

재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안

2014. 12.

임 소 영

서 언

재정용자는 민간 금융시장의 실패를 보완하고 특정 계층 또는 특정 산업을 지원하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 재정용자의 혜택은 두 가지 측면으로 구분될 수 있다. 민간 금융시장을 통해 자금을 조달하기 어려운 저소득층, 농어민이나 중소기업의 자금 가용성을 확대한다는 측면과 정부가 민간보다 낮은 금리로 자금을 제공한다는 것이다. 그러나 민간 금융시장이 발달함에 따라 자금이 풍부해지고 금리가 하락함에 따라 재정용자의 유용성은 감소하고 있다. 뿐만 아니라 높아지는 복지 수요를 감당하기 위한 재정 효율화가 중요한 과제로 떠오른 만큼 대규모 자금을 조달해야 하는 재정용자 방식보다는 민간 자본의 활용도를 높이는 방식으로 자금 지원 방식을 전환해야 할 필요성이 부각되고 있다. 그 일환으로서 학계에서는 이차보전 확대를 지지하는 주장이 지속적으로 제기되었다. 이차보전은 정부가 용자금을 직접 조달하여 지원하는 대신 민간 금융기관의 자본을 활용하고 정부는 사업 대상자에게 정책금리와 시중 금리 간 차이를 보전해주는 방식이다. 정부도 이차보전 방식을 적극적으로 도입하겠다고 밝혔다.

이에 정부는 이차보전 방식을 적극적으로 도입하려는 계획을 밝힌 바 있으나 이차보전 방식으로의 전환은 신속하고 광범위하게 이루어지지 않고 있다. 이에 이 연구는 이차보전 전환이 잘 이루어지지 않고 있는 이유와 배경에 대해 알아보려는 데서 출발하였다. 과연 이차보전은 국민경제력으로 유리한 선택인지, 현재 운영되고 있는 이차보전 사업이 가진 문제점으로 인해 이차보전 확대에 대해 회의적인 시각이 있는 것인지를 알아보는 것이 이 연구의 주된 목적이다. 이를 위해 이 연구는 정부와 민간 금융기관의 입장에서 재정용자와 이차보전이 가져올 경제적 이익을 비교함으로써 보다 경제적으로 유리한 자금 지원 방식이 무엇인지 고찰하였다. 또한 재정용자와 이차보전 사업 현황을 살펴보고 이차보전 방식으로 이루어지고 있는 사업들에

대한 평가를 통해 우리나라 재정융자제도 및 이차보전 사업의 문제점과 개선 방안에 대해서 짚어보았다. 뿐만 아니라 이차보전 방식 확대의 원칙과 고려사항 등에 대해서도 제시하였다.

이 연구는 이론적인 측면뿐만 아니라 재정융자와 이차보전 사업의 규모, 운영방식, 대상자 등 구체적인 사항들에 대한 자료 검토를 시도하여 실용적인 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

본 보고서는 본원의 임소영 박사가 집필하였다. 저자는 원내 세미나 등을 통해 도움 말씀을 주신 원내 연구자들과 외부 토론자들, 그리고 마지막 마무리 단계에서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 논평자들에게 감사한다. 또한 집필과정에서 자료수집과 분석에 많은 도움을 준 정빛나 연구원과 자료와 원고 정리에 도움을 준 이현영 주임연구행정원에게도 감사한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2014년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

이 연구는 재정용자제도에 대한 평가와 이차보전 방식의 확대 방안을 다루고 있다. 기존의 연구들은 우리나라 재정용자 사업의 관리가 효율적으로 이루어지지 않고 있으며 민간 자본의 활용도를 높여야 한다고 지적하고 있다. 그런 측면에서 이차보전에 유용한 대안으로 제시되었다. 정부도 재정효율화 측면에서 이차보전을 확대 적용하는 것을 적극적으로 고려하고 있다. 그러나 학자들에 의해 오랫동안 제기되어 온 것에 비해 이차보전으로의 전환은 광범위하게 이루어지지 않고 있으며 재정용자제도의 문제점으로 지적되고 있는 비효율적인 관리 문제도 여전히 존재하고 있다.

이에 이 연구는 재정용자 방식과 이차보전 방식의 경제적 유효리를 이론적인 차원에서 검토하고 재정용자와 이차보전 사업의 현황을 살펴봄으로써 이차보전 확대 여부를 재검토하고 용자 및 이차보전 사업의 문제점과 개선방안에 대해서 검토하였다. 또한 이차보전 전환의 가능성과 원칙 및 고려사항을 다루었다.

이 연구의 제Ⅱ장에서는 정부와 금융기관의 입장에서 재정용자와 이차보전 중 유리한 방식이 무엇인지 살펴보았다. 용자 방식과 이차보전 방식을 각각 적용했을 때 정부의 수입 및 지출을 분석한 결과 정부의 입장에서는 이차보전 방식이 유리하다고 판단된다. 그러나 금융기관의 입장에서는 용자 방식이 더 유리한 것으로 나타났다. 정부가 이차보전 방식을 확대하고자 한다면 금융기관의 수용성을 높이기 위하여 적정한 수준의 수익성이 보장될 수 있도록 이차보전 금리를 책정할 필요가 있다.

제Ⅲ장에서는 2013년 현재 운영되고 있는 재정용자 사업과 이차보전 사업의 현황을 회계·기금별, 부처별, 기능별, 자금지원 방식별로 살펴보고 이차보전 사업에 대한 평가를 진행하였다. 현재 운영되고 있는 이

차보전 사업은 민간 금융기관의 인력과 시스템을 최대한 활용하기 보다는 단순한 자금 지원의 창구로서만 활용하고 있어 이차보전 전환으로 얻을 수 있는 효율성 증대 효과가 낮은 것으로 보인다.

제Ⅳ장에서는 재정융자제도의 해외사례를 살펴보았다. 외국의 자금지원 방식은 시장친화적 정책금융을 지향하고 있다는데 공통점이 있다. 미국의 경우 신규 융자 또는 신용보증 사업을 도입하거나 2년에 한번씩 사업 평가를 통해 해당 사업 수행하는 데 있어 민간 자본의 도입 가능성, 재정 지원의 불가피성, 정부로부터의 자금 지원이 민간 금융시장에 미치는 영향 등을 점검하고 있다. 또한 재정 투입이 민간 금융시장의 불완전성을 제거하는 용도로만 쓰일 수 있도록 엄격하게 제한하고 있다. 미국뿐만 아니라 일본도 정책금융을 시행하는 데 있어 공공부문이 민간부문을 구축하지 않는 것을 대원칙으로 삼고 있으며 반드시 필요한 영역에서만 정부의 자원을 투입하도록 하고 있다. 선진국의 정책금융이 주는 시사점은 정부의 자금 지원이 시장의 효율성을 해쳐서는 안 되며 가능한 한 시장 원리와의 조화에 중점을 두어야 한다는 것이다. 또한 경제 전체의 효율성을 높이기 위해서 민간과 정부의 역할 분담을 확실히 할 뿐만 아니라 정부의 역할을 최소화하고 민간 자원을 최대한 활용해야 한다. 한편 외국의 정책금융에서 이차보전은 직접융자나 신용보증, 전대 방식에 비해 주요한 정책수단으로 인식되기보다는 다른 방식과의 조합을 통해 추가적인 지원을 하는 방안으로 활용되고 있는 것으로 보인다. 특히 이차보전은 신용보증을 받는 정책수혜자들에게 보다 낮은 이자율 혜택을 주기 위해서 활용되고 있는 경우가 많다. 또한 이차보전 방식을 활용할 때에는 자금이 긴급히 투입되어야 하거나 한시적으로 지원하는 사업에서 주로 활용되고 있는 것으로 보인다.

제Ⅴ장에서는 주택지원분야와 농림수산분야를 대상으로 재정융자 및 이차보전 사업에 대한 평가를 진행하고 향후 이차보전 확대의 가능성을 살펴보았다. 주택지원 사업들은 대부분 위탁 대출 형식으로 운영되고 있으며 대출자에게 담보를 요구하고 있다. 이는 이차보전 전환의 단점으로 지적되고 있는 정책 대상자의 추가적 담보부담이 발생할 가능성은

낮다는 것을 의미한다. 또한 주택대출 시장이 이미 민간 주도로 이루어지고 있다는 것은 주택 관련 대출에서 민간의 대출처리 능력에 문제가 없다는 것을 의미하며 공공 부문에서의 융자 지원을 줄이고 민간 자금의 활용도를 높이더라도 대출심사와 대출관리에 있어서 자금 수요자와 공급자에게 행정적인 측면에서 변화는 없을 것으로 판단된다. 따라서 국민주택기금으로 운영되는 융자 사업들은 이차보전으로 전환할 수 있는 여건은 어느 정도 마련되었다고 할 수 있다. 그런 측면에서 융자 사업 중 소득 기준이 없거나 소득 상한이 높은 사업들은 우선적으로 이차보전으로 전환하여 정부의 자금조달 부담을 낮추고 민간의 자본을 적극적으로 활용해야 한다. 장기적으로는 융자 사업의 대상자에 대한 소득 기준을 재검토하여 국민주택기금이 저소득 빈곤층에 대한 지원에 집중하여야 한다.

농림수산분야의 재정융자제도 개선 방안은 다음과 같다. 첫째, 농어민의 정책자금 의존도를 낮추기 위해 일정 수준의 금리를 유지하고 정책자금 졸업제를 도입할 필요가 있다. 둘째, 유사한 목적과 정책 대상자 가진 사업들을 통합하여야 한다. 셋째, 복잡한 융자 사업을 정리하고 단순화하는 작업과 동시에 이차보전 전환을 추진하는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단된다. 농림수산분야의 이차보전 전환 시에는 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다. 소득 수준이나 영농규모에 따라 차등 지원하는 경우 저소득·소규모 농가보다는 대규모·기업농에 대한 융자 지원 사업을 우선적으로 전환하여 자금지원 방식 변화로 인한 부작용을 줄일 필요가 있다. 또한 시중은행의 참여를 확대하고 은행 간 경쟁을 통해 기준금리가 시장 원리에 의해 설정될 필요가 있다. 마지막으로, 기존의 융자 사업을 운영하고 있는 회계 및 기금의 관리·운영주체들의 기능과 역할을 점검하는 것이다. 융자 사업을 이차보전으로 전환할 때 농특회계로 일원화하고 각 기관은 고유의 보조 사업에 집중할 필요가 있다.

우리나라의 재정융자제도는 사업의 수행에 대한 범부처 차원의 대원칙과 융자 사업 관리규정이 없고 재정융자 사업을 총괄해서 관리하는

주체의 부재로 융자 사업의 일정한 원칙에 따른 이차보전 전환을 주도할 기관이 없었다. 특히 재정융자 사업의 시행에 있어서 시장원리와의 조화를 추구하는 데에 우선순위를 두지 못하고 있다.

따라서 현재의 이차보전 방식을 보다 시장친화적인 방식으로 개선하고 재정융자 사업의 필요성을 시장 실패의 보완이라는 측면에서 재점검, 꼭 필요한 사업만 시행할 수 있도록 정부가 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 또한 재정융자를 이차보전으로 전환하는 것은 우리나라의 정책자금 공급이 보다 더 시장 친화적으로 이루어지고 경제의 효율성을 높이기 위한 재정융자제도 개선의 일환으로서 더 확대될 필요가 있다.

이차보전의 단점으로 지적되고 있는 정책 수혜자의 자금 가용성 하락은 현재로서는 우려할 만한 상황이 아니라고 판단된다. 기존 재정융자 이용자들은 이미 담보 및 신용보증을 활용하고 있기 때문에 이차보전 전환으로 인한 추가 부담이 없을 것으로 보인다. 또한 정책금리가 정부에 의해 결정되는 만큼 정책 대상자들이 금리 면에서 불이익을 받을 가능성은 낮다고 판단된다.

따라서 이차보전 전환이 손쉽게 이루어질 수 있는 사업부터 단계적으로 이차보전 전환을 확대할 필요가 있다. 소득기준이나 기타 대출자격 기준이 분명한 단순 자금지원 사업의 경우 우선적으로 이차보전으로 전환할 수 있을 것이다. 또한 오랫동안 이차보전 사업이 이루어져 왔고 전문 금융기관이 있는 농림수산분야의 경우 추가적인 이차보전 전환이 가능할 것으로 보인다. 신용대출로만 자금을 지원해왔던 사업의 경우 이차보전 전환 시 정책 대상자들의 부족한 신용도에 대한 보완책으로서 신용보증을 제공할 필요가 있다. 또한 이차보전 전환과 동시에 유사·중복 사업의 통폐합을 통해 재정융자제도의 개선 효과를 극대화하는 것도 필요하다.

이차보전 사업을 보다 시장친화적으로 운영하기 위해서는 시중은행의 참여도를 높이고 은행 간 경쟁을 통해 시장 원리가 적용된 이차보전 기준금리 설정이 필요하다. 또한 고정금리 방식보다는 변동금리 방식이 현재의 금리하락 추세를 잘 활용할 수 있는 방편이므로 변동금리 방식

을 확대하여 정책 대상자들의 금리부담을 줄여줄 필요가 있다. 예산 편성의 안정성을 위해서는 고정 이차율 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이는 예상치 못한 금리변동으로 인해 발생하는 불용액을 줄임으로써 재정효율화에 기여할 것으로 보인다.

마지막으로, 이차보전 확대의 현실적인 장애물은 융자 사업을 수행하고 있는 회계나 기금을 관리하는 집단의 반발이다. 융자 사업을 이차보전 사업으로 전환하는 것은 자연스럽게 관련 재정의 축소와 관리 기관의 기능 축소로 이어지기 때문이다. 또한 융자회수금으로 여타 정상 사업을 수행해왔던 기금의 경우 융자 사업의 이차보전 전환은 수입의 감소로 인해 정상적인 사업 수행이 어려울 수 있다. 따라서 회계나 기금이 원래 목적에 부합하는 정상 사업들을 계속해서 수행할 수 있도록 자금 지원 방안을 마련해야 한다.

저금리 시대에 재정융자의 필요성은 과거에 비해 줄어든 것이 사실이다. 과거 재정융자가 신용 제한을 받는 계층에 자금을 공급하고 금리차를 통해 간접 지원을 했다는 점을 고려하면 최근 저금리 추세의 지속은 재정융자로 인한 혜택이 줄어든다는 것을 의미한다. 재정융자의 정책금리와 시장 실세 금리 간 차이가 지속적으로 감소하기 때문이다. 또한 재정융자의 소득보조 효과는 직접 보조에 비해 낮은 것으로 판단된다. 따라서 장기적으로는 재정융자의 지속 여부를 재검토하고 민간 금융을 통해 자금 공급이 가능할 경우 우선적으로 민간 자본을 활용하도록 대원칙을 마련할 필요가 있다. 무엇보다도 민간의 영역과 정부의 영역에 대한 구분을 명확하게 하여 시장실패를 교정하는 데에 정부의 역할을 한정하고 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 해야 한다.

이 연구는 변화하는 재정 및 금융 환경 속에서 재정융자의 현황을 검토하고 보다 효율적인 재정 지원 방식에 대한 고민으로서 이차보전 방식의 확대 여부에 대해서 검토하고 있다. 기존의 연구에서는 지속적으로 이차보전 확대를 통해 경제적 효율성을 제고할 필요를 논하였으나 아직까지 이차보전의 확대와 재정융자제도의 문제점은 개선되지 않고 있다. 뿐만 아니라 지금까지 운영되어 오던 이차보전 사업들에 대한 평

가와 개선과제에 대해서는 다루어진 바가 없다. 따라서 이 연구는 이차보전 확대의 필요성을 다시 한번 제기하고 기존의 연구에서 다루어지지 않았던 이차보전 사업의 현황 조사를 통해 현재 시행되고 있는 이차보전 방식의 문제점과 개선방안을 제시하였다는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 재정용자와 이차보전 사업들이 다양한 분야와 배경하에 운영되고 있어 포괄적으로 적용할 수 있는 개선방안을 제시하는데 다소 한계가 있다. 특히 재정용자제도와 이차보전 사업의 확대는 집행 부처와 예산 부처 간의 이해관계가 상충되는 면이 있는 만큼 부처 간의 정치경제학적인 측면을 함께 고려하는 것이 바람직하나 이 연구에서는 다루지 못하였다.

목 차

I. 서 론	19
II. 정부의 재정융자	21
1. 재정융자의 필요성	21
2. 정부 자금 지원 방식의 특징과 장단점	22
가. 정부 자금 지원 방식 특징	22
나. 자금 지원 방식 비교	24
3. 선행연구	27
4. 이차보전 확대 관련 논의	29
가. 이차보전 확대 찬반 논의	29
나. 융자와 이차보전 간 순편익 비교	34
III. 재정융자 및 이차보전 현황	42
1. 회계·기금별 현황	42
2. 부처별 현황	46
3. 기능별 재정융자 현황	48
4. 자금 지원 방식별 현황	50
5. 이차보전 사업 분석 및 평가	55
가. 이차보전 사업 집행을	55
나. 이차보전 사업 절차	61
다. 이차보전 사업 사례 분석	63
라. 유사·중복 융자 사업	66

IV. 재정용자 해외 사례	69
1. 미국	69
가. 재정용자 현황	69
나. 이차보전 사례	77
2. 호주	78
가. 재정용자 현황	78
나. 이차보전 사례	80
3. 캐나다	82
가. 재정용자 현황	82
나. 이차보전 사례	83
4. 일본	83
가. 재정용자 현황	83
나. 이차보전 사례	86
5. 영국	87
가. 이차보전 사례	87
6. 해외 사례의 시사점	90
V. 분야별 재정용자 사업 개편 방향 및 이차보전 확대 방안	92
1. 주택지원 사업	92
가. 현황	92
나. 국민주택기금 융자 사업의 이차보전 전환 검토	104
2. 농림수산분야	107
가. 융자 및 이차보전 사업 현황	107
나. 농림수산분야 정책자금제도 개선 방안	115

3. 이차보전 확대 가능성과 방안	119
가. 금융 환경	119
나. 이차보전 전환의 원칙	123
다. 이차보전 운영 방안	126
 VI. 결 론	 128
 참고문헌	 132
 부 록	 136

표목차

〈표 II-1〉 자금 지원 방식 비교	24
〈표 II-2〉 자금 지원 방식별 비용 비교	25
〈표 II-3〉 예금은행 대출금 중 재정자금의 규모와 비중	32
〈표 II-4〉 농업분야 이차보전 금리 추이	33
〈표 II-5〉 자금 지원 방식별 정부 자금흐름의 현재가치	35
〈표 II-6〉 자금 지원 방식별 금융기관 자금흐름의 현재가치	39
〈표 III-1〉 회계·기금별 융자 사업 주요 내용	43
〈표 III-2〉 회계·기금별 융자 및 이차보전 예산 및 사업 수	44
〈표 III-3〉 회계·기금별 이차보전 사업 현황	45
〈표 III-4〉 부처별 융자 및 이차보전 사업(2013년)	47
〈표 III-5〉 부처별 이차보전 사업(2013년)	48
〈표 III-6〉 기능별 융자 및 이차보전 사업(2013년)	49
〈표 III-7〉 기능별 이차보전 사업(2013년)	50
〈표 III-8〉 자금 지원 방식별 융자 및 이차보전 사업 현황(2013년)	51
〈표 III-9〉 융자 및 이차보전 사업의 예산규모별 분포	51
〈표 III-10〉 대출 대상자별 융자 및 이차보전 사업 수(2013년)	53
〈표 III-11〉 대출 대상자별 융자 및 이차보전 사업 예산(2013년)	54
〈표 III-12〉 이차보전 사업 집행을	57
〈표 III-13〉 농업종합자금 자금 투입 규모	64
〈표 III-14〉 농업종합자금 대출조건	65
〈표 III-15〉 에너지절약시설설치 융자 및 이차보전 집행 현황	66
〈표 III-16〉 첨단온실신축지원 사업 융자 조건 비교	67
〈표 III-17〉 축사시설 현대화 자금 지원 조건	67

〈표 IV-1〉 미국의 직접용자와 신용보증의 최근 추이	71
〈표 IV-2〉 미국의 직접용자와 신용보증의 사업별 규모	72
〈표 IV-3〉 호주의 정부 용자 규모(2억달러 이상 사업)	79
〈표 IV-4〉 ECIRS 재정규모 추이	81
〈표 IV-5〉 일본 FY 2014 재정투·융자 규모	85
〈표 IV-6〉 위기대응 원활화 업무 이차보조 예산 현황	87
〈표 IV-7〉 위기대응 원활화 업무 이차보조 실적 현황	87
〈표 IV-8〉 2013~2014년 수출지원정책 유형별 현황	90
〈표 V-1〉 국민주택기금 조성 및 운용 실적	93
〈표 V-2〉 연도별 대출금 현황	96
〈표 V-3〉 사업별 자금 지원 방식(2013년 기준)	97
〈표 V-4〉 연도별 위탁 수수료	98
〈표 V-5〉 공급자 지원 사업 내역	100
〈표 V-6〉 부문별 주택건설 인허가 실적	101
〈표 V-7〉 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황	102
〈표 V-8〉 수요자 지원 사업 내역(2014년)	103
〈표 V-9〉 소득 5분위별 가계수지(2013년 4/4분기)	104
〈표 V-10〉 국민주택기금 용자 및 이차보전 대출 유형	105
〈표 V-11〉 농림수산물야 회계 기금의 대출금 잔액	108
〈표 V-12〉 농림수산물야 용자 및 이차보전 사업(2013년)	108
〈표 V-13〉 농협의 정책자금 이차보전 사업집행 현황	109
〈표 V-14〉 농림수산물야 용자 및 이차보전 사업의 대출 유형	111
〈표 V-15〉 농림수산물 회계 및 기금 운영	118
〈표 V-16〉 금융기관 대출금리(2014년 6월 기준)	120
〈표 V-17〉 신용등급별 대출이자	121

CONTENTS

〈표 V-18〉 은행의 담보별 대출 현황(2012년 말)	122
〈부표 1〉 2013년 이차보전 사업 세부 내용	136
〈부표 2〉 국민주택기금 재정용자 현황(2013년 기준)	144

그림목차

[그림 II-1] 정부 자금 지원 방식	23
[그림 II-2] 금융자산 규모 및 금융연관비율	30
[그림 II-3] 시장금리	31
[그림 III-1] 농가특별사료구매자금 사업 절차도	62
[그림 IV-1] 미국의 직접융자와 신용보증의 장기 추이	69
[그림 IV-2] 일본의 이원적 신용보완제도의 기본체계	86
[그림 IV-3] FREF 추이	89
[그림 V-1] 국민주택자금 융자 사업 진행 체계	94
[그림 V-2] 국민주택자금 업무 위탁 체계	99
[그림 V-3] 주택담보대출 대출 잔액(2014년 4월 말)	106
[그림 V-4] 농업 정책자금 흐름도	113
[그림 V-5] 농업 정책자금 금리와 예금금리 추이	114

I. 서론

재정용자제도는 취약계층이나 취약부문을 대상으로 정책 목적을 달성하기 위해 정부가 자금을 조성하여 시중금리보다 낮은 이자로 대출하는 제도이다. 재정용자는 1960년대 이후 경제개발이 본격적으로 이루어지면서 특정 산업의 성장과 사회 인프라 구축을 위해 이루어졌다. 오늘날 재정용자 사업은 2013년 기준 26조 4,200억원 가량에 이르고 있으며 이는 전체 국가 예산의 약 8%에 해당한다. 박근혜정부는 재정지출 효율화의 한 방편으로서 재정용자 사업을 이차보전 사업으로 전환하고자 하는 계획을 세우고 매년 예산안에 이를 반영하고 있다.¹⁾ 이차보전 방식은 정부가 용자금을 직접 조달하여 지원하는 대신 민간 금융기관의 자본을 활용하고 정부는 사업 대상자에게 정책금리와 시중금리 간 차이를 보전해주는 방식이다. 이차보전은 정부가 용자원금의 조달을 위해 별도의 자금을 조성할 필요가 없는 만큼 재정 운용에 있어서 유연하게 대응할 수 있는 여지를 확보한다는 측면에서 긍정적인 방식인 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 대출심사에 있어서 민간의 노하우를 활용하고 민간 금융서비스의 영역이 확대됨으로 인해 금융시장의 성장이 촉진되고 시장의 효율성 제고를 도모할 수 있다는 점에서도 바람직한 방향인 것으로 인식된다.

과거 금융시장이 발달하지 못했던 시기에는 자금의 가용성 측면에서 재정용자제도는 취약 계층과 특정 산업에 대한 효과적인 지원방식이었다. 그러나 최근에는 민간 금융시장이 발달하여 자금 가용성이 확대되었으며 시장금리 또한 2013년 들어 3%대로 하락하는 등 저금리 기조가 정착되었다. 따라

1) 정부가 2013년 5월 31일에 발표한 공약가계부에는 2014년 0.7조원, 2015년 1.4조원, 2016년과 2017년에 각각 1.7조원씩 이차보전으로 전환하여 2013년부터 2017년까지 총 5.5조원을 감축하겠다는 계획이 담겨있다.

서 변화된 금융환경하에서 기존의 재정용자 방식은 효과성이 다소 퇴색하였다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 국민소득이 증가함에 따라 쓴 자금을 공급하는 것에서 그치기보다 자금 공급과 함께 수혜자의 사업 효율성 제고 및 서비스의 질을 제고하는 것이 요구되고 있다. 따라서 시대 변화에 따른 자금 공급 방식의 전환을 모색할 필요가 있다.

이러한 의미에서 이차보전 방식을 확대하는 것을 적극적으로 검토할 수 있다. 그러나 이차보전은 민간에 의해 자금 지원 여부나 지원 규모가 결정되므로 용자 방식에 비해 정책 목표를 달성할 가능성이 낮다는 점이 한계로 지적되고 있다. 또한 재정용자 방식에서 이차보전으로의 전환은 단순한 자금 지원 방식의 변화뿐만 아니라 회계 및 기금제도의 개편, 재정용자 담당 기관의 기능과 역할 재점검 등 정부의 재정제도 및 조직의 변화까지 동반하는 효과를 가져올 수 있다. 따라서 이차보전으로의 전환에 대해 신중한 접근이 필요하다. 이 연구는 재정용자를 이차보전 방식으로 전환함으로써 얻을 수 있는 경제적 효과를 재검토하고 현재의 재정용자제도가 가진 문제점을 살피는 한편 재정용자제도를 개선하는 하나의 방안으로서 이차보전 가능성과 원칙, 방안에 대해서 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 정부의 재정융자

1. 재정융자의 필요성

재정융자는 정부의 재정지출 방식 중 하나로서 우리나라를 비롯한 많은 국가에서 융자를 활용하여 특정 계층이나 특정 분야에 자금을 공급하고 있다. 그러나 재정융자는 보조에 비해서 비효율적인 것으로 인식되고 있다. Li(1998)는 중소기업과 창업 분야에서 정부의 직접융자, 신용보증, 보조의 효과를 비교하였는데 그 결과 정보의 비대칭성이 존재할 때 창업 또는 기업활동을 가장 촉진시키는 것은 보조임을 보여주었다. 또한 정부의 직접융자나 신용보증을 받는 기업인들은 위험성이 높은 프로젝트에 더 많이 투자하는 것으로 나타났다.

재정융자의 효과에 대해서 논란이 있음에도 불구하고 많은 나라들이 재정융자를 사용하고 있는 것은 재정융자가 시장실패의 교정을 위해 필요하다는 인식 때문이다. 시장실패는 불완전 경쟁이 일어나거나 정보의 비대칭, 위험요소의 존재로 인해 발생할 수 있는데 금융시장에도 이러한 시장실패가 발생하고 있기 때문에 정부가 개입할 필요가 있다는 것이다. 특히 저소득층이나 창업희망자, 중소기업, 농림수산분야 등에서 이러한 시장실패가 가장 많이 일어날 수 있다. 농림수산분야의 경우 타 분야에 비해 금융시장이 불완전 경쟁 상태에 가깝다. 농림수산물의 생산은 자연재해의 영향을 크게 받기 때문에 농가소득에 불확실성이 매우 높고, 거래규모가 영세하며, 자금수요에 계절성이 있어 일반 상업금융이 농림수산분야에 진출하기가 어렵다. 또한 농가의 수익성이 자연조건에 따라 결정된 것인지 농가의 경영능력에 의해 결정된 것인지를 판단하기 어려워 대출 금융기관과 대출 희망자 사이의 정보의 비대칭성이 강하다. 정보의 비대칭성은 중소기업이나 창업희망자를 대

상으로 한 대출에서도 발생할 수 있다. 기업대출의 결정 과정에는 자산규모, 기존의 대출실적이나 거래 실적을 바탕으로 신용도가 결정되는 경향이 강하므로 상대적으로 기업의 규모가 작고 거래 실적이 적은 기업 또는 개인에게는 대출의 기회가 제한적일 수밖에 없다. 따라서 자금 조달이 이루어지면 기대수익이 높은 기술의 개발이 가능함에도 불구하고 금융기관이 이에 대해 정확하게 평가하기 어렵기 때문에 중소기업이나 창업희망자들은 자금의 확보에 어려움을 겪을 수 있다. 각 분야에서 나타나는 정보의 비대칭성으로 인해 민간에서 자금을 조달하는 것이 어려운 계층을 위해 정부가 자금을 공급하는 것이 필요하다. 이처럼 시장실패의 교정을 통해 국가 경제의 효율성을 제고한다는 측면에서 재정융자의 필요성이 인정된다.

2. 정부 자금 지원 방식의 특징과 장단점

가. 정부 자금 지원 방식 특징

재정융자는 정부가 세입, 채권 발행, 외부로부터의 차입을 통해 조성된 자금을 저리로 민간에 융자해 주는 것을 말한다. 정부의 자금을 융자해주는 방식은 지자체 또는 공공기관에서 직접 융자해주는 직접융자 방식, 정부가 금융기관에 자금을 대출하여 주고 금융기관에서 융자를 대행하는 전대 방식으로 나뉜다. 직접융자는 정부가 자금을 조성하고 정책 대상을 직접 선정하여 저리로 대출하는 방식이며 중소기업창업 및 진흥기금으로 수행되고 있는 사업들이 대표적이다.

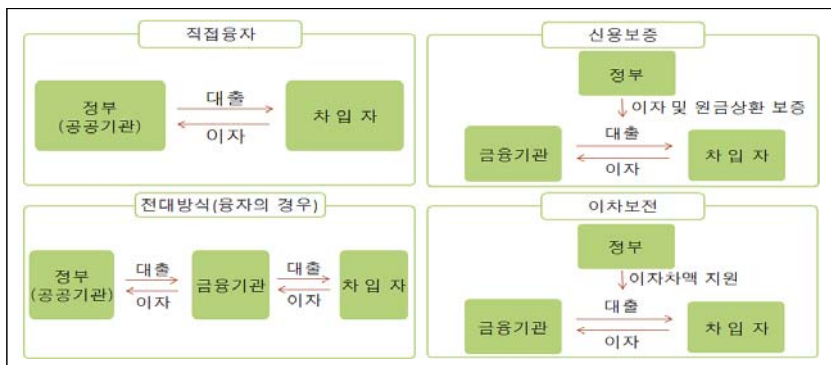
전대 방식은 위탁 대출 방식이나 대하대출 방식으로 나누어질 수 있으며 정부가 조성한 자금을 지정한 민간금융기관에서 대하 받아 정책 대상에 가산금리 또는 수수료를 부가하여 대출하는 방식이다. 대표적으로 국민주택기금에서 수행하고 있는 사업들이 위탁 대출 형식을 취하고 있다. 위탁 대출은 수혜자 조건, 대출규모 등은 정부가 결정하며 금융기관이 차입 대상자의 신용평가, 선별조건 통과 여부 등을 점검하고 정부의 융자 업무를 대행하는 대가로 위탁수수료를 받는다. 대하대출 방식은 위탁 대출과 마찬가지로 정

부로부터 자금을 지원받으며 차입 대상자에 대한 대출심사, 대출관리, 원금 상환까지 모두 책임지는 형태이다. 또한 정부의 융자의 업무를 대행하는 대가로서 가산금리를 책정하게 된다. 위탁 대출과 대하대출 간의 가장 큰 차이는 부실채권으로 인한 손실을 담당하는 주체이다. 위탁대출하에서는 부실채권이 발생하더라도 수탁 금융기관에 책임이 없으나 대하대출 방식에서는 부실채권으로 인한 손실을 수탁 금융기관이 맡게 되어 있어 책임성의 측면에서 대하대출이 수탁 금융기관에 보다 불리한 방식이라고 할 수 있다.

정부는 대규모 자금의 투입 없이 시장금리와 정책금리 간 차이를 보전하는 방식 즉 이차보전으로도 정책 대상자들에게 자금을 지원할 수 있다. 이는 수혜자가 정부가 지원하는 자금을 쓰지 않는 대신 민간 금융기관을 통해 자금 지원을 받고 정부가 저리로 융자해줄 때를 상정하여 실세 대출금리와 정책금리 간의 차액을 보전해 주는 방식이다. 이차보전은 대출심사나 대출 규모의 결정에 있어 민간 금융기관에 자율권이 있다.

마지막으로 정부로부터 자금 투입은 없지만 정책 대상자가 융자를 원활하게 받을 수 있도록 정부가 신용보증을 할 수 있다. 신용보증은 정부가 직접 자금을 조성하는 일 없이 정책 대상자가 민간 금융기관으로부터 차입을 받을 때 정부는 차입자의 원금 상환에 대해 신용보증을 하는 것이며 신용보증 기금이나 기술보증기금의 주요 업무가 대표적 사례이다.

[그림 II-1] 정부 자금 지원 방식



자료: 김자영·박상원(2008, pp. 22~24)으로부터 재구성

나. 자금 지원 방식 비교

1) 민간 활용도

민간의 활용도를 기준으로 자금 지원방식을 비교해보면 신용보증이가장 민간의 활용도가 높고 그 다음은 이차보전 방식, 전대 방식, 직접융자 순으로 민간의 활용도가 낮아진다. 자금조달, 대출 대상자 및 대출조건, 대출규모의 결정, 대출상환의 책임 등에 있어서 민간의 역할이 가장 큰 방식은 신용보증이다. 이차보전 방식도 신용보증과 마찬가지로 민간의 역할이 크지만 실제로 우리나라에서 이루어지는 이차보전 사업의 대출 조건이나 대출규모, 대출 대상자의 자격 등은 정부에서 결정하고 금융기관은 정해진 지침에 따라서 대출을 시행하게 되므로 신용보증에 비해서 정부의 개입이 크다고 할 수 있다.

〈표 II-1〉 자금 지원 방식 비교

항 목	직접융자	전대 방식		이차보전	신용보증
		대하대출	위탁 대출		
자금조달 주체	정부	정부	정부	민간 금융기관	민간 금융기관
대출 취급 금융기관의 자금 조달 비용	없음	없음	없음	있음	있음
대출 취급 금융기관의 수익	없음	대출금리와 대하금리의 차이	위탁수수료	기준금리 (정부이자보조액 +대출 대상자 이자납부액)	대출금리
부실채권 처리	정부 (공공기관)	수탁 금융기관	정부 (공공기관)	민간 금융기관	민간 금융기관
대출조건 결정	정부 (공공기관)	정부	정부	민간 금융기관 ²⁾	민간 금융기관
대출 대상자 결정	정부 (공공기관)	수탁 금융기관	수탁 금융기관	민간 금융기관	민간 금융기관
대출 사후관리 ¹⁾ (원금상환 제외)	정부 (공공기관)	수탁 금융기관	수탁 금융기관	민간 금융기관	민간 금융기관

주: 1) 대출 사후관리는 대출금이 원래의 목적에 맞게 사용되었는지를 심사하는 것을 포함한다.

2) 원론적으로는 민간 금융기관이 결정하는 것이지만 실제로는 대출조건의 결정이 정부에서 이루어지고 있다.

