

금융포용(Financial Inclusion)의 북한 적용 방안 연구

최상목*

| 목 차 |

I. 서론	점검
II. 금융포용의 이론적 논의	V. 북한의 금융포용 개혁 방향
III. 금융포용의 사례 분석	VI. 결론
IV. 북한의 금융포용 추진 여건	

| 논문요약 |

이 글의 목적은 북한의 금융개혁의 주요 목표로서 금융포용을 제시하는 데 있다. 금융포용에 대한 이론적 논의, 국제기구들의 정책 제안과 주요 개발도상국과 체제전환국의 사례를 분석하여 금융포용을 효과적으로 확대할 수 있는 성공 요인을 도출하였다. 동시에 북한의 금융포용 수준을 추정하여 추진 여건을 점검하고 이를 바탕으로 북한의 금융개혁 과정에 적용 가능한 금융포용 전략과 주요 정책 대안을 제시하였다. 제도권 금융시장과 금융 시스템이 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서 시장화·자유화 중심의 금융개혁 추진은 필요하지만, 많은 개발도상국과 체제전환국들은 이 과정에서 금융 불안과 소득 불평등 악화를 경험하였다. 이를 극복하기 위한 대안으로 대다수의 개발도상국들은 금융포용을 금융개혁의 주요 목표로 설정하고 추진하기 시작하였다. 북한도 초기 단계부터 금융포용을 금융개혁의 주요 목표로 설정하고 최고 권력층의 확고한 지원하에 종합적인 전략을 수립하여 일관성 있게 추진하여야 한다. 모바일 결제 시스템 구축을 통해 모바일 계좌를 적극적으로 도입하고 소외지역 등을 중심으로 금융기관의 지점망도 확대하여 금융 서비스에 대한 접근성을 획기적으로 높여야 한다. 동시에 북한 주민의 제도권 금융 시스템에 대한 신뢰와 금융 이해력을 높이는 노력도 시급하다.

* 울산대학교 경제학과 초빙교수

· 주제어: 금융포용, 금융개혁, 금융 접근성, 금융발전, 마이크로크레디트

I. 서론

금융개혁¹⁾은 개발도상국과 체제전환국의 경제 발전과 개혁 과정의 핵심 과제이다. 그동안 중국·베트남·동유럽 체제전환국들의 경험을 바탕으로 북한 금융 시스템의 시장화·자유화를 기본 방향으로 제시하는 연구들이 다양하게 진행되어 왔다.²⁾ 제도권 금융시장과 금융 시스템이 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서는 시장화·자유화의 추진은 필요한 과제일 수밖에 없다. 그러나 많은 개발도상국과 체제전환국은 이 과정에서 금융 불안과 위기를 경험하였다(Cojocaru et al. 2015, 7-8). 또한 전통적인 발전 이론은 경제발전 초기 단계에서는 성장의 혜택이 전 계층에 확산되기까지 불평등과 부의 집중이 불가피하다고 설명하고 있으며(Kuznets 1955, 1-28), 실제 시장화와 경쟁이 촉진되면서 저소득층의 금융 서비스에 대한 접근이 어려워진 사례가 많았다(EBRD 2016, 61-74). 그러나 근대 발전 이론은 저성장과 불평등을 동시에 해소할 수 있는 발전 전략을 제시하고 있으며, 그 중의 하나가 금융포용을 촉진하는 금융개혁이다. 시장화·자유화의 진전을 통해 성장의 혜택이 전 계층으로 확산되는 간접적인 효과만으로는 부족하고, 경제주체들에게 기회(opportunities)의 균등을 보장해 주기 위해서는 기회균등을 가로막는 금융 시스템의 불완전성을 직접 해소하는 금융포용 개혁이 필요하다. 이를 통해 토지개혁이나 교육개혁과 같이 성장을 촉진하면서 불평등도 줄일 수 있다고

- 1) 금융개혁은 금융 시스템의 구조적 변화를 의도적으로 추진하는 일련의 과정을 의미한다. 이러한 금융개혁의 목표와 추진 방향은 해당 국가의 발전 단계, 경제상황과 국민의 수요 등에 따라 달라질 수 있다. 예를 들면 국가통체경제의 시장화가 필요한 경우에는 시장 중심의 금융 시스템 구축과 자유화가, 금융위기의 재발 방지를 위해서는 건전성 규제·감독 강화와 소비자보호가 금융개혁의 목표가 될 수 있다.
- 2) 기존의 연구들은 북한 금융개혁의 목표를 명시적으로 제시하고 있지는 않으나, 시장 중심의 이원적 은행 체계 구축, 은행의 사유화와 부실채권 정리, 금융 감독과 예금보험제도 등 인프라 구축, 자본시장 발전 등 시장화·자유화를 전제로 한 개혁과제들을 제시하고 있다(김병연 2014, 23-28; 윤덕룡 2013, 30-41; 임호열 외 2015, 132-142).

강조한다(Demirguc-Kunt et al. 2008, 23-25). 이에 최근 들어 대다수의 개발도상국들은 금융포용을 금융개혁의 주요 목표로 설정하고 추진하기 시작하였다. 이 글의 목적은 이러한 배경에서 북한 금융개혁의 주요 목표로서 금융포용을 제시하는 데 있다. 금융포용에 대한 이론적 논의, 국제기구들의 정책 제안과 주요 개발도상국과 체제전환국의 사례를 분석하여 금융포용을 효과적으로 확대할 수 있는 성공 요인을 도출하고자 한다. 동시에 북한의 금융포용 수준을 추정하여 추진 여건을 점검하고 이를 바탕으로 북한의 금융개혁 과정에 적용 가능한 금융포용 전략과 주요 정책 대안을 제시하고자 한다.

II. 금융포용의 이론적 논의

1. 개념과 중요성

제도권 금융 서비스에 대한 접근과 이용으로 정의되는 금융포용은 금융 서비스에 대한 접근(access), 금융 서비스의 이용(usage)과 질(quality)이라는 세 가지 측면을 가진다. 첫째, 금융 서비스에 대한 접근은 제도권 금융기관이 금융 서비스를 공급하는 능력을 의미한다. 이는 금융 규제, 금융시장과 기술 관련 환경에 의해 영향을 받는다. 둘째, 금융 서비스의 이용은 고객이 금융 서비스를 얼마나 자주 그리고 오랫동안 활용하는지를 의미한다. 금융 서비스의 이용은 공급뿐 아니라 수요에 의해서도 영향을 받는다. 합리적인 가격으로 금융 서비스에 접근이 가능하더라도 금융 서비스에 대한 수요가 없거나 또는 종교적 이유로 금융 서비스를 자발적으로 이용하지 않을 수 있다.³⁾ 반면에 수요는 있으나 제도적 규제, 시장의 불완전성⁴⁾에 기인한 정보

3) 수요 부족으로 금융 서비스를 자발적으로 이용하지 않는 경우는 원칙적으로 금융포용 정책의 대상이 아니다. 그러나 수요 부족이 금융 이해력(financial literacy) 부족에서 기인한 경우라면 금융교육을 통해 수요를 창출할 수 있다. 또한 종교적 이유로 통상적인 금융 서비스를 이용하지 않는 경우에도 이슬람 금융의 예처럼 특정 종교에 적합한 금융 서비스를 제공함으로써 수요 창출이 가능하다.

4) 시장의 불완전성의 예로는 정보의 불균형으로 불리한 의사결정을 하는 역선택(adverse selection)과 정보를 가진 사람이 정보를 가지지 못한 사람의 이익에 반하는 행동을 하는 도덕적 해이(moral hazard)를 들 수 있다.

비대칭과 높은 거래비용으로 금융 서비스에 대한 접근이 어려울 수 있다.⁵⁾ 셋째, 금융 서비스의 질은 소비자가 금융 서비스로부터 얼마나 만족을 느끼는지를 의미한다. 이는 소비자의 금융역량(financial capability)과 소비자보호와 밀접히 관련된다.⁶⁾ 따라서 금융포용은 개인과 기업이 합리적인 가격으로 제도권 금융기관이 책임감 있고 지속적으로 제공하는 결제와 송금, 저축, 대출, 보험 등 다양한 금융 서비스를 이용하는 것을 의미한다(World Bank 2012, 17; World Bank 2014, 15-18).

