

地方言論人 招請 懇談會

---

# 地方化 時代의 財政·金融政策方向

---

1995. 12

朴 釘 洙  
李 基 榮

韓國租稅研究院

地方化時代의 地方稅制와 地方財政  
發展方向

朴 釘 洙

(韓國租稅研究院 研究委員)

---

本 論文의 內容은 發表者 個人의 見解이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 無關  
함.

## 目 次

I. 地方自治下에서 豫見되는 財政環境의 變化 .....	9
II. 地方財政의 現況 .....	11
1. 國稅와 地方稅의 比重 .....	11
2. 地方財政의 歲入構造 .....	15
3. 地方財政의 地域間 偏重 .....	17
III. 地方稅制 發展方案 .....	20
1. 基本方向 .....	20
2. 地方稅制의 自律性 提高와 合理化方案 .....	20
가. 租稅體系의 單純化 .....	20
나. 租稅體系의 適正化 .....	21
다. 課稅自主權의 擴大 .....	23
라. 地方稅行政의 效率化 .....	23
마. 國稅·地方稅의 稅源調整 .....	24
3. 稅外收入의 擴充方案 .....	25
가. 價格體系의 明確化 .....	26
나. 地方公企業 運營의 改善 .....	27

IV. 地方財政 發展方案 .....	29
1. 地方財政調整制度的 整備 .....	29
가. 地方財政調整制度的 單純化 .....	29
나. 地方財政調整制度的 效率性 提高 .....	30
다. 地方交付稅 配分方式의 單純化 .....	31
라. 國庫補助金制度 運營의 效率性 提高 .....	31
2. 地方歲出의 效率化 .....	32
가. 地方政府의 機能 再調整 .....	32
나. 豫算會計制度的 改善 .....	33
다. 豫算運營의 效率化 .....	34
V. 맺는 말 .....	35

## I. 地方自治下에서 豫見되는 財政環境의 變化

- 우리나라의 경제환경은 世界化와 地方化가 함께 이루어지고 있다는 측면에서 우리는 정부의 生産性을 제고하기 위한 적절한 균형을 모색하여야 하는 어려운 과제에 직면하고 있음.
  - 지금까지 지속되어온 보호주의 경제체제가 더 이상 효율적이지도 않으며 WTO체제하에서 small open economy가 더 이상 規制政策을 지속하기 힘든 여건임.
  - 전통적으로 집권화된 정치·행정체제의 유산속에서 參與와 競爭의 民主主義를 실현하기 위해, 그리고 지방의 창의성을 발휘하기 위해 地方化·分權化를 추진하여야 함.
  
- 地方稅制와 地方財政의 適正化는 먼저 민간부분 대 정부부분의 역할분담이 전제되고 나아가서 중앙정부 대 지방정부기능의 適正配分이 전제가 되어야 함.
  - 우리나라는 전통적으로 중앙집권화된 정책결정구조와 재정구조를 지녀 왔음.
  - 경제적인 측면에서는 중앙정부에 의한 획일적인 서비스 공급이 초래하는 효율성의 감소와 정치적인 측면에서는 참여와 경쟁을 통한 민주주의의 실현으로 지역서비스의 공급에 대한 정책결정은 지방정부가 담당하는 지방자치가 부활되었음.
  - 한편으로는 지나치게 中央政府 偏向으로 되어 있는 정부기능의 再配分과 재원에 관한 의사결정권한의 재배분을 통한 자주성의 증대가 필요하며, 다른 한편으로는 분권화의 예견되는 문제점을 최소화할 수 있는 제도적인 정비에 만전을 기해야 함.
  - 內務部의 위상과 廣域政府의 이중적인 역할에 대해 중지가 모아져야 하며 지방정부의 자주성 확대와 지방재정조정이라는 相沖性(trade-off)속에서 우리나라 현실에 적절한 균형점을 모색해야 함.
  
- 지방자치의 실사가 NIMBY(Not In My Back Yard) 및 PIMFY(Please In My Front Yard)로 대변되는 地域利己主義의 만연에 의해 국가전체의 효율을 저해하지 않으려면 이를 적절히 통제할 수 있는 制度的인 裝置가 마련되어야 할 것임.

- 기본적으로 정책선택의 권한과 재원의 배분에 대한 지방이양요구가 증대될 것으로 예상되나 自體稅源의 發掘이나 稅率의 引上과 같은 스스로의 부담의 증대에는 인식할 것으로 전망됨.
- 地方自治團體의 長이나 議員들은 선거를 의식할 수밖에 없으므로 인기 없는 자립 재원의 확충보다는 경쟁적으로 세율을 낮추어 기업을 유치하려 하고 (tax-competition), 중앙정부의 이전재원에 의존정도를 높이거나 공채발행(loop financing)과 같은 손쉬운 財源調達方案을 선택할 가능성이 높음.
- 조세에 의한 재정에 비해 公債에 의한 재정이 아직은 그 규모나 활용빈도의 측면에서 소극적이나 장기적인 관점에서 보면 地方債發行을 통한 새로운 투자재원의 조달수단은 매우 중요하며 이의 적절한 운영을 위한 제도의 마련은 시급한 과제임.
- 따라서 이와 같은 분권화의 예상되는 문제점들을 보완할 수 있는 재정적 조정기제(fiscal coordination mechanism)가 국가에 있어서 個別 地方自治團體의 조세정책 및 재정정책이 국가 전체적인 效率性을 저해하지 않도록 하는 체계가 마련되어야 할 것임.

## II. 地方財政의 現況

### 1. 國稅와 地方稅의 比重

- 우리나라 국세와 지방세의 규모가 최적인가에 대한 질문에는 세입구조뿐 아니라 세출구조 및 재정수요를 동시에 검토하여야 함.
  - 경제규모에 비해 조세규모를 비교하는 비교적 많이 사용되는 계수가 GNP 대비 조세부담률임.
  - 우리나라의 GNP 대비 租稅負擔率은 20.0%이나 日本, 美國, 英國, 獨逸은 우리나라보다 높은 租稅負擔率을 나타냄(<表 1> 참조).

<表 1> 各國의 租稅負擔率의 比較

(단위: %)

한국(1994)	일본(1993)	미국(1992)	영국(1992)	독일(1992)
20.0	20.1	20.5	28.2	24.2

주: 사회보장분담금 제외.

자료: 재정경제원, 『조세개요』, 1995. 4.

- 우리나라의 조세부담률은 타 선진국에 비해 낮으므로 국세 및 지방세의 비중을 논의할 때도 이러한 사실을 항상 염두에 두고 평가하여야 함.
- 우리나라 전체 재정구조에서 國稅가 차지하는 비중이 地方稅가 차지하는 비중보다 훨씬 높음(<表 2> 참조).
  - 지방세가 전체 稅收規模에서 차지하는 비중은 아직 적지만 매년 빠른 속도로 증가하고 있음.
  - 이러한 현상은 1989년 담배소비세의 지방세 도입과 1990년 綜合土地稅의 실시 및 土地課稅의 現實化 등으로 인함.

<表 2> 國稅·地方稅 比重推移

(단위: 10억원, %)

	국세(A)	지방세(B)	B/(A+B)
1970	335	33	8.3
1975	1,256	159	10.2
1980	5,298	768	11.7
1981	7,257	914	11.2
1982	8,396	1,119	11.8
1983	10,050	1,397	12.2
1984	10,899	1,508	12.2
1985	11,876	1,654	12.2
1986	13,606	1,809	11.7
1987	16,343	2,192	11.8
1988	19,484	3,098	13.7
1989	21,234	4,960	18.9
1990	26,847	6,378	19.2
1991	30,319	8,035	20.2
1992	35,218	9,462	21.2
1993	39,261	11,026	21.9
1994	47,262	13,231	21.9

자료: 내무부, 『지방세개요』, 각 연도.

한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1994.

- 중앙정부로부터 지방정부로 移讓되는 재원은 徵收主體가 중앙정부일 뿐 실제로는 지방정부의 재원으로 사용되기 때문에 실질적인 의미로는 地方財政의 일부로 볼 수 있음.
- 지방양여금과 교부세를 실질적인 지방재정으로 간주하여 지방재정이 차지하는 비율을 살펴보면 <表 3>과 <表 4>와 같음.
- 형식적인 측면에서는 地方稅가 차지하는 비율이 낮으나 실질적인 측면에서는 거의 50% 가량에 접근함.

<表 3> 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 : 形式的 區分

(단위: 백만원, %, 천경)

	중앙(A) <sup>1)</sup>	지방(B) <sup>2)</sup>	A/GNP	B/A+B	B/GNP	B/POP
1970	599,034	168,452	21.5	21.9	6.0	5,224.8
1971	735,755	218,290	21.8	22.9	6.5	6,538.4
1972	966,375	255,479	23.3	20.9	6.2	7,525.1
1973	960,224	189,999	17.9	16.5	3.5	5,571.3
1974	1,428,290	283,775	18.9	16.6	3.8	8,179.8
1975	2,123,563	358,782	21.0	14.5	3.5	10,129.3
1976	2,895,242	467,879	20.8	13.9	3.4	13,051.4
1977	3,717,762	706,174	20.9	16.0	4.0	19,394.0
1978	4,755,328	1,044,504	19.8	18.0	4.3	28,253.5
1979	6,466,546	1,181,832	20.9	15.5	3.8	31,487.0
1980	8,647,823	1,861,383	23.5	17.7	5.1	48,324.4
1981	10,684,912	2,423,200	23.4	18.5	5.3	62,577.8
1982	11,518,562	2,845,973	22.0	19.8	5.4	72,368.7
1983	12,602,600	3,687,106	20.3	22.6	5.9	92,385.5
1984	13,373,804	4,364,982	18.8	24.6	6.1	108,028.1
1985	15,000,272	4,810,284	18.9	24.3	6.1	117,881.8
1986	17,232,784	5,268,030	18.5	23.4	5.7	127,914.5
1987	19,156,945	5,501,073	17.5	22.3	5.0	132,316.8
1988	22,517,287	6,554,564	17.1	22.5	5.0	156,154.0
1989	26,995,679	7,904,988	18.2	22.6	5.3	186,526.4
1990	32,536,896	11,676,949	18.3	26.4	6.6	272,386.8
1991	39,366,908	17,420,436	18.4	30.7	8.1	402,617.1
1992	43,842,121	20,638,918	18.4	32.0	8.6	472,686.7
1993	51,187,852	22,579,753	19.4	30.6	8.6	512,523.9

주: 1) 재정규모는 일반회계와 특별회계를 합한 것으로 세출 순계규모임.

2) 지방재정 = 지방자치단체 세출 순계 + 교육비 특별회계 세출 - 이전채원  
- 교육비 특별회계전입금

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

한국은행, 『경제통계연보』, 각 연도.

<表 4> 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 : 實質的 區分

(단위: 백만원, %, 천명)

	중앙(C) <sup>1)</sup>	지방(D) <sup>2)</sup>	C/GNP	D/C+D	D/GNP	D/POP
1970	406,052	361,434	14.6	47.1	13.0	11,210.4
1971	484,840	469,205	14.4	49.2	13.9	14,268.9
1972	683,480	538,374	16.5	44.1	13.0	16,068.5
1973	686,184	464,059	12.8	40.3	8.7	13,607.6
1974	1,105,766	606,299	14.6	35.4	8.0	17,476.6
1975	1,613,966	868,379	15.9	35.0	8.6	24,613.2
1976	2,156,975	1,206,146	15.5	35.9	8.7	33,645.2
1977	2,823,831	1,600,105	15.9	36.2	9.0	43,944.4
1978	3,616,477	2,183,355	15.0	37.6	9.1	59,059.1
1979	4,486,815	3,161,563	14.5	41.3	10.2	84,232.0
1980	6,543,246	3,965,960	17.8	37.7	10.8	104,027.9
1981	8,152,005	4,956,107	17.8	37.8	10.8	127,988.7
1982	8,933,544	5,430,991	17.0	37.8	10.4	138,101.8
1983	9,578,876	6,710,830	15.4	41.2	10.8	168,149.1
1984	10,019,005	7,719,781	14.1	43.5	10.9	191,055.3
1985	11,341,365	8,469,191	14.3	42.8	10.7	207,547.7
1986	13,029,186	9,471,628	14.0	42.1	10.2	229,983.2
1987	13,971,026	10,686,992	12.7	43.3	9.7	257,053.3
1988	16,613,016	12,458,835	12.6	42.9	9.5	296,815.6
1989	19,388,911	15,511,756	13.1	44.4	10.5	336,016.0
1990	22,829,421	21,384,424	12.8	48.4	12.0	498,831.9
1991	28,362,639	28,424,705	13.2	50.1	13.3	656,945.2
1992	29,636,204	34,844,835	12.4	54.0	14.6	798,040.3
1993	35,517,629	38,249,976	13.5	51.9	14.5	868,212.6

주: 1) 중앙재정 = 중앙재정 세출순계 - 이전재원

2) 지방재정 = 지방자치단체 세출 순계 + 교육비 특별회계 세출  
- 교육비 특별회계전입금

자료 : 내무부, 「지방재정연감」, 각 연도.