2) 재정 규모의 측면

자금 지원 방식별로 국가가 보조하는 비용을 비교하기 위해 용자 사업의 비용을 현재가치로 환산하여 살펴보았다. 아래 <표 II-2>는 직접용자(전대 방식 포함)와 신용보증 방식, 이차보전 방식에 따른 용자보조 비용을 표시한 것이다. 용자보조 비용은 자금조달 비용, 즉 조달 재원의 이자율과 대출 이자율의 차이에 채무불이행 예상금액을 국가가 보조한 성격의 비용으로 본 것이다. 발생주의에 따라 직접용자와 전대 방식으로 이루어지는 용자 사업의 비용을 계산한 결과, 2013년 용자보조 비용은 2조 6,314억원에 이르고 있다. 보증보조비용은 보증채무 이행 가능성을 추정하여 보증충당부채가 증가할 때 발생하는 비용을 국가가 보조한 성격의 비용으로 본 것이다. 그 결과 2013년 보증보조비용은 약 7,027억원이 발생한 것으로 나타났다. 마지막으로 이차보전비용은 용자보조비용과 보증보조비용과는 달리 실제 현금으로 지급된 금액을 나타내는 것으로서 2013년에 4,244억원이 발생하였다. 이처럼 자금 지원 방식에 따라 보조비용을 비교한 결과, 이차보전의 비용이 가장 작은 것으로 나타났다. 직접용자와 전대 방식의 경우 채무 불이행으로 인한 손실을 포함하고 있기 때문에 이차보전에 비해 비용이 높다. 신용보증 방식은 별도의 재원조달이 필요 없다는 점에서 이차보전과 같지만 보증채무의 불이행 가능성으로 인해 재정지출이 발생할 수 있으므로 이차보전보다는 높은 비용을 지불하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 재정 소요 규모를 놓고 본다면 이차보전이 가장 우월하다고 할 수 있다.

<표 II-2> 자금 지원 방식별 비용 비교

(단위: 백만원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년
용자보조비용	2,301,478	2,149,700	2,064,596	2,631,371
보증보조비용	707,166	750,828	600,010	702,694
이차보전비용	729,000	507,028	491,355	424,446
합 계	3,737,644	3,407,556	3,155,961	3,758,511

자료: 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터.

3) 정책 목표의 달성

정부의 자금 지원은 특정한 목표를 위해 이루어지므로 각 지원 방식이 해당 사업의 정책 목표를 달성하는 데 얼마나 기여하고 있는지를 평가할 필요가 있다. 정책 목표의 달성을 위해서는 세 가지 조건이 우선 만족되어야 한다. 첫째, 사업 대상자가 대출심사를 통과하여 대출 대상자가 되는가, 둘째, 사업 대상자는 사업이 정한 한도 내에서 충분히 자금을 공급받을 수 있는가, 셋째, 대출 대상자가 대출금을 저리로 공급받을 수 있는가이다. 즉 자금의 가용성 측면에서 자금 지원 방식이 평가되어야 한다.

직접융자는 대출 대상자를 지자체 또는 공공기관에서 직접 선정하고 대출 규모 및 이자율을 직접 결정할 수 있으므로 해당 사업의 취지에 부합하는 사업 대상자가 자금을 충분히 공급받을 가능성이 가장 높다.

한편 전대 방식은 원칙적으로 차입자에게 적용되는 이자율, 대출조건, 차입자 선택에 있어서 민간 금융기관이 자율권을 가지고 있다. 따라서 원칙적으로 본다면 전대 방식은 직접금융 방식에 비해서 사업 대상자가 자금을 충분히 공급받을 가능성이 낮아진다고 할 수 있다. 그러나 실제 우리나라에서 활용되고 있는 전대 방식은 정부가 금융기관과 계약을 맺을 때 대출금리를 지정하고 있으므로 대출 대상자에게 있어 금리 면에서는 직접융자보다 불리하지는 않다.

이론적으로 이차보전 방식은 직접융자나 전대 방식과 달리 민간 금융기관이 자율적으로 대출 대상자, 대출조건, 대출금리를 결정할 수 있다. 담보능력이나 신용도가 낮은 정책 대상자들에게 민간 금융기관의 대출심사는 불리하게 작용할 수 있으므로 이차보전 방식은 융자 방식에 비해 정책 수혜자의 자금 가용성은 낮다고 할 수 있다.

따라서 자금 가용성의 측면에서 정책 목표의 달성 여부를 비교해 본다면 직접융자, 전대 방식, 이차보전의 순으로 정책 목표 달성 가능성이 낮아진다고 할 수 있다.

3. 선행연구

재정용자제도와 관련된 선행연구들은 재정용자제도의 체계 개선과 회계·기금의 효율적 운영 방안을 중점적으로 다루고 있다. 고영선·신인석(2000)은 그러한 연구의 대표적인 사례이다. 그들은 우리나라의 용자제도가 효율적인 관리체계를 갖지 못하며 용자 사업이 지나치게 다양하고 용자 조건이 체계적으로 관리되지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 자본 시장에서의 정부와 민간의 역할 분담이 잘 이루어지지 않아 정부 용자가 민간의 자본을 대체하는 현상이 나타난다고 비판하였다. 그들은 미국과 일본의 사례를 바탕으로 재정용자 사업을 관리하는 범부처적인 관리 체계를 갖추는 필요가 있으며 용자 사업의 재정보조율을 바탕으로 용자 사업의 효율화를 시도하여야 한다고 주장하였다. 또한 신규 용자 사업의 도입과 계속 여부는 주기적으로 점검되어야 하며 유사한 사업 목적을 가진 사업들은 통폐합하여야 한다고 주장하였다.

재정용자제도의 개선과 함께 이차보전으로의 전환을 적극적으로 주장한 연구는 김동건 외(2002), 황성현 외(2002), 이기영(2008) 등이 있다. 김동건 외(2002)는 재정용자 사업의 이차보전 전환을 포함해 재정용자제도의 개선 방향을 포괄적으로 다루고 있다. 이들은 예산 지출의 효율성을 제고하기 위해서는 재정용자제도를 여섯 가지 측면에서 개선하도록 주장하였다. 첫째는 재정용자 사업을 이차보전 방식으로 전환하는 것이다. 과거에 비해 자금의 가용성 측면에서 재정용자가 제공하는 혜택은 감소하였으므로 재정용자를 이차보전으로 전환하여 지출의 효율화를 도모할 수 있다는 것이다. 두 번째 과제는 재정용자 통합관리체계를 구축하는 것이다. 현재는 재정용자 사업에 대해 일관되고 통합된 관리체계가 구축되어 있지 않으며 이는 용자조건이 체계적으로 결정되지 못하고 유사사업에 대해서도 상이한 용자조건과 재정보조율이 나타나는 문제점을 야기한다는 것이다. 세 번째 개선과제는 기금·특별회계의 정비이다. 현재 기금은 용자 사업에 특화되어 있으며 이러한 상황은 불필요한 기금을 존치를 연장시키는 결과를 낳을 수 있다는 것이다. 기금과 특별회계의 용자 사업을 이차보전으로 전환하는 것과 동시에 이들

사업을 일반회계로 전환하여 정책금융 규모를 줄일 필요가 있다 주장하였다. 네 번째 과제는 불필요한 사업을 폐지하고 유사·중복 사업을 통폐합하는 것이다. 다섯 번째 과제는 재정용자 사후관리체계를 강화하는 것이다. 여섯 번째 과제는 재정용자제도가 시장원리와의 조화를 이루도록 개선하는 것이다. 용자 취급 수수료율의 인상과 대출 추천과 심사 창구의 일원화, 민간 자본과의 결합 지양 등이 그 내용이다.

함성현 외(2002)와 이기영(2008)은 재정용자를 이차보전으로 전환해야 할 당위성과 경제적 이익에 대해서 보다 구체적으로 다루고 있다. 이들은 재정용자를 이차보전 방식으로 전환했을 때의 경제적 이익을 모형으로 보여주었다. 뿐만 아니라 이차보전으로의 전환은 국민경제적 이익 외에도 사업 수행 및 관리비용 절감효과와 함께 우리나라 재정체계의 단순화, 재정규모 축소 및 재정수지 개선의 효과가 있을 것이라고 주장하였다. 또한 이차보전 방식이 민간의 자율권을 확대하는 만큼 민간 금융산업의 발전에 긍정적 효과를 가져올 수 있다고 주장하였다.

김지영·박상원(2009)은 이차보전으로의 전환 가능성에 대해 검토한 가장 최근의 연구이다. 이들은 재정용자 사업을 이차보전으로 전환했을 때 나타나는 장단점을 재정적 측면에서 설명하면서 이차보전으로 전환하기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다고 지적하였다. 우선 금융시장의 발전 및 전문적인 금융기관의 존재가 선결조건이며 재정용자제도의 개선 및 기금이나 특별회계의 개편이 동시에 이루어질 필요가 있다고 주장하였다. 마지막으로 이들은 이차보전으로의 전환에 필요한 원칙과 기준을 제시하였다. 첫째, 이차보전 방식으로 전환하기 좋은 프로그램부터 단계적으로 전환, 둘째, 현재의 용자제도 및 이차보전 방식에 대한 표준화 작업을 병행, 셋째, 제도개선에 재정용자 사업의 운영주체가 자발적으로 참여, 넷째, 이차보전에 신용보증 방식을 적절히 조합, 다섯째, 전체 여유기금을 관장하는 조정기구나 회계가 필요, 여섯째, 이차보전제도는 금융기관의 자율권을 충분히 살리는 방향으로 설계해야 한다는 것이다.

자금 지원 방식에 대해서 초점을 맞추지는 않았지만 재정용자제도의 개선

방향을 제시한 연구는 박상원 외(2009)가 있다. 박상원 외(2009)는 현재의 재정융자 사업들에 대한 종합적인 관리체계가 부족하고 일관된 기준과 원칙이 없다는 데에 문제의식을 가지고 재정융자제도의 개선방안을 제시하였다. 이들은 재정융자 사업별로 재정보조율을 계산하여 분야별, 부처별, 대상별로 일관성 없이 사업이 진행되고 있음을 보여주었으며 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 재정융자 사업의 금리유형을 변동금리로 일원화하고 융자조건을 단순화할 필요가 있다고 주장하였다.

4. 이차보전 확대 관련 논의

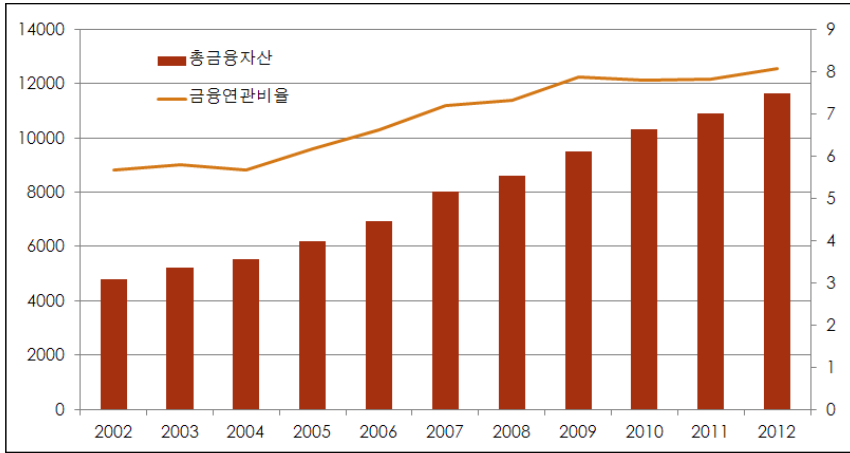
가. 이차보전 확대 찬반 논의

이차보전의 확대를 주장하는 측에서는 이차보전이 국민경제적 비용을 절감하고 민간 금융시장을 선진화하는 데 기여할 수 있다는 것을 이차보전 확대의 근거로 내세우고 있다. 또한 시중 자금이 풍부하고 금리가 낮게 유지되는 등 최근의 금융환경이 변함에 따라 이차보전 확대가 용이한 환경이 되었다는 것이 또 다른 근거이다.

재정융자의 목적은 취약계층 또는 취약부문의 자금 가용성을 확대하는 것과 자금의 비용, 즉 이자를 지원하는 것이다. 금융시장이 발달하지 않았던 과거에는 취약계층의 자금 접근성이 낮았다. 그러나 오늘날의 민간 금융시장은 과거에 비해 자원의 가용성이 높아졌으며 최근 저금리 기조가 정착되었다. 우리나라의 금융시장은 빠르게 성장하여 실물자산 대비 금융자산의 규모가 크게 팽창하였다. 우리나라의 2002년 총금융자산은 4,804조에 이르렀으나 10년이 지난 2012년에는 1경 1,618조원으로 2.4배 증가하였다. 금융자산의 규모를 실물자산과 비교해볼 때에도 금융자산의 규모는 증가하였다. 금융연관비율(Financial Interrelation Ratio: FIR)은 한 국가의 실물자산 대비 금융자산의 관계를 나타내는 지표로서 크기가 클수록 자본시장의 크기가 크다고 할 수 있다. 우리나라의 금융연관비율은 2002년에 5.7이었으나 2012년에는 8.1로 증가하였다.²⁾

[그림 II-2] 금융자산 규모 및 금융연관비용

(단위: 조원, %)



자료: 한국은행, 자금순환 각 연도.

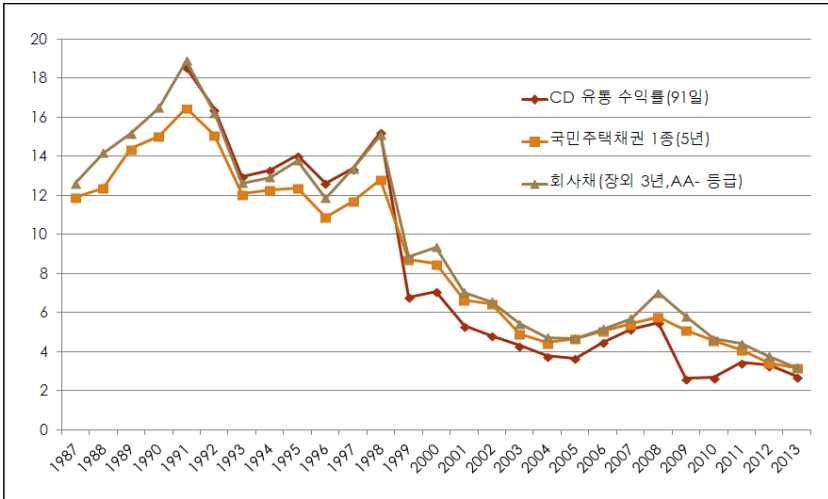
한국은행, 국민계정 각 연도.

한편 민간의 자금 조달 비용에 해당되는 시장금리는 1990년대 초반부터 꾸준히 감소하였다. 1991년에는 회사채 금리가 18.89%, CD 유통수익률이 18.54%에 달하였으나 2013년 CD 유통수익률, 회사채 금리, 국민주택채권의 연평균 금리는 각각 2.72%, 3.19%, 3.16%에 불과하였다. 이러한 금리 동향은 거시경제 환경에 따라 달라질 수 있는데 당분간 국제금리의 인상요인이 없고 경기 둔화가 장기화될 것으로 전망되므로 저금리 기조는 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

- 2) 금융연관비용(FIR)은 Goldsmith(1955)가 개발한 지표로서 국가간 금융시장 구조를 비교하기 위해 고안되었다. 금융연관비용은 (금융자산/실물자산)·1이며 실물자산(National wealth)에 대한 통계는 현실적으로 구하기 어려우므로 일반적으로 국민소득을 대체변수로 사용한다. 이 연구에서는 실물자산으로 명목 GNP를 사용하였으며 금융자산(National assets)은 자산 잔액으로 대체하였다.

[그림 II-3] 시장금리

(단위: %)



자료: 한국은행, 금리 각 연도.

이차보전의 확대를 주장하는 학자들은 민간의 활용도를 높이는 것이 국민 경제적으로 이익이 되기 때문이라는 점을 강조한다. 민간부문은 자금회수 가능성이 높은 차입 대상자를 선별할 가능성이 높으므로 자원의 효율적 분배가 이루어질 수 있기 때문이다. 금융환경의 변화는 민간 자본의 활용도를 높이고 정부로부터의 자금 지원을 축소할 수 있는 가능성을 제공한다. 이러한 변화는 이미 금융시장에서 나타나고 있는데 대출시장에서 민간의 역할은 커지고 정부의 역할은 시간이 지날수록 감소하고 있다. 지난 1991년부터 2014년 2월까지 정부의 대출 중 예금은행을 통해서 나간 금액은 4조 6,206 억원에서 27조 1,491억원으로 약 4.9배 증가하였다. 그러나 예금은행의 대출 금 중 재정자금이 차지하는 비중은 1998년과 1999년만 해도 8%를 초과하였으나 오늘날 재정자금이 전체 대출금에서 차지하는 비중은 2.3%에 불과하다. 재정용자 규모가 증가하는 속도보다 빠른 속도로 민간 대출시장 규모가 비약적으로 증가하였기 때문인 것으로 판단된다. 이는 민간 금융기관을 통해 유통될 수 있는 자금의 크기가 커져 이전에 비해 자금에 대한 접근이 용이해졌음을 시사하고 있다.

〈표 II-3〉 예금은행 대출금 중 재정자금의 규모와 비중

(단위: 십억원, %)

	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
규모	4,620.6	5,568.3	6,436.9	8,339.3	11,178.2	13,267.1	15,744.7	17,536.8
비중	5.2	5.4	5.6	6.1	7.3	7.5	7.9	8.8
	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
규모	20,445	21,020.7	20,759.8	23,387.4	22,337.3	21,337.3	22,022.1	22,245.9
비중	8.2	6.8	5.8	5	3.8	3.8	3.2	2.8
	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 2월
규모	22,245.9	23,373.0	24,052.6	25,257.7	26,138.7	26,496.7	26,878.3	27,149.1
비중	2.8	2.5	2.5	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3

주: 1. 재정자금은 국민투자자금대출금을 포함한 수치임

2. () 안은 총대출금 대비 비중임

자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호.

시장의 효율성이 확대된다는 이점 외에 이차보전이 가지는 부수적인 효과도 있다. 복잡한 기금과 회계의 통합과 정리를 유도할 수 있다는 점이다. 현재 융자 사업은 대부분 기금을 통해서 이루어지고 있다. 융자 사업을 이차보전 사업으로 전환하게 되면 융자를 주로 취급하는 사업성 기금의 경우 존치 필요성이 약화되게 된다. 따라서 사업성 기금을 통폐하고 이차보전 사업을 이를 일반회계로 편성하게 되면 복잡한 예산체계의 단순화를 자연스럽게 이루는 계기가 된다.

한편 국회예산정책처(2012)는 2013년 예산안에 대해서 평가하면서 다음과 같은 근거로 이차보전 확대에 부정적인 논리를 폈다. 첫째, 이차보전은 직접 융자에 비해 장기적인 관점에서 비용 절감 효과가 작다. 직접융자(또는 전대 방식)는 원금을 상환하게 되므로 이미 조성된 자금을 회수한 자금과 이자를 이용해 사업을 계속할 수 있으나 이차보전은 융자 잔액이 늘어남에 따라 지속적으로 정부지출이 커지게 된다는 것이다. 둘째, 신용등급이 낮은 정책 대상자들은 실질적 이자부담이 가중되게 된다는 것이다. 셋째, 담보능력이 낮은 정책 대상자가 대출심사에서 탈락되어 자금을 원활하게 공급받을

가능성이 낮아진다는 것이다. 따라서 국회예산정책처에 따르면 이차보전은 효율성 즉 비용절감 효과와 효과성, 즉 정책의 전달 체계에 있어서 단점이 있다고 요약할 수 있다.

이와 비슷한 내용은 김지영·박상원(2009)도 마찬가지로 지적하였는데 이차보전은 초기 자금조달 비용이 적게 들지만 매년 일정 금액이 지출되어야 하므로 정부 자금 조달의 한계사중손실이 체감하는 경우 이차보전이 상대적으로 불리하다는 것이다. 또한 이차보전 방식은 정책 대상자의 대출 가능성이 다른 방식에 비해 낮으므로 이차보전으로의 전환 시 신용보증과의 적절한 조합을 통해 이차보전의 단점을 보완할 필요가 있다고 지적하였다.

이 외에도 예산 당국의 입장에서 이차보전 방식이 가지고 있는 또 하나의 맹점은 이차율이 기준금리의 변동에 의존하고 있기 때문에 예산의 안정성이 떨어진다는 점이다. 이차보전 방식은 기준금리와 정책금리 간 차이를 보전하는 방식인데 연도별 기준금리는 변동성이 매우 크다. 농업 분야의 경우 2008년의 이차율은 3.55%였으나 2004년의 이차율은 1.69%로 2008년의 이차율은 2004년의 두 배가 넘는다(〈표 II-4〉). 따라서 동일한 용자 사업이라 하더라도 정부의 이자부담은 2008년에 2004년의 두 배가 된다. 이처럼 이차율이 해마다 달라지면 해당 사업에 대한 장기적인 지출계획의 수립이 어려워지게 된다.

〈표 II-4〉 농업분야 이차보전 금리 추이

(단위: %)

금리	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
이차보전 기준금리	6.21	5.69	5.43	5.88	6.21	6.55	4.89	4.97	5.23	5.08
정책자금 대출금리	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3
이차율	2.21	1.69	2.43	2.88	3.21	3.55	1.89	1.97	2.23	2.08

주: 이차보전 기준금리는 농협은행 기준금리임

나. 융자와 이차보전 간 순편익 비교

융자 방식과 이차보전 방식 간의 비용 차이는 동일한 사업을 놓고 비교해 볼 수도 있다. 두 방식의 총 비용을 비교해 보기 위해 대출기간 동안 발생하는 수입과 지출을 현재가치로 환산하였다. 이를 수식화 하기 위해 아래와 같이 변수를 설정하였다.³⁾

D : 대출원금

i_f : 재정융자 융자금리, $0 \leq i_f < 1$

b : 재정융자 취급 수수료를

i : 재정융자 대출금리, $i = i_f + b$, $0 \leq i < 1$

r : 할인율

r_b : 이차보전 기준금리

n : 대출기간

rep : 원금 상환율, $0 < rep \leq 1$

정부는 융자 사업 시행 시 사업 시행 첫 해에 대출금 D 를 융자해 주고 이후 매년 $i_f D$ 만큼의 이자를 받는다. 또한 정부는 이행 마지막 해에 대출 원금을 되돌려 받으며 이때 원금 상환 불이행 가능성을 고려하면 원금의 기대 환수액은 $repD$ 가 된다. 한편 동일한 사업을 이차보전으로 시행할 때에는 동일한 대출금 D 에 대해 매년 $r_b - i$ 만큼의 이차차액의 지출이 발생한다.

3) 아래의 수식 전개는 황성현 외(2002, pp. 215~218)의 분석을 변형·확장한 것이다. 황성현 외(2002)는 모든 원금은 회수 가능하다는 것을 전제로 분석하였다.

〈표 II-5〉 자금 지원 방식별 정부 자금흐름의 현재가치

방식	Year 0	Year 1	Year 2		Year n	합 계
융자	$-D$	$\frac{i_f D}{1+r}$	$\frac{i_f D}{(1+r)^2}$	...	$\frac{i_f D}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n}$	$-D + \frac{i_f D}{(1+r)} + \frac{i_f D}{(1+r)^2} + \dots + \frac{i_f D}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n}$
이차 보전	0	$-\frac{(r_b - i)D}{1+r}$	$-\frac{(r_b - i)D}{(1+r)^2}$	...	$-\frac{(r_b - i)D}{(1+r)^n}$	$-\left(\frac{(r_b - i)D}{1+r} + \frac{(r_b - i)D}{(1+r)^2} + \dots + \frac{(r_b - i)D}{(1+r)^n} \right)$

이때 융자 사업에서 정부가 얻게 되는 순편익(NB1)은 아래의 식과 같다.

$$\begin{aligned}
 & -D + \frac{i_f D}{(1+r)} + \frac{i_f D}{(1+r)^2} + \dots + \frac{i_f D}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n} \\
 & = -D + i_f D \sum_k^n \frac{1}{(1+r)^k} + \frac{repD}{(1+r)^n} \\
 & = \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) D + \frac{\frac{1}{1+r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right)}{\frac{1}{1+r} - 1} i_f D \\
 & = \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) D - \frac{\frac{1}{(1+r)^n} - 1}{r} i_f D \\
 & = \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) D - \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \frac{i_f D}{r}
 \end{aligned}$$

그리고 이차보전 시 정부가 얻게 되는 순편익(NB2)은 아래의 식과 같다.

$$\begin{aligned}
& - \left(\frac{(r_b - i)D}{1+r} + \frac{(r_b - i)D}{(1+r)^2} + \dots + \frac{(r_b - i)D}{(1+r)^n} \right) \\
& = - (r_b - i)D \sum_k^n \frac{1}{(1+r)^k} \\
& = - (r_b - i)D \frac{\frac{1}{1+r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right)}{\frac{1}{1+r} - 1} \\
& = \frac{(r_b - i)D}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right)
\end{aligned}$$

용자 방식과 이차보전 방식으로부터 얻는 순편익의 차이는 아래와 같다.

$$\begin{aligned}
\Delta NB &= NB1 - NB2 \\
&= \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) D - \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \frac{i_f D}{r} - \frac{(r_b - i)}{r} D \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \\
&= \left[\left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) - \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \frac{i_f}{r} - \frac{(r_b - i_f - b)}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \right] D
\end{aligned}$$

만약 재정용자로 나타난 정부의 순편익($NB1$)이 더 크다면, 즉 $NB1 - NB2 > 0$ 이라면 아래와 같고,

$$\left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) - \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \frac{i_f}{r} - \frac{(r_b - i_f - b)}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) > 0$$

이는 다시 아래와 같이 정리될 수 있다.

$$\begin{aligned} \frac{rep}{(1+r)^n} - 1 - \frac{r_b - b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) &> 0 \\ rep - (1+r)^n - \frac{r_b - b}{r} (1 - (1+r)^n) &> 0 \\ rep - 1 + 1 - (1+r)^n &> \frac{r_b - b}{r} (1 - (1+r)^n) \\ rep - 1 &> \frac{r_b - b - r}{r} (1 - (1+r)^n) \\ 1 - rep &< \frac{r_b - b - r}{r} ((1+r)^n - 1) \end{aligned}$$

만약 원금회수율이 100% 즉 $rep = 1$ 이라면 위 식은 $r_b - b - r > 0$ 인 한 항상 성립된다. 즉 이차보전 기준금리가 용자 취급 수수료율과 할인율을 합한 값보다 크다면 재정용자의 순편익이 항상 더 크다고 할 수 있다. 그러나 만약 원금회수율이 100%에 미치지 못한다면, 즉 $rep < 1$ 이라면 위 식은 대출기간 n 에 따라 성립되지 않을 수도 있다. 이 경우에도 $r_b - b - r > 0$ 은 성립된다는 것을 전제로 한다.⁴⁾ 만약 대출기간이 충분히 길지 않다면 재정용자의 순편익은 이차보전의 순편익보다 클 수 없다. 다시 말하면 대출기간이 짧은 용자 사업의 경우 정부의 입장에서 이차보전이 유리하며 대출기간이 긴 용자 사업은 용자 방식이 유리하다.

이를 정리하면, 정부가 재정용자를 모두 회수할 수 있다면 이차보전보다는 용자 방식이 유리하지만 재정용자를 모두 회수하지 못한다면 대출기간이 짧은 용자 사업은 이차보전으로 전환하는 것이 유리하다.⁵⁾

한편 $r_b - b - r < 0$ 이라면 원금상환율과 상관 없이 위 식은 항상 성립하지 않는다. 즉 이차보전 기준금리가 용자 취급 수수료율과 할인율을 합한

4) 용자 사업의 원금 상환율은 전반적으로 높은 편이지만 90%보다 낮은 사업들도 존재한다. 국회예산정책처(2010)에 따르면 2010년도 재정용자 사업 가운데 58.45%는 회수율이 96~100%에 이르지만 9.15%의 사업들은 회수율이 90% 이하였으며 이 가운데 8개 사업은 회수율이 70% 이하였다. 따라서 원금 회수율이 평균적으로 100%보다 낮다는 것을 감안한다면 대출기간이 짧고 대출이자가 낮은 사업들은 용자 방식보다 이차보전 방식을 적용하는 것이 재정부담 측면에서 더 유리할 수 있다.

5) 전대 방식 중 대하 방식으로 운영되는 용자 사업의 경우 원금 상환의 책임은 정부가 아닌 용자 취급 금융기관이 지게 된다. 따라서 정부의 입장에서 대하방식으로 운영되는 용자 사업의 원금상환율은 항상 100%라고 할 수 있다.

값보다 작다면 정부의 입장에서 이차보전을 선택하는 것이 항상 유리하다.

그런데 재정용자 취급 수수료율(b)은 일반적으로 0.5~1.5%선으로 정해져 있다. 따라서 세 변수 간의 상대적 크기는 이차보전 기준금리(r_b)와 할인율(r)을 어떻게 설정할 것인가에 따라 달라진다. 이차보전 기준금리는 은행의 실세 대출금리를 반영해야 한다. 할인율은 자금의 기회비용을 반영해야 하므로 공적 자금이 다른 곳에 투자되었을 때 얻을 수 있는 수익, 즉 실세 대출금리와 비슷한 수준에서 결정될 가능성이 높다. 현실적으로 적용 가능한 변수값들을 고려하면 $r_b - b - r < 0$ 이 되는 경우가 보편적이며 이는 정부의 입장에서 이차보전이 유리한 선택임을 의미한다.⁶⁾ 이 결과가 의미하는 또 한 가지 사실은 융자 사업의 기간과 상관없이 이차보전이 정부에게 유리한 방식이라는 것이다. $r_b - b - r < 0$ 인 경우에는 대출기간 n 의 크기와 상관없이 좌변 즉 $1 - rep$ 이 우변보다 크기 때문이다. 이는 기존 연구에서 지적되었던 것과는 반대의 결과로서 국회예산정책처(2012)와 김지영·박상원(2008)은 이차보전이 융자에 비해 초기 자금조달 비용이 적게 들어가는 대신 매년 발생하는 이자 지출로 인해 장기적으로는 불리하다고 지적하였다.

한편 정부가 이차보전 확대를 고려한다면 금융기관의 입장에서 이를 받아들일 유인이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 금융기관의 이차보전 사업 수용성이 높다면 정책 대상자들이 해당 사업에서 제외되는 사례가 적을 가능성이 높기 때문이다.⁷⁾

금융기관은 이차보전 사업 취급 시 첫 해에 원금 D 를 대출해주고 매년 $r_b D$ 만큼의 이자 수입을 얻는다. 그러나 원금 상환 불이행의 위험을 정부 대신 떠안게 되므로 마지막 해에는 원금 회수 가능성을 곱한 $repD$ 만큼을 회수하게 된다. 한편 전대 방식에서 융자 사업을 취급할 때에도 금융기관은

6) <표 II-4>에서 본 바와 같이 2012년 농협의 이차보전 기준금리는 5.04%이다. 할인율은 정부 자금이 융자가 아닌 다른 사업에 투입되었을 때 얻을 수 있는 수익 즉 기회비용을 반영해야 한다. 정부 사업에 대해서는 사회적 할인율을 적용할 수 있으며 이정권·김석영(2013)은 재정사업 예비타당성조사에서 이용되고 있는 적절한 사회적 할인율을 5~5.5%로 제시하였다.

7) 여기에서는 우리나라에서 가장 보편적인 방식인 전대 방식(대하대출)을 기준으로 분석하였다.

원금 상환의 책임을 지게 된다. 따라서 대출 첫 해에 금융기관은 정부로부터 원금 D 를 공급받아 D 만큼 대출해 주므로 첫 해의 금융기관 순현금흐름은 0이다. 한편 대출 기간 마지막 해에 금융기관이 얻을 수 있는 기대수익은 $repD$ 이며 금융기관은 정부에 원금 D 를 되돌려 주어야 한다. 또한 금융기관은 대출 기간 동안 용자 취급 수수료 b 만큼의 수익을 얻을 수 있다.

〈표 II-6〉 자금 지원 방식별 금융기관 자금흐름의 현재가치

방식	Year 0	Year 1	Year 2	...	Year n	합계
용자	0	$\frac{bD}{1+r}$	$\frac{bD}{(1+r)^2}$	...	$\frac{bD}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n} - \frac{D}{(1+r)^n}$	$\frac{bD}{1+r} + \frac{bD}{(1+r)^2} + \dots + \frac{bD}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n} - \frac{D}{(1+r)^n}$
이차 보전	$-D$	$\frac{r_b D}{1+r}$	$\frac{r_b D}{(1+r)^2}$	...	$\frac{r_b D}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n}$	$-D + \frac{r_b D}{1+r} + \frac{r_b D}{(1+r)^2} + \dots + \frac{r_b D}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n}$

용자 사업을 통해 금융기관이 얻는 순편익(NB3)은 다음의 식과 같다.

$$\begin{aligned}
 & \frac{bD}{1+r} + \frac{bD}{(1+r)^2} + \dots + \frac{bD}{(1+r)^n} + \frac{repD}{(1+r)^n} - \frac{D}{(1+r)^n} \\
 &= (rep-1) \frac{D}{(1+r)^n} + bD \sum_{k=1}^n \frac{1}{(1+r)^k} \\
 &= \frac{rep-1}{(1+r)^n} D - \frac{b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) D
 \end{aligned}$$

그리고 이차보전 시 금융기관이 얻는 순편익(NB4)은 아래와 같다.

$$\begin{aligned}
& -D + \frac{r_b D}{1+r} + \frac{r_b D}{(1+r)^2} + \cdots + \frac{r_b D}{(1+r)^n} + \frac{rep D}{(1+r)^n} \\
& = -D + \frac{rep D}{(1+r)^n} + r_b D \sum_{k=1}^n \frac{1}{(1+r)^k} \\
& = \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) D - \frac{r_b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) D
\end{aligned}$$

두 방식으로부터 얻을 수 있는 순편익의 차이는 아래와 같이 표현된다.

$$\begin{aligned}
\Delta NB_b &= NB_3 - NB_4 \\
&= \left[\frac{rep-1}{(1+r)^n} - \frac{b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) - \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) + \frac{r_b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \right] D \\
&= \left[\frac{rep-1}{(1+r)^n} - \left(\frac{rep}{(1+r)^n} - 1 \right) + \frac{r_b-b}{r} \left(\frac{1}{(1+r)^n} - 1 \right) \right] D
\end{aligned}$$

따라서 융자 방식과 이차보전 방식의 상대적 편익은 D 의 계수에 따라 달라지며 만약 융자 방식이 유리하다면 D 의 계수는 아래와 같이 변형할 수 있다.

$$\begin{aligned}
rep-1- rep + (1+r)^n + \frac{r_b-b}{r}(1-(1+r)^n) &> 0 \\
\frac{r_b-b-r}{r}(1-(1+r)^n) &> 0
\end{aligned}$$

여기에서 $1-(1+r)^n$ 은 항상 음수이다. 그리고 앞에서 서술한 바와 같이 통상적으로 이차보전 기준금리(r_b)는 할인율(r)과 비슷한 수준에서 결정되므로 r_b-b-r 는 음수가 된다. 따라서 위 식은 항상 성립하며 이는 부실채권의 위험을 금융기관이 맡게 되는 경우 금융기관의 입장에서 융자가 보다 유리한 선택이 된다.⁸⁾

8) 금융기관이 부실채권의 위험을 안지 않는 위탁 대출의 경우에도 융자 방식이 이차보전 방식보다 유리한 것으로 나타났다.

용자와 이차보전의 순편익을 정부와 금융기관의 입장에서 비교한 결과, 금리와 용자 취급 수수료율의 결정에 있어 현재 상황에서 적용할 수 있는 값들을 고려한다면 정부는 이차보전을 선택하는 것이 유리하고 금융기관은 용자 방식을 선택하는 것이 유리하다고 결론을 내릴 수 있다. 정부가 이차보전 방식을 확대하고자 한다면 금융기관의 수용성을 높이기 위하여 적절한 수준의 수익성을 담보할 수 있도록 이차보전 금리를 책정할 필요가 있다.

