

한일 FTA에 대비한 중소기업 정책자금 지원제도에 대한 연구*

A study on the supporting programs of policy funds for SMEs in post Korea-Japan FTA era.

박종돈(Chong-Don Park)

시립인천전문대학 경영과 교수

목 차

- | | |
|-----------------------------|---------------|
| I. 서 론 | V. 결론 및 개선 방안 |
| II. 중소기업 정책자금 환경 | 참고문헌 |
| III. 우리나라 중소기업 정책자금 운영현황 | Abstract |
| IV. 일본의 중소기업 정책자금 지원 제도와 현황 | |

Abstract

In this paper, we use case studies to analyze the supporting programs of policy funds for Korean and Japanese small and medium-sized enterprises(SMEs). It is found that supporting firms are suitable to the excluded companies from financial institutions and excellent corporate credit rating. It is also shown that subordinated loan program as well as loan limit can be enlarged policy funds with priming water of private funds. Moreover, it shows that credit guarantee funding has a positively significant influence on long-term funding facility. Therefore, this findings can improve the complementary relationship between policy funds and financial institutions.

Key Words : SMEs, policy fund, supporting program

* 본 연구는 인천전문대학 교내연구비 지원에 의한 논문임

I. 서 론

우리나라 중소기업 정책자금의 지원 규모는, 국가별 경제 규모를 감안했을 때, OECD 회원국 중에서도 일본 등과 더불어 가장 높은 수준이다. 그러나 중소기업 정책자금의 지원 규모가 크게 확대된 것에 비해서, 중소기업 정책자금의 지원성도가 상대적으로 부진하다고 판단된다. 일부에서는 중소기업 정책자금 지원이 중소기업의 경영개선에 긍정적인 영향을 주지 못하고, 중소기업의 구조조정을 지연시키는 부작용마저 초래하고 있다는 지적도 있다. 중소기업 정책자금의 지원성도가 부진하다는 비판은 중소기업 정책자금의 지원 규모가 크게 확대되면서, 본래 목적대로 정책자금이 민간 금융을 보완하기 보다는 민간 금융과 경합하는 측면이 점차 늘고 있다는 사실을 특히 중시하고 있다.

정책자금의 지원 대상 중에는 민간 금융에서 자력으로도 자금조달이 가능한 중소기업이 상당 수 포함되어 있다는 것이다. 이러한 점은 정부의 재정 부담을 과도하게 하고, 정책자금의 지원성도를 위축시키는 중요한 요인이 될 수 있다. 중소기업 정책자금의 지원성도가 부진하다는 비판과 함께, 다른 한편으로 중소기업의 만성적인 자금난 및 금융 불안 등으로 인해서 중소기업 정책자금의 역할 및 필요성은 현실적으로 더욱 강조되고 있다. 정책자금에 대한 중소기업의 지원 수요도 점차 증가하고 있는 것으로 보인다. 결국, 현재의 상황은 중소기업 정책자금의 지원성도가 부진하다는 비판과 중소기업 정책자금의 역할이 중요하며, 지원을 늘려야 한다는 중소기업의 목소리가 동시에 높아지고 있는 모습이다.

따라서 한일 FTA 협상에서 야기될 수 있는 제도적 측면에서 일본의 민간 금융과 중소기업 정책자금 간의 역할 분담에 대하여 살펴보고, 이를 통해 중소기업 정책자금 지원성도의 장단점 및 지원성도를 높이기 위한 다양한 제도적 보완 장치 등을 볼 것이다. 일본의 사례 및 한국의 비교 분석은 중소기업 정책자금의 지원성도를 높이고, 합리적인 역할 분담을 모색하는 데 유용한 시사점을 줄 것으로 기대된다.

한편, 우리나라 중소기업 정책자금 지원체계의 개편 작업은 과거 정부가 바뀔 때마다 여러 차례 다양하게 추진되었다. 하지만, 개편 작업은 정책자금의 지원성도를 높이기보다는 정책자금의 지원 규모를 확대하거나, 지원 자금의 종류를 다양화하는 결과로 이어진 경우가 많았다. 이러한 측면에서 지금까지 여러차례 중소기업 정책자금 개편이 추진되었음에도 불구하고, 중소기업정책자금의 지원성도가 크게 개선되었다고 보기는 어렵다.

우리나라와 매우 유사한 중소기업 정책자금 지원체계를 가지고 있는 일본의 경우에는 전체 정책자금의 지원 규모를 2004년의 1/2 수준으로 대폭 축소하는 개편 작업을 금년부터 본

격 추진 중이다.

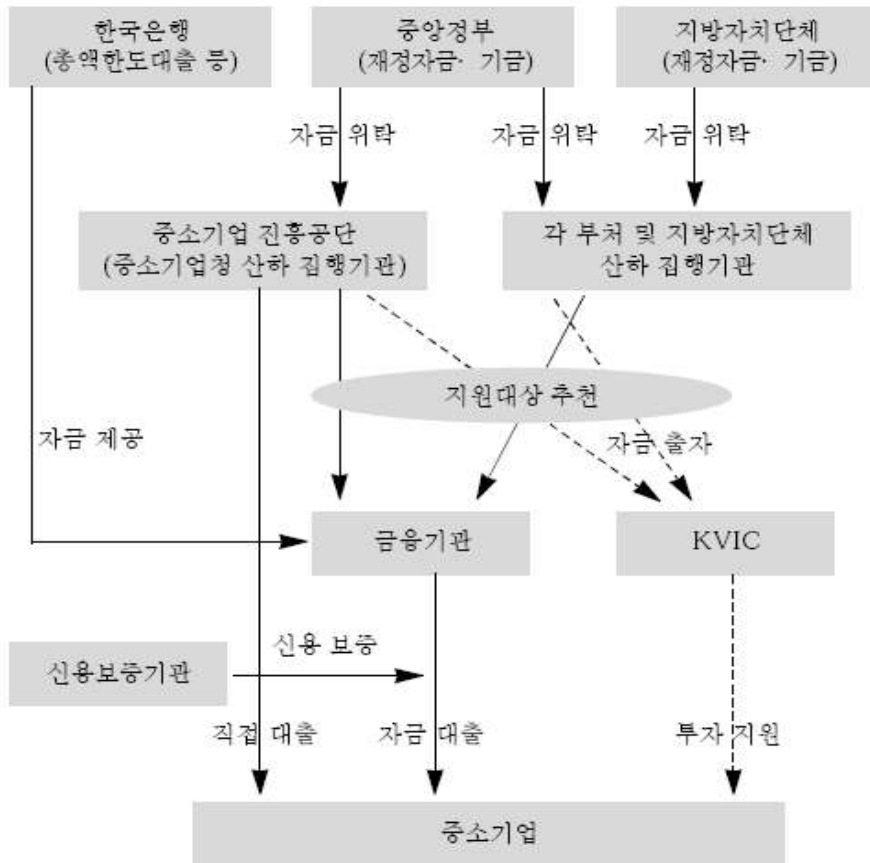
현재 우리나라 중소기업 정책자금 지원체계에서도 정부의 과도한 재정부담, 비효율적 제도 운용, 지원성과의 부진 등 여러 문제점이 나타나고 있다. 이러한 사실을 감안해 본다면, 일본 처럼 우리나라에서도 중소기업 정책자금 지원체계의 근본적인 개편 작업을 앞으로 본격 추진될 필요성과 가능성이 매우 높다고 할 수 있을 것이다. 끝으로, 본 연구 결과가 향후 예상되는 중소기업 정책자금의 개편 논의에서 유용하게 활용될 수 있게 되기를 기대해 본다.

II. 중소기업 정책자금 환경

1. 중소기업정책금융의 특징과 구조

중소기업은 대기업에 비하여 대부분의 경영자원이 열세에 있기 때문에 중소기업 금융은 대기업 금융, 가계금융 등과 는 특성이 다르다. 우선 금융기관 입장에서 중소기업은 인력, 정보력, 마케팅 능력 등이 취약하고 경영의 안정성이 낮아 신용 리스크가 높으며, 정보의 비대칭성으로 정확한 신용 파악이 곤란하고 건별취급액이 작아 취급비용이 과다한 반면, 금리의 엄격한 적용이 어려워 수익성이 낮다. 아울러 수요자인 중소기업 입장에서는 대기업에 비해 차입금리, 담보 등 차입조건이 상대적으로 불리하고 대부분의 금융기관은 경기하강기에 중소기업 대출금의 우선 회수 및 축소 등 대출시장이 불안정하다. 이에 따라 정부는 중소기업이 금융시장에서 자금조달상의 애로를 보완하는 형태로 정책적 지원을 실시하고 있다.

이러한 취지의 중소기업 정책금융의 지원 경로는 크게 자금 조달 가용성(availability)의 확대와 자금접근도(accessibility)의 제고로 이루어져 있다. 자금 가용성의 확대를 위해 정부계 금융기관, 기금 등을 설치·운용하거나 의무대출비율제도, 총액한도대출제도 등 은행의 중소기업 대출에 대한 제도적 규제나 인센티브를 운용하고 있으며, 자금 접근도의 제고를 위해 신용보증기금 등 신용보증기관들을 통해 신용 보완기능을 수행하고 있다.



