

대·중소기업 양극화 해소의 새로운 패러다임: 고용창출을 고려한 중소기업 정책금융 도입을 통해서*

박 영 석**
백 강***
박 성 호****

본 논문은 고용창출 기여도를 고려한 임팩트 투자(Impact Investments) 개념을 중소기업 정책금융에 도입함으로써, 국내 대·중소기업간 양극화 해소의 새로운 패러다임을 제안한다.

최근 대·중소기업간 양극화 심화에 따른 논의가 활발하게 진행되었으나, 기업간 성과 배분에 집중한 나머지 중소기업의 경쟁력 강화를 토대로 균형을 맞추려는 노력은 상대적으로 미흡했던 것으로 판단된다. 특히 중소기업의 금융 접근성 문제가 투자여력 감소와 만성적인 인력난을 가중시켜 대·중소기업간 양극화를 더욱 심화시키기도 불구하고, 수익성과 더불어 사회적 기여도를 반영하여 중소기업금융의 시장실패를 극복하려는 시도는 찾아보기 쉽지 않다.

이에 본 논문에서는 고용창출을 가장 중요한 의사결정 변수로 고려하는 중소기업 정책금융을 도입함으로써, 대·중소기업의 양극화를 완화할 수 있는 방안을 제안하고자 한다. 구체적인 실천방안으로는 우선 미국 중소기업청의 SBIC(Small Business Investment Company)를 벤치마킹하여 고용창출을 고려한 민간금융투자자에 대해 정책금융 레버리지(Leverage)를 지원함으로써 1차적으로 중소기업 대출시장의 투자수익성을 제고하고, 점차 고용창출권에 대한 할당제도와 거래시스템을 구축하여 중소기업의 금융접근성 문제를 시장경제의 영역에서 개선하도록 유도한다. 이를 통해 민간이 주도하는 고용창출 투자 매커니즘이 구축되면 중소기업은 우수인력 유입과 투자여력 확대로 경쟁력을 강화함으로써 대·중소기업간 양극화 문제를 개선하는 선순환 구조가 형성되고, 정부 또한 중소기업의 정책금융 의존도를 낮춰 재정지출 부담을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 고용창출, 양극화, 임팩트 투자(Impact Investments), 정책금융, 중소기업

1. 서론: 대·중소기업 양극화 해소의 필요성

본 논문은 고용창출 기여도를 고려한 임팩트 투자(Impact Investments) 개념을 중소기업 정책금융에 도입함으로써, 국내 대·중소기업간 양극화 해소의 새로운 패러다임을 제안한다.

우리나라 경제에서 중소기업이 차지하는 비중은

흔히 "9988"이라는 숫자로 대변된다. 이는 전체 기업체의 약 99%가 중소기업이고 총 근로자의 88%를 이들이 고용하고 있다는 의미로, 우리나라 중소기업이 부가가치 창출뿐만 아니라 특히 고용 측면에서 국민경제의 중추적인 역할을 담당하고 있음을 나타내는 말이다. 그러나 외환위기 이후 대기업은 부채규모가 급속도로 개선되고 수출비중이 높은 전기전자·자동차 등을 중심으로 대규모의 흑자를 기록한 반면, 대다수의 중소기업은 고용비중이 증가했음

논문접수일: 2013. 01. 02.

1차 수정본 접수일: 2013. 03. 05.

게재확정일: 2013. 03. 07.

* 서강대학교 2010년 교내연구비 지원에 감사드립니다.

** 서강대학교 경영전문대학원 교수(yspark@sogang.ac.kr), 제1저자

*** 서강대학교 경영전문대학원 박사과정(bkang@sogang.ac.kr), 교신저자

**** 한양사이버대학교 경영학부 교수(shpark@hycu.ac.kr)

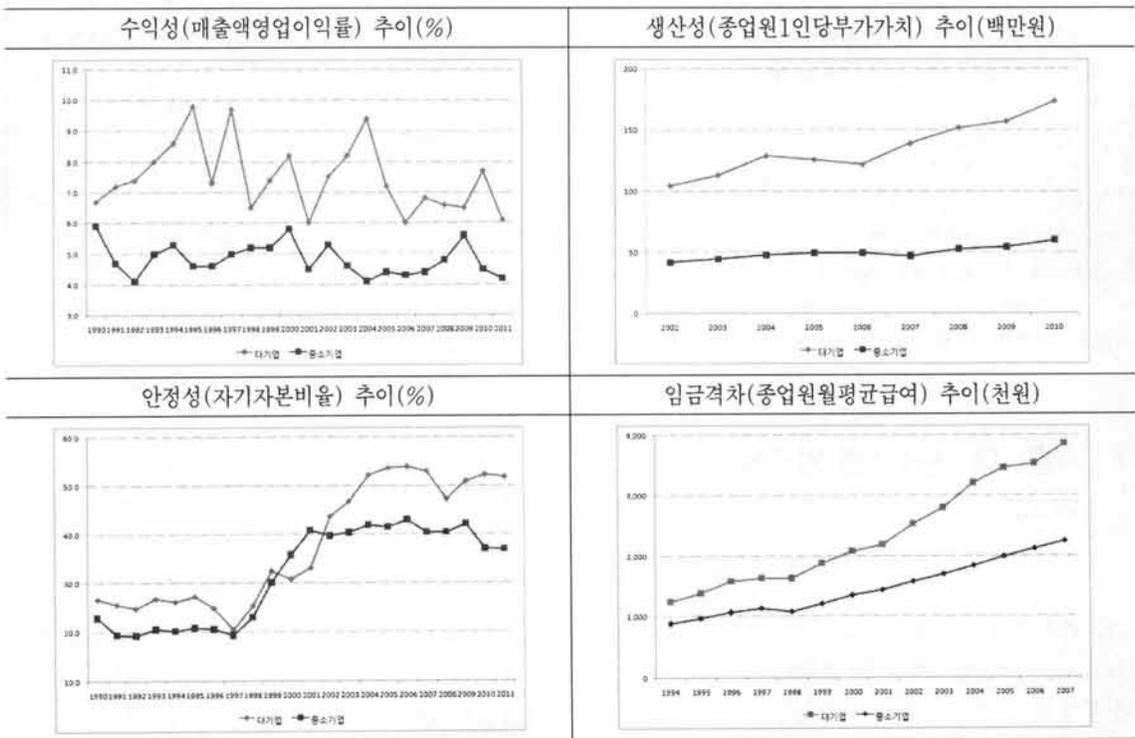
에도 불구하고 수익성, 재무구조, 투자규모 등 경영 전반에서 부진한 상태를 벗어나지 못하고 있다.

이러한 국내 대·중소기업간 양극화 현상에 대한 논거로 주현, 조덕희(2006), 주현(2007)은 우리나라 제조업 부문의 매출액영업이익률과 노동생산성을 분석한 결과 대기업과 중소기업 사이에 지속적인 수익성 및 생산성 격차가 존재하며 특히 2000년대 들어서 그 격차가 확대되고 있음을 확인하였다. 또한 이규복(2009)은 대·중소기업간 수익성 양극화 현상이 고용과 기술개발의 양극화를 유발하고, 이것이

다시 중소기업의 경쟁력 약화를 초래하여 수익성을 떨어뜨리는 경영악순환 고리가 형성된 것을 이론과 실증을 통해 증명하였다.

경제 양극화란 대내·외 환경변화 등의 충격에 대응하는 과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적 속성에 의해 경제적 성과가 양 극단으로 분리되는 현상을 지칭하는데, 경제발전 과정상 성숙단계로의 진입,²⁾ 세계화에 따른 무역확대, 기술진보 및 제도 변화 등 근본적인 경제 환경의 변화가 양극화를 유발하는 주요 요인으로 간주될 수 있다. 이러한 충격

〈표 1〉 국내 제조업 부문의 대·중소기업 양극화 지표¹⁾



자료: 한국은행 기업경영분석(1990-2011년), 중소기업중앙회 중소기업통계(2012년), 통계청

1) 대·중소기업간 양극화 현상은 어떤 원인에 의하여 경영성과의 상대적 격차가 확대되는 경향을 의미하는 것으로, 일차적으로 수익성으로 측정될 수 있으며 기업의 수익성은 궁극적으로 생산성에 의해 결정되는 것으로 정의할 수 있다(주현, 2007). 주현, 홍지승, 홍석일(2011)에서는 대·중소기업간 양극화를 나타내는 지표로 수익성, 생산성, 임금격차 등을 제시하였다.
 2) Rostow에 의하면 "성숙단계"는 공업설비의 급속한 확장에 치중했던 "도약단계"와는 달리 산업과 기술의 영역이 보다 정밀하고 복잡한 생산과정까지 확대되는 단계를 말한다(금융경제연구원, 2004).

