

## 중소기업 지원용 공공기금의 효율적 관리를 위한 제도개선 방안

- 보증 형식으로 지원된 공공기금의 회수 극대화를 위한 연구-

A Study on the System Improvement for the Efficient Management of  
Public Funds(Credit Guarantee Fund and Technology Credit Guarantee  
Fund) for Supporting Small & Middle Enterprises

이 성 우(Lee, Seong Woo)\*

### ABSTRACT

Credit Guarantee Fund and Technology Credit Guarantee Fund ("Public Funds" hereinafter) are founded by the CREDIT GUARANTEE FUND ACT and TECHNOLOGY CREDIT GUARANTEE FUND ACT each to support the financing of Small and Medium Enterprises("SMEs" hereinafter) which have deficient collateral. These Public Funds only focus on the guarantee support services to help the companies without any other special following-up control except for exercising the right to indemnity after subrogation fulfilled by them. Public funds are not the private sectors for profit, but public organizations made in accordance with the ideals of public welfare for the development of SMEs. Therefore, for maintaining the financial soundness, Public Funds should take the charge of management of the SMEs Public Funds subrogated (which have become enterprises insolvent) because the government's contribution is the largest portion of Public Funds. As mentioned above, after subrogation, Public Funds should maintain the soundness by improving the value of the SMEs Public Funds subrogated (which have become enterprises insolvent) or collecting the debt quickly from the corporate bankruptcy foundation of that above mentioned SMEs as the manager for company rehabilitation or the trustee in bankruptcy on DEBTOR REHABILITATION AND BANKRUPTCY ACT.

Key Words : 신용보증기금(CREDIT GUARANTEE FUND), 기술신용보증기금(TECHNOLOGY CREDIT GUARANTEE FUND), 보증지원(the guarantee support services), 대위변제(subrogation), 도산기업(enterprises insolvent), 회생을 위한 관리인(the manager for company rehabilitation), 파산관재인(trustee in bankruptcy), 채무자 회생 및 파산에 관한 법률(DEBTOR REHABILITATION AND BANKRUPTCY ACT), 도덕적 해이(moral hazard)

\* 동아대학교 법학전문대학원 교수

## 1. 들어가는 말

최근 언론은 재벌의 독점 현상을 계속 지적하고 있다. 2011년 12월8일 공정거래위원회가 공개한 자료에 따르면, 국내 473개 산업 분야에서 상위 3개사의 내수시장을 점유하는 평균 비중이 2006년 51.2%에서 2009년 55.4%로 3년 사이 4.2%포인트나 늘었다고 한다. 특히 승용차는 전체 내수 시장의 약 92%를 차지하고 있으며, 전자직접회로 제조업은 약 85%, 정유 산업은 82%를 각각 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 정부는 대기업과 중소기업이 동반 성장해야 한다는 명분하에 동반성장위원회<sup>2)</sup>를 만들어 대기업의 성과를 중소기업과 나누는 방안까지도 강구하고 있는 중이다. 그렇지만 동반성장위원회가 생기기 전까지 정부가 중소기업에 대한 관심을 기울이지 않거나 지원을 소홀히 한 것만은 아니다. 이미 1961년 11월에 담보가 부족한 중소기업의 사업자금 지원을 위하여 신용보증준비제도가 생겼고 1967년 3월부터 중소기업신용보증법이 시행되다가 1974년 12월에 현재의 신용보증기금법이 제정되었다.<sup>3)</sup> 한편 1986년 12월 기술만을 자산으로 갖고 있는 기업의 자금 지원을 위하여 신용보증기금 내에 기술신용보증기금이 설치되었다가 지역경제 활성화를 위해서 1989년 4월에 부산에 본점을 둔 재단법인 기술보증기금이 기술 신용보증기금법에 의해 설립되면서 신용보증기금으로부터 독립되었다.<sup>4)</sup>

신용보증기금이나 기술신용보증기금은 정부가 중소기업을 지원, 육성하기 위해서 재정 또는 금융기관의 출연금을 재원으로 마련되었다. 신용보증기금과 기술신용보증기금은 돈이 필요한 중소기업에게 보증을 지원하는 형식으로 기업에 필요한 자금을 간접 지원하고 있다. 결국 해당 기업이 망하면 이들 기금이 대위변제해야 한다. 이 글은 중소기업을 지원하기 위해서 정부가 마련한 신용보증기금과 기술신용보증기금(이하 공공기금이라 한다)이 대위변제로 인하여 채권자의 지위를 법정대위하게 되는 경우 지원된 자금을 좀 더 효율적으로 회수하는 방안을 찾아보는데 초점을 맞추고 있다. 글 쓰는 순서는 다음과 같다. ① 신용보증기금과 기술신용보증기금의 중소기업 지원 시스템 그리고 신용보증기금과 기술신용보증기금의 구성과 대위변제 규모 및 회수 실적 ② 현행 회수 제도상의 문제점 ③ 금융기관 또는 다른 기금의 회수 시스템 연구 ④ 바람직한 회수시스템을 위하여 필요한 제도 개선 사항.

