

「우리나라의 財政投融資에 關한 歷史的 分析」

金 東 建*

<目次>	
1 序	다. 財政投融資의 經濟發展 寄與度
2 財政投融資의 概念과 機能	4. 第5次 經濟社會發展5個年計劃 (1982~1986)과 財政投融資
3. 經濟開發 5個年計劃((1次~4次)과 財政投融資	가. 第5次 5個年計劃의 目標와 性格
가. 現況	나. 財政投融資의 內容과 財源
나. 計劃目標와 開發戰略	5. 結論：財政投融資政策의 再定立

1. 序

本研究는 우리나라 經濟成長의 歷史와 거의 直結되어 있는 政府財政投融資活動을 第1次 經濟開發 5個年計劃期間(1962~1966)부터 第5次 5個年計劃(1982~1986)이 시작된 現在 까지 期間別로 分析하는 것을 目的으로 하고 있다. 우선 財政投融資의 概念과 기능을 설명한 後, 第1次計劃期間에서 부터 第4次計劃期間간의 各期間別 財政投融資의 規模, 配分, 財源을 分類하고 이에 따른 財政投融資의 性格 및 效果를 分析한다. 第5次 經濟社會發展 5個年計劃의 性格과 內容을 별도로 검토한 後 지금까지의 分析를 토대로 앞으로의 經濟成長 및 發展을 위한 投融資政策의 세로운 方向과 開發戰略을 提示하고자 한다.

2. 財政投融資의 概念 및 機能

財政投融資의 概念은 여러가지로 使用되고 있으며 用語上으로도 公共投資, 政府資本形成, 財政融資 등 統一되어 있지 않다. 따라서 여기서 먼저 財政投融資의 概念을 명백히 해 들 필요가 있다. 첫째로 「케인즈」巨視理論에서 논의되는 乘數效果(multiplier effects)를 가지는 獨立的인 政府支出을 모두 포함하는 廣義의 概念으로서 國民所得計算上의 「財貨와 用役에 대한 政府支出」이 이에 해당된다. 軍需品購入 같은 國防費도 이 廣義의 概念에 포함될 수 있다. 둘째로 政府支出을 財政投資와 財政消費로 區分하고 實物資本의 形成을 目的으로

* 서울大學校 行政大學院 副教授

하는 財政投資을 가리키는 개념이다. 예컨대 建物, 機械, 設備등의 實物資本形成을 위해支出되는 経費로서 電力, 交通, 通信施設등의 社會間接資本과 住宅, 教育, 保健등의 社會生活의 基盤에 대한 投資가 이에 해당된다. 세째로 政府企業(公企業)과 民間企業의 實物資本形成 및 그들의 生產活動을 政府가 支援해 주는 目的으로 政府가 財政資金을 融資하는金融的投融活動을 지칭하는 경우가 있다. 다시 말하여 財政融資만을 고려한 좁은 의미의財政投融資이며 財政資金을 貸與하고 融資條件에 따라 이를 다시 償還하는 有償資金의 性格을 가지고 있는 것이다.

우리나라에서 일반적으로 통용되는 財政投融資의 개념은 이상의 둘째번의 資本形成을 目的으로 하는 政府의 直接的 財政投融와 세번째의 政府의 財政融資를 합친 비교적 광범위한 것이라 하겠다. 이렇게 볼때 財政投融資는 公共部門內에서 직접 政府가 “開發費”등의 형태로 投資를 하는 것과 특별한 公企業 및 私企業을 對象으로 특별한 目的下에 政府가 出資融資를 행하는 것으로 大別된다.

財政投融資는 市場機構가 自動調整力を 상실함에 따라 國家가 積極的으로 經濟過程에 介入함으로서 景氣를 조절하고 經濟成長을 가능케 하는 財政의 近代的 政策手段이다. 先進資本主義國家에서는 완숙한 經濟가 沈滯에 빠졌을 때 이의 突破口의 역할을 財政投融資가 수행했으며, 後進資本主義國家에서는 特定한 經濟計劃下에 經濟를 計劃的으로 發展시킨 起動力의 역할을 財政投融資가 담당했다.

財政投融資가 어떠한 政策目的下에 어떠한 機能을 수행 할 것인가는 國家마다 다를 것이다. 그러나一般的인 機能으로 대략 다음과 같이 세가지를 들 수 있다.

(1) 產業基盤의 強化・擴充

財政投融資의 첫번째 機能은 電力, 交通, 通信等 產業基盤을 強化・擴充시키는 것이다. 이 部門의 社會資本은 그 產出 모두가 公共財의 性格을 가지고 있으므로 公共性을 높인다는 政策의 理由 때문에 事業의 財務의收益은 보잘것 없더라도 政府가 推進하여야 한다. 따라서 이 部門의 資金調達은 財政投融資의 主要對象이 된다.

다음으로 道路, 港灣, 堤, 河川등을 비롯한 國土開發을 위한 公共投融을 들수 있다. 高度成長過程에서 民間企業이 大規模화하게 되면 이 部門의 社會資本과 乘離가 발생하기 쉬다. 그렇게 되다면 民間企業의 더 이상의 生產擴大는 不可能해 질 수 밖에 없게 된다. 따라서 이러한 產業基盤을 구성하는 道路, 港灣, 堤, 河川등의 社會資本을 확충하는 것이 財政의 中요한 課題가 되게 되었다.

(2) 生活基盤의 整備

財政投融資의 두번째 機能은 一般國民의 生活基盤을 整備하는 것이다. 教育, 住宅, 厚生福祉, 保健施設에 대한 投融資가 주된 内容을 이룬다. 이 分野에 대한 投融資는 「서아미스」行政에 대한 补完의 性格을 가지게 되는데, 그 이유는 이러한 事業의 資金은 우선 受益

者の料金·負擔금등에 의하여 支辨되고 政府의 財政投融資는 이를 補完·擴充시키는 역할을 담당하게 되기 때문이다. 그러나 이 部門의 社會資本은 모두 社會厚生에 繳結되어 있으므로 全體 財政投融資中에서 차지하는 比重은 무척 중요하다고 하겠다.

(3) 民間企業에 대한 資金供給

財政投融資의 세 번째 機能은 民間企業의 보호육성을 위하여 金融機關을 통하여 政策資金을 供給하든가 혹은 特別會計 내지 特定基金을 통하여 特定民間企業에 資金을 融資해 주는 것이다. 行定部門의 民間企業에 長期低利의 資金을 融資해 주므로서 直接的으로 資本蓄積을 補強하는 役割을 하고, 企業의 投資單位가 大型化함으로서 발생할 수 있는 資本負擔, 危險負擔을 輕減시켜 준다는 점에서 財政投融資의 역활은 중요하다. 또 新로운 市場을 개척하기 위한 國際競爭력의 強化과 든가 특히 輸出振興을 위한 財政融資는 經濟가 國際的單位로 성장하는 데 있어 한층 더 重視되고 있다.

이처럼 財政投融資는 民間企業에 대해 資金을 供給함으로서 民間資金을 量的으로 補完할 뿐만 아니라 民間金融을 質的으로 補完하는 機能도 가지고 있다. 따라서 財政投融資는 產業部門間·地域間의 不均衡을 시정하고 產業構造의合理화 및 經濟의 계획적 統制를 資金面에서 行하게 되는 것이다.

3. 經濟開發 5個年計劃(1次~4次)과 財政投融資

가. 現况

우리나라 財政投融資活動은 1953年 休戰이 성립되면서 戰後復舊와 產業再建이라는 目標 아래 本格化하기 시작하였다.⁽¹⁾ 1953年부터 1958년까지의 財政投融資額은 約 453억 원에 달했고⁽²⁾ 1954年부터 1961년까지 約 200억 원의 財政融資金이 電力, 住宅, 農水產, 上下水道 및 中小企業의 育成資金으로 支援되었다.⁽³⁾ 이 기간동안(1953~1961)의 財政投融資는 無償援助額을 財源으로 하는 對充資金特別會計와 歸屬財產 賣却代錢을 財源으로 하는 歸屬財產特別會計를 통하여 주로 이루어졌다.