* 출처: 조영구, '중소기업 정책금융의 주요 쟁점과 정책과제', 산업연구원, 2008.01. p. 18

[그림 1] 중소기업 정책금융의 기본체계

1) 신용보증 지원

신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등을 통한 신용보증 및 보증채무 이행 등을 통해 중소기업의 담보력 보완을 지원하고 있다. 신용보증기금과 기술보증기금은 정부 출연금과 금융기관 출연금을 보증재원으로 삼아 창업, 혁신형 중소기업, 기술평가 등 다양한 보증상품을 통한 신용보증 지원기능을 수행하며, 16개 지역신용보증재단은 정부와 지방자치단체 출연금, 금융기관과 지역소재 대기업 출연금 등을 보증재원으로 삼아 지역소재 중소기업에 대한 신용보증 지원기능을 수행하고 있다.

2) 정책자금 융·출자 지원

중기청, 산자부, 정보통신부, 환경부 등 정부 부처들은 재정을 활용하여 분야별로 다양한 융·출자 지원제도를 운영하고 있다. 일반회계, 특별회계, 별도의 기금 등을 통해 다양한 중소기업 지원 사업을 전개하고 있는데, 이 중 금융지원사업의 성격이 강한 것은 융·출자 지원 사업이며 지원규모는 2007년 계획 기준으로 출연, 보조사업 등을 포함한 전체 중소기업지원 규모의 59.7%인 약 4조 1,360억원에 달하고 있다. 또한 전체 중소기업 지원규모에서 융·출자 지원 비중은 2005년의 64.4%, 2006년의 62.3% 등으로 점차 감소추세이다.

융·출자 지원규모에서 융자 지원과 출자 지원 비중은 2007년 계획 기준으로 각각 96.6%, 3.5%로 융자 지원이 압도적이다. 출자 지원은 중기청, 문화관광부, 특허청 등이 모태펀드¹⁾에 대한 출자 지원을 통해 벤처기업 등에 대한 투자 지원기능을 수행하는 것이다. 중소기업에 대한 융·출자 지원규모를 살펴보면 2007년 계획 기준으로 중기청 70.6%, 산자부 15.2%, 정통부 5.1%, 노동부 3.0%, 환경부 2.3% 등의 순이다. 융자 지원의 경우 중기청을 제외한 대부분의 부처들이 산하기관의 심사·추천을 거쳐 위탁금융기관이 대출업무를 수행하는 대리대출 방식으로 자금을 지원하며, 중기청은 산하기관인 중소기업진흥공단이 직접적인 대출기능을 일부 수행하고 있다. 출자 지원은 해당 부처들이 모태펀드에 대한 출자기능을 통해 벤처기업 등에 대한 투자를 지원하는 형태로 이루어지고 있으며, 출자 지원의 경우 정부의 벤처 출자 지원 사업을 보다 시장 친화적인 형태로 운영하고 벤처캐피털 시장의 선진화·고도화·국제화를 도모한다는 취지로 2005년 모태펀드를 출범시켰으며, 현재에는 중기청, 문화관광부, 특허청이 모태펀드를 통해 출자 지원 사업을 수행하고 있다.

모태펀드는 개별 기업에 직접 투자하는 대신, 창업투자회사 등 벤처캐피털이 결성·운영하는 투자조합에 대한 출자 기능을 수행하며, 창업·벤처기업에 대한 투자는 투자조합의 운용사인 벤처캐피털이 전문적으로 수행하고 있다. 이러한 모태펀드의 운용 현황을 살펴보면, 먼저 투자재원의 안정적 확충을 위해 1조원 내외의 투자재원 조성을 목표로 하고 있으며, 2006년 말까지 중산기금, 문산기금 등을 재원으로 3,851억원이 조성되었다.

3) 은행을 통한 대출 확대 지원

중소기업 의무대출비율제도는 금융기관의 원화자금대출 증가액의 일정 비율 이상을 중소기업에 대출하도록 함으로써 은행의 중소기업 대출 확대를 유도하고 있다. 중소기업 의무대

1) 모태펀드(Fund of Funds)는 벤처기업에 투자하는 자펀드를 만들기 위해 자펀드 설립시, 일부 금액을 출자해 주는 기능을 가진 펀드를 지칭함.

출비율을 준수하지 못한 금융기관에 대해서는 한국은행 총재가 총액대출한도 감축 및 기존 대출금 회수 조치를 취하고, 총재는 매 분기마다 제재결과를 금융통화위원회에 이러한 내용을 보고하고 있다. 동 제도로 인해 은행의 자율적 자금운용이 크게 제약을 받는 것은 아니지만, 불이행시 한국은행의 총액대출한도 배정에서 불이익을 받을 수 있다.

총액한도대출제도는 한국은행의 금융기관에 대한 대출제도로써 각 금융기관의 중소기업 대출실적에 따른 저리자금의 차등 배정 등을 통해 금융기관의 중소기업 대출 확대를 유도하는 제도로 1994년부터 운용해 오고 있다. 이 제도는 금융기관의 중소기업 대출실적을 기준으로 한국은행이 금융통화위원회가 결정한 총액대출한도를 각 은행별로 배정하는 금융기관별 한도와 지방소재 중소기업에 대한 은행의 대출실적과 지역별 경제사정을 감안하여 한국은행 지역본부별로 배정하는 지역본부별 한도로 구분하여 운용되며, 금융기관별 한도는 각 은행의 기업구매자금대출, 전자방식 외상매출채권담보대출, 무역금융 취급실적을 기준으로 지원하고 있는데, 대체로 중소기업대출 취급실적이 높은 은행에 총액한도 배정이 많이 이루어지게 하고 있다.

2. 중소기업 정책금융의 특징

1) 중소기업 금융에서의 위상

중소기업 정책금융은 전체 중소기업 금융에서 큰 비중을 차지하고 있다. 대출 측면에서 2006년 말 중소기업 대출 잔액 기준으로 신용보증, 정부 부처, 지방자치단체의 지원이 차지하는 비중이 최소한 20% 이상일 것으로 추정되고 있다²⁾. 여기에 은행 대출을 간접적으로 유인하는 총액한도대출을 포함하면 그 비중은 더욱 늘어날 수 있다고 보여 진다. 단, 외형적으로 나타난 정책금융의 비중에는 정부의 정책적 개입 의지나 목적이 불명확하거나 상대적으로 약하게 작용하는 부분, 즉 상업적 대출 부분이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다.

2) 다원화된 지원체계

정부 부처, 지방자치단체, 공적 신용보증기관, 국책은행 등으로 정책금융 지원체계가 다원화되어 있다. 정책자금 융자 지원은 각 부처나 지방자치단체별로 산하기관 또는 위탁금융기

2) 중소기업 정책금융이 전체 중소기업 대출 잔액에서 차지하는 비중은 신용보증 잔액과 각 부처 및 지방자치단체가 운용하는 융자 지원 잔액을 합치고 여기서 보증과 융자의 중복 부분을 제외하는 형태로 추산할 수 있는데, 각 부처와 지방자치단체의 융자 잔액은 운전자금과 시설자금 등 자금용도별로 대출기간이 상이하며 중간 상환액도 감안해야 함. 여기서 제시한 비중 추정치는 이러한 변수들을 고려한 최소 수준임.

관을 통해 집행하며, 정책자금 출자 지원은 중소기업청 등 해당 부처가 모태펀드에 출자하여 관리를 위탁하고 이를 모태펀드가 투자조합에 다시 출자 지원하고 있다. 신용보증 지원은 신용보증기금 등 신용보증기관들이 직접적으로 신용보증을 공급하며, 은행을 통한 대출 확대 지원은 한국은행이 제도적 규제와 인센티브 제도를 운용하고 있다. 이처럼 중소기업 정책금융은 해당기관이 각각의 목적과 역할에 입각하여 개별적으로 지원기능을 수행하는 경향이 많음에 따라 통일성과 효율성 측면에서 문제의 소지를 안고 있는 것으로 보여 진다.

3) 지원대상과 정책 목적의 괴리

신용보증은 담보력이 취약한 중소기업, 신기술사업자 및 소상공인 등이 지원대상이지만, 정책적으로 신용보증기금은 모든 중소기업에 대한 보증을 수행하며, 기술보증기금은 신기술사업자, 지역신용보증재단은 지방소재 영세 중소기업을 주요 지원 대상으로 하도록 되어 있다.

정책자금은 부처별, 자금별로 자금 목적에 부합하는 지원요건을 설정하여 이를 충족하는 기업을 지원 대상으로 하며, 일반적으로 대부분의 부처들이 은행을 통한 대리대출 방식으로 지원하고 있음에 따라 은행이 적격업체로 간주하는 중소기업이 주된 수혜대상이다. 그러나 중소기업진흥공단의 직접대출은 은행 대출에 대한 접근이 어려운 기업들을 주된 지원 대상으로 삼는다. 중소기업 의무대출비율제도와 총액한도대출은 은행을 직접적인 지원 대상으로 하며, 이들 은행을 통한 대출 수혜 중소기업은 은행별 적격업체(의무대출비율제도), 지방기업, 수출기업, 부품소재업종 영위기업, 대기업 납품기업 등(총액한도대출)이다. 실제 중소기업 정책금융의 지원대상은 거의 모든 업종·규모의 중소기업을 포함한다고 할 수 있으며, 은행 활용 가능성이 높은 기업군도 지원 대상에 포함되어 있다고 보인다.

