

財政投融资特別會計의 改善方向

韓國租稅研究院

目 次

I. 序 論	7
II. 財特의 運用現況	9
1. 財政投融資의 概念	9
2. 財政投融資의 變遷過程	10
3. 財特의 構造와 役割	11
4. 財特의 豫算規模	12
III. 지금까지의 財特 運營에 대한 評價	16
1. 財特의 金融의 機能에 대한 評價	16
가. 政策金融의 現況	16
나. 事業運用의 效率성에 대한 評價	19
2. 財源確保의 安定성에 대한 評價	27
가. 財源調達의 安定성에 대한 評價	27
나. 收支의 健全성에 대한 評價	30
3. 編制의 適合성에 대한 評價	34
IV. 外國의 財政投融資制度	37
1. 日本의 財政投融資制度	37
가. 公的金融과 財政投融資	37
나. 財政投融資의 財源調達	37
다. 財政投融資財源의 策定方式	38
라. 財政投融資의 運用	39
마. 財政投融資 現況	41
2. 기타 國家의 財政投融資制度	43

가. 美 國	42
나. 英 國	42
다. 프랑스	43
라. 西 獨	43
V. 財政投融資特別會計의 改善方向	45
參考文獻	50
〈附 錄〉 日本의 金利自由化와 公的金融	52

表 目 次

〈表 1〉 財特會計의 歲入·歲出 構造	12
〈表 2〉 1992, 1993 會計年度 財特豫算 總括表	13
〈表 3〉 1993 會計年度 財特投融資 現況	15
〈表 4〉 政策金融 比重 推移	18
〈表 5〉 預金銀行 取扱 政策金融의 財源別 比重	18
〈表 6〉 金融機關別 政策金融 取扱比重	18
〈表 7〉 財政投融資 現況(1988~1992)	20
〈表 8〉 期間別·目的別 基金設置 推移(1993. 3 現在)	22
〈表 9〉 政府部處別 基金保有 現況	25
〈表 10〉 融資基金의 貸出金利	25
〈表 11〉 1992年度 融資計定 融資事業에 대한 事業主體의 資金要求 分布	26
〈表 12〉 財特 財源調達 現況	28
〈表 13〉 主要年·基金 등의 金融資産 保有 現況	29
〈表 14〉 巨額 缺損事業 現況	31
〈表 15〉 融資計定의 年度別 豫受構造	32
〈表 16〉 金利別 融資 現況(1992)	33
〈表 17〉 年度別 加重平均金利 및 財特收支	34
〈表 18〉 財特計定間 資金移動 現況	35
〈表 19〉 日本의 財政投融資 規模	41

圖 目 次

[圖 1] 日本의 財政投融資 資金의 흐름	40
------------------------------	----

附 圖 目 次

[附圖 1] 金利自由化의 公的金融에 대한 影響의 flow chart	61
---	----

I. 序 論

오늘날 우리 경제는 일대 轉換期를 맞이하고 있다. 變化는 新政府 출범에 따른 경제운동기조의 轉換에서 시작되어 實名制 실시와 같이 경제 환경을 전면적으로 바꾸는 제도개편에까지 이르고 있다. 이 같은 變化의 밑바탕에는 1960년대 이래 일관되어온 성장위주 정책과 정부주도의 자원배분방식에 대한 반성의 공감대가 자리잡고 있는 듯하다. 그 동안 경제성장을 위하여 정부는 財政資源과 金融資源을 강제적으로 동원하여 경제 전반에 적극적으로 간여하여 왔다. 고도성장을 이룩하는 과정에서 이와 같은 정부의 役割이 지대한 공헌을 하였다는 점을 부인할 수는 없다. 그러나 경제규모가 확대됨에 따라 많은 非效率 또한 露呈되고 있는 것도 사실이다. 시장기능에 의한 자원배분의 추구가 정부주도에 의한 자원배분을 대체하여야 한다는 주장과 그 연장선상에서 있는 金利自由化와 金融自律化의 논의도 바로 이에 근거한 것이다.

정부기능의 재검토와 시장의 자율기능 회복을 위해서는 무엇보다도 産業政策과 金融政策의 구분 위에서 財政과 金融의 役割을 명백히 설정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 그런 의미에서 정부의 핵심적인 시장개입수단인 財政投融資事業과 그 창구인 財政投融資特別會計(이하 財特)의 운영형태와 문제점을 살펴보는 것은 이 시점에서 매우 의미있는 작업이라고 하겠다. 따라서 本 研究에서는 거시경제지표를 동원하여 財特이 국민경제에 미치는 과급효과를 실증분석하기보다는 제도와 그 운영이 財政投融資事業 본연의 기능을 수행하기에 적합한 것인가를 체계적으로 검토하여 보는 것으로 연구의 범위를 국한하고자 한다.

本 論文의 내용은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 財政投融資의 개념과 변천과정 및 현행 財特의 構造와 役割, 그리고 예산편성 내용을 간략히 살펴본다. 제3장에서는 財特運用을 效率性, 자원조달의 安定性,

그리고 편제의 適合性이라는 세 가지 측면을 중심으로 평가해 본다. 財 政 投 融 資와 밀접한 관련을 가지는 政 策 金 融에 대해서도 제3장에서 간략히 살펴볼 것이다. 제4장에서는 외국의 재정투융자제도를 간략히 살펴 보면서 財 特의 개선방향에 대한 시사점을 얻고자 한다. 마지막으로 제5 장에서는 앞서의 분석을 토대로 현행 財 特에 대한 포괄적인 개선방향을 제시한다.

II. 財特의 運用現況

1. 財政投融資의 概念

현행 財特의 運用현황과 문제점을 파악하기에 앞서 財政投融資란 무엇인가에 대해 먼저 논의해 보기로 하자.

고전적인 의미에서 이상적인 자유시장경제는 경제주체의 사적 이해추구가 자원의 효율적 배분을 가져오는 自律調整機能을 가지고 있다. 그러나 복잡다기한 현실의 시장경제체제는 이러한 시장의 자율조정기능이 제대로 작용하기 힘들게 하는 많은 요소를 가지고 있다. 대표적인 예를 들면 첫째, 신규사업이나 유치산업의 경우와 같이 사적편익과 공적편익 사이의 괴리에 의한 外部經濟가 존재한다. 둘째, 사회간접자본과 같이 非競合性和 非排除性을 지니는 公共財가 존재한다. 셋째, 中小企業의 경우와 같이 시장기구 내의 정보의 비대칭성으로 자원배분이 원활히 되지 못하는 경우가 있다. 넷째, 농어업의 경우와 같이 성장낙후로 인한 저생산성 및 투자수익의 불확실성 등으로 그 전략적 필요성에도 불구하고 투자를 기피하는 부문 등이 있다. 이러한 현상은 일반적으로 市場失敗(market failure)라고 하는데, 財政投融資는 이러한 市場失敗의 보완을 위해 정부가 財政財源을 동원하여 경제에 적극 개입함으로써 자원배분을 조정하는 사업을 의미한다. 그리고 財特은 財政投融資事業을 종합적으로 시행하기 위해 설치된 特別會計이다.

財政投融資의 개념은 어떤 방법으로 사업을 수행하는가에 따라 廣義와 狹義로 구분된다. 廣義의 財政投融資란 정부의 財政支出 중 資本的支出과 金融的 投融資支出의 총계를 의미한다. 여기서 資本的 支出이란 정부지출 중 인건비와 소비적인 물건비를 제외한 건물, 설비, 기계, 도로, 교량 등 정부자산을 증대시키는 일체의 지출이다. 또 金融的 投融資

支出이란 財政資金 및 각종 融資基金 등 유상자금을 중심으로 정부가 민간산업이나 정부정책활동에 대해 融資 또는 出資의 형태로 賃借關係를 맺는 지출이다. 狹義의 財政投融資란 金融的 投融資支出만을 가리키며 일반적으로 財政投融資라고 할 때는 바로 이 狹義의 개념을 지칭하는 것이다.

그런데 현행 財特은 狹義의 財政投融資인 金融的 投融資 외에 政府出捐을 추가하여 취급하고 있다. 政府出捐은 融資 및 投資와는 달리 채권 또는 出資者로서의 지분이 발생하는 것이 아니기 때문에 통상 財政投融資의 개념에 포함되지 않는다. 그러나 사업의 종료 등으로 出捐事業을 해체하는 경우 그 순자산은 궁극적으로 국고에 귀속된다는 점을 감안하여 현행 제도는 政府出捐을 財政投融資의 영역으로 보아 財特에 포함시키고 있다. 반면 廣義의 財政投融資의 하나인 資本的 支出은 현재 일반 회계, 각종 특별회계, 基金 등에 포함되어 운영되고 있다.

2. 財政投融資의 變遷過程

우리나라의 財政投融資事業은 해방과 6·25동란 전후에 들어온 외국, 특히 미국의 원조물자를 국내시장에 판매하고 그 대가로 對充資金을 적립하여 財政支出을 충당하는 방식으로 시작되었다. 그러나 역시 본격적인 사업은 1961년 5·16 이후 강력히 추진된 경제개발정책에 의하여 시행되었다고 보아도 무방할 것이다. 경제개발 초기단계인 1960년대에 정부는 內資·援助·借款·請求權資金 등 경제개발계획의 추진을 위해 모든 가용자금들을 財政財源으로 동원할 목적으로 經濟開發特別會計·財政資金運用特別會計·對充資金特別會計·財政借款資金管理特別會計·請求權資金管理特別會計 등을 설치하였다. 이것이 현행 財政投融資事業의 모태를 형성한 것이다. 이들 多岐化된 財政投融資 관련 특별회계들은 경제개발이 진행됨에 따라 재원의 관리와 운용의 효율화를 도모하기 위해 1973년과 1974년의 두 차례 개편을 통하여 경제개발특별회계로 一元

화 되었다. 그런데 1970년 초반 이래 財政投融資의 중요재원인 대충자금과 청구권자금의 규모가 현격히 줄어들었으며 이에 따라 재원조달과 운용의 원활한 연계를 위한 개편이 다시 요구되었다. 따라서 1977년에는 자금관리특별회계를 설치함으로써 경제개발특별회계상의 融資機能을 대체하도록 하였고 出資機能은 일반회계가 담당하도록 함으로써 財政投融資制度를 다시 二元化시켰다. 그러나 이 개편으로 탄생한 제도는 경상적 지출을 담당하는 일반회계로 하여금 資本的 支出인 財政投融資를 담당하게 함으로써 투자의 비효율성을 초래하는 문제를 내포하고 있었다. 이에 대한 반성에 입각하여 다시 財政投融資의 一元化를 도모하였고 그 결과 1987년 12월에 제정된 財政投融資特別會計法에 근거하여 오늘날의 財特이 설치되었다. 결국 종래의 자금관리특별회계의 融資事業과 借款資金管理事業에 일반회계의 出資·出捐事業을 통합함으로써 財政投融資事業을 통일적으로 운영하기 위한 개편이었다.

3. 財特의 構造와 役割

앞에서 살펴본 역사적인 변천과정의 결과로 현행 財特은 出資計定·融資計定·借款計定の 異質的인 세 計定으로 구성되어 있다. 각 계정의 기능을 간단히 정리하면 다음과 같다. 出資計定은 정부보유자본에서 나오는 수입(보유주식 매각수입·배당수입·출자수입 등)을 財政財源으로 사용하여 資本的 支出(出資·出捐)로 연계하는 기능을 담당한다. 따라서 이 계정의 주된 지출대상은 정부 및 민간관리 基金과 각종 정부산 하단체들이 된다. 融資計定은 공공여유자금이나 민간저축 여력을 유상으로 흡수하여 국가가 전략적으로 지원해야 할 분야에 融資하는 기능을 담당한다. 따라서 그 주된 融資對象은 시장기능에 의한 자금배분이 어려운 대형국책사업이나 中小企業 및 농어업부문 등이 된다. 마지막으로 借款計定은 財政借款資金의 도입·운용 상환을 담당하여 財政財源의 외부 조달기능을 수행하고 있다.

이상의 세 계정의 役割을 그 재원과 지출용도에 입각하여 구분하여 보면 <表 1>과 같다. 여기서 우리가 쉽게 파악할 수 있는 것은 融資計定은 특정부문에 자금을 조달하여 공급해주고 그 이자와 원리금을 상환받는 金融的 機能을 담당하므로 기능면에서는 예산회계의 歲入·歲出構造와 일치하지 않는다는 점이다. 반면 出資計定은 자금을 조달하여 공급해주는 단순지출기능을 담당하고 있어서 歲入·歲出豫算의 구조에 적합한 기능을 가지고 있다.

〈表 1〉 財特會計의 歲入·歲出 構造

(單位: %)

	歲 入	歲 出 用 途
出資計定	정부출자기관의 주식 또는 출자 증권의 매각수입 정부출자기관으로부터의 출자수입 타회계 전입금 타회계 전입금·예탁원리금수입	정부출자기관에 대한 출자금 기금에 대한 출연금 타계정 예탁금·전출금 계정운용경비
融資計定	예수금 타회계·타계정 전입금 대출자금의 용자원리금수입 재정용자채권 발행수입 국·공채의 원리금수입 용자금 및 예탁금의 원리금수입과 이의 운용에서 생기는 수입	용자대상기관에 대한 용자금 기금으로의 예탁금 국·공채의 인수 예수금의 원리금상환 재정용자채권의 원리금상환 타회계·타계정 전출금 계정운용경비
借款計定	정부차관 자금의 재수입 타회계·타계정 예수금·전입금	재정차관 원리금 상환 용자계정으로의 예탁금 예수금의 원리금상환 계정운용경비

資料: 財務部, 『財政投融资統計』, 1992.