1) 「한겨레 21」 2011. 12. 19.(제890호) 13면

2) 대기업과 중소기업과의 관계에 관한 자료는 <http://www.winwingrowth.or.kr> 참조

3) 신용보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3) 1면

4) 기술보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3) 1면

## II. 공공기금의 중소기업 지원 체제와 기금의 구성

### 1. 공공기금의 중소기업 지원 체제

신용보증기금법에 의해서 설립된 재단법인 신용보증기금은 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 함으로써 기업의 자금유통을 원활하게 하고, 신용정보의 효율적인 관리 및 운용을 통하여 건전한 신용질서를 확립하고 균형있는 국민경제의 발전에 기여함을 그 사업 목적으로 한다.<sup>5)</sup> 정부는 신용보증기금 내에 중소기업자가 상행위와 관련하여 보유하고 있는 약속어음 또는 환어음의 부도 및 매출채권(factoring채권)에 대한 채무자의 채무불이행으로 인한 연쇄도산의 위험을 방지하기 위한 중소기업매출채권보험계정을 설치하여 중소기업을 지원하도록 하고 있으며,<sup>6)</sup> 신용보증기금은 이밖에 금융기관으로부터 민간투자사업자금의 용자를 받고자 하는 사업시행자와 정부 발주 사업을 초과 시공하는 자 중 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 자의 신용을 보증하기 위한 산업기반신용보증기금까지도 관리·운용하고 있다.<sup>7)</sup> 신용보증기금의 주된 업무는 단연 중소기업을 위한 신용보증이다. 신용보증업무는 담보력이 미약한 기업이 금융기관에 대하여 부담하는 채무를 보증함으로써 기업의 자금유통을 원활하게 하는 신용보증기금의 핵심 업무인데 단순한 대출보증에서부터 지급보증의 보증, 제2금융보증, 시설대여보증, 무역어음인수에 따른 담보보증, 사채보증, 어음보증, 이행보증, 상거래담보보증, 납세보증, 유동화회사보증에 이르기까지 그 범위가 매우 광범위하다.<sup>8)</sup> 기술보증기금은, 기술신용보증기금법이 신기술사업자에 대한 자금 공급을 원활하게 하여 국민경제에 이바지하는 것을 목적으로 만들어졌으므로, 근거법의 취지에 맞게 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하여 기업에 대한 자금유통을 원활하게 하기 위해서 설립된 재단법인이다. 신용보증기금에서 분리되던 당시 명분이 신기술 사업자에 대한 지원이었으므로 기술보증기금의 지원 업무는 일반 신용보증보다는 신기술 지원에 초점을 맞추고 있다. 따라서 신용보증기금의 경우와는 달리 기술평가가 기술보증기금의 주요업무에 해당한다.<sup>9)</sup>

### 2. 공공기금의 구성

신용보증기금법 제6조에 따르면 신용보증기금은 정부의 출연금과 금융회사 등의 출연금 그리고 기업의 출연금으로 이루어진다. 금융회사라 함은 동법 제2조제3호에 규정

5) 신용보증기금법 제1조

6) 중소기업 진흥에 관한 법률 제61조의2

7) 사회기반시설에 대한 민간투자법 제30조제1항

8) 신용보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3) 3면

9) 기술신용보증기금법 제28조제1항 제6호 ; 신용보증기금법 제23조제1항

된 일반 은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 등을 말한다. 금융회사가 출연해야 하는 출연금의 규모에 관해서 동법 제6조제3항은 신용보증대상 기업에 대한 대출금 대비 1천분의 3을 초과하지 아니하는 범위 내에서 총리령으로 정하도록 규정하고 있다. 기술신용보증기금법 제13조제1항에 따르면 기술신용보증기금의 구성 또한 정부의 출연금과 금융회사 등의 출연금으로 이루어지는데 여기서 말하는 금융회사도 신용보증기금법에 규정된 금융회사와 같다.(제2조제3호) 금융기관이 부담해야 하는 출연금의 규모는 동법 시행령 제13조가 규정하고 있는데 대출금 대비 1천분의 3을 초과하지 않도록 한 신용보증기금에의 출연금 규모와 같다.

