

---

# 신용보증의 공공성에 대한 성과분석과 개선과제

---

2016. 4

다산경제연구원

[신용보증기금 연구용역 보고서]

# 신용보증의 공공성에 대한 성과분석과 개선과제

2016. 4

연구기관	다산경제연구원
연구책임자	노용환 (서울여자대학교 경제학과 교수)
공동연구원	이준호 (중소기업연구원 연구본부장)

# 차 례

< 요약 > .....	1
I. 서론 .....	22
II. 한국의 중소기업정책금융과 신용보증의 역할 .....	25
2.1 한국경제와 중소기업의 위상 .....	25
2.1.1 한국경제 주요 거시지표와 중소기업의 중요성 .....	25
2.1.2 한국경제의 발전과정에서 중소기업의 역할 .....	28
2.1.3 한국의 중소기업 지원정책 .....	30
2.2 중소기업 정책금융의 역할 .....	34
2.2.1 중소기업 금융시장의 실패와 신용할당 .....	34
2.2.2 정책금융의 의의와 역할 .....	37
2.2.3 한국의 정책금융 지원 체계 및 특성 .....	41
2.3 한국의 신용보증을 통한 중소기업 금융지원 .....	44
2.4 신용보증의 적정규모 .....	47
III. 신용보증의 유용성과 정책성과 .....	49
3.1 금융부가성 .....	49
3.2 정책금융공급과 자본에 대한 한계수익체감 .....	53
3.3 신용보증의 경기대응적 역할과 국민경제적 파급효과 .....	54
3.4 금리정책 한계의 보완수단으로서의 역할 .....	57
3.5 경제위기시 ‘경제·사회 안전망’으로서의 역할 .....	58
IV. 신용보증의 공공성과 신용보증기관의 역할 .....	62
4.1 선행연구의 공공성 개념 .....	62
4.2 공공성 평가요소 사례 .....	69
4.2.1 공기업 사례 분석 .....	70
4.2.2 준정부기관 사례 분석 .....	72
4.3 신용보증의 공공성 평가모형 .....	74

4.4 「신용보증기금」 경영실적 평가에 근거한 우선 개선과제 .....	79
V. 시사점: 신용보증의 공공성과 장기경쟁력 .....	82
5.1 신용보증 정당성에 대한 시장 참여자들과의 공유 .....	84
5.2 신용보증의 본원적 기능, 재정기능, 그리고 공공성의 조화 .....	86
5.3 신용보증기금의 공공성 평가 모형 .....	88
<참고문헌> .....	92

## <요 약>

### 1. 연구의 목적 및 범위

- 「신용보증기금」(KODIT)은 창립(1976.6.1.) 이후 지난 40년간 자금제약에 직면한 유망 중소기업을 선별 지원하여 중소기업의 글로벌 경쟁력 향상과 경제 성장 동력 확충에 기여해 왔음
- 공적보증을 통한 정부의 시장개입이 자금제약에 직면한 유망 중소기업을 위한 효과적인 정책수단이라는 사실에 대해서는 이미 많은 이론적·실증적 근거가 제시되어 있음에도 불구하고, 시장논리에 기반을 둔 효율성과 경쟁 측면에서의 부분적인 성과지표를 근거로 보증의 효율성과 경제적 성과에 대한 비판이 제기되고 있는 것도 사실임
- 신용보증 성과 및 적정 보증규모와 관련한 반론에도 불구하고 경제위기시 대처수단으로 결국 신용보증 규모를 증가시킬 수밖에 없었던 것은 신용보증이 정부의 중요한 경기부양 선택 수단이라는 점을 의미함
  - 따라서 신용보증은 경제위기시 한국경제의 고용을 유지하고, 경제회복의 계기를 마련해 준 중소기업 안전망으로서의 역할에 기반을 둔 공공성을 확립하고, 보증 관련 대내외 평가결과에 대한 환류시스템 강화를 통해 대외 신뢰도를 확보할 필요가 있음
- 이 연구는 최근 비정부 공공분야에서 요구되고 있는 성과지향적 사업추진의 중요성에 부합하는 신용보증의 ‘공공성’(publicness)을 정의하고 이에 기반을 둔 신용보증의 역할과 과제를 정립하여 제시하는 것을 목적으로 함
  - 첫째, 신용보증의 필요성과 성과에 대한 이론적, 실증적 평가를 기반으로 공공성 강화를 위한 신용보증의 역할과 과제를 제시함
  - 둘째, 국내외 공공성 관련 연구문헌과 국내 공기업 및 준정부기관의 경영

실적평가 사례를 분석하여 신용보증의 공공성 개념을 정립하고 공공성 평가요소를 도출함

- 셋째, 공적보증이 시장기반 민간중소기업금융 시스템과 'Win-Win'하면서 공존할 방안을 모색함

## 2. 한국경제에서 중소기업의 위상

- 신용보증의 공공성은 중소기업금융시장 활성화와 중소기업의 경쟁력 강화를 통해 한국경제의 지속가능한 성장을 돕는 장기적인 관점에서 확립되어야 하며, 이러한 관점에서 한국경제에서 중소기업의 위상을 정립하는 것이 선결되어야 함
- 중소기업은 사업체 수, 고용, 부가가치 점유율 측면에서 한국경제에서 차지하는 비중이 높아 국민경제적 발전의 중요 동력으로 작용하고 있음
  - 중소기업중앙회(2015) 자료에 의하면 한국의 중소기업 수는 2013년 현재 약 341.6만개로 2007년 대비 12.5% 증가하였으며, 중소기업에 고용된 종사자수도 2013년 현재 약 1,342만 명으로 2007년 대비 18.4% 증가하였음
  - 중소기업이 한국경제에서 차지하는 비중은 2013년 기준 전체 사업체 수(약 341.9만개)의 99.9%, 전체 종사자 수(약 1,534.5만 명)의 87.5%를 차지함
- 중소기업이 한국경제 전체의 생산액 및 부가가치에서 차지하는 비중은 약 50% 수준에 이르나, 중소기업의 생산성이 다른 나라에 비해 낮고, 수출경쟁력도 낮은 것으로 평가할 수 있음
  - 2013년 종사자 5인 이상 제조업체의 총 생산액(1,553.8조 원) 중 중소기업이 차지하는 비중은 47.6%(739.8조 원) 수준이며, 총 부가가치(501.3조 원) 중 중소기업이 차지하는 비중은 49.5%(248.1조 원)에 달함
  - 그러나 IMD(2014)가 발표한 한국 중소기업의 생산성 수준은 조사대상 60개국 중 55위로 낮으며, OECD(2015) 발표 고용규모 59~249인 중소기업의 부가가치 비중은 한국이 20.2%로 OECD 33개국 중 15위에 해당함

- 한국 중소기업의 수출 비중도 2013년 기준 전체 수출액의 17.1%에 불과하여 고용, 생산액, 부가가치에 비해 크게 낮은 수준임

<요약 표 1> 중소기업의 생산액, 부가가치, 수출액 비중 (2013년)

구분	전체	중소기업	대기업	중소기업 비중(%)	대기업 비중(%)
생산액(억 원)	15,538,345	7,398,595	8,139,750	(47.6)	(52.4)
부가가치(억 원)	5,013,491	2,481,834	2,531,657	(49.5)	(50.5)
수출 (억 달러)	5,596	955	4,641	(17.1)	(82.9)

주: 종사자 5인 이상 사업체 기준

자료: 중소기업중앙회(2015)

- 한국은 1956년 최초의 종합적 중소기업 육성대책인 「중소기업육성대책요강」을 수립한 이후 본격적인 중소기업 지원정책을 시작하였으며, 중소기업은 과거 한국의 경제 발전과정에서 높은 기여율을 보이며 한국경제가 빠르게 성장할 수 있었던 주요 원동력으로 작용함
  - 1960년대에는 노동집약적 경공업 위주 수출촉진을 위한 「중소기업육성대책요강」(1956년) 수립, 「중소기업기본법」 제정(1966년), ‘중소기업은행’ 설립(1961년) 등 중소기업 지원·육성을 위한 제도적·법률적 토대가 마련됨
    - 그러나 여전히 중소기업의 고용 및 생산 기여도는 각각 38.1%와 26.5%로 대기업에 비해 상대적으로 낮은 수준에 그침
  - 1970-1980년대에는 대기업 중심 중화학공업 육성 정책이 본격적으로 추진되면서 조립 대기업과 부품 중소기업의 계열화를 통한 생산효율 증대가 이루어 졌으며, 중소기업의 경제성장 기여도가 빠르게 증가하기 시작함
    - 대기업과 중소기업 간 장기적이고 안정적인 하도급 거래를 확대하기 위해 「중소기업 고유업종 제도」(1979년)를 도입하였으며, 중소기업 사업활성화를 위한 정책적 근거로 「중소기업계열화 촉진법」(1975년) 및 「중소기업진흥법」(1978년) 제정, 「지정계열화제도」(1980년)의 확립, ‘신용보증기금’(1976년) 및 ‘중소기업진흥공단’(1979년)의 설립이 이루어짐
    - 1980년대는 대기업 중심 중화학공업 정책이 양산한 대·중소기업간 및

- 산업간 불균형 해소를 위해 ‘중소기업진흥10개년계획’(1982-1991년) 수립, 「중소기업의 경영안정 및 구조조정에 관한 특별법」(1986년), 「중소기업창업지원법」(1986년), 「하도급거래공정화에 관한 법률」(1984년), 「중소기업제품구매촉진법」(1984년)을 제정함
- 또한 ‘중소기업우선육성업종’ 선정(1982년) 및 ‘중소기업 품질향상 종합대책’ 수립(1983년)도 동 시기에 이루어 졌는데, 1980년대에는 고용 증가에 대한 중소기업의 기여도가 81.9%를 기록하면서 국내 일자리 창출의 상당 부분을 중소기업이 담당하게 됨
- 1990년대에는 한국의 WTO 가입(1995년)으로 개방속도가 빨라지고 글로벌 경쟁이 더욱 치열해짐에 따라 중소기업의 경쟁력 제고 및 ‘구조 고도화’를 위한 노력이 가속화 됨
- 이 시기에는 「중소기업청」 개청(1996년), 「구조개선 및 경영안정지원법」(1995년) 및 「중기 구조개선 및 경영안정지원을 위한 특별조치법」(1995년) 제정, 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 도입(1997년), ‘중소기업특별위원회’ 설치(1998년) 등이 이루어짐
  - 1997년 아시아 금융위기 발생 이후 2000년대 초반까지는 ‘벤처·창업 촉진기’로 대기업 구조조정 및 외국자본 유입, 경제 개방화가 가속되면서 코스닥 시장 개설(1996년), 「벤처기업특별법」(1997년) 제정 및 ‘벤처인증제도’(1997년) 도입 등 중소기업 경쟁력 강화 정책이 이루어짐
  - 이 시기에는 보증한도 증액, 경영안정자금 신설, 총액대출한도 확대 등을 통해 중소기업에 대한 금융지원을 확대하는 한편, IT 벤처기업을 중심으로 창업을 촉진하는 정책을 추진하여, 그 결과 생산액 및 부가가치 증가에 대한 중소기업의 기여도가 각각 50.3%와 50.5%를 기록함
- 2000년대는 기술혁신형 중소기업 육성을 위한 ‘Inno-Biz 협회’ 설립 및 인증제를 도입(2001년), 산학연 공동기술개발사업, 대학 내 기업부설연구소 설치 지원 등 중소기업의 혁신과 경쟁을 지속적으로 추진한 시기임
- 이 시기에 중소기업의 고용증가에 대한 기여도가 128.7% (반면 대기업은 -28.7%)를 기록하였는데, 이는 외환위기 극복 과정에서 대기업의 고용창출력이 급격히 저하된 반면, 중소기업은 IT 등 첨단기술에 기반을



- 둔 벤처창업 활성화에 힘입어 고용흡수력이 크게 증가하였기 때문임
- 2010년대는 ‘동반성장 및 글로벌화’ 시기로 주요 국가들과의 자유무역협정(FTA)이 잇따라 체결되면서 중소기업의 글로벌화 정책이 개발되고, 규제 완화 및 대·중소기업 동반성장이 중점적으로 추진됨
    - 2010년 ‘동반성장위원회’ 출범으로 중소기업 자생력 강화 및 공정거래질서 확립 등 동반성장이 추진되었으며, 2011년에는 ‘중소기업적합업종’ 선정, 「유통산업발전법」 개정, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 통해 중소기업과 전통시장을 보호하기 위한 법적 근거가 마련됨
    - 또한 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 정부 지원이 지속됨에 따라 2008년 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 생산액과 부가가치는 양적인 면에서 지속 증가하였으며, 경제성장에 대한 기여도 또한 확대 추세에 있음

<요약 표 2> 한국의 중소기업 경제성장 기여도 추이 (%)

구분		1960년대 (‘63~’69)	1970년대 (’70~’79)	1980년대 (’80~’89)	1990년대 (’90~’99)	2000년대 (’00~’09)	2010년대 (’10~’13)	전기간
사업	성장률	중소기업 5.2	3.1	9.0	3.3	1.5	1.5	2.8
		대기업 18.2	5.1	1.9	△5.6	△2.2	0.6	2.0
체수	기여율	중소기업 94.0	94.8	99.4	102.2	101.0	99.8	99.6
		대기업 6.0	5.2	0.6	△2.2	△1.0	0.2	0.4
중사	성장률	중소기업 8.3	10.2	7.3	△0.2	1.0	1.8	4.5
		대기업 19.8	10.8	2.0	△5.8	△0.7	0.4	3.3
자수	기여율	중소기업 38.1	47.1	81.9	△6.8	128.7	93.9	78.8
		대기업 61.9	52.9	18.1	△93.2	△28.7	6.1	21.2
생산	성장률	중소기업 22.6	40.4	20.7	13.0	8.5	4.3	19.6
		대기업 47.6	39.1	14.8	10.6	8.4	3.5	20.6
액	기여율	중소기업 26.5	32.2	45.7	50.3	47.8	52.9	47.0
		대기업 73.5	67.8	54.3	49.7	52.2	47.1	53.0
부가	성장률	중소기업 25.4	40.0	21.9	13.4	6.7	4.8	19.6
		대기업 47.6	35.5	16.4	11.3	6.6	1.9	19.9
가치	기여율	중소기업 27.7	35.7	47.7	50.5	50.8	69.7	47.4
		대기업 74.3	64.3	52.3	49.5	49.2	30.3	52.6

주: 1) 성장률은 연평균 증감률 기준

2) 기여율은 전체 증감분에 대한 중소기업 또는 대기업 증감분의 백분비(%)

3) 중소기업은 '75년까지 종사자 200인 미만, 그 이후는 300인 미만 기준

자료: 중소기업중앙회(2015)

### 3. 중소기업의 금융접근성 제약과 정책금융의 필요성

- 자본주의 시장경제체제에서 가격은 시장에서 생산된 자원의 분배를 결정하는 중요한 신호기능으로서의 역할을 담당함
  - 완전정보와 경쟁적 시장을 가정할 경우 일반 재화나 서비스 시장에서의 가격이 자원배분기능을 담당하듯이 자금시장에서의 금리도 자금배분기능을 담당하는 중요한 역할을 하게 됨
  
- 그러나 중소기업은 물적담보의 부족, 대기업에 비해 높은 부도위험, 정보의 불확실성에 따른 높은 금융거래비용, 은행-기업간 정보의 비대칭성 등 근본적인 문제로 인해 금융접근성 제약, 높은 대출금리, 짧은 만기구조, 신용할당과 같은 불리한 상황에 처하게 됨
  - 이렇게 대출시장이 불완전한 중소기업 금융시장에서의 금리는 효율적 자원 배분으로서의 기능을 담당하기 어렵게 되는 것임

[요약 그림 1] 중소기업 금융접근성과 금융시장 불완전성



- 이와 같이 자금공급시장이 불완전한 경우 신용격차에 따른 기업간 금리스프레드가 더욱 확대될 뿐만 아니라, 시장 금리수준은 자금 수요와 공급을 일치시키지 못하는 낮은 수준에서 경직적으로 결정됨
  - 정보비대칭성이 존재하는 경우 대출금리에 대한 규제가 없어도 대출금리 상승이 차입이자의 대출원리금 상환위험을 상승시킬 수 있기 때문에 금융기관은 이자율 상승보다는 ‘신용할당’(credit rationing)에 의존하게 됨

- 민간금융시장의 자금수요자인 중소기업과 자금공급자인 금융기관간 ‘정보의 비대칭성’은 사회후생 관점에서 볼 때 유망한 기업의 투자기회를 뒷받침하지 못하는 자금배분의 비효율성을 초래함
  - 그리고 정보의 비대칭에 따른 중소기업의 자금 초과수요를 해소해 주는 것이 바로 정책금융의 역할임
  
- 중소기업에 대한 민간금융 대출은 호경기에 더 많이 이루어지는 반면, 불황인 경우에는 급격히 감소하는 경기순응성(pro-cyclicality)을 보인다는 점을 감안할 때, 중소기업 정책금융은 경제위기시 그 필요성이 배가됨
  - 경제위기시 기업에 대한 자금조달 위축은 기업부실을 초래하고 이것이 은행의 수익성 악화로 이어져 금융시장 불안을 가중시키는 악순환을 초래할 뿐만 아니라, 거시경제적으로도 경기하강을 심화시키는 문제를 초래함
  - 1997년 말 IMF 외환위기와 2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기 극복 사례에서 알 수 있듯이 경제위기시에는 금융접근이 더욱 제약되는 유망 중소기업에게 원활한 자금조달이 이루어질 수 있도록 ‘경기대응적인 정책수단’(countercyclical policy)을 강구해야 함

#### 4. 한국의 정책금융과 신용보증의 역할

- 한국의 중소기업 정책금융은 중소기업의 육성시책 방향을 제시한 「중소기업기본법」(1966년 12월 제정) ‘금융 및 세제 조치’에도 명시되어 있듯이 이미 1960년대 경제개발시대 이래 다양한 형태로 실시되어 왔음
  
- 현재의 중소기업 정책금융 지원제도는 중소기업의 가용자금 공급을 확대하기 위한 제도(은행의 중소기업 의무대출비율제도 및 한국은행의 금융중개지원대출제도)와 정부 재정자금에 의한 중소기업 지원제도, 그리고 중소기업의 취약한 담보력 및 신용도를 보완하기 위한 신용보증제도로 나누어 볼 수 있음
  
- 이 중에서도 신용보증제도는 공신력 있는 신용보증기관이 중소기업에게 부족

한 신용력을 보완해 줌으로써 기업이 필요한 사업자금을 금융시장에서 원활하게 조달할 수 있도록 하는 금융중개시스템이라 할 수 있음

- 한국의 신용보증은 미래 성장가능성이 높음에도 불구하고 “담보능력이 미약한 중소기업의 채무보증을 통해 자금유통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적 관리·운용을 통해 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민경제 발전에 이바지하기 위한 목적”(신용보증기금법 제1조, 1974.12.21. 제정)으로 「신용보증기금」 창립(1976.6.1.)과 함께 시작되어 지난 40년간 중소기업의 글로벌 경쟁력 향상과 경제성장 동력 확충에 기여해 왔음
  - 신용보증의 주 역할은 단기적으로는 경기변동에 대응한 중소기업 금융시장의 변동성을 완화하여 조기에 경기안정화를 이룩하는 것이며, 중·장기적으로는 성장 가능성이 높은 중소기업의 자금유통을 원활하게 지원하는 것임
  
- 한국의 경우 공적 신용보증의 핵심 운용주체는 「신용보증기금」(1976년 설립)으로 주무 정부부처인 「금융위원회」와 출연 예산권을 가진 「중소기업청」 등 정부부문과의 지배구조를 형성하고 있음
  - 이후 기술력 우수 중소기업에 대한 보증을 주로 담당하는 「기술보증기금」(1989년 설립), 지방자치단체별로 담보력이 미약한 소기업 및 소상공인에 대한 채무보증을 담당하는 「지역신용보증재단」(16개 재단, 1999년 설립)이 공적보증기관으로 가세함
  
- 이 중에서도 신용보증기금과 기술보증기금 운용의 기본구조는 정부(중소기업청)와 금융기관의 출연금을 바탕으로 보증기관(보증인)이 담보력이 부족하여 대기업에 비해 금융접근성이 제한된 중소기업(채무자)에게 제도권 금융기관(채권자)으로부터 자금조달을 보다 용이하게 받을 수 있도록 지원하는 3자 관계에 의한 금융중개구조로 되어 있음
  - 그리고 신용보증기관으로서의 공신력을 유지하고 보증에 따른 적정한 대위 변제준비금 확보를 위해 신용보증의 총액한도(기본재산 운용배수)를 기본재산과 이월이익금 합계액의 20배 이내로 제한하고 있음

- 2015년 현재 신용보증잔액 규모(79.8조 원)는 2015년 잠정추계 GDP(1,558.6조 원)의 5.1% 수준이며, 시장점유율은 신용보증기금 51.5%, 기술신용보증기금 24.8%, 그리고 16개 지역 신용보증재단이 23.7%를 차지하고 있음

<요약 표 3> 한국의 신용보증기관 운용실태

보증기관	주요 보증대상	자금의 원천	공적보증시장 점유율 (2015년 말 잔액기준)
신용보증기금 (1976~)	담보력이 미약한 전체 중소기업	중앙정부, 금융기관	57.1% (41.1조 원)
기술보증기금 (1989~)	신기술 중소기업	중앙정부, 금융기관	24.0% (19.8조 원)
16개 지역신용보증 재단(1999~)	담보력이 미약한 지역내 소기업	지방자치단체, 금융기관, 중앙정부	18.9% (18.9조 원)

자료: 통계청 국가지표 (신용보증기금, 기술보증기금, 전국신용보증재단연합회 자료 재인용)

- 2004년 IMF 연례보고서에서 우리나라의 신용보증 규모가 과다하다고 지적한 이래 신용보증의 규모에 대한 논의가 여전히 지속되고 있음
  - 그러나 GDP 대비 신용보증잔액 규모를 국가별로 단순 비교하는 것은 국가별 금융시장 상황 및 신용보증제도의 역사적 발전 경로 등을 제대로 살피지 못한 단순 수치비교라는 비판이 제기됨
- 중소기업특별위원회(2007)와 조영삼(2008)은 신용보증제도 운영에 관해 각국의 금융환경과 보증제도의 목적에 따라 차이가 발생하는 것이 불가피하다는 점과 국가별로 상이한 신용보증제도를 일률적으로 GDP 대비 신용보증잔액 비율을 비교하여 평가하는 것은 무리라고 판단
  - 미국과 EU의 보증비중이 낮은 것은 각국의 보증제도가 갖는 특수성과 전통에 기인하는 것임
- 보증규모가 적정한지 여부를 판단하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 신용보증의 적정규모를 평가할 이론 모형 개발이 필요
  - 다만 개발 후에도 현실적용을 위해서는 수많은 정책시뮬레이션과 개량을 통해 그 타당성을 검증해야함

## 5. 신용보증의 유용성과 정책성과

### (1) 금융부가성

- 신용보증 없이 발생하지 않았을 기업에 대한 추가 대출이나 차입조건을 ‘금융부가성’(financial additionality)이라 정의하며, OECD(2013)는 금융부가성을 신용보증제도 평가의 중요 요소로 언급
  - 협의의 금융부가성은 신용보증에 의해 가능하게 된 추가적인 대출금액을 의미하나, 광의의 금융부가성은 대출만기의 연장, 대출금리의 인하, 담보조건의 완화, 대출절차의 신속성 등 상업금융에 부가되는 모든 우호적인 조건을 포함하는 개념으로 사용되고 있음
  
- 금융부가성을 측정하는 표준화된 방법이 존재하는 것은 아니지만, 2003-2012년 기간 중 대출총액 대비 담보가능 유형자산을 제외한 대출 비율로 계산되는 신용보증에 의한 수혜업체 평균 추가대출 효과가 지난 10년간 평균 63.2% 수준임을 보여줌
  
- 2003-2012년 기간 중 ‘신용대출이자율-(보증대출이자율+보증수수료율)’로 정의되는 신용보증에 의한 수혜업체 평균 금리인하 효과가 지난 10년간 평균 3.1% 포인트 수준임을 보여줌
  - 신용보증에 의한 금리인하 효과는 시중금리 인하 추세에 따라 점차 감소해 왔는데, 2012년 현재 2.2% 포인트 수준으로 저금리 경제하에서의 금융부가성은 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것임
  
- 2015년 중소기업에 대한 설문조사를 통해 신용보증기금(2015b) 내부에서 측정한 금융부가성 결과치를 살펴보면 사실상 자력으로 자금조달이 어려웠거나, 일부 자체 조달은 가능하였겠지만, 금액은 보증대출 금액에 크게 미달했을 것이라는 응답(협의의 금융부가성)이 71.8%로 나타났으며 보증대출과 동등한 금액을 자체 조달할 수 있었지만, 대출금리, 적기대출, 대출기간 등의

조건에서 크게 불리했을 것이라는 응답(광의의 금융부가성)까지 포함할 경우 95.9%에 이릅니다

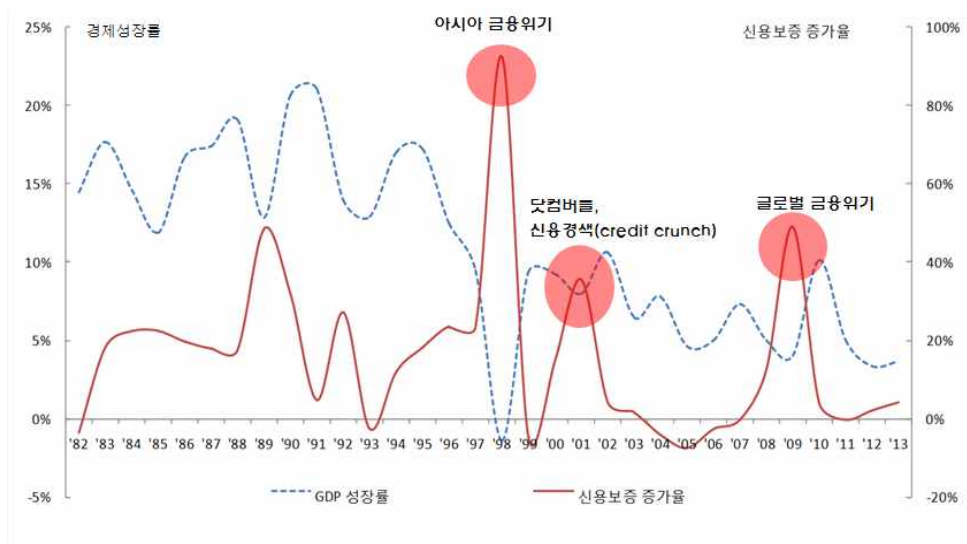
- o 설문문의 신빙성을 제고하기 위해 은행직원을 대상으로 설문한 결과 협의의 금융부가성은 62.3%로 나타났고, 광의의 부가성까지 포함할 경우 91.4%에 이르는 것으로 나타남

