

## 코로나19 대응 소상공인 · 자영업자 지원정책 방향\*

선임연구위원 박창균

코로나19 사태로 인하여 금융시장 불안이 확대되고 실물경제가 심각하게 위축되는 사태에 직면하여 정책당국이 전면적이고 전향적인 조치를 취하고 있다. 특히 생존의 기반을 위협받고 있는 소상공인·자영업자를 대상으로 58.3조원에 달하는 금융지원 정책이 발표되었는데 여기에는 장기적으로 소상공인·자영업자의 과잉부채라는 부작용이 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 점과 용자를 실행하는 과정에 내재하는 시차로 인하여 긴급한 자금 수요에 대응하기 힘들 것이라는 문제점이 존재한다. 이러한 문제점에 대응하기 위하여 보완조치가 취해질 필요가 있다. 금번 정책에 의하여 공급되는 자금을 별도의 계정으로 관리하고 여기에서 발생하는 손실에 대해서는 집행기관의 고의나 중과실이 발견되지 않는 한 재정이 부담한다는 원칙을 확립하여 집행기관이 자금 공급에 적극적으로 임할 수 있도록 유인을 제공할 필요가 있다. 더하여 긴급한 상황에서 제공된 자금이 향후 차주의 상환부담 가중으로 귀착되는 부작용을 완화하기 위하여 현재 적용되는 저금리를 유지한 상태에서 5년 이상의 장기에 걸쳐 원리금을 분할하여 상환할 수 있도록 하는 등 정책의 미세조정이 이루어질 필요가 있다. 한편 소상공인·자영업자에 대한 금융지원이 현재의 어려움을 미래로 이연하는 부작용을 초래할 가능성을 감안하여 이들의 비용부담을 완화하기 위한 지원정책을 검토할 필요가 있다. 임대료 일부를 재정으로 지원하거나 매출감소에도 불구하고 고용을 유지하는 경우 인건비의 일정 부분을 정부가 보전하는 등의 지원정책 시행을 고려할 수 있을 것이다.

### 1. 코로나19 대응 소상공인 · 자영업자 지원 정책

정부는 코로나19로 어려움에 직면한 기업의 긴급한 자금수요를 지원하기 위하여 총 58.3조원의 자금을 지원할 것임을 발표하였다. 3월 19일 『제1차 비상경제회의』를 통하여 소상공인과 자영업자를 포함하는 영세기업과 중소기업을 대상으로 29.2조원을 공급할 것이라는 계획을 발표하였으며 이어 3월 24일에는 금융지원의 범위를 중견기업으로까지 확대하여 29.1조원을 추가로 제공할 것임을 약속하였다. 자금 지원에는 재정은 물론 공적 보증기관, 국책은행과 시중은행이 모두 참여할 예정이다.

코로나19로 인하여 특히 큰 어려움을 겪고 있는 영세기업에 대해서는 20.6조원 규모의 지원이 이루어질 예정이다. 소상공인시장진흥기금이 2.7조원, 기업은행이 5.8조원 규모의 대출을 확대하고 지

\* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

역신용보증재단(지역신보)과 신용보증기금, 기술신용보증기금 등 공적 보증기구가 6.6조원의 대출 보증을 제공함으로써 은행의 대출 확대를 지원한다. 더하여 영세기업 대상 저금리 대출 프로그램에 참여하는 시중은행의 금리 손실을 보전하기 위하여 3.5조원의 자금이 배정되어 있으며 소상공인의 연체채권을 매입과 채무 조정을 통하여 2조원이 지원될 예정이다.

이상과 같은 금융지원에 더하여 국세 및 지방세를 일부 감면하거나 납부기한을 연장하고 체납처분을 유예하고 상가 임대인이 임대료를 감면하는 경우 50%까지 세액공제 혜택을 제공하는 등 재정을 동원한 지원이 이루어지고 있으나 지원대책의 포괄범위나 규모에 있어 금융지원에 비할 바는 아닌 것으로 보인다.

