

# 정책금융의 현황과 발전과제 (토론)

---

2018. 9. 7

이 기 영

경기대 경제학부

---

# 정책금융의 정의

## □ 본 연구의 정의

: 정부 출자 등으로 설립된 기관이 정책목적 달성을 위해  
자금 및 금융서비스를 공급하는 것 ⇒ 정책금융기관의 금융활동

### ➤ Question

- ① 한국은행이 정부출자기관 ? 한국은행의 금융중개지원대출이 재정형 정책금융 ?
- ② 예금은행의 정책금융활동 : 재정자금 대출, 각종 보증부 대출
- ③ 정책금융의 주체 : 정부 vs 정책금융기관
- ④ 정책금융기관의 상업금융 활동 가능성

# 정책금융의 역할

## □ 3가지 역할을 제시

- ① 시장실패 보완
- ② 시장 선도
- ③ 시장 안정 : (금융위기 때와 같은) 신용경색 시 경기대응 위해 긴급 유동성 지원, 기업 구조조정

## □ 시장 안정에 대한 전통적 견해

- ✓ 시장안정기능은 최종대부자로서 발권력을 가지고 있는 중앙은행의 역할
- ✓ 중앙은행의 유동성 지원 대상은 지불능력을 갖고 있는 통화금융기관인 은행에 국한

## □ 한국의 사례

- ✓ 한국은행보다는 정부당국이 정책금융기관을 통해 관리
- ✓ 지원대상은 은행뿐만 아니라 개별기업까지

## ➤ Question

- ① 개별 기업에 대한 유동성 공급 및 구조조정 지원 : 자의성
- ② 한 기관이 산업정책 기능과 시장안정기능을 동시에 수행 : conflict of interest
- ③ 부실화된 기관을 파산으로 이르게 하기보다는 긴급유동성지원 및 채무조정 등을 통해 시장에 미치는 파급효과를 억제하는데 주력 : 부실의 확대 및 이연

# 정책금융의 규모

□ 기업 지원 정책금융에 국한한 정책금융 규모는 306.1조원으로 GDP 대비 19.0% 라고 추산

□ But 정책금융의 전체 모습을 파악하기 위해서는,

① 가계를 중심으로 한 소득보전 차원의 주택금융 및 소상공인에 대한 정책금융이 확대된 최근의 추세를 반영할 필요

- ✓ 주택금융공사 대출 및 보증 : 80.3조 및 71.6조
- ✓ 주택도시기금(구 국민주택기금) 대출 : 15.6조
- ✓ 지역신용보증재단 보증 : 18.0조

② 예금은행 재정자금 대출 : 28.9조

① + ② = 214.4 조

∴ 정책금융규모는 520.5조 (=306.1조+214.4조)로 GDP 대비 32.3% (2016년도)

cf. 1992년도 : GDP 대비 24.0% (이기영 (1994) )

# 사례(I) : 중소기업 정책금융의 효과

□ 박창균 · 서근우 · 우석진 · 이기영(2011), 박창균 · 송헌재(2015) : 신보 및 중진공의 정책금융의 경우 수혜기업의 성장성 및 수익성에 긍정적인 영향을 준다는 증거를 발견할 수 없음.

□ 장우현 · 양용현 · 우석진(2014) :

- ✓ 정책금융(신보, 기보, 중진공)을 지원받은 기업이 받지 않은 기업보다 생산성은 낮고, 생존율은 높게 나타나고 있음.
- ✓ 낮은 생산성과 높은 생존율의 귀결은 무엇?

