

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-25호 | 2023년 9월 11일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

소상공인 대출 상환유예 종료 임박에 따른 정책대안 - 소상공인 FGI를 중심으로1) -

정 상 희 수석연구위원 (경제학 박사)

■ (현황) 소상공인 대출은 영세 규모의 대면서비스업 중심으로 증가

- '23년 1/4분기말 소상공인 대출액은 전년동기 대비 7.6% 증가한 1,034조원

■ 정부는 9월말 종료되는 소상공인 대출 상환유예에 따른 부실위험은 낮다고 평가

- 대출만기 '25년 9월, 상환계획서 수립 시 '28년 9월까지 원금과 이자 분할상환
- (문제점) 1,000조원 규모(73%는 만기 1년 이내) 소상공인 대출에 대한 대안 부재

■ 정부 대출지원 정책과 현장과의 괴리 발생

- 복잡한 대출요건 등이 상대적으로 디지털 활용능력이 취약한 소상공인에게는 제약
- 정부 정책자금의 신용도에 영향주어 은행권 대출을 받을 경우 페널티로 작용
- 폐업을 해야 하지만 대출금 일시상환 등의 이유로 하지 못하는 상황

■ (제언1) 소상공인 매출증대를 통해 대출 상환이 이루어지는 환경 조성

- 고정비 부담 완화 법안 통과 및 전기요금은 전력기금과 부가가치세 면제 검토
- 은행권 등과의 연계를 통한 소상공인 금리우대
- 매출증대를 유인할 수 있도록 지역화폐에 대한 지원 강화

■ (제언2) 대출금에 대해 이익 공유형 장기 분할납부 시행

■ (제언3) 정책자금과 민간자금 간 신용도 분리 정책 마련

■ (제언4) 적시폐업 지원을 통해 불필요한 비용 발생 최소화

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

1) FGI는 PC방, 노래방, 제과점, 숙박업, 메이크업, 외식업 소상공인을 대상으로 진행

I. 소상공인 대출 현황

- 소상공인 대출은 영세한 규모의 대면서비스업 중심으로 꾸준한 증가세를 보이고 있음²⁾
 - '23년 1/4분기말 소상공인 대출 차주수는 313만명, 대출액은 전년동기 대비 7.6% 증가한 1,034조원* 정도로, 코로나19 발생 직전인 2019년말 684.9조원 대비 50.9% 증가
 - * 소상공인 대출액은 개인사업자 680.2조원, 가계대출 353.5조원
 - 전체 대출액 가운데 취약차주 비중은 2019년 대비 0.2%p 증가한 10.1%로 31만 6천명 정도가 이에 해당
 - 이와 함께 은행권 대출은 계속 감소하는 대신 비은행권 대출비중은 '19년말 32.1% 대비 7.3%p 증가한 39.4%로 상대적으로 고금리 대출이 계속해서 증가 추세
 - 특히, 경기에 상대적으로 민감한 영세규모 위주의 대면서비스업에서 대출비중이 '19년 39.9%에서 46.1%로 크게 증가하여 주의가 필요하다고 볼 수 있음

<표1> 소상공인 대출구성 비중

단위: %

구성		2019	2021	2023. 1/4
차주특성	비취약	90.1	91.0	89.9
	취약	9.9	9.0	10.1
금융업권	은행	67.9	64.5	60.6
	비은행	32.1	35.5	39.4
업종	대면	39.9	44.3	46.1
	비대면	20.2	21.3	21.5
	부동산	39.9	34.4	32.4

주 1) 차주특성별 비중은 전체 자영업자대출 잔액에서 각 차주가 차지하는 비중

2) 업종에서 대면업종은 도소매, 숙박음식, 개인서비스, 여가서비스로 구성되며, 비대면업종은 대면서비스업과 부동산업을 제외한 나머지 업종으로 구성

자료: 한국은행 금융안정보고서(2023.6)

