

# **정책금융기관, 통합형 체제로의 근본적 개편이 필요하다**

김기식 정책위원장, 김지연 연구원

(재)더미래연구소

## 1. 서론

- 한국의 정책금융체제는 과거 개발경제시대의 독재정권 하에서 구축됐다. 이후 정책금융기관들이 신설, 분화, 민영화되는 등 시대적 변화에 따라 한국 정책금융체제의 형태와 기능 및 역할도 함께 변화해왔다. 이 과정에서 정책금융기관들은 역사적으로 한국경제의 성장에 긍정적이고 능동적인 역할을 수행했다.
- 산업의 발전과 경제성장 이후 시장의 기능과 자율성이 강화되었고 민영화 조치 등이 단행되었으나 우리나라의 정책금융은 축소되기보다 오히려 지속적으로 확대되어 왔다. IMF 외환위기, 2008년 금융위기 등 반복되어 발생하는 경제위기도 정책금융의 확대에 크게 영향을 미쳤다. 90년대 이후 정책금융기관들이 시대적 변화를 반영하여 제 기능과 역할을 못한다는 비판이 끊임없이 제기되었으나, 거대해진 정책금융기관 사이에 형성된 이해관계는 이제 더 이상 쉽게 조정될 수 없는 상태가 되었다.
- 역대 정부가 정책금융체제의 개편을 지속적으로 시도해왔지만 매우 미시적이고 제한적인 수준에 불과했다. 뚜렷한 문제의식과 목적 및 방향이 없는 개편시도는 조직이기주의나 부처이기주의에 의해 일부 기능을 추가·조정하는데 그쳤다. 그 결과, 현재 한국의 정책금융기관들은 기관 간 업무·기능 중복, 과도한 대기업 여신, 기업구조조정 부담으로 인한 기능과 역할의 비효율 등 고질적인 문제에 직면해있는 동시에 정책금융기관 본연의 역할을 제대로 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 선진국에서는 찾아볼 수 없는 기업구조조정에 대한 정책금융기관들의 과도한 부담으로 인해 막대한 손실이 누적되어 왔고, 과거 이명박 정부 하에서는 자원외교에 정책금융기관들이 동원되면서 더 많은 손실이 발생했다.<sup>2)</sup> 또한 최근 남북관계의 변화는 새로운 정책금융의 역할을 요구하고 있다. 이와 같은 정책금융의 위기 상황과 새로운 요구가 생겨나고 있는 지금이야말로 정책금융체제의 획기적인 개편을 시도할 최적기가 아닐 수 없다.
- 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 정책금융체제 개편에 대한 필요성이 다시 제기됐다. 실제 금융위원회는 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사, 기업은행 등 정책금융기관 간 상설 협의 기구를 구축하고 정책금융기관 간 역할·기능을 재조정하는 등의 정책금융체제 개편 방안을 검토한 바 있다.<sup>3)</sup> 하지만 논의를 검토하는 수준의 움직임만 있었을 뿐 정책금융체제에 대한

1) 산업은행이 그 동안 기업구조조정 업무를 수행하면서 입은 손실은 막대하다. 2016년 은행경영공시에 따르면, 산업은행은 약 3조 6,000억원 이상의 순손실을 기록했다. 이는 대우조선해양, STX 계열사, 한진해운 등 조선·해운업 구조조정의 결과이며, 전년 대비 2배 수준의 순손실 증가 규모이자 1998년 외환위기 이후 최대 규모의 적자였다. (스펙셜경제. (2017.04.05.). “‘대우조선해양 퍼주기 논란’ 산업은행, 지난해 3조 6천억원 손실”; 뉴스웨이. (2018.02.08.). “[대우건설 매각무산] 주가급락에 산업은행 손실 확대 불가피”.)

2) 자원외교의 경우, 이명박 전 대통령 집권 당시 약 34조원이 넘는 국민 혈세가 해외로 빠져나가 흔적 없이 증발했고 (아시아타임즈. (2018.03.26.). “이명박 전 대통령 구속... ‘사자방’ 관련 의혹 줄줄이 대기”), 2017년 국정감사에서도 트로이카해외자원개발 사모펀드로 인해 산업은행은 2,600억원에 달하는 손실을 입은 것으로 밝혀졌다. 매각이 완료된 트로이카해외자원개발 사모펀드 2호와 같은 조건으로 1호와 3호를 2019년까지 매각할 경우 총 손실 규모가 3,000억원을 넘어설 것으로 보인다. 수출입은행도 이와 관련해 300억원이 넘는 손실을 입었다(조세금융신문. (2017.11.10.). “산업은행, MB자원외교 일환 ‘해외자원개발펀드’ 약 2,600억원 손실.”). 이처럼 이명박 정부의 ‘문지마 투자’로 인한 정책금융기관들의 막대한 손실이 드러나면서 정책금융에 대한 비판이 높아지고 있다.

3) 파이낸셜뉴스. (2017.05.21.). “정책금융협의기구 상설화해 조정기능 강화”; 이데일리. (2017.05.24.). “文 정부, 정책금융 ‘컨트롤타워’ 만든다”.

본격적인 재편 논의는 이루어지지 않고 있다.

- 한국의 정책금융기관들은 여러 정부 부처들이 관리·감독하고 있는 만큼 정책금융체제 개편은 개별 부처 차원에서 할 수 있는 것이 아니다. 범정부적인 논의가 불가피하다. 당연히 많은 시간과 노력이 들고 갈등이 수반될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 정책금융이 직면한 위기와 문제들을 해결하고 정책금융기관의 긍정적 기능을 극대화하기 위해서 정책금융기관의 개편은 이제 피할 수도, 피해서도 안 되는 문제이다.
- 본 보고서에서는 국내 정책금융기관들의 설립 배경과 지난 10년 동안 정책금융에 대해 제기됐던 주요 비판들을 살펴보고, 정책금융 개편의 필요성과 그 방향, 그리고 개혁 방안에 대해 제시하고자 한다.

## 2. 국내 정책금융기관의 설립 배경 및 현황<sup>4)</sup>

- 일반적으로 정책금융의 기능은 시장기능 보완(소극적 형태), 경제발전 지원(적극적 형태), 시장안전판 역할(경기대응적 형태) 등 3가지 유형으로 구분한다.<sup>5)</sup>
- 한국의 정책금융은 시장실패 보완 이상으로 경제발전 지원이라는 보다 적극적인 형태로 시작·발달해왔다. 먼저, 1950년대에는 전후 복구를 위해 한정된 외국원조자금과 국내자금을 효율적으로 배분하는데 정책금융이 필요했으며 이에 1954년 한국산업은행이 설립됐다. 산업은행은 정부차입금을 재원으로 시멘트 등 기간산업 건설과 발전시설 복구 등을 위한 투융자 사업을 수행했다.
- 1960~70년대는 본격적인 경제개발 시기로 경제개발에 필요한 자금 동원 및 배분 기능을 확립하기 위해 정책금융 위주의 산업금융체제가 구축됐다.
  - 1950년대 정책의 중심이었던 수입대체산업 육성정책이 1960년대에는 수출주도산업 육성정책으로 전환되어 수출주도산업 육성에 정책금융이 적극적으로 활용되기 시작했다. 1970년대에는 중화학공업의 본격적인 육성을 위해 장기설비자금 위주의 정책금융 체계를 구축했고 중화학공업 수출 지원을 위해 1976년 수출입은행을 외환은행으로부터 분리·설립했다.
  - 이 시기에는 정책금융이 과도하게 공급됐다. 특히 정부는 시중은행의 주식을 정부에 귀속 시키고 대주주 의결권을 제한하는 등 시중은행들을 철저히 통제했다. 정책금융이 필요할 때 민간금융기관들까지도 강제적으로 참여하게 했고 은행의 대표적 업무인 수신업무에 대해서도 은행별로 예금을 운용하지 못하게 하는 등 정부주도형으로 운용됐다. 여신업무의 경우에도 정부시책의 틀 안에서 지침을 마련하여 수행했다. 이처럼 민간상업금융까지도 관치로 통제된 것은 한국 정책금융의 매우 독특한 특징이었다.
  - 뿐만 아니라 정부는 이 시기에 조달가능한 모든 재원을 수출 및 기간산업 등 전략산업 육성에 집중배분하기 위해 특수은행들을 새로이 설립했다. 1961년에는 중소기업은행과 농협은행이 설립됐고, 이 외에도 수산업협동조합, 국민은행, 외환은행, 주택은행 등 대부분의 특수은행들이 이 시기에 설립됐다. 이 특수은행들은 이후 대부분 민영화됐다. 이와 같이 계층 및 정책 목적별로 특수은행을 설립한 것 또한 한국 정책금융의 특징적 요소이다.
- 1980년대에는 이전까지의 강력한 관치금융으로 인한 부작용들이 나타나기 시작했다. 정부의 강력한 개입과 통제 하에서 경제의 고도성장을 이루었으나 동시에 경제의 불균형 심화, 인플

4) 한국금융연구원. 2013. 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」; 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 714. “한국금융사 탐구 : 1970년대 금융”; 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 715. “한국금융사 탐구 : 1980년대 금융”; 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 716. “한국금융사 탐구 : 1990년대 금융” 참고하여 재구성함.

5) 정책금융은 정보의 비대칭성과 외부 경제효과로 인한 시장실패의 보정기능(소극적 형태)을 수행하고, 중장기적 관점에서 국가의 경제발전에 걸림돌이 되는 구조적 취약성을 보완하기 위한 정책수단(적극적 형태)으로써 활용된다. 시장실패의 보정을 위한 정책금융은 사후적으로 개입하는데 반해, 경제발전 수단으로서의 정책금융은 경제발전 목표와 전략을 위한 사전적 개입 수단으로 보다 적극적인 형태이다. 마지막으로 시장의 불안정성이나 금융위기 시 시스템리스크 발생 가능성을 최소화하기 위해 시장안전판 역할(경기대응적 형태)으로써 단기적으로 활용한다.

레이션의 만성화, 금융산업의 낙후 등 많은 경제적 왜곡과 부작용에 직면했다. 당시 세계적으로도 두 번의 오일 쇼크와 높은 인플레이션 등이 문제가 됐고, 정부 개입의 축소와 시장기능 존중 및 경제안정을 중시하는 신자유주의가 확산되기 시작했다. 이에 따라 **국내 정책금융도 부분적으로 자율화되기 시작했다. 다만 시장의 자율성에 기초한 진정한 금융자율화라기보다 정부 주도의 자율화 조치에 불과했으며, 여전히 민간시중은행에 대한 정부의 영향력은 막강했다.**

- 1960~70년대 중화학공업 육성 등 경제개발을 위해 민간상업은행의 내부 경영에까지 정부가 간섭하여 은행경영의 자율성과 효율성을 저해한 결과, 당시 민간은행의 경쟁력은 매우 취약했다. 1980년대에는 정부가 이러한 은행의 효율성과 경쟁력을 제고하기 위해 **정부주도형 산업금융체제에서 민간주도형 자율금융체제로의 전환을 시도했다.** 1980년대 12월 <일반은행 경영 자율화 방안>을 통해 정부는 금융자율화를 위한 금융제도 개편을 시작했고 금융기관의 대형화와 국제화, 일반은행 경영의 자율화와 민영화 등 일련의 금융규제 완화조치를 취했다.
- 일반은행 민영화 방안에 따라 1983년 3월까지 한일은행, 서울신탁은행, 제일은행, 조흥은행 등이 차례로 민영화됐다. 이와 함께 금융기관에 대한 진입 규제도 완화되어 1982~92년 신한은행, 한미은행, 동남은행, 대동은행, 동화은행, 평화은행 등 6개의 시중은행이 신설되었다. 1991년에는 금융산업 구조조정에 따라 한국투자금융이 하나은행으로, 한양투자금융과 금성투자금융이 합병하여 보람은행으로 업종전환되어 2개의 시중은행이 추가적으로 신설됐다. 한국외환은행과 국민은행이 각각 1989년과 1995년에 특수은행에서 일반은행으로 전환되면서 1995년말에는 시중은행이 15개에 달했다. 뿐만 아니라 비은행 금융기관 설립도 완화되어 투자금융회사, 투자신탁회사 등 많은 비은행 금융기관이 설립되었으며, 업무 영역도 확장되었다.
- 하지만 80년대 내내 시중은행의 정책적 대출이 전체의 30%가 넘었으며 정부의 통제를 받았다. 은행의 민영화 과정에서 은행에 대한 대기업의 영향력을 줄이기 위해 1982년 12월 「은행법」을 개정하여 동일인의 지분보유 한도를 8% 이내로 제한한 바 있다. 이는 산업자본의 은행 지배를 막기위한 방안이었으나 시장 기능이 미성숙된 조건에서 역으로 정부의 간섭이 지속되는 계기가 되었다. 결국 1980년대에도 은행은 여전히 정책금융의 창구 역할을 수행했다. 또한 은행에 대한 정부의 대규모 대출이 지속적으로 이루어지면서, 은행들은 부실이 발생했을 때 정부의 구제 금융을 기대하는 등 도덕적 해이에 빠지기도 했다.
- 한편, 이 시기에는 정부주도형 정책금융에서 벗어나기 위한 방법으로 정책금융의 지원방식이 전략산업에 대한 직접지원 방식에서 기술개발, 중소기업 육성, 주택자금 지원 등 기능 중심의 간접지원 방식으로 전환됐다. 기술개발 체제를 강화하고 중소기업 지원을 위해 다양한 유형의 자금지원제도를 새로 도입하게 되었다. 기업의 연구개발 및 초기 사업화 자금을 지원하기 위해 벤처캐피탈을 추가 설립하고 신기술 사업금융회사도 설립했다. 1989년에는 기술보증기금이 신용보증기금에서 분리되어 별도 법인화되었다.

- **1990년대**는 세계화와 신자유주의가 확산되던 시기였다. 소비에트연방의 해체로 세계경제의 글로벌화가 빠른 속도로 진행되고, 금융시장에서도 금융규제가 지속적으로 완화되었다. 이와 같은 변화를 반영하여 우리 정부도 금융자유화 및 개방대책을 수립하고자 했다. **하지만 IMF 경제위기의 발발로** 정부의 정책금융 축소라는 본래 계획과는 달리 금융시장의 안정과 기업 구조조정을 위한 수단으로 **정책금융기관의 역할과 기능이 오히려 증대되었다.**
  - 세계화와 경제성장은 시장주도성을 강화시켰고 금리자유화 등 금융자유화가 본격적으로 확산되기 시작했다. 이에 따라 민간시중은행에 대한 정부통제는 약화되고 일부 특수은행 중 자금조달 및 운용이 일반은행과 상당부분 중복되는 국민은행과 주택은행이 각각 1995년과 1997년에 민영화되었다. 중소기업은행은 1997년 지분 일부를 매각하여 출자기관으로 전환됐다.
  - 1992-93년에는 정부가 금융자유화의 일환으로 정책금융의 3단계 축소방안을 발표했다. 1단계는 더 이상 정책금융을 확대하지 않는 것이었고, 2단계는 특수은행의 재원을 확충하는 동시에 한국은행의 재할인 및 대출을 축소하는 것이었다. 마지막 3단계는 일반은행이 수행하고 있는 정책금융 기능을 전면 폐지하는 것이었다.
  - 하지만 이러한 정부의 계획은 IMF 경제위기의 발발로 사실상 폐기되었다. IMF 외환위기 이후 정책금융기관들은 국내기업의 심각한 자금난을 해소하고자 신용보증 및 정책자금 확대 등을 통해 금융시장에 유동성을 공급했고 대규모 부실기업 구조조정에 적극 동원됐다.
  - 한편, 1990년대 후반부터 IT산업을 중심으로 벤처중소기업들이 성장하면서 이와 관련된 정책금융기관의 역할이 새롭게 강조됐다. 이때부터 기간산업이나 수출산업 지원 등 전통적인 정책금융기관의 기능에 대한 필요성이 점차 축소되기 시작했다.
- **2000년대 이후**에는 정책금융이 기술개발, 장기설비금융, 중소기업지원, 주택자금 지원 등 특수은행 중심으로 이루어지고 일반은행은 일부 자금의 간접대출 창구로 활용되는 선진형으로 변화했다. 하지만 정부가 중화학공업 육성 등 적극적으로 산업정책을 추진하던 시대의 정책금융이 일부 그대로 남아있고, 정책금융이 여러 기관에 의해서 동시다발적으로 취급하여 중복되는 등 제도 및 운영상의 비효율성이 여전히 남아있었다.
  - 급증하는 부실채권을 신속하게 처리하기 위해 부실채권정리 전담기구인 자산관리공사가 설립되고 주택금융공사, 정책금융공사 등이 새로이 설립되는 등 특정 영역을 중심으로 정책금융의 구조적인 변화가 있었다.
  - 하지만 2008년 글로벌 금융위기가 시작되자 정책금융기관은 또 다시 금융시장의 안정성 유지와 기업의 유동성 지원을 위한 긴급수단으로 활용됐다.
  - 경제개발 시기 정부 주도의 정책금융에서 벗어나 금융자유화가 추진되었지만 이렇듯 외환위기와 글로벌 금융위기 등 반복적인 금융위기의 발생으로 정책금융은 축소되기보다 그 역할이 지속적으로 확대·강조됐다. 더욱이 이렇게 확대된 정책금융은 한 번 형성된 이해관계로 인해 쉽게 조정되기 힘든 상황이 되었고, 기능 중복 및 비효율성 문제는 지금까지 반복되고 있다.



