

연구보고 2008-

재정법제 연구 08-08

# 재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선방안

A Study on Improvement of Legal System for Effective  
Governmental Financing in Public Finance

연구자 : 성승제(부연구위원)  
Seong, Seung-Je

2008. 10. 31.

## 국문 요약

과거 우리나라의 국가적 경제 발전 과정에서, 정부는 자원배분에 직접 개입하여 왔다. 정부가 국가적 입장에서 가장 바람직하다고 판단한 부문에 자원배분을 유도함으로써 정책적 목표를 달성하려 한 것이다. 그러한 정부주도형 국가 발전 정책은 상당히 성공적이었고 따라서 정부주도형 국가 발전 정책에 의한 다양한 긍정적인 또는 부정적 모습들이 사회 모든 분야에 깊이 잔영으로 남아있다. 정책금융기관이라는 표현 자체에서 나오는, 금융기관이란 호칭은, 적어도 과거 상당히 우리나라가 정부주도형 국가 발전 모형을 취하였던 것임을 느낄 수 있다.

정부가 자금배분 과정에 깊숙이 개입하여 왔던 데에는 불가피한 측면이 있었는데, 그것은 금융산업은 물론 별달리 내세울만한 산업이라고는 존재하지 않을 만큼 낙후된 상황에서 국내외 저축자금 등의 산업자금화 과정을 통하여, 정부는 국가의 전략적 부분에 집중적으로 배분함으로써 고도성장 등의 정책 목표를 추구할 필요가 있었고 또 이로 인하여 적절히 목표를 성취하여 왔다. 또한 이 과정에서 정부의 자금배분 수단을 총칭한다고 말 할 수 있는 다양한 종류의 정책적 금융 수단을 의미하는 정책금융의 역할은 일정한 개발도상 단계까지는 나름대로 효율적이었다. 그로 인하여 정책금융기관의 업무분야와 역할이 줄어들지 않고 증대하여 여러 분야에서 민간금융부문과 겹치게 되는 상황에 도달하게 되었다.

어느 정도 이상의 수준에 도달한 경제규모를 갖는 국가에서는, 시장 실패를 보정하기 위한 정부의 너무 구체적인 개입은 시장을 왜곡시킬 가능성이 더욱 높아진다. 이는 경제활동이 보다 상업화되어가고, 거래가 지속적으로 복잡해져감에 따라 위험구조(risk profile)가 변화함에도 불구하고 대다수의 정책금융기관들은 민간금융기관들에 비하여 이러

한 변화에 충분히 적응해 나가지 못하고 있다. 그리하여 정책금융기관이나 여타 정부기관은 다양한 간접적 지원기능(협조융자, 신용보증 등)을 통해 개입하는 정도의 보완적인 금융지원방식을 택하는 것이 보다 효율적임을 시사하고 있다. 그러하여야 정책금융기관을 통해 발생하는 긍정적 외부효과를 극대화할 수 있으며, 정치적 등 기타 동기에서 발생하는 신용분배를 제한함으로써 신용분배의 효율성을 배가시킴으로써 이들 정책금융기관의 전문지식이 전체 금융시스템으로 파급될 수 있다는 것이다.

정책금융 기관들이 성공적으로 주어진 임무를 수행하기 위해서는, 첫째, 은행의 존재 이유와 미션이 명확히 규정되어 있어야 하고, 둘째 회계투명성이 보장되고 미션 수행 여부에 대한 지속적 평가가 이루어져야 하며, 마지막으로 은행의 지배구조가 건전하게 설정되어 있어야 한다.

전술한 관점에서 보자면, 향후 존속하게 될 정책금융의 범위에 대해서는 몇 가지 조건이 부수될 수 있을 것이다. 하나는 정책금융은 국민경제의 편익을 높이고 공익성에 이바지할 수 있어야 할 것이다. 또 하나는 금융정보가 부족하거나 불확실성과 위험성이 높아서 적절한 금융리스크의 평가가 어려워 민간금융이 뒷받침하기 곤란한 부문에 남아 있는 분야라고 할 것이다. 그러므로 기존의 정책금융 부문 중에서 공익성이 필수적인 분야가 아니고, 금융 위험도가 심각한 분야가 아니기 때문에 얼마든지 민간부문이 관장할 수 있을만한 영역이라면, 민영화함으로써 더욱 효율적인 접근이 가능할 것이다. 그러므로 향후 정책금융 분야는, 영세·중소기업 부문, 기술금융을 포함한 일부 국가적 사업 부문, 주택 부문을 포함한 인프라 정비, 농림어업 분야, 해외경제협력 등 분야에 한정하는 것이 바람직하다.

적어도 정책금융 부문을 민영화·시장화한 이후의 선진국 단계에 도달하게 되었다면, 국가가 공적자금 지원을 통하여 직접 금융시장에

개입하는 상황은 통상적인 금융규제 체계에 비추어 보면 지극히 예외적인 경우라고 할 수 있다. 하지만 개별 금융기관들의 부실이 금융산업의 붕괴로 이어지고 그것이 다시 경제시스템의 위기로 귀착될 수 있는 상황에서는 충실한 합의절차나 비용투입의 합리성보다는 적극적이고 신속한 개입을 통한 조기 수습이 최선의 대책이라는 것이 각국의 경험 그리고 1997년 IMF 경제위기 직후 우리나라나 최근 2008년 가을 미국이 보여주고 있다.

시장중심의 경제운용을 하는 국가일지라도 일시적인 과부하 상태에서 서의 민간금융 부문이 마비가 될 위험에 처하게 될 경우에는 시장 스스로가 복원할 수 없기 때문에, 정부가 국민과 국가재정의 부담을 지우더라도 금융시장을 정상화하는 것이 급선무가 될 수 있다. 하지만 그 과정에 대한 대원칙으로서 법의 지배(rule of law)를 제시할 수 있다. 가령 첫째 엄격한 기준에 따른 과감한 공적자금 투입, 둘째 철저한 책임추궁 및 자금의 회수, 셋째 회수불능 자금의 상환에 대한 공평 부담이란 기준을 사용할 수 있을 것이다.

※ 키워드 : 정책금융, 민영화, 법제개선, 재정효율성

## Abstract

The Korean government had been actively involved with resource distribution in the process of development of economy in the past. It was to achieve a political goal by inducing a revenue source into area where government, as a country, thought it would be appropriate. These kinds of government-leading policy had been very successful, and its traces still remain in our society in the form of its pros and cons. A name financial organization that comes from the expression Governmental Financing Organization shows that our country had been taking government-leading policy in the past.

Government's involvement was inevitable since we were in a devastating situation where there were no financing industries, and the government had to pursue the goal of rapid growth by forming industrial funds of domestic and international savings, and others. Also, the role of financing policy, which includes the diverse means of capital distribution, had been somewhat effective. As a result, the situation has gone to where the work fields of governmental financing organizations overlaps with the ones of private financing organizations.

In a country with certain level of economy scale, the possibility of distortion of the market increases when the government becomes the active participants of the market. This is due to difficulty in adapting to a new market where risk profile is changing as a result of commercialization of economy and complications of transactions for governmental financing organizations, compare to private financial organizations. This implies that it is more effective for governmental organizations to be involved indirectly into the economy through the means of participation loan, trust guarantee

and etc.,. This will lead to maximizing positive external effects of governmental financing organizations, and the spread of expert knowledge of governmental financing organizations by limiting trust distribution motivated by political and other reasons.

For governmental financing organizations to be successful, followings are demanded. First, the reason and the goal of the bank must be clearly regulated. Second, the transparency of the accounting must be guaranteed and the regular evaluation on accomplishing the goal needs to be conducted. Lastly, control structure of the bank must be clearly set.

In the perspective of the opinion describe above, few conditions may be followed for future governmental financing. One is that governmental financing must aim for increasing benefits of citizens and contribute to the public. Another remains in the area where private financing company is not sufficient, due to the difficulty in evaluating the adequate risk in financing. Therefore, in the original field of governmental financing, where there are less risk and the pursue of public good is not necessary, privatization will allow the efficient approach into the industry. Thus, for future governmental financing area, limiting to a small\*medium enterprises, part of governmental businesses including venture corporation, maintaining the infrastructure including the housing, agriculture and fishery industry, and oversea economic cooperation, will be more adequate.

It is very rare cases when the government becomes involved with financing market by investing public funds, for countries which have achieved the development after privatization and commercialization of governmental financing. However in circumstances where collapse of private financial organizations may lead to crisis of economy system, few countries experience, such as IMF economy crisis of Korea in 1997 and autumn of

U.S.A. 2008, shows that direct and quick settlement is the better solution than rational process of negotiation and investment of the funds.

Even the countries with market-centered economic management, market cannot recover itself when the private financing area is under the danger of paralysis, thus the normalization of financing market by imposing the financial need on citizens becomes the first priority. However, the thing that needs to be kept in the process is that we must be able to verify the rule of law. Therefore, standard of investing the public funds based on strict criteria, pursuing the strict responsibility and recollection of the funds, and equal responsibility on funds that cannot be recollected can be applied.

※ Key Words : public finance, governmental financing, commercialization, improvement of legal system, effectiveness of public finance

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 序 論 .....	15
제 2 장 재정효율성과 정책금융 .....	19
제 1 절 재정효율성 및 정책금융 .....	19
1. 재정의 의의 .....	19
2. 재정과 효율성 .....	20
3. 재정효율성의 법적 근거 .....	23
4. 효율성과 정책금융 .....	25
제 2 절 정책금융의 의의 .....	27
1. 정책금융의 개념 .....	27
2. 정책금융의 역할 .....	29
3. 정책금융의 분류 .....	31
제 3 절 정책금융기관의 현황 .....	33
1. 정책금융기관의 연혁 .....	33
2. 정책금융기관의 범위 .....	35
3. 정책금융기관의 최근 동향 .....	37
4. 정책금융 제도 및 법제 개선의 의미 .....	38
제 3 장 정책적 지원부문별 정책금융 제도 .....	41



제 1 절 정책적 지원부문 .....	41
1. 중소기업 및 기술금융 지원 .....	42
2. 일본의 중소기업정책과 기술금융 .....	47
3. 유럽연합의 중소기업정책과 기술금융 .....	54
제 2 절 미국의 정책 부문별 정책금융 .....	65
1. 연방신용계획과 정부후원금융기관 .....	66
2. 정책금융의 유형 .....	72
제 4 장 정책금융 개선과 외국법제 .....	91
제 1 절 미국의 공적자금 투입(구제금융)과 금융안정법 .....	91
1. 금융위기와 비상 공적자금 투입 .....	91
2. 금융안정법의 탄생과정 .....	94
3. 금융안정법의 내용 .....	98
제 2 절 일본의 정책금융 개선 및 법제 .....	102
1. 정책금융 개선 논의 .....	102
2. 정책금융 개혁 법률 .....	105
3. 시사점 .....	120
제 3 절 독일의 정책금융 개선 .....	124
1. 한국과의 관련성 .....	124
2. 독일 공적금융분야의 변화 배경 .....	125
3. 독일의 공적금융기관 현황 .....	128
4. 공적금융기관 민영화와 시사점 .....	133
제 5 장 정책금융 제도 및 법제개선론 .....	137
제 1 절 개선 및 법제의 방향 .....	137
1. 공적 금융기관 .....	137

2. 정책금융기관에 대한 관점 .....	140
3. 정책금융기관 법제개선 방향 .....	141
제 2 절 정책금융기관 개선과 민영화 검토 .....	143
1. 민영화론의 이유와 근거 .....	143
2. 정책금융기관의 역할과 산업은행법 .....	146
3. 산업은행 민영화 과정 .....	147
4. 정책금융기관의 공공성과 민영화 범위 .....	148
제 3 절 정책금융기관 민영화 문제점 및 개선방안 .....	149
1. 중소기업 금융지원 방식 .....	149
2. 산업은행 보유 공기업 지분의 처리 .....	152
3. 한국개발펀드(KDF)의 기능과 역할제고 .....	153
4. 통상분쟁 우려 .....	155
5. 민영화된 산업은행의 수신 및 수익기반 확충 .....	156
6. 공정거래법상의 문제 .....	157
제 4 절 맺음말 .....	160
제 6 장 결 론 .....	163
제 1 절 정책금융 개선의 방향 .....	163
제 2 절 정책금융 개선 .....	165
1. 정책금융기관 민영화 및 존속기관의 조건 .....	165
2. 비상 정책금융(공적자금 투입) 입법론 .....	166
참 고 문 헌 .....	169

## 제 1 장 序 論

과거 우리나라의 국가적 경제 발전 과정에서, 정부는 자원배분에 직접 개입하여 왔다. 정부가 국가적 입장에서 가장 바람직하다고 판단한 부문에 자원배분을 유도함으로써 정책적 목표를 달성하려 한 것이다.<sup>1)</sup> 그러한 정부주도형 국가 발전 정책은 상당히 성공적이었고 따라서 정부주도형 국가 발전 정책에 의한 다양한 긍정적인 또는 부정적 모습들이 사회 모든 분야에 깊이 잔영으로 남아있다. 일시적이었던 정책적·공적 자금 투입의 경우에는 그것이 제도화되기 힘든 것이었으므로, 국가주도적 정책금융의 잔영은, 금융 분야에서 주로 발견되어지는 것들이다. 물론 정책적·공적 자금 투입도 정치적 결단 등 초법적인 상황하에서 이루어진 것들이 많기 때문에 오늘날 법에 의한 지배(rule of law)에 의한 시스템을 확립하기 위하여서는, 미국 금융안정법 부분으로부터 도출하여 결론에서 적시한, 사후 감독 법제화 방안이 요망된다. 한편 정책금융기관이라는 표현 자체에서 나오는, 금융기관이란 호칭은, 적어도 과거 상당히 우리나라가 정부주도형 국가 발전 모형을 취하였던 것임을 느낄 수 있다.

정부가 자금배분 과정에 깊숙이 개입하여 왔던 데에는 불가피한 측면이 있었는데, 그것은 금융산업은 물론 별달리 내세울만한 산업이라고는 존재하지 않을 만큼 낙후된 상황하에서 국내외 저축자금 등의 산업자금화 과정을 통하여, 정부는 국가의 전략적 부분에 집중적으로 배분함으로써 고도성장 등의 정책 목표를 추구할 필요가 있었고<sup>2)</sup> 또 이로 인하여 적절히 목표를 성취하여 왔다. 또한 이 과정에서 정부의 자금배분 수단을 총칭한다고 말 할 수 있는 다양한 종류의 정책적 금융 수단을 의미하는 정책금융의 역할은 일정한 개발도상 단계까지는

1) 이기영, 『정책금융제도의 현황, 효과분석 및 개선방향』, 한국조세연구원, 1994.1, 7면.

2) 이기영, 상계서, 7면.

나름대로 효율적이었다. 그로 인하여 정책금융기관의 업무분야와 역할이 줄어들지 않고 증대하여 여러 분야에서 민간금융부문과 겹치게 되는 상황에 도달하게 되었다.

정책금융 수단에 의하여 1960년대와 1970년대 한국은 고도성장전략을 채택하여 수출 및 중화학 공업 등 전략산업분야를 크게 육성시켰고, 1980년대 이후에는 중소기업, 주택분야 등 개발과정에서 소외되어 온 분야에 대한 정책적 지원을 적절히 배분해 왔으며<sup>3)</sup>, 최근에도 논란의 여지는 있지만, 1997년 소위 IMF 경제위기 직후의 구조조정 자금지원, 실업자 대책, 벤처창업지원 그리고 2003년 소위 신용카드회사로 기인한 위기 등 국가적 현안에 적절히 개입하여 왔다.

경제개발 초기단계에는 중요한 국가적 현안 및 경제성장을 위하여 긴급하고 중요한 부문에 자본을 집중함으로써 경제개발을 촉진할 수 있는 순기능을 발휘하였으나, 어느 정도 성장을 달성한 이후에는 자본시장의 자금 배분 기능을 왜곡하는 등 폐해가 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 즉 오늘날 정책금융이 경제개발 초기의 시장기능을 무시한 무리한 운용 관행이 남아 있고, 지나치게 광범위한 사용에 의한 금융분야의 시장기능을 비정상적으로 작동시킴으로써, 실물부문의 계속적 발전에 큰 장애요인이 되고 있으며, 금융자율화 추세에 역행하는 요소가 있다는 점이 흔히 현재 존치된 정책금융 제도의 맹점으로 비판받고 있다.<sup>5)</sup> 하지만 사회간접재원에 대한 투자재원의 확충, 인력 및 기술개발 등을 통한 산업구조조정의 필요성, 개발과정에서 상대적으로 소외되어 온 계층 또는 부문의 압박 또는 수요가 존재한다. 동시에 우리나라의 정책금융은 성공적인 경제 발전 등에 따라 정책금융의 분야가 광범위하고 구조가 복잡하며 한편 성공적 정책 수행으로 갖추어 놓은 정책

---

3) 이기영, 전계서, 7면.

4) 고재중, 정책금융 1차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.4, 11면.

5) 이기영, 전계서, 7~8면.

금융의 정당성을 겸비<sup>6)</sup>하고 있었던 것이 사실이다. 한편 정책금융 분야 전반에 대한 평가와 아울러 효율성을 극대화할 수 있는 새로운 정책금융의 제도 개선을 위한 작업은, 대단히 방대한 논의가 될 것이다. 따라서 본 연구 보고서는, 방대한 정책금융의 범위 전반에 걸쳐 제도 개선 방법론을 제시할 수는 없고, 특정 주요 분야 또는 일반적인 제도 개선 방법론을 제시하는 것을 목표로 하고자 한다.

---

6) 이기영, 상계서, 8면.

## 제 2 장 재정부효율성과 정책금융

### 제 1 절 재정부효율성 및 정책금융

#### 1. 재정의 의의

재정의 개념부터 살펴보자면, 국가 또는 지방자치단체의 금전 지출을 관리하는 작용이라고 할 수 있을 것이다. 금전 지출에서 더 나아가 국가 또는 지방자치단체가 필요한 금전 등 재물을 취득하는 작용까지도 포함하기도 한다. 정리하자면 조금 넓게 볼 때, 국가 또는 지방자치단체의 금전 지출 또는 필요한 금전 등 재물 취득작용까지 포함하는 것이라고 할 수 있다.

재정은 정의하기를, 흔히 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용의 총체라고 한다.<sup>7)</sup> 현대의 국가는 그 임무를 수행하기 위한 물적·인적 전제 조건에 대한 실질적인 필요를 오늘날 경제활동상 보편적 재정수단이라고 할 수 있는 금전을 통해서 대부분 취득한다. 이와 같이 금전을 획득하고 투입하는 작용이 없다면 오늘날의 사회국가(Sozialstaat)·급부국가(Leistungsstaat)로서의 기능을 수행한다는 것이 매우 곤란할 것이다.<sup>8)</sup> 그러한 한 국가와 그 재력인 재정수단은 분리될 수 없는 관계에 놓인다. 이렇게 볼 때 오늘날 생각할 수 있는 국가는 반드시, 금전국가 즉 재정국가(Finanzstaat)가 될 수 밖에 없다.<sup>9)</sup>

그리하여 위에서 소개한 정의보다 더 넓게 보기도 한다. 그 이유는 공공부문의 역할 및 활동이 날로 넓어져가고 있으므로 공공부문이 수행하는 모든 재정활동을 포괄하기 위하여서는 보다 넓은 개념을 상정

7) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2003, 771면.; 김동희, 행정법II, 박영사, 2004, 592면 등.

8) Christoph Groepl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 18.

9) J. A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaates, S. 17.

할 필요가 있다는 것이다.<sup>10)</sup> 사실 공공부문과 민간부문을 명확하게 구분하는 것은 사실상 불가능하며<sup>11)</sup>, 수정자본주의를 취하고 있는 오늘날 자본주의 국가의 경제는 민간부문과 공공부문이 공존하고 있으며 정부는 어떠한 형태로든 민간부문에 관여하고 있다. 국가 또는 지방자치단체 이외에 이들에 의하여 만들어진 다양한 공법인 등도 국민생활 및 국가재정과 밀접한 관련성을 갖고 있으므로 넓은 의미에서 재정에 포함되는 개념이 될 것<sup>12)</sup>이다. 그러므로 국가, 지방자치단체 뿐만 아니라 기타 공적부문의 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고, 이를 관리하는 작용의 총체 정도로 정의하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

## 2. 재정과 효율성

### (1) 법상 효율성 개념

효율성은 흔히 투입에 대한 산출물의 비율이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 재정에 있어서 요소 개념을 치환하여 말하자면, 투입은 정책이나 사업의 비용이라 바꿔 말할 수 있을 것이고 산출은 효과라고 할 수 있을 것이다.

효율성은 개별사업에 대한 효율성이 아니라 개별사업의 효율성을 높일 수 있는 제도의 설계(design)로, 어떠한 제도 및 절차가 예산 집행상 효율성을 높일 수 있는지와 직접적인 연관이 있다. 예산 편성 및 집행에 대한 중앙관서의 장 또는 행정부 재량이 많고 예산정보가 폐쇄적일수록 공익보다는 각 중앙관서 장 또는 각 중앙관서의 이익을 대변하고자 하는 경향이 있지 않을까 우려하는 시각도 있다.<sup>14)</sup> 관료

---

10) 박중수 외, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003, 11면.

11) 광관훈, 재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 13면.

12) 박중수 외, 전거서 11면.

13) 정정길 외 3인, 정책평가(이론과 적용), 법영사, 2004, 33면.

14) 최병권, 재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선방안연구, 한

제의 비효율성을 설명하기 위한 행정학 또는 경제학 이론들로서는 Niiskanen의 예산극대화모형<sup>15)</sup>, 파킨슨 법칙(Parkinson's law)<sup>16)</sup>, 관료제의 내부성<sup>17)</sup> 등이 있다. 하지만 이러한 비효율성이 존재하는 것은, 사기업이나 공공부문이나 마찬가지로 할 것이다.

사경제 부문은 시장경제 원리에 의하여 ‘조직 내부의 비효율성’을 제거할 수 있다는 일반론을 따르더라도, 사경제부문도 투자 또는 투입이 적절히 배분되지 못하여 주기적으로 불황과 호황이 반복되는 것 아닌가. 결국 공공부문에만 비효율성이 존재하는 것이 아니라, 공공부문 특유의 문제점을 분석 및 제거한다는 관점이 정당하다고 할 것이다. 일단 이러한 재정운용상 효율성을 위해서는 예산 편성 및 집행에 대한 상세한 정보를 투명하게 공개할 것과 통제 기능이 제대로 발휘될 수 있도록 하고, 예산사업에 대한 평가 및 결산에 대한 책임소재와 환류 기능을 강화하는 쪽으로의 보완이 필요할 것이다.<sup>18)</sup>

## (2) 재정법과 효율성

종래 공법분야에서 경제적·재정적 논거는 낮설고 논의되지 못하였지만, 오늘날 법의 경제화(Oekonomisierung) 현상이 나타나고 있어서 경제적·재정적 논거가 행정작용의 위법성을 판정하는 상황도 발생하고 있다.<sup>19)</sup>

국법제연구원, 2007, 14~15면.

15) 관료는 권력 극대화를 위해 소속 부서 예산규모를 극대화한다는 전제하에, 관료들의 예산극대화 행태를 예산산출함수 및 정치적 수요곡선과 총비용함수 그리고 목적함수를 도입한 수리적 모형을 사용하여 설명한다. 관료들은 승진·명성 등의 이익 극대화를 위하여 예산 극대화를 한다는 것이고, 정부산출물은 적정 생산수준보다 2배의 과잉생산이 이루어진다고 한다.

16) 끊임없이 새로운 자리를 마련해야 하는 관료조직 속성 때문에 실제 업무량과 관계없이 불필요한 일자리가 생기고, 이를 관리하기 위해 또다시 새로운 일자리가 만들어진다는 이론이다.

17) 관료들은 개인적 이익이나 부서 규모 강화를 통해 권한 강화, 무조건적 신기술 추구 등 공익 이외의 목적을 갖는 내부성을 띠는 경향이 있다고 한다.

18) 최병권, 전거서 15면.

19) 최근 대법원은 공공사업의 경제성 또는 사업성의 결여로 인하여 행정처분이 무



법상 효율성은 전술하였다시피, 투입(비용, 자원)에 대한 산출물(효용, 목표)이라고 할 수 있다. 이 점에서 효율성 원칙은 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 하나는 최소비용원칙(Minimalprinzip)에 따라 확정된 목표를 최소의 투입으로 달성하여야 하는 것이다. 또 하나는 최대효과원칙(Maximalprinzip)에 따라 확정된 투입으로 최대의 효용을 얻어야 한다.<sup>20)</sup> 결국 이는 경제학이 말하는, 최소비용으로 최대효과를 얻는 것이 ‘경제’ 라고 표현하는 것과 다를 바 없다.<sup>21)</sup>

어쨌든 재정은 통치활동(governmental activities) 또는 통치제도(governmental institution) 중 하나인 이상 민주적 정당성 및 적법성을 갖추어야 하는 것은 말할 것도 없다.<sup>22)</sup> 헌법이나 그것을 적용하는 법률들이 재정의 민주적 정당성이나 적법성에 더하여, 예컨대 현대재정에 관하여 왜 투명성(transparency)나 효율성(efficiency) 또는 이들의 향상을 요하는 정당성은 무엇인가.<sup>23)</sup>

재정은 국가나 지방자치단체의 각종 행정활동 등에 필요한 수단이나 경비를 취득하고(세입작용), 관리·운영하며(재산관리작용), 지출·충당하는(세출작용) 통치활동이다.<sup>24)</sup> 그런데 재정은 행정을 뒷받침하는 이와 같은 소극적 지위뿐만 아니라 당해 행정의 형상을 규정하는 적극적 지위도 내재하고 있기에 필수적으로, 재정의 민주적 정당성을 구비함이 필요하다.<sup>25)</sup> 한편 현대 재정은 그러한 단순한 세입, 재산관

---

효로 되기 위한 요건과 그 경제성 또는 사업성의 판단방법에 대하여 판시한 바가 있다(박중수, “법원칙으로서의 재정책효율성”, 재정법국제학술대회 자료집, 2008.3, 67~68면).

20) 박중수, 전계논문 69면.

21) 반면, 수입과 지출, 비용과 급부 등 경제적 척도가 전면에 나선 것이 ‘경제성’이고, 경제외적 합목적성 요소까지 포괄하여 파악한다는 점에서 ‘효율성’은 ‘경제성’과 다르다는 분석도 있다(박중수, 전계논문 71면).

22) 福家俊郎, “財政の効率性 -問題發見のための考察”, 재정법국제학술대회 자료집, 2008.3, 42면.

23) 福家俊郎, 전계논문 43면.

24) 福家俊郎, 전계논문 43면.

25) 福家俊郎, 전계논문 43면.

리 및 세출이라고 하는 자유주의의 고전적인 활동 또는 작용에만 머무는 것이 아니라, 행정경비의 취득이나 그 관리·운용 또는 충당·지출이라고 하는 전문기술적(정세기술적·회계기술적) 활동에만 머무는 것도 아니다. 현대 재정은 그러한 재정규모의 상황도 중요하지만, 그보다 더 그것들이 갖는 다양한 기능을 주목하여 그들의 정책적 조합을 RHI하며 그 자체가 특정의 행정영역을 형성하거나 다른 행정영역을 그 지배하에 두는 듯한 변형을 보이고 있으니, 예컨대 거액의 재정자금의 취득, 관리·운용 및 충당 지출을 통해서 재정·금융이라고 불리워지는 ‘행정영역’을 형성하거나 경제정책이나 사회정책의 실현수단으로 사용하는 것이 오늘날 현대 재정의 실상이다.<sup>26)</sup> 그리하여 첫 번째는 재정의 실효적 효율성을 실현하기 위하여 재원을 포함한 공적 자원의 낭비가 생기지 않는 환경을 정비함으로써 경제·환경 등의 지속적 발전(sustainable development)을 가능케 하여야 하며, 두 번째는 국민의 기본적 인권의 보장과 실현에 필수 불가결한 사무사업(행정 등)을 정사하는 것을 선행함으로써 나가는 것(세출)을 계산하여 거둬들이는 것(세입)을 부담능력에 맞게 공정하고 공평하게 배분하여야 할 것이며, 세 번째는 압도적인 양의 행정을 담당하고 있는 지방자치단체에게 필수 불가결한 재원을 사무의 양에 맞추어 배분함으로써 국가가 불필요한 자원보유를 함으로써 초래하는 재정의 비효율성을 피할 수 있다.<sup>27)</sup>

### 3. 재정효율성의 법적 근거

헌법 제119조 제2항은, “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에

26) 福家俊郎, 전계논문 43~44면.

27) 福家俊郎, 전계논문 54~55면.

관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이미 언급했다시피 효율성이라 함은 최소 비용으로 최대 효과를 거두어 경제 전체적으로 최적의 자원배분이 이루어지도록 하는 결정원칙이다. 그러므로 법원칙으로서의 효율성은 국가행위를 사후적으로 심사하는 기준임과 동시에 국가행위가 갖추어야 할 사전적 행위준칙이 되어야 한다는 점에서, 헌법 제119조 제2항은 경제성 또는 효율성이 국가작용의 중요한 기준이자 원칙이 될 수 있다는 것을 목적론적으로 해석할 수 있다.<sup>28)</sup> 종래 국고이론은 공공주체의 경제적·재정적 이해관계는 법률우위원칙에 따라 공법적 영역에서 전혀 배제하고, 재산권 주체로서의 국가로만 파악하였다. 그러나 오늘날 법의 경제화 현상에 따라 경제성 또는 효율성 원칙이 국가작용의 중요한 행위준칙이 되었지만, 물론 국가작용이 법률의 구속을 받는다는 법률적합성원칙은 여전히 유지되어야 하므로 효율성 원칙은 그러한 범위내에서 한계를 노정한다고 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

실정법상 효율성 원칙은 예컨대

독일연방예산법(BHO) 제7조는 예산원칙법(HGrG) 제6조<sup>30)</sup>를 받아, “①예산안을 수립하고 집행할 때에는 경제성과 절약성의 원칙을 고려하여야 한다. 이러한 원칙에 따라 국가의 과제 또는 공적 목적에 기여하는 경제활동들이 업무의 분화와 민간위임 혹은 민영화 등을 통하여 어느 정도까지 효과적으로 달성할 수 있는지를 심사하여야 할 의무가 발생한다. ②재정에 영향을 미치는 모든 조치에 대해서는 적절한 경제성조사가 이루어져야 한다. 적절한 영역에 참여한 민간사업자들에게는, 그들이 과연 그리고 얼마가 국가의 과제 또는 공적 목적에

28) 박종수, 전제논문 77~78면.

29) 박종수, 전제논문 78~79면.

30) 제6조(경제성, 절약, 비용 및 성과계산) ① 예산안을 수립하고 집행하는 경우 경제성의 원칙과 절약성의 원칙을 고려하여야 한다.

② 재정에 영향을 미치는 모든 조치에 대해서는 적절한 경제성 조사가 실시될 수 있다.

③ 적합한 영역에서는 비용 및 성과계산이 이루어질 수 있다.

기여하는 경제활동을 잘 수행할 수 있는지를 상세히 설명할 수 있는 기회가 주어져야 한다. ③적합한 영역에서는 비용계산과 성과계산이 이루어져야 한다”라고 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

또한 미국의 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)에서는 대통령으로 하여금 연방정부의 경제성과 효율성을 개선시키기 위하여 각 기관의 조직, 활동 및 수행방법, 기관의 세출승인, 특정사업에 대한 활동의 할당, 업무의 재편에 관해 필요한 변화를 결정하기 위하여 각 기관에 대하여 행하는 연구와 활동변화에 대한 권고안을 의회에 제출하도록 하고 있다.<sup>32)</sup>

우리의 현행 국가재정법도, “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 효율성 원칙을 재정운용의 기본방향으로 삼음을 명확히 하고 있다(동법 제1조)(2006. 10. 4. 법률 제8050호).

#### 4. 효율성과 정책금융

정책금융은 우리나라를 비롯한 각국에서 이미 입증되었다시피, 특히 시장이 제대로 기능하지 못하는 저개발단계에서는 적절한 운용을 통해서 최대한의 경제 효과를 거두는 기능을 발휘할 수 있다. 민간 금융이 구석구석 시장의 취약 부문을 돌보지 못하고 자본이 형성되어 있지 못한 저개발 또는 개발도상 단계에서는 오히려 가장 필수적인 정부 또는 국가의 역할이라고 보아야 한다. 하지만 일정한 단계 이상으로 사회 또는 국가가 복잡해지고 규모가 팽창하게 될 경우, 보다

31) Grupp, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, 2000, § 19 Rn. 26 f.

32) 31 U.S.C. 1111.

더 자유시장 경제적인 시장 설정이 전체 사회의 자원 또는 재화 분배가 가장 최적화된다고 생각된다.<sup>33)</sup>

그리하여 본 보고서가 다루게 될 주요 선진국들은, 해당국가내에서 정책금융의 역할은 민간금융과 접점을 최소화되어 있으며, 그렇지 않은 정책금융 기관 등 준민간부문적인 정책금융 부문은 민영화·시장화를 달성하였거나 향후 민영화·시장화를 향해 가고 있다. 그렇지 않고 민간금융부문과 접하게 될 경우, 자원배분의 비효율성을 초래하고 있다는 평가를 받는 것이 일반적이다.

물론 최근 2008년도 하반기 미국에서 초래한 초비상적인 국면에서는 적극적인 정부의 공적 자금 투입이 이루어지고 있지만, 그것은 일상적인 정책금융 기관의 활동과는 배치되는 부분으로서 별도의 법제에 의한 규율을 받는 시스템을 갖추고 있는 것으로 보인다.

---

33) 사회의 크기에 따라 어느 것이 바람직한 재산제도인가가 크게 달라진다는 사실을, 명쾌하게 정리한 해롤드 템세츠(Harold Demsetz)의 견해를 박세일(『법경제학』, 박영사, 2004, 171~172면)에서 재인용한다. “사회가 커질수록 사회의 여러 조건들이 사유제도(私有制度, private ownership)를 선호하게 된다. 사회가 커질수록 중앙집권적으로 국가의 직접통제하에서 사회를 운영한다는 것이 점점 어려워진다. 사회가 일정한 규모 이상이 되면 사회 각 부문의 협동을 조직화해 내는 관료비용(bureaucratic costs)이 급속히 상승한다. 사회의 크기가 커지면서 사유제도에 대한 의존도 불가피하게 증가한다. 효율적인 분권화는 사실상 사유제도에 대한 의존도 불가피하게 증가한다. 효율적인 분권화는 사실상 사유제도로의 이행 없이는 이루어질 수 없다. 왜냐하면 사유화(privatization)란 자원의 소유자인 개인들이 자신들의 (자원 활용) 행위에 대하여 직접 책임을 지는 것을 의미하기 때문이다. 국유의 경우에 관료들은 자신들의 행위에 대하여 사유의 경우 개인들이 책임을 지는 것보다 훨씬 적게 책임을 진다. 그런데 결과에 대하여 책임을 진다고 하는 것(자기책임의 원리)이 모든 효율적인 유인체계의 기본적 전제이다(this ‘bearing of consequences’ is prerequisite to an effective incentive system). 따라서 사회가 커질수록(국제사회와의 단절을 도모하지 않는 한) 사유제를 제도화하지 않을 수 없게 된다. 그리하여 사회가 개인에서 가족으로, 가족에서 종족으로, 그리고 작은 나라에서 큰 나라로 커질수록 보다 많이 사유제에 의존하게 된다. Harold Demsetz, *Ownership, Control and the Firm: The Organization of Economic Activity*, Vol. 1, Basil Blackwell, 1988, p.24.

## 제 2 절 정책금융의 의의

### 1. 정책금융의 개념

정책금융은 정부가 특정부문에 보조금을 지급하는 정책적 금융수단으로서, 이러한 정책적 금융수단으로서의 정책금융은 각국의 경제발전 및 자본시장의 발전단계에 따라 그 성장과정과 운용형태를 달리하여 왔기 때문에 일률적으로 정의하는 것은 사실상 곤란할 수밖에 없다.<sup>34)</sup> 뚜렷한 목적을 정해놓지 않고 개별적 금융기관이 스스로의 영업목표에 따라 운용하는 일반자금 대출과 달리 어떤 특정한 정책적 목적에 따라 특정한 부문에 지원하는 대출로서 무역금융, 주택자금, 산업합리화 자금 등을 지칭하는 포괄적인 개념이라고 할 수 있다.<sup>35)</sup>

경제발전 초기 단계에 있는 후진국뿐만 아니라 금융시장 및 자본시장이 고도로 발달한 선진 자본주의 국가에서도 다양한 형태로 정부에 의한 금융시장 개입이 광범위하게 이루어져 왔다.<sup>36)</sup> 우리나라를 비롯하여 자본시장 또는 심지어 자본이 존재하지 아니한 미개발 단계의 국가들이 초기 도약을 위한 기간산업 부문에 자본을 집중함으로써 우수한 성과를 올릴 수 있었던 사례가 적지 않다.

초기 고도성장 단계(자본시장이 매우 영세하고 단순한 단계)에는 만성적으로 자본에 대한 초과수요가 존재하는데, 이 경우 국가 또는 사회가 전체적으로 절실한 우선적 순위를 두어야 할 부문이, 단순히 자본시장의 보이지 않는 손(*invisible hands*)에 의존하는 방법으로서는 적정한 수준으로 자금을 배분받을 수 없기 때문이다. 하지만 일정한 단계 이상으로 경제개발이 진행되면 그 사회 및 경제구조는 복잡해진

34) 이기영, 전계서 9면.

35) 고재중, 전계논문, 11면.

36) 이기영, 전계서 9면.

다. 그 경우 정부에 의한 어떤 인위적 목표에 따른 통제적인 금융 시장 개입은 시장의 효율성을 떨어뜨리는 경우가 많아지게 된다.<sup>37)</sup>

정책금융의 개념에 관한 구분은 크게 3가지로 대별된다고 하겠다.<sup>38)</sup> 첫째 최광의의 개념은 국민소득계정상의 재화와 용역에 대한 정부지출이 모두 해당한다고 보는 견해인데 이 경우 정부의 모든 물품구입비가 정책금융에 해당한다는 것인데 이 경우는 대개 소위 재정투융자의 개념으로 더 가까이 생각하는 것이 일반적인 것 같다. 둘째 정부지출을 재정투자와 재정소비로 구분하고 실물자본의 형성을 위해 지출되는 경비로서 이에 해당하는 구체적인 예로서 전력, 교통, 통신, 시설, 시설 등의 사회간접자본과 주택, 교육, 보건 등의 사회생활의 기반에 대한 투자가 해당한다. 셋째 재정자금 및 각종 융자기금 등의 유상자금을 중심으로 정부가 민간산업이나 정부정책사업에 대하여 출자 또는 융자의 형태로 이루어지는 지출, 즉 금융적 투융자 활동만을 지칭한다는 것이다.

정책금융의 개념은 흔히 위의 분류 중 둘째 경우의 자본적 지출과 셋째 경우의 금융적 투융자 지출을 포괄하는 개념으로 받아들이는 견해가 일반적인 것 같다. 말하자면 정부의 재정지출 중 인건비와 소비적 물건비를 제외한 건물, 설비, 기계, 도로 등의 정부자산을 증대시키는 자본적 지출과 정부가 재정자금 및 각종 기금 등의 유무상 자금을 민간 산업이나 정부의 정책적 산업에 출자나 융자 형태로 지출하는 것으로서 기간산업의 육성, 농업구조의 개선 등을 위하여 민간자금 부족을 보완하거나 민간자금으로써 조성되어지기 힘든 부문에 대한 자금을 공급하는 금융 공급을 합하여 정책금융이라고 지칭할 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

---

37) 각주 19 참조.

38) 이 개념에 대해서는 김동건, 『재정학』, 박영사, 1991, 587면.

39) 락관훈, 『재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2007.10, 46~47면.

## 2. 정책금융의 역할

정책금융은 일반상업금융을 질적·양적으로 보완하는 역할을 하는데, 양적 보완은 특정분야에 대한 금융시장의 자금부족분을 보충하는 기능을 하며, 질적 보완은 용자조건을 우대하여 자금을 공급하는 기능을 의미할 것이며, 현실의 정책금융에 있어서는 이 두 가지 기능이 혼합적으로 이루어지는 것이 일반적이다.<sup>40)</sup> 정책금융은 특정산업 또는 경제의 특정부문에 대하여 자원배분에 있어서 유도효과(directional effect)를 목적으로 하고 있다는 점에서 금리정책, 공개시장조작정책, 지급준비율정책 등 통화신용의 공급을 총량면에서 무차별적으로 조절하려는 양적 통제수단과 구별되는 질적·선별적 수단인 것이다.<sup>41)</sup>

정책금융은 개발도상국의 경우 특히 정부가 폭넓게 개입하는 수단이 될 수 있는 것은 분명하지만, 선진국 역시 자본시장의 실패가 이루어질 경우 대규모로 금융시장에 개입하는 경우를 적지 않게 볼 수 있다. 예컨대 미국의 경우에도 1980년 이래 非정부부문에 공급된 순신용의 30% 가량이 연방정부에 의하여 공급되고 있으며 이에 따라 연방정부는 가장 거대한 자금의 대부자 역할을 수행하여 왔다고 한다.<sup>42)</sup> 일본 역시 전후 계속해서 정부가 관리하는 금융기관을 통하여 전체 금융기관 대출액의 10% 이상에 상당하는 정책금융을 공급하여 왔다.<sup>43)</sup> 특히 일본의 경우 예전부터 정부개입에 의한 정책금융의 규모가 컸고 더불어 90년대 이후의 디플레이션에 의한 불황에서 벗어나

40) 이기영, 전계서 10면.

41) 이기영, 전계서 10면.

42) Gale, William G., "Collateral, Rationing and Government Intervention in Credit Markets", NBER Working Paper, No. 3083, 1989.

43) 다만 현재 일본은 최근 우정성민영화 및 정부관련 금융기관의 재편에 대한 합의를 하고 통폐합을 추진하고 있다(고재중, 앞의 자료 11면). 하지만 통폐합 또는 민영화라는 것만으로 이것이 정책금융의 규모를 축소시키는 것이라 판단할 수는 없다고 생각된다.



고자 다른 선진국보다도 규모가 훨씬 크고 또 상대적으로 더욱 직접 용자에 치우친 정책금융 수단을 많이 사용한 바 있다.<sup>44)</sup> 금융 관련 모든 제도가 자유화되는 과정에서 과도한 공적 금융은 자본시장 효율성이나 경제 활성화를 저해하고, 민간 부문을 압박하였으며 매년 재정지출이나 불량채권의 존재가 고스란히 국민 부담으로 남아있게 되었다는 비판이 있다. 이러한 점에서 일본에서의 최근의 정책금융 정책의 효과는 의문이며 현재 계속적인 개혁추진대상으로 지목되고 있다. 하지만 적어도 전후 회복기나 고도성장기에 일본은 정책금융 수단을 매우 효과적으로 사용하여 성공적인 효과를 달성한 것은 분명하다.

위와 같이, 정책금융이 언제나 전지전능한 수단이 될 수 있는 것은 아니지만 시장의 가격기구를 통해 효율적인 자원배분 및 균등한 소득 분배를 실현하고자 하는 시장실패(market failure)에 대처하는 정책의 일환으로서 당위성을 지닐 수 있다. 우리나라는 과거 1960~1970년대에는 수출 및 중화학 공업을 전략산업으로 하는 불균형성장정책 또는 고도성장정책을 실현하기 위한 산업정책적인 목적으로 정책금융을 주요 수단으로 활용하여 왔다. 1980년대에는 중소기업, 주택 등 시장실패가 현저한 분야에 대한 시장실패 보정수단으로서 정책금융의 중요성이 부각되고 있다.<sup>45)</sup> 본고는 과거 우리나라에 있어서 탁월한 효과를 거두었다고 볼 수 있는 정책금융 수단이 앞으로는 우리나라의 정책금융의 역할이 무엇이어서 할지를 모색하고, 아울러 선진 외국의 경제구조의 변천에 따른 정책금융의 역할과 대책에 대한 고찰을 거쳐 새로운 정책금융의 역할을 찾고자 한다.

