세부담 완화를 위한 재정융자제도의 이차보전방식 전환 연구

2008. 12.

김지영 · 박상원

한국조세연구원

서 언

국가가 정책목표를 수행하기 위해 조성한 공적재원을 민간에게 대출해주는 재정융자제도는 매년 24조원이 넘는 방대한 규모로 수행되고 있다. 대개의 경우 민간금융시장에 쉽게 접근할 수 없는 계층에게 시중보다 좋은 조건으로 융자해 주게 되는데, 전통적으로 매우 중요한 재정활동으로 자리잡아 왔다. 하지만 최근 민간금융시장의 발달과 더불어, 재정융자제도를 이차보전방식으로 전환해야 한다는 주장들이 지속적으로 제기되고 있다. 이차보전방식이란, 대출은 민간자금에 의해 이루어지고 정부는 수혜자가 이자를 지불할 때 그 일부를 지원하는 보조방식을 의미한다. 즉 재정융자는 자금의 가용성과 낮은 이자라는 두 가지 혜택을 동시에 제공하는 것에 반해, 이차보전방식은 이자 지원에만 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

현재의 재정융자방식이나 이차보전방식의 보조는 모두 나름대로의 특징과 장점을 가지고 있기 때문에 이차보전방식으로의 전환은 신중하게 검토하고 접근해야 한다. 이차보전방식을 옹호하는 주장들은 현재 우리나라의 민간금융시장이 충분히 발달하였기 때문에 만성적 자금부족의 시기에 발달된 재정융자제도를 그대로 유지할 필요가 없다는 점을 강조한다. 또한 이차보전방식을 통해 민간금융기관의 투자선별기능을 충분히 활용할 수 있게 되고, 동태적으로 민간금융시장의 발달도 기대할 수 있다고 주장한다. 이와 반대로 현재의 재정융자방식을 옹호하는 주장들은 이차보전으로 전환하였을 시 충분한 정책목표가 달성되지 못할 것임을 강조한다. 애초에 시장의 실패가 존재하거나 특수계층을 보호하기 위해 정부의

지원이 필요한 것인데, 민간금융기관의 자금을 이용하는 이차보전 방식으로는 충분한 지원이 이루어지지 않을 것이라는 주장이다.

본 연구는 현재의 재정융자제도와 이차보전방식의 장단점을 금융시장의 활용과 효율성, 정책목표 달성, 재정의 활용과 효과 등으로 구분하여 비교하고 있다. 또한 정교한 모형, 수치 예, 재정효과에 대한 추정 등을 통해 포괄적이면서 체계적인 분석을 시도하였다. 정책적 시사점 측면에서 보면, 이차보전방식으로의 신중한 전환을 제시하면서 지켜져야 할 원칙과 기준들을 제시하고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 박상원 박사와 김지영 박사가 집필하였다. 저자들은 원내 세미나에서의 토론자, 익명의 논평자 등 본 연구에 도움을 주신 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기까지 자료 수집 및 정리와 교정에 도움을 준 김현숙 연구원, 변경숙 주임연구행정원, 최달래 연구행정원, 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 **원 윤 희**

요약 및 정책시사점

재정융자제도는 특정 대상자나 특정 부문을 지원하는 정책목표를 수행하기 위해 국가가 조성한 공적자금을 이용하여 대출 등의 금융활동을 수행하는 제도이다. 현재 15개 부처에서 174개 사업을 34개 회계 또는 기금을 통해 운용되어 오는 등 전체 재정활동에서 큰 비중을 차지하고 있다. 최근 기존의 재정융자제도를 이차보전방식으로 전환해야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 이차보전방식이란 수혜자들이 민간금융기관으로부터 자금을 차입하고, 정부는 차입자가 이자를 지불할 때 그 일부를 지원하는 방식이다. 현재의 재정융자방식과 이차보전방식은 나름대로의 장단점이 있으므로 이에 대한 엄밀한 분석을 통해 전환 가능성과 필요성에 대한 판단이 필요하다.

따라서 본 연구는 우리나라 정부의 금융시장 지원방식의 특징을 파악하고, 현재 재정융자의 현황과 이에 대한 대안으로서 이차보전방식의 전환 가능성에 대해 살펴보았다. 특히 재정융자방식/이차보전방식의 비교를 민간시장의 활용도 및 경제적 효과, 재정적 효과, 정책목표 달성 등으로 구분하고, 우리나라 현실에 기초하여 시사점을 제시하였다.

먼저 제Ⅱ장에서는 직접융자, 전대방식, 대리대출방식, 이차보전방식, 신용보증 등 금융시장에서의 정부 지원방식별 특징을 요약하고, 모형과 수치 예를 통해 자원배분 및 정책목표 달성 측면에서 여러 방식을 비교하였다. 사실 자원배분의 효율성과 정책목표의 달성은 서로 상충되는 면이 많다. 자원배분의

효율성을 위해서는 융자의 조건을 엄격히 하여 성공의 가능성이 높은 수혜자만 지원하는 것이 바람직하다. 하지만 애초의 정책목표는 경제적 약자 지원 등 형평성 차원에서 한계기업이나 개인에게도 융자가 이루어지도록 하는 것이기 때문이다.

이론 모형에서는 이러한 직관이 엄밀한 도출에 의해 증명될 수 있음을 보였다. 즉 사회후생이라는 측면에서만 보면 이자보전방식은 매우 우수한 방식이 될 수 있다. 민간자금을 직접 활용하는 것이기 때문에 민간금융시장의 역할이 가장 클 수밖에 없는데 민간은 정부에 비해 좀 더 효율적인 차입대상자를 선별할 능력과 유인을 가지고 있기 때문이다. 하지만 이와 반대로 형평성 측면에서 특정 계층을 지원해야 하는 것이 정책목표일 경우에 이차보전방식은 가장 불리한 방식이 될 수 있다. 이 경우 좀 더 정부의 적극적인 개입이 가능한 대리대출이나 직접융자가 유리할 수 있다. 동일한 조건하에서 수혜자의 범위가 넓어지기 때문이다.

제Ⅲ장에서는 재정융자 규모를 살펴보고, 이차보전으로 전환하였을 시 얻어지는 장단점을 재정적 측면에서 설명하였다. 2008년 현재 재정융자제도는 4개의 특별회계와 34개의 기금에서 이루어지고 있는데, 국민주택기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금, 산업자원부의 에너지자원사업특별회계 등이 큰 규모를 차지하고 있다. 이러한 규모는 지방정부의 융자사업까지 포함하게 된다면 훨씬 더 커지게 된다. 현재의 재정융자제도와 이차보전방식을 재정적 측면에서 비교하면 다음과 같다. 첫째, 현재의 재정융자방식은 정부의 초기 자금조달 부담은 큰 반면 한번 큰 자금이 마련되면 이후에는 추가적인 자금소요는 작다고 할 수 있다. 이와 반대로 이차보전방식은 매년 일정한 금액이

지출된다. 따라서 한계사중손실의 크기가 체증(체감)하는 경우 이차보전방식이 상대적으로 유리(불리)하다고 평가할 수 있다. 두 번째는, 자금의 관리・운용 비용 측면에서의 비교이다. 이차보전은 은행자금을 이용하기 때문에 자금의 관리・운용비용이 적다는 장점을 가진다고 할 수 있다. 하지만 이차보전방식도 대출이자에 민간의 자금운용비용이 포함될 것이므로 마찬가지라는 반론도 존재한다. 마지막으로, 현재 순자산이 존재하는 재원의 경우 이차보전으로 전환하면 여유재원이 확보된다. 하지만 당장의 필요에 의해 지금까지 축적된 자산을 활용하는 것은 매우 근시안적 시각이며 재정건전성 차원에서도 바람직하지 않다는 반론도 존재한다.

정책 제안을 요약하면 다음과 같다. 먼저 이차보전으로의 본격적 전환을 위해서는 충족되어야 할 조건들이 있다. 먼저 금융시장의 발전 및 전문적인 금융기관의 존재이다. 이러한 시각에서 볼 때 현재 우리나라 금융시장에 대한 평가는 아직 유보적이다. 특정분야와 특정 계층을 위한 전문금융기관이 충분히 발달되어 있지 않기 때문이다. 또한 재정융자제도의 개선 및 기금이나 특별회계의 개편과도 동시에 진행되어야 한다. 본 연구는 이차보전방식으로의 전환을 위해서 지켜야 할 원칙과 기준도 제시하였다. 첫째, 이차보전방식으로 수행하기 좋은 프로그램부터 단계적으로 전환하는 것이 좋다. 둘째, 현재의 융자제도 및 이차보전방식에 대한 표준화 작업이 병행되어야 한다. 셋째, 제도개선에 재정융자사업의 운영주체가 자발적으로 참여하도록 유도해야 한다. 넷째, 이차보전에 신용보증 같은 다른 방식을 적절히 조합하여 적용할 필요가 있다. 다섯째, 전체 여유기금을 관장하는 조정기구나 회계가 필요하다. 여섯째, 이차

보전제도는 금융기관의 자율권을 충분히 살리는 방향으로 설계되어야 한다는 것 등이다.

마지막으로 주택부문과 중소기업부문에서의 융자사업에 대해 전환 가능한 사업들을 구체적으로 제시하였다. 주택부문은 수요자 지원과 공급자 지원으로 대별되는데 이 중에서 수요자 지원은 좀 더 민간시장을 활용하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 특히 수요자 지원 중에서도 최하층을 대상으로 하는 사업보다는 근로자나 서민을 대상으로 하는 전세 혹은 임대자금 지원사업이 훨씬 전환이 수월할 것으로 판단된다. 중소기업진흥공단 재정융자사업 가운데 이차보전으로의 전환을 고려할 수 있는 사업은 경영혁신지원 사업이다. 경영혁신지원 사업은 사업 집행에 있어 형평성보다는 효율성이 상대적으로 요구되며, 금융기관이 담당할 수 있는 역량이 존재하기 때문이다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 17

Ⅱ. 금융시장에서의 정부 지원과 재정융자 ····· 20

1. 정부 지원의 필요성 ····· 20
2. 정부 지원의 방식별 특징 ····· 21
가. 지원방식 개요 ····· 21
나. 지원방식별 장단점 ····· 26
3. 선행 연구 ····· 31
4. 자원배분과 정책목표 달성: 모형과 수치 예 ····· 35
가. 기본 모형 ····· 36
나. 결론: 비교분석 ····· 50
다. 수치 예(Numerical Exercise) ····· 54

Ⅲ. 재정융자 규모와 재정 측면에서의 비교 ····· 61

1. 재정융자 규모와 평가 ····· 61
가. 개요와 평가 ····· 61
나. 중앙정부 기금 ····· 70
다. 중앙정부 특별회계 ····· 82
라. 지방정부 기금 ····· 88
2. 재정 측면에서의 효과 ····· 94
가. 재정 측면에서의 장단점 ····· 94
나. 재정융자의 이차보전 전환에 따른 여유자금 규모 ····· 98

Ⅳ. 분야별 사례와 평가 ····· 101

1. 주택부문: 국민주택기금 ····· 101
가. 국민주택기금 개요 ····· 101
나. 수요자 지원 ····· 106
다. 공급자 지원 ····· 110
라. 위탁대출방식의 특징과 국민주택기금 ····· 113
마. 주택금융시장 평가와 이차보전방식으로의 전환 가능성 · 121
2. 중소기업 지원 ····· 130
가. 중소기업진흥공단 재정융자사업 개요 ····· 131
나. 중소기업 지원 ····· 133
다. 중소기업 관련 재정융자제도의 평가 ····· 147
라. 중소기업 관련 금융시장의 특징과 이차보전방식으로의 전환 ····· 152
3. 이차보전방식 사례 ····· 160
가. 축산발전기금 ····· 160
나. 학자금 융자 ····· 165

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점 ····· 176

1. 이차보전방식으로의 전환을 위한 전제조건 ····· 176
2. 전환 원칙과 방법 ····· 178
가. 전환 원칙 ····· 178
나. 대상사업의 선택 기준 ····· 180

참고문헌 ····· 183

표목차

<표 Ⅱ-1> 시장의 활용도와 정책목표 달성 측면에서의 비교 ····· 31
<표 Ⅱ-2> 융자방법별 평균투자수익 ····· 60
<표 Ⅲ-1> 재정융자사업의 추이 ····· 62
<표 Ⅲ-2> 재정융자사업 부처별 예산안(2009년도) ····· 64
<표 Ⅲ-3> 재정융자사업 회계・기금별 예산안(2009년도) ····· 65
<표 Ⅲ-4> 기금의 분류 ····· 72
<표 Ⅲ-5> 부처별 기금설치 현황 ····· 73
<표 Ⅲ-6> 기금 자산구조 ····· 75
<표 Ⅲ-7> 기금운용 결과 ····· 77
<표 Ⅲ-8> 기금의 재정융자사업 현황 ····· 79
<표 Ⅲ-9> 융자사업 세분 ····· 80
<표 Ⅲ-10> 공적신용보증기금 현황 ····· 82
<표 Ⅲ-11> 통합예산 총괄표에 의한 일반회계・특별회계・기금 수입의 비교 ····· 83
<표 Ⅲ-12> 융자사업을 수행하는 중앙정부 특별회계 (2008년 예산) ····· 84
<표 Ⅲ-13> 에너지자원사업특별회계 구성 ····· 85
<표 Ⅲ-14> 에너지자원사업특별회계 융자사업의 대출조건 ····· 86
<표 Ⅲ-15> 에너지지원특별회계의 기관별 융자규모 ····· 87
<표 Ⅲ-16> 지방정부 전체 일반회계와 특별회계 규모 ····· 88
<표 Ⅲ-17> 지방정부 기금 예산(2007년도) ····· 89
<표 Ⅲ-18> 서울시 예산규모 ····· 89
<표 Ⅲ-19> 서울시 기금 운용현황(2008년도) ····· 90
<표 Ⅲ-20> 경기도 예산(2008년) ····· 91

<표 Ⅲ-21> 경기도 세입예산(2008년) ····· 92
<표 Ⅲ-22> 경기도의 분야별 세출구조(2008년) ····· 92
<표 Ⅲ-23> 경기도 통합재정수지(2006년) ····· 93
<표 Ⅲ-24> 주요기금 융자사업의 이차보전 전환시 발생하는 여유자금 ····· 100
<표 Ⅳ-1> 국민주택기금 지출(계획기준) ····· 102
<표 Ⅳ-2> 국민주택기금 수입 항목별 운용계획 ····· 103
<표 Ⅳ-3> 국민주택기금의 발행 채권 종류 ····· 104
<표 Ⅳ-4> 제1종 국민주택채권 금리변동 현황 ····· 105
<표 Ⅳ-5> 국민주택기금의 기금순익 현황 ····· 106
<표 Ⅳ-6> 국민주택기금 주택수요자 지원 대출 규모 (2007년 예산) ····· 107
<표 Ⅳ-7> 국민주택기금 위탁수수료 추이 ····· 115
<표 Ⅳ-8> 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황 ····· 118
<표 Ⅳ-9> 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황 ····· 119
<표 Ⅳ-10> 연체대출금 및 부도대출금 현황 ····· 119
<표 Ⅳ-11> 주택금융신용보증 현황 ····· 121
<표 Ⅳ-12> 기관별 주택자금대출 잔액 ····· 123
<표 Ⅳ-13> 주택금융신용보증기금 출연기관의 주택자금대출규모 · 124
<표 Ⅳ-14> 주택금융의 종류 ····· 125
<표 Ⅳ-15> 건설산업의 간접금융 조달 추이 ····· 126
<표 Ⅳ-16> 중소기업진흥공단 정책자금 집행 현황 ····· 132
<표 Ⅳ-17> 중소기업진흥 및 산업기반기금 수입 내역 ····· 133
<표 Ⅳ-18> 중소기업 대출 금리 추이 ····· 135
<표 Ⅳ-19> 중소기업진흥공단 융자 사업별 절차 ····· 139
<표 Ⅳ-20> 중소기업진흥공단 직접대출 추이 ····· 149
<표 Ⅳ-21> (주)중소기업유통센터 대여액 및 출자전환 현황 (2008. 6. 27일 현재) ····· 151

<표 Ⅳ-22> 기업자금 대출 현황 ····· 153
<표 Ⅳ-23> 중소기업대출-민간 ····· 159
<표 Ⅳ-24> 중소기업대출-정책자금 ····· 159
<표 Ⅳ-25> 2008~2009년도 이차보전 사업 현황 ····· 161
<표 Ⅳ-26> 축산발전기금의 수입, 지출구조 ····· 163
<표 Ⅳ-27> 이차보전방식에서의 학자금대출(구 교육부 실적) ·· 165
<표 Ⅳ-28> 신용보증 종류별 학생의 부담 이자율 ····· 168
<표 Ⅳ-29> 학자금대출 신용보증 공급실적 ····· 169
<표 Ⅳ-30> 이차보전방식과 정부보증방식의 비교
(2007년 1학기 기준) ····· 171
<표 Ⅳ-31> 학자금대출신용보증기금 재원조달 ····· 173
<표 Ⅳ-32> 학자금대출신용보증기금 운용 ····· 174
<표 Ⅳ-33> 학자금대출신용보증기금 운용배수 현황 ····· 175
<표 Ⅴ-1> 경영혁신 지원사업의 추이 ····· 182

<부표 1> 예산정책처(2008)에서 예시한 이차보전으로의 전환
가능자사업 ····· 187

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 직접융자제도 ····· 22
[그림 Ⅱ-2] 이차보전방식 ····· 23
[그림 Ⅱ-3] 전대방식(융자의 경우) ····· 24
[그림 Ⅱ-4] 신용보증 방식 ····· 24
[그림 Ⅱ-5] r^*가 균형인 경우 ····· 39
[그림 Ⅱ-6] $r < r^*$가 균형인 경우 ····· 39
[그림 Ⅱ-7] 직접융자의 경우 ····· 43
[그림 Ⅱ-8] 이차보전의 경우 ····· 46
[그림 Ⅱ-9] 신용보증의 경우 ····· 48
[그림 Ⅱ-10] 전대방식의 경우 ····· 50
[그림 Ⅱ-11] 확률분포함수 ····· 55
[그림 Ⅱ-12] 전대방식의 예 1 ····· 58
[그림 Ⅱ-13] 전대방식의 예 2 ····· 59
[그림 Ⅲ-1] 재정융자 규모 변화추이 ····· 62
[그림 Ⅲ-2] 재원별 융자규모 ····· 63
[그림 Ⅲ-3] 분야별 재정융자사업 비중 추이 ····· 66
[그림 Ⅲ-4] 융자금 규모 추이(잔액) ····· 67
[그림 Ⅲ-5] 융자지출의 비중(잔액) ····· 67
[그림 Ⅲ-6] 분야별 금리수준(평균금리) ····· 68
[그림 Ⅲ-7] 분야별 대출기간 ····· 69
[그림 Ⅲ-8] 최근 5년간 기금의 재산상태 변동추이 ····· 76
[그림 Ⅲ-9] 기금의 손익상황 변동추이(2003년~2007년) ····· 78

[그림 Ⅳ-1] 공공임대주택 건설실적
(2007년 4월 건설교통부 보도자료) ····· 110
[그림 Ⅳ-2] 주택대출시장 현황 ····· 122
[그림 Ⅳ-3] 선분양제도하의 주택금융체계 ····· 127
[그림 Ⅳ-4] 후분양제도하의 주택금융체계
(프로젝트회사를 설립하지 않은 경우) ····· 128
[그림 Ⅳ-5] 후분양제도하의 주택금융체계
(프로젝트회사를 설립한 경우) ····· 129
[그림 Ⅳ-6] 면적별・임대기간별 참여가능사업자 ····· 130
[그림 Ⅳ-7] 중소기업 정책금융 지원체계 ····· 134
[그림 Ⅳ-8] 중소기업진흥공단 정책자금 융자 절차 ····· 136
[그림 Ⅳ-9] 자산유동화 지원사업 절차 ····· 145
[그림 Ⅳ-10] 소상공인 창업 및 경영개선 사업 절차 ····· 146
[그림 Ⅳ-11] 원화대출금 추이 ····· 152
[그림 Ⅳ-12] 대출금리 추이 ····· 154
[그림 Ⅳ-13] 금리별 대출비중: 가계 ····· 154
[그림 Ⅳ-14] 금리별 대출비중: 대기업 ····· 155
[그림 Ⅳ-15] 금리별 대출비중: 중소기업 ····· 155
[그림 Ⅳ-16] 금리별 대출비중(2007년) ····· 155
[그림 Ⅳ-17] 연체율 추이 ····· 157
[그림 Ⅳ-18] 담보형태별 대출금 비중 ····· 157
[그림 Ⅳ-19] 대출금리 ····· 158
[그림 Ⅳ-20] 확정금리 대출비중 ····· 158
[그림 Ⅳ-21] 학자금대출 이차보전 지원 현황 ····· 167
[그림 Ⅳ-22] 학자금대출 일반보증금리 추이 ····· 169
[그림 Ⅳ-23] 학자금대출신용보증의 지원체계 ····· 172

I. 서 론

재정융자제도는 특정 대상자나 특정 부문을 지원하는 정책목표를 수행하기 위해 국가가 조성한 공적자금을 이용하여 대출 등의 금융활동을 수행하는 제도이다. 보통 정해진 조건을 충족하는 수혜자에게 시중보다 우월한 조건(예: 낮은 이자율)으로 대출해주게 된다. 우리나라의 재정융자는 전체 재정활동에서 큰 비중을 차지해 오고 있다. 이는 지금까지 금융시장이 충분히 발전하지 못했었다는 점, 경제개발단계에서 만성적인 자금 초과수요 때문에 자금을 공급받지 못하는 경제주체들이 많았다는 점, 재정융자는 민간금융시장의 보완 외에도 소득 재분배나 특정 분야 중점 지원 등의 정책목표를 수행하는 도구가 된다는 점 등에 기인한 것으로 판단된다.

최근 기존의 재정융자제도를 이차보전방식으로 전환해야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 대표적인 예로는 황성현・이기영・박정수(2003)를 들 수 있으며, 2004년과 2007년의 기금존치평가보고서, 2003년도 감사원 보고서, 국회예산정책처(2005, 2008)에서도 장기적인 과제로 이차보전방식으로의 전환을 권고하고 있다[1]. 이차보전방식이란 수혜자들이 민간금융기관으로부터 자금을 차입하고, 정부는 차입자가 이자를 지불할 때 그 일부를 지원하는 방식이다. 이기영(2008)에서 설명하듯이 재정융자제도는 자금의 가용성 증대와 저리로 인한 이차라는 두 가지 면에서 혜택을 준다. 즉 수혜자는 정부지원이 없었으면 받지 못했을 자금을 차입할 수 있게 되는

1) 2007년도 기금존치평가에서 이차보전으로의 전환을 고려하도록 권고받은 기금으로는 과학기술진흥기금, 축산발전기금, 근로자복지진흥기금, 국민주택기금 등이다.

혜택과 낮은 이자율이나 우월한 대출조건이 주어진다는 혜택을 동시에 누리게 되는 것이다. 이차보전방식으로의 전환은 “자금의 가용성은 민간자금을 통해 충분히 달성할 수 있으므로 이자지원만 정부가 담당한다”는 것으로 재해석할 수 있다.

여러 보고서들이 이차보전방식을 권고하는 이유를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째는 우리나라의 금융시장이 양적으로 크게 성장하여 민간자금의 활용이 가능하다는 점, 둘째는 현재 축적된 기금을 재정적 필요가 높은 곳에 활용할 수 있다는 것, 셋째는 이차보전방식이 시장친화적인 정책이라는 점 등이다. 하지만 이에 대한 반론도 많다. 아직 특정 계층과 분야에는 전문적인 금융기관 및 자금이 충분하지 않다는 점, 현재 축적된 기금재원은 향후에 더욱 유용하게 사용될 수 있다는 점, 정책적으로 지원되어야 할 대상이 아직 많은데 이차보전방식으로는 충분하게 혜택이 돌아가지 않을 수 있다는 점 등이 지적되고 있다.

따라서 본 연구는 우리나라 정부의 금융시장 지원방식의 특징을 파악하고, 현재 재정융자의 현황과 이에 대한 대안으로서 이차보전방식의 전환 가능성에 대해 살펴볼 것이다[2]. 특히 기존 문헌과는 달리 재정융자방식/이차보전방식의 비교를 민간시장의 활용도 및 경제적 효과, 재정적 효과, 정책목표 달성 등으로 구분하고, 우리나라 현실에 기초하여 시사점을 제시하고자 한다. 먼저 제Ⅱ장에서는 금융시장에서의 정부 지원방식별 특징을 요약하고, 모형과 수치 예를 통해 자원배분 및 정책목표 달성 측면에서 여러 방식을 비교하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 재정융자 규모를 살펴보고, 이차보전으로 전환하였을 시 얻어지는 효과를 재정적 측면에서 설명한다. 제Ⅳ장에서는 주택부문, 중소기업지원부문, 이차보전사업으로

2) 본 연구의 목적은 현재의 재정융자방식이나 이차보전방식 중 하나만을 최종적으로 주장하는 것이 아니라 중립적 입장에서 양자의 장단점을 모두 살펴보는 것임을 강조하고자 한다.

진행된 축산발전기금과 학자금대출사업 등 분야별 사례를 살펴보고 이차보전사업으로의 전환 가능성을 평가한다. 제Ⅴ장에서는 결론 및 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 금융시장에서의 정부 지원과 재정융자

1. 정부 지원의 필요성

대부분의 나라에서 정부는 금융시장에 직·간접적으로 개입하고 있다. 금융시스템의 안정화나 공정한 시장질서를 유지하기 위해서 각종 규제를 가하기도 하고, 통화정책을 위해 자금의 수요자 역할을 하기도 하며, 금융시장에 참여하는 특정 경제주체를 지원하기 위해 자금 공급자의 역할을 하기도 한다. 정부 개입의 가장 큰 정당성은 금융시스템이 원활이 작동하지 않을 경우 경제 전체가 모두 마비되는 외부성이 존재한다는 것이다. 또한 정보의 불완전성 때문에 효율적 자원배분이 이루어지지 않을 경우에도 정부의 금융시장 개입은 정당성을 가진다. 정보의 불완전성이란 차입자의 향후 사업전망, 상환능력, 상환노력에 대한 정보가 대부자에게 상대적으로 덜 알려져 있는 경우, 즉 정보의 비대칭성(asymmetry)이 존재하는 경우를 말한다. 이러한 정보의 불완전성 때문에 자금의 불충분한 이동(funding gap)이 발생하게 된다.

불충분한 자금이동이란, 시장에서 실제로 이루어지는 거래규모가 모든 정보가 공유되는 완전한 금융시장에서의 거래보다 작은 경우이다. 불충분한 자금이동으로부터의 피해는 경제력이 취학한 계층이나 분야에 - 즉 담보력이 부족한 중소기업, 평생소득에 비해 현재 소득이 낮은 학생, 벤처사업과 같은 신생사업 등- 집중될 가능성이 많으므로, 정부는 이들을 위한 금융정책을 마련하게 된다. 예를 들어 한 기업이 약한 담보력에 불구하고 뛰어난 기술을 보유한 경우, 또한 이러한 정보가 시장에 충분히 알려져 있지 않

은 경우, 정부가 이 기업을 지원한다면 사회적으로 바람직한 자원 배분이 이루어지게 된다.

효율적 측면에서 뿐만 아니라 순수하게 형평성 차원에서, 정부는 금융시장에서 자금의 공급자 역할을 하기도 한다. 즉 정보의 비대칭성이나 과다한 거래비용과 같은 시장 방해요인(market friction)이 없는 경우에도, 특정 계층을 위한 금융시장을 좀 더 활성화시켜 이들의 후생을 증진시킬 필요가 있다. 중소기업 지원, 저소득 대상의 주택 건설을 위한 자금 지원 등은 모두 정부가 형평성 증진을 위해 추진하는 정책으로 이해할 수 있다. 이런 측면에서, 금융시장에서의 정부 자금 공급은 재정 지원(government transfer)의 일종으로 해석할 수 있다. 저소득 계층에게 직접 보조금을 주는 것은 아니지만, 금융시장에 쉽게 접근하여 자금을 이용할 수 있도록 함으로써 간접적인 지원을 하고, 그 비용을 재정으로 충당하는 것이기 때문이다.

2. 정부 지원의 방식별 특징

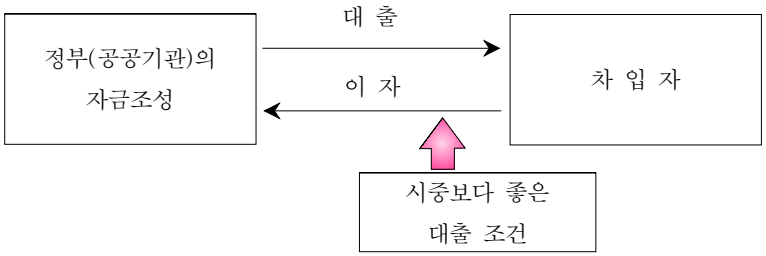
가. 지원방식 개요

정부가 정책적으로 특별한 대상이나 분야에 금융적 지원을 하고자 할 경우, 직접 융자, 신용보증, 금융기관 투・융자, 이차보전 등과 같은 방식을 사용할 수 있다. 이 중에서 직접융자, 이차보전(차입자 보조), 금융기관 투・융자 (대리대출방식 포함) 등은 지원대상자에 대한 재원 가용성(availability)을 높이고 대출비용(예: 이자)을 낮추는 방식이며, 신용보조나 직접 규제의 경우는 접근도(accessibility)를 높이는 방식이다.

직접융자는 정부가 직접 자금을 조성하고 차입자를 선별한 후, 융자하는 것이다. 중소기업진흥공단이 중소기업에 직접 대출해 주

는 프로그램이 대표적인 예이다. 직접융자방식의 가장 큰 특징은 정부가 대부에 필요한 자금을 직접 조성할 뿐 아니라 대출업무도 담당한다는 것이다. 따라서 지원자에 대한 선별이나 융자 규모 등과 같은 정책결정을 정부가 직접 할 뿐 아니라, 융자과정에서 발생하는 비용이나 (이자)수입도 정부의 몫이 된다.

[그림 II-1] 직접융자제도

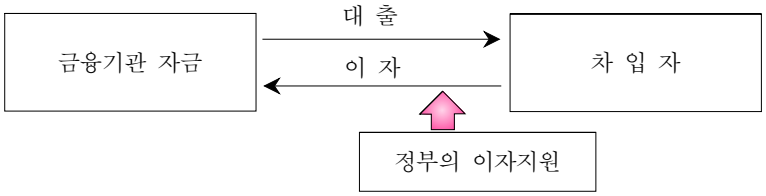


이차보전방식(interest subsidy)은 일정 조건을 만족시키는 차입자가 금융기관으로부터 대부를 받고, 이자를 납부할 때 정부가 이자의 일부를 보조해 주는 제도이다. 즉 수혜자는 은행에서 대출받은 대출 이자율과 정부지원 이자율의 차액만큼만 자신이 지불하면 된다. 이차보전방식은 시장의 수요·공급 메커니즘을 이용하면서 정부가 차입자를 지원하는 방식이다. 물론 금융기관이 수혜자에게 적용하는 이자율의 한도, 담보조건, 대출기간, 수혜자 조건 등에 대해 정부는 금융기관과의 계약을 통해 제약을 가할 수 있다.

이차보전의 경우 융자 상환여부가 금융기관의 이윤에 직접 영향을 준다. 즉 상환불능상태가 발생했을 때, 직접융자의 경우에는 정부기금에 손실이 발생하지만 이차보전의 경우 금융기관이 손실을 입는다. 이자보전방식의 또 다른 특정은 정부가 큰 규모의 기금을 조성할 필요가 없다는 점이다. 정해진 이자차이만큼 보조금(grants)

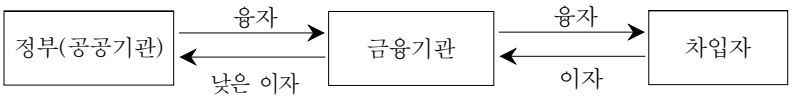
형태로 매년 지출되는 것이므로, 일반회계사업으로도 충분히 수행할 수 있다.

[그림 Ⅱ-2] 이차보전방식



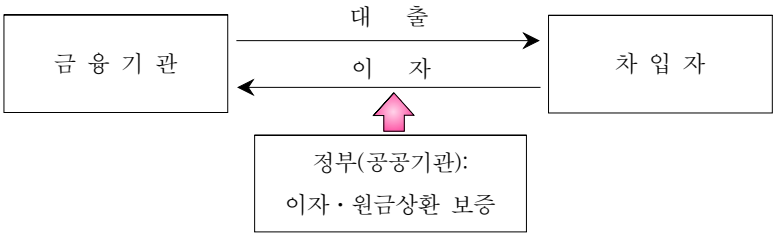
금융기관 투·융자 혹은 전대방식(on lending)은 특정 지원 대상자들에게 금융기관이 일정금액을 대부하는 조건으로 금융기관에 정부가 자금을 융자하거나 투자하는 경우이다. 정부가 금융기관에 자금을 융자하는 것과 출자하는 방식이 모두 가능하지만, 본 연구에서는 융자에만 초점을 맞추고자 한다. 정부는 금융기관에 시장에서보다 싼 이자율로 자금을 공급하되 이 자금은 오로지 주어진 조건에 해당하는 차입자에게만 대출할 수 있도록 금융기관과 계약을 맺게 된다. 전대방식의 구체적인 형태는 정부와 금융기관의 계약에 따라 매우 다양하여 하나의 모습으로 유형화하기 힘들다. 하지만 극단적인 전대방식의 경우, 정부는 별도의 계약에 의해서 금융기관의 활동을 유도하며 금융시장에서의 직접적 개입은 최소화하게 된다. 예를 들어 금융기관은 정부가 제시하는 조건을 충족시키는 한, 어떤 차입자에게 자금이 대출되는지를 스스로 결정할 수 있고 채무불이행에 대한 손실도 금융기관이 입게 된다. 전대방식은 자금조달 측면에서 볼 때 직접융자와 같이 정부가 초기에 큰 규모의 자금을 조성해야 한다는 특징도 가진다.

[그림 II-3] 전대방식(융자의 경우)



신용보증(loan guarantee)은 차입자의 자금 상환을 일정부분 정부가 금융기관에게 보장하는 제도이다. 우리나라의 신용보증기금, 기술보증기금 등이 대표적인 예이며, 대부분의 나라에서 널리 이용되고 있다. 차입자는 보증업무를 담당하는 공공기관에 신청을 하고, 공공기관은 이를 심사하여 수혜자를 선별하게 된다. 심사에 통과한 수혜자는 금융기관에 정부보증서를 제출하게 되고, 보증이 없는 경우에 비해 상대적으로 좋은 조건으로 대출을 받게 된다. 이 때 전체 상환금액 중 정부가 보증하는 비율이나 규모는 프로그램에 따라 달라진다. 지급불능이 발생했을 경우 금융기관은 확실한 보증처인 정부로부터 원금이나 이자의 일정부분을 얻게 되므로, 위험이 현저히 줄어들게 된다. 성공 가능성이 매우 높은 투자자임에도 불구하고 금융기관의 신용평가 기능과 능력이 충분히 발달되어 있지 않아서 자금이 공급되지 못하는 경우가 존재한다면, 정부의 신용보증은 자원배분의 효율성을 높일 수 있는 좋은 도구가 될 것이다.

[그림 II-4] 신용보증방식



전술한 직접융자, 이차보전, 전대방식, 신용보증 이외에도 금융기관이 총 대출의 일정비율 이상을 특정대상자에 융자하도록 직접 규제하는 방식도 존재한다. 또한 한국은행이 시중은행의 중소기업 대출실적에 따라 싼 이자의 자금을 배분하는 총액한도대출도 넓은 의미의 금융시장을 통한 정부 지원에 해당된다. 특정 계층의 사업에 대해 차입 여부와 관계없이 보조금(grants)을 주는 재정지원도 가능하다.

지금까지 설명한 여러 가지 방식의 구분은 사실 개념상의 논의일 뿐, 현실에서는 다양한 모습이 혼재한다. 우리나라의 재정융자 제도는 많은 경우 위탁대출방식, 대리대출방식 등의 형태를 지니고 있다[3]. 위탁대출방식은 정부정책에 따라 수탁금융기관이 기금 수요자에게 대출하는 업무를 수행하고, 수탁업무 수행의 수수료(위탁수수료)를 정부로부터 받는데, 현행 국민주택기금의 운용체계가 이에 속한다고 할 수 있다. 수혜자 조건·대출규모 등이 정부정책에 의해 결정된다는 점, 채무불이행이 발생했을 때 정부기금에서 손실이 발생한다는 점 등을 볼 때 직접융자에 가깝지만, 금융기관이 대상자에 대한 신용평가·선별조건 통과 여부 등을 점검하고 회수 등에 대해서도 일정부분 책임을 가진다는 면에서는 전대방식의 특징도 가지고 있다.

우리나라의 현행 대리대출방식은 전대방식의 한 종류로 이해할 수 있다. 하지만 원칙적으로 전대방식의 경우 금융기관은 차입자에게 적용되는 이자율, 대출조건, 차입자 선택 등에 있어서 상당한 자율성을 가질 수 있는데, 이는 우리나라의 현실과 다르다. 대리대출방식하에서 금융기관은 단순히 대하금리에 일정한 가산금리를 적용하고, 이 가산금리 또한 정부에 의해 결정되는 것이 보통이기 때문이다. 즉 금융기관은 가산금리를 대출업무 대행에 따른 수수

3) 앞에서 설명하였듯이 전대방식의 구체적인 형태는 매우 다양하며, 위탁대출방식과 대리대출방식은 모두 전대방식의 일종으로 분류할 수 있다.

료 개념으로 인식할 뿐이고, 이 수수료는 금융기관이 수행하는 서비스-심사, 대출관리, 회수-에 대한 비용을 보전하는 역할을 한다.

나. 지원방식별 장단점

본 연구는 금융시장 지원방식의 특성을 민간금융시장의 활용 측면, 재정적 측면, 정책목표의 달성 측면에서 구분하고자 한다[4]. 본 절에서는 먼저 민간금융시장의 활용 측면과 정책목표의 달성 측면에서 각 방식의 장단점을 개략적으로 설명하고, 재정적 측면에서의 비교는 제Ⅲ장 제2절에서 자세히 다루고자 한다. 특히 시장을 통한 효율성 증진과 정책목표 간의 상충관계는 이론모형과 수치예(numerical example)를 통해 다시 한 번 구체화될 것이다. 하지만 이러한 비교가 가지는 한계도 인정해야 한다. 현실의 제도는 여러 가지 방식이 혼합된 형태를 가지고 있으며, 하나의 정책목표를 위해 복수의 프로그램이 진행되고 있다. 따라서 원론적 측면에서 단순한 비교를 통해 얻는 시사점은 조심스럽게 받아들여야 한다. 그럼에도 불구하고 각 방식의 차이와 장단점을 이해하는 것은, 장기적으로 바람직한 제도를 만들어 가는 데 큰 도움을 줄 것이다.

금융시장의 활용이란 정부가 민간금융시장의 메커니즘을 얼마나 활용하느냐 하는 점이다. 이때 금융시장이란 금융기관, 민간자금, 금리라는 가격 메커니즘을 모두 포괄하는 말이다. 민간금융시장이 매우 효율적으로 작동되고 있다면, 금융시장의 활용도는 경제적 효율성 관점에서 해석할 수 있다. 금융시장의 역할은, 자본에 여유가 있는 대부자로부터 자금이 필요한 차입자에게 재원을 이동시키는 것이다. 만약 하나의 제도하에서 다른 제도에서보다 투자성공확률이 높은 차입자에게 대부가 이루어진다면, 경제적 효율성이 증진되는 것이고 사회적으로 더 바람직한 자원배분이 이루어졌다

4) 하지만 이들은 서로 상충하기도 한다는 점을 명심할 필요가 있다.

고 할 수 있다[5].

만약 정부 지원의 근거가 시장 실패의 교정에 있다면, 즉 경제 주체들의 자유로운 의사결정에 의해 작동하는 금융시장이 애초부터 효율적인 자원배분을 달성하지 못한다면, 시장의 활용도가 높을수록 효율성이 증대된다는 것은 설득력이 떨어진다고 비판할 수 있다. 하지만 이 또한 상대적 크기로 이해해야 한다. 예를 들어, 상대적으로 A가 B보다 좀 더 성공 확률이 높거나 수익성이 높은 투자기회를 가지고 있다고 해 보자. 시장은 이를 비교적 정확하게 판단하여 기업 A를 기업 B보다 상대적으로 높게 평가하지만, 충분한 정보를 가지고 있지 않아서 정부로부터의 아무런 지원 없이는 기업 A와 B가 모두 대출을 받지 못한다고 가정하자. 정부가 A와 B에게 자금이 공급되도록 지원할 때, A가 좀 더 높은 확률로 선택되는 방식을 택하는 것이 바람직하다. 시장메커니즘을 이용한 정부 지원은, 상대적으로 A를 높게 평가하는 시장의 능력을 이용하는 것이라 할 수 있다[6].

금융기관 활용도 측면에서 볼 때, 직접융자 < 대리대출(전대방식)<이차보전 순이라고 볼 수 있다. 직접융자의 경우 정부가 직접 재원을 조성하고 대출업무를 담당하므로 금융시장의 활용이 거의 없다고 할 수 있다. 이에 비해 이차보전의 경우 전적으로 대출업무는 금융기관에서 이루어지며, 정부는 단순히 이차차익을 보전하여 차입자를 지원하게 되므로 민간금융시장이 가장 많이 활용되는 방식이다. 전술한 바와 같이 시장의 활용도는 경제적 효율성의 증진과도 밀접한 관련이 있다. 예를 들어 정부에 비해 차입자의 사업 성공 가능성, 상환능력 등에 대한 정보를 민간금융기관이 더욱

---

5) 비효율은 “대출을 받아야 하는 기업에게 자금이 공급되지 못하는 오류”와 “시장의 경쟁압력에 의해 퇴출되어야 할 기업이 정책적 판단에 의해 유지될 때 발생하는 비효율”로 구분해서 이해할 수도 있다.

6) 이에 비해 정부가 직접 하는 경우, 특별히 A와 B를 구별할 능력이나 없을 수도 있고 구별할 유인이 없을 수 있다.

정확하게 파악한다면 민간시장 기능을 많이 활용하는 방식이 더욱 효율적인 자원배분을 유도한다. 뿐만 아니라 이차보전방식에서처럼 채무불이행이 발생했을 때 민간금융기관이 손실을 부담하며 차입자 선별에 대한 권한 역시 민간금융기관에 있을 경우, 금융기관은 최선을 다해 차입자를 선별하게 된다.

전대방식도 민간의 차입자 선별 능력 및 인센티브에 있어서 이차보전과 비슷한 효과를 가지도록 설계할 수 있다. 정부는 금융기관에 싼 이자율의 자금을 공급하기만 하고, 이 자금을 주어진 차입자들 중에서 누구에게 대부할 것인가는 금융기관이 결정하며 채무불이행이 발생했을 때 그 손실도 금융기관이 지도록 하면 되기 때문이다. 따라서 정부 지원의 수혜 대상 중에서 누가 더 효율적인 투자기회를 가지는지에 대해 민간금융기관이 정확한 정보를 가지고 있다면, 전대방식도 이차보전과 마찬가지로 효율적인 정책이 될 수 있다[7]. 하지만 이러한 전대방식의 장점이 우리나라의 대리대출방식에 적용된다고 볼 수 없다. 현실에서 대부분의 결정은 정부에 의해 이루어지며 금융기관은 단순한 대리업무만을 수행하기 때문이다. 또 손실이 발생했을 때 금융기관이 책임을 지지만 수수료를 통해 실질적으로 손실을 보전받는 경우, 도덕적 해이 문제가 충분히 사라진다고 할 수 없다.

신용보증은 정부가 민간보다 신용이나 기술에 대해 더 많은 정보를 가지고 있을 경우나, 담보 부족으로 인해 대상자들이 자금공급을 받지 못하는 경우 상대적으로 유용하다. 금융기관은 위험을 회피하기 위해 담보를 설정하거나 보증을 요구하게 된다. 따라서 금융기관이 자체적으로 충분히 위험이 낮은 차입자를 선별할 수

---

7) 하지만 상대적인 크기를 본다면 이차보전방식이 더욱 시장친화적이라고 할 수 있다. 이차보전과는 달리 전대방식은 재원 자체가 정부로부터 오는 것이기 때문에, 수혜자에게 선택함에 있어 정부의 역할이 상대적으로 크게 작용하기 마련이다.

있으므로 위험의 문제가 작을수록 신용보증의 효과가 작아진다고 할 수 있다.

금융시장이 충분히 발전하였는가 하는 것도 중요한 비교 요소가 된다. 역사적으로 우리나라에는 만성적 자금공급 부족 현상이 존재했다. 특히 개발연대 시기에는 금융기관으로부터 대출받는다는 것이 하나의 특혜처럼 여겨져 왔던 것도 사실이다. 물론 현재의 금융시장은 양적인 측면에서 빠르게 발전하였고, 선진화 및 개방화를 통해 질적인 향상도 있었다. 그럼에도 불구하고 정책적 지원이 필요한 분야나 계층에 대해서는 충분히 전문성을 가진 금융기관과 시장이 존재하지 않기 때문에, 아직까지는 정부가 직접 재원을 조성하여 지원해야 한다는 주장이 있다. 하지만 반대로 정부가 직접 융자에 참여해 왔기 때문에 민간금융시장이 충분히 발전하지 못했다는 반론도 존재한다는 것을 명심해야 한다.