- 정부는 코로나19 피해 소상공인에 대해 5차례에 걸친 대출 만기연장 및 상환유예 시행
 - 금융권 자율협약에 따라 만기연장은 '25년 9월까지 3년으로 연장. 올해 9월 종료예정인 상환유예는 상환계획서 작성시 최장 '28년 9월까지 유예된 원금 및 이자 분할상환
 - 만기연장 및 상환유예 지원대상은 '22년 9월말 약 100조원, 43만명에서 '23년 6월 현재 76조원, 35만명으로 지속적으로 감소

2) 한국은행 금융안정보고서(2023.6) 결과를 참고하였으며, 개인사업자대출을 보유한 차주를 자영업자로 식별하여 자영업자대출 규모를 개인사업자대출과 가계대출의 합으로 추정

II. 소상공인 대출 상환유예 종료에 대한 정부입장

- 정부는 9월말 종료예정인 소상공인 대출 상환유예에 따른 부실위험은 낮을 것으로 평가
 - 소상공인 대출 상환유예 종료시점이 다가옴에 따라 언론 및 관련 단체 등에서 부실위험에 대한 우려를 제기하는 상황이지만 정부는 큰 문제는 없을 것으로 판단
 - 이와 관련 대출금 상환, 대환대출 등을 통해서 '22.9월말 대비 '23.6월말 기준 대출금 약 24조원, 차주수 8만명이 감소하여 대출금 상환이 순조롭게 진행되는 것으로 판단
 - 이와 함께 만기연장·상환유예 지원액 중 93%(71.0조/76.2조)에 해당하는 만기연장 금액은 대출만기가 '25년 9월까지이며, 이자를 정상납부 하고 있어 문제가 없다고 판단
 - 아울러 약 4.1조원에 해당하는 원금 상환유예 또한 상환계획서를 작성할 경우 '28년 9월까지 최대 60개월 분할상환이 가능하며, 99.0%(10,263명/10,366명)의 차주가 상환 계획 수립 완료
 - 마지막으로 상대적으로 부실위험이 있는 이자 상환유예 차주(대출액 1.1조원)는 800명 규모로 불가피할 경우 금융사 연착륙지원 및 새출발기금을 통한 채무조정 지원

<표2> 만기연장·상환유예 지원 추이

단위 : 조원, 만명

구 분	'22.9월 지원대상		'23.3월 지원대상		'23.6월 지원대상	
	대출잔액	차주수	대출잔액	차주수	대출잔액	차주수
① 만기연장	90.6	41.3	78.8(92%)	37.5	71.0(93%)	34.0
② 상환유예 ¹⁾	9.4	2.4	6.5(8%)	1.6	5.2(7%)	1.1
① 원금상환유예 ²⁾	7.4	2.2	5.2(6%)	1.5	4.1(5.5%)	1.0
② 이자상환유예 ³⁾	2.1	0.19	1.4(2%)	0.11	1.1(1.5%)	0.08
합계	100.1	43.4	85.3	38.8	76.2	35.1

주 1) 상환유예 : 상환유예 차주는 원칙적으로 '23.3월말까지 상환계획서를 작성해야 하나, 제약정 만기가 '23.6월 이후 도래하는 차주는 만기 2개월 전까지 작성할 수 있음

2) 원금상환유예 : 원리금분할상환대출의 원금 납부만 유예하고 이자는 정상 납부

3) 이자상환유예 : 만기일시상환대출 또는 원리금분할상환대출의 이자 납부를 유예

자료: 금융위원회

○ (문제점) 정부는 소상공인 대출 일부만을 가지고 부실위험 여부 판단

- 정부는 소상공인 대출 만기연장·상환유예 대상자를 기준으로 대출상환에 큰 문제가 없다고 판단하고 있지만, 해당 금액은 '23년 1/4분기 기준으로 85조원 수준에 불과함
- 한국은행은 정부 판단과 동일한 시점인 '23년 1/4분기 소상공인 대출규모를 1,033조 원 정도로 추정하고 있으며, 해당 대출 관리를 위한 정부정책은 제시되지 않고 있음