44) 고재중, 앞의 자료, 13~14면 참조.

	미 국	영 국	독 일	프랑스	일 본
정책금융의 규모	5,300억달러 (5.4%)	541억 파운드 (5.7%)	3,388억 유로 (16.7%)	1,234억 유로 (8.7%)	98.3조엔 (19.1%)
중소기업 전용 신용보증을 포함한 계	5,640억달러 (5.7%)	545억 파운드 (5.8%)	3,437억 유로 (17.0%)	1,285억 유로 (9.1%)	139.7조엔 (27.2%)

45) 이기영, 전계서 10면.

### 3. 정책금융의 분류<sup>46)</sup>

#### (1) 금융기관에 따른 분류

우리나라는 자본축적이 진행되지 아니한 상황<sup>47)</sup>에서 산업화를 추진하기 위하여 부족한 자본을 보충하고 충전하기 위한 다양한 정책들을 쏟아낸 바 있다. 그 방법 중 하나로서 많은 종류의 정책금융기관을 설립하여 왔다. 일반적인 상업은행들은 필연적으로 수익성을 중시할 수밖에 없고, 따라서 중요하면서도 상업은행들이 나서려고 하지 아닐 특정 정책목적 달성을 위하여, 정책금융기관들이 설립되어 온 것이다.

개발기관과 특수은행으로 분류할 수 있다. 개발기관은 장기시설자금을 중점적으로 취급하는 한국산업은행(1954)<sup>48)</sup>, 중장기 연불수출금융의 지원을 위한 한국수출입은행(1975), 민간자금을 의한 중장기산업자금의 공급을 위한 한국장기신용은행(1979) 등이 있고, 특수은행으로는 중소기업에 자금 공급을 확대하기 위한 중소기업은행(1961), 일반국민과 소규모기업의 금융지원을 위한 국민은행(1963), 주택자금공급을 위한 한국주택은행(1967), 농수산업의 생산력 증진과 축산업의 진흥을 도모하기 위한 농업협동조합(1961), 수산업협동조합(1962) 및 축산업협동조합(1981) 등이 있다.

이들 정책금융기관은 재정차입금, 일반은행으로부터의 차입금, 채권 발행 등의 방식으로 자금을 조달하여 우선 지원 부문에 공급하고 있는데, 최근 일부 특수은행의 경우 정책금융 공급을 위한 재정자금 조달

46) 이기영, 전계서 14~21면 참조하여 작성.

47) 논란의 여지는 있지만, 우리나라는 1949년 농지개혁법을 제정후, 토지개혁을 추진하였고 이에 따라 토지자본 형성이 순조롭지 아니하였고, 주지하다시피 한국전쟁으로 인하여 기왕의 소규모 산업자본도 붕괴한 바 있다. 중국대륙 공산화 직후 대륙의 자본가들이 탈출함으로 인하여 인위적으로 대만에 형성된 자본축적도 존재할 수 없었다.

48) 괄호 안은 설립연도.

이 한계를 지남에 따라 예금시장에서 일반은행과 경쟁을 통해 자금을 조달하는 등 일반은행화하는 경향도 있으며 이에 대해서는 찬반양론이 갈리고 있다. 한편 일반은행도 한국은행의 재할인지원자금, 자체조달자금을 바탕으로 한 정책금융 공급창구로서의 기능을 수행하고 있다.

### (2) 대출재원에 따른 분류

정책금융은 대출재원에 따라 금융자금과 재정자금으로 분류할 수 있다. 금융자금은 한국은행 재할인자금, 금융기관 자체자금, 민간관리기금으로부터의 용자자금<sup>49)</sup>, 금융기관 조성자금이나 이차차액을 정부가 보조하는 이차차액보전자금으로 나눌 수 있으며, 재정자금은 재정투융자특별회계로부터의 용자자금과 정부관리기금으로부터의 용자자금으로 이루어진다.

### (3) 제도금융과 지시금융

정책금융은 제도적 요인과 지속성에 따라 관계규정 등을 제정하여 운영하는 제도금융과 지시통첩 등의 형식으로 수시로 특정사업에 대하여 지원하는 지시금융으로 구분할 수 있다.

제도금융은 지속적으로 지원할 필요가 있어 자금의 용도를 명시적으로 지정한(earner) 자금이다. 무역금융, 상업어음할인, 농·수·축산자금, 주택자금, 국민투자기금 등이 있다. 지시금융은 정부가 필요시 취급지침을 제정하거나 협조공문 형식을 취하는 창구지도를 통하여 용자대상에 특별한 제한을 가함으로써 대출하는 자금이다. 산업합리화자금, 중소기업 의무대출비율에 의한 중소기업 지원자금 등이 포함된다.

---

49) 민간관리기금은 민간출연금, 부과금, 정부출연금, 운용수익 등을 용자재원으로 하고 있고, 그 운용주체는 외형상 민간부문이다. 하지만 정부가 실질적인 운용권을 행사하는 경우가 많으므로 정부관리기금과 마찬가지로 재정자금으로 분류할 수 있다.

#### (4) 목적상 분류

정책금융을 그 목적에 따라 산업정책을 지원하기 위한 정책금융과 소득보조를 위한 정책금융으로 나눌 수 있다. 산업정책을 지원하기 위한 정책금융은 수출산업, 전략산업, 유치산업, 투자의 회임기간이 길어 수익성이 불확실한 부문 등의 성장잠재력을 배양하기 위한 금융이며, 소득보조를 위한 정책금융은 정보의 비대칭성 또는 교섭력의 차이로 인해 금융수혜상 소외된 부문에 정책적으로 지원하는 금융이다. 그러나 예컨대 중소기업자금, 재정자금, 상업어음할인 등의 경우 양자의 성격을 다 가지고 있다.

#### (5) 대출기간에 따른 분류

대출기간에 따라 정책금융은 단기운전자금과 장기시설자금으로 구분할 수 있다. 대표적인 운전자금은 상업어음할인, 무역금융, 방위산업지원금융, 농·수·축산어음담보대출, 소재부품생산 중소기업에 대한 운전자금대출, 시설자금에는 수출산업 및 대입대체 소재·부품산업 시설자금, 에너지절약 시설자금 등이 있다. 그 밖에 정책금융기관을 통한 금융지원도 대부분 시설자금에 우선적으로 지원하고 있으며 운전자금을 이에 병행하여 지원하기도 한다.

### 제 3 절 정책금융기관의 현황

#### 1. 정책금융기관의 연혁<sup>50)</sup>

최초의 정책금융기관으로서, 한국산업은행이 장기산업금융기관으로서 과거 한국식산은행의 자산·부채를 승계하여 1954년에 설립되었

50) 김현욱·연태훈, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007.12, 183~184면 전재함.

다. 광복 직후에도 이와 같은 정책금융기관의 설립논의가 있었으나, 한국전쟁의 휴전 이후에 전후 복구계획을 금융 측면에서 지원한다는 실질적인 목적을 배경으로 한국산업은행이라는 정책금융기관이 나타났다. 사실상 금융시장이 존재하지 않았던 당시 한국산업은행은 원조자금과 재정자금을 의존하여 전후 사회간접자본의 복구와 산업개발을 위한 자금공급을 주도하였다.

1960년대에는 수산업금융, 주택금융, 중소기업금융을 특화한 정책금융기관들이 설립되었다. 한국산업은행은 이와 관련된 업무를 새로운 금융공기업들에게 이관하고 중요산업부문의 개발과 육성에 필요한 중장기자금을 공급하는 개발금융기관으로서의 역할을 부여받게 되었다. 이와 같은 1960년대의 금융공기업체제 개편은 민간금융기관, 특히 재벌에 의해 소유되어 있던 시중은행들의 대주주 의결권을 제한하여 사실상 정부에 귀속시킨 것과 그 맥을 같이하는데, 본격적인 경제개발을 추진함에 있어 필요한 자원을 확보하기 위하여 금융부문에 대한 정부의 개입을 포괄적으로 강화하는 목적으로 추진된 것이라고 할 수 있다. 특히 1960년대 중반 이후에는 시중은행이 자체적으로 조성한 자금을 한국산업은행에 정기예금으로 예치하거나 동 은행이 발행하는 산업금융채권을 직접 인수토록 강제하였는데, 이는 정책금융기관을 경제개발계획 추진을 위한 강력한 수단으로 활용하고자 하는 정부의 의지가 명확하게 표현된 것이라 할 수 있다.

이와 같은 정부의 금융시장에 대한 개입은 1970년대에 들어와 점차 그 모습을 달리하기 시작한다. 1972년 5월 한국상업은행을 민영화한 정부는 1970년대 상업은행을 시작으로 1980년대에 본격적으로 시중은행을 민영화하기 시작하였다.<sup>51)</sup> 1990년대에는 1960년대에 설립되었던

---

51) 1981년 5월에 한일은행이 먼저 민영화되었으며, 1982년 8월과 9월에 서울은행과 제일은행이 각각 민영화되었고, 1983년 3월에는 조흥은행이 민영화되었다.

특수은행들에 대한 민영화가 추진되었는데, 1989년 12월에 한국의환은행의 민영화를 시작으로 1995년 1월에는 국민은행이, 1997년 8월에는 한국주택은행이 민영화되었다. 이에 따라 1990년대 후반 이후에는 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행의 3대 국책은행들이 전통적 의미의 정책금융기관으로 남아 있게 된다.

## 2. 정책금융기관의 범위

아래 표에서 보드시피 감사원이 2006년 발간한 자료(『금융공기업 경영혁신 추진실태』)는 중앙은행인 한국은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국주택금융공사를 국책금융기관으로 분류하고, 예금보험공사와 한국자산관리공사 등을 공적자금관리기관으로 분류하고 있다. 표에 전재하지는 않았지만, 공적자금이 지원되어 정부가 예금보험공사를 통해 간접적으로 소유·지배하고 있는 우리금융지주 주식회사 및 그 자회사(우리은행, 광주은행, 경남은행)와 서울보증보험 주식회사도 원자료에는 금융공기업으로서 간주하고 있다.

<표 1> 금융공기업 일반현황(2005년말 기준)

(단위: 억원, 명)

	기관명	자본금 (공적자금 지원액)	주요 주주	순이익		2005년 예산	정원
				2004년	2005년		
중앙 은행	한국은행	무자본 특수법인	-	△1,502	△18,776	4,279	2,358
국책 금융 기관	한국산업은행	82,419	정부 100%	9,975	24,217	4,535	2,201
	중소기업은행	22,914	정부 51.0% 산은 12.5% 수은 2.3%	3,704	7,785	13,573	6,632

제 2 장 재정효율성과 정책금융

	기관명	자본금 (공적자금 지원액)	주요 주주	순이익		2005년 예산	정원
				2004년	2005년		
	한국수출입은행	32,957	정부 60.0% 한은 35.3% 산은 4.7%	775	2,244	957	633
	한국주택금융공사	3,766	한은 82.3%	182	31	353	376
공적 자금 관리 기관	예금보험공사	무자본 특수법인	-	3	△4	832	647
	한국자산관리공사 (KAMCO)	2,600	정부 42.3% 산은 26.9%	17	66	1,201	1,177

자료 : 감사원, 『금융공기업 경영혁신 추진실태』, 2006.

이와 달리 한국은행의 분류는 다음과 같다. 즉 금융감독원, 예금보험공사, 금융결제원 등 금융하부구조와 관련된 업무를 영위하는 기관과 신용보증기금·기술신용보증기금 등 신용보증기관, 신용평가회사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국선물거래소, 자금중개회사 등을 금융기관이 아닌 보조기관으로 분류하는 등의 방법으로 역시 정책금융기관에 포섭하는 것이다.<sup>52)</sup> 한국은행은 동시에 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행, 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 신용사업부문 등 5개의 금융기관을 특수은행으로 분류하고 있다. 이들은 각각의 설립법에 의거하여 특정 부문에 대한 전문금융기관으로서의 기능을 담당하도록 되어 있으며, 일부 또는 모든 업무에 대해 한국은행법 및 은행법의 적용을 배제하고 있다.

52) 한국은행, 『우리나라의 금융제도』, 2006.

### 3. 정책금융기관의 최근 동향

최근 은행산업 내의 경쟁심화, 특히 2000년대 들어서 가속화된 부동산 담보대출 등 가계대출시장에서의 시장점유율 확대 경쟁과 가계신용조정기 이후 중소기업 대출시장에서의 대출 확대 경쟁 등으로 인해, 금융공기업의 대출시장 점유율이 지속적으로 감소하고 있다. 하지만 기업부문에 대한 대출시장을 별도로 볼 경우에는 금융공기업들의 점유율이 25% 수준에서 유지되고 있음을 알 수 있다. 이는 일반은행과 매우 유사한 영업형태를 가진 중소기업은행이 적극적으로 기업대출을 확대시킨 때문이지만, 한국수출입은행과 한국산업은행도 최근 기업에 외화자금 공급을 확대함과 동시에 일반은행의 활발한 참여로 인해 그 규모가 크게 확대된 사모사채 시장을 통해 기업에 대한 자금공급을 증가시킨 것에도 원인을 두고 있다.

한편, 금융공기업의 수익성 지표들의 추이를 보면, 정책금융기관들의 수익성이 낮을 것이라는 인식은 성립하지 않는다. 정책금융기관은 다양한 형태의 정책금융에 동원되고 수익성이 상대적으로 낮은 사업에 대한 자금공급을 위주로 운영되기 때문에 수익성이 저조할 것으로 생각할 수 있으나, 최근에는 시중은행들과 비교했을 때에도 뒤떨어지지 않는 수준의 수익성을 나타내고 있다. 한편으로는 이는 정책금융기관들이 정부의 암묵적인 보증으로 인해 상대적으로 낮은 비용으로 자금을 조달할 수 있었다는 점을 고려할 수도 있겠다. 특히 한국산업은행의 경우 최근 2~3년간 수익성이 급격히 제고된 것을 관찰할 수 있으며, 중소기업은행은 수익성 지표 변화추이가 시중은행들과 거의 유사하게 나타나고 있어, 최근 들어 이들 정책금융기관들의 영업구조가 일반은행들과 유사하게 변화하였음을 보여주고 있다.



#### 4. 정책금융 제도 및 법제 개선의 의미

과거 우리나라는 정책금융에 의한 불균형성장정책에 의하여 빠른 성장을 비롯한 국가발전을 달성할 수 있었다. 흔히 지적하다시피 수출을 통해 한국경제가 세계경제로 빠르게 진출할 수 있었다. 예컨대 중화학공업 육성 정책 등과 같은 전략을 통해 한국 경제는 비교우위 분야로의 생산특화, 세계시장을 대상으로 한 규모의 경제 실현, 해외 경쟁을 통한 기업들의 생산성 향상 유인 제고 등을 도모할 수 있었다. 하지만 정부주도의 성장전략은 정부와 민간 사이에 위험 공유체제를 형성시키고 기업 및 금융 부문의 광범위한 부실을 낳았다.<sup>53)</sup>

경제성숙단계의 전략은 고도성장기의 전략과는 다르다. 고도성장기의 전략은 이미 성공이 입증된 외국의 기술을 수입하고 이를 활용하여 제품을 모방 생산하는 것에 불과하다. 별다른 민간부문의 자율적인 창의와 혁신 및 연구가 필요하지 않으며 개발도상국이 창의적 연구개발에 집중한다면, 오히려 그것은 시간, 자본, 인력의 낭비에 불과한 것이며 만일 그러한 개발도상국이 있다면 필연적으로 도태할 것이라고 생각된다. 이제 막 출범하는 개발도상 단계 국가에 있어서 그 기업들은 저임노동력을 바탕으로 하여 최대한 규모의 경제에 집중하는 것이 유리하다. 왜냐하면 그 기업들이 착수하는 모든 산업분야가 거의 그 국가에서 최초의 단계일 것이기 때문이다. 빠른 성장을 시작한 개도국에 있어서, 그 기업들은 역시 빠르게 확대되어져가는 국내 시장을 선점하기 위해서는 최대한의 레버리지 효과를 누리기 위하여 공격적으로 투자 확대를 하여야 한다. 그렇지 아니하고 그 기업이 단기적 이익에 집착하는 안정적 경영을 한다면 필연적으로 그 기업은 어느 정도의 시간이 경과한 후에는 불품없는 중소기업으로 전략하지

53) 고영선, “경제·사회여건의 변화와 정부역할의 변화”, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007.12, 65면.

않을 수 없게 될 것이다.

정책금융은 바로 이러한 레버리지 효과를 통한 경제 규모 확대의 최초단계에 있어서, 정부가 취할 수 있는 가장 유효적절하고도 막대한 성과를 달성할 수 있는 최적의 수단이다. 그것은 지나간 우리나라의 성장의 과정을 돌이켜 볼 때 쉽게 파악할 수 있다. 1960~70년대 초기고도성장기 시대 뿐 아니라 1980년대 한국에 있어서 주택 및 중소기업을 대상으로 한 상업어음할인 정책에 대한 것 등 중기성장기 시대에도 매우 적절히 취약한 부문을 보완하는 역할을 수행했다고 평가할 수 있다.

즉 초기단계에는 혁신보다는 성장의 애로요인은 자본시장의 미발달에 있었는데, 정부주도의 자원동원과 성장(또는 성장해야 할)산업에 대한 자원배분은 이러한 애로요인을 해소하는 데 도움을 주었다. 정부는 대기업과 장기적 관계를 유지하면서 자원을 제공하여 투자에 나서도록 하였고, 대기업은 규모의 경제를 활용하여 국내외 시장을 개척하였다. 자원배분의 경직성과 비경쟁적 시장환경이 문제가 될 수도 있었겠지만, 이러한 비용은 기술격차의 해소(catch-up)라는 편익에 비해 크지 않았다.<sup>54)</sup> 그러한 핵심적인 또 하나의 이유는 경제의 규모가 적고 구조가 단순할 때에는 관리비용이 적게 들기 때문<sup>55)</sup>으로서 이 경우 자유방임에 의한 완전한 시장경제보다는 통제에 의한 정부주도의 성장전략이, 잘 하기만 한다면 가장 효과적일 수 있기 때문이다.

우리나라는 1990년대 이후 기술격차 해소에 초점을 맞춘 외연적 성장을 어느 정도 마무리하였다고 볼 수 있다. 현재에는 모방보다 혁신이 더 중요한 성장의 동인으로 등장하고 있다. 따라서 투자성과의 불확실성이 더욱 커지고 있다. 그에 따라 정부가 미리 세워놓은 계획에 따라, 특정 기업을 선택하여 특정 기술에 투자하도록 지시하고 지원

54) 김영선, 앞의 책, 66면.

55) 각주 19 참조.

하는 전략은, 더 이상 비용 대비 효과적인 방법이 되기 힘들게 되었다. 그 보다는 다양한 기업이 다양한 종류의 혁신을 추구하는 백화제방의 방식으로, 시장을 통해 투자성과를 검증받도록 하는 전략이 기술진보를 위해 더 적절한 경우가 많아졌다고 보여진다. 이러한 단계에서 시장에서의 자원 또는 재화의 배분은, 정부통제에서 벗어나 경쟁적 환경에서 시장성과에 따라 신축적으로 조정되는 것이 바람직하다. 이러한 방향으로 성장전략을 수정하지 않는다면 국가경제는 첨단 기술 수준 및 국가발전단계에 영원히 도달하지 못하게 된다.<sup>56)</sup>

---

56) 고영선, 앞의 책, 67면.

## 제 3 장 정책적 지원부문별 정책금융 제도

### 제 1 절 정책적 지원부문

정부가 민간부문을 지원하는 수단에는 여러 가지가 있는데, 그 중에 대표적인 예가 정책금융(policy finance, policy-based finance)이다. 정책금융에 관해서는 국제적으로 통일된 정의를 발견하기는 어렵지만 대체적으로 정부후원금융기관이 특정한 정책목적으로 달성하기 위하여 재정투자·용자자금을 주로 재원으로 하는 금융으로 정의할 수 있다.<sup>57)</sup>

말하자면 정책금융은 공익성이 높기는 하지만, 위험(risk)의 적절한 평가 등이 곤란한 까닭에 민간금융기관만으로는 제대로 대응하기 어려운 분야에서 정부가 용자나 보증 등의 금융적 수단을 이용하여 정책목적을 달성하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>58)</sup>

예컨대, 정책금융은 산업의 개발, 사회자본의 정비, 무역의 진흥, 중소기업의 육성, 주택건설의 촉진, 농림어업의 육성강화 등 민간금융기관이 담당하기에는 충분한 자금공급이 어려운 부분을 대상으로 하여 민간금융을 보완하는 기능을 수행한다.

---

57) 이기영, 전계서 9면.

58) 이는 일본 재무성의 공식적 정의이다. <http://www.mof.go.jp/jouhou/seisakukinyu/>(2008년 4월 5일 방문).

## 1. 중소기업 및 기술금융 지원<sup>59)</sup>

### (1) 필요성

오늘날 중소기업은 고용창출<sup>60)</sup> 및 신규산업을 담당하면서 대기업과 더불어 산업을 형성하는 주체로서의 기능을 담당하고 있다. 그러므로 중소기업은 어떤 의미에서는 어떤 국가의 산업의 경쟁력을 뒷받침하는 기반을 구성하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 2005년 현재 전체 기업수 중에서 중소기업이 차지하는 비율이 99.4%로서 고용의 77%, 총생산의 50%를 점하고 있다. 그러므로 중소기업이 우리나라의 경제에서 얼마나 중요한 위치를 점하고 있는가를 알 수 있다.<sup>61)</sup>

각국은 자국의 중소기업을 보호하기 위한 여러 가지 정책금융의 제도를 두고 있다. 최근 10여 년간 미국경제의 활황을 이끌고 있는 것은 하이테크·벤처기업이었고, 미국에서 고용창출면에서 가장 공헌하고 있는 것도 서비스산업분야의 중소기업이다.

한편 나아가서 중소기업에 대한 금융의 필요성 역시 절실하다. 오늘날 개발도상국들도 공통적으로 소규모기업을 포함한 중소기업의 육성·지원을 도모하고 있다. 중소기업의 육성·지원의 도모가 개발도상국의 중요한 정책과제가 되고 있는 것이다. 다시 말해, 아시아를 포

---

59) 손영화, 중소기업정책과 기술금융에 관한 일고찰, 정책금융 2차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.

60) 중소기업에 대한 기술금융의 필요성을 논함에 있어 중소기업의 고용창출 능력을 살펴보지 않을 수 없다. 1980년대 영국에서 중소기업 진흥정책이 모색된 것도 실업문제의 심각화를 배경으로 대처정권이 중소기업의 진흥에 적극적으로 임하기 시작하여 개업지원 등을 실시한 것이다. 근래에는 캠브리지 대학 주변에서 하이테크 기업이 성장하는 『캠브리지 현상』이 주목받듯이 연구개발형 벤처기업 지원이나 비즈니스·엔젤의 육성 등에 정책의 중점이 옮겨지고 있다(영국의 중소기업정책에 대하여는 三井逸友(1991), Simon Bridge, Ken O'Neill & Cromie (1998) 등을 참조).

61) Byung Sun Cho, “韓国N及びIBK (韓国\_中小企業銀行)における中小企業金融”, 『21世紀COEプログラム 第4回国際コンファレンス ‘地域金融の現状と今後’』, 2008. 1. 18, 32면.

함한 개발도상국에서는 무역적자의 시정, 산업기반의 강화, 산업연계의 형성 등을 목적으로 각종 부품산업, 주조물 산업 등 배후산업의 육성이 중요한 정책과제가 되고 있다.<sup>62)63)</sup>

## (2) 우리나라의 중소기업 정책

2003년 6월 정부는 그간 추진되어 온 중소기업정책에 대한 평가, 향후 중소기업정책의 개편방향과 주요 추진과제 등을 주요 내용으로 하는 『중소기업정책 개편방안』을 발표하였다. 정부는 그간의 중소기업정책이 자금, 기술, 인력, 판로 등을 중심으로 다양한 지원시책을 실시하여 중소기업의 국민경제적 비중확대에 기여하였으나, 정책의 제고효과는 기대에 못 미치고 있는 것으로 평가하였다. 이에 정부는 향후 중소기업정책 목표와 추진방식을 환경변화에 순응할 수 있도록 전환할 것을 천명하였다. 우선, 중소기업의 혁신역량 제고와 글로벌 경쟁력 강화라는 목표를 위해 ① 자율과 경쟁의 강조, ② 간접지원 위주, ③ 서비스와 정보제공의 확대, ④ 지역중심 협력체제 구축, ⑤ 성과 연계형 체제로의 전환 등의 방향으로 중소기업정책을 추진할 계획이다. 또한 중소기업정책의 수립 및 시행에 있어 기업유형별 차별화

62) 向山英彦, “アジアにおける中小企業の育成とわが国中小企業のアジア進出”, 『RIM』 Vol. 4 No. 31(さくら総合研究所, 1995); 向山・齋藤・大八木, “アジアの中小企業政策の現状と課題”, 『さくらアジア研究調査報告』 No. 8(さくら総合研究所, 1998. 3); 지난 1997년을 전후한 아시아 통화위기는 산업기반의 취약성을 재차 들어낸 것이라고 할 수 있다.

63) 또한 각국은 중소기업을 경쟁력의 원천으로 파악하면서 중소기업의 네트워크화에 힘을 기울이고 있다. 중소기업은 이미 살펴본 바와 같이 대기업과 산업을 연결해 주는 연계기능을 담당하고 있다. 그러므로 중소기업의 네트워크화는 보다 큰 산업의 경쟁력을 가져올 수 있는 하나의 방안이다. 국가의 기술금융 등을 통한 중소기업지원과 더불어 중소기업이 갖고 있는 다종다양한 기술 등에 대하여 알려주고 함께 이용하거나 판매할 수 있는 중소기업 기술의 네트워크화도 필요하다. 모직물단지, 건직물단지, 가구단지, 자동차부품단지와 같은 것은 기업가끼리의 신뢰를 기초로 한 협력관계, 네트워크에 의해서 유지되고 발전한다. 이와 같은 중소기업의 네트워크화에 의하여 ① 신축적인 분업에 의한 환경변화에의 유연한 대응, ② 끊임 없는 기술혁신(innovation), ③ 회사분할에 의한 개업이 가능하게 된다.

를 강화할 예정이다. 혁신형 중소기업은 수요연계 기술개발지원, 기술평가체계 구축, 벤처캐피탈 선진화 등을 통해 기술개발과 혁신을 지원하고 신기술, 신산업 엔진으로 육성하는 한편 일반 중소기업은 생산구조 고도화, 산·학·연 기술개발 등을 통해 생산 및 경영구조개선을 유도하고 경쟁체제 도입을 확대하여 자생력을 배양할 계획이다.<sup>64)</sup>

이상의 중소기업정책을 살펴보면, 중소기업정책이 보다 친시장적(market oriented)이고 중소기업에 대한 금융지원 역시 시장에서의 자율과 경쟁에 맡기고자 하는 것을 알 수 있다.<sup>65)</sup> 다만, 신기술개발 등 혁신형 중소기업에 대해서는 보다 적극적인 정책금융을 펼 가능성도 있음을 알 수 있다.

### (3) 우리나라의 기술금융

#### 1) 중소기업전문 정책은행에 의한 금융

중소기업전문 정책은행의 설립은 대기업에 비하여 시중은행으로부터의 자금공급이 부족한 것<sup>66)</sup>을 보완하기 위한 것으로서 정부주도의 중소기업진흥부문에 대한 우호적인 자금공급을 추진하는 것이다. 이러한 정책은행을 통하여 위험이 높더라도 국가경제성장에 크게 공헌하는 부문에 자금을 대할 공급하는 것이다. 초기에는 중소기업을 지원하는 목적으로 한국중소기업은행(1961년), 영세기업을 지원할 목적으로 국민은행(1963년), 각 지방의 중소기업을 위하여 지방은행(1970

64) 임병철, “기술신용보증기금의 역할제고 방안”, 『2004년 KIF 금융논단 모음집』, 108-109면.

65) 우리나라 중소기업은행의 샘플조사에 의하면 중소기업은 1997년의 아시아위기를 계기로 자기자금에 의한 자금 조달을 급증시키고 있다. 이것은 은행과 비은행권에서의 용자가 침체되었기 때문에 자기자금의 조달을 늘리는 것 외에 수단이 없었던 것으로 추정된다.

66) 금융거래에는 규모의 경제가 작용하고 있기 때문에 중소기업의 자금조달이 대기업보다 곤란하다는 것은 많은 선진국에서도 볼 수 있는 보편적인 중소기업의 문제이다. 특히 우리나라의 경우 은행의 용자자금의 60% 이상을 정책금융이라는 명목으로 대기업에 배분하고 있어 더욱 문제되었다(趙東成, 조선일보 2001. 10. 16).

년)을 설립하였다. 현재 한국중소기업은행만이 유일한 중소기업 전문의 정부계 금융기관이 되어 있다. 나머지 은행들은 다른 은행과 합병 내지 민영화되어 있다. 1997년의 금융위기 및 2004년~2005년의 경기 후퇴시 민간은행은 BIS비율을 유지하려고 중소기업에 대한 대부를 삭감하였다. 이에 대하여 한국중소기업은행은 중소기업금융을 적극적으로 지지한 결과 2004년에는 하이테크산업에서 중소기업에 대한 금융대부 순증분의 74%인 4조 3,600억원, 2005증분 6조 5,800억원(55.5%)을 점하고 있다.<sup>67)</sup> 중소기업으로부터 가장 신뢰받는 은행으로서 지명되고 있다. 한편 과제로서는 중소기업 금융에 대한 정부의 과도한 관여에 의하여 차주기업의 모럴헤저드가 염려되는 것이 지적되고 있다.

### 2) 한국은행의 중소기업대부비율 권고에 의한 금융

중앙은행인 한국은행은 각 은행에 대하여 대부포트폴리오에 대한 일정한 중소기업대부비율을 유지하도록 권고하고 있다. 이와 같은 제도는 1965년 중소기업대부를 촉진할 목적으로 한국은행에 의하여 도입되었다. 2008년 현재 시중은행은 45%, 지방은행은 60%, 해외은행의 지점 35%가 한국은행의 가이드라인이다.<sup>68)</sup> 이와 같은 가이드라인을 지킨 은행에 대하여 한국은행은 특별저리대부를 실시함으로써 사실상 그 실효성을 담보하고 있다. 종래 한국중소기업은행법에 의하여 설립된 한국중소기업은행이 중소기업에 대한 대부의 약 80% 이상을 제공하고 있었다.<sup>69)</sup>

### 3) 중소기업기금에 의한 금융

중소기업 관련 정책의 시행에 어울려 중소기업을 진흥할 특정한 목적을 갖는 기금을 말한다. 1979년에 가장 먼저 중소기업진흥기금이

67) Byung Sun Cho, 전계자료, 26면.

68) Byung Sun Cho, “韓国N及びIBK (韓国\_中小企業銀行) における中小企業金融”, 『21世紀COE 프로그램 第4回国際コンファレンス ‘地域金融の現状と今後’』, 2008. 1. 18, 13면.

69) 2006년 7월에는 약 70%로 감소하였다.



만들어졌다. 중소기업진흥기금은 중앙은행인 한국은행이 시장금리보다 낮은 저금리로 금융기관에 기금을 제공하고, 이에 의하여 금융기관이 적극적으로 중소기업대부를 함으로써 시장금리를 내리는 지렛대로서 기능하고 있다. 한국은행은 중소기업의 대부실적에 따라 은행마다 동 기금을 배분하고(C1기금), 중소기업대부실적과 지역경제환경에 따라 한국은행의 지역본부에 중소기업진흥기금을 배부하고 있다(C2기금). 현재 중소기업진흥기금은 시중은행의 대부이율보다 확실히 낮은 연리 3.25%로 약 6조 5천억 원이 각출되어 있다.<sup>70)</sup>

현재에는 다양한 기금을 중소기업진흥공사가 관리하고 있는 단일한 기금으로 통합하고자 하고 있다. 이러한 기금의 규모는 2006년에 3조 2천억원에 이르고 있다.<sup>71)</sup>

그밖에도 중앙정부 또는 지방정부의 정책에 대응하여 지원을 제공하는 특별정책기금이 있다. 주로 연구개발비용, IT기업, 벤처융자, 지역경제발전 등의 진흥을 목적으로 하고 있다. 2006년 174사업에 총액 7조 2천억원에 이르고 있다. 특별정책기금에 의해 대출을 심사·실행하는 은행에 대하여 중소기업을 권고하고, 다른 은행대부보다 낮은 이율 및 장기의 만기로 자금이 지원되고 있다.

#### 4) 신용보증제도

신용보증제도<sup>72)</sup>란 신용보증기관이 신용평가가 약한 중소기업의 채무변제를 보증하고, 채무불이행이 발생한 경우 보증기관이 대신 은행에 부채를 변제하는 제도이다. 일반적인 중소기업을 대상으로 하는

70) Byung Sun Cho, 전계자료, 14면.

71) Byung Sun Cho, 전계자료, 15면.

72) 신용보증제도와 더불어 금융에의 접근성(accessibility)보호를 위한 제도로서 수출자와 대출은행을 종래의 보험제도로 보호할 수 없는 상업적·정치적 위험으로부터 보호하는 수출보험제도가 있다. 우리나라는 지난 1992년에 상업적·정치적 위험으로부터 발생하는 금융위험을 상쇄하여 해외수출을 촉진하기 위하여 한국수출보험공사를 설립하였다.

한국신용보증기관(KCGF)과 혁신기업 및 하이테크기업을 대상으로 하는 한국기술신용보증기금(KOTEC)이 있다.<sup>73)</sup> 또한 지방자치단체에 의해 설립되어 관할구역내의 전문기업, 소기업, SOHO진흥을 목적으로 하는 지역신용보증재단(14단체)이 있다.<sup>74)</sup> 이러한 신용보증제도는 중소기업의 자금접근을 개선시키는 시책이다.

## 2. 일본의 중소기업정책과 기술금융

### (1) 산업정책과 중소기업정책

1948년에 제정된 일본의 『중소기업청설치법』을 보면 미국과 비슷한 중소기업 정책관이 엿보여진다. 『건전한 독립의 중소기업이 국민경제를 건전하게 하고 발달시켜, 경제력의 집중을 방지하고, 한편, 기업을 영위하려고 하는 자에 대하여 공평한 사업활동의 기회를 확보하는 것에 비추어 중소기업을 육성하고 발달시키고, 한편, 그 경영을 향상시키는데 충분한 제조건을 확립하는 것을 목적으로 한다.』(『중소기업청설치법』 제1조).

그러나 한국 전쟁 후의 불황으로 중소기업의 도산이 잇따르는 가운데, 중소기업은 점차 보호·구제해야 할 정책대상이 되어 갔다. 그 후, 대기업과 중소기업과의 격차에 초점이 모아져, 1958년도의 『경제백서』로 『이중구조』론이 전개된 것처럼, 일본경제 전체의 경쟁력의 향상에는 『늦은』 중소기업의 근대화가 불가결이라고 인식되게 되었다. 1963년에 제정된 『중소기업 기본법』은 중소기업 정책의 목표를 다음과 같이 규정하고 있다. 『나라의 중소기업에 관한 정책의 목표는 중

73) 신용보증시스템은 90년대 말의 경제위기 이후, 특히 2000년대 초기의 벤처기업 거품이 꺼지고 나서 중소기업들이 자본시장으로부터 필요한 투자를 받는데 중요한 역할을 하였다(최경규/강재원, “신용보증이 중소기업의 생존과 성과에 미치는 효과에 관한 연구: 기술신용보증을 중심으로”, 『한국경영학회 통합학술대회』(2007), 2면.

74) Byung Sun Cho, 전계자료, 18면.

소기업이 국민경제에 대해 완수해야 할 중요한 사명에 비추어 국민경제의 성장 발전에 즉응하여 중소기업의 경제적·사회적 제약에 의한 불리를 시정하는 것과 동시에, 중소기업자의 자주적인 노력을 조장하고, 기업간에 있어서의 생산성 등의 제격차가 시정되도록 중소기업의 생산성 및 거래조건을 향상하는 것을 목표로 중소기업의 성장·발전을 도모하고, 아울러 중소기업 종사자의 경제적·사회적 지위의 향상에 이바지하는 것에 있는 것으로 한다.」(『중소기업 기본법』 제1조).

1989년에 「중소기업 근대화 촉진법」이 제정되어 중소기업 정책의 중점은 중소기업의 근대화에 놓여졌다. 업종별로 설비근대화와 기업집약화의 목표가 설정되고, 정책수단으로서 금융지원, 우대세제, 경영지도, 정보제공 등의 체제가 정비되어 갔다. 근대화 촉진법은 이후, 수차례 걸쳐 개정되어 업종별 근대화는 구조개선정책으로서 추진되어 가고 있다. 실제, 일본의 산업구조가 그동안 급격하게 변화하는 가운데 얼마나 중소기업의 적응을 도모할지가 정책의 중심과제가 되어 중소기업의 고도화, 국제화, 정보화 등이 추구되었다.

이와 같이 일본의 중소기업 정책이 산업정책을 중시한 결과, 개업지원이나 경쟁유지에 관한 대치는 자연스럽게 후퇴해 갔다고 할 수 있다.

## (2) 정책비전과 정책중점의 변화

중소기업 정책에 있어서의 기본적인 견해에 변화가 나타난 것은 중소기업청의 「중소기업의 재발전 80년대 중소기업 비전」(1980년)에 나타나 있다. 여기에서는 중소기업이 가지는 다양성이 긍정적으로 파악되어 그 다양성을 개화시키는 것에 정책의 기본목표가 놓여졌다. 1980년대에 들어오면, 벤처기업의 육성이나 타업종 교류 등이 새로운 시책으로서 전개되고 있다.

중소기업이 담당하는 역할을 다면적으로 평가하는 자세는 중소기업청 「1990년대의 중소기업 정책의 방향; 중소기업정책 비전」(1990년)에

서 보다 명확하게 되었다. 여기서 중소기업의 역할은 ① 경쟁의 담당자,<sup>75)</sup> ② 풍부한 국민생활에의 기여, ③ 창조적 도전의 장의 제공, ④ 개성 있는 지역 만들기에의 공헌, ⑤ 풀뿌리 차원의 국제화의 담당자로서 자리 매김 되었다. 또한, 중소기업 정책의 기본적인 견해로서는 ① 중소기업의 자조노력에의 지원, ② 공정한 경쟁조건의 정비, ③ 중소기업의 다양성을 답습한 정책의 전개, ④ 네트워크의 중요성이 높아지는 가운데 새로운 조직화 정책의 추진, ⑤ 효율적이고 알기 쉬운 정책체계의 구축을 들 수 있다. 중소기업 정책의 중점으로서는 ① 소프트한 경영자원의 충실, ② 창업의 촉진 등, ③ 적극적 전환정책의 추진, ④ 개성과 매력 있는 지역의 건설, ⑤ 중소기업의 국제화의 촉진, ⑥ 소규모 기업정책의 방향성 등이 밝혀졌다.

창업지원에 대한 대처는 1990년대의 후반부터 본격화하고 있다. 1995년 4월에 『중소기업의 창조적 사업활동의 촉진에 관한 임시조치법』의 제정, 1995년 7월에 적자에서도 연구 개발형 기업이라면 공개할 수 있는 매장등록 특칙종목시장(店頭登録特則銘柄市場)의 개설, 1996년 3월에 중소기업 사업단에 의한 『벤처 플라자』의 개설 등 연이은 시책이 나타났다.

### (3) 기술금융

일본에서는 현재 정책금융의 개혁이 이루어지고 있다. 종래 우정 민영화를 공적자금의 입구의 개혁이라고 하면, 현재의 정책금융의 개혁은 출구의 개혁으로 간주되고 있다. 제166회 일본 국회에는 정책금융

75) 동 비전이 제시하는 첫 번째 역할이 ‘경쟁담당자로서의 중소기업’이었는데, 이는 시장경쟁 활성화를 통한 중소기업정책 강화라고 할 수 있다. 경쟁정책증시의 중소기업정책은 신분야진출원활화법 제정, 경영혁신법 제정, 근대화촉진법 폐지 그리고 중소기업창업활동 촉진법 제정을 들 수 있다(이윤보/이동주/노화봉/이병구/백훈/, “정책연구 : 일본의 중소기업 혁신 관련법에 관한 연구”, 『중소기업연구』 제29권 제2호 (2007), 299면).

기관의 완전민영화나 폐지, 재편을 정한 법률안이 제출되고 있다.<sup>76)</sup> 이러한 법안들에 의하면 현재 일본에서의 정책금융기관은 크게 변화될 것으로 생각된다.

특히 종래 중소기업의 정책금융을 담당해 온 중소기업금융공고 역시 국민생활금융공고, 농림어업금융공고 및 오키나와(沖縄)진흥개발금융공고와 더불어 주식회사일본정책금융공고로 통합합되게 되어 있다.

이하에서는 종래의 중소기업금융공고에서 담당해 오던 중소기업에 대한 정책금융 중에서 새로운 제도하에서도 계속하여 승계되는 업무를 중심으로 기술금융에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.<sup>77)78)</sup>

---

76) 寺西香澄, “4機関統合による政策金融改革～株式会社日本 政策金融公庫法案～”, 『立法と調査』 제267호(2007. 4), 3面.

77) 정책금융 이외의 중소기업 지원을 실시하고 있는 독립행정법인으로 중소기업정책의 수행기관인 중소기업 기반정비기구(중소기구)가 있다. 2004년 7월에 중소기업 종합사업단·지역진흥정비 공단·산업기반 정비기금이 통합된 독립행정법인으로 그 지원대상중 하나에 벤처·펀드가 있다. 벤처 펀드는 1999년 이후 중소기업 종합사업단이 실시해 온 것으로, 투자회사 등이 조성하는 설립 7년 미만의 초기단계에 있는 벤처기업에의 투자·실제(hands-on)지원을 목적으로 한 펀드에 대하여 출자를 하는 것으로 벤처기업에 간접적인 지원을 실시하는 것이다. 구체적으로는 ① 펀드조성(벤처 캐피탈 등)의 민간투자회사와 함께 투자펀드(투자사업 유한책임조합)를 조성. 중소기업은 유한책임 조합원으로서 펀드 총액의 1/2이내(상한 10억엔)를 출자), ② 투자대상(설립 7년 미만의 초기단계에 있는 벤처기업 또는 그것들이 실시하는 유망한 사업(원칙적으로 주식공개를 목표로 하는 기업이 대상)), ③ 지원방법(주식이나 신주 예약권부 사채의 취득 등에 의한 자금 제공, 무한책임 조합원에 의한 경영면의 실제지원 및 중소기업 각 지부 지원센터의 각종 지원 등에 의해 기업의 성장·발전을 지원)이 그러한 구조이다. 벤처기업 전용의 펀드와 같은 구조로 기존의 중소기업의 신분야 진출, 신사업 전개, 신상품의 개발 등 신사업에 도전하는 케이스(제2 창업)에 대응하는 것이 『힘내라! 중소기업 펀드』이다.

78) 이하에서 살펴보는 정책금융 이외에도 환경·에너지대책대부, 세이프티 넷(safety net)대부 제도 등이 있다. 환경·에너지대책대부는 특정한 석유대체에너지 설비, 에너지절약설비를 설치하는 자, 특정의 산업공해방지 시설 등을 설치하는 자 등에게 대부되는 것이고, 세이프티 넷(safety net)대부는 경영환경변화, 금융환경변화 그리고 고 거래기업도산에 대응하는 자금을 대부해 주는 것이다.

