

開放化·自由化 時代의 中小企業政策

趙 潤 濟

중소기업지원 정책은 그 동안 우리 정부의 경제정책에서 중요한 한 축을 형성해 왔다. 그러나 그러한 시책이 전체 경제정책적인 면에서 얼마만큼의 실질적인 비중을 차지하고 있는가, 그리고 그것이 가지는 다른 정책들과의 상호작용을 고려한 순수한 지원효과가 어떠한지는 전체 경제정책의 틀안에서 분석되어야 한다.

정부가 궁극적으로 중소기업의 발전을 돕기 위해 할 수 있는 것은 첫째, 중소기업과 대기업간의 공정경쟁을 위한 기반을 마련하는 것이며 둘째, 중소기업에 대하여 실효성 없는 시장내로부터의 지원확대가 아니라 시장밖으로부터 새로운 자원이 흘러가도록 즉 順資源移轉(net resource transfer)의 확대가 이루어지도록 하는 것이다.

1. 背 景

中小企業支援政策은 그 동안 우리 정부의 경제정책에서 중요한 한 축을 형성해 왔다. 세계 어느나라에서나 정부는 중소기업지원을 위한 각종 시책을 마련해 놓고 있다. 그러나 그러한 시책이 전체 경제정책적인 면에서 얼마만큼의 실질적인 비중을 차지하고 있는가, 그리고 그것이 가지는 다른 정책들과의 상호작용을 고려한 순수한 지원효과가 어떠한지는 단순히 중소기업지원정책에 대한 분석만으로는 알 수 없고 전체 경제정책의 틀안에서 분석될 수밖에 없다.

이러한 측면에서 지난 약 30-40년간의 우리나라 경제정책에서 중소기업발전을 위한 지원정책이 어떠한가를 간단히 정리해 본다면 1980년대 중반까지는 우리경제정책이 금융·세제면에서 대기업지원 중심으로 되어 있어, 중소기업 발전을 위한 각종 시책의 실질적인 효과는 미미하였다고 볼 수 있다. 그러나 1980년대 중반 이후 경제정책의 주요 초점이 경제력집중 억제와 더불어 중소기업지원 강화를 강조하게 되었고 실질적인 정책 효과에 있어서도 그 이전에 비해서는 중소기업에게 상당히 유리한 방향으로 전개되었다고 보인다. 우선 財閥企業에 대한 여신한도관리제 도입 및 중소기업 의무대출비율의 상향조정, 그리고 대기업에 대한 수출지원금융 및 상업어음할인 축소 및 폐지 등으로 금융면에서 정책금융이 종전의 대기업지원 중심에서 80년대 후반 이후에는 그 대종이 중소기업지원으로 바뀌게 되었다[Cho and Kim(1995)].

〈表 1〉 貿易金融 平均融資單價 및 上業어음 再割引比率 推移

구 분	1985	1987	1989	1991	1992	1993	1994.3 ¹⁾
무역금융 (달러당 원)							
대 기업	740	175	-	-	-	-	-
중소기업	740	520	550	650	700	700	-
환 율	890	792	680	761	788	808	807
상업어음재할인 (%)							
대 기업	30	30	-	-	-	-	-
중소기업	60	60	70(60)	70(60)	70(60)	50(50)	-

註: 1) 1994년 3월에 총액대출한도제가 도입되면서 종래의 무역금융, 상업어음재할인 등이 모두 통합되었음.

2) ()내는 상장 중소기업

3) 각년도 연말기준.

資料: 韓國銀行.

이러한 정책의 전환은 중소기업의 실질 차입비용, 재무구조, 그리고 금융기관의 총대출에서 중소기업 대출이 차지하는 비율에서 그 실질 효과가 나타나고 있다고 평가된다.

1980년 중반 이후의 이러한 실질적인 정책비중의 전환에 따라 중소기업이 국민경제에서 차지하는 비중도 빠른 속도로 증가해 왔다고 분석된다.

〈表 2〉 預金銀行의 中小企業 義務貸出比率 變遷 推移

(단위: %)

구 분	1965	1976	1980	1985	1986	1993	1997.10
시중은행	30% ¹⁾	30% ²⁾	35% ³⁾	35%	35%	45%	45%
지방은행	30% ¹⁾	40% ²⁾	55% ³⁾	55%	80%	80%	70%
외은지점	-	-	-	25%	25%	35%	35% ³⁾

註: 1) 총대출잔액대비.

2) 총대출증가액대비.

3) 1980년 이후에는 원화대출금증가액대비.

4) 제2금융권의 중소기업 의무대출비율

- 투자금융회사: 어음할인 보유액의 35%

- 종합금융회사: 연간 여신잔액의 25%

- 상호신용금고: 연간대출잔액의 80%

- 보험회사: 연간 취급액의 35%.

5) 10%한도내에서 중소기업금융채권, 중소기업발행회사채 인수허용, 또한 한은총액한도대출을 받지 않을 경우 25%

資料: 韓國銀行.

〈表 3〉 中小企業이 國民經濟에서 차지하는 比率

(단위 : %)

구 분	1975	1984	1990	1991	1992	1993	1994
사업체수	96.2	97.5	98.3	98.5	98.6	98.9	99.0
부가가치	31.3	36.3	44.3	45.8	47.6	50.3	49.2
생 산 액	30.6	34.6	42.7	44.6	45.8	47.8	47.9
종업원수	45.2	54.9	61.7	63.5	65.8	68.9	69.1

註: 중소기업은 5-299인 기준임.

資料: 統計廳, 『鑛工業統計調查報告書』, 各년도.

따라서 1980年 中반 이후 우리나라의 중소기업육성정책은 사후 실적으로 볼 때 나름대로 “有效(effective)” 했다고 보여진다.⁽¹⁾ 실제로 그 동안 정부는 금융·세제, 예산, 토지 정책등에 변화가 있을 때마다 중소기업지원을 위한 정책을 우선적으로 개발하였고, 어떤 면에서는 이러한 추가적인 정책지원으로 중소기업지원정책이 너무나 복잡다기화되어, 시장을 크게 왜곡시키지 않으면서 실효성있는 더 이상의 추가적인 지원정책을 찾아내기가 어려운 지경에 와 있다고도 볼 수 있다.

또한, WTO체제의 출범, 우리나라의 OECD가입 등 국내외 환경변화로 우리 경제정책은 시장자유화, 개방화의 방향으로 나아갈 수밖에 없게 되어, 정부의 중소기업지원정책도 국제규범에 따라 수립되어야 한다. 다시 말해 복잡다기한 중소기업지원정책에 더 이상의 새로운 금융·세제면에서의 지원정책을 추가하기보다는, 오히려 우리가 이미 가지고 있는 직접적인 지원방식들을 WTO규범에 맞게 整理해 나가지 않으면 안되는 입장에 놓여 있다고 하겠다.

그렇다면 우리 경제는 중소기업육성을 위해 이미 충분한 지원대책을 가지고 있는가? 그리고, 이러한 지원시책을 지속하기만 하면 앞으로도 중소기업이 우리경제에서 차지하는 비중이 계속 증대될 것인가?

여기에 대한 대답은 반드시 긍정적이지만은 않다. 우선 앞에서 지적한 바와 같이 우리가 현재 가지고 있는 중소기업 지원정책들 중 많은 부분들이 經濟自由化, 開放化와 더불어 포기해 나가야 할 것들이다. 또한, 金融自律化와 더불어 중소기업에 대한 의무대출 비율, 한국은행 총액한도대출지원에 의한 상업어음할인제도 등은 앞으로 축소되지 않으면 안되며, 대기업에 대한 여신한도제도 역시 철폐해 나가야 할 것이다. 따라서 현재의 지원

(1) 최근의 중소기업정책의 유효성에 대하여는 민기식(1996)을 참조할 것.

제도 자체는 장기적으로 볼 때 축소·정비되어 나가지 않으면 안 될 것이다. 물론 정부의 예산에 의한 재정자금을 통한 금융지원등은 확대되어 나갈 수 있고 또 그렇게 되어야 하겠지만, 개별중소기업에 대한 직접적인 방식의 지원은 축소·철폐될 것이다. 나아가서 전체적인 금융지원의 효과에 있어서 경제자유화와 개방화를 지향하는 현재의 경제정책 틀안에서 중소기업발전을 위해 새로운 특정 제도를 추가적으로 도입할 여지는 극히 제한되어 있다.

그럼에도 불구하고 중소기업의 발전은 전과 다름없이 우리 경제정책의 중요한 축이 되어야 하며 더구나 오늘날과 같이 정보화시대, 국경 없는 무한경쟁시대로 경영환경이 급속히 변화해가는 시점에서, 창의적이며 기동성 있는 중소기업의 발전은 앞으로 우리 경제구조조정과 전면적인 경쟁력 향상에 있어서 필수적인 과제라 할 수 있다. 또한 우리나라 경제정책의 전체적인 틀을 놓고 볼 때 아직도 우리 시장구조가 대별기업지배라는 구조적인 문제들을 안고 있어 중소기업의 발전에 상당한 제약요건이 되고 있다. 다시 말해, 중소기업에 대한 복잡다기한 미시적 지원책에도 불구하고 전체 시장경쟁환경은 대기업에 유리하게 기울어져 있어 公正競爭基盤이 확보되어 있지 않고 이의 시정 없이는 중소기업 발전을 기대하기가 근본적으로 어렵다는 것이다.

이상과 같은 관점에서 앞으로 중소기업의 발전을 위해 정립해 나가야 할 정책방향은 대체로 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 새로운 세계경제질서에 부합하는 경제자유화와 더불어 시장개입적인 중소기업지원정책은 점차 축소, 철폐되어야 하므로 금융지원 중 재정자금에 의한 대출이나 신용보증기금 등을 제외한 나머지 부문은 점차 정비되어 나가야 할 것이다.

둘째, 이와 더불어 앞으로 중소기업육성을 위한 가장 유효한 정책은 그 동안 왜곡되었거나 소홀히 취급되어 왔던 競爭政策(competition policy)의 수정과 공정경쟁기반의 조성을 통하여 중소기업이 대기업과 대등한 입장에서 경쟁할 수 있는 基盤의 造成(level playing field)에 초점을 맞추는 정책이 될 것이다.

셋째, 그 동안 중소기업이 영세성으로 말미암아 대기업과의 경쟁에서 열위에 놓일 수밖에 없었던 요인들을 시장의 下部構造的인 측면에서 해결하려는 노력, 예를 들면 산학협동 지원을 통한 연구·개발여건의 개선, 정보고속도로 설치를 통한 국내외 시장정보에 대한 중소기업의 접근가능성 증대 등을 위한 재정지출확대와 신용정보흐름의 원활화를 위한 회계제도의 개선 등으로 중소기업 발전을 위한 기반을 조성해야 할 것이다.

특히 두번째 제시한 방향은 변화하는 세계 및 국내 경제환경 속에서 중소기업발전을

위한 가장 중요한 정책의 축이 될 수밖에 없을 것으로 보인다. 중소기업에 대한 지원은 결국 국가경제의 효율성제고를 위한 지원이 되어야 하며 또한 그렇게 될 때 중소기업도 활성화되고 국가경제도 성장할 수 있다. 많은 국가들에 있어서 중소기업 정책이 실패한 원인은 우리나라의 1960-1970년대와 같이 표면상으로는 많은 지원책을 내놓되 실제 지원의 비중이 있어서 대기업에 편향되어 있었거나, 아니면 중소기업지원시책을 주로 所得再分配나 衡平을 위한 보조적인 관점에서 다룬 결과 국가경제의 효율성을 저하시키고 자원 배분을 왜곡했기 때문이었다고 볼 수 있다.

