

금융산업구조개편과 시장실패부문에 대한 산업금융 효율화방안

이 수 호*

A study on the industrial policy loan for the market failure in the financial reform of Korea

Lee, Soo-Ho

Abstract

Industrial policy loan has contributed to the development of Korean economy in the process of economic growth. But industrial policy loan has also restrict development of Korean financial market through interfering autonomy of financial market. Therefore at the present stage of Korean economy industrial policy loan must be reduced and the characteristics of it has to be changed. Industrial policy loan in the future ought to be used for the purpose of correcting market failure. That is, for the adjustment of financial market failure, for the security of dynamic comparative advantages, and for the support to falling behind sector industrial policy loan ought to be used. And it is desirable that the funds of industrial policy loan is raised from public finance not from private finance market.

For the efficient operation of industrial policy loan the supply of policy loan through rediscount of Bank of Korea must be reduced. And long-term facility bank and small and medium enterprises bank which take exclusive charge of industrial policy loan must be established. And fiscal finance for the policy loan ought to be enlarged and public venture capital must be magnified. And it is desirable that the enlargement of the trust guarantee funds, the rearing of KOSDAQ market and the support for the utilisation of foreign capital market of small and medium enterprises and venture business will be continuously promoted.

* 한국해양대학교 인문사회과학대학 국제무역경제학부 교수

1. 서 언

IMF사태 이후 그동안 지연되어 오던 우리나라 경제전반에 대한 구조조정작업이 단계적으로 진행되어 가고 있다. 그 구조조정의 주요 내용은 크게 재벌개혁과 금융부문개편 및 기술혁신을 통한 산업구조고도화라고 할 수 있을 것이다. 이 세가지 과제는 우리나라 경제의 고도성장과정에서 성장정책의 유형과 성격상 장기적으로 누적될 수 밖에 없었던 문제들이기 때문에 그 해결의 과정도 단순하게 진행되어지지 않을 것으로 보인다. 즉 근본적인 구조자체의 변화와 관행 및 제도의 변화, 나아가서는 경제주체의 심리적 상태의 변화까지도 수반되어야 하는 전 부문에 걸친 개혁과제라 할 수 있다. 따라서 실업의 확대와 경기침체, 기술개발의 정지, 소득불균형 심화, 환경의 악화 그리고 경제심리의 위축 등의 과정을 거쳐야 할 것이고 구조조정을 통해 이러한 현상이 궁극적으로 극복되어 경제구조고도화와 새로운 성장으로 진입이 가능해져야 할 것이다.

금융부문에서의 구조조정작업은 개방화, 자율화를 기조로 하여 금융산업의 국제경쟁력을 강화하고자 하는 방향으로 이루어지고 있다. 이를 위해 M&A나 외자도입, 증자 등을 통해 금융기관의 대형화를 추진하고 부실자산 정리와 위험관리체계의 강화를 통해 건전성을 제고하며 업종간 업무영역을 철폐하여 새로운 금융상품 개발기술을 높이고자 하고 있다. 이러한 과정은 한편으로는 정부와 중앙은행의 금융시장개입을 지금까지와는 달리 현저히 줄이는 방향으로 작용할 것이며 다른 한편으로는 자율화된 시장의 안정성을 확보하기 위하여 금융기관에 대한 감독기능을 보다 강화하는 방향으로 작용하게 할 것이다. 나아가 중앙은행의 역할 변화와 독립성제고를 추진할 수 있도록 할 것이다.

여기서 정부와 중앙은행의 금융시장개입의 한 형태였고 그 동안 경제성장과 산업구조형성에 지대한 영향을 미쳤으며 금융산업의 낙후성을 초래하게 한 정책금융 - 산업금융¹⁾ - 은 어떠한 형태와 역할로 변모되어야 할 것인가가 또한 하나의 중요한 과제가 될 수 있다.

우리나라경제의 고도성장과정에서 산업금융은 그 규모가 컸고²⁾, 재정자금 보다는 주로 금융자금을 강제할당하는 방식³⁾으로 이루어졌으며 경제개발계획상의 특정산업을 지원하는 산업정책적⁴⁾ 성격을 띠고 있었다. 이는 금융억압⁵⁾의 한 형태로 그 결과 금융산업에 있어 자율적신용배분기능 약화,

- 1) 본 논문에서 산업금융이라 함은 경제성장과정에서 산업정책의 일환으로 정부에 의해 강제적으로 특정산업이나 기업에 배분된 금융자금 및 재정자금을 말하며 정책금융이라 통칭된다.
- 2) 은행금융기관에서 공급되는 전체 금융자금에서 차지하는 비중이 50%를 상회하는 것이 일반적이었다. 특히 1960년 초반에는 60%를 상회하였다.
- 3) 전체 산업금융 중에서 재정자금이 차지하는 비율은 10%이하에 불과했다. 이는 일본의 경우 정책금융이 전체 금융자금에서 차지하는 비율이 10% 내외이며 대부분이 재정자금에서 조달되어 재정투융자의 방식으로 운용된 것에 비하면 대조적이다.
- 4) 산업금융은 목적에 따라 산업정책적 금융과 소득보조적 금융으로 대별한다.
- 5) 1970년대 초 McKinnon(1973)과 Shaw(1973)는 금리상한제, 높은 지급준비율, 정책금융 등 개도국정부의 금융억압(financial repression)이 저축감소, 비효율적 신용할당, 저투자를 초래해 경제성장을 저해한다고 주장했다. 이에 비해 Stiglitz(1994)는 정보가 불완전한 상태에서는 금융억압이 자원배분의 효율성을 제고할 가능성이 있다고 주장했다. 이 논의를 타당성은 국가에 따라 다르다고 보여지나 공통적인 사항은 금융억압이 당해국가의 금융산업의 발전을 저해했다는 사실이라 할 수 있다.

부실자산증대 등 건전성 악화 현상을 초래해 금융산업의 경쟁력을 현저히 저하시켰고⁶⁾ 지금과 같은 금융산업구조조정의 필요성을 낳게 한 것이다.

그렇다면 자율화, 개방화를 통해 금융산업의 효율성과 국제경쟁력을 제고하며 안정되고 고도화된 금융산업을 활용하여 경제구조를 고도화시켜 나가야하는 현 단계에서 산업금융은 어떠한 형태와 기능을 해야 할 것인가가 문제가 된다. 본 논문은 이러한 문제의식에서 출발하여 우선 우리나라 경제성장기간 동안의 산업금융의 추이와 효과에 관해 분석해 본다. 그리고 금융산업구조개편 이후 산업금융의 바람직한 형태와 역할에 관해서 연구해보고 이러한 역할을 효율적으로 수행할 수 있는 제도적방안에 관해 연구한다.

2. 산업금융의 운용과정 - 사적·제도적 고찰

1) 산업금융의 이론적 배경

(1) 개발도상국의 산업금융

산업금융은 산업정책적 목적을 위해 특정부분에 대해 신용비용(cost fo credit)과 신용가용도(availability of credit) 측면에서 우대조건으로 지원되는 금융인 정책금융 중에서 제조업 부문에 대한 금융지원을 의미한다.

산업정책이란 민간시장기구의 조정과정에 대한 정치적 개입을 통해 경제적 목적을 구현하려는 정부의 정책적 조치의 한 형태라 할 수 있는데 이와 같은 산업정책이 경제적으로 성립될 수 있는 배경은, 첫째 완전경쟁적 시장기구에 대한 회의와 시장실패의 존재, 둘째, 국제경쟁력양성을 위한 동태적 비교우위의 확보필요성, 셋째, 사적·사회적 비용과 편익의 조정을 통한 사회후생의 증대실현 등을 들 수 있다.

이와같은 정부의 시장개입은 크게 재정적 수단과 금융적 수단의 두가지 형태를 띤다. 일반적으로 재정적 수단은 수행과정에서 자원을 부담하는 부문과 수혜받는 부문을 명시적으로 구분할 수 있어 공평성의 평가가 용이하며 정책대상부문에 대한 효과의 평가 역시 용이하다 있다. 그러나 재정적 수단은 재원의 징수와 지출등 집행에 대한 비용을 야기시키고 조세체계가 미비할 경우 기술적 난관에 봉착할 수도 있고 방대한 정책대상부문에 대한 개별적 단위의 통제가 어렵다. 이와 비교해서 금융적 수단은 정부예산면에서 큰 부담이 없고, 정책집행과정에서 경제계층간의 마찰이 상대적으로 작다.⁷⁾ 그리고 실물부문에 미치는 영향, 즉 민간투자예의 영향의 면에서 볼 때 금융적 수단은 보다 높게 평가된다. 이러한 여건을 감안하여 경제성장 초기의 개도국에서는 산업금융정책을 일반적으로 사용하고 있다.

산업금융정책의 필요성은 두가지 측면에서 찾아질 수 있다.

첫째, 시장실패 보정을 위해 차선책으로서의 금융적 조치가 필요하다.

6) 이러한 주장 역시 McKinnon과 Shaw가 견지하는 입장이며 Johansen(1988)은 금융억압이 금융발전에 긍정적 영향을 미친 것으로 계량분석 결과를 제시하고 있다.

7) 물론 정책대상부문에 대한 통제가 수반되지 않으면 자금전용으로 인한 정책효과의 누출이라는 단점이 나타날 수 있다.

즉, 금융시장이 불완전하여 시장실패를 야기하게 될 때, 이의 보정책으로서 산업금융정책이 금융시장에 대한 산업정책의 차원에서 수행될 수 있다는 점이다.⁸⁾

금융시장의 실패가 발생하게 되는 요인은 다음과 같다. 우선 자금수급의 불균형과 금리조절기능의 제약이다. 즉 개도국의 경우 저축수준은 낮은 반면, 투자기회는 다양하게 존재하게 되어 투자의 한계효율이 높고 투자수요는 높게 된다. 따라서 개도국의 금융시장은 항상적인 초과수요상태로 되어 금리의 조정기능만으로는 최적의 자금배분상태에 도달할 수 없게 되고, 비가격적인 신용배분 즉, 산업금융정책이 요구되게 된다.

다음으로 금융시장의 정보수집과 처리능력의 부족이다. 금융시장에서의 자금의 효율적 배분은 균형금리가 투자의 한계효율과 같아질 때 이루어진다. 그런데 투자의 한계효율은 미래에 발생하는 수익흐름의 크기에 의해 영향받기 때문에, 장래에 발생하는 총수익의 흐름을 정확히 파악하기 위한 정보는 금융자원의 효율적 배분에 필수적이다. 그러나 금융시장의 배분주체인 금융기관이 충분한 정보를 보유하지 못할 경우, 혹은 금융기관이 단기이윤을 중시하고 위험회피적이라면, 균형금리와 자본의 한계효율이 괴리하게 되고, 자금의 효율적 배분을 달성하지 못하게 되어 금융시장의 실패가 발생하게 된다.