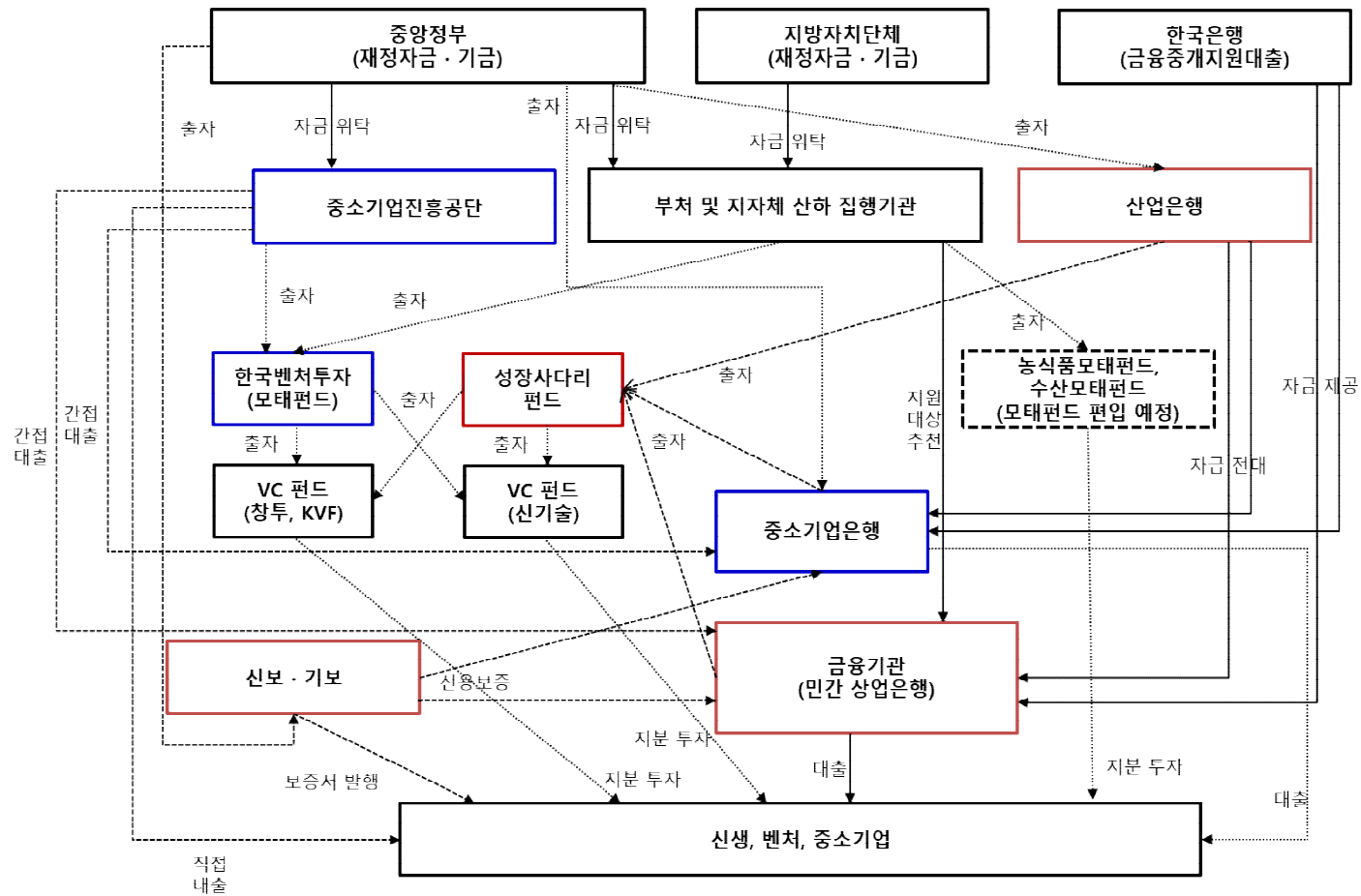
□ 우석진 · 장우현(2018) :

