

정책브리핑



정책브리핑 | 2026-13호 | 2026년 4월 27일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이재영 | idp.theminjoo.kr

중소기업과 금융회사의 동반성장을 위한 상생금융지수 실행방향

정상희 수석연구위원(경제학 박사)

《 요약 》

■ 은행권과 중소기업의 동반성장을 유인하기 위한 정책 필요성이 계속해서 제기됨

- 중소기업의 자금조달은 직접금융 보다는 주로 은행을 통한 대출로 이루어지고 있음
 - 2025년 1,074조원 가량의 중소기업 자금조달 금액 중 대출을 통한 조달액은 1,069조원
- 은행의 담보 중심 대출정책은 중소기업의 자금조달을 어렵게 하는 주요 원인으로 작용
 - 부동산 및 담보대출 등 비생산적 영역에서 운영되는 기존 은행의 대출 관행은 성장 가능한 기업에 대한 원활한 자금공급을 제약하며, 그 결과 성장동력을 저하시키는 결과 초래

■ 금융권과 중소기업의 동반성장을 유인하기 위한 상생금융지수 도입

- 상생금융지수는 금융권과 중소기업의 동반성장을 유인하기 위한 평가지표
 - 이재명 정부의 국정과제 중 하나인 상생금융지수는 금융권과 중소기업의 동반성장을 유인하는 지표로, 해당 정책을 뒷받침 하는 관련 법이 개정되어 26년 6월 시행 예정
 - 금융권의 사회적 책임 강화 및 중소기업이 체감할 수 있는 실질적인 금융지원을 통해 금융권과 중소기업의 동반성장을 기대할 수 있을 것임

■ 상생금융지수 평가지표 마련을 위한 고려사항

- 동반성장지수를 기준으로 한 상생금융지수 평가지표 개발
 - 상생금융지수에 대한 기본적인 평가지표 틀은 동반성장지수의 평가체계를 활용하되, 금융권이 기존에 받고 있는 평가 등을 최대한 고려할 필요가 있음
- 상생금융지수 지표 확정 과정에 이해관계자의 적극적인 참여 및 의견 수렴
 - 이해관계자들이 제시한 상생기준 등을 바탕으로 금융권의 중소기업 지원 실적 및 금융권의 지원을 받은 중소기업의 체감도 등을 지수화하기 위한 지표 마련
 - 중소기업 체감도 조사에 이해당사자를 참여시켜 조사의 공정성 및 객관성 확보

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 상생금융지수 도입 개요

○ 중소기업의 자금조달은 직접금융 보다는 주로 은행을 통한 대출로 이루어지고 있는 상황

- 최근 5년 동안의 기업 대출현황을 살펴보면 2021년 1,066조원에서 2025년 1,364조원으로 300조원 가량 증가한 것으로 나타났으며, 대부분의 대출은 중소기업에서 발생
- 기업규모에 따른 대출추이를 살펴보면 대기업 대출은 2021년 180조원에서 2025년 295조원으로 15조원 가량 증가한 반면, 중소기업 대출은 같은 기간 886조원에서 1,069조원으로 180조원 가량 증가하여 기업대출 대부분이 주로 중소기업에서 발생하고 있다고 볼 수 있음.
- 반면 직접금융의 경우 2025년 기준 대기업은 62조원, 중소기업은 4.6조원으로 나타남.
- 즉, 대기업은 직접금융 중심으로 자금을 조달하는 반면 중소기업은 주로 대출을 중심으로 자금을 조달함에 따라, 대기업과 중소기업간 자금조달 방법에서 큰 차이가 발생
 - 중소기업중앙회에서 실시한 관련 설문조사에서도 전체 응답기업의 95.8%가 2025년 주식, 회사채 등 직접금융을 통해 자금 조달을 한 경험이 없고, 향후에도 계획은 없다고 응답¹⁾

<표1> 기업자금 조달 추이

단위: 조원

	2021	2022	2023	2024	2025
직접금융	231.5	204.6	245.7	287.1	290.0
대기업	70.6	47.3	49.7	53.0	62.2
중소기업	5.2	5.0	4.5	5.7	4.6
기업대출	1,065.7	1,170.3	1,247.7	1,315.1	1,363.9
대기업	179.3	216.9	247.8	274.5	294.9
중소기업	886.4	953.4	999.9	1,040.6	1,069.0

자료: 지표누리.