출연금 비율에 관한 총리령은 비율의 기준이 되는 구체적 수치를 제시하고 있는 것이 아니라 분모에 해당하는 대출금의 종류를 정하는 방법으로 출연금산정을 위한 기준을 제시하고 있다. 은행계정을 예로 들면 대출채권과 신탁계정 중 대출금, 사모사채, 매입어음, 신용카드채권이 여기에 해당하는데, 대출채권을 구체적으로 보면 원화대출금 중 기업의 시설자금대출금(운전자금대출금은 제외된다), 가계자금대출금, 외화대출금 중 시설자금대출금과 금융기관이 외국에 설치한 지점 및 대리점, 그 밖의 영업소 또는 사무소가 현지에서 대출한 대출금, 그리고 수입대금 결제를 위하여 수입기업과 거래하는 금융기관이 그 기업의 상대방에게 직접 송금하는 방식으로 이루어지는 수입기업에 대한 대출금으로서 상환기간이 1년 이하인 것을 포함한다. 이밖에도 내국수입 유산스, 역외외화대출금, 콜론, 매입어음, 매입외환, 신용카드채권, 직불카드채권, 환매 조건부채권매수, 팩토링채권, 출자전환채권, 금 대출까지도 포함된다. 신탁계정의 대출금을 구체적으로 보면 기업자금대출금 중 시설자금대출금, 가계자금대출금이 포함된다. 특별히 대출재원이나 용도의 공공성이 인정되는 경우에는 운용 항목에 상관없이 전부 대출금에 포함된다. 예컨대 국가나 지방자치단체 및 공공단체로부터 자금 또는 기금을 대출받아 이를 재원으로 하는 재정자금대출금 및 공공기금대출금, 차관자금대출금, 한국수출입은행법 제18조에 따른 한국수출입은행의 대출금(대출금의 용도를 특정한 수출거래에 한정하지 아니하고 대출하는 것으로서 상환기간이 1년 미만인 대출금을 제외한다), 한국주택금융공사법시행규칙 제3조에 따른 기금출연기준대출금 및 같은 법 시행규칙 제5조에 따른 계정출연기준대출금, 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제38조에 따라 설치된 부실채권정리기금에 대한 대출금, 예금자보호법 제24조제1항에 따라 설치된 예금보험기금에 대한 대출금 등이다.<sup>10)</sup>

10) 기술신용보증기금법 시행규칙 제4조제1항

<표1> 최근 4년간 공공기금 출연 내역<sup>11)</sup>

(단위 : 억 원)

구 분		기술보증기금	신용보증기금	합 계
2008	정부	57,580	92,149	149,729
	금융기관등	39,187	72,577	111,764
	합계	96,767	164,726	261,493
2009	정부	64,780	181,450	246,230
	금융기관등	45,646	86,253	131,899
	합계	110,426	267,703	378,129
2010	정부	64,780	111,949	176,729
	금융기관등	50,244	94,711	144,955
	합계	115,024	206,660	321,684
2011.11	정부	64,780	111,949	176,729
	금융기관등	55,638	104,679	160,317
	합계	120,418	216,628	337,046

11) 자료제공 ; 기술신용보증기금 기금관리실(2011. 12. 19)

### III. 공공기금 지원 체계 및 회수의 문제점

#### 1. 공공기금 지원 체계의 문제점

##### 가. 연대보증

공공기금의 설치 목적은 담보가 미약한 중소기업의 채무를 보증함으로써 기업의 자금유통을 원활하게 해 주는데 있다. 결국 기금의 마지막 용도는 기업을 위하여 제공한 보증채무의 대위변제이다. 신용보증기금이나 기술신용보증기금 모두 담보가 미약한 기업을 지원할 목적으로 만들어졌는데 이들 기금의 지원을 바라는 기업에게 가장 큰 부담이 되는 요소는 연대보증과 보증료이다. 담보가치가 충분하고 수익률이 보장되는 사업이라면 금융기관이 돈을 안 빌려줄 리 만무하다. 공공기금의 설립 목적을 놓고 본다면 공공기금의 보증 지원이 필요한 기업은 원래부터 담보력이 부족한 기업이다. 왜냐 하면 양 기금이 설립 근거 법이 명문으로 규정하고 있기 때문이다. 공공기금의 보증 지원 대상 기업에 해당하는 경우 대출채권자인 금융기관은 별도의 신용평가나 담보력 평가를 하지 않는다. 공공기금이 발급하는 지급보증서만으로 담보가 충분하기 때문이다.<sup>12)</sup> 보증료가 없다고 가정할 때 단순히 이론적으로 보면 신용보증기금이 평가한 지원 대상 기업의 미래가치나 기술신용보증기금이 평가한 지원 대상 기업의 기술력은 이들 공공기금이 보증 지원한 한도금액을 충분히 상회해야 한다. 그러나 실제로는 그렇지 못하기 때문에, 다시 말해서 보증지원 대상 기업의 미래 가치나 기술력이 보증최대한도에 못 미치는 때문에 이들 공공기금이 보증을 지원하면서 이해관계인에게 다시 연대보증을 요구하게 된다.<sup>13)</sup> 담보는 물적 담보와 인적 담보로 구별되는데 채무액에 비해서 물적 담보가 부족한 경우에 채권자는 인적 담보를 추가로 요구하게 된다. 공공기금의 설립 근거 법률에 따르면 담보력이 부족한 기업을 지원하기 위하여 기금이 존재하는데 이 기금이 보증 지원을 하면서 다시 연대보증을 요구함은 기금 존립의 근거가 되는 법 정신을 무색하게 만들어 버린다.