은행의 주거래고객, 은행 및 신용보증기관의 신용평가기준에 의한 적격업체, 정책자금별 지원요건을 충족하는 중소기업들이 주요 지원대상이라 할 수 있는데, 이들 기업군 중 상대적으로 은행 활용 가능성이 높은 기업들이 적지 않다. 이러한 지원 대상 구성은 지원 시 고려하는 중점적인 선별기준과 밀접한 관련이 있다고 보인다. 이에 대해 수요자인 중소기업들은 주된 불만요인으로 제기하고 있으며, 최근 정책자금 융자 지원 사업에서 이러한 정책 수요를 반영하려는 노력들이 경주되고 있다.

4) 간접금융 일변도의 지원

우리나라에서 중소기업의 자금조달 경로는 은행 차입 위주이며, 자본시장을 통한 직접금융

활용도는 매우 저조한 실정이다. 중소기업 정책금융의 역할도 중소기업 금융의 현실적 애로가 간접금융에 집중되고 있음에 따라 간접금융 중심으로 이루어지고 있으며, 외환위기 이후 벤처기업 육성정책을 적극적으로 추진함에 따라 벤처캐피탈 등을 통한 투자지원이 확대되었으나, 전체 규모면에서는 미미한 수준이라 할 수 있다.

최근 경제의 발전 패러다임을 혁신주도형으로 변화시켜야 한다는 목소리가 점점 증하고 있다. 혁신주도형 경제의 핵심경쟁단위인 혁신기업에 적합한 금융시스템의 확충 필요성이 부각되면서 혁신형 중소기업의 속성에 부합하는 중소기업 정책금융의 역할 변화가 요구되고 있다.

3. 중소기업 정책금융과 자본시장 통합법

향후 우리 경제가 지속 가능한 성장을 추구해 나가기 위해서는 자본시장의 역할이 매우 중요하다. 최근 혁신형 중소기업의 수³⁾가 3만개수준에 이르면서 이들 기업의 금융수요에 큰 변화가 일어나고 있음에도 불구하고 우리나라 자본시장 및 금융투자업의 기능은 매우 미흡하다. 즉 자본시장을 통한 중소기업의 자금조달 비중은 2% 수준에 불과한 실정이다.

그 동안 우리나라 자본시장의 기능이 미흡했던 이유 중 하나는 제도적 제약의 문제라고 할 수 있다. 자본시장통합법의 제정은 그 동안 자본시장과 금융투자업을 규율하는 제도적 틀을 근본적으로 재설계하여 자본시장과 금융투자업을 선진화하고, 경쟁력을 제고하기 위한 노력이었다는 데서 의의를 찾을 수 있다. 아울러 자본시장의 기능이 미흡했던 요인 중의 하나는 금융기관별로 다른 법률이 적용되었고, 해당 금융기관에 적용되는 규제도 상이하여 다양한 금융상품의 개발을 저해시켰다고 할 수 있다.

자본시장통합법⁴⁾은 이와 같은 금융기관 운용제도의 문제점을 인식하고 기존의 자본시장 관련 6개 법률 즉, 증권거래법, 선물거래법, 간접투자 자산운용법, 신탁업법, 한국증권선물거래소법, 종합금융회사법을 하나로 통합하는 것이다. 동법은 유효기간 1년 6개월을 거쳐 2009년부터 본격 시행될 예정이며, 법률 시행과 함께 향후 모든 금융상품은 ‘금융투자상품’으로 정의되어 금융투자회사가 취급할 수 있게 된다.

정부는 자본시장통합법 제정을 통해 향후 다양한 신종 금융상품이 개발될 것이기 때문에 기업의 자본조달기능이 제고되고, 금융기관의 대형화겸업화를 통해 선진화된 투자은행의 출현이 이루어질 것으로 기대하고 있다.

3) 혁신형 중소기업은 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업을 의미하며, 2008년 7월말 현재 2만 8,619개사에 이르고 있다.

4) 중소기업창업지원법, 여신전문금융업법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법에 의거 하여 설립된 창업투자조합, 신기술사업투자조합, 한국벤처투자조합 등에 대해서는 자본시장통합법 부칙 제28조에 의해 적용하지 않도록 하고 있다.

향후 자본시장이 활성화될 경우 벤처자본의 공급기능이 강화되고, 증장기적으로 중소기업의 성장단계별·분야별 특성에 맞는 다양한 금융상품의 출현이 확대되어 혁신형 중소기업의 자금조달에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.⁵⁾ 이는 벤처캐피털의 자금회수 경로가 확대되어 벤처캐피털이 보다 활성화되고, 금융투자회사의 투자은행업무 기능 강화에 따른 중소기업 자금서비스의 선진화가 기대되기 때문이다.

III. 우리나라 중소기업 정책자금 운영현황

1. 중소기업 정책자금 지원 환경

외환위기 이후 진행되고 있는 금융기관의 대형화·겸업화 추세는 중소기업에 대한 자금공급을 위축시킬 가능성이 클 것으로 예상된다. 금융기관이 합병을 통해 대형화되는 경우, 중소기업이 합병 전의 금융기관과 관계가 단절되어 새로운 관계를 구축해야 하는 문제점 등이 발생하기 때문이다. 자본시장통합법은 2009년부터 본격 시행되고 있으며, 동법 시행과 함께 향후 모든 금융상품은 ‘금융투자상품’으로 정의되어 금융투자회사가 취급할 수 있게 된다. 향후 자본시장이 활성화될 경우 벤처자금의 공급이 확대되고, 다양한 금융상품의 출현이 예상되어 증장기적으로 혁신형 중소기업의 자금조달에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

아울러 지금은 어느 정도 회복 국면에 들어섰지만 미국발 금융위기는 우리나라 금융시장에도 영향 및 이로 인한 국내 금융시장의 불안은 신용경색으로 인한 유동성 제약을 심화시켜 금융기관의 중소기업에 대한 대출축소와 금리인상이 불가피할 것으로 예상된다.

2. 중소기업 정책자금 운용 실태

중소기업 정책자금 중에서 중앙정부의 재정 용자자금인 중소기업진흥 및 산업기반기금(중산기금)의 2007년 말 현재 조성 누계액은 13조 9,965억원이며, 중소기업 용자잔액은 9조 1,566억원에 이르고 있다. 중산기금에 의한 중소기업 정책자금의 지원 규모는 2004년 이후, 벤처창업자금과 개발기술사업화자금은 증가 추세를 보인 반면, 경영혁신자금과 긴급경영안정자금은 감소 추세를 보이고 있다. 대출유형별로는 직접대출의 비중은 증대한 반면, 민간 금

5) 중소기업특별위원회, 「금융환경 변화에 따른 중소기업금융 발전방안」, 2007.12, pp.23 ~ 24.

용기관을 통한 대리대출은 감소하는 추세에 있다. 기업규모별로는 종사자 수 20인 미만의 소기업 지원 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 중소기업진흥공단이 중소기업에 시중 금리보다 저리로 용자하는 정책자금의 총규모는 2조 4,044억원이다. 중소기업 정책자금의 용자한도는 자금별로 차이가 있으나 대체로 시설자금 30억원, 운전자금 5억원 수준이다. 동 자금의 대출 기간은 시설자금 8년(거치기간 3년 포함)·운전자금 3~5년(거치기간 2년 포함)이며, 대출 기준금리는 4.79%(2008년 3/4분기) 수준이다. 중소기업 정책자금의 대출 금리는, 대출기간을 고려하지 않은 채 분기별 변동금리로 지원되고 있으며, 2005년 이후 민간 금융기관의 시중 금리와의 차이가 확대되는 추이를 보이고 있다.

3. 중소기업정책자금 지원현황

1) 한국은행의 총액한도대출

한국은행의 총액한도대출제도는 금융기관이 취급한 중소기업 대출실적을 토대로 총액한도 내에서 한국은행이 금융기관별로 저리 자금을 지원하는 제도로 1994년부터 운영하고 있다. 금융기관의 중소기업 대출실적을 기준으로 금융통화위원회가 결정한 총액대출한도를 각 금융기관별로 배정하는 금융기관별 한도와, 지방 소재 중소기업에 대한 금융기관의 대출실적과 지역별 경제사정을 감안하여 한국은행 지역본부별로 배정하는 한도로 구분하여 운용한다. 금융기관별 한도는 각 금융기관의 기업구매자금대출, 전자방식 외상 매출채권담보대출, 무역금융 취급실적을 기준으로 지원하고 있는데, 대체로 중소기업대출 취급실적이 높은 금융기관에 총액한도배정이 많이 이루어진다. 이 같은 점에서 총액한도대출제도는 금융기관으로 하여금 중소기업 대출 확대를 유인하기 위한 제도라고 할 수 있다. 한국은행의 총액한도대출 추이를 보면, 1994년 3월 8.8조원에서 1994년 4월~1995년 1월 9.3조원 수준을 유지하다가 1996년 11월 6.4조원으로 2.7조원 감소하였으며, 1997년 2월에는 제도 도입 이후 가장 낮은 3.6조원으로 감소하였다.

1997년 12월부터는 외환위기 이후 중소기업 신용경색 완화를 위해 총액대출한도를 계속 증액하여 2001년 9월에는 제도도입 이후 가장 높은 11.6조원을 기록한 바 있으나, 2002년 9월부터 2006년 8월까지 9.6조원의 총액대출한도를 유지해오다가 2006년 12월부터는 8조원, 2007년 7월부터 2008년 10월 중순까지는 6.5조원으로 낮추어 운용해 왔다. 2008년 10월 미국발 금융위기에 따른 중소기업 대출 확대를 위해 한도를 9조원으로 확대하여 운영하고 있다.