한국은행, 「경제통계연보」, 각 연도.

- 국세와 지방세의 稅目別 特徵을 살펴보면, 國稅는 소득 및 소비과세가 대부분을 차지하는 반면, 地方稅는 재산과세가 주축을 이루고 있음(<表 5> 참조).

<表 5> 國稅와 地方稅의 構成(1993)

(단위: %)

	국 세	지 방 세	계
소득 과 세	28.7	1.9	30.6
소 비 과 세	36.6	6.0	42.5
재 산 과 세	2.0	12.1	14.1
사회보장기여금	7.6	0.0	7.6
기 타	5.0	0.2	5.2
계	79.8	20.2	100

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1995.

## 2. 地方財政의 歲入構造

- 지방재정의 세입구조는 세가지 요소로 구성되어 있음.
  - 이들은 지방세, 지방세외수입 및 중앙정부로부터의 移轉財源임.
  - 여기서 지방세와 지방세외수입을 합하여 일반적으로 財政自立度를 나타내는 계수로 사용됨.
- 그러나 이 지수는 지방재정의 자립수준을 나타내기 보다는 一般會計에 있어 자체수입의 비중을 나타내는 데 불과함.
  - 지방재정 세입구조에서 自體收入이 차지하는 비율은 1980년에 62.2%이고, 1993년에는 73.8%로 나타나 시간이 지남에 따라 상승하는 추세를 보임(<表 6> 참조).
- 地方交付金은 의존수입으로 분류되고 있으나 동 재원의 徵收權者가 중앙정부라는 사실 이외에는 지방정부의 自主的 재원임. 이는 지방정부에 배정하는 총 규모가 내국세의 13.27%로 고정되어 있고 그 사용에 있어 自治團體의 자주성이 보장되고 있

기 때문임.

<表 6> 地方財政 歳入構造의 推移

(단위: %)

	1980	1985	1990	1992	1993
자체수입	62.2	64.9	69.0	76.0	73.8
지방세	39.5	39.2	41.2	42.9	46.5
세외수입	22.7	25.7	27.8	33.1	27.3
의존수입	37.9	35.1	31.0	24.1	26.2
지방교부금	21.1	23.9	17.8	17.8	18.6
보조금 등	16.8	11.2	13.2	6.3	7.6

주: 1. 일반회계 순계규모임.

2. 세외수입은 지방채를 포함.

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

○ 지방교부금을 자주재원으로 분류할 경우 지방정부의 財政 自立度는 92.4%(1993년 기준)로 증가함.

- 우리나라 自體收入比重을 외국과 비교할 때 낮은 수준이 아님.

○ 우리나라와 같은 단일형 국가인 일본, 영국, 프랑스와 비교하면 영국보다는 높고, 일본과 프랑스보다는 낮은 실정임.

<表 7> 自體收入比重의 國際比較

(단위: %)

	한국(1993)	일본(1993)	영국(1992)	프랑스(1992)
자체수입비율	58.8	67.4	23.0	62.3

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1995.

자치성(일본), 『지방재정백서』, 1995.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1994.

3. 地方財政의 地域間 偏重

- 우리나라의 지방재정 현실은 각 자치단체별로 경제적인 環境과 財政需要가 다양함.
- o 지역간 지방세원의 배분은 서울이 전체 지방세 수입의 약 30%를 차지하고, 5개 廣域市가 약 25%를 차지하여 大都市에 집중되어 있음(<表 8> 참조).

<表 8> 地方稅收入의 地域的 分布(1993)

(단위: 억원, %)

			규 모	구 성 비
서울특별시			32,598	29.6
광역시	부산		9,531	8.6
	대구		5,782	5.2
	인천		5,478	5.0
	광주		2,594	2.4
	대전		3,515	3.2
도	경기		20,608	18.7
	강원		2,765	2.5
	충북		2,752	2.5
	충남		3,124	2.8
	전북		3,179	2.9
	전남		3,068	2.8
	경북		5,386	4.9
	경남		8,671	7.9
	제주		1,209	1.1
전국			110,261	100.0

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 1994.

- 地方自治團體의 재정구조는 地域間 偏重이 심함(<表 9> 참조).
  - o 서울은 地方稅와 稅外收入의 자체수입으로 충분한 재원의 확보가 가능함.
  - o 廣域市의 경우는 약 90% 정도의 자체수입비중을 나타냄.
  - o 반면 中小都市와 郡의 경우 의존수입의 비중이 상당히 높음.
- 지방재정이 자치단체별로 얼마나 차이가 있는가를 歲出部門에서 매년 경직적으로

지출되는 人件費와 연계하여 살펴보면,

○ 광역시의 경우는 人件費가 지방세수의 8.7%로 매우 낮은 비율을 차지하나, 중소

<表 9> 自治團體別 一般會計 歲入構造(1993 결산, 순계기준)

(단위: %)

	총 세 입	지 방 세	세외수입 <sup>1)</sup>	지방교부세	보조금 등
서 울	100.0	72.3	26.6	0.0	1.1
광역시	100.0	63.9	24.4	4.2	7.5
도	100.0	42.1	17.5	16.0	24.3
시	100.0	43.6	38.0	18.0	0.4
군	100.0	18.7	27.4	53.5	0.4
구	100.0	41.1	58.0	0.0	0.8

주: 1) 지방채 포함.

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 1994.

도시로 갈수록 이 비율이 높아, 郡의 경우는 지방세수로 人件費를 충당하기가 힘들 정도임(<表 10> 참조).

<表 10> 自治團體別 地方歲入 對比 人件費 比重

(단위: 억원, %)

	세출액 (A)	지방세 (B)	자체수입 <sup>1)</sup> (C)	인건비 (D)	인건비비율		
					D/A	D/B	D/C
합계	169,696	110,258	174,841	34,612	20.4	31.4	19.8
서 울	32,177	32,598	44,616	6,890	21.4	21.1	15.4
광역시	17,307	23,030	31,833	2,012	11.6	8.7	6.3
도	16,504	24,915	35,249	3,242	19.6	13.0	9.2
시	33,865	16,642	31,153	7,307	21.6	43.9	23.5
군	54,389	9,203	22,657	11,298	20.8	122.8	49.9
자치구	15,455	3,870	9,333	3,862	25.0	99.8	41.4

주: 1) 자체수입은 지방세 + 세외수입 + 지방채의 합계임.

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 1994.

- 지방세 수입으로 人件費를 충당하지 못하는 자치단체가 전체의 60%를 차지하고, 자체수입을 기준으로 계산하면 27% 수준임.
  
- 우리나라 지방재정은 전체적으로 열악한 수준은 아니나, 이를 자치단체별로 나누어 살펴보면 財政構造가 매우 상이함.
  - 서울을 중심으로 국토가 개발되어 있으므로 稅源도 서울을 중심으로 한 대도시에 집중되어 있음. 그러므로 대도시는 財政 自立度가 비교적 높은 반면, 中小都市와 郡으로 갈수록 재정구조는 어려운 환경에 있음.
  - 장기적으로 지역경제가 재정력을 결정한다고 할 때 현재 郡地域의 경우 산업적인 측면이나 인구구조적인 측면에서 獨立的인 살림단위가 되기 어려우므로 현재 진행중인 市·郡統합을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있음.

### Ⅲ. 地方稅制 發展方案

#### 1. 基本方向

- 地方自治團體의 長이 選出되어 본격적인 地方自治가 시작되었으나 이를 재정적으로 지원할 수 있는 地方財政制度가 不備한 실정임.
  - 지방정부가 自律的으로 사업을 수행하고 재정계획을 수립·집행할 수 있도록 地方稅制에 있어 자율성과 다양성을 신장하는 한편,
  - 지역간의 경제력 隔差를 완화할 수 있는 地方財政調整制度를 정비하여야 함.
  - 이와 아울러 중앙정부 재정과 連繫하여 국가경쟁력을 높일 수 있는 제도적 적합성을 추구해야 함.

#### 2. 地方稅制의 自律性 提高와 合理化方案

##### 가. 租稅體系의 單純化

- 우선 現行 지방세제의 複雜性과 課標의 重複問題를 해결하여야 함. 현재 15개 세목은 주민세의 소득할과 균등할, 사업소세의 종업원할과 재산할을 구분하면 17개로 國稅의 세목수보다도 많음.
  - 세수는 國稅의 4분의 1에 불과하면서 稅目數는 비슷한 수준일 뿐만 아니라 과표가 중복되어 있는 稅目이 상당하며 徵稅費에도 미치지 못하는 영세한 稅目도 남아 있음.
  - 등록세와 취득세는 동일한 재산권의 移轉에 대해 중복과세하고 있으며, 등록세와 면허세 역시 일부 과표가 중복되고 있음.
  - 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세 재산할 등은 재산과세(property tax)로서 과표가 중복되므로 이를 統攝하는 것이 바람직함.
  - 세제의 단순화는 징수비용(collection cost)과 납세준용비용(compliance cost)절감의 측면과 함께 稅政의 투명성에도 크게 기여할 수 있을 것임.

- 그리고 稅收가 아주 미미한 農地稅(22억원; 1993년 징수실적)와 屠畜稅(263억원)은 종합소득세로 통합을 검토하거나 手數料로 전환할 필요가 있음.

#### 나. 租稅體系의 適正化

- 현행 지방세의 15개 稅目을 조세의 성격에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세로 나누어 볼 때 지나치게 재산과세 위주로 되어 있어 稅收의 소득탄력성과 신장성의 측면에서 문제가 있음.
  - 地方稅는 당해 지역의 주민에게 租稅를 납부토록 함으로써 지방의 재정지출에 관한 의사결정에 참여하는 自治意識을 갖게 하는 기능을 수행함. 이러한 측면에서 1973년에 도입된 주민세는 중요한 의의를 지님.
  - 현행 지방세 전체수입의 과반 이상을 不動產景氣에 민감한 재산관련 세목에 의존하고 있는 실정을 감안하면 충분한 신장성이 있는 所得과 所費課稅의 비중 제고가 필요하다는 점에서도 주민세의 역할 제고가 기대되는 것임.
  - 소비과세의 대표적인 稅目인 담배소비세는 韓美담배諒解錄에 구속되어 과세자주권을 침해받던 문제가 해결되었으므로 이를 개정하여 현행 중량세체계를 종가세체계로 전환하게 되면 담배소비의 고급화 추세에 발맞춰 稅收의 안정성이 보장될 수 있을 것으로 기대됨.
- 財政需要의 增大는 중앙정부와 지방정부 모두에 공통적으로 나타나는 현상이나 장기적으로 중앙정부의 많은 기능이 지방으로 移讓되는 한편으로, 많은 지방정부의 기능은 民營化(privatization)될 전망이다.
  - 따라서 지방재정수요의 증가추세에 비례하여 지방세수도 충분한 신장성을 유지하는 것이 필요한바, 소득 및 소비과세의 비중 증대가 긴요함.
  - 재산과세의 경우 전체적인 비중은 결코 다른 나라와의 비교에 있어 낮은 수준은 아님.
  - 문제는 우리나라의 경우 財產保有課稅에 비하여 去來 및 移轉課稅의 비중이 지나치게 높아 稅收가 부동산경기에 크게 좌우되어 稅收의 안정성이 적다는 점임.

- 재산의 거래 및 이전관련과세의 비중이 높은 경우 凍結效果(lock-in effect)를 초래하며, 보유과세의 비중이 낮은 경우 投機目的의 不動產保有를 조장하게 되는 문제가 있음.
  - 토지보유과세의 강화는 토지가격에의 資本化過程(capitalization)을 통해 단기적으로 地價를 하락시킬 뿐만 아니라, 장기적으로는 割引率의 상승과 같은 효과를 가져서 회임기간이 상대적으로 長期인 투기적 토지보유를 불리하게 함.
  - 그런데 우리나라 綜土稅의 최고명목세율은 5%에 이를 정도로 높으나 아직 과표 현실화율이 20%에 불과하여 실효세율은 1993년 현재 0.08%로 지나치게 낮은 수준임. 주요 외국의 토지보유세 실효세율은 1~3%에 이르는 점을 감안할 때 우리의 土地保有課稅 수준은 국제적으로 대단히 낮은 형편임.
  - 따라서 세부담의 수평적 형평성을 제고하면서 土地保有에 대한 비용을 높이기 위해서는 토지과표를 個別公示地價로 전환하면서 세부담을 현재보다 2~3배 올리겠다는 신경제5개년계획은 반드시 계획대로 추진되어야 할 것임.
  - 나아가서 과표현실화와 더불어 현행 다단계 누진구조를 개편하여 과세구간의 폭을 넓히고 累進稅率의 累進程度를 완화하여야 할 것임.
  - 토지과표를 현실화하는 데 수반되는 中産層 이하의 세부담 완화조치는 세율조정을 통해 반드시 강구되어야 할 것임.
  - 현행 종토세의 별도합산과세와 분리과세제도를 폐지하여 모든 土地를 종합합산과세토록 하여 세부담의 수평적·수직적 형평성을 높이고 세제의 중립성과 조세행정의 간편성을 제고하여야 할 것임.
- 또한 지방세법상 定額稅率體系로 되어 있는 稅目이 많아 신장성이 떨어지고 있다는 점도 문제임.
- 현행 정액세율구조를 취하고 있는 稅目 중에서 종가세(ad valorem tax)로의 전환이 바람직한 세목은 자동차세, 담배소비세, 사업소세 재산할을 꼽을 수 있음.
  - 특히 자동차세의 경우는 최근 논의되고 있는 주행세로의 전환을 신중하게 검토할 필요가 있는 것으로 판단됨.

