



중소기업 정책자금의 효율적 운영방안

정상희 (정책연구실 부연구위원)

중소기업은 전산업 사업체의 99.9%, 종사자수의 86.9%로 우리 경제의 중추적인 역할을 담당하면서 국가 경제발전의 실질적인 원동력으로 작용함. 이러한 중소기업의 위상에도 불구하고 중소기업 자금 조달시장에서의 비대칭 정보로 인한 원활하지 못한 자금 조달문제를 해결하기 위하여 정책자금이 활용됨. 중소기업 정책자금은 크게 창업기업지원, 개발기술사업화지원, 신성장기반지원사업 그리고 소상공인 지원자금을 들 수 있으며 최근의 정책자금 지원추이는 창업, 기술개발 그리고 소상공인 지원에 집중하는 경향을 보임. 본고에는 효율적인 중소기업 정책자금이 지원되기 위한 개선방안으로 1) 자금배분의 효율성, 2) 정책자금 지원의 명료화, 3) 시설자금과 운전자금 지원의 유연화, 4) 중소기업 정책자금 수혜기업의 형평성 제고 등의 방안을 제시함

I. 중소기업 정책자금 개요

- 중소기업 정책자금은 민간의 시장실패를 보완하고 중소기업의 경쟁력을 향상시키기 위하여 시행
 - 중소기업은 기업수와 종사자수 측면에서 우리 경제의 중추적인 역할을 담당하면서 국가 경제발전의 실질적인 원동력으로 작용함
 - 2011년 전국 사업체조사에 따르면 중소기업 사업체수와 종사자수는 전산업의 99.9%(323만개)와 86.9%(1,260만명)로 우리경제에서 차지하는 중소기업의 역할은 지대하다고 할 수 있음
 - 중소기업의 위상에도 불구하고 시장에서의 자금조달이 쉽지 않아 경영 및 투자자본 부족을 항상 경험하고 있어 이를 해결하기 위한 방안으로 정책자금을 활용함

- 중소기업은 정보의 비대칭성으로 인하여 자금시장에서 대기업에 비해서 상대적으로 자금조달 능력이 떨어지며 중소기업간 경쟁으로 인한 초과수요로 자금을 쉽게 확보하지 못하게 작용함
- 중소기업 자금시장에서 초과수요로 인한 공급자 위주의 자금시장은 유망 중소기업의 경쟁력 향상 및 성장을 가로막는 장애요인으로 작용하는 시장 실패가 발생
- 이러한 문제 등으로 말미암아 정부는 민간의 시장실패 보완과 중소기업의 경쟁력 향상을 목적으로 정책자금 용자사업을 시행

○ 중소기업 정책자금 용자사업은 정부가 특정한 정책 목표를 달성하기 위하여 사용하는 다양한 정책금융 가운데 한가지임¹⁾

- 정책금융은 경제정책의 일환으로서 정부나 공공단체가 특정한 경제정책 목표에 따라 금융활동을 통하여 국민경제 전체 또는 일부활동에 영향을 끼치려는 행위
- 즉, 중소기업 정책금융은 정부가 용자, 보증 그리고 보조금 지급과 같은 금융활동을 통하여 중소기업 부문에 영향을 미치고자 하는 행위
- 일반적으로 중소기업 정책금융은 중소기업 부문에 금리 및 상환기간 등의 용자조건이나 자금의 가용성 측면에서 민간 상업금융보다 우대하여 공급하는 금융을 총칭

○ 중소기업 정책자금 용자사업은 크게 ‘창업기업지원’, ‘개발기술사업화지원’ 그리고 ‘신성장기반지원사업’ 그리고 ‘소상공인 지원자금’을 들 수 있음²⁾

- ‘창업기업지원자금사업’은 우수한 기술력과 사업성은 있으나 자금력이 부족한 중소·벤처기업의 창업을 활성화하고 고용창출을 도모하기 위한 자금으로 ‘창업기업지원자금’, ‘재창업자금’, ‘청년전용창업자금’으로 구분하여 지원(1인 창조기업 포함)
- ‘개발기술사업화지원자금사업’은 중소기업이 보유한 우수 기술의 사장을 방지하고 개발기술의 제품화·사업화를 촉진하여 기술기반 중소기업을 육성하기 위하여 지원

1) 정부의 중소기업 금융지원 정책으로는 한국은행의 총액한도대출제도와 중소기업의무대출제도, 중앙부처 및 지자체에서 시행하고 있는 재정자금 지원제도(중소기업 창업 및 진흥기금, 과학기술진흥기금, 정보통신진흥기금 등)과 보증지원제도(신용보증기금, 기술보증기금, 전국신용보증재단연합회 지원) 등이 있으며 자세한 내용은 주무현외(2011), ‘중소기업 정책자금 용자사업의 고용영향평가, 한국고용정보원 참조.

