반 확충
		거래제도 정비 및 시장감시 강화
		정책금융기관 설립
	수출금융	민간개발금융회사 설립
		공적투자자금의 한시적 운용
		개발수요와 일관된 수출금융 지원
	중소기업 지원금융	특정부문별 수출금융제도 개발
		수출관련 생산활동에 대한 지원강화
		중소기업은행 설립
	서민금융	중소기업 대출비율제도 운영
		신용보증제도 도입
		건전한 금융시스템 구축
금융인프라 구축	금융분야 역량강화	서민금융 기반 구축
		마이크로 금융 활성화
	금융감독체제 구축지원	체계적 연수프로그램 개발
		ODA 금융협력센터 설립
	국제기구와의 협력증진	유기적 금융감독체제 구축
		리스크중심 감독체제 구축
	금융분야 지역협력체제 구축	
	국별협력전략 수립 시 다자간 공조체제 강화	
	국제공동연구 추진	

자료: 필자 작성.

원을 실시함으로써 현장에서 실질적인 성과를 추구하는 방향으로 추진될 수 있을 것이다.

이상의 논의를 요약하면 [그림 5-3]으로 나타낼 수 있다. 즉 원조사업이 에콰도르의 소규모 낙농업자의 수출활동 지원을 목표로 하고 이를 지원하기 위한 수단으로서 수출금융 및 여타 보조사업을 결합한 형태라고 할 수 있다.

앞서 [그림 5-1]에서 제시한 한국의 금융 ODA 모형의 세부 추진과제를 앞에서 제시한 메커니즘에 의하여 선정하면 [표 5-1]과 같다. 과제들은 수원국의 금융시장 육성, 정책금융 활성화 및 금융인프라 구축이라는 목표 달성을 위하여 반드시 해결해야 할 과제들이다. 뿐만 아니라 수원국의 개발수요와 한국의 금융발전 경험이 잘 조화를 이루는 분야이기도 하다.

다만, 수원국의 금융발전 단계가 각기 다르기 때문에 과제별 중요도나 완급도는 차이가 날 수밖에 없다. 이러한 문제는 금융개발 협력을 추진하는 과정에서 원조수요에 맞추어 조절할 수밖에 없을 것이다.

3. 한국의 금융분야 ODA 실천과제와 실행계획

가. 금융접근성 제고

금융접근성 개선을 위한 정책은 금융 관련 인프라의 구축에서 출발하는 것이 바람직하다. 금융은 경제발전 단계에 따라 자연스럽게 발전하는 측면이 있긴 하지만, 정책 의지와 인프라 구축 노력이 뒷받침되지 않으면 실물경

제활동을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 무엇보다 전 국민에 대한 ID 부여 작업이 선행되어야 모든 국민이 금융서비스에 접근할 수 있으며, 금융기관도 서비스 제공에 따르는 비용을 절감할 수 있을 것이다. 은행지점 수의 확대도 중요하다. 또한 금융거래 비용을 낮추기 위해 인터넷 및 휴대전화를 이용한 banking 서비스가 확대될 필요가 있다. 금융인프라의 주요 축으로 신용정보 시스템을 구축하는 것도 중요하다. 신용정보 시스템이 구축되어야 차입자를 심사평가하고 모니터링할 수 있기 때문에, 이는 장기적인 금융발전의 초석으로 매우 중요하다. 그리고 금융접근 개선책은 소외계층에 대한 우대정책(affirmative policy)을 넘어 중산층 이상으로까지 확대되어야 한다. 저소득국의 경우 중산층도 금융 소외계층에 다수 포함되어 있는 실정이므로, 마이크로금융과 같이 빈곤계층에만 초점을 맞추는 정책은 장기적인 금융발전에 별 도움이 안 될 수도 있기 때문이다.

포용적 금융정책은 금융접근의 고정비용을 낮추는 데서 출발하여 금융서비스 이용의 점차적인 확대를 유도한다. 개도국의 금융접근성 현황을 볼 때 지원이 필요할 정도로 가장 기본적인면서도 시급한 대책은 저소득층의 은행계좌 보유를 늘리고 은행지점 수를 확대하는 것이다. ODA도 수원국이 이러한 정책을 수행하는 데 도움을 주는 방향으로 이루어져야 한다.

ODA의 관점에서 볼 때, 지원 정책은 크게 자금의 직접적인 지원과 기술 지원으로 나누어질 수 있다. 다만, 자금의 직접적인 지원은 수원 대상의 의존성을 심화시킬 우려가 있기 때문에 제한적 실시를 원칙으로 삼아야 할 것이다. 저개발국 국민의 경우 금융기관 이용에 대한 정보가 부족하고 또 지역마다 주민의 요구에 맞는 금융상품이 무엇인지 파악하는 것이 필요하므로, 자금의 직접적인 지원 사업은 현지에 네트워크가 있는 국제개발기

관이나 NGO 등과의 파트너십을 통해 추진되는 것이 바람직해 보인다. 기술적인 지원은 국내 개발기관 및 금융 관련 연합회 등이 공동으로 참여하는 형태로 추진될 수 있다.

개도국의 금융접근성 제고에 필요한 몇 가지 구체적인 정책을 열거하면 다음과 같다. 다만, 수원국의 수요와 역량을 감안하여 정책자문(제도전수), 교육(연수), 기술적 지원, 자금의 직접지원 방식 가운데 하나를 선택하거나 조합해야 할 것이다.

1) 은행계좌 보유 촉진

- ① 계좌 개설 절차 간소화: 가장 기본적인 것은 은행계좌 개설 절차를 간소화하는 것이다. 계좌를 돈세탁이나 기타 부정한 목적으로 사용하는 것을 방지하기 위해 실명제를 시행하는 것은 좋으나, 계좌 개설에 지나치게 엄격한 기준을 적용하는 것은 계좌 보유를 저해하는 요인이 되기도 한다. 따라서 기본적인 신분확인 이외에 소득증명, 재직증명 등을 추가로 요구하는 절차를 간소화하는 것이 바람직하다.
- ② 기본계좌 제도 도입: 은행은 기본적으로 영리를 추구하는 곳이기 때문에 고소득 고객을 유치하는 데 치중하는 경향을 보이며, 그에 따라 저소득층은 계좌의 개설과 유지에 드는 비용을 감당하지 못하는 경우가 흔하다. 따라서 정식 계좌 개설의 전 단계로 개설비용이나 유지비용이 없는 계좌의 발급을 촉진하는 것이 필요할 수 있다. 기본계좌(basic account) 제도는 현재 약 20개국에서 시행되고 있으나, 절반 정도는 선진국에서 빈곤퇴치와 소득재분배 정책의 일환으로 시행되는 제도가

기도 하다. 다만 한도액을 적절히 설정하는 것이 바람직하며, 이용도를 높이기 위해 은행지점의 확대 정책 등이 병행 추진되어야 한다.

- ③ 이전지출 방식 개선: 복지 프로그램에 의한 정부의 이전지출은 아직도 현금이나 현물지급 형태로 이루어지는 경우가 많고, 개인의 계좌로 이체하는 방식은 25% 내외에 불과한 것으로 알려져 있다. 이 같은 방식은 도난, 부패, 고비용의 단점을 갖고 있다. 따라서 정부의 이전지출을 개인 계좌로 직접 송금하거나 데빗카드(debit card)에 충전해 주는 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 아르헨티나와 브라질의 경우 현금 대신 충전된 데빗카드 지급방식으로 전환한 것이 부패 문제를 줄이는 데에도 기여한 것으로 평가되고 있다. 이 방식은 은행계좌가 없던 사람들에게 계좌 개설의 기회를 제공하는 동시에 저축 동기를 부여하는 장점도 있다.

2) 은행지점 확대

- ① 이동형 지점 활용: 은행지점을 확대하기 위해서는 지점 설치를 허가제가 아닌 신고제로 전환하는 것이 바람직하나, 이러한 방식이 여의치 않을 경우에는 대안으로 이동형 지점(mobile branch)의 확산을 유도하는 정책도 유용하다. 저소득 국가의 경우에는 인구밀도가 낮은 지역이 많으므로 이동형 지점을 시간제로 운영하는 방식이 확산되는 것도 바람직하다. 정부의 지원도 필요하지만, 케냐의 경우에는 민간은행인 Equity Bank가 이와 같은 방식으로 영업범위를 크게 확대한 바 있다.
- ② 은행 에이전트 지정: 지점 대신 에이전트를 지정하여 은행지점의 역할

을 일부 수행하도록 하는 방안도 있다. 즉 소매점, 주유소, 복권판매소, 약국 등을 은행지점처럼 활용하는 것이다. 이는 이미 라틴아메리카 지역에서 활성화되고 있는 방안이다.

3) 우체국 बैं킹과 신용협동조합 활용

지리적으로 은행의 지점이 부족한 문제를 해결하는 가장 기본적인 방법이자 대안은 우체국 बैं킹이다. 한국은 농어촌 및 도시 지역의 소액 가계대출 예금을 유치하기 위하여 1961년부터 우체국예금제도를 시행해 왔다. 다른 다수의 국가들도 우체국을 통해 금융서비스를 제공하고 있다. 정부가 직접 우체국에 금융기능을 추가하는 방식을 취하기도 하지만, 민간은행이 우체국을 활용할 수 있는 길을 열어주는 것도 필요하다. 즉 민간은행이 우체국이라는 전국적인 망을 통해 영업을 확대할 수 있도록 하는 것이 필요한데, 브라질의 브라데스코 은행은 이와 같은 방식으로 5년 만에 계좌를 150만 개 증설한 바 있다.

신용협동조합은 특정한 목적으로 경제활동을 영위하는 단체조합원을 대상으로 예금과 대출을 취급하는 금융기관이다. 한국의 경우에는 1960년 부산의 메리놀 병원에서 시작되었고, 새마을금고는 1963년 경남지역에서 설립된 신용조합에서 발전한 신용협동조합의 일종이라고 할 수 있다. 신용협동조합은 특정 지역이나 기능단체의 구성원들간 자발적인 구성이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 건전성과 도덕적 해이 방지를 위하여 금융당국의 감독과 규제가 필요하다.

나. 저축증대

개도국의 저축이 부진한 것은 일차적으로 소득이 부족하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사적 모임을 통한 저축이 이루어지고 있으며, 이를 공적 금융기관을 이용하는 저축으로 전환할 여지는 얼마든지 있다. 저축을 촉진하기 위해서는 무엇보다 계좌 개설 및 은행지점 확대를 통해 금융접근성을 높이는 조치가 선행되어야 한다. 개도국에서 저축을 촉진하는 정책은 금융접근성을 제고하는 정책과 동시에 추진되어야 한다. 일반적으로 저축을 촉진하는 정책은 세제혜택이 동원되는 것이 보통인데, 이는 금융시스템이 어느 정도 정비된 중진국 이상의 경우 실효를 거둘 수 있다. 따라서 개도국에서는 세제상의 지원도 중요하지만, 무엇보다 시급한 것이 신뢰할 수 있는 시스템을 구축하는 것이며, 이를 기반으로 직접적이고 적극적인 저축 장려책이 필요할 것으로 보인다.

1) 예금보호제도 강화

금융기관을 신뢰할 수 있고 또 금융서비스에 쉽게 접근할 수 있는 환경은 사람들의 저축 의지를 제고한다. 금융기관에 대한 신뢰는 매우 중요하다. 개도국에서는 사람들이 자신의 저축이 안전하게 유지될 수 있을지 의문을 갖는 것이 보통이므로 예금보험제도를 갖추어야 할 필요가 있다.

예금보호제도의 도입과 운영에 대한 지원은 법 제정 지원, 운영 노하우의 전수 및 자문 형태로 이루어진다. 이는 경제발전 경험을 토대로 개도국에 정책자문을 제공하는 한국 정부의 KSP 사업과 관련하여 지속적으로 추진되는 것이 바람직하다. 예를 들어 예금보험공사는 몽골 정부의 예금보험제

도 도입을 지원하고 있으며, 인도네시아에 대해서는 은행의 위험감시 기법 및 조기경보시스템 구축 등에 대한 연수 및 자문을 제공한 바 있다. 앞으로도 수원국의 구체적인 수요를 발굴하고 인력교류 및 기술지원을 통해 우리나라 예금보험제도를 지속적으로 전파할 필요가 있다.

2) 매칭저축제도 도입

저축을 촉진하기 위해서는 매칭저축제도와 같이 구체적이고 적극적인 정책을 추진할 필요가 있다. 매칭저축(matched savings)은 소득부족으로 저축할 여력이 거의 없는 저소득층을 위해 지정 계좌를 만들고, 여기에 정부가 일정 부분을 매칭하여 직접 지원하는 저축 장려책이다. 개인이 저축할 때마다 정부가 저축액에 비례한 액수를 계좌에 입금해 주는 방식이다. 이는 단순한 소득보전이 아니라 저소득층이 적극적으로 자산을 축적할 수 있도록 장려하는 정책이다. 일부 개도국에 실시하고 있으며, 몇몇 선진국에서도 저소득층에 대해 시행하고 있다.

선진국에서는 의료, 교육, 은퇴에 대비하여 자산을 축적하라는 취지로 저축에 대해 세제혜택이 주어지기도 하지만, 저소득 국가에서는 주로 저축의 중요성을 계몽하고 유도하기 위해 활용된다.

