▌ 예산정책연구 제9권 제4호 2020. 12. pp.99-124 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.4.004

한국은행의 준재정활동에 대한 역사적 제도주의 분석: 금융중개지원대출제도를 중심으로*

권순영**

국문초록

코로나19 사태 등으로 한국은행의 역할이 확대되는 가운데, 전통적인 물가안정 외에 발권력을 활용한 준재정적 역할을 어떻게 설정할지에 대해 사회적 합의가 필요한 시점이다. 이에 본 연구는 한국은행 준재정활동의 성격을 고찰하기 위해, 대표적 사례인 "금융중개지원대출제도"의 형성과 변화 과정을 역사적 제도주의의 관점에서 "구조-제도-행위자의 통합적 분석틀(김윤권 2005)"을 활용해 분석하였다. 그 결과 형성기(1962~1994년)에 발전국가 구조에서 도입된 "선별적 재할인제도"의 정책금융 요소는, 조정기(1994~1997년)의 "총액한도대출" 도입을 통한 금융자율화 개혁(제도의 해체 시도)과 전환기(1997~2008년)의 순수 유동성조절 대출로의 전환 논의(제도의 성격 전환)에도 불구하고, 기존의 정책수요자를 고려해 경로의존적으로 유지된 것으로 보인다. 이어 강화기(2008~2020년 현재)에 한국은행 역할론이라는 정책사고 속에서 제도 명칭이 "금융중개지원대출"로 변경되는 등 적극 활용되고 있음을 확인하였다. 국가 전체적인 성장잠재력 하락 추세에서 중소기업 등 경제 부문별 필요자금을 지원하는 제도의 필요성은 있다고 보이나, 정부 재정과 비교할 때 상대적으로 민주적 통제장치가 부족할 수 있는 점에 대해서는 검토가 필요해 보인다.

□ 주제어: 한국은행, 준재정활동, 금융중개지원대출, 총액한도대출, 역사적 제도주의

투고일: 2020. 8. 31. 수정일: 2020. 10. 16. 게재확정일: 2020. 10. 26.

* 본 연구는 같은 제목의 정책학 석사학위논문을 수정·보완한 것으로, 논문의 길을 지도해 주신 권혁주 교수님과 분석의 수준을 높여주신 익명의 심사위원 세 분께 깊이 감사드립니다.

** 국회예산정책처 부이사관, 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 (sinhatchery@naver.com)

I. 서 론

우리나라 중앙정부의 재정은 일반회계, 특별회계와 기금으로 구성되고, 2021년도 예산에는 총지출 558조원이 편성되어 있다. 그런데 이 외에도 재정총량에 포함되지 않으나 재정과 유사한 기능을 하는 활동이 있다. 이를 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 하는데, 주로 금융통화정책의 주체인 중앙은행의 활동을 중심으로 논의되고 있다.

중앙은행의 준재정활동에 대해서는 정부의 일반적인 재정지표에 포함되지 않고 민주적 통제를 회피함으로써, 재정의 투명성과 책임성을 저해할 수 있는 문제점이 지적되는 한편(최승필 2013), 최근의 코로나19 사태 등 상시적인 경제위기 속에서 중앙은행의 적극적인 역할이 필요하다는 반론도 있다. 이주열 한국은행 총재는 한국은행 70주년 기념사(2020.6.12.)에서 "중앙은행의 준재정적 역할에 대해 고민하여 사회적 합의를 도출해 내야 한다"고 강조하기도 했다.

이와 같이 한국은행의 준재정적 역할을 정립하기 위해서는 우선적으로 준재정활동의 성격을 면밀히 고찰할 필요가 있다. 이에 본 연구는 "한국은행의 준재정활동이 어떻게 형성되고 변화해 왔는가?"를 연구 질문으로 하여 준재정활동을 연혁적으로 분석하고자 한다. 준재정활동에 대한 기존 연구는 주로 재정학 관점에서 물가·재정건전성에 미치는 영향, 경제적 효과 분석 등을 위주로 이루어져서, 정책학 관점에서 제도의 형성과 변화 과정을 분석한 연구는 부족한 상황이다.

연구의 범위는 한국은행의 금융중개지원대출로 한정하고자 한다. 최근의 준재정활동으로 특수목적기구(SPV; Special Purpose Vehicle) 신설(2020.7.14.)을 통한 회사채, 기업어음(CP) 매입이 이슈가 되고 있는데, 해당 특수목적기구는 코로나19 극복을 위해 한시적으로 도입된 점을 고려할 때, 전통적으로는 60년 가까이 이어진 금융중개지원대출이 보다 대표적인 준재정활동이라 할 수 있다. 금융중개지원대출은 "금융기관이 중소기업 등에 대한 금융중개기능을 수행하는 데 필요한 자금을 지원하는 대출[1)]"로 2020년 11월 말 기준으로 한도는 43조원이다. 동 대출은 중소기업 등 특정 부문에 대한 간접대출이라는 점에서 정책금융의 일종으로 볼 수 있는데, 1960년대의 발전국가 시대에 경제 부문별로 이루어진 "선별적 재할인제도"가 1994년 "총액한도대출"로의

1) 「한국은행의 금융기관대출규정」(한국은행 규정) 제2조제2호

통폐합을 거쳐, 2013년에 현행 명칭으로 변경되어 이어져 온 것으로 알려져 있다.

금융중개지원대출을 연혁적으로 분석하기 위한 방법론으로는 역사적 제도주의의 시각이 의미 있을 것으로 기대된다. 최근의 역사적 제도주의는 거시적 구조 변화가 제도에 영향을 미치고, 제도는 다시 개별 행위자를 제약하며, 행위자는 제약조건 속에서 전략적 행위를 통해 제도를 다시 변화시킨다는 유기적인 관계를 제시함으로써, 제도의 형성과 변화 과정에 대한 종합적인 연구방법론을 제공하고 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제Ⅱ장에서는 준재정활동으로서의 금융중개지원대출의 성격을 분석하고 선행연구 검토를 거쳐 “구조-제도-행위의 통합적 접근틀”(김윤권 2005)을 중심으로 연구설계를 제시한다. 제Ⅲ장에서는 발전국가 시기의 제도 형성기(1962~1994년), 금융자율화 시대의 조정기(1994~1997년), IMF 외환위기 이후의 전환기(1997~2008년) 및 글로벌 금융위기 이후의 강화기(2008~2020년 현재)로 구분하여 제도의 형성과 변화 과정을 분석한다. 끝으로 제Ⅳ장에서는 분석결과를 요약하고 연구의 시사점과 한계를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 연구설계

1. 금융중개지원대출제도의 의의

금융중개지원대출은 간접대출 제도로, 시중은행과 지방은행의 중소기업 등에 대한 대출 실적에 따라 해당 은행에 저리 자금을 지원하는 형태로 이루어진다. 2020년 11월 말 기준으로 총 한도 43조원은 코로나19 피해지원(16조원), 신성장·일자리 지원(13조원), 지방중소기업 지원(5.9조원), 중소기업대출 안정화(5.5조원), 무역금융지원(2.5조원) 등 5개 프로그램과 유보한도(0.1조원)로 구성되고, 대출 금리는 0.25%이다. 실제 대출액은 2020년 11월 말 기준 31.0조원으로 한국은행 전체 대출액 32.8조원의 94.6%이다.[2)]

동 대출은 다음과 같은 점에서 준재정활동으로 볼 수 있다.[3)]

첫째, 동 대출은 정부의 정책금융으로 대체 가능하다고 보인다. 특히 산업은행이 운영 중인 온렌딩(on-lending) 제도는 은행에 자금을 공급하면 해당 은행이 필요 기업을 선정해 대출해 주는 간접대출로서, 금융중개지원대출과 유사하다는 지적이 제기되어 왔다.[4)]

둘째, 동 대출은 한국은행의 재정수지를 악화시킬 수 있어서, 정부가 재정을 사용하는 것과 유사한 효과를 가진다. 한국은행은 동 대출에 따른 통화량 증가를 억제하기 위해 통화안정증권을 발행하고 있다. 그런데 통화안정증권 금리(비용)가 금융중개지원대출 금리(수익)보다 높기 때문에 금리차만큼의 손실이 발생하게 된다. 손실액은 2020년 11월 말 기준, 연 1,256억원[5)] 수준으로 추정된다.

셋째, 동 대출은 불특정 다수에 대한 순수한 통화정책과 달리 중소기업 등 특정 부문

---

2) 한국은행 경제통계시스템, 〈ecos.bok.or.kr〉

3) 대체 가능성과 재정수지 측면은 고영선(2003)이 제시한 판단기준을 활용하였다.