## 다. 課稅自主權의 擴大

- 현행 지방세제는 획일적인 세제를 모든 地方自治團體에 똑같이 적용함으로써 각 자치단체의 다양한 경제적인 여건 그리고 財政的인 특수성을 감안한 세정을 수행하는데 어려움이 있음.
  - 획일적인 稅制의 단점을 극복하고 개개 地方自治團體의 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 탄력세율을 적극적으로 활용하고 각 자치단체 고유의 세원을 개발하도록 하기 위하여 법정외세목의 설치를 명시적으로 허용하여 과세자주권을 확대하는 방안을 강구해야 할 것임.
    - 법정외세목의 설치에 관한 구체적인 방안으로는 地方稅法에 관광세·광고세 등 조례로 신설이 가능한 대상을 명시하여 중앙정부가 일정수준에서 통제할 수 있는 메카니즘을 확보하는 것이 필요함.
  - 현행 地方稅法에서 탄력세율의 적용이 보장된 稅目으로는 주민세와 자동차세, 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세가 있음.
  - 특히 주민세, 자동차세, 지역개발세의 경우 탄력세율의 폭이 표준세율의 50%에 이르러 세법의 개정 없이도 어느 정도의 세수신장의 여지가 地方自治團體에게 주어져 있음.
  - 서비스제공의 확대와 연계하여 탄력세율을 적극적으로 활용하기 위해서는 먼저 지방행정에 있어서 낭비적인 요소가 남아있는지를 점검해야 함은 물론임.
- 地方稅를 통한 조세지원의 규모가 과다하며 성격도 地方自治團體간의 경쟁을 유발할 수 있는 차별성이 부족함.
  - 1994년 기준으로 地方稅減免 규모는 1조 5,206억원으로 지방세 징수액대비 11.5%에 달해 국세감면 비율보다도 높은 편임.
  - 근거법별로 볼 때 地方稅法과 특별조례에 의하여 대부분의 감면이 이루어지나 전국 공통적으로 이루어지는 감면이 압도적인 상태임.

## 라. 地方稅行政의 效率化

- 지난번의 인천시와 부천시 등의 세금비리사건을 계기로 地方稅 징수행정의 취약한 구조적인 문제가 여실히 드러났음.
  - 이는 전산화의 미비만의 문제가 아니라 行政構造와 인력구조에 기인한 문제로 판단됨.
  - 기본적으로 地方稅行政의 效率化를 도모하기 위해서는 세제의 단순화가 관건임.
  - 장기적으로 지방자치제가 정착되면 종토세는 地方稅部門과 國稅部門을 구분하여 과세하는 것이 세정의 효율화에 기여할 것임.
  - 구체적으로 地方自治團體는 0.2~0.3% 수준에서 비례과세함으로써 지방세의 응역 원칙과 자주적인 세수를 확보하고, 국세로서 전국에 보유하고 있는 토지를 종합하여 일정가액 이상의 토지소유자들에게만 누진과세함으로써 응농원칙과 조세행정의 효율성을 확보할 수 있음.
  
- 그 밖의 세정문제로는 전산화의 증대와 稅政의 廣域化를 들 수 있음.
  - 현재 국세청과 서울시에서 추진하고 있는 租稅收納制度의 전산화계획에 적극적으로 동참하여 투명하고 效率的인 세정이 되도록 노력해야 함.
  - 나아가서 현행의 시·군·구 대리징수 및 징수교부금의 교부형식에서 탈피하여 광역정부단위에 세무국을 설치하고 지역별로 단위세무서를 설치하여 지방세행정을 전문화시키는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것임.

#### 마. 國稅·地方稅의 稅源調整

- 國稅와 地方稅의 세원조정에는 크게 독립된 稅源을 서로 조정하는 방법과 동일한 세원을 서로 공유하는 방법이 있음.
  - 稅源分離主義에 입각하여 세원을 조정하려면 세원의 지역적 편재, 징세의 효율성, 그리고 稅源의 適正性 등을 검토하여야 함.
  - 현재 국세 중 지방세로 전환되어야 할 세목으로는 세원의 지역적 분포가 비교적 고르고, 이미 지방양여금의 재원으로 편입되어 있는 전화세와 주세 정도임.
  - 앞으로 地方政府의 기능이 전반적으로 擴大되는 경우 소득세와 부가가치세 등 지

역집중도가 낮은 국세에 대해 지방정부가 세원을 공유하는 공동세제도의 도입이 적극적으로 활용되는 것이 바람직할 것임.

### 3. 稅外收入의 擴充方案

- 정부부문과 민간부문의 경계가 모호해짐에 따라 수익자부담의 원칙을 적용할 수 있는 公共財공급부분이 증가하게 됨.
  - 지방공기업을 비롯하여 제3섹타 등 민간의 創意性을 활용할 수 있는 부문은 공공성을 잃지 않는 범위내에서 활발히 운영할 필요가 있음.
  - 資本費는 제외하더라도 경상운영비는 회수가 가능하도록 사용자·수수료의 가격책정이 긴요함.
  - 한편으로는 정부에서 직접 공급하기보다는 재원만 지원하는 방식이 바람직한 경우가 많이 있을 것임(production vs. provision).
  - 세대간의 부담문제가 발생하는 資本支出의 경우 償還能力을 감안하여 적극적으로 debt financing을 활용하되 재정력이 취약한 자치단체의 지방채를 인수할 수 있는 지역개발기금을 擴充할 필요가 있음.
- 稅外收入은 地方自治團體 자체수입의 한 축을 형성하고 있으며 지방재정소요의 40% 가량을 充當하는 중요한 役割을 수행하고 있음(<表 12> 참조).
  - 稅外收入은 일반회계에 있어 경상수입과 임시수입, 그리고 특별회계에 있어 사업수입과 사업외수입으로 구분됨.
  - 稅外收入 중에서 임시적 세외수입의 비중이 지나치게 큰 것은 순세계잉여금 때문으로 이는 稅入推計가 과학적으로 이루어지지 못하고 있음을 나타냄(<表 11> 참조).
  - 稅外收入은 성질별로 크게 공공시설이나 재산이용에 대한 반대급부 형식의 사용자, 인허가, 등록, 승인, 증명 등과 관련하여 제공하는 재화나 서비스에 대한 반대급부형식의 수수료, 그리고 事業收入으로 나누어 볼 수 있음.
  - 1994년 현재 사용자료의 종류는 270여가지, 수수료의 종류는 1,100여가지, 상·하수

도 등의 직영기업 수가 220여개, 지방의료원 등 공사와 공단이 50여개 운영되고 있음.

<表 11> 地方 稅外收入의 構成

(단위: %)

		1980	1985	1990	1991	1992	1993
일반회계 세외수입	경상적 수입	8.8	8.7	7.2	7.3	6.0	6.1
	임시적 수입	31.8	24.6	29.7	31.4	23.1	19.4
	계	40.6	33.3	36.9	38.7	29.1	25.5
특별회계 세외수입	사업수입	41.1	27.0	20.7	16.4	26.4	28.8
	사업외 수입	18.3	39.7	42.4	44.9	42.3	38.6
	계	59.4	66.7	63.1	61.3	68.7	67.4

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

<表 12> 稅外收入의 地方自治團體別 比重(1993)

(단위: %)

	서울	직할시	도	시	군	구	전국
세외수입/전체 재정	40.4	46.3	25.7	58.4	35.6	58.7	41.2

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 1994.

#### 가. 價格體系의 明確化

- 수익자부담의 원칙(user charge) 적용이 가능한 영역인 사용료와 수수료에 원가개념을 분명히 할 필요가 있음.
- 현행 수수료 및 사용료는 原價分析을 통하여 요율체계를 조정하고 현실화하여 물가 등 경제환경의 변화에 탄력적으로 변화할 수 있는 요율체계를 확립해야 함.

- 서울시의 경우 각종 사용료와 수수료의 평균 원가대비 요율현실화 수준은 42%에 불과함.
- 사용료·수수료체계의 경직적인 運營은 財政收入의 감소와 함께 가격구조를 왜곡해 자원배분의 비효율을 초래함.
- 새로운 징수 대상을 발굴하여 수수료 및 사용료 수입을 극대화하여야 함.

#### 나. 地方公企業 運營의 改善

- 地方公企業法에 의한 公企業特別事業과 其他特別會計에 포함된 지방정부의 사업으로 구분해 볼 때
  - 이 중 其他特別會計상의 사업은 독립채산방식의 운영이 결여되어 있어 자율성과 기업성이 제도적으로 보장이 안됨.
  - 즉, 조직·인사·예산·회계 등 경영이 불합리하며 앞으로 정치논리에 의하여 좌지우지될 가능성이 많음.
  - 또한 많은 公企業들이 생산원가에도 미달되는 사용료 책정으로 인하여 서비스의 질이 나쁘게 되어 주민들이 민간업체를 이용하게 되고, 이는 역으로 공기업의 채산성 악화를 야기함(예컨대, 수도물 1m<sup>3</sup>의 값이 생수 한병값의 1/2에도 못 미침).
  - 그러므로 외부효과 등의 이유로 민영화가 불가능한 사업의 경우 수익자부담원칙을 도입하고 독립채산운영을 시행하여야 함.

<表 13> 生産原價와 料金 (1993)

(단위: 억원, %)

사업종류 <sup>1)</sup>	조정량, 수송인원	총괄원가 <sup>2)</sup> (A)	수익 <sup>3)</sup> (B)	결손액 (C=A-B)	판매단가, 평균요금	단위, 총괄원가, 요금원가	요금인상 요인
상수도사업 (91)	3,426백만톤	10,590	8,001	2,589	233.5원/톤	309.1원/톤	32.3
하수도사업 (13)	1,468백만톤	2,228	1,050	1,178	71.5원/톤	151.8원/톤	112.4
서울지하철 사업(1)	1,388백만명	5,083	3,264	1,819	235.2원/명	366.2원/명	55.7

주: 1) ( ) 안은 공기업 수.

2) 총괄원가는 영업비용+자본이용-기타영업수익을 의미함.

3) 수익금은 상수도사업의 경우 급수수익, 하수도사업의 경우 사용료수입, 지하철사업의 경우 요금수입임.

자료: 내무부, 『1993 지방공기업결산 및 경영분석』, 1994.

- 효율성제고를 위하여 일반소비재적인 성격을 가진 地方政府事業은 民間部門이 경쟁을 통해 공급하는 것이 바람직함.
  - 地方政府는 거래비용, 사회복지상 문제가 있는 부문에만 개입
  - 즉, 공원관리 등 각종 관리사업, 청소사업같은 부문은 거래비용을 감안하여 지방정부가 수수료를 징수하되 公開入札을 통해 民間業體가 저렴한 비용으로 서비스를 제공하도록 유도함.
  - 양로원, 탁아소 등 저소득층에 관한 복지사업은 소득재분배라는 측면과 주민의 이동성을 고려, 기초자치단체와 상위단체가 비용을 공유하되 혜택자에게 voucher를 제공하여 民間業體를 선택할 수 있는 자유를 부여함.
  - 장기적으로는 각종 학교교육도 민영화하고 voucher 시스템을 도입하여 학생이 학교를 선택할 수 있도록 하여 학교간의 경쟁과 다양성을 장려해야 함.
  - 민간과 합작하여 사업을 시행하는 제3섹터방식도 적극적으로 활용할 필요가 있음.