○ 은행권의 담보 중심 대출정책은 중소기업의 자금조달을 어렵게 하는 주요 원인으로 작용

- 금융회사는 저위험 담보대출 위주* 대출 관행을 통해 안정적인 수익을** 창출하는 반면, 민생경제 회복 등 성장을 위한 기여는 상대적으로 부족하다고 할 수 있음.
 - * 2023년 기준 은행권 중소기업 대출 비중(%): 담보대출 72.4%, 신용대출 16.4%, 보증부대출 11.2%²⁾
 - ** 금융권(은행·보험·증권) 순이익: '22년 27.1조원 → '24년 43.3조원(+59.8%)³⁾

1) 중소기업중앙회(25.12), 중소기업 금융이용 및 애로실태 보고서.
 2) 금융위원회(24.11), 중소기업대출시장 경쟁도 평가 결과 보고서.

- 은행법의 취지*에 맞게 안정적인 수익 창출을 통해 은행의 건전한 운영을 도모하려는 은행의 운영방식에 대해서는 이견이 없지만, 국민경제의 발전에 이바지 한다는 목적 달성에는 상대적으로 소극적으로 임하고 있다고 볼 수 있음.**

- * 은행법 제1조(목적) 이 법은 은행의 건전한 운영을 도모하고 자금중개 기능의 효율성을 높이며 예금자를 보호하고 신용질서를 유지함으로써 금융시장의 안정과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- ** 최근 은행의 역대급 이자수익(25년 60조원)이 중소기업과 서민 등 금융소비자를 통해서 발생하고 있다는 점과 이들 금융소비자들이 폐업, 파산 등 어려움에 직면한 상황이 부각되면서 은행권의 상생노력이 제대로 와 닿지 않는다는 비판 등이 제기됨.

- 이와 같은 담보대출 중심의 수익 창출 방식은 은행으로 하여금 기술력·성장성 등 미래가치에 기반한 대출 평가방법을 개발할 유인을 감소시킬 수 있으며, 이는 기술력 있는 중소기업·스타트업의 원활한 자금조달을 제약하며, 그 결과 성장동력을 저하시키는 결과 초래
- 금융권의 리스크 없는 안정적 수익 실현 결과에 대해서 정부는 성장동력 저하, 지방-수도권 양극화 심화, 가계소비 제약 등 민생경제 위축 등으로 한국경제의 어려움이 확대 되었다고 평가⁴⁾

○ 은행권도 오랜 기간 이익의 일부를 사회에 환원하는 사회적 책임을 통한 상생 노력 중임

- 은행연합회는 2006년부터 매년 사회공헌활동 보고서 발간 등을 통해 은행의 사회공헌활동 내용 및 성과를 홍보
- 은행권은 사회공헌활동을 위해 필요한 금액을 계속해서 증가시키고 있으며, 2024년 기준 사회공헌활동에 사용된 금액은 1조9천억원 가량으로, 해당 자금이 다양한 분야*에 활용되고 있지만 주로 지역사회 및 공익(1조1,700억원) 분야와 서민금융(5,480억원) 분야에 활용
- * 은행권의 사회공헌활동은 서민금융, 지역사회 및 공익, 학술 및 교육, 메세나(문화, 예술, 체육), 환경, 글로벌 6대 분야를 중심으로 이루어지고 있음.

○ 은행권의 상생 노력이 상대적으로 포용적 금융에 초점을 맞춘 좁은 의미의 상생금융이라고 할 수 있으며, 생산적 금융까지 포함하는 넓은 의미의 상생금융 추진이 필요하여 이를 지수화한 상생금융지수가 도입될 예정

- 이전 윤석열 정부는 상생금융을 주로 취약계층의 재기와 재도전 지원 등에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있으며, 이재명 정부에서도 마찬가지로 ‘포용적 금융’이라는 이름으로 금융지원을 하는 과정에서 누구도 소외받지 않는 것을 목표로 정책 추진 중.
- 이와 함께 이재명 정부는 은행권의 생산적 금융에 대한 역할을 강조하면서 생산적 금융 활

3) 금융위원회(25.9), 생산적 금융 대전환 추진방향.

4) 금융위원회(25.9), 생산적 금융 대전환 추진방향.

성화를 위한 정책 추진 중.

