

개발자원 보증 들여다보기

서론

2018년부터 ODA로 인정되기 시작한 민간금융수단(Private Sector Instruments, 이하 PSI)은 크게 증여, 대출, 메자닌, 지분투자, 보증(guarantees)으로 구분할 수 있다. 이 중 증여, 대출, 지분투자는 ODA 계상 방법이 잠정적으로 개발되어 있지만, 메자닌과 보증의 계상 방법은 현재까지도 개발 중이다. 그러나 OECD 개발재원통계작업반의 업무 중 보증 계상 방법 개발이 가장 우선순위에 있어 조만간 회원국들 간의 합치된 방법이 도출될 수 있을 것으로 기대하고 있다(OECD 2022b). 그도 그럴 것이 민간재원을 동원하는 역할을 가장 많이 하는 수단이 협조융자(syndicated loan)이며 그다음이 보증이기 때문이다(OECD 2022a). 또한 보증 수단을 가장 많이 제공하는 기관도 무상공여기관이다(Convergence 2022). 이에 보증이 KOICA가 향후 제공할 수 있는 PSI 중 하나라고 판단되

어, 본 브리핑을 통해 보증의 정의와 장단점, 종류, 일반적 보증 이용 절차를 알아보고, 향후 KOICA가 보증제도를 활용할 수 있는 방법을 간단히 제시하고자 한다.

보증이란

보증은 채무자가 만기도래한 대출이나 지분투자에 대한 대금 상환이 불가능한 경우, 보증자가 대신하여 채무자의 채무 일부 또는 전부를 변제한다는 법적 구속력이 있는 약속이다. 결국 채무불이행으로부터 은행과 투자자를 보호하는 일종의 보험 정책이라고 할 수 있다. 그러나 보증은 또한 담보가 없으면 금융수단에 접근할 수 없는 중소기업에게 유동성을 공급하고, 투자위험이 큰 시장으로 투자가 이루어질 수 있게 하는 역할을 한다. 특히 개발도상국에서 보증은 중소기업에게 신용을 보강해주어 낮은 이

표1. 운영 주체 또는 메커니즘을 기준으로 분류한 보증제도

구분	정의	도입지역
상호보증제도	회원들의 출연이나 출자를 재원으로 하여 설립된 조합이 회원기업을 대상으로 이들이 받는 금융기관대출에 대해 보증하는 제도(정부가 재보증으로 재원간접지원)	독일을 포함한 유럽 지역
공공보증제도	정부가 출연이나 출자하여 독립된 보증기관을 설립하고 해당 기관이 정부의 감독 하에 보증을 제공하는 제도	우리나라를 포함한 아시아 지역
용자보증제도	독립된 보증기관 없이 정부로부터 보증실무를 위탁받은(자격요건, 보증한도 등 일정 보증조건을 미리 정해둠) 금융기관이 요건을 충족시키는 대출에 대한 보증을 제공하고 손실 발생 시 정부가 보전하는 보증제도	미국 캐나다를 포함한 아메리카 지역

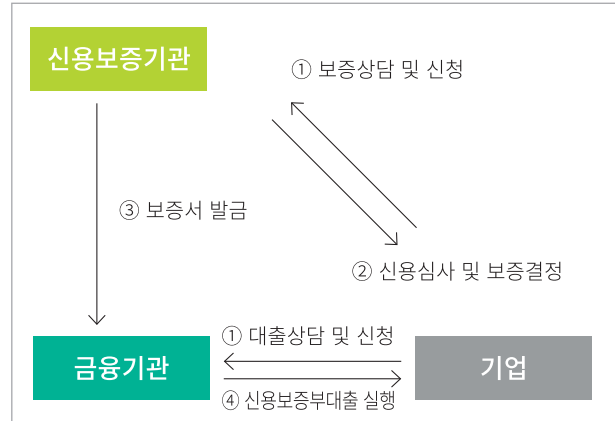
출처 : 남주하 2005, 강종구, 정형권 2006, 남기정 2007

자율로 자금을 조달할 수 있도록 하는 보조금 성격을 가지고 있다(강종구, 정형권 2006). 한편, 표 1에서 보는 바와 같이 보증은 운영 주체 또는 메커니즘을 기준으로 세 가지 종류로 분류할 수 있다. 주목할 점은 보증의 재원 출처를 보면 세 제도 모두 정부 재원이 투입되어 있다는 것이다. 공공보증제도와 융자보증제도는 정부의 재원으로 충당하고 있으며 상호보증제도 또한 정부가 재보증 또는 저리 융자를 통해 재원을 보조하고 있다. 결국, 보증제도는 중소기업의 금융보완을 위해 필요한 정부의 제도이며 공공성을 띠고 있다고 볼 수 있다.