그러나 보다 本格的인 財政投融資는 1962年 第1次經濟開發 5個年計劃의 착수와 더불어 시작되었고 이것은 오늘날까지의 經濟成長政策의 주축을 이루어온 것이다.

(1) 第1次經濟開發 5個年計劃(1962~1966)

5·16革命以後 政府는 財政資金運用特別會計法(61年 12月 31日)을 制定하여 財政融資管理의 기틀을 마련하는 한편 經濟開發特別會計法(62年 11月 28日)을 制定하여 財政投資에 대

(1) 休戰以前에도 약간의 財政投融資를 ECA經濟援助에 의한 對充資金을 財源으로 실시한 준비가 마무리되어 있었으나 인프레이션의 우려때문에 投資計劃을 실행시키지 못하고 對充資金을 積立만 하고 있었다(韓國產業銀行, *韓國產業經濟 10年史* (1955), pp. 360~365 참조)

(2) 柳善基, *財政學*(博英社, 1979), pp. 560~561.

(3) 盧烈健, “財政投融資制度의 改編方向”, *財政金融統計*(1981年 9月號), p. 6.

한 균거를 마련하였다. 즉一般會計 및 여러 特別會計에서 조성된 資金의一部는 經濟開發特別會計로 轉入하여 財政投資金으로 사용하고 또一部는 財政資金運用特別會計로 預託되어 財政融資金으로 사용토록 하여 財政投資와 財政融資를 會計를 달리 區分하여 運用하였다.

第1次 5個年計劃期間中の 財政投融資의 總規模와 事業別 配分現況은 (表 1)에 提示되어 있다. 總 703억원의 財政投融資金이 집행되었는데, (表 2)에서 나타난 바와 같이 그중 財政投資가 389억원(81.6%) 그리고 財政融資가 314억원(18.4%)에 이르고 있다. 事業別 配

(表 1) 財政投融資의 事業別配分 (經常價格; 단위: 억원)

	第1次 5個年計劃 (1962~1966)		第2次 5個年計劃 (1967~1971)		第3次 5個年計劃 (1972~1976)		第4次 5個年計劃 (1977~1981) ¹⁾	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
農林水產業	450	26.4	1,988	25.8	5,435	21.7	16,160	15.1
農林	380	22.3	1,690	21.9	5,186	20.7	14,874	13.9
水產	70	4.1	298	3.9	249	1.0	1,286	1.2
礦工業	350	20.6	1,008	13.1	3,582	14.3	9,866	9.2
礦業	38	2.2	181	2.4	628	2.5	3,814	3.6
製造業	312	18.4	827	10.7	2,954	11.8	6,052	5.6
社會間接資本 및 기타	903	53.0	4,702	61.1	15,998	64.0	80,854	75.7
電力	144	8.5	315	4.1	1,560	6.3	4,563	4.3
交通通	333	19.5	1,868	24.3	5,279	21.1	19,364	18.1
通信信	157	9.2	684	8.9	2,978	11.9	23,464	22.0
住宅	24	1.4	62	0.8	274	1.1	2,874	2.7
教育及科學技術	81	4.8	943	12.2	2,155	8.6	12,090	11.3
其他 ²⁾	164	9.6	830	10.8	3,752	15.0	18,494	17.3
總計	1,703	100.0	7,698	100.0	25,015	100.0	106,880	100.0

註: 1) 其他에는 상하수도, 토목 및 국토건설, 보건위생 等을 포함하고 있음.

2) 第4次 5個年計劃年度中 1980年과 1981年은豫算額 기준임.

資料: (1) 經濟企劃院, 「主要業務指標」, 1980.

(2) 經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.

(3) 財務部, 「歲入歲出決算報告書」, 各年度

(表 2) 財政投資對財政融資 (經常價格; 단위: 억원)

	第1次計劃		第2次計劃		第3次計劃		第4次計劃	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
投資資	1,389	81.6	6,247	81.2	23,081	92.3	99,774	93.3
融資	314	18.4	1,451	18.8	1,934	7.7	7,106	6.7
合計	1,703	100.0	7,698	100.0	25,015	100.0	106,880	100.0

註: 1) 國民投資基金 및 기타 諸基金에 의한 財政融資額은 여기서 除外됨.

資料: 1) 經濟企劃院, 「主要業務指標」, 1980.

2) 經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.

3) 財務部, 「歲入歲出決算報告書」, 各年度

分을 보면 農林水產에 26.4%, 鐵工業에 20.6%, 그리고 社會間接資本 및 기타에 53.0%로써 社會間接資本形成에 過半數 이상을 사용하였다. 農林業部門에 단 22.3%의 投融資가 이루워짐으로서 全體個別事業을 통틀어 農林業에 가장 많은 配分이 이루워진 것이 第1次 5個年計劃의 가장 두드러진 특징이라 하겠다.

그리고 經濟開發計劃이 1次에서 2, 3, 4次로 넘어가면서 農林水產에 대한 投融資比重은 점차 낮아졌고 이러한 추세는 鐵工業에 대하여서도 마찬가지였다(表 1 참조). 第1次 5個年計劃中에 鐵工業에 대한 配分率은 他計劃期間에 比해 가장 높다. 이것은 開發初期에 民間資本이 不足하기 때문에 財政投融資가 이 部門에 대한 量的 補完機能을 수행한 것이다. 財政融資의 많은部分이 鐵工業에 集中融資됨으로써 鐵工業의 급속한 成長이 이루워졌고 產業構造의 적극적인 變化가 이루어졌으리라 판단되고 있다.

이상과 같이 볼 때 第1次 5個年計劃中的 財政投融資의 特色은 他計劃期間에 비해 상대적으로 產業支援的 事業에 집중적으로 투용자가 되었고 이에 따른 量的 補完機能이 강화되었다고 볼 수 있다.

(2) 第2次經濟開發 5個年計劃 (1967~1971)

(表 1)에서 보는바와 같이 第2次 5個年計劃中的 財政投融資는 總 7,698억원이 소요되었으며 이 가운데서 財政投資는 6,247억원(81.2%)이고 財政融資는 1,451억원(18.8%)을 차지하고 있다(表 2 참조). 財政融資의 比率은 前計劃期間에 比해 0.4% 增加한 셈이다.

第2次計劃期間中的 財政投融資는 農林·水產部門에 25.8%, 鐵工業에 13.1%, 그리고 社會間接資本 및 기타에 61.1%를支出하였으며 個別事業으로는 交通部門에 總投融資의 24.3%가 使用되어 가장 높은 配分率을 유지하였다.

前期 1962~66년의 것과 비교해 보면 農業部門의 比率은 크게 變動이 없으며 鐵工業의 比率이 줄어든 대신 社會間接資本部門의 比率이 크게 擴大되었음을 알 수 있다. 이時期부터의 財政投融資의 特色은 民間企業에 대한 產業支援的 性質에서 점차 벗어나서 社會間接資本 같은 產業基盤의 財政投融資事業에 그 比重을 계속 높이고 있는 현상을 보이고 있다. 한편 民間經濟成長으로 直接支援보다는 側面支援으로 政府의 努力이 变遷되어가는 과정에 있다고 볼 수 있다.

(3) 第3次經濟開發 5個年計劃(1972~1976)

第3次 5個年計劃期間은 우리經濟에 있어서 對內的으로 어려운 여건에 놓여 있었던 기간이었다. 1972年 世界的 困作으로 인한 食糧波動, 1973年 中東戰을 계기로 한 第1次石油波動 등은 우리經濟에 큰 타격을 주었으며 對內적으로는 지난 10年間의 高度經濟成長 推進中에 나타난 副作用과 「인플레」의 惡순환을 제거하면서 계획된 經濟成長目標를 달성해야 할 어려운 시기였다.