정책목표 달성의 용이성 측면에서 이들을 비교할 수도 있다. 즉 "어떤 방식이 좀 더 재정정책의 목표를 잘 달성할 수 있느냐?"를 살펴보는 것이다. 하지만 정부는 하나의 정책목표만을 가지고 있지 않다. 예를 들어 중소기업 지원, 농업부문 지원, 저소득층 주거안정 지원 등은 서로 다른 목표를 가지고 있기 때문에 이들을 모두 포함하여 지원방식의 장단점을 파악하는 것은 불가능하다. 그럼에도 불구하고 특정 계층이나 분야를 지원한다는 공통점이 있다고 한다면, 원론적인 측면에서 비교가 가능할 것이다.

직접융자는 대출 규모와 조건들을 상대적으로 더욱 확실히 컨트롤할 수 있다는 측면에서 장점을 가진다. 우리나라 대리대출방식의 경우 금융기관이 대출업무를 대리로 수행하지만, 정부가 이자율, 상환기간, 대출 규모 등의 조건들을 대부분 결정한다. 따라서 정책목표의 달성이 상대적으로 용이하다. 이에 비해 이차보전과 (극단적인) 전대방식은 최종적으로 금융기관의 선택에 크게 의존

하게 되며, 신용보증의 경우 담보력의 증대라는 간접적 방식에 의해 지원이 이루어진다.

특히, 이차보전은 민간시장의 기재(mechanism)를 많이 활용하는 방식인데 이를 통해서는 정책적 목표가 충분히 달성될 수 없다는 비판이 존재한다. 민간금융기관은 기본적으로 이윤을 추구하는 기관이므로, 정책적으로 지원해야 하는 분야와 계층에 자금을 공급하지 않으려 한다는 것이다. 특히 신용이 높지 않거나 리스크가 많은 계층은 기피하려는 경향이 있고 공급하더라도 높은 이자부담을 요구한다. 따라서 정책적으로 지원해야 하는 계층이 결국 융자 혜택을 누리지 못하게 된다. 또한 금융기관이 위험을 충분히 흡수하지 않고 이를 모두 차입자에게 전가한다면, 이 또한 정책 목표를 달성하지 못했다고 평가할 수 있다.

정보 측면에서도 마찬가지이다. 예를 들어 저소득층에 지원을 한정하여 사회의 형평성을 향상시키는 정책목표를 생각해 보자. 어떤 지원자가 저소득층인지 혹은 특정 지원이 필요한지 등에 대해서는 현재 금융기관보다 정부(정확하게는 지방자치단체)가 훨씬 정확한 정보를 가지고 있다. 따라서 이러한 경우에는 정부가 직접 융자를 통해 대상자를 정확하게 판별하는 것이 좀 더 유리하다고 할 수 있다.

<표 Ⅱ-1>은 지금까지 설명한 지원방식별 특징을 요약하고 있다. 물론 이러한 비교는 원론적인 측면에서의 차이이며, 현실에서는 구체적인 제도 설계에 따라 혹은 현실 제도에 대한 주관적 판단에 따라 평가가 얼마든지 달라질 수 있다. 따라서 우리나라의 구체적인 현황에 기초하여 장단점을 논의하는 것이 보다 현실적이라고 할 수 있다.

<표 Ⅱ-1> 시장의 활용도와 정책목표 달성 측면에서의 비교

		직접융자	이차보전	신용보증	대리대출	(원칙적인) 전대방식
최초 수혜자		차입자	차입자·금융기관	차입자·금융기관	차입자·금융기관	금융기관
시장의 활용도	금융시장의 왜곡 최소화	하	상	중	중	중
	효율적 차입자 선별	하	상	중	중	상
정책목표	정책목표 달성의 용이성	상	하	중	상	중

3. 선행 연구

본 보고서와 관련 있는 첫 번째 종류의 문헌은 정부 지원 프로그램의 정당성에 대해 논증하는 것들이다. 금융시장이 불완전한 경우 정부 지원 프로그램의 역할을 이론적으로 증명한 선구적 연구(seminal paper)로는 Stiglitz and Weiss(1981, 1995)가 있다. 이 논문은 사업의 위험성에 대한 정보가 불확실할 경우 금융기관에는 이자율이 충분히 낮아지지 않으면서 충분한 양의 거래가 이루어지지 않는 신용할당이 존재할 수 있음을 증명하였다. 예를 들어 평균수익은 같지만 분산, 즉 위험의 정도는 서로 다른 투자자가 존재한다고 하자. 이 때 투자자가 금융기관에게 고정된 이자율로 차입을 하는 경우, 수익이 높을수록 투자자에게 높은 이익이 발생하지만 수익이 충분히 낮다고 해도 손해가 그 만큼 커지지는 않는다. 이러한 비대칭성으로 인해 이자율이 충분히 높은 경우, 위험도가 높은 투자자들만 차입을 원하게 된다. 따라서 주어진 높은 (시장)이자율하에서 위험이 낮은 투자자들은 시장에 진입하지 않고, 위험이 높은 투자자만 존재하므로 이자율 또한 낮아지지 않는

악순환이 발생할 수 있다는 것이다.

Mankiw(1986)는 유사한 모형을 이용하여 신용할당이 존재할 경우, 정부의 시장 개입이 어떻게 효율성을 높일 수 있는지 설명하였다. 특히 Gale(1989)은 정부가 수혜대상 차입자들에게 낮은 이자율을 적용하는 이차보전방식과 채무불이행시 일정 부분을 부담하는 신용보증방식을 비교하였다[8]. 이 논문은 만약 수혜대상 차입자들에게 신용할당이 적용되는 경우라면, 신용보증이 이차보전방식보다 유용할 수 있음을 증명하고 있다. 또한 Gale(1990)은 Gale(1989)의 모형에 기초하여 수치분석을 실시하였고, 정부 지원의 가장 큰 수혜자는 지원 없이도 차입이 가능했을 투자자라는 결론을 제시하고 있다. 이기영(2002)은 소비자에 대한 정보가 완전하게 공유되는 경우와 그렇지 않은 경우를 구별하고, 후자의 경우에는 역선택의 정도가 심할수록 재정융자제도가 사회적 후생을 증대시키기 쉬운 반면 전자의 경우에는 그렇지 않다는 것을 보였다.

두 번째 관련 문헌들로는 정부의 금융지원 정책이 과연 효과를 얻고 있는지 실증 분석한 것들이다. Battistin, Gavosto and Rettore(2001), De Bonis, Piazza and Tedeshi, Monte and Scalera(2001), Patacchini and Rapisarde(2003) 등이 이에 속하는 문헌들이다. 김현욱(2004)은 우리나라 정책자금 지원의 효과에 대해 분석한 대표적인 논문이다. 즉 중소기업 지원이 신용위험을 완화시키고 향후에 지원이 필요없을 정도로 성장하게 도왔는지를 실증분석을 통해 살펴보았다. 이를 위해, 중소기업 현황 DB 자료에 기초하여 1998~2003년 기간에 1억원 이상이 지원된 업체를 대상으로 하여 자기회귀소득모형으로 분석하였다. 그 결과 수익성 기준에서 정책자금 지원이 중소기업의 경영성과에 긍정적인 효과를 가져왔다고 보기 어렵다는 결론을 맺고 있다. 이에 반해 서울

8) Gale(1989)에서의 모형은 이차보전과 직접융자를 구분하지 않고 동일한 것으로 취급하였다.

대 한국행정연구소(2006)는 1994~2005년 기간에 중소기업진흥공단 정책자금을 지원받은 실적이 있는 업체를 대상으로 순차적 선택모형을 이용하여 분석하였고, 중소기업 정책자금의 지원 효과성이 수익성 측면에서 양호하다고 결론지었다.

세 번째로, 금융시장을 지원하는 방식을 비교하는 문헌들이 있다. 이러한 논문들은 직접 융자와 신용보증의 차이에 주목하는 경우가 대부분이다. 이는 미국에서 직접융자와 신용보증의 비중이 많기 때문이기도 하며, 이론적으로 이들 사이의 차이점이 다른 지원방식과의 차이점보다 더욱 두드러지기 때문이기도 하다. 사실 많은 논문에서는 직접융자/이차보전방식/전대방식이 경제적 효과 측면에서 동일하게 되는 모형을 설정하고 있다. 따라서 '직접융자 vs 신용보증'을 분석하면서 이 결과를 '이차보전/전대방식 vs 신용보증'에도 적용하고 있다.

구체적으로 Williamson(1994)은 직접융자와 신용보증의 효과 비교를 신용할당(credit ration)과 연결하여 분석하고 있다. 또한 Fred(1983)는 금융거래의 양을 늘리는 측면에서 직접융자가 신용보증보다 효과적임을 논증하고 있다. Fred(1983)는 직접융자의 경우 정부가 세금 등을 통해 재원을 직접 조성하기 때문에 금융시장의 자금공급에 큰 영향을 미치지 않는다는 점에 주목하고 있다. 하지만 신용보증의 경우 금융기관의 대출이 증가함에 따라 금융기관에 유입되는 자금도 증가해야 하므로, 금융기관이 부담하는 자금조달비용이 증가하게 된다. 이러한 이차적 교란 때문에 직접융자가 금융거래의 양을 늘리는 측면에서는 더욱 효과적이라는 것이다. 하지만 Fred(1983)의 주장은 부분균형 모형을 이용하면서도 신용보증의 경우에만 일반균형적인 이차효과를 가정하였기 때문에, 처음부터 공평한 비교라고 하기 어렵다.

Li(1998)는 본 연구의 모형과 가장 유사한데, 직접융자·신용보증

·보조금 지급방식을 이론적으로 비교하고 수치분석(simulation)을 하고 있다. Li(1998)의 모형은, 차입자가 자금을 빌려 투자를 수행할 때 이 투자의 성공 가능 확률이나 차입자의 자기자본에 대해서는 대칭정보(symmetric information)를 가정하고 있다. 하지만 차입자는 투자결과가 나왔을 때 이를 가장할 유인이 있고[9] 금융기관은 이를 확인하기 위해 비용을 지불해야 하는 상황을 상정하였다. 이러한 가정하에서 직접융자·신용보증·보조금 지급은 모두 수혜자의 후생을 증가시키지만 비수혜자에게는 부정적 영향을 준다는 것을 보였다. 또한 직접융자의 경우는, 신용보증에 비해 목표 계층의 투자 촉진에는 상대적으로 덜 유리하지만, 투자의 성공확률이 높고 경제력이 적은 차입자들에게는 상대적으로 유리하다는 것을 밝혔다. Li(1998)의 모형이 본 보고서와 가장 크게 다른 점은 직접융자와 이차보전을 구별하지 않았다는 점이다. 즉 서론에서는 직접융자를 언급하였음에도 불구하고, 모형에서는 이차보전형식을 빌어 모형을 구축하였다. 후술하겠지만 정부와 금융기관사이에 서로 다른 정보나 목적함수를 가지고 있다면 경제적 효과 측면에서 두 방식은 차이를 가질 것이다[10].

외국 문헌들과는 달리 우리나라의 경우에는 주로 재정학자들을 중심으로 현재의 재정융자제도를 이차보전방식으로 전환해야 한다고 주장되어 왔다. 황성현·이기영·박정수(2002), 이기영(2008)이 대표적인 예인데, 이들은 중앙정부의 연간 총 재정융자규모가 통합재정의 약 15%에 해당하는 막대한 규모임을 상기시키면서 민간금융시장의 자금을 이용하는 이차보전방식으로의 전환을 주장하고 있다. 특히 현재의 재정융자제도는 금융기관에 추가적으로 수수료

9) 즉 투자가 성공하여 충분한 재원이 있음에도 불구하고 지급불능을 선언할 유인을 말한다.

10) 본 보고서는 직접융자와 이차보전방식의 재정효과도 함께 분석하고 있다는 점에서도 부가가치가 있다고 할 수 있다.

를 지불해야 하고, 기금운영 과정에서 비효율이 발생하며 기금·특별회계가 난립하는 단점이 있음을 지적하였다.

기금이나 분야별 정부 정책을 평가하면서 이차보전방식으로의 전환을 권고하는 문헌들도 존재한다. 2003년 감사원과, 2004년도·2007년도의 『기금존치평가보고서』, 국회예산정책처(2005, 2008) 등에서는 융자제도를 중장기적으로 이차보전방식으로 전환하라고 권고하였다. 차문중 편(2007)은 국민주택기금을 평가하면서, 이차보전방식과 전대방식이 직접금융방식에 비해 가지는 상대적인 장점을 설명하였다. 또한 단기적인 전환은 어렵더라도, 중장기적으로 국민주택기금의 사업을 저소득층 지원에 특화하여 기금운용규모가 축소된 이후에는 이차보전방식이 가장 적절한 사업형태가 될 것으로 판단하였다.

4. 자원배분과 정책목표 달성: 모형과 수치 예

지금까지 금융시장에서의 지원방식별 개요와 특징을 살펴보았다. 본절에서는 이론적인 모형과 수치 예를 통해 자원배분의 효율성과 정책목표 달성 측면에서 지원방식을 구체적으로 비교해 보고자 한다. 먼저 결론을 요약해 보면 다음과 같다. 사회후생이라는 측면에서만 보면 이자보전방식은 매우 우수한 방식이 될 수 있다. 민간자금을 직접 활용하는 것이기 때문에 민간금융시장의 역할이 가장 클 수밖에 없는데 민간은 정부에 비해 좀 더 효율적인 차입대상자를 선별할 능력과 유인을 가지고 있기 때문이다. 하지만 이와 반대로 형평성이나 특정 계층 보호라는 측면에서 특정 계층을 지원해야 한다는 것이 정책목표일 경우에 이차보전방식은 가장 불리한 방식이 될 수 있다. 이 경우 좀 더 정부의 적극적인 개입이 가능한 대리대출이나 직접 융자가 유리할 수 있다.

가. 기본 모형

차입을 원하면서 정책적으로 지원의 대상자가 되는 경제주체들은 연속적인 유형(type)으로 구분된다고 하고, 이 유형을 j로 표시하고자 한다($j \in [0,1]$). 각 유형의 비중은 1로 동일하다고 가정한다. 차입자들은 하나의 투자기회를 가지는데, 이 투자를 시행하기 위해서는 m만큼의 자금이 필요하다. 모든 유형의 차입자들은 차입을 해야만 투자를 진행할 수 있는데 투자로부터 얻는 수입, $s_j \in [0, \bar{s}]$는 확률적으로 결정된다. 즉 각 유형의 차입자들이 수행하는 투자로부터의 수입은 $[0, \bar{s}]$상에서 확률분포함수 F_j를 따른다. F_j는 다음과 같은 가정을 만족한다고 하자.

$$j > j' \Rightarrow F_j \text{ weakly first-order stochastically dominates } F_{j'}$$
$$j \rightarrow j' \Rightarrow For\ any\ \ y \text{ and } continuous\, function\ f(x),$$
$$\int_y^{\bar{s}} f(x)\, dF_j(x) \rightarrow \int_y^{\bar{s}} f(x)\, dF_{j'}(x)$$

즉 유형이 크면 클수록 높은 투자수입이 나타날 확률이 커지게 되며, F_j는 j에 대해 연속적으로 변화한다. 차입자의 효용함수는 $u(\bullet)$로 표시하며, 오목하고 연속이며 미분가능하다고 가정한다. 차입자들은 모두 w만큼의 자원을 가지고 있는데, 이 자원은 투자에 직접 활용할 수는 없지만 담보로 사용할 수는 있다[11]. 금융기관은 차입자들에게 자금을 대부하는 역할을 하는데, 금융기관이 자금을 마련할 때 지불하는 기회비용은 이자율 i로 고정되어 있다

11) 본 모형에서는 차입자들이 자신의 초기 부존자원을 가지고 투자를 하지 못한다고 가정한다. 예를 들어 자신의 초기 부존자원은 부동산이어서 지급불능(default)이 발생했을 때에만 처분할 수 있는 경우이다. 이와 반대로 자신의 부존자원을 투자할 수 있고 부존자원이 부족한 경우에만 차입하는 경우도 주요 결과는 크게 달라지지 않는다.

고 가정한다[12]. 또한 국내의 금융시장은 완전경쟁이어서 금융기관은 가격수용자(price taker)처럼 행동한다고 하자.

금융기관이 각 유형별 차입자에 대해 어떻게 행동하는지는 본 모형의 중요한 가정 중 하나이다. 본 모형은 금융기관이 차입자들의 유형을 관찰할 수 있지만 유형에 따라 서로 다른 이자율을 설정할 수는 없다고 가정한다. 사실 본 모형에서 차입자들의 유형은 금융기관이 지금까지의 영업과정에서 얻어진 노하우와 정보에 의해 서로 다른 확률분포 F_j를 적용하는 주관적 분류일 뿐, 객관적으로 유형별 차이를 증명하거나 계약서에 명시할 수 있는 특징은 아니다. 하지만 금융기관은 주어진 시장이자율에서 특정 유형의 차입자들에게 대부를 거부할 수는 있다고 가정한다. 즉 특정 유형 차입자에게 높은 이자율을 부과할 수는 없지만, 시장이자율에서 대부 자체를 거부할 수는 있는 것이다.

j가 높을수록 좋은 투자결과가 나올 확률이 높아지므로, 금융기관은 가능한 한 높은 유형의 차입자들에게 대부할 것이다. 균형하에서 대부받는 차입자 중 가장 낮은 유형을 j^*로, 균형이자율을 r^*로 표시한다면 균형조건은 다음과 같다.

(0-1) $s^* = (1+r^*)m - w$

(0-2) $\left(\int_{s^*}^{\bar{s}} (1+r^*)m \, dF_{j^*}(s) + \int_0^{s^*} (w+s) \, dF_{j^*}\right) = im$

(0-3) $\int_{s^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r^*)m+w) \, dF_{j^*}(s) + \int_0^{s^*} u(0) dF_{j^*} = u(w)$

식 (0-1)에서 $(1+r^*)m$은 차입자가 금융기관에 돌려주어야 하

12) 예를 들면 금융기관들은 해외시장에서 이자율 i로 무한정 공급받을 수 있다는 것이다.

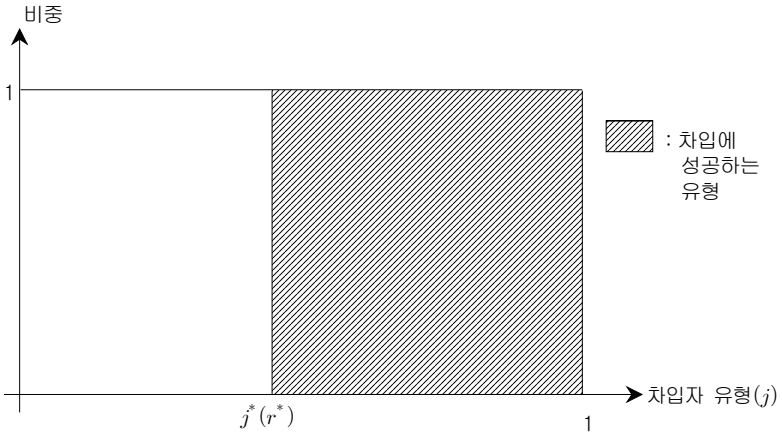
는 원금과 이자의 합이다. 투자수입(s)과 담보(w)의 합이 $(1+r^*)m$보다 크다면 금융기관은 원금과 이자를 모두 받을 수 있게 된다. 따라서 s^*는 금융기관이 원금과 이자를 모두 받을 수 있는 최저의 투자수입인 것이다.

식 (0-2)는 금융시장에서 자금의 공급량을 결정하는 식이다. 좌변은 j^*유형에게 대부할 때 얻게 되는 금융기관의 수입을 나타낸다. 또한 우변은 대부할 때 금융기관이 가지는 기회비용을 나타낸다. 따라서 주어진 이자율 r^*에서 j^*유형에게 대부할 때 기대이윤은 0이 된다. 유형이 클수록 높은 투자수입이 나올 확률이 높으므로 금융기관은 [j^*, 1]유형에게 대부를 하게 된다.

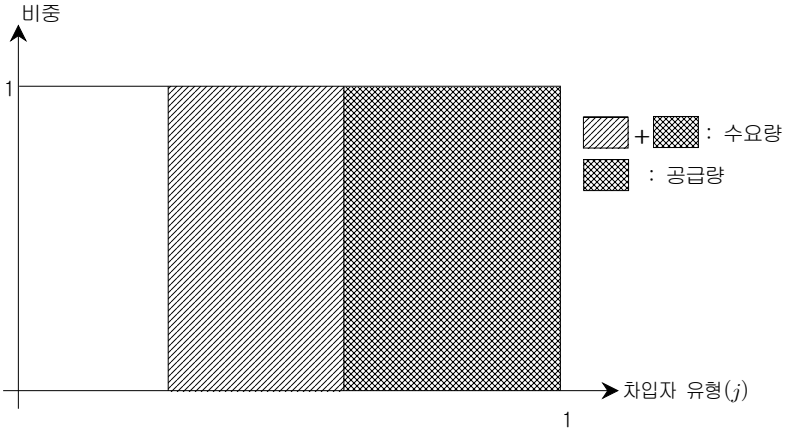
식 (0-3)은 금융시장에서 자금의 수요량을 결정하는 식이다. 좌변은 j^*유형의 투자자가 금융기관으로부터 자금을 대부받아 투자했을 때의 기대효용을 나타낸다. 즉 수입이 s^*보다 크면 원금과 이자를 갚고 나서 양(+)의 재원을 소비하게 되지만, s^*보다 작으면 최종적으로 0의 재원을 갖게(소비하게) 된다. 우변은 투자에 참여하지 않고 그냥 자신의 초기재원(w)을 모두 소비할 때의 효용이다. j^*보다 큰 유형의 투자자는 자금을 차입받아 투자에 참여하는 것의 기대효용이 그렇지 않은 경우보다 크므로 금융시장에서 자금을 수요하게 된다. 즉 주어진 이자율에서 자금의 수요량은 $(1-j^*)m$이 된다.

시장이자율은 식 (0-2)과 식 (0-3)에 의해 결정된다. 만약 $r<r^*$이라면, 금융시장에서 대부를 허용하는 유형들의 집합은 $[j,1]\subset[j^*,1]$이 되고, 금융시장에서 차입을 하려는 유형들의 집합은 $[j,1]\supset[j^*,1]$이 된다. 따라서 수요가 공급보다 크고 이자율은 상승하게 된다. $r>r^*$의 경우에는 공급이 수요보다 크게 되고 이자율은 하락한다.

[그림 Ⅱ-5] r^*가 균형인 경우



[그림 Ⅱ-6] $r < r^*$가 균형인 경우



마지막으로 정부정책에 대한 사회적 비용을 정의해야 한다. 대부분의 경우 정부는 금융시장에서 자금을 조달하기보다는 조세를 부과하여 재원을 확보한다. 또한 조세 부과는 민간의 경제활동을 위축시켜 사회후생의 손실-사중손실-이 발생한다. 모형이 완비

(complete)되려면 조세부과는 모형 내에 존재하는 경제주체 즉 차입자들이나 금융기관들에게 부과하는 것으로 가정해야 한다. 하지만 이는 논의를 복잡하게 할 뿐 아니라 현실적이지 못하다. 현실에서 차입자를 위한 정책의 재원을 반드시 차입자들로부터 걷을 필요가 없으며, 경제주체들 집합 전체에서 차입자들이 차지하는 비중이 크다고 볼 수도 없기 때문이다. 따라서 본 모형에서는 제3자로부터 세수입이 얻어지며, 이러한 조세부과로부터 얻어지는 사회적 비용을 단순히 함수 $C(\bullet)$로 표시할 것이다[13].

1) 직접융자

이제 정부가 직접 대부시장에서 자금을 공급하는 경우를 살펴보자. 정부가 직접융자에 의해 공급하는 이자율을 r_1'로 표시한다. 이 때 정부는 유형을 구별하지 못하거나 구별하려 하지 않는다고 가정한다. 이는 정부의 정보수준 혹은 정책목표와 관련된다. 전술한 바와 같이 유형별 확률분포는 금융기관이 영업에 의해 얻어진 노하우에 해당하므로 정부는 이런 정보를 가지지 못할 수 있다. 더욱 중요한 것은 이러한 정보가 있어도 이를 이용할 아무런 유인이 없다는 것이다. 본 모형에서 차입자 집단 $j \in J = [0, 1]$는 모두 지원 대상에 해당한다. 정부는 이윤을 극대화하는 목표함수를 가지고 있지 않으므로 특별히 높은 확률을 가질 유형에 지원을 집중할 필요가 없기 때문이다.

정부가 낮은 이자율을 적용하므로 모든 차입자들이 정부로부터 지원받으려 할 것이다. 정부가 가진 재원은 한정적이므로 모든 차입자들을 지원할 수 없다. 본 모형에서는 모든 유형에 골고루 지원이 돌아간다고 가정한다. 즉 각 유형에서 정부에 의해 공급받는

13) 함수 $C(x)$는 x가 음수일 때도 정의되며 이때는 음의 값을 가진다. 즉 이 경우의 C는 다른 공공재 공급을 위해 필요한 세수입의 양이 줄어들기 때문에 발생하는 사회적 손실의 감소를 의미한다.

비중을 k_1으로 표시하고 이 비중은 모든 유형에 관계없이 동일하다고 가정한다. 직접융자에 의해 공급받지 못한 차입자들이 금융기관에 대출받는 이자율을 r_1^*, 시장에서 공급받는 차입자 중 가장 큰 유형을 j_2^*라고 표시하면 다음 조건들이 성립한다.

(1-1) $s_1^* = (1+r_1^*)m - w, \quad s_1{}' = (1+r'_1)m - w$

(1-2) $\left(\int_{s_1^*}^{\bar{s}} (1+r_1^*)m \, dF_{j_1^*}(s) + \int_0^{s_1^*} (w+s) \, dF_{j_1^*}(s)\right) - im = 0$

(1-3) $\int_{s_1^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_1^*)m+w) \, dF_{j_1^*}(s) + \int_0^{s_1^*} u(0) \, dF_{j_1^*} = u(w)$

(1-4) $\int_{s_1{}'}^{\bar{s}} u(s-(1+r_1{}')m+w) \, dF_{j_1{}'}(s) + \int_0^{s_1{}'} u(0) \, dF_{j_1{}'} = u(w)$

(1-5) $k_1(1-j')m = I_1$

(1-6) $I_1 - \int_{j'}^{1} \left(k_1 \int_{s_1{}'}^{\bar{s}} (1+r_1{}')m \, dF_j + k_1 \int_0^{s_1{}'} (w+s) \, dF_j\right) dj = T_1$

식 (1-1)은 식 (0-1)처럼 금융기관과 정부가 각각 원금과 이자를 모두 받을 수 있는 투자수입의 최저값을 정의하고 있다. 식 (1-2)는 식 (0-2)처럼 금융기관이 j_1^*유형보다 큰 유형들만 시장이자율(r_1^*)에서 공급하고자 한다는 것을 의미한다. 식 (1-3)은 식 (0-3)처럼 주어진 시장이자율에서 j_1^* 이상 유형만 대부시장에서 자금을 수요한다는 것을 말한다. 식 (1-4)는 주어진 정부의 지원이자율 $r_1{}'$에서 자금을 원하는 투자자 중 최저유형 $j_1{}'$를 정의하는 식이다. 식 (1-5)에서 I는 정부가 가지는 초기의 재원을 의미한다. 정부는 초기재원을 가지고 각 유형을 골고루 지원하므로 지원받는 자의 비중 k_1은 $k_1(1-j')m = I$ 에 의해 결정된다. 식 (1-6)에

서 T_1는 매년 정부가 마련해야 하는 재원이다. 이를 자세히 설명하면, 다음 기에도 여전히 I_1만큼의 재원이 대부되어야 하지만, $\int_{j'}^{1}\left(k_1 \int_{s_1'}^{\bar{s}}(1+r_1')m\ dF_j + k_1\int_0^{s_1'}(w+s)\ dF_j\right)dj$만큼이 지난 기에 대부되었던 것으로부터 얻어진 원금과 이자이므로 새롭게 마련해야 하는 금액은 $I-\int_{j'}^{1}\left(k_1 \int_{s_1'}^{\bar{s}}(1+r_1')m\ dF_j + k_1\int_0^{s_1'}(w+s)\ dF_j\right)dj$ 이 된다[14]. I_1이 변하면 식 (1-5)에 의해 k_1도 변하고, 식 (1-6)에 의해 T_1도 조절된다. I_1는 초기에만 필요한 재원이고, T_1는 매년 투입되는 재원이므로 이를 적절히 평균할 필요가 있다. 할인율(discount factor)을 δ로 표현하고, 이를 이용하여 초기재원과 지속재원으로부터 도출되는 사회적 비용을 평균하면, $(1-\delta)\,C\,(I_1)+\delta\ C(T_1)$이 된다.

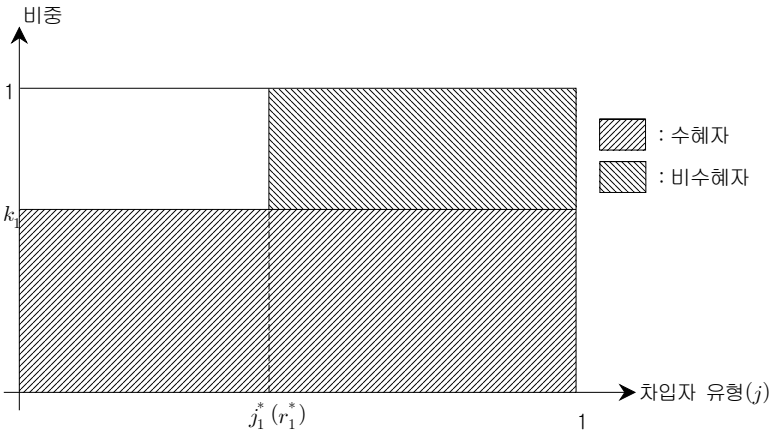
식 (1-1)~식 (1-3)을 자세히 살펴보면, 시장이자율과 시장균형은 직접융자에 대한 정책과 무관하게 결정된다는 것을 알 수 있다. 즉 $r_1^* = r^*$, $j_1^* = j^*$이 되는 것이다.

[그림 Ⅱ-7]에서 정부는 세 가지를 선택할 수 있다. 즉 직접융자 시에 적용되는 이자율 (r_1'), 정부의 재원의 크기($(1-\delta)I_1+\delta T_1$), 수혜자 비율 (k_1)이다. 물론 이들을 모두 동시에 선택할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 수혜자 비율과 이자율을 선택하면 이를 위해 필요한 재원은 자동적으로 결정된다. 마찬가지로 정부가 사용할 수 있는 총재원이 고정되어 있는 경우, 위의 식들을 만족시키는 (k_1, r_1') 조합은 많이 존재하지만, k_1이 크면 r_1'이 작아지고, k_1이 작아지면 r_1'이 커지는 제약이 있다.

---

14) 물론 이 때 $T_1 < 0$일 수 있다.

[그림 Ⅱ-7] 직접융자의 경우



균형하에서 주요한 수치들을 요약하면 다음과 같다.

평균투자수익: $\int_{j_1'}^{j_1^*} k_1 \int_0^{\bar{s}} s\ dF_j\ dj + \int_{j_1^*}^{1} \int_0^{\bar{s}} s\ dF_j\ dj$

평균기대효용: $\int_{j_1'}^{j_1^*} k_1 \left(\int_{s_1^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_1')m) dF_j + \int_0^{s_1^*} u(0) dF_j \right) dj$

$+ (1-k_1)(j_1^* - j_1')u(w) + j_1' u(w)$

$+ \int_{j_1^*}^{1} \left(\int_{s_1^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_1^*)m) dF_j + \int_9^{s_1^*} u(0) dF_j \right) dj$

금융기관의 이윤: $(1-k_1) \int_{j_1^*}^{1} \left(\int_{s_1^*}^{\bar{s}} (1+r_1^*) m\, dF_j + \int_0^{s_1^*} (w+s) dF_j \right) dj$

$- (1-j_1^*)(1-k_1) im$

정부의 매년 평균재원: $(1-\delta)\ I_1 + \delta\ T_1$

2) 이차보전

현실에서는 다양한 형태의 이차보전제도가 존재할 수 있지만 본 모형은 이차보전의 가장 극단적 형태를 가정한다. 지급불능(insolvency)이 발생했을 때 모든 손실은 금융기관이 지게 되며, 금융기관은 차입자들에게 시장이자율을 적용한다. 정부는 시장이자율과 보장된 이자율의 차이를 차입자에게 직접 지원한다. 즉 모든 보조는 자금의 수요자에게 주어지는 것이다. 이 때 지급불능 상태에 대해 정확히 규정할 필요가 있다. 논의를 단순하게 하기 위해 정부의 지원 없이는 시장이자와 원금을 금융기관에 모두 납부할 수 없는 상태를 지급불능이라고 정의하고자 한다[15]. 이렇게 하면, 유형이 같을 경우 수혜자든지 비수혜자든지에 상관없이 지급불능 확률이 동일해 지는 장점이 생긴다.

직접융자와 마찬가지로 이차보전의 경우에도 모든 차입자를 정부가 지원하지 못할 때에는 지원받는 자를 선별해야 하는 문제가 생긴다. 원칙적으로는 직접융자의 경우처럼 모든 차입자가 지원대상이 될 수 있지만, 이차보전의 경우에는 실제로 정부 지원을 받지 못하는 유형이 생긴다. 왜냐하면 정부 지원의 전제조건은 금융기관으로부터 대출을 받는다는 것인데, 금융기관은 특정 유형에게 대출하지 않을 유인이 있기 때문이다. 또한 은행은, 같은 유형의 사람이라면 이차보전 지원을 받는가에 따라 수요자를 차별적으로 대할 이유가 없다. 어차피 만기가 되면 동일한 시장이자율이 적용되어 자금이 상환될 뿐이고, 이자보전의 수혜는 차입자에게 돌아가는 것이기 때문이다. 따라서 자금의 공급자에게는 하나의 이자율만이 존재한다.

이러한 공급자 이자율을 r_2^*, 정부가 보장하는 이자율을 r'_2, 이

15) 이것은 차입자가 모두 금융기관에 시장이자를 납부하고 나서야 정부가 그 차액만큼을 보상한다고 하면 쉽게 이해된다.

차보전을 지원받으며 차입에 성공한 자들 중 가장 낮은 유형을 j_2', 지원을 받지 못하면서도 자금을 금융기관으로부터 대부받는 자들 중 가장 낮은 유형을 j_2^*, 정부 지원을 받는 자와 받지 않은 자가 공존하는 유형에서 이차보전을 받는 차입자가 차지하는 비중을 k_2라고 표시하면 다음 식들이 성립된다.

(2-1) $s_2^* = (1+r_2^*)m - w$

(2-2) $\left(\int_{s_2^*}^{\bar{s}} (1+r_2^*)m \, dF_{j_2^*}(s) + \int_0^{s_2^*} (w+s) \, dF_{j_2^*}\right) = im$

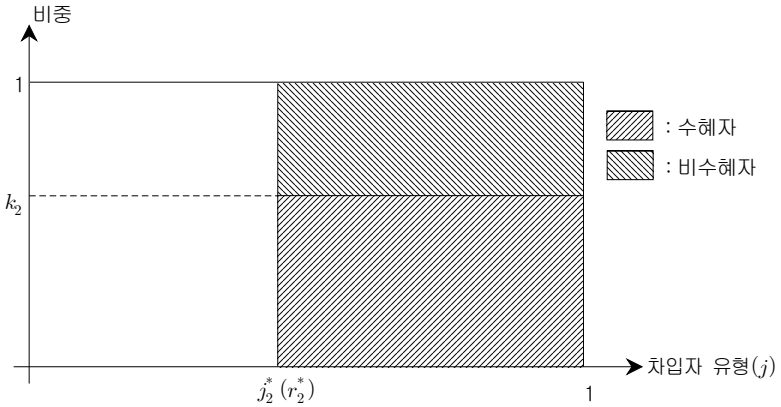
(2-3) $\int_{s_2^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_2^*)m+w) \, dF_{j_2^*}(s) + \int_0^{s_2^*} u(0) \, dF_{j_2^*} = u(w)$

(2-4) $\left(\int_{s_2^*}^{\bar{s}} (1+r_2^*)m \, dF_{j_2'}(s) + \int_0^{s_2^*} (w+s) \, dF_{j_2'}\right) = im$

(2-5) $(1-j_2')k_2(r_2''-r_2')m = T_2$

식 (2-2)는 시장이자율 r_2^*에서 금융기관은 지원을 받지 못하는 사람들 중에서 $[j_2^*, 1]$의 유형에서 자금을 공급하고자 한다는 것을 의미한다. 동일한 이자율이 식 (2-4)에 의해 지원을 받는 사람에게도 적용된다. 따라서 $j_2' = j_2^*$가 성립한다. 식 (2-3)은 정부 지원을 받지 못하는 사람들 중 j_2^* 유형 및 이보다 큰 유형의 차입자들은 시장이자율 r_2^* 이 적용될 때 자금을 수요하게 된다는 것을 의미한다. 식 (2-5)는 정부가 이차를 보전할 때 드는 비용의 크기를 나타낸다. 즉 재원의 조달비용은 $C(T_2)$가 된다. 이차보전의 경우에도 정부는 세 가지 선택변수, r_2', k_2, T_2를 선택할 수 있다. 물론 이들을 모두 동시에 선택할 수는 없다. 예를 들어 r_2', k_2가 정해지면 T_2는 자동적으로 결정되기 때문이다.

[그림 II-8] 이차보전의 경우



3) 신용보증

신용보증의 구체적인 형태는, 차입자에게 지급불능(default)이 발생했을 때 정부가 차입자들을 대신하여 정해진 금액을 금융기관에 지불하는 것이다. 이 때 정부의 보증액이 실제로 지불되는 경우는 담보를 포함하여 차입자의 자금이 대출금과 이자를 모두 상환하지 못하게 되는 때이다. 직접융자와 마찬가지로 신용보증의 대상은 정부가 선정하는데, 정부는 유형을 구별하지 않기 때문에 무작위로 수혜자가 결정된다고 가정한다. k_3를 각 유형에서 신용보증 혜택을 받은 자의 비중이라고 하고, 정부가 지급 보증하는 최대 금액을 β로 표시하자. 물론 신용보증의 수혜자가 모두 금융기관으로부터 대부를 허락받는 것은 아니다. 신용보증 지원을 받았더라도 매우 낮은 유형일 경우에는 금융기관이 대부를 거절할 수 있기 때문이다.

신용보증 여부는 객관적으로 증명 가능한 것일 뿐 아니라 금융기관과 차입자간의 계약서에 명시적으로 포함될 수 있는 것이므로, 수혜자와 비수혜자 사이에 서로 다른 이자율이 적용될 수 있

다. 신용보증의 수혜자에게 적용되는 이자율을 r_3', 그 외의 시장 이자율을 r_3^*, 수혜자 중 차입을 받는 최소유형을 j_3', 신용보증을 받지 못하는 사람들 중 차입을 받는 최소유형을 j_3^*라고 표시하면, 균형값은 다음 식에 의해 결정된다.

(3-1) $s_3^* = (1+r_3^*)m - w,\ \ s_3' = (1+r_3')m - w - \beta$

(3-2) $\left(\int_{s'_3}^{\bar{s}} (1+r_3')m\, dF_{j_3'}(s) + \int_0^{s'_3} (w+s+\beta)\, dF_{j'_3}\right) - im = 0$

(3-3) $\left(\int_{s^*_3}^{\bar{s}} (1+r_3^*)m\, dF_{j_3^*}(s) + \int_0^{s_3^*} (w+s)\, dF_{j^*_3}\right) - im = 0$

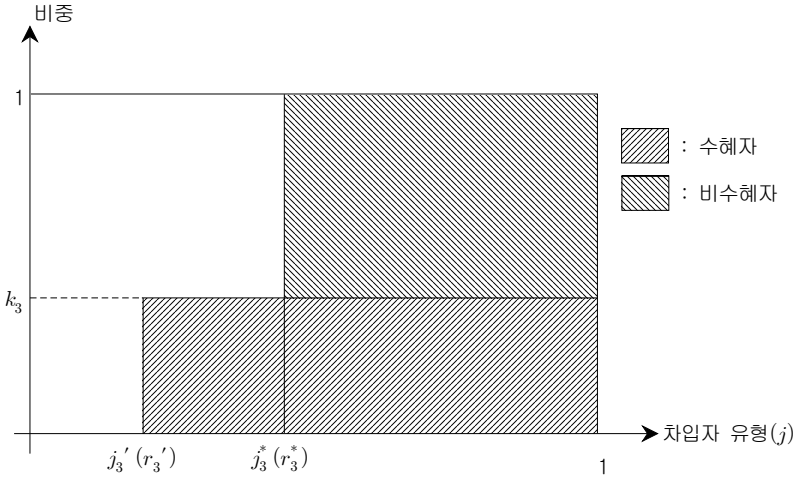
(3-4) $\int_{s_3^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_3^*)m+w)\, dF_{j_3^*}(s) + \int_0^{s_3^*} u(0)\, dF_{j_3^*} = u(w)$

(3-5) $\int_{s_3'+\beta}^{\bar{s}} u(s-(1+r'_3)m+w)\, dF_{j_3'}(s) + \int_0^{s_3'+\beta} u(0)\, dF_{j_3'}$
$= u(w)$

(3-6) $\int_{j_3'}^{1} k_3 \left(\int_0^{s_3'} \beta\, dF_j(s) + \int_{s_3'}^{s_3'+\beta} ((1+r_3')m - s - w)\, dF_j\right) dj$
$= T_3$

식 (3-1)~(3-6)에 대한 설명은 중복을 피하기 위해 생략한다. 다만 식 (3-6)에 의해 매년 정부가 조달해야 하는 재원의 양은 T_3이다. 신용보증의 경우에 정부는 β, k_3, T_3를 선택할 수 있다. 하지만 직접융자나 이차보전과 마찬가지로 이들을 동시에 자유롭게 선택할 수는 없다. 예를 들어 β, k_3가 결정되면 자동적으로 T_3는 결정되게 된다.

[그림 II-9] 신용보증의 경우



4) 전대방식

전대방식은 싼 값으로 금융기관에 자금을 공급하여 이자율을 낮추고 이를 통해 자금공급을 증가시키는 지원방식이다. 전대방식으로 정부가 금융기관에 공급하는 자금은 반드시 목표 계층의 차입자에게 대부하도록 하는 제약을 둔다. 현재 모형에서 금융기관은 i라는 기회비용을 지불하고 무한정 자금을 이미 공급받을 수 있다. 또한 J에 속한 투자자 모두 정책목표에 따라 지원해야 할 대상이다. 따라서 정부가 대상자를 특별히 한정하지 않고 J에 속하는 모든 사람에게 대부를 허락할 경우, 금융기관의 이윤만 커지고 대부시장의 공급이 증가하지 않게 된다. 즉 금융기관이 조달하는 자금 중 일부는 정부로부터 오므로 비용이 i보다 낮을 것이고 나머지 비용은 전과 같이 i일 것이다. 시장균형량은 한계생산비용-이 경우 i-에 의해 결정되므로 식 (0-2)와 식 (0-3)과 동일한 균형이자율과 균형량이 도출될 것이다. 다만 금융기관의 이윤은 낮은 자금조달비용 때문에 이전보다 더 커지게 된다.

이러한 결론은 전대방식의 본질적 특성으로부터 도출되는 것이 아니라, 금융기관에게 이미 자금이 무한정 공급된다는 모형의 가정으로부터 발생하는 것이므로 흥미로운 결론이 아니다. 따라서 전대방식으로 정부가 자금을 공급할 때, 특정 계층에게 공급될 것을 제약하는 것 외에 특정 계층에게 공급되는 전체 대출량이 얼마 이상이어야 한다고 규정한다고 가정한다. 이 경우, i라는 높은 기회비용을 지불한 재원은 높은 유형의 차입자에게 공급하고 정부로부터 낮은 기회비용을 지불한 재원은 낮은 유형의 차입자에게 공급해야만, 공급량이 극대화될 것이다. 정부가 금융기관에 지원하는 이자율을 i_4', 대부시장의 이자율을 r_4^*, 시장에서 공급받은 재원으로 대부하는 차입자 중 가장 낮은 유형을 j_4^*, 정부에서 공급받은 재원으로 대부하는 차입자 중 가장 낮은 유형을 j_4'라고 할 때 균형값은 아래 식에 의해 구해진다.