4. 財特의 豫算規模

財特은 특별회계의 하나인 만큼 1년단위의 예산형식으로 운용된다. 1992년과 1993년도 財特의 예산규모 및 변화내역을 살펴본 것이 <表 2>

〈表 2〉 1992, 1993 會計年度 財特豫算 總括表

(單位：億圓)

	入			出					
	1993 豫算	1992 豫算	增減	1993 豫算	1992 豫算	增減			
出資計定	政府出資收入	2,072	1,162	910	出資	9,006	8,550	456	
	政府株式賣却收入	-	6,767	-6,767	出捐	13,132	10,798	2,334	
	他會計号轉入金	20,067	11,468	8,599	管理費	0.15	49	-49	
					豫備費	-	-	-	
	小計	23,139	19,397	2,742	小計	22,139	19,397	2,742	
融資計定	基金号預託元利金收入	7,809	8,018	-209	財政融資(預託号替)	10,694	12,119	-1,515	
	融資元利金收入	5,046	4,335	692	基金号豫受元利金償還	21,813	5,873	15,940	
	基金号豫受金收入	34,550	13,950	20,600	他計定豫受金元利償還	2,342	2,247	95	
	他計定豫受金收入	1,026	560	466	他計定轉出金	15,113	6,618	8,494	
	轉入金号	1,466	-	1,466	管理費	0.33	0.46	-0.13	
					豫備費	25	25	-	
	小計	49,897	26,882	23,015	小計	49,897	26,882	23,015	
借款計定	轉貸借款元利金收入	7,981	6,857	1,123	借款元利金償還	10,357	8,595	1,762	
	預託元利金收入	2,342	2,247	95	他計定預託金	1,026	560	466	
	前年度移越金	1,060	51	1,009	一般債務償還	1	1	-	
	其他收入	3	3	0.18	管理費	2	2	-0.16	
					豫備費	0.005	0.005	-0.0007	
	小計	11,387	9,159	2,228	小計	11,387	9,159	2,228	
財政投融资特別會計歲入總計		83,422	55,436	27,984	財政投融资特別會計歲入總計		83,422	55,439	27,984
財政投融资特別會計歲入純計		64,942	46,013	18,928	財政投融资特別會計歲入純計		64,945	46,013	18,928

資料：財務部, 內務資料.

이다. 1993년도 財特豫算은 총계가 8조 3,422억원 규모이다. 이것은 1992년과 비교할 때 50.5% 증가한 규모이며 계정간 거래를 제외한 순계로도 41.1% 증가한 규모이다. 이러한 증가의 첫번째 이유는 融資計定 세출항목 중 基金 등에 대한 예수원리금 상환항목의 규모가 증대되었기 때문이다. 일반적으로 財特의 재원조달은 基金 등 공공여유자금으로부터의 예탁에 크게 의존하고 있는데, 融資計定 세입항목 중 基金 등으로부터의 예수금은 1993년에도 財特歲入純計의 53.2%를 차지하고 있다. 따라서 그에 따른 원리금상환의 부담도 증대되고 이것이 財特의 예산규모를 증대시키는 것이다.

두번째 요인은 融資計定上의 세출항목 중 타계정 전출금 규모가 증대했다는 점이다. 증시의 불황으로 정부보유주식 매각이 어려워짐에 따라 出資計定의 세입이 전적으로 他會計 및 他計定으로부터의 전입에 의존함으로써 融資計定으로부터의 전입이 크게 증가된 것이다. 融資計定上의 세출항목 중 타계정 전출금의 규모는 1992년에 비해 8,599억원이 증가했다.

한편 각 計定別 豫算의 변화를 살펴보면 融資計定이 4조 9,897억원으로 1992年 對比 85.6%, 借款計定이 42.3%, 出資計定이 14.1%의 증가를 보이고 있다. 그러나 融資計定의 規模의 대폭적 증대가 財政融資項目의 증대를 의미하는 것은 아니다. 財政投融資의 핵심기능인 財政融資項目은 1조 604억원으로 1992년과 비교할 때 오히려 12.5%가 감소하고 있다. 이것은 融資計定이 出資·借款計定 등 異質의 計定과 혼재되어 있어서 앞에서 언급하였듯이 出資計定에 재원을 전입해 주는 등 본연의 기능 이외의 업무를 수행하고 있기 때문이다.

財特을 통한 1993년도 지출계획을 살펴보기 위하여 <表 3>을 보자. 財特 전체로는 성장잠재력 확충을 위한 SOC투자와 中小企業支援에 42.9%의 재원이 소요되고 농어업지원에 27%, 환경 및 복지증진에 18%, 기타부문에 12%가 사용될 예정이다. 그리고 融資計定만을 통해 지출된 내역을 보면 SOC투자와 中小企業支援에 74.6%가 집중 融資되

고 농어업지원에 14.9%, 나머지가 환경·복지 및 기타부문에 사용될 예정이다.

〈表 3〉 1993 會計年度 財特投融資 現況

(單位: 億圓)

	融 資	出 資	出 捐	合 計
사 회 간 접 자 본	3,040	4,150	-	7,190
중 소 기 업 지 원	4,870	50	1,920	6,840
농 어 업 지 원	1,585	200	7,310	9,095
환 경 및 복 지	810	4,016	848	5,674
기 타	300	590	3,054	3,944
합 계	10,604	9,006	13,132	32,742

資料: 財務部, 內部資料.

Ⅲ. 지금까지의 財特 運營에 대한 評價

1. 財特의 金融的 機能에 대한 評價

財政投融資은 民間金融을 질적·양적으로 보완하는 金融的인 기능을 가지고 있다. 民間金融에 대한 質的인 보완이란 民間金融이 규모나 수익성 등의 이유로 투자를 기피하는 부문, 예를 들면 공공재의 공급이나 전략적으로 필요한 부문에 대해 財政이 投融資하는 기능을 의미한다. 量的인 보완이란 경제성장 과정에서 필요한 자금 중 民間金融機關의 자금부족분을 보충하여 공급하는 기능을 의미한다.

우리의 경제성장 과정에서의 독특한 점은 국가가 財政財源만이 아닌 民間金融財源도 강제동원하여 전략부문에 집중배분하는 성장전략을 추구했다는 점이다. 이와 같이 동원된 財政 및 民間財源이 바로 政策金融이다. 따라서 財政投融資의 金融的인 기능이 어떻게 수행되었는가를 평가하기 위해서는, 우리 경제의 성장 속에서 政策金融이 어떠한 役割을 수행했는지에 대한 평가가 선행되어야 한다. 그리고 그 연장선상에서 財政投融資의 위상과 문제점이 분석되어야 할 것이다.

가. 政策金融의 現況

1960년대 이래 우리 경제정책은 성장을 지상목표로 자원을 수출, 중화학공업 등 전략부문에 집중적으로 배분하는 방식으로 강력히 추진되었다. 그리고 이를 위해 정부는 金融과 財政을 적극적으로 활용하였다.

金融의 경우 금리규제, 상환조건규제, 창구지도 등을 통해 정책적으로 자금의 흐름을 조절하고 특정분야에 집중되도록 유도해 왔다. 그리고 이 때문에 악화되는 金融機關의 수익성은 금융산업에 진입장벽을 설치하여

배타적 이윤을 보장해 주는 방식으로 대처해 왔다. 金融을 통한 정책자금은 구체적인 재원조달방식을 기준으로 다음과 같이 나눌 수 있다. 첫째, 韓國銀行 再割引 수혜방식에 따라 韓銀이 금융기관 취급액의 일정비율을 자동적으로 지원하는 방식으로 조성된 韓銀再割引受惠資金이다. 商業어음割引, 貿易金融, 農水畜産業 어음擔保貸出, 地方中小企業資金, 輸出産業設備金融 등이 이에 해당한다. 둘째, 은행수지 보전 등 특수목적으로 조성된 韓銀再割引受惠資金이다. 産業合理化資金, 産業構造調整資金, 投信社經營電算化支援資金 등이 이에 해당한다. 셋째, 金融機關이 자체 조성한 자금으로 低利融資해주는 대신 그 利差를 정부가 보전해 주는 利差補填資金과 住宅資金으로서 특별설비자금, 산업기술자금, 주택자금 등이 이에 해당한다.

財政의 경우 일반회계, 특별회계 및 基金 등의 창구를 통해 정부의 고용재원을 사회간접자본 등 각종 경제성장을 위한 기반구축에 집중 투자하고 특정 전략부문에 직접 投融資해 왔다. 주로 基金 및 財特에 의해 造成·投融資된 자금이 이에 해당한다.

이와 같이 조성·집행되어온 政策金融은 1960년대 말 이후 개발초기의 借款, 청구권자금 등을 대체하여 경제성장의 원동력이 되어 왔다. <表 4>는 1980년 이후의 政策金融 推定規模를 수록한 것인데, 예금은행과 장기신용은행을 제외한 개발기관이 집행한 總政策金融 規模는 1980년~1985년 사이에 연평균 25%의 수준으로 증가해 왔다. 경상수지 흑자와 경제여건이 호전되었던 1985년~1988년 사이에는 年平均 15%의 수준으로 증가율이 낮아졌으나 경기침체가 시작된 1989년~1991년 사이에는 다시 연평균 23.4%의 수준으로 증가율이 높아지고 있다. 이러한 규모는 同 機關들이 담당한 총 대출금 규모의 절반 수준에 달하며 GNP의 25% 수준에 이르는 실로 방대한 규모이다.

基金과 財特 등 財政資金으로 조성된 政策金融의 추정규모는 현재까지는 金融資金으로 조성된 규모에 비해 낮은 것으로 파악되고 있다. <表 5>를 보면 예금은행을 통해 지출된 財政資金은 金融資金에 비해 대략

〈表 4〉 政策金融 比重 推移

(單位: %)

	1980	1985	1988	1989	1990	1991
政策金融增加率	-	165.0	42.4	22.7	25.9	21.5
<u>政策金融</u> 總貸出金	58.6	49.7	50.7	49.4	52.5	52.9
<u>政策金融</u> 國民總生産	24.0	25.0	23.0	25.0	26.0	26.0

資料: 韓國銀行, 內部資料.

〈表 5〉 預金銀行 取扱 政策金融의 財源別 比重

(單位: %)

	1980	1985	1988	1990	1991
금 용 자 금	92.9	91.0	90.9	91.7	92.0
재 정 자 금 ¹⁾	7.1	9.0	9.1	8.3	8.0

註: 1) 국민투자자금 포함.

資料: 韓國銀行, 內部資料.

9 대 1의 비중을 보이고 있다. 그러나 예금은행이 아닌 政策金融 취급기관인 개발기관(산업은행, 수출입은행, 장기신용은행)이 담당하는 財政資金을 합하면 그 비중은 이보다는 높은 수준일 것으로 추정된다. 〈表 6〉은 예금은행과 개발기관의 政策金融 취급 비중을 보여주고 있다.

〈表 6〉 金融機關別 政策金融 取扱比重

(單位: %)

	1980	1985	1988	1990	1991
예 금 은 행	68.3	70.1	73.0	76.6	76.9
개 발 기 관	31.7	29.2	27.0	23.4	23.1

資料: 韓國銀行, 內部資料.

이러한 資金의 정책적 관리와 배분이 우리 경제성장에 커다란 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 경제규모의 증대 및 산업고도화에 따라 政策金融이 갖는 부작용 또한 간과할 수 없게 되었다. 이는 金融資金의 배분에 대한 정부의 직접적 개입이 시장기구를 통한 자원의 효율적 배분을 왜곡한 것에서 기인한다. 즉, 정책자금의 재원조성을 위해 再割引制度를 이용함으로써 本源通貨에 대한 조절 능력의 약화를 가져왔고, 금리의 규제에 의하여 금리의 가격기능이 저하되었으며 金融機關의 경쟁력과 企業의 체질이 악화되는 부작용이 확대된 것이다. 이에 따라 金融을 시장의 자율기능에 맡기자는 金融自律化에 대한 주장이 최근 크게 대두되고 있다. 金融市場의 개방이라는 불가피한 경제여건의 변화와 더불어 金融產業 전반의 競爭力 提高를 위한 여건조성이라는 측면에서도 이에 대한 공감대는 점차 확산되고 있는 실정이다.

그러나 우리 경제 내에는 산업의 구조조정, SOC투자, 복지수요의 증대 등 자원배분이 필요한 시장실패의 부문이 여전히 존재하고 있다. 따라서 金融自律化에 의하여 政策金融이 그 役割을 축소하는 것이 불가피하고 또 바람직한 것이라면 政策金融이 기존에 담당하던 기능은 財政이 대체해야 할 것이다. 이런 의미에서 財特은 앞으로 정책자금의 운영창구로서 기능해야 하며 이를 위한 財特의 정비는 시급한 정책과제이다. 그러면 현재까지 財特이 財政의 정책자금 운영창구로서 얼마나 효율적으로 기능했는지 평가해 보기로 하자. 이를 위해 本稿에서는 효율성의 의미를 統一性和 彈力性的의 측면에서 분리하여 분석한다.