## IV. 地方財政 發展方案

### 1. 地方財政調整制度의 整備

#### 가. 地方財政調整制度의 單純化

- 地方財政調整制度 중 효율성의 관점에서 가장 바람직한 것은 지방정부에 대해 아무런 제한을 가하지 않는 地方交付稅制度임.
  - 이전재정으로 인해 지방주민의 후생 극대화를 목표로 하는 지방정부의 경제행위가 왜곡될 경우 경제의 효율성이 저해되기 때문임.
  - 그러나 地方自治團體에서 공급하는 지역 公共財의 외부효과 등을 고려할 때 특정 사업에 대해서 중앙정부에서 직접 자금을 지원해 줄 필요가 있으며 이 기능은 國庫補助金이 담당하고 있음.
  - 양여금은 交付稅와 國庫補助金의 중간적인 입장에 있음.
- 장기적인 관점에서 양여금제도를 폐지하고 지방재정조정제도를 交付稅와 보조금으로 단순화할 필요가 있음.
  - 양여금은 원래 공동세제도의 도입을 목적으로 하고 여기다 보조금적인 성격을 가미한 것임.
  - 그러나 財源 配分에 있어서 稅收入의 分布보다는 해당 사업비용을 측정하는 요소들(예, 미포장도로 길이 등) 또는 交付稅 배분방식과 같은 기준을 근거로 배분되고 있으므로 공동세와는 다름.
  - 전화세, 주세 등 일부 세목의 일부 또는 전부를 양여금 재원으로 하고 있으나 이들 세목을 실질적인 국세로 돌리고 현재의 양여금 규모와 같은 규모의 중앙정부 재원을 양여금재원으로 활용하여도 큰 무리가 없음.
  - 실제의 배분에 있어서는 交付稅와 양여금이 거의 같은 방향으로 배분되고 있음. 이는 양여금 대상사업으로 선정되어 있는 사업들을 地方政府 사업으로 지방에 이양한다면 양여금은 交付稅에 통합하여도 무방함을 의미함.

- 이상을 종합해 볼 때 양여금 대상사업 중 국가시책상 국가의 직접적인 지원이 보다 효과적인 사업에 한해서 國庫補助金 형태로 운영하고 나머지 사업은 지방정부에 이양하며 이에 필요한 財源은 交付稅로 통합하여 지원하는 것이 바람직함. 이 방법을 통해서 地方財政調整制度의 수단 및 목표를 재정립할 수 있으며 기능이나 특성의 차동화를 도모할 수 있음.
- 장기적으로 지방양여금제도를 폐지하되 지방재정에 미치는 단기적인 영향을 극소화하기 위해서는 다음과 같은 과정을 거치는 것이 바람직함.
  - 대상사업 중 장기적인 관점에서 국가의 직접적인 지원이 필요하다고 인정되는 사업은 國庫補助金으로 돌리고 지방양여금의 규모를 축소함.
  - 배분방식은 단기적으로 통합배분방식으로 전환하여 양여금 사업대상을 중앙정부가 정하되 중앙정부는 각 地方自治團體에 배분되는 양여금 총액을 결정하고 각 사업별 양여금 배정은 地方自治團體에서 자율적으로 결정하도록 하여 효율성을 제고함.
  - 장기적으로는 양여금대상사업도 폐지하여 交付稅에 통합함.
  - 재원은 당분간 현행 골격을 유지하되 양여금의 일부를 國庫補助金으로 돌림에 따라 축소조정하고 장기적으로는 양여금재원을 국세로 돌리고 交付稅와 완전 통합함.

나. 地方財政調整制度의 效率性 提高

- 현재 우리나라의 地方財政 規模를 살펴보면 1인당 지역내 총생산이 많은 지역일 수록 재정규모가 작으며, 대도시 지역의 1인당 재정규모가 작은 편임.
  - 지역간 형평성 제고라는 개념을 징세여력이 부족한 지역과 公共財 공급비용이 특히 많이 소요되는 지역에 더 많은 財源을 배분해야 한다는 개념으로 이해한다면 현행 交付稅 배분과 이와 유사한 방향으로 배분되는 양여금 배분은 지역간 형평성 제고에 어느 정도의 역할을 하고 있다고 할 수 있음.
  - 문제는 그 정도가 지나친가 아니면 부족한가 하는 것인데 이를 판단하는 기준으

로 지방재정규모와 지방세수 및 公共財 공급비용의 관계를 들 수 있음.

- 도시지역에 비해 비도시지역이 公共財 공급비용이 많이 소요된다는 가정하에 1인당 지방재정규모를 1인당 지방세와 도시·비도시를 구분하는 가변수에 회귀분석한 결과 비도시지역이 도시지역에 비해 1인당 재정규모가 더 큰 반면 1인당 지방재정규모와 1인당 지방세 수입은 유의적인 상관관계가 없는 것으로 나타남.
- 이는 우리나라 地方財政調整制度의 지역간 재정력 형평화 기능이 다소 지나치다는 점을 시사함. 재정규모가 자체적인 세입확보 노력과는 무관하게 비용격차에 의해서 결정된다면 地方政府는 세입확보 노력을 게을리하게 되며 이는 국가적인 손실을 초래함. 따라서 지역간 財政調整은 최소한 地方財政規模가 地方稅收入과정의 相關關係를 갖는 범위내에서 이루어져야 함.

- 현행 交付稅 배분방식의 골격을 유지하되 단순화하고, 기준재정수입액을 산정함에 있어서 징세노력에 대해 중립적인 지표를 개발하여 활용하면 지나친 財政調整의 문제를 해결할 수 있음.

#### 다. 地方交付稅 配分方式의 單純化

- 현재의 기준재정수요액 산정방식이 지나치게 복잡하며, 재정수요 항목을 일일이 열거하다 보니까 미처 고려하지 못한 항목이 발생하는 경우가 있어 交付稅의 일부를 特別交付稅로 하여 이들을 수정하여 주고 있음.
- 제도의 단순성, 명료성을 확보하기 위해 필요재정수요액 측정단위를 단순화하고 特別交付稅制度는 폐지하여 普通交付稅로 일원화하여야 함.

#### 라. 國庫補助金制度 運營의 效率性 提高

- 補助金 事業이 투자사업보다는 경상적 사업위주로 되어 있음.
- 1993년과 1994년 합계를 보면 경상적 소득이전인 사회복지분야의 지원이 전체 일반회계 補助金の 45.2%를 차지하였음. 이는 특별회계보조금을 합한 總國庫補助金

의 28.5%에 해당하는 규모임.

- 장기적으로 경상적 사업은 지방으로 이양하여 地方交付稅를 통해서 지원하고 國庫補助金은 투자사업을 중심으로 방향을 재정립하는 것이 바람직함.
- 사업타당성 검토, 투자효과의 事前·事後的 分析 등 평가제도를 체계화하여야 함.
- 국고보조사업의 사업별 성격, 우선순위 및 재원의 부담 등에 관한 전반적인 재검토를 통해서 필요한 경우 지원을 폐지 또는 축소하는 과정을 거쳐야 함.
- 지나치게 영세한 補助金은 통폐합하며 地方의 자율성을 제고하기 위해 포괄적인 補助金化함으로써 효율성을 제고해야 함.

## 2. 地方歲出의 效率化

### 가. 地方政府의 機能再調整

- 장기적 지방재정구조를 논의함에 있어서 중앙-시·도-시·군·구의 정부기능이 지역주민의 복지증대와 효율의 극대화를 위해 재조정될 것을 염두에 두고 이에 적합한 地方財政制度의 개선에 초점이 모아져야 함.
  - 현재 지방정부의 기능은 사회복지(빈곤층과 노인보조, 병원, 탁아소), 지역개발(도로, 주택, 상하수도), 공공질서(경찰, 소방), 교육서비스 등으로 분류됨.
  - 우리나라의 경우 지방자치와 교육자치가 엄격하게 구분되어 지방서비스의 대표적인 경우인 교육에 대해 지방정부가 정책결정할 수 있는 경로가 마련되어 있지 못한 현실은 반드시 개선되어야 함.
- 우선 최적의 地方政府 規模는 지역주민들이 정책의 효과를 피부로 느낄 수 있어서 지역정치에 자발적으로 참여할 수 있는 수준이어야 함.
  - 따라서 規模의 經濟와 外部效果에 민감한 도로와 상하수도, 의료서비스를 제외한 여타 지방정부기능은 가능한 한 시와 군에 이양되는 것이 좋음.
  - 나아가서 시장기구의 활용을 통한 효율성증대에 노력해야 함(민영화, outsourcing등)
  - 또한 法規로 각종 행정과 경영정보를 재무제표(financial statement)를 통해 공개

하도록 하여 지역주민이나 사회단체가 건설한 자치단체운영을 감시할 수 있도록 하여야 함.

- 財政支出의 效果性 評價의 체계화 및 예산편성에 있어서 지방의회권한과 통제의 확대가 필요함.

#### 나. 豫算會計制度의 改善

##### - 예산운영의 효율성 및 신축성의 제고

- 경상비 운영에 있어 항목별 전용에 신축성을 부여하고, 경상비의 효율적인 운영에 대해서는 效率性配當制度(efficiency dividend)의 도입을 검토할 필요가 있음.
- 적재적소, 적시에 서비스공급이 가능하도록 분산조달제도를 시행함.
- 사업의 운영과 관련된 예산의 경우 감가상각 등을 감안한 산출예산제도의 개념을 활용할 필요가 있음.
- 반면에 일반회계, 특별회계, 기금간의 관계투명화와 통합재정수지체제로 전환함.

##### - 單年度豫算制度에서 탈피하여 중기계획에 연동하고 심사분석에 입각한 「多年度豫算制度」의 도입도 신중히 검토할 필요가 있음.

- 이와 함께 기존의 관행에 의한 점증주의적 품목별 예산편성을 지양하고 모든 중요사업을 영점기준에서 재검토하여 새롭게 자원을 배분하는 「영기준예산제도」를 활용하여 사업의 효과성에 대한 주기적인 측정과 사업성과가 낮은 지출은 자동적으로 축소되도록 하여야 함.

##### - 會計制度 운영에 있어 발생주의의 점진적인 채택

- 현금주의 會計로는 수익과 비용의 발생 시현·발생시점이 실제 부담과는 차이가 나므로 현금의 收入·支出과 상관없이 기간중 손익이 발생하면 수익·비용을 계상하는 발생주의 기준회계(accrual based accounting)제도로의 전환을 검토할 필요가 있음.
- 財政計劃과 세수추계의 과학성을 제고하여 현금과 자금운용에도 주의를 기울여야

함(cash management).

- 이를 위해서는 내무부의 豫算編成指針에 입각한 중앙집권적인 현행 예산회계부서의 업무흐름을 개혁하여야 하며 이를 위해서는 전문인력의 충원(outsourcing)과 세입부서와의 통합도 조직적인 차원에서 검토될 필요가 있음.

#### 다. 豫算運營의 效率化

- 지방예산운용에 있어 가장 큰 문제는 세수추계의 과학성 부족에 기인한 세입예산의 합리성 부족과 歲出豫算의 編成 및 執行에 있어서도 중앙정부의 이전재원 교부시기에 관련하여 사업집행이 지연되는 경우가 많아 결산율이 낮은 점임.
  - 지방자치제하에에서는 자체재원의 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되므로 지방세와 세외수입의 과학적인 추계에 입각하여 체계적인 중기재정계획을 수립하고 이에 의거하여 지속적인 사업집행.
  - 특히 民選自治團體長의 임기와 연계한 재정계획의 청사진을 수립하여 주민의 부담과 정부서비스의 가측성을 제고함.
  - 합리적인 사업간 우선순위의 설정과 비용-편익분석의 필수적인 수반이 필요하며, 이와 아울러 재원조달방안이 함께 강구되어야 함.
- 기능별 세출에 있어서 일반행정비의 비중이 증대하고 있는 것은 바람직하지 않으며, 도시개발비를 비롯한 지역개발비의 비중이 1991년 이래 꾸준히 줄어들고 있는 것은 문제임.
  - 일반행정에 있어서 낭비요인이 없는지 면밀히 분석하고,
  - 稅務·財務業務의 專門化와 같이 보다 중요한 부문으로 인력과 예산을 재배치함.
  - 豫算執行에 대한 事後評價가 보다 實效性이 있도록 제도화함.

