

KOSBI 중소기업 포커스

공공기관 연대보증 폐지 이후 변화와 과제

책임작성 | 조이현 수석연구위원 (02-707-9826, everwide126@kosbi.re.kr)

※ KOSBI 중소기업 포커스는 중소기업연구원 홈페이지(www.kosbi.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

| 목 차

1. 연대보증제도의 의미와 쟁점
2. 공공기관 연대보증 폐지 전후 변화
3. 향후 과제

| 요약

- 연대보증은 보증채무의 일종으로 채무상환을 담보하기 위해 보증인이 채무자와 연대하여 채무를 부담하는 것
 - 연대보증은 사업자의 한 번의 실패가 과도한 채무와 사회적 낙인으로 작용하게 만들어 창업과 재도전을 하려는 기업인에게 큰 장애요인이 됨
- 연대보증으로 인한 피해가 컸던 IMF 구제금융 직후부터 정부는 가계대출을 시작으로 기업대출까지 단계적으로 제도개선에 착수해 왔음
- 그러나 채권자 입장에서 연대보증 폐지에 대한 이견도 있어 채권자, 채무자간 견해의 차이도 존재함
- 정부는 창업 및 재도전 활성화와 새로운 일자리 창출 등 혁신성장을 위한 여건조성을 위해 공공기관 대출 보증시 법인대표자 1인에 대한 연대보증을 폐지하였음('18.4)
- 본 포커스는 공공기관 연대보증 폐지 이후 채권자와 채무자의 애로사항을 사례분석, 인터뷰 등을 통해 파악하고 개선 과제 등을 제시함
- 채권자인 금융기관과 채무자의 정보 비대칭성을 채무자가 악용하여 채권자가 피해를 입는 사례가 공공기관 연대보증제도 폐지 이후에도 나타남

- 채무자의 경우는 '제3자 연대보증', '장기채무', '과도한 채무부담', '연대보증인 변경과정의 어려움' 등의 문제점이 공공기관 연대보증 폐지 이후 사라짐
 - 대신 새로운 애로사항으로 기채무에 대한 소급적용의 불평등, 신용등급 불이익 존속, 책임경영 약정제도로 인한 경영부담 등의 애로가 등장
- 현재 코로나19 위기 상황으로 폐업, 부도 등 경영위기가 급증하고 있어 재도전·재창업을 위한 여러 가지 정책방안이 필요하며, 특히 민간금융 기관으로의 연대보증 폐지 확대와 주홍글씨 같은 부정적 신용정보에 대한 관리 개선이 주요 우선 과제임
- 민간금융기관 연대보증 폐지를 위해서는 기업 생존율 제고, 채권자인 금융기관의 위험 분산 방안, 연대보증 면제기업의 도덕적 해이 방지방안, 책임경영준수 약정의 엄격한 준수 등이 고려되어야 함
- 신용평가제도에 대한 기업인들의 불만과 불신이 많이 존재하므로 향후 각 금융기관에서 운영하고 있는 신용등급 심사기준과 절차, 과정 등을 투명하게 공개하고 제도개선을 통해 평가 결과의 신뢰성 제고를 위한 노력이 필요
 - 연대보증과 관련, 채무자들 중 상당수는 빚을 탕감해 주는 정부의 정책보다는 신용불량이라는 낙인으로 금융거래를 하지 못하게 된 불편함을 해소시켜 주기를 희망
- 재도전 지원법 제정의 시급성을 생각하면, 일몰제로 우선 추진 고려
 - 현재의 코로나19 위기 상황에서는 특단의 지원대책이 시급함
 - 어느 특정시점 사회적 필요에 의한 정책이나 제도이지만 가치충돌이나 논리적 쟁점으로 인해 당장의 법제화가 어려울 경우 한시적으로 일몰제로 시행해 볼 수 있음