- 특히, 한국은행 추정 대출 가운데 만기 1년 이내인 소상공인 대출 비중 73.2%, 취약차주의 연체율 위험률은 '22년 14.4%에서 '23년 말에는 18.5%까지 상승할 것으로 전망
- '23년 1/4분기 기준으로 31만명 정도의 취약차주 가운데 6만명 가량이 대출 연체가능성이 크다고 볼 수 있음에 따라 정부에서 우려하고 있는 800명보다 훨씬 큰 규모임
- 정리하면 소상공인이 받고 있는 대출규모가 정부지원 자금보다 민간금융 자금이 훨씬 크기 때문에 전체 소상공인 대출액을 기준으로 정부의 대안마련 필요
- 관련하여 FGI 결과 대출금 구성이 정부자금과 민간자금 비율이 2:8 정도라고 응답

Ⅲ. 정부의 대출 지원정책 평가³⁾

○ 현장에서 인식하고 있는 경기상황을 제대로 반영하고 있지 못함

- 소상공인이 대출금을 상환하기 위해서는 매출회복 및 증대가 있어야 하지만 경기불황, 고물가, 고금리, 소비패턴 변화* 등으로 매출회복은 여전히 더디게 진행되는 상황
- 정부가 5차례에 걸쳐서 소상공인 대출금 만기연장·상환유예 조치를 한 이유가 소상공인의 제대로 된 매출회복을 기대하기 어려운 환경이라고 판단하였기 때문임
- 소상공인연합회에서 실시한 소상공인 금융 실태조사('23.3)에서 응답자의 63.4%가 대출이 늘었다고 응답하였으며, 그 원인으로 41%가 매출과 수익 동반하락이라고 응답
- * 소비패턴 변화: 개인 PC구입 증가→PC방 출입감소, 회식문화 변화→노래방 출입감소 등
- 특히, 현재 소상공인들의 경우 코로나19 이전 수준의 매출회복도 제대로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 코로나 손실보상도 제대로 받지 못한 상황에서, 경영 및 고용유지 등을 위해 불가피하게 받게 된 대출에 대한 충분한 배려가 부족
- 코로나 손실보상금은 피해액의 10% 정도 수준이며, 국가의 명령에 따라서 이루어진 영업제한 등의 조치에 대해서는 납득할 만한 조치가 이루어져야 하지만 부족

○ 정부의 정책자금 홍보부족으로 일부 소상공인만 이용하는 상황

- 정부가 정책자금을 홍보할 경우 이를 통해서 대출을 받으려고 할 경우 기존 대출을 이유로 홍보한 한도만큼 대출을 받을 수 없어 추가적인 대출을 받아야 하는 문제 발생
- 아울러 대출을 받기위해 지불해야 하는 보증료도 부담이 되는 상황
- 또한 정책자금 홍보도 제대로 이루어지지 못해 이를 인지하고 있는 소상공인만 계속해서 이용하고 있어 자금이용에 대해 일종의 '부익부, 빈익빈' 현상 발생

3) 정부의 대출지원 평가는 FGI 결과를 바탕으로 함

○ **대출조건이 까다롭고 절차가 복잡하여 제대로 대출을 받지 못함**

- 소상공인시장진흥공단에서 진행하는 청년 고용연계 자금처럼 특정 자금을 지원받기 위해서는 관련된 요건을 충족해야 하지만 일정부분 한계가 발생
 - 청년 고용연계 자금의 경우 4대 보험가입 등이 부담으로 작용
- 대출절차가 여전히 복잡하고 상대적으로 디지털 활용 능력이 떨어지는 고연령 소상공인의 경우 필요한 대출을 받지 못하는 경우 발생
 - 정책자금 등의 경우 보통 전체 대출한도가 정해져서 해당 한도 소진 시 대출이 불가
- 주거례 은행이 있다고 하더라도 신용보증재단의 보증이 있어야만 대출이 가능할 뿐만 아니라 은행 자체규정 등으로 추가대출이 어려운 경우 발생