## (2) 정책금융공급과 자본에 대한 한계수익체감

- ‘자본에 대한 한계수익체감의 법칙’(the principle of diminishing marginal returns to capital)은 중소기업이 중견기업 및 대기업에 비해 상대적으로 작은 규모의 자본투입으로도 더 큰 투자 수익을 창출할 수 있음을 의미함
  - o 따라서 미래 유망성은 있으나 현재 자금이 부족한 중소기업은 중견기업 및 대기업보다 높은 수준의 대출이자율을 지불할 의사를 가지게 되므로 신용보증의 제공을 통해 자금을 할당받을 수 있도록 도와주는 것이 필요함

## (3) 신용보증의 경기대응적 역할과 국민경제적 파급효과

[요약 그림 2] GDP 성장률 및 신용보증 증가율 추이



주: 신용보증 증가율은 3개 신용보증기관(신보, 기보, 지역신용보증재단)의 신용보증 잔액 증가율을 의미  
 자료: 노용환 외(2015)

- 거시경제적인 측면에서 볼 때 신용보증은 경기변동성 심화에 대응하기 위한 대표적인 정책금융 수단임
  - 신용보증은 경기대응적 역할을 통해 경기변동을 조절하는 기능을 수행해 왔으며 보증공급이 중소기업 대출 및 투자활성화 경로를 경제성장에 기여한다는 사실은 이미 기존의 많은 국내외 연구결과가 입증하고 있음
  
- 그렇다면 경기대응적으로 사용되는 신용보증 정책수단이 우리 경제의 지속적 성장에 있어 필수적인 고용, 투자, 수출 등 경기지표에 어떠한 영향과 파급효과를 가져오는가?
  - 이와 관련하여 노용환 외(2015)는 2003년 1/4분기부터 2015년 2/4분기까지의 분기별 거시계량모형(macroconometric model)을 구축하여 신용보증의 재정지출의 합리적 대체수단으로 역할하고 있음을 주장함
    - 즉 일반균형 거시계량모형을 이용한 보증의 GDP에 대한 장기승수는 0.46이나, 2010-2014년 기간 중 평균운용배수(7.58배) 감안시 신용보증의 실제 승수효과는 3.49 ( $0.46 \times 7.58 = 3.49$ )에 달하여 기존의 자본지출에 대한 정부 재정지출 승수 추계치(0.65-2.67)를 크게 상회함
  - 또한 신용보증은 투자 확대 및 국내수요 증가로 경제 전체의 고용을 확대시키며, 신용보증의 1억 원 추가 확대는 경제전체의 신규고용(취업자 수)을 장기적으로 약 1.08명 확대시키는 것으로 분석됨

#### (4) 금리정책 한계의 보완수단으로서의 역할

- 거시경제의 저성장 추이 속에서 일본이나 EU 국가들의 제로금리 혹은 마이너스 금리 정책 결과에서 보듯이 이미 낮은 금리 수준에서 금리를 더 낮춘다 해도 유동성 함정으로 인해 경기회복이 용이하지 않음
  - 금리인하가 시중의 유동성을 증가시켜 투자 및 소비 활성화를 통해 경기회복을 도모할 것이라는 기대는 투자를 소화할 수 있는 시장 여건이 형성된 경우를 전제로 하나, 현실은 그렇게 못하다는 것을 반증함



- 금리정책에 비해 신용보증정책은 고용 및 생산을 유지하고 추가적으로 창출할 의향과 가능성이 있는 사업자를 대상으로 선별 지원하므로 정책 효과성이 높으며, 무엇보다 보증의 신용창출 기능은 일반 재정정책에 비해 재정적자 위험에서 자유롭다는 장점을 가짐

(5) 경제위기시 ‘경제·사회 안전망’으로서의 역할

- 신용보증의 성과는 신규고용 창출효과보다는 보증이 없었더라면 실직상태에 처했을 인력들에게 ‘경제·사회 안전망’으로서의 역할을 수행하게 된다는 점에서 공적 역할의 중요성을 평가할 수 있음
  - 노용환 외(2015)는 카플란-마이어 생존함수 추정결과 보증업체가 비보증업체에 비해 생존율이 높게 추정되었으며, 보증지원 및 비보증지원 기업에 대한 생존율 격차에 업체별 평균상시근로자수를 곱하여 산출한 고용유지 효과는 기업당 평균 약 0.83명으로 추정함
  - 기업규모가 커질수록 기업당 고용유지효과는 커지나, 기업규모별 기업수에 대한 가중치를 고려한 (0.83명에 대한) 기여도는 규모가 작을수록 큼

6. 신용보증의 공공성과 신용보증기관의 역할

- 신용보증의 공공성 개념 정립 및 공공성 평가요소 도출을 위해 국내외 선행 연구 결과를 검토한 후 국내 공기업과 준정부기관의 경영평가 사례를 분석함
  - 공공성의 개념 정립을 위해 인용한 국내외 연구결과는 Benn and Gaus (1983), Frederickson(1997), Haque(2001), 백완기(2007), 김선아·이창대 (2010), 정우권(2010), 박윤환(2014), 김상돈(2015) 등이며,
  - 신용보증제도의 공공성 성과 모델 및 관련 지표의 발굴을 위해 「공공기관 경영평가보고서」의 ‘공공성’을 검색어로 하여 공공성 관련 평가지표·평가의견·지적사항 등을 조사하였으며, 공공기관의 네 가지 경영실적 평가 대상 (강소형, 공기업, 위탁집행, 기금관리) 중 신용보증이 속한 ‘기금관리’ 유형

과 ‘공기업’ 유형을 조사 대상으로 선정함

- 공공성은 서로 대립되는 개념인 ‘공’과 ‘사’의 구분을 통해 정의되며, 선행연구에서 공통적으로 등장하는 공공성의 개념은 (i) 민간과 차별화되는 역할 (정부성, 정치성, 책임성), (ii) 소통과 민주적 절차 (외부적 연관성, 투명성, 공개성, 공민성, 공정성, 형평성), (iii) 자원과 수단의 사용 및 이익 배분(공익성, 공유성)의 세 가지로 유형화 해 볼 수 있음
  
- 공기업과 준정부기관의 경영실적 평가 사례분석 결과 다음과 같은 세 가지 시사점을 도출할 수 있음
  - (공공성 지표의 위상) ‘공공성’ 지표는 공기업과 준정부기관 모두 평가범주 하위의 평가지표에서 명시적 항목으로 다루고 있지 않으며, 다만 평가내용 및 평가관점 차원에서만 활용되고 있음
  - (공공성 판단의 기준) 경영관리 및 주요사업의 세부 운영내용에 ‘취약계층 배려’, 중소기업 지원 등 사회유대적 ‘편익’의 제공, 민간이 할 수 없는 저수익 사업의 운영과 같은 ‘차별적 역할’, 정부정책을 준수하는 ‘정부성’ 등이 공공성 판단의 기준으로 사용됨
  - (수익성과 딜레마) ‘공공성’의 추구는 ‘수익성’과의 상충관계를 의미하므로 공공성이 수익성에 미치는 영향을 사전에 추정하고 ‘적정관리 범위’를 계획에 반영하여, 예산당국, 국회, 언론 등 이해관계자와의 공감대를 형성하고 관리하는 노력이 필요함
  
- 그렇다면 신용보증의 공공성은 무엇을 의미하는가?
  - 신용보증은 기업의 자금조달을 원활히 함으로써 실물경제의 선순환과 중소기업의 창업과 성장에 기여하는 공적 역할을 수행하기 때문에 신용보증제도의 운영을 위하여 필요한 자원조성에 정부출연 등 공적요소를 포함함
  - 신용보증은 경기침체기 민간 금융회사가 리스크 관리를 강화해서 발생하는 기업의 자금난 심화 및 경기악화 촉진에 대응하여 시행되는 정책이므로 경기침체기 이후 경기회복 국면에서의 부실률 급증과 재정운영상태 악화는 민간과 차별화되는 공공성의 현상으로 인식할 필요가 있음

- 신용보증의 민간과 차별화되는 역할이 공공성의 주요한 개념요소이기는 하나, 동시에 공적 업무수행과 상충되는 재정안정성 및 수익성을 고려해야 하는 딜레마도 존재함
  - 따라서 이에 대하여 이해관계자인 감독당국(금융위), 예산당국(기재부), 국회예산정책처 등과 적정 부실률 상·하한선에 대한 공감대를 형성하여 공공성과 수익성의 딜레마를 해소하기 위한 적극적인 완충 노력이 필요

□ 공공성에 대한 일반 개념과 신용보증제도의 특성을 고려할 때 「신용보증제도의 공공성 모델」은 (i) 민간과의 차별화(역할), (ii) 이해관계자 소통 및 민주적 절차 기반(운영), (iii) 보증지원에 대한 접근성 및 국민경제기여도(편익)를 공공성의 범주를 기본으로 공기업경영평가 사례에서 암묵적으로 도출할 수 있는 공공적 요소를 포함하는 하위항목 및 세부지표로 구성되어야 함

□ 이상에서 제시한 공공성 개념의 도출과정에 근거하여 「신용보증기금」의 공공성 측정을 위한 평가 모형 항목과 지표를 예시하면 다음 [요약 그림 3]과 같으며, 각 세부지표의 정확한 측정을 위한 정성분석, 계량분석, 총량지표의 활용이 지속 연구되어야 할 것임

- 「신용보증기금」의 ‘2014년 공공기관 경영실적 평가’ 결과를 보면 계량부문 보다는 비계량 부문의 개선이 필요하며, 특히 「주요사업」 평가범주 중 ‘주요사업 성과관리의 적정성’ 지표의 개선이 가장 시급한 것으로 나타남
- 경영평가 결과에 의하면 투입위주 양적 지표보다는 실질적 성과개선을 대표할 수 있는 지표를 개발할 필요
- 보증운용배수는 안정적이나 성과는 크지 않다는 평가에 대해 기존의 부가성(금융부가성, 경제적 부가성) 관련 이론 및 실증 성과에 대해 학자를 포함하는 광범위한 이해관계자와의 공론화 과정이 필요
- 기관의 특성과 상관없이 현재 운용중인 지표 중 ‘일자리 창출’ 항목이 일반 국민의 눈높이에 가장 잘 부합하는 ‘공공성’ 지표로 판단됨
  - 신보의 경우 보증을 통해 기업의 성장을 지원하고 이를 통한 일자리 창출 성과를 기술적인 지표로 명확하게 설정하여 제시할 필요

[요약 그림 3] 「신용보증기금」의 공공성 평가 모형 항목과 지표 (예시)



7. 결론: 신용보증의 공공성과 장기경쟁력

- 중소기업 정책금융의 효과는 연구자의 중소기업 정책금융에 대한 관점과 이해도에 따라 달리 해석되는 경향을 보여 왔음
  - 신용보증과 같은 정책금융이 중소기업의 정부의존성을 높여 경쟁과 혁신의 저해요인으로 작용한다는 주장에 의하면 정책금융 수혜기업이 비수혜기업에 비해 수익성과 성장성으로 대표되는 경영지표의 개선이 유의하지 않으며, 정책금융이 오히려 한계기업의 퇴출을 지연시킨다는 비판을 제기함

○ 그러나 이는 신용보증과 같은 정책금융의 대상이 우량기업보다는 경제위기 시 도움이 필요한 유망 중소기업에 국한되며, 동시에 정책금융이 없었더라면 실직상태에 처했을 인력들에게 경제·사회 안전망으로서의 공적 역할을 수행해 왔다는 사실을 간과하고 있는 주장임

□ 신용보증의 경제적 성과의 한계와 공공성 추구에 대한 명확한 목표 제시를 통해 장기적인 관점에서 공적보증이 시장기반 민간중소기업금융 시스템과 공존할 수 있는 방안을 적극 모색해야 함

(1) 신용보증 정당성에 대한 시장 참여자들과의 공유

□ 대표적인 정책금융 수단인 신용보증은 민간금융이 기피하는 유망 중소기업의 지원을 통해 정당성이 확보되며, 이와 관련하여 정부-시장-납세자 등 모든 시장 참여자들과의 공통적인 이해를 도출하기 위한 노력이 필요함

○ 신용보증은 민간금융시장의 경기순응적 행태가 초래한 금융시장실패의 보정과 경기대응적 기능을 통해 민간금융시스템과 공존해 나가야 함

○ 신용보증기금은 영리성을 추구하는 수익기관이 아니며, 공공성을 담보로 사업경쟁력, 성장성, 기술력을 갖춘 중소기업을 선별 지원하는 역할을 수행하는 공적 금융기관임

○ 신용보증은 경기대응 수단으로서 중앙은행의 정책금리 결정과 정부 재정 정책에 비해 다음과 비교우위를 가지고 있음

- 즉 재정정책과 통화정책의 파급효과는 간접적이고 중장기적 불확실성을 내포하나, 신용보증은 유동성 공급을 통한 직접적·대중적 처방이므로 단기 경기회복성과가 뚜렷한 경기대응수단임

- EU, 일본, 미국 등 기축통화국가 사례에서 조차 저금리 경제에서는 유동성 함정을 극복하기 어려워 금리수단과 양적완화 모두 효과적인 경기부양 수단이라 단언하기 어려움

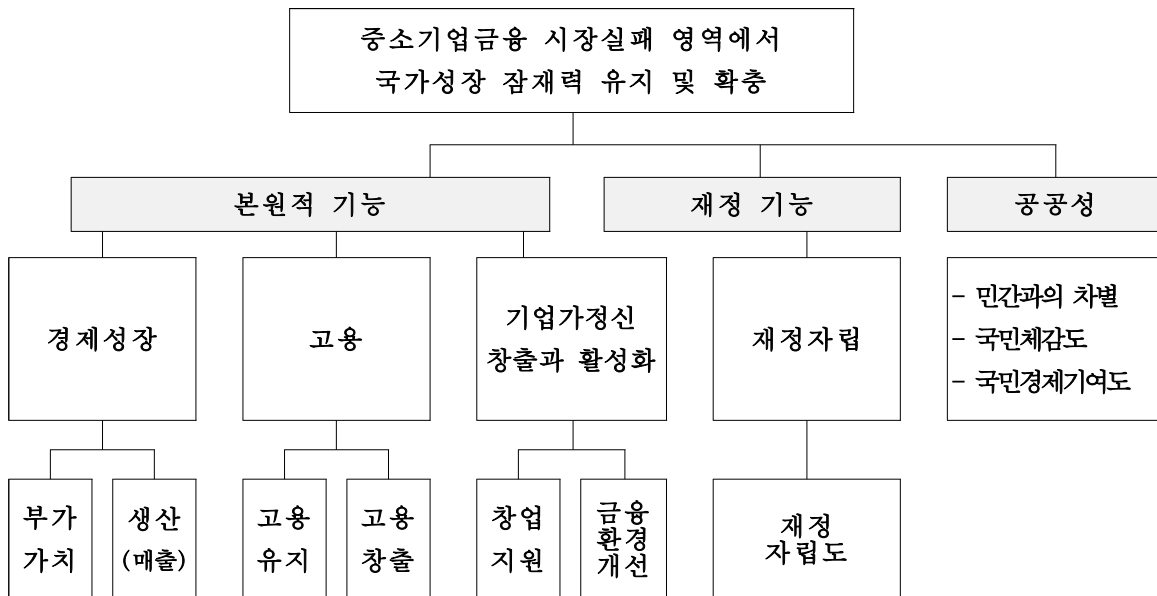
- 신용보증은 운용배수 설정을 통해 승수효과 창출이 가능하므로 예산지원을 최소화할 수 있어 정부 재정정책에 비해 예산 부담이 적은 정책

## 수단임

### (2) 신용보증의 본원적 기능, 재정기능, 그리고 공공성의 조화

- 신용보증이 중소기업금융 시장실패 영역에서 ‘국가의 성장잠재력 유지 및 확충’을 위해서는 아래 [요약 그림 4]의 예시와 같이 신용보증의 본원적 기능과 재정기능, 그리고 공공성이 조화를 이루어야 함

[요약 그림 4] 신용보증의 본원적 기능, 재정, 공공성 (예시)



- 신용보증의 본원적 기능과 재정 기능에 대해서는 대내외 평가 결과를 통해 상시 환류체계 수립방안을 도출할 필요가 있음
  - 신용보증의 계량적 성과분석에 있어 바람직한 지표설정과 표본의 대표성 문제, 비교집단 부재에 따른 선택편의 발생 문제, 잘못된 추정량의 선택이 초래하는 추정 편의 등 성과평가의 한계와 문제점을 적시할 필요
  - 신용보증기금의 운용평가와 관련하여 양적 지표에 추가하여 사업별 특성에 맞는 질적 지표의 개발과 이의 적용으로 신보사업의 정책목적성과 효과성을 적극 홍보할 필요

- 신용보증기금은 수익성 추구보다는 공익성을 추구하는 재정기금으로 상업은행과의 지원기업영역이 상이하며, 신용보증기금의 지원대상기업은 재무적으로 비우량기업이므로 대위변제발생이 불가피한 구조이며 감내할 수 있는 수준으로 관리하고 있음을 강조할 필요
  - 신용보증의 고용 및 경기회복 효과와 같은 위기대응능력 측정 수단을 확충할 필요가 있음
- 보증공급 확대는 리스크 관리 강화를 통한 신용보증 운용의 효율화를 전제로 이루어져야 함을 강조
- 경제위기시 보증공급의 확대로 신용보증기금 대위변제발생률 증가를 수반하는 것은 불가피한 측면이 있으나, 보증부실률 증가는 장기적으로 보증료율의 인상과 정부재정부담, 그리고 결국은 중소기업금융비용부담의 상승을 초래하여 국민적 공감을 얻기 어렵게 됨
  - 따라서 신용보증 관리주체는 기업의 혁신과 구조조정 등 자구노력과 재무구조 개선을 유도하며, 보증부 대출금의 용도 확인 및 사후관리를 강화하여 보증공급 확대에 의한 보증사고 증가 최소화 노력이 필요함
- 최근 해운·조선업 구조조정과 관련된 신보의 시장안정화 계정의 부실문제는 공공성과 수익성이 교차하는 대표적 사례라고 할 수 있음
- 신보는 2013년 침체에 빠진 일부 업종에 대한 경기대책 수단으로 시장안정화 P-CBO 보증을 지원하였으며, 이를 통해 금융시장 안정화에 기여하는 등 높은 공익성을 담보한 바 있음
  - 최근 해운·조선업 구조조정과 맞물려 이미 지원한 P-CBO의 부실에 따라 신보의 관련 재원이 소진될 가능성이 대두되고 있음
  - 신용보증의 재정기능과 경제·사회적 파급효과를 고려한다면 추가적인 정부출연을 통해 신보가 지속적으로 공공성을 유지할 수 있는 환경을 조성하는 것이 시급하다할 수 있음
- 신용보증제도의 존립근거는 민간은행에 기대하기 어려운 공적인 영역에서만

가능한 중소기업 지원서비스에서 찾아야 함

- 공정하고 예측 가능한 기준의 사업성 평가가 가능하다면 담보가 없더라도 자금이 필요한 유망 저신용등급 중소기업을 선별하여 이들에게 장기·저리의 신용대출이 이루어지도록 하는 체계를 강화해 나가야 함
- 창업기업·성장초기기업에 대한 보증지원을 통한 공공성의 강화가 바람직하다고 판단됨
- 중소기업의 낮은 생산성 수준과 상대적으로 작은 수출 비중을 감안할 때 한국경제의 지속가능한 성장을 위해서는 중소기업의 생산성 제고와 수출 증대를 위한 보증지원의 강화가 필요함
  - 장기시설투자, 고용창출형 기업 지원, 혁신형 기업 지원, 녹색성장산업 영위기업 지원, 수출기업 지원과 같이 민간이 기피하는 정책 목적성이 강한 보증 제공에 집중하는 것이 주된 사업내용이 되어야 함

### (3) 신용보증기금의 공공성 평가 범주와 세부지표

- 「신용보증기금」은 비영리목적의 ‘공공성’을 가진 준정부기관으로서 민간이 수행하기 어려운 차별적 역할을 수행하고, 투명한 제도운영을 통해 국민적 공감대를 형성하며, 광범위한 편익 제공을 위한 보증포트폴리오를 제시해야 함
  - 첫째, 「신용보증기금」이 ‘민간과 차별화 되는 역할의 수행’을 위해서는 보증기업 평가시 경영실적을 중심으로 신용등급과 보증한도, 보증가능 여부를 판단하는 보수적 심사방식을 대폭 수정하여 중소기업의 미래 성장성을 중시하는 평가모형의 개발을 지속 추진해야 함
  - 둘째, 공공성과 상충 관계의 딜레마가 존재하는 수익성 저하 수준에 대한 국회·재정당국·감독부처 등 이해관계자와의 공감대 형성이 중요함
    - 특히 신용보증의 경우 공공성 차원에서 연대보증면제 및 경기침체기 보증공급 확대를 추진할 경우 필연적으로 발생하는 부실률 증가로 인한 재정적 부담에 대해, 예측 가능한 상·하한을 설정하고 이에 대한 대내외적인 공감대를 형성해 나가야 함
  - 셋째, 공공성에 입각하여 광범위하고 포괄적인 편익을 제공하는 것이 공



적 신용보증기관의 역할이라는 점을 고려할 때, (예비)창업기업, 1인 창조기업 및 사회적 기업에 대한 지원실적을 계량화하여 영업점 실적평가 지표와 연계함으로써 혁신형 기업 등에 대한 지원 노력을 통해 신보의 공공성을 확인시킬 필요가 있음

- 넷째, 일반 국민의 눈높이에 가장 잘 부합하는 ‘공공성’ 지표인 ‘일자리 창출’ 항목을 기술적인 관리지표로 명확하게 설정하여 제시할 필요

# I. 서론

- 한국의 신용보증은 「신용보증기금법」(1974.12.21. 제정)에 따라 미래 성장가능성이 높음에도 불구하고 “담보능력이 미약한 중소기업의 채무보증을 통해 자금유통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적 관리·운용을 통해 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민경제 발전에 이바지하기 위한 목적”으로 「신용보증기금」의 창립(1976.6.1.)과 함께 시작되어 지난 40년간 중소기업의 글로벌 경쟁력 향상과 경제성장 동력 확충에 기여해 왔음
  
- 공적보증을 통한 정부의 시장개입이 자금제약에 직면한 유망 중소기업을 위한 효과적인 정책수단이라는 사실에 대해서는 이미 많은 이론적·실증적 근거가 제시되어 있음에도 불구하고, 시장논리에 기반을 둔 효율성과 경쟁 측면에서의 부분적인 성과지표를 근거로 보증의 효율성과 경제적 성과에 대한 비판이 제기되고 있는 것도 사실임
  - 예를 들어 외환위기와 글로벌 금융위기가 급격히 늘어난 보증공급으로 인해 정부재정 지출이 증가하면서 신용보증 규모에 대한 긍정적·부정적 시각이 공존하고 있음
    - GDP대비 보증규모가 과다하다는 견해(예: 과거 IMF의 보증축소 권고 및 KDI의 보증이 경기부양 수단으로 이용될 뿐 경기상황에 탄력적으로 대응하지 못한다는 지적 등)에 의하면 한계기업에 대한 지원으로 오히려 보증이 중소기업의 구조조정만 지연시킨다는 주장을 함
  - 최근 장우현(2016)의 논문에서는 “공적자금 수혜 중소기업의 총요소생산성 증가가 그렇지 못한 가상기업에 비해 낮음에도 불구하고 생존율이 높아 국민경제적으로 바람직하지 않다”는 일방통행식 주장을 제기함
  
- 신용보증 성과에 대한 부정적 평가의 원인을 살펴보면 경제위기시 정책금융의 역할과 한국 중소기업의 위상에 대한 편향된 인식과 함께, 신용보증 관련 정량분석 결과 도출에 이용한 연구방법론 및 활용자료의 상이함에서 비롯된

경우가 대부분임

- 신용보증 성과 및 적정 보증규모와 관련한 반론에도 불구하고 경제위기시 대처수단으로 결국 신용보증규모를 증가시킬 수밖에 없었던 것은 신용보증이 정부의 중요한 경기부양 선택 수단이라는 점을 의미함
  - 따라서 「신용보증기금」은 정책금융을 수행하는 금융기관으로서 국민경제적 순기능에 기반을 둔 공공성을 확립하고, 보증 관련 대내외 평가결과에 대한 환류시스템 강화를 통해 대외 신뢰도를 확보할 필요가 있음
  
- 한편 급변하는 국내외 산업 및 무역 환경 변화에 따라 우리 경제의 지속 가능한 성장에 있어 중요한 역할을 담당하고 있는 「신용보증기금」과 같은 정책 금융기관도 유연하고 능동적인 대처방안을 강구해야 함
  - 국내외 경제여건 변화에 대응한 지속적인 효율성 제고 방안의 모색, 비판적 성과분석 제시 견해에 대해 소통을 통한 해결책의 모색, 신용보증 업무의 공공성 제고를 위한 명확한 정책목표의 설정 등에 대한 심도 있는 논의가 필요함
  
- 신용보증은 경제위기시 우리 경제의 고용을 유지하고, 경제회복의 계기를 마련해 준 중소기업 안전망으로서의 역할에 대한 평가와 함께, 시장논리에 기반을 둔 학자들의 비판을 수용하여 공공성과 정책수단으로서의 장기경쟁력을 동시에 강화할 수 있는 소통의 장을 만들어 나가야 함
  - 정책금융 틀 내에서 신용보증 성과분석과 관련한 연구분석 방법 및 결과에 대한 연구자와 보증관계자 및 학계와의 소통 기회를 확산시켜 나가야 함
  
- 따라서 이 연구는 최근 비정부 공공분야에서 요구되고 있는 성과지향적 사업 추진의 중요성에 부합하는 신용보증의 ‘공공성’(publicness)을 정의하고 이에 기반을 둔 신용보증의 역할과 과제를 정립하여 제시하는 것을 목적으로 함
  
- 이를 위해 먼저 거시경제 및 미시경제 차원에서의 포괄적인 지표와 DB를 이

용하여 신용보증 성과에 대한 객관적 평가를 기반으로 공공성 강화를 위한 신용보증의 역할과 과제를 정립함

○ 개인 연구자 차원에서 이루어져 왔던 기존의 신용보증 성과분석과 관련한 연구 자료와 여기에 이용된 방법론을 면밀하게 검토하여 객관적 평가가 가져야 할 요소를 점검해 보고, 금융당국자와 은행 및 중소기업 등 보증 관련 당사자들이 공유해야 할 신용보증의 공공성에 대한 논의를 설득력 있게 제시함

□ 다음으로 국내외 공공성 관련 연구문헌과 국내 공기업 및 준정부기관의 경영 실적평가 사례를 분석하여 신용보증의 공공성 개념을 정립하고 공공성 평가 요소를 도출함

○ 즉 연구문헌 및 사례 심층 탐구를 통해 신용보증의 공공성 측정을 위한 적합한 방법(계량분석방법론, 총량지표, 정성평가지표 등)과 함께 재정건전성 확보 방안을 탐색함

□ 마지막으로 본 연구에서는 중소기업금융시장 활성화와 중소기업의 경쟁력 강화를 통해 한국경제의 지속가능한 성장을 돕는 장기적인 관점에서 정부 정책 처방인 공적보증이 시장기반 민간중소기업금융 시스템과 ‘Win-Win’하면서 공존할 방안을 모색함

○ 첫째, 신용보증이 중소기업 현장 정보에 근거한 처방적 금융지원 및 경기 침체기 민간금융기관의 경기 순응적 대출관행 행태를 보완하는 경기 대응적 역할을 수행함을 강조함