1. 연대보증제도의 의미와 쟁점

- 연대보증은 보증채무의 일종으로 채무상환을 담보하기 위해 보증인이 채무자와 연대하여 채무를 부담하는 것
 - 그러나 연대보증은 보증인이 법률적으로 보호받지 못하는 취약점 때문에 개인의 피해뿐만 아니라 창업과 재창업의 걸림돌로 인식되면서 제도개선의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음
- 연대보증은 일반보증과 달리 민법상 최고 검색의 항변권¹⁾과 분별의 이익²⁾이 없기 때문에 담보력이 강하고 채권의 집행이 용이하여 과거 금융권에서 폭넓게 활용됨
- 은행과 신용보증기관에서는 대출 및 보증 시 채권회수를 담보하기 위해 기업 관계인에게 과도한 연대보증을 요구하는 경우가 있으며 이는 사업 실패 시 주변인도 함께 신용불량자가 되는 폐단이 발생함
- 연대보증은 사업자의 한 번의 실패가 과도한 채무와 사회적 낙인으로 작용하게 만들어 창업과 재도전을 하려는 기업인에게 큰 장애요인이 됨
 - 이에 정부는 그동안 연대보증을 축소하는 정책적 노력을 지속적으로 해왔으며 현 정부는 이를 100대 국정과제에도 포함시킴
- 연대보증으로 인한 피해가 컸던 IMF 구제금융 직후부터 정부는 가계대출을 시작으로 기업대출까지 단계적으로 제도개선에 착수해 왔음
 - 현 정부도 재도전·재창업 지원의 일환으로 연대보증 면제 대상 확대를 추진해옴
- 그러나 채권자 입장에서도 연대보증 폐지에 대한 견해를 달리하고 있어 채권자, 채무자간 쟁점이 무엇인지 살펴 봄

1) 최고 검색의 항변권은 채권자가 보증인에게 채무이행을 요구할 때 주 채무자에게서 채무이행을 하도록 요구할 수 있는 권리를 말한다.

2) 공동 보증에서 보증인의 수에 따라 채무를 균등한 비율로 나눈 액수만큼 각 보증인이 보증을 부담하는 일

■ 채권자 입장의 연대보증제도 존속의 논리

- 법인대표자에 대한 채무상환 책임이 면제됨에 따라 책임경영 의지가 약화되고, 특히 기업이 어려워지면 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있음
- 무분별한 창업과 실패로 사회적 손실이 커질 가능성도 존재
- 기업인의 인적 담보가 사라짐에 따라 보증기관 및 금융회사의 건전성 악화에 대한 우려가 있음
- 보증기금의 지속가능성을 위해 대출심사가 강화될 것으로 예상되어 오히려 중소기업의 경우 금융접근성이 어려워질 것

■ 채무자 입장의 연대보증제도 폐지 논리

- 우수인력의 창업의지를 저해하여 국가적으로 성장동력의 걸림돌로 작용
- 연대보증 지속은 법인대표자에게 폐업에 대한 부담으로 작용해 오히려 한계기업을 유지하여 좀비기업을 양산하는 결과 초래
- 연대보증으로 인한 고충과 부담은 창업, 재도전 의욕감소와 비활성화를 야기하며 이는 기업운영자의 경영, 기술 등의 노하우가 사장되는 것
- 기업파산시 유한책임을 지는 주식회사제도에도 위배
- 연대보증의 가장 큰 폐해는 기업파산시 평생 낙인과 재도전을 포기하게 함

〈표 1〉 연대보증에 대한 견해 비교

연대보증 유지 주장	연대보증 폐지 주장
<ul style="list-style-type: none"> ■ 무분별한 창업과 실패는 사회적 손실 ■ 금융기관 부실률 증가는 금융서비스 공급 감소로 이어짐 ■ 법인기업 대표자의 도덕적 해이 ■ 담보가 없어짐에 따라 금융기관과 보증기관의 건전성 악화 야기 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수인력 창업의지 저해 ■ 기업파산시 유한책임 주식회사제도에 위배 ■ 기업부실시에도 연대보증의 부담으로 기업 유지하여 좀비기업 양산 ■ 기업파산시 신용불량으로 재기가 어려우며 재도전 비활성화는 기업운영자의 기술, 노하우가 사장되는 손실