다만, 이러한 저축우대제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 몇 가지 유의할 점이 있다. 우선 이 제도는 비영리단체보다는 공적인 예금기관을 통해 시행되어야 한다. 참가자들에게 신뢰를 주고 참여도를 높이기 위해서이다. 단, 정부의 지원하에 계좌의 관리비용을 면제해 주거나 이자지급을 우대할 필요가 있다. 매칭비율은 너무 낮지도 너무 높지도 않게 정하며, 매칭 한도도 설정한다. 이 제도는 저소득층이 저축 습관을 갖도록 하는

것이 목적이고 또 정부의 재원이 소요되는 것이므로, 중산층 이상에까지 혜택이 돌아가지 않도록 하는 것이 바람직하다. 다양한 형태의 계좌를 디자인하는 것도 가능한데, 의료·교육 등 특정 목적을 지닌 계좌에 대해서는 더 나은 우대조건을 제시할 수도 있다. 매칭계좌 이외에도 저축을 장려하기 위해 세제혜택을 주는 저축제도를 운용할 수 있다.

ODA의 차원에서 볼 때에는 저소득층의 계좌개설 비용을 직접 지원하는 방안을 고려할 필요가 있다. 사실 저개발 국가에 대한 원조는 현금 대신 실물로 전달하는 것이 효과적일 수 있다. 저개발국의 저소득층에 은행계좌라는 실물을 제공하는 것은 금융 ODA에 있어 무상원조, 비구속성 원조의 모범사례가 될 수 있을 것이다.

다. 자본시장 육성

금융시장은 은행권을 중심으로 하는 간접금융시장과 함께 주식 및 채권을 통한 자본시장으로 구성된다. 경제규모가 확대되고 산업구조가 고도화되기 위해서는 장기 대규모 자금의 공급이 필요한데, 이는 자금조달을 위한 주식시장과 채권시장 없이는 이루어질 수 없다.

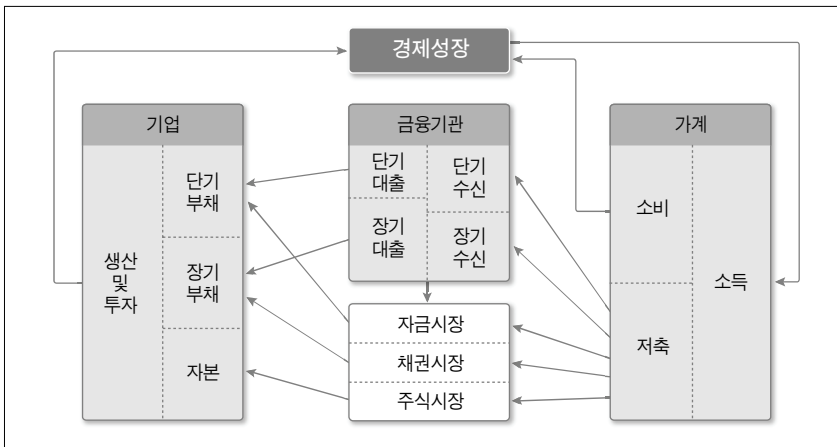
한편 자본시장의 육성은 개인부문의 소득수준이 향상되어 금융자산 축적의 여력이 있을 때만 가능하다. 따라서 자본시장 육성을 겨냥한 ODA는 금융발전이 미비한 최빈개도국보다 경제발전 단계나 소득수준이 앞선 개도국에 적합하다고 할 수 있다.

1) 증권시장 개설

조직화된 자본시장이 성립하려면 우선 증권거래소를 설립하여 증권시장을 개설할 필요가 있다. 한국의 증권시장은 1956년 3월 은행, 증권회사 및 보험회사 공동출자로 대한증권거래소가 설립되면서 비로소 증권시장이 개설되었다. 당시에는 기발행증권의 매매가 이루어지는 유통시장이 전부였고, 발행시장은 거의 불모지였다. 또한 유통시장에 있어서도 주식보다는 국채거래가 주를 이루었다.

증권시장이 활성화되려면 민간주식이나 채권의 거래가 활발하게 이루어져야 하고, 투자대상이 될 만한 우량기업이 있어야 하며, 또 이러한 기업의 공개가 전제되어야 한다. 이러한 조건은 어느 정도 경제발전이 이루어져서 상당한 경쟁력을 갖춘 기업들이 대규모 투자자금을 조성할 필요성이 대두되기 전에는 충족되기 어렵다. 즉 자본시장의 활성화는 [그림 5-4]에서 볼

그림 5-4. 금융 및 실물부문의 순환관계



자료: 한국은행(2011).

수 있는 것처럼, 실물부문의 성장과의 순환관계 속에서 이루어질 수 있다.

2) 발행 및 수요기반 확충

자본시장의 확충은 증권 수요와 공급 양쪽에서 동시에 추진되어야 한다. 발행시장의 육성을 위해서는 우선 미공개 우량기업의 공개가 실질적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 일정 조건을 만족하는 기업공개 의무화할 필요가 있다. 한국의 경우에는 1968년 제정된 「자본시장 육성에 관한 법률」을 통하여 기업의 공개와 주식의 분산을 촉진하고, 국민의 기업 참여와 자본조달의 원활화를 추진한 것이 실질적으로 자본시장 성장의 계기가 되었다.

이러한 기업공개 여건을 확고히 하려면 공개기업에 대한 금융 및 세제상의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 정부는 기업공개를 촉진하기 위하여 공개실적을 은행대출에 연계시키는 조치를 고려할 수 있다. 또한 기업의 사금융 의존도를 낮추어 자본시장을 통한 자금조달 비중을 높일 필요가 있다. 한편 기업의 우량도에 따라 사채이율 발행조건을 다변화하는 사채등급화제도의 도입과 신주인수권부사채, 부분전환회사채 등 다양한 사채의 신규개발도 필요하다(재무부 1979).

증권에 대한 수요기반을 확충하려면 투자자들에 대한 투자정보 제공체제를 구축하는 한편, 증권투자의 유인을 강화해야 한다. 한국의 경우 1970년대 초부터 실시된 금리인하 조치가 상대적으로 증권투자 수익률을 제고함으로써 유휴자금을 증권투자로 흡수하는 데 크게 기여하였다.

증권발행을 용이하게 하려면 인수기관이 발행증권을 전액 인수하는 총액 인수제도의 도입이 필요하다. 이와 함께 증권회사나 은행 등으로 증권인수

단을 구성하는 것도 효율적이다. 또한 증권의 인수 및 판매 기능을 수행하는 전담기관의 설립도 고려해 볼 수 있다. 한국의 경우 1968년 설립된 한국투자공사가 이러한 기능을 수행하였으며, 1974년에는 증권투자신탁 전업회사인 한국투자신탁이 설립되었고, 1976년에는 종합금융회사에 대하여 공사채형 증권투자신탁업무를 겸영할 수 있도록 허용하였다.

3) 거래제도 정비 및 시장감시 강화

자본시장의 지속적 성장을 위해서는 증시에서의 거품 발생과 붕괴로 인한 피해를 방지할 수 있도록 투기적 거래수요를 제한할 필요가 있으며, 또한 증권시장의 리스크 관리를 위하여 감독기능을 강화해야 한다. 이러한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자본시장의 효율적인 감독 및 관리체제를 확립해야 한다. 한국의 경우 1977년 증권관리위원회와 증권감독원을 설립·운영해 오다가, 외환위기 이후 금융감독위원회 및 금융감독원에 이 기능을 통합하였다.

둘째, 내부거래에 대한 규제를 강화하고 일정 규모 이상의 주식회사에 대해서는 외부감사인에 의한 회계감사를 의무화해야 한다.

셋째, 증권회사의 시장조성 기능을 제고하기 위하여 증권회사에 대해 일정 금액 범위 내에서 자기창구에서 판매한 채권을 재매수하는 의무를 부과할 필요가 있다.

넷째, 효율적인 감독 및 관리체계의 일환으로 증권업무의 전산화가 필요하다. 또한 증권거래의 안전성과 효율성을 제고하기 위하여 증권의 인도와 대금결제에 동시에 이루어지도록 하는 증권대금 동시결제제도 구축이 필요하다.

라. 설비투자 지원금융의 활성화

한국 고도성장의 비결은 1960년대와 1970년대 정부 주도하의 공업화 추진에 있다고 해도 과언이 아니다. 좁은 국내시장과 부족한 외환사정을 고려한 대외지향적 공업화 전략의 성공적인 추진은 전략부문에 대한 자금 배분을 뒷받침할 개발금융체제 없이는 불가능하였을 것이다. 한국은 산업은행을 통하여 기간산업에 장기자금을 공급하였고, 1970년대는 국민투자기금을 조성하여 중화학공업화 정책사업 투자를 지원하였다. 이러한 경험은 개도국의 산업설비투자를 촉진하는 데 활용될 수 있을 것이다.

1) 정책금융기관 설립

금융발전 단계가 낮은 상황에서 설비투자지원 금융을 활성화하려면 정부 주도의 정책금융기관 설립이 효과적이다. 정책금융은 단기적인 이윤보다는 국민경제발전의 관점에서 장기적인 수익성을 염두에 두고 이루어지기 때문에 금융시장에 맡겨두어서는 충분한 자원배분이 이루어지기 힘들다. 따라서 정책금융기관을 설립하여 투자의 범위나 대상을 엄격하게 제한할 필요가 있다. 즉 방대한 자금이 소요되거나 자금의 회임기간이 비교적 장기기간이지만 국민경제와 연관산업에 미치는 파급효과가 큰 프로젝트에 우선적으로 자금을 공급해야 한다.

한국의 산업은행은 정책금융기관의 좋은 모델이 될 수 있다. 산업은행은 정부의 책임하에 설립되어 조직, 운용 및 업무 면에서 정부와 밀접한 관계를 맺어왔다. 자금공급 면에서는 제조업 설비투자뿐 아니라 사회간접자본에 대한 투자자금의 공급, 그리고 기존 기업의 가동률 제고를 위한 운용자금

대출창구 역할을 맡았다. 정책금융기관의 자금조달은 정책금융의 성패를 좌우하는 중요한 문제로, 산업은행의 경우에는 자본금의 증가, 재정자금의 차입, 예금수입, 산업금융채권의 발행 외에도 외국자본의 차입과 한국은행으로부터의 차입 등 다양한 자금조달원을 활용하였다.

2) 민간개발금융회사 설립

개도국의 산업화가 본궤도에 오르면 장기 대규모 투자를 위한 민간자금의 공급도 또다른 대안이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 정부 주도하의 정책금융기관과 별도로 민간개발금융회사의 설립도 고려해 볼 수 있다. 민간개발금융회사는 주식이나 채권발행을 통한 민간자금의 조달뿐 아니라, 외자를 도입하는 데 효율적인 창구가 될 수 있다.

한국의 경우에는 1967년 설립된 한국개발금융주식회사가 최초의 민간개발금융회사이다. 이 회사는 국내외 민간투자자와 공동출자하여 설립한 합작회사로, 한국증권거래소에 상장되었다. 재원은 외화자금과 원화자금으로 구별하여, 외화자금의 경우에는 IBRD, ADB 등으로부터 도입한 공공차관자금과 국제자본시장에서 도입한 차관으로 구성되었다. 원화자금은 납입자본금과 잉여금, 그리고 차입금 이외에 산업은행을 통하여 조달한 정부차입금 등으로 구성되었다. 이러한 민간개발금융회사의 설립은 중장기 시설확충을 위한 대출과 투자에 크게 기여하였다.

3) 공적투자기금의 한시적 운용

한국의 개발금융체제에서 설비금융의 가장 강력한 수단으로 활용된 것은 국민투자기금의 설립·운용이다. 국민투자기금은 1970년대 중화학공업화

를 추진하기 위한 내자동원을 위하여 고안된 비상수단이였다. 따라서 이러한 방법이 개도국에 일괄적으로 적용되기는 어려울 것이다. 그러나 공업화를 추진하는 많은 개도국들의 경우 1970년대 한국과 같이 금융기관으로부터의 공업화를 위한 대규모 장기설비투자자금을 조달하기가 현실적으로 어렵다. 따라서 한국의 모델을 참고로 하여 각국의 사정에 맞는 공적투자기금의 설립하는 방안을 하나의 대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

공적투자기금의 설립은 원칙적으로 채권의 발행과 정부예산으로부터의 전입금 혹은 예탁금에 의존할 수밖에 없다. 그러나 한국의 경우는 각 금융기관의 예금 일정비율 이상을 국민투자기금으로 기탁하도록 강제하였고, 이를 저금리로 중화학공업에 집중 지원토록 하였다. 이렇게 조성된 기금의 사용은 국가예산을 통한 지원사업이 아니므로 국회의 심의와 의결을 거치지 않고 국무회의의 심의만을 거쳐 운용이 가능하다는 장점이 있다. 반면에 민간금융기관의 입장에서 보면 저축성예금 증가분의 15%를 국민투자기금 채권매입에 사용하도록 강제하였기 때문에 기회비용적 손실을 감수해야 했다. 수원국의 경우 이와 같은 자금의 강제동원 및 배분이 가능한지는 미지수이다. 따라서 공적투자기금은 상시적 정책금융수단이라기보다는 한시적 수단으로 활용해야 한다. 또한 민간금융부문의 손실에 대한 적절한 보상이 동반되어야 할 것이다.