- 포용적 금융이 상대적으로 ‘안정’에 초점을 맞춘 정책이라면, 생산적 금융은 지속가능한 성장동력을 확충하고 시장자금을 비생산적 영역에서 생산적 영역으로 유입시킴으로써 국민의 자산 증식과 경제 선순환 구조를 복원하기 위한 국민 금융정책의 패러다임을 전환하는 정책이라고 할 수 있음.⁵⁾
- 상생금융과 관련하여 금융권(은행)을 대상으로 중소기업에 대한 상생금융의 역할을 평가하기 위하여 수치화한 지표인 상생금융지수가 26년 도입 예정

2. 상생금융지수 도입의 의미

○ 상생금융지수는 금융권과 중소기업의 동반성장을 유인하기 위한 평가지표

- 상생금융지수는 이재명 정부 국정과제*에 포함된 정책이며, 상생금융지수 도입을 위한 법률안 또한 개정**
 - * 국정과제 67번 상생환경 조성에 관련 내용 명시
 - ** 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생협력법) 개정으로 6월에 시행 예정
- 상생협력법에 따르면 상생금융지수를 동반성장지수 중 중소기업과 금융회사 간 동반성장을 촉진하기 위하여 금융회사의 상생협력 실적 및 중소기업의 만족도 등을 평가하여 계량화한 지표로 정의하고 있음.
- 이와 함께 상생금융지수 산정 및 공표에 관한 사항을 동반성장위원회의 업무로 규정하고 있으며, 상생금융 우수금융회사에 대해서는 지원시책을 마련하는 등 인센티브 부여

○ 상생금융지수 도입으로 금융권의 동반성장을 위한 적극적인 노력을 기대할 수 있음

- 상생금융지수 도입을 앞두고 중소기업의 안정과 성장에 맞춘 금융권의 지원 등을 어떻게 계량화할 것인가에 대한 지표 마련을 위한 논의를 예상할 수 있을 것임.
- 관련하여, 상생금융이 포용적 금융과 생산적 금융 모두를 포괄하는 만큼 기존 금융권은 ‘안정’에 초점을 맞춘 포용적 금융에서 ‘성장’에 초점을 맞춘 생산적 금융에도 좀 더 적극적인 역할을 할 것으로 기대할 수 있을 것임.
 - 상생금융지수와 관련된 정부부처 또한 상대적으로 성장에 무게감을 더 두고 있다고 할 수 있는데, 중기부⁶⁾는 금융권이 중소기업의 성장을 돕고 동반성장하는 역할을 기대
- 즉, 금융권의 사회적 책임 강화와 함께 중소기업이 체감할 수 있는 실질적인 금융지원을 통해 금융권과 중소기업의 동반성장을 기대할 수 있을 것임.

5) 박용린(25.10.15), 생산적 금융 확대를 위한 증권업계의 역할과 정책 과제, 자본시장연구원.

6) 중소벤처기업부(25.11.13) 보도자료

3. 상생금융지수 평가지표 마련을 위한 고려사항

○ 동반성장지수를 기준으로 한 상생금융지수 평가지표 개발

- 동반성장위원회는 대·중소기업간 동반성장을 유인하기 위하여 ‘동반성장지수’라는 평가지표를 통해 11개 업종에 대해서 평가를 시행하고 있으며, 우수한 평가를 받은 기업엔 인센티브를 부여하고 있음
 - 동반성장지수(제조업 기준)는 공정거래협약 이행평가*(50%)와 동반성장 종합평가**(50%)로 구성되며 이를 합산하여 5개 등급(최우수, 우수, 양호, 보통, 미흡)으로 발표하며, 조달청 공공입찰가점, 공정위 직권조사 최대 2년 면제, 중기부 수위탁거래 정기 실태조사 1년간 면제 등 인센티브 부여
 - * 계약의 공정성(46.5점), 범위반 예방 및 법준수 노력(18.5점), 상생협력 지원(35점), 감점(범위반에 따른 시정조치, 하도급거래 과정에서 입직원의 법규위반 행위 등)
 - ** 협력사 체감도(거래관계 30점, 협력관계 45점, 동반성장 체제 25점)와 대기업 실적평가(30점), 감점(적합업종 불이행, 동반성장에 반하는 범위반 행위 등)
 - 평가대상 업종별 실적평가 지표 항목은 동일하지만, 각 항목별 세부 내용은 업종 특성 등을 반영하여 수정·보완
- 상생금융지수는 금융권과 중소기업의 동반성장 유인을 목표로 하는 만큼 기본적인 평가지표들은 동반성장지수의 평가체계를 활용하되, 금융권이 기존에 받고 있는 평가* 등을 최대한 고려할 필요가 있음.
 - * 은행권은 주로 금융감독원(경영실태평가, 기술금융평가, 관계형금융평가), 금융위원회(지역재투자평가) 등의 평가를 받고 있음.
 - 상생협력법에서 상생금융지수를 동반성장지수 중 한가지로 정의하고 있음.
 - 상생금융지수에 대한 산정과 공표 권한을 가지고 있는 동반성장위원회는 상생금융지수 평가지표 개발과 관련한 연구용역 추진 등을 통해 필요한 기초적인 자료는 확보하고 있을 것으로 판단할 수 있음.
- 동반성장지수 평가체계를 기준으로 할 경우, 금융권의 중소기업 지원 실적(포용적 금융, 생산적 금융) 평가와 금융지원을 받은 중소기업의 체감도를 지수화하기 위한 지표를 마련할 것으로 예상