금융포용에 대한 관심은 전통적으로 금융의 대상에서 소외되었던 저소득층과 소기업에게 신용을 제공하는 1990년대 마이크로크레딧(microcredit)로부터 시작되었다.⁷⁾ 2000년대 들어서는 대출을 넘어 저축, 보험 등 다양한 금융 서비스를 제공하는 마이크로파이낸스(microfinance)로 확대되었다. 2000년대 중반 이후 저소득층의 금융거래에 가장 큰 장애가 접근성이라는 인식이 확대되면서 금융에의 접근(access to finance)이 주요 과제로 대두되었다. 특히 휴대전화의 보급과 정보통신기술의 발전이 관련 비용을 획기적으로 줄일 수 있는 가능성을 높여 주었기 때문이다. 2000년대 후반에는 단기 대출 위주의 마이크로크레딧이 과다 채무의 부작용을 초래하게 되자 소비자 보호와 금융 교육의 중요성이 부각되었다. 이와 함께 단순히 금융 서비스에 대한 접근을 넘어서 저소득층과 소기업뿐 아니라 더 많은 경제주체들의 금융 서비스의 이용을 확대하기 위한 금융포용의 중요성이 부각되기 시작하였다.⁸⁾ 이에 세계은행은 2020년을 목표로 전 세계적인 금융포용 확대 사업을 시작하였고,⁹⁾ 국제연합도 지속 가능 발전 목표를 달성하기 위한 금

5) 비자발적으로 금융 서비스에 접근하지 못하고 있는 다른 예로는 금융 서비스가 제공되기에 소득이 너무 낮거나 위험도가 매우 높은 경우를 들 수 있다. 이 경우에는 시장실패나 정부실패에 기인한 것이 아니므로 금융 정책의 대상이 아니다.

6) 금융역량과 소비자보호는 책임감 있는 금융(responsible finance)의 전제조건이 된다. 금융포용은 금융 서비스의 무조건적인 접근과 이용의 확대를 의미하지 않기 때문이다.

7) 마이크로크레딧은 1983년 방글라데시의 무함마드 유누스(Muhammad Yunus)가 주도한 그라민은행(Grameen Bank)이 첫 사례이다.

8) Ehrbeck, T. (2012), "More than Semantics: From Microcredit to Financial Inclusion," <http://www.cgap.org/blog/more-semantics-microcredit-financial-inclusion>. (2018년 10월 31일 검색)

9) 세계은행은 2015년 세계은행-국제통화기금 연차총회에서 보편적 금융접근 2020(Universal Finance Access 2020 initiative)을 추진하기로 발표하였다.

용포용의 역할을 강조하고 있다(Klapper 2016). 그 결과 2017년 현재 108개국이 금융포용 개혁을 추진하고 있다(World Bank 2017a, 17-19).

금융포용은 금융발전의 한 측면으로 볼 수 있다. 금융발전은 금융 시스템의 깊이(depth), 접근성(access), 효율성(efficiency)의 세 가지 측면을 가지고 있기 때문이다.¹⁰⁾ 금융 시스템의 깊이에 중점을 두는 금융심화(financial deepening)와 금융 시스템의 접근성을 높이는 금융포용은 서로 다른 방향으로 움직일 수 있다. 공급되는 금융 서비스의 규모가 크다고 해서 언제나 금융 서비스가 광범위하게 이용되고 있는 것은 아니기 때문이다. 금융 서비스가 대기업과 부유층에 집중되는 경우가 그 예이다. 베트남의 경우 금융 서비스의 규모는 국내총생산(GDP)의 125%가 넘지만 제도권 금융기관에 계좌를 보유하고 있는 성인은 전체성인의 20% 수준에 불과하다. 반면에 체코는 금융 서비스의 규모가 국내총생산의 60%에 미치지 못하지만 제도권 금융기관에 계좌를 보유하고 있는 성인의 비중은 80% 수준에 달한다.

금융포용의 정도는 공급자와 수요자 측면에서 측정될 수 있다.¹¹⁾ 금융기관 지점 수 등 공급자 측면의 통계는 개별 금융기관의 통계를 합산하여 작성되나,¹²⁾ 수요자 측면의 통계는 소비자가 금융 계좌 보유, 결제, 저축, 차입과 위험 관리 등 일상적인 금융 서비스를 어떻게 이용하고 있는지에 대해 서베이를 통해 측정하고 있다.¹³⁾

10) 금융 시스템의 깊이는 금융 시스템이 공급하는 금융 서비스의 규모를 의미하며, 효율성은 금융 시스템이 낮은 비용과 지속 가능한 수익을 유지하면서 금융 서비스를 공급할 수 있는 능력을 의미한다(Sahay et al. 2015, 10-13).

11) 2012년 G20 정상 회의에서 금융포용 핵심 지표를 제안하였다. 수요자 측면의 지표로는 제도권 금융기관에 계좌를 가지는 성인 비율, 제도권 금융기관으로부터 1년 내 대출을 받은 성인 비율, 제도권 금융기관에 계좌를 가지는 중소기업 비율 등이 있으며, 공급자 측면의 지표로는 성인 10만 명당 금융기관 지점 수가 있다.

12) 공급자 측면 통계의 국가 간 비교 자료는 국제통화기금(IMF 2018)에서 발간하는 *Financial Access Survey*에 수록되어 있다.

13) 수요자 측면의 통계는 개인과 기업의 통계를 단순 합산하여 얻기가 어렵다. 한 개인과 기업이 통상 여러 계좌를 보유하고 있기 때문이다. 따라서 서베이에 의존할 수밖에 없으며 국가 간 비교 자료는 세계은행(World Bank 2017b)에서 발간하는 *Global Findex Database*에 수록되어 있다.

2. 경제적 효과와 한계

금융 시스템이 발전하면 경제주체들의 잉여자금을 생산적인 부문과 연결해 줌으로써 자본을 효율적으로 배분하고 생산성을 높여준다. 동시에 위험 분산과 관리를 가능하게 하고 거래비용을 줄여준다. 또한 가계와 기업이 외부 충격에 대응하여 소비와 투자의 시점을 자유롭게 선택할 수 있도록 함으로써 경제의 변동성을 줄여준다. 그러나 실증분석 결과에 따르면 이와 같은 금융발전의 효과는 금융 시스템의 깊이와 접근성 중 어느 측면을 강조하느냐에 따라 달라질 수 있다. 금융 시스템의 깊이가 지나치게 강조될 경우 과도한 금융(too much finance)으로 경제 성장과 안정에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 경쟁이 심화될수록 저소득층의 금융에의 접근도 오히려 어려워질 수 있다. 반면에 금융 시스템의 접근성, 즉 금융포용이 강조될 경우 그 수준과 관계없이 성장에 긍정적인 영향을 준다(Sahay et al. 2015, 6-7). 동시에 금융포용은 빈곤과 불평등 축소에도 기여한다. 비공식 금융에 의존하던 소비자들이 제도권 금융을 통해 금융거래를 더 효율적이고 안전하게 할 수 있으며, 교육과 사업에 투자함으로써 빈곤으로부터 탈출이 가능해진다. 그 결과 금융 계좌 보유의 불평등은 소득 불평등과 밀접한 연관 관계를 보인다(Aslan et al. 2017, 5-6). 세계에서 가장 평등한 국가 중의 하나인 스웨덴의 경우 부자와 빈곤 가계의 금융 계좌 보유 비율은 같다. 반면 소득 불평등이 심한 아이티의 경우 상위 20%가 하위 20%보다 14배 높은 금융 계좌 보유 비율을 보인다. 또한 현금 결제가 제도권 금융 시스템을 통한 결제로 바뀌면 비용이 줄고 편리성을 높일 수 있으며, 투명성 확대로 그림자 경제가 축소되고 관련 범죄의 발생 가능성을 줄여준다.¹⁴⁾

다만 금융포용의 효과도 금융 서비스의 유형에 따라 차이가 있다. 대출 서비스에 대한 접근과 이용 확대는 적절한 수준의 감독과 규제가 따르지 않으면 위험 감수와 부채 의존도가 커져 거시경제의 불안정성과 위험을 증가시킬 수 있다. 2008년 미국의 서브 프라임 위기¹⁵⁾와 2008년 보스니아,¹⁶⁾

14) 실증분석에 따르면 니제르의 경우 여행과 대기에 걸리는 시간이 평균 20시간 줄었으며, 정부의 사회보장 보조금 관련 행정 비용이 20% 감소하였다. 또한 인도의 경우 정부 연금 지출의 디지털화에 따라 자금 유출의 47%가 감소한 것으로 분석되었다(Aker et al. 2016, 28-30; Muralidharan et al. 2016, 16-17).