(4-1) $s_4^* = (1+r_4^*)m - w$

(4-2) $\left(\int_{s_4^*}^{\bar{s}} (1+r_4^*)m \, dF_{j_4'}(s) + \int_0^{s_4^*} (w+s) \, dF_{j_4'}\right) - i'm = 0$

(4-3) $\int_{s_4^*}^{\bar{s}} u(s-(1+r_4^*)m+w) \, dF_{j_4'}(s) + \int_0^{s_4^*} u(0) \, dF_{j_4'} = u(w)$

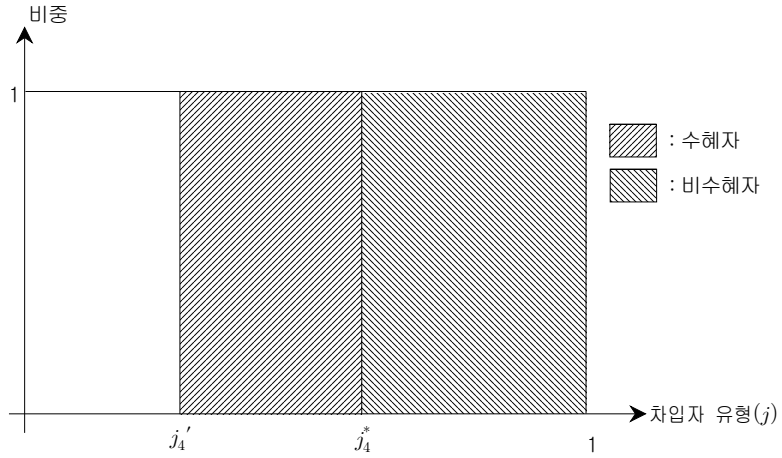
(4-4) $\int_{j_4'}^{j_4^*} m \, di = I_4$

(4-5) $-i_4' I_4 = T_4$

식 (4-2)는 j_4' 이상의 유형에게는 낮은 조달비용 i'가 적용됨을 보여주고 있다. 또한 식 (4-4)는 $[j_4', j_4^*]$유형에게 낮은 조달비용을 적용하여 공급하는 자금의 양이 바로 정부가 지원하는 재원의 양 I_4라는 것을 보여준다. 즉 $[j_4', j_4^*]$ 유형에게는 낮은 조달비

용 i가 적용되고, $[j_4^*, 1]$유형에게는 높은 조달비용을 적용하여 자금을 공급한다. 전대방식의 경우, 정부는 초기에 I_4만큼의 자금을 공급한 후 다음 기(期)부터는 전기로부터의 원금 I_4 이외에 $i_4{}'I$만큼의 이자를 얻게 된다. I_4만큼은 새롭게 대부해야 하므로, 새로운 재원확보는 $-i_4{}'I_4$가 된다. 따라서 정부의 재원조달비용은 $(1-\delta)C(I_4) + \delta C(-i'_4 I_4)$이다. 전대방식의 경우 정부의 선택변수는 $i_4{}'$, I_4, T_4이다. 물론 이들을 동시에 자유롭게 선택할 수는 없으며, 세 변수 중 두 개를 결정하면, 나머지 하나는 자연스럽게 얻어진다.

[그림 II-10] 전대방식의 경우



나. 결론: 비교분석

본절에서는 각 방식으로부터 도출되는 균형의 사회적 후생을 비교하고자 한다. 먼저 각 방식에 있어 중요한 외생변수는 정부의 재원이라고 할 수 있다. 공평한 비교를 위해서 정부의 재원은 동

일하다고 가정할 수도 있다. 하지만 이를 위해서는 시간할인율 등 복잡한 문제가 개입되므로, 사회후생을 비교하는 좀 더 손쉬운 방식 즉 정부가 조달하는 재원의 (사회적) 비용과 금융기관이 조달하는 재원의 (사회적) 비용이 동일하다고 가정한다. 즉, $C(x) = ix$ 임을 가정하는 것이다. 이렇게 되면, 정부의 재원에 대한 특별한 가정이 필요하지 않게 된다. 두 번째 가정은 사회후생함수에 대한 것이다. 금융기관은 이윤을 얻고 경제주체는 효용을 얻는다. 이들을 서로 비교하기 위해서는 금융기관의 이윤이 경제주체들에게 다시 환입되고(예: 배당), 이러한 이윤이 다시 소비에 사용되어야 한다. 본 모형에서 경제는 한 가지 재화로 이루어졌다고 가정하고 있으므로, 불필요한 복잡성을 배제하기 위해 효용함수를 $u(x) = x$ 라고 단순화하여 비교할 것이다.

명제 1 (이차보전과 직접융자의 비교)

가정: $C(m) = im$, $u(x) = x$라고 가정하자

결론: $r_1' < r^*$, $0 < k_1 < 1$인 모든 (r_1', k_1)로부터 도출되는 직접융자제도의 사회후생은 임의의 이차보전제도로부터 도출되는 사회후생보다 낮다.

증명) 정부의 재원조달비용은 은행의 재원조달비용과 같다. 또한 이차보전과 직접융자의 정부 재원조달규모도 동일하다. 따라서 사회후생은 투자에 참여하는 유형에 의해 결정된다. 식 (1-2)~(1-4), 식 (2-2)~(2-5)를 비교해보면, $j_1' < j_1^* = j_2^* = j_2'$ 임을 쉽게 알 수 있다. 또한 식 (1-2)와 식 (1-3)의 양변을 더하면, $\int_0^{\bar{s}} s\, dF_{j^*}(s) = im$ 이 도출된다. 즉 $j < j_1^*$일 경우, $\int_0^{\bar{s}} s\, dF_j(s) < im$ 이 성립한다. 따라서 j_1^*보다 작은 유형은 투자에 참여하지 않는

것이, j_1^*보다 큰 유형은 투자에 참여하지 않는 것이 사회후생에 도움이 된다. 그런데 $j_2^* = j_2'$이므로 이차보전의 경우는 이 조건이 성립하지만, $j_1' < j_1^*$ 이므로 직접융자의 경우 j_1^*보다 작은 유형의 경제주체가 투자에 참여하게 된다. 따라서 이차보전의 사회후생이 더 크다.

명제 2 (직접융자와 신용보증의 비교)

가정: $C(m) = i\,m, \quad u(x) = x$라고 가정하자.

결론: 임의로 주어진 (β, k_3)에 대해 (r_1', k_1)가 존재하여 양자–직접융자와 신용보증–의 후생이 동일해진다.

증명) $j_1^* = j_3^*$은 식 (3-3), (3-4), (1-2), (1-3)을 비교하면 쉽게 얻어진다. 또한 $k_1 = k_3$으로 설정하자. 이제 임의로 주어진 β에 대해 r_1'가 존재하여 $j_3' = j_1'$이 성립함을 보이면 된다. $j_1^* = j_3^*$이고 $j_3' = j_1'$일 때, 양 방식의 사회후생이 동일해지는 것은 명제 1의 증명과 유사하므로 생략한다. β가 주어졌을 때, $r_1' = r_3'$로 설정하자. 그러면 $s_3' = \beta + s_1'$가 되면서 식 (3-2)와 식 (1-2)가, 식 (3-5)와 식 (1-4)가 각각 동일해지는 것을 알 수 있다. 따라서 $r_1' = r_3'$, $j_1' = j_3'$는 직접융자의 균형이 되며 신용보증의 경우와 후생이 동일해진다.

명제 1과 명제 2를 결합하면 $\beta = 0$이나 $k_3 = 1$인 극단적인 경우를 제외하면 이차보전은 신용보증보다 사회후생을 증진시킬 수 있음을 알게 된다.

명제 3 (이차보전과 전대의 비교)

가정: $C(m) = i\,m$, $u(x) = x$을 가정하자

결론: 이차보전은 전대방식에 비해 사회후생이 크다

증명) $j_4' < j_4^* = j_2^* = j_2'$가 성립함은 쉽게 알 수 있다. 나머지 부분은 명제 1과 유사하다.

차입자들의 효용, 금융기관의 이윤, 재원조달의 사회적 손실을 단순하게 합한 사회후생만을 가지고 각 제도를 비교하는 것은 정책목표에 대해 고려하지 못하는 약점이 있다. 특히 재정융자제도는 차입자들을 지원하기 위한 것이므로 이들에게 보통 이상의 가중치를 부여해야 하기 때문이다. 이를 다시 표현하자면, 좀 더 많은 차입자들에게 투자의 기회를 허용하는 것이 중요한 정책목표가 된다. 이런 기준에서 볼 때 사회후생과는 정반대의 결과가 도출될 수도 있다. 이 점을 명확하게 설명하기 위해 정부 재원을 적절히 조정하고자 한다. 왜냐하면 차입자들의 기대효용은 정부 재원이 많이 투여되면 투여될수록 높기 때문이다. 공평한 비교를 위해 정부의 재원은 동일하다고 가정한다. 즉 다음이 성립한다.

$(1-\delta)I_1 + \delta T_1$

$= T_2$

$= T_3$

$= (1-\delta)I_4 + \delta(-i'I_4)$

$= I$로 고정

위에서처럼 정부재원을 고정시킨 경우, 몇몇 방식에 있어 정부가 가지는 선택변수는 줄어들게 된다. 직접융자의 경우 (r_1', k_1)을 동시에 선택할 수 없고 이 중에서 하나를 선택하면 다른 하나는

균형하에서 저절로 도출된다. 신용보증의 경우에는 (β, k_3)를 동시에 선택할 수 없고 하나가 선택되면 다른 하나는 저절로 결정된다. 전대방식과 이차보전의 경우에는 정부재원이 정해지면 균형하에서 모든 내생변수가 결정되게 된다.

명제 4 (차입자 규모와 정책목표)

가정: 전술한 바와 같이 정부재원이 모두 동일하다고 하자

결론: 전대방식은 이차보전방식보다 투자에 참여하는 경제주체의 규모가 크다. 마찬가지로 모든 $r_1 < r^*$, $\beta > 0$, k_2에 대해, 직접융자방식과 신용보증방식은 이차보전방식보다 투자에 참여하는 경제주체의 규모가 크다.

증명) 명제 1~명제 3의 증명들과 유사하므로 생략한다.

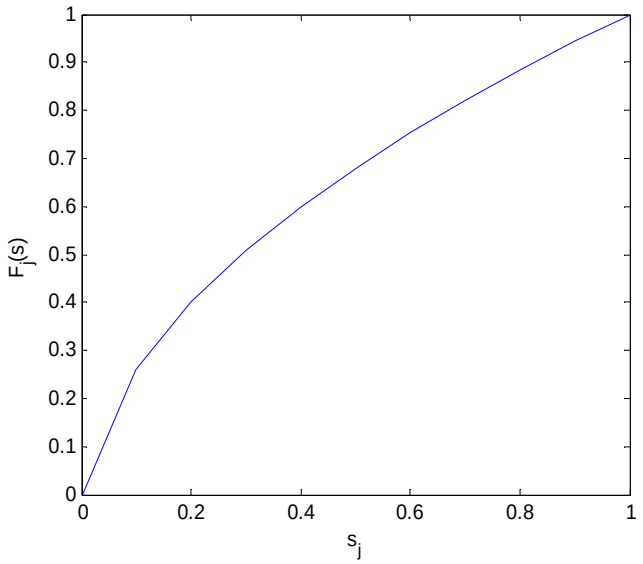
다. 수치 예(Numerical Exercise)

이제 간단한 수치 예를 통해 앞에서 살펴본 이론적 결과들을 구체화해 보자. 차입자의 유형 j는 0과 1 사이에 분포하며 각 비중은 1로 동일하다. 여기에서는 s_j가 유형이 j인 차입자의 투자성공확률을 나타내게 하고, 투자수입은 $1000*s_j$라고 하자($s_j \in [0,1]$). 유형 j의 투자성공확률 s_j에 대한 확률분포함수 F_j가 다음과 같은 함수 형태를 따른다고 가정한다.

$$F_j(s) = \sqrt{(1+2j)s + j^2} - j$$

임의의 j에 대한 확률분포함수 F_j는 다음과 같은 형태를 가진다.

[그림 Ⅱ-11] 확률분포함수



위의 연속함수는 모든 j에 대해 다음의 조건을 만족한다.

$F_j(0) = 0, F_j(1) = 1$

$j > j' \Rightarrow F_j$ weakly first-order stochastically dominates $F_{j'}$

1) 시장균형

기준이 되는 시장균형을 찾기 위하여 적절한 초기부존자원과 금융기관의 차입이자율을 상정하기로 한다. 차입자는 50만큼의 부존자원을 가지고 있으며 금융기관의 기회비용은 6.93%라 하자. 즉 $w = 50$, $i = 0.0693$이라 하면, 방정식 (0-1), (0-2), (0-3)에 의하여 다음과 같은 시장균형을 도출할 수 있다.

$r^* = 0.2 \quad j^* = 0.5 \quad s^* = 0.8 \quad m = 500$

유형이 0.5 이상인 차입자는 시장이자율 0.2하에서 500만큼의 대출수요를 가지며 차입에 성공한다. 이러한 한계차입자의 투자성공 확률은 0.8이다.

2) 직접융자

정부는 직접융자 이자율, 융자받는 차입자의 비중, 재원 중 두 가지를 정책목표에 따라 설정할 수 있다. 실제로 운영되고 있는 직접융자사업의 형태에 의거하여, 정책금리와 초기재원이 결정되어 있으며 정책금리의 변동에 따라 수혜비율을 조정할 수 있다고 하자. 정책금리가 10% 수준에서 설정되어 있다고 하고 초기재원을 200으로 할 때, 다음과 같은 균형을 도출할 수 있다. 민간금융시장의 균형은 동일하다.

$r_1' = 0.1 \quad j_1' = 0 \quad k_1 = 0.4 \quad s_1' = 0.5 \quad I_1 = 200$

$r^* = 0.2 \quad j^* = 0.5 \quad s^* = 0.8 \quad m = 500$

정책금리가 10% 수준일 때 이는 충분히 낮은 금리이므로 모든 유형의 차입자가 자금에 대한 수요를 가지게 된다($j_1' = 0$). 정부는 정책자금 대출시 유형을 선별하지 않는 것으로 가정하였으므로, 초기재원의 양에 따라 유형별 수혜비중이 0.4로 결정된다($k_1 = 0.4$). 다시 말해, 각 유형의 차입자 중 40%만이 대출에 성공한다. 정책자금의 원금과 이자 환수가 가능한 최저 투자성공 확률은 0.5가 된다.

3) 이차보전

이차보전 이자율 역시 10% 수준에서 결정되어 있다고 가정한다. 직접융자와의 직접적인 비교를 위하여 초기재원을 동일하게 상정할 경우 유형별 수혜비중이 1을 초과하게 된다. 따라서 직접융자의 총수혜비중과 이차보전의 총수혜비중이 일치하도록 유형별 수혜비중을 $k_2 = 0.8$라 하고, 이것이 정부의 정책목표라고 하자. 민간금융시장의 균형은 동일하며, 이차보전의 균형은 다음과 같다.

$$r_2' = 0.1 \quad s_2' = 0.5 \quad k_2 = 0.8 \quad j_2' = 0.5 \quad I_2 = 20$$
$$r^* = 0.2 \quad j^* = 0.5 \quad s^* = 0.8 \quad m = 500$$

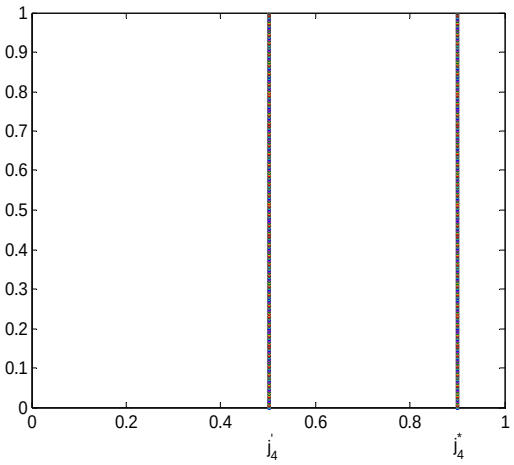
이자율과 총수혜비중을 직접융자와 동일하게 유지할 경우 정부가 필요한 초기재원은 직접융자의 10%에 해당함을 알 수 있다($I_2 = 20$). 그러나 모든 유형의 차입자가 정책자금에 접근할 수 있는 직접융자방식과 달리, 이차보전방식하에서는 시장균형하에서 대출이 불가능하였던 차입자들이 여전히 자금 제공에서 제외된다.

4) 전대방식

정부의 초기재원은 직접융자의 경우와 마찬가지로 200으로 한다. 전대방식은 직접융자나 이차보전과는 달리 별개의 시장균형을 갖는다. 새로운 시장균형은 금융기관이 정부로부터 정책자금을 차입하는 이자율에 의해 결정된다. 정부의 차입금리 설정이 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 극단에 있는 두 가지 경우를 살펴보기로 하겠다. 첫째로, 정부가 금융기관의 기회비용인 6.93%와 동일한 이자율로 정책자금을 은행에 공급한다고 하자. 이 경우 시장균형은 다음과 같다.

$i_4{}' = 0.0693$일 때 $r_4^* = 0.2$ $j_4^* = 0.9$ $j_4{}' = 0.5$ $s^* = 0.8$ $m = 500$

[그림 II-12] 전대방식의 예 1

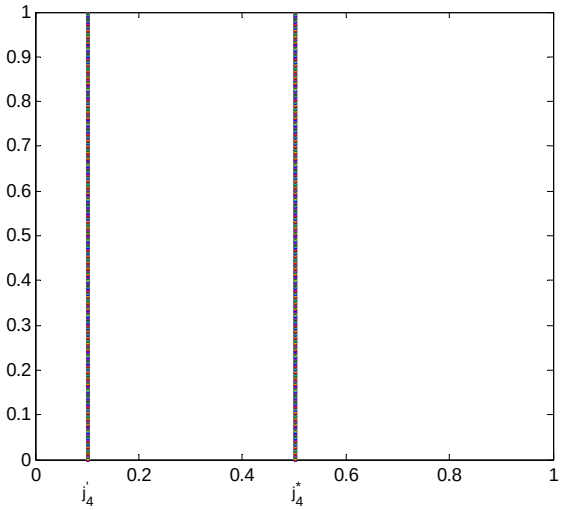


정부가 설정한 금리가 시장의 기회비용과 동일할 때, 시장이자율은 0.2이다. 정책자금을 제공받을 수 있는 최저 유형은 이전의 시장균형과 동일한 0.5가 된다. 융자사업의 초기재원이 200으로 한정되어 있으므로 수혜자 최고 유형은 0.9이다. 따라서 금융기관은 유형이 0.5부터 0.9에 해당하는 차입자에게 정부가 저리로 제공한 정책자금을 대출하며 0.9부터 1에 해당하는 차입자에게는 시장에서 공급받는 상대적으로 높은 이자의 재원을 대출한다.

둘째, 정부가 2.22%의 이자율로 정책자금을 제공한다면 새로운 시장균형은 다음과 같다.

$r_4^* = 0.1$ $s_4{}^* = 0.45$ $j_4^* = 0.5$ $j_4{}' = 0.1$ $m = 500$

[그림 Ⅱ-13] 전대방식의 예 2



대출을 제공받는 차입자의 최저 유형은 0.1이다. 초기재원에는 변화가 없으므로 0.1부터 0.5의 유형에 해당하는 차입자에게는 금융기관이 정부로부터 제공받은 자금을 대출한다. 0.5 이상의 차입자에게는 시장에서 제공받은 자금이 공급된다.

실제로 정부는 2.22%와 6.93% 사이의 이자율을 설정하여 금융기관에 전대방식으로 제공할 수 있다. 차입금리 수준은 정부가 정책자금 수혜대상의 범위를 어디까지 설정하느냐에 달려있다. 정부가 민간에서 소외되고 있는 대상을 위하여 가능한 최저 유형의 차입자에게 자금을 제공하기 원한다면 낮은 금리를 설정할 것이다. 반대로 민간금융시장의 선별능력이 활용될 수 있도록 하기 위해서는 시장 차입금리와 동일한 이자율을 설정하여 기존의 시장균형을 모방할 수 있다.

직접융자, 이차보전, 전대방식의 평균투자수익을 계산하여 다음의 표에 나타내었다.

<표 II-2> 융자방법별 평균투자수익

	평균투자수익
직접융자	4,505
이차보전	8,264
전대(최고금리)	8,264
전대(최저금리)	6,403

정부가 시장 차입금리로 금융시장에 자금을 제공하는 전대방식의 결과는 이차보전의 결과와 동일하다. 직접융자와 이차보전을 비교해보면, 투자 성공확률이 상대적으로 작은 유형의 차입자에게도 투자기회를 제공하는 직접융자방식에서 평균투자수익이 낮게 나타났다. 이차보전의 평균투자수익이 직접융자에 비해 1.83배 정도 높음을 알 수 있다. 낮은 유형의 차입자에게 자금을 제공하는 정책목표를 포기하면서 투자의 효율성이 획득되는 것이다. 또한 낮은 금리로 금융시장에 정책자금을 제공하는 전대방식의 경우 평균투자수익이 직접융자방식보다 높다. 이차보전에 비해 낮은 유형의 차입자에게 대출을 제공하지만 직접융자방식처럼 유형에 상관없이 모든 차입자에게 자금을 제공하는 것은 아니기 때문이다.

Ⅲ. 재정융자 규모와 재정 측면에서의 비교

1. 재정융자 규모와 평가

가. 개요와 평가

재정융자는 국가의 정책목표를 실현하기 위한 목적에서 특정한 요건을 충족하는 경우 자금을 지원하는 정부지원으로, 국가의 제도 또는 신용을 바탕으로 조성된 공공자금을 재원으로 한다[16]. 수익성이 낮거나 불확실성이 높아 민간기업 또는 민간금융기관의 투자 또는 대출을 유치할 수는 없으나 공적인 이유에 의해 융자가 필요한 분야에서 이루어진다. 그 결과 민간자금을 양적으로 보완·확대할 뿐만 아니라 금융시장을 질적으로 보완하는 효과를 가진다. 재정융자사업의 2008년까지의 추이는 <표 Ⅲ-1>과 같다.

재정융자 규모는 2002년 33.1조원에서 2003년 24.2조원으로 큰 폭으로 감소하였으나, 이후 계속해서 조금씩 증가하는 추세이다. 2003년에 재정융자의 규모가 급격히 줄어든 것은 재정융자특별회계에서 운영하고 있던 금융구조조정지원 업무가 중단되었기 때문이다. 2007년에는 약 26조 1,566억원으로 소폭 감소하기도 했지만 매년 26조원 수준에서 융자 지출이 이루어지고 있다.

---

16) 본장에서의 재정융자사업은 정부가 재원을 모아 융자하는 것으로, 제Ⅱ장에서 설명한 지원방식 중 직접대출, 전대방식(대리대출, 위탁대출) 등이 해당되며 이차보전이나 신용보증은 포함하지 않는다.

<표 III-1> 재정융자사업의 추이

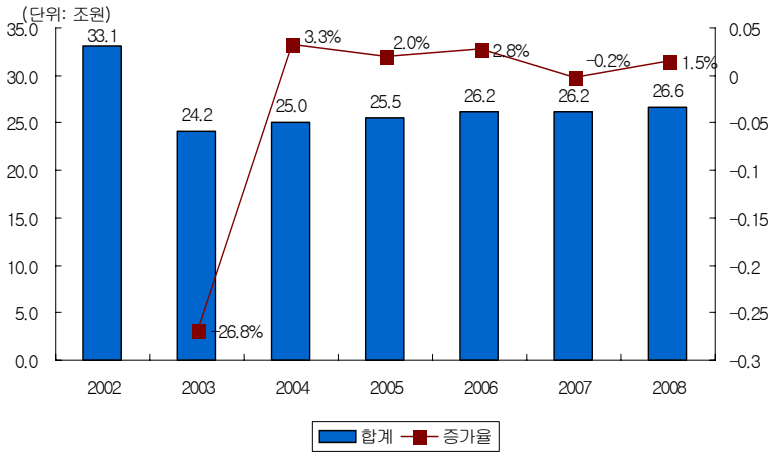
(단위: 억원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
특별회계	109,166	36,656	28,977	32,127	23,792	15,293	33,102
(비중)	(33.0)	(15.2)	(11.6)	(12.6)	(9.1)	(5.8)	(12.5)
- 재정융자 특별회계	79,928	10,4724)	8,608	12,859	8,001	-	-
- 기타	29,238	26,184	20,369	19,268	15,791	15,293	33,102
기금	221,584	205,291	220,902	222,685	238,280	246,273	232,514
(비중)	(67.0)	(84.8)	(88.4)	(87.4)	(90.9)	(94.2)	(87.5)
합계	330,750	241,947	249,879	254,812	262,072	261,566	265,616

주 : 1. 융자금 목(450목, 2006년 이전에는 501목) 기준임
2. 특별회계는 최종예산, 기금은 계획기준임
3. '기타'는 재정융자특별회계를 제외하고 융자사업을 시행하는 특별회계를 모두 포함

자료 : 기획예산처, 예산정보관리시스템.
황선호, 『재정융자제도의 문제점과 개선방안』, 국회예산정책처. 재인용.

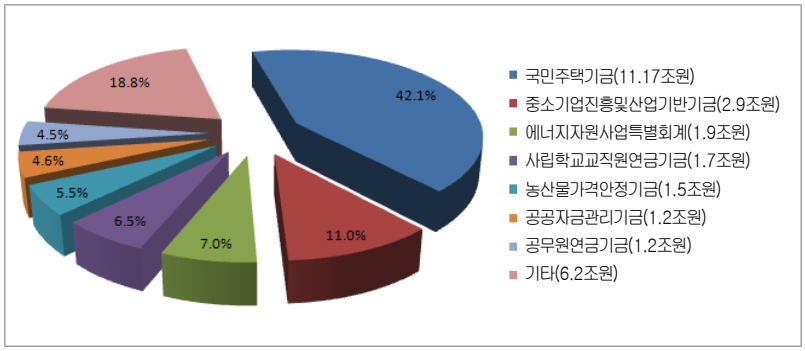
[그림 III-1] 재정융자 규모 변화추이



주 : 계획치임

2008년 현재는 4개의 특별회계와 34개의 기금에서 이루어지고 있다. 재정융자사업 예산이 가장 많은 회계 및 기금은 총 11조 1,725억원이 편성된 국민주택기금이며, 중소기업진흥 및 산업기반기금, 산업자원부의 에너지자원사업특별회계, 기획재정부의 공공자금관리기금 순이다. 부처별로 보면, 국민주택기금을 운용하고 있는 국토해양부가 가장 큰 규모이고 그 다음으로 농림수산식품부와 교육과학기술부가 큰 규모를 보인다. 하지만 이들 중에는 단순한 금융성 거래를 하는 기금도 있으므로 민간을 대상으로 재정융자사업을 주로 하는 기금과는 구별할 필요가 있다.

[그림 Ⅲ-2] 재원별 융자규모



출처 : 기획재정부 내부자료

융자사업을 수행하는 특별회계로는 농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 환경개선특별회계가 있다. 2008년까지는 교통시설특별회계에서도 융자사업이 수행되었다. 재정융자사업에서 특별회계가 차지하는 비중은 2002년에 약 33%에 달하였으나, 이후 꾸준히 감소하였으며 2008년 12.5%의 수준이다. 3개 특별회계에서 모두 융자사업의 규모가 감소하는 추세에 있다. 기금의 비중은 2007년 재정융자특별회계가 공공자금관리기금에 통합됨에 따

라 94%까지 증가했다가 2008년에는 다시 88% 수준으로 감소하였다. 국민주택기금의 규모가 가장 크고, 농산물가격안정기금과 농지관리기금이 그 다음을 잇고 있다.

<표 III-2> 재정융자사업 부처별 예산안(2009년도)

(단위: 백만원, %)

구분	2008	2009(안)	증감액	증감률
합 계	25,205,129	25,524,272	319,142	1.3
기획재정부	1,573,545	1,347,621	-225,924	-14.4
교육과학기술부	1,862,600	1,745,968	-116,633	-6.3
통일부	508,919	528,950	20,031	3.9
국방부	104,340	143,455	39,115	37.5
행정안전부	1,193,300	1,257,669	64,369	5.4
문화체육관광부	250,444	267,142	16,698	6.7
농림수산식품부	3,344,462	3,122,913	-221,549	-6.6
지식경제부	1,470,937	1,272,655	-198,282	-13.5
보건복지가족부	11,500	13,670	2,170	18.9
환경부	112,609	93,000	-19,609	-17.4
노동부	331,354	338,647	7,293	2.2
국토해양부	11,462,536	12,272,825	810,289	7.1
국가보훈처	23,553	22,323	-1,230	-5.2
방송통신위원회	16,000	20,500	4,500	28.1
금융위원회	5,389	5,335	-54	-1.0
농촌진흥청	1,000	-	-1,000	-100.0
산림청	30,241	36,100	5,859	19.4
중소기업청	2,902,400	3,035,500	133,100	4.6

주 : 2008년도는 본예산 기준임.
자료 : 기획재정부, 디지털예산회계시스템

<표 Ⅲ-3> 재정융자사업 회계·기금별 예산안(2009년도)

(단위: 백만원, %)

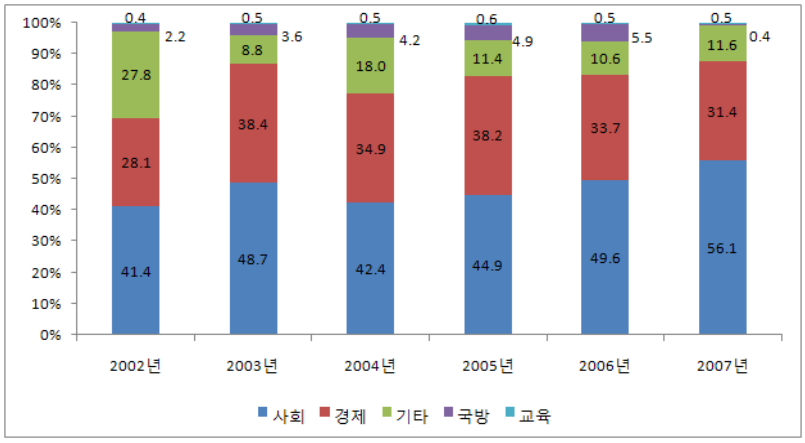
구 분		2008	2009(안)	증감액	증감률
합 계		25,205,129	25,524,272	319,142	1.3
기타 특별 회계	농어촌구조개선특별회계	319,148	310,620	-8,528	-2.7
	에너지및자원사업특별회계	1,136,961	1,096,190	-40,771	-3.6
	환경개선특별회계	112,609	93,000	-19,609	-17.4
	소 계	1,568,718	1,499,810	-68,908	-4.4
기금	농산물가격안정기금	1,468,806	1,398,756	-70,050	-4.8
	관광진흥개발기금	213,159	238,450	25,291	11.9
	보훈기금	23,553	22,323	-1,230	-5.2
	국민주택기금	11,462,536	12,272,825	810,289	7.1
	산업재해보상보험및예방기금	130,415	122,294	-8,121	-6.2
	대외경제협력기금	350,000	350,000	-	0.0
	청소년육성기금	2,000	1,000	-1,000	-50.0
	농지관리기금	440,000	418,235	-21,765	-4.9
	장애인고용촉진및직업재활기금	12,812	13,095	283	2.2
	남북협력기금	508,919	528,950	20,031	3.9
	과학기술진흥기금	15,000	-	-15,000	-100.0
	공공자금관리기금	1,223,545	997,621	-225,924	-18.5
	고용보험기금	132,227	149,698	17,471	13.2
	정보통신진흥기금	143,000	70,000	-73,000	-51.0
	군인복지기금	104,340	143,455	39,115	37.5
	수산발전기금	487,713	490,405	2,692	0.6
	공무원연금기금	1,193,300	1,257,669	64,369	5.4
	사학진흥기금	130,000	154,500	24,500	18.8
	특정물질사용합리화기금	5,000	2,900	-2,100	-42.0
	근로자복지진흥기금	55,900	53,560	-2,340	-4.2
	축산발전기금	483,119	365,421	-117,698	-24.4
	사립학교교직원연금기금	1,717,600	1,591,468	-126,133	-7.3
	방송발전기금	16,000	20,500	4,500	28.1
	전력산업기반기금	185,576	103,130	-82,446	-44.4
	국민체육진흥기금	19,285	16,692	-2,593	-13.4
	응급의료기금	7,000	6,170	-830	-11.9
	기술신용보증기금	1,144	1,090	-54	-4.7
	신용보증기금	4,245	4,245	-	0.0
	수출보험기금	400	435	35	8.8
	중소기업진흥및산업기반기금	2,902,400	3,035,500	133,100	4.6
	자유무역협정이행지원기금	179,417	182,076	2,659	1.5
	지역신문발전기금	5,000	3,000	-2,000	-40.0
	신문발전기금	7,000	4,000	-3,000	-42.9
	영화발전기금	6,000	5,000	-1,000	-16.7
	소 계	23,636,411	24,024,462	388,050	1.6

주: 2008년도는 본예산 기준

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

재정융자사업의 지원 분야는 크게 경제, 사회, 국방, 교육, 기타 등 5개 분야로 분류할 수 있는데, 분야별로 사회분야가 주택자금 지원사업을 포함하고 있기 때문에 비중이 가장 높다. 그 다음으로 중소기업진흥 및 산업기반기금 등을 포함하고 있는 경제 분야가 높은 비중을 차지하고 있으며, 교육 분야는 2007년 계획 기준 0.4%로 가장 낮은 비중을 차지하고 있다.

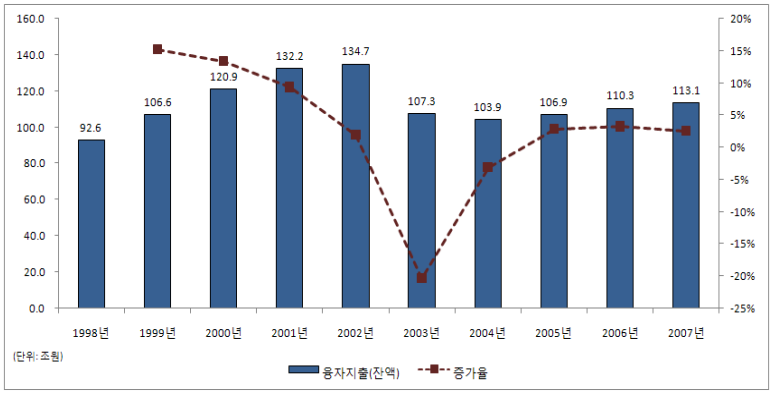
[그림 III-3] 분야별 재정융자사업 비중 추이



출처 : 기획재정부 내부자료

앞서 당해 신규 재정융자지출의 규모를 살펴보았다. 융자회수금 규모를 고려하여, 재정융자 잔액을 통해 융자지출의 순규모를 파악할 수도 있다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 융자지출의 2007년 잔액은 113.1조원으로 당해 연도 신규 융자지출액인 26.2조원 보다 크다는 것을 알 수 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 1998년 이래로 융자지출이 10% 이상 꾸준히 증가하다가 2002년부터 증가세가 주춤하여 2003년과 2004년에는 융자잔액이 감소하였다. 이후 융자지출의 증가세는 3% 내외로 일정한 수준을 유지하고 있다.

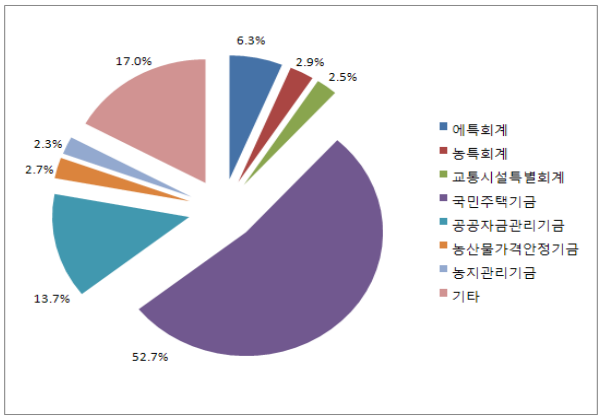
[그림 Ⅲ-4] 융자금 규모 추이(잔액)



출처 : 기획재정부, 「채권현재액총계산서」

2007년 기준으로 살펴보면, 에너지및자원사업특별회계 7조 669억원, 농어촌구조개선특별회계 3조 2,238억원, 교통시설특별회계 2조 8,335억원 국민주택기금 59조 5,676억원, 공공자금관리기금 15조 4,465억원, 농산물가격안정기금 3조 463억원, 농지관리기금 2조 5,927억원의 순으로 융자지출의 규모가 크다.

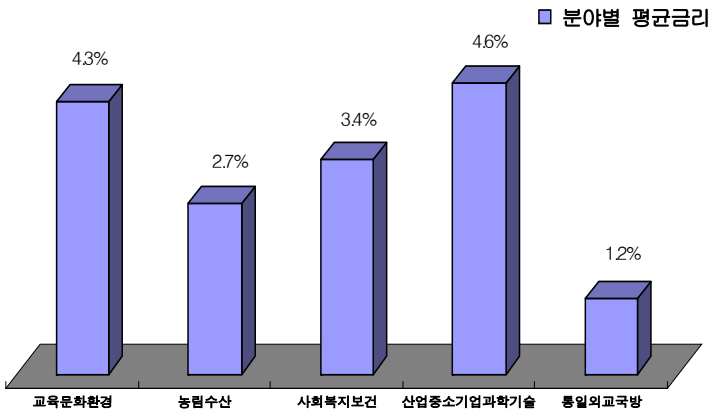
[그림 Ⅲ-5] 융자지출의 비중(잔액)



출처 : 기획재정부, 「채권현재액총계산서」

현행 재정융자제도의 가장 큰 문제점은 사업의 분권화이다. 3~4개의 특별회계와 37개의 기금을 통해 개별적으로 사업이 수행되기 때문에 통합적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 각 부처별로 사업이 분산되어 시행될 경우 재정융자사업의 정확한 현황 파악이 어렵고, 폭넓은 시각에서 제도가 운영되지 못하는 한계가 있다. 실제로 재정융자사업에 관한 전체적인 자료와 통계가 체계적으로 정리되지 못하고 있으며, 가장 기본적인 재정융자사업의 정확한 현황조차 파악하기 어려운 실정이다. 또한 부처별로 유사하고 중복 가능성이 있는 융자사업을 시행하여 국가 재원을 낭비하는 경우도 발생하며, 사업시행자가 국가 전체적인 재정건전성을 고려하여 사업을 시행하기 어려운 측면도 존재한다.

[그림 III-6] 분야별 금리수준(평균금리)



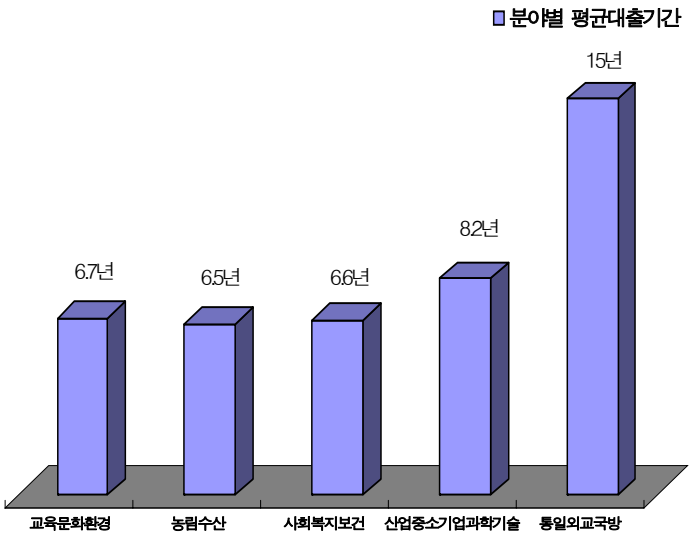
출처 : 기획재정부 내부자료

또한 소관부처별로 융자자금의 금리수준과 대출기간이 일관적인 기준 없이 결정되고 있다. 금리유형은 고정금리와 변동금리로 구분되는데, 현재 융자사업 금리는 회계·기금별로 관행에 따라 고

정금리나 변동금리가 임의로 책정되어 있다. 이는 5대 시중은행이 조달금리 유형을 감안하여 대출금리 유형을 결정하는 것과는 상반된다. 고정금리 금리수준 역시 소관부처별로 결정되어 융자사업마다 상이하다. 분야별로 평균금리를 살펴보면 경제 분야의 금리가 4.6%로 가장 높게 책정되어 있으며 국방 분야는 1.2%로 가장 낮은 금리를 적용하고 있다. 이는 최고 금리와 약 3.8배 차이이다.

대출기간 또한 분야별로 차이가 크게 발생하고 있는데, 교육이나 사회 등의 분야는 평균 6~7년의 기간을 적용하는 반면에 경제 분야는 평균 대출기간이 8.2년, 국방은 15년으로 교육이나 사회 분야의 평균 대출기간에 비해 2배 이상이다.

[그림 Ⅲ-7] 분야별 대출기간



출처 : 기획재정부 내부자료

나. 중앙정부 기금

중앙정부 기금과 특별회계는 예산회계법과 기금관리기본법에 의거하여 운영되어 왔다. 1961년 제정된 「예산회계법」은 그 동안 부분적인 개정이 이루어져 왔으나 재정여건 변화에 따른 새로운 재정운용 방식을 법적으로 뒷받침하는 데 한계가 있다는 지적이 대두되었다. 또한 1991년 제정된 「기금관리기본법」은 예산과 기금을 별도로 규정하여 기금의 재정적 성격을 고려하지 않는 문제점을 가지고 있었다. 2006년까지는 예산회계법 제7조에 의하여 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있었다. 더욱이 이러한 기금의 설치・관리・운용에 관한 기본적인 사항은 「기금관리기본법」에 따로 규정되어 있었다. 정부는 2007년 두 법을 발전적으로 통합하여 새롭게 국가의 재정운용에 관한 기본법을 확립하기 위하여 「국가재정법」을 신설하여 기금에 관한 사항을 다루고 있다. 기존의 국가재정법의 제정으로 예산회계법과 기금관리기본법은 폐지하였다.

2008년 현재 중앙정부는 총 60개의 기금을 운용하고 있다. 2008년 기금운용계획에 따르면 총 기금운용 규모는 약 370조원에 달한다. 60개의 기금은 10개의 금융성 기금, 6개의 사회보험성 기금, 5개의 계정성 기금, 39개의 사업성 기금으로 구분한다[17]. 특정 사업에 수반하여 보증·보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금을 금융성 기금으로 분류한다. 사회보험성 기금이란 국민연금, 사학연금, 군인연금 등 연금기금의 성격으로 장래의 지출에 대비하여 자금을 적립하고 원본을 증식하는 목적으로 설치된 기금이다. 계정성 기금은 공공자금관리기금이나 양곡증권정리기금 등으로 자금의 중개와 관리 같은 계정성 업무를 수행한다. 단, 외국환평형기금의

17) 이러한 기금구분은 2000년 기금운용평가가 이루어지기 시작하면서부터 분류되었고, 예산(나라살림)에서도 이러한 분류를 사용한다.

경우 계정성 기금으로 분류되었지만 실제로는 환율 유지 등을 위한 금융정책의 수단으로 활용되는 기금으로, 기금관리주체 등 법체계상 형식적으로 계정성 기금으로 분류될 뿐 내용상으로는 금융성 기금의 성격을 가진다. 사업성 기금은 실제로 일반회계나 특별회계와 밀접한 관계를 가지면서 '재정활동'을 수행하는 기금으로 정의할 수 있다.

부처별로 기금 보유현황을 살펴보면, 금융위원회와 농림수산식품부가 각 8개의 기금을 보유하고 있으며 문화체육관광부(6개) 기획재정부(5개), 교육과학기술부(5개), 노동부(5개)로 다수의 기금을 보유하고 있다[18].

기금은 독립적인 수입원을 보유하고 있으며, 주요 항목 기준으로 30% 범위 내에서 지출을 탄력적으로 운용할 수 있게 하는 등 재원의 집행이 상대적으로 자유롭다. 또한 주요 항목이 변동되지 않는 범위 내에서 세항 간 용도의 이전이 가능하며, 집행의 탄력성(금융성 기금)이 보장되는 등 정부부처에게 유리하다. 따라서 각 정부부처는 부처 소유의 기금을 보유하고 증설하고자 노력할 유인을 가진다.

---

18) 2008년 단행된 정부조직 개편에 따라 기존의 기금 소관부서에 대폭 변화가 이루어졌다. 기존에는 기획재정부 소관의 기금이 11개로 최대였으나 금융위원회로 대폭 이관되었다.
금융위원회는 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 꾀하고, 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하기 위하여 2008년 새로이 출범하였으며 ①(구)금융감독위원회 감독정책기능과 (구)재정경제부 금융정책기능(공적자금관리위원회, 금융정보분석원 포함)을 통합하고, ② 금융위원장과 금감원장을 분리하여 정책기능과 집행기능을 분리하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그밖에 정부부처의 통폐합에 따라 복권기금, 정보통신진흥기금, 청소년육성기금의 소관부처에 변화가 있었다.

