

IFS 국가 정책 제언 정책금융의 현황과 과제

서울대 행정대학원 고길곤 교수

본 보고서는 서울대학교 국가미래전략원의 “정부 정책자금 지원의 현황과 제도 운영 및 효과성에 대한 심층분석” 보고서 내용을 기반으로 작성하였음



1 정책금융과 정책자금의 개념

정부는 중소기업 지원을 비롯하여 다양한 정책목표를 달성하기 위해 직접적인 재정사업을 통한 지원 이외에도 소위 ‘정책금융’을 통해 금융시장에 자금을 공급하는 활동을 해오고 있음. 이러한 자금 공급은 직접 투·융자 방식, 이차보전, 대출 및 신용 보증 및 보험 등을 포괄함

‘정책금융’은 일반적으로 민간의 정부 비개입의 상업금융과 대비되는 것으로 여러 분야에서 다양한 형태로 이루어지는 공공적 성격의 금융을 통칭하며, 한국의 경제성장 과정에서 발생한 역사적 특수성이 반영된 용어로 학자들마다 이를 지칭할 때 그 구체적 의미 및 범위에 차이가 있음

-[기능적 차원] 정책금융은 정부가 일정한 정책목표의 달성을 위해 지원하는 제반 금융을 지칭하며, 민간의 시장실패(market failure)로 인해 정부의 지원이 필요한 분야에 대하여 직·간접적으로 금융시장에 개입하여 한정된 재원을 분배하고 자금을 공급하는 등 우대금융을 지원하는 것을 의미함

-[목적적 차원] 정부가 특정 사회·산업정책 등 정책가치(policy value)를 구현하기 위해 자금을 특정 부문(중소기업, 신성장산업 등)에 우대조건(금리·만기 등)으로 공급하는 선별적 유동성을 의미함

-[역사적 차원] 정부가 특정한 부문에 자금지원을 결정하는 정부의 금융개입 방식 일반을 통칭하는 것으로, 1960년대 이후 경제개발 과정에서 금융이 정부주도적인 자금 배분의 수단으로서 이용되는 상황을 반영하는 역사적 개념임

-[시스템 차원] 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중, 금융업무를 주요 업무로 하는 금융공공기관을 통해 융자(대출), 보증, 보험, 투자 등의 금융 수단에 의해 공급되는 자금 및 금융서비스로 정의함¹⁾

반면, ‘정책자금’은 정책금융의 한 유형으로 동일하게 금융시장에 개입하여 자금을 공급하는 형태이지만 주로 중소기업을 대상으로 한 대출과 보증·보험을 지칭하는 경향을 보이고 있음



1) 본 보고서에서는 연구 목적상 ‘금융공공기관’을 통한 정책금융 공급에 주된 초점을 맞추었기 때문에, 공공기관을 공급자로 상정하여 ‘정책금융’을 정의한 측면이 있음. 후술한 바와 같이 정책금융의 공급체계에는 민간금융기관도 포함될 수 있다는 점에 주의할 필요가 있음

2 정책금융의 현황

국회예산정책처(2024)에 따르면, 2023년 말 기준으로 정책금융 잔액은 총 1,868.4조원으로 명목GDP 대비 83.5%에 이릅니다

- 지원 방식별로 보면, 융자(대출) 잔액 741.4조원(GDP 대비 33.2%), 보증 잔액 935.4조원(GDP 대비 41.8%), 보험 잔액 104.2조원(GDP 대비 4.7%), 투자 잔액 87.4조원(GDP 대비 3.9%)으로, 보증 방식의 정책금융이 가장 규모가 큼

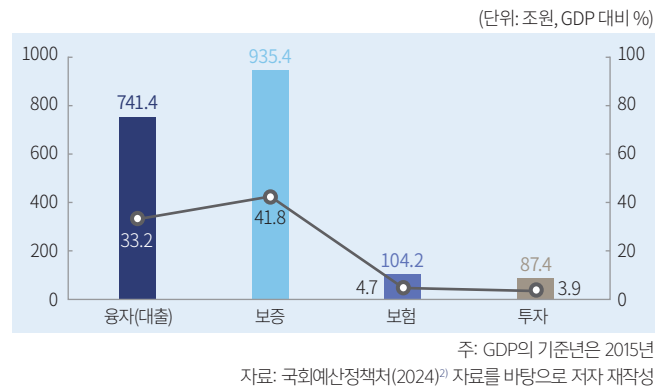
정책금융의 지원 분야는 국회예산정책처(2022)³⁾의 자료에서 확인할 수 있는데, 2021년 말 기준으로 중소기업 잔액 449.1조원(GDP 대비 21.6%), 수출금융 잔액 188.6조원(GDP 대비 9.1%), 개발금융 잔액 224.5조원(GDP 대비 10.8%), 주택금융 잔액 770.3조원(GDP 대비 37.0%)임