Ⅲ. 재정융자 및 이차보전 현황

1. 회계·기금별 현황

이차보전 사업과 재정융자 사업은 일반회계, 3개의 특별회계와 28개의 기금을 통해 운영되고 있다. 세부 사업을 기준으로 가장 많은 융자 사업이 이루어지고 있는 회계 또는 기금은 농어촌구조개선특별회계(이하, 농특회계)이며 그 다음으로 농산물가격안정기금, 수산발전기금과 축산발전기금을 통해 많은 수의 융자 사업이 수행되고 있다. 금액을 기준으로 살펴보면, 국민주택 기금으로 운영되는 융자 사업이 약 15조 8,748억원(2013년 기준)으로 전체 융자 및 이차보전 예산인 29조 6,951억원의 절반 이상을 차지하고 있다. 그 다음으로는 중소기업창업 및 진흥 기금과 농산물가격 안정기금이 따르고 있다. 이 기금과 회계를 통해 이루어지는 사업들은 대부분 저소득층, 농림수산 분야, 중소기업 등 취약 계층을 대상으로 이루어지고 있다.

〈표 III-1〉 회계·기금별 융자 사업 주요 내용

구분	주요 사업
농어촌구조개선 특별회계	- 농산물 생산자의 경쟁력 강화, 생산 및 유통 시설 개선, 농림어업인력 육성, 농어촌 개발 등의 목적 - 융자 대상은 농림수산물 생산자
에너지 및 자원사업 특별회계	- 가스공급, 신재생에너지 보급, 에너지절약시설설치용자 등 에너지 공급 관련 융자
환경개선 특별회계	- 상하수도, 재활용산업, 환경산업 관련 융자
국민주택기금	- 주택시장 안정, 주거복지 향상을 위해 융자 수행 - 융자 대상은 공공기관, 민간사업자, 개인수요자 등
중소기업창업 및 진흥기금	- 중소기업창업촉진, 산업기반의 구축 및 발전을 위해 융자 수행 - 융자 대상은 중소기업기본법상 중소기업
예금보험기금채권 상환기금	- 금융기업의 부실에 따른 자금 대여
국민연금기금	- 기타자금대여
공무원연금기금	- 공무원 학자금 등록금 대여사업과 공무원 연금대출 사업 - 융자 대상은 공무원연금법 적용 대상 공무원 및 그 자녀
공공자금관리기금	- 장애인의 자립자활과 저소득자생업자금 지원 융자 수행 - 융자 대상은 사회적 약자를 돕는 관련 사업을 수행하는 금융기관
농산물가격 안정기금	- 농산물의 가격조절, 생산·출하 장려 등을 위해 자금을 대여 - 대출취급기관은 한국농수산식품유통공사와 농협중앙회
대외경제협력기금	- 개도국에 장기 저리의 양허성 차관 제공 - 융자 대상은 우리나라와의 경제협력 잠재력이 큰 개도국
남북협력기금	- 남북교류 협력의 촉진에 기여하기 위하여 융자 사업을 수행 - 융자 대상은 남북 간 경제교류 사업을 시행하는 남한주민 등
농지관리기금	- 농업 경쟁력 강화 등을 위해 융자 사업을 수행 - 한국농어촌공사에서는 융자 대상 조건에 따라 실수요자에게 대여
축산발전기금	- 축산물 수급, 기술보급, 축산업 경쟁력 제고 등의 목적 - 융자 대상은 농업인, 농축협 등
사학진흥기금	- 사학진흥기금은 사립학교의 교육환경 개선의 목적 - 융자 사업은 교육지원, 국제화지원, 교육 특화지원 사업 등
관광진흥개발기금	- 관광호텔 등 관광숙박시설의 건설 및 개보수자금 등 지원

〈표 III-2〉 회계·기금별 용자 및 이차보전 예산 및 사업 수

(단위: 억원, 개)

회계/기금		예산액			세부 사업 수		
		2011년	2012년	2013년	2011년	2012년	2013년
회계	일반회계	4,995	323	420	9	7	8
	농어촌구조개선 특별회계	1,556	6,211	6,294	10	13	13
	에너지 및 자원사업 특별회계	11,576	9,606	6,822	10	9	9
	환경개선 특별회계	1,339	1,339	1,535	5	5	5
	소 계	19,466	17,478	15,070	34	34	35
기금	농산물가격 안정기금	13,599	13,928	16,516	10	11	11
	관광진흥개발기금	2,131	2,462	2,920	2	1	1
	보훈기금	475	441	456	4	4	4
	국민주택기금	135,616	150,253	158,743	9	9	10
	산업재해보상보험 및 예방기금	1,248	1,214	1,081	3	3	3
	대외경제협력기금	6,047	6,152	6,686	1	1	1
	농지관리기금	5,920	6,296	6,541	5	5	5
	남북협력기금	1,874	1,768	1,947	3	3	3
	공공자금관리기금	1,030	530	384	8	6	5
	고용보험기금	1,425	1,110	1,245	7	7	7
	정보통신진흥기금	300	302	272	1	1	1
	군인복지기금	403	368	1,798	2	2	3
	수산발전기금	5,057	5,080	5,184	10	10	10
	공무원연금기금	12,372	14,413	14,010	2	2	2
	사학진흥기금	2,701	2,400	2,347	3	3	2
	특정물질사용합리화기금	25	24	23	1	1	1
	근로자복지진흥기금	451	444	508	3	1	1
	축산발전기금	2,401	2,863	5,265	9	9	10
	사립학교교직원연금기금	16,044	16,663	16,726	2	2	2
	방송발전기금	420	370	342	2	2	2
	전력산업기반기금	200	180	150	1	1	1
	국민체육진흥기금	75	82	82	1	1	1
	응급의료기금	100	100	30	1	1	1
	중소기업창업 및 진흥기금	32,075	33,330	33,575	6	7	9
	자유무역협정이행지원기금	1,735	2,702	3,670	5	5	5
	지역신문발전기금	10	0	0	1	0	0
	언론진흥기금	24	30	24	1	1	1
	임금채권보장기금	0	0	50	0	0	1
	국민연금기금	0	300	300	0	1	1
	소 계	243,758	263,805	281,881	103	100	103
	합 계	263,224	281,284	291,803	137	134	138

주: 세부 사업 기준

자료: 1) 대한민국정부, 『세입세출예산사업설명서』, 각 회계연도.

2) 각 부처, 『예산서』, 각 회계연도.

이차보전 사업만 살펴보면, 2013년 기준 세부 사업이 3개의 회계, 4개 기금을 통해 이루어지고 있다.⁹⁾ 이차보전 사업은 매년 증가하여 2013년에는 20개의 세부 사업에 이르고 있으며 특히 농어촌구조개선 특별회계는 2012년에 사업 수가 3개, 2013년에 5개로 증가하였다.

사업 수로 볼 때 이차보전 사업이 가장 많이 이루어지는 회계 또는 기금은 일반회계이며 그 다음으로는 농특회계가 5개 사업의 수행에 이용되고 있다. 금액 면에서 비교한다면 농특회계가 약 4,832억원(2013년 기준)으로서 총 이차보전 예산의 66.0%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 공공자금관리기금으로서 저축은행구조조정지원을 위해 단일 사업으로는 가장 많은 예산인 1,000억원이 배정되었으며 전체 이차보전 예산의 13.7%에 이른다. 국민주택기금의 경우 2013년부터 생애최초주택구입자금(250억원)과 공공분양 사업(300억원)을 이차보전으로 전환함에 따라 이차보전 사업이 신규모로 편성되었다.

〈표 III-3〉 회계·기금별 이차보전 사업 현황

(단위: 백만원, 개)

회계·기금	지출예산			사업갯수		
	2011년	2012년	2013년	2011년	2012년	2013년
일반회계	499,513	32,286	41,956	9	7	8
농어촌구조개선 특별회계	7,800	444,696	483,223	1	3	5
에너지 및 자원사업 특별회계	40,500	39,035	42,485	2	2	2
공공자금관리기금	0	100,000	100,000	0	1	1
국민주택기금	0	0	55,000	0	0	2
군인복지기금	0	0	1,139	0	0	1
중소기업창업 및 진흥기금	0	0	7,500	0	0	1
합 계	547,813	616,017	731,303	12	13	20

주: 세부 사업 기준임

자료: 1. 디지털예산회계시스템, 『세입세출예산사업설명서』, 각 회계연도.

2. 각 부처 예산서, 각 회계연도.

9) 원론적으로 이차보전 사업은 민간 금융기관이 대출한 원금에 대해 이차차액을 지원해주는 것이지만 실제로는 원금을 직접융자하거나 전대하면서 이차차액을 지원해 주는 사업이 존재하며 이를 예산서상 이차보전 사업으로 표시하고 있다. 이런 경우는 제외하였다.

2. 부처별 현황

부처별로 용자 사업 및 이차보전 사업 현황을 살펴보면, 2013년 기준 농식품부에서 수행중인 용자 및 이차보전 사업이 73개(내역사업 기준)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 해수부의 사업이 31개, 산림청의 사업이 20개로 농림수산분야의 부처가 다른 부처에 비해 많은 수의 용자 및 이차보전 사업을 수행하고 있다. 한편 예산 금액 면에서는 국토부에서 수행 중인 용자 사업의 비중이 가장 많은 비중을 차지하고 있는데 2013년 기준으로 총용자 및 이차보전 사업 예산액의 53%인 15조 8,748억원에 이른다. 국토부에서 수행 중인 사업들은 국민주택기금을 통해 이루어지고 있으며 대부분 주택 공급자와 주택 수요자에 대한 용자 사업이다.

〈표 III-4〉 부처별 융자 및 이차보전 사업(2013년)

(단위: 개, 백만원)

사업 담당 부처	사업 수			예산	
	세부 사업	내역사업	지원 분야	예산	사업당 예산
금융위원회	2	2	2	121,433	60,717
산림청	4	20	20	37,146	1,857
방위사업청	2	2	2	13,055	6,528
복지부	7	8	8	74,946	9,368
여성부	1	1	1	3,600	3,600
국토부	10	16	16	15,874,821	992,176
농식품부	39	73	83	3,740,794	45,070
해수부	16	31	33	603,610	18,291
미래부	3	3	3	61,400	20,467
산자부	10	10	10	670,268	67,027
환경부	5	5	5	153,474	30,695
노동부	11	11	11	283,412	25,765
안행부	2	2	2	1,401,000	700,500
문체부	3	3	3	302,600	100,867
국방부	3	3	3	179,839	59,946
통일부	3	4	4	194,700	48,675
기재부	1	1	1	668,600	668,600
국가보훈처	4	4	4	45,621	11,405
교육부	4	4	4	1,907,329	476,832
중소기업청	8	8	8	3,357,500	419,688
합 계	138	211	223	29,695,148	133,162

주: 사업당 예산은 지원분야 기준임

자료: 각 부처, 『예산서』,

기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

융자 사업을 제외한 이차보전 사업은 10개 부처에서 운영되고 있다. 그 중에서도 부처별로는 농식품부의 비중이 가장 높으며 그 다음으로는 해수부, 산림청이 따르고 있어 농림수산 관련 부처의 이차보전 사업이 전체 이차보전 사업의 82.5%를 차지(내역사업 기준)하고 있다. 농림수산 관련 부처의 이차보전 사업 비중이 높은 것은 해당 분야의 전문 금융기관이 존재하여

이차보전 사업이 용이하게 진행될 수 있기 때문이다.

〈표 III-5〉 부처별 이차보전 사업(2013년)

(단위: 개, %, 백만원)

부 처	내역 사업 수	사업 수 비중	예산액	예산 비중
금융위원회	2	3.2	121,433	16.6
산림청	12	19.0	13,816	1.9
방위사업청	2	3.2	13,055	1.8
복지부	1	1.6	2,146	0.3
해수부	18	28.6	85,240	11.7
농식품부	22	34.9	389,489	53.3
산자부	2	3.2	42,485	5.8
국토부	2	3.2	55,000	7.5
국방부	1	1.6	1,139	0.2
중소기업청	1	1.6	7,500	1.0
합 계	63	100.0	731,303	100.0

자료: 각 부처, 『예산서』.

기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

3. 기능별 재정용자 현황

용자 및 이차보전 사업을 기능별로 나누어 살펴보면, 내역 사업을 기준으로 사업 수가 가장 많은 분야는 농림수산분야로서 2013년에 120개 사업이 이루어졌다. 그리고 사회복지 사업이 41개 사업으로 그 뒤를 잇고 있으며 산업·중소기업 및 에너지 분야 사업은 19개이다. 예산액을 기준으로 나누어 보면, 사회복지 분야의 비중이 가장 높다. 이는 사회복지 분야의 주택 부문 용자 사업의 예산액이 매우 크기 때문이다. 사회복지 분야를 이어서 농림수산분야와 산업·중소기업 및 에너지 분야가 높은 비중을 차지하고 있으며 이들 세 분야가 전체 용자 및 이차보전 사업 예산의 대부분을 차지하고 있다. 농림수산분야 사업은 농업농촌, 임업산촌, 수산어촌, 식품 등 네 부문으

로 나누어질 수 있으며 대부분 농림어업 경영체의 경영 안정을 위한 융자 지원이다. 사회복지 분야는 기초생활보장, 노인·청소년, 노동, 보육·가족 및 여성, 주택, 주택, 보훈, 취약계층지원 등의 다양한 부문을 대상으로 융자 사업이 이루어졌다. 산업·중소기업 및 에너지 분야는 산업기술지원, 산업금융지원, 산업진흥고도화, 에너지 및 자원개발 부문으로 나눌 수 있으며 주로 에너지 관련 기업에 대한 자금 지원과 중소기업 지원이다.

〈표 III-6〉 기능별 융자 및 이차보전 사업(2013년)

(단위: 개, 백만원, %)

분 야	사업 수		예산액	
일반공공행정	4	1.9	1,522,433	5.1
공공질서안전	1	0.5	1,983	0.0
외교통일	5	2.4	863,300	2.9
국방	5	2.4	192,894	0.6
교육	2	0.9	234,735	0.8
문화 및 관광	4	1.9	322,600	1.1
환경	5	2.4	153,474	0.5
사회복지	41	19.4	17,951,994	60.5
보건	1	0.5	3,000	0.0
농림수산	120	56.9	4,349,009	14.6
산업·중소기업 및 에너지	19	9.0	4,056,996	13.7
교통 및 물류	2	0.9	1,330	0.0
통신	2	0.9	41,400	0.1
합 계	211	100.0	29,695,148	100.0

주: 사업 수는 내역사업 기준임

자료: 1) 각 부처, 『예산서』,

2) 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

이차보전 사업만을 기능별로 분류해 보면 농림수산분야의 이차보전 사업 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 농림수산분야의 이차보전 사업은 사업 수 기준으로 전체 이차보전 사업의 77.8%, 예산액 기준으로는 66.4%에 이르고 있다. 이차보전 사업의 시행이 타분야에 비해 농림수산분야에서 활발하게 이루어진 것은 농협은행, 수협, 산림조합 등 관련 금융기관이 해당

분야의 정책금융 담당하고 있어 이차보전으로의 전환이 용이하기 때문이다.

〈표 III-7〉 기능별 이차보전 사업(2013년)

(단위: 개, %, 백만원)

분야	내역 사업 수	사업 수 비중	예산액	예산 비중
일반공공행정	2	3.2	121,433	16.6
농림수산	49	77.8	485,232	66.4
국방	3	4.7	14,194	1.9
사회복지	3	4.7	57,146	7.8
공공질서안전	1	1.6	1,983	0.3
교통 및 물류	2	3.2	1,330	0.2
산업·중소기업 및 에너지	3	4.7	49,985	6.8
합계	63	100.0	731,303	100.0

주: 사업 수 비중을 소수점 한자리로 맞추에 따라 0.1의 오차 발생
 자료: 각 부처, 『예산서』,
 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

4. 자금 지원 방식별 현황

융자 사업과 이차보전 사업을 합한 재정융자 사업을 지원 방식에 따라서 살펴본 결과 전대 방식이 사업 수나 예산액 면에서 가장 많이 사용되고 있는 것으로 나타났다. 직접융자와 전대 방식을 동시에 활용하고 있는 사업들 까지 포함하면 전대 방식은 전체 재정융자 사업의 절반 이상을 차지하고 있다고 할 수 있다. 이차보전은 사업 수 기준으로 전대 방식에 이어 두 번째로 많지만 이차차액만 지원하는 사업의 성격상 사업당 예산이 낮아 예산액 비중은 2.5%에 불과하다.

직접융자와 전대 방식이 이차보전에 비해 민간의 활용도가 낮은 방식임을 고려한다면 우리나라의 재정융자제도는 민간부문의 활용도가 매우 낮다고 할 수 있다.

〈표 III-8〉 자금 지원 방식별 융자 및 이차보전 사업 현황(2013년)

(단위: 개, 백만원, %)

자금 지원 방식	사업 수	사업 수 비중	예산액	예산액 비중
직접융자	34	16.1	5,198,667	17.5
직접융자, 전대 방식	20	9.5	4,375,678	14.7
전대 방식	94	44.5	19,389,500	65.3
이차보전	63	29.9	731,303	2.5
합계	211	100.0	29,695,148	100.0

주: 내역사업 기준

자료: 각 부처 예산서

기획재정부, 기금현황, 각 회계연도.

사업별 예산규모는 자금 지원 방식에 따라 다르게 나타나고 있다. 가장 많이 사용하고 있는 전대 방식은 사업당 평균 예산이 2,203억원 가량으로서 1조원 이상의 대규모 융자 사업도 포함하고 있다. 직접융자 방식이나 직접 융자와 전대의 혼합방식 또한 사업당 평균 예산액이 매우 크다. 반면 이차 보전 사업들은 자금 지원 방식의 특성상 대부분 50억원 이하의 규모를 가진 사업이며 사업당 평균 예산도 138억원에 불과하여 예산규모면에서 여타 자금 지원 방식에 비해 정부부담이 매우 적다.

〈표 III-9〉 융자 및 이차보전 사업의 예산규모별 분포

(단위: 개, 백만원)

예산규모	지 원 방 식			
	직접융자	전대 방식	직접융자+전대 방식	이차보전
50억원 이하	8	24	4	29
50~100억원	1	9	1	8
100~250억원	2	21	2	8
250~500억원	5	7	3	5
500~1,000억원	3	14	2	2
1,000~5,000억원	10	8	4	1
5,000억~1조원	2	1	3	0
1조원 초과	1	4	1	0
합 계	32	88	20	53
사업당 평균 예산	162,458	220,335	218,784	13,798

주: 사업 수는 내역 사업 기준이며 일부 내역 사업의 예산 내역을 구할 수 없어 다른 내역 사업과의 통합 예산을 사용하였음

자료: 각 부처, 『예산서』, 각 연도.

기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

2013년 기준 예산이 5,000억원을 초과하는 사업들은 후분양주택, 공공임대, 국민임대, 근로자서민주택구입자금 등 국민주택기금 사업들이 대표적이며, 산지유통활성화지원, 대개도국차관, 사립학교 교직원 생활안정자금대여, 소상공인지원, 신성장기반, 창업기업지원 사업 등 농림수산분야와 중소기업지원 등 기타 사업들도 포함된다.

재정용자 사업은 취약계층, 취약분야뿐만 아니라 정부가 사회 인프라 구축 등 정책적으로 추진하는 사업에 참여하는 민간이나 공무원, 군인 등 특정한 자격 요건을 갖춘 사람들의 후생 증진을 위한 사업도 포함하고 있다.

대출 대상자들을 단체와 개인으로 구분하고 그룹화하여 어떤 방식을 통해 주로 자금 지원을 받는지 살펴보았다(〈표 Ⅲ-10〉, 〈표 Ⅲ-11〉 참조). 농림어업에 종사하는 개인과 단체는 이차보전 방식을 통해 자금을 대출받는 비중이 매우 높으며 전체 농림어업 경영체를 대상으로 한 사업 중 이차보전 사업 비중은 53.3%에 이르고 있다. 그러나 예산을 기준으로 볼 때에는 이차보전으로 지원되는 사업의 비중이 가장 낮으며 전대 방식이나 직접용자의 비중이 절반 이상을 차지하고 있다. 한편 농림어업을 제외한 모든 사업체를 대상으로 하는 사업들은 주로 전대 방식을 활용하고 있는데 전대 방식의 비중이 58.0%에 이르고 있다. 저소득층, 즉 일정한 소득 수준에 이르지 못하여 자금 대출을 받아야 하는 개인을 대상으로 하는 사업은 주로 전대 방식을 이용하고 있는데 총 13개 사업 중 9개 사업이 전대 방식을 활용하고 있다. 이러한 사업들은 주택전세구입자금이나 저소득층생업자금용자 또는 직업훈련원생계비대부 등이 그 사례이다. 금액면에서 볼 때에도 전대 방식에 대한 활용도는 매우 높아 저소득층에 지원되는 예산의 99.7%가 전대 방식을 통해 지원되고 있다.

〈표 III-10〉 대출 대상자별 융자 및 이차보전 사업 수(2013년)

(단위: 개, %)

대출 대상자		자금 지원 방식				
		전체	직접융자	직접융자+전대 방식	전대 방식	이차보전
단체	농림어업 경영체	107	12 (11.2)	4 (3.7)	34 (31.8)	57 (53.3)
	산업체	69	8 (11.6)	12 (17.4)	40 (58.0)	9 (13.0)
	공공기관	5	2 (40.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	3 (40.0)
	지자체	1	1 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	사립학교	2	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
개인	저소득층	13	2 (15.4)	0 (0.0)	9 (69.2)	2 (15.4)
	군인	4	1 (25.0)	0 (0.0)	1 (25.0)	2 (50.0)
	공무원	2	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	유공자	4	0 (0.0)	4 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	사립학교 교직원	2	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	장애인	3	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	0 (0.0)
	여성	1	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)
	농어민	2	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)
	일반	7	1 (14.3)	0 (0.0)	4 (57.1)	2 (28.6)
	기타	1	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)
합계		223	34 (100.0)	20 (100.0)	94 (100.0)	75 (100.0)

주: 1. 지원분야 기준임

2. 농림수산 경영체: 1차 농림수산물을 생산하는 개인 또는 단체

3. 산업체: 농림수산물을 제외한 재화 또는 서비스를 생산하는 단체

4. 저소득층: 일정 소득 수준 이하의 개인

5. 일반: 소득, 직업, 신분과 상관없이 융자 혜택을 받을 수 있는 일반 국민

6. 기타는 외국과 미상을 포함하고 있음

7. 괄호 안은 각 대상자 그룹이 대출 받는 방식의 비중을 나타냄

8. 산업체나 공공기관에 지원되는 자금은 궁극적으로 저소득층을 수혜대상자로 하는 경우가 있으나 여기에서는 일차적으로 자금 지원을 받는 대상을 기준으로 분류하였음

자료: 각 부처, 『예산서』, 각 연도.

기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.

사립학교, 사립학교 교직원, 공무원, 지자체 등은 모두 직접융자를 통해서만 자금을 지원받는다. 공무원이나 사립학교교직원에 대한 대출은 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금 등 연금운영주체가 여유자금을 이용해 자금을 지원하고 있다. 사립학교는 한국사학진흥재단이, 지자체는 환경부가 지방중소도시의 상수도 개발을 위해 융자하고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 대출 대상자별 융자 및 이차보전 사업 예산(2013년)

(단위: 억원, %)

대출 대상자		전체	직접융자	직접융자/전대 방식	전대 방식	이차보전
단 체	농림어업 경영체	35,026	9,609 (27.4)	9,638 (27.5)	11,159 (31.9)	4,621 (13.2)
	산업체	105,548	7,601 (7.2)	33,663 (31.9)	63,053 (59.7)	1,230 (1.2)
	공공기관	16,166	32 (0.2)	0 (0.0)	14,458 (95.3)	675 (4.5)
	지자체	35	35 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	사립학교	2,347	2,347 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
개 인	저소득층	93,146	9 (0.0)	0 (0.0)	92,901 (99.7)	236 (0.3)
	군인	1,838	1,276 (69.4)	0 (0.0)	511 (27.8)	51 (2.8)
	공무원	14,010	14,010 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	유공자	456	0 (0.0)	456 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	사립학교 교직원	16,726	16,726 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	장애인	316	0 (0.0)	0 (0.0)	316 (100.0)	0 (0.0)
	여성	36	0 (0.0)	0 (0.0)	36 (100.0)	0 (0.0)
	농어민	272	42 (15.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	230 (84.5)
	일반	5,345	300 (5.6)	0 (0.0)	4,775 (89.3)	270 (5.1)
	기타	6,686	0 (0.0)	0 (0.0)	6,686 (100.0)	0 (0.0)
	합계	296,951	51,987 (100.0)	43,757 (100.0)	193,895 (100)	7,313 (100)

주: 1. 자원분야 기준임

2. 농림수산 경영체: 1차 농림수산물을 생산하는 개인 또는 단체

3. 산업체: 농림수산물을 제외한 재화 또는 서비스를 생산하는 단체

4. 저소득층: 일정 소득 수준 이하의 개인

5. 일반: 소득, 직업, 신분과 상관없이 융자 혜택을 받을 수 있는 일반 국민

6. 기타는 외국과 미상을 포함하고 있음

7. 괄호 안은 각 대상자 그룹이 대출 받는 방식의 비중을 나타냄

8. 산업체나 공공기관에 지원되는 자금은 궁극적으로 저소득층을 수혜대상자로 하는 경우가 있으나 여기에서는 일차적으로 자금 지원을 받는 대상을 기준으로 분류하였음

자료: 각 부처 예산서.

기획재정부, 『기금현황』, 각 회계연도.

군인을 대상으로 하는 융자 사업들은 군간부의 전세자금 대출이나 자녀 학자금 대출 사업들이며 동일한 사업 내용임에도 불구하고 전대 방식과 이차보전 방식이 사용되는 경우도 있다.

대출 대상자에 따라 재정융자 사업은 두 가지 분류로 나눌 수 있다. 첫 번째는 저소득층, 군인, 공무원, 장애인, 농어민, 여성 등 취약 계층에 해당

되는 개인에 대출되는 사업은 사회복지성 사업으로 분류할 수 있다. 예를 들면 저소득층을 대상으로 하는 주택 관련 융자 사업이나 장애인이나 여성의 자립 지원 자금, 농어민의 주거환경 개선 지원 사업 등이 사회복지성 사업이라고 할 수 있다. 사회복지성 융자의 특징은 해당 수혜자에 대한 일회성 자금 지원의 성격이 강하고 일정한 대출자격을 갖춘 경우에는 대출이 가능하며 회수 가능성에 대한 전문적인 분석의 필요성이 낮다.

두 번째는 사업자를 주 대상으로 하여 대출 대상자의 경영성과를 높이는 데 목적이 있는 금융성 사업이다. 농림어업 경영체, 일반 산업체, 공공기관 등에 대출되는 사업들이 여기에 해당된다. 금융성 사업은 사업체나 사업자에 대한 자금 지원을 통해 주로 해당 차입자의 경영성과를 높이는 데 목적이 있으므로 사업성에 대한 전문적인 평가가 필요하다.

〈표 Ⅲ-10〉을 통해 사업 성격에 따른 융자 지원 방식을 살펴보면 농림어업 경영체를 제외한 산업체 지원 사업들은 이차보전보다는 전대 방식 또는 직접융자 방식을 더 많이 활용하고 있다. 농림어업 경영체를 지원하는 사업들은 경영자금 지원, 유통시설 지원, 자재구입 지원 등이며 농협, 수협, 산림조합, 지자체 등이 사업성 평가를 통해 지원 여부를 결정하며 농협중앙회, 산림조합중앙회, 수협중앙회 등 금융기관에서 대출을 시행한다.

사회복지성 사업들은 이차보전 방식보다 전대 방식이나 직접융자 방식으로 지원해주는 비중이 높았다. 군인이나 농어민을 제외한 개인에 대한 대출 사업은 대부분 직접융자나 전대 방식을 활용하고 있다.

5. 이차보전 사업 분석 및 평가

가. 이차보전 사업 집행률

이 절에서는 현재 시행중인 이차보전 사업의 현황과 문제점을 살펴보았다. 〈표 Ⅲ-12〉는 2011년부터 2013년 사이의 이차보전 사업 집행률을 나타낸 것이다. 조사한 결과 최근 3년간 이차보전 사업의 집행률은 감소한 것으로 나타났다. 2011년 이차보전 사업의 전체 평균 집행률은 98.7%였으나

2012년에는 72.1%, 2013년에는 54.8%로 감소하였다. 특히 농특회계를 통해 시행된 사업들은 여타 이차보전 사업보다 뚜렷한 감소세를 보이고 있는데 2011년 평균 집행률은 101.3%였으나 2013년에는 46.5%로 2년 전에 비해 절반 이하로 감소하였다. 예산 집행률 감소는 두 가지 이유로 설명할 수 있다. 우선 예산 책정 시 적용되는 대출 기준금리에 비해 집행 시점의 기준금리가 낮기 때문에 소요액 감소가 발생할 수 있다. 또한 농업종합자금, 농축산 경영자금 등 경영체를 대상으로 한 이차보전 사업의 집행률이 저조한 것은 경기부진의 영향인 것으로 판단된다.

첫 번째 이유는 대출 기준금리가 오르는 경우 집행액은 예산에 비해 높아질 수도 있다는 것을 의미한다. 이차보전 사업의 집행액은 사업 수요 뿐만 아니라 대출 기준금리에 의해서는 좌우되며 이는 정확한 지출계획의 수립은 어렵게 만드는 요소가 된다.

〈표 III-12〉 이차보전 사업 집행률

(단위: 백만원, %)

재원	세부사업명	소관 부처	2011년			2012년			2013년		
			예산	예산현액	집행액	집행률	예산	예산현액	집행액	집행률	집행률
일반 회계	모기지론이차보전	금융 위원회	4,700		4,488	95.5	9,720	9,720	21,433	20,933	97.7
	임업인부채대책자금	산림청	2,976		2,537	85.2	2,275		2,009	1,659	82.6
	방위산업이차보전	방위	6,768		5,320	78.6	9,600		8,921	5,691	63.8
	군간부이차보전	사업청	3,600		3,470	96.4	4,114		3,955	3,139	79.4
	생계비용자이차및손실보전금	복지부	3,408		2,742	80.5	2,757		2,146	1,263	58.9
	유류오염사고피해보상지원		24,650		24,649	100.0	2,500		1,951	1,783	91.4
	형운노조원상용화지원	해수부	2,000		1,562	78.1	1,320		757	599	79.1
	선대구조개선훈원								450	207	46.0
	농어촌주활개량		5,678	5,906	7,440	126.0	9,250	9,701	22,958	26,947	8802
	농업종합자금	농림부	66,617	69,103	79,432	114.9	102,896	107,273	137,143	164,199	57,026
농특	이차		48,110	50,083	45,096	90.0	48,500	50,848	47,010	13,673	2,954
	보전		60,467	55,320	55,042	99.5	39,346	41,500	25,047	37,652	25,690
	지해농기/이자감면		8,149	8,584	10,226	119.1	9,693	10,163	12,257	11,709	11,225
	지해복구		5,349	5,606	5,847	104.3	4,904	5,164	4,718	13,673	2,954
	농업		4,703	4,924	5,899	119.6	5,485	5,783	7,832	9,553	3,616
	지급	우수후계농경영인추가지원자금	9,410	9,582	4,132	43.1	7,175	7,362	3,009	3,690	1,515
	이차	합동조합협병자금	1,877	1,964	2,487	126.6	2,175	2,323	4,628	5,951	2,932
	보전	후계농경영인육성자금	408	444	1,404	316.4	1,136	1,229	3,370	4,247	1,977
		귀농귀촌장착지원									46.6

〈표 III-12〉의 계속

(%) 항목 : 양(%)

재원	세부사업명	소관 부처	2011년			2012년			2013년					
			예산	예산현액	집행액	집행률	예산	예산현액	집행액	집행률	예산	예산현액	집행액	집행률
농특	(수신자금)정책자금상환연기	해수부												
	(수신자금)상호공동체자금													
	(수신자금)수산업경영개선훈자금													
	(수신자금)연대보증해소자금		10,890	7,790	7,596	97.5	7,914	7,914	5,787	73.1	5,942	6,593	4,140	62.8
	(수신자금)수산업경영회생자금													
	(수신자금)정책자금대출지급													
	(수신자금)부채상환인센티브													
	(수신금융)영아자금		57,309	52,409	52,363	99.9	54,608	54,608	50,743	92.9	51,946	54,390	44,513	81.8
	(수신금융)파해복구		2,950	1,990	1,981	99.5	3,329	3,329	2,664	80.0	3,718	4,086	2,342	57.3
	(수신금융)용양어업경영자금		5,120	4,420	4,419	100.0	4,839	4,839	4,363	90.2	4,894	5,569	3,226	57.9
농특	(수신금융)사료구매자금	4,994	4,994	5,088	101.9	3,529	3,529	4,174	118.3	4,364	5,062	3,780	74.7	
	(수신금융)후계어업인육성	1,038	863	839	97.2	1,441	1,441	1,450	100.6	2,297	2,597	1,749	67.3	
	(수신금융)귀어귀촌창작자금	130	65	59	90.8	142	142	111	78.2	208	237	215	90.7	
	(수신금융)양수시설현대화						2,039	2,039	68	3.3	7,231	2,311	1,068	45.8
	남시산업발전화 - 친환경농산물도구개발지원													
농특	제해(가)리지검면	해수부									157	157	4	2.5

〈표 III-12〉의 계속

(단위: 백만원, %)

재원	세부사업명	소관 부처	2011년			2012년			2013년		
			예산	예산현액	집행액	집행률	예산	예산현액	집행액	집행률	집행률
예특	에너지절약전문기업육성		1,500		1,500	100.0	1,500		610	79.1	52.0
	도시가스주배관망건설지원	신자부	1,500		37,500	96.2	37,500		37,500	100.0	100.0
국민 주책 기금	보양주택지원 - 공공보양 주택구입전세자금 - 생애초혼구입자금	국토부									
	군인 복지 기금	국방부	97,319		100,895	103.7	116,658		116,654	100.0	98.9
중소 기업 창업 및 진흥 기금	경영인정자금	중소 기업청									
									7,500	7.500	89.3

주: 1. 예산현액에 있는 사업은 예산현액으로 집행률 산출

2. 농가특별사료구매지금은 과거 사료구매지금 대한 예산 및 집행액만 작성. 2013년 5월에 신규로 지원된 농가특별사료구매지금은 현 예산 및 집행액에 포함 안됨

자료: 대한민국정부, 『2013 회계연도 성과보고서』, 각 부처, 2013.

산업통상자원위원회, 『2013회계연도 중소기업청 특허청 소관 결산 검토보고서』, 2014.

농림부·해수부, 「내부 결산서」.

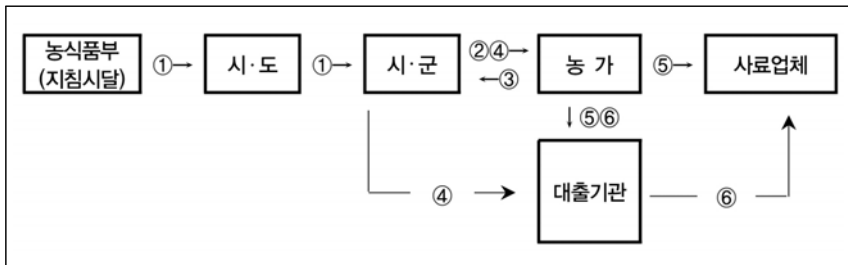
나. 이차보전 사업 절차

원론적으로 이차보전 사업은 대출 대상자와 대출규모, 대출조건을 담당 금융기관에서 자율적으로 정하고 정부는 이차차액만 보상하는 것을 말한다. 이러한 사업으로는 생애최초주택구입자금, 농축산경영자금, 농업종합자금이 대표적인 예이다. 그 중에서도 농업종합자금은 대출 대상자의 선정과 대출 규모의 결정에 있어서 대출 담당 기관인 농협중앙회의 자율권이 극대화된 사례이다. 농업종합자금은 1999년에 도입되었는데 기존의 농업정책금융은 정부 관료에 의해 대출심사가 이루어지고 자금의 목적과 용도가 세분화되어 있었던 것에 반해 농업종합자금은 사업 대상자가 제출하는 사업계획서에 의거해 농협이 직접 대출심사를 진행하고 자금의 용도를 세세히 구분하지 않는 것이 특징이다. 품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 농업분야 세부 사업을 통합하여 농업종합자금 신청 경영체의 사업 계획을 대출취급기관이 사업타당성평가를 통해 대상자를 선정·지원하고 사후관리까지 담당하고 있다. 자금조달기관인 농협이 대출심사와 사후관리 등 대출과 관련된 모든 과정을 자율적으로 시행한다는 측면에서 농업종합자금은 융자 사업이나 여타 이차보전 사업에 비해 민간의 활용도가 높은 제도라고 할 수 있다.