이러한 時期였음에도 불구하고 財政投融資는 계속적인 增加一路에 있었으며 總規模는

25,015억원으로서 經常價格으로 계산하여 前計劃期間의 3.25배에 달하였다. 그러나 한편으로 財政融資는 1,934억원이 소요됨으로써 總投融資의 7.7%에 불과하여 前期의 18.8%에 비해 그 比重이 급격히 감소하였는데 이것은 이 時期부터 나타나는 하나의 特징이라고 하겠다.

第3次計劃期間中의 財政投融資는 農林水產部門에 21.7%, 鐵工業部門에 14.3%, 社會間接資本 및 기타에 64.0%가支出되었으며, 鐵工業의 比率은 큰 變動이 없으나 農林水產業의 比率이 크게 즐었고 따라서 規模增加의 대부분은 社會間接資本 및 其他部門에서 흡수되었음을 알 수 있다. 事業別 財政投融資構成比의 변화는 財政融資의 변화와 관련성을 갖는다. 이전까지의 財政融資의 대상은 直接的인 產業支援인 鐵工業 및 農林水產에 집중되어 왔다. 그러나 이제부터는 民間經濟의 成長으로 특히 鐵工業部門의 融資額이 줄어드는 대신 社會間接資本에 財政投資의 형태로 財政投融資가 전환되고 있음을 보여주고 있다. 다시 말하여 鐵工業部門에의 投資는 民間企業에 그 역할을 많이 이관시키고 있다고 볼 수 있다.

第3次計劃中에 財政投融資運用에 一大改革이 있었다. 從來 經濟開發特別會計, 財政資金運用特別會計 및 對充資金特別會計로 三元의으로 운용되던 財政投融資業務를 73年 12月 30日 經濟開發特別會計法의 改正 및 餘他特會計法의 폐지에 의하여 經濟開發特別會計로 一元화하였다. 이에 따라 새로이 改正된 經濟開發特別會計속에 投資計定, 融資計定 및 對充資金計定을 두고, 이중 投資計定은 從來의 同會計業務를 계승하고 融資計定은 財政資金運用特別會計를, 對充資金計定은 對充資金特別會計를 각각 承繼하였다. 이렇게 함으로써 하나의 特別會計下에 財政投資業務와 財政融資業務를 통합시켰다.

政府는 또다시 重化學工業등의 主要產業의 건설을 촉진하고 輸出을 증대시키는 데 필요한 投融資資金을 조달·공급할 목적으로 73年 12月 14日 國民投資基金法을 制定하여 새로운 財政融資窓口를 설치하였다.⁽⁴⁾ 그러나 이 基金과 其他 다른 여러개의 基金은 특별한 政策目標를 가지는 것이므로 여기서 말하는 一般財政資金과는 相異한 特성을 가지고 있어 (表 1)의 財政投融資에는 포함되지 아니하였다.

(4) 第4次 經濟開發 5個年計劃(1977~1981)

마로 앞에서 언급한 바와 같이 第3次 5個年計劃期間中 經濟開發特別會計를 改定함으로써 財政投資와 財政融資를 하나의 特別會計속에 統合시켰으나, 財政融資의 主된 供給財源은 財政借款資金과 請求權資金이었고 이들은 각각 別途의 特別會計를 갖고 있었으므로 이로 인하여 融資業務에 혼란을 초래하는 경우가 발생하게 되었다. 이를 一元화하여 財政融資金運用의 效率化를 꾀할 필요성을 느끼게 되었는데 이에 따라 經濟開發特別會計를 폐지

(4) 國民投資基金은 國民投資債權發行 및 各種預託에 의하여 조성되는데 主로 金融機關의 質蓄性預金, 國民貯蓄組合, 재산지축, 및 公共基金 등을 통하여 조성된다. 1974年부터 1980年까지 總 1兆 6,141억원의 資金을 조성하였으며 같은期間中 總 1兆 8,591억원을 融資하였는 바 全體의 61%에 해당하는 1兆 1,275억원을 重化學工業에 支援하였다(盧勳健, 上揭書, p.9의 表참조)

하고 대신資金管理特別會計를 制定하여 1977年 1月 1일부터 施行하게 되었다. 즉 經濟開發特別會計속의 投資計定은 一般會計로 承繼시키고 나머지 融資計定과 對充資金計定은 새로 制定한 資金管理特別會計로 承繼시키며 동시에 資金管理特別會計는 從來의 財政借款特別會計와 求權資金特別會計 中의 借款計定을 合수 통합함으로써 財政融資業務를 資金管理特別會計에서 총괄도록 한 것이다.⁽⁵⁾ 이처럼 第4次計劃期間의 資金運用上の 特징은 財政投資는 一般會計에서, 財政融資는 管理特別會計에서 취급하게 되어 財政投資業務와 財政融資業務는 每次會計를 달리하게 된 것이다.

이제 表 1)에서 보는 바와 같이 第4次 5個年計劃中의 財政投融資總額은 106,880억원에 이르고 있으며 이는 經常價格으로 前期間에 비해 무려 4.27배 증가된 액이다. 農林水產에 15.1%, 鎳工業에 9.2%, 그리고 社會間接資本 및 기타에 75.7%支出되었다. 財政融資는 7,106억원이 所要됨으로서 財政投融資의 6.7%를 차지하고 있는데 (表 2), 이것은 前期에 비하여 % 감소한 것으로써 이러한 감소현상은 前期부터 계속되어 온 경향이다. 第4次計劃期間中의 財政投融資 特징은 社會間接資本에 막대한 比重이 지워졌으며 특히 交通, 通信教育 等에 많은 投資가 이루어진 것이라 하겠다.

이상의 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃 중의 우리나라 財政投融資 現況을 外國과 비교해 보면 그 특징을 다시 확인할 수 있다. 아래 (표 3)은 우리나라의 第3次計劃期間에 해당되는 1972~76年間의 日本의 事業別 財政投融資 構成比를 보여 주고 있다.

(表 3) 日本의 財政投融資(1972~76)

(단위: 억圓)

事業別	財政投融資額	構成比 (%)
農水產	18,055	4.5
鎳工業	76,047	18.8
書幹產業	13,276	3.3
中小產業	62,771	15.5
社會間接資本 및 기타	310,020	76.7
交通・通信・運輸	84,923	21.0
住宅	83,691	20.7
文教	9,828	2.4
厚生福祉	12,990	3.2
生活環境及地域開發	78,512	19.5
小计	40,076	9.9
總計	404,122	100.0

資料: 武田隆夫 외 2人, 日本財政要覽, 1977, p.97.

日本의 財政投融資를 우리나라의 같은期間인 第3次計劃期間과 비교하면 다음과 같은 차이점을 지적할 수 있다.⁽⁶⁾

(5) 資金管理特別會計에 借款資金計定, 求權資金計定, 對充資金計定 및 資金運用計定의 4개의

첫째, 社會間接資本에 대한 比重은 우리나라에서와 같이 압도적으로 높으나 그 규모에서는 엄청난 差異가 있다. 1976年末 換率 1.65원으로 계산하여 볼때 32배에 달한다.

둘째, 日本의 中小企業에 대한 支援은 15.5%나 되었으나 우리나라는 主로 大企業中心의 財政投融資를 행하였고 이를 통해 경제성장을 이끌어 왔다.

세째, 우리나라의 住宅支援은 不過 1.1%이었으나 日本은 무려 20.7%에 이르렀다.

네째, 日本은 厚生福祉 및 生活環境과 地域開發에 22.7%를 支出하였으나 우리나라에서는 기타項目에 둘 정도로 미비하였다.

다섯째, 日本에 비해 우리나라의 投資比重이 상대적으로 높은 部門은 教育部門이라고 하겠으나 이것과 教育制度上의 차이에서 오는 統計數值上的 차이라고 생각된다.