### 3. 국내 정책금융기관의 문제점

#### 1. 과도한 대기업 여신, 부족한 중소기업 지원

- 정책금융에 대해 가장 많이 지적되는 문제는 ‘민간 시중은행이 담당해야 할 대기업 여신 비중은 큰 반면, 중소기업에 대한 지원은 충분하지 않고, 심지어 줄어들고 있다’는 것이다.
- 대기업 여신은 기본적으로 민간 시중은행이 담당해야 할 기능이다. 수·출입, 해외투자, 신재생에너지 및 첨단산업 개발·투자 등 극히 제한적인 경우 외에 정책금융기관이 대기업 여신을 수행하는 것은 부적절하다. 과거 경제위기 상황에서 대기업에 대한 정책금융기관의 지원이 불가피한 측면이 있었다 하더라도 그것이 20년 이상 지속되는 것은 바람직하지 않다.
  - 독일의 KfW(Kreditanstalt für Wiederaufbau)<sup>6)</sup>는 기업에 대한 정책금융 지원에 대해 대상으로는 스타트업과 중소기업, 분야로는 에너지, 환경, 자원개발, 신기술 등, 기간으로는 장기적 지원을 주요 미션으로 삼고 있다. 이는 민간영역에서 수행하기 어려운 부분을 담당함으로써 KfW가 상호보완의 역할을 수행함은 물론 민간영역과의 경쟁과 마찰을 최소화하겠다는 것을 의미한다.
  - 정책금융기관은 민간금융기관보다 우월적 위치에 있다. 정부의 지원을 받기 때문에 부실 상황에 대해 덜 민감하고 자본력은 민간에 비해 크다. 뿐만 아니라 기업의 입장에서도 민간금융기관보다 낮은 이자로 정책금융기관의 지원을 받는 것이 경제적이기 때문에 정책금융기관과 민간금융기관이 시장에서 경쟁할 경우 당연히 정책금융기관이 유리할 수밖에 없다. 즉, 민간금융 영역에 대한 정책금융의 과도한 참여와 잠식은 시장 내 한계기업을 양산하고, 금융시장의 효율성을 저해하는 등의 문제를 유발할 수 있다.<sup>7)</sup> 그러므로 정책금융기관과 민간금융기관 간 역할 및 기능의 중복은 최소화해야 하며, 무엇보다 대기업에 대한 여신까지 정책금융기관이 수행하는 것은 바람직하지 않다.
- 그럼에도 불구하고 국내 정책금융기관들은 대부분 대기업 여신을 수행하고 있으며, 그 규모가 상당하다. 반면, 중소기업에 대한 정책금융의 실질적인 지원 규모가 감소하는 등 중소기업에 대한 정책금융의 기능은 제대로 작동하고 있지 못하다는 비판이 상당히 제기되고 있다.
  - 정책금융기관의 대기업 여신 문제는 국회에서도 반복적으로 문제가 제기된 바 있다. 먼저, 19대 국회 기획재정위원회 소속 박원석 의원은 2012년 8월 기준으로 수출입은행의 여신에서 대기업이 차지하는 비중이 약 96%(약 85조 8,000억원)에 달한다고 지적했다. 수출입은행의 대기업 여신은 2008년 72조 4,700억원(91.08%) → 2010년 77조 5,312억원(92.59%) → 2011년 83조 4,318억원(94.01%) → 2012년 85조 8,663억원(96.2%)로 꾸준히 증가한 반면, 중소기업 지원 여신은 2008년 7조 920억원(8.91%) → 2010년 6조 2,003억원(7.4%) → 2011년 5조 3,147억원(5.98%) → 2012년 3조 3,881억원(3.79%)로 급격하게 줄고 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

6) KfW라는 명칭은 신용 회복 기관을 의미하는 Kreditanstalt für Wiederaufbau에서 유래한 것이다.

7) 한국은행. 2006. 권태을, 「주요국의 특수은행 개편과 시사점」.

- 당시 수출입은행이 답변했듯이, 수출입은행이 금융지원을 제공하는 플랜트, 선박 등 대형 해외프로젝트는 산업구조상 대기업이 주로 수주하고 있어 대기업 관련 지원 실적이 상대적으로 클 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 중소기업에 대한 지원이 급격하게 줄어들고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다.
- 2012년 종사자규모별 무역현황을 살펴보면, 수출입업무를 하는 50인 이하의 기업이 전체 기업 중 약 90% 이상을 차지하고 있다.<sup>9)</sup> 물론 교역규모 면에서는 250인 이상의 대기업이 대부분을 차지하고 있는 것은 사실이다. 하지만 대부분의 일자리가 만들어지는 중소기업에 대한 지원을 확대하여 기반을 강화하는 것이 정책금융의 취지와 목적에 보다 부합한다고 할 수 있다.
- 같은 해 정무위원회 소속 김기식 의원은 산업은행과 정책금융공사의 재통합의 필요성을 제기하면서, 정책금융공사가 중소·중견기업에 대한 지원보다 녹색·신성장 동력 산업 육성을 명목으로 대기업들에 대해 지나치게 많은 규모의 지원을 제공하고 있다고 지적했다. 2011년말 기준 녹색산업에 지원된 7,853억원 중 3,226억원(41%)이, 2012년 상반기에 지원된 8,425억원 중 4,236억원(50.2%)이 대기업에 지원된 것으로 확인됐다.<sup>10)</sup>
- 2016년에는 정무위원회 소속 제윤경 의원이 비슷한 지적을 했다. 산업은행과 IBK기업은행 등 정책금융기관을 비롯해 국내은행들의 지원이 대기업에 쏠려있으며, 특히 **국내 대기업 대출의 35%는 산업은행과 기업은행에서 이뤄졌다는 것이다.**<sup>11)</sup> 뿐만 아니라, 지난 10년간 국내은행 전체 대출 중 대기업의 비중은 10% 증가한데 반해, 중소기업은 10% 감소했다고 밝혔다. 무엇보다 제 의원은 **각종 규제완화와 세금혜택을 받는 대기업에게 정책금융의 3분의 1을 몰아주는 것이 정책금융 본연의 목적에 부합하지 않는다고 비판했다.**<sup>12)</sup>
- 기업은행의 경우, 전체 기업 여신 중 대기업 여신이 2005년 0.97% → 2015년 4.53%로 증가한 반면, 중소기업 여신의 경우에는 99.03% → 95.47%로 감소했다. 중소기업에 대한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 중소기업의 자주적인 경제활동을 원활하게 하고 그 경제적 지위의 향상을 도모하는 것을 목적(「중소기업은행법」 제1조)으로 설립된 기업은행 조차 대기업 여신이 지속적으로 증가한 것이다.
- 산업은행의 경우, 전체 기업 여신 중 대기업 여신이 2005년 68.88% → 2015년 70%로 증가한 반면, 중소기업 여신의 경우에는 31.12% → 30%로 감소했다.
- 국내 시중은행의 경우 기업여신이 2005년 289조원 → 2015년 755조원으로 증가했고, 이 중 중소기업 여신은 249조원 → 576조원으로 2배 증가한데 반해, 대기업 여신은 39조원 → 179조원으로 4배나 증가했다.

8) 뉴스토마토. (2012.09.20.). “수출입은행, 대기업 여신 비중 96%... 중기는 달랑 3%?”.

9) 수출입무역통계 홈페이지(<https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/index.do>). 기업특성별무역통계 참조. 2012년 수출입업무를 하는 기업의 총 수는 235,627개. 이 중 50인 이하의 기업 수가 214,655개로 약 91%에 달한다. 수출기업으로만 한정하여 보더라도 총 87,177개의 기업 중 50인 이하의 기업이 77,815개로 약 90%를 차지한다.

10) 김기식 의원실 보도자료. (2012.07.30.). “산업은행과 정책금융공사, 재통합 통해 ‘제대로 된 정책금융기관’으로 거듭나야”.

11) 비즈니스포스트. (2016.09.29.). “산업은행과 기업은행의 정책금융 지원 대기업에 쏠려”.

12) 제윤경 의원실 보도자료. (2016.09.29.). “대기업 대출의 3분의 1은 국책은행에서 나와”.



- 실제 3개 정책금융기관<sup>13)</sup>과 3대 민간시중은행<sup>14)</sup> 간 대기업 및 중소기업 여신 현황을 비교해보면 다음 <표 1>과 같다.
  - 6개 금융기관의 전체 대기업 여신은 2010년말 약 67조원에서 2017년말 124조원으로 약 2배 가까이 증가한 반면, 중소기업 여신은 2010년말 약 278조원에서 2017년말 409조원으로 1.5배 증가한데 그쳤다.
  - 특히 2017년 기준 대기업 여신의 전체 규모 뿐만 아니라 2010년 대비 증가폭도 3개 정책금융기관이 3대 민간금융기관보다 더 컸다. 2017년 3대 민간금융기관들의 대기업 여신은 46조였던 반면, 3개 정책금융기관들의 대기업 여신 규모는 78억에 달했다. 2010년 각각 36조와 31조로 비슷한 수준이었던 것을 보면 3개 정책금융기관들의 대기업 여신이 훨씬 큰 폭으로 증가했다는 것을 알 수 있다.
  - 반면, 중소기업에 있어서는 정책금융기관들의 여신 규모와 증가폭이 모두 민간금융기관들에 비해 저조했다. 2017년 기준으로 3대 민간금융기관의 중소기업 여신은 240조원인데 반해, 3개 정책금융기관의 중소기업 여신은 170조원에 불과했다. 또한 민간금융기관들의 중소기업 지원 규모가 2010년 172조원에서 2017년 240조원으로 약 68조원이 증가했는데, 정책금융기관들의 경우에는 이보다 저조한 증가폭인 약 64조원에 그쳤다.

표 1. 정책 vs. 민간 대기업 여신 현황 (단위 : 조원)\*

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
민 간	국민	대기업	10	14	14	14	14	15	15	14
		중소기업	62	65	67	67	68	75	81	89
	신한	대기업	12	16	19	17	19	19	16	15
		중소기업	51	52	51	55	60	67	72	79
	우리	대기업	14	17	18	19	19	21	18	17
		중소기업	59	57	55	58	60	65	66	72
	소계	대기업	36	46	52	50	52	54	49	46
		중소기업	172	174	173	181	189	208	219	240
정 책	기업 은행	대기업	2	3	4	5	5.8	5.9	6.4	6.3
		중소기업	89	95	101	107	115	125	134	142
	산업 은행	대기업	23	30	39	46	60	58	57	58
		중소기업	14	15	15	16	19	25	25	24
	수출입 은행	대기업	7	8	11	11	12	14	14	15
		중소기업	2.5	2.5	1.4	1.4	1.4	1.3	2	3
	소계	대기업	31	41	54	62	77	77	77	78
		중소기업	106	112	117	124	135	151	160	170
합계		대기업	67	87	105	112	129	132	125	124
		중소기업	278	286	290	305	324	359	379	409

\*합계 오차는 반올림으로 인한 것임  
출처 : 금융통계정보시스템

13) 산업은행, 수출입은행, 기업은행.

14) 국민은행, 신한은행, 우리은행. 하나은행의 경우, 2015년 9월 외환은행과 통합되기 이전의 데이터가 없어 본 보고서에서는 제외함.

- 2017년 국회예산정책처가 발표한 연구결과에서도 중소기업에 대한 정책금융 지원이 실질적으로는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 이는 곧 금융지원이 절실한 중소기업보다 재정이 탄탄하고 정책금융기관의 수익을 보장하는 대기업에 정책금융이 활용되고 있다는 것을 의미한다. 다음 <표 2>를 보면, 산업은행의 경우, 중소기업의 대출·보증잔액이 2009년 19조에서 2016년 약 26조로 증가했다. 하지만 전체 대출·보증잔액 중 중소기업의 비중은 오히려 약 30%에서 20%로 하락한 것으로 나타난다. 전체 대출·보증잔액 중 중소기업의 비중이 하락하는 것은 수출입은행이나 심지어 기업은행까지도 마찬가지이다. 수출입은행의 경우, 2009년 중소기업 대출·보증 잔액이 10조원(13%)이었던 것이 2016년에는 5조원(4%)이 채 되지 않는다. 중소기업은행의 경우에는 2009년 중소기업 대출·보증 잔액이 약 90조원에서 2016년에는 약 137조원으로 약 50조원 가까이 증가했지만 전체 대출·보증잔액 대비 중소기업의 비중은 79.7%에서 77.3%로 감소한 것으로 나타났다.

표 2. 은행형 금융공공기관의 각 연도말 중소기업 대출·보증 잔액 (단위 : 조원, %, %p)

구분		2009 (A)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (B)	증감 (B-A)
한국 산업 은행	대출 보증 잔액	64.9	62.9	72.4	78.1	84.5	122.7	128.2	127.9	63.0
	중소 기업	19.0	18.4	18.0	17.1	17.6	21.2	25.6	25.6	6.7
	(비중)	(29.2)	(29.2)	(24.9)	(21.9)	(20.8)	(17.3)	(20.0)	(20.1)	(△9.2)
한국 수출 입은 행	대출 보증 잔액	80.4	83.5	88.2	84.1	90.1	106.2	124.7	127.5	47.1
	중소 기업	10.6	10.4	9.5	5.0	4.4	4.5	4.7	4.9	△5.7
	(비중)	(13.1)	(12.5)	(10.8)	(5.9)	(4.9)	(4.3)	(3.8)	(3.8)	(△9.3)
중소 기업 은행	대출 보증 잔액	112.4	121.7	132.0	138.1	145.9	155.8	167.3	177.2	64.8
	중소 기업	89.6	94.8	100.6	106.0	111.1	118.4	128.5	136.9	47.3
	(비중)	(79.7)	(77.9)	(76.2)	(76.8)	(76.1)	(76.0)	(76.8)	(77.3)	(△2.4)
합계	대출 보증 잔액	257.7	268.0	292.6	300.3	320.4	384.7	420.2	432.7	175.0
	중소 기업	119.1	123.6	128.1	128.1	133.0	144.2	158.8	167.4	48.3
	(비중)	(46.2)	(46.1)	(43.8)	(42.6)	(41.5)	(37.5)	(37.8)	(38.7)	(△7.5)

주: 1. 상기 보증잔액은 미확정보증채무를 제외한 금액임.

2. 한국산업은행의 2013년 이전 수치는 2014년 12월 한국정책금융공사와의 통합 전 수치임.

출처 : 국회예산정책처

- 정책금융의 중소기업 지원 기능 부실 문제는 금융의 사각지대인 서울·수도권 이외 지역의 중소기업으로 갈수록 더욱 심각하다.
- 2017년 국정감사에서 정무위원회 소속 김해영 의원(더불어민주당)이 IBK기업은행의 ‘최근 5년간 수도권 및 지방 중소기업 지원현황’을 분석한 결과, 2013년부터 2017년 6월까지 중소기업에 지원된 여신은 총 624조원이며, 그 중 수도권에 지원된 것이 약 399조원으로 전체 지원 금액의 64%에 달하는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup>

표 3. 최근 5년간 기업은행의 수도권 및 지방 중소기업 지원현황 (단위 : 억원, %)

구분	2013		2014		2015		2016		2017.6	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
서울	191,350	17.6	197,155	17.0	209,291	16.6	228,172	17.0	239,848	17.3
인천	96,668	8.9	105,194	9.0	117,773	9.4	126,187	9.4	131,110	9.5
경기	411,294	37.8	438,523	37.8	475,850	37.7	502,624	37.4	515,024	37.1
<b>수도권소계</b>	<b>699,312</b>	<b>64.3</b>	<b>740,872</b>	<b>63.8</b>	<b>802,914</b>	<b>63.7</b>	<b>856,983</b>	<b>63.8</b>	<b>885,982</b>	<b>63.9</b>
부산경남	159,039	14.6	175,294	15.1	192,259	15.2	201,534	15.0	205,342	14.8
대구경북	79,122	7.3	85,404	7.3	94,409	7.5	102,903	7.6	107,730	7.7
호남	50,198	4.6	52,025	4.5	56,090	4.5	60,482	4.5	63,349	4.6
충청	87,747	8.0	93,926	8.1	100,897	8.0	106,484	7.9	108,708	7.9
강원	9,688	0.9	10,005	0.9	10,396	0.8	10,530	0.8	11,023	0.8
제주	3,193	0.3	3,469	0.3	4,151	0.3	4,812	0.4	4,995	0.3
<b>지방소계</b>	<b>388,987</b>	<b>35.7</b>	<b>420,123</b>	<b>36.2</b>	<b>458,202</b>	<b>36.3</b>	<b>486,745</b>	<b>36.2</b>	<b>501,147</b>	<b>36.1</b>
<b>합계(전국)</b>	<b>1,088,299</b>	<b>100</b>	<b>1,160,995</b>	<b>100</b>	<b>1,261,116</b>	<b>100</b>	<b>1,343,728</b>	<b>100</b>	<b>1,387,129</b>	<b>100</b>

출처 : 김해영 의원실

- 중소기업 지원에 대한 지역간 격차는 지역별 중소기업 수와 비교해보면 더욱 극명하게 드러난다. 2015년 기준으로 지역별 중소기업 수는 수도권 약 173만개(48%), 지방이 약 187만개(52%)로 지방이 더 많은 것으로 나타났다. 즉, 수도권 소재의 중소기업보다 지방 소재의 중소기업이 더 많음에도 불구하고 정책금융의 지원은 수도권 소재 중소기업에 집중되어 있는 것이다. 이는 지역의 중소기업들이 그만큼 정책금융에 대한 접근성이 떨어지고 소외되어 있다는 것을 의미한다.

15) EBN. (2017.10.23.). “[국감 2017] 기업은행, 중소기업 지원금 수도권 집중”.

