
産業發展과 政策金融

金 重 雄

.....▷ 目 次 ◁.....

- I. 序
- II. 産業政策과 政策金融
- III. 産業構造變化와 政策金融
- IV. 産業發展을 위한 産業金融
- V. 結言

.....

I. 序

우리 經濟는 지금 構造的 轉換期局面에 처하고 있어 어느 때보다 어려운 問題에 當面하고 있다. 여기서 轉換期라고 함은 우리 經濟의 發展段階로 보아 經濟運用基調가 과거의 政府主導의인 형태에서 競爭과 能率을 기조로 하는 市場經濟原理를 존중하는 방향으로 바뀌고 있다는 뜻과, 그리고 이른바 尖端技術 등

技術革新으로 인한 經濟環境 및 比較優位の 變化로 産業構造調整이 이루어지고 있다는 의미를 내포하고 있다. 이러한 轉換期에는 環境變化에 대한 適應過程에서 불가피하게 構造的 摩擦이 발생하게 되는데 이를 最少化하고 經濟部門間的 均衡의인 發展과 調和를 위하여 새로운 經濟秩序와 價値觀의 定立이 필요하다.

돌이켜 보면 우리나라는 1962年 第1次 經濟開發計劃을 樹立하여 産業化를 통한 經濟成長을 추진하는 過程에서 여러 形態의 産業政策을 실시하여 模範 新興開途國으로 부상할 만큼 比較적 成功을 거둔 것은 사실이다. 그러나 80年代에 들어 世界經濟環境은 50年代, 60年代와는 완전히 展開되고 있고 컴퓨터, 로보트 등의 개발과 遺傳工學 등 새로운 尖端技術의 革新으로 産業社會가 情報社會로 移行되어가는 過程에 있다. 우리나라와 같이 아직 農業社會, 産業社會, 그리고 情報社會가 함께 共存하는 社會에 있어서는 과거에 타당하였던 價値觀과 規範에 큰 變化가 오고 있어 産業

筆者：本院 先任研究委員

* 筆者는 本論文의 草稿를 읽고 有益한 助言을 해준 左承喜博士에게 깊이 감사드린다. 그러나 本稿에 提示된 見解나 남아 있는 未備點은 筆者의 責任임을 밝히며 아울러 本稿作成에 크게 기여한 李昞周研究員, 沈海旻 研究助員에게 감사한다.

및 社會構造가 개편되고 있을 뿐만 아니라 인간 생활의 經濟的 行態도 크게 달라지고 있다. 따라서 80年代 중반에 들어선 우리 經濟의 與件과 주변환경을 살펴보고 앞으로의 發展過程을 전망해 볼 때 우리의 產業政策에 대한 새로운 인식과 합리적인 產業政策의 方向 定立이 시급히 필요하다. 왜냐하면 與件變化에 對應하는 합리적인 產業政策이 定立되지 못하고 產業構造調整이 순조롭게 이루어지지 못하면 實物經濟에서의 構造的인 脆弱要因들이 결국 構造的 失業發生, 企業 및 銀行不實化, 外債累積 등 우리 經濟의 各部門에 심각한 영향을 미치게 될 것이기 때문이다. 이러한 까닭으로 점점 악화되는 世界經濟與件 속에서 우리 經濟의 成長潛在力을 최대한 실현 시킴으로써 國家發展과 先進化推進의 經濟的 기반을 다져가기 위해서는 產業構造의 高度化와 원활한 調整이 經濟政策의 核心的 課題가 된다¹⁾.

우리나라에서는 產業政策의 特定目的을 달성하기 위하여 市場의 價格機構에 의하지 않는 金融政策, 즉 政策金融이 광범위하게 활용되었다. 經濟開發初期에는 이러한 政策金融에 의하여 產業構造가 高度化되고 經濟發展을 이룩하였다. 그러나 經濟의 發展이 진전됨에 따라 經濟規模가 擴大되고 構造가 복잡해졌기 때문에 政策介入에 의한 投資財源配分에는 非效率性과 金融政策遂行上的 제약성 등 矛盾이 露트되게 되었다.

더구나 金融環境이 크게 변화함에 따라 金融自由化와 國際化가 심도있게 추진되고 있어

市場經濟原理의 追求와 民間活力 極大化가 어느 때보다 요청되고 있다. 本稿에서는 새로운 產業政策의 方向을 정립하기 위하여 第Ⅱ章과 第Ⅲ章에서 政策金融의 論理的 妥當性과 문제점을 分析한 후 第Ⅳ章에서 그 改善方案과 政策課題를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 產業政策과 政策金融

1. 產業政策과 金融의 役割

본래 產業政策이란 用語는 學問的으로 定立된 概念이라기보다는 現實經濟問題를 淸급하는 과정에서 여러 가지 의미를 가지고 사용되고 있다. 예를 들면 產業合理化, 產業構造調整, 產業再編成, 產業構造高度化 등의 類似概念들이 비슷한 내용을 가지고 混用되고 있다²⁾.

本稿에서 產業政策이란 넓은 의미로 사용하여 國家가 產業間의 資源配分 혹은 產業內의 產業組織에 개입하여 經濟的, 經濟外的 목표를 달성하려는 政策을 의미하며 한 나라의 產業政策은 그 나라가 어떠한 產業構造를 원하는가를 결정하고 또 그러한 構造를 이룩하기 위하여 어떠한 政策手段을 동원하는가에 대한 선택이라고 할 수 있다.

產業政策의 目的을 達成하기 위하여 政府가 動員할 수 있는 政策手段은 크게 보아서 세가지가 있다. 첫째, 政府는 어떤 產業活動을 獎勵하기 위하여 財政에서 補助를 해줄 수 있거나 또는 어떤 產業活動을 規制하기 위하여 그 產業活動에 대해 租稅를 賦課할 수 있다. 둘째, 政府는 어떤 產業活動을 促進하기 위하여

1) 安承喆, 『產業政策의 基本視角과 課題』, 韓國開發研究院, 1985.

2) 產業研究院, 『產業政策의 基本方向과 產業支援制度改善方案』, 1985.

資金を供與해줄 수 있고 또한 어떤 産業活動을 감소시키기 위하여 그 産業活動에 대터 資金의 供與를 抑制할 수 있다. 세째, 政府는 어떤 産業活動을 支援하기 위하여 그 産業活動에 有用한 用役이나 其他의 도움을 줄 수 있고 또 그 産業活動을 減少시키기 위해서는 그러한 用役과 도움을 抑制할 수 있다. 그 밖 에 政府는 어떤 産業活動에 대해 褒賞을 할 수 있으며 또는 直接의인 行政規制를 가할 수 있다.

이와 같이 政策當局이 특정한 産業政策의 目標를 달성하기 위하여 金融, 財政 등 여러 가지 수단을 사용할 수 있는데 金融이 이러한 産業政策手段으로서 使用되는 경우가 政策金融이라고 할 수 있다. 그러나 政策金融은 各國의 經濟發展 및 金融市場의 發達程度에 따라 그 生成過程과 運用形態를 달리해 온 歷史的, 文化的 概念이기 때문에 그 내용이나 포괄범위를 일률적으로 定義하는 것은 사실상 곤란하다.

3) 政策金融의 範圍에 관해서는 그 基準을 어디에 두느냐에 따라서 論議가 많은 問題이다. 예컨대 公金利率市場의 均衡金利보다 낮은 水準에서 政策當局의 恣意에 의해서 維持되는 경우에는 制度金融의 貸出은 전부 金融上의 補助를 받는 특혜의 경우라고 볼 수 있으므로 넓은 의미로는 과거의 預金銀行 貸出이 모두 政策金融이라고 할 수 있다. 그러나 이 견해에 의하면 私金融市場이 存在하는 경우에 後進國의 모든 金融이 政策金融이 되는 矛盾이 생긴다. 따라서 政策金融은 政府가 특정한 目的을 달성하기 위해 一般商業金融을 補完할 目的으로 金利나 資金可用面에서 政策的으로 혜택을 주는 金融이라고 보아야 한다. 또한 政策金融概念의 범위를 정함에 있어서 고려해야 할 사항은 金融機關의 意思決定이 自律的으로 이루어지는지 與否, 金融의 資金源이 民間의 預金에 의하여 조성되었는지 아니면 財政資金에 의한 것인지의 與否, 政策金融을 元貨資金供給에 限定할 것인가 아니면 外貨借入을 포함할 것인가의 基準設定 여하에 따라 그 범위가 달라진다.

4) 産業政策과 政策金融理論이 꼭 일치하는 것은 아니나 크게 볼 때 政府가 市場失敗에 대처하려는 政策介入이라는 점에서는 동일하므로 여기서는 같은 理論을 배경으로 하여 論理를 전개하기로 한다.

그러나 우리의 經濟開發戰略이나 經濟發展過程과 관련하여 살펴볼 때 우리나라의 政策金融은 政策當局이 産業政策, 景氣政策 또는 國際收支對策 등 政策目的을 달성하기 위하여 經濟의 特定部門을 資金供給의 優先部門으로 設定하여 限定된 資金을 優先的으로 供給하도록 하는 일련의 選擇的 信用調節體系로서 金利, 期間 등 融資條件面에서 優待하거나 또는 資金可用面에서 優先的으로 供給하는 金融을 뜻한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 政策金融은 특정의 産業政策 등을 推進하기 위한 政策意圖와 이것을 구현하기 위한 金融的 手段이라는 兩面性이 融資條件이나 可用資金(availability)面에서 우대하여 주는 형태로 支援되는 金融이라고 할 수 있다³⁾.

2. 産業政策과 政策金融의 理論

가. 市場失敗

産業政策은 市場價格機構를 통한 資源配分の 失敗, 즉 市場失敗(market failure)에 대처하려는 政策介入이고 이러한 政策介入이 金融支援의 形態로 이루어질 때 政策金融이라고 말할 수 있다⁴⁾.

다시 말하면 金融市場이 여러가지 構造的인 脆弱要因으로 인해 自由競爭基盤이 確立되어 있지 않으면 最適의 資源配분이 이루어지지 않을 가능성이 있기 때문에 資源의 效率的인 配分을 도모하기 위하여 政府가 市場에 介入하게 된다. 또한 金融市場에 있어서 競爭體制가 제대로 형성되어 있더라도 市場失敗가 현저한 경우에는 政府가 資金配分の 衡平을 도모하기 위해서 또는 社會政策의 目標를 達成하기 위해 金融에 간여하게 된다.

經濟理論적으로 볼 때 課稅나 價格統制가 없는 자유로운 市場에 있어서는 바람직한 資源配分이 達成된다고 할 수 있다. 왜냐하면 자유로운 競爭과 市場原理가 존중되는 資本主義經濟下에서는 市場價格을 媒介로 하여 財貨 및 서비스를 生産하기 위한 限界費用과 消費者限界費用이 同等하게 되기 때문이다. 그러나 이 命題가 成立하기 위해서는 몇가지 前提條件이 필요한데 현실적으로 이러한 條件이 반드시 만족되는 것이 아니기 때문에 資源의 最適配分이 實現되지 않는 경우도 있다. 이와 같은 경우에 資源配分에 관해서 市場失敗가 생긴다고 할 수 있다. 政府에 부과되는 중요한 役割의 하나는 市場失敗가 생기고 있는 경우에 經濟活動에 介入하여 資源配分の 歪曲을 是正하는 것이라고 할 수 있다.

市場失敗는 대체로 (1) 獨占 및 寡占 (2) 費用遞減 (3) 外部經濟(external economies) (4) 不確實性의 原因이 存在할 때 생긴다⁵⁾. 이때에는 市場均衡은 존재하나 最適資源配分이 실현되지 않거나 私企業에 의한 生産이 행해지지 않는 경우이다.

우선 獨寡占의 경우를 보면 獨寡占的 均衡에서의 生産量이 競爭的 均衡의 경우와 비교할 때 過少하여 最適의 資源配分을 보장하지 못한다. 또한 生産者는 利潤極大化를 위해 價格이 限界費用과 等등하게 되도록 生産量을 결정하게 되는데 固定費用이 巨額이기 때문에

平均費用이 遞減하는 경우(平均費用이 限界費用을 上廻하는 경우)에는 利潤이 負가 되고 社會적으로 보아서 필요한 生産을 私企業이 행할 수 없는 경우가 있다. 그리고 外部經濟나 不經濟가 存在하는 경우에는 社會的 限界效用(또는 社會的 費用)과 私的 限界效用(또는 私的 限界費用)이 乖離하게 되므로 市場均衡에서의 資源配分은 最適이 아니고 政府介入이 필요하게 된다.

市場經濟의 基本原理를 전제로 할 때 위와 같은 市場失敗가 存在한다는 것은 政府干與의 餘地를 許容한다. 물론 이 경우에도 政府干與가 必然적으로 要求되는 것은 아니다. 政府失敗(government failure)로 오히려 無干與의 狀態보다도 問題를 더 惡化시킬 수 있기 때문이다. 또한 政府干與는 대개의 경우 財政負擔을 同伴하는 것이므로 政府介入의 費用·效果分析(cost-benefit analysis)이 있어야 된다.

나. 市場失敗의 對應策⁶⁾

市場失敗의 對應策으로서는 여러 가지를 생각할 수 있다. 私的經濟主體의 활동에 일정한 規制를 가할 수밖에 없는 것도 있고, 政府가

〈表 1〉 市場失敗의 對應策

		規制만 하는 경우	選別的 課稅 또는 一般財源에 의한 補助를 하는 경우
供給條件	私企業	(1) 獨占禁止法 環境基準의 設定	(2) 費用遞減產業에의 補助, 外部經濟에의 補助, Pigou의 課稅 ⁷⁾
	公企業 또는 政府	(3) 獨立採算公企業	(4) 一般財源으로 補助된 公的 供給

5) 失業이나 인플레이 등 巨視經濟上의 문제도 廣義의 市場失敗의 하나로 생각될 수 있다.

6) 野口悠紀雄, 『市場の失敗と政府活動』, 日本評論社, 1982.

7) 外部經濟가 존재하는 경우에 적절한 課稅로써 問題解決을 圖謀한다. 이때의 稅金은 財政收入의 確保를 目的으로 하는 稅金과는 다른 성격を 갖고 있어 이와 구별하기 위하여 그 提唱者 A.C. Pigou의 이름을 따서 Pigou의 課稅라고 한다.

스스로 公企業을 設立하여 生産하는 경우도 있다.

또한 政策效果를 確保하기 위하여 補助金이 支出되는 경우가 있는가 하면 逆으로 特定對象에 選別的으로 課稅되는 경우도 있다. 이러한 여러가지 政策을 다음의 두가지 基準에 의하여 分類하면 다음 네가지 政策을 생각할 수 있다. 첫째, 財貨 및 서비스의 供給主體로서 私企業의 存在를 認定하든가 혹은 公的主體에 의한 供給을 행하는 경우이다. 둘째, 供給方法(生産量, 價格決定 등)에 관해서 規制를 가하는 것에 그치든가 또는 選別的課稅나 補助金 등의 財政的手段을 講究하는 것이다.

앞의 表에서 (1)은 私企業의 활동에 대해서 規制만을 가하는 경우, 구체적으로는 獨占禁止法이나 環境基準의 設定 등이 그것이며 네 가지 방법 중에서 政府介入의 程度가 가장 약하다.