## 1) 신사업육성자금

신사업육성자금은 신규성, 성장성 있는 사업을 시작하여 7년 이내의 중소기업에 대하여 지원하는 정책자금이다. 신규성이라 함은 ① 새로운 사업에 의한 제품 또는 역무의 제공이 기능, 용도, 성능 등(역무의 제공의 경우는, 내용, 수단, 효율성 등)의 면에 있어 종래에 없는 특징을 가지고, 해당 사업이 속하는 업계 또는 재·서비스를 공급하는 시장 등에 있어서 새로운 활동을 유인하는 등 선도적인 역할을 완수한다고 전망되는 것. 또는 ② 중소기업에 넓게 이용되지 않은 기술·노하우 등을 이용하는 것에 의하여 생산비용의 대폭적인 인하, 품질·성능의 현저한 향상 등 제법, 제품 또는 역무의 제공 내용·수단 등에 질적인 전환이 인정되는 것을 말한다. 성장성 있는 사업이란 ① 거래실적 또는 향후의 판매·수주 전망 등으로부터 판단하여 성장성이 전망되는 것, 또는 ② 상응하는 시장규모가 전망되는 것을 말한다. 다만, 사업계획에 의하여 원활한 성장을 기대할 수 있는 것이어야 한다.<sup>79)</sup> 융자한도는 6억 엔인데, 고정금리형과 성공지급형의 2가지 종류가 있다. 고정금리형의 융자기간은 설비는 15년, 운전자금은 7년인데, 특별이율(다만, 6년째 이후에는 기준이율+0.2%)에 의하여 자금이 공급되고, 성공지급형은 융자기간 7년에 3년까지는 0.3%의 이율을 지급하고, 3년째 이후는 성공 정도에 따른 이율을 지급한다.

## 2) 신규사업활동촉진자금

신규사업활동촉진자금은 『경영혁신계획』의 승인을 받은 기업, 『신제휴계획』의 인정을 받은 프로젝트와 관련되는 제휴업체를 구성하는 기업, 『지역산업 자원활용사업계획』의 인정을 받은 기업 등에게 7억 2

79) 中小企業金融公庫, “お知らせ 新事業育成資金”, <<http://www.jasme.go.jp/jpn/search/01.html>>.

천만 엔의 용자한도로 지원되는 정책자금이다. 설비자금에 대하여는 20년 장기용자, 운전자금에 대하여는 7년의 기간으로 자금이 지원된다. 경영혁신계획의 승인을 받은 기업이란 「중소기업 신사업 활동 촉진법」에 근거하여 도도부현 지사 등으로부터 경영혁신계획의 승인(변경 승인을 포함)을 받은 기업을 말한다. 승인계획에 따라서 실시하는 경영혁신에 필요한 설비자금 및 장기운용자금을 2억 7천만 엔까지는 특별이율에 의하여 2억 7천만 엔을 초과하는 금액은 기준이율에 의하여 제공한다. 「산업활력재생 특별조치법」의 규정에 근거하여 경영자원 재활용계획을 인정(변경인정을 포함)을 받은 기업은 경영자원 재활용사업에 필요한 설비자금 및 장기운용자금을 지원받을 수 있다. 그 내용은 경영혁신계획의 승인을 받은 기업과 동일하다. 「중소기업 신사업 활동 촉진법」에서 규정하는 특정 보조금 등의 교부를 받아 연구 개발한 기술을 이용하여 사업을 하는 기업은 당해 사업을 함에 필요한 설비자금 및 장기운용자금을 지원받을 수 있다. 그 내용은 경영혁신계획의 승인을 받은 기업과 유사하다.

또한 「중소기업 신사업 활동 촉진법」에 근거하여 중소기업이 새로운 사업활동의 촉진에 관한 기본방침에서 규정하는 새로운 구조를 실시하여 2년간에 4% 이상의 부가가치액의 신장이 예상되는 기업에 대하여는 경영향상에 필요한 설비자금 및 장기운용자금이 기준이율에 의하여 지원된다.

### 3) 재도전지원자금

중소기업이 다음에 해당하는 경우에는 재도전지원자금을 받을 수 있다. 즉, 다음의 ①~③ 모두에 해당하는 기업으로서 새롭게 개업한 기업 또는 개업 후 대체로 5년 이내의 기업이 재도전자원자금을 받을 수 있다. ① 폐업력 등을 가는 개인 또는 폐업력 등을 갖는 경영자가 영위하는 법인일 것, ② 폐업시의 부채가 새로운 사업에 영향을 주지

않는 정도로 정리될 전망 등인 것 그리고 ③ 폐업의 이유·사정이 어쩔 수 없는 것 등인 기업이다. 설비자금 및 장기운전자금으로 7억 2천만엔(운전자금 2억 5천만 엔)까지 지원받을 수 있다.<sup>80)</sup>

#### 4) 기업활력강화자금

중소기업이 기업활력강화자금을 지원받기 위해서는 「중소기업 만들기 기반기술의 고도화에 관한 법률(中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律)」에 근거하여 경제산업 대신으로부터 특정연구개발 등 계획의 인정을 받은 자로서 다음 어느 하나에 해당하는 경우이다. ① 최근의 결산에 있어서 적자 또는 채무초과인 자, ② 최근에 있어서 매상고, 순이익 또는 매상고 경상이익율이 전년 동기 또는 2년 전 혹은 3년전의 동기에 비하여 감소하고 있는 자, ③ ①과 ②와 마찬가지로 곤란한 경영상황에 있는 것으로 인정되는 자.<sup>81)</sup>

#### 5) IT활용촉진자금

정보기술(IT)의 보급·변화에 관련한 사업환경의 변화에 대응하기 위한 정보화 투자를 실시하는 중소기업에 대하여는 설비 및 운전자금으로 7억 5천만 엔(그중 2억 5천만 엔은 운전자금)이 정책자금으로 지원될 수 있다. 구체적으로는 ① IT를 활용한 효과적인 기업내 업무개선 등을 행한 자, ② 타기업, 소비자등과의 사이에 네트워크상 거래 및 정보의 수발신을 행한 자, ③ 기업내 업무의 IT 수준을 거래처 등 기업외의 IT 수준에 맞게 하려는 자, ④ 정보기술(IT)의 활용에 의하여 업무방법, 업무내용 등의 경영혁신을 도모하고 있는 자, ⑤ 디지털 콘텐츠의 제작, 유통 또는 상영을 실시하는 것으로 효과적인 업무개

80) 中小企業金融公庫, “お知らせ 再チャレンジ支援融資(再挑戦支援資金)”, <<http://www.jasme.go.jp/jpn/search/04.html>>.

81) 中小企業金融公庫, “お知らせ 企業活力強化資金”, <<http://www.jasme.go.jp/jpn/search/09.html>>.



선 및 정보교환 등 업무의 고도화를 행하는 자 및 ⑥ ①~⑤를 배합하는 등 IT를 고도로 활용한 자 등이 정책자금의 지원대상이다.<sup>82)</sup>

### 3. 유럽연합의 중소기업정책과 기술금융

#### (1) 유럽연합(EU)의 중소기업정책

유럽에서 중소기업<sup>83)</sup>이라고 하는 존재에 관심을 갖게 된 것은 불과 20년전이다. 그 전에는 수공업 보호정책과 같은 것밖에 없었다. 중소기업에 대한 관심은 1970년대 오일쇼크가 계기가 되었다. 1973년의 오일쇼크 뒤, 유럽경제가 상당히 회복하지 못하고, 어떻게 하면 좋을 것인가라는 모색 중에 그때까지 중소기업을 너무 무시하고 있었다고 하는 반성이 각국에서 일어난 것이다.<sup>84)</sup>

정책의 전환기로서는 1983년에 EU(유럽연합)의 전신인 당시의 EC(유럽 공동체)가 「유럽 중소기업과 수공업(craft) 산업을 위한 해」라고

---

82) 中小企業金融公庫, “お知らせ IT活用促進資金のご案内”, <<http://www.jasme.go.jp/jpn/search/40.html>>.

83) 유럽에서는 종전에는 1996년 유럽위원회의 공식결정이라고 하는 형태로 중소기업을 「종업원수 250명 미만, 연간 매출액 4,000만 유로 이하 또는 연차 밸런스시트(총자산액) 2,700만 유로 이하로, 다른 1개내지 복수의 대기업에 자본 또는 경영권의 25% 이상이 보유되어 있지 않은 기업」이라고 정의하고 있었는데, 2005년 1월 1일부터 종업원수 250명 미만, 연간 매출액 5,000만 유로 이하 또는 자본금 4,300만 유로 이하의 기업으로 변경되었다(宇野雅夫/折茂 建, “政策金融の国際比較”, 『PRI Discussion Paper Series』 No. 05A-14(2005. 8), 9面). 또한 중소기업과 소기업의 구분에 더하여 이른바 「마이크로 기업(micro enterprise)」이라고 하는 개념이 들어왔는데, 종업원수 10명 미만, 연간 매출액 200만 유로 이하, 총자산액 200만 유로 이하의 기업을 말한다.

84) 중소기업정책의 직접적인 계기가 된 것은 실은 고용문제였다. 유럽경제가 부진을 계속하는 가운데 좀처럼 고용이 증가하지 않고, 장기실업자가 큰 사회 문제가 되었다. 각국 정부가 이것저것 정책을 펴도 좀처럼 효과가 나타나지 않는다. 그 와중에 하나의 견해가 주목을 받았는데, 바로 미국의 신진 연구자인 바치(Birch)가 구미의 통계자료를 조사하면서 규모가 작은 기업일수록 고용을 늘리고, 반대로 규모가 큰 기업일수록 고용을 줄이고 있어, 심각한 실업문제를 개선하기 위해서는 중소기업의 힘을 중시해야 한다는 논의가 그것이다.

정하고 여러 가지 행사를 실시하였다. 그중에서 중소기업이라는 것이 재차 부각되어 본격적으로 중소기업정책을 채택하고자 하였다. 「1992년 시장통합」이 합의된 1986년에는 이 시장통합이라고 하는 장대한 시도를 유럽 경제의 활성화에 연결시키기 위하여 이것을 유럽 중소기업을 위한 기회로 하고 또한 시장통합에 따라 발생하는 위험을 최소화하기 위한 방침에 기하여 EC중소기업 정책이 본격적으로 전개되었다. 중소기업 정책담당의 EC위원회 위원이 임명되어 그에 기하여 정책실시를 위한 「태스크 포스」가 설치되었다. 그리고 중소기업자를 비롯한 각계각층으로부터의 의견·요구에 대답해 중소기업 정책의 정비·강화를 도모할 수 있어 1989년 1월에는 「태스크 포스」를 개편되어 「기업정책, 유통업, 관광업, 협동조합(사회적 경제)」을 담당하는 EC위원회의 부처에 해당되는 「제23총국」(DGXXIII)이 신설되었던 것이다. 이 제23총국이 오늘에 이르기까지 EC·EU로서의 중소기업정책의 실시 주체가 되어 왔다.<sup>85)</sup>

## (2) 시장원리의 한계 - EC 중소기업 정책 (80년대)

유럽의 중소기업 정책의 제1단계로서 1989년에 유럽위원회 안에 제23총국이 설치되어 기업정책, 유통, 관광, 사회적 경제를 담당하는데, 기업정책은 실질적으로 중소기업정책이었다.

제23총국 하에서 다양한 정책이 차례차례로 실시되었는데, 이 단계에서는 특히 시장통합이라고 하는 목표를 내걸고, 「중소기업의 유연성의 활용」이나 「중소기업의 제휴공동의 추진」등이 중시되었다. 또한, 시장통합에 관한 정보제공이나 사업환경정비, 국경을 넘은 기업간 제휴를 실시하여 시장통합을 기회로 하는 정책이 실시되었다.

85) 유럽위원회 제23총국은 2000년 이후 재편 통합되어 DG Enterprise 기업총국이 되었다가 2005년 1월부터 DG Enterprise 기업총국은 Enterprise and Industry DG 기업·산업총국으로 개칭되어 제조업에의 산업정책을 담당하고 있다.

### 1) 대기업과 중소기업의 분업체제

이 시기 유럽 등에서는 일본의 경험에서 배우자고 하는 것이 활발히 주창되었다. 당시의 일본경제의 성과가 왜 좋은지에 관해서는 대기업과 중소기업이 능숙한 형태로 효율적인 분업체제로 협력관계를 쌓아 올리고 있어 중소기업의 힘이 강한 것에 주목하였다. 그러니까 대기업과 중소기업의 사이의 공급자 네트워크의 형성을 정책테마로서 내걸었다.

### 2) 중소기업단체의 운동

이 단계에서 중소기업의 입장을 대표하는 의원·위원이 유럽의회나 경제사회 심의회를 통하여 중소기업이 직면하고 있는 문제에 대해 의견서·권고를 내고 있다. 그리고 각국의 중소기업자의 단체가 유럽규모로 결성되고 운동을 일으켜, EC·EU의 정치·정책에 그들의 의견을 반영시키고 있다. 중소기업단체가 요구한 것들은 사업환경의 문제나 금융접근(자금조달)의 문제, 과학기술 시책 등에의 참가문제, 대금지급지연 문제 등이다. 예를 들어, 대금지급지연 문제는 지급이 특히 나쁜 것은 각국의 정부기관이라고 하는 것으로 우선 정부가 솔선해주지 않으면 안 된다고 하는 것이다.

## (3) 중소기업 환경정비 - EU중소기업 정책 (90년대)

### 1) 필요성

1992년에 시장통합은 완성되었다. 그러나 중요한 유럽경제는 1990년대에 공전의 부진에 빠져 실업률은 11%가 되었다. 1991년 조인된 마스트리히트 조약에 의하여 EC 유럽공동체로부터 EU 유럽연합에의 『진화』는 실현되었지만, 현실은 어려운 것이었다.<sup>86)</sup> 이러한 사태하에서

86) 경제에 있어서 EU 각국간·지역간 격차도 컸다. 예를 들어, 독일과 포르투갈의 1인당

EU의 중소기업 정책도 제2의 단계에 획을 긋는 것이 되었다.<sup>87)</sup> 마스트리히트 조약에 의하여 EU의 기본조약 중에 새롭게 「공동체내의 창의(initiative)와 기업, 특히 중소기업의 발전에 바람직한 환경을 장려한다」는 조문이 포함되었다.<sup>88)</sup> 「중소기업을 위한 제2차 다년도 계획(The 2nd Multiannual programme for SMEs (MAP)」(1993년~1996년)이 실시되게 되었다. 여기에서는 종래부터 권유되어 온 제시책을 기본적으로 계승하면서도 중소기업의 실태파악이나 과학기술 시책등과의 제휴의 강화, 소규모기업이나 수공업산업, 중소기업 등 종래 대응이 충분하지 않았던 층을 중시하고, 세제나 금융문제에의 대처를 내걸고 있다. 그리고 무엇보다도, 「고용대책에의 중소기업의 기여」를 다시금 중시하여 그것을 위한 중소기업의 환경정비를 한층 추진하는 것으로 하였다.<sup>89)</sup>

## 2) 저리용자 제도인 SME Facility제도 등의 실시

1990년대의 후반부의 중소기업정책의 제2단계에서는 심각한 고용문제를 해결하기 위해서 중소기업에 즉각적인 효력이 있는 대책이 필요하였다. 1995년의 가맹국 정상회의(서미트)에 제출된 「중소기업 EU에 있어서의 고용, 성장, 경쟁력의 활력원천」보고서<sup>90)</sup>에서는 시장 메카니

---

GDP의 차이는 4·8배였다. 시장통합하더라도 용이하게 경제적 차이의 해소가 되지 않는 상황이었다. 그러한 상황에서 지금까지의 중소기업정책은 한계가 있다는 소리가 강하였다. 예를 들어, 시장통합을 활용하려고 중소기업의 제휴 공동추진 정책이 취해져 그 시책의 하나에, BC—Net(기업간 제휴 네트워크)라는 것이 있었다. 그러나 이것은 정책평가에서 실패라는 결론이 났다. 거기에 중소기업자 측으로부터도 불만 및 문제해결의 요구가 나왔다. 유럽이라는 단일시장이 되면 경쟁력이 높아진다고 하였는데, 중소기업에 무슨 도움이 되었는가 라는 목소리가 높아지고 중소기업정책의 한계가 인식되었다.

87) 三井逸友, “中小企業政策における政策評価—EUでの経験から—”, 『会計検査研究』 第26号(2002. 9), 105面.

88) 개정 로마조약 제130조.

89) 이러한 동향을 이끈 것은 1993년 6월 코펜하겐 서미트의 결정에 의거하여 유럽 위원회가 작성한 「성장·경쟁력·고용 백서(Growth, Competitiveness, Employment The Challenges and Ways Forward into the 21st Century)」이다.

90) Commission of the European Communities, Small and Medium-sized Enterprises A Dynamic Source of Employment, Growth and Competitiveness in the European Union,

증의 불충분함과 중소기업이 직면하는 큰 불리함을 개선할 필요가 지적되었다. 그러기 위해서는 유럽위원회나 각국 정부의 협력에 의해서 다면적인 중소기업정책을 전개를 하는 것이 강조되었다. 이것을 기초로서 시장통합의 효과 발휘, 경쟁정책과 중소기업의 역할, 또 고용확대와의 관계를 증시한 1994년 6월 『중소기업 및 수공업부문을 위한 통합계획』의 실행이 96년에 이사회에서 채택되었다. 공동체의 시책은 각국의 행동의 「보완성(subsidiarity)」원칙에 의하여 직접 개입하여 효과를 줄 수 없을 때에는 「매개자(catalyst)」역할에 철저하고자 하고 있다. 「중소기업 및 수공업부문을 위한 통합계획」에 의해서 EU의 기업정책은 「제2단계」로 들어갔다.<sup>91)</sup> 또한 「제2차 다년도 계획」의 종료를 맞아 예산총액 12,700만 ECU를 수반하는 「중소기업을 위한 제3차 다년도 계획」(1997년 ~ 2000년)이 1996년 12월에 채택·결정되고 있다.<sup>92)93)</sup> 제2단계의 특징적인 정책의 하나로서 시중은행 이율보다 2% 낮은 저

CSE (95) 2087, 1995.

91) 三井 逸友, “21世紀最初の5年における EU 中小企業政策の新展開—2000年『欧州小企業憲章』の意義と今後の中小企業政策”, 『中小企業総合研究』創刊号(2005. 8), 4面.

92) 제3차 다년도 계획의 목표는 다음과 같은 6가지이다. ① 중소기업의 발전에 바람직한 경영환경. 즉, 공동체의 시책에 있어서의 중소기업의 이해에의 배려, 공동체입법의 간소화, 기업의 행정면, 규제면의 경영환경의 간소화와 개선, 국경을 넘은 중소기업의 사업에의 구조개선 등. ② 기업의 금융환경 개선. 즉, 융자나 위협자본에의 접근개선, 대금지급 지연문제에의 대처계속, 팩터링(factoring)이나 융자·보증 등 금융수단의 개발, 급성장 중소기업을 위한 자본시장의 구조 개발 등. ③ 정보화의 진전, 시장통합과 「유럽화」·국제화의 아래에서 경쟁력 향상. 즉, 공동체의 정보서비스의 향상, 시책활동의 프로모션, 파트너 찾기 네트워크에 의한 기업간 협력 관계 만들기, 유로 파트너십이나 인터프라이즈(Interprise)에 의한 제휴관계 만들기, 하청협력관계의 개발, 통합시장의 사업기회에의 중소기업의 참가 추진, 신시장이나 국제화에의 접근 개선 등. ④ 중소기업의 경쟁력 강화와 연구·기술혁신(innovation) 기회, 교육·훈련에의 접근 개선. 즉, 기술혁신적인 잠재능력 향상, 경영능력 개선 등. ⑤ 기업가정신 추진, 특정 그룹 지원. 즉, 비즈니스문화, 기업가정신의 장려, 수공업사업 및 소기업 지원, 상업·유통업의 기업의 대응노력 지원, 여성 및 청년기업가, 사회적으로 불리한 입장의 사람들의 지원 등. ⑥ 중소기업 단체와의 협력이나 중소기업의 실태파악 향상, 기존의 시책의 재평가 등, 중소기업정책의 시책수단의 개선.

93) 제3차 다년도 계획(OJ No L006, 10.01.1997)의 상세는 三井, “EU(欧州連合)の中小企業政策 90年代の展開とその意義”, 『公正取引』第592号(2000), 同, “21世紀を迎えるEU中小企業政策の新段階”, 『国民生活金融公庫調査季報』第55号(2000) 참조.

리용자 제도인 SME Facility라는 것이 있다. SME Facility는 고용확대를 실시하는 중소기업의 투자계획에 대하여 최장 5년간에 걸쳐 시중은행 이율보다 2% 낮게 용자해 주는 것인데, 고용확대 1명 당 3만 ECU까지의 용자를 유럽투자은행(EIB)을 통해서 실시하는 것이다. 중업원수 250명 이하로 연간매상 2,000만 ECU 이하 내지 총자산액수 1천만 ECU 이하 규모의 기업은 특히 우대되고 있었다.<sup>94)</sup> 중소기업의 고용확대의 구체적인 투자를 할 경우에 용자하는 것이다. 그 외의 특징적인 정책으로서 신용보증제도의 확충이나 세제·사업 승계문제 대책, 소규모층·수공예(craft)산업 대책, 지역문제 대책, 대금지급 지연문제 등이 있다. 대금지급 지연문제는 1990년대 후반에도 큰 문제가 되어서 최종적으로는 EU차원에서 강제력이 있는 지침이 나와서 각국 정부가 대금지급 지연문제에 대해서 구체적인 법률을 제정하든지 정책적인 수단을 피는 것이 의무 지워졌다. 유럽위원회 자체에서도 기구개혁이 진행되어 2000년에 중소기업 정책을 담당해 온 제23총국이 기업총국(DG Enterprise)<sup>95)</sup>에 통합되기에 이르렀다.

#### (4) 미래지향적 정책 - EU 중소기업 정책 (21세기)

21세기 EU에서의 중소기업정책은 지금까지의 중소기업 정책의 효과를 확인하면서, 지금까지의 현상 타개적인 정책으로부터 미래지향적인 정책을 전개해 가고자 하는 것이다. 2000년 5월에 책정된 『제4차 다년도 계획(MAP)』은 2001년부터 2005년까지의 계획인데, 기본적인

94) Commission of the European Communities, Report of the Commission relative to the implementation of the Decision regarding the provision of Community interest subsidies on loans for small and medium-sized enterprises extended by the European Investment Bank under its temporary lending facility COM (94) 434 final.

95) DG Enterprise 기업총국은 2005년 1월부터 DG Enterprise 기업총국은 Enterprise and Industry DG 기업·산업총국으로 개칭되어 제조업에의 산업정책을 담당하고 있다. 그 임무에도 기업가정신의 추진, 기술혁신(innovation)과 변혁의 추진, 시장통합 효과의 확대·강화, 경쟁력과 지속가능한 발전이라고 하는 것을 내세워 기술혁신(innovation)이 강조되는 것과 동시에 시장통합의 활용을 재차 중시하고 있다.

정책의 자세가 나타나 있다. 즉, 21세기는 지식주도 경제이며, 이 시대에 있어서의 혁신(innovation)과 지속가능한 성장을 실현하고, 기업가의 유럽(Enterprise Europe)을 목표로 하는 것이다.<sup>96)</sup> 그 목표를 위하여 재차 기업가정신이나 기업문화, 혁신성과의 사업화 등을 한층 더 강조하고 있다. 한편으로 행정부담의 완화나 중소기업 지원정책의 효과의 향상, 리스크 캐피탈이나 마이크로 크레디트를 포함한 금융원활화 정책 등의 방향이 꽤 구체적으로 새롭게 제기되어 있다. 2000년 12월에 이사회채택을 보았다. 여기에서는 「기업가정신의 장려, 교육이나 금융환경정비」, 「기술혁신 사업환경 추진」, 「e-economy 하의 신비즈니스 모델의 장려」, 「시장통합의 한층 더 활용」, 「행정부담의 완화」, 「정책수단의 협조, 벤치마킹, 모니터, 조화」라는 각 목표가 유럽위원회에 의해 내세워지고 있다.<sup>97)</sup>

### 1) 2000년 소기업헌장

2000년에 「유럽 소기업헌장(European Charter for Small Enterprises)」<sup>98)</sup>이 제정되었다.<sup>99)</sup> 동 헌장은 21세기의 유럽이 목표로 하는 방향에 있어서의 중소기업의 위치설정과 중소기업 정책이 완수할 역할을 분명

96) 보다 좋은 고용을 창출하고 보다 높은 사회적 결속을 실현하는 것도 포함된다(三井 逸友, “欧州小企業憲章とEU中小企業政策の今日的意義”, 『企業環境研究年報』第10号(2005. 12), 40面 참조). EU로서의 중소기업 정책 전개의 제3단계의 선을 긋는데 중요한 의의를 갖는 것이 「유럽 소기업 헌장」(European Charter for Small Enterprises)이다(同, 41面).

97) Commission of the European Communities, Communication from the Commission: Challenges for the enterprise policy in the knowledge-driven economy, Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship(2001-2005), COM(2000)256 final/2, 2000.

98) 영문명으로는 European Charter for Small Enterprises로 표기되어 있다. 「중소기업」은 영어로는 Small and Medium-sized Enterprise 라고 표현하는데, 헌장에서는, Medium(중규모기업)가 빠져 있다. 그러나 헌장의 내용을 보면 실질적으로 중소기업 헌장이 분명하다.

99) 한편 같은 2000년에 OECD(경제협력개발기구)가 세계 47개국의 중소기업 관계 각료를 이탈리아의 볼로냐에 모아 「중소기업정책헌장」을 채택한 바 있다.

히 나타내 보이려는 의도가 있는 것으로 보인다. 동 『헌장』은 각국의 정부대표가 법률로 결정한 것이 아니고, 유럽의 중소기업자, 중소기업 단체의 여러 가지 노력이나 요구운동의 결과인 것이다.

『헌장』 본문에서는 모두에 「소기업은 유럽경제의 신념이다. 고용의 근원이며, 비즈니스 아이디어를 기르는 대지이다」라고 평가하고 있다. 분명히 중소기업이라고 하는 존재가 중요하다고 단언하고 있는 것이다. 게다가 중소기업정책뿐만 아니라 다양한 정책이 입안·실시되는 경우에는 「중소기업과 기업가정신의 요구에 있어서 최선의 환경이 만들어지지 않으면 안 된다」<sup>100)</sup>고 하여 중소기업의 입장이나 이익을 무시한 정책을 일방적으로 진행해서는 안된다고 주창하고 있다.

『헌장』의 전문에서는 「소기업을 정책과제의 정점(top)에 두어야만 신경제(New Economy)도 성공한다」고 기술되어 있다. 또한 중소기업은 사업환경의 변화에 약하므로 행정부담의 경감 등도 해 주는 것이 필요하다고 강조하고 있다. 지식주도 경제나 지속가능한 성장, 보다 많은 보다 좋은 고용, 사회적 결속<sup>101)</sup>이라고 하는 목표에 대하여 중소기업은 매우 큰 단서를 주어 그 원동력이 된다고 확실히 밝히고 있다.

『헌장』이 내세우는 원칙은 6가지가 있다. 즉, (1) 시장의 요구에 답해 고용기회를 낳는 소기업의 활력, (2) 사회적 및 지역적 발전을 양성하는 소기업의 중요성, (3) 가치 있고 또는 생산적인 인생의 기술로서의 기업가 정신, (4) 보수에 어울리는 성공기업에의 칭찬(성공기업은 칭찬받아도 좋다고 하는 것), (5) 실패 예는 책임 있는 창의력(initiative)과 위험부담(risk taking)에 대한 것이며, 이에 대한 학습기회로서의 고찰(실패도 학습기회로 받아들여려고 하는 것), (6) 뉴 이코노미

100) European Charter for Small Enterprises, 2000(Presidency Conclusions Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000, Annex III).

101) 『경제적 및 사회적 결속』의 이념은 EU 기본조약의 중요 항목(암스테르담 조약 제XVII편 158조·159조)가 되어 있다. 이것은 원래 지역간의 경제적 격차의 시정이라고 하는 개념이었지만, 현재는 여러 가지 시정해야 할 격차를 나타내는 것이고, EU 자체 존재의 기본이념의 하나로 자리매김 되어 있다.



에 있어서의 지식, 참가(commitment), 융통성(flexibility)의 가치의 인식 등과 같은 6가지이다.

『헌장』은 정책과제에 대해서도 구체적으로 제기하고 있다. 키워드를 열거하면 혁신(innovation)과 기업가정신의 강화, 중소기업의 활동에 이바지하는 규제의 구조, 시장에의 접근성 보장, 연구와 기술에의 접근성 추진, 금융에의 접근성 개선, EU로서 최선의 환경을 중소기업에 제공하고, 기업가의 유입을 목표로 하는 것, 중소기업의 소리에 귀를 기울이는 것 등이 그것이다. 또한 헌장은 정책과제를 구체화하는 실천계획(action plan)으로서 다음과 같은 10항목을 내세우고 있다.

(1) 기업가정신에의 교육과 훈련, (2) 개업비용의 저감과 장려, (3) 보다 좋은 법제와 규제, (4) 기술획득 기회, (5) 온라인접근성 개선, (6) 시장통합으로부터의 성과의 개선, (7) 세제와 금융문제, (8) 소기업의 기술력 향상, (9) 성공하는 e-비즈니스 모델과 톱 클래스의 소기업 지원, (10) EU 및 각국 차원의 소기업 이해의 한층 더 효과적으로 강력한 반영 등이다. 그러므로 『헌장』은 단순한 정신이나 이념의 확인에 머무르는 것이 아니고, 『Think small first』(소기업을 제일로 생각하라)고 하는 EU로서의 정책의 자세를 한층 더 강화 촉진하는 사명을 갖고 있다고 평가되고 있다.<sup>102)</sup>

『헌장』은 중소기업의 입장을 충분히 고려하여 반영하는 구조작업을 EU와 각국 차원에서 진행하는 것인데, 각 가맹국이 합의한 것은 가맹국에 대해서 강제력이 있기 때문에 그 의의가 매우 크다. 각 가맹국의 정부가 책임을 지고, 중소기업의 의견에 귀를 기울여 그 이해를 국가정책 등에 반영하는 것을 의무지운 것이다. 헌장을 축으로 새로운 정책을 전개하는 가운데, 새로운 과제가 전개되고 있다. 그것을 3개의 E라고 하는데, 하나는 Enlargement 즉, EU확대와 조화·협력이

---

102) 三井 逸友, 前掲論文, 42面.

다. 2번째는 Employment 즉, 고용기회의 확보·확대이다. 3번째는 Environment 즉, 환경과 지속가능한 성장이다. EU에 대해서는 기본조약 안에서 지속가능한 성장이 구가되고 있는데, 이것에 중소기업이 어떻게 공헌해 나갈 것인지 하는 것이 과제이다.

### 2) 2003년 기업가정신 정부시안 설명서

2003년에는 「기업가정신 정부시안 설명서(greenpaper)」가 EU로부터 나왔다. 여기에서는 「기업가정신이란 새로운 또는 기존의 조직 중에서 위험부담(risk taking)과 창조성, 혁신(innovation)을 건전한 경영과 브랜드 하여 경제활동의 창성과 발전을 가져오는 마인드 세트·과정이다」라고 평가하고 기업가정신을 유럽 전체에 발전시키는 것이 소중하다고 하고 있다. 이것이 「기업가적 사회(entrepreneurial society)」의 실현이라고 하고 있다.

### 3) 2005년판 「현장」후속보고서

2005년판 「현장」후속보고서(Commission of the European Communities 2005 b)는 유럽위원회로서 중소기업정책 전반에 관한 현상 인식과 과제를 지적하고 있다. 「중소기업 차원」(SME dimension)의 견해는 EU의 정책 전반에 한층 더 포함되어 「현장」의 실시는 진행되고 있다. MAP, 금융제시책, Best Procurement<sup>26)</sup>의 각 프로젝트 등이 중소기업의 경영환경을 개선하나. 또한 기업가행동계획(EAP)의 실시<sup>27)</sup>가 진행되고 있다. 그 외, EU 구조 기금에 의한 지역에서의 중소기업지원, 연구개발 계획에의 중소기업의 참가, 환경, 에너지, 직업훈련이나 국제화 등의 각 분야에서의 중소기업의 요구에의 대응, 경쟁정책이나 통상정책에서의 중소기업에의 배려도 진행되고 있다.<sup>103)</sup>

103) 三井 逸友, 前掲論文, 43-44面.

### (5) EU의 기술금융

EU역내에 있어서는 경쟁을 저해하는 공적 지원은 EU조약 제87조에 의하여 금지되고 있다. 그러나 중소기업 지원 등의 분야에 대해서는 유럽위원회가 예외규정을 마련하고 있다. EU에서는 EIB(유럽투자은행 : European Investment Bank)를 통한 금융지원(융자)을 실시하고 있다.<sup>104)</sup> EIB는 역내 후진지역의 개발지원을 위하여 1958년에 로마조약<sup>105)</sup>에 의하여 설립된 국제금융기관이다. 그 후, 유럽공동시장의 확대·발전의 촉진, 중소기업 육성, 가맹후보국에 대한 지원, 개발도상국·지중해 제국이라고 하는 역외국에 대한 지원으로 그 업무범위를 넓혀가고 있다. 또한 EU 가맹국의 증가와 함께 그 규모도 확대하고 있다. 중소기업 지원의 강화를 구가한 리스본(Lisbon) 유럽이사회(2000년)의 결정을 받아 EIB는 2000년 12월에 EIF(유럽투자기금 : European investment Fund) 주식의 60.5%를 취득하고,<sup>106)</sup> EIB와 EIF에 의해 구성되는 EIB그룹을 설립하였다. 이것에 의해 EU의 중소기업을 위한 금융 지원에 대하여 EIB가 중장기 융자, EIF가 위험자본 및 보증업무를 담당하는 것으로 역할분담이 명확하게 되어 있다. EIB그룹 전체의 자본금은 1,637억 유로(2004년 5월 증자 후), 총자산 잔고는 2,408억 유로(2003년말)에 이르고 있다.<sup>107)</sup>

EIB에는 경제사회의 통합, 중소기업 지원, 환경보호, 운수, 에너지, 인재육성, 해외원조 등 여러 가지 목적을 가진 프로그램이 있어 각각의 기준에 적합한(eligible) 프로젝트에 대하여 융자를 해주는 시스템이

---

104) 宇野雅夫/折茂 建, 前掲論文, 2面.

105) 1957년에 EU의 전신인 유럽경제공동체(EC)와 유럽원자력공동체를 창설하기 위하여 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크의 6개국에 의하여 체결된 조약.

106) 그밖에 30%를 EU위원회, 9.5%를 역내 금융기관이 보유하고 있었다. 2005년 6월 1일 현재의 보유율은 EIB가 59.15%, EU위원회가 30%, 역내 금융기관이 10.85%이다.

107) 宇野雅夫/折茂 建, 前掲論文, 11面.

되고 있다. 2003년의 신규 용자 공여액수는 423억 유로로, 역내 전용이 342억 유로, 역외 전용이 81억 유로가 되고 있다. 역내를 위한 용자를 국별로 보면 독일, 스페인, 이탈리아, 프랑스의 순서로 되어 있다.<sup>108)</sup>

중소기업 전용의 프로그램으로서는 글로벌 론이 있다(2003년에 있어서의 신규용자는 106억 유로). 글로벌 론은 각국의 중개 금융기관에 대한 대출한도의 형태로 공여되는 2단계 론이며, EIB의 역내를 위한 용자 전체의 3분의 1 정도를 점하고 있다. 주로 2,500만 유로 이하의 소규모 프로젝트를 대상으로 하고 있어 용자처로 적격인 것은 고용자 수 500명 이하, 자기자본 7,500만 유로 이하의 중소기업, 지방 자치체 및 그 관련 단체이다. 또한 용자액은 프로젝트 총비용의 50%를 상한으로 하고 있다. 용자기간은 5~12년이지만 예외적으로 15년인 경우도 있다.<sup>109)</sup> 2003년 중소기업을 위한 대출액은 독일에서 약 26억 유로, 프랑스에서 약 9억 유로가 되고 있다.

## 제 2 절 미국의 정책 부문별 정책금융<sup>110)</sup>

정책금융은 용자와 보증으로 크게 구별지을 수 있다. 용자는 정부가 자신의 책임하에 조달한 자금을 필요한 분야에 공급하는 것이라 할 수 있고, 보증은 민간부문이 자금을 조달하려는 경우에 있어서 정부가 그 위험을 인수하는 것이다.<sup>111)</sup>

미국의 경제는 대외적으로 표방하는 것은 물론 자유경제를 근간으로 하는 민간경제를 바탕으로 운영하고 있다고 하지만, 그럼에도 불구하고 미국의 금융부문에서 정책금융이 차지하는 비중이 적지 아니

108) 宇野雅夫/折茂 建, 前掲論文, 12面.

109) 宇野雅夫/折茂 建, 前掲論文, 12面.

110) 권재열, “미국에서의 정책금융의 유형과 기능”, 정책금융 1차 워크숍, 한국법제연구원 자료집, 2008 전제함..

111) 宇野雅夫/折茂建, 『政策金融の國際比較』PRI Discussion Paper Series (No.05A-14)(財務省財務総合政策研究所研究部, 2005), 1頁.

하며 다양한 부문에 널리 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 대략 연방차원을 기준으로 볼 때 연방신용계획(Federal Credit Program; FCP)과 정부후원금융기관(Government-Sponsored Enterprise; GSE)이라는 2개의 기둥으로 구성되어 있다.<sup>112)</sup> 본고에서는 FCP와 GSE를 중심으로 미국의 정책금융의 구체적 유형에 관하여 관련기관의 연혁과 기능 및 그 대상분야를 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 과정에서 다양한 종류의 정책금융관련법을 소개하고자 한다.

## 1. 연방신용계획과 정부후원금융기관

### (1) 연방신용계획(FCP)의 의의

FCP는 신용공여시장의 불완전성을 보완하는 제도이다.<sup>113)</sup> 이를 자세히 살펴보면 FCP의 주된 목적으로는 첫째, 시장의 불완전을 시정하여 효율성을 제고하고 둘째, 공공의 가치가 높은 분야에 대하여 자원을 배분하며 셋째, 특정한 기업·개인에 대한 지원을 통한 소득의 재분배 등이 있다.<sup>114)</sup>

FCP가 작동하기 위한 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 국민의 세수입이나 국채발행을 통해 국고에 유입된 재원은 연방정부기관(federal agency)에 출자·융자된다. 그 다음으로 FCP 하에서 지원 대상자에 대해서 직접융자(direct loan), 민간금융기관이 대여할 때 정부기관의 융자보증(guarantee), GSE에 의한 융자와 보증, 그리고 비과세채권의 발행을 통한 비과세신용(tax-exempt credit)의 제공을 통해 신

---

112) 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 제4호(한국관세학회, 2006), 160-161면. 본 문헌은 FCP를 정부기관, GSE를 정부관계기관으로 표현하고 있다.

113) J. Edmund Colloton, Jr., *Budgetary Treatment of Federal Credit Programs*, 28 Harvard Journal on Legislation 219, 221-222(1991).

114) Barry P. Bosworth et al., *The Economics of Federal Credit Programs* 7-10. 17(1987).

용공여가 이루어진다.<sup>115)</sup> 이 중에서 가장 비중이 큰 것은 GSE에 의한 용자와 보증이다. 미국정부의 신용공여정책은 반드시 경제적 고려만을 바탕으로 하는 것은 아니다. 즉, 농촌설비서비스와 같은 기관의 설립목적에서 보는 바와 같이 지리적인 측면도 신용공여정책의 결정에 지대한 영향을 미친다.<sup>116)</sup> 따라서 예컨대, 각 기관은 주택금융, 농업금융 등과 같은 자금이 요구되는 사업에 직접 용자하거나 민간이 행하는 각 사업에 대한 용자를 보증한다.

비록 오래된 통계이기는 하지만 1991년 자료에 따르면 미국이 FCP를 운영하는 데 드는 비용은 연평균 200억 달러에 달하지만 그 경제적인 효과는 그 비용보다 훨씬 상회하는 것으로 알려져 있다.<sup>117)</sup> 이와 같은 FCP 하에서 용자 내지 보증은 연방정부기관이 재량적으로 행할 수 있으며, 그 재원은 예전에는 스스로 채권을 발행하여 조달하였지만 1973년 연방용자은행(Federal Financing Bank)<sup>118)</sup>이 설립된 이후부터는 민간으로 부터의 직접차입이 제한적으로 행해지고 있으며 그 대신 주로 동 은행이 재무성(Department of Treasury)으로부터 낮은 이자율로 필요한 자금을 차입한 후 이를 각 정부기관의 채권과 채무증권을 매입하는 형식으로 용자하는 방식을 취하고 있다.<sup>119)</sup>

이와 같은 연방정부의 정책금융은 1930년대 대공황시대에 개시되어 제2차 세계대전 이후의 복지국가의 정착과정에서 광범위하게 전개되면서 오늘에 이르고 있다.<sup>120)</sup> 2004 연도말 현재 FCP의 총 잔고 14,820

115) 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 20-21頁.

116) Peter P. Swire, *The Persistent Problems of Lending Discrimination: A Law and Economics Analysis*, 73 Texas Law Review 787, 845-846(1995).

117) Colloton, Jr., *supra* note 5, 220 n. 7(1991).

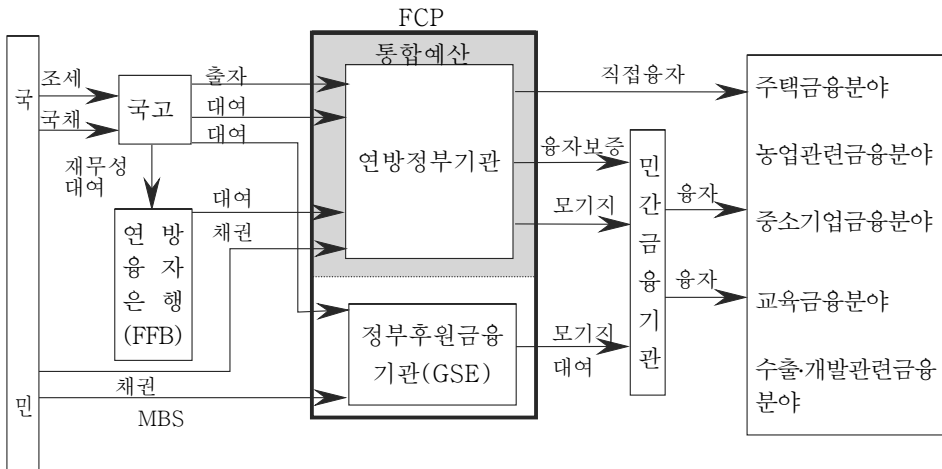
118) 1973년 연방의회에 의하여 재무성 내에 설립된 공기업이며, 재무성장관의 감시감독을 받는다. 동 은행의 설립목적은 자금조달에 드는 경비를 절감하는 데 있다. <http://www.treas.gov/ffb/>(2008년 4월 5일 방문).

119) 서병학, 앞의 논문, 161면; 渡瀬義男, “米国における政策金融—連邦信用プログラムの構造と改革—”, 『レファレンス』平成19年6月号(国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007), 50頁; 山城秀市, 前掲書, 22-23頁.

120) 서병학, 앞의 논문, 161면.

억 달러 가운데, 12,320억 달러가 보증에, 그리고 2,500억 달러가 직접 용자에 소요되었다. 분야별로는 주택부분에 56.6%, 교육부분에 23.8%에 소요되었다.<sup>121)</sup>

연방신용프로그램(FCP)의 구조



자료 : 渡瀬義男, “米国における政策金融—連邦信用プログラムの構造と改革—,” 『レファレンス』平成19年 6月号(国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007), 50頁

FCP 하에서 정책금융을 담당하는 주된 연방정부기관을 도표로 나타내면 <표 2>와 같다.

<표 2> FCP 하에서의 정책금융담당기관

기관명	설립연도	약칭	주요업무
연방주택청(Federal Housing Administration)	1934	FHA	모기지 보험 제공
수출입 은행(Export-Import Bank)	1934	Ex-Im Bank/EXIM	농산물·내구재 등의 수출에 대하여 신용을 조성함; 외국환관리의 대상이 되는 기업에 대하여 지원함

121) 宇野雅夫/折茂建, 前掲資料, 74頁.