2010년 인도¹⁷⁾의 마이크로파이낸스 위기가 예이다. 그러나 대출 이외 금융 서비스에 대한 접근과 이용 확대는 금융안정에 부정적인 영향을 주지 않는 것으로 분석되고 있다. 금융기관 지점, ATM과 금융 계좌에 대한 접근 증가, 성별 격차 축소와 예금 기반의 다양성 축진은 금융 안정에 부정적인 영향 없이 성장을 촉진시킬 수 있다.¹⁸⁾

III. 금융포용의 사례 분석

1. 주요국의 현황과 추이

금융포용은 금융기관이나 모바일 결제(mobile payment)¹⁹⁾ 서비스 공급자를 통해 예금 또는 거래 계좌를 가지는 것에서 출발한다. 2017년 현재 전 세계 69%의 성인이 금융기관 계좌 또는 모바일 계좌(mobile money accounts)를 가지고 있는 것으로 조사되었다.²⁰⁾ 계좌 보유에 있어 지역, 국가, 성별 간에 차이를 보이고 있다. 예를 들면 OECD 선진국 성인의 평균 계좌 보유 비율은 94%이나 개발도상국 평균은 63%이며 이중 저소득 국가의 평균은 35%에 불과하다.²¹⁾ 전 세계 남성의 72%가 계좌를 보유하고 있는 반면에 여

15) 신용도가 취약한 차입자에 대한 과도한 대출과 모기지 대출 기준의 완화가 원인으로 지적되고 있다.
 16) 보스니아의 마이크로크레디트는 2004년 이후 급증하였으나 대출기관들의 과도한 경쟁, 위험 대출과 투명성 부족 등으로 2008년 말 위기가 발생하였다.
 17) 대출의 급속한 증가로 인도의 마이크로크레디트 기관이 한동안 고수익을 향유하였으나 대출심사 미비와 관련 인프라 미흡 등으로 대규모 부실대출을 초래하였다.
 18) 인도의 경우 1970년대에서 1990년대 사이에 도시지역에 새로운 지점을 열 경우 은행 지점이 없는 지역에 4개의 지점을 내도록 의무화하였다. 이와 같은 은행 지점망의 확장이 금융포용에 긍정적인 영향을 주었고 농촌지역 빈곤 감소에 기여한 것으로 분석된다(Burgess & Pande 2005, 791-793).
 19) 모바일 결제는 휴대전화 등을 통해 제공되는 결제 서비스를 통칭하며 모바일 화폐(mobile money) 또는 모바일 지갑(mobile wallet)이라고도 한다.
 20) 2000년대 이후 전 세계적인 금융포용 추진으로 금융기관 계좌 또는 모바일 계좌를 가진 성인의 전체 성인 인구 대비 비율이 2011년 50%, 2014년 61%, 2017년 69%로 증가하였다(Demirguc-Kunt et al. 2018, 17-19).
 21) 2011년 OECD 선진국 성인의 평균 계좌 보유 비율은 90%, 개발도상국은 42%, 1인

성은 65%만이 계좌를 보유하고 있다. OECD 선진국은 성별에 따른 차이가 없지만 개발도상국 남성은 67%, 여성은 59%로 차이를 보이고 있다. 또한 전 세계 성인의 64%가 금융기관 계좌만을 가지고 있으며 1%는 모바일 계좌만을, 3%는 둘 다 가지고 있는 것으로 조사되었다.

전 세계 성인 중 17억 명이 제도권 금융기관 계좌나 모바일 계좌를 아직 가지고 있지 못한 것으로 조사되었다. 이유는 소득과 수요 부족, 비용 부담, 이동거리, 제도권 금융 시스템에 대한 불신 등이다. 비용 부담과 이동거리에 따른 어려움²²⁾은 금융기관 간 경쟁 부족과 물리적·제도적 인프라 미흡에 기인하며, 제도권 금융 시스템에 대한 불신²³⁾은 금융기관 예치 재산의 몰수와 금융위기의 경험 등에 기인한다(Demirguc-Kunt et al. 2018, 35-40).

2. 금융포용 개혁의 성공 요인과 정책 방향

성공적인 금융포용 개혁을 위해서는 국가 차원의 종합적 전략 수립과 추진이 중요하다. 금융포용은 금융·정보·통신 등 다양한 분야의 수요와 공급과 관련된 복합적인 과제이기 때문이다.²⁴⁾ 또한 해당 국가의 현실에 맞는 전략 수립을 위해서는 객관적인 자료 수집과 서베이를 통해 금융포용 수준을 평가하고, 금융포용 확대의 장애가 무엇인지를 파악하는 작업이 선행되어야 한다.²⁵⁾ 이를 위해 금융포용 개혁을 추진하는 대부분의 국가들은 국가 차원의 서베이를 실시하여 개혁의 출발 상황을 객관적으로 평가하고 전략 수립에 반영하고 있으며, 이를 대외 공표함으로써 개혁 추진의 동력으로 활용하

당 국민소득 1,000달러 이하 저소득 국가는 13%로 선진국과 개발도상국, 선진국과 저소득 국가 간의 격차가 2011-2017년 중 다소 축소되고 있다.

22) 예를 들면 시에라리온의 당좌예금계좌의 연회비는 1인당 GDP의 27% 수준이며, 우크라이나의 경우 성인 인구 10만 명당 평균 0.5개의 은행 지점을 가지고 있다 (World Bank 2014, 34).

23) 동유럽, 중앙아시아, 남미와 카리브해 지역의 경우 금융기관에 대한 불신이 장애라는 응답(31%)이 다른 지역(13%)보다 크게 높은 것으로 조사되었다.

24) 계좌 보유, 결제, 저축, 대출, 보험 등 다양한 금융 서비스의 거래비용이나 정보 비대칭과 같은 공급 측면의 제약요인을 해소하여야 하며, 정보·통신 기술과 인프라 발전에도 대응하여야 한다. 동시에 금융 수요자 보호와 교육도 함께 추진하여야 한다.

25) 공급자 통계는 금융 감독 정책 수립에 유용하고, 수요자 서베이는 금융포용이 미치지 못하는 분야를 찾아내거나 어느 계층에 금융 서비스의 이용이 집중되어 있는지를 파악하는 데 도움이 된다.

기도 한다.²⁶⁾ 또한 금융포용 개혁을 지속적으로 추진하기 위해서는 추진 동력을 이끌어 나갈 국가적 리더십과 효율적인 추진체계 구축이 중요하다. 주요국들은 최고위층의 정치적인 지원하에 정부부처, 중앙은행 또는 금융감독 기구가 중심이 되어 금융포용 개혁을 추진하고 있다. 일부 국가에서는 주요 국가기관이 함께 참여하는 국가위원회를 구성하기도 한다. 이러한 과정에서 많은 국가들이 세계은행 등 국제기구나 민간단체의 단계별 컨설팅, 자금 지원과 기술 지원을 적극 활용하고 있다(World Bank 2012, 11-28, 44-45).