이 방법으로 충분한 효과가 確保되지 않는 경우에는 財政的手段을 併行((2)의 방법)하거나 또는 公的主體에 의한 供給((3)의 방법)이 사용되어 政府介入의 程度가 (1)보다 진일보한 것이 된다. 더욱이 私企業의 運營에 一般財源으로부터 補助金이 支出되면 (4)의 방법이 되고 政府介入의 程度는 가장 강하게 된다.

政府介入을 어느 段階까지 進행시킬 것인가는 어려운 問題이다. 일반적으로 말하면 (1)의 段階에서 충분한 효과를 기대할 수 있으면 거기서 멈추는 것이 좋을 것이다. 그러나 (2) 또는 (3)이 필요한 경우도 많다. 현실적으로는 (4)의 段階까지 進행되는 케이스도 적지 않게 보인다. 여기까지의 개입은 정당화할 수 없는 경우가 많으나 어떠한 政策이 필요한가는 市場失敗가 생긴 원인에도 依存되고 個個의 케이스에 관해서 신중한 판단이 필요하다⁸⁾.

8) 「市場失敗」의 여러 가지 케이스 중에서 獨占의 問題를 예로써 살펴본다.

모든 經濟主體가 市場價格을 주어진 것으로 해서 行動하는 것으로 假定되어 있다. 이것은 「price taker의 假定」이라 불린다. 經濟主體의 數가 충분하고 個個의 經濟主體의 행동이 市場價格에 영향을 미치지 않는 경우에는 이 假定은 타당한 것으로 認定된다. 이러한 假定이 적용되는 市場을 「競爭의 市場」이라 한다. 그러나 供給者나 需要者가 소수인 市場에 있어서는 個個의 經濟主體의 행동이 市場價格에 有意한 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경우에는 個個의 經濟主體는 單純하게 市場價格을 주어진 것으로 해서 行動하는 것이 아니라 스스로의 행동이 市場價格에 미치는 영향을 고려해서 行動을 결정한다. 이렇게 해서 초래된 資源配分은 競爭의 市場의 경우와는 다르며 一般의 最適資源配分은 실현되지 않는다. 먼저 供給者가 單獨인 市場(供給獨占의 케이스)을 설명하기로 한다.

(1) 獨占의 均衡

財貨의 生産量을 Q , 市場價格을 P , 生産費用을 C 라고 하고 市場價格은 生産量의 減少函數 $P(Q)$ 에 의해서, 또한 生産費用은 生産量의 增加函數 $C(Q)$ 에 의해서 표시된다고 하자. 競爭의 市場의 경우에는 個個의 生産者의 立場에서는 價格은 Q 에 의존하지 않는 定數로 파악되는데, 獨占의 경우에는 P 는 Q 에 依存하는 것으로 認識되어 있다. 그래서 生産者에 있어서의 利潤은 $\pi = P(Q) \cdot Q - C(Q)$ 이고 最適生産量은 π 를

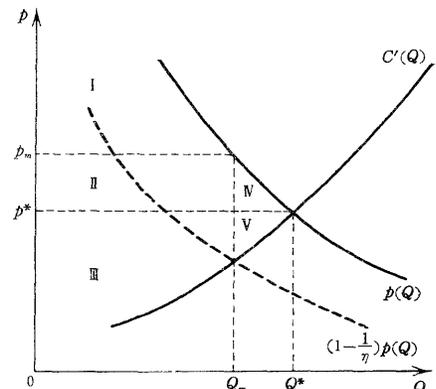
最大化하는 것으로 결정된다. 그 조건은 위의 式을 Q 로 微分하여 零으로 놓는 것에 의해서 $(1 - \frac{1}{\eta})P(Q) = C'(Q) \dots (1)$ 이 된다. 여기서

$$\eta = -\frac{P}{Q} \cdot \frac{dQ}{dP}$$

는 需要의 價格彈性性이다.

競爭의 市場의 경우에는 $\eta = \infty$ 로 파악되는 것이기 때문에 (1)式은 價格=限界費用이라는 周知의 式이 된다. 여기서 생각하고 있는 供給獨占의 경우에는 $\eta > 1$ 의 범위에 解가 존재하고 價格은 限界費用보다 높아

[圖 1] 供給獨占의 케이스



3. 政策金融의 機能

金融機關의 자유로운 競爭이 保障되고 金利의 價格機能에 의하여 金融市場內에 資金이 자유롭게 移動되어 實物經濟面에서의 資源의 最適配分이 達成된다면 政策金融은 불필요하다. 그러나 현실의 金融市場은 價格메카니즘에 의한 資源配分機能이 반드시 理論대로 움직이지 않는다.

또한 市場메카니즘이 완전하게 作動된다 하더라도 社會的 價値判斷에 의해서 所得配分이나 그 나라 고유의 政治的, 經濟的 조건에 비추어 修正할 필요가 있다(政策金融에 의한 再配分機能). 따라서 政策金融은 金融市場의 市場

진다. 만일 需要曲線의 모든 部分에서 彈力性이 1보다 작으면 生産量을 減少시키고 價格을 높일수록 매상고 PQ 가 增大하며 生産量의 減少로 인해 費用도 低下되므로 利潤은 增大한다. 따라서 이 경우에는 正의 解가 존재하지 않는다. 이상의 설명을 圖示한 것이 [圖 1]이다.

供給獨占의 경우 生産量은 Q_m 으로서 多數의 生産者가 price taker로서 行動하는 競爭의 市場 경우의 總生産量 Q^* 보다 減少된다. 또한 市場價格은 P_m 이 되고 競爭의 市場의 경우의 均衡價格보다 높아진다. 이렇게 獨占者는 生産量을 制限의 으로 維持함으로써 價格을 올리고 利潤의 擴大를 圖謀한다.

(2) 國民經濟的 損失(deadweight loss)의 發生

그런데 이것은 단순히 消費者로부터 供給者에로의 이전을 가져올 뿐만 아니라 社會全體로서의 損失을 隨伴한다. 이것을 [圖 1]로 검토해 보자. 競爭의 市場의 경우와 비교해서 消費者의 剩餘는 $(II+IV)$ 만큼 감소하고 生産者의 剩餘는 $(III+V)$ 로부터 $(II+III)$ 으로 $(II-V)$ 만큼 증가한다. 따라서 (II) 에 상당하는 부분이 消費者로부터 供給者에 이전되나 이 과정에서 消費者剩餘와 生産者剩餘의 합이 $(N+V)$ 만큼 감소한다. 이것은 社會全體의 으로 損失이고 課稅나 價格統制의 경우에 發生한 「死荷重」(deadweight loss)과 똑같은 性質을 가진 것이다. 지금 경우에 死荷重이 發生하는 것은 價格과 限界費用이 乖離되고 있음으로써 限界費用과 限界費用이 乖離되기 때문이다. 바꿔 말하면 獨占의 으로 價格을 결정하는 것은 消費者剩餘를 흡수하는 방법으로서 「非效率的이다」라는 것이다. 만일 生産量을 Q^* 까지 擴大하고 價格을 P^* 로 하고 나서 II 에 상당하는 金額을 직접 消費者로부터 生産者에 이전하면 獨占의 으로 價格을 결정할 경우와 비교해서 消費者剩餘와 生産者剩餘는 각각 N 및 V 만

메카니즘에 한계가 있다는 것과 그 나라마다의 社會的, 經濟的 特殊狀況을 반영한다는 政策意圖도 있는 것이다. 政策金融은 선정된 特定部門에 우선적으로 供給되거나 融資條件이 一般貸出보다 우대된다는 점에서 볼 때 政策當局이 特定部門에 補助金を 지불하는 政策手段이라고 볼 수 있다. 이와 같이 政策金融은 그 對象分野 및 機能面에서 一般金融과 차이점이 있는데 그 對象分野를 보면 첫째, 政策金融은 當該産業이 將來 戰略的産業으로서 經濟成長에 크게 기여할 것으로 보이지만 그 産業이 新規産業 또는 幼稚産業이기 때문에 危險度(risk)가 크고 收益率이 낮아서 商業金融機關으로부터 融資가 이루어지지 않는 부문에 대한 金融이다. 둘째, 農業部門 및 中小企業

를 많아진다. 그러므로 上述한 供給獨占의 解는 獨占의 供給者의 입장에서 最善이 아니다. 獨占이 존재하는 경우 政府의 介入이 필요한 理由의 하나는 II 에 상당하는 部分은 消費者에 되돌리지 않으면 안된다는 所得配分上의 理由이고 또 하나는 $(N+V)$ 에 상당하는 死荷重(deadweight loss)이 回避되어야 한다는 資源配分上의 理由 때문이다.

(3) 對 獨占政策

獨占到 對處하는 구체적인 政策으로서 是 다음과 같은 것을 생각할 수 있다. 첫째, 獨占禁止法에 의하여 企業規模나 市場支配力에 한도를 設定하고 個個의 企業이 price taker로서 행동하지 않으면 안될 상황을 유지하는 것이다. 둘째, (費用遞減 등의 理由로) 獨占企業의 존재가 불가피한 경우에도 그 행동에 規制를 가하고 競爭의 市場의 경우와 동일한 生産量과 價格을 實現시키는 것이다. 셋째, 當該財貨의 生産을 公企業이 하고 위의 경우와 同등한 生産量과 價格을 實現하는 것이다. 첫째와 둘째는 <表 1>의 1段階의 政策이고 셋째는 3段階의 政策이다. 上記의 세 가지 政策에 의하면 競爭의 市場의 경우와 同일한 결과가 實現됨으로써 所得配分上의 目的도 達成된다. 그러나 死荷重의 回避라는 資源配分上의 目的만을 追求한다면 이외의 政策도 가능하다. 그것은 生産者에게 補助金を 주고, 生産量을 Q^* 까지 擴大시키는 것이다(이것은 市場失敗의 對應策 <表 1>의 2段階의 政策에 해당된다). 이렇게 하면 消費者剩餘와 生産者剩餘의 합은 競爭의 市場의 경우와 同일하게 되고 死荷重은 없어진다. 獨占者라는 「經濟的 強者」에게 補助金を 주는 것은 일견 불합리한 政策같이 보이지만 그것은 所得配分上의 觀點에서의 評價이고 資源配分上의 問題는 補助金の 財源을 누가 負擔하는가에 關係되고 있다.

해를 綜合整理하여 보면 다음과 같이 要約할 수 있다. 첫째, 金融은 貯蓄과 投資를 連結시키는 仲介서비스를 提供함으로써 資源의 效率的 配分과 投資財源 自體의 增大를 가져올 수 있다. 둘째, 貯蓄을 增大하고 資源配分の 效率을 높이기 위해서는 金融抑壓을 解消함으로써 金融資産에 대한 適正收益率을 保障하고 金融市場을 整備하여 金融仲介機能의 增進을 講究하는 것이 중요하다 하겠다. 셋째, 金融의 實物經濟發展에 대한 先導的 역할은 投資 收益率 등이 産業別로 큰 차이가 있고 市場의

情報가 불충분한 經濟(즉 後進國의 경우)에서는 강력히 나타날 수 있을 것이나 金融市場의 統合이 이루어짐에 따라 金融의 先導的 역할은 약화되고 金融部門은 實物로부터의 金融需要에 副應하여 함께 發展할 것이다.

지난 20餘年間 우리나라의 實物經濟는 年平均 8%를 상회하는 實質成長을 記錄하면서 刮目할 만한 發展을 하여 왔다.

특히 第1次 5個年計劃이 시작된 1962년부터 1978년까지는 輸出擴大를 통한 自立基盤 構築(1962~71年), 重化學工業化의 推進(1972

〈表 2〉 産業別 成長率과 構成比

(단위 : %)

	G N P 成長率	構 成 比			
		G N P	農林·漁業	製 造 業	社會間接資本 및 其他서비스
1 9 6 2	2.2	100.0	36.6	14.3	47.1
1 9 6 4	9.6	100.0	46.5	15.5	36.3
1 9 6 6	12.7	100.0	34.4	18.4	45.4
1 9 6 7	6.6	100.0	30.1	18.8	49.3
1 9 7 1	8.8	100.0	26.8	20.9	51.0
1 9 7 6	14.1	100.0	23.5	27.2	48.1
1 9 8 0	△5.2	100.0	14.4	28.8	55.4
1 9 8 1	6.2	100.0	16.2	28.6	53.7
1 9 8 2	5.6	100.0	14.8	28.0	55.7
1 9 8 3	9.5	100.0	14.2	27.9	56.4
1 9 8 4	7.5	100.0	14.0	28.9	55.5
1 9 8 5	5.0*	100.0	12.8*	29.2*	56.7*

註 : 經常價格 基準이며, *는 잠정치
資料 : 韓國銀行.

〈表 3〉 投資 및 財源調達 推移

(단위 : %)

期 間	總投資率(A)	國民貯蓄率(B)	海外貯蓄率	投資財源의 自立度 (B/A)
1954~61	12.2	3.2	8.4	26.3
1962~70	23.5	14.0	9.4	59.6
1971~80	30.6	24.4	6.2	79.7
1981~85	26.1	23.0	3.1	88.1
1962~85	27.5	23.3	4.2	84.7

註 : 1985年度는 잠정치
資料 : 財務部, 『財政金融統計』, 1986. 1.
韓國銀行, 『國民所得計定』, 1984.

~78年)에 따라 年平均成長率이 9.4%에 달하였다.

이 期間中 政府의 經濟發展을 위한 基本戰略은 高投資→高輸出→高成長으로 要約될 수 있다. 즉 70年代 初盤 이후 國際通貨秩序의 動搖, 두 차례에 걸친 石油波動과 이에 따른 世界景氣의 沈滯로 1980년에는 負의 成長을 記錄하기도 하였지만 輸出의 持續的 增加와 높은 投資가 계속 維持됨으로써 1976년부터 1985년까지 年平均 8.5%의 높은 成長을 達成하였다. 部門別로 보면 農林·漁業이 同期間中 平均 3.1%, 製造業이 19.3%, 社會間接資本 및 其他서비스가 8.9%로 製造業의 成長率이 가장 높았다.

이와 같은 成長은 產業構造의 變化를 가져와 60年代 初盤까지 典型的 農業 위주의 產業構造를 벗어나지 못하였던 우리나라의 產業構造는 新興工業國으로서의 面貌를 갖추게 되었다. 즉 1971년에는 國民總生産에 대한 農林·漁業의 比重이 26.8%, 製造業의 比重이 20.9%, 社會間接資本 및 其他서비스가 51.0%이었던 것이 10年 후인 1981년에는 農林·漁業이 16.2%로 크게 낮아진 반면 製造業은 28.6%로 크게 높아졌고 社會間接資本 및 其他서비스는 53.7%로 비슷한 수준을 나타냈다. 製造業의 成長을 우리나라와 비슷한 高度成長을 지속하고 있는 대만, 싱가포르와 比較하여 보면 1967~82年 期間中 우리나라가 平均 19.3% 成長한 데 비하여 대만은 15.4%, 싱가포르는 11.8%를 나타내 우리나라가 대만이나 싱가포르보다 높은 成長을 이루었음을 알 수 있다.