총액한도대출 금리는 1994년 3월부터 1998년 8월까지 5.0%, 1998년 9월~2001년 8월 기간 동안 3.0%, 2001년 9월~2004년 7월 2.5%, 2004년 8월~2004년 10월 기간 동안 2.25%, 2004

년 11월 ~ 2006년 1월 2.0%로 지속적으로 떨어져 왔다. 2004년 11월 ~ 2006년 2월 이전까지 총액한도 대출금리가 2.0%로 최저 수준을 유지한 이후 2006년 2월 2.25%, 2006년 6월 2.5%, 2006년 8월 2.75%, 2007년 7월 3.0%, 2007년 8월 3.25%, 2008년 8월 3.5%로 단계적으로 금리가 인상되고 있다. 이는 한국은행의 총액한도대출금리가 콜금리와 연계되어 조정되기 때문이며, 2007년 현재 시중금리와 총액한도대출 금리간의 격차는 4% 수준을 보이고 있다.

〈표 1〉 총액한도대출 및 적용금리 추이

(단위: 조원, %)

연도	1994.3	1994.4	1994.10	1995.1	1996.11	1997.2	1997.12	1998.3	1998.9	2001.1	2001.9
한도	8.8	9.3	9.5	9.1	6.4	3.6	4.6	5.6	7.6	9.6	11.6
금리	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	3.0	3.0	2.5
연도	2002.9	2004.8	2004.11	2006.2	2006.6	2006.8	2006.12	2007.7	2007.8	2008.8	2008.10
한도	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	8.0	8.0	6.5	6.5	6.5	9.0
금리	2.5	2.25	2.0	2.25	2.5	2.75	2.75	3.0	3.25	3.50	3.25

출처: 한국은행(www.bok.or.kr)

2) 신용보증지원

신용보증제도는 기업의 필요자금 조달을 원활하게 하기 위하여 또는 다른 경제주체와의 신용거래에 따른 위험부담을 경감시켜주기 위해 물적 담보력이 부족한 기업에 대해 ‘공적 기관’이 그 채무의 이행을 보증해 주는 제도이다. 신용보증기관의 보증 추이를 살펴보면, 1997년까지 17조원 내외의 보증잔액을 보였으나 외환위기 극복과정에서 중소기업에 대한 신용보증 공급규모가 급속도로 확대되어 1998년 33조 191억원, 2001년 38조 5,178억원, 2004년 46조 5,183억원으로 최고 수준을 보인 바 있다. 2005년 이후에는 중소기업에 대한 신용보증 잔액이 과도하다는 일부 연구기관 및 월드뱅크 등 국제기구의 지적에 따라 신용보증잔액을 축소운영하기 시작하면서 2005년 44조 674억원, 2006년에는 43조 7,085억원으로 신용보증 잔액이 감소하는 추세를 보였으며 2007년에는 2006년에 비해 6,663억원 증가한 44조 3,748억원의 보증잔액을 기록하고 있다.

신용보증기관별 보증잔액 추이를 살펴보면, 2007년말 현재 신용보증기금이 28조 5,422억원으로 전체 신용보증 잔액의 64.3%를 차지하고, 기술보증기금은 11조 2,459억원으로 전체 보증잔액의 25.3%, 지역신용보증재단은 4조 5,867억원으로 전체 보증잔액의 10.4%를 차지하고

있다. 한편, 3대 신용보증기관이 신용보증한 업체 수는 1998년 18만 1,110개사에서 2001년 40만 2,736개사, 2003년에는 46만 596개사로 최고치를 기록한 이후 신용보증 지원규모의 축소와 함께 점차 감소하기 시작하여 2007년말 현재 전체 보증업체 수가 43만 274개사로 나타나고 있다. 2007년 말 현재 신용보증기관별 보증업체 수는 신용보증기금이 19만 130개사, 기술보증기금 4만 4,336개사, 지역신용보증재단 19만 5,808개사로 나타나고 있다.

3) 중앙정부의 정책자금 지원

정부는 중소기업의 경쟁력 강화 등을 위해 1980년대부터 재정을 활용하여 중소기업을 지원해 오고 있다. 중소기업청 등 중앙정부가 지원해온 중소기업 정책자금의 규모는 2002년 이후 매년 6조원 수준으로 조사되고 있다⁶⁾. 2008년 신정부 출범 이전의 부처별 중소기업 지원 규모를 살펴보면, 중기청이 2003~2006년 기간 동안 3.6조원 수준을 유지해오다가 2007년 4조원 수준으로 증가하였으며, 산업자원부가 1조원 수준을 유지해 왔다⁷⁾.

2007년의 경우, 중소기업청의 지원규모가 4조 635억원으로 전체의 65.8%를 차지하였으며, 다음으로 산업자원부 9,826억원(15.9%), 노동부 4,169억원(6.9%), 정보통신부 2,365억원(3.9%), 농림부 1,411억원(2.3%) 등의 순으로 나타났다. 중앙부처가 중소기업 정책자금으로 지원하는 자금의 용도는 2006년의 경우 중소기업구조고도화가 40% 수준을 차지하였고, 다음으로 기술혁신, 창업·벤처 지원 등의 순으로 나타났다.

4) 지방정부의 정책자금 지원

지방정부⁸⁾는 해당 지역의 중소기업을 적극 육성하여 지역경제를 활성화하기 위해 1994년부터 중앙정부와 매칭펀드 방식으로 ‘지방중소기업육성자금’을 조성하여 지원해오고 있다.

1994~2004년 기간 동안 16개 시도별 광역자치단체가 조성한 지방중소기업육성자금의 규모는 총 6조 6,276억원(시도 자체 조성액: 2조 7,607억원, 중앙정부 지원액: 3조 8,669억원)에 이르는 것으로 조사되었다. 16개 시도별 광역자치단체는 지방중소기업육성자금과 병행하여 시도가 자체 조성하는 재원으로 이차보전(대출금액의 평균 2.5%)하는 협조융자 방식의 경영안정자금을 지원하고 있으며, 동 자금의 규모는 매년 3조원 정도로 추산되고 있다. 이처럼 시도별 자치단체가 지방중소기업육성자금 및 협조융자 방식으로 지원하는 자금의

6) 중소기업특별위원회에 따르면, 2007년 현재 14개 중앙부처가 지원하는 중소기업정책자금의 규모는 총 6조 1,751억원이며, 이 중에서 중소기업청의 지원규모가 4조 635억원으로 전체의 65.8%를 차지하고 있다.

7) 중기청은 중산기금에 의한 중소기업 정책자금 융자사업(매년 2.4조원규모)을 실시하고 있다.

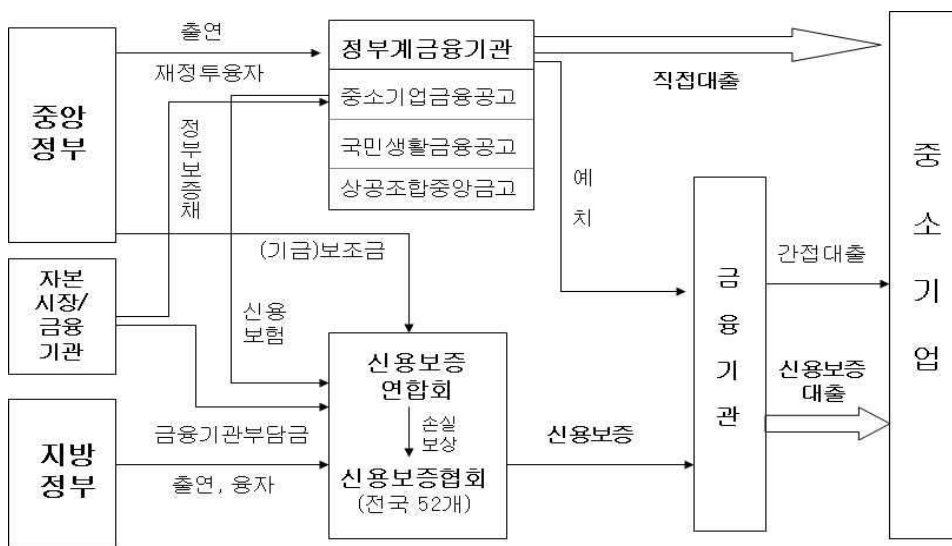
8) 지방정부는 현재의 16개 시도의 광역자치단체를 의미함

용도는 벤처기업 창업, 지역중소기업의 설비자동화, 경영안정 등이 주류를 이루고 있다.

IV. 일본의 중소기업 정책자금 지원 제도와 현황

1. 일본의 정책자금 지원 체계

일본의 중소기업 정책자금 지원은 정부계 금융기관을 통한 정책자금 직접대출과 신용보증 협회를 통한 신용보증지원으로 대별된다. 중소기업금융공고, 국민생활금융공고, 상공조합중앙금고 등 정부계금융기관⁹⁾은 정부의 출연금 및 재정투융자를 재원으로 하여 정책자금을 직접 대출한다. 전국 52개 신용보증협회는 중소기업금융공고의 신용보험 및 금융기관 부담금 등을 기초로 하여 신용보증지원을 실시하고 있다.