○ **정부 정책자금으로 인한 신용도가 은행권 대출의 패널티로 작용**

- 코로나시기 정부 정책자금은 정부의 영업제한 명령 등으로 피해를 입은 소상공인들의 경제적 어려움 등을 해소하기 위해서 지원한 자금이라고 할 수 있는데 해당 자금을 지원받았을 경우 신용도 하락이 발생하여 은행권으로까지 연동
- 이에 따라 은행권에서 신용도 하락 없이 대출을 받아야 할 경우 기존 정책자금에 대한 상황이 필요하지만 상황을 하였다고 하더라도 신용도가 바로 회복되지 않은 문제 발생
- 따라서 자금이 필요할 경우 즉시에 대출을 받지 못하거나, 상대적으로 상승된 대출 금리로 대출을 받아야 하는 문제 발생

○ **폐업을 해야 하지만 대출금 일시상환 등을 이유로 하지 못하는 상황**

- 빠른 폐업을 통해서 고정비 등 각종 비용 부담을 최소화할 필요가 있지만, 폐업할 경우 대출금 일시상환, 원상복구 비용, 위약금 등이 발생하여 폐업을 하지 못해 어려움 가중
- 즉, 폐업을 하지 못해 계속해서 부채가 증가하는 악순환 발생

IV. 정책 대안

○ **소상공인 매출증대를 통해 자연스럽게 대출 상황이 이루어지는 환경 조성**

- 임대료, 전기요금 등 고정비 부담 완화 법안 조속한 통과
 - 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 개정안(이동주 의원 대표 발의, 2023.3.6.), 에너지법 개정안(이동주 의원 대표 발의, 2023.7.19.): 소상공인에 대한 임대료, 전기.도시가스요금을 비롯한 고정비용 지원근거 마련을 통해 소상공인의 경영안정 지원

- 아울러 전기요금의 경우 전력산업기반기금(3.7%)과 부가가치세(10%) 면제 검토 필요
- 전력산업기반기금은 창업 중소기업 대상 사업개시일로부터 7년간 면제하고 있음(중소기업창업지원법 제29조의 3)에 따라 해당 정책을 일시적이더라도 소상공인까지 확대
- 은행권 등과의 연계를 통한 소상공인 금리우대를 통한 이자비용 절감
- 청년고용연계대출은 고용 유지여부에 따라 최대 0.4%까지 금리우대를 시행. 서민금융진흥원에서는 신용카드 사회공헌재단의 지원을 받아 영세가맹점주의 최초 약정금리 대비 2.0%p에 해당하는 이자액을 캐시백 형태로 지원하여 금융비용 절감 지원
- 은행연합회가 올해 2월 발표한 10조원 이상 규모의 은행 사회공헌 프로젝트 추진을 위해 마련된 재원의 일부를 금리우대 정책 시행에 활용할 수 있을 것임
- 현재의 경기불황 상황에서 매출증대를 유인할 수 있는 지역화폐에 대한 지원 강화
- 별도의 정부지원 없이 개별 지자체 차원에서 지역화폐를 발행할 경우 지역화폐 사용 금액에 대한 부가가치세 환급방안 검토

○ 소상공인 대출에 대해 이익 공유형 장기 분할납부 시행

- 일차적으로 성실상환 소상공인에 대해서 이익 공유형 장기 분할납부 시행
- 이익 공유형 대출은 업력 7년 미만 중소기업을 대상으로 고정금리와 영업이익의 일정 비율을 이자로 수취하고, 영업손실 등이 발생할 경우 이자를 면제해주는 정책자금 대출유형으로 성실상환 소상공인을 대상으로 일정기간 시범사업 형태로 시행
- 이익 공유형 대출과 별도로 코로나시기 대출에 대해서는 정부가 일정부분 책임을 진다는 자세로 장기 분할상환 납부 검토
- 보금자리론 등 주택자금 대출의 경우 만기를 50년까지 부여하는 등 이미 시행한 사례가 있고, 최근의 경기상황 등을 감안할 경우 10~20년 정도로 장기 분할상환 검토