우리의 중소기업 발전을 위한 정책도 21세기의 무한경쟁시대를 맞아 우리경제의 효율성과 경쟁력을 제고하는 방향으로 나가야 한다. 이러한 정책적 전환은 종전의 대기업, 재벌기업들이 자금동원이나 시장경쟁에서 우월할 수밖에 없었고, 이에 따라 그들의 투자행태가 비효율적, 비생산적으로 흐를 수 있는 여지를 마련해 준 기존의 ‘競爭들’을 다시 짜는 노력에서 출발해야 한다고 생각된다. 이와 더불어 종래의 관념적, 이념적 중소기업 보조정책에서 벗어나 실제로 시장이 스스로 유망중소기업을 발굴하고 육성해 나갈 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 다음에서는 중소기업발전을 위해 현재 우리 나라의 경쟁정책의 틀을 어떻게 재구성해 나가는 것이 바람직한가를 논의해 보고자 한다.

2. 公正競爭 基盤의 強化

과거 대기업 중심의 경제성장정책은 기업간의 불평등성장을 야기하였으며, 이에 따라 대기업은 중소기업 분야에까지 그 영역을 확대하여 왔다. 대기업의 기업결합을 통한 중소기업 분야로의 침투는 독립 중소기업의 사업의욕을 위축시켜 활발한 기업활동을 저해하였다.

또한 대기업, 특히 재벌그룹은 많은 시장을 독과점적으로 지배하고 있는데, 이는 그동안 국내시장이 협소하였던 이유도 있지만, 금융 및 재정지원이 대기업중심의 성장정책기조하에서 이루어졌을 뿐만 아니라 각종 정부규제가 일반적으로 기업의 신규진입을 억제하는 결과가 되어 潛在的 경쟁가능성을 제한하였기 때문이라고 할 수 있다.

우리 나라 제조업부문에서는 1994년 현재 모두 3,168개의 품목을 출하하고 있는데, 이들 품목을 시장구조 유형별로 구분한다면 <表 4>와 같다. 전체적으로 볼 때 상위 3사 점유율이 30%미만인 경쟁형 시장은 전체의 7.5%에 불과한 239개에 지나지 않는 반면, 58.7%에 해당하는 품목이 상위 3사 점유율 75% 이상인 高度集中型 시장에 속해 있으며,

〈表 4〉 品目別 市場構造 (1994年)

(단위: %)

시장구조 구 분	500억미만 품 목	500-1000억 품 목	1000-5000억 품 목	5000억이상 품 목	합 계
CR3 < 30%	59	57	101	22	239
30% < CR3 < 50%	264	89	118	18	489
CR3 < 50 < 70%	391	73	103	15	582
70% CR3 < 100%	1,198	139	173	52	1,562
CR1 = 100%	281	7	6	2	296
합 계	2,193	365	501	109	3,168

資料: 한국개발연구원

〈表 5〉 財閥系列企業의 市場地位

(단위: 개)

기업집단 계 층	시장점유율 1위 품목수	시장점유율 2위 품목수	시장점유율 3위 품목수	시장점유율 4위 이하 품목	합 계
1- 5위	284	171	90	215	760
6-10위	105	54	56	113	328
11-15위	69	28	21	96	214
16-20위	33	21	23	79	156
21-25위	37	25	15	69	146
26-30위	38	13	15	34	100
1-30위	566	312	221	606	1,705

資料: 한국개발연구원

〈表 6〉 市場規模別 財閥企業의 市場地位

(단위: 개)

기업집단계열 기업시장지위	500억미만 품 목	500-1,000억 품 목	1,000-5,000억 품 목	5,000억이상 품 목	합 계
1, 2, 3위	4	6	36	35	81
1, 2위	19	17	60	13	109
1위	161	67	122	25	375
2위 또는 3위	57	36	72	11	176
3위 밖	47	33	64	11	155
합 계	288	159	354	95	896

資料: 한국개발연구원

특히 完全獨占型 품목도 296개나 된다.

이 중 재벌의 시장지위를 보면 30대 재벌 전체로는 총 1,705개 품목을 생산하고 있는데 그 중 33.2%에 해당하는 품목이 각각의 시장에서 시장점유율 1위를 기록하고 있으며, 64.5%가 시장점유율 3위 이내에 포함되어 있다. 전반적으로 상위재벌일수록 시장점유율 상위 품목수의 비중이 크다. 26-30위에 해당하는 재벌도 출하품목 중 38%가 시장점유율 1위를 기록하고 있다. 이것은 상위재벌과 하위재벌이 각각 다른 시장에서 서로 충돌하지 않으면서 나름대로의 시장지배력을 확보하고 있다는 것을 보여준다.

또한, 공업부문의 3,168개 품목중 재벌이 생산에 참여하고 있는 품목은 전체의 28%에 해당하는 896개에 이른다. 재벌기업들은 시장규모 500억원 미만의 소규모 시장에는 전체 품목의 13%에 해당하는 288개 품목에 참여하고 있을 뿐이지만, 시장규모 1,000-5,000억원 및 5,000억원 이상의 대규모 시장에는 30대 재벌이 각각 71% 및 87%에 해당하는 시장점유율로 참여하고 있다.

30대 재벌이 참여하고 있는 품목시장에서는 63% 이상에서 재벌기업이 시장점유율 1위를 차지하고 있다. 이 중 시장점유율 1, 2, 3위가 모두 30대 재벌계열기업에 해당하는 품목시장도 81개로 나타나고 있다.

이와 같이 재벌기업이 각 산업부문에서 지배력을 가지고 중소기업들에 대해 상당히 높은 진입장벽을 쌓을 수 있었던 것은 한 마디로 그 동안의 우리나라의 경제정책의 틀이 이들로 하여금 지배력을 가질 수 있는 여건을 조성해 주었기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 경제여건의 기본적인 골격은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉 대재벌그룹은 그들이 가지고 있는 内部金融市場(internal capital market)과 외부금융시장에 대한 접근의 우월성에 의해 어떤 산업에 진입하든 생산성에 관계 없이 수월하게 자본을 동원하고 투자를 확대하여 시장점유율을 높여 갈 수 있었으며 이로 인하여 중소 진입자에 대하여 높은 진입장벽을 구축할 수 있었다. 이러한 우월성은 계열기업간의 交叉補助(cross-subsidies), 부당내부자거래, 채무보증 등으로 확보될 수 있었으며, 종전의 우리나라 경쟁질서에서는 이를 효율적으로 통제할 제도적 장치가 없었다.⁽²⁾

또한 이러한 진입의 용이성과 시장지배력 확보의 용이성은 재벌기업군의 外形擴大동기와 상호 상승작용을 하였다. 우리 나라 재벌기업군은 단순히 기업행위로 인한 수익극대화뿐만 아니라 총자산극대화, 총고용극대화 등을 통해 사회영향력을 높이는 것도 주요 목적 중의 하나도 인식하여 온 것으로 보인다. 이러한 기업영역의 확대추구와 이를 용이하게

(2) 계열회사간 채무보증은 계열회사간 상호지원이란 점에서 내부거래와 유사한 교차보조의 성격을 가지고 있다

해준 시장경쟁질서가 상호작용하여, 중소기업들이 활성화될 수 있는 공정경쟁의 바탕이 제공되지 못하였다.

여기에다 그 동안 정부가 대기업이 부실화되더라도 금융개입을 통하여 구제금융, 한국은행특유, 금리조정 등을 통하여 대기업들을 도산으로부터 보호하는 경우가 적지 않았기 때문에 금융기관들도 투자수익성 분석보다는 매출액이나 자산규모가 큰 재벌기업에 대해 맹목적으로 대출을 확대함으로써 우리나라 산업전반의 效率性이 상당히 저하되었다. 실제로 <表 7>에서 보는 바와 같이 낮은 투자수익성에도 불구하고 특히 대재벌기업을 중심으로 투자수요는 계속하여 강했으며 이것이 고금리와 고임금을 지속시킨 한 요인이 되었던 것으로 보인다. 이는 다시 간접적으로 중소기업의 高費用構造를 야기하는 결과를 가져오기도 하였다. 우리 나라 기업의 평균 수익율은 우리보다 자본비용이 훨씬 낮은 미국이나 일본, 대만에 비해서도 극히 낮은 수준인 반면에 금리는 훨씬 높은 수준에 머물러 왔다.

이상과 같은 경제적·제도적 요인에서 파생된 재벌중심의 독과점대기업의 출현은 국민경제적으로 비효율을 야기할 수 있는 경제적 집중을 초래하였다. 그뿐만 아니라 대기업의 경쟁제한적 행위를 가능케 함으로써 중소기업의 성장을 저해하고 중소기업의 대기업과의 경쟁능력을 제도적으로 약화시킨 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

정부는 이러한 문제점을 해결하고 중소기업의 사업영역을 보호하기 위하여 중소기업 固有業種制度를 도입하였다. 이 제도는 대기업의 사업영역확대는 부분적으로 公正去來法에 의하여 제한을 받고 있으나 중소기업의 입장에서 보면 대기업의 침투위협을 제거하기에는 매우 불충분하다는 측면에서 그 타당성을 인정할 수 있다. 즉 공정거래법에 나타난 바로는 기업결합의 제한이 ‘일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 實質的으로 制限하는’ 기업

<表 7> 企業收益率의 國際 比較(製造業, 1989-1993)

(단위 : %)

구 분	한 국	대 만	일 본	미 국
매출액경상이익율	1.97	3.72	3.38	3.06 ¹⁾
총자산경상이익율	1.99	3.50	3.54	6.23 ²⁾
자기자본순이익율	5.03	11.77	-	-

註: 1) 매출액 순이익율.

2) 총자산 영업이익율.

資料: 한국은행, 「기업경영분석」, 각년도.

활동에 국한되어 있을 뿐 이것이 구체적으로 어떠한 시장상황을 말하는 것인지가 명시되어 있지 않아 중소기업의 활발한 사업활동을 유도하기에는 미흡하기 때문이다.

중소기업 고유업종제도는 대기업의 침투 내지는 침투위협을 사전에 제거하는 한편 정부가 중소기업에게 안정된 사업기회를 보장해서 중소기업의 활발한 사업활동으로 경쟁을 提高하는 데 그 뜻이 있다. 이는 장기적으로는 중소기업가에 의한 창업 및 투자 증대를 유도하고 사회적으로는 부의 편재를 억제하는 보다 적극적인 정책수단으로서의 의미를 지닌 것이다.

그러나 고유업종제도의 문제점도 적지 않다. 우선 특정분야에 대기업의 진입이나 기존 대기업의 사업확장을 제한하는 것은 그 분야에서의 경쟁을 감소시키는 역할을 한다. 이뿐만 아니라 고유업종제도는 최근의 경제자유화와 개방화 추세에 역행하는 측면도 있다. 수입과 외국인투자의 자유화 폭이 크게 넓어짐에 따라 고유업종제도의 실효성 자체도 의문시되고 있다. 이뿐만 아니라 고유업종제도는 이미 참여한 대기업에 대한 독점적 이윤을 보장해 주거나, 대기업으로의 성장잠재력을 갖고 있는 중견기업들이 고유업종에 안주하기 위해 다수의 자회사 형태로 분리·운영하는 경우를 야기할 수 있다는 우려도 있다.