자료 : 일본중소기업정책총람, 신용보증연합회 등 자료에서 작성

출처 : 조덕희, 양현봉, '중소기업정책자금지원성과 분석', 산업연구원, 2008.12. p. 135

[그림 2] 일본 중소기업 정책자금 지원체계

9) 일본은 정책금융 개편계획에 따라서 중소기업금융공고, 국민생활금융공고 등의 기능을 통합하여 (주)일본정책금융공고(JFC)를 설립(2008. 10. 1.).

일본의 중소기업 정책자금 지원규모는 2007년 정부계금융기관을 통한 정책자금 22조 4,000억엔 및 신용보증지원 34조 5,000억엔 등 총 56조 9,000억 엔 정도로 추산되며, 이는 민간 금융기관의 중소기업 대출액 총 237조 4,000억 엔 대비 약 22.7%에 달하는 매우 높은 수준이다. 다만, 중소기업 정책자금 비중은 2003년말 28.4%에 비해서 점차 하락하고 있다. 일본에서는 2008년부터 정책자금의 1/2 축소 개편 작업이 본격화되고 있어서, 향후 정책자금 비중은 더욱 낮아질 것으로 예상해볼 수 있다.

〈표 2〉 일본 중소기업 정책자금 대출실적(잔액기준)

(단위: 조엔)

	2003.12	2005.12	2007.12
민간금융기관 주요기업대출*(A)	233.1	230.4	237.4
정부계금융기관 대출 총액(B)	26.8	24.9	22.4
상호조합중앙금고	10.0	9.6	9.3
중소기업금융공고	7.6	7.2	6.0
국민생활금융공고**	9.2	8.2	7.0
중소기업대출총액(C=A+B)	260.0	255.3	259.8
신용보증잔액(D)	39.4	34.9	34.5
정부계금융기관 대출 비중(=B/A, %)	11.5	10.8	9.4
신용보증 잔액 비중(=D/A, %)	16.9	15.1	13.3
중소기업정책자금 비중 (=B+D)/A, %)	28.4	25.9	22.7

자료: 일본 중소기업청, 『중소기업백서』, 2008. 및 일본 전국신용보증연합회 연차보고서.

주 : * 중소기업 대출은 제조업의 경우 자본금 3억엔 이하, 종업원 300인(서비스업은 100인 이하 등 별도 기준) 이하 기업에 대한 대출임.

** 국민생활금고 대출은 일반대출 및 생활위생대출 합계임.

2. 일본의 정책자금 지원기관 및 지원내용

1) 중소기업금융공고

일본의 중소기업금융공고(이하 ‘중소공고’)는 1953년 설립된 대표적인 중소기업 정책자금

직접대출 기관이며, 2,074명의 종업원과 전국 61개 영업점을 두고 있다. 2008년 4월 현재 6조 4,556억 엔에 달하는 정책자금 대출과 29조 5,501억 엔의 신용보험 지원 실적이 있다.

중소공고의 정책자금 직접대출은 통상 대출만기 10년의 설비자금을 지원하며, 자금대출의 기준금리는 주요 은행의 장기 우대 금리(prime rate)와 동일한 수준으로 책정하고 있다. 정책자금 대출임에도 불구하고 원칙적으로는 담보 및 보증인을 요구하며, 소액대출을 중심으로 담보특례 및 보증인 특례 등 일부 특례제도를 운용하고 있다.

중소공고의 정책자금 대출을 유형별로 살펴보면, 일반대출 보다는 고용확대, 사업회생 등을 목적으로 하는 정책성이 높은 특별대출이 전체의 86.9%를 차지하고 있다. 지원형태에 있어서는 대리대출 비중은 2006년 기준 2.2%에 불과하며, 자금 대출의 97.6%가 직접대출 형태로 운용되고 있다. 한편, 중소기업의 정책자금 대출지원 사업은 다음과 같은 측면에서 민간 금융을 보완하는 정책자금의 특성을 유지하고 있는 것으로 자체평가하고 있다¹⁰⁾.

첫째, 중소기업은 민간 금융기관을 통하여 중소기업에 공급되기 어려운 장기 설비자금을 공급하고 있다. 중소기업이 지원하는 자금의 약 64%(2006년 기준)가 대출기간 5년을 초과하는 장기자금이다. 이는 민간 금융기관의 중소기업 대출의 79.5%(2007년 기준)가 대출기간 5년 미만이라고 하는 사실과 대비되는 것이다.

둘째, 중소기업의 중소기업 대출은 민간 금융시장이 위축된 시기에 오히려 확대함으로 중소기업에 대한 자금 공급의 안정성 유지에 기여했던 것으로 나타나고 있다¹¹⁾.

셋째, 중소기업의 대출지원은 정책성이 높은 특별 대출 위주로 운영되고 있다. 특별대출은 벤처기업, 사업회생, 지역경제 활성화, 환경대책, 고용확대 등 정책성이 높은 분야의 대출이다. 2006년 중소기업 대출의 86.9%가 이처럼 정책성이 높은 특별대출이다.

10) 중소기업금융공고 사업보고서 2007년에서 인용

11) 일본 중소기업금융공고 정책평가보고서(2006년) 등 참조. 중소기업의 중소기업대출 증가율은 일본 국내은행의 중소기업 대출 증가율이 낮았던 시기에 반대로 높게 나타나고 있다.

〈표 3〉 일본 중소기업금융공고의 대출지원 주요내용

부문	구분	주요내용
대출 지원 개요	지원대상	○중소기업 전체 -제조업: 자본금 3억엔, 종업원 300인 이하 -서비스업: 100인 이하 등 기준
	자금용도	○설비자금 및 장기운전자금
	대출한도	○기업당 4억 8,000만엔
	대출기간	○설비자금 10년(대리대출 7년), 최장 15년 ○장기운전자금 5년
	대출금리(2008년)	○기준금리(2.30~3.15%, 기간별 차등)
	대출방법	○직접대출
	대출유형	○일반대출 및 특별대출 - 특별대출은 신기업육성, 기업활력강화, 환경·에너지, 기업회생, 재해복구 등 정책목적성 높은 대출 지원임.
	담보 및 보증인	○ 원칙적으로 요구 (보증인특례제도) - 최고경영자 임보 면제, 0.3% 대출금리 인상 (담보특례제도) - 기업당 8,000만엔(5년 만기), 직접대출(특별대출)에 한함. 대출금리 인상 - 담보부족특례는 최대 1억 2,000만엔 한도

하지만, 중소기업 정책자금 직접대출의 이러한 정책적 고려에도 불구하고, 중소기업의 직접대출은 기준 대출금리가 시중 우대 금리 수준이고, 담보·보증인 대출 비중이 높다는 사실 등에서 본다면, 민간 금융기관 중소기업 대출과 경합하는 측면이 크다고 할 수 있다. 2006년 중소기업의 대출의 77.1%는 담보·보증인 대출이다. 이러한 사실은 중소기업의 직접대출이 정책자금으로서의 지원성고가 저조할 수 있다는 것을 시사하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

다음으로, 중소기업의 정책자금 직접대출은 전반적으로 담보대출 비중이 높고, 무담보 대출의 경우는 소액대출에 한정하는 경우가 많고, 대출 위험도를 반영하여 대출 금리를 인상하는 등의 이유로 인해서 아래의 표에서 보듯이 정책자금 대출사업에서 얼마간의 경상이익을 실현하고 있다. 이는 우리나라 중소기업진흥공단의 정책자금 지원사업이 낮은 대출금리, 높은 신용대출 비중 등의 이유로 인해서 적자를 보고 있는 것과는 대비되는 것이다¹²⁾.

중소기업의 증권화 지원 사업은 은행의 중소기업대출 채권을 증권화하여 은행의 중소기업 무담보 대출을 확대하기 위한 지원 사업이다. 증권화 유형은 매입형과 보증형으로 구분되는데, 매입형은 은행의 중소기업 무담보 대출 채권을 중소기업이 직접 매입하는 방식(후순위

12) 중소기업진흥공단은 2004년 2006년 기간 6억~8억원의 당기순이익 적자를 보였으며, 2007년에는 2,400만원 흑자를 보였다. 자금지원 사업 부문에 국한해서 보더라도 2005년, 2006년 적자와는 달리 2007년에는 약간의 흑자를 기록하였다.

채권)이며, 보증형은 은행이 증권화하는 중소기업 무담보대출채권에 대하여 정부가 보증하는 방식이다. 2008년 4월 현재 매입형(잔액 기준)이 36억엔, 보증형이 342억엔이다.

끝으로, 중소기업금융공고의 신용보험 사업은 중소기업이 신용보증협회와 보험계약을 체결하고, 신용보증협회에 대하여 보증사고에서 발생하는 손실을 보상해 주는 제도이다. 중소기업은 신용보증협회로부터 0.15%~1.59%의 보험료를 징수하는 대신에 신용보증협회가 중소기업 채무를 대위변제하는 경우에 대위변제 금액의 70~80%를 보험금으로 지급한다¹³⁾.

2) 상공조합중앙금고

일본 상공조합금융공고(이하 상공중금)는 중소기업의 협동조합 및 중소기업을 구성원으로 하는 각종 단체¹⁴⁾에 하여 금융지원을 할 목적으로 1936년 설립되었다. 상공중금의 자본금은 2008년 3월 현재 5,227억엔이며 이중 정부 출연금이 4,053억엔(77.5%), 조합출자금이 1,173억엔으로 22.5%를 차지하고 있다.