표 4. 2015년도 중소기업체 수 (단위 : 만개, %)\*

지역명	중소기업체 수	%
서울	77.4	21.5
인천	17.4	4.8
경기	77.9	21.6
<b>수도권 소계</b>	<b>172.7</b>	<b>48.0</b>
부산·울산·경남	58.1	16.1
대구·경북	38.9	10.8
호남지역(광주·전라도)	36.4	10.1
충청지역(대전·세종·충청도)	36.8	10.2
강원	12	3.3
제주	5	1.4
<b>지방 소계</b>	<b>187.2</b>	<b>52.0</b>
<b>합계(전국)</b>	<b>360.1</b>	<b>100</b>

출처 : 중소벤처기업부 홈페이지

\*합계 및 비율의 오차는 반올림으로 인해 발생한 것임

- 지방에 소재하고 있는 중소기업에 대한 금융지원이 이렇게 부실해진 이유는 1997년 외환위기 이후 구조조정 수단으로 국제결제은행(BIS)의 자기자본비율 규제가 강화되면서 **중소기업 대출비율이 높았던 지방은행 등 지역금융기관들이 퇴출되어 지역금융 기반이 축소됐기 때문이다.**<sup>16)</sup>
  - 박정희 정부 당시 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~66년) 추진과정에서 국내 자금의 적극적인 활용과 지역간 격차 해소를 위해 지방경제와 지방금융을 육성할 목적으로 지방은행 설립의 필요성이 처음 제기됐다. 이후 정부의 ‘1도 1은행’ 정책에 따라 모두 10여개의 지방은행이 설립됐다.
  - 하지만 1997년 외환위기로 인해 경영환경이 나빠진 데다 부실기업에 대한 대규모 대출로 채권 회수가 어려워졌다. 은행들의 대대적인 인수·합병이 이루어졌고 그 결과 현재 남아 있는 지방은행은 부산, 경남, 대구, 광주, 전북, 제주 등 6곳에 불과하다. 그나마도 독립적인 지배구조를 유지하고 있는 지방은행은 대구, 부산, 전북 등 세 곳 뿐이며, 제주은행은 신한금융지주회사에, 광주은행은 전북금융지주회사에, 경남은행은 부산금융지주회사에 각각 매각됐다.<sup>17)</sup>
  - 동시에 정부는 금융공급자를 줄이고 은행을 대형화하는 방향으로 금융구조조정을 추진했다. 이것이 메가뱅크의 시작이었으며 이에 대한 논의는 이명박 정부 때 본격화됐다. 메가뱅크는 그 자체로 ‘규모의 경제’ 효과를 낼 수 있기 때문에 효율성이 극대화된다. 하지만 일정 수준 이상이 되면 효율성의 개선 효과는 떨어질 수밖에 없으며, 오히려 금융시스템의 리스크가 증대될 수 있다.<sup>18)</sup> 국회입법조사처에서도 금융시스템 측면에서 대형은행의 부실화는 곧 전체 시스템의 위험을 야기할 수 있고, 감독당국이 시스템 리스크의 부담 때

16) 손욱·박장호. 2011. 「한국경제연구학회」. “지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언”.

17) 경향비즈. (2013.08.30.) “‘지역금융 터주대감’ 지방은행들, 다 어디로 갔을까”.

18) 한겨레. (2013.05.27.). “끊이지 않는 메가뱅크의 유혹, 달콤한 혹은 위험한..”.

문에 규제를 관대하게 적용하는 등 은행 경영진의 모럴 헤저드로 이어질 수 있다고 지적했다.<sup>19)</sup>

- 무엇보다 메가뱅크의 독과점이 심화되면 중소기업 금융이 축소될 수밖에 없다. 메가뱅크도 지방 지점을 두고 있지만 하나의 작은 지역 영업소가 갖는 권한은 매우 작기 때문에 대출규모 등에서 제한적일 수밖에 없다. 뿐만 아니라 중소기업 대출은 대체로 은행과 기업 간의 오랜 신뢰 관계를 바탕으로 이뤄지는데, 메가뱅크의 기업평가는 신뢰와 같은 정성적 평가가 아닌 기업 재무제표 등을 바탕으로 하는 정량적 평가를 중심으로 이루어지기 때문에 메가뱅크체제 하에서 중소기업이 금융지원을 받는 것은 상당히 어려울 수밖에 없다.<sup>20)</sup>

- 문재인 정부는 <2018년 경제정책>에서 중소·중견기업에 대한 정책자금 공급액을 전년대비 9조 7,000억원 증가한 244조 1,000억원으로 확대할 계획이라고 발표했다.<sup>21)</sup> 이에 따라 모든 정책금융기관들이 중소기업 지원에 보다 적극적으로 나서고 있다. 중소기업의 성장이 일자리 창출은 물론 국가경제의 성장과 산업발전, 기술혁신의 핵심이라는 점에서 정책금융기관들이 중소기업을 적극적으로 지원하고자 하는 것은 매우 바람직하다. 하지만 앞서 지적한 것과 같은 구조적인 문제점들을 해결하지 않고는 중소기업에 대한 정책자금 투입 대비 원하는 효과를 얻는 것은 쉽지 않을 것이다.

## 2. 정책금융 지원의 중복과 비효율

- 우리나라 정책금융기관들 간의 기능 중복 문제는 매우 심각하고 고질적이다. 정책금융이 시장에서 갖는 역할과 의미의 중요성을 고려했을 때, 한정된 규모의 자금을 효율적으로 운영하는 것은 무엇보다 중요하다. 그러므로 정책금융기관 간 기능중복과 그로 인해 발생하는 비효율 문제는 시급히 해결해야 한다.

### 1) 중소기업에 대한 중복 지원과 비효율

- 중소기업에 대한 정책금융의 공급측 비효율 문제가 심각하다. 일부 특정 중소기업은 다수 혹은 동일한 정책금융기관으로부터 중복적 지원·혜택을 받는 반면, 대다수의 중소기업은 정책금융의 지원을 일절 받지 못하고 있다는 비판과 불만이 제기되고 있다.
  - 지난 5월 중소벤처기업부가 발표한 내용에 따르면, 최근 10년간 정부로부터 운전자금을 25억원 이상 받은 기업은 326개사, 6회 이상 지원받은 기업이 468개사에 달하는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup> 무엇보다 중복적·편중적으로 지원을 받았음에도 해당 기업의 매출액이나 영업이

19) 국회입법조사처. (2011.05.30.). 「이슈와 논점」. “초대형 은행(mega bank) 출범의 쟁점과 과제”.

20) 한겨레. (2013.05.27.). “끊이지 않는 메가뱅크의 유혹, 달콤한 혹은 위험한..”.

21) 기획재정부(관계부처 합동). (2017.12.27.). 「2018년 경제정책방향」.

22) 일반적으로 운전자금 지원 금액은 1건당 평균 2억원 수준이라는 점에서 1개 기업이 25억원 이상 받았거나 6회 이상 지원 받은 경우를 중복·편중지원으로 보았다.



익률 성과는 지원을 받지 않은 기업들에 비해 크지 않았다. R&D 지원 자금의 중복도 심각했다. 2010년 이후 R&D 재정지원만 10회 이상 받은 기업이 107개로 나타났으며, 이를 장비 활용, 컨설팅 등 전체 R&D 사업으로 확대할 경우 10회 이상 수혜기업이 1,184개로 급증한다. 이들의 매출 및 고용 신장 역시 두드러지는 성과는 없었다.<sup>23)</sup>

- 물론, 기업에 따라 하나의 정책금융기관으로부터 2회 이상 중복지원을 받을 수 있다. 다만, 정책금융지원을 아예 받지 못하고 있는 기업이 더 많은 상황에서 특정 기업들이 중복적으로 지원을 받는 것에 대한 비판의 목소리가 높다.
- 하나의 정책금융기관으로부터 2회, 3회 중복지원을 받는 것 뿐만 아니라 다수의 정책금융기관으로부터 중복적으로 지원받는 것 또한 문제이다. 물론, 이 또한 기업의 특성에 따라 다수의 정책금융기관으로부터 중복지원을 받을 수 있다. 하나의 기업이 산업은행으로부터 대출을 받고, 무역보험공사로부터 보험을, 신용보증기금이나 기술보증기금으로부터 보증을 받을 수 있는 것이다. 하지만 이 역시 앞서 지적한 것처럼 정책금융지원을 전혀 받지 못하는 기업이 더 많은 상황에서 특정 기업들이 중복적으로 지원을 받는 것에 대한 문제제기가 있을 수밖에 없다.
- 무엇보다 한 기업이 여러개의 정책금융기관으로부터 중복적으로 지원받는 경우에 대해서는 현황 파악조차 쉽지 않다. A 정책금융기관으로부터 대출을 받은 기업이 B 정책금융기관으로부터 중복적으로 대출을 받았는지 여부를 사전적·사후적으로 파악하거나 관리하고 있지 않다. 이는 분화되어 있는 다수의 정책금융기관 간에 상호 정보 공유나 확인을 할 수 있는 시스템이 부재하기 때문이다.
- **중소기업에 대한 정책금융 지원은 공급측 비효율뿐만 아니라 수요측 비효율 문제도 심각하다.** 일반적으로 한 기업에게는 대출뿐만 아니라 보증, 보험, 투자 등 다양한 형식의 금융지원이 필요하며, 기업의 주요 사업 대상도 국내, 수·출입, 해외 등 다양할 수 있다. 그런데 중소기업들은 정책금융기관으로부터 보증과 대출 등에 대한 지원을 받기 위해서는 신용/기술보증기금과 산업은행 등에 각각 지원요청을 해야 한다. 만약, 수·출입 관련 중소기업이라면 수출입은행에 지원요청을 하고, 무역보험을 위해 무역보험공사에도 지원요청을 해야 할 것이다. 사실상 하나의 프로젝트를 위한 것임에도 중소기업들은 비슷한 내용의 서류를 각 기관별로 준비·제출해야 하는 비효율에 직면하게 된다.

## 2) 수·출입 지원 기능의 중복 : 한국수출입은행과 한국무역보험공사

- 한국무역보험공사(前 한국수출보험공사)는 1992년 수출입은행으로부터 수출입보험 업무를 분리, 특히 무역보험기금(前 수출보험기금)을 관리하기 위한 목적으로 설립됐다.
- 1969년 「수출보험법」이 제정될 당시만 해도 수출보험 업무는 기획재정부(前 재무부)가 담당했다. 이 법을 근거로 무역보험기금(前 수출보험기금)이 설치되었고 1977년 수출입은행에

23) 경향비즈. (2018.05.02.). “중소기업 정책자금 일부기업에 중복·편중”.

서 해당 기금을 관리했다.

- 그러나 1979년 수출보험 업무가 기획재정부에서 산업통상자원부(前 상공부)로 이관됨에 따라 무역보험기금 업무도 산업통상자원부로 이관됐다. 이후 1991년 무역보험기금(前 수출보험기금)의 규모가 536억원까지 증대하자 이를 관리하기 위해 무역보험공사(前 수출보험공사)를 설립했다. 결과적으로 수출입은행은 기획재정부의 소관 업무로 남고, 수출보험(現 무역보험기금) 업무를 산업통상자원부가 수행하게 되면서 무역보험공사는 산업통상자원부의 산하 기관으로 남게 된 것이다.
  - 다시 말해서, 수출입은행과 무역보험공사가 조직상 분화된 것은 **업무의 전문화 및 분화의 필요성에 의한 것**이라기 보다 **해당 업무를 어느 부처가 소관하는지에 따라 소관 부처별로 조직을 기계적으로 분화시킨 것**이다.
- **문제는 분리된 기관들 간의 중복 문제가 지속적으로 발생하고 있다는 점이다.**
    - 감사원은 2013년 <금융공기업 경영관리실태> 감사보고서에서 수출지원 금융기관 간 업무중복 논란 및 비효율 발생을 지적했다.<sup>24)</sup> 그 동안 수출입은행이 WTO 체제하에서 유일하게 허용되는 중장기 수출금융을 제공하고 있었으나 1992년 무역보험공사의 출범과 2009년 산업은행 민영화 추진에 따른 정책금융공사의 출범으로 수출입 관련 일부 업무에서 중복이 발생하고 있다는 것이다.
      - 이전에도 이미 해외자원 개발사업 지원 및 대외채무보증 업무 등에 대한 수출입은행과 무역보험공사 사이의 업무 중복 문제가 논란이 됐다. 2008년 「한국수출입은행법」 시행령 개정을 통해 수출입은행은 지원규모가 미화 1억 달러 이상의 거래로 대출비중이 55% 이상인 거래만 취급하며, 연간 보증할 수 있는 총금액도 「무역보험법」에 따라 보험으로 인수하는 연간 총금액의 35%를 초과하지 못하도록 업무 범위가 협의·조정됐다.
    - 그러나 수출입은행의 대외채무보증 업무와 무역보험공사의 중장기성 보험 업무의 중복 문제는 이후에도 계속 지적됐다. 먼저, 국회예산정책처는 <2014회계연도 공공기관 결산평가>에서 해당 문제를 지적했고, 2017년에 발간한 <은행형 금융공공기관의 정책금융 사업 분석>에서도 동일한 문제를 다시 지적했다.<sup>25)</sup>
  - **수출입은행과 무역보험공사 간의 업무 중복 문제가 지속적으로 발생하고 있는 이유는 사실상 보증과 보험 업무를 기계적으로 구분하는 것이 불가능함에도 불구하고 별도의 조직으로 구분하여 관리하고 있기 때문이다. 여기에는 부처 간 소관 기관·업무에 대한 영역 지키기도 한 몫 했다.**
    - 보증과 보험은 분명 다른 형태의 금융지원 방식이지만 ‘거래에 대해 제 3의 기관이 손실을 책임진다’는 면에서 본질적 성격은 같다. 그렇기 때문에 수출입과 관련한 보증은 수출입은행에서만 하고, 보험 업무는 무역보험공사에서만 수행한다는 기계적인 구분은 현실적

24) 감사원. 2013. 「감사결과 보고서 : 금융공기업 경영관리실태 I」.

25) 국회예산정책처. 2015. 「2014회계연도 공공기관 결산 평가(요약)」; 국회예산정책처. 2017. 「은행형 금융공공기관의 정책금융 사업 분석」.

으로 다소 무의미한 측면이 존재한다. 결과적으로 기관 간 기능 중복이 발생할 수밖에 없다.

- 수출입 관련 보증과 보험 업무를 기능적으로 구분할 필요는 있다 하더라도 이를 조직적으로 구분할 필요가 있는지에 대해 재검토해야 한다.
- 한편, 최근에는 산업은행도 해외투자 및 해외사업 자금지원, 해외 에너지 및 자원개발을 위한 금융지원 강화 등 해외 업무를 확장·강화하고 있어 기관 간 중복이 더욱 심화되고 있다. 2017년 국회예산정책처는 산업은행의 수출기업지원 온렌딩 대출(간접대출)과 수출입은행 해외 온렌딩 대출 업무의 중복 가능성에 대해서도 지적했다. 두 기관의 해외 온렌딩 대출 업무는 수출관련 중소·중견기업을 대상으로 하는 자금 지원의 성격상 중복 가능성이 있음에도 중복 지원 여부에 대한 별도의 확인 절차나 지원 대상의 명확한 구분 기준 등이 부재하다는 것이다.<sup>26)</sup>

### 3) 보증 지원 기능의 중복 : 신용보증기금과 기술보증기금

- 신용보증기금은 1960년대 중소기업금융을 원활히 하고 신용정보의 효율적인 관리·운용을 통해 건전한 신용질서를 확립하는 등 중소기업 종합지원기관으로써 설립됐다. 이후 기술보증 및 기술평가에 대한 전문화의 필요성이 인정되어 1989년 기술보증기금이 신용보증기금으로부터 분리·설립됐다.
- 그러나 수출입은행과 무역보험공사와 마찬가지로 신용보증기금으로부터 기술보증기금이 분리된 이후 두 기관간 기능 중복의 문제가 반복적으로 발생하고 있다.
  - 2008년 감사원은 <중소기업보증지원실태>에서 신용보증기금과 기술보증기금 간의 중복보증이 심각하여 한정된 보증 재원이 소수 중복보증 업체에 집중되고 사고율이 증가하는 등의 문제가 발생하고 있다고 지적했다.<sup>27)</sup>
    - 사실 2005년 당시 재정경제부와 신용보증기금, 기술보증기금에서 중복보증 문제를 해소하기 위해 보증전담영역을 설정하는 등 업무특화 방안을 이미 마련한 바 있다. 하지만 보증전담영역을 설정한다 해도 구조적으로 신기술 사업자에 대한 신규 중복보증 발생을 막을 수 없어 실효성이 미흡했다.
    - 이에 감사원은 한정된 보증재원의 효율적인 사용을 위해서는 신용보증기금과 기술보증기금 간의 중복보증 발생을 가급적 억제할 것을 요구했다. 어려울 경우 두 기관 간의 통합 까지도 고려해야 한다는 의견을 밝혔다.
  - 신용보증기금과 기술보증기금 간의 중복보증 문제는 국회에서도 반복적으로 지적되어 왔다.
    - 2014년 새누리당 유의동 의원은 2011년 1조 4,994억원이었던 중복보증 잔액이 2013년에는 1조 7,039억원으로 증가했다고 지적했다. 뿐만 아니라 기술보증기금 신청 이후 보증기관을 이

26) 국회예산정책처. 2017. 「은행형 금융공공기관의 정책금융 사업 분석」.

27) 감사원. 2008. 「감사결과보고서 - 중소기업 보증지원 실태」.

동하거나 신청이 거절되어 보증소외기업으로 전락하는 것을 막기 위해 신용보증기금에 보증 신청을 할 수 있도록 허용한 이후에는 중복 신규보증액이 2.5배 증가했다고 지적했다.<sup>28)</sup>

표 5. 연도별 신용보증기금 및 기술보증기금 중복보증 잔액 (단위 : 개, 억원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014.8
신보와의 중복보증 보증잔액	업체수	5,690	5,073	4,977	4,596	3,994
	보증잔액	16,130	14,994	15,778	17,039	14,592

\*직접보증기준  
출처 : 이투데이

표 6. 연도별 중복신규보증 현황 (단위 : 개, 억원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014.8
업체수		125	89	120	112	12
보증잔액		345	269	479	679	17

\*직접보증기준(유통화회사보증 제외)  
출처 : 이투데이

- 2016년 국정감사에서는 정의당 심상정 의원이 국정감사 때마다 거론되는 두 보증기관의 중복보증 해소를 위한 특단의 대책을 주문<sup>29)</sup>했고 2017년에는 더불어민주당 유동수 의원이 중소벤처기업부로 이관된 기술보증기금과 금융위원회 소관 신용보증기금 간 업무중복 문제를 다시 한번 지적했다.<sup>30)</sup>

- 두 기관의 중복보증 문제를 해결하기 위한 시도가 없었던 것은 아니다. 가장 최근의 사례로 2017년 5월 금융위원회는 신용보증기금과 기술보증기금의 재편 방안을 국정기획자문위원회에 보고했다.<sup>31)</sup> 하지만 정부조직개편에 따라 중소벤처기업부가 신설되고 기술보증기금이 이관되면서 해당 논의는 유야무야되었다. 그리고 지금은 신용보증기금과 기술보증기금의 주무부처가 이원화되어 두 기관의 통합은 고사하고 중복보증 문제를 해결하는 것이 사실상 더욱 어려워졌다.
- 앞서 수출입은행과 무역보험공사의 경우와 마찬가지로, 신용보증과 기술보증의 기능적인 구분은 필요하더라도 조직까지 구분해야 하는지에 대해서는 재검토해야 한다.