에 의해 각 기업의 기술수준과 규모, 근로자의 적응 능력과 교육수준 차이 등이 경제적 성과 차이를 유발하는 것으로 보인다(주현, 2007).

국내 대·중소기업간 양극화 현상도 다양한 정치·경제적 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과로 생각할 수 있으나, 근본적으로 세계화(Globalization)³⁾와 IT혁명, FTA 확산과 같은 메가트렌드(Megatrend) 앞에서 우리나라 중소기업들이 적절하게 대응하지 못한 것이 주요하게 작용했던 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 중국이 세계시장의 생산기지로 부상하면서 노동집약적인 경공업의 비교우위는 급격히 감소하고, IT기술의 발달로 제조업의 서비스화가 진행되어 첨단기술 위주의 중화학공업 중심으로 산업 구조가 빠르게 변화하였다. 이에 국내 대기업은 생산요소의 양적 측면보다 질적 측면을 중시하여 연구 개발, 전략기획, 마케팅 등에 집중함으로써 세계적인 다국적기업으로 발전한 반면, 중소기업은 대내·외 환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하거나 인적·물적 자원의 한계에 부딪쳐 경쟁력을 서서히 상실하게 된 것으로 판단된다.

또한 대·중소기업간 거래에서도 대기업은 국제경쟁력을 확보하기 위해 협력업체들을 서로 경쟁시켜서 과도하게 원가를 낮추거나, 국내 협력업체가 경쟁력을 상실하면 새로운 협력업체를 글로벌 기업들 중에서 적극적으로 찾아나서는 전략을 추구함으로써 국내 중소기업의 경쟁력 상실을 방관한 면도 있는 것으로 생각된다. 그러나 이런 대기업의 행태는 단기적 이익을 높일 수는 있겠지만 장기적으로는 우리 사회에 감당할 수 없는 사회적 비용을 발생시킬 수 있다. 대·중소기업간 양극화 문제가 확대되면, 우리는 높은 실업률과 빈부격차로 인해 엄청난 사회적

갈등을 겪으면서 현재 시스템의 구조적 변화를 모색해야 하기 때문이다. 이에 따라 정부와 대기업이 장기적으로 지불해야 하는 비용은 중소기업의 경쟁력 저하를 보전하는 것과는 비교할 수 없는 막대한 규모가 될 것으로 예상된다. 따라서 우리 경제가 사회통합을 기반으로 지속적으로 발전하기 위해서는 대·중소기업의 양극화 해소가 반드시 이루어져야 할 것으로 판단된다.

그러나 지금까지 진행된 대·중소기업 양극화 해소나 동반성장에 대한 논의를 살펴보면 성과공유제·이익공유제와 같이 기업간 협업으로 인해 발생한 결과를 어떻게 배분할 것인가에 초점이 맞춰지고, 중소기업의 자생력을 높이는 방안을 찾기보다는 대기업에게 동반성장의 당위성을 강조하는 형식으로 이루어진 것으로 판단된다. 이에 본 논문에서는 대기업과 중소기업의 양자관계로 양극화 해소의 해법을 찾는 데서 더 나아가, 정부·대기업·중소기업의 세 축을 기반으로 중소기업의 자생력을 높일 수 있는 근본적인 방안을 모색한다.

II. 국내 중소기업금융의 구조적 문제

우리나라 중소기업의 경쟁력이 약화된 원인을 경영의 각 요소별로 살펴보면, 우선 우리나라 중소기업은 국제적인 시각에서 다양한 정보를 수집하고 분석하며 연구개발을 통해 시장을 선도할 수 있는 전문 인력을 확보하는데 어려움을 겪어 다국적기업과의 경쟁에서 열위에 처하게 되었다. 둘째, 대기업 혹은 다국적기업이 글로벌가치사슬(Global Value Chain)

3) 세계화(Globalization)는 지구촌 경제가 하나의 집합체 혹은 국가라는 개념으로 통합되어가는 과정으로 정의되는데 일반적으로는 무역·자본자유화, 수송기술 및 정보, 통신기술의 발달에 따른 재화, 서비스, 자본, 노동 및 아이디어 등의 국제적인 이동이 증가하고 이를 통해 전세계가 하나의 네트워크를 형성해 가는 경제의 통합화 현상을 지칭하는 의미로 받아들여진다(이준호, 2007). 이준호(2007)에서는 세계화를 FTA 등의 확산과 심화 등으로 인한 경제의 통합현상으로 탈국경화(Deterritorialization)가 진행되는 과정으로 정의하였다.

에서 절대적인 영향력을 행사함에 따라 중소기업은 신기술 개발에 대한 접근성이 떨어지고, 보유하고 있는 지적재산권에 대해서도 피해를 입을 가능성이 높아 연구개발에 대한 투자가 감소하였다. 셋째, 시장별로 제품에 대한 규격과 기준이 달라 기술력·자금력의 한계를 지닌 중소기업이 글로벌 시장정보에 접근하는데 어려움이 따르고 결국 경쟁에서 도태될 가능성이 높아지게 되었다. 넷째, 규모의 경계를 추진하지 못할 경우 품질이 뛰어난에도 불구하고 수요를 맞추지 못함으로써 경쟁에서 뒤처지게 되었다. 이는 중소기업의 특성상 생산능력의 유연성을 확보하기가 어려워 수요 변동이 크거나 대량의 상품을 주문받는 경우 이를 충족시킬 수 없어 발생하는 현상이다(이준호, 2007). 마지막으로 외환위기 이후 국내·외 금융환경이 빠르게 변화하고 있는 가운데 중소기업은 사업 특성상 미래 현금흐름의 불확실성이 클 뿐만 아니라 신용력과 담보력이 부족하여 만성적으로 자금부족에 시달리게 되었다. 특히 경기불황이 발생한 경우 금융기관들이 중소기업에 대한 대출을 우선적으로 축소시키는 행태는 국내 중소기업이 안정적으로 자금을 조달할 수 있는 여건을 더욱 악화시켜 경쟁력을 잃게 만드는 주요 원인으로 지적되고 있다.

하준경, 한재준(2011)에 따르면 직·간접금융 시장에서 우리나라 중소기업에 대한 자금공급 여력은 상당히 제한적인데, 그 원인으로는 간접금융 시장에서 바젤Ⅱ 등 금융기관 대출에 대한 건전성 기준이

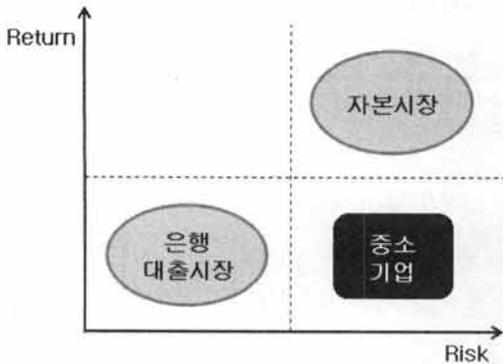
강화됨에 따라 금융기관들이 대기업에 비해 상대적으로 신용위험이 높은 중소기업에 대출을 기피하는 경향이 나타나고 외환위기 이후 금융기관 사이에 경쟁이 치열해지면서 수익성 보전을 위해 업력이 쌓인 중소기업 위주로 대출이 이루어진 점을 들 수 있다. 또한 직접금융 시장에서는 2000년 전·후로 벤처제품 붕괴와 대우사태로 회사채 시장이 위축되고, 고령화 사회 진입에 따라 개인투자자들이 안전자산을 선호하는 경향이 강화되어 중소기업이 주식을 통해 자금을 조달하기 어려워지게 된 상황을 생각해 볼 수 있다. 그 결과 <표 2>에 나타난 것과 같이 우리나라 중소기업의 자본시장 참여는 위축되고 은행차입과 정책금융에 대한 의존도는 과도하게 높아지는 현상이 발생하게 된 것으로 판단된다

이러한 중소기업금융 시장실패의 근본적인 원인 중 하나는, 중소기업이 사업 특성상 고위험을 수반하는 특성을 갖는 것에 반해 자금공여기법은 저위험 기업에 적합한 은행대출을 매칭시키는 데 따른 위험 프로파일의 불일치에서 찾을 수 있다.(하준경, 한재준, 2011). 중소기업에는 고위험-고수익을 원하는 지분투자자가 자금을 공급하는 것이 수요·공급의 불균형을 해소하는 데 적합하나, 금융기관에서 취급하는 대출은 기업의 수익에 관계없이 원리금에 대한 권리만을 행사할 수 있고 만약 사업이 실패할 경우 원금회수 실패에 따른 손실을 입게 되므로 대출심사시 기업의 수익성과 성장성보다는 원리금 회수에 대한 위험에 더욱 주목할 가능성이 높다.