이상의 日本과의 간략한 비교를 통해 그간의 우리나라 財政投融資에 대한 많은 것을 짐작할 수 있으리라 생각된다.

나. 計劃目標와 開發戰略

그러면 이기 分析의 초점을 조금 바꾸어 그간의 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃의 計劃目標와 開發戰略, 그리고 이를 위한 財政投融資計劃을 연결시켜 살펴보자. 여기서 말하는 財政投融資計劃은 넓은 의미의 主要產業政策의 方向이라고 할 수 있겠다.

各 5個年計劃의 計劃目標와 開發戰略, 그리고 主要產業政策方向이 (表 4)에 提示되어 있다. 우선 計劃目標의 變化過程에 대하여 살펴보면 대략 다음과 같은 세 가지 특징을 지적할 수 있겠다.⁽⁷⁾

첫째로, 第1次計劃은 그 기본目標로 「社會經濟的 惡循環의 是正」과 「自立經濟達成의 基盤構築」등 두 가지를 내세우고 있는데, 自立經濟達成과 관련되는 目標는 그후 第4次計劃까지 계속 제시되었으나 社會經濟의 惡循環의 是正이라는 目標는 第1次計劃에만 있었던 것이 特異하다. 이는 60年代 초에는 여전히 政治社會의 不安定이 존재하였기 때문에 이의 解거가 무엇보다도 重要한 課題이었으나 第1次計劃完了以後에는 그런 目標가 다시 필요없게 된 것이라 하겠다.

둘째로, 自立經濟構造의 달성과 함께 產業構造의近代化는 第2次計劃以後 第4次計劃까지 계속 提示되었으며 全計劃를 통하여 가장 重要的 政策目標로 강조되어 왔다. 第2次計劃때는 產業構造의近代化라는 표현을 그냥 사용하였으나 第3次計劃에서는 重化學工業의 建設이라는 표현으로 바꾸고 있으며 第4次計劃에에서는 產業構造의高度化로 표시하였다. 그런데 이런 目標들은 모두 重化學工業의 育成을 통하여 產業構造를近代化시키고 이를 통

計定을 주었고 財政融資의 財源은 財政借款資金과 請求權資金以外에 通信事業特別會計, 專賣事業特別會計, 公務員年金基金 등을 통하여 조달되었다.

(6) 南徑祐, “資金管理特別會計에 關한研究”(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1982), pp. 27-29.

(7) 金光錫, “韓國의 開發計劃과 經濟發展”, 韓國에 있어서의 經濟學研究의 發展과 課題(서울大學校 經濟研究系, 1981), pp. 99-121.

(表 4) 各 5個年計劃의 基本目標 및 開發戰略

計劃基調 및 基本目標		開發戰略	主要產業政策方向
1次計劃 (1962 ~66)	基本目標 • 社會經濟的 惡循環 • 是正 • 自立經濟達成의 基盤構策	• 指導받는 資本主義體制 • 產業의近代化를 통한 工業化 • 自然資源과 人的資源의合理的結合 • 資本供給의 確保	• 에너지供給源의 確保 基幹產業의建設과 輸入代替產業의擴充(시멘트, 肥料, 鐵鋼, 精油, 酸·알칼리, 電氣器機, 化學纖維 등) • 社會間接資本의擴充
2次計劃 (1967 ~71)	基本目標 • 產業構造의近代化 • 自立經濟確立의促進	• 市場經濟의原則을 더욱充實시키며 그長點을充分히發揮케 함 • 輸出증大를 통한 工業化的促進	• 輸出의增大(內需產業의輸出產業化, 輸出 및 輸入代替產業育成, 國際競爭力의強化, 支援行政의強化, 海外市場의開拓 등) • 工業基盤의構策(基礎 및 中間化學, 石油化學, 機械, 烹業, 土石 및 纖維工業 등에重點; 工業生產品 및 輸出品의規格標準화及檢査制度確立)
3次計劃 (1972 ~76)	計劃基調 • 成長·安定·均衡의調和 • 自立的經濟構造 • 地域開發의均衡 基本目標 • 農漁村經濟의革新的開發 • 輸出의劃期的增大 • 重化學工業의建設	• 安定基調의鞏固화 • 輸出主導型重化學工業育成	• 工產品中心의輸出構造高度化(綜合製鐵, 石油化學, 特殊鋼, 重機械, 造船 등重化學工業積極推進, 輸出產業의國際競爭力強化, 輸出品目的擴大 및 市場의多邊化, 輸出指向의产业構造의改編育成) • 產業間의均衡促進과 產業競爭力의強化(農業의生產性提高, 工業部門內의均衡促進, 中小企業의育成, 社會間接資本의均衡開發, 效率의产业保護體系의綜合調整, 產業立地의合理的의選擇)
3次計劃 (1977 ~81)	計劃基調 • 成長·平衡·能率 基本目標 • 自力成長構造의實現 • 社會開發의促進 • 技術의革新과能率의向上 • 產業構造의高度化	• 長期的成長潛在力의培養 • 技術 및熟練勞動集約의产业育成	• 產業構造의改編과體質의改善 • 農漁村經濟의構造의改善 • 先進工業構造로의改編과 國際競爭力強化(重化學工業及機械, 電子, 造船工業等技術 및熟練勞動集約的部門을重點育成) • 資源의開發과活用(國內賦存資源의開發, 輸入資源의安定的確保, 資源의效率的利用管理) • 社會間接資本의均衡的擴充

資料：各 5個年計劃 報告書。

해 輸出을 增大시키므로서 自立經濟를 달성하겠다는 의지를 내포하고 있는 것이다.

세째로 우리나라에서 社會開發을 촉진하고所得分配의向上을 꾀하고자 하는 目標는 第4次計劃에서 처음 提示되었다. 이것은 그間의高度成長을 추구하는過程에서 社會開發이나所得分配面에 심각한 不均衡이 야기되기 시작하였기 때문이다. 그러나 計劃基調를 보면 第4次計劃에서도 第3次計劃과 마찬가지로 「成長」을 맨 앞에 열거하고 있는 만큼 重化學工

業을 중심으로 한 高度成長의 지속을 계속 第1의目標로 하고 있는 것을 부인할 수 없다. 「經濟安定基盤의 定着」이라든가 社會開發을 좀더 심각한 目標로 삼고 있는 것은 第5次計劃(1982~1986)부터라고 보아야 할 것이다.

그러면 이러한 計劃目標를 달성하기 위한 開發戰略은 어떠하였는가? 이것은 한마디로 말하여 全期間을 통해 輸出增大에 戰略의 초점을 두었다. 그러나 60年代 초반에는 對外指向의 또는 輸出主導型 工業化를 통한 開發戰略의 개념정립이 아직 안되어 있었다.⁽⁸⁾ 그때에는 輸出增大를 단순히 國際收支問題解決의 手段으로만 보고 工業化手段으로는 明白히 제시하지 못하였다. 第2次計劃부터 비로소 輸出增大를 통한 工業化의 促進이라는 開發戰略을 분명히 할 수 있었다. 그리고 投資政策 대지 產業政策의 方向도 輸出 및 輸入代替產業의 育成, 內需產業의 輸出產業化, 그리고 國際競爭力を 強化할 수 있는 產業基盤構築에 主力할 것을 밝히고 있다. 이렇게 하여 定立된 輸出主導型 開發戰略은 第4次計劃에 와서는 輸出商品構造의 改善을 위한 「技術 및 熟練勞動集約의 产业育成」으로 변천되었다.