4) 한재준 인하대 교수는 (중략) "온렌딩은 한국은행의 총액한도대출과 중복된다"면서 "중기대출 증가에 일정 부분 기여한 점은 인정하지만 차별성이 뚜렷하지 않다"고 견해를 밝혔다.
최일권, "정책금융개편 논란에 온렌딩도 '뜨거운 감자'," 「아시아경제」, 2013.9.
일부 위원은 (중략) 온렌딩 대출제도가 당행의 지역본부별 한도와 유사한 측면이 매우 많으므로 동 제도와 차별화하려는 노력이 필요하다는 의견을 나타내었음.
금융통화위원회 의사록(2011년도 제8차 회의, 3.24.)

5) 31.0조원 × [통화안정증권금리 0.655%(2020.11.30. 91물) - 금융중개지원대출금리 0.25%]

에 대한 은행의 지원을 유도함에 따라, 재정의 소득재분배 기능을 일부 수행하는 것으로 보인다.

2. 선행연구 검토

먼저 2000년대까지는 국외에서 1980년대 남미 각국의 통화증발에 따라 하이퍼인플레이션이 발생했고 국내에서 한국은행의 발권력을 산업성장자금으로 활용했던 발전국가의 배경 속에서, 준재정활동에 대한 부정적인 문제의식이 지배적이었던 것으로 보인다.

이에 공공선택론 관점에서 공급자인 중앙은행이 선호하는 은행에 선별적으로 대출할 수 있다는 연구(Goodfriend and King 1988)와 중앙은행이 대출의 재량권을 가지고(Poole 1990) 내부의 이익에 노출될 우려가 있다는 연구(Schwartz 1992)가 있었다. 김인배 · 김일중 · 박성규(2001)는 이러한 관점을 국내에 적용하여, 한국은행이 통화정책을 운용할 때에도 재량예산을 극대화하고자 하는 유인이 있음을 실증 분석하였다. 또한 수요자(은행) 관점에서는 은행이 특혜 획득을 위해 줄서기 행위(waiting)를 보이고(Peristiani 1998), 나아가 도덕적 해이를 나타낼 수 있다는 연구(Hakkio and Sellon 2000)도 있었다.

한편 재정학 측면에서 이흥모 · 김종욱(1994)은 1971년에서 1993년까지 한국은행의 발권수익 중 78%를 준재정활동에 충당한 것으로 추정하였고, 이러한 활동이 인플레이션 및 재정적자와 뚜렷한 상관관계를 갖는다고 보았다. 이기영(1997) 또한 준재정활동이 통화관리를 제약함으로써 만성적 인플레이션을 초래할 수 있음을 지적했으며, 고영선(2003)은 실제 준재정활동을 고려할 경우 정부 재정수지가 1998년에서 2002년까지 GDP의 0.5%p 수준으로 추가 악화된다는 결론을 도출했다.

이러한 문제의식과 연구결과는 2008년 글로벌 금융위기 이후 위기 극복을 위한 중앙은행의 준재정적 역할이 확대되면서 다소 전향적으로 변화하였다.

재정학 측면에서 미국이 적극적 양적완화를 통해 위기 확산을 방지한 반면, EU의 경우 전통적인 인플레이션 타게팅을 중시함에 따라 경기침체를 악화시켰을 수 있다는 분석이 있었고(이동은 · 편주현 · 양다영 2012), 국내적으로는 한국은행의 준재정활동이 은행의 중소기업에 대한 대출을 증가시키는 긍정적 효과가 있다는 연구(정호성 · 임호성 2014)가 있었다.

법적으로는 중앙은행의 기능에 대한 탄력성이 높아지면서 시장개입 행위도 고유기능으로 볼 여지가 있다는 연구(최승필 2013)와 함께, 금융위기 이후의 중앙은행의 비전통적 통화정책이 정부 재정정책과 정책조합(policy mix)을 이루면서 중앙은행의 독립성을 위협할 수 있다는 우려와 달리, 실제 독립성을 저해하지는 않았다는 연구(Hann et al. 2018)도 주목할 만하다.

[표 1] 준재정활동 관련 선행연구

구분		주제	연구 결과
'08년 이전	재정학	물가·재정건전성 영향	- 인플레이션, 재정적자에 영향: 이흥모·김종욱(1994) - 통화관리 제약, 만성적 인플레이션 초래: 이기영(1997) - 정부 재정수지를 0.5%p 수준 추가 악화: 고영선(2003)
	행정학 (공공선택론)	중앙은행 전략적행위	- 선호 은행에 선별 대출 가능: Goodfriend and King(1988) - 대출 재량 가짐: Poole(1990) - 내부 이익에 노출될 우려: Schwartz(1992) - 한국은행에 재량예산 극대화 유인 존재: 김인배·김일중·박성규(2001)
		은행 전략적행위	- 특혜 획득을 위해 줄서기: Peristiani(1998) - 도덕적 해이 유발: Hakkio and Sellon(2000)
'08년 이후	재정학	정책효과	- 미국, 양적완화를 통해 위기확산 방지: 이동은·편주현·양다영(2012) - 은행의 중소기업 대출 증가에 기여: 정호성·임호성(2014)
	법 학	정당성	- 재정의 투명성·책임성 저하 우려. 단, 글로벌 금융위기 이후 중앙은행의 고유기능으로 볼 여지는 높아짐: 최승필(2013) - 비전통적 통화정책이 중앙은행 독립성 저해하지 않음: Haan et al.(2018)

이와 같이 역사적 맥락에 따라 준재정활동에 대한 연구 결과가 변화해 온 일련의 과정은, 한국은행의 권한(mandate)이 전통적인 물가안정 외에 금융안정을 포함해 확대되는 과정에서 준재정적 역할을 어떻게 설정해야 할지에 대한 고민을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 기존의 연구가 주로 재정 측면의 정책효과와 법적 정당성을 살펴봤다면, 본 연구는 준재정활동의 제도변화 과정을 연혁적으로 분석함으로써 준재정활동에 대한 논의에 기여하고자 한다.

한편 공공선택론 관점의 연구를 참고하여 준재정활동과 관계된 한국은행과 은행 등의 전략적 행위의 가능성을 연구설계에 고려하도록 한다.

3. 역사적 제도주의의 이론적 논의 및 연구설계

역사적 제도주의에서 설명하는 제도란 "장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴"을 의미하는데, 제도는 역사적 맥락 가운데 권력관계의 불균형 속에서 형성된다고 한다(Korpi 2001).[6] 한편 이렇게 형성된 제도는 경로의존적 관성에 따라 지속되다가, 전쟁이나 공황 등 외부적 충격이 있을 경우 변화하여 단절적 균형(punctuated equilibrium)이 나타난다고 보았다.

그러나 이런 모형은 제도의 점진적 변화를 설명하기 어렵고 행위자의 역할을 무시하는 제도결정론이라는 비판을 받는다. 이에 최근의 역사적 제도주의는 제도를 이질적 요소로 구성된 복합체로 인식하고, 이러한 요소 사이의 갈등과 균형이 제도 변화를 야기한다고 본다(Orren & Skowronek 1994). 또한 정책결정자는 제도의 제약 속에서도 정책사고(policy idea)[7]의 취사 선택을 통해 제도 변화에 영향을 미칠 수 있다고 한다(Goldstein & Keohane 1993). Streek & Thelen(2005)은 이러한 제도변화의 결과를 완만한 변형(gradual transformation), 해체와 대체(breakdown and replacement), 생존과 복귀(survival and return), 적응을 통한 재생산(reproduction by adaptation)으로 유형화하기도 하였다.

김윤권(2005)은 이러한 역사적 제도주의의 주장을 중심으로 제도변화의 논리를 계층화한 구조-제도-행위의 통합적 접근틀을 제시하였다. 즉 사회나 국가체제 수준의 거시적·국내적 구조는 결정적 분기점에서 제도 변화를 촉발하고(단절적 균형), 이념·정치제도·법 수준의 제도는 자신의 안정성을 존속시키기 위해 강제력이나 정당성을 준거로 행위자를 제약하며, 행위자는 제도적 제약 속에서도 정책사고 재정립 등을 통해 기존 제도를 재정립시키거나 새로운 제도를 형성함으로써 제도 변화가 이루어진다는 것이다.

동 접근틀은 제도 변화에 영향을 미치는 변수를 구조-제도-행위로 계층화하고 이들 간의 관계를 체계적으로 정립함으로써, 소프트웨어 산업정책(윤정수 2009),[8] 항만개발정책(이동현 2009)[9] 등 제도변화 연구에 활발히 활용되었다. 금융중개지원대출 역

---

6) 이하 역사적 제도주의에 대한 소개는 하연섭(2011)을 참조하였다.

7) 정책사고는 "정책결정자들이 정책선택 시에 공유하는 인과관계에 대한 신념체계"를 뜻한다.

8) 한국의 SW 산업정책은 형성기(2001~2004년)에 실무 관료(행위자)를 중심으로 한 지원정책의 성격을 가졌으나, 변화기(2005~2007년)에 대통령 중심주의 하에서 대통령(행위자)이 공정경쟁 문제를 제기하면서 규제정책의 요소가 가미되었다고 분석하였다.