보증 이용 절차

우리나라 기업이 보증을 이용하는 절차를 살펴보면, 금융기관에 대출 상담과 신청을 진행하면서 해당 대출 건에 대해 신용보증기관인 신용보증기금(이하 기금)에 보증 상담 및 신청도 함께 진행한다. 이후 기금은 신용조사 및 보증심사에 필요한 자료를 수집하고, 신청기업 또한 기금이 심사를 위해 요구하는 자료를 제출한다. 수집된 자료와 현장실사를 바탕으로 기금이 신용평가를 실시하고 신용등급을 산출한다. 또한 기업이 각종 검토 항목을 충족하는지 확인한 후 보증지원 가능 여부와 보증 금액을 검토한 후 보증 승인 여부를 결정한다. 보증이 승인되면 기

금은 금융기관 앞으로 보증서를 발급하게 되고, 금융기관은 해당 보증서를 담보로 기업에 대출을 실행하게 된다. 보증 및 대출을 받은 기업은 이후 기금에 일정한 보증료를 납부한다.



출처 : 강종구, 정형권 2006, 7

개발협력에서 보증의 종류와 주요 제공 기관

보증의 구분 기준은 앞서 언급한 운영 메커니즘 뿐만 아니라 위험유형, 금융수단, 지급액, 지급액의 종류, 기금보유 여부 등 다양하다. 개발협력 관점에서는 주로 표 2과 같이 계약 관계와 금융수단을 기준으로 보증을 구분하고 있다.

표2. 보증의 종류

계약관계	보증의 종류	정의
보증제공자와 금융기관	대출 보증 (loan guarantee)	개도국 민간부문이 금융기관으로부터 받는 개별 대출 금액에 대한 지불 보증
	포트폴리오 보증 (portfolio guarantee)	특정 조건을 가진 개도국 민간부문 그룹에게 금융기관이 제공한 대출 포트폴리오의 지불 보증
	휴대 보증 (portable guarantee)	개도국 민간부문이 가장 우호적인 조건의 대출을 제공하는 금융기관을 골라 대출받을 수 있도록 하는 보증
보증제공자와 투자자	채권 보증 (bond guarantee)	개도국 민간부문이 발행한 전체 채권 또는 일부 손실위험이 큰 채권에 대한 지불 보증
	지분 보증 (equity guarantee)	개도국 민간부문에 투자한 투자자들의 지분투자에 대한 손실 보증
	대차대조표 보증 (balance sheet guarantee)	일시적 유동성 문제를 가진 개도국 민간부문의 단기 채무 의무 중 일부를 보장하는 보증

출처 : Garbacz et al 2021을 바탕으로 저자 작성

개발협력에서 보증을 제공하고 있는 기관은 다섯 종류로 구분할 수 있는데 양자무상원조기관, 양자개발금융기관, 다자개발은행, 상업투자자, 보증제공 특별기관¹⁾이다. 이 중 양자무상원조기관이 차지하는 비중이 44%로 가장 많은 보증을 발행하고 있으며, 해당 기관은 USAID와 Sida이다(Convergence 2022). 그러나 USAID에서 보증을 담당하고 있는 Development Credit Authority는 2019년 새롭게 설립된 개발금융기관인 Development Finance Corporation으로 이관되었다. 한편, Sida는 Swedfund라는 개발금융기관이 존재함에도 불구하고 여전히 보증 업무를 담당하고 있으며, 지속적으로 확대하고 있다(Sida 2022). Sida의 Technical Guarantee Unit에서만 담당하고 있던 보증 업무를 모든 지역팀에서도 할 수 있도록 확대 통합 방안을 마련하고 있다(Convergence 2022). Sida가 가장 많이 발행한 보증은 포트폴리오 보증으로 보증 금액 기준, 65%를 차지하고 있다(Convergence 2022). Sida는 또한 농업, 인프라, 에너지, 보건, 민주주의 등 다양한 분야의 사업에서 보증을 제공하고 있다(Sida 2022). 이렇게 양자무상원조기관이 보증을 다룰 수 있는 이유는 보증이 지불상황이 발생했을 때 증여의 성격이 강하며, 채무불이행이 일어나기 전까지는 자금이 필요하지 않고, 정부의 신용등급을 기반으로 보증을 제공하기 때문에 원조기관이 당장 자금을 보유할 필요가 없어 재정적 부담을 주지 않기 때문으로 분석된다(Convergence 2022, Garbacz et al 2021).