기 관 명	설립 연도	약 칭	주 요 업 무
상품신용공사(Commodity Credit Corporation)	1934	CCC	농산물생산자에 대한 단기금융 제공
연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Program)	1934	FDIC	가맹금융은행의 경영파탄시 예금지급 등 예금자보호를 통한 신용질서유지를 목적으로 함
연방저축대부보험공사(Federal Saving and Loan Insurance Corporation)	1934	FSLIC	저축대부조합(Savings & Loans)의 예금자보호를 위하여 설립된 기관으로서 주 업무는 FDIC와 동일
농촌 설비 서비스(Rural Utilities Service [농촌전화청, Rural Electrification Administration]을 1994년 흡수함)	1935	RUS	농촌지역 전화가설에 대한 자금대여를 주된 목적으로 하는 REA를 흡수한 후 농촌에 대하여 공공설비를 제공하는 업무 담당.
농촌 주택청(농가주택관리청[Farmers Home Administration]이 1994년 Rural Housing Service로 개편됨)	1946	RHS	농촌에서의 삶의 질을 제고하기 위하여 가옥보수 및 유지 자금대여 등 다양한 지원을 함
중소기업청(Small Business Administration)	1953	SBA	중소기업에 대하여 금융조성을 비롯하여 경영개선에 대한 원조, 재해구제자금을 공여함
정부저당금고(Government National Mortgage Association)	1968	GNMA (“Ginnie Mae”로 통칭함)	중·저소득자에 대한 주택공급을 지원하기 위하여 주택용자의 증권화를 보증하는 연방정부의 프로그램
연방 융자 은행(Federal Financing Bank)	1973	FFB	연방정부기관 및 정부후원금융기관(GSE)의 자금조달 지원

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제 7권 제4호(한국관세학회, 2006), 161면; 瀬義男, “米国における政策金融—連邦信用プログラムの構造と改革—”, 『レファレンス』 平成19年6月号(国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007), 50頁; 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 34-35頁.



(2) 정부후원금융기관(GSE)의 의의

GSE는 FCP의 구체적인 시행기관이다. 연방의회는 1916년 농민에 대하여 낮은 이자율로 건전하고 신뢰가능한 신용을 부여하는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 설립하였는데, 이것이 미국 최초의 GSE이다.<sup>122)</sup> 그 이후 다양한 GSE가 출범하였다.

GSE는 특정의 분야에서 공적인 의미가 있는 사업을 함에 있어서 민간의 신용을 보완하려는 차원에서 개별법에 의해 설립된 조직이며, 100% 민간소유의 주식회사의 형태를 취하고 있다.<sup>123)</sup> GSE가 그 성격상 민간기관이므로 원래 정부의 관리 및 예산으로부터 상당한 정도로 독립된 기관이기는 하지만 실제로는 그 집행과정에서 정부의 지원을 받으며, 그 사업은 정관에 의하여 공공적인 것으로 제한되어 있다.<sup>124)</sup>

GSE가 자금을 조달하는 주된 방법은 기관채(agency debt)를 발행하는 것이다. 이밖에도 산업수입채(industrial revenue bonds), 부동산유동화증권(mortgage backed securitization) 등의 방법도 이용한다.<sup>125)</sup>

<표 3> 미국의 GSE

분야	기관명	설립연도	주요업무	감독부처
주택관련	연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks)	1932	저축대부조합(S&L) 등 저축금융기관과 주택금융기관 등에 대해 대부	연방주택대부은행이사회(FHLBB)
	연방전국저당금고(Federal National Mortgage Association; FNMA, 통칭 Fannie Mae)	1938	모기지의 매매와 보유담당; 부동산담보부증권(Mortgage Backed Securities; MBS) 발행	주택도시개발성(HUD) 장관

122) <http://www.farmcredit.com/map/FCSsystem.html>(2008년 4월 10일 방문).

123) 宇野雅夫/折茂建, 前掲資料, 75頁.

124) 山城秀市, 前掲書, 31-32頁.

125) 山城秀市, 前掲書, 23頁.

분야	기관명	설립연도	주요업무	감독부처
	금융공사(Financing Corporation; FICO)	1987	연방저축대부보험공사(FHLIC)의 자본충실을 위한 자금지원 기관	연방주택대부은행이사회
농업관련	연방토지은행(Federal Land Bank; FLB)	1916	토지은행조합을 통하여 농지, 농기구, 지방부동산의 매입에 필요한 자금을 장기대출함	농업신용청(Farm Credit Administration; FCA)의 감독하에 있는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 구성
	연방중기신용은행(Federal Intermediate Credit Bank; FICB)	1923	생산신용조합(Production Credit Associations; PCAs)에 단기자금대여를 하고, 농지와 지방주택 및 농업관련사업에 대하여 소액대출 시행	
	협동조합은행(Bank for Cooperative; BC'S)	1933	농업서비스(농산물판매, 농업용품의 구입, 공익사업의 운영 등)를 행하는 협동조합에 대하여 모든 종류의 유통자금을 융자함.	
	농업신용기구금융지원공사(Farm Credit System Financial Assistance Corporation; FAC)	1988	FCS에 소속된 금융기관에 대하여 그 기관이 발행하는 우선주를 매입하는 방법으로 자금지원	
	농업신용기구보험공사(Farm Credit System Insurance Corporation; FCSIC)	1988	FCS가 발행하는 모든 채권, 어음 및 채무증권에 대한 보증을 담당함	
	연방농업저당공사(Federal Agricultural Mortgage Corporation; FAMC, 대개 Farmer Mac으로 약칭함)	1988	농업용부동산저당대부채권과 농촌주택저당대부채권을 유통시장에서 매매하는 것을 목적으로 함	
교육관련	학자금금고(Student Loan Marketing Association; SLMA, 통칭 Sallie Mae)	1972	연방정부(교육성)의 보증이 있는 등록금대부채권을 구입하고 판매함	보건, 후생 및 교육성(HEW) 장관
	대학건설자금대부보험협회(College Construction Loan Insurance Association; CCLIA, 통칭 Connie Lee)	1987	대학건설 및 보수를 위해 발행한 채권, 대부금의 보증과 보험 담당	

분야	기 관 명	설 립 연 도	주 요 업 무	감 독 부 처
기 타	정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; RTC)	1989	저축금융기관의 청산처리를 수행하기 위한 목적으로 설치된 바 있으며, 1995년 12월 31일 해산함	RTC와 연방예금보험공사(FDIC) 공동에 의한 RTC 관리 위원회(RTC Oversight Board)

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제 7권 제4호(한국관세학회, 2006), 162면; 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 29-31頁.

## 2. 정책금융의 유형

### (1) 주택 금융분야

#### 1) 개 관

주택금융분야에서의 정책금융의 역할은 막대하다. 먼저 낮은 이자율과 높은 대부율의 입장을 취하고 있다.<sup>126)</sup> 또한 직접적인 대출 이외에도 증권화기관을 통해 발행된 부동산담보부증권(mortgage backed securities; MBS)을 다양한 투자자가 매입할 수 있도록 유통시장 내지 제2차 시장의 활성화를 주된 목적으로 하고 있다.<sup>127)</sup> 제2차 시장은 모기지(mortgage) 채권이 직접 혹은 증권의 형태로 매매되는 시장인데, 이는 모기지의 유통화에 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>128)</sup> 왜냐하면 제2차시장이 없다면 모기지로 신용을 공여하는 대부기관들이 자금력이

126) 신중용, “미국 부동산 금융제도의 도입”, 『대한부동산학회지』 제6권(대한부동산학회, 1988), 68면.

127) “미국부동산담보부증권(MBS)시장의 구조 및 특징”, 『주간 국제금융동향』 제11권 46호(한국금융연구원, 2002), 18면.

128) 정상국, “미국과 한국의 저당담보증권에 대한 비교 연구”, 『부동산학연구』 제6집 제1호(한국부동산분석학회, 2000), 186-187면.

충분하지 않을 것이기 때문이다. MBS의 경우 FCP 또는 GSE가 보증하는 이른바 기관 MBS<sup>129)</sup>는 미국에서의 MBS 발행잔고의 80%를 차지하고 있다.<sup>130)</sup>

주택금융분야에서의 GSE의 활동주체로는 연방저당금고(FNMA, Fannie Mae), 연방주택대부저당공사(Federal Home Loan Mortgage Corporation; FHLMC, Freddie Mac), 연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks; FHLBanks) 등이 있다. 이들 GSE의 역사는 꽤 오래되지만 최근 들어 이들에 대한 개혁의 움직임이 두드러지게 나타나고 있다. 그 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

2003년 Freddie Mac의 회계부정사건이 발생하였다. 동 기관이 순이익을 과소계상하여 실적이 급증하는 것을 방지하는 부정을 저지른 것이다. 이에 미연방행정부와 의회가 GSE에 대한 감독시스템의 개선을 시도하였다. 게다가 Fannie Mae도 12억달러 규모의 회계처리에서 오류를 범한 바가 있다.<sup>131)</sup> 최근의 서브프라임 모기지의 부실사건으로 인하여 시스템적으로 주택금융분야 GSE의 체질개선이 필요하다는 주장이 많이 제기되었다. 그리하여 민주당과 공화당이 재무성과 협의를 거쳐 공동발의한 연방주택금융개혁법안(Federal Housing Finance Reform Act of 2007)이 2007년 하원금융서비스위원회에서 45 대 19로 가결되었다. 동 법률은 Fannie Mae, Freddie Mac, FHLBanks에 대한 감독체계 강화 및 변경, FHLBanks의 경영개선 등을 주된 목적으로 하고 있다.<sup>132)</sup>

129) 이는 Agency MBS를 번역한 용어이다.

130) “미국부동산담보증권(MBS)시장의 구조 및 특징”, 『주간 국제금융동향』 제11권 46호(한국금융연구원, 2002), 17면; 山城秀市, 前掲書, 116頁.

131) 이병관, “주요국의 금융환경 변화 : 미국의 주택금융시스템 개혁 움직임”, 『국제금융: 동향과 구조변화』(한국금융연구원, 2004), 90면.

132) “미국하원위원회, 연방주택금융개혁법안 가결”, 『주간금융브리프』 16권 15호(한국금융연구원, 2007), 20면.

## 2) FCP의 활동

### ① 연방주택청의 연혁 및 활동

주택을 위한 신용프로그램은 모기지를 주된 대상으로 한 신용공여 방법으로서 FCP 중에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 1934년 제정된 전국주택법(National Housing Act, PL 73-479)에 의해 소규모의 주택금융을 전문으로 하는 저축대부조합(Savings & Loans)에 예금보험이 확대되는 것에 발맞추어 연방주택청(Federal Housing Administration; FHA)이 설립되었다.<sup>133)</sup> 이는 1930년대 대공황으로 어려움에 처한 서민들의 내집 마련을 지원하는 차원에서 정부가 직접 주택시장에 개입하는 것을 목적으로 한다. 이처럼 FHA는 모기지대출의 채무불이행 위험으로부터 금융기관을 지키기 위해 보험을 인가하고 민간신용을 보완하는 일이 주된 업무라 할 수 있다.<sup>134)</sup> 요컨대, FHA는 민간금융기관이 발행한 모기지에 보험을 부여하는 업무를 담당하는데, 세계에서 가장 규모가 큰 보험자(insurer)로 평가되고 있다.<sup>135)</sup>

### ② 퇴역군인청의 연혁 및 활동

제2차 세계대전 이후 저소득층의 주택문제에 대한 중앙정부의 역할이 증대되었다. 특히 1945년 제2차 세계대전이 끝나게 됨에 따라 제대한 군인들이 새로운 가정을 꾸미면서 주택수요가 급증한 결과 주택부족현상이 심화되고 주택가격이 급상승하는 현상이 발생하였다.<sup>136)</sup> 이에 1944년 군인재적응법(Servicemen's Readjustment Act)<sup>137)</sup>에 의해서

---

133) 渡瀬義男, 前掲論文, 53頁. FHA는 1934년 설립되었으며 연방정부의 주택소유정책을 담당하는 기관이다. 김선웅, “미국의 저소득층을 위한 주택정책 변화와 시사점”, 『국토』 통권 298호(국토연구원, 2006), 105면.

134) 이를 “FHA 보험”이라 한다.

135) <http://www.hud.gov/offices/hsg/fhahistory.cfm>(2008년 4월 15일 방문).

136) 김선웅, 앞의 논문, 104면.

137) 이를 통칭하여 “G.I. 권리장전”(GI Bill of Rights)이라 하며, 그 근거법은 PL 78-

설립된 퇴역군인청(Veterans' Administration; VA)<sup>138)</sup>은 퇴역군인의 가옥 소유를 제고하는 데 목적을 두고 민간인의 용자를 보증하는 등의 기능을 담당한 바 있다.<sup>139)</sup>

### ③ 정부저당금고의 연혁 및 활동

주택금융분야에서 일익을 담당하는 다른 정부기관으로서는 주택도시개발성(Department of Housing and Urban Development; HUD)<sup>140)</sup>에 소속된 정부저당금고(GNMA, Ginnie Mae)가 있다. Ginnie Mae는 1968년 중저 소득자에게 주택을 공급하는 업무를 비롯하여 효율적인 유통시장(2차 자본시장)을 육성하는 것을 목적으로 하여 연방저당금고(Federal National Mortgage Association; FNMA, Fannie Mae)를 분할하는 방식으로 출범하였으며, 정부가 100%출자한 특수법인이다.<sup>141)</sup>

Ginnie Mae가 주로 담당하는 업무로는 연방주택청과 퇴역군인성이 보증한 모기지를 금융기관으로부터 매입하는 업무와 금융기관에 의해 집합(pooling)되어 이를 바탕으로 발행하는 MBS에 원리보증을 실시하는 업무 등이 있다.<sup>142)</sup> 이 때문에 Ginnie Mae를 유동화중개기관으로 이해되기도 한다.<sup>143)</sup> 어쨌든 동 기관은 민간금융기관이 발행한 주택용 자채권을 바탕으로 한 증권화에 보증을 부여하는 역할을 수행하기도 하지만 다른 정부기관의 보증이 있는 대출을 중심으로 취급하는 등의 점에서는 Ginnie Mae의 위험인수는 제한적인 측면이 있다.<sup>144)</sup>

346이다.

138) 이는 퇴역군인성(Department of Veterans Affairs)의 전신이다.

139) 이를 통칭하여 “VA보증”이라 한다.

140) HUD는 지방공공주택공사(Local Public Housing Authority)에 보조금을 지급하고 공공주택의 계획·개발·관리 등에 필요한 다양한 기술을 지원하는 기관이다. 김선웅, 앞의 논문, 102면.

141) 渡瀬義男, 前掲論文, 53頁.

142) 渡瀬義男, 前掲論文, 53頁.

143) 정상국, 앞의 논문, 187면.

144) Ginnie Mae의 보증대상이 되는 MBS는 주로 FHA, VA, 저개발지역주택국(Rural

### 3) GSE의 활동

#### ① 연방저당금고의 연혁 및 활동

Fannie Mae는 1938년 당시 대통령이었던 루즈벨트가 전국주택법(National Housing Act)을 근거로 부흥금융공사(Reconstruction Finance Corporation; RFC, PL 72-2)<sup>145)</sup>의 자회사로서 발족하였다.<sup>146)</sup> 동 기관은 대공황으로 인하여 곤경에 빠진 민간금융기관을 구하기 위해 그 모기지를 매입하고, 기발행 모기지의 유통시장(2차 시장)의 발전을 목적으로 하였다. 1954년 민간과 동 기관의 지분을 나누어가졌다가 1968년에 민영화되었다.<sup>147)</sup>

Fannie Mae는 연방주택청(차후에는 퇴역군인성 포함)이 보증한 모기지 뿐만 아니라 1972년부터는 정부의 보증이 없는 전통적인 의미의 모기지를 민간금융기관으로부터 매입하고, MBS로 전환한 후 원리금 보증을 첨부하여 투자자에게 매각하고 있다. 다만, 보증이 없는 모기지를 매입하는 데 필요한 금액의 최고한도가 미리 설정되어 있어 위험의 집중을 회피하고 있다.<sup>148)</sup>

Fannie Mae는 독자적인 채권인 GSE債를 발행하여 자금을 조달한다. Fannie Mae에 투자하는 주체로서는 은행, 보험사, 연금기금, 외국정부 등의 기관투자자, 투자신탁이나 기타 연금을 통해 자금운용 하는 수

---

Housing Service; RHS), 주택도시개발성의 공공 및 인디안주민주택문제실(Department of Housing and Urban Development's Office of Public and Indian Housing)라고 하는 정부기관에 의한 보험이나 보증이 첨부된 것이므로 채무불이행위험이 거의 없는 점이 특색이다. 宇野雅夫/折茂建, 前掲論文, 81頁.

145) RFC는 은행구제를 위한 기관이다.

146) 처음에는 자회사인 워싱턴전국모기지협회(National Mortgage Association of Washington)가 설립되어 FHA의 감독하에 놓아졌다가 나중에 Fannie Mae로 개칭되었다. 宇野雅夫/折茂建, 前掲論文, 80頁.

147) 정상국, 앞의 논문, 188면; <http://www.fanniemae.com/aboutfm/index.jhtml;jsessionid=SSW2045VBV5AJJ2FQSHSFGQ?p>About+Fannie+Mae>(2008년 4월 10일 방문).

148) 渡瀬義男, 前掲論文, 53-54頁.

백만의 개인 등이 있다. GSE채에는 연방정부의 보증이 의무적으로 부여되지 않음에도 불구하고, 투자가는 정부보증에 있는 것으로 인식하고 있다. 이 때문에 GSE채에는 “암묵적 정부보증”이 있는 것으로 이해되고 있는 것이 사실이다. 이와 같이 취급을 받고 있는 기저에는 민간회사인 Fannie Mae에 대해 정부의 관여가 인정될 뿐만 아니라 동시에 여러 가지 특전이 주어지고 있기 때문이다. 이러한 관여·특전의 예로서는 대통령에 의한 이사의 임명(18명중 5명), 재무성장관의 225,000만 달러까지의 용자권한 및 GSE채발행의 승인권한, 법인소득의 주·지방세 면제(부동산세는 제외), 증권거래위원회(SEC)에의 GSE채 등록의무의 면제, 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board; FRB)의 공개시장거래에 있어서의 GSE채의 적격화, 은행에 의한 GSE채 투자의 제한 철폐 및 그 담보적격화, 바젤합의(소요자기자본비율의 국제기준)에 있어서의 GSE채의 위험이 적다는 점 등 매우 광범위하다.<sup>149)</sup>

## ② 연방주택대부저당공사의 연혁 및 활동

Freddie Mac은 1970년 긴급주택금융법(Emergency Home Financing Act, PL 91-351)에 의해 설립되었다. Freddie Mac의 초기자본은 연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks; FHLBanks)에 보통주를 매각하여 조달하였다.<sup>150)</sup> 이처럼 동 기관은 처음부터 민간조직으로서 출발했다는 점이 특색이다.

동 기관은 주로 정부보증에 없는 모기지의 貸主에 대하여 조직적인 전미규모의 유통시장을 형성하는 것, 즉, 자본시장으로부터 모기지의 대주(최종적으로는 주택구입자)에 투자자금을 연결하는 파이프역할을 담당하고 있다는 점에서 Fannie Mae와 성격이 동일하며, 이밖에도 연방정부로부터 주어진 특전을 비롯하여 기본적인 기능이나 역할도 Fannie

149) 渡瀬義男, 前掲論文, 54頁.

150) 정상국, 앞의 논문, 189면.



Mae와 큰 차이가 없다.<sup>151)</sup>

③ 연방주택대부은행의 연혁 및 활동

FHLBanks는 오랜 역사를 가지고 있다. 이는 대공황 중인 1932년 7월 연방주택대부은행법(Federal Home Loan Banking Act, PL 72-304)에 의해 설립되었다. 동 은행의 실체는 당시의 연방주택대출은행이사회(FHLBB)에 의하여 인가·감독된 12의 각지역 FHLBanks이다. 동 기관에는 상업은행(Commercial Bank), 저축대부조합, 보험회사, 신용조합(Credit Union) 등이 가맹되어 있으며, 이들 기관이 자본금 전액을 보유하고 있어 결과적으로 협동조합조직이라 할 수 있다. 이들 가맹금융기관의 총자산액은 1980년 말 현재 6790억 달러에 달하였다.<sup>152)</sup>

동 기관은 “어드밴스”(advance)라고 불리는 단기대부(담보부)를 실시해, 주택금융과 지역개발의 촉진을 사명으로 한다.<sup>153)</sup> 그리고 FHLBanks는 민간의 저축대부조합 등에 대한 용자를 통해 주택자금을 안정적으로 공급하는 것을 목적으로 한다. 다른 GSE 기관과 마찬가지로 FHLBanks는 채권을 발행하여 자금을 조달한다. 다만, 이들 채권의 신용등급이 AAA인 까닭에 FHLBanks는 매우 유리한 조건으로 자금조달이 가능하다는 특징이 있지만, 그 채권은 정부에 의해 보증되지 않는다는 한계도 있다.<sup>154)</sup> 즉, 이러한 업무집행에 필요한 자금은 각 FHLBanks가 공동으로 연대책임을 지는 채권(합동채권)의 발행이나 가맹기관에 예입된 예금 및 구입한 주식의 대금으로 조달한다. FHLBS는 Fannie Mae, Freddie Mac과 다른 특전으로는 연방소득세가 면제되고 있는 점과 재무성장관에 의한 용자한도가 40억 달러라는 점을 들 수 있다.<sup>155)</sup>

151) 신중용, 앞의 논문, 70면; 渡瀬義男, 前掲論文, 55頁.

152) 山城秀市, 前掲書, 129頁.

153) 山城秀市, 前掲書, 129-129頁.

154) <http://www.fhlbanks.com/html/history.html>(2008년 4월 10일 방문).

155) 渡瀬義男, 前掲論文, 55頁.

그러나 1970년대 말부터 FHLBanks에 큰 변화가 생겼다. 이는 저축 금융기관, 특히 저축대부조합이 고금리로 인하여 곤경에 처한 후에 금융자유화와 규제완화의 바람을 타고 위험이 큰 업무에 진출해 경영 파탄을 자초하였다는 점에 기인한다.<sup>156)</sup> 1980년대에 이르러서는 파탄 기관의 수는 업계에 종사하는 기관의 3분의 1에 달하였으며, 이 때문에 연방저축대부보험공사(Federal Saving and Loan Insurance Corporation; FSLIC)도 재정파탄에 휩쓸렸다. 이 사태에 대처하기 위하여 1989년 금융기관 개혁·재건·집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act, PL 101-73)이 제정되었다. 동법에 의해 정리신탁공사(RTC)를 통한 파탄처리, 연방예금보험회사(Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC)에 의한 예금보험의 통할, FHLBanks의 감독기관으로서의 연방주택대부은행이사회(FHLBB)의 해체와 연방주택금융이사회(Federal Housing Finance Board; FHFB)의 신설 등이 행하여졌다. 이렇게 저축대부조합의 정리·축소가 진행되는 가운데 상업은행은 모기지의 貸主의 주역으로 뛰어 올랐다. 이상과 같이 뉴딜 시기에 확립된 주택 금융시스템은 사실상 붕괴의 길로 들어서게 된 것이다.<sup>157)</sup>

## (2) 농업관련 금융분야

### 1) 개 관

농업관련금융분야에서 농업신용에 대한 정부의 지원주체는 농민주택청, 농업신용기구와 연방농업저당공사가 있다. 농민주택청은 농가에 대하여 정부조성대부금을 직접 공여하는 기관이다. 미국 정부는 전통적으로 민간중심으로 형성된 농업협동조합 금융체제인 농장신용기구에 지원함으로써 농업대부시장에 직접 개입하고 있다.<sup>158)</sup> 연방농업저

156) 山城秀市, 前掲書, 131頁.

157) 渡瀬義男, 前掲論文, 55頁.

158) 강종만, 『농업금융의 특성과 규모의 경제 분석』(한국금융연구원, 2005), 27면.

당공사는 농업부동산대부에 대하여 유통시장을 형성하는 등의 역할을 수행하고 있다.<sup>159)</sup>

## 2) FCP의 연혁 및 활동

농업·농촌 지역개발은 FCP 중에서 주택 다음으로 중요한 분야이다. 1946년 농민주택청법(Farmers Home Administration Act, PL 79-731)에 의해 농촌빈곤자에게의 금융지원을 실시하는 정부기관으로서 농민주택청(Farmers Home Administration; FmHA)이 탄생하였다. 말하자면, FmHA는 일반 상업금융기관으로부터 대출을 받을 자격이나 능력이 없는 한계생산농민들에게 신용을 공여하는 방식으로 최종대출자로서의 기능을 수행하였다.<sup>160)</sup> FmHA는 미국 농무성(Department of Agriculture)의 감독과 미국 의회 일반회계국(General Accounting Office)의 감독하에 있다.<sup>161)</sup>

고금리와 수출부진에 의하여 농업이 불황이었던 1984년 시점에서 FmHA의 분야별 저금리에 의한 신용잔고의 규모는 자기집·임대 주택, 농장긴급대책, 농장소유, 수도·하수시설, 경제변동 긴급 대책, 농장경영의 순이며, 그 총액은 1963년에 비교해 30배 이상으로 증가하였다.<sup>162)</sup> 이는 낮은 이자율과 신용의 공여는 지역경제에 있어서 매우 민감하고도 획기적인 정책임을 다시 확인시켜 주고 있다.<sup>163)</sup> 최근 들어서 FmHA은 농업대출을 직접 제공하는 기관에서 민간금융기관의 농업대출을 지원하기 위한 신용보증을 제공하는 기관으로 방향을 전환하고 있다.

---

159) 山城秀市, 前掲書, 230-231頁.

160) 강종만, 앞의 책, 28면.

161) 강종만, 앞의 책, 28, 31면.

162) 渡瀬義男, 前掲論文, 55-56頁.

163) Michael H. Schill, *Uniformity or Diversity: Residential Real Estate Finance Law in the 1990s and the Implications of Changing Financial Markets*, 64 Southern California Law Review 1261, 1264-1265(1991).

## 3) GSE의 활동

여기서는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)와 연방농업저당공사(Federal Agricultural Mortgage Corporation; FAMC, Farmer Mac)의 2가지를 중심으로 살펴보기로 한다.

FCS는 그 기원이 제1차 세계대전 중으로 거슬러 올라갈 정도로 긴 역사를 가지고 있지만, 그 실체는 대공황기부터 세계2차 세계대전 후에 이르는 기간 동안 정착되었다. 동 기관은 주로 장기의 부동산융자를 행하는 연방토지은행(Federal Land Bank; FLB, 1917년 설립), 단기 신용을 사명으로 하는 연방중개신용은행(Federal Intermediate Credit Bank; FICB, 1923년 설립), 구입·유통자금을 융자하는 협동조합은행(Banks for Cooperatives; BC's, 1933년 설립)이 영업을 실시하여 12개 지역은행으로 그룹화되고 있었다. 이들 기관은 개별대출 위험을 집합화(pooling) 작업을 행하였고, 이로서 지역간 및 전국적인 금융네트워크가 형성되어 서로 지지하는 시스템을 구축하였다고 풀이할 수 있다. 최근에는 농업신용청(Farm Credit Administration; FCA)<sup>164</sup>의 감독하에서, 농장주, 목장주, 수산업자, 협동조합, 관련기업 등에 생산용·시설정비용 대출, 주택저당대출을 행하고 있다. 이에 필요한 재원은 채권발행으로 충당하는데, 그 채권을 정부가 인수하는 부분이 증가하고 있다. FCS

164) FCA는 1933년 루즈벨트 대통령의 행정명령(Executive Order)에 의해 연방정부의 독립적인 재정규제기관으로 설립되었다. FAC이사회(Farm Credit Administration Board of Directors)가 농촌신용관리청을 관리한다. FAC이사회는 임기 6년인 3명의 위원으로 구성되며, 위원은 上院의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 대통령은 위원 중에서 1인을 FCA 이사회장 겸 최고집행임원(Chairman and Chief Executive Officer)으로 지명한다. FCA의 주요업무로서는 첫째, 농촌신용기관 및 조합에 대하여 감독, 검사 및 조정업무를 담당한다. 둘째, 농어촌 토지 및 주택에 대한 장기융자를 실시한다. 셋째, 농민, 목장경영인, 농가소득자, 농장관계사업가 및 어민에게 융자를 행하는 금융기관에 대하여 중·장기대여를 알선한다. 넷째, 농업생산 및 판매를 지원한다. [http://www.fca.gov/about/fca\\_in\\_brief.html](http://www.fca.gov/about/fca_in_brief.html); [http://www.fca.gov/about/fca\\_board.html](http://www.fca.gov/about/fca_board.html)(2008년 4월 10일 방문).

의 채권은 세금우대된다.<sup>165)</sup> FCS는 농민들에게 직접 소매금융을 제공하는 유일한 GSE이다.<sup>166)</sup>

그러나 낮은 이자율로 융자하는 점은 특전이기는 하지만 그렇다고 해서 농업전문의 금융이라는 이유로 인한 취약성을 면할 수는 없었다. 이러한 지역은행그룹은 최근 들어 흡수·통합에 의해서 크게 양상이 바뀌고 있다. 이러한 움직임은 1980년대의 농업·농촌 위기로부터 시작하여 FCS 구제를 위해서 제정된 1987년 농업신용법(Agricultural Credit Act, PL 100-233)이 도화선이 된 것이다. 동법은 1980년대 후반에 다시 FCS 재정지원공사(Farm Credit System Financial Assistance Corporation; FAC)<sup>167)</sup>와 보험기금을 창설해 그 존속을 도모한 것 이외에도 FCS 각 기관에 대해 최저자기자본비율의 설정하도록 농업신용청에 그 의무를 부과하였다.<sup>168)</sup> 1987년 농업신용법의 제정에 따라 각 지역별로 설립된 FLB과 FICB의 합병이 추진되었다. 1988년 1월에 BC's 과 협동조합중앙은행(Central Bank for Cooperatives)은 자발적인 합병을 하여 전국 규모의 협동조합은행인 Co-Bank가 설립되었다.<sup>169)</sup>

Farmer Mac도 1987년 농업신용법에 의해 농업부동산과 농촌 주택의 모기지를 부분적으로 보증하여 유통시장을 창설하는 목적을 가지고 설립되었다. Farmer Mac은 1990년에는 농무성(FmHA)이 보증한 농민·농촌 기업용 대출채권 등을 구입하여 이를 증권화하는 권한을 보유하게 되었다.<sup>170)</sup>

---

165) 山城秀市, 前掲書, 230-231頁.

166) 강종만, 앞의 책, 27면.

167) FAC는 2006년 12월 31일자로 인가가 취소되었다. [http://www.farmcredit-ffcb.com/farmcredit/fcsystem/overview\\_fac.jsp;jsessionid=D226C9F85FC0E87FC7519901583C4D69?uniq=1208431113621](http://www.farmcredit-ffcb.com/farmcredit/fcsystem/overview_fac.jsp;jsessionid=D226C9F85FC0E87FC7519901583C4D69?uniq=1208431113621)(2008년 4월 15일 방문).

168) 渡瀬義男, 前掲論文, 56頁.

169) 강종만, 앞의 책, 29면.

170) 渡瀬義男, 前掲論文, 56頁.

현재 농업금융에서의 정책금융은 농무성 산하 농업지원공사(Farm Service Agency; FSA)가 담당하고 있다. FSA는 농민에게 자금을 직접 제공하는 직접대출과 금융기관이 농민에게 제공한 농업대출의 원리금에 대한 상환을 FSA가 보증하는 보증대출을 그 업무로 하지만, 후자가 원칙이며 전자는 예외적인 경우에 제한적으로 허용된다.<sup>171)</sup>

### (3) 중소기업 금융분야

1932년 후버 대통령이 민간부문에 대한 공적자금지원을 위해 설립된 RFC는 과탄에 직면한 은행과 철도의 구제에 최우선으로 임했지만,<sup>172)</sup> 1934년부터는 5년 이상의 장기사업중심으로 일반사업을 위한 대출(특히 중규모의 제조업, 지역적으로는 남서부지방)을 실시하게 되었다. 동 공사가 당초 목적달성으로 해산되면서 탄생한 것이 중소기업청(Small Business Administration; SBA)이다.<sup>173)</sup> 설립의 근거법은 1953년 중소기업법(Small Business Act; PL 83-163)이다. 미국은행협회(American Bankers Association)는 처음에는 그 설립에 반대했지만, 최종적으로는 상업은행의 신용기준을 충족하지 못하는 차주에게만 융자한다는 규정을 조건으로 하여 그 설립에 동의하였다.<sup>174)</sup>

1958년 제정된 중소기업투자법(Small Business Investment Act)도 SBA에 대한 중소기업지원권한을 확대하였다. 이에 SBA는 중소기업에 대한 기금조성, 상담, 이익보호, 자유경쟁제도의 확보 및 미국전체의 경제향상을 목적으로 한 연방수준의 독립된 정부기관이며,<sup>175)</sup>

171) 강종만, 앞의 책, 31면.

172) 서병학, 앞의 논문, 162면.

173) 서병학, 앞의 논문, 163면.

174) 渡瀬義男, 前掲論文, 57頁.

175) 독립된 정부기관은 대통령을 포함하여 외부의 압력으로부터 기능적 자율성이 보장된다. 이와 같은 독립된 정부기관은 권한과 책임의 범위가 대체로 내각부처 보다는 작은 편이다. 독립기관은 대통령이나 의회에 직접 보고한다. 渡瀬義男, 前掲論

그 청장은 대통령이 임명한다. SBA의 프로그램 대상은 대개 은행으로부터 거래가 거절된 사업자이다. 다만, 이러한 중소기업금융사업은 SBA가 직접하기 보다는 민간금융기관에 권한을 위임하여 이루어지는 점이 특색이다.<sup>176)</sup>

SBA는 처음 20년 동안은 직접 용자를 중심으로 영업을 하였다. 그러다가 1970년대에 용자보증을 우선하는 입장으로 선회하였고 그 결과 1981년에는 신규분은 모두 용자보증의 형태를 취하게 되었다. 금융기관의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 용자금액을 전액 보증하지는 않는다.<sup>177)</sup> 이처럼 SBA는 “보완적 대출자”(gap lender)로서 역할을 수행하고 있다. 이러한 SBA의 신용보증사업은 중소기업에 대한 정책금융의 중심이라 할 수 있다.<sup>178)</sup> 실제로 미국의 소수자(minority) 소유의 기업에 대한 용자(보증)도 많아서 사회적·경제적 평등을 도모하는데 많은 기여를 하고 있음은 논란의 여지가 없다.<sup>179)</sup>

#### (4) 교육 금융분야

학생들에게 학자금용 용자하는 분야는 사적인 금융기관이 활동하기에는 너무나 많은 비용이 드는 문제점이 있다.<sup>180)</sup> 이에 연방정부는 고등교육을 장려하는 차원에서 금융기관이 실시하는 학생용자를 보증하거나 학생에게 직접용자를 하기도 한다. 교육금융분야가 다른 분야의 신용과 차이가 나는 점은 자금융자를 보증 내지 직접 용자하는 자가 금융기관이든 정부든 간에 그 용자에 대해 담보하는 것은 소유도 판매도 할 수 없는 장래소득이라는 점이다. 더 나아가 연방정부의 교육

---

文, 59-60頁.

176) 서병학, 앞의 논문, 165면.

177) 서병학, 앞의 논문, 165면.

178) 서병학, 앞의 논문, 163면.

179) 渡瀬義男, 前掲論文, 57頁.

180) Bosworth et al., supra note 6, at 130-131.

금융분야에 대한 지원은 고등교육을 받은 자가 사회에 대하여 기여하는 바가 클 뿐만 아니라 빈곤으로부터의 이탈을 가능하게 한다고 하는 점에서는 복지보조금지원 이상의 효과를 가진다.<sup>181)</sup>

미국의 교육분야의 지원역사를 간추려보면 소련이 1957년 10월 스푸트닉 1호 인공위성을 쏘아 올린 것을 계기로 미국의 과학기술계가 긴장하게 된 이른바 스푸트닉 쇼크(Sputnik shock)로 인하여 1958년의 국방교육법(National Defense Education Act, PL 85-864)이 제정되었다. 그리고 동법에 의하여 군인을 위한 교육기회부여 프로그램이 추진되었다. 그 후 미국은 1960년대 중반 이래로 빈곤과의 전쟁을 도약의 계기로 삼았으며, 1970년대에는 저소득층 학생에 대한 보조를 확대하려고 노력을 경주한 결과 1970년 대 말에는 지원기준으로서 가족의 소득제한이 철폐되는 등 지원대상이 넓어지게 되었다.

이러한 지원확대에 큰 역할을 한 것은 1972년 학생융자를 보증하기 위한 유통시장을 발전시키기 위하여 설립된 GSE인 학자금금융고(Student Loan Marketing Association; SLMA, Sallie Mae)이다. 설립 초기에는 연방융자은행에 의지하고 있던 Sallie Mae는 1982년 이후 정부 보증없이도 독자적으로 채권발행이 가능하게 되었으며, 1997년에 민영화작업을 시작하여 2004년에 연방정부와의 관계는 종결되었다.<sup>182)</sup> 다만, 재무성장관에 의한 용자(10억 달러)가 인정된 것 이외에는 연방증권거래위원회(SEC)에 등록 등의 발행 규제는 존재하지 않고 있으며, 그 소득에 대해서도 주·지방 소득세가 면제된다고 하는 특전이 계속되고 있다.<sup>183)</sup> 1980년대 수업료가 급등하면서 정부의 재정지원도 삭감되어 교육비용이 증가하였다. 이 때문에 학자금융자의 중요성은 더 높아지고 있다.<sup>184)</sup>

181) 渡瀬義男, 前掲論文, 57頁.

182) <http://www.salliemae.com/about/>(2008년 4월 17일 방문).

183) 渡瀬義男, 前掲論文, 57頁.

184) 渡瀬義男, 前掲論文, 57頁.



현재 미국 대학생 학자금 지원제도는 1998년 고등교육재인증법(Re-authorization of the Higher Education Act)에 따라 교육성(Department of Education)의 후기중등교육실(Office of Post-secondary Education; OPE)에서 정책을 총괄하고, 연방학생지원실(Office of Federal Student Aid; FSA)에서 시행한다.<sup>185)</sup>

OPE는 학자금지원을 계획하고 예산을 배정하며, 각종 지침과 규정을 제·개정 하는 업무를 담당하며, 각 프로그램별 예산 규모를 결정하고, 학자금 지원 관련 각종 정책의 효과 및 영향을 분석하는 등의 업무를 수행한다. FSA는 연방정부의 대학 학자금지원 프로그램에 관한 정책을 수립하고 집행하며, 학자금 대출 프로그램을 운영하고 대출금의 상환을 관리하고, 고등교육기관 및 학생들에게 학자금 지원에 관한 정보를 제공하는 것은 물론이고 관련 자료를 개발하고 보급하는 업무 등을 담당하여 실질적인 총괄기관이라 할 수 있다.<sup>186)</sup>

#### (5) 수출·개발관련 금융분야

##### 1) 개 관

수출·개발관련금융의 분야에 있어서는 수출입은행, 농무성, 재무성, 국무성, 국제개발처, 국방성, 해외민간투자공사의 7개 연방기관 등이 국내외의 민간·공적 차입기관에 직접융자, 융자보증, 보험을 제공하고 있다. 이러한 기관들이 제공하는 정책금융의 목적은 미국의 수출업자가 해외의 수출업자와 동등한 지위를 가질 수 있도록 지원하고 미국상품의 해외시장에서의 경쟁력제고를 도모하고 있다. 이밖에도 국제금융시장을 안정시키려는 노력과 해외에 대한 지속적인 개발을

---

185) <http://www.ed.gov/about/offices/list/fsa/index.html>(2008년 4월 15일 방문); 남수경, “대학생 학자금 지원정책의 쟁점과 주요국의 최근 동향 분석”, 『교육재정경제연구』 제16권 제2호(한국교육재정경제학회, 2007), 82면.

186) 남수경, 앞의 논문, 82면.

촉구하는 임무도 담당하고 있다. 이하에서는 국방성을 제외한 각 기관의 활동을 간단히 소개하기로 한다.<sup>187)</sup>

## 2) 수출입은행의 연혁 및 활동

수출입은행(Ex-Im Bank)은 1934년 뉴딜정책이 시행되던 시기에 루즈벨트 대통령에 의하여 워싱턴 D.C.의 행정명령에 의하여 설립된 워싱턴 수출입은행(Export-Import Bank of Washington)을 전신으로 하고 있다. 동 은행은 쿠바와 같은 라틴 아메리카를 비롯하여 소련 등으로의 수출촉진을 목적으로 하여 부흥금융공사로부터 분리된 것이다.<sup>188)</sup> 동 은행은 1945년 수출입은행법(Export-Import Bank Act, PL 79-173)에 의해서 정식으로 정부로부터 독립된 기관으로 개편되었다.<sup>189)</sup> 제2차 세계대전 이후 개발도상국에는 특유의 정치적·경제적 위험이 있고, 민간부문은 단기자본 이외에는 용이하게 접근할 수 없는 상황에서 수출입 은행은 만기 5년 이상의 수출신용을 제공하는 최고의 기관의 위치를 점하였다. 그 이후에도 오늘날까지 동 은행은 미국의 수출품들이 해외에서 가격, 성능, 서비스면에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 미국의 수출업자들에게 재정적 지원을 하고 고용을 창출하며, 물품 및 용역의 수출에 따른 보증·보험 및 금융을 지원한다. 사실 당초 업무중심은 직접융자였으나 지금은 융자보증과 보험까지 영역이 확대되었다.<sup>190)</sup>

미국정부는 정부소유의 기업에 관한 소위 일몰(Sunset) 조항을 두고 있는 경우가 있다. 수출입은행의 경우가 이에 해당한다. 그리하여 동 은행은 1945년의 정부공사통제법(Government Corporation Control Act)을 근거로 하여 동 은행이 업무를 계속하기 위해서는 의회승인이 수년마다 있어야 한다.<sup>191)</sup>

187) 渡瀬義男, 前掲論文, 58頁.

188) 山城秀市, 前掲書, 204頁.

189) 山城秀市, 前掲書, 224頁.

190) 渡瀬義男, 前掲論文, 58頁.

191) 宇野雅夫/折茂建, 前掲論文, 79頁.

### 3) 농무성의 활동

농무성의 프로그램은 미국의 세계전략과 불가분의 관계에 있는 잉여농산물의 수출에 관련하여 작동되고 있다. 수출입은행 등을 활용하여 미국농산물의 수입을 원하지만 신용이 없는 국가내지 기관의 대금지급을 보증하는 역할을 한다.<sup>192)</sup>

### 4) 재무성 환율안정화기금의 연혁 및 활동

재무성의 환율안정화기금(Exchange Stabilization Fund, ESF)은 1934년 금준비법(Gold Reserve Act, PL 73-87)에 의해 설치되었다.<sup>193)</sup> 질서있는 환율조정과 환율안정화라고 하는 당초의 기능 이외에도 1980년대 이후에는 1994년 멕시코 외환위기 등 금융위기에 빠진 국가들에 대한 대규모 용자를 단행하여 주목을 받은 바 있다.<sup>194)</sup>

### 5) 국제개발처의 연혁 및 활동

국제개발처(United States Agency for International Development; USAID)는 1961년 9월 제정된 대외원조법(Foreign Assistance Act, PL 87-195)에 근거하여 케네디 대통령에 의해서 설치되었다. 동 기관은 정치나 군사적 측면과는 거리를 두고서 개발도상국의 경제·사회면에서의 장기적 개발원조와 전 세계 인류복지관련 지원을 목적으로 한다.<sup>195)</sup> 이에 그 당시까지 진행되어 온 경제·기술원조나 식량원조 등의 기능을 통합하였다. 처음 시작은 국무성내의 기관으로 출발하였지만 카터 정부에서는 대통령 직속의 국제개발협력청(United States International Develo

192) 渡瀬義男, 前掲論文, 58頁.

193) <http://www.ny.frb.org/aboutthefed/fedpoint/fed14.html>(2008년 4월 15일 방문).

194) Hal S. Scott, *A Bankruptcy Procedure for Sovereign Debtors?*, 37 International Lawyer 103, 107(2003); 渡瀬義男, 前掲論文, 58頁.