<표 2> 국내 중소기업의 외부자금 조달 행태(%)

구 분	은행자금	정책자금	비은행금융 기관자금	주식	회사채	사채 (私債)	해외자금 차입 등	
중소제조업	83.3	10.6	0.9	1.1	3.2	0.4	0.6	
2010년	65.9	26.5	3.4	0.2	0.8	1.5	1.6	
기업 규모	소기업	86.5	9.7	1.0	0.0	2.3	0.5	0.0
중기업	66.6	15.4	0.5	6.6	7.5	0.1	3.4	

자료: 2011년도 중소기업의 금융이용 및 애로실태조사 결과(중소기업중앙회)



〈그림 1〉 위험-수익 측면에서 중소기업의 금융시장 포지셔닝

이러한 중소기업금융의 구조적인 문제는 상환능력에 대해 차입자인 중소기업과 투자자 사이에 정보비대칭이 존재하여 사회적으로 최적인 수준보다 적은 자금이 유망 중소기업에 공급되는 자원배분의 비효율성에 기인한다고 해석될 수 있다. 따라서 유망 중소기업이 상환능력이 충분함에도 불구하고 신용자원 배분에서 배제되는 문제를 극복하기 위해 정부가 공적신용지원으로 시장실패를 보정하려는 것은, 대·중소기업간 성과공유제·이익공유제를 바탕으로 중소기업의 자생력을 키우려는 양자 간 구도보다 더욱 근본적인 양극화 해소 실천 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

III. 국내 중소기업 정책금융의 현황 및 실효성

정부는 중소기업금융의 시장실패를 극복하기 위해 현재 다양한 금융지원제도를 운영하고 있는데, 크게

1) 중소기업청(중소기업진흥공단) 정책자금 등 중앙·지방정부의 재정을 투자나 융자 형태로 지원하는 재정지원제도, 2) 신용보증기금, 기술보증기금, 지역보증재단 등을 통한 신용보완제도, 3) 한국은행의 총액한도대출, 중소기업(의무)대출과 같은 가용자금확대제도 등으로 분류할 수 있다. 또한 중소기업 금융지원의 일환으로 2009년 10월 정책금융공사를 설립하고 간접대출(On-lending)⁴⁾ 지원방식의 정책금융지원제도를 추가로 도입하였다(홍순영, 2012).

이기영(2011)에 따르면 중앙정부 내 중소기업 지원 전담행정기관인 중소기업청의 정책자금 지원 규모는 2009년말 잔액기준으로 15조 9,531억원에 달하며, 중소기업청 이외의 여타 부처들도 2010년 계획 기준으로 7,643억원 수준의 다양한 융자 지원제도를 운영하고 있다. 이 밖에 각 지방자치단체들은 중앙정부와 별도로 재원을 마련하여 지역 소재 중소기업에 대한 정책금융 지원제도를 운영하고 있는데, 지원규모는 2010년 계획 기준으로 7조 5,000억원을 상회하며 주로 은행 협조 융자를 통한 이차보전 방식으로 지원하고 있다. 한편 신용보증기금과 기술보증기금은 정부와 금융기관의 출연금을 보증재원으로 삼아 다양한 보증상품을 통해 신용보증 지원기능을 수행하며, 16개 지역신용보증재단은 정부와 지방자치단체, 금융기관, 지역소재 대기업의 출연금 등을 재원으로 지역 소재 중소기업에 대한 신용보증을 지원하고 있다. 신용보증 지원규모는 2009년말 잔액 기준으로 총 67조 5,896억원에 달하며, 이 중 신용보증기금의 보증잔액이 39조 2,494억원, 기술보증기금의 보증잔액이 17조 1,448억원을 차지하는 것으로 나타났다. 한국은행의 총액한도대출 규모는 시중은행의 중소기업 대출 증가 추세가

4) 정부의 민간 위탁을 통한 간접 지원 방식. 정부가 기술보증기금이나 신용보증기금 등을 통해 직접적으로 정책금융 정책을 수행하는 방식이 아닌, 민간은행 등의 위탁을 활용하여 간접적 지원을 하는 방식이다. 정부가 정책금융을 민간은행에 위탁하면, 민간은행은 이 위탁금과 민간자금을 합쳐 적당한 중소기업을 찾아낸 후 지원한다.

〈표 3〉 중소기업 정책금융과 지원기관 현황

지원기관	지원제도	주요내용	비고
한국은행	중소기업 (의무)대출	각 금융기관이 원화금융자금 대출금 증가액을 기준으로 일정비율을 중소기업에게 대출해 주도록 지원	광 의 의 정 책 자 금
	총액 한도대출	시중유동성과 중소기업 및 지역금융 동향 등을 감안하여 금융통화위원회가 정하는 한도 범위 내에서 금융기관이 취급한 중소기업 대출실적을 기준으로 금융기관에 자금을 지원	
신용보증 기금	신용보증	신용거래에 따른 위험부담을 경감시켜 주기 위해 담보력이 부족한 기업에 대해 채무이행을 보증	
기술보증 기금		- 신기술에 대한 투자 활성화하기 위해 '89년 기술보증 기금 설립	
지역신용 보증재단		- 지역중소기업에 대한 보증 지원 확대를 위해 1996년 부터 경기 등 광역시도 지역신용보증재단 설립	
중소기업진흥공단	중소기업청 위탁 정책자금	중소기업의 경쟁력 강화를 위해 재정자금을 이용하여 중소기업을 지원, 기업평가등급 B+이하 기업만을 지원	
정책금융공사	간접대출 (On-lending)	정책금융채권, 글로벌본드 발행 등을 통해 조달한 자금으로 중소기업을 위한 On-lending대출, 일반대출 및 투자 지원	
중기청 이외 정부부처	정책자금	각 부처 소관 산업의 중소기업 지원	
지자체	지방중소기업 육성자금	지방중소기업육성자금과 병행하여 지자체별 자체조성한 재원으로 이차보전 방식으로 지역중소기업을 지원	

자료: 홍순영(2012)

〈표 4〉 중소기업청 정책자금 지원 현황(억원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
직접대출	16,066	20,588	23,665	28,735	42,043
대리대출	93,794	97,518	100,100	99,277	117,487
소계	109,861	118,106	123,765	128,012	159,531

자료: 중소기업진흥공단

지속됨에 따라 2007년 6조 5,000억원까지 축소 되었으나, 글로벌 금융위기에 따른 중소기업 대출 감소를 방지하기 위해 2010년 3월 현재 10조원으로 다시 상향되었다. 정책금융공사의 간접대출 (On-lending) 지원 규모는 2010년 계획 기준으로 2조 1,000억원인 것으로 조사되었다.

그러나 이러한 금융지원에도 불구하고 중소기업중앙회 금융애로실태조사(2011년) 결과에 따르면 많

은 중소기업들은 여전히 안정적인 자금조달에 어려움을 겪고 있으며, 특히 사업성은 있으나 신용과 담보가 부족한 창업초기 기업이나 위험도가 높은 혁신형 중소기업의 금융접근성 문제는 더욱 심각한 것으로 보고되고 있다. 또한 외환위기 이후 중소기업에 대한 정책금융지원이 크게 증가했음에도 불구하고 대·중소기업간 경쟁력의 격차는 줄어들지 않고 있으며 보증기관의 손실규모도 증가하는 등 현행 중소

〈표 5〉 2011년 중소기업 자금사정(%)

구분	매우 원활	다소 원활	전년과 비슷	다소 곤란	매우 곤란
2011년(A)	1.7	15.7	49.7	26.7	6.3
2010년(B)	2.2	14.3	42.5	33.6	7.5
증감(A-B, %p)	0.5	1.4	7.2	6.9	1.2

자료: 중소기업진흥공단 금융에로조사보고서(2011년)

기업 금융지원체계의 효율성을 다시 점검할 필요가 있다는 주장이 지속적으로 제기되는 실정이다.