9) 한국의 항만개발정책은 형성기(1985~1994년)에 중앙정부 주도의 정부규범 하에서 거점항만 건설과

시 국가 전체적인 구조와 금융제도 변화 속에서 제도의 성격이 변화해 온 점을 고려하여, 본 연구도 해당 접근틀을 활용하되 역사적 제도주의의 기본 시각(역사적 맥락의 중요성, 경로의존성 등)을 추가적으로 고려하고자 한다.

구체적인 연구설계는 아래와 같다.

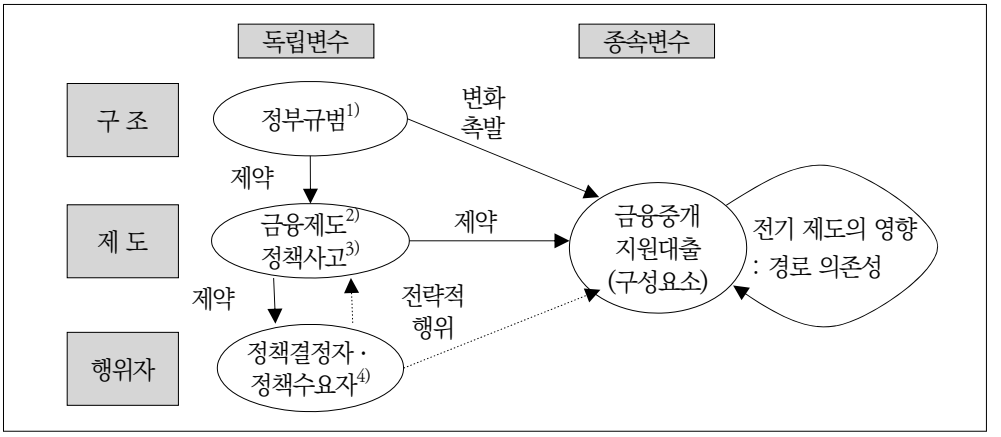
첫째, 종속변수는 금융중개지원대출제도(전신: 선별적 재할인, 총액한도대출)로 하여, 동 제도의 특성을 나타내는 구성 요소의 변화를 분석하고자 한다. 역사적 제도주의의 시각에 따라 전기의 종속변수는 다음 기의 독립변수로서 작용할 수 있다(경로의존성). 한편 이러한 변화 결과에 대해서는 Streek & Thelen(2005)에 따른 유형화를 시도한다. 끝으로 종속변수인 금융중개지원대출 또는 총액한도대출이 문맥에 따라 반복 표현될 경우 "제도"로 간략히 기술하기로 한다.

둘째, 독립변수 중 구조 수준의 변수로는 윤정수(2009), 이동현(2009)이 제시한 정부규범을 활용한다. 정부규범은 신자유주의, 복지국가 등 국가의 정치경제적 특성을 가지고 있는 규범을 뜻한다. 제도 수준의 변수로는 공식적인 금융제도와 비공식적인 정책사고를 활용한다. 금융제도는 금융 분야에서 제도화된 공식 규칙과 절차로 정의하는데, 정책결정자(한국은행-정부) 간의 법적 관계를 포함한다. 한편 정책사고는 정부주도의 산업성장자금 조달, 금융자율화 등 각 시기의 지배적인 이념으로, 정책결정자와 상호 영향을 주고받는 관계에 있다. 행위자 수준의 변수로는 한국은행, 정부 등 정책결정자 외에 수요자가 특권을 추구할 수 있다는 이론적 논의에 근거하여 은행, 중소기업을 추가한다. 각 변수 간의 상호 제약과 행위자의 전략적 행위가 금융중개지원대출을 어떻게 변화시켰는지를 분석하고자 한다.

셋째, Lieberman(2001)이 제시한 시기화(periodization) 방식을 통해 사례 내에서 역사적 맥락에 따른 비교연구를 시도한다. 금융중개지원대출의 경우 1962년 박정희 정권의 집권을 계기로 형성(선별적 재할인제도)되어, 1994년 김영삼 정부의 금융자율화(총액한도대출 도입), 1997년 IMF 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기를 기점으로 조정·전환·강화의 흐름이 각각 나타나는 것으로 보아, 각 연도를 기준으로 형성기(1962~1994년), 조정기(1994~1997년), 전환기(1997~2008년), 강화기(2008~2020년 현재)를 설정한다.

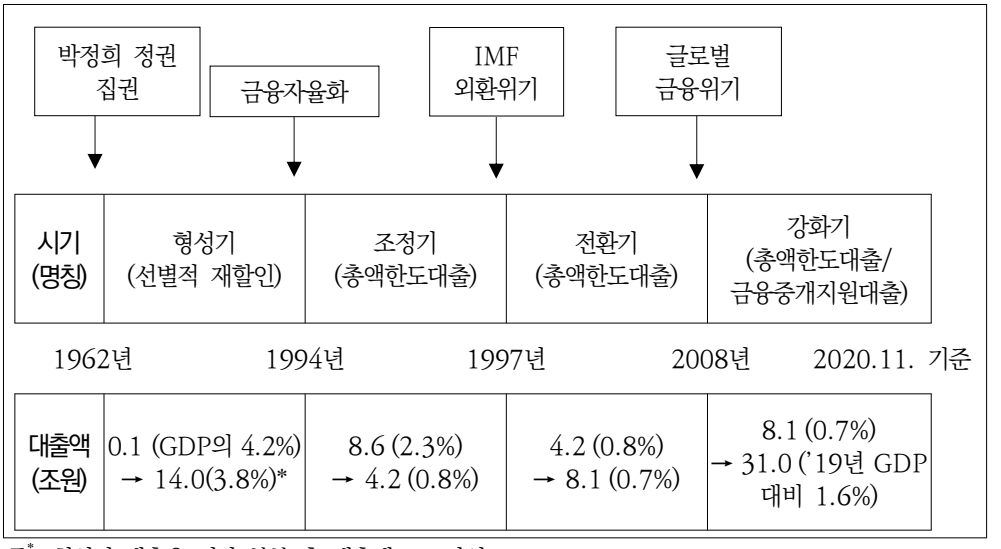
국토균형개발 목적을 병행해 부산, 광양의 양항 개발 정책으로 추진되었으나, 변화기(1995~2007년)에 "동북아물류중심항만 건설"이라는 정책사고가 강조되며 거점항만 개발로 핵심 내용이 변화했다고 보았다. 그러나 국토균형개발의 정책사고가 유지되면서 거점항만 개발과 배치될 수 있는 양항정책이 경로의존적으로 지속됐다고 주장하였다.

[그림 1] 개념적 준거틀 및 변수의 설정



주: 1) 정부규범(government norm) - 국가의 정치 · 사회 · 경제 체제적 요소
2) 금융제도(financial institution) - 금융 분야에서 공식화된 규칙과 절차
3) 정책사고(policy idea) - 정책결정자들이 정책선택 시에 공유하는 인과관계에 대한 신념체계
4) 정책결정자 - 한국은행 · 정부 / 정책수요자 - 은행 · 중소기업

[그림 2] 시기의 구분



주*: 형성기 대출은 민간 부분 총 대출액으로 작성
자료: 한국은행 경제통계시스템, 〈ecos.bok.or.kr〉

자료로는 한국은행의 연차보고서, 60년사 · 70년사, 보도자료 등과 금융통화위원회의 의사록(1999년 이후 공개됨), 「한국은행법」 개정 논의자료, 선행연구 및 언론자료를 활용하였다. 아울러 한국은행 관계자와의 인터뷰를 보충적으로 사용하였다.

Ⅲ. 분석 결과

1. 형성기(1962~1994년)

가. 제도의 형성

금융중개지원대출의 전신(前身)인 특정 부문에 대한 “선별적 재할인제도”는 1961년 박정희 정부의 집권으로 시작되었다. 박정희 정부는 이듬해 “제1차 경제개발 5개년 계획”을 발표하면서 한국은행을 비롯한 은행권을 통해 산업성장자금을 조달하였다. 이 과정에서 수출신용장(L/C)을 중심으로 수출지원금융에 대하여 한국은행의 자동 재할인 제도가 도입되었다(민병균 2002).

이렇게 도입된 정책금융으로서의 재할인제도는 정부가 1972년 8 · 3조치[10] 이후 정책자금 재원을 정부 재원으로 한정한다고 발표하면서 다소의 조정을 도모하였다. 그러나 1974년 이후 지방산업 육성자금, 군수산업 지원자금 등이 재할인이 가능하도록 추가되면서 선별적 재할인이 오히려 확대되었다.

결과적으로 GDP 대비 한국은행의 민간대출 비중은 1985년 10.8%(약 9.6조원)로, 통계가 작성된 1971년 이후 최대치를 기록하였다.