○ 둘째, 신용보증의 고용유지 및 신규고용창출 효과, 기업경영개선 효과 등 미시적 성과를 제시함

○ 셋째, 신용보증의 역할에 대하여 납세자인 국민을 설득하기 위해 보증의 공공성을 명확하게 제시함

○ 넷째, 정책담당자들에게는 공적보증기관의 성과 측정에 있어 순이익, 매출액, 시장점유율 같은 재무지표로 결정되는 민간기업과 달리 ‘공공성’이 평가의 주요 대상이 되어야 함을 강조함

## II. 한국의 중소기업정책금융과 신용보증의 역할

### 2.1 한국경제와 중소기업의 위상

- 신용보증의 공공성은 중소기업금융시장 활성화와 중소기업의 경쟁력 강화를 통해 한국경제의 지속가능한 성장을 돕는 장기적인 관점에서 확립되어야 함
  - 다음에서는 먼저 김은향(2014), 노용환(2015), 조덕희(2016)의 연구결과와 중소기업중앙회(2013, 2015)의 자료 및 중소기업 관련 각종 법령 등에 근거하여 한국경제에서 차지하는 중소기업의 위상을 정립해보기로 함

#### 2.1.1 한국경제 주요 거시지표와 중소기업의 중요성

- 중소기업은 사업체 수, 고용, 부가가치 점유율 측면에서 한국경제에서 차지하는 비중이 높아 국민경제적 발전의 중요 동력으로 작용하고 있음
  - 중소기업의 수는 지난 2007년 약 304만 개에서 2013년에는 12.5% 증가한 약 342만개를 기록하였으며, 중소기업에 고용된 종사자수도 2007년 약 1,134만 명에서 2013년에는 18.4% 증가한 1,342만 명을 기록함
    - 특히 중견기업 수는 2007년 970개에서 2013년에는 2,853개로 크게 증가
  - 중소기업이 한국경제에서 차지하는 비중은 2013년 기준 한국 전체 사업체 수(341만 9,000개)의 99.9%, 전체 종사자 수(1,534만 명)의 87.5%를 차지함
    - 제조업은 36만 7,868개 사업체 중 99.8%(36만 7,172개)가 중소사업체, 약 377만 명의 종사자 중 80.4%(303만 명)이 중소기업 근로자임
    - 서비스업은 262만 4,000개 사업체 중 99.9%(262만 2,000개)가 중소사업체, 약 1,023만 명의 종사자 중 90.5%(926만 명)가 중소기업 근로자임

<표 2-1> 중소기업 사업체 및 종사자 수 비중(2013년)

구분		전체	중소기업	대기업	중소기업 비중(%)	대기업 비중(%)
전산업	사업체 수(개)	3,418,993	3,415,863	3,130	(99.9)	(0.1)

구분		전체	중소기업	대기업	중소기업 비중(%)	대기업 비중(%)
제조업	종사자 수(명)	15,344,860	13,421,594	1,923,266	(87.5)	(12.5)
	사업체 수(개)	367,868	367,172	696	(99.8)	(0.2)
	종사자 수(명)	3,770,535	3,032,849	737,686	(80.4)	(19.6)
서비스업	사업체 수(개)	2,624,654	2,622,410	2,244	(99.9)	(0.1)
	종사자 수(명)	10,231,772	9,260,338	971,434	(90.5)	(9.5)

주: 1) 모든 업종에 대해 종사자 1인 이상 사업체 기준

2) 서비스업의 범위는 도소매 및 음식숙박업 등 11개 업종이며, 업종별 중소기업 범위는 종사자 수 100~200인 등으로 상이함

자료: 중소기업중앙회(2015)

□ 한국 중소기업의 위상을 주요국과 비교해 보면 한국의 경우는 다른 국가에 비해 고용비중이 상대적으로 높게 나타남

○ 동일 기준에 의한 직접 비교가 가능하지 않다는 한계는 있으나, 중소기업 체 수 비중은 대부분 국가에서 99% 이상을 나타내고 있으며, 중소기업체 종사자 수 비중은 한국이 87.5%로 가장 높고, 이어서 일본(76.1%), 중국(공업 부문, 75.8%), 독일(62.2%), 미국(49.1%) 순으로 나타남

<표 2-2> 주요국 중소기업 기업체 수 및 종사자 수 비중 비교

구분		기업체 수	종사자 수
한국 (2013)	전산업(개)	3,418,993	15,345
	중소기업(개)	3,415,863	13,421
	중소기업 비중(%)	(99.9)	(87.5)
일본 (2009)	전산업(개)	5,855,127	58,135
	중소기업(개)	5,796,383	44,255
	중소기업 비중(%)	(99.0)	(76.1)
미국 (2010)	전산업(개)	5,734,538	111,970
	중소기업(개)	5,717,302	54,997
	중소기업 비중(%)	(99.7)	(49.1)
중국 (2010)	전산업(개)	452,877	95,447
	중소기업(개)	449,130	72,369

구분		기업체 수	종사자 수
독일 (2012)	중소기업 비중(%)	(99.2)	(75.8)
	전산업(개)	2,158,327	26,264
	중소기업(개)	2,147,569	16,349
	중소기업 비중(%)	(99.5)	(62.2)

주: 1) 한국의 중소기업은 종사자 수 300인 미만의 사업체 대상이며, 통계청의 '전국사업체조사' 통계를 재편

2) 일본의 중소기업은 종사자 수 300인 미만 비1차 사업체 대상

3) 미국의 중소기업은 종사자 수 500인 미만 기업체 대상

4) 중국 중소기업은 공업분야(광업, 제조업, 전기, 가스, 수도 생산업 등) 기업체 대상이며, 종사자 수 2,000인 미만 또는 자산총액 4억 위안 이하 업체 기준

5) 독일의 중소기업은 종사자 수 250인 이하 혹은 연간매출액 5천만 유로 미만 사업체 대상

자료: 중소기업중앙회(2013, 2015)

□ 중소기업이 한국경제 전체의 생산 및 부가가치 중에서 차지하는 비중은 약 50% 수준에 이르나, 중소기업의 생산성은 다른 나라에 비해 낮은 것으로 평가되고 있음

○ 2013년 종사자 5인 이상 제조업체의 총 생산액 1,553.8조 원 중 중소기업이 차지하는 비중은 47.6%(739.8조 원) 수준이며, 총 부가가치 501.3조 원 중 중소기업이 차지하는 비중은 49.5%(248.1조 원)에 달함

○ 그러나 IMD(2014)가 발표한 한국 중소기업의 생산성 수준은 조사대상 국가 60개 국 중 55위로 낮으며, OECD(2015)에 의하면 한국의 고용규모 59~249인 중소기업이 차지하는 부가가치 비중은 20.2%로 OECD 33개국 중 15위에 해당함

<표 2-3> 중소제조업체의 생산액 및 부가가치 비중 (2013년)

구분	전체	중소기업	대기업	중소기업 비중(%)	대기업 비중(%)
생산액(억 원)	15,538,345	7,398,595	8,139,750	(47.6)	(52.4)
부가가치(억 원)	5,013,491	2,481,834	2,531,657	(49.5)	(50.5)

주: 종사자 5인 이상 사업체 기준

자료: 중소기업중앙회(2015)

- 한편 한국 중소기업의 수출 비중은 2013년 기준 전체 수출액의 17.1%에 불과하여 고용, 생산, 부가가치에 비해 낮은 수준임

<표 2-4> 중소기업 수출 추이

연도	전체 (억 달러)	중소기업 (억 달러)	대기업 (억 달러)	중소기업 비중 (%)	대기업 비중 (%)
2009	3,635	768	2,867	(21.1)	(78.9)
2010	4,664	986	3,678	(21.1)	(78.9)
2011	5,552	1,016	4,536	(18.3)	(81.7)
2012	5,479	1,029	4,450	(18.8)	(81.2)
2013	5,596	955	4,641	(17.1)	(82.9)

자료: 중소기업중앙회(2015)

### 2.1.2 한국경제의 발전과정에서 중소기업의 역할

- 중소기업은 과거 경제 발전 과정에서 높은 기여율을 보이며 한국 경제가 빠르게 성장할 수 있었던 주요 원동력으로 작용함
  - 1960년대 빈곤의 탈출기에는 중소기업의 고용 및 생산 기여도가 대기업에 비해 상대적으로 낮은 수준에 그침
    - 1960년대 중소기업의 고용 및 생산액 증가에 대한 기여도는 각각 38.1%, 26.5%로 대기업의 61.9%, 73.5%에 비해 크게 낮은 수준을 기록
  - 1970~1980년대에는 기업 계열화를 통한 생산 효율을 증대시키려는 정부 정책에 힘입어 중소기업의 중요성이 부각됨에 따라 중소기업의 경제성장 기여도 역시 현격히 증가함
    - 대기업 중심 중화학공업 육성 정책이 본격적으로 추진됨에 따라 부품의 국산화, 그리고 조립 대기업과 부품 중소기업의 계열화를 통한 생산 효율 증대가 중요한 문제로 대두됨
    - 이를 위해 본격적인 중소기업 육성 정책이 추진됨에 따라 중소기업의 경제성장 기여도가 빠르게 증가하기 시작하였으며, 특히 1980년대 고용 증가에 대한 중소기업의 기여도가 81.9%를 기록하면서 국내 일자리 창출



- 의 상당 부분을 중소기업이 담당하게 됨
- 1990년대에는 한국경제의 개방속도가 빨라지고 글로벌 경쟁이 더욱 치열해짐에 따라 중소기업의 경쟁력 제고, 구조 고도화를 위한 노력이 가속화됨
    - 이러한 노력의 결과로 생산액 및 부가가치 증가에 대한 중소기업의 기여도가 각각 50.3%와 50.5%를 기록하면서 대기업을 앞지르기 시작함
  - 2000년대 들어 중소기업의 고용 증가에 대한 기여도가 크게 증가함
    - 1990년대 말 발생한 외환위기를 극복하는 과정에서 대기업을 고용창출력이 급격히 저하된 반면, 중소기업은 IT 등 첨단기술에 기반을 둔 벤처기업의 창업활성화에 힘입어 고용흡수력이 크게 증가함
    - 그 결과 2000년대 고용 증가에 대한 중소기업의 기여도가 128.7%를 기록한 반면, 대기업은 -28.7%를 기록함
  - 2010년대 들어 중소기업의 경쟁력 강화 노력과 정부의 지원이 지속됨에 따라 생산액 및 부가가치 증감에 대한 중소기업의 기여도가 더욱 확대되는 모습을 나타냄
    - FTA에 따른 중소기업 글로벌화 정책이 개발되고, 또한 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 정부 지원이 지속됨에 따라 전반적인 중소기업의 체질이 한 단계 도약하게 됨
    - 이러한 노력의 결과로 2008년 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 생산액과 부가가치는 양적인 면에서 지속적으로 증가하였으며, 경제성장에 대한 기여도 또한 점차 확대추세에 있음

<표 2-5> 한국의 중소기업 경제성장 기여도 추이 (%)

구분		1960년대 (‘63~’69)	1970년대 (’70~’79)	1980년대 (’80~’89)	1990년대 (’90~’99)	2000년대 (’00~’09)	2010년대 (’10~’13)	전기간	
사 업	성장률	중소기업	5.2	3.1	9.0	3.3	1.5	1.5	2.8
		대기업	18.2	5.1	1.9	△5.6	△2.2	0.6	2.0
체 수	기여율	중소기업	94.0	94.8	99.4	102.2	101.0	99.8	99.6
		대기업	6.0	5.2	0.6	△2.2	△1.0	0.2	0.4
중 사	성장률	중소기업	8.3	10.2	7.3	△0.2	1.0	1.8	4.5
		대기업	19.8	10.8	2.0	△5.8	△0.7	0.4	3.3
자 수	기여율	중소기업	38.1	47.1	81.9	△6.8	128.7	93.9	78.8
		대기업	61.9	52.9	18.1	△93.2	△28.7	6.1	21.2

구분		1960년대 (‘63~’69)	1970년대 (‘70~’79)	1980년대 (‘80~’89)	1990년대 (‘90~’99)	2000년대 (‘00~’09)	2010년대 (‘10~’13)	전기간	
생산액	성장률	중소기업	22.6	40.4	20.7	13.0	8.5	4.3	19.6
		대기업	47.6	39.1	14.8	10.6	8.4	3.5	20.6
	기여율	중소기업	26.5	32.2	45.7	50.3	47.8	52.9	47.0
		대기업	73.5	67.8	54.3	49.7	52.2	47.1	53.0
부가가치	성장률	중소기업	25.4	40.0	21.9	13.4	6.7	4.8	19.6
		대기업	47.6	35.5	16.4	11.3	6.6	1.9	19.9
	기여율	중소기업	27.7	35.7	47.7	50.5	50.8	69.7	47.4
		대기업	74.3	64.3	52.3	49.5	49.2	30.3	52.6

주: 1) 성장률은 연평균 증감률 기준

2) 기여율은 전체 증감분에 대한 중소기업 또는 대기업 증감분의 백분비(%)

3) 중소기업은 '75년까지 종사자 200인 미만, 그 이후는 300인 미만 기준

자료: 중소기업중앙회(2015)

[그림 2-1] 한국의 경제발전과 중소기업의 역할



### 2.1.3 한국의 중소기업 지원정책

- 한국의 중소기업 지원정책은 1956년 「중소기업육성대책요강」이 수립된 이후 본격적으로 마련되기 시작했으며, 1980년대 중소기업 보호·육성기를 거쳐, 1990년대 WTO 출범 이후 중소기업의 혁신과 경쟁을 통한 글로벌 경쟁력 강

화로 정책 기조가 변경되어 옴

□ 1950-1960년대: 중소기업 정책 태동기

- 1948년 대한민국 정부 수립 이후 국가 경제개발 초기 단계에서 중소기업 정책의 필요성이 부각됨
- 이 시기 중소기업정책의 중심은 노동집약적 경공업 위주의 수출촉진에 있었으며, 1956년에는 한국 최초의 종합적인 중소기업 육성대책인 「중소기업 육성대책요강」이 수립되기도 하였으며, 이후 다음과 같은 중소기업 지원 및 육성을 위한 제도적·법률적 토대가 마련됨
  - 정부부처내 중소기업 전담부서(상공부 내 중소기업과)의 신설(1961년), 「협동조합법」(1961년) 및 「중소기업기본법」 제정(1966년), ‘중소기업은행’ 설립(1961년) 등

□ 1970년대: 중소기업 계열화 시기

- 중화학 공업 중심의 경제성장을 목표로 하는 정부 정책에 따라 부품 생산 및 공급 주체로서 중소기업을 지원하는데 중점을 둠
  - 중소기업은 대기업 중심의 성장을 추진하는 동시에 이를 보조하는 시스템을 구축하여 대기업과의 분업을 위한 계열화를 촉진함
- 대기업과 중소기업 간 장기적이고 안정적인 하도급 거래를 확대하기 위해 「중소기업 고유업종 제도」(1979년)를 도입하였으며, 중소기업 사업 활성화를 위한 다음과 같은 정책적 근거를 마련함
  - 「중소기업계열화 촉진법」(1975년) 및 「중소기업진흥법」(1978년) 제정, 「지정계열화제도」(1980년)의 확립, ‘신용보증기금’(1976년) 및 ‘중소기업진흥공단’(1979년)의 설립

□ 1980년대: 중소기업 보호·육성기

- 대기업 중심의 중화학공업 정책으로 양적 경제성장을 달성하는 가운데, 대기업에 집중된 산업구조 고도화 및 성장일변도 정책으로 대·중소기업간 불균형 성장을 초래함

- 따라서 ‘중소기업진흥10개년계획’(1982-1991년)의 수립을 통해 중소기업 육성 및 보호를 위한 종합 계획을 구축하는 등 본격적으로 중소기업 보호 제도를 강화함
  - 산업구조 불균형 완화 및 중소기업 저변 확대를 위해 「중소기업의 경영안정 및 구조조정에 관한 특별법」(1986년)을 제정하였음
  - 「중소기업창업지원법」(1986년) 및 「하도급거래공정화에 관한 법률」(1984년) 제정, ‘중소기업우선육성업종’ 선정(1982년), ‘중소기업 품질향상 종합대책’ 수립(1983년), 「중소기업제품구매촉진법」(1984년) 도입도 이루어짐

□ 1990년대: 중소기업 구조 고도화기

- 1995년 한국의 WTO 가입으로 경제개방이 가속화되고 세계화가 추진되기 시작하면서 중소기업의 경쟁촉진과 구조개선을 추진함
  - 이를 위해 「중소기업청」 개청(1996년), 「구조개선 및 경영안정지원법」(1995년) 및 「중기 구조개선 및 경영안정지원을 위한 특별조치법」(1995년) 제정, ‘고유업종 해제’ 예시(1994년), 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 도입(1997년), ‘중소기업특별위원회’ 설치(1998년) 등이 이루어짐
- IT기술 확산과 다품종 소량생산 체제 등으로 국내 경공업 위주의 중소기업이 직접적인 위협을 받게 됨에 따라 이들의 경쟁력 제고를 위한 정책적 지원 방안을 마련하기 시작함
  - 기존의 ‘직접지원’과 ‘자금지원’ 방식에서 ‘간접지원’과 ‘인프라지원’으로 전환하여 적극적이고 세분화된 중소기업 지원 방안을 마련함

□ 외환위기-2000년대 초반: 벤처·창업 촉진기

- 1997년 외환위기 발생으로 대기업 구조조정 및 외국자본 유입, 경제의 개방화가 가속되면서 중소기업 경쟁력 강화의 필요성이 증대함
- 이에 따라 코스닥 시장 개설(1996년), 「벤처기업특별법」(1997년) 및 ‘벤처인증제도’(1997년) 도입, ‘벤처기업협회’ 조성(1997년), ‘벤처기업 평가제도’ 도입(2002년) 등이 이루어졌으며,
  - 보증한도 증액, 경영안정자금 신설, 총액대출한도 확대 등을 통해 중소

기업에 대한 금융지원을 확대하는 한편, IT 벤처기업을 중심으로 창업을 촉진하는 정책을 추진함

□ 2000년대: 혁신·경쟁을 통한 경쟁력 강화

- 한국경제의 글로벌화가 가속화되고 지식집약형 사업모델이 등장함에 따라 정책기조를 중소기업 혁신 및 경쟁을 통한 경쟁력 강화와 경제의 성장잠재력 확충으로 변경함
  - 첫째, 중소기업기술혁신개발사업, 산학연 공동기술개발사업, 대학 내 기업부설연구소 설치 지원 사업을 지속적으로 추진함
  - 둘째, 중소기업 R&D 예산을 증액하고 중소기업기술혁신개발사업, 산학연 공동기술개발사업 등을 지속 추진하여 중소기업의 기술개발 역량 강화를 도모하는 한편, 기술혁신형 중소기업 육성을 위해 ‘Inno-Biz 협회’를 설립하고 인증제를 도입함(2001년)
- 이와 함께 「소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법 제정」(2001년), ‘시장경영진흥원’(2004년) 및 ‘소상공인지원진흥원’(2005년) 설립을 통해 소상공인 및 전통시장에 대한 지원도 강화함

□ 2010년대: 동반성장 및 글로벌화

- 2010년대에는 중소기업의 지속가능한 경쟁력 확보를 위한 정책방안이 마련되기 시작하면서 규제완화 및 대·중소기업 동반성장이 중점적으로 추진됨
  - 2009년에 이미 민간자율규제의 촉진을 위해 「규제영향평가제도」 및 ‘중소기업 옴부즈맨 제도’를 도입한 바 있음
  - 2010년에는 ‘동반성장위원회’가 출범하여 중소기업의 자생력 강화 및 공정거래질서 확립과 같은 동반성장 전략을 추진함
  - 2011년에는 ‘중소기업적합업종’ 선정 및 「유통산업발전법」 개정, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 통해 중소기업 및 전통시장을 보호하기 위한 법적 근거를 마련함
- 2010년대에는 주요 국가들과의 자유무역협정(FTA)이 잇따라 체결되면서 중소기업의 글로벌화 정책도 지속적으로 추진함

## 2.2 중소기업 정책금융의 역할

### 2.2.1 중소기업 금융시장의 실패와 신용할당

- 자본주의 시장경제체제에서 가격은 시장에서 생산된 자원의 분배를 결정하는 중요한 신호기능으로서의 역할을 담당함
  - 완전정보와 경쟁적 시장을 가정할 경우 일반 재화나 서비스 시장에서의 가격이 자원배분기능을 담당하듯이 자금시장에서의 금리도 자금배분기능을 담당하는 중요한 역할을 하게 됨
  
- 그러나 금리의 자원배분기능을 논하는데 있어 은행 본연의 기능이 자금이 필요한 수요자와 자금 여력이 있는 공급자를 중개하는 데 있음에도 불구하고, 시장에서 자금의 수요와 공급이 균형을 유지하기란 이론처럼 쉽지 않다는 사실에 주목해야 함
  - 자금 초과수요 상태에서 자금의 수요자들은 한정된 재원을 가진 은행의 분배기능에 늘 불만이기 마련이며, 수급상황이 좋아진다 하더라도 은행의 대출관행은 별반 차이가 없음
    - 은행이 자신들의 안전 마진을 위해 물적 담보가 충분한 기업에 대해서만 적극적인 대출에 나서는 것이 현실이기 때문임
  
- 중소기업은 물적담보의 부족, 대기업에 비해 높은 부도위험, 정보의 불확실성에 따른 높은 금융거래비용, 은행-기업간 정보의 비대칭성 등 근본적인 문제로 인해 금융접근성 제약, 높은 대출금리, 짧은 만기구조, 신용할당 등 불리한 상황에 처하게 됨
  - 이렇게 대출시장이 불완전한 중소기업 금융시장에서의 금리는 효율적 자원배분으로서의 기능을 담당하기 어렵게 되는 것임

[그림 2-2] 중소기업 금융접근성과 금융시장 불완전성



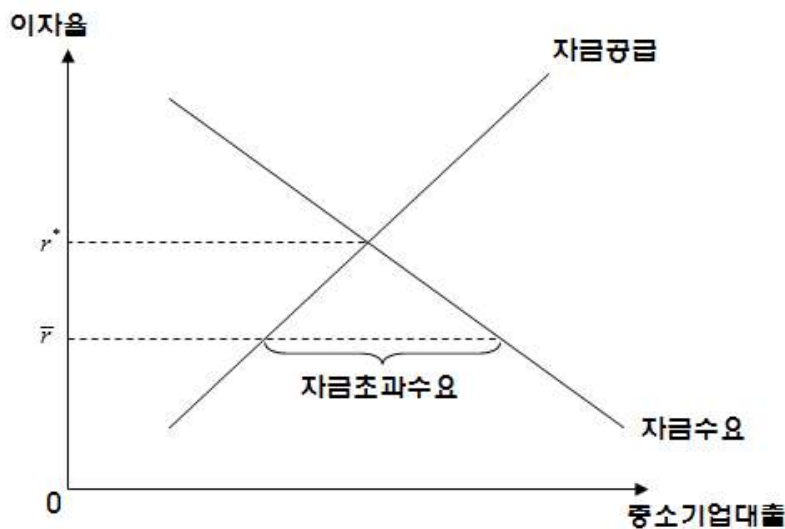
- 대다수 중소기업은 신용도가 낮아 회사채나 주식 발행 등 직접금융을 통한 자금조달이 어려워 외부조달자금 중 간접금융 의존도가 높을 수밖에 없음
  - 그러나 중소기업의 금융기관을 통한 자금 차입시 대출심사에 필요한 재무기준의 평가요소가 체계적으로 갖추어져 있지 않을 뿐만 아니라 자산의 담보가치도 낮은 경우가 많음
  - 따라서 중소기업은 금융기관으로부터 자금공급을 제대로 공급받지 못하거나 대기업은 물론 경우에 따라 일반 가계대출에 비해서도 상대적으로 높은 금융비용을 지불해야 하며, 이러한 금융제약은 업력이 낮은 소규모 기업일수록 더 심각함
  
- 중소기업 재무정보의 신뢰성이 낮다는 것은 자금 수요자와 공급자간 ‘정보의 비대칭성’(asymmetric information)이 높아 중소기업에 대한 정확한 신용평가를 어렵게 하는 요소로 작용하며, 은행의 보수적 대출 행태에 따라 중소기업은 금융시장에서 만성적인 자금초과수요를 초래하게 되는 것임
  
- 중소기업 금융시장에 있어 재무 신용정보에 기초한 ‘시장형 거래’(transaction banking)를 통해서만 금리가 자금배분 기능으로서의 역할을 수행하지 못하는 문제를 해결하기 위해 제시된 대표적 대안 중 하나가 중소기업에 대한 재무·비재무 정보를 오랜 시간에 걸쳐 사전에 충분히 확보한 금융기관에 의해 자금공급이 이루어져야 한다는 ‘관계형 거래’(relationship banking)임
  - 그러나 지난 10년간 한국 중소제조업체의 평균업력은 유의한 변화를 보이지 않는 가운데, 소규모의 업력이 낮은 업체가 다수를 점하고 있음

- 2012년 기준 중소기업체의 평균업력은 10.8년, 업력 15년 미만 중소기업체가 약 75.7%를 차지하고 있으며, 업력 20년 이상의 중소기업체는 11.9%에 불과함
  - o 즉 한국은 중소기업의 평균 업력이 짧아 관계금융을 위해 필요한 은행과 기업간 장기적 거래관계가 용이하지 않은 환경이라고 할 수 있음
- 한편 경기침체기 기업경영이 어려울 때 금융기관은 ‘정보의 비대칭성’으로 인한 역선택(adverse selection)을 회피하기 위해 자금수요가 절실한 고위험 기업에 대해서는 자금공급을 줄이고 상대적으로 저위험 기업에 대한 자금공급을 선호하는 보수적 대출행태를 보임
- o 이는 금융시장에서 정보의 불완전성이 존재하면 시장금리가 기업의 자금수요를 측정하는 시장가격 기능을 하지 못하게 되어 시장실패가 발생할 수 있다는 Stiglitz and Weiss(1981)의 주장과도 일맥상통함
  - o 은행-기업간 정보의 비대칭성으로 인한 금융기관의 보수적 대출관행은 시장의 요구와는 반대의 방향으로 움직이는 것을 의미하는데, 시중 유동성이 풍부한 호황기에 금리인하와 자금공급 증가를, 반대로 시중 유동성이 부족한 불경기에 금리인상과 기업에 대한 자금공급 축소라는 경기순응적 행태를 의미함
- 이와 같이 자금공급시장이 불완전한 경우 신용격차에 따른 기업간 금리스프레드가 더욱 확대될 뿐만 아니라, 시장 금리수준은 자금 수요와 공급을 일치시키지 못하는 낮은 수준에서 경직적으로 결정됨
- o [그림 2-3]에서 보듯이 정보의 비대칭성이 존재하는 경우 대출금리에 대한 외생적 규제가 없더라도 대출금리 상승이 차입자의 대출원리금 상환위험을 상승시킬 수 있기 때문에 민간금융기관은 이자율 상승보다는 ‘신용할당’(credit rationing)에 의존하게 됨
    - 즉 대출시장 균형이 자금 수요와 공급이 일치하는 이자율 수준( $r^*$ )에서 이루어지는 것이 아니라, 이보다 낮은 수준( $\bar{r}$ )에서 결정되어 신용할당에 의한 자금의 초과수요 현상이 발생



