일반논문 「행정논총」 제58권 제4호(2020. 12): 175~211 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.58.4.6

중소기업 정책자금 대상자 선정과 사후감시에 관한 연구

김봉환*
서동욱**

〈目 次〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 연구의 목적과 대상
Ⅲ. 기업 융자지원에 대한 이론적 논의
Ⅳ. 중소기업 지원 대상자 선별 및 사후감시과정에 대한 분석결과
Ⅴ. 현행 중소기업 지원 대상자 선별 및 사후감시 과정의 문제점과 개선방향
Ⅵ. 결론 및 정책제언

〈요 약〉

우리나라 정부는 다각도로 중소기업에 대한 지원을 실시해 왔다. 이에 따라 많은 중소기업들이 융자와 신용보증을 통하여 사업을 개시하고 유지하는 데에 도움을 받고 있다. 그러나 중소기업에 대한 정책자금 등의 지원이 다른 목적으로 사용되어 자금이 낭비되지 않도록 최초 대상자 선정 단계에서부터 규정을 구체적으로 마련할 필요가 있다. 또한 규정에 따라 정책자금이 운용되는지 지속적인 관리감독 또한 이루어져야 한다. 본 연구는 중소기업에 대한 정책자금 지원을 융자와 보증의 두 가지 사업 형태로 구분하여, 해당 자금을 집행하는 국내 정책자금 지원기관 세 곳의 규정을 종합적으로 분석하여 각 기관의 대상자 선정 및 사후감시 규정을 살펴보았다는 점에서 기존 연구와 차별화된다. 연구 결과, 세 기관이 정책자금 지원 대상을 선정하고 사후관리하는 방식에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 대체로 대상자를 선정하기 위한 심사 기준은 비교적 명확하게 제시하고 있으나, 지원 이후 자금의 활용에 대한 감시와 성과 평가등을 위한 규정의 구체화 정도는 기관별로 차이를 보이고 있다. 이러한 연구결과를 토대로 본 연구는 일회성으로 기업을 평가하고 정책자금 지원 대상을 선정하는 것을 지양하고, 이후에도 적절하게 사용되는지에 대한 종합적인 관리감독과 철저한 사후관리 방법 마련이 필요하다는 정책적 함의를 제시하고 있다.

【주제어: 중소기업, 정책자금, 거래비용, 정책 대상자 선정, 사후감시】

* 제1저자. 서울대학교 행정대학원 교수, 서울대학교 한국행정연구소 겸무연구원(kimbong@snu.ac.kr)
** 교신저자. 서울대학교 행정대학원 박사수료(dwseoh@snu.ac.kr)
논문접수일(2020.10.24), 수정일(2020.12.30), 게재확정일(2021.1.4)

Ⅰ. 서론

정부는 중소벤처기업부와 금융위원회를 중심으로 다각도로 중소기업에 대한 지원을 실시해 왔다. 구체적으로, 중소벤처기업부 산하 중소기업진흥공단은 중소기업에 대하여 직간접적으로 융자를 제공해 왔으며, 기술보증기금과 금융위원회 소속 신용보증기금은 민간 금융기관으로부터 신용 및 담보대출이 어려운 기업들에게 보증서를 담보로 대출을 받을 수 있도록 지원하였다. 이에 따라 많은 중소기업들이 융자와 신용보증을 통하여 사업을 개시하고 유지하는 데에 도움을 받고 있다. 현재 중소기업에 대한 정부의 정책자금지원의 98.3%가 융자와 보증의 형태를 띠고 있다.

그러나 중소기업에 대한 정부지원이 창업을 하여 사업체를 운영하고 새로운 기술을 개발하는 등의 원래 목적에서 벗어나 국민의 세금을 다른 곳에 사용하는 일도 발생하고 있다. 실제로 2018년 국무조정실 정부합동 부패예방감시단은 중소벤처기업부 및 금융위원회와 '중소기업 정책자금 목적 외 사용실태'를 점검하였다.[1] 그 결과, 점검대상인 182개 중소기업의 27%인 49개 업체가 정책자금을 부동산임대를 위한 자산 취득에 사용한 것으로 드러났다. 이들은 애초에 생산공간 및 생산장비 증설 등의 목적으로 자금 지원을 받았으나, 자산취득 후 이를 각 업체의 임의대로 타인에게 임대를 한 것이다.