뿐만 아니라 중소기업에 대한 過保護, 예를 들면 구조적 요인에 의해 이미 독과점 상태에 있다든지, 조합이나 기업간의 담합을 통한 경쟁제한행위가 존재하는 분야에 대한 보호영역설정은 경쟁의 가능성을 배제하는 것이므로 새로운 기술을 개발한다거나 원가를 절감하려고 하는 노력이 부족하게 되고 오히려 제품의 가격을 높여 소비자에 대한 부담을 증가시킬 가능성도 있다.

이밖에도 사회·경제적 여건의 변화에도 불구하고 보호가 지나치게 장기화되거나 경직화되면 산업 및 시장구조를 왜곡시킬 우려가 있다. 지금은 중소기업이 생산하는 것이 보다 효율적인 품목도 수요나 생산기술이 변화하여 대기업에 의한 대량생산이 유리하게 되는 경우도 있을 수 있고, 그 반대로 대기업형 업종도 멀지 않은 장래에 중소기업형으로 바뀔 수가 있다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 중소기업이 활성화될 수 있는 토양을 마련하기 위해서는 무엇보다 대기업과 중소기업간의 공정경쟁기반을 마련할 필요가 있으며, 이를 위해서는 첫째, 재벌기업을 중심으로 한 대기업들의 교차보조, 부당내부자거래, 상호채무보증을 차단하고, 둘째, 자본시장과 외부주주들로 하여금 재벌기업의 비효율적 투자확대에 대한 監視機能을 높이기 위하여 기업의 공시제도와 소액주주소송권, 그리고 회계감사제도가 강화되어야 할 것으로 보인다.

2.1. 相互債務保證의 制限

계열회사간 債務保證이라 함은 금융기관으로부터 여신(대출 또는 지급보증)을 제공받을 때 재벌내 다른 계열회사가 보증하는 것을 말하는데 그 동안 신용대출 관행이 정착되지 못한 채 부동산 담보와 연대보증을 과도하게 요구하는 금융기관의 영업관행과 계열회사의 채무보증을 통해 보다 많은 여신을 제공받고자 했던 재벌들의 행태가 상호작용하여 형성된 관행이라고 할 수 있다. 이러한 계열회사간의 채무보증행위는 재벌에 여신기회가 편중되어 결과적으로 경제력집중을 심화시키는 요인이 되고 있다. 즉 재벌계열회사는 경쟁력이 없는 회사인 경우에도 계열회사의 보증을 받아 용이하게 여신을 이용할 수 있게 하는 반면 성장가능성이 크다고 하여도 중소기업은 담보부족등으로 여신활용 기회를 제약받는 결과를 초래하였다.

채무보증에 대하여는 “上場企業 財務管理規程”에 따라 자기자본의 30% 이상에 해당하는 타회사 채무보증의 경우 주총의 의결을 받도록 규정하여 불합리한 채무보증을 규제하도록 하고 있다. 총수중심의 지배구조를 가지고 있는 대규모기업집단의 경우 주총의 의결에 의한 억제장치는 실효성면에서 한계가 있을 뿐 아니라 동 규정은 비상장 회사에 대해서는 적용되지 않아 과도한 채무보증 행위를 실효성있게 규제하는 데 어려움이 있었다.

이러한 문제점 때문에 1993년 4월 1일부터 공정거래법에 30대 재벌소속 계열회사의 같은 재벌소속 국내 계열회사에 대한 채무보증잔액을 일정 규모 이내로 제한하는 채무보증제한제도가 도입되었다[서동원(1996)]. 이에 따라 30대 재벌(혹은 대규모기업집단)소속 국내 계열회사에 대한 채무보증잔액은 자기자본의 200% 이내로 제한된다. 다만, 30대 재벌계열회사인 경우라도 금융보험회사를 규제대상에서 완전히 제외하는 것은 아니며 금융보험회사에 대하여는 금융관련 개별 법령에서 채무보증을 엄격히 제한하고 있다는 점을 감안한 것이다.

이러한 채무보증제한제도는 1993년 4월 1일부터 시행되었는데 제도 도입의 충격을 최소화하기 위해 제도 도입당시 한도를 초과하고 있던 채무보증에 대해서는 1996년 3월 31일까지 해소하도록 유예기간이 주어졌다. 1996년 4월 1일 현재 30대재벌의 계열회사간의 채무보증은 자기자본대비 56%로 나타나고 있다.⁽³⁾ 이는 1993년의 342%, 1994년의 170%, 그리고 1995년의 95%에 비교하면 크게 줄어든 수치이다.

(3) 이에는 해외건설입찰보증, D/A, D/P어음의 국내금융기관매입등에 대한 보증을 제외한 제한대상채무보증만이 포함된 것이다.

〈表 8〉 30代 財閥의 債務保證現況

(단위 : 조원, %)

구 분	자기자본(A)	채무보증금액			자기자본대비율(%)	
		계 (B=C+D)	제한대상 (C)	제외대상 (D)	B/A	C/A
93.4.1	35.2	165.5	120.6	44.9	469.8	342.4
94.4.1	42.8	110.7	72.5	38.2	258.1	169.3
95.4.1	50.7	82.1	48.3	33.8	161.9	95.2
96.4.1	62.9	67.5	35.2	32.3	107.3	55.9

資料: 서동원(1996)

〈表 9〉 財閥 規模別 債務保證現況

(단위 : 조원, %)

구 분	자기자본 (A)	채무보증금액			자기자본대비 채무보증비율		
		제한(B)	제외(C)	계(D)	B/A	C/A	D/A
1-10대	51.2	21.2	22.3	43.5	41.5	43.6	85.1
11-20대	7.8	7.7	7.8	15.5	99.5	100.3	199.8
21-30대	3.9	6.2	2.2	8.4	156.9	56.1	213.0 ¹⁾

註: 1) 1996년에 신규진입한 한솔, 뉴코아 제외시 183.2%

資料: 서동원(1996).

현재의 정부계획에 의하면 1998년 3월말까지는 자기자본의 100% 이내로 축소하게 되어 있다. 그러나 이후의 계획은 분명치 않은데 앞으로 채무보증잔액을 완전히 철폐하는 방향으로 나가야 할 것으로 보인다.

2.2. 不當內部去來 禁止

재벌기업간의 內部去來는 계열회사간에 수직계열화 및 유통계열화를 통하여 거래비용을 낮춤으로써 내부효율성을 증대시키거나 계열회사간의 상호보조효과로 경영의 안정성 확보를 뒷받침할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 그러나 비계열사에 대한 가격, 거래조건 차별, 계열사에 대한 일방적 지원 등 부당한 내부거래는 당해 시장에서 경쟁관계에 있는 경쟁사업자의 시장점유율 하락이나 시장 퇴출을 초래하거나 잠재적인 경쟁자의 시장진입을 어렵게 하여 공정한 경쟁질서를 저해할 뿐만 아니라 중소기업의 존립기반을 위협하고 경제력 집중을 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

내부거래가 초래하는 부정적인 효과로는 계열기업간의 수직통합에 의한 거래비용의 내부화를 통하여 기존의 전문기업을 시장으로부터 배제하거나 압박하는 효과가 있다. 재벌기업간의 내부거래 중에는 실질적인 교차보조효과를 갖거나 불공정 내지 탈법적 거래에

해당하는 경우가 상당수 있을 것으로 보이며 이 경우 비계열 중소기업에 대한 차별적 거래는 중소기업의 육성·발전을 저해하게 된다. 또한 재벌기업들은 내부거래를 전제로 무분별하게 계열사를 확장함으로써 부당하게 중소기업을 압박하거나, 중소기업의 진입을 억제할 수 있으므로 중소기업의 활성화를 저해하게 된다. 이밖에도 경쟁력이 취약한 한계기업이라 할지라도 내부거래를 통하여 계열사의 지원을 받아 시장에서退出하지 않고 남아 있게 됨에 따라 효율적인 기업을 선택적으로 생존시키는 시장경제 조정메카니즘의 원활한 작동이 저해된다. 이 결과 유망한 중소기업의 성장을 저해하고 나아가서 비효율적인 자금 및 노동수요를 지속시킴으로써 우리경제의 경쟁력을 약화하게 된다.

요컨대 부당한 내부거래는 기업집단 전체의 이익극대화를 목표로 하는 개별 기업집단의 관점에서는 합리적 행위일 수도 있으나 국민 경제전체의 관점에서는 반경쟁적 시장환경을 조성하고 경제활동상 비효율을 초래하며 특히 중소기업에게 시장진입 및 영업의 기회를 제한하는 부정적인 측면이 강하다.

공정거래위원회는 현재 부당내부거래의 유형을 거래거질, 차별취급, 경쟁사업자배제, 거래강제, 구속조건부거래, 구입강제의 6가지로 규정하고 있다. 공정거래위원회에 의하면 그 동안 50대 기업집단에 속한 기업의 부당내부거래를 조사한 결과, 계열 회사와 비계열 회사간의 差別 취급이 가장 많이 발생되었고 다음으로 사원판매와 거래강제가 많은 것으로 나타났다[서동원(1996)].

앞으로는 부당내부거래 조사 대상 업체를 대규모 30대 혹은 50대 기업집단에 국한시킬 것이 아니라 계열회사가 많은 다른 기업집단으로까지 확대할 필요가 있으며 시정조치를 받은 업체에 대해서는 이행상황을 점검하여 업체의 공정거래법 준수여부를 지속적으로 감시하는 노력이 필요하다. 아울러 부당내부거래규제의 실효성을 제고하기 위해서는 규제대상범위가 상품, 용역거래에서 계열회사에 대한 지원효과가 큰 자산, 자금, 인력거래까지를 포함하도록 제도의 개선과 운용을 강화할 필요가 있다. 계열사간에 주식이나 부동산을 현저히 낮은 가격이나 높은 가격으로 거래하는 등의 자산, 자금거래를 통해 계열사를 부당하게 지원하는 행위를 차단하지 않고서는 부당내부거래의 상당 부분이 사각지대화 할 수 있기 때문이다[서동원(1996)].

2.3. 企業公示制度 및 少額株主代表權 強化

기업공시제도 강화는 당장 직접적으로 중소기업발전과 관련이 없어 보일지 모르나 자본시장의 기업에 대한 監督(corporate governance)기능을 강화함으로써 금융자본의 효율적 배분과 나아가서 기업의 효율적 투자를 유도할 수 있다. 이는 또한 현재 부채비율이

상당히 높은 재벌기업의 방만한 투자를 막고 이에서 나오는 여유 자본과 인력이 유망 중소기업에 흘러 들어가게 하며 나아가서 금리와 임금에 대한 압박을 줄임으로써 중소기업을 포함한 경제전반의 영업비용을 축소하는 길이 된다.

이러한 기업공시제도를 강화하여 기업경영의 투명성을 제고하고 지배주주에 대한 견제를 강화하기 위해서는 다음과 같은 면에서 제도개선을 검토해 볼 수 있다.