- 자금 공급이 우량기업에만 편중되고 신용등급이 낮은 기업의 자금수요는 충족되지 못하므로 정책당국은 이러한 시장실패의 해소를 위해 신용이 부족한 자금수요자에게 한정된 자금을 강제 배분하는 신용할당을 강구하지 않을 수 없는 것임

[그림 2-3] 정보의 비대칭성과 자금초과수요



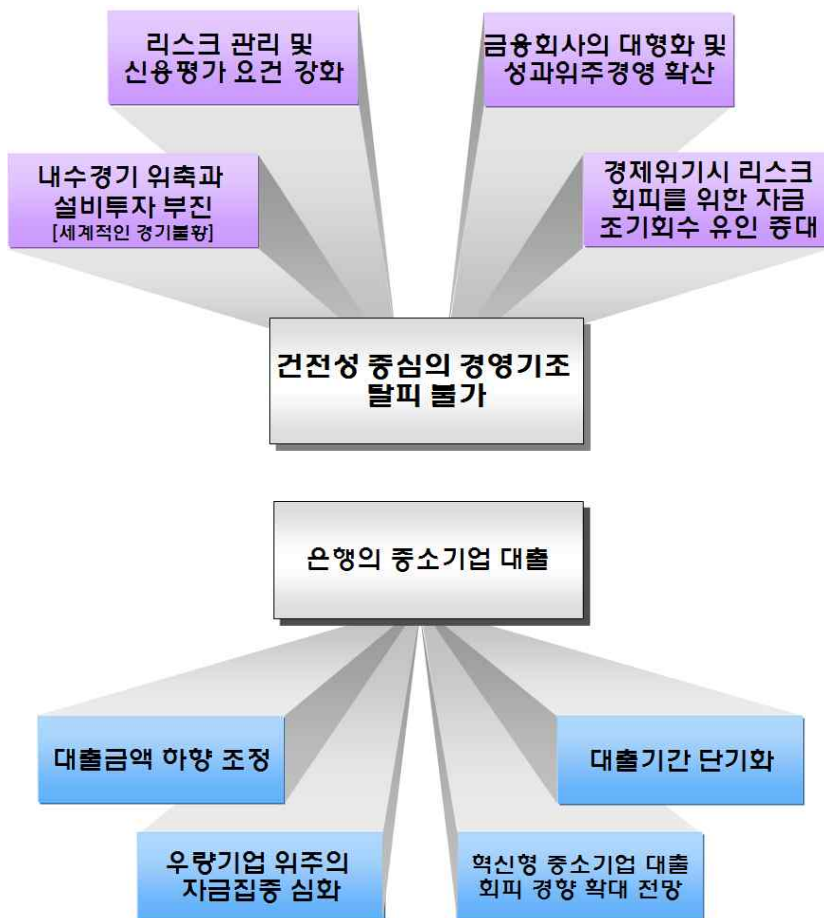
### 2.2.2 정책금융의 의의와 역할

- 민간금융시장의 자금수요자인 중소기업과 자금공급자인 금융기관간 ‘정보의 비대칭성’은 사회후생 관점에서 볼 때 유망한 기업의 투자기회를 뒷받침하지 못하는 자금배분의 비효율성을 초래함
  - 그리고 정보의 비대칭에 따른 중소기업의 자금 초과수요를 해소해 주는 수단인 바로 정책금융임
- 따라서 중소기업 정책금융은 민간부문에서의 시장균형을 통해서도 자금수요가 충족되지 못하는 유망한 중소기업에 대해 정부가 직접 개입하여 이들의 시장경쟁력을 뒷받침한다는 의미를 내포함
  - 동시에 정책금융은 자금 초과수요에 직면한 유망 중소기업을 정부가 선별

지원함으로써 이들의 산업경쟁력을 제고시키고, 궁극적으로는 민간금융에서의 자발적 대출이 가능한 정도로 충분한 신용정보를 축적하도록 지원하는 역할을 수행함

- 중소기업 정책금융의 정당성은 중소기업에 대한 강제 신용할당의 필요성 외에도 시중은행의 현실적 한계와 중소기업금융 경영기조로 인한 본원적 분배의 왜곡을 해소하기 위한 재분배 정책 수단이라는 점에서도 설명될 수 있음

[그림 2-4] 시중은행의 현실적 한계와 중소기업금융 경영기조



- 금융시장 환경이 급변하면서 금융기관의 리스크 관리 및 신용평가 요건이 강화되어 왔고, 금융회사의 대형화 및 성과위주경영 확산으로 기업에 대한 대출도 수익성과 안정성을 강화하는 추세에 있어 중소기업의 자금 조달 규모가 경기변동에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없음

- 중소기업과 대기업은 생산성과 수익성 등 경영성과 측면에서 차이가 큰데, 은행이 건전성을 경영기조로 우량기업에 대한 담보대출이나 단기운영자금 대출을 선호해 왔기 때문에 창업 및 장기자금 조달 측면에서 중소기업은 대기업과의 ‘금융격차’(financial gap)가 클 수밖에 없는 실정임
  - 최근에는 세계경기 둔화로 내수경기의 위축과 설비투자 부진에 따른 경기 침체까지 겹쳐 중소기업은 신용위험이 큰 폭으로 상승하면서 자금조달에 큰 어려움을 겪고 있음
  - 또한 중소기업은 대기업에 비해 직접금융을 통한 자금조달의 제약과 높은 간접금융기관 의존도, 자금 초과수요가 초래하는 높은 금융비용과 짧은 만기구조, 공급자 우위 중소기업 대출시장 등 여건으로 인해 금융안전성 낮을 수밖에 없음
- 전술한 바와 같이 중소기업에 대한 민간금융기관의 대출은 경기가 호황인 경우에는 더 많이 이루어지는 반면, 불황인 경우에는 급격히 감소하는 경기순응성(pro-cyclicality)을 보인다는 점을 감안할 때, 중소기업 정책금융은 경제위기시 그 필요성이 배가됨
- 현실 속의 은행은 경제이론에서 가르치는 금융중개 기능이라는 본연의 업무보다는 리스크 관리를 명분으로 내세우는 경향이 강함
    - 시장경제체제에서 영리를 추구하는 은행이 담보 없는 기업에게 더 높은 금리를 받아 내고, 그나마 이들이 필요로 하는 규모보다 적은 자금을 짧은 기간 동안만 빌려주는 행태는 비난의 대상이 아님
  - 문제는 경기 침체기 중소기업들의 자금수요가 많아지는 시기에 민간금융기관들이 이에 순응하여 대출금을 회수하고 대출을 축소하여 유동성을 확보하려는 행태를 보인다는데 있음
    - 경제위기시 기업에 대한 자금조달 위축은 기업부실을 초래하고 이것이 은행의 수익성 악화로 이어져 금융시장 불안을 가중시키는 악순환을 초래할 수 있기 때문에 사실 은행 입장에서든 원해서는 안 되는 선택이며, 거시 경제적으로도 경기침체시 중소기업에 대한 대출 축소는 경기하강을 더욱 심화시키는 문제를 초래함

- 따라서 1997년 말 IMF 외환위기와 2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기 극복 사례에서 알 수 있듯이 경제위기시에는 금융접근이 더욱 제약되는 유망 중소기업에게 원활한 자금조달이 이루어질 수 있도록 ‘경기대응적인 정책수단’(countercyclical policy)을 강구해야 함
- 그렇다면 중소기업 금융시장의 왜곡을 해소하기 위해 필요한 적정 정책금리 수준은 어떻게 결정되어야 하는가?
  - 이 경우 주목해야 할 점은 금융시장에서 시장금리에 비해 낮은 정책금리 수준으로 대출을 지원하는 경우 재무상태가 양호하지 않은 기업뿐만 아니라, 양호한 기업도 정책금융의 수혜를 원한다는 것임
  - 정책금융의 시행에도 불구하고 여전히 은행-기업간 정보의 비대칭성 때문에 금융시장에서는 정책당국의 의도와는 반대로 우량기업에게 대출 혜택이 돌아가는 역선택이 발생하며, 당초 의도했던 자금조달이 어려운 유망 중소기업의 대출금리는 상승하여 자금 조달 기회를 잠식하는 시장왜곡 현상이 지속될 가능성이 높다는 것임
- 정책금리는 시장금리에 비해 무조건 낮은 수준의 금리를 의미하지는 않음
  - 유망 중소기업에 대한 정책금리도 기업특성과 리스크 프리미엄을 반영한 차등금리에서 출발함
  - 또한 민간대출시장의 실패로 소외된 창업기업이나 유망 중소기업에 대한 정책금융은 상대적으로 저금리 지원이 되겠지만, 수출지원, 녹색성장산업 지원, 경영혁신 지원 등 금융비용의 문제보다는 정책목적이 뚜렷한 기업에 대한 금융은 저금리보다는 금리가 다소 높더라도 자금조달의 신속한 유통에 초점을 두는 것이 바람직할 것임
- 한편 저금리 기조가 지속되는 경우에는 상대적으로 정책금융의 효과성이 저하될 수밖에 없기 때문에 정책금융의 역할은 장기·저리의 단순 금융지원에서 수혜기업의 경영성과를 제고할 수 있는 방안을 모색하는 노력이 필요함

### 2.2.3 한국의 정책금융 지원 체계 및 특성

- 우리나라의 중소기업 정책금융은 중소기업의 육성시책 방향을 제시한 「중소기업기본법」(1966년 12월 제정) ‘금융 및 세제 조치’에도 명시되어 있듯이 이미 1960년대 경제개발시대 이래 다양한 형태로 실시되어 왔음
  - 「중소기업기본법」 제19조(금융 및 세제 조치)는 “① 정부는 중소기업자에 대한 자금 공급을 원활히 하기 위하여 재정 및 금융자금 공급의 적정화와 신용보증제도의 확립 등 필요한 시책을 실시하여야 한다. ② 정부는 중소기업시책을 효율적으로 실시하기 위하여 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.”고 명시하고 있음
  - 중소기업 정책금융을 담당하고 있는 핵심 공적기관은 다음 <표 2-6>의 7개라 할 수 있으며, 개별법에 설립목적 및 주요업무가 명시되어 있음

<표 2-6> 정책금융기관 설립목적 및 주요업무

기관명	설립목적		주요업무
	근거법	목적	
신용보증기금	신용보증기금법 제1조	채무보증을 통한 자금 융통	-중소기업 신용보증 -중소기업 경영지도 및 신용조사 등
기술신용보증기금	기술신용보증기금법 제1조	신기술사업에 자금공급	-중소기업 기술보증 -중소기업 기술평가 및 경영지도 등
한국정책금융공사	한국정책금융공사법 제1조	국민경제 발전에 필요한 자금공급	-중소기업 자금조달 -사회기반시설 확충 및 금융시장 안정 자금 공급 등
한국산업은행	한국산업은행법 제1조	중요산업 자금공급	-중요산업 대출·투자 -산업금융채권 발행 등 자금조달 및 운용 등
중소기업은행	중소기업은행법 제1조	중소기업 자금공급	-중소기업 자금대출 -중소기업금융채권 발행, 자금조달 및 운용 등
한국수출입은행	한국수출입은행법 제1조	수출자금 및 해외투자 지원	-수출입자금 대출 및 보증 -해외투자자금 대출 등
한국주택금융공사	한국주택금융공사법 제1조	주택금융 공급	-주택저당채권 등 유통화 -주택금융 신용보증 등

- 현재의 중소기업 정책금융 지원제도는 중소기업의 가용자금 공급을 확대하기

위한 제도(은행의 중소기업 의무대출비율제도 및 한국은행의 금융중개지원대출제도)와 정부 재정자금에 의한 중소기업 지원제도, 그리고 중소기업의 취약한 담보력 및 신용도를 보완하기 위한 신용보증제도로 나누어 볼 수 있음

○ 중소기업 대출확대를 위한 ‘의무대출비율제도’(1965년 4월 시행)는 한국은행이 중소기업에 대한 금융기관의 지원을 촉진하기 위한 것으로 금융기관의 대출증가액 중 일정 비율 이상을 중소기업에 지원하도록 규정한 제도로 시중은행 45%, 지방은행 60%, 기업은행 70%, 외국은행 국내지점은 35% 이상을 각각 중소기업에 지원하도록 의무화하고 있음

- 의무비율 이하로 중소기업에 대출한 은행에 대해 한국은행은 총액대출한도 지원으로 제공된 금액에서 차감하는 방식으로 실효성을 확보하고 있으나, 실제 은행권의 중소기업 대출 비중은 중소기업 전담은행인 기업은행을 제외하고는 잘 지켜지지 않아 자금중개기능의 실효성은 크지 않음

○ 금융중개지원대출(구 총액한도대출)제도는 한국은행이 유동성 조절기능을 수행하면서 수출중소기업, 지방소재 중소기업 등에 대한 금융기관의 자금 지원을 촉진하기 위하여 금융기관이 취급한 중소기업 대출실적을 토대로 총액한도 내에서 은행별로 시장금리보다 낮은 금리(2015년 8월 현재 연 0.5-0.75%)로 저리자금을 배정·지원해 주는 제도로 1994년부터 운용해 오고 있으며, 현재 연 20조원 규모로 운용하고 있음

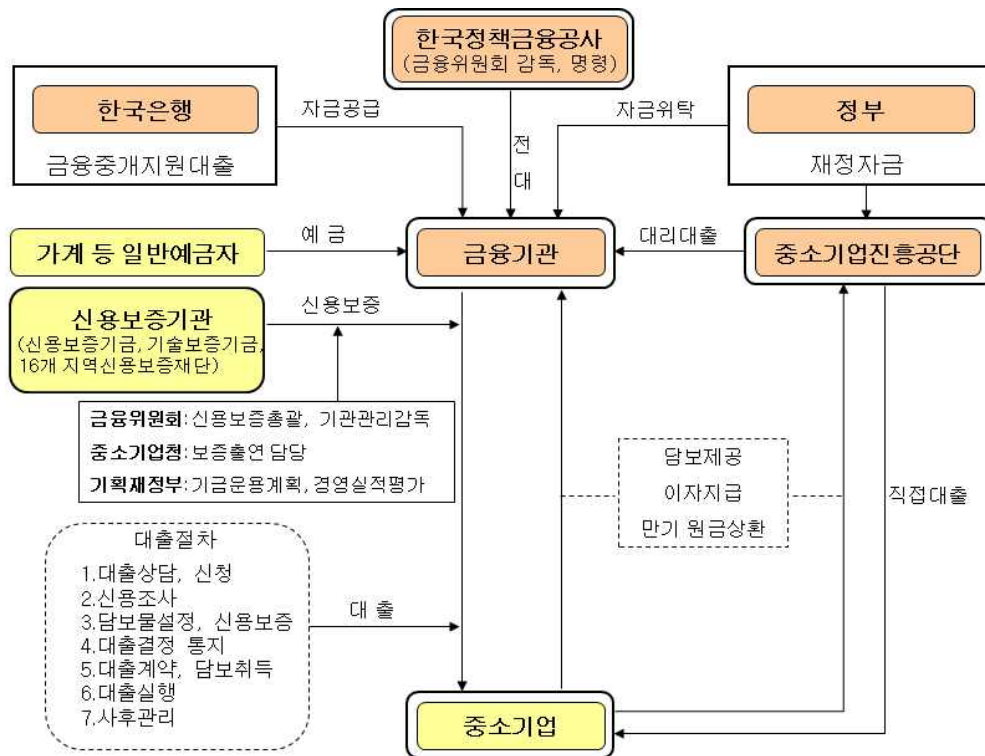
- 그러나 금융중개지원대출은 금리가 낮으나 자금을 배정받은 시중은행이 지원대상 중소기업을 선정할 때 대출상환 능력을 고려하는 과정에서 재무적으로 우량한 기업이 선별될 가능성이 높을 뿐만 아니라, 시중은행은 저금리를 이용하여 대출기업에게 ‘끼워팔기식’ 대출을 통해 수익을 창출하는 도덕적 해이의 가능성에서 자유롭지 않음

- 따라서 미래 유망하나 담보능력이 부족한 중소기업에 대한 저금리 대출은 제한적이며, 공적보증을 통해 대출을 확대하는 대안적 조치가 필요하다고 볼 수 있음

○ 한국은 고도성장기 대기업과 중소기업의 불균형 발전의 보완을 위해 1970년대 신용보증기금의 설립, 1980년대 재정자금을 이용한 중소기업 정책금융(중소기업진흥공단)을 실시함

- 실제 우리나라에서 중소기업의 자금조달을 정책적으로 지원하기 시작한 것은 중소기업은행이 설립되고 은행의 중소기업 의무대출 제도가 도입된 1960년대 이후부터이며, 한국의 중소기업 정책자금 지원 업무를 담당하는 기관은 지식경제부, 중소기업청, 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회, 소상공인지원센터 등으로 다양함

[그림 2-5] 한국의 중소기업 정책금융 체계



자료: 노용환(2010)

- [그림 2-5]는 공적부문을 통한 우리나라의 중소기업 금융지원 체계를 중소기업 정책자금 및 예산을 통한 정부의 정책자금지원제도, 중소기업 전담 특수은행을 통한 자금공급, 한국은행의 중소기업 신용정책인 금융중개지원대출제도, 그리고 신용보증제도 등 자금 흐름의 원천에 따라 보여주고 있음
  - 정부·한국은행·중소기업진흥공단 등 자금신청기관이 자금지원대상을 선정하여 취급 금융기관에 통보하면 취급기관은 심사를 거쳐 대출을 실행하는

구조이며, 대출에 따른 신용위험은 보증기관(신용보증기금·기술신용보증기금·지역신용보증재단)을 두어 일반은행의 중소기업대출을 촉진하고 있음

- 이 중 정책자금지원제도는 정부의 의사결정이 주도적인 역할을 하는 반면 한국은행이나 특수은행의 중소기업 금융지원과 신용보증제도는 민간 금융기관의 자금이 중소기업에게 더욱 원활하게 지원되도록 은행의 상업적인 판단을 유도하는 시장중심적 성격이 강하다는 특징을 가지고 있음

### 2.3 한국의 신용보증을 통한 중소기업 금융지원

- 신용보증제도는 공신력 있는 신용보증기관이 중소기업에게 부족한 신용력을 보완해 줌으로써 기업이 필요한 사업자금을 금융시장에서 원활하게 조달할 수 있도록 하는 금융중개시스템이라 할 수 있음
- 신용보증제도는 아래 <표 2-7>과 같이 국가별로 유형의 차이는 있으나 선·후진국을 막론하고 대부분 국가가 시행하고 있으며, 당해 연도의 보증규모는 중소기업의 보증수요와 금융환경을 반영한 정부의 정책의지에 의해 결정됨

<표 2-7> 신용보증제도의 유형

구분	신용보증모형	상호보증모형	융자보증모형
운영	- 독립된 보증기관이 독자적으로 제도를 운영 - 보증기관이 금융기관과 중소기업 사이에 실질적으로 개입	- 금융기관과 포괄적 계약을 체결하고 제도운영은 주로 금융기관이 담당	
재원	정부, 금융기관 등의 출연 및 출자	회원기업의 출자	정부예산
대상	불특정 기업	회원기업	불특정 기업
국가	아시아 국가	독일 등 유럽	미국, 영국, 캐나다

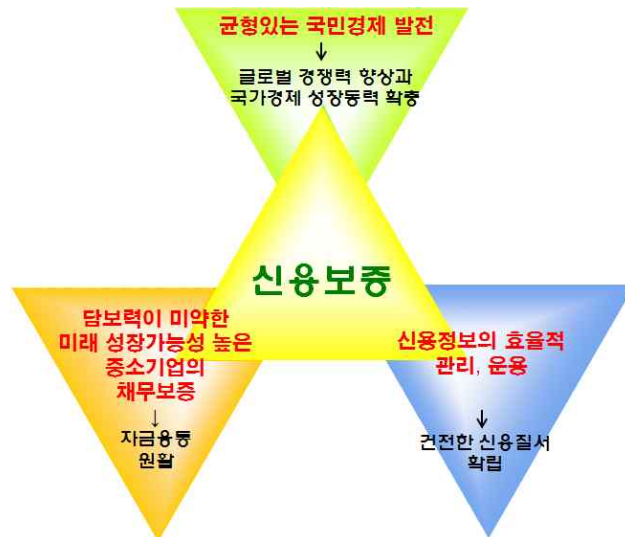
자료: 신용보증기금 (2006)

- 한국의 신용보증은 미래 성장가능성이 높음에도 불구하고 “담보능력이 미약한 중소기업의 채무보증을 통해 자금유통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적 관리·운용을 통해 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민경제 발전



에 이바지하기 위한 목적”(신용보증기금법 제1조, 1974.12.21. 제정)으로 「신용보증기금」 창립(1976.6.1.)과 함께 시작되어 지난 40년간 중소기업의 글로벌 경쟁력 향상과 경제성장 동력 확충에 기여해 왔음

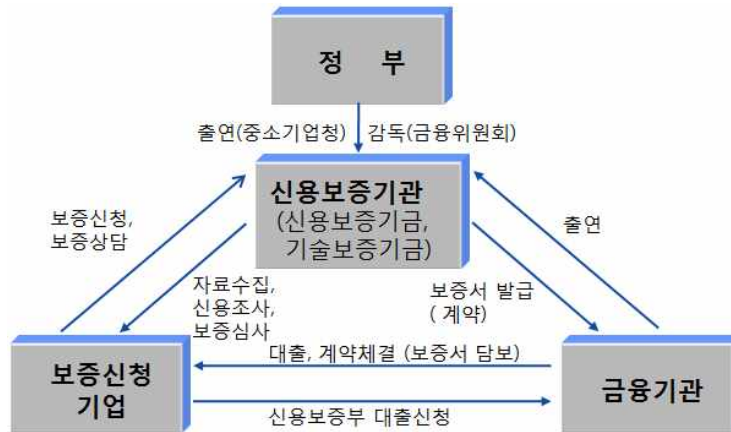
[그림 2-6] 신용보증의 역할



- 한국의 신용보증 중개구조는 성장성은 있으나 담보능력이 부족한 중소기업이 필요한 사업자금을 금융시장에서 원활하게 조달할 수 있도록 부족한 신용력을 보완해 주는 금융중개시스템임
  - 한국 공적 신용보증의 핵심 운용주체는 「신용보증기금」(1976년 설립)으로 주무 정부부처인 금융위원회와 출연 예산권을 가진 중소기업청 등 정부부문의 지배구조를 형성하고 있음
    - 이후 기술력 우수 중소기업에 대한 보증을 주로 담당하는 「기술보증기금」(1989년 설립), 지방자치단체별로 담보력이 미약한 소기업 및 소상공인에 대한 채무보증을 담당하는 「지역신용보증재단」(16개 재단, 1999년 설립)이 공적보증기관으로 가세함
  
- 이 중에서도 신용보증기금과 기술보증기금 운용의 기본구조는 정부(중소기업청)와 금융기관의 출연금을 바탕으로 보증기관(보증인)이 담보력이 부족하여 대기업에 비해 금융접근성이 제한된 중소기업(채무자)에게 제도권 금융기관

(채권자)으로부터 자금조달을 보다 용이하게 받을 수 있도록 지원하는 3자 관계에 의한 금융중개구조로 되어 있음

[그림 2-7] 신용보증의 중개구조



- 한국은 신용보증기관으로서의 공신력을 유지하고 보증에 따른 적정한 대위변제준비금 확보를 위해 신용보증의 총액한도(기본재산 운용배수)를 기본재산과 이월이익금 합계액의 20배 이내로 제한하고 있음
  - 2015년 현재 공적 신용보증잔액 규모는 79.8조 원으로 2015년 잠정추계 GDP(1,558.6조 원)의 5.1% 수준이며, 시장점유율은 신용보증기금이 51.5%, 기술신용보증기금이 24.8%, 그리고 16개 지역 신용보증재단이 23.7%를 차지하고 있음

<표 2-8> 한국의 신용보증기관 운용실태

보증기관	주요 보증대상	자금의 원천	공적보증시장 점유율 (2015년 말 잔액기준)
신용보증기금 (1976~)	담보력이 미약한 전체 중소기업	중앙정부, 금융기관	57.1% (41.1조 원)
기술보증기금 (1989~)	신기술 중소기업	중앙정부, 금융기관	24.0% (19.8조 원)
16개 지역신용보증 재단(1999~)	담보력이 미약한 지역내 소기업	지방자치단체, 금융기관, 중앙정부	18.9% (18.9조 원)

자료: 통계청 국가지표 (신용보증기금, 기술보증기금, 전국신용보증재단연합회 자료 재인용)

## 2.4 신용보증의 적정규모

- 2004년 IMF 연례보고서에서 우리나라의 신용보증 규모가 과다하다고 지적한 이래 신용보증의 규모에 대한 논의가 여전히 지속되고 있음
  - 신용보증의 공급규모가 과다하다는 주장은 주로 우리나라의 GDP 대비 신용보증잔액 비율이 높다는 사실에 기초하고 있음
  - 그러나 GDP 대비 신용보증잔액 규모를 국가별로 단순 비교하는 것은 국가별 금융시장 상황 및 신용보증제도의 역사적 발전 경로 등을 제대로 살피지 못한 단순 수치비교라는 비판이 제기됨
  
- 중소기업특별위원회(2007)와 조영삼(2008)은 신용보증의 공급규모와 관련된 논쟁의 핵심을 정확히 지적함
  - 중소기업특별위원회(2007)는 신용보증제도 운영에 관해 각국의 금융환경과 보증제도의 목적에 따라 차이가 발생하는 것은 불가피함을 지적
    - 국가별 금융환경을 무시한 채 일률적으로 보증규모를 결정할 경우 금융질서 왜곡 등의 문제점이 발생할 소지가 있음
    - 보증제도의 운영은 경제정책적·사회정책적 측면이 함께 고려되어야 할 필요가 있으며 국민경제에서 차지하는 비중 역시 정부의 선택적 문제에 있다는 점을 지적
  - 조영삼(2008)도 국가별로 상이한 신용보증 제도를 일률적으로 GDP 대비 신용보증잔액 비율을 비교하여 평가하는 것은 무리라는 입장
    - 미국의 경우 보증비율이 낮고, 신용보증이 활성화되지 못한 것은 금융기관이 도덕적 해이를 방지하기 위한 정부의 정책결정에서 기인
    - EU의 경우도 '상호부조적 보증'을 신용보증제도의 역사적 연원으로 갖고 있어 보증규모가 작고 폐쇄적으로 운영될 수 밖에 없었음
  
- 보증규모가 적정한지 여부를 판단하는 것은 현실적으로 매우 어렵고, 이를 평가하는 기준 자체를 설정하는 것도 어려움

- 실무적으로 볼 때 기업의 수익성 악화가 보증대상 기업의 내부문제때문인지 경기순환 등 외부요인 때문인지를 판별하는 것은 사실상 불가능
- 또한 보증공급의 적정성을 평가하는 기준을 설정하는 문제 역시 현실적으로 쉽지 않음
  - 현재까지 중소기업에 대한 자금지원 규모가 적정한지 여부를 판정할 수 있는 이론적 근거는 존재하지 않음