마. 수출금융의 활성화

수출금융은 수원국의 다양한 개발목표를 직·간접적으로 지원할 수 있는 협력분야이다. 수출금융 관련 협력사업 선정 시 고려해야 할 요소는

사업의 목표와 지원대상 그리고 지원방법이다. 수출금융 관련 사업의 시행에 있어서 사업목표는 사업의 성격과 지원대상에 영향을 미친다. 따라서 수원국의 빈곤문제 해소, 수원국의 구체적 정책이행에 필요한 자원 제공, 민간분야 육성 등 사업의 목표를 분명히 하는 것이 수출금융 관련 협력사업을 구체화하는 데 도움이 된다. 예를 들어, 친빈곤층 지원을 목표로 할 경우 영세 생산업자들의 특정 생산활동을 대상으로 생산 및 수출역량의 강화를 지원하게 된다. 지원방법도 목표와 대상에 따라 정책이행 경험의 전수, 자금의 직접적 공여, 기술지원 등으로 나누어질 수 있다.

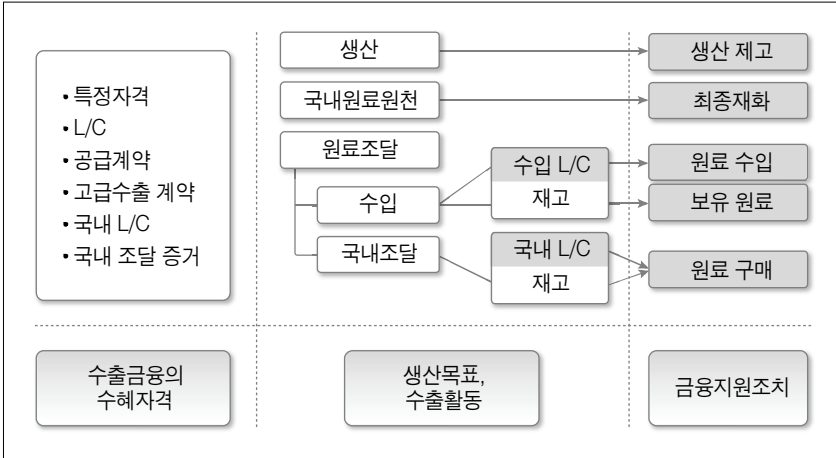
1) 개발수요와 일관된 수출금융 지원

수출금융과 관련한 수원국의 원조수요는 생산, 원자재수입, 수출, 집하 등 다양한 단계에서 발생할 수 있으며, 따라서 수출금융 원조사업은 개별 수원국의 현황에 따라 구체적으로 다른 방식으로 이루어져야 한다.

수출금융의 가장 대표적인 형태는 생산 및 집하 관련 금융지원이며, 원자재 조달, 제품 생산 그리고 제품의 집하와 관련한 생산활동에 직접적으로 자금을 공급하는 것이다. 따라서 이러한 수출금융 업무는 상업은행의 일반적 영업분야로 간주될 수 있으므로 관련 원조사업은 주로 정책운용 방안 및 공공 및 상업은행의 역량강화의 성격을 띠게 될 가능성이 크다.

또다른 주요 수출금융분야는 투입원자재 조달과 관련한 것으로, 수출업자들이 자신의 수출과 관련하여 국내생산 완제품, 중간재 및 원료의 조달을 지원하기 위한 것이며, 수출업자들이 이러한 원자재를 수입할 경우도 해당된다. 이러한 수출금융 원조사업은 첫 번째 단계와 마찬가지로 정책당국 및 금융기관의 역량강화와 함께 부분적으로 소규모 생산업자를 직접적으로

그림 5-5. 수출금융의 기본구조



자료: 한홍렬, 강인수(2011).

금융지원하는 방안도 포함할 수 있다.

셋째, 수출금융은 식품가공, 목재가공, 공예품, 의류생산 등 영세 생산업 자들로 이루어져 있는 특정부문에 특화하여 시행될 수 있다. 특히 산업에 내재되어 있는 계절적 요인, 가격변동성 그리고 전문성 결여 등으로 인하여 영세 생산업자들이 수출을 시도조차 못하는 경우에 있어서 수출금융을 통하여 관련 인프라를 제공하는 것이며, 이는 빈곤해소 등 개도국의 개발목표를 지원하는 성격을 띠게 된다.

2) 특정부문별 수출금융제도 개발

수출금융제도 그 자체는 수원국들이 적극적으로 활용하고자 하는 태도를 갖고 있으므로 제도 그 자체에 대한 협력의 여지는 그다지 크지 않다. 오히려 특정 생산부문에 대한 구체적인 사업을 통하여 실질적인 원조효과를

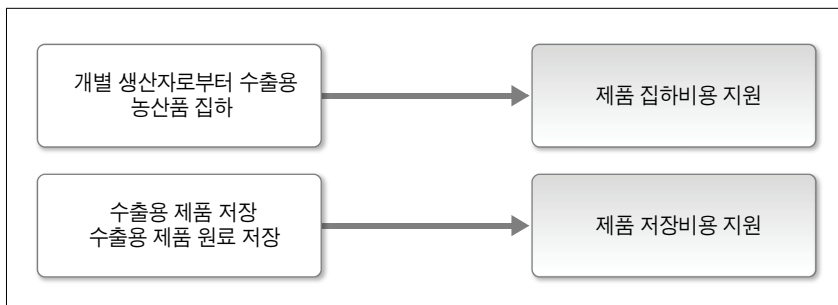
추구하는 것이 바람직하다. 예를 들어 [그림 5-6]은 농업부와 같은 특정 부문에 대한 특별 수출금융제도를 보여준다. 영세한 생산업자들로 구성되어 있을 가능성이 있는 농업부문에서는 개별적인 수출활동에 어려움이 있으며, 따라서 공동의 상품수집, 집하 그리고 투입원자재의 조달과정을 지원하는 것이 효과적이다. 또한 이러한 형태의 수출금융은 L/C 없이도 지원이 가능하다는 점에서 일반적 수출금융과 차이가 있는데, 수출 그 자체보다도 수출을 위한 준비과정을 지원하는 제도이기 때문이다.

둘째, 이러한 형태의 지원제도는 여타 공공기관의 생산활동 지원과 연계되는 것이 일반적이므로 특정 분야 특정 규모에 한정하여 수원국의 수출금융 재원을 직접적으로 지원하는 것도 가능해진다.

3) 수출금융을 중심으로 종합적 수출지원사업 실시

일반적으로 수원국에서 수출금융이 발달되지 않은 것은 수출활동 자체의 부진한 현실에서 비롯되는데, 이는 당연히 상업은행이 여신을 제공하는데 위험을 높이기 때문이다. 따라서 이 분야에서 가장 직접적인 효과는

그림 5-6. 특정부문별 수출금융제도



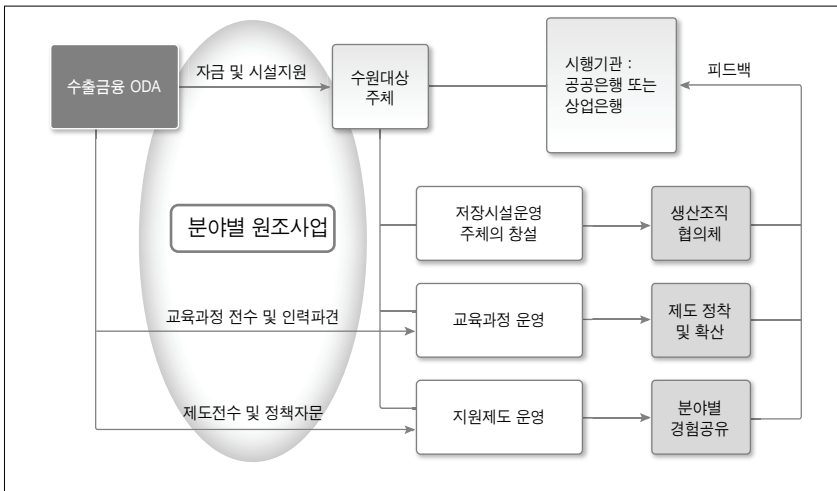
자료: 한홍렬, 강인수(2011).

수원국의 특정 생산활동에 대한 수출금융 자금을 제공함으로써 수원국의 금융기관이 직면하는 위험을 공유하는 방안이라고 할 수 있다.

그러나 수출금융이 원활히 작동하고 그 효과성에 대한 인식을 제고시키기 위해서는 단순히 자금의 지원뿐만 아니라, 수출과 관련된 제반 제도적·기술적 지원을 병행함으로써 구체적인 성과를 조기에 경험할 수 있도록 종합적 수출지원사업의 형태를 갖추는 것이 바람직하다. 즉 초기에는 관련 생산 및 수출활동을 직접적으로 지원할 수 있도록 부대 원조사업이 병행되어야 하며, 농업진흥청 등 관련 기관과의 협력도 필요하다.

현실적으로 한국의 원조규모가 한정되어 있다는 점에서 볼 때, 수출금융 재원을 대규모로 지원하는 것은 불가능하다. 따라서 수출잠재력을 갖고 있는 영세 생산업자를 대상으로 수출금융을 중심으로 종합적 수출지원사업을 실시하는 방안이 바람직할 것이다.

그림 5-7. 수출금융 관련 PBA 개념도



앞에서 살펴본 에콰도르의 영세 낙농업자의 사례와 같이, 현지 공공기관과 협력하여 수출에 필요한 기초적 생산 및 물류활동 단계에 수출금융을 지원하고, 마케팅 등 수출촉진을 위한 기술적 지원 그리고 관련 역량강화 사업을 종합적으로 실시하는 것이 바람직하다.

[그림 5-7]은 이러한 지원사업의 개념도라고 할 수 있는데, 개도국이 공통으로 갖고 있는 수출장애 요인이라 할 수 있는 농산물 저장 가공시설의 설립 및 활용단계에 대한 수출금융 지원과 이를 지원할 수 있는 다양한 협력사업의 내용을 보여 준 것이다.

바. 중소기업 지원금융의 활성화

개도국의 경우 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업을 찾아보기 힘들며, 경제발전의 주체가 되어야 할 기업들은 대부분 중소기업이다. 따라서 중소기업의 육성은 투자와 성장, 그리고 고용과 소득증대와 직결되는 과제이다.

한국은 중소기업 육성을 위하여 1961년 중소기업은행을 설립하였고, 일 반은행의 중소기업에 대한 대출규제를 시행해 왔으며, 중소기업의 담보대출의 어려움을 해결하기 위하여 신용보증기금을 설립하여 운영해 왔다. 또한 외환위기 이후 신용경색으로 인한 중소기업 도산을 방지하기 위하여 정부가 적극 노력한 경험이 축적되어 있는 만큼, 선진국에 비하여 월등한 비교우위가 있는 분야라고 판단된다.

1) 중소기업은행 설립

중소기업은행은 중소기업에 대한 금융지원을 목적으로 하는 특수은행이다.

일반은행의 대출은 신용도가 높은 대기업 중심으로 이루어지기 마련이며, 따라서 절대적으로 숫자가 많고 고용비중이 높은 중소기업들은 금융접근이 어려울 수밖에 없다. 그러므로 중소기업을 그냥 시장에 맡겨놓기보다는 정책적으로 중소기업에 대한 금융지원이 활성화되도록 전담 금융기관을 설립하는 것이 바람직하다.

수원국의 경제발전 단계에 따라 중소기업을 산업별로 또는 경제활동별로 구별하여 지원 대상으로 삼을 것인가는 신중적으로 결정할 필요가 있다. 이는 정책적으로 어떤 분야를 목표로 할 것인가라는 문제와 직결되어 있다. 예를 들어 정책금융의 목표가 산업화라면 중소기업에 대한 금융지원도 모든 산업에 일괄적으로 적용하기보다는 제조업의 생산설비시설 확충에 일차적으로 주력하는 것이 바람직하다.

중소기업은행을 단순히 금융지원 수단으로 활용할 뿐 아니라, 중소기업의 창업, 경영, 구조조정, 전환 등에 대한 컨설팅을 제공하는 원스톱 서비스 센터로 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 금융지원의 효과를 극대화하려면 시장정보의 수집, 판로개척, 자금관리 등 중소기업에 필요한 전문적인 서비스 제공이 바람직할 것이다.

2) 중소기업 대출비율제도 운용

중소기업 대출비율제도는 금융기관의 원화자금대출 증가액 중 일정 비율 이상을 중소기업에 지원하도록 규정한 제도이다. 한국의 경우 중소기업 대출비율제도는 도입 초기에는 권고사항이었으나, 대기업과 중소기업 간 불균형 문제가 심각하게 대두되면서 의무사항으로 바뀌었다. 개발금융체제 하에서 도입된 다양한 대출의무제도 중 유일하게 지속되고 있는 것이 바로

중소기업에 대한 의무대출제도이다(시중은행 45%, 지방은행 60%, 외국은행 지점 35%).

개도국의 경우 대기업이 존재하지 않는다면 기업규모에 의한 대출제한 또는 대출촉진 정책이 실효성이 없을 수도 있다. 이 경우 중소기업 중 특정 분야 또는 기능에 따라 은행대출을 우선적으로 배분하는 정책으로 수정하여 적용할 수 있을 것이다.

중소기업 대출비율제도가 효과를 발휘하려면 은행으로 하여금 이를 준수할 인센티브가 제공되어야 한다. 한국의 경우 대출비율을 달성하지 못하는 은행에 대해서는 미달금액의 일정 비율 만큼 한국은행 총액 대출한도에서 차감하고, 이를 달성하는 은행에 대하여는 초과달성 금액의 200% 추가 배정하는 제도를 운용하고 있다. 수원국의 경우에도 의무비율을 이행하도록 강력한 감독이 필요하며, 의무이행을 위해 높은 혜택을 부여해야 할 것이다.