그러나 1962~70年 및 1971~80年까지의 기간 중 高度成長을 위해 필요했던 投資率이 각각 23.5%와 30.6%인 데 비해 國民貯蓄率은 14.0%와 24.4%에 불과하였으므로 投資財源의 相當部分을 外債에 依存하지 않을 수 없었다(表 3 참조). 成長基調下에서 政府가 追求해 온 景氣膨脹政策은 인플레이의 만연, 經濟·社會的 非效率의 發生, 經濟의 各部門間 및 所得의 不均衡 深化 등 副作用을 誘發하였다. 이에 對應하기 위하여 政府는 1979년부터 安定化, 自律化, 開放化의 기치를 내걸고 安定과 經濟的 能率을 最優先으로 하는 政策基調로의 變化를 꾀하였다. 이와 같이 우리 經濟의 高度成長은 金融產業이 貯蓄과 投資의 원활한 連結을 통하여 戰略產業에의 資金支援이라는 金融機能을 尤호하게 遂行한 것에 크게 힘입었다고 하겠다¹¹⁾.

특히 1965年の 金利自由化를 통한 貯蓄性預金の 劃期的인 增大와 70年代의 短期金融市場 및 證券市場의 機能 擴充으로 企業에 대한 生産的인 資金支援이 可能하게 되었다. 그러나 우리 金融產業에 있어서는 이와 같은 金融機能이 自體의 自生的, 自律的 動機에 의하여 이루어진 것이 아니고 官主導의 他律的인 外部의 힘에 의하여 遂行되었기 때문에 創意力이 喪失되고 受動的인 역할만 담당하여 온 金融產業의 發展은 實物經濟의 成長에 비해 현저하게 落後되었으며 金融產業 內部에 있어서도 各部門間의 均衡있는 發展이 어려울 수밖에 없었다. 80年代에 들어서 政府의 政策基調轉換, 특히 金融自律化 努力이 進行되고 있으나 아직까지는 그 속도가 느려서 金融部門이 實物成長을 충분히 뒷받침하지 못하고 있는 것으로 보인다.

11) 金重雄, 「새로운 金融秩序를 위한 政策課題」, 生命保險協會, 1983.

2. 政策金融의 現況과 特徵

가. 政策金融의 內容

우리나라의 政策金融體制는 一次的으로 産業資金을 質的으로 調節하기 위한 各種 政策金融機關을 設立, 運營하는 것 이외에 資金種別로도 金利 및 資金 Availability를 差等規制하고 各種 制度金融 및 特別資金을 支援하는 등 계반수단을 광범위하게 活用하여 왔다. 그러나 1982年 6. 28 金利引下措置 이후 政策金融의 支援形態는 金利보다는 資金의 Availability 면에서만 우대되는 體制로 바뀌게 되었다.

1) 專門機關을 통한 金融支援

特定産業部門에 대한 資金供給을 專擔하는 各種 政策金融機關의 設立, 運營은 各國에서 가장 널리 채택되고 있는 기본적인 選別金融政策의 구현이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 이러한 政策金融機關으로는 重要産業에 대한 開發金融을 專擔하고 있

는 韓國産業銀行을 비롯하여 中小企業資金供給을 위한 中小企業銀行, 短期輸出入金融의 擴大를 위한 韓國外換銀行, 中長期延拂輸出金融 支援을 위한 韓國輸出入銀行, 庶民金融의 圓滑化를 위한 國民銀行, 住宅資金供給을 專擔하는 韓國住宅銀行, 農業金融 및 水産業金融을 專擔하는 農協과 水協 등이 있다.

이와 같은 政策金融機關의 設立理由는 어디까지나 商業「베이스」에 입각하는 商業銀行이 충족시키지 못하는 특수한 專門分野에 대한 政策目的을 구현하는 데 있는 것으로 政策金融機關은 그 근본적인 성격을 補完的 金融機關 또는 專門的 金融機關으로 規定하여야 한다. 따라서 政策金融機關의 가장 기본적인 특징은 補完性和 專門성에 있다고 할 수 있는 만큼 이와 같은 두가지 특징을 상실하는 경우 이미 본래 의미의 政策金融機關은 아니라고 하겠다.

우리나라의 政策金融機關 또는 特殊銀行의 所有形態는 協同組織體인 農業協同組合과 水

<表 4> 政策金融 現況(1985年 12月末 現在)

I. 金融資金	貿易金融(一般輸出入金融, 建設用役輸出金融, 農水産物輸出準備資金), 에너지節約施設資金, 輸出産業設備金融, 軍需産業支援金融, 中小企業技術開發資金, 中小企業製品需要者金融 特別設備金融資金貸出 中小企業體支援關聯金融, 地方自治團體與信, 地下鐵建設支援資金, 企業正常化支援金融, 災害復舊資金, 産業合理化施設資金 特殊銀行資金, 住宅資金, 農業資金, 水産資金, 畜産資金, 庶民資金
1. 韓銀再割	
2. 財政利差補填	
3. 指示金融	
4. 纖維工業近代化資金	
II. 財政資金	財政資金 및 各種 借款資金貸出
III. 産銀 및 輸出入銀行	産業銀行資金 및 輸出入銀行資金貸出(延拂輸出資金 포함)

産業協同組合을 제외하고는 대체로 政府가 적어도 전체 出資額의 半 이상을 출연하게 되어 있다. 이런 의미에서 우리나라의 政策金融機關은 政府金融機關이라고 볼 수 있는 한편 專門分野에 있어서 民間金融機關이 발달되어 있지 못한 점이 우리나라 金融制度 또는 金融市場의 가장 큰 後進性的의 하나로 되어 있다고 볼 수 있다.

2) 制度金融을 통한 選別的 資金支援

지금까지 살펴본 것은 經濟政策이나 社會政策의 效果를 보다 적극적으로 구현시키기 위한 金融支援策으로 政策金融機關들이 設立되어 特殊金融을 專擔한 경우이며 이외에도 優先支援部門에 대한 資金支援을 強化하기 위하여 各種 政策金融制度가 制定, 施行되어 왔다.

韓國銀行 再割引에 의하여 貸出財源調達이 보장된 ‘韓銀再割引資金’으로서 輸出支援金融이나 「에너지」節約施設資金, 輸出産業設備資金, 中小企業技術開發資金, 軍需産業支援金融 등이 이 부류에 속한다. 이러한 政策金融에 대해서는 政策的으로 支援할 필요성이 있어 韓銀이 本源通貨供給을 통하여 金融機關取扱額中 일부 또는 全額을 支援함으로써 其他部門에 비하여 同部門에 대한 金融支援을 강화하고 있는 것이며 그 金利水準도 一般貸出金利보다 낮게 책정, 優待金利를 적용함으로써 金融供給面에서 選別機能을 強化하고 있다. 이와 함께 韓國銀行은 再割引金利에 있어서도 同政策金融에 대하여는 其他어음과 달리 낮은 金利(6.5%~10.0%)를 적용하고 있다. 더구나 이들 資金도 그 성격에 따라 韓銀支援比率에 差等を 둠으로써 金融機關의 資金可用規模調節을 통한 간접적인 選別金融效果를 아울러

기대하고 있다. 예컨대 「에너지」節約施設資金의 경우에는 韓銀이 金融機關取扱分 全額을 支援해 줌으로써 企業의 「에너지」節約型設備投資를 促進하고 있는 것이다.

이외에도 低利의 金融資金으로 支援하되 貸出金利와 一般金利의 差를 取扱銀行 또는 借主에게 政府의 財政負擔으로 補填하여 주는 ‘財政利差補填型’이 있으며 中小企業 特別低利資金, 災害復舊資金, 機械工業育成資金 등이 여기에 해당된다(現在는 金利差에 의한 選別支援은 없어졌음).

사실상 一般金融의 성격으로 貸出財源도 政府 또는 韓銀으로부터의 資金支援이 수반되지 않는 自體資金으로서 政府가 필요시 取扱指針을 制定 또는 협조공문 형식을 취하여 融資對象에 특별한 制限을 가함으로써 金融機關의 自律性이 제약되는 資金이 있는데 이를 편의상 ‘指示金融’이라고 칭한다.

나. 우리나라 政策金融支援의 特徵

60年代에 들어오면서 채택된 政府主導의 經濟開發戰略은 당시의 韓國企業의 零細性和 企業家의 經驗不足 등을 고려할 때 급속한 高度成長을 위해 불가피하였으며 이의 財源調達手段으로서 政策金融에 크게 의존하여 왔다. 이는 또한 당시 經濟開發戰略의 經驗不足과 國民所得 低水準 및 이에 따른 擔稅能力을 고려할 때 財政的인 手段보다는 더욱 손쉬운 活用手段이었음에 틀림없다. 즉 政策金融에 대한 低金利政策과 選別的 資金配分은 高度成長을 위한 金融支援手段의 가장 뚜렷한 特徵이었다. 과거 20年間 總貸出金對比 政策金融 比重은 1968~72年 및 1974年을 제외한 全期間을 통하여 50% 이상을 항상 유지하여 왔음을 알

수 있다¹²⁾.

그리고 政策金融增加趨勢를 總貸出金推移와 함께 살펴보면 60年代에는 全般的으로 政策金融增加率이 總貸出金增加率보다는 낮았으나 70年代에 들어와서는 政策金融의 增加率이 總貸出金의 그것보다 앞질러 증가한 추세를 보이고 있다. 예컨대 金融緊縮이 실시된 바 있는 1970~71年, 1974~75年 및 1977年 이후 대부분의 期間中 一般金融은 급속히 縮小시킨

데 비하여 政策金融은 오히려 急增勢를 示顯함으로써 總量面에서 緊縮效果가 충분히 發現되지 못했을 뿐 아니라 限界的인 緊縮效果를 얻기 위해 一般金融(大部分 內需資金)에 대한 추가적인 減縮이 불가피하였던 것이다. 그리고 1983年 이후 政策金融의 比重이 높아지고 있는 주된 要因은 企業正常化 關聯貸出이 急増할 때 있는 것으로 보인다.

〈表 5〉 政策金融의 比重 推移

(단위 : 10萬원)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
政策金融(A)	435	502	551	648	809	1,375
前年比 增加(%)		(15.4)	(9.8)	(17.6)	(24.8)	(70.4)
總貸出金(B)	675	767	848	1,089	1,439	2,596
前年比 增加(%)		(13.6)	(10.6)	(28.4)	(37.1)	(73.9)
A/B(%)	64.4	65.4	65.0	59.4	54.1	53.1
	1968	1969	1970	1971	1972	1973
政策金融(A)	2,052	3,048	4,117	5,994	7,338	10,387
前年比 增加(%)	(48.8)	(48.5)	(48.5)	(45.6)	(22.4)	(41.6)
總貸出金(B)	4,279	6,927	9,372	12,242	15,413	20,370
前年比 增加(%)	(64.8)	(61.9)	(35.5)	(30.6)	(25.9)	(32.2)
A/B(%)	48.0	44.0	43.9	49.0	47.6	51.0
	1974	1975	1976	1977	1978	1979
政策金融(A)	14,556	19,579	25,767	36,116	60,627	84,530
前年比 增加(%)	(40.1)	(33.9)	(31.6)	(40.2)	(58.6)	(39.4)
總貸出金(B)	30,118	38,568	48,672	63,433	93,160	130,642
前年比 增加(%)	(47.9)	(27.0)	(26.2)	(30.3)	(46.9)	(40.2)
A/B(%)	48.3	50.8	52.9	56.9	65.1	64.7
	1980	1981	1982	1983	1984	1985.9말
政策金融(A)	125,566	163,501	183,864	235,489	276,839	327,147
前年比 增加(%)	(48.5)	(30.2)	(12.5)	(28.1)	(17.6)	(18.2)
總貸出金(B)	184,172	240,294	296,185	346,663	396,118	464,007
前年比 增加(%)	(41.0)	(30.4)	(23.3)	(17.0)	(14.3)	(17.1)
A/B(%)	68.2	68.1	62.1	67.9	69.9	70.5

資料 : 韓國銀行.

12) 美國, 日本, 西獨 등의 先進國의 경우에는 政策金融을 運用하는 데 있어서 (1) 그 財源의 대부분이 租稅, 公債, 特定目的을 위한 基金 등을 바탕으로 조성되었고 (2) 政策金融은 주로 專擔機關에 의하여 供給되었으며 (3) Project審査制度를 엄격히 적용했다는 점에서 우리의 경우에는 다르다고 하겠다.

3. 政策金融의 經濟的效果와 問題點

政策金融의 本來의 目的이 非優先支援部門보다 優先支援部門의 經濟成長을 目標로 한다면 政策金融은 資金의 흐름을 변화시킴으로써 實物資源을 再配分하는 효과를 가져야 되며 이를 위해서는 財政 및 金融手段 등이 相互補完的으로 활용되어야 한다.

政策金融에서 생기는 問題點으로서 는 일반적으로 다음 사항을 지적할 수 있다. 첫째, 政治的 壓力에 의한 經濟性을 무시한 融資의 가능성이다. 둘째, 民間金融과의 競合에 의한 金融「메카니즘」의 正常的인 發展이 阻害되는 危險성이 있는 것이다. 셋째, 政策金融에 의한 資金效率과 社會的 公平의 矛盾이다. 政策金融의 目的上 農業, 中小企業 등 低生産性 또는 非近代의 部門에의 融資를 하는 경우로부터 延滯, 倒産의 危險이 큰 産業에 支援하는 경우 資金效率과 社會的 公平이 矛盾되는 경우가 발생한다. 넷째, 政策金融과 金融政策의 矛盾이다. 어떤 特定分野에 融資를 한다고 해도 그것이 過大하게 되면 總需要管理政策으로서의 金融政策의 效果를 減殺하거나 無效化해 버리게 된다. 다섯째, 政策金融機關의 硬直性 重複·非整合性에 따른 資金配分의 非能率性이다. 이것은 特定の 目的을 갖는 專門政策金融機關이 設立되어도 經濟情況의 變化에 따라 再編成되지 않고, 또한 機能이 重複되거나 資金이 分散配分되는 것 등 政策金融 그 自體가 經濟與件 變化에의 적응이 지연되어 硬直화가 發生하는 경우이다.

이상의 問題點은 開發途上國에 있어서 金融·資本市場이 發達되어 있지 않아 制度·組

織이 未熟한 한편 經濟情況의 變化가 급속하기 때문에 그 矛盾이 현저하게 나타난다고 할 수 있다. 다음에는 우리나라 政策金融의 問題點中에서 몇가지 主要한 事項에 관해서 說明하고자 한다.

가. 金融通貨政策과의 相衝問題

우리나라의 政策金融制度는 앞에서 살펴본 바와 같이 各種 政府施策에 따른 産業造成資金需要가 발생할 때마다 생성되어 왔을 뿐만 아니라 財源調達面에서도 政府의 財政資金 및 特殊銀行의 自體造成資金 이외에도 一般銀行의 金融資金에 크게 의존하여 왔다. 또한 政策金融에 대한 인위적인 低金利政策의 견지와 더불어 政策金融의 持續的인 增加는 곧 中央銀行으로 하여금 發券力에 의한 本源通貨의 供給擴大를 불가피하게 하였던 것이다.

한편 預金銀行의 政策資金取扱에 대한 韓銀의 貸出事情을 보면 81年末 現在 韓銀 總貸出金中 57.1%가 政策金融取扱에 따른 資金支援을 위하여 貸出되었으며, 이것은 本源通貨의 68.7%에 해당되는 것이다. 그후 韓銀의 再割에 의한 支援比重은 줄어 84年末에는 28%水準에 머물렀으나 이는 本源通貨의 50.2%로서 여전히 높은 比重을 차지하고 있음을 본다. 이는 金融緊縮下에서도 거의 자동적으로 貸出되는 결과 通貨인플레이의 主因으로 작용할 뿐만 아니라 制限된 成長通貨 供給餘力 가운데 政策金融이 팽창을 주도하여 中央銀行의 流動性調節能力을 크게 制約하여 通貨信用政策의 效率性을 低下시키는 것이다.