1995년 스웨덴 정부는 Sida에게 새로운 사업유형을 제시해 달라고 요청하였고, Sida는 그 다음 해인 1996년 보증 사업을 제안하였다. 관련 정책 등 이행 환경을 구축한 후, 1999년부터 2005년까지 시범으로 보증 사업을 진행하였고, 해당 기간 동안 총 4건의 보증을 발행하였다(Convergence 2022, Lindahl 2006). 보증 금액은 2억 3천 크로네, 위험예상손실액은 4천9백만 크로네였으며 해당 예상손실액은 예비금(reserve)형태로 보유되었다(Lindahl 2006). 이후 사업평가를 거쳐 보증은 Sida의 정규 사업유형으로 자리 잡았다. Sida의 보증 제공 절차를 간단하게 살펴보면, 보증사업 지원 요청이 들어오면 해당 건에 대해서 Sida의 Technical Guarantee Unit이

사업지원 여부를 검토한다. 이때 관련 지역팀, 글로벌 경제팀과 함께 보증 제공 대상 사업의 재무적 추가성과 개발추가성에 대해 평가하게 되는데, 금융기관, 투자자, 차입자 등 여러 이해관계자의 관점에서 추가성을²⁾ 평가한다. Sida는 또한 차입기관의 투자위험 분석 및 보증료 계산을 Swedish National Export Credits Guarantee Board(EKN, 스웨덴 수출신용보증청)³⁾ Sweden National Debt Office (NDO, 스웨덴 국가재정관리실)와 함께 실시한다(Sida 2016). 보증을 처음 시작했던 시기에는 EKN과의 협업이 많았으나, 현재는 NDO가 더 많이 참여하고 있는 것으로 보인다(Sida 2016, Garbacz et al 2021). 그리고 계산된 예산손실액 만큼 NDO의 예비금 계좌(reserve account)에 자금을 보유한다. 차입기관에서 납부하는 보증료⁴⁾도 해당 계좌로 포함시킨다. 만약 발생한 손실액이 예비금보다 많으면 Sida는 NDO에게 해당 자금을 요청할 수 있으며, 2015년부터 2019년까지 Sida가 보상한 손실액은 전체 포트폴리오의 0.1%, 건수로는 31건이다(Garbacz et al 2021). 21년 현재 총 보증 금액은 103억 크로네, 이에 따라 가능해진 대출 금액은 500억 크로네이며, 다른 금융자원으로부터 273억 크로네를 개발자원으로 동원한 것으로 나타났다(Sida 2022). 현재 가장 짧은 보증 기간은 5년, 긴 보증 기간은 25년이나, 원칙적으로 15년 이상은 넘지 않도록 하고 있다(Lindahl 2006).

개발협력에서 보증의 장단점

보증의 장점은 민간재원동원 능력이 뛰어나다는 것이다. 앞서 언급했던 것처럼 보증은 여러 금융수단 중 민간재원동원금액이 두 번째로 많다. 국가의 신용등급에 기반하여 보증을 발행할 수 있는 원조기관의 입장에서는 채무불이행이 일어나지 않는 한, 당장 자금이 필요하지 않기 때문에 ODA 자금을 더 필요한 곳에 투입하는 효율성을 발휘할 수 있다. 또한, 보증을 통해 개도국 자본시장을 활성화할 수 있으며, 개도국 금융기관과의 위험 분담 및 기술 협력을 통해 이들 기관이 투자위험이 좀 더 높은 산업 분야로 유동성을 공급할 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 이는

1) 대표적인 기관으로 영국, 네덜란드, 스위스, 호주, 스웨덴 정부가 출자하여 설립한 GuarantCo가 있으며 현재 22개국에 8억 달러 규모의 보증을 제공하고 있다.

2) 추가성에 대한 구체적인 내용은 정책브리핑 6호 참조

3) EKN은 외교부 산하이다.

4) 해당 보증료를 Sida가 보조금으로 지원하기도 하는데, 주로 대출 보증이나 포트폴리오 보증에 대한 보증료를 지원한다(Convergence 2022).

결국 개도국 금융기관의 역량 개발 및 신시장 개척에 기여하게 된다.

그러나 단점도 존재한다. 보증은 아직 ODA 계상이 불가능하다. 또한 계약 관계에 보증제공자가 추가됨으로 인하여 계약구조가 복잡해지고 거래비용이 증가한다는 것이다. 보증제공자의 전문성이 떨어지면 상황은 더욱 복잡해지고 개발도상국의 불확실성은 보증료 산정을 어렵게 한다. 또한 개발금융기관이 보증을 대차대조표에 기록할 때 예상되는 손실금액이 아닌 보증 금액 전체를 올려, 금융기관의 신용등급을 결정하는 재무재표의 건전성에 좋지 않은 영향을 준다는 점도 단점으로 언급되고 있다. 뿐만 아니라 실제로 채무불이행이 발생하지 않는 한 자금 흐름이 일어나지 않기 때문에 보증 제공과 개발효과 사이의 인과관계 증명이 어려운 것도 단점으로 지적되고 있다.