예를 들어 자본의 회임기간과 회수기간이 장기인 대규모 설비자금, 위험부담이 높고 불확실성이 큰 모험사업(venture business), 국민경제의 동태적 관점에서 중요한 유치산업(infant industry) 등에 대한 자원배분이 금융시장에서 회피될 때, 또한 외부경제의 효과가 발생하는 환경보존, 지역개발, 국민생활향상과 관련된 산업에 자금이 지원되지 않을 때 금융시장의 실패가 발생하게 되고 산업금융정책이 차선책으로 요구되게 된다.

둘째, 특정부문의 육성개발을 통해 산업구조를 고도화하고 국가경제의 동태적 비교우위를 지속적으로 확보하기 위해 산업금융이 필요하다.

일반적으로 개도국에서는 급속한 성장을 위해서 전략산업부문에 대한 신용의 효과적인 공급을 유도한다. 그 예로서 중소기업과 수출산업에 대한 집중적인 지원이나 중화학공업·기계공업육성을 위한 중장기 자금의 제공 등을 들 수 있다. 즉 개발전략의 추진을 위해 투자규모의 방대함과 위험성 및 회임기간의 장기적 성격으로 인해 상업금융기능으로 지원하기 곤란한 생산부문에 조건이 유리한 중장기 신용을 공급하는 것이다. 이와 같이 개도국에서의 산업금융은 전략산업부문에의 자금공급의 도관(conduit) 역할을 하며⁹⁾, 수요추종적(demand-following) 금융이라기 보다는 공급선도적(supply-leading) 금융의 성격을 갖는다¹⁰⁾. 그리고 산업금융은 이를 위해 첫째, 전통적 금융기능수행과 함께 경제개발을 진흥시키기 위한 금융기법의 혁신, 둘째, 개발정책에 필요한 신용의 적절한 공급, 셋째, 개발금융을 위한 특수기능 또는 전문기능을 가진 금융기관의 설립과 육성, 넷째, 기존민간금융기관에

8) Mckinnon, R.I., "Financial Policies", Policies for Industrial Progress in Developing Countries, Oxford University, Press, 1980, pp. 93~120. 참조

9) Kane, J., Development Banking, Lexington Books, 1975, pp. 32~44.

10) Patrick, H.T., "Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries", Economic Development and Cultural Change, Vol. 14, No. 2., Jan. 1966, pp. 174~177

의한 저축동원능력의 제고 및 지원, 다섯째, 민간투자와 경제성장에 유리한 여건을 조성하기 위한 정부정책방향의 제시 등의 기능을 수행한다¹¹⁾.

이와같이 개도국에서의 산업금융은 경제성장을 저해하는 자본부족문제를 해결하고 한정된 자본량을 산업부문에 효율적으로 배분함으로써 성장목표를 효과적으로 달성하기 위하여 경제개발계획사업에 대한 중 장기 자금을 공급하는 설비금융기능의 수행을 그 요체로함은 물론 능동적으로 새로운 투자기회를 조성하여 민간부문의 투자를 유인하는 한편, 그밖의 경영기술관련서비스를 제공함으로써 경제개발 및 산업발전을 선도해가는 역할을 수행하는 된 것이다.

(2) 선진국의 산업금융

이에 비해 선진국에 있어서의 산업금융은 자율화된 시장경제에서 나타나는 시장실패를 보정하는 기능을 수행함으로써 시장의 안정성 및 효율성을 제고하고 산업구조의 재조정을 지속적으로 도모하며 조정과정에서 발생하는 낙후부문의 지원을 통해 사회적 비용을 감소시키고 소득재분배적 기능을 통해 사회후생을 증가시키는데 그 의의가 있다.

즉 경제발전이 일정한 단계에 이르러면 산업금융은 실물경제의 발전에 부응하여 금융수요의 변화에 대처해야하는 수요추종적 기능을 병행해 나간다. 즉 성장이 부진한 분야에 대한 민간투자를 유발하고 이를 활성화시키는 촉매(catalyst)역할이 보다 강조되어진다¹²⁾. 따라서 선진국의 경우 산업금융은 산업구조고도화와 국제경쟁력향상에 의한 비교우위의 확보, 소외부문에 대한 지원을 통한 사회적 후생의 증대 등에 목표를 두게 되는 것이다. 구체적으로 첫째, 급속한 경제성장으로 야기된 시장구조의 착란을 시정하기 위한 시장기능의 제고, 둘째, 전반적인 산업의 효율성제고, 셋째, 기술개발, 신산업의 육성을 통한 산업구조고도화의 지속적 유지 및 동태적 비교우위에 입각한 국제경쟁력의 제고, 넷째, 구조불황산업이나 사양산업의 산업합리화를 위한 산업구조조정 속도조절 및 중소기업육성, 다섯째, 집중하는 사회개발수요에의 부응 등이 선진국 산업금융의 기능이라 할 수 있을 것이다.

일본의 경우 고도성장기이후에 산업금융의 중점이 자원 에너지의 안정적 확보 및 이용효율화, 장기발전기반으로 되는 기술개발 및 지식집약화, 바람직한 생활환경의 창조를 목표로 하는 도시개발 지방개발 및 공해방지등으로 전환되어 산업금융체제는 유지되고 있다¹³⁾. 또한 선진국 개발금융에 관한 포럼에서는 산업금융의 대상으로서 기술개발촉진, 불황산업정비, 지역사회개발지원, 중소기업육성, 개발위험부담분야의 지원, 경제 및 정보서비스기능의 강화등을 들고 있다¹⁴⁾.

이상에서 볼때 산업금융은 금융정책의 범주내에서 선택적 신용통제의 특성을 지니고 있다. 즉 정

11) Brimmer, A.F., "Central Banking and Economic Development : The Record of Innovation", J.M.C.B., Vol.3, 1971, pp.780~792.

12) Kane, J., 1975, pp.32~44.

13) 일본개발은행, 일본개발은행의 현황, 1983. P. 6

14) 1983, 3. 호주, 오스트리아, 벨기에, 이태리, 일본, 네덜란드, 영국 등 9개국의 개발금융기관대표들이 日本 동경에 모여 선진국 정책금융기관의 기능과 역할에 대한 토론회를 갖고, 선진국 개발금융기관도 앞으로는 기술개발 촉진, 불황산업정비, 지역사회개발지원, 중소기업육성, 개발리스크 부담분야의 지원, 종합적 금융지원체제 구축, 경제산업정보서비스 기능의 강화에 노력해야 한다는데 의견을 같이하였다. (일본개발은행, 선진국 개발금융에 관한 포럼, 1983).

책당국이 경제의 특정부문에 대한 자금의 공급을 억제 또는 촉진하고자 신용의 배분에 개별적, 차별적으로 개입하는 신용의 질적 통제(qualitative control)의 성격을 띤다. 이와같은 경제적, 정치적 독단(economic and political arbitrary)을 통한 대부자와 차입자에 대한 제반 조치¹⁵⁾는 구체적으로 다음의 세가지로 형태로 나타난다. 그것은 첫째, 중앙은행부채(통화공급)에 직접적인 영향을 주지 않고 신용조건을 변화시키는 조치¹⁶⁾ 둘째, 특정금융시장의 신용공급 형태에 대한 정책적 간섭을 통해 궁극적으로 실질 투자구성 및 GNP의 재분배에 영향을 주는 정책¹⁷⁾, 셋째, 제한된 신용을 정치, 경제에 대한 광범위한 고려하에 선정된 국민경제의 우선 부문에 직접할당하는 정책¹⁸⁾ 등이다.

2) 산업금융의 제도 및 자금배분 추이

(1) 제도적추이

산업금융은 다양한 기준에 의해 분류가 가능하다. 우선 지원목적 또는 기능별로 구분하면, 기술개발 산업합리화 투자촉진 중소기업지원 수출지원·기타부문지원으로 나눌 수 있다. 다음으로 재원별로 분류하면, 금융자금 재정자금 기금 등으로, 취급기관별로 분류하면 예금은행 및 개발기관 등으로 구분할 수 있다. 재원별 취급기관별 구분의 구체적 항목에는 예금은행의 상업어음할인(무역어음포함), 무역금융, 수출산업설비자금, 에너지절약시설자금, 재정자금, 국민투자기금등과 연불수출금융, 산업은행자금, 외화대출이 포함된다.

우리나라의 산업금융제도는 한국경제의 발전단계에 따라 산업정책의 중점이 변화해 온 것을 반영하여 크게 보아 4단계로 거치면서 발전해 왔다.

첫째, 경제개발계획이 본격적으로 수립 실시된 수출진흥시기(1960-71)이다. 이 시기에는 수출촉진을 위해 산업정책도 부문별 투자배분에 우선목표를 두었고, 특히 수출산업에 대한 대폭적인 지원체제가 확립되었다.

둘째, 중화학공업육성시기(1972-79)이다. 이 시기에는 지속적인 수출증대와 성장잠재력 배양을 위해 철강 화학 금속 전기 조선 기계 등 특정산업에 대해 정부주도의 제도적 장치가 마련되었다. 또한 중화학공업에 대한 자금지원을 위해 산업금융이 대폭 확대되었으며, 중화학공업의 장기설비자금을 공급하기 위한 국민투자기금법이 공포되었다.

다음으로 기술선진화시기(1980-87)이다. 이 시기는 1986년의 공업발전법 제정을 분기점으로 전기와 후기로 구분될 수 있는데, 전기는 산업정책의 조정기로서 70년대까지 정부주도하에 추진되었던 수출진흥정책과 중화학공업육성정책에서 발생된 문제점을 제거하는 동시에 민간주도형 경제체제로 전환하려는 시기이다. 이 시기에는 산업금융의 주대상이 개별산업에서 기술집약산업 및 중소기업으

15) Kane, E.J., 1977.

16) Hodgman, D.R., "Good Intentions and Unintended Evil : The Case Against Selective Credit Allocation", *Journal of Money, Credit and Banking*, 1977, pp.55~57.

17) Rao, D.C., "Selective Credit Policy : Is It Justified and Can It Work?", *JF*, 1972, pp.473~475.

18) Khatkhate, D.R. & Villanueva, D.P., "Operation of Selective Credit Controls in LDCs : Certain Critical Issues", *World Development*, 1978, pp.979~981.

로 이동되었고 그 방식에 있어서도 간접적 유도정책을 사용했다. 후기는 공업발전법 제정이후의 시기인데 종래의 개별공업육성법은 폐지되고 기능별 비차별적 산업지원방식으로 전환하였다. 따라서 산업금융도 기존의 산업별 지원으로부터 탈피하여 기능별지원으로 전환할 수 있는 계기가 마련되었다.

마지막으로 첨단산업육성시기(1988-)이다. 이 시기는 산업구조를 첨단산업중심으로 재편성하기 위한 구조조정시기로서 1988년의 첨단산업육성을 위한 종합계획의 수립과 함께 본격화되었다. 첨단산업발전을 위한 정부의 지원은 공업발전법 공포 이후 특정산업지향(Industry Targeting)을 지양하려는 정부의 방침과 특정산업지향이 통상마찰을 야기시킬 수 있다는 우려때문에¹⁹⁾ 부분적으로 실시되고 있으며 특정기술지원(Technology Targeting)의 성격을 띠고 있다.이하에서는 산업금융제도의 재원별 및 취급기관별 분류와 지원목적별 분류별로 산업금융제도의 현황을 살펴보기로 하자.