195) 김태산/김영상/주영희, “미국국제개발처(USAID)의 대외원조사업”, 『한국국제농업개발학회지』 제9권 제1호(한국국제농업개발학회, 1997), 15면.

pment Cooperation Agency; IDCA)<sup>196)</sup>의 관할로 개편하였다가 현재는 다시 국무성관할하에 있다.<sup>197)</sup>

오늘날 USAID의 하부조직인 개발신용국(Development Credit Authority; DCA)은 개도상국에 있어서의 전통적인 소기업에 대한 신용공여와 수질개선 및 환경정비에 대한 신용공여를 비롯하여 지방정부의 시발행 채권보증도 취급하고 있다.<sup>198)</sup>

#### 6) 해외민간투자공사의 연혁 및 활동

1971년 국제개발협력청이 취급하고 있던 민간직접투자 관련의 업무를 분리하여 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation; OPIC)로 독립시켰다. 이 기관은 개발도상국에 대한 미국의 사적인 직접투자를 촉진하는 것을 비롯하여 개발, 고용, 수출 등 다양한 목적하기 위하여 금융, 신용보증 및 정치적 위험에 대한 보험(political-risk insurance) 등을 제공하고 있다.<sup>199)</sup>

시장과 국가의 역할은 시대와 함께 변화할 수밖에 없다. 즉, 자유방임주의, 계획경제, 케인즈 주의적 재정 등 경제의 변화에 발맞추어 다양한 경제 이데올로기가 탄생한 것은 주지의 사실이다. 전 세계 경제의 GDP의 약 40%를 차지하는 미국은 1990년대의 철저한 시장지상주의에 의하여 현재의 지위를 점하는 것으로 이해하기 쉽지만 그 변영의 배후에는 능숙하게 기능해 온 정부의 역할이 숨어 있다. 시장의 실패로 대표되는 시장에 존재하는 여러 문제를 해결하여 경제의 효율성과

---

196) IDCA는 1979년 9월 행정명령에 의하여 설립되었다가 지금은 폐지되었다. Ian A. Bowles & Cyril F. Kormos, *The International Conservation Mandate of the United States Government*, 11 New York University Environmental Law Journal 372, 387 (2003).

197) [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidhist.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)(2008년 4월 15일 방문).

198) <http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2003/18918.htm>(2008년 4월 15일 방문).

199) <http://www.opic.gov/about/index.asp>(2008년 4월 15일 방문); Kourtney Twenhafel, *Freepport McMoran's Midas Touch: Testing the Application of the National Environmental Policy Act to Federal Agency Action Governing Multinational Corporations*, 4 Tulane Journal of International and Comparative Law 303, 326-327(1996).

공평성을 개선한다고 하는 차원에서 일찍부터 미국정부가 금융시장에 직접 혹은 간접적으로 개입하여 실시하는 일련의 정책은 경제의 효율성제고에 지대한 기여를 하고 있다. 말하자면 미국의 매크로적 금융정책 운영과 마이크로적 경제활동을 지원하는 무수의 정책금융의 운영도 미국이 경제강국으로 자리매김하는 데 일조하고 있는 것이다.

## 제 4 장 정책금융 개선과 외국법제

### 제 1 절 미국의 공적자금 투입(구제금융)과 금융안정법

#### 1. 금융위기와 비상 공적자금 투입

##### (1) 신자유주의, 미국

정책금융은 신자유주의를 모사하거나 지향한다. 신자유주의는 사적 소유권, 개인의 자유 및 자유시장과 자유무역을 특징으로 하는 경쟁 시장의 제도적 틀 안에서 기업의 자유를 극대화함으로써 인간의 복리(well-being)가 증진될 수 있다고 본다.

신자유주의적 관점에서 국가의 역할은 그러한 실천에 적합한 제도적 틀을 만들고 유지하는 것에 한정되어야 하므로, 사적소유권 보장과 경쟁시장 지원을 위해 필요한 군사·방위·경찰 및 사법기능을 수행하는 정도면 족하다고 할 것이다. 국가의 역할이 작아져서 국가가 독점하던 시장조절기능은 시장권력에게 자리를 내주는 결과를 초래한다. 국가는 더 이상 시장을 예측할 충분한 정보를 가지지 못하고 시장권력을 좌우하는 자본가들이 이해관계에 맞물려 있기 때문에 국가가 시장에 개입하는 경우 시장을 조정하는 기능은 왜곡되거나 편향될 수밖에 없다.

오늘날 세계 경제는 인플레이션의 전 단계인 리플레이션<sup>200)</sup> 상황에 직면해 있다. 외형적인 호황은 달러의 신용확장으로 인한 단기적 호황일 뿐 그 내막에는 미국의 국제수지 적자를 회복하려는 금융정책이

200) 디플레이션에서 벗어나 심한 인플레이션까지 이르지 않은 상태를 말한다. 경기 불황으로 생산이나 이윤이 대폭 저하하여 실업이 증가하는 경우 인플레이션을 피하면서 금리인하나 재정지출의 확대 등을 통해 경기를 자극하여 회복시키는 정책을 리플레이션정책이라고 하는데 이 경우 정책금융이 큰 몫을 차지한다.

작용하고 있는 것이다. 전 세계적으로 폰지현상(Ponzi scheme)<sup>201)</sup>의 실체가 드러나게 될 경우 우리나라를 포함한 대미(對美) 아시아 수출국과 대(對)중국 수출로 호황을 누리는 라틴아메리카의 원자재 생산국은 동반 경기침체 국면을 피하기 어려워 보인다. 이러한 상황은 다음과 같은 몇 가지 경제변수를 비교해보면 1973년부터 1979년까지의 이른바 오일쇼크로 불리는 장기 인플레이션상황과 매우 흡사하다. ① 명분 없고 과도한 전쟁수행자금의 지급으로 인한 적자(당시 베트남전(戰), 현재 이라크전(戰)) ② 스캔들로 인한 공화당정부의 폐색(당시 닉슨, 현재의 부시) ③ 금값과 기름값 상승으로 인해 천정부지로 솟은 국제 원자재 가격 ④ 미국의 금융가에 퍼져있는 호황에 대한 기대심리<sup>202)</sup> ⑤ 미국의 평균 가계채무 및 일반채무의 상승 ⑥ 달러화의 약세로 인한 달러화 채권국의 불안심리 등이다. 이러한 변수에 따라, 미국은 전반적인 경기침체를 보이고 있다. 2005년 말 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부, 기업 및 국민이 부담하고 있는 채무액은 33조 달러에 달한다. 이는 미국 국내총생산(GDP)의 3배에 상당하는 액수이다.<sup>203)</sup> 미국은 연방정부, 주정부, 지방정부 차원에서 국내총생산의 40%를 소비한다. 미국의 순 대외 채무는 3~4조 달러로 추산되는데 이 액수는

201) 1920년대 초 미국 보스턴에 사는 찰스 폰지라는 은행원이 단기간에 시중금리보다 더 높은 이자를 보장해 주겠다는 광고를 내자 이를 믿고 많은 사람들이 거액의 돈을 맡겼는데 이후 폰지는 처음 광고에서 제시한 이자보다 더 높은 이자를 보장해 주겠다는 두 번째 광고를 내고 여기서 조달한 자금으로 처음에 맡긴 사람들에게 원금과 이자를 지불하였다. 이와 같은 방식을 계속 반복하던 중 결국에는 더 이상 고객들에게 원금과 이자를 지불할 수 없는 상황이 되었는데 이러한 현상을 폰지현상이라고 한다. 최근 우리나라의 외환위기도 이와 같은 일련의 폰지현상에 비유되고 있다.

202) 미국의 주식시장은 다우존스지수는 닷컴주가 몰락하기 직전 2000년 초반에 최고점을 갱신한 후 인플레이션의 영향으로 장기 침체국면을 벗어나지 못하고 있다.

203) 이들 채무액 중 전 세계를 대상으로 공격적 투자를 일삼는 헤지펀드(Hedge fund)와 파생금융상품 액수가 얼마만큼 차지하고 있는지 파악되지 않고 있다. 이 채무총액은 연방정부의 채무를 7~8조 달러로 산정하고 사회보장 및 의료보험 지급비용을 제외하고 산출한 수치이다.

만성적자에 직면한 제3세계 국가의 채무액<sup>204)</sup>에 해당한다고 볼 수 있고 매년 약 8000억 달러정도 증가폭을 보이고 있다. 더욱이 2005년 후반에는 외국인 투자자가 미국에서 거둔 수입액이 미국발 자본이 해외에 투자하여 얻은 수입액을 처음으로 넘어섰다. 이러한 경향성을 뒷받침하기라도 하듯 외국인이 미국정부에 대해 보유한 채권총액이 증가하면서 일본·중국·남한·대만의 중앙은행이 보유한 채권액만도 2조 달러를 상회하고 있다. 미국 연방준비이사회(FRB)의 리플레이션 정책을 가능하게 하는 것이 연방정부의 채무금 다시 말하면 외국의 대부금이라고 볼 수 있다. 미국에서는 1980년대 초부터 금융중재자본주의(financial arbitrage capitalism)가 가동되면서 은행의 전통적인 역할을 통해 가용신용(credit availability)을 조절하는 연방준비위원회의 기능은 점차 감소하기 시작하였다. 이는 은행과는 무관한 증권화된 금융(securitized finance)이 점차적으로 가상의 신용을 창출하는 시기와 비슷하다. 패니 매키(Fannie Mae)와 프레디 맥(Freddie Mac)과 같은 정부 지원 법인들이 지난 5년 동안 주택담보대출액을 늘리면서 천문학적인 모기지 거품을 만들게 된 것이다. 만년 채무상태에 있는 채무자에게 지속적으로 채대부함으로써 예상된 파산을 지연시키는 것이 폰지현상이라고 설명한바 있는데 바로 세계의 경제는 이 지점까지 도달해 있는 것이다.

## (2) 비상 입법대책으로서 금융안정법

어쨌든 전술한 원인으로 인하여, 미국은 최근 자국 및 전세계에 일파만파로 번지고 있는 초대형 불황폭탄을 터뜨렸다. 하지만 그러한 위기 대응과정에서 보여 준 미국의 비상적 입법활동은 적어도 자국의 위기의 핵심은 모면시켰다는 평가를 받고 있기에 아래와 같이 금융안정법의 내용을 살펴보기로 한다. 미국의 구제금융법인 금융안정법은

204) 제3세계 국가들의 채무상황은 평균적으로 국내총생산의 30%가 채무라고 보면 된다.



서브프라임 사태를 시발로 발생한 미국 금융위기를 해결하기 위한 극약처방으로서 미국 금융시스템에 대한 반성 속에서 은행(특히 투자는 행)의 부실을 신속히 해결함으로써 금융불안이 실무경제로의 전이를 막아 보고자 한 것이다. 우리나라는 미국의 금융위기가 발생하였던 환경과 비슷하게, 부동산의 거품 현상이 존재하고, 건설경기의 어려움 등이 여타 다른 업계에도 영향을 미칠 지경이고 더욱이 최근 미국의 금융위기에 따른 어려운 경제 현상 속에서 최근 주가의 대폭락과 환율의 급상승(원화가치의 대폭락)이라는 어려운 경제현실을 맞고 있다. 이에 미국 금융안정법의 탄생배경과 그 주된 내용을 중심으로 금융위기에 대한 미국 정부 및 의회의 태도를 살펴보고자 한다. 흔히 자유시장 정책의 본산지라고 여겨지는 미국에서도, 금융위기에 대응하여 이러한 비상시 법적 결과물이 나온 것이므로 참고할 가치가 적지 않다고 생각되기 때문이다.

## 2. 금융안정법의 탄생과정

### (1) 탄생배경

최대 7,000억의 공적자금에 의한 불량자산 매입을 골자로 한 금융안정법안은 9월 29일 미국 하원에서 부결되었다. 반대 228표, 찬성 205표로 부결되었는데, 부결된 가장 큰 이유는 절반이 넘는 미국인들이 구제금융 법안에 반대한다는 입장을 보인 여론조사가 있었다. 즉, 탐욕으로 자멸한 월가 금융회사를 세금으로 살리는 데 대한 비판 여론이 높았다. 그리하여 하원 의원들은 곧 다가올 선거를 의식하여 선거민의 여론을 반영하여, 반대표를 행사하지 않을 수 없었다. 서브프라임 사태로 인하여 모기지 때문에 집을 빼앗기는 고통을 겪은 미국의 서민들로서는 은행을 살리기 위하여 국민세금을 투입하는 금융안정법의 내용을 수긍하기 어려웠을 것으로 생각된다. 그 후, 정부·의회 지

도부 등 관계자 사이에 재차 조정이 이루어져 10월 1일 상원에서 수정안이 가결되었다. 수정된 금융안정법안(2008년 긴급경제안정법)이 10월 1일 상원에 이어 10월 3일 하원에서 가결되어 그 날 부시 대통령이 서명하였다. 9월 29일에 하원에서 부결된 안에 새롭게 더해진 조항은 ① 참가 금융기관에 대한 워런트의 제공 의무, ② 경영자의 보수상한, ③ SEC에 시가회계 동결의 권한 부여, ④ FDIC에 의한 예금 보호액수의 인상, ⑤ 현행의 감세 프로그램의 기간 연장 등 경기대책적인 조항도 많이 포함되었다. 더욱이 미국을 포함한 세계적인 경제지표의 악화 등, 신용수축 그 영향의 확대를 보이는 가운데 부결되면 금융시스템적인 위협에 빠질 가능성이 있었던 것에서 행동하지 않는 대상은 행동하는 대상보다 크다는 판단에 의하여 신속하게 가결되었다고 보여진다.

## (2) 최대 7,000억 달러 규모의 공적자금을 의한 불량자산 매입

미국 정부는 9월 중순 이후, 금융시스템의 안정과 유동성 회복을 위하여 재무장관에게 금융기관의 불량자산 매입의 권한을 부여하는 것 등을 골자로 한 금융안정법안(The Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 성립을 위하여 초당적인 연방 의회 지도부나 관련하는 감독기관등과 협의를 진행시켰다. 그 한편, 의회 공청회의 자리에서 포르손 재무장관, 버냉키 FRB 의장 등이 직접 의원에 대하여 법안의 조기 성립을 호소하고 28일에는 정부와 의회 지도부와의 사이에 합의가 성립, 부시 대통령도 환영의 성명을 발표하였다. 주초 29일부터 의회에서는 법안의 조기 성립이 거의 확실시되고 있었다.

미국 정부와 초당적인 의회 지도부의 사이에 기본합의가 성립한 금융안정법안의 골자를 보면 기둥이 되는 공적자금(최대 7,000억 달러 규모)에 의한 금융 불량자산의 매입을 한다는 기본은 변하지 않은 그대로 ① 당초 정부에 인정된 매입액은 2,500억 달러로 하고, 대통령이

의회에 통지하면 1,000억 달러 추가, ② 나머지 3,500억 달러에 대해서는 의회에 거부권을 부여 한다고 하여 재무성 원안보다 신중하게 공적자금을 사용한다고 하였다.

또한, 매입대상이 되는 불량자산은 주택용자채권, 상업용 부동산채권(및 이러한 돈을 담보로 한 증권을 포함)으로서 미국 내에서 업무를 행하는 금융기관(해외의 금융기관 포함)으로 한 다음, 금융기관 구체라는 비판에 대응하기 위하여 ① 지원대상이 되는 금융기관의 임원 보수를 제한, ② 금융기관의 주식인수권을 정부가 취득, ③ 재무장관, FRB 의장으로 이루어지는 감시기관을 창설하고, 운용상황을 체크하는 등의 항목을 포함시켰다. 하지만 부결되었다. 즉 9월 29일 하원 본회의에서 반대 228표, 찬성 205표로 부결(민주당 의원의 약40%와 공화당 의원의 약 3분의 2가 반대)이라고 하는 결과가 나왔다. 반대표를 던진 의원은 11월 4일 대통령 선거와 동시에 치러지는 연방의회 선거(하원은 전의원, 상원은 3분의 1을 개선)를 목전에 앞두어 유권자의 눈을 강하게 의식하여 공적자금을 금융기관 구체를 위하여 이용한다고 하는 법안에 찬성하는 것을 주저한 것으로 보인다.

### (3) 예금보험의 인상 등 일부 내용을 수정한 다음 상원 가결

법안의 하원에서의 예상외의 부결이라는 결과로 인하여 NY시장에서 다우공업주가 전일대비 777달러 대폭락 하는 등 미국 내외의 금융증권시장이 크게 동요되었다. 이런 가운데 미국 정부와 의회 지도부는 법안의 재가결을 목표로 협의를 재개하여 10월 1일에는 상원에서 수정안이 찬성 74표, 반대 25표로 가결되었다(정당별로는 민주당이 찬성 40, 반대 10, 결석 1, 공화당이 찬성 34, 반대 15).

이번 상원안에는 ① 예금보험의 상한을 지금까지의 10만 달러에서 25만 달러로 인상(2009년 말까지), ② SEC에 시가회계 규정을 동결하는 권한을 부여, ③ 가맹은행의 연방은행 준비예금 계좌에의 이자지

급을 인가하는 등의 조항이 추가되었다. 또한, ④ 기업과 개인에 대한 우대세제의 2년간 연장이나 에너지 재이용에 대한 우대조치 등(감세 총액은 10년간 1,500억 달러 규모)도 새롭게 포함되어 법안의 분량도 당초의 약 100페이지에서 450페이지를 초과하는 늘어났다. 전체적으로 먼저 하원에서 부결에 표를 던진 의원들이 찬성으로 돌아 설 수 있도록 경기대책적인 조항이 많이 추가된 모양새다.

#### (4) 공적자금 투입 필요성

먼저 하원에서의 부결로 주식시장이 대폭 하락되었던 것에 대한 비판의 소리가 높아지고 있던 것이나, 상원안에서는 경기대책적인 추가 조항이 포함된 것에서 하원에서도 법이 통과되게 된 것이라고 할 것이다. 당시의 긴박한 상황 하에서는 감세의 기간 연장에 대한 하원 민주당 의원들의 일부 반대로 인하여 수정 법안의 가결이 불투명하였다. 수정된 금융안정법이 의회를 통과하고, 대통령의 서명을 거쳐 성립한 현재에도 금융시장의 동요 및 실물경제에의 악영향 등이 조기에 해소될 것으로는 아직 생각되지 않는다.

우선, 금융기관으로부터 불량자산 부분을 매수할 때의 가격을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 당장 기다리고 있다. 또한 이 금융안정책이 실행에 옮겨지는 경우에도 미국 경제가 내년까지 저성장을 피할 수 없게 된다는 전망에 큰 변화는 없다고 볼 수 있다.

실제, 불량 채권 부분을 떼어내서 손실을 확정된 금융기관은 다음 단계로 훼손한 자본의 복구 등을 자력으로 진행시켜 나갈 필요가 있다. 이를 위하여 작년 여름장 이후 급속히 높아진 대출기준의 엄격화, 또한 실제 대출억제의 움직임은 장기화하여 가계나 기업활동을 억제하고, 고용 삭감의 움직임은 계속된다고 보여진다. 이러한 악순환으로부터 벗어나기 위해서는 불량자산의 매입에 더하여 금융기관의 자본

증강을 진행시키기 위한 공적자금의 투입(경우에 따라서는 경기대책도)이 필요하다고 생각할 수 있다. 11월의 선거로 선출되는 새로운 대통령과 새로운 연방의회의 차분한 대응이 요구될 것이다.

### 3. 금융안정법의 내용

#### (1) 목 적

금융 시스템의 안정과 유동성 회복을 위하여 재무장관에게 불량자산 매입 등의 권한을 부여하는 것이다.

#### (2) 규 모

공적자금에 의해 최대 7,000억 달러의 불량자산을 구입한다. 당초 정부에 인정되는 매수액수는 2,500억 달러, 대통령이 의회에 통지하면 1,000억 달러를 추가하는 것이 가능하다.

나머지 3,500억 달러는 의회가 불승인을 의결하지 않으면 지출 가능하게 되어 있다. 2008년 10월 16일 자산운용업무 및 증권관련 서비스에 있어서 세계적인 리더인 The Bank of Newyork Melon이 미국 재무성에 의해 금융안정법에 근거한 「불량자산매수계획(TARP=Troubled Asset Relief Program)」을 지원하는 여러 서비스의 제공기관으로서 정식으로 임명되었다.

#### (3) 대상 및 방법

주택용자채권, 상업용 부동산 채권(이러한 론을 담보로 한 증권을 포함)으로서 2008년 3월 14일까지 발행된 것을 그 매수대상으로 한다. 재무성과 FRB가 대상을 확대하는 것이 가능하다. 매수방법은 금융기관으로부터 직접구입 및 입찰방식을 병용하는 것으로 되어 있다.

#### (4) 대상기관

미국 내에서 현저한 업무를 행하는 금융기관으로서 이에 는 해외의 금융기관도 포함된다. 또한 연금기금 및 지방자치단체, 저소득층 전용의 신용조합도 그 대상이 된다.

지원 대상이 되는 금융기관의 임원 보수를 제한하고, 금융기관의 주식인수권을 정부가 취득하는 것으로 한다. 금융안정법 제113조에서는 일정한 조건 하에서 금융기관으로부터 불량자산과 아울러 우선주 등을 취득 가능한 워런트를 취득하는 구조가 정해져 있다.

이러한 구조는 본래 불량자산의 매수가격의 합리성을 담보하기 위한 것인데, 이것을 이용하면 실질적으로 금융기관에의 자본투입이 가능해지는 것으로 생각된다.

워런트를 취득하는 경우 주식의 비율은 미국 재무성이 폭넓은 결정권을 갖도록 되어 있다. 다만, 자산 규모가 5억 달러 미만의 금융기관이나, 매입액수가 1억 달러 미만의 경우에는 그렇지 않다. 특히, 금융안정법의 지원을 받는 금융기관이 향후에 체결하는 계약에 있어서 금융기관 경영진의 보수를 제한하고 있다.

이는 금융기관의 이른바 도덕적 해이에 빠지는 상태를 제거하기 위한 하나의 방안이라고 할 것이다. 재무성이 기업의 주식을 취득했을 경우 상위 5명의 경영 간부가 보수제한의 대상이 된다. 또한 3억 달러 이상의 자산을 매각한 후에 금융기관이 채용한 경영 간부는 『골든 패러슈트』의 대상에서 제외하도록 하고 있다.

#### (5) 감시기관의 창설

FRB 의장, 재무장관, 연방 주택금융국 장관, 증권거래위원회 위원장, 주택도시개발청 장관으로 구성되는 이사회에서 불량자산 구제 프로그램

램(TROUBLED ASSETS RELIEF PROGRAM)의 실시 상황을 감시할 수 있도록 한다. 불량자산 구제 프로그램은 금융안정법의 핵심이라고 할 수 있다. 동 프로그램은 금융안정법의 시행 후 45일 이내 최초의 불량자산 구입의 2영업일 전까지 ① 불량자산 구입의 메카니즘, ② 불량자산의 가격평가, 가치평가의 방법, ③ 자산운용자의 선택방법, ④ 구입대상자산의 조건 등을 정하지 않으면 안 되도록 되어 있다.

#### (6) 기 한

2009년 12월말에 종료한다. 다만, 의회에 통지하면 최대 2년간 그 기한을 연장하는 것이 가능하다.

#### (7) 예금보험 상한 범위 인상

2009년 말까지 현행 10만 달러를 25만 달러로 인상한다. 이와 같은 조치는 은행의 부실을 우려하여 급격한 개인예금 등의 인출 사태를 막기 위한 방편이라고 할 것이다.

#### (8) 시가회계의 동결

증권거래위원회(SEC)에게 시가회계 규정을 동결하는 권한을 준다. 90일 이내(2009년 1월 2일) SEC는 공정가치회계에 관한 연구(FAS 제 157호에 대체되는 회계기준 등)를 의회에 제출하는 조항이 포함되어 있다. 기업이 보유하는 자산가치의 급격한 저하요인이 되고 있는 시가회계기준의 적용을 당분간 보류하면서 기업체질 개선을 도모하고자 한 것이다. 한편 이와 같은 조치에 대해서는 기업회계에 대한 불신을 가져올 가능성이 있음을 들어 비판하는 견해도 있다. 2008년 10월 8일 SEC는 공정가치회계에 관한 연구를 개시하여 ① 공정가치회계가 기업의 대차대조표에 미치는 영향, ② 은행파탄과 공정가치회계와의

관계, ③ 재무정보의 질에 대한 회계기준의 영향, ④ 회계기준 변경의 유용성·실현가능성, ⑤ FAS 제157호 이외의 선택방법 그리고 ⑥ FASB 회계기준 설정 과정에 대하여 검토하였다. 10월 10일 FSP FAS 제157-3호 「활발하지 않은 시장에 있어서 금융상품의 공정가치의 결정방법(Determining the Fair Value of a Financial Asset When the Market for That Asset Is Not Active)」을 승인하여 즉시 시행하고 있다.

### (9) 준비예금에 대한 이자지급 등

가평은행의 연방은행 준비예금 계좌에의 이자를 지급할 수 있도록 한다. 또한 재무성은 불량자산 인수의 대금을 프로그램 이용 기업이 공동으로 지급하는 보험제도를 통하여 운용하는 방법이 있음을 인식하고 있다. 금융기관은 재무성에 보험료를 지급하고 불량자산의 원리금의 지급을 보증받는데, 모은 보험료로 금융안정 기금을 만들어 불량자산에 손실이 발생했을 경우에는 당해 기금에서 손실을 보충하는 방법이다.

### (10) 10년간 총액 1,100억 달러 정도의 개인·기업에 대한 감세

수정된 금융안정법에 새로이 포함된 내용으로서 10년간에 걸쳐서 총 1,100억 달러 정도의 감세를 개인과 기업에 대하여 단행하기로 되어 있다. 우선, 개인을 상대로 한 감세조치를 살펴보면, ① 중간 소득층을 중심으로 한 2400만 명의 납세자를 대상으로 과세 최저소득의 우대조치를 추가한다. ② 주택 과세를 경감한다. ③ 아동 공제를 확충한다. ④ 고등교육의 세 공제를 연장한다. 기업을 상대로 한 우대 세제를 살펴보면, ① 기업·대체 에너지 개발을 위한 우대 세제의 신설과 ② 고정 자산세의 공제기간의 연장을 들 수 있다.



## 제 2 절 일본의 정책금융 개선 및 법제<sup>205)</sup>

### 1. 정책금융 개선 논의

#### (1) 정부관련 금융기관의 설립과 역할

일본의 경우 80년대 후반 ‘잃어버린 10년’이란 장기불황을 겪으면서 정책금융에 대한 문제를 인식하고 본격적으로 논의하기 시작하였다. 특히, 2005년 11월 29일, 일본의 정부·여당은 2008년도에 정부관련 금융기관의 재편에 대한 합의를 하고 일본정책투자은행(日本政策投資銀行) 및 상공조합중앙금고(商工組合中央金庫)의 민영화, 오키나와진흥개발금융공고(沖縄振興開發金融公庫), 국제협력은행(國際協力銀行)의 기능을 재검토하여 1개의 기관을 통합하는 안(案)을 결정하였다.<sup>206)</sup>

정부관련 금융기관은 주택, 사회자본정비, 중소기업육성, 지역개발, 농림업보호 등의 분야에서 민간금융기관이 담당하기 곤란한 자금(저리, 장기, 고정)을 공급하기 위하여, 전후 회복기에 설립되었다. 이후 몇 차례의 통합을 거쳐, 현재는 9개의 정부관련 금융기관이 존속하고 있으나, 주택금융금고는 2007년 4월 독립행정법인으로 전환되었으므로, 이후 개혁 대상에는 8개의 금융기관이 해당된다고 할 수 있다.<sup>207)</sup>

205) 고재중, 일본의 정책금융개혁 제도와 관련법의 고찰, 정책금융 1차 워크숍, 한국 법제연구원 2008 참조 작성.

206) 동 시기는 부실채권의 정리가 일단락되고, 금융 위기체제로부터 평시체제로 전환하는 의미를 갖는 시기이다[한국산업은행, 『일본 정책금융기관의 개편추이와 향후 전망 및 시사점』(한국산업은행 기업금융연구센터, 2005. 12), 6쪽].

207) 1999년 이전에는 11개의 정책금융기관이 있었으나 1999년 개편으로 8개의 기관이 존속하였다. 즉, 국민생활금융공고, 중소기업금융공고, 농림어업금융공고, 오키나와 진흥개발금융공고, 국제협력은행, 상공조합중앙금고, 일본정책투자은행, 공영기업금융공고의 8개 정책금융기관이다. 이후 2005년 개혁에 의하여 2008년부터는 4개의 기관으로 다시 통합되었다[丹羽由夏, 『政策金融改革』, □□農林金融□□(2006. 9), 37頁].

이렇게 설립되어 존속되고 있는 정부관련 금융기관은 우편저금이나 연금을 원자금(原資金)으로 하는 재정투융자<sup>208)</sup>를 자금원으로 전후 회복을 위하여 산업육성이나 농업·중소기업보호를 위하여 자금을 공급하고, 민간은행을 보완하는 역할을 담당하게 되었다. 또한 사회적, 경제적 환경의 격변기(대출거부, 지진, 원유가격 상승 등)에는 정부 관련 금융기관은 긴급한 용자나 보장 범위를 설정하고, 금융면에서 세이프티 넷(safety net) 역할을 하게 되었다.

나아가, 버블이 붕괴된 이후에는 불량채권처리가 중요한 과제로 되었으며 민간은행의 『대출거부, 대출회수』가 문제되는 가운데, 중소기업생계의 용자를 담당하는 중소기업금융금고, 상공조합중앙금고, 국민생활금융금고는 아직 대출 잔고를 유지하였다. 일본정책투자은행은 사회 인프라의 정비 등 장기의 개발자금의 공급에 따라, 1990년대까지는 불량채권문제로 기능마비에 빠진 민간금융기관에 갈음하여 새로운 금융수법의 개발이나 리스크 머니의 공급을 주도하는 역할을 담당하였다.<sup>209)</sup>

## (2) 문제점과 개선 논의

### 1) 정책금융기관 비대화

다른 외국과 비교하여 볼 때 그 규모가 너무 크고 직접용자에 치우쳐 있었다(아래 표 참조). 금융 관련 모든 제도가 자유화되는 과정에서 과도한 공적금융은 자본시장의 효율성이나 경제의 활성화를 저해하고, 민간 생활을 압박하였다. 또한 매년의 재정지출이나 불량채권의 존재는 국민부담으로 남아있게 되었다.

208) 재정투융자는 일반적으로 정부의 투자 및 용자활동을 총칭하는 것으로 볼 수 있지만, 실제로는 여러 가지의 의미로 사용되고 있어 일의적으로 정의하기는 어렵다[곽관훈, □□재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안□□(한국법제연구원, 2007. 10. 31), 46쪽].

209) 小池拓自, 『政策金融改革』, □□調査と情報(534號)□□, 2頁.

<표 4> 선진 4개국의 정책금융(주택 제외) 규모<sup>210)211)</sup>

	미 국	영 국	독 일	프랑스	일 본
정책금융의 규모	5,300억 달러(5.4%)	541억파운 드(5.7%)	3,388억유 로(16.7%)	1,234유로 (8.7%)	98.3조엔 (19.1%)
중소기업 전용 신용 보증을 포함한 계	5,640억 달러(5.7%)	545억파운 드(5.8%)	3,437억유 로(17.0%)	1,285억유 로(9.1%)	139.7조엔 (27.2%)

\* 독일의 민간투자를 제외한 직접융자잔고의 대 명목GDP의 비는 6.8%임.

## 2) 개선을 위한 논점

① 정책금융 기능을 필요한 영역에 한정하고 융자잔고를 축소하여 야 하며(작은 정부의 실현), ② 수직적인 행정의 폐해인 기능의 중복 을 정리하고, ③ 신용공여의 방법을 직접융자 중심으로부터 보증 등 간접융자 제도로 전환하도록 지적하였다.<sup>212)</sup> 아울러 지배구조의 강화, 정보공시의 충실, 낙하산 인사의 시정 등과 같은 문제에 대하여 끊임 없는 재검토가 필요하다고 하였다. 이상에서 언급한 문제를 해결하기

210) 중앙정부가 관여하고 있는 신용공여활동을 대상으로 정리한 것(모두 개인주택 전용을 제외). 독일에 대해서는 특수과제은행(정책금융기관)으로 분류되고 있는 주 수준의 금융기관을 포함하고 있다. 영국의 대부가 2000년 3월말, 동 중소기업 전용 신용보증이 2001년 3월말, 일본이 2000년도말인 것을 제외하고는 2000년말 잔고.

211) 미국이나 영국은 국가가, 프랑스는 정책금융기관이 중소기업 전용 신용보증을 행하고 있다. 독일이나 일본은 신용보증회사·협회에 의하여 보증의 일정 비율을 국가나 지방이 재 보증하는 시스템으로 되어 있다(일본 신용보증제도의 최저전보율은 70%).

212) 예를 들면, 『관공서에 의한 과잉 리스크 부담』은 ① 직접융자업무에 있어서 민간기업의 압박, ② 신용보증제도의 결합에 의한 역선택의 발생이라는 심각한 사태를 초래하고 있다고 지적하고, 그럴 수도 있는 자세로서, 직접융자로부터 간접융자로의 전환, 신용보증에 있어서 민간 부담의 도입을 제안하고 있다[河村小百合 『政策金融改革と地域金融機關』, □□金融ジャーナル(556號)□□(2003. 11), 31~34頁]; 민간기업 보완에 철저한 정책금융의 방향을 구체적으로 제안하기도 한다[吉野直行, 『民業補完の鐵則を守った政府系金融機關の改革を』, □□金融ジャーナル(242號)□□(2005. 5), 92~95頁].

위하여 일본은 다음과 같은 정책금융제도의 개혁을 시도하였다.

## 2. 정책금융 개혁 법률

### (1) 제정 경위

2006. 5. 26		행정개혁추진법 성립
2006. 6. 27		정책금융개혁에 관한 제도설계
2007년	2.27제출, 5.18성립, 5.25공포	주식회사일본정책금융공고법
	2.13제출, 6.6성립, 6.13공포	주식회사일본정책투자은행법
	2.13제출, 5.25성립, 6.1공포	주식회사상공조합중앙금고법
	2.23제출, 5.23성립, 5.30공포	지방공영기업등금융기구법

### (2) 행정개혁추진법

#### 1) 법안의 내용

정책금융개혁은 특별회계개혁 등과 함께, 『행정개혁의 중요방침』(2005년 12월 24일 각의결정)에 포함되어 행정추진법안으로서 제164회 국회(2006년 통상국회)에 제출되었다. 동 법안에 의하면, 신정책금융기관은 특수회사 또는 독립행정법인에 준한 법인으로 2008년도에 설립되었다. 간소하고 효율적인 조직을 기본으로 하여, 국내 금융과 국제금융을 구분한 두 부분으로 대별되었다. 또한 신기관과 오키나와 진흥개발 금융공고(沖縄振興開發金融公庫)의 2008년도 말의 대부잔고합계는, 2006년도 말 현정부관련 금융기관의 대부잔고합계와 비교하여 GDP대비 1/2 이하로 줄이기로 하였다. 일본정책투자은행과 상공중앙금고는 완전히 민영화(특별한 근거법을 가지고 있지 않는 일반법인으로 되고, 정부출자를 5년에서 7년까지 제로로 한다)하고, 공영기업금융공고는 폐

지하며, 새로운 조직으로 이전되도록 하였다. 또한 국제협력은행이 담당하였던 해외경제협력업무(엔 차관)은 JICA에 승계되도록 하였다.

<표 5> 신정책금융기관에 승계된 업무와 정책금융이 폐쇄되는 업무

승 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책유도를 목적의 중소기업대부(중소기업금융공고특별대부)</li> <li>- 민간이 채산상 공급 곤란한 영세·중소기업에 대한 사업상 대부(국민생활금융공고)</li> <li>- 교육대부(국민생활금융공고, 소득제한을 인하여 감축)</li> <li>- 초장기·저리의 농업·임업·수산업 전용 대부(농림어업금융공고)</li> <li>- 10년 넘는 식품산업 전문 중소기업대부(농림어업금융공고)</li> <li>- 국책상 중요한 해외자원 확보나 국제경쟁력확보에 불가피한 국제금융(국제협력은행)</li> <li>- 본국 대응기능과 오키나와 독자제도(오키나와개발금융공고)</li> </ul>
폐 쇄	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본정책투자은행·상공조합중앙금융고, 공영기업금융공고의 업무 범위</li> <li>- 통상의 중소기업금융(중소기업금융공고 일반대부)</li> <li>- 민간이나 장학금으로 대체가능한 교육대부(국민생활금융공고)</li> <li>- 식품산업 전문 대기업·중소기업 대부(농림어업금융공고)</li> <li>- 국책상이나 국제경쟁력 확보에 불가피한 금융 이외의 국제금융(국제협력은행)</li> </ul>

## 2) 법안정책시의 논점

최종적으로는, 2006년 2월 23일의 경제재정자문회의의 고이즈미(小泉) 수상 지시<sup>213)</sup>에 따라 『완전민영화』로 결착되었다. 다만, 동 법안에는, 정부가 일본정책투자은행과 상공조합중앙금융고의 기능의 근간을 유

213) 그것은 과거부터 경제산업성이 언급하였다. 상공중금을 민영화하는 때도 강력하게 반대하였다. 예를 들면, 중소기업, 국민, 농림이라는 신정책금융기관에 분명하게 국가가 해야 할 일은 한다. 관공서는 여러 가지의 상공중금의 민영화는 강력하게 반대하였다. 남아서 끌려가지 않도록, 대신에게 잘 이야기 해주었으면 좋겠다. 완전민영화이기 때문에[內閣府, 『平成18年第4회經濟財政諮問會議議事要旨』, <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0223/shimon-s.pdf>, 2005. 10. 27].

지하는 규정이 있고, 내외의 금융질서의 혼란 시 등에 대처하는 금융은, 신정책금융기관, 일본정책투자은행, 상공조합중앙금고와 기타 금융기관에서 그 업무를 담당하도록 하였다. 이러한 규정에 따라서, 완전민영화 후에도, 일본정책투자은행이나 상공조합중앙금고에 대하여, 정부가 어떠한 관여를 지속적으로 하게 되는가는 논의의 여지가 남아 있게 되었다.

『낙하산의 규제』에 대해서는, 최고경영자의 범위에서, 이사까지를 포함할 것인가가 문제되었다. 동 법안은 『경영책임자는 특정의 공무의 경력을 가지고 있는 자를 고정적으로 선임되지 않도록 충분한 배려를 하여야 한다』고 하면서, 『경영책임자』의 범위를 국회심의 등에서 명확하게 할 것으로 요구하고 있었다. 법안의 『충분한 배려』는 낙하산을 시정할 의도를 물을 수 있지만, 『정책금융기관 최고경영자의 낙하산의 폐지를 신속하게 실현』(기본방침)하는 것은 약간 후퇴하고, 낙하산의 완전한 금지는 보류되었다.<sup>214)</sup>

### (3) 주식회사 일본정책금융공고법

#### 1) 목 적

행정개혁추진법에 있어서, 신기관이 담당하도록 한 기능, 즉 국민일반, 중소기업자 및 농림수산업자의 자금조달을 지원하기 위한 기능, 일본에 있어 중요한 자원의 해외에 있어서 개발 및 취득을 촉진함과 더불어 일본 산업의 국제경쟁력의 취지 및 향상을 도모하기 위한 기능을 답습한 신기관의 목적 규정에 부과하여 민간 기업을 보완하는 취지를 명시하였다. 아울러 국내외의 금융질서의 혼란 또는 대규모의 재해, 테러리즘 또는 전염병 등에 의한 피해의 대비에 필요한 금융

214) 보도에 의하면, 낙하산을 『완전금지』한 경우, 헌법의 직업선택의 자유에 저촉되는 것으로 내각 법제국이 지적한 것으로 되어 있다[『行革推進法案 天下り一律禁止見送り』, □□讀賣新聞□□, 2006. 3. 3].

업무를 신기관 및 금융기관이 신속하고 원활하게 수행할 수 있도록 하는 취지의 규정도 하였다(주식회사일본정책금융공고법안 제1조).

## 2) 조직·회계경리 등

### ① 주식의 정부보유의무

정책상 필요한 업무를 국가가 책임을 지도록 하는 관점에서 신기관의 주식을 정부가 상시 전액 보유하는 취지의 규정을 두었다(동법 제3조).

### ② 임직원

효율적인 사업운영의 실현과 정책상 필요한 업무의 정확한 실시의 관점에서 임원의 선임·해임 절차(주무대신의 인가)(동법 제6조), 임원 등의 결격사유(동법 제7조), 임직원의 비밀유지의무(동법 제9조) 등의 규정을 두었다.

### ③ 계산 구분 등

정책상 필요한 업무의 정확한 실시와 정책의 실시에 관련한 책임의 명확화의 관점에서 주요시책마다 계산구분을 하여야 할 투명성을 확보하고자 하였다.

국제금융업무에 대해서는 다른 계산과 구분하여 국제업무계산 규정을 두었다. 또한 『해외경제협력에 관한 토론회』 보고(18.2.28)을 따른 제도설계에 기초를 두고, 국제업무부문을 설치하고, 그 부문의 명칭에 국제협력은행이라는 명칭을 사용할 수 있도록 하는 취지의 규정을 두었다(동법 제5조).

### ④ 신기관의 신용유지, 자금조달의 원활화

신기관의 신용유지, 자금조달의 원활화 등의 관점에서, 신기관이 발행하는 채권에 대하여 정부가 보증을 한다는 취지의 규정 및 정부가

신기관으로 하여금 자금의 대부분을 할 수 있도록 하는 취지의 규정을 두었으며, 신기관의 해산 등의 의사결정에 대하여 국가가 책임을 지도록 명확히 하였다.

⑤ 국고납부

정부전액출자 등 신기관의 성격을 답습하여, 이익이 발생할 경우에는 필요한 준비금의 적립 이외의 부분은 전액 국고납부하지 않으면 안 된다는 취지의 규정을 두었다.

⑥ 거버넌스확보를 위한 국가의 관여

정책상 필요한 업무를 정확하게 실시하는 관점에서, 예산의 국회결정, 결산의 국회제출, 금융검사의 실시, 정관의 변경 인가 등 국가의 감독 규정을 두었다.<sup>215)</sup>

3) 업 무

① 규 정

현행 각 기관의 업무규정을 기초로 하여 행정개혁추진법에서는 다음과 같은 업무를 규정하고 이를 충실하게 반영하도록 신기관의 업무를 규정하고 있다(이용자에 대한 정보제공을 행하는 것도 업무로 규정).

- 국민일반 : 교육대부의 대부대상범위의 축소
- 농림수산업자 : 대기업에만 적용되는 식품산업대부를 폐지
- 중소기업자 : 중소기업에 관한 중요한 시책의 목적에 따라 행하는 것에 한정(일반 대부를 폐지)
- 국제금융 : ① 자원의 개발·취득의 촉진, ② 국제경쟁력의 유지·향상, ③ 국제금융질서의 혼란의 대처라는 3개의 업무에 한정

---

215) 신기관은 설립법에 특별한 규정을 두고 있지 않는 한, 회사법의 규정이 준용되므로, 기업회계원칙, 회계감사인의 감사 등의 대상이 된다.



② 국제금융업무

국제금융업무에 대해서는 2001년의 「특수법인등정리합리화계획」에  
서의 지적 사항 중 자원관계 이외의 수입금융(輸入金融)의 원칙 폐지  
등을 법률상, 업무의 재검토시 충실하게 반영하도록 하였다.

③ 민간기업 보완업무

부분보증, 증권화 등 수법을 활용하여 중소기업자 등의 민간금융기  
관에 의한 무담보대부의 촉진을 도모하기 위하여, 국제금융분야에 있  
어서 민간금융기관에 의한 용자나 국가기업 등의 자본시장으로부터의  
자금조달을 촉진하는 등의 관점에서 이하와 같은 민간기업 보완업무  
를 규정하였다.

먼저, 국내부분에서는 중소기업만을 위한 업무와 관련해서는 중소기업  
업신용보험업무와 함께 현행 중소기업금융공고의 증권화업무에 리스크  
보완계약(CDS)을 활용한 증권화 지원업무의 추가, 대상채권의 확대 등  
을 행하였다. 국민 일반만을 위한 업무 및 농림수산업자만을 위한 업  
무에 대해서는 CDS계약을 활용한 증권화 지원업무를 추가하였다.

둘째, 국제부분에서는 국제금융부분과 관련하여 증권화 수법의 확충(대  
상채권의 확대, 공사채 등의 취득) 및 보증대상의 추가 등을 행하였다.