그러나 이러한 사업은 이차보전 사업 중 일부에 불과하다. 실제 이차보전 사업의 운영 방식은 원론적인 정의를 그대로 따르기보다 변형된 방식이 적용되는 경우가 많다. 예를 들면 금융기관이 대출 대상자를 결정하지 않고 중앙정부나 지자체 또는 정부의 위탁을 받은 생산자 협회에서 대출 대상자를 결정하고 금융기관은 결정된 대출 대상자에게 자금을 대여하는 것으로만 역할이 국한되어 있는 경우가 있다. 대표적인 사례는 중소기업창업 및 진흥기금으로 이루어지는 경영안정자금과 농특회계의 미곡종합처리장(RPC) 운영자금, 농가특별사료구매자금 등이다. 중소기업진흥공단(이하, 중진공)에서 시행하고 있는 경영안정자금의 경우 자금의 신청 및 접수는 중진공을 통해서 이루어지며 대출 대상자 선정 역시 중진공에서 관할하고 있다. 대출 대상자가 결정되면 대출 취급 은행은 기업당 연간 5억원까지 지원한다. RPC 운영자금은 농림부가 매년 RPC의 경영평가를 실시하여 자금 배정 기준을

정하면 농산물품질관리원은 자금 배정 기준에 따라 농협중앙회에 자금을 배정한다. 농협중앙회는 시·군지부로 자금을 재배정하고 사업자는 자금 대출 신청 및 매입을 실행에 옮기게 된다. 자금의 사후관리는 주로 시·군과 대출 기관이 담당한다. 시·군은 정기적 실태조사 및 현장점검을 통해 벼 매입 시 민원이 발생하는 것을 방지하고 수탁판매가 잘 이루어질 수 있도록 지도한다. 대출기관은 자금 지원 내역을 분기별로 보고해야 한다. 농가특별사료구매자금 지원 사업의 경우 대출 대상자와 대출규모는 시·군·구청장이 결정하며 대출기관인 농협중앙회는 시·군·구청장의 결정에 따라 사료업체에 융자금을 지급한다.¹⁰⁾ 이러한 사례들은 이차보전 사업으로 분류된다 하더라도 대출 심사 및 운영에 대해 민간의 노하우나 인력을 많이 활용하지 못한다는 것을 보여준다.

[그림 III-1] 농가특별사료구매자금 사업 절차도



① 시·도별, 시·군별 예산 배정	④ 지원 대상자 선정·통보
② 추진 일정, 지원 한도액 등 통보	⑤ 사료구매 및 증빙자료 제출
③ 사업신청	⑥ 대출약정 체결 및 융자자금 입금

한편 금융기관에 대한 이차보전금의 지급은 규정에 따라 이루어진다. 농식품부는 금융기관에 연평균 대출잔액에 이차율을 곱하여 지급한다. 이차율은 기준금리와 대출금리의 차이를 말하며 기준금리는 자금 조달 방식에 따

10) 융자자금의 차주는 농가이지만 자금의 용도와 사용을 방지하기 위하여 사료업체에 직접 입금함

라 다르게 설정된다. 이차보전 대상 자금이 금융기관 자체자금 또는 조합 상호금융자금인 경우에는 이차보전 대상 기간 중 가장 많이 대출된 자금의 담보대출금 잔액가중평균금리로 한다. 이차보전 대상 자금이 외부에서 차입한 자금인 경우에는 조달금리(취급 수수료 포함)를 기준금리로 산정한다. 만약 금융기관 자체자금으로 산정한 금리와 농협은행 자체자금으로 산정한 금리가 다를 경우 두 개 중 낮은 것을 산정한다.

다. 이차보전 사업 사례 분석

이차보전 사업에 대한 평가를 위해 두 사업을 사례로 선정하여 이차보전 방식의 운용 현황과 효과를 살펴보았다. 이차보전 방식이 가장 많이 활용되는 분야는 농림수산분야로서 특히 농업자금 이차보전 사업은 1970년도부터 이차보전 방식으로 농민들에게 자금을 지원하였다. 그 중에서 농업종합자금은 농협중앙회가 자금 지원 여부를 결정하고 대출규모와 대출 조건, 사후관리까지 모두 총괄하고 있다. 또한 농업종합자금은 농림어업 경영체에 대한 경영평가 등 사업성평가를 통해 자금 지원 여부를 결정하게 되므로 농업종합자금에 대한 검토는 앞으로 농림수산 경영체나 일반사업체를 대상으로 하는 융자 사업의 이차보전 전환 여부 결정 시 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

농업종합자금은 국고융자와 대출기관 융자가 혼합된 형태로 운영되다가 2009년부터는 대출기관 융자로 전면 변경되었다. 농업종합자금은 시간이 지날수록 대출규모가 확대되었으나 이차보전 방식으로 변경됨에 따라 필요 예산은 대폭 절감되었다. 2009년을 기점으로 대출규모 대비 예산 비중을 살펴보면 2008년 이전에는 해당 대출규모를 지원하기 위해 필요한 정부 예산이 총대출규모의 21% 가량에 이르고 있으나 2009년 이후 정부 예산은 총대출규모의 약 6%에 불과하다. 이는 이차보전의 확대가 대출규모를 확대하면서도 정부의 비용을 상당히 줄이는 효과를 가져왔음을 보여준다.

〈표 III-13〉 농업종합자금 자금 투입 규모

(단위: 백만원, %)

연도	자금 투입 계획			농업종합자금 이자액(B)	예산(A+B)	대출규모 대비 예산 비중
	국고 융자(A)	대출기관 융자	합계			
2005	150,220	720,310	870,530	22,684	172,904	19.9
2006	175,220	770,880	946,100	39,486	214,706	22.7
2007	153,898	872,202	1,026,100	50,435	204,333	19.9
2008	165,000	935,000	1,100,000	85,447	250,447	22.8
2009		1,800,000	1,800,000	137,538	137,538	7.6
2010		1,500,000	1,500,000	102,256	102,256	6.8
2011		1,500,000	1,500,000	66,167	66,167	4.4
2012		1,821,000	1,821,000	102,896	102,896	5.7
2013		2,021,000	2,021,000	137,143	137,143	6.8

자료: 농림축산식품부, 『농림수산업시행지침서』, 각 연도.

농업종합자금은 정부의 사업을 기준으로 지원되던 자금을 하나로 통합하여 경영체의 자율적인 경영활동을 지원하는 종합자금으로 바뀌었다. 즉, 하나의 재원으로 경영체의 필요에 따라 시설자금이나 운전자금을 지원하는 것이다. 농업경영체가 용도에 따라 자금을 신청하면 농협은 해당 경영체의 원금 상환 능력과 사업성을 심사하여 대출 여부를 결정하고 정부는 대출금리와 정책금리의 차이를 지원해 준다. 이는 원론적인 의미에서 이차보전의 취지를 잘 살린 운영 방식이라고 할 수 있다. 그러나 농협이 개별 대출신청자에 대한 심사를 거쳐 각기 다른 이자율과 대출기간을 적용하지는 않는다. 다만 정해진 정책금리와 대출기간에 맞추어 대출대상자를 선정하고 대출금리는 정부와의 협의를 통해 일괄적으로 적용, 정책금리와의 차액을 보상받는다. 또한 대출 결정 시 사업성 평가보다는 원금 상환 가능성 위주로 대출 여부가 결정되고 있어 대규모 시설 투자가 필요한 벤처 사업에는 투자가 원활하게 이루어지지 않는다는 점이 지적되고 있다(박준기 외, 2011, p. 31). 농업종합자금의 대출은 시설자금보다는 운영자금 위주로 이루어지고 있어 경

영체의 경쟁력 제고라는 목적을 달성하는 데 한계가 있다. 뿐만 아니라 농업 종합자금 이외에도 유사한 형태의 재정융자 사업이 존재하고 있어 농업종합 자금과 경합하고 있는 점은 농업종합자금의 활용도가 낮은 원인이 되고 있다.

〈표 III-14〉 농업종합자금 대출조건

구 분	대출금리	대출금액	상환조건
시설 자금	3.00%	총사업비의 80% 이내	· 원예특작, 농촌가공: 3년 거치 10년 상환 (단, 유리온실은 5년 거치 10년 상환) · 축산, 관광농원: 5년 거치 10년 상환
개보수 자금	3.00%	총사업비의 80% 이내	· 대출금액별로 2 ~ 3년 거치, 3 ~ 7년 원금균등상환
운전 자금	3.00% 또는 6개월 변동금리	1회전 운전자금 이내	· 2년 이내 일시상환 (단, 인삼은 연근별 수확시기를 감안하여 최장 5년 이내 일시상환)
농기계 자금	3.00%	농업기계가격집상의 대출한도액 이내	· 1년 거치 4~7년 상환
수출 및 규모화 사업자금	차등 금리 적용	총사업비의 80% 이내	· 운전자금: 3년 이내 일시상환 · 시설자금: 시설자금과 동일함

자료: 농협은행 홈페이지(https://consulting.nonghyup.com/nh_consulting/agricultural/fund001.jsp).

융자방식에서 이차보전 방식이 확대된 또 다른 사례는 에너지절약전문기업(ESCO) 육성이다. 에너지절약전문기업(ESCO) 육성은 2012년까지 대기업을 대상으로만 하던 이차보전을 2013년부터 중견·중소기업으로 확대하였다. 또한 대기업에 대해서는 융자를 없애고 이차보전으로만 지원하였다. 그 결과 정부의 전체 ESCO 대상 자금 지원 규모는 감소하였지만 중소기업에 대한 지원 규모는 커지는 효과가 나타났다. 집행액을 기준으로 볼 때 융자와 이차보전으로 2012년 대기업에 지원된 자금의 규모는 2,234억 3,700만원이었으며 중견·중소기업에 지원된 자금의 규모는 2,914억 5,800만원으로 전체 자금 지원 규모에서 중견·중소기업이 차지하는 비중은 56.6%였다. 2013년에는 전체 자금 지원 규모가 5,148억 9,500만원에서 3,348억 300만원으로

감소하였음에도 불구하고 중견·중소기업에 지원된 자금규모가 3,333억 1,300만원으로 늘어나면서 전체 자금 지원 규모의 99.6%를 차지하였다.

〈표 III-15〉 에너지절약시설설치 용자 및 이차보전 집행 현황

(단위: 백만원)

사업	구분	2012				2013			
		용자		이차보전		용자		이차보전	
		예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행
ESCO 투자사업	대 기 업	210,000	82,689	800	533	-	-	대기업 3,250	1,321
	중견기업		-	-	-	-	-		234
	중소기업		149,434	-	-	120,000	158,896		172
목표관리업체 투자사업	대 기 업	169,785	129,681	-	-	-	-	중소중견 1,700	159
	중견기업		-	-	-	-	-		449
	중소기업		22,437	-	-	80,000	23,079		2
절약시설설치 사업	대 기 업	150,000	10,534	-	-	-	-		10
	중견기업		-	-	-	-	-		103
	중소기업		119,587	-	-	132,500	150,255		123
합계		529,785	514,362	800	533	332,500	332,230	4,950	2,573

주: 집행액은 에너지관리공단 실집행 기준

자료: 산업통상자원부(국회예산정책처, 2013 재인용).

라. 유사·중복 용자 사업

이차보전 방식이 확대되는 과정에서 동일한 내용의 용자 사업을 그대로 존치시킨 채 이차보전 방식을 도입하는 경우가 있다. 그러한 사업들은 이차보전 사업으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 대표적으로 군간부전세 대부(군인복지기금)와 첨단온실신축지원사업(농특회계 및 FTA 기금), 축사 시설 현대화(농특회계 및 FTA 기금)를 들 수 있다. 군간부전세대부의 경우 동일한 사업 내용과 동일한 대출조건(대출이자율 0%, 거치기간 2년에 일시 상환)을 적용하여 각각 직접용자와 이차보전 방식으로 지원되는 두 개의 사업이 존재한다.

첨단온실신축지원 사업은 신청규모에 따라 용자 방식과 이차보전 방식을 구분하여 적용하는데, 이때 자금 지원 방식에 따라 적용금리가 달라진다.

2ha이하의 소규모 신청자는 이차보전으로 1%의 금리를 부담하는 반면 2ha 이상의 신청자는 용자로 2~3%의 금리를 부담해야 한다.

〈표 III-16〉 첨단온실신축지원 사업 용자 조건 비교

유형	신청규모	온실유형	적용금리	상환기간	재원
일반 유형	2ha 이하	철골온실 비닐온실	1%	(철골) 5년 거치 10년 상환 (비닐) 3년 거치 7년 상환	농특회계 (이차보전)
	2ha 초과~ 3ha 이하	철골온실	2%	5년 거치 10년 상환	FTA 기금 (용자)
	3ha 초과		3%		
지자체 개발유형	3ha 초과	철골온실	2%	5년 거치 10년 상환	

주: 지자체 개발유형: 지자체가 직접 또는 귀농·귀촌 사업 등과 연계하여 시설원예단지 조성하는 경우금리 2%; 지자체 1% + 농업인 1%)

자료: 농림축산식품해양수산위원회, 『2014년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』, 2013.

축사시설 현대화 사업은 동일한 사업 내용에도 불구하고 재원에 따라 상이한 대출 조건을 적용한다. 기업농 이상의 대농 대상으로는 이차보전 방식을 적용하며 기업농 미만의 중소농 대상으로는 보조금과 함께 용자를 제공한다. 그러나 대출 조건은 상이한데 이차보전 자금에 대해서는 1%의 이자율을 적용하고 용자 지원에 대해서는 3%의 이자율을 적용한다.

〈표 III-17〉 축사시설 현대화 자금 지원 조건

재원	사업명		담당 부처	지원 방식	대출 대상	대출 이자율	거치 기간	상환 기간	지원 조건
농특 회계	농업자금 이차보전	(축사시설) 시설 현대화	농림부	이차 보전	기업농 이상	1.0	7	3	이차보전 80%, 자부담 20%
FTA 기금	축사시설 현대화		농림부	전대 방식	기업농 미만	3.0	7	3	보조 30%, 용자 50%, 자부담 20%

첨단온실신축지원 사업과 축사시설 현대화 사업의 사례는 재정융자제도를 시행함에 있어 일관된 원칙이 부재함을 보여주고 있다. 첨단온실신축지원 사업은 대농을 대상으로 융자 방식을 적용하는 반면 축사시설 현대화 사업은 대농을 대상으로 이차보전을 적용하고 있다. 이는 자금지원 방식을 결정하는 데 있어 대출 대상자의 담보 제공 능력이나 신용 수준을 고려한 일관된 원칙이 부재하기 때문에 발생한 사례라고 할 수 있다. 일반적으로 저소득, 소규모 농가일수록 담보 제공 능력이 낮기 때문에 소농을 대상으로 자금을 지원할 때에는 융자 방식을 우선 적용하는 것이 타당하다고 판단된다.

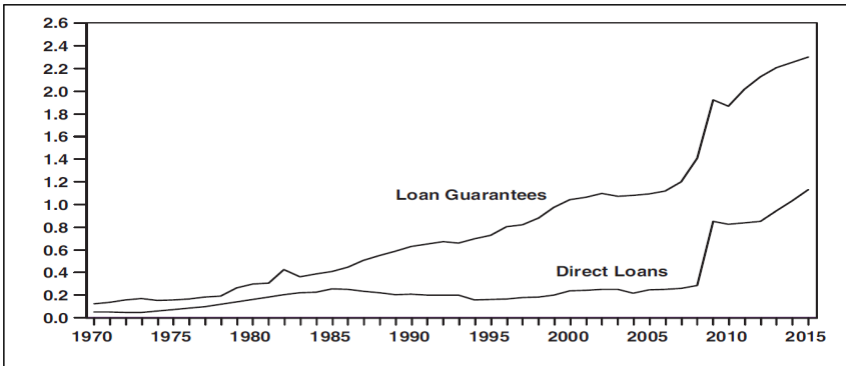
IV. 재정융자 해외 사례

1. 미국¹¹⁾

가. 재정융자 현황

미국 연방정부의 신용정책은 주로 직접융자(direct loan)와 신용보증(loop guarantee)으로 구성되어있다. 그 규모는 2013년 기준으로 약 3조 1,540억달러이며, 이 중 직접융자 규모는 9,470억달러, 신용보증 규모는 2조 2,070억달러로, 신용보증의 비중이 더 높다. 이때 직접융자의 규모란 그 시점까지 대출된(아직 상환되지 않은) 금액(outstanding)을 말하며, 신용보증의 규모란 그 시점까지 보증된 대출의 규모를 말한다. 직접융자보다 신용보증의 증가율이 높은 편이며, 2000년대 후반에 급격하게 증가하였다.

[그림 IV-1] 미국의 직접융자와 신용보증의 장기 추이



자료: U.S. Government, *Budget of the United States Government: Analytical Perspectives*, 2014, chart 20-1.

11) U.S. Government, *Budget of the United States Government: Analytical Perspectives*, 2014 참고.

연방신용은 크게 추가지원, 교육지원, 중소기업 및 농가지원, 에너지 및 사회기반시설 지원, 수출지원으로 분류된다. 주거를 위한 지원은 연방주택국이 모기지론 보증을 제공하고 원호부(Department of Veterans Affairs(VA))도 재향군인의 모기지론을 보조한다. 또한 Fannie Mae, Freddie Mac 등 정부후원기업(Government-Sponsored Enterprises)도 모기지시장을 보조한다. 교육지원으로는 전통적으로 교육부가 Federal Family Education Loan(FFEL)과 William D. Ford Federal Direct Student Loan(Direct Loan)을 통해 학자금 대출을 지원했으나 2010년 FFEL은 종료하였다. 중소기업 및 농가 지원으로는 신용획득에 어려움을 겪는 중소기업과 농가에게 신용 제공한다. 중소기업청과 재무부의 State Small Business Credit Initiative(SSBCI), Small Business Lending Fund(SBLF) 등을 통해 중소기업의 신용을 제공하며 농가의 경우 Farm Credit System(FCS)과 Federal Agricultural Mortgage Corporation(Farmer Mac) 등 정부후원기업을 통해 지원한다. 에너지 및 사회기반시설 지원으로는 청정에너지와 기반시설 확대를 지원한다. 에너지부는 공해배출 감축과 에너지 효율 강화를 위해 Title 17 신용보증과 Advanced Technology Vehicle Manufacturing (ATVM) 직접융자를 지원하며 교통부가 Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act(TIFIA)와 Railroad Rehabilitation and Improvement Financing(RRIF)을 통해 사회기반시설을 지원한다. 수출지원으로는 농림부, 재무부 등 7개 부처가 수출업체에게 직접융자, 신용보증, 보증을 제공한다.

직접융자와 신용보증의 사업별 규모는 <표 IV-2>와 같다. 융자 잔액을 기준으로 볼 때 직접융자에서는 학자금 대출 융자가 약 6,230억달러로 직접융자의 약 66%를 차지하며 그 다음으로는 농업·농촌 관련 융자가 큰 비중을 차지하고 있다. 신용보증 부문에서는 모기지 관련 사업의 비중이 가장 크고 그 뒤로 학자금 대출 보증이 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 IV-1〉 미국의 직접융자와 신용보증의 최근 추이¹⁾

	actual ¹⁾										estimate ¹⁾	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
direct loans												
obligations	57.8	42.5	75.6	812.9	246.0	296.3	191.1	174.4	196.0	182.4		
disbursements	46.6	41.7	41.1	669.4	218.9	186.7	170.0	157.5	156.8	165.7		
new subsidy budget authority ²⁾	4.7	1.4	3.7	140.1	-9.2	-15.7	-27.2	-29.8	-16.5	-14.8		
reestimated subsidy budget authority ²⁽³⁾	3.1	3.4	-0.8	-0.1	-125.1	-66.8	16.8	-19.7	-0.8			
total subsidy budget authority	7.8	4.8	-1.3	140.0	-134.3	-82.5	-10.4	-49.4	-17.2	-14.8		
loan guarantees												
commitments ⁴⁾	280.7	270.2	367.7	879.2	507.3	446.7	479.7	527.6	425.5	415.8		
lender disbursements ⁴⁾	256.0	251.2	354.6	841.5	494.8	384.1	444.3	491.5	373.0	352.9		
new subsidy budget authority ²⁾	17.2	5.7	-1.4	-7.8	-4.9	-7.4	-6.9	-17.9	-10.7	-13.3		
reestimated subsidy budget authority ²⁽³⁾	7.0	-6.8	3.6	0.5	7.6	-4.0	-4.9	20.8	1.2			
total subsidy budget authority	24.2	-1.1	2.2	-7.2	2.8	-11.4	-11.8	2.8	-9.6	-13.3		

주: 1) As authorized by statute, table includes TARP and SBLF equity purchases and International Monetary Fund (IMF) transactions resulting from the 2009 Supplemental Appropriations Act.

2) Credit subsidy costs for TARP and IMF transactions are calculated using the discount rate required by the Federal Credit Reform Act adjusted for market risks, as directed in legislation.

3) Includes interest on reestimate.

4) To avoid double-counting, the face value of GNMA and SBA secondary market guarantees and the TARP FHA Letter of Credit program are excluded from the totals.

자료: U.S. Government, *Budget of the United States Government: Analytical Perspectives*, 2014, table 20-5.

〈표 IV-2〉 미국의 직접융자와 신용보증의 사업별 규모

Program	Outstanding 2012	Estimated Future Costs of 2012 Outstanding ¹⁾	Outstanding 2013	Estimated Future Costs of 2013 Outstanding ¹⁾
Direct Loans²⁾				
Federal Student Loans	510	-17	623	-54
Education Temporary Student Loan Purchase Authority	95	-14	90	-13
Farm Service Agency, Rural Development, Rural Housing	53	10	53	6
Rural Utilities Service and Rural Telephone Bank	52	2	54	2
Troubled Asset Relief Program(TARP) ³⁾	40	24	18	6
State Housing Finance Authority Direct Loans	14	1	9	1
Export-Import Bank	13	2	18	2
Advance Technology Vehicle Manufacturing, Title 17 Loans	12	2	14	2
Housing and Urban Development	10	8	11	7
Disaster Assistance	8	2	8	2
Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act Loans	5	*	7	*
Small Business Lending Fund(SBLF) ³⁾	4	-*	4	-*
Public Law 480	4	3	4	2
Agency for International Development	4	1	3	1
Other direct loan programs ³⁾	28	8	31	9
Total direct loans	852	32	947	-27
Guaranteed Loans²⁾				
FHA Mutual Mortgage Insurance Fund	1,118	43	1,142	32
Department of Veterans Affairs (VA) Mortgages	296	6	349	8
Federal Student Loan Guarantees	291	1	264	*
FHA General and Special Risk Insurance Fund	143	12	148	9

〈표 IV-2〉의 계속

Program	Outstanding 2012	Estimated Future Costs of 2012 Outstanding ¹⁾	Outstanding 2013	Estimated Future Costs of 2013 Outstanding ¹⁾
Farm Service Agency, Rural Development, Rural Housing	97	4	112	5
Small Business Administration (SBA) Business Loan Guarantees ⁴⁾	87	4	93	3
Export-Import Bank	57	2	62	2
International Assistance	21	2	21	2
Commodity Credit Corporation Export Loan Guarantees	5	*	5	*
Title 17 Loan Guarantees	3	*	3	*
Government National Mortgage Association (GNMA) ⁴⁾		*		*
Other guaranteed loan programs ³⁾	10	*	8	1
Total guaranteed loans	2,128	74	2,207	62
Total Federal credit	2,980	105	3,154	35

주: * \$500 million or less.

- 1) Future costs represent balance sheet estimates of allowance for subsidy cost, liabilities for loan guarantees, and estimated uncollectible principal and interest.
- 2) Excludes loans and guarantees by deposit insurance agencies and programs not included under credit reform, such as Commodity Credit Corporation price supports. Defaulted guaranteed loans that result in loans receivable are included in direct loan amounts.
- 3) As authorized by statute, table includes TARP and SBLF equity purchases, and International Monetary Fund (IMF) transactions resulting from the 2009 Supplemental Appropriations Act. Future costs for TARP and IMF transactions are calculated using the discount rate required by the Federal Credit Reform Act adjusted for market risks, as directed in legislation.
- 4) To avoid double-counting, outstandings for GNMA and SBA secondary market guarantees and TARP FHA Letter of Credit program are excluded from the totals.

자료: U.S. Government, *Budget of the United States Government: Analytical Perspectives*, 2014, table 20-2.

미국 정부는 융자 사업의 지속 여부를 결정하는 데 있어서 해당 사업의 소요 예산과 정부 지원 필요성을 2년 간격으로 점검한다. Office of Management and Budget(OMB)에서 발간하는 사업 점검 계획에 따르면 융자 사업 담당 부처는 일곱 가지의 요소를 포함하여 사업 평가서를 작성하여 제출해야 한다. 첫 번째는 해당 사업의 목적과 정부 지원이 없을 경우 목적 달성이 어려운 이유이다. 두 번째는 사업의 범위이다. 즉 해당 사업의 목적을 이루기 위해 필요한 재원의 규모와 사업 기간이다. 세 번째는 직접융자 또는 신용보증 방식 중 해당 사업에 적용된 지원 방식의 적정성에 대한 설명이다. 네 번째는 해당 사업의 경제적 순이익이다. 다섯 번째는 해당 사업이 민간 금융시장에 실현된 또는 잠재적으로 가져올 수 있는 효과이다. 여섯 번째는 해당 사업의 보조비용 추정치이다. 일곱 번째는 해당 사업을 운영하는데 필요한 비용이다(OMB, 2013).

이러한 요소를 점검하는 구체적인 사례는 아래의 상자에 나열되어 있다.

〈참고〉 미국의 신용 사업 평가 항목

- 사업명
- 지원 형태(직접융자 또는 신용보증)
- 사업 목적
- 사업 목적을 달성하기 위해 정부 융자가 필요한 이유
- 관련 법률 초안
 - FCRA of 1990에 근거한 직접융자 또는 신용보증 연장에 대한 인가
 - 보조 책정액에 대한 인가
 - 융자 금액(또는 보증 금액)의 상한
 - 보조율 계산을 위한 조건
 - 사업 운영비에 대한 인가
- 해당 사업의 대상자들이 민간 금융을 통해 자금을 조달할 경우 가용 자금의 규모, 대출 조건, 대출 대상자들의 비용
- 아래를 포함하여 민간 금융을 통한 자금 조달 시 정부가 이를 지원해야 하는 이유에 대한 설명

- 자본시장 왜곡의 교정이 목적
- 대출자 또는 여타 수혜자들을 보조해 주기 위한 목적
- 특정한 경제 활동을 장려하기 위한 목적
- 사업의 범위, 즉 정부의 자금 지원 규모와 정부 자금 지원의 필요성 그리고 정부의 자금 지원이 자본시장 왜곡을 교정하고 정책 대상자들을 보조 해주며 특정 경제 활동을 지원하는지 설명
- 사업으로부터 기대되는 경제적 이익
- 사업 요소 중 민간 자본 조달을 장려하거나 보조하는 요소
(다시 말해, 정부 용자로 인해 민간 자본 조달이 대체되도록 하는 요소)
- 사업의 기대 운영비용
- 해당 사업이 아래의 사항을 준수하고 있는 데 대한 증명
 - 사업 담당 기관은 세금 면제 용자금에 대해서 직간접적으로 보증하지 않음
 - 사업 담당 기관은 세금 면제 용자금에 대한 직접용자를 후순위 채권으로 인정하지 않으며 세금 면제 용자금에 대한 신용 보증은 무효 보증으로 처리함
- 해당 사업이 신용 위험을 어떻게 분산시키고 있는지에 대한 설명
 - 채무자와 대출자가 채무계약에 따라 완전 상환과 관련된 이해관계를 완전히 공유하고 있음
 - 정부 보증 사업을 대상으로 대출한 민간 대출업자는 잠재적인 손실의 최소 20%를 부담함
 - 적은 신용위험을 유발할 것으로 인식되는 대출자에 대해서는 총대출금 중 신용보증의 비율이 적음
 - 대출자는 용자 지원으로 획득한 자산으로부터 발생한 이자를 취득함
- 해당 사업 관련 수수료와 이자율이 어떻게 정부 신용정책에 부합하는지 설명
 - 이자율과 수수료는 채무 불이행 가능성과 보조 비용을 최소화하는 수준에서 결정
 - 대출자에 적용되는 이자율은 절대적 수준(level)으로 결정되지 않으며 재무 증권(Treasury security)의 일정 비율을 기준으로 결정
- 대출 조건은 정부의 이익을 보호하도록 설정되었음을 설명

- 계약서상의 모든 서약이나 제약(예를 들면 채무 보험) 등 합의 사항들은 연방정부의 이익을 보장하도록 설정
- 대출 만기는 정부 지원을 통해 얻은 자산의 경제적 수명보다 짧게 설정
- 대출자가 채무불이행을 할 경우 정부의 채권은 다른 채권자보다 우선순위에 설정됨
- 표준화된 대출 계약서의 작성 및 가능한 한 민간 금융에서 사용되는 문서양식을 활용
- 사업평가 방법을 명시하고 기존 평가 결과와 관련 분석 내용을 적시
- 사업평가 결과에 근거하여 향후 사업의 효과성과 효율성을 증대시키기 위한 방법을 제시

미국 정부가 주기적인 사업평가를 통해 정부의 자금 지원 여부를 재검토하는 것은 정부의 자금 지원으로 인한 시장의 왜곡을 최소화하고 시장의 자원을 최대한 활용하고자 하는 목적을 가지고 있다. 이는 미국이 재정융자제도를 시장원리와 조화시키고자하고 있음을 의미한다. 재정융자 사업의 평가를 통해서 드러난 사실뿐만 아니라 미국의 재정융자 규모 중 신용보증의 비중이 매우 크다는 점도 미국 정부가 정부의 자원보다는 민간 자원을 활용하는데 초점을 맞추고 있다는 것을 보여준다.

미국의 재정융자제도가 가진 또 하나의 특징은 일관되고 통합된 재정융자 사업 관리체계가 존재한다는 것이다. 미국 OMB는 Circular No. A-129에서 재정융자 사업과 관련된 각 부처의 역할을 규정하고 해당 융자 사업의 평가 및 집행에 관해 규정을 제시하고 있다. 또한 예산 설명서(Analytical Perspectives)에서 매해 시행되고 있는 재정융자 규모와 채무잔액, 사업별 재정정보조율과 재정정보조 비용 등을 제시하고 있다. 특히 미국 정부는 재정정보조율과 재정정보조 비용 등을 바탕으로 재정융자 사업이 실제로 정책 수혜자에게 얼마나 혜택을 주고 있는지, 그에 따른 비용은 얼마인지를 평가하며 이를 재정융자 사업의 관리 기준에 포함시키고 있다. 융자사업의 비용 계산에는 발생주의가 적용된다. FCRA(Federal Credit Reform Act)에 따르면, 새로운 융자는 그 금액이 지불되는 해에 기록이 되고 융자 비용은 정부의 예

상 현금흐름의 순현재가치로 계산되며 추정 현금흐름을 반영하기 위해 할인된 이자율을 반영한다. 단, 용자 비용 계산 시 행정비용을 제외하며, 행정비용은 현금주의에 따라 매년 따로 기록된다.

나. 이차보전 사례

2010년까지 정부의 학자금 대출 프로그램의 일환이었던 FFEL(Federal Family Education Loan) 프로그램은 이차보전+신용보증의 형식으로 이루어졌다.¹²⁾ 이는 1965년 고등교육법(Higher Education Act of 1965)에 의해 시작된 것으로, 민관합작으로 사업이 운영되었다. 민간은 학생에게 연방정부가 보증하는 용자를 해주고, 이자 차액과 운영에 대한 정부의 지원을 받았다. 그러나 금융위기와 불확실성 때문에 많은 학교들이 직접용자 프로그램으로 전환하면서 FFEL(Federal Family Education Loan) 프로그램은 2010년 종료되었다.¹³⁾ FFEL 프로그램은 2005년부터 2008년까지 연방 학자금 대출의 78%를 차지했으나, 2009년엔 69%로 하락하였으며, 해당 프로그램이 지속된다면 프로그램 채택 비율은 2010년에 55%, 2013년에는 40%까지 하락할 것으로 전망되었다. 오바마 정부는 학자금 대출 프로그램의 비효율성을 비판하면서 Health Care and Education Reconciliation Act of 2010의 통과와 함께 이 프로그램을 폐지하고 직접대출로 전환하였다. 오바마 대통령은 기존의 학자금 대출로 인해 매년 수십억달러를 은행에 중개수수료(a premium to act as middlemen)로 낸다고 지적한 바 있다.¹⁴⁾ Congressional Budget Office(CBO)가 공정가치회계(fair-value basis)에 따라 해당 학자금 대출의 비용을 계산한 결과 신용보증과 이차보전 방식으로 이루어지고 있는 학자금 대출을 직접용자로 대체하면 2010~2020년에 400억달러¹⁵⁾를 절약할 수 있을 것으로 나타

12) U.S. Department of Education, <http://www2.ed.gov/programs/ffel/index.html>.

13) CBO, "Budgetary Impact of the President's Proposal to Alter Federal Student Loan Programs," <http://www.cbo.gov/publication/21315>.

14) U.S. the White House, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Higher-Education/.

15) 미래 행정비용의 추정까지 포함하면 같은 기간 동안 220억달러의 추가 절약이 가능하다

났다. 발생주의를 적용하여 용자 사업의 보조비용을 계산한 결과 직접용자가 이차보전 방식에 비해서 재정부담이 적다는 결론을 내리고 이에 따라 이차보전 방식의 용자를 직접용자로 전환한 것으로 판단된다.

이차보전의 또 다른 사례는 Indian Affairs Loan Guaranty, Insurance, and Interest Subsidy Program이다.¹⁶⁾ 이 사업은 인디안 원주민이 기업 창업 또는 자본조달을 위해 대출기관에서 대출할 때 일정 요건을 갖추면 정부가 신용보증, 보험, 이차보전을 제공하며 근거규정은 Code of Federal Regulations, Title 25, Part 103이다. DCI(Division of Capital Investment)는 대출기관에게 대출기관의 이율과 Indian Financing Act 이율의 차이를 지급하며, 최초 이차보전 기간은 3년이고 2년간 연장할 수 있다.

2. 호주

가. 재정용자 현황

호주는 다양한 정책적 목적으로 정부 용자 프로그램을 시행하고 있다.¹⁷⁾ 그 중 가장 큰 비중을 차지하는 고등교육 학자금 대출(HELP)은 2014년 6월 30일 기준 2,520만달러 규모로, 이율은 현재 소비자물가지수에 연동되나 2016년 6월부터 10년 만기 정부채에 연동될 예정이다. 2013년 6월 30일 기준 1,823,288명이 대출했고 평균 대출연수는 8.4년을 기록하였다.

고 전망

16) U.S. Department of Interior,
<http://www.indianaffairs.gov/WhoWeAre/AS-IA/IEED/DCI/index.htm>

17) Australian Government, Budget Paper No.1 2014-15, 2014.