政策金融의 비대는 景氣調節을 위한 通貨信用政策의 伸縮的인 運用과 效果를 크게 제약하여 經濟不安定의 원인이 되고 있다. 특히

輸出支援金融과 같은 자동적인 政策金融은 本源通貨의 創出로 그 財源이 조달되므로 反景氣調節의인 性格을 띠고 있다. 즉 輸出이 증가하면 總需要도 併行하여 팽창하기 때문에 供給餘力에 한계가 있는 한 經濟는 인플레이의 壓力을 받게 된다. 현행 輸出支援金融制度下에서는 輸出의 증가에 따라 자동적으로 民間與信이 擴大되어 인플레이의 壓力은 더욱더 加重된다.

中央銀行의 再割引이 허용되지 않는 政策・指示金融도 일단 그 支援規模가 결정된 후에는 景氣의 變動으로 金融緊縮의 必要性이 대두되어도 그 供給規模를 축소할 수 없다. 이 때문에 政策金融은 一般의으로 通貨管理의 硬直化 要因이 되고 있다.

通貨信用政策의 效率性을 阻害한 또 하나의 要因은 政策資金과 一般貸出間의 과도한 金利隔差를 들 수 있다. 1982년부터는 政策金融이 金利面에서는 一般金融의 경우와 差別이 없어졌지만 그 이전까지는 政策資金에 대한 優待

金利幅은 1.5~8.0%의 수준으로 企業은 상대적으로 여기에 해당되는 만큼의 金利負擔을 경감받고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 인위적인 低金利 政策은 資本蓄積이 부족한 開發途上國의 전형적인 經濟開發計劃實踐의 「페턴」대로 國民經濟의 優先支援分野에 대한 集中的인 資本投下를 통하여 지난 20年間 우리나라 經濟成長에 일단 成功的으로 기여하였다 하더라도 다른 한편에서는 貯蓄, 投資의 媒介機能이나 景氣調整機能 등 金利自體의 本源의 機能을 상실케 함으로써 金融構造, 金融市場 및 能動的인 金融政策展開에 많은 問題點을 야기시킨 것은 사실이다.

이와 같은 政策金融에 대한 低金利政策은 資金에 대한 超過需要를 빚어내어 信用割當(credit rationing)을 불가피하게 하였으며 이것이 곧 政策事業에 편승하는 大企業에 대한 過剩貸出과 진정한 生産革新(innovation)을 할 수 있는 中小企業에 대한 金融의 高갈을 초래하여 現在의 跛行的 經濟構造를 가지고 오는

〈表 6〉 政策金融의 實質金利 推移

(단위 : %)

	一般貸出 ¹⁾ 金利(A)	延拂輸出 金利(B)	GNP「디플레이터」 上昇率 (C)	實 質 金 利	
				一般貸出 (A-C)	延拂輸出 (B-C)
1 9 7 4	15.5	6.0-7.0	29.5	-14.0	-23.5~-22.5
1 9 7 5	15.5	7.0	25.7	-10.2	-18.7
1 9 7 6	18.0	7.0-8.0	20.7	-2.7	-13.7~-12.7
1 9 7 7	16.0	7.0-8.0	15.7	0.3	-8.7~-7.7
1 9 7 8	19.0	7.0	21.9	-2.9	-14.9
1 9 7 9	19.0	7.0	21.2	-2.2	-14.2
1 9 8 0	20.0	8.0	25.6	-5.6	-17.6
1 9 8 1	17.0	8.0-9.0	15.9	1.1	-7.9~-6.9
1 9 8 2	10.0	9.0	7.0	2.9	1.9
1 9 8 3	10.0	9.0	2.9	7.1	6.1
1 9 8 4	10.0-11.5	9.0-10.0	4.0	5.9-7.4	4.9~5.9

註: 1) 一般業體에 대한 預金銀行의 1年 以內 一般貸出.
資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1985.
韓國輸出入銀行.

데 중요한 要因의 하나가 되었다.

나. 金融產業發展의 沮害

지금까지 우리나라 金融產業의 運營에 있어서 가장 큰 短點은 그 經營과 業務運營面에서 市場原理가 결여되어 銀行業에 있어서의 金融革新이 너무도 적었다는 점인 것이다. 70年代에 들어와서 重化學工業이 추진되는 過程에서 企業投資에 대한 政府의 介入幅은 해마다 크게 擴大되었으며 各 部處는 거의 例外가 드물 정도로 政策金融의 種目を 追加하여 1978年頃에 이르러서는 5個市銀 및 外換銀의 總貸出金增加額의 84.2%가 政策金融에 입각한 貸出이 있으며 金融의 原則이 作用할 수 있었던 貸出은 總貸出의 불과 15.8% 內外가 되었던 것이다.

그 후 政策當局의 金融自由化 推進의 노력으로 1982년에는 純增基準으로 보아 政策金融의 絕對額이 減少하였으나 1983年 이후 다시 크게 늘고 있는 실정이다. 이와 같이 一般銀行의 광범위한 政策金融參與에 따른 被動的인 資金運用은 一般銀行 經營의 自律性制約으로 資金運用의 效率性を 沮害하였던 것이다.

銀行은 私企業으로서의 입장에서 보나 公共의 性格의 입장으로 보나 企業의 投資事業의 內容에 第2次的 審査를 하는 役割을 수행해야 하는 것인데, 우리 나라의 銀行經營에 있어서 官의 介入幅이 擴大됨에 따라 그 審査權을

행할 여지가 없게 된 것이다. 이에 따라 企業投資事業의 收益性, 貸出企業의 內容, 管理, 經營人의 人事項과 業積의 파악, 資金用途의 監察 및 확인 등에 관한 銀行의 審査機能은 사실상 곤란하였으며 이것은 바로 貸出審査의 부실로 불건전한 投資事業에 불건전한 貸出을 초래한 결과가 된 것이다.

또한 一般銀行에서의 各種 政策金融 取扱規模의 擴大는 超過支準을 保有하지 않은 상태 하에서 預貸마진 협소로 銀行의 收益性を 沮害하는 要因이 된 것이며 나아가서 이는 金融機關의 健全運營 및 大型化에 장애요소가 되는 것이다.

다. 政策金融 支援體制의 效率性 缺如

원래 政策金融은 市場原理에 의한 金融이 불가능한 部門에 대한 金融支援을 制度的으로 強化하는데 그 基本的意義가 있는 것이다. 그러나 現行 政策金融制度에 있어서는 支援對象을 종합적으로 선정하는 機構도 없으며 選定의 基準도 구체적으로 정립되어 있지 않다. 특히 대부분의 指示金融은 支援의 必要性이 발생하거나, 政府 各 部處의 요청에 따라 新設·廢止되는 傾向이 있다. 그리고 우리나라의 政策金融制度는 現행 成長戰略에 비추어 輸出 및 重化學工業 등 成長先導部門 및 中小企業, 農水產業등과 같은 低生産性部門 이의 에도 이와 관련이 미약한 部門을 포함하여

〈表 7〉 銀行產業과 製造業의 總資本經常利率 比較

	(단위 : %)												
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1972~83 平 均
市中銀行	0.39	0.43	0.59	1.04	1.11	1.47	1.16	1.04	10.4	0.95	0.34	0.18	0.84
製 造 業	3.75	7.88	5.59	3.78	4.55	4.39	4.39	3.24	-0.57	-0.51	0.88	3.07	3.42

産業部門을 優先支援部門化함으로써 經濟社會 與件의 變化에 對應하는 優先支援部門의 伸縮의 調整이 미흡하였다.

政策金融은 輸出·重化學 등 소위 成長先導 部門에 집중되어 있고 이들 部門은 大企業이 지배하는 관계로 支援金融은 大企業에 편중되는 경향이 있다. 이러한 大企業 偏重體制는 현재 經濟力集中에 수반되는 여러가지 社會政策的인 問題를 야기시키게 되었다. 이와 같이 現行 産業支援體系가 法에 따라 重要産業을 規定하고 있으나 産業構造變化에 따라 그때 그때 중요한 戰略部門 選定에는 많은 어려움이 있는 등 支援對象이 고정되어 있어 綜合調整機能이 미약하여 經濟與件에 따른 伸縮性이 缺如되어 있는 것이다.

政策金融支援을 위한 事業選定基準의 不在로 동일한 目的의 支援金融이 과다하게 多岐化되어 있어 政策金融은 多部門, 少額支援體制의 性格을 띠고 있다. 이러한 性格은 支援效果를 미흡하게 할 뿐만 아니라 資金轉用の 素地가 되고 있다. 그리고 政府 各部署가 거의 政策金融에 간여하고 있기 때문에 政策金融의 補助的 性格 내지 官治性으로 關聯業界의 壓力이 從의行政分擔體制와 결합하여 지속적으로 擴大되었으며 限定된 資金을 多部門에 少額씩 골고루 配分하게 되었던 것이다.

라. 金融機關 不實債權의 累積

최근 不實企業들이 대거 表面化되고 있다. 不實化問題가 가장 심각한 産業으로서는 海運業, 海外建設, 合板, 纖維 등 이른바 不況 내지 斜陽産業으로서 이들 企業의 不實化된 原因을 살펴보면 企業側의 過剩投資, 政府의 差別的 支援, 지나친 金融依存에 의한 企業擴張

이라는 우리나라 특유의 要因을 발견할 수 있다.

이들 産業은 대부분 이른바 戰略産業으로서 지정되어 政府가 選別的으로 集中支援함으로써 크게 成長하였으나 우리 經濟의 構造的 變化로 이들 産業이 쇠퇴하게 되었고 政府의 支援없이 유지할 수 없게 되었다. 이들 産業은 市場의 需要豫測이나 技術革新, 經營合理化 등에 의한 企業擴張이 아니라 政府의 政策金融支援이라는 손쉬운 金融支援에 의한 企業擴張으로 부채가 과다하게 되었다. 특히 이러한 産業을 政府가 支援하는 過程에서 銀行은 단순히 政府의 經濟計劃을 수행하는 媒介體로서만 존재하여 金融機關 고유의 貸出審査機能 등 金融自律性을 상실하게 된 것이다.

現在 5個 市銀의 경우 不健全債權이 1984年末 現在 總與信의 9%를 점하고 있으며 自己資本의 1.65배나 된다. 그리고 그 중 상당부분은 貸損處理가 불가피한 것으로 예상된다. 앞으로도 海外建設業 등 不實産業合理化過程에서 새로운 不健全債權이 크게 늘어날 可能性이 있고, 이로 인해 銀行의 自立成長 및 自律經營 기반이 弱化되어 金融自律化, 國際화가 지연되는 要因이 되고 있다.

마. 政策金融의 效率性 問題

政策金融의 代表的 예인 船舶延拂輸出의 效率性 問題를 檢討해 보기로 한다. 船舶延拂輸出의 國民經濟의 收益效果를 分析해 보면 船舶延拂輸出의 所得誘發額이 海外借入을 감안 하더라도 國民負擔보다는 큰 것으로 나타나고 있다.

第4次計劃期間(77~81)中 船舶延拂輸出支援의 國民經濟的 效果를 韓國經濟의 社會的

割引率(13%)과 外資調達金利를 감안하여 推計해 보면 船舶延拂輸出에 따른 所得誘發額은 약 764.0百萬달러에 이르고 國民經濟的 負擔額(現價基準)은 636.8百萬달러에 이르므로 船舶延拂輸出金融支援의 國民經濟的 收益은 正의 效果를 나타내고 있다(약 127.2百萬달러). 한편 延拂輸出에 대한 低金利政策으로 인한 補助金의 性格의 支援額을 보면 1977년부터 1981년까지 約 81.4百萬달러가 된다. 따라서 이 期間中 延拂輸出의 國民經濟的 收益의 正

의 效果는 補助金의 性格의 支援에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

第5次計劃期間中 1982~85年間 國民經濟的 負擔額은 1,778.9百萬달러(現價基準)가 되는 반면 船舶延拂輸出에 따른 所得誘發額은 2,515.7百萬달러에 달하여 約 736.8百萬달러의 正의 國民經濟的 收益效果를 나타내고 있다(補助金 性格의 支援額 37.1百萬달러를 감안 하더라도 699.7百萬달러의 國民經濟的 收益效果가 있다고 하겠음).

〈表 8〉 延拂輸出의 國民經濟的 負擔

(단위 : 100萬달러)

	船舶延拂輸出額 (A)	延拂支援額 (B)	所得誘發額 (C)	國民經濟的 負擔額		純效果 (E=C-D)
				名目負擔額	現價負擔額 (D)	
1977	149	107.3	77.9	63.9	44.9	33.0
1978	175	126.0	91.4	86.3	60.7	30.7
1979	269	193.7	140.6	155.9	109.6	31.0
1980	303	218.2	158.3	194.2	136.5	21.8
1981	566	407.5	295.8	405.5	285.1	10.7
小計	1,462	1,052.7	764.0	905.8	636.8	127.2
1982	1,053	758.2	550.3	636.9	447.7	102.6
1983	1,005	723.6	525.2	513.7	361.1	164.1
1984	1,227	919.4	667.3	666.5	468.5	198.8
1985	1,479	1,064.9	772.9	713.5	501.6	271.3
小計	4,814	3,466.1	2,515.7	2,530.6	1,778.9	736.8
計	6,276	4,518.8	3,279.7	3,436.4	2,415.7	864.0

註: 1) 輸出支援額의 內資: 外資比率은 50:50으로 假定

2) 融資比率: 72%

[{100-20%(基準先受金率)}×90%=72%]

3) 平均貸出回收期間: 5年

1年(建造期間) + $\frac{8年(最長期貸出期間)}{2}$ = 5年

4) 元貨의 機會費用: 13%로 가정

5) 外貨의 機會費用: 3個月物 LIBOR의 매월말 平均値 사용

1977年: 6.2% 1978年: 9.0% 1979年: 12.1%, 1980年: 14.2%

1981年: 16.6% 1982年: 13.0%, 1983年: 9.6%, 1984年: 10.1%, 1985年: 8.5%

6) 韓國經濟에 있어서 船舶業의 附加價値 誘發係數 0.568, 所得誘發額은

base를 $A \times \{融資比率(0.72) + 基準先受金率(0.2)\}$ 로 적용

7) 國民經濟的 名目負擔額算式: $0.5 \times B \{(1+0.13)^n - 1\} + 0.5 \times B \{1 + LIBOR\}^n - 1]$

8) 現價算式: 國民經濟的負擔額 $\times \frac{1}{1+i} \left[\frac{1 - (1+i)^{-n}}{i} \right]$

(i=割引率, n=期間)

다음에는 概略적으로 製造業部門에 대한 金融支援이 國民所得의 附加價值創出面에서 效果적으로 사용되었는지를 보기로 한다. 1982年부터 1984年 동안 金融機關에 의해서 製造

〈表 9〉 補助金 性格의 支援額(延拂輸出金融)

(단위 : 100萬달러)

