

## 주요 체제전환국 금융개혁 사례와 남북 금융협력에 대한 시사점\*

최 이 섭\*\* · 이 윤 석\*\*\*

### 논문 초록

본 연구의 목적은 급진적 경제체제전환을 택한 폴란드, 체코, 헝가리 등 동유럽 주요국과 점진적으로 경제체제를 전환한 중국, 베트남의 금융개혁 사례를 분석하여 향후 남북한 금융협력을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 이들 체제전환국가 모두 이원적 은행제도 구축, 증권시장 조기 개설, 금융권 부실채권 정리, 금융시스템 감독 강화 등의 금융개혁조치들을 추진하였다. 동유럽의 경우 국내외 은행 신규진입 활성화와 국제기구 경제개혁 프로그램 이행을 전제로 한 대규모 차관 도입을, 중국은 경제특구를 활용한 개혁개방정책과 홍콩을 통한 외자유치가 특징적이며, 베트남의 경우 달러라이제이션 해소를 위한 다양한 정책방안들을 도입하였다. 이러한 사례들이 향후 남북 금융협력에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 체제전환국들이 겪은 부실문제를 최소화하기 위해서는 북한의 금융역량 강화가 필요하며, 이를 위해 북한과 금융인력 양성 프로그램 관련 협력을 모색해야 한다. 둘째, 통일경제특구 제도에 대한 다양한 검토와 논의를 통해 북한의 개혁개방을 지원하는 방안을 모색해야 한다. 셋째, 남한의 금융시장을 이용하여 북한 내부자금을 양성화할 수 있는 방안들을 고민해야 한다. 마지막으로, 장기적으로 북한과 남한이 단일한 경제권을 형성한다는 전제하에서 북한내 달러라이제이션 문제에 대한 우리의 대응방안을 마련해야 할 것이다.

핵심 주제어: 체제전환국, 금융개혁, 남북한 금융협력

경제학문헌목록 주제분류: P20, P33, P34

투고 일자: 2020. 9. 29. 심사 및 수정 일자: 2020. 10. 8. 게재 확정 일자: 2020. 10. 16.

\* 본 논문은 필자 개인의 의견이며, 소속기관의 의견이 아님을 밝힌다. 또한 본 논문에 유익한 논평을 해주신 두분의 익명 심사자에게 진심으로 감사를 드린다.

\*\* 제1저자, 한국자산관리공사 캠퍼스연구소 통일자산연구센터 수석연구원,  
e-mail: esub@kamco.or.kr

\*\*\* 교신저자, 한국금융연구원 국제금융연구실 북한금융연구센터 선임연구위원,  
e-mail: yslee@kif.re.kr

## I. 서론

북한은 표면적으로 사회주의를 표방하고 있는 전 세계 몇 안 되는 국가이지만, 실물부문에서는 기업의 사적 소유 확대, 북한식 창업<sup>1)</sup> 확산 등 자본주의적 요소가 일부 도입되고 있다고 알려지고 있다. 그러나 금융부문에서는 저축이 투자로 연결되는 금융중개 기능이 제대로 작동하지 않을 뿐만 아니라 수 년간 지속된 대북제재로 경제개발에 필요한 해외로부터의 재원조달이 사실상 불가능한 상황이다. 이와 함께 2020년 상반기부터 전 세계적으로 확산되고 있는 코로나19(COVID-19)로 대내외 경제여건이 크게 악화되고 있어 향후 개혁·개방을 통해 경제발전을 실현하기 위해서는 금융분야도 근본적인 개혁이 요구된다고 볼 수 있다.

본 연구는 이른바 ‘체제전환’<sup>2)</sup> 선도국이라고 평가받으며 급진적 경제체제전환을 택한 동유럽 주요국과 점진적으로 경제체제를 전환한 중국, 베트남의 금융개혁 경험을 분석함으로써 남북한 금융협력에 주는 정책적 시사점을 모색하고자 한다. 북한금융변화를 주제로 한 연구는 신뢰성 있는 정보나 통계의 제약으로 아직 양적으로나 질적으로 많은 진전이 이루어지지 못한 것이 현실이다. 문성민(2016)과 이석기 외(2018)는 북한 당국의 금융·재정 개혁조치를 분석하였으며, 이영훈(2015)과 최지영·정성호(2016), 양문수(2016)는 인플레이션 및 달러라이제이션<sup>3)</sup> 등 그동안 북한의 금융여건 및 제도변화와 관련하여 나타난 경제환경 변화를 실증적으로 다루었다. 본 연구에서는 이러한 선행연구 성과들을 토대로 체제전환국가들의 금융개혁 제도·정책과 주요 특징 등을 분석함으로써 향후 대북제재 완화 등으로 북한이 개혁개방을 본격화하는 경우 남북의 금융협력 관점에서 고민해야 할 정책적 방안들을 제시하고자 한다.

1) 북한은 원칙적으로 개인의 직업선택 자유가 없으며, 국가가 필요에 따라 주민들을 생산단위(직장)에 ‘배치’하므로 ‘창업’이란 단어가 존재하지 않는다. 따라서 북한식 창업이란 ‘사업자-기관(기업소)-돈주’의 연대를 통해 가능하며, 사업자가 기관 또는 기업소에 사업을 등록하고, 자산가인 ‘돈주’로부터 자금을 확보해 사업하는 방식을 의미한다(IBK경제연구소, 2018).

2) 체제전환(system transformation)이란 한 국가의 모든 질서가 근본적으로 변화하는 것을 일컫는다. 즉, 한 국가의 정치, 경제, 사회, 문화체제를 포함한 국가 전체 질서의 근본적인 변화라고 정의할 수 있는데, 주로 정치적 전환과 경제적 전환을 의미하는 용어로 활용된다. 본 연구에서는 경제적 전환으로 논의의 범위를 한정한다.

3) 달러라이제이션(Dollarization)은 달러가 자국 내 통화의 기능을 완전하게 대체했거나 국내 통화와 달러가 병행해 사용되는 것을 말한다. 북한은 2009년 화폐개혁 이후 자국 내 달러라이제이션 확산 현상으로 북한 원화에 대한 불신이 심화되고, 북한경제의 외화 의존도가 증대된 것으로 분석되고 있다.

사회주의국가들은 지난 30여 년간 사회주의에서 시장경제로 적어도 제도상으로는 이미 전환을 완료하였거나, 여전히 체제전환이 진행 중인 국가들도 존재한다. 대부분의 체제전환국가들은 부실한 경제 펀더멘털과 미성숙한 금융시장 및 금융시스템으로 경제개발에 필요한 금융자원 조달이 쉽지 않았다. 따라서 체제전환을 선형적으로 경험한 국가들이 시도한 금융개혁 정책 및 평가를 중심으로 고찰해 봄으로써 향후 남북한 교류협력 과정에서의 금융의 역할을 새롭게 모색할 필요가 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 권역별로 동유럽 경제권의 대표성을 지니면서도 급진적인 체제전환으로 개혁선도국으로 평가받는 폴란드·체코·헝가리와 북한이 경제개혁 모델로 삼고 있는 중국·베트남 사례를 집중적으로 비교분석하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 I 장은 서론으로 연구의 필요성과 목적을 제시한다. 제 II 장에서는 급진적 체제전환국가로 대표되는 폴란드·체코·헝가리 등 동유럽 국가들의 핵심적인 금융개혁 조치들을 분석하고자 한다. 제 III 장에서는 Top-down 방식의 점진적인 개방을 통해 빠른 경제성장을 실현한 중국과 베트남의 금융개혁 과정과 특징을 살펴본 후, 제 IV 장에서는 북한의 금융환경과 각국의 금융개혁 사례 분석을 통해 향후 추진될 남북 금융협력 관점에서 우리 정부가 우선적으로 고려해야 할 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

## II. 동유럽 국가들의 급진적 금융개혁 추진

폴란드, 체코, 헝가리 등 주요 동유럽 국가들은 자본주의 시장경제적 금융인프라가 취약한 상태에서 고도의 전문성이 요구되는 금융개혁을 성공적으로 이행하기 위해 1990년을 전후한 체제전환 초기 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제금융기구에 금융개혁 관련 자문을 요청하였다. 이들 국제기구들은 자체연구 및 학계의 논의를 종합하여 은행부문을 중심으로 한 금융기반 조성 및 자본시장 구축 등을 포괄하는 종합적인 금융개혁 방안을 제시하였으며, 동유럽 국가들은 다음의 개혁방안에 따라 금융개혁 조치들을 이행하였다.

동유럽 국가들이 가장 선제적으로 추진한 개혁정책은 바로 이원적 은행제도(two-tier banking system)<sup>4)</sup> 구축으로, 이에 따라 상업은행들은 종전의 중앙은행으로부터 분리되거나 특수은행으로부터 전환되었다. 이원적 은행제도 도입을 위해서는

4) 이원적 은행제이란 중앙은행에서 상업은행 기능을 분리하여 중앙은행과 상업은행이 각각 고유한 업무를 수행하게 하는 시스템을 의미한다.