다. 財政投融資의 經濟發展 寄與度

(表5)에서 보는 바와 같이 우리나라 經濟는 1967年부터 1976年까지의 10年間을 年平均 10%水準의 높은 成長率을 유지하였다. 第4次計劃이 시작되면서 1978年까지는 年 10

(表5) 財政投融資의 經濟發展寄與度 (經常價格: 단위: 10억 원)

	1次計劃	2次計劃	3次計劃	4次計劃
GNP (A)	3,417.4	11,068.2	39,665.2	148,572.3 ⁴⁾
國內總資本形成(B)	582.0	2,880.1	10,749.1	44,707.8
財政規模(C) ¹⁾	736.7	2,601.7	8,373.7	34,949.8
財政投融資(D)	70.3	769.8	2,501.5	10,688.0
D/A(%)	4.98	6(95	6.31	7.19
D/B(%)	29.26	26.73	23.27	23.91
D/C(%)	23.86	29.59	29.87	30.58
經濟成長率 (%) ²⁾	7.8	9.7	10.1	5.6
農林水產 (%)	5.6	1.5	6.2	-0.8
礦工業(%)	14.3	20.0	18.0	9.2
社會間接資本 및 기타(%)	8.4	12.6	8.4	6.0
財政投融資成長率(%) ³⁾	25.7	29.0	33.1	33.8

註: 1) 財政規模은 一般會計와 特別會計의 합임.

2) 1971年度 不變價格에 의한 實質平均成長率임.

3) 經常價格에 의한 實質平均成長率임.

4) 1981年度는 豐算編成 당시의 기준임.

資料: 1) 經濟企劃院, 「主要業務指標」, 1980.

2) 經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.

3) 財務部, 「歲入歲出決算報告書」, 各年度.

(8) 上揭書, p.111.

% 以上의 高度成長을 지속하였으나 1979년에 들어와 第2次 石油波動으로 世界經濟가 후퇴하였다. 政府의 經濟安定化施策의 영향으로 經濟成長率이 6.4%로 둔화되었다. 그러나 1980년에는 世界經濟가 극심한 인프레와 不況으로 시달리고 또한 內的으로는 未曾有의 大凶作으로 1960年代 이래 최초로 마이너스 成長(-6.2%)을 기록하게 되었다. 1981年에는 다소 회복세를 나타내어 7.1%의 成長을 이룩함으로서 第4次 5個年計劃期間中の 年平均成長率은 5.6%水準에 머무르게 된 것이다.

그러나 全計劃期間을 통틀어 볼때 年平均 成長率은 約 9%水準으로서 外國에 비하여 상당한 高度成長이 아닐 수 없다. 이것은 主로 年平均 16%의 成長率을 달성시킨 鎳工業部門의 급속한 성장에 기인된 것이고 따라서 이러한 鎳工業을 直接・間接으로 支援하여 준 政府의 財政投融資에 크게 힘입은 것임은 의심의 여지가 없다.(表 5)에서 나타난 바처럼 財政投融資의 成長率은 全期間을 통해 30%以上을 유지함으로써 經濟成長의 지속적인 유지를 뒷받침하였다. 財政投融資額이 國民總生產(GNP)에 차지하는 比率은 第1次計劃期間에 4.98%, 第2次計劃期間에 6.95%, 第3次計劃期間에 6.31%, 그리고 第4次計劃期間에 7.19%로 增大하여 財政投融資의 규모와 비중이 확대되어 왔음을 단적으로 알 수 있다. 財政投融資가 國內總資本形成에 차지하는 比率은 全期間을 통해 約 25%水準이었고 政府財政規模(一般會計 및 特別會計豫算의 합)의 約 30%水準에 달하였다.

(表 5)에 나타난 經濟成長率의 實績值는 第4次計劃의 경우를例外로 하면 모두 計劃目標值보다 높았다.⁽⁹⁾ 물론 당초 計劃成長率을 책정할 때 이것은 어디까지나 數量的 目標(target)인 것이고 또 計劃當局의 政治的立場에 따라 높게 잡을 수도 있고 낮게 잡을 수도 있는 것으로 實績成長率이 計劃成長率을 초과했다는 사실에는 여러가지 要素들이 복합적으로 반영되었다고 하겠다. 그러나 아무튼 第1次計劃에서 第3次計劃까지 實績值가 計劃值보다 초과한 이유는 第1次計劃의 경우에는 社會間接資本部門에서의 實績成長率이 計劃值를 초과했고, 第2次計劃에서는 鎳工業과 社會間接資本部門의 成長率이 目標를 모두 2倍나 초과해 달성했으며, 第3次計劃에서는 農業部門과 鎳工業部門의 成長率이 당초 計劃目標보다 훨씬 높았기 때문이다.

이러한 部門別 成長率의 차이는 產業構造上의 變化를 초래하기 마련이다.(表 6)에서 보는 바와 같이 第1次計劃期間中에는 農林水產業이 24.4%, 鎳工業이 20.2%, 社會間接資本形成 및 기타가 45.4%로 구성되었던 것이 第4次計劃期間中에는 農林水產業이 18.1%, 鎳工業이 30.6%, 社會間接資本 및 기타가 51.3%로 변하였다. 결국 農林水產業의 比重은 계속 下落하고 동시에 鎳工業과 社會間接資本의 상대적比重이 上昇이 이루워졌다. 工業內部構造를 보면 輕工業比重은 점차적으로 감소하였는가 하면 重化學工業部門의 상대적 증대가

(9) 計劃成長率은 第1次計劃에 7.1%, 第2次計劃에 7.0%, 第3次計劃에 8.6%, 그리고 第4次計劃에 9.2%이었다.

(表 6) 產業構造의 變化

	0%	50%	100%
第 1 次 計 劃	農林水產 (34.4%)	礦工業 (20.2%)	社會間接資本 및 기타 (45.4%)
第 2 次 計 劃	農林水產 (27.0%)	礦工業 (22.4%)	社會間接資本 및 기타 (50.6%)
第 3 次 計 劃	農林水產 (23.8%)	礦工業 (28.8%)	社會間接資本 및 기타 (47.4%)
第 4 次 計 劃	農林水產 (18.1%)	礦工業 (30.6%)	社會間接資本 및 기타 (51.3%)

資料：韓國銀行，「經濟統計年報」，各年度

이룩되어 결 3 产业構造의 高度化目標는 그대로 달성되어 왔다고 할 수 있겠다.⁽¹⁰⁾

우리나라의 經濟成長率이 計劃目標值를 상회하게 된 것은 결국 대부분의 경우 國內의 總投資를 그만두 더많이 한 탓이기도 하다. 그간의 總投資의 財源은 國內貯蓄의 增加에 의존하기보다는 主로 海外貯蓄의 追加導入에 크게 의존하였음은 周知의 事實이다. 政府의 財政投資는 民間投資와 더불어 乘數效果를 가지고 있고 더욱이 投資對象이 社會間接資本의 形成이라면 이 部門이 갖고 있는 外部效果(external effects) 때문에 그 級급효과가 매우 강력하다. 그러나 投資財源이 어떻게 조달되느냐에 따라 級급효과의 규모는 많이 差異가 발생한다. 즉 政府投資의 財源이 租稅징수에 의했다면 通貨增發이나 海外借款에 의한 財源조달의 경우보다는 「인프레」의 압박을 피할 수는 있어도 乘數效果의 規模는 상당히 제약을 받

(表 7) 財政投融資의 財源(1962~1976) (단위 : 10억 원 經常價格)

	第 1 次 計 劃		第 2 次 計 劃		第 3 次 計 劃	
	금 액	%	금 액	%	금 액	%
1. 政府經常剩餘金 ¹⁾	-3.18	-2.0	414.09	53.8	823.00	32.9
2. 資本消耗充當金 ¹⁾	12.8	7.5	29.70	3.9	87.55	3.5
3. 資本稅 ²⁾	1.28	0.8	15.17	2.0	47.53	1.9
4. 海外資本移轉	144.51	84.9	152.65	19.8	77.55	3.1
5. 財政借款	9.21	5.4	26.21	3.4	395.29	15.8
6. 公 費	1.82	1.1	7.07	0.9	132.58	5.3
7. 融資金回收 및 其他 ³⁾	3.86	2.3	124.91	16.2	938.00	37.5
合 計	170.30	100.0	769.80	100.0	2,501.50	100.0

註：1) 政府經常剩餘金과 資本消耗充當金의 會計는 政府貯蓄이 된다.