	延拂輸出支援額	金 利 差		補 助 金
		內 資(%)	外 資(%)	
1 9 7 7	107.3	9(16-7)	△0.8(6.2-7)	4.4
1 9 7 8	126.0	12(19-7)	2.0(9.0-7)	8.9
1 9 7 9	193.7	12(19-7)	5.1(12.1-7)	16.4
1 9 8 0	218.2	12(20-8)	6.2(14.2-8)	19.9
1 9 8 1	407.5	8(17-9)	7.6(16.6-9)	31.8
小 計	1,052.7			81.4
1 9 8 2	758.2	1(10-9)	4.0(13.0-9)	19.0
1 9 8 3	723.6	1(10-9)	0.6(9.6-9)	5.8
1 9 8 4	919.4	1(10-9)	1.1(10.1-9)	9.7
1 9 8 5	1,064.9	1(10-9)	△0.5(8.5-9)	2.6
小 計	3,466.1			37.1
計	4,518.8			118.5

註：輸出支援額의 內資：外資比率은 50：50으로 假定했음. 延拂金利는 輸出入銀行實行金利이며 內資金利는 一般貸出金利이고 外資金利는 3個月物 LIBOR의 매월달 평균치 적용

〈表 10〉 製造業 附加價值額의 對貸出額 比重

(단위 : %)

	第 1 次計劃 (1962~66)			第 2 次計劃 (1967~71)			第 3 次計劃 (1972~76)			第 4 次計劃 (1977~81)			第 5 次計劃 (1982~84)		
	純貸 出額 比重	附加 價值 比重	相對的 ³⁾ 貸出 比重												
製造業	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	
飲食料品	12.3	28.9	0.4	9.0	28.2	0.3	9.4	22.4	0.4	3.9	20.0	0.2	5.9	20.7	0.3
纖維·衣服 및 가죽	27.4	25.2	1.1	22.3	21.4	1.0	29.7	21.7	1.4	20.3	17.8	1.0	16.8	17.0	1.6
나무 및 나무 製品	5.1	3.7	1.4	9.8	3.3	1.9	2.8	2.3	1.2	3.6	1.5	2.4	4.1	1.1	3.7
종이 및 印刷出版	6.9	7.2	0.9	5.3	5.5	1.0	4.5	4.6	1.0	5.3	3.7	1.4	5.7	3.3	1.7
化學·石油·石炭 고무 및 플라스틱	17.0	13.5	1.3	17.1	18.8	0.9	14.8	19.3	0.8	16.6	21.5	0.8	14.5	21.9	0.7
非金屬礦物製品	6.7	4.7	1.4	5.6	4.9	1.1	4.8	4.2	1.1	5.8	4.7	1.2	3.3	4.9	0.7
第 1 次 金屬	3.3	3.6	0.9	4.9	2.1	2.3	11.8	3.9	3.0	14.0	6.4	2.2	10.1	7.3	1.4
金屬製品·機械 및 裝備	15.9	11.9	1.3	16.0	13.6	1.2	19.4	18.9	1.0	26.2	22.2	1.2	36.8	21.9	1.7
其他 製造業	5.4	1.3	4.1	10.0	2.2	4.5	2.8	2.7	1.0	4.3	2.2	1.9	2.8	1.9	1.5
全產業에 대한 製造業의 比率	46.3	16.4	2.8	49.9	20.3	2.5	59.9	25.8	2.3	54.7	28.0	1.9	32.0	28.1	1.1

註：1) 新規貸出額에서 貸出回收額을 差減한 것을 말하며 預金銀行과 產銀貸出金 包含.

2) 經常價格基準

3) 純貸出額比重/附加價值比重

資料：韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 各年度 및 『經濟統計年報』, 各年度.

產業銀行, 『調查月報』, 各號.

業部門에 供給된 純貸出額은 4兆3,431億원으로서 全產業中에서 32.0%를 占하고 있는 데 비하여 製造業이 同期間中에 創出한 附加價値는 49兆7,485億원으로서 全產業에서 차지하는 비중이 8.1%에 불과하여 製造業部門에 供給된 資金이 상대적으로 非效率的으로 사용되었다고 볼 수 있다. 이와 같이 製造業部門이 全產業部門中에서 金融機關으로부터 支援받은 純貸出額比重과 創出한 附加價値比重을 보면 1次計劃에서부터 4次計劃에 이르기까지 製造業部門에 대한 金融支援이 同部門에서 創出한 附加價値額에 비해 2배 이상 非效率的으로 配分되었음을 알 수 있다. 製造業部門中 가장 많은 附加價値를 創出한 部門은 第4次計劃 이후 化學·石油部門과 組立金屬製品部門이나 同部門에 支援된 金融資金과 상대적 비중을 감안하여 비교하면 組立金屬製品部門이 化學·石油部門보다 資金이 非效率的으로 사용되었다.

이와 같이 과거 製造業部門에 대하여 낮은 金利로 集中的인 政策金融이 支援되었기 때문에 企業은 技術革新에 의한 生産性向上을 圖謀하는 데 소홀히 하였고 주어진 生産要素賦存에 비하여 지나치게 資本集約的인 投資를 誘導하게 되어 國民經濟의 總資源이 非效率的으로 轉用되어 成長潛在力을 蠶食하는 결과를 초래하였다. 여기서 한가지 유념해야 할 사실은 産業構造를 高度化시키기 위하여 政府가 소위 戰略産業 및 業種을 金融稅制 등의 政策手段을 사용하여 支援하는 경우에 이러한 産業을 선정하는 過程에 政策當局의 恣意性을 배제하기가 어렵고 그 때문에 産業別 또는 業種別 支援體制는 製造業의 動態的 比較優位構造를 잘못 誘導할 가능성이 많다는 점이다¹³⁾.

바. 産業의 效率性 評價와 效率基準線

이번에는 視角을 바꾸어 效率基準線 模型을 設定하여 政府가 支援, 育成한 우리나라 産業의 效率性을 評價하기로 한다.

어떤 시점의 附加價値는 勞動費用과 資本費用의 두 가지로 나뉘며,

$$X_i = W_i L_i + R_i K_i \dots \dots \dots (1)$$

$i = 1, 2, 3, \dots, n$

X : 附加價値 生産額,

W : 名目賃金率,

L : 勞動投入量, R : 資本收益率,

K : 資本投入量

과 같이 표시할 수 있다. 여기서의 各變數들은 相互獨立的이 아니고 依存的이며, X_i, L_i, K_i 는 一般的으로 生産技術에 의해 결정되는 生産效率를 표시하고 W_i, R_i 는 各産業의 生産物市場 내지 生産要素市場에서의 力關係(販賣獨占, 購買獨占 등)의 問題를 통해서 결정되는 價格形成力이라고 볼 수 있다.

(1) 式의 양변을 L_i 로 나누면,

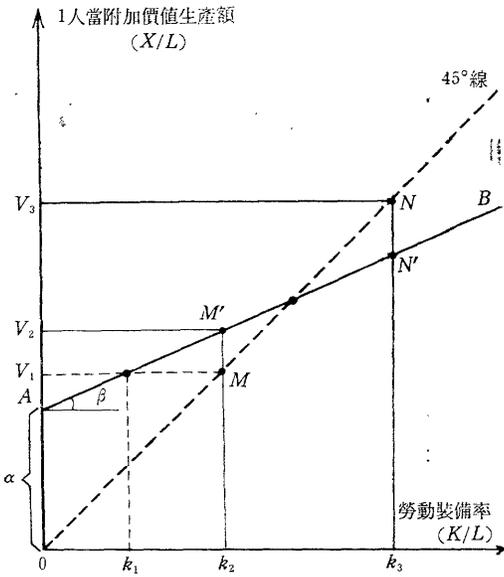
$$(X_i/L_i) = W_i + R_i(K_i/L_i) \dots \dots \dots (2)$$

$i = 1, 2, 3, \dots, n$

으로 표시된다. 여기서 어떤 시점의 各産業에서의 勞動(附加價値) 生産性(X_i/L_i), 勞動의 資本裝備率(K_i/L_i)의 data를 구할 수 있으면 이와 같은 Cross-section data를 이용해 $X_i/L_i = \alpha + \beta(K_i/L_i)$ 의 절편 α 및 기울기 β 를 추정하여 그 추정된 直線方程式을 産業間 效率基準線으로 간주할 수 있게 된다.

13) 金廣斗 外, 『金融革新과 通貨金融政策 改編方向』, 韓國開發研究院, 1985.

[圖 2] 産業間 效率基準線



[圖 2]에서 直線 AB는 産業間 效率基準線이고 截片 α 는 産業全體에 대한 平均賃金率 \bar{W} 를, 기울기 β 는 平均資本收益率 R 를 표시한다. 産業間 效率基準線의 의미를 밝히기 위하여 먼저 M 産業과 N 産業의 두 Case를 생각해 보기로 한다. M 産業은 基準線 AB보다 下方의 M 點에 위치하여 실제 生産費用投入에 의하여 얻어지는 附加價值額이 기준선상의

M' 點에 위치했을 때보다 상대적으로 파소하게 되며 그 차이는 $(V_2 - V_1)$ 이다. 바꾸어 말하면 V_1 만큼의 종업원 1人當 附加價值額을 얻는데 있어서의 M 産業의 勞動裝備率(資本集約度)은 平均적으로 k_1 이므로 M 産業은 $(k_2 - k_1)$ 만큼 生産要素를 過剩使用했다고 할 수 있다. 반면 N 産業에 사용된 生産要素는 M 産業과는 대조적으로 성과에 비해 파소하게 사용된 경우라고 할 수 있는데, 여기서 M 産業은 상대적인 非效率産業, N 産業은 效率産業으로 평가·분류될 수 있겠으며 이는 특정시점의 産業間 資源配分을 靜態적으로 분석·파악한 것이 된다. 한편 效率基準線에 의한 評價分析을 서로 다른 시점으로 연장하면 투입단위당 附加價值가 상대적으로 낮은 非效率産業에서 상대적으로 높은 效率産業으로 資本이나 勞動이 이동하여 오는 process를 파악하는 것이 가능하고, 또한 政策評價로서는 戰略産業의 效率性を 計劃期間에 걸쳐 각 시점의 效率基準에 의해 動態적으로 評價하는 것이 가능할 것이다.

이제 이와같은 效率基準線 모델에 의해 우리나라의 各次 經濟計劃 마지막 年度인 1966, 1971, 1976, 1981年과 1984年の 産業間效率性을 分析해 보기로 한다(表 11)¹⁴⁾.

여기서 상대적인 效率産業, 非效率産業의 임의적인 區分基準으로서는 동일한 量의 生産要素를 투하할 경우의 效率基準線상의 附加價值生産額의 110%를 초과하면 效率産業, 90% 미만이면 非效率産業, 90~110% 이내에 들면 平均産業으로 분류하여 종합하여 보면(表 12) 政府主導의 不均衡成長이 가장 심하였다고 할 수 있는 1976年(3次計劃의 마지막 年度)을 본 수렴으로 해서 變化하고 있는 두 가지 사실을

14) 各年度의 效率基準線을 추정한 결과는 다음과 같다.

$$(1966)(X/L) = 44.1781 + 0.7101(K/L) \\ (1.6145) (16.7482)$$

$$R^2 = 0.9460, D-W = 2.4045$$

$$(1971)(X/L) = 309.023 + 0.3104(K/L) \\ (6.2127) (18.6491)$$

$$R^2 = 0.9255, D-W = 1.0880$$

$$(1976)(X/L) = 221.253 + 0.7934(K/L) \\ (0.8641) (15.8834)$$

$$R^2 = 0.9001, D-W = 1.6382$$

$$(1981)(X/L) = 1,642.92 + 0.5517(K/L) \\ (21.5155) (10.2576)$$

$$R^2 = 0.7878, D-W = 1.1059$$

$$(1984)(X/L) = 2,544.69 + 0.5166(K/L) \\ (3.3694) (9.9188)$$

$$R^2 = 0.7785, D-W = 1.1842$$

여기서 ()內는 t -statistic이고, 截片의 단위는 1,000원이다.

〈表 11〉 效率産業과 非效率産業의 推移 (1)

○: 效率産業 X: 非效率産業 △: 平均産業

産業名 ¹⁾	1966		1971		1976		1981		1984		效率指數平均
	效率指數 ²⁾	分類 ³⁾	效率指數	分類	效率指數	分類	效率指數	分類	效率指數	分類	
食料品(311)	0.9983	△	0.9052	△	1.0327	△	1.1271	○	0.9879	1	0.9993
飲料品(312)	1.3198	○	1.6466	○	1.2234	○	1.1357	○	0.9544	2	1.2560
纖維(321)	0.8048	×	0.6522	×	0.6578	×	0.9175	△	0.8202	3	0.7705
衣服類(322)	0.8923	×	0.8605	×	1.5310	○	1.1258	○	1.0613	4	1.1446 ⁴⁾
가죽 및 毛皮製品(323)	1.1224	○	0.9993	△	1.2129	○	1.1431	○	1.2391	5	1.1434
신발類(324)	(皮革 및 皮革製品)		(가죽)		(가죽)						
나무 및 플라스틱(331)	0.8434	×	0.7753	×	2.2377	○	1.1806	○	0.8107	6	1.2511 ⁴⁾
家具 및 裝置物(332)	(製材 및 木材品)		(제재)		(제재)		0.6999	×	0.5841	7	0.6777 ⁴⁾
종이 및 종이製品(341)	1.1799	○	1.0956	△	1.6784	○	1.3885	○	1.0254	8	1.2736
	(家具 및 裝置物)		(가구)		(가구)						
	1.1854	○	1.1121	○	1.0061	△	0.6251	×	0.8640	9	0.9585
	(紙類 및 紙類製品)		(종이)		(종이)						
印刷·出版(342)	0.8524	×	1.3129	○	1.4765	○	1.8394	○	1.1075	10	1.3177
産業用化合物(357)	1.0499	△	0.9415	△	0.8991	×	0.8638	×	0.9474	11	0.9130 ⁴⁾
	(化學 및 化學製品)		(공업용화학)		(공업용화학)		(산업용화학)				
其他化學製品(352)	1.9791	○	1.9791	○	2.0324	○	1.8424	○	1.4326	12	1.8216 ⁴⁾
	(기타 화학)		(기타 화학)		(기타 화학)						
石油精製(353)	1.0488	△	1.0488	△	1.1381	○	1.2835	○	1.4399	13	1.2276 ⁴⁾
其他石油 및 石炭製品(354)	1.2813	△	1.2813	○	0.8180	×	2.5992	○	1.6069	14	1.4661
	(石油 및 石炭製品)		(연료 탄)		(연료 탄)		(연료 탄)				
고무製品(355)	0.9018	△	0.7997	×	1.2401	○	1.8145	○	1.0114	15	1.1535
			(고무)		(고무)						
플라스틱製品(356)		○	1.4668	○	1.2994	○	1.0286	△	1.1743	16	1.2423 ⁴⁾
陶磁器 및 土器(361)	0.5612	×	0.5612	×	0.6659	×	1.0892	△	0.9176	17	0.8085 ⁴⁾
			(도자기 및 점토)		(도자기 및 점토)						

〈表 11-1〉 效率産業과 非效率産業의 推移(2)

産 業 名 ¹⁾	1 9 6 6		1 9 7 1		1 9 7 6		1 9 8 1		1 9 8 4		效率性 指數 平均
	效率性指數 ²⁾	分類 ³⁾	效率性指數	分類	效率性指數	分類	效率性指數	分類	效率性指數 ³⁾	分類	
유리 및 유리製品(362)	0.7802 (土石 및 유리製品)	×	0.7887 (유 리)	×	1.2020 (유 리)	○	0.8616 (유 리)	×	1.1457 18	○	0.9995 ⁴⁾
其他非金屬鑛物(369)			0.7989 (기타 광물)	×	0.5735 (기타 광물)	×	0.6569	×	0.8866 19	×	0.7302 ⁴⁾
鐵	1.1028 (第1次金屬)	○	0.6438 (제1차철강)	×	0.4592 (제1차철강)	×	0.6709 (제1차철강)	×	0.6647 20	×	0.7093
非鐵金屬屬(372)			1.1148 (제1차비철)	○	1.2031 (제1차비철)	○	0.6077 (제1차비철)	×	0.7276 21	×	0.9133 ⁴⁾
組立金屬屬製品(381)	1.6824 (金屬製品)	○	0.9915 (금속 제품)	△	1.2160 (금속 제품)	○	0.8512	×	1.1121 22	○	1.1714
機械(382)	0.7602	×	0.7474	×	1.0110	△	0.7984	×	0.9103 23	△	0.8455
電氣 및 電子機器(383)	0.9701 (電氣機器)	△	1.3133 (전기기계기구)	○	1.4283 (전기기계기구)	○	1.1307 (전기기계기구)	○	1.1058 24	○	1.1896
運輸裝備(384)	0.8038 (輸送用機器)	×	1.3992 (수송 장비)	○	0.7218 (수송 장비)	×	0.8209	×	0.9471 25	△	0.9386
精密機器(385)			1.1979 (기타기계기구)	○	1.6156 (기타기계기구)	○	1.1757 (기타기계기구)	○	0.0295 26	△	1.2546
裝身具 및 關聯製品(391)			0.9423 (사부 및 회화용품)	△	1.9003 (사부및회화용품)	○	0.9500	△	0.7295 27	×	
樂器(392)			0.7017	×	1.2618	○	0.8113	×	1.1138 28	○	0.9722
運動 및 競技用具(393)			0.8310 (가발)	×	0.8558 (가발)	×	1.1783	○	1.0634 29	△	
其他(399)			0.6084	×	1.5528	○	1.0896	△	0.9678 30	△	

註: 1) () 內는 「韓國標準産業分類」上의 分類番號

2) 實際 1人當 附加價値生産額을 效率基準線上의 附加價値生産額으로 나누어 구한 값.