#### 4) 주택금융 지원 기능의 중복 : 주택도시기금과 주택도시보증공사, 그리고 한국주택금융공사

- 국토부 산하의 주택도시보증공사는 2015년 「주택도시기금법」이 제정되면서 기존의 국민주택기금이 주택도시기금으로 개편, 이를 전담하여 운용할 목적으로 설립됐다. 금융위 산하의 한국주택금융공사는 주택저당채권 등의 유통화(流動化)와 주택금융 신용보증 및 주택담보노후연금보증 업무를 수행함으로써 주택금융 등의 장기적·안정적 공급을 촉진하여 국민의 복

28) 이투데이. (2014.10.13.). "[2014 국감] 기보·신보 중복보증 2년새 2천억 증가... 신규 중복 보증액도 2.5배 늘어".

29) 연합뉴스. (2016.10.14.). "신보·기보, 중복보증·부실한 중소기업 보증 등 도마 위에".

30) 비즈니스포스트. (2017.10.30.). "유동수 '기술보증기금과 신용보증기금 업무중복 조속 해결해야'".

31) 한겨레. (2017.05.25.). "금융위, 신보·기보 등 정책금융기관 통폐합 추진".

지증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 2004년 출범했다.<sup>32)</sup>

- 주택도시기금(前 국민주택기금)은 1972년 열악한 주택보급률 향상과 국민의 주거생활 안정 및 주거수준 향상을 위해 「주택건설촉진법」<sup>33)</sup>이 제정되면서 만들어졌다. 처음에는 정책 금융기관인 한국주택은행에 해당 계정을 설치하여 운영하는 수준이었으나 1981년 별도의 주택도시기금(前 국민주택기금)을 설치하여 한국주택은행에 위탁·관리했다. 1997년 주택은행이 민영화되면서 2000년 이후로는 국토교통부(前 건설교통부) 장관이 지정하는 금융기관에 위탁하여 관리했고, 2015년 「주택도시기금법」이 제정되면서 주택도시보증공사가 해당 업무를 맡게 되었다.
  - 주택도시보증공사는 1993년 설치된 주택사업공제조합이 1999년 대한주택보증(주)으로 변경, 2015년 「주택도시보증기금법」이 제정되면서 주택도시보증공사로 개편된 것이다.<sup>34)</sup>
  - 「주택도시기금법」이 제정되고 주택도시보증공사가 설립되면서 기존에 주택자금만 공급해 오던 기금을 경제발전단계 및 주택시장 변화에 맞춰 도시재생 사업으로까지 확대 활용했고, 지원방식 또한 융자 외 출자, 투융자, 보증 등 다변화했다.
  - 한국주택금융공사는 1987년 설치된 주택금융신용보증기금과 1999년 설치된 유동화회사인 코모코(KoMoCo)를 통합하여 2004년 설립됐다.
- 한국주택금융공사와 주택도시보증공사 및 주택도시기금의 전통적 기능은 다소 구분되어 있었다. 주택도시보증공사와 주택도시기금의 경우, 정부가 ‘주택건설’을 위한 자금마련 및 지원을 목적으로 했다면, 주택금융공사는 주택사업자와 소비자에게 대출 및 보증 등을 해줌으로써 ‘주택시장의 활성화 및 안정화’를 목적으로 했다. 하지만 **최근에는 두 기관의 기능이 전통적 기능 이상으로 확대되었고, 특히 주택담보대출 등에서 중복문제가 발생했다.** 무엇보다 주택도시보증공사와 한국주택금융공사 간의 마찰은 2015년 국토교통부 산하인 주택도시보증공사가 출범전부터 끊이지 않고 있다.
- 2014년 8월 「주택도시기금법」 제정과 주택도시보증공사(前 대한주택보증)로의 출범을 앞두고 한국주택금융공사의 반발로 업무 영역을 둘러싼 갈등이 발생했다.<sup>35)</sup>
    - 한국주택금융공사는 신설되는 주택도시보증공사의 업무 범위가 자신들과 겹치고 규정이 모호해 얼마든지 임의로 영역을 확대할 수 있다고 지적했고, 주택도시보증공사 또한 해당 업무의 효율성과 특수성을 내세우며 반발했다. 결과적으로는 금융위 산하의 한국주택금융공사가 이미 존재하는 상황에서 국토부 산하에 비슷한 기능의 주택도시보증공사가 추가적으로 설립됐다.
  - 2015년 국회예산정책처는 시장규모의 급격한 확대로 주택구입자금(중도금) 보증사업에서 한국주택금융공사와 주택도시보증공사(前 대한주택보증) 간의 경쟁이 발생하고 있다고 지적했다.<sup>36)</sup>

32) 주택도시보증공사 홈페이지; 주택도시기금 홈페이지; 한국주택금융공사 홈페이지.

33) 이후 2003년 「주택건설촉진법」을 전면 개편하여 「주택법」이 제정됨.

34) 주택산업연구원. 2015. 「서민주택금융 현황과 과제」.

35) 한국경제. (2014.08.12.). “덩치 커지는 대한주택보증, 주택금융공사와 영역갈등 커져”.



- 주택구입자금(중도금) 보증시장 전체 규모는 2012년 14.6조원에서 2014년 28.1조원으로 2년새 약 2배나 증가했다. 그런데 이 중도금 보증사업은 2004년부터 한국주택금융공사가 독점적으로 수행하던 것을 2012년에 대한주택보증(現 주택도시보증공사)도 시작하면서 확대된 것이다. 대한주택보증(現 주택도시보증공사)의 시장점유율은 2012년 26.3%에서 2014년 75.3%까지 증가했으며 2014년 전체 보증실적 중 주택구입자금보증이 차지하는 비율은 22.8%에 달했다.
- 한국주택금융공사와 주택도시보증공사의 중복 보증 문제는 2016년 국회 국정감사에서도 지적됐다.
  - 정무위 소속 김종훈 의원은 한국주택금융공사와 주택도시보증공사가 동일인에게 중복보증을 했고 이것이 투기에 이용될 수 있다는 점에서 문제를 지적했다. 김 의원에 따르면, 두 기관이 동일인에 대해 중복보증을 해준 건수는 주택금융공사 16,409건, 주택도시보증공사 40,169건에 달하며, 금액으로는 8조 6,045억원이다. 이 중 3건 이상 중복지원 된 경우가 4,668건(7,266억원), 4건 이상 중복지원 된 경우는 2,026건(2,236억원)에 달한다고 지적했다.<sup>37)</sup>
- 그럼에도 불구하고 기본적으로 조직은 자기보존 및 확대 논리를 갖기 때문에 기관 간 중복문제를 해결하기보다는 자신의 몸집을 부풀리는데 집중하게 된다.
  - 2017년 조기 대선을 앞두고 일부 금융공기업에서는 정치권의 혼란을 틈타 조직을 확대하려는 시도가 있었다. 주택도시보증공사도 그 중 하나였다. 주택도시보증공사는 지자체 분양승인 업무를 공사로 일원화하는 방안과 분양권거래소 설치 타당성을 검토하는 등 업무영역 확장 가능성이 내포된 연구를 발주해 논란이 됐다.<sup>38)</sup>
- 그러므로 정책금융기관과 업무·기능의 통합·효율화할 수 있는 근본적인 개편안 마련이 반드시 필요하다.

### 3. 기업구조조정에 대한 과도한 부담과 비효율

- 기업구조조정 업무와 그에 대한 부담을 주로 정책금융기관이 지고 있는 것은 한국 정책금융의 매우 독특한 특징이며, 무엇보다 이와 같은 상황이 20년 이상 지속되는 것은 선진국에서 찾아보기 어려운 사례다.
  - 우리나라의 경우 1990년대 후반 IMF 경제위기 때 시중은행들 자체가 대부분 도산해버렸기 때문에 민간영역에서 기업구조조정을 할 수 없었다. 어쩔 수 없이 당시 산업은행이 2000년 이후 기업구조조정 업무를 떠맡게 됐다. 이러한 상황에서 정책금융이 일시적으로 기업구조조정에 관여하는 것이 불가피했다는 점은 인정하나 그것이 20년이 지난 지금까지도 지속되고 있는 것은 문제다. 최근에는 조선·해운 산업의 부실로 수출입은행까지 구조조정에 관

36) 국회예산정책처. 2015. 「2014회계연도 공공기관 결산 평가(요약)」.

37) 이코노미톡뉴스. (2016.10.13.). “한국주택금융공사·주택도시보증공사, 동일인에 중복보증”.

38) 매일경제. (2017.03.02.). “신보·기보 합쳐도 모자랄 판에... ‘공사로 바꾸고 사업영역 확대’”.

여하게 됐다.

- 앞서 살펴보았던 정책금융기관들의 과도한 대기업 여신 문제도 이러한 기업구조조정에 대한 정책금융기관의 과도한 부담에서 기인한 측면이 있다.
- 정책금융기관이 전적으로 기업구조조정 업무와 부담을 지는 것은 다음과 같은 이유로 부적절하다. **먼저, 기업구조조정에 대한 막대한 부담과 손실을 이해관계자인 채권자가 아닌 국민이 지게 된다.** 그 동안 기업구조조정 업무를 담당했던 산업은행과 최근 조선·해운업의 부실로 인해 구조조정에 관여하게 된 수출입은행 두 기관이 **기업구조조정으로 인해 입은 손실은 막대하다. 그 손실은 결국 국민이 떠안은 것이다.**
  - 2015년 10월 이후 대우조선해양에 투입된 자금만 해도 13조 7,000억원으로 이 중 산업은행과 수출입은행 등 국책은행의 자금이 11조 이상 투입됐다. 당초 신규 지원은 4조 2,000억원이었으나 이후 추가적으로 자본확충과 신규지원을 한 결과이다.<sup>39)</sup> 뿐만 아니라 산업은행 등 채권단은 STX조선과 성동조선에도 각각 6조원, 4조원을 지원했다. 조선업에만 20조원이 넘는 정책자금이 투입된 것이다.<sup>40)</sup> 금호타이어에도 2010년 이후 4조원에 달하는 자금이 투입됐다.<sup>41)</sup>
  - 그에 비해 민간 시중은행들은 만기연장, 출자전환 등을 통해 일부 손실을 부담하긴 했지만 상당부분의 채권을 회수해갔다. 2016년 국정감사에서 채이배 의원이 발표한 <주채권 은행별 기업 구조조정 현황 자료>에 따르면, 산업은행의 경우, 추가 투입한 자금 대비 회수율이 31%인데 반해, 신한은행의 경우에는 경남기업 워크아웃을 제외하면 회수율이 215.7%에 달하는 것으로 나타났다.<sup>42)</sup>
  - 즉, 정책금융기관들이 부실기업에 대한 부담과 손실을 떠안은 반면, 정작 이해당사자인 민간 시중은행들은 채권을 회수하여 구조조정의 부담과 손실로부터 벗어난 것이다. 그럼에도 정책금융기관들의 부담으로 구조조정을 거쳐 희생한 기업에 대한 성과는 민간 시중은행이 얻었다.
- 두 번째로 기업구조조정에 대한 과도한 업무 부담은 정책금융기관 본래의 기능과 역할을 왜곡시킨다.
  - 기업구조조정은 국가 경제적, 정치적, 사회적 파장이 매우 큰 사안이다. 그렇기 때문에 해당 기능을 담당하는 산업은행과 수출입은행 및 해당 기관의 경영자들에게는 매우 부담스러운 업무일 수밖에 없다. 이러한 과도한 부담은 정책금융기관들이 대기업 구조조정에 모든 에너지를 쏟을 수밖에 없게 만들고 그 결과 정작 본래의 다른 기능들을 제대로 수행하지 못하는 정책금융기관의 기능 왜곡 현상을 유발하게 되는 것이다.

- 뿐만 아니라, 정책금융기관들이 기업구조조정 업무를 담당하게 되면 시장에 의한 구조조정

39) 한국경제. (2018.07.05). “13조 들여 살려놨더니... 대우조선 노조 ”임금 올려달라“ 파업 준비”.

40) 연합뉴스. (2018.03.08.). “20조원 쏟아붓고도 끝나지 않는 조선업 ‘구조조정’”.

41) SBS CNBC. (2017.12.15.). “SK ‘금호타이어 인수하겠다’... 7000억 유상증자 제안”.

42) 아이뉴스 24. (2016.09.26.). “[국감] 구조조정 기업 40% 실패... 국책은행 역량 재점검 필요”.

## 기능이 축소·왜곡될 수밖에 없다.

- 일반적으로 기업구조조정은 민간영역에서 우선적으로 이루어진다. 미국의 경우, 전반적 금융시스템의 위기가 발생할 때를 제외하고는 시장에 의한 구조조정을 원칙으로 하고 있다. 독일의 경우에도 정부 주도의 상시적 구조조정 정책은 없다.<sup>43)</sup> 기업구조조정이 원활히 이루어지는 선진국에서는 PEF 등 자본시장의 역할이 크고 법원의 회생절차도 탄력적으로 운영되고 있다.<sup>44)</sup>
- 반면, 우리나라처럼 기업구조조정이 정책금융기관에 의해 이루어질 경우, 구조조정에 대한 시장 기능의 위축은 물론, 오히려 구조조정의 골든타임을 놓치기 십상이다. 기업구조조정은 부실이 더 커지기 전에 신속하고 냉정하게 이루어져야 하는데 정책금융기관이 담당할 경우 절차적으로도, 정치사회적으로도 속도가 더딜 수밖에 없다. 무엇보다 기업이 위기에 직면했을 때, 시중은행은 물론 기업의 대주주, 경영자, 노조 등 이해관계자들이 손실을 부담하기보다 쉽게 정부의 정책자금 지원을 요구하는 것은 모럴헤저드가 아닐 수 없다. 기업 스스로가 혹은 시중은행 등 시장 내 이해관계자들이 선제적으로 해야 할 일들을 하지 않고 국민의 돈인 정부의 정책적 자금지원에 기대는 것은 바람직하지 않다. 이와 같은 상황이 반복적으로 발생하면 결과적으로 구조조정에 대한 시장 기능이 제대로 작동하지 못하게 되고, 선제적이고 원활한 구조조정이 불가능해진다.
- 이에 금융위원회도 2017년 4월 <新 기업구조조정 방안>을 발표한 바 있다. 금융위원회는 채권은행 주도의 구조조정 방식은 한계가 있고 실패율도 높은 상황이기 때문에 새로운 구조조정 방식을 마련하고 장기적으로는 채권금융기관 주도에서 민간 주도로 구조조정의 중심축을 전환할 수 있는 기반을 조성해야 한다고 밝혔다. 특히, 자본시장을 위한 기업구조조정을 위해 PEF 등 자본시장 참여자가 채권은행으로부터 구조조정 기업을 매입하여 적극적 채무조정, 신규자금 투입, 사업 구조조정 등 기업 정상화에 주도적 역할을 수행하도록 할 것이라고 말했다. 다만 채권금융기관 또한 적극적·선제적 기업구조조정을 추진하고, 이후 구조조정 추진 주체에서 구조조정 시장 조성자로 전환해 나갈 것이라고 밝혔다.<sup>45)</sup>
- 마지막으로 정책금융기관이 중심이 되어 기업구조조정을 수행하게 되면 관치논란이 끊임없이 제기될 것이다.
- 그러므로 이제는 기업구조조정 업무를 정책금융기관이 아닌 민간이 주도할 수 있도록 해야 한다. 물론 현실적으로 정책금융기관들이 이미 수행해왔던 기업구조조정 업무를 갑자기 민간 영역으로 이양할 수는 없다. 장기적으로는 기업구조조정 업무를 점진적으로 민간 영역에 이양하되, 필요하다면 전문기관을 통해서 구조조정 업무를 수행해야 한다. 단기적으로는 다른 정책금융 업무로부터 기업구조조정 업무를 완전히 분리하여 기업구조조정 업무를 전담하는 별도의 정책금융기관을 설립할 필요가 있다. 그 형태로는 완전히 별도의 정책금융기관을 설립하거나 산업은행의 자회사로 하는 등 다양한 방법을 고려해 볼 수 있다.

43) 국회예산정책처. 2016. 「구조조정에 관한 국내외 사례연구」.

44) 금융위원회. (2017). 「新 기업구조조정 방안」.

45) 금융위원회. 2017. 「新 기업구조조정 방안」.

#### 4. 정책금융기관의 과도한 분리·분화

##### - 소관 업무별로 조직을 분리시킨 관료조직의 논리

- 우리나라 주요 정책금융기관은 약 8개이며, 이를 소관하는 정부부처만 해도 5개에 달한다.<sup>46)</sup>
  - 우리나라의 중소기업 정책금융은 다른 나라에서는 예를 찾기 어려울 정도로 다양한 정부 부처가 여러 종류의 금융지원 수단을 동시에 활용하고 있다. 산업은행 등 대표적인 정책금융기관 외에도 중소벤처기업부와 금융위원회를 중심으로 산자부, 기재부 등 경제 관련 모든 중앙부처와 각종 지방자치단체, 산하기관들이 정책자금을 공급하고 있다. 그 수단 또한 출자, 직접대출, 간접대출(온렌딩), 보증 등으로 매우 다양하다. 이렇듯 지원 주체별, 방식별로 파편화되어 있어 과소 지원과 중복 지원이 동시에 지적되는 등 지원체계의 비효율성이 존재<sup>47)</sup>하며, 무엇보다 중소기업 정책자금의 정확한 현황 파악이 사실상 불가능한 상태이다. 정책의 효과성에 대한 검증도 부재할 수밖에 없다.<sup>48)</sup>

표 7. 금융관련 부처별 주요 산하기관 현황

부처명	산하기관 수	산하기관 목록
금융위원회	4	산업은행, 기업은행, 신용보증기금, 한국주택금융공사
중소기업벤처기업부	1	기술보증기금
산업통상자원부	1	무역보험공사
기획재정부	1	수출입은행
국토교통부	1	주택도시보증공사

\*본 연구의 취지에 부합하는 정책금융기관만을 정리한 것으로 보다 광범위한 의미에서 더 많은 정책금융기관들이 존재함

출처 : 각 부처 홈페이지 참조.