## V. 맺는 말

- 짧게는 지난 30년간, 그리고 길게는 조선시대부터 계속되어온 중앙집권의 정치와 행정관행은 地方自治團體들의 자립의지를 찾기 어렵게 만들어 왔으나 도도한 민주주의의 열망은 거스를 수 없어 지난 1991년 地方議會의 復活과 1995년 6월 자치단체장의 선출이 이루어졌음.
  - 이제 地方의 업무는 스스로의 책임과 권한으로 스스로 처리하는 地方自治團體의 홀로서기를 요구하고 있음.
  - 돌론 傳統과 慣習, 그리고 歷史的인 要因이라는 것 모두 우리가 정치행정적 실현 가능성(feasibility)을 생각할 때 매우 중요한 요소임에 틀림이 없으나 어떠한 경우는 과감한 發想의 轉換과 改革의 의지가 필요한 시기가 있으며 역사는 그렇게 해서 올바른 방향으로 진행해 가는 것임.
  - 地方自治의 경우가 지금은 바로 이러한 개혁의 시기에 이르렀다는 판단임.
- 地方自治團體들은 더이상 중앙부처의 일선기관이 아니며 내무부 역시 이들의 상위 기구가 되어서는 안됨.
  - 내무부는 財政的인 측면에서 협상자의 役割, 그리고 자치단체간의 분쟁이 있을 경우 조정자로서의 역할에 그쳐야 할 것이며 다른 중앙부처에 대해서는 지방자치를 강조하는 반면 地方自治團體들에게 있어서는 중앙집권식의 자기모순에 빠져서는 안되며 두 역할간의 조화가 요구됨.
- 재정자치의 기반이 되는 地方稅制度는 기본적으로 점증적인 방법에 의한 개선이 아니라 발상의 전환을 통한 개혁의 대상으로 생각해야 함.
  - 세제의 단순화를 통한 징세비용과 납세협력비용을 줄이려는 목적과 지방재정의 확충이라는 측면에서 15개세목에 이르는 地方稅制 자체의 단순화가 무엇보다 시급한 과제임을 강조하고자 함.
- 地方財政制度는 稅外收入의 擴充, 地方財政調整制度의 단순·효율화, 세출구조의 효

을화를 위한 예산회계제도의 개혁이 필요함.

- 세외수입에 있어 가격개념을 분명히 하고, 재정조정제도에 있어서는 제도의 적합성을 제고하며, 徵收交付金과 調整交付金を 비롯한 廣域政府와 基礎政府間의 재정조정제도에 대해서도 같은 논리를 적용함.
- 歲出構造의 效率化를 위해서는 지방자치시대의 홀로서기가 가능한 조직구조와 회계예산제도의 정비가 시급함.

# 地方化·自律化時代의 中小企業金融

李 基 榮

(韓國租稅研究院 研究委員)

---

本 論文의 內容은 發表者 個人의 見解이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 無關  
함.

## 目 次

I. 中小企業金融의 變遷과 現況 .....	41
1. 中小企業金融政策의 變遷 .....	41
2. 中小企業金融市場의 現況 .....	43
가. 中小企業의 資金調達 構造 .....	43
나. 金融機關의 中小企業에 대한 資金供給構造 .....	46
3. 不渡率 上昇原因과 中小企業金融 .....	47
가. 最近의 不渡動向 .....	47
나. 不渡率의 上昇要因 .....	49
II. 金融環境의 變化와 中小企業金融 .....	54
1. 金融自律化의 進展과 中小企業金融 .....	54
가. 金利自由化 .....	54
나. 外換 및 資本自由化 .....	55
다. 其他 .....	55
2. 金融證券化의 進展과 中小企業金融 .....	56
3. 特殊銀行의 民營化와 中小企業金融 .....	57
4. WTO體制의 出帆과 中小企業金融 .....	57

Ⅲ. 中小企業金融의 不振要因 .....	58
1. 不合理한 擔保貸出慣行 .....	58
2.  외상賣出債權의 現金化 不振 .....	60
Ⅳ. 中小企業金融의 活性化 方向 .....	63
1. 信用貸出의 擴大 .....	63
2.  외상賣出債權의 現金化率 提高 .....	64
3. 地域密着型 金融機關의 活性化 .....	65

# I. 中小企業金融의 變遷과 現況

## 1. 中小企業金融政策의 變遷

- 1960년대 이후 정부주도하에서 성장위주의 産業政策을 추구하여옴에 따라 대기업 중심의 金融慣行이 보편화되어 中小企業金融은 상대적으로 위축되었음.
- 1980년대 초 産業政策의 기초가 종전의 不均衡成長에서 부문간 均衡成長으로 전환되고 특히 1987년 이후에는 民主化過程에서 衡平分配에 대한 욕구가 표출되면서 中小企業에 대한 金融支援이 대폭 확대되고, 대기업에 대한 政策資金供給은 縮小·廢止되었음.
- 1980년대 이후 中小企業의 金融支援을 위한 핵심적 政策手段은 義務貸出比率의 強化라고 할 수 있음.
  - 市中銀行과 地方銀行에 대한 中小企業義務貸出比率이 상향 조정되었으며, 투금·종금·보험회사·리스 등 제2금융권 금융기관과 외은지점에 대해서도 동 제도가 적용되었음.

<表 1> 預金銀行의 中小企業 義務貸出比率制度 變遷 推移

(단위: %)

	1965	1976	1980	1985	1986	1993
시중은행	30 <sup>1)</sup>	30 <sup>2)</sup>	35 <sup>3)</sup>	35	35	45
지방은행	30 <sup>1)</sup>	40 <sup>2)</sup>	55 <sup>3)</sup>	55	80	80
외은지점	-	-	-	25	25	35

- 주: 1) 총대출잔액대비.  
 2) 총대출증가액대비.  
 3) 1980년 이후에는 원貨대출금증가액대비.
1. 제2금융권의 중소기업 의무대출비율.
- 투자금융회사: 어음할인보유액의 35%
  - 종합금융회사: 연간 여신잔액의 25%
  - 상호신용금고: 연간 대출잔액의 80%
  - 보험회사: 연간 취급액의 35%

자료: 한국은행.

- 1980년대 이후 주요한 中小企業金融 強化政策을 보면

- 중소기업 技術開發資金, 中小企業製品 需要者金融, 公害防止施設資金 등에 대한 韓國銀行 貸出의 新設(1983년).
- 한국은행의 상업어음 再割引比率과 貿易金融의 融資單價의 우대적용 및 우대폭의 확대.
- 시설재수입을 촉진하기 위한 외화대출 비율의 인상.
- 中小企業構造調整資金制度의 導入(1989년).
- 기존의 신용보증기금 이외에 기술신용보증기금을 설립(1989년)하고 보증한도 및 간이심사 확대 등을 통해 신용보증지원을 확충.

<表 2> 中小企業의 信用保證 利用度 推移

(단위: 10억원, %)

	총신용보증(A)	중소기업신용보증(B)	예금은행의 중소기업대출 <sup>1)</sup> (C)	중소기업신용보증 이용도(B/C)	중소기업신용보증 비중(B/A)
1980	1,255	730	-	-	58.1
1986	2,320	2,098	-	-	90.4
1990	6,095	5,965	30,005	19.9	98.3
1995.9	11,470	11,434	65,376	17.5	99.7

주: 1) 시중은행, 지방은행, 중소기업은행, 국민은행의 중소기업 원화 대출금.  
자료: 신용보증기금, 기술신용보증기금.

- 1993년 금융실명제의 실시로 私債市場의 위축에 따른 영세기업의 자금난과 경영불안을 해소하기 위해 다양한 후속조치를 취한 바 있음.
  - 한국은행의 대출 확대, 예금은행의 긴급운전자금·경영안정자금 공급, 상호신용금고·신용협동조합·새마을금고의 어음할인 확대, 신용보증지원 강화 등.
- 중소기업금융의 강화정책 및 여신편중억제 위주의 大企業에 대한 여신관리제도로 인해 중소기업의 借入可用性은 과거에 비해 크게 확대되었음.

\* 차입가용성 = (총차입금/총자산)

- 중화학공업 육성기인 1973~1981년중 중소기업의 차입가용성은 大企業에 비해

8.2% 낮게 나타나다가 1980년대 이후 금융격차가 점차 해소되어 1980년대 중반 이후에는 차입가용성면에서 중소기업이 대기업에 비해 더 유리해진 것으로 나타남.

<表 3> 部門別 借入可用性 推移(製造業)

(단위: %)

총차입금 / 총자산	1973~1981	1982~1986	1987~1990	1991~1993
대 기업(A)	40.9	31.6	27.0	31.3
중소기업(B)	32.7	31.3	31.4	39.6
A - B	8.2	0.3	-4.4	-8.3

자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도.

## 2. 中小企業金融市場의 現況

- 중소기업금융시장은 수요자 측면에서 중소기업의 자금조달구조와 공급자 측면에서 금융기관의 자금공급구조로 구분하여 살펴볼 수 있음.

### 가. 中小企業의 資金調達 構造

- 우리나라의 중소기업은 대기업에 비해 内部資金의 축적이 저조하여 外部資金에 대한 의존도가 높음.
  - 1994년 현재 중소기업의 外部資金 依存度는 65.7%로서 대기업의 56.1%에 비해 크게 높아 중소기업 財務構造의 脆弱性을 반영하고 있음.
  - 한편 중소기업은 대기업에 비해 外部金融에 있어서 長期借入보다 短期借入에 대한 依存度가 높아 상대적으로 높은 금융비용을 부담하고 있어서 내부이익유보를 통한 内部金融의 확충을 어렵게 하고 있음.
- 중소기업의 外部資金調達構造를 보면 대기업에 비하여 直接金融보다는 間接金融과 企業間信用에 크게 의존하고 있음.

- 1994년 현재 직접금융시장에서 중소기업이 발행한 주식·회사채의 비중은 총자금 조달액의 4.4%로서 대기업의 13.9%에 비해 매우 낮은 수준을 보여주고 있는 반면, 금융기관차입 등 간접금융의 비중은 23.3%로서 대기업의 18.5%보다 더 높은 것으로 나타나고 있음.

<表 4> 製造業體의 資金調達 構成

(단위:%)

	중소기업					대 기업				
	1979 ~1983	1984 ~1988	1989 ~1993	1993	1994	1979 ~1983	1984 ~1988	1989 ~1993	1993	1994
내부자금	21.9	38.4	31.8	37.9	34.3	27.5	44.8	43.1	56.0	43.9
외부자금	78.1	61.6	68.2	62.1	65.7	72.5	55.2	56.9	44.0	56.1
-직접금융	11.6	9.8	8.1	7.8	4.4	14.2	14.9	16.2	21.4	13.9
-간접금융	34.5	25.7	37.1	29.8	23.3	28.9	19.4	25.1	13.8	18.5
-기업간신용	21.7	13.6	12.6	16.5	24.2	13.0	8.2	5.5	-1.5	8.1
-기타	10.2	12.4	10.5	8.0	13.9	16.5	12.8	10.1	10.3	15.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도.

- 중소기업의 企業間信用 依存度는 1994년 현재 24.2%로서 대기업(8.1%)보다 높으며, 이와같은 경향은 全期間에 걸쳐 나타나고 있음.
- 최근에는 중소기업의 기업간신용이 중소기업의 資金負擔을 완화시켜주기보다는 오히려 가중시키고 있는 실정임.
  - 1988년 이후 외상販賣比率이 외상購入比率보다 높은 수준을 보이고 있으며 90일을 초과하는 장기외상결제에 경우도 판매시의 비중이 구입시의 비중보다 항상 높은 수준을 보이고 있음.
  - 1995년 2/4분기중의 중소기업 대금결제조건을 보면 외상판매비율이 65.1%로 외상구입비율 58.4%보다 높으며, 외상결제기간에 있어서도 90일 이후 결제의 비중이 외상판매시 67.3%로 외상구입시의 54.6%보다 매우 높은 수준을 보이고 있음.

<表 5> 中小企業의 代金決濟 狀況

(단위: %)

	외상거래의 비중						90일 초과 외상결제 비중					
	1988	1990	1992	1993	1994	1995	1988	1990	1992	1993	1994	1995
구 입	48.0	45.2	59.2	60.6	60.8	58.4	11.8	15.6	48.1	54.5	59.7	54.6
관 매	62.0	55.3	67.4	65.0	64.0	65.1	32.1	35.1	60.5	64.2	69.7	67.3

주: 1. 각 연도 4/4분기 자료임.

2. 1995년은 2/4분기임.

자료: 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업경영실태 및 동향』, 각호.

- 従業員 規模別 中小企業의 借入金調達構造를 보면, 1994년 현재 銀行借入金의 비중이 79.1%로서 가장 높고 非銀行金融機關이 11.3%, 會社債依存度는 5.8%이며 私債依存度는 2.7%의 순으로 나타남(<表 6> 참조).
  - 금융기관으로부터의 借入金比重은 규모별 격차가 크지 않으나 회사채와 사채 등 직접금융과 비제도권 금융기관으로부터의 借入依存度는 기업규모에 따라 매우 다른 양상을 보이고 있음.
  - 규모가 영세할수록 사채의존도가 높고, 회사채의존도가 낮아 제도금융권으로부터의 資金調達이 어렵다는 것을 보여줌.
  - 1985~1994년 기간중 중소기업의 은행차입의존도의 증가는 은행에 대한 중소기업의무대출제도의 強化에 기인함.