##### 나. 보증료

공공기금이 지원하려는 기업의 미래가치나 기술력이 보증금액에 못 미치는 경우 수수료<sup>14)</sup> 외에 추가로 보증료를 받는다. 신용보증기금법 제33조제1항에 따르면 신용보증기금은 신용보증을 받은 기업으로부터 보증금액에 대하여 대통령령으로 정하는 바에

12) 신용보증기금법 제29조 ; 기술신용보증기금법 제36조

13) 대표이사에 대한 연대보증 요구는 제외한다.

14) 신용보증기금법 제33조의2 ; 기술신용보증기금법 제33조의2

따라 신용도 등을 고려하여 보증료를 징수하는데, 이 경우 신용보증을 받은 기업이 현저한 경영성과를 얻은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 기업으로부터 별도의 약정에 따른 성과보증료를 받을 수 있다. 기술신용보증기금법 제33조제1항도 기술신용보증기금이 보증을 받은 기업으로부터 보증 금액에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 신용도 등을 고려하여 보증료를 받도록 하면서 이 경우 기술신용보증을 받은 신기술사업자의 해당 사업이 현저한 경영 성과를 얻은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신기술사업자로부터 별도의 약정에 따른 성과보증료를 받도록 규정하고 있다.

보증료는 보증대상 기업의 신용도를 고려하여 보험의 원리에 따라 산출된 보험료에 해당한다. 따라서 미래가치가 낮거나 기술력이 떨어지는 기업에 대해서는 상대적으로 많은 보증료를 받아야 하고 미래가치가 높거나 기술력을 인정받은 경우에는 더 낮은 보증료를 받아야 한다. 이는 신용보증기금법 제33조제1항 후단과 기술신용보증기금법 제33조제1항 후단이 명문으로 규정하고 있는 바이다. 그런데 보험의 원리에 입각해서 받아야 하는 보험료를, 중소기업이라는 경제적 약자에 대한 사회적 배려 차원에서 함부로 인하하거나 심사기준을 완화함으로써 보증지원을 받는 기업의 도덕적 해이를 부추기는 측면이 있다. 일례로 2008년 경제가 어렵다는 이유로 보증지원의 기준 등급을 하향 조정하거나 보증대상 대출인 운전자금 한도 사정 제외대상을 함부로 확대하기도 했고<sup>15)</sup> 심지어 기금의 경영실적을 평가해야 하는 위치에서 보증대상 기업에 부과되는 보증료를 산정 과정에서 금융시장의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 지적까지 나온 실정이다. 이런 지적에 대해서 보증료를 인하를 경영실적으로 내세우기도 했다.<sup>16)</sup>

이상을 정리해 보면 담보가 부족한 기업을 지원해야 할 공공기금이 담보 부족의 위험을 부담하지 않기 위해서 연대보증을 요구한다는 점은 공공기금 설립 근거 법의 취지를 무색하게 만들고 있다. 다음으로 연대보증의 대안이 되는 보험료는 철저하게 보험 원리에 입각해서 그 적정율이 결정되어야 함에도 불구하고 중소기업 지원이라는 정책 또는 정치적 논리 때문에 인하 내지 완화 일변도로 책정되고 있는 실정이다. 연대보증을 폐지함과 동시에 보증료를 인상만이 공공기금<sup>17)</sup>의 건전성 제고에 기여 하면서 보증지원 대상 기업의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 유일한 해결책이다.

## 2. 회수제도의 문제점

신용보증기금법 제30조와 기술신용보증기금법 제37조는 기금이 보증채무를 이행하

15) 신용보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3) 35면

16) 위 보고서 113면

17) <표1>에 따르면 신용보증기금의 정부 출연금은 약 12조 원에 달하고 기술신용보증기금의 정부 출연금은 약 6조5천억 원에 달한다. 이는 재정에서 직접 지원된 돈이다.

였을 때 구상권 행사에 관한 규정이다. 이들 규정의 특징으로는 공공기금이 구상권 행사를 유예하는 경우 기업구조조정촉진법상 채권자의 경영관리제도<sup>18)</sup>와 같은 제도를 예정하고 있다는 점이다. 이밖에 공공기금에 관한 법률은 효율적인 구상권 행사를 위하여 기술신용보증기금법에서는 제50조에서, 신용보증기금법에서는 제43조의2에서 국가, 지방자치단체와 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단 및 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 규정된 기관<sup>19)</sup>에 대한 자료제공 요청권을 규정하고 있다.

공공기금의 구상권 행사를 위하여 법이 보장하고 있는 제도는 초라하기 그지없다. 공공기금의 근거 법은 미래가치나 기술력이 인정됨에도 불구하고 담보 부족으로 인해 금융기관으로부터 자금을 빌릴 수 없는 기업에게 공공기금이 보증의 형식으로 자금을 간접 지원하라는 데 그 취지가 있다. 따라서 구상권 행사에 있어서 공공기금은 금융기관보다 정보의 우위에 있어야 한다. 왜냐 하면 금융기관의 회수 불능 위험을 공공기금이 보증이라는 제도에 의해서 떠안아 주기 때문이다. 그러나 현행법은 공공기금에게 효율적인 구상권 행사를 위한 제도를 보장해 주고 있지 못하다. 공공기관과 기업에 대한 자료제출 요청권은 요청 받은 기관이 특별한 사유가 있는 때에는 거절할 수 있으므로 유명무실한 조항이다.<sup>20)</sup>