현재 중소기업에 대한 정부지원(보증과 여신)의 주된 목적은 자금 조달이 쉽지 않고, 대기업에 비해 정보비대칭성이 높게 나타나는[2] 중소기업의 사업 성공 가능성을 높여 주는 것이다. 그러나 현재 중소기업에 대한 지원은 각 집행기관의 업무 특성상 지원 조건이 상이하고, 지원 대상 기업 선정 시에 사업의 성공 가능성에 대하여 심사절차가 적절하게 이루어지는지에 대한 연구는 부족하다.

또한 중소기업에 대한 정부지원이 이루어지고 난 후 기업의 재무상태가 오히려 악화되거나, 기업주의 도덕적 해이 등으로 인해 자금을 조기 회수해야 하는 경우 이를 위한 적절한 사후관리 체계가 마련되어 있는지에 대한 체계적 검토 또한 이루어지지 못했다. 본 연구에서는 기업에 대한 지원 조건은 기관별로 어떻게 다른지, 그리고 중소기업에 대한 정부지원 정책의 집행기관이 어떠한 심사와 사후관리 정책을 마련해두고 있는지 비교 분석을 하고자 한다. 이러한 비교 분석을 통하여 현행 중소기업 지원의 대상자 선

1) 국무조정실 부패예방감시단 보도자료. 〈사업장 취득 위해 지원받은 정책자금, 임대 등 목적 외 사용 27%〉. 2018. 5. 31.

2) 도영호(2019)에 따르면 대출기관이 개별 중소기업을 평가할 수 있는 실적과 재무정보를 확보하는 데에 어려움이 있는 경우가 많으며, 이는 특히 유원종 외(2015)의 연구에서 외부감사 대상이 아닌 중소기업의 재무정보의 신뢰성이 낮아질 때에 나타나는 문제로 보여진다.

별과 사후감시 과정의 현황을 파악할 뿐만 아니라, 향후 중소기업 지원제도의 개선을 위한 방안을 도출할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 연구의 목적과 대상

본 연구의 목적은 중소기업에 대한 정부의 정책자금 지원 과정에서 대상자 선별과정과 사후감시 과정에 대한 개선방향을 제시하는 것이다. 중소기업의 혁신활동을 통해서 기업의 성장과 고용창출 등 효과를 기대할 수 있으나, 대부분의 중소기업은 대기업에 비하여 투자 재원과 기술력 등이 취약하다(최종민, 2018). 시중은행의 경우도 중소기업에 비하여 신용도가 높은 대기업에 대하여 대출을 선호하기 때문에, 중소기업은 상대적으로 정부 정책자금 지원에 대한 의존도가 높다(최종민, 2018; 강종구·정형권, 2006, 최종민·박일주, 2018에서 재인용). 따라서 정부의 중소기업 정책자금 지원은 시중은행 등의 민간 금융기관에서 대출을 받지 못하는 중소기업에 기회를 주되, 회생가능성이 없거나 부실이 우려되는 중소기업에 대한 지원자금은 회수하여 세금 낭비를 최소화하여야 한다. 일시적으로 재정 위기에 봉착한 기업에게는 계속 기회를 부여하면서도 지원된 대출자금의 부실을 최소화해야 한다.

본 연구의 연구 대상은 중소기업진흥공단, 신용보증기금 및 기술보증기금 등 우리나라 중앙정부 산하의 중소기업 대상 정책자금 집행 기관의 대상 기업 선별 및 사후감시 정책이다. 지원 대상을 선별하고 사후적으로 감시하는 과정에서의 효과성을 살펴볼 것이다. 여기서 효과성이라 함은 정보비대칭성(information asymmetry) 조건 하에서 지원 대상 기업을 효과적으로 가려내는 것, 그리고 지원 후에 기업들이 융자를 얼마나 애초의 목적대로 잘 활용하고 있으며, 융자 상환을 잘 하려고 하는지 확인할 수 있는 점검시스템의 효과성을 의미한다. 특히, 정보비대칭성으로 인하여 지원 받은 기업이 계약 조건과 다르게 행동하는 등 거래비용(transaction cost)이 발생할 수 있는 경우 적극적으로, 지속적으로 융자기관에서 사후적으로 관리가 이루어지는지를 검토한다. 이를 위해 먼저 다음 장에서 기업 융자지원에 관한 기존 문헌 탐색을 통하여 이론적 논의를 다룰 것이다.