() 內는 業種分類名이 다른 各年度의 業種名

3) 效率性指數가 1.1을 초과하면 效率, 0.9未滿이면 非效率, 0.9~1.1 以內이면 平均産業으로 分類

4) 1966年을 제외한 年度의 平均値

資料: 韓國銀行, 『기업경영분석』, 各年度.

알 수 있다. 먼저 效率 및 非效率産業이 차지하는 比重이 커지고(1966年 72.1%에서 1976年 90.0%) 平均産業이 차지하는 比重이 줄어드는(1966年 27.8%에서 1976年 10.0%) 추세에 있었으나, 1976年을 고비로 效率 및 非效率産業의 比重이 줄어들고(1981年 83.4%, 1984年 60.0%) 平均産業 比重이 增加하였을(1981年 16.7, 1984年 40.0%) 뿐만 아니라 1984年의 경우에는 거의 반에 가까운 産業이 平均産業의 範圍에 들고 效率 및 非效率産業이 서로 비슷하게 분포되고 있음을 볼 수 있다. 다음으로 1966年과 1971年에는 效率産業보다 非效率産業의 比重이 컸지만(각각 33.3% 對 38.9%, 33.3%對 43.3%), 1976年에는 그 比重이 큰 폭으로 역전되어 1981年과 1984年에도 계속해서 效率産業이 非效率産業에 비해 큰 比重을 차지하고 있다. 또한 <表 13>에서 볼 수 있듯이 平均賃金率을 표시하는 截片은 계속 增加해 왔으며, 平均資本收益率을 나타내는 기울기는 上下의 폭이 있지만 下落해 오고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 사실은 여러 각도에서 해석될 수

있겠지만, 일반적으로 보면 최근의 우리나라 經濟가 安定 또는 均衡成長에 접근해 가고 있다는 사실과 부합하며, 한편으로는 과거의 經濟開發政策이 우리나라 産業의 전반적인 效率化를 이룩하는 데 어느 정도 성공했다고 이야기할 수 있을 것이다.

<表 11>에서 1984年의 産業別 效率性을 評價해 보면, 效率産業으로는 가죽 및 毛皮製品, 印刷·出版, 樂器 등 在來型産業과 其他化學製品, 石油精製, 其他 石油 및 石炭製品, 플라스틱製品, 유리 및 유리製品 등의 素材産業 및 組立金屬製品, 電氣 및 電子製品 등이며, 非效率産業으로는 斜陽化되고 있는 纖維, 신발類, 종이 및 종이製品과 持續的인 非效率産業인 나무 및 「콜크」製品, 그리고 鐵鋼, 非鐵金屬의 近代的 에너지多消費型産業이 포함되어 있다(圖 3에 圖示됨). 1966年 및 1971年의 경우와 비교해 보면 전체적으로 勞動集約的 産業構造에서 資本, 原材料, 技術 내지 知識集約的 産業으로 바뀌어 온 흐름을 볼 수 있으며 현재의 世界經濟의 構造變化趨勢에 비추어 앞으로도 이러한 방향으로의 高度化努力이

<表 12> 産業構造의 推移

(단위: 個, %)

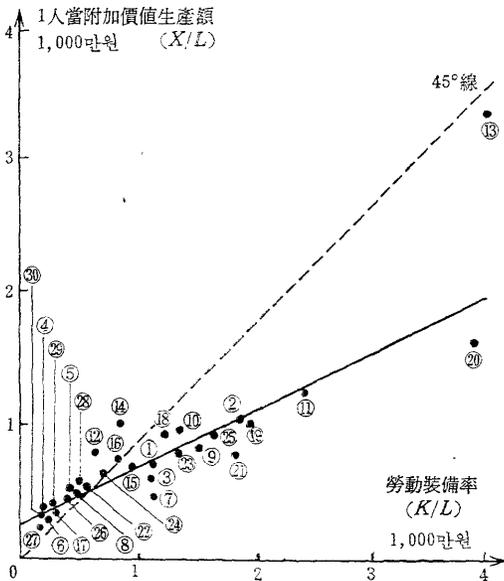
	1966	1971	1976	1981	1984
效率産業	6(33.3)	10(33.3)	18(60.0)	14(46.7)	10(33.3)
非效率産業	7(38.9)	13(43.3)	9(30.0)	11(36.7)	8(26.7)
平均産業	5(27.8)	7(23.3)	3(10.0)	5(16.7)	13(40.0)
合計	18(100.0)	30(100.0)	30(100.0)	30(1.000)	30(100.0)

註: ()內는 構成比.

<表 13> 效率基準線의 절편과 기울기

	1966	1971	1976	1981	1984
截片(千 원)	44.18	309.02	233.94	1,654.92	2,544.69
기울기	0.7101	0.3104	0.7932	0.5512	0.5166

〔圖 3〕 産業間 效率基準線(1984年)



필요하다고 하겠다. 한편 纖維와 같은 産業은 60年代와 70年代 초반에 걸쳐 우리나라의 經濟成長에 큰 기여를 한 産業임에도 불구하고 1981年(平均産業으로 분류됨)을 제외하고는 지속적으로 非效率産業에 속해 있으며 效率性指數도 平均 0.7705를 나타냄으로써 그 效率性에 문제가 있음을 보여주고 있는데, 品質高級化 및 製品多樣化 등을 통한 高附加價值化가 아직도 미흡하다는 것을 알 수 있겠다. 그리고 鐵鋼이나 非鐵金屬은 經濟開發過程에서 戰略産業으로 지정되어 그 育成이 강조되어 온 産業인데도 非效率産業에 속해 있는 것은 여러가지 이유가 있겠으나 석유위기 이후에 에너지多消費型産業이 경제 내지 非效率化되기 시작한 것과 밀접한 관련이 있겠으며, 또한 고도의 득과점산업이라는 점도 非效率化된 원인중의 하나라 들 수 있다.

끝으로 1960年代 이후 지금까지의 전반적인 效率産業과 非效率産業을 살펴보면 飲料品(19

84年, 平均産業), 가죽 및 毛皮製品(1984年, 平均産業), 印刷·出版(1966年, 非效率産業), 其他化學製品, 石油精製(1984年, 平均産業), 플라스틱(1984年, 平均産業), 電氣 및 電子機器(1966年, 平均産業) 등이 전반적으로 效率的이었다고 볼 수 있으며, 纖維(1981年, 平均産業), 나무 및 「콜크」製品, 기타 非金屬鑛物, 鐵鋼, 機械(1976, 84年, 平均産業) 등이 非效率的인 産業이었다고 할 수 있겠다. 여기서 한 가지 지적해야 할 사실은 政府主導의 經濟運用下에서 이른바 先導産業으로 불리워 投資財源이 우선 配分되었던 纖維, 鐵鋼, 機械, 造船(運輸裝備에 포함되어 있는데, 推計해 본 결과 效率性指數가 0.8 정도임) 등의 産業이 전반적으로 非效率産業으로 분류되고 있을 뿐만 아니라 效率性指數의 平均도 0.7~0.8에 그침으로써 政府主導의 인위적인 投資財源配分이 經濟全體의 效率性을 歪曲 내지 沮害하고 있다는 것인데, 특히 주목해야 할 것은 重化學投資가 집중되었던 4次計劃末年度인 1981년에 오히려 重化學工業部門의 非效率化가 가장 심했다는 것이다.

Ⅳ. 産業發展을 위한 産業金融

1. 市場經濟原理와 産業政策의 轉換

産業政策은 經濟의 成長潛在力을 계속 유지 배양하고 産業의 國際競爭力을 強化시켜 急變하는 産業環境에 원활히 적응할 수 있도록 추진해야 한다. 이를 위해서는 附加價值生産性

이나 比較優位, 産業聯關關係, 雇傭效果 등을 고려한 最適産業構造를 결정하고 市場競爭原理에 의한 資源의 效率의 配分을 기함으로써 우리나라 實情에 가장 適合한 産業構造 高度化를 實現하고 産業發展을 強化해 나가야 할 필요가 있다.

이러한 産業構造의 高度化를 達成하기 위한 産業政策의 方向은 현재의 自律·開放化政策이 持續的으로 추진되어 市場機能을 이용한 資源의 效率의 配分과 産業構造의 高度化, 그리고 産業體質의 強化가 이루어지도록 해야 한다. 특히 投資決定에 있어서 企業의 自主性과 投資結果에 대한 責任을 企業인이 스스로 지는 등토조성이 필요하다. 이는 産業政策의 基調가 政府의 直接的·命令的 介入에서 間接的, 誘導的으로 轉換되어야 함을 의미한다. 따라서 産業活動에 대한 政府의 커다란 役割과 機能을 要하는 産業政策의 實施는 産業의 合理的 發展을 위하여 꼭 필요한 경우에 한하여 限時的, 最少限으로 行해져야 한다. 향후 産業構造高度化를 위한 産業政策의 重點은 成長産業의 育成과 斜陽 및 構造不況産業의 合理的 調整을 위한 構造調整政策, 技術水準向上을 위한 産業技術開發政策, 資源의 效率의 配分과 誘導를 위한 産業金融 및 産業組織政策에 두어져야 한다.

그리고 産業金融政策은 自由化를 추구하는 政策基調에 맞추어 成長産業이나 有望幼稚産業에 대한 金融支援이 效率的으로 이루어질 수 있도록 金融支援方式을 종래의 個別特定産業의 重點支援形態에서 市場原理를 존중하는 投資活動 또는 技術開發 등 機能의 支援形態로 轉換하여야 한다. 특히 企業의 投資活動 促進을 위한 設備金融, 斜陽 및 構造不況産業의

合理化 支援, 重化學工業製品의 輸出支援 등을 위한 金融機能이 強化되어야 한다. 그리고 産業政策을 立案, 實施하는 데 있어서 政策當局은 政策判斷 基準으로서 經濟的 效率 이외에 國民經濟的 立場에서 본 衡平性 基準을 함께 고려하여 政策을 決定해야 할 것이다.

2. 政策金融의 改善方向

가. 政策方向

先後進國을 막론하고 政策金融은 市場의 失敗, 經濟開發戰略, 機會의 不均等이 存在하는 한 그 存在의 必要性이 있다. 그러나 政策金融의 適正水準이나 支援對象은 理論的으로는 결정될 수 없으며, 어디까지나 經濟社會的인 與件, 經濟運營에 있어서의 政府의 役割에 따라 결정될 問題이다. 왜냐하면 지난 20여 년 동안 政策金融은 政府가 經濟開發의 主體로서 資源配分に 直接的으로 關여하는 과정에서 점차 肥大化되어 왔고 앞으로도 經濟運用에 있어서 政府의 役割이 바뀌지 않는다면 政策金融의 縮小 調整은 현실적으로 기대할 수 없기 때문이다. 그러나 價格機構에 바탕을 둔 市場經濟에 있어서 政策金融은 金融市場이 미칠 수 없는 部門에 대한 資金供給과 支援을 위해 商業金融制度를 보완하는 범위 내에서 選別的으로 運營되어야 한다.

더우기 우리는 産業構造高度化政策을 계속 추진하여야 하는 현실정을 감안할 때 政策金融의 固有機能은 産業政策과 관련하여 존속되어야 하므로 이를 일시에 整備하거나 완전히 一般金融化하는 것은 기대할 수 없을 뿐만 아니라 그 副作用도 또한 클 것이 분명하다. 따라서 國民經濟의 成熟과 더불어 점차적으로

選別金融政策의 領域을 줄여가면서 價格機構의 自動調節機能을 회복하여 資源의 最適配分을 실현해 나가야 하겠다. 이와 같은 方向下에서 必要 最小限의 범위내에서 政策金融을 彈力的으로 運營함으로써 새로운 經濟社會의 變化에 伸縮的으로 對處해 나가야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 金融市場에 있어서 資金의 需給이 價格機構에 의해 결정되도록 하는 金利의 自由化를 포함하는 金融自律化가 持續的으로 推進되어야 한다. 政策金融의 改善方向은 결국 商業金融의 役割과 領域을 擴大함으로써 支援規模와 對象을 점진적으로 縮小調整하는 것인데 그러기 위해서는 金融機關의 責任經營體制가 確立되고 金利의 彈力的運用을 통한 長期設備資金의 供給이 擴大되어야 한다. 특히 金融自由化와 關聯하여 強調되어야 하는 점은 市場經濟의 活性化와 資源配分の 效率性 提高를 위해서는 金利뿐만 아니라 實物部門의 相對價格의 歪曲이 是正되어야 한다. 예컨대 過大平價된 換率下에서 輸出伸張을 위한 輸出支援金融, 二重穀價制에 따른 糧特赤字, 庶民生活의 安定을 위한 生必需品 生産者들의 보조 등이 바로 非現實的인 相對價格으로 發生하는 政策金融의 癡癡원인이라고 할 수 있다.

또한 政府는 市場機能에 맡길 수 있는 分野에는 될 수 있는 대로 干渉하지 말고 政府本然의 機能인 社會保障, 公害防止, 公共財의 生産 및 市場價格機構의 審判者로서의 役割에 보다 重點을 두고 經濟成長을 先導하고 主導的인 役割을 했던 종래의 慣行을 점차 탈피해야 한다.