<表 6> 中小製造業體 従業員 規模別 借入金 調達處別 構成比

(단위: %)

	은행(차관포함)		제2금융권		회사채		사채		기타		계
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	
200~299人	67.2	67.0	18.0	12.1	13.1	18.5	0.1	1.0	1.6	1.2	100
100~199人	78.9	77.0	10.8	12.1	8.6	10.0	0.5	0.3	1.2	0.5	100
50~99人	74.6	76.8	13.5	18.7	8.6	3.4	1.7	0.8	1.6	0.2	100
20~49人	78.9	88.1	7.7	6.4	4.7	2.6	7.2	1.7	1.6	1.2	100
10~19人	70.5	86.2	14.6	7.7	0.0	0.0	13.1	3.8	1.8	2.3	100
5~9人	51.2	79.5	6.6	10.8	0.0	0.0	34.3	8.6	7.9	1.0	100
전체평균	74.1	79.1	12.6	11.3	8.2	5.8	3.4	2.7	1.7	1.1	100

자료: 국민은행, 『중소기업 금융실태조사보고서』, 각 연도.

나. 金融機關의 中小企業에 대한 資金供給構造

- 1987~1993년 기간중 전 금융기관의 총대출 중 중소기업대출의 비중은 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있으며, 1993년 현재 그 비중은 43%에 육박하고 있음(<表 7> 참조).
- 金融機關의 총대출중 중소기업대출이 차지하는 비중은 中小企業이 창출한 생산액 및 附加價值 비중의 상승과 비례하여 높아지고 있음.

<表 7> 中小企業의 比重 推移

(단위: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
대출금	34.6	37.6	38.1	40.0	42.0	41.8	42.6
생산액	37.9	39.5	42.4	42.8	45.0	45.8	48.1
부가가치	39.5	42.5	45.1	44.5	46.2	47.6	50.6

자료: 재정경제원, 한국은행.  
통계청, 『광공업통계조사보고서』, 각호.

- 금융권역별 중소기업 대출시장 占有度의 추이를 보면 예금은행의 비중은 점차 감소하고 있는 반면 제2금융권의 비중이 증대하고 있음(<表 8> 참조).
- 예금은행 비중의 감소는 중소기업은행·국민은행 등 特殊銀行의 점유율이 낮아지는 데 기인함.
- 제2금융권의 경우 리스회사의 점유율 상승이 비약적으로 이루어지고 있어 제2금융권의 市場占有率 상승을 주도하고 있는 한편 상호신용금고와 함께 제2금융권의 2대 貸出市場을 형성하고 있으며 단자사의 비중은 계속 하락하는 추세에 있음.

<表 8> 制度圈 中小企業 貸出市場의 規模 및 金融圈域別 比重 推移

(단위: 10억원, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
중소기업대출규모	25,580 (100.0)	36,190 (100.0)	47,536 (100.0)	57,372 (100.0)	81,136 (100.0)	95,631 (100.0)	109,516 (100.0)
예금은행	66.2	57.8	58.4	62.2	54.0	51.7	52.8
일반은행	34.6	31.2	34.3	38.3	33.6	32.2	32.1
시중은행	23.3	21.5	23.6	26.1	23.2	22.7	22.8
지방은행	9.6	8.4	9.2	10.8	9.2	8.5	8.6
외은지점	1.6	1.4	1.4	1.4	1.2	1.0	0.6
특수은행	31.6	26.6	24.2	23.9	20.3	19.6	20.7
기업은행	14.8	12.6	11.5	11.0	9.1	8.8	9.1
국민은행	6.0	5.0	4.4	4.4	3.8	3.9	4.6
주택·농수축협	10.8	9.1	8.3	8.5	7.4	6.9	7.0
제 2금융권	33.8	42.2	41.6	37.8	46.8	48.2	47.2
개발기관	4.6	3.7	3.9	4.3	4.3	4.5	4.4
산업은행	1.9	1.7	1.8	1.8	1.7	2.0	1.8
수출입은행	0.0	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3
장기신용	2.7	1.9	2.0	2.2	2.3	2.3	2.3
종합금융회사	0.7	1.1	0.6	0.7	0.9	1.0	0.8
단자회사	7.6	7.8	7.3	7.4	5.3	4.2	2.7
상호신용금고	9.7	8.3	7.4	8.5	11.6	10.6	9.7
보험회사	4.2	4.3	4.3	5.4	5.1	4.9	4.8
생명보험	3.8	3.9	3.8	4.9	4.6	4.5	4.5
손해보험	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3
리스	2.7	12.6	11.3	4.4	12.5	15.5	17.2
은행신탁	4.2	4.3	6.8	7.1	6.4	7.5	7.7

주: ( ) 안은 예금은행과 제2금융권 총대출금 대비 중소기업 금융지원의 비중.  
 자료: 재정경제원, 한국은행.

### 3. 不渡率 上昇原因과 中小企業金融

가. 最近의 不渡動向

- 1986년~1988년의 3저호황에 힘입어 1988년~1990년간에는 0.04% 수준으로 낮아졌던 不渡率은 1991년 이후 景氣沈滯와 함께 급속히 상승하기 시작하여 1995년중에는 0.2%를 기록하고 있음.
- 부도업체수(당좌거래 정지업체 기준) 역시 1988년~1990년중에는 월평균 304개에 그쳤으나 경기부진의 심화와 함께 계속 증가하여 1994년중에는 월평균 938개, 1995년중에는 1,000개를 넘어섰음(1,137개).
- 부도금액도 1988년~1990년중에는 월평균 약 1,000억원 정도였으나 지속적으로 상승하여 1995년중에는 월평균 약 1조원대에 이르고 있음.

<表 9> 不渡 關聯 統計值의 推移

(단위: 월평균, %, 10억원, 개)

	88~90	91	92	93	94	95. 1~9
부도율	0.04	0.06	0.12	0.13	0.17	0.2
부도금액	106	312	587	572	823	1,063
부도업체수	304	513	897	792	938	1,137

자료: 한국은행.

- 1995년중 不渡業體數를 업종별로 보면 도소매업(24%)을 포함한 음식·숙박업 등의 서비스업(60.5%)이 제일 많고 그 다음으로 제조업(25.1%), 건설업(12.3%)순으로 이와 같은 추세는 1986년 이후 계속되어 오고 있음.
- 製造業은 서비스업중에 비해 초기(1991~1992년)에 부도가 크게 증가한 후 최근 감소하는 추세로, 이는 製造業의 경우 국내외경쟁이 어느 업종보다 일찍 심화되었기 때문에 초기에 부도가 급증한 후 構造調整이 진행됨에 따라 부도증가세가 감소하는 것으로 해석이 가능함.
- 서비스업은 초기에는 不渡增加勢가 낮았으나 최근에 와서 증가세가 높아지고 있는 바, 이는 서비스업이 비교역재적인 성격이 강하므로 제조업에 비해 경쟁정도가 낮으며 이에 따라 構造調整이 製造業보다 늦게 진행되는 것으로 보임.
- 다만 도소매업의 경우는 예외.

- 한편 부도업체수의 증가에도 불구하고 新設業體數는 더 빠른 속도로 증가하고 있음.

<表 10> 業種別 不渡業體數와 新設法人數의 推移

(단위: 월평균, 개, %)

	88~90평균	91	92	93	94	95. 1~9
제조업	63(20.7)	138(26.9)	272(30.3)	238(30.1)	261(27.8)	286(25.1)
건설업	20( 6.7)	49( 9.5)	94(10.5)	95(11.9)	100(10.7)	140(12.3)
서비스업	213(69.9)	313(61.0)	504(56.2)	439(55.4)	554(59.1)	688(60.5)
도소매	139(40.5)	156(30.4)	231(25.7)	212(26.8)	311(33.1)	273(24.0)
기  타 <sup>1)</sup>	8( 2.7)	13( 2.6)	27( 3.0)	20( 2.6)	23( 2.4)	23( 2.0)
합  계(A)	304(100)	513(100)	897(100)	792(100)	938(100)	1,137(100)
신설법인수(B)		1,016	1,142	995	1,394	1,457
B/A		1.98	1.27	1.26	1.49	1.28

주: 1) 농림축산, 광업, 전기·가스·수도사업을 포함.

1. ( ) 안은 전체 부도업체수에서 차지하는 비중.

자료: 한국은행

#### 나. 不渡率의 上昇要因

##### 1) 金融利用行態의 變化에 따른 技術的인 要因

- 不渡率의 계산은 금융결제원을 경유하는 어음에 대한 장표방식만을 대상으로 하는데 금융이용형태가 변화함에 따라 不渡率이 변화 이전보다 높게 산정되고 있음.

$$* \text{부도율} = \text{부도금액} / \text{어음교환액}$$

- 전자자금이체제도의 확대보급(Firm Banking, Home Banking, 타행환, CD 계좌이체, 지로 등)에 따른 비장표 전자결제수단의 이용증가로 어음교환액 규모가 감

소하면서 부도율이 상승하는 것으로 추계됨.

- 가계수표 장당발행한도 확대(1993년 9월) 및 부정수표 발행자에 대한 형사처벌의 완화(1993년 12월) 등에 따라 영세사업자 등의 決濟手段으로 이용되고 있는 가계수표의 부도증가도 不渡率 상승요인으로 작용하고 있음.
  - 금융실명제 실시 및 수표발행수수료 징수(1993. 12월) 등으로 부도율이 거의 0인 자기앞수표의 유통이 감소한 것도 부도율 상승으로 나타남.
- 이와 같은 金融慣行 및 決濟方式 변화에 의한 統計的 要因을 감안하더라도 1991년 이후의 부도는 1980년 후반보다 크게 높은 것이 사실임.

## 2) 構造的 要因

- 1980년대 중반의 高度成長과 그후의 거품경제과정을 거치면서 인건비 상승 등으로 경쟁력을 상실한 기업의 부도가 업종과 관계없이 현재화되고 있음.
- 그 결과 全産業에서 부도업체수가 1980년대 하반기보다 증가해 왔음.

### (가) 業種別 要因

- 製造業
- 재무구조의 취약성 등 中小企業의 구조적인 문제점이 개선되지 못한 상황에서 임금상승 및 人力難이 겹쳐 노동집약형 업종의 경쟁력이 약화됨.
  - 중소경공업의 경우 附加價值에서 인건비가 차지하는 비중이 약 70%(대기업 : 46.8%)수준에 달해 1980년대 후반 이후의 임금상승이 그대로 원가부담으로 작용
  - 이러한 구조하에서 景氣兩極化에 따라 특히 경공업의 부도비중이 높아지고 있음.
  - 이에 더하여 후발개도국의 工業化, 輸入自由化 확대 등으로 대내외 경쟁이 더욱

심화되면서 內需市場에서의 과당경쟁으로 내수판매 및 판매대금회수도 부진함.

<表 11> 製造業의 不渡業體數 推移

(단위: 개, %)

	1986~90년	1991	1992	1993	1994	1995. 1
제조업	839 (100.0)	1,657 (100.0)	3,259 (100.0)	2,850 (100.0)	3,133 (100.0)	173 (100.0)
경공업	629 (75.0)	1,225 (73.9)	2,372 (72.8)	2,103 (73.8)	2,319 (74.0)	130 (75.1)
중화학공업	210 (25.0)	432 (26.1)	887 (27.2)	747 (26.2)	814 (26.0)	43 (24.9)

주: ( )안은 제조업 부도업체수에서 차지하는 비중  
자료: 한국은행.

- 建設業

- 建設業의 부도증가는 1991년 이후 건설경기가 침체된 반면 건설업체수는 대폭 증가하여 業體間 과당경쟁을 초래한 데 주로 기인함.
- 1988년까지 건설업 신규면허발급 제한을 통해 건설시장에의 新規進入을 적극 억제해 오다가 1989년부터 建設業 신규면허 발급제한을 완화함으로써 건설업체수가 급격히 증가함(1988년말 2,600개사에서 1994년말 17,495개사로 약 7배 증가).

<表 12> 建設業體數 推移

(단위: 개사)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
건설업체수	2,600	5,553	5,486	6,157	11,910	11,663	17,495
종합건설업	468	930	918	912	1,700	1,653	2,651
전문건설업	2,132	4,623	4,568	5,245	10,210	10,010	14,844

자료: 건설교통부, 전문건설협회.

- 1991년 이후 건설경기가 沈滯되면서 미분양 아파트 물량 증가, 수주경쟁의 격화 및 수주조건의 악화 등에 따라 資金難이 가중됨.
- \* 공사대금 결제조건의 악화(분양후 공사대금 결제), 주택건설 등 소규모 공사에 대기업의 적극적인 참여로 中小建設業體의 공사중 물량 감소.

<表 13> 建築許可面積 및 未分讓 아파트 家口數 推移

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
건축허가면적 (전년동기대비, %)	26.7	45.8	31.4	-9.7	-10.0	24.5	-1.3
미분양아파트가구수(개)	-	-	-	11,021	36,926	77,488	105,586
건설업 부도업체수 (월평균, 개)	20	16	24	49	94	95	100

자료: 건설교통부.