나. 구조, 제도 및 행위자의 영향

역사적 제도주의는 사회 내에 존재하고 있는 권력 불평등에 초점을 맞추며, 상이한 권력자원을 향유하고 있는 집단 간 갈등의 산물로서 제도가 형성된다고 본다(Korpi 2001; 하연섭 2011에서 재인용).

선별적 재할인제도의 형성도 정부와 한국은행 간의 불균형한 권력관계를 배경으로 하고 있다. 즉 정부가 국가 발전을 주도한다는 발전국가의 정부규범(구조 변수)이 제도를 제약하면서, 정부 위주의 정책사고(비공식 제도)가 보편적으로 공유되었다. 이는 금융분야에서 정부 위주로 형성된 관치금융 제도(공식 제도)로 나타났는데, 한 예로 금융통화위원회는 재무부장관을 당연직 의장으로 하여 정부의 정책을 추인하는 역할을 수행하였다. 이와 같이 한국은행의 자율성이 억압된 상황에서 선별적 재할인제도가 형성되었다.

---

10) 기업사채 조정 등을 내용으로 한다(경제의 안정과 성장에 관한 대통령의 긴급명령 15호).

비록 관치금융 제도와 정부 위주 정책사고의 제약에 따라 한국은행, 은행, 기업(행위자)은 정부가 수립한 계획을 이행하는 관계가 강하게 나타났으나, 한국은행의 반발(전략적 행위)도 일부 있었다. 한국은행은 제도적 제약 속에서도 내부 규정을 제정할 수 있는 권한(자원)을 바탕으로 "한국은행의 일반은행에 의한 대출한도제 및 재할인제도"를 실시하기로 하고(1968.1.25.), 과도한 대출금을 단계적으로 축소하고자 하였다.[11] 그러나 같은 해에 규정 자체가 철폐되었고(민병균 2005), 관료-민간-중앙은행의 금융통화운영위원[12] 구성이 1950년 「한국은행법」 제정 시 3:3:1에서 1962년 「한국은행법」 개정(정부 제출) 시 6:2:1로 변경되면서, 정부와 한국은행 간의 불균형한 권력 관계가 더욱 심화되었다. 관치금융이라는 제도적 제약이 한국은행의 전략적 행위를 무마할 정도로 강했던 것으로 보인다.

결과적으로 선별적 재할인제도는 관치금융 제도를 구성하는 하나의 하위 제도가 되어, 정부의 산업정책 자금을 조달하는 정책금융으로 자리매김하였다.

2. 조정기(1994~1997년)

가. 제도의 변화

조정기는 선별적 재할인제도가 통폐합되고 총액한도대출제도가 도입된 1994년부터로 볼 수 있지만, 그 도입 배경을 살펴보기 위해서는 1980년대의 금융환경 변화부터 확인할 필요가 있다.

김영삼 정부는 1988년 우루과이라운드(UR) 협상과 1993년 WTO 가입 등 금융시장 개방에 대비하기 위하여, 1993년에 발표한 "신경제 5개년 계획"에 정책금융의 축소를 포함해 금융자율화를 내용으로 하는 개혁안을 포함시켰다. 한국은행도 정책금융 축소의 일환으로 1994년 3월에 「한국은행의 금융기관에 대한 대출규정」을 제정함으로써 총액한도대출제도를 도입하였다.

---

11) 1965년 초 J. G. Gurely와 E. S. Shaw가 우리나라의 금융제도와 관행에 관한 자문보고서에서 과도한 한은 차입에 대해 벌칙적인 고금리 적용으로 대처할 것을 건의했다. 그 영향으로 한국은행에서 대출 축소를 위한 규정을 신설한 것으로 보인다.
D. Cole and Y. C. Park, *Financial Development in Korea*, Harvard, 1982, pp.299-301.(민병균(2005, 207쪽)에서 재인용)

12) 일련의 「한국은행법」 개정으로 아래와 같이 명칭이 변경되었다.
금융통화위원회(1950년)→금융통화운영위원회(1962년)→금융통화위원회(1997년)

이에 따라 기존의 상업어음 재할인, 무역금융, 소재·부품 생산자금, 지방 중소기업 자금이 총액한도대출로 통폐합되었고, 수출산업설비금융 등 기타 대다수의 일반자금대출은 정부 재정으로 이관되거나 폐지되었다(한국은행 2010, 199쪽). 이어 제도 도입 당시 8.8조원이던 대출한도도 1997년 2월에 3.6조원으로 대폭 축소되었다.

나. 구조, 제도 및 행위자의 영향

종전의 발전국가는 1979년 박정희 정부의 퇴진 이후 그 역동성을 상실하였으며, 1993년에 집권한 김영삼 정부에 의하여 핵심적 기제가 폐기되면서 신자유주의의 정부규범(구조 변수)으로 변화하였다. 신자유주의의 핵심 주장은 사적 재산권의 보장을 근간으로 하는 개인 자유의 극대화와 시장 메커니즘에 의한 자원의 효율적 배분, 그리고 이를 위한 국가 개입의 최소화이다(지주형 2011, 54쪽). 이러한 변화는 발전국가의 국가 주도 경제성장전략을, 민간 주도의 자율적 성장전략으로 전환시키는 거대한 흐름이었다.

이러한 신자유주의로의 변화는 금융제도에도 자율화를 촉발했다. 「신경제 5개년 계획」(1993년)에는 정책금융 축소, 시장금리의 자유화, 진입규제 및 업무영역의 자유화 등이 포함되어, 금융시장 개방에 대응할 수 있는 금융기관의 체질 개선을 도모하였다. 이러한 금융자율화는 금융제도의 변화인 동시에 금융자율화를 통해 효율성을 높일 수 있다는 정책사고로도 이해된다.[13)]

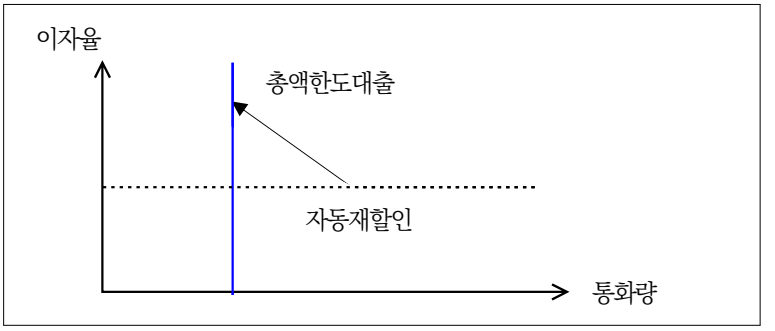
이와 같은 제도 변화 속에서 한국은행도 금융자율화라는 정책사고를 활용하여 총액한도대출제도를 적극 도입하였다. 한국은행은 형성기에도 선별적 재할인제도를 축소하고자 한 바 있는데, 정책금융 축소를 포함한 정부의 금융자율화를 계기로 제도 도입을 위한 규정을 제정하였다.

동 제도는 “유동성조절” 측면에서 강점이 있었다. 한국은행 관계자에 따르면 [그림 3]에서 보듯이 종전의 재할인제도는 요건에 맞는 자금을 자동 재할인함에 따라 통화의 공급곡선이 재할인금리에 따른 수평 형태가 되어 통화량의 조절이 어려웠다. 반면 제도 도입을 통해 통화의 공급곡선이 공급한도에 따른 수직 형태로 변화함에 따라 통화량의 사전 조절이 가능해진 것이다.

---

13) 다만 비공식적 제도로서 정부위주의 정책사고는 유지된 것으로 보인다. 한 예로 「신경제 5개년 계획」의 금융개혁안은 한국은행의 독립 문제를 배제하는 등 금융산업의 감독 권한을 여전히 정부가 유지하도록 하였다(김선명 2000, 206쪽). 이는 정책사고에 외부의 변동 가능성에 대응할 수 있는 견고한 원칙이 존재하여 정책결정권자의 변화가 있더라도 급격히 변화하지 않는 지속성이 있기 때문으로 이해된다(Majone 1989; 장지호 2005, 25쪽에서 재인용).

[그림 3] 총액한도대출제도 도입에 따른 통화공급 변화



은행, 중소기업 등 선별적 재할인의 수요자도 제도의 변화에 반발하지 않았다. 이는 제도 변화에도 불구하고 중소기업 대출실적에 따라 은행에 저리자금을 배정하는 기존의 정책금융 요소가 유지되었기 때문이다. 대출 규모 면에서도 1994년 3월 제도 도입 시 민간대출액은 16조원 내외를 유지하였다.[14] 한국은행은 우리나라 금융경제 여건 상 중소기업에 대한 지원책을 일시에 폐지하기 어려운 상황이었다고 설명하고 있다(한국은행 2012).