<표 III-4> 기금의 분류

구 분	기 금 명
사회보험성 기금 (6개)	• 국민연금기금 • 사립학교교직원연금기금 • 고용보험기금 • 산업재해보상보험및예방기금 • 군인연금기금 • 공무원연금기금
계정성 기금 (5개)	• 공공자금관리기금 • 외국환평형기금 • 공적자금상환기금 • 양곡증권정리기금 • 복권기금
금융성 기금 (10개)	• 기술신용보증기금 • 농림수산업자신용보증기금 • 농어가목돈마련저축장려기금 • 신용보증기금 • 예금보험기금채권상환기금 • 주택금융신용보증기금 • 수출보험기금 • 산업기반신용보증기금 • 부실채권정리기금 • 학자금대출신용보증기금
사업성 기금 (39개)	• 대외경제협력기금 • 사학진흥기금 • 보훈기금 • 순국선열애국지사 사업기금 • 청소년육성기금 • 과학기술진흥기금 • 원자력연구개발기금 • 남북협력기금 • 국제교류기금 • 군인복지기금 • 관광진흥개발기금 • 국민체육진흥기금 • 문화예술진흥기금 • 신문발전기금 • 영화발전기금 • 지역신문발전기금 • 농산물가격안정기금 • 농작물재해보험기금 • 농지관리기금 • 쌀소득보전변동 직접지불기금 • 자유무역협정 이행지원기금 • 축산발전기금 • 전력산업기반기금 • 특정물질사용 합리화기금 • 정보통신진흥기금 • 국민건강증진기금 • 응급의료기금 • 금강수계관리기금 • 낙동강수계관리기금 • 영산강・섬진강수 계관리기금 • 한강수계관리기금 • 근로자복지진흥기금 • 임금채권보장기금 • 장애인고용촉진 및 재활기금 • 여성발전기금 • 국민주택기금 • 수산발전기금 • 중소기업진흥 및 산업기반기금 • 방송발전기금
합 계	총 60개

자료 : 기획재정부, 『나라살림 2008』

<표 Ⅲ-5> 부처별 기금설치 현황

소관부처	기 금	
기획재정부(11)	• 공공자금관리기금 • 공적자금상환기금 • 대외경제협력기금 • 외국환평형기금 • 기술신용보증기금 • 농림수산업자신용보증기금	• 농어가목돈마련저축장려기금 • 신용보증기금 • 예금보험기금채권상환기금 • 주택금융신용보증기금 • 산업기반신용보증기금
농림수산식품부(8)	• 농산물가격안정기금 • 농작물재해재보험기금 • 농지관리기금 • 쌀소득보전변동직불기금	• 양곡증권정리기금 • 자유무역협정이행지원기금 • 축산발전기금 • 수산발전기금
문화체육관광부(7)	• 청소년육성기금 • 관광진흥개발기금 • 국민체육진흥기금 • 문화예술진흥기금	• 신문발전기금 • 영화발전기금 • 지역신문발전기금
교육과학기술부(5)	• 사립학교교직원연금기금 • 사학진흥기금 • 과학기술진흥기금	• 원자력연구개발기금 • 학자금대출신용보증기금
노동부(5)	• 고용보험기금 • 근로자복지진흥기금 • 산업재해보상보험및예방기금	• 임금채권보장기금 • 장애인고용총진및직업재활기금
환경부(4)	• 금강수계관리기금 • 낙동강수계관리기금	• 영산강·섬진강수계관리기금 • 한강수계관리기금
보건복지가족부(3)	• 국민건강증진기금 • 국민연금기금	• 응급의료기금
지식경제부(3)	• 전력산업기반기금 • 특정물질사용합리화기금	• 수출보험기금
국가보훈처(2)	• 보훈기금	• 순국선열·애국지사사업기금
국방부(2)	• 군인복지기금	• 군인연금기금
방송위원회(2)	• 방송발전기금	• 정보통신진흥기금
통일부(1)	• 남북협력기금	
외교통상부(1)	• 국제교류기금	
국토해양부(1)	• 국민주택기금	
행정안전부(1)	• 공무원연금기금	
여성부(1)	• 여성발전기금	
국무총리실(1)	• 복권기금	
금융감독위원회(1)	• 부실채권정리기금	
중소기업청(1)	• 중소기업진흥및산업기반기금	
총 계	60개	

기금의 재원은 고유의 설치근거 법령 규정에 따라 목적 수행을 위하여 조달되는 자금을 기본으로 한다. 조달방법은 정부출연금, 민간임의출연금, 부담금, 외부차입금, 기금운용수익 및 기타 수입금 등으로 분류할 수 있다. 민간임의출연금은 관련단체의 기부금이나 사업수행에 필요한 부동산의 기부 등을 의미한다. 부담금의 경우 개별법에 의해 강제로 부과되는 재원이다. 문화예술진흥기금, 국민체육진흥기금, 축산발전기금, 응급의료기금, 특정물질사용합리화기금, 방송발전기금 등이 이에 속한다. 외부차입금은 채권발행, 장단기차입금, 차관 등으로 이루어지며 여유자금 운용수입과 사업수익과 같은 기금운용수익 역시 기금의 재원을 구성하는 요소이다.

조성된 기금과 실제로 운영된 기금의 규모에는 차이가 있다. 기금의 운용규모는 실제로 소모된 자금으로 용도별 또는 사업별로 표시되며 장래에 회수 가능한 융자금이나 고정자산에 투여된 금액은 제외된다. 2008년 기금운용계획에 따르면 운용규모가 가장 큰 기금은 국민연금기금(약 93.6조원)이고, 공공자금관리기금(약 92.5조원), 외국환평형기금(약 46.3조원), 국민주택기금(약 25.6조원)이 그 뒤를 따른다.

기금의 자산구조를 살펴보면, 2007년 결산자료상 60개 기금의 자산은 722조 3,686억원, 부채는 539조 1,920억원으로 순자산은 183조 1,766억원으로 집계되었다. 총 60개 기금 중 자산과 부채의 규모가 가장 큰 기금은 공공자금관리기금으로 기금 전체 자산총액의 35.4%, 부채총액의 48.1%를 차지하며, 자본규모가 가장 큰 기금은 국민연금기금으로 자본잠식을 제외한 자본총액의 77.5%를 차지하고 있다. 또한 2007년 말 현재 자본잠식 상태에 있는 기금은 쌀소득보전변동직접지불기금 등 7개 기금으로서 총 자본잠식액이 100조 637억원에 달하고 있다. 이 중 자본잠식액이 가장 큰 기금은 공적자금상환기금으로서 약 53조 1,396억원의 자본잠식액이

발생하였으며, 자본잠식 총액의 53.1%를 차지하고 있다.

<표 Ⅲ-6> 기금 자산구조

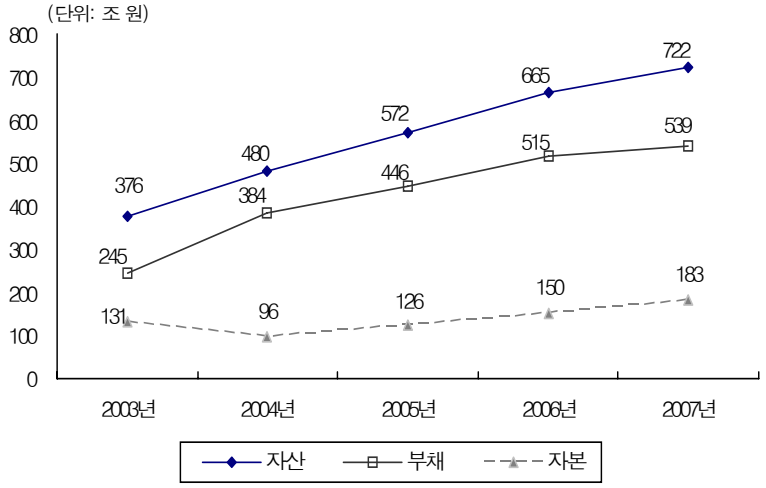
(단위: 억원, %)

구 분	2007(A)	2006(B)	증 감 (A-B)	
			금 액	비율
자 산	7,223,686	6,413,951	809,735	12.6
부 채	5,391,920	4,872,042	519,878	10.7
순 자 산	1,831,766	1,541,909	289,857	18.8

자료: 기획재정부, 『2007년 정부결산』

2003년부터 2007년간 전체 기금의 자산증가율은 92.0%, 부채증가율은 120.0%, 자본증가율은 39.7%이다. 자산은 2003년 376조원에서 2007년 722조원으로 346조원(92.0%) 증가하였고, 부채는 2003년 245조원에서 2007년 539조원으로 294조원(120.0%) 증가하였으며, 자본은 2003년 131조원에서 2007년 183조원으로 52조원(39.7%) 증가하였다. 전체 기금의 재산상태 변동추이를 보면, 자산과 부채가 지속적으로 증가하여 외형적으로 성장추세에 있는데, 특히 2004회계연도에 금융성 기금이 결산검사 대상기금으로 편입되면서 급격히 증가하였다. 자본의 경우 2004회계연도에 공적자금상환기금과 예금보험기금채권상환기금에서 당기순손실이 크게 발생하면서 2003년 131조원에서 2004년 96조원으로 전체 자본총액이 줄어들었으나 이후 위 기금들의 당기순손실 규모가 줄어들면서 증가추세를 보이고 있다.

[그림 III-8] 최근 5년간 기금의 재산상태 변동추이



2007년 결산에 따르면 전체 기금의 운용 수익은 약 105억원, 비용은 85억원으로 약 20조원의 당기손익이 발생하였다[19]. 2006년에 0.6조원의 손실이 발생했던 것과 비교할 때 운용 수익이 흑자로 전환되는 등 경영성과가 개선된 것으로 생각할 수 있다. 각 기금별로 살펴보면 2007년 결산 기준으로 흑자가 발생한 기금이 40개, 적자가 발생한 기금이 20개로 집계되었다. 흑자 규모가 가장 큰 기금은 국민연금기금으로 약 15.6조원이며, 예금보험기금채권상환기금(약 1.9조원)과 부실채권정리기금(약 1.2조원)이 국민연금기금 다음으로 높은 흑자를 기록하였다. 적자규모가 가장 큰 기금은 농림수산업자신용보증기금으로 약 0.9조원의 적자를 보였다. 신용보증기금(0.4조원), 외국환평형기금(0.3조원)이 그 뒤를 따랐다.

---

19) 이때 기금의 수익이란 손익계산서상의 수익의 개념이며 경영활동의 결과 발생하는 자산의 유입 또는 부채의 감소를 의미한다. 비용 또한 기업의 경영활동 결과 발생하는 자산의 유출이나 사용, 또는 부채의 증가(순자산의 감소)를 의미한다.

<표 Ⅲ-7> 기금운용 결과

(단위 : 억원, %)

구 분	2007(A)	2006(B)	증 감 (A-B)	
			금 액	비율
수 익	1,051,568	929,694	121,874	13.1
비 용	852,539	986,610	△134,071	△13.6
당기손익	199,029	(-)56,916	255,945	흑자전환

자료 : 기획재정부, 『2007년 정부결산』

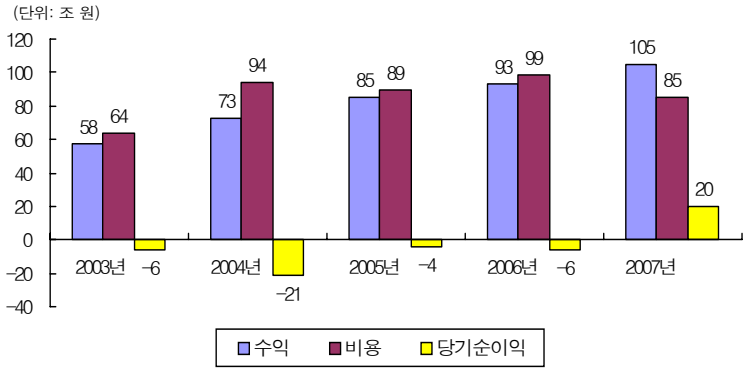
2003년부터 2007년까지 5년간 전체 기금의 수익증가율은 81.0%이고, 비용증가율은 32.8%이다. 수익은 2003년 58조원에서 2007년 105조원으로 약 47조원(81.0%) 증가하였고, 비용은 2003년 64조원에서 2007년 85조원으로 21조원(32.8%) 증가하였으며, 당기순이익은 2003년 6조원 손실에서 2007년 20조원으로 26조원 증가하였다.

전체 기금의 손익상황 변동추이를 보면, 공적자금을 본격적으로 상환하기 시작한 2003년도부터 당기순손실이 발생하기 시작하여 2004년도에는 손실규모가 급격히 증가하였으나 공적자금상환기금의 손실규모가 줄고 국민연금기금의 이익이 증가하면서 2007년에는 당기순이익이 발생하였다.

2007년 결산을 기준으로 재정융자사업은 총 38개의 기금에서 이루어지고 있으며 총 규모는 약 23조원에 달한다. 연간 융자규모가 큰 기금은 국민주택기금(11.6조원), 중소기업진흥및산업기반기금(3.2조원), 공공자금관리기금(2.9조원), 농산물가격안정기금(1.4조원), 사립학교교직원연금기금(1.3조원) 등이다.

융자지출액에서 융자회수액을 차감한 순융자 규모는 4조 9,573억원이다. 기금 중 순융자 규모가 가장 큰 기금은 국민주택기금으로 4조 5,415억원이며, 다음으로 남북협력기금이 2,691억원, 사립학교교직원연금기금이 2,495억원, 공무원연금기금이 2,363억원 순으로 규모가 크다. 반면, 공공자금관리기금과 축산발전기금, 국민체육진흥기금은 융자지출액보다 회수액이 더 커서 순융자가 마이너스를 기록하고 있다.

[그림 III-9] 기금의 손익상황 변동추이(2003년~2007년)



자료 : 기획재정부, 『2007년 정부 결산』

융자지출액에서 융자회수액을 차감한 순융자 규모는 4조 9,573억원이다. 기금 중 순융자 규모가 가장 큰 기금은 국민주택기금으로 4조 5,415억원이며, 다음으로 남북협력기금이 2,691억원, 사립학교교직원연금기금이 2,495억원, 공무원연금기금이 2,363억원 순으로 규모가 크다. 반면, 공공자금관리기금과 축산발전기금, 국민체육진흥기금은 융자지출액보다 회수액이 더 커서 순융자가 마이너스를 기록하고 있다.

융자원금 회수율은 평균 78% 수준으로, 이는 당해 이루어진 융자지출과 회수액 총액의 비율이다[20]. 융자에 직접 대응되는 회수액(회수율)은 파악할 수 없었다. 융자 규모가 큰 기금을 중심으로 살펴봤을 때, 국민주택기금(55%)의 회수율이 상대적으로 작았다. 이에 반해 중소기업진흥및산업기반기금(97%), 공공자금관리기금(120%), 농산물가격안정기금(98%), 사립학교 교직원연금기금(81%)은 평균 이상의 회수율을 보였다.

---

20) 회수율은 융자의 만기구조에 의해 발생하는 것으로, 채권의 건정성을 나타내는 손실율과는 무관하다는 것을 명심해야 한다.

<표 Ⅲ-8> 기금의 재정융자사업 현황

(단위 : 억원)

기금명	융자회수액 (A)	융자지출액 (B)	순융자 (B-A)	회수율 (A/B*100)
국민주택기금	55,003	100,418	45,415	54.8
중소기업진흥및산업기반기금	30,726	31,750	1,024	96.8
사립학교교직원연금기금	10,376	12,871	2,495	80.6
농산물가격안정기금	13,451	13,756	305	97.8
공공자금관리기금	33,662	28,563	-5,099	117.8
공무원연금기금	8,910	11,273	2,363	79.0
수산발전기금	4,391	4,903	512	89.6
축산발전기금	5,675	3,629	-2,046	156.4
농지관리기금	3,384	4,353	969	77.7
남북협력기금	114	2,805	2,691	4.1
대외경제협력기금	351	1,553	1,202	22.6
관광진흥개발기금	1,288	2,373	1,085	54.3
전력산업기반기금	542	1,896	1,354	28.6
자유무역협정이행지원기금	170	471	301	36.2
정보통신진흥기금	2,164	1,620	-544	133.6
고용보험기금	821	1,195	374	68.7
산업재해보상보험및예방기금	928	1,218	290	76.1
사학진흥기금	1,081	895	-186	120.8
군인복지기금	937	1,253	316	74.8
근로자복지진흥기금	859	582	-277	147.7
과학기술진흥기금	1,005	300	-705	335.1
보훈기금	1,219	1,294	75	94.2
국민체육진흥기금	1,303	176	-1,127	740.0
방송발전기금	132	140	8	94.4
신문발전기금	-	47	47	0
응급의료기금	4	70	66	5.7
영화발전기금	-	22	22	0
지역신문발전기금	1	4	3	35.0
특정물질사용합리화기금	21	60	39	35.3
청소년육성기금	44	35	-9	126.2
장애인고용촉진및직업재활기금	346	226	-120	152.9
신용보증기금	1,145	34	-1,111	3374.3
기술신용보증기금	-	8	8	0
수출보험기금	-	7	7	0
문화예술진흥기금	-	0	0	0
여성발전기금	82	1	-81	11160.0
임금채권보장기금	-	0	0	0
농어가목돈마련저축장려기금	210	118	-92	177.6
합 계	180,346	229,919	49,573	78.44

<표 III-9> 융자사업 세분

기금	융자사업	기금	융자사업
고용보험 기금	장기실업자자영업창업 점포지원 근로자학자금및훈련비대부 능력개발시설장비비대부 직장보육시설융자 여성고용환경개선융자 실직여성가장자영업창업 점포지원 고령자고용촉진시설등융자 장애인고용환경개선	국민주택 기금	주거환경개선 농촌주택개량 매입임대 대지조성자금 공공분양 후분양 도시재정비지원 근로자서민주택구입 저소득영세민전세 근로자서민주택전세 국민임대 공공임대
수산발전 기금	TAC참여어업인경영개선자금 양식어업지원 어업질서확립자금 어망생산운영자금 어선기관및장비개량 어업인후계자육성 노후원양어선대체지원 수산물수매지원 우수수산물지원 가공시설및운영지원 감천항공영수산물도매시장건설 산지및소비지유통개선	중소기업 진흥및산업 기반기금	중소벤처창업 구조조정지원 경영혁신지원 경영안정지원 개발및특허기술 사업화 자산유동화지원 소상공인지원 산업기반지원
산업재해 보상보험 및 예방기금	대학학자금 생활정착금 자립점포임대 산재예방시설융자 안전의식제고교육홍보	농산물가격 안정기금	산지유통활성화 소비지유통활성화 농산물유통개선 민간가격안정지원 농산물수출촉진 인삼산업지원
공공자금 관리기금	국공채인수		

재정융자는 약 190여개의 세부사업으로 구분하여 각 기금에서 수행하고 있다. 융자사업의 개수가 자장 많은 기금은 공공자금관리기금으로 약 25개의 재정융자사업을 운영중이다. 그 밖에 중소기업진흥및산업기반기금(16개), 국민주택기금(12개), 수산발전기금(11개), 산업재해보상보험및예방기금(10개), 고용보험기금(10개) 등이 다수의 융자사업으로 세분되어 있다. <표 Ⅲ-9>에서는 다수의 사업을 수행하는 일부 기금의 융자사업을 간략히 정리하였다.

재정융자사업과 더불어 정부가 수행하는 공적 신용보증제도 역시 일부 기금을 통하여 이루어진다. 신용보증은 신용이 약한 기업들의 자금조달을 위하여 공신력 있는 제3자가 해당기업에 보증료를 받고 채무불이행 위험을 지는 제도로서 경제적 효율성 및 사회적 형평성 달성을 목적으로 한다. 2008년 현재 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 학자금대출신용보증기금의 6개 기금에서 신용보증제도가 시행되고 있다. 신용보증기금과 기술신용보증기금은 주로 중소기업을 지원한다. 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금 등의 경우는 저소득층이나 농림수산업자와 같은 사회적 약자를 지원하여 사회적 형평성을 달성하고자 한다

신용보증의 경우 수입은 정부 및 금융기관 출연금, 보증료, 운용수익 등으로 구성되어 있으며, 지출은 대부분 대위변제비이다. 6개 공적 신용보증기금 중 농림수산업자신용보증기금의 대위변제율이 6.9%로 가장 높았다.

기술신용보증기금의 대위변제율은 4.1%, 주택금융신용보증기금과 신용보증기금은 각각 2.9%, 2.5%로 유사한 수준이었다. 우리나라의 공적 신용보증의 현황이 다음의 <표 Ⅲ-10>에 정리되어 있다. 담보력이 미약한 기업에 대한 보증업무를 주로 하는 성격상, 산업기반신용보증기금을 제외한 대부분의 기금이 손실을 기록하고

있으며 농림수산업자신용보증기금이 손실이 가장 큰 것으로 나타났다. 운용배수는 기금의 기본재산에서 보증공급 잔액이 차지하는 비율(보증공급잔액/기본재산)로, 농림수산업자신용보증기금(16.3)과 학자금대출신용보증기금(16.5)이 비교적 높은 수준을 보이고 있다.

<표 III-10> 공적신용보증기금 현황

(단위 : 억원, %)

구분	신용보증기금	기술용보증기금	주택금융신용보증기금	농림수산업자신용보증기금	산업기반신용보증기금	학자금대출신용보증기금
보증잔액	285,422	112,459	87,213	129,241	39,084	34,816
보증공급액	295,011	110,897	50,889	28,046	12,066	19,166
부실순증	11,049	6,050	-914	4,519	0	0
대위변제순증	7,219	4,605	2,556	8,979	0	0
구상권회수	6,101	3,414	1,228	1,778	0	9,851
기본재산	24,149	14,403	6,366	7,906	3,044	2,106
정부출연금	1,300	2,000	14,820	7,357	200	5,361
금융기관출연금	6,940	4,006	2,467	1,248	0	0
운용배수	11.8	7.8	13.7	16.3	12.8	16.5
부실순증률	3.9	5.4	-1.0	3.5	0.0	0.0
대위변제율	2.5	4.1	2.9	6.9	0.0	0.0
당기순이익(손실)	-4,368	-3,164	-909	-9,728	97	-154

주 : 2007년 결산 기준

다. 중앙정부 특별회계

현재 우리나라는 18개의 특별회계가 존재하고 있다. <표 III-11>은 2008년 예산 기준으로 일반회계, 특별회계, 공공기금의 수입과 지출의 구성을 보여주고 있다. 수입에서 융자금회수가 차지하는 비

중 혹은 지출에서 융자금지출이 차지하는 비중을 볼 때, 기금의 융자사업 비중이 가장 크고 그 다음이 특별회계이다.

<표 Ⅲ-11> 통합예산 총괄표에 의한 일반회계・특별회계・기금 수입의 비교

(단위: 억원)

	일반회계	특별회계	공공기금
경상수지	367,532	9,297	193,352
경상수입	1,657,134	113,676	666,342
경상지출	1,289,602	104,378	472,990
자본수지	-126,092	-196,443	-15,692
자본수입	6,105	4,410	6,628
자분지출	132,197	200,854	22,320
순융자	-11,195	11,982	50,265
융자금회수	11,826	21,119	199,628
융자금지출	631	33,101	249,893
보전재원 (순계)	-252,635	199,127	-12,7396

주 : 보전재원이란 국공채발행과 은행차입 등에 의한 국내보전과 해외보전으로 구성된다.

출처 : 『2008년 나라살림』 참고자료

2008년 융자금지출을 기준으로 할 때, 18개의 특별회계 중에서 에너지및자원사업특별회계(이하 에특회계), 교통시설특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 환경개선특별회계가 융자사업을 수행하고 있다. <표 Ⅲ-12>는 4개 특별회계의 융자사업비중을 간략하게 보여주고 있는데, 에너지자원사업특별회계가 가장 크고, 교통시설특별회계와 농어촌구조개선특별회계가 그 뒤를 잇고 있다.

<표 III-12> 융자사업을 수행하는 중앙정부 특별회계(2008년 예산)

(단위: 백만원)

에너지자원사업특별회계			
경상수입	2,293,278	경상지출	1,283,244
자본수입	0	자본지출	302,075
융자금회수	749,433	융자금지출	1,858,958
보전수입	401,566	보전지출	
합계	3,444,277	합계	3,444,277
농어촌구조개선특별회계			
경상수입	3,856,492	경상지출	2,704,860
자본수입	6,875	자본지출	1,839,539
융자금회수	851,518	융자금지출	319,148
보전수입	148,662	보전지출	
합계	4,863,547	합계	4,863,547
교통시설특별회계			
경상수입	510,065	경상지출	3,373,037
자본수입	68,011	자본지출	8,389,254
융자금회수	211,796	융자금지출	1,019,439
보전수입	12,356,458	보전지출	
합계	13,146,330	합계	13,146,330
환경개선특별회계			
경상수입	1,001,494	경상지출	641,892
자본수입	2,605	자본지출	2,302,444
융자금회수	2,777,794	융자금지출	112,609
보전수입	1,775,052	보전지출	
합계	5,556,945	합계	5,556,945

가장 큰 규모의 융자사업이 진행되고 있는 에너지자원특별회계에 대해서는 구체적인 현황을 살펴보자. 에너지자원특별회계는 <표 Ⅲ-13>에 나타나듯이 투자계정과 융자/유가완충계정으로 구성되어 있는데, 융자사업은 융자/유가완충계정에서 주로 이루어지고 있다. 구체적으로 융자금이 한국석유공사, 에너지관리공단, 대한석탄공사, 석탄산업합리화사업단, 대한광업진흥공사, 가스안전공사 등의 융자대상기관을 통하여 실수요자에게 지원되고 있는 형태이다.

<표 Ⅲ-13> 에너지자원사업특별회계 구성

구분	투자계정	융자및유가완충계정
세입	○ 석유 수입・판매부과금 ○ 가스안전관리부담금 ○ 정부출자금 배당수입 ○ 비축석탄 매각수입 ○ 보조금정산환입금 기타	○ 융자원금 상환 ○ 융자이자수입 ○ 재특회계 예탁금 이자수입 ○ 투자계정 전입금
세출	○ 석유비축 ○ 국내외 자원개발 ○ 신재생에너지 개발・보급 ○ 에너지이용합리화 ○ 석탄산업 합리화 ○ 에너지정책 기타 ○ 융자및유가완충계정 전출금	○ 국내외 자원개발 ○ 신재생에너지 보급 ○ 에너지이용합리화 ○ 석탄산업합리화 ○ 에너지정책 기타

에너지자원사업특별회계의 융자사업은 2002년부터 변동금리 체계를 가지고 있다. <표 Ⅲ-14>는 사업별 금리수준을 보여주고 있다. 먼저 각 연도의 분기 초에 3년 만기 국고채 수익률을 기준으

로 대표대출금리를 설정한다. 사업체에 대한 대출금리는 대표대출금리에서 이자율을 정책적 판단에 따라 일정 퍼센트를 낮춘 것이다. 이렇게 결정된 대출금리는 대출수수료와 융자이자율로 구성된다. 대출수수료는 대출의 대리업무를 담당하는 금융기관에서 가져가는 수수료로서 사업별로 차이가 있으나 1%가 대부분이다.

<표 Ⅲ-15>는 각 기관별, 사업별 융자규모의 추이를 보여주고 있다. 전체적으로 융자규모는 감소하는 모습이다. 기관별로는 에너지관리공단의 비중이 가장 높고, 한국석유공사가 그 뒤를 잇고 있다.

<표 Ⅲ-14> 에너지자원사업특별회계 융자사업의 대출조건

기관	사업명	융 자 이자율	대 출 이자율	기 간 (거치/상환)	융자 비율(%)	취급은행
석유공사	LNG공급기반구축	3.75	4.25	5/10	80 이내	공사직접
	도시가스배관건설	3.55	4.25	5/10	80 이내	은행,공사
	국내외유전개발 (탐사사업)	2.00 (3.00)	3.00 (3.00)	5/5 (15년이내)	100 이내	공사직접
에너지 관리공단	집단에너지공급 (직접대출)	3.25 (3.75)	4.25 (4.25)	8/7 (8/7)	100 이내 100 이내	시중은행, 공단직접
	에너지절약시설설치	1.50	3.00	3/5	100 이내	시중은행
	주택단열개수	2.75	4.25	2/3	100 이내	농협,국민
	대체에너지보급	1.50	3.00	3/5	90 이내	시중은행
광진공	석・골재산업	3.25	4.25	3/5	100 이내	광진직접
	해외자원개발	2.00	3.00	5/10	100 이내	〃
합리화 사업단	대체산업창업지원 (운전자금)	1.50 (1.50)	3.00 (3.00)	5/5 (2/3)	80 이내	시중은행
가스안전 공사	가스안전관리사업	2.00	3.00	3/5	90 이내	시중은행

<표 Ⅲ-15> 에너지지원특별회계의 기관별 융자규모

(단위 : 백만원)

융자대상 기관	사업명	2001		2002		2003		2004		2005		2006.6	
		예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액
한국 석유공사	- LNG 공급기반구축	200,000	340,800	186,400	186,400	92,500	92,500	45,000	45,000	-	-	-	-
	- 도시가스공급배관건설	24,000	24,000	24,000	24,000	27,000	27,000	20,000	20,000	20,000	20,000	21,000	10,426
	- 농어촌전화	153	153	259	259	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 유전개발	130,712	130,712	168,497	168,497	216,020	216,020	207,776	207,776	218,422	218,422	218,500	31,393
	- 송유관진입도로건설	-	-	-	-	-	-	5,000	5,000	3,000	3,000	-	-
	계	354,865	495,665	379,156	379,156	335,520	335,520	277,776	277,776	241,422	241,422	239,500	41,819
대한광업 진흥공사	- 석골재	11,000	11,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	-	-	-	-
	- 해외자원	61,500	61,500	56,500	56,500	62,000	62,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,500	-
	계	72,500	72,500	66,500	66,500	72,000	72,000	60,000	60,000	50,000	50,000	50,500	-
에너지 관리공단	- 집단에너지공급	227,712	173,290	149,557	149,557	162,184	162,184	187,000	187,000	191,000	191,000	185,624	63,167
	- 에너지절약시설설치	300,000	223,022	355,580	355,580	305,000	305,000	282,860	282,860	458,000	458,000	443,775	182,006
	- 신재생에너지보급	28,400	19,000	17,085	17,085	47,816	47,816	50,000	50,000	117,000	117,000	62,600	31,300
	계	556,112	415,312	522,222	522,222	515,000	515,000	519,860	519,860	766,000	766,000	691,999	276,473
한국가스 안전공사	- LPG공급방식개선	9,000	9,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 도시가스시설개선	28,110	28,110	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 검사기관시설개선	700	700	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 가스유통구조개선	10,000	10,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 가스안전관리	-	-	42,856	42,856	41,000	41,000	38,000	38,000	38,000	38,000	39,000	14,000
	계	47,810	47,810	42,856	42,856	41,000	41,000	38,000	38,000	38,000	38,000	39,000	14,000
광해방지 사업단	- 대체산업창업지원	20,000	20,000	16,000	16,000	12,000	12,000	9,600	9,600	4,500	4,500	10,000	10,000
	계	20,000	20,000	16,000	16,000	12,000	12,000	9,600	9,600	4,500	4,500	10,000	10,000
합 계		1,051,287	1,051,287	1,026,734	1,026,734	975,520	975,520	905,236	905,236	1,099,922	1,099,922	1,030,999	342,292

라. 지방정부 기금

지방정부 예산은 지속적으로 규모가 커지고 있음에도 불구하고, 지방정부의 재정융자에 대한 논의는 매우 제한적인 것이 사실이다. <표 Ⅲ-16>과 <표 Ⅲ-17>은 우리나라 지방정부의 예산(일반회계+특별회계)과 기금의 규모를 보여주고 있다. 일반회계와 특별회계 모두 지속적으로 규모가 커지고 있는데, 특히 일반회계에 비해 특별회계의 비중이 높다는 특징을 보여준다. 기금의 경우에는 종류가 매우 많지만 한 기금의 규모는 크지 않은 모습이다.

<표 III-16> 지방정부 전체 일반회계와 특별회계 규모

(단위 : 백만원)

구 분	계		일 반 회 계		특 별 회 계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2003년	78,142,543	97,525,626	60,491,232	75,836,562	17,651,312	21,689,064
2004년	87,284,021	98,892,366	66,649,551	75,866,756	20,634,470	23,025,610
2005년	92,367,281	107,062,460	71,750,441	83,643,742	20,616,840	23,418,719
2006년	101,352,242	115,472,172	78,687,723	89,923,190	22,664,518	25,548,983
2007년	111,986,422	-	86,520,933	-	25,465,489	-

출처: 행정자치부 재정고(http://lofin.mopas.go.kr)

좀 더 구체적으로 지방정부의 재정융자 규모를 알기 위해 서울시와 경기도의 자료를 살펴보자. 서울시와 경기도는 가장 많은 자체예산을 가지고 있는 지방차지단체이기 때문에 중요도가 높다고 할 수 있다.

서울시는 총 15개의 기금을 운용하고 있는데, 기금의 전체 지출 규모는 4.2조원 정도로 예산(일반회계+특별회계)대비 16% 정도이다. 이는 중앙정부의 예산 대비 기금 규모에 비하면 작다고 할 수 있다. 15개 기금 가운데 5개 기금이 융자지출을 가지고 있다. 융자지출이 전체 기금지출에서 차지하는 비중은 19%로, 이 또한 중앙정부에 비해 작다고 할 수 없다. 이 중에서 계정성 기금인 재정

투융자기금을 제외하면, 재정융자사업이 진행되고 있는 분야는 중소기업, 식품진흥, 환경(기후변화협약), 사회복지 분야 등이다.

<표 Ⅲ-17> 지방정부 기금 예산(2007년도)

(단위 : 백만원)

과목	수 입		과목	지출	
	예산액	수납액		예산액	수납액
합계	3,405,827	3,415,713	합계	3,405,827	3,415,713
재정투융자기금	1,428,065	1,427,96	재정투융자기금	1,428,06	1,427,960
신청사건립기금	17,873	15,373	신청사건립기금	17,873	15,373
사회복지기금	32,114	32,946	사회복지기금	32,114	32,946
여성발전기금	3,419	3,411	여성발전기금	3,419	3,411
식품진흥기금	55,068	57,080	식품진흥기금	55,068	57,080
중소기업육성기금	600,967	628,439	중소기업육성기금	600,967	628,439
도시가스사업기금	19,128	20,667	도시가스사업기금	19,128	20,667
도로굴착복구기금	88,437	79,708	도로굴착복구기금	88,437	79,708
자원회수시설주변영향지역주민지원기금	8,010	7,269	자원회수시설주변영향지역주민지원기금	8,010	7,269
재해재난대책기금	394,632	394,431	재해재난대책기금	394,632	394,431
체육진흥기금	7,377	7,468	체육진흥기금	7,377	7,468
감채기금	643,624	633,803	감채기금	643,624	633,803
남북교류협력기금	1,898	1,941	남북교류협력기금	1,898	1,941
노들섬예술센터건립기금	100,095	100,094	노들섬예술센터건립기금	100,095	100,094
국제협력기금	5,121	5,123	국제협력기금	5,121	5,123

출처: 행정자치부 재정고(http://lofin.mopas.go.kr)

<표 Ⅲ-18>서울시 예산규모

(단위: 백만원)

연도				본 청			구 청		
	총계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
2008	26,377,855	19,741,421	6,636,434	19,434,300	13,293,000	6,141,300	6,943,555	6,448,421	495,134
2007	26,297,708	19,507,061	6,790,647	19,070,057	12,879,836	6,190,221	7,227,651	6,627,225	600,426
2006	22,228,806	16,302,487	5,926,319	15,985,406	10,668,181	5,317,225	6,243,400	5,634,306	609,094
2005	23,048,742	17,332,615	5,716,127	16,866,973	11,763,367	5,103,606	6,181,769	5,569,248	612,521
2004	21,892,112	16,723,065	5,169,047	15,855,254	11,281,050	4,574,204	6,036,858	5,442,015	594,843

<표 III-19> 서울시 기금 운용현황(2008년도)

(단위: 백만원)

기 금 명	수입									지출								
	계	출연금	보조금	융자금 회 수	예탁금 상환금	예치금 회 수	예수금	이자 수입	기타 수입	계	고 유 목 적 사업비	융자금	예탁금	예치금	물건비	차입 원리금 상환	예수금원 리금상환	기타
계	4,183,540	272,196	100	494,105	164,074	1,099,688	1,777,350	333,352	42,675	4,183,540	942,753	791,450	1,651,389	316,837	3,159	42,247	435,705	0
재정투융자기금	1,942,004			90,020	103,800	663,828	877,350	207,006		1,942,004		200,000	1,250,700	174,489	6		316,809	
중소기업육성기금	708,099	10,000		395,380		27,585	200,000	75,134		708,099	16,629	570,000	0	23,757	1,224		96,489	
식품진흥기금	42,695			2,500	3,000	29,495		4,700	3,000	42,695	9,563	7,000	20,000	4,792	1,340			
기후변화기금	36,005	10,000		5,965		15,066		1,974	3,000	36,005	2,150	13,350	16,900	3,599	6			
도로굴착복구기금	48,498					20,980		1,171	26,347	48,498	33,515		9,000	5,783	200			
여성발전기금	4,894	3,255				584		1,055		4,894	780		3,255	839	20			
자원회수시설주변영향 지역주민지원기금	23,435	18,926				4,276		233		23,435	11,765		7,000	4,670				
사회복지기금	38,497	4,000		240	1,000	20,428		2,829	10,000	38,497	14,618	1,100	18,000	4,758	21			
체육진흥기금	6,784	5,000						1,784		6,784			6,784					
감채기금	787,255	65,847				20,880	700,000	500	28	787,255	716,341			6,210	50	42,247	22,407	
재난관리기금	353,309	73,118	100		26,199	232,491		21,101	300	353,309	101,500		204,200	47,609				
남북교류협력기금	3,616				2,000	899		717		3,616	3,000			566	50			
신청사건립기금	80,439				28,075	45,100		7,264		80,439	26,247		27,900	26,292				
노들섬예술센터건립기금	98,630	74,400				17,006		7,224		98,630	6,605		80,000	11,843	182			
대외협력기금	9,380	7,650				1,070		660		9,380	40		7,650	1,630	60			

※ - 수입 : 예치금 회수 및 예탁금 상환은 제외, - 지출 : 예치금 및 예탁금은 제외

<표 Ⅲ-20> 경기도 예산(2008년)

(단위: 억원)

구 분	2008년도		2007년도		증 △ 감			
			당초예산	최종예산	당초대비	%	최종대비	%
도본청	123,841		113,669	131,316	10,172	8.9	△7,475	△5.7
시 합계	178,278		163,566	196,217	14,712	9.0	△17,939	△9.1
시 최고	20,553	성남시	24,644					
시 최저	1,846	의왕시	1,790					
군 합계	12,259		10,342	13,374	1,917	18.5	△1,115	△8.3
군 최고	3,497	여주군	2,924					
군 최저	2,375	가평군	2,206					

<표 Ⅲ-20>은 경기도의 예산규모를 보여주고 있다. 성남시를 비롯하여 큰 도시를 포함하고 있는 경기도는 총 30조원이 넘는 예산규모를 가지고 있다. 세입예산을 보면, 재정자립도가 다른 자치단체에 비해 높아서 지방세와 세외수입이 대부분을 차지하고 있다. <표 Ⅲ-22>의 세출구조를 보면, 다른 지방자치단체와 유사하게 일반공공행정, 사회복지, 환경, 수송 등에 많은 재원을 사용하고 있다. <표 Ⅲ-23>의 통합재정수지를 보면, 일반회계에 비해 특별회계나 기금의 규모는 매우 작은 편이다. 하지만 기금의 지출에서 융자금은 70% 이상을 차지하여 매우 높은 비중임을 알 수 있다.

<표 III-21> 경기도 세입예산(2008년)

(단위: 억원, %)

세 원 별	2008년도 (A)	2007년도			증 감 률	
		당초예산 (B)	최종예산 (C)	증감액 (C-B)	당초예산 대비(A/B)	최종예산 대비(A/C)
합 계	314,378	287,577	340,907	53,330	9.3	△7.8
지 방 세	112,122	99,788	108,984	9,196	12.4	2.9
세외수입	93,743	88,116	119,003	30,887	6.4	△21.2
지방교부세	14,869	14,869	17,625	2,756	0.0	△15.6
재정보전금	15,194	14,569	18,400	3,831	4.3	△17.4
보 조 금	69,017	60,269	65,605	5,336	14.5	5.2
지방채 및 예치금회수	9,433	9,966	11,290	1,324	△5.3	△16.4

<표 III-22> 경기도의 분야별 세출구조(2008년)

(단위: 억원)

부 문 별	예산액	부 문 별	예산액
합계	314,378		
일반공공행정	47,594	농림해양수산	10,332
공공질서및안전	2,781	산업·중소기업	3,747
교육	20,601	수송및교통	42,601
문화및관광	12,938	국토및지역개발	31,495
환경보호	42,869	과학기술	6,309
사회복지	53,999	예비비	6,591
보건	3,528	기타	28,993

<표 Ⅲ-23> 경기도 통합재정수지(2006년)

(단위: 백만원)

구 분			합 계	일반회계	기타특별회계	기 금	직영공기업
순수재정활동	수입	계	9,763,875	8,410,795	542,231	276,905	533,944
		세 입	9,559,527	8,406,124	542,231	77,228	533,944
		(순세계잉여금포함)	(9,983,488)	(8,584,946)	(614,377)	(77,228)	(706,937)
		경상수입	6,695,398	6,190,388	147,695	77,228	280,087
		지방세	6,028,300	6,028,300	-	-	-
		세외수입	667,098	162,088	147,695	77,228	280,087
		이전수입	2,554,042	2,159,506	394,536	-	-
		중앙정부	2,554,042	2,159,506	394,536	-	-
		자치단체	-	-	-	-	-
		자본수입	310,087	56,230	-	-	253,857
		융자회수	204,348	4,671	-	199,677	-
	지출	계	10,366,851	8,778,320	774,984	343,781	469,966
		세 출	10,019,340	8,672,884	774,984	101,506	469,966
		경상지출	6,518,977	6,119,998	172,245	83,500	143,234
		재화 및 용역	623,640	599,896	5,885	17,859	-
		이자지급	31,696	-	-	31,696	-
		이전경비	5,863,641	5,520,102	166,360	33,945	143,234
		자본지출	3,500,363	2,552,886	602,739	18,006	326,732
		융자지출	347,511	105,436	-	242,075	-
	※ 순융자(융자지출-융자회수)		143,163	100,765	-	42,398	-
	통합재정규모 (세출 + 순융자)		10,162,503	8,773,649	774,984	143,904	469,966
	통합재정수지 (세입 - 세출 + 순융자)		-602,976	-367,525	-232,753	-66,676	63,978
		순세계잉여금포함 수지	-179,015	-188,703	-160,607	-66,676	236,971
보전재원			602,976	170,924	72,146	136,484	223,422
	국내보전		602,976	170,924	72,146	136,484	223,422
	해외보전		-	-	-	-	-
	회계별 거래		-	-	-	-	-
	자치단체간 거래		-	-	-	-	-
※ 순세계잉여금			423,961	178,822	72,146	-	172,993

2. 재정 측면에서의 효과

가. 재정 측면에서의 장단점

제Ⅱ장 제4절에서는 금융시장의 자원배분 효과와 정책목표 달성에 초점을 맞추고 각 지원방식이 가지는 특징을 살펴보았다. 하지만 재정융자제도의 이차보전 전환은 경제적 효과보다 재정적 효과 측면에서도 더 많이 논의되고 있다. 재정적 측면이란 각 방식을 재정의 효율적 사용과 파생효과 측면에서 보겠다는 것이다. 이는 다음과 같이 몇 가지 범주로 구별하여 논의할 수 있다.

첫째, 정부 재원조달의 크기 측면에서의 비교이다. 정부가 자금을 조달할 때에는 조세수입, 부담금 부과, 채권 강매 등의 도구를 사용하게 된다. 예를 들어 국민주택기금은 낮은 수익률의 국민주택채권을 강매하여 얻어지고 있으며, 수산발전기금은 해양환경개선부담금, 에너지특별회계는 석유 수입·판매부과금과 가스안전관리부담금 등의 부담금을 부과하여 재원을 확보하고 있다. 이러한 재원조달로부터 반드시 왜곡 혹은 사중손실이 발생하게 된다. 물론 재정융자를 위한 모든 정부수입이 민간경제에 왜곡을 발생시키는 것은 아니다. 예를 들어 중소기업진흥및산업기반기금은 중소기업진흥 채권을 발행하여 재원을 조성하는데, 이는 국가의 신용도를 활용하여 낮은 자금을 조성할 수 있는 장점을 이용한 것일 뿐 시장에 왜곡을 일으킨다고 보기 어렵다. 또한 상당수의 부담금은 원인자부담원칙에 의해 부과되어, 오히려 효율성을 증진시키는 교정세(pigouvian tax)의 역할을 하기도 한다. 하지만 이러한 경우에도 부담금 수입을 일반회계에 전입시킨다면, 왜곡효과가 크다고 알려져 있는 소득세나 법인세를 그만큼 경감시킬 수 있을 것이다. 따라서 어떤 방법이든지 정부가 조성하는 재원이 크면 클수록 민간의 부담은 커진다고 보아야 한다.

현재의 직접융자, 대리대출방식, 위탁대출방식은 수혜자에게 융자되는 모든 자금을 정부가 직접 조달해야 하기 때문에, 정부의 초기 자금조달 부담은 크게 마련이다. 하지만 한번 큰 자금이 마련되면, 이후에는 지난 기의 원금상환으로 대출금을 마련할 수 있으므로 추가적인 자금소요는 작다고 할 수 있다. 이와 반대로 이차보전방식은 매년 일정한 금액이 지출된다. 따라서 자금조달을 위한 사중손실의 크기가 일정하다면, 양자의 사중손실의 현재가치는 같다고 할 수 있다. 하지만 한계사중손실의 크기가 체증(체감)하는 경우 이차보전방식이 상대적으로 유리(불리)하다고 평가할 수 있다.