□ 적정 보증규모를 평가할 이론 모형의 개발이 필요

- 정부의 자금지원이 지원성과 극대화와 연계된 이론모형의 개발을 고려할 수 있으나, 실제 이러한 모형이 신용보증의 적정성을 얼마나 반영할지에 대해서는 한계를 가질 수밖에 없음
  - 향후 모형개발이 진전된다하더라도 현실적용을 위해서는 수많은 정책시뮬레이션과 개량이 필요함

### III. 신용보증의 유용성과 정책성과

- 미래 유망하나 담보력이 미약한 중소기업에 대한 신용보증은 경제적으로 높은 기여도 및 유용성 등에도 불구하고 적정 운용규모 및 지원의 효율성 등에 관한 논란이 지속되고 있음
  - 최근까지도 분석 자료 및 방법 등에 따라 보증지원 정책의 효율성에 대해서 다소 상충된 결과가 제시되기도 함
    - 보증기관 발주 학술연구 (남주하 외, 2012; 임채운 외, 2013; 홍순영 외, 2013; 남주하 외 2014; 노용환 외, 2015 등)는 보증의 성과를 긍정적으로 평가하고 있는 반면,
    - 김현욱(2004), 강동수(2007), 남창우(2014)의 KDI 연구결과는 주로 신용보증의 미시적 성과가 부정적임을 제시함
  
- 2015.11월 정부가 마련한 중소기업 「新 보증체계」 구축에 따르면 신용보증제도는 “장기간 운용과정에서 고착화된 낡은 보증시스템”을 갖고 있는 것으로 파악하여 ‘보증기관 간 역할 중복’, ‘시장안전판으로서 기능 불완전’, ‘기업 성장단계를 반영하지 못하는 획일적 보증구조’ 등을 그 사유로 들고 있음
  - 따라서 신용보증의 성과를 ‘공공성’ 관점에서 재조명하여 그 유용성을 구체적으로 분석해 볼 필요성이 제기됨
  
- 성과분석 결과의 차이는 보증의 필요성에 대한 찬반의 전제에서 비롯된 것이 아니라 분석에 이용된 추정량의 상이함과 표본의 대표성 문제에서 비롯되는 것으로 객관적인 성과지표 발굴 및 분석 방법의 개발 및 보완을 통해 신용보증 지원의 정책효율성을 평가·제고할 필요가 있음
  - 다음에서는 먼저 신용보증의 성과에 대해 살펴보고, 장기적으로 지속가능한 공적보증의 역할 확대 방안을 모색함

#### 3.1 금융부가성

- 「신용보증기금」은 유망 중소기업을 선별하여 민간 중소기업 대출시장에서의 시장금리보다 낮은 수준의 금리로 자금을 공급해 왔음
  - OECD(2010), 도영호(2016) 등에 의하면 신용보증이 없이는 발생하지 않았을 기업에 대한 추가적인 대출이나 차입조건을 ‘금융부가성’(financial additionality) 혹은 ‘신용부가성’ (credit additionality)이라 정의함
  - 협의의 금융부가성은 신용보증에 의해 가능하게 된 추가적인 대출금액을 의미하나, 광의의 금융부가성은 대출만기의 연장, 대출금리의 인하, 담보조건의 완화, 대출절차의 신속성 등 상업금융에 부가되는 모든 우호적인 조건을 포함하는 개념으로 사용되고 있음
  
- OECD(2013)도 금융부가성을 신용보증제도 평가의 중요한 요소로 언급하고 있듯이, 금융부가성은 중소기업 금융시장의 실패를 보정하기 위해 이용된 공적 신용보증의 유용성을 의미함
  - OECD(2013)는 신용보증제도는 ‘금융지속가능성’(financial sustainability), ‘금융부가성’(financial additionality), ‘경제적부가성’(economic additionality)의 측면에서 평가하는 것이 일반적이라고 제시함
    - ‘금융지속가능성’(financial sustainability): 운용기관이 신용보증제도와 관련된 운영비와 부실채권비용을 부담할 수 있는지를 평가
    - ‘금융부가성’(financial additionality): 보증에 의해 기업이 대출이나 더 나은 조건으로 차입이 가능하게 되어 상업금융에 부가성을 더 하는 효과
    - ‘경제적 부가성’(economic additionality): 신용보증에 의한 전체 경제후생 증가 효과 (예: 매출, 고용, 투자, 혁신활동 등)
  
- 그러나 금융부가성은 보증이용자들을 보증을 이용하지는 않았지만 보증이용자들과 유사한 특성을 가지는 집단과 비교해야 하는 가상적 상황을 고려해야 하기 때문에 측정이 어렵고, 측정결과에 대한 논란으로부터 완전하게 자유롭기는 어려운 것이 현실임
  - 따라서 보증의 금융부가성은 실증적 어려움 때문에 그 중요성이 제대로 부각되지 못해 온 것이 사실이나, Riding, Madill and Haines(2007)는 캐나다

의 경우 75%의 보증대출이 신용보증이 없었다면 거절되었을 것으로 추정하고 있으며, Cowling(2010)은 영국 신용보증부대출 중 79%가 부가성이 있는 것으로 설문조사 되었으나 실질적 부가성을 55%로 제시하기도 함

○ 한국의 경우는 신용보증기금(2009)이 처음으로 보증이용자 설문조사를 통해 한국 신용보증의 금융부가성 비율이 64%라고 추정한 바 있음

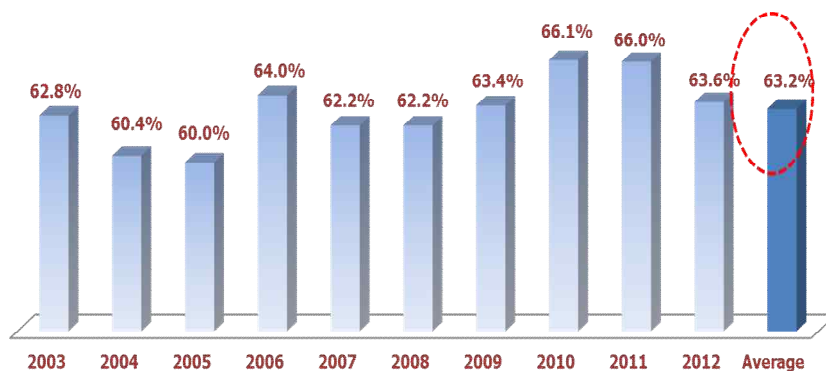
□ 금융부가성을 측정하는 표준화된 방법이 존재하는 것은 아니지만, [그림 3-1]은 2003-2012년 기간 중 대출총액 대비 담보가능 유형자산을 제외한 대출 비율로 계산되는 신용보증이 의한 수혜업체 평균 추가대출 효과가 지난 10년간 평균 63.2% 수준임을 보여줌

○ 중소기업진흥공단의 2008년 정책자금 부가성은 35.5%로, Boocock and Shariff (2005)에 의하면 말레이시아 신용보증공사의 2000년 부가성은 54.0%로 분석된 바 있음

○ 신보의 사례를 살펴보면 설문조사를 통해 나타난 2009년 금융부가성은 63.9%, 재무변수를 대응치로 삼은 결과는 2001~2009년 평균이 68.4%였음

□ 신용보증을 통한 추가대출 효과는 60% 이상 수준에서 안정적으로 유지되고 있는 것으로 나타남

[그림 3-1] 한국 신용보증 수혜업체의 평균 추가대출 효과

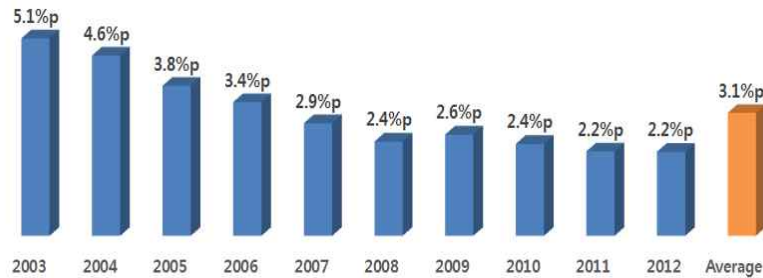


주: 추가대출효과=(대출총액-담보가능유형자산)/대출총액

자료: Korea Credit Guarantee Fund (2015)

- 아래 [그림 3-2]는 2003-2012년 기간 중 ‘신용대출이자율-(보증대출이자율+보증수수료율)’로 정의되는 신용보증에 의한 수혜업체 평균 금리인하 효과가 지난 10년간 평균 3.1% 포인트 수준임을 보여줌

[그림 3-2] 한국 신용보증 수혜업체의 평균 금리인하 효과



주: 금융부가성=신용대출이자율-(보증대출이자율+보증수수료율)

자료: Korea Credit Guarantee Fund (2015)

- 신용보증에 의한 금리인하 효과는 시중금리 인하 추세에 따라 점차 감소해 왔는데, 2012년 현재 2.2% 포인트 수준으로 저금리 경제하에서의 금융부가성은 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것임
- 2015년 중소기업에 대한 설문조사를 통해 신용보증기금(2015) 내부에 측정된 금융부가성 결과치를 살펴보면 사실상 자력으로 자금조달이 어려웠거나, 일부 자체 조달은 가능하였겠지만, 금액은 보증대출 금액에 크게 미달했을 것이라는 응답(협의의 금융부가성)이 71.8%로 나타났으며 보증대출과 동등한 금액을 자체 조달할 수 있었지만, 대출금리, 적기대출, 대출기간 등의 조건에서 크게 불리했을 것이라는 응답(광의의 금융부가성)까지 포함할 경우 95.9%에 이르러 신용보증의 금융부가성은 매우 양호한 것으로 추정
  - 설문외 신빙성을 제고하기 위해 은행직원을 대상으로 설문한 결과 협의의 금융부가성은 62.3%로 나타났고, 광의의 부가성까지 포함할 경우 91.4%에 이르는 것으로 나타나 전반적으로 신용보증을 통한 금융부가성은 매우 양호한 수준인 것으로 보임



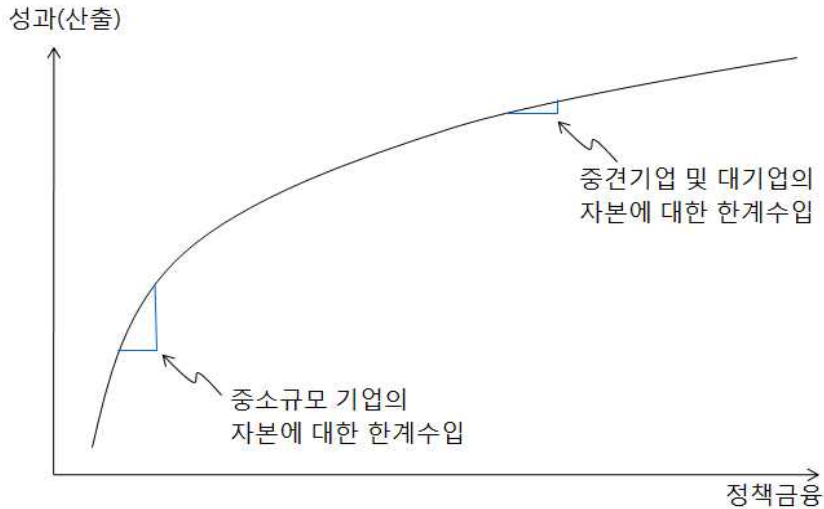
- 상기에서 언급된 바와 같이 추가대출 뿐만 아니라 대출금리, 적기대출, 대출기간 등 대출조건 개선까지 포함하는 광의의 금융부가성 측면에서 살펴보면 신용보증의 금융부가성은 90%를 상회할 수 있다는 측면에서 신용보증의 정당성을 뒷받침하는 유력한 근거로 활용할 수 있음

### 3.2 정책금융공급과 자본에 대한 한계수익체감

- 신용보증사업은 민간 중소기업 금융시장의 실패를 보정하기 위한 대표적인 정책금융 수단으로 지난 40년 동안 우리 경제의 부가가치 창출, 고용의 유지·창출에 기여해 옴
  - 특히 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기의 신속한 극복에 있어 중소기업에 대한 신용보증의 확대가 크게 기여한 것으로 평가되고 있으며,
  - 오늘날 100여개 국가에서 2,250개 이상의 다양한 신용보증제도가 운영되고 있는 것으로 파악되고 있음 (예컨대곽성철 외, 2006 참조)
- 중소기업 대상 정책금융 성과가 시계열적으로, 그리고 횡단면적으로 입증되고 있음에도 불구하고, 실증적 근거를 통해 정책금융의 효과성에 대한 의문이 제기되고 있는 것은 표본의 대표성에 근거함
  - [그림 3-3]과 같이 경험적으로 관측되는 오목한 형태의 성과함수를 나타내는 경제에서는 자본투입이 증가함에 따라 자본의 한계수익이 체감하게 됨
  - 이는 기업규모가 큰 표본을 이용하여 측정한 정책금융의 성과가 실제 정책금융을 이용한 중소기업 표본의 성과를 과소평가할 가능성을 의미함
- ‘자본에 대한 한계수익체감의 법칙’(the principle of diminishing marginal returns to capital)은 중소기업이 중견기업 및 대기업에 비해 상대적으로 작은 규모의 자본투입으로도 더 큰 투자 수익을 창출할 수 있음을 의미함
  - 따라서 미래 유망성은 있으나 현재 자금이 부족한 중소기업은 중견기업 및 대기업보다 높은 수준의 대출이자율을 지불할 의사를 가지게 되므로 신용

보증의 제공을 통해 자금을 할당받을 수 있도록 도와주는 것이 필요함

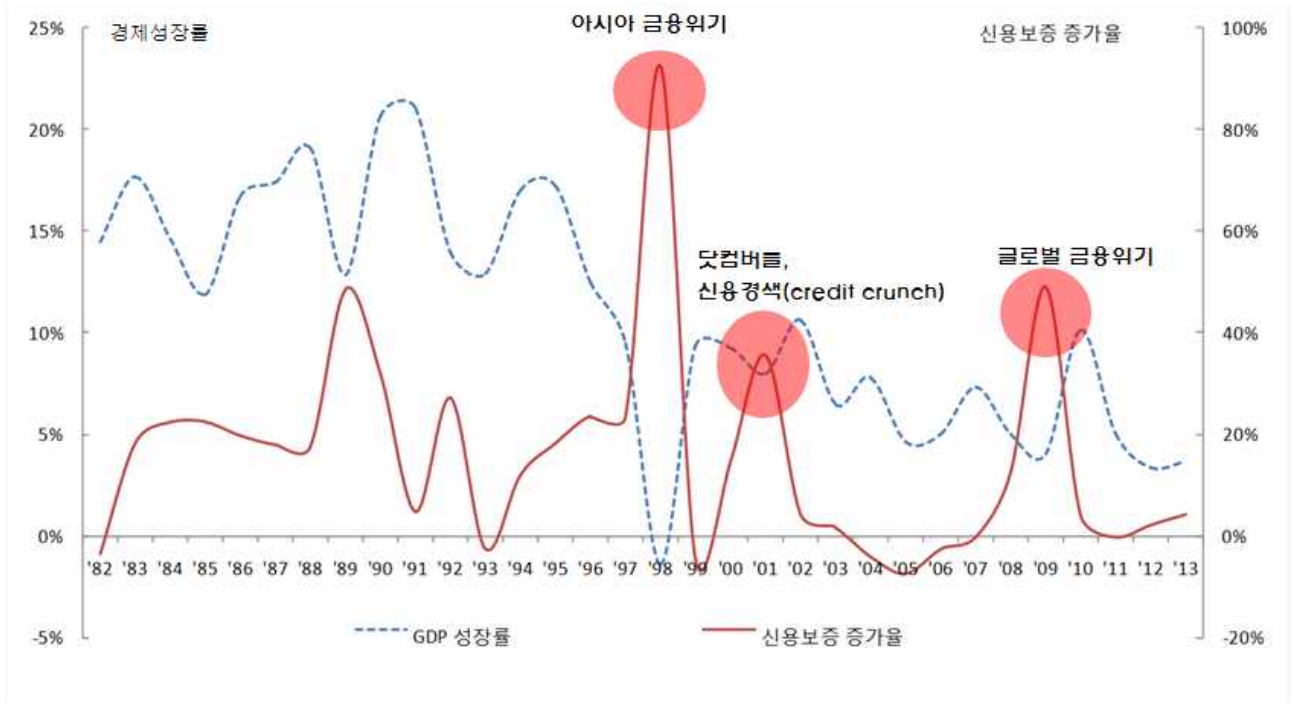
[그림 3-3] 자본의 한계수익체감 (예시)



### 3.3 신용보증의 경기대응적 역할과 국민경제적 파급효과

- 거시경제적인 측면에서 볼 때 신용보증은 경기변동성 심화에 대응하기 위한 대표적인 정책금융 수단임
  - 신용보증은 경기대응적 역할을 통해 경기변동을 조절하는 기능을 수행해 왔으며 보증공급이 중소기업 대출 및 투자활성화 경로를 경제성장에 기여한다는 사실은 이미 기존의 많은 국내외 연구결과가 입증하고 있음
- [그림 3-4]는 1982년 이후 경기변동에 대응한 신용보증의 중소기업 금융시장 안전장치로서의 역할을 잘 대변하고 있음
  - 신용보증 증가율은 경제성장율(GDP 증가율) 둔화시기에 증가하며 반대로 호황기에는 감소함을 알 수 있는데, 이는 신용보증이 경기변동기에 나타나는 중소기업 자금시장의 변동성을 완화하는데 이용되어 왔음을 시사함

[그림 3-4] GDP 성장률 및 신용보증 증가율 추이

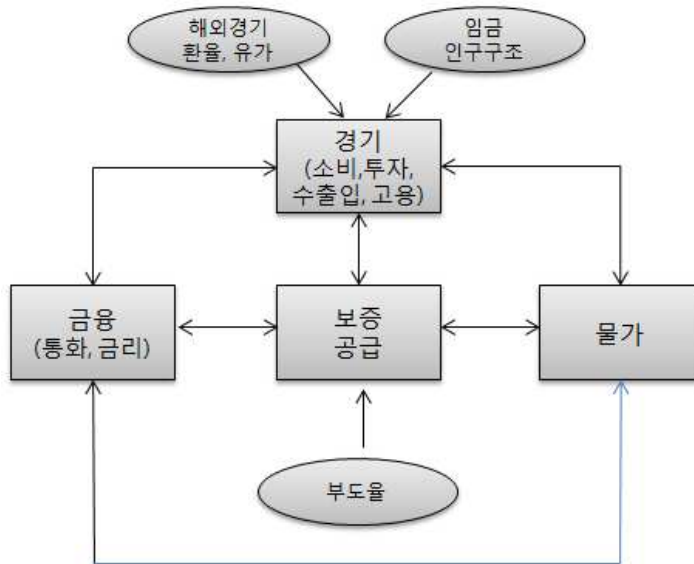


주: 신용보증 증가율은 3개 신용보증기관(신보, 기보, 지역신용보증재단)의 신용보증 잔액 증가율을 의미  
 자료: 노용환 외(2015)

- 그렇다면 경기대응적으로 사용되는 신용보증 정책수단이 우리 경제의 지속적 성장에 있어 필수적인 고용, 투자, 수출 등 경기지표에 어떠한 영향을 어떠한 파급효과를 가져오는가?
  - 이와 관련하여 노용환 외(2015)는 2003년 1/4분기부터 2015년 2/4분기까지의 분기별 거시계량모형(macroconometric model)을 구축하여 신용보증의 거시경제적 파급효과를 추정하여 제시한 바 있음
  - 동 연구에서 보증규모는 보증수요가 무한하다는 전제 하에 보증공급에 의해 결정되는 것으로 가정하며, 아래 국민경제순환도와 같이 보증공급이 거시경제적 여건 및 보증시장 여건에 의해 결정되는 것으로 가정함
- 노용환 외(2015)는 개별 행태방정식(behavior equations)을 추정하여 개별 행태방정식이 서로 상호 작용하도록 연립방정식 형태로 구성한 후 모델의 내생변수 및 외생변수를 정의하고 ‘가우스-자이델 방법’(Gauss-Siedel Method)을 이용하여 내생변수들의 값을 추정함

- 이어서 역사적 시뮬레이션 (historical simulation)을 통해 모형의 안전성 및 적합성을 검정한 다음 각 외생변수의 내생변수에 대한 전달경로 파악을 위해 정책시뮬레이션 (policy simulation)을 실시함

[그림 3-5] 신용보증의 파급효과 분석을 위한 거시계량모형 구조



주: 네모는 내생변수, 타원은 외생변수를 의미

자료: 노용환 외(2015)

- 거시계량 모형을 이용한 정책시뮬레이션 결과 신용보증은 재정지출의 합리적 대체수단으로 역할하고 있음을 알 수 있음
  - 즉 일반균형 거시계량모형을 이용한 보증의 GDP에 대한 장기승수는 0.46 이나, 2010-2014년 기간 중 평균운용배수(7.58배) 감안시 신용보증의 실제 승수효과는 3.49 ( $0.46 \times 7.58 = 3.49$ )에 달한 것으로 추정됨
  - 반면 기존의 정부 재정지출 승수 추계치를 보면 김배근(2011)을 제외한 다른 연구결과에서 재화·용역에 대한 경상지출의 경우 1에 근접하는 수치를 보이고, SOC 투자 (자본지출)의 경우는 대체로 1보다 낮은 수준을 보이며, 가계에 대한 이천지출 승수는 0.5 미만으로 가장 낮은 것으로 나타남

<표 3-1> 재정승수 추계치 비교

구분	한국은행 (2012)	김배근 (2011)	박형수 (2006): 조세연구원	OECD (2009)	Ray Barell et al.(2012)	KDI
재화 및 용역	0.93	1.64	1.11	1.10	0.66	-
(순)자본지출	0.65	2.67	0.75	-	-	0.65
가계이전	0.26	0.46	0.21	-	0.22	-

주: 국민계정상 정부소비와 정부투자를 각각 재화 및 용역, 자본지출의 대용지표로 활용함에 따라 해석상 유의할 필요가 있음

자료: 손민규·김대용·황상필 (2013), p24. 재인용.

- 또한 신용보증은 투자 확대 및 국내수요 증가로 경제 전체의 고용을 확대시키며, 신용보증의 1억 원 추가 확대는 경제전체의 신규고용(취업자 수)을 장기적으로 약 1.08명 확대시키는 것으로 분석됨
  - 따라서 신용보증은 경제의 자금공급 및 투자 확대 경로를 통해 실질부가가치 및 여기에서 파생되는 고용 확대에 기여하는 것으로 평가할 수 있음

### 3.4 금리정책 한계의 보완수단으로서의 역할

- 거시경제의 저성장 추이 속에서 일본이나 EU 국가들의 제로금리 혹은 마이너스 금리 정책 결과에서 보듯이 이미 낮은 금리 수준에서 금리를 더 낮춘다 해도 유동성 함정으로 인해 경기회복이 용이하지 않음
  - 금리인하가 시중의 유동성을 증가시켜 투자 및 소비 활성화를 통해 경기회복을 도모할 것이라는 기대는 투자를 소화할 수 있는 시장 여건이 형성된 경우를 전제로 하나, 현실은 그렇게 못하다는 것을 반증함
- 한국의 경우도 낮은 수준의 정책금리 기조 유지는 수요 진작을 통해 경기를 회복시킬 수 있을 것이라는 믿음을 전제로 하는 것임
  - 그러나 저금리 하에서도 소비부문에서는 가계부채 문제로, 생산부문에서는 대출시장의 불완전성 때문에 유효수요 증대가 뒷받침 되지 못하면서, 경기회복을 위한 저금리정책의 실효성에 의문이 제기되고 있음

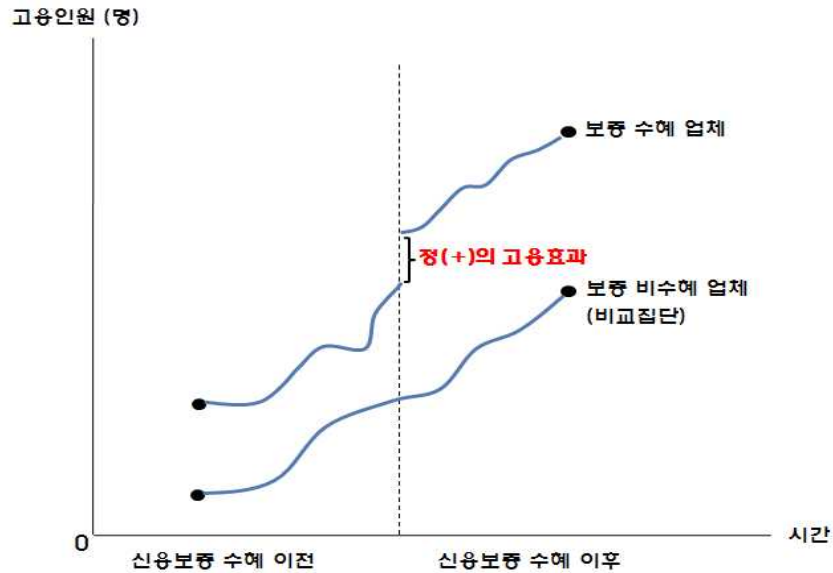
- 자금부족으로 어려움을 겪고 있는 유망 중소기업에게 저금리 기조를 통한 유동성 공급 확대에 대한 기대는 더욱 어려운 실정임
  - 유효수요의 부족과 은행-기업간 정보의 비대칭성으로 은행의 금융중개 기능이 무력화되면서 금리수준이 낮아도 미래 유망하나 물적 담보가 부족한 중소기업이 계획한 대로 투자할 여건은 조성되고 있지 못한 실정임
  - 은행이 안전 대출 대상으로 선호하는 대기업도 이미 현금보유가 충분하고 직접금융시장을 통해 채권이나 주식을 발행하여 필요한 자금의 융통이 가능하므로 굳이 간접금융(은행)에 기댈 이유가 없음
  
- 금리정책에 비해 신용보증정책은 고용 및 생산을 유지하고 추가적으로 창출할 의향과 가능성이 있는 사업자를 대상으로 선별 지원하므로 정책 효과성이 높다고 할 수 있음
  - 또한 공적보증의 신용창출 기능은 경기부양을 위해 금리정책의 대안으로 제시되는 양적완화를 통한 재정정책이 초래하는 재정적자 위험에서 자유롭다는 장점을 가짐
  - 이와 관련하여 노용환 외(2010)의 실증분석 결과는 신용보증 공급은 이자율에 비해 경기상승 지속 효과가 크다는 것을 보여 주고 있으며, 저금리 경제에서는 시장기능에만 의존하기 보다는 대중적 처방으로 경쟁력 있는 유망 중소기업을 발굴하여 이들 기업에게 직접 대출 기회를 주어 경기활성화를 도모해야 함을 강조하고 있음
    - 즉 노용환 외(2010)는 VAR 모형을 통해 정책수단별 효과를 비교하였는데, 신용보증의 경제성장률 상승효과는 10분기 이상 지속되는 반면, 이자율 정책의 경제성장률 상승효과는 2분기까지만 지속되어 보증이 경기상승 지속 효과가 큰 정책수단임을 실증적으로 보여 줌