김현욱(2005)은 경기가 위축될 때마다 중소기업의 수익성이 저하되는 현상이 반복되면서 중소기업에 대한 정책금융 지원이 통상적인 영업비용 부담으로부터 중소기업 보호하는 데 사용되어 오히려 중소기업금융의 정책의존도를 높이고 경쟁과 혁신을 저해하는 요인으로 작용한다고 지적하였다. 또한 우리나라 중소기업대출의 부실위험이 상대적으로 높게 유지되는 점도 중소기업 정책금융이 주는 부정적인 효과 중 하나라고 주장하였다. 1998~2003년에 중소기업 현황DB에 수록된 6,628개사를 분석한 결과, 현행 금융정책 하에서 정책자금이 상대적으로 열등한 기존 중소기업들에게 지원되었으며 정책자금이 지원된 후에도 경쟁력 제고 등 수익성 저하를 극복하기 위한 노력이 초기기업에 비해 상대적으로 부족했던 것으로 확인하였다.

강종구, 정형권(2006)에서도 중소기업에 대한 금융지원이 양적으로는 확대되었으나 비효율적으로 집행됨으로써 중소기업의 생산성과 경쟁력 제고에 크게 기여하지 못했을 가능성을 지적하고, 기존의 중소기업 금융지원체계를 새로운 환경에 맞게 개선할 필요가 높다고 주장하였다. 1994-2004년 동안 외부감사대상 중소기업을 분석한 결과, 혁신성이 높은 중소기업에 대해 금융지원을 실시하는 경우 수익성과 성장성을 제고시키는 효과가 있었으나 일반 중소기업에 지원하는 경우에는 정책금융의 효과가 나타나지 않았다고 주장하였다. 또한 배경화(2005)는

1998~2003년 사이에 중소벤처 창업자금을 지원 받은 기업 중 창업보육센터에 입주한 창업기업의 매출액증가율, 순이익증가율 등 창업성공률에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴본 결과, 재정자금 지원의 효과가 매우 낮다고 주장하였다.

이기영(2012)은 신용보증기금·기술보증기금의 보증제공, 중소기업진흥공단의 정책자금 융자, 중소기업청과 한국벤처투자가 주관하는 중소기업 모태펀드를 대상으로 2003~2009년 사이에 진행된 188만 건의 지원 실적을 실증 분석한 결과, 정책자금 수혜 기업의 안정성은 개선된 것으로 나타났으나 비수혜 기업에 비해 수익성과 성장성 제고 등 경영성고가 발생했다는 일관된 증거를 찾을 수 없어 중소기업 금융지원의 정책목적이 달성되었다고 주장하기는 힘들다고 지적하였다.

반면, 김민창, 성낙일(2012)은 2007년 중소기업 기술통계조사 자료 중 제조업 부문 2,881개 업체를 대상으로 분석한 결과, 정부의 R&D 자금지원이 지적재산권 증가를 가져와 중소기업의 경영성고를 향상시키는 긍정적인 역할을 수행했음을 확인하였다.

신용보증지원의 성과를 분석한 연구로서 정연승, 이종욱, 노영환(2007)은 2002~2005년 사이에 보증기업이 비보증기업보다 총자본수익률이 높은 것을 확인함으로써 신용보증이 자산수익률을 증가시키는 데는 기여하였지만 매출액영업이익률을 증가시키는 지는 확실하지 않다고 보고하였다. 또한 안종범, 우석진, 임병인(2009)은 기술보증지원이 수익성·안정성·생산성 등 경영성고에 미친 효과를 분석하

었는데, 재무성과는 열악하나 기술평가가 우수한 중소기업은 보증지원을 통해 재무성과가 상당히 향상된 반면에 재무성과가 상대적으로 양호한 기업이 기술보증지원을 받은 경우 수익성과 안정성 등의 재무성과 개선 효과는 미약한 것으로 파악하였다.

결국 다양한 분석에도 불구하고 현행 중소기업 정책금융의 효율성에 대한 논의는 뚜렷한 합의에 이르지 못하고 있으며, 다만 중소기업 정책금융의 혜택이 유망 중소기업의 성장으로 연결되기 어려운 현실을 극복하기 위해 현행 금융지원체계를 보완하려는 노력이 필요하다는 견해에는 공감대가 형성되고 있는 것으로 판단된다.

IV. 중소기업 정책금융에 대한 변화의 필요성

우리나라 중소기업 정책금융의 지원규모는 2009년 말 현재 약 128조원으로 전체 중소기업 대출의 28.9%를 차지하고 있다. 이를 국제적으로 비교해보면 <표 6>에서 보는 것과 같이, 우리나라는 GDP 대비 정부보증잔액이 7%(2009년 기준) 수준으로 중소기업이 매우 발달한 대만보다 높은 수치를 기록하고 있다. 중소기업 금융지원 규모의 적정성 여부를 평가하는 것은 집행의 효율성과 관련된 문제이기 때문에, GDP 대비 지원규모가 정책금융이 과대 혹

은 과소하게 집행되고 있다는 판단 기준으로 사용될 수는 없다(이기영, 2012). 다만 본 연구에서 <표 6>를 통해 확인하고 싶은 것은 정책금융 집행의 효율성을 논하기 전에, 우리나라는 지원규모 자체가 매우 낮아 효율성을 저해하지는 않는다는 점이다.

그러나 이렇게 상당한 수준의 중소기업 정책금융이 집행되면서도 국내 중소기업 금융시장의 불완전성 문제가 여전히 존재하는 원인에 대해서는 다양한 논의가 진행되고 있다. 이기영(2012)은 이에 대해 중소기업 정책금융기관의 경영목표가 종래 협의의 시장실패 보완으로부터 1) 신성장산업 육성 등 산업정책적 목표, 2) 경제위기 극복 및 경기변동 조절 등 경제정책적 목표, 3) 서민생활 안정과 소득분배 개선을 통한 사회적 유대 제고를 추구하는 사회정책적 목표에 이르기까지 복잡·다양하게 확대되면서 명백한 한계를 보인 것이라고 해석하였다.

더불어 정책금융이라는 수단을 통해 여러 가지 목표를 동시에 달성하는 것은 성공하기 어려울 뿐만 아니라, 달성 여부를 확인할 수 있는 방법도 명확하지 않다는 점에서 더 큰 문제로 받아들일 필요가 있다. 이러한 기술적 한계는 중소기업 정책금융 부실에 대한 책임소재를 불분명하게 함으로써 정책금융에 대한 수요와 공급이 지속적으로 확대되어 정부의 재정지출 부담을 가중시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이는 우리나라 경제 환경이 저성장과 재정수지 악화 등을 우려하는 상황에서 부담으로 작용할 가능성이 있다(이기영, 2012).