상업은행 기능을 분리함과 동시에 중앙은행에 적절한 기능을 부여하는 과정이 필요했다. 이에 폴란드, 체코, 헝가리는 은행법 및 중앙은행법 등 관련 법률의 재·개정을 통해 이원적 은행제도의 법률적인 토대를 마련하는 한편, <표 1>에서와 같이 체제전환을 본격화하기 시작한 1990년까지 중앙은행으로부터의 상업은행 분리작업을 완료하였다. 즉, 폴란드와 체코는 체제전환 직후인 1989년과 1990년에 각각 이원적 은행 제도를 도입하였으며, 헝가리는 체제전환 이전인 1987년에 관련 제도를 도입하였다.

〈표 1〉 동유럽 주요국의 금융개혁 관련 제도 구축 시기 비교

시기	폴란드	체 코	헝가리
'87.01	-	-	은행법 개정 (이원적 은행제도 도입)
'89.01	은행법 개정 (이원적 은행제도 도입)	-	-
'90.01	-	신중앙은행법/일반은행법 제정 (이원적 은행제도 도입)	-
'90.06			증권거래소 개장
'90.10	-	-	신은행법 제정
'91.04	증권거래소 개장		
'91.09	신은행법 제정	-	파산법 채택
'91.10	-	파산법 채택	-
'91.12	-	-	중앙은행법/은행법 재개정
'92.02	-	중앙은행법/은행법 개정	-
'90.05		최초 은행 민영화	
'92.12	은행법 개정	-	-
'93.01	-	-	BIS 적정자본기준 적용
'93.02	금융구조조정법 채택	-	-
'93.04	최초 은행 민영화	증권거래소 개장/파산법 개정	-
'93.05	BIS 적정자본기준 적용	-	-
'93.09	-	-	파산법 개정
'94.07			최초 은행 민영화
'95.01	-	부실채권충당금 규정 채택	-
'96.01	-	BIS 적정자본기준 적용	-
'96.12	-	-	중앙은행법 개정/금융감독법 채택
'97.01	-	-	신은행법 제정
'97.07	중앙은행법 개정	-	-
'98.01	은행법/파산법 개정	파산법 2차 개정	-
'98.09	-	은행법 2차 개정	-
'00.05	-	신파산법 채택	-

자료: 저자 정리.

이원적 은행제도 도입과 더불어 동유럽 국가들은 금융시장에서의 경쟁원리를 도입하기 위해 은행의 설립절차 간소화 등 국내외 은행의 신규진입을 자유롭게 하였다. 시장경제체제로의 전환에 있어 가장 중요한 요소 중 하나는 경쟁적인 금융시장을 창출해내는 것이었다. 시장에 의해 금리, 대출, 저축 등이 결정되는 금융체제의 재편은 국내저축의 효율적 배분을 위해 필수적인 조건이었던 것이다. 이러한 기본인식 하에 은행설립 절차의 간소화는 국영은행의 민영화와 많은 민영은행들이 신설되는 요인으로 작용하였다. <표 2>에서 보여지는 것과 같이 체제전환 초기 동유럽 주요국들의 국내외 은행 수가 대체로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 폴란드는 1990년 전체 52개 은행들 중에서 신설된 은행만 45개에 이르렀다. 한편, 헝가리는 전체 은행에서 차지하는 외국은행 비중이 체코와 폴란드에 비해 매우 높은 것으로 파악되고 있는데, 헝가리가 체제전환 초기부터 은행 부문의 구조조정과 경쟁력 제고를 위해 다른 국가들보다 외국은행의 진출을 적극적으로 권장한 것과 무관하지 않다. 이는 헝가리가 구체제 시기부터 이어진 막대한 규모의 외채문제<sup>5)</sup>를 해결하기 위해 추진했던 외국자본 유치 활성화 정책에 기인한다.

〈표 2〉 동유럽 주요국의 은행 수 추이

(단위: 개)

구분		'90	'93	'94	'95	'96	'97	'98
폴란드	전체 은행	52	87	82	81	81	83	83
	- 외국인 소유	3	10	11	18	25	29	31
체코	전체 은행	-	45	55	55	53	50	45
	- 외국인 소유	-	12	12	12	13	14	13
헝가리	전체 은행	32	40	43	42	41	41	40
	- 외국인 소유	11	15	17	21	25	30	27

자료: EBRD(1999).

동유럽 국가들이 이원적 은행제도 도입 이후 비중있게 추진했던 정책 중 하나가 바로 증권시장<sup>6)</sup> 조기 개설이었다. <표 1>에서 보여지는 바처럼, 1990년 6월 헝가리 부

5) 1990년말 헝가리 외채총액은 212.7억 달러로 동유럽 국가들 중 폴란드 484.8억 달러에 이어 두 번째로 높은 수준이며, 1인당 외채총액은 2,054억 달러로 이 지역 국가 중 가장 높은 수치이다.

6) 증권시장(證券市場)이란 주식·채권 등 유가증권(證券·재산적 가치가 있는 문서)이 거래되는 시장으로, 주식과 채권 발행시장과 유통시장을 통칭한다.

다페스트에 증권거래소가 설립된 이후, 폴란드가 1991년 4월, 체코는 1993년 4월 증권거래소를 설립하였다. 이처럼 증권거래소가 체제전환 초기에 개설된 것은 당시 부실화된 민영화 대상 국영기업의 구조조정, 기업부문에 대한 직접금융의 활성화, 국채의 원활한 발행 및 유통을 위한 것으로 분석된다. 특히, 체제전환 초기 각종 경제개혁 과제들이 이행되면서 재정적자 규모 및 비중이 급증하기 시작했으며, 이에 각국 정부는 증권시장을 통한 국채발행을 통해 재정적자를 보전하고자 했던 것이다. 결국 체제전환기간 각국 정부의 입장에서는 발행규모가 점증하는 국채 물량을 소화해 줄 시장이 필요했던 것이다. 이후 민영화의 진전에 따라 각국 증시가 활발한 움직임을 보였지만, 각국 정부의 금융개혁 정책이 은행시스템 구축에 집중됨에 따라 증권시장을 통한 자본조달 규모가 당초 기대에 크게 미치지 못한 것이 사실이었다. 가령, 폴란드 바르샤바 증권거래소의 경우, 상장기업 수가 개장 당시 5개에서 1997년에는 183개로 증가했으나, 주식시장의 시가총액 규모는 같은 기간 136억 달러로 GDP의 약 10% 수준에 불과했다.

이상의 금융개혁 조치를 이행하면서 동유럽 국가들이 맞이한 난제 중 하나가 금융부문에서 상당한 규모의 부실채권(NPL)이 발생했다는 점이다. 중앙은행으로부터 분리된 상업은행은 처음부터 거액의 부실대출을 안고 출발하였으며, 신설된 민간은행들의 경우도 채권의 상당부분이 부실화되었다. 또한 체제전환 과정에서 각종 정부보조금 축소·폐지, 노후설비 및 낙후된 기술수준에 따른 기업경쟁력 악화, 고금리로 인한 금융비용 부담 증가 등은 기업부실을 심화시키는 요인으로 작용하였다. 그러나 대부분의 동유럽권 은행들은 특별한 개선조치 없이 기존의 대출관행에 따라 부실화된 기업들에게도 대출이 이루어졌다. 더군다나 금융시장에 내재된 위험을 다룰 감독제도가 미흡한 상황에서 신규 은행들은 자본력과 기술력(신용리스크 평가·관리 등)이 빈약한 상태임에도 불구하고 과도한 대출을 증가시켰다. 이러한 이유로 동유럽 주요국들의 부실채권 규모는 <표 3>에서 제시되는 바와 같이 체제전환 초기인 1992~1994년에 집중적으로 급증세를 보였다.

이에 동유럽 국가들은 부실화된 국영기업의 구조조정을 적극적으로 추진하는 한편, 은행이 보유한 부실채권을 신속하고 효율적으로 정리하는 방안을 강구하였다. 그러나 부실채권의 규모가 워낙 커서 대손상각<sup>7)</sup>과 같은 통상적인 방법으로는 부실채권을

7) 대출금, 받을어음, 외상 매출금 등의 수취 채권 가운데 회수가 불가능한 금액을 영업 손실로 처리하는 것을 의미함.

〈표 3〉 동유럽 주요국 부실채권 비중 추이

(단위: %)

국가	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
폴란드	16	26.8	31.0	29	21	13	10
체코	2	19	21.8	34	33	30	29
헝가리	7.1	16	29.1	18	10	7	4

자료: EBRD 각 호.