2.3.1 上場企業과 支配株主 등과의 去來內譯 公示強化

현재는 거래내역을 경영활동 중심으로 공시하게 되어 있어 회사와 지배주주 등과의 거래내역은 나타나지 않고 있다. 이에 따라 소액주주나 채권자들이 경영감시활동에 필요한 정보를 취득하는 데에도 한계가 있다. 따라서 상장기업과 지배주주, 계열사를 포함하는 특수관계인과의 모든 거래내역(예를 들어 가지급금, 대여금, 부동산거래 등)을 상세히 공시토록 하고 불성실공시에 대해 제재를 강화해 나갈 필요가 있다.

2.3.2 上場企業의 小數株主要件 緩和

현재 상법상 소수주주권은 대개 3-5% 이상 지분소유자에게만 허용되고 있어 제도의 实效性이 낮은 상태이므로 주주총회 소집청구, 회사장부·서류열람청구, 이사·감사해임청구소송제기, 회사업무 및 재산 검사인 선임청구에 대한 소수주주요건을 완화하여 시장의 대기업에 대한 감시기능을 강화함으로써 수익률이 낮은 산업에 대한 진입 및 방만한 투자확대 등을 감독·제어할 시장기능을 확대해야 할 것이다.

2.4. 會計監査制度의 強化

이상의 조치와 더불어 현재 사실상 역할이 제한되어 있는 監査制度를 강화하는 것도 필요하다고 보여진다. 현재 상법상 감사선임시 대주주(10%이상)의 의결권행사 제한이 있음에도 지배주주가 특수관계인 등을 동원해 감사를 사실상 선임하고 있다. 따라서 감사선임시 의결권행사 제한대상에 대주주(10%이상)외에 특수관계인(계열사 포함)도 포함하고 이사와 분리하여 선임하여 감사에게 회계감사인 선임·해임·감독권을 부여하고 감사의 보수를 주총에서 결정하도록 검토할 필요가 있다.

또한, 현재도하에서는 지배주주가 사실상 회계감사인을 선임함에 따라 형식적 회계감사 관행이 지속되고 있는 실정이다. 주주가 부실 회계감사인에 대해 배상책임을 물을 수 있으나 입증의 어려움과 과도한 소송비용 등으로 소송제기가 어렵고 증권관리위원회의 회계감사인에 대한 監理기능도 미흡한 상태이다. 따라서 상장기업중 부채비율이 동업종 평균 1.5배이상, 그리고 50% 이상 소유주가 대표이사인 소유·경영 미분리회사에 증권관리위원회가 회계감사인을 지정하는 현행제도로부터 대상회사를 확대하는 방안을 고려해

볼 수 있다. 또한 1% 이상의 지분을 가진 소액주주가 증권관리위원회에 부실 회계감사여부에 대한 회계감리실시를 요청할 수 있도록 제도의 도입을 검토해야 할 것이다. 그리고 변칙 회계처리기업과 회계감사인에 대한 처벌기준을 강화하여 증권관리위원회의 회계감리기능을 강화할 필요가 있다고 보인다.

3. 金融政策 및 租稅支援制度의 改編方向

금융·세제상의 지원은 그동안 우리 나라 중소기업정책의 가장 핵심적인 부분을 차지해 왔다. 즉, 시장실패에 의한 중소기업의 불이익을 보전하기 위해 정부는 금융·세제지원의 확충에 중소기업정책의 주안점을 두어 왔다. 그 결과 금융·세제지원정책은 시간이 지남에 따라 너무 복잡다기화되는 측면이 있었고 그 실효성 자체도 의문시되었다. 더구나 WTO체제 출범과 우리 경제의 자유화, 개방화 폭의 확대와 더불어 종전과 같은 세제, 금융상의 중소기업에 대한 지원책은 이미 한계에 와 있으며 그 중 많은 부분은 앞으로 축소 내지 철폐해 나가지 않으면 안 되는 상황에 놓여 있다.

따라서 중소기업발전을 위한 정부의 정책방향은 그 동안 불완전했던 시장기능에서 오는 시장실패의 보전을 위한 지원에 초점을 두기보다는 점차 시장기능자체를 제고하고 활성화시켜 나가는 데에서 찾아야 할 것으로 보인다. 이는 즉, 금융면에서는 상업어음활성화를 위한 할인금리의 완전자유화, 신용대출확대를 위한 기업의 신용정보호름의 촉진, 그리고 이를 위한 공시제도, 회계 감사 제도의 개선에 주력해야 할 것이라고 생각된다. 그리고 상업어음할인의 활성화에 있어 가장 큰 장애가 되고 있는 무자료거래, 혹은 위장된 세금계산서에 의한 불법적, 변칙적 거래관행을 개선하지 않고는 상업어음 할인의 활성화와 중소기업 금융환경의 획기적 개선을 기대하기가 힘들기 때문에 세정과 세제의 개편도 중요하다. 이는 근본적으로 중소기업금융의 원활화가 세제 및 세정의 개선과 상호 연결되어 이루어지지 않으면 실효성이 약하다는 것을 뜻한다. 중소기업들의 세원 탈루를 위한 허위정보 제공 및 경영정보 은닉은 금융기관의 신용도에 입각한 대출심사를 근본적으로 어렵게 하여 진성어음임에도 불구하고 금융기관이 채권보전 차원에서 부동산등 담보여력이 있는 기업의 어음을 중심으로 제한적으로 할인해 줄 수밖에 없는 구조적 모순을 초래하고 있기 때문이다. 따라서 중소기업의 경우 회계상의 불투명성과 이에 따른 정보의 非對稱性(asymmetric information)을 완화하여 신용대출을 활성화하기 위해서는 기업의 탈세유인 축소와 세무행정의 개선, 세제 개선 등을 추진하는 것이 중요하다.

이와 더불어 정부의 財政出捐 확대에 의한 신용보증기금의 확대, 연구개발자금의 지원 확대 등을 추구해 나갈 필요가 있다. 1997년 중소기업지원을 위한 예산규모는 직·간접적인 지원규모를 모두 합하여 2조4,000억 수준이며 순수히 중소기업을 지원하기 위한 예산규모는 이보다 훨씬 작다. 따라서 예산측면에서도 중소기업발전을 위한 지출확대의 여지가 없지 않다. 그러나 이러한 재정지출이 단순히 소득보조나 지나친 금리보조 등으로 연결되어 비효율적인 중소기업을 시장에서 지탱케 하는 수단이 되어서는 안되며 오히려 창의적인 중소기업이 초기에 시장에서 받는 불이익을 보전받을 수 있는 시장환경을 조성하고 신용보증제도나 기술향상, 설비확대에 도움이 되도록 예산편성을 늘려야 할 것이다. 그러나 이들에 대한 출연확대는 반드시 기존 제도의 효율성제고와 함께 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 현재 우리나라의 신용보증기금은 대위변제율이 너무 높아 기존의 기금이 잠식되는 율이 높고 또한 현재의 기금에 대한 운용배수를 늘리기도 어렵게 되어 있다. 이는 전액보증으로 인하여 은행들이 스스로 신용정보축적에 의한 신용평가능력을 제고할 수 있는 유인을 제공하지 않은 데에도 기인한다. 따라서 정부의 신용보증기금에 대한 출연확대는 대위변제율을 낮추고 운용배수를 늘릴 수 있도록, 신용평가의 효율성제고, 전액보증제도에서 부분보증제도로의 제도개편, 그리고 위험율에 따른 차등보험율적용 등 현재 제도의 개선이 함께 이루어져야 할 것이다.

우리 경제에서 지난 약 10년간 대기업과 중소기업의 협력관계는 더욱 강화되어 왔다. 전체 중소제조업체 중 수급업체의 비중이 1985년의 32.3%에서 1995년 57.4%로 증가하였다. 이렇게 대기업과 중소기업의 협력관계가 강화될수록 대기업과 중소기업간에 交渉力均衡이 중요해지고 있다. 그 동안 정부는 상업어음 할인 문제나 대기업부도로 인한 중소기업의 연쇄부도문제를 현금결제확대등으로 해결하려고 노력하였다. 그러나 대기업과 중소기업의 교섭력의 불균형을 그대로 두고 거래에 대한 결제방식을 어음에서 현금으로 한다고 해서 중소기업에 결코 유리해지는 것은 아니다. 왜냐하면 어음결제에서 현금결제로의 이행은 대기업의 이자부담을 초래하고 이는 그대로 납품단가의 하락으로 이루어질 수밖에 없는 것이 市場均衡의 원리이기 때문이다. 따라서 정부가 궁극적으로 중소기업의 발전을 돕기 위해 할 수 있는 것은 첫째, 앞장에서도 논한 바와 같이 중소기업과 대기업간의 공정경쟁을 위한 기반을 마련하는 것이며, 둘째, 중소기업에 대하여 실효성 없는 시장내에서의 지원확대(4)가 아니라 시장밖으로부터 새로운 자원이 흘러가도록 하는, 즉 純資

(4) 이는 다시 말해 대기업의 현금결제촉구로 인한 대기업으로부터 중소기업으로의 소득이전, 또는 대기업여신관리제도나 중소기업 의무대출비율의 확대에 의한 한정된 금융대출의 대

源移轉(net resource transfer)의 확대가 이루어지도록 하는 것이다. 시장경제하에서 이는 결국 재정출연의 확대등으로 이루어질 수밖에 없다. 그리고 후자의 경우는 앞서도 지적한 바와 같이 중소기업에 대한 직접적인 소득보조보다는 연구기술개발, 인력훈련, 시장정보 제공 등 중소기업이 규모의 불이익으로 인해 지속해 나가기 힘든 분야에 대한 투자지원으로 이루어져야 할 것이다.

3.1. 中小企業支援과 關聯한 金融政策의 方向

중소기업발전을 위한 금융정책의 방향은 몇 가지 원칙을 따라 정해질 수밖에 없다.

첫째, 금융시장의 자율화, 개방화와 일치하는 방향이어야 한다는 것이다. 금융의 시장 기능회복, 점진적인 개방화는 이제 우리 경제에 있어서 다른 선택의 여지가 없는 정책방향이다. 또한 이러한 정책의 추구는 궁극적으로 중소기업을 위해 우리나라의 전반적인 금융시장환경을 개선하는 결과를 가져올 것이다. 이웃 일본의 경우를 보더라도 1970년대부터의 이자율 자유화를 포함한 국내금융시장의 자유화, 그리고 1980년대의 대외개방화가 결국은 대기업들의 재무구조 개선, 기채방법의 다양화 등을 통해 은행의 중소기업대출 비율을 급속히 늘어나게 하는 결과를 가져 왔다.

이는 물론 금융이 자율화될수록 대기업들의 직접시장에 대한 의존도가 높아지는 것을 반영하기도 하지만 동시에 기업에 대한 시장감시기능이 강화되고 또한 신용대출이 확대됨으로써 앞장에서 언급한 바와 같이 대기업들의 외형위주의 비효율적 투자에 대한 제어장치가 시장에서 형성될 수 있고 이에 따라 유망중소기업들에게는 금융기회가 확대될 수 있다는 것을 반영한다.