2008년 현재 점포수는 102개(해외 3개포함), 직원수는 4,240명에 달한다. 상공중금의 업무 범위는 출자 조합 및 조합원에 대한 자금대출, 조합원 예금 수취, 상공채권 발행을 통한 자금조달, 국제화지원, 정보제공 등이다. 대출재원의 조성은 2008년 3월말 현재 총 9조 4,869억엔을 기준으로 하여 채권발행 6조 8,219억엔(71.9%), 예금 2조 6,550억엔(28.0%), 양도성예금 99억엔(0.1%) 등이다. 상공중금의 자금대출은 원칙적으로 조합 200억엔, 조합원 20억엔 대출한도로 운용되며, 대출이자율은 대출기간 1~3년 자금의 경우 2.65%(2006년)를 기준이자율로 하여 조합원의 등급 및 대출기간 등에 따라서 차등을 두고 있다.

실제로 상공중금의 자금대출 실적을 살펴보면, 조합원을 대상으로 한 소액(1억엔 이하)·운전자금이 중심이다. 2008년 3월말 현재 대출 잔액 총 9조 1,149억엔 중에서 75.2%가 운전자금이며, 나머지 24.8%가 설비자금이다. 대출금액 별로는, 2008년 3월말 현재 대출 건수를 기준으로 1억엔 이하 소액대출이 전체의 71.6%를 차지하고 있으며, 1~5억엔 대출이 22.9%를 점유하고 있다. 10억엔 이상 대출은 전체 대출 건수의 1.9%에 불과하다. 자금 대출업종은 유흥오락업종을 제외한 모든 업종을 포함하고 있으며, 2008년 3월 현재 금액기준으로 제조업(33.7%), 도소매업(30.7%), 서비스업(12.7%) 등의 순이다.

상공중금은 법률상으론 정부가 출자한 정책금융기관이지만, 출자 조합원의 예금 및 채권발행 등을 통하여 자체 조성한 자금을 기초로 하여, 출자 조합원에 대하여 운전자금을 대출하

13) 신용보험의 종류는 일반보증, 특별보증, 담보보증 무담보 보증 등에 따라서 매우 세분화되어 있으며, 상세한 내용은 각 년도 중소기업정책총람을 참고.

14) 2007년말 현재 소속 단체수는 25,822조합이다

고 있다. 또한, 매년 수익¹⁵⁾을 실현한다는 점에서 본다면, 실제로 상공중금은 정책금융기관이라기 보다는 민간의 조합 금융기관에 해당한다고 볼 수도 있다. 이러한 이유로 2008년 정책금융 개편 방안에서는, 향후 5~7년 이내에 상공중금의 정부 출자분을 모두 매각하고(설립근거법 폐지), 완전 민영화 한다는 방침을 수립해 놓고 있다.

3) 국민생활금융공고

국민생활금융공고¹⁶⁾는 1949년 설립된 정책금융기관이며, 주요 업무는 소기업에 대한 소액 경영자금 지원, 생활위생관련 업종(음식료업, 여관업, 목욕업 등)의 위생수준을 높이기 위한 자금지원, 소액 교육자금 지원 등이다. 자본금은 2008년 현재 3,694억엔(전액 정부 출자금)이며, 전국 152개 지점을 두고, 직원수는 총 4,721명에 달한다. 국민생활금융공고의 대출사업을 보면, 2006년말 대출잔액은 총 8조 3,435억엔(대출건수 286만 3,000건)이다. 보통대출(일반대출, 경영개선대출, 특별대출)은 6조 5,511억엔으로 전체 대출의 78.5%를 차지하고 있다. 이중 (소기업)경영개선대출은 상공회의소 경영지도와 추천을 받은 종업원 5인 이하 소기업을 대상으로 한 550만엔 대출한도(최대1,000만엔), 2.35% 대출금리, 무담보·무보증인 자금지원이다. 보통대출의 대출유형은 2006년말 현재 2,000만엔 이하 소액자금 대출이 전체의 97.3%를 차지하며, 설비자금(24.1%) 보다는 운전자금 대출(75.9%) 위주로 운용되고 있다. 지원 업종은 도소매(29.2%), 건설(21.1%), 서비스(20.1%), 제조업(11.9%) 등의 순으로 나타나고 있다.

국민생활금융공고의 대출 재원은 재정투융자차입금, 대출회수금 등이다¹⁷⁾. 보통대출의 담보별 대출유형을 살펴보면 금액 기준으로 담보대출(10.4%), 무담보·보증인대출(79.4%)¹⁸⁾, 무담보·무보증인 대출(10.2%) 등으로 나타나고 있다.

결국, 국민생활금융공고는 민간 금융에서 자금조달이 특히 어려운 소기업 지원 및 특정 분야 대출을 목적으로 한다는 점에서 설립 근거가 인정되지만, 대출 형태가 보증인 대출이라는 측면에서는 정책자금으로서의 지원성과는 그만큼 낮다고 할 수 있을 것이다. 다만, 보증인 소액대출의 특성상 대출지원 사업의 위험은 그리 크지 않으며, 실제로 약간의 경상이익을 실현하고 있다¹⁹⁾.

15) 상공중금은 2006~'08년 평균 250억엔의 경상이익을 실현하였다

16) 국민생활금융공고는 1949년 설립된 국민금융공고와 1967년 설립된 환경위생금융공고가 1999년에 통합되어 설립되었다.

17) 국민생활금융공고의 총차입금은 2006년말 현재 6조 4,540억엔이며, 이중 재정투융자 차입금이 6조 1,257억엔으로 94.9%를 차지하고 있음.

18) 무담보대출에는 대출금의 일부에 담보가 제공된 경우도 포함. 이를 제외한 순수무담보 대출은 금액기준으로 62.6%로 나타난다.

19) 국민생활금융공고법에 따라서 손익 균형이 항상 달성되도록 회계기준을 운용하고 있다. 다만, 대손상각비 및 대손상각비 환입 등 계정 등을 감안하면, 2006년 흑자를 보이고 있다.

4) 신용보증협회

일본은 전국의 지방자치단체(都道府縣)마다 설립된 52개의 신용보증협회를 통해서 담보 및 신용도가 부족한 중소기업이 민간 금융기관에서 필요자금을 원활하게 공급받을 수 있도록 하기 위한 신용보증지원을 실시하고 있다. 신용보증지원에 필요한 재원은 중앙 및 지방정부의 재정지원에 대부분을 의존하며, 보증채무의 사고로 인한 대위변제금에 대해서는 중소기업 금융공고가 보험금의 형태로 손실금의 70~80%를 보전해 주고 있는 구조이다.

신용보증잔액은 2000년 41조 4,590억엔에서 2006년에는 29조 2,660억엔으로 계속해서 감소하였다. 하지만 대위변제액은 그만큼 줄지 않고 있는데, 이는 신용보증(신규 보증) 금액에서 무담보 신용보증이 차지하는 비율이 금액기준으로 1994년 43.5%에서 2003년에는 71.3%까지 지속적으로 높아진데 크게 기인하는 것으로 알려지고 있다²⁰⁾. 일본 정부는 신용보증에 따른 재정 부담을 줄이기 위해서 2007년부터 금융기관과 신용보증협회가 간 책임공유제도 및 80% 부분보증 제도를 도입하여 운용하고 있다.

한편, 중소기업 정책자금 직접대출과 신용보증지원 간에는 다음과 같은 점에서 역할 분담 및 중복 지원 배제가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 일본의 신용보증은 자금용도별로 보면 대체로 설비자금 보다는 운전자금(91%, 2007년)에 대한 신용보증이 주를 이루고 있다. 이는 중소기업금융공고의 정책자금 직접대출이 대출만기 5년 이상 설비자금 중심으로 운영되고 있다는 사실과는 대비되는 것이다.

〈표 4〉 자금 용도별 신용보증금액(동경신용보증협회)

(단위: 억엔, %)

	2005		2007	
	금액	구성비	금액	구성비
운전자금	35,590	89.8	39,225	91.0
설비자금	393	1.0	2,879	6.7
운전, 설비자금	853	2.2	1,007	2.3
합계	39,636	100.0	43,111	100.0

출처: 동경신용보증협회 Report 2008.

20) 일본 중소기업청 자료에 따르면 무담보 신용보증 비율이 지속적으로 상승한 것은 1998년 특별보증의 실시, 2000년 무담보보증제도의 도입 등에 크게 기인한 것으로 보인다.
일본 중소기업청 신용보완제도의 현황 및 과제 2004. 12.

둘째, 정책자금 지원과 신용보증 지원 간 중복 지원은 별로 없는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 금융기관별 신용보증 채무 잔액현황에서 정부계 금융기관이 차지하는 비중이 1.2% 불과하다는 사실에서 짐작이 가능하다. 이는 중소기업의 정책자금 직접대출 유형에서 담보대출 및 보증인 대출이 차지하는 비중이 높다는 점과 무관하지는 않을 것으로 보인다.