2) 資本稅에는 상속세, 증여세, 자산재평가세로 구성된다.

3) 其他는 各種特別會計로부터의 財源收入을 의미한다.

資料：經濟企畫院，「主要經濟指標」，各年度

韓國銀行，「經濟統計年報」，各年度

(10) 1960년 초에는 輕工業部門의 比重이 總製造業附加價值의 70%에 이르렀으나 1979년에 와서는 46%로 줄어들었다. 따라서 重化學工業의 比重은 같은 期間에 30%에서 54%로 확대 되었다.

게 된다.

(表 7) 4. 國內總投資(國內總資本形成)의 1/4을 차지하고 있는 政府의 財政投融資의 財源調達內容을 보여주고 있다. 第 1 次計劃期間에는 援助 및 請求權資金에 의한 海外資本移轉이 總財源의 84.9%로 大宗을 이루었고 政府의 租稅에 의한 經常剩餘金은 마이너스(-)2%를 기록하였다. 第 2 次計劃期間에는 政府經常剩餘金(政府貯蓄)에서 過半數가 넘는 53.8%를 조달하였고 海外資本移轉은 19.8%로 상대적인 대폭 감소가 이루어졌다. 第 3 次計劃期間中에는 政府貯蓄의 比重이 32.9%를 차지 했으며 融資金回收 및 其他에 의한 財源調達이 37.5%, 二.라고 財政借款이 15.8%로 그 比重이 높아졌다. 第 4 次計劃期間에는 앞에서 이미 언급한 바와 같이 財政投資는 一般會計의 開發費로 策定되고 있으므로 國民의 租稅負擔을 중심으로 한 財源에 더욱 크게 의존하게 되었다고 하겠다.

이상의 분석을 통하여 第 1 次計劃에 시 第 4 次計劃에 걸쳐 계속적이고 꾸준한 財政投融資의 증가와 經濟成長率의 초과달성을 결부시켜 볼 때 우리나라의 財政投融資는 自立經濟構造의 달성이라는 計劃基本目標을 상당히 成功的으로 이룩하였다고 評價될 수 있을 것이며 成長潛在性에 최대의 노력을 경주하여 왔다고 하겠다.

4 第 5 次經濟社會發展 5個年計劃(1982~1986)과 財政投融資¹¹⁾

가. 第 5 次 5個年計劃의 目標와 性格

지금까지 우리 經濟는 여러가지 어려운 여건속에서도 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃을 통하여 비고적 成功的인 經濟成長을 이룩하였다. 그러나 第 5 次經濟社會發展 5個年計劃이 막 시작된 現在(1982年)에 있어서 우리經濟는 많은 어려운 문제점에 직면하고 있다. 經濟가 어려워 1. 原因은 石油波動, 社會的 不安定, 世界的 景氣침체 等 經濟運用 外的인 要因에 있기도 하지만, 보다 根本的인 原因은 우리經濟·社會與件이 变모하여 開發初期에 成功을 가져왔 1. 經濟運用方式을 전환해야 하는 단계에 이르렀으나 이에 적절하게 대응하지 못한 데 있다. 이에 따라 發生한 몇가지 副作用을 지적하면 다음과 같다.

첫째로 「인플레」가 累積되었다. 短期間의 經濟建設을 위하여 취했던 量的膨脹정책은 그런데로 成力을 거두었지만 그 과정에서 통화증발을 초래하여 「인플레」가 유팔되었고 이는 國內財蓄能力을 침식하고 國際競爭力を 弱化시켜 결국은 國際收支赤字 폭이 커지는 要因이 되었다. 2. 편 生產性 및 品質向上과 技術開發을 지원시켜 우리經濟의 成長潛在力を 키우는데 制約이 되었다.

둘째로 所得階層間, 地域間 不均衡이 확대되었다. 重化學工業을 중심으로한 經濟發展과정에 絶對性因問題는 크게 해소되었지만 所得分配가 개선되지 못하고 大都市集中이 深化되었다.

(11) 第 5 次 5個年計劃에 관한 설명은 大韓民國, 第5次經濟社會發展 5個年計劃, 1982~1986(1981年)의 評告書에 의존하였다.

었는가 하면 國民의 基本需要 및 生活便益施設의 不足으로 國民階層間의 균형발전요구와 새로운 福祉欲求가 증대되는 단계에 이르렀다.

세째로 우리經濟・社會에 非能率要因이 잠재되었다. 政府主導에 의한 事業推進과 政府의 각종 保護・監督・調整施策은 우리經濟의 體質을 官에 의존하는 타성에 물들이게 했으며 市場機能。 正常的으로 作用하는 것을 混害함으로써 資源使用의 非效率・非能率性이 만연하게 되었다.

第5次個年計劃은 이렇게 어려운 經濟與件을 고려하면서 새로운 計劃目標와 開發戰略을 수립하니 計劃의 性格과 役割을 再定立한 것이라 볼 수 있다.

(1) 第5次 5計劃의 計劃目標와 開發戰略

第5次計劃은 「安定・能率・均衡」을 計劃基調로 삼았다. 第3次計劃의 「成長・安定・均衡」과 第4次計劃의 「成長・衡平・能率」에 비교할 때 第5次計劃에서는 成長이라는 用語가 빠지고 대신 安定이란 用語가 맨앞에 나온것이 特異하다.

이와같은 計劃基調위에 다음과 같은 세가지 計劃目標를 세웠다. 첫째 經濟安定基盤을 定着하여 國民生活을 安定시키고 競爭力 強化와 國際收支改善을 이룬다. 둘째 持續的 成長基盤을 다져 罷倅機會를 확대하고 所得을 증대시킨다. 셋째 所得階層間, 地域間의 均衡發展으로 國民의 福祉를 增進시킨다.

이와같은 目標를 순조롭게 달성하기 위한 開發戰略은 다음과 같다.

- ① 物價安定에 政策의 최우선을 두어 運用함으로써 物價를 10%以內에서 安定시킨다.
- ② 7~8% (年平均 7.6%)의 持續的인 成長을 달성하기 위하여 投資效率을 국대화하고 貯蓄을 증대시킨다.
- ③ 競爭力・촉진하여 市場機能을 活性한다.
- ④ 輸出主導戰略을 지속하고 對外開放政策을 보다 積極化한다.
- ⑤ 國內外市場에서 競爭력 있는 比較優位產業을 育成支援한다.
- ⑥ 國土・均衡開發하고 環境을 保全한다.
- ⑦ 國民의 基本需要를 총족시키고 社會開發을 적극적으로 추진한다.

(2) 第5次計劃의 性格

第5次計劃은 1980年代 對內外與件變化에 效率的으로 對處할 수 있도록 方向을 제시하는데 중점을 두었다. 또한 民間經濟活動과 政府活動에 대한 計劃의 役割을 보다 分明히 區分하였다.

民間經濟活動에 대하여서는 誘導計劃(indicative plan)으로서의 機能을 強化하여 大規模事業이외에 方向提示(guideline 提示)와 각종 誘引制度(incentive system)등의 運用裝置를 발전시키고 保護와 規制의 政府介入을 줄여 民間의 創意的努力을 誘導해 나가는데 중점을 두었다. 또 1) 計量的 計劃值 자체보다는 計劃의 形成過程에 더 많은 중점을 두어 計劃指

針作成-¹-티 部門別 計劃作成단계에 이르기까지 民間人の 참여기회를 대폭 넓혀 가능한
限國民的 合意에 입각한 計劃을 작성하도록 시도해 본 것이 第5次計劃의 중요한 變化하고
하였다.