Ⅲ. 기업 융자지원에 대한 이론적 논의

융자 제공 조건에 대한 이론적 논의는 보통 경제 및 금융 관련 문헌에서 주로 다루고 있다. 그러나 중소기업 지원은 여러 나라의 정부에서 정책적으로 실시하는 경우가 많고, 이에 따라 통상적인 대출과는 다른 양태를 띨 것으로 예상할 수 있다. 특히 중소기업은 대기업에 비하여 평가할 수 있는 실적이 적고, 개별기업의 재무정보 또한 제대로 갖추지 못할 수 있다(도영호, 2019). 또한 대기업에 비하여 부도 가능성도 높기 때문에 일반적으로 민간 금융기관으로부터 충분한 융자를 받기 힘들다. 따라서 시중은행이 중소기업에 대해 대출을 시행할 때에는 주로 보유한 부동산을 담보로 하는 경우, 신용보증기관의 보증을 통한 경우가 대부분이다(정형권, 2009). 민간 금융기관에서 대출을 받을 수 있을 만큼 신용도가 높지 않거나 담보 대출을 받을 여력이 안 되는 중소기업에 대해서 정책자금 지원이 중요한 것을 알 수 있다. 특히, 중소기업이 정책자금에 단순히 반복적으로 의존하기 보다는, “어느 정도 상환 가능성과 성과를 노릴 수 있는” 기업이 정책자금을 지속적으로 신청하는 것으로 볼 수 있다(박정수, 2016: 210). 그러나 중소기업 육성이라는 정책 목표를 차치하고라도, 국민이 낸 세금으로 충당하는 융자 자금 및 보증 기금은 일련의 기준에 부합하는 대상에게만 제공하는 것이 마땅하다.

그런데 융자 실행을 위하여 기업과 대출/보증기관이 맺는 계약관계는 거래비용을 수반한다. 거래비용(transaction cost)은 타인에 대한 모든 정보를 가지고 있지 않은 상태(정보비대칭성, information asymmetry)에서, 거래 상대를 선택하고 거래를 하는 과정에서 발생하는 모든 비용을 의미한다. 전통적으로 가격이라는 매체를 통하여 복수의 당사자 간 재화의 교환이 이루어지는데, 이 과정에서 여러 거래비용이 발생하는 것이다(Coase, 1937). 이러한 거래비용은 거래 계약 시점을 기준으로 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분할 수 있다(Williamson, 1985; 조근식, 2013: 148). 사전적 거래비용은 거래 계약 이전에 수반되는 drafting(기안) – negotiating(협상) - safeguarding(거래에 대한 안전장치) 비용을 포함하고, 사후적 거래비용은 maladaptation(부적합) – haggling(흥정) – running(계약관계의 운영) - bonding(경제적 확증) 비용을 포함한다(Williamson, 1985; 이영환 외, 2009; 조근식, 2013: 148). 다시 말해서 거래 계약 이전에는 정보를 수집하고 협상하는 비용이 발생하고, 계약 이후에는 계약 이행 과정에서 지속적으로 감시 및 관리하는 비용이 발생한다.

이렇게 계약관계에서 거래비용이 발생하는 이유는 1차적으로 계약 당사자들이 제한된 정보로 인하여 완전한 합리성을 보이지 못하기 때문이라고 볼 수 있다. 결국 모든 계약관계에서 인간은 각자가 의도한 것보다는 제한된 합리성(bounded rationality)[3]의

특징을 보이는 것이다 (Simon, 1957; Williamson, 2007). 제한된 합리성으로 인하여 계약자 상호간에 기회주의적 행동이 발현될 가능성이 있다. 기회주의적 행동은 속임수를 이용하여 자기의 이익을 추구하는 것으로 정의할 수 있는데(Williamson, 1975), 통상적으로 계약의 불이행이나 허위자료의 제출 등의 형태로 나타난다(조승균 외, 2015). 기회주의적 행동으로 인한 거래비용 발생 가능성은 정부가 민간부문과 업무 위탁 및 조달계약을 맺을 때에 주로 관찰할 수 있는 바이다(조근식, 2013; 조승균 외, 2015; 이철주 외; 2007). 마찬가지로 정부가 특정 기업들과 대출 또는 보증계약을 맺는 과정에서도 정보의 비대칭성으로 인한 거래비용이 발생하게 된다.