나. 事業運營의 效率성에 대한 評價

1) 事業運營의 統一성에 대한 評價

財政投融資가 국가전략적인 측면에서 자원의 효율적인 배분을 지향한다면 財政投融資事業은 이에 따라 統一성을 가지고 운영되어야 한다. 현행 財特은 과연 이를 충족시키는 구조를 지니고 있는가? <表 7>은 모든

〈表 7〉 財政投融資 現況(1988~1992)

(單位: 億圓, %)

		1988	1989	1990	1991	1992	
資本支出 (A)	일반회계	22,570	24,569	27,036	30,238	26,157	
	특별회계	1,588	9,627	13,734	15,606	22,892	
	기금	2,016	2,543	2,115	10,404	6,223	
	세입세출외	902	773	674	265	1,659	
	비금융공기업부문	2,827	2,581	3,750	6,265	11,657	
	소계	29,904	40,093 (34.1)	47,309 (18.0)	62,777 (32.7)	68,589 (9.3)	
金融的 投資 (B)	출자	일반회계	-	-	-	-	
		특별회계	1,630	6,104	4,258	12,859	8,550
		기금	59	64	-	-	-
		소계	1,689	6,168 (265.2)	4,258 (-40.0)	12,589 (195.7)	8,550 (-32.1)
	재정 융자	재특회계 ²⁾	8,179	14,260	14,409	10,576	11,066
		기타특별회계 ³⁾	-	-	-	1,806	1,944
		기금	26,197	30,258	54,068	60,179	53,981
		세입세출외	1,697	1,212	1,644	1,682	1,789
		소계	36,073	45,730 (26.8)	70,121 (53.3)	74,243 (5.9)	68,780 (-7.4)
	합계	37,762	51,897 (37.4)	74,379 (43.3)	86,831 (16.7)	77,330 (-10.9)	
總計(C=A+B)		67,666	91,990 (35.9)	121,688 (32.3)	149,878 (23.2)	145,918 (-2.6)	
財政投融資特別會計(D)		39,061	51,754 (32.5)	47,799 (-7.6)	59,385 (24.2)	44,513 (-25.0)	
國民總生産(E) (경상가격)		1,262,305	1,417,944 (12.3)	1,714,881 (20.9)	2,060,265 (20.1)	2,272,300 (10.3)	
比率	A/E	2.4	2.8	2.8	3.0	3.0	
	B/E	3.0	3.7	4.3	4.2	3.4	
	C/E	5.4	6.5	7.1	7.3	6.4	
	D/E	3.1	3.6	2.8	2.9	2.0	

註: () 안은 증감률을 나타냄.

1) 中央政府와 非金融公企業間의 내부거래를 차감하지 않은 단순누계치임.

2) 基金에 대한 預託은 基金의 融資實績에 포함되어 있으므로 제외.

3) 토지관리 및 지역균형개발특별회계 606억원(1991), 994억원(1992) 및 도시철도사업특별회계 1,200억원(1991), 950억원(1992)임.

資料: 財務部, 內部資料.

공공부문이 취급하는 財政投融資事業의 총계와 財特만이 취급하는 財政投融資事業의 규모를 비교하고 있다. 이를 보면 SOC투자 등 정부자산 증대행위를 포괄하는 資本的 支出 規模는 一般會計·特別會計·非金融公企業 부문을 중심으로 1988년 이후 급속히 증가되고 있다. 1980년대 초반 안정화시책의 실시 이후 사회간접자본에 대한 투자가 지나치게 억제되었던 결과 1980년대 말에는 도로, 교량, 항만 등 시설의 수용능력이 한계에 이르렀다. 이것은 성장의 장애요인으로 대두되었고, 이의 해소를 위한 투자가 1988년 이후 지속적인 資本的 支出의 증가를 초래한 것이다. 또한 金融的 投融資 규모는 財特과 基金을 중심으로 1990년까지 지속적으로 성장하였다. 그러나 1991년 이후 정책기조가 다시 안정위주로 변함에 따라 그 규모는 감소하고 있으며 국민총생산에서 점하는 비중은 1988년 3.0%에서 1991년 4.2%까지 증가하였으나 1992년 3.4%로 다시 감소하고 있다.

廣義의 財政投融資, 즉 資本的 支出과 金融的 投融資를 합한 규모는 1991년까지는 평균 30% 정도 지속적으로 증가하다가 1992년도는 안정화정책에 의해 2.6%로 감소한다. 그 총계(C) 역시 1988년 국민총생산의 5.4%에서 1991년 7.3%로 증대하였으나 1992년에는 6.4%로 감소하고 있다. 그러나 財特이 취급하는 財源(D)은 1988년 국민총생산의 3.1%에서 1991년 2.9%, 1992년 2.0%로 지속적으로 감소하고 있다. 이것은 財政需要의 증대에 부응하여 財政投融資事業의 규모는 증가하고 있음에도 불구하고 財特이 통일적으로 이 사업들을 총괄하지 못하고 있다는 사실을 보여준다. 그 이유는 <表 7>에서 알 수 있듯이 基金이 이 사업들의 주된 부분을 담당하고 있기 때문이다.

基金은 1988년 이후 매년 전체 財政融資의 70% 이상을 담당하고 있다. 다시 말하면 財政融資는 실제로 基金을 통하여 이루어지고 있다. 이와 같이 基金이 財政投融資, 나아가 財政金融에서 중요한 기능을 담당하게 된 주된 이유는 基金이 가지는 운용의 신축성 때문이다¹⁾.

1) 이에 대해서는 後述한다.

基金은 1993년 2월 현재 39개의 政府管理基金(미조성 5개 제외)과 38개의 民間管理基金(미조성 7개, 기타 11개 등 제외)이 구성되어 있다. 이렇게 基金이 난립하게 된 것은 신축적인 자금운용을 위하여 각 부처가 경쟁적으로 基金을 설립했기 때문이다. <表 8>에 수록된 기간별·목적별 政府管理 및 民間管理基金의 조성추이를 보면 基金은 매년 지속적으로 설치되고 있다. 그리고 설치목적별로는 事業 및 管理基金·融資基金·積立基金으로 구분되지만 실제로는 대부분 해당 정책부처가 예산 이외로 정책적으로 필요한 자금을 운영하기 위하여 설치하고 있다.

<表 8> 期間別·目的別 基金設置 推移(1993. 3 現在)

	1960~1969	1970~1975	1976~1980	1981~1985	1986~1993.2
39	10(4)	6	7(3)	10(3)	17(1)
政 府 管 理 基 金	事業 및 管 理 基 金 (22)	<ul style="list-style-type: none"> • 양곡관리기금 • 종자기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 재형저축장려기금 • 직업훈련촉진기금 • 농업산학협동기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지사업기금 • 진폐기금 • 농어가목돈마련저축장려기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 식품진흥기금 • 중소기업창업지원기금 • 방사성폐기물관리기금(1989) • 청소년육성기금(1989) • 산재예방기금¹²⁾ • 장애인고용촉진기금 • 남북협력기금 • 정보통신진흥기금(1993) • 과학기술진흥기금(1992) • 폐기물관리기금
	融 資 基 金 (13)	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄산업육성기금⁷⁾ • 관광진흥개발기금 • 산림개발기금 • 국민투자기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 방위산업육성기금(농업기계화 촉진기금¹⁰⁾(해운진흥기금⁴⁾(농어민후계자 육성기금¹⁰⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민주택기금(가계공업진흥기금³⁾(전자공업진흥기금³⁾• 보훈기금²⁾(수산진흥기금¹⁰⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공업발전기금⁵⁾(농어촌지역개발기금¹⁰⁾• 대외경제협력기금 • 농어촌발전기금¹⁰⁾(1990) • 농지관리기금⁹⁾(1990) • 석유사업기금¹¹⁾
	積 立 性 基 金 (4)	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원연금기금³⁾ • 군인연금기금(수출보험기금¹³⁾) 			<ul style="list-style-type: none"> • 산재보상보험기금 • 체신보험기금

<表 8>의 계속

		1960~1969	1970~1975	1976~1980	1981~1985	1986~1993.2
民間管理基金	38	1	5	11(3)	12(2)	15(1)
	事業 및 管理 基金 (25)		<ul style="list-style-type: none"> • 신용보증기금 • 국민체육진흥기금 • 농림수산업자 신용보증기금 • 문예진흥기금 	<ul style="list-style-type: none"> (석유비축기금⁶⁾) • 기초과학연구기금 • 도로교통안전협회기금 • 의료보험재정안정기금 	<ul style="list-style-type: none"> (농지기금⁹⁾) • 교통안전기금 • 농약관리기금 • 해외건설진흥기금 • 가스안전관리기금 • 새마을금고 안전기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄산업안전기금 • 기술개발신용보증기금 • 주택금융신용보증기금 • 법률구조기금 • 산업설비수출기금¹⁴⁾ • 한국산업안전공단관리기금¹⁴⁾ • 국제교류기금 • 특정물질사용합리화기금 • 발전소주변지역 자원사업기금 • 방송문화진흥기금 • 산업디자인포장진흥기금
	融資基金 (11)	<ul style="list-style-type: none"> • 잠업진흥기금 		<ul style="list-style-type: none"> • 축산진흥기금 • 해외자원개발기금 • 에너지이용합리화기금(석유안전기금⁶⁾) • 중소기업구조조정기금⁸⁾(섬유공업근대화기금⁵⁾) 	<ul style="list-style-type: none"> (석유개발기금⁶⁾) • 중소기업공제사업기금 • 환경오염방지기금 • 연구원복지기금¹³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> (석유개발기금¹¹⁾) • 한국장학기금(1989) • 사학진흥기금(1989) • 인삼사업진흥기금
積立性基金 (4)		<ul style="list-style-type: none"> • 사립학교교원연금기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 수출보험기금¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을국민기금 • 공무원연금기금³⁾ 		

- 註 : 1) 수출보험기금이 1979년 민간기금으로 이관.
 2) 직업재활회전기금과 원호회전기금이 1981년 보훈기금으로 통합.
 3) 공무원연금기금이 1983년 민간기금으로 이관.
 4) 해운진흥기금은 1984년 폐지됨.
 5) 기계공업진흥기금과 전자공업진흥기금, 섬유공업근대화기금이 1986년 공업발전기금으로 통합.
 6) 석유비축기금, 석유안전기금, 석유개발기금이 1986년 석유사업기금으로 통합.
 7) 석탄기금은 1987년 석탄산업육성기금으로 명칭 변경.
 8) 중소기업진흥기금이 1989년 중소기업구조조정기금으로 명칭 변경.
 9) 농어촌지역개발기금 중 농지구입사업부문과 농지기금이 1990년 농지관리기금(정부관리기금)으로 통합.
 10) 농어민후계자육성기금, 농업기계화촉진기금, 수산진흥기금 및 농어촌지역개발기금 중 농업개발사업 부문이 1990년 농어촌발전기금으로 통합.
 11) 석유사업기금은 1991년 정부기금으로 이관
 12) 장애인고용촉진기금은 1990년, 산재예방기금 및 남북협력기금은 1991년에 설치.
 13) 1991년부터 한국과학재단기금을 기초과학연구기금과 연구원복지기금으로 분리 운용.
 14) 산업설비수출기금, 한국산업안전공단관리기금은 1991년도에 산업.

資料 : 經濟企劃院, 「基金關聯 參考資料」, 1991. 8.
 財務部, 內務資料.

基金의 난립으로 인한 財政投融資體系의 다기화는 다음과 같은 이유에서 財政投融資事業의 효율성을 저해한다. 첫째, 基金의 수와 규모의 증대는 관리 및 운용비용을 증대시켜 財政財源의 낭비를 초래한다. 둘째, <表 9>의 政府部處別 基金保有現況에서 볼 수 있듯이 政策資金이 각 부처에 의하여 독립적으로 운영됨에 따라 종합적인 財政運用計劃의 수립 및 집행이 불가능하게 된다. 따라서 어떤 분야에는 자금지원이 어려워지는 반면 다른 분야에는 중복지원이 이루어지는 등 자원배분의 효율성이 저하된다. 셋째, <表 10>에서 알 수 있듯이 각 基金이 독자적인 融資條件을 가짐으로써 財政財源이 일관성 있는 融資基金과 條件에 의하여 운용되지 못하고 있다. 이에 따라 동일한 대상에 대해 각기 다른 融資條件이 적용되어 자원배분이 왜곡되고 있다. 따라서 財政投融資事業이 국가전략목표에 입각하여 통일적·효율적으로 운용되기 위해서는 기금의 난립을 막고 유사기능을 가진 기금을 통폐합하여 基金이 취급하는 投融資事業 전반을 財特으로 一元化할 필요가 있다.

2) 事業運用의 彈力성에 대한 評價

財政投融資가 政策金融을 대체하여 자원배분기능을 효율적으로 수행하고 동시에 財政 고유의 기능인 경기조절 기능도 원활히 수행하기 위해서는 餘他 財政事業과는 달리 탄력적으로 운영되어야 한다. 이節에서는 현재의 財特이 이를 만족시키는 운용체계를 가지고 있는지 평가해 보자.

현행 財特은 1년을 회계단위로 한 예산회계제도로 운영되고 있다. 이것은 국회의 심의·의결에 의하여 예산이 확정된 후 經濟企劃院의 배정에 의하여 財務部가 예산을 집행하는 운용체계를 가지고 있음을 의미한다. 이와 같은 운용체계는 財政投融資事業의 金融的인 속성과 기본적으로 상충되는 측면이 있는데, 구체적으로는 다음과 같은 문제점을 露呈하고 있다. 첫째, 財特의 財政投融資 사업규모 및 사업시기 선택이 예산 내에서 제약됨에 따라 경제여건의 변화에 대한 신속적인 대응이 곤란하고 財政執行의 경기조절기능이 저하되고 있다. 둘째, 財特資金의 예산목적

〈表 9〉 政府部處別 基金保有 現況

(單位: 개)

政府管理基金				民間管理基金			
과학기술택	2	총무처	1				
국가보훈처	2	과학기술처	2				
환경경제처	1	내무부	2				
재무부	5	외무부	1				
국방부	2	재무부	5				
교육부	1	법무부	1				
농림수산부	5	교육부	3				
상공자원부	4	농림수산부	3				
문화체육부	1	상공자원부	11				
건설부	1	건설통부	1				
보건사회부	3	교통체육부	1				
노동부	5	문화체육부	2				
교육부	1	환경처	1				
체신부	2	노동처	1				
조달청	1	보건사회부	1				
산림청	1	환경처	1				
농촌진흥청	1	공보처	1				
통일원	1	합계	38				
합계	39	기금총계	77				

資料: 財務部, 內部資料.