2) 창업기업지원자금, 개발기술사업화지원자금 그리고 신성장기반지원자금을 대한 내용은 ‘2013년도 중소기업청 소관 중소기업 정책자금 용자계획’(중소기업청, 2013.9.4.) 참조.

- ‘신성장기반자금지원사업’은 사업성과 기술성이 우수한 성장유망 중소기업의 생산성향상, 고부가가치화 등 경쟁력 강화에 필요한 자금을 지원하여 성장동력 창출을 위하여 지원
- ‘소상공인 지원자금’은 소상공인의 창업과 경영안정을 위해 지원하는 자금으로 소상공인 일반자금과 소상공인 특화자금으로 구분

□ 중소기업 정책자금은 해마다 국내외 경제적 여건 등을 고려하여 운용 규모 및 방향 등을 설정하여 지원

- 중소기업 정책자금은 주로 창업, 기술개발 그리고 소상공인 지원을 목표로 2010년 3조3천억원에서 2012년 3조6천억원으로 3천억원 이상 증가함
 - 2011년 중소기업 정책자금은 창업기업지원, 개발기술사업화지원 그리고 소상공인에 대한 지원확대 방향으로 정책자금을 운용함
 - 2012년 중소기업 정책자금은 2011년과 마찬가지로 기술개발과 소상공인 지원에 좀 더 비중을 두고 집행되었으며, 개발기술사업화지원자금 3,080억원, 소상공인지원자금 5,050억원이 지원됨
 - 2012년 창업기업지원자금 가운데 정부의 청년창업 활성화를 위해 청년전용창업지원자금으로 5,070개의 업체에 1,316억원이 지원됨

<표 1> 중소기업 정책자금 지원현황

(단위: 개, 억원)

	2010		2011		2012	
	지원업체	금액	지원업체	금액	지원업체	금액
창업기업지원	2,972	11,800	3,643	14,000	8,266	13,900
신성장기반지원	2,360	12,600	1,554	8,620	1,452	8,550
개발기술사업화	643	1,580	1,000	2,580	1,240	3,080
소상공인지원	10,582	3,000	15,882	4,450	15,128	5,050
긴급경영안정	1,305	2,700	1,252	2,891	1,376	2,780
투융자복합금융지원	-	-	-	-	568	1,500
사업전환	268	1,475	250	1,475	304	1,650
합계	18,130	33,155	23,581	34,016	28,334	36,510

주) 합계는 중소기업 정책자금 전체 합계액이 아니라 해당 부분에 대한 합계액임
 자료) 중소기업진흥공단, 연차보고서(2010, 2011, 2012)

- ‘2013년 중소기업청 예산 및 기금개요’에 따르면 중소기업 정책자금 지원 금액은 3조 3,500억원으로 중소기업 지원 2조6,000억원, 소상공인 지원 7,500억원으로 구성됨
 - 소상공인 지원에 책정된 금액은 2012년보다 2,500억원 정도 더 많은 금액으로 중소기업 정책이 소상공인 지원에 좀 더 집중하고 있음을 보임
 - 이와 함께 ‘신성장기반지원자금’에 대한 규모는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있는데 2013년도 예산은 6,350억원으로 전년 대비 2,200억원 정도 감소하였으며, 감소한 금액에 대해서는 이차보전을 통한 은행자금(5,000억원) 활용방안을 마련