주요국들이 추진하는 금융포용 전략의 핵심 내용은 제도 개혁, 소비자보호 강화, 금융 인프라 확충과 공공부문의 직접 개입을 들 수 있다(World Bank 2012, 29-39). 첫째, 제도 개혁은 금융 서비스 이용을 제약하는 규제, 장애와 시장 실패를 해소하는 것이다. 농촌지역이나 중소기업의 금융 서비스에 대한 접근을 확대하기 위한 규제개혁²⁷⁾을 예로 들 수 있다. 금융 서비스의 폭넓은 이용을 촉진할 수 있는 경쟁 확대, 다양한 금융기관과 혁신적인 상품의 허용도 필요하다.²⁸⁾ 둘째, 금융 시스템에 대한 신뢰를 구축하기 위한 금융기관의 행동 준칙 설정, 소비자 보호와 금융역량 향상이 중요하다.²⁹⁾ 동시에 금융 불안정이라는 부작용을 피하기 위해서는 금융시장 발전과 경쟁은 촉진하되 적정한 건전성 규제와 감독이 병행되어야 한다. 셋째, 금융 인프라 확충은 금융 서비스의 공급 비용과 위험을 줄이고 혁신적이고 새로운 서비스를 가능하게 한다. 특히 모바일 금융, 전자 화폐 등 새로운 금융포용 기술(financial inclusion technologies)에 탄력적으로 대응하여야 한다. 모바일 계좌는 주로 재해, 전염병, 분쟁 등으로 비상 대응이 필요한 지역에서 중요한

26) 예를 들면 멕시코의 경우 처음에는 은행 지점이 없는 지자체를 대상으로 통계 조사를 실시하여 금융포용에 대한 국민적 관심을 끌어 지점 확대 정책의 동력을 얻었으며 2011년부터 전국을 대상으로 종합적인 금융포용 서베이를 실시하게 되었다.
 27) 브라질은 15만 명의 금융 서비스 주재원 도입 등 공급 시스템에 대한 규제를 완화하여 세계에서 가장 넓은 금융 네트워크를 구축하였다. 또한, 유럽연합은 회원국들에게 모든 소비자에게 누구든지 합리적인 비용으로 기초적인 결제가 가능한 계좌(basic bank accounts)를 허용하도록 권고하고 있다.
 28) 새로운 대출 기술과 사업모델을 갖춘 금융기관의 허용은 저소득층이나 혁신 기업의 금융 서비스 이용을 확대할 수 있고, 지수연동 금융상품 등은 농업 생산의 일기 관련 위험을 줄여 투자와 생산성을 높일 수 있다.
 29) 2011년 G20과 OECD가 공동으로 설정한 금융소비자 보호 원칙으로는 공정한 시장 관행(fair market practices), 모든 고객에 대한 공평한 대우(equal treatment), 정보 공개(disclosure), 금융교육(financial education), 비밀 보장(privacy) 등이 있다.

역할을 하고, 생체 인식 기술³⁰⁾을 활용한 채무자 신원확인도 금융안전을 증대시키면서 금융 서비스 이용을 더 쉽게 하고 비용을 줄여준다. 또한 담보 부 거래 제도(secured transactions framework)³¹⁾ 신용 정보 시스템(credit reporting system)³²⁾, 결제 시스템(payments system)³³⁾ 등 인프라 확충도 금융포용 확대에 효과적이다. 넷째, 공공부문의 직접 개입도 한시적으로 필요하다. 제도 개혁과 금융 인프라 구축은 의도한 효과가 나타나는 데 시간이 걸리기 때문이다. 금융 계좌나 전자 이체를 통한 정부 보조금³⁴⁾과 공공 구매대금 지급,³⁵⁾ 공공 보증 제도³⁶⁾ 등이 주요 사례이다.

IV. 북한의 금융포용 추진 여건 점검

1. 금융 서비스의 공급 측면

현재 북한의 금융 시스템은 조선중앙은행이 중앙은행과 상업은행의 역할

-
- 30) 2014년 도입된 인도의 생체 인식 식별 카드(biometric identification card)가 성공 사례 중의 하나이다. 이와 함께 인도는 모든 가정이 한 계좌를 가지는 것을 목표로 하는 금융포용 전략을 추진하여 성인의 계좌 보유 비율이 2011년 40%에서 2017년 80%로 증가하였다.
- 31) 동산 담보 등록제도 도입 등 효과적인 담보제도 구축은 채권자의 위험과 손실을 줄여주어 금융포용에 기여한다.
- 32) 신용조사기관(credit bureau), 신용 정보 등록(credit registry), 신용 평가기관(rating agency) 육성 등 효율적인 신용 정보 시스템 구축은 역 선택, 신용 할당, 도덕적 해이를 초래하는 차입자와 대출자 간의 정보 비대칭 문제를 해소해 준다.
- 33) 실시간 총액 결제 시스템(real-time gross settlement system), 소매결제 인프라(retail payments infrastructure) 등 효율적인 결제 시스템 구축은 시장 참가자 간의 금융거래를 신속하고 저렴하고 안전하게 할 수 있도록 보장해 준다.
- 34) 브라질의 사회안전망 지출 프로그램(Bolsa Familiar)은 빈곤선 이하인 브라질 인구의 30%를 대상으로 하고, 인도도 G2P(Government to Person) 프로그램을 통해 농촌 지역의 빈곤층이 우체국 저축계좌, 은행 계좌 등으로 정부 지출을 받을 수 있다.
- 35) 공공부문이 중소기업들의 제품과 서비스의 주요 구매처이므로 제도권 금융기관을 통해 이를 지급함으로써 금융포용을 확대할 수 있다. 칠레의 콤프라(Compra), 멕시코의 국가개발은행(NAFIN)이 그 예이다.
- 36) 칠레의 소기업 보증 기금(FOGAPE)과 같이 은행이 새로운 분야에 대출하도록 공공 보증 기관이 위험을 공유하는 제도도 금융포용 확대에 기여한다.

을 함께 수행하는 단일은행제도이다. 일부 제도 개선 노력을 하고 있으나,³⁷⁾ 상업은행제도의 전면적이고 실질적인 시행은 되지 않고 있는 것으로 평가된다. 조선중앙은행 산하 저축기관으로는 저금소, 저금대리소, 저금 대리인 등 은행기관 저금망과 우편국, 체신소, 체신 분소 등 체신기관 저금망이 있다. 대부 기관으로는 협동농장 신용부³⁸⁾와 보험기관으로는 조선민족 보험 총회사를 들 수 있다. 조선중앙은행은 평양 본점 이외에 전국에 232개 지점³⁹⁾을 가지고 있으며, 지점 직속 저금 업무 대리 취급 기관인 저금소는 도시와 농촌 시·군·구에 210개 설치되어 있다.⁴⁰⁾ 북한은 제도적으로 조선중앙은행이 상업은행의 역할을 하고 있으며, 2015년부터 일부 지점에서 실제 상업은행의 기능을 수행하려는 시도를 하고 있다는 점을 감안할 때 현재의 조선중앙은행 지점과 저금소를 잠재적인 상업은행의 지점망으로 볼 수 있다. 이와 같은 전제하에 총 442개인 북한 조선중앙은행의 지점과 저금소 수는 북한 성인 10만 명당 2개 수준에 해당한다. 이를 외국의 상업은행 지점망과 비교하면 지점망이 가장 작은 규모로 평가되는 니제르, 카메룬, 아프가니스탄, 탄자니아, 아이티 등과 비슷하다.⁴¹⁾ 북한의 ATM 설치 상황도 초기 단계이다. 각 도에 있는 조선중앙은행의 지점과 도 단위 체신국, 평양과 청진 등 주요 대도시의 국제공항, 주요 호텔, 은행 등에 설치되어 있는 것으로 알려져 있다(정주봉 2018, 22). 따라서 북한의 ATM 설치 상황을 국제 비교하면 가장 적게 보급되어 있는 아프가니스탄, 니제르, 아이티보다 미흡한 수준으로 추정된다.⁴²⁾

37) 북한은 2006년 상업은행법을 제정하고 2015년 동법 개정을 통해 직불카드 업무 도입 등 일부 제도 개선 노력을 하였으며(박은진 2018, 14-15), 평양과 일부 지방에서 상업은행이 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다(『연합뉴스』 2017/08/20).

38) 협동농장과 수산업협동조합의 농어민 출자금이나 신용사업 이익금으로 재원을 조달하여 구성원에게 대부하는 기능을 하고 있다.

39) 9개의 도와 평양, 나선, 남포 등에 12개, 기타 시·군에 220개의 지점이 있다.

40) 그 밖에 저금 대리소는 조선중앙은행의 지점·저금소·체신기관이 없는 각 동·리에 2개씩 설치되어 있고 기타 지역에서는 기관·기업소의 직원이 저금 대리인 역할을 수행한다. 체신기관도 저금 업무를 취급하지만 주로 송금업무에 특화되어 있는 것으로 알려져 있다(박유환 1997, 58-59; 정주봉 2018, 16-20)

41) 니제르(1.6), 카메룬(2.0), 아프가니스탄(2.1), 탄자니아(2.5), 아이티(2.6) 등의 성인 10만 명당 금융기관 지점 수는 2개 내외 수준이다.