<표2> 연도별 구상채권 현황<sup>21)</sup>

(단위 : 억원, 개)

구 분			2008년	2009년	2010년	2011년 11월
기보	대위변제 발생		6,765	8,666	8,190	7,618
		업체수	2,226	2,586	2,149	2,069
	구상채권 회수		1,945	2,449	1,833	2,111
		업체수	936	901	788	648
신보	대위변제 발생		14,670	18,541	18,100	17,633
		업체수	9,562	11,644	10,935	10,639
	구상채권 회수		4,162	5,307	5,621	4,623
		업체수	4,932	5,406	5,031	3,889

주) P-CBO보증, 건설공사브릿지 제외

18) 기업구조조정촉진법 제8조, 제18조 등

19) 기술신용보증기금법 시행령 제31조

20) 프라이버시 침해 우려가 가장 빈번한 거절 사유이다.



<표2>에 따르면 기술신용보증기금은 2008년부터 2011년까지 해마다 약 4천8백억원, 6천2백억원, 6천4백억원, 5천5백억원의 대위변제 손실이 발생하였으며, 신용보증기금은 1조5백억원, 1조3천억원, 1조2천5백억원, 1조3천억원의 대위변제 손실이 발생하였다. 이를 회수율로 나타내면 기술신용보증기금의 경우 평균 26%에 불과하며 신용보증기금은 평균 28%에 불과한 수준이다. 예금보험공사가 담당하는 공적자금의 경우 지원금액이 1,108,849억원이고 회수금액은 477,307억원이므로<sup>22)</sup> 회수율이 43%인데 비하면 이들 공공기금의 회수율이 지나치게 낮다고밖에 볼 수 없다.<sup>23)</sup>

#### IV. 공공기금의 효율적 관리를 위한 개선 방안

##### 1. 대위변제 기업에 대한 사후관리 강화

<표2>에 따르면 과거 4년간 공공기금이 금융기관 채무를 대위변제한 기업의 개수가 기술보증기금의 경우 해마다 약 1,500개 남짓 되고, 신용보증기금의 경우 해마다 약 5,000개 남짓 된다. 이들 기업은 모두 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’(이하 ‘통합도산법’이라 함)에 의해서 (회생을 위한) 관리 대상 기업이거나 파산절차 진행 중에 있다.(이하 ‘도산기업’이라 함) 그러나 공공기금이 회생을 위한 관리인이나 파산관재인 업무를 맡고 있는 기업은 단 한 곳도 없다. 통합도산법 제74제2항에 따르면 도산기업의 기존 경영자가 원칙적으로 회생절차 기업의 관리인을 맡도록 규정하고 있으므로 법원은 회생을 위한 관리인 선임에 있어 기존 경영자에게 우선권을 주고 있다. 뿐만 아니라 파산절차에서는 채권자평등의 원칙에 입각해서 도산기업과 이해관계가 없는, 그러니까 채권을 갖고 있지 않은 제3자를 파산관재인으로 선임하고 있다. 구 회사정리법 당시 기존 경영자 외의 제3자를 관리인으로 선임하였으나, 이로 인하여 기존 경영자가 회사정리절차 개시신청을 기피하는 경향이 강하였고<sup>24)</sup> 만약 제3자가 관리인에 선임되면 기존 경영자의 경영노하우가 사장되어 버린다는 문제점 때문에 기존 경영자에게 회생의 동기부여를 주기 위하여 기존의 경영자를 관리인에 선임할 수 있도록 개정하였다.<sup>25)</sup>

21) 자료제공 ; 기술보증기금 기금관리실(2011. 12. 19)

22) 예금보험공사 <http://www.kdic.or.kr/> 정보마당 → 공적자금 지원 회수

23) 예금보험공사의 공적자금 회수율 계산 시 부실(우려)금융기관의 자본잠식을 보전해 주기 위한 출연금도 회수대상에 포함되는 점을 감안해야 한다.

24) 1997년 기아는 구 법정관리절차가 아니라 기존 경영권을 인정하는 화의법상의 화의를 신청하였다.

25) 사법연수원 「도산처리법」 2010. 42면.