2. 공공기관 연대보증 폐지 전후 변화

- 창업 및 재도전 활성화와 새로운 일자리 창출 등 혁신성장을 위한 여건 조성을 위해 정부는 공공기관 대출 보증시 법인대표자 1인에 대한 연대보증을 폐지하였음(2018.4)
 - 그동안 중소·벤처기업인을 중심으로 창업과 재도전 활성화의 걸림돌로서 연대보증제도의 폐지를 지속적으로 요구하여 왔음
- 2018년 4월 이후 민간부문을 제외하고 공공기관의 연대보증을 폐지한 이후 기업인에게는 어떤 변화가 있었는지, 그리고 채권자인 공공기관 역시 어떤 애로사항과 피해가 있었는지를 파악해 봄으로써 향후 연대보증제도의 개선과제를 도출해 보고자 함
 - 채권자와 채무자 각각의 피해와 애로사항 분석을 위해 인터넷을 통한 언론기사와 청와대 국민청원 홈페이지 사례, 재도전중소기업협회 등 기업인들과의 면담 등을 통해 조사하였음³⁾
 - 애로 및 피해사례는 구체적 내용의 서술보다는 각 사례의 특징을 유형화하여 정리하였음

채권자의 애로 및 피해 사례 변화

- 채권자의 피해는 대부분의 경우 회수불능으로 인한 자산의 손실임
- 채권자인 금융기관과 채무자와의 정보 비대칭성을 채무자가 악용하여 채권자가 피해를 입는 사례가 공공기관 연대보증제도 폐지 전과 후에 모두 나타남
 - 2018년 4월 제도 폐지 이전 주요 사례는 명의를 도용해 연대보증인과 합의가 이루어지지 않은 채 입보된 경우
 - 2018년 4월 제도 폐지 이후 주요 사례는 법인 대표가 폐지 이전 입보한 연대보증인을 배우자로 변경 신청하여 보증채무 면탈을 시도하고자 하는 경우 등이 있었음

3) 사례 조사를 위해서는 첫째, 사례발생 기한을 2010년 1월부터 2020년 9월까지로 한정하고 특히 사례특징을 비교하기 위해 2018년 4월 전후로 구분하여 정리. 둘째, 피해사례 당사자들과 많은 기업인들과의 인터뷰를 시행하려 하였으나 코로나 사태로 인한 대면접촉의 제약으로 사례유형의 다양화에 한계가 존재.

■ 채권자의 피해를 줄이기 위해서는 해당 기업에 대한 상세한 정보를 확보하는 것이 중요하였음

- 보증의 주요 고객인 중소기업의 경우 대부분 상장을 하지 않은 상태에서 채무로 자금을 조달하기 때문에 기업 정보를 확보하는데 애로사항이 있었음
- 채권자가 채무자에 대한 객관적인 정보를 확보할 수 있도록 빅데이터 및 데이터베이스의 활용이 필요함을 시사

채무자의 애로 및 피해 사례 변화

■ 채무자의 애로 및 피해 사례 경우는 공공기관 연대보증 폐지 이후에 유형의 변화가 나타남

■ 2018년 4월 폐지 이전에는 ‘제3자 연대보증’, ‘장기채무’, ‘과도한 채무부담’, ‘연대보증인 변경과정의 어려움’ 등의 애로 및 피해 유형이 주로 나타났음

- 제도 폐지 이전의 주요 사례는 제3자의 연대보증과 연대보증인 변경 관련 등의 피해 사례와 장기채무와 과도한 채무 등의 애로사항 등으로 크게 구분할 수 있었음
- 상기의 애로 및 피해 사례는 제도개선과 법원의 결정으로 상당부분 해소되었음

〈표 2〉 공공기관 연대보증제도 폐지(‘18.04) 이전 애로 사례

유형	내 용
제3자 연대보증	연대보증인을 ‘실질경영자 1인’으로 제한하도록 연대보증제도를 개정하기 이전에 배우자, 임원이 아닌 직원 등의 연대보증인 입보를 요구하여 피해를 입었던 사례
장기채무	최소 10년 혹은 15년이 지난 채무에의 추심 강화로 인해 실패기업인의 재창업 의지를 저해하는 사례
과도한 채무부담	사업 실패로 인해 개인 자산으로 감당이 어려운 액수의 연대보증채무를 지게 되어 정상적 생활이 불가능해진 사례
연대보증인 변경 관련	법인 재직 당시 입보했던 임원이 사임한 이후에도 연대보증인 변경 절차가 제대로 이루어지지 않아 여전히 남아있는 보증채무로 피해를 본 사례

■ 2018년 4월 폐지 이후에는 ‘제3자 연대보증’과 ‘과도한 채무부담’으로 인한 피해 사례가 제도개선으로 사라지고, 변경된 제도로 인한 애로사항 등이 새로 나타나기 시작하였음