④ 위기대응 원활화 업무 등

신기관의 위기 대상 원활화 업무와 관련해서는 (가) 주무대신이 필  
요하다고 인정하는 경우, 신기관이 위기 대응 업무를 행할 지정금융  
기관에 대하여 필요한 자금의 대부, 리스의 일부 보완, 이자의 보급을  
하는 것이 가능하도록 할 것, (나) 신기관에 의한 「위기대응원활화업  
무실시방침」의 책정, 지정금융기관과의 사이에 체결한 협정 등에 관  
하여 규정할 것, (다) 민간금융기관에 대한 신청에 의하여 국가가 지

정금융기관을 미리 지정할 것(업무규정 등의 작성, 적합요건 등을 규정)의 규정을 두었다.

⑤ 업무의 본연 자세의 검토

민간기업의 보완의 관점에서, 신기관의 업무 본연의 자세에 대한 검토와 더불어, 필요가 있다고 인정하는 때에는 그 결과에 의하여 업무의 폐지 기타 필요한 조치를 강구하는 등의 규정을 둘 것

4) 기 타

① 회사의 설립

설립위원의 임명이나 정관의 작성 등 회사의 설립에 관한 필요한 규정을 두어야 한다.

② 구기관의 해산, 권리의무의 승계 등

구기관(국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고 및 국제협력은행)은 신기관설립시(2008. 10. 1)에 해산할 것, 구기관의 일체의 권리의무는 신기관의 승계할 것, 자산사정(due diligence)에 관한 것 및 그것에 수반한 경과조치 등의 규정을 둘 것.

③ 관계 법률의 정비

(「주식회사일본정책금융공고법의 실시에 수반한 관계법률의 정비에 관한 법률안」으로서의 별법으로 됨)

관계 법률에 있어서 다음과 같은 개정을 비롯하여 구기관 명칭을 인용하고 있는 법률에 대하여 신기관 명칭으로 개정 하는 등 필요한 정비를 할 것, 즉, (가) 신기관을 「경쟁의 도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」(이른바 시장화 테스트법)의 적용대상으로 할 것을 통하여 지속적인 업무운영의 효율화를 촉진시킬 것, (나) 신기관을 「독

립행정법인등 보유하는 정보의 공개에 관한 법률』의 대상으로 하는 것을 통하여, 계속적으로 투명성을 확보할 것, (다) 신기관에 대하여 법인세, 사업소세 등의 비과세조치 등을 규정할 것 등을 정비하도록 하였다.

#### (4) 주식회사 일본정책투자은행법

##### 1) 목 적

주식회사 일본정책투자은행은 그 완전 민영화의 실현을 위하여 경영의 자주성을 확보하고, 출자와 용자를 일체적으로 행한 방법 기타 고도한 금융상의 방법을 이용하여 업무를 영위함에 따라 일본정책투자은행의 장기의 사업자금을 속한 투용자기능의 근간을 유지하고, 장기의 사업자금을 필요로 하는 자에 대하여 자금공급의 원활화 및 금융기능의 고도화에 기여하는 것을 목적으로 하는 주식회사로 한다(동법 제1조).<sup>216)</sup>

##### 2) 업무의 범위

동법 제3조에 의하면, 위의 목적을 달성하기 위한 업무의 범위를 21가지로 열거하고 있다. 대표적인 업무로는 예금의 수입, 자금의 대부, 자금의 출자, 채무의 보증, 유가증권의 매매, 유가증권의 대부, 금전채권의 취득 및 양도, 단기사채 등의 취득 및 양도, 은행 기타 법령에서 정한 금융업을 하는 자를 위하여 자금의 대부를 내용으로 하는 계약의 체결의 대리 또는 매개행위, 금융상품거래법 제2h 제20항에 규정하고 있는 derivative 거래, 금융상품거래법 제2조 8항 제7호에 기재된 행위를 하는 것, 금융상품거래법 제2조 제8항 제11, 13, 15호에 기재된 행위를 하는 것, 금융상품거래법 제33조 제2항 각호에 기재된 유가증권 또는 거래에 대하여, 동항 각호에 정해진 행위를 하는 것, 다

216) [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16620070613085.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070613085.htm), 2008. 4. 25.

른 사업자의 사업의 양도, 합병, 회사의 분할, 주식교환 내지 주식 이전에 관한 상담에 응하여, 또는 이것에 관련한 중개를 하는 것, 다른 사업자의 경영에 관한 상담에 응한 것 또는 다른 사업자의 사업에 관련하여 필요로 하는 조사 내지 정보를 제공하는 것, 금융 기타 경제에 관한 조사, 연구 또는 연수를 행하는 것, 전 각호에 개재된 업무에 부대하는 업무를 행하는 것을 열거적으로 규정하고 있다(동법 제3조).

### 3) 일본정책투자은행채의 발생 및 발행방법

회사는 일본정책투자은행채를 발행할 수 있다(동법 제5조). 다만, 회사법 제702조의 규정(사채관리자의 설치<sup>217)</sup>)은 회사가 일본정책투자은행채를 발행하는 경우에 적용하지 아니한다. 또한 회사는 외국을 발행지로 하는 일본정책투자은행채에 한하여, 그 사채권을 상실한 자에 대하여 교부할 필요가 있는 때에는 정령에서 정한 것에 의하여, 일본정책투자은행채의 사채권을 발행할 수 있다. 동 사채는 일본정책투자은행채의 사채권을 발행하는 경우에는 당해 사채권은 무기명식으로 한다. 다만, 응모자 또는 소유자의 청구에 의하여 기명식으로 발행할 수 있다. 기타 세부적인 내용에 대하여는 동법 제6조 2내지 6호에서 정한 바에 의한다.

### 4) 대표이사 등 선임 등의 결의

회사의 대표이사 또는 집행이사의 선임과 해임과 더불어 감사의 선임 및 해임 또는 감사위원의 선임과 해임에 대한 결의는 재무대신의 인가를 받지 않으면 그 효력이 발생하지 않는다. 재무대신은 위의 인가 신청을 있는 때에는 당해 신청에 관련한 사항이 회사의 업무의 건전 내지 적절한 운영을 방해하거나 또는 그것이 방해하고 있다고 인정

217) 제702조는 “회사가 사채를 발행하는 경우에는, 사채관리자를 정하여, 사채권자를 위하여, 변제의 수령, 채권의 보전 기타 사채의 관리를 할 것을 위탁하여야 한다. 다만, 각 사채의 금액이 1억엔 이상인 경우 기타 사채권자의 보호를 해하지 않는 범위 내에서 않는 경우 법무성령에서 정한 경우에는 그것에 한정되지 않는다”고 규정하고 있다.

되는 경우를 제외하고, 이것을 인가하지 않으면 안 된다(동법 제16조).

#### 5) 사업계획과 상환계획

회사는 매사업년도의 개시 전에 재무성령에서 정한 바에 따라 그 사업년도의 사업계획을 정하고, 재무대신의 인가를 받지 않으면 안 된다. 이것을 변경하는 때에도 마찬가지이다(동법 제17조). 또한 회사는 매사업년도의 개시 전에 재무성령에서 정한 바에 따라, 사채, 일본정책투자은행채 및 차입금의 상환계획을 설립하고, 재무대신의 인가를 받지 않으면 안 된다. 이것을 변경하는 때에도 마찬가지이다(동법 제18조).

#### 6) 대차대조표 등의 제출

회사는 사업년도마다 재무성령에서 정한 바에 따라, 당해 사업년도의 중간사업년도에 관련한 대차대조표, 손익계산서 및 사업보고서와 함께 당해 사업년도에 관련한 대차대조표, 손익계산서 및 사업보고서를 재무대시에게 제출하지 않으면 안 된다.

#### 7) 기 타

기타 일본정책투자은행채의 소멸시효, 통화 및 증권모조취체법(證券模造取締法)의 준용, 예금의수입 등을 개시하는 경우의 특례, 은행법의 준용, 사업년도, 주식, 사채, 일본정책투자은행채 및 차입금, 수신한도액 및 여신한도액 등을 규정하고 있다.

### (5) 주식회사 상공조합중앙금고법

#### 1) 목 적

주식회사 상공조합중앙금고는 그 완전 민영화의 실현을 위하여 경영의 자주성을 확보하고, 중소기업 등 협동조합 기타 주로 중소기업의 사업자를 구성원으로 하는 단체 및 그 구성원에 대하여 금융의 원활화

를 도모하기 위하여 필요한 사업을 영위하는 것을 그 목적으로 한다.

## 2) 법률의 개요

### ① 2008년 10월

- 신회사(주식회사 상공조합중앙금고)의 정관에서 정한 사항이나 주식의 할당의 방법 등을 기재한 「전환계획(轉換計劃)」을 작성하고, 사전에 민간출자자 등에 통지 후, 원활한 조직전환을 행한다.
- 신회사의 자기자본의 충실 등 재무내용의 건전성의 확보에 이바지하는 것으로서, 정부출자에 상당한 부분을 특별준비금으로 한다.

### ② 이행기

#### (가) 주식(주주)

- 주주 구성을 정부, 중소기업단체 및 그 구성원에 한정한다.
- 정부소유주식에 대한 잉여금배당의 특례를 둔다.

#### (나) 업 무

- 중소기업금융기능의 근간을 유지할 수 있도록, 대부 대상을 중소기업단체 및 그 구성원 등에 한정한다.
- 예금 자격에 관한 제한을 철폐한다.
- 금융채(상공채)의 발행을 계속 가능하도록 한다.
- 중소기업등 협동조합이 새로운 상공중금의 대리업무를 담당할 수 있도록 한다.
- 자회사의 보유를 가능하도록 한다.
- 위기대응에 관련한 지정금융기관으로 간주한다(주식회사 일본정책금융공고법에 의한 별도 조치).

(다) 감독

- 주무대신의 감독은 진정 필요한 것에 한정하고, 민간금융기관과의 대등한 조건(equal footing)이나 재정조치에 관련한 공익성 확보의 관점에 유의하여 정부관여를 축소한다.

③ 완전민영화 시점

- 시장의 동향을 밝으면서, 동법 시행후 대개 5~7년 후를 목표로 하여, 정부보유주식의 전부를 처분한다.
- 정부가 보유하는 주식을 전부 처분한 후 이행기에 속한 특별의 법률은 폐지할 것
- 그 속에서, 중소기업금융기능을 유지하기 위하여 주주자격의 제한 기타 필요한 조치를 할 필요가 있다면 그에 대한 대책을 강구한다.

(6) 지방공영기업등금융기구법

1) 논의 경위

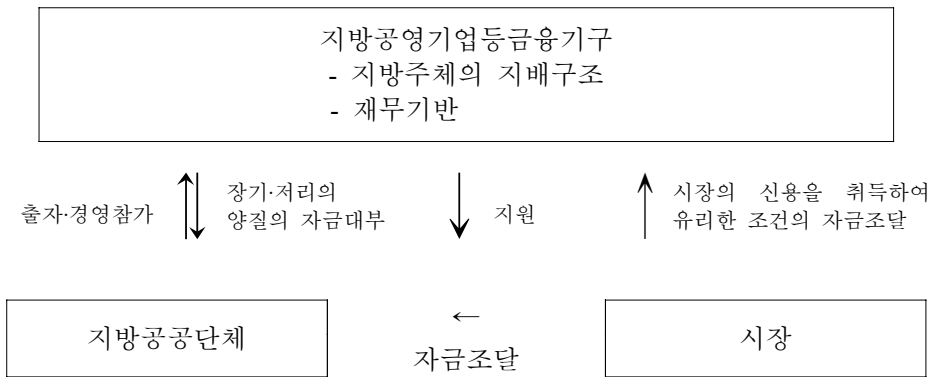
2006년	6월	『행정개혁추진법』 공포 · 시행
	6월	『정책금융개혁에 관한 제도설계』 추진본부 결정
	10월	지방6단체안 총무대신제출
2007년	2월	『지방공영기업등금융기구법안』 국회 제출
	5월	『지방공영기업등금융기구법』 공포 · 시행
	11월	『지방공영기업등금융기구』 설립을 위한 발기인의 선임, 발기인회 개최
	11월	발기인의 업무 등을 행할 『지방공영기업등금융기구설립준비실』 설치
2008년		지방공영기업등금융기구 설립 예정
		지방공영기업등금융기구 업무개시 예정

2) 설립의 취지 및 기본적 기능

정책금융개혁의 기본적 생각 아래 지방분권개혁의 이념에 따라 국가기관으로부터, 지방공공단체가 공동으로 설립하여 자율적·주체적으로 운영하는 기관으로 이행하고, 지방공공단체의 자금조달을 보완하고자 한다.

나아가 지방 공동자금조달기관으로서 시장으로부터 채권발행 등에 의하여 자금을 조달하고, 공영기업금융공고의 기능을 계승하여 주민생활에 불가피한 사업에 필요한 장기·저리의 자금을 안정적으로 공급하며, 새로이 개개 지방공공단체의 시장에서 자금조달을 지원하고자 한다.

<표 6> 기본적 조직



3) 업 무

① 대부업무

공고(公庫)와 마찬가지로 상하수도, 교통, 병원, 공영주택, 도로정비 등 주민생활에 불가피한 지방공공단체의 사업에 대하여 필요한 자금을



장기·저리로 용자(지방도로공사·토지개발공사에의 대부로부터 철수)

② 자금조달에 관한 지원 등의 업무

지방공공단체의 자금조달에 관한 조사연구, 정보제공 기타의 지원 등 새로이 지방공공단체의 자금조달을 지원

③ 공고(公庫)채권관리의무

일반의 감정과는 별개의 감정(관리 감정)을 하여서, 공고(公庫)로부터 승계한 공고(公庫)의 대부채권의 관리·회수업무를 실시

4) 자금조달

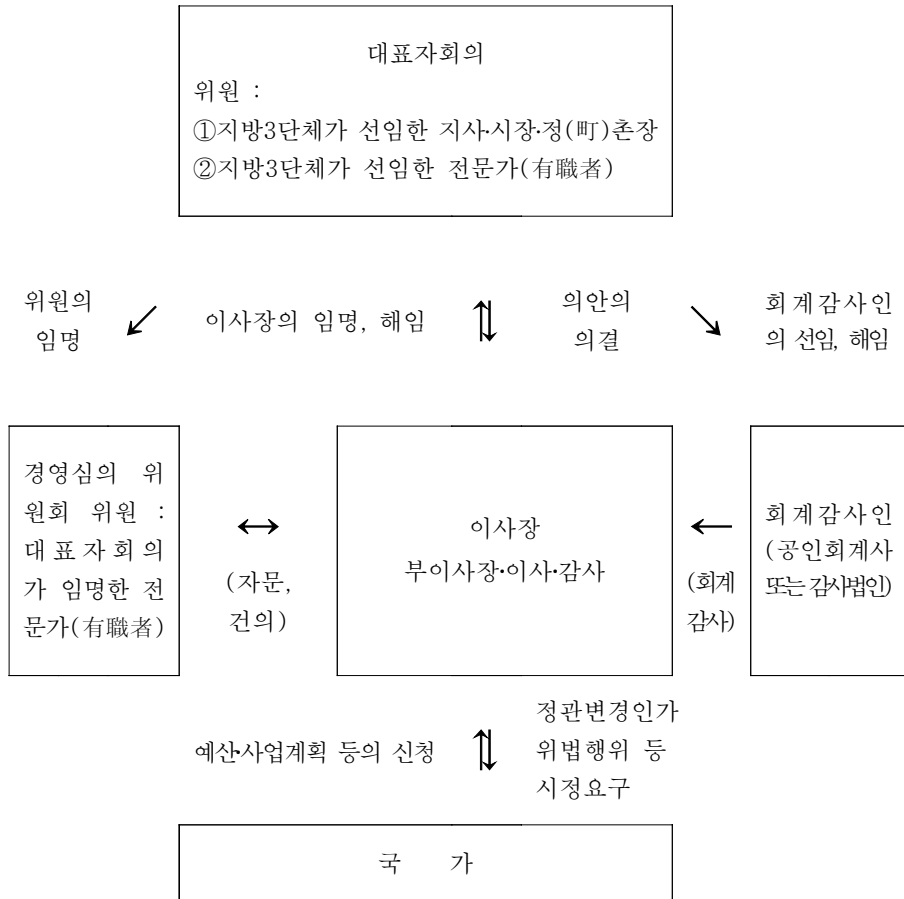
① 공고로부터 승계한 재무기반과 높은 신용력에 의하여 시장의 신임을 얻어, 채권발행을 기본으로 자금조달

② 기발행한 정부보증채의 차환(借換)을 위하여, 계속하여 정부보증채의 발행

5) 운영체제

① 지방공공단체의 공동출자에 의하여 설립하고, 지방 대표 등에 의하여 구성된 대표자회의를 중심으로 지방주체의 자주적인 운영을 확보

② 외부 전문가로 구성된 경영심의위원회에 의한 업무운영의 체크나 감사법인 등에 의한 외부감사의 도입, 철저한 공시에 의한 적정한 경영의 거버넌스 확보



## 6) 재무기반

### ① 금리변동준비금

공고가 보유하고 있는 채권차환 손실인당금(損失引當金)을 전액(약 3.4조엔) 승계하고, 금리변동준비금으로서 적립하는 것보다, 금리변동 리스크에 대응하여, 원활한 업무운영을 행하기 위한 충분한 재무기반을 확보

## ② 공영기업건전화기금

공영경기의 수익금을 원자본으로 하는 공영기업건전화 기금을 전액 (약 0.9조엔) 승계하여, 운용익(運用益) 등의 활용에 의하여, 대부금리의 인하를 실시

## 3. 시사점

### (1) 일본의 정책금융개혁에 대한 평가와 전망

일본은 정책금융기관의 개혁방안이 국회를 통과함에 따라 8개 기관을 2008년도까지 통합·폐지 및 민영화하여 1개 기관으로 축소한다는 개혁방침이 확정되어 이를 추진하고 있다.<sup>218)</sup> 정책금융기관이 전후 일본의 고도성장에 크게 공헌하였으나 자원배분의 비효율 및 대규모 재정지출을 초래하여 개혁의 필요성이 제기되어 왔으며, 개혁법의 시행으로 금융시스템의 효율화와 재정부담 경감을 기대할 수 있을 것이라고 전망하고 있다.<sup>219)</sup> 다만 일본정부는 공무원 감축 등 조직 개혁 후

---

218) 국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고 등 3개 금융공고와 국제협력은행을 1개 기관으로 통합해 정부출자 주식회사로 전환하고, 다만 오키나와 진흥개발 금융공고는 진흥계획의 최종 연차인 2011년도까지 유지하고 2012년도 이후 동 기관에 통합하기로 하였다. 일본정책투자은행과 상공조합중앙공고는 우선 정부 전액출자의 주식회사로 전환하고 5~7년에 걸쳐 정부 보유주를 매각한 후 완전 민영화하기로 하였다. 공공기업금융공고는 폐지하고 그 기능은 지방조직으로 이관하여 지방공공단체가 공동으로 자금조달을 위한 새로운 조직을 설립하도록 하였다.

219) 8개 정책금융기관의 융자금 규모(2000년도 말 기준으로 정책금융의 규모는 98.3조엔, 중소기업 전용 신용보증을 포함하여 139.7조엔, 2005년 3월말 현재 명목 GDP 대비 18%)를 2008년도까지 절반 수준으로 축소해 나간다는 계획이다. 그동안 정책금융기관은 우정사업 등을 통하여 자금을 조달하여 정부가 원하는 부문에 공급하는 재정투자자제도에서 자금운용을 담당함에 따라 조달부문의 우정사업과 더불어 자원배분의 비효율성을 초래하였다. 이익을 기대하지 않는데다 손실이 나면 국가가 보전해주는 구조로 기업으로서 경영의 효율성을 높이기 위한 노력이 부족하였다. 기타 일본의 정책금융기관의 비효율성에 대하여는 김은지, “일, 정책금융기관 개혁의 현황 및 전망, KIEP 세계경제초점, 2005. 11. 24, 4면 이하 참조.

에도 대출규모축소, 점포통합 등 경영합리화, 민간과의 경쟁을 통한 수익성 확보 등이 지속적으로 추진되어야 할 것으로 보고 있다.<sup>220)</sup>

이상과 같이 살펴 본 일본의 정책금융의 개혁은, 비록 정책금융기관을 하나로 통합하였으나, 그 기능이나 조직의 방향과 관련해서는 구체적인 논의가 부족하고, 단순한 수적 통합에 불과하다고 지적을 하고 있다.<sup>221)</sup> 또한 대출잔고를 GDP 대비 절반으로 줄인다는 수치상 목표는, 2기관의 민영화와 공영기업 금융금고의 폐지로 달성되기 때문에 실질적인 의미가 결핍되었다는 비판도 있다.<sup>222)</sup>

그러나 중앙관청의 반대가 강하고, 실현이 매우 곤란하던 정책금융 개혁이 현실화되었다는 점에 대하여는 긍정적으로 평가되어야 한다는 의견도 많다. 정책금융개혁은 비대화한 공적자금을 근본적으로 재검토하려는 경제개혁으로서의 의미와 중앙관청 본연의 자세를 묻는 행정개혁의 의의라는 2가지 측면이 있다는 점에서, 행정관청의 종적 분할식의 관행을 타파하고 1기관화는 행정개혁으로서 의미가 깊다고 한다. 다만, 하나의 조직을 구성함으로써 투명성이 상실될 우려가 있으며, 다시 비대화되는 것에 주의할 필요가 있다고 한다.<sup>223)</sup> 또한 정책금융개혁은 정책금융이 담당해야 할 기능부터 논의를 진행해야 하는 경제개혁으로서 명쾌하고 논리적이지만, 구체적인 업무범위에 따라서는 업무의 엄선(嚴選)이 중요하다고 한다.<sup>224)</sup> 어쨌든 2007년 10월부터

220) 자세한 것은 고용수/이주연, “일본의 정책금융기관 개혁 배경과 평가”, 한국은행 해외경제정보 2007-47호, 2007. 6. 19; 김은지, “일, 정책금융기관 개혁의 현황 및 전망, KIEP 세계경제초점, 2005. 11. 24, 1면 이하; 정성춘, “일본 정책금융기관의 구조개혁과 시사점“, KIEP 세계경제초점, 2006. 2. 10. 1면 이하 참조.

221) 예를 들면, 『一機關化の先が問われる政策金融改革』, □□日本經濟新聞□□, 2005. 11. 30; 『政府系金融さらに實のある改革を』, □□朝日新聞□□, 2005. 11. 30 等.

222) 예를 들면, 『政府系金融 改革に“まやかし”論』, □□東京新聞□□, 2006. 3. 11 等.

223) 예를 들면, 통합에 의하여, 구 조직의 과별이 형성되고, 불필요한 업무가 잔존하는 위험을 지적할 수도 있다[土居丈朗, 『政策を問う政府系金融機關 上 見せかけの統廃合せ』, □□産經新聞□□, 2005. 11. 11].

224) 賀來景英, 『市場の失敗』を『政府の失敗』としない工夫を(『特集 政策金融改革のロードマップ』), □□金融財政事情(2683號□□, 2006. 2. 20, 12~16頁.

우정민영화, 2007년도말의 재정투융자 채권인수의 3기관 간의 합의<sup>225)</sup>의 종료, 2008년도의 신정책금융기관의 발족에 의하여 공적금융분야는 크게 변모하게 되었다.

금융은 경제의 『혈액』이라는 사실로부터, 급격한 제도변경은 많은 채무자에게 과도한 부담을 발생시키고, 경제의 건전한 발전을 저해하는 문제가 발생한다. 따라서 한편으로는 당초의 목적을 실현하기 위해서는 신정책금융기관의 업무를 철저하게 엄선하고, 독립행정법인 등이 하는 정책금융을 재검토하고, 당면 과제로 필요로 되는 기능의 폐지시기를 명확히 하여야 하는 등 장래에 향하여 지속적인 재검토를 하여야 할 것이다. 또한 완전민영화된 2 기관이나 새로운 조직인 공영기업금융공고에 대한 국가의 관여가 배제될 것이 요청된다고 지적하고 있다.

즉, 정책금융개혁을 통하여 목표를 달성하기 위해서는 정책금융이 담당하는 범위가 고정되어야 하며 필요한 기능을 유지하고 비대화나 비효율을 배제하여야 할 것인 데, 이러한 문제는 관련 법안의 제정을 통하여 명백히 하여야 할 것이다. 이에 일본은 행정개혁추진법<sup>226)</sup>의 성립과 정책금융개혁에 관한 제도설계에 따라 다음의 4개의 관련 법안이 제정되었다. 즉, 주식회사일본정책금융공고법, 주식회사일본정책투자은행법, 주식회사상공조합중앙금융공고법 및 지방공영기업등금융기구법이 제정되어 공포되었다. 동 법안을 통하여 위의 문제를 실현하고자 하였다. 하지만, 동법의 제정한 이후 어떠한 결과를 초래하고 있는지에 대하여는 아직 조사된 자료가 없다. 향후 위의 법에 대한 구체

---

225) 재정투융자개혁에 있어서 재정투융자가 장기자금을 공급하는 것으로부터, 기와의 용자를 유지하고, 개혁을 원활하게 할 당시의 대장성, 우정성, 후생성 간의 합의를 말한다.

226) 『現政府系金融機關の利用者や債券所有者の利益が不當に侵害されない』, 『内外の金融秩序の混亂時期等に對處する金融の担い手として、完全民營化する2機關を明記』, 『公營企業金融公庫の新しい仕組みへの移行のために、政府が必要な財政的基盤を確保するための措置を講ずる』等.

적인 내용과 더불어 동법이 시행된 이후 발생하는 문제점에 대하여는 후행 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

## (2) 시사점

우리나라의 정책금융의 경우도 통상 일본과 유사하며, 일본에 비하여 약 5~10년 정도 늦다고 한다. 따라서 일본의 정책금융개혁의 핵심인 정부의 정책금융 역할의 종료, 정책금융기관의 통폐합의 추진, 정부지원 범위의 제한 등과 관련하여 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

특히 정책금융의 민영화와 관련해서는 우리나라에서도 많은 관심을 갖고 있는 부분 중 하나이다. 최근 전광우 금융위원회 위원장은 “산업은행과 자회사들을 지주회사 체제로 전환하는 작업을 올해 내에 마무리하고 내년부터 매각 과정이 시작될 수 있도록 추진할 계획”이라고 밝히고 있다. 이에 따라 산업은행법 개정과 산업은행 매각 자금으로 설립될 새로운 정책금융 전담기관인 가칭 ‘코리아 인베스트먼트 펀드’(KIF) 법 제정 등 관련법 제·개정 작업이 2008년 4월 18대 국회 개원과 함께 바로 처리될 가능성이 높아졌다.<sup>227)</sup> 이러한 조치는 일본과 마찬가지로 현정부가 실천하고자 하는 “작은 정부를 실현”의 방안 중 하나로 본다. 하지만, 이처럼 정책금융과 관련하여 작은 정부를 실천하는 경우, 그 동안 긍정적인 역할을 담당하였던 정책금융의 기능을 어떻게 보완할 것인가가 가장 큰 문제라고 생각된다. 따라서 정책금융의 경우 정부는 원칙상 최소한도의 범위에서는 정책금융의 역할을 그대로 담당할 필요가 있으며, 그 나머지 부분에 대하여는 일본과 같이 민영화할 필요가 있다. 하지만, 처음부터 완전민영화를 할 것이 아니라 점차적·단계적인 민영화를 하는 것이 그 동안 정책금융의 역할에 대한 혼란을 최소화할 수 있는 것이 아닌가 한다.

227) <http://www.donga.com/fbin/output?rss=1&n=200803200386>, 2008. 4. 28.

나아가, 그 동안 행하였던 직접금융도 일본의 경우처럼 무담보, 무보증, 상품 및 신디케이트론 등 시장형 간접금융상품을 개발하여 적극적으로 유통시킬 필요가 있다. 이외에도 정책금융이 담당하였던 장기금융과 관련해서 그에 대한 리스크 관리능력을 향상시킬 필요도 있다.

### 제 3 절 독일의 정책금융 개선<sup>228)</sup>

#### 1. 한국과의 관련성

한국정부는 그동안 국책은행으로서 정책금융<sup>229)</sup>을 담당하는 역할을 하던 산업은행, 기업은행, 수출입은행 등을 시대의 흐름에 따라서 단계적으로 민영화하고 구조조정을 하기로 하였다. 이는 세계무역기구(WTO)와의 마찰 또는 한·미 FTA협상과정에서 미국과의 마찰을 피하고자 하는 노력의 일환이다.<sup>230)</sup> 일반 은행의 소유지배구조에서 산업자본과 금융자본의 분리정책을 펴왔으나, 외국자본의 적대적 M&A에 속수무책이었던 점을 개선하고자 금산분리 완화정책을 펴는 것과 패

228) 이하 송양호, 정책금융 1차 워크숍 자료집, 한국법제연구원 2008.

229) 정책금융은 정책당국이 경제개발계획이나 산업금융정책 등 특정정책목표를 실현하기 위하여 금융면에서 일반상업금융을 질적 또는 양적으로 보완함으로써, 특정부분에의 자금유익을 의도적으로 증대시켜 당해부문을 육성시키기 위한 선별적인 금융정책수단이다. 그동안 우리나라는 수출증대, 중소기업의 보호·육성, 주택공급의 증대, 농수산업의 발전과 육성, 특정정책 목표의 수행 등을 위하여 정책금융을 운용하여 왔다.

230) WTO는 정부가 정책금융을 직접 관장하는 것에 대하여 이의를 제기하였다. 정부는 국책은행의 소유는 하되, 운영은 민간이 함으로써 WTO와 마찰없이 직접금융방식에서 간접방식으로 전환하겠다는 것이다. 정부가 정책금융을 받을 수 있는 자격은 설정하지만, 기업 선정 등 구체적인 사업진행은 민간 금융기관에 위탁하는 방식이다. 그러나 전대(on-lending) 방식에서는 대출과 투자에 따른 모든 책임을 민간 금융회사가 부담하기 때문에 영세기업이나 소상공인은 성장 가능성을 보유하고도 심사과정에서 배제될 가능성이 있을 것이다. 또한 한·미 FTA협상의 과정에서 미국측은 국책은행을 통한 정책금융을 통한 금융시장 개입 중단을 요구하였다. 이러한 정책금융문제가 제기된 것은 정책금융이 시장에서 공정경쟁을 저해한다는 이유에서이다. IMF시기의 하이닉스에 대한 산업은행의 자금지원, LG카드 사태 등의 처리과정에서 정부가 개입하여 시장상황을 개선시키기 위하여 정책금융을 사용하였던 것이다.

를 같이 하는 금융정책의 변화로 볼 수 있다. 우리나라는 정책금융기관인 산업은행, 기업은행, 수출입은행 등의 민영화와 더불어 업무영역의 정비를 통하여 정책금융을 통합·운영하기로 하고 있다. 특히, 산업은행의 정책금융을 분리하여 매각하고, 그 자금으로 중소기업 금융지원을 위해 한국투자펀드(Korea Investment Fund: 이하 KIF라 칭한다)를 조성하겠다는 계획이다.<sup>231)</sup> 위와 같은 계획은, 사실상 독일의 대표적인 정책금융기관인 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: 이하 KfW라 칭한다)을 모델로 삼고 있다. 따라서 독일의 공적금융기관과 정책금융개혁을 위하여 이들이 어떤 노력을 하였는지 그리고 향후 어떤 과제가 놓여 있는지를 살펴보고자 한다.

## 2. 독일 공적금융분야의 변화 배경

독일의 금융부문은 사법적인 부문, 공법적인 부문 및 조합부문의 3개 부문으로 나뉜다.<sup>232)</sup> 이러한 3개 부문조직은 17세기 이후 250년 이상의 은행역사 안에서 발전되어 온 것이다. 물론 초기에는 단지 사적인 금융자본가만 있었지만, 점차로 공업화와 세계무역을 담당할 수 없었기 때문에 주식은행들이 등장하게 되었다. 이러한 역사적인 배경을 바탕으로 발전한 독일의 3개 부문 금융조직은 다른 나라들에서는 익숙하지 않은 제도였다. 이러한 3개 부문 조직은 과거 오랜 기간 동안 의미가 있었지만, 은행거래에서 경쟁을 제한한 측면도 있었다. 따라서 최근에는 이러한 3개 부문 조직에 대한 비판이 가해지고 있다.

231) 산업은행과 우리금융지주, 기업은행을 통합한 뒤 민영화하자는 기획재정부의 메가뱅크안, 금융공기업의 민영화를 빨리 추진하기 위하여 산업은행을 지주회사로 전환하여 민영화하는 방안, 우리금융지주는 별도로 매각하고 산업은행과 기업은행을 통합한 뒤 민영화하는 방안과 함께 우리금융지주와 기업은행을 통합한 뒤 매각하고 산업은행을 지주회사로 전환시켜 개별 매각하는 방안 등 여러 가지의 조합을 검토하여 추진하고 있다.

232) Claussen, Carsten Peter (Hrsg.), Bank- und Börsenrecht für Studium und Praxis, 4. Aufl., München 2008, Rn. 29.



그 중에서 공법적인 근거에 의하여 설립되고 조직된 공적금융기관들은 공공의 경제법이 적용되었다. 이러한 공적금융기관들이 독일의 정책금융을 담당하여 왔는데, 연방법에 기초하여 설립된 재건금융기관(KfW), 농업연금은행(Landwirtschaftliche Rentenbank), 독일지역은행(Deutsche Kommunalbank: 오늘날 DekaBank) 또는 지방정부의 법에 기초하여 설립된 주정부은행(Landesbank), 저축금고(Sparkasse) 등이 있다. 그 외에도 우체국은행(Postbank AG)<sup>233)</sup>, 독일저당은행(Deutsche Pfandbrief- und Hypothekenbank AG)<sup>234)</sup> 등이 공공법적인 부문에 속했었지만, 이미 민영화가 이루어져 주식회사로 변모되었다.<sup>235)</sup> 독일의 공공금융분야의 변화의 핵심은 특히 공적금융기관을 민영화하는 것이고, 그와 수반하여 책임을 국가나 주정부에서 금융기관이 스스로 담당하도록 하는 것이다. 지금 독일에서는 공적금융기관의 민영화가 한창 진행중에 있다. 일례로서 가장 최근에 그동안 KfW 은행그룹의 한 기관으로서 프로젝트, 기업금융 및 수출금융을 담당해오던 KfW IPEX-Bank를 2008년 1월 1일부터 KfW IPEX-Bank GmbH(유한회사)로서 법적으로 분리 독립시켰다. 따라서 이제는 일반은행으로서 정부의 보증없이 신용평가등급을 바탕으로 영업활동 및 세금납부 등을 하게 되었다.<sup>236)</sup>

이러한 공적금융분야의 변화 배경에는 2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회(EU-Kommission)와 독일 정부간의 국가의 공적금융은행에 대한 책임보증을 2005년 7월 19일 이후부터는 폐지한다는 합의를 바탕으로 하고 있다. 그러한 합의가 있기 전까지 독일정부는 소위 기관

---

233) 1994년 9월 14일 Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation(BGBl. I S. 2325) 제3조에 의하여 주식회사로 민영화되었다.

234) 1988년 12월 20일 Gesetz über die Umwandlung der Deutschen Pfandbriefanstalt in eine Aktiengesellschaft(BGBl. I S. 2310)에 의하여 주식회사로 민영화되었다.

235) 그 외에도 1998년 1월 1일부로 독일조합은행(DG Bank)이 주식회사로 전환되었다.

236) IPEX-Bank의 분리 독립 배경, 독립회사의 자본금 및 Standard&Poor's의 신용평가 등급에 관하여 자세한 것은 [http://www.kfw.de/DE\\_Home/Die\\_Bank/AktuellesausderKfW/Rechtliche\\_Selbstaendigkeit\\_der\\_KfW\\_IPEX-Bank\\_.jsp](http://www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/AktuellesausderKfW/Rechtliche_Selbstaendigkeit_der_KfW_IPEX-Bank_.jsp) 참조.

부담(Anstaltslast)과 보증책임(Gewährträgerhaftung)을 공법적 정책금융기관의 구성요소로 하였고, 해당 은행에 채무가 있는 경우 국가가 보증인(Gewährträger)으로서 은행의 전체 채권자에 대하여 무한책임을 부담하였다.<sup>237)</sup> 2005년 7월 19일부터는 공적인 위임(öffentlicher Auftrag)이란 정책금융기관이 공공의 이익을 위하여 이행해야만 하는 법적으로 또는 정관으로 한정한 업무를 위한 표현일 뿐이다. 공적인 위임이란 금융업에서 공적인 측면의 확인을 위한 헌법상의 정당성을 부여한 것이다. 그러한 위임업무에는 사회적인 주택건설의 개발프로그램, 환경보호, 기술발전, 경제적인 취약지역에서 경제구조의 개선 등이 해당된다. 금융정책기관들은 그들의 영업을 상인적인 원칙과 경제적인 관점에서 하게 되지만, 이익추구에 맞추어 하는 것은 아니다.<sup>238)</sup> 이러한 정책금융기관들은 다른 금융기관들과 경쟁에 있는 것이 아니라, 예외적으로 유익한 업무를 의무적으로 수행해야 하기 때문에, 이러한 기관들을 위하여 기관부담과 보증책임이라는 국가적인 책임형식은 기본적으로 계속하여 유지될 수 있다.

이러한 기존의 책임방식의 폐지는 유럽연합내 단일시장을 지향하고 회원국내 상품, 서비스, 노동, 자본 등 4가지 요소의 자유로운 이동을 제한하는 경쟁제한적인 요소들을 제거하기 위해 노력해오고 있는 EU의 경쟁정책과의 마찰과 관련이 있었다. 이하에서는 독일의 주요 공적금융기관을 분설하고, 공적금융기관의 민영화와 그 이후 결과 등을 살펴보고자 한다.

237) 예컨대 die Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen 제6조 참조. 주정부는 보증인으로서 저축금고의 채무에 대하여 무제한적인 책임을 부담하였다. 즉, 저축금고의 재산으로부터 채권자가 만족을 얻을 수 없는 경우에 주정부는 책임을 부담하게 되는 것이다. 보증인책임은 저축금고의 채권자에 대한 공법적인 고도의 기관 결손보증을 의미한다.

238) 예를 들어 Gesetz zur Neustrukturierung der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale, zur Verselbständigung der Investitionsbank und zur Verwaltung der Landesliegenschaften vom 7. 5. 2003 제5조 제1항 참조.

### 3. 독일의 공적금융기관 현황

독일의 공적금융기관은 넓은 의미에서 볼 때 공공법적인 법인형태(öffentlich-rechtliche Rechtsform)로 운영되는 공법에 기초하여 조직화된 모든 금융기관으로 정의할 수 있다. 이러한 공적금융기관으로는 연방정부의 법 또는 지방정부의 법에 기초하여 설립된 저축금고(Sparkasse), 주정부은행(Landesbank), 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW), 농업연금은행(Landwirtschaftliche Rentenbank), 독일지역은행(Dekabank) 등이 있다.<sup>239)</sup> 그 중에서 중요한 역할을 수행하고 있는 주정부은행, 저축금고, 재건금융기관에 대해서만 살펴보도록 한다.

#### (1) 주정부은행(Landesbank)

독일에는 12개의 주정부은행이 있는데, 이러한 주정부은행은 우선 해당지역 저축금고에 대한 중앙은행기능을 수행하고 있다. 특히 저축금고의 지불거래와 유가증권거래를 수행하고 신용거래(여신업무)를 담당한다. 그리고 주정부은행은 모든 은행서비스를 제공하는 신용은행의 업무도 수행하지만, 주정부의 국책은행이다. 예를 들어 주정부은행들중의 하나인 WestLB의 정관 제2조 제1항 따르면, ‘WestLB 주식회사는 모든 종류의 은행업무와 지분인수를 포함한 보충적인 업무를 수행한다’고 규정하고 있다. 또한 정관 제2조 제2항에 따르면 ‘WestLB 주식회사는 저축금고의 중앙은행으로서의 업무와 지역과 국책은행으로서의 업무를 수행한다’고 규정하여 주정부은행의 목적을 명시하고

239) 독일 금융부분의 가장 큰 영역을 차지하고 있고 395,000명 정도가 근무하고 있다. 금융부분의 총 거래량 중에서 가장 많은 약 40% 정도를 차지하고 있다. 또한 저축금고와 주정부은행의 합산한 결산금액으로 2,1조 Euro 이상을 점하고 있다. Sparkassenfachbuch 2002, Stand 31.12.2000. 독일의 2000년말 정책금융(주택제외) 규모는 3,388억 Euro였고, 중소기업 전용 신용보증을 포함하면 3,437억 Euro였다. 독일의 민간투자를 제외한 직접투자잔고는 명목 GDP대비 6.8%였다.

있다.<sup>240)</sup> WestLB는 모든 종류의 은행거래를 영위하고, 독일 민법 제1808조의 의미(피후견인의 재산을 투자해도 좋을 정도의)에서 절대적으로 안전하고 확실하다. 주정부은행의 내부조직은 주식회사법적인 모델을 따르고 있다. 은행의 일상적인 업무의 추진은 이사회가 담당하고, 감사회 또는 관리위원회는 업무추진을 감독하고, 보증인총회는 자본측면을 규합하고 있다. 주정부은행은 공법적 기관(Anstalt des öffentlichen Rechts)이고, 그 설립에 대한 법적근거는 독일의 주법으로 정하고 있다.<sup>241)</sup> 이러한 주정부의 입법에 따라서 각각의 주정부와 저축금고 및 지로협회가 주정부은행의 지분을 최소한 50% 이상을 보유하고 있었다. 그러나 이러한 주정부은행의 지분구조는 변혁 상태에 있고, 특히 그 의미가 가장 큰 곳은 Nordrhein-Westfalen주이다. Nordrhein-Westfalen주의 WestLB가 주식회사로 그 법인형태를 전환하였다. 공법적인 NRW-Bank 역시도 주식회사형태로 전환되었다. 즉, 개별적인 주에 대하여 주정부은행은 더 이상 부속되지 않게 되었다는 의미이다.<sup>242)</sup>

주정부은행의 환경변화는 유럽연합의 경쟁제한법으로부터 야기된 것이고, 보증책임과 기관부담은 시장의 자기자본기준에 일치되지 않는 것으로 간주되었다. 즉, 이것은 유럽공동체협약(Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) 제90조 이하에서 규정하고 있는 지원금지에 정면으로 충돌되는 것이다. 따라서 지난 90년대에 공법적인 은행과 사적인 은행 사이의 조정은 은행내부의 환경을 변모시켰고, 한편으로는 공법적인 금융기관의 법인형태를 건드리지 않으면서 다른

240) Satzung der WestLB AG, Stand 25.05.2007.

241) 예컨대 das Niedersächsische Gesetz über die Norddeutsche Landesbank - Girozentrale - vom 14.5.1970 (NDs. GVBl. Nr. 18, S. 186-188); §§ 34-46 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 8.3.1994 gem. der Bekanntmachung vom 25.1.1995 (GV-BI. NW S. 92 / GV-BI. NW S. 764).

242) 하나의 주정부은행이 타지방 주정부은행의 소유자가 되고, 다른 주정부은행과 합병을 하여 소멸되기도 하고, 서독지역의 주정부은행이 동독지역의 주정부은행의 기능을 수행하기도 하고 있다.

한편으로는 기관부담과 보증책임을 2005년 7월 18일까지 유효한 과도기단계 후에 폐지하는 해결책을 제시하였다.<sup>243)</sup> 이러한 책임구조는 현재 주식회사 또는 유한회사의 지분소유자의 관계와 일치하고 있다. 공법적인 저축금고와 주정부은행의 집행자가 그들 기관의 자본을 처분하도록 원칙적으로 법은 견지해야 한다. 그러나 적용되어야 할 기준은 유럽의 지원법과 조화시키기 위하여 통상적인 시장의 조건에 맞추어져야만 한다. 유럽연합집행위원회와 합의한 국가책임의 배제는 각각의 주정부은행을 위하여 개별적인 모델을 발전시킬 수 있도록 각각의 주정부를 자극하였다. 그리하여 Nordrhein-Westfalen주는 WestLB를 공법적인 모회사와 사법적인 자회로 분리하는 것을 예정한 모자회사관계모델을 공적인 위임거래로부터 경쟁거래가 분리된 주정부은행의 미래구조로 상정하였다. Baden-Württemberg주는 주정부은행을 저축금고와의 통합을 통하여 확대하였다. 그 외에 국가책임의 배제는 부담능력이 있는 장래의 예금보호를 통하여 보충되었다.