두 번째는, 자금의 관리・운용 비용 측면에서의 비교이다. 직접융자방식을 이차보전으로 전환할 경우 정부기관의 운용비도 상당부분 절약할 수 있다는 점도 강조되고 있다. 대리대출의 경우에도 은행이 자금을 관리하므로 직접융자보다 관리비용이 적게 든다. 하지만 금융기관에 수수료를 지급해야 하는 추가적 부담이 있다[21]. 이에 반해 이차보전방식은 기존 금융시장의 자금흐름을 이용하는 지원이므로, 운용・관리하는 비용도 상당히 적다고 할 수 있다. 물론 이에 대한 반론도 존재한다. 이차보전의 경우에도 적절하게 대출이 이루어졌는지 감독해야 하므로 관리비용이 발생한다는 것이다. 또한 대리대출 시 정부가 은행에 지불하는 수수료는 이차보전 위험부담에 대한 보전, 대출관리 및 회수 책임비용 등에 해당하므로, 이러한 비용은 민간자금을 활용하는 이차보전의 경우 금융기관의 이자에 모두 반영될 것이다. 비용의 이자 반영이 완전하다면, 수혜자에게 적용되는 정책금리가 일정한 경우 비용이 정부에게 전가되어 대리대출의 수수료와 동일한 지출효과가 나타나게 된다. 또한 만약 대리대출방식의 수수료 비용이 과다하다면 적

21) 황성현・이기영・박정수 (2002)에서는 사학진흥기금과 정보화촉진기금의 예를 들어 재정융자제도의 관리비용을 비판하고 있다.

절한 제도 개선과 효율화를 통해 대처할 수 있다는 것이다. 대표적인 사례가 국민주택기금의 운용기관 경쟁체제의 도입이다. 제Ⅳ장 제1절에서 자세히 설명하겠지만, 국민주택기금은 재원을 관리할 은행을 입찰 경매하여 선정함으로써 수수료를 대폭적으로 낮출 수 있었다.

세 번째는, 기금이나 특별회계가 운용되면서 불필요한 사업이 방만하게 운영될 수 있다는 비판과 이에 대한 반론이다. 이는 기금의 특수성과도 관련이 있다. 기금은 특정목적을 수행하기 위해 출연금, 부담금 등의 수입으로 재원을 조성하고, 기금관리주체가 신축성과 자율성을 가지고 운용한다. 또한 일반회계 사업은 매년 우선순위에 따라 재원이 배분되는 데 비해, 기금이나 특별회계는 특정 분야의 사업에 투여되는 재원이 보장된다는 장점을 지닌다. 문제는 융자사업을 위해 기금이 조성되고, 이 조성된 재원으로 융자 외의 다른 사업들도 불필요하게 수행될 수 있다는 것이다. 만약 현재의 재정융자방식이 아니라 이차보전으로 전환한다면, 기금의 존재에 대해 다시 평가할 수 있는 기회가 된다. 다시 말해 융자사업이 주된 사업방식인 기금의 경우 융자제도를 이차보전으로 전환하면, 재정융자만을 위해 기금을 유지할 필요가 없게 된다. 따라서 융자 이외의 사업이 그 자체의 중요성에 따라 존재여부가 결정되게 되므로, 불필요한 사업이 방만하게 유지된다는 비판으로부터 자유롭게 된다.

하지만 이러한 비판은 재정융자에 대한 비판 자체는 아니라는 반론도 존재한다. 기금이나 특별회계는 모두 특별한 목적이 있어 존재하는 것이므로, 반드시 이차보전으로 전환된다고 해서 사라지지 않을 수 있다. 더욱 중요한 것은 기금이나 특별회계가 존재한다고 해서 그 사업들이 반드시 방만하게 운용된다는 것은 어디까지나 가능성일 뿐 분명한 근거를 가지고 있는 것은 아니라는 점이다.

마지막으로, 현재 적립된 재원의 활용 가능성이다. 최근 저출산·고령화·경기침체 등으로 인해 재정의 역할과 필요성이 많이 증대되고 있지만, 국민의 조세부담률을 급격하게 높이기는 불가능한 상황이다. 그런데 현재의 재정융자방식을 이차보전으로 전환하게 되면 매년 이자차익만큼의 재원만 필요하므로 지금까지 적립한 재원은 다른 분야에 활용할 수 있게 된다. 즉 이차보전으로의 전환은 민간금융시장을 통한 효율성 효과 이외에 상당한 규모의 국가재원을 단기간 내에 확보할 수 있는 재정적 효과까지 동반하게 된다[22]. 이에 대한 반론도 존재한다. 먼저 중산기금이나 국민주택기금과 같이 부채를 통해 재원을 마련한 경우 적립된 자산은 결국 향후 부채를 갚는 데 사용되어야 하므로 여유자금이 아니라는 것이다[23]. 또한 당장의 재정적 필요를 위해 기존에 조성되어 있는 기금을 다른 분야에 사용한다면 향후 국가재정이 더욱 긴급하게 요구될 경우를 대비할 수 없다는 논리도 존재한다. 즉 당장의 필요에 의해 지금까지 축적된 자산을 활용하는 것은 매우 근시안적 시각이며 재정건전성 차원에서도 바람직하지 않다는 것이다. 사실 축적된 재원의 활용이 이차보전방식 전환의 궁극적 목적이 되어서는 곤란하다. 하지만 이차보전으로의 전환이 여타 다른 이유에 의해 필요하다면, 그 여유자금의 활용에 대해서는 반드시 고민해 볼 필요가 있다.

지금까지 재정정책과 효율적 운영 측면에서 현재의 재정융자방식에 대한 비판과 반론을 정리해 보았다. 물론 모든 제도가 그러하듯이 이차보전이나 현재의 재정융자제도는 장점과 단점을 모두

---

22) 공기업 민영화와도 이와 유사한 점이 있다. 민영화의 경우 기업운영의 효율화를 기대할 뿐 아니라 부수적으로 현금이 유입되어 당장 활용될 수 있게 된다.

23) 일반회계에서의 전입금이나 부담금 수입 등을 통해 재원이 축적된 기금의 경우에는 지금까지 순자산이 축적되어 왔다고 할 수 있다.

가지고 있다. 따라서 이러한 장단점을 면밀히 살펴보고 전환이 필요하다면 가장 단점이 크게 부각되는 사업부터 시도하는 것이 옳을 것이다.

나. 재정융자의 이차보전 전환에 따른 여유자금 규모

<표 Ⅲ-24>는 융자지출이 많은 기금의 융자사업을 이차보전으로 전환하였을 때 발생하는 여유자금을 간략하게 산출해 본 것이다. 각 항목을 설명하면 다음과 같으며, 2007년 결산자료를 이용하였다.

○ 운영규모: 2007년 기금의 수입 (혹은 지출)
○ 자산과 부채: 2007년 말 기금의 자산과 부채
○ 융자대출: 2007년 융자대출
○ 이차보전: 융자금잔액 × (시장금리 − 정책금리) = 융자금잔액 × (7%~3%)[24]
○ 융자외 사업비: 2007년 융자외 사업비(총지출에서 융자지출, 여유자금운용, 기금간 거래 등을 제외한 것)
○ 자체수입: 2007년 경상이전수입 + 재화및용역판매수입 + 일반회계나 특별회계 전입금 + 정부투자금[25][26]

---

24) 국민주택기금의 경우는 운영편람에 의거하여 시장금리를 7%, 정책금리를 3.77%로 적용하였다. 중산기금의 경우는 시장금리를 7%, 정책금리를 4.47%로 적용하였다.

25) 국민주택기금의 경우 자체수입에는 강제차입이자율(3%)과 시장이자율(7%)의 차이인 4%를 국민주택채권잔액에 곱한 금액이 포함되어 있다. 즉 향후에는 강제차입 대신 시장이자율과의 차이만큼을 조세나 부담금으로 납부한다고 가정한 것이다.

26) 중산기금의 경우 발행채권의 이자율을 5%로 가정하여 시장이자율과의 차이에다가 발행채권액을 곱하여 얻은 금액, 즉 '(7%-5%)*발행채권액'을 포함하였다. 이는 중산기금이 낮은 이자율의 채권발행능력을 향후 수입으로 환산한 것이다.

○ 순자산처분수입: (자산 – 부채)×7%
○ 여유자금: 자체수입 + 순자산처분수입 – 이차보전 – 융자외 사업비

먼저 이차보전은 2007년 말 융자금잔액 기준으로 약 4%의 이자차익을 매년 보전해 준다고 가정하고 산출된 것이다. 각 기금의 융자외 사업은 매년 지속된다고 가정하기 위해 융자외 사업비를 포함하였다. 자체수입은 각 기금의 경상수입과 전입금 등은 향후에도 매년 지속된다고 가정하기 위해 포함시켰다. 순자산처분수입은 현재의 자산과 부채로부터 발생하는 이자수입을 계산한 것이다. 마지막으로 여유자금이란 '현재의 기금과 부채로부터의 이자수입' + '경상수입' – '이차보전사업을 위한 지출' –'그 외 사업을 위한 지출'을 통해 얻어진 것이다. 따라서 여유자금이란, 매년 얻어지는 경상수입과 기타 사업지출은 유지한 채, 현재의 자산과 부채를 모두 유동화한다는 가상적 시나리오에 따라 수입과 지출을 계산했을 때 얻어지는 매년의 추가자금을 나타내는 것이다.

물론 이러한 개략적 산출은 해석에 주의를 요한다. 사실 순자산은 쉽게 현금화할 수 없는 것들이고, 순자산과 부채의 건전성도 전혀 감안하지 않았으며, 적용 이자율도 매우 자의적이기 때문이다.

<표 III-24> 주요 기금 융자사업의 이차보전 전환시 발생하는 여유자금

(단위: 백만원)

기금명	운용규모	자산	부채	융자잔액 (2007년말)	이차보전	융자외 사업비	자체수입	순자산처분 수입	여유자금
국민주택기금	24,405,049	63,742,011	56,794,846	59,567,598	1,924,033	607,661	3,131,929	486,301	1,086,537
중산기금	6,492,547	14,121,356	12,310,294	12,663,664	320,391	109,931	415,594	126,774	112,047
농산물가격안정기금	3,083,695	3,694,426	11,424	2,439,685	97,587	405,312	89,661	257,810	-155,427
수산발전기금	984,466	749,577	3	638,001	25,520	30,951	53,862	52,470	49,861
축산발전기금	1,801,171	2,014,575	36	1,708,471	68,339	185,688	75,137	141,018	-37,872
농지관리기금	3,115,543	5,415,724	1,943,394	2,592,672	103,707	391,830	912,149	243,063	659,675
남북협력기금	3,621,535	3,107,850	2,050,068	2,499,489	99,980	437,183	501,703	74,045	38,585
관광진흥개발기금	1,182,650	1,343,652	62	1,067,893	42,716	224,812	282,394	94,051	108,918
전력산업기반기금	4,060,544	1,603,010	153	712,845	28,514	1,107,816	1,086,152	112,200	62,022
정보통신진흥기금	2,087,601	1,492,586	0	594,075	23,763	757,225	532,037	104,481	-144,470
산업재해보상보험및 예방기금	16,342,163	4,368,738	5,784,759	667,871	26,715	3,860,501	4,577,424	-99,122	591,087
군인복지기금	607,942	935,301	19,352	432,495	17,300	234,177	263,876	64,116	76,516
보훈기금	353,038	844,285	60,173	481,593	19,264	100,453	59,067	54,888	-5,762
합 계	68,137,942	103,433,090	78,974,565	86,066,351	2,797,828	8,453,540	11,980,986	1,712,097	2,441,716

Ⅳ. 분야별 사례와 평가

1. 주택부문: 국민주택기금

주택은 정부가 재정융자를 통해 지원하는 대표적인 분야이다. 특히 주택시장에서의 정부융자는 주택의 수요자에게 직접 자금을 융자하는 방식과 주택의 공급자에게 대출하는 방식이 혼재되어 있고 지원사업의 종류도 다양하기 때문에, 전체적인 특징을 이해하기가 쉽지 않다. 본 연구에서는 주택부분에서 정부 융자의 절대적 비중을 차지하고 있는 국민주택기금에 초점을 맞추고자 한다.

가. 국민주택기금 개요[27)]

국민주택기금은 주택법 제60조에 의거하여 "국민의 주거생활 안정과 주거수준 향상을 도모하기 위하여 주택건설에 필요한 자금을 조달하는 것"을 목적으로 운용되는 기금이다. 1981년에 처음 설치되었는데, 2003년까지 전체 주택건설량의 약 33%가 국민주택기금의 지원을 받은 것으로 파악되고 있을 만큼 주택공급 측면에서 큰 역할을 해오고 있다[28)].

국민주택기금은 총 60여 조원이 넘는 자산을 운영하고 있으며 연간 조성규모도 24조원이 넘는 대형기금으로, 사회보장성 기금과 금융·계정성 기금을 제외한 사업성 기금 전체의 48%를[29)] 차지할 정도로 규모가 크다. 하지만 대부분이 융자사업으로 이루어져

27) 박형수 외(2007)의 제Ⅳ장 제3절의 내용에 기초하고 있다.
28) 2007년 건설교통부의 『기금존치보고서』 참고
29) 2006년 기준

있기 때문에, 다른 사업성 기금과 운용규모를 비교할 때 주의를 요한다. 왜냐하면 다른 방식으로 전환하였을 경우 동일한 효과를 훨씬 작은 규모의 재정으로 충당할 수도 있기 때문이다.

<표 Ⅳ-1> 국민주택기금 지출(계획기준)

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
융자사업비	84,192	108,326	107,462	116,187	114,625	117,835
<임대주택건설>	36,348	36,646	46,082	48,277	49,593	32,787
<분양주택건설>	14,497	16,500	17,000	11,000	13,000	11,400
<수요자융자지원>	31,817	52,600	41,800	55,050	50,352	72,468
<주택개량사업>	1,430	1,580	1,580	1,360	1,180	1,180
<대지조성자금 등>	100	1,000	1,000	500	500	0
기금운영비	2,039	2,105	1,739	1,725	1,704	1,309
주택신보출연	450	480	450	690	1,020	980
임대주택지원	0	0	1,418	14,026	14,662	13,942
<매입임대자본이전>	0	0	1,418	2,900	2,570	2,332
<전세임대경상보조>	0	0	0	468	205	321
<국민임대출자>	0	0	0	10,658	11,887	10,550
<영구임대출자 등>	0	0	0	0	0	738
국민임대자본이전	0	1,000	0	0	0	0
공동화장실경상이전	0	12	0	0	0	0
대한주택보증출자	1,266	0	0	0	0	0
주택금융공사출자	0	0	0	0	500	0
정부내부지출	31,778	23,256	26,313	5,197	10,079	3,075
재건축초과이익 지자체배분	0	0	0	0	10	100
차입금원금상환	39,278	43,028	58,731	93,394	80,571	73,023
차입금이자상환 등	11,672	11,888	13,490	15,299	12,718	11,528
여유자금운용	30,238	15,108	2,671	16,311	20,248	14,763
주택복권사업	355	0	0	0	0	0
합 계	201,268	205,203	212,273	262,829	256,137	239,555

주: 주요 지출항목이 프로그램체계 개편에 따라 2007년부터 변경되었으나 기존 항목으로 재구성

자료: 주택기금 업무편람(2004~2006); 국민주택기금운용계획 각 연도(2007~2009)

<표 Ⅳ-1>은 국민주택기금의 지출현황을 보여주는데, 이 중에서 차입금 원금 및 이자 상환, 정부 내부지출, 기금운용비 등 비사업용 지출을 제외하면, 대부분의 지출이 융자사업으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 융자사업은 크게 임대주택건설, 분양주택건설, 수요자융자지원, 주택개량사업, 기타사업 등으로 구별된다.

<표 Ⅳ-2> 국민주택기금 수입항목별 운용계획

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
제1종 국민주택채권	65,000	70,000	75,000	90,000	95,000	100,000
청약저축	10,000	9,000	14,000	19,700	21,500	20,000
융자금 회수	55,371	57,076	57,197	69,402	69,456	71,646
복권기금 전입금[1]	5,048	4,846	4,900	5,037	4,849	5,228
일반회계 전입금	0	0		8,989	9,812	8,684
공자관리기금 예수금[2]	360	360	460[4]	360	0	0
농특융자	180	180	180	180	0	0
기타경상이전수입	0	0		0	0	50
정부 출자금	0	0	0	0	60	176
이자 수입 등	25,987	25,863	23,567	24,655	24,559	25,789
기타 잡수입[3]	0	0	0	0	375	550
여유자금 회수	39,322	37,878	36,969	44,506	30,526	7,432
주택저당증권발행	0	0		0	0	0
합 계	201,268	205,203	212,273	262,829	256,137	239,556

주: 1) 2004년 4월 1일부터 『복권 및 복권기금법』이 시행되면서, 복권수익이 복권기금으로 통합됨
2) 재특융자 포함. 재특회계가 공자관리기금으로 통합됨
3) 재건축초과이익환수금 포함
4) 기타예수금 100억원 포함

자료: 업무편람, 「국민주택기금운용계획」, 각 연도

국민주택기금의 주요 재원은 채권발행, 복권수익, 이자수입 등이다. <표 Ⅳ-2>는 국민주택기금의 수입구조를 보여주고 있는데, 융자금 회수 등을 제외하면 제1종 국민주택채권이 주된 수입원임을 알 수 있다. 국민주택채권은 복권수익금 전입이나 이자수입 등과 구별할 필요가 있다. 채권은 기본적으로 향후 갚아야 할 재원을 지금 빌리는 것이므로, 현재의 수입이 미래의 지출(차입금 상환)로 연결되지만, 복권수익금과 같은 자체 재원은 순수하게 수입으로만 잡히는 재원이기 때문이다.

<표 Ⅳ-3>은 국민주택기금이 발행하는 채권의 종류를 나열하고 있다. 제1종 국민주택채권은 법률에 의해 국가로부터 면허·허가·인가를 받거나 등기·등록을 신청하는 자, 국가 또는 정부투자기관과 건설공사의 도급계약을 체결하는 자, 주택법에 의하여 건설·공급하는 주택을 공급받는 자가 반드시 매입하도록 되어 있다. 제2종 국민주택채권은 공공택지 내 주거전용면적 85㎡를 초과하는 분양가상한제 적용주택을 공급받는 자가 매입해야 하는 채권으로 이자율은 없고 만기는 10년이다. 청약저축은 국민주택을 공급받기 위해 가입해야 하는 저축이다.

<표 Ⅳ-3> 국민주택기금의 발행 채권 종류

재원별	내용	금리(연이율)	기간
제1종 국민주택채권	등기·등록, 인·허가시 첨가 발행	연 3.0% ('01.7.31 이전 연 5.0%)	5년
제2종 국민주택채권	공공택지내 85㎡ 초과 주택공급시 발행 (채권입찰제)	연 0% ('99.7.15 이전 연3.0%)	10년 ('99.7.15 이전 20년)
제3종 국민주택채권	공공택지분양시 건설업체에게 발행	연 0% (06. 2월 폐지)	10년
청약저축	국민주택을 공급받기 위해 가입해야 하는 저축(입주자 선정자격 부여)	연 4.5% - 2년 미만 : 연 3.5% - 1년 미만 : 연 2.5%	당첨시까지

자료:『국민주택기금 업무편람』(2006. 05)

<표 Ⅳ-4> 제1종 국민주택채권 금리변동 현황

(단위: %)

기 간	'73.3.2. ~'77.12.31.	'78.1.1. ~'80.1.11.	'80.1.12. ~'82.12.31.	'83.1.1. ~'01.7.31.	'01.8.1 ~현재
금 리	6	10	12	5	3

출처:『국민주택기금 업무편람』

이들은 모두 특정 경제행위가 발생했을 때 혹은 정해진 조건을 부여받기 위해 강제로 매입하거나 가입해야 한다는 특징을 가지고 있다. 따라서 국민주택채권 강제 매입은 준조세를 징수하는 것과 동일하다고 할 수 있다. 강제 매입해야 하는 반면 이자율이 낮고 만기는 길기 때문에 실제 채권을 소유하는 경우는 매우 드물다[30]. 대부분의 강제 매입자들은 할인비용을 지불하고 채권매입 영수증만 받기 때문에, 할인비용만큼이 실질적인 납부세액이 된다고 할 수 있다.

<표 Ⅳ-5>는 운용금리와 조성금리와의 차이 및 당기순이익의 추이를 보여주고 있다. 기본적으로 강제 채권매입을 통한 재원은 시장 이자율과 발행채권 이자율 간의 차이를 이용하는 것이다. 우리나라가 본격적인 저금리 경제로 들어섰다고 할 때, 아무리 낮은 이율의 채권을 발행하여 강매하더라도 이자 차익을 통한 수입은 한계에 봉착할 수밖에 없다. 또한 시장 이자율이 낮아질수록 운용금리 또한 낮아져야 하는 문제가 발생한다. 이에 따라 장기적으로 재원조성에 대한 추가적 대책이 필요할 것으로 판단된다.

30) 현재 국민주택채권은 연단위 복리로 계산한 이자를 상환일에 일시지급하고 있는데, 이자율은 <표 Ⅳ-4>에서 보여주듯이 1980년대 초반까지는 10%를 상회했지만 지금은 3% 정도에 그치고 있다.

<표 Ⅳ-5> 국민주택기금의 기금순익 현황

(단위: %, 억원)

연도	이자차이[1]	당기순이익	연도	이자차이[1]	당기순이익
1982년	-0.2	-13	1994년	2.4	3,638
1983년	-1.9	-257	1995년	2.3	4,093
1984년	-0.6	-100	1996년	2	4,251
1985년	0.7	169	1997년	1.6	3,911
1986년	1.2	315	1998년	1.4	4,120
1987년	1.4	419	1999년	0.9	3,384
1988년	2.3	843	2000년	0.33	-4,434
1989년	2.8	1,317	2001년	0.08	-9,565
1990년	2.4	1,569	2002년	-0.12	1,016
1991년	2.8	2,330	2003년	0.82	4,619
1992년	2.9	3,206	2004년	0.83	2,485
1993년	2.4	3,057	2005년	0.77	3,221

주 : 1) 운용금리-조성금리
자료 : 『국민주택기금 업무편람』(2006.05)

나. 수요자 지원

정부의 주택수요자 지원사업은 대부분 국민주택기금을 통해 이루어지고 있다. 현재 국민주택기금 융자사업에서 수요자 지원사업이 차지하는 비중은 과거에 비해 상당히 높아졌다. 1995년에 주택수요자대출은 국민주택기금 전체 대출에서 4%만을 차지하고 있었는데, IMF 시기를 거치면서 45%(2000년)로 급증하였다가 최근에는 공급자 지원인 국민임대주택건설 융자의 규모가 커지면서 41%(2007년)에 이르고 있다.

<표 Ⅳ-6> 국민주택기금 주택수요자 지원 대출 규모(2007년 예산)

(단위: 백만원, %)

사업명	규모	비중
매입임대	70,000	15.5
근로자・서민주택구입자금	1,700,000	37.6
저소득영세민 전세자금	840,000	18.6
근로자・서민주택전세자금	1,906,992	42.2
계	4,516,992	100

주택 수요자를 대상으로 국민주택기금사업에는 저소득 영세민 전세자금 융자, 근로자・서민 주택전세 자금 융자, 근로자・서민 주택구입자금 융자, 매입임대 주택자금 융자, 개발이주자 전세자금 융자 등이 포함된다[31]. 이 중에서 <표 Ⅳ-6>에 나타나듯이 근로자・서민 주택전세자금 지원과 근로자・서민 주택구입자금 사업이 큰 비중을 차지하고 있다. 주요 사업들의 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다[32].

1) 저소득・영세민 전세자금 융자

○ 대상자 : 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자(융자 대상주택은 전용면적 60㎡ 이하의 주택을 원칙으로 하되, 시・도지사가 지역여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 85㎡ 이하 주택도 포함)

○ 융자금액 : 지역별 전세보증금의 70% 범위 내

31) 기타 수요자 지원사업으로는, 기존주택 전세임대자금, 소년소녀가장 및 교통사고 유자녀 전세자금, 부도임대주택퇴거자전세자금, 주택재개발조합원전세자금, 근로자・서민 주택중도금자금, 생애최초주택구입자금, 부도임대주택경락자금 등이 있다.

32) 『국민주택기금 업무편람』의 관련 부분 요약.

○ 대출이율 : 연 2.0% (2005년 11월 7일 이전에는 3%)
○ 융자기간 : 2년 이내 일시상환(전세 재계약시 2회 연장 가능)
○ 대상자 선정기준 : 지자체의 장이 지역실정에 맞게 정함
○ 절차 : 거주지 시・군・구에서 대출 신청 접수
→ 시・군・구청장이 적격여부를 조사 확인 후 추천
→ 선정결과를 은행 및 본인에게 통보
○ 담보 : 한국주택금융공사의 주택금융신용보증서,
연대보증인
주택금융신용보증서를 발급 못 받는 경우 임대인의 임차보증금 반환 확약서

2) 기존주택 전세임대자금[33] 융자

○ 내용 : 한국주택공사나 지방공사가 기존주택(세대당 전용면적 85㎡ 이하)에 대해 전세계약을 체결한 후 이를 도심 최저소득계층에게 재임대
○ 대상자 : 한국주택공사, 지방공사
○ 입주자격 : 국민기초생활수급자, 차상위 계층, 기타 보호가 필요한 계층
○ 융자금액 : 전용면적 기준으로 4,000만 ~ 5,000만원
○ 대출이율 : 연 3.0%
○ 융자기간 : 1년 이내

3) 근로자・서민 주택전세자금 융자

○ 대상자 : 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출신청일 현재 무주택 세대주(단독세대주 제외) 및 세대주로 인정되는 근로자와 서민
○ 대상 주택 : 전용면적 85㎡ 이하

33) 기존주택 전세임대 자금 사업은 공급자 지원으로 분류할 수도 있다.

○ 융자한도 : 호당 6,000만원 (전세가격의 70% 범위 내)
○ 대출이율 : 연 4.5% (2005년 11월 17일 이후)
○ 융자기간 : 2년 이내 일시상환 (2회 연장 가능하나 가산금리 적용)

4) 근로자 · 서민 주택구입자금 융자

○ 대상자 : 부부합산 연간급여(소득)가 2천만원 이하이고, 대출 신청일 현재 무주택 세대주인 근로자와 서민으로서 세대주 및 세대원 전원이 무주택자인 경우
○ 대상 주택 : 전용면적 85㎡ 이하 및 주택가격 3억원 이하의 준공 주택
○ 융자한도 : 호당 1억원
○ 대출이율 : 연 5.2% (2005년 11월 17일 이후)
○ 융자기간 : 1년 거치 19년(또는 3년거치 17년) 원리금 균등 분할

5) 매입임대주택자금 융자[34]

○ 내용 : 임대사업을 하는 매입임대사업자에게 자금을 지원하여 미분양 임대주택의 분양전환을 유도
○ 대상자 : 임대주택법에 의한 매입임대사업자
○ 대상 주택 : ① 임대주택 건설자금을 지원받아 건설한 주택으로서 임대종료 후 분양전환된 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택 ② 대출신청일 현재 보존등기자로부터 최초로 분양된 입주사실이 없는 전용면적 85㎡ 이하의 준공된 신규주택
○ 융자한도 : ①의 경우 분양전환된 임대주택 건설자금의 세대별 대출금 잔액범위 내
②의 경우 주택가격의 1/2범위 내에서 세대당 6,000만원 이내

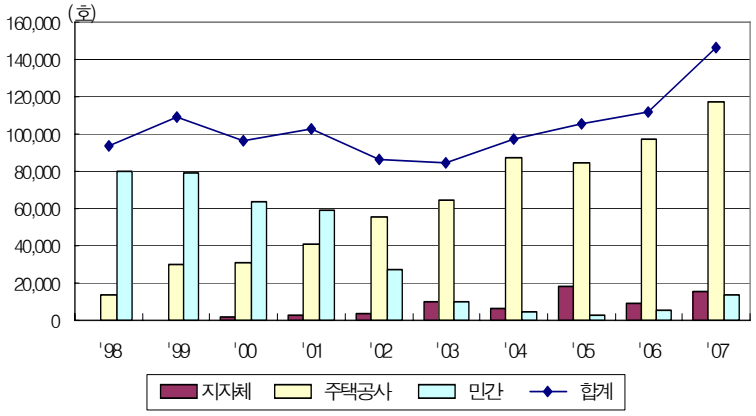
34) 엄밀하게 말해 본 사업은 주택 수용자 지원에 포함시키지 않을 수 있다.

○ 대출이율 : 연 5.0%(2005년 11월 17일 이후)
○ 융자기간 : 3년 이내 일시상환

다. 공급자 지원[35]

국민주택기금의 가장 큰 성과는 주택보급의 양적 성장을 주도했다는 데 있다. 따라서 국민주택기금의 주택공급자 지원사업은 전통적으로 중시되어 왔다. 전술한 바와 같이 IMF를 거치면서 수요자에 대한 지원이 강화되었지만, 2003년부터 시작된 대규모 국민임대주택건설에 의해 공급자 지원정책의 비중이 다시 높아지고 있다. [그림 Ⅳ-1]은 공공임대주택건설의 사업주체별 실적을 보여주고 있다. 1998년부터 주택공사와 지방자치단체의 비중이 꾸준히 높아진 반면 민간의 비중은 현저하게 낮아졌는데, 이 또한 대규모 국민임대주택 건설 때문에 일어난 현상이다.

[그림 Ⅳ-1] 공공임대주택 건설실적(2007년 4월 건설교통부 보도자료)



35) 주택수요자 지원과 주택공급자 지원 외에 주택개량사업, 기타 지원사업 등도 있으나 이들은 규모가 크지 않으므로 생략하고자 한다.

국민주택기금의 주택공급자 융자사업은 임대주택건설과 분양주택건설로 크게 구분할 수 있다. 임대주택건설은 다시 국민임대주택자금 융자와 공공임대주택자금 융자로 구분되며, 분양주택 건설사업에는 공공분양주택자금 융자와 후분양주택자금 융자 등이 포함된다. 이들 사업을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

1) 국민임대주택자금

○ 대상자 : 재정의 지원을 받아 30년 이상 장기임대를 목적으로 주택건설사업계획 승인을 받은 지방자치단체, 대한주택공사, 지방공사

○ 주택규모 : 세대당 전용면적 60㎡ 이하

○ 융자한도 : 1,950만원 ~ 4,125만원 (전용면적에 따라 차이)

○ 대출이율 : 연 3.0%

○ 융자기간 : 10년 거치 후 20년 원리금균등 분할상환

○ 재원분담률 (2005년 기준)

- Ⅰ형(11~15평형) : 재정 40%, 기금 40%, 입주자 10%, 사업자 10%
- Ⅱ형(16~18평형) : 재정 20%, 기금 45%, 입주자 25%, 사업자 10%
- Ⅲ형(19~24평형) : 재정 10%, 기금 50%, 입주자 30%, 사업자 10%

○ 입주자격 : 청약저축에 가입한 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 일정비율 이하인 자

○ 입주자 선정기준 : 당해 주택이 건설되는 지역에 거주하는 자, 혹은 청약저축에 가입하고 납입한 수가 많은 자 (60㎡ 초과 주택)

○ 절차 : 사업장별 건설 계획 수립 → 주택건설사업 계획 승인 (지자체장)

→ 기금수탁기관에 사업계획 승인 통보

→ 대출신청 및 서류심사(담당 금융기관) → 대출실행 및 준공

2) 공공임대주택자금

○ 대상자 : 사업수행능력을 구비하고 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설 사업계획 승인을 받아 국민주택을 집단으로 건설하는 주택건설사업 등록업자 등

○ 주택규모: 세대당 전용면적 85㎡ 이하

○ 대출한도 및 이자율

・60㎡ 이하 : 5,500만원, 연 3.0%

・85㎡ 이하 : 7,500만원, 연 4.5%

○ 상환기간 : 10년 이내의 임대기간 동안 거치 후 20년 분할상환

○ 기타 : 분양 전환시 입주자 대환 (부도임대주택 포함)

○ 입주자격 : 청약저축에 가입한 무주택 세대주 등 (입주자 선정 순위는 국민임대주택 60㎡ 초과 주택과 동일)

3) 공공분양주택자금

○ 내용 : 무주택서민에게 분양을 목적으로 국민주택을 집단으로 건설하는 사업주체에게 자금을 지원

○ 융자대상자 : 사업수행 능력을 구비하고 분양을 목적으로 주택건설 사업계획 승인 또는 건축허가를 받아 국민주택을 집단으로 건설하는 주택건설사업 등록업자 등

○ 대상주택 : 세대당 전용면적 60㎡ 이하 (공공기관은 75㎡ 이하)

○ 특이사항 : 2004년부터 중형분양주택, 근로복지주택, 보훈주택, 조합주택, 재개발・재건축사업 등을 통합

○ 대출한도 및 이율
- 60㎡ 이하 : 5,500만원, 연 5.0%
- 75㎡ 이하 : 7,500만원, 연 6.0%

○ 상환 : 3년 이내 일시상환

4) 후분양주택자금

○ 내용 : 주택공급 방식을 현행 선분양 후건설에서 선건설 후분양으로 전환하도록 유도하기 위해 금융지원 (2004년 5월 신설)

○ 융자대상자 : 분양을 목적으로 주택건설사업계획 승인 또는 건축허가를 받아 최소 건축공정 80% 달성(2006년 기준) 이후 입주자를 모집하는 후분양 국민주택을 집단으로 건설·공급하는 주택건설사업 등록업자

○ 대상주택 : 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택

○ 대출한도 : 전용면적 60㎡ 이하 6,000만원, 85㎡ 이하 8,000만원

○ 이자율 : 전용면적 60㎡ 이하 연 4.5%, 85㎡ 이하 연 5.5%(연 5.0%)

라. 위탁대출방식의 특징과 국민주택기금

1) 은행위탁 수수료

현재 국민주택기금의 운영방식은 위탁대출방식이다. 먼저 기금의 수탁기관으로서 은행은 대출업무를 위탁받아 수행하며, 정책결정은 모두 정부가 하고 있다. 은행은 대상자에 대한 신용평가를 하고 신청자가 정해진 조건에 부합되는지를 판단하며 융자금 회수업무를 담당한다. 또한 이러한 업무의 대가로 수수료를 받는다. 직

접융자와 마찬가지로, 부실채권문제가 발생하였을 때 그 손실은 기금이 부담하게 되는데 현재 상각금을 적립하는 방식을 취하고 있다.

공공은행이었던 한국주택은행이 1997년 민영화되었고 결국 국민은행으로 통합되었지만, 국민주택기금을 2002년까지 독점적으로 위탁받았다. 따라서 과도한 수수료에 대한 비판이 존재했다. 즉 경쟁이 도입되지 않아 수수료가 높고 방만한 운영이 이루어지고 있다는 비판이 강하게 대두되었던 것이다. 이에 따라 2003년부터 입찰경쟁을 통해 농협과 우리은행이 국민주택기금 재위탁은행으로 선정되어 대출업무에 참여하였고, 2006년부터는 국민은행과 더불어 위탁은행이 되었다. 2008년 4월부터는 경쟁입찰을 통해 기금수탁자 및 국민주택채권 및 청약저축 취급기관이 5개 은행으로 선정되었다[36]. 특히 우리은행이 총괄수탁기관으로 선정되어 자금관리 등 집행을 총괄하고 사업자대출 업무를 전담하게 되었으며, 경쟁입찰에 참여하지 않은 국민은행은 청약저축의 신규가입, 국민주택채권의 발행 및 기금 대출 신규업무를 중단하고 기존 계좌 또는 채권 등을 관리하는 업무만 지속하게 되었다.

이러한 경쟁도입의 가장 큰 이점은 수수료 인하라고 볼 수 있다. 적격자로 선정된 5개 은행은 기존 수수료의 50%를 입찰가격으로 제출하였고, 이로 인해 기금의 관리비용이 크게 줄어들게 되었다. 현 재정융자방식의 문제, 즉 높은 수수료를 비롯한 관리비용 문제가 상당부분 해소하는 방향으로 제도 개선이 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

---

36) 우리은행 (총괄수탁기관), 농협중앙회, 신한은행, 하나은행, 중소기업은행.

<표 Ⅳ-7> 국민주택기금 위탁수수료 추이

(발생기준, 단위: 억원)

연도	'02	'03	'04	'05	'06	'07
계	2,032	1,991	1,852	2,221	2,324	1,784
국민은행	1,983	1,762	1,611	1,795	1,718	1,215
우리은행	49	184	184	301	382	371
농협중앙회	-	45	57	125	224	198

주 : '03년, '07년 수수료 단가 기준 변경
출처 : 국토해양부

2) 선별과 부도 문제

은행의 수수료 문제는 현재의 위탁대출방식의 장단점을 평가함에 있어 부차적인 것이라 할 수 있다. 최근 이루어진 제도 개선처럼, 위탁업무에 관한 입찰경쟁이 정상적으로 작동하면 자연스럽게 수수료가 실비용을 반영하게 될 것이다. 또한 대출업무 시에 발생하는 실비용은 다른 방식으로 전환하여도 필연적으로 존재하는 것이므로 반드시 현 방식만의 문제가 아니다. 예를 들어 이차보전방식으로 전환한다고 하더라도 대출업무 수행을 위해 발생한 비용은 모두 시장이자율에 반영될 것이다. 따라서 수혜자가 지원받는 이자율이 고정되어 있는 경우 이차보전을 위한 재정비용은 직접융자의 수수료(=실비용)만큼 증가하게 된다.

좀 더 중요하게 살펴보아야 할 것은 현재 방식이 가장 최적의 수혜대상자를 선별하고 있느냐 하는 문제이다. 이 때, 정책목표 달성과 사업성이 높은 대출자 선별이라는 두 가지 기준을 구분할 필요가 있다. 직접융자는 지원이 필요한 계층을 선별한다는 측면에서는 가장 유리한 방식이며, 이는 주택기금의 위탁방식에도 동일하게 적용될 수 있다. 현재 국민주택기금의 융자사업은 총 10~11

개의 세부사업으로 분류된다. 다양한 융자사업이 존재하므로 정책상 필요한 계층을 여러 각도에서 지원할 수 있다. 예를 들어 전세자금에 대한 융자도 저소득층과 근로자·서민 계층을 구분하여 진행하는데, 대상에 따라 대출한도, 대상주택, 이자율, 상환기간 등에 차별을 두고 있다. 뿐만 아니라 저소득층의 경우 담당 지방자치단체장의 추천을 받아야만 지원을 받을 수 있는데, 이는 소외계층 지원이라는 정책목표 측면에서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

이와 대조적으로 현재 방식이 효율성 측면에서 좀 더 사업성이 뛰어난 대상자를 선별하고 있는가에 대해서는 비판의 여지가 있다. 이는 주택수요자 지원보다는 공급자 지원에 해당하는 비판인데, 특별히 공공임대주택건설의 성과를 평가해 볼 필요가 있다[37]. 국민임대주택의 경우 주택공사나 지자체에 의해 주택공급이 이루어지므로 채무불이행 상태가 될 가능성이 없지만, 민간이 참여하는 공공임대주택의 경우 사업성에 대한 평가가 부족하여 부도가 날 위험이 있기 때문이다. 특히 건설은 경기에 따라 민감하게 반응하며, 주택공급 지원은 당시의 경제적 상황보다는 정책적 판단과 정치적 영향에 따라 무리하게 추진될 수도 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

<표 Ⅳ-8>, <표 Ⅳ-9>, <표 Ⅳ-10>은 국민주택기금 대출의 부도 규모와 추이를 보여주고 있다. 부도대출 비율이나 규모 모두 2000년대 말부터 감소하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 절대적 규모에 있어 작다고 할 수 없으며, 2001~2002년부터 민간의 공공임대주택 건설 참여 비율이 급격하게 줄어든 사실 또한 간과해서는 안 된다[38]. 즉 사업성과를 잘 심사했다기보다는 민간의 참여

37) 후분양주택에 대한 지원도 동일한 문제를 가질 수 있으나 시행된 기간이 아직 짧아 정확한 평가가 어렵다.

38) 전술한 바와 같이 국민임대주택 건설이 대규모로 이루어지면서 부도대출의 비율은 자연스럽게 줄게 되어 있다. 국민임대주택은 지자체나 주택공사가 주택공급을 수행하는 경우가 대부분이기 때문이다.

자체가 줄어 부도 규모가 줄었다고도 판단할 수 있다.

공공임대주택 건설사의 부도는 두 가지 문제를 낳는다. 첫째는, 기금의 재정건전성이 악화되게 된다. 물론 신용보증기금이나 주택금융공사의 신용보증이 첨가되어 있는 경우나 담보의 규모가 충분한 경우 국민주택기금 자체에는 문제가 발생하지 않는다. 하지만 이는 근본적으로 문제가 되지 않는다는 뜻이 아니다. 신용보증기금이나 주택금융공사도 모두 공공의 재원으로 유지되는 것이기 때문에 이들의 손실은 결국 정부재원의 손실이라고 말할 수 있다. 더욱이 주택금융공사의 경우 국민주택기금에서 상당금액을 출연하였기 때문에, 주택금융공사의 재정 악화는 결국 국민주택기금으로부터 마련된 재원이 낭비되었다는 것을 의미한다.

둘째, 주택거주자 혹은 거주예정자에게 피해가 발생한다. 예를 들어 임대사업장이 부도난 경우, 임차인들은 보증금을 충분히 돌려받지 못할 가능성이 있다. 특히 국민주택기금 대출에 선순위가 있고 임대건물의 가치가 충분히 높지 않은 경우, 국민주택기금의 피해는 최소화되나 임차인들은 큰 피해를 입게 된다. 문제는 이러한 임차인들이 원래부터 국민주택기금의 수혜 지원자들이라는 것이다. 즉 특정 계층을 지원하기 위해 사업을 수행하려다가, 오히려 그들에게 재정적인 피해를 주는 모순에 빠지게 되는 것이다.

현재 국민주택기금의 위탁금융기관은 사업자의 사업성, 사업수행 능력, 업체 현황 등의 심사항목에 따라 대상업체를 평가한 후 적격 사업체에만 대출을 하도록 되어 있다. 지금까지 지속적으로 심사기준을 조정하여 심사를 합리화한 것은 사실이지만, 근본적으로 심사의 효과성에 대한 의구심이 제기되고 있다. 무엇보다도 정책적 판단에 기초하여 기금운용 방향을 정부가 결정할 뿐만 아니라, 사업결과 또한 기금재정에만 영향을 주기 때문에 은행 입장에서는 최대한의 노력을 기울일 유인이 없다. 즉 방만한 대출이 이루어져도 은행은 책임질 필요가 없는 구조인 것이다.

주택법 제62조는 “위탁은행은 국민주택기금을 위탁받아 운영하는 주체로서 위탁받은 사무를 제대로 처리하지 않았을 때에는 배상하여야 하는 책임이 있다.”고 규정하고 있다. 하지만 이 규정은 지원자가 제시된 기준에 맞는가를 제대로 판단하였는가 하는 문제일 뿐, 반드시 다수의 적격 지원자들 중 누가 더 사업성이 뛰어난가에 따라 대출 여부를 결정할 유인으로 작동하지 않는다.

이런 측면에서 볼 때 이차보전으로의 전환은 매우 의미 있는 개편이 될 수 있다. 무엇보다도 은행이 부도의 책임이 자신에게 돌아오므로 좀 더 철저하게 사업성에 대한 평가를 할 유인이 있다. 하지만 이차보전 전환의 가능성 여부는 민간주택금융시장이 얼마나 발전했는가의 여부에도 크게 의존하므로 차후에 자세히 논하고자 한다.