- 지원 분야별로 주된 지원 방식이 상이한데, 중소기업의 경우 융자(대출) 방식이 287.3조원 규모로 가장 비중이 크며, 주택금융의 경우는 보증 방식이 618.5조원으로 가장 큰 비중을 차지함

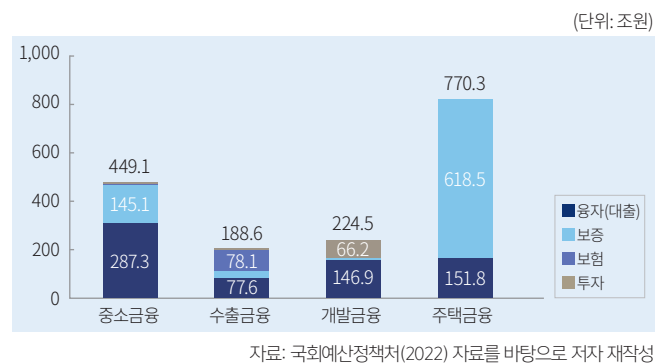
정책금융이 시장금융의 구축 가능성을 살펴보기 위해 민간 예금은행 총 대출금 대비 정책금융의 비율 추세를 보면 2011년 이후 계속 확대되고 있음을 확인할 수 있음



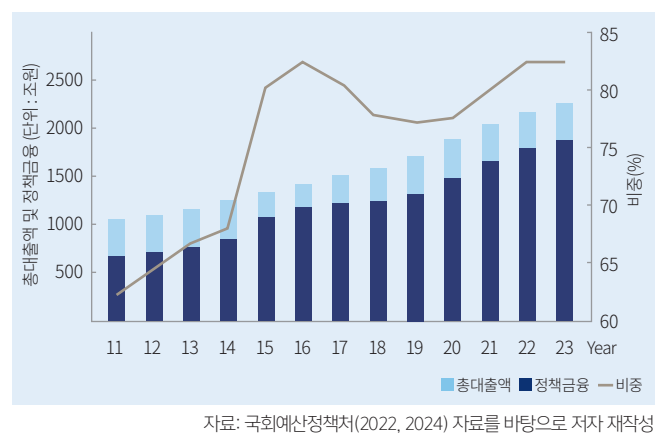
지원 방식별 정책금융 잔액(2023년 말 기준)



지원 분야 및 지원 방식별 정책금융 잔액(2021년 말 기준)



예금은행 총 대출금(여신) 대비 정책금융의 비율 추이



2) 국회예산정책처. (2024). 「공공기관 현황과 이슈 1」. 국회예산정책처.

3) 국회예산정책처. (2022). 「금융공공기관의 정책금융 운영 현황 분석」. 국회예산정책처.

3

정책자금 중 가장 큰 지원분야인 중소기업 관련 정책자금

중앙행정기관 및 지방자치단체의 중소기업 정책자금 지원은 지원방식 및 소관부처 등에 따라 다양한 지원기관들이 포함된 거버넌스 구조를 확인할 수 있으며, 이를 다음의 그림과 같이 도식화할 수 있음

중소기업 지원

기술보증기금, 신용보증기금, 중소기업은행, 중소기업진흥공단, 소상공인시장진흥공단, 한국벤처투자, 한국해위인프라도시개발지원공사, 한국투자공사, 수출입은행, 한국무역보험공사, 한국산업은행

SOC 및 산업개발 지원

한국자산관리공사, 한국해양진흥공단, 예금보험공사, 서민금융진흥원, 한국주택금융공사, 주택도시보증공사

 서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University

4 정책자금 거버넌스의 쟁점과 개선 방안

정책자금 지원 거버넌스의 복잡성 인식에 기반한 체계적 관리 인프라 구축

- 중소기업 정책자금 지원 거버넌스의 대표적인 문제로 중복성에 따른 비효율이 지적되고 있으나, 거버넌스의 중복성은 정책자금 지원정책이 고도화되고 복잡성이 높아지는 과정에서 다양한 주관기관과 수행기관이 참여하게 된 결과로 인식할 필요
- 중소기업 정책자금 지원 거버넌스의 중복성이 높은 편이나, 무역 해외투자 지원이나 서민금융 지원 등 다른 정책자금 지원 분야의 경우에도 정부의 정책적 개입이 확대되고 정책수단이 다양해지는 과정에서 거버넌스의 중복성이 높아지는 것에 대해 같은 맥락에서 이해할 수 있음
- 지방분권 강화를 통한 지방자치제의 본격적 활성화 이후 중앙정부가 아닌 각 지방자치단체에서 주도하는 정책자금 지원사업의 추진과 확대도 정책자금 지원 거버넌스의 복잡성이 확대되는 중요한 영향요인으로 작용하고 있으며, 특히 지방자치단체의 독립적인 지원정책의 추진은 거버넌스의 복잡성이 중복성의 문제로 전개되기 쉬움
- 정책자금 지원 거버넌스의 복잡성에 비해 중복성에 대한