3. 일본이 정책자금의 역할 및 성과

일본의 중소기업 정책자금 지원은 중소기업금융공고를 통한 우대 금리 정책자금 직접대출과 전국 52개 신용보증협회를 통한 신용보증지원으로 구성되어 있으며, 직접대출 및 신용보증지원의 합계가 2007년 민간 금융 중소기업 총대출 대비 22.7% 수준에 이를 정도로 지원 규모가 매우 크다. 일본의 중소기업 정책자금 지원 규모는 OECD 여러 나라 중에서 우리나라와 함께 그 규모가 가장 큰 국가일 것으로 보인다.

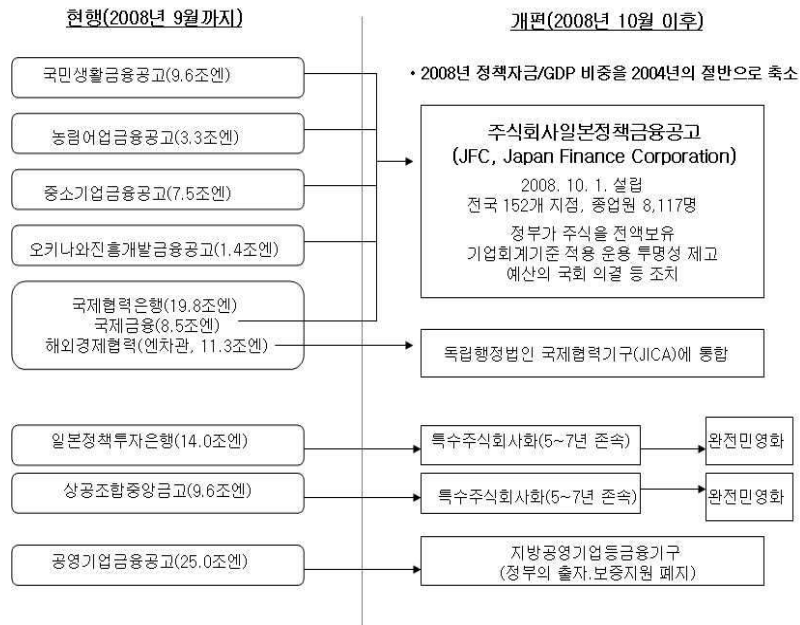
〈표 5〉 일본 정책자금 지원체계의 역할 및 성과

구분		주요내용
정책자금의 역할		<ul style="list-style-type: none"> ○주요 지원형태 : 정책자금 직접대출 및 신용보증지원 ○지원대상: 모든 중소기업 ○지원자금: 정책자금 직접대출(설비자금 중심), 신용보증(운전자금 중심) ○정책금융(우대 금리, 담보대출)과 민간 금융 간 경쟁 관계
정책 성과	장점	<ul style="list-style-type: none"> ○정책자금 직접대출, 신용보증 등 다양한 자금지원 실시 ○정책자금 직접대출과 신용보증 간 중복지원 별로 없음 ○장기 설비자금 공급, 자금시장 변동의 완충 기능 수행
	단점	<ul style="list-style-type: none"> ○직접대출은 우대 금리, 보증인·담보대출 비중이 높음. 민간금융과 경합이 발생하여 정책자금 지원성과 저하 가능성 ○과도한 정책자금 지원 및 재정부담 논란 (정책금융 축소 개편 추진 중)

일본에서 정책자금 직접대출과 신용보증지원 간에는 역할 구분이 분명한데, 정책자금 직접대출은 주로 설비자금을 위주로 지원하는데 비하여, 신용보증은 운전자금을 중심으로 지원하고 있다. 신용보증과 직접대출의 중복지원이 별로 없다는 것은 지원성과가 측면에서 본다면 긍정적이라 할 것이다.

중소기업금융공고의 정책자금 직접대출은 기준금리가 주요 은행의 우대 금리와 동일한 우대 금리 대출이며, 캐나다의 고금리 정책자금 직접대출의 경우와는 반대로, 민간 금융과 정책자금 직접대출 간 경합관계가 설정되는 것은 일정 수준 불가피하다. 특히, 중소기업금융공

고의 직접대출의 77.1%(2006년 기준)가 담보·보증인 대출이라고 하는 측면에서 보더라도 정책자금과 민간 금융의 중소기업 대출이 일정 수준 경합한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 경합 관계는 정책자금의 지원성과 측면에서는 매우 부정적이다.



자료: 일본 재무성, “정책금융 개혁의 경위”, 2008.

출처: 조덕희, 양현봉, ‘중소기업정책자금지원성과 분석’, 산업연구원, 2008.12. p. 131

[그림 2] 일본 정책자금지원 개편 내용

일본의 중소기업 정책자금 제도의 장점은 정책자금이 민간 금융에서는 조달하기 어려운 장기 설비자금을 공급에 주력하고 있다는 점, 직접대출과 신용보증지원의 규모가 매우 큰 데 비해서 중복 지원이 별로 없다는 점 등을 들 수 있을 것이다. 반면에 단점은 정책자금과 민간 금융 간 보안관계가 충분히 형성되지 못하고 경합이 존재한다는 것이다. 또한, 과도한 정책자금 및 신용보증지원으로 인해서 정부의 재정부담이 너무 크다고 하는 점을 지적할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 일본 정부는 신용보증지원의 재정 부담을 줄이고 효율성을 높이기 위하여, 종전 단일 보증료 체계에서 신용보증료를 보증의 성격, 기업의 신용등급에 따라서 9단계로 차등화한 바 있다(2006.4). 또한, 신용보증협회와 금융기관 간의 책임공유제를 도입(2007. 10)하여 종전의 100% 보증에서 대위변제금액의 80% 부분보증제도로 전환하여 위험

관리 기능을 강화한 바 있다.

일본 정부는 과도한 정책금융의 축소와 합리적 정비를 목적으로 2002년부터 정책금융 개편에 대한 논의를 시작하여, 2005년 기본방침을 마련하였으며, 2008년부터 새로운 체제를 출시했다. 정책자금 개혁의 주요 내용은 우선, 정책금융을 반드시 필요한 정책기능에 한정하여 2008년 기준 GDP 대비 정책자금 공급 잔액을 2004년의 1/2 수준으로 축소한다는 것이다. 둘째, 현재의 여러 정책금융기관을 통합하여 정책금융공고를 설립한다는 것이다. 정책자금 개편안에 따르면, 새로 설립된 일본정책금융공고(JFC)는 중소기업 분야에서는 중소기업금융공고의 일반대출을 제외한 중소기업자금지원 기능 및 국민금융공고의 중소기업 자금대출 기능을 승계한다. 또한, 정책금융공고의 효율적인 운영을 위하여 회계기준, 성과평가, 지배구조의 투명성 등 확립한다는 것을 강조하고 있다. 상공조합금융공고는 향후 5~7년 이내에 완전 민영화하는 것으로 계획되어 있다.

V. 결론 및 개선 방안

1. 한국과 일본 의 비교

1) 일본

국가별 중소기업 정책자금의 역할 및 지원성과를 파악하기 위해서는 기본적으로 민간 금융과 중소기업 정책자금 간 경합·보완 관계를 살펴볼 필요가 있다. 이는 중소기업 정책자금이 중소기업의 자금 가용성을 높이는 데 목적이 있는 만큼, 정책자금의 지원 규모가 동일하다면 정책자금과 민간 금융 간 경합보다는 보완 관계가 유지될 때 정책성고가 높다고 할 수 있기 때문이다.

일본의 중소기업 정책자금 지원시스템에서 정책자금 지원(직접대출 및 간접대출)을 중심으로하여, 정책자금과 민간 금융 간의 관계를 기초로 정리해 보면 혼합형 지원체제로 정의할 수 있다(한국 직접대출, 일본의 중소기업금융공고). 또한, 지원 유형의 특징에 따라서 중소기업 자금 지원의 정책성과 측면에서 장·단점을 살펴보면 다음과 같다.

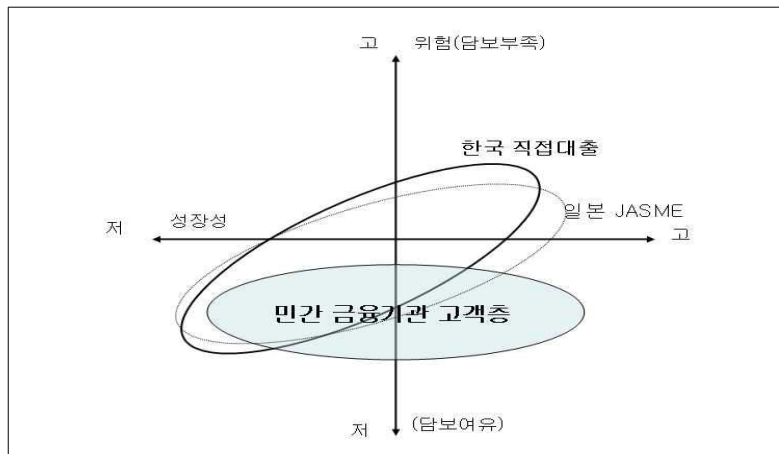
일본 중소기업금융공고(JASME)의 정책자금 대출은 시중금리의 담보·보증인 대출 형태를 취하고 있다는 점에서 본다면, 정책자금지원대상이 민간 금융 고객층과 상당 부분 중복되는 구조이다. 다만, 정책자금이 민간 금융이 공급하기 어려운 장기 설비자금 지원에 중점

을 두고 있으며, 담보부족 특례 및 보증인 특례제도 등을 통한 신용대출 비중이 22.9% 수준이라는 사실 등을 감안한다면 일본 JASME 정책자금 지원대상의 일부는 민간 금융기관 고객층과는 분리된 구조이기도하다. 이러한 점에서 일본 중소기업금융공고의 정책자금 대출은 혼합형 구조라고 볼 수 있을 것이다.