第5次計劃은 市場機能을 최대한 活用할 것을 전제로 하고 있으나 教育, 住宅, 保健等
國民의 根本需要領域에 대하여서는 公共의介入을 적극화하여 市場機能을 补完하도록 政府
의 역할을 再定立하려고 하였다. 社會開發, 科學技術 및 人力開發, 社會間接資本施設의 建
設 등에 關하여서는 具體的인 投資프로그램을 提示하고 大規模 投資事業에 대하여서는 妥
當性分析을 강화하는 等 全體 財源범위 内에서 종합적이고 일관성있는 政策運用을 기하도록 한 것이다.

나. 才政投融資의 内容과 財源

(1) 投資內容

第5次計劃中의 年平均 成長率은 (表 8)에서 보는 바와 같이 7.6%를 目標로 하고 있다.
이를 뒷받침하기 위하여 지속적인 投資가 이루어져야 하는데 計劃期間中에는 1980年價格으로
總 75兆 8千억원의 總投資(民間 및 政府)가 이루어지도록 계획하고 있다. 이중 固定投
資(固定資本形成)는 72兆원이 필요하며 在庫投資는 3兆 8千억원에 이르도록 하여 適正在庫
를 유지함으로써 원활한 生產活動을 뒷받침하고 海外價格變動에 대처할 수 있도록 계획되
었다. ⁽¹²⁾

資本의 遷迴度가 深化되고 社會開發投資가 늘어나면 限界資本係數⁽¹³⁾가 높아지는 것이 一

(表 8) 第5次計劃期間의 投資計劃 (1980年 價格: 兆원)

	第4次計劃(1977~81)	第5次計劃(1982~86)
國民總生產 (成長率 %)	175.6 (5.6)	233.5 (7.6)
總投資	58.4	75.8
固定資本形成	55.5	72.0
在庫增加 (限界資本係數)	2.9 (6.3)	3.8 (4.4)
政府固定資本形成 (對國民總生產比率 %)	10.0 ¹¹ (6.73) ¹¹	15.8 (6.77)
(對總投資比率 %)	(22.3) ¹¹	(21.94)

註: 1) 經常價格에 의한 金額 및 比率임.

資料: 大韓民國, 第5次經濟社會發展 5個年計劃, 1982~1986(1981年) p. 18.

(12) 尤其 主要物資인 糜의 在庫는 1980年 4.7百萬石에서 1986年 10百萬石으로, 原油在庫는 備蓄을
包含하여 1980年の 30日分에서 1986年에는 90日分으로 늘려 갈 계획임.

(13) 限界資本係數(Capital Coefficient)란 한 單位의 生產을 追加的으로 增加시키기 위하여 必要한 投
資所要額을 가리키는 것으로 數式으로 표시하면 限界資本係數 (k) = 投資所要額(I) ÷ 生產增加
分(y)으로 된다.

般的인 경향이다. 그러나 第5次計劃中의 限界資本係數는 4·4로 第4次計劃때의 6·3보다 도리어 낮게 策定되었다. 이는 第5次計劃中에 投資의 生產效果를 더 많이 기대하고 있다는 의미이며 이처럼 낮은 限界資本係數가 가능하도록 하기 위하여서는 既存設備의稼動率을 제고하는 등 投資의 效率을 높이는데 더 많은努力이 集中되어야 할 것이다.

한편 總投資中에서 政府의 固定資本形成(政府의 財政投資)은 約 15兆 8千억원으로 總投資의 21.91%를 차지하고 있으며 國民總生產額의 6.77%에 해당된다. 이는 第4次計劃期間에 비해 千·배 그 比重이 비슷한 셈이다. (表 9)는 民間과 政府部門의 事業別 投資計劃總括을 보여주고 있다. 72兆원의 固定投資規模을 가지고 農林水產業에 8.7%, 鎳工業에 23.2%, 그리고 社會間接資本 및 기타에 68.1%로 投資가 이루어질 것이다 政府의 事業別財政

(表 9) 事業別投資計劃總括(總固定資本形成) (1980年 價格:兆원)

	第5次計劃(1982~86)	
	금액	%
農林水產業	6.3	8.2
鎳工業	16.7	23.2
製業製業	0.5	0.7
製業業業	16.2	22.5
社會間接資本 및 기타	49.0	68.1
電力	4.7	6.5
通信·運輸	16.9	23.5
住宅	14.4	20.0
教育	3.6	5.0
기타	9.4	13.1
總計	72.0	100.0

資料：大韓民國，第5次經濟社會發展 5個年計劃，1982~1986 (1981年)，p. 181.

投資에 있어서 가장 두드러진 變化는 住宅 및 教育部門의 대폭적인 投資增加라고 하겠다. ⁽¹⁴⁾

(2) 投資財源의 調達

第5次計劃에서는 不足한 國內貯蓄을 補完하기 위하여 前期에서와 마찬가지로 海外貯蓄을 계속 활용할 것이다. 그러나 外債의 과도한 累增을 防止하기 위하여 海外貯蓄率을 1980 年度의 9.3%에서 1986年에는 2.9%로 줄여나갈 계획이다. 따라서 國內貯蓄率은 1980年的 21.6%에서 1986年에는 29.6%까지 提高하여 計劃期間中의 目標成長率 7.6%를 달성하기 위하여 必要한 投資率 31.6%에의 86.7%에 해당하는 27.4%를 國內貯蓄에 의해 조달되도록

(14) 一般會計에서의 教育에 대한 支出比重을 보면 第4次計劃中에는 總歲出規模의 17.0%水準이었으나 第5次計劃中에는 이것이 21.2%로 상승되었다.

(表 10) 投資財源의 調達 (經常價格 : %)

	1980	1986	第4次計劃	第5次計劃
總 投 資	31.0	32.5	31.5	31.6
海 外 貯 蓄 率	9.8	2.9	7.1	4.2
國 內 貯 蓄 率	21.6	29.6	23.9	27.4
家 計	7.2	11.5	8.8	10.6
企 業	10.1	10.2	9.7	10.0
政 府	4.3	7.9	5.4	6.8

資料：大韓民國，第5次經濟社會發展 5個年計劃，1982~1986 (1981年)，p. 22.

록 계획하였다.

이러한 높은 수준의 國內貯蓄増大를 위하여는 物價의 安定이 무엇보다도 중요하고 財政金融政策을 전전하게 運用하는 等 多角的인 努力を 기울여 나가야 할 것이다.

한편 政府貯蓄만을 別途로 살펴보면 第4次計劃中의 5.4%에서 第5次計劃中에는 6.8%로增加되도록 계획하고 있다. 이것은 결국 國民으로부터의 租稅 징수를 올리는 결과를 가져올 것인 // 國民의 租稅負擔率⁽¹⁵⁾이 1980年的 18%에서 1986年까지 22%로 상승하여야 한다는 問題를 안고 있다. 適正稅收를 決定하고 확보하는 문제는 가장 어려운 문제중의 문제이다. 政府의 입장에서는 항상 其他 經常經費의 支出增加를 최대한 억제하도록 노력할 때에만 租稅負擔率의 급속한 상승없이 계획된 政府貯蓄을 달성할 수 있을 것이다.

따라서 財政의 健實한 運用이 거듭 요구되고 있으며豫算編成의 合理性 및豫算執行의 效率性을 強化할 필요가 있는 것이다.

5. 結論：財政投融資政策의 再定立

產業近代化的 戰略的인 接近理論으로서 네시(Nurkse)의 「均衡成長論」⁽¹⁶⁾과 이에 대립되는 허쉬만(Hirschman)의 「不均衡成長論」⁽¹⁷⁾이 있다. 네시에 의하면 低開發國은 所得水準이 낮기 때문에 工業製品에 대한 充分한 市場이 없고 工業化를 위한 投資誘因이 不足하다. 따라서 他開發國의 經濟成長을 위하여서는 初期段階에 農工間의 균형을 꾀하여야 하며 이렇게 함으로써 市場을相互創造할 수 있다는 것이다. 따라서 產業間의 均衡된 投資配分이 이루어져야 한다는 것이다. 이와 같은 네시의 見解에 대하여 허쉬만은 多樣한 工業發展을 동시에 추구할 수 있는 投資要因이 있으면 그것은 이미 低開發國이 아니라는 견지에서 重要戰略工業에 대한 選別的 投資를 중시하는 不均衡的 投資配分을 주장하고 있다. 戰略工業은 他產業에 대한 外部經濟效果가 큰 產業으로서, 특히 어떤 產業의 확대가 그것을 原料로 사

(15) 租稅負擔率=租稅支拂額/國民總生產額.