42) 북한 전역에 설치된 ATM을 50-100개로 추정하면 성인 인구 10만 명당 0.5개 이하이며, 아프가니스탄(1.3) 니제르(1.5) 아이티(2.0)의 ATM 설치 수는 성인 인구 10만

북한의 금융 인프라는 2000년대 초반부터 전산화를 시작하여 현재는 조선중앙은행의 본·지점 온라인망이 구축되었을 것으로 추정된다. 북한의 전자상거래도 아직 초기 발전 단계이다(최서운 2018, 7-9). 내부 인트라넷 광명망이나 이동통신망을 거쳐 전자상거래 홈페이지에 접속하여 전자카드로 결제가 가능한 수준이다. 북한 내 통용되는 전자카드는 선불 또는 직불 방식으로 총 20여 종으로 알려져 있다. 2010년 이후 나래, 고려, 전성, 선봉, 금길 등 전자카드를 여행객과 내국인 등을 대상으로 발급하고 있다. 또한 택배 서비스 ‘서비차’⁴³⁾가 휴대전화와 결합해 새로운 유통거래의 형태로 등장하고 있다. 이와 같은 전자상거래 기반이 구축되면서 옥류, 만물상, 은파산, 앞날 등 온라인 쇼핑몰이 증가하고 있다. 북한의 전자·통신 인프라는 1995년부터 광통신 인프라 구축을 시작한 것으로 알려져 있으며, 2002년에 북한 전역에 인트라넷 서비스를 구축하고,⁴⁴⁾ 2008년부터 3G 이동통신 서비스를 개시하였다. 북한의 휴대전화 사용자는 2014년 280만 명에서 2017년 500만 명으로 급속히 증가하고 있는 것으로 추정된다(김봉식 2017, 23-26; 최서운 2018, 8).⁴⁵⁾

2. 금융 서비스의 수요 측면

북한이탈주민의 금융 이용 실태조사에 따르면 북한 주민의 제도권 금융기관 이용 비율이 매우 미흡하다.⁴⁶⁾ 북한 성인의 금융기관 계좌 보유 비율은 세계적으로 가장 낮은 중앙아프리카공화국, 니제르, 파키스탄, 차드, 캄보디아 등에도 미치지 못할 것으로 추정된다.⁴⁷⁾ 이와 같이 북한 주민이 제도권 금

명당 1-2개 수준이다.

- 43) 북한은 철도 인프라가 취약하여 1990년대부터 도로를 이용한 물건 배송 서비스가 활성화되어 있다.
- 44) 북한 이외의 지역과는 연결이 안 되는 인트라넷 형태만 허용되며, 인터넷은 개인은 사용할 수 없고 공공 및 교육기관 등에서 북한 당국의 통제 하에서만 제한적으로 사용 가능한 것으로 알려져 있다.
- 45) 국제전기통신연합(International Telecommunication Union)에 따르면 2016년 북한의 이동전화 가입자 수는 361만 명이나 실체는 더 많을 것으로 추정되며, 휴대전화를 활용한 전자상거래가 가능한지 여부는 불확실하다.
- 46) 북한이탈주민 중 은행 거래 경험이 있다고 응답한 비율은 3.8-17.4%이며, 보유 현금을 은행(저금소)에 예금한다고 응답한 비율은 1.5%에 불과하다(김병연·양문수 2012, 37; 이수룡 외 2018, 129-132).
- 47) 2017년 현재 성인의 금융기관 계좌 보유비율을 국제 비교하면 가장 낮은 국가가 중

용기관을 이용하지 않는 이유는 자금 출처를 추궁당하거나 인출이 불가능할 것을 우려하는 등 제도권 금융 시스템에 대한 불신에 기인하는 것으로 조사되었다. 외국의 조사에 따르면 금융 시스템 이용의 큰 장애 요인이 비용 부담과 이동 거리이나, 북한의 경우 금융 시스템에 대한 불신이 상대적으로 더 큰 장애로 인식되고 있는 것이 특징이다.⁴⁸⁾ 이는 동유럽 체제전환국 등이 금융기관에 예치된 재산의 몰수 경험에 기인하여 다른 지역보다 금융기관에 대한 불신이 높은 것과 비슷하다고 할 수 있다. 북한의 은행 대부는 일부 기업에게만 부분적으로 허용되며, 대상 기업, 규모, 용도 등이 엄격하게 통제되고 있다. 일반 주민에 대한 은행 대부는 원칙적으로 금지되어 있기 때문에 북한 주민들은 주로 이웃, 지인, 친척, 돈주로부터 차입을 하고 있는 실정이다. 이는 저소득 국가일수록 지인, 가족 등으로부터의 차입 비중이 커지는 외국의 사례와 일치한다(이수룡 외 2018, 134; World Bank 2017a, 76-77).

북한 주민의 금융소비자로서의 금융이해력도 매우 미흡할 것으로 추정된다. 북한이탈주민을 대상으로 한 조사에 따르면 금융지식 부족이 북한이탈주민이 우리나라 정착 초기에 겪게 되는 가장 큰 어려움이며(정은찬 2016, 54-55), 북한이탈주민의 금융이해력 수준은 우리나라 국민의 절반 수준 정도이고 연체와 채무 불이행도 상대적으로 높은 것으로 조사되었다(정승호 외 2018, 19-26).⁴⁹⁾

앙아프리카공화국(14%), 니제르(16%), 파키스탄(21%), 차드(22%), 캄보디아(22%) 등이다.

48) 북한이탈주민의 금융 이용 실태조사에서 금융 시스템에 대한 불신과 관련된 신뢰 부족, 입출금 제한 우려, 자금출처 조사 우려의 응답 합계가 40.5%이나, 144개국을 대상으로 한 세계은행의 서베이에 따르면 금융기관을 이용하지 않는 이유는 비용 부담 26%, 이동거리 22%, 신뢰 부족 16% 순이다(이수룡 외 2018, 130-131; World Bank 2017a, 39-40).

49) 금융감독원 (2015), “2015년 전 국민 금융이해력 조사 결과 분석 및 시사점”, http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=18343&no=41&s_title=&_kind=title&page=6. (2018년 10월 31일 검색)

V. 북한의 금융포용 개혁 방향

1. 종합적인 금융포용 전략 수립

북한의 성공적인 금융포용 개혁을 위해서는 객관적인 실태조사에 근거하여 국가 차원의 종합적인 금융포용 전략을 수립하고 최고위층의 강력한 지원과 효과적인 추진체계를 통해 실행하는 것이 중요하다. 국가 차원의 종합적인 금융포용 전략은 해당 국가의 상황에 맞는 목표, 중점 추진분야⁵⁰⁾와 타깃 그룹⁵¹⁾을 구체화할 필요가 있다. 현재 북한의 금융포용 수준은 공급과 수요 측면 모두 매우 낮은 단계로 추정된다. 따라서 더 많은 주민이 제도권 금융 계좌를 가지는 것이 1단계 목표이다. 이를 위한 중점 추진분야는 제도권 금융에의 접근 확대, 금융이해력 제고, 모바일 결제 시스템 구축으로 하고, 타깃 그룹은 농촌지역과 빈곤 가구로 선정하는 방안이 검토 가능하다. 2단계 목표는 보유 계좌를 통한 금융 서비스의 이용 확대로 설정하고, 이를 위한 중점 추진 분야는 저축·보험·연금 등 금융 상품의 다양화, 소비자 보호 강화 등으로 하며, 타깃 그룹은 여성과 중소기업 등으로 확대할 수 있다.

효과적인 금융포용 개혁 실행을 위해 중요한 추진체계는 국가 금융포용 전략 위원회, 집행 실무위원회, 전문가 워킹그룹, 사무국으로 구성하는 방안을 검토할 수 있다(World Bank 2018, 30-33). 최고 의사결정기구인 국가 금융포용 전략 위원회는 통상 주요 정부부처, 중앙은행, 금융 감독 기구의 장으로 구성하고, 위원장을 맡는 기관이 해당 국가의 금융포용 전략 수립과 추진을 선도하게 된다. 어느 기관이 선도하는지는 해당 국가의 정치 현실과 기관 간 기능 분담에 따라 국가 간에 차이를 보이고 있다.⁵²⁾ 북한의 경우 금

50) 34개국의 국가 금융포용 전략을 분석한 결과 중점 추진분야는 금융능력과 교육(18개국), 소비자보호(16개국), 지점망 확대(15개국), 성별 격차 해소(14개국), 디지털 결제 혁신 상품(12개국), 금융 인프라(9개국), 중소기업·농업금융(8개국), 보험(4개국), 저축·연금(4개국) 등이다(World Bank 2018, 26-27).