3) 신용보증제도 도입

중소기업에 대해 금융기관의 대출이 잘 이루어지지 않는 이유는 대출금을 회수할 수 있는 가능성이 대기업에 비하여 상대적으로 낮기 때문이다. 특히 한국과 유사하게 수원국에서도 대출 시 담보를 요구하는 상황이 일반적이라고 할 수 있다. 이 경우 담보가 부족하여 자금조달에 애로를 겪는 중소기업이 금융기관으로부터 자금대출을 받을 수 있도록 각종 채무이행에 대하여 신용보증을 지원하는 제도의 도입이 필요하다.

한국의 경우에는 일반 중소기업에 대한 보증을 담당하는 신용보증기금, 기술력이 우수한 중소기업에 대한 보증을 담당하는 기술신용보증기금, 그

리고 소상공인 및 영세 자영업자에 대한 보증을 위한 지역신용보증재단이 존재한다. 수원국의 경우에도 유사한 목적하에 공적자금을 기반으로 한 신용보증기금의 설립이 필요할 것이다.

신용보증제도의 지원대상 기업은 중소기업을 원칙으로 하되, 필요 시 특정 부문이나 특정 기업활동을 대상으로 확대할 수 있을 것이다. 한편 신용보증제도의 정착을 위해서는 효율적인 리스크 관리를 통해 보증부실을 최소화해야 하는 만큼, 수원국에 대한 전문가의 지원과 자문이 필요할 것이다.

사. 서민금융의 활성화

우리나라의 경험과 비교우위에 입각하여 개발금융, 수출금융 등 정책금융과 관련된 ODA도 중요하지만, 무엇보다 개도국 스스로 건전한 금융시스템을 구축하는 데 도움을 주는 것이 필요하다. 선진국과 개도국을 막론하고 금융업의 경우에는 자유화와 경쟁의 격화로 인한 공격적 확대전략이 부실로 연결되기 쉽다는 사실을 그동안 수없이 목격하였으므로, ODA 수원국의 금융시스템 구축에 있어서도 안정적이고 보수적인 전략을 추진하도록 권고하는 것이 필요하다.

1) 건전한 금융시스템 구축

금융업은 다른 업종에 비해 규제가 강한 편이다. 금융기관은 규제를 피하거나 대응하기 위해 혁신을 일으켜서 수익성을 확보하기도 하지만, 외형 확대를 위하여 공격적으로 나가다 부실의 늪에 빠지고 이는 다시 새로운

규제를 불러일으키기도 했다. 과거 우리나라의 경우에도 정부 주도하에 개발금융체제의 금융발전을 추진해 나갔지만, 책임경영체제의 부재와 금융감독의 공백이 컸고, 정부 개입하의 불완전한 금융자유화 추진과정에서 내·외부의 충격에 극도로 취약한 구조를 갖게 되어 금융위기를 맞았음을 잘 알고 있다.

금융은 실물경제활동과 함께 자연스럽게 발전하는 것이 바람직하다. 금융부문을 선도적으로 발전시키려는 정부의 지나친 의욕은 부작용을 가져오기 쉽다. 경제발전 속도에 맞지 않게 금융자유화를 추진하는 것도 바람직하지 않거니와, 부족한 금융인프라 위에서 정부 주도의 개발금융에 치중하는 것도 좋지 않다. 특히 정치적·제도적 기반이 취약한 개도국의 경우 정책금융은 제한적으로 사용되는 것이 바람직하다. 정부의 직접대출이나 보조정책은 세밀하게 설계되고 감시되지 않으면 특혜가 되거나 필요하지 않은 부문에 자금이 배분되는 등 부작용을 낳을 수 있다.

개도국의 경우에는 ‘특수은행-일반은행-지역은행-상호금융-마이크로금융’의 단순하고 보수적인 시스템을 구축하는 것이 바람직해 보인다. 특수은행은 제한적으로 정책금융을 담당하고, 일반은행은 경제발전 단계에 따라 부분적인 대외개방을 해나가면서 경쟁력을 점진적으로 확보해 나가는 것이 좋다. 다만, 지역은행과 상호금융은 서민을 대상으로 하는 공공적 성격을 갖고 있고, 마이크로금융은 복지제공의 성격까지 추가되어 있으므로 금융 ODA도 서민금융과 마이크로금융 부문에 무게를 두는 것이 바람직해 보인다.

2) 서민금융 기반 구축

주지하는 바와 같이 정보비대칭성으로 인해 신용은 고소득·고신용 계

층에 집중될 가능성이 크며, 또 규모의 경제 때문에 인구와 부가 밀집된 수도권 위주로 공급되는 경향이 있다. 따라서 은행을 비롯한 금융기관의 신용은 소득과 신용이 부족한 개인이나 소상공인에게 충분히 공급되지 못한다. 우리나라의 경우도 1972년 사금융 양성화 3법(단기금융업법, 상호신용금고법, 신용협동조합법)이 제정되기 전까지 은행의 자금공급은 대기업에 편중되었고, 개인 및 중소기업은 자금수요를 대부분 사금융에서 충족하였다. 어느 국가든 금융 소외계층에 대한 금융은 정부의 정책적·제도적 지원에 의해 발전하게 된다. 미국·유럽 등 금융 선진국에서조차 저축은행이나 협동조합 형태의 서민금융기관이 적지 않은 비중을 차지하는 것을 보면, 지역과 서민을 고객군으로 하는 금융기관의 존재는 필수적이라 할 수 있다.

국가마다 차이가 있지만, 은행산업의 구조는 대체로 ‘일반은행-지역은행-상호금융(또는 신용협동조합)-마이크로금융’의 형태를 띤다. 여기서 일반은행을 제외한 나머지 형태는 모두 서민금융의 일종이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 최근 문제가 되고 있는 상호저축은행은 원래 지역기반, 서민기반의 소형은행을 지향하였으나, 지점 규제가 철폐되고 금융기관간 경쟁이 격화되면서 부동산 PF 대출 등 위험도가 높은 여신에 집중하면서 본래의 기능을 상실하고 말았다. 다른 산업과 달리 금융산업에 있어서 지나친 경쟁은 금융시스템 전반에 걸쳐 큰 충격을 주고 금융위기로 귀결되는 경우가 적지 않았다는 점을 감안할 때, 일반은행과 서민금융기관의 명확한 분리가 필요할 것으로 보인다.

개도국의 서민금융 활성화를 위한 ODA 정책도 이 점을 충분히 고려하여야 한다. 금융 소외계층을 포용하기 위해 지역밀착형 서민금융기관의 설립

과 활성화가 필요한데, 원칙적으로 일반은행의 고객군과 영업규모에 있어 차별화가 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히 개도국에서 서민금융이 활성화되기 위해서는 지역밀착형 상호금융 또는 신용협동조합의 역할이 중요하다. 서민금융기관에 대해서는 저신용에 대한 신용대출 비율을 일정 수준 이상으로 유지하도록 요구하는 동시에, 정부의 지원과 세제혜택이 주어질 수 있다. 대신 점포 수 제한이라든지 대출규모의 제한(부동산 관련 거액 여신 제한), 자산규모 확대 억제 등의 규제를 통해 소형 금융기관으로 지속시키는 것이 필요하다. 물론 경쟁력을 충분히 확보하여 자산규모가 일정 수준 이상으로 확대되면 지역은행으로 전환시킬 수도 있다. 이는 서민금융 본래의 역할을 유지 발전시키는 동시에, 금융부실과 위기를 사전에 차단하기 위해 반드시 필요한 전략이라고 보인다. 특히 개도국의 서민금융은 예금-대출 위주의 단순한 형태로 보수적인 경영을 지속하는 것이 중요하다.

서민금융을 위한 ODA는 직접적 자금지원보다는 경영방식 전수, 서비스 개발, 법과 감독 규정과 제정 등 제도 전수와 기술적 차원의 지원을 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 우선 국내의 개발기관 및 금융감독기관의 협조로 자문과 인적교류가 이루어져야 한다. 물론 서민금융이 활성화되기 위해서는 전문 보증기구의 역할이 필요한데, 지역 신용보증재단의 설립과 운영을 지원하는 데 해당 지역에 네트워크를 가진 국제개발기관 및 NGO와 협력할 필요도 있을 것이다.

3) 마이크로금융 활성화

마이크로금융도 서민금융의 일종이지만, 원칙적으로 비영리기관을 중심

으로 서비스가 제공되며 복지적 관점이 개입된다는 차이가 있다. 마이크로 금융은 주로 낙후지역과 빈곤층을 대상으로 한다. 마이크로금융을 지원하는 ODA가 효과적으로 수행되기 위해서는 해당 지역의 국제 NGO가 지원하는 자립공동체를 대상으로 하는 것이 바람직하다. 지원국과 지역이 적절히 선정된다면 직접적인 자금의 지원도 가능할 것이다.

다만, 마이크로금융을 비롯한 서민금융 지원에 있어 중요한 것은 해당 지역 주민들이 사금융에 지나치게 의존하거나 피해를 입는 것을 방지하는 데에도 관심을 기울여야 한다는 것이다. 개도국 금융시스템이 건전하게 발전하기 위해서는, 우선 사금융 억제가 필요하다는 점을 환기시키고 불법 사금융 단속을 지원하는 방안도 검토될 필요가 있다.

또한 서민금융은 저소득층 대상으로 주로 영세 자영업 창업(또는 운영)이나 생활자금 대출을 하게 되는데, 자칫 상환능력이 부족한 계층에 대한 대출이 과잉대출로 이어지면 빈곤함정의 문제를 심화시킬 수 있다는 데 유의해야 한다. 결국 중장기적으로는 시장원리에 따라 서민대상의 신용대출이 확대되는 것이 바람직하므로, 금융서비스 공급자에 대한 지원도 중요하지만, 금융수요자에 대한 금융 관련 경제교육, 금융상담 서비스 제공도 이에 못지않게 중요하다.

아. 금융분야 역량강화

개도국들이 공통적으로 추구하고 있는 산업화 정책의 가장 큰 제약요인은 자본의 부족이라고 할 수 있다. 낮은 소득수준으로 인한 저축의 부족은 성장에 필요한 자본의 축적을 제한하며, 낮은 신용도와 더불어 해외자본의

유입에 부정적으로 작용하는 것이 일반적이다. 이와 함께 금융 관련 제도의 미비와 인프라의 부족으로 인하여 가용자원을 산업부문과 효율적으로 연계 시키지 못하는 결과를 낳고 있다. 또한 낮은 수준의 거버넌스로 인하여 금융산업의 비효율이 초래되고 있는 형편이다. 산업의 미발달은 금융기관으로 하여금 위험회피적 투자행태를 초래하는 경향이 있다. 빈곤층의 금융 서비스에 대한 접근성 부족은 또한 개도국의 빈곤문제를 악화시키기도 한다.

한국은 이상과 같은 개도국의 금융 관련 문제 전반에 걸쳐서 다양한 정책 및 발전경험을 축적해 왔다고 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 한국은 개발연대 초기에 활용한 금리정책, 예금제도, 사금융 관리 등 저축증대 정책, 산업화를 위한 정책금융의 활용 경험, 외자도입 및 관리정책, 무역금융, 자본시장 육성정책, 금융감독 시스템 등 현재 개도국이 직면하고 있는 다양한 문제와 관련하여 다양한 정책적 경험을 지난 반세기에 걸쳐 시행해 왔다. 주요 선진국의 경우 각 분야의 정책적 경험이 개도국이 직면하고 있는 정책적 과제와 비교적 거리가 있어서 개도국에 대한 실질적 협력을 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 금융분야에 대한 한국의 원조사업이 주로 정책적 연수에 치중되어 있는 것은 개도국들이 갖고 있는 정책적 고민에 대해서 한국이 상대적으로 직접적인 경험을 공유할 수 있음을 반영한다고 할 것이다. 물론 최근에 한국산업은행이 몽골개발은행(DBM)의 위탁경영을 맡은 사례에서 알 수 있듯이, 개도국의 금융정책을 직접적으로 지원하는 사례가 발생하고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 금융감독원 등 관련 기관이 개도국의 관련 공무원 및 전문가를 초청하여 분야별 연수를 실시하거나, 최근 KAIST가 KOICA와의 협력하에 개도국 금융교육 과정을 개설한 것처럼, 대체로 금융역량 강화가 주를 이룬다고 보아야 할 것이다.

그러나 개도국의 금융분야 역량강화를 위한 사업이 전반적인 체계하에서 이루어진다고 보기는 어려우며, 개별 기관별로 단발성 사업의 형태로 이루어지고 있다는 점에서, 향후 개선의 여지가 많다고 볼 수 있다.

1) 체계적 연수프로그램 개발

금융분야에 있어서 개도국이 직면하고 있는 다양한 과제를 감안해 볼 때, 역량강화 사업 역시 다양한 수요를 종합적으로 반영할 수 있는 체계 확보가 필요하다. 특히 역량강화 사업은 KOICA의 과정별 연수내용을 살펴보면 2011년을 기준으로 금융에 특화된 과정이 전무한 상황이다. 따라서 적어도 단기적으로는 금융분야 역량강화를 위한 전문과정을 설치하는 한편, 중장기적으로는 보다 종합적인 시스템을 확보해 나가야 할 필요가 있다.