<표 Ⅳ-8> 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황

(단위 : 개, 건, 억원)

구 분		'00년말	'01년말	'02년말	'03년말	'04년말	'05년말	'06.5월말
준공	업체수	377	351	339	311	258	247	179
	건수	798	734	673	635	506	447	366
	금액	20,807	20,993	19,836	16,925	12,747	10,763	10,004
공사진행	업체수	80	69	58	43	39	34	16
	건수	104	91	67	48	45	37	17
	금액	2,978	2,952	2,024	1,210	1,195	879	620
공사중단	업체수	153	140	116	90	64	58	45
	건수	199	181	148	113	82	75	56
	금액	7,880	7,450	6,515	4,890	3,967	3,060	2,232
합계	업체수	610	560	513	444	361	339	240
	건수	1,101	1,006	888	796	633	559	439
	금액	31,665	31,395	28,375	23,025	17,909	14,702	12,856

주 : 공사진행 · 공사중단 사업장도 대지에 대하여 제1순위 근저당권 설정 및 대지가격 *초과대출금에 대하여 주택금융신용보증서 담보취득

출처 : 『국민주택기금 업무편람』

<표 Ⅳ-9> 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황

(단위 : 억원, 개, %)

구 분		'00년말	'01년말	'02년말	'03년말	'04년말	'05년말	'06.5월말
총대출금	대 출 금	371,866	392,908	390,775	392,668	396,335	410,896	420,121
부 도 사업장	사 업 장	1,101	1,006	888	796	633	559	439
	부 도 대 출 금	31,665	31,395	28,375	23,025	17,909	14,702	12,856
	총대출금 대 비	8.52	7.99	7.26	5.86	4.52	3.58	3.06
공 사 중 단	사 업 장	199	181	148	113	82	75	56
	대 출 금	7,880	7,450	6,515	4,890	3,967	3,060	2,232
	총대출금 대 비	2.12	1.90	1.67	1.25	1.00	0.74	0.53
연 체 대출금	금 액	6,032	5,556	5,065	5,002	4,316	4,637	4,862
	연 체 율	1.62	1.41	1.30	1.27	1.09	1.13	1.16

주 : 국민은행 취급분
자료 : 『국민주택기금 업무편람』

<표 Ⅳ-10> 연체대출금 및 부도대출금 현황

(단위: 억원, 건, %)

구 분			'00년말	'01년말	'02년말	'03년말	'04년말	'05년말	'06.5월말
연 체 대출금	대출금액		371,866	392,908	390,775	392,668	396,335	410,896	420,121
	연체금액		6,032	5,556	5,065	5,002	4,316	4,637	4,862
	연 체 율		1.62	1.41	1.30	1.27	1.09	1.13	1.16
부 도 대출금	담보 취득	건수	798	734	673	635	506	447	366
		금액	20,807	20,993	19,836	16,925	12,747	10,763	10,004
	공사 진행	건수	104	91	67	48	45	37	17
		금액	2,978	2,952	2,024	1,210	1,195	879	620
	공사 중단	건수	199	181	148	113	82	75	56
		금액	7,880	7,450	6,515	4,890	3,967	3,060	2,232
	합계	건수	1,101	1,006	888	796	633	559	439
		금액	31,665	31,395	28,375	23,025	17,909	14,702	12,856

주 : 국민은행 취급분
자료 : 『국민주택기금 업무편람』

3) 주택금융신용보증

주택금융부문의 경우 대출규모가 크기 때문에 신용보증은 중요한 부문이다. 특히 이차보전으로의 전환을 생각할 경우에는 은행의 참여도를 높이기 위해 위험에의 노출을 줄여줄 필요가 있고, 신용보증의 중요도는 더욱 중요해진다. 대표적인 공적 주택금융신용보증으로는 대한주택금융공사에서 운용하는 주택금융신용보증기금이 있다. 주택금융신용보증기금은 1988년에 설립되었으며 2004년부터 한국주택금융공사가 관리하고 있다. 이 기금은 담보물이 없거나 부족한 개인, 사업주, 주택사업자의 신용을 보증하여 금융기관으로부터 주택자금의 융자를 원활히 하여 주택건설을 촉진하는 역할을 수행한다. 주택금융신용보증기금은 법률에서 정해진 금융기관으로부터 주택자금대출의 일정률을 출연받아 운영하는 공익기금이다. 만약 손실이 발생한 경우 정부가 보전하도록 법으로 규정되어 있어서, 주택금융으로 취급한 대출이 부실화되면 보증 책임을 이행한다.

외환위기 이후에 정책보증이 증가함에 따라 보증사고 및 대위변제가 크게 증가하여 주택금융신용보증기금의 건전성이 악화되었다. 1997년까지 총누적 대위변제액은 214억원이었으나 1998년부터 2002년까지 총 1조 3,277억원이 누적되었다[39]. 뿐만 아니라 카드사태 등 이후에도 계속 악화되어 2003년부터 2006년까지 4년간 총 2조 1,670억원의 대위변제가 발생하였다. 기금의 손실은 공적재원의 투입을 요구하므로 이에 대한 대책도 필요하다고 할 수 있다.

---

39) 권병운, 「주택금융신용보증기금 보증료체계 개선에 관한 소고」, 『주택금융월보』 2007년 5월

<표 Ⅳ-11> 주택금융신용보증 현황

(단위: 억원, %)

			2005년	2006년	2007년	2008년			전월 대비 증감률	전년동 월대비 증감률
						7월	8월	9월		
개인	취 득	공급액	12,992	10,496	7,760	310	261	320	22.6	-53.4
		잔액	31,193	24,014	18,191	14,998	14,619	14,263	-2.4	-24.8
	임 차	공급액	18,173	17,353	25,366	2,657	2,592	3,354	29.4	64.3
		잔액	31,441	31,327	38,058	46,814	48,141	49,877	3.6	41.5
	중도금	공급액	10,455	8,019	11,661	1,230	834	983	17.9	-1.7
		잔액	12,448	12,314	18,272	27,838	27,980	27,867	-0.4	96.5
	소 계	공급액	41,621	35,870	44,787	4,196	3,687	4,657	26.3	24.9
		잔액	75,085	67,659	74,524	89,652	90,743	92,009	1.4	34.5
사업자		공급액	6,397	5,344	6,102	126	278	281	1.1	-38.7
		잔액	15,674	13,448	12,689	11,162	11,172	10,924	-2.2	-13.1
합 계		공급액	48,019	41,214	50,889	4,323	3,965	4,938	24.5	18.0
		잔액	90,758	81,107	87,213	100,814	101,915	102,933	1.0	27.1

주: 개인보증 소계에 개량보증 포함

마. 주택금융시장 평가와 이차보전방식으로의 전환 가능성

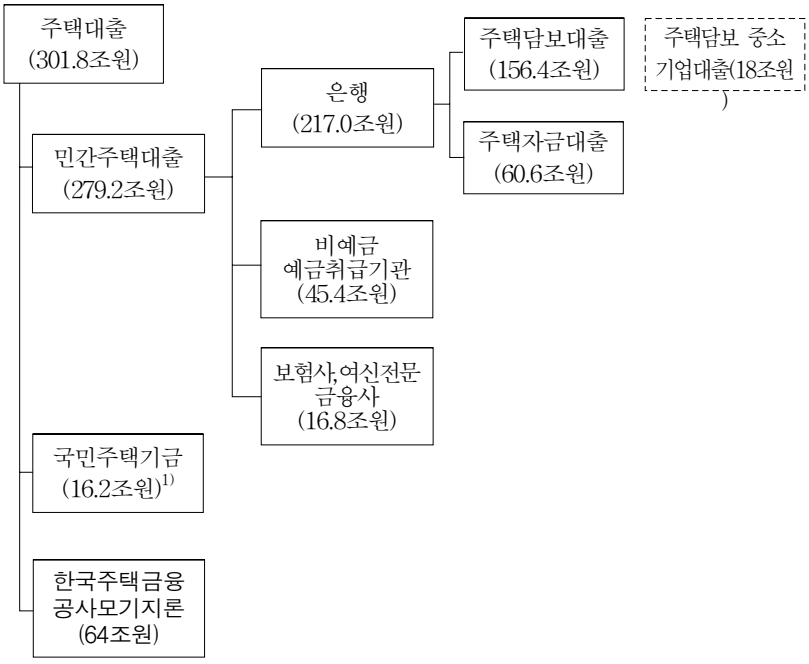
이차보전방식으로의 전환은, 금융시장이 발달되어 있으며 민간 금융기관이 충분한 자금을 유통시킬 수 있을 때 장점이 잘 발휘된다. 따라서 우리나라 주택수요자와 주택공급자를 위한 주택금융시장의 발전 정도를 살펴볼 필요가 있다.

[그림 Ⅳ-2]는 우리나라 수요자 금융시장의 규모와 종류를 요약하고 있다. 주택수요자에 대한 주택금융은 민간에 의한 대출과 공공부분에 의한 대출로 구별되는데[40], <표 Ⅳ-12>와 <표 Ⅳ-13>

40) 물론 수요자 금융시장도 1차 시장과 2차 시장으로 구분할 수 있다. 1차 시장은 주택금융대출기관이 주택수요자에게 1차로 자금을 대부하는 시장이고, 2차 시장은 금융기관이 주택금융공사 등을 통해 주택수요자의 주택저당채권을 유동화하여 유동화증권을 판매하는 증권시장을 의미한

은 민간의 공급이 상대적으로 크게 증가해 왔음을 보여준다. 1990년대 초반에는 거의 모든 대출이 국민주택기금을 통해 이루어지고 있었던 데 반해, 현재에는 민간과 기금의 비중의 거의 50%에 육박하게 되었다. 특히 2001년 이후 저금리 기조가 지속되고 주택가격에 대한 상승기대가 커지면서 주택대출이 급격히 확대되었다. 하지만 이에 대한 사회적 우려가 커지고 정부 규제가 강해지면서, 2007년 중반 이후로는 은행권을 비롯한 민간의 주택대출이 감소한 상태이다.

[그림 Ⅳ-2] 주택대출시장 현황



주 : 1) 개인주택취득 및 전세자금 대출잔액(건설회사 등에 대한 대출 제외)
자료 : 김인규, 「주택금융의 현황과 발전방향」, 한국은행, 2007년 8월

다. 본문에서는 정부의 지원이 직접 이루어지는 1차시장에만 언급하고자 한다.

<표 Ⅳ-12> 기관별 주택자금대출 잔액

(단위 : 억원, %)

구 분	일반은행	특수은행	국민주택기금		계
				(비율)	
‘91	7,519	-	100,541	93.0	108,060
‘95	33,864	-	193,000	85.1	226,864
‘00	261,949	14,807	394,280	58.8	671,036
‘01	299,841	15,456	417,500	57.0	732,797
‘02	440,890	16,056	411,562	47.4	868,508
‘03	489,453	16,380	429,391	45.9	935,224
‘04	523,545	43,344	452,969	44.4	1,019,858
‘05	500,738	86,493	498,315	45.9	1,085,546
‘06.9	477,134	75,893	529,444	48.9	1,082,471

자료 : 김인규, 「주택금융의 현황과 발전방향」, 한국은행, 2007년 8월

양적으로 팽창했음에도 불구하고 우리나라의 민간주택금융시장이 선진국 형태를 가진다고 보기 어렵다. 금융기관이 대출하는 규모는 담보로 삼는 주택 가치에 의존하여 부동산 시장의 부침에 크게 좌우된다. 또한 단순히 차입자의 소득에 근거하여 운용되는 대출한도 시스템을 가지고 있어서 차입자의 신용도, 상환 능력 등에 대한 전문적인 평가가 부족하다.

수요자 시장에서의 정부 역할은 서민층에 대한 지원에 초점이 맞추어져 있다. <표 Ⅳ-14>에서는 주택수요자금융을 간단하게 분류하고 있는데, 국민주택기금 대출은 주택의 규모나 수혜자에 대해 특정 조건을 부여하고 있어 서민층 지원이 주된 목적임을 알 수 있다[41]. 특히 주택금융에 대한 정부의 규제(예: LTV, DTI)가

41) 물론 매입임대지원, 최초주택구입지원 등과 같이 소득과 무관하게 지원

강화될수록, 서민층의 주택금융 접근도 함께 제한되고 주택구입 기회가 축소될 수 있기 때문에 정부의 역할은 여전히 중요하다고 할 수 있다

<표 Ⅳ-13> 주택금융신용보증기금 출연기관의 주택자금대출규모

(단위: 억원)

		2005년	2006년	2007년	2008년			
		12월	12월	12월	5월	6월	7월	8월
계	순증액	66,749	122,558	541,736	26,116	35,598	32,068	22,322
	잔액	1,092,234	1,214,792	1,756,528	1,875,088	1,910,686	1,942,754	1,965,076
국민 주택기금	순증액	45,343	51,947	45,414	489	1,530	3,779	-2,334
	잔액	498,315	550,262	595,676	612,522	614,052	617,831	615,497
시중은행	순증액	-30,371	28,591	297,494	19,238	22,936	22,407	18,682
	잔액	492,545	521,136	818,630	900,884	923,820	946,227	964,909
지방은행	순증액	1,902	3,078	51,974	702	-345	-18	525
	잔액	7,140	10,218	62,192	62,394	62,049	62,031	62,556
특수은행	순증액	43,160	41,551	124,976	5,512	9,637	5,703	4,051
	잔액	86,894	128,445	253,421	269,077	278,714	284,417	288,468
외국계은행	순증액	5,715	-2,609	21,878	176	1,840	197	1,398
	잔액	7,340	4,731	26,609	30,211	32,051	32,248	33,646

주 : 1. 한국주택금융공사법 제56조와 시행규칙 제3조에 의거하여 주택금융신용보증기금에 출연하는 금융기관의 주택자금대출 규모이며, 공사법 시행세칙 개정(제3조, '07.7.1일 시행)으로 출연대상 주택자금대출의 정의 및 범위가 변경 적용됨

2. 주택금융신용보증기금 출연기관
   1) 시중은행, 국민, 신한, 외환, 우리, 하나은행
   2) 지방은행, 경남, 광주, 대구, 부산, 전북, 제주은행
   3) 특수은행: 농협・수협중앙회, 중소기업은행
   4) 외국계은행: 도쿄 미쓰비시 UFJ, 스미토모미쓰이, 유바프, 리먼브러더스, 인도해외, 아메리칸익스프레스, 중국, 중국건설, 파키스탄, 한국씨티, HSBC, SC제일

자료 : 『주택금융월보』, 2008년 10월호

되는 사업도 있으며, 정책의 목표와는 달리 실질적인 수혜계층은 중상위 소득계층일 수도 있음을 명심해야 한다.

<표 Ⅳ-14> 주택금융의 종류

구 분	주요 내용	특 징
주택담보대출	· 주택담보 일반자금대출	· 취급기관: 은행, 비은행금융기관 등 · 대출형태: 변동·고정금리, 단기일시·장기분할상환방식 등
주택자금대출	· 금융기관이 자체자금으로 주택취득·전세자금 등을 지원	· 취급기관: 은행, 비은행금융기관 등 · 대출형태: 변동·고정금리, 단기일시·장기분할상환방식 등
국민주택기금 대출	· 국민주택채권 발행, 정부출연금 등으로 재원을 조성하여 국민주택 규모(전용면적 85㎡)이하 주택의 취득 및 전세자금을 지원	· 취급기관: 국민·우리은행, 농협중앙회 · 대출형태: 주택취득자금은 주로 고정금리로 20년 이상 장기분할상환, 전세자금은 고정금리로 2년 이내 일시상환방식으로 대출
주택금융공사 모기지론	· 서민용 주택취득 지원	· 취급기관: 국민·하나은행, 삼성생명 등 19개 금융기관 · 대출형태: 10~30년 장기·고정금리 대출

출처: 김인규(2007)

공급자 금융이란 주택사업자가 분양·임대 등의 목적을 위해 주택을 건설함에 있어 필요한 자금을 조달하는 것이라고 할 수 있다. 주택사업자는 금융기관으로부터 대출받는 간접금융 외에도 주식이나 회사채 발행 등을 통한 직접금융을 이용할 수도 있다. <표 Ⅳ-15>에 나타나듯이 주택사업자가 예금은행과 비통화 금융기관 전체에서 대출받은 잔액은 IMF 이후 크게 감소하였다가 2002년 이후 다시 조금씩 증가하는 추세이다. 주식시장을 통한 자금조달은 안정적이지 못하고, 회사채 발생을 통한 직접금융 또한 건설업체의 낮은 신용등급 때문에 쉽지 않은 일이었기 때문이다.

<표 Ⅳ-15> 건설산업의 간접금융 조달 추이

(단위 : 십억원, %)

구 분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
예금은행	13,769.3 (9.7)	14,157.7 (9.8)	14,815.0 (8.7)	15,247.6 (7.6)	13,523.4 (6.8)	19,105.7 (7.7)	23,466.7 (8.2)
비통화 금융기관	23,927.0 (13.1)	11,926.7 (10.3)	7,767.4 (9.1)	5,498.2 (7.4)	2,406.1 (4.9)	1,776.5 (5.3)	1,948.1 (7.3)
합 계	37,696.3 (11.6)	26,084.4 (10.0)	22,582.4 (8.8)	20,745.8 (7.5)	15,929.5 (6.4)	20,882.1 (7.4)	25,414.8 (8.2)

주 : 1. 괄호 안의 숫자는 전 산업대비 건설업의 비중임.
2. 비통화금융기관으로 분류되었던 산업은행이 2002년부터 예금은행으로 분류됨.

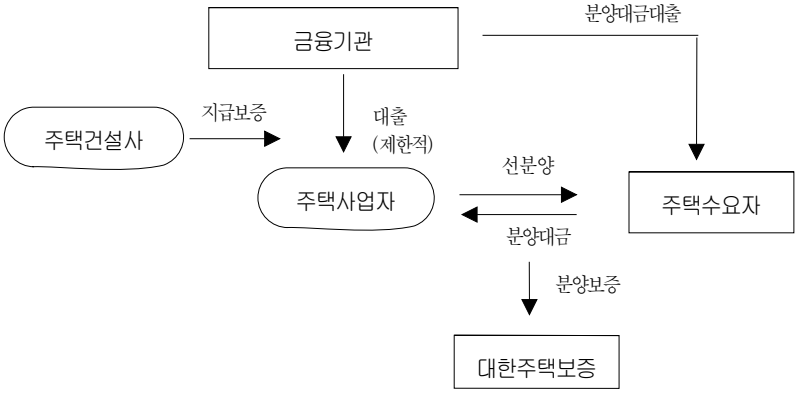
자료 : 한국은행, 금융감독원, 이의섭・정재호 (2004)에서 재인용

주택수요자에 대출시장보다 공급자 관련 금융시장은 상대적으로 더욱 낙후되어 있다고 할 수 있다. 우리나라에서 전통적으로 주택공급자 금융이 발달하지 않았던 것은 기존 주택을 담보로 하는 수요자 대출과 달리, 분양이 실패하거나 건설회사가 무너지면 대출금을 회수할 수 없기 때문이다. 사실 수요자 금융이 공급자 금융의 역할을 대신하는 경우가 많았다. [그림 Ⅳ-3]에서 보여주는 선분양제도하에서의 주택금융체계가 대표적인 예이다. 즉 금융기관은 주택수요자에게 분양대금을 대출하며, 주택사업자는 선분양을 통해 주택수요자로부터 건설자금을 조달받는다.

이에 반해 후분양제도에서는 금융기관이 직접 주택사업자에게 대출하여 건설이 이루어지고, 주택수요자는 완성된 주택을 분양받게 된다. 정부는 주택 선분양제가 투기수요 양성, 주택의 질에 대한 불확실성 증폭, 소비자들의 위험 부담, 소비자 선택 폭의 제한 등의 폐해를 야기한다고 판단하고, 2004년부터 주택 후분양제 도

입을 추진하고 있다. 후분양제도는 [그림 Ⅳ-4]와 같이 주택사업자가 건설비용을 완전히 공급받는 구조와, [그림 Ⅳ-5]에서와 같이 개발업자와 투자자가 지분 투자를 하여 프로젝트기업(project company)을 설립하고 금융기관으로부터 건설자금을 대출하여 건축물을 완성하는 구조(project finance, 이하 PF방식)로 구분할 수 있다.

[그림 Ⅳ-3] 선분양제도하의 주택금융체계

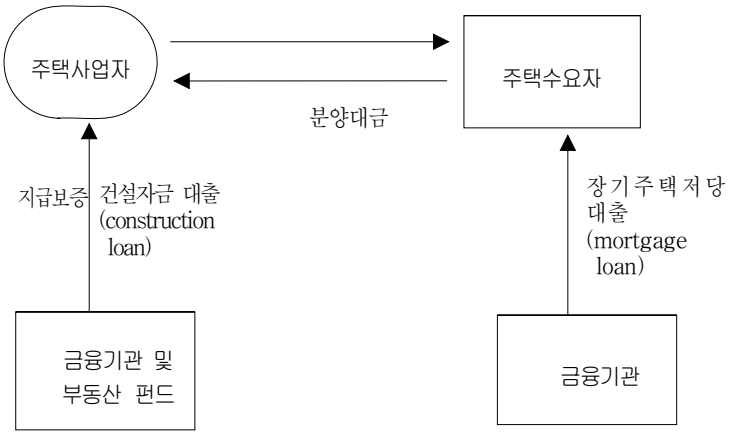


출처: 이의섭・정재호 (2004)

2000년대 초부터 시작된 PF방식에 의한 대출은 아파트 개발사업 등에서 최근 크게 각광받았다[42]. 주택사업자가 금융기관으로부터 건설비용을 완전히 공급받기 위해서는 높은 신용을 가지고 있어야 하는데, 이러한 조건은 충족되기 어렵다. 이에 반해 PF는 주택사업자가 프로젝트회사를 설립하여 기본적인 자금을 투자자로부터 확보하고 나머지 자금을 금융기관에서 대출 형식으로 조달하게 때문에, 사업성이 충분하다면 자금조달이 용이하다.

42) 2006년 말 금융권 전체 PF 대출잔액은 37조원이었으며, 2008년 6월 말에는 60조원 이상으로 확대되었다.

[그림 Ⅳ-4] 후분양제도하의 주택금융체계
(프로젝트회사를 설립하지 않은 경우)



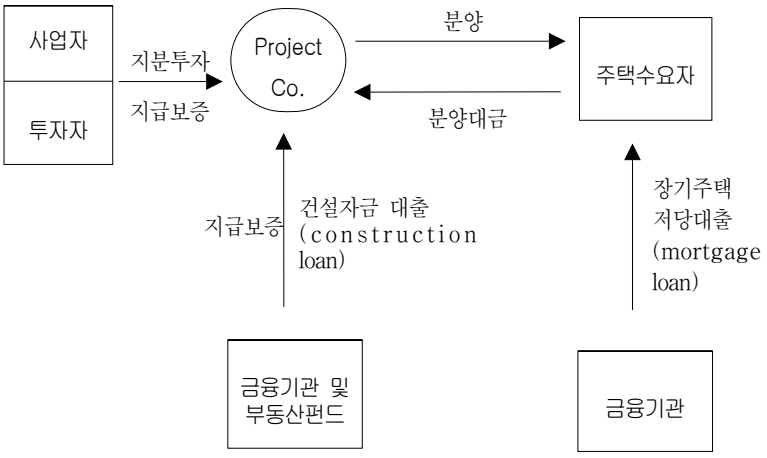
출처: 이의섭・정재호 (2004)

PF는 프로젝트 자체를 담보로 장기간 대출을 해주는 것이며, 금융기관의 입장에서는 사업자의 신용이 아닌 사업의 수익성에 대한 판단에 기초하게 된다. 따라서 매우 선진화된 기법이라고 할 수 있다. 문제는 국내의 PF방식이 서구 방식과 다르며 상당한 왜곡을 가지고 있다는 것이다. 부동산개발업체(시행사)의 신용이 낮기 때문에, 건설회사(시공사)가 금융기관에 지급 보증, 채무 인수, 분양 등의 책임을 보장하고 있어서 대부분의 위험을 떠맡게 된다[43]. 따라서 과거의 대출관행과 크게 다를 것이 없고, 금융기관이 사업성 판단에 따라 대출이 이루어진다고 보기 어렵다. 특히

43) 보통 PF방식은 두 단계의 금융거래가 이루어진다. 토지 매입단계에서는 건설에 대한 불확실성이 크므로 제2금융권이 융자에 참여한다. 이때 시행사는 높은 금융비용을 부담한다. 사업승인이 떨어져 불확실성이 줄어들면 제2금융권은 자금을 회수하고 시중은행이 대출을 인수한다. 이 때 은행은 금리뿐 아니라 아파트 계약자에 대한 중도금 대출을 해줄 권리도 확보한다.

2008년 후반 들어 주택시장이 급격히 냉각되면서, 아파트·오피스텔 등이 미분양되는 사례가 속출되었고, 이에 대한 대출금을 회수하지 못해 재정건전성 문제가 제2금융권을 중심으로 대두되고 있다.

[그림 Ⅳ-5] 후분양제도하의 주택금융체계
(프로젝트회사를 설립한 경우)



전문적인 금융시장 및 금융기관의 미발달 문제는 저소득층을 위한 주택 건설, 즉 임대주택과 같은 경우에 더욱 심각해진다. 사실 임대주택 건설 중 민간이 차지하는 비중이 높지 않다. 즉 현재의 상황은 민간이 참여할 만큼의 사업성과 수익성이 보장되어 않고, 이를 위한 대출에 전문적인 노하우를 축적한 금융기관이 형성되어 있지도 않다고 할 수 있다. [그림 Ⅳ-6]에서 보여주듯이 임대나 분양을 위한 건설은 민간과 공공의 역할이 임대기관과 면적에 의해 엄격하게 구별되어 있다. 즉 현재의 정책은 저소득층을 위한 주택정책은 공공에 의한 공급으로 충당하는 것이라 할 수 있다.

[그림 Ⅳ-6] 면적별・임대기간별 참여가능 사업자

구분	장기임대	10년 분양전환	5년 분양전환	분양
149㎡ 초과	시장없음	민간자율	민간자율	시장자율
149㎡ 이하	시장없음	민간임대 (택지만 지원, 기금 지원없음)	민간자율	시장자율
85㎡ 이하	국가 또는 지자체 재정으로 건설	민간참여 가능 (택지, 기금지원 있음)	◀10년 분양으로 변경	시장자율
60㎡ 이하				시장자율

자료: 국토해양부

2. 중소기업 지원

정부주도의 경제개발을 추진하는 과정에서 대기업 위주의 경제성장에 주력한 결과 중소기업은 정책지원으로부터 소외되는 경향이 있었다. 중소기업은 고용창출 능력을 보유하고 있으며 국가경제의 중요한 기초가 된다고 여겨진다. 그러나 정보 비대칭으로 인하여 신용 파악이 어렵고 취급액이 대기업에 비해 상대적으로 작아 취급비용이 높기 때문에 민간자본시장으로부터 충분한 자금을 확보하지 못할 가능성이 크다. 이는 중소기업에 대한 자금 지원을 활성화하기 위하여 정부의 정책자금 지원이 필요하다는 주장의 근거가 된다[44]. 우리나라에서는 현재 중소기업진흥공단이 재정융자

사업을 통하여 중소기업에 대한 정책자금 지원을 담당하고 있다. 본장에서는 재정융자사업의 측면에서 중소기업진흥공단의 정책자금 지원을 살펴보도록 하겠다.

가. 중소기업진흥공단 재정융자사업 개요

2008년 중소기업진흥공단의 재정융자사업을 통해 집행된 정책자금은 3.03조원으로, 34개의 회계·기금에서 지원된 재정융자의 12.3%에 해당한다[45]. 이는 전체 융자사업의 46.5%를 차지하는 국민주택기금 다음으로 큰 규모이다. 융자사업은 크게 1) 중소 규모의 벤처창업을 지원하는 중소벤처창업, 2) 기업의 회생특례와 수익성이 낮아 부도위기에 처한 기업의 사업전환을 지원하는 구조조정 지원, 3) 시설개선과 지식서비스 산업 육성을 도모하는 경영혁신 지원, 4) 원부자재 구입을 쉽게 하고 예기치 않게 발생한 재해에 대한 복구를 지원하는 등의 경영안정 지원, 5) 중소기업이 자체적인 기술을 개발할 수 있도록 도모하는 개발기술 사업화, 6) 자산유동화 지원, 7) 소상공인 지원, 8) 대기업과 중소기업의 협력사업을 지원하는 산업기반 지원, 9) 농공단지입주 지원 사업의 9개 부문으로 분류할 수 있다. 구조조정 지원, 경영혁신 지원, 경영안정 지원사업은 다시 각각의 세부사업으로 나뉜다.

<표 Ⅳ-16>은 중소기업진흥공단 재정융자의 세부사업별 집행현황이다. 시설개선 지원사업의 융자규모가 가장 크고(900억원), 중소벤처창업 지원(620억원)과 소상공인 지원(330억원), 산업기반 지원(300억원) 순으로 규모가 크다.

---

44) Stiglitz and Weiss, 1981; Lerner, 1999.
45) 「재정융자제도 개선방향」, 기획재정부 기금운용계획과, 2008.08

<표 Ⅳ-16> 중소기업진흥공단 정책자금 집행 현황

(단위 : 백만원)

구 분	세부 사업	융자 금액
중소벤처 창업	중소벤처 창업 지원사업	620,000
구조조정지원	회생특례 지원사업	10,000
	사업전환 지원사업	109,000
	무역조정	-
경영혁신지원	시설개선 지원 사업	904,999
	지식서비스육성 지원사업	99,973
	기업간 협력 지원사업	266,000
경영안정지원	원부자재구입 지원사업	250,000
	재해복구 지원사업	2,134
	수출금융 지원사업	118,240
개발기술사업화	개발기술사업화 지원사업	99,973
자산유동화지원	자산유동화 지원사업	34,350
소상공인지원	소상공인 지원사업	328,496
산업기반지원	대·중소기업 협력 지원사업	299,434
합계		3,142,599

주 : 농공단지입주 지원사업은 지역협력사업체가 담당하여 중진공이 집행하는 정책자금과 별개로 운영됨.
자료 : 중소기업진흥공단 결산자료, 2007년말 기준

중진공 융자사업의 재원은 중소기업진흥 및 산업기반기금에 기초한다. 중진공은 이 기금의 관리·운용을 담당하고 있으며, 중진공에서 이루어지는 융자사업은 동 기금에서 집행된다. 중소기업진흥 및 산업기반기금의 재원은 융자회수금이 약 47%를 차지하고, 채권발행으로 조달한 민간차입금이 약 37% 비중을 차지하고 있으며, 기타 정부의 재정지원과 일반회계 출연금, 타 기금과 부담금의

전입액으로 이루어져 있다. 다음의 <표 Ⅳ-17>에 중소기업진흥 및 산업기반기금의 수입 내역이 정리되어 있다.

<표 Ⅳ-17> 중소기업진흥 및 산업기반기금 수입 내역

(단위 : 백만원)

세 부 내 역	'07 실적
○ 융자회수금	3,072,615
○ 융자금이자	526,499
○ 투・출자수입	138,353
○ 예치금이자 등	25,933
○ 경상이전수입(경륜수입 법정부담금)	1,660
○ 관유물대여료	1,328
○ 재화및용역판매(연수・정보제공등)	12,852
○ 관유물매각대(입지분양수입)	1,262
○ 민간차입금(채권)	2,420,000
○ 정부 재정지원	231,306
일반회계출연	210,711
복권기금전입	20,595
○ 전기이월금	92,975
계	6,524,783

자료 : 「2007년도 중소기업청 소관 세입세출 및 기금결산 검토보고서」, 지식경제위원회, 2008.9.

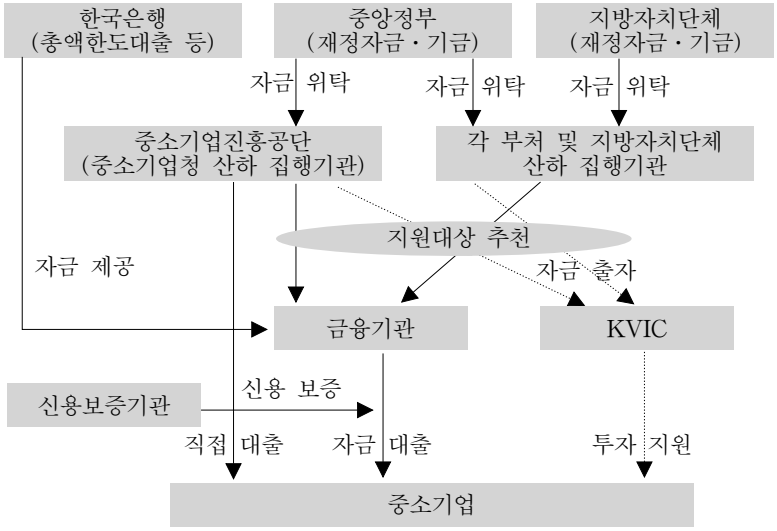
나. 중소기업 지원

중소기업에 대한 정책금융은 크게 신용보증 지원, 은행을 통한 대출확대 지원, 정책자금 융・출자 지원으로 구분된다. 신용보증 지원은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등을 통해

이루어지며 대출확대 지원은 중소기업에 대한 의무대출비율제도, 총액하도대출제도 등 제도적 규제를 통하여 운영된다.

중소기업에 대한 융·출자 지원은 재정자금 및 기금을 기반으로 중소기업청, 지식경제부, 농림수산식품부, 환경부 등 다양한 부처에서 이루어지고 있다. 2007년 전체 지원규모는 4조 368억원에 달했다[46]. 이 중 67.3%에 해당하는 2조 938억원이 중소기업청 산하기관인 중소기업진흥공단을 통해 지원되었다. 중소기업진흥공단은 수요자에 대한 직접 대출과 위탁금융기관을 통한 대리 대출을 병행하고 있다.

[그림 Ⅳ-7] 중소기업 정책금융 지원체계



자료 : 조영삼(2008)

중소기업 정책자금은 시중금리보다 저리로 지원하고 있으나, 통일·외교·국방 분야 및 농림수산 분야보다는 상대적으로 금리가 높은 수준이다. 최근에는 금융시장의 유동성 공급 과잉 상태로 저금리 구조가 지속됨에 따라 정책자금과 은행대출 금리의 차이가

46) 출자 지원은 전체 융·출자 지원의 4% 미만으로 미미한 수준이다.

점차 좁혀지고 있는 추세이다. 1998년 정책자금 평균금리는 8.5%, 연말기준 은행대출 금리는 14.9%로 정책자금과 은행대출금리 차는 약 6.4%였으나, 2007년에는 정책자금은 4.75%, 은행대출은 6.9%로 그 차이가 2.15%로 감소하였다.

<표 Ⅳ-18> 중소기업 대출금리 추이

(단위 :%)

	1996년	1998년	2000년	2004년	2006년	2007년
정책자금	7.0	8.5	7.5	4.9	4.4	4.75
은행대출	10.9	14.9	8.0	6.0	6.4	6.9

주 : 1. 정책자금 금리는 중소기업청 소관 정책자금 적용 평균금리임.
2. 은행대출 금리는 연말 기준이며 2007년의 경우 9월말 기준임.
자료 : 중소기업청, 한국은행
조영삼, 『중소기업 정책금융의 주요 쟁점과 정책과제』, 산업연구원, 2008, p. 56. 재인용

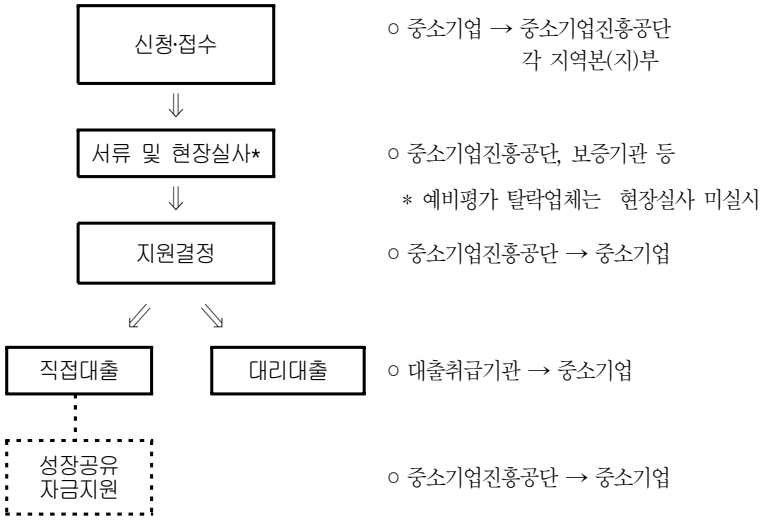
중진공 융자사업은 일반적으로 다음과 같은 절차에 따라 이루어진다. 정책자금을 필요로 하는 중소기업이 중진공에 자금 지원을 신청하면, 중진공 및 보증기관이 예비평가와 본평가를 거쳐 지원 여부를 통보한다. 선정된 기업은 중진공을 통한 직접대출이나 금융기관을 통한 대리대출을 통하여 자금을 전달받게 된다. [그림 Ⅳ-8]에 중진공 재정융자절차를 간략하게 정리하였다.

단, 모든 사업이 세부적으로 동일한 방식을 적용하는 것은 아니다. 사업에 따라 담보·보증 여부, 자금 지원 형태가 다를 수 있다. 첫 번째로, 중소기업진흥공단이 담보 없이 순수 신용 또는 보증서부 위주로 대출하는 방식이 있다. 개발기술사업화자금, 긴급경영안정자금(수출금융지원사업)[47]이 이 방식에 속한다. 두 번째로

47) 긴급경영안정자금 중 원부자재구입지원사업 및 재해복구지원사업은 기업 편의에 따라 금융기관을 통한 대출 가능.

중소기업진흥공단이 담보부, 보증서부, 순수 신용대출로 융자하는 방식이다[48]. 중소벤처창업자금, 경영혁신자금, 구조조정자금이 이 방식을 통하여 이루어진다. 세 번째로 중소기업진흥공단의 직접대출자금 가운데 일부가 주식·사채 인수의 형태로 병행 지원되는 가능한 방식이다. 성장공유자금 지원은 여기에 속한다.

[그림 Ⅳ-8] 중소기업진흥공단 정책자금 융자 절차



주: 소상공인 창업 및 경영개선자금은 이러한 공통사항이 적용되지 아니하고 별도로 정한 기준에 따라 융자지원
자료: 중소기업청,「2008년도 융자지원계획」

사업별 융자지원 절차를 다음의 <표 Ⅳ-19>에 정리하였다. 대부분의 경우 중진공에 의해 심사·승인이 이루어지고, 중진공으로부터의 직접대출과 금융기관으로부터의 대리대출 모두 가능하다. 직접대출과 대리대출의 선택 여부는 개별 중소기업의 희망에 따라 결

48) 총자산 10억원 미만의 신청기업은 사업성 및 기술성(기술금융) 위주의 평가를 통해 융자여부 결정.

정된다. 단, 수출금융 지원, 개발기술사업화 지원의 경우 금융기관 대리대출 없이 중진공 직접대출만 가능하다. 소상공인 지원의 경우 금융기관의 대리대출만이 이루어지며, 이 때 회수불능의 경우도 금융기관이 부담해야 한다. 주요 사업들의 내용은 다음과 같다.

1) 중소벤처창업

○ 내용 : 기술력과 사업성은 있으나 자금이 부족한 중소·벤처 기업의 창업을 활성화하고 고용 창출을 촉진.

○ 대상 : 예비창업자, 업력 5년 미만 기업

○ 한도 : 업체당 연간 20억원(운전자금의 경우 5억원)

○ 금리 : 변동금리로서, 공공자금관리기금 대출금리와 분기별로 연동하여 0.53%p를 차감[49]. 업체의 신용등급 및 담보 종류 등에 따라 금리 차등 적용이 가능.

○ 기간 : 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함). 단, 중진공 신용대출시 5년 이내(거치기간 2년 포함)
운전자금 : 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함). 단, 중진공 신용대출시 3년 이내(거치기간 1년 포함)

○ 특징 : 담보력이 없는 기업의 경우 필요로 하는 기계·설비를 기계공제조합이 발행하는 보증서를 활용하여 융자를 지원받을 수 있음.

2) 구조조정 지원-회생특례 지원사업

○ 내용 : 외부환경 변화에 의해 일시적인 경영애로가 발생한 기업의 회생에 필요한 자금지원을 통해 조속한 정상화를 지원.

○ 대상 : 구조조정 등 경영정상화를 추진하는 기업. 회생특례자금을 지원받고자 하는 경우 종합진단을 통한 구조고도

49) 2007년 3/4분기 기준금리는 4.79%였다.

화 실천계획 수립이 필요.

○ 금리 : 공공자금관리기금 대출금리에 분기별로 연동하여 2.27%p 가산.

3) 구조조정 지원– 사업전환 지원자금

○ 내용 : 사업전환자금을 연계 지원하여 사업전환계획의 이행을 원활하게 함.

○ 대상 : 사업전환계획이 승인된 기업. 사업전환계획 승인여부는 중기청의 사업전환계획 심의위원회의 심의, 자금지원 여부는 중진공의 융자심의위원회의 심의를 거쳐 결정.

○ 한도 : 업체당 연간 30억원 이내(단, 운전자금은 5억원 이내)

○ 금리 : 공공자금 관리기금에 분기별로 연동하여 대출금리에서 0.53%p 차감. 단, 업체의 신용등급 및 담보종류에 따라 차등금리를 적용할 수 있음.

○ 기간 : 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 포함). 단, 중진공 신용대출시 5년 이내(거치기간 2년 포함)
운전자금 : 5년 이내(거치기간 2년 포함)

○ 특징 : 자금지원이 이루어지면 동시에 시책 연계지원(자금 지원, 컨설팅 지원, 정보제공, 유휴설비 거래알선 등)이 제공되며 대출 사후관리는 중기청과 중진공 공동의 책임.

<표 Ⅳ-19> 중소기업진흥공단 융자 사업별 절차

구분		심사	승인 결정	승인통보	대출취급 기관	사후관리
중소벤처 창업지원사업		중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
구조 조정 지원	회생특례지원사업	중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
	사업전환지원사업	중진공	사업전환계획-사업전환 계획심의위원회(중기청) 자금지원-융자심의위원회(중진공)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중기청 중진공
경영 혁신 지원	시설개선 지원사업	중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
	지식서비스 육성 지원 사업	중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
	기업간 협력지원 사업	신청-3개 이상 중소기업이 대표자 선정하여 계획수립 후 중진공에 신청 평가·승인-중진공			중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
경영 안정 지원	원부자재구입지원	중진공	중진공 융자심의위원회(또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
	재해복구지원	중진공	중진공 융자심의위원회(또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
	수출금융지원	중진공	중진공 융자심의위원회(또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관(한국 수출보험공사)	중진공 직접대출	중진공

<표Ⅳ-19>의 계속

구분	심사	승인 결정	승인통보	대출취급 기관	사후관리
개발기술사업화 지원	중진공	중진공 융자심의위원회(또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관	중진공 직접대출	중진공
자산유동화 지원	직접 자금조달방식, 중진공이 후순위채권(중소기업전용 ABS채권) 인수 (구체적인 지원방식은 내용참고)				
소상공인 지원	상담 및 컨설팅-소상공인지원센터 신용보증서발급-지역신용보증재단 승인 및 심사-대출취급금융기관			금융기관 대리대출	금융기관
대·중소기업 협력 지원	중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공
농공단지입주지원	중진공	중진공 융자심의위원회 (또는 지역본부장)	해당업체, 보증기관, 거래희망 대출 취급기관	중진공 직접대출, 거래은행 대리대출	중진공

자료 : 「중소기업진흥공단 융자사업 현황」(각 사업별)

4) 경영혁신 지원- 시설개선 지원사업

○ 내용 : 혁신형기업의 성장과 일반기업의 혁신화에 필요한 자금을 융자 지원하여 경영체질 및 경쟁력 강화를 지원.

○ 대상 : 업력 5년 이상 중소기업.

○ 한도 : 업체당 연간 30억원(운전자금은 5억원)

○ 금리 : 분기별 공공자금 관리기금 대출 금리에서 0.53%p를 차감. 기업에 따라 차등금리 적용.

○ 기간 : 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함). 단, 중진공 신용대출시 5년 이내(거치기간 2년 포함)
운전자금 : 3년 이내(거치기간 1년 이내 포함)

5) 경영혁신 지원- 지식서비스 육성사업

○ 내용 : 지식서비스업을 영위하는 중소기업의 육성으로 새로운 부가가치 창출과 안정적인 내수기반을 마련.

○ 대상 : 지식서비스업을 영위하는 중소기업(사업서비스업, 소프트웨어개발 등).

○ 한도 : 업체당 연간 10억원(운전자금은 5억원)

○ 금리 : 분기별 공공자금 관리기금 대출금리에서 0.53%p를 차감. 기업에 따라 차등 금리 적용.

○ 기간 : 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함). 단, 중진공 신용대출시 5년 이내(거치기간 2년 포함)
운전자금 : 3년 이내(거치기간 1년 이내 포함)

6) 경영혁신 지원- 기업간 협력 지원

○ 내용 : 다수의 중소기업이 공동으로 입지문제를 해결하고, 생산시설, 공해방지시설, 창고 및 제품전시판매장을 설치·운영하여 생산성을 향상. 협업화를 통한 경영개선으로 공동기술개발 및 원자재 공동구매 등을 추진함으로써 대내·외 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원.

○ 대상 : 협력지원 사업이므로, 공동사업을 추진하는 3개 이상의 중소기업을 대상으로 함.

○ 한도 : 시설자금의 경우 추진주체는 45억원(단 공동화사업은 150억원), 참가업체는 40억원.
협업화자금의 경우 추진주체는 40억원(시설자금이 없는 경우 30억원), 참가업체는 30억원(시설자금이 없는 경우 20억원)
운전자금의 경우 추진주체는 10억원, 참가업체는 5억원.
단, 기업간 협력사업의 시설자금은 융자지원한도(잔액

40억원, 매출액의 125%)에서 제외.

○ 금리 : 분기별 공공자금 관리기금 대출 금리에서 0.53%p를 차감. 기업에 따라 차등금리 적용.

○ 기간 : 시설자금 10년 이내(거치기간 5년 포함), 협업화자금 5년 이내(거치기간 2년 포함), 운전자금 5년 이내(거치기간 2년 포함)

7) 경영안정 지원– 원부자재구입 지원

○ 내용 : 원자재 가격급등, 생산량 급증 등으로 인해 원부자재 수급애로를 겪고 있는 중소기업에 대한 자금 지원.

○ 대상 : 원부자재 구입소요자금을 필요로 하는 기업이 대상이며, 시설자금을 제외한 운전자금(원부자재구입에 소요되는 비용)에 대해서만 융자가 가능.

○ 한도 : 업체당 연간 5억원

○ 금리 : 공공자금 관리기금 대출금리에서 0.53%p 차감한 금리가 적용되며 기업의 신용 상황에 따라 변동.

○ 기간 : 3년 이내(거치기간 1년 이내 포함)

8) 경영안정 지원– 재해복구 지원사업

○ 내용 : 천재지변 등으로 피해를 입은 재해 중소기업의 피해복구에 필요한 자금을 지원하여 조속한 경영 정상화를 도모.