〈표 IV-3〉 호주의 정부 융자 규모(2억달러 이상 사업)^{1),2)}

(단위: 백만호주달러)

Agency	Loan amount ³⁾	Borrower	Interest rate	Term
Higher Education Loan Program	25,183	Eligible tertiary education students	Consumer Price Index (CPI) ⁴⁾	8.4 years ⁵⁾
Commonwealth-State financing arrangements — Housing and Specific Purpose Capital	2,098	State and Northern Territory Governments	3.5~6 percent	Up to 30 June 2042
International Monetary Fund New Arrangements to Borrow	950	International Monetary Fund	0.13 percent at 31 March 2014	10 years
Clean Energy Finance Corporation	865	Eligible entities undertaking clean energy technology projects	7 percent	5~10 years
Student Financial Supplement Scheme (SFSS)	624	Eligible recipients of Youth Allowance (student), Austudy and ABSTUDY	CPI	Various
Indigenous Home Ownership	584	Eligible Indigenous persons	4.7 percent ⁵⁾	29.4 years ⁵⁾
Papua New Guinea Liquefied Natural Gas	269	Entities associated with the Papua New Guinea Liquefied Natural Gas project	Commercial — In-Confidence	Until 2026
Development Import Finance Facility	222	The Republic of Indonesia acting through its Ministry of Finance	Various	Various
Voyages Indigenous Tourism Australia Pty Ltd	291	Voyages Indigenous Tourism Australia Pty Ltd	90 Day bank bill swap reference rate + 5 percent	9 years, 11 months
Zero Real Interest Loans	230	Residential aged care providers establishing new residential aged care facilities	CPI	12~22 years
Farm Finance Concessional Loans	210	State Governments	4.5 percent	5 years

주: 1) The Government has decided to provide a concessional loan of up \$2 billion to accelerate the delivery of the WestConnex Stage 2 project in Sydney. The loan would first be available for drawdown on 1 July 2015. Further details are provided in Budget Paper No. 2, Budget Measures 2014-15.

- 2) The Government will provide income contingent concessional loans of \$1.9 billion over four years from 2014–15 as part of its election commitment to establish the Trade Support Loans programme. Under the programme, eligible apprentices will be eligible to receive financial assistance of up to \$20,000 over a four year apprenticeship. Apprentices will be required to commence repaying the loans when their income exceeds a minimum repayment threshold, consistent with arrangements applying to university students under the Higher Education Loan Program (HELP), and apprentices who successfully complete their training will receive a 20 per cent discount on the amount to be repaid. Further information on this measure is provided in Budget Paper 2, Budget Measures 2014–15.
- 3) Loan amount is the estimated loan programme amounts outstanding as at 30 June 2014 in \$ million.
- 4) From 1 June 2016, debts will be indexed by a rate equivalent to the yields on 10 years Australian Government bonds, capped at 6.0 per cent per annum.
- 5) Average

자료: Australian Government, *Budget 2014~15*, 2014, Table 3, pp. 8~31 재인용.

나. 이차보전 사례

호주는 Exceptional Circumstances Interest Rate Subsidy Support Scheme(ECIRS)을 통해 홍수나 가뭄 등 자연재해 피해를 입은 지역을 지원하는 방식의 일부로 이차보전이 활용된다.¹⁸⁾ 주로 피해지역 주민들에게 민간 금융기관으로부터 낮은 이자율로 용자를 받을 수 있게 하고, 민간 금융기관은 정부로부터 보조금을 수령하는 방식을 취하고 있다. ECIRS는 FY 2010-11 예산안까지 우발채무(Contingent Liability)로 편성되었으나, FY 2011-12에 ‘예외적 상황 선포지역’¹⁹⁾의 상황이 개선되고 동호주에서 대상지역이 제외되면서 예산규모가 급격히 감소하였다.²⁰⁾ 1997년 이후 일련의 연구 등에서 동제도가 비효과적일 뿐더러, 해당 수혜자들의 가뭄 대비에 대한 책임감을 저하시켰다는 결과를 제시하였다(Matthews et al., 1997; McColl, Donald and Shearer, 1997; Drought Review Panel 2004, 2004; Matthews et al. 1997). 기존의 연구들은 ECIRS의 활용도가 낮을 뿐만 아니라 민간 금융부문이 충분히 지원하는 농부를 대상으로 하고 있다고 비판했다. 또한 ECIRS가 부채가 없

18) Australia, Department of Agriculture,
<http://www.daff.gov.au/agriculture-food/drought/assistance/business-support>.

19) ECIRS는 예외적 상황(EC; Exceptional Circumstances)으로 선포된 지역에서 장기간 가뭄의 영향을 받고 있으나 재정적으로 어려움을 처한 농민들과 소기업이 그 지원 대상

20) *Budget Paper*, No.1 2011-12, 2011.5.10.

거나 가뭄에 대비하는 조치를 취하는 농부들에 대해 역차별하고 있으며 농부들이 높은 부채 수준을 가지도록 유인하여 구조 조정을 방해하고 있다고 비판하였다.²¹⁾²²⁾ 연구들이 제시하는 가뭄 대비 정책은 복지 지원을 유지하거나 증가시키는 가운데, 가뭄 기간 동안 직접적으로 경영을 지원하기 보다는 가뭄 대비 조치를 보조하는 방향으로 이동하는 것이다.²³⁾ 이러한 비판에 따라 연방정부 및 주정부의 농업부문 장관들은 더 이상 동제도가 미래의 어려움과 리스크 개선에 도움이 되지 못한다고 인식하면서 2012년 6월30일부로 프로그램을 종료하였다.²⁴⁾

〈표 IV-4〉 ECIRS 재정규모 추이

(단위: 백만호주달러)

구 분		2006~ 2007년	2007~ 2008년	2008~ 2009년	2009~ 2010년	2010~ 2011년	2011~ 2012년
Exceptional Circumstances Assistance	예산	100.9	335.5	523.8	227.0	168.2	15.7
	결산	441.3	695.9	527.9	305.4	230.5	9.8

자료: 각 회계연도별 Budget Paper No.3, "Final Budget Outcome."

ECIRS의 후속 조치로서 국가적 가뭄프로그램 개혁(National Drought Program Reform)을 2014년 7월 1일부터 시행하였다.²⁵⁾ 국가적 가뭄프로그램 개혁은 가뭄의 영향을 대비·관리하고 기타 상황을 대비하는 데에 초점

21) Matthews, K., Olson, N., File, G., Lawson, R., Kuhl, B., Davies, B., Moore, K., Gunthorpe, J. and Hood, C., *Review of the National Drought Policy, Drought Policy Task Force*, Canberra, 1997; 호주 농림부에서 재인용.

22) McColl, J., Donald, C. and Shearer, C., *Rural Adjustment — Managing Change*, Department of Primary Industries and Energy, Canberra, 1997; 호주 농림부에서 재인용.

23) Drought Review Panel 2004, *Consultations on National Drought Policy — Preparing for the Future*, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Canberra; 호주 농림부에서 재인용.

24) 호주의 회계연도는 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지임

25) Australia, Department of Agriculture,
<http://www.daff.gov.au/agriculture-food/drought/drought-policy/drought-program-reform>.

을 맞추고 있으며, 특히 새로운 Farm Household Allowance를 중점개혁으로 삼았다. 재난 구호와 재건 협약(Natural Disaster Relief & Recovery Arrangements, NDRRA)으로 이차보전을 실시하였다.²⁶⁾ 호주는 재난이 일어났을 때 주정부가 주도적으로 복구를 하고, 일정액을 초과하는 비용에 대해 연방정부가 재정적 지원을 하는 방식을 채택하였다. 주정부가 지급한 자연재해 복구비가 자연재해 한 건당 24만호주달러를 초과하는 경우에 개인구호 비용의 50%를 연방정부가 주정부에 지원하며, 재해지역의 중소기업, 1차 생산자, 비영리단체가 승인된 대출 기관(ADIs)에서 대출을 할 때 주정부가 이자를 보조해 주도록 한다.

3. 캐나다

가. 재정융자 현황

캐나다는 Canada Apprentice Loan이라는 직접대출을 시행하고 있다. Economic Action Plan 2014에 의해 도제과정 학자금 융자(Canada Apprentice Loan)가 신설되어 Red Seal 과정을 이수하는 학생에게 최대 4,000캐나다달러의 무이자 학자금 대출을 지원한다.²⁷⁾ 연간 26,000명 이상이 지원하여 총 1억캐나다달러 이상 지원될 것으로 예상되며, 대출에 따른 준비 용은 향후 2년간 2,520만캐나다달러, 매년 1,520만캐나다달러로 추산된다. 또한 Canadian Agricultural Loans Act program이라는 신용보증도 시행하고 있다.²⁸⁾ 이는 농업 종사자 또는 농업 협동조합이 농장을 세우고 발전시키는 데 필요한 자금을 대출할 때 정부가 대출을 보증해 주는 것이다. 농장당 대출금액 50만캐나다달러, 협동조합당 300만캐나다달러 내에서, 연방정부는 대출기

26) Australia, Attorney-General's Department,
<http://www.disasterassist.gov.au/NDRRADetermination/Documents/ndrra-guideline10-concessional-loans-and-interest-rate-subsidy.pdf>.

27) Government of Canada,
<http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/pdf/budget2014-eng.pdf>.

28) Government of Canada, <http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1288035482429>.

관에 손실의 95%를 변제해줄 것을 보증해 준다.

나. 이차보전 사례

캐나다 농림부는 현금선급금 지원 프로그램(Advance Payments Program)에 이차보전방식을 활용한다.²⁹⁾ 곡물, 축산, 과수 등 농축산물이 수확 후 판매되지 않을 때 금융기관이 생산자에게 현금선급금을 대출하고 정부는 신용보증과 일부 이자를 대납하여 준다. Agricultural Marketing Program Act에 따라 정부는 매 생산기간마다 생산자가 지정된 대출기관에서 받은 현금선급금 중 10만캐나다달러에 대한 이자를 지원한다. 금융기관이 농업인에게 빌려주는 선지급금 한도는 해당품목 평균 시장가격의 50% 이하이며, 최대 40만캐나다달러 한도 내에서 지원 가능하다. 만약 해당품목이 아직 생산 중인 경우 농업소득 안정프로그램(AgriStability)에서 받을 수 있는 금액 기준(즉, 기준 이율×70%, AgriStability에서 정부의 최대 보조 수준)으로 한도가 제한된다. 농업인의 경우 생산 품목 또는 AgriStability나 농업보험(AgriInsurance) 등에서 향후 받게 되는 지급금을 담보로 제공 가능하다. 농업인은 1년 6개월 내 선지급금과 발생이자를 상환하지 않을 경우 연방정부는 최고 99%까지 금융기관에 이를 대납해 줄 수 있도록 한다.

4. 일본

가. 재정융자 현황

일본은 1990년대에 버블이 붕괴되면서 경제침체가 장기화되자 이를 타개하기 위한 목적으로 정책금융을 개혁하였다. 2000년에는 「행정개혁대강」, 2002년에는 「정책금융의 근본 개혁에 대한 기본방침」을 확정하였다. 「정책금융의 근본 개혁에 대한 기본방침」은 정책금융의 영역을 “공익성이 높고

29) Canada, Department of Agriculture and Agri-Food,
<http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1290176119212>

리스크 평가가 어려운 영역”으로 제한하였다. 2005년에는 정책금융 개혁 3대 기본 방침을 세웠는데 2002년의 기본 방침을 더욱 구체화하여 민의 보완 기능, 관의 기득권 불허, 정부자산 삭감 등 구조개혁 원칙과의 정합성 확보를 정책금융의 기본 원칙으로 천명하였다. 그 중에서도 민의 보완 기능은 민간 자본의 구축을 지양한다는 의미이며 관의 기득권 불허는 정책금융기관에 대한 정부의 압력 행사를 지양한다는 의미이며 구조개혁 원칙과의 정합성 확보는 불필요한 자산 축적을 지양하고 재정건전성을 확보하겠다는 의미이다(박준기 외, 2011, pp. 42~43).

일본은 2008년에 국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고, 오키나와진흥개발금융공고, 국제협력은행 등 5개 기관을 통합하여 일본정책금융공고를 출범시켰다. 일본정책금융공고는 국민일반, 중소기업, 농림수산업자 등 이용자를 중심으로 한 조직체계를 갖추고 있다(전게서, p. 43).

2014년 현재 일본 재정투융자는 민간 소비 활성화, 기업금융 지원, 교육·복지·의료 서비스 지원, 고속도로·도시재생 사업 등에 활용되고 있다.³⁰⁾ FY 2014 계획안은 16조 1,800억엔으로 FY 2013 대비 12%가 증가하였으며, 그 중 산업투자 규모는 3,172억엔으로 FY 2013 대비 20.2%가 증가하였다.

30) Japan, Ministry of Finance, *Outline of FILP Plan for FY2014* 참고,
<http://www.mof.go.jp/english/filp/plan/fy2014/zt001.pdf>.

〈표 IV-5〉 일본 FY 2014 재정투·융자 규모

(단위: 십억엔, %)

	FY 2013	FY 2014	Annual Change
1. Supports to activate private investments	450.8	570.1	26.5
Japan Oil, Gas and Metals National Corporation	115.8	84.4	
Institute which supports overseas transport and urban development projects	—	109.5	
Cool Japan Fund Inc.	50.0	30.0	
Private Finance Initiative Promotion Corporation of Japan	240.0	321.2	
Agriculture, forestry and fisheries Fund corporation for Innovation, Value-chain and Expansion Japan	35.0	15.0	
Innovation Network Corporation of Japan	10.0	10.0	
2. Financial supports to enterprises	8,362.9	7,198.0	13.9
Japan Finance Corporation(Small & Medium Enterprise Operations Micro Business and Individual Operations)	4,070.5	3,830.5	
Japan Finance Corporation (Operations to Facilitate Crisis Responses)	1,632.0	1,032.0	
Japan Bank for International Cooperation	1,260.0	831.0	
Development Bank of Japan Inc.	650.0	650.0	
Japan International Cooperation Agency (Finance and Investment Account)	384.4	482.0	
The Shoko Chukin Bank, Ltd.	—	13.5	
3. Institutions supporting education, welfare and medical services	1,408.0	1,421.6	1.0
Japan Student Services Organization	860.5	859.6	
Welfare And Medical Service Agency	420.5	398.6	
Japan Community Health care Organization	—	31.9	
4. Other institutions(expressway, urban renaissance)	3,316.9	2,907.3	12.3
Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency	2,386.0	1,940.0	
Urban Renaissance Agency	491.0	556.1	
5. Local governments	4,851.0	4,083.0	15.8
Local Governments	3,681.0	3,453.0	
Japan Finance Organization for Municipalities	1,170.0	630.0	
FILP Plan	18,389.6	16,180.0	12.0

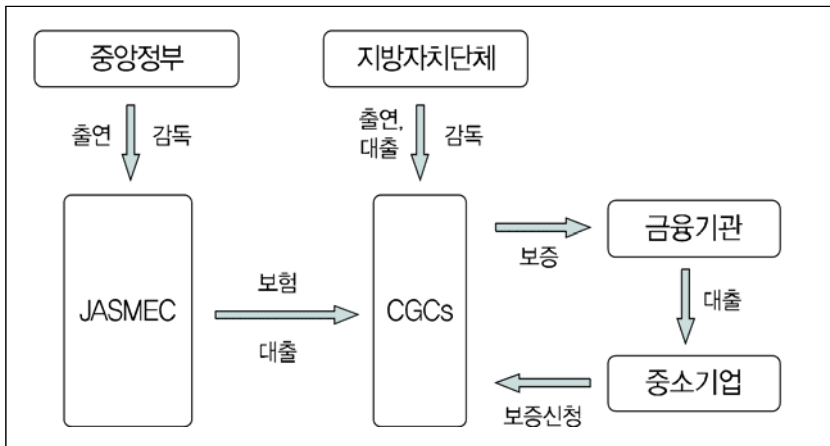
자료: Japan, Ministry of Finance, *Outline of FILP Plan for FY2014*.

일본 재정투·융자제도의 가장 큰 특징은 공공 금융기관이나 공단 등의 조직을 통해 자금이 융자된다는 것이다(박상원 외, 2009). 조성된 자금은 투·융자 대상기관에게 전달된다. 일본도로공단과 같은 기관의 경우에는 자금

을 이용하여 도로건설과 같은 생산활동을 하고, 정책은행과 같은 기관의 경우에는 중소기업, 주택건설업체 등에 재융자하는 형식을 취한다.

또한 일본은 신용보완제도를 운영하는데, 신용보증제도와 신용보험제도로 구성되는 이원적인 신용보완제도는 일본의 특유한 보증제도이다(김 혁 외, 2004, p.121) 신용보증제도는 일본 내 모든 縣(prefecture) 단위 지방자치단체와 5개의 대도시에 설립되어 있는 공기업 형태의 특별법인인 신용보증협회(CGC)에 의하여 운영된다. CGC는 금융기관이 중소기업에게 대출할 때 해당 대출금의 회수를 보증하는 형태로 중소기업 및 금융기관을 지원한다. 신용보험제도는 중소기업종합사업단(JASMEC)이 운영하고 있는데 CGC가 보증한 보증부채를 재보증하는 방식으로 운영된다. JASMEC은 CGC가 보증을 하면서 부담하는 위험의 70% 내지 80%를 부담하여 줌으로써 CGC의 보증 활동을 지원한다.

[그림 IV-2] 일본의 이원적 신용보완제도의 기본체계



자료: 김 혁 외, 『재정융자제도 및 보증제도』, 한국행정연구원, 2004, 그림 4-1.

나. 이차보전 사례

일본의 이차보전 사례는 위기대응 원활화 업무이다.³¹⁾ 주무대신이 인정한

대내외 금융질서의 혼란, 대규모 재해 등의 위기에 대처하기 위해 필요한 금융에 대해 민간 금융기관(지정 금융기관)에 저리의 자금공급을 위한 목적으로 이차보조(이자보조)를 시행한다. 수혜 대상자는 위기 시 자금난을 겪는 중소기업이다. 과정으로는 정부가 일본정책금융공고에게 보조금을 지급하면 일본공고가 지정금융기관에게 이자를 보급(이자보조금교부)하고, 지정금융기관이 사업자에게 저리자금을 대부하게 된다. 이차보전 예산으로는 2014년도 일본정책금융공고 예산안에서 이차보조 관련 예산은 196억엔으로 2013년도 추경대비 61억엔 증가한 규모이다. 최근 3년간 이차보전금이 급증하였으나 이차보전금이 금융공고의 전체 순손실에서 차지하는 비중은 2012년 기준 2.7%에 불과하여 이차보전금의 급증에 특별히 대응은 하지 않은 것으로 보인다. 3년간 금융공고 당기순손실이 2,863억~8,865억엔 정도이다.

〈표 IV-6〉 위기대응 원활화 업무 이차보조 예산 현황

(단위: 억엔)

	2012년	2013년(추경)	2014년
이자보조	236	135	196

자료: 일본정책금융공고 예산안.

〈표 IV-7〉 위기대응 원활화 업무 이차보조 실적 현황

(단위: 억엔)

	2011년	2012년	2013년
이자보조	24	78	109

자료: 일본정책금융공고 사업보고.

5. 영국

가. 이차보전 사례

영국의 수출신용보증국은 수출 활성화를 위해 고정금리 수출 금융제도

31) 일본 정책금융공고, <https://www.jfc.go.jp/n/company/fc.html>

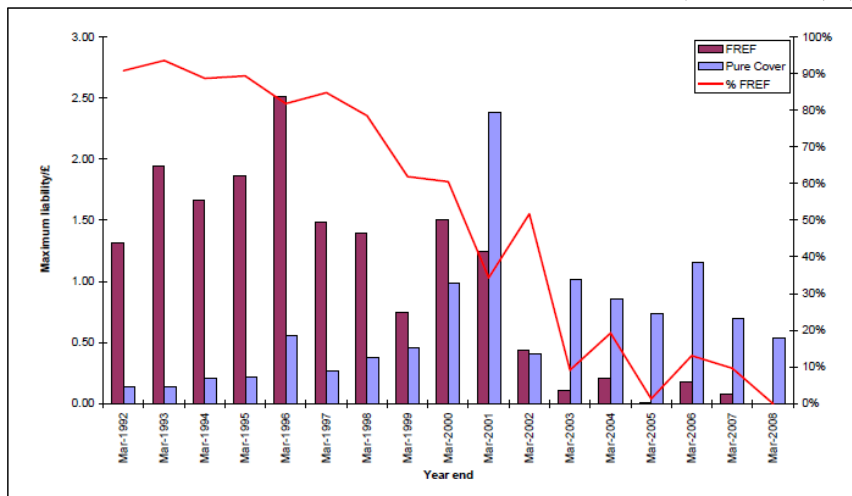
(Fixed Rate Export Finance, FREF)를 이차보전 방식으로 운영하였다. 고정 금리 수출 금융제도는 은행 또는 수출 자금 대부자에게 이자를 지원하는 제도로 한시적으로 운영된 제도이다. FREF는 원래 2008년 1월 30일에 종료되기로 예정되어 있었으나, 수출업의 극심한 유동성 위기로 영국의 수출신용보증국은 FREF 제도를 매해 재평가하고 만기일을 연장하기로 결정하였다. 2008년 사전 예산안(pre-budget)에서 FREF를 2008년 말부터 1년 더 연장하기로 하였고, 2009년 사전 예산안(pre-budget)에서 2011년 3월로 FREF의 종료일이 연장되었으며, 배정된 예산이 2011년 3월전에 모두 사용되면 더 일찍 종료될 예정이었으나 2011년 3월 31일에 종료³²⁾되었다. 2007년 정부감사보고서(Public Consultation) 등에서, 2000년대 이후 pure cover 방식(민간 금융기관이 대출하고, 공적수출보험기관이 위험을 보장)의 규모가 증가하는 반면, FREF 프로그램 이용이 크게 감소하였음이 지적되었다. 1991년에 신규 보증액의 약 90%가 FREF로 지원되다가 2007년에는 그 비율이 10%로 떨어졌다. 감사보고서는 FREF의 감소 요인으로 다음을 예시로 제시하였다. 1) pure cover 수요의 증가로 드러나듯이 FREF 외 방법으로 자금을 제공하는 민간 금융 부문의 능력이 신장되었고, 2) 1962년 이래로 FREF 정책이 되고, 2000년 점진적으로 FREF 비용을 줄이는 가운데 영국 수출업자가 경쟁력있는 금융을 지원받을 수 있도록 보장하도록 정책 목표가 전환되었으며³³⁾ 3) 수출신용보증국(Export Credits Guarantee Department, ECGD)이 제공하는 지원액이 전반적으로 감소되었다.

32) UK Export Finance, <https://www.gov.uk/government/news/ecgd-announces-ending-of-fixed-rate-export-finance>.

33) Export Credits Guarantee Department(ECGD) 2000년 보고서(Mission and Status Review)에서 언급됨

[그림 IV-3] FREF 추이

(단위: 십억파운드, %)



자료: ECGD, *Consultation on ECGD support for fixed rate export finance*, 2007.

2013~2014년에 영국의 수출신용보증국은 수출 금융정책으로 총 22억 7,200만파운드를 지원하였다. 수출 금융정책 유형별 구성 내역은 구매자금 융³⁴⁾과 공급자금융³⁵⁾(Buyer and supplier credit financing) 21억 9,700만파운드, 공급자신용 보험(Supplier credit insurance) 2,800만파운드, 채권보증(Bond Support Scheme)³⁶⁾과 수출운전자본보증(Export Working Capital Scheme)³⁷⁾ 및 수출보증 확대(Letter of Credit Guarantee scheme)³⁸⁾ 4,700만 파운드이다(〈표 IV-8〉 참고). 또한 현재 수출 금융정책에서 이차보전이 활용되는 사례는 없다.

스코틀랜드의 경우 학자금 대출 이자를 은행에 지원하는 제도가 있다.³⁹⁾

34) 수출국의 은행이 수입자나 수입국의 은행에 자국의 수출자로부터 수입을 하는 데 소요 되는 자금을 직접 대출하는 방식의 수출 신용제도

35) 수출국의 금융기관이 공급자 즉, 수출업자에게 신용을 공여하는 것

36) 수출업자에 대해 채권을 발행한 은행에 대해 보증을 제공

37) 수출업자에 대해 운전자본을 대출한 은행에 대해 보증을 제공

38) 영국 수출업자에게 신용장을 발행한 은행에 대한 보증

39) 스코틀랜드 예산안 FY 2014-15

Higher Education Student Support의 DEL 예산으로 'Student Loan Interest Subsidy to Bank' 항목이 존재하며, 예산으로는 FY 2013-14에 450만유로, FY 2014-15 초안에서 300만유로가 편성되어있다.

〈표 IV-8〉 2013~2014년 수출금융정책 유형별 현황

(단위: 백만파운드)

유형	지원 규모
구매자금용 및 공급자금용(Buyer and supplier credit financing)	2,197
공급자신용 보험(Supplier credit insurance)	28
채권보증(Bond Support Scheme), 수출운전자본보증(Export Working Capital Scheme), 수출보증 확대(Letter of Credit Guarantee scheme)	47
합계	2,272

자료: 수출신용보증국, <https://www.gov.uk/government/news/uk-export-finance-annual-report-and-accounts-published>.

6. 해외 사례의 시사점

외국의 자금지원 방식은 시장친화적 정책금융을 지향하고 있다는 데 공통점이 있다. 미국의 경우 신규 융자 또는 신용보증 사업을 도입하거나 2년에 한 번씩 사업평가를 통해 해당 사업 수행하는 데 있어 민간 자본의 도입 가능성, 재정 지원의 불가피성, 정부로부터의 자금 지원이 민간 금융시장에 미치는 영향 등을 점검하고 있다. 또한 재정 투입이 민간 금융시장의 불완전성을 제거하는 용도로만 쓰일 수 있도록 엄격하게 제한하고 있다. 이는 정부 자금이 민간 금융을 구축하는 효과를 최대한 억제하고 민간 자본의 활용도를 최대한 높여 시장의 효율성을 추구하려는 의도라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 미국 정부는 직접융자 방식보다는 신용보증 방식을 우선적으로 선택하도록 하고 있다. 신용보증 방식이 민간 금융시스템 활용도가 높고 자원을 효율적으로 활용할 수 있기 때문이다.

정책 수혜자가 정부의 자금 지원에 대해 만성적으로 의존하는 현상은 줄이고 가능한 한 민간 자본을 활용하게 하려는 의도로 미국 농업 분야에는 정책자금 졸업제도를 운영하고 있다. 직접융자의 경우 7년, 신용보증의 경

우 15년의 대출 기한으로 운영되고 있는데 이 또한 정책 수혜자들의 자립도를 높이고 민간 자본 활용도를 높이려는 정책적 의도가 반영된 것으로 보인다(박준기 외, 2011, pp. 85~90).⁴⁰⁾

미국뿐만 아니라 일본도 정책금융을 시행하는 데 있어 공공부문이 민간부문을 구축하지 않는 것을 대원칙으로 삼고 있으며 반드시 필요한 영역에서만 정부의 자원을 투입하도록 하고 있다.

선진국의 정책금융이 주는 시사점은 정부의 자금 지원이 시장의 효율성을 해쳐서는 안 되며 가능한 한 시장 원리와의 조화에 중점을 두어야 한다는 것이다. 민간과 정부의 역할 분담을 확실히 할 뿐만 아니라 정부의 역할을 최소화하고 민간 자원을 최대한 활용하려는 것은 경제 전체의 효율성을 높이기 위한 노력이다. 반면 우리나라의 정책금융은 재정융자에 대한 의존도가 높고 대출조건 등에 있어서도 정부 개입의 정도가 크기 때문에 다른 나라에 비해 시장의 효율성을 제고하기 위한 제도 개선이 필요하다고 판단된다.

외국의 정책금융에서 이차보전은 직접융자나 신용보증, 전대 방식에 비해 주요한 정책수단으로 인식되기보다는 다른 방식과의 조합을 통해 추가적인 지원을 하는 방안으로 활용되고 있는 것으로 보인다. 특히 이차보전은 신용보증을 받는 정책 수혜자들에게 보다 낮은 이자율 혜택을 주기 위해서 활용되고 있는 경우가 많다. 또한 이차보전 방식을 활용할 때에는 자금이 긴급히 투입되어야 하거나 한시적으로 지원하는 사업에서 주로 활용되고 있는 것으로 보인다.

미국의 FFEL이 이차보전 방식에서 직접융자로 전환된 사례는 이차보전 방식이 반드시 재정 절감효과를 가져오는 것은 아니며 경우에 따라서는 직접융자 방식이 정부에 더 유리할 수도 있다는 점을 보여준다. 따라서 이차보전을 확대하는 데에는 신중한 접근이 필요하다.

40) 정책자금 졸업제는 1980년대의 농업금융위기 이후 미국 의회가 농가들의 일반은행 이용을 유도하기 위해서 도입하였다. 이 제도는 농가가 정부의 직접융자 또는 신용보증을 활용할 수 있는 기간을 제한하는 것이다. 그러나 최근 금융위기를 맞으면서 기간 제한이 정지되거나 추가 기간이 주어지기도 하였다(박준기 외(2011), p. 85).

V. 분야별 재정용자 사업 개편 방향 및 이차보전 확대 방안

1. 주택지원 사업

가. 현황

주택지원 관련 용자 사업은 주로 국민주택기금을 통해서 이루어지고 있다. 국민주택기금은 단일 기금으로서는 재정용자에서 차지하는 비중이 가장 크며 사업의 단위가 커서 자금 지원 방식을 변경했을 때 재정 절감 효과가 극적으로 나타날 것으로 판단된다. 따라서 국민주택기금의 용자 사업과 이차보전 사업들을 살펴보고 자금 지원 방식의 전환 여부를 검토할 필요가 있다.

국민주택기금은 주택종합계획에 근거하여 안정적인 주택공급을 지원하고 무주택 서민의 주택지원을 위해 1981년에 조성되었으며 조성 당시에는 2,552억원이었던 재원규모가 2005년에는 22조 7,009억원, 2013년에는 52조 6,803억원으로 급격하게 증가하였다. 국민주택기금의 주요 재원은 국민주택 채권 발행액, 청약저축 가입액, 회수 용자금이다. 그 중에서도 청약저축 가입액은 2005년부터 2013년 사이에 아홉 배로 증가하고 회수 용자금도 같은 기간 2.2배로 증가하는 등 주요 재원은 시간이 지날수록 증가하였다. 반면 재특, 농특, 공자기금 등 정부 내부로부터의 수입은 미미하거나 감소하였다.

〈표 V-1〉 국민주택기금 조성 및 운용 실적

(단위: 억원)

구 분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
조 성	국민주택채권	84,736	106,213	85,503	84,747	95,658	89,394	99,968	97,370	104,870
	청약저축	16,248	18,805	20,610	19,753	61,001	83,475	90,834	112,691	147,235
	채특/농특/공자	540	640	540	—	273	173	0	0	0
	융자금회수	54,699	65,459	55,003	56,680	71,838	82,970	104,571	101,133	123,835
	복권기금전입금	4,846	4,900	4,610	4,647	5,547	4,719	4,814	4,880	5,381
	주택복권자금	—	—	—	—	—	—	0	0	0
	주택저당증권	—	—	—	—	—	—	0	0	0
	이자수입 등	22,012	23,389	33,278	38,343	35,396	40,841	47,244	32,857	32,923
	전기이월자금	43,928	44,759	44,506	16,808	7,305	43,579	83,424	104,791	112,559
	계	227,009	264,165	244,050	220,978	277,018	345,151	430,856	453,722	526,803
운 용	용 자	임대주택건설	29,175	40,366	41,131	26,420	65,852	37,396	38,635	35,197
		분양주택건설	16,185	14,660	8,522	7,367	13,896	22,736	36,880	48,777
		수요자지원	52,316	60,009	48,929	60,101	53,717	50,759	68,395	73,838
		주택개량 등	2,482	2,368	1,836	1,140	1,254	15	7,653	14
		소계	100,158	117,403	100,418	95,028	110,906	151,563	158,516	140,940
	차입금상환 등		82,092	102,257	126,824	118,645	98,415	150,657	170,352	199,921
	지급준비자금		44,759	44,505	16,808	7,305	43,884	83,588	103,872	185,942
	계		227,009	264,165	244,050	220,978	277,018	345,151	430,856	526,803

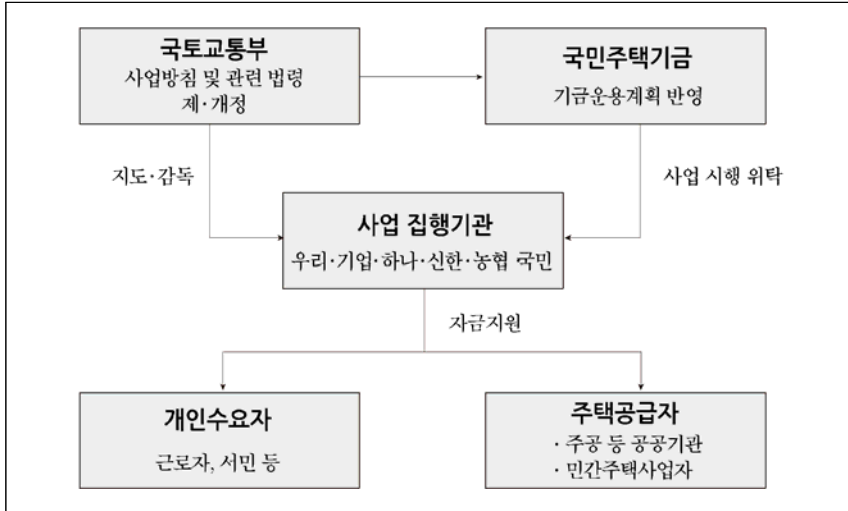
자료: 국토교통부, 『국민주택기금 결산보고』, 각 연도.

기금 운용 자금 중 용자는 2008년에 9조 5,028억원으로 잠시 감소하였다가 이후 꾸준히 증가하여 2013년에는 총용자 사업이 14조 940억원에 이르렀다. 임대주택건설이나 분양주택건설 등 공급자 지원 사업보다 수요자 지원 사업의 규모가 크게 확대되어 2013년에는 8조 6,712억원에 이르며 최근 복지 수요가 증가함에 따라 주택 관련 서민 금융 지원에 대한 요구도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

국민주택기금의 사업 추진체계는 [그림 V-1]에 나타난 바와 같다. 국토교

통부는 기금의 운용계획을 수립하고 사업 집행기관인 기금 수탁기관에 대한 지도와 감독을 수행한다. 국민주택기금은 기금 수탁기관을 통해 주택 공급자와 주택 수요자에게 지원된다.

[그림 V-1] 국민주택기금 용자 사업 진행 체계



자료: 기획재정부, 『2013년도 기금현황』, 2013.