정리할 수 없게 되자, 각국 정부는 〈표 4〉와 같이 보다 적극적이고 다양한 방법을 모색하였다. 폴란드는 위험관리에 실패한 은행들의 부실대출 증가, 시장개방 및 경쟁제도 도입에 따른 국영기업 파산 가속화로 부실채권 문제가 심각해지자 1993년부터 기업 및 은행구조조정 프로그램(EBRP)을 추진하였다. 1992~1997년까지 20개 이상의 상업은행 및 200개 이상의 조합은행이 파산하는 등 1992년부터 은행부실 가시화되자 총부채의 3/4을 차지하는 10개 은행에 부실채권 전담반을 설립하는 한편, 폴란드 정부는 구조조정계획 이행을 조건으로 은행구조조정기금(Bank Restructuring Fund)을 통해 구조조정채권을 교부하였다. 또한 은행과 국영기업 간 금융관행을 타파하기 위해 부실기업에 대한 대출금지, 국제적 회계법인 감사를 통한 자산포트폴리오 평가 등의 조치를 시행하였다. 한편, 헝가리는 체제전환 직후 국내경기 침체에 따른 기업들의 경영악화와 금융감독 강화에 따른 부실채권 범위 확대 등과 같은 제도적 변화로 1993년까지 부실채권이 급증하자 ‘부실채권통합 프로그램(1992) → 은행통합 프로그램(1993) → 채무자조정 프로그램(1994)’이 순차적으로 마련되어 부실채권을 정리하였다. 반면, 체코는 체제전환 이후 급증한 금융권의 부실채권정리를 위해 부실채권정리 전담기관을 설립하였다. 즉, 체제전환 초기 극심한 경제침체에 따른 기업경영상태 악화, 금융감독 강화에 따른 부실대출 범위 확대, 기업들의 재무상태 악화로 인한 금융권의 담보가치 하락 등으로 부실채권이 급증하자 정부가 전체지분을 갖는 일종의 배드뱅크(bad bank)인 통합정리은행(Consolidation; CSOB)을 설립하여 중앙집권적 정리방법을 채택한 것이다. 이 기관은 상업은행의 부실채권을 받아 채권을 추심하거나 채무조정, 파산신청을 통해 부실채권을 정리해 나갔다. 체코가 이 방식을 택한 것은 상기 두 국가들에 비해 민간시장 여건이 상대적으로 취약해 정부 주도의 중앙집권적 방식이 효율적일 것이라는 판단에 따른 조치였다.

〈표 4〉 동유럽 주요국 부실채권 정리 프로그램

국가	주요 내용
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업 및 은행구조조정 프로그램(EBRP, '93.2)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10개 주요은행 부실채권정리 및 자본금 확충, 은행 내 부실채권 전담반 설립, 구조조정 이행을 조건으로 은행구조조정기금을 통해 구조조정채권 교부, 은행 주도로 부실 국영기업 구조조정 후 사유화</li> </ul> </li> <li>· 은행통합 프로그램(BCP, '96.7)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조조정 대상 은행들에게 시한 내 통합을 유도하고, 은행구조조정기금을 통해 자금 지원</li> </ul> </li> </ul>
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부실채권통합 프로그램('92.12)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부는 14개 일반은행, 78개 저축조합의 보유 부실채권을 정부채권으로 교환(800억 포린트 규모)</li> </ul> </li> <li>· 은행통합 프로그램('93)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조조정채권을 통해 신주발행분을 인수하거나 가교은행을 통해 납입자본금·후순위 채권 지원, 은행 내 부실채권 전담반 신설</li> </ul> </li> <li>· 채무자조정 프로그램('94)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부실기업 및 부실채권 정리가 필요한 1,200개 기업에 대해 부실채권 매각, 탕감 등을 통해 은행과 기업간 채무재조정을 유도하여 은행의 포트폴리오 정리</li> </ul> </li> </ul>
체코	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부실채권정리기관인 통합정리은행(CSOB) 설립('91.3)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부실채권을 정부채권 등과 교환 : 국가자산기금(NPF) 채권 발행 혹은 NPF 재원으로 탕감</li> </ul> </li> </ul>

자료: 저자 정리.

이와 함께, 동유럽 국가들은 은행부문을 비롯한 금융시스템을 효과적으로 규제·감독하기 위해 바젤위원회(Basle Committee) 기준을 적용하여 감독체계를 마련하였다. 바젤위원회는 한 국가의 은행부문을 효율적으로 감독하기 위해서는 ①감독기관의 목표를 명확히 하고, 독립성을 보장해야 하며, ②은행에 대해 엄격한 허가주의 원칙이 적용되어야 하고, ③은행 대출에 대한 건전성 규정을 신설하고, ④은행의 경영상황을 파악할 수 있도록 국제기준의 회계제도를 채택해야 함을 권고하고 있다. 국가별로 살펴보면, 폴란드는 체제전환 초기에는 중앙은행이 시중은행 업무 검사 및 시정 조치 지시, 대출 적정성 검사, 은행인가권 행사 및 지불준비금제도 개발 등을 관할하는 등 사실상 은행감독 역할을 수행하였다. 또한 시중은행장 교체, 영업정지 및 폐쇄와 부실채권 관리, 유동성 현황, 거액예금 고객 등에 관한 정보를 정기 또는 수시로 중앙은행에 보고하도록 규정화하였다. 자본시장과 관련해서는 증권거래법 제정으로 설립된 증권감독원이 중개기관 등록 및 허가, 운영정지 및 취소, 감찰, 상장결정 및 취소 등 증권시장 전반에 대해 관리·감독을 수행하였다. 한편, 체코 정부는 1997년



외환위기의 주요 원인이 은행시스템 관련 부정행위 및 내부자거래라고 인식하고, 이를 해결하기 위한 조치의 일환으로 금융시장에 대한 규제 및 감독체계 개편을 본격화하였다. 지급불능 범위 확대 및 구체화, 신속한 은행 파산신청, 회사정리 규정화 등 채권자인 은행의 지위를 강화하기 위해 파산법을 개정하였고(1998. 1), 제2차 일반은행법 개정을 통해서 은행의 비금융기관 출자한도 설정, 은행 내 상업은행 업무와 투자은행 업무 간 차단벽 설치, 은행의 자기 또는 고객 명의의 증권거래 관련 요건을 강화했다(1998. 9). 마지막으로 헝가리는 1997년 1월 겸업은행 체제로의 전환과 통합감독기관 설립 등을 핵심으로 한 신은행법을 발효<sup>8)</sup> 시킴으로써 은행 및 기타 금융기관을 모두 감독하는 단일화된 금융감독기관을 설립해 금융감독의 효율성을 제고하였다.

마지막으로, 동유럽 국가들이 이러한 금융개혁 조치들을 추진했던 근본적인 이유는 공통적으로 자국의 빈약한 자본시장과 경제악화 등으로 체제전환에 소요되는 막대한 규모의 재원 마련에 큰 어려움을 겪었기 때문에 외자도입에 의존해야 했던 당시 경제여건에 기인하고 있다. 사회주의국가들의 주요 경제시장이었던 동유럽경제공동체(CMEA)<sup>9)</sup> 해체에 따른 기존 수출시장 상실로 상당기간 단절되었던 서방으로부터 외자도입선을 복구하는 것이 최대 경제현안 중 하나였던 것이다. 이를 위해 동유럽국가들은 국제통화기금(IMF), 유럽부흥개발은행(EBRD)<sup>10)</sup>, 국제부흥개발은행(IBRD)<sup>11)</sup>

8) 신은행법의 발효로 1998년 1월부터 외국은행 자회사를 비롯한 지점설치가 허용되었고, 1999년에는 은행부문도 중개 및 투자은행 업무를 취급할 수 있게 되었다.

9) CMEA(Council for Mutual Economic Assistance, 일명 COMECON)는 미국의 마셜플랜에 대항하여 회원국의 경제개발을 촉진·조정하기 위해 설립된 공산권 경제협력기구임(49~'91). 회원국은 소련, 체코슬로바키아, 폴란드, 헝가리, 불가리아, 루마니아, 동독, 몽고, 쿠바, 베트남 등 총 10개국이었다.

10) 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development; EBRD)은 동구권 국가들과 구소련 국가들의 시장경제체제로의 전환을 지원하기 위해 1991년 4월 영국 런던에 설립된 지역개발 금융기구이다. 동유럽의 경제개혁에 따른 합작사업이나 사회간접자본 정비사업 등에 장기자금을 제공하는 것을 핵심업무로 삼고 있으며, 주요 지원대상은 민간기업 중심이지만 정부 및 공공기관에 대하여는 국가가 복수정당제적 민주주의, 다원주의 및 시장경제체제를 채택해야만 지원받을 수 있도록 함으로써 경제 외적인 요소를 개발금융 지원의 전제조건으로 하고 있다. 적용금리는 LIBOR 금리 + 가산금리(차입자의 신용정도, 차입기간, 기타 국제금융기관의 금융지원 조건 등을 종합적으로 고려)로 하며, 상환기간은 거치기간 포함 5~15년으로 6개월 마다 균등분할상환을 원칙으로 한다(EBRD 홈페이지(www.ebrd.com)).