2) 한국

우리나라 중소기업진흥공단의 정책자금 직접대출 지원도 일본 중소기업금융공고와 유사하게 정책자금 지원대상이 상당 부분 민간금융 고객층과 겹치면서 일부는 분리된 혼합형 구조를 취하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 정책자금 지원 대상 기업 중 많은 중소기업은 정책자금 지원 없이도 자력으로 민간 금융을 통해서 자금을 조달하기도 한다. 다만, 직접대출의 일정 부분이 신용대출로 지원되고 있으며, 최우량 중소기업은 지원 대상에서 제외하는 장치를 두고 있다는 점 등을 감안해 본다면, 정책자금 지원대상의 일정 부분은 민간 금융의 고객층과 분리된 구조를 보이고 있기도 하다.

우리나라의 중소기업 정책자금 직접대출 및 일본의 직접대출의 경우와 같은 혼합형 구조는 캐나다의 분리형 혹은 독일의 중복형 구조에 비해서 지원대상이 광범위 한 만큼 지원 규모가 크다는 특징을 보인다. 지원 규모가 클 뿐만 아니라 정책금융기관이 순이익을 달성하기도 어려운 구조여서 상대적으로 정부의 재정 부담이 크다는 단점도 있다 하겠다.



주 : 원의 크기가 중소기업 정책자금의 지원규모를 나타내는 것은 아니며, 지원 대상의 영역을 개념적으로 표시하는 것임.

[그림 3] 한국과 일본의 정책자금과 민간 금융의 관계 비교

2. 정책적 대안 및 시사점

중소기업 정책자금은 기본적으로 중소기업의 자금 가용성 혹은 부가성(additionality)을 제고 하는데 목적이 있는 만큼, 중소기업 정책자금지원대상과 민간 금융기관의 중소기업대출 고객 층과 경합이 적을수록 자금 지원의 정책성효과 우수하다고 할 수 있을 것이다.

일본의 중소기업 정책자금 지원시스템을 통해서 정책자금과 민간 금융 간 경합을 피하고 보완협력관계를 강화하기 위한 조건을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 창업초기기업, 소기업 등 민간 금융으로부터 자금 조달이 상대적으로 어려운 중소기업을 중점 지원 대상으로 삼아야 한다는 것이다. 또한, 지방중소기업 및 특정 전략산업의 중소기업 등을 중점 지원함으로써 정책성을 높여가는 것이 바람직하다 하겠다.

둘째, 일본의 신용보증지원 등에서 보듯이 신용보증 지원자금은 중소기업이 민간 금융기관에서 조달하기 어려운 장기 설비자금지원에 집중하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

셋째, 우리나라 중소기업진흥공단의 정책자금 직접대출 사업에서 보듯이 신용평가 최우량 중소기업은 지원 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

넷째, 기업 당 대출자한도를 설정하거나 후순위대출 제도 등의 도입을 확대하여 정책자금의 민간 자금 유인효과(priming water)를 높이는 것이 바람직하다 하겠다.

아울러, 정책자금 직접대출과 신용보증지원을 동시에 실시하는 경우에는 정책자금과 신용보증지원이 중복 지원되지 않도록 하는 것이 제도의 효율성 제고를 위해서 필요하다. 일본 경우에도 정책자금 직접대출은 시설자금, 신용보증지원은 운전자금 지원으로 구분되며, 정부계금융기관이 신용보증지원을 이용하는 실적이 매우 작다는 사실에서 알 수 있듯이 중복지원이 별로 없다고 볼 수 있다. 이에 비해서 우리나라의 경우에는 정책자금 직접대출 지원대상의 약 20% 정도는 신용보증 대출을 받는 것으로 나타나고 있어서, 직접대출과 신용보증지원 간 중복 지원이 적지 않은 것으로 나타나고 있다.

중소기업에 대한 정책자금 지원은 시장실패의 보정, 중소기업의 만성적인 자금난 해소, 자금시장에서의 경기 완충 등을 목적으로 한다. 우선, 민간 금융기관과 중소기업 간의 정보의 비대칭성은 신용할당(credit rationing) 문제를 초래하고 이로 인해서 민간 금융의 중소기업대출 규모가 과소하게 되는 시장실패가 발생한다. 중소기업 정책자금은 기본적으로 이러한 시장실패를 보정하고, 중소기업의 자금 가용성 혹은 부가성을 높이기 위한 것이다. 또한, 시장실패로 인해서 중소기업은 시중 은행의 중소기업대출 잔액이 지속적으로 증가함에도 불구하고, 만성적인 자금난에서 벗어나지 못하고 있다. 경기위축 시기에는 은행의 중소기업대출이

더욱 급속하게 축소됨으로서 경영 불안이 오히려 가중될 우려도 있다. 따라서 중소기업 정책 자금은 중소기업의 만성적 자금난을 초래하는 구조적 요인에 대처하고, 자금시장의 순환 과정에서 경기 완충의 역할을 담당해야 할 것이다.

일본 중소기업금융공고의 정책자금 직접대출 및 우리나라 중소기업진흥공단을 통한 정책 자금 직접대출은 지원대상이 일정 부분 민간 금융의 고객층과 중복되지만, 다른 한편으로는 신용대출, 신용도 우수중소기업 배제, 창업초기기업 및 소기업 집중 지원 등의 원칙을 통하여 민간 금융과의 경합을 피하고 있는 혼합형 구조를 보이고 있다. 혼합형 구조에서는 정책 자금과 민간 금융과의 경합 정도가 심할수록, 정부의 재정 부담에 비해서 정책성고가 상대적으로 부진하다는 구조적 문제점이 있다. 일본의 경우에는 이러한 문제점에 대응하여, 정책자금의 지원 대상을 본래의 정책 목적에 부합하는 범위로 한정하는 방식을 통하여, 국내총생산 대비 정책자금 지원규모를 2004년의 1/2 수준으로 대폭 축소하는 개편을 2008년부터 본격 추진하고 있다. 우리나라의 경우에도 일본 사례 및 여러 문제점을 감안해 볼 때, 중소기업 정책자금과 민간 금융 간 경합을 줄이는 방향으로 중소기업 정책자금 지원체계를 근본적으로 개편할 필요성이 적지 않다고 사료된다.

참 고 문 헌

- 강종구, 「금융환경 변화가 금융안정에 미치는 영향」, 한국은행 금융경제연구원, 2006.7.
- 강종구, 정형권, “중소기업정책금융지원 효과 분석”, 한국은행 금융경제연구원, 2006.
- 곽수근, 송혁준, “정책자금을 지원 받은 중소기업의 특성 요인 및 경영성과에 관한 연구- 중소기업벤처기업을 중심으로” 중소기업연구, 2003.
- 김준기, 신기철 외, 「중소기업 정책자금 지원사업의 효과성 분석-중소기업진흥공단 지원사업을 중심으로」, 2006.
- 김현욱, 「중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구」, KDI, 2004.
- 산업연구원, 「2020년 유망산업의 비전과 발전전략」, 2006.12.
- _____, 「한국산업의 발전비전 2020」, 2005.12.
- _____, 「중소기업 관련 정책자금의 지원 및 운영체계 개편방안」, 1998.12.
- 양현봉, 「중소기업의 구조전환과 정책시사점」, 2002.10.

- 이윤보, 심충진 외, “중소기업에 대한 정책자금 지원성과와 그 영향 용인에 관한 연구”, 중소기업연구, 2006. 3.
- 재정경제부 외, ‘중소기업 경쟁력 강화 종합대책’, 2004.7.
- 조덕희·양현봉 외, 「신용보증제도의 운영성과 및 발전방안」, 산업연구원, 2001. 8.
- 조덕희, 양현봉, 「중소기업정책자금지원성과 분석」, 산업연구원, 2008.12.
- 중소기업청, 「2007년도 중소기업에 관한 연차보고서」, 2007.
- 중소기업청·기은경제연구소, 「신BIS협약 대비 중소기업 가이드라인마련을 위한 정책연구」, 2006.6.
- 한국은행, 「기업경영분석」, 각 년도.
- 한국중소기업학회, 「중소기업진흥공단 사업별 성과분석」, 2006.12.
- 日本中小企業廳, 「中小企業白書」, 2006.
- _____, 「中小企業白書」, 2007.
- 일본 재무성, “정책금융 개혁의 경위”, 2008. 9
- 일본 중소기업정책심의회, “신용보완제도의 현황 및 과제”, 일본 중소기업청, 2004. 12
- 日本中小企業總合研究機構, “主要國의 中小企業政策金融“, 2005. 3
- 日本中小企業總合研究機構, 「平成18年版中小企業施策總覽」, 2007.
- _____, 「平成16年版中小企業施策總覽」, 2005.
- 日本中小企業金融公庫, 「歐美主要國의 中小企業政策金融」, 2005.
- 日本中小企業金融公庫, 「年例報告書2007」, 2007.
- 일본 국민생활금융공고, 업무보고서 2006-2007 .
- 일본 동경신용보증협회, 사업보고서 2008 .
- 藪下史郎, 中小企業金融入門, 東洋經濟新報社, 2002