국민주택기금으로 운영되고 있는 주택 지원 사업들은 공급자 지원 사업, 수요자 지원 사업, 그리고 기타 사업으로 나눌 수 있다. 공급자 지원 사업은 공공분양, 후분양주택, 공공임대 및 영구임대 사업들이며 저소득층을 대상으로 한 주택 공급을 목적으로 소형 주택을 주로 공급하는 사업자들에 대한 지원이 이루어지고 있다. 사업 내용을 구체적으로 살펴보면 공급자 지원 사업은 평균 3.7%의 대출금리로 LH 공사 및 주택 건설 민간 사업자에게 자금을 지원하고 있다. 또한 공공분양 및 후분양사업의 경우 3년 만기 후 일시 상환의 조건이며 임대 사업은 총상환기간이 30년 또는 40년인 장기 용자 사업들이다. 수요자 지원 사업은 근로자·서민 전세자금, 근로자·서민 구입자금, 저소득가구전세 자금 등이다. 수요자지원 사업의 대출금리는 공급자 지

원 사업보다 수혜자에게 유리한데, 평균 대출금리가 약 3.1%이다. 주택 구입 지원 사업의 경우 거치기간과 상환기간을 포함한 총상환기간은 최장 30년에 이르고 있으며 전세 자금도 최저생계비의 2배 이하인 저소득 가구에는 15년을 허용하고 있다. 기타 사업은 주택 개량이나 주거 환경 개선 사업 등 기존 주택의 개량을 통해 주택 수요자와 주택 공급자를 지원하는 사업이다. 저소득층을 수혜 대상으로 하는 주거환경 개선 사업이나 주거약자 개량자금은 대출금리가 2%로 낮은 편이지만 준주택지원 사업에는 5%로 다소 높은 수준의 대출금리가 책정되었다.⁴¹⁾

국민주택기금을 통해 대출된 금액은 2013년 81조 2,241억원에 이르고 있으며 임대주택자금과 분양주택자금을 합한 주택 공급 관련 대출은 전체 대출금에서 64.6%를 차지하고 있으며 수요자 지원 대출은 34.2%로 공급자 대출의 비중이 더 높다. 이는 그동안 공급자 대출 중심의 자금운용의 결과이며 주택건설업자에 대한 저리 자금의 공급은 수요자에게로 혜택이 이어질 것이라는 전제하에 이루어졌다. 그러나 최근 정부의 주택 정책이 자금 지원을 통한 공급 확대보다는 규제완화를 통하여 산업의 자율성을 보하고 서민층의 주거복지에 중점을 두는 방향으로 변화함에 따라 수요자 지원 비중이 높아지고 있다. 2013년 예산상 공급자 지원 사업에는 6조 1,894억원이 투입되며 수요자 지원 사업에는 9조 6,138억원의 자금이 투입되었다.

41) 자세한 대출조건은 부록 2 참조

〈표 V-2〉 연도별 대출금 현황

(단위: 억원)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	595,675	634,020	681,612	708,152	737,142	795,288	812,241
○ 임대주택자금	291,618	294,573	324,535	343,559	345,924	360,351	383,183
- 국민임대	147,115	162,606	201,634	213,240	216,909	214,109	219,688
- 공공임대	141,564	127,918	118,519	125,707	124,053	141,537	159,101
- 매입임대	2,939	4,049	4,382	4,612	4,962	4,705	4,355
- 행복주택	-	-	-	-	-	-	39
○ 분양주택자금	107,971	116,757	125,866	134,289	151,027	175,653	141,543
- 공공분양	94,160	103,696	114,629	126,406	145,184	167,529	136,993
- 후분양	13,811	13,061	11,237	7,883	5,843	8,124	4,550
○ 수요자 융자지원	174,423	202,759	213,489	214,711	226,485	248,015	277,684
- 근로자·서민구입	66,207	72,926	67,022	56,258	43,312	31,632	26,632
- 최초주택구입	46,252	42,143	34,692	28,774	27,119	38,174	45,316
- 공유형모기지	-	-	-	-	-	-	3,782
- 저소득가구전세	17,291	22,322	30,095	37,545	42,881	46,294	65,105
- 근로자서민전세	43,521	64,521	81,201	91,828	112,985	131,784	136,766
- 전세금반환자금	142	73	3	1	0	0	0
- 개발이주자전세	1,010	774	476	305	188	131	83
○ 주택개량사업	18,638	17,997	17,146	15,340	13,508	11,217	9,688
- 주거환경개선	4,805	4,197	3,560	2,986	2,404	1,281	1,057
- 농촌주택	13,833	13,800	13,586	12,354	11,104	9,936	8,631
○ 기타사업	3,025	1,934	576	253	198	52	143
- 대지조성자금	2,500	1,500	250	0	0	0	0
- 부도사업장정상화	525	434	326	253	198	52	27
- 기타	0	0	0	0	0		116

자료: 국토교통부, 「2014년도 국민주택기금 업무 편람」.

국민주택기금으로 운영되는 융자 사업은 대부분 전대 방식으로 자금을 지원하고 있다. 총 16개의 내역사업 중 13개 사업이 전대 방식으로 운영되고 있으며 1개 사업이 직접융자, 2개의 사업이 이차보전 방식으로 운영되고 있다(2013년 기준). 전대 방식으로 운영되는 사업들은 금융기관이 위탁수수료

를 받고 자금을 위탁받아 대출을 대행하는 위탁방식으로 이루어지고 있다. 한편 공공분양과 생애최초구입자금은 2013년부터 이차보전 사업으로 전환되어 각각 300억원, 250억원이 예산으로 책정되었다.⁴²⁾

〈표 V-3〉 사업별 자금 지원 방식(2013년 기준)

분류	세부 사업	내역 사업	자금 지원 방식
공급자 지원	분양주택지원	공공분양	이차보전
		후분양주택	전대 방식
		다세대, 다가구	전대 방식
	공공임대		전대 방식
	국민임대		전대 방식
	행복주택		전대 방식
수요자 지원	주택전세구입자금	근로자서민주택구입자금	전대 방식
		근로자서민주택전세자금	전대 방식
		저소득가구전세자금	전대 방식
		기존주택전세 (소년소녀포함)	직접융자
		공유형모기지	전대 방식
		생애최초 구입자금	이차보전
기타	분양주택지원	재해주택구입 및 복구	전대 방식
	주거환경개선		전대 방식
	주거악자개량자금		전대 방식
	준주택 지원		전대 방식

2014년 현재 국민주택기금은 공공분양과 생애최초주택구입(중도금), 주택 금융공사 유동화에 이차보전 방식을 적용하고 있다. 공공분양 주택자금에 대한 이차보전은 LH 공공주택(舊 보금자리 주택) 건설을 위해 은행 재원으

42) 생애최초주택구입자금은 2014년에 근로자서민주택구입자금, 금리 우대 보금자리론과 통합되었다.

로 지원하고 시중은행 금리와 정책자금 대출금리의 차이를 기금에서 보전하는 것이다. 생애최초주택구입에 대한 이차보전은 생애 최초로 주택을 구입하려는 무주택 세대주에게 중도금을 은행 재원으로 지원하고 시중은행 금리와 정책자금 대출 이자율 간의 차이를 보전하는 것이다. 시중금리란 ‘한국은행에서 매월 고시하는 예금은행 가중평균 공공 및 기타부문 대출(신규) 금리를 반기별로 산술평균한 금리’이며 민간 은행의 자본 조달비용을 반영하는 것으로 인식된다(국토교통부, 2014).

공공분양과 생애최초주택구입을 제외한 나머지 사업 중 대부분은 위탁 대출 방식으로 운영된다. 금융기관은 정부로부터 대출 업무를 위탁받아서 수행하며 이에 대한 대가로서 수수료를 받는다.⁴³⁾ 또한 금융기관은 상환능력 심사, 대출관리, 용자금 회수를 담당한다. 부실채권이 발생하면 그 손실은 기금이 부담하게 된다. 정부는 자금을 조달하고 대출조건과 관련된 정책 결정을 내린다.

〈표 V-4〉 연도별 위탁 수수료

(단위: 억원)

연도	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
위탁 수수료	2,027	2,099	2,229	1,700	1,885	1,558	3,313	1,551	1,723	3,462

주: 1. 지급기준

2. 2010년의 급작스런 증액은 2009년 위탁 수수료 소송에서 패하면서 2010년 해당 액수가 지급되었음

3. 2013년 금액은 2011, 2012년에 예산 편성에 소송 결과가 반영되지 않으므로 2013년에 2011, 2012년 미지급된 금액 포함하여 지급된 것임

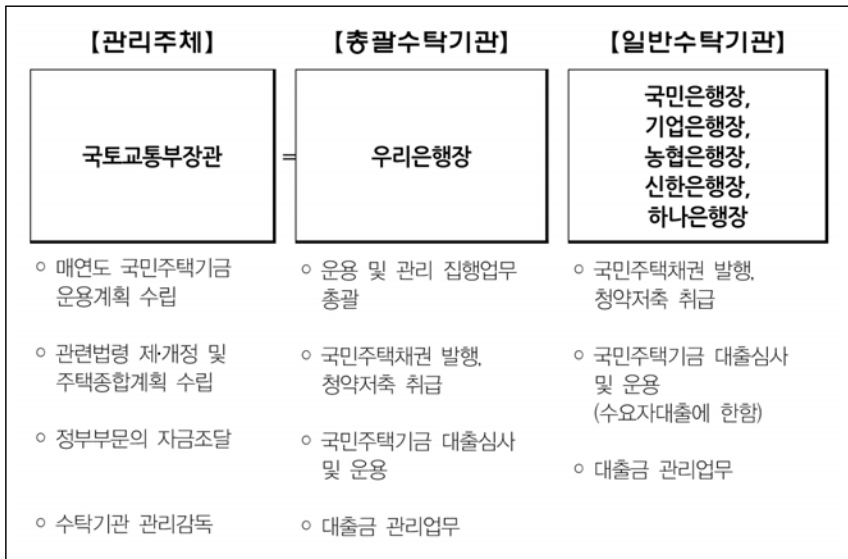
자료: 국토교통부 내부자료.

국민주택기금의 업무는 1981년도에 한국주택은행(現 국민은행)에 기금업무를 위탁하면서 시작되었다. 한국주택은행은 2002년까지 국민주택기금 업무를 독점적으로 위탁받았으며 한국주택은행의 독점적 위치는 과도한 수수료에 대한 비판으로 이어졌다. 이후 2002년에 경쟁 입찰을 통해 우리은행과

43) 「주택법 시행령」 제86조 제1항에 따라 위탁 수수료는 사업량에 수수료 단가를 곱한 값으로 결정된다.

농협중앙회를 대상으로 재위탁을 시작하였다. 2008년에는 경쟁 입찰을 통해 수탁기관을 추가하였는데 우리은행을 총괄수탁기관으로, 기업은행, 농협중앙회, 신한은행, 하나은행을 일반수탁기관으로 지정하였다. 2013년에는 국민은행을 수탁기관에 추가하여 총 여섯 개의 은행에서 국민주택기금 업무를 대행하고 있다. 수탁기관이 확대되는 과정에서 경쟁 입찰을 통해 위탁수수가 인하되는 결과가 나타났고 위탁 대출의 단점인 높은 관리비용 문제가 다소 해결되었다(김지영·박상원, 2008, p. 114).

[그림 V-2] 국민주택기금 업무 위탁 체계



자료: 국토교통부, 「2014년도 국민주택기금 업무 편람」.

1) 공급자 지원 사업

공급자 지원 사업은 분양주택 지원과 임대주택 지원을 위해 사업자에게 융자금을 공급하고 있다. 주요 대출 대상자들은 LH와 같은 공공기관, 지자체, 민간 건설업체이다.

〈표 V-5〉 공급자 지원 사업 내역

세부 사업	내역 사업	대출 대상자
분양주택지원	공공분양	LH 공사
	후분양주택	후분양하는 주택건설 사업자(공공기관 및 민간사업자)
	다세대, 다가구	시장·군수 및 지자체의 건축허가를 받아 29세대 이하의 다세대 주택/다가구 주택을 건설하는 사업자
공공임대		주택건설업자(공공기관 및 민간사업자)
국민임대		지자체, 한국토지주택공사, 지방공사
행복주택		지자체, 한국토지주택공사, 지방공사

공급자 지원 용자는 지자체, 공기업, 민간 건설업체를 대상으로 하고 있으므로 금융기관은 대출심사 시 각 대출신청자의 상환 가능성과 사업성을 고려하여야 한다. 우선 주택공급 현황을 살펴보면, 전체 주택공급에서 공공부분이 차지하는 비중은 급격하게 감소한 반면 민간의 비중은 비약적으로 증가하였다. 공공부분의 주택 건설 인허가 실적은 2009년에 44.1%를 차지하였으나 2013년에는 18.1%로 급격하게 하락하였다. 같은 기간 민간부분의 주택 건설 인허가 실적은 55.9%에서 81.9%로 급격하게 증가하여 국가 전체 주택 공급은 민간 주도로 이루어진다고 해도 과언이 아니다.

민간부분의 성장은 공공부분 내에서도 나타나는데 공공임대와 공공분양에서 민간 주택업체의 공급 실적은 급격하게 증가하였다. 특히 2013년에 민간 주택업체를 통해 공급된 공공임대 주택은 27,275호로서 2009년에 비해 9.3배 증가하였다.

〈표 V-6〉 부문별 주택건설 인허가 실적

(단위: 호)

부 문		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
총계		381,787	386,542	549,594	586,884	440,116
공공부문	소계	168,300 (44.1)	138,315 (35.8)	115,349 (21.0)	109,609 (18.7)	79,619 (18.1)
합	공공임대	31,021	38,828	34,026	38,399	45,156
	국민임대	38,614	25,393	25,459	19,053	24,737
	공공분양	98,665	74,094	55,864	52,157	9,726
지자체	소계	22,882	43,430	27,408	6,685	8,684
	공공임대	4,153	10,746	7,117	3,595	4,142
	국민임대	4,748	6,043	2,699	1,500	1,757
	공공분양	13,981	26,641	17,592	1,590	2,785
LH	소계	141,049	88,781	79,699	77,583	42,021
	공공임대	23,943	26,385	20,980	15,399	13,739
	국민임대	33,861	19,350	22,086	17,553	22,980
	공공분양	83,245	43,046	36,633	44,631	5,302
주택업체	소계	4,369	6,104	8,242	25,341	28,914
	공공임대	2,925	1,697	5,929	19,405	27,275
	국민임대	5	0	674	0	0
	공공분양	1,439	4,407	1,639	5,936	1,639
민간부문	소계	213,487 (55.9)	248,227 (64.2)	434,245 (79.0)	477,275 (81.3)	360,497 (81.9)
민간	민간임대	6,739	8,251	6,954	2,366	2,135
	민간분양	206,748	239,976	427,291	474,909	358,362

자료: 국토교통부, 『주택건설실적통계』, 각 연도.

〈표 V-7〉은 국민주택기금의 총대출액 중 부도 대출금 현황을 보여주고 있다. 2013년 기준 국민주택기금의 총대출금 대비 부도 대출금 비중은 0.41%에 불과하였으며 이는 2002년에 부도 대출금 비중이 7.26%에 달했던 것에 비해 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 김지영·박상원(2008)은 국민임대주택의 확대와 민간의 공공임대 참여 실적의 감소로 인해 부도율이 낮기 때문이라고 주장하였다. 그러나 최근 주택 공급 현황을 살펴보면 민간 건설업체가 공공부문에 참여한 실적이 증가하였으며 민간의 공급 확대에도 불구하고

하고 국민주택기금을 통해 자금을 지원받은 업체의 부도율은 높지 않았다. 이는 기금 수탁 금융기관이 대출 대상자를 선별할 때 상환 가능성에 중점을 두었기 때문이라고 할 수 있다. 이는 부실채권으로 인한 손실을 기금이 부담하는 위탁대출이라 하더라도 금융기관의 방만 대출을 우려할 만한 상황은 아니라고 판단된다.

〈표 V-7〉 국민주택기금 총대출금 대비 부도사업장 현황

(단위: 억원, %)

구 분		2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
총 대 출 금	대출금	390,775	392,668	396,335	410,896	418,755	425,894	634,020	681,613	708,152	737,143	795,287	788,126
	부도												
부 도 사 업 장	사업장	888	796	633	559	267	196	161	94	65	25	15	11
	부도 대출금	28,375	23,025	17,909	14,702	11,442	9,448	8,190	5,138	2,552	1,258	810	325
	총대출금 대 비	7.26	5.86	4.52	3.58	2.73	2.22	1.29	0.75	0.36	0.17	0.10	0.41
공 사	사업장	148	113	82	75	24	17	14	8	4	1	1	0
	대출금	6,515	4,890	3,967	3,060	1,373	1,416	1,267	784	82	16	5	0
	총대출금 대 비	1.67	1.25	1.00	0.74	0.33	0.33	0.20	0.12	0.03	0.01	0.01	0
연 체 대 출 금	금 액	5,065	5,002	4,316	4,637	4,822	4,524	5,629	5,213	2,232	1,853	2,343	2,221
	연체율	1.30	1.27	1.09	1.13	1.15	1.06	0.89	0.76	0.32	0.25	0.29	0.28

2) 수요자 지원 사업

국민주택기금의 수요자 지원 사업은 주택구입과 임대를 위해 수요자에게 자금을 공급하는 역할을 맡고 있다. 국민주택기금의 운영 목적에 따라 주요 대출 대상자들은 경제적으로 취약한 계층을 우선 지원해야 하는 당위성을 가지고 있다. 그러나 용자 대상자의 소득 기준이 없거나 저소득층이라고 규정하기에는 다소 소득 기준이 높아 국민주택기금의 운영 목적과는 거리가 먼 사업들도 존재한다. 예를 들면, 내집 마련 디딤돌 대출이나 공유형 모기지

등은 부부합산 연소득 6천~7천만원의 소득 기준을 적용하고 있다. 가계동향 조사에 따르면 2013년 기준 4분위 전국 2인 이상 가구의 월평균 소득은 약 499만원으로서 전체 가구의 약 80%가 디딤돌 대출이나 공유형 모기지의 소득 기준에 부합한다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 저소득 전세 자금의 용자 대상자는 연소득 5천만원 이하의 무주택 세대주로 규정되어 있으며 이는 가계동향조사 결과로 볼 때 하위 60% 이하의 가계들은 해당 용자 사업의 대상자가 될 수 있다. 따라서 국민주택기금의 수요자 지원 사업들이 기금의 원래 목적인 저소득층의 주거 지원에 충실하게 운영되고 있다고 보기는 어렵다.

〈표 V-8〉 수요자 지원 사업 내역(2014년)

사업명	대출 대상자
내집 마련 디딤돌대출	부부합산 연소득 6천만원 이하인 무주택 세대주 (생애최초 7천만원)
공유형 모기지 · 수익형 · 손익형	부부합산 연소득 7천만원 이하 무주택 세대주 (생애최초주택구입)
부도임대주택경락 자금	국민주택기금의 임대건설자금이 지원된 부도임대주택을 경매 낙찰받아 대출을 신청하는 임대주택의 임차인
주거안정구입자금	부부합산 연소득 6천만원 이하
오피스텔구입자금	부부합산 연소득 6천만원 이하
근로자· 서민주택전세자금	부부합산 연소득 5천만원 이하
저소득가구 전세자금	지자체장으로부터 추천을 받은 자로서 세대원 전원이 무주택인 세대주, 가구소득이 최저생계비의 2배 이내
소년소녀가정 등 전세자금	소년소녀가정·대리양육가정·친인척위탁가정·교통사고유자녀가정 및 아 동복지시설 퇴소자로서 무주택이며 가구당 월평균 소득이 전년도 도시근 로자 가구당 월평균소득 이하인 가정
부도임대주택 퇴거자 전세자금	부도임대주택에서 퇴거 또는 퇴거예정인 임차인 중 임차보증금의 5% 이 상을 지불하고 주택임대차계약을 체결한 자로서, ① 해당 지자체장의 추천을 받은 만 20세 이상 무주택 세대주(단독 세 대주 원칙적 제외) 또는 세대주로 인정되는 자 ② 매각허가 결정일 이전 임대차계약 체결 및 주민등록전입을 완료하여 해 당 주택에 계속 거주 중이거나 경락허가결정일 이후 퇴거당한 자

〈표 V-9〉 소득 5분위별 가계수지(2013년 4/4분기)

(단위: 천원)

구 분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
소 득	1,341.5	2,778.6	3,806.8	4,987.8	7,898.1
소 비 지 출	1,281.8	1,987.3	2,388.7	2,909.4	3,849.5
처분가능 소득	1,094.4	2,330.1	3,161.9	4,062.5	6,367.3
평균 소비성향	117.1	85.3	75.5	71.6	60.5

주: 전국 가구(2인 이상) 기준임

자료: 통계청, 「2013년 4/4분기 및 연간 가계동향」, 보도자료 2014. 2. 12.

나. 국민주택기금 융자 사업의 이차보전 전환 검토

국민주택기금의 융자 사업들을 담보 여부에 따라 살펴보았다. 이는 향후 지원 방식의 변화가 있을 때, 즉 융자방식에서 이차보전 방식으로 전환할 때 대출 신청자들이 추가적인 담보부담으로 인해 자금 지원을 받지 못하게 될 가능성이 있는지를 판단할 수 있는 근거가 된다.

2013년 현재 운영되고 있는 국민주택기금 융자 및 이차보전 사업들은 담보, 신용보증, 신용 대출 중 대부분 담보부 대출에 해당되며 그 다음으로 많은 대출 유형은 신용보증이다. 총 16개 세부사업 중 10개 사업은 담보를, 6개 사업은 신용보증을 요구하고 있다. 신용보증의 경우 대출 신청자는 한국주택금융공사에서 발행하는 신용보증서를 받아 대출을 신청할 수 있다. 이는 대출 대상자와 상관 없이 공급자지원 사업과 수요자지원 사업 모두 해당된다. 자금지원 방식별로 살펴보면, 전대 방식을 활용하는 국민주택기금 사업들은 대부분 담보나 신용보증을 요구하고 있다. 이는 현재 전대 방식으로 이루어지고 있는 사업을 이차보전으로 전환하더라도 동일한 수준의 담보나 신용보증을 요구하게 되면 자금지원 방식의 변화로 인해 대출 신청자들이 체감하는 추가적인 부담은 낮다는 것을 의미한다.

〈표 V-10〉 국민주택기금 융자 및 이차보전 대출 유형

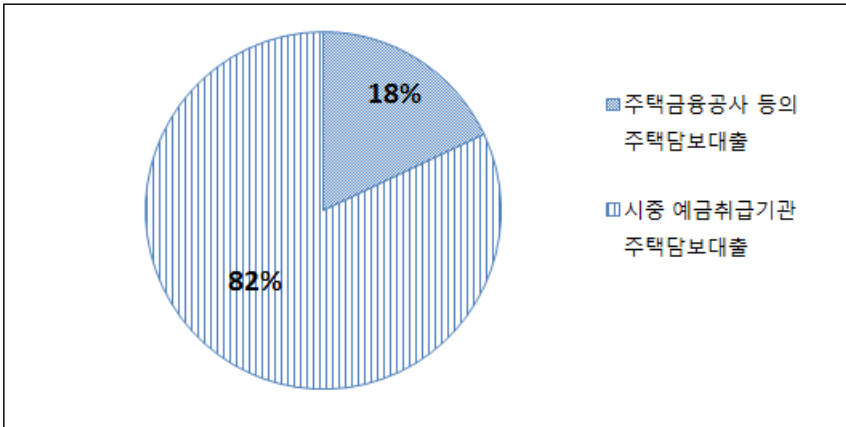
(단위: 개)

대출구분	전체	이차보전	직접융자	전대 방식
담보	10	1	0	9
신용보증	6	0	0	6
신용	4	1	1	2
연대보증	1	0	0	1
전체	16	2	1	13

국민주택기금의 융자 사업들을 이차보전으로 전환할 때 고려해야 할 중요한 요소로는 주택금융시장의 발전 정도를 들 수 있다. 대출시장에서의 민간 금융기관의 역량과 노하우가 발달되고 자금 가용성이 높을수록 이차보전으로 전환했을 때 나타날 수 있는 부작용이 줄어들기 때문이다.

우리나라 주택 관련 대출은 공공보다는 민간의 주도로 이루어지고 있다. 주택금융 시장은 기본적으로 민간을 중심으로 자금이 유통되며 이를 공공부분이 보조하는 형태이다. 전체 주택담보대출 중 주택금융공사와 국민주택기금이 차지하는 비중은 약 18%에 불과하며 나머지 주택담보대출은 시중 은행에서 이루어졌다(그림 V-3). 주택대출 시장이 이미 민간 주도로 이루어지고 있다는 것은 주택 관련 대출에서 민간의 대출처리 능력에 문제가 없다는 점을 의미하며 공공 부문에서의 융자 지원을 줄이고 민간 자금의 활용도를 높이더라도 대출심사와 대출관리에 있어서 자금 수요자와 공급자가 느끼는 변화는 없을 것으로 판단된다.

[그림 V-3] 주택담보대출 대출 잔액(2014년 4월 말)



자료: 한국은행, 「2014년 4월 중 예금취급기관 가계대출」, 보도자료 2014. 6. 10.

지금까지 검토한 내용을 종합하면, 국민주택기금의 용자 사업들을 대부분 위탁 대출 방식으로 운영되고 있으며 위탁 대출 방식의 단점인 높은 관리비용과 수탁 금융기관의 방만한 대출 운영의 문제는 우려할 사안이 아니라고 판단된다. 그러나 현재의 위탁 대출 방식은 이차보전 방식에 비해 정부의 재정 부담이 크고 민간 자원의 활용도가 낮아 시장의 효율성을 높이지 못하고 있다. 뿐만 아니라 기금을 통해 용자를 받는 주택 수요자 중 상당 수는 저소득층으로 분류되기 어려운 계층이다. 국민주택기금 용자 사업의 목적은 신용도가 낮은 저소득층에게 자금을 공급하여 이들의 주거안정을 도모하는 것으로서 이와 같은 취지에 부합하지 않는 계층에 대해 정부의 자금을 지원해야 할 당위성은 다소 낮다고 판단된다. 따라서 용자 사업의 대상자에 대한 소득 기준을 재검토하여 국민주택기금이 저소득 빈곤층에 대한 지원에 집중하여야 한다. 이는 기금의 설립 목적에 부합할 뿐만 아니라 재정용자로 인해 나타날 수 있는 금융시장의 왜곡을 방지한다는 측면에서 필요한 조치이다. 그러나 갑작스러운 대상자의 축소로 인한 부작용을 줄이고 주택 수요 진작 측면에서 저소득 빈곤층을 제외한 계층에 대해서는 이차보전 방식을 단계적으로 적용할 수 있다.

2. 농림수산분야

가. 용자 및 이차보전 사업 현황

농림수산분야의 용자 및 이차보전 사업은 일반회계, 농특회계, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 수산발전기금, 자유무역협정기금, 축산발전기금 등 2개의 특별회계와 5개의 기금을 통해 이루어지고 있다. 농특회계는 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업들을 수행하기 위해 운영되고 있다. 농산물가격안정기금은 농산물의 수급과 가격 안정을 도모하는 것을 목표로 하고 있으며 FTA 기금은 자유무역협정의 이행으로 인해 피해를 입거나 입을 가능성이 있는 농산물 생산자에 대한 지원을 설립 목적으로 하고 있다. 농지관리기금의 설립 목적은 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외 농업개발에 필요한 자금의 조달·공급이며 축산발전기금은 축산물의 수급, 유통, 가축방역 및 위생 등 축산업의 발전과 관련된 사업을 지원하는 것이 목표이다. 수산발전기금의 목표는 시장개방에 대응하여 지속가능하고 경쟁력을 갖춘 수산업을 육성하는 것이 목표이다. 이들 기금을 통해 이루어진 대출규모는 2013년 기준 28조 3,837억원에 이르고 있으며 농특회계를 통해 대출되는 금액이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 대출 대상자는 주로 농림수산물을 생산하는 개인 또는 조합, 농업 투입재 관련 기업체, 식품업체 등이다.

〈표 V-11〉 농림수산분야 회계 기금의 대출금 잔액

(단위: 억원)

회계 및 기금	2011년	2012년	2013년
일반회계	154,013	412	349
농특회계	21,217	174,938	178,112
농안기금	30,347	32,245	34,182
농지기금	32,372	35,676	38,813
수발기금	7,397	8,203	8,458
FTA기금	5,341	7,104	8,907
축발기금	13,233	12,931	15,016
합 계	263,920	271,509	283,837

자료: 기획재정부, 『2013년도 기금현황』.

기획재정부, 『2014년도 기금현황』.

농업정책보험금융원 내부자료.

농림수산분야의 융자 사업들은 공공기관이 직접 대출해주는 직접융자 방식이나 전대 방식 또는 이들 방식을 혼합하여 이루어진다. 또한 이차보전 방식으로 이루어지고 있는 사업도 상당수 시행되고 있다. 2013년 기준으로 농림수산분야의 융자 및 이차보전 사업은 총 55개의 세부 사업과 120개의 내역사업이 있으며 이 중 14.4%가 직접융자, 31.1%가 전대 방식, 8.3%가 직접융자와 전대 방식의 혼합으로 이루어진다. 이차보전 사업은 총 61개 사업으로 전체 사업 중 46.2%를 차지하고 있다. 예산액 비중으로 보면 직접융자와 전대 방식을 동시에 사용하는 사업이 33.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 전대 방식은 31%, 직접융자는 24.2%를 차지하고 있다.

〈표 V-12〉 농림수산분야 융자 및 이차보전 사업(2013년)

(단위: 개, 백만원, %)

자금지원 방식	사업 수	사업 수 비중	예산액	예산액 비중
직접융자	19	15.8	1,053,384	24.2
직접융자, 전대 방식	11	9.2	1,463,057	33.6
전대 방식	41	34.2	1,347,336	31.0
이차보전	49	40.8	485,232	11.2
합계	120	100.0	4,349,009	100.0

주: 내역사업기준

자료: 농협 내부자료

사업 수를 기준으로 볼 때 이차보전 방식은 매우 높은 비중을 차지하고 있으나 예산에서 차지하는 비중은 13.3%로 급격하게 감소한다. 이는 이차보전 활용 시 용자 원금이 예산에서 제외되고 이차차액으로 지원되는 부분만 예산으로 편성되기 때문이다.

농업분야는 타 분야에 비해 전문 금융기관이 존재하고 있어 이차보전으로의 전환이 비교적 빨리 이루어졌다. 대부분의 농업 관련 용자 사업들은 농협중앙회, 수협중앙회나 산림조합중앙회에서 대출을 담당하고 있다. 이들 농업 관련 금융기관은 정부로부터 농업정책자금을 이전받아 자율적으로 대출 대상자를 선정하고 대출 규모와 조건 등을 결정한다. 농림수산분야의 이차보전 사업은 모두 농특회계를 통해 이루어지고 있다. 이는 기금에서 직접 용자나 전대 방식으로 이루어지던 사업들이 이차보전으로 전환되면서 농특회계로 편입되었기 때문이다.

농업 관련 정책자금의 대부분은 농협을 통해서 집행되고 있다. 농협이 수행하고 있는 이차보전 사업은 정책자금 사업 15개, 부채대책자금 7개 사업이다. 정책자금 사업은 농축산경영자금, 재해농가이자감면, 재해복구용자금, RPC 운영자금, 농업종합자금, 우수후계농업경영인육성자금, 귀농귀촌정착자금, 사료구매자금, 긴급경영안정자금, 도축가공업체지원자금, 축사시설현대화자금, 첨단온실신축지원자금 등이며 부채대책자금은 정책자금상환연기자금, 상호금융대체자금, 농업경영개선자금, 연대보증해소자금, 농업경영회생자금, 정책자금대체자금, 부채상환인센티브 등이다.

〈표 V-13〉 농협의 정책자금 이차보전 사업집행 현황

(단위: 백만원, %)

연도	예산액	전연도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A*100)	불용액
2008	555,244	53,908	609,152	587,925	96,5	—
2009	622,176	21,227	643,403	388,639	60,4	221,870
2010	563,104	32,894	595,998	406,599	68,2	171,711
2011	368,980	17,688	386,668	372,965	96,5	—
2012	356,555	13,703	370,258	241,038	65,1	27,267

주: 2009~2010년은 실제 이차보전 기준금리가 하락하여 불용액 발생

농림수산분야 융자 및 이차보전 사업은 대출 대상자의 신용상태와 담보 제공 능력에 따라서 신용보증과 일반 신용대출도 함께 활용되고 있다. 다시 말해 동일한 내용의 대출이라도 대출 대상자의 신용도에 따라서 담보대출, 보증부대출, 신용대출 등 다양한 대출 조건이 적용된다. 농림수산분야 융자 및 이차보전 사업들은 대부분 담보를 요구하고 있는데 <표 V-14>에 나타난 바와 같이 전체 74개 내역사업 중 62개 사업이 담보를 요구하고 있다. 담보를 제공하지 못하는 대출 대상자들을 위해 신용보증을 제공하는 사업의 비중도 매우 높는데 담보와 마찬가지로 62개 사업이 신용보증을 허용하고 있다. 대출 유형은 자금지원 방식에 따라 다소 차이가 나는데 이차보전의 경우 신용보증을 활용하는 사업의 비중이 융자 방식에 비해 좀 더 높다. 이차보전 사업은 총 25개 사업 중 21개 사업이 신용보증을 바탕으로 대출을 진행하며 19개 사업이 담보를 요구한다. 그러나 융자 사업들과 비교할 때 담보에 대한 의존도가 여전히 높은 편이라고 할 수 있다. 이는 융자 방식으로 운영되던 사업들이 이차보전 방식으로 전환되면서도 담보나 신용보증을 요구하는 대출 조건을 그대로 승계하였기 때문인 것으로 판단된다. 한편 직접 융자를 하는 사업들은 담보에 대한 의존도가 다른 지원 방식에 비해 더 높으며 전대 방식의 경우에는 담보와 신용보증을 요구하는 사업의 수가 같다.

자금지원 방식에 따른 대출 유형의 구분은 융자 사업을 이차보전 방식으로 전환하는 것을 가정할 때 대출 대상자들의 자금 접근성이 어떻게 달라질 것인가를 예측하는 데 시사점을 제공한다. <표 V-14>에 나타난 사업별 대출 유형은 융자 방식이나 전대 방식으로 운영되고 있는 사업들의 담보 및 신용보증의 활용도가 매우 높은 상황이며 융자 사업이 이차보전 방식으로 전환되더라도 현재의 융자 사업 수혜자들이 추가적인 부담을 지게 될 가능성은 낮다는 것을 보여주고 있다.

〈표 V-14〉 농림수산분야 융자 및 이차보전 사업의 대출 유형

대출구분	전체	이차보전	직접융자	전대 방식	직접융자, 전대 방식
담보	62(83.8)	19(76.0)	12(80.0)	24(92.3)	7(87.5)
신용보증	62(83.8)	21(84.0)	9(60.0)	24(92.3)	8(100.0)
신용	37(50.0)	17(68.0)	3(20.0)	14(53.8)	3(37.5)
연대보증	2(2.7)	1(4.0)	1(6.7)	0(0)	0(0)
전체	74	25	15	26	8

주: 1. 한 사업에서 두 가지 이상의 대출종류가 있을 수 있음
 2. 농림수산분야 내역사업 중 부채대책자금 등은 제외하였음
 3. 괄호 안은 지원방식별 내역사업 수에서 차지하는 비중임
 자료: 농식품부, 『각 사업별 사업 신청서 및 운용 요령』.

한편 농림수산분야의 정책자금이 가진 특징은 다른 분야에 비해 융자 및 이차보전 사업들이 매우 복잡하고 세분화되어 있다는 것이다. 하나의 세부 사업에 다수의 내역 사업이 포함되어 있을 뿐만 아니라 내역 사업은 지원분야로 다시 나뉘어 각각 다른 대출조건과 운영체제로 이루어진다. 뿐만 아니라 지원 대상이 중복되거나 사업 내용이 유사한 사례도 존재한다. 예를 들면 FTA 기금의 과원규모화 사업과 농지기금의 농지규모화 사업은 사업 대상자가 과수농가와 일반 농가라는 점에서 차이가 있을 뿐 대출금리나 대출 기간은 동일하다. 또한 농업종합자금은 11개의 내역 사업을 포함하고 있으며 주로 시설투자나 운영자금을 지원하고 있다. 농업종합자금의 대출 대상자들은 원예·특작과 축산 생산자, 관광농원 및 농촌민박 운영자들이며 이들은 다른 재정융자 사업을 통해서도 자금지원을 받을 수 있기 때문에 농업종합자금이 원래의 취지에 맞게 운영되지 못하는 원인이 되고 있다. 사업의 지나친 세분화와 유사·중복 사업의 존재는 융자 사업 관리의 효율성을 떨어뜨리고 재정의 효율화를 저해하는 요소가 된다. 또한 이차보전 방식을 도입한 원래 의도대로 민간 금융기관의 자율적인 대출심사와 그에 따른 효율적인 자원 배분을 이루는 데 장애물로 작용하고 있다. 따라서 유사·중복 사업의 통폐합과 일관된 원칙에 입각한 융자 사업 관리체계를 구축할 필요가 있다.