## (2) 저축금고(Sparkasse)

독일에는 약 460개 정도의 저축금고가 운용되고 있고, 22,000개의 점포에 384,000명이 종사하고 있다. 저축금고는 일반적으로 주정부은행 또는 다른 공공금융기관과 마찬가지로 공법적으로 조직화되어 있다. 그러나 예외적으로 7개의 “자유 저축금고(freie Sparkassen)”는 사적인 금융기관으로서 사법의 적용을 받는다.<sup>244)</sup> 독일의 최대규모 저축금고인 함부르크 저축금고(HASPA)가 바로 여기에 해당한다. 즉, 함부르크 저축금고는 주법이었던 구 함부르크 재단법에 따라서 운영되고 있

243) 자세한 것은 *Möschel*, WM 2001, 1009; *Vogel*, ZBB 2001, 103 참조.

244) *Kreditwesengesetz* 제40조 제1항에 따라서, 자유 저축금고의 신설은 “저축금고” 표시로서는 더 이상 가능하지 않지만 기존의 자유 저축금고는 기존보호를 향유한다. Schleswig-Holstein을 제외한 자유 저축금고는 주정부의 저축금고 감독을 받지 않는다. 법인형태는 각각의 금고역사에 따라서 재단과 사단 사이에서 구분된다.

다. 공법에 기초하여 조직화된 일반적인 저축금고는 각 주의 저축금고법(Sparkassengesetz)과 정관에 의하여 운영된다. 저축금고의 주요업무는 국민의 저축과 재산증식을 장려하고, 중산층 및 경제적으로 약자인 집단을 지원하고, 신용경제적인 측면의 지원과 담보기능을 제공하고 있다. 즉, 저축금고는 공공이익의 선상에서(im Interesse der Allgemeinheit)<sup>245)</sup> 업무를 수행하므로 기관부담(Anstaltslast)과 보증책임(Gewährträgerhaftung)을 부담한다. 그밖에 저축금고 부문은 신용영업상의 경쟁을 장려하는 업무를 맡고 있다.<sup>246)</sup> 이러한 공적위임(öffentliche Auftrag)으로 인하여 영업이익의 획득은 영업업무의 주목적이 아니다.<sup>247)</sup> 따라서 그러한 범주안에서 저축금고는 자기자본증대를 위하여 필요한 이익추구를 제한받는다. 왜냐하면 저축금고는 외부로부터 자기자본을 증액할 수 있는 가능성이 없기 때문이다. 저축금고는 자기자본 부족분을 자신의 이득으로 쌓는 자본준비금을 높이는 방법에 의해서만 해소할 수 있다. 그 이상의 순이익이 발생되면 공공의 이익을 위한 사용을 위하여 보증인에게 지급될 수 있을 뿐이다. 그렇다고 이러한 공적인 위임과 본질적인 영리추구에 대한 포기가 기업과세에서 특권적 위치를 부여하지는 않는다.

### (3) 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)

공적금융기관으로써 재건금융기관인 KfW는 1948년에 제2차 세계대전후 독일의 경제재건을 위하여 프랑크푸르트를 본점소재지로 하여 설립되었다. 법적으로 재건금융기관의 형태는 주정부은행과 저축금고와 마찬가지로 사단 또는 단체(Körperschaft)가 아닌 공법적인 기관

245) BVerfG 61, 103.

246) 이와 같은 내용은 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 8.3.1994 제 3조 참조.

247) 예를 들어 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen 제3조 제3항; 자세한 것은 Claussen, Bank-und Börsenrecht, § 1, Rn. 37 참조.

(Anstalt des öffentlichen Rechts)이다. 왜냐하면 재건금융기관의 집행기관격인 기관(Organ)이 존재하지 않고 있기 때문이다.<sup>248)</sup> KfW의 구조는 금융지주회사처럼 되어 있다. KfW 아래 중소기업은행, 육성지원은행, IPEX은행, 개발은행 등 4개 은행이 자회사로 있다. 이 가운데 중소기업은행(중소기업육성, 창업지원)과 육성지원은행(주택사업지원, 에너지·교육·친환경지원)은 한국의 산업은행+주택금융공사와, IPEX은행(수출금융, PF)과 개발은행(제3세계 빈곤퇴치 등)은 수출입은행과 업무가 비슷하다. KfW의 주요업무는 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.<sup>249)</sup>

■ KfW Förderbank:

주택, 인프라 구축, 교육, 공공복지, 환경 및 기후보호 사업을 지원할 목적으로 대출 및 자산유동화 증권 발행

■ KfW Mittelstand:

중소기업과 자유직업인 등의 금융지원

■ KfW IPEX-Bank:

프로젝트 및 수출금융

■ KfW Entwicklungsbank:

연방정부의 위임을 받아 개발도상국을 지원

■ DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH:

개발도상국에 투자하는 기업을 지원

---

248) 재건금융기관법(Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau) 제1조 제1항 참조; Rümker/Keßböhmer, Bankrechts-Handbuch, § 124, Rn. 132.

249) 자세한 것은 [http://www.kfw.de/DE\\_Home/Die\\_Bank/Aufgaben/index.jsp](http://www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/Aufgaben/index.jsp) 참조. KfW가 정책금융성격으로 지원한 총 금액은 629억 Euro로 이 가운데 중소기업육성 지원으로 지출된 금액은 총 485억 Euro에 달한다.

#### 4. 공적금융기관 민영화와 시사점

##### (1) 기관부담과 보증책임의 폐지

2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회와 독일 정부간의 국가의 공적금융기관에 대한 책임보증의 폐지에 대한 합의가 있기 전까지는 정부의 기관부담(*Anstaltslast*)과 보증책임(*Gewärträgerhaftung*)은 공법적 정책금융기관의 명백한 구성요소였다. 여기에서의 보증책임은 국가가 은행의 전체 채권자에 대하여 채권자가 당해 금융기관의 재산으로부터 만족을 얻을 때까지 무제한으로 책임을 지는 것을 말한다. 기관부담이란 공공금융기관의 적자 또는 손실을 추가비용 또는 다른 허용된 방법으로 국가가 보상하는 것을 말한다.<sup>250)</sup>

유럽은행연합(*Europäische Bankenvereinigung*: EBV)은 1999년 12월 독일의 공적금융기관들에 대한 기관부담과 보증책임체계가 유럽연합의 경쟁정책에 어긋난다는 요지의 이의서를 유럽연합 집행위원회에 공식적으로 제출하였다.<sup>251)</sup> 그에 따르면 위와 같은 법적체계는 유럽공동체 조약(*EG-Vertrag* 또는 *EC Treaty*) 제87조와 제88조에 규정된 정부지원 금지조항에 위배된다고 보았다. 유럽연합 경쟁위원회는 이러한 견해에 동의하였고, 독일정부의 기관보증 및 무제한적 채무책임을 폐지할 것을 요구하였다. 이에 독일정부는 2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회와의 양해각서에 따라서 2005년 7월 19일부로 국가의 공적금융기관들에 대한 보증 및 이에 따른 책임부담을 폐지하기로 하였다.<sup>252)</sup> 이에 따라서 이제 독일의 공적금융기관의 책임문제는 주식회사

250) *Rümker/Keßeböhmer*, *Bankrechts-Handbuch*, § 124, Rn. 132; *Heinevetter*, *Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen*, Rn. 1998 ff.; *Witte/Ratigpoor*, *WM* 2003, 1886.

251) *Börsenzeitung* vom 22.12.1999; *Claussen*, *Bank- und Börsenrecht*, S. 22; *Füßer*, *ZBB* 2002, 300; *Witte/Ratigpoor*, *WM* 2003, 1885.

252) 이에 관하여 자세한 것은 *Gruson*, *WM* 2003, 322 이하; *Möschel*, *WM* 2001, 1009 이하; *Vogel*, *ZBB* 2001, 103 이하 참조.



또는 유한회사에서의 유한책임과 상응하게 되었다.

### (2) 독일정부와 EC(EU 집행위원회)의 합의내용

독일정부와 유럽연합 집행위원회간에 독일의 공적금융기관에 관하여 합의된 사항은 다음과 같다:

- 합의문 2.1.: 보증책임(Gewährträgerhaftun)은 폐지한다.
- 합의문 2.2.: 기관부담(Anstaltlast)은 다음과 같은 기본원칙에 따라 대체된다:
  - a) 공적 소유자(öffentlicher Eigner)와 공적 금융기관(öffentlicher Kreditinstitut) 사이의 재정적 관계는 민간 지분소유자와 유한회사 또는 주식회사의 관계와 같은 통상의 시장경제적 소유관계와 구별되어서는 안된다.
  - b) 공적 금융기관의 경제적 지원에 대한 공적 소유자의 모든 책무와 공적 금융기관의 이익으로 소유자를 통한 경제적 지원의 자동장치는 배제된다. 금융기관의 채무에 대한 공적 소유자의 무한책임은 성립되지 않는다. 공적금융기관의 존립을 보장하기 위한 보증은 받아들이지 않는다.
  - c) 공적금융기관에도 민간금융기관과 동일하게 파산법이 적용된다.
  - d) 이와 같은 기본원칙은 유럽공동체 협약의 지원규칙에 따른 소유자의 경제적 지원에 대한 가능성과 상관없이 유효하다.

### (3) 독일정부와 EC(EU 집행위원회) 합의 이후의 변화

#### 1) 주정부은행

2002년 8월 30일 WestLB의 일부분이 WestLB AG(주식회사)로 전환되었다. 나머지 업무부분은 공적인 기관으로 옮겨지게 되었다. 일반적인 주식회사 및 유한회사에서와 마찬가지로 이제부터는 더 이상 주정

부은행의 주주가 회사의 채무에 대하여 책임을 지지 않는다.

## 2) 저축금고

주정부은행과 마찬가지로 저축금고부문에서도 각 주의 입법자들은 2001년 7월 17일 독일정부와 유럽연합 집행위원회간의 합의에 대한 반응으로써 기관부담과 보증책임의 폐지를 결정하였다.<sup>253)</sup>

## 3) 재건금융기관(KfW)

2008년 1월 1일부로 구조조정 파이낸스, 직접대출, 전대자금대출, 프로젝트 파이낸스, 보증, 후순위 대출, 수출금융, 리스금융 등을 취급하던 KfW IPEX-Bank가 유한회사(GmbH)의 형태로 분리 독립 되었다.

## (4) 시사점

이상에서 살펴본바와 같이 독일은 유럽연합 집행위원회와의 합의에 의하긴 했지만 타율에 의하여 정책자금을 취급하던 공적금융기관을 주식회사와 유한회사의 형태로 민영화하였다. 또한 지금까지의 공적 금융기관에 대해서 부담하던 국가의 보증책임과 기관부담을 삭제하였다. 2005년 7월 19일부터는 지금까지와 완전히 다른 형태의 책임구조를 취하게 된 것이다. 독일도 물론 정책자금을 완전히 소멸시킬 수는 없기에 줄여나가고 있는 추세이다. 다만 일반 금융기관에서 취급할 수 없는 정책자금에 대해서는 계속하여 공적금융기관이 맡되 책임구조를 변경하도록 한 것이다. 지금까지 독일이 취한 변화의 형태는 한국정부가 정책금융을 취급하는 금융기관을 변화시키는데 하나의 단초로서 활용할 수 있을 것이다.

---

253) Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen 제55조, Sparkassengesetz für Baden-Württemberg 제8조, Sparkassengesetz für Bremen 제26조 a. 대부분의 주와 도시의 저축금고법이 개정되었다.

## 제 5 장 정책금융 제도 및 법제개선론

### 제 1 절 개선 및 법제의 방향

#### 1. 공적 금융기관

최근 정부는 산업은행, 기업은행 등 특수은행에 대한 민영화(선진화)<sup>254)</sup> 로드맵을 발표한 바 있으며, 각 단계별 실행계획에 따라 이를 추진하고 있다. 그러나 이 과정에서 이해관계자들의 찬·반논란과 함께 기본적인 방향은 찬성하되 추진속도의 측면에서 우려하는 목소리가 높다.

금융기관 민영화와 관련하여 주의해야 할 사항은 우리 헌법상 또는 각 단행법상 의도했던 국가정책수행을 위한 이들 금융기관의 역할이다. 즉 민영화 하는 것이 좋은가 아닌가의 문제와 함께 민영화가 된 다하더라도 공공성 확보가 필요한 영역에서는 여전히 효과적인 정책을 펼칠 수 있는 여건이 마련되어 있는가, 그리고 민영화된 영역은 공적영역에서 작동했을 때 보다 제고된 효율성을 가질 수 있는가가 중요하다고 할 수 있다.

이는 공공영역에서의 헌법적 가치의 준수와 직결되며 다른 한편으로는 민영화의 한계라고도 표현할 수 있다. 이러한 법적가치로는 “모든 국민에 대한 생존배려로서 일정한 공공서비스의 제공, 지역 간 균등발전, 국민경제의 성장, 국민의 인격형성권과 일반적 행동자유권으로부터 도출되는 당해 급부의 의미, 정책결정과정에서 이해관계자의 민주주의적 참여와 통제, 공동체성의 담보 등”이 들어지고 있

---

254) MB 정부에서 민영화는 선진화라는 명칭으로 불리운다. 하지만 개인적인 소견으로는 민영화와 선진화는 반드시 분리해야 할 개념이며, 선진국이라 하더라도 반드시 모든 국책영역을 민영화하지는 않으며, 국가정책적인 영역은 독일의 KfW 방식처럼 국가가 직접 경영하거나, 미국의 경우처럼 GSE(Government Sponsored Enterprises)를 설립하여 지원하기 때문이다.

다.255) 정책금융기관 민영화 대상과 관련하여 구별해야 할 점은 외환 위기 이후 공적자금을 투입하였던 우리은행, 국민은행 등이다. 이들 은행들은 당시 공적자금 투입으로 정부 보유지분이 많아 일종의 금융 공기업적 성격을 가지고 있으나 이는 국가정책 수행을 위한 특별법으로써 설립된 전형적인 정책금융기관이 아니므로 논의하지 않는다.

정책금융기관이라 함은 국가가 특정한 분야의 발전을 촉진하기 위하여 재정을 기반으로 한 금융행위를 수행하는 기관을 말하는 것으로서 기관의 설립목적은 정부정책의 수행 및 지원에 두고 있으며, 그 형태적 측면으로서는 공공영조물 또는 정부의 완전소유 또는 정부의 대주주로서의 지위보유 등의 형태가 있다.

따라서 본고에서는 고유의 국책기능을 수행하는 특수은행<sup>256)</sup>만을 그 대상으로 한다. 이외에도 순수 정책금융기관의 범위를 넓힌다면, 신용보증기금, 기술보증기금을 포함하여 더 나아가 대한주택보증, 한국기업데이터 등 까지도 민영화 논의의 대상이 될 수 있으나, 이 중에서도 금융시장에 미치는 과급효과가 실로 중대하다고 판단되는 산업은행과 기업은행, 그중에서도 특히 산업은행에 주안을 두고자 한다. 왜냐하면 이미 기업은행의 경우 상당부분 민영화가 진행된 상태이고, 규모 및 기타 면 등에서 시장에 대한 큰 충격을 주지 않을 전망이다, 따라서 기업은행의 경우는 중소기업 지원정책의 기초를 어떻게 유지하느냐의 정도가 주요한 관건으로 대두될 것으로 보이기 때문이다.

주로 정책금융을 목적으로 하는 공적 금융기관은 정부 또는 공공기관이 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로서 소유하고 경영권을 행

---

255) 이원우, 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제, 공법연구 제31집 제1호, 38면

256) 특수은행이라 함은 은행법에 의해 설립된 일반 상업금융기관과 대비하여 특별법에 의해 특정목적에 봉사하도록 설치된 은행을 말한다. 정책금융기관의 금융법적 정식 명칭은 특수은행이라 함이 타당하나 이해의 편의를 위해 본고에서도 이를 정책금융기관이라 바꿔 쓰기로 한다.

사하고 있다. ‘소유’라 함은 일반적으로 정부 등이 지배주주로 있음을 의미하며 ‘경영권을 행사’한다는 것도 바꾸어 말하면 경영권을 행사할 수 있는 수준의 지분을 갖고 있다는 것을 의미하므로 결국 정부 등이 소유하는가 여부가 공적 금융기관을 구분하는 일차적 기준이 된다.<sup>257)</sup> 공적 금융기관은 IMF 등 국제기구 또는 일부학자들이 연구목적으로 사용하는 ‘정부소유 금융기관(State Owned Financial Institution; SOFI)’과 동일한 개념이라 할 수 있는데, 대부분 은행과 유사한 조직 및 영업구조를 가지고 있으나, 투자회사·보험회사·보증회사의 성격을 가진 경우도 있다.<sup>258)</sup>

금융기관이 정부 등에 의해 소유되는 목적 또는 과정에 따라 공적 금융기관의 성격을 구분할 수 있다. 시장실패의 교정을 목적으로 또는 보다 광범위한 목표를 달성하기 위한 금융정책을 집행하기 위해 정부 등이 관련 법률에 설립근거를 마련하고 특수한 금융기관을 설립하거나 기존의 금융기관을 인수하여 금융공기업으로 전환하는 경우도 있고, 다른 한편으로는 금융위기 등에 대응하는 과정에서 정부 등이 금융기관에 자본을 투입하면서 지배주주가 되거나, 민간 금융시장이 충분히 발전하지 못한 국가의 정부가 금융기관을 신설하고 이를 소유하기도 하는데, 이 경우 정부 등이 금융기관을 소유하기 때문에 공적 금융기관으로 분류될 수 있으나 이러한 금융기관의 영업은 상업적이라는 점에서 정책금융 등을 목적으로 하는 금융기관과 구분된다.<sup>259)</sup>

257) 김현욱·연태훈, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 162면.

258) 25개국에 683개 SOFI가 존재하며, 이들 가운데 상업은행(commercial bank)이 68%, 보험회사가 27%, 개발은행(development bank)이 11%, 투자회사가 4%의 비중을 차지한다. 한국산업은행, 주요국 정부계 은행의 발전사례 분석, 산은경제연구소, 2006.

259) 김현욱·연태훈, 앞의 책, 163면.

## 2. 정책금융기관에 대한 관점

경제성장을 시작한 이래 우리나라는 정부가 직간접적으로 소유 또는 기타의 방법으로, (명칭에서도 드러나듯) 금융기관에 개입하여 왔다. 정부가 미성숙한 자본시장을 조정 또는 통제함으로써 우선순위를 주어야 할 특정한 기업, 산업 등에 자금을 공급해 주기 위한 목적을 가지고 널리 사용하여 왔던 것이다.

정책금융기관의 역할이 강화된 것은 제1차 세계대전 이후 각국의 경제재건을 위한 정부의 역할이 강조되면서부터인데, 전후 재건이 진행되면서 정책금융기관들은 신산업부문에 장기대출을 제공하기 위한 역할을 부여받게 된 것이다. 신산업부문에 대한 정책금융기관의 지원은 주식인수를 통한 자금지원, 시장 이자율 대비 저리대출, 회사채 발행에 대한 정부 보증 등의 형태로 이루어졌다.<sup>260)</sup>

금융규제가 취약하고 금융제도가 발달하지 못하여 금융시장에서 시장원리(market principle)가 작동하기 어려운 환경에서는 정부가 민간에 비하여 정보 측면에서 훨씬 우월한 위치에 있게 되어, 정부가 금융기관의 경영에 개입하고 성장가능성이 있다고 판단되는 산업 또는 기업에 충분한 자금이 제공되도록 유도하는 것이 경제전체의 효율적 자원 배분에 기여하고, 경제전반의 성과를 개선할 수 있기 때문이었다.<sup>261)</sup>

정부주도형 경제개발의 경우, 은행과 같이 정책수단으로의 활용이 가능한 중요기관을 정부가 통제하기 위하여, 주로 제2차 세계대전 이전 사회주의 국가들의 은행 국유화 정책과 연계하여 언급되는 개념이었다. 하지만 제2차 세계대전 이후에도 전략적으로 중요한 산업부문에

---

260) Diamond, W., Development Banks, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1957, 김현욱·연태훈 앞의 책에서 재인용, 164면.

261) 김현욱·연태훈, 앞의 책, 166~167면.

서 정부가 소유권을 유지하는 것이 경제개발을 위해서는 필수적이고, 이러한 국유기업들이 국유은행들로부터 저비용의 자본공급을 받을 수 있도록 해야 한다는 관점에서 많은 국가들이 채택하여온 방법이다. 이러한 관점에서 정부가 국책은행들을 적극적으로 활용하는 상황은 이후에도 많은 나라에서 목격되어지고 있는 현상이라고 할 수 있다.<sup>262)</sup>

그리고 장기 산업대출 뿐 아니라, 농업, 중소기업, 주택, 그리고 수출금융에 이르기까지 신용공급이 미진한 부문을 대상으로 신용을 배분해주기 위해서 정부가 금융기관을 소유하려고 하기 때문에 즉 시장실패의 존재에 대한 인식에서 금융공기업의 필요성이 대두되었고, 이들 금융공기업의 대출을 통하여 시장시스템 내의 신용배분에 변화를 가져오고, 시장실패를 치유하려고 한 것이다.<sup>263)</sup>

### 3. 정책금융기관 법제개선 방향

금융공기업의 소유구조는 국가와 기관에 따라 매우 다양한 형태를 EL고 있지만, 그와는 무관하게 명시적이든 암묵적이든 정부의 보증 혹은 지원이 전제되고 있을 경우에는, 해당 기관의 민간 주주들이나 이해관계자들은 기관을 사회적으로 비효율적인 규모까지 확장함으로써 이익을 추구하려는 유인을 가지게 된다는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>264)</sup>

그리하여 금융공기업은 어느 정도 비효율성과 책임소재의 불분명이라는 문제 외에도 불공정한 경쟁환경과 기득권의 고착화라는 문제를 지니고 있다.<sup>265)</sup> 우선 금융공기업은 통상 저렴한 자금 조달이 가능하

262) Hanson, James A., “Public Sector Banks and Their Transformation”, Conference on the Role of State-Owned Financial Institutions by World Bank, IMF, and Brookings Institution, 2004.

263) 김현욱·연태훈, 앞의 책, 167~168면.

264) Ratnovski, Lev and Aditya Narain, “Public Financial Institutions in Developed Countries - Organization and Oversight”, IMF Working Paper 07/227, 2007.

265) Ratnovski and Narain, op. cit.

고 규제에의 노출도 적기 때문에 민간의 보다 효율적인 경쟁 금융기관들에 비하여 오히려 유리한 경쟁환경을 누릴 수 있으며, 따라서 이러한 효율적 민간금융기관들이 시장에서 구축되는 효과가 발생할 수 있다. 반대로 금융공기업들은 이미 기득권을 확보한 수많은 이해관계자들이 존재하기 때문에 개혁이나 규모의 축소라는 것이 용이하지 않다. 하지만 금융공기업의 운영에서 나타나는 이러한 단점들은 그 존립의 근거가 되는 시장실패의 영향을 받는 경제주체로 수혜의 대상을 최대한 좁게 설정함으로써 완화될 수 있다. 수혜대상을 좁게 설정함으로써 금융공기업의 활동이 시장에 의해 제공되지 않는 분야로 제약하게 된다면 공공과 민간의 경쟁관계도 완화하게 된다. 이를 통해 금융공기업의 개혁, 구조조정과 축소가 가능해질 수 있다. 또한 특정분야에 초점을 맞추므로써 투명성이 제고되고, 감독과 통제 역시 보다 원활해질 수 있을 것이다. 실제로 금융공기업은 대마불사(too big to fail)의 대상이 되던 대형 민간은행들과 유사한 측면이 강하다. 양자 모두 명시적 혹은 암묵적으로 정부의 보증을 누리고 있는 것이나 마찬가지이고, 따라서 시장규율이 제대로 적용되지 않는다. 양자 모두 재무상황이 악화되면 금융전반에 악영향을 미칠 수 있고, 재정지출도 크게 발생할 수 있다. 또한 청산이나 위탁경영, 추가적 자본확충도 용이하지 않을 뿐 아니라 감독당국의 개입 역시 시장이나 정치상황에 미치는 영향이 지대함을 고려하면 많은 문제점을 내포하고 있다.<sup>266)</sup>

정책금융 기관들이 성공적으로 주어진 임무를 수행하기 위해서는, 첫째, 은행의 존재 이유와 미션이 명확히 규정되어 있어야 하고, 둘째 회계 투명성이 보장되고 미션 수행 여부에 대한 지속적 평가가 이루어져야 하며, 마지막으로 은행의 지배구조가 건전하게 설정되어 있어야 한다.<sup>267)</sup>

266) 김현욱·연태훈, 앞의 책, 180~181면.

267) Yeyati, E., A. Micco, and U. Panizza, "State-Owned Banks: Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?", Conference on Public Banks in Latin America: Myth and Reality by Inter-American Development Bank, 2005.



## 제 2 절 정책금융기관 개선과 민영화 검토<sup>268)</sup>

### 1. 민영화론의 이유와 근거

#### (1) 공기업 일반에 대한 논의

공기업이라고 함은 국가가 급부행정의 수행 및 경제의 촉진 및 장려를 위해 시장에 개입하는 수단으로 설립한 법인체로서 정부투자기관, 정부출자 및 출연기관 등을 말하며, 그 업종별로는 제조업, 서비스업, 금융업을 포괄한다. 이러한 공기업들은 시장원리가 더 이상 작동되지 않거나, 시장의 원리에 의할 경우 민간기업의 시장참여 유인이 적은 분야임에도 불구하고 국민경제 및 복리증진의 입장에서 보았을 때 반드시 필요한 영역을 보완하는 기능을 한다.

공기업 설치의 법적 근거로는 헌법 제119조 제2항의 국민경제의 조정기능을 들 수 있으며, 나아가서 인간다운 생활을 할 권리, 행복추구권 등을 통해서 전기, 수도 등 필수적인 급부행정상의 공기업의 존립 근거를 인정할 수 있다. 한편, 금융공기업인 정책금융기관의 입장에서는 산업정책의 금융측면에서 지원업무를 수행하는 경우가 대부분인데, 특히 우리나라의 경우, 이들 기관들은 중소기업의 육성 및 발전을 그 설치 목적 중의 하나로 두고 있으며, 이는 근본적으로 헌법 제123조상의 중소기업의 보호 및 육성에서 그 기본법적인 근거를 찾을 수 있다. 나아가 산업은행, 중소기업은행 등 각 정책금융기관들은 각 특별법상의 설치 근거를 두고 있다. 그렇다면 그러한 고유목적을 가지고 있는 공기업 민영화에 대한 논의가 선결되어야 할 것이다.

268) 최승필, 정책금융 워크숍, 한국법제연구원, 2008 자료집.

## (2) 민영화 의미

민영화의 근거를 논하기 전에 민영화(Privatization, Privatisierung)의 의미를 정리할 필요가 있다. 민영화는 광의의 민영화와 협의의 민영화로 나눌 수 있다. 광의의 민영화는 정부의 과제 수행단위의 민간이양 뿐만 아니라 정부가 보유하고 있는 지분 또는 정부가 수행하고 있던 민간영역과의 중첩 영역을 민간에 매각하는 모두를 포괄한다. 이에 반해 협의의 민영화는 본래 공적인 영역에서 담당해야 할 공공업무를 민간 혹은 민간경제에 맡겨서 수행한다는 의미를 지닌다.<sup>269)</sup> 따라서 민간에 의해 수행된 업무 자체는 여전히 공공적인 성격을 가지고 있다는 것이다. 그러나 산업은행 민영화의 경우 산은지주가 담당해야 할 분야는 처음부터 공공성의 특질을 가지고 있어야 하는 업무는 아니었으며, 기업은행의 민영화의 경우에도 기업은행 매각 이후 기업은행의 본래 목적인 중소기업지원에 특화된 업무가 계속 이루어지는 것을 기대할 수 없다는 점에서 협의의 개념을 취할 경우에는 단순한 민간매각이지 엄밀한 의미에서 민영화의 범주에 포함시킬 수 없는 것이다. 그러나 민영화라는 언어 자체의 의미가 민간화의 의미를 지닌다는 점, 정부 지분 보유의 경우 여전히 정부의 관여 여지가 높아 민간의 자율성 및 효율성이 발휘되기 어렵다는 점을 고려할 때 진정한 의미에서의 민영화는 민간의 자율성 및 효율성을 발휘할 수 있는 구조적 여건을 마련한다는 점에서 광의의 의미를 채택하는 것이 타당하다고 생각한다.

## (3) 민영화의 정당성

공기업 민영화의 이유와 관련하여 여론의 논리적 근거의 대부분은 공기업 자체의 방만한 경영과 조직의 비효율에 두고 있다. 공기업은

---

269) R. Stober, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, NJW(32), 2008, S. 2302

관료조직의 특성을 가지고 있어 예산 집행의 경우 예산의 극대화 편성과 함께 운영조직의 느슨한 감시체제 그리고 조직의 안정을 바탕으로 한 창조력의 부재가 나타날 수 있다. 공기업이 민간기업에 비해서 이와 같은 현상이 더 강하게 나타나는 것은 대리인 이론(agent theory)으로 설명될 수 있다. 즉 일반기업의 경우 경영자와 사원간의 단층형 대리구조를 취하게 되나, 공기업은 국민과 공무원의 대리 그리고 공무원과 기업이라는 복층형 대리구조를 취하게 되어 대리인 비용의 크기가 증가하게 되는 복대리의 문제(double agency problem)가 나타나기 때문이다.<sup>270)</sup>

여기에서 두 가지 접근 방법을 생각해 볼 수 있다. 만약 공기업이 방만하며, 비효율적이라고 해서 민영화가 이루어져야 한다는 논리라면 굳이 민영화라는 선택을 할 필요가 없을 것이다. 단지 해당 시스템의 개혁과 감시·감독체제의 구축이 있으면 가능할 것이다. 그러나 만약 민영화를 통해 공기업의 개혁과 함께 선도적 투자은행의 창출과 같은 복수의 정책목표의 달성과 투자시장의 선진화라는 새로운 시장체계를 구축한다면 민영화라는 선택이 가능할 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 민영화 아젠더는 양자를 모두 포괄하고 있는 것으로 보인다. 즉, 내부 경영의 방만함을 제거하고, 민간과 경합되는 부분에 대해서는 자유경쟁의 원리에 맞게 경쟁하도록 하여 경제 전체의 효율을 증가시키겠다는 데 목적을 두고 있다.<sup>271)</sup>

그러나 전술한 바와 같이 통상 국가가 직접 경영해 왔던 공기업 또는 공공영역에서의 금융서비스를 포함한 서비스 제공은 흔히 헌법적 기본권 보장 및 국가정책목표와 빈번히 연결되어진다. 예컨대, 수도, 전력, 가스 등은 국민의 기본적인 생존권 내지 추상적 권리로서의 행

270) 조성봉, 공기업민영화 정책의 평가와 향후 정책방향, 공공경제, 제7권, 314면; 박석희, 외국의 공기업 민영화 분석과 시사점 : 영국과 뉴질랜드를 중심으로, 한국행정학회 발표논문집, 2008.4, 78면

271) 기획재정부, 공기업 선진화 추진방향(안), 2008. 8. 11, 3면

복추구권 등과 관련되며, 정책금융기관의 역할은 국민과의 직접적인 연결점을 갖는 것은 아니지만, 기업 또는 산업에 대한 지원을 통해 국가경제를 발전시키고 이를 통한 고용 및 임금의 지급 등을 통해 간접적으로 국민의 생활에 영향을 미치고 있어, 민영화 과정에서 정책금융기관의 기능과 역할에 대하여 국민경제 및 복지정책 전체의 차원에서 검토가 필요하다.

## 2. 정책금융기관의 역할과 산업은행법

1960년대 경제개발시대 이후 지금까지 우리 산업은 정부주도의 산업모델을 주축으로 발전되어 왔으며, 그 다음단계로 민간의 시장원리가 미치지 않는 영역에 대한 보완적 대출(gap lending)을 통해서 시장의 실패를 방지하고 전반적인 국가경쟁력을 강화하는 방향으로 이루어져 왔다. 이러한 과제는 우리나라의 산업구조의 변화여지를 고려해 볼 때 현재까지도 여전히 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

금융은 재화의 흐름을 전달하는 경로로서 기본적으로는 시장원리에 따라 작동되어지나, 금융 인프라의 부족 또는 정보의 부족 등으로 과도기적인 경로장애가 나타날 수 있으며, 이는 시장의 실패(Market Failure)를 야기하기도 한다. 따라서 이러한 경로상의 간극과 왜곡을 방지하기 위하여 국가에 의한 금융형태의 개입이 정당화 되었던 것이다.

산업은행법 제1조는 “한국산업은행은 산업의 개발과 국민경제의 발전을 촉진하기 위한 중요산업자금을 공급·관리함을 목적으로 한다.”고 규정함으로써 국가산업자금의 주요한 지원기관으로서의 역할을 분명히 하고 있다. 한편 기업은행의 경우 역시 중소기업은행법 제1조 “중소기업자에 대한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 중소기업자의 자주적인 경제활동을 원활히 하고, 그 경제적 지위향상을 목적으로 한다.”에 의하여 중소기업의 지원이 동 기관의 설립목적임을 규정하고 있다.

### 3. 산업은행 민영화 과정

현재 정부는 산업은행에 대해 100% 완전출자하고 있으며, 산업은행은 자회사로서 대우증권, 산은자산운용, 산은캐피탈을 두고 있으면서 정책금융과 민간금융의 두 가지 성격을 모두 가지고 있다. 정부의 민영화 청사진에 의하면 산업은행은 산은지주회사 산하에 기존의 다른 자회사인 대우증권, 산은자산운용, 산은캐피탈과 함께 위치하게 되며, 기존의 산업은행의 정책기능은 한국개발펀드(Korea Development Fund, 이하 KDF라 약칭)를 설립하여 지분을 정부가 100% 보유하게 되고, KDF는 내부적으로 중소기업지원, 투자, 개발금융의 분야로 업무를 나누게 된다. 현재 산업은행 민영화 계획에 따르면 정부는 내년부터 2010년까지 산업은행 지주회사의 지분 49%를 가지고 KDF를 설립하고, 2012년까지 잔여지분 51%를 완전 매각하여 민영화를 완료하는 것으로 되어 있다. 한편 기업은행의 경우 증시상황을 보아가며, 정부지분을 매각하는 방향으로 가닥을 잡아나가고 있다.<sup>272)</sup>

세계적인 글로벌 금융기관에 의한 시장 구도의 재편이 있는 과정에서 산업은행과 기업은행의 민영화 구도는 그 취지와 방향면에서 적절하다고 생각된다. 특히 산업은행의 경우 민영화로 인해 투자은행으로 전환될 경우라도 외국계 금융기관과 비교해서 국내금융시장에서 파생상품 및 M&A에서 비교우위를 지니고 있어 경쟁력 측면에서 긍정적인 모습을 보이고 있다. 다만 그 과정에서 생길 수 있는 부작용에 대한 개선 및 해결방안이 면밀히 검토되어야 함은 물론이다. 이하에서는 정책금융기관의 대표적인 기관인 산업은행의 사례를 중심으로 민영화에 따른 몇가지 쟁점 및 구체적 문제점을 중심으로 살펴본다.

272) 기획재정부/문화체육관광부/지식경제부/보건복지가족부/노동부/국토해양부/금융위원회/방송통신위원회, 공기업 선진화 추진계획안(1차), 2008.8.11, 2면

#### 4. 정책금융기관의 공공성과 민영화 범위

민영화와 관련하여 첨예하게 논의되는 부분은 중소기업 및 농업, 기타 국가 전략상 육성해야 할 분야에 대한 정책기능의 저하이다. 해당 분야에 대한 민간역량의 성숙이 전제되지 않은 상태에서의 민영화의 부작용을 어떻게 해소하느냐가 중요한 관건인 것이다.

산업은행의 경우, 산업은행이 민간과 경쟁해 왔던 분야의 민영화의 경우에는 이론의 여지가 없다. 즉 산은지주로 이관될 분야는 공공성의 정도가 매우 낮음과 동시에 민간영역에서 충분히 수행이 가능하고, 이미 민간과 경합되는 영역임에 따라 이를 민영화 하는 것은 효율의 제고 문제나 통상법상의 분쟁가능성을 해소한다는 측면에서 의의를 가질 수 있기 때문이다. 그러나 이외의 산업은행 고유의 정책기능의 상실을 어떻게 극복해야 하는가의 문제가 남아있다.

산업은행은 우리나라 중소기업 자금지원의 중추적 역할을 담당하고 있으며, 외자자금 조달 의존도가 높은 우리의 경제구조하에서 외자자금 조달의 주요한 창구로서 기능을 해왔다는 점에서 산업은행의 정책 부문은 공공성이 매우 높다 할 것이다.

산업은행과 중소기업은행의 공공성은 헌법 제119조 제2항과 헌법 제123조 제3항과 관련하여 생각해볼 수 있다. 물론 이러한 헌법적 근거만을 가지고 개발 및 산업정책 그리고 중소기업 지원의 중추적 역할을 담당하고 있는 산업은행과 기업은행의 민영화가 위헌소지가 있다는 주장을 할 수는 없다. 왜냐하면 국가 권력이 미치는 범위 내에서 국가는 수단선택의 자유를 갖게 되며, 민영화를 하였다 하더라도 정부의 적절한 규제 하에서 헌법적 목표 또는 국가 목표를 달성하면 되기 때문이다. 결국 문제는 민영화 과정에서 이러한 고려가 제대로 이루어졌는가가 쟁점이 되는 것이다. 이는 국가는 어떠한 경우에도 헌법에서 보장하고 있는 구체적인 국가의 책무를 포기할 수 없다는데

그 기반을 두고 있다. 이와 관련하여 문제될 수 있는 사항이 민영화된 정책금융기관 즉 산은지주 등에 대해서 정책목표를 달성하기 위하여 정부가 규제를 가할 수 있는가? 산은지주 및 이하 금융회사들은 주식의 형태로 매각되어지게 되며, 산업자본이든 아니든 대규모의 자본이 투여될 것임은 분명하다. 이때 이론적으로는 정부는 이들 기관에 대해서 공공성을 이유로 여전히 민간상업기관에 가해지는 이상의 규제를 가할 수 있다. 그러나 이 경우 정부의 규제가 여전히 상존하는 상태에서 동 지분의 매각이 합리적으로 이루어질 수 있는가와 진정한 민영화가 되었는가의 문제에 봉착하게 된다. 따라서 민영화의 방향을 정하는데 있어서는 정책부문과 비정책부문을 명확히 구분하여 비정책부문은 과감하게 민영화 하되, 정책부문의 경우 그 기능을 제고 또는 유지시켜야 한다. 산업은행의 경우 비정책부문인 산은지주와 정책부분인 한국개발펀드(KDF)로 명확히 구분되고 있어 커다란 문제가 없으나, 기업은행의 경우 완전민영화 이후에도 중소기업 지원을 위한 영업행위상의 규제를 가할 경우에는 민영화의 취지가 퇴색될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 기업은행의 경우, 스스로의 경영전략차원이 아닌 규제차원에서의 중소기업지원의무 등의 제한을 가하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

### 제 3 절 정책금융기관 민영화 문제점 및 개선 방안

#### 1. 중소기업 금융지원 방식

##### (1) 민영화후 중소기업 정책금융 방식

민영화 방안에 따르면 산업은행이 담당하고 있는 중소기업 등에 대한 정책자금의 지원 경우 지금까지와 같은 직접지원은 이루어지지 않게 된다. 즉 산업은행은 소위 ‘덩어리 자금’을 일반금융기관에 배정하

고 일반금융기관은 개별적인 신용평가의 과정을 거쳐 대출실행 및 금리를 결정하는 소위 “On-lending”<sup>273)</sup> 방식을 취하게 된다.

On-lending 방식은 정부가 달성하고자 하는 정책금융의 목표 하에서 정책자금을 민간금융기관에 배정하고 정책금융 수혜기업의 일반적 자격요건을 제시하지만 그 구체적이고 세부적인 사항에 대한 결정은 민간금융기관에 위임하여 정책자금집행의 효율성을 제고하고자 하는 방식으로 정책자금 집행에 있어서 선진화된 방식으로 평가받고 있다. 동 제도하에서는 배분된 자금의 Default Risk는 정부와 민간이 동시에 부담하게 된다. On-lending 방식에 의한 정책자금의 지원은 보증, 대출, 지분투자의 형태로 나눌 수 있다.

## (2) 외국 정책금융과의 비교

이러한 방식은 미국의 SBA(Small Business Administration), 유럽의 EIF(European Investment Fund), 독일의 KfW(Kreditanstalt für Wiederaufbau)의 자금배정방식과 매우 유사하다.

EIF와 KfW의 지원 방식은 민간 상업은행을 통하여 수혜자에게 자금을 공급하는 방식으로 크게 두 가지의 경우로 나뉜다. 첫째 “Debt Tranche”방식으로 부보(付保)하 대출의 경우 지원되는 기본금리에 해당 수혜기업의 신용등급 및 위험가중치를 고려하여 최종적인 금리를 산정하여 지원하는 방식이며, 둘째는 “Subordinated Tranche”방식으로 부보가 어려운 정도의 신용등급과 위험도가 높은 기업에 대하여 기본금리에 비교적 높은 위험가중치를 산정한 금리를 지원하는 방식이다. 여기에서 대출금리의 최종적인 결정은 직접적으로 신용수혜자와 접촉을 이루고 있는 신용공여 민간상업은행이 담당한다.

---

273) 대통령직 인수위, 산업은행 민영화 인수위 방안, 2008.1.8



### (3) 구체적인 KDF 자금공여방식 논의

그러나 현재 KDF가 모델로 삼고 있는 On-lending 자금공여방식은 다음의 몇 가지 사항에 대한 고려가 전제되어야 한다.

첫째, KDF의 자금지원 Pool의 규모이다. 지금까지 산은에서 지원해 왔던 자금의 규모에 비해서 KDF의 자금이 과소하게 운영되게 될 경우 기업대출시장에 경색을 가져올 수 있다. 더구나 현재 한국은행에서 운영하고 있는 총액한도대출의 규모가 점차 감소해 가고 있는 추세이며, 바젤 II의 시행으로 인하여 현재 시행되고 있는 중소기업의 무대출비율 이행이 준수되기 어려운 상황이어서 이러한 상황은 추후에도 더욱 가속화 될 것으로 보인다.

둘째 현재 로드맵 상에서 논의되고 있는 On-lending방식은 여전히 민간은행에 그 운용이 맡겨져 있으며, KDF는 대출채권에 대해 50%에 달하는 보증 등을 포함한 신용보장을 통하여 이를 지원하게 된다. 이 과정에서 민간기업 역시 자기자본을 일부 포함하여 대출을 하게 됨에 따라 평면적인 신용평가 과정에서 리스크 정도가 낮은 기업에 대해서만 대출을 하고 연구개발 및 기술혁신형 기업(Inno-Biz)에 대한 지원이 미흡해질 개연성이 높다 할 것이다. 여기에서 정확한 신용평가제도가 필요한 것이다. On-lending 방식을 정착시키기 위해서는 기업에 대한 정보의 비대칭성을 해소할 수 있는 신용정보 인프라의 구축이 전제가 되어야 한다. 미국의 SBA, 유럽의 EIF, 독일의 KfW 역시 이러한 On-lending 방식의 사용시 정확한 신용평가제도의 활용과 주거은행제도(Hausbank System)의 활용을 통하여 이러한 정보의 비대칭성을 해소해 나가고 있음은 주지할만한 사실이라 할 것이다.<sup>274)</sup> 우리의 경

274) 한편 On-lending 방식 도입의 주요 논거중의 하나로서 통상마찰의 문제가 논의되어지기도 한다.(산업은행 민영화 인수위 방안) 그러나 이러한 통상마찰 가능성의 본질은 보조금의 요건에 관한 문제로서 특정성이 존재하지 않는다면 큰 문제는 없어 보인다. 물론 민간을 경유한 자금지원이 이루어질 경우 통상분쟁의 가능성은 일부 낮아지겠지만, 더욱 중요한 점은 그 과정에서 민간을 경유하느냐의 여부가 아니

우 주거래 은행중심의 관계형 금융이 형성되지 않은 상황 하에서 대출이 우량 중소기업에 집중되는 결과를 초래하여 기술력을 보유하고 있으나, 자본력이 부족한 성장잠재력이 있는 기업에 지원이 되지 않는 부작용이 나타날 개연성이 매우 커 보인다.