- 대표적으로 ‘기채무에 대한 소급적용’에 대한 불평등 호소⁴⁾, 제도 폐지 이후에도 신용등급에의 불이익을 주장하는 사례, 연대보증폐지의 악용방지를 위해 도입한 ‘책임경영이행 약정제도⁵⁾’로 오히려 애로를 느끼는 사례 등임

〈표 3〉 공공기관 연대보증제도 폐지(‘18.04) 이후 애로 사례

유형	내 용
기채무 소급적용 여부 문제	공공기관의 연대보증제도가 폐지된 이후에도 기채무에 대한 소급적용이 불가하여 개정 취지에 어긋나 여전히 채무로 생활고를 겪는 사례
신용불량 여부관련	법인 부도 당시 국세 미납 건이 존재하거나 ‘관련인’ 등록 제도 등 여전히 법인의 주채무로 인해 기업인의 신용등급이 영향을 받아 피해를 입는 사례
책임경영이행약정 제도의 역기능	연대입보를 막기 위한 대체 방안으로 만들어진 ‘책임경영이행약정’제도가 오히려 법인의 운영에 어려움을 주어 애로가 있다는 사례
연대보증인 변경 관련	기존사업장의 양도양수를 위한 연대보증인 변경이 어려워 효율적인 창업에 도움이 되지 못하는 사례

4) 기존 보증채무에 대해서는 연대보증 면제심사를 통해 2022년까지 단계적으로 연대보증 폐지를 진행 중

5) 책임경영이행약정의 주된 내용은 성실하고 책임있게 회사를 운영하고 횡령, 배임 등 불법행위나 부정행위를 하지 말라는 경영의무를 부담지운 뒤 위반 시 보증기업과 대표이사 등이 연대하여 책임을 지도록 하는데 있음

3. 향후 과제

- 선진국을 따라가던 모방형 경제에서 선도적 경제로 나아가기 위해서는 실패는 혁신으로 가는 하나의 과정으로 재인식되는 기업문화 정착이 필요
 - 국가혁신과 일자리 창출을 위해서는 개인들의 도전을 장려하고 실패에 대한 지원이 최우선 과제가 되어야 함
 - 대기업은 성장에는 기여하지만 일자리 창출은 한계가 있으므로 창업과 재도전만이 성장과 일자리를 동시에 해결할 수 있는 대안임을 인식할 필요
- 우리나라는 다양한 창업 및 중소기업 지원체계를 갖추고 있지만 재도전·재창업 지원은 미흡한 편임⁶⁾
- 현재 코로나19 위기 상황으로 폐업, 부도 등 경영위기가 급증하고 있어 특단의 대책이 필요할 때임
- 위기 극복을 위해 재도전·재창업을 위한 여러 가지 정책방안이 있을 수 있으나 민간금융 기관으로의 연대보증 폐지 확대와 주홍글씨 같은 부정적 신용정보에 대한 관리 개선이 중요한 우선 과제로 인식되고 있음

가. 민간금융기관으로의 연대보증 폐지 확대 문제

- 연대보증 폐지를 통해 창업과 재창업을 활성화되도록 하고 기업가 정신의 고양을 추진할 수 있으나 기존 기업경영인의 기업가 정신을 강화하는 수단으로서는 한계가 있다는 비판도 고려할 필요는 있음
- 한국은 생계형 창업비중이 높아 창업과 폐업의 빈도수가 높다는 시장 특성 등을 고려할 때 연대보증의 전면 폐지가 기업생존율 제고에 어느 정도 효과가 있을 지에 대해서는 의문이 있음

6) 본 연구자가 2010년 이후 창업과 재창업 관련 법안발의를 조사해 보았는 바, 대부분 창업과 관련된 부분적 개정이 주류를 이루고 실제 재창업과 관련된 포괄적 내용을 담은 법안들은 아직 발의된 것이 없는 것으로 파악

- 연대보증제도의 폐지를 민간 금융기관으로 확대하기 위해서는 금융기관과 기업간 장기적인 신뢰를 기반으로 하는 관계형 금융의 활성화가 필요하다는 전문가들의 의견을 신중히 고려해서 동 제도 폐지를 점진적으로 추진할 필요가 있음
- 폐지 연대보증 규모에 상응하는 보험 풀을 만들어 채권자의 위험을 분산시키도록 하는 방안도 검토할 필요가 있음
- 제도 폐지에 따라 연대보증 면제기업의 도덕적 해이를 방지하기 위해 해당 기업으로 하여금 금융 법규, 기업회계기준 준수, 보증부 대출의 용도 외 사용 금지, 업무상 횡령 배임·뇌물수수 등의 금지 등 책임경영이행약정을 엄격하게 지키도록 하는 것은 필수 요건임