농업 정책자금의 또 다른 특징은 용자와 보조금이 결합된 형태로 지원되는 사업이 많다는 것이다. 더욱이 보조금과 연계된 대출은 복잡한 절차를 거쳐야 하므로 자금 신청에서 대출까지 긴 기간이 소요된다. 이는 농가의 경영 여건이나 시장 상황에 따라 자금을 신속하게 조달할 수 없게 만드는 요인이 된다. 또한 보조금과 대출이 연계됨에 따라 농가가 대출자금을 일종의 보조로 인식하게 되는 착시효과가 나타나게 된다. 정책자금 본연의 목적은 신용 제한으로 인해 자금에 대한 접근이 어려운 농가에 자금을 지원한다는 것이지만 보조금과 대출이 연계됨에 따라 정부가 애초 의도한 것과는 달리 대출자금이 보조금으로 오인되는 것이다. 이는 농림수산업 종사자들이 용자 사업의 이자율 인하를 지속적으로 요구하는 배경이 되고 있다. 또한 보조금과 용자가 연계됨으로써 용자 사업의 관리를 지자체가 맡게 되는데 이 경우 자금 관리를 담당하는 금융기관과 지자체 간의 업무 분담이 불분명해지고 사업 관리가 다원화되어 효율성이 저해될 수 있다.

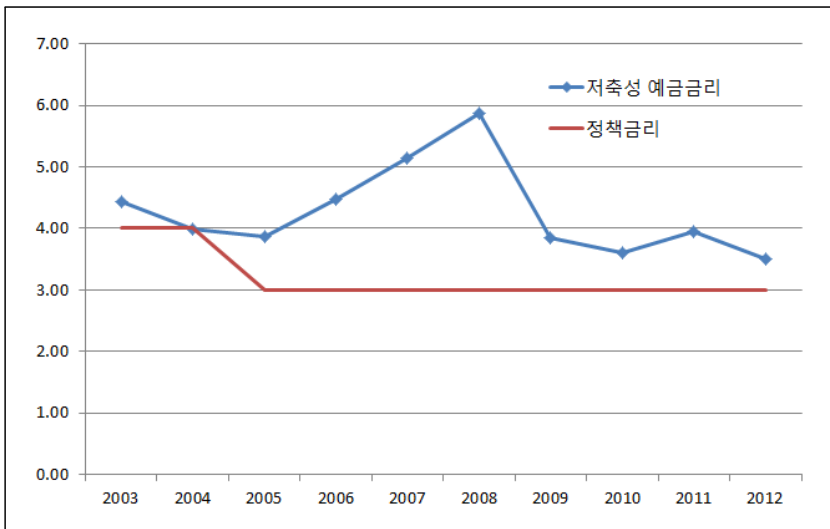
농업 정책자금의 재원은 일반회계, 농특회계, 에특회계, 농안기금, FTA 기금, 촉발기금, 농지기금, 공자기금 등 8개 재원으로 다양하게 구성되어 있다. 또한 각기 다른 회계 또는 기금에서 조달된 재원은 농협을 비롯한 금융기관, 농축산물유통공사, 농어촌공사, 산림조합 등 다양한 중개기관을 통해 농민들에게 지원되고 있다. 그 중에서도 농업정책자금 지원 구조는 농협에 대한 의존도가 매우 높다. 2008년 기준 농협중앙회와 지역조합을 통해 전달된 자금규모는 전체 농업정책금융 중 약 87%를 차지할 정도로 농협은 농업정책자금의 전달 경로로서 중요한 역할을 맡고 있다(이정환, 2010, p. 3).

농협에 대한 높은 의존도는 이차보전 사업을 운영하는 데 있어서 장점이자 동시에 단점으로 작용하고 있다. 농협의 정책자금 운영 실적이 누적되는 동시에 농민을 대상으로 한 대출 업무의 노하우가 축적되고 창구가 일원화되어 사업 관리가 용이하다는 점은 농협에 대한 높은 의존도가 주는 장점이라고 할 수 있다. 반면 이차보전 사업을 시행함에 있어서 예산규모를 결정하는데 중요한 기준금리 설정 과정에서 정부가 농협에 대하여 협상력을 발휘하는데 한계가 있다는 것은 단점이다. 이차보전 기준금리는 기본적으로

농가가 자산을 처분하여 부채를 축소할 수 있음에도 불구하고 부채와 자산을 동시에 늘려가고 있음을 의미한다. 정부는 재정용자를 통해 농가의 경영 안정을 돕고 소득을 제고하고자 하였으나 재정용자는 농가의 소득을 증대시킬 수 있는 기회를 제공하는 것일 뿐 확실한 소득보전 장치는 아니기 때문에 농가의 소득 증대를 위한다면 저리의 재정용자를 공급하는 것보다 직접 보조를 선택하는 것이 더욱 효과적이다.

[그림 V-5] 농업 정책자금 금리와 예금금리 추이

(단위: %)



자료: 한국은행, 경제통계시스템.

한편 농림수산업자신용보증기금(이하, 농신보)은 농업 정책자금 공급에서 중요한 역할을 맡고 있다. 농신보는 담보 능력이 부족한 농업생산자에게 신용보증을 제공함으로써 정책자금의 원활한 지원을 돕기 위해 1972년에 설립되었다. 농신보를 통해 대출된 금액은 2013년 현재 100조 7,686억원(2013년 신규보증 4조 3,205억원)에 이른다. 대출신청자가 금융기관에 신용보증을 신청하면 금융기관이 농신보 관리기관에 신용조사 및 보증서 발급을 요청한다. 농신보 관리기관은 금융기관에 보증서를 발급해 주고 있다. 또한 3천만

원 이상의 대출인 경우 부분보증제도를 적용하여 손실이 발생했을 때 농신보는 손실금액의 85%만 보상한다. 농신보의 보증은 직접보증과 위탁보증으로 이루어지는데 위탁보증은 보증기관이 대출기관에 신용보증 업무를 위탁하여 대출기관이 직접 보증업무를 수행하는 것이며 직접보증은 보증기관이 직접 보증서를 발급하는 형태이다. 위탁보증기관은 주로 농협, 수협, 산림조합중앙회와 회원조합, 농수산물유통공사이다. 농신보의 위탁보증과 직접보증 중 위탁보증의 비중이 압도적으로 높는데 농협의 총위탁보증 건수와 금액은 전체에서 각각 93%, 91%를 차지한다(박준기 외, 2011, p. 24). 위탁보증의 관행은 농신보 업무에 있어서 문제점으로 지적되고 있다. 대출기관과 보증기관이 동일함에 따라 신용조사와 대출심사가 독립적으로 이루어지지 않고 보증서가 남발될 우려가 있다는 것이다. 보증서의 남발은 부실채권을 양산할 수 있으며 이는 결국 기금의 손실로 이어질 가능성이 있다.

농업분야의 정책자금지원은 그 역사가 오래되었음에도 불구하고 여전히 선진 금융기법의 도입이나 그에 따른 효율적인 대출자 선별, 대출관리 등은 잘 이루어지지 않고 있다. 박준기 외(2011)는 농업종합자금이나 농신보의 운영 과정에서 대출 대상자의 사업성 평가보다는 원리금 상환 능력에 초점을 맞추고 있기 때문에 기획성 사업 등에 대한 투자가 잘 이루어지지 않고 있다고 지적하였다.

나. 농림수산분야 정책자금제도 개선 방안

농어민의 정책자금 의존도를 낮추기 위해 일정 수준의 금리를 유지하고 정책자금 졸업제를 도입할 필요가 있다. 재정용자가 보조의 수단으로 인식되면서 농가의 재정용자 의존도가 높아지고 지속적인 정책금리 인하를 요구하는 현상이 나타나고 있다. 외국에서 재정용자의 이용기간을 제한하는 것과는 달리 우리나라에는 재정용자를 이용하는 데 있어서 제약이 없기 때문에 농가는 자구노력을 통해 경쟁력을 제고하려는 의지가 약해질 수 있다. 뿐만 아니라 지나치게 낮은 금리로 자금을 공급하는 것은 농가의 대출자금

조기 상환 인센티브를 제거하게 되므로 재정용자에 대한 의존도를 더욱 심화시키게 된다.

또한 농림수산분야 용자 사업의 통폐합을 통해 복잡한 사업체계를 단순화할 필요가 있다. 유사한 목적과 정책 대상을 가진 사업들이 여러 기금과 회계에 분산되어 있음에 따라 수혜자인 농가의 정책자금에 대한 접근도가 낮아지고 재정 관리의 효율성이 떨어지게 된다.

또한 이차보전과 용자 사업의 운영에 있어서 일원화된 관리 규정에 따라 사업의 존치 여부와 신규 사업의 도입 여부를 검토할 필요가 있다. 통합 관리 규정을 제정하는 데 있어서 중요한 것은 민간의 범위와 정부의 범위를 명확하게 하는 것이다. 신규 용자 사업의 도입과 기존 용자 사업의 지속 여부를 판단하는 데 있어 정책자금의 공급이 시장을 교란시키는 요소는 없는지, 반드시 정부의 자금 지원이 필요한지, 민간 자본으로 대체할 가능성은 없는 것인지 정밀하게 검토하도록 지침을 마련할 필요가 있다.

이러한 측면에서 농림수산 분야 용자사업을 이차보전으로 전환할 필요성이 대두된다. 재정용자의 이차보전 전환은 복잡한 용자 사업을 정리하고 단순화하는 작업과 동시에 추진하는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단된다. 또한 이차보전 전환 시 소득 수준이나 영농규모에 따라 차등 지원하는 경우 저소득·소규모 농가보다는 대규모·기업농에 대한 용자 지원 사업을 우선적으로 이차보전 방식으로 전환하여 자금 지원 방식 변화로 인한 부작용을 줄일 필요가 있다.

이차보전 운영과 관련하여 또 한 가지 고려할 사항은 이차보전 기준금리의 설정에 관한 것이다. 현재 농업 관련 대출은 농협 외의 시중은행도 취급하고 있으나 농업 관련 대출업무의 특성상 농협중앙회가 정책자금 공급에 있어서 독점적인 위치를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 직접용자 사업 비중의 경우에는 시중 은행이 참여하지 못하고 있다. 정책자금 지원에 있어서 농협의 역할은 단순 자금지원을 넘어서서 농업경영체에 대한 컨설팅과 기타 금융 서비스를 제공한다는 측면에서 순기능이 있지만 이차보전 기준금리를 설정하는 데 있어서 경쟁의 원리가 도입되어 공정한 기준금리가 설정되기에는

한계가 있는 것으로 판단된다. 따라서 이차보전 확대 시 시중 은행의 참여를 확대하고 기준금리나 대출심사 측면에서의 경쟁을 통해 기준금리의 효율적인 설정이 이루어질 수 있도록 장치를 마련할 필요가 있다.

이차보전 확대의 필요성을 인지하고 최근 농식품부는 2014년 재정사업관리 규정을 통해서 단기 용자 사업의 경우 이차보전 방식을 우선적으로 채택하도록 하였다.⁴⁴⁾ 그러나 기금 사업을 제외한 용자 사업 중 이에 해당되는 사업은 매우 드물다. 2013년을 기준으로 기금사업이 아니면서 대출기간이 5년 이하인 사업은 해외산림투자지원, 고품질쌀유통활성화, 동물의약품산업종합지원 등 세 개의 사업만이 여기에 해당된다. 따라서 보다 적극적인 이차보전 방식 확산을 위해서는 동 규정을 기금 용자 사업에도 적용할 수 있도록 해야 한다.

44) 농림축산식품사업 재정사업관리 기본규정 제34조 제1항에 따르면 대출기간이 5년 이하인 용자 사업은 이차보전 방식을 원칙적으로 적용하되 기금사업은 제외한다. 또한 대출기간이 6년 이상인 용자 사업은 기존의 재정용자 방식을 활용한다.

〈표 V-15〉 농림수산 회계 및 기금 운영

회계·기금	기 능		담당 기관
농특	총괄	예산편성, 세입 및 세출	농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청
	위탁관리	융자금의 운용·관리업무, 융자금의 운용관리에 따른 회계처리	농업정책보험금융원
	대출취급		농·수·산림조합 중앙회 및 회원조합, 시중은행
농안 기금	총괄	기금운용계획, 지출한도배정, 수입·수탁기관감독	농림축산식품부 (유통정책과)
	위임관리	종자수급관리사업과 관련한 기금의 수입과 지출	국립종자원
	위탁관리	종자수급관리사업을 제외한 기금의 수입과 지출, 자금운용, 결산 등	한국농수산식품유통 공사
	대출취급		한국농수산식품유통 공사, 농협
FTA 기금	총괄	기금운용계획, 지출한도배정, 수탁기관 지도감독 등	농림축산식품부 (농업정책과)
	위탁관리	기금의 수입과 지출, 자금운용 및 기금결산 등	한국농수산식품유통 공사
	대출취급		한국농어촌공사, 농협
농지 기금	총괄	기금운용계획수립	농림축산식품부 (농지과)
	위탁관리	기금의 수입 및 지출, 자금운용	한국농어촌공사
	대출취급		한국농어촌공사
축발 기금	총괄	기금운용계획수립, 지출한도배정, 위탁기관에 대한 감독	농림축산식품부 (축산정책과)
	위탁관리	기금의 수입 및 지출, 기금재산의 취득 운용 및 처분, 기금대손보전 계정의 설치 및 운용, 기금여유자금의 운용, 기금결산	농협중앙회 (축산발전기금사무국)
	대출취급		농협, 축협
수발 기금	총괄	기금운용계획, 사업집행지침공고, 예산배정, 결산총괄	해양수산부 (수산정책과)
	위탁관리	자금운용계획수립, 수입지출관리, 여유자금운용, 기금결산보고서작성	수협중앙회 (수산발전기금사무국)
	대출취급		수협, 한국농수산식품유통 공사

마지막으로, 이차보전 전환을 검토하는 데 있어 고려사항은 각 회계 및 기금의 관리·운영 주체들의 기능과 역할을 점검하는 것이다. 용자 사업을 수행하고 있는 회계와 기금과 관련해서는 농식품부가 예산편성 및 운영계획을 담당하고 있으며 각기 목적에 따라 별도의 관리기관과 취급기관이 정해져 있다. 용자 사업을 이차보전으로 전환할 경우 해당 기금의 예산은 축소될 수 밖에 없으며 이는 기금을 담당하고 있는 기관의 역할 축소로 이어진다. 이차보전 확대에 영향을 받는 기관들은 고유한 보조사업에 집중하고 중복되는 기능은 재편할 필요가 있다. 또한 이차보전으로 전환된 기금의 용자 사업은 농특회계로 이전하여 농특회계가 이차보전 사업의 유일한 창구로서 이차보전 사업의 관리와 운영을 일원화할 필요가 있다.

3. 이차보전 확대 가능성과 방안

가. 금융 환경

이차보전은 정부의 자본을 사용하는 대신 민간의 자본을 활용하는 방식이므로 이차보전의 확대가 이루어지기 위해서는 성숙한 금융환경이 필요하다. 따라서 금리와 자금의 유통량을 살펴봄으로써 이차보전 확대의 가능성을 가늠해 볼 수 있다.

우선 금융기관 대출금리는 지속적으로 하락하고 있다. 한은이 발표한 금융기관 대출금리 추이를 살펴보면 신규 취급액 기준 대출금리는 2010년에 5.51%였으나 2013년에는 4.64%로 하락하였다. 대출금리 하락은 기업대출과 가계대출 모두에 대해서 나타나고 있으며 주택담보대출은 5%에서 3.94%로 하락하여 3%대에 진입하였다.

〈표 V-16〉 금융기관 대출금리(2014년 6월 기준)

(단위: 연 %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	
대출 평균(A+B+C)		5.51	5.76	5.40	4.64	
기업대출(A)	소 계	5.56	5.86	5.49	4.74	
	대 기 업	5.25	5.50	5.18	4.46	
	중소기업	5.68	6.00	5.66	4.92	
	운전자금	5.54	5.87	5.52	4.78	
	시설자금	5.84	5.74	5.22	4.48	
가계대출(B)	소계	5.38	5.47	5.22	4.35	
	소액대출	6.55	6.67	6.60	5.95	
	담보별 가계대출	주택담보대출	5.00	4.92	4.63	3.86
		집단대출	4.83	4.96	4.77	3.94
		예·적금담보대출	5.36	5.38	5.11	4.54
		보 증 대 출	5.38	5.47	5.24	4.31
		일반신용대출	7.19	7.82	7.43	6.28
공공 및 기타 부분대출(C)		5.10	5.20	4.56	4.31	
상업어음 할인		6.30	6.61	6.27	5.66	
기업일반 자금대출		5.61	5.83	5.37	4.64	

자료: 한국은행, 「2014년 6월중 금융기관 가중평균 금리」, 보도자료, 2014. 7. 30.

대출금리 하락 추세는 가계 대출자들의 신용등급별로도 찾아볼 수 있다. 〈표 V-17〉은 2013년 7월부터 2014년 7월까지 전국 17개 은행의 평균 가계 대출금리를 나타낸 것이다. 신용상태가 좋은 1~3등급의 대출이자는 3.74%에서 3.6%로(분할상환 방식 주택담보대출), 3.93%에서 3.9%로(일시상환 방식 주택담보대출), 4.88%에서 4.7%(일반신용대출)로 다소 하락하였다. 재정용자의 대상이 되는 저소득층은 가장 낮은 신용등급에 해당될 가능성이 높다. 7~10등급의 대출자에게 적용되는 분할상환 방식 주택담보대출 이자는 2013년 7월에 4.08%가 적용되었다가 2014년 7월에는 3.8%로 하락하였으며 일시상환 방식 주택담보대출은 같은 기간 4.52%에서 4.51%로 1년 전과 거의 비슷한 수준을 유지하였다. 한편 일반신용대출은 9.4%에서 9.04%로 약 0.36% 하락하였다.

재정용자가 시중 금리보다 낮은 비용을 자금을 공급하는 데에 의의를 두

고 있는 만큼 저금리 기조의 유지는 재정융자 사업의 혜택이 줄어들고 있다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 이차보전으로 전환했을 때 정책 대상자가 금리 면에서 불이익을 당할 가능성이 낮아짐을 의미하기도 한다.

〈표 V-17〉 신용등급별 대출이자

(단위: %)

연월	분할상환 방식 주택담보대출 (만기 10년 이상)					일시상환 방식 주택담보대출					일반신용대출				
	1~3 등급	4등급	5등급	6등급	7~10 등급	1~3 등급	4등급	5등급	6등급	7~10 등급	1~3 등급	4등급	5등급	6등급	7~10 등급
2013.7	3.74	3.87	3.85	3.95	4.08	3.93	4.15	4.22	4.14	4.52	4.88	5.68	6.38	7.34	9.40
2013.8	3.76	3.80	3.84	3.92	4.18	3.95	4.05	4.17	4.19	4.69	4.84	5.75	6.40	7.41	9.35
2013.9	3.75	3.87	3.88	3.99	4.20	3.97	4.12	4.21	4.28	4.48	4.92	5.72	6.43	7.47	9.31
2013.10	3.76	3.87	3.90	3.94	3.96	3.98	4.16	4.25	4.22	4.36	4.84	5.62	6.32	7.16	9.14
2013.11	3.76	3.79	3.80	3.84	4.03	3.98	4.13	4.17	4.28	4.56	4.80	5.53	6.26	6.98	8.98
2013.12	3.74	3.79	3.86	3.92	3.96	3.98	4.05	4.18	4.29	4.49	4.78	5.40	6.17	7.08	9.11
2014.1	3.76	3.82	3.86	3.95	4.00	3.96	4.06	4.10	4.03	4.48	4.81	5.54	6.11	6.96	8.72
2014.2	3.80	3.87	3.86	3.88	4.14	3.97	4.09	4.17	4.19	4.54	4.79	5.54	6.31	7.14	9.01
2014.3	3.76	3.77	3.82	3.90	4.04	3.94	4.08	4.08	4.23	4.57	4.65	5.40	6.23	7.08	9.06
2014.4	3.73	3.87	3.81	3.82	4.00	3.97	4.08	4.14	4.22	4.65	4.74	5.43	6.16	7.13	9.13
2014.5	3.70	3.77	3.84	3.81	3.97	3.91	4.07	4.12	4.15	4.33	4.71	5.38	6.07	7.11	9.12
2014.6	3.64	3.70	3.77	3.85	3.81	3.95	4.02	4.10	4.16	4.46	4.72	5.39	6.04	7.08	8.93
2014.7	3.60	3.70	3.72	3.73	3.80	3.90	4.09	4.10	4.15	4.51	4.70	5.37	6.11	7.13	9.04

자료: 전국은행연합회, 「가계대출금리」, http://www.kfb.or.kr/info/interest_loan.html?S=FAC.

재정융자의 또 다른 혜택인 자금 가용성을 높이는 부분에 있어서는 은행의 대출 행태를 고려할 필요가 있다. 금융감독원에 따르면 대출 시 은행의 담보 의존도는 매우 높은 수준으로서 전체 대출의 절반 가량이 담보를 바탕으로 이루어지고 있다. 이는 전국 단위의 시중 은행에서 특히 더 많이 나타나고 있다. 반면 보증을 활용한 대출은 비중이 매우 작아 국내 은행의 전체 대출건수 중 8.2%를 차지하는 수준에 머무르고 있다. 이처럼 은행의 담보

활용 비중이 높은 것은 정책 대상자들의 민간 자본에 대한 접근성을 제약하는 요인이 된다. 정책 대상자들이 대부분 저소득층, 농어민, 중소기업 등 담보 능력이 미약한 집단이기 때문이다.

〈표 V-18〉 은행의 담보별 대출 현황(2012년 말)

(단위: %)

은행명	담보 (A)	부동산	동산	유가증권	예수금	기타	보증 (B)	신용 (C)	합계 (D=A+B+C)
시중은행	55.1	51.9	0.0	0.7	1.5	1.0	7.2	37.7	100.0
일반은행	54.4	51.2	0.0	0.7	1.6	1.0	7.6	38.0	100.0
특수은행	41.4	38.1	0.0	0.9	1.1	1.2	9.5	49.2	100.0
국내은행	50.3	47.1	0.0	0.8	1.4	1.0	8.2	41.5	100.0

주: 원화대출금 기준

자료: 금융감독원, 「은행경영통계 2013」.

그러나 융자 사업을 이차보전으로 전환한다고 하더라도 기존의 정책 대상자들의 자금 가용성은 크게 제약이 되지 않을 것으로 보인다. 이미 시행되고 있는 재정융자 사업들도 대부분 담보를 요구거나 신용보증을 요구하고 있어 해당 대출자의 입장에서는 자금의 출처만 달라질 뿐 자금 지원 방식 변화에 따른 추가적인 부담은 제한적이기 때문이다.

그렇다면 이차보전으로의 전환 시 남은 고려사항은 정책 대상자들이 대출 이자율이나 대출기간 등 대출 조건에서 불리한 처우를 받을 가능성이 있는 가이다. 그러나 이 또한 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단되는 데 그 이유는 이차보전 사업이라 하더라도 대출자에게 적용되는 정책금리나 대출기간은 정부에서 정하기 때문이다. 현재 시행 중인 이차보전 사업과 융자 사업의 평균적인 이자율을 살펴보면 이차보전 사업의 평균 대출 이자율은 2.4%이며 융자 사업의 평균 대출 이자율은 2.5%로 오히려 이차보전 사업의 이자율이 낮거나 융자 사업의 이자율과 비슷한 수준이다. 이는 이차보전 사업의 대출기간이나 이자율을 정부가 결정하고 있기 때문이며 앞으로도 정부가 대출 조건을 결정하고 금융기관은 이를 수용하는 방식으로 이차보전을

운영한다면 융자 사업을 이차보전으로 전환하더라도 정책 대상자가 대출조건 측면에서 불리한 처우를 받을 가능성은 낮다고 판단된다.

그러나 금융기관이 자기 자본을 이용하여 대출을 시행하는 만큼 정책대상에 대해 보다 엄격한 심사기준을 적용할 가능성은 여전히 남아 있다.

나. 이차보전 전환의 원칙

이차보전 방식은 재정융자 방식과 비교했을 때 단기적으로 정부 지출을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 그 한계도 존재하고 있는 것이 사실이다. 따라서 융자 사업을 이차보전 사업을 전환하는 것은 적극적으로 고려하되 일정한 원칙에 근거해 시도할 필요가 있다. 이 연구에서 제시하는 이차보전 전환의 원칙은 아래와 같다.

1) 전문 금융기관의 존재

이차보전 방식은 대출 여부를 결정하는 데 있어 해당 금융기관의 전문성과 노하우의 필요성이 높다. 따라서 해당 융자 사업의 분야를 전문적으로 다루고 있는 금융기관이 있는 경우 이차보전으로 전환했을 때 정책 효과의 감소가 최소화 될 수 있다. 예를 들면, 농협이나 수협 등은 오래전부터 농림수산분야의 정책자금을 취급하였으며 해당 분야에 대한 이해도나 현장 밀착도가 높다. 따라서 대출 대상자에 대한 평가 노하우가 축적되었으며 대출 대상자에 대한 사후 관리도 가능하다. 따라서 농림수산분야의 융자 사업들은 이차보전으로 확대하더라도 무리가 없을 것으로 판단된다.

2) 단순 자금 지원 사업 우선 전환

사회복지성 융자와 금융성 융자 중 금융성 융자는 일반적으로 사업체를 대상으로 하고 있다. 기업 대출의 경우 사업성 평가를 위해 전문적인 노하우가 축적되어야 하지만 시중 은행의 기업 대출은 매출규모나 신용도에 의존하여 원금상환 능력만을 고려하고 있어 정책 대상자에게 불리하다. 또한

대출과 함께 경영에 대한 컨설팅이 동반되거나 대출 자금이 경영 성과 제고에 기여할 수 있도록 사후 관리를 해야 하는 융자 사업들은 시중 은행에서 이를 취급하는 데 한계가 있다. 반면 사회복지성 사업들은 개인의 소득 수준과 신용도 등 대출자격과 규모가 정부에 의해 명확하게 규명되고 자금의 회수 외에 추가적인 사후 관리가 필요하지 않으므로 민간 금융기관에서 다루는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다. 특히 군인, 사립학교 교직원, 장애인 등 신분에 따라 대출 조건이 결정되는 사업은 대출 대상자의 자격이 명확하므로 이차보전으로 전환하더라도 정책 대상자들이 대출 심사에서 탈락할 위험성이 적을 것으로 판단된다.

또한 국민주택기금에서 운용하는 수요자 지원 사업의 경우 이차보전으로 전환하더라도 무방할 것으로 판단된다. 해당사업들은 주택 매매나 임차 또는 주거환경 개선을 위한 단순 자금지원 사업으로서 별도의 대출관리를 요구하지 않는다. 뿐만 아니라 주택 금융에서 공공부문이 차지하고 있는 비중은 낮고 대부분의 주택 관련 대출은 민간 금융기관에서 이루어지고 있다. 또한 주택금융공사 및 국민주택기금을 통해서 지원되는 주택 지원 자금도 시중 은행을 통해서 공급이 되고 있다. 이는 주택 대출 관련 심사 노하우가 민간에 이미 많이 축적되어 있음을 의미한다. 따라서 주택수요자 지원용자는 이차보전으로 전환했을 때 금융기관이 부담하는 행정 비용이 미미할 것으로 판단된다. 또한 수요자 입장에서 자금의 출처가 달라질 뿐 행정상의 변화는 느끼지 못할 수 있다. 행정적인 변화가 초래하는 부담이 적은 것은 동사업들이 손쉽게 이차보전으로 전환될 수 있음을 의미한다. 따라서 단순 자금 지원 사업이나 대출 대상자의 범위가 명확한 사업들은 우선적으로 이차보전으로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다.

3) 이차보전과 신용보증의 조합

이차보전으로의 전환 시 우려되는 점은 정책 대상자가 대출 심사에서 불리한 평가를 받아 탈락하거나 높은 이자율을 적용받는 것이다. 이를 보완하기 위해서는 이차보전 적용과 함께 신용보증을 제공하여 금융기관이 부담하

는 원금 상환 리스크를 줄여줄 필요가 있다. 정부가 신용보증을 하게 되면 원금상환 리스크를 민간 금융기관이 아닌 정부가 안게 되어 이에 따른 정부의 재정부담이 늘어날 가능성이 있지만 신용보증을 하더라도 원금 전체를 조달해야 하는 융자 방식에 비해서 여전히 재정 부담은 적을 것으로 판단된다. 과거 융자 방식으로 지원되던 사업들의 경우 절반이 넘는 융자 사업의 원금 상환율이 90%였으며 채무 상환 불이행으로 인한 재정 손실은 불확정적인 반면 원금조달 비용 절감으로 인한 이익은 확정적이기 때문이다.

4) 유사·중복 사업의 통폐합 검토

재정융자의 효율성을 높이기 위해서는 회계·기금별로 흩어져 있는 유사·중복 사업을 재정비할 필요가 있다. 사업 내용이 비슷한 융자 또는 이차보전 사업의 존재는 각 융자 사업의 효과를 떨어뜨리므로 이를 통합하여 효율성을 제고하여야 한다. 예를 들면 군간부 전세자금대출과 같이 동일한 내용의 사업이지만 융자 방식과 이차보전 방식을 별도로 시행하고 있는 사업은 이차보전 방식으로 통일하여야 한다. 또한 특정 융자사업의 대상자들을 위하여 이차를 지원해 주는 사업을 일반회계를 통해 별도로 운영하는 사례가 있다. 이러한 사업들은 하나의 회계 또는 기금으로 운영될 수 있도록 개편할 필요가 있다.

5) 이차보전제도에 대한 합의

예산상 이차보전 사업으로 표시되었으나 실질적으로는 이차보전이 아닌 이차보조 사업인 경우도 있는 것으로 나타났다. 기금을 통해 융자를 시행하면서 동시에 일반회계나 농특회계를 통해 동일 융자 사업의 이자를 보조해 주는 사업들이 있다. 이차보전의 정의에 따르면 대출 대상자가 금융기관에서 대출을 받고 대출금리와 정책금리 간의 차이를 정부가 지원해 주는 것이지만 앞의 사업들은 대출 대상자가 금융기관이 아닌 정부로부터 융자를 받고 동시에 이자를 감액 또는 면제받는 형식이므로 엄밀하게 따지자면 이차보전이 아닌 이차보조라고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 이처럼 실제 사업 내용과 이차보

전의 정의가 일치하지 않는 것은 이차보전 방식에 대한 부처의 인식이 제대로 확립되어 있지 않기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 재정융자제도의 발전과 이차보전의 확대를 논의함에 앞서 정부 재정융자 방식에 대한 담당자의 인식 제고와 함께 범부처적인 인식 공유가 필요하다.

6) 기존 융자 사업 관리기관의 기능 재검토

융자 사업을 이차보전 방식으로 전환했을 때 기존 융자 사업을 관리하던 기관의 기능 축소가 불가피하다. 융자 사업을 이차보전 방식으로 전환하게 되면 융자 사업을 관리하기 위한 별도 기구의 필요성이 감소한다. 또한 융자 사업의 재원이던 기금과 회계의 규모가 감소하게 된다. 따라서 융자 사업을 이차보전으로 전환하는 것과 동시에 기금·회계의 재정비 및 관리 기관의 역할에 대한 재검토가 필요하다. 다만 대출 대상자에게 대출을 제공하는 것과 더불어 해당 대출자에 대한 컨설팅 및 모니터링을 수행해야 하는 기관의 경우 기존의 서비스를 지속적으로 제공할 수 있도록 보상체계를 마련할 필요가 있다.

다. 이차보전 운영 방안

1) 기준금리 설정

이차보전 사업의 운영에 있어서 기준금리는 재정부출의 규모와 직결되는 사안이다. 또한 정부와 금융기관 간의 이해관계가 얽혀 있어 명확하고 공정한 기준금리 설정이 이차보전 확대를 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 그러나 현재 이차보전 기준금리 관련 규정은 분야별로 다르게 설정되어 있다. 국민주택기금으로 운영되는 이차보전 사업의 기준금리는 “예금은행 가중평균 공공 및 기타 부문대출(신규) 금리를 반기별로 산술평균한 금리”로 규정되어 있다(국토교통부, 2014). 농림사업의 이차보전 기준금리는 “이차보전

45) 농림축산식품분야 재정사업 관리규정 제1장 2조에 따르면 이차보전은 “법령 또는 정부의 시책에 의하여 농림축산식품부가 금융기관이 농림사업 정책자금을 운용함에 있어 발생하는 이차손실을 보전”해 주는 것을 의미한다.

대상기간 중 가장 많이 대출된 자금의 담보대출금 잔액가중평균금리“로 규정된다. 이처럼 분야별로 다른 기준금리 규정을 통일하여 분야에 상관 없이 적용될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 기준금리 선정 과정에 경쟁의 원리를 도입하여 은행 간 경쟁을 통해 효율적인 기준금리가 설정되도록 해야 한다.

2) 금리 형태 및 이차율 설정

현재의 융자 사업과 이차보전 사업들은 일관된 규칙 없이 고정금리와 변동금리 유형을 혼합하여 사용하고 있다. 이에 대출대상자가 변동금리와 고정금리 중 하나를 선택할 수 있도록 허용하여 대출대상자가 금리변동에 적절히 대응할 수 있도록 해야 한다. 특히, 고정금리로 운영되는 융자 사업의 경우 최근 금리가 낮아짐에 따라 저금리의 혜택을 대출 대상자들이 누리지 못하게 된다. 따라서 변동금리를 확대하여 저금리 추세에 따라 이자 감소 효과를 누릴 수 있도록 해야 한다.

변동금리의 확대와 함께 고정 이차율 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 고정 이차율 방식은 이차보전 기준금리에서 고정 이차율을 뺀 나머지를 대출금리로 설정하는 방식이다. 고정 이차율 방식을 적용하면 금리 변동과 상관 없이 정부의 지출규모에 대한 예산이 가능해 예산 편성의 안정성을 높이는 효과가 있다.

VI. 결 론

우리나라의 재정융자는 저소득층과 특정 산업을 진흥시키기 위한 자금 지원을 목적으로 운영되고 있다. 그러나 민간 금융시장의 자금이 풍부해지고 금리가 하락하면서 재정융자의 필요성에 의문이 제기되고 시장의 효율성을 극대화하기 위해 정부의 자금 지원 방식을 전환해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 뿐만 아니라 높아지는 복지 수요를 감당하기 위한 재정 효율화가 어느 때보다 중요한 과제가 된 만큼 보다 효율적인 정책자금 지원 방식을 강구할 필요성이 더욱 부각되고 있다.

그러나 이차보전 확대를 옹호하는 학계의 주장에도 불구하고 지금까지 이차보전 방식으로의 전환은 신속하게 이루어지지 않았다. 이에 이 연구는 이차보전 전환이 잘 이루어지지 않는 원인에 대한 고찰로서 재정융자 현황을 점검하고 이차보전 전환에 대한 원론적인 검토를 수행하였다. 이 연구의 주된 관심사는 현재의 재정융자 방식을 이차보전으로 전환하는 것이 경제적으로 유익한지를 평가하는 것이며, 이차보전 방식을 확대할 때에 나타날 수 있는 문제점과 구체적인 운영방안에 대해서 제시하는 것이 연구의 목적이다.