<표 6> 주요국의 GDP 대비 보증잔액 추이(%)

	2001년	2003년	2005년	2007년	2008년	2009년
한국	6.2	6.2	5.4	4.9	5.4	7.0
대만	1.5	1.9	3.3	2.9	-	-
일본	7.4	6.3	5.7	5.7	6.0	9.6
미국	-	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7

자료: 이기영(2012)

따라서 중소기업금융의 시장실패를 보정하려던 당초 정책금융의 목표로 회귀하여, 중소기업의 경쟁력 향상에 직접적인 도움을 줄 수 있도록 정책금융의 효율성을 제고할 필요가 있을 것으로 판단된다. 정책금융을 통해 중소기업의 금융접근성을 증대시키고자 했던 양적 지원에서 유망 중소기업의 경쟁력과 성장잠재력을 제고시킬 수 있는 질적 지원으로 정책금융의 방향을 전환하는 것에 대해 진지하고 고민할 필요가 있다.⁵⁾ 이는 경영악순환 구조에 따른 국내 중소기업의 경쟁력 약화가 대기업에 대한 의존도를 심화시켜, 결국 정책금융의 혜택이 대기업으로 이전되는 부작용의 원인으로 작용할 수 있기 때문이다.⁶⁾ 많은 하도급 거래에서 대기업은 우월적 지위를 바탕으로 과도한 납품단가 인하를 요구함으로써 수출시장에서 가격경쟁력을 유지할 수 있는 반면, 중소기업은 채산성이 더욱 악화되어 정책금융을 경영악순환 고리를 끊는 데 사용하지 못할 가능성이 있다. 따라서 현행 정책금융 지원체계가 중소기업의 근본적

인 경쟁력 강화를 고려하는 방향으로 바뀌는 것이 중소기업금융의 시장실패를 극복하여 대·중소기업 간 양극화 문제를 해소하는 궁극적인 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해서는 금융지원의 취지를 얼마나 충실하게 이행할 수 있는지 판단하여 정책금융 취급범위를 선택·집중하는 것이 전제되어야 할 것이다. 특히 중소기업의 고용유지 및 창출에 대한 기여도는 국민 경제에서 차지하는 비중이 지대하므로 정책금융의 주요 지원 기준으로 활용될 필요가 있다. 중소기업금융의 시장실패를 보정을 위해 정부가 금융시장에 개입하는 것은 금융접근성을 개선함과 동시에 중소기업의 성장잠재력을 확충했을 때 정당성을 부여받을 수 있다. 따라서 전체 종사자의 대부분을 고용하고 있는 중소기업에 대해 정책적 지원을 확대하는 것은 지속적인 성장 동력을 확보한다는 차원에서 이해될 필요가 있다(노용환, 주무현, 2012). 장기적으로는 이러한 중소기업 정책금융의 효율성 제고와

〈표 7〉 수급기업의 모기업 거래 시 애로사항(복수응답, %)

	지나친 품질 수준 요구	원자재 가격상승 분납품 단가 미반영	납품 단가 인하 요구	납품대금 결제기일 장기화	불규칙 발주 (수시 발주)	납기 단축, 촉박	거래선 변경 시도	특허기술 자료제출 요구	위탁 기업과 원가산정시 상충	어음 할인료 미지급
2008	20.6	54.7	60.7	31.5	29.9	33.5	3.8	1.5	8.5	13.1
2009	20.8	50.0	55.1	28.5	22.7	29.7	4.9	1.3	12.2	7.4

자료: 2010년 중소기업실태조사결과(중소기업청, 중소기업중앙회)

- 5) 신용공여라는 수단만으로 중소기업 정책금융의 목표가 다양하게 확대되는 것을 모두 달성하기는 어렵기 때문에 당초 정책금융의 목표였던 시장실패 보정으로 목표를 수정하자는 점에서는 본 연구와 이기영(2012)가 동일한 관점을 유지하고 있다. 그러나 이를 해결하기 위한 구체적인 실천 방안으로 이기영(2012)에서는 기존의 시장실패 보정기관과 기타 정책 목표 달성기관의 구분운영이 필요하며 직접 대출 및 지분투자기관과 신용보증기관 운영의 전문성이 필요함을 주장하였고, 본 연구에서는 이러한 정책목표의 구분에도 불구하고 금융지원에서 소외되는 사회적 기여도가 큰 중소기업에 정책금융의 혜택이 미칠 수 있도록 고용창출을 중요 의사결정 변수로 도입하는 새로운 효율성 제고 방안을 제안한 점이 차이라고 할 수 있다.
- 6) 중소기업 경영난의 핵심 요인으로 일컫는 경제 3불(不) 중 "거래 불공정" 행위는 대기업의 일방적인 납품단가 인하 요구가 대표적이다. 중소기업중앙회의 2011년 중소기업실태조사결과에 따르면 우리나라 중소기업의 대기업 납품비중은 45.5%로 여전히 높은 수준을 유지하고 있어, 대기업의 우월적 지위 오남용을 유발하는 원인으로 지적되고 있다(차기 정부 중소기업 정책과제, 중소기업중앙회, 2012). 중소기업은 원자재 가격 상승 시 원자재 공급 대기업과의 교섭력 부족으로 인해 원가상승 분을 모두 부담하고, 이와 무관하게 납품 대기업으로부터 일방적인 납품단가 인하 요구를 받는다. 때문에 정책금융을 통해 금융비용이 낮아지더라도 이를 기술개발이나 우수인력 확보에 활용하기 보다는 납품단가 인하 보전 비용으로 사용함으로써, 결국 정책금융의 혜택이 대기업으로 이전되는 현상이 나타나는 것으로 파악된다.

더불어, 민간금융투자자의 중소기업 지분투자를 유도함으로써 중소기업의 정책금융 의존도를 점진적으로 낮추고 한계기업이 시장기능을 통해 퇴출될 수 있도록 하는 것이 정부의 재정지출 부담을 완화할 수 있는 방안이라고 생각된다.

V. 고용창출을 고려한 중소기업 정책금융 도입 방안: 임팩트 투자(Impact Investments)

우리나라 경제는 2000년 이후 경기 상승세에도 불구하고 고용 없는 성장(Jobless Growth)에 대한 우려가 점점 커지고 있다. 일반적으로 경제가 성장하면 이에 비례하여 고용창출이 이뤄지는데, 국내 대기업이 주력으로 삼고 있는 기술·자본집약형 산업의 특성상 고용창출 효과가 상대적으로 크지 않기 때문인 것으로 생각된다. 흔히 자본 경쟁력이 우세한 산업구조 아래서는 노동의 가격인 임금이 계속 상승하기 때문에 기업들은 노동 수요를 줄이는 방향으로 나아간다고 알려져 있다. 따라서 전반적인 거시경제 개선과 별개로 국내 대·중소기업간 양극화 심화는 전체 고용의 대부분을 담당하는 중소기업의 고용 악화를 유발하고, 이는 곧 경제 전체의 성장 동력을 떨어뜨리는 결과를 초래하는 원인으로 작용할

가능성이 있다.

이에 본 논문에서는 막대한 재정이 요구되는 중소기업 정책금융에 대한 국민적 공감대가 중소기업의 일자리 제공이라는 경제적 역할에 기초한다는 인식 하에, 중소기업 정책금융에 있어서 고용창출이 가장 중요한 의사결정 변수로 고려될 필요성이 있음을 제안하고자 한다. 현행 중소기업 정책금융 지원체계는 지원 여부를 결정할 때 고용창출보다는 수익성이나 원금회수 가능성에 더 무게를 두고, 고용은 기업의 매출액이 증가함에 따라 자연스럽게 파생되는 수요라고 인식하는 경향이 있다(강동수, 송준혁, 2012).⁷⁾ 실제로 많은 중소기업이 양질의 일자리를 제공함에도 불구하고 고위험-저수익성으로 인해 자금조달에 애로를 겪는 것으로 보고되고 있다. 따라서 수익성 뿐만 아니라 고용창출에 대한 기여도를 고려하여 금융지원이 이뤄질 수 있도록 새로운 기준의 정책금융이 도입된다면, 금융의 사각지대에 있던 중소기업에 신규 자금이 유입되어 경쟁력을 강화하고 양질의 일자리를 지속적으로 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

지난 10여 년간 우리 경제는 성장 기조를 유지했음에도 불구하고 이에 따른 고용창출이 충분히 이뤄지지 못하자 이를 개선하기 위한 정책적 노력을 기울여 온 것이 사실이다(노용환, 주무현, 2012). 고용창출을 유도하기 위해 중앙 정부 및 지자체가 실시하는 주요 사업에 고용영향평가제도(고용정책기본법 제13조)가 도입된 것은 대표적인 예라고 할 수

〈표 8〉 국내 10대기업 매출액 및 고용유발계수 추이

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
매출액(천억원)	2,097	2,552	2,640	3,047	3,458
고용유발계수(명)	1.23	1.01	0.98	0.93	0.87

자료: 한국은행, 통계청

7) 강동수, 송준혁(2012)에서는 중소기업 정책금융 지원여부와 고용창출의 상관관계를 분석하였는데, 정책금융 지원 여부를 이산변수로 취급할 경우 (+)의 상관관계가 있으나 연속변수로 취급할 경우 (-)의 관계가 나타나는 것으로 보아 정책금융이 고용창출로 이어졌다고 해석하기는 어렵다고 주장하였다.