**코로나19 대응 기업부문 금융지원**

(단위: 조원)

	구분		영세기업	중소기업
제1차 비상경제 회의 (3. 19)	대출	소상공인시장진흥기금 대출	2.7	
		기업은행 초저금리 대출	5.8	
	보증	긴급 소액자금 전액보증	3.0	
		특례 보증	3.6	1.9
	이자보전	시중은행 이차보전 대출	3.5	
	기타	연체채권 매입, 채무조정	2.0	
회사채 발행 지원			6.7	
금융시장 안정화 방안 (3. 24)	대출	정책금융기관 대출		21.2
	보증	보증		7.9
합계			20.6	37.7

주 : 1) 영세기업은 소상공인·자영업자

2) 중소기업에는 중견기업까지 포함

자료: 관계부처합동, 2020. 3. 24, 코로나19 관련 금융시장 안정화 방안, 보도자료.

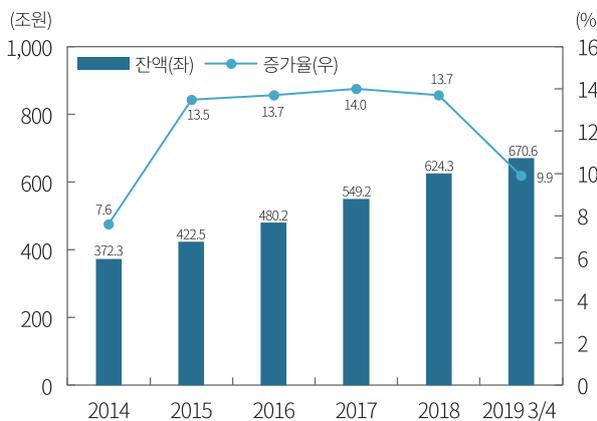
**2. 용자 위주 소상공인·자영업자 지원 정책의 한계**

대출과 보증 확대를 통한 용자자금 공급을 내용으로 하는 금융지원에는 소상공인·자영업자의 부채 부담이 가중되어 장기적으로 과잉부채의 부작용이 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 점과 금융지원 정책 집행에 내재하는 시차로 인하여 긴급한 자금 수요에 신속하게 대응하기 힘들 것이라는 두 가지 정도의 문제점이 존재한다.

먼저 소상공인·자영업자 부문의 부채 부담이 이미 상당한 수준에 도달하여 있으므로 비록 최고 1.5% 수준의 파격적으로 낮은 금리가 부과되어 있으나 상환을 전제로 하는 용자자금을 추가적으로 공

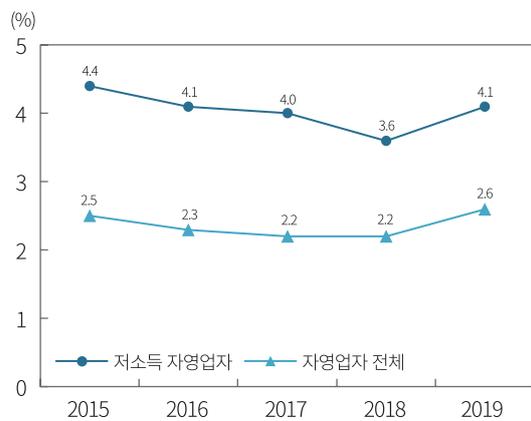
급하는 정책은 장기적으로 부담으로 작용할 수 있다. 한국은행(2019)<sup>1)</sup>에 따르면 2019년 9월말 자영업자 대출 잔액은 671조원에 달하고 있는데 이는 2015년 이래 지난 5년 기간 연평균 13% 가량 증가한 금액이다. 동 기간 동안 연평균 명목 성장률이 4% 남짓에 불과하였던 점에 견주어 볼 때 상당히 빠르게 증가하였음을 확인할 수 있다. 자영업자 여신심사 가이드라인 도입을 중심으로 하는 정책당국의 강력한 억제정책에 따라 최근 증가세가 꺾이었고 연체율도 낮은 수준에서 안정적인 추이를 보이고 있으나 금융부채를 보유한 자영업자의 경상소득 대비 금융부채 비율은 2018년 230%를 기록하였으며 가처분 소득 대비 원리금 상환 비율은 39%에 달하는 등 자영업자의 부채부담은 상당한 수준이다. 구조적 측면에서도 우려를 불러일으킬 수 있는 측면이 존재한다. 외부 충격에 특히 취약한 연소득 3천만원 이하 자영업자 대출이 전체 자영업자 대출의 25%<sup>2)</sup> 가량을 차지하고 있을 뿐 아니라 극심한 경쟁과 저생산성으로 인하여 만성적인 어려움에 처해있는 것으로 지목받고 있는 음식점업과 소매업 부문에 저소득 자영업자가 집중적으로 분포하고 있다. 한편 최근 하향 안정세를 보이던 자영업자 대출 연체율이 2019년 들어 다시 상승하는 모습을 보이고 있으며 특히 저소득 자영업자 대상 대출의 연체율은 4%대를 유지하고 있는 등 여러 측면에서 구조적으로 취약한 영역을 찾아볼 수 있다.