둘째, 우리 중소기업들은 과거 단기금융위주의 금융지원방식의 결과 短期 負債가 상당히 많으며 재무구조도 오히려 대기업보다 더욱 불안정하게 되어 있기 때문에 종전과 같은 정책금융지원방식은 기업의 안정성을 위해 크게 도움이 되지 않을 것이라는 점이다. 더구나 금융이 자율화될수록 부채비율이 높고 재무구조가 취약한 기업들은 자금조달에서 어려움을 겪을 수밖에 없다.⁽⁵⁾

실제로 1980년대 중반 이후 대기업들의 평균부채비율은 개선되어 왔으나 중소기업의 부채비율은 오히려 악화되어 왔다. 이는 1980년 중반 이후 중소기업에 대한 정책금융의

기업으로부터 중소기업으로의 확대 등의 인위적인 시도를 뜻한다.

(5) 우리나라 중소기업들의 부채비율이 왜 이렇게 높게 되었는가에 대해서는 앞으로 많은 분석이 있어야 할 것이다. 대기업의 경우에는 그 동안 정부의 산업정책이 대기업의 도산을 적극 방지하여 왔기 때문에 높은 부채비율이 가능했다고도 볼 수 있으나 중소기업의 경우 높은 부채비율을 유지하게 된 데에는 보다 분명한 설명이 있어야 할 것으로 보인다.

〈表 10〉韓國과 日本의 金融機關의 中小企業貸出比率 推移

(단위 : %)

구 분	한 국		일 본		미 국	
	1978~84	85~88	1989	1990	1991	1992
시중은행(한국)	..	30.6	37.8	44.9	46.8	46.6
도시은행(일본)	47.4	58.6	70.4	71.3	71.7	71.9
지방은행(한국)	..	65.8	73.2	73.9	74.3	74.9
지방은행(일본) ¹⁾	67.6	72.3	80.8	81.3	81.9	82.0
일반은행(한국) ²⁾	..	35.8	43.7	50.7	52.3	51.9
전국은행(일본) ³⁾	50.9	58.4	69.5	70.4	70.8	71.1

註: 1) 제2지방은행(상호은행의 후신)포함.

2) 외은지점 제외

3) 도시은행, 지방은행, 제2지방은행, 신탁은행, 장기신용은행

4) 일본의 경우 1994. 9월말 현재실적

資料: 한국은행, 『일본 재정부문의 중소기업 금융지원현황』, 보도자료, 1995. 3. 9.

집중도 한 요인이 되었던 것으로 보여진다. 따라서 앞으로 금융정책면에서는 중소기업의 금융기회를 확대함과 동시에 중소기업의 재무구조를 개선하는 방향으로 정책기조를 잡아 나가야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 중소기업에 대한 금융지원은 새로운 정책금융의 추가나 중소기업에 대한 의무대출의 확대가 아니라 시장기능의 활성화에 의해 優良중소기업에 대한 지원이 확대되도록 유도하는 방향이 되어야 할 것이다. 다시 말해 이제까지는 규제된 시장의 불완전성에서 기인하는 중소기업에 대한 불이익을 시정하는 차원에서 각종 정책 금융이나 의무대출비율의 확대 등이 있었으나, 개방화·자유화된 금융환경속에서는 시장의 하부구조개선과 시장기능의 활성화를 통하여 우수중소기업에 대한 금융기관의 지원이 자연스럽게 증가될 수 있도록 유인하여야 할 것이다.

〈表 11〉 中小企業 負債比率의 韓·美·日 比較(製造業部門)

(단위 : %)

구 분	한 국		일 본	미 국
	대기업	중소기업		
1987	333.1	375.0	204.0	133.9
1991	288.1	413.2	172.5	149.1
1995	283.1	395	-	-

資料: 한국은행, 『기업경영분석』, 각년도.

일본은행, 『국제비교통계』, 1993.

이를 위해서는 중소기업금융의 주요 애로점 중의 하나인 상업어음 할인시장의 활성화, 신용보증기금의 확충 및 신용보증제도의 개선, 그리고 시장하부구조 개선 등의 정책적 지원이 있어야 할 것으로 보인다. 반면에 중소기업구조조정자금등 재정자금에 의한 장기 설비, 기술개발 자금은 앞으로도 계속 확대될 수 있을 것이다.

현재 중소기업에 대한 금융지원은 크게 상업어음할인⁽⁶⁾, 신용보증제도, 재정자금에 의한 설비 및 기술개발 자금의 지원으로 나누어 볼 수 있다.

3.1.1 상업어음割引制度

금융자유화와 더불어 통화관리방식의 전환이 요망되고 이를 위한 통화의 간접관리방식으로의 이행을 위해서는 현행 총액한도제도의 축소 내지 철폐가 요망된다. 따라서 화폐금융시장의 정상화를 위해 한국은행의 재할인을 통한 중소기업 상업어음할인에 대한 지원은 축소되어 나갈 수밖에 없다.

따라서 상업어음할인이 시장기능을 통해 활성화될 수 있도록 계속 권장되어야 할 것이다. 일본의 경우를 보더라도 상업어음할인이 은행의 총대출에서 차지하는 비중이 상당히 높다. 이는 상업어음할인이 特惠金利와 같은 정책적인 구속을 떠나 순수시장기능에 맡겨질 때 오히려 개별기업과 어음의 신용도에 따라 이자율이 차등적용되고, 이에 따라 상업어음할인을 능동적으로 늘여갈 수 있음을 시사한다. 이러한 관점에서 볼 때 상업어음 할인율의 실질적인 완전자유화, 그리고 표지어음제도의 활성화 등이 계속 추진되어야 한다.

1994년말 현재 제도권 금융기관의 어음할인 총액은 약 31조원으로서 전산업 어음발생 규모(61조원)의 51%에 불과하다.⁽⁷⁾ 최근 금융기관의 중소기업 어음할인이 부진한 핵심적 원인은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 업종별로 다소 차이가 있을 수 있지만 전반적으로 중소기업의 인건비 비중이 높은 수준을 유지하는 가운데 채산성이 악화되고 이로 인한 부도 증가의 가속화로 금융기관이 어음할인을 기피하고 있다.

둘째, 금리자유화의 진전에도 불구하고 어음할인금리가 중소기업의 리스크를 충분히 반영하지 못함에 따라 영리를 추구하는 은행의 割引誘引을 저해하고 있는 점이다. 1996년 1월에 은행의 가산금리 제한 폐지로 비적격업체의 할인금리가 자유화되었으나, 여전히

(6) 상업어음할인의 경우 한국은행에 의한 자동재할인은 없어졌으며, 총액한도제도에 의해서 은행의 상업어음할인실적과 총액한도 사이에 어느 정도 연관성을 두는 간접적인 지원방식에 의존하고 있다.

(7) 건설업의 경우에는 전체 어음발생규모(6조원)중 금융기관이나 사채시장을 통해 할인되는 어음의 비중은 39.3%(2.3조원)에 불과한 것으로 추정된다.

리스크를 감안한 실세금리보다 낮은 수준에 머물고 있고, 한은 총액한도대출대상인 적격업체의 경우에는 할인금리가 프라임레이트+1.5%로 규제되고 있다. 이와 같이 어음할인의 수익성이 확보되지 않음에 따라 은행은 수지를 맞추기 위해 중소기업에게 꺾기를 강요하고 부도위험에 대비하여 많은 담보를 요구하는 악순환문제가 개선되지 않고 있는 것이다.

셋째, 稅源노출을 꺼리는 상당수의 중소기업들이 무자료로 거래를 하거나, 심지어는 거래기업과 품목을 조작하여 위장된 세금계산서를 수수함에 따라 신용에 입각한 어음할인을 어렵게 하고 있다. 1992년 현재 전산업의 무자료 거래규모는 전체 매출액의 20 - 30%로 추정되며, 특히 유통·건설업체는 자료노출율이 극히 낮은 것으로 알려져 있다. 한 설문조사결과에 의하면 전체 중소기업(수)의 47%가 위장된 세금계산서를 발행하거나 수취한 경험이 있는 것으로 나타났다[이기영(1995)].

현행 어음제도와 관련된 문제점의 본질은 기본적으로 신용사회의 미정착에 따른 금융기관의 담보대출관행에 있으므로 신용에 입각한 어음할인을 유도하는 금융환경의 개선에 정책의 초점이 맞추어져야 할 것으로 보인다.⁽⁸⁾ 특히 최근과 같이 구조조정과정에서 중소기업 부도가 확산되는 상황하에서는 유망중소기업도 일시적인 대금회수의 지연으로 퇴출될 수 있으므로 어음할인의 활성화는 중소기업관련 핵심 정책과제라 할 수 있다.

신용에 입각한 어음할인을 촉진하기 위해서는 과세자료를 성실신고한 자에 대해 일정기간 세금을 경감함으로써 납세자의 탈세유인 축소를 통한 자발적인 자료공개를 유도하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 세금경감조치와 함께 탈세자에 대한 벌칙을 통해 성실신고에 따른 세금혜택과 자료노출에 따른 이득(예: 정보노출에 따른 신용대출 등 제도금융권への 접근 용이)을 더한 혜택합계액이 탈세유혹액보다 크게 조정될 경우 성실신고가 활성화되어 거래질서의 정상화 및 신용사회로의 이행이 촉진될 것이다. 미국, 일본 등 선진국은 세정의 기본방향을 “租稅法規에 대한 納稅者의 自發的인 俊秀의 極大化”에 두고 정확한 과세자료의 自進申告(self assessment)를 장기간 유도해 오고 있는데, 이러한 세계정책은 이들 국가의 신용사회 정착을 앞당기는 데 크게 기여할 것으로 평가된다[김준경(1996)].

(8) 미국은 오래전부터 신용사회가 정착되어 送狀(invoice)에 의한 팩토링이 어음할인을 완전 대체하였으며, 독일·일본은 어음결제에 아직도 상당부분 이루어지고 있으나 담보력 유무를 불문하고 전액 할인되고 있고 신용조사기법의 발달 등으로 팩토링이 활성화되어 어음할인을 점차 대체하는 단계에 와 있는 것으로 알려져 있다[김준경(1996)].

3.1.2 信用保證制度

신용보증제도는 우리나라의 중소기업 금융확대에 상당히 기여한 것으로 평가되지만 현행 제도의 운용상 문제점들도 적지 않다고 보여진다. 어떤 제도이든지 소기의 성과를 달성하기 위해서는 그만큼 비용이 든다. 그러나 똑같은 정도의 목적을 달성하는 데에 있어서 가능한 한 최소의 비용을 들일 수 있을 때 그 제도는 효율적으로 운영된다고 할 수 있을 것이다. 더구나 정부가 재정출연을 확대할 때는 그만큼 국민에게 예산이 유용하게 쓰여질 수 있다는 확신을 보여줄 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현재의 신용보증제도의 문제점으로는 크게 높은 대위변제율과 보증지원여력의 위축, 전액보증제도에 따른 도덕적 해이, 기금조성을 위한 금융기관출연방식의 문제, 그리고 보증업무의 경직적 운용을 들 수 있다[조윤제·황현리(1995)].

따라서 이상과 같은 문제점들을 보완하고 중소기업지원을 위한 신용보증제도를 활성화하기 위해서는 전체적인 보증여력의 확대와 유망한 중소기업에 대한 신규보증의 확대를 유인할 수 있어야 할 것이다.