있다. 그러나 이는 정책 시행 이후 고용에 미치는 효과를 평가하는 사후적인 조치라는 점에서 소극적인 방안이라고 분류될 수 있다. 반면에 본 연구에서 제안하는 정책금융 지원방안은 고용창출 효과가 큰 중소기업을 사전에 평가하여 금융지원에 적극적으로 반영함으로써 고용창출의 극대화를 목표로 삼는다는 점에서 적극적인 방안으로 구분될 수 있다.

본 논문에서는 중소기업 정책금융의 새로운 패러다임으로서 임팩트 투자(Impact Investments)⁸⁾ 개념을 적용하는 것을 제안한다. 이는 중소기업 투자에 대한 성과를 전통적인 금융 수익과 더불어 고용창출과 같은 경제적 기여로 구분하여 해당 금융회사의 금전적인 수익으로 전환해주는 접근방법을 의미한다. 중소기업의 일자리 창출을 금융회사의 사회적 책임(CSR)과 같은 형식적이고 단편적인 활동에 의존하는 것이 아니라, 사회적 기여에 대한 금융시장의 대기 수요를 이용하여 활성화한다는 점에서 실효성이 있을 것으로 기대된다.

5.1 SBIC(Small Business Investment Company) 사례 벤치마킹

우리는 중소기업 정책금융의 새로운 패러다임을 구현하기 위한 첫 번째 단계로, 미국 중소기업청(SBA)의 SBIC(Small Business Investment Company) 프로그램⁹⁾을 벤치마킹하여 고용창출 기

여도가 큰 중소기업에 민간자금이 공급되는 채널을 마련하고자 한다. SBIC는 민간 금융투자자가 지분을 투자하면서 중소기업청이 제공하는 자금을 레버리지(Leverage)로 활용하는 정책금융 제도를 말한다.

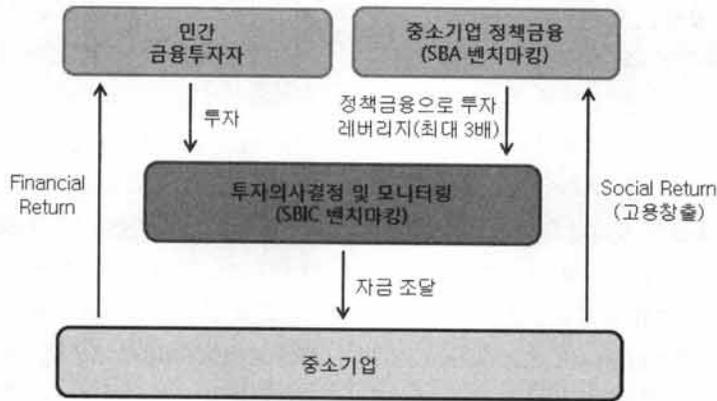
SBA(Small Business Administration)는 심사를 통해 민간 투자펀드(회사)를 선별하여 라이선스를 부여하고, 이 회사들이 발행하는 사채(Debentures)에 대해 정부가 지불보증 형태로 투자함으로써 간접적으로 중소기업에 자금공급이 이루어지도록 한다. SBIC는 SBA로부터 자기자본의 최대 3배까지 자본을 공급받아 중소기업에 투자하는 대신, 투자 포트폴리오에 대한 운용상 규제와 감독을 받는다.¹⁰⁾

〈그림 2〉에서 보는 것과 같이 SBIC가 조달된 자금을 양질의 일자리를 제공하는 중소기업에 투자하면 민간 금융투자자는 그에 따른 대부분의 금융수익을 취하고, 정부(중소기업청)는 해당 중소기업의 고용창출과 같은 경제적 기여를 투자에 대한 반대급부로 취하는 구조로 설계된다. 그렇게 되면 민간 금융투자자는 중소기업청 차입금에 대하여 이자를 거의 지급하지 않아도 되기 때문에 큰 폭으로 레버리지를 활용하여 높은 수익을 추구할 수 있게 될 것으로 기대된다. 따라서 SBIC는 시장실패의 영역이었던 중소기업의 정책금융을 자본시장이 담당하는 고위험-고수익의 영역으로 끌어올리는 효과를 만들어 낼 수 있을 것으로 판단된다. 정부 또한 민간 자금을 활용함으로써 재정지출 확대 요구에 따른 부담을 완화할

8) 임팩트 투자(Impact Investments)는 재무적 이익(Financial Return)과 사회적 기여(Social Impact)를 조화롭게 추구하는 상업적 투자활동의 새로운 대안으로, 신자유주의 시대의 사회적 문제인 고용없는 성장의 가속화, 사회적 배제의 심화, 일자리 양극화, 소득의 양극화 등을 해결하기 위해 대안을 모색하면서 등장하였다(ECCE, 2010; Rindl, 2007; New Business Chamber, 2011). 임팩트 투자의 편익(재무적 수익+사회적 편익)이 상업적 투자의 편익보다 큰 것을 강조하고 있으며, 본 논문에서는 중소기업의 고용창출을 사회적 기여로 정의하였다.

9) 1958년 미국의 소기업투자법(Small Business Investment Act of 1958)에 의해 설립되었고, 2006년 말 현재 총 396개의 SBIC가 2,121개의 기술혁신 중소기업에 융자 혹은 지분매입(자본투자) 형태로 지원 중에 있다.

10) SBIC Program Overview(2007)에 따르면 전체 SBIC투자기업수의 약 30%를 설립 2년 미만의 기업들에 투자하여, 시중은행이나 민간캐피탈을 통하여 자금조달이 어려웠던 혁신기업들의 초기자금 공급과 성장을 돕는 것으로 조사되었다. 2006년 한해를 통하여 약 22만 명의 신규 고용효과를 거둔 것으로 추정되어 고용창출에 기여한 것으로 평가되었다. 2,121개 기업 중 40%는 소득수준이 중하수준인 낙후지역에 위치하였으며 2006년 전체 금액의 23%인 약 6억 6,900달러가 투자되어 지역균형발전에도 기여한 것으로 평가되었다. 2006년 말 현재 109억달러의 민간자본금과 104억달러의 SBA보증 및 약정금을 합하여 213억달러의 기술혁신 기업에 대한 투자재원이 마련된 것으로 조사되었다(한상연, 백철우, 손병호, 2007).



(그림 2) SBIC 형태의 중소기업 민간투자 메커니즘

수 있고, 시장 기제를 통해 투자대상 중소기업의 모니터링이 강화되므로 집행의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

특히 한국모태펀드나 벤처캐피탈 등에서 진행하는 사업이 민간지분투자만을 대상으로 하고 있는데 반해, 본 연구에서 제안한 임팩트 투자(Impact Investments) 프로그램은 현실을 감안하여 중소기업에 대한 민간대출시장을 1차적인 대상으로 삼고 있다는 점에서 차별화 될 수 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 우리나라 중소기업은 대출시장에 대한 의존도가 절대적이므로, 수익성이 아닌 사회적 기여도를 새로운 대출기준으로 삼는 정책금융 지원 방안을 통해 중소기업 대출시장의 투자수익률이 제고된다면 민간지분투자를 유도하는 사업보다 신속하고 큰 규모로 자금지원이 이뤄질 것으로 기대된다. 이에 대해 민간금융투자자 입장에서도 엔젤투자자와 같은 지분투자가 아니라 대출의 형태로 자금조달이 이뤄지므로 투자위험을 경감할 수 있어 훨씬 광범위하게 참여가 가능할 것으로 판단된다.

이를 위해서는 투자의사결정 및 모니터링을 담당할 공적 인증기관을 설립할 수 있도록 법적 근거가 마련되어야 함과 동시에, 중소기업의 고용창출에 대한 사회적 기여를 객관적인 지표를 활용하여 계량화

하는 인프라가 선제적으로 구축되어야 할 것으로 생각된다. 그러나 사회적 기여는 기업마다 활동영역이 다양하여 일반적으로 정확한 측정이 불가능하고, 측정이 되더라도 주관적 판단이 개입되는 등 객관적 측정에 어려움이 있다. 따라서 궁극적으로 고용창출 중소기업에 대한 민간기업의 투자를 지속가능한 형태로 발전시키기 위해서는 명확하고 객관적인 지표 은행을 구축하고 그 적정성에 대한 논의를 공론화할 필요가 있다(한국사회적기업진흥원, 2011). 다양한 이해관계자들의 요구를 수용할 수 있는 객관적이고 설득력있는 지표를 개발해야 하며, 이를 통해 고용창출에 대한 필요성을 확산시키고 재무적 투자의 타당성을 확보하기 위해 노력해야 할 것이다.