○ 대상 : 재해피해 중소기업을 대상으로 재해로 인해 발생한 피해복구 비용을 융자.

○ 금리 : 공공자금 관리기금 대출금리에 분기별로 연동하여 0.12%p 차감한 금리를 적용.

9) 경영안정 지원– 수출금융 지원사업

○ 내용 : 수출실적이 부족하거나 담보력이 취약하여 시중은행의 무역금융 이용이 어려운 창업 및 수출 중심의 중소기업에 대하여 신용대출 위주로 수출품 제작에 필요한 자금을 지원함으로써 수출을 촉진.

○ 대상 : 수출중소기업 및 수출계약 기업. 융자범위는 수출계약(L/C, D/A, D/P, Local L/C, T/T, M/T, 구매확인서, O/A) 또는 수출실적에 근거한 수출품 생산비용 등 수출 소요자금에 한정.

○ 한도 : 업체당 10억원(해외조달시장 참여기업 20억원)

수출(해외조달)계약 기준 : 수출 실적 및 계획을 근거로 산정한 회전한도(최대 10억원, 해외조달 20억원) 내에서 수출계약액의 90% 이내

수출실적 기준 : 최근 1년간 수출실적의 1/2 이내로 5억원 한도

* 수출실적 기준 이용업체는 10억원 한도 내에서 수출계약 기준과 병행 대출 가능

○ 금리 : 공공자금 관리기금 변동금리에서 0.53%p 차감한 대출금리가 적용되며 기업의 신용등급 및 담보종류에 따라 다를 수 있음.

○ 기간 : 180일 이내

수출계약 기준 : 수출품 선적 후 수출환 어음 매입 시 정산

* 단, 수출계약이 180일을 초과하는 경우에는 이를 인정(최장 1년 이내)

수출실적 기준 : 대출일로부터 180일 이내에 일시상환

○ 특징 : 순수 신용 또는 보증서부(한국수출보험공사) 방식으로

직접 대출. 대출금 상환은 외환은행, 하나은행, 조흥은행, 기업은행, 국민은행, 부산은행, 신한은행, 광주은행, 우리은행, 한국수출입은행, 씨티은행, 대구은행, 산업은행, 전북은행에서 관련 수출환어음 매입대금으로 정산해야 함.

10) 개발및특허기술 사업화

○ 내용 : 중소기업이 보유한 우수 기술이 사장되는 것을 방지하고 개발기술의 제품화·사업화를 촉진하여 기술력 중심의 중소기업 육성

○ 대상 : 기술개발에 성공한 중소기업과, 특허보유기업 등.

○ 한도 : 업체당 연간 10억원(운전자금은 3억원)

○ 금리 : 공공자금 관리기금의 분기별 변동금리에서 0.53%p 차감. 차등금리 가능.

○ 기간 : 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함)

* 단, 중진공 신용대출시 5년 이내(거치기간 2년 포함)

운전자금 : 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)

○ 특징 : 순수 신용, 보증서부(기술신용보증기금) 및 담보부로 은행을 통한 대리대출 없이 중진공의 직접대출로만 가능.

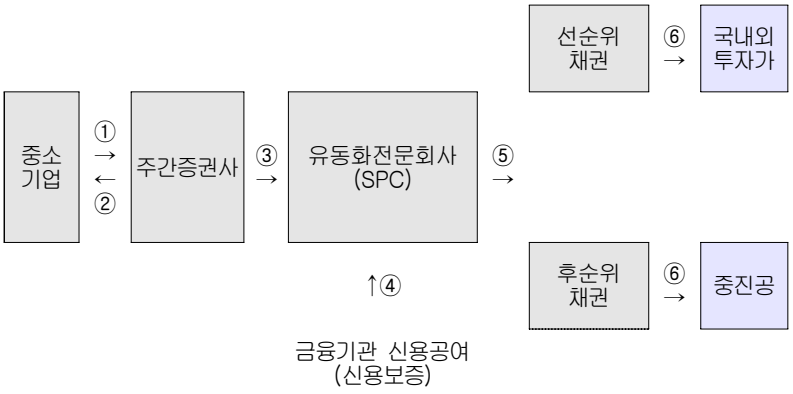
11) 자산유동화지원사업

○ 내용 : 중소기업이 보유한 자산을 기초로 중소기업 전용 자산유동화(ABS) 채권을 발행하고 신용 보강을 위해 공단이 후순위 채권을 인수, 중소기업이 금융시장에서 직접 자금조달이 가능하도록 지원.

○ 특징 : 연중 수시 발행되지 않고 연 2, 3회 발행되며, 접수방법 및 구체적 지원조건은 매 발행 시에 별도의 공고를

통해 알림. 중소기업에 대한 ABS 발행 절차는 다음의 [그림 Ⅳ-9]와 같다.

[그림 Ⅳ-9] 자산유동화 지원사업 절차



①회사채 발행 → ②증권사 인수·대금 지급 → ③유동화전문회사(SPC) 양도 → ④은행·신보의 신용 보강 → ⑤ 유동화증권 발행 → ⑥ 선순위채권 시장 매각 및 후순위채권 재정 매입

12) 소상공인 창업 및 경영개선 지원

○ 내용 : 서비스산업 지원 등의 소상공인 지원을 통해 신규고용 창출과 산업의 균형발전을 지원.

○ 대상 : 소상공인지원센터에 창업·경영개선 상담 및 사업성 컨설팅을 신청하여 상담·컨설팅 확인서를 발급받은 소상공인에 대해서만 자금 신청이 가능.

○ 한도 : 5천만원

○ 금리 : 공공자금 관리기금의 대출금리에서 0.12%p 가산한 대출금리를 적용.

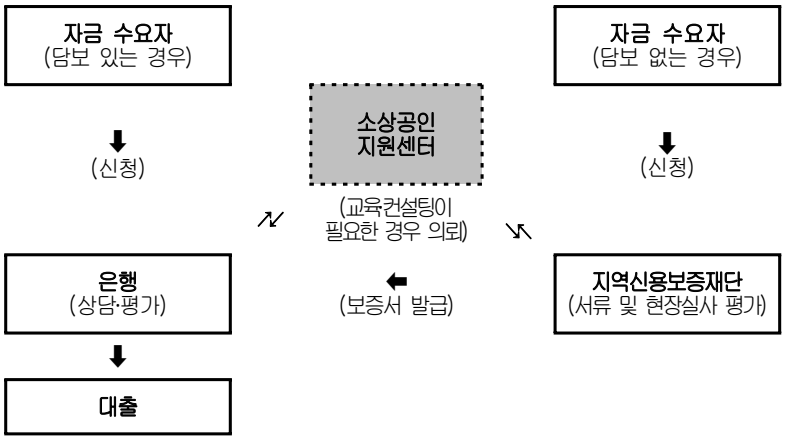
○ 기간 : 5년 이내 (거치기간 1년 이내 포함)

○ 특징 : 순수 신용 또는 담보부로 융자를 받기 위해서는 대출

취급은행에 대출을 신청해야 하며, 보증서부로 대출하기 위해서는 지역신용보증재단으로부터 신용보증서를 발급받아야 함. 지역신용보증재단은 신청인의 신용·재정상태·경영능력·사업성 등을 종합적으로 평가하여 신용보증서를 발급.

자금 대출은 17개 협약은행을 통한 대리대출방식으로 이루어짐. 대출 취급 금융기관에서 담보를 감정하고, 신용보증기관으로부터 발급된 보증서 등 채권 보전 절차를 거쳐 대출. 협약은행에 100% 회수책임이 있어 기금의 손실 없이 회수금을 소상공인에게 계속적으로 지원할 수 있음. 지원 절차가 다음의 [그림 Ⅳ-10]에 정리되어 있다.

[그림 Ⅳ-10] 소상공인 창업 및 경영개선 사업 절차



13) 산업기반 지원(대·중소기업 협력사업)

○ 내용 : 대기업·중소기업간 협력 및 발전을 위한 대·중소기업간 협력사업에 소요되는 자금을 지원.

○ 대상 : 중소기업진흥공단의 현장실사를 통과한 중소기업.
○ 한도 : 업체당 연간 20억원(단, 산자부장관이 인정하는 경우 초과지원 가능)
○ 금리 : 공공자금 관리기금에서 0.53%p 차감. 기업별로 차등금리가 적용.
○ 기간 : 8년 이내(거치기간 3년)
신용대출의 경우 시설 5년 이내(거치기간 2년)
* 시설자금 5년 이내(거치기간 2년)
* 운전자금 3년 이내(거치기간 1년)
○ 특징 : 기타 재정융자사업과 달리 계획수립 주체가 지식경제부(구 산업자원부).

14) 농공단지입주 지원사업

○ 내용 : 농어촌지역 소득 증대와 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 농공단지 입주기업에게 자금 및 정보를 제공.
○ 대상 : 지방자치단체가 조성한 농공단지에 입주하여 사업을 영위하는 중소기업.
○ 한도 : 시설자금 20억원 이내, 운전자금 5억원 이내
○ 금리 : 변동금리로 2008년 현재 연 5.32%.
○ 기간 : 시설자금 10년 이내(거치기간 5년 포함),
운전자금 4년 이내(거치기간 2년 포함)
○ 특징 : 산업기반지원과 마찬가지로 계획수립 주체가 지식경제부(구 산업자원부임).

다. 중소기업 관련 재정융자제도의 평가

본절에서는 먼저 현재의 재정융자제도를 평가하고, 중소기업 관련 금융시장의 현황에 기초하여 이차보전방식으로의 전환 가능성

을 생각해 보고자 한다.

중소기업진흥공단의 융자방식은 대출취급기관에 따라 직접대출과 대리대출로 구분된다. 직접대출과 대리대출 모두 중앙정부로부터 위탁된 자금을 기반으로 하고 있으나, 재정 부담 주체 및 신용평가 주체 등에서 상당한 차이가 있다[50]. 직접대출의 경우 중진공이 신용평가의 주체가 되어 기업을 심사한다. 직접대출이 결정된 이후에는 중진공이 관리하는 자금의 일부를 대출하게 되므로, 회수가 불가능해진 손실분에 대해서는 재정에서 모두 부담해야 한다. 반면, 대리대출의 경우 중진공이 일차적으로 지원기업을 심사했다 하더라도 대출을 취급하게 될 금융기관이 이차적으로 신용평가를 담당한다. 금융기관은 정부로부터 위탁된 자금을 대상기업에 대출하고 일반 대출 이자와의 차액에 대한 이차를 보전받는다[51]. 대출금 회수가 불가능해졌을 경우 원금에 대한 손실은 은행이 부담하며 재정은 이차 보전분에 대한 부담만을 부분적으로 갖게 된다. 이러한 위탁대출 업무에 대한 대가로 은행은 대리대출 시 1% 정도의 수수료를 지급받는다.

중소기업진흥공단의 직접대출은 외환위기 당시 금융시장의 신용경색 심화에 대응하여 시행되었다. 이후 정부의 중소기업 금융지원체계 개편방안(2005년) 역시 신용대출 중심의 직접대출 기능을 강화하는 방향으로 추진되고 있다. 그 결과 중소기업진흥공단의 직접대출 비중은 증가하는 추세에 있다. 2002년 직접대출 비중은 전체 지원자금의 약 20%를 차지했으나, 2006년에는 약 45%까지 급격하게 증가하였다.

---

50) 김준기 외,「중소기업 정책 자금 지원 사업의 효과성 평가: 정책 자금 지원 방식의 차이를 중심으로」,『행정논총』, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 2008, pp. 6~7.

51) 정부로부터 위탁자금을 받아 운용하므로 엄밀한 의미의 이차보전방식이라 할 수 없다.

<표 Ⅳ-20> 중소기업진흥공단 직접대출 추이

(단위: 개사, 백만원, %)

		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년	
		업체수	금액	업체수	금액	업체수	금액	업체수	금액	업체수	금액
대리대출	금액	3802	1454536	3868	1754101	3458	1939598	2728	1713767	2313	1257813
	비중	69.8	80.2	60.8	75.9	61.0	80.1	43.7	63.7	40.1	54.5
직접대출	금액	1646	359370	2499	556380	2212	482381	3511	978392	3456	1049334
	비중	30.2	19.8	39.2	24.1	39.0	19.9	56.3	36.3	59.9	45.5
계		5448	1813906	6367	2310390	5670	2421979	6239	2692159	5769	2307147 (2393295)

주 : 중소기업진흥 및 산업기반기금의 융자실적 기준이며, ( ) 안의 수치는 수출금융(회전금융) 예산초과 실적분(532억원)과 연중 융자예산 증액분(330억원)을 포함한 수치(총 862억원)로 직접대출 산정기준에서 제외함.

자료 : 중소기업청

조영삼, 『중소기업 정책금융의 주요 쟁점과 정책과제』, 산업연구원, 2008, p. 56. 재인용

직접대출은 담보력이나 신용이 부족한 중소기업의 자금 접근성과 신용대출 가능성을 높여 정책자금 본래의 목적인 한계 대출자(marginal borrowers)에 대한 지원을 강화할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 중소기업진흥공단이 민간금융시장과 비교하여 직접대출을 취급할 만한 역량을 갖추고 있는가에 대한 논란이 제기될 수 있다. 신용평가(screening) 능력에 있어서는 민간은행이 정부기관보다 월등하다는 주장이다. 직접대출의 위험이 전액 재정의 부담으로 돌아오게 됨을 고려할 때, 중진공의 대출심사 능력이 부족하다면 재정의 위험도를 배가시키게 된다. 직접대출보다 대리대출을 선호하는 경제학자들은 정부기관의 선별 능력 한계를 이유로 직접적인 자금 지원보다는 지급보증(loan guarantee)이나 이차보전 등의 간접적인 개입을 주장하기도 한다[52]. 이차보전

방식으로의 전환은 선별 업무를 민간에게 맡겨 위험을 효율적으로 관리할 수 있도록 하여, 그 결과 직접대출로부터 발생 가능한 재정 위험을 감소시킬 수 있다.

또한 동일한 규모의 자금 지원 효과를 비교한다면, 대리대출의 효과가 직접대출의 효과보다 높다. 직접대출은 자금이 수요자에게 직접 전달되므로 총지원 효과는 초기 투입자금의 규모와 동일하지만, 대리대출은 은행 위탁이라는 과정을 거치게 되므로 예금 승수 효과를 통하여 초기 투입자금의 몇 배에 해당하는 효과가 발생할 수 있다. 만약 직접대출을 폐지하고 현재의 대리대출방식을 자금 위탁과 같은 기금 조성이 필요하지 않은 순수한 이차보전방식으로 전환한다면, 더 적은 금액인 이차보전분만으로도 동일한 지원 효과를 얻으면서 가용자금을 추가적으로 활용할 수 있게 된다.

더욱이 최근에는 융자자금이 목적 외의 용도에 사용되어 기금 운영이 합리적으로 이루어지고 있지 않다는 비판도 제기되고 있다. 공장 및 그 부대시설을 집단화하는 집단화 사업, 개별적으로 설치하기 어려운 생산시설·환경오염방지시설·집배송 센터 등을 공동으로 설치하는 공동화 사업, 제품개발·공동상표 개발 등을 공동으로 추진하는 협업화 사업 등 3개의 세부사업으로 구성되는 기업 간 협력지원사업의 경우, 중진공이 자회사인 중소기업유통센터에 2000년부터 2007년까지 4차례 걸쳐 판매시설 취득자금 등의 명목으로 총 846억원을 융자하였다. 그 일부인 88억원만을 회수하고 758억원을 자본출자로 전환해 주고 있는데, 이는 당초 동 사업의 목적과는 다른 목적에 사용한 것으로 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 반하는 것이다. 자회사에 대한 융자목적 정책자금을 자본출자로 전환해 줄 경우, 대여금 회수액이 감소하는 만큼 채권 발행을 통한 차입금이 증가하고 이자수입이 감소한다[53]. 그 결과 이

52) 김준기 외(2008)
53) 영화관 증축자금 146억원에 대한 연간 이자는 6억 6,500만원임.

차보전 지원액이 증가하여 정부의 재정 부담이 증가하는 문제가 있으며, 또한 출자 전환에도 불구하고 자회사의 운영부실이 계속되는 경우 직접적으로 기금 재산의 감소로 이어질 가능성이 있다.

<표 Ⅳ-21> (주)중소기업유통센터 대여액 및 출자전환 현황
(2008. 6. 27일 현재)

(단위 : 백만원)

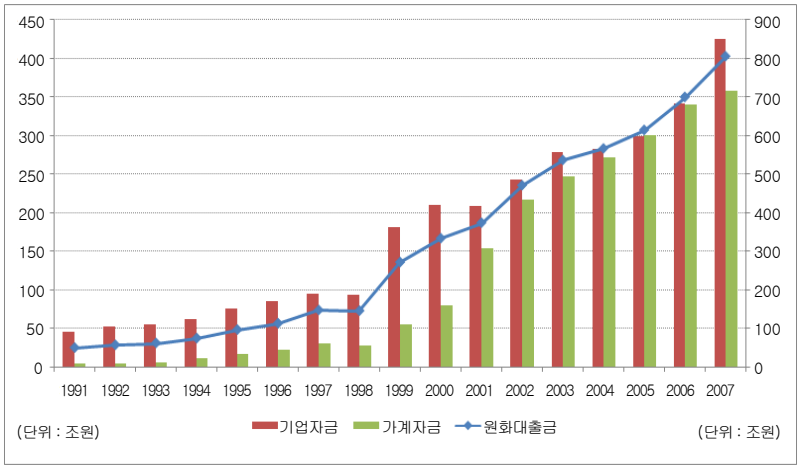
대여 일자	대여액 (A)	사 유	상환 (B)	출자전환 (C)	비 고
'00.11.07	40,000	판매시설 취득자금 차입	8,800	31,200	'02. 3월 출자전환
'02. 3.28	15,000	운영자금 차입 (상품권 상환대금 등)	-	15,000	'03.11월 출자전환
'02.11.28	15,000	외환은행 차입금 상환자금	-	15,000	'03.12월 출자전환
'03.12.30	14,600	영화관 증축자금 등	-	14,600	'07.12월 출자전환
계	84,600	-	8,800	75,800	

『2005년 중소기업청 정책자금에 대한 실태조사보고서』에 따르면 현행 정책자금의 개선 방향에 대해 '관련서류가 너무 복잡'하다는 점을 첫째로 꼽았다. 중소기업진흥공단의 융자사업은 사업별로 직접대출과 대리대출의 두 가지 방식으로 지원되고 있다. 그러나 실제로 융자를 신청하는 과정에서 최대 3개의 기관에 별도로 신청 및 접수, 심사를 반복해야 하며, 제출서류도 복잡하다. 대출방식을 이차보전방식으로 일원화할 경우 신용평가 및 대출업무가 민간은행에 전담되어 행정비용을 감소시키는 부가적인 효과도 얻을 수 있을 것이다.

라. 중소기업 관련 금융시장의 특징과 이차보전방식으로의 전환

이차보전방식으로의 전환을 검토하기 위해 먼저 기업 관련 금융시장의 특징을 살펴보고자 한다. 먼저 기업대출과 가계대출의 추이를 보면 최근 가계대출의 비중이 상당히 높아졌다는 것을 알 수 있다. [그림 Ⅳ-11]은 1991년부터 2007년까지 예금은행의 기업대출과 가계대출의 추이를 보여주고 있다. 상대적으로 가계대출이 더 가파른 속도로 증가하여 2005년 가계대출이 기업대출을 추월하였다. 이후 2007년에 다시 기업대출이 가계대출을 넘어서서, 가계 대출은 358.45조원, 기업대출은 424.8조원 수준이다[54].

[그림 Ⅳ-11] 원화대출금 추이



주 : 예금은행(일반은행, 특수은행)의 원화대출금 현황이며 외은지점을 제외한 수치임
출처 : 금융감독원, 『금융통계연보』

54) 이는 금융감독원이 집계한 예금은행의 기말 대출 잔액이며, 외은지점을 제외한 수치임.
한국은행의 『조사통계월보』에 따르면 2007년말 가계대출(순수가계)은 363.7조원, 기업대출(민간기업, 정부출자기업 포함)은 427.8조원 수준임.

<표 Ⅳ-22> 기업자금 대출 현황

(단위 : 십억원)

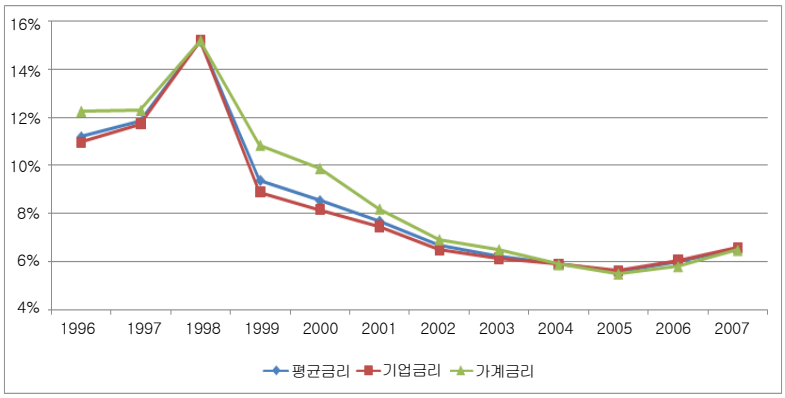
		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
원화대출금 총액		53,642	56,641	61,422	69,968	80,516
기업자금		27,813 (51.8)	28,262 (49.9)	29,959 (48.8)	34,154 (48.8)	42,480 (52.8)
용도별	운전자금	22,204 (41.4)	22,555 (39.8)	23,761 (38.7)	26,591 (38.0)	31,863 (39.6)
	시설자금	5,609 (10.5)	5,707 (10.1)	6,198 (10.1)	7,563 (10.8)	10,617 (13.2)
규모별	대기업	4,045 (7.5)	3,896 (6.9)	4,310 (7.0)	3,974 (5.7)	5,487 (6.8)
	중소기업	23,768 (44.3)	24,366 (43.0)	25,649 (41.8)	30,180 (43.1)	36,992 (45.9)

주 : 1. 예금은행(일반은행, 특수은행)의 원화대출금 현황이며 외은지점을 제외한 수치임
2. ( ) 안은 원화대출금 총액에 대한 비중을 나타냄
출처 : 금융감독원, 금융통계정보시스템

<표 Ⅳ-22>는 기업자금의 대출 현황을 나타낸다. 원화대출금의 규모를 보면, 중소기업의 비중이 상당히 높으며 총액 역시 꾸준히 증가했음을 알 수 있다. 이는 중소기업이 자본시장과 공채시장 모두를 통해 자금을 직접 조달할 수 있기 때문이라고 판단된다. 용도별 대출자금을 살펴보면 운전자금의 대출 비중이 높게 나타나는데, 운전자금의 경우 대부분 1년 이내의 단기자금이라는 점에 주목할 필요가 있다. 중소기업 시설자금의 경우 보통 8년 이상의 장기대출을 필요로 하는 경우가 많다. 그러나 현재 금융시장은 장기대출, 특히 기업에 대한 장기대출보다는 단기 기업대출이나 단기

가계대출에 집중하고 있는 실정이다.

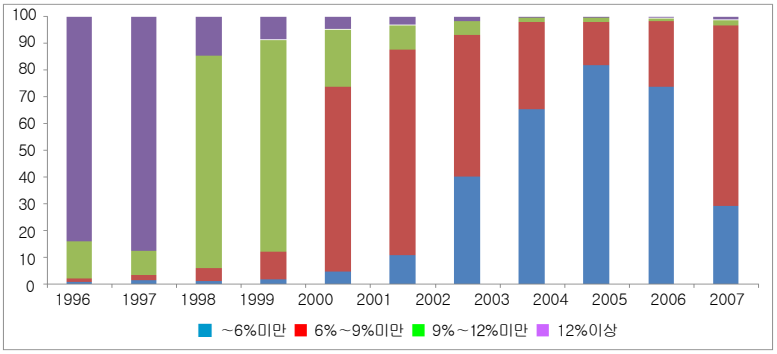
[그림 Ⅳ-12] 대출금리 추이



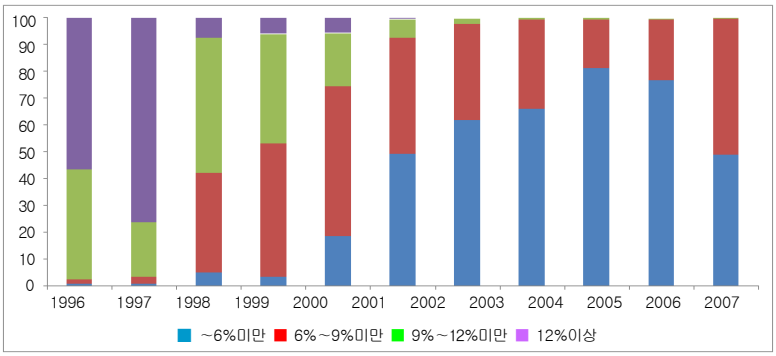
출처 : 한국은행

대출금리는 기업대출과 가계대출 모두에서 전체적으로 낮아지고 있는 추세이다. 2000년까지는 가계대출이 기업대출이나 평균금리보다 높게 유지되었는데, 이후 급격히 하락하여 기업대출과 가계대출의 금리 차이가 미미해졌다. 즉 2007년 말 기준으로 대기업대출 평균금리는 6.6%, 가계대출 평균금리는 6.48%이다.

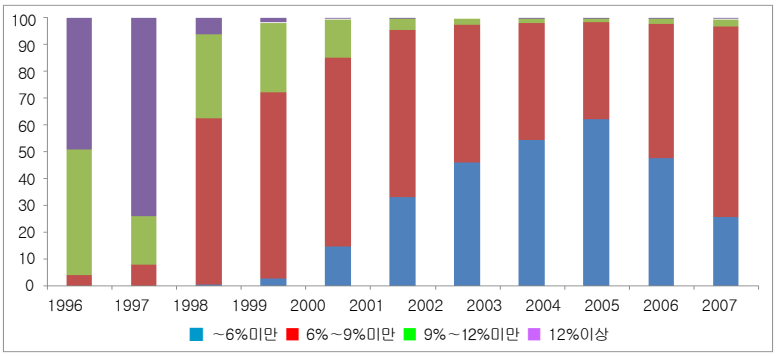
[그림 Ⅳ-13] 금리별 대출비중: 가계



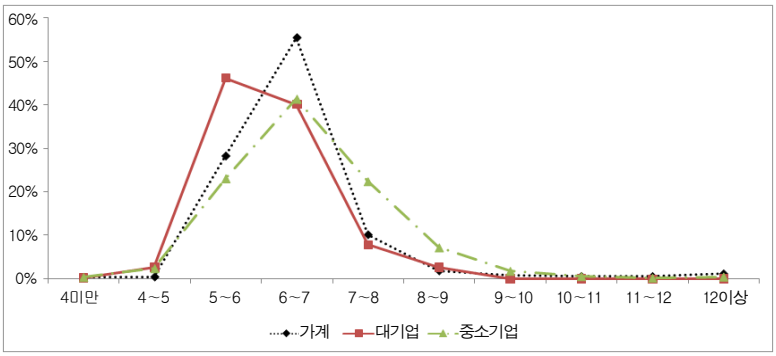
[그림 Ⅳ-14] 금리별 대출비중: 대기업



[그림 Ⅳ-15] 금리별 대출비중: 중소기업



[그림 Ⅳ-16] 금리별 대출비중(2007년)

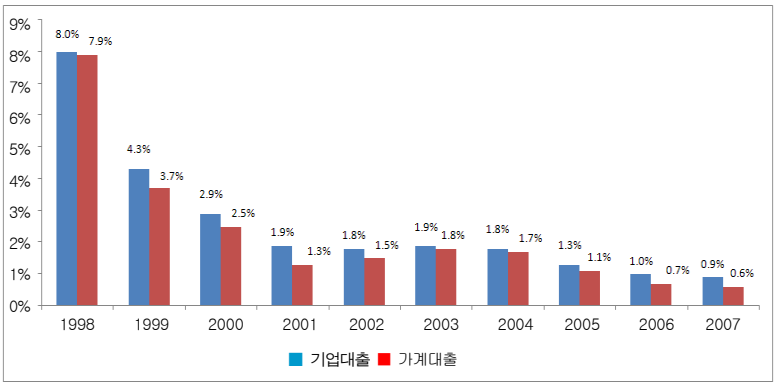


[그림 Ⅳ-16]의 금리별 대출비중을 살펴보면 과거에는 12% 이상 금리 수준에서 대부분 대출이 이루어졌으나 차츰 금리 수준이 낮아지는 것을 알 수 있다. 가계대출과 중소기업 대출의 경우에는 6~9% 미만의 금리 수준에서 대출 비중이 가장 높은 반면 대기업은 6% 미만 금리 수준의 대출 비중이 상대적으로 높게 나타난다.

2007년 말 현재 금리별 대출 비중([그림 Ⅳ-12])은 대부분 평균금리 수준에 집중되어 있다. 특히 기업대출금리가 가계대출금리보다 광범위하게 분포되어 있다. 이는 가계대출의 경우 신용평가의 한계 등으로 대출금리가 평균금리 주위에 집중적으로 분포되어 있는 반면, 기업대출의 경우에는 신용평가기법이 가계에 비해 상대적으로 발달되어 있어 차주의 신용도에 따라 대출 적용금리가 보다 광범위하게 분포하고 있기 때문이다. 또한 대기업이 가계나 중소기업보다 상대적으로 더 낮은 금리로 자금을 조달하고 있음을 알 수 있다.

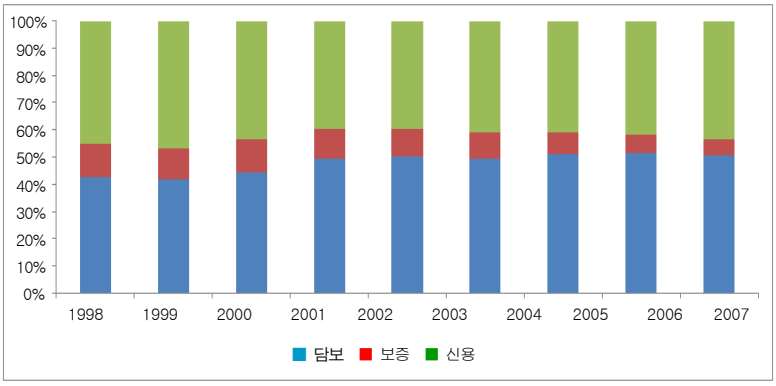
연체율은 연체금액을 대출채권금액으로 나눈 값인데 은행 대출채권의 건전성을 나타내는 지표이다. 2007말 현재 연체율은 기업대출 0.9%, 가계대출 0.6%로 지속적으로 감소하고 있는 추세이며, 이는 은행 대출채권의 건전성이 양호해지고 있음을 의미한다. 은행의 입장에서는 가계대출이 기업대출보다 상대적으로 건전한 채권이다. 이는 시중은행의 가계대출 편중현상과 연결될 수 있다.

[그림 Ⅳ-17] 연체율 추이



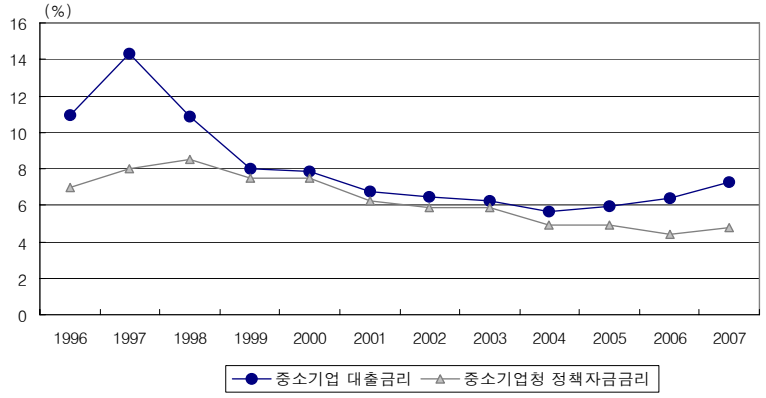
출처 : 금융감독원 「통합재무정보시스템」

[그림 Ⅳ-18] 담보형태별 대출금 비중

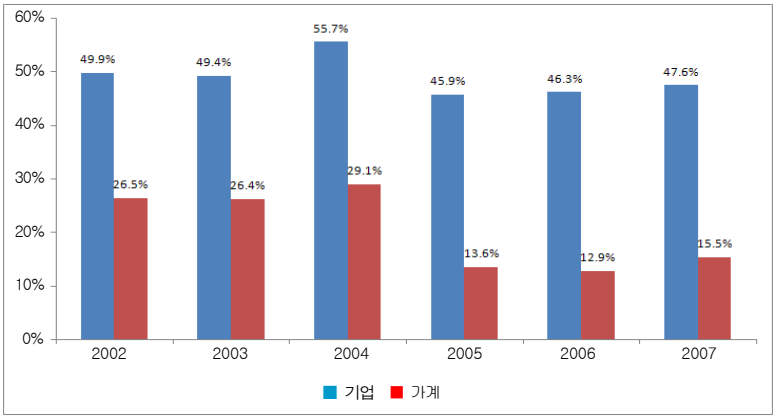


담보형태별 대출 비중을 살펴보면 담보대출과 신용대출이 대부분을 차지하고 있으며, 담보대출은 증가하는 추세이고 신용대출은 미미하게 감소하였다. 보증대출의 경우 감소하는 추세이다. 2007년 12월 기준으로 담보대출이 51%, 보증대출 5.8%, 신용대출이 43%를 차지하고 있다.

[그림 Ⅳ-19] 대출금리



[그림 Ⅳ-20] 확정금리 대출비중



[그림 Ⅳ-19]는 중소기업에 대한 시장금리와 정책금리를 나타낸다. 1990년대 말까지 시장금리와 정책금리의 차이는 최대 6%에 달했다. 그러나 1999년부터 금리차가 0.5% 이내로 감소하였는데 2004년부터 점차 증가하고 있는 추세이다. [그림 Ⅳ-20]을 살펴보면 가계대출이 대부분 변동금리로 이루어지는 데 비해 기업대출은

주로 확정금리로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 기업대출은 확정금리 대출비중이 50%에 육박하는 반면, 가계대출의 경우에는 2007년 말 기준으로 확정금리 대출비중이 15.5%에 불과하다.

<표 Ⅳ-23> 중소기업대출-민간

(단위: 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
은행계	767,138	817,493	891,736	1,094,936	1,275,979	1,569,576
- 특수은행	148,874	161,364	255,307	294,024	336,255	505,056
- 지방은행	471,330	500,155	528,175	680,031	807,563	143,888
- 시중은행	146,934	155,974	108,254	120,881	132,161	907,674

<표 Ⅳ-24> 중소기업대출-정책자금

(단위: 억원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
은행계	1,939,395	2,376,753	2,436,574	2,564,892	3,017,141	3,700,448
- 특수은행	565116	768,890	826,704	937,030	1,081,323	1,256,486
- 지방은행	146231	202,363	226,338	249,526	302,682	367,108
- 시중은행	1184446	1,405,500	1,383,532	1,378,335	1,633,136	2,076,854

이차보전으로 전환했을 경우 금융기관의 유동성이 부족할 경우 정책목표를 쉽게 달성하기 어렵고 수혜계층에 대한 재정지원 규모가 축소될 가능성이 있어 비판의 여지가 존재한다. 현재의 재정융자사업하에서도 사업실적과 담보능력이 미약하고 재정이 열악한 소규모 기업의 경우 지원 대상에서 탈락하는 경우가 많이 발생하였다. 부채상환 능력이 융자 지원의 중요한 조건으로 작용하기 때

문에 담보능력이 있는 기업에 융자가 집중될 수밖에 없다. 또한 기업의 재무상황, 매출실적 등을 중심으로 정책자금 지원 대상을 선정하기 때문에 기술성·성장성 등에 기초한 중소기업에 대한 지원이 미흡하게 되었다. 이러한 현실에서 재정융자사업을 이차보전으로 전환할 경우 정책자금의 목표 수혜계층에 대한 지원은 더욱 줄어들게 될 가능성이 높다.

3. 이차보전방식 사례

가. 축산발전기금

<표 Ⅳ-25>는 2009년 예산안을 기준으로 이차보전방식 사업의 규모를 보여주고 있다. 대부분의 경우에 이차보전방식의 비중이 증가하고 있고 전체 규모도 2008년에 비해 상승하였다. 하지만 총규모를 비교한다면, 재정융자사업에 비해 아직 이차보전방식이 활성화되어 있다고 할 수 없다. 이차보전의 총규모는 약 1.15조원 수준인 데 비해, 매년의 재정융자의 대출규모는 25.6조원에 이르기 때문이다. 실질지원 효과를 비교하기 위해서 단순히 지출 규모만을 보아서는 안 되며, 이자율을 이용하여 양자의 실질 지원효과를 환산해야 한다. 기금과 특별회계의 2007년 말 융자금잔액은 각각 96.1원조과 15.3조원에 이르렀다. 따라서 정책금리를 3%, 시장이자율을 7%로 가정한다면, 실질 지원금액은 (96.2+15.3)×(0.07−0.03)=4.4조원이 된다. 따라서 실질 지원효과를 비교한다면 이차보전은 재정융자의 4분의 1 수준임을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-25> 2008~2009년도 이차보전사업 현황

(단위: 억원, %)

소관	회계/기금	세부사업명	2,008	2009 (안)	증감액	증감률
합 계			8,327	10,161	1,834	22.0
교육과학 기술부	학자금대출 신용보증 기금	이차보전	1,595	1,918	323	20.2
국가보훈처	보훈기금	대부이차보전금 및 기타(국가)	57	145	89	156.6
		대부이차보전금 및 기타(5.18)	1	3	2	166.7
		대부이차보전금 및 기타(독수)	1	2	2	206.7
		대부이차보전금 및 기타(제군)	7	7	1	12.9
국토해양부	일반회계	항운노조원상용화 지원	46	34	-12	-26.8
		유류오염사고피해보상 지원	-	198	198	순증
금융위원회	일반회계	모기지론 이차보전	16	39	23	138.1
농림수산 식품부	일반회계	농업자금 이차보전	5,464	5,530	66	1.2
		수산금융자금 이차보전	754	934	180	23.9
		유기질비료지원	184	-	-184	-100.0
		원양어업경영자금이차보전	46	65	19	42.3
	농어촌구조 개선특별 회계	농기계차관환차손	9	18	9	91.8
		환경친화형 배합사료(이차보전)	-	73	73	순증
	축산발전 기금	이차보전금(긴급경영안정자금)	18	64	45	249.3
		사료구매자금 이차보전	-	954	954	순증
방위산업청	일반회계	방위산업 이차보전	31	43	13	41.5
		군간부 이차보전	33	33	0	-0.1
보건복지 가족부	일반회계	생업자금 이차 및 손실보전금	8	9	1	14.1
		장애인 자립자금 이차 및 손실보전금	16	25	9	53.6
		저소득 한부모가족 이차보전	2	3	1	75.2
산림청	농어촌구조 개선특별 회계	산림사업종합자금(이차보전)	20	50	30	150.0
		산림재해복구지원(보상비 등)	14	12	-2	-11.7
여성부 지식경제부 특허청	여성발전기금	여성기술인 창업자금 지원	2	1	-1	-50.2
	우체국예금 특별회계	예금사업운영	2	0	-2	-90.8
	특허관리	국제출원 기반조성	1	0	-1	-75.4

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템, 국회예산정책처(2008)에서 재인용

좀 더 구체적인 현황을 위해, 최근 이차보전 지원의 규모가 크게 증가하고 있는 축산발전기금에 대해 살펴보자. 축산발전기금은 '축산업의 발전과 축산물의 원활한 수급 및 가격안정을 도모'하기 위해 1977년도 정부출연금을 통해 설치되었으며, 2000년부터 공공기금으로 전환되었다. 또한 관리주체도 2000년까지는 농협중앙회였으나 2001년부터 농림부(현재는 농림수산식품부)로 변경되었다.

<표 Ⅳ-26>에서 보여주듯이 조성재원은 마사회로부터의 납입금, 축산물수입이익금, 축산물판매수입, 정부출연금 등으로 이루어지는데, 이 중에서 마사회 납입금과 축산물수입 이익금이 가장 큰 비중을 차지하고 있다[55]. 사업은 축산물수급관리사업, 가축개량·유통개선·생산구조 개선·사육기반 확충을 위한 보조금 지급 및 융자사업 등으로 이루어진다.

축산발전기금은 이차보전사업을 새롭게 신설하거나 기존 융자사업으로부터 전환한 대표적 사례에 해당한다. 축산물긴급경영안정자금은 가축질병이나 시장수급 등의 불안요인에 의해 가축사육 농가나 관련 산업 유통업체 등이 겪는 일시적인 경영난을 해소하기 위해 경영자금을 공급하는 사업이다. 2000년에는 1,047억원, 2001년에는 212억원, 2002년에는 578억원, 2003년에는 613억원, 2006년에는 278억원을 융자하였다. 관련업계 수급불안 및 경영난 해소를 위해서는 신속한 자금지원이 필요하나, 융자사업으로 진행하면서 대규모의 재원 수요 발생시 적기 지원에 어려움이 있었다.

55) 축산물수입이익금은 농림수산식품부장관 등의 추천을 받은 자가 농림수산식품부령으로 정하는 축산물을 수입하는 경우에, 국내가격과 수입가격의 차액의 범위에서 납부하는 부담금을 말한다.

<표 Ⅳ-26> 축산발전기금의 수입, 지출구조

(단위: 억원)

구 분		2005년	2006년	2007년	비 고
수입	납입금	857	725		마사회납입금, 축산물수입이익금, 대체초지조성비 등
	사업수익	151	157		정액판매, 생장물판매 등
	이자수익	332	326		대여금과 예치금
	기타수익	136	47		정부출자, 자산처분 등
	소계(A)	1,476	1,255		
	차입금상환	-	△800		
	계(B)	1,476	455		
지출	보조사업비	1,147	1,271		
	기금관리비	9	11		기금사무국 관리비
	차입금이자	69	46		농특회계차입금 등
	수매손실금	363	274		축산물수급회전자금 대손충당적립금
	기타비용	149	133		매출원가, 자산처분손실 등 13
	계(C)	1,737	1,735		
수 지(B-C)		△261	△1,280		

따라서 2008년부터는 새롭게 이차보전사업을 신설하여 18억원을 지원하였고, 2009년에는 64억원을 지원할 계획이다. 64억원의 계산은 '대출평잔(1,799억원)×[기준금리(6.53%)－대출금리(3.0%)=3.53%]=63억원'에 의해 얻어진다. 또한 대출평잔은 '2006~2007년 AI발생 경영안정자금 299억원+2008년 AI발생(경계지역 안) 500억원+2008년 AI발생 경영안정자금(경계지역 밖) 1,000억원=1,799억원' 에 의해 계산된 것이다. 구체적인 사업진행 절차는 아래와 같다.

① 기본지침 통보(농림수산식품부 → 시・군)

② 이차보전사업 참여희망 금융기관과 계약체결(농식품부 → 금

융기관)

③ 긴급경영안정자금 지원신청 및 금융기관 지정(농가 → 시·군)

④ 지원대상자 선정 및 지원금액 확정통보(농식품부 → 시·군 및 금융기관)

⑤ 대출실행(금융기관 → 농가)

⑥ 이차보전금 신청(금융기관 → 농식품부)

⑦ 이차보전금 지급(농식품부 → 금융기관)

사료구매자금 이차보전사업은 먼저 농협중앙회 자금을 활용하여 수혜자에게 융자하고 축산발전기금에서 이차보전하는 형태이다. 사료구매자금지원은 축산농가에게 사료구매자금을 특별지원하여 사료가격 상승에 따른 농가의 경영비 부담을 경감시키는 것을 목적으로 한다. 특히 2008년 2월 대통령직 인수위원회에서 농가특별구매자금 1조원 지원대책을 발표하였는데, 이에 따라 2008년에는 173억원을 지원하였고 2009년에는 954억원을 지원할 예정이다. 954억원의 산출내용을 보면, 기준금리를 6.53%로, 농가 및 농협부담은 2%로 설정되었다

1.5조원 × 90.416% (평잔율) × (기준금리 6.53% - 농가 및 농협부담 2%) + 1조원 × 75.0% (평잔율) × (기준금리 6.53% - 농가 및 농협부담 2%)

대출 형태별 지원액을 보면 아래와 같이 담보대출이 대부분인데, 그 중에서 농업신용보증기금이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

- 담보대출(12,690억원) : 농신보 7,296(52.4%), 기타담보 5,394(38.8%)
- 신용대출(1,224억원) : 입보신용 380(2.7%), 무입보신용 844(6.1%)

나. 학자금 융자

학자금 융자는 학자금대출 신용보증기금이 설치되어 대출보증제도가 시행되기 전까지 이차보전제도로 운영되었다. 이공계 및 저소득층 학생뿐만 아니라 일반 학생들을 대상으로 학자금대출이자의 일부 또는 전부를 보조하였다. 다음 표는 신용보증방식의 학자금대출제도가 도입되기 전까지 이차보전 학자금대출 지원 실적을 보여준다.