1) 政府出捐金の擴大

무엇보다도 첫번째로 고려해야 할 것은 신용보증기금의 재원을 어떻게 확보해 나갈 것인가에 대한 문제일 것이다. 이는 중소기업금융을 원활화해야 한다는 정책목표 이외에, 급변하는 금융시장환경 및 앞으로의 금융·재정정책의 방향을 함께 고려하여 그 개선방향이 결정되어야 할 것이다.

우선 정부의 출연규모를 확대하는 방안과 금융기관의 출연을 증대시키는 방안이 대두될 수 있을 것이다. 그러나 후자의 경우는 앞서도 지적한 바와 같이 금융기관에 대한 默示的인 租稅(implicit tax)와 같은 역할을 하기 때문에 개방화·자유화되고 있는 금융시장의 환경변화에 대한 적절한 대응책이라고 할 수 없다. 따라서 정부출연의 확대가 필요하다. 이는 또한 현재와 같이 정부가 신용보증을 중소기업지원제도로써 정책적으로 운용할 것이 요구되는 상황하에서는 더욱 타당하다고 할 수 있다. 반면 정부는 향후 신용보증제도의 운영 자체가 보다 효율적이며 자생력을 갖출 수 있도록 여러 가지 제도적 개선책을 마련하는 노력을 동시에 경주해야 할 것이다.

앞으로 금융이 더욱 자율화·개방화됨에 따라 국내 금융기관간의 경쟁뿐만 아니라 국내 금융기관과 외국 금융기관의 경쟁도 더욱 심화될 것으로 보인다. 이러한 환경하에서 장기적으로는 금융기관간의 출연비율을 점진적으로 줄여 나가야 할 것으로 보인다.

2) 信用 調査·評價機能의 提高 및 政策的 介入의 縮小

신용보증기관의 信用 調査 및 評價 기능이 크게 제고되어야 할 것이며, 또한 이를 위해서는 신용보증 공여에 대한 외부의 개입이 축소되어야 한다. 신용보증기금의 대위변제 규모가 확대되고 있는 것은 중소기업전문 신용조사기관으로서의 역할이 미흡하고 기업에 대한 소득보조적인 기능을 수행하는 측면이 강하다는 것을 의미한다. 따라서 심사평가 기능을 활성화하여 효율적인 심사분석을 통한 보증대상기업의 선정으로 대위변제를 줄여 나가야 할 것이다. 나아가서 신용정보의 적극적인 수집은 신용조사전문기관으로서 신용조사 및 정보의 상품화를 가능하게 할 것으로 보인다.

3) 部分保證制度의 導入과 道德的 解弛의 縮小

앞에서도 지적하였듯이 우리나라의 신용보증제도는 기업의 보증부대출에 대해 전액 보증을 하기 때문에 은행과의 위험분담이 되지 않으며 따라서 금융기관의 道德的 解弛(moral hazard)문제를 가져올 수 있다.

이같은 도덕적 해이를 줄이는 방안으로 금융기관도 신용보증대출에 대해 일부 책임을 지는 部分保證制度를 도입하여 금융기관 스스로가 대출심사와 사후관리를 엄격히 하도록 유도해야 한다. 이렇게 하여 금융기관 스스로가 신용정보를 축적하고 신용대출을 해 나갈 수 있을 때 현재와 같이 신용보증을 받은 기업들이 계속 반복적으로 신용보증제도에 의존하게 되는 관행을 줄일 수 있을 것이며, 이에 따라 신용보증제도의 신규기업에 대한 보증여력도 늘어날 수 있을 것이다.

대부분의 국가에서도 <表 12>에서 보는 바와 같이 부분보증제도를 하거나 재보험제도 및 신용보증보험제도 등을 만들어 금융기관과 보증기관이 대출에 따른 채무불이행 위험을 상호 분담하는 방식으로 기업에 금융지원을 하고 있다. 그 중 대만의 경우 금융기관이 보증 일부를 책임을 지는 부분보증제도를 채택하여 보증사고 발생 후 금융기관으로 하여금 사고정상화 및 채권회수의 적극성 등을 유도하고 있기 때문에 보증사고율이 우리나라와 비슷하면서도 代位辨濟率은 매우 낮은 것으로 보인다.

그러나 부분보증의 경우 대출자가 스스로 채무자의 신용력을 평가하여 자신의 위험을 부담할 수 있도록 담보를 취득하게 되는 경향이 있어서 단기적으로 금융기관이 신용대출로 인한 손실위험의 가능성을 줄이기 위하여 신용보증의 이용을 기피하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 그러나 중·장기적으로는 금융기관으로 하여금 스스로 신용평가 능력을 제고하게 하고 신용보증제도가 단순히 담보를 대체하는 역할이 아니라 유망한 중소기업의 금융기관 거래에 대한 촉매역할을 할 수 있도록 해줄 것이다. 또한 부분보증제도의 도

〈表 12〉 主要國의 保證比率 現況

국가별	보증비율
미국	대출액 15.5만달러 이하 : 대출액의 90% 대출액 15.5만달러 초과 ~ 75만달러까지 : 대출액의 85%
캐나다	대출손실금의 85% 보증, 나머지 15%는 금융기관 부담
프랑스	- 이론적으로는 100% 보증 - 은행은 대출금의 50%에 대하여 지역개발기구(SDR)나 상호신용기구(OCM)에 역보증 → 실제보증비율 : 50% - 채무자는 은행부담부분에 대하여 담보나 인적보증을 은행에 추가로 제공
독일	신용보증회사(KGG)가 용자액의 80% 보증, 나머지 20%는 취급금융기관 부담 80% 중 일정비율을 연방정부와 주정부가 60:40의 비율로 재보증 (재보증비율은 구서독지역 65%, 구동독지역 80%)
영국	보증기관이 70% 보증, 나머지는 대출기관 부담
일본	- 신용보증협회 : 은행대출금에 대해 100% 보증 - 이 중 70-80%를 중소기업신용보증공고에 재보험
대만	80-90%, 나머지는 금융기관이 부담
필리핀	소기업 60%, 중기업 40%
인도	보증기관이 50-60% 보증, 나머지는 대출기관이 위험부담

資料: Levitsky and Prasad(1989).

조윤제 · 황현리(1995).

입으로 대위변제율을 낮추고 기업들이 신용보증을 장기간 반복적으로 받는 것을 지양할 수 있을 것이다.

3.1.3 金融市場 下部構造의 改善

중소기업지원을 위한 정부의 정책적 개입 시장의 不完全性(market imperfection)에 의한 시장실패에 주로 기인한다. 따라서 경제자유화, 개방화에 있어서 정부가 풀어야 할 중요한 과제중의 하나는 시장의 불완전성을 완화하는 것이다. 특히 금융시장의 불완전성, 즉 情報의 非對稱性(asymmetric information)과 신용정보흐름의 부진은 중소기업이 금융 시장에서 필요한 자금을 동원하는 데 주요 애로요인이 되고 있으므로 정부는 이러한 시장하부구조의 개선에 힘써야 한다.

따라서 정보초고속망의 신속한 설치, 신용정보자료의 체계적인 관리와 전산망을 이용한 금융기관 상호간의 정보전달체계를 정립하기 위한 금융정보시스템의 구축을 서둘러야 한다. 또한 외국신용정보평가기관의 국내시장진출을 허용하여 신용평가기관간의 경쟁을 자극하고 신용서비스의 질과 신뢰성을 제고해야 한다.

금융기관들은 기업의 재무건전성, 사업성, 채권회수가능성 등을 판별할 수 있는 선진화된 信用審査技法을 마련하고, 대출심사기능을 강화하여 신용공여에 따른 위험을 사전적으로 낮출 필요가 있다. 금융기관별로 대출심사역할제도를 활성화하여 이들의 전문성을 높이는 동시에, 대출심사에 관한 선진금융기법을 도입해야 할 것이다. 그러나 현실적으로 금융기관의 신용평가 전문인력 부족, 평가대상업체의 과다, 금융기관별 중복평가에 따른 사회적 비용 등을 감안 신용평가전문기관의 평가결과를 대출심사에 적극 활용할 수 있도록 이들 기관의 역할을 강화하는 것이 바람직하다[고성수(1997)].

또한, 금융기관 내에서 대출취급자가 기업의 신용, 상환능력, 장애성 등에 관하여 철저히 조사한 후 신용대출을 한 경우 실사 부도가 나더라도 부도에 따른 불이익을 당하지 않도록 신용대출에 관한 명확한 基準을 마련할 필요가 있다. 이는 금융기관들이 신용심사 기준을 표준화·객관화함으로써 가능할 것이다.

기업 입장에서 금융기관의 신용대출공여기피를 불평만 하기보다 신용공여자가 자사에 대해 신뢰를 가질 수 있도록 앞서 지적한 바와 같이 거래자료의 투명화, 회계제도의 합리화를 통해 재무제표의 신뢰도를 향상하고 자기자본을 충실화하는 등 평소에 자사의 信用度를 높일 수 있는 조치를 강구할 필요가 있다[홍순영(1996)].

3.2. 租稅支援制度 및 稅政의 改善

앞서도 논한 바와 같이 중소기업을 지원하기 위한 일련의 조치들이 취해지는 궁극적인 목표는 자본시장의 접근을 제한하는 시장의 실패와 비용상의 불이익의 시정을 통하여 중소기업의 균형적인 발전을 도모하는 데에 있다. 금융지원제도가 금융시장에서의 불완전성을 직접 보완해 주려는 노력이라고 한다면 재정 또는 조세 정책은 이러한 불이익을 상쇄하기 위한 일종의 所得補填정책이라고 볼 수 있다.

그러나 조세지원제도가 중소기업의 육성과 더불어 전체경제의 자원배분을 왜곡하고 효율성을 크게 저해하지 않는 정책수단이 되기 위해서는 대체로 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 자원배분의 조정을 위한 조세지원이 세수감수와 형평성의 저하를 정당화하기에 충분한 기대효과를 가져야 하며, 둘째, 조세지원이 자원배분의 왜곡을 크게 초래하지 않아야 하며, 셋째, 개별지원세제가 합리적인 구조를 가지고 세제의 명료성, 실효성 등과 일관되도록 정비되어야 한다는 것이다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 현행 조세지원제도는 활용도의 면에서나 실효성의 면에서 개선의 여지가 많다고 볼 수 있다.

3.2.1 租稅支援의 現況

중소기업을 지원하기 위한 세제는 중소기업에만 혜택이 주어지는 세제지원, 중소기업을 우대하는 세제지원, 그리고 중소기업도 이용할 수 있는 산업세제지원 등으로 나눌 수 있다. 중소기업에 국한되는 세제지원은 <表 13>에서 보는 바와 같이 창업, 투자촉진, 산업합리화에 중점을 두고 있으며, 기술개발과 투자촉진의 경우 대기업에 비해서 감면비율에 차등을 두어 우대하고 있다.

이외에도 중소기업은 기술개발관련 세제지원, 설비투자촉진, 산업합리화, 지역균형발전, 해외사업 등 매우 다양한 세제지원 혜택을 받을 수 있도록 되어 있다.