나. 政策金融 支援對象의 縮小 調整

政策金融 對象은 商業베이스에 의한 金融運用이 不可能한 分野로 加급적 制限해야 한다. 따라서 앞으로 政策金融의 對象이 될 分野는 公害防止, 災害復舊資金 등 社會政策의 見地에서 필요한 사업이나 基幹産業育成, 技術開發 및 産業合理化 등 國民經濟的 觀點에서 推進되어야 할 사업에 限定하는 것이 바람직하다. 原則的으로 政策金融은 財政 및 政府所有 特殊金融機關에서 擔當하도록 하고 韓國銀行 및 一般銀行에 의한 政策金融取扱은 점진적으로 縮小해야 한다. 이 경우에도 政策金融의 支援對象을 補助金의 支援이 필요한 部門과 可用資金의 確保가 필요한 部門으로 나누어 補助金支援의 性格을 갖는 경우의 財源을 전적으로 財政에서 負擔토록 하여야 한다.

政策金融을 어떻게 運營하여야 할 것인가 하는 問題는 전반적인 産業支援의 方向과 밀접한 關係를 갖고 있으므로 政策金融의 支援도 어디까지나 전반적인 産業支援政策의 테두리안에서 결정될 수 있도록 調整되어야 한다. 다시 말하면 政策金融과 産業政策間의 連繫性을 強化한다는 취지에서 政策金融支援對象에 포함시킬 수 있는 一般原則은, (1) 産業의 高度化, 競爭力強化를 위하여는 特定業種中心의 集中支援方式과 投資計劃 및 實需要者 選定에 政府가 直接的으로 介入, 決定하는 方式을 止揚함으로써 能率的인 競爭原理에 의하여 技術革新과 體質改善이 促進되고 競爭力있는 企業이 가려지도록 하며, 다만 우리의 經濟與件에 적합하고 일정기간 經과후 國際競爭力의 확보가 명백히 예견되어 장래의 輸出主宗産業으로 發展시킬 수 있는 幼稚産業部門에 대하여는

部分的으로 競爭原理의 적용을 배제하는 방식으로 支援施策이 合理化되어야 할 것이다. 다만 效果的인 幼稚産業育成을 위해서는 그 선정을 위한 엄격한 審査가 필요함은 물론 幼稚産業의 支援은 豫示의 내지 段階의으로 規模를 縮小하는 限時的 方法이어야 한다. (2) 競爭力強化의 기본인 技術革新, 人力開發의 強化 및 「에너지」節約의 工業構造의 確立을 위한 支援이 필요하다. (3) 産業組織面에서 中小部品工業 등 中小企業의 重點育成을 통해 産業高度化의 저변을 擴大하여야 할 것이다.

다. 政策金融 支援體制的 整備

現在의 經濟與件에 비추어 政策金融의 急激한 縮小調整은 곤란하므로 우선 複雜多岐化되어 있는 政策金融의 支援機關과 支援方式을 再調整할 필요가 있다. 原則的으로 政策金融의 財源은 國民投資基金, 財政資金, 그리고 特殊銀行資金으로 조성하고 조성된 資金의 범위내에서 政策金融의 上限線을 定하고 各 支援事業別로 配定하여 運用하여야 한다.

먼저 一般銀行의 政策金融 範圍를 縮小해야 한다. 一般銀行의 政策金融參與는 韓銀再割對象이 되는 政策金融의 取扱과 國民投資基金에 대한 出捐에 限定하여야 한다. 그리고 一般銀行의 國民投資基金 出捐도 점진적으로 縮小調整해야 할 것이다. 따라서 現在 一般銀行이 取扱하고 있는 政策金融은 特殊銀行 및 國民投資基金에 移管해야 한다. 한편 重化學工業등으로 限定되어 있는 國民投資基金의 支援對象部門을 擴大할 필요가 있다. 다만 앞으로 一般銀行은 자발적으로 政策金融支援對象에 資金을 供給할 수 있도록 誘導하여야 하겠으며 이를 위한 제도로서는 政府系機構에 의한

貸出支給保證制 또는 貸出保險制 導入을 고려해 볼 수 있다. 産業銀行을 위시하여 일부 特殊銀行은 政策金融에 專門化된 機關으로 育成하되 融資對象, 條件, 金額 등 資産運用에 관련된 施策別 規模內에서 特殊銀行이 自律的으로 결정토록 하여 經營自律性を 提高하는 制度上的 改編이 推進되어야 하겠다.

무엇보다 韓國銀行의 政策金融 參與를 縮小하도록 해야 한다. 왜냐하면 本源通貨創出에 의한 産業支援은 인플레이를 야기시키는 根本原因이 되기 때문이다. 특히 政策金融 가운데 輸出支援金融을 縮小해야 하는데 그것은 輸出目標를 設定하고 推進하는 現在의 輸出政策에 큰 轉換이 없이는 어려운 것이다. 따라서 輸出支援金融은 稼得額 中心의 支援體制로 轉換되어야 한다. 이는 年間 輸出目標設定과 支援에 의해 무리하게 目標를 達成하려는 輸出에 대한 잘못된 인식을 바로잡기 위해서도 필요하다. 이와 같이 本源通貨 增發에 의한 政策金融을 억제하기 위하여는 먼저 輸出用原資材 輸入金融의 關聯어음의 再割制度를 廢止해야 한다. 輸出用原資材 關聯어음의 경우 短期的으로 金融機關 自體資金으로 取扱하게 하거나 貿易信用에 의한 輸入을 誘導하는 것이 바람직하다. 또한 農水産物 輸出準備資金은 廢止하고 이를 農水産物 價格安定基金에서 專擔하도록 한다. 결국 輸出支援金融은 縮小되는 方向으로 政策運用이 이루어질 것이기 때문에 이에 앞서 輸出支援金融의 自動再割制度 廢止時期를 豫示하는 것이 필요하다.

끝으로 政策金融取扱規模의 綜合的인 調整體制를 確立하는 것이 요청된다. 國民投資基金, 財政資金, 기타 特殊銀行 可用資金으로 政策金融 總運用規模를 定하고 同金額을 限度

로 하여 各事業別로 配定하도록 하여야 한다. 企業의 資金調達을 용이하게 하기 위하여 資本市場의 活性化를 통한 直接金融의 擴大를 도모하고 「벤처캐피탈」의 擴充이나 信用保證 制度를 補完하는 것이 필요하다.

3. 不實企業 및 銀行의 不實債權 整理

企業不實化는 銀行이 不實債權을 過多保有 하게 함으로써 궁극적으로 銀行의 不實化要因으로 作用하게 된다. 우리는 과거에도 成長政策을 추진하는 過程에서 企業의 過剩投資와 不況으로 인해 발생한 不實企業 波動을 ‘8·3 措置’나 ‘重化學投資調整’이라는 非常經濟措置로 마무리지는 經驗이 있으나 現在 當面하고 있는 不實企業 問題는 새로운 比較優位를 찾기 위해 產業構造調整이 進行되고 있는 轉換期에 企業이 적절히 對應하지 못한 데서 초래된 것을 포함하는 것이다.

最近 問題가 된 不實企業들은 市場의 需要 豫測이나 技術革新, 經營合理化 등에 의한 企業擴張이 아니라 政府의 政策金融支援이라는 손쉬운 金融依存에 의한 企業擴張으로 負債가 過多하게 된 것이며, 특히 이러한 產業을 政府가 支援하는 過程에서 銀行은 단순히 政府의 經濟計劃을 수행하는 媒介體로서만 存在하여 金融機關 高유의 貸出審査機能 등 金融의 自律性을 상실하게 된 것이다. 따라서 政策當局이 不實企業을 整理하는 데는 특히 다음과 같은 사항에 유의해서 推進하는 것이 필요하다.

첫째, 不實企業의 整理는 基本的으로 근본 해결책이 없을 뿐만 아니라 經濟的, 社會的

영향이 심대하고 對内外에 미치는 波及效果가 광범위하기 때문에 最善의 方法은 너무 서두르지 말고 시간을 가지고 漸進的으로 接近하여 社會的費用이 最小化하도록 하여야 한다.

둘째, 不實企業 整理는 臨機應變式이 아닌 正攻法으로 法과 制度 마련이 先行되어야 한다.

세째, 不實企業을 整理한다는 것이 새로운 特惠나 企業集中을 深化시켜 또다른 不實企業 發生의 可能性을 內包해서는 안된다.

네째, 不實企業의 整理에는 일정한 기준 및 원칙과 누구나 납득할 수 있는 명분과 理由가 提示되어야 하며 가능한 한 政府의 무리한 介入보다는 企業自體에 의해 결정하도록 誘導하여야 한다.

다섯째, 不實企業 整理問題를 短期的으로는 銀行의 不實債權 보전이라는 관점에서 對策을 강구하여야 하며 그 까닭은 지금까지 實物部門의 經濟成長을 支援하기 위한 銀行의 희생과 負擔이 限界에 이르렀을 뿐만 아니라 앞으로 銀行의 自立成長基盤을 強化하지 않고는 資源配分の 效率化를 통해 國民經濟 全體의 生産을 높일 수 없기 때문이다.

여섯째, 最近 問題가 되고 있는 不況產業은 長期的인 產業調整 차원에서 整理하도록 對策을 강구해야 한다는 점이다.

不實企業과 관련된 不實債權의 整理에 있어서는 不實債權의 整理資金을 어떻게 마련하느냐에 따라 대체로 세 가지 方法을 생각할 수 있는데, 첫째 方法은 政府財源에서 負擔하게 하는 方法으로 不實債權 整理基金을 설치하되 資金을 財政에서 調達하여 整理하는 것도 그 方法의 하나이고, 둘째 方法은 韓國銀行이 通貨를 增發하여 해당 銀行에 대해 支準附利나

特別融資를 하는 간접적인 방법이 있으며, 세제는 銀行이 關係不動産을 처분하거나 問題企業을 매각할 때 생겨나는 法人稅를 감면해 주거나 또는 政策當局이 銀行의 預貸마진을 擴大하여 銀行의 損失을 보상해 주는 방법이 있다.

일반적으로 말하여 不實債權의 經濟的 損失은 최종적으로 一般國民이 負擔하여야 하는 것이기 때문에 인플레이에 의한 間接的 방법이나 일부 國民에게 負擔이 歸着되는 방법보다는 國民全體에 대하여 直接的으로 전가되고, 그리고 그 負擔規模가 명백히 國民에게 밝혀지도록 政府財政이 負擔하는 방법이 더 나은 것으로 생각되는데 問題는 이러한 不實債權을 整理하는 데서 생기는 負擔을 누구에게 전가시키는가를 결정하는 基準이 客觀的으로 명백하고 일의적으로 구분되지 않는 데 어려움이 있다고 하겠다. 왜냐하면, 不實企業을 整理해서 債務償還을 결정하는 기준을 정함에 있어서 그 추구하는 目的이 서로 양립할 수 없는 상충관계에 있기 때문이고 특히 經濟效率성과 社會正義 및 公平성과의 상충문제, 對內的 利益과 對外的 利害間의 충돌문제가 그것이다. 그러나 現在의 우리 經濟與件, 즉 外債規模 및 構造, 國際金融市場與件, 그리고 開放化, 自由化政策 追求의 불가피성 등을 고려할 때 분명한 사실은 國內自體에서만 해결할 수 없고 다른 國家의 이해와 직접 관련되는 사항에 대해서는 海外에 관련되는 經濟的 충격 내지 波及效果를 極小化하는 데 政策의 最優先을 두어야 하고 또한 이러한 不實企業은 일시에 해결하려 하지 말고 基本原則을 세운 후에 점진적으로 해결하도록 하는 것이 國民經濟의 충격과 손실을 작게 하는 것이 되며 金融과 實

物經濟와의 관계에서 볼 때 이제는 金融不實을 방지하여 金融正常化를 통한 信用秩序를 회복하는 것이 短期的 觀點에서 제일 시급하다는 점이다.

不實債權을 이와 같이 이해할 때는 整理方案을 위의 방법중 어느 하나에만 依存하는 것이 아니라 政策手段의 最適組合을 모색하여야 할 것이다. 이와 관련하여 不實의 정도가 극심하여 救濟金融 등의 直接的인 支援 없이는 存立하기 어려운 企業은 主去來銀行을 중심으로 한 整備機構에서 다음 基準에 의거하여 整備方案을 선택한 후 과감한 처리에 착수한다. 우선 事業性은 있으나 一時的 流動性不足 또는 企業(企業主)의 소극적 해결노력(保有財産의 처분기피 포함)에 기인하여 不實化된 企業은 자체해결 노력을 촉구하고(自體努力이 부진한 경우의 整理 방침을 통보), 事業性은 있으나 現企業主 또는 經營陣에 의해서는 회생을 기대하기 곤란한 企業은 第3者 引受를 추진하고, 事業展望이 어두워 회생 가능성이 없는 企業으로 雇傭, 外貨稼得 등 國民經濟에서 점하는 比重이 낮은 企業은 과감히 청산절차를 밟도록 한다.

그리고 중요한 것은 앞으로 이러한 不實債權의 發生을 예방하는 制度的 장치의 강구가 필요한데 그 核心은 다른 아닌 金融의 自律性을 보장하여 金融産業을 育成하는 것이라고 하겠다.

구체적으로는 政策金融 내지 指示金融은 축소하고 自律性을 보장하여 銀行의 責任經營體制를 確立하며 또한 金融機關 自體의 信用分析機能과 權限을 제고할 필요가 있는데 金融機關이 企業에 대한 信用分析和 事業에 대한 審査機能을 갖추고 適格判定을 받는 대상에만

融資를 해주는 관행이 確立되던 企業의 不實化와 不實債權은 그 예방이 가능할 것이며 그러기 위해서는 貸出審査 專門家를 양성하여 産業別·企業別 審査專門家の 權限을 強化해야 할 것이다.

4. 産業金融機能의 提高

지난 20年間 實物經濟의 高度成長은 우리의 金融産業이 貯蓄과 投資의 원활한 연결을 통하여 戰略産業에의 資金支援이라는 金融機能을 有效하게 수행한 것에 크게 힘입은 것이다. 그러나 우리 金融産業에 있어서는 이와 같은 金融機能이 金融産業 自體의 自主的, 自律的 動機에 의해 이루어진 것이 아니고 官主導에 의해 他律的으로 수행되었기 때문에 資本主義經濟를 전제로 하는 한 당연히 존중되어야 하는 金融産業의 企業性이라는 目標가 公共性이라는 目標에 비하여 지나치게 경시되었다. 그 때문에 金融産業은 收益性을 第2次的인 目標로 삼게 되어 資本蓄積基盤이 취약하여졌고 더우기 왕성한 資金需要에 비하여 크게 모자라는 資金을 運用하는 過程에서 政府基準의 優先順位에 따라 支援하는 政策金融을 과성시켜 金融의 自律性和 效率性이 제약을 받게 되었다. 이로 인하여 우리나라는 풍부한 成長潛在力이 있음에도 불구하고 國民經濟內의 總資源配分이 效率的으로 이루어지지 못하게 되어 1980年 이후 政府에 의한 企業意思決定에의 直接的 介入이나 각종의 稅制 및 金融 등의 支援은 몇가지 戰略産業을 제외하고는 점차적으로 줄여 나가고 있으며 원칙적

으로 市場經濟原理를 바탕으로 하는 産業政策을 推進하는 등 政府役割의 再定立이 추구하고 있다.

그러나 우리나라의 現在 經濟發展段階에서 볼 때 成長潛在力이 매우 큰 知識·情報産業, 尖端産業 등의 新企業創設機能을 強化하는 등 종합적인 金融支援體制를 구축할 필요가 있으며 開發危險이 큰 分野는 民間金融機關이 취급하기가 어렵기 때문에 政府나 開發專門金融機關의 先導的인 産業投資機能이 필요하다.