- 이처럼 정책금융기관들이 다분화되고 확대될 수 있었던 것은 ‘기능의 특화 및 전문화’ 논리 때문이었다. 사실상 현재 정책금융기관들이 직면해 있는 기능 중복과 비효율의 문제도 여기에서 비롯된 결과이다.
  - 특히, 수출입은행과 무역보험공사, 최근에는 산업은행까지 해외업무를 다각화·강화하고 있어 수출정책금융에서의 중복 지원 및 비효율의 문제가 심화되고 국가자원을 낭비하고 있다는 비판이 불가피한 상황이다. 설령 수출입 관련 대출 및 보험 기능의 구분이 필요하더라도 반드시 물리적으로 구분된 기관이 나누어 맡을 이유는 없다. OECD국가들 중에서도 1개

46) 정책금융기관을 분류하는 기준은 연구마다 상이하다. 한국조세재정연구원에서 발간한 <정책금융기관 현황 및 쟁점>에서는 2017년 기준으로 13개 기관(예금보험공사, 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사, 주택도시보증공사, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단)을 정책금융 공공기관으로 규정하고 있다. 본 연구에서는 2017년 이후 조직개편 등으로 인해 변화된 상황과 본 연구의 취지에 맞는 정책금융기관만을 선정했다. 이는 <표 8>과 같다.

47) KDI. (2013.10.18.). 「중소기업지원정책 개선방향 모색과 중소기업 생태계 활성화 방안 도출을 위한 정책토론회」.

48) 한국금융연구센터. 2016. 「중소기업 정책자금 개선 방향」.

국 2ECA(수출신용기관) 체제를 유지하는 국가는 우리나라를 포함하여 12개국뿐이다. 1ECA 체제를 취하는 국가는 미국 등 5개국에 불과하지만 호주 등 나머지 19개 국가들은 대출을 민간부문에서 수행하고 정책금융기관은 보험업무만 하기 때문에 사실상 2ECA 체제 자체가 성립하지 않는다.

표 8. 세계 36개국 수출신용기관(ECA) 운영현황

구분	국가수	해당국가
대출·보험 통합형(1ECA)	5개국	미국, 캐나다, 호주, 터키, 슬로바키아
대출·보험 독립운영(2ECA)	12개국	한국, 중국, 일본, 독일, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 브라질, 인도, 헝가리, 체코, 인도네시아
보험형(대출은 민간부분 이양)	19개국	호주, 벨기에, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 룩셈브루크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 남아공, 스페인, 스위스, 영국

자료 : 경제협력개발기구(OECD)

출처 : 중앙시사매거진<sup>49)</sup>

- 신용보증과 기술보증의 구분 또한 그렇다. 신용보증기금과 기술보증기금을 통해 금융의 사각지대를 해소하기는커녕 두 기관간 중복보증 문제만 심화시키고 있다.<sup>50)</sup> 더욱이 지금처럼 기관과 관할 부처까지 달리해야 할 정도로 두 기관 간 차별성이 있는지도 의문이다. 그러므로 이제는 보증업무에 있어 물리적으로 구분된 2개의 기관이 필요한지 재검토할 때이다. 조직은 통합하고 통합된 조직 내에서 기능을 분리·운영할 필요가 있다.
- 정책금융기관들의 대기업 여신 문제에 있어서도 기관간 통합은 필요하다. 정책금융기관들이 대기업 여신을 확대하는 가장 큰 이유는 대기업이 상대적으로 재정건전성이 높고 안정적이기 때문이다. 기관의 특성상 손실이 날 가능성이 높은 정책금융기관들에게 리스크 관리는 가장 중요한 업무 중 하나이다. 그런 면에서 상대적으로 안정적인 대기업 여신은 기관의 입장에서 필수불가결한 것이다. 문제는 모든 정책금융기관이 각각의 리스크 관리를 위해 대기업 여신을 하기 때문에 정책금융기관의 대기업 여신 전체 규모가 커질 수밖에 없다는 점이다. 다시 말해서, 지금처럼 정책금융기관들의 대기업 여신 규모가 과도한 것은 정책금융기관들이 너무 많이 나뉘어져 있기 때문이다. 이를 통합·관리를 통해 축소·통제하지 않으면 정책금융기관의 대기업 여신 규모는 계속 커질 것이다.
- 결과적으로 정작 정책금융이 절실히 필요한 중소기업, 지방, 신산업, 벤처 등에 금융지원을 할 수 있는 여력이 부족해지고, 금융 사각지대의 해소는커녕 막대한 자금을 투입하고도 정책금융기관들이 본연의 역할을 제대로 수행할 수 없게 될 것이다.
- 최근 정책금융기관들이 대기업 중심의 여신을 중소·중견기업 중심으로 재편하여 정책금융

49) 중앙시사매거진. (2013.07.29.). “세계적 흐름에 어긋난다 - 수출입은행·무역보험공사 통합 논란”.

50) 감사원은 2012년 「감사결과보고서 - 중소기업금융지원실태」에서 신용보증기금과 기술보증기금 간 중복 문제를 해소하기 위한 두 기관의 업무영역 분할은 도리어 보증소외기업을 양산하게 되었음을 지적하고 있다.

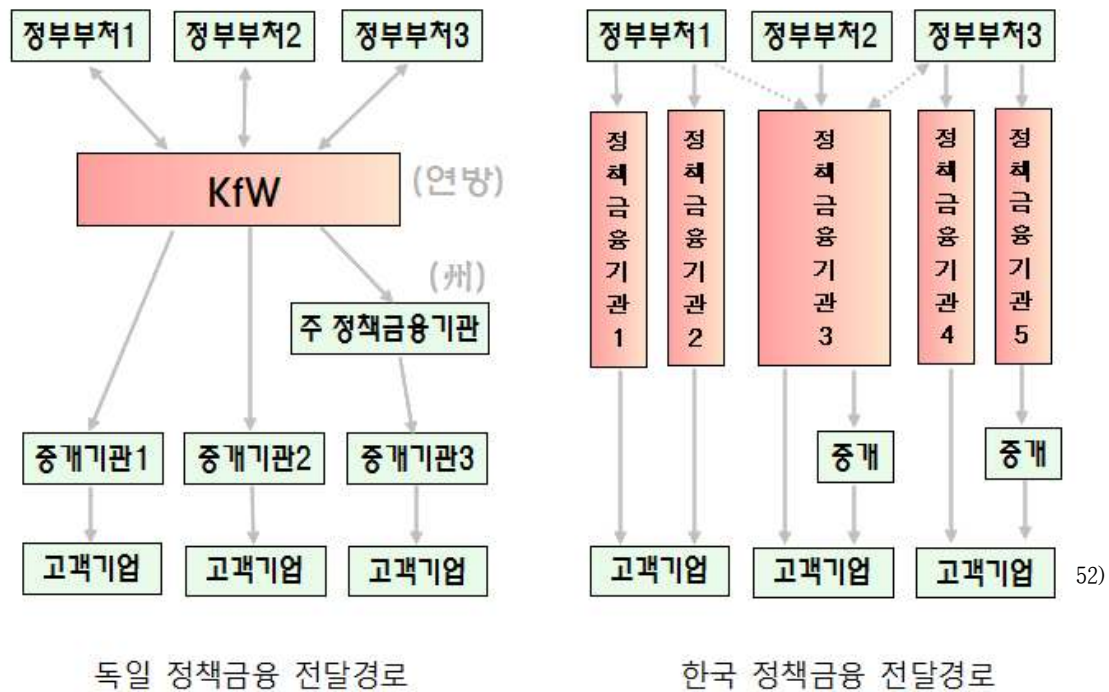


의 역할을 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 수출입은행의 경우 2018년 총 여신의 43%를 중소기업과 중견기업에 지원하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>51)</sup> 하지만 이 또한 지금과 같은 구조적 한계를 지닌 상태에서는 뚜렷한 효과를 거두기가 쉽지 않다.

- 물론 경제성장 등을 위해 정책금융의 역할은 매우 중요했고 기능의 특화 및 전문화도 분명 필요했다. 하지만 앞서도 반복적으로 지적했던 것처럼 기능의 분화가 곧 조직의 분화로 이어져야 했는지는 의문이다. 정책금융기관의 과도한 조직적 분화는 업무적 필요성에 의한 것이라기보다 해당 업무를 담당하는 부처가 달라지면서 각 부처별로 산하기관을 신설하는 방식으로 문제를 풀어왔기 때문에 발생한 문제이다. 즉, 정책금융 자체에 대한 필요보다 관료조직적 논리에 의한 것이다.
- 더욱이 분화된 정책금융기관들을 소관하는 주요 경제·금융 부처들도 과도하게 많다. 독일의 KfW와 매우 대비되는 형태이다.
  - 우리나라의 정책금융기관들은 모두 주무부처가 다르다. 본 보고서에서 주로 다뤄지는 정책금융기관들만 해도 각각 금융위원회, 기획재정부, 국토교통부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부 등 5개의 부처로부터 관리·감독을 받고 있다. 하나의 컨트롤타워를 통해 기관간 기능 중복과 비효율 문제를 조정하지 못하고 각 부처의 이해관계에 따라 정책금융기관들이 운영될 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있는 것이다. 각 부처가 별도로 정책금융을 취급하는 과정에서 유사한 제도들이 중복되고 있으며 이들 상호간에도 경쟁을 하다 보니 중복문제가 더욱 심화되고 있다.
  - 이와 달리, 독일의 KfW는 통합정책금융기관의 형태로, 기능별 자회사를 두고 있다. 이러한 통합체제가 유지될 수 있는 가장 중요한 이유 중 하나는 각 관계 부처들이 KfW 감독이사회 이사로 참여하여 통합적 컨트롤타워 기능을 수행하고 있기 때문이다. 즉, 부처 간 영역 개념을 없앴기 때문에 가능한 것이다.

51) 연합뉴스포맥스. (2018.01.24.). “수출입은행장 ‘대기업 중심 탈피... 중소·중견기업에 여신 43% 지원’”.

그림 1. 독일과 한국의 정책금융 전달경로 비교



- **이제는 정책금융체계의 근본적인 개편이 필요하다.** 정책금융이 필요한 부문에 대한 보다 엄밀한 판단과 함께 자금공급 채널의 중복을 막고 대기업 여신은 줄이는 한편, 사각지대를 해소하는 등 정책금융의 효과성과 효율성을 높여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 **정책금융 전반에 대한 현황을 파악하고 과도하게 나누어져 있는 정책금융기관들을 통합·재편하여 정책금융체계의 재구조화가 필수적이다.**
  - 정책금융 지원의 효과성을 높이기 위해서는 중복 지원이라 하더라도 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 지금처럼 여러 부처들이 개별적·산발적으로 지원을 한다면 중소기업 정책자금 현황을 파악하는 것조차 어려울 것이다. 그렇기 때문에 정책금융기관의 통합을 통해 정책자금 지원 체계를 단일화·단순화하고 이를 기반으로 중소기업 지원 기능을 효율화하고 수요자 중심의 종합정책금융서비스 체계를 구축할 필요가 있다. 뿐만 아니라 대기업에 대한 금융지원은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 최소화해야 한다.
  - 중소기업에 대한 정책금융이 효율화되고 대기업 여신이 줄어들면 자연히 정책금융 본연의 역할을 수행할 수 있는 여력이 생길 것이다. 지방의 중소기업, 자영업, 벤처·창업 등 아직까지 금융의 사각지대에 머물러 있어 정책금융이 절실함에도 지원받지 못하는 보다 다양한 분야까지 정책금융의 지원을 확대할 수 있게 될 것이다.

52) 한국산업은행. 2013. 「독일정책금융체계와 KfW정책금융의 역할」.

## 4. 정책금융기관 개편의 필요성 및 기본 방향

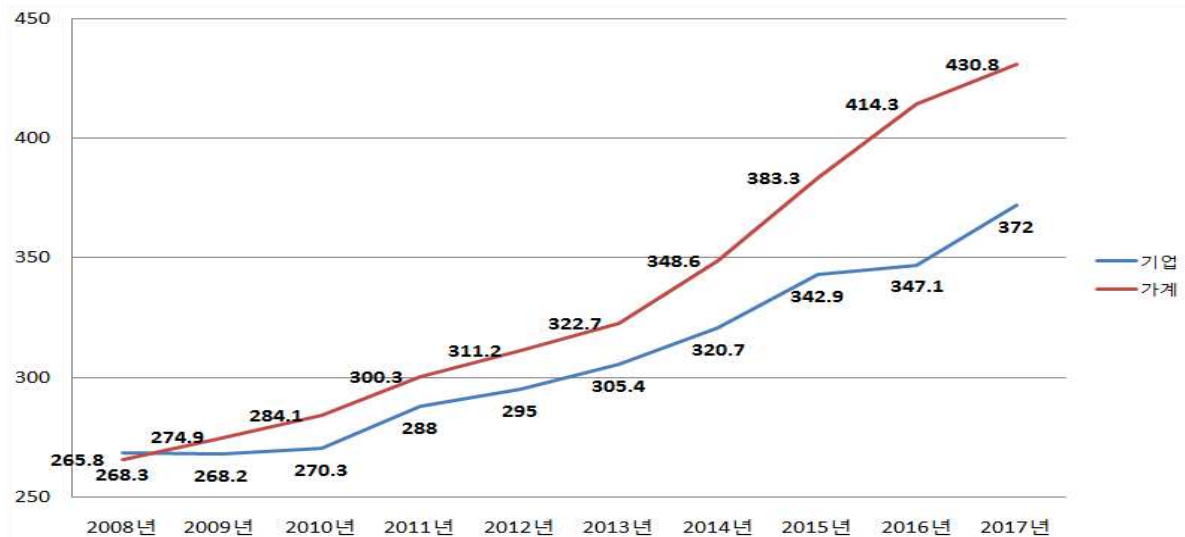
- 금융의 가장 중요한 기능 중 하나는 산업의 마중물 역할을 하는 것이다. 그런데 우리나라의 민간금융기관들은 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 이는 IMF 경제위기 이후 시중은행들이 리스크를 줄이기 위해 도매금융(기업금융, wholesale banking)보다 소매금융(개인금융, retail banking)에 더 주력했기 때문이다.
- 지난 10년간 주요 시중은행들의 대출현황을 살펴보면, 2008년 이후 가계대출이 기업대출을 역전하기 시작했고 그 격차는 빠른 속도로 벌어졌다. 2008년 말 기준으로 가계대출 265.8조 원, 기업대출 268.3조원으로 기업대출이 약 2.5조원 많은 정도였는데, 2017년 말에는 가계대출 434.3조원, 기업대출 371조원으로 가계대출이 오히려 63.3조원 더 많게 되었다.

표 9. 최근 10년간 주요 시중은행별 대출채권 현황 (단위 : 조원)

은행명	구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
국민	기업	69.6	71.0	71.5	78.2	81.0	81.7	82.4	89.7	95.4	103.0
	가계	97.2	97.1	97.9	102.7	100.9	103.5	111.6	115.3	123.1	129.8
신한	기업	61.3	60.7	63.4	68.3	70.7	72.0	78.7	85.9	88.0	93.6
	가계	56.1	58.5	60.9	65.2	69.8	71.8	78.6	88.1	93.6	98.9
하나	기업	63.9	62.5	62.2	67.5	69.9	74.9	79.8	80.7	79.6	85.4
	가계	57.9	62.9	68.0	70.6	74.6	76.6	79.0	87.7	95.1	99.1
우리	기업	73.5	74.0	73.2	74.0	73.4	76.8	79.8	86.6	84.1	89.0
	가계	54.6	56.4	57.3	61.8	65.9	70.8	79.4	92.2	102.5	106.5
합계	기업	268.3	268.2	270.3	288	295	305.4	320.7	342.9	347.1	371
	가계	265.8	274.9	284.1	300.3	311.2	322.7	348.6	383.3	414.3	434.3

출처 : 금융통계정보시스템

그래프 1. 최근 10년간 주요 시중은행 대출채권 현황 (단위 : 조원)



출처 : 금융통계정보시스템

- **정책금융은 반드시 필요하다.** 더욱이 경제성장 이후에도 정책금융에 대한 새로운 수요가 지속적으로 나타나면서 독일 등 많은 선진 국가들도 다수의 다양한 정책금융기관을 설립·운영하고 이들의 역할과 기능을 강화하고 있다.
  - 선진국일수록 오히려 많은 정책금융기관을 보유하는 것으로 나타난다. 독일 44개, 스위스 32개, 프랑스 25개 등의 공공금융기관을 보유하고 있다.<sup>53)</sup>
  - 특히 개발은행의 경우, 전세계적으로 이미 30년 전에 상당수 설립되었고, 개발은행에 대한 비판에도 불구하고 꾸준히 설립·운영되어 왔다. 또한 OECD 국가들이 비OECD 국가들보다 더 많은 개발금융기관을 보유하고 있다는 점에서 경제성장 이후에도 정책금융이 축소되지 않는다는 것을 알 수 있다.
  - 최근 주요 선진국들의 정책금융기관들은 중소기업에 대한 금융지원을 강화하고 에너지·환경, 4차 산업혁명 등과 관련된 신산업 분야 육성에 집중하고 있다.
- 그러나 과거 성장의 주역이었던 국내 정책금융기관들은 이제는 더 이상 한국의 경제성장과 신산업 발전의 견인차 역할을 하지 못하고 있다. 이제는 **정책금융기관의 개편을 통해 정책금융의 고질적인 문제들을 해소하고 본래의 기능을 강화하는 한편 새로이 등장하는 정책금융 수요들에 대응해야 한다.**
  - 동시에 민간금융을 더욱 활성화하고 강화해야 할 필요도 있다. 향후 우리나라의 미래산업과 경제성장을 위해서라도 민간금융기관이 산업의 마중물 역할을 할 수 있도록 만들어야 한다.