### 3.5 경제위기시 ‘경제·사회 안전망’으로서의 역할

- 중소기업 정책금융은 경제위기시 안정적 고용 유지와 창출을 통해 우리 사회

를 지켜주는 ‘경제·사회 안전망’을 의미함

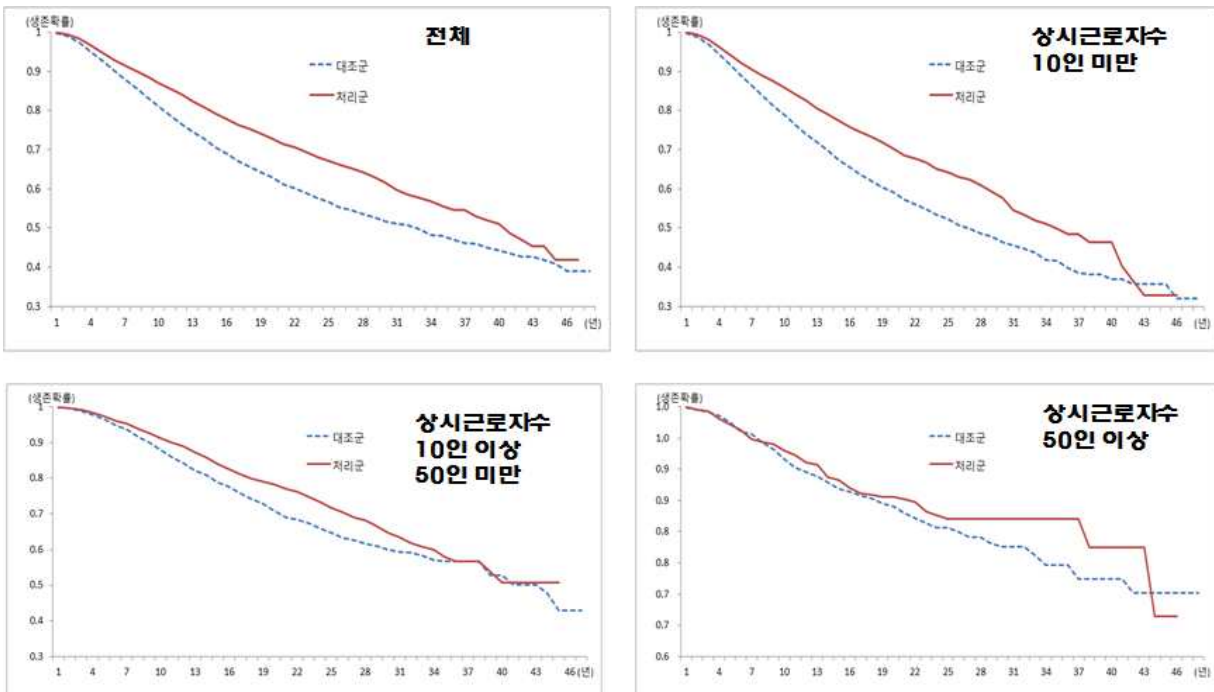
[그림 3-6] 보증업체가 보증을 이용하지 않았을 경우를 상정한 고용효과



- 노용환 외(2015)에 근거하여 미시적 관점에서 신용보증 이용 중소기업의 경쟁력 개선 및 고용성과 분석결과를 살펴보면 2008-2013년 기간 중 ‘신용보증’ 수혜업체(전수)의 단기 고용창출 효과는 수혜업체가 보증을 ‘이용하지 않았을 경우를 상정한 경우’ (counterfactual reasoning)에 비해 정(+)<sup>1)</sup>의 유의한 수준을 보이거나, 유의성은 낮았지만 적어도 부(-)의 효과를 보이지 않았음
  - 이는 보증이 우량기업보다는 경제위기시 도움이 필요한 유망 중소기업을 지원해 왔다는 사실을 감안할 때 긍정적인 성과라고 할 수 있음
- 신용보증의 성과는 신규고용 창출효과보다는 보증이 없었더라면 실직상태에 처했을 인력들에게 경제·사회적 안전망으로서의 역할을 수행하게 된다는 점에서 공적 역할의 중요성을 평가할 수 있음
  - 노용환 외(2015)는 PSM(propensity score matching) 방법으로 보증 수혜 업체(treatment group)와 유사한 보증 비수혜업체(control group)를 추출한 후 사업체 규모별 생존율을 추정하여 보증업체와 비교대상업체 간 생존율 차이와 기업규모별 평균 고용자수를 구해 고용유지 효과를 추정함

- 신용보증에 따른 고용유지 효과 분석을 위한 생존분석의 수행에는 2010년 기준으로 신용보증기금의 보증지원을 받은 업체(처리군)를 분석대상으로 하고, 한국기업데이터(KED)의 휴·폐업 사업체 자료를 이용하여 2010~2014년까지 생존여부를 추정자료로 활용하였음
- o 카플란-마이어 생존함수 추정결과 보증업체가 비보증업체에 비해 생존율이 높게 추정되었으며, 보증업체와 비보증업체의 생존율 격차는 업력 약 25년 까지 확대되는 것으로 나타남
- 또한 규모가 작을수록 보증업체와 비보증업체간 생존율 격차가 큰 것으로 추정되었으며, 보증지원 여부와 상관없이 규모가 큰 사업체일수록 생존율이 높은 것으로 나타남

[그림 3-7] 신용보증 수혜업체와 비교업체의 카플란-마이어 생존함수



자료: 노용환 외 (2015)

- 보증지원 및 비보증지원 기업에 대한 생존율 격차에 업체별 평균상시근로자수를 곱하여 고용유지효과를 산출한 결과 보증지원에 따른 고용유지 효과는 기업당 평균 약 0.83명으로 추정됨



- 기업규모가 커질수록 기업당 고용유지효과는 커지나, 기업규모별 기업수에 대한 가중치를 고려한 (0.83명에 대한) 기여도는 규모가 작을수록 큼

<표 3-2> 신용보증의 고용유지 효과 (업체별, 명)

	전체	10인 미만	10~50인 미만	50인 이상
생존율 격차(A)	0.072	0.084	0.047	0.029
평균근로자수(B)	11.5	3.4	20.5	158.6
A*B(C)	<b>0.83</b>	<b>0.29</b>	<b>0.96</b>	<b>4.60</b>
관측치수	58,036	45,772	10,380	1,884
구간별 가중치(D)*	1.000	0.789	0.179	0.032
기여도(C*D)	<b>0.83</b>	<b>0.23</b>	<b>0.17</b>	<b>0.15</b>

주: 구간별 가중치(D)는 전체 기업 수 대비 각 규모 구간이 차지하는 비중을 의미  
 자료: 노용환 외 (2015)

- 한편 요소시장은 생산물시장의 파생수요 시장이라는 점을 감안할 때 고용효과를 유발하는 것은 결국 생산물시장의 재무성과라 할 수 있음
  - 이와 관련한 노용환 외(2015)의 연구결과는 2009-2013년 기간 중 보증업체의 매출액영업이익률이 비보증업체에 비해 연평균 0.47-0.57% 포인트 높은 것으로 추정하였으며, 2009-2011년 기간 중에는 보증업체가 비보증업체에 비해 연평균 0.64-1.73% 포인트 더 많은 매출액 증가율을 나타낸 것으로 분석한 바 있음
  - 다만 2012-2013년 기간 중에는 비보증업체의 성장률이 보증업체에 비해 연평균 3.36-3.72% 포인트 더 높은 것으로 추정되었는데, 보증기업의 업력, 재무여건이 비보증기업에 비해 상대적으로 열악하다는 점을 감안하면 단기성과 분석을 통해 보증기업의 성장성을 단정적으로 평가하는 것은 신용보증의 목표달성 여부를 판단하는 기준으로 적합한 방식은 아니라고 판단됨

## IV. 신용보증의 공공성과 신용보증기관의 역할

- 이번 장에서는 신용보증의 공공성 개념 정립 및 공공성 평가요소 도출을 위해 국내외 선행연구 결과를 검토한 후 국내 공기업과 준정부기관 사례를 분석함
  - 첫째, 공공성 개념에 대한 선행연구와 한국전력 등 국내 적자공기업의 성과측정 지표 탐색을 통해 공공성 성과평가 지표를 발굴함
  - 둘째, 신용보증의 역할에 대하여 납세자인 국민을 설득하기 위해 보증의 공공성을 명확하게 제시함
  - 셋째, 대내외적 타당성은 물론, 공공기관 공통표준으로서 일반성이 인정되는 대안적 신용보증 성과평가 지표 및 공공성과 모델을 발굴함
    - 한국전력 등 국내 적자공기업 및 국외 공기업 사례에 대한 심층 탐구를 통해 신용보증의 공공성 측정을 위한 적합한 방법(계량분석방법론, 총량 지표, 정성평가지표 등)과 함께 재정건전성 확보 방안을 탐색함
    - 단기 경영실적평가 대비 개선과제 도출 및 중장기 전략방안의 일환으로서 공공성 평가모형을 마련함

### 4.1 선행연구의 공공성 개념

- 공공성 개념에 대한 국내외 선행연구 결과의 검토를 위해 다음과 같은 문헌을 이용함

저자(연도)	논문/보고서 제목	논문집/발행기관
Benn and Gaus (1983)	The Public and the private: Concepts and Action	Public and Private in Social Life
Frederickson (1997)	The spirit of Public Administration	Jossey-Bass Publishers
Haque(2001)	The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance	Public Administration Review

저자(연도)	논문/보고서 제목	논문집/발행기관
백완기(2007)	한국행정과 공공성	한국사회와 행정연구
김선아·이창대(2010)	서비스품질 평가지표 개발에 관한 연구: 전남(예비)사회적기업을 중심으로	대한경영학회
정우권(2010)	공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 '공공성과'의 개념화	정부학연구
박윤환(2014)	공공기관과 국가정책: 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구	한국조세재정연구원
김상돈(2015)	지방의회 정책결정 기능 강화를 위한 공공성 측정지표 개발	경기도의회

- 공공성은 ‘공’과 ‘사’의 구분을 통하여 정의함
  - 왜냐하면 공과 사는 서로 대립관계에 있기 때문에 사적인 부분을 제외한 측면을 공적인 것으로 봄
  - 따라서 일반적으로 공공성에 대한 개념을 정의할 때, 공적인 것과 사적인 것을 구별할 수 있는 기준을 제시하여 공공성을 개념화하는 방식을 취함
  
- Benn and Gaus(1983)는 ‘공’과 ‘사’의 구분 기준으로 접근성(access), 주체(agency), 이익(interest)의 세 가지를 제시함
  - ‘접근성’은 공간, 활동이나 교류, 정보, 자원 등에 있어서 사람들이 접근 가능한 정도나 수준을 의미하는 것으로, 그 정도가 크면 클수록 공공성이 큰 것으로 인식
  - ‘주체’는 활동이나 행위를 누가 하는가에 대한 행위 주체의 문제이며 이는 곧 행위의 주체가 공적 행위자(예를 들면 정부기관이나 공무원)인 경우 그 활동은 공공성을 갖는다고 봄
  - ‘이익’은 과연 행위와 활동의 목적이 지향하고 의미하는 바가 무엇이나에 초점을 맞추므로써 공중 다 수의 이익을 추구한다고 할 때 비로소 공공성을 갖는 것으로 봄
  
- Frederickson(1997)은 공공성을 내포하고 지향하는 다양한 공적 영역의 특성

들을 다음과 같이 설명함

- 공공서비스의 규범 또는 기준으로서의 시민정신(citizenship), 대표성(representation), 책임성(accountability), 형평성(equality), 공정성(impartiality), 공개성(openness), 대응성(responsiveness), 정의(justice), 인간의 존엄성(human dignity) 등
- 이러한 공적 특성의 대척점에 서는 사적 영역의 특징들도 함께 제시하였는데, 대표적인 요소들로는 경쟁(competitiveness), 효율성(efficiency), 생산성(productivity), 수익성(profitability), 효과성(effectiveness), 비용-편익(costs-benefit), 경제성(economy), 자금가치성(value-for-money), 고객만족(customer satisfaction), 사용자부담(user charge), 파트너십(partnership), 외부계약(contracting out), 기업가정신 등을 설명

□ Haque(2001)은 공공성을 판단하는 5가지 기준을 상당히 구체적이면서 광범위하게 제시함

- 첫째, 전통적으로 공사구분에 적용되었던 기준들로 불편부당성과 공개성, 평등과 대표성, 독점성과 복잡성, 사회적 영향력 등을 통하여 공공성을 판단함
- 둘째, 서비스 수혜자들의 구성을 의미하는 수혜자들의 수와 범위, 즉 서비스 수혜자의 수와 범위가 넓을수록 공공성이 높다고 판단함
- 셋째, 공공서비스가 사회에서 수행하는 역할의 비중이 공공성을 판단하는 중요한 요소로 보아, 사회 활동 영역에서 공공서비스가 차지하는 비중이 높을 때 공공성이 높다고 판단함
- 넷째, 공적 책임(public accountability)에 순응하는 정도, 즉 입법부·행정부·사법부는 물론 민간부문인 여론, 이익집단, 미디어 등에 의한 통제가 강할수록 공적 책임에 보다 더 순응하고 이는 곧 공공성의 수준이 높아진다는 것을 의미함
  - 또한 사회경제적 요소들을 반영하는 정도가 강할수록 역시 공공성의 수준은 높아진다고 판단함
- 다섯째, 공적 신뢰 수준을 공공서비스의 공익적 특성, 리더십, 그리고 시민

요구에 대한 반응에 초점을 맞추어 가늠함

- 따라서 정부가 기업처럼 이익을 추구하는 행위에 매몰되거나, 조직의 장이 리더십을 발휘하지 못하여 조직 내·외부에 문제가 생기거나, 시민의 요구에 적절히 대응을 하지 못하게 된다면 이는 공적 신뢰를 저하시키고 결국 공공성도 저하된다고 판단함

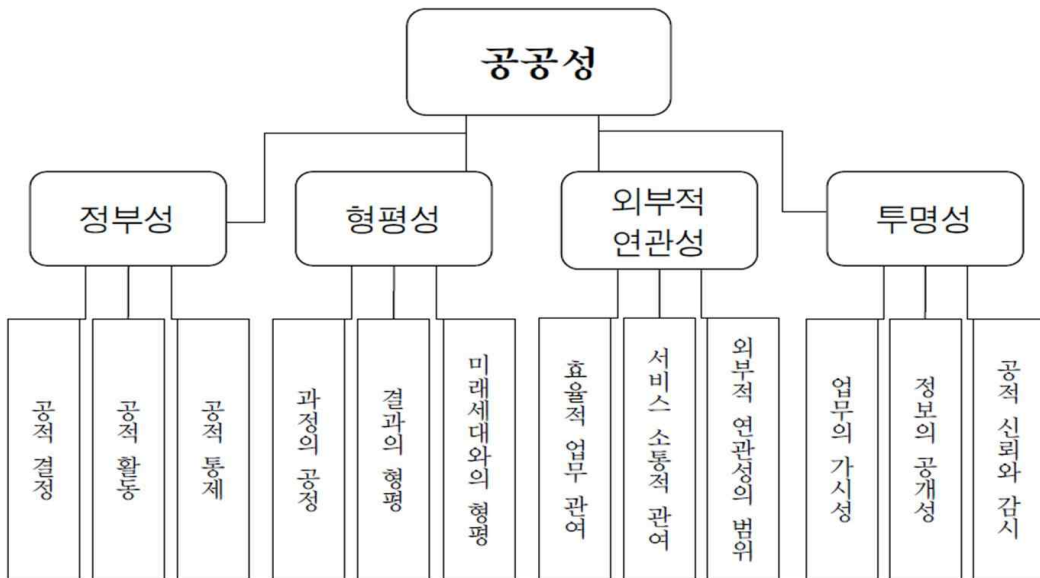
□ 백완기(2007)는 공공성 개념은 포착하기 어렵다는 것을 지적하여 공공성이 내포하는 구성요소들이 무엇인가를 추적하면서 공공성의 개념과 내용을 다음 일곱 가지로 탐색함

- 첫째, ‘정부에 관계되는 것들’(governmental)을 공공성의 핵심적 요소로 보았음
  - ‘정부에 관계되는 것들’에는 중앙정부만이 아니라 지방정부, 공기업 등 주체성을 띤 모든 공공기관이 포함되며, 이러한 기관들의 활동을 공적 활동이라고 정의함
  - 특히 공공성은 사기업이나 민간단체가 할 수 없는 기능이나 역할을 수행할 때 가장 뚜렷하게 나타난다고 규정함
- 둘째, ‘정치적인 것’(political)을 공공성의 구성요소로 제시함
  - ‘정치적인 것’에는 정부기관, 각종 정치단체, 시민단체 등의 활동이 포함된다고 주장하며, ‘정부적인 것’이 제도적·공식적·법적인 측면이 강한데 비해 ‘정치적인 것’은 과정적·비공식적·협상적 성격이 강하다고 정의함
- 셋째, ‘공개성’(openness)이 공공성의 중요한 구성요소라고 봄
  - 물리적 시설물과 자원에 대한 접근이 용이할수록 공공성이 높아지고, 비물리적인 무형의 정보 또한 공중을 위해 만들어지고 접근 가능성이 높을수록 더 공공적이라 판단함
- 넷째, ‘공익성’을 제시하였는데, 공익은 개념적인 전제 자체가 소수의 이익보다는 불특정 다수의 이익을 보다 더 고려하기 때문에 보다 더 공익에 부합 한다는 것은 공공성의 향상을 암시한다고 판단함
- 다섯째, ‘공유적인 것’을 공공성의 기초적 토대로 보았으며, 여기서 공유성이란 물리적 시설과 언어, 사상, 가치, 규범, 관행 등이 널리 확산되어 많은

개인과 집단에 의해서 공유되는 것을 의미함

- 여섯째, ‘공정성’인데, 이는 차별받지 않는 경우를 말하는 것으로 공정하게 대우받지 못하는 상태에 직면할 때 개인과 집단은 상당한 어려움에 처한다는 것을 지적함
    - 또한 소위 절차적 공정성과 분배적 공정성이 동시에 달성되어야 공공성이 확보된다고 강조함
  - 일곱째, ‘인권’은 공공성을 마련하는 데 가장 원초적인 계기가 된다고 보면서 공권력이 인권을 탄압하는 데 사용될 때 그 공권력은 공공성을 상실한다고 봄
- 박윤환(2014)은 광범위한 공공성 관련 선행 연구들의 분석내용을 바탕으로 공공성을 설명하는 네 가지 주요 하위 개념으로 정부성, 형평성, 외부적 연관성, 투명성을 제시함
- 아울러 이들 하위 개념을 실제적으로 측정할 수 있는 지표 개발을 시도함

[그림 4-1] 공공성의 하위 개념



자료: 박윤환(2014)

<표 4-1> 공공성의 하위 개념별 세부지표 예시 (정부성 부문)

평가기준	세부항목
공적결정	• 해당 공공기관의 리더십은 정치적 고려에 의해서 영향을 받는가?
	• 해당 공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)과의 관계에 의해서 영향을 받는가?
	• 해당 공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)의 정책방향에 의해서 영향을 받는가?
공적활동	• 해당 공공기관의 단기 사업성과가 기관의 설립 목적 달성에 기여하는가?
	• 해당 공공기관의 사업 및 활동이 중·장기 관점에서 기관의 설립 목적에 부합하는가?
	• 해당 공공기관의 사업성과는 정부의 정책 방향에 의해서 영향을 받는가?
	• 정부권장정책이 기관의 설립 목적 달성에 긍정적 영향을 미치고 있는가?
공적통제	• 해당 공공기관의 조직은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?
	• 해당 공공기관의 예산(재정)은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?
	• 해당 공공기관의 인사는 주요 임원진 임명에 관한 법률에 의한 통제 이외에 정부기관의 통제나 관여를 받고 있는가?

자료: 박윤환 (2014)

- 김선아·이창대(2010)는 사회적 기업의 서비스 품질 평가지표 개발을 위해 기존의 서비스 품질 측정 5대 차원(유형성, 신뢰성, 반응성, 확신성, 공감성) 외에 공공성을 추가하고, 세부 평가항목을 제시함
  - 공공성 차원의 세부 평가항목: 소외계층지원율, 민주적 의사결정, 이윤의 사회적 목적 재투자, 유급근로자의 채용
    - 사회적 기업의 특성상 6대 서비스품질 차원 중 공공성의 품질 중요한 것으로 측정되었으며, 세부항목 중 이윤의 사회적 목적 재투자(소외계층 대상 일자리 창출 및 복지서비스 등)의 중요도가 특히 높게 나타남
  
- 정우권(2010)은 공공성과(public performance)의 구성과 구조를 관리 차원과 프로그램 차원으로 구분하여 다음과 같이 제시함

<표 4-2> 공공성과의 구성과 구조

주요 성과 차원		세무 질문항목		
공공성과	관리차원 성과	1.관리적 성과	(1) 재정성과	①기술적 효율성
				②업무생산성
				③품질대비 효율성
				④비용-효과성
		(2) 지식성과	①채택된 제안 수	
			②새로운 제품 및 서비스 개발	
			③기술 및 정보처리 투자	
		(3) 인적자원 성과	①직무능력 향상	
			②업무만족도	
	③업무몰입도			
	④생산적 노사관계			
	2.사업 효과성 성과	(4) 사업목표 달성도	①부서의 사업목표달성	
②기관의 목표달성 기여				
③기관 목표 설정의 적절성				
④고객 만족도				
프로그램차원 성과	(5) 실체적 공공성	1) 형평성 (수평적·수직적)	①고객에 대한 형평성	
			②직원에 대한 공평성	
			③사회적 약자에 대한 투자	
			④사회적 약자에 대한 절차적 제도	
	2) 보편성·권리	법률에 규정된 고객권리		
	(6) 절차적 공공성	1) 투명성·공개성	①사업정보의 공개	
			②정보공개에 대한 충실한 대응	
		2) 참여	③외부 이해관계자 참여	
		3) 대응성	①고객요구에 대한 적극적 대처	
			②잠재적 수요에 대한 선제적 대처	
③신속한 민원처리				
4) 관료제적 책임성	주무부처 정책방향에 부합			

자료: 정우권(2010)

- 김상돈 외(2015)는 공공성의 의미는 명확히 규정할 수 없으나, 기존 연구를 인용하여 공공성에 관한 네 가지 일반적 모델과 분석요소를 제시함
  - 하용삼·문재원(2011)의 공공성 모델: 영역의 공공성, 주체의 공공성, 절차의



공공성, 이유 제시의 공공성

- 영역의 공공성: 통치권력의 규제대상이 될 수 있는 공적영역의 고유함
- 주체의 공공성: 개인의 이익을 추구하는 ‘사적주체’가 아닌 ‘공적주체’로서 사회의 공동이익을 배려하고 실현함
- 절차의 공공성: ‘사적결정 절차’가 다수의 의사와 견해가 광범위하게 투입되는 민주적 경로를 거침
- 이유 제시의 공공성: ‘공적이유’는 개인이나 부분 집단의 특유한 신념체계를 벗어나더라도 타당성이 인정되는 이유로, 사적 이유에 기인한 행동을 제약하는 근거가 됨

○ 조대엽(2012)의 공공성 분석 요소: 공민성, 공익성, 공개성

- 공민성: 공민(참정권을 가진 시민)이 공공성의 주체로 추구하는 민주적 성취의 수준으로, 전체적 공민성, 대의적 공민성, 참여적 공민성, 숙의적 공민성으로 유형화
- 공익성: 공공성의 또 다른 차원으로 물적 차원의 공유성을 의미하며, 시혜적 공익성, 잔여적 공익성, 기여적 공익성, 보편적 공익성으로 유형화
- 공개성: 의사소통적 행위를 본질로 하는 공론장의 개방성을 의미하며, 교지적 공개성, 절차적 공개성, 소통적 공개성으로 유형화

## 4.2 공공성 평가요소 사례

□ 신용보증제도의 공공성 성과 모델 및 관련 지표의 발굴을 위해 「2014년도 공공기관 경영실적 평가보고서」(공기업 1 및 준정부기관 기금관리 편)를 중심으로 사례 분석을 실시함

- 먼저 ‘공공성’을 검색어로 하여 공공성 관련 평가지표, 평가의견, 지적사항 등을 조사함으로써, 현행 공공기관 경영실적 평가에서 통용되는 ‘공공성’ 성과모형 차원의 시사점을 도출함
- 공공기관의 경영실적 평가 대상은 ‘강소형’, ‘공기업’, ‘위탁집행’, ‘기금관리’의 네 가지 유형이 있으나, 본 조사에서는 「신용보증기금」이 속한 ‘기금관

리' 유형과 '공공성'과 '수익성'의 딜레마 관련 연구에서 주로 등장한 「한국 전력공사」가 포함된 '공기업' 유형을 조사 대상으로 선정함

#### 4.2.1 공기업 사례 분석

- 대부분의 공기업 경영평가보고서에서는 '공공성'을 명시적인 상위지표로 다루고 있지는 않음
  - 다만 공기업 부문의 공통 지표로 사용되는 '국민평가'는 '고객만족도'와 '국민체감도'로 구성되며, 이 중 일반국민 대상의 '국민체감도'가 공공기관의 공공성에 대한 인식을 측정하는 세부지표로 제시됨
  
- 「한국전력공사」 경영평가지표(아래 표 참조) 중 경영관리 범주의 '5.보수 및 복지후생 관리-(3)노사관리'에 관한 평가내용 중, “방만경영 정상화 추진을 위한 직원 설득 과정에서 불이행시 예상 가능한 경제적 불이익만을 비교한 다른 기관과 대조적으로, 방만경영에 대한 국민들의 비판적 시각이 팽배한 점과 대표 공기업으로서 대국민 신뢰 회복을 위한 선도적 노력의 필요성 등을 통해 구성원을 설득한 점이 공공성을 추구하는 공기업 노사관계의 바람직한 사례”로 제시됨
  - 이는 '공공성'에 지표의 위상은 부여되지 않았지만, '공공성'이 평가의 중요한 관점으로 활용되고 있음을 시사함
  - 또한 「한국전력공사」가 에너지 취약계층 복지할인 지원금액 집행에 있어 지역간·계층간 적격 수혜계층의 적절성을 확보함으로써 '공공성'을 제고할 필요가 있다는 지적이 제기되었는데, 이는 수혜계층의 '광범위성' 및 '포괄성'을 확보함으로써 '공공성'을 구현해야한다는 의미로 판단됨

<표 4-3> 한국전력공사의 2014 공공기관 경영실적 평가지표 사례

평가 범주	지표명
경영 관리	1. 경영전략 및 사회공헌
	(1) 전략기획

평가 범주	지표명
	(2) 국민평가
	(3) 정부 3.0
	(4) 경영공시 점검
	(5) 정부권장정책
	2. 업무효율
	(1) 노동생산성
	(2) 자본생산성
	3. 조직, 인적자원 및 성과 관리
	4. 재무예산 관리 및 성과
	(1) 재무예산관리
	(2) 자구노력 이행성과
	(3) 재무예산성과
	㉠ 이자보상비율
	㉡ 총자산회전율
	㉢ 부채감축 달성도
	(4) 계량관리업무비
	5. 보수 및 복리후생 관리
	(1) 보수 및 복리후생
	(2) 총인건비 인상률
	(3) 노사관리
주요사업	1. 주요사업 성과관리의 적정성
	2. 전력수급 사업
	(1) 글로벌 부하율 관리
	3. 송변전 사업
	(1) 송변전 정전고장률 관리
	4. 배전 사업
	(1) 글로벌 송배전손실률 관리
	(2) 규정전압 관리
	5. 미래성장 사업
(1) 미래성장사업 성장률	