이 연구는 이차보전 방식이 정부에 이익을 가져다 줄 수 있다는 것을 보여주는 한편 금융기관에는 불리한 선택일 수 있다는 것을 보여주었다. 융자 방식과 이차보전 방식을 각각 적용했을 때 정부의 수입 및 지출을 분석한 결과 정부의 입장에서는 이차보전 방식이 유리하다고 판단된다. 또한 금융기관의 입장에서는 융자 방식이 더 유리한 것으로 나타났다. 그러나 이차보전을 확대하였을 때 민간 금융기관에 누적된 여유 자금의 활용도가 높아지고 활동 영역의 확대로 인해 인력 활용도 제고, 제도의 발전 등 비금전적인 측면에서 금융 산업이 발전할 수 있다는 점은 이차보전 확대가 민간 금융

전체에 미치는 긍정적 효과이다. 정책 수혜자의 입장에서는 융자 방식과 이차보전 방식 간의 차이를 거의 느끼지 못할 가능성이 높다. 대출기간과 금리 등 대출 조건과 관련된 사항들은 정부에서 미리 결정되며 직접융자를 제외한 전대 방식으로 운영되던 사업들은 이전과 마찬가지로 금융기관을 통해 운영되므로 행정상의 변화가 크게 나타나지 않을 것이기 때문이다.

그러나 이차보전의 긍정적 효과에도 불구하고 상당수의 재정융자 사업들은 여전히 과거와 같은 방식으로 운영되고 있다. 뿐만 아니라 현재 운영되고 있는 이차보전 사업도 민간 금융기관의 인력과 시스템을 최대한 활용하기 보다는 단순한 자금 지원의 창구로서만 활용하고 있어 이차보전 전환으로 얻을 수 있는 효율성 증대 효과가 낮은 것으로 보인다.

이는 재정융자제도 자체가 가지고 있는 문제점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 즉 재정융자 사업의 수행에 대한 범부처 차원의 대원칙과 융자 사업 관리규정이 없고 재정융자 사업을 총괄해서 관리하는 주체의 부재로 융자 사업의 일정한 원칙에 따른 이차보전 전환을 주도할 기관이 없었다. 특히 재정융자 사업의 시행에 있어서 시장원리와의 조화를 추구하는 데 우선순위를 두지 못하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 기금과 회계를 둘러싼 정치경제학적 요소가 이차보전 전환에 걸림돌로 작용하고 있다고 판단된다. 융자 방식을 이차보전으로 전환하는 것은 단순한 자금 지원 방식의 변화를 넘어서 회계 및 기금을 관리하는 재정관리체계의 개편으로 이어진다. 융자 회수금이 주 재원인 기금의 경우 이차보전으로 자금 지원 방식을 전환하게 되면 대규모의 여유 자금이 발생하게 되며 이를 일반회계로 편입한 이후 기금을 철폐해야 한다는 주장으로 이어질 가능성이 높다. 또한 기금은 각 부처가 필요에 따라 예산과 상관 없이 별도로 운영하고 있기 때문에 기금의 규모를 축소하는 것은 부처의 권한이 축소되는 것과 비슷한 효과가 나타날 것이다. 따라서 재정융자의 이차보전 전환이 신속하게 이루어지지 않는 이유는 기금을 둘러싼 부처 간의 힘겨루기 때문이라고 할 수 있다. 또한 예산의 축소는 기금을 관리하는 공공기관의 역할을 축소시킬 수 있기 때문에 기금을 관리하는 공공기관의 반발 또한

이차보전이 적극적으로 도입되지 않는 원인이 되고 있다.

따라서 현재의 이차보전 방식을 보다 시장친화적인 방식으로 개선하고 재정용자 사업의 필요성을 시장 실패의 보완이라는 측면에서 재점검, 꼭 필요한 사업만 시행할 수 있도록 정부가 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 민간을 통해 충분히 자금 공급이 이루어질 수 있음에도 불구하고 재정용자를 지속하는 것은 불필요한 정부 지출을 계속하는 것과 동시에 민간 금융의 발전 기회를 막는 것과 같다. 재정용자제도를 근본적으로 재검토하고 이차보전과 신용보증 등 민간 금융 활용도가 높은 제도를 활용하기 위해 노력하는 것은 장기적으로 민간 경제를 활성화시키고 경제 전체의 효율성을 증대시킬 것이다.

재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 우리나라의 정책자금 공급이 보다 더 시장 친화적으로 이루어지고 경제의 효율성을 높이기 위한 재정용자 제도 개선의 일환으로서 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이차보전 확대를 통해 민간 금융기관의 활동 범위가 넓어지면서 금융시장이 발전할 수 있는 계기를 제공하는 것도 긍정적 효과라고 판단된다.

이차보전 방식의 단점으로 지적되고 있는 정책 수혜자의 자금 가용성 하락은 현재로선 우려할 만한 상황이 아니라고 판단된다. 기존 재정용자 이용자들은 이미 담보 및 신용보증을 활용하고 있기 때문에 이차보전 전환으로 인한 추가 부담이 없을 것으로 보인다. 또한 정책금리가 정부에 의해 결정되는 만큼 정책 대상자들이 금리 면에서 불이익을 받을 가능성은 낮다고 판단된다.

따라서 이차보전 전환이 손쉽게 이루어질 수 있는 사업부터 단계적으로 이차보전 전환을 확대할 필요가 있다. 소득기준이나 기타 대출자격이 분명한 단순 자금 지원 사업의 경우 우선적으로 이차보전으로 전환할 수 있을 것이다. 또한 오랫동안 이차보전 사업이 이루어져 왔고 전문 금융기관이 있는 농림수산분야의 경우 추가적인 이차보전 전환이 가능할 것으로 보인다.

신용대출로만 자금을 지원해왔던 사업의 경우 이차보전 전환 시 정책 대상자들의 부족한 신용도에 대한 보완책으로서 신용보증을 제공할 필요가 있

다. 또한 이차보전 전환과 동시에 유사·중복 사업의 통폐합을 통해 재정용자제도의 개선 효과를 극대화하는 것도 필요하다.

이차보전 전환 시에는 시중 은행의 참여도를 높이고 은행 간 경쟁을 통해 시장 원리가 적용된 이차보전 기준금리 설정이 필요하다. 또한 고정금리 방식보다는 변동금리 방식이 현재의 금리하락 추세를 잘 활용할 수 있는 방편이므로 변동금리 방식을 확대하여 정책 대상자들의 금리 부담을 줄여줄 필요가 있다. 예산 편성의 안정성을 위해서는 고정 이차율 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이는 예상치 못한 금리변동으로 인해 발생하는 불용액을 줄임으로써 재정효율화에 기여할 것으로 보인다.

마지막으로, 이차보전 확대의 현실적인 장애물은 용자 사업을 수행하고 있는 회계나 기금을 관리하는 집단의 반발이다. 용자 사업을 이차보전 사업으로 전환하는 것은 자연스럽게 관련 재정의 축소와 관리 기관의 기능 축소로 이어지기 때문이다. 또한 용자 회수금으로 여타 경상 사업을 수행해왔던 기금의 경우 용자 사업의 이차보전 전환은 수입의 감소로 인해 정상적인 사업 수행이 어려울 수 있다. 따라서 회계나 기금이 원래 목적에 부합하는 경상 사업들을 계속해서 수행할 수 있도록 자금지원 방안을 마련해야 한다.

저금리 시대에 재정용자의 필요성은 과거에 비해 줄어든 것이 사실이다. 과거 재정용자가 신용 제한을 받는 계층에 자금을 공급하고 금리차를 통해 간접 지원을 했다는 점을 고려하면 최근 저금리 추세의 지속은 재정용자로 인한 혜택이 줄어든다는 것을 의미한다. 재정용자의 정책금리와 시장 실세금리 간 차이가 지속적으로 감소하기 때문이다. 또한 재정용자의 소득보조 효과는 직접 보조에 비해 낮은 것으로 판단된다. 따라서 장기적으로는 재정용자의 지속 여부를 재검토하고 민간 금융을 통해 자금 공급이 가능할 경우 우선적으로 민간 자본을 활용하도록 대원칙을 마련할 필요가 있다. 무엇보다도 민간의 영역과 정부의 영역에 대한 구분을 명확하게 하여 시장실패를 교정하는 데에 정부의 역할을 한정하고 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

- 각 부처, 『예산서』, 각 연도.
- 고영선·신인석, 『재정융자제도의 개선방향』, 한국개발연구원, 2000.
- 국토교통부, 『국민주택기금 결산보고』, 각 연도.
- _____, 『2014년도 국민주택기금 업무 편람』, 2014.
- 국회예산정책처, 『재정융자 사업 편람』, 2010.
- _____, 『2013년도 예산안 중점 분석Ⅱ』, 2012.
- _____, 『2013회계연도 결산 부처별 분석Ⅳ: 산업통상자원위원회』, 2013.
- 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도.
- 김동건·이기영·황성현·박정수, 『저금리시대의 재정융자제도 개편방향』, 2002.
- 김지영·박상원, 『세부담 완화를 위한 재정융자제도의 이차보전방식 전환 연구』, 한국조세연구원, 2008.
- 김영도, 「주택임대시장의 구조 변화와 주택금융의 정책방향」, 부동산 포커스 Vol. 68, 한국감정원, 2013.
- 김 혁·김상현·김찬홍·이종욱·권오성, 『재정융자제도 및 보증제도』, 한국행정연구원, 2004.
- 국토교통부, 『국민주택기금 결산보고』, 각 연도.
- _____, 『2014년도 국민주택기금 업무편람』, 2014.
- _____, 『주택건설실적통계』, 각 연도.
- 금융감독원, 『은행경영통계』, 2013.
- 농림축산식품부, 각 사업별 『사업 신청서』 및 『운용 요령』.
- _____, 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본 규정」, 농림축산식품부 훈령 제113호.

- _____, 『농림수산사업시행지침서』, 각 연도.
- 농림축산식품부, 내부 결산서.
- 농림축산식품해양수산위원회, 『2014년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』, 2013.
- 대한민국정부, 『2013 회계연도 성과보고서』, 각 부처, 2013.
- _____, 『세입세출예산사업설명서』, 각 연도.
- 박상원·박정수·안중범·이원희, 『재정융자제도 개선방안』, 한국조세연구원, 2009.
- 박준기·박성재·김미복, 『선진 농업금융 사례 분석』, 한국농촌경제연구원, 2011.
- 산업통상자원위원회, 『2013회계연도 중소기업청 특허청 소관 결산 검토보고서』, 2014.
- 수출신용보증국, <https://www.gov.uk/government/news/uk-export-finance-annual-report-and-accounts-published>.
- 이기영, 「재정융자제도의 이차보전방식으로서의 전환방안」, 성명재·박형수 (편), 『한국의 조세·재정정책』, 한국조세연구원, 2008.
- 이정권·김석영, 『공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일 반지침 연구』, 한국개발연구원, 2013.
- 이정환, 「농업정책금융체계, 이대로 좋은가?」, 『시선집중 GS&J』, GS&J Institute, 제93호, 2010.
- 일본정책금융공고, <https://www.jfc.go.jp>.
- 전국은행연합회, 「가계대출금리」, http://www.kfb.or.kr/info/interest_loan.html?S=FAC.
- 통계청, 『2013년 4/4분기 및 연간 가계동향』, 보도자료, 2014. 2. 12.
- 한국은행, 『조사통계월보』, 각호.
- _____, 『2014년 4월 중 예금취급기관 가계대출』, 보도자료 2014. 6. 10.
- _____, 『2014년 6월중 금융기관 가중평균 금리』, 보도자료, 2014. 7. 30.
- _____, 경제통계시스템.

황성현·이기영·박정수, 「재정융자제도의 개편방안」, 『경제학연구』, 한국경제학회, 제50집, 제4호, 2002.

Agriculture and Food Policy Reference Group 2006, *Creating our Future: Agriculture and Food Policy for the Next Generation*, ABARE, Canberra, February 2006.

Australia, Attorney-General's Department, <http://www.disasterassist.gov.au/NDRRADetermination/Documents/ndrra-guideline10-concessional-loans-and-interest-rate-subsidy.pdf>.

Australia, Department of Agriculture, <http://www.daff.gov.au/agriculture-food/drought/assistance/business-support>.
<http://www.daff.gov.au/agriculture-food/drought/drought-policy/drought-program-reform>.

Australian Government, "Budget Paper No.1 2011-12," 2011.

_____, "Budget 2014-15," 2014.

_____, "Budget Paper No.1 2014-15," 2014.

Canada, Department of Agriculture and Agri-Food, <http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1290176119212>.

CBO, Budgetary Impact of the President's Proposal to Alter Federal Student Loan Programs, <http://www.cbo.gov/publication/21315>.

Drought Review Panel 2004, "Consultations on National Drought Policy - Preparing for the Future," Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Canberra.

ECGD, "Consultation on ECGD support for fixed rate export finance," 2007.

_____, "Mission and Status Review," 2000.

Government of Canada, <http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1288035482429>.

_____, http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/pdf/budget_2014-eng.pdf.

- Japan, Ministry of Finance, "Outline of FILP Plan for FY2014," <http://www.mof.go.jp/english/filp/plan/fy2014/zt001.pdf>.
- Li, W., "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: an Evaluation," Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly 84(4), 1998, pp. 285~318.
- OMB, "Policies for Federal Credit Programs and Non-Tax Receivables," Circular No. A-129, 2013.
- Matthews, K., Olson, N., File, G., Lawson, R., Kuhl, B., Davies, B., Moore, K., Gunthorpe, J. and Hood, C., "Review of the National Drought Policy," Drought Policy Task Force, Canberra, 1997.
- McColl, J., Donald, C. and Shearer, C., "Rural Adjustment — Managing Change," Department of Primary Industries and Energy, Canberra, 1997.
- UK Expert Finance, <https://www.gov.uk/government/news/ecgd-announces-ending-of-fixed-rate-export-finance>.
- U.S. Department of Education, <http://www2.ed.gov/programs/ffel/index.html>.
- U.S. Department of Interior, <http://www.indianaffairs.gov/WhoWeAre/AS-IA/IEED/DCI/index.htm>.
- U.S. Government, "Budget of the United States Government: Analytical Perspectives," 2014.
- U.S. the White House, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Higher-Education/.

〈부표 1〉 2013년 이차보전 사업 세부 내용

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산 (단위: 백만원)
모기지론 이차보전		고정금리이나 매월 바뀌었음	(가치식)8~28내외 (비가치식) 10~30	2년 이내	10~30	21,433
임업인 부채 대책자금		1.5	15	5	20	2,009
방위산업 이차보전		변동금리	3(연구개발, 부품국산화개발원자재비축), 5(방산시설/유희설비유지), 5(방산물자수출자금 단: 수출실적 없을 시 3년 만기 일시상환)	2(연구개발, 부품국산화개발 원자재비축, 방산시설/ 유희설비 유지)	5(연구개발, 부품국산화개발원 자재비축, 방산물자수출자금(조건부)), 7(방산시설/유희설비유지)	9,100
군간부 이차보전						3,955
생계비용자 이차 및 손실보전금		3	5	2	7	2,146
유류오염 사고 피해보상 지원						1,983
항공노조원 상용화지원		변동금리: OD금리+1.25%	3년 계약이나 연장 계속 가능		3	880
선대구조 개선자금 지원		변동금리 : KOFX금리 +가산금리	5	3	8	450
농업자금 이차보전	농어촌 주택개량	3	15	5	20	22,958

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
농업자금 이자보전 지급	원예특작, 축산분야 재배/생산	3(시설, 운영자금)	10년 균등(시설), 3.5.7(개보수, 2(운영)	3.5(시설), 2.3(개보수)	13.15(시설), 5.8.10(개보수, 2(운영) ¹⁾	137,143
	농산물가공 산업육성	3(시설, 운영자금)	10년 균등(시설), 3.5.7(개보수, 2(운영)	3(시설), 2.3(개보수)	13(시설), 5.8.10(개보수, 2(운영) ²⁾	
	고품질우량 종자개발	3	10(시설), 3.5.7(개보수, 2(운영)	3(시설), 2.3(개보수)	13(시설), 5.8.10(개보수, 2(운영) ²⁾	
	천적산업육성	대출취급기간의 여신금리 -3.8~2.3% 차감금리(시설자금)	10	3	13	
	수출 및 규모화	2.3/ 3.3 / 3.8	10년 균등(시설), 3.5.7(개보수, 3(운영)	3.5(시설), 2.3(개보수)	13.15(시설), 5.8.10(개보수, 3(운영) ¹⁾	
	농촌관광 (관광농원/민박)	3	10(시설), 3(개보수, 단, 대출금액 기준 5천만원 이상 5, 1억원 이상 7, 2(운영)	5(시설), 2(개보수, 단, 대출금액 기준 5천만원 이상 3, 1억원 이상 3)	15(시설), 5(개보수, 단, 대출금액 기준 5천만원 이상 8, 1억원 이상 10), 2(운영)	
	농기계구입	3	3	3	3	
	농기계생산 및 시후관리	3~4	1(농기계생산원자재구입비대출지원), 10(농기계생산시설설비지원, 농기계보관창고) 4(농기계수리용부품장비)	3 (농기계생산시설설비지원, 농기계보관창고) 1(농기계수리용부품장비)	1(농기계생산원자재구입비대출지원) 13(농기계생산시설설비지원, 농기계보관창고) 5(농기계수리용부품장비)	
	우수기술사업화	3	3	2	5	
	쌀 가공 산업육성	3	시설자금: 10년, 개/보수자금: 3년(대출금액 기준 5천만원 이상 5년, 1억원 이상 7년), 운영자금 및 수매자금: 2년	시설자금: 3년, 개/보수자금: 2년(대출금액 기준 5천만원 이상 3년, 1억원 이상 3년)	2(운영 및 수매자금), 5(개보수자금, 다만, 대출금액 기준 5천만원 이상 5년, 1억원 이상 10년), 13(시설자금)	
	फल/농용 가공 산업육성	3	2		2	

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
농업자금 이차보전	RPC운영자금	0~2.0	1		1	47,010
	농축산경영자금	3	1		1	25,047
	재해농가이자감면				0	12,257
	재해복구	1.5	10	5	15	4,718
	우수후계농업경영인 추가지원자금	3	10	5	15	7,832
	협동조합합병자금	0	5		5	3,009
	후계농업경 영인 육성자금	3	7	3	10	4,628
	귀농귀촌 정착지원	3	10	5	15	3,370
	농가특별사료구매자금	1.5	2(스, 외지)	1(소)	2(퇴지), 3(소)	16,700
	간금경영안정자금	1, 1~3%	3	2	5	6,890
	도축가공업체지원	(시설) 3~4%, (운영) 0~4%	(시설) 7, 10년, (운영) 일시상환, 3	(시설) 1, 3, 5년, (운영) 1, 2년 거치	(시설) 10, 15년 (운영) 1, 5년	7,983
	(축사시설)시설현대화	1.0	7	3	10	13,547
	침단온실신축지원	1	10(철골), 7(비닐)	5(철골), 3(비닐)	15(철골), 10(비닐)	1,488
	(농업자금) 정책자금상환연기	1.5	15	5	20	37,211

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
농업자금 이차보전	(농업자금) 상호금융대체자금	5	5		5	6,377
	(농업자금) 농업경영개선자금	3	7	3	10	9
	(농업자금) 연대보증해소자금	3	17	3	20	1,613
	(농업자금) 농업경영화생자금	3 (04년도 부채대책으로 금리 인하된 자금은 1.5%)	7	3	10	5,525
	(농업자금) 정책자금 대체자금	1.5	15	5	20	22,688
	(농업자금) 부채상환인센티브	정상상환 인센티브: 1.5, 조기상환 인센티브: (정책자금 상환연기 자금: 1.5, '09상호금융대체자금: 5, 농업경영개선자금: 3, 연대보증해소자금: 3, 농업경영화생자금: 3, 정책자금대체자금(농협): 1.5)				1,486

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
수산금융 이자보전	(수산자금) 정책자금 상환연기	1.5	15	5	20	2,483
	(수산자금) 상호금융대체자금	(06대책: '01년 지원받은 상호금융대체자금 원금의 10% 이상을 상환기일 내에 상환한 경우는 3%, 그 외 5%), (09대책: 5%)	(06대책: '01년 지원받은 상호금융대체자금 원금의 10% 이상을 상환기일 내에 상환한 경우는 5년, 그 외 3년), (09대책: 5년)			305
	(수산자금) 연대보증해소자금	3	17	3	20	99
	(수산자금) 수산업경영회생자금	3	7	3	10	1,041
	(수산자금) 정책자금 대체자금	1.5	15	5	20	1,807
	(수산자금) 부채상환인센티브	(조기상환인센티브: '00, '01수산업경영개산금: 3%, '01연대보증피해지원자금: 3%, '04중장기정책자금: 1.5%, '04상호금융자금대체: 5%, '04년 이후 수산업경영회생자금: 3%, '06상호금융대체자금: 3or5%, '09상호금융대체자금: 5%), (정상상환인센티브: 피해복구자금, 2001년 중장기자금, 농특자금: 1.5)				207

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
수산금융 이차보전	(수산금융)영여자금	3	1(최장 3)		1(최장 3)	51,946
	(수산금융)피해복구	1.5	10	5	15	3,718
	(수산금융) 원양어업경영자금	3	1(최장 3)		1(최장 3)	4,894
	(수산금융) 사료 구매자금	1	2	1	3	4,364
	(수산금융) 후계어업인 육성	어업인 후계자	7	3	10	
		전업 경영인	7	3	10	2,297
		선도우수경 영인	7	3	10	
		(수산금융) 귀어귀촌정착자금	10	5	15	208
	(수산금융) 양식시설현대화	1	7	3	10	7,231
	재해어가 이자감면		2년 연기(피해율 50% 이상) 1년 연기(피해율 30~50%)		1~2년 연장	1,170
남시산업 신진화	친환경남시도구 개발지원	3	(시설) 3년 (운영) 일시상환	(시설, 운영) 2년	2(운영), 5(시설)	157

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
산림사업 종합자금	전문 임업인 육성자금	3.0	10	5	15	
	신림조합육성	3.0	2(단기사업자금), 7(장기사업자금)	3	5(단기사업자금), 10(장기사업자금)	
	해외신림투자지원	1.5	3	2 (바이오에너지조림(자트 로파), 임산물가공시설), 7(산업 및 탄소배출권조림, 바이오에너지조림(팝유 나무))	5(바이오에너지(자트로파), 임산물가공시설), 7(바이오에너지조림(팝유나무), 산업 및 탄소배출권조림)	
	단기산림소득지원	3.0	2(표고생산자금, 단기임산물생산 및 사후관리비, 기자재구입), 5(밤작업로시설), 7(그 외 다수)	3(표고생산자금, 단기임산물생산 및 사 후관리비, 기자재구입) 5(밤작업로시설) 3(그 외 다수)	5(표고생산자금, 단기임산물생산 및 사후관리비, 기자재구입), 10(그외 다수)	11,807
	조림용 모목 생산	3.0	2	3	5	
	목재이용/ 가공시설지원	3.0~4.0	7	3	10	
	보드루 시설지원	4.0	7	3	10	
	국산원자재 구입 자금 지원	3.0~4.0	2	3	5	
	목재유통센터국산목재 생산 및 구입	3.0	2	3	5	
	수출원자재 구입	4	3	2	5	
	임업기계화	3.0~4.0	7	3	10	

〈부표 1〉의 계속

(단위: 백만원)

세부 사업	내역 사업	대출금리	상환기간	거치기간	총상환기간	예산
에너지 절약 전문기업 육성 ¹⁾	ESCO 투자사업	대기업 고정: 3.2, 중소중견기업 고정:2.75, 변동:1.5	5	3	8	4,950
	목표관리업체 투자사업	대기업 고정: 3.2, 중견기업 변동:1.75, 중소기업 변동: 1.5				
	절약시설설치					
주택전세구 입자금	생애최초 구입자금	2.8~3.3	9, 12, 14, 17, 19, 25	1,3,5	10, 15, 20, 30	25,000
군간부 전세대부		무이자	일시상환	2	2	1,139
경영안정자 금		금융회사 결정 금리에 2.0~3.0%p보전	3		3	7,500

주: 1) 금리는 2013년 4/4분기 기준

〈부표 2〉 국민주택기금 재정용자 현황(2013년 기준)

(단위: %, 백만원)

사업 성격	세부 사업	내역 사업	용자 방식	이지율	거치기간	상환기간	총상환기간	예산	대출 대상자
공급자 지원	분양 주택 지원	공공분양	이차 보전	3.8(전용면적 60제곱미터 이하, 보금자리경우 4.8), 4.0(전용면적 60~85제곱미터 이하)	사업자: 3년 이내 (보금자리 경우 4년 이내 일시 상환), 임주자: 17or19	임주자: 3or1	3.4(사업자), 20(임주자)	30,000	LH 공사
				4.3(전용 면적 60제곱미터 이하), 4.5(전용면적 60~85제곱미터 이하)	사업자: 3년 이내 일시상환, 임주자: 17or19	사업자: 3or1	3(사업자), 20(임주자)	1,832,621	후분양하는 주택건설 사업자(공공기관 및 민간사업자)
		다세대, 다가구	전대 방식	5(다세대 경우 임주자 대환 시 3.5%)	다세대 : 1or3 (임주자)	다세대 : 2(사업자), 19or17(임주자) , 다가구 : 1	다세대 : 2(사업자), 20(임주자), 다가구 : 1	2,881,000	시장·군수 및 지자체의 건축허가를 받아 29세대 이하의 다세대 주택/다가구 주택을 건설하는 사업자
	공공 임대		전대 방식	2.7 : 전용면적 60㎡ 이하, 3.7 : 60㎡ 초과~85㎡ 이하	20	10	30	2,881,000	주택건설업자(공공기관 및 민간사업자)
	국민 임대		전대 방식	2.7	20	20	40	1,445,800	지자체, 한국토지주택공사, 지방공사
행복 주택 주택			전대 방식	2.7(주거환경개선지구내 소형(전용면적 30㎡ 이하) 주택사업 추진의 경우 연 1.0% 적용)	20	20	40	14,800	지자체, 한국토지주택공사, 지방공사

〈부표 2〉의 계속

(단위: %, 백만원)

사업 성격	세부 사업	내역 사업	융자 방식	이자율	거치기간	상환기간	총상환기간	예산	대출 대상자
수요자 지원	주택 전세 구입 자금	근로자서민 주택구입자금	전대 방식	3.3~3.6	9, 10, 12, 14, 17, 19, 25	0, 1, 3, 5	10, 15, 20, 30	9,174,000	부부합산 연소득 3천만원 이하 무주택 세대주인 근로자, 서민
		근로자서민 주택전세자금	전대 방식	4.0	2년 이내(3회 연장, 최장 8년)		2(최장 8)		연소득 3천만원 이하인 근로자, 서민(세대주)
		저소득가구 전세자금	전대 방식	2.0	15		15		소득이 최저생계비의 2배 범위 이내로 저지체장으로부터 융자추천을 받은 자
		기존주택전세 (소년소녀 포함)	직접 융자	2일반기구 대학생전세임대는 3%, 소년소녀는 무이자)		대출일이 속하는 당해연도 12월 20일(1년 단위 연장가능)			수급자, 한부모 가정, 소득50% 이하 자, 장애인, 부모임대 퇴거 자, 기립지원대상자, 대학생, 공동생활가정운영희망기관, 모종 거절 자(공공건설임대입주자), 소년소녀가정, 대리양육가정, 친인척위탁가정, 교통사고유자녀가정, 아동복지시설 퇴소자
		공유형모기지	전대 방식	손익공유형 : 초기 5년은 1%, 6년차부터 2%, 수익공유형 : 1.5	수익공유형 : 1or3	손익공유형 : 20, 수익공유형 : 19or17	20		부부합산 연소득 7천만원 이하인 생애최초주택구입자로, 전용 85㎡² 이하 공동주택(아파트)의 가격이 6억원 이하인 기존주택과 미분양주택 대상
		생애최초 구입자금	이차 보전	2.8~3.3	9, 12, 14, 17, 19, 25	1, 3, 5	10, 15, 20, 30	25,000	생애 최초로 주택을 취득하기 위해 주택매매계약을 체결한 분

〈부표 2〉의 계속

(단위: %, 백만원)

사업 성격	세부 사업	내역 사업	응자 방식	이지율	거치기간	상환기간	총상환기간	예산	대출 대상자
기타	분양 주택 지원	재해주택구입 및 복구	전대 방식	3	3	17	20	분양주택 지원 1,832,621 에 포함	수해 등 재해로 인하여 주택이 반파, 전파, 유실되어 신축(재축포함) 수선 또는 새로운 주택을 구입하고자 하는 자로서 시장, 군수, 구청장으로부터 재해주택복구자금 융자대상자임이 통보된 자
	주거 환경 개선		전대 방식	2.0 or 2.7	3or1	17or19	20	2,500	주거환경개선지구 내 토지/주택 소유자 및 이외지역 노후불량주택 소유자
	주거 악화 개량 자금		전대 방식	2	3or1	17or19	20	2,600	(개인) 해당 가구의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득액 이하인자 (임대사업자) 주거약자 등에게 임대할 목적으로 주택을 개조하고자 하는 임대사업자
	준주택 지원		전대 방식	5.0	3		3	66,500	오피스텔, 고시원, 노인복지주택, 대학교기숙사, 혁신도시 이전 공공기관 기숙사

재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안

임 소 영

금융시장의 환경이 변화하고 정부의 재정 효율화가 중요한 과제로 부상하면서 재정융자의 관리를 효율적으로 개선하고 민간 자본의 활용도를 높여야 할 필요성에 대해서 인식이 높아지고 있다. 이런 측면에서 이차보전 방식은 재정융자의 대안으로서 기여할 것으로 판단된다. 그러나 이차보전으로의 전환은 광범위하게 이루어지지 않고 있으며 재정융자제도의 문제점으로 지적되고 있는 비효율적인 관리 문제도 여전히 존재하고 있다.

재정융자 방식과 이차보전 방식의 경제적 유불리를 모형을 통해 분석한 결과 정부의 입장에서는 이차보전 방식이 유리하다고 판단된다. 그러나 금융기관의 입장에서는 융자 방식이 더 유리하므로 정부는 이차보전 방식을 확대하되 금융기관의 수용성을 높이기 위하여 적절한 수준의 수익성이 보장될 수 있도록 이차보전 금리를 책정할 필요가 있다.

이차보전 전환은 소득 기준이나 기타 대출자격 기준이 분명한 단순 자금 지원 사업을 우선적으로 시행하고 단계적으로 확대할 필요가 있다. 또한 오랫동안 이차보전 사업이 이루어져 왔고 전문 금융기관이 있는 농림수산분야의 경우 추가적인 이차보전 전환이 가능할 것으로 보인다.

또한 이차보전 사업이 민간 부문의 인력 및 자본을 활용할 수 있는 방식으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해서는 시중 은행의 참여도를 높이고 은행간 경쟁을 통해 시장 원리가 적용된 이차보전 기준금리 설정이 필요하다.

한편 정책 대상자들의 금리부담을 고려할 때 이차보전 기준금리는 고정금리 방식보다는 변동금리 방식을 선택하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 예산 편성의 안정성을 위해서는 고정 이차율 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

근본적으로 재정용자 사업의 효율성을 높이기 위해서는 시장 실패의 보완이라는 측면에서 용자 사업을 재점검하여 꼭 필요한 사업만 시행할 수 있도록 정부가 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 또한 이차보전 전환과 동시에 유사·중복 사업의 통폐합을 통해 재정용자제도의 개선 효과를 극대화하는 것도 필요하다.

이 연구에서는 주택지원분야와 농림수산분야를 선택하여 재정용자 사업 및 이차보전 현황을 살펴보았다. 국민주택기금으로 운영되는 용자 사업 중 소득 기준이 없거나 소득 상한이 높은 사업들은 우선적으로 이차보전으로 전환할 수 있을 것이다. 장기적으로는 용자 사업의 대상자에 대한 소득 기준을 재검토하여 국민주택기금이 저소득 빈곤층에 대한 지원에 집중하여야 한다.

농림수산분야의 재정용자제도 개선 방안은 다음과 같다. 첫째, 농어민의 정책자금 의존도를 낮추기 위해 일정 수준의 금리를 유지하고 정책자금 졸업제를 도입할 필요가 있다. 둘째, 유사한 목적과 정책 대상을 가진 사업들을 통폐합하여야 한다. 셋째, 복잡한 용자 사업을 정리하고 단순화하는 작업과 동시에 이차보전 전환을 추진하는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단된다. 농림수산분야의 이차보전 전환 시에는 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다. 소득 수준이나 영농규모에 따라 차등 지원하는 경우 저소득·소규모 농가보다는 대규모·기업농에 대한 용자 지원 사업을 우선적으로 전환하여 자금 지원 방식 변화로 인한 부작용을 줄일 필요가 있다. 또한 시중은행의 참여를 확대하고 은행 간 경쟁을 통해 기준금리가 시장 원리에 의해 설정될 필요가 있다. 마지막으로, 기존의 용자 사업을 운영하고 있는 회계 및 기금의 관리·운영 주체들의 기능과 역할을 점검하는 것이다. 용자 사업을 이차보전으로 전환할 때 농특회계로 일원화하고 각 기관은 고유의 보조 사업에 집중할 필요가 있다.

재정용자와 이차보전 사업들은 다양한 분야와 배경하에 운영되고 있어 이 연구에서 포괄적으로 적용할 수 있는 개선방안을 제시하는 데 다소 한계가 있다. 특히 재정용자제도와 이차보전 사업의 확대는 집행 부처와 예산 부처 간의 이해관계가 상충되는 면이 있는 만큼 부처 간의 정치경제학적인 측면을 함께 고려하는 것이 바람직하나 이 연구에서는 다루지 못하였다.

Government Credit Policy: Possibilities of Interest Subsidy

Lim, So-Yeong

This study reviews government loan programs and examines the possibility of further conversion to interest subsidy which uses more private resources than government loans. In Korea, on lending and direct loan are heavily used but they require large amount of initial financial resources. On the other hand, interest subsidy shows higher fiscal efficiency than other ways to provide financial resources to disadvantaged people. Comparing the effect of on lending and interest subsidy for government and banks, this study finds that government benefits more from interest subsidy but banks earns more from on lending. This implies that the market interest rate should be reasonably high to make banks to accept interest subsidy.

There are several suggestions for applying interest subsidy. The conversion to interest subsidy can be done progressively from programs with clear qualifications such as income and occupations. Agricultural credit programs can be converted to interest subsidy first because there are financial institutions specialized in providing resources to farmers.

This study finds that current interest subsidy programs are not operated in a way to fully utilize private resources but are only pipelines to flow

public money. Therefore, the private resources such as human resources and other institutional infrastructure should be more used in judging loans and banks should be made competing to earn the right to participate in interest subsidy.

Furthermore, given decreasing market interest rate in private financial market, variable interest rate is preferred to low income borrowers. The difference between market rate and policy rate is better fixed because of stability in budgeting. Fundamentally, government loan programs should be assessed in terms of the correction of market failure.

This study specifically examines government housing loans and government loans and interest subsidy in agriculture. Government housing loans takes the largest share in total value of government credit programs while the number of credit programs is the highest in agriculture. Government housing loans not requiring income cut off or having high income cutoff are easily converted to interest subsidy because non low income borrowers are also able to apply for loans and they are less likely to be rejected by banks. In the long run, those programs should be abolished so as to the National Housing Fund intensively supports low income people. There are several principles suggested here for using interest subsidy in agriculture. First, the conversion of government loans for large and commercial farms should be first considered. Secondly, several financial institutions should be encouraged to participate in interest subsidy programs so that the competition among banks leads to more efficient market interest rate. Thirdly, the role and function of existing agricultural accounts and funds should be re-assessed. Specifically, the current loan programs should be transferred to Special Account for Agro-Fisheries and Rural Structure Improvement while they are converted to interest subsidy and funds should focus on spending programs.

■ 저자약력

임 소 영

서울대학교 농경제사회학부 졸업
미국 Purdue University 농업경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

정빛나 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 14-13

재정용자제도의 개선과 이차보전 확대 방안

발행	행	2014년 12월 31일
저자	자	임소영
발행인	인	옥동석
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(代)
홈페이지	지	www.kipt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제21-466호
정가	가	7,000원
조판 및 인쇄	쇄	상일인쇄 (02)2269-6770
I S B N		978-89-8191-743-2 93320

© 한국조세재정연구원 2014

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.