## 1. 정책금융의 고질적인 문제 해소

- 지금 한국의 정책금융기관들에게는 많은 역할이 요구되고 있다. 하지만 앞서 살펴본 대로 과도한 대기업 여신, 정책금융 지원의 중복과 비효율, 기업구조조정에 대한 막대한 부담과 손실로 인한 비효율, 정책금융기관의 과도한 분화 등 **정책금융이 직면한 많은 문제들을 그대로 두고는 제 역할을 기대할 수 없고 새로운 시대적 요구에도 부응하지 못할 것이다.**
- 해당 문제들을 해결하기 위한 정책금융기관의 개편 시도가 없었던 것은 아니다. 하지만 미시적 조정조차 성공하지 못하고 오히려 업무중복은 더욱 심화됐다. 이러한 상황에서 **정책금융기관의 전면적 개편 없이 기능과 역할의 조정만으로는 지적인 문제들을 절대 해결할 수 없다.** 뿐만 아니라 각 기관의 소관 부처가 달라 부처이기주의가 작동하는 상황에서는 정책금융체제 개편은 결코 성공할 수 없다.
  - 정책금융기관 간, 그리고 정책금융과 민간금융간 역할·기능의 중복 문제는 더 이상 기능재조정을 통해서 해결할 수 없을 정도로 복잡화·다변화되어 있다. 그렇기 때문에 단순 기능의 재조정이 아닌 정책금융기관의 통합 및 재구조화를 통해 중복되는 기능을 조정·효율

53) 한국금융연구원. 2013. 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」.

화하고 정책금융의 효과성을 높여야 한다.

- 그러므로 현재 정책금융기관들이 직면하고 있는 고질적인 문제들을 해소하기 위해서라도 전체 정책금융기관 및 정책금융체제의 근본적이고 획기적인 개편이 필요하다.

## 2. 정책금융기관 본래적 기능 강화와 새로운 수요에 대한 대응

- **정책금융기관의 통합과 재구조화**는 정책금융기관들의 본래 설립 취지에 따라 수행해 왔지만 더 이상 수행할 필요가 없어진 기능, 사실상 민간 영역에서 할 수 있어 정책금융기관이 할 필요 없는 기능 등을 정리할 수 있는 기회이다. 이를 통해 새로이 확보된 정책금융의 여력으로 정책금융 지원이 절실히 필요한 중소기업, 특히 지방 소재 중소기업, 자영업, 신산업 육성, 지역사회 개발 등에 더 많은 지원과 투자를 통해 금융의 사각지대를 해소하고 **정책금융의 본래적 기능에 더 충실할 수 있도록 뒷받침해줄 시스템을 마련할 수 있다.**
- 뿐만 아니라 정책금융에 대한 새로운 수요에 대해서도 대응할 수 있다. 최근 남북관계 개선에 따라 남북 경제협력을 위한 정책금융의 역할이 새롭게 요구되고 있다. 남북간 경제협력은 한국경제의 중요한 돌파구로 여겨지는 만큼 매우 중요하다. 남북간 경제적 교류·협력이 본격화되면 개성공단 지원과 북한 지역 내 추가적인 공단조성, 자원개발 등에 대한 투자·보증 등 다양한 정책금융의 지원이 경제협력 성공의 핵심이 될 것이다. 남북경협을 성공적으로 이끌기 위해서는 정책금융의 적극적이고 주도적인 역할이 매우 필요하고 중요하다.
  - 특히, 남북경협은 다양한 리스크가 존재하고 위험의 수준 자체가 크기 때문에 시중은행이 감당할 수 있는 사안이 아닌 만큼 정책금융기관들의 적극적인 참여가 중요하다. 하지만 지금까지 정책금융기관들과 이를 소관하는 부처들이 제각각 나눠져 있는 상태에서는 부처간·기관간 영역다툼이 일어날 수밖에 없고 또 다시 많은 비효율이 발생할 것이다.
  - 최근 남북관계가 개선되면서 남북협력기금을 관리하던 수출입은행은 물론, 산업은행도 적극적으로 대응하기 시작했다. 이미 정책금융기관 간 역할 경쟁이 다시 시작됐다.
- 과거 독일의 경우에도 통일과정에서 통합정책금융기관인 KfW가 그 역할을 담당함으로써 효과적인 경제 지원과 동·서독의 경제적 통합에 기여했다.
  - 독일재건은행(KfW)은 1990년 동서독이 통일되자 독일 정부의 정책에 따라 고유한 기능을 유지하면서도 대규모 자금을 동독지역 경제발전과 환경보호 등에 공급함으로써 동독지역 경제발전에 지대한 역할을 했다. 매우 긴박한 통일과정에서 자금지원은 물론, 동독지역 보증기관 설립 지원, 인프라 확충, 동독의 구부채 처리 전담, 사유화 업무 지원 등 여러 가지 통일정책 지원 업무 및 역할을 수행했다.<sup>54)</sup>
  - 그 결과, 1990년대 말까지 동독 지역에 생긴 은행 지점만 6천여개에 달했으며, 은행과 관련

54) 김명식. 2012. “독일재건은행의 역할 변천 과정에 관한 연구”. 「지역개발연구」, 제44권, 제2호(통권 59집), pp. 1~28.



한 일자리만 8만 5천개가 생겼다. KfW가 1990년부터 7년간 동독의 투자활성화를 위해 투입한 자금은 1천 58억 마르크(한화 약 74조원)<sup>55)</sup>에 달했고, 이로써 생긴 일자리만 2천 500만 개에 이르렀다. 한스 피터 뮌히히 KfW 전(前) 부행장은 동독을 현대화 시키는데 KfW가 매우 중요한 역할을 했고, 무엇보다 간접대출 방식을 활용함으로써 한정된 재원을 효율적으로 배분할 수 있었다고 말했다.<sup>56)</sup>

- 이제는 우리도 정책금융체제의 획기적인 개편을 더 이상 미루지 말고, 범정부 차원의 심도 깊은 논의를 통해 통합적이고 안정적인 정책금융체제를 구축해야 할 때이다.

### 3. 정책금융 개편의 5가지 기본 방향

- 정책금융의 획기적인 개편을 위한 5가지 기본 방향을 제안한다.
- 첫째, 조직적 측면에서 기능과 역할 중심으로 조직을 통합·조정·효율화하여, 기관 난립으로 인해 발생하는 비효율을 제거하고 본래적 기능을 강화해야 한다.
  - 국내 정책금융기관들은 업무적·정책적 필요에 의해 분화·설립되었다기보다 해당 업무를 담당하는 부처가 변경되는 과정에서 관료적 논리에 의해 분화됐다. 이는 곧 조직의 비효율 문제로 이어졌다. 이제는 기능과 역할 중심으로 정책금융기관을 통합·조정·효율화할 필요가 있다.
  - 이 과정에서 가장 중요한 것은 부처간·조직간 이기주의와 영역다툼을 극복하는 것이다. 그렇지 않으면 물리적 통합도 어려울 뿐만 아니라 물리적 통합이 되어도 실질적인 통합과 이를 통해 얻고자 하는 정책금융의 효율성 및 효과성은 획득할 수 없을 것이다.
  - 한편, 현재 설립·운영되고 있는 정책금융 및 정책금융기관 전체에 대한 현황 파악이 선행될 필요가 있다. 본 보고서에서 언급한 정책금융기관 외에도 각종 기금, 지자체 및 지역신용보증기금 등 광의의 정책금융을 모두 포함하면 훨씬 많은 수의 정책금융기관이 존재한다. 뿐만 아니라 보다 넓은 범위에서 코트라, 중소기업진흥공단, 수많은 중앙정부 및 지방정부의 정책금융 지원조직 등 까지도 통합정책금융체제와의 연계 및 효율화를 검토해야 한다.
- 둘째, 기능적 측면에서 전문화 및 효율화해야 한다.
  - 각 정책금융기관들을 기능별로 특화하여 업무영역을 조정·전문화해야 한다. 전체 정책금융기관이 공통적으로 수행하는 신용평가 기능에 대해서는 별도의 자회사 형태로 분리·전문화하는 동시에 효율성을 추구한다. 법무, 투자 등 영역도 전문화하여 지주회사의 지원 기능을 강화해야 한다.
  - 특히, 구조조정 업무는 현재 산업은행 체제 하에서라도 반드시 자회사 혹은 별도의 기관으

55) 마르크의 유로와의 교환비는 1유로=1.95583마르크로, 일반적인 거래에서는 대개 2DM/EUR로 처리했다. 이에 따라 원화와의 환율은 약 650~750원/DM이다. 본 보고서에서는 700원/DM으로 계산하였다.

56) 연합뉴스포맷스. (2014.09.29.). “<통일과 금융⑨> 정책금융, 소금 역할 필수”.

로 분리하여 구조조정 업무의 특화 및 분화를 검토할 필요가 있다. 이를 통해 산업은행장을 비롯하여 주요 임원들이 구조조정에 매달려 다른 정책기능이 약화되는 것을 막아야 한다.

● 셋째, 조직적·기능적 재편을 통해 수요자 중심의 원스톱(One-stop) 종합정책금융서비스를 구축·제공해야 한다.

- 현재의 다기화된 정책금융 기능은 고객에게 통일되고 종합적인 정보를 제공하지 못해 관련 정보의 수집에 상당한 비용을 지불해야 하고 종합금융서비스도 제공되지 않는 비효율성을 초래하고 있다.<sup>57)</sup> 한 기업이 다양한 방식의 금융지원이 필요하다는 점에서 통합된 구조 하에서 수요자 중심의 금융서비스를 종합적으로 설계하고 제공할 필요가 있다.
- 이를 위해 정책금융기관의 복합점포화 도입을 검토할 필요가 있다. 복합점포가 도입되면 기업들은 대출, 보증, 보험 각각의 금융지원을 받기 위해 개별 기관을 찾아갈 필요가 없어진다. 하나의 통합된 복합점포 안에서, 하나의 서류로 일괄적·통합적 서비스를 제공받을 수 있는 것이다. 민간 영역에서도 금융지주회사제도가 도입된 이후 계열사 간 시너지 효과를 극대화하기 위해 대출, 보증, 증권, 보험 등 다양한 업무를 한 지점에서 하는 복합점포화를 추진하고 있다. 다만, 복합점포 운영은 지주회사-자회사 체제일 때 가능한 것이다. 그러므로 정책금융기관이 복합점포를 통해 수요자 중심의 통합금융서비스를 제공하기 위해서는 지주회사체제로의 전환이 필수적이다.

● 넷째, 지역금융을 강화·활성화해야 한다.

- 지역의 중소기업 및 중소기업인 등은 대기업과 달리 담보와 신용이 부족하기 때문에 대출, 투자 등에 어려움을 겪는다. 더욱이 이미 대형화 되었고, 인터넷·스마트폰 뱅킹 등이 활성화되면서 오히려 점포를 줄이고 있는 시중은행에게 지역밀착형·관계형 금융 제공을 요구하기엔 어려운 점이 있다. 그러므로 지역금융 활성화는 정책금융의 몫이다.
- 유럽은 지역공동체와 함께 발달한 지역공공금융기관들의 역할이 크다.<sup>58)</sup> 특히 독일의 KfW는 지역의 주정책금융기관, 주립은행 및 저축은행 등과 긴밀한 협업을 통해 정책금융을 공급한다. 이처럼 통합정책금융기관을 중심으로 실제 수요가 있는 지역에 광역단위별 지역정책금융기관을 설립하여 지역밀착형·관계형 정책금융을 제공할 필요가 있다. 광역단위별 지역정책금융기관은 통합정책금융기관(정부 출연금)과 지자체가 공동 출자하여 설립하는 방안을 검토할 수 있다.

● 다섯째, 민간금융과 차별화되어야 한다.

- 마지막 원칙은 시장과의 마찰, 민간 금융기관과의 중복을 피하고 차별화하는 것이다. 시장과 중복되는 기능이 있다면, 그것은 조정하거나 혹은 정책금융에서 포기해야 한다. 특히 대기업 여신 부분은 예외적인 경우를 제외하고는 정책금융에서는 지원하지 않아야 할 것이다. 온렌딩 대출을 확대하여 민간시중은행과의 협업을 강화하는 것도 한 방안이다.

57) 한국금융연구원. 2013. 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」

58) 한국금융연구원. 2013. 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」

## 5. 독일 사례 검토 : KfW

- 본 보고서에는 통합정책금융기관 설립 방안을 제안하기에 앞서 독일의 KfW 사례를 검토하고자 한다.

### 1. KfW 연혁<sup>59)</sup>

- KfW는 제2차 세계대전 후 독일 재건을 목적으로 1948년에 설립된 정책금융기관이다. 마샬플랜 원조자금을 기간산업에 공급하여 에너지 문제를 해결하고, 수출기업에 장기금융을 지원함으로써 수출산업을 육성하는 등 1950년대 전후 독일 재건과 경제성장의 기반을 구축하는데 핵심적인 역할을 수행했다.
- 1960년에는 연방정부를 대신하여 개발도상국의 원조를 수행했고, 1970년대에는 오일쇼크에 따른 경제불안을 해소하기 위해 중소기업 및 수출제조업 지원 등 국내경제를 지원했다. 1990년대 동·서독 통일 이후 동독 재건을 지원했으며, 2000년대 이후에는 중소기업 및 국내외 개발금융업무를 확대했다.
- 2000년대 KfW는 정책금융체제를 재편하고 상업금융 기능의 분리를 추진했다. KfW의 지급보증이 EU 내 공정경쟁 마찰을 일으킨 것이 원인이었다. 하지만 이 시기에 있었던 정책금융체제 개편을 통해 KfW는 사업부문을 기능별로 구분·강화하고 정책금융시스템에 대한 고객 접근성과 투명성을 향상시킬 수 있었다. 중소기업금융 부문을 흡수합병하여 중복 문제를 해소하고 중소기업에 대한 정책금융지원체계를 일원화·강화시켰으며, 주택·인프라 구축 지원, 개발도상국 원조, 수출금융 및 PF 업무를 KfW의 주요 정책금융업무로 구축했다.
- 이후 수출금융 등 상업금융을 담당하는 부서를 자회사로 분리했고, 민간부문의 해외진출 지원 기관을 자회사로 인수하여 개발금융 업무를 확대하기도 했다.

### 2. KfW의 조직체계

- KfW는 중소기업금융, 지역개발 및 개인금융과 금융기관지원, 개발금융, 자본시장 등 크게 4가지 사업영역에서 독자적인 정책금융업무를 수행하고 있다. 이 외에 「KfW법」에 근거하여 교육부문에 대한 지원과 유럽공동체의 이익을 위한 각종 지원업무도 수행하고 있다.<sup>60)</sup> 이는 우리나라의 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국주택금융공사, 한국장학재단 등의 사업분야에 상당한다.

59) 한국산업은행. 2016. 「산업은행 조사월보」. “KfW(독일재건은행)금융그룹의 발전과정과 역할 분석”.

60) KfW의 법정 임무에 대해서는 <한국산업은행. 2016. 「주간 KDB리포트」. “KfW IPEX-Bank의 역할 분석 및 시사점”>의 <표1>을 참조.

- 중소기업금융부문 : 신생·일반기업, 혁신기업, 환경사업 등을 대상으로 대출, 메자닌금융<sup>61)</sup>, 지분투자, 컨설팅 서비스 등 맞춤형 금융서비스 제공. 지원형태는 대출 비중이 약 94%
  - 지역개발부문 : 지자체(직접공급), 유관기업(온렌딩) 등에 대한 대출 및 보조금 지급을 통해 사회인프라 개선 지원
  - 개인금융부문 : 개인을 대상으로 에너지효율화 주택 건축 및 현대화 등을 지원
  - 금융기관지원부문 : 독일 주정부정책금융기관(LFI) 및 유럽정책금융기관에 글로벌 론 공급
  - 개발금융부문 : 정부예산과 자체조달 재원을 토대로 개도국 및 체제전환국에 대한 공적개발원조(ODA)를 수행
- KfW가 직접 수행하는 업무 외에 IPEX-Bank, DEG, tbg, Fub, Dene 등을 자회사로 두고 수출금융 및 PF 등 상업금융, 민간부문의 해외진출 지원, 신생기업·중소기업에 대한 지분투자, 동독 통화 변환 업무, 친환경사업 지원업무 등을 수행하고 있다.

그림 2. KfW금융그룹 조직현황 및 사업영역



출처 : KfW금융그룹 홈페이지(www.kfw.de), 산업은행<sup>62)</sup>

### 3. KfW의 지배구조

- KfW의 지배구조는 감독이사회와 경영이사회로 이원화되어 있다.
  - 감독이사회는 경영이사회에 감독 및 자문을 담당하며 주주총회 기능을 대신한다. 재무부장관, 경제에너지부장관 등 관련 부처 장관 7명, 연방상원이 임명한 7명, 연방하원이 임명한 7명, 연방정부가 임명한 분야별 대표 16명<sup>63)</sup> 총 37명으로 구성되어 있다.

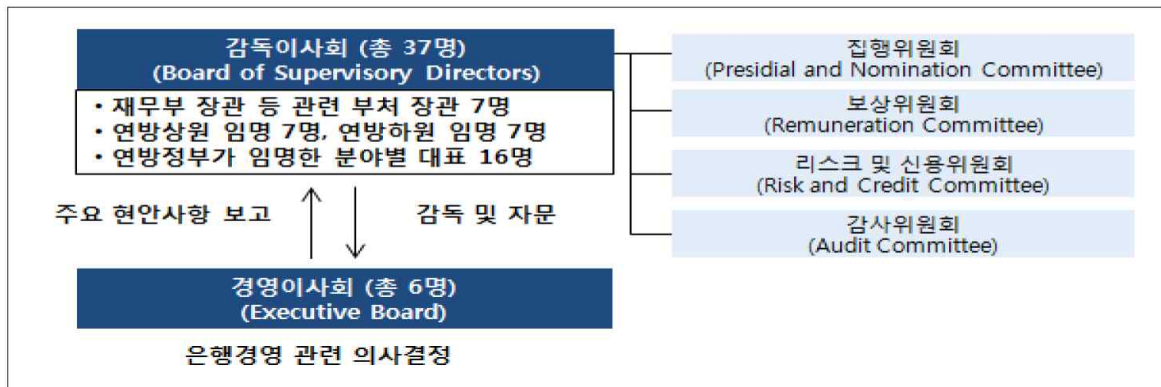
61) 메자닌 금융은 주식을 통한 자금조달이 어려울 때, 담보나 신용이 없어 대출을 받기 힘들 때, 배당우선주, 전환사채(CB)나 신주인수권부사채(BW) 등 주식연계 채권(채권과 주식의 성격을 모두 지님)을 발행해 자금을 조달하는 것을 말한다.