○ 정책자금과 민간자금 간 신용도 분리 정책 마련

- 정책자금을 받을 당시 신용도로 민간금융기관을 이용할 수 있도록 신용도 분리
- 정책자금은 민간금융 대비 상대적으로 저금리, 낮은 신용도로 이용할 수 있다는 것이 특징으로, 이러한 장점이 사라지면 정책자금을 받을 유인이 사라지며 민간자금과 큰 차이가 없기 때문에 굳이 정책자금이라는 명칭을 사용할 필요도 없음
- 특히, 코로나시기 소상공인들이 받은 대부분 정책자금은 정부의 영업정지 명령 등으로 인해 발생한 피해 완화 및 고용유지 등을 위한 자금으로, 해당 자금이 신용도 평가에 포함되는 것은 상대적으로 불합리한 측면이 있음

- 해당 자금이 신용도에 영향을 미쳐 은행 등에서 대출을 받을 때 추가 이자비용이 발생하거나, 은행 대출을 받지 못하고 제2금융권에서 대출을 받게 되는 경우도 발생

○ 대출자 중심으로 대출규정 정비

- 스크래핑 서비스를 활용하여 대출자가 제출해야 하는 서류 최소화
 - 스크래핑 서비스는 대출 등을 받을 때 필요한 서류의 일부를 일괄적으로 온라인을 통해 발급받을 수 있는 서비스로 디딤돌 대출 등에서 활용되고 있음
- 상대적으로 디지털 활용 능력이 떨어지는 소상공인을 위해 오프라인에서도 관련된 정보 등을 쉽게 접할 수 있도록 단체, 공공기관 등을 활용하여 정책자금 홍보 강화
- 업종특성에 맞는 대출상품 개발 및 지원
 - 소상공인 업종마다 다양한 특색이 존재함에 따라 현재 전체 업종 중심으로 지원되고 있는 정책자금 등 자금지원 정책을 업종 맞춤형 정책으로 검토
- 저신용자, 소액자금 대출자를 위한 대출상품 개발 및 지원
 - 신용도 하락의 원인에 대한 면밀한 점검을 통해 저신용자를 위한 대출상품 및 단기 소액자금에 대한 저금리 대출* 확대
 - * 서민금융진흥원에서 긴급생계비로 100만원을 지원하며, 대출금리는 15.9% 적용
- 고가장비 등에 대한 동산 담보대출 활성화 및 홍보 강화
 - 예: 제빵업의 경우 사용 장비가 상대적으로 고가로 이를 담보로 한 대출을 협회차원에서 건의한 바 있음. 동산 담보대출은 한국자산관리공사(캠코)에서 시행중에 있음에 따라 소상공인 보유 고가장비에 대한 현황 파악 및 대출 가능상품 개발 필요

○ 원활한 폐업 지원을 통한 불필요한 비용발생 최소화

- 소상공인이 폐업해야 할 경우 대출금 등 일시상환을 해야 하는 금액에 대한 유예를 통해 적시폐업 지원
 - 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 개정안(이동주 의원 대표 발의, 2023.6.23.): 소상공인시장진흥공단에 의하여 대출받은 소상공인이 폐업할 경우 대출금의 일시상환을 그 만기일까지 유예할 수 있도록 하여 소상공인의 재기 지원
- 정부지원 폐업지원금에 원상복구 관련 비용을 포함하여 폐업지원 현실화
 - 정부에서 지원하는 폐업지원 관련 점포철거비의 경우 3.3㎡당 13만원으로 최대 250만원까지 지원하고 있지만 별도의 원상복구* 비용은 지원하고 있지 않음
 - * 원상복구 비용으로 1,500~2,000만원 정도 필요해 폐업하지 못하는 사례도 있음