(16) I. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford University Press, 1953)

(17) A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, 1958)

용하는 產業의 확대를 유발하는 前方聯關效果(forward linkage effect)와 어떤 產業의 확대가 거기에다 用資材를 제공하는 產業의 확대를 유발하는 後方聯關效果(backward linkage effect)를 서로 합친 합계가 최대가 되는 「프로젝트」를 선택하여야 한다고 허쉬만은 주장하고 있다.

우리나라 開發戰略이 均衡成長論에 입각한 것인가 혹은 不均衡成長論에 의한 것인가는 보는 立場에 따라 學者마다의 見解가 조금씩 다르다. 第1次計劃時には 不均衡成長論이 그 기초가 된 것으로 판단된다.當時에 不足하던 電力供給의 확대를 위하여 이 部門에 집중적인 投資를 하고 또한 基幹產業 및 社會間接資本을 확충하는데 최대의 노력을 기울였기 때문이다. 그러나 第2次計劃에 있어서는 主要物資需給均衡(material balance) 문제가 대두되었으므로 그 物資需給의 均衡을 중시하는 均衡成長論에 가까운 方向으로 그 內容이 전환되었다고 볼 수 있다. 第3次計劃부터는 計劃의 性格이 民間投資事業까지도 포함시킨 包括的 資源計畫(overall resource planning)에서 政府政策의 方向을 명백히 밝혀 民間經濟가 이에 따라 오도록 하는 政策計畫(policy planning) 혹은 誘導計畫(indicative planning)으로 서서히 變化되고 있었기 때문에 計劃과 成長理論의 관계가 애매해지고 있으나 실제 집행된 政策을 기준으로 보면 不均衡成長論에 입각한 것으로 보아야 한다. 그것은 第4次計劃에 이르기까지 重化學工業建設에 집중적인 投資를 해온 사실을 보아서도 어느 정도 分明해진다. 그러나 第5次計劃에서는 階層間・地域間 및 產業部門間의 균형발전이라는 開發戰略을 내세우고 있어 다시 均衡成長論을 중요시하게 되었다고 하겠다.⁽¹⁸⁾

그러면 앞으로 우리나라의 產業政策은 어떠한 方向으로 나가야 할 것인가? 이것은 바로 政府의 財政投融資政策方向과 不可分의 관계가 있는 것으로서, 대략 다음과 같은 세 가지 方向을 提示할 수 있겠다.

첫째, 지난까지의 우리나라 產業政策은 앞에서 이미 수차례 걸쳐 언급한 바와 같이 輸出促進과 重化學工業育成에 초점을 맞추고 있었으므로 자연히 產業政策은 政府主導型의 성격을 떨 수 밖에 없었다. 持續的인 經濟成長은 계속 우리가 추구해야 할 政策目標이 지마는 과거와 같은 지나친 政府의 裁量的 產業支援에서 빗어나 競爭力있는 產業에支援을 계속 확대하면서 支援方式은 直接的인 支援보다는 誘引效果를 가져오는 間接의 支援으로 전환해야 할 것이다. 이것은 앞으로의 經濟運用이 市場機能의 強化에 의한 民間主導型에 기초하게 될 것이다.는 政策方向과도 부합되는 것이다.

지난날 輸出에서 본 손해를 內需產業에서 補填하고자 하는 企業의 慣行은 시정되어야 하며, 中小企業을 중심으로 하는 각종 內需產業의 育成發展에 財投融資의 더 많은比重이 주어져야 할 것이다. 또한 一次產業을 좀더 重要視하는 政策方向이 요망된다. 農水產部門은 가장 중요한 輸入代替產業이기도 하며, 따라서 價格面에서나 生產面에서의 強化를 통해 農

(18) 金光錫 前揭書, p.111.

水產業을 보호하여야 할 것이다.⁽¹⁹⁾

둘째, 우리나라의 產業政策은 外資導入을 주축으로 外國에서 개발된 既存技術이나 新產業의 導入에 치중하였기 때문에 우리나라에 固有產業이 될 수 있는 새로운 潛在的 產業의 開發이라든가 또는 自體技術開發에 소극적일 수 밖에 없었다.⁽²⁰⁾ 앞으로의 產業政策은 技術革新과 人力開發投資에 대한 誘引을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 先後進國을 막론하고 技術革新은 經濟發展에 중요한 관건이 된다. 새로운 產業을 개척하고 새로운 商品을 개발하는 것이 우리나라가 당면한 輸出產業構造의 改編方向이라면 이러한 構造改編은 勞動·技術集約的 產業을 중심으로 이루어질 필요가 있다.⁽²¹⁾ 勞動·技術集約的 產業의 육성을 통해 國際間의 比較優位를 유지할 뿐만 아니라 國內雇傭效果도 유발시킬 수 있는 것이다. 나아가서 科學技術部門에 대한 政府의 보다 적극적인 財政投融資가 요망된다.

세째, 產業政策의 主眼은 產業의 生產性向上에 두어야 함은 당연한 일이다. 이것이 바로 國際競爭力を 促進시키고 安定的成長을 이룩하는 지름길이기 때문이다. 그런데 이 生產性向上이란 비단 製造業部門에서 이루어져야 할 뿐만 아니라 모든 基礎的인 서서비스部門, 이를테면 教育厚生部門이나 金融部門 및 政府部門에서 共히 이루어져야 한다. 이들 部門의 生產性向上을 위한 政策이 취해져야 한다. 이와 관련하여 社會的 次元에서의 중요한 문제가 되고 있는 公害·環境問題에 대하여 政府의 관심이 대폭 확대되어야 할 것이다. 公害防止를 위한 個別規制, 公害防除費用의 企業負擔, 이것과 관련해서 產業立地의 適正化, 社會資本의 整備등의 政策的 고려가 강화될 필요가 있는 것이다.

끝으로 財政投融資의 財源調達문제와 관련해서 이제 國內財源으로서의 公債에 의한 財政投融資財源의 調達方案을 강구해야 할 때가 왔다고 본다. 現代財政의 財源을 公債에 의해 조달하는 테에는 그 費用負擔이 여러 後世에 移轉된다는 이유때문에 상당한 價值論爭이 있을 수 있다. 그러나 公債에 의한 財源調達이 財政資金을 供給한다는 측면 뿐만 아니라 이의 運用를 통해 景氣를 調節할 수 있다는 財政政策手段으로도 인정되어 先進國에서 널리 이용되고 있는 만큼 後進開發國에서도 公債制度의 發展은 매우 중요한 課題라 하겠다.

이상으로 財政投融資政策의 세로운 方向을 產業政策의in 측면에서 살펴보았다. 지난 20餘年間의 우리나라 經濟成長이 財政投融資政策에 의해 크게 영향을 받아 왔다면 앞으로의 役割도 非常に 至大할 것이다. 政府는 지난날의 경험을 교훈삼아 앞으로 발생할 각종 與件의 變化에 능기롭게 대처하도록 최대의 노력을 경주하여야 할 것이다.

(19) 趙淳, 韓國經濟의 現實과 進路(比峰出版社, 1981), p. 155.

(20) 金潤煥, 經濟政策論(博英社, 1980), p. 378.

(21) Helen Huges, "Moving Up the Market", *Symposium on Industrial policy: An Exploration of Industrial Development Strategy for NICs* (Korea Development Institute, 1982).