### 가. 현행 관리인제도의 문제점

통합도산법 제74조제2항은 기존 경영자에게 부실책임이 없는 한, 기존의 경영자 회생절차의 관리인을 맡도록 규정하고 있다. 그 이유는 구 회사정리법 시절 제3자를 관리인으로 선임하였더니 경영자가 회사정리개시신청을 기피하였고, 제3자가 관리인에 선임된다면 기존 경영자의 경영노하우가 사장되어 버린다는 문제점 외에 기존 경영자에게 회생의 동기부여를 주기 위함이라고 한다. 그러나 이 제도는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

- ① 기존의 경영자가 관리인을 맡을 경우 도산기업의 신속한 정리에 대한 유인성이 없다. 관리인을 맡은 기존 경영자에게 부실책임이 없다 하더라도 시장에서 경영상 무능력이 증명되었으므로 경영자로서 다른 일자리를 구할 수 없다. 따라서 관리인은 도산기업의 조기 정리를 원하지 않는다.
- ② 제3자가 관리인에 선임되면 경영노하우가 사장된다는 논리는 더욱 더 상식에 맞지 않는다. 채무불이행에 이르게 된 기업이라면 적어도 경영진의 무능은 인정해야 한다. 단순히 부실책임이 없는 것만으로는 경영책임으로부터 자유로울 수 없다. 무능한 경영자의 경영노하우는 매장되어 마땅하다.
- ③ 공공기금은 보증 지원을 위해서 도산기업의 미래가치나 기술력에 관한 정보를 갖고 있으며 특히 대위변제하는 순간 채권자였던 금융기관이 갖고 있는 도산기업에 관한 모든 정보를 얻을 수 있다. 특히 공공기금은 도산기업의 회생 또는 채권회수 극대화에 관한 가장 큰 유인을 갖는다.
- ④ 기존 경영자에게 기업 회생의 동기를 부여한다는 논리는 부실기업주의 도덕적 해이를 조장할 뿐이다. 무능한 경영자가 망해가는 회사에서 기대할 수 있는 것이란 투하자본의 회수밖에 없으므로 이는 곧 회사재산 빼돌리기로 연결될 수밖에 없다.<sup>26)</sup>
- ⑥ 회생절차에 들어간 회사는 법원의 감독을 받기 때문에 관리인의 도덕적 해이를 예방할 수 있다고 하나 현실은 그렇지 않다. 법관 몇 명이 회생절차기업 전체를 감시·감독한다는 것은 사실상 불가능하다.<sup>27)</sup> 게다가 회생절차를 감독하는 법원마저 도덕적 해이에 빠지는 경우 부실기업 정리는 완전히 불가능해진다.<sup>28)</sup>
- ⑦ 관리인에게 불법행위에 따른 손해배상책임이 있는 경우 법원도 감독 소홀로 인한 책임으로부터 자유로울 수 없다.<sup>29)</sup>

26) 2004. 7; 김 영 진 「부실채무기업특별조사단의 업무성과와 향후 과제」(예금보험공사 부실채무기업 특별조사단) 2004. 7 의 사례 참조

27) 2009. 9. 25. 세계일보 (주)대한통운 법정관리인 비자금 사건 ; 1998. 5. (주)한양유통 법정관리인 40억원 횡령사건

28) 2011. 11. 23. 조선일보(광주지방법원 파산부 부장판사 사건)

29) (주)고합중건 법정관리인을 상대로 (구)한빛은행이 제기한 손해배상청구소송 2003. 6. 17.

결국 현행 관리인제도는 도산기업의 무능한 경영자가 기업 부실상태를 오래 지속시킬 수 있도록 허용하고 있을 뿐이다. 현행관리인 제도가 미국의 DIP제도를 본받았다고 하지만 미국에서 웬만한 도산기업은 M&A 시장에서 해결되고<sup>30)</sup> 시장에서 소화되지 못한 기업만이 법원의 감독 하에 도산절차를 거치므로 속된 말로 채권자들이 손 털고 나간 기업만 DIP에 의한 도산절차 대상이 된다. 도산기업이 정리되지 못하고 부실 상태가 오래 지속되면 결국 가장 큰 손해를 보는 이해관계인은 도산기업의 최대 채권자이자 사실상 단독 채권자인 공공기금이 된다.

## 나. 개선방안

회생이든 파산이든 도산기업의 신속한 정리가 이루어지려면 ① 맨 먼저 早期整理의 誘因이 있어야 하고 갖고 ② 經營에 관한 know-how 가 충분하면서도 ③ 부실의 책임이 있는 자에게 제대로 責任을 追窮할 수 있는 자가 관리인으로서 선임되어야 한다. 주주와 임원의 부실책임 추궁을 제쳐 둔 채 채권자의 희생만 요구하는 도산절차란 상상할 수 없기 때문이다. ④ 특정 채권자의 이익에 치우치지 않게 公正性이 保障되면서 ⑤ 업무의 透明性까지 保障된다면 감독권자인 법원의 부담까지 덜어 줄 수 있다. 마지막으로 ⑥ 관리인 업무과정에서 의도하지 않은 불법행위로 채권자나 이해관계인에게 손해를 가한 때에 이들에 대한 損害賠償責任을 擔保할 能力이 충분한 자가 관리인을 맡을 수 있다면 통합도산법이 추구하는 이상을 모두 실현시킬 수 있을 것이다.