이는 기존의 선별적 재할인제도가 중소기업이라는 정책수요자를 발생시켰고, 이러한 이해관계를 정책 결정에 고려해야 했던 것으로 이해된다. 정책금융 기능을 축소하고 민간의 금융기능을 활성화하고자 하는 금융자율화의 방향에 일견 모순될 수 있는 정책금융 요소가 유지된 것은, 형성기(t-1기)의 선별적 재할인제도가 조정기(t기)의 총액한도대출제도에 경로의존적인 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

이처럼 경로의존적으로 정책금융 요소가 유지된 가운데 새로운 유동성조절 요소가 층화(layering)되어 균형을 이루면서, 선별적 재할인으로부터 총액한도대출로의 제도 변화가 이루어졌다.

3. 전환기(1997~2008년)

가. 제도의 변화

1997년 12월, 한국은 전대미문의 IMF 외환위기를 맞이하였다. 정부는 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하면서 신자유주의 개혁을 조건으로 하는 양해각서를 체결하였다.

14) 한국은행 경제통계시스템, 〈ecos.bok.or.kr〉

이어 취임한 전철환 한국은행 총재는 신용경색 위기를 타개하기 위하여 총액한도대출을 적극 활용하였다. 1997년 12월부터 1998년 9월까지 세 차례에 걸쳐 대출 한도는 3.6조원에서 7.6조원으로 4조원 증액되었다. 이어 2001년 세계경기둔화 및 미국 9·11 테러 등에 따라 다시 4조원이 증액되어 11.6조원까지 한도가 확대되었다.

한편 1990년대 이후 물가안정의 중간 목표로서 통화량의 유효성이 점차 낮아지면서, 1999년 초에 금리 중심으로의 통화신용정책 전환이 본격적으로 이루어졌다.[15] 결과적으로 통화량은 통화신용정책의 보조지표로서 콜금리를 중심으로 자동 조절됨에 따라, 통화량을 사전 통제하여 유동성을 조절함으로써 물가를 안정시킨다는 제도의 도입취지가 다소 약화되었다.

나. 구조, 제도 및 행위자의 영향

구조 수준에서 IMF 위기 극복을 위한 경제개혁이 시대의 흐름이 되면서 신자유주의의 정부규범이 더욱 강화되었다. 단, 조정기에서 정부가 통상 압력에 따라 수동적으로 개혁을 추진한 것과 달리, IMF 외환위기 극복과정에서는 신자유주의 개혁이 보다 적극적으로 이루어졌다(국민호 2013). 한편으로 복지국가 성격도 나타났는데, 1999년 김대중 정부는 외환위기 이후 실업률 상승과 비정규직 노동자 증가로 사회안전망이 위협받게 된 상황에서, 경제성장과 복지의 조화를 이루는 “생산적 복지”를 국정지표로 내세웠다. 2003년 노무현 정부는 “참여복지”를 모토로 하여 김대중 정부의 복지정책을 보완하고 예산 확대에 주력하였다.

반면, 제도 수준에서 정부 위주의 정책사고는 위기 극복에 정부의 역할이 중요하다는 스스로의 정당성을 준거로 행위자를 제약하며 유지된 것으로 파악된다. 한 예로 김대중 정부는 대기업 구조조정 정책 등을 통해 시장에 적극적으로 개입하여 경제위기를 극복하고자 하였다. 국민적 인식 또한 경제위기를 대기업과 재벌의 탓으로 돌리면서 정부의 적극적 대기업 구조조정에 우호적이었다는 분석도 있다(장지호 2005, 98쪽).[16]

금융 부문에서도 국가적 위기, 그리고 정부 위주의 정책사고 하에서 시장 개입이 정

---

15) 통화량이 물가안정의 중간 목표로서 유효하기 위해서는 ① 물가와의 안정적 관계, ② 본원통화 조절을 통한 높은 통제 가능성을 충족시켜야 한다. 그러나 1990년대 말에 통화정책 기조에 변화가 없었음에도 금융혁신 등에 따라 통화량이 감소하는 등 통화량의 예측 가능성이 저해됨에 따라 금리 목표로의 전환이 이루어졌다(한국은행 2012, 197쪽).

16) 1999년 한국갤럽에 따르면 국민 45.3%가 정부의 대기업 구조조정 정책에 찬성하였으며, 시장 중심의 개혁에 동의하는 국민은 22.4%에 불과하였다(월간중앙 1999/2; 장지호 2005, 99쪽에서 재인용).

당화되었다. 정부는 1998년 한국은행의 은행감독권을 포함하여, 주식, 보험 및 신용관리기금 등으로 분산되어 있던 감독기능을 통폐합하여 금융감독위원회를 출범시켰다. 금융감독위원회 체제 하에서 정부는 금융자본에 대한 통제권을 행사했고, 이러한 통제권이 기업 구조조정을 촉진시키는 강력하고 선별적인 도구로 이용되었다(장지호 2005, 99쪽).

다만 정부의 금융통제에도 불구하고 IMF 양해각서에 따른 신자유주의 개혁이 외부충격으로 작용하면서, 금융통화위원회의 의장이 재정경제원 장관에서 한국은행 총재로 변경되었다(「한국은행법」 개정(1997.12.31.)). 이는 한국은행의 독립성을 높이는 제도적 기반이 된 것으로 평가받고 있다(한국은행 2020).

행위자 면에서는 한국은행의 독립성이 커지게 되면서 한국은행이 외환위기 극복 과정에서 총액한도대출을 적극 활용하게 된다. 그러나 외환위기가 어느 정도 해소된 2000년에 들어서는 한국은행 내에서 신자유주의 취지에 맞추어 대표적인 정책금융인 총액한도대출을 축소·폐지하자는 논의가 제기된다. 즉 금융통화위원회(의장: 한국은행 총재)는 2000년도 통화신용정책 운영계획을 수립할 때 특혜적 성격의 제도를 대체하는 "유동성조절을 위한 새로운 대출제도"의 도입을 추진하고자 하였다.[17]

그러나 결과적으로 총액한도대출제도를 유지하기로 결정하였는데, △제도에 중소기업 지원 기능이 있는 점, △통화안정증권 발행을 통해 기존 유동성을 흡수해야 하는 어려움이 있는 점이 주요 고려사항이 되었다.[18]

실제 은행과 중소기업 등 정책수요자의 경우 제도에 대한 이해관계가 형성되었음을 확인할 수 있다. 해당 기관은 총액한도 축소가 논의될 때에 반대하는 의견을 다수 제시한 바 있고,[19] 2001년 제17차 금융통화위원회에서 한 위원은 총액한도대출을 금융기관에서 당연시하는 경향이 있다는 지적을 하기도 하였다.[20] 아울러 2000년 제3차 금

17) 금융통화위원회 의사록(2000년도 제2차 회의, 1.13.)

18) (전략) 현재 한국은행의 대출제도는 금리수준도 낮고 특혜적 성격을 띠고 있는 총액한도대출제를 근간으로 하고 있어 자금시장의 유동성조절기능이라든가 금리공시기능이 사실상 무시될 정도로 제대로 발휘되지 못하고 있다는 점을 감안할 때 유동성조절을 위한 새로운 대출제도의 도입 추진은 바람직한 정책방향으로 볼 수 있지만, 총액한도대출제도가 중소기업에 대한 대출지원 기능이 있다는 점을 감안할 때 효과적인 도입방안을 신중히 검토하여야 할 것 (후략)
금융통화위원회 의사록(2000년도 제2차 회의, 1.13.)

19) 한 예로 기업은행은 2002년 총액한도대출 축소에 반대했고, 한국무역협회도 2002년 수출기업의 금융비용 부담을 이유로 총액한도대출 축소에 대해 반대 의견을 냈다.

20) 일부 위원은 총액한도대출 등 한국은행의 금융기관에 대한 정책적 지원이 해당금융기관의 유동성 및

융통화위원회에서 제도 관련 부서 관계자는 “총액한도대출 축소 문제는 중소기업 및 금융기관과 이해관계가 얽혀 있어 한국은행으로서는 앞으로 대외적으로 설득시키는 노력이 필요하다”고 발언하기도 하였다.

2000년 이후에는 한국은행이 이렇게 유지된 제도를 은행 규제수단으로 활용하기도 하였다. 한 예로 2002년 제2차 금융통화위원회에서 부동산 가격 급등 시점에서 제도가 은행의 가계대출 증가를 억제하는 수단으로 언급되었다.[21] 1997년 「한국은행법」 개정으로 한국은행이 은행감독권을 상실한 상태에서 활용 가능한 재량적인 정책수단이었던 것으로 판단된다.

이렇듯 정책수요자의 이해관계가 형성된 가운데, 한국은행도 조정기와 유사하게 중소기업 지원기능을 고려해 제도를 유지하기로 결정하면서 제도에는 정책금융으로서의 성격이 경로의존적으로 유지되었다. 아울러 1999년에 통화신용정책의 중간 목표가 통화량에서 금리로 전환되면서 유동성조절 요소는 다소 약화되었다. 흥미로운 점은 한국은행 내에서 제도가 당초 취지와 달리 정책금융 성격을 유지하고 있다는 문제제기가 있는 등 정책금융과 유동성조절 요소 간의 갈등이 확인된다는 점이다.[22] 이와 같은 갈등에도 불구하고 통화정책으로서 유동성조절 필요성, 준재정활동으로서 정책금융 필요성이 공존하면서 제도는 복합체로서 자리 잡게 되었다.