□ 「한국수자원공사」 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘4.재무예산 관리 및 성과-(1)재무예산관리’에 관한 평가내용 중, “정부주도로 이루어진 4대강 사업과 친수사업 및 해외사업의 투자비 회수가 미진해 기관의 경영부담을 악화시키는 점에 대하여, 정부가 추진하는 공공사업이라도 ‘공공성’ 뿐만 아니라 ‘수

익성'도 균형 있게 고려하여 예산을 편성해야한다”는 지적이 제기됨

○ 이는 아무리 ‘공공성’을 표방하는 사업이라도 기관이 관리 가능한 수준을 벗어나 ‘수익성’에 악영향을 미쳐서는 안 된다는 점을 시사함

- 따라서 ‘공공성’이 기관의 재정건정성에 미치는 영향과 관리 가능한 범주에 대한 이해관계자와의 공감대 마련이 필요할 것으로 판단됨

□ 「한국수자원공사」의 경영평과지표 중, 주요사업 범주의 ‘1.주요사업 성과관리 의 적절성-(3)신성장사업-②추진계획 집행의 적절성’ 관련 내용 중, “기존에 전부 해외에 의존했던 인증업무에 대해 수력기자재 성능인증센터를 구축하여 중소기업의 기자재 판매 및 수출에 긍정적 역할을 수행한 것이 ‘공공성’ 측면에서 매우 바람직”한 것으로 평가됨

○ 이는 주요사업을 추진함에 있어, ‘중소기업’의 수요와 필요를 배려하고, 지원 및 협업을 적극 추진하는 것이 ‘공공성’ 개념으로 인용됨을 시사함

□ 「한국철도공사」의 경우, 수익성이 낮은 물동량에 대한 공공성 확보를 위해 기관 역량 결집의 필요성을 지적함으로써, 민간이 수행할 수 없는 차별적 기능의 수행이 ‘공공성’의 판단 기준으로 활용됨을 알 수 있음을 시사함

□ 「인천국제공항공사」 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘5.보수 및 복지후생 관리-(3)노사관리’에 관한 평가 내용에서 “장애우 운송차량을 지역사회에 기부하는 등 지역사회의 취약계층에 대한 노사공동의 사회공헌활동이 기관의 대국민 공공성 기능을 강화했다”고 긍정적으로 평가함

○ 이 사례 역시 취약계층에 대한 배려가 ‘공공성’ 판단에 대한 중요한 기준이 되고 있음을 시사함

#### 4.2.2 준정부기관 사례 분석

□ 「국민연금공단」 경영평가 중 총평 부문의 ‘1.경영관리 범주(비계량)-(3)예산관리’에 대한 평가에서 “공정한 계약집행을 통해 계약업무의 공정성 확보 노력

을 경주하고 있다”고 평가하였음

○ 이는 집행의 ‘공정성’이 ‘공공성’을 평가하는 중요한 기준임을 시사함

- 「국민연금공단」의 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘4.재무예산관리 및 성과-(1)예산관리’ 중 “기금의 투자다변화 및 해외투자 방향 설정시 수익성, 안정성 뿐 아니라 공공성을 고려한 점을 긍정적으로 평가”함

○ 이는 기금의 운용에 있어, 책임투자 등의 요소를 공공성의 판단 기준으로 보고 있음을 시사함

- 「국민연금공단」의 동일 평가 지표 중 “청년인턴의 추가 채용이 공공성이나 정부정책 준수 측면에서 긍정적일 수는 있으나, 예산의 합리적 집행 및 효율적 절감의 성과로 인정하기는 어려운 것”으로 평가함

○ 이는 청년인턴 채용과 같은 ‘취약계층 배려’와 정부정책 준수라는 ‘정부성’이 ‘공공성’의 판단기준으로 작용됨을 시사함

○ 동시에 이러한 ‘공공성’이 재정에 미치는 영향이 당초 기획된 ‘적정 범주’를 넘어서면, 그 정당성을 인정받기 어렵다는 점도 시사함

○ 따라서 ‘공공성’의 정당성이 인정받기 위해서는 ‘공공성’이 재정이 미치는 영향의 ‘적정 범위’를 사전에 계획하고, 이를 지키려는 노력이 필요할 것으로 보임

- 「국민체육진흥공단」의 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘4.재무예산관리 및 성과-(2)기금운용 관리 및 성과’ 관련 평가 중, 기금운영평가결과를 인용하면서, “자산운용실적(성과)을 평가하는 계량지표 6개 중 ‘공공성 확보 노력도’ 1개 지표만이 ‘탁월’ 등급을 획득”한 것으로 평가함

○ 이는 책임투자(사회적 책임투자)가 ‘공공성’ 판단의 기준으로 작용됨을 시사함

- 「예금보험공사」의 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘4.재무예산관리 및 성과-(2)기금운용 관리 및 성과’ 관련 평가 중, 기금운영평가결과를 인용하면서

“자금 운용의 수익성 제고 노력을 긍정적으로 평가하면서 동시에, ‘공공성 예금 신규 운용’을 통해 ‘공공성’ 확보를 위해 노력한 점을 긍정적으로 평가”함  
 ○ 이는 자금운용에 있어서도 ‘수익성’ 개선 노력뿐만 아니라, ‘공공성’ 개선 노력이 경영평가에 긍정적으로 작용함을 시사함

- 「한국자산관리공사」의 경영평가지표 중 경영관리 범주의 ‘4.재무예산관리 및 성과-(2)자구노력 이행성과’ 관련 평가에서 “사업단위별 성과평가에서 구분회계 재무정보를 활용하여 사업별 수익성(ROE), 안정성(부채비율), 활동성(총자산회전율)을 점수화하고, ‘공공성’ 등 정성적 평가 요소로 재무정보를 보완한 부분에 대하여, 구분회계 정보를 단순 활용하는 차원을 넘어 기관의 관리방향에 맞게 변환하여 활용한 점을 긍정적으로 평가”함  
 ○ 이는 기관의 사업별 성과평가에서 ‘공공성’을 정성적 평가 요소로 활용하는 것이 경영평가에 긍정적으로 작용할 수 있음을 시사함

### 4.3 신용보증의 공공성 평가모형

- 선행연구에서 공공성의 개념을 다양한 방식으로 제시하고 있으나, 공통적으로 등장하는 개념을 보면 「정부성, 정치성, 외부적 연관성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 형평성, 투명성, 공민성, 책임성」임을 알 수 있음  
 ○ 이를 유사한 개념끼리 다시 유형화하면, (i) 민간과 차별화되는 역할 (정부성, 정치성, 책임성), (ii) 소통과 민주적 절차 (외부적 연관성, 투명성, 공개성, 공민성, 공정성, 형평성), (iii) 자원과 수단 사용 및 이익 배분(공익성, 공유성)으로 나누어 볼 수 있음
- 공기업과 준정부기관의 경영실적 평가 사례분석 결과는 다음과 같은 세 가지 시사점을 도출할 수 있음  
 ○ (공공성 지표의 위상) ‘공공성’ 지표는 공기업과 준정부기관 모두 평가범주 하위의 평가지표에서 명시적 항목으로 다루고 있지 않으며, 다만 평가

내용 및 평가관점 차원에서만 활용되고 있음

- (공공성 판단의 기준) 경영관리 및 주요사업의 세부 운영내용에 ‘취약계층 배려’, 중소기업 지원 등 사회유대적 ‘편익’의 제공, 민간이 할 수 없는 저수익 사업의 운영과 같은 ‘차별적 역할’, 정부정책을 준수하는 ‘정부성’ 등이 공공성 판단의 기준으로 사용됨
- (수익성과 딜레마) ‘공공성’이 경영평가에 긍정적인 영향을 미치지만, 동시에 ‘수익성과의 균형’도 요구되므로, 공공성이 수익성에 미치는 영향을 사전에 추정하고 ‘적정관리 범위’를 계획에 반영하여, 예산당국, 국회, 언론 등 이해관계인과 공감대를 형성하고 관리하는 노력이 필요함
  - 이와 관련하여 유의해야할 점은 공기업과 준정부기관 간 수익성 추구에 대한 강도가 다르다는 것임. 즉 공기업은 공공성을 추구하되, 조직 특성 자체가 기업으로서 수익성에 대한 관리가 훨씬 중요한 반면, 준정부기관은 수익성의 중요성이 상대적으로 작다고 볼 수 있는데, 신보는 금융위원회산하 준정부기관으로서 수익성 자체를 추구한다기보다는 기금의 건전성 및 안정성 추구를 통해 지속가능한 신용보증사업 영위를 목적으로 하고 있음

□ 그렇다면 신용보증의 공공성은 무엇을 의미하는가?

- 신용보증은 기업의 자금조달을 원활히 함으로써 실물경제의 선순환과 중소기업의 창업과 성장에 기여하는 공적 역할을 수행함
- 신용보증제도는 “외형상 신용력이 미약한 기업들의 원활한 자금조달을 위하여 그들에게 내재된 잠재적 신용력을 바탕으로 공신력 있는 제3자가 채무불이행 위험을 경감시켜주는 독자적인 금융시스템으로서 신용보증제도 운영을 위하여 필요한 재원조성에 정부출연 등 공적요소를 포함함”(신용보증기금, 2012)
- 다른 나라의 경우 중앙정부 및 지방정부, 국제기구나 NGO 등이 신용보증을 직접 공급하거나 재원을 지원하고, 경우에 따라서는 재보증 및 보험의 형태로 지원하기도 함
  - 참고로 민간금융기관이나 사업자 단체인 공제조합 등이 취급하는 보증

및 보험제도는 신용보증제도에 포함되지 않음

- 한편 신용보증제도의 공공성에 대한 이해가 부족할 경우, 민간과 차별화되어야 하는 특성에도 불구하고, 민간 보증회사 또는 보험회사의 경영논리를 적용하는 우를 범할 수 있음
  - 예를 들어 경기침체기 직후 신용보증 부실률이 높다는 점만 비판한다면, 이는 역으로 말해 신용보증의 공공성에 대한 이해가 부족함을 의미함
    - 신용보증 부실률은 경기침체기에 경기대응적 기능을 수행한 이후 경기회복이 지연되는 시기에 집중적으로 높아지는 경향이 있으며, 경기침체기에는 민간 금융회사가 리스크 관리를 강화하기 때문에 기업의 자금난이 심화되고 경기침체도 가속화될 우려가 있어, 민간과 차별화되는 정부의 역할이 필요하기 때문임
  - 따라서 경기침체기 이후 부실률 급증 등 재정운영상태의 악화는 민간과 차별화되는 공공성의 현상으로 인식할 필요가 있음
  
- 신용보증에 있어서도 민간과 차별화되는 역할이 공공성의 주요한 개념요소이기는 하나, 재정 또는 수익성에 악영향을 미칠 경우를 고려해야 하는 딜레마도 동시에 존재하므로, 이에 대한 이해관계자와의 공감대 형성 및 제도정비가 필요함
  - 이를 위해 감독당국(금융위), 예산당국(기재부), 국회 예산정책처 등과 적정 부실률 상·하한선에 대한 공감대를 형성하기 위한 연구를 수행하고, 그 결과를 법·규정에 반영하여 공공성과 수익성의 딜레마를 해소하기 위한 적극적인 완충 노력이 필요할 것으로 판단됨
  
- 앞서 살펴본 공공성에 대한 일반 개념과 신용보증제도의 특성을 고려할 때 「신용보증제도의 공공성 모델」은 다음에 제시한 세 가지의 공공성 차원과 그 하위항목 및 세부지표로 구성할 수 있음
  - 선행연구의 공공성에서 도출할 수 있는 공공성 평가범주
    - (차원Ⅰ: 역할) 민간과의 차별화



- (차원②: 운영) 이해관계자 소통 및 민주적 절차에 기반
- (차원③: 편익) 보증지원에 대한 접근성 및 국민경제기여도
- 공기업, 준정부기관 사례분석에서 도출할 수 있는 공공성 측정시 고려사항
  - 취약계층 배려
  - 중소기업 지원 등 사회유대적 편익 제공
  - 저수익 사업의 운영 등 민간과의 차별적 역할
  - 정부정책을 준수하는 정부성
  - 허용 가능한 재정부담의 고려
  - 일자리 창출 성과

□ 이상에서 제시한 공공성 개념의 도출과정에 근거하여 「신용보증기금」의 공공성 측정을 위한 평가 모형 항목과 지표를 예시하면 [그림 4-2]와 같으며, 각 세부지표의 정확한 측정을 위한 정성분석, 계량분석, 총량지표의 활용이 지속 연구되어야 할 것임

- 예를 들어 공공성 평가 항목 중 ‘광범위하고 포괄적인 편익의 제공’ 평가지표로서 ‘보증지원의 접근성’을 측정하기 위한 ‘서비스 품질’(service quality) 평가가 필요하며, 기업의 서비스 품질을 측정하기 위해 Parasuraman 외(1988, 1991)가 개발한 SERVQUAL과 같은 도구를 신용보증 같은 공공부문의 서비스 품질 측정에도 활용하는 방안을 적극 검토해 볼 수 있을 것임
  - 참고로 Parasuraman 외(1988, 1991)의 SERVQUAL은 기업의 서비스 품질에 대한 고객의 인식(P)과 기대(E)의 차이(Q=P-E)으로 정의되는 다항 척도(7점 척도)로서, 유형성(tangibles), 신뢰성(reliability), 대응성(responsiveness), 보증성(assurance), 공감성(empathy) 등 5개 차원과 각 차원별 4-5개 항목(전체 22개 항목)으로 구성되어 있음
- 또한 공공성 평가 항목 중 ‘광범위하고 포괄적인 편익의 제공’ 평가지표로서 ‘보증의 국민경제기여도’를 측정하고자 한다면 거시계량모형을 이용한 정책시뮬레이션, 비용편익분석, 부가가치창출기여도 측정 등 계량분석방법론의 적용을 적극 검토해야 할 것임

□ 그러나 여기에서 도출한 공공성 평가 모형은 하나의 예시에 불과하므로 향후 모형의 적합도 판단을 위한 파일럿 테스트와 실무자 인터뷰 등 신용보증기금의 경영실적평가 및 중장기 발전을 위한 공공성 평가모형이 심층 연구 개발되어야 함

[그림 4-2] 「신용보증기금」의 공공성 평가 모형 항목과 지표 (예시)

<b>선행연구의 공공성 개념 요소</b>	<b>공공기관 경영실적 평가 사례분석</b>	<b>신용보증기금의 특성</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 역할               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부성 · 정치성 · 책임성</li> </ul> </li> <li>▪ 절차/운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외부적 연관성      - 투명성</li> <li>- 공개성                - 공민성</li> <li>- 공정성                - 형평성</li> </ul> </li> <li>▪ 자원 · 이익의 사용 · 처분               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익성                - 공유성</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공공성 판단기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회유대적 편익 제공 여부</li> <li>- 민간과 차별화되는 역할 여부</li> <li>- 정부 정책 준수 여부</li> </ul> </li> <li>▪ 딜레마               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수익성과 창출 발생</li> <li>- 적정관리 범위 설정과 준수 필요</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기능과 위상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기조절 및 시장보완 기능 수행</li> <li>- 금융위 산하 준정부기관</li> <li>- 포괄적, 전국적 중소기업 자금 지원</li> </ul> </li> <li>▪ 적정사고율딜레마               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사고율 저조시 공적기능 약화 비판</li> <li>- 사고율 과도시 관리 미흡 비판</li> </ul> </li> </ul>
<b>신용보증기금의 공공성 평가 모형의 항목과 지표(예시) 도출</b>		
<b>공공성 평가 항목</b>	<b>공공성 평가 지표</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민간과 차별화되는 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신용대출 거절 기업 또는 자선용 기업 보증지원액 및 비율</li> <li>- 지식재산평가보증 실적</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 이해관계자 소통을 통한 투명하고 민주적인 운영 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민체감도 조사 결과 활용</li> <li>- 적정 사고율의 상 · 하한 설정 협의 · 관리</li> <li>- 정부정책 준수를 위한 내부구성원 공감대 형성 노력</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 광범위하고 포괄적 편익의 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (예비) 창업기업 보증실적</li> <li>- 여성 · 장애인 등 취약계층 지원 내용</li> <li>- 지역별 · 연령별 · 취약계층별 지원 비율</li> <li>- 일자리 창출성과 등 국민경제기여도</li> <li>- 영업점의 장애인 등 취약계층 접근성</li> </ul>	

#### 4.4 「신용보증기금」 경영실적 평가에 근거한 우선 개선과제

- 「신용보증기금」의 ‘2014년 공공기관 경영실적 평가’ 결과를 보면 계량부문(가중치 65)의 점수는 대부분 양호하나, <표 4-4>에서 보듯이 비계량 부문(가중치 35)의 점수가 부진하게 나타남
  - 「주요사업」 평가범주 중 ‘주요사업 성과관리의 적정성’ 지표(가중치 13, 평가등급 D0)의 개선이 가장 시급한 것으로 나타남
    - 특히 투입위주 양적 지표의 문제에 대해 지원건수, 지원금액 같은 투입 지표보다는 실질적 성과개선을 대표할 수 있는 지표를 개발할 필요
    - 예) 중소기업 해외진출을 위한 특화컨설팅 수 보다는 M&A 건수, 해외진출건수 등 실질적 성과평가가 가능한 지표를 설정
  - 「경영관리」 평가범주에서는 ‘보수 및 복리후생 관리’ 지표의 ‘보수 및 복리후생’ 항목(가중치 6, 평가등급 D+)과 ‘노사관리’ 항목(가중치 3, 평가등급 C), ‘재무예산 관리 및 성과’ 지표 중 ‘자구노력 이행성과’ 항목(가중치 6, 평가등급 C)의 지속적인 개선도 필요한 것으로 나타남
    - 성과연봉제 정착과 고도화를 위해 ‘직원의 수용도’를 측정할 수 있는 성과지표로 관리할 필요가 있다는 지적에 대해 기보 사례를 벤치마킹하여 온·오프라인 고충상담 채널을 통해 하위직급의 의견을 경청하고, 이를 업무 프로세스 개선 추진에 반영하는 방안을 검토
    - 방만경영 정상화 리스크 관리에 소극적이라는 평가에 대해 정부가이드라인과 외부 법률 자문 외에 외부전문가가 참여하는 방만경영 이행총괄기구(비상대책위원회)를 구성하여 업무담당조직 정밀점검을 통해 개선과제를 발굴하여 이행하는 방안을 검토
    - 보증운용배수는 안정적이나 성과는 크지 않다는 평가에 대해 기존의 부가성(금융부가성, 경제적 부가성) 관련 이론 및 실증 성과에 대해 학자를 포함하는 광범위한 이해관계자와의 공론화 과정이 필요

<표 4-4> ‘2014년 공공기관 경영실적 평가’ 결과에 근거한 「신용보증기금」 경영의 우선 개선방안

평가범주	지표명 (평가등급)	사유 및 쟁점사항	공공성 개선방안
주요사업	주요사업 성과 관리의 적정성 (가중치 13, D0)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-투입위주 양적 지표 문제</li> <li>-IPO 업무가 설립목적과 연관성이 낮다는 의견</li> <li>-구상권 회수율의 아쉬움과 채무자 재기지원 노력의 필요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지원 건수, 금액 같은 투입지표보다는 실질적 성과개선을 대표할 수 있는 지표개발 필요 (예: 중소기업 해외진출을 위한 특화컨설팅 수 보다는 M&amp;A 건수, 해외진출건수 등 실질적 성과평가가 가능한 지표를 개발)</li> <li>-IPO는 시장친화적 보증 졸업수단이며, 신보는 사회적 비용 절감 차원에서 이를 추진한다는 점을 강조할 필요</li> <li>-기존의 리스크관리시스템과 연계하여 실패기업 및 부실채권 유형을 분석하여 활용할 필요</li> </ul>
경영관리	보수 및 복리후생 관리-보수 및 복리후생 (가중치 6, D+)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-성과연봉제 정착과 고도화를 위해 ‘직원의 수용도’를 측정할 수 있는 성과지표로 관리할 필요가 있다는 평가</li> <li>-‘성과와 직무 중심의 보수체계 확립과 합리적인 복리후생 제도 운용’ 목표 관련 성과지표의 대표성 한계 및 비계량성</li> <li>-방만경영 정상화 리스크 관리의 소극성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-온·오프라인 고충상담 채널을 통해 하위 직급의 의견을 경청하고, 이를 업무 프로세스 개선 추진에 반영(기보 사례 참조)</li> <li>-채택근무제, 탄력근무제, 근무시간 선택제, 집약근무제에 대해서 업무 성격에 따라 적용 가능 업무 내용을 세분화하며, 근무시간 적용 범위도 업무 특성에 맞게 세분화(기보 사례 참조)</li> <li>-정부가이드라인과 외부 법률자문 외의 외부전문가 참여 방만경영 이행총괄기구(비상대책위원회)를 구성하여 업무담당 조직 정밀점검을 통해 개선과제를 발굴하여 이행(기보 사례 참조)</li> <li>-보수 및 복리후생 제도를 여타 준정부기관 및 공기업, 그리고 공무원 수준과 비교하여 개선방안을 모색할 필요 o상위직급 선제 노력으로 직원 수용도를 높이고, 복리후생제도의 지속가능성을 확보하기 위해 관련 규정 및 단체협약 개정도 검토(기보 사례 참조)</li> </ul>
	보수 및 복리후생 관리-노사관리 (가중치 3, C)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-선진화전략 실행 과제가 체계적이지 못하고, 성과지표도 적절하지 못하다는 평가</li> <li>-단체협약 성과가 미흡하다는 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-목표수준에 부합하는 성과측정의 연계성 강화를 위해 관련 세부 지표를 개발할 필요</li> <li>-산별 단체협약으로 인한 개선의 한계성을 알리는 동시에, 단체협약의 불합리한 부분을 개선하기 위한 구체적 방안의 발굴을 위한 전문가 자문 등 자구노력도 강화할 필요</li> </ul>

평가 범주	지표명 (평가등급)	사유 및 쟁점사항	공공성 개선방안
	재무예산 관리 및 성과-자구 노력이행성과 (가중치 6, C)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위험요인 변화 영향의 시나리오가 단순해서 현실성이 낮고 시나리오별 대응방안과 부채감축의 연결 정도가 구체적이 않다는 지적</li> <li>- 부채감축 계획 대상이 정부기관에 한정되어 성과를 거두기 위한 투입 노력이 제한적이라는 의견</li> <li>- 보증운용배수(8.1배)는 안정적이나 성과는 크지 않다는 평가</li> <li>- 부채감축계획이 출연금 확대기반 같은 실질적 성과와 연계가 미흡하다는 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부실률 상승 위험상황 발생에 따른 신속한 원인 분석 및 대응 노력이 필요</li> <li>- 부채감축계획 이행의 당위성과 관련하여 이해관계자와의 소통채널을 넓혀 부채감축 추진동력을 강화할 필요</li> <li>- 기존의 부가성(금융 및 경제적 부가성) 관련 이론 및 실증 성과에 대해 연구자 및 이해관계자와의 공론화 과정이 필요</li> <li>- 경영실적평가 결과를 감독부처 및 예산부처와 협의할 필요</li> </ul>

□ 한편 공기업·준정부기관 경영평가 사례를 분석해 보면 기관의 특성과 상관없이 현재 운용중인 지표 중 ‘일자리 창출’ 항목이 일반 국민의 눈높이에 가장 잘 부합하는 ‘공공성’ 지표로 판단됨

○ 따라서 신보의 경우 보증을 통해 기업의 성장을 지원하고 이를 통한 일자리 창출 성과를 기술적인 지표로 명확하게 설정하여 제시할 필요

- 「중소기업진흥공단」이 정책자금 지원 중소기업의 신규 일자리 창출 성과 지표 관리를 통해 일자리 창출기여도 항목의 평가에서 만점을 기록한 사례를 참조하여 「신용보증기금」도 ‘일자리창출기여도’(=신규일자리 창출인원수/신용보증공급)를 핵심 공공성 지표로 관리해 나가야 함

## V. 시사점: 신용보증의 공공성과 장기경쟁력

- 중소기업 정책금융의 효과는 연구자의 중소기업 정책금융에 대한 관점과 이해도에 따라 달리 해석되는 경향을 보여 왔음
  - 신용보증과 같은 정책금융이 중소기업의 정부의존성을 높여 경쟁과 혁신의 저해요인으로 작용한다는 주장에 의하면 정책금융 수혜기업이 비수혜기업에 비해 수익성과 성장성으로 대표되는 경영지표의 개선이 유의하지 않으며, 정책금융이 오히려 한계기업의 퇴출을 지연시킨다는 비판을 제기함
  - 그러나 이는 신용보증과 같은 정책금융의 대상이 우량기업보다는 경제위기 시 도움이 필요한 유망 중소기업에 국한되며, 동시에 정책금융이 없었더라면 실직상태에 처했을 인력들에게 경제·사회안전망으로서의 공적 역할을 수행해 왔다는 사실을 간과하고 있는 주장임
  
- 신용보증은 지난 40년간 자금제약에 직면한 유망 중소기업을 선별 지원하는 효과적인 경제정책수단으로 자리매김해왔으며 공공성 관점에서 신용보증의 성과를 조명한다면 다음과 같은 유용성을 도출해낼 수 있음
  - 신용보증은 금리정책을 보완하여 유동성 함정을 해결할 유력한 정책도구임
    - 고용과 생산을 추가적으로 창출할 의향과 가능성이 있는 사업자에 대해 선별적인 보증지원이 이루어짐에 따라 이자율정책보다 경기상승 지속효과가 우수함
    - 일본이나 EU의 제로(마이너스) 금리 정책결과에서 보듯이 이미 낮은 수준의 금리를 더 낮춰도 유동성 함정으로 경기회복에는 한계
    - 대기업은 현금보유가 충분하고 직접금융시장을 통해 자금조달이 가능하므로 금리정책의 효과는 제한적으로만 존재하는 것이 현실
    - 또한 공적 보증은 신용창출 기능을 통해 재정정책이 초래하는 재정적자의 위험에서 상대적으로 자유롭다는 장점을 보유
  - 중소기업의 자본에 대한 한계수입이 중견·대기업에 대한 한계수입보다 크기 때문에 중소기업에 대한 보증지원이 보다 효율적이라 할 수 있음