그러나 이와 같이 다양한 세제지원에도 불구하고 중소기업의 조세지원 활용도가 낮고 효과가 미흡하다고 지적되고 있다. 이는 복잡한 내용과 절차, 업종제한, 지역제한, 종합한도제와 최저한세의 적용 등과 같은 세제지원 내용이 복잡다기할 뿐만 아니라 특별상과 준비금 같은 간접지원은 사후 관리기간이 길고 일정수준의 기장능력을 필요로 하기 때문이다. 특히 규모가 영세한 소기업들은 세제지원 내용을 이해하지 못하여 세제지원 혜택을 받지 못하는 실정이다.

경제·산업정책의 핵심과제로서 추진되고 있는 기술 및 인력 개발을 위해 다각적인 금융 및 조세 지원이 행해지고 있다. 그러나 이들 지원의 실효성과 투명성에는 많은 한계가 있다. 예를 들어 재정자금의 무이자 용자와 같은 효과를 지니고 있는 기술개발준비금제도도 세법상의 특례규정에 의해서 시행되고 있으나 요건 및 절차 등 활용상의 제약요인으로 인해 그 활용은 부진하다. 중소기업이 준비금제도를 적절히 활용하고 있지 못한 이유는 준비금을 설정할 수 있는 대상 또는 요건에 해당하지 않는 경우가 가장 많고, 그 내용이나 활용방법을 숙지하지 못하고 있으며, 소득금액이 적거나 결손이 발생하여 준비금을 설정하지 못하기 때문인 것으로 풀이된다. 세법상의 각종 준비금을 적절히 활용하여 세금경감효과를 얻기 위해서는 적정수준 이상으로 소득이 발생해야 하나 소득발생이 어렵거나 적자가 발생한 경우 준비금의 활용은 사실상 불가능한 것이다[서정대(1996)].

이상과 같이 중소기업의 기술개발을 위한 세제지원은 그 목적과는 달리 상당한 한계를 가지고 있다.

3.2.2 租稅支援의 問題點

중소기업 조세지원제도의 문제점은 전반적인 조세지원제도와 흐름을 같이 하고 있다. 그러나 중소기업에 특히 문제가 되거나 중소기업에 관련된 조세지원제도에 부각되는 문제점은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

〈表 13〉 中小企業에 局限되거나 中小企業을 優待하는 租稅支援

부 문	항 목	중 소 기 업	
		국 한	우 대
가. 창 업	· 창업중소기업 세액감면	○	
나. 기술개발	· 기술·인력개발비 세액공제		○
	· 중소기업투자 세액공제	○	
	· 중소기업투자 준비금	○	
다. 투자촉진	· 생산성향상시설투자 세액공제		○
	· 임시투자 세액공제		○
	· 중소기업간통합 세액감면	○	
라. 산업합리화	· 사업전환중소기업 세액감면	○	
마. 균형발전	· 지방이전중소기업 세액감면	○	
바. 재무구조개선	· 증자소득공제		○
사. 수출촉진	· 수출손실준비금		○
아. 기타	· 중소기업조업 특별세액감면	○	

資料: 서정대(1996)

목표가 다양하기 때문에 발생하는 문제점 중 하나는 조세지원 또한 지나치게 복잡하다는 점이다. 어떠한 제도든지 단순하여 제도의 이용자나 관리자가 모두 쉽게 이해하고 최소의 비용으로 이용 또는 관리할 수 있어야 한다. 복잡한 매커니즘을 거쳐서 그 효과가 나타나고 효과의 크기도 쉽게 측정되지 않는 경우에는 지원제도가 의도하는 기업 의사결정자의 반응을 유도하기가 어렵게 된다. 또한 제도의 複雜性은 이를 이용하는 기업이나 관리하는 당국 모두에게 행정관련 비용의 증가를 수반하게 된다.

둘째, 조세지원제도가 전반적으로 그렇겠지만 특히 중소기업조세지원제도는 많은 경우에 있어서 그 實效性이 의심스러운 경우가 많다. 중소기업의 육성을 위한 조세지원은 직접세 감면실적의 2.5%수준에 그치고 있어 중소기업이 국내경제에서 차지하는 비중과 관련하여 볼 때 조세지원이 적극적으로 활용되지 못하고 있음을 알 수 있다[서정대(1996)]. 이러한 관점은 조세지원제도의 활용현황에 대한 중소기업중앙회의 설문조사결과 조사대상 중소기업의 27%만이 조세지원을 활용하고 있다고 답변한 사실에서도 잘 나타나고 있다[임주영(1996)]. 이는 목표가 산만하기 때문에 발생하는 문제의 하나로 수단이나 정책의 체계가 조화를 잃고 서로 상충하기 때문에 나타나는 문제이다. 조정의 미흡이나, 복잡다기한 비과세 감면규정을 만든 후 감면요건이나 기타 절차로서 묶어 버리게 되는 경우에도 유사한 문제가 발생하게 되어 결국 각각의 지원내용이 의도하였던 목표들은 지원제

도와 무관하게 되는 사태를 야기한다. 대표적인 예로서 종합한도제, 중복적용의 배제규정, 최저한세제도, 각종 감면의 대상 및 요건의 제한, 복잡한 절차 등이 이러한 문제를 야기하고 있다고 볼 수 있다. 또한, UR의 타결과 보조금협정은 종래의 중소기업 조세지원에 대한 정비를 요구하고 있다. 특히 중소기업의 수출과 관련한 직접적인 보조정책은 앞으로 정비·개편해 나가지 않으면 안되게 되었다.

3.2.3 租稅支援制度의 改編方向

그동안 조세지원제도는 이상에서 논의한 바와 같이 지나치게 많은 분야에 걸쳐 자원의 흐름을 조정하려고 함으로써 결과적으로 매우 복잡한 형태를 취하게 되었다. 따라서 지원 분야를 정비하여 지원이 필요한 경우에는 자원의 흐름만을 유도하는 방향으로 전환하여 제도 자체를 간소화·투명화해야 한다. 이미 1980년대에 상당한 조정이 이루어지긴 하였으나 아직도 상당한 조정이 필요하다.

중소기업 조세지원의 기본방향은 먼저, 산업세계의 일환으로 다루되 중소기업의 특성이 반영된 차별화 지원이 되어야 하며 중소기업자의 조세부담능력 측면에서 접근하는 방식으로의 전환이 필요하다. 그리고 지원방식으로는 소득보조적인 지원보다는 투자촉진적인 지원책, 즉, 기술개발, 설비투자촉진, 지방중소기업육성, 산업합리화 등이 중점적으로 이루어지도록 그 방향이 설정되어야 할 것이다.

중소기업 창업지원의 경우 革新(innovation)의 촉진, 고용기회의 창출, 그리고 자본의 해외도피나 불건전한 투기자금화 방지 등에 직·간접으로 유효하므로 지속적으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 동시에 제도에 탄력성을 부여하여 정책효과가 극대화되도록 하여야 할 것이다. 예를 들면 창업중소기업에 대한 특정기간 조세감면은 그 적용시점을 일정한 조건하에서 기업이 자유롭게 선택하도록 하는 대신 지원기간을 단축해 줄 수 있다. 대체로 창업초기 또는 투자기간에는 대부분 이익이 작거나 손실이 발생하므로 이런 기간을 조세감면기간에 포함시키는 것은 큰 실효성이 없다. 또 투자의 회임 기간이 짧은 투자를 선호하는 방향으로 투자를 왜곡시키는 경향이 발생할 가능성이 있다.

지역간 균형발전을 위한 정책목표는 그 자체로서는 중요하나 세제상의 유인정책으로써 가장 효과적으로 달성될 목표는 아니라고 판단된다. 반면에 증자소득공제와 같이 세수손실만 있고 지원효과가 별무한 제도는 속히 정리되어야 할 것으로 보인다.⁽⁹⁾

(9) 증자소득공제란 이자는 비용으로 손금산입되는 반면 자기자본소득(배당)은 종합과세되는 현제도에 의해서 자기자본 경영시 당할 불이익을 보완해 줌으로써 기업의 재무구조 개선을 촉진하기 위한 제도이다. 그러나 실제 운영에 있어서는 금융시장의 개방에 대비한 금

3.2.4 中小企業 金融活性化와 關聯한 稅政의 改善

앞서도 논의한 바와 같이 중소기업금융의 활성화와 관련해 가장 큰 장애요인 중의 하나는 바로 信用情報의 非對稱性이며 이의 상당부분은 중소기업에도 책임이 있다. 즉 중소기업들의 세원탈루를 위한 허위정보 제공 및 경영정보 은닉은 금융기관의 신용도에 입각한 대출심사를 근본적으로 어렵게 하여 진성어음임에도 불구하고 금융기관이 채권보전 차원에서 부동산등 담보여력이 있는 기업의 어음을 중심으로 제한적으로 할인해 줄 수밖에 없는 구조적 모순을 초래하고 있다. 따라서 중소기업의 경우 회계상의 불투명성과 이에 따른 정보의 비대칭성을 완화하여 신용대출을 활성화하기 위해서는 기업의 탈세유인 축소와 세무행정의 개선, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 세제의 확립이 필요하다.

認定課稅 및 徵稅行政 위주로 운용되고 또한 조사기능이 미약한 현행 세제 및 세정환경하에서는 탈세유인이 상존할 수밖에 없고 무자료거래 및 위장세금계산서 수수행위를 유발하는 등 기업으로 하여금 정확한 사업경영정보를 공개할 유인이 제대로 제공되지 못한다. 따라서 신용대출의 활성화를 도모하기 위해서는 성실신고자에 대한 과세상의 혜택과 동시에 탈세자에 대한 조사, 처벌 기능의 강화가 필요하다 하겠다. 이는 일부 중소기업에 단기적으로 불이익을 가져온다고 할지 모르나 궁극적으로 자유화·개방화시대에 중소기업금융환경을 개선하기 위하여 꼭 필요한 과정이라 하겠다.

4. 結 論

그 동안 우리 나라의 중소기업정책은 시장실패에 의한 중소기업의 불이익을 보전하기 위한 금융·세제지원의 확충에 주안점을 두어 왔다. 그리고 이러한 금융·세제지원정책은 시간이 지남에 따라 너무 복잡다기화되었고 그 실효성 자체도 의문시 되었다. 더구나 WTO체제의 출범과 우리 경제의 자유화·개방화 폭의 확대와 더불어 종전과 같은 세제, 금융상의 중소기업에 대한 지원책은 이미 한계에 와 있으며 그 중 많은 부분은 앞으로 축소 내지 철폐해 나가지 않으면 안 되는 상황이다.

따라서 중소기업발전을 위한 앞으로의 정부의 정책방향은 그 동안 불완전했던 시장기능에서 오는 시장실패의 보전을 위한 지원에 초점을 두기보다는 점차 시장기능자체를 제

음산업의 대형화정책 및 자본시장육성정책과 관련하여 금융기관의 대규모증자가 계속됨에 따라 그 규모가 급속히 팽창하고 있다. 그 실적의 80% 이상을 제조업이 아닌 금융산업이 수혜하고 있어 제조업에 대한 지원효과는 미미한 실정이다.