- 도소매업

- 대형백화점, 편의점 등 현대식 流通市場이 급성장하고 Price Club 등 할인판매전문 신종유통업의 개업 등으로 在來市場이 위축되면서 零細 도소매업체의 경영난이 가중되어옴.
- 편의점수는 1991년의 279개에서 1994년에는 1,725개로 약 6배 증가.

<表 14> 都小賣 賣出額 增加率 推移

(단위: 전년동기대비, %)

	1988~90	1991	1992	1993	1994
도소매판매액	14.2	14.6	9.1	11.2	11.9
백화점매출액	31.6	28.6	17.1	26.2	29.9
편의점매출액	567.0	594.0	204.1	118.9	36.4
편의점 수(개)	39	279	691	1,389	1,725
도소매업 부도업체수(월평균, 개)	121	171	301	248	266

자료: 통계청, 편의점협회.

### 3) 販賣代金回收의 遲延

- 판매대금의 회수지연으로 초래되는 만성적인 자금난 및 경영불안은 中小企業의 경쟁력을 구조적으로 약화시킴은 물론 倒産의 중요한 원인으로 작용하고 있음.
- 최근 국내부도업체를 대상으로 한 부도사유 분석결과에 의하면, 구조조정과 직접적으로 관련없는 販賣代金 回收遲延이 무려 36.1%로 나타내고 있음.

<表 15> 最近의 中小企業 不渡 事由

(단위: %)

판매부진	판매대금회수지연	투자실패	관련기업부도	기타
38.7	36.1	302	7.7	14.2

주: 1992년 1~3월중 155개 부도중소기업체 대상.  
 자료: 중소기업은행.

- 판매대금의 상당부분이 어음 등 외상으로 결제되는 상황에서 판매대금 회수지연은 어음할인부진과 장기어음결제와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있음.

## II. 金融環境의 變化와 中小企業金融

### 1. 金融自律化의 進展과 中小企業金融

- 향후 중소기업금융시장은 金利自由化, 外換 및 資本自由化 등 金融自律化의 進展과 이에 대응한 기업과 금융기관의 資金調達 및 運用에 있어서 行態變化에 크게 의존하면서 변화해갈 것으로 예상됨.
  - 특히 교섭력에 있어서 우위를 점하고 있는 대기업의 資金調達構造의 變化와 이들에 대한 은행권의 貸出戰略의 變化, 그리고 中小企業關聯 金融政策의 變化方向이 中小企業貸出市場의 變化방향을 결정하게 될 것임.

#### 가. 金利自由化

- 최근 완료된 제3단계 金利自由化措置로 인해 은행 총여신의 100%, 총수신의 약 64.7%의 금리가 자유화됨.
  - 3단계까지의 금리자유화조치로 금융기관의 수신구조 및 자금운용면에서 큰 변화가 없을 것으로 전망됨.
  - 또한 대출이자 결정이 스프레드방식으로 적용됨에 따라 당분간 금융기관의 預貸마진은 크게 축소되지는 않을 것으로 보임.
- 그러나 향후 自由金利商品의 도입과 1997년 이후 계획되어 있는 제4단계 금리자유화조치가 시행되면 모든 受信金利의 자유화가 이루어져 예대마진 축소 경향이 심화될 것임.
  - 이에 따라 金融機關은 收益性이 높은 부분으로 資金運用을 확대하여 中小企業 및 家計에 대한 貸出比重이 증가할 것으로 보이며, 貸出金利의 運用에 있어서도 收益性을 크게 고려하게 될 것임.
  - 또한 예금금리가 市場金利 수준으로 상승하고 은행들이 전통적 자금조달원인 예

금 이외에 새로운 資金調達手段을 적극적으로 개발하게 되면 자유화 이전보다 자금조달규모는 확대되어 자금공급 능력이 증대될 것임.

- 결국 금리자유화는 여·수신금리의 상승을 초래함으로써 資金에 대한 超過需要를 줄이는 동시에, 조달비용상승은 收益性이 높은 中小企業貸出의 확대를 가져올 것으로 전망됨.

#### 나. 外換 및 資本自由化

- 현재 정부는 상당히 前向的인 資本 및 外換自由化計劃을 推進하고 있음.
  - 외환거래의 자유화는 1995년부터 외환집중제의 정지, 경상거래의 지급절차 간소화(인가제→신고제) 등 상당히 빠른 속도로 추진될 것임.
  - 자본거래는 통화량·환율·금리 등 거시경제에 미치는 영향을 고려하여 상대적으로 점진적으로 自由化될 전망이다.
- 자본·외환자유화는 장기적으로 해외금융시장을 통한 低利의 자금조달기회 확대에 따른 금융비용의 저하, 수출입거래 및 해외생산활동의 활성화 등을 통해 국내기업의 對外競爭力을 제고시킬 것으로 기대됨.
- 그러나 中小企業은 信用度가 취약해 해외자본을 조달할 수 없어 국내 민간여신에 의존할 수밖에 없어 상당기간 資金難이 심화될 것으로 보임.
  - 정책당국이 대규모의 순자본유입에 따른 해외부문의 통화증발을 민간여신 축소를 통해 吸收(불태화)하지 않을 수 없으므로 부도위험이 높은 중소기업대출이 줄어들 가능성이 있기 때문임.

#### 다. 其他

- 政策金融의 縮小, 大企業에 대한 與信管理制度的 改善 등 실질적인 금융자율화가 진전될 것이므로 중소기업의 무대출제도 등 기존의 中小企業에 대한 人爲的인 금융 지원 또한 점차 축소될 수밖에 없을 것으로 보임.

## 2. 金融證券化의 進展과 中小企業金融

- 기업의 脫銀行化, 즉 企業資金의 銀行依存度가 줄어드는 傾向은 資本市場이 발달되면서 주식 및 채권발행에 의한 直接金融의 資金調達費用이 은행차입에 비해 저렴하기 때문에 일어나는 현상임.
  - 1980년대에 들어와서 세계적으로 금융의 증권화가 급속히 진전되어 기업의 자금조달측면에서 직접금융의 비중이 늘어나고, 동시에 가계의 자산운용면에서도 예금 위주에서 주식·채권 등의 有價證券 구입이 증가하여 은행의 예금이 고수익 증권시장으로 移轉하는 현상이 공통적으로 나타나고 있음.
- 우리나라에서도 기업들의 자금조달구조가 은행권을 통한 間接金融 위주에서 주식 및 회사채 발행을 통한 直接金融 위주로 크게 전환되는 추세에 있음.
  - 또한 자본자유화의 진전으로 그동안 규제되어 온 저금리의 해외자금의 차입이 점점 증가할 것으로 전망되어 기업들의 國內銀行依存度는 계속 줄어들 것으로 보임.
- 기업자금조달의 은행의존도가 계속 축소되면 그동안 銀行貸出의 주류를 이루었던 기업대출, 특히 직접금융시장 및 해외시장에의 접근도면에서 유리한 대기업대출이 감소하게 될 것으로 보임.
  - 이에 따라 은행간 貸出競爭이 본격화되고, 일반은행들은 중소기업과 소비자금융을 중심으로 하는 小賣金融業務에 주력하는 양상이 나타나게 될 것임.
  - 실제로 대기업의 직접금융의존도는 중소기업과 달리 증가하고 있는 추세를 보이고 있음.

### 3. 特殊銀行의 民營化와 中小企業金融

- 서민가계 및 소기업에 대한 金融支援을 전담하던 국민은행이 이미 민영화되었고(1995년), 중소기업 전담은행인 중소기업은행도 곧 民營化될 예정임(1996년).
  - 민영화 이전 국민은행은 전체 대출의 45% 정도를 소기업에게 대출하도록 규정되어 있었으나 민영화로 中小企業에 대한 대출비중이 하락할 것으로 전망됨.
  - 중소기업은행은 총대출의 90% 이상을 中小企業에게 대출하도록 규정되어 있어 그동안 中小企業金融의 중추적인 역할을 담당해 왔음.
  
- 이들 특수은행의 民營化는 中小企業貸出市場의 축소요인으로 작용할 것임.

### 4. WTO體制의 出帆과 中小企業金融

- UR보조금 협정에 의하면 1차적으로 특정 제도나 자금이 補助金인지의 여부를 판정한 후, 보조금을 禁止·相計可能·許容補助金으로 구분하도록 되어 있음.
  
- UR보조금 협정의 기준에 의하여 우리나라 중소기업 금융지원제도를 분류하면 중소기업기반조성자금 중 일부자금만이 금지보조금으로 분류될 수 있으며, 대부분의 중소기업관련 금융지원제도는 상계가능 혹은 허용보조금이 됨.
  - 따라서 UR補助金 協定の 타결이 中小企業金融에 미치는 영향은 그렇게 크지는 않을 것으로 보임.
  
- 한편 향후 중소기업 지원제도를 개편함에 있어서 우리나라가 UR협정상 개발도상국 지위를 인정받을지의 여부가 중요한 변수가 됨.
  - 개발도상국으로 분류되면 금지보조금 철폐의 猶豫期間이 수출보조금은 8년, 수입대체보조금은 5년이어서 그렇지 못할 경우의 3년에 비해서 中小企業을 포함한 산업 전반에 피해를 줄이면서 支援制度를 개편할 수 있는 여유를 가질 수 있게 됨.

### Ⅲ. 中小企業金融의 不振要因

#### 1. 不合理한 擔保貸出慣行

- 그동안 우리나라의 金融機關은 金利規制 및 이로 인한 자금에 대한 慢性的인 超過 需要 그리고 脆弱한 企業의 財務構造 등의 구조적인 요인으로 인하여 擔保貸 出의 慣行을 형성하여 왔음.
  - 즉 金利規制下에서 신용도에 따른 金利差等이 이루어질 수 없었으므로 리스크 프리미엄을 감안한 금리대신에 담보를 확보함으로써 금융기관의 安全性을 도모 하였고, 만성적인 자금의 초과수요 상태에서 금융기관은 우량고객을 확보하고자 하는 노력보다는 擔保를 통해 債權을 確保하고자 하였음.
  - 특히 부도위험이 높은 중소기업대출에 대하여 지나치게 낮은 低金利를 유지해 온 정책은 은행의 담보대출관행을 지속하게 함으로써 中小企業에 대한 담보요구 의 정도가 심화되어 왔다고 할 수 있음.
  - 뿐만 아니라 高度成長過程에서 기업의 외부자금 의존도가 높아 財務構造가 脆弱 함에 따라 금융기관도 담보를 통해 채권확보를 하고자 한 것임.
  - 이와 같은 담보위주의 대출관행은 金利自由化가 상당히 진행된 현재의 시점에서 도 별로 고쳐지지 않고 있음.
  
- 이러한 擔保貸出의 慣行은 大企業에 비하여 中小企業에게 더욱 큰 隘路要因이 되고 있으며(<表 16> 참조), 1995년 9월말 현재 예금은행의 중소기업대출중 신용대출의 비중은 35.3%에 불과한 실정임(<表 17> 참조).

<表 16> 第一銀行 貸出金の 對象別, 擔保別 構成比(1993년말 현재)

(단위: %)

	大企業	中小企業	家計	全體
物的擔保貸出	34.9	48.8	60.1	42.9
保證貸出	16.8	10.8	2.3	12.0
信用貸出	48.3	40.4	37.6	45.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 第一銀行.

<表 17> 預金銀行<sup>1)</sup>中小企業貸出金の 擔保別 構成比

(단위: %)

	1988	1990	1992	1993	1994	1995.9
物的擔保貸出	60.7	58.6	55.6	51.8	53.2	51.9
保證貸出 <sup>2)</sup>	13.1	15.0	15.1	18.3	15.1	12.8
信用貸出	26.2	26.4	29.3	29.9	31.7	35.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 시중은행·지방은행·중소기업은행·국민은행만 포함.

2) 신용보증기관 및 금융기관 지급보증대출 포함.

자료: 한국은행.

- 현재의 擔保貸出慣行下에서 銀行은 中小企業에 대한 교섭력 우위를 바탕으로 대출에 따른 위험을 전적으로 차입자인 中小企業에게 轉嫁하고 있음.
  - 실제로 은행의 대출관행을 보면 통상 대출금액의 1.3배~1.5배 이상의 금액만큼 담보를 설정하고 있으며, 不動産擔保價値의 평가액도 시가에 훨씬 못 미치고 있음.
  - 담보설정에 더하여 1인 이상의 連帶保證을 요구하고 있으며 담보설정과 관련된 제비용을 전액 借入者가 부담하도록 되어 있음.
  - 뿐만 아니라 기업이 倒産하여 대위변제 혹은 담보처분에 의한 변제가 이루어질 경우에도 연체와 관련된 모든 비용을 企業이 전적으로 負擔하고 있음.