자영업자 대출 잔액



주 : 2019년 증가율은 2018년말 이후 증가액을 연률로 표시  
 자료: 한국은행

자영업자 대출 연체율



주 : 1) 연말 잔액 기준(2019년은 3/4분기 말)  
 2) 가계대출 5일 이상, 사업자대출 10일 이상 연체  
 자료: 한국은행

부채부담이 이미 상당한 수준인 상황에서 코로나19 대책으로 20조원이 넘는 자금이 자영업자와 소상공인을 대상으로 추가 공급되는 경우 우선의 어려움을 피해가는 데는 도움이 될 것이나 장기적으로 부채 부담을 가중시키고 나아가 과잉부채라는 부작용이 발생할 가능성을 배제하기 힘들다. 유동성

1) 한국은행, 2019. 12, 금융안정보고서.  
 2) 차주 수 기준

공급을 목적으로 하는 금융지원은 원칙적으로 지불가능성(solvency)에는 문제가 없으나 일시적인 유동성(liquidity) 부족에 시달리는 기업을 대상으로 긴급하게 자금을 공급함으로써 유동성 위기가 부도로 이어지는 사태를 방지하기 위한 것이다. 정부의 지원으로 유동성 위기를 넘긴 기업은 이후 정상적인 영업 활동을 통하여 획득한 현금흐름을 활용하여 부채를 상환한다. 따라서 긴급 자금지원은 향후 채무상환 부담에 대응할 수 있다는 전망이 확보되는 기업을 대상으로 이루어짐을 전제로 한다. 그러나 소상공인·자영업자 부문의 경우 미래 현금흐름에 대한 전망이 극히 불확실한 경우가 상당수에 달할 뿐 아니라 이미 부채부담이 과중한 상황에 처한 차주도 무시할 수 없을 정도로 존재하므로 적절한 보완 조치가 수반되지 않는 이상 사태가 진정된 이후 더 큰 어려움에 직면할 가능성을 배제할 수 없다.

용자 위주 지원정책의 또 다른 한계로 자금이 실제로 집행되어 의도한 정책효과가 실현될 때까지 상당한 시차가 존재할 것이라는 점을 지적할 수 있다. 이미 3개월째로 접어든 코로나19로 인한 경기 침체로 인하여 소상공인·자영업자 부문은 이미 생계 기반의 붕괴를 우려할 정도의 어려움에 처해 있으므로 소기의 정책 목표를 달성하기 위해서는 신속한 자금지원이 무엇보다도 중요하다. 정책당국이 신속한 자금집행을 강력하게 독려하고 있음에도 불구하고 자금 집행을 위한 절차와 보증기관이나 국책은행 등 자금 공급에 동원되는 기관이 직면하고 있는 유인 구조를 감안할 때 실제 자금 집행이 이루어지기까지는 상당한 시간이 소요될 것임은 충분히 예견할 수 있을 것이며 실제로 시장에서는 자금집행이 지체되는데 대한 비판이 이미 제기되고 있다. 용자과정에서 신용위험 관리를 위하여 차주의 상환 능력 파악을 위한 심사가 이루어지는데 비록 용자가 정책 당국의 지원을 받아 긴급하게 이루어진다고 하더라도 이 과정을 생략할 수는 없다. 따라서 대출신청이 접수된 이후 실제로 자금이 기업에 제공될 때까지는 상당한 시간이 존재할 수밖에 없다.