<표 Ⅳ-27> 이차보전방식에서의 학자금대출(구 교육부 실적)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
대출액(억원)	655	1,651	4,547	4,842	6,580	7,833	8,212
수혜자수(천명)	45	101	215	221	278	303	298
이차보전액(억원)	78	101	246	413	559	747	912
이차보전율(%)	4.75	4.75	4.75	4.75	4.25	4.75	4.5
학생부담률(%)	4.75	6.75	5.75	5.75	5.25	4.75	4.0
대출금리(%) (지원금리(%))	9.5 (4.75)	11.5 (4.75)	10.5 (4.75)	10.5 (4.75)	9.5 (4.25)	9.5 (4.75)	8.5 (4.5)

이러한 이차보전 학자금대출은 다음과 같은 여러 가지 구조적인 문제점들이 제기되었다[56]. 첫째, 학자금대출의 자금조달과 위험관리가 전적으로 학자금대출 금융기관에 의하여 이루어지기 때문에 정부가 목표로 하고 있는 대출 수혜인원의 확장 및 대출금액의 증대가 어렵다. 뿐만 아니라 학생들의 교육투자의 수익률은 금융기

56) 김병호,「우리나라 대학생 학자금융자정책에 대한 연구 : 이차보전을 중심으로」,『교육행정학연구』, 제22권 2호, 2004, p. 328.

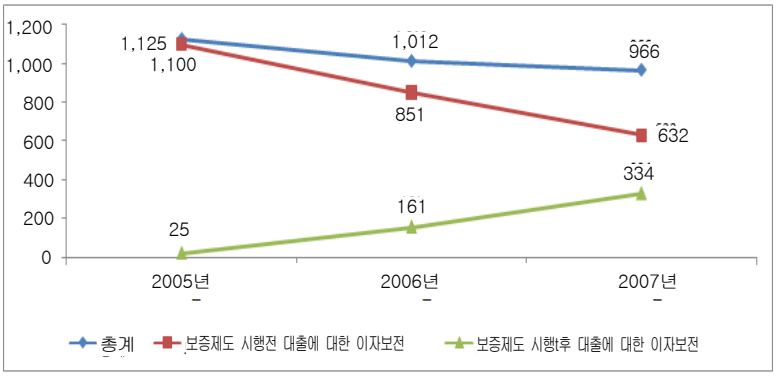
관이 관찰할 수 없는 사적정보(private information)이므로 금융기관들은 학부모의 신용상태에 근거하여 대출 여부를 결정하였다. 그 결과 정작 학자금대출이 필요한 저소득층 학생들에게 혜택이 돌아가지 못하는 문제점이 있었다. 둘째, 회수할 수 없고 경직적인 정부의 재정 부담이 빠르게 증가하였다. 1998년부터 6년 동안 이차보전액은 열 배 이상 급증하였다. 이차보전은 투자나 출연과는 달리 재정지출 중 일부의 금액도 회수할 수 없는 것을 고려하면, 정부의 재정 부담이 누적적으로 증가할 것임을 예상할 수 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 2005년 8월 교육인적자원부(현 교육과학기술부)의 이차보전 학자금대출 시행방침이 개정되어 2005년 2학기부터는 기존 이차보전방식과 학자금대출의 상환에 대한 지급 보증방식을 병행하도록 하였다. 이차보전제도는 유지하되, 지원 대상의 범위를 축소하여 2005년 2학기 이후에는 저소득층 학생들에게만 대출이자를 지원해 주고 있다. 2008년도 3월과 6월 두 차례에 걸쳐 학자금대출 이자지원 대상이 확대되었다. 그 결과 2008년 2학기 현재는 소득수준에 따라 10분위로 구분하여 소득 2분위까지는 이자 전액을 지원하고, 소득 3~5분위까지는 4%를 지원하며, 6~7분위까지는 1.5%를 지원하고 있다. 이때 소득수준은 국민건강보험공단이 보유하고 있는 정보(소득, 재산, 자동차 등)를 활용하여 학생 본인 및 부모(기혼학생은 배우자)의 소득을 합산하여 결정한다.

다음 그림은 학자금대출 이차보전 지원 현황을 나타낸다. 2007년에는 총 966억원을 이차보전에 지원하여 총이차보전 규모는 감소추세를 보이고 있다. 하지만 보증제도 시행 이후의 지원 금액은 점차 증가하고 있는데, 이는 저소득층 학생들에 대한 지원을 확대하는 정책방향이 반영된 것이라 하겠다.

[그림 Ⅳ-21] 학자금대출 이차보전 지원 현황

(단위 : 억원)



학자금 융자 이차보전제도하에서는 가계 형편이 어려워 학업을 지속하기 어려운 대학(원)생들이 금융기관을 통해 학자금대출을 받을 경우 이자의 일부를 정부가 부담한다. 자금조달과 위험관리에 대한 책임은 금융기관이 진다. 반면 대출금리는 정부와 협의하여 결정한다. 이차보전 대상자는 신용보증 대학생 중(대학원생 제외)에서 추가로 선정한다. 그 중에서 '무이자보증'은 기초생활수급권자 및 차상위 계층을 대상으로 선정하고, '저리보증'은 무이자보증 대상자를 제외한 저소득층에 대해 예산범위 내에서 선정하고 있다.

이차보전 대상 학생이 부담하는 대출유형별 이자율 부담을 보면, '일반보증'의 대출이자율은 2007년도 1학기 6.59%, 2학기 6.66%였다. '무이자보증'은 정부가 이자의 전부를 부담하는 것이므로 거치기간 동안 학생의 이자율 부담은 발생하지 않는다. '저리보증'은 거치기간 동안 2007년도 1학기의 경우 학생의 이자율 부담은 2%였으나, 2학기에는 학자금제도의 변경으로 정부가 2%를 부담한 반면, 학생부담은 4.66%로 학생이 부담할 이자가 증가하였다.

<표 Ⅳ-28> 신용보증 종류별 학생의 부담 이자율

(단위 : %)

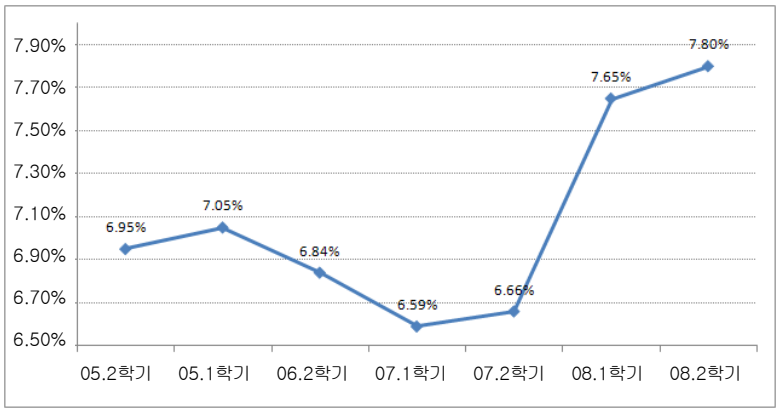
구분	05.2학기	06.1학기	06.2학기	07.1학기	07.2학기	08.1학기	08.2학기
일반보증	7.00	7.05	6.84	6.59	6.66	7.65	7.80
저리보증	2.00	2.00	2.00	2.00	4.66	6.65	6.30
						4.65	3.80
무이자보증	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

주: 거치기간 이후에 상환기간이 도래할 경우에는 저리 및 무이자보증 모두 일반보증의 이율을 적용한다.

새로 도입된 신용보증방식 학자금대출 제도는 이차보전방식과는 달리 학자금대출의 신용위험을 금융기관이 아니라 정부가 부담한다. 대학(원)생이 금융기관으로부터 학자금(생활비 포함)을 대출받을 때 대출받는 금액의 90%를 기금에서 보증한다. 학자금대출 신용보증 지원 조건은 다음과 같다.

- 대출한도 : 대학(전문대학 포함) 4천만원, 5·6년제 대학(원) 및 일반·특수 대학원 6천만원, 의·치·한의계열 대학(원) 및 전문대학원 9천만원
- 대출범위 : 한 학기 동안 대출받을 수 있는 최대금액은 [등록금+생활비+보증료]를 합한 금액으로 초과한 금액은 대출 불가
- 대출금리 : 6.59%('07.1학기), 6.66%('07.2학기), 7.65%('08.1학기) 7.80%('08.2학기), 고정금리
- 대출기간 : 최장 20년(거치기간 10년, 상환기간 10년)

[그림 Ⅳ-22] 학자금대출 일반보증금리 추이



학자금대출 신용보증 공급실적을 살펴보면 다음 표와 같다. 2007년에는 대폭적인 신용보증재원의 확충과 지속적인 제도개선에 따른 수요증가에 힘입어 총 61만 5천명에게 1조 9,166억원의 신용보증을 공급하였다.

<표 Ⅳ-29> 학자금대출 신용보증 공급실적

(단위 : 천명, 억원)

보증 종류별	2005년 2학기		2006년		2007년		누계	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
일 반	141	3,587	433	12,267	446	14,141	1,020	29,995
저 리	18	465	32	902	110	3,243	160	4,610
무이자	23	649	50	1,462	59	1,782	132	3,893
계	182	4,701	515	14,631	615	19,166	1,312	38,498

이전에 이차보전 학자금대출을 취급했던 은행들은 학자금대출의 신용위험이 높고 취급비용이 많다는 이유로 높은 대출금리를 요구하고 일부 은행은 대출취급을 거부한 바 있다. 따라서 신용보증

방식 학자금대출 시행 이후 대출수혜 인원 수 및 대출 규모가 증대되었다. 뿐만 아니라 신용보증방식은 이차보전방식에 비해 보다 적은 정부재원으로 보다 많은 학생들에게 혜택이 돌아가도록 할 수 있다. 왜냐하면 이차보전방식은 충분히 원리금을 상환할 능력이 있는 학생들까지 이차를 보전해주는 데 반해 신용보증방식은 신용위험을 제거하여 낮은 금리로 학자금대출을 제공하는 동시에 상환 불가능한 대출만을 보전해주기 때문이다.

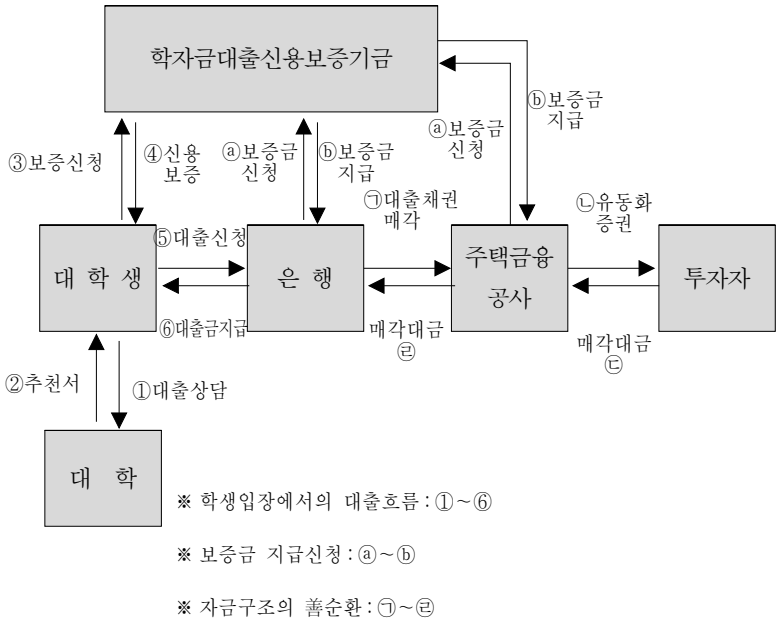
다음 <표 Ⅳ-30>에는 이차보전방식과 정부보증방식을 비교하여 정리하였다.

학자금 지원방식은 정부 신용보증에 의한 자산유동화증권(ABS) 방식으로 변화하였다. 정부가 대학생들에게 학자금에 대한 신용보증을 해주고 금융기관은 이 보증을 근거로 학생들에게 대출을 해주며 여기서 발생한 대출채권은 ABS 형식으로 일반 채권시장에 유통하게 된다. 이러한 학자금 신용보증을 위해 정부는 학자금대출신용보증기금이라는 별도의 기금을 설립하였다. 이를 통하여 대학생대출금이 채권 형태로 시장에서 유통되어 대출자금이 원활하게 순환될 수 있으며 정부는 기하급수적으로 늘고 있는 학자금 지원 부담을 한결 덜 수 있게 되었다. 하지만 정부가 설립하는 신용보증기금이 보증을 서주기 때문에 일반신용대출보다는 금리가 낮겠지만 정부가 이자의 절반 정도를 내주는 기존의 이차보전방식보다는 학생들의 부담이 다소 증가하였다. 단, 기존에 이차보전방식으로 학자금 지원을 받은 대학생들은 이자차액을 계속 부담하고 있다. 이러한 지원체계를 [그림Ⅳ-23]으로 나타내면 다음과 같다.

<표 Ⅳ-30> 이차보전방식과 정부보증방식의 비교
(2007년 1학기 기준)

구 분	종 전	현 재(2005년 8월 이후)	비 고
대출방식	이자차액 보전	정부 신용 보증	
대출재원	은행 자체자금	ㅇ학자금대출채권(SLBS) - 일반투자자의 채권투자액	종전, 은행 대출 기피
대손책임	은행 자체손실 처리	학자금대출신용보증기금에서 대위변제	〃
대출규모	연 8,100억원	연 1조 6천억원	2배 증가
수혜인원	연 25만~29만명	연 50만명	1.7배 증가
정부예산	1회성으로 소진	기금으로 적립 (대위변제로 활용)	
수탁기관	한국학술진흥재단	학자금대출신용보증기금 (한국주택금융공사)	
학생 부담금리	ㅇ이공계저소득층 : 무이자 ㅇ일반저소득층 : 연 2% ㅇ일 반 : 연 4%	ㅇ이공계저소득층 : 무이자 ㅇ일반저소득층 : 연 2% ㅇ일 반 : 연 6.59%	'07.1학기
대출한도	ㅇ총한도 - 전체 2천만원 ㅇ학기당 : 등록금	ㅇ총한도 - 대학(원) : 4천만원 - 전문대학원 등 : 9천만원 ㅇ학기당 : 등록금+생활비	한도인상
채권보전	ㅇ학부모 연대보증 ㅇ서울신용보험	ㅇ없음(정부보증)	
보증료	1.4%(1년) ~ 11.6%(11년)	1.2%(1년) ~ 3.0%(20년)	보증료 인하 1회만 부과
최장 대출기간	ㅇ총 14년 - 거치기간 : 7년 - 상환기간 : 7년	ㅇ총 20년 - 거치기간 : 10년 - 상환기간 : 10년	기간연장
상환방식	ㅇ원금 균등	ㅇ원금 균등 ㅇ원리금 균등	상환방법 다양화

[그림 Ⅳ-23] 학자금대출신용보증의 지원체계



학자금대출증권(SLBS)는 학자금대출신용보증기금 보증부(90% 부분보증 조건) 학자금대출을 취급한 금융회사로부터 학자금대출 채권을 양수한 뒤, 이를 기초자산으로 하여 발행하는 지급보증부 수익증권이다. SLBS는 일반채권 형태로 거래되고 있으며, 정부는 채권의 발행을 통하여 학자금대출 재원을 자본시장으로부터 조달함으로써 학자금대출의 상환기간을 기존 14년에서 20년으로 장기화하고 대출 수혜인원을 확대할 수 있었다.

정부는 학자금 신용보증을 위하여 '학자금대출신용보증기금'이라는 별도의 기금을 설립하여 운용하고 있다. 학자금대출신용보증기금은 「학술진흥 및 학자금대출신용보증 등에 관한 법률」제36조에 의하여 2005년 7월에 설치(운용은 2005년 8월부터)된 금융성 기금이다. 기금의 주무부처는 교육과학기술부이고 한국주택금융공

사가 위탁하여 관리·운용하고 있다. 기금의 설치 목적은 금융기관의 학자금대출에 대한 정부의 이차보전방식을 신용보증방식으로 전환하여 대출학생 수 및 대출금액을 늘리고 대출기간을 연장함으로써 서민의 학자금대출 부담을 완화하고 학생 본인의 능력과 책임에 기초한 고등교육기관 진학을 조장하기 위함이다. 주요사업으로 학자금대출 신용보증사업과 이차보전사업이 있다.

기금의 재원은 정부의 출연금과 기타 출연금, 그리고 보증료 수입과 기금운용수익금, 구상권 행사에 따른 수입금, 정부가 관리·운용하는 기금으로부터의 차입금, 그 밖에 기금의 조성을 위하여 대통령령이 정하는 자금 등으로 구성되어 있다.

2007년에는 정부출연금 2,189억원, 여유자금회수 1,153억원, 보증료 503억원, 이자수입 124억원, 구상채권회수 10억원 등 총 3,979억원을 조성하여 기금조성액이 전년 3,052억원 대비 30% 증가 되었으며, 이차보전금 966억원, 대위변제금 147억원, 보증료 환급 19억원, 기금운영비 등 83억원을 운용하였고 잔여분 2,764억원은 여유자금으로 예치하였다.

<표 Ⅳ-31> 학자금대출신용보증기금 재원조달

(단위 : 백만원)

구 분	2005결산	2006결산	2007결산	2008계획
총 계	120,649	305,241	397,940	604,678
○ 이자수입	723	3,721	12,432	14,867
○ 기타경상이전수입	40,000	60,097	995	1,716
- 민간출연금	40,000	59,987	-	-
- 구상채권회수	-	110	995	1,716
○보증료	11,696	38,319	50,333	54,912
○ 여유자금회수	-	54,100	115,314	160,000
○ 출연금	68,230	149,004	218,866	373,183

<표 Ⅳ-32> 학자금대출신용보증기금 운용

(단위 : 백만원)

구 분	2005결산	2006결산	2007결산	2008계획
총 계	120,649	305,241	397,940	604,678
○ 대학생학자금융자 이차보전	54,976	103,940	113,146	201,331
- 구상권관리	-	0.4	5	243
- 이차보전	54,916	101,155	96,570	159,517
- 보증료환급	60	600	1,848	4,865
- 대위변제	-	2,185	14,722	36,706
○ 기금운영비	3,546	9,428	8,354	10,975
- 인건비	835	2,559	3,031	3,420
- 기타경비	2,711	6,366	4,800	6,768
- 위탁수수료	-	503	523	787
○ 통화금융기관예치(학자금기금)	62,127	191,873	276,440	309,872
- 통화금융기관예치	62,127	191,873	276,440	309,872
○ 지방대학생 장학금	-	-	-	12,500
○ 기초생활수급자 장학금	-	-	-	70,000

주: 지방대학생 장학금과 기초생활수급자 장학금은 2008년 신규사업임.

기금의 건전성은 운용배수 기준금액(기본재산)에 대한 보증잔액의 크기로 표시되는 운용배수의 크기에 달려 있다. 운용배수 기준금액은 이차보전 출연을 제외한 출연금과 이월이익금의 합계이다. 보증잔액은 보증공급을 한 이후 학자금대출 학생이 상환하고 남은 잔액이다. 즉, 운용배수는 보증잔액을 운용배수 기준금액으로 나눈 값으로 대위변제 능력을 유지하면서 보증할 수 있는 신용보증의 총량을 의미한다.「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」(제42조)과 동법 시행령은 기금의 법정 운용배수를 20배 이

내로 규정하고 있다.

학자금대출신용보증기금의 정부출연금 잔액 2,239억원에서 이월결손금 133억원을 차감한 신용보증재원은 2007년 말 현재 2,106억원으로 전년 1,271억원 대비 66% 증가하였으나 보증공급 증가로 신용보증잔액이 3조 4,816억원으로 급증하면서 신용보증 운용배수는 16.5배로 증가하였다.

<표 Ⅳ-33> 학자금대출신용보증기금 운용배수 현황

(단위 : 억원, 배)

구 분	2005년말	2006년말	2007년말
보증잔액(A)	4,606	18,317	34,816
보증재원(B)	435	1,271	2,106
운용배수(A/B)	10.6	14.4	16.5

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

1. 이차보전방식으로의 전환을 위한 전제조건

우리나라의 재정융자제도는, 이차보전방식으로의 전환 요구가 여러 연구와 평가에서 지속적으로 제시되었음에도 불구하고, 일부 사례들을 제외하고 전체적인 규모와 모습은 크게 변화되지 않고 있다. 이는 이론적으로 이차보전방식의 도입의 정당성이 있을지라도 현실적으로 넘어야 할 벽이 많고 해결되어야 할 전제조건들이 많기 때문이라고 판단된다.

가장 중요한 필요조건은 금융시장의 발전 및 전문적인 금융기관의 존재이다. 농림과 축산부문에서 이차보전이 상대적으로 용이한 이유는 농협과 축협과 같은 전문적 금융기관이 존재하여서 이들 분야에 대한 재원을 확보하고 있기 때문이다. 현재의 재정융자제도는 민간시장의 자금과 노하우를 충분히 활용하지 않고 있다. 금융기관은 수동적으로 정부정책에 의해 결정된 기준에 의해 수혜자의 조건을 점검하는 등 대출업무를 대리하는 정도이다. 문제는 민간금융기관의 자금과 기능을 활용할 때 과연 지금보다 효율적인 대출업무가 진행될 수 있는가 하는 점이다. 민간금융기관은 이윤극대화를 최우선 목표로 하기 때문에, 이들을 자금이 충분히 정책목표를 달성하는 데 사용할 수 있는가는 회의적일 수 있다. 이런 측면에서 현재 우리나라 금융시장에 대한 평가는 아직 유보적인 경우가 많다. 예를 들어 제Ⅳ장 제1절에서 자세히 살펴보았듯이 주택공급자를 위한 금융시장은 아직 낙후되어 있다. 향후에도 저

소득층을 위한 주택의 임대·분양시장에 민간의 참여가 충분히 늘어날 것으로 예상하기 어렵다[57]. 이는 중소기업부문도 마찬가지이다. 따라서 점진적으로 민간금융시장의 전문성을 제고하고 노하우를 축적하기 위해서는 공공금융기관(예: 산업은행)이 가교 역할을 할 필요도 있다.

표준화 작업도 매우 절실한 문제이다. 이는 이차보전으로의 전환과는 별도로 현재의 재정융자제도의 개선 측면에서도 반드시 해결해야 할 작업이라고 할 수 있다. 현재의 재정융자제도는 일관된 기준 없이 소관부처별로 금리나 대출기간 등의 융자조건이 결정되고 있다. 예를 들어 고정금리/변동금리도 매우 신중하게 선택해야 할 문제임에도 불구하고, 특별한 이유 없이 행정적 편의에 의해 결정되는 경우가 많다. 표준화 문제가 해결되기 어려운 이유는 현재 재정융자가 포괄하고 있는 범위가 너무 다양하다는 점에 있다. 그럼에도 불구하고 방만한 운영, 자의적인 제도, 중복된 사업 등의 비판을 해결하기 위해서는 표준화 작업에 대한 필요성은 충분하다고 할 수 있다. 따라서 통일된 기준을 가지고 재정융자제도의 골격을 갖추되, 분야별 특성을 고려하여 최종 대출조건이 결정되어야 한다. 즉 각 부처는 통일된 기준에 따라 정해진 골격을 유지하면서 세부사항은 그때그때의 상황과 정책목표에 따라 조정될 수 있도록 해야 한다. 이러한 표준화 작업이 진행된 후에 여러 가지 기준 중의 하나로 이차보전으로의 전환을 제시한다면, 현재 제도의 문제점을 보완하면서 새로운 방식을 손쉽게 도입할 수 있을 것이다.

마지막으로 기금과 특별회계 등 재정분야에서의 개선이 필요하다. 현재의 재정융자제도는 기금제도와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 재정융자제도의 개선은 기금 및 특별회계제도의 개선과 동

57) 주택소비자 금융의 경우 주택공급자 대출에 비해서 위험성이 낮으므로 민간의 참여를 유도하고 정부는 이차보전을 통해 간접 지원하는 것이 상대적으로 손쉬울 수 있다

시에 진행되어야 한다. 지금까지 유사한 기금과 특별회계의 통합, 불필요한 기금 폐지, 기금에 대한 통제 강화 등 많은 제도개선이 있어 왔다. 하지만 아직도 해결되어야 할 문제가 많이 제시되고 있으므로, 이에 대한 재정당국의 노력이 필요하다고 할 수 있다.

2. 전환 원칙과 방법

가. 전환 원칙

본절에서는 이차보전으로의 전환을 검토할 때 견지해야 할 원칙과 방향에 대해 검토해 보고자 한다. 정확한 원칙과 이해 당사자들 간의 동의 없이 추진되는 제도 변화는, 실익 없는 논쟁만 불러일으킬 수 있기 때문이다.

첫째, 이차보전방식으로 수행하기 좋은 프로그램부터 단계적으로 전환하는 것이 좋다. 현재에는 같은 기금이나 특별회계에서 수행하는 프로그램이라 할지라도 대상이나 대출조건 등이 서로 다른 사업들이 많다. 이들 중에서 이차보전의 장점이 잘 나타날 수 있는 프로그램을 우선 선정하여 전환을 시도하고[58], 성과에 따라 점차로 그 대상범위를 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 현재의 융자제도 및 이차보전방식에 대한 표준화 작업이 병행되어야 한다[59].

셋째, 제도개선에 재정융자사업의 운영주체가 자발적으로 참여하도록 유도해야 한다. 이를 위해서 기금운영자 및 이해당사자와의 충분한 협의가 필요하다. 한쪽에서 일방적으로 방식 전환을 요구할 경우, 운영기관 및 관계부처의 반대에 부딪쳐 불필요한 사회

58) 이차보전방식으로 전환해야 할 프로그램의 선정 문제는 나)항에서 좀 더 자세하게 다루고자 한다.
59) 표준화 작업에 대해서는 앞에서 설명하였으므로 생략한다.

이슈만을 일으킬 수 있게 된다는 점을 명심해야 한다. 특히 신규 융자사업이나 기존 사업에 대한 철저한 심사를 통해 전환 가능한 프로그램을 찾아내는 동시에, 전환에 따른 적절한 인센티브를 줄 필요가 있다. 이차보전으로 전환할 경우 기존에 축적된 재원의 상당부분이 여유재원으로 남는 경우도 있다. 물론 부채를 통해 기금이 조성된 경우 대출상환금은 부채상환에 사용되어야 하므로 여유재원이 없지만, 순자산이 있는 경우에는 여유재원이 점차로 축적되게 된다. 이 재원들을 전부 회수하는 것보다는 일정부분 현재 사업에 재투자되도록 할 수 있도록 하는 것도 좋을 것이다. 여유재원이 존재하는 경우 이자보전의 규모를 증가시키는 것은 하나의 예가 될 것이다.

넷째, 이차보전에 신용보증같은 다른 방식을 적절히 조합하여 적용할 필요가 있다. 이차보전방식은 은행의 역할이 강조되는데 금융기관의 입장에서 가장 중요한 요소는 수익성과 더불어 투자의 위험성이다. 따라서 이차보전을 통해서 충분한 정책목표 달성과 지원이 이루어지기 위해서는 이차보전방식과 신용보증방식을 적절하게 혼합하여 은행의 위험부담을 과도해지지 않도록 해야 한다.

다섯째, 전체 여유기금을 관장하는 조정기구나 회계가 필요하다. 황성현・이기영・박정수(2002)에서는 기존의 투자풀 제도를 활용하거나 재정투자기금(가칭)을 설치하는 방안을 제시하였다. 즉 이 기금에 이차보전 전환으로부터 발생하는 여유자금을 모두 전입하고, 동 기금을 효율적으로 투자하여 얻어지는 수익금으로 각 분야의 이차보전사업을 진행하자는 것이다.

마지막으로, 이차보전제도는 금융기관의 자율권을 충분히 살려는 방향으로 설계되어야 한다. 정부의 개입이 강하면 강할수록 이차보전으로의 전환은 설득력이 떨어진다. 예를 들어 금융기관이 차입자에게 적용하는 대출금리는 차입자에 대한 대부자의 판단과

전체적 자금사정을 반영하는 것이므로, 그 기능이 잘 작동하도록 인위적으로 조정하지 않아야 한다. 즉 금융기관이 차입자에게 적용하는 시장금리가 차입자의 조건에 따라 일정 범위 내에서 자유롭게 달라질 수 있도록 허용해야 한다. 또한 정부가 설정한 기준을 충족하는 사람들 중에서 어느 누구에게 우선적으로 자금이 대부될지는 금융기관이 결정하도록 해야 한다[60]. 정부는 일정한 범위 내에서의 기준을 제시하고 이를 모니터하여, 최종 정책목표가 달성될 수 있도록 노력해야 한다.

나. 대상사업의 선택 기준

점진적인 이차보전방식으로의 전환을 검토하기 위해서는 대상사업을 선정하는 과정이 필요하다. 이를 위한 주요 기준을 생각해 볼 필요가 있다. 먼저 정책목표 측면에서 볼 때 중요도가 높은 사업은 상대적으로 현재의 구조를 유지하는 것이 좋다. 앞에서도 설명하였듯이 정책목표 달성 측면에서 볼 때 현재의 재정융자제도가 이차보전방식보다 더욱 직접적이고 강한 효과를 얻을 수 있기 때문이다. 규모가 큰 사업일수록 신중을 기할 필요가 있다. 재정융자제도는 수혜자를 재정적으로 지원한다는 것 이외에 경기부양 및 조정, 특정 산업의 발전 유도, 금융정책의 도구 등의 역할을 수행하기도 하는 반면 이차보전방식은 재정적 지원에만 초점이 맞추어져 있는 방식이다. 그런데 추가적 기능들은 규모가 큰 재정융자사업일수록 그 역할이 크다고 할 수 있다면, 현 방식의 유지가 상대적으로 더 유리할 수 있다. 또한 작은 규모 사업이 먼저 전환한다면 이해 당사자가 제도 변화 시에 겪는 혼란도 최소화할 수 있게 된다. 현재 사업의 집행률도 좋은 기준이 된다. 집행률이 낮은 경

60) 이런 기준에서 볼 때 현재 진행되고 있는 이차보전사업들은 그 장점이 충분히 발휘되고 있다고 보기 어렵다.

우 그만큼 현재 사업에 대한 수요가 작다는 것이므로, 이차보전으로 전환하여 시장원리에 따라 수요와 공급이 조정되도록 해야 한다.

형평성보다는 효율적 자원배분이 중요한 사업을 선정하는 것도 기준이 될 수 있다. 예산정책처(2008)는 재정융자사업의 분야를 구분하고, 사회분야보다 경제분야의 융자사업이 이차보전방식으로 전환될 필요가 많다고 주장하면서 대상사업을 예시하였다[61]. 사회분야와 경제분야로 구별하는 것은 자의적일 수 있고, 오해의 소지도 있다. 본 연구의 논의에 입각하여 설명하면, 형평성 차원에서 소외계층을 위한 지원의 성격이 강한 경우에는 현재의 융자제도가 설득력이 있지만, 산업진흥과 같이 효율적인 자원배분이나 사업의 투자 가능성에 대한 민간 판단이 더욱 정확한 분야에는 이차보전이 바람직하다고 할 수 있다.

마지막으로 주택부문과 중소기업부문에서의 융자사업에 대해 전환 가능한 사업들을 구체적으로 제시하고자 한다. 양 부문 모두 이차보전사업으로 전환하기 위해서는 많은 전제조건들을 충족되어야 함은 당연하다. 하지만 이 중에서 좀 더 이차보전으로 전환이 필요한 사업들을 선정하는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다. 앞에서도 설명하였듯이 주택부문은 수요자 지원과 공급자 지원으로 대별되는데 이 중에서 수요자 지원은 좀 더 민간시장을 활용하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 수요자 지원은 이미 민간금융기관을 통해서도 많은 양이 이루어지고 있으며 공급자 지원에 비해 사업의 위험성이 훨씬 적기 때문이다. 공급자 지원의 경우 민간의 사업성 판단 능력이 더욱 유용할 수도 있지만 현재의 우리나라 금융시장의 현실을 볼 때 위험평가에 대한 민간의 노하우가 충분히 형성되어 있다고 보기 어렵다. 따라서 민간의 재원을 적극적으로 활용하는 이차보전방식의 경우 충분한 자금이 수혜계층에 공급될

61) 부록에 추가

것으로 판단하기 어렵다. 수요자 지원 중에서도 최하층을 대상으로 하는 사업보다는 근로자나 서민을 대상으로 하는 전세 혹은 임대자금 지원사업이 훨씬 전환이 수월할 것으로 판단된다. 이는 소외계층 지원이라는 정책목표 측면에서 볼 때 상대적으로 중요성이 떨어지며, 민간금융기관이 부담하는 위험도 상대적으로 적다고 할 수 있기 때문이다.

중소기업진흥공단 재정융자사업 가운데 이차보전으로의 전환을 고려할 수 있는 사업은 경영혁신 지원사업이다. 앞서 살펴보았듯이 경영혁신 지원사업은 시설개선 지원사업, 지식서비스육성 지원사업, 기업간 협력 지원사업의 세부사업으로 구분되며, 주로 시설자금 지원에 목적이 있다. 사업 집행에 있어 형평성보다는 효율성이 상대적으로 요구되며, 금융기관이 담당할 수 있는 역량이 존재한다는 점에서는 이차보전을 고려할 만하다. 단 시설자금의 특성상 장기자금이 공급되어야 하므로, 민간이 담당하더라도 대출기간이 안정적으로 일정하게 유지되어야 할 것이다. 그러나 경영혁신 지원사업의 총융자금액은 약 1조원으로, 중진공이 집행하는 정책자금의 30% 이상을 차지한다. 상대적으로 규모가 큰 사업이기 때문에 이차보전 규모가 급증할 가능성이 있는 등 이차보전 전환으로부터 파급 가능한 영향이 크다는 점에서는 우선순위가 낮아질 수 있다.

<표 Ⅴ-1> 경영혁신 지원사업의 추이

(단위: 십억원)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년(예산)
경영혁신지원	1,704	1,792	1,296	1,027	1,143

참고문헌

국회예산정책처, 『2006년도 기금운용계획안 분석』, 2005년 10월.

국회예산정책처, 『2007년도 기금운용계획안 분석』, 2006년 11월.

국회예산정책처, 『2009년도 예산안 분석』, 2008년 10월.

기술보증기금 결산자료, http://www.kibo.or.kr/

기획재정부, 『2007년 정부결산』.

기획재정부, 『재정융자제도 개선방향』, 2008.

기획재정부, 『채권현재액총계산서』, 각 연도.

기획예산처, 『2008 나라살림』

기획예산처, 『2007년도 기금현황』,

기획예산처, 『기금존치평가보고서』, 2004.

기획예산처, 『기금존치평가보고서』, 2007.

김병호, 「우리나라 대학생 학자금융자정책에 대한 연구 : 이차보전을 중심으로」, 『교육행정학연구』, 제22권 제2호, 2004.

김인규, 「주택금융의 현황과 발전방향」, 한국은행 세미나 자료, 2007.

김준기 · 이영범 · 이석원 · 장경호 · 이민호, 「중소기업 정책 자금 지원 사업의 효과성 평가: 정책 자금 지원 방식의 차이를 중심으로」, 『행정논총』, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 2008.

김현욱, 『중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구』, KDI, 2004.

김현욱 · 박창균 · 임경묵, 「국민주택기금 운용에 대한 평가와 운용 개선 방향」, 차문중 (편), 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, KDI, 2007.

농림수산업자 신용보증기금 결산자료, http://www.nongshinbo.com/

박형수・전병목・박상원・박기백・김현아・이창용・이항용, 『재정 위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007.

서울대 한국행정연구소, 『중소기업 정책자금 성과분석 및 역할 재정립 방안 연구』, 중소기업진흥공단, 2006.

이기영, 「역선택의 정도와 재정융자제도의 후생효과」, 『재정논집』, 제17집 제1호, 2002, pp. 3~22.

이기영, 「재정융자제도의 이차보전방식으로의 전환방안」, 성명재・박형수 (편), 『한국의 조세・재정정책』, 한국조세연구원, 2008.

이의섭・정재호, 「건설사업의 공급자 금융 현황과 발전 방안」, 한국건설산업연구원, 2004.

조영삼, 『중소기업 정책금융의 주요 쟁점과 정책과제』, 산업연구원, 2008.

주택금융공사, 『주택금융월보』, 각 호.

중소기업진흥공단 홈페이지 (http://www.sbc.or.kr/)

중소기업청 홈페이지 (http://www.smba.go.kr/)

한국주택금융공사 결산자료, http://www.khfc.co.kr/

황선호, 「재정융자제도의 문제점과 개선방안」, NABO 재정브리프 제2호, 국회예산정책처, 2007, pp. 15~27.

황성현, 「한국의 기금제도: 현황, 문제점 및 정책방향」, 『재정논집』 한국재정학회, 제18권 제1호, 2003, pp. 103~135.

황성현・이기영・박정수, 「재정융자제도의 개편방안」, 『경제학연구』, 한국경제학회, 제50제 제4호, 2002.

Battistin, E., Andrea Gavosto, and Enrico Rettore, "Why Do Subsidized Firms Survive Longer?: An Evaluation of a Program Promoting Youth Entrepreneurship," *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, 2001. pp. 153~182.

Del Monte, A. and Scalera, D., "The Life Duration of Small Firms Born Within a Start-up Programme: Evidence from Italy," *Regional Studies*, Vol. 35:1, 2001, pp. 11~21.

Fred, J., "Government Loan and Guarantee Programs," Federal Reserve Bank of St. Louis, 1983.

Gale, William G., "Collateral, Rationing, and Government Intervention in Credit Markets," NBER Working Paper No. 3983, 1989.

Gale, William G., "Federal Lending and the Market for Credit," *Journal of Public Economics*, July 1990, pp. 177~193.

Gale, William G., "Economic Effects of Federal Credit Programs," *American Economic Review*, March 1991, pp. 133~152.

Lerner, J., "The Government as Venture capitalist; The Long-Run Impact of the SBIR Program," *Journal of Business*, 72(3), 1999, pp. 285~318.

Li, W., "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: an Evaluation," *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* 84(4), 1998, pp. 25~51.

Mankiw, N. Gregory, "The Allocation of Credit and Financial Collapse," *Quarterly Journal of Economics* CI 3, Aug, 1986, pp. 455~470.

Patacchini, E. and Rapisarde, G., "A Study of the Effectiveness of Credit Subsidies: Evidence from a Panel of Italian Firms," University of Oxford Working Paper (Department of Economics), Number 153, 2003.

Stiglitz, Joseph E. and Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review* 71, No. 3, 1981, pp. 393~410.

Williamson, S. D., "Do Informational Frictions Justify Federal Credit Program," *Journal of Money, Credit, and Banking,* 21, 1994, pp. 523~544.

부 록

<부표 1> 예산정책처(2008)에서 예시한 이차보전으로의 전환 가능자사업

(단위 : %)

			연도	집행률	2009년도 예산안
기획재정부	공공자금관리기금	수도권복합화물터미널건설	2007	0.0	536
			2008	0.0	
		수도권내륙화물기지건설지원	2007	0.0	10
			2008	0.0	
		화물자동차공동차고지건설	2007	0.0	15
			2008	0.0	
농림수산식품부	농산물가격안정기금	농식품시설현대화	2004	65.5	740
			2005	59.8	
			2006	75.7	
			2007	75.2	
			2008	19.3	
	축산발전기금	마필육성사업(융자)	2007	54.5	59
			2008	8.9	
		축산물도축가공업체지원(융자)	2007	72.7	1,200
			2008	58.7	
	수산발전기금	노후원양어선대체지원	2004	9.8	40
			2005	31.5	
			2006	27.8	
			2007	71.2	
			2008	51.4	
문화체육관광부	국민체육진흥기금	스포츠산업융자	2004	55.8	143
			2005	76.0	
			2006	45.6	
			2007	77.3	
			2008	48.5	
	지역신문발전기금	지역신문발전 인프라구축지원	2005	0.0	30
			2006	6.7	
			2007	8.0	
			2008	65.2	
방송통신위원회	방송발전기금	프로그램제작비융자	2005	57.4	35
			2006	33.2	
			2007	79.9	
			2008	0.0	
산림청	농어촌구조개선특별회계	산림산업종합자금	2007	56.4	343
			2008	76.4	
		산림재해복구지원	2007	7.3	18
			2008	3.2	
지식경제부	전력산업기반기금	농어촌전화사업융자	2007	16.1	0.3
			2008	0.0	
통일부	남북협력기금	교역·경협자금 대출	2004	62.5	353
			2005	54.4	
			2006	62.2	
			2007	54.8	
			2008	26.6	

주 : 사업을 2009년 예산안 기준으로 수정·변화하였음
자료 : 각 부처, 국회예산정책처 재작성, 국회예산정책처 (2008)에서 인용

<국문요약>

세부담 완화를 위한 재정융자제도의 이차보전방식 전환 연구

김지영 · 박상원

본 연구는 직접융자, 대하방식(전대), 이차보전, 신용보증으로 대표되는 정부의 금융시장 지원방식의 특징을 살펴보고, 이들을 민간금융시장의 활용, 재정적 효과, 정책목표의 관점에서 비교·분석한다. 그리고 우리나라 재정융자 방식의 대안으로서 이차보전방식으로의 전환 가능성에 대해 논의한다.

우선 금융시장의 자원배분 효과를 살펴보기 위하여 이론적 모형을 통해 사회후생을 비교한 결과, 이차보전방식의 사회후생이 직접융자, 신용보증, 전대방식의 사회후생보다 높음을 보였다. 사회후생은 차입자의 효용, 금융기관의 이윤, 재원조달의 사회적 손실을 모두 합한 값으로, 자원배분의 측면에서는 이차보전이 가장 효율적임을 증명하였다. 그러나 정부의 재원이 동일할 때 차입자의 규모는 직접융자방식과 신용보증방식이 이차보전방식보다 크며, 전대방식 역시 이차보전방식보다 투자에 참여하는 경제주체의 규모가 큰 것으로 나타났다. 따라서 시장에서 자금을 공급받기 어려운 계층이나 분야에 자금을 공급한다는 측면, 즉 특정 계층에 대한 지원과 형평성 측면에서 평가할 때 이차보전방식으로는 정부의 정책적 목표가 달성되기 어렵다는 비판도 제기되고 있다.

본 연구는 재정융자 규모를 살펴보고, 이차보전으로 전환하였을 시 얻어지는 장단점을 재정적 측면에서도 정리하였다. 첫째, 현재

의 재정융자방식은 초기 정부의 자금조달 부담은 큰 반면 한번 큰 자금이 마련되면 이후에는 추가적인 자금소요는 작다고 할 수 있다. 이와 반대로 이차보전방식은 매년 일정한 금액이 지출된다. 자금의 관리·운용 비용 측면에서의 비교할 때. 이차보전은 은행자금을 이용하기 때문에 자금의 관리·운용비용이 적다는 장점을 가진다. 또한 현재 순자산이 존재하는 재원의 경우 이차보전으로 전환하면 여유재원이 확보된다는 점도 있다. 물론 당장의 필요에 의해 지금까지 축적된 자산을 활용하는 것은 매우 근시안적 시각이며 재정건전성 차원에서도 바람직하지 않다는 반론도 존재한다.

이차보전방식으로의 전환이 성공적으로 효과적이기 위해서는 우선적으로 금융시장의 발전 및 전문적 금융기관의 존재, 현행 재정융자제도의 표준화, 기금과 특별회계 등 재정분야의 개선이 필요하다. 이러한 전제조건들이 해결되면 이차보전으로의 전환이 더욱 효과적일 것이다. 또한 본 보고서는 이차보전으로의 전환 원칙을 단계적 전환, 표준화, 운영주체의 자발적 참여, 신용보증방식과의 조합, 조정기구나 회계의 설립, 금융기관의 자율성 보장의 여섯 가지로 정리하여 제시하고 있다. 마지막으로 정책목표 차원에서 우선순위가 낮은 사업, 집행률이 낮은 사업, 효율적 자원배분이 상대적으로 중요한 사업을 우선적으로 고려할 것을 제안하였다.

<Abstract>

Study on the introduction of interest subsidy in government credit policies for tax-burden relief

Jiyoung Kim · Sangwon Park

In this study we examine the characteristics of direct loan, interest subsidy, on lending, and loan guarantee as government's support through financial market. A theoretical model is developed to analyze how each policy affect the resource allocation. It shows that interest subsidy is the most efficient way by generating bigger social welfare than any other policies. But when financial resources of government are fixed, the range of beneficiaries are the smallest under interest subsidy, which is the considerable shortcoming in terms of government goal. Comparison with respect to fiscal effect is also explored. The current government loan in Korea requires the large initial public resource and operating · managing cost is also relatively big.

We discuss the plausibility of the introduction of interest subsidy as an alternative way to the current governmental credit policies such as direct government loan and on lending. First, we examine government credit policies on

housing market, small businesses, livestock industry loans and student loans. Secondly, preconditions for introducing interest subsidy are set down. Finally, we suggest that shift to interest subsidy should follow the next six principles: a phase-in and standardization of the new system, voluntary participation of operating agents, combination with loan guarantee, and establishment of coordinating body, protection of financial institutions' autonomy. Under these principles, it would be reasonable to start interest subsidy from the government programs where a scale is relatively small or efficiency outweighs equity in the resource allocation.

<著者略歷>

김지영

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

박상원

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세연구원 연구원

研究報告書 08-06

세부담 완화를 위한 재정융자제도의
이차보전방식 전환 연구

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 김지영 · 박상원
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원
138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 일 지 사

Ⓒ 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-407-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 8,000원