○ 상생금융지수 지표 확정 과정에 이해관계자의 적극적인 참여 및 의견 수렴 필요

- 상생금융지수 지표 개발 등을 위해 관련기관들이 참여하는 TF가 운용되고 있는 만큼 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴할 필요가 있음.

- 상생금융지수 평가지표에서 확인해야 하는 가장 우선적인 사항은 ‘은행권과 중소기업이 동반성장’이며, 해당 전제를 기반으로 은행권과 중소기업 등이 생각하는 성장의 기준이 마련될 수 있을 것임.
- 즉, 상생금융지수 평가와 관련하여 동반성장위원회는 평가자, 은행권은 공급자, 중소기업은 수요자라고 할 경우 각각의 주체별로 상생금융을 통한 동반성장의 기준이 다를 수 있음에 따라 이를 종합한 기준 마련 필요
- 이해관계자들이 판단하는 상생기준 등을 고려하여 금융권의 중소기업 지원 실적 및 금융권의 지원을 받은 중소기업의 체감도 등을 지수화한 상생금융지수를 마련할 수 있을 것임.
 - 기업이 중장기 성장 전략을 마련하는 과정에서 각각의 단계(안정, 성장 등)에 따라 필요한 금융권의 지원은 다를 수 있다고 할 수 있음. 따라서 상생금융의 성격*을 명확히 해야 기업이 제대로 구분하여 체감도 조사에 임할 수 있을 것임.**
 - * 이해관계자가 동의할 수 있도록 포용적 금융과 생산적 금융의 정의, 범위 등이라고 할 수 있음.
 - ** 예를 들어 기업이 성장을 위한 생산적 금융 성격의 자금지원이 필요하지만, 은행권은 포용적 금융 성격의 자금 지원을 했다고 가정할 경우, 은행 입장에서는 포용적 금융을 통한 상생금융을 실행하였지만, 생산적 금융이 필요한 기업의 체감도는 낮을 수 밖에 없을 것임.
- 마찬가지로, 상생금융지수 평가 우수금융회사에는 인센티브가 부여됨에 따라 감점 규정에 상대적으로 민감할 것으로 예상됨에 따라 이해관계자 의견 등을 수렴하여 합리적인 수준의 기준 마련 필요

○ 상대적으로 주관적인 판단이 들어갈 수 있는 중소기업 체감도 조사의 객관성 확보 필요

- 동반성장지수를 참고할 경우 협력사 체감도 점수는 동반성장 종합평가 점수(50%) 가운데 35%로 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있는 만큼 협력사의 평가는 중요하다고 할 수 있음.
- 상생금융지수에 대한 체감도 조사를 할 경우 은행권의 지원을 받은 중소기업을 대상으로 함에 따라 동반성장위원회를 중심으로 이해당사자(은행연합회, 중소기업중앙회, 소상공인연합회 등)를 참여시켜 조사의 공정성 및 객관성을 확보할 필요가 있을 것임.
- 아울러 은행권의 지원과 이를 지원 받은 중소기업의 성장 추이 등에 대한 모니터링을 통하여 상생금융의 성과, 개선 및 보완사항 등 선순환할 수 있는 동반성장 체계 마련 필요