물론 이러한 점을 감안하여 정책 당국은 대출 요건을 완화한 재정 자금을 직접 공급하거나 보증 비율을 확대함으로써 자금집행에 이르는 시간을 단축하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 이러한 조치들은 필연적으로 부실로 인한 손실 가능성 상승으로 이어질 것이며 이는 궁극적으로 정책금융기관이나 공적 보증기관의 부담으로 귀착될 것이다. 따라서 손실의 책임소재에 대한 정부차원의 명확한 원칙 표명이 없다면 정책금융기관이나 공적 보증기관이 신속한 자금 제공이라는 요구에 소극적으로 임할 수밖에 없을 것이다.

### 3. 정책 효과 제고를 위한 보완조치

대규모 용자 자금을 신속하게 공급하면서도 향후 부작용을 최소화하기 위하여 보완조치가 취해질 필요가 있다. 먼저 정책금융기관이나 공적 보증기관이 신용심사 등 대출 절차에 소요되는 시간을 최대한 단축하고 신속하게 자금을 집행하는데 보다 적극적으로 임하도록 유인을 제공할 필요가 있다. 구체

적으로 금번 정책에 의거하여 공급되는 자금을 별도의 계정으로 관리하고 여기에서 발생하는 손실에 대해서는 집행기관의 고의나 중과실이 발견되지 않는 한 재정이 부담한다는 원칙을 확립함으로써 이들 집행기관이 향후 책임추궁에 대한 부담 없이 자금 공급에 적극적으로 임할 수 있도록 유인을 제공할 필요가 있다. 긴급한 상황에 대응하기 위하여 제공된 용자자금이 사태 진정 후 과도한 부담으로 작용하는 부작용의 출현을 방지하기 위하여 이번 조치에 의거하여 제공되는 용자 자금에 대해서는 현재 적용되는 저금리를 유지한 상태에서 5년 이상의 장기에 걸쳐 원리금을 분할하여 상환할 수 있도록 하는 등 부채부담 완화를 위한 추가적인 지원이 이루어질 필요가 있다.

사업 전망이 밝지 않은 상당수 소상공인·자영업자의 경우 상환을 전제로 하는 금융지원에 대하여 기대할 수 있는 효과가 현재의 어려움을 미래로 이연시키는 정도에 불과하다는 점을 감안한다면 소상공인·자영업자의 비용, 특히 고정비용을 정부가 일정 부분 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 노동연구원이 수행한 조사<sup>3)</sup>에 따르면 자영업자의 영업비용은 재료매입비 61.8%, 인건비 23.8%, 임차료 7.4%, 카드 수수료 1.9%, 공과금 2.7% 등으로 구성된다. 이 중 임대료는 고정비용으로서 급격한 매출 감소에도 지출이 불가피한 항목이며, 인건비의 경우 비록 고정비용은 아니지만 매출감소에 대응하여 단기간에 신속적으로 조정하기 힘든 측면이 존재한다. 따라서 임대료와 인건비가 코로나19로 인한 자금의 어려운 상황에서 상대적으로 큰 부담으로 작용할 것이다. 따라서 소상공인·자영업자를 대상으로 임대료의 일정 부분을 재정으로 지원하거나 매출감소에도 불구하고 고용을 유지하는 경우 인건비의 일정 부분을 정부가 보전하는 등 소상공인·자영업자의 비용 부담 완화에 직접적으로 나서는 정책을 검토할 필요가 있다.

3) 홍민기, 2019, 자영업자 경영실태조사, 한국노동연구원 월간 노동리뷰 2019년 6월호(7-18).