① 재원별 지원체계산업금융을 재원별 및 취급기관별로 분류해 보면 그 세부항목은 다음과 같다.

㉠ 상업어음할인 : 상업어음할인은 기업단기운전자금의 주요 조달원으로서, 한국은행의 자동제할인 대상이었으나 94년 3월 총액대출제 실시로 인해 자동제할인제도는 폐지되었다²⁰⁾.(<표 1> 참조)

㉡ 무역금융 및 수출산업설비자금 : 산업금융의 이 항목들은 무역어음과 함께 수출지원관련 산업금융 제도를 이룬다. 무역금융은 달러당 일정금액을 지원하는 융자단가 지원방식으로 이루어진다. 수출산업설비자금은 수출 산업 및 수입대체산업에 대해 시설투자를 지원하기 위한 제도이다.(<표 2>) 참조)

<표 1> 예금은행 상업어음할인 추이 (단위 : 10억원, %)

구 분	'88	'90	'93	'96
- 총대출금(A)	48,805.5	74,028.6	115,137.4	177,184.1
- 상업어음할인(B)	4,475.6	7,839.2	14,994.0	24,670.5
- 한국은행의 상업어음제할인(C)	1,862.1	3,819.6	5,178.9	
- B/A(%)	9.2	10.6	13.0	
- C/B(%)	41.6	48.7	34.5	

주 : 1994년 3월 15일 이후 상업어음제할인 신규 취급분은 총액한도 대출에 통합됨.

자료 : 한국은행, 경제통계연보, 각년호

<표 2> 예금은행의 수출지원관련 대출금 추이 (단위: 천억원, %)

구 분	'70	'80	'85	'91	'93	'96
- 대출금(A)	7.2	122.0	388.1	894.1	1,151.3	1,771.8
- 수출지원금융 계(B)	0.6	17.5	50.0	56.0	55.3	41.9
- 무역금융	0.6	17.2	31.3	22.5	24.7	26.8
- 무역어음할인	0.0	0.0	0.0	1.5	2.2	3.0
- 수출산업설비자금	-	0.3	18.7	32.0	28.4	12.1
- B/A(%)	8.3	14.3	14.8	6.3	4.8	2.36

자료: 1) 한국은행, 경제통계연보

2) 한국은행, 조사통계월보, 각 연도

19) UR보조금협상문제와 관련한 산업금융의 개편문제에 대해서는 손상호, UR보조금 금융자율화와 산업금융 제의 개편방안, 산업연구원. 1992.를 참조

20) 한국은행 자금부, 총액대출제 실시방안, 1994.2.

<표 3> 예금은행 재정자금대출 추이 (단위 : 10억원, %)

구 분	'88	'90	'93	'96
- 총대출금(A)	48,805.5	74,028.6	115,137.4	177,184.1
- 재정자금(B)	2,467.2	3,746.9	6,436.9	13,267.1
- B/A(%)	5.1	5.1	5.6	7.5

자료 : 한국은행, 경제통계연보, 각 년도

<표 4> 예금은행 외화대출금 잔액 규모추이 (단위 : 억원)

구 분	'89	'91	'93	'96
예금은행 외화대출금	64,778	103,565	104,216	230,089

자료 : 한국은행, 조사통계월보

㉔ 에너지절약시설자금: 이 자금은 석유사업기금을 재원으로 지원되는 산업금융으로 기능별 분류로는 기타항목에 속하는 것이다.

㉕ 재정자금: 예금은행의 재정자금대출은 재정으로부터 저리로 용자받아 예대마진을 더해 대출하는 것으로 은행의 자금조달상 부담이 적은 부분이다(<표 3> 참조).

㉖ 국민투자기금: 국민투자기금은 중화학공업화를 지원하기 위해 74년에 설치된 기금으로 91년말 현재 대출규모는 예금은행 총대출금의 약 1.1%를 차지하고 있다. 취급대상은 중화학공업 등 주요산업의 설비 운전자금, 수출입은행의 연불수출자금등이다. 국민투자기금은 현재 신규취급이 중단된 상태이나 자금조성시 금융기관의 저축성예금에 의존했기 때문에 금융기관의 자금운용을 제약하는 결과를 초래했다.

㉗ 연불수출금융: 연불수출금융은 투자규모가 크고 제작기간이 장기인 자본재의 연여불수출에 대한 산업금융으로서, 수출물제작에 필요한 자금지원(인도전 금융) 및 수출물인도후 수출대금회수시까지의 자금지원(인도후 금융)으로 구분된다.

㉘ 산업은행대출금: 산업은행대출금이 금융자금 전체에서 차지하는 비중은 91년말 현재 13%정도이고, 산업금융총액에서 차지하는 비중은 71%정도이다. 75년과 비교했을 때 전체대출금에 대한 비중 및 산업금융총액에 대한 비중은 모두 하락했다.

㉙ 외화대출: 외화대출은 외국환은행이 국내거주자에게 대외지급을 위해 필요로 하는 외화자금을 대출하는 제도이다. 이 제도의 도입목적은 설비자금 공급애로의 해소와 외환의 해외조달의존도 감소등인데, 용자대상은 시설재 수입자금 및 차관상환자금이 대종을 이루고 있다. 예금은행 외화대출의 현황은 <표 4>와 같다.

② 목적별 지원체계

㉚ 기술개발지원 산업금융: 기술개발지원을 목적으로 하는 산업금융의 세부항목으로는 공업발전기금 국민투자기금 산업은행자금 석유사업기금 공업기반기술개발사업자금 특정연구개발사업자금 venture Capital자금의 해당항목이 있다.

㉞ 산업합리화지원 산업금융 : 이 항목에는 공업발전기금의 산업합리화자금 산업은행의 자동화설비 자금 석유사업기금의 산업구조조정자금 등이 포함된다. 이 중 석유사업기금지원분은 현재 신규지원이 중단되었다.

㉟ 투자촉진지원 산업금융 : 투자촉진을 위해 지원되는 자금으로는 국민투자기금의 시설자금, 외화대출제도, 특별설비자금, 수출산업 및 수입대체 소재 부품산업시설자금, 산업은행의 첨단산업육성자금, 기계화국산자금, 계획조선자금 등이 있다.

㊱ 중소기업지원 산업금융 : 중소기업지원목적의 산업금융은 80년대 중반이후 산업정책의 기조가 변화하면서 가장 다양한 형태로 전개되고 있는 부문이다. 대표적인 예를 들자면 금융기관대출금의 중소기업 의무비율제도, 신용보증기금의 중소기업지원, 상업어음할인 및 무역금융상의 우대조치등을 들 수 있다.

㊲ 수출지원산업금융 : 이 부문에는 무역금융 수출보험제도, 수출산업설비금융 연불수출금융등이 포함된다.

㊳ 기타 산업금융 : 여기에 해당되는 것으로는 직업훈련시설자금 에너지이용합리화기금 환경오염방지기금등을 들 수 있다.

(2) 산업금융의 배분구조

산업금융의 배분은 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지 특정목적이나 기능별로 배분되었고 본다면 결과적으로 특정산업을 중심으로 배분되어왔다.

그런데 산업금융자금의 크기는 산업별로 발표되어있지 않기 때문에 예금은행 산업별 대출금과 산업은행 산업별대출금 중 설비자금의 크기로 유추하여 살펴볼 수 있다. 이는 예금은행 및 산업은행의 총대출금중 운영자금에서보다 설비자금에 있어 산업금융이 차지하는 비중이 크기 때문이다.

그러한 분석의 결과²¹⁾ 우리나라의 산업금융의 산업별 배분은 각 경제발전단계의 개발전략에 따라 달라져 왔다는 것을 알 수 있다. 즉, 1950년대에는 수입대체산업에 대해, 경제개발초기단계인 1960년대에는 수출산업과 사회간접자본의 확충에, 1970년대에는 수출산업 및 중화학공업에 대해, 그리고 80년대 이후에는 수출산업과 소득보조적 용도에 대해 자금이 공급되어졌다. 특히 80년대 후반 이후에는 산업구조고도화를 위한 첨단산업육성과 중소기업육성의 목적에 맞춰 산업자금의 공급이 이루어지도록 정책방향이 전환되어졌다.

예금은행 총대출금중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 산업은 60년대에는 농업, 도 소매업 및 숙박업, 섬유 의복 피혁공업, 70년대에는 섬유 의복 피혁공업, 농업, 조립금속·기계장비업, 80년대 이후에는 조립금속·기계장비업, 건설업, 도·소매업 및 숙박업으로 우선순위가 나타나고 있다. 이는 우리나라 경제성장과정에서 산업구조고도화가 진행되어 가는 과정과 대체로 일치하고 있다. 특히 예금은행대출금의 경우에는 광업이나 전기 가스 수도사업에 대한 대출은 거의 없으며 기타 산업 역시 대

21) 통계과정이나 결과에 대해서는 줄고, 금융자율화에 따른 산업금융의 조정방안에 관한 연구, 사회과학연구논총, 한국해양대학교 사회과학대학, 1996, 2, pp.91~136 참조

출비중이 미미하다.

예금은행의 설비자금의 산업별대출비중을 보면 농업의 경우 설비자금의 대출비중이 총대출금비중보다 크게 나타나 농업에 대한 대출은 주로 설비자금의 형태로 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 특히, 60년대의 예금은행의 설비자금공급은 제조업보다 농업부문에 크게 배분되어졌다는 것을 알 수 있다. 그리고 70년대 이후 80년대 중반까지의 설비자금공급은 주로 건설업에 높은 비중으로 나타났고 이러한 경향은 80년대 이후 급격히 하락하고 있다. 여기에 비해 80년대 이후에는 조립금속 기계장비산업에의 설비자금의 공급이 점차 증대하고 있다. 예금은행설비자금 공급에 있어서도 광업이나, 전기 가스 수도사업과 같은 산업에 대한 지원은 거의 없으며 상대적으로 섬유산업, 화학산업의 경우 5%내외의 비중을 유지하고 있다.

산업은행의 총대출금배분에 있어 가장 높은 비중을 차지하는 산업은 1960년대에는 전기 가스 수도업, 화학·석유제품업, 기계 조립금속 장비업, 1970년대에는 전기 가스 수도업, 조립금속·기계 및 장비업, 화학 석유제품업 등의 순이며, 1980년대 이후에는 운수창고 통신업, 조립금속·기계장비업, 비철금속, 화학 석유제품산업 등의 순으로 나타나고 있다. 이 중에서 전기 가스 수도업은 80년대 중반까지는 그 비중이 매우 컸으나 80년대 중반이후 산업은행 대출금중에서 차지하는 비중이 급격히 하락하였으며 반면 운수 창고 통신업과 조립금속 기계 장비업의 비중은 꾸준히 상승하였다. 이와 같이 산업은행의 경우 대출금은 주로 중화학공업에 치중되어졌으며 6·70년대에 있어서는 전기 가스 수도업 등 사회간접자본의 확충에 중점이 주어졌다는 것을 알 수 있다. 여기에 비해 농업부문에 대한 자금대출은 미미하며, 광업및 음·식료품업에 대해서는 60~70년대 중반에는 다소비중이 있었으나 70년대 중반이후 거의 대출공급이 이루어지지 않았으며 80년대 중반이후 다소 자금지원이 증가하고 있다. 산업은행의 설비자금대출에 있어서도 총대출금의 경우와 산업별비중이 유사하며 각 산업의 총대출금비중과 설비자금비중이 거의 같아 산업은행대출공급의 대부분이 주로 설비자금에 공급되었다는 것을 알 수 있다.