이와 같이 産業構造 및 組織의 均衡的 發展과 國際競爭力의 強化를 위한 投資를 金融部門에서 效率的으로 뒷받침하기 위하여 産業金融機能의 擴充이 필요하다. 이러한 産業金融政策의 具體的인 方向은¹⁵⁾

첫째, 종래의 特定産業中心의 支援體制에서 機能別 支援體制로 轉換되어야 한다. 이를 위해서는 각종 競爭制限 및 認許可制度를 段階的으로 철폐하거나 時限的으로 運用하고 技術開發, 人力養成 등 機能面에 대한 支援을 強化하여 汎産業的 支援體制로 이행되어야 한다. 또한 投資支援에 있어서 選別性을 강조하여 擴張投資의 경우에는 業況, 將來性, 國際競爭力 등을 근거로 한 企業의 自律的 判斷에 일임하여 海運, 海外建設의 예에서 보는 바와 같은 무리한 育成政策에 기인한 過剩投資를 회피하고 合理化投資의 경우에는 金融機關의 事業性 檢討結果를 중시하여 時限的 支援을 실시하는 것이 필요하다. 한편 銀行에 대한 非自發的 緊急救濟融資 強要事例을 지양하고 支援이 필요한 경우에는 補助金 支給 등 直接支援手段을 적극적으로 활용하여야 支援效果의 合理的 評價가 가능하게 된다.

둘째, 設備金融支援의 擴充이 이루어져야

15) 韓國産業銀行, 『産業構造高度化와 政策方向』, 1985.

할 것이다. 現在 長期設備金融機關 등 特殊銀行과 一般銀行이 共通的으로 取扱하고 있는 設備金融中 특히 政策金融의 性格이 강한 部門은 政策金融機關이 專擔토록 誘導함으로써 預金銀行의 自律性提高와 設備金融의 效率化를 기할 수 있을 것이다. 또한 長期設備金融機關의 機能再定立이 追求되어야 하며 이를 위해서는 우선적으로 加급적 낮은 코스트의 長期性 自體財源을 보다 많이 確保하는 동시에 預受金の 擴大 등 補完의인 財源을 開發함으로써 良質의 長期設備財源調達을 強化하여야 할 것이며, 또한 計劃事業의 成功的 遂行을 위해 프로젝트 選定機能 및 資金管理技法을 高度化함으로써 長期設備金融의 專門性을 提高하여야 하며, 技術開發投資資金의 원활한 조달을 강조하여야 한다. 예컨대 信用保證基金, 工業構造高度化基金(가칭) 등을 통한 R&D 投資關聯借入의 支給保證制度를 마련하는 것이 요청된다. 또한 「벤처캐피탈」의 擴充과 株式參與를 촉진하기 위하여 業界, 金融界 共同出資로 「벤처캐피탈」을 新設하거나 增資를 추진해야 한다. 그리고 「벤처캐피탈」에 대한 投資業務를 허용함으로써 市中資金을 「벤처비즈니스」投資로 흡수하여야 한다. 또한 「벤처비즈니스」株式의 場外去來를 허용하는 등에 의해서 新技術事業化金融에 있어 株式 또는 信託 참여 방식을 장려할 필요가 있다.

네째, 系列化 및 專門化를 통한 中小企業 自立基盤을 공고화하기 위한 金融支援이 強化되어야 한다. 그동안의 經濟發展過程에서 大企業을 中心으로 한 產業構造가 形成되었기 때문에 앞으로 產業體質의 改善을 통해 持續的 成長基盤을 確立하기 위하여는 中小企業의 保護育成이 어느 때보다 重要하다 할 것이다. 金融部門에서 中小企業支援을 強化하기 위해서는 支援規模를 擴大함과 동시에 物的 擔保力不足의 問題를 解消키 위한 信用補完制度의 確立이 이루어져야 할 것이며 또한 地方中小企業에 대한 金融支援의 強化와 中小企業에 대한 施設貸與金融의 擴充方案도 강구되어야 할 것이다. 이를 위해서는 中小企業專擔 리스 會社의 設立을 推進하는 것이 필요하다.

다섯째, 資源의 安定的 確保를 위한 海外資源開發 支援金融도 크게 補完되어야 한다. 效率的인 資源開發을 위해서는 國庫補助金과 海外資源開發基金 등의 擴大가 요청되며 또한 資源開發에 所要되는 資金이 大規模化하고 있는 추세에 따라 數個銀行의 協調融資(co-financing)를 보다 強化할 필요가 있다¹⁶⁾. 現在 資源開發支援金融을 行하고 있는 輸出入銀行과 數個의 一般銀行의 協調融資가 이루어지고는 있으나 그 活用度는 낮은 水準이며 특히 資金力이 豊富하고 長期産業資金의 供給을 主機能으로 하고 있는 産業銀行, 長期信用銀行 등과의 協調融資體制를 모색하는 것이 바람직할 것이다. 또한 資源開發에 대한 支援形態도 多樣化해야 할 것이다. 現行 補助金支援對象을 擴大하여 國家政策的 次元에서 探查段階에 대하여는 國庫補助金支援을 크게 擴大해야 할 것이며 金融支援의 形態도 단순한 融資爲主에서 脫皮하여 株式取得, 社債引受 등을

16) 우리나라의 資源開發支援金融은 日本 등에 비해 그 歷史가 日淺하며 그 規模도 낮은 水準이다. 現在 우리나라의 支援金融으로서는 大韓鑛業振興公社의 國庫補助金과 海外資源開發基金 및 輸出入銀行의 海外投資資金 등 主要資源開發支援資金 등이 있는데 日本의 輸出入銀行, 海外經濟協力基金 등 5個機關에 비해 支援機關의 수도 적으며 이들 機關의 支援實績 또한 企業의 資金需要에 비해 크게 不足한 實情이다. 따라서 資源開發에 대한 支援機關을 多岐化할 뿐 아니라 支援規模의 擴大도 이루어져야 할 것이다.

擴大하고 특히 現在 日本 등에서 資源開發에 대한 主要支援形態로 되고 있는 Project financing 制度의 導入이 적극 檢討되어야 한다. 同制度는 大規模 資源開發事業에 대하여 金融機關이 프로젝트 立案段階에서부터 參加하여 프로젝트의 具體性, 將來性 등을 파악하고 開發事業 自體를 擔保로 하여 融資를 행하는 보다 적극적인 長期金融의 形態이다.

V. 結 言

政策金融은 各國의 經濟發展 및 金融市場의 發達程度에 따라 그 生成過程과 運用形態를 달리해 온 歷史的·文化的 概念으로서 產業政策의 特定目標을 達成하기 위하여 金融이 產業政策의 手段으로서 사용되는 경우를 政策金融이라고 할 수 있다. 이러한 政策金融은 先後進國을 막론하고 存在하며 필요하다고 하겠으나 經濟發展段階에 따라 資本의 動員과 動員된 資金의 合理的 配分에 있어서 그 行態가 다르게 된다.

특히 資本蓄積이 되지 않은 狀態에서 產業高度化를 통한 높은 成長을 이룩하려는 後進國經濟에서는 資源의 動員과 配分에 있어서 市場價格機構가 有效하지 않기 때문에 制限된 資源을 戰略產業에 優先支援하는 政策金融이 불가피하다. 그러나 이러한 政策金融이 必要한 理論的 根據가 소위 市場失敗의 경우에 政府가 介入하는 것이라고 하더라도 또한 政府失敗의 經濟的 非效率性도 경계해야 할 것이다. 그러므로 政府의 干與에 의해서 產業構造를 變化하거나 資源을 再配分하는 경우에도

總體的인 國民經濟的 觀點에서 效果分析(cost-benefit analysis)이 이루어지고 產業政策이 改善되어야 할 것이다.

우리나라는 1962年 經濟計劃樹立 이후 적극적인 政府主導의 產業政策에 의하여 輸出이 增大하고 造船, 鐵鋼 등 重化學工業의 發展을 통한 產業構造高度化를 이룩하고 높은 成長을 達成한 것은 사실이다. 그러나 그 政府主導政策의 副作用도 적지 않아 中央銀行 本源通貨增發에 의한 인플레이誘發, 非效率的인 配分에 의한 投資資源의 浪費, 金融政策運用上의 硬直性 등 巨視經濟政策의 효과적인 수행이 어려웠고 金融產業의 落後, 所得不均衡, 企業集中의 深化 등으로 인해 國民經濟全體의 成長潛在力이 잠식되는 결과를 초래하였다.

더우기 우리 經濟의 經濟運用基調가 民間主導로 바뀌고 있고 技術의 革新으로 產業構造調整이 필요한 지금과 같은 轉換期에 있어서는 새로운 產業政策과 產業金融의 方向의 定立이 필요하다.

產業政策을 支援하기 위한 수단으로서의 政策金融에 限定하여 政策課題를 檢討할 때 政策金融의 問題는 短期的으로 金融產業發展問題로 귀착되고 長期的課題로는 앞으로 經濟成長을 계속하기 위해 필요한 產業資金을 원활히 供給할 수 있는 產業金融機能의 提高問題이다.

金融自律化 등 金融產業發展의 問題는 資金調達과 調達된 資金의 效率的인 配分을 함께 해결하는 產業金融強化를 위한 전제조건이라고 하겠다. 金融產業이 發展할수록 政策金融을 代替할 수 있는 保險, 保證, 協調融資手段 등 다양한 手段이 開發될 수 있고 金融自由化 및 金融의 價格機能이 活性化될수록 資金配分

의 效率化가 잘 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 政策金融機關의 分業化, 貸出審査制의 強化 등 金融自律化가 조속히 이루어져야 하고 政策金融資金의 調達方法도 公債 등 財政資金의 活用과 公務員年金基金과 같은 長期性 貯蓄資金 등을 活用하는 方法을 적극 檢討하는 것이 필요하다. 또한 한나라의 經濟가 發展하 다면 經濟成長을 위한 投資는 계속되어야 하므로 이를 뒷받침하는 産業金融體制가 確立되어야 한다.

이와 관련해서 특히 강조해야 할 課題는 國際金融體制의 強化를 이룩하는 問題이다. 開放經濟體制가 進전되고 우리나라 企業의 國際的 進出에 따라 國內企業의 國際的 伸張을 뒷받침하기 위한 海外投資의 擴大, 多國籍企業의 促進, 海外原資材市場의 確保 등 多樣한 형태로 전개될 것이 예상된다. 이와 같이 우리나라 企業이 國際企業으로서 海外의 經濟領域과 國際市場基盤의 擴大를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 國際金融體制가 정비되어야 한다. 예컨대 여러 銀行의 協調融資를 보다 強化하고 開發事業 自體를 상대로 하여 融資를 행하는 Project financing制度를 導入하는 것이 필요하다.

요컨대 後進國의 경우 工業化를 추진함에 있어 적극적인 政府 介入이 허용되는 것은 金融市場의 발달이 불충분하여 市場價格機構가 그 機能을 제대로 발휘하지 못하는 상황하에서는 政府介入으로 생길 수 있는 非效率의 要素가 市場失敗의 經濟的 不利益보다 적다고 생각되는 範圍內에서인데, 經濟가 發展하여 그 構造가 복잡해짐으로써 政府 介入으로 인한 利得보다 損失이 커지게 되면 資源配分을 인위적인 조정에 의하는 것보다는 市場價格機

構에 맡기는 것이 보다 合理的이므로, 앞으로의 政策金融의 방향은 經濟發展 初期段階와는 달리 축소될 수밖에 없는 것이다.

그러나 시야를 國內經濟에만 국한시킬 것이 아니라 開放化된 國際經濟的 觀點으로 擴大시키는 경우에는, 動態적으로 比較優位를 갖출 것으로 전망되는 産業을 育成함으로써 産業의 國際競爭力 強化를 통한 經濟成長의 도모라는 目標을 달성하기 위해서는 政策金融을 보는 視角을 달리해야 할 필요성이 있다고 생각된다. 왜냐하면 우리나라는 아직도 金融市場의 발달이 미흡하여 先進國과 달리 金融市場의 價格機能에 의해 經濟性이 있고 유망한 産業에 대해 충분한 資金供給이 이루어질 수 있는 상태가 아니기 때문에, 앞서 언급한 政策金融의 質·量面의 선별적인 支援機能에서 金利優待 등 質的인 면에서의 차별은 없어지고 可用資金(availability)支援의 量的 機能만 存在하는 경우에는 國內的 觀點에서는 그것이 특혜를 줄 수 있을지라도 발달된 金融市場에서 충분한 資金을 供給받는 先進國産業과의 國際競爭을 고려한다면 이미 특혜라는 의미는 상실될 것이며, 나아가 政策金融을 전면 철폐한다면 國際經濟的 觀點에서 國內産業은 財源調達面의 不利를 안고 競爭하게 되기 때문이다.

따라서, 經濟의 成長에 따라 政府의 産業政策에 있어서의 役割이 특정업종에 대한 支援에서 市場價格機構를 尊重하는 機能別·一般的 支援으로 바뀔으로써 資源配分의 效率化를 도모하고자 하는 경우에도, 經濟의 지속적인 成長을 위해서는 國際競爭力을 強化한다는 立場에서의 産業金融體制가 長期的인 觀點에서 確立되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 金廣斗 外, 『金融革新과 通貨金融政策 改編方向』, 韓國開發研究院, 1985.
- 金重雄, 「새로운 金融秩序를 위한 政策課題」, 生命保險協會, 1983.
- 産業研究院, 『産業政策의 基本方向과 産業支援制度改善方案』, 1985.
- 安承喆, 『産業政策의 基本視角과 課題』, 韓國開發研究院, 1985.
- 韓國産業銀行, 『産業構造高度化와 政策方向』, 1985.
- 韓國銀行, 「政策金融의 再整備方案」(討議資料), 1982.
- 官澤健一, 「産業政策の理念と市場機構」, 『週刊東洋經濟臨時増刊・産業政策特集』, 1974年 6月 18日號.
- 藁光秀郎, 「先進國の貿易制限と産業調整」, 關口末夫編, 『日本の産業調整』, 日本經濟新聞社, 1981.
- 野口悠紀雄. 『市場の失敗と政府活動』, 日本評論社, 1982.
- 兩角良彦, 『産業政策の理論』(篠原・馬場編, 『現代産業論』, 第3卷, 『産業政策』, 1973.
- 伊藤元重 外, 『日本の産業政策』, 東京大學, 1984.
- 通商産業省 産業構造審議會, 『80年代の通商産業政策ビジョン』, 通商産業調査會, 1980.
- 鶴田俊正, 『戦後日本の産業政策』, 日本經濟新聞社, 1982.
- Diebold, W. Jr., *Industrial Policy as an International Issue*, New York: McGraw-Hill, 1980.
- Imai, K., “Japan’s Changing Industrial Structure and United States-Japan Industrial Relations”, K. Yamamura, ed., *Policy and Trade Issues of the Japanese Economy*, Tokyo; Univ. of Tokyo Press: 47~75, 1982.
- Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle-The Growth of Industrial Policy 1925~75*, Stanford; Stanford Univ. Press, 1982.
- Patrick, H., “Japanese Industrial Policy and its Relevance for United States Industrial Policy”, Prepared Statement before the Joint Economic Committee, U.S. Congress, July 13, 1983.
- Vogel, E., *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Mass.; Harvard Univ. Press, 1979.