종합적 시스템의 출발점은 개도국의 금융분야 역량강화를 중심으로 PBA를 기본방향으로 설정하는 데 있다. 그 이유는 무엇보다도 개도국의 금융분야 원조수요가 매우 다양하지만, 한국의 정책적 비교우위는 과거의 개발금융 정책, 외환위기의 극복, 금융 및 자본시장 개방 등 비교적 한정된 분야에 국한되어 있기 때문이며, 개도국들이 한국에 대한 정책경험 공유와 관련한 요청도 이러한 분야에 집중되는 경향이 있다. 다시 말하면, 수원국의 한국에 대한 금융분야 원조는 한국이 저개발국에서 개발도상국으로, 중진국에서 선진국으로 성장하는 ‘과정’에서의 금융정책과 금융위기의 극복과정에 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 한국의 금융분야 원조사업은 개도국에 대하여 개발 및 위기극복과 관련한 정책적 경험공유와 함께, 관련 정책수단의 이행역량을 제고하기 위한 정책당국자의 역량강화를 목표로 설정하고, 이에 필요한 구체적 사업의 실행이 필요할 것이다.

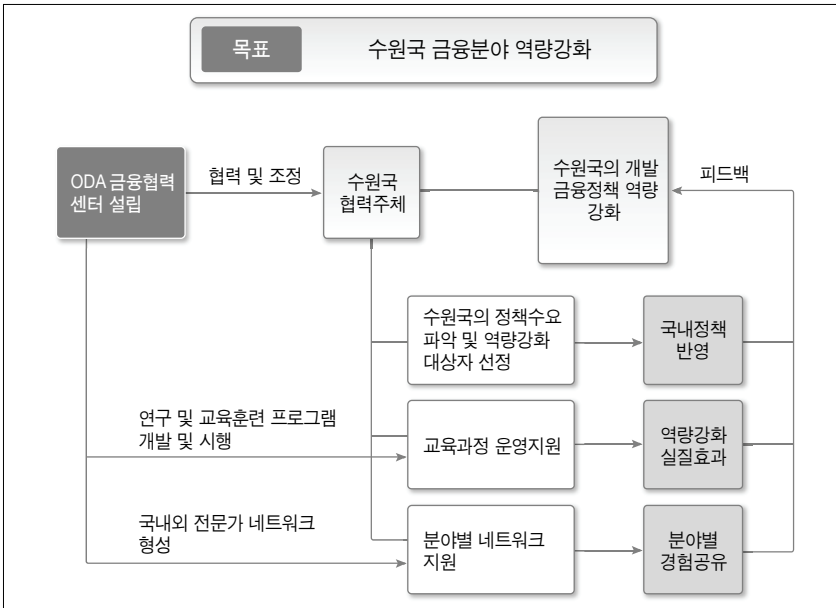
2) ODA 금융협력센터 설립

[그림 5-8]은 금융분야 역량강화를 위한 PBA의 추진 방향을 나타낸 것이다. 이는 대체로 세 가지 분야의 사업으로 구성되며, ODA 금융협력센터를 설립하여 시행한다.

첫째, 센터는 현재 산발적으로 시행되고 있는 역량강화 사업을 종합적으로 관리하기 위한 기관으로, 수원국의 협력기관과의 협력 및 조정업무를 시행한다. 수원국의 협력기관은 역량강화 프로그램과 관련한 수원국의 수요를 발굴하고, 센터와의 조정 및 협력을 통하여 프로그램의 실질적 효과를 도모한다.

둘째, 수원국의 수요 분야를 중심으로 수원국의 정책당국자 및 전문가를 대상으로 교육 및 훈련 프로그램을 시행한다. 이 과정에 있어서도 수원국의

그림 5-8. 금융분야 역량강화를 위한 PBA 추진



자료: 필자 작성.

협력기관은 역량강화 프로그램이 수원국의 수원역량과 일관성을 확보할 수 있도록 지원한다(half-step ahead).

셋째, 관련 분야의 연구활동 및 국내외 전문가간 네트워크를 형성한다.

자. 금융감독체제 구축지원

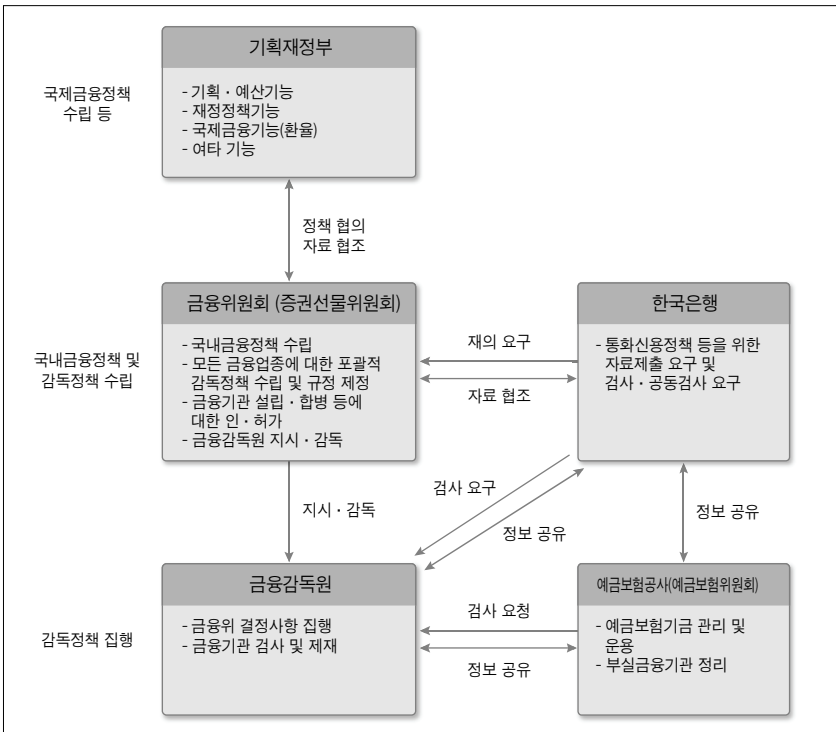
글로벌 금융위기를 계기로 금융감독의 중요성과 리스크의 효율적 관리 필요성이 새롭게 부각되었다. 위기 이전에는 규제보다는 시장을 중시한다는 원칙하에 금융기관에 대한 자율성을 존중하는 방향으로 금융감독이 이루어져 왔다면, 위기 이후에는 시장 리스크를 최소화하기 위하여 규제를 재도입하고 통합적인 감독체제가 필요하다는 목소리가 높아졌다. 한편 금융감독체제의 개편 논의는 주로 선진국들을 중심으로 이루어지고 있어, 금융시장이 아직 발달하지 않은 개도국의 경우 이러한 논의가 적합한지 논란의 여지가 있는 것도 사실이다. 이러한 점에서 1997년 외환위기 이후 대대적으로 금융감독체제를 손질한 바 있는 한국은 개도국들에 현실적인 정책대안을 제시할 수 있는 경험과 노하우를 보유하고 있다고 판단된다.

금융시장을 활성화하려면 금융감독제도와 관련 규범의 확립이 전제조건이며, 이를 위해서는 금융산업의 현황과 관행, 역사적 발전단계를 고려한 금융감독 및 규제체제를 확립해야 한다. 따라서 수원국에 적합한 금융감독 체제 모델을 일률적으로 제시하는 것은 어려울 뿐만 아니라 효율적이지도 않다. 한국의 금융감독체제를 이식하는 것이 아닌, 한국의 경험을 바탕으로 수원국의 현실에 적합한 모형을 찾는 것을 목표로 수원국 금융감독 당국과의 협력이 긴밀히 이루어져야 할 것이다.

1) 유기적 금융감독체제 구축

한국은 외환위기 이전까지 은행, 증권, 보험 등 금융업종별로 별도의 금융감독기구가 있는 분산형 금융감독체제를 유지해 왔다. 그러나 외환위기 이후에는 금융감독위원회와 그 집행기관인 금융감독원하에 은행, 증권, 보험 등 금융분야를 포함하는 통합형 금융감독체제로 개편되었다. 이러한 변화는 금융시장의 양적 팽창과 함께 통합형 금융상품의 등장, 그리고 금융시장 전체의 위험관리 필요성을 반영한 것으로 볼 수 있다.

그림 5-9. 통합형 금융감독체제(한국의 사례)



주: 2011년 10월 기준.
자료: 한국은행(2011).

한국의 경험에 비추어볼 때 금융발전의 초기에는 금융기관이 실제로 은행밖에 없기 때문에 금융감독도 은행에 집중될 수밖에 없다. 따라서 통합형 금융감독체제의 필요성이 크지 않을 수 없다. 이 경우 당장 통합형 체제의 도입보다는 개별 시장별 감독기구를 두든지, 아니면 현행 정부 내 관련 부처에 명시적으로 책임을 지는 부서를 두는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 그러나 이 경우에도 관련 부서간 유기적인 협력체제를 구축하는 것이 반드시 필요하다.

[그림 5-9]는 한국의 통합형 금융감독체제를 보여준 것이다. 금융감독 기능은 금융위원회-금융감독원으로 통합되어 있다. 그러나 이들 감독기구는 기획재정부와 한국은행, 예금보호공사와 정보를 공유하고, 필요 시 정책 협의를 하도록 규정하고 있다. 이러한 유기적 협의체제의 구축은 수원국에도 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

2) 리스크중심 감독체제 구축

금융감독체제 문제 못지않게 중요한 것은 무엇을 감독할 것인가의 문제이다. 기존의 감독은 피감독기관이 관련 법이나 규제를 제대로 지키고 있는가를 점검하는 데 중점을 두었지만, 이러한 감독만으로는 해당 기관의 건전성을 제대로 평가하기 힘들 뿐 아니라, 외부 회계감사와 중복되어 별다른 실효성이 없다는 비판이 높다. 따라서 이에 대한 대안으로 상시적인 위험관리에 중점을 둔 새로운 감독체제가 관심을 끌고 있다.

한국은 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시 심각한 금융불안을 경험하였고, 금융시장 안정을 위하여 금융당국이 직접 개입하기도 하였다. 이러한 경험을 바탕으로 한국은 수원국이 평상 시 금융기관의 위험도를

다각적으로 평가하여 위기발생 가능성을 낮추는 데 적합한 감독체제를 구축하는 데 지원을 아끼지 않아야 한다.

리스크중심 감독이란 다음과 같이 관련 정책 및 실행에 대한 평가로 구분할 수 있다.

첫째, 감독당국은 자기자본비율 규제나 위험관리를 위한 정책 및 절차를 얼마나 내규화하고 있는지를 점검해야 한다.

둘째, 실제로 금융기관이 위험관리에 얼마나 관심을 가지고 있고 이를 제대로 실행하고 있는지를 점검할 필요가 있다(표 5-2 참고).

효율적인 위험관리는 점점 복잡해지고 있고, 기술적인 측면에서도 상당한 전문성이 요구되고 있다. 따라서 수원국에 적합한 리스크중심 감독체제 구축을 지원하려면 전문가 파견을 통한 정기적인 현지조사와 함께, 수원국 금융감독 요원들의 연수 등이 요구된다.

표 5-2. 리스크중심 감독체제의 주요 내용

구분	항목	주요 내용
정책	자본충족 요건	자본충족 요건 평가 시 위험 충분히 감안
	위험정책 및 절차	임원 및 경영진의 위험관리 의무화, 위험노출 관리 매뉴얼 개발 및 활용
실행	감시 및 현장조사의 차별화	위험순위가 높은 기관에 대하여 우선적으로 강도 높은 감시 및 현장조사
	위기관리 능력의 현장조사	내부적 위기관리 능력 현장조사
	위험관리에 대한 약속이행 점검	경영진 위기관리 인식 및 체제 점검
	위험관리 정책 및 평가	위기관리체계 적합성 및 일관성 평가
	위험감시 및 정보시스템 평가	위기의 체계적 측정 및 감시체제 평가
	내부통제 평가	내부통제 및 감시체제 평가

자료: 유재원, 전승철(2004).

차. 국제기구와의 협력증진

원조 조화(harmonization)는 한국의 원조에 있어서 가장 소홀히 취급되고 있는 국제원조의 원칙 중 하나이다. 한국의 금융분야 원조 자체가 비중이 높지 않을 뿐더러 대다수가 단발성으로 이루어지고 있기 때문에, 여타 공여국과의 협조에 기초하여 진행된 경우를 찾기 힘들다. 금융분야의 경우 일반적인 정책경험 공유 및 교육 및 훈련 프로그램을 제외하고는 원조의 규모가 상대적으로 높다고 할 수 있다. 그러나 한국의 원조규모의 한계에도 불구하고 원조대상국의 수는 100개 국가를 상회하고 있어 금융 및 자본시장의 개발 등 시장을 실질적으로 지원하는 원조사업을 시행하기는 어려운 상황이다. 또한 한국의 대외원조가 8대 중점분야로 구분하여 시행되고 있으나, 금융분야는 분류되어 있지도 않고 범분야 이슈(cross-cutting issue)로 간주되는 것도 아니다. 또한 금융분야 원조가 대부분 정책 컨설팅 및 교육·훈련 그리고 한국의 정책경험에 입각한 제도전수 등에 한정되어 있어 높은 구속성을 나타내고 있는 것도 사실이다. 이와 같은 현상은 금융분야 원조에 있어서 국제적 협력의 여지를 제한하는 효과를 갖고 있으며, 장기적인 관점에서 볼 때 수원국의 역량강화를 제외하고 시장개발에 참여할 여지가 매우 낮은 것으로 평가된다.