KOICA 보증 제도 도입을 위한 선결과제

양자무상원조기관인 Sida와 USAID가 보증 사업에서 차지하는 비중이 크다는 점은 KOICA 또한 보증 사업으로의 진출을 생각해 볼 여지가 있다는 것을 뜻한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 보증을 제공할 수 있는 법률적 지위 획득 및 관련 규정 마련, 정부 예산확보와 수행 조직구성이 선행되어야 한다. 또한 우리나라 신용보증기금과의 업무 협약을 통한 보증심사 프로세스 및 전문성 배양, 각 개발도상국의 신용보증기관 및 Sida와의 업무 협약을 통한 개발도상국에서 보증 제공 시 검토해야 하는 기준 추가 마련 등의 준비도 병행되어야 한다. 신용보증기금의 경우는 IMF 이후 모두 폐쇄한 해외사무소를 2020년 베트남 하노이에 다시 개설하여 우리나라 기업의 베트남 진출을 지원하고 있다. 기금과의 업무 협약을 통해 베트남 현지 기업을 평가하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다. 기금은 또한 개발도상국의 신용보증제도에 대한 연구조사 자료를 다량 보유하고 있어 관련 분야의 전문지식을 공유받을 수 있을 것으로 기대된다. Sida의 경우는 처음 보증 사업을 시작할 때 USAID와 협업하였고, 현재는 덴마크의 보증 프로그램 개발(4년 기간의 시범 보증 사업)에 협업하고 있다고 한다. KOICA 또한 Sida와 이런 협업 관계를 구축해볼 수 있을 것이다. 이렇게 보증 사업 이행 환경 구축 후, 단기 과제로 Sida와 공동 보증을 시범 사업으로

진행하고, 이를 바탕으로 자체 프로세스를 구축하여 장기 과제로 KOICA 단독으로 보증 사업을 시도해 볼 수 있을 것이다.

KOICA ODA 연구센터

[참고문헌]

- 강종구, 정형권. 2006. 중소기업 정책금융지원 효과 분석. 서울:한국은행 금융경제연구원.
- 남기정. 2007. “해외보증제도 비교.” 중소기업금융연구 2007년 가을호. 대구:신용보증기금.
- 남주하. 2005. “중소기업신용보증제도 개선방안.” 중소기업금융연구 2005년 12월호. 대구:신용보증기금.
- 박창균, 이경원. 2018. “포트폴리오 보증의 유용성.” 생산조직연구 26-1 pp.121-143.
- Convergence. 2022. “Profiling Sida’s Guarantee Programme” (접속일 : 2023.01.12.) <https://www.convergence.finance/api/file/208c29fa3bb8b119473a3e2fb1ecf9b02f16a48afc3a7a1352608a349f909a0dd748ca124d322dd78a3fb87e95096289cb43bc05ae13733a4501b13d040b13ab0693f754695db9c01f0ff43ed75bce1d751adbb75b4b53f986031f3e62c741c13c5babf4ea7f1a23a8f567dbab5897908dc3be67a4766b2e377723a54b967bacba4eddf60a81b35d8becc531258fd260cf9f464a896582129c9d7c4a7a3748c>.
- Garbacz, Weronika, David Vilalta and Lasse Moller. 2021. “The role of guarantees in blended finance.” OECD Working Paper 97 (접속일 : 2023.01.12.) <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/730e1498-en.pdf?expires=1673340523&id=id&accname=ocid47003280a&checksum=AE98B590087057FB7C3848E77BF29CBC>.
- Lindahl, Claes. 2006. “Sida’s Independent Guarantee Scheme.” (접속일 : 2023.01.16.) <https://cdn.sida.se/publications/files/sida32319en-sidas-independent-guarantee-scheme.pdf>.
- OECD. 2022a. “In 2018-20, close to USD 50 billion per year on average were mobilised from the private sector for development Zoom in on the latest data.” (접속일 : 2023.01.12.) https://www.tosssd.org/docs/Infographic_Mobilised_Private_Finance_TOSSD.pdf.
- OECD. 2022b. “Private sector instruments: approach for conducting Part 2 of the review of the provisional reporting methods.” DCD/DAC/STAT(2022)29.
- Sida. 2016. “Evaluation of Sida’s use of guarantees for market development and poverty reduction – Evaluation report.” (접속일 : 2023.01.16.) <https://cdn.sida.se/publications/files/sida61982en-evaluation-of-sidas-use-of-guarantees-for-market-development-and-poverty-reduction---evaluation-report.pdf>.
- Sida. 2022. “Guarantee Portfolio.” (접속일 : 2023.01.05.) http://cdn.sida.se/app/uploads/2022/09/13/13120328/10206362_Sida_Guarantee_Portfolio_2021_web.pdf.