〈表 10〉 融資基金의 貸出金利

1. 政府管理基金

(單位: %)

遞信保險基金	13.0	國民住宅基金	3.0~10.0
對外經濟協力基金	3.5	職業訓練促進基金	6.0
防衛産業育成基金	1.0	産業火災補償保險基金	6.0
農水産物價格安定基金	3.0~10.0	觀光振興開發基金	10.0
農地管理基金	5.0	報勸基金	4.0~8.0
農漁村發展基金	3.0~8.0	山林開發基金	3.0
工業發展基金	6.5~7.0	國民投資基金	10.5 이내
中小企業創業支援基金	3.0	軍人年金基金	10.0
石炭産業育成基金	5.0~7.0	靑少年育成基金	8.0
石油事業基金	10.0 이내	産災豫防基金	6.0

〈表 10〉의 계속

2. 民間管理基金

(單位: %)

私立學校教員年金基金	0.0~14.0	가스安全管理基金	8.0
私學進興基金	5.0	海外資源(鑛物)開發基金	6.0
蠶業振興基金	8.0~10.5	에너지利用合理化基金	3.0~10.0
畜產業進興基金	0.0~ 8.0	海外建設進興基金	5.0~銀行金利
中小企業構造調整基金	6.5~ 9.0	研究員福祉基金	11.5
中小企業共濟事業基金	0.0~ 9.0	環境汚染防止基金	7.0

資料: 經濟企劃院 豫算室, 「基金關聯 參考資料」, 1991. 8.

외의 사용이 원칙적으로 금지됨에 따라 통화신용정책과 연계된 金融의 役割을 수행하지 못하고 있다. 즉, 財特이 1년 미만의 일시적인 여유자금을 보유하더라도 단기국공채매입 등 통화정책과 연계하기 어렵다. 뿐만 아니라 〈表 11〉에서 볼 수 있듯이 사업주체의 자금요구가 年度末에 집중됨에 따라 자금의 안정적 공급이라는 통화정책의 근본원칙에 역행하는 경향마저 존재한다. 셋째, 예산회계제도가 1년을 회계단위로 운영됨에 따라 財特의 投融資 대상에 대한 사업성 판단이 短期化될 수밖에 없다.

〈表 11〉 1992年度 融資計定 融資事業에 대한 事業主體의 資金要求 分布

(單位: 億원)

分 期	1/4	2/4	3/4	4/4	계
要 求 總 額	355	3,065	4,086	4,809	12,315

資料: 財務部, 內部資料.

基金의 팽창도 財特의 경직적인 운영체계와 관련이 있다. 일반적으로 基金의 팽창은 독자적인 자금운용을 위한 部處利己主義의 소산으로 인식되고 있다. 그러나 보다 근본적인 이유는 財特을 포함한 일반적인 政府財政 활동이 예산제도에 의하여 운영됨에 따라 경직적일 수밖에 없다

는 점에 있다. 반면에 基金은 예산 외로 운영되고 탄력적이다. 따라서 財特이 경직적인 예산회계제도로 운영되는 이상 基金管理基本法을 강화하여 基金의 팽창을 규제하여도 基金은 계속 증가될 수밖에 없을 것이다.

基金의 팽창을 규제하기 위해서도 財特의 融資計定은 彈力性を 갖도록 할 필요가 있다. 즉, 財特의 出資·借款計定은 그 세입·세출구조가 단선적이고 기능이 財政支出과 동일하므로 예산제도에 존속시켜 財政豫算主義를 관철시켜도 무방할 것이다. 그러나 融資計定이 지니는 金融的인 기능은 예산의 경직성에서 벗어남으로써 보다 잘 구현될 수 있다. 따라서 財特의 融資計定을 예산 외로 운영되게 하여 彈力性を 부여하는 방안이 연구되어야 할 것이다.

2. 財源確保의 安定性에 대한 評價

지금까지 財特의 효율적 운용이라는 측면에서 현행 財特의 구조와 그 문제점을 살펴보았다. 그런데 SOC, 복지, 환경, 中小企業, 농어업부문 등 증대하고 있는 財政投融資 수요를 고려하면 재원의 안정적 확보와 수지균형을 이루는 것도 중요한 과제이다. 현행 財特의 체계가 과연 이를 만족시키는지 평가해 보자.

가. 財源調達의 安定性에 대한 評價

〈表 12〉는 1991년 이후 財特의 재원조달 현황을 보여주고 있다. 원래 出資計定은 정부보유주식의 매각수입을 주된 재원으로 삼아 설치된 것이다. 그러나 1990년 이후 증시침체가 계속되면서 주식매각이 지연되었고 이에 따라 〈表 12〉에 나타나는 바와 같이 1991~1993년 사이에는 주식매각을 통한 재원조달이 전혀 이루어지지 못하고 있다. 결국 出資計定은 재원의 대부분을 他計定 및 他會計로부터의 전입금에 의존하고 있으며 향후의 주식매각을 통한 財源調達도 불투명한 실정이다.

融資計定の 경우도 각종 公共資金으로부터의 예수금이 주된 재원인데, 공공예수자금은 1991년의 경우 融資計定 지출예산의 35%, 1992년과 1993년의 경우 69%를 공급하는 데 그치고 있다. 따라서 融資計定 역시 재원의 상당부분을 他計定 및 타회계로부터의 전입에 의존하고 있다.

〈表 12〉 財特 財源調達 現況

(單位：億圓)

	출자계정 예산	재원		용자계정 예산	재원	
		정부주식 매각수입	전입금		공공예수 자금	전입금
1991	22,918	-	21,860	29,383	10,230	6,423
1992	19,397	-	19,397	26,882	13,520	-
1993	22,318	-	20,667	49,897	34,550	1,466

資料：財務部, 内部資料.

財特의 金融的 기능을 핵심적으로 담당하고 있는 融資計定の 재원확보가 이와 같이 불안정하게 된 주된 이유는 무엇인가? 그것은 公共資金의 財特에 대한 예탁이 의무조항이 아니라 임의조항이기 때문이다. 즉, 財特 預託에 따르는 수익률이 낮으므로 각종 年·基金 등은 임의조항에 근거하여 財特에 대한 여유자금의 예탁을 기피하고 있는 것이다. 〈表 13〉의 주요 年·基金의 金融資産保有 現況에서 알 수 있듯이 지침적용 7대 年·기금과 기타 12개 年·기금이 보유하고 있는 전체 金融資産 중 財特에 예탁한 자금의 비중은 1990년의 경우 27%, 1991년의 경우 28%에 그치고 있다. 이것은 逆으로 이와 같은 자금의 여유분을 財特에 의무적으로 전액 예탁시키는 경우, 1990년과 1991년을 기준으로 실제보다 약 3.5배의 財政融資財源을 조성할 수 있었다는 것을 의미한다. 그러나 財特財源의 확보를 위해 임의예탁규정을 의무예탁규정으로 전환시킬 경우에도 각 별히 주의할 필요가 있다. 이 전환에 의하여 公共資金의 여유자금을 財政이 흡수할 경우 민간의 투자재원이 축소되는 구축효과(crowding-

〈表 13〉 主要年·基金 등의 金融資産 保有 現況

(單位: 億원)

基金 등 公共 資金 金融 商品	「지침」적용 7대 年 · 基金				기타 12개 年 · 基金				合 計			
	1990末	1991.5末	1991末	1992.5末	1990末	1991.5末	1991末	1992.5末	1990末	1991.5末	1991末	1992.5末
재 특 예 탁	28,813	29,210	38,043	38,303	11,000	11,000	9,570	9,570	38,813	40,210	47,613	47,873
은 행	32,026	35,060	35,675	39,130	13,095	11,278	13,783	14,649	43,301	46,338	49,458	53,779
증 권	194	692	956	89			5	29	194	692	961	118
투 자 신 탁	12,119	12,711	13,852	15,887	310	318	213	215	12,429	13,029	14,065	16,102
단 자 · 종 금	1,916	1,787	1,188	2,915	824	1,518	1,050	1,205	2,740	3,305	2,238	4,102
채 권	31,720	34,512	41,280	42,564	1,751	2,134	2,670	2,964	33,471	36,646	43,950	45,528
주 식	3,914	4,015	4,626	5,014					3,914	4,015	4,626	5,014
출자지분 등 기타	6,507	3,618	4,942	5,414	1,945	2,027	2,113	2,414	8,452	5,645	7,055	7,828
계	115,389	121,605	140,562	149,316	28,925	28,275	29,404	331,046	144,314	149,880	169,966	180,362
(재특 제외)	(86,576)	(92,395)	(102,519)	(111,013)	(17,925)	(17,272)	(19,834)	(21,476)	(104,501)	(109,670)	(122,353)	(132,489)

資料: 財務部, 內部資料.

out effect)가 발생할 가능성이 있어 시장원리에 입각한 자원배분의 효율성이 악화될 수도 있다. 따라서 의무예탁규정의 도입은 우선 파급효과를 면밀히 분석한 후 결정되어야 할 것이다.

한편 현행 체계하에서 재원의 안정적 확보를 위해서는 財特의 예수금리를 실세금리화하는 것도 하나의 방안이다. 公共資金의 財特預託이 부진한 것은 財特의 豫受金利가 지나치게 낮게 책정되어 수익성이 보장되지 않기 때문이다. 그러나 예수금리의 현실화는 逆으로 財特의 수지를 악화시킬 우려가 있다. 財特의 수지보전을 위해 豫受金利를 현실화할 경우 融資金利도 현실화하는 방안이 연구되어야 할 것이다. 이것은 특정부문에 대한 長期低利融資라는 지금까지의 財政運用基調에서의 일탈을 의미할 수밖에 없다. 즉, 지금까지의 財政投融資가 저리대출이라는 融資條件과 자금의 可用性(availability)의 제공이라는 두 측면을 모두 우대하는 것이었다면 앞으로는 可用性의 제공을 중심으로 국가전략부문에 대한 투자를 우대하는 것이다. 이를 통해 豫受金利와 融資金利 사이의 利差에 의한 財政投融資財源의 누실을 방지할 뿐 아니라 지나친 저금리대출에 의하여 유발되는 財政資金에 대한 초과수요를 억제함으로써 자원배분의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

財特預託의 저수익성을 보상해 주기 위한 또다른 방안으로 일반회계 등 다른 財政財源에서 예수금리와 실세금리 사이의 利差를 보전하여 주는 방법을 고려할 수도 있다. 이 방법 역시 財政支出의 과도한 확대를 초래할 우려가 있으나 확보된 자금이 財政投融資되어 성장잠재력의 확충에 투자되면 성장이 촉진되어 稅收가 증가됨으로써 장기적으로는 지출을 보전할 수 있을 것이다.

나. 收支의 健全성에 대한 評價

財特은 財政活動의 일환이며 財政投融資는 국가전략목표에 따라 수행되는 것이다. 따라서 財政投融資事業의 수익성을 완전히 보장받기는 힘

들다. 그러나 유상조달자금의 무상전출이나 缺損投融資事業의 과도한 집행은 財特收支를 악화시키며 이를 보전하기 위한 추가적인 財源의 소요를 유발시켜 확보된 財源의 잠식을 초래한다. 앞에서 살펴보았듯이 다수의 財源으로부터 유상으로 자금을 조달하는 融資計定은 상당부분이 出資計定으로 전출되는 실정이다²⁾. 出資計定事業의 특성상 이 자금들은 사실상 무상으로 지출된다. 그리고 <表 14>의 철도, 지하철, 농업, 中小企業, 지방상수도 건설사업 등 정책적으로 低利融資되는 분야에서는 融資資金의 조달금리와 融資金利 사이의 逆마진에 의하여 거액의 결손을 보고 있다. 결국 出資計定으로의 무상전출규모와 결손사업의 결손규모만큼 融資財源이 잠식되어 제조업 등 필요한 여타부문에 대한 融資를 감소시키고 있는 것이다.

<表 14> 巨額 缺損事業 現況

(單位: 億원, %)

용 자 사 업	지원규모 (1992말)	평 균 조달금리	용자금리	역마진	결손액 (1992추정)
철도사업특별회계	15,334	7.8	5.5	2.3	353
지 하 철	8,587	7.8	5.0	2.8	198
영 농 자 금 지 원	5,000	7.8	5.0	2.8	140
중소기업구조조정기금예탁	8,082	7.8	5.5	2.3	186
농공지구입주기업지원	5,460	7.8	5.5	2.3	126
지 방 상 수 도	3,479	7.8	5.0	2.8	97

資料: 財務部, 內部資料.

여기서 각종 公共資金으로부터의 조달금리와 融資金利는 어떠한 수준인지 살펴보자. 먼저 조달금리를 보면, 일반회계로부터의 예수금은 무이자로 조달되고 있고 國有林野管理特別會計와 石油事業基金을 포함한 他

2) 이에 대해서는 다음 節에서 자세히 논의한다.

會計 및 基金으로부터의 豫受金 · 政府運用事業의 여유자금은 5%, 借款資金豫受金은 10%, 公務員年金基金 · 國民年金基金 및 조달경비가 소요되거나 특정사업을 위한 증식 목적의 公共資金豫受金은 1년만기 정기예금의 금리수준으로 조달되고 있다. 이러한 현행 예수금리체계하에서 融資計定으로 예수되는 자금의 규모는 <表 15>와 같은데 그 변화추이는 앞에서 살펴본 財政投融資體制의 변천과정과 일치한다. 즉, 1980년대의 초반에는 豫受가 借款資金을 중심으로 이루어졌으며 1980년대 중반에는 일반회계를 중심으로 이루어지다가, 1980년대 말부터는 公共資金 여유분으로부터의 豫受와 他計定 및 他會計로부터의 전입의 비중이 커지고 있다.

<表 15> 融資計定の 年度別 豫受構造

(單位: 億원, %)

	1981	1985	1989	1990	1991	1992末 計劃
일 반 회 계		3,764 (53.9)	2,890 (12.4)			
공 공 예 수 자 금	156 (6.7)	789 (11.3)	10,585 (45.3)	7,900 (33.3)	10,230 (60.0)	14,420 (87.5)
차 관 자 금	2,175 (93.3)	2,431 (34.8)	6,409 (27.4)	3,859 (16.2)	400 (2.3)	560 (3.4)
전 입 금			3,500 (15.0)	11,991 (50.5)	6,423 (37.7)	1,500 (9.1)
계	2,331	6,984	23,384	23,750	17,053	16,480

註: () 안의 수치는 구성비임.