4. 강화기(2008~2020년 현재)

가. 제도의 변화

2008년 9월, 리만브라더스 社의 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기는 총액한도대출을 확대 · 강화시키는 배경이 되었다. 한국은행은 2008년 11월과 2009년 3월, 두 차례

수지에 적지 않은 이득을 주고 있음에도 불구하고 금융기관들은 이를 당연한 것으로 생각하는 경향이 있다면서 (후략)
금융통화위원회 의사록(2001년도 제17차 회의, 6.21.)

21) 관련 부서에서는 (중략) 정책적인 규제수단이 없어 은행의 가계대출을 직접적으로 억제하기가 어려운 실정이지만 은행들로 하여금 가계대출 확대를 자제하도록 유도하기 위해 제도적으로 총액대출한도 배분방식의 개선 등을 추진함과 아울러 (후략)
금융통화위원회 의사록(2002년도 제2차 회의, 1.10.)

22) 이 제도(총액한도대출)도 저리(연3%)로 은행의 중소기업 대출을 지원하는 방식으로 운영됨으로써 당초 취지(정책금융 축소, 통화조절기능 강화)와는 달리 중소기업지원수단으로 이용되고 있으며 (후략)
신호순, “중앙은행 대출제도의 이해,” 「한은소식」 2000년 12월호, 한국은행, 2000, 2~3쪽.

에 걸쳐 금융시장 불안 및 경기침체에 대응하고자 대출한도를 6.5조원에서 10조원으로 확대하였다(한국은행 2010, 206쪽).

이어 2012년에는 가계부채 급증에 대응하기 위하여 1.5조원의 영세자영업자 지원 프로그램을 도입하였는데, 한국은행의 역할에 부합하는지에 대한 학계의 찬반 논란이 있었다.[23] 2013년에는 창조경제를 모토로 한 박근혜 정부가 출범하면서 3조원의 기술형 창업지원 프로그램을 신설하였으며, 같은 해 12월에는 적극적인 정책금융 역할을 강조하는 취지에서 금융중개지원대출로 명칭을 변경하는 등 제도가 지속적으로 확대되었다.[24]

한편 2020년 초부터 코로나19 사태가 전 세계적으로 확산되면서, 같은 해 2월 "코로나19 피해지원" 프로그램을 신설하였고, 전체 대출한도는 2월, 5월, 9월에 연이어 확대되어 43조원에 이르고 있다.

나. 구조, 제도 및 행위자의 영향

강화기는 저출산·고령화 등에 따른 성장잠재력 저하와 2008년 글로벌 금융위기, 코로나19 사태 등 반복된 경제위기로 점철된 시기라고 할 수 있다.

2006년에 정부가 "제1차 저출산·고령화사회 기본계획"을 발표하는 등 저출산·고령화 문제는 성장잠재력을 약화시키는 주된 요인으로 지적되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후에 성장잠재력 약화 문제가 가속화되자, 이명박 정부는 FTA 추진과 공기업 민영화 등 신자유주의 개혁을 추진하였다.

다만 신자유주의는 극심한 경쟁을 부추기고 부의 양극화를 가속화시킨다는 문제점이

---

23) 찬성 입장(임진 금융연 연구위원)은 한국은행의 역할이 물가안정 외에 금융안정으로 확대되는 추세에서 전통적인 통화정책수단 외에 미시적·선별적 정책수단이 필요하다고 보았다. 반면 반대 입장(김홍범 경상대교수)은 한국은행의 역할이 거시적·일반적 지원에 그쳐야 하고 정책금융이 필요하다면 민주적 정당성을 가진 국회의 심의를 받아 정부 재정으로 수행하는 것이 적절하다고 하였다.
서정환, "[맞짱 토론] 한은 서민금융 지원, 어떻게 볼 것인가," 「한국경제」, 2012.7.6.

24) 한국은행에 따른 명칭 변경 사유는 아래와 같다.
○ '총액한도대출'이라는 명칭은 과거 통화량목표제 하에서 통화량 관리에 부담을 주지 않도록 당행이 주도적으로 은행의 차입한도를 미리 정하겠다는 성격이 강조되었으나, 금리중심의 통화정책 운용체계 이행 등으로 이러한 취지는 크게 약화
○ 제도의 목적과 메커니즘을 잘 나타낼 수 있도록 새로운 명칭을 '금융중개지원대출'로 부여
- 신용공급이 부족한 부문에 대해 은행의 자금중개기능이 강화되도록 지원하는 중앙은행 대출제도라는 점을 부각
한국은행, "총액한도대출 제도 개선," 공보 2013-12-33호, 2013.

지적되었다. 국제적으로도 신자유주의를 최초로 주창하였던 미국이 2008년 금융위기를 겪고 전 세계로 위기가 파급되면서 신자유주의의 입지는 약화되었다. 이에 2013년에 출범한 박근혜 정부는 창조경제와 함께 “경제민주화”를 주창하였다. 또한 2017년 문재인 정부 출범 이후에는 복지 이념을 강조하면서 신자유주의의 한계를 보완하는 “혁신적 포용국가”를 지향하고 있다.[25)]

제도 수준에서는 IMF 위기라는 역사적 맥락에서 유지되었던 정부주도의 정책사고가 시장 자율을 중시하는 신자유주의가 확산되면서 어느 정도 완화되는 반면, 2008년 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 중앙은행의 역할론이 부상하였다. 위기 이후 비전통적 통화정책수단이 다수 활용되는 등 미국, 유럽, 영국, 일본 등 각국 중앙은행의 역할이 증대되었고, 특히 한국의 경우 2011년 「한국은행법」 개정을 통해 물가안정 외에 금융안정 목적이 추가되기도 하였다. 현재진행형인 코로나19 위기 대응에도 각국 중앙은행이 주요 역할을 수행하고 있다.

이렇게 “한국은행의 역할론”이라는 정책사고가 형성되면서 금융통화위원회에서도 전환기 때 총액한도대출 폐지 · 축소론이 일부 개진되었던 것과 달리, 강화기에는 제도의 효율화 또는 강화 방안에 대한 논의가 주로 이루어졌다.[26)] 2013년에 총액한도대출을 금융중개지원대출이라는 적극적인 명칭으로 변경한 것도 이러한 흐름의 하나이다. 이후 한국은행은 2019년 일본 수출규제 상황에서 무역금융을 강화하고, 최근의 코로나19 위기 속에서 대출한도를 25조원에서 43조원으로 증액하는 등 경기조절수단으로 제도를 적극 활용해 오고 있다.

이렇듯 한국은행의 역할이 강조되는 한편, 경제정책 운영에서 정부의 재정정책과 한국은행의 통화정책을 혼합하는 정책조합(policy mix) 필요성이 제기된다. 이는 제도 운영에 정부의 간접적 영향이 있을 수 있음을 시사한다. 한 예로 기획재정부는 복지국

---

25) 한국형 복지제도는 정권과 무관하게 강화기 동안 지속적으로 확대되었다. 한 예로 보건복지고용 예산은 2010년 81.2조원(총지출의 27.7%)에서 2021년 199.7조원(총지출의 35.8%)으로 총지출에서 차지하는 비중이 8.1%p 확대되었다.

26) 대표적인 예로 2011년 제29차 회의(12.22.)에서는 아래와 같은 의견이 개진되었다.
정책금융의 성격이 강한 총액한도대출은 중앙은행 본연의 업무나 역할이라고 보기는 어렵고, 특정부분에 대한 정책적 지원은 중앙은행의 준 재정활동에 의하는 것보다는 정치적 합의가 전제되는 재정자금을 통해 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하지만, (중략) 중소기업을 지속적으로 지원해 왔던 총액한도대출의 의미를 소홀이 평가하기 어렵고, 또 현실적으로 총액한도대출을 유지할 수밖에 없는 여러 가지 이유가 있으며 (중략), 앞으로 동 제도를 한층 더 효율적인 수단으로 활용할 수 있도록 발전방향을 지속적으로 모색해야 할 것임.

가를 강조하는 구조적 맥락 속에서 “2012년 하반기 경제정책방향”에서 한국은행과 협력해 서민금융을 추진할 것을 언급하였다.[27] 이어 같은 해 9월, 한국은행은 제도에 1.5조원의 영세자영업자 지원프로그램을 추가하였고 동 프로그램은 2019년 11월까지 운영되었다.[28]

한편 정책수요자로는 상기 프로그램에 따라 기존의 중소기업 외에 영세자영업자(2012.9월~2019.11월)가 추가된 것 외에, 중견기업(2015.3월~2016.3월),[29] 코로나19 피해기업(2020.2월~현재) 등이 경제 상황에 따라 탄력적으로 추가되었다. 중견기업의 경우 중소기업을 지원하고자 하는 제도의 취지에 벗어나는 지원이라는 논란이 있었으나,[30] 한국은행 역할론에 대한 공감대와 함께 내수 확대 필요성을 고려한 결정이 이루어졌다.