- ✓ 정책자금 받은 후에 성장은 하지만 수익성은 악화됨
- ✓ 왜 업력이 긴 기업들은 정책효과가 없을까? ⇒ 빨대효과의 존재

□ 이기영 · 우석진(2015) : 신보 및 기보의 수혜기업 중 한계기업은 생존한 반면, 비수혜기업 중 한계기업은 구조조정됨 → 생존편의

□ 우석진(2017) : 모태펀드 중 문화/ 영화 계정의 10년 IRR이 -4%

# 사례(Ⅱ) : 중소기업 정책금융 체계



\* 빨간색은 금융위, 파란색은 중기부      자료 : 이기영·조영삼(2011)을 수정

# 정책금융의 핵심 문제

## □ 정책금융의 규모, 조직, 제도 과다

⇒ 시장의 정상적인 메커니즘을 왜곡하고 시장마찰을 유발

### ① 지원되지 말아야 할 부문 지원 → 자원배분의 비효율성 야기

- ✓ 민간금융으로 조달 가능한 우량기업에게 지원 → 민간금융을 구축  
e.g. 업력 10년 이상 중소기업 비중 : 신보 50.5%, 기보 47.8%, 중진공 45.7%
- ✓ 한계기업에 대한 지원 → 구조조정을 통한 정상화 지연
- ✓ 장기설비금융, 구조조정업무, 중견·중기업금융 등 정책금융 의존도가 높은 분야에서 정책금융이 민간금융의 성장기회를 구축  
→ 민간 금융의 신용분석 능력 배양, 다양한 투자기법의 확산 및 보급을 저해

### ② 형식은 정책금융기관이나 내용은 상업금융기관인 정책금융기관 존재

- ✓ 정책금융기관이 정책금융기능을 상당부분 상실하였으나 생존차원에서 일반 상업금융으로 영역을 확대  
→ 정부 보증에 입각하여 자금을 조달하여 상업금융에 활용 → 시장 마찰

# 정책금융의 핵심 문제

## ③ 다양한 기관이 동일한 정책목표를 추구함에 따라 기관간 경쟁에 따른 중복지원의 문제

- ✓ 중소기업에 대한 간접대출 상품 중 중진공의 대리대출, 산업은행(정금공)의 온렌딩, 한국은행의 금융중개지원대출(총액한도대출)은 사실상 동일한 상품
- ✓ 신보와 기보의 보증의 경우에도 보증대상 기업에 일부 차이가 존재할 뿐 동일한 경제적 기능을 수행
- ✓ 최근 기술집약형 기업의 창업에 대한 관심이 증대되면서 정책금융기관들이 이 분야에 대한 자금공급 확대를 추진하여 정책의 쓸림(herding) 현상이 우려되는 상황



# 정책금융 설계의 기본방향

## □ 과다한 정책금융(규모, 조직, 제도)을 조정하여 효율적인 정책금융체계 확립

- ✓ 정책 목표를 명시화하고 주기적인 성과평가 및 관리
- ✓ 규모를 적정수준으로 통제
- ✓ 한국은행은 본연의 기능을 감안하여 금융중개대출을 단계적으로 축소 후 폐지
- ✓ 정책금융기관이 수행하는 상업금융업무 분리

## □ 지원 원칙의 확립

- ✓ 자금의 가용성 위주로 (cf. 금리우대)
- ✓ 정책금융의 대상자 : 원리금 지급능력이 있는 차입자
- ✓ 산업정책 목적의 정책금융(시장선도기능) 비중 축소

# 참고문헌

- 박창균 · 서근우 · 우석진 · 이기영(2011), 『중소기업 금융지원의 현황과 성과평가』, 기획재정부 재정사업심층평가 연구용역 보고서
- 박창균 · 송헌재(2015) 『중소기업 금융지원 사업군 심층평가』, 기획재정부 재정사업심층평가 연구용역 보고서
- 우석진(2017), 『문화콘텐츠산업육성 재정사업 심층평가』, 기획재정부 재정사업심층평가 연구용역 보고서
- 우석진 · 장우현(2018), “대기업과의 수직관계가 중소기업 정책금융의 효과성에 미치는 영향”, 『한국경제의 분석패널』, 한국금융연구원
- 이기영(1994)『정책금융제도의 현황 , 효과분석 및 개선방향』, 정책보고서 94-01, 한국조세연구원
- 이기영 · 우석진(2015) “공적 신용보증이 한계기업의 생존에 미치는 효과”, 『재정학연구』, 제8권 제 4호, 한국재정학회
- 이기영 · 조영삼(2011) 『중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안』, 금융연구 Working Paper 11-07, 한국금융연구원
- 장우현 · 양용현 · 우석진(2014), 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(II)』, 연구보고서 2014-10, 한국개발연구원