資料: 財務部, 內部資料.

다음으로 融資金利는 융자대상과 전망에 근거하여 일반금리와 우대금리, 그리고 특별우대금리로 나누어져 있다. 一般金利는 公業 · 交通 · 에너지분야 등의 기업지원을 위하여 일반은행 優待金利 수준인 7.0~8.5% 선에서 결정되며 優待金利는 저소득계층의 생활환경 개선과 생활기반 조성을 위한 주택 · 환경 및 각종 개발사업에 대하여 6.5%~8.0%

선에서 결정되고 있다. 그리고 수익성이 열악하고 자본회임기간이 길지만 전략적으로 필요한 부문과 소득재분배의 측면에서 필요한 부문에 대한 지원을 위하여 적용하는 特別優待金利는 5.0%~5.5%선에서 결정되고 있다.

이와 같은 融資金利體系下에서 융자되는 사업의 숫자와 融資規模는 <表 16>과 같다. <表 16>을 보면 現行 體系下에서는 특별우대금리에 의하여 과격적으로 공급되는 融資事業의 비중이 가장 크다. 1992년 지원잔액기준으로 볼 때 總融資額의 71.4%에 이르고 있는 실정이다. 이러한 대규모 低利融資事業의 수행이 財特의 收支를 기본적으로 악화시키는 주된 요인이다.

<表 16> 金利別 融資 現況(1992)

(單位: 개, 億원, %)

	사업수	1992년 지원잔액	구성비	비 고
일 반 금 리 (0.7~8.5%)	27	10,321	11.8	고속도로건설, 석채산업지원
우 대 금 리 (6.5~8.0%)	20	14,675	16.8	도로사업(특), 수산개발
특별우대금리 (5.0~5.5%)	29	62,523	71.4	지하철, 영농자금
계	76	87,519	100.0	

資料: 財務部, 內部資料.

현행 체계하에서 연도별 평균조달금리와 平均融資金利 사이의 逆마진 實態와 당기 및 누적수지의 赤字實態를 살펴보면 <表 17>과 같다.

平均調達金利는 재원조달이 공공예수자금에 의존하는 경향이 심화됨에 따라 공공예수자금의 금리인상 등의 요인에 의하여 持續적으로 增加하는 추세를 보인다. 반면 平均融資金利는 融資對象에 대한 정책적인 배려로 인한 特別優待金利 中心의 融資로 거의 고정되어 있는 실정이다.

〈表 17〉 年度別 加重平均金利 및 財特收支

(單位: 億圓, %)

	평균예수 금리	평균조달 금리(A)	평균용자 금리(B)	금리차 (A-B)	당기수지	누적수지
1988		7.52(7.54)	6.03(6.06)	1.49(1.48)	-627	-1,772
1989		6.93(7.18)	6.21(6.12)	0.72(1.06)	-843	-2,615
1990	7.76	6.35(6.61)	6.06(6.03)	0.29(0.58)	-1,151	-3,766
1991	8.29	6.80(6.59)	6.07(6.08)	0.70(0.52)	-151	-3,917
1992	8.61	7.78(7.31)	6.09(6.08)	1.69(1.23)	-1,047	-4,964
1993	9.02	8.51(7.76)	5.87(5.89)	2.64(1.87)	-2,207	-7,171

註: 1. 말잔기준 평균금리임.

2. () 안은 평잔기준 평균금리임.

3. 수지는 1991년까지는 결산서에 의한 실적치, 1992년 이후는 추정치임.

資料: 財務部, 内部資料.

이에 따라 逆마진 폭의 확대와 함께 수지의 赤字規模도 급속도로 증대되고 있다.

지나친 低金利融資와 收支赤字의 누적은 融資財源을 잠식하고 있다. 財源이 정상적으로 조달된다고 할지라도 이를 제대로 공급하기 위해서는 財特收支의 건전성이 유지되어야 한다. 따라서 현행 금리체계는 점진적으로 개선되어야 할 것이다.

3. 編制의 適合性에 대한 評價

현행 財特은 그 역사적 변천과정의 결과로 出資·融資·借款의 異質의인 기능을 가진 計定들이 복합되어 있다. 이 편제가 財政投融資 本然의 機能을 수행하기에 적합한 구조인지 평가해 보자.

融資計定上的 融資機能과 出資計定上的 出資機能은 민간금융을 질적·양적으로 보완하는 財政投融資 本然의 機能이다. 그러나 出資計定の 出資機能은 현행 체계하에서는 일방적인 세출행위에 가까운 것이다. 그리고 出資計定の 出捐機能은 財政財源의 경상이전지출에 그치는 것으로 出資計

定에서 자금을 공급받아 주로 基金에 出捐하고 있다. 出資計定 지출예산 중 出捐은 1992년에 55.7%, 1993년에는 59.3%에 달하는 상당한 비중을 점하고 있다³⁾. 앞에서 살펴보았듯이 出資計定은 주요세입원인 정부보유주식의 매각이 지연됨에 따라 재원의 대부분을 他會計·他計定으로부터의 전입금에 의존하고 있다. 이것은 유상으로 조달한 자금을 무상으로 지원하는 불합리한 결과를 유발한다. <表 18>에서 財特의 각 계정간 자금이동 현황을 보면 融資計定에서 出資計定으로의 전입금이 1991년에 5,365억원, 1992년에 6,618억원, 1993년에 1조 5,113억원에 이르고 있다. 이것은 각각 해당 연도 融資計定支出豫算의 18%, 34%, 30%에 달하는 액수이며, 결국 막대한 액수의 融資재원이 감소한 것이다. 또한 借款計定은 公共借款으로 도입하는 자금을 도입·운용·상환하는 기능을 수행하는데 그 여유자금을 融資計定에 전출함으로써 財政融資 財源을 제공해 주고 있다. 1991년 이후 融資計定으로의 전출규모는 <表 18>에 나타난 바와 같은데 각각 該當年度 借款計定豫算에서 15%, 6%, 9%의 비중을 차지하고 있다.

<表 18> 財特計定間 資金移動 現況

(單位：億圓)

	1991 豫算	1992 豫算	1993 豫算
출자계정상의 용자계정전입금 (용자계정상의 출자계정전출금)	5,365	6,618	15,113
용자계정상의 차관계정예수금 (차관계정상의 용자계정예탁금)	1,334	560	1,026
차관계정상의 용자계정예금회수 (용자계정상의 차관계정 예수금상환)	2,626	2,247	2,342
계	9,325	9,425	18,481

資料：財務部, 內部資料.

3) <表 2> 참조.

이와 같은 기능들의 혼재로 인해 財特의 총규모는 실제 財特이 수행한 財政投融資보다 과다하게 계상된다. 그 대표적인 예가 融資計定에 예탁되지 않은 殘餘借款資金과 出資計定上の 出捐資金이다. 또한 産業特別會計轉入金의 근로복지공사 출자·산재예방기금 출연, 道路特別會計轉入金の 도로공사 출자 등 출자계정상에 존재하는 통과성 예산의 존재⁴⁾도 財特의 규모를 실제 財特이 수행하는 投融資事業보다 과다 계상시키고 있다. 따라서 財特의 운용재원이 안정적으로 확보된다는 전제하에서는 이질적인 기능을 가진 각 계정들의 役割과 존재양식에 대한 재검토가 필요하다. 出資計定과 借款計定을 별도의 특별회계로 분리하여 고유의 資本的 支出機能과 借款運用管理機能을 담당하도록 개선해야 한다는 일부의 주장도 이런 논리에 그 바탕을 두고 있다.

4) 이들은 해당 특별회계에서 직접 出資·出捐이 가능하기 때문에 通過性 豫算으로 분류된다.

IV. 外國의 財政投融資制度

1. 日本의 財政投融資制度

가. 公的金融과 財政投融資

日本에서 公的金融이란 모든 공공부문의 금융활동을 말하며 재정투융자는 그 가운데 핵심적인 기능을 담당하고 있다. 일반적으로 公的金融은 郵便貯金이나 簡保資金(간이생명보험자금)과 같이 시장을 통하여 조달한 자금 및 厚生年金이나 國民年金과 같이 법에 근거하여 조달하는 자금을 財源으로 한다. 公的金融의 용도는 일본 도로공단 등의 공단, 日本開發銀行·住宅金融公庫 등 정부계 금융기관(2銀行, 9公庫) 및 JR 各社 등에 대한 출자 및 대부와 채권인수로 분류할 수 있다. 그에 반하여 재정투융자는 5년 미만의 자금운용이나 簡保資金의 자주적 運用을 포함하지 않는다는 점에서 公的金融과 차이가 나며 公的金融에 비해 狹義의 개념으로 분류될 수 있다. 그러나 채무보증을 포함한다는 점에서는 공적금융에 비해 廣義의 개념으로 간주될 수도 있다. 그러면 日本에서의 재정투융자는 구체적으로 어떻게 운영되는지를 살펴보기로 하자.

나. 財政投融資의 財源調達

日本의 경우 재정투융자의 재원은 資金運用部 資金, 簡保資金, 産業投資 特別會計, 政府保證債·政府保證借入金의 4개 부분으로 구성되어 있으며 이 중 장기적(5년 이상)부분을 기초로 작성되고 있다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 資金運用部 資金으로 자금유통 규모로는 재정투융자계획의 약 80%를 차지하고 있다. 資金運用部 資金의 재원은

郵便貯金과 年金資金 및 기타특별회계의 적립금, 여유금 등의 예탁금으로 資金運用部는 이 자금을 정부계 금융기관이나 공단 등의 특수법인과 지방공공단체 등에 융자하고 있다.

이 같은 재원조달을 위하여 資金運用部 資金法은 ‘郵便貯金, 정부의 특별회계 적립금 및 여유금, 기타자금으로서 법률 또는 명령의 규정에 의하여 資金運用部에 예탁되는 것과 資金運用部 特別會計의 적립금 및 여유금을 資金運用部 資金으로 통합관리한다’고 명시하여 각종 공공자금을 資金運用部 資金으로 통합관리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 簡易保險 및 郵便年金 特別會計의 적립금인 簡保資金은 통합관리 방식의 유일한 예외로서 郵政大臣이 직접 관리·운용하도록 되어 있다.

보다 구체적으로 예탁금의 대상을 의무예탁과 임의예탁으로 나누어 보면 의무예탁대상으로는 郵便貯金(일상의 지급 및 예금자에 대한 대출에 필요한 자금은 제외), 정부의 특별회계 세입세출 결산상의 잉여금을 적립한 적립금(簡易生命保險 및 郵便年金特別會計는 제외), 정부의 특별회계의 여유금(國債整理特別會計가 국채를 보유하는 경우 제외)이 해당되고 임의예탁대상에는 국고여유금 등이 속한다.

다. 財政投融資財源의 策定方式

재정투융자사업의 주된 재원인 郵便貯金, 簡保資金, 産業投資特別會計, 政府保證債·政府保證借入金은 현재 각각 예산의 일부로서 국회의 심의를 받고 있다. 1973년까지는 産業投資特別會計의 출자·융지는 産業投資特別會計豫算의 세출에 계상되고 政府保證債·政府保證借入金에 대하여는 보증한도액이 일반회계예산의 예산총칙에 계상되었다. 재정투융자 사업규모가 확대됨에 따라 1973년부터는 資金運用部 資金 및 簡保資金에 대하여도 그 운용기간이 5년 이상인 장기운용예산액은 특별회계 예산의 예산총칙에 계상하게 되었다.

그러나 이와 같은 예산으로서의 통제가 자금의 탄력적 운용에 중대한 장애로 등장하자 資金運用部 資金, 簡保資金 및 政府保證債·政府保證

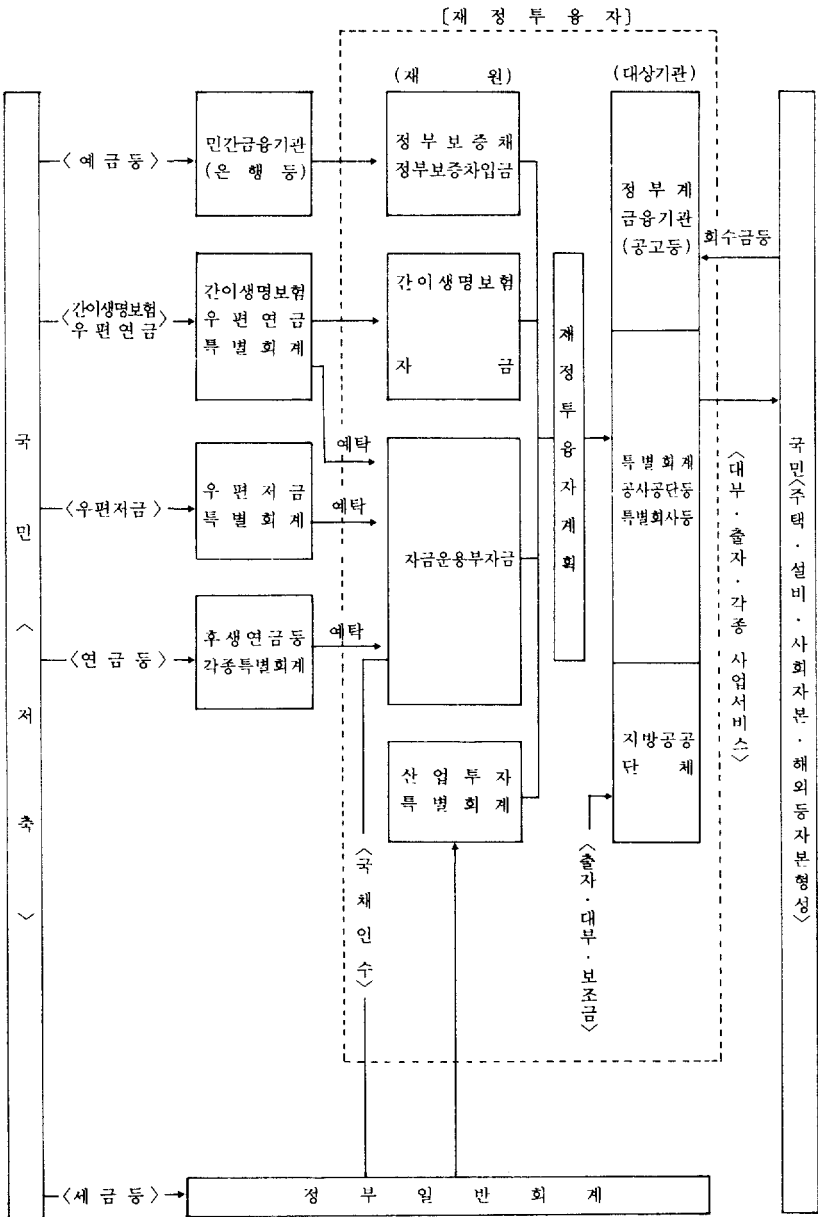
借入金에 대하여는 경제여건의 변화에 대응하기 위한 彈力條項이 설정되어 의결금액의 50% 범위 내에서 예산의 수정없이 증액이 가능하게 되었다. 또한 資金運用部 資金 및 簡保資金의 장기운용 예정액은 당해 운용대상 구분에 따라 未使用額을 이월할 수 있게 되었다.