11) 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)은 가맹국의 정부 또는 기업에 융자하여 경제·사회 발전에 기여하고 국제무역의 확대와 국제수지의 균형을 도모하며 저개발국(개발도상국)에 대하여 기술 원조를 제공하기 위해 1945년 12월 미국 워싱턴에 설립된 국제연합(UN) 산하의 국제 금융기관이다. 주로 개발도상국의 경제개발을 위해 금융지원을 해주고 있는데 지원조건이 엄격한 편으로 알려져 있다. 금융지원을 받기 위한 조건

등 국제금융기구에 가입하여 자본주의적 시장기능의 원활한 작동을 위한 구조조정 (structural adjustment) 정책과 거시경제 안정화(macroeconomic stabilization) 정책을 골자로 한 경제개혁 프로그램을 이행하는 조건으로 대규모 차관을 도입하였다. 특히, <표 5>에서 제시된 IMF의 경제개혁 프로그램의 경우, 이행성과에 따라 차관의 지속 여부뿐만 아니라 서방 채권단의 채무재조정 협상의 진행상황, 그리고 여타 국제금융기구 지원 여부와도 연계되었기 때문에 그 중요성이 더하였다. 이는 IMF가 체제 전환의 궁극적인 목적을 최단시간 내 계획경제의 시장경제로의 전환으로 설정하고, 급진주의적 충격요법(shock therapy)의 일환으로 개혁 초기부터 모든 부문의 자유화 및 규제완화, 민영화를 통한 구조개혁에 정책 우선순위를 부여한 데 따른 것이었다. 그러나 이는 각국이 처한 사회경제적 상황이 고려되지 않은 채 서방 중심으로 운영되었던 국제금융기구가 제시한 급진적 경제개혁 프로그램을 이행해야 했기 때문에 동유럽 국가들에게 있어서는 사실상 경제개혁 주도권(initiative)을 상실했다는 비판을 면하기 어려웠다.

〈표 5〉 IMF 동유럽 체제전환국 경제개혁 프로그램

구분	주요 내용
재정규율 준수	· 정부 재정적자* 규모가 GDP의 2%이하 수준 유지 * 중앙정부, 지방정부, 국영기업, 중앙은행을 포함
재정지출 우선순위 조정	· 정치적 목적을 배제하고, 성장잠재력을 높이거나 경제적 형평성을 유지 또는 제고할 목적에 따라 정책 우선순위 부여
세제개혁	· 보조금 지급 철폐 및 감소, 조세수입 확대 · 조세행정 개선 등을 통한 세원 확대
금융자유화	· 시장이자율에 의해 금융시장이 운용될 수 있도록 여건 개선 · 중간단계에서는 우대금리 철폐 및 양(+)의 실질금리수준 유지
환율 고평가 방지	· 단일환율체제로 이행하고 공산품 수출이 가능할 수 있도록 적정환율수준 유지
무역자유화	· 무역억제 요인들을 제거하고 관세에 의한 무역관리제도로의 이행 · 관세는 점진적(3~10년 간)으로 10% 수준 이하로 인하 유도
외국인 직접투자	· 외국기업의 진입장벽을 철폐하여 국내외 기업의 동일한 경쟁 유도
국영기업 민영화	· 기간산업을 제외하고 국영기업을 신속하게 민영화 및 구조조정 후 민간 매각
규제제도의 합리화	· 경쟁제한적 규제 완화 · 안전성 · 환경 · 건전성 규제의 합리화

자료: IMF(1989)를 재구성.

은 ①차입자가 외화로 상환할 수 있는 능력이 있어야 하며, ②용자대상이 되는 개발계획이 실행 가능해야 하고, ③정부 이외의 차입자에게는 정부보증에 있어야 한다고 규정되어 있다(IBRD 홈페이지 (<https://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>)).

### Ⅲ. 중국 및 베트남의 금융개혁 추진

#### 1. 중국

방법론적 측면에서 중국의 금융개혁은 급진적 개혁방식을 채택했던 소련이나 동유럽 국가들과는 달리 점진적이고 실용적이면서도 때로는 실험적인 접근방식을 채택하였다. 이는 중국이 1978년 개혁개방을 선언하고 일부 개혁조치들을 도입하였으나 별다른 성과가 없자, 1992년 ‘사회주의 시장경제’ 표방을 통해 경제개혁을 재차 추진하는 등 여러 차례에 걸쳐 개혁을 진행했던 중국의 전반적인 경제정책 기조와 맥을 같이 하고 있다.

중국의 금융부문은 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중 전회에서 덩샤오핑 등 당 지도부가 개혁개방 사상을 발표하고 이를 추진하기 전까지 사회주의 계획경제하에서 재정의 보조역할을 수행하는 부문에 불과하였다. 따라서 다양한 금융회사들이 존재하여 자금 조달수단을 개발하고 금융산업의 경쟁력 제고나 이를 뒷받침할 수 있는 전문적인 금융인력 양성이 이루어질 이유도 없었다. 금융부문은 실물부문을 뒷받침하는 최소한의 역할만 수행하면 되었다.

1978년 개혁개방 이전 중국의 기업들은 전 인민이 소유하고 전 인민이 경영한다는 의미에서 ‘국영기업’으로 불렸으며, 개인이 소유하고 경영하는 사영기업이 존재하지 않았다. 국가는 생산량, 투자 규모, 가격 등 기업의 주요 의사결정을 하였고 손실에 대해서는 국가가 보전하였기 때문에 노동자들의 근로의욕을 저하<sup>12)</sup> 하고, 궁극적으로는 국유기업의 비효율적 운영을 초래하였다.

이러한 국유기업의 비효율성을 개선하고자 경영자의 자율적 권한 확대, 인센티브를 통한 노동자 동기부여에 초점을 둔 국유기업에 대한 개혁을 1980년대 도시 국유기업들을 중심으로 추진하였으나 별다른 성과를 거두지 못했다. 일부 국유기업들은 경영의 자율성이 확대되고 생산성이 향상되었으나, 국가와 기업이 분리되지 않고 모든 것이 중앙에서 계획되고 결정되는 사회주의 경제체제의 근본적인 문제가 해결되지 않아 개혁개방에는 한계가 존재하였다. 실제로 1992년 중국 국유기업의 3분의 2가 적자를 기록하였다. 금융회사들도 예외는 아니어서 개혁개방 이후, 금융부문이 국영기업

12) 국유기업 종사자는 평생직장을 보장받았으며, 대·중형 국유기업 노동자들의 경우, 주택·의료·자녀교육·연금·치안·오락 등 생활 전반에 대한 혜택을 받았다.

에 대한 설비투자 자금 및 운전자금 대출을 의무화하자 국유은행의 부실채권 비율이 25%에 육박하였다.

이렇듯 개혁개방의 성과가 더디게 나타나자 덩샤오핑은 1992년 1월, 중국 남부 광둥 지역으로 내려가 선전과 주해 등을 살펴보고 이른바 남순강화를 통해 ‘사회주의 시장경제’를 주창하며 이전보다 종합적이고 과감한 개혁을 추진할 것을 선언하였다. 자본주의뿐 아니라 사회주의하에서도 시장경제가 가능하다는 것으로, 이후 1992년 10월 개최된 중국공산당 제14기 전국인민대표대회에서 중국의 경제체제 개혁의 목표를 ‘사회주의 시장경제 수립’으로 공식화하였다.

이러한 ‘사회주의 시장경제’를 추진하기 위해 여러 가지 금융개혁조치들이 시행되었다. 우선 1994년에 공상은행, 건설은행, 중국은행, 농업은행, 교통은행 등 대형 국유은행들은 대부분 상업은행으로 전환하였다. 해당 분야별로 정책금융기능을 수행했던 기관들이 상업은행으로 전환함에 따라 비슷한 시기에 정책금융을 전담할 기관들인 국가개발은행, 수출입은행, 농업발전은행 등이 설립되어 기존 대형 국유은행들의 정책금융 기능을 이관 받았다. 1995년에는 인민은행법<sup>13)</sup>과 상업은행법이 제정되어 시장경제를 기반으로 한 은행제도의 법적 근거가 마련되었다. 2003년에는 국유 금융기업 전반에 대한 투자와 관리를 위해 중앙회금투자공사를 설립하여 공적자금을 통해 자본확충을 할 수 있는 채널을 마련하였으며, 대형 상업은행들도 주식회사로 전환하였다.