II. 중소기업 정책자금 용자사업의 문제점

- 최근 지속적으로 감소하고 있는 신성장기반자금지원에 대한 대안으로 이차보전을 통한 은행자금(5,000억원)을 활용한다고 하였지만 활용가능성은 상대적으로 떨어질 것으로 예상됨
 - 은행을 통한 이차보전 방식은 은행이 손실위험을 100% 부담하기 때문에 은행은 손실위험을 최소화하기 위해 자체적인 신용평가와 함께 담보 등을 통하여 대출을 실행
 - 따라서 상대적으로 사업성과 기술성은 높지만 신용도 및 담보가 부족한 기업에는 자금이 공급되지 못하는 문제점이 존재함
- 한정된 자원으로 자금을 지원하기 때문에 지원 대상 수나 범위도 한정적일 수 밖에 없으며 좀 더 효율적인 자금 집행이 되기 위한 대안 마련이 필요
- 정책자금 지원대상 및 요건이 명확하지 않기 때문에 자금 신청기업에 혼란을 초래할 가능성이 존재함
 - 2013년 정책자금 용자계획안에 따르면 창업기업지원자금과 신성장기반지원자금의 신청대상에 대해서 창업기업지원자금은 5년 미만의 기업, 신성장기반지원자금은 5년 이상의 기업으로 함
 - 각각의 지원사업은 사업목적에 대해서 기술하고 있지만 지원대상에 대해서 설립년도만 제시하고 있어 해당 기업이 신생기업 여부인가를 제외하고는 제대로 알 수 없음

○ 시설자금과 운전자금의 사용용도를 규정함에 있어서 산업적 특성 반영이 상대적으로 미흡함

- 시설자금은 제조업을 기반으로 하는 기업에서 공장, 생산설비 등 유형적인 부분들이 사용용도에 부합하지만 서비스업에서는 유형적인 부분뿐만 아니라 무형적인 부분이 중요하게 작용할 수 있음
- 예를 들어 A라는 IT 기업에서는 외부 용역 등의 사업을 수행하는데 있어서 충분한 연구인력 확보가 용역수행을 하는데 중요한 판단기준이 되며, 해당업체는 연구인력의 증가가 매출 증가로 이어지는 구조를 지님³⁾
- A기업은 인적자본에 대한 투자가 제조업의 시설자금과 비슷한 의미를 지니고 있어 시설자금을 용자받아 운전자금으로 전환하여 사용하려고 하였지만 전환이 불가능하여 운전자금으로 용자받아 사용함

○ 정책자금 중복수혜 등으로 인한 형평성 문제가 존재함

- 2010년 기준 복수의 기관에서 정책자금을 중복지원 받은 기업은 574개사로 대출금액은 24,331억원으로, 유사 중복사업과 각 부처의 실적위주의 지원방식 등으로 특정 중소기업에 정책자금의 쏠림 현상이 지속적으로 나타난 결과임(백훈 외, 2012)⁴⁾

Ⅲ. 중소기업 정책자금의 효율적 운영을 위한 개선방안

□ 자금배분의 효율성

○ 최근 정책자금 운용방향은 창업기업과 개발기술사업화에 상대적으로 높은 비중을 두고 있지만, 성장가능성이 확실한 ‘신성장기반지원자금’에 대한 정책자금 지원강화 방안이 마련되어야 함

- ‘신성장기반지원자금사업’은 사업성과 기술성을 갖춘 성장 유망중소기업에 대한 지원으로, 해당 기업은 정책자금 지원을 통하여 상대적으로 더 빠른 사업성과를 보일 수 있으며 이를 바탕으로 더 빨리 중견기업으로 발돋움할 수 있을 것으로 예상됨
- 따라서 경쟁력을 갖춘 중소기업 또는 중견기업으로 성장할 수 있는 빠른

3) 자세한 내용은 주무현 외(2011), ‘중소기업 정책자금 용자사업의 고용영향평가’, 한국고용정보원, 참조.

4) 백훈·홍성철(2012), ‘중소기업 재정지원 효율화 방안’에 관한 연구, 중소기업연구원.

기반을 마련하기 위해서는 신성장기반자금의 지속적인 확대가 필요함

○ 이익공유형 대출과 성장공유형 대출을 확대할 필요성이 있음

- 이익공유형 대출은 창업초기기업에 저금리 신용대출 후 지원업체의 영업 성과에 따라 영업이익의 3%에 해당하는 금액을 이익연동이자로 수취하는 대출방식으로 2011년 사업을 개시함
- 성장공유형 대출은 중소기업이 발행하는 전환사채를 인수하는 대출방식으로 2008년에 사업을 개시함
- 두 가지 대출사업은 투자와 대출을 결합한 방식으로 모두 기업이 성장하면 그에 따른 이익이 보장되지만 그렇지 않을 경우 일정정도의 손해를 감수해야 하는 문제점이 존재함
- 중소기업 정책자금은 공적자금으로서 민간금융처럼 이윤을 목적으로 시행되는 것이 아니라 기업의 경쟁력 확보 및 성장동력을 창출하기 위해서 정책적으로 지원하는 것임
- 따라서 다양한 정책자금 지원 금액 안에서 이익공유형 대출과 성장공유형 대출을 일정정도 할당하는 것이 좀 더 효과적일 것으로 판단되며, 이를 시행함에 있어서 선결되어야 하는 것이 위험을 최소화하기 위한 객관적이고 공정한 기업심사임