셋째, KDF의 지원대상기업의 신용등급이 B~BBB로 제한되어 있다는 점이다. 현재 정부의 안에 의하면 기보와 신보의 보증 대상을 B-이하로 이원화한다는 방침이나, 현재의 기보와 신보의 보증대상의 60%가 KDF의 B~BBB와 중첩되어 있어 기보와 신보의 보증을 보증기간 만료시 B 이상 신규보증은 On-lending 방식으로 지원되는 KDF 자금의 수혜를 받도록 하고, 기보와 신보는 B-이하를 담당하는 체제가 가야하는 데에는 일정기간의 시차가 존재한다. 따라서 동 기간중에 B-이하 기업에 대한 자금지원방안의 모색 역시 필요하다 할 것이다.

넷째, 은행의 입장에서 볼때는 KDF의 비교적 저리의 자금을 들여와 대출을 할 경우 대출마진 이외에도 위험헷지의 측면에서 기존의 대출 중 신용등급이 낮은 기업의 대출을 전액상환하게 한후 KDF의 지원자금으로 재대출함으로써 50%의 보증을 받아 우량한 자기자본비율을 쌓을 수 있는 유인이 존재한다. 이 경우 KDF 자금지원의 본래 취지에서 벗어나 상업은행들의 대출위험의 헷지 역할만을 수행한다는 비판을 가해질 수 있을 것이다.<sup>275)</sup> 따라서 이에 대해서는 기존의 대출의 전환이 아닌 대출기간이 만료되어 신규로 일어나는 대출에 대해서만 또는 순수 신규대출에만 적용하는 등의 제한이 있어야 할 것이다.

## 2. 산업은행 보유 공기업 지분의 처리

산업은행은 국가 개발은행으로서의 역할과 금융시장의 안전판으로서 많은 주요기업의 지분<sup>276)</sup>을 보유하고 있다. 그러나 만약 산업은행

라 WTO 보조금 협정상의 수혜자에 대한 특정성 요건의 충족여부라 할 것이다.

275) 매경이코노미 제1464호, 2008.7.16

276) 산업은행이 보유하고 있는 공기업을 포함한 주요 지분들은 다음과 같다. 한국전

이 민영화가 될 경우, 산은을 매입함과 동시에 매입자는 이들 공기업의 지분을 취득하게 되는 결과가 발생하게 된다. 즉, 산업은행이 보유한 공기업의 지분을 매각할 경우 산업은행을 인수한 매수자가 동 공기업의 실질적인 경영상의 영향력 행사가 가능한 것이다. 현재 산업은행 민영화 로드맵은 이들 공기업 지분의 49%는 KDF로 이관하고 나머지는 5년 내에 직접 처분하는 방안으로 정리하고 있는 것으로 보인다.<sup>277)</sup> 여기에서 당장 시급하게 고려해야 할 부분이 KDF에 이관되는 지분의 2년 내 매각이다. 정부는 동 지분을 매각하여 KDF가 중소기업 및 정책자금을 공급하는 데 사용하려고 하나 현재 동 지분의 매각과 관련하여 매수주체 자격 등의 기본적인 방향이 구체화되어 있지 않으며, 아울러 이는 공기업의 민영화와 매우 밀접한 관련을 이루고 있고, 향후 금융시장의 향배에 따라 그 매각시기가 조정될 수 있어 KDF의 정책자금의 재원마련에 대해서는 제도 및 시장상황에 따른 탄력적 방안이 필요할 것으로 보인다. 따라서 동 지분을 현재의 계획대로 2년 내에 매각하겠다는 시간적 제약을 두는 것은 재고의 여지가 필요하다고 할 것이다.

### 3. 한국개발펀드(KDF)의 기능과 역할제고

지금까지의 여러 공기업의 민영화 과정에서 논의되어 왔던 쟁점은 ‘해당 기업의 민영화 이후 공공영역에서 이루어져 왔던 급부행정이 어떻게 확보될 것인지가’ 였던 점에 비추어 볼 때 산업은행의 민영화 방안은 KDF를 통해 일정 부분 해결을 보았다고 할 수 있다. KDF는 독일재건은행(KfW)를 그 모델로 하고 있다. KDF는 독일연방재건은행의 경우처럼 공적기능 전담은행으로 설정되어 있다. KfW의 법적 성

---

력, 29.95%, 토지공사 26.66%, 기업은행 12.53%, 주택공사 11.6%, 자산관리공사 26.92%, 관광공사 43.59%, 감정원 30.60%, 항공우주산업 27.92%, 대우조선해양 31.26%, 현대건설 14.69%, SK 네트워크 12.19%, 지엠대우 27.97%, 두산중공업 12.53%, 쌍용양회 13.81% 등이다., 한국경제신문, 2008.5.11  
277) 한국경제신문, 2008.5.11

격은 공법상의 영조물 법인(Bundes Anstalt des öffentlichen Rechts)<sup>278)</sup>으로서 연방정부 지분 80%, 각 주 지분 20%로 구성되어 있다. 독일 정부의 보증 하에 자금의 조달과 증권의 발행이 이루어진다.<sup>279)</sup> KfW는 독일 정책금융의 주축이 되고 있는 중소기업지원은행(KfW Mittelstand), 육성지원은행(KfW Förderbank), IPEX은행(KfW IPEX-Bank), 개도국 개발은행(KfW Entwicklungsbank), 개발도상국 투자기업지원 기관(DEG/Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft GmbH) 자회사로 둔 지주회사의 형태를 띠고 있다.

산업은행 민영화의 결과 정부의 정책기능을 분리시켜 KDF라는 또 하나의 국책기관이 만들어지게 된다. 결국에는 비효율을 하나의 원인으로 민영화하는 과정에서 또 하나의 비효율의 가능성을 내포하고 있는 KDF가 파생되어 진 것이다. 따라서 KDF의 설립과정에서 엄격한 거버넌스의 구축이 필요하다 할 것이다. 왜냐하면 공기업이 비효율이 문제가 된다 하더라도 공기업의 존재목적은 여전히 유효하며, 공기업의 역할은 여전히 우리 경제에서 중요한 요소이기 때문이다. 아울러 KDF의 업무영역 역시 민간과 경합되는 부분에서의 진출은 허용해서는 안되며, 민간영역이 진출하기 어려운 특히 정부재정사업에 준하는 정도의 공공성 및 국가이익이 보장되는 영역에로의 진출만이 허용되어야 하며, 동 기구에 대한 의사결정과정 및 내부경영에 대해 투명성이 제고 되어야 한다.

이러한 투명성의 제고는 석명 의무(Rechenschaftspflicht)로 나타나며, 종국적으로는 국민에 의한 통제를 의미하게 된다. 결론적으로 KDF는 산업은행 민영화와 관련하여 헌법 제119조 2항과 제123조 제3항 위반이라는 헌법적 문제를 해소시켜 주고 있다. KDF라는 새로운 임무수행방식을 통해 헌법적 요구를 충족하고 있기 때문이다.<sup>280)</sup> 새로이 설

278) Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau(이하 KfWG) Art. 1 Abs. 1

279) KfWG Art. 1a

280) 이원우, 전제논문, 28-29면

립되는 KDF는 정부가 보증하는 채권의 발행을 통하여 자금을 조달하고 동 자금을 바탕으로 중소기업 지원과 더불어 기업구조조정, 개발업무, 공적보증기금에 대한 재보증업무 등을 담당하게 됨으로써 기존의 산업은행의 국책기능을 거의 대부분 이관받을 것으로 보이며, 실질적인 제2의 산업은행으로 위상을 갖게 된다.

제2의 산업은행으로서 KDF의 기능과 관련하여 제2의 최종대부자 기능을 살펴볼 필요가 있다. 지금까지 산업은행은 제2의 최종대부자(lender of next last resort)<sup>281)</sup>로서 우리나라 경제회복의 중추적 역할을 해왔던 것이 사실이다. 이는 산업은행이 발행하는 채권이 정부보증 하에서 위험가중치가 낮아 국제금융시장에서 우량주로서 충분한 매력을 갖추고 있다는 점에 기인한다. 동 자금을 바탕으로 산업은행은 기업구조조정의 과정에서의 긴급자금 지원, 구조조정기업의 회사채 인수 및 기타 외환시장 안정에 중요한 역할을 하여왔다. 따라서 KDF의 기능 설정 시 기존 산업은행에서 담당해 왔던 제2의 최종대부자 기능을 어떻게 설정할 것인가는 역시 매우 중요한 과제중의 하나라고 할 수 있을 것이다.

#### 4. 통상분쟁 우려

한미 FTA협정문 부속서 III(금융서비스)에 따르면 산업은행과 중소기업은행, 한국주택금융공사, 농업협동조합, 수산업협동조합은 정부지원기관으로서 한미 FTA의 예외사항으로 인정되어 그 공적인 기능을 인정받음과 동시에 정부는 동 기관들에 대한 대부 또는 채권에 대한 보증행위 등을 포함하여 특별한 대우를 할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 이는 일반 상업금융기관으로서의 중첩적인 역할이 아닌 고유의 정책금융업무 수행에 대한 예외를 인정하는 것이다. 산업은행이 민영화되고 KDF와 지주회사체제로 나뉘게 될 경우, 지주회사는 민간영역과

281) 중앙은행의 최종대부자(The last lender of resort) 기능에 대비되는 것으로 우리나라의 산업육성 전략의 수행에 있어서 금융시장의 시장원리에 의해서는 자금의 공급이 어려운 영역에 대한 지원기능을 담당해 온 것에 대한 표현이다.

경쟁하게 되어 FTA상 예외적 대우를 인정받기 어려우며, KDF의 경우 산업은행의 지위를 인정받게 될 가능성이 높아 통상분쟁의 가능성은 그리 크지 않다 할 것이다.<sup>282)</sup> 더 나아가 KDF의 자금지원이 On-lending 방식으로 바뀌게 되어 그 가능성은 더욱 낮아졌다고 볼 수 있다.

그러나 여기에서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 KDF의 직접적인 자금대출이 반드시 보조금의 문제를 일으키는 것은 아니라는 점이다. 보조금의 문제는 정부소유기관으로서 일반적인 시장형성금리 또는 대출 및 보증 조건보다 우대혜택을 주며, 이러한 대상이 비교적 특정이 되어 있을 때 발생하는 문제이다. 만약, KDF가 시장의 금리 매카니즘에 따라 자금을 공여하고, 일반 산업은행이 대출을 기피하는 신용도가 낮은 기업에 대해 위험도에 따른 합리적 대출금리산정을 하여 자금을 지원하였다면 이는 보조금 문제의 대상이 아니라는 점이다. 단지 정부소유기관의 직접적 자금 공여가 보조금과 관련하여 분쟁을 일으킬 수 있는 개연성이 다른 상업금융기관에 비해서 비교적 높다는 정도이다. 따라서 동 문제가 반드시 On-lending 방식 도입의 중요한 논거처럼 인용되는 것에 대해서는 의문의 여지가 있다 할 것이다.

## 5. 민영화된 산업은행의 수신 및 수익기반 확충

산업은행의 민영화 이후 또 하나의 고려할 사항은 산업은행의 수신 및 수익기반의 확충이다. 지금까지 국가정책을 수행하는 특수은행으로서 저리의 원화 및 외화자금을 수신을 할 수 있었으며, 규모의 경제를 통해 큰 규모의 자금을 운용함으로써 해당 투자영역에서 비교적 안정적인 수익을 창출하여 왔다. 그러나 민영화 이후 국책은행으로서

---

282) 최근 산업은행의 지위 승계에 관한 한미 FTA 협정문 제13조가 자주 인용되고 있으나, 정확히 표현하자면 동 협정문 제13조에는 금융 분야에 관한 본 협정내용이 명시되어 있으며, 산업은행, 기업은행, 농협, 수협 등의 특수한 지위와 정부로부터의 특혜적 지위의 인정은 민간금융기관과 경합하지 않는다는 전제하에 인정되고 있는데 이는 부속서 III에 명시되어 있다.

의 산업은행의 위상은 사라지게 됨에 따라 동일한 조건의 민간은행과 같은 경영상의 조치가 필요하다 할 것이다. 더구나 산업은행의 경우 지점 점포의 산재도 역시 주요 대도시를 중심으로 약 50여개에 불과함에 따라 전반적인 수신기반에 대한 검토가 필요하다.

현재 정부에서 산업은행의 수신기반 확충을 위해 검토 중인 방안은 우체국 금융의 활용으로 알려지고 있다. 더 나아가서 현재 우체국 금융을 민영화 시켜 민영화된 산은지주의 산하에 두는 것도 검토되고 있는 것으로 알려지고 있어 산업은행의 민영화는 우체국의 민영화 문제와도 간접적인 연관성을 지니고 있다 할 것이다. 이러한 수신기반 확충의 문제는 중소기업은행의 경우에도 마찬가지이다. 동 은행 역시 국책은행으로서의 우월한 지위 하에서 중소기업금융채권 발행을 통해 주요한 자금을 조달해 왔으며, 이러한 장기 저리의 자금조달 경로가 사라질 경우에 은행자체의 수신기반 확충이 필요하다 할 것이다.<sup>283)</sup>

## 6. 공정거래법상의 문제

### (1) 시장지배적 사업자에 대한 통제

정책금융기관의 설립이유는 민간영역이 담당하기 어려운 부분을 보완하기 위해 설립되어 사실적인 독점의 영역이 인정되어 왔다. 그러나 오늘날에는 민간의 잠재력 확충과 사업범위의 확장으로 기존 공기업이 담당해야 하는 영역과 경합적인 영역이 생기게 되었으며, 이는 공정거래법상의 문제를 야기시키게 된다. 다만 동 공기업이 정부지분을 보유한 상태에서 설치법상의 목적달성의 범위내에서 운용될 경우에는 문제가 되지 않으나, 민영화된 상태에서 시장에 나올 경우 그 규모나 사업범위, 능력면에서 민간영역에서 지배적 사업자의 지위를 얻게 되기 마련이다. 따라서 이에 대해서 공기업의 민영화 이후 민간

283) 2008년 5월말 기준 중소기업은행의 수신총액은 93조7,300억 원이었으며, 그 중 45조 4,300억 원이 중소기업금융채권이었다.

기업들의 공정한 경쟁여건이 마련되기 전까지 이들 민영화 공기업에 대한 공정거래업무를 담당할 한시적인 조직이 필요할 것이다. 물론 이를 기존의 공정거래위원회에서 담당할 수도 있으나, 특수한 경우의 공정거래업무를 집행할 고유의 경쟁당국에 맡기는 것보다는 별도의 한시적 조직에 맡기고, 기존의 경쟁당국은 기존의 업무영역에서 일관성을 유지하는 것이 타당할 것이다.

현행 공정거래법 제58조는 공정거래법 적용의 예외로서 법령에 따른 정당한 행위를 들고 있다. 원래 동 제도는 개별 사업분야에 있어서 동 사업의 특성상 자연독점성을 지니고 있거나 공익성의 요소를 갖춤과 동시에 해당 사업의 기반이 되는 개별법령에 의한 감독이 이루어지고 있는 경우에 한하여 공정거래법의 예외를 인정한 것이다. 그러나 과연 동 제도가 민영화로 인해 시장 지배적인 사업자의 지위를 취득<sup>284)</sup>한 경우에도 그 예외를 인정할 것인가가 문제되며, 그 해결 방안으로서는 민영화로 인한 신규 입법시 해당 법률에 일정기간동안 공정거래법의 예외를 인정하는 조항이 삽입될 필요가 있다. 한편 시장에서의 경쟁정책적 고려를 할 만큼 민영화 시기가 촉박한 경우에는 최소한 민영화 이후의 시장에 대한 시나리오가 선결되어 있어야 할 것이다.

## (2) 금산분리의 원칙과 민영화 지분의 인수

현재 은행법, 금융지주회사법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률은 각각 개별법령에서 금산분리<sup>285)</sup>의 원칙을 유지하고 있다. 그러나 이러한 금산분리의 원칙의 수

---

284) 2002년 한국통신의 민영화 과정에서 기존 사업자인 SK가 KT 지분의 11.34%를 인수하였는바, 이로서 SK는 통신시장에서 시장지배적 사업자의 지위를 가지게 되었으며, 당시 정보통신부는 적절한 경쟁정책적 대처 없이 SK에게 지분 매각 압력을 행사하여 이를 해결한 바 있다., 조성봉, 전계논문, 329면

285) 금산분리의 주요한 쟁점은 은행산업과 산업자본의 관계라고 파악함이 타당할



정은 산업자본에게 민영화된 은행의 지분을 매각하게 되는 실질적인 관련성을 가지게 된다. 현재 정부의 금산분리의 원칙은 명확히 정해져 있지는 않은 상태이며, 기존의 제도를 다소 완화하는 것으로 초점이 맞추어져 있다. 그렇다면 산업자본의 인수가 어려울 경우, 외국자본의 인수문제로 연결되게 된다. 특히 외국자본의 인수는 해당 은행의 차후 경쟁력의 문제와 관련이 된다. 만약 외국자본이 장기투자를 목적으로 한 경우에는 문제가 없으나, 단기 투자위주의 경우에는 경쟁력 약화와 함께 종국적으로는 은행의 가치하락으로 연결되게 된다.<sup>286)</sup>

현재 정부는 산업은행 민영화를 5년 이내에 완료하는 것으로 예정하고 있으나, 이는 실질적으로 산업자본의 참여 없이는 어려운 문제로 보인다. 특히 KDF 설립과 관련하여 2년 내에 기존 산은 지분의 49%를 매각하는 과정은 산업자본의 참여가 전제되지 않고서는 쉽지 않아 보인다. 여기에서 산업은행의 민영화와 금산분리의 원칙이 연결점을 갖게 된다. 결국에는 금산분리의 원칙과 민영화를 어떻게 조합할 것인가의 문제로 귀결된다. 금산분리에 대해서는 아직 정책적 입장이 정해지지 않은 상태에서 금산분리에 대한 찬반 여론이 극명하게 갈린다. 먼저 금산분리의 주요내용을 살펴보면 은행법 제16조의 2 제1항에 의한 비은행주력자의 4% 주식보유한도, 금융지주회사법 제2조 제1항에 의거한 4% 주식보유한도, 공정거래법 제8조의 2에 의한 금융지주회사와 일반지주회사의 주식보유의 분리, 자본시장통합법 제275조에 의거한 사모투자전문회사(PEF)와 투자목적회사에 대한 비금융주력자로서의 분류 및 동 회사들의 주식소유 제한을 들 수 있다.<sup>287)</sup>

---

것이다. 현재 비은행금융기관은 이미 산업자본의 진출이 이루어져 있기 때문에 금산분리의 핵심은 은행산업이라 할 수 있다., 정찬형, 은행법상 금산분리의 문제점 및 개선방안, 저스티스 제104호, 7-10면

286) 이진범/송홍선, 은행의 소유구조와 민영화, 경제발전연구 제8권 제2호, 2002, 126-127면

287) 정찬형, 전개논문, 10-12면

금산분리의 원칙에 찬성하는 입장은 그 주요한 논거로 금융의 재벌 사유화, 금융시장의 불안정성 심화, 재벌주력산업과 일반산업과의 불균형 발전을 그 주요한 논거로 들고 있으며, 동 원칙에 반대하는 입장은 외국인 투자자와의 관계에서의 국내산업자본의 역차별, 주요기업의 해외헐값매각, 산업자본의 효과적 이용, 금융회사의 글로벌 경쟁력 강화 등을 그 논거로 들고 있다.<sup>288)</sup> 현재까지 이 두 가지의 입장의 대립하에서 금산분리의 원칙은 완화라는 기조만을 지닌 채 그 구체적인 방안이 도출되지 않고 있다. 따라서 금번 산업은행의 민영화 과정에서 산업은행의 매각과정에서 매수자를 누구로 선택할 것인가는 금산분리의 기조가 선결되어야 함이 타당할 것이다.<sup>289)</sup>

#### 제 4 절 맺음말

정책금융기관은 큰 범위 내에서 공기업이라고 할 수 있다. 이들 기관들은 모두 공기업의 특성을 가지고 있다. 정부가 공기업 민영화를 추진하는 이유는 내부 경영의 방만함을 제거함과 동시에 효율성을 제고하고, 민간과 경합되는 부분에 대해서는 자유경쟁의 원리에 맞게 경쟁하도록 하여 경제 전체의 효율을 증가시키겠다는 데 목적을 두고 있다. 이러한 점에서 금융공기업으로서 정책금융기관의 민영화는 지금까지 살펴본 바 대로 몇 가지 사항을 제외하고는 대체로 바람직하다고 본다. 하지만 정부의 로드맵을 보면 지분매각 일정 등을 포함한 민영화 일정들이 시간적 제약속에서 이루어지는 듯이 보여진다. 정책금융기관은 그 경영상의 평가 결과에 관계없이 우리 경제의 중추적

---

288) 정찬형, 전계논문, 18-21면

289) 현재 금융위의 금산분리 기조는 1단계 사모투자펀드 및 연기금의 은행 보유규제 완화, 2단계 은행지분 보유한도 상향조정, 3단계 지분보유한도 폐지로 구성되어 있으며, 시기적으로 1단계와 2단계를 통합적으로 시행할 가능성도 존재한다. 그러나 최근의 정부의 입장은 정부출범 초기의 1단계와 2단계 동시진행의 입장에서 후퇴한 1단계만을 우선적으로 적용하는 방향으로 선회하고 있는 것으로 보인다.

역할을 해왔다는 사실은 부인할 수 없으며, 그 존재가치는 여전히 큰 의미로 받아들여진다. 따라서 정책금융기관 민영화의 급격한 추진은 여러 가지 정책의 부조합이라는 결과를 만들어 낼 가능성이 높다. 서두르지 않고 예견되어지는 문제점을 차근차근 보완해 나가는 민영화 추진이 되어야 할 것이다.

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 정책금융 개선의 방향

앞서 살펴본 바와 같이 장구한 기간 동안 많은 나라들에 있어서 정책금융기관으로 하여금 정부가 금융시장에 개입함으로써 다양한 정책 목표를 달성하고자 노력하여 왔다. 우리나라를 비롯한 많은 나라의 산업화에 있어서 정책금융기관이 매우 중요한 역할을 담당하였다는 것을 부인할 수는 없으나, 또한 정부의 시장개입을 정당화시켜주는 근거가 되는 시장실패가 존재하는 것은 오늘날의 금융시장도 예외가 아니어서 이로 인한 다양한 문제가 발생하고 있다는 점도 부인하기 어렵다.

하지만 적어도 어느 정도 이상의 수준에 도달한 경제규모를 갖는 국가에서는, 시장실패를 보정하기 위한 정부의 너무 구체적인 개입은 시장을 왜곡시킬 가능성이 더욱 높아진다. 이는 경제활동이 보다 상업화되어가고, 거래가 지속적으로 복잡해져감에 따라 위험구조(risk profile)가 변화함에도 불구하고 대다수의 정책금융기관들은 민간금융기관들에 비하여 이러한 변화에 충분히 적응해 나가지 못하고 있다. 그리하여 정책금융기관이나 여타 정부기관은 다양한 간접적 지원기능(협조융자, 신용보증 등)을 통해 개입하는 정도의 보완적인 금융지원 방식을 택하는 것이 보다 효율적임을 시사하고 있다. 그러하여야 정책금융기관을 통해 발생하는 긍정적 외부효과를 극대화할 수 있으며, 정치적 등 기타 동기에서 발생하는 신용분배를 제한함으로써 신용분배의 효율성을 배가시킴으로써 이들 정책금융기관의 전문지식이 전체 금융시스템으로 파급될 수 있다는 것이다.

정책금융기관은 국가와 기관에 따라 매우 다양한 형태를 띠고 있지만, 그와는 무관하게 명시적이든 암묵적이든 정부의 보증 혹은 지원

이 전제되고 있을 경우에는, 해당 기관의 민간 주주들이나 이해관계자들은 기관을 사회적으로 비효율적인 규모까지 확장함으로써 이익을 추구하려는 유인을 가지게 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

그리하여 정책금융기관은 어느 정도 비효율성과 책임소재의 불분명이라는 문제 외에도 불공정한 경쟁환경과 기득권의 고착화라는 문제를 지니고 있다. 우선 정책금융기관은 통상 저렴한 자금 조달이 가능하고 규제에의 노출도 적기 때문에 민간의 보다 효율적인 경쟁 금융기관들에 비하여 오히려 유리한 경쟁환경을 누릴 수 있으며, 따라서 이러한 효율적 민간금융기관들이 시장에서 구축되는 효과가 발생할 수 있다. 반대로 정책금융기관들은 이미 기득권을 확보한 수많은 이해관계자들이 존재하기 때문에 개혁이나 규모의 축소라는 것이 용이하지 않다. 하지만 금융공기업의 운영에서 나타나는 이러한 단점들은 그 존립의 근거가 되는 시장실패의 영향을 받는 경제주체로 수혜의 대상을 최대한 좁게 설정함으로써 완화될 수 있다. 수혜대상을 좁게 설정함으로써 금융공기업의 활동이 시장에 의해 제공되지 않는 분야로 제약하게 된다면 공공과 민간의 경쟁관계도 완화하게 된다. 이를 통해 정책금융기관의 개혁, 구조조정과 축소가 가능해질 수 있다. 또한 특정분야에 초점을 맞추므로써 투명성이 제고되고, 감독과 통제 역시 보다 원활해질 수 있을 것이다. 실제로 정책금융기관은 대마불사(too big to fail)의 대상이 되던 대형 민간은행들과 유사한 측면이 강하다. 양자 모두 명시적 혹은 암묵적으로 정부의 보증을 누리고 있는 것이나 마찬가지이고, 따라서 시장규율이 제대로 적용되지 않는다. 양자 모두 재무상황이 악화되면 금융전반에 악영향을 미칠 수 있고, 재정지출도 크게 발생할 수 있다. 또한 청산이나 위탁경영, 추가적 자본확충도 용이하지 않을 뿐 아니라 감독당국의 개입 역시 시장이나 정치상황에 미치는 영향이 지대함을 고려하면 많은 문제점을 내포하고 있다.

정책금융 기관들이 성공적으로 주어진 임무를 수행하기 위해서는, 첫째, 은행의 존재 이유와 미션이 명확히 규정되어 있어야 하고, 둘째 회계투명성이 보장되고 미션 수행 여부에 대한 지속적 평가가 이루어져야 하며, 마지막으로 은행의 지배구조가 건전하게 설정되어 있어야 한다.

## 제 2 절 정책금융 개선

### 1. 정책금융기관 민영화 및 존속기관의 조건

이제까지 살펴 본 바에 의하면 정책금융이 저개발 단계에서는 다양한 방법을 통하여 활용하는 것이, 긍정적인 효과를 낳았던 점도 있다. 하지만 오늘날 우리의 경제구조 및 사회구조의 변화를 반영하여 새로운 정책금융의 영역과 정책수단의 재구성이 요구되고 있다. 그것을 위하여서는, 첫째 경제사회의 구조변화를 반영한 민간금융기관과 정책금융기관의 관계정립을 요한다. 둘째 정책수단 선택의 문제를 고려하여야 한다. 셋째 공적금융의 효과 및 비용 평가의 문제를 정립하여야 한다 는 것이 주요한 논점이 될 수 있을 것이다.<sup>290)</sup>

정책금융기관은 주지하다시피 산업개발, 사회간접자본정비, 주택, 중소기업육성, 지역개발, 농림업보호 등 수다한 분야에서 민간금융기관이 담당하기 곤란한 자금을 공급하여 왔다. 어쨌든 정책금융기관의 규모가 너무 크고 직접용자에 치우쳐 있다. 금융 관련 모든 제도가 자유화하는 과정에서 과대한 공적금융은 자본시장 효율성이나 경제활성화를 저해하고, 민간 생활을 압박한다. 또한 매년 재정지출이나 불량채권이 수반하게 됨에 따라 국민부담으로 전환될 가능성이 있게 된다. 향후 존속할 정책금융기관은 산업육성이나 농업·중소기업 보호를 위하여 자금을 공급하고, 민간은행을 보완하는 역할을 담당할

290) 日本 經濟財政諮問會議, 『政策金融に關する論点』, 2002.4 參照.

수 있어야 할 것이다. 또한 사회적, 경제적 환경의 격변기(불황시 대출거부, 유가 급등 등)에는 정부 관련 금융기관은 긴급한 용자나 보장 범위를 설정함으로써 금융 측면에서 safety net의 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다. 또는 새로운 금융수법 개발이나 Risk money 공급을 주도하는 역할을 담당하는 기관도 존재할 수 있을 것으로 보인다.

전술한 관점에서 보자면, 향후 존속하게 될 정책금융의 범위에 대해서는 몇 가지 조건이 부수될 수 있을 것이다. 하나는 정책금융은 국민경제의 편익을 높이고 공익성에 이바지할 수 있어야 할 것이다. 또 하나는 금융정보가 부족하거나 불확실성과 위험성이 높아서 적절한 금융리스크의 평가가 어려워 민간금융이 뒷받침하기 곤란한 부문에 남아 있는 분야라고 할 것이다.<sup>291)</sup> 그러므로 기존의 정책금융 부문 중에서 공익성이 필수적인 분야가 아니고, 금융 위험도가 심각한 분야가 아니기 때문에 얼마든지 민간부문이 관장할 수 있을만한 영역이라면, 민영화함으로써 더욱 효율적인 접근이 가능할 것이다. 그러므로 향후 정책금융 분야는, 영세·중소기업 부문, 기술금융을 포함한 일부 국가적 사업 부문, 주택 부문을 포함한 인프라 정비, 농림어업 분야, 해외경제협력 등 분야에 한정하는 것이 바람직하다.

## 2. 비상 정책금융(공적자금 투입) 입법론

적어도 정책금융 부문을 민영화·시장화한 이후의 선진국 단계에 도달하게 되었다면, 국가가 공적자금 지원을 통하여 직접 금융시장에 개입하는 상황은 통상적인 금융규제 체계에 비추어 보면 지극히 예외적인 경우라고 할 수 있다.<sup>292)</sup> 하지만 개별 금융기관들의 부실이 금융산업의 붕괴로 이어지고 그것이 다시 경제시스템의 위기로 귀착될 수

291) 日本 經濟財政諮問會議, 『政策金融の抜本的改革に關する基本方針』, 2002.10, 4頁 參照.

292) 신영수, 미국 공적자금 운용법제, 한국법제연구원, 2005, 15면.

있는 상황에서는 충실한 합의절차나 비용투입의 합리성보다는 적극적이고 신속한 개입을 통한 조기 수습이 최선의 대책이라는 것이 각국의 경험 그리고 1997년 IMF 경제위기 직후 우리나라나 최근 2008년 가을 미국이 보여주고 있다.

시장중심의 경제운용을 하는 국가일지라도 일시적인 과부하 상태에서 서의 민간금융 부문이 마비가 될 위험에 처하게 될 경우에는 시장 스스로가 복원할 수 없기 때문에, 정부가 국민과 국가재정의 부담을 지우더라도 금융시장을 정상화하는 것이 급선무가 될 수 있다고 본다. 하지만 그 과정에는, 지켜져야 할 것이 있다고 본다면, 그 대원칙은 법의 지배(rule of law)를 확인할 수 있어야 할 것이다. 그리하여 첫째 엄격한 기준에 따른 과감한 공적자금 투입, 둘째 철저한 책임추궁 및 자금의 회수, 셋째 회수불능 자금의 상환에 대한 공평 부담이란 기준을 사용할 수 있을 것이다.

우리나라는 재정자금보다 정부가 지급보증한 채권을 발행하여 공적자금을 조성한 바가 있다. 당장 재정에 부담을 주지 않는 방법이지만, 예금보험채권과 국채간의 편차 만큼 공적자금이 더 투입될 뿐만 아니라 공적자금의 재정비용화가 지연될 경우 세대간의 부담 전가라는 문제점을 낳는 것은 어차피 같다. 공적 자금을 계속해서 예산외 방식으로 관리하는 방식을 재정내부로 끌어들이게 되면 재정부담을 어떻게 해결할 것인지가 문제가 된다. 공적 자금의 순손실이 특정 시기에 집중하지 않도록 시기별로 분산하는 방안이 필요하다. 그리고 우리의 현행 공적자금관리특별법은 최소비용의 원칙(동법 제13조), 공평한 손실부담의 원칙(동법 제14조)를 선언하고 있으나, 공적자금 회수 및 관리에 대한 사후 점검이 미흡하다. 제3자에 의한 감사 방법 등을 입법적으로 보완할 필요성이 있다.



## 참 고 문 헌

### 국내문헌

- 강종만, 『농업금융의 특성과 규모의 경제 분석』, 한국금융연구원, 2005
- 고영선, “경제·사회여건의 변화와 정부역할의 변화”, 『우리 경제의  
선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007.12
- 고용수/이주연, “일본의 정책금융기관 개혁 배경과 평가”, 한국은행  
해외경제정보 2007-47호, 2007.6.19
- 고재중, 정책금융 1차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.4
- 권재열, 정책금융 1차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.4
- 곽관훈, □□재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안』, 한국법제  
연구원, 2007.10.31
- 기획재정부, 공기업 선진화 추진방향(안), 2008.8.11
- 김동건, 『재정학』, 박영사, 1991
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2004
- 김선웅, “미국의 저소득층을 위한 주택정책 변화와 시사점”, 『국토』  
통권 298호, 국토연구원, 2006
- 김은지, “일, 정책금융기관 개혁의 현황 및 전망”, KIEP 세계경제초  
점, 2005.11.24
- 김태산/김영상/주영희, “미국국제개발처(USAID)의 대외원조사업”, 『한  
국국제농업개발학회지』 제9권 제1호, 한국국제농업개발학회, 1997

참 고 문 헌

- 김현욱/연태훈, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007.12
- 남수경, “대학생 학자금 지원정책의 쟁점과 주요국의 최근 동향 분석”, 『교육재정경제연구』 제16권제2호, 한국교육재정경제학회, 2007
- 대통령직 인수위, 산업은행 민영화 인수위 방안, 2008.1.8
- “미국부동산담보부증권(MBS)시장의 구조 및 특징”, 『주간 국제금융동향』 제11권 46호, 한국금융연구원, 2002
- “미국하원위원회, 연방주택금융개혁법안 가결”, 『주간금융브리프』 16권 15호, 한국금융연구원, 2007
- 박석희, 외국의 공기업 민영화 분석과 시사점 : 영국과 뉴질랜드를 중심으로, 한국행정학회 발표논문집, 2008.4
- 박세일, 『법경제학』, 박영사, 2004
- 박중수, “법원칙으로서의 재정효율성”, 재정법국제학술대회 자료집, 2008.3
- 박중수 외, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003
- 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 제4호, 한국관세학회, 2006
- 송양호, 정책금융 1차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.4
- 신종용, “미국 부동산 금융제도의 도입”, 『대한부동산학회지』 제6권, 대한부동산학회, 1988
- 이건범/송홍선, 은행의 소유구조와 민영화, 경제발전연구 제8권 제2호, 2002

- 이기영, 『정책금융제도의 현황, 효과분석 및 개선방향』, 한국조세연구원, 1994
- 이병관, “주요국의 금융환경 변화 : 미국의 주택금융시스템 개혁 움직임”, 『국제금융: 동향과 구조변화』, 한국금융연구원, 2004
- 이원우, 공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제, 공법연구, 제31집 제1호, 2002.11
- 이윤보/이동주/노화봉/이병구/백훈, “정책연구 : 일본의 중소기업 혁신 관련법에 관한 연구”, 『중소기업연구』 제29권 제2호, 2007
- 임병철, “기술신용보증기금의 역할제고 방안”, 『2004년 KIF 금융논단 모음집』, 2004
- 정상국, “미국과 한국의 저당담보증권에 대한 비교 연구”, 『부동산학연구』 제6집 제1호, 한국부동산분석학회, 2000
- 정성춘, “일본 정책금융기관의 구조개혁과 시사점”, KIEP 세계경제초점, 2006.2.10
- 정정길, 『정책평가 - 이론과 적용 -』, 법영사, 2004
- 정찬형, 은행법상 금산분리의 문제점 및 개선방안, 저스티스 제104호, 2008.6
- 조성봉, 공기업민영화 정책의 평가와 향후 정책방향, 공공경제, 제7권, 2002.11
- 최병권, 재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선 방안연구, 한국법제연구원, 2007
- 최승필, 정책금융 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.9

## 참고문헌

한국은행, 『우리나라의 금융제도』, 2006

한국산업은행, “일본 정책금융기관의 개편추이와 향후 전망 및 시사점”, 한국산업은행 기업금융연구센터, 2005.12

홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2003

## 일본문헌

吉野直行, 『民業補完の鐵則を守った政府系金融機關の改革を』, □□金融ジャーナル(242號)□□, 2005.5

丹羽由夏, 『政策金融改革』, □□農林金融□□, 2006.9

渡瀬義男, “米国における政策金融—連邦信用プログラムの構造と改革—”, 『レファレンス』平成19年6月号, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007

北沢栄, 『政策金融改革で中小企業を切り捨てるな』, □□エコノミスト(第3779號)□□, 2005.9.13

\_\_\_\_\_, 『論点郵政・特殊法人改革の實效性を問う資金循環を歪める財政投融资情報開示の不透明性にメスを』, □□週刊東洋經濟(第5876號)□□, 2004.3.6

福家俊郎, “財政の効率性-問題發見のための考察”, 재정법국제학술대회자료집, 2008.3

寺西香澄, “4機關統合による政策金融改革～株式会社日本 政策金融公庫法案～”, 『立法と調査』 제267호, 2007.4

山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』, 國際書院, 2007

- 三井逸友, “中小企業政策における政策評価－EUでの経験から－”, 『会計検査研究』第26号, 2002.9
- \_\_\_\_\_, “歐洲小企業憲章とEU中小企業政策の今日的意義”, 『企業環境研究年報』第10号, 2005.12
- \_\_\_\_\_, “21世紀最初の5年におけるEU中小企業政策の新展開-2000年『歐洲小企業憲章』の意義と今後の中小企業政策”, 『中小企業総合研究』創刊號, 2005.8
- \_\_\_\_\_, “EU(歐洲聯合)の中小企業政策 90年代の展開とその意義”, 『公正取人』第592号, 2000
- \_\_\_\_\_, “21世紀を迎えるEU中小企業政策の新段階”, 『國民生活金融公庫調査季報』第55号, 2000
- 鳶咲子, 『政府系金融機關の統合』, □□立法と調査(213號)], 1999.9
- 宇野雅夫/折茂建, 『政策金融の國際比較』 PRI Discussion Paper Series (No. 05A-14), 財務省財務総合政策研究所研究部, 2005
- 日本 經濟財政諮問會議, 『政策金融に関する論点』, 2002.4
- 日本 經濟財政諮問會議, 『政策金融の抜本的改革に関する基本方針』, 2002.10
- 川本裕子・和田千弘, 『論点郵政・特殊法人改革の實效性を問う資金循環を歪める財政投融资情報開示の不透明性にメスを』, □□週刊東洋經濟(第5876號)], 2004.3.6
- 賀來景英, 『市場の失敗』を『政府の失敗』としない工夫を(『特集 政策金融改革のロードマップ』)], □□金融財政事情(2683號□□), 2006.2.20
- 河村小百合, 『政策金融改革と地域金融機關』, □□金融ジャーナル(556號□□), 2003.11

## 참고문헌

- 向山英彦, “アジアにおける中小企業の育成とわが国中小企業のアジア進出”, 『RIM』 Vol. 4 No. 31, さくら総合研究所, 1995
- 向山・斎藤・大八木, “アジアの中小企業政策の現状と課題”, 『さくらアジア研究調査報告』 No. 8, さくら総合研究所, 1998.3
- Byung Sun Cho, “韓国N及びIBK(韓国\_中小企業銀行)における中小企業金融”, 『21世紀COEプログラム 第4回国際コンファレンス ‘地域金融の現状と今後’』, 2008.1.18

## 미국문헌

- Barry P. Bosworth et al., *The Economics of Federal Credit Programs*, 1987
- Gale, William G., “*Collateral, Rationing and Government Intervention in Credit Markets*”, NBER Working Paper, No. 3083, 1989
- Hanson, James A., “*Public Sector Banks and Their Transformation*”, Conference on the Role of State-Owned Financial Institutions by World Bank, IMF, and Brookings Institution, 2004
- Harold Demsetz, *Ownership, Control and the Firm: The Organization of Economic Activity*, Vol. 1, Basil Blackwell, 1988
- Ian A. Bowles & Cyril F. Kormos, *The International Conservation Mandate of the United States Government*, 11 New York University Environmental Law Journal 372, 2003
- J. Edmund Colloton, Jr., *Budgetary Treatment of Federal Credit Programs*, 28 Harvard Journal on Legislation 219, 1991

- Michael H. Schill, *Uniformity or Diversity: Residential Real Estate Finance Law in the 1990s and the Implications of Changing Financial Markets*, 64 *Southern California Law Review* 1261, 1991
- Hal S. Scott, *A Bankruptcy Procedure for Sovereign Debtors?*, 37 *International Lawyer* 103, 2003
- Peter P. Swire, *The Persistent Problems of Lending Discrimination: A Law and Economics Analysis*, 73 *Texas Law Review* 787, 1995
- Ratnovski, Lev and Aditya Narain, “*Public Financial Institutions in Developed Countries - Organization and Oversight*”, IMF Working Paper 07/227, 2007
- Kourtney Twenhafel, *Freeport McMoran’s Midas Touch: Testing the Application of the National Environmental Policy Act to Federal Agency Action Governing Multinational Corporations*, 4 *Tulane Journal of International and Comparative Law* 303, 1996
- Yeyati, E., A. Micco, and U. Panizza, “*State-Owned Banks: Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?*”, Conference on Public Banks in Latin America: Myth and Reality by Inter-American Development Bank, 2005

## 유럽문헌

- Claussen, Carsten Peter (Hrsg.): *Bank- und Börsenrecht*, 4. Auflage, C.H.Beck, München 2008
- Christoph Groepl, *Haushaltsrecht und Reform*, 2001

참 고 문 헌

EC(Commission of European Communities), Growth, Competitiveness, Employment The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, 1995

---

\_\_\_\_\_, Report of the Commission relative to the implementation of the Decision regarding the provision of Community interest subsidies on loans for small and medium-sized enterprises extended by the European Investment Bank under its temporary lending facility COM, 1994

---

\_\_\_\_\_, Small and Medium-sized Enterprises A Dynamic Source of Employment, Growth and Competitiveness in the European Union, CSE, 1995

---

\_\_\_\_\_, Communication from the Commission: Challenges for the enterprise policy in the knowledge-driven economy, Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship(2001-2005), 2005

Füßer, Klaus: Umfang der fortgeltenden Gewährträgerhaftung zugunsten der öffentlichen Kreditinstitute und der Verständigung mit der EU-Kommission, ZBB 2002

Gruson, Michael: Zur Subsidiarität der Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Banken, WM 2003

Heinevetter, Klaus: Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen: Kommentar mit Durchführungsbestimmungen un. erg. Rechts-u. Verwaltungsvorschriften, Köln u.a. 1971



- König, Christian: Begründen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unabhängig von ihrer Kodifizierung tragfähige Kreditmerkmale öffentliche Finanzinstitut, WM 1995
- Möschel, Wernhard: Teilprivatisierung der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), WM 2001
- R. Stober, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, NJW(32), 2008
- Schimansky, Herbert u.a. (Hrsg.), Bankrechts-Handbuch: Bd. 2, 3. Aufl., C.H.Beck, München 2007
- Vogel, Hans-Gert, Öffentliche Kreditinstitute und EU-Beihilferecht, ZBB 2001
- Witte, Jürgen/Rafiqpoor, Parwáz: Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, WM 2003