한편 자본시장의 경우 1987년 중국 최초의 증권회사인 심천특구증권이 설립되었으며, 이후 1988년 인민은행이 국채거래 업무를 위해 각 성에 33개의 증권회사를 설립한 것을 계기로 증권회사들의 영업이 본격화되었다. 또한 1990년 상해거래소, 1991년 심천 증권거래소가 개설된 것을 계기로 화하, 남방, 국태증권 등 지방이 아닌 전국 단위의 대형 증권회사가 설립되었다.

중국의 금융개혁에 있어서 특징적인 또 하나는 경제특구를 활용한 금융개방을 추진했다는 점이다.<sup>14)</sup> 전술한대로 중국은 경제개혁에 있어 점진적, 실용적 그리고 실험

13) 1948년에 중앙은행으로 설립되어 상업은행의 기능까지 수행하는 이른바 ‘일원적 은행체제(mono-banking)’를 유지하고 있었던 중국의 은행시스템은 1978년 상업은행 기능을 인민은행으로부터 분리하였으나, 자율적인 금리 결정 등 전반적인 금융자율화가 수반되지 않아 금융시장 발달이 지연됨에 따라 독립적 통화정책 수행이 어려움을 겪는 등 실질적인 성과를 거두지는 못했다.

14) 경제특구는 개혁개방 이후 대외무역 발전 및 외자·기술 유치에 위한 시범구로 심천처럼 통상 도시전체가 경제특구로 지정된다. 경제특구 외에도 신구(新區)와 자유무역구가 있는데, 신구는 도시의 일정지역 내에서 제도 개혁 및 국가사업 등을 계획하고 시험해보는 특수 행정구역이며,

적 접근방식을 선택하였는데 경제특구는 바로 이러한 접근의 대표적인 산물이다. 1981년 중국정부는 남해안 광둥성 지역인 심천과 주해에 경제특구를 지정하였는데, 이를 지정한 배경은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 정치적인 배경이다. 지리적으로 홍콩과 마카오라는 두 식민지의 인접 지역에 경제특구를 설립한 것은 오랫동안 자본주의 체제를 고수한 홍콩과 마카오가 중국으로 반환되더라도 ‘일국양제’<sup>15)</sup>를 유지하는 등 급격한 변화를 겪지 않도록 하기 위함이었다. 심천과 주해를 경제특구를 지정하여 홍콩과 마카오의 경제개발을 뒷받침할 배후 지역으로 기능하게 되면 양쪽 지역의 정치 및 경제적 통합이 자연스럽게 이루어져 나중에는 반환이 순조롭게 이루어질 수 있을 것으로 기대했던 것이다.

둘째는 경제적인 배경이다. 개방초기 홍콩기업들은 광둥성내 중국기업들에게 위탁 가공을 맡기거나 합작사업을 많이 하였는데, 고유환 외(2015)는 중국이 심천과 광둥성 개방을 통해 경제개발에 성공할 수 있었던 것은 홍콩이 있었기 때문이라고 강조하였다. 중국으로서는 외자유치와 고용증대, 기술이전 효과를 도모할 수 있었고, 홍콩으로서는 노동집약적인 산업의 대륙으로의 이전을 통해 금융이나 IT 등과 같이 부가가치가 높은 산업을 육성함으로써 국제경쟁력 제고가 가능하다는 장점을 활용할 수 있었다.

하지만 중국의 경제특구 제도는 금융개방을 통해 외자유치와 기술이전을 통해 경제개발을 위한 자금공급과 산업경쟁력 제고라는 긍정적 효과를 가져온 반면 특별경제구역이라는 점을 이용하여 이른바 ‘우회투자’의 창구로 활용되는 부작용을 낳기도 하였다. Geng(2004)에 의하면 중국의 내국인이 제3국을 우회하여 다시 중국으로 투자를 회귀하는 이른바 ‘우회투자’ 규모가 중국 전체 직접투자(FDI)의 약 30~50% 정도 되는 것으로 파악<sup>16)</sup>된다고 한다. 1980년 중반부터 2000년대 중반까지 중국 FDI의 40~60% 정도가 홍콩에서 투자된 것으로 파악되고 있는데, 이러한 홍콩으로부터의

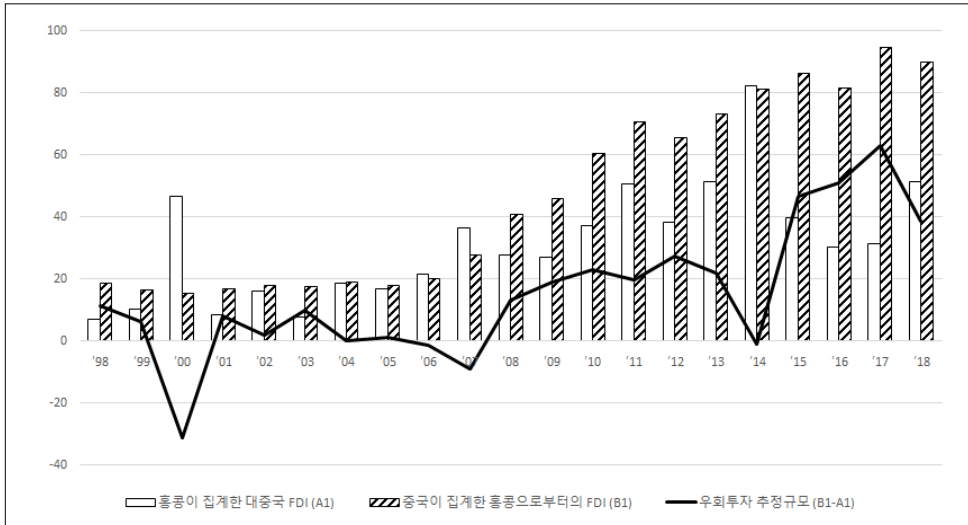
자유무역구는 대외개방 측면에서 경제특구보다 발전된 형태로 무역·자본 자유화 및 위안화 역외센터 육성 등을 목표로 한다.

- 15) Chan(2007)에 의하면 등소평은 과거 1930년대 국공합작 시절 Shaanxi-Gansu-Ningxia 접경지역이 공산당 지배하에 있었지만 지방정부의 독립적인 권한을 인정해준 사례를 인용하며 홍콩과 마카오의 일국양제 체제 모델을 제시했다고 한다.
- 16) 홍콩을 경유한 중국인들의 우회투자 규모는 중국이 집계한 홍콩으로부터의 FDI투자 규모와 홍콩이 집계한 대중국 FDI투자 규모의 차이로 가늠해볼 수 있다. 이는 중국당국이 집계한 홍콩으로부터의 FDI의 경우 홍콩으로부터 공식적인 FDI투자 외에 홍콩으로부터 들어온 것처럼 가장한 투자금액도 포함되어 있어, 공식집계액의 차이를 ‘우회투자’ 금액으로 생각할 수 있다. 보다 자세한 내용은 Geng(2004)를 참조.

FDI 중 일부는 ‘홍콩을 경유한 우회투자’인 것으로 추정되고 있다.

〈그림 1〉 홍콩을 통한 우회투자 규모 추이(추정)

(단위: 십억 USD)



자료: Geng (2004)의 Table13을 바탕으로 홍콩 정부통계처, 중국 국가통계국 통계를 업데이트하여 그래프 작성.

이와 같이 홍콩을 통한 우회투자가 이루어지는 이유는 중국이 외국인투자자들에게 세제와 금융상 혜택을 주고, 외국투자기업의 지적재산권 보호에 보다 적극적이기 때문에 중국기업들이 홍콩에 법인을 설립하여 홍콩에서의 법인설립과 관련된 각종 혜택을 받고, 다시 중국에 투자하여 외국투자기업으로서 혜택을 누릴 수 있기 때문이다.

## 2. 베트남

베트남 전쟁 종전 이후 주변국들과의 잦은 전쟁과 미국에 의한 경제봉쇄로 국제사회로부터 고립이 심화됨에 따라 베트남의 경제난은 가중되었다. 1980년대 들어 사회주의 경제운용방식에 대한 회의론이 대두되고, 소련을 비롯한 우방국으로부터의 원조 중단 등으로 경제가 어려움에 빠지자 부분적인 경제개혁을 시도했으나 별다른 성과를 거두지는 못했다. 그러다가 1986년 ‘도이모이(Doi Moi)’<sup>17)</sup> 정책을 시행하여 사

17) ‘도이(doi)’는 ‘바꾼다’, ‘모이(moi)’는 ‘새롭게’라는 뜻으로 새롭게 바꾼다, 즉 ‘쇄신’을 의미한다.