○ 정책자금은 신청한 기업 모두에게 지원을 하지 못하기 때문에 정책자금 지원을 대체할 수 있는 대안 마련을 통하여 더욱더 많은 유망 중소기업이 혜택을 받을 수 있도록 해야 함

- 유망중소기업에 대한 정확하고 객관적인 정보 제공 및 해당 기업에 대한 보증 등을 통한 이차보전의 실효성 제고가 필요
- 코넥스 시장 활성화 등을 통하여 창업투자회사의 적극적인 투자가 이루어질 수 있도록 정책적 지원 방안 마련 필요

□ 정책자금 지원의 명료화

○ 정책자금 지원대상 및 요건을 명확히 하여 자금을 신청하는 기업이 불편함을 겪지 않도록 해야 함

- 개발기술사업화지원사업처럼 자금지원을 원하는 기업이 알기 쉽도록 신청

대상에 대한 명확한 개념이 정립되어야 할 것이며, 내부적인 평가기준에서 이러한 내용들이 마련되어 있다면 이를 명시해야 함

○ 지역별 산업편차, 기업규모 등을 감안하여 정책자금 지원 수준을 고려할 필요가 있음

- 정책자금은 주로 기계금속, 전기전자, 섬유화학 등 제조업에 대한 지원 비중이 상대적으로 크게 나타나며, 서비스업에 대한 지원규모는 상대적으로 낮게 나타남
- 따라서 제조업과 서비스업등 지역별 산업편차, 기업규모 등을 감안해 각 기업에 맞는 최적조건을 찾아 맞춤형 지원을 통해 지역기업 간의 격차를 축소하고 폭넓은 중소기업 지원을 통해 열악한 조건에 빠져있는 기업을 지원

□ 시설자금과 운전자금 지원의 유연화

○ 정책자금은 시설자금과 운전자금으로 구분하여 사용용도를 규정하고 있지만 해당 자금이 산업에 따른 특징을 감안할 수 있도록 유연성을 가져야 할 필요가 있음

- 제조업에서 운전자금으로 규정된 내용들이 서비스업에서는 시설자금을 해당할 수 있음에 따라 시설자금과 운영자금이 유연하게 집행되도록 하는 방안 마련과 함께 무분별하게 전환사용을 하지 못하도록 하는 규정이 제정되어야 함

○ 정책자금은 경기와 기업성과 등을 고려하여 탄력적이고 유연하게 운영되어야 함

- 경기불황기에는 기존 경영상태를 유지하려는 경향이 강하기 때문에 상대적으로 기업경영에 도움 줄 수 있는 운전자금 비중 강화
- 호황기에는 기업을 성장시키려는 면이 강하기 때문에 시설자금 비중을 늘리는 등 탄력적으로 운영할 수 있는 지침 또는 방안 등이 마련되어야 함
- ‘중소기업 정책자금 용자사업 고용영향평가’⁵⁾에 따르면 ‘개발기술사업화자금’ 지원기업은 운전자금에 대한 선호도가 높은 반면에 ‘신성장기반자금’과 ‘창업기업지원자금’ 지원기업은 시설자금에 대한 선호도가 높게 나타나

5) 주무현 외(2011), ‘중소기업 정책자금 용자사업의 고용영향평가’, 한국고용정보원.

정책자금 유형에 따라 시설자금과 운전자금의 비중을 조절할 필요가 있음
- 이와 함께 거치기간과 상환기간 모두 상당수 기업들이 3~5년을 선호하는 것으로 나타나 조기상환에 따른 이자부담 경감 등의 방안 마련을 통하여 빠른 자금회전이 될 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있을 것임

□ 중소기업 정책자금 수혜기업의 형평성 제고

- 정책자금의 중복수혜로 한정된 정부자원의 형평성 저해와 자원배분의 효율성을 저해하지 않도록 중소기업 지원사업 이력관리의 통합적 운영 등의 방안 마련이 필요함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.