이와같이 대체로 예금은행의 경우에는 산업구조고도화단계에 맞추어 산업별 대출금의 비중이 변천하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 산업은행의 경우에는 기간에 관계없이 중화학공업과 사회간접자본에 대출이 집중되어 졌으며 특히 1970년대에는 제조업전체에 배분된 크기에 상당하는 자금이 전기 가스 수도업에 배분되어졌으며 운수 창고 통신업의 경우에도 80년대 이후 20%내외의 매우 큰 규모의 자금이 배분되어졌다는 점이 예금은행의 경우와 뚜렷하게 구분되는 특징이라 할 수 있다. 그 외에도 건설업에 대해서는 예금은행의 경우 69~88년 기간에 20%내외의 자금배분이 이루어졌으나 산업은행의 경우 2%내외의 배분이 이루어졌을 뿐이다. 이는 예금은행 중 주택은행의 비중이 커져간 데에 기인하며 농협의 자금공급에 따라 농업부문의 비중이 산업은행과 큰 차이를 보이고 있는 것과 유사한 현상이다.

3) 산업금융의 특성과 문제점

한국의 산업금융제도는 60년대 이후 한국의 경제발전과정에서 산업정책수행의 중추적 수단으로

가능해 왔고, 또한 상당한 정도로 한국의 경제성장에 기여해 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 다음과 같은 문제점도 동시에 지적할 수 있다.

첫째, 산업금융제도와 통화신용정책간의 상충문제이다. 한국의 산업금융제도는 그 재원을 상당정도 중앙은행의 자동재할인제도에 의존함으로써, 중앙은행의 본원통화 공급구조를 경직적으로 만들고 따라서 통화총량규제 중심의 통화신용정책을 제약하는 장애요소로 기능해 왔다²²⁾. 이와 관련하여 또 하나의 문제점은 수출지원 산업금융제도에서 나타나듯이 자동재할인에 의존하는 산업금융은 Pro-cyclical한 성격을 갖는다는 점이다. 즉 산업금융지원 대상인 수출이 증가할 수록 자동재할인 규모도 증가하게 되고, 이것은 통화총량의 증가로 귀결된다는 것이다.

둘째, 산업금융제도와 금융자율화와의 상충문제이다. 우선, 대부분의 산업금융이 일정조건만 충족되면 자동대출이 가능하도록 운용되므로 금융기관의 자산운용에 대한 자율성이 제약되고 있다. 그리고 동일한 지원항목에 대해서는 기업에 관계없이 일괄금리가 적용되는 방식이 상존하므로 금융기관의 심사기능이 제약되고 있다.

셋째, 산업금융 재원조달상의 문제로서, 재정자금의 비중은 미미한 반면 금융자금이 대부분을 부담함으로써 금융의 재정화경향이 심화되고 있고, 이것 또한 금융기관의 자율성을 제약하는 요인으로 기능한다.

넷째, 산업금융제도와 상업금융제도간의 상충문제이다. 산업금융을 거의 모든 금융기관이 취급함으로써 일반은행과 특수은행 및 개발기관이 동질화경향을 나타내고 있는데, 최근의 금융산업개편논의와 관련한다면, 이것은 산업금융전담기관의 선정 및 신설을 요구하는 문제라고 할 수 있다.

마지막으로 산업금융제도 자체의 비효율성문제이다. 동일한 지원대상에 대해서도 다기한 산업금융 지원조치가 제도적으로 설정되어 있으며 지원조건 또한 일관성을 결여하고 있으므로, 오히려 산업금융제도의 효율성을 제약하는 요인이 되고 있다.

3. 금융산업구조개편 이후의 산업금융의 역할

1) 금융시장실패의 보완

효율적 자원배분을 통한 파레토최적의 달성은 현실적으로 달성되기 어렵다. 그리고 신상품·신기술 개발투자와 정보전달·경험에 의한 지식습득 등에서 나타나는 투자의 공공제적 성격²³⁾과 독과점, 규모의 경제, 위험 및 불확실성등이 존재하여 시장실패가 초래될 경우에는 시장기능을 통한 조정이 오히려 자원배분의 왜곡을 야기한다. 이 경우 차선적 성격²⁴⁾으로서의 정부의 정책적 개입이 요청된다.

금융시장의 경우 금융자율화와 금융산업구조개편이 성공적으로 추진되기 위하여서는 경제안정기

22) 이러한 문제는 94년 이후 한국은행의 여신제도가 총액대출제로 전환됨으로써 점차 완화되었다. 한국은행 자금부, 총액대출제 시행방안, 1994.2. 참조

23) 투자의 사적 비용과 사회적 효용과의 괴리, 투자의 개인적 비용부담과 투자결과활용의 비배타성, 무임승차의 문제 등이 그것이다.

24) Lancaster, K. & Lipsey, R., "The General Theory of Second Best", R.E.S., 1957, pp.11~33.

조의 정착, 자금수요의 구조적 비효율성제거, 대출심사기능의 정상화 및 금융과 실물의 연계과정에서 발생하는 자금흐름의 왜곡해소 등이 전제되어야 한다. 이러한 전제조건이 충족되지 않을 경우 금융자유화는 물가상승, 국제수지악화, 투자효율의 저하 및 산업경쟁력의 약화, 자금의 편중배분과 산업간 불균형의 심화, 금융산업부실화 등의 부작용을 초래할 수 있다.²⁵⁾ 따라서 빠른 속도로 진행되고 있는 우리나라의 금융산업구조개편에서 나타날 수 있는 이러한 문제점을 해소하고 금융자유화를 정착시키기 위해서 부분적으로 기존의 산업금융제도를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다.

금융산업개편과정에서 기업의 비효율적 투자, 경제적 하도급체제하의 중소기업의 자금부족, 기업 재무구조상 높은 차입의존도 등의 경제환경에 있어서는 기업의 자금수요는 금리에 대해 탄력적이지 못하고 금리의 시장조절기능이 제약된다. 따라서 저축수준이 제고되고 국제수지흑자기조가 정착될 때까지 경직성자금수요의 구조적요인을 개선하여 금리의 가격기능을 활성화시키는 정책적 노력을 해야 한다. 즉 무역수지를 개선하기 위하여 부분적으로 수출지원의 산업금융을 효과적으로 활용하고 기업의 비효율적 투자를 방지하고 중소기업에의 자금지원을 위하여 과도기적으로 정부의 정책적인 개입이 필요하다.

또한 은행의 대출심사기능이 회복될 때까지 정부 각 부처의 각종 경제 경영정보가 제공되어 자금의 효율적 배분이 이루어 질 수 있도록 지원이 필요하며 이러한 지원은 불건전 신용할당에서 비롯되어지는 자금흐름의 왜곡문제를 시정할 수 있을 것이다.

금융산업구조개편 이후에도 금융시장은 정보의 비대칭성, 예금인출위험과 금융기관도산 가능성, 금융산업의 공공성 및 외부경제 등의 요인에 의해 시장실패가 초래될 가능성이 크다. 정보의 비대칭성은 정보수집과 분석을 위해 투자하려하지 않는 금융시장 정보생산활동의 성격에 따라 무임승차유인에 의해 결과적으로 금융자산의 가격이 아무런 정보도 반영할 수 없게 되었을 때 발생하며 이는 도덕적 위험과 역선택의 문제를 야기시킨다. 이 역선택(adverse selection)으로 비우량고객만 남게되어 결과적으로 위험을 증가시켜 은행의 수익성을 저하시킨다. 또한 이러한 비우량고객은 대출자금을 용이하게 확보하기 위해 고금리를 감수하는 대신 그 자금을 성공확율이 낮으며 고수익이 보장되는 사업에 투자하는데 이러한 도덕적 위험(moral hazard)은 은행의 위험을 증가시켜 수익을 감소시키는 결과를 초래하게 된다. 이와 같이 은행이 고객의 상환능력을 선별하지 못할 경우 대출시장의 기능이 악화되거나 담보에 의한 대출 등 불건전 자금배분이 이루어지게 된다. 이러한 시장실패를 보정하기 위하여 정부에 의해 주도되는 정보의 생산과 보급 즉, 신용평가기능의 강화, 신용보증기금의 활성화 등의 시장개입이 필요할 것이다.

25) 핀란드나 동남아, 중남미제국의 금융자유화 실패과정에서 볼 수 있는 이러한 현상에 대해 Stiglitz(1994)는 시장실패의 경향을 이유로 금융자유화를 비판하면서 금융시장의 기능을 개선하고 경제실적을 개선하기 위해서는 정부개입이 필요하다고 주장했다. 여기에 대해 Fry(1997)는 정부의 강제적 신용할당이 초래하는 폐해는 더욱 크다고 반박하고, 단 금융자유화를 성공적으로 추진하기 위해서는 금융감독체계의 강화, 재정부문의 안정, 물가안정, 금융산업의 경쟁성제고 등과 같은 전제조건이 필요하다고 역설했다.

Stiglitz, J. E., 'The Role of the State in Financial Market', In Proceedings of the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics 1993, pp.19~52, Washington, D.C., World Bank, 1994
Fry, Maxwell J., In Favour of Financial Liberalisation, The Economic Journal, 107, May, 1997

금융기관의 도산가능성은 금융기관들의 부분적 지급준비제도와 은행간예금이나 대출인수단의 공동참여 등 금융기관들의 긴밀한 연계성에 의해 금융시장에서 항상 존재한다. 따라서 한 금융기관의 부실은 예금인출사태를 불러와 도산으로 연결되고 이는 또한 전염효과(contagion effect)에 의해 연쇄반응적으로 전금융시장에 파급되어 나타날 수 있다.²⁶⁾ 금융서비스의 공공재적 성격과 외부경제는 금융산업의 정보축적이 통상 과대한 고정비용의 지출을 요하기 때문에 정보산업의 자연독점적 성격을 나타내고 있으며 한 금융기관에서 생산된 정보가 다른 금융기관에 의해 활용되어지는 것을 방지할 수 없는 소비의 비배제성을 띠고 있기 때문에 발생한다. 또한 한 은행의 도산이 다른 은행의 연쇄도산을 초래한다는 것도 외부경제에 포함될 수 있다. 이러한 외부경제는 개별경제주체의 유인과 금융경제전체의 유인간에 괴리를 야기시킴으로서 개별경제주체의 경제적선택을 비효율적으로 만들 수 있다.