라. 財政投融資의 運用

재정투융자의 재원은 국채인수와 財投計劃에 의한 운용으로 배분된다 ([圖 1] 참조). 財投計劃에 의한 운용대상은 첫째, 국가에 대한 자금배분과 국채인수로 국가의 특별회계(국유임야사업특별회계, 국영토지개발사업특별회계 등)에 대출하고 1975년부터는 재정투융자에 의한 국채인수가 본격적으로 시작되었다. 둘째, 지방공공단체에 대한 자금배분으로 資金運用部 資金과 簡保資金에 의한 지방채의 직접인수와 公營企業 金融公庫가 政府保證債를 발행하여 조달한 자금에 의한 지방채의 인수라는 두 가지 배분대상이 있다. 셋째, 사업실시기관에 대한 자금배분으로 공공성이 강하지만 수익성이 있는 일정사업을 실시하기 위하여 특별법에 근거하여 설립된 공단, 사업단, 특수회사 등의 특수법인에 배분되고 있다. 그 주된 기관으로 주택·도시정비공단, 도로공단, 연금복지사업단 및 JR 各社 등이 있다. 넷째, 정부계 금융기관에 대한 자금배분으로 정부계 금융기관인 日本開發銀行, 日本輸出入銀行, 住宅金融公庫, 國民金融公庫, 中小企業金融公庫, 中小企業信用保險公庫, 環境衛生金融公庫, 農林漁業金融公庫, 公營企業金融公庫, 北海道 東北開發公庫, 沖繩進興開發金融公庫 등에 배분되고 있다.

재정투융자의 용도로는 주택, 생활환경개선, 후생복지, 문교, 중소기업, 농림어업, 국토보전·재해복구, 도로, 운수통신, 지역개발, 산업기술, 무역·경제협력, 자금운용 등의 13개 부문이 있다. 그 가운데 주택, 생활환경개선, 후생복지, 문교, 중소기업, 농림어업 부문은 국민생활의 안정 및 향상에 직접 도움이 되는 분야로 간주되어 財投의 약 3분의 2가 이 분야에 투입되고 있다.

[圖 1] 日本의 財政投融资 資金의 흐름



資料 : 大川政三 · 池田浩太郎 (編), 『新財政論』, 東京, 1989, p. 222.

다. 財政投融資 現況

일본에서 財政投融資가 운용되고 있는 현황을 1992년 재정투융자 계획을 중심으로 살펴보자. 1992년 재정투융자 계획은 그 기본방향으로 첫째, 내수중심의 인플레이 없는 지속적 성장을 위해 재정투융자 대상기관의 자금수요에 적극적으로 대응하고 둘째, 국민생활의 질적 향상과 사회자본의 정비, 국제사회에의 공헌, 지역의 활성화 등의 정책적 요청에 정확히 대응할 수 있는 중점적·효율적인 자금배분을 도모한다는 기본방향을 명시하고 있다. 1992년도 재정투융자의 규모는 40조 8,022억 엔으로서 1991년도 계획액 36조 8,056억엔에 비하면 3조 9,966억엔(10.9%)이 증가된 것이다. 이 중에 郵便貯金特別會計, 年金福祉事業團 및 簡易保險福祉事業團의 자금운용사업에 대한 융자 8조 5,400억엔을 제외한 일반 재정투융자의 규모는 32조 2,622억엔으로 1991년도 계획 대비 10.8% 증가한 규모이다. 이 가운데 公庫·工團 등에 대한 資金運用部 資金, 簡保資金에 대한 장기 운용예정액, 公庫·工團債務에 대한 정부보증의 한도액을 年度 內에 50% 범위 내에서 증액할 수 있다. 최근 수년간의 재정투융자계획의 규모의 추이는 <表 19>와 같다.

〈表 19〉 日本의 財政投融資 規模

(單位: 億엔, %)		
	金 額	增 加 率
1988	(253,440)	(6.8)
	296,140	9.4
1989	(263,405)	(3.9)
	322,705	9.0
1990	(276,224)	(4.9)
	345,725	7.1
1991	(291,056)	(5.4)
	368,056	6.5
1992	(322,622)	(10.8)
	408,022	10.9

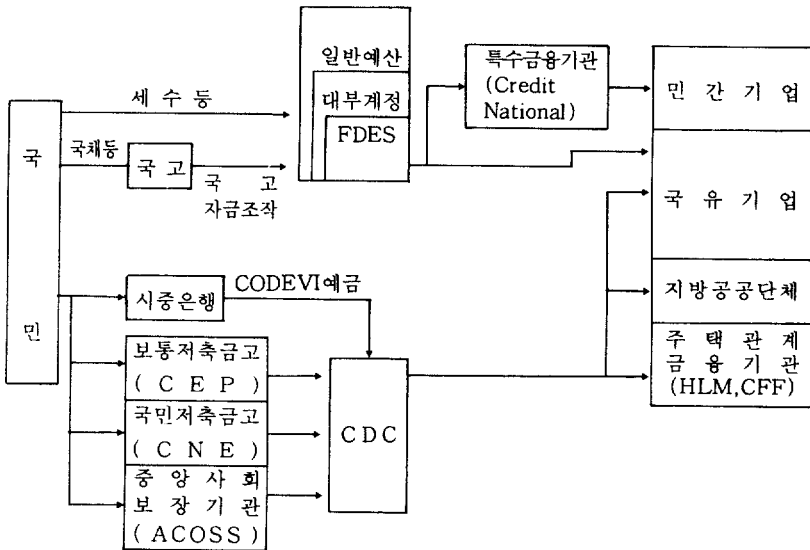
註: () 안은 자금운용사업을 제외한 일반 財投임.

資料: 白石博之, 『圖說財政投融資』, 1993, p. 13.

영국에서는 국가대부자금계정(National Loan Fund Account: NLF)이 국채를 발행하여 우리의 일반회계에 해당하는 통합국고용자계정(Consolidated Fund Account: CF)의 수지차를 보전(finance)함과 동시에 지방공공단체, 국영기업 등에 대부하고 있다.

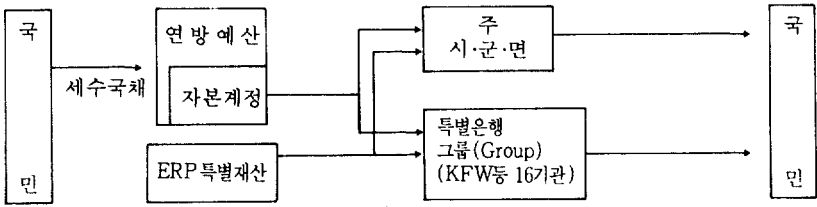
다. 프랑스

프랑스에서는 예금공탁금고(CDC)가 국민저축금고 등에서의 예탁금 등을 재원으로 하여 지방공공단체 및 공공기업 등에 대부하고 있다.



라. 西 獨

서독에서는 연방정부예산의 일부인 자본계정을 지방공공단체 등에 대부하고 있다. 또한 「마셜 플랜」(Marshall Plan)의 적립금 등을 재원으로 한 歐洲復興프로그램(ERP) 특별재산으로부터 재원을 형성하여 지방공공단체 및 정부금융기관에 대부하고 있다.



V. 財政投融資特別會計의 改善方向

지금까지 우리는 財特의 운용현황과 문제점에 대해 살펴보았다. 이제 그 문제점을 다시 간략히 요약하고 포괄적인 개선방향을 모색해 보기로 하자. 현행 財特의 問題點은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 현행 財特은 예산회계제도로 운영됨에 따라 財政投融資事業을 통일적이고 탄력적으로 운용하지 못하고 있다. 이는 앞에서 지적하였듯이 각종 基金의 난립과 직접적으로 연결되어 있다. 둘째, 재원확보의 安定性과 계속성이 결여되어 있다. 公共資金 여유분에 대한 활용부족, 거액결손사업의 존재, 豫受金利와 融資金利의 지나친 괴리 등은 국가가 전략적으로 수행해야 하는 財政投融資事業의 재원관리를 근본적으로 위태롭게 만들고 있다. 셋째, 동일회계 안에 이질적인 사업들이 병존하고 있어 投融資事業의 효율성을 저해하고 있다. 경성적인 지출과 크게 다르지 않은 出捐事業이나 資本的 支出에 속하는 出資事業이 본질적으로 금융행위인 融資事業과 병존함으로써 融資財源을 消盡시키고 있는 것은 바람직하지 않다.

그러면 이상의 문제점들을 극복하고 효율적인 財政投融資가 이루어지기 위해 財特은 어떻게 개선되어야 하는가? 金融自律化의 흐름 속에서 政策金融이 점진적으로 폐지된다면 財政投融資事業 중 특히 融資事業이 이를 대체할 수밖에 없다. 따라서 財特의 장기적 개선방향도 融資事業의 효율성을 극대화하는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현행 財特이 담당하고 있는 이질적인 기능들을 각기 특수성에 입각하여 분리·독립시키는 방안이 모색되어야 한다. 그 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 우선 출자계정상의 출자기능과 차관계정을 特別會計로 분리하여야 한다. 예산회계법 제9조는 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영할 때, 그리고 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때 법률로

써 특별회계를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 자본적인 수입을 자본적 지출로 연계시키는 출자계정상의 출자기능은 분리하여 特別會計로 독립시키는 것이 가능하다. 이 特別會計의 수입은 정부출자기관의 주식 또는 출자증권의 매각수입, 정부출자기관으로부터의 배당 등의 출자수입, 일반회계로부터의 전입금 및 국채발행 수입으로 하고 세출은 정부출자기관에 대한 출자와 자본적 지출에 해당하는 투자를 計理토록 하면 될 것이다. 이러한 개편의 기대효과로는 첫째, 회계의 예산·결산을 통하여 정부의 출자와 자본적 지출의 성질의 투자규모를 명확히 할 수 있고, 둘째, 出資 및 投資의 효과 분석을 통하여 정책을 보완하는 것이 가능하며, 셋째, 동 회계를 통하여 정부출자와 관련된 국채를 통일적으로 발행하게 함으로써 자본적 지출의 성질을 가진 투자, 예를 들면 SOC에 대한 투자와 국채를 연계하는 데도 도움이 될 수 있을 것이다. 차관계정도 차관자금의 수입·지출을 명확히 계리하기 위하여 별도의 특별회계로 분리하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 출자계정상의 出捐機能을 일반회계로 귀속하여야 한다. 출연기능은 출연사업의 청산시 그 자산이 國庫에 속하게 되고 그 기능이 廣의 財政活動이라는 점에서 財特에 포함되어 있다. 그러나 현행 체계하에서 출연기능은 그 기능이 정상적인 지출에서 크게 벗어나지 않고 특히 그 출연규모가 가장 큰 각종 기금에 대한 출연금은 그 성질이 일반세출과 다를 바가 없다. 이러한 점을 고려할 때 出捐機能은 정상적인 지출을 담당하는 일반회계에 귀속시키는 것이 합리적일 것이다.

融資事業이 효율적으로 운영되기 위해서는 統一性和 彈力性을 갖추며 동시에 재원의 조달이 안정적이어야 한다. 統一性을 갖추기 위한 선결과제는 우선 난립되어 있는 각종 基金들을 정비하는 것이다. 동일 목적이나 유사한 기능을 가진 基金들을 통폐합하고 基金管理基本法을 대폭 강화하여 基金이 신설되는 것을 방지해야 한다. 무엇보다 우선되어야 할 것은 특정 목적을 위해서는 법만 만들면 기금을 설립할 수 있다는 관행을 없애는 것이다. 따라서 현행 예산회계법 제7조 제1항과 제2항(기금

설치근거)에 명시된 '특정한 세입으로 특정한 지출에 충당할 수 있을 때' 등의 요건을 강화함으로써 기금의 설립을 극히 예외적인 경우에만 인정토록 하여야 하며, 기금의 신설은 국가의 부담이 아닌 수익자부담 원칙에 따라 조성된 재원을 가지고 특정목적에 사용하는 극히 제한된 경우에만 허용하여야 할 것이다. 그 대표적인 사례가 현재 논란중인 환경기금이 될 것이다. 장기적으로는 모든 融資性 基金들을 하나의 融資基金으로 통합하여 財政融資窓口를 통일하는 것도 고려해 볼 수 있다. 일본의 資金運用部 資金이 사실상 財政投融資의 통합된 창구역할을 하는 것은 좋은 참고가 될 것이다.