공공기금은 ③의 부실책임 추궁업무를 할 수 없다는 점만 제외하고 다른 조건을 다 갖추고 있다. 우선 조기정리의 유인이 가장 확실하다. 다음, 보증지원 업무를 통해서 경영에 관한 know-how도 얻을 수 있으며, 공공기금이라는 특성상 특정한 채권자의 이익에만 치우치지 않는 공정한 업무수행이 보장된다. 금융위원회의 감독<sup>31)</sup>과 감사원 및 국회의 감사를 받으므로<sup>32)</sup> 업무의 투명성 또한 보장된다. 마지막으로 공공기금의 손해배상책임 능력은 사실상 무한대이므로 개인인 관리인이나 파산관재인 능력 따위와 비할 바가 못 된다. 이상에서 공공기금이 대위변제 대상 도산기업의 회생을 위한 관리인이나 파산관재인 업무를 수행함이 공공기금의 이익뿐만 아니라 헌법상 공공복리정신에 입각해서 볼 때 가장 이상적인 제도개선 방안이라고 생각한다. 공공기금이

선고 2002가합8813사건 ; 2004다202096 (2005. 8. 31. 상고 취하)

30) 박 승 록 「세계 경제권별 M&A 시장의 현황과 문제점」(한국경제연구원 연구보고자료 08-06, 2008) 64면에 따르면 2006년말 기준 미국의 M&A건수는 총 102,569건인데 이 중 36,650건은 거래금액이 공개되었으며 그 금액은 7,776,629백만 USD이다.(전 세계 M&A시장의 36.6%) 한편 같은 해 우리나라의 M&A 건수는 총 3,0125건인데 이 중 1,429건의 거래금액이 공개되었으며 그 금액은 159,547백만 USD이다(전 세계 M&A 시장의 0.8%)

31) 신용보증기금법 제42조, 제43조 ; 기술신용보증기금법 제46조, 제47조

32) 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조제3호와 감사원법 제23조제7호

관리인 또는 파산관재인에 선임되더라도 통합도산법의 적용을 받으므로 당연히 법원의 감독을 받아야 하므로 사법권에 대한 침해<sup>33)</sup>도 없다.<sup>34)</sup>

근본적인 문제로 들어가서 공공기금의 최대 출연자는 정부이고 그 다음 출연자는 금융위원회의 감독을 받는 은행법상 은행 및 특수은행들이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 기술신용보증기금에 대한 정부 출연금은 6조4천억원을 상회하고 있으며 시중은행과 지방은행 및 특수은행의 출연금 합계가 정부출연금 규모에 못 미치고 있다. 국가 재정에서 직접 출연된 기금의 부담으로 대위변제한 기업에 대한 관리권을 기존 경영자라고 하는 개인에게 맡기면 국가 재정 건전성 제고에 역행하는 결과를 초래할 것이다.

<표3> 기술보증기금 구성 주체별 출연 내역<sup>35)</sup>  
(2011.11.30 현재)

(단위:백만원)

구 분			2010년	전년 누계	2011년			총누계	금융기관별 자금운용 금액
					전월 누계	11월 출연금	누계		
금융기관출연금	정부출연금		-	6,478,020	-	-	-	6,478,020	-
	특수 은행	산업	27,676	366,089	21,222	2,317	23,539	389,628	9,500
		기업	85,996	666,500	73,505	7,007	80,512	747,012	45,000
		수출입	2,175	5,203	1,947	190	2,137	7,340	-
	시중 은행	국민	63,768	721,813	53,907	5,438	59,345	781,158	102,308
		외환	26,706	286,551	20,632	2,040	22,673	309,224	151,000
		우리	76,456	688,558	62,702	6,346	69,049	757,607	158,300
		SC제일	9,718	180,009	8,666	807	9,472	189,482	94,500
		신한	62,129	721,302	50,114	5,059	55,174	776,475	24,500
		씨티	11,249	158,710	9,390	978	10,368	169,078	-
		하나	42,519	459,059	36,879	3,817	40,695	499,755	146,500
	지방 은행	대구	10,768	118,783	9,032	957	9,989	128,772	115,235
		부산	11,923	119,605	10,510	1,121	11,631	131,235	253,750
		광주	5,875	64,408	4,702	488	5,190	69,599	158,100
		제주	1,467	15,046	1,242	130	1,372	16,418	35,500
		전북	2,432	28,663	2,570	283	2,853	31,516	138,000
		경남	8,511	82,308	8,528	779	9,307	91,615	302,500
	외국은행		3,826	91,821	2,872	296	3,168	94,989	-
	신기술사업자		4	16,663	1	-	1	16,665	-
소 계		453,200	4,791,092	378,422	38,053	416,476	5,207,567	1,734,693	

33) 서울지방법원 제2파산부 2000.12.29 위헌제청결정 98하106 파산선고(파산자 한화종금주식회사) ; 대전지방법원 제10민사부 2001.1.16 위헌법률제청결정 2000하27 파산선고(파산자 온양신용협동조합) 사안은 예금보험공사를 파산관재인으로 선임하도록 규정한 공적자금관리 특별법 제20조에 대한 위헌법률심판청구사건임