그리고 고용창출에 대한 임팩트 투자(Impact Investments) 메커니즘을 정착시키기 위해 다양한 민간금융투자 유치 프로그램을 마련하는 방안도 고민해야 할 것으로 생각된다. 초기에 금융공기업의 출자와 신용보증 등을 유도하고 정부의 세제지원 방안을 마련하여 민간 금융투자자가 투자의 위험을 경감할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다. 또한 고용창출 중소기업에 투자하는 공모펀드의 저변이 확대 되도록 개인투자자에 대한 세제지원을 시행하고 연금의 자산운용평가항목에도 고용창출에 대한 가산

〈표 9〉 고용관련 사회적 기여 측정지표 예시

종류	결과물	지표	내용치	이해관계자	
고용	근로자 소득증대	근로자 소득증대	현 소득수준 - 이전 직장 소득수준	종업원	
		취약계층 근로자 소득증대	1) 현 소득수준 - 이전 직장 소득수준 2) 취약계층 근무시간 * 최저임금	취약계층	
	세수 증가	근로소득세수증가	급여증가금액 * 소득세율	정부	
		소득증대로 인한 소비자 지출증가에 따른 부가세 부담증가	소비증가금액 * 부가세율	정부	
	경과성 일자리 (채취업) 창출	사회서비스를 받은 사람들의 유사직장으로의 이직	현 직장소득수준 - 사회적기업 근무당시 소득수준		종업원

자료: 사회적기업 가치 측정 지표개발에 관한 연구(한국사회적기업진흥원, 2011)에서 일부 발췌

점을 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 더불어 자금의 수요자와 공급자 사이에 정보비대칭을 완화하여 민간금융투자가 더욱 활성화될 수 있도록 중소기업청 주도하에 중소기업의 투자유치준비(Investment Readiness) 프로그램을 수행하는 방안도 추진되어야 할 것이다. 이것은 자금의 수요자인 중소기업이 외부 자기자본 조달을 증가시키기 위해, 투자 공급주체들의 지원기준을 보다 효율적으로 충족시킬 수 있도록 준비하는 프로그램을 의미한다(OECD, 2011).

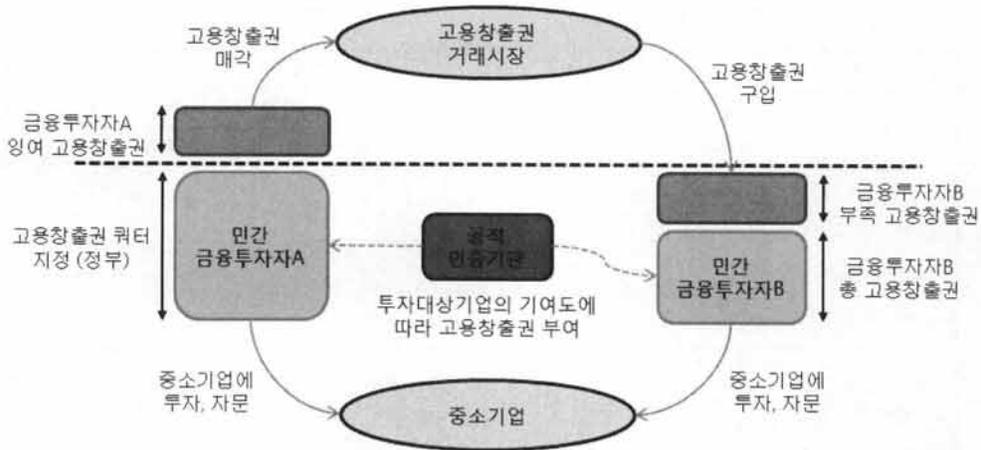
5.2 고용창출권 거래시스템 구축 및 활성화

다음은 중소기업의 경제적 기여도인 고용창출권에 대한 자유거래시스템을 구축하여 민간부문이 주도하는 새로운 중소기업금융의 패러다임을 완성하는 단계이다. 즉 탄소배출권 거래시장(ETS: Emission

Trading System)¹¹⁾과 유사하게 금융회사들에게 중소기업의 고용창출권 쿼터(Quota)를 할당한 후에, 잉여 혹은 부족 고용창출권이 금융투자자들 사이에서 자유롭게 거래되도록 시장을 조성하는 것을 의미한다. 이를 통해 민간금융투자자 사이에 고용창출권에 대한 시장가격이 형성되고 이것이 금융회사의 금전적 수익으로 합산된다면 임팩트 투자(Impact Investments)에 의한 금융회사의 새로운 수익모델이 창출될 수 있을 것으로 생각한다. 이를 통해 중소기업금융의 시장실패로 금융의 사각지대에 있던 유망 중소기업에 대해 민간금융투자가 시장원리로 활성화되는 선순환 구조를 기대할 수 있다.

이는 환경을 고려하는 탄소배출권 시장이 국가 간 외부효과로 인해 국제공조를 필요로 하는 데 반해, 고용창출권은 국내 노동시장을 대상으로 한다는 점에서 도입이 용이하다는 장점을 가지고 있다. 그러나 구체적인 도입을 위해서는 금융시장의 충격을 최

11) 배출권 거래제도는 특정 오염물질에 대해 일정량의 배출권을 설정하고 정해진 방식에 따라 배출권을 초기 분배한 후 인위적으로 배출권 시장을 형성하여 배출권의 거래를 허용하는 제도이다. 배출권 거래제도는 먼저 규제대상에 대해 오염의 배출권 또는 감축목표를 할당하게 되는데 이 점에서는 여타 경제적 수단과 구별되고 오히려 직접규제방식과 유사한 면이 있다고 할 수 있다. 그러나 배출권 거래제도는 규제대상에 대해 각각의 감축목표 수준을 강제하는 것이 아니라 배출권의 시장가격과 자신의 오염절감비용을 비교하여 스스로 배출권을 판매하거나 구입할 수 있도록 허용한다는 차원에서 직접규제와는 확연히 구별된다. 결국 당사자간에 배출권의 거래를 허용함으로써 규제대상이 자신의 여건에 맞는 배출량을 결정할 수 있도록 고안된 제도라는 측면에서 기본적으로 경제적 수단의 성격을 가진다고 할 수 있을 것이다(김승우 외 7인, 환경경제학, 2000).



〈그림 3〉 중소기업 고용창출권 거래시스템 구조

소화하기 위해 고용창출권에 대한 민간금융투자자의 세제지원 형태로 시범 운영하는 기간을 충분히 갖고, 추후에 경제 상황에 따라 고용창출권 쿠틀을 확대해나가는 유연성을 발휘할 필요가 있다. 더불어 M&A나 프리보드시장 등을 통해 상장 전 단계에서 투자자금을 회수할 수 있는 장치를 강화하고, 고용창출 기여도가 큰 중소기업에 대해서는 코스닥 상장 특례제도 등을 마련하여 민간금융투자자의 투자자금 회수를 원활하게 하는 방안도 지원되어야 할 것이다. 또한 이러한 민간주도형 거래시스템이 제대로 작동하기 위해서는 강력한 추진력을 가진 기구가 장기적인 계획 하에서 제반 사항을 마련해야 하므로,

비상설정책기구의 도입이나 국가경쟁력강화위원회 등 유관기관 내 특별조직으로서 중소기업경쟁력강화위원회(가칭)와 같은 종합지원조직을 운영하는 것이 검토되어야 할 것으로 판단된다.

결국 정부는 임팩트 투자(Impact Investments)에 대한 투자 메커니즘만을 제공하고 고용창출에 기여하는 중소기업의 투자위험에 대한 평가는 민간금융부문이 담당하므로, 중소기업의 정책금융에 대한 의존도는 점차 낮아지고 경제 전체의 자원배분 효율성은 증가할 것으로 생각된다. 이는 중소기업에 고용창출이라는 새로운 자금조달 원천을 제공함으로써 기업경쟁력 강화를 유도하고, 대·중소기업간 양극



〈그림 4〉 임팩트 투자(Impact Investments)에 의한 고용창출 선순환 구조

화를 완화하여 더 많은 일자리가 창출될 수 있는 환경을 조성한다는 점에서 긍정적이라고 평가할 수 있다.