이러한 상황을 감안하면, 한국이 금융분야의 국제협력을 적극적으로 추진하는 위해서는 선택적인 접근이 필요한 것으로 보인다.

1) 금융분야 지역협력체제 구축

첫째, 금융분야 협력에서 이미 존재하고 있는 지역간 협력체제 구축을

바탕으로 기존 사업을 개도국들이 효과적으로 이행할 수 있도록 지원하는 방안을 모색할 수 있다. 예를 들어, 외환위기 이후 아시아 국가들은 치앙마이 이니셔티브를 통하여 회원국들의 유동성 위기 시 지원하는 체계를 구축하였다. 그러나 치앙마이 이니셔티브 회원국 상당수가 개발도상국임을 감안하면, 보다 상시적인 협력 프로그램을 통하여 위기를 사전에 방지하는 방안을 국제적으로 모색할 수 있다. 즉 한·중·일을 중심으로 치앙마이 이니셔티브하에 소규모 기금을 추가하여 회원국간 상시 정책공조 및 경험 교류 사업을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이는 국제기구를 제외하고는 아시아 국가들로서는 거의 경험이 없는 금융분야에 있어서 협력체제를 운영하는 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

2) 국별협력전략 수립 시 다자간 공조체제 강화

한국은 중점협력국을 대상으로 국별협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 작성하고 있는데, 이는 수원국과의 긴밀한 공조체제를 확립하고 수요에 입각한 원조사업을 실행하기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 CPS의 수준은 지원목표의 달성에 필요한 구체적 플랜에 크게 못 미치는 것으로 간주되고 있다. CPS는 사업전략계획서(business plan)로서 갖추어야 할 전략선택의 배경, 구체적인 전략의 정의, 예산 및 협력방안 등이 구체적으로 포함되는 것이 바람직하나, 전략적 분야 선정의 필요성 및 방향 제시에 그치고 있다. 즉 CPS가 본래의 기능을 확보하는 데 있어서 각 분야 별로 수원국과의 긴밀한 공조체제가 필요하며, 금융분야도 예외가 아니다. 따라서 금융과 관련한 수원국과의 공동연구단 운영을 통하여 금융분야의 원조효과성을 제고할 필요가 있다.

수원국과의 협조체제는 원조 사회에서 강조하는 조화 원칙과 직접적인 관련성이 없다고 할 수도 있다. 하지만 이러한 노력이 발전하여 특히 아시아 개도국 그룹과 선진국 그룹 간의 다자적 공조체제로의 확대 가능성을 안고 있다고 할 것이다.

3) 국제공동연구 추진

다자적 공조체제는 보다 구체적인 사업 추진을 통해서 성취할 수 있다. 일례로 아시아 국가간의 금융협력을 위한 국제적 연구기관(Asia Center for Regional Financial Cooperation)을 공동으로 설립하는 방안을 모색할 수 있다. 수원국의 금융분야 관련 기초연구 역량이 상대적으로 부족한 점을 감안할 때, 한국을 중심으로 이 분야의 연구기관을 설립할 경우 이는 단기적으로는 수원국의 해당 분야 수요조사에 기여할 것이며, 장기적으로는 수원국의 금융분야 역량강화에 크게 기여할 것이다.

현실적으로 국제적 연구기관을 단기적으로 설립하는 작업은 용이하지 않다는 점에서 단기적으로는 한국이 주도적으로 창설을 추진하는 방안을 고려해야 한다. 즉 설립예산을 한국이 출연하고 운영의 총괄적 책임을 담당 하되, 역내 주요 공여국인 한국, 일본, 중국 그리고 주요 수원국의 전문가를 중심으로 연구진을 구성함으로써 관련 분야에 대해 국제적 기관으로 추진해 나가는 방안이다.

또한 기관이 장기적으로 기존의 우수 국제기관과 협력을 수행해 나갈 경우, 한국으로서는 간접적으로 금융분야에 있어 국제협력의 경험을 쌓아 나가는 기회를 갖는다는 의미가 있을 것이다.

제6장 결론



개도국의 금융환경은 매우 열악하다. 전 세계 성인 가운데 약 25억 명이 금융서비스 자체를 이용하지 못하고 있다. 이들 가운데 대부분은 아프리카, 아시아, 남아메리카, 중동 지역 거주자로, 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 성인의 80%가 금융서비스를 이용하지 못하고 있다. 금융서비스 이용의 첫 단계라고 할 수 있는 은행계좌조차 개설하지 못하는 가장 근본적인 이유는 소득이 부족하기 때문이다. 많은 개도국이 소득의 절대적 부족으로 금융부문이 발전하는 데 근본적인 한계를 갖고 있다.

사실 금융부문은 경제발전과 소득수준의 향상에 따라 자연스럽게 발전해 나가는 경향이 있다. 금융부문은 실물부문과 상호 작용하면서 발전하지만, 개도국의 경우 선순환보다는 악순환의 제약에 갇혀 있는 경우가 많다. 이러한 악순환을 선순환으로 전환시키려면 무엇보다 금융부문으로 자금이 유입 되도록 제도를 정비하고 인센티브가 제공되어야 한다. 금융은 일종의 계약 행위이므로 상호신뢰의 구축과 엄격한 법의 집행이 중요하다. 따라서 법적·제도적 장치는 자금의 조성, 조달, 활용을 촉진하는 데 필수적인 인프라이다. 금융활동을 촉진하기 위한 정책적 노력을 기울이지 않으면 금융부문은 일정 수준 이상으로 도약하기 어렵다. 현재 개도국에서 발견되는 저조한 금융접근성을 소득의 부족으로 다 설명하기 힘든 것은 경제발전에 따라 금융소외 현상이 자연스럽게 해소될 것이라는 믿음이 지나친 낙관일 수 있다는 것을 말해준다. 따라서 금융발전 전략은 경제발전 전략의 중요한 축으로서 비중 있게 다루어져야 한다.

한국의 경우 비약적인 경제성장과 함께 금융부문도 급속히 팽창하는 과정을 겪었다. 양적 규모만을 놓고 보면 한국의 금융부문이 눈부신 발전을 이룩한 것이 사실이다. 그러나 발전단계 초기에 정부가 금융시스템에 대한

통제를 지속하였고 정부 주도하에 개발금융체제를 추진해 나갔지만, 책임 경영체제의 부재와 금융감독의 공백이 컸고, 정부 개입하의 불완전한 금융 자유화를 추진하는 과정에서 내·외부의 충격에 극도로 취약한 구조를 갖게 되어 금융위기를 초래했음을 잘 알고 있다. 한국의 경우도 그러하지만, 금융부문을 순조롭게 발전시키는 것이 쉬운 일은 아니다. 금융부문을 선도적으로 발전시키려는 정부의 지나친 의욕은 부작용을 가져오기 쉽다. 경제 발전 속도에 맞지 않게 금융자유화를 추진하는 것도 바람직하지 않거니와, 부족한 금융인프라 위에서 정부 주도의 개발금융에 치중하는 것도 바람직하지 않다. 특히 정치적·제도적 기반이 취약한 개도국의 경우에는 더욱 그러할 것이다.

개도국들의 경우 경제발전 단계가 서로 다르고 또 금융부문의 성격도 다르며, 경제발전 전략에도 국가별 특수성이 존재하기 마련이다. 따라서 개도국에 대한 금융 ODA도 수원국이 처한 상황에 맞게 설계되는 것이 바람직하다. 따라서 개도국에 적합한 정책대안을 제시할 때 우선적으로 고려하여야 할 사항은 수원국의 수요이다. 예를 들어 수원국의 수요가 기본적인 금융접근성의 제고에 있는지, 정책금융의 활성화에 있는지, 아니면 자본시장의 육성과 개방에 있는 것인지 파악할 필요가 있다. 요컨대 수원국의 수요에 입각하여 금융발전 단계별 맞춤형 ODA 프로그램을 개발할 필요가 있는 것이다.

또 하나 고려해야 할 사항은, 한국은 금융 ODA에 있어 이제 겨우 초보 단계에 있다는 점이다. 따라서 금융부문에 대한 선진국 및 국제기구의 기존 ODA 사례를 통해 구체적인 규범이나 가이드라인을 다각적으로 분석할 필요가 있다. 그리고 한국의 금융발전 경험을 바탕으로 한국형 금융 ODA

전략을 차근차근 수립해 나가야 한다. 수원국 자체의 발전단계별 수요도 중요한 동시에, 수원국이 한국이라는 국가에 무엇을 원하는지도 중요한 것이다. 따라서 금융분야에 있어 한국의 비교우위 분야가 무엇인지 스스로 냉정히 따져보고, 또 수원국이 한국의 비교우위를 무엇으로 생각하고 있는지도 파악해야 하며, 수원국의 개발수요에 맞게 실질적으로 도움이 되는 방향으로 ODA를 집중할 필요가 있다.

이 보고서는 이와 같은 원칙하에 금융 ODA 관련 실행과제로 어떤 것들이 중요한지 종합적으로 살펴보았다. 세 가지 주요 지원 분야는 금융시장의 육성, 정책금융의 활성화, 금융인프라의 구축이다. 첫째, 금융시장의 육성은 ODA의 비교우위 여부를 떠나 한 국가의 금융부문을 발전시키는 데 가장 기본적인 토대이므로 보편적 지원대상으로 삼아야 한다. 이에 대한 실행과제로 금융접근성 제고, 저축증대, 자본시장 육성 관련 프로그램을 제시하였다. 둘째, 정책금융의 활성화는 한국의 경제발전 전략을 공유하려는 수원국의 요구가 강한 분야이다. 이에 대한 실행과제로 개발금융, 수출금융, 중소기업금융, 서민금융 관련 프로그램을 제시하였다. 셋째, 금융인프라의 구축은 매우 광범위하게 다루어질 수 있는 이슈이지만, 한국형 ODA의 관점에서 금융부문 인적자본의 개발, 금융감독체제의 구축, 국제기구와의 협력을 세부 실행과제로 검토해 보았다.

이 보고서는 세 가지 중점지원 분야를 선정하여 총 10개의 실행과제를 제시하였으며, 실행과제별로 세부 추진과제들을 검토하였다. 제시된 실행과제와 세부 추진과제들은 수원국의 발전단계와 정책적 수요에 따라 그 우선순위가 다양하게 편성될 수 있을 것이다. 예를 들어 1인당 소득이 매우 낮고 금융 소외계층이 광범위한 빈국의 경우에는 빈곤퇴치 차원에서 금융

접근성을 제고하는 실행과제가 우선적으로 다루어질 수 있다. 한편 제조업 육성과 수출을 통해 중진국으로 도약하고자 하는 국가의 경우에는 개발금융과 수출금융에 관한 한국의 경험을 전수하는 과제에 비중을 두는 것이 효과적인 것이다. 참고로 10대 실천과제와 관련된 한국의 경험을 정리하면 [표 6-1]과 같다. 한국과 수원국의 경제발전 단계를 고려하면 협력과제의 시급성을 결정하는 데 도움이 될 것으로 사료된다.

표 6-1. 경제발전 단계별 협력과제(한국의 금융발전 경험)

구분	1961~70	1971~80	1981~90	1991~2000
금융접근성 제고	일반·지역은행 확대 우체국예금	상호신용금고 설립 신용협동조합 설립 사금융 양성화		예금보호제도 도입
저축증대	농협 설립 금리현실화	투자신탁 설립		금리자유화
증권시장 육성	증권거래법 제정 증권거래소 설립	발행·수요기반 확충 증권감독원 설립		주식시장 개방 선물거래소 설립 채권평가회사 설립*
개발금융	산업은행 설립 (1954) 개발금융회사 설립 국민투자기금 설치	종합금융회사 설립 투자금융회사 설립		
수출금융	수출지원금융 도입 외화대출제도 도입	수출입은행 설립 연불수출금융 지원		
중소기업금융	중소기업은행 설립 대출비율제도 신용보증기금	신기술사업금융 도입 중소기업창업 설립		
서민금융	국민은행 주택금융(주택은행)			미소금융(2008)**
금융분야 역량강화		금융연수원 설립 (전국은행연합회)		
금융감독체제 구축		증권감독원 설립	금융결제원 발족	금융감독원 설립*
국제기구 협력증진	IMF/IBRD 가입 (1954) ADB 가입(1966)			BIS 가입(1996)

주: * 외환위기 이후 조치, ** 글로벌 금융위기 이후 조치.

금융분야뿐만 아니라 원래 대개도국 ODA는 다양한 성격을 동시에 포함하는 것이 일반적이다. 대체로 ODA 프로그램은 제도적·기술적 지원과 자금의 직접적인 지원으로 구분된다. 제도적·기술적 지원에 해당하는 프로그램은 금융인프라 구축, 금융부문 개혁, 단계별 금융발전 계획 등 제도개선을 위해 다양하게 지원하고 자문하는 형태가 될 것이다. 자금의 직접적인 지원 프로그램은 사실 ODA의 본래 목적에 더 부합하는 형태라고 볼 수 있지만, 금융이 매우 광범위하고 복잡한 이슈가 서로 연결된 분야이기 때문에 지원규모 대비 효과를 발휘하는 데 한계가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 향후의 금융 ODA는 자문·연수·교육 사업에만 치중하는 형태에 그쳐서는 안 될 것이다. 각종 금융접근성 제고 프로그램, 마이크로금융, 개발 및 수출금융 등의 분야에서는, 비록 적은 액수의 지원일지라도 선택적으로 자금의 직접 지원이 개시되어야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 수원국 정부 및 해당 지역의 NGO와 협력하여 금융 ODA 사업에 적극적이고 실천적으로 접근하는 전향적 자세가 필요하다.