고하고 활성화시켜 나가는 데에서 찾아야 할 것으로 보인다. 이는 즉, 금융면에서는 상업어음활성화를 위한 할인금리 밴드폭의 확대, 신용대출확대를 위한 기업의 신용정보흐름의 촉진, 그리고 이를 위한 공시제도, 회계 감사 제도의 개선에 주력해야 할 것이라고 생각된다. 그리고 상업어음할인의 활성화에 있어 가장 큰 장애가 되고 있는 무자료거래, 혹은 위장된 세금계산서에 의한 불법적, 변칙적 거래관행을 개선하지 않고는 상업어음할인의 활성화와 중소기업 금융환경의 획기적 개선을 기대하기가 힘들기 때문에 세정과 세제의 개편도 중요하다. 이는 다시 말해 중소기업금융의 원활화가 근본적으로 세제 및 세정의 개선과 상호 연결되어 이루어지지 않으면 실효성이 약할 것임은 물론 중소기업들의 세원 탈루를 위한 허위정보 제공 및 경영정보 은닉이 금융기관의 신용도에 입각한 대출심사를 근본적으로 어렵게 하여, 진성어음임에도 불구하고 금융기관이 채권보전 차원에서 부동산 등 담보여력이 있는 기업의 어음을 중심으로 제한적으로 할인해 줄 수밖에 없는 구조적 모순을 초래하고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 중소기업의 경우 회계상의 불투명성과 이에 따른 정보의 비대칭성을 완화하여 신용대출을 활성화하기 위해서는 기업의 탈세유인 축소와 세무행정의 개선, 세제 개선 등이 매우 중요하다. 인정과세 및 징세행정 위주로 운용되고 또한 조사기능이 미약한 현행 세제 및 세정 환경하에서는 탈세유인이 상존할 수밖에 없고 무자료거래 및 위장세금계산서 수수행위를 유발하는 등 기업으로 하여금 정확한 사업경영정보를 공개할 유인을 제대로 제공하지 못한다. 따라서 신용대출의 활성화를 도모하기 위해서는 성실신고자에 대한 과세상의 혜택과 동시에 탈세자에 대한 조사, 처벌 기능의 강화가 필요하다 하겠다. 이는 일부 중소기업에 단기적으로 불이익을 가져온다고 할지 모르나 궁극적으로 자유화·개방화시대에 중소기업금융환경을 개선하기 위하여 꼭 필요한 과정이라 하겠다.

이와 더불어 정부의 재정출연확대에 의한 신용보증기금의 확대, 나가서 중소기업의 연구개발, 시장정보기회의 확대 등을 추구해 나갈 필요가 있다. 1997년 중소기업지원을 위한 예산규모는 직·간접적인 지원규모를 모두 합하여 2조4000억 수준이며 순수하게 중소기업을 지원하기 위한 예산규모는 이보다 훨씬 적다. 따라서 예산측면에서도 중소기업발전을 위한 지출확대의 여지가 없지 않다. 그러나 동시에 이러한 재정지출이 단순히 소득보조나 지나친 금리보조 등으로 연결되어 비효율적인 중소기업을 시장에서 지탱케 하는 수단이 되어서는 안되며 오히려 창의적인 중소기업이 초기에 시장에서의 받는 불이익을 보전받을 수 있는 시장환경을 조성하고 신용보증제도의 확대 혹은 기술 및 설비 투자에 도움이 되도록 예산편성을 늘려야 할 것이다. 그러나 이들에 대한 출연확대는 반드시 기

존 제도의 효율성제고와 함께 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 현재 우리나라의 신용보증기금은 대위변제율이 너무 높아 기존의 기금이 잠식되는 일이 높고 또한 현재의 기금에 대한 운용배수를 늘리기도 어렵게 되어 있다. 이는 전액보증으로 인하여 은행들이 스스로 신용정보축적에 의한 신용평가능력을 제고할 수 있는 유인을 제공하지 않은 데에도 기인한다. 따라서 정부의 신용보증기금에 대한 출연확대는 대위변제율을 낮추고 운용배수를 늘릴 수 있도록, 신용평가의 효율성제고, 전액보증제도에서 부분보증제도로의 제도개편, 그리고 위험율에 따른 차등보험율적용 등 현제도의 개선과 함께 이루어져야 할 것이다.

그러나 이상에서 언급한 어떤 것 못지 않게 현시점에서 중요한 것은 바로 시장자체의 불균형을 바로 잡는 것이라 보여진다. 이는 현재 우리나라의 경쟁정책의 틀이 구조적으로 재벌기업이 거의 모든 산업분야에 그들 고유의 효율성이나 생산성과 상관 없이 진출하여 지배적 시장구조를 형성할 수 있도록 허용하고 있다는 데에 그 이유가 있다. 즉 재벌의 경우 부당내부거래, 상호채무보증, 교차보조 등에 의해 어떤 개별 기업의 생산성이나 효율성에 상관 없이 중소기업들과의 경쟁에서 우월성과 시장지배력을 확보할 수 있는 것이 우리의 경제현실이다. 이와 더불어 종래 정부가 대재벌기업은 망하게 하지 않는다는 금융시장의 인식에 따라 대재벌그룹에 속한 기업은 시장의 진입과 투자확대를 위해 금융시장에서 용이하게 자본을 조달할 수 있고 또한 금융기관 입장에서는 이들의 투자수익성을 따지기 전에 이들이 속한 재벌의 외형이나 자산규모에 의해 부도가능성이 거의 없다고 판단하여 맹목적인 금융지원을 해 왔다. 이것이 재벌들의 외형확대경쟁과 맞물려 고금리, 고임금 등 고비용 구조를 지속하게 하였고 이러한 여건은 다시 그대로 중소기업들에게도 전가되어 중소기업 발전을 위한 전반적인 시장여건을 열악하게 하는 결과를 낳았다.

이러한 편향된 경쟁정책의 결과는 이미 다수 대기업의 부실로 나타나고 있으며 이는 다시 금융기관의 부실로 전가되어 궁극적으로 중소기업을 포함한 우리 국민 모두가 부담해야 할 비용으로 남게 되었다. 앞서 언급한 연간 2조원 상당의 중소기업에 대한 지원은 대기업의 부실로 인해 사후적으로 지게 된 엄청난 국민부담에 비하면 오히려 왜소한 것이며, 따라서 우리나라 산업전체의 효율성을 제고하고 중소기업의 발전을 이루기 위해서도 바로 시장에서 公正競爭의 基盤을 마련하는 것(level playing field)이 다른 어떤 지엽적인 중소기업 지원정책보다 중요한 과제라 볼 수 있다. 근본적으로 기울어진 경제환경을 두고 지엽적인 지원에 치중하는 것은 한계가 있을 뿐 아니라 지원을 받는 중소기업과 받지 못하는 중소기업간의 형평성 문제도 야기할 수 있다. 더구나 우리경제가 개방화, 자유화의 방향으로 나가지 않으면 안되는 상황에서 대기업에 대한 여신규제라든가 중소기업

에 대한 의무대출제도, 혹은 금융자금을 의한 정책금융은 궁극적으로 축소·철폐되어 나가지 않으면 안된다. 따라서 자유화된 시장에서 우리나라 산업투자의 생산성을 높이고 중소기업의 균형적인 발전을 이루기 위한 토대는 바로 부당내부거래, 교차보조, 상호지급보증 등의 차단과 공시제도 및 외부감시기능 강화를 통한 경쟁질서의 확립에서 찾아야 할 것으로 보인다.

우리경제에서 지난 약 10년간 대기업과 중소기업의 협력관계는 더욱 강화되어 왔다. 전체 중소제조업체 중 수급업체의 비중이 1985년의 32%에서 1992년 64%로 증가하였다. 이렇게 대기업과 중소기업의 협력관계가 강화될수록 대기업과 중소기업간에 교섭력의 균형이 중요해지고 있다. 그 동안 정부는 상업어음할인 문제나 대기업부도로 인한 중소기업의 연쇄부도 문제를 현금결제 확대등으로 해결하려고 노력하였다. 그러나 대기업과 중소기업의 교섭력의 불균형을 그대로 두고 거래의 결제방식을 어음에서 현금으로 한다고 해서 중소기업에 유리해지는 것은 결코 아니다. 왜냐하면 어음결제에서 현금결제로의 이행은 대기업의 이자부담을 초래하고 이는 그대로 판매단가의 하락으로 이루어질 수밖에 없는 것이 시장균형의 원리이기 때문이다. 따라서 정부가 궁극적으로 중소기업의 발전을 돕기 위해 취할 수 있는 것은 첫째, 중소기업과 대기업간의 공정경쟁을 위한 기반을 마련하는 것, 둘째, 중소기업에 대하여 실효성 없는 시장내에서의 지원확대⁽¹⁰⁾가 아니라 시장밖으로부터 새로운 자원이 흘러가도록, 즉 純資源移轉(net resource transfer)의 확대가 이루어지도록 하는 것이다. 이는 결국 재정출연의 확대등으로 이루어질 수밖에 없다. 그리고 후자의 경우는 앞서도 지적한 바와 같이 중소기업에 대한 직접적인 소득보조보다는 연구기술개발, 인력훈련, 시장정보제공 등 중소기업이 규모의 불이익으로 인해 수행하기 힘든 분야에 대한 투자지원으로 이루어져야 할 것이다.

西江大學校 國際大學院

121-742 서울특별시 마포구 신수동 1번지

전화 : (02)705-8235

팩스 : (02)705-8236

(10) 이는 다시 말해 대기업의 현금결제촉구로 인한 대기업으로부터의 중소기업으로의 소득이전, 또는 대기업여신관리제나 중소기업의무대출비율확대로 인한 한정된 금융대출의 대기업으로부터 중소기업으로의 확대등에 대한 시도를 뜻한다.

參 考 文 獻

- 고성수(1997): 『中小企業金融의 活性化 方案』, 韓國金融研究院.
- 김준경(1996): 『어음制度의 問題點과 政策的 示唆點』, 韓國開發研究院.
- 민기식(1996): “最近 中小企業支援政策의 效果와 對應方案,” 『技術保證月報』, 기술신용보증
기금
- 서동원(1996): “재벌과 공정거래제도,” 『한국경제의 진로와 대기업집단』, 한국산업조직학회
편, 기아경제연구소
- 서정대(1996): “중소기업 조세지원제도의 개편방향,” 『중소기업에 대한 새로운 도전과 정
책비전』, 중소기업학회, 중소기업연구원, mimeo.
- 이기영(1995): 『中小企業 商業어음割引의 活性化를 위한 金融政策의 改善方向』, 韓國租稅
研究院.
- 임주영(1996): 『WTO體制 出帆에 따른 租稅支援制度의 改編方向』, 韓國租稅研究院.
- 조운제·황현리(1995): 『中小企業 金融支援을 위한 信用保證制度의 改善方向』, 韓國租稅研
究院.
- 통계청: 『광공업통계조사보고서』, 각년도.
- 通商産業部 中小企業廳, 『中小企業에 關한 年次報告書』.
- 홍순영(1996): “중소기업 금융지원제도의 개선방안,” 『중소기업에 대한 새로운 도전과 정
책비전』, 중소기업학회, 중소기업연구원, mimeo.
- 한국은행: 『기업경영분석』, 각년도.
- 한국은행(1995·3·9): 『일본 재정부문의 중소기업 금융지원 현황』, 보도자료.
- 日本銀行(1993): 『국제비교통계』.
- Cho, Yoon Je, and Joon-Kyung Kim(1995): “Credit Policies and the Industrialization
of Korea”, World Bank Discussion Papers, 286, The World Bank.
- Levitsky, Jacob, and Ranga N. Prased(1989): “Credit Guarantee Schemes for Small and
Medium Enterprises,” The World Bank.