VI. 결론: 대·중소기업 양극화 해소의 새로운 패러다임

최근 대·중소기업간 양극화가 심화되는 가운데 우리 경제는 중소기업을 중심으로 고용시장이 위축되는 상황이 연출되고 있다. 이는 중소기업을 위한 자본시장이 활성화 단계에 이르지 못하고 신용평가나 보증제도가 취약하여 자원배분의 효율성이 떨어지는 것에서도 이유를 찾을 수 있다. 사업성을 갖추고 양질의 일자리를 제공하면서도 유동성의 제약으로 시장에서 퇴출되는 중소기업이 발생하기 때문이다. 따라서 본 연구에서 고용창출을 고려하여 중소기업 정책금융의 새로운 기준을 제안한 것은, 투자 수익성 향상을 통해 중소기업의 대출시장이나 자본시장에 대한 접근성을 근본적으로 제고할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 금융의 사회적 책임이 선언적이고 형식적인 수준에서 머무르지 않고, 고용창출을 통해서 분배에 기여할 수 있도록 만드는 실질적인 효과를 제공한다는 데서 의미를 찾을 수 있다. 이는 중소기업금융의 문제를 정치의 영역에서 합리적인 시장경제의 영역으로 끌어옴으로써 경제의 불확실성을 줄일 수 있다는 점에서 시사하는 바가 클 것으로 예상된다.

또한 성장을 주도하는 대기업과 달리 중소기업이 국민경제에 기여하는 바가 고용창출에 있다고 본다면, 수익성의 잣대로만 정책금융의 지원 기준을 평가하는 방식은 개선되는 것이 대·중소기업간 양극화를 해소하는 근본적인 방향이라고 생각된다. 고용을 통해 경제적 가치를 실현하고 있는 중소기업이 금융시장에 접근할 수 있는 기준은 고용창출에 대한

기여도가 될 수 있어야 하고 이를 통해 경쟁력을 강화할 기회를 얻을 수 있어야 한다. 경쟁력 제고를 통해 과도한 대기업 의존도를 줄여나가는 것이 대기업의 납품원가 하락압력으로부터 벗어나 경영선순환 구조를 만들 수 있는 길임을 상기할 필요가 있다. 시장경제에서 대·중소기업의 양극화 해소나 동반성장을 대기업의 양보에 의존한다는 것은 명백한 한계를 지니게 될 것으로 보인다. 이제는 정부가 적극적으로 중소기업의 자생력을 키울 수 있는 금융지원체계를 구축하여 대기업과 중소기업이라는 우리 경제의 두 축이 시너지를 일으킬 수 있도록 역할을 강화해야 할 필요가 있다.

더 나아가 이제는 우리 사회의 성장과 분배 문제를 재정의 영역에서만 논의하는 데 그치지 말고, 금융이 직접적으로 중소기업의 고용창출에 기여하여 성장과 분배에 대한 방향성을 결정하는 데 일조해야 할 것으로 판단된다. 본 연구에서 제안한 금융시장의 새로운 자원배분 구조가 단기적으로는 경제 전체의 성장을 저하시킬 수 있지만, 고용을 중시하는 금융의사결정이 장기적으로는 성장 동력으로 작용할 수 있음을 인지할 필요가 있다. 경제 상황을 고려하여 금융회사에게 할당하는 고용창출권의 수준이 성장과 분배 사이에 방향성을 결정하는 중심추 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 정부는 고용창출을 고려한 새로운 중소기업 정책금융의 패러다임이 재정지출의 부담을 완화시키고 국내 대·중소기업간 양극화를 해소하는 진정한 동반성장 실천 방안임을 인지하여 관련 인프라 구축에 서둘러 나서야 할 것이다.

참고문헌

강동수, 송준혁(2012), "정책금융과 고용의 상관관계에 관한 실증분석," 한국경제의 분석, 18(1), 133-205

강종구, 정형권(2006), "중소기업 정책금융지원 효과 분석," 한국은행 금융경제연구원, 금융경제연구 제 250호

금융경제연구원(2004), "경제양극화의 원인과 정책과제," 한국은행, 보도참고자료 2004.7.22

김민창, 성낙일(2012), "정부 R&D 자금지원과 중소기업의 성과," 중소기업연구, 34(1), 41-60

김승우 외 7인(2000), 환경경제학, 서울, 박영사

김현욱(2005), "중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구 - 재정자금을 이용한 중소기업 정책금융을 중심으로," 한국중소기업학회, 2005년 경제학 공동학술대회

노용환, 주무현(2012), "중소기업 정책자금 고용효과의 지속성 분석," 중소기업연구, 34(2), 49-66

배경화(2005), "정책금융이 중소벤처 창업기업의 성공에 미치는 양향 연구," 금융안정연구, 6(2), 115-157

안종범, 우석진, 임병인(2009), "기술보증기금 운용성과 분석," 한국재정학회, 용역보고서

이규복(2009), "대·중소기업간 수익성 양극화와 경제 성장: 기업간 협상력(bargaining power) 변화를 중심으로," 한국금융연구원, 금융조사보고서 2009-02

이기영(2011), "중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안," 한국금융연구원, 금융연구 Working Paper 2011-7

이기영(2012), "중소기업 정책금융의 현황과 성과평가," 한국중소기업학회, 중소기업금융연구회 발표자료

이준호(2007), "글로벌 경쟁시대의 중소기업 국제화," 중소기업연구원, 기본연구 07-11

정연승, 이종욱, 노영환(2007), "신용보증의 성과분석과 발전방안," 중소기업연구원, 연구보고서

주현, 조덕희(2006), "대·중소기업 양극화의 현황 및 정책

과제," 산업연구원, 정책자료 2006-41

주현(2007), "대·중소기업 양극화 추이와 시사점," 산업경제분석, 2007년 5월호, 15-25

주현, 홍지승, 홍석일(2011), "대·중소기업 동반성장을 위한 정책과제," 산업연구원, 연구보고서 2011-590

중소기업중앙회(2012), "차기 정부 중소기업 정책과제," 연구보고서

하준경, 한재준(2011), "내수 진작을 위한 중소기업 금융지원 방안: 대중소기업 간 위험공유를 중심으로," 한국금융연구원, 금융연구 Working Paper 2011-15

한국사회적기업진흥원(2011), "사회적기업 사회적 가치 측정 지표개발에 관한 연구," 용역보고서

한상연, 백철우, 손병호, "투자방식을 활용한 주요국 기술혁신지원정책 현황분석," 한국과학기술기획평가원, 조사자료 2007-18

홍순영(2012), "중소기업금융시장: 구조적 문제와 보완적 대안의 모색," 중소기업연구원, 금융연구회 발표자료

ECCE(2010), "Promoting Investment in the Cultural and Creative Sector: Financing Needs, Trends and Opportunities," KEA European Affairs

Gale, W. G.(1991), "Economic Effects of Federal Credit Programs," *American Economic Review*, 81(1), 133-152

Jane Rindl(2007), "Research on Third Sector Access to Finance: Report to the Office of the Third Sector," SOW

New Business Chamber(2011), "Access for Small & Medium Business to Finance," Submission to the Corporations and Financial Services Committee

OECD(2011), "Investment Readiness Programme and Access to Finance: A Critical Review of Design Issue," Discussion Paper

SBIC(2007), "SBIC Program Overview"

A New Paradigm for Reducing Polarization between Big and Small Businesses through a Policy Loan Considering Employment Creation

Young S. Park* · Kang Baek** · Seong Ho Park***

Abstract

This study proposes a new paradigm for reducing polarization between big and small businesses through the impact investments for creating employment to the policy lending programs. Although a crucial issue for SMEs is access to finance and this leads to the serious polarization between large and small-size companies, the effort to adjust the balance using financial support to SMEs has been insufficient.

As the first step to the implementation, we need to increase the investment earning rate by adopting the SBIC(Small Business Investment Company) program of U.S. SBA as benchmark. And next, the financing problem of SMEs should be improved by constructing a quota system for employment creation rights and its public trading system. This environment is expected to help enhance their competitiveness fundamentally and also decrease the dependency on the policy loans.

Key Words: Employment Creation, Impact Investments, Polarization, Policy Loan, SMEs

* First Author, Professor, Sogang University

** Corresponding Author, Ph.D Candidate, Sogang University

*** Co-Author, Professor, Hanyang Cyber University