- 이는 미래성장성은 있으나 현재 자금이 부족한 중소기업에 대해 신용보증을 통한 자금할당이 필요하다는 점을 시사하고 있음
  - 신용보증은 재정승수효과가 매우 우수하여 재정지출의 합리적 대체수단임이 입증
    - 신용보증의 승수효과는 신용보증 특유의 운용배수를 고려하면 다른 부문보다 훨씬 우수함
  - 금융부가성은 신용보증 없이는 발생하지 않았을 기업에 대한 추가적인 대출이나 금리인하, 한도 확대 등 상업금융에 추가되는 우호적인 조건을 의미함
    - 신용보증을 통해 비로소 창출된 금융부가성을 의미하는 우리나라 신용보증 수혜기업의 평균 추가대출 효과와 금리인하 효과는 전세계적으로 양호한 수준임
  - 신용보증은 경기대응을 위한 대표적 정책금융 수단임
    - 이미 많은 실증분석결과가 신용보증의 경기조절적 기능을 보고하고 있는데, 신용보증 증가율이 GDP증가율과 반대 방향으로 움직이며 중소기업 금융시장의 안전장치로서의 기능을 충실히 하고 있음
  - 신용보증의 공공성으로 그간 간과되어 온 부분이 바로 신용보증의 고용유지효과임
    - 그간 많은 연구에서 신용보증의 고용창출효과를 집중적으로 다루고 있지만, 실질적으로 신용보증이 갖고 있는 강한 공공성은 고용유지효과에 있음
    - 신용보증이 없었더라면 중소기업의 휴·폐업 등으로 고용이 단절되었을 중소기업 근로자들에 대해 신용보증은 충분히 '사회안전망'으로서의 기능을 수행한 것임
- 예산부처, 대기업 정책 주관 부처, 대기업 이익집단의 중소기업 보증지원 정책 비판 논리에 대해 간헐적인 일방통행식 주장의 수용이나 반박보다는 신용보증기관의 공공성, 거시총량 및 미시적 성과를 설득력 있게 분석하여 제시해 나가야 함

- 이에 본 연구에서는 신용보증의 경제적 성과와 공공성에 대한 평가를 통해 장기적인 관점에서 공적보증이 시장기반 민간중소기업금융 시스템과 공존할 수 있는 방안을 모색하여 제시함

## 5.1 신용보증 정당성에 대한 시장 참여자들과의 공유

- 대표적인 정책금융 수단인 신용보증은 민간금융이 기피하는 유망 중소기업의 지원을 통해 정당성이 확보되며, 이와 관련하여 정부-시장-납세자 등 모든 시장 참여자들과의 공통적인 이해를 도출하기 위한 노력이 필요함
  - 「신용보증기금」은 1976년 설립되어 지난 40년간 신용보증과 신용보험을 통해 중소기업의 자금조달을 도와 경제성장과 금융시장 활성화에 기여하였으며, 향후에도 한국경제의 안전망으로서 지속가능한 성장을 견인하는 중추적 공적금융기관으로서의 역할이 지속될 필요가 있음
  - 특히 IMF 외환위기와 글로벌 금융위기사 활약에서 입증되었듯이 민간금융시장의 경기순응적 행태가 초래한 금융시장실패의 보정기능을 통해 시장논리에 따라 의사결정이 이루어지는 민간금융시스템과 공존해 나가야 함
- 「신용보증기금」은 영리성을 추구하는 수익기관이 아니며, 중소기업 금융시장의 자금 초과수요가 초래하는 유망업체의 사업참여 기회 제한이라는 금융시장실패를 보정하는 대표적인 정책수단을 집행하는 기관임을 강조해야 함
  - 「신용보증기금」은 미래 유망한 중소기업을 선별하여 지원하는 ‘공공성’을 추구하는 기관으로 우리 경제의 지속가능한 성장을 위해 그 역할이 지속되어야 함
    - 이미 세계 100여개 국가에서 공공성을 담보로 다양한 신용보증제도가 운영되고 있으며, 후발 개도국들도 경제성장 과정에서 한국의 신용보증제도를 착근시키기 위해 노력하고 있음
  - 이에 부합하여 현재 신용도가 낮더라도 미래 성장성 있는 기업을 선별하는 기능을 강화하여 신용보증의 공공성과 품질보증 기능을 지속 제고할 필요



가 있음

- 우량·중견기업, 매출액 및 종원업수 기준 규모가 큰 기업, 업력이 오래된 기업에 대한 보수적 지원 및 매출액 연계 보증지원을 지양하고, 사업경쟁력·성장성·기술력을 갖춘 기업의 선별 기능을 강화하며, 국민경제적 지원필요성이 낮은 한계기업에 대한 보증을 배제하려는 노력을 지속하고 있음을 모든 시장 참여자들과 공유해야 함

□ 경기대응 수단으로서 중앙은행의 정책금리 결정과 정부 재정정책에 비해 신용보증의 비교우위를 명시적으로 강조할 필요가 있음

○ 중앙은행의 금리정책은 민간금융의 효율적 시장기능에 의존하는 것으로 이미 낮은 금리수준 하에서는 기업에게 자금이 전달되는 속도도 더디고 효과도 제한적임은 이미 한국을 비롯한 선진국들도 경험해 온 사실임

- 최근 일각에서 거론된 한국판 양적완화 정책의 경우도 EU, 일본, 미국 등 기축 통화국가 사례에서조차 경기부양에 성공적인 대안이라고 보기 어려움

○ 전통 거시경제정책(재정정책과 통화정책)의 파급효과가 간접적이고 중장기적으로 나타나는데 비해, 신용보증을 통한 직접적 유동성 공급정책은 일선 對중소기업 창구(전국망을 갖춘 지점운영)의 대중적·직접적 정책처방에 기반하므로, 특히 고용 유지 및 창출 효과의 경우 단기적 경기회복 성과가 뚜렷한 특징을 지닌 효과적인 경기대응 수단임을 강조할 필요가 있음

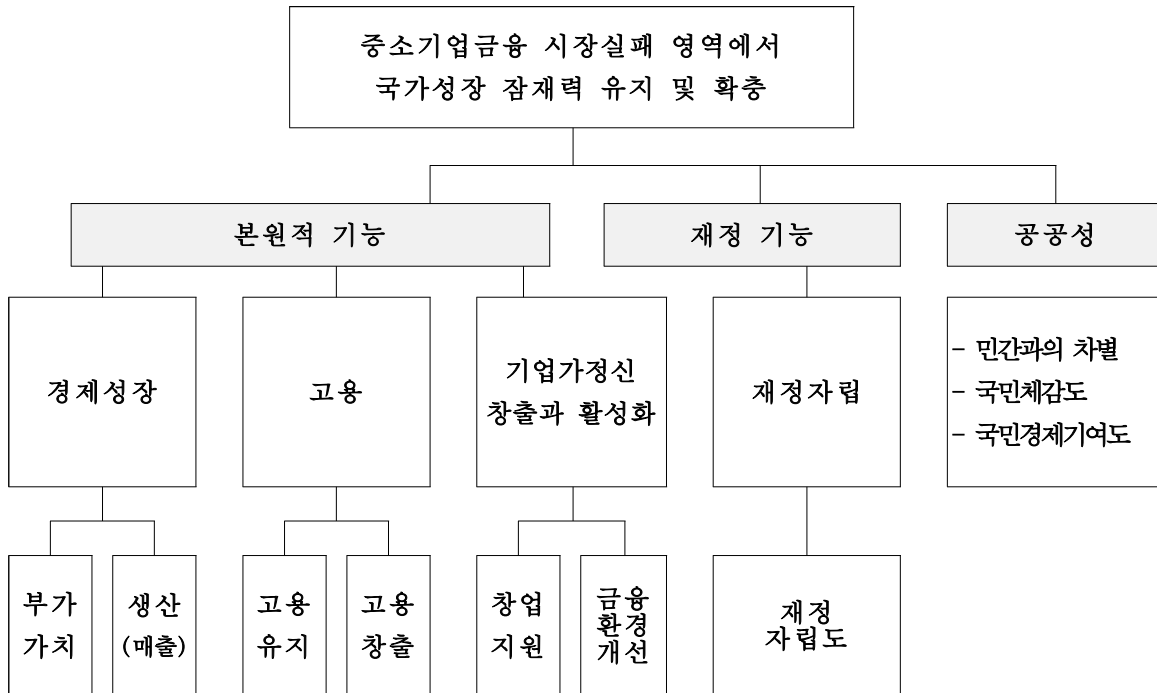
- 특히 경기침체시에는 고용효과와 부가가치효과가 큰 산업에 집중하여 보증지원을 강화함으로써 경기회복 속도를 빠르게 하는데 기여할 수 있음을 강조해야 함

○ 부처별 중소기업 자금지원은 100% 정부예산 투입을 필요로 하므로 재정에 미치는 손실 및 위험부담도 직접적일 수 밖에 없는 반면, 신용보증과 같은 정책금융을 통한 자금지원의 경우 운용배수설정을 통해 예산지원은 최소화하면서 (일종의 승수효과를 통해) 광범위하게 중소기업을 지원할 수 있으므로, 예산절약과 사업추진의 전문성 측면에서 이러한 수단을 적극 활용하는 것이 필요함

## 5.2 신용보증의 본원적 기능, 재정기능, 그리고 공공성의 조화

- 신용보증이 중소기업금융 시장실패 영역에서 ‘국가의 성장잠재력 유지 및 확충’을 위해서는 아래 [그림 5-1]의 예시와 같이 신용보증의 본원적 기능과 재정기능, 그리고 공공성이 조화를 이루어야 함

[그림 5-1] 신용보증의 본원적 기능, 재정, 공공성 (예시)



- 신용보증의 본원적 기능과 재정 기능에 대해서는 대내외 평가 결과를 통해 상시 환류체계 수립방안을 도출할 필요가 있음
  - 신용보증의 계량적 성과와 관련하여 기존 연구의 신용보증기금에 대한 긍정적·부정적 평가에 대한 방법론과 분석표본의 차이를 기술
    - 신용보증 성과분석에 있어 바람직한 지표설정과 표본의 대표성 문제, 비교집단 부재에 따른 선택편의 발생 문제, 잘못된 추정량의 선택이 초래하는 추정 편의 등 성과평가의 한계와 문제점을 적시

- 신용보증기금의 운용평가와 관련하여 양적 지표에 추가하여 사업별 특성에 맞는 질적 지표의 개발과 이의 적용으로 신보사업의 정책목적성과 효과성을 적극 홍보할 필요
  - 신용보증의 선택과 집중에 의한 정부재원의 효율화를 홍보하고, 정책금융 전문가 집단과의 소통 기회를 넓혀 나가야 함
- 신용보증기금은 수익성 추구보다는 공익성을 추구하는 재정기금으로서의 역할을 분명히 하여 상업은행이 지원을 꺼리는 기업에 대한 지원을 수행하고 있음을 강조할 필요
  - 상업은행과 신보의 지원기업영역은 상이하며, 신용보증기금의 지원대상기업은 재무적으로 비우량기업이므로 대위변제발생이 불가피한 구조이며 감내할 수 있는 수준으로 관리하고 있음을 강조
- 지원기업의 고용창출과 한국경제에 대한 기여도 관점에서 신용보증기금 운용의 이해가 요구됨
  - 이를 위해 신용보증의 고용 및 경기회복 효과와 같은 위기대응능력 측정 수단을 확충할 필요가 있음

□ 보증공급 확대는 리스크 관리 강화를 통한 신용보증 운용의 효율화를 전제로 이루어져야 함을 강조

- 경제위기시 보증공급의 확대로 신용보증기금 대위변제발생률 증가를 수반하는 것은 불가피한 측면이 있으나, 보증부실률증가는 장기적으로 보증료율의 인상과 정부재정부담, 그리고 결국은 중소기업금융비용부담의 상승을 초래하여 국민적 공감을 얻기 어렵게 됨
- 따라서 신용보증 관리주체는 기업의 혁신과 구조조정 등 자구노력과 재무구조 개선을 유도하며, 보증부 대출금의 용도 확인 및 사후관리를 강화하여 보증공급 확대로 인한 보증사고 증가 최소화 노력이 필요함

□ 최근 해운·조선업 구조조정과 관련된 신보의 시장안정화 계정의 부실문제는 공공성과 수익성이 교차하는 대표적 사례라고 할 수 있음

- 신보는 2013년 침체에 빠진 일부 업종에 대한 경기대책 수단으로 시장안정

화 P-CBO 보증을 지원하였으며, 이를 통해 금융시장 안정화에 기여하는 등 높은 공익성을 담보한 바 있음

- 최근 해운·조선업 구조조정과 맞물려 기지원한 P-CBO의 부실에 따라 신보의 관련 재원이 소진될 가능성이 대두되고 있음
- 신용보증의 재정기능과 경제·사회적 파급효과를 고려한다면 추가적인 정부출연을 통해 신보가 지속적으로 공공성을 유지할 수 있는 환경을 조성하는 것이 시급하다할 수 있음

□ 신용보증제도의 존립근거는 민간은행에 기대하기 어려운 공적인 영역에서만 가능한 중소기업 지원서비스에서 찾아야 함

- 공정하고 예측 가능한 기준의 사업성 평가가 가능하다면 담보가 없더라도 자금이 필요한 유망 저신용등급 중소기업을 선별하여 이들에게 장기·저리의 신용대출이 이루어지도록 하는 체계를 강화해 나가야 함
- 창업기업·성장초기기업에 대한 보증지원을 통한 공공성의 강화가 바람직하다고 판단됨
- 중소기업의 낮은 생산성 수준과 상대적으로 작은 수출 비중을 감안할 때 한국경제의 지속가능한 성장을 위해서는 중소기업의 생산성 제고와 수출 증대를 위한 보증지원의 강화가 필요함
  - 장기시설투자, 고용창출형 기업 지원, 혁신형 기업 지원, 녹색성장산업 영위기업 지원, 수출기업 지원과 같이 민간이 기피하는 정책 목적성이 강한 보증 제공에 집중하는 것이 주된 사업내용이 되어야 함

### 5.3 신용보증기금의 공공성 평가 모형

□ 본 연구에서는 공공성에 대한 국내외 선행 연구결과와 국내 공기업 및 준정부기관의 경영평가 사례 분석을 통해 다음과 같이 신용보증의 공공성 범주를 도출하였으며, 이에 상응하는 공공성의 평가요소 및 평가지표를 제시하였음

- (선행연구) 신용보증의 공공성 개념 요소

- (차원①: 차별적 역할) 민간과의 차별화
  - (차원②: 투명한 운영) 이해관계자 소통 및 민주적 절차에 기반
  - (차원③: 공공 편익) 보증지원에 대한 접근성 및 국민경제기여도
- (사례분석) 신용보증의 공공성 개념 요소
- 청년 등 취약계층 배려
  - 중소기업 지원 등 사회유대적 ‘편익’ 제공
  - 민간이 할 수 없는 저수익 사업의 운영 등 ‘차별적 역할’
  - 정부정책을 준수하는 ‘정부성’
  - 수익성과 딜레마 해소를 위해 공공성이 재정부담에 영향을 미치는 허용 가능한 범주 설정
- 상기 선행연구 결과와 사례분석 결과를 종합해서 다음 <표 5-1>과 같은 평가모형의 틀을 제시함

<표 5-1> 신용보증기금 공공성 평가 모형의 항목과 지표 (예시)

공공성 평가 항목	공공성 평가 지표
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간과 차별화 되는 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업·성장기업에 대한 보증지원규모 및 비율</li> <li>• 과거 경영실적에 따른 신용등급 위주의 심사 방식에서 미래 성장성을 중시하는 평가를 확대할 필요(미래가치평가보증)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 소통을 통한 투명하고 민주적인 운영·관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민체감도 조사 결과를 적극적으로 제도 개선에 활용</li> <li>• 정책당국자들과 적정 부실률의 상·하한 설정 협의·관리</li> <li>• 연대보증인 면제 등 정부정책의 결정·개선을 위한 이해관계자들과의 공감대 형성 노력</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광범위하고 포괄적 편익의 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (예비)창업기업·1인 창조기업에 대한 보증 지원 실적을 계량화</li> <li>• 국민 눈높이에 맞는 일자리 창출 성과를 기술적 관리지표로 명확하게 설정하여 제시</li> <li>• 기관의 사회적 책임활동 및 CSR 우수기업에 대한 보증실적 및 비율</li> </ul>

□ 「신용보증기금」은 비영리목적의 ‘공공성’을 가진 준정부기관으로서 민간이 수행하기 어려운 차별적 역할을 수행하고, 투명한 제도운영을 통해 국민적 공

감대를 형성하며, 광범위하고 포괄적인 편익을 제공하기 위한 보증 포트폴리오를 제시해야 함

○ 첫째, 「신용보증기금」이 ‘민간과 차별화 되는 역할의 수행’을 위해서는 보증기업 평가시 경영실적을 중심으로 신용등급과 보증한도, 보증가능 여부를 판단하는 보수적 심사방식을 대폭 수정하여 중소기업의 미래 성장성을 중시하는 평가모형의 개발을 지속 추진해야 함

- 「한국철도공사」에 대한 공공기관 경영평가시 ‘저수익 물동량’ 취급이 민간과 차별화되는 공공성으로 좋은 평가를 받았음을 상기할 필요
- 박근혜 정부의 중소기업금융과 관련한 핵심 국정과제인 ‘가능성에 투자하는 금융환경 조성’에 있어 재무성과 보다는 기술성과와 미래 유망성 평가에 수반되는 비용의 부담을 고려할 때 민간의 적극적 역할을 기대하기 어려움
- 「신용보증기금」은 민간과 차별되는 역할의 수행을 위해 민간은행이 지원을 꺼리는 창업·성장기업에 대한 지원규모 및 비율을 평가지표로 도입·개선해야하며 ‘미래가치평가보증’과 같이 미래 성장성을 중시하는 보증상품과 심사방식을 지속적으로 확충해 나가야 함

○ 둘째, 본질적으로 공공성과 상충 관계의 딜레마가 존재하는 수익성 저하 수준에 대한 이해관계자와의 공감대 형성이 중요함

- 공공기관 경영평가 사례를 볼 때, 「한국수자원공사」의 경우 정부가 추진하는 공공사업이라 하더라도 기관재정에 악영향을 주는 투자비 회수 부진이 지적의 대상이 된 바 있음
- 「국민연금관리공단」의 경영평가 사례에서도 청년인턴 채용이 취약계층 배려와 정부정책 준수를 통해 공공성에 기여한 점을 인정하면서도, 당초 계획을 초과하여 추가 채용한 점에 대하여는 예산의 합리적 집행·효율적 절감과 관련하여 부정적 의견이 제시됨
- 신용보증의 경우 공공성 차원에서 연대보증면제 및 경기침체기 보증공급 확대를 추진할 경우 필연적으로 발생하는 부실률 증가로 인한 재정적 부담에 대해, 예측 가능한 상·하한을 설정하고, 국회·재정당국·감독부처와 공감대를 형성하는 노력이 필요함

- 셋째, 공공성에 입각하여 광범위하고 포괄적인 편익을 제공하는 것이 공적 신용보증기관의 역할이라는 점을 고려할 때, (예비)창업기업, 1인 창조기업 및 사회적 기업에 대한 지원실적을 계량화하여 영업점 실적평가 지표와 연계함으로써 혁신형 기업 등에 대한 지원 노력을 통해 신보의 공공성을 확인시킬 필요가 있음
  - (예비)창업기업 및 1인 창조기업 등에 대한 지원은 정책당국자들과의 긴밀한 협의 및 신보 내부의 공감대 형성에 따른 우선순위의 결정을 통해 지표 풀(pool)을 구성하여 운용되어야 할 것임
  - 과거 신보가 운영했던 생계형 창업보증과 같이 전국민적 합의에 기초하여 지원대상을 선별할 필요
  - 공공기관 평가에서 중요 고려사항은 공공기관이 얼마나 사회적 책임 활동에 충실했는가이므로 기관의 사회적 책임활동 사례를 정량적으로 관리할 필요가 있음은 물론, 정성적으로도 수행한 사회적 책임활동이 얼마나 중요한 것인가에 대해 고민할 필요가 있음
  - 나아가 사회적 책임활동이 우수한 기업에 대한 보증지원실적을 지표화한다면 신용보증의 공공성을 측정하고 활용할 수 있는 좋은 근거가 될 것임
- 넷째, 공기업·준정부기관 경영평가 사례를 분석해 보면 기관의 특성과 상관없이 현재 운용중인 지표 중 ‘일자리 창출’ 항목이 일반 국민의 눈높이에 가장 잘 부합하는 ‘공공성’ 지표로 판단됨
  - 따라서 신보의 경우 보증을 통해 기업의 성장을 지원하고 이를 통한 일자리 창출 성과를 기술적인 관리지표로 명확하게 설정하여 제시할 필요
  - 또한 공공기관의 평가지표로 지원기관(신보)이 아닌 지원대상(중소기업)의 성과를 중시하는 평가 경향을 고려하여 신용보증지원을 통한 중소기업의 일자리 창출효과를 정밀하게 측정하여 지표화 할 필요성이 존재함

## <참고문헌>

- 강동수 (2007), “Empirical Evaluations on the Government Financial Assistances toward SMEs in Korea”, 한국개발연구원.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단 (2015a), 『2014년도 공공기관 경영실적 평가보고서: 공기업 1』.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단 (2015b), 『2014년도 공공기관 경영실적 평가보고서: 준정부기관 기금관리』.
- 김배근 (2011), 「구조적 VAR 모형 및 세율자료를 이용한 재정정책의 효과분석」, 『경제학연구』, 제59집 제3호, pp. 5-52, 한국경제학회.
- 김상돈 (2015), 「지방의회 정책결정 기능 강화를 위한 공공성 측정지표 개발」, 경기도의회.
- 김선아·이창대 (2010), 「서비스품질 평가지표 개발에 관한 연구: 전남 (예비) 사회적기업을 중심으로」, 『대한경영학회 추계학술발표대회 발표논문집』, pp. 303-318.
- 김은향 (2014), 『한국 중소기업의 발전과정에 관한 연구』.
- 김현욱 (2004), 『중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구』. 한국개발연구원.
- 남주하·김정렬·노맹석·김태영 (2012), 『신용보증 성과분석과 주요 사업 적정성 검토』, 서강대학교 산학협력단.
- 남주하·김정렬·노맹석·김태영 (2014), 『신용보증 성과분석과 주요 사업 적정성 검토』, 서강대학교 산학협력단.
- 남창우 (2014), 『금융지원정책이 중소기업 의사결정에 미치는 효과성 분석: 기업의 동적모형을 중심으로』, KDI 정책연구시리즈 2014-14.
- 노용환 (2010), 「중소기업 정책자금의 미시적 성과 분석과 역할에 관한 연구」, 『중소기업연구』, 제32권 제1호, 한국중소기업학회, pp. 153-175.
- 노용환 (2015), 「기업 데이터에 나타난 중소기업의 현주소와 정책과제」, 중소기업정책대토론회 발표자료 (2015.11.18. 국민경제자문회의, 중소기업연구원 공동 주최).



- 노용환 외 (2010), 『2009년도 신용보증 성과분석 및 적정 운용배수 산출』, 한국중소기업학회.
- 노용환 외 (2015), 『신용보증의 성과분석과 적정 환류시스템 구축』, 한국중소기업학회.
- 도영호 (2016), 「신용보증의 금융부가성이 중소기업의 성장과 수익에 미치는 연구」, 2016년도 한국중소기업학회 춘계학술대회 발표논문.
- 박윤환 (2014), 「공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구」, 『2014 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 공공기관연구총서 14-01, pp. 3-50.
- 백완기 (2007), 「한국사회와 행정; 한국행정과 공공성」, 『한국사회와 행정연구』, 제18권 제2호, 서울행정학회, pp. 1-22.
- 손민규·김대용·황상필 (2013), 「한국은행 분기거시계량모형(BOK21) 재정모형 구축 결과」, 『Monthly Bulletin』, July 2013, pp. 14-34.
- 신용보증기금 (2006), 「보증기업 생존분석 실증연구」, Kodit Report 2006-1호.
- 신용보증기금 (2009), 『2008년도 신용보증 성과 및 국민경제기여도 분석』, 신용보증기금.
- 신용보증기금 (2012), 『세계의 신용보증제도』, 신용보증기금.
- 신용보증기금 (2015), 『금융부가성 측정 및 활용 방안』, 미발간보고서.
- 신용보증기금, 『경영실적평가결과보고서』, 각 년도.
- 신용보증기금, 『기금운용평가보고서』, 각 년도.
- 신용보증기금, 『연차보고서』, 각 년도.
- 임채운·길재욱·이군희·김용진·정재만 (2013), 『재정효율성 측면에서 신용보증기금의 사회경제적 파급효과 분석』, 중소기업학회.
- 장우현 (2013), 「중소기업 정책금융은 소기의 성과를 거두고 있는가?」, KDI Focus 63호(2016.2.3.일자).
- 정우권 (2010), 「공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 ‘공공성과(public performance)’의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로」, 『정부학 연구』, 제16권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, pp. 333-376.
- 조대엽 (2012), 「현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성 - 사회 구성적 공공성의 논리와 미시송공성의 구조」, 『한국사회』, 제13권 제1호, 고려대학교

- 한국사회연구소, pp. 3-62.
- 조덕희 (2016), 『중소기업 9988 의미의 재해석과 시사점』, 산업연구원.
- 조영삼 (2008), 『중소기업 정책금융의 주요 쟁점과 정책과제』, 산업연구원.
- 중소기업중앙회 (2013), 『해외중소기업통계』.
- 중소기업중앙회 (2015), 『2015년 중소기업위상지표』.
- 중소기업중앙회, <http://www.sbc.or.kr>.
- 중소기업청, <http://www.smba.go.kr>.
- 중소기업특별위원회 (2007), 『금융환경 변화에 따른 중소기업 금융 발전 방안』.
- 통계청 국가통계포털, <http://kosis.kr>
- 하용삼·문재원(2011), 「공공성과 로컬리티의 재구성: 공적영역으로서 주민도서관을 중심으로」, 『철학논총』, 제66집, 새한철학회, pp. 421-451.
- 홍순영 · 오승현 · 문외솔 (2013), 『일자리 중심의 창조경제 실현을 위한 신용보증기금의 역할 확대방안』, 한국중소기업학회.
- Benn, Stanley I. and Gaus, Gerald F. (Eds.) (1983). “The public and the private: concepts and action,” In *public and private in social life*, pp. 3-27, London and Canberra: Croom Helm.
- Boocock, G. and M. N. M. Shariff (2005), “Measuring the effectiveness of credit guarantee schemes: evidence from Malaysia,” *International Small Business Journal* 23(4), pp. 427-454.
- Cowling, M. (2010), *Economic Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme*, BIS.
- Frederickson, H. George (1997). “The spirit of public administration,” Vol. 80, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Haque, M. Shamsul (2001). “The diminishing publicness of public service under the current mode of governance,” *Public Administration Review* 61(1), pp. 65-82.
- IMD (2014), *World competitiveness yearbook*.
- Korea Credit Guarantee Fund (2015), “Introduction to KODIT,” mimeo.
- OECD (2010), *Facilitating access to finance: Discussion paper on credit*

guarantee schemes.

OECD (2015), *Entrepreneurship at a Glance 2015*, OECD Publishing.  
(<http://www.oecd-ilibrary.org>)

OECD (2013), SME entrepreneurship financing: the role of credit guarantee schemes and mutual guarantee societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises.

Parasuraman, A, Leonard L. Berry, and Valarie A. Zeithaml (1988), “SERVQUAL: a multiple item scale for measuring consumer perceptions of service quality”, *Journal of Retailing* 64(1), pp. 12-40.

Parasuraman, A, Valarie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry (1991), “Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale”, *Journal of Retailing* 67(4), pp. 420-450.

Riding, A., J. Madill and G. Haines Jr. (2007), “Incrementality of SME loan guarantees”, *Small Business Economics* 29, pp. 47-61.

Stiglitz, J. E. and A. Weiss (1981). “Credit rationing in markets with imperfect information,” *American Economic Review* 71, 393-410.

**신용보증의 공공성에 대한  
성과분석과 개선과제**