62) 한국산업은행. 2016. 「산업은행 조사월보」. “KfW(독일재건은행)금융그룹의 발전과정과 역할 분석”. 해당 표는 KfW가 보유하고 있는 주요 5개 자회사만을 표기한 것이며, 이 외 7여개의 자회사를 보유하고 있다. KDB미래전략연구소. 2017. 「KfW's Promotional Roles and Operation System」.

63) 금융기관 대표 5명, 산업대표 2명, 지자체대표 1명, 농업대표 1명, 기술대표 1명, 무역대표 1명, 주택산업대표 1명, 무역연합대표 4명

- 감독이사회의 주요업무는 경영이사진의 임명 및 해임, 재무제표의 승인, 감사인 선임 등이며, 의장은 재무부장관과 경제에너지부장관이 매년 번갈아가며 수행한다. 산하에 집행위원회, 보상위원회, 리스크 및 신용위원회, 감사위원회 등 4개의 위원회를 두고 있다.<sup>64)</sup>
- 경영이사회는 은행경영 관련 의사결정을 수행하며, 경영관련 이슈, 은행 전략 등 주요 현안사항을 감독이사회 의장 및 부의장에게 정기적으로 보고해야 한다. 각 자회사의 CEO를 포함한 6명의 집행임원으로 구성되어 있다.
- 경영이사회는 사업분야 및 운영단위별로 세분화된 연간 그룹 경영전략 수립, 사업단위별 인적자원 계획 및 관리, 지출계획 수립, 공식절차에 따른 업무수행, 예산관리 및 부서별 사업계획의 지속적 모니터링 등이다.

그림 3. KfW의 지배구조



출처 : 산업은행<sup>65)</sup>

- KfW 지배구조의 중요한 특징은 각 정부 부처가 정책금융기관에 대해 개별적으로 영향력을 발휘하지 않고 감독이사회에 참여하여 일괄적이고 통합적인 지배구조를 가지고 있다는 점이다. 이는 통합정책금융기관으로서의 KfW가 가능하게 만든 중요한 요소이다.

#### 4. KfW의 전달체계와 영업방식

- KfW는 기본적으로 주립은행을 비롯한 저축은행 등 공립은행, 신용협동조합은행 및 민간상업은행 등 전대은행(On-lending Bank)과의 네트워크를 활용하여 정책금융을 지원한다. 그렇기 때문에 KfW는 국내외 자본시장에서 조달한 자금을 중개은행을 통해 자금수요자에게 공급하는 온렌딩(간접지원) 방식을 주로 활용하고 있다. 온렌딩 방식은 시장에서 정책금융이 민간금

64) 집행위원회는 경영정책·법률·관리 전반에 걸친 감독 업무, 긴급사안에 대한 의사결정, 감독(경영)이사회 후보자 임명 관련 업무 수행한다. 보상위원회는 이사회 및 직원에 대한 보상시스템 등 보수 관련 논의 담당하고, 리스크 및 신용위원회는 조직 전반적 리스크 전략을 관리감독한다. 감사위원회는 회계 및 리스크관리 시스템을 감독하며 회계 감사인의 선임 및 해임 업무 지원한다.

65) 한국산업은행. 2016. 「산업은행 조사월보」. “KfW(독일재건은행)금융그룹의 발전과정과 역할 분석”.



융과 경쟁하는 것을 줄일 수 있는 방법 중 하나이다.

- 중개은행은 자금수요자의 재정 및 경영상태를 평가하고 담보를 수취하며 대출여부를 1차적으로 결정하고 KfW는 2차적으로 대출신청서 검토를 통해 자격요건 부합 여부만을 심사한다. 다만 지방정부에 대한 대출은 일부 KfW가 직접 공급하는 경우도 있다.
- 독일의 정책금융 전달체계에서 중요한 역할을 하는 것은 주정책금융기관(Förderbank, 피어더뱅크)이다. 해당 지역사정에 보다 정통한 주정책금융기관은 KfW와 중개은행 및 최종수요자 사이에 위치하여(이중온렌딩) 수요맞춤형 정책금융을 지원하고, 주정부의 추가보조(이차보전)의 기회를 제공하여 리스크를 흡수하고 보다 효과적으로 정책목적을 달성한다.
- 독일의 주정책금융기관은 각 주당 1개씩 설치되어 있다. 바이에른주에만 2개가 설치되어 있어 총 17개의 주정책금융기관이 존재한다.

그림 4. 독일의 연방주 정책금융기관 현황

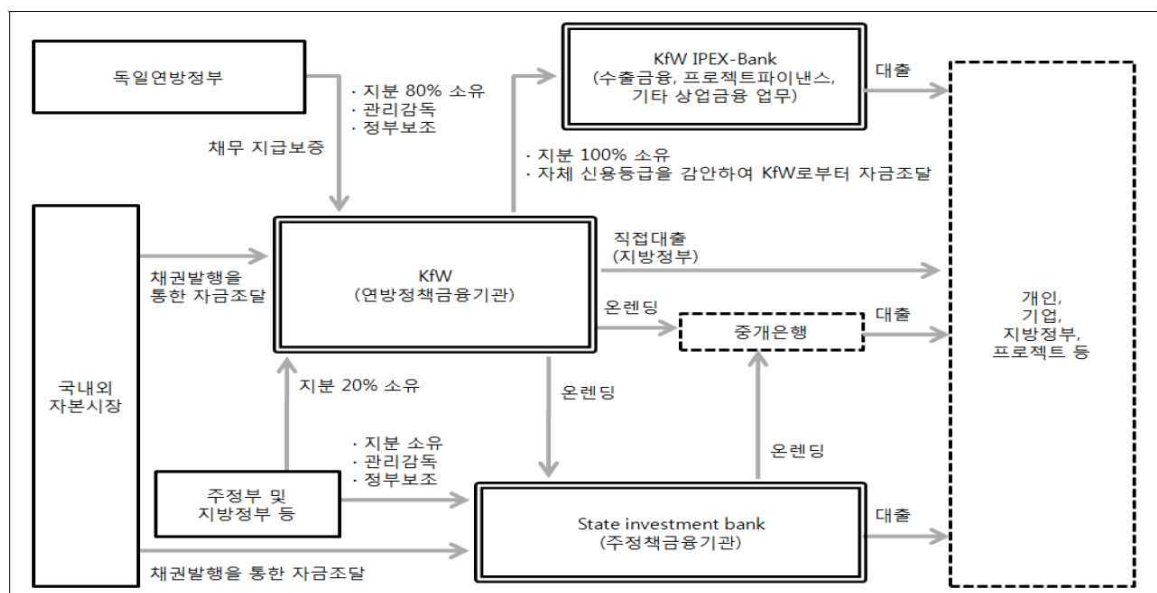


출처 : 산업은행<sup>66)</sup>

66) 한국산업은행. 2013. 「독일정책금융체계와 KfW정책금융의 역할」.

- 주정책금융기관은 지역개발(사회간접자본투자)이나 지역중소기업지원, 지역주택금융사업 등 해당 주 내에서 정책금융을 지원하는 역할을 수행한다. 특히 주정책금융기관의 소유주인 주정부의 신용에 기초하여 시장에서 저리로 조달한 차입금과 정책목적 및 필요성에 따라 주정부가 추가적으로 지원한 정부재정(이차보전)을 통해 저리의 정책자금을 공급한다.
- 주정책금융기관은 과거 KfW와 유사사업을 두고 경쟁하기도 했으나 현재는 이중온렌딩(double on-lending)형태의 협업관계로 정착했다. 이는 독일의 정책금융기관들이 국가와 시장 사이의 중간자적 위치에서 시장왜곡·시장마찰을 적극 방지하고 시장보완원칙에 충실한 동시에 사회경제적 수요에 부응하는 정책금융을 구사하기 위한 노력의 결과물이다.

그림 5. KfW의 비즈니스 모델(정책금융의 공급구조)



출처 : 산업은행<sup>67)</sup>

- 현재 국내 정책금융기관들의 정책금융 지원 방식은 온렌딩보다 직접지원의 비중이 더 크다. 장기적으로는 통합정책금융기관의 구축과 함께 정책금융의 지원방식을 KfW와 같은 온렌딩 방식으로 전환하여 시장 내 민간금융과의 마찰을 최소화할 필요가 있다. 특히, 온렌딩 방식의 정책금융지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 독일의 주정책금융기관과 같은 광역단위별 정책금융기관의 설립이 필요하다. 지역별로 설립되어 있는 민간금융기관 뿐만 아니라 정책금융기관과의 네트워크를 통해 정책금융의 전달체계를 구축함으로써 지역에 대한 정책금융 공급을 원활히 할 수 있다.

67) 한국산업은행. 2016. 「산업은행 조사월보」. “KfW(독일재건은행)금융그룹의 발전과정과 역할 분석”.

## ※ 참고 : 독일의 금융시스템

- 독일의 주정책금융기관을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 독일의 금융시스템과 주립은행에 대한 이해가 필요하다. 먼저, 독일의 금융시스템은 상업은행<sup>68)</sup>, 협동조합은행<sup>69)</sup> 및 공립은행(저축은행) 등 3주체제(Three-Pillar System)로 이루어진 겸업은행<sup>70)</sup>이 중심이다. 이 외에 주택은행등 전문은행<sup>71)</sup>과 KfW와 주정책금융기관을 포함하는 특수목적은행이 존재한다.

그림 6. 독일의 금융시스템



출처 : 산업은행<sup>72)</sup>

- 이 중 공립은행은 주정부나 지방자치단체가 설립한 은행으로 9개의 주립은행(Landesbank, 란데스뱅크)과 400여개의 저축은행(Sparkasse, 슈파카세)이 있다. 이들은 일반은행으로서의 역할을 수행하면서, 저축은행은 지역의 가게나 중소기업을 대상으로 예금 및 대출 등 소매금융 업무를 주로 담당하고, 주립은행은 도매금융을 주로 담당한다. 또한 주립은행은 저축은행의 상위기구로서 지역 저축은행의 결제은행 및 중앙은행의 역할도 수행한다. 저축은행과 달리 도매금융을 담당하는 별도의 주립은행을 두고 있는 것은 독일 금융시스템의 특징이다.
- 주립은행과 주정책금융기관은 다르다. 주정부가 소유하고 있고 해당 주 내의 금융업무를 담당하고 있다는 점에서 비슷해 보이지만, 주립은행이 일반은행으로서의 역할을 하는 반면 주정책금융기관은 ‘정책적’ 금융지원을 중점적으로 수행한다. 주정책금융기관은 해당 주의 정책적 목적과 필요성에 따라 KfW의 자금이나 주정부의 신용과 보증을 기반으로 자체 조달한 자금을 중개은행이나 최종수요자에게 공급한다. 이 때 주립은행은 다른 저축은행들과 마찬가지로 중개은행의 역할을 수행한다.

68) 독일의 상업은행은 우리나라의 일반은행에 해당하며, 대형은행, 지방은행, 기타 상업은행, 외국은행지점 등이 있다. 이 중 대형은행이 전통적으로 대기업 관계형 거래은행의 역할을 담당해왔다.

69) 협동조합은행은 민간영역에서 성장했으나 저축은행과 유사한 구조를 가지고 있다. 공무원, 의·약사 등 특정집단의 공제조합금고에 해당하나 최근에는 조합원 이외의 고객까지 영업대상으로 하고 있다.

70) 고유업무인 예금과 대출업무 뿐만 아니라 은행주변업무, 신탁업무, 증권업무, 보험업무와 장기의 산업금융까지 참여하여 종합적인 금융서비스를 제공하는 은행제도

71) 전문은행은 특정 분야의 업무만을 취급한다. 주택 건축자금을 공급하는 주택은행과 부동산금융에 종사하는 부동산

## 6. 통합정책금융기관 설립 방안

- 앞서 제시한 정책금융 개편의 5가지 기본 방향을 바탕으로 통합정책금융기관 설립(안)을 제안하고자 한다.
- 이와 관련하여 한국금융연구원에서도 2013년 <한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전>을 통해 정책금융기관 개편 방안을 발표한 바 있다.
  - 그 방안에 따르면, 다변화된 정책금융기관의 공급채널을 효율화하기 위해 통합하되, 1단계로 유사한 기능을 하는 정책금융기관들을 묶어 소그룹화한다. 기존의 정책금융기관들을 개발금융, 수출금융, 중소기업금융, 신용보증 등 각 기능별 자회사로 묶고, 그 다음 개발금융기관과 수출금융기관을 개발금융그룹으로, 중소기업금융과 신용보증기관을 중소기업금융그룹으로, 주택금융 및 서민금융기관을 주택·서민금융그룹으로 묶어 소그룹화한다.
  - 2단계로 중복·상충되는 정책금융을 조정하고 소그룹을 모두 묶어 지주회사 체제로 통합, 정책금융 공급채널을 일원화한다. 지주회사는 순수지주회사로서 기획·조정, 연구·조사, 홍보, 자금관리 등의 후선업무와 사후평가 작업, 각 자회사 대민창구업무의 조정기능 등 정책조정을 위한 컨트롤타워 역할을 한다. 저자는 이러한 단계적 접근방식이 통합의 효과와 현실성을 높이기에 바람직하다고 주장한다.
  - 이 때, 시간이 흐름에 따라 중복 가능성이 커질 수 있기 때문에 ‘정책금융평가위원회’를 두어 기관간 중복, 시장마찰 해소, 평가·관리 등을 수행하도록 한다.
- 금융연구원의 연구는 다기화되어 있는 정책금융기관을 통합적인 형태로 재편하고 효율화·전문화해야 한다는 점에서 본 보고서와 같은 문제의식을 반영하고 있다. 하지만 다음과 같은 문제가 있다.
  - 금융연구원은 ‘통합된 지배구조’에 대해 명확한 안을 제시하고 있지 않다.
  - 1단계로 소그룹화를 제안했는데, 지배구조상 소그룹체제를 어떻게 담보할 것인지 구체적인 방안을 제시하고 있지 않다. 소그룹화할 경우, 지금처럼 각각의 기관을 유지한 채 소그룹으로 묶는 것인지, 기관간 통폐합까지 포함된 소그룹화인지도 알 수 없다. 뿐만 아니라 지주회사체제로 전환된 이후의 지배구조에 대해서도 명확하지 않으며, 무엇보다 정부 부처와의 관계에 대해 언급하고 있지 않다.
  - 다만 정책금융평가위원회나 정책금융협의회 등을 통해 정책금융기관의 업무를 조정하고 평가하는 방안을 제시하고 있다. 하지만 별도의 외부 협의회를 통해 기관간 업무를 조정하고 평가·관리하는 것은 지배구조의 원칙상 바람직하지 않다. 더욱이 협의회체제는 실효성도 담보할 수 없다. 수출입업무를 하는 수출입은행과 무역보험공사를 기재부와 산자부가 각각 관할하고 있듯이 정책금융기관들을 소관하는 부처들이 나누어져 있고, 정책금융기관마다

은행이 이에 해당한다.

72) 한국산업은행. 2013. 「독일정책금융체계와 KfW정책금융의 역할」.

이사회가 존재하는 조건에서 정책금융평가위원회와 같은 협의체만으로 통합의 효과를 기대하기는 어렵다. 지금도 PF지원과 관련하여 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사 등이 참여하는 정책금융협의회가 있지만 실효성은 없는 상태이다.<sup>73)</sup>

- 각 정책금융기관들을 개별 부처가 관할하고 있는 상황에서 기관간 중복 및 비효율 문제를 기관간 협의회나 부처협의로는 해결할 수 없다. 정책금융기관에 대한 각 정부부처의 관할권을 없애고 지배구조상의 의사결정 기구인 이사회에 관련 부처들을 참여하도록 하는 것이 원칙을 지키면서도 통합을 담보할 수 있는 방안이다.
- 또한 해당 보고서는 정책금융기관이 정치적인 영향력으로부터 독립성을 확보해야 한다고 강조하고 있는데, 정책금융기관의 설립 취지상 정부의 정책목표를 반영하는 것은 당연한 것이다. 오히려 정부의 정책목표를 기관의 지배구조 원칙에 부합하면서도 통합적이고 효율적으로 반영·운영할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 정부부처와의 관계를 외부화한다면 현재와 같은 상황이 계속 유지될 것이다.
- KfW와 같은 통합정책금융기관이 제대로 기능할 수 있는 것은 각 부처별로 정책금융기관들이 분리되어 있지 않고 경제 관련 부처들이 참여한 감독이사회라는 통합된 지배구조를 구축하고 있기 때문이다. KfW 모델에서 기능적인 요소 뿐만 아니라 지배구조적 요소를 중요하게 살펴보아야 하는 이유이다.
- 소그룹 통합은 수요자의 측면에서도 효과성을 기대하기 어렵다. 앞서 살펴보았듯이 기업금융만 보아도 기업의 사업대상이나 필요성에 따라 대출, 보증, 보험 등 동시에 다양한 정책금융수요가 존재한다. 금융연구원이 제안한 것처럼 개발금융기관과 수출금융기관을 개발금융그룹으로 묶고 중소기업금융기관과 신용보증기관을 중소기업금융그룹으로 묶는다해도 결국 수요자인 기업의 입장에서는 분화의 정도가 줄어들 뿐 여전히 분화되어 있는 것과 같다. 수출중소기업의 경우에는 결국 개발금융그룹과 중소기업금융그룹 두 개의 그룹으로부터 정책금융 지원을 받아야 하는 것이다. 통합의 효과는 감소할 수밖에 없다.
- 또한 소그룹화 후 지주회사로의 전환이라는 단계적인 통합이 갈등비용을 최소화하는 것처럼 보일 수 있으나, 어떤 소그룹을 어느 부처가 소관할 것인지 소그룹에 대한 관할 문제는 여전히 존재해 소그룹간·소그룹 내 소관부처간 갈등과 비효율이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 예를 들어, 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사를 수출입 관련 금융그룹으로 묶는다 해도 각 기관을 소관하는 정부부처가 금융위, 기재부, 산자부로 나뉘어져 있는 이상 부처간, 각 기관간 갈등과 비효율을 해소할 수 없다. 이처럼 단계적 통합과 지배구조상의 모호함은 갈등과 비효율을 근본적으로 해결하지 못할 뿐만 아니라 통합비용도 줄이지 못한다.
- 통합정책금융기관 설립 방안에서 가장 중요한 것은 통합적인 지배구조에 대한 상을 명확히 제시하는 것인데, 조직을 전면적으로 통합하지 않는다면 지주회사체제 외에는 대안이 없다. 그러므로 정책금융기관들을 통합형 체제로 재편한다면, 본 보고서에서 제안하는 것처럼 일괄적으로 지주회사로 통합하여 관련 부처들이 모두 참여하는 통합적 지배구조 체제를 구축

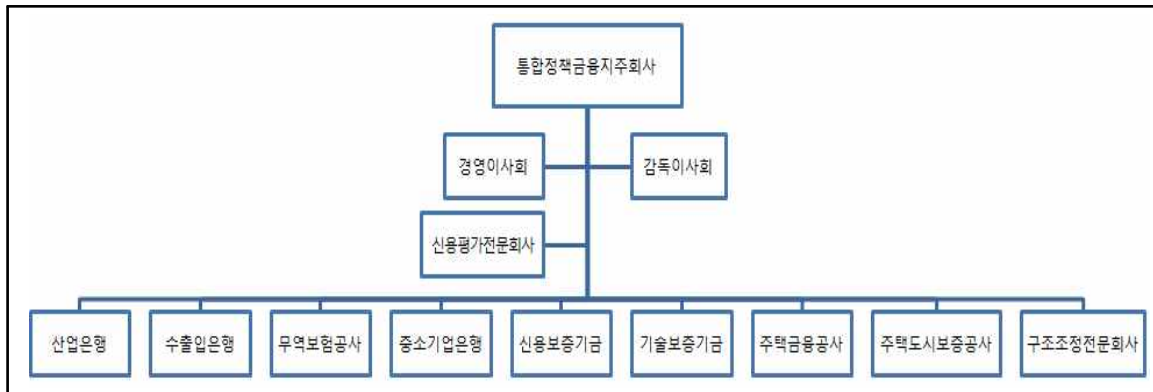
73) 정책금융연구회. 2018. 「정책금융의 현황과 발전과제」.