용자사업이 彈力性을 갖추기 위해서는 財政投融資가 예산제도에 의하여 운영되는 것을 재검토해야 할 것이다. 財政豫算主義의 원칙에 입각하여 모든 財政事業이 국회의 심의 및 의결을 거쳐 투명하게 집행되어야 한다는 점에는 반론이 있을 수 없다. 그러나 지나치게 이 원칙에 입각하여 사업이 운영된 결과 財政投融資事業 자체의 고유기능이 구현되지 못하고 있다는 점 또한 무시할 수 없다. 따라서 금액에 일정한도를 두거나 기간을 설정하여 이 범주 내에 속하는 사업의 경우에는 財政投融資事業의 주체가 재량권을 가지고 운영할 수 있도록 하는 방안이 고려되어야 한다. 따라서 財特의 融資事業만을 분리하여 종합적인 財政融資基金으로 전환하고 국회에 사후 심의를 받도록 하는 방안도 前向的으로 고려해야 할 것으로 보여진다.

재원조달이 안정적으로 되기 위해서는 公共資金의 여유분을 財特에 의무적으로 예탁하게 하는 방안을 우선적으로 검토하여야 한다. 물론 앞에서 지적하였듯이 이 방안은 民間金融機關의 재원을 흡수함으로써 민간의 投資財源을 축소시키는 문제를 내포하고 있다. 원칙적으로 시장기능에 의해 투자대상이 선정되는 것이 효율적이라는 주장에는 충분한 설득력이 있다. 그러나 현재와 같이 사회간접자본의 확충이 시급한 국가적인 과제로 대두되고 中小企業의 구조조정작업 등 財政投融資事業의 확대가 절실히 필요한 입장에서는 公共資金을 최대한 동원하여 그 재원을

보충하는 것이 불가피하다. 왜냐하면 財政의 개입이 필요한 부문은 근본적으로 민간의 투자가 어려운 시장실패의 부문이기 때문이다. 물론 예탁되는 公共資金에 대해서는 金利自由化의 진전과 보조를 맞추기 위해 시장금리를 보장해야 할 것이다. 그리고 이 때 발생하는 財政에 의한 利差補填의 문제는 財政投融資에 의해 성장잠재력이 증대되면 해결할 수 있다. 즉, 국가전체적인 입장에서 볼 때 성장잠재력의 증대로 稅收가 증대하면 利差補填을 할 수 있게 되는 것이다. 그런데 강제예탁의 대상이 될 공공자금 가운데 국민연금기금 등 積立性 基金은 그 성격상 부동산, 주식 투자 등의 방법으로 개별적으로 기금을 증식하는 것이 적립된 자금의 이윤극대화 및 연금수혜자들인 국민일반의 복지증진을 위하여 바람직하지 않느냐는 반론이 있다. 그러나 개별적인 年·基金의 경우 이윤의 극대화라는 기준이 매우 모호하며, 기금관리 주체의 결정에 따른 특정부문에의 투자는 기금운용의 安定性·收益性·公共性 등의 측면에서 객관성을 보장받기 어렵다. 나아가 만약의 경우 이러한 적립성 기금에 지불 불능 사태가 발생하면 결국 최후의 지급자는 국가일 수밖에 없으므로 국가가 市中金利로 그 여유자금을 흡수하여 경제의 성장잠재력을 확대시키는 것이 궁극적인 의미에서 利潤極大化라는 사실을 간과하지 말아야 할 것이다.

재원조달을 위하여 다음으로 검토해야 할 과제는 國公債의 발행이다. 관련 법규에 의하면 財特은 國公債를 매입할 수 있도록 되어 있다. 그러나 財特이 예산회계제도로 운영됨에 따라 財特에 여유자금이 발생할 경우에도 한국은행의 국고계정에 예치되어 국공채매입규정은 실효성이 없는 실정이다. 財政投融資事業이 통화신용정책과 밀접한 연관을 가지면서 재원조달이 다양화되기 위해서는 財特이 國債를 통일적으로 발행하고 인수할 수 있도록 하는 방안을 검토해야 한다. 만일 융자성 기금들이 어떤 형태로든 통합된다면 이 통합된 재정융자창구에서 國債를 통일적으로 인수하고 발행할 수 있도록 하여 안정적인 재정융자재원으로 활용하도록 함과 동시에 國債政策의 효율화를 도모하도록 하는 것이 합리적 일 것이다. 그리고 우선 해결해야 할 과제는 우리의 財政運用에서 지나

치게 금기시되어 온 赤字財政에 대한 선입관을 없애는 것이다. 美國에서는 1970년대 이래 財政赤字가 거시경제운용에 미치는 효과에 대하여 계속 논의가 있어 왔고 그 결과 많은 연구결과가 축적되었다. 소위 말하는 리카르도 중립성 정리(Ricardian Equivalence Hypothesis)에 대한 논쟁이 이에 속한다. 우리의 경우에도 기존의 선입관에서 벗어나 國公債發行을 통한 赤字財政의 편성이 경제의 지속적 성장에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 면밀히 분석해 볼 시점이 되었다고 생각된다.

마지막으로 재원의 安定性を 보장하는 문제와 관련하여 지적되어야 할 것이 利差의 문제이다. 확보된 재원이 안정적으로 필요한 부문에 공급되기 위해서는 財特의 수지가 안정적으로 유지되어야 한다. 지나치게 낮은 책정된 대출금리에 의해 조달금리와 利差가 커지면 이를 보전하기 위해 그 규모만큼의 投融資財源이 소진된다. 따라서 지금까지의 財政投融資事業이 특정부문에 자금을 저율우대금리로 제공해 주는 방식이었다면 앞으로는 市場金利로 대출하여 주는 대신 자금의 可用性(availability)만을 높여주는 방식으로 전환해야 할 것이다. 財特의 금리체계는 이 연장선상에서 개편되어야 한다.

국내외적인 경제여건이 크게 격동하는 현 시점에서 우리의 경제운용도 보다 현대화된 제도를 정착시키고 보다 합리적인 정책결정을 하기 위해 연구되고 분석되어야 할 것이다. 이를 위해서는 경제성장 과정에서 우리와 유사하게 政策金融과 財政投融資事業을 적극적으로 활용하였던 일본의 역사적 경험도 참고할 수 있을 것이다. 현재 日本의 財政投融資가 資金運用部 資金을 중심으로 각종 公共資金을 원칙적으로 통합하여 재원을 안정적으로 조달하고 5년 미만의 단기운용사업은 예산 외로 운영되고 있는 것 등은 우리에게 적지 않은 시사점을 던져주고 있는 것이다. 뿐만 아니라 日本이 1970년대 말 이후 금리자유화를 경험하는 과정에서 재정투융자 및 국공채의 발행이 커다란 역할을 하였던 점은 예의주시할 필요가 있다. 이 부분은 별도의 부록으로 수록하였으니 독자들의 참고가 되기를 바란다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院,『豫算概要』,1991.
- ,「豫算概要 參考資料」,1991
- ,「基金現況 및 關聯資料」,1990. 2.
- ,『財政關聯統計集』,1991. 2, 1992. 4.
- ,『主要經濟統計』,1992. 11.
- ,「基金關聯 參考資料」,1991. 8.
- 金秉柱·朴英哲,『韓國經濟와 金融』,博英社,1991. 3.
- 民主自由黨 政策委員會,『豫算會計業務要覽』,1992. 6.
- 朴泰圭,「公共資金의 運用方案」,『國家豫算과 政策目標』,韓國開發研究院,1989.
- 豫算會計制度審議委員會,「豫算會計制度 改善 및 基金의 效率的 管理方案」,1989. 5.
- 吳然天,「豫算構造의 調整과 豫算運用의 改編課題」,서울大學校 行政大學院 韓國行政研究所 심포지엄.
- 柳時權,「基金의 效率化 方案」,『國家豫算과 政策目標』,韓國開發研究院,1991.
- 尹建永,「財政投融资特別會計」,『韓國財政 40年史』,제7권,韓國開發研究院,1991.
- 財務部,『財政投融资統計』,1992.
- ,『財政投融资白書』,1989, 1993.
- ,『유럽 各國의 財政投融资制度』,1993. 1.
- ,『日本의 財政投融资制度』,1991. 6.
- 정지원,「財政投融资特別會計의 金利體系 改編方案」,『事務官研究論文集』,財務部,1993.

- 崔 洸, 「特別會計 및 基金」, 『韓國財政 40年史』, 제7권, 韓國開發研究院, 1991.
- 大川政三・池田浩太郎(編), 『新財政論』, 1989.
- 白石博之, 『圖說 財政投融资』, 1992.
- 日本 大藏省 理財局, 『財政投融资』, 1990.
- 龍 昇吉, 「現代日本の財政投融资」, 東洋經濟新報社, 1988. 8.
- 佐藤 謙 外, 『圖說 財政投融资』, 東洋經濟新報社, 1990. 8.
- 竹原憲雄, 『戰後日本の財政投融资』, 文眞堂, 1988. 3.
- Bosworth, Barry P., et al., *The Economics of Federal Credit Programs*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987.

〈附錄〉 日本의 金利自由化와 公的金融

일반적으로 公的金融은 민간금융과 경쟁관계에 있기 때문에, 민간금융기관의 예금금리나 대출금리가 자유화될 때, 公的金融機關의 각종 金利도 자유화되어야 한다. 만일 그렇지 않으면, 공적금융의 장점이 충분히 기능할 수 없을 뿐 아니라 公的金融機關으로부터 民間金融機關으로 자금의 이동(shift)현상이 발생하는 등 여러가지 문제점이 발생한다. 따라서 日本의 경우 금리자유화가 진행되는 과정에서 공적금융의 低利融資 등의 기능이 어떻게 변화했는지, 그리고 그 과정에서 어떤 역할을 담당하였는지를 고찰해 보는 것은 의미있는 일이다.

1. 公的金融의 金利體系와 金利自由化의 原動力

가. 公的金融의 金利決定體系

공적금융의 금리결정방식에서 중요한 것은 공적금융의 금리결정이 자금조달과 운용측면에서 二元性을 가지고 있으며 각각 독립적으로 결정된다는 것이다. 자금조달 측면에서 주요한 자원인 우편저금은 공정이자를 변경시에 민간금융기관예금과 연동되어 결정되므로 기본적으로는 단기금리이고, 일본은행의 금융정책을 반영하여 결정된다. 그 반면 자금운용금리인 공적금융기관의 대출금리는 민간금융기관의 장기 우대금리와 연동되므로 기본적으로는 장기금리이다. 장기 우대금리는 장기신용은행의 5년만기 利付金融債의 발행수익률에 평균적으로 0.9%인 매매차익을 더하여 결정하고, 利付金融債收益率은 국채발행수익률 등과 같이 공사채시장에서의 유통수익률을 보면서 결정되어진다. 여기서 중요한 것은 모든 금리가 규제된 상황하에서 단기금리와 장기금리의 사이에 단기는

낮고 장기는 높은 인위적인 수익률곡선이 안정적으로 형성되어 있다면 公的金融 전체의 매매차익은 확보되지만, 金利自由化가 진행되면 이 같은 매매차익이 보증되지 못하는 문제가 발생한다는 점이다.

그러면 일본에서 금리자유화가 진행하게 된 경제내적인 근본원인은 무엇인가에 대하여 살펴보기로 하자.

나. 金利自由化의 原動力

일반적으로 일본의 금리자유화를 추진시킨 원동력은 1970년대 후반부터 전개된 ‘國債의 大量發行’과 ‘金融의 國際化’의 2가지 요인으로 평가되고 있다.

1) 國債의 大量發行

그 첫번째 요인인 ‘國債의 大量發行’이 金利自由化를 촉진시킨 과정은 대략 다음과 같이 요약할 수 있다. 1970년대 전반까지 일본의 국채는 시장금리와 무관한 저수익률로 발행되었고, 대부분 시중은행이 인수하여 1년 이내에 일본은행에 공개시장매입으로 흡수되어 왔다. 그러나 국채의 대량발행에 의해 금융기관의 국채보유 규모가 비약적으로 증대되어 종전과 같은 국채인수방식은 많은 부작용을 야기하게 되었으며, 1977년부터는 인수은행이 국채를 시중에 매각하는 것이 인정되었다. 이에 따라 장기자본시장인 公社債流通市場이 급속히 발전되었다. 이 과정에서 公社債賣買額은 1975년 58조엔에서 절정인 1987년에는 5,316조엔으로 거의 100배 증가하고, 그 중에서 정부단기증권도 포함된 국채는 1조 3천억 엔에서 5,056조엔까지 도달하게 되는데 이는 전체 채권물량의 2.3%에서 95.1%로의 비약적인 증대였다.

또한 국채의 대량발행은 환매조건부거래를 가능하게 하여 지금까지 사실상 금융기관간의 資金市場(inter-bank market)에 지나지 않았던 단기금융시장을 금융기관 이외의 법인·개인도 참가할 수 있는 公開市

場(open market)으로 발달시켰고, 따라서 민간이 은행에 의지하지 않고도 자금운용 및 조달을 일정 수준까지 할 수 있게 되었다. 더욱이 증권회사 등이 공사채투신의 일종인 중기국채펀드 등의 금융상품을 발행하게 됨에 따라 고객층이 일반가계에까지 확대되었고, 은행예금과 직접 경합하여 1980년 전후의 高金利期에는 은행예금으로부터의 자금 이동현상(shift)까지 발생하기에 이르렀다. 이와 같은 상황진전에 따라 규제금리하에 있던 예금 및 대출시장은 이미 발생하고 있는 自由金利市場과 직접 경쟁하지 않을 수 없었고, 金利自由化가 진행되기에 이르는 것이다.

국채의 대량발행이 금리자유화를 진전시킨 주된 이유로는 일반의 회사채 등이 발행규모·발행조건·발행주체의 신용도 등 여러가지 점에서 다양하고 표준적 상품이 아닌 데 반해, 국채는 발행물량이 크고 발행조건도 유사하며 신용면에서도 안전하여 유통시장을 담당하기에 이상적인 금융상품이라는 사실에서 찾을 수 있다.