- 한마디로 우리나라의 은행은 적정수준 이상의 超過擔保를 요구함으로써 대출에 따른 위험을 전적으로 借入者에게 轉嫁하고 있음.
- 원래 은행의 역할은 차입자의 위험을 떠맡음으로써 자금의 중개를 가능하게 하는 것이고 은행의 수익은 자금중개에 있어 危險取得에 대한 보상의 의미를 가지는 것임.
  - 특히 우리나라와 같이 資本市場의 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있는 경우 이러한 은행의 위험취득 역할은 매우 중요하다고 할 수 있음.
- 이러한 관점에서 담보대출관행의 개선은 銀行으로 하여금 적절한 위험을 떠맡도록 하는 scheme을 고안하는 방향에서 접근하는 시각도 필요함.

## 2. 외상賣出債權의 現金化 不振

- 중소기업의 만성적인 자금난의 가장 큰 요인은 慣行化된 외상거래의 결과 발생한 상업어음 등 외상매출채권의 現金化가 부진한 데에서 찾을 수 있음.
  - 외상매출채권의 현금화는 상업어음할인과 외상채권대출 및 팩토링의 형태로 이루어질 수 있음.
  - 특히 상업어음할인의 경우는 金融機關의 입장에서도 滿期日에 금융기관간 어음 교환과정을 통해 自動決濟됨에 따라 비교적 자금회수가 확실하고 만기 또한 단기여서 健全성·유동성·수익성의 측면에서 유리함.
- 1993年末 現在 외상賣出債權의 發生規模는 98조 1천억원으로 推定되며, 이 중 商業어음이 43조 5천억원, 비어음형태의 외상賣出金이 54조 5천억원으로 전체 외상매출채권의 44.4%와 55.6%를 점하고 있음(<表 18> 참조).

<表 18> 외상賣出債權의 發生規模와 現金化 現況(全産業)

(단위: 10억원, %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	연평균증가율
상업어음(A)	14,549	19,071 (31.1)	26,696 (40.0)	34,293 (28.5)	37,835 (10.3)	43,538 (15.1)	(25.0)
기업의 보유부분	7,869	10,533 (33.9)	15,853 (50.5)	19,438 (22.6)	20,806 (7.0)	23,600 (13.4)	(25.5)
금융기관 할인분(B)	6,680	8,538 (27.8)	10,843 (27.0)	14,855 (37.0)	17,029 (14.6)	19,938 (17.1)	(24.7)
현금화비율(B/A)	45.9	44.8	40.6	43.3	45.0	45.8	-
외상매출금(C)	17,064	20,642 (21.0)	28,786 (39.5)	35,930 (24.8)	41,674 (16.0)	54,554 (30.9)	(26.4)
기업의 보유부분	16,062	19,741 (22.9)	27,550 (39.6)	35,019 (27.1)	39,294 (12.2)	49,867 (26.9)	(25.7)
외상채권대출 및 팩토링(D)	1,002	901 (-10.1)	1,236 (37.2)	911 (-26.3)	2,380 (161.3)	4,687 (96.9)	(51.8)
현금화비율(D/C)	5.9	4.4	4.3	2.5	5.7	8.6	-
외상매출채권(E=A+C)	31,613	39,713 (25.6)	55,482 (39.7)	70,223 (26.6)	79,509 (13.2)	98,092 (29.9)	(27.0)
금융기관 지원규모(F)	7,682	9,439 (22.9)	12,079 (28.0)	15,766 (30.5)	19,409 (23.1)	24,625 (26.9)	(26.3)
현금화비율(F/E)	24.3	23.8	21.8	22.5	24.4	25.1	-
전산업 매출액(G)	191,067	206,205 (7.9)	280,895 (36.2)	345,862 (23.1)	385,985 (11.6)	450,850 (16.8)	(19.1)
매출액대비 외상매출채권의 비율(E/G)	16.5	19.3	19.8	20.3	20.6	21.8	-

주: 1. 기업의 보유부분은 각 연도 12월 決算期 현재 수치임.

2. ( ) 안은 증감률.

자료: 한국은행, 「경제통계연보」 및 「기업경영분석」, 각 연도.

전국투자금융협회, 전국상호신용금고연합회, 보험감독원, 중소기업협동중앙회.

- 한편 總賣出額 對比 외상賣出債權 發生規模의 比率은 1993年末 現在 21.8%로서 전체 조사기간에 걸쳐 계속 增加 趨勢를 보이고 있는데, 이는 近年에 들어 기업의 賣出不振 및 資金難으로 인해 기업간 거래에 있어서 現金決濟의 比重이 減少되고 있음을 반영함.
- 1988~1993년 기간 중 상업어음과 외상매출금의 연평균 증가율은 각각 25.0%와

26.4%로서 외상決済去來가 어음決済보다 상대적으로 擴大되는 趨勢를 반영하고 있음.

- 우리나라의 경우 대부분의 외상매출채권의 현금화는 어음할인 형태로 이루어지고 있으며, 비어음형태인 외상매출금에 대한 금융공급수단은 은행이 제공하고 있는 외상채권대출과 팩토링에 한정되고 있음.
  - 1993년末 現在 制度金融圈을 통해 現金化된 외상賣出債權은 24조 6천억원으로서 總發生 외상賣出債權 98조 1천억원의 25.1%에 불과함.
  - 이 중 어음할인 형태로 현금화된 규모는 19조 9천억원으로, 이는 전체 받을어음의 45.8%에 해당되며 외상채권대출의 형태로 현금화된 규모는 5천억원으로, 이는 전체 외상매출금의 3.6%에 불과함.
  
- 특히 中小企業의 외상賣出債權의 早期現金化 비율은 적정 수준보다 크게 낮은 실정임.

#### IV. 中小企業金融의 活性化 方向

##### 1. 信用貸出의 擴大

- 중소기업에 대한 信用貸出의 擴大는 금융정책적인 면에서 뿐만 아니라 금융기관의 업무측면에서도 長期的인 對應方案이 강구될 必要가 있지만 短期的으로는 信用保證 制度를 擴充하는 것이 가장 시급함.
  - 이를 위해 신용보증기관에 대한 政府出捐의 擴大를 통하여 신규보증능력을 확대 하여야 함.
  - 또한 신용보증기관의 재원액 중 政府出捐金의 비중은 34.5%에 불과하고 나머지는 모두 金融機關의 出捐으로 이루어지고 있어 중소기업의 담보력 부족을 해결하기 위한 財政의 役割이 매우 未洽한 상태이므로 정부의 신용보증기관에 대한 출연은 金融機關의 출연분 이상으로 확충되어야 할 것임.

<表 19> 信用保證實績의 推移

(단위: 억원, 倍)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995. 9
보증잔액(A)	41,054	60,951	80,478	84,349	107,208	104,496	114,700
기본재산(B)	6,507	7,433	8,114	7,228	7,545	8,626	8,720
운용배수(A/B)	6.3	8.2	9.9	11.7	14.2	12.1	13.2

자료: 신용보증기금, 「보증월보」, 1995. 10.  
 기술신용보증기금, 「기술보증월보」, 1995. 10.

- 신용기금에 대한 은행의 出捐金을 현행과 같이 총대출금에 연동시키는 대신 각 은행의 담보처분금액 (기업의 도산시 은행이 담보를 처분하여 회수하게 되는 대출금)에 비례하여 결정하도록 함.

<表 20> 信用保證機關에 대한 出捐 現況(1995년 10월말 현재)

(단위: 억원, %)

	신용보증기금	기술신용보증기금	계
정 부	8,377 (32.5)	3,970 (39.6)	12,347 (34.5)
금융기관	17,397 (67.5)	6,060 (60.4)	23,457 (65.5)
계	25,774	10,030	35,804

주: ( ) 안은 비중.

자료: 신용보증기금, 기술신용보증기금.

- 이러한 제도하에서는 기업의 도산시 擔保가 많을수록 더 많은 금액을 信用基金에 지불하여야 하기 때문에 담보가 많은 企業보다는 위험이 적은 기업에 대출을 증대시킬 유인을 갖게 될 것임.
- 또한 은행은 이미 貸出된 企業에 대해서도 가능한 도산을 피하려는 유인을 가지게 될 것임.
- 장기적으로 담보대출이 信用保證附貸出로 충분히 대체가 이루어진 후 전액보증제를 부분보증제로 전환하는 것이 바람직할 것임.

## 2. 外上賣出債權의 現金化率 提高

- 상업어음재할인을 한국은행의 總額限度貸出對象에서 제외하는 것을 검토함과 동시에 재할인금리의 상향 조정 및 재할인비율 축소 등을 통해 은행의 자동재할 의존을 억제해야 함.
  - 현행 총액한도제하에서는 상업어음 외에도 韓銀法 제 69조에서 정한 국공채 등 적격증권을 담보로 은행에게 대출할 수 있도록 되어 있어 韓國銀行이 상업어음할인을 유도하는 제도적 연결고리가 없음.
  - 즉, 은행은 금리가 낮아 시중에 유통이 되지 않는 通貨安定證券이나 國債 등을 담보로 해서 차입할 수 있을 뿐만 아니라 상업어음을 담보로 해서 차입할 경우에도 상업어음할인 이외의 자금운용에도 사용할 수 있음.

- 자동결제방식으로 還收되는 상업어음할인을 償還이 상대적으로 용이하지 않은 지방중소기업자금, 소재부품업체 운전자금 등 一般資金과 혼합하여 운용하는 경우 신축적인 유동성조절기능이 저하될 우려가 있음.
- 상업어음을 견질담보로 하는 표지어음에 대한 은행권 유통시장을 활성화하는 한편, 동 어음의 발행업무를 현행의 短資會社와 銀行뿐만 아니라 우량 상호신용금고 등 제2금융권에도 허용하고 동 어음의 賣出金利를 완전 자유화하는 것이 필요함.
  - 표지어음업무의 취급확대는 금융기관의 상업어음할인 재원확충을 도모할 수 있음.
- 상업어음할인이 賣出價權 중 받을어음에 대한 현금화 방법이라면, 팩토링은 어음이 외의 외상매출채권을 현금화해주는 방법으로 팩토링금융을 활성화하는 방법도 모색해야 함.
  - 팩토링을 포함하여 中小企業의 외상매출채권의 현금화를 도와 주는 금융이 활발하게 이루어지기 위해서는 정확한 中小企業의 신용평가가 전제가 되어야 하며, 이를 위해 전문신용평가기관의 설립을 검토할 필요가 있음.

### 3. 地域密着型 金融機關의 活性化

- 중소·영세기업의 자금난 완화 및 사금융 양성화를 위해서는 상호신용금고나 협동조합금융기관(신용협동조합과 새마을금고) 등 상호금융형 금융기관을 적극 육성할 필요가 있음.
  - 受信과 與信이 연계되는 상호금융형 금융기관은 지역에 밀착하여 반복적 거래관계나 관련기업들로부터의 信用情報 취득을 통해 중소기업금융에 내재하는 정보의 비대칭성문제를 효과적으로 완화할 수 있음.
  - 특히 협동조합은 “組合員 = 組合所有者 = 組合利用者”에 따른 거래의 내부화(internalization)와 인적 유대를 통해 異質多元의인 영세업자의 신용정보를 저렴

한 비용으로 파악 가능함.

- 중소기업부문이 발달된 日本은 일찍부터 지역금융기관이 규모·계층별 중소기업 금융에 特化해 왔음.
  
- 제2금융권 중 중소기업대출비중이 가장 높은 상호신용금고에 대한 여수산업무규제 등을 완화하여 중간계층 中小企業에 대한 자금공급기능을 강화할 필요가 있음.
  - 대출가능기업을 종업원수 150~200인 이하인 기업(현행 150인 이하)으로 상향조정하고, 増資 등 자본금 확충 등을 통한 자율적인 대형화 유도.
  - 실세금리를 반영하는 단기수신상품을 허용하여 금리자유화 등 금융환경 변화로 위축되는 수신기반을 보강하는 한편, 개별 금고의 건전성·경영능력에 따라 지점 설치의 선별적 허용 검토.
  - 상호신용금고의 건전화·대형화가 어느 정도 진전되는 시기에 가서는 개별 금고의 銀行業 진입을 허용하여 통화신용정책과 연계한 中小企業金融制度를 공고히 해 나갈.
  
- 전국적으로 4천8백여개의 점포(조합원 : 1천만명)을 갖고 있는 신용협동조합과 새마을금고를 영세사업자의 주거래금융기관으로 육성하여 少額 私金融을 흡수하도록 함.
  - 신용협동조합과 새마을금고의 법체계 및 지도감독체계를 일원화하여 일관성 있는 정책하에서 양 조직간 公正競争 및 공신력 제고를 유도.
  - 공단·시장 등 영세상공인 密集地域에 지역조합의 신·증설 및 영업지역 범위를 확대하여 점포이용의 불편을 해소.