이상과 같은 금융시장의 시장실패를 해소하기 위하여 자율화가 진행된 금융산업개편 이후에도 정부의 금융시장개입은 부분적으로 필요하며, 이는 경우에 따라서는 금융산업에 대한 산업금융지원의 성격을 띠게 될 것이다. 우선 정보비대칭성을 해소하기 위하여 정부 각부처가 경제전반 및 기업경영 활동에 대한 방대한 정보를 수집하고 이를 활용하여 은행의 금융자금의 배분에 일정한 지침을 제공하여 간접적인 영향을 미치는 것은 필요한 것이다. 또한 금융기관의 연쇄도산을 방지하기 위한 긴급한 경우 정부의 재원을 금융기관에 지급할 필요가 발생할 수도 있을 것이다. 그리고 금융산업의 공공성 내지 외부경제로 인한 비효율성 및 불안정성을 보정하기 위하여서 금융산업의 정보화를 위한 기금의 조성 및 활용 등과 같은 금융산업에 대한 산업금융기능이 사용되어질 수 있을 것이다.

2) 기술개발을 통한 동태적 비교우위의 확보

국제경쟁이 보다 심화되어 가고 있는 상황에서 각국은 현재의 비교우위를 유지하는데 그치지 않고 장기적으로 비교우위를 지속적으로 확보하기 위하여 산업정책을 강화하고 있다. 즉, 각국의 경제사정과 시장자율화의 정도에 따라 여러가지 형태로 보다 기술집약적·고부가가치첨단산업으로 산업구조를 고도화하기 위해 산업구조조정에 국가적인 지원을 집중하고 있는 것이다. 각국은 국제적 비교우위의 지속적 달성이란 관점에서 Heckscher-Ohlin 식의 정태적 비교우위 대신에 교육 연구투자, 인위적·정책적 노력에 의한 기술개발, 경영능력, 적응능력 등 비자연적 생산요소의 양성을 통해 국제경쟁력을 높이기 위한 산업정책을 시행하고 있는 것이다. 이러한 동태적 비교우위에 입각한 산업정책의 도입은 국가간 자본 및 기술이전이 활발해짐에 따라 개도국 뿐아니라 선진국에서도 그 필요성이 부각되고 있다. 그런데 이러한 산업구조고도화를 통한 동태적 비교우위의 확보에 있어서는 장기적인 설비투자, 기술개발투자, 산업합리화투자, 인력개발투자 등의 성장잠재력을 향상시키는 투자가 필요하다. 그러나 금융자율화가 진행되고 산업금융이 축소되면 이러한 투자자금의 배분은 시장실패에 따라 시장기능에 의해 원활히 이루어지지 않는다. 즉, 금융기관은 일반적으로 위험회피적이기

26) 금융발전심의회, 금융제도개편연구 - 총론 - 1993.12. p.6.

때문에 고수익과 고위험의 투자계획보다는 저수익과 저위험의 투자계획을 선호함으로 위와같은 동태적 비교우위의 확보를 위한 투자계획을 선호하지 않게 되는 것이다. 이러한 동태적 비교우위의 확보에 대한 시장실패는 구체적으로 첫째, 외부경제효과는 크며 위험도 동시에 큰 기술개발에 대한 대출, 둘째, 투자의 회임기간이 길고 수익성이 불확실한 기간산업과 대규모 장치산업에 대한 대출, 셋째, 불확실성은 크나 기대수익이 높은 유망중소기업과 첨단 산업에 대한 대출, 넷째, 산업합리화대상 업종에 대한 대출에 대한 기피로 나타난다.²⁷⁾

따라서 정부는 시장기능에 의한 산업구조고도화가 비효율적이라는 관점에서 금융자율화하에서도 산업금융제도를 활용하여 설비투자 기술개발투자 인력개발투자 등 동태적비교우위의 확보를 위한 자금동원 및 배분활동을 전개할 필요가 있는 것이다.

3) 한계부문에 대한 소득재분배적 지원

경제성장과정에서 시장기구에 의한 자원배분은 상대적으로 투자의 한계효율이 낮은 부문의 자원이동을 제약하여 당해부문의 성장을 저지시켰으며 이는 결과적으로 경제의 부문간 불균형을 심화시켰다. 이러한 한계부문은 대체로 환경보호, 지역개발, 중소기업지원, 낙후산업지원, 주택 및 국민생활개선, 사회복지부문 등으로 파악되어 질 수 있으며 이 또한 시장실패부문으로 금융산업 자율화에 따라 금융시장기능에 의해서는 자금의 배분을 기대하기 어렵다. 이러한 부문에 대한 지원은 성장과정에서 심화된 부문간불균형을 해소하는 일종의 소득보조적 효과를 지니고 있다. 뿐만 아니라 이 부문들은 장기·거시적 관점에서 보아 외부경제효과가 커 앞으로의 산업발전에 미치는 영향이 큰 부문이다. 따라서 경제구조의 고도화에 맞추어 국가의 후생수준을 제고하고 나아가 장기적인 경제사회발전의 효율성을 제고하기 위하여 이러한 부문에 대한 자금지원이 필요하다. 이를 위해 금융산업개편이후에도 산업금융지원제도의 활용이 요청되어진다.

4. 산업금융의 효율적 운용을 위한 정책방안

1) 산업금융의 축소조정

산업금융이 산업정책의 범주내에서 정당화되고, 산업정책은 경제의 효율성달성을 위한 보정적 차선책이라는 의미에서 정당화되므로, 우리나라와 같은 개도국이후 단계에서의 산업금융정책도 차선책이 가져야 하는 일반적 규범²⁸⁾의 한계내에서 이루어져야 한다. 특히 그 시행에 있어, 초기 개발금융 단계에서의 같은 직접적 방식과 양적 통제에 따른 추가적 왜곡을 발생시키지 않도록 간접적 방식과 이자보조정책을 활용하는 것이 바람직하다. 경제개발이후 단계에서 금융시장의 실패가 발생하는 분야는 장기설비자금 사양산업합리화자금 등 위험이 높은 분야와 기술개발자금 등 외부효과가 큰 분야

27) 손상호, 금융자율화시대의 산업금융, 산업연구원, 1994. 4, p.123

28) second best policy의 일반적 규범은 시장경제를 완전히 대체하는 것이 아니라 일시적 제한적으로 시장실패를 보정해야 한다는 것이다. 이 규범을 벗어나게 될 때는 정부실패(government failure)가 발생하게 된다.

를 들 수 있다. 따라서 이 단계에서의 주요 정책대상도 이에 관계되는 부문이고, 정부개입의 양상도 산업별 접근보다는 기능별 접근이 필요할 것이다. 지금까지의 산업금융과는 달리 이렇게 제한된 분야에 간접적 방식 위주로 산업금융을 시행해 나가는 것이 바람직하므로 산업금융의 규모는 상당히 축소되어야 할 것이며 지원방식에도 변화가 있어야 할 것이다.

산업금융 축소조정의 첫 단계는 시중은행의 산업금융을 축소 정비하는 것이 될 것이다. 먼저 상업어음할인 및 무역금융을 일반금융으로 전환하여야 한다. 다음 중소기업관련자금은 일반금융으로 전환하되 중소기업 기술개발자금, 중소기업 공해방지시설자금, 중소기업 부품업체 운전자금 등 정책적 배려가 필요한 자금은 중소기업은행 및 국민은행이 재정자금을 재원으로 하여 전담 취급한다. 시중은행이 취급하고 있는 수출산업설비금융은 중소기업은행과 산업은행이 전담 취급한다. 시중은행이 민간기금에 의해 조성된 자금으로 취급하고 있는 산업금융 및 이차보전자금은 특수은행으로 이관한다.

산업금융의 축소에 따라 한국은행 대출제도를 정비하여야 한다. 즉 상업은행재할인, 무역금융 및 중소기업관련자금(A11)에 대한 자동재할인 폐지와 동시에 자동재할인 대상이 아니면서 은행수지보전 등 특수한 목적으로 취급되어 현재 잔액관리 중인 산업구조조정자금(A2), 산업합리화 관련자금(A16) 등은 은행의 수지상황 등을 감안하여 조기에 회수하도록 하여야 할 것이다. 장기설비금융인 수출산업설비금융(A15) 및 에너지절약시설자금(A12)은 산업은행으로 이관한다. 그리고 재할인금리체계를 단순화하고 교환결제자금(B2)에 대하여는 시장금리에 일정 스프레드를 가산한 별칙금리를 적용한다. 한국은행 대출금의 일부를 재정 또는 특수은행으로 이관하는 데 소요되는 재원은 정부가 국채발행을 통하여 조달하되 한국은행이 동 국채를 인수하여 공개시장조작 대상증권으로 활용한다.

이러한 예비단계를 거치고 난 이후 시중은행의 산업금융을 완전히 폐지하는 한편 특수은행의 산업금융 취급방식은 지원대상만을 포괄적으로 지정하고 지원대상업체 및 여신규모 등에 대한 구체적인 의사결정은 대출심사기능에 의거 은행이 독자적으로 하도록 한다. 종래에 수출산업, 중소기업부문 등 산업별 부문별로 일률적으로 지원하는 방식에서 생산성향상, 신기술개발, 고부가가치화 등 기능별로 지원하는 방식으로 이행한다.

이 단계가 모두 달성되고 나면 대기업의 자금조달에 있어 직접금융시장과 해외금융시장에의 의존도가 높아지고 금융시장에서의 초과자금수요가 해소될 것이므로 중소기업의 국내은행 차입여유가 확대되는 시점에서 중소기업대출 의무비율을 폐지한다.

산업금융의 축소와 함께 산업금융 운영방식의 효율화도 필요하다. 그 효율화 방안을 살펴 보면 우선 첫째, 산업금융의 공급방식을 주로 산업금융시장의 자율성에 의해서 이루어지도록 하고 정부는 이를 지원하는 방식이 되어야 한다. 둘째, 종래의 특정산업중심의 지원체제에서 기능별 지원체제로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 각종 경쟁제한 및 인허가제도를 단계적으로 철폐하거나 한시적으로 운영하고 기술개발, 인력양성 등 기능면에 대한 지원을 강화하여 범산업적 지원체제로 이행되어야 한다. 또한 투자지원에 있어서 선별성을 높여 무리한 육성정책에 기인한 과잉투자를 피하고 합리화 투자의 경우에는 금융기관의 사업성 검토결과를 중시하여 한시적 지원을 하는 것이 필요하다. 한편

은행에 대한 비자발적 긴급구제용자 강요사례를 지양하고 지원이 필요한 경우에는 재정에 의한 보조금 지급 등 직접지원수단을 강구하여야 할 것이다.

세째, 산업금융중 설비금융의 확충이 이루어져야 할 것이다. 현재 특수은행과 일반은행이 공통적으로 취급하고 있는 설비금융중 정책적 성격이 강한 자금은 정책금융기관이 전담토록 유도함으로써 예금은행의 자율성 제고와 설비금융의 효율화를 기하여야 한다. 네째, 계열화 및 전문화를 통한 중소기업자체기반을 공고히 하기 위한 금융지원이 강화되어야 한다. 금융부문에서 중소기업지원을 강화하기 위하여는 지원규모를 확대함과 동시에 신용보완제도의 확립이 필요하다.