2) 金融의 國際化

日本의 금융 국제화도 우리의 경우와 같이 선진제국으로부터의 압력에 의하여 1970년대 후반부터 시작되었는데, 1980년에 新外國換管理法이 시행되기까지 ‘原則禁止(positive system)’였던 국제자본거래가 ‘原則自由(negative system)’로 변화하였으며, 美日 엔-달러위원회 등을 통해 구체적으로 추진되었다. 그 대표적인 사례가 자유금리에 의한 외화예금이나 외국환은행에 의한 용도자유 외화대부(impact-loan)의 자유화이다. 환율위험을 先物로 분산(hedge)한다면 외화예금은 실질적으로 자유금리에 의한 엔예금으로 작용하고, 「임팩트 론」은 시장금리에서의 엔자금의 차입과 같이 작용하여 예금시장이나 대출시장의 金利自由化를 촉진하는 역할을 한다. 이상과 같은 자유금리의 예금이나 대출이 출현하자 규제금리하에 있는 예금 및 대출시장도 자유금리상품과 경쟁하지 않을 수 없고, 금리자유화가 촉진된 것이다.

2. 金利自由化의 展開

이상과 같은 요인에 의하여 추진된 금리자유화는 금융시장 내부에서는 어떠한 형태로 전개되었는가? 예금시장과 대출시장에서의 구체적인 金利自由化의 전개상황을 公的金融과 관련하여 고찰하여 보기로 하자.

가. 預金金利自由化의 展開와 郵便貯金

1) 預金市場에서의 金利自由化의 展開

예금시장에서는 1979년에 양도성예금(CD)이 상품화되고, 1985년 시정금리연동형 정기예금(MMC)의 상품화, 거액정기예금의 금리자유화 및 예입단위의 소액화, 예입기간의 다양화, MMC금리결정방식의 개선 등이 시행되면서 자유금리예금의 폭이 확대되었다. 전국은행·상호은행(第2地銀)·신용금고의 자유금리예금(거액정기+MMC+CD) 잔고는 1980년도의 1조 5,000억엔에서 1985년도에는 16조 3,000억엔, 1989년도에는 216조 2,000억엔으로 대폭 증가하여 1989년 정기예금총액(정기+CD)인 373조 8,000억엔의 과반을 상회하는 규모에 이르게 된다. 매년 정기예금의 증가상황을 보아도 1986년 이래 自由金利預金이 대폭 증가된 반면, 規制金利預金은 감소로 돌아섰고, 감소폭도 매년 확대되었다. 나아가 정기성예금에 대해서는 1993년 봄부터 예금금리를 완전히 자유화하기로 예정되어 있고, 당좌예금을 제외한 모든 유동성예금에 대해서도 1994년 봄부터는 완전한 자유화가 예정되어 있다.

2) 郵便貯金金利의 變化

이러한 금리자유화의 진전이 公的金融의 주된 자금조달원의 하나인 우편저금에 미친 영향을 살펴보자. 우편저금은 1980년도에 높은 금리체계를 유지하였는데 그에 따른 金利下落이 예상되고 민간금융기관에서 위에 언급한 高金利商品이 등장함에 따라서 우편예금으로부터 정기예금

으로 자금의 이동현상이 발생하였다. 우편저금도 金利自由化의 편익(benefit)을 예금주에게 환원해야 하는 민간금융기관에 대응하여 소액 MMC의 도입(89년 6월)등 여러가지 개선을 진행시켜 왔으나, 주력상품인 정액저금의 금리가 규제금리이기 때문에 1980년도에 예입된 정액저금의 집중만기를 맞는 1990년도 상반기부터는 우편저금의 순유출이 계속되었다. 1990년 후반에는 이것이 純增으로 돌아섰지만 1990년도 전체로는 5조 1,000억엔의 순감소를 보였다. 金利가 자유화된 예금상품의 경우는 금리가 규제된 예금상품과 비교하여 조달금리가 높기 때문에 앞으로 우편저금금리의 자유화가 진행되면 공적금융의 자금조달금리는 필연적으로 상승할 전망이다.

나. 貸出金利自由化의 展開와 公的金融機關

1) 貸出市場에서의 金利自由化의 展開

日本에서의 대출시장은 전통적으로 자금에 대한 수요와 공급에 의해 금리와 대출량이 결정되는 균형시장으로서의 속성이 있으나, 실제로는 카르텔金利라고도 할 수 있는 우대금리가 결정되고 그것에 준거하여 貸出金利가 결정되어 온 측면이 강하다. 그러나 대출시장에서도 대출금리의 자유화가 진행되어 민간금융기관의 貸出金利의 실질적 인하가 진전되어 왔는데, 그 주된 이유로는 다음의 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 차입자인 민간 비금융부문의 자금조달방법이 다양화된 것이다. 민간 비금융부문, 특히 大企業部門의 자금조달에서 민간 및 공적금융기관으로부터의 차입이 점하는 비중은 1980년 91%를 정점으로 1987년도에 80% 이상으로 여전히 절대적인 비중을 차지하고 있지만 실제로는 감소하고 있는 추세이다. 이러한 현상을 大企業의 銀行離脫現象이라 부른다. 그 가운데에서 단기차입의 비율은 거의 고정되어 있는 반면 장기차입의 비율은 감소되고 있는데, 이는 대기업이 장기자금의 차입을 단기자금의 차입으로 대체하고 있기 때문인 것으로 보인다. 금융기관으로서는

이와 같은 대출의 단기화는 대출평균금리의 저하를 의미하며 따라서 민간금융기관간에 대출시장을 둘러싼 경쟁이 격화되고 있고, 지금까지의 카르텔金利를 유지하는 것이 어려워지게 된 것이다.

둘째는, 대출자인 민간 금융기관의 자금조달의 다양화와 자금조달비용의 상승이다. 앞의 節에서 살펴본 예금시장에서의 金利自由化의 진전으로 금융기관의 자금조달비용과 금리위험이 증대되었다. 금융기관은 단기금융시장으로부터 자금을 끌어들여 대출하는 방식을 증가시켰으나, 이 경우 특히 長短期 金利의 괴리에 의한 금리위험이 커짐에 따라 金融機關은 조달금리에 이익금을 부가하여 貸出金利를 결정하는 「스프레드」(spread) 대출을 행하게 되었다. 이는 결과적으로 우대금리로부터의 완전한 이탈을 의미한다.

셋째는, 역시 金融의 國際化에 의한 영향이다. 금융의 국제화가 진전됨에 따라 단기 「임팩트 론」(impact-loan)의 解禁은 실질적으로 市場金利로 借入하는 것을 가능하게 하였고, 대출시장의 金利自由化를 촉진하는 요인이 되었다.

이상에서 본 바와 같이 대출이 장기 우대금리를 하회하는 금리로 이루어지는 등 종래의 장기 우대금리체계가 붕괴되고, 단기 우대금리도 시장연동체를 지향하여 1989년 1월부터는 新短期 優待金利가 도입되게 되었다.

2) 公的金融機關의 變化

民間金融機關의 이러한 움직임은 公的金融機關에도 영향을 주어 1980년대에 들어와서는 대출신장률이 두드러지게 둔화되고 있는데 그 원인은 다음과 같다. 첫째, 대출시장에서 민간금융기관과의 경쟁이 격화된 것이다. 특히 대형금융기관은 지금까지의 주요고객인 대기업부문의 은행이탈에 대처하기 위해 중소기업 및 가계를 고객으로 하는 대출을 강화하고 있으며, 이는 종래부터 이 부문을 중심으로 사업을 전개해 온 전문금융기관이나 많은 공적금융기관과의 경쟁을 격화시키고 대출의 신장세를 둔화시켰다.

둘째, 이러한 경쟁의 격화는 日本 특유의 公的金融機關融資와 民間金融機關融資의 협조관계를 변화시키게 되었다. 종래 일본에서 공적금융기관에 의한 용자는 민간금융기관 용자에 대한 유인효과가 있어서, 위험이 큰 사업에 공적금융기관이 용자를 결정하면 그것은 公的部門이 그 사업을 인지하고 보증하는 것으로 여겨져 민간금융기관도 적극적으로 자금공급에 참여하게 되는 독특한 관행이 지속되어 왔다. 이는 나아가 公的金融機關의 용자결정 및 실시를 민간금융기관에 위탁하는 ‘代理貸付’라는 제도로 까지 발전하여 민간과 공적금융기관의 협조용자체계를 이루고 있었다. 그러나 貸出市場에서의 경쟁의 격화는 민간과 공적 금융기관 사이의 관계를 협조적 관계보다도 경합관계로 전환시키기에 이른 것이다.

셋째는, 바로 民間金融機關과 公的金融機關 사이에 대출금리가 역전된 현상이다. 민간금융기관의 貸出金利가 카르텔金利의 성격을 강하게 띠고 있던 과거에는 公的金融機關은 저리대출에 의한 우위성을 확보하고 있었다. 그러나 민간금융기관의 대출금리가 급속히 저하된 1986년도 이후에는 공적금융금리, 특히 公庫金利가 민간은행금리를 상회하는 금리의 역전상태가 상당기간 지속적으로 나타나게 된다. 공적금융기관의 금리와 민간은행의 금리가 역전된 배경은 다음과 같다. 첫째, 인위적 저금리정책하에서는 재정투융자재원의 조달비용을 낮게 억제하는 것이 가능했지만 금리자유화하에서는 어렵게 되었다. 둘째, 公的金融機關의金利는 지금까지 産業投資特別會計로부터의 출자나 一般會計로부터의 이차보전에 의해 저금리가 가능했지만, 일본이 추진하는 재정 재건의 정책하에서는 이것을 기대할 수 없게 되었다. 셋째, 公的金融機關은 잔존한 장기 우대금리로 대부해야 하는 제도적 틀을 가지고 있는 등 금리결정체계가 복잡하고 결정방식이 경직성을 가지고 있어 여전히金利가 非彈力的으로 運用되고 있다. 公的金融機關의 대출신장률이 둔화된 네번째 원인은 公的金融機關의 서비스 범위의 협소함이다. 민간금융기관은 대출업무 이외에 예금업무·증권업무·자금이동서비스 등을 수행하지만 공적금융기관은 이러한 서비스를 다루고 있지 않기 때문에, 금리 등 대출

조건에서 우월성을 상실해버리면 자금을 차입하는 고객이 매력을 갖지 못하게 된 경향이 있다.

따라서 대출시장에서 민간금융기관과 경쟁이 격화되는 상황에서 公的金融機關도 貸出金利를 탄력화하지 않을 수 없게 된 것이다. 이에 따라 정부계 금융기관만의 문제였던 이차축소의 문제는 오늘날 公的金融全體의 문제로 확산된 것이다.

3. 公的金融 存續을 위한 運用方向

公的金融은 자금조달비용의 상승에도 불구하고 그 특성상 대출금리의 인상은 곤란한 모순에 직면해 있는데, 이 같은 상황에서 공적금융이 존속해나가기 위해서는 어떠한 방향으로 나아가야 하는지를 日本에서 검토하고 있다. 그 내용을 간략히 살펴보기로 하자.

가. 公的金融機關의 合理化

金融自律化가 가지는 경제적 의의는 자금배분의 효율성 제고와 함께 금융기관간의 경쟁을 촉진시켜 금융중개서비스의 효율성을 높이는 것이다. 이에 따라 민간금융기관은 생산성 제고를 위해 인력배치를 탄력화하고 서비스의 기계화·컴퓨터화·네트워크화에 의해 범위의 경제를 추구하는 등 경영의 효율화를 추구하고 있는 반면, 公的金融機關의 經營效率化는 상당히 지체되고 있다. 공적금융기관이 金利自由化 條件下에서도 존속하기 위해서는 經營의 效率化가 필수적임은 명백한 사실일 것이다.

나. 生産的인 投資에의 誘導

현재의 저시경제환경에서 公的金融이 직면한 가장 심각한 문제는 재정투융자의 저리융자체계를 유지할 경우 재정투융자 및 재정금융시스템

전체의 자금순환(money flow)이 불안정하게 될 가능성이 크다는 점이다. [圖 2]에서 보는 바와 같이 預金金利의 자유화에 의해 우편저금금리도 市場金利에 연동하여 상승하는데 정부계 금융기관이 低利融資를 지속하면 一般財政으로부터 이차보전을 증가시킬 수밖에 없다. 만일 대출 시장에서 금리 하락이 발생하는 경우 그 규모는 더욱 증가할 것이다. 이에 따라 재정적자가 확대되고 이를 다시 國債의 증발에 의해 보전하면 債權市場에서의 金利가 상승하여 장·단기금리 裁定的의 결과 예금시장의 금리를 높이게 되는데, 이것은 다시 公的金融의 역마진 확대를 유발시키는 악순환을 가져오게 될 우려가 있다.

그러나 이러한 재정적자 확대의 악순환에 대응하여 재정적자 축소의 순환을 창출할 수 있는 動因은 바로 거시경제에 있어서의 投資·生産의 확대일 것이다. 만약 정부계 금융기관이 대출한 자금이 생산적 투자에 사용되어 거시적 생산이 확대되고 이에 따라 일반재정의 세수가 이차보전의 증가를 충당할 수 있을 만큼 증가하면 國債의 추가발행량은 낮은 수준에서 유지할 수 있고 악순환을 단절시킬 수 있게 된다. 따라서 거시경제순환에서 公的金融이 그 기능을 유지하기 위해서는 財政投融資에 의해 자금을 공급받는 부문이 자금을 생산적인 투자의 확대에 사용하고 이것이 경제 전체의 총생산능력의 증대로 연결되어야 하는 것이다. 고도 성장기에 공적금융기관에 의해 집행된 기간산업에의 융자나 재투기관에 의한 사회간접자본에의 투자는 바로 이러한 효과를 가진 것으로 우리의 경우에도 그 시사하는 바가 크다고 하겠다.

[附圖 1] 金利自由化의 公的金融에 대한 影響의 flow chart