이와 같이 한국은행 역할론이라는 정책사고 속에서 금융중개지원대출은 그 명칭 변경에서도 보듯이 특정 부문을 선별 지원하는 정책금융의 성격이 명확해졌고, 정책수요자도 기존의 중소기업 외에 영세자영업자·중견기업 등이 구조적 맥락 및 경제 여건에 따라 탄력적으로 추가되는 등 제도가 확대·강화되었다.

---

27) 국제적으로도 글로벌 금융위기 이후 금융포용(finance inclusion)의 흐름이 있었다. 2008년 월스트리트 점거운동(Occupy Wall Street)에서 금융소외계층의 포용을 주장한 데 이어, 2010년 토론토 G20 정상회의에서 “혁신적 금융포용을 위한 기본원칙”이 채택되었다.

28) 동 프로그램은 국회 국정감사 시 2014년부터 2018년까지 실적 부진을 지적당했고, 결국 2019년 11월에 폐기되었다.

29) 「한국은행의 금융중개지원대출관련 설비투자지원 프로그램 운용세칙」 개정

30) 금융통화위원회 의사록(2015년 제6차)

Ⅳ. 결 론

1. 연구의 요약

본 연구는 금융중개지원대출의 형성과 변화 과정을 역사적 제도주의의 관점에서 살펴보면서, 구조-제도-행위자 변수가 어떻게 제도를 형성시키고 변화시켰는지를 분석하였다.

먼저 형성기(1962~1994년)에는 박정희 정부의 집권(1961년)에 따라 정립된 발전국가 정부규범의 제약에 따라 공식 제도로서 관치금융과 비공식 제도로서 정부 주도의 정책사고가 형성되었다. 이에 따른 정부-한국은행 간의 불균형한 관계 속에서 관치금융 제도의 하위제도로서 “선별적 재할인제도”가 형성되었다. 제도에는 정부가 금융을 산업 성장자금으로 이용하는 정책금융 요소가 강하게 나타났다.

조정기(1994~1997년)에는 김영삼 정부 출범 이후 발전국가 기제가 폐기되고 통상 압력에 따른 신자유주의 개혁이 추진되었다. 이러한 구조 변화는 금융자율화라는 제도 변화를 촉발하였으며, 한국은행도 금융자율화라는 정책사고를 활용하여 순수 유동성조절기능을 지향하는 “총액한도대출”을 도입하였다(1994년). 다만 전기의 선별적 재할인 제도의 수요자인 중소기업을 고려하여, 정책금융으로서의 성격도 경로의존적으로 유지되었다.

전환기(1997~2008년)에는 IMF 외환위기 극복을 위해 적극적인 신자유주의 개혁을 추진하는 동시에 사회안전망 확보를 위해 복지국가를 함께 지향하는 구조 변화가 이루어졌다. 제도 수준에서는 IMF 양해각서의 이행이라는 외부 충격에 따라 「한국은행법」이 개정되면서(1997.12.), 금융통화위원회 의장이 재정경제원 장관에서 한국은행 총재로 변경되어 한국은행의 독립성이 제고되었다. 이후 한국은행은 제도를 위기 극복을 위해 적극 활용하였고, 위기 해소 후에는 제도를 다시 순수한 유동성조절 형태로 변경하고자 논의하였다(2000년). 그러나 그간 형성된 은행과 중소기업 등 수요자의 이해관계를 고려하여 정책금융 요소가 경로의존적으로 유지되었고, 오히려 통화신용정책이 통화량이 아닌 금리 중심으로 전환되면서(1999년) 유동성 조절기능은 약화되었다.

마지막으로 강화기(2008~2020년 현재)에는 2008년 글로벌 금융위기 이후 구조적인 저성장 기조가 이어지며 신자유주의를 통한 성장잠재력 확충과 함께 신자유주의의 한계를 보완하는 복지국가의 정부규범이 혼재되었다. 제도 수준에서는 정부 주도의 정

책사고가 다소 완화되고 전 세계적으로 중앙은행의 역할론이 대두되면서, 한국은행의 적극적인 역할이 강조되었다. 한국은행은 한국은행 역할론이라는 정책사고 속에서 제도 명칭을 2013년에 금융중개지원대출로 변경하고, 정책수요자를 기존의 중소기업 외에 영세자영업자(2012~2019년), 중견기업(2015~2016년), 코로나19 피해 자영업자·기업(2020년 현재) 등으로 다변화하는 등 정책금융 요소를 크게 강화하였다. 발전국가 시대에서 형성된 정책금융 요소가 조정기, 전환기를 거치면서도 경로의존적으로 유지되었다가, 강화기의 새로운 구조와 제도 속에서 유용한 정책수단으로 활용되고 있는 독특한 사례라 할 수 있다.

이러한 연구결과는 기존에 제도가 "전반적인 국내경기 및 유동성사정 뿐만 아니라 1997년 외환위기, 2001년 미국 9.11테러, 2008년 글로벌 금융위기 등 대내외 금융경제충격에 따른 신용경색 등에 대응하기 위해 강화되었다"는 외생적 요소 중심의 설명 외에(한국은행 2012, 238쪽), 역사적 맥락 속에서 정부와 한국은행의 구체적인 역할을 분석하고, 정책수요자를 고려해 발전국가 시대의 정책금융 요소가 경로의존적으로 유지되었음을 밝혔다는 점에서 차별성이 있다.

[표 2] 금융중개지원대출 변화 기제

구분	형성기 (1962~1994)	조정기 (1994~1997)	전환기 (1997~2008)	강화기 (2008~2020.10 현재)
구조 변수 (국가 수준)	발전국가	신자유주의 지향	신자유주의로의 전환, 복지국가 지향	신자유주의 국가, 복지국가 혼재
제도 변수 (금융제도 수준)	- 관치금융 - 정부 위주 정책사고	- 금융자율화	- 시장 개입을 통한 위기 극복 - 한국은행 독립성	- 한국은행 역할 강화(정책사고)
행위자 변 수	- 정부·한국은행 간 불균형한 권력관계 속에서 제도 형성	- 한국은행이 금융자율화의 정책사고를 활용해 제도 변경 - 정책수요자 고려 정책금융 유지	- 한국은행이 정책수요자 고려 정책금융 유지	- 한국은행은 정책금융 확대 - 정부와 한국은행의 정책조합 강화 - 정책수요자 탄력적 확대
제도명칭	선별적 재할인 (1962년 도입)	총액한도대출 (1994년 도입)	총액한도대출	총액한도대출 → 금융중개지원대출('13)
구성요소	정책금융	정책금융 (경로의존) +유동성조절	정책금융 (경로의존) +유동성조절(약화)	정책금융 (강화+대상 다변화) +유동성조절(약화)

이러한 연구 결과를 Streeck & Thelen(2005)의 제도 변화 유형에 따르면 다음과 같이 분류할 수 있다.

형성기에는 선별적 재할인제도가 복잡해지고 강화되는 “적응을 통한 재생산”이 이루어졌다. 조정기에는 총액한도대출 도입에 따라 선별적 재할인제도가 가진 정책금융 성격의 “해체”와 정부 재정으로의 “대체”가 시도되는 한편, 유동성조절기능이 추가되어 층화(layering)되었다. 전환기에는 정책금융을 강조한 제도의 성격 전환(conversion)에 따라 정책금융 요소가 “생존하고 복귀”하였다. 마지막으로 강화기에는 글로벌 금융위기 이후 정책금융의 성격이 명확해지고 지원대상도 다변화되면서 명칭도 이를 반영한 금융중개지원대출로 변경되는 등 “적응을 통한 재생산”이 다시 이루어지면서 오늘에 이르고 있다.

[표 3] 제도 변화의 결과

구분		변화의 결과	
		연속성	불연속성
변화의 과정	③ 점진적 변화	Ⅰ. 형성기 Ⅳ. 강화기 - 적응을 통한 재생산 (reproduction by adaption) - 정책금융 강화	완만한 변화 (gradual transformation) ①
	급격한 변화	Ⅲ. 전환기 - 생존과 복귀 (survival and return) - 정책금융 강화, 유동성조절 약화 (제도 성격의 **전환**)	② Ⅱ. 조정기 - 해체와 대체 (breakdown and replacement) - 유동성조절기능 강조 (중소기업 정책금융 기능과 **층화**)

자료: 분석틀은 하연섭(2011, 172쪽)에 따름. Streeck & Thelen(2005, p.9) 재인용.