해야 한다. 또한 조직간 통폐합은 최소화하면서 지주회사 내 기능과 인력의 재배치를 통해 조정해나가는 것이 통합비용을 최소화할 수 있는 방안이다. 이와 함께 공통적인 기능은 지주회사로 넘기고, 신용평가 등 특정 분야는 전문자회사화하여 통합의 효과를 담보·극대화해야 한다.

- 지주회사체제로의 통합과 자회사의 기능·역할 조정, 백업조직 구성

그림 7. 통합정책금융기관 조직도(안)



- 통합정책금융기관을 설립하는 과정에서 주의할 점은 조직·기관의 통합을 우선하게 되면 기관 및 노조의 저항, 부처간 갈등 등 상당한 조직적 마찰이 발생할 수밖에 없다는 것이다. 그렇기 때문에 개편의 실현가능성을 높이면서 마찰을 최소화하도록 기관간 통합 없이 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사, 중소기업은행, 신용보증기금, 기술보증기금, 주택금융공사, 주택도시보증공사 등 8개의 기존 조직을 자회사로 하는 지주회사체제로 통합·전환한다. 이 과정에서 기관간 중복되는 기능과 역할을 조정하고, 공통적인 업무에 대해서는 일원화·효율화한다. 또한 이에 필요한 수준에서의 인력재편을 한다.
- 이미 일반여신의 비중이 큰 중소기업은행에 대해서는 전체를 통합하거나 혹은 일반여신에 대한 부분은 민영화하고 중소기업 지원부분만을 통합체제에 포함하는 방안도 검토할 수 있다.
- 또한 기업과 관련된 산업은행, 수출입은행, 무역보험공사, 기업은행, 신용보증기금, 기술보증기금을 우선적으로 통합·재정비하고, 주택금융공사와 주택도시보증공사 등 주택 관련 기관들은 2단계로 통합·재정비하는 것을 검토할 수 있다.
- 신용평가 및 기술평가 등 정책금융 지원을 위해 공통적으로 필요한 업무를 담당하는 조직을 별도의 자회사로 통합·전문화하여 대출, 보증, 보험, 투자 등 주요 정책금융 기능을 수행하는 자회사들에게 공통적으로 정보를 공유하고 협조체제를 구축, 효율성을 극대화한다.
- 또한 지주회사로의 통합 과정에서 구조조정 전문 자회사를 설립하여 산업은행과 수출입은행 등 기존 정책금융기관의 구조조정 업무를 분리한다.
- 본 보고서에서 제안하는 통합정책금융기관의 기본 형태는 지주회사-자회사체제이다. 기본

적으로 KfW의 조직체계와 비슷하지만 가장 중요한 차이는 지주회사가 자체적으로 고유업무를 수행하는지 여부이다. 지주회사에 해당하는 KfW는 모든 자회사의 기능을 총괄·조정하는 컨트롤타워인 동시에 자체적으로도 고유업무를 수행한다. 하지만 우리나라 정책금융기관들의 특성상 KfW와 같이 통합정책금융기관이 고유 업무를 수행하는 동시에 타 기관을 총괄하게 된다면 기관 주도성 문제가 발생하고, 지주회사체제로의 통합과정에 갈등이 심화될 수 있다. 그러므로 본 보고서에서 제안하고자 하는 통합정책금융 지주회사체제는 국내 민간금융지주회사와 같이 별도의 고유업무를 수행하지 않고 기획, 조정 등 자회사들을 통합 관리·감독하는 컨트롤타워로서의 역할만을 수행한다. 다만, 해외, 법무, 투자 등 전문화가 필요한 영역은 지주회사의 기능을 강화한다.

## ● 내부조직 및 정책금융 전달체계 정비

- 지주회사-자회사 체제가 구축되면 업무와 역할을 중심으로 인력을 재배치하는 등 조직을 재정비한다.
- 대출, 수·출입, 보증, 보험, 투자 등 기업금융과 관련한 지주회사 산하 자회사들의 지역별 복합접점을 설치하여 수요자 중심의 정책금융 서비스 제공하고 지방자치단체의 정책금융 연계성도 강화한다. 더불어 담보와 신용이 부족하여 금융지원을 받기 어려운 지역의 중소기업 및 중소기업인 등을 위해 독일의 주정책금융기관과 같은 광역별 정책금융기관 설립을 추진한다.

## ● 통합정책금융기관의 지배구조 : 이원화된 이사회

- 지배구조 원칙상 통합정책금융기관의 지배구조에서 핵심은 이사회여야 한다. 이사회를 통해 주요 정책 및 업무에 대한 협의·조정과 의사결정을 하는 것이 바람직하다. 이를 가능하게 하는 방법은 독일의 KfW와 마찬가지로 감독이사회와 경영이사회를 분리·이원화하고, 동시에 관련 부처들이 모두 감독이사회라는 하나의 통합적이고 일원화된 이사회에 참여하도록 하는 것이다. 정책금융기관에 대한 개별 정부부처의 관할권을 폐지하고 모든 관련 부처가 통합된 이사회에 참여하도록 하면, 관할권 문제를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 기관의 통합성도 강화할 수 있다. 또한 감독이사회와 별도로 지주회사 및 자회사의 경영진으로 구성된 경영이사회를 두어 감독이사회가 정책결정을 하더라도 책임경영을 할 수 있는 구조를 만들어야 한다.
- 감독이사회 : 통합정책금융기관의 감독이사회에는 자회사의 CEO뿐만 아니라 기획재정부, 금융위원회, 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 국토교통부 등 주요 정책금융기관을 소관하고 있는 부처의 장관들이 모두 참여하도록 하여 통합 및 이후 과정에서 부처간 갈등을 최소화할 필요가 있다. 또한 지금까지 부처별로 금융기관을 운영하기보다 통합정책금융기관의 감독이사회에서 함께 모여서 논의 하도록 하는 것이 더욱 효율적이다. 감독이사회에서는 경제정책 방향에 맞게 정책금융의 방향을 신속히 결정한다.
- 경영이사회 : 지주회사 및 자회사의 경영진들로 구성한다. 각 정부의 주요 경제 부처들이

참여하는 감독이사회에서 결정된 정책적 방향과 목적 등에 맞게 실제 기관의 경영을 담당한다.

- **정책금융기관의 변화와 함께 정책금융의 전달체계도 변화가 필요하다.** 다양한 방식의 전달체계 구축이 가능한 점에서 본 보고서에서는 기본방안만을 제안한다. 세부적인 통합방안은 해당 기관과 부처의 협의 및 의견수렴과 업무 파악에 따라 추진단계에서 구체화하는 것이 바람직하다. 다만, 수요자 중심의 통합서비스를 제공하는 것과 광역별 정책금융기관을 설치하는 것은 필수적으로 검토되어야 한다.
- 이와 같은 **통합정책금융기관을 구성하기 위해서는 정책금융 개편 논의가 시급하다.** 국내 산업의 발전과 저성장 국면의 극복을 위해서는 물론 앞으로 본격화될 남북경제협력을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서라도 정책금융체제 정비는 빠른 시일 내에 이루어져야 한다.
  - 통합정책금융기관에 대한 논의를 올해 안에 공론화하여 2019년에 기능 중복, 비효율 문제 등 정책금융기관 전반에 대해 점검하고 재편 방향을 설정, 정책금융기관 개편특별위원회 등 실무 추진기구를 설립하여 구체적인 안을 마련해야 한다.
  - 2019년에 마련된 안을 기반으로 2020년 상반기에 법안 제출 및 논의가 이루어져야 한다. 지난 산업은행과 정책금융공사의 통합과정을 통해서도 알 수 있듯이 기존에 하나였던 기관을 다시 재통합하는 데에도 1년이라는 시간이 소요됐다. 그렇기 때문에 통합정책금융기관에 대한 논의는 한시라도 빠르게 시작해야 한다.
  - 2020년 말까지는 법안이 통과되고 늦어도 2021년에는 통합의 구체적인 실무작업이 추진되어야 이번 정부 하에서 통합정책금융기관의 출범이 가능하다.
  - 통합정책금융기관의 출범시기에 맞춰 추진의사가 있는 지역부터 광역단위별 지역정책금융기관 설립을 함께 추진할 필요가 있다.

## 참고자료

### [ 단행본 ]

- 감사원. 2008. 「감사결과보고서 - 중소기업 보증지원 실태」.
- 감사원. 2012. 「감사결과보고서 - 중소기업금융지원실태」.
- 감사원. 2013. 「감사결과 보고서 : 금융공기업 경영관리실태 I」.
- 국회에산정책처. 2015. 「2014회계연도 공공기관 결산 평가(요약)」.
- 국회에산정책처. 2016. 「구조조정에 관한 국내외 사례연구」.
- 국회에산정책처. 2017. 「은행형 금융공공기관의 정책금융 사업 분석 - 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로」.
- 국회입법조사처. (2011.05.30.). 「이슈와 논점」. “초대형 은행(mega bank) 출범의 쟁점과 과제”.
- 금융위원회. 2013. 「정책금융의 역할 재정립 방안」.
- 금융위원회. 2017. 「新 기업구조조정 방안」.
- 기획재정부(관계부처 합동). (2017.12.27.). 「2018년 경제정책방향」.
- 김기식 의원실 보도자료. (2012.07.30.). “산업은행과 정책금융공사, 재통합 통해 ‘제대로 된 정책금융기관’ 으로 거듭나야”.
- 김명식. 2012. “독일재건은행의 역할 변천 과정에 관한 연구”. 「지역개발연구」. 제44권. 제2호(통권 59집). pp. 1~28.
- 김해영 의원실 보도자료. (2017.10.23.). “기업은행 중소기업 지원금, 5년간 수도권 64%(399조) 집중”.
- 손욱·박장호. 2011. 「한국경제연구학회」. “지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언”.
- 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 714. “한국금융사 탐구 : 1970년대 금융”.
- 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 715. “한국금융사 탐구 : 1980년대 금융”.
- 은행연합회. 2013. 「월간금융」. Vol. 716. “한국금융사 탐구 : 1990년대 금융”.
- 정책금융연구회. 2018. 「정책금융의 현황과 발전과제」.
- 제윤경 의원실 보도자료. (2016.09.29.). “대기업 대출의 3분의 1은 국책은행에서 나와”.
- 주택산업연구원. 2015. 「서민주택금융 현황과 과제」.
- 한국금융연구원. 2013. 「한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전」.
- 한국금융연구센터. 2016. 「중소기업 정책자금 개선 방향」.
- 한국산업은행. 2013. 「독일정책금융체계와 KfW정책금융의 역할」.
- 한국산업은행. 2014. 「KfW의 비즈니스 모델 및 역할 분석」.
- 한국산업은행. 2015. 「독일 주립은행의 현황 및 시사점」.
- 한국산업은행. 2016. 「산업은행 조사월보」. “KfW(독일재건은행)금융그룹의 발전과정과 역할 분석”.
- 한국산업은행. 2016. 「주간 KDB리포트」. “KfW IPEX-Bank의 역할 분석 및 시사점”.
- 한국조세재정연구원. 2017. 「KIPF 공공기관 이슈포커스」. “정책금융기관 현황 및 쟁점”.
- 한국은행. 2006. 권태율. 「주요국의 특수은행 개편과 시사점」.

KDB미래전략연구소. 2017. 「KfW' s Promotional Roles and Operation System」 .  
 KDI. (2013.10.18.). 「중소기업지원정책 개선방향 모색과 중소기업 생태계 활성화 방안  
 도출을 위한 정책토론회」 .

## 【 언론기사 】

경향비즈. (2013.08.30.) “ ‘지역금융 터주대감’ 지방은행들, 다 어디로 갔을까” .  
 경향비즈. (2018.05.02.). “중소기업 정책자금 일부기업에 중복·편중” .  
 뉴스웨이. (2018.02.08.). “[대우건설 매각무산] 추가금락에 산업은행 손실 확대 불가피” .  
 뉴스토마토. (2012.09.20.). “수출입은행, 대기업 여신 비중 96%... 중기는 달랑 3%?” .  
 매일경제. (2017.03.02.). “신보·기보 합쳐도 모자랄 판에... ‘공사로 바꾸고 사업영역  
 확대” .  
 비즈니스포스트. (2016.09.29.). “산업은행과 기업은행의 정책금융 지원 대기업에 쏠려” .  
 비즈니스포스트. (2017.10.30.). “유동수 ‘기술보증기금과 신용보증기금 업무중복 조속  
 해결해야’ ” .  
 스페셜경제. (2017.04.05.). “ ‘대우조선해양 퍼주기 논란’ 산업은행, 지난해 3조 6천억원  
 손실” .  
 아시아타임즈. (2018.03.26.). “이명박 전 대통령 구속... ‘사자방’ 관련 의혹 줄줄이 대기” .  
 아이뉴스 24. (2016.09.26.). “[국감] 구조조정 기업 40% 실패... 국책은행 역량 재점검  
 필요” .  
 연합뉴스. (2016.10.14.). “신보·기보, 중복보증·부실한 중소기업 보증 등 도마 위에” .  
 연합뉴스. (2018.03.08.). “20조원 쏟아붓고도 끝나지 않는 조선업 ‘구조조정’ ” .  
 연합인포맥스. (2014.09.29.). “<통일과 금융⑨> 정책금융, 소금 역할 필수” .  
 연합인포맥스. (2018.01.24.). “수출입은행장 ‘대기업 중심 탈피... 중소·중견기업에 여신  
 43% 지원” .  
 이코노미톡뉴스. (2016.10.13.). “한국주택금융공사·주택도시보증공사, 동일인에 중복보증” .  
 이투데이. (2014.10.13.). “[2014 국감] 기보·신보 중복보증 2년새 2천억 증가... 신규 중복  
 보증액도 2.5배 늘어” .  
 조세금융신문. (2017.11.10.). “산업은행, MB자원외교 일환 ‘해외자원개발펀드’ 약  
 2,600억원 손실.”  
 중앙시사매거진. (2013.07.29.). “세계적 흐름에 어긋난다 - 수출입은행·무역보험공사 통합  
 논란” .  
 파이낸셜뉴스. (2017.05.21.). “정책금융협의기구 상설화해 조정기능 강화” ; 이데일리.  
 (2017.05.24.). “文 정부, 정책금융 ‘컨트롤타워’ 만든다” .  
 한겨레. (2013.05.27.). “끊이지 않는 메가뱅크의 유혹, 달콤한 혹은 위험한..” .  
 한겨레. (2017.05.25.). “금융위, 신보·기보 등 정책금융기관 통폐합 추진” .  
 한국경제. (2014.08.12.). “덩치 커지는 대한주택보증, 주택금융공사와 영역갈등 커져” .  
 한국경제. (2018,07,05). “13조 들여 살려놨더니... 대우조선 노조 ” 임금 올려달라 “ 파업  
 준비” .



EBN. (2017.10.23.). “[국감 2017] 기업은행, 중소기업 지원금 수도권 집중” .

SBS CNBC. (2017.12.15.). “SK ‘금호타이어 인수하겠다’ ... 7000억 유상증자 제안” .

### [ 홈페이지 ]

국토교통부(<http://www.molit.go.kr/portal.do>).

금융위원회(<http://www.fsc.go.kr/>).

금융통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr/fss/fsiview/indexw.html>).

기술보증기금(<https://www.kibo.or.kr:444/>).

기획재정부(<http://www.moef.go.kr/>).

산업통상자원부(<http://www.motie.go.kr/www/main.do>).

수출입무역통계(<https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/index.do>).

신용보증기금(<https://www.kodit.co.kr/index.jsp>).

주택도시기금(<http://nhuf.molit.go.kr/>).

주택도시보증공사(<https://www.khug.or.kr/index.jsp>).

중소벤처기업부(<http://www.smba.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/temaList.do>).

한국무역보험공사(<https://www.ksure.or.kr/index.do>).

한국산업은행(<https://www.kdb.co.kr/ih/simpleJsp.do>).

한국수출입은행(<https://www.koreaexim.go.kr/site/main/index001>).

한국주택금융공사(<https://www.hf.go.kr/hf/index.do>).

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2018-05

정책금융기관, 통합형 체제로의 근본적 개편이 필요하다

발행일 2018. 11. 12

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 정세현)

Copyright ©더미래연구소, 2018 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래'를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크'입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원'의 힘과 꿈으로 가능합니다.

07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---