〈표 1〉 거래비용 관련 기존 이론 및 연구

문헌	주요 내용
Coase (1937)	-전통적으로 가격이라는 매체를 통하여 복수의 당사자 간 재화의 교환이 이루어지는데, 이 과정에서 여러 거래비용이 발생함
Simon (1957), Williamson (2007)	-모든 계약관계에서 인간은 의도한 것보다는 제한된 합리성의 특징을 보임
Williamson (1975)	-제한된 합리성으로 인하여 계약당사자 간의 기회주의적 행동이 나타날 수 있는데, 기회주의적 행동은 속임수를 이용하여 자기의 이익을 추구하는 것으로 정의할 수 있음
Williamson (1985), 이영환 외 (2009), 조근식 (2013)	-거래비용은 거래 계약 시점을 기준으로 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분함 -사전적 거래비용은 거래 계약 이전에 수반되는 기안-협상-거래에 대한 안전장치 비용을 포함하고, 사후적 거래비용은 부적합-흥정-계약관계의 운영-경제적 확증 비용을 포함
이철주 외 (2007), 조근식 (2013), 조승균 외 (2015)	-정부가 민간부문과의 업무 위탁 및 조달 계약 등을 맺을 때에 기회주의적 행동으로 인한 거래비용이 발생할 수 있음 -기회주의적 행동은 계약의 불이행이나 허위자료의 제출 등으로 나타남 (조승균 외, 2015)
정형권 (2009)	-부동산 담보 및 신용보증기관의 보증을 통한 중소기업 대출이 대다수임
박정수 (2016)	-어느 정도 상환 가능성이 높고 성과를 낼 수 있는 중소기업이 지속적으로 정책자금을 신청하는 것으로 볼 수 있음
도영호 (2019)	-개별 중소기업을 평가할 수 있는 실적 및 재무정보의 확보가 쉽지 않음

그렇다면 이러한 거래비용을 줄이기 위하여 성장가능성이 높은 중소기업은 어떻게 판별할 수 있을까? 그리고 계약조건을 잘 이행하고 지원받은 자금을 적절하게 사용하는지는 어떻게 판단할 수 있을까? 정책자금 지원 대상을 선정하는 과정에서는 구체적인 선별기준을 적용하고 사전적 거래비용을 줄여서 적절한 중소기업을 선택하는 것이 중요할 것이다. 자금을 제대로 사용하고 있는지 사후감시를 할 때에도 마찬가지로 명확하고 구

3) "...the principle of bounded rationality: the capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world – or even for a reasonable approximation to such objective rationality." 〈출처: Simon, H. (1957).〉

체적인 규정을 통해 사후적 거래비용을 줄여야 할 것이다. 다음 절에서는 일반적인 금융기관의 기업자금 지원 시 대상자 선별과 사후감시에 대한 이론적 검토와 계약의 효율성 제고를 위한 장치(mechanism)에 대한 이론적 검토를 실시한다.

1. 대상자 선별(Screening) 관련 이론

통상적으로 대출을 제공할 때 어떤 기준으로 대상자를 선별하는지에 대한 연구는 주로 은행과 같은 금융중개기관을 중심으로 이루어졌다. 특히 중소기업 대출의 경우 일반적인 대출에 비하여 정부 정책으로부터 더 많은 영향을 받을 수 있다는 점을 고려한 연구는 많지 않다.

기존 연구에 따르면, 은행권에서의 대출 계약조건은 대출받는 사람을 선정하는 과정에 직접적인 영향을 미친다(Hertzberg et al., 2018: 3533). 대출 계약조건이 대출받는 사람으로 하여금 각자가 가진 정보에 입각하여 각각 다른 이율과 조건(예컨대 만기일)의 대출상품을 스스로 선택하고, 부도 가능성이 높은 기업은 이자율은 높지만 만기기간이 보다 긴 대출상품을 선택한다(Hertzberg et al., 2018: 3533). 이렇게 은행을 비롯한 금융중개기관을 통하여 자금수요자에 대하여 대출이 이루어질 경우, 자금공급자가 자금수요자의 신용정보를 간접적으로 습득하게 된다(조봉환 외, 2010: 58-59).

다만 Lee & Sharpe(2008)는 금융중개기관에 대한 많은 연구들이 모든 금융기관(혹은 대출 제공하는 은행)이 대출 대상자를 선별하고 사후감시하는 역량이 동일하다는(homogenous) 가정을 하는 맹점을 가지고 있다고 지적하였다. 현실적으로 은행마다 규모나 리스크, 직원 수 등에서 차이를 보인다. 이에 따라 대출을 제공할 대상자를 선별하고, 이들을 사후적으로 관리하는 역량 차이를 보일 것이다. 특히 대출자 선별과 사후감시 역량이 뛰어난 은행으로부터 대출을 받았다는 사실이 공표되는(announce) 것이 기업의 누적초과수익률(cumulative abnormal return)에 긍정적인 영향을 미친다는 실증연구 결과도 있다(Lee & Sharpe, 2008: 34-35).