51) 타깃 그룹은 인구구조(여성, 청년), 소득수준(빈곤층), 지리적 위치(농촌, 도시), 경제적 활동(중소기업, 비공식 부문 노동자)별로 정할 수 있다.

52) 국가 금융포용 전략을 추진하고 있는 주요 24개국에 대한 조사 결과 스웨덴, 잠비아 등 12개국은 재무부 등 정부부처가 선도하고 있으며, 브라질, 필리핀 등 11개국은 중앙은행이 선도하는 구조이다(World Bank 2018, 8).

용포용 개혁과 함께 시중의 외화 현금을 제도권 금융 시스템으로 유인하는 현금 달러라이제이션의 정상화도 동시에 추진하여야 한다는 점을 고려할 때⁵³⁾ 조선중앙은행과 조선무역은행을 관장하는 내각이 중심이 되는 추진체계 구축이 바람직하다.

금융포용 관련 통계 조사, 자료 수집과 상황 진단은 객관적이고 효과적인 정책 추진에 필수적이다.⁵⁴⁾ 북한의 경우에도 세계은행 등 국제기구와 함께 전국 단위의 종합적인 통계 조사와 서베이 실시가 필요하다.⁵⁵⁾ 이를 통해 금융포용 확대의 장애와 잠재적인 기회 요인에 대한 분석과 진단이 가능하다.⁵⁶⁾ 이러한 진단 작업을 기초로 구체적인 실행계획을 수립하는 것이 효과적이다. 이와 같은 자료 수집, 통계 작성과 진행 상황의 모니터링을 위해서는 전담기구 설립 등 관련 인프라 구축도 필요하다.⁵⁷⁾

2. 북한의 금융포용 개혁을 위한 초기 정책 과제

북한이 종합적 금융포용 전략 수립 시 초기 단계에서 추진하여야 할 과제는 북한 주민들의 제도권 금융 시스템에 대한 접근 확대이다. 북한의 금융기관 지점망은 외국에 비해 매우 미흡한 수준이다. 따라서 전국 지점망을 가지는 국유 상업은행을 비롯하여 외국 자본과의 대형 합작 상업은행 설립을 통해 농촌 등 소외지역을 중심으로 금융기관 지점망을 적극적으로 확대해야 한다. 또한 상업은행의 기능을 보완할 수 있도록 협동농장 신용부를 지역 협동조합으로 확대 전환하는 방안을 추진할 필요가 있다. 그러나 이와 같은

-
- 53) 시중의 외화 현금을 제도권으로 유인하여 효과적으로 관리하기 위해서는 당과 군 등 특수 부문의 외화관리 권한을 최대한 내각으로 이관하는 종합적인 외화관리 시스템 구축이 필요하다.
 - 54) 멕시코는 2012년과 2015년에 국가 차원의 금융포용 서베이를 실시하고 이를 기반으로 2016년 국가 금융포용 전략을 수립하였다.
 - 55) 통상 금융 서비스의 이용과 질 관련 수요 측면 자료, 지점과 ATM 수 등 공급 측면의 자료, 금융 서비스의 법적 제도적 인프라 상황, 금융교육 등 관련 자료를 조사·수집한다.
 - 56) 파키스탄은 2014년 세계은행과 함께 농업금융, 소비자보호와 금융교육, 디지털 거래계좌, 중소기업금융 등 10개 분야에 대해 진단 작업을 실시하고 이를 바탕으로 국가 금융포용 전략을 수립하였다.
 - 57) 브라질, 자메이카, 마다가스카르 등은 금융포용과 금융역량을 측정하고 평가하기 위한 제도적 인프라를 구축하였다(World Bank 2018, 35).

금융기관 지점망 확충만으로는 북한 주민들의 금융 서비스에 대한 접근성을 높이는 데 한계가 있다. 예를 들어 국유 상업은행을 설립하여 현재 조선중앙은행의 전국 지점망을 모두 인수하여 상업은행 역할을 수행할 경우에도 성인 인구 10만 명당 지점 수는 2개로 라오스, 베트남, 미얀마 등 아시아 국가 중 지점 수가 가장 적은 국가에도 미치지 못하는 수준이다.⁵⁸⁾ 따라서 북한의 금융포용 수준을 획기적으로 높이기 위해서는 케냐, 탄자니아 등 사하라 사막 이남의 아프리카 국가의 사례처럼 모바일 계좌의 확대가 효과적이다. 모바일 계좌는 사하라 사막 이남의 아프리카 지역 성인의 계좌 보유비율을 단기간에 두 배로 확대시켰다(2011년 23%→2017년 43%).⁵⁹⁾ 이 기간 중 모바일 계좌는 금융기관 계좌보다 두 배 이상 증가한 반면,⁶⁰⁾ 금융기관 지점 수는 크게 증가하지 않았다. 예를 들면 차드의 경우 성인의 계좌 보유 비율이 2011년 9%에서 2017년 22%로 증가하였으나 같은 기간 중 성인 10만 명당 지점 수는 0.7개에서 1.0개로 증가하는 데 그쳤고, 세네갈의 경우 같은 기간 중 성인의 계좌 보유 비율이 6%에서 42%로 급증하였으나 성인 인구 10만 명당 지점 수는 4.4개에서 5.7개로 소폭 증가하였다. 북한이 모바일 계좌를 성공적으로 확산시킬 수 있다면 단기간에 라오스, 베트남, 미얀마 등의 성인 계좌 보유 비율(29-31%)을 달성할 수 있다.

북한의 금융·정보·통신 인프라는 아직 초보 단계다. 하지만 최근 들어 휴대전화 보급이 급속히 이루어지고, 복수의 이동통신사 선정,⁶¹⁾ 온라인 쇼핑몰의 모바일 결제 서비스 개발 추진⁶²⁾ 등 북한 당국도 휴대전화 서비스 산업 육성

58) 아시아 국가의 성인 인구 10만 명당 금융기관 지점 수는 라오스(3.1), 베트남(3.6), 미얀마(4.7)가 3-4명 수준이며, 캄보디아(7.5), 중국(8.8)은 7-8명 수준이다.

59) 이 지역의 부르키나 파소, 차드, 코트디부아르, 가봉, 케냐, 말리, 세네갈, 탄자니아, 우간다, 짐바브웨 등 10개국은 모바일 계좌를 보유하고 있는 성인의 수가 금융기관 계좌를 보유하고 있는 성인의 수보다 많다. 또한 모바일 계좌는 아이티, 방글라데시, 칠레, 몽골, 터키, 파라과이 등 아프리카 이외의 지역으로 확산되고 있다(Demirguc-Kunt et al. 2018, 20-22).

60) 그 결과 사하라 사막 이남의 아프리카는 전체 성인의 20% 이상이 모바일 계좌를 가지고 있다. 케냐가 73%로 가장 높고 우간다와 짐바브웨가 50% 수준이다.

61) 2008년 이집트 이동통신사 오라스콤과 북한 이동통신사 고려링크(체신성 산하)가 합작하여 휴대전화 서비스를 제공하기 시작하였으며, 오라스콤의 철수에 대비하여 2011년에 제2이동통신사로 강성네트를 선정하고, 2015년에는 제3이동통신사로 별을 선정하였다(김봉식 2017, 19-23).