나. 신용평가제도에 대한 문제

- 연대보증으로 신용불량이거나 과거 신용불량이었던 기업인들이 현재 자신의 신용등급에 대한 불만을 많이 제기함
 - 신용평가대상 당사자들이 금융권의 신용등급 결정에 대한 의문점과 창구 직원에게서도 명확한 답변을 들을 수 없다는 불만이 많이 제기됨⁷⁾
- 또한 연대보증과 관련, 채무자들중 상당수는 빚을 탕감해 주는 정부의 정책보다는 신용불량이라는 낙인으로 금융거래를 하지 못하게 된 불편함을 해소시켜 달라는 바램이 더 많다는 것임
 - 그러나 현 제도의 운영실태를 보면 정부에서 파산절차 등을 통해 연대보증 채무자의 빚을 탕감해 주는 대신 관련인 등록 등 신용불량자로 기록을 남겨둠으로써 오랜 기간 금융거래를 하지 못하게 하는 것이며 이는 재기하려는 기업인들에게는 치명적인 규제로 작용한다는 것임
 - 일단 관련인이나 신용불량자로 기록에 등재되면 은행 등의 대출시 신용등급이 나쁘게 나와 대출을 받지 못하는 경우가 현실

7) 이러한 내용은 본 연구자가 신용불량으로 어려움을 겪고 있는 기업인들과의 인터뷰를 통해 확인

- 신용불량자 기록이 평생 기업 활동을 못하게 하는 낙인으로 주홍글씨 같은 영향을 주므로 차라리 빚 탕감 보다는 빚은 계속해서 갚도록 하고 기업활동을 할 수 있게 금융거래 금지를 해제시켜주는 것이 더 좋다는 바람
- 이러한 신용평가제도 운영실태에 대한 기업인들의 불만과 불신이 많이 존재하므로 향후 각 금융기관에서 운영하고 있는 신용등급 심사기준과 절차, 과정 등을 투명하게 공개하고 제도개선을 통해 평가 결과의 신뢰성 제고를 위한 노력이 필요
- 이를 위한 하나의 방안으로서 각 금융기관의 신용등급 심사위원회에 객관적인 외부전문가의 참여가 필수이며, 제3자적 입장에서 공정하게 심사할 수 있도록 제도전지원협회 등 관련 협회에서 추천하는 심사위원의 참여를 보장해 주는 것도 고려할 수 있음

다. 재도전 지원법 제정의 시급성을 고려 일몰제로 우선 추진 고려

- 현재의 코로나19 위기 상황에서는 특단의 지원대책이 시급함
- 어느 특정시점에 사회적 필요에 의한 정책이나 제도이지만 가치충돌이나 논리적 쟁점으로 인해 당장의 법제화가 어려울 경우 한시적으로 일몰제로 시행해 볼 수 있음
- 재도전 지원법을 일몰제로 추진하기 위한 실천방안으로 먼저 적용기간은, 제도의 성과를 나타내고 분석하는데 최소 5년의 기한이 소요되므로 재도전 지원법 역시 5년 기한으로 설정함이 적절함
- 적용 범위는 일자리 창출에 기여할 수 있는 업종, 신사업 분야뿐만 아니라 전통업종이라도 현재 많은 종사자가 근무하고 코로나로 어려움을 겪고 있는 업종, 그리고 어려움을 겪고 있는 낙후지역의 재도전 기업 등을 중심으로 우선적으로 지원하는 것도 필요함

KOSBI 중소기업 포커스

발행인 : 이병헌

편집인 : 이동주

발행처 : 중소기업연구원

서울시 동작구 신대방1가길 77 (신대방동 686-70) (07074)

전화: 02-707-9800, 팩스: 02-707-9894

홈페이지: <http://www.kosbi.re.kr>

인쇄처 : 사단법인 나눔복지연합회

■ 본지에 게재된 내용은 필자 개인(연구진)의 견해이며, 중소기업연구원의 공식 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

■ 본지의 내용은 상업적으로 사용할 수 없으며, 내용을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.