34) 헌재 2001.3.15 결정 2001헌가1 공적자금관리특별법 제20조 등 파산관재인 관련 부분 등 위헌제청

## 2. 입법 보완 사항

예금보험공사는 동법 제21조의2 제7항에 따라 예금보험기금 또는 공적자금이 투입된 부보금융기관에 대하여 채무를 이행하지 아니한 부실채무기업의 업무 및 재산상황을 (서면)조사할 수 있다. 현행 통합도산법이 법 제87조에 따라 선임된 조사위원에게 제114조에 규정된 주주나 임원의 부실책임을 조사하게 할 수도 있으나 부실기업의 부실책임 조사는 2001년부터 법률에 따른 예금보험공사의 업무이므로<sup>36)</sup> 공사의 부실책임 조사능력과 개인인 조사위원의 부실책임 조사능력은 비교가 되지 않는다. 공사는 이 조항에 근거하여 부보금융기관에 대한 채무불이행금액 1천억원을 초과하는 기업 717개를 조사하였고 이 과정에서 공사는 부도의 원인부터 시작해서 기업의 모든 합법 및 불법적인 경영 know-how를 수집하였다.<sup>37)</sup> 예금보험공사의 부실채무기업 조사권은 전 세계적으로 우리나라에 유일한 제도이다. 공공기금이 통합 도산법상 회생을 위한 관리인이나 파산관재인 업무를 효율적으로 수행하기 위해서 반드시 필요한 제도이다.

금융기관은 업무협약에 의해서 필요한 경우 금융기관 이용자의 계좌를 조회할 수 있다. 그런데 담보력이 미약한 기업을 위한 보증업무는 금융기관의 위험을 떠 안아주는, 사실상 금융기관에 대한 지원이므로 공공기금에게는 금융기관이 접근할 수 있는 정보보다 더 많은 정보의 접근을 허용해야 함이 당연하다. 따라서 금융실명거래법에 공공기금이 구상권 행사 등을 위해서 필요한 경우에 금융정보 조회를 할 수 있도록 하여야 한다.<sup>38)</sup>

## V. 맺 음

담보가 부족한 기업을 위해서 보증을 지원하는 공공기금이 다시 연대보증을 요구하는 것은 공공기금의 설치 목적에 정면으로 위배되므로 반드시 폐지되어야 한다. 연대보증을 폐지하는 대신 보증료를 현실화함으로써 공공기금 이용자가 도덕적 해이에 빠지는 것을 막아야 한다. 공공기금의 목적이 중소기업 지원과 육성에 있다 하더라도 보증료 인하의 남발은 중소기업의 방만한 경영을 부추기는 것과 다를 바 없다. 공공기금은 자선기금이 아니기 때문이다. 공공기금이 대위변제한 도산기업에 대해서 구상권

35) 자료제공 : 기술신용보증기금 기금관리실 (2011. 12. 19)

36) 예금자보호법 제21조의제7항에 따른 『부실책임조사 특별조사단 설치에 관한 규정』

37) 김 영 진 「부실채무기업특별조사단의 업무성과와 향후 과제」 (예금보험공사 부실채무기업 특별조사단) 2004. 7

38) 예금보험공사는 동법 제4조에 의해서 부실 정리를 위해서 필요한 경우 금융정보 조회를 할 수 있다.

만 행사하거나 이를 유동화회사에 매각하기보다 도산절차에서 회생을 위한 관리인이나 파산관재인 업무를 담당할 수 있다면 기업의 가치를 극대화하거나 채권회수를 극대화 할 수 있는 장점이 있다. 이미 현행 통합도산법 제74조가 법인이 관리인에 선임될 수 있음을 규정하고 있으므로 법원의 결단만 있으면 제도 개선 없이 공공기금도 도산기업의 회생을 위한 관리인이나 파산관재인에 선임될 수 있다. 마지막으로 예금자보호법 제21조의2 제7항과 같이 도산기업의 부실책임을 조사할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 공공기금 운영에 대한 국민의 신뢰는 지금보다 훨씬 높아질 것이다. 금융정보조회요구권도 효율적인 구상권 행사나 도산기업의 부실책임 조사를 위해서 필요한 제도 개선 사항이다.

### <참고문헌>

- 김영진 「부실채무기업특별조사단의 업무성과와 향후 과제」 (예금보험공사 부실채무기업특별조사단) 2004. 7
- 박승록 「세계 경제권별 M&A 시장의 현황과 문제점」 (한국경제연구원 연구보고자료 08-06, 2008)
- 기술보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3)
- 기획재정부 「공적자금 관리백서」 2010. 8.
- 사법연수원 「도산처리법」 2010
- 신용보증기금 「2009년도 경영실적보고서」 (2010. 3)
- 예금보험공사 「부실채무기업 조사 자료집 II」 (2004. 12)
- 예금보험공사 「부실채무기업 조사 판례집 III」 (2005. 12)
- 예금보험공사 「공적자금관리특별법 일부조항에 대한 합헌결정 자료집」 (2001. 8)
- James J. White 「BANKRUPTCY」 (Third Edition 1996) WEST PUBLISHING CO.

투고일자 : 2011.11.10

게재일자 : 2011.12.21