62) 전력정보연구소(전력공업성 산하)에서 온라인 쇼핑몰에서 휴대전화 결제를 위한

에 적극적인 자세를 보이는 점을 감안할 때 휴대전화 기반의 결제 시스템 구축 여건은 어느 정도 조성되어 있는 것으로 추정된다. 성공 사례인 케냐의 경우 휴대전화 보급률이 현재 북한 수준인 20-30%에 불과한 2007년부터 휴대전화 서비스 공급자(Safaricom)⁶³⁾로 하여금 모바일 결제 서비스(M-Pesa)를 개발하게 하였다. 그 결과 제도권 금융 시스템 이용자는 1,500만 명 이상 증가하였다. 또한 북한도 시장화와 개방화가 진전될수록 그동안 정체되었던 도시화의 축진이 예상된다.⁶⁴⁾ 따라서 도시 근로자의 농촌 거주 가족에 대한 이체 수요가 모바일 결제 확산의 주요 요인(*The Economist* 2015/03/02)인 점을 감안할 때 향후 모바일 결제에 대한 지속적인 수요 증가가 예상된다.

모바일 결제 시스템의 성공적인 구축을 위해서는 관련 통신 인프라를 확충하고 보급형 휴대전화의 개발⁶⁵⁾과 이에 적합한 앱을 보급하는 등 모바일 결제 환경을 구축하여야 한다. 또한 모바일 계좌의 확산을 촉진할 수 있도록 금융기관 계좌와 연결되지 않고 네트워크 운영자가 직접 제공하는 모바일 계좌의 도입 방안을 기술적·금융 감독 측면을 함께 고려하여 검토할 필요가 있다.⁶⁶⁾ 동시에 디지털·모바일 이체와 결제의 수요 기반 확충을 위하여 정부와 공공기관의 보조금, 임금 지급과 각종 지출의 계좌이체나 전자 이체 확대를 추진할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 또한 계좌 개설 서류를 최소화하고 잔고 유지 의무나 연회비가 없는 기초 금융 계좌의 도입⁶⁸⁾도 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 조선중앙은행이 주축이 되어 타 금융기관의 본·지점 전산

프로그램(앱)을 개발 중인 것으로 알려져 있다(정주봉 2018, 15).

- 63) 영국의 이동통신 사업자인 보더폰(Vodafone)의 자회사이다.
- 64) 2018년 북한 도시에 거주하는 주민은 전체 북한 주민의 62%로서 1990년(58%)보다 도시 거주 인구의 비율이 높아졌다(『연합뉴스』 2018/10/17).
- 65) 북한은 2011년부터 자체 조립 생산한 류성 터치폰 출시를 시작으로 2016년 현재 19개 기종의 자체 생산 스마트폰이 보급된 것으로 알려져 있다(김봉식 2017, 24).
- 66) 중국의 모바일 결제 서비스는 금융기관 계좌에 연결된 앱을 사용하나, 케냐는 모바일 계좌가 금융기관 계좌와 연결될 필요가 없이 모바일 네트워크 운영자에 의해 직접 공급되므로 확산 속도가 빠른 장점이 있었다.
- 67) 몽골은 정부 지출의 디지털 결제 프로그램, 항은행(Khanbank)과 하스은행(XacBank)의 광범위한 네트워크 등에 힘입어 도시와 농촌의 격차를 효과적으로 축소하여 계좌 보유 비율을 93%까지 확대하였다.
- 68) 브라질, 인도, 인도네시아, 케냐, 말레이시아, 멕시코, 남아프리카 등이 도입하였다. 특히 인도의 경우 2005년에 도입하여 5년 만에 3,500만 계좌가 개설되었고, 남아프리카의 경우 음만시 계좌(Mzansi accounts)를 도입하여 10%의 성인이 동 계좌를 보유함으로써 금융포용 촉진에 기여하였다.

망과 각 금융기관을 연결하는 금융공동망 구축이 전제되어야 하며, 효율적인 지급 결제 시스템 구축이 중요하다.

북한의 금융포용 확대를 위해서는 제도권 금융 서비스에 대한 수요를 촉진할 수 있도록 금융 시스템의 신뢰 회복이 시급하다. 이를 위해서는 상업은행의 책임 경영 체제 확립, 예금의 비밀과 인출권의 보장, 실질 금리 지급, 예금 보호, 금융 감독, 신용 평가 등 관련 제도의 정비와 철저한 집행이 필수적이다. 이에 추가하여 단기간에 북한 주민들의 제도권 시스템에 대한 신뢰를 실질적으로 높이는 방안으로 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 상업은행 간 건전한 경쟁구도를 형성하는 방안이다. 국유 상업은행과 대형 합작 상업은행을 설립함으로써 고객의 예금과 정보를 실질적으로 보장하는 모범 사례를 만드는 것이 필요하다. 둘째, 새로운 모바일 결제 서비스의 구축을 북한 주민의 신뢰를 확보하는 계기로 적극 활용하여야 한다. 북한에 새로 도입되는 모바일 계좌가 금융기관 계좌와 연결되지 않고 네트워크 운영자가 직접 제공하게 되고, 국제기구와 국제적인 모바일 네트워크 운영자 등이 함께 만드는 모바일 결제 시스템이 금융기관보다 안전하다는 인식이 형성되는 것이 필요하다. 이렇게 되면 네트워크 효과(network externality)⁶⁹⁾를 기대할 수 있게 된다. 분쟁 기간 중에 형성된 은행보다 안전한 이체 수단이라는 신뢰 구축이 아프리카의 모바일 결제 서비스의 결정적인 성공 요인이 되었다(*The Economist* 2015/03/02).

다음으로는 북한 주민의 금융이해력 수준이 매우 미흡하므로 지속적인 금융 서비스의 수요 창출을 위해서는 금융소비자 교육과 금융역량 제고가 중요한 과제이다. 금융소비자로서의 이해력을 높일 수 있도록 금융 전문교육기관을 설립하고 북한 현실에 맞는 다양한 형태의 교육 프로그램과 자료를 작성하여 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들면 일반 주민을 대상으로 하는 방송 프로그램 제작, 웹 기반 교육 자료 개발, 금융교육 컴퓨터 프로그램 개발 등이 있다.⁷⁰⁾ 또한 북한 주민의 금융이해력과 지식을 체계적

69) 특정 상품을 사용하는 소비자가 많아질수록 다른 사람들의 상품 선택에 영향을 미치는 현상을 의미한다.

70) 콜롬비아의 금융능력 배양을 위한 쌍방향 게임 프로그램 개발과 남아프리카의 가계부채 문제를 소재로 한 텔레비전 드라마(soap opera) 'Scandal!'이 성공적인 금융교육 사례로 평가받고 있다(World Bank 2017a, 53-54).

으로 높이기 위해서는 조기교육이 효과적이므로 정규학교의 교육 과정에 경제와 금융교육을 포함할 필요가 있다.⁷¹⁾

VI. 결론

북한의 금융 시스템의 시장화·자유화를 추진하는 과정에서 다른 개발도상국이나 체제전환국의 사례에서 드러났듯이 금융 불안정이 커지고 소득 불평등이 더욱 악화되는 금융심화의 부작용도 우려된다. 이를 극복하기 위한 대안으로 점진적인 개혁 추진과 금융 감독 강화만으로는 부족하다. 시장화·자유화 개혁의 초기 단계부터 적극적인 금융포용을 함께 추진하는 것이 필요하다. 저성장과 불평등의 동시 해결을 강조하는 근대 발전 이론이 금융포용을 촉진하는 금융개혁을 개발도상국의 발전 전략의 핵심과제로 제시하고 있는 것도 이러한 이유에서이다. 금융포용은 저소득층과 소기업의 금융 서비스에 대한 접근 확대를 넘어서 더 많은 경제주체들이 금융 서비스를 이용할 수 있는 포용적인 금융 시스템의 구축을 의미한다. 북한의 금융개혁을 추진함에 있어서도 금융포용을 주요 목표의 하나로 설정하고 최고 권력층의 확고한 지원하에 종합적인 전략을 수립하여 일관성 있게 추진하여야 한다. 우선 모바일 결제 시스템 구축을 통해 모바일 계좌를 적극적으로 도입하고 소외지역 등을 중심으로 금융기관 지점망도 확대하여 금융 서비스에 대한 접근성을 획기적으로 높여야 한다. 동시에 상업은행 간 경쟁구도 조성 및 신뢰성 있는 모바일 결제 서비스를 통한 북한 주민의 제도권 시스템에 대한 신뢰 회복이 시급하다. 또한 금융 이해력을 높이는 다양한 금융교육도 필요하다. 이 글에서 제시된 초기 정책과제는 기존의 연구에서 언급하고 있는 광범위한 북한의 금융개혁 과제 목록에 상당수 포함되어 있는 내용이다. 하지만 북한의 성공적인 금융포용 개혁을 위해 다른 정책과제보다 우선순위를 두고 먼저 추진할 필요성이 있는 대안들을 강조한 것이다. 금융에 대한 기회 균등의 확대는 정책적 노력 없이 자연스럽게 일어나는 현상이 아니다. 금융

71) 북한이탈주민의 금융이해력 개선이 단기간에 이루어지기 어렵다는 조사 결과를 고려할 때 조기 교육이 중요하다(Kim et al. 2017, 26-27).