확인·심층적인 분석 결과에 근거하여 판단될 필요가 있으며, 정책자금 지원정책의 목적과 대상, 사업내용과 추진방식 등에 대한 구체적이고 세밀한 분석을 통해 확인될 필요

- 정책자금 지원사업의 집행업무를 수행하는 수행기관의 중복성과 관련해, 수행기관 간의 업무범위 중복에 대한 문제가 빈번하게 지적되나, 지원대상 및 지원방식, 지원내용, 지원시기 등 세부적인 측면에서 중복성을 검토할 필요가 있으며, 비용 측면의 비효율성 문제에도 불구하고 수행기관 간의 경쟁 및 보완, 연계를 통한 정책집행의 효과성을 제고할 수도 있다는 점에서, 단순히 업무범위의 구분보다는 긍정적 효과성을 제고하기 위해 수행기관에 대한 총괄적 관리방안 마련이 강조될 필요가 있음
- 마지막으로, 정책자금 지원정책의 결정 및 사업설계가 이루어지는 주관기관의 중복성과 관련해, 앞서와 달리 중복적 정책지원에 따른 정책자금의 과잉공급이 문제시된다는 점에서 적극적인 중복성 해소 노력이 필요하며, 정책목적 달성을 위한 손쉬운 정책수단으로 정책자금 지원사업을 확대하지 않도록 주관기관 간의 효율적 정책조정체계를 제도화할 필요





■ 다양한 수행기관의 전문성 연계를 통한 거버넌스의 성과지향성 제고

- 정책자금 지원사업의 집행구조와 관련하여, 정책적 전문성을 가진 수행기관에 의한 상위단계에서의 결정이, 실제 정책자금 공급이 이루어지는 취급기관에 의한 하위단계에서의 결정에 부정적인 영향을 미친다는 문제점이 지적됨
- 정책자금 지원사업의 수행기관이 일반적인 중소기업에 대한 융자지원과 신용보증에 전문성을 갖고 있는 것에 비해, 벤처·창업의 육성 목적을 위한 투자지원 사업에 대한 전문성이 부족하다는 점에서 이를 보완하기 위한 새로운 수행기관의 신설 운영 필요성도 지적됨
- 중소기업 지원정책의 목적과 대상이 다양해지는 상황에서 하나의 수행기관이 모든 지원사업에 대한 전문성을 보유하고자 하는 방안은 오히려 지원사업 수행의 비효율성을 발생시킬 수 있다는 점에서, 다양한 전문성을 갖춘 수행기관 간의 연계를 통한 공동사업 추진 등을 확대하여 정책자금 지원 거버넌스의 성과지향성을 제고할 필요



■ 다양한 민간부문 행위주체의 참여 확대를 통한 민관협력형 거버넌스로 전환

- 정부 및 공공부문의 행위주체들 중심의 거버넌스 구조 설계가 강조되면서 금융시장이나 관련 민간부문의 행위주체와의 마찰이 발생하고 민간부문의 위축이 우려됨
- 정책자금 지원 거버넌스 구조에서도 중앙정부 및 지방자치단체에 의한 정책결정과 지원사업 설계에 대해 수행기관 및 취급기관을 거쳐 개별 중소기업에까지 하향적으로 전달되는 과정이 강조되고 있는 것에 비해, 정책자금 지원정책에 대한 수요자의 의견이 정책결정 및 집행과정에서 피드백되는 부분은 제한적
- 중소기업정책심의회나 정책금융협의회 등 상위 단계의 의사결정기구에서 제한적으로 민간위원이 참여하고 있는 부분을 확인할 수 있으나, 일반적인 정책자금 수요자들을 다양하고 체계적인 방식으로 정책자금 지원 거버넌스에 포함시킬 수 있는 방안의 마련이 필요함
- 정책자금의 집행과 관련한 전담 수행기관의 필요성은 인정하나 공공부문 조직 확대를 통한 접근보다는 민간부문 행위주체와 협력을 통한 업무범위의 확대를 우선적으로 고려할 필요가 있으며, 소상공인 지원 등의 경우 일반 시중은행이 아니라도 다양한 마이크로크레딧과의 협업도 고려할 수 있음
- 직접적인 정책자금 수행기관 외에 정책자금 수행기관을 지원하는 기관들, 예컨대, 한국신용정보원 외에도 정책자금 지원과정에서의 업무 효율성과 투명성을 제고할 수 있는 다양한 민관기관의 참여를 허용하는 방안도 고려할 필요