2) 재정자금을 중심으로 한 재원조달

장기적으로 금융산업구조개편과 금융시장기능제고의 방향에 부합되도록 시중은행의 금융자금에서 지원되던 산업금융을 축소하고 이를 재정에서 담당하도록 하여야 하겠다. 즉 일본이 산업지원수단으로 재정투융자에 크게 의존하고 있는 것에 비추어 우리나라에서도 재정적 수단에 의한 산업지원을 확대하는 것이 바람직하다.

이 때 부족한 재정부문의 재원 확보를 위해서는 일반회계로부터의 예탁, 기본여유자금의 재정예탁을 늘리고 재정투융자채권 발행을 적극 활용하여야 할 것이다. 이를 통해 우리나라의 예금은행 대출금중 재정자금을 재원으로 한 대출비중을 단계적으로 10%이상으로 높여야 할 것이다. 우선 기금의 여유자금을 활용하면 예금은행의 총대출금중 재정자금을 재원으로 하는 대출의 비중을 현행 5% 수준에서 10% 수준으로 확대할 수 있을 것이다.

정부관리기금의 여유자금은 수익성을 위해 주로 유가증권 등에 운용되고 있다. 따라서 수익성보다는 공공성 원칙이 강조되어야 하는 정부관리기금의 여유자금중 일부를 재정에 예탁하여 산업자금화 할 수 있을 것이다.

현재 재정에 자금을 예탁하도록 규정된 기금은 전체 기금중 9개에 불과하여 재특회계 예탁규정은 임의규정으로서 실효성이 없다. 따라서 재특회계 우선예탁규정을 임의규정에서 강제규정으로 강화하여 기금의 공공성을 제고하고 이를 산업자금화 하도록 하여야 하겠다. 다음으로 재정의 재원마련을 위해 재정투융자특별회계에 대한 일반회계 및 특별회계로부터의 예탁을 늘리며 재정투융자채권 발행과 정부보증채 발행을 활성화하며 정부차입의 산업금융으로의 전환방식도 고려해야 할 것이다.

3) 장기설비자금 및 중소기업 전담 산업금융기관 운영

우리나라의 경제발전과정에서 장기설비자금의 공급은 성장의 속도를 결정해 온 주요한 요인이었다. 그런데 장기설비자금은 증권시장의 미발달로 주로 대출시장을 통해 공급될 수 밖에 없었고, 이 대출시장은 정부의 강제적 신용할당에 의해 경제개발계획의 전략부문에 자금을 집중시켰다. 그리고 재원도 한은차입이나 외화자금에 의존함으로써 시장자율적인 장기금융시장의 발전과는 무관하게 장기설비자금의 공급이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 그리고 산업금융의 확대에 따라 원래 장기설비금융기관으로서 설립된 한국산업은행이나 장기신용은행이외의 특수은행이나 시중은행까지 장기설

비금융기관화하였다.

현재 장기설비금융 지원체계는 자금조달원에 따라 첫째, 금융저축을 재원으로 하는 예금은행(일반은행과 특수은행), 산업은행 및 장기신용은행이 취급하는 설비금융, 둘째, 한국은행의 재원보전으로서 이루어지는 수출산업설비자금, 에너지절약시설자금 등, 셋째, 재정자금을 재원으로 하는 공업육성, 교통기간시설, 유통구조개선, 환경개선자금 등, 네째, 국민투자기금, 공업발전기금, 중소기업진흥기금과 같은 기금금융, 다섯째, **Bank Loan** 및 정부보유의환을 재원으로 하는 외화대출, 여섯째, 리스금융과 단기자금의 기한경신(**roll-over**)에 의해 장기자금화하는 방법 등으로 분류할 수 있다.

그 비중을 보면 60년대에는 주로 개발기관(한국산업은행)을 통해서 이루어졌고, 70년대에 들어서는 예금은행의 설비자금공급비중이 산업은행의 설비자금공급비중과 거의 같은 수준에 이르렀고, 80년대에는 예금은행의 장기설비자금공급기능이 더욱 강화되어 예금은행의 설비자금공급비중이 산업은행의 비중을 능가하게 되었다.

이러한 경향은 특히 일반은행의 경우에 다음과 같은 몇가지 문제점을 낳는다. 첫째, 단기자금의 공급을 주요기능으로 하는 상업은행(**commercial bank**)으로서의 일반은행의 본래적 기능이 과도한 장기설비자금의 공급으로 인해 약화된다는 것이다. 또한 일반은행의 금융자금원천이 주로 단기성금융 부채라는 점에서 이것은 **roll-over**에 의한 단기자금의 장기설비자금화를 시사하는 것이다. 둘째, 일반은행이 조성한 금융자금을 주로 산업금융의 형태로 장기설비자금으로 공급함으로써 일반은행 스스로의 자산운용의 자율성이 침해된다는 점이다. 이는 금융의 재정자금화경향을 강화시키는 것으로서 금융산업구조조정과정에서 반드시 고려되어야 할 문제이다.

그리고 전반적으로 장기설비자금의 공급기관이 중복되어 공급항목의 다기화, 자금의 분산, 장기투자계획의 연계성 부족 등으로 효율성이 저하되고 있다.

이상의 문제점을 극복하고 장기설비자금의 안정적 공급을 위해서는 장기금융시장과 장기설비자금 전문금융기관이 육성되어야 하며 특히 장기설비자금전담 산업금융기관의 재원은 주로 재정으로부터 조달되고 일부 장기금융시장에서 조성되어야 할 것이다. 이를 위해서는 장·단기금리구조의 합리화를 제고시켜 장기설비자금전문금융기관의 금융자금조성이 시장을 통해 합리적으로 이루어지도록 해야 한다. 그리고 예금은행의 중소기업대출규모는 80년대의 30~40%대에서 점차 증가하여 90년대 들어와 50~60%에 이르고 있으나 90년대 이후 그 증가속도가 둔화되고 있다.

<표 5>에서 보듯이 예금은행의 중소기업대출은 금리자유화 폭의 확대, 총액한도대출제의 중소기업위주운용, 표지어음제도 도입 등으로 점차 증가해 왔으나 금융실명제관련 긴급자금의 집중지원으로 대출비중이 이례적으로 높았던 95년을 제외하고는 그 증가속도가 크게 높아지지는 않고 있다. 이와 같은 은행의 중소기업 대출규모는 중소기업의 전체경제에서 차지하는 비중이 90년대 들어 빠른 속도로 증가하고 있고 산업구조고도화에 따른 중소기업의 역할 증대를 고려해 볼 때 보다 확대해야 할 여지가 있는 것으로 보인다. 이러한 사실은 일본금융기관의 중소기업대출비중과 비교해 보면 뚜렷해진다.

<표 5> 예금은행의 중소기업대출실적

구 분		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
잔액 기준	총대출	320,071	356,218	462,015	540,245	649,061	745,028	834,067	992,976
	중소기업 대출	137,579 (43.0)	171,309 (48.1)	231,350 (50.1)	300,046 (55.5)	368,560 (56.8)	419,722 (56.3)	494,722 (56.3)	583,425 (58.8)
순증 기준	총대출	21,116	36,148	105,797	578,230	108,816	95,967	89,039	158,909
	중소기업 대출	14,891 (70.5)	33,731 (93.3)	60,041 (56.8)	68,696 (87.8)	68,514 (63.0)	51,161 (53.3)	74,571 (83.7)	89,132 (56.1)

주: 예금은행(주택, 농·수·축협 및 외은지점 제외) 총원화대출금 기준
자료: 한국은행

<표 6> 한·일 양국 민간금융기관의 중소기업대출비율 추이(연말기준)

구 분	1978~84	85~88	1989	1990	1991	1992	1993	1994(4)
시중은행(한국)		30.6	37.8	44.9	46.8	46.6	49.7	49.9
도시은행(일본)	49.7	70.4	70.4	71.3	71.7	71.9	49.9	70.1
지방은행(한국)		65.8	73.2	73.9	74.3	74.9	77.4	76.7
지방은행(일본)(1)	69.7	72.3	80.8	81.9	81.9	85.0	78.3	78.2
일반은행(한국)(2)		35.8	43.7	52.3	52.3	51.9	55.1	55.1
전국은행(일본)(3)	50.9	58.4	69.5	70.8	70.8	71.7	69.0	69.3

주: (1) 제2지방은행(상호은행의 후신) 포함
(2) 외은지점 제외
(3) 도시은행, 지방은행, 제2지방은행, 신탁은행, 장기신용은행
(4) 일본의 경우 1994.9월말 현재 실적

<표 6>에서 보는 바와 같이 우리 나라의 시중은행은 92년 이래 원화자금 대출증가액의 45% 이상을 중소기업에 의무대출해야 하는데도 불구하고 실제 중소기업대출비중(잔액기준)이 50%에 이르지 못하고 있는 반면 일본도시은행의 경우 80년대 중반부터 이 비율이 50%를 넘어서고 있고, 90년대 이후에는 70%를 넘고 있다. 이는 일본의 경우 90년대 이후 대기업의 자금조달이 국내외 자본시장에서 회사채, CD, 주식발행등으로 보다 유리하게 이루어질 수 있었던 것도 이유의 하나로 볼 수 있다. 그러나 그 외에도 정부가 중소기업지원정책을 꾸준히 추진하여 민간 금융기관의 중소기업대출을 촉진하는 역할을 해 온데도 크게 영향받은 것으로 보인다. 이는 일본의 경우 중소기업의무대출비율과 같은 제도가 없었음에도 불구하고 중소기업에 대한 자금지원이 비교적 원활했던 데서도 알 수 있다. 여기에 비해 우리나라의 경우 중소기업자금지원을 위해 금융기관여신운용규정상 중소기업의무대출비율제도가 운영되고 있으나 그 비율이 일부 은행에 있어서는 감소되는 추세에 있다. 이는 정책금융의 단계적 축소와 UR 보조금상계조치협정에 따른 직접지원감소 등과 더불어 예금은행의 중소기업대출을 보다 위축시키는 결과를 초래할 것이다. 또한 중소기업대출에 있어 담보대출의 관행은 점차 감소하는 추세에 있지만 그 비중은 아직 60~70%에 이르고 있다. 이 중에서 부동산담보와 같은 물적 담보대출이 50%내외, 신용보증기관 및 금융기관의 지급보증대출인 보증대출이 15%정도 차지하고 있다. 담보대출은 통상적으로 1.3~1.5배 이상의 담보를 설정하도록 하고 있고 부동산 담보가치액은 시가에 비해 매우 낮으며, 1인이상의 연대보증 요구, 담보설정과 관련된 제비용의 차입자 부담, 그리

고 기업도산시 연체와 관련된 제비용부담 등 차입자에게 지나친 부담이 따르는 초과담보가 요구되고 있는 상황이다. 이상과 같은 열악한 중소기업금융을 지원하기 위하여 국공채발행이나 정부보증채, 정부차입금, 각종기금, 재정투융자특별회계의 활용 등 재정자금을 위주로 한 중소기업 전담 산업금융기관을 설립·운영하는 것이 바람직하다.