2. 정책적 시사점 및 연구의 한계

본 연구는 역사적 제도주의의 분석틀을 활용해, 금융중개지원대출이 특정 분야를 정책적으로 지원하는 준재정활동이라는 관점에서 제도를 분석하였다. 국가 전체적인 재정건전성이 화두로 떠오르고 있고 한국은행의 준재정적 역할에 대한 논의가 이루어지는 시점에서, 정부의 일반 재정활동보다 상대적으로 연구가 적었던 한국은행의 준재정활동에 초점을 두고 연혁적 분석을 시도했다는 면에서 연구의 의의가 있다고 판단된다.

분석 결과를 살펴볼 때 금융중개지원대출은 총액한도대출 도입 시에 강조하였던 유동성 조절기능(물가안정을 위한 한국은행 독립성 중요)보다는 정책금융(준재정으로서 효율성 · 형평성 · 민주성 중요)으로서의 성격이 강화되어 왔으므로, 준재정활동의 측면에서 민주적 책임성을 보완할 수 있는 방안 검토가 필요하다. 정부의 일반 재정활동과 비교할 때 준재정활동은 국회에 따른 예산 확정 및 결산 심사 등 민주성 확보를 위한 일련의 절차가 상대적으로 부족할 수 있기 때문이다.[31] 현재 제도에 대한 민주적 통제는 국회의 국정감사, 감사원 감사를 통해 사후 점검이 이루어지는 수준으로, 한국은행의 독립성과 민주적 책임성의 조화를 이루는 수준에서의 개선방안 논의가 필요하다고 판단된다.

한편 본 연구는 다음과 같은 면에서 한계점이 있다. 먼저, 본 연구는 준재정활동이라는 하나의 시각으로 제도를 분석한 것으로, 이와 달리 제도가 상대적으로 신용경색이 발생할 수 있는 분야에 통화를 우선 공급하기 위한 "통화정책"임을 강조하여 제도를 분석하는 경우 상이한 연구결과도 존재할 수 있다. 본 연구는 신제도주의 분석에 일반적으로 쓰이는 변수를 활용하고 제도의 시기를 구분한 비교분석을 통해 객관성을 높이고자 하였으나, 각종 자료에 대한 해석을 기반으로 사례를 기술하는 질적 연구의 특성 상 반론의 여지도 있을 수 있다.

또한 구조-제도-행위자의 변수를 설정하여 제도에 미치는 영향을 분석하였으나, 공식 자료와 인터뷰로만은 비공식적인 제도 운영 과정까지 모두 파악하기는 어려운 한계가 있었다. 아울러 코로나19 사태로 인해 준재정활동이 회사채, 기업어음(CP) 매입 등으로 확대되는 가운데 제도도 더욱 강화되고 있는데, 코로나19 사태가 아직 진행 중이어서 제도에 대한 분석 · 평가가 어려웠던 점도 있었다.

이러한 면에서 본 연구의 분석결과는 열려 있다. 앞으로 한국은행의 준재정활동에 대한 연혁적 분석 외에 한국은행의 역할이 확대되는 재정환경 변화에 맞추어, 준재정활동이 재정수지와 물가에 미치는 영향 분석, 경제적 효과 추정, 제도 성격에 대한 국제 비교연구 등 다양한 분야에서 활발한 연구가 이루어지기를 기대한다.

---

31) 최승필(2013, 110쪽)의 경우에도 준재정활동이 권한과 배분, 그리고 기능적 관점에서 민주적 통제를 회피하는 문제가 있다고 지적하였다.

참고문헌

고영선, “한국은행의 준재정활동,” 「KDI 정책연구」 제25권 제1호, 한국개발연구원, 2003, 99~145쪽.

국민호, “동아시아 경제발전과 유교,” 「한국사회학」 제31집 봄호, 한국사회학회, 1997, 29~59쪽.

김선명, “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구,” 「한국정책학회보」 제9권 제3호, 한국정책학회, 2000, 187~215쪽.

김윤권, “제도 변화의 통합적 접근,” 「한국정책학회보」 제14권 제1호, 한국정책학회, 2005, 299~329쪽.

김인배 · 김일중 · 박성규, “한국 통화정책의 관료유인 모형: 이론 및 실증분석,” 「공공경제」 제6권 제2호, 한국재정학회, 2001, 237~277쪽.

민병균, 「관치금융」, 자유기업원, 2002.

윤정수, “한국 소프트웨어(SW)산업정책 변화의 사례연구: 제도변화의 기제(mechanism)를 중심으로,” 「한국행정학보」 제43권 제2호, 한국행정학회, 2009, 73~96쪽.

이기영, 「중앙은행의 준재정활동에 관한 연구」, 정책보고서 97-05, 한국조세연구원, 1997.

이동은 · 편주현 · 양다영, 「글로벌 금융위기 이후 주요국 거시금융 정책의 평가와 시사점」, 연구보고서 12-09, 대외경제정책연구원, 2012.

이동현, “한국 항만개발정책에 대한 신제도주의적 분석,” 「해양정책연구」 제24권 제2호, 한국해양수산개발원, 2009, 151~180쪽.

이흥모 · 김종욱, “중앙은행의 준재정활동,” 「조사통계월보」 1994-6, 한국은행, 1994, 8~29쪽.

장지호, “김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구 – 역사적 제도주의의 적용,” 「한국정책학회보」 제12권 제2호, 한국정책학회, 2003, 89~110쪽.

정호성 · 임호성, “중소기업에 대한 신용정책 효과,” 「BOK 경제연구」 제2014-02, 한국은행 경제연구원, 2014.

지주형, 「한국 신자유주의의 기원과 형성」, 책세상, 2011.

최승필, “공적 조직의 준재정활동에 대한 재정법적 검토,” 「외법논집」 제37권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2013, 109~134쪽.

하연섭, 「제도분석 – 이론과 쟁점」, 다산출판사, 2011.

한국은행, 「한국은행 60년사」, 한국은행, 2010.

_____, 「한국의 통화정책」, 한국은행, 2012.

_____, 「한국은행 70년사」, 한국은행, 2020.

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," in Judith Goldstein and Robert O. Keohane(eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp.3-30.

Goodfriend, Marvin and Robert King, "Financial Deregulation, Monetary Policy and Central Banking," in Haraf, W. and R. Kushmeider(eds), *Restructuring Banking and Financial Services in America*, Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1988, pp.216-253.

Hakkio, Craig S. and Gordon H. Sellon, Jr., "The Discount Window: Time for Reform?," *Economic Review*, vol.85, June, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2000, pp.5-20.

Jakob de Haan et al, "Central Bank Independence Before and After the Crisis," *Comparative Economic Studies*, vol.60, 2018, pp.183-202.

Korpi, Walter, "Contentious Institutions: An Augmented Rational-action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries," *Rationality and Society*, vol.13 no.2, 2001, pp.235-283.

Lieberman, Evan S., "Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies," *Comparative Political Studies*, vol.34 no.9, 2001, pp.1011-1135.

Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press, 1989.

Orren, Karen and Stephen Skowronek, "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'," in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson(eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Co: Westview press, 1994, pp.311-330.

Peristiani. S., "The Growing Reluctance to Borrow at the Discount Window; An Empirical Investigation," *The Review of Economics and Statistics*, vol.80, 1998, pp.611-620.

Poole, William, "The Discount Window," in Mayer, Thomas(ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.253-266.

Schwartz, Anna, "The Misuse of the Fed's Discount Window," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol.74 no.5, 1992, pp.58-69.

An Analysis of the Quasi-fiscal Activities of the Bank of Korea from the Perspective of Historical Institutionalism: Focusing on the Bank Intermediated Lending Support Facility

Kwon Sun-young*

Abstract

With the role of the Bank of Korea expanding due to the COVID-19 crisis, it is time to discuss how to set up a quasi-financial role of the Bank of Korea in addition to traditional prices stability. Therefore, this study analyzes the process of formation and change of the "Bank Intermediated Lending Support Facility(BILSF)", a representative example of quasi-financial activities, using the "Structure-Institution-Actor Integrated Analysis Frame" from the perspective of historical institutionalism.

As a result, the policy financing element of the "selective discount scheme(predecessor of BILSF)" introduced during the formation period(1962-1994) remained path-dependently considering policy demander despite the introduction of the "Aggregated Credit Ceiling Loans(predecessor of BILSF)" in the adjustment period(1994-1997) and the discussion of liquidity-controlling loans in the conversion period(1997-2008). Furthermore, the policy financing elements were further strengthened during the consolidation period(2008-present), with the name of the institution being changed to BILSF. Although there seems to be a need to provide funds for necessary economic sectors, it is necessary to discuss ways to improve the lack of democratic controls in comparison with the government's financial activities.

□ Keywords: The Bank of Korea, Quasi-Fiscal Activities, Bank Intermediated Lending Support Facility, The Aggregate Credit Ceiling Loans, Historical Institutionalism

---

* Director of Division, National Assembly Budget Office;
Ph.D. Student, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University