이 보고서는 개도국의 금융 현황을 파악하고 한국의 금융발전 경험에 비추어 ODA 관련 실행과제에 어떤 것들이 있는지 종합적으로 살펴보았다. 다만, 금융 ODA에 관한 체계적 연구가 아직 없고 또 국가 차원의 체계적인 금융 ODA 전략도 부재한 상태에서, 보편적으로 추진할 수 있는 실행과제들을 병렬적으로 나열한 면이 있다. 또한 수원국의 경제상황에 따라 개발금융체제와 정책금융 같이 한국의 경제발전 과정에서 중요한 역할을 담당하였던 제도나 정책이 긍정적인 효과를 기대하기 힘든 경우도 예상할 수 있다.

향후 금융분야의 협력과제를 효과적으로 발굴해 내기 위해서는 다양한 국가와 국제기구에서 개별적으로 실시한 금융 ODA 사업을 좀더 세밀하게

분석하고, 또 민간 차원에서 시행되는 지원 사업들을 종합적으로 검토하되, 무엇보다 수원국 특성과 발전단계에 부합하는 실행과제들을 개발하는 것이 중요하다. 또한 한국의 금융개발 협력이 성공을 거두려면 수원국의 수요를 우선적으로 고려하면서 한국의 비교우위를 결합하여 제도적·기술적 지원과 자금의 직접적 지원 방식을 조합한 독창적인 과제들을 발굴하여 실천에 옮겨 나가야 할 것이다.

참고문헌

[국문자료]

- 강인수 외. 2008. 『한국경제의 이해』(개정판). 교보문고.
- 강인수 · 송유철 · 이호생 · 한홍렬. 2010. 『한국형 개발경험 전수사업: 추진을 위한 기초연구: 기존 사례분석 및 우즈베키스탄에의 적용』. 전략지역심층연구 10-05. 대외경제정책연구원.
- 대한금융단. 1978. 『한국금융삼십년사』.
- 데이비드 콜 · 박영철. 1984. 『한국의 금융발전: 1945~1980』. 한국개발연구원.
- 변형윤 · 윤진호. 2012. 『냉철한 머리, 뜨거운 가슴을 앓다』. 지식산업사.
- 손상호 · 정지만. 2001. 「국내금융산업의 과거 · 현재 · 미래」. 『국내금융산업의 과거 · 현재 · 미래』. 한국금융연구원.
- 오원철. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국을 만들었나』. 동서문화사.
- 유재원 · 전승철. 2004. 「동북아 금융허브 달성을 위한 금융규제 개선전략: 싱가포르 · 홍콩의 사례 및 시사점」. 동북아시아대위원회.
- 이건호. 2010. 「서민금융과 금융시스템: 서민금융 공급시스템의 중장기 정책과제」. 한국금융연구원.
- 이명휘. 2005. 「금융제도의 형성과 발전」. 이대근 외 편. 『새로운 한국경제발전사』. 나남출판.
- 이영훈 · 배영목 · 박원암 · 김석진 · 연강흠. 2004. 『한국의 은행 100년사』. 우리은행 · 한국금융학회.
- 재무부. 1979. 『한국의 금융정책』.
- 재무부 · 한국산업은행. 1993. 『한국외자도입 30년사』.
- 조 순. 1996. 『한국경제개조론』. 다산출판사.(*The Dynamics of Korean Economic Development*, the Institute for International Economics.

- 1994).
- 한국경제 60년사 편찬위원회. 2010. 『한국경제 60년사 I 경제일반』, 제3장. 『금융정책』. 금융경제연구원.
- 한국은행. 각호(2004, 2009, 2011). 『우리나라의 금융시장』.
- _____. 2005a. 『우리나라의 금융제도』.
- _____. 2005b. 『혁신중소기업 금융의 활성화 방안』. 금융경제연구원.
- _____. 『조선월보』(각호).
- _____. 『경제통계연보』(각호).
- 한홍렬 · 강인수. 2011. 「전략산업의 수출촉진을 위한 정책제안」. 『2011 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 스리랑카, 에콰도르』. 한국개발연구원.
- 황병태. 2011. 『박정희 패러다임』. 조선뉴스프레스.

[영문자료]

- Acemoglu, D., R. Johnson, J. A. Robinson, and Y. Thaicharoen. 2003. “Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth.” *Journal of Monetary Economics*, 50, pp. 49-123.
- Aghion, P. and P. Howitt. 1992. “A model of Growth Through Creative Destruction.” *Econometrics*, 60(2). pp. 323-351.
- Ayyagari, M, A. Demircuc-Kunt, and V. Maksimovic. 2007. “Firm Innovation in Emerging Markets: The Roles of Governance and Finance.” Policy Res. Work. Pap, No. 4157. World Bank.
- Banerjee, A. and E. Duflo. 2004. “Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program.” CEPR Discussion Paper, No. 4681.
- Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., and Kinnan, C. 2010. “The Miracle of Microfinance? Evidence from a randomized evaluation,” BREAD Working Paper, Bureau for Research and Economic Analysis of Development.
- Barth, J., G. Caprio, and R. Levine. 2004. “Bank Regulation and Supervision:

- What Works Best?" *Journal of Financial Intermediation*, 13(2), pp. 205-248.
- Beck, T. and A. Demirguc-Kunt. 2006. "Small and Medium-size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint." *Journal of Banking and Finance*, 30(11), pp. 2931-2943.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and M. Martinez Peria. 2007a. "Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use Around the World." Policy Research Working Paper, No. 4079. World Bank.
- Beck T., A. Demirguc-Kunt, L. Laeven and R. Levine. 2008. "Finance, Firm Size and Growth." *Journal of Money Credit and Banking*, 40, pp. 1379-1405.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and R. Levine. 2005a. "Law and Firms' Access to Finance." *American Law and Economics Review*, 7(1), pp. 211-252.
- _____. 2006. "Bank Supervision and Corruption in Lending." *Journal of Monetary Economics*, 53(8), pp. 2131-2163.
- _____. 2007b. "Finance, Inequality and the Poor." *Journal of Economic Growth*, 2(1), pp. 27-49.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and V. Maksimovic. 2004. "Bank Competition and Access to Finance: International Evidence." *Journal of Money, Banking, and Credit*, 36(3), pp. 627-648.
- _____. 2005. "Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?" *Journal of Finance*, 60(1), pp. 137-177.
- Beck, T. and R. Levine. 2005. "Legal Institutions and Financial Development." In C. Menard and M. Shirley eds. *Handbook of New Institutional Economics*. The Netherlands: Kluwer Dordrecht.
- Beck T., R. Levine and A. Levkov. 2009. "Big Bad Banks? The Impact of U.S. Branch Deregulation on Income Distribution." NBER Working Paper, No. 13299.
- Burgess, R. and R. Pande. 2005. "Can Rural Banks Reduce Poverty?"

- Evidence from the Indian Social Banking Experiment.” *American Economic Review*, 95(3), pp. 780-795.
- Claessens, S. 2006. “Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Issues.” *World Bank Research Observer*, 21, pp. 207-240.
- Clarke GRG, Xu LC, Heng-fu Z. 2006. “Finance and Income Inequality: What Do the Data Tell Us?” *Southern Economic Journal*, 72(3), pp. 578-596.
- Cole, S. 2005. “Fixing Market Failures or Fixing Elections? Elections, Banks, and Agricultural Lending in India.” Harvard Business School, mimeo.
- Coleman, B. E. 1999. “The Impact of Group Lending in Northeast Thailand.” *Journal of Development Economics*, 60(1), pp. 105-142.
- Cotler, P. and C. Woodruff. 2007. “The Impact of Short-term Credit on Microenterprises: Evidence from the Bimbo Program in Mexico.” *Economic Development and Cultural Change*, 56, pp. 829-849.
- Cull, R., L. Senbet, and M. Sorge. 2005. “Deposit Insurance and Financial Development.” *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37(1), pp. 43-82.
- Demirguc-Kunt and Klapper. 2012a. “Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database.” The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 6025.
- _____. 2012b. “Financial Inclusion in Africa: An Overview.” The Worldbank, Policy Research Working Paper, No. 6088.
- Demirguc-Kunt, A. and V. Maksimovic. 1998. “Law, Finance and Firm Growth.” *Journal of Finance*, 53, pp. 2107-2137.
- Demirguc-Kunt, A., L. Laeven, and R. Levine. 2004. “Regulations, Market Structure, Institutions, and the Cost of Financial Intermediation.” *Journal of Money, Credit, and Banking*, 36, pp. 593-622.

- Dinc, S. 2005. "Politicians and Banks: Political Influences on Government-owned Banks in Emerging Countries." *Journal of Financial Economics*, 77, pp. 453-479. (August)
- Djankov, S., C. McLiesh and A. Shleifer. 2007. "Private Credit in 129 Countries." *Journal of Financial Economics*.
- Dollar, D and A. Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor." *Journal of Economic Growth*, 7(3), pp. 195-225.
- Galor, O and O. Moav. 2004. "From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development." *Review of Economic Studies*, 71(4), pp. 1001-1026.
- _____. 2006. "Das Human Kapital: A Theory of the Demise of the Class Structure." *Review of Economics Studies*, 73(1), pp. 85-117.
- Gine, Xavier and Robert M. Townsend. 2004. *Journal of Development Economics*, 14(2), pp. 209-307.
- Goldsmith, Raymond W. 1969. *Financial Structure and Development*. New Haven: Yale University Press.
- Greenwood, J. and B. Jovanovic. 1990. "Financial Development, Growth, and the Distribution of Income." *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. 1076-1107.
- Honohan, P. 2007. "Cross-country Variation in Household access to Financial Services." Mimeo. World Bank.
- Hubbard, R. G. and D. Palia. 1995. "Executive Pay and Performance Evidence from the U.S. Banking Industry." *Journal of Financial Economics*, 39(1), pp. 105-130.
- Huybens, E. and B. Smith. 1999. "Inflation, Financial Markets, and Long-run Real Activity." *Journal of Monetary Economics*, 43, pp. 283-315.
- Jappelli, T. and M. Pagano. 2002. "Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-country Evidence." *Journal of Banking and Finance*, 26(10), pp. 2017-2045.

- Jayaratne, J. and P. Strahan. 1996. "The Finance-growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation." *Quarterly Journal of Economics*, 111, pp. 639-670.
- Jeong H and R. Townsend. 2007. "Sources of TFP Growth: Occupational Choice and Financial Deepening." *Economic Theory*, 32(1), pp. 179-221.
- _____. 2008. "Growth and Inequality: Model Evaluation Based on Estimation-calibration Strategy." *Macroeconomic Dynamics*(Special Issue Inequal), 12, pp. 231-284.
- Karlan, D. and J. Zinman. 2006. "Expanding Credit Access: Using Randomized Credit Supply Decisions to Estimate the Impacts." Discuss. Pap. No. 6180, CEPR.
- _____. 2010. "Expanding Microenterprise Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts in Manila." Manuscript.
- Khandker, S. R. 2003. "Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh." Policy Res. Work. Pap. no. 2945, World Bank.
- Khwaja, A. I. and A. Mian. 2005. "Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market." *Quarterly Journal of Economics*, 120, pp. 1371-1411.
- King R. G and R. Levine. 1993a. "Finance and Growth: Schumpeter Might be Right." *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp. 717-737.
- _____. 1993b. "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence." *Journal of Monetary Economics*, 32(3), pp. 513-542.
- Klapper, L., L. Laeven and R. Rajan. 2006. "Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship." *Journal of Financial Economics*, 82(3), pp. 591-629.
- Klapper, L. 2006. "The Role of 'Reverse Factoring' in Supplier Financing of Small and Medium Sized Enterprises." *Journal of Banking and Finance*, 30, pp. 3111-3130.