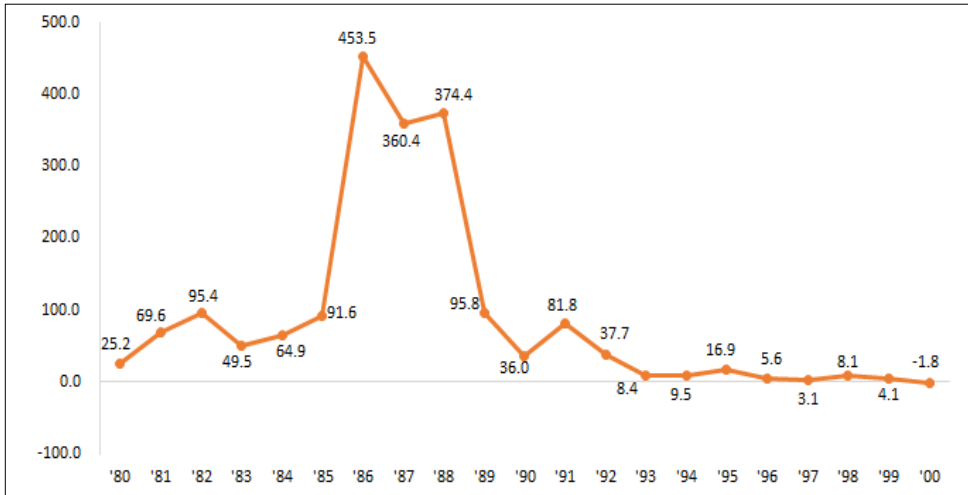
회주의 계획경제 체제에서 무상 배급제 폐지, 가격 자유화 등과 같은 시장경제 요소들을 도입하기 시작하였다. 베트남은 중앙은행이 중앙은행과 상업은행 기능을 동시에 수행하는 일원적 은행시스템을 갖추고 있었는데, 도이모이를 계기로 1988년에 이원적 은행시스템을 도입하였다. 이원적 은행시스템 도입으로 중앙은행은 더 이상 상업은행 업무를 취급하지 않고, 상업은행 업무는 공상은행인 Vietinbank (Vietnam Commercial Bank for Industry and Trade)와 농업개발은행인 Agribank (Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development), 기 설립되어 무역금융과 외환업무를 담당하는 대외무역은행인 Vietcom bank (Bank for Foreign Trade of Vietnam)와 공공사업 및 국영기업의 장기프로젝트에 대한 자금지원 등 중장기 금융을 담당하는 투자개발은행인 BIDV (Bank for Investment and Development) 등 4개의 최초 국영 상업은행들이 취급하게 되었다.

이원적 은행시스템으로의 전환과 더불어 1990년 은행·신용합작사·금융회사법의 제정으로 합작은행 및 외국은행 지점의 진입 규제가 완화됨에 따라 국영 상업은행 외에 민간 상업은행들도 신규로 설립되었다. 은행지배구조 측면에서는 민간상업은행의 주식시장 상장 및 국유상업은행들을 주식회사로 전환하는 이른바 ‘주식회사화(equitization)’가 진행되었다<sup>18)</sup> (보다 자세한 내용은 박해식·이병운(2019)을 참조).

그러나 여느 사회주의 국가의 체제이행과정에서 공통적으로 나타나듯이 베트남의 경제개혁을 추진하는 과정에서 은행권의 부실문제가 나타났다. 경제개혁의 핵심프로그램 중 하나인 가격자유화는 여러 가지 부작용을 낳았는데, 그 중 대표적인 것은 가격자유화로 나타난 초인플레이션 현상이다. 시장에서 자유롭게 가격이 결정되자 상품가격이 급등하였으며, 이에 맞춰 정부지출이 이루어지다보니 정부예산이 부족해졌고 이를 충당하기 위해 중앙은행이 통화공급을 크게 늘리자 초인플레이션이 나타났던 것이다. 실제 베트남의 소비자물가 상승률은 1986년 435%, 1987년 360%, 1988년 374%라는 경이적인 상승률을 기록하였다. 초인플레이션이 나타나자 이를 억제하기 위해 예금금리를 높여 유동성을 흡수하려 했으나, 동시에 자금자정이 어려운 기업들에 대한 지원을 위해 대출금리는 낮게 유지함에 따라 은행권의 수익성 악화로 부실채권은 확대되었다.

18) 일반적으로 국영기업들은 소유권이 국가에 있으므로 국영기업을 주식회사로 전환하여 경영자 또는 노동자들이 소유권을 갖게되면 효율적인 경영과 자원배분이 일어날 것으로 기대한다.

〈그림 2〉 베트남의 물가상승률 추이(1980~2000)



자료: IMF 각 호.

베트남의 국영기업들은 2000년대 초반까지 양적으로는 GDP의 1/3, 수출의 1/2, 정부 세수의 70%를 차지하는 등 베트남 경제에 크게 기여하고 있었음에도 불구하고, 방만한 경영과 낮은 생산성으로 수익성과 건전성이 모두 악화되는 문제에 직면하고 있었다. 2000년 국영기업 5개년 개혁을 추진하여 국영기업의 주식회사화, 1인 유한 회사로의 전환, 합병 또는 매각, 보유자산의 임대, 해산 및 파산 등의 방법을 통해 국영기업의 전환작업을 추진하였으며, 이 결과 국영기업의 90%가 주식회사로 전환되었다. 베트남 정부는 혁신을 가속화하여 국영기업의 성과를 제고하고 경영개선을 도모하기 위해 부실채권을 신속하게 처분하기 위한 부실자산거래회사 설립을 추진하였으며, 그 결과 2003년 6월 부실자산거래회사(DATC)가 설립되었다.

2008년 발생한 글로벌 금융위기 이후 글로벌 경기침체로 베트남의 거시경제 환경도 악화되자 2012년 초 베트남 정부는 경제위기 극복을 위해 “2012년 사회경제발전계획”을 발표하였다. 동 계획안에는 은행부문의 조속한 개혁도 포함되었다. 베트남 중앙은행은 2012년 3월 은행개혁정책(“On the restructuring of credit institutions in the 2011~2015 period” (Decision No. 254/QD-TTg))를 공표하여 본격적으로 개혁을 추진하였다.

은행개혁의 첫 번째 목표는 국유상업은행의 효율성 제고를 통한 경쟁력 강화였다. 이를 위해 국유상업은행의 주식회사화, 자금조달원의 다양화, 글로벌 스탠더드에 입각한 경영시스템 도입, 해외진출 및 인터넷뱅킹의 강화 등 은행의 전반적인 업무 및

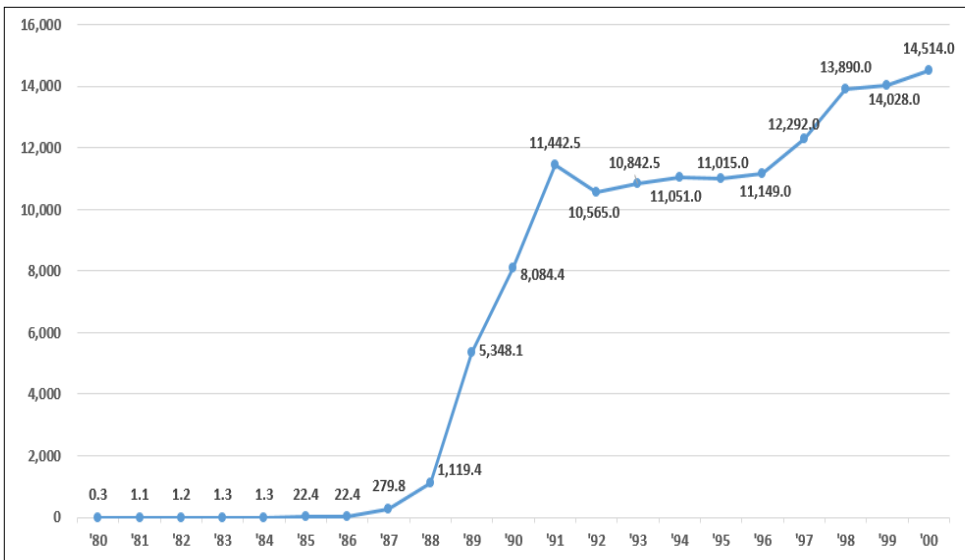


경영시스템을 혁신하여 효율성을 제고하고자 하는 조치들이 포함되었다.