4) Venture Capital 전담기관 설립

벤처기업부문의 금융시장의 실패가 발생할 가능성이 크다. 즉, 벤처기업은 업종별·업태별로 상이점이 많고 대부분 업력이 짧으며 추상적인 기술력이외에는 시장가치가 있는 자산의 규모가 작으므로 기업의 신용과 장래 사업수익성을 정확히 평가할 수 있는 객관적 자료를 확보하기 어렵다. 그리고 벤처기업의 기술력은 대체로 첨단기술에 근거하고 있고 상품화의 선례가 드물어 전문적인 지식이 없이는 시장성을 평가하기 힘들다. 따라서 벤처기업의 경우 대출심사비용이 높고 그 영세성으로 말미암아 대출관리비용이 높게 된다. 그리고 벤처기업은 여타 산업부문에 비해 도산할 수 있는 리스크가 크고 라이프 사이클이 짧으므로 대출금의 효율적 회수와 향후 대출정책의 수립에 필요한 정보를 수집하는 대출사후관리도 어렵다.

벤처기업부문의 성장이 향후 산업구조고도화에 결정적인 요소가 될 것이 분명한데도 불구하고 이와 같은 신용평가의 어려움은 성장성과 기술력을 갖춘 벤처기업이 자금을 확보하기 힘들게 함으로써 벤처기업의 안전성·건전성·성장성의 확보를 어렵게 하고 있다. 이와 같은 시장실패를 보완하기 위하여 민간 **venture capital**의 육성을 제도적으로 지원하는 것 이외에도 산업금융의 성격을 띠는 공공 **venture capital**을 육성, 벤처기업을 지원하는 것이 바람직하다. 따라서 현재 중소기업청 벤처기업국의 역할을 증대시키고 중소기업진흥공단의 **venture capital** 규모와 기능을 확대하며 한국종합기술금융의 정부출연을 지속적으로 확대할 필요가 있다.

나아가서는 벤처부문을 담당·관리할 행정부서를 격상시키고 기존의 공공 **venture capital**을 하나로 집중시켜 벤처기업지원에 있어 규모의 이익과 범위 및 전문화의 효율성을 거둘 수 있도록 해야 할 것이다.

5) 신용보증기금의 활성화

우리나라는 과거 담보대출위주의 금융관행과 금융시장규제로 인해서 신용정보에 대한 수요·공급의 균형적 발전이 이루어지지 않았다. 그 후 1980년대 들어 신용정보교환의 필요성이 증대되면서 전국은행연합회 산하에 신용정보관리위원회를 두어 기업정보 및 어음, 수표의 부도, 대출금 연체와 같은 금융기관 불량거래정보와 각종 예금개설정보 등이 수집교환되고 있다. 이 중에서 특히 기업정보는 대상기업체에 대한 전 금융기관의 여신 및 부채현황, 비은행금융기관과의 여신성격을 띤 거래현황, 기업체 현황 및 결산재무제표가 집중구축되어 있는데 주로 제1금융권과 일부 제2금융권의 여신 거래현황위주로 되어 있어 실제 신용조사에 활용할 수 있는 기업체현황 및 신용조사자료는 미흡하다. 이를 보완하기 위해서 기업체 신용평가를 전문으로 하는 기관이 1983년 한국기업평가(주)를 시작

으로 한국신용평가(주), 한국신용정보(주) 등이 설립되어 신용분석활동이 늘어났으나 신용평가에 대한 일반의 인식부족, 평가회사의 규모의 영세성, 영업기반 취약성에 따른 평가의 공정성 문제, 재무제표 등 객관적 자료위주의 신용분석에 따른 평가미흡등으로 그 활용도가 높지 않은 실정이다. 특히 신용평가의 취약성은 대부분의 신용조사가 감사보고서를 근거로 한 재무분석에 치중하고 있는데 우리나라 재무제표는 부외부채나 부외거래등 진실된 기업정보가 충분히 반영·공개되지 못하고 있는 점이 그 원인이 되는 것이다.²⁹⁾

이와 같이 신용평가기능이 취약하고 이에 따라 은행의 신용대출이 어려워짐으로 이를 보완하기 위한 제도가 신용보증기금의 보증을 통한 보증대출제도라 할 수 있다. 보증대출은 신용평가를 전문적으로 하는 신용보증기관이 기업체신용을 분석한 자료를 토대로 기업의 상환불능시 금융기관에 대해 보증인으로서 보증채무를 이행할 것을 약속하는 보증서를 담보로 이루어지는 대출을 말한다. 이는 취약한 은행의 신용평가기능을 보완하여 신용대출에 따른 위험을 감소시키는 기능을 하고 있으나 우리나라의 경우 대위변제율이 지나치게 높아 신용보증기금이 신용평가기관으로서의 기능을 효율적으로 수행하지 못하고 소득보조적인 기능을 하고 있다는 비판이 있다.

그런데 중소기업과 벤처기업에 대해서는 은행의 부족한 신용평가능력과 담보대출관행을 개선하기까지는 시일이 필요하므로 단기적으로 담보력을 보완하기 위해 신용보증기금의 활용이 필요하다. 이를 위해서는 보증기금에 대한 출연을 확대하고 재정에서의 출연증대와 함께 보증기금의 재정기반을 확충하여 경영의 효율성을 높여 보증기금의 신용평가능력을 제고시키고 보증능력을 확대하는 것이 우선적인 과제다. 그 외에도 보증기금에 대한 출연확대를 통해 보증료의 차등화를 통한 불필요한 보증수요의 감축, 신규기업에 대한 보증기피시정, 기존보증기업에 대한 관습적 보증 태도지양 등의 보증업무의 효율성 증대를 추구할 수 있을 것이다. 특히 중소기업과 벤처기업에 대해서는 객관적 재무제표 이외에도 업력이나 기업주의 경영태도, 노사화합의 정도, 그 동안의 은행거래관계 등 주관적 평가항목과 기술수준, 상품화의 가능성, 장래수익성 등 미래지향적 요소를 포함한 당해 기업에 적합한 신용평가를 시행하고 이를 신용보증에 활용하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 현재 기술신용보증기금 등에서 시행하고 있는 기술평가와 기술담보제 등을 보다 확대하는 것도 적극 추진되어야 할 것이다.

6) KOSDAQ-직접금융시장의 육성

장기금융시장 중 자본시장은 직접금융시장으로서 주식이나 회사채를 통해 장기설비자금을 공급하는 기능을 가진다. 한국에서의 자본시장은 70년대에 들어 발전하기 시작했으며, 70년대에는 주로 은행보증회사채 중심의 채권시장의 규모가 증대했고, 80년대 중후반 이후 주식시장의 상황변화를 반영하여 기업공개와 유상증자를 통한 기업의 자금조달규모가 급증했다.

한국에서 회사채시장은 은행보증회사채를 중심으로 운영되고 있으므로 사실상 은행대출시장을 보완하는 성격을 가진다고 보아야 하며, 진정한 의미에서의 채권시장이라고 보기는 어렵다. 이것은

29) 증권감독원에 의해 감사보고된 감사결과 시정요구를 받은 기업이나 제재조치를 받은 공인회계사 또는 외부감사인 등의 숫자가 매년 80개 내외기업, 150명 내외의 공인회계사, 30명 내외의 외부감사기관에 달한다.

한국에서 간접금융시장과 직접금융시장간에 금융자산간의 대체성이 매우 낮고 오히려 동조화현상을 보이는 경향이 있다는 점에서 간접적으로 확인될 수 있다. 이 회사채시장의 발전지체는 한국의 산업금융제도에도 그 원인이 있다. 우선 채권시장에서의 채권등급평가가 시장기능에 따라 이루어지지 않고 있으며, 아울러 시장기능을 통한 금리의 기간별 구조가 확립되어 있지 않으며, 금융기관의 자산운용이 대출시장을 중심으로 정책적으로 결정되기 때문에 금융자산으로서의 회사채에 대한 수요증가가 제약되고 있고 따라서 회사채유통시장의 성장이 제약되고 있는 것이다.

이러한 직접금융시장의 비효율성은 특히 신용평가가 어렵고 재무구조가 취약한 중소기업이나 벤처기업으로 하여금 자금조달을 어렵게 만든다. 이를 해소하기 위하여 KOSDAQ이 개설되었고 300여개에 달하는 벤처기업과 중소기업들이 이 시장에서 자금을 조달하고 있다. 따라서 산업금융제도의 일환으로 정부는 벤처기업이나 중소기업의 특수성에 부합되도록 상장·등록기준의 완화, 유동성제고 등 KOSDAQ시장을 육성할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련하고 재정자금이나 공공 venture capital을 활용하여 KOSDAQ 시장의 성장을 지원해야 할 것이다.

7) 해외자본시장 활용 지원

그 동안 외화자금은 장기설비자금의 주요한 공급경로로서 기능해 왔다. 즉 자본재에 대한 해외의 존도가 높은 상태에서 70년대까지는 차관의 형태가, 80년대 이후에는 외화대출의 형태가 장기설비자금의 주요공급경로였다. 특히 80년대 중반 이후에는 해외증권발행을 통한 외화자금의 도입이 시작됨으로써 외화자금공급경로에 획기적인 변화가 일어났다.

즉 1985년말 정부는 '외화증권 발행규정' 과 '상장법인의 해외증권발행 및 관리에 관한 규정'을 제정하여 국내기업들이 CB, DR, BW 등 주식연계증권의 발행을 가능하게 함으로써 자금조달 방식을 차관에서 증권으로 유도했다.

그러나 중소기업과 벤처기업의 경우에는 이러한 제반조치들이 해외자본시장에서 자금을 조달하는데 도움이 되지 않는다. 따라서 중소기업과 벤처기업의 해외자금조달을 위해서는 정부가 각 기업의 성장가능성을 면밀히 심사하여 적격업체에 대해서는 정부보증하에 이러한 해외증권을 발행할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다.

그리고 특히 중소기업과 벤처기업의 외화형태의 장기설비자금조달경로를 다양화하기 위해 이들 기업의 특성과 부합되는 외화장기설비자금시장의 개방을 추진하고, 이들 기업의 해외증권발행에 대해서는 규제를 완화할 필요가 있을 것이다.

또한 중소기업과 벤처기업에 대한 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위하여 외국인투자 개방업종을 확대하고, 투자정책을 간소화하며, 조세 및 행정지원에 있어 각각의 기업들의 성격에 맞는 혜택을 제공할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다. 그리고 중소기업과 벤처기업의 해외활동을 통한 자금조달과 기술력향상, 시장개척이 용이하도록 해외직접투자를 지원하는 것이 바람직하다.

또한 상대적으로 국제금융시장에 대한 분석력이 떨어지는 중소기업이나 벤처기업이 해외자금조달에서 직면할 수 있는 환위험이나 금리위험 등을 회피할 수 있도록 기술과 정보를 지원해주는 제도

를 마련해주는 것도 산업금융제도의 한 형태가 될 수 있을 것이다.