- Klapper, L. and I. Love. 2004. "Corporate Governance, Investor Protection, and Performance in Emerging Markets." *Journal of Corporate Finance*, 10, pp. 703-728.
- Kumar, A. 2005. *Access to Financial Services in Brazil*. Washington, DC: The World Bank.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny. 1997. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance*, 52, pp. 1131-1150.
- _____. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy*, 106(6), pp. 1113-1155.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer. 2002. "Government Ownership of Commercial Banks." *Journal of Finance*, 57, pp. 265-301.
- _____. 2006. "What Works in Securities Laws?" *Journal of Finance*, 61, pp. 1-32.
- Levine, R. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature*, 35, pp. 688-726.
- _____. 2005. "Finance and Growth: Theory and Evidence." In P. Aghion and S. Durlauf eds. *Handbook of Economic Growth*, pp. 865-934. The Netherlands: Elsevier Science.
- Levine, R. and S. Zervos. 1998. "Stock Markets, Banks and Economic Growth." *American Economic Review*, 88, pp. 537-558.
- Levine, R., N. Loayza, and T. Beck. 2000. "Financial Intermediation and Economic Growth: Causes and Causality." *Journal of Monetary Economics*, 46, pp. 31-77.
- Lucas, R. E., Jr. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, 22, pp. 3-42.
- McKenzie, D. and C. Woodruff. 2006. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican

- Microenterprises.” *Economic Development and Cultural Change*, 55(1), pp. 3-42.
- _____. 2008. “Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in Mexico.” *World Bank Economic Review*, 22, pp. 457-482.
- Mckinnon, Ronald I. 1973. *Money & capital in economic development*, Brookings Institute.
- Miller, M. 2003. “Credit Reporting Systems and the International Economy.” Cambridge, MA: MIT Press.
- Mookherjee, D. and D. Ray. 2003. “Persistent Inequality.” *Review of Economic Studies*, 70(2), pp. 369-393.
- Morduch, J. 1998. “Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh.” *Journal of Development Economics*, 70(1), pp. 59-82.
- Paulson, A. L. and Townsend R. M. 2004. “Entrepreneurship and Financial Constraints in Thailand.” *Journal of Corporate Finance*, 10(2), pp. 229-262.
- Peachey, S. and A. Roe. 2006. “Access to Finance – What Does It Mean and How Do Savings Banks Foster Access.” World Savings Banks Institute.
- Perotti, E. 1993. “Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth.” *Review of Economic Studies*, 60(4), pp. 755-776.
- _____. 1996. “Income Distribution and Growth.” *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 149-187.
- Petersen, M. and R. Rajan. 1995. “The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships.” *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 407-443.
- Pitt, M. M. and S. R. Khandker. 1998. “The Impact of Group-based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?” *Journal of Political Economy*, 106(5), pp. 958-

996.

- Rajan, R. and L. Zingales. 1998. "Financial Dependence and Growth." *American Economic Review*, 88(3), pp. 559-587.
- Robinson, Joan. 1952. *The Date of Interest, and Other Essays*. London: Macmillan.
- Townsend, R. M and K. Ueda. 2006. "Financial Deepening, Inequality and Growth: A Model-based Quantitative Evaluation." *Review of Economic Studies*, 73(1), pp. 251-293.
- Sapienza, Paola. 2004. "The Effect of Government Ownership on Bank Lending." *Journal of Financial Economics*, 72(2), pp. 357-384.
- Shaw, Edward. 1973. *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University.

[온라인 자료]

- 국가기록원 나라기록포털. <http://contents.archives.go.kr>
- 미소금융중앙재단. <http://smilemicrobank.or.kr>
- 신용보증기금. <http://www.kodit.co.kr>
- 한국은행. <http://www.bok.or.kr>

International Cooperation for Financial Sector Development

Jaiwon Ryou, Sangyong Joo, and Hongyul Han

Financial development is a necessary condition for economic development. However, the current state of financial development in most developing countries is rather striking. Over half of the world's adult population do not use formal financial services to save or borrow. This is especially true for those who live at the poverty level, and without access to formal financial services, their ability to build wealth, increase income and manage uncertainty is seriously restricted.

Well-functioning financial systems provide savings, credit, payment, and risk management. Without inclusive financial systems, poor people must rely on their limited savings to invest in things like education or setting up small businesses. Therefore inclusive financial systems that help poor people and other disadvantaged groups in this regard do would be very beneficial, contributing to improvement of income distribution and economic growth. As expected, the degree of financial access is higher in economies with higher national income as measured by GDP per capita. However, national income explains much less of the variation in financial access for low and lower middle income countries. At a given income level and financial depth, use of financial services varies significantly across countries. This suggests a potentially important policy challenge. That is, ODA in finance must be directed towards improvements in financial access in poor countries.

Economic stability and effective contractual and informational frameworks are crucial for an inclusive financial system. To create a deep, efficient and stable financial system, however, the government's role is very

important. Governments have an important role in building long-term financial institutions and making financial markets function properly. In this respect, it is worth exploring how the financial system has evolved in Korea, which achieved surprisingly rapid industrial development with strong government support.

Korea's experience in financial development cannot be separated from the government. It is well-known that, since the early 1960s, the Korean government was directly involved in allocating credit for the purpose of fostering rapid industrialization and export expansion. From the early 1980s to the currency crisis of 1997, however, various attempts were made towards financial liberalization. Even if the government did not completely abstain from interventions in the financial markets, many attempts were made to lift government control over financial institutions. But deregulation in the absence of appropriate laws and institutions essential to a truly liberal financial system would serve as an important cause of the 1997 currency crisis. At that time, the necessary institutional infrastructure was not firmly in place. The post-crisis period has seen a series of reforms based upon so-called 'global standard.' The key lesson from Korea's experiences was that institutions simply transplanted from abroad may not function as expected due to differences in stages of development and local specificity. This lesson also applies to many developing economies.

In principle, the financial ODA to developing countries should be designed to fit the circumstances of the recipient country. Policy alternatives should be differentiated in accordance with recipient countries' demands. For example, policy options should reflect whether the recipient country wants enhancement of basic financial access, fostering development finance, or opening financial markets. It is necessary to develop step-by-step ODA programs based on the demands of respective recipient countries in different stages of financial development.

Another consideration is that Korea is taking its first steps in the financial ODA program. First of all, international norms and guidelines as well as the existing ODA practices need to be analyzed. Based on those analyses together with Korea's own experiences, a uniquely Korean financial ODA strategy can be derived. Strategies should also reflect what recipient countries want from Korea. Also, it is important to find where Korea's comparative advantage lies.

This report examined potential strategies for Korea's financial ODA and provide three main areas for ODA; fostering financial markets, supporting development finance, and building financial infrastructure. First, fostering financial markets is the most basic step, especially for poor economies. Sub-areas in this category include enhancing financial accessibility, increasing savings, and developing capital markets. Second, supporting the development finance will probably be the most wanted area for recipient countries who wish to share with the experiences related to Korea's development strategies. The sub-areas include development finance, export finance, SME finance, microfinance programs. Third, programs related to building financial infrastructure could be focused on the education of financial experts, the establishment of a financial supervision system, and the cooperation with international organizations.

Overall, this report presents a total of 10 challenges which are potentially important for Korea's financial ODA strategy. Proposed action plans and initiatives can be organized, depending on the development stages and demands of recipient countries. For example, for the country whose per capita income is very low and with a wide range of people not served by financial institutions, improving financial access will be a priority. Meanwhile, for the (middle income) country wishing to develop the manufacturing sector and enhance export, putting the emphasis on development finance and export finance might be more effective.

In fact, the ODA to developing countries is generally of a diverse nature. The ODA program is typically divided into institutional/technical support and direct funding. Institutional/technical support includes building financial infrastructure, financial sector reforms, and step-by-step financial development plans. Direct funding is a form that is closer to the original aim of the ODA. Because extensive and complex financial issues are interconnected, however, direct funding may have only limited impact. Nevertheless, the focus of financial ODA should not be limited just to consulting, training and education. There is a need to select diverse programs for enhancing financial access, microfinance, development finance, export finance, via small but direct funding. In this case, it is recommended to follow a more practical approach, through cooperation with recipient country governments and local NGOs.

This report examined comprehensively the financial circumstances of developing countries and ODA-related challenges in light of Korea's experiences. However, there are smaller systematic studies on financial ODA strategies and in fact, this report listed several menus on programs simultaneously. In the future, it is necessary to review closely individual programs conducted by other countries and international organizations, and sort out selective programs suited to the characteristics and development stages of recipient countries. In other words, the focus of Korea's financial ODA will be on how to select country-specific programs and how to combine institutional/technical support with direct funding, and putting them into practice effectively.

KIEP ODA 보고서 발간자료 목록

■ 2012년

ODA 지역연구

- 12-01 동남아시아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안 / 권 울 · 김태윤 · 이재호 · 김유미
- 12-02 남아시아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안 / 조충제 · 최윤정 · 송영철
- 12-03 중남미의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이주영 · 이시은
- 12-04 아프리카 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진 방안 / 박영호 ·곽성일 · 정지선 · 장종문 · 전해린

ODA 정책연구

- 12-01 무역분야 개발협력 방안: 한국 AFT 프로그램의 원조효과성 강화를 중심으로 / 이호생 · 강인수 · 이시욱
- 12-02 산업분야 개발협력 방안: 개도국 산업역량 구축 지원을 위한 정책 방향과 과제 / 김종일 · 윤미경
- 12-03 금융분야 개발협력 방안 / 주상영 · 유재원 · 한홍렬
- 12-04 농업분야 개발협력 방안 / 송유철 · 임정빈
- 12-05 교육분야 개발협력 방안 / 채재은 · 우명숙
- 12-06 환경과 개발: ODA 정책 개선과제 / 정지원 · 오태현 · 송지혜
- 12-07 녹색경제와 지속가능발전: 논의 동향과 ODA 정책 시사점 / 정지원 · 강성진
- 12-08 ODA 사업의 비용편익분석 / 곽성일 · 전해린 · 김민희

■ 2011년

ODA 기초연구

- 11-01 G20 개발의제와 한국의 국제개발 협력 /
김종일 · 김낙년 · 황원규 · 윤미경
- 11-02 무역과 개발의 주요 이슈와 정책 시사점 / 강인수 · 송유철 · 유진수
- 11-03 주요국 무역분야 원조의 정책체계와 한국의 정책방향 /
한홍렬 · 이호생 · 이시욱
- 11-04 ODA 분야에서의 민관협력 발전방향 모색: 기업의 해외 사회공헌을
중심으로 / 노한균
- 11-05 국제개발협력 인력양성체계 구축방안 / 김철희

ODA 정책연구

- 11-01 ODA 사업의 효과 측정을 위한 실험적 방법론 연구 /
손기태 · 김민희 · 박수경
- 11-02 ODA에 대한 국민인식 조사 결과 및 국제 비교 /
권 율 · 박수경 · 이주영
- 11-03 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제 / 정지원 · 정지선
- 11-04 녹색기후기금의 모니터링 및 평가체제 분석 / 정지원 · 박수경 · 임소영
- 11-05 국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제 /
정지선 · 이주영

유재원(柳在元)

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Yale 대학교 경제학 박사
건국대학교 경제학과 교수
(現, E-mail: govjai@konkuk.ac.kr)

저서 및 논문

“외환보유고 구성의 변화와 결정요인,” 『국제통상연구』 (2011)
「안정적 성장을 위한 거시경제구조: 해외의존도의 합리적 조정」 (2009, 공저)
「국제금융론」 (2008, 공저) 외

주상영(朱尙榮)

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
건국대학교 경제학과 교수
(現, E-mail: joosy@konkuk.ac.kr)

저서 및 논문

「허바드의 화폐와 금융시스템」 (2012, 공저)
「거시경제학」 (2012)
“A Small-Scale Monetary Policy Model for Korea” (2011, 공저) 외

한홍렬(韓弘烈)

한양대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pittsburgh 경제학 박사
한양대학교 경제학부 교수
(現, E-mail: hyhan@hanyang.ac.kr)

저서 및 논문

「미얀마의 사회경제개발과 한국의 개발협력구상」 (2011, 공저)
「ASEAN 후발개도국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제 개발역량제고에 관한 기초연구」 (2010, 공저)
“Large Economic Shocks, The Protectionist Pressure and Hysteresis” (2009) 외

ODA 정책연구 12-03 / 연구자료 12-13

금융분야 개발협력 방안

인쇄일 | 2012년 12월 26일

발행일 | 2012년 12월 31일

발행인 | **채 욱**

발행처 | 대외경제정책연구원

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246

전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144

인 쇄 | 오롬시스템(주) 전화 2273-7011

등 록 | 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-2318-6 94320

978-89-322-2064-2(세트)

정가 10,000원

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(계간) Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 137-747 서초구 양재대로 246 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
 연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 표시를 하여 주십시오)

기관회원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개인회원 <input type="checkbox"/>		
연구자회원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



International Cooperation for Financial Sector Development

Jaiwon Ryou, Sangyong Joo, and Hongyul Han

개도국 금융부문 개발협력의 핵심은 직접적인 자금 공급이 아닌, 금융시장이 원활하게 작동할 수 있는 기반과 환경 조성이다. 특히 금융발전에 필요한 법적·제도적 인프라 구축과 동시에 시장 친화적 감독 등 정부의 정책적 역량이 강화될 수 있도록 지원하는 사업이 가장 중요하다. 경제발전 속도에 맞지 않는 금융자유화 추진이나 부족한 금융 인프라 위에서 정부 주도의 개발 금융에 치중하는 것 또한 정치·제도적 기반이 취약한 개도국에서 경계해야 할 현상이다. 즉 개도국에 대한 금융 ODA는 수원국이 놓여 있는 발전단계와 수요에 맞추어 설계되는 것이 가장 바람직하다. 본 보고서는 한국의 금융개발 경험에 비추어 금융시장 육성, 정책금융 활성화, 금융 인프라 구축의 세 가지 금융분야 중점 지원 주제를 선정하였으며, 이에 따른 10개의 실행과제와 실행과제별 세부 추진과제를 검토하였다. 제시된 실행과제와 세부 추진과제들은 수원국의 발전단계와 정책적 수요에 따라 금융접근성 제고 또는 개발 금융과 수출금융에 관한 경험 전수 등 그 우선순위가 다양하게 편성될 수 있을 것이다. 본 보고서는 수원국별 우선순위에 입각한 실행과제 선정과 구체적인 제도·기술지원 및 자금의 직접적 지원 방식을 적절히 조합한 개발협력 실천을 제안하며, 이를 통해 체계적인 한국 금융 ODA 전략 수립에 일조할 수 있기를 기대한다.

ODA



정가 10,000원