은행개혁의 두 번째 목표는 은행부실을 억제하여 자산의 건전성 제고를 도모하는 것이었다. 국유상업은행들의 부실채권비율 억제(3%미만), 대출증가 억제를 통한 예대율 규제(2015년까지 90%이하 유지) 등 전반적으로 은행의 리스크 관리를 강화하였다. 특히, 은행산업의 진입규제 완화로 상업은행들이 급증하여 난립하는 과정에서 소규모 은행들의 부실이 확산되자 상업은행의 법정자본금을 3조 동으로 늘리는 등 일부 진입규제 완화정책을 다시 강화하기도 하였다.<sup>19)</sup>

한편, 베트남의 금융개혁 관련 내용 중에서 외화의존도, 특히 미 달러화에 대한 의존도를 나타내는 ‘달러라이제이션(Dollarization)’ 관련 정책대응을 눈여겨 볼 필요가 있다. 베트남의 경우 1980년대 중반 초인플레이션으로 베트남 동(dong) 화 가치가 큰 폭으로 하락함에 따라 베트남 동화에 대한 불신이 극에 달해 전체 예금에서 달러화표시 예금비율이 40%를 상회하기도 하였다. 그러나 이후 금융긴축과 경제안정화 조치들을 통해 외화예금 비율은 20%대로 하향안정되었다. 물론 아시아 외환위기와 같은 대외충격 발생 시 다시 외화예금비율이 상승하는 등 달러라이제이션 정도는 시기에

〈그림 3〉 베트남의 환율 추이(1980~2000)



자료: IMF 각 호.

19) 이러한 정책도입의 취지에는 경쟁력이 낮은 은행들이 상대적으로 건전한 여타 은행들과의 합병으로 대형화하여 규모의 경제 달성을 통한 경쟁력 제고를 유도하려는 정책의지가 담겨 있었던 것으로 보인다(보다 자세한 내용은 이병윤·박해식(2019)을 참조).

따라 변화하고 있지만, 이후 베트남에서는 외화보다 국내화폐를 선호하도록 만들기 위해 국내예금 금리의 높은 수준 유지, 예금보험공사 설립과 7천만 베트남 동까지의 예금보호 시행, 외화예금에는 0% 금리를 적용하는 등 강력한 반-달러라이제이션(anti-dollarization policy) 정책을 시행하였다.

#### IV. 정책적 시사점

##### 1. 북한의 금융여건 상황

북한의 금융제도는 크게 중앙은행·상업은행·금융회사의 은행체계와 보험체계로 구성되어 있다.<sup>20)</sup> 북한은 중앙은행법(2004) 및 상업은행법 제정(2006)을 통해 상업은행들이 설립되면서 기존 중앙은행 중심의 일원적 은행시스템에서 중앙은행과 상업은행이 공존하는 일반적인 금융제도로의 변화를 시도하고 있다. 즉, 중앙은행은 화폐 발행, 통화정책 수립 및 집행, 은행대출 등 중앙은행의 고유 업무에 집중하고, 개인 및 기업에 대한 예대업무, 지급결제, 예대금리 결정 등의 업무는 일반 상업은행으로 이관하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이러한 금융제도 하에서 최근 북한의 금융환경은 크게 세 가지 측면에서 변화의 조짐이 나타난다. 첫째, 2002년 이후 수 차례에 걸친 재정법 개정을 통해 기업에 대한 자금공급이 사실상 국가재정에서 기업 및 은행으로 전환되는 등 중앙은행의 자금공급 기능이 축소되고 있다. 즉, 과거에는 기업경영 자금 대부분을 국가재정에서 보장해주었으나, 최근에는 주요 국가적 사업에 대해서만 일부 보장하는 형태로 전환하고 있어 기업의 자금난이 악화되고 있는 것이다. 이러한 기업의 만성적 자금난 해소를 위해 북한 당국은 기업소법을 개정<sup>21)</sup> 함으로써 기업이 사금융시장에서 개인의 유희화폐자금 이용을 사실상 허용하고 있는 것으로 파악된다. 둘째, 정책금융에 대한 수요가 증대되고 있다. 국가재정만으로 경제개발에 필요한 자금을 충당하기가 어려워지자 북한은 정책금융기관(국가개발은행) 설립 계획을 발표한 바 있다.<sup>22)</sup> 2013년 경제개발

20) 조선대외경제투자협력위원회(2016), 본 연구에는 논의의 범위를 은행체계로 한정한다.

21) (기업소법 제38조(재정관리)) 기업소는 정해진 데 따라 부족되는 경영활동자금을 은행으로부터 대부분거나 주민유희화폐자금을 동원·이용할 수 있다

22) 북한은 2011년 발표한 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에서 자본금 100억 달러와 1,200억 달러의 외화 차입을 통해 북한의 인프라개발 및 산업개발을 위한 정책금융을 담당하는 국가개발은행 설립을 천명하였다.

구법 제정을 통해 2018년까지 지정된 20여 개의 중앙 및 지방급 경제개발구의 개발을 위해 정책금융의 수요가 크게 확대되고 있으나, 대북제재 등의 영향으로 해외로부터 투자자금 유치가 어려워짐에 따라 국가개발은행 설립은 사실상 불가능한 상황이다. 셋째, 북한은 외자유치가 어려워지면서 사금융 양성화를 통해 내부 금융자금을 경제 개발 비용으로 조달하고 있다. 경제난 심화, 국가재정의 악화, 주민배급제 붕괴 등으로 경제 전반에 걸쳐 시장화가 진전되면서 개인의 자금수요가 증가하고 장사, 무역, 밀수 등을 통해 재산을 축적한 돈주(전주)들이 늘어나면서 사금융시장 규모가 점차 확대되는 양상이다. 즉, 2000년대 중반까지 사금융 자금은 가내수공업, 기업의 자재 및 기계설비 자금을 지원해주는 소규모 형태를 유지하였으나, 2010년 이후부터는 부동산개발, 주택건설 등 대규모 형태로 발전되고 있는 것이다. 이러한 사금융시장 양성화를 도모하고, 국가재정 악화에 따른 신용기능(상업은행 기능) 강화를 위해 상업은행 운영이 활성화되고 있으며,<sup>23)</sup> 2015년부터 상업은행의 업무범위에 카드발행 업무가 추가되고, 카드결제 및 모바일을 활용한 전자상거래시스템이 구축되고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>24)</sup>

## 2. 남북한 금융협력에의 시사점

앞서 제Ⅲ장에서 살펴본 체코, 폴란드, 헝가리, 중국, 베트남의 금융개혁 사례와 진술한 북한의 금융여건 분석을 통해 남북경협, 특히 남북한 금융협력 관점에서 우리 정부에 주는 정책적 시사점들을 제시하면 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 북한이 금융개혁 과정에서 겪게 될 다양한 리스크에 효율적으로 대응할 수 있도록 우리 정부는 북한의 금융역량 제고 지원체계를 선제적으로 마련할 필요가 있다. 북한은 상업은행법 제·개정 등으로 이원적 은행시스템을 지향하는 것으로 보이나, 이러한 제도적 변화에 비해 인적·물적 인프라의 부족으로 근본적인 금융시스템의 발전에는 한계가 있는 것이 사실이다. 특히, 향후 개혁개방이 본격화되면 북한의 국영기업들과 금융회사들도 동유럽 국가들과 같이 부실이 심화되어 최악의 경우 금융위기에 직면할 가능성도 충분히 예상할 수 있다. 이같은 점을 감안할 때 북한이 선제적으로 금융부문의 경쟁력을 갖추고 금융시스템 선진화를 위해 한발 앞서 고민할 수

23) 임을출(2018).

24) 가령, 컴퓨터·손전화기 결제시스템 ‘옥류’와 ‘상연’(2015), 온라인 비교검색 구매시스템 ‘만물상’(2016)이 개시되었다.

있도록 북한의 경제 및 금융인들을 대상으로 금융교육·연수 프로그램 개발 및 인적 교류를 통한 금융인력 양성에 필요한 협력방안을 지금부터 모색해야 한다. 북한 당국이 대북제재로 인해 대외교류가 제한적인 상황 속에서도 이미 캐나다 브리티시 컬럼비아대학(UBC),<sup>25)</sup> 싱가포르 조선 익스체인지(Chosun Exchange)<sup>26)</sup> 등 다양한 채널을 통해 정책 당국자 및 연구자, 기업가 등을 대상으로 자본주의 시장경제 및 금융교육을 통한 인력양성 활동을 추진 중인 것도 이러한 노력의 일환이다. 따라서 체제 전환국가들의 금융개혁 및 국제기구의 사회주의국가 금융경제교육 사례들을 분석하고, 북한의 현재 금융여건 및 금융개혁 시나리오를 반영한 맞춤형 금융교육·연수 프로그램과 인적교류 실행 방안을 수립하는 것은 북한의 금융발전뿐만 아니라 남북경제 협력을 통한 국가경쟁력 강화에도 크게 기여할 것이다.