심화가 금융포용을 자동적으로 보장하지 않기 때문이다. 개혁의 시작 단계부터 금융포용을 위한 정교하고 지속적인 정책 노력을 기울이지 않으면 균형 있고 성공적인 금융개혁을 기대하기 어렵다. 이 글은 금융포용 개혁의 시작 단계에 주안점을 두고 있으므로 기초적인 금융 서비스에 대한 보편적인 접근과 이용 확대를 강조하였다. 그러나 금융포용의 지속적인 확대를 위해서는 북한 주민들의 소득과 금융 서비스 수요의 확대가 전제되어야 한다.⁷²⁾ 이러한 점에서 북한 사금융 시장의 자본가로 성장한 돈주를 양성화하여 제도권으로 적극 포용하는 동시에 고소득층의 제도권 금융 시스템에 대한 접근과 이용을 함께 높일 수 있는 구체적인 정책대안에 대한 추가 연구가 필요하다.

72) 국내외 서베이 결과 금융 서비스에 대한 접근과 이용이 어려운 이유 중 하나는 금융 서비스에 대한 수요와 소득 부족이다(이수룡 외 2018, 131; Demircuc-Kunt et al. 2018, 40).

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김병연 (2014). “금융체제 이행 및 통합 사례: 남북한 금융통합에 대한 시사점.” 『BOK 경제연구』, 32호, pp. 1-32.
- 김병연·양문수 (2012). 『북한 경제에서의 시장과 정부』. 서울대학교출판문화원.
- 김봉식 (2017). “북한 유무선 통신 서비스 현황 및 시사점.” 『정보통신방송정책』, 제29권, 10호, pp. 1-43.
- 박유환 (1997). 『북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안』. 한국수출입은행.
- 박은진 (2018). “북한의 은행관련법 개정과 금융개혁.” 『Weekly KDB Report』, 1월 22일. 산업은행.
- 이수룡·이정희·조봉현 (2018). “북한의 금융실태와 개혁방향 및 남북 협력과제.” 『북한학보』, 43집, 1호, pp. 119-144.
- 윤덕룡 (2013). “북한금융 시스템의 구축을 위한 단계적 접근방안.” 금융연구 Working Paper. 한국금융연구원.
- 임호열·김영찬·방호경·김준영·최필수 (2015). 『중국·베트남 금융개혁이 북한에 주는 함의』. 대외경제정책연구원.
- 정승호·민명기·김주원 (2018). “북한이탈주민의 신용행태에 관한 연구.” 『BOK 경제연구』, 11호, pp. 1-48.
- 정은찬 (2016). “북한이탈주민의 금융생활 정착: 문제점과 개선방안.” 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호, pp. 53-61.
- 정주봉 (2018). 『북한의 지급결제 현황 및 시사점』. 한국금융결제원.
- 최서윤 (2018). “북한의 전자상거래 발생 배경과 실태.” 『Weekly KDB Report』, 10월 1일, pp. 7-9.
- Aker, J. C., R. Boumijel, A. McClelland, and N. Tierney (2016). “Payment Mechanisms and Anti-Poverty Programs: Evidence from a Mobile Money Cash Transfer Experiment in Niger.” Tufts University Working Paper. Tufts University.
- Aslan, G., C. Deléchat, M. Newiak, and F. Yang. (2017). “Inequality in Financial Inclusion and Income Inequality.” IMF Working Paper. No. 236. IMF.
- Burgess, R. and R. Pande (2005). “Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment.” *American Economic Review*. Vol.

95. No. 3, pp. 780-795.
- Cojocaru, L., E. M. Falaris, S. Hoffman, and J. B. Miller (2015). "Financial System Development and Economic Growth in Transition Economies: New Empirical Evidence from the CEE and CIS Countries." Working Papers. No. 4. University of Delaware.
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansar, and J. Hess (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington: World Bank.
- Demirgüç-Kunt, A., T. Beck, and P. Honohan (2008). "Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access." World Bank Policy Research Report. World Bank.
- EBRD (2016). *Transition Report 2016-17*. London: EBRD.
- IMF (2018). *Financial Access Survey 2018*. Washington: IMF.
- Kim, M., S. Choi, and J. Lee (2017). "Economic System and Financial Literacy: Evidence from North Korean Refugees." *Emerging Market Finance and Trade*. Vol. 53. No. 11, pp. 2505-2527.
- Klapper, L., M. El-Zoghbi, and J. Hess (2016). *Achieving the Sustainable Development Goals The Role of Financial Inclusion*. Washington: CGAP.
- Kuznets, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review*. Vol. 45. No. 1, pp. 1-28.
- Muralidharan, K., P. Niehaus, and S. Sukhtankar (2016). "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India." *American Economic Review*. Vol. 106. No. 10, pp. 2895-2929.
- Sahay, R., M. Cihak, P. N'Diaye, A. Barajas, S. Mitra, A. Kyobe, Y. N. Mooi, and S. R. Yousefi (2015). "Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?" IMF Staff Discussion Note. No. 17. IMF.
- World Bank (2012). *Financial Inclusion Strategies Reference Framework*. Washington: World Bank.
- _____ (2014). *Global Financial Development Report: Financial Inclusion*. Washington: World Bank.
- _____ (2017a). *Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey, 2017 Report*. Washington: World Bank.
- _____ (2017b). *The Global Findex Database 2017*. Washington: World Bank.
- _____ (2018). *Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion*

Strategy. Washington: World Bank.

2. 기타

- “北 잡지, 상업은행 운영 확인… 독립채산제 방식.” 『연합뉴스』. 2017년 8월 20일.
- “北도 급속한 도시화… 농촌 청소년 인구비율 20년새 11% 감소.” 『연합뉴스』. 2018년 10월 17일.
- “Why does Kenya lead the world in mobile money?” *The Economist*. March 2, 2015.
- 금융감독원 (2015). “2015년 전 국민 금융이해력 조사 결과 분석 및 시사점.” http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbbs_view.jsp?seqno=18343&no=41&s_title=&s_kind=title&page=6. (2018년 10월 31일 검색)
- Ehrbeck, T. (2012). “More than Semantics: From Microcredit to Financial Inclusion.” <http://www.cgap.org/blog/more-semantic-microcredit-financial-inclusion>. (2018년 10월 31일 검색)

| 논문투고일 : 2018년 11월 08일 |

| 논문심사일 : 2018년 11월 21일 |

| 게재 확정일 : 2018년 12월 02일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 25 No. 4 (2018)

A Study on Financial Inclusion as a Main Goal of North Korea's Financial Reform

Sang-Mok Choi

(Dept. of Economics, University of Ulsan)

This study aims to emphasize that financial inclusion should be a main goal of North Korea's financial reform. Theoretical discussions on financial inclusion, the policy proposals from international organizations, and the experience of many developing countries and transition countries are analyzed and the key factors that can effectively promote financial inclusion are derived. At the same time, the current status of financial inclusion in North Korea is examined and the financial inclusion strategies and key policy measures applicable to North Korea's financial reform process are presented.

In the absence of a well-established financial market and financial system, it is inevitable to promote financial reform focusing on market-oriented liberalization, but many developing and transition countries experienced financial instability and worsening income inequality. To address these problems, most developing countries have started to put financial inclusion at the core of financial reform. North Korea also should set financial inclusion as a main goal of financial reform and establish a comprehensive strategy which should be pursued consistently under the solid support of the supreme power. First of all, it is necessary to establish nationwide mobile money service to increase significantly accessibility to financial services along with expanding the branch network of financial institutions. At the same time, there is an

urgent need for improving trust in the financial system and financial literacy of the North Korean people.

- Keywords: Financial Inclusion, Financial Reform, Access to Finance, Financial Development, Microcredit