8) 소득재분배적 지원창구 일원화

시장실패부문이나 소외부문에 대한 정부의 지원체제가 체계적으로 정비되고 이것이 금융기관으로부터의 자금조달과 효과적으로 연계되는 것이 당해부문에 대한 산업금융의 효율성을 높인다. 여기에다 WTO출범에 따른 국내산업지원제도 개편과 UR보조금상계조치에 따라 정부보호적 산업지원제도를 국제규범에 맞게 개편하는 과정에서 산업금융이 축소되면서 금지보조금과 허용보조금을 구분하여 지원체계를 재정비해야 할 필요성이 생겼다.

그런데 예를 들어 중소기업 지원금융의 종류를 보면 한국은행의 중소기업 상업어음 제한인, 무역금융을 위시하여 한국은행의 제한대상인 중소기업 기술개발자금, 중소기업 수요자금, 중소기업공해방지금융, 중소기업소재·부품업체 운전자금, 지방중소기업자금, 중소기업 구조조정자금, 중소기업 수출설비금융 등이 있으며 재정자금으로 지원되는 농공지구입주 중소기업지원자금, 그리고 각종 정책기금에 의한 중소기업 구조조정자금, 중소기업 공제사업기금, 중소기업 창업지원기금, 에너지이용 합리화기금 지원자금 등 수십종에 이르고 있다. 이와 같이 중소기업에 대해서는 각종 형식의 금융이 지원되고 있으나 자금과 공급기관면에서 중복되어 있으며 지원자금의 성격, 융자대상, 융자조건면에서 일관성, 전문성을 상실하고 있다. 또한 중소기업 금융지원은 전략적 분야에 집중되지 못하고 다부문에 소액으로 지원되고 있다. 그 중복·다기화의 예를 들면 산업기술향상자금은 공업발전기금과 지원대상이 중복되고 있으나, 금리·융자기간·융자한도·지원조건에서는 서로 다른 성격을 띠고 있다. 기술개발관련 중소기업금융의 경우에도 예금은행의 중소기업기술개발자금, 산업은행의 기술개발자금 등이 같은 성격의 자금이고 그 외에도 중소기업은행과 국민은행의 창업자금, 지방중소기업육성자금 중 창업조성자금, 한국종합기술금융 등 신기술금융회사의 신기술사업지원자금, 중소기업창업 투자회사의 지원자금 등 서로 비슷한 목적과 성격, 지원대상에 대해 각종 자금이 소액으로 중복·다기화되어 있어 지원금융의 전문화와 규모의 경제를 이루지 못하고 있다.

한편, 중소기업지원 전문금융기관도 중소기업은행, 국민은행, 지방금융기관, 상호신용금고, 각종 기금 등으로 되어 있어 전문화되지 못한 각종 금융기관 및 기금이 소액으로 다수의 중소기업금융을 취급함으로써 정보비용과 거래비용이 과다하게 중복 지출되고 있다. 특히, 일부 기금의 경우에는 여신심사능력을 갖추지 못하고 거의 무조건적으로 자금을 지원하여 자원의 낭비가 발생하고 있다.

이러한 중소기업금융의 중복·다기화는 정부가 일시적 필요 및 여건의 변화에 따라 각종 지원책을 신설·개정하고 중소기업 금융기관을 증설하였기 때문이다. 정부의 중소기업 금융지원정책은 양적인 확대에 치우친 나머지 전문화를 통한 일관성있고 효과적인 금융지원을 하지 못하고 있는 것이다.

이상에서 예를 든 중소기업지원 금융제도의 비효율성과 마찬가지로 소득보조적 산업금융의 각 분야가 여러 경로를 통해 복잡·다기하게 분산되어 시행됨으로써 같은 비용으로 효과적인 소득보조의 역할을 다하지 못하고 있다. 이를 시정하기 위해 각 부문별로 전문화된 기구에 의해 일률적으로 소득보조적 산업금융이 이루어질 수 있도록 제도를 정비해야 할 것이다.

5. 결 언

이상에서 살펴본 바와 같이 금융산업구조조정이 진행되고 있는 현 단계에서 산업금융은 그 규모가 대폭 축소되어야 하고 새로운 기능을 수행할 수 있도록 질적인 변화를 꾀어야 할 것이다.

지금 우리나라 경제는 고도성장의 경제개발시기와는 달리 양적인 규모나 산업구조의 복잡다기성, 경제주체의 계층구조 및 경제행태의 다양성 등으로 해서 정부에 의해 주도적으로 경제계획이 수립되고 자원배분이 이루어지기는 힘들며 그 경우 오히려 정부실패를 초래할 가능성이 크다. 따라서 경제계획수립과 자원배분을 민간의 자율적인 시장에 맡기는 것이 보다 효율적이며 이를 통한 자유로운 시장경쟁이 경쟁력을 제고시킨다. 이는 금융부문에서도 예외는 아니며 이러한 취지에서 금융산업구조개편이 이루어지고 있다.

이와 같이 금융산업구조개편은 시장자율성을 제고하는 방향으로 이루어지고 있으며, 이에 따라 정부의 시장개입에 의한 강제적인 금융자금 배분으로 금융시장의 자율성을 제약하며 금융산업의 발전을 지연시켰던 산업금융은 구조개편 이후 필요한 부문이외에는 그 기능이 축소되어 갈 것이다. 금융산업구조개편 이후에 산업금융이 필요한 부문은 향후 발생할 수 있는 시장실패에 대한 보정적 지원이 요구되는 부문이다. 즉 자율화에 따른 금융시장의 시장실패, 중소기업이나 낙후산업처럼 성장과정에서 소외된 한계부문, 기술개발이나 벤처기업과 같이 지속적인 동태적 비교우위를 확보하기 위한 부문에는 산업금융의 지원이 계속되어야 할 것이다.

산업금융의 재원조달도 금융시장의 자율성을 저해하던 방식을 지양하고 재정자금을 위주로 이루어져야 할 것이다. 우선 중앙은행의 통화신용정책 수행을 제약하던 재할인 방식의 산업금융을 대폭 축소하여야 할 것이다. 그리고 산업금융의 명목으로 강제적으로 할당되던 일반은행의 금융자금은 대부분 각 금융기관의 판단에 의한 자율적인 신용배분으로 전환시켜야 할 것이다. 그리고 재정자금 - 일반·특별회계, 각종 기금 및 연금, 정부채권, 정부차입금 등 - 에서 조달되어야 할 것이다. 특히 재정투융자특별회계의 확대와 정부보증채의 발행, 해외에서의 차입 등이 재원조달에 주요 항목이 되어야 할 것이다.

산업금융의 운용기관도 재정비하여 시중은행을 이용하지 않고 운용목적별로 별도의 산업금융기관-장기설비자금은행, 중소기업전담은행, 벤처기업 전담은행, 주택 및 서민금융 전담은행, 지역개발 및 환경보호 전담은행, 우체국, 지방공공단체 등-을 설립 또는 활용하여 전문성을 제고하면서 운용되어야 할 것이다. 이는 지금과 같이 동일한 성격의 산업금융이 여러 기관에 의해 분산되어 지원됨으로써 대상부문에 효과적으로 도움이 되지 못하고 재원을 낭비하게 되는 비효율을 줄일 수 있을 것이다.

그외에도 중소기업과 벤처기업의 지원을 위해 신용보증기금을 확대하고 기술담보 등 기술평가기능을 제고하며, KOSDAQ과 같은 직접금융시장을 육성하고, 정부보증·발행요건완화 등을 통해 이들 기업의 해외자본시장이용을 지원해야 할 것이다. 특히 벤처기업의 특수성을 고려하여 공공 venture capital을 일원화하고 확대하여 규모 및 범위의 이익과 전문성제고를 도모해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 금융산업발전심의회, 금융제도개편연구, 총론, 1993. 12.
- 김중웅, '산업발전과 정책금융', 한국개발연구, 1986.3, pp.43~76.
- 김재원, 일본산업금융정책의 기본구조, 전국은행연합회 금융경제연구소, 1988, 9
- 남상우, 김동원, '금융자율화의 과제와 정책방향', 한국개발연구원, 1991. 8.
- 류덕위, '한국정책금융의 경제적 효과에 관한 연구', 대전공대논문집, 7. 2, 1990. 12.
- 박영귀, '서독의 산업금융제도', 한국산업은행 경제브리프스 373, 1987. 10, pp.1~23.
- 손상호, UR보조금, 금융자율화와 산업금융 세계의 개편방향, 산업연구원, 1992.
- , 금융자율화시대의 산업금융, 산업연구원, 1994. 4.
- 이영세·이종호·김동환, 산업금융의 효율화 방안에 관한 연구, KIET, 1989.
- 전경련, 여신관리제도의 개편방안. 1992. 11.
- 정건용, '우리나라 금융정책 운영현황과 개선방향', 한국개발연구원, 1987. 7.
- 유시권, 임주영, 재정투융자특별회계의 개선방안, 한국조세연구원, 1993, 10.
- 한국경제연구원, 한국기업의 재무행태와 금융관행에 대한 연구, 1992. 12.
- 위정범, 한국기업의 해외주식연계증권 발행에 의한 자금조달비용 분석, 한국경제연구원, 1996, 6.
- 한국산업은행, 설비투자계획 조사, 1993. 재정경제원, 중소기업지원제도, 1996.
- 한국장기신용은행, 한국의 장기자금 공급체계에 관한 연구, 1986.
- 한국은행, 경제통계연보, 각년도.
- 한국은행, 조사통계월보, 각월호.
- 재무부, 금융저축통계, 각년도.
- Brimmer, A.F., 'Central Banking and Economic Development : The Record of Innovation', J.M.C.B., 1971, pp.780~792.
- Kane, J.A., Development Banking, Lexington Books, 1975, pp.13~16.
- Patrick, H.T., 'Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries', Economic Development and Cultural Change, vol 14, No.2, Jan. 1966, pp.174~177.
- Rao, D.C. & Kaminow, I., 'Selective Credit Controls and Real Investment Mix : A General Equilibrium Approach', J.F., Vol. 28, 1973, pp.1103~1118.
- Rao, D.C., 'Selective Credit Policy : Is It Justified and Can It Work?', J.F., 1972, pp.473~475.
- G.M.Von Fursternberg, "Financial Innovations in Developed Economies and Financial Refoms in the Process of Economies Development", Financial Innovation and Financial Reform, Korea Federation of Banks', 1985.9. pp. 8~10.
- Rimbara, Yukio, and Santomero, A.M. 'A Study of Credit Rationing in Japan' ,I.E.R.,17,Oct. 1976,pp.567~580.
- McKinnon, R.I., Money and Capital in Economic Development, Brookings Institution, 1973.
- Shaw, E.S., Financial Deepening in Economic Development, Oxford Univ. Press, 1973.
- Silber, W.L., 'Selective Credit Policies : a Survey', Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Dec. 1973, pp.328~351.
- Fry, M.J., In Favour of Financial Liberalisation, Economic Journal, May 1997.
- Stiglitz, J.E., 'The role of states in financial markets', In Proceedings of World Bank Annual Bank Johansen, Conference on Development Economics, pp.15~19, World Bank, 1994.
- 伊東和久 編, 開發途上國の産業開發金融, アツア經濟研究所, 1983.
- 編, 發展途上國の金融改革と國際化, アツア經濟研究所, 1995.