둘째, 통일경제특구 제도에 대한 다양한 검토와 논의를 통해 북한의 개혁개방을 지원하는 방안을 모색해야 한다. 20대 국회에서는 남북의 경제적 및 사회적 교류를 촉진하기 위해 통일경제특별구역 설치를 내용으로 하는 6개의 법안이 발의되었으나, 아쉽게도 통과되지는 못했다. 법안의 목적은 파주, 고성 등과 같은 북한 인접 지역(접경지역)에 통일경제특별구역을 설치하여 남북 공동경제구역을 조성하는 것이다. 이를 통해 남북 간의 교역 및 산업협력을 바탕으로 한 경제부문 활성화뿐 아니라 북한의 근로소득 및 기술력 향상을 도모하고자 하는 목적도 있다. 중국의 사례에서 보았듯이 정치적으로 사회주의를 유지하면서 경제적으로는 자본주의를 도입하기 위해 중국은 심천 경제특구를 설치하여 자본주의적 요소들을 경제에 가미하였고, 초창기 개발에 필요한 자금은 홍콩의 발달된 금융시장을 이용하였다. 이와 같은 모델은 북한의 경우에도 적용해 볼 만한 모델로 생각된다. 다시 말해, 북한의 경우에도 이미 설치되어 있는 북한의 경제특구 외에도 우리가 설치하고자 하는 통일경제특구에 직간접적으

25) 북한 당국은 2011년부터 선진 자본주의 경제시스템 구축을 위한 인력 양성을 위해 캐나다 브리티시 컬럼비아대(University of British Columbia)와 지식교류 협력사업(Canada-DPRK Knowledge Partnership Program, KPP)을 진행 중이다. 이를 통해 북한대학 교수, 고위간부들은 캐나다 브리티시 컬럼비아대에서 6개월간 자본주의 경제·경영제도 교육, 국제회의 참석, 현장학습 등의 프로그램을 이수하고 있다.

26) 민간에서는 싱가포르 비영리 단체인 '조선 익스체인지(Chosun Exchange)'와의 교류를 통해 비즈니스 교육, 도시혁신, 스타트업 부문에서 경제지식 공유사업을 활발하게 추진 중이다. 조선교류는 2010년 싱가포르에 정식 등록된 비영리 단체로 북한 내 기업가 및 사업을 희망하는 주민들에게 경영 워크숍, 인턴십, 멘토링 등을 제공하고 있다. 2018년 기준 전세계 약 430개 기관 60개 이상의 교류 프로그램을 통해 2,300여 명의 북한 주민을 대상으로 비즈니스 및 경제교육을 진행한 것으로 알려지고 있다.

로 참여할 경우 중국의 사례와 같이 정치적으로는 사회주의를 유지한 채 경제적으로는 자본주의적 요소들을 받아들여 경제개발 및 금융시장 발전에 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 남한의 금융시장을 적극 이용하여 북한 내부에 이른바 ‘돈주’들이 축적해 놓은 자금들을 양성화할 수 있는 방안들을 고민해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국 투자자들은 홍콩을 통한 우회투자를 통해 외국인 투자자로서의 특혜를 바탕으로 다시 중국으로 자금을 투자하였다. 따라서 북한의 경우에도 북한내 금융제도에 대한 불신이 남아 있는 한 돈주들이 축적한 내부자금들이 양성화하여 북한내 은행 등 금융권으로 유입되기는 쉽지 않을 것이다. 이러한 점을 감안할 때 우리나라에 돈주들의 자금을 유치하고 남한 또는 외국투자자들과의 합작투자 등의 형태로 다시 북한으로 유입되는 경우 실질적으로 북한 돈주들의 지하자금을 양성화할 수 있는 방안으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 장기적으로 북한과 남한이 단일한 경제권을 형성한다는 전제하에서 북한 내 달러라이제이션 문제에 대한 우리의 대응방안을 마련해야 할 것이다. 북한의 경우 중국과 러시아의 접경지역을 중심으로 미 달러화, 유로화 및 위안화 사용이 적지 않은 비중으로 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 베트남의 경우처럼 장기적으로는 북한 원화예금 금리의 높은 수준유지 및 예금자보호제도의 도입 등이 이루어져야 하겠지만 다른 한편으로는 남한과의 통합경제권을 형성해 나간다는 점을 감안하면, 단기적으로는 사용되는 외화의 종류를 미 달러화, 유로화, 위안화와 같은 외화보다는 남한 원화로 대체할 수 있는 방안들을 고민해야 한다. 남한 원화의 북한 내 통용을 통해 남한과 북한의 경제수준차이를 좁히고 단일화폐 사용의 기틀을 마련할 수 있다면 단일 경제권을 형성하는 계기를 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 고유환 외, 『평화통일경제특구 지정을 위한 타당성 조사 연구』, 고양시 연구용역 결과보고서, 2015.
2. 문성민, “북한 금융의 특징과 제도정책 변화,” 『북한의 금융』, 한국수출입은행, 2016.
3. 박해식·이병윤, “북한금융의 주요 과제와 베트남 금융개혁의 시사점,” 『KIF VIP 리포트』, 2019-12, 한국금융연구원, 2019. 11.
4. 양문수, “북한의 달러라이제이션,” 『북한의 금융』, 한국수출입은행, 2016.
5. 이병윤·박해식, “베트남의 금융개혁과 금융시스템,” 『KIF 금융조사보고서』, 2019-01, 한국금융

- 연구원, 2019. 12.
6. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: 우리식 경제관리방법을 중심으로』, 산업연구원, 2018.
7. 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제19권 제2호, 2015.
8. 임을출, “김정은 정권의 국내금융 활성화 정책: 실태, 특징과 시사점,” 『통일문제연구』, 제30권 제2호, 2018, pp. 189-225.
9. 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, 2016.
10. 최지영 · 정승호, “북한 시장의 물가와 인플레이션,” 『북한의 금융』, 한국수출입은행, 2016.
11. Andreas Hauskrecht and Nguyen Thanh Hai, “Dollarization in Viet Nam,” *Working Papers 2004-25*, Indiana University, Kelley School of Business, Department of Business Economics and Public Policy, 2004.
12. Chan, Man Hung Thomas, “Financing Special Economic Zones in China,” *Bank of Korea Economic Research Institute Research Papers*, 2007. 01. 26.
13. EBRD 홈페이지 ([www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)).
14. EBRD, Transition Report, 1996-1999.
15. Geng, Xiao, “People’s Republic of China’s Round-Tripping FDI: Scale, Causes and Implications,” *ADB Institute Discussion Paper* No. 7, July 2004.
16. IBRD 홈페이지 (<https://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>).
17. IBK경제연구소, “북한에 붙고 있는 ‘창업’ 열풍,” 『IBK북한경제브리프』, 제5호, IBK기업은행, 2018.
18. IMF, Annual Report, 1989-1997.

## Financial Reform of Transitional Economies and Implications to Inter-Korea Financial Cooperation\*

E-Sub Choi\*\* · Yoonsok Lee\*\*\*

### Abstract

This paper analyzes the financial reforms of Eastern Europe, where rapid economic transition took place and the case of China and Vietnam where transition is still in place and draws implications to future Inter-Korea financial cooperation. Financial reform such as introducing two-tier banking systems, establishing stock exchanges, resolving NPL issues, strengthening financial supervision are universal among transitional economies. In the case of Eastern Europe, promoting new entry of banks and seeking large scale financial assistance thru international financial institutions economic reform packages took place. China pursued the reform and open door policy by utilizing special economic zones and using Hong Kong as a means to attract foreign capital. Vietnam introduced various measures to cope with dollarization of the economy. These characteristics of transitional economies give rise to the following implications. First, enhancing the capacity of human financial resources in North Korea is imperative for tackling bad loan issues and calls for the need of Inter-Korea financial cooperation to meet this demand. Second, ideas to assist

---

*Received: Sept. 29, 2020. Revised: Oct. 8, 2020. Accepted: Oct. 16, 2020.*

\* The authors thank two anonymous referees for the useful comments that contributed in improving the contents of this paper. The views and opinions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of the Korea Asset Management Company(KAMCO) or of the Korea Institute of Finance.

\*\* First Author, Senior Researcher, KAMCO Research Center, KAMCO, 40<sup>th</sup> FL, BIFC, 40, Munhyeongeumyung-ro, Nam-gu, Busan 48400, Korea, Phone: +82-51-794-2931, e-mail: esub@kamco.or.kr

\*\*\* Corresponding Author, Senior Research Fellow, North Korea Finance Research Center, Korea Institute of Finance, KFB Bldg, 6<sup>th</sup> FL, 19 Myeong-dong Gil, Jung-gu, Seoul 04538, Korea, Phone: +82-2-3705-6274, e-mail: yslee@kif.re.kr

North Korea's reform and liberalization thru the use of 'special economic zones for unification' are needed. Third, we must contemplate on methods to institutionalize the funds of the underground economy in North Korea via utilizing the South Korean financial markets. Lastly, given that the countries will form a single market in the future, ways to cope with the 'dollarization' problem in North Korea should be dealt with.

**Key Words:** transitional economies, financial reform, inter-Korea financial cooperation

**JEL Classification:** P20, P33, P34