그러나 앞서 소개된 기존 연구결과들은 대출상품을 선택하는 고객이 여러 조건에 반응하여 자신에게 적절한 상품을 스스로 고르는 구조를 보여주지만, 대출을 제공하는 금융기관의 입장에서 구체적으로 어떠한 선별기준을 운영하는지에 대한 논의는 부족하다. 특히 중소기업의 경우는 대기업에 비하여 대출을 받을 수 있는 금융권 창구가 제한되어 있다. 이에 따라 특정 금융기관 또는 정부기관에 대출을 신청하는 중소기업이 몰릴 때, 이를 각 기관에서 일정한 기준을 만족하는 기업을 선별하여 대출을 제공할 필요가 있다.

아르헨티나에 진출한 국내외 시중은행이 어떤 조건에서 중소기업에 대출을 제공하는

지 살펴본 실증연구에서는, 기업정보가 불투명한(informationally opaque) 소규모 중소기업에 비하여 규모가 큰 중소기업이 대출을 받을 가능성이 높은 것으로 나타났다(Berger et al., 2001: 2149-2157). 특히, 기업에 대한 정확한 정보를 얻기 힘든 외국 은행이나 타 지역의 은행에서 이러한 효과가 두드러지는 것으로 보인다. 해당 결과는 같은 중소기업이라도 신용평가를 위한 정확한 정보를 더 많이 제공할 수 있는 역량이 있을 때 대출을 받기가 용이하다는 것을 보여준다.

한편 중소기업의 경우는 대출을 제공하기 위한 신용평가 과정에서 시장경쟁력, 경영진의 역량과 기술 보유 여부 등의 비재무적 요소를 고려해야 한다(유원종 외, 2015: 3195-3196). 이는 외부감사 대상이 아닌 중소기업의 경우에는 재무적 정보만을 가지고 신용평가를 하기에는 정보의 신뢰성이 낮기 때문이다(유원종 외, 2015: 3196; 김영숙 외: 2003; 정현순 외: 2003; 장원경 외, 2002: 237-244). 실제로 신기철(2013)의 연구결과에 따르면 우리나라 중소기업진흥공단의 정책자금 지원대상 선정을 위한 의사결정 과정에서 신용등급과 비재무·재무점수, 기술등급과 자금의 종류[4] 등이 중요한 요소로 나타났다. 그러나 재무적 정보와 달리 비재무적 정보는 평가 전문가의 주관성이 개입될 가능성이 존재하며, 객관적인 계량화가 어렵다는 점을 염두에 두어야 한다. 그럼에도 불구하고 일부 연구는 중소기업에 대한 시중은행 대출 시 중요한 고려요소가 무엇인지 살펴보았다. 유원종, 이철규(2015)의 경우는 기존문헌의 분석을 통하여 주요 비재무 변수를 추출하였다. 다음의 〈표 2〉는 해당 연구에서 다루는 주요 비재무 변수이다.

〈표 2〉 중소기업 신용평가에 포함되는 주요 비재무적 요소.

상위계층	하위계층
경영자 역량	경영자의 전문성
	경영자의 리더십
	경영자의 자금조달능력
기업경쟁력	수익성
	시장성
	기술력
거래신뢰성	업력
	동업계 세평
산업환경	산업평가등급
	불확실성
	업종의 경기 민감도

출처: 유원종, 이철규(2015)에서 일부 발췌

4) 신기철(2013)의 연구에서 다룬 자금종류는 중소기업진흥공단의 창업기업, 창업초기, 개발기술사업화, 신성장기반, 긴급경영안전 자금 유형에 국한된다.

연구 결과, 국내 시중은행의 기업대출담당자가 중소기업 대출을 위한 신용평가를 실시할 때 가장 중요하게 생각하는 비재무적 요소는 경영자역량인 것으로 나타났다. 각 시중은행의 운영방침에 따라 우선순위는 다르게 나타날 수 있으나, 대체로 수익성이나 시장성, 기술력 등의 기업경쟁력 외에 경영자의 리더십, 경영전문성, 자금조달능력 등을 중요요소로 고려한다(유원종, 이철규, 2015: 3206).

〈표 3〉 대상자 선별(screening) 관련 기존 연구

문헌	주요 내용
Berger et al. (2001)	-아르헨티나의 경우 기업정보가 불투명한 소규모 중소기업에 비하여 (기업정보가 상대적으로 투명한) 큰 규모의 중소기업이 은행으로부터 대출을 받을 가능성이 더 큰 것으로 나타남
Lee & Sharpe (2008)	-금융중개기관에 관한 많은 연구가 금융기관의 대출 대상자 선별 및 사후감시 역량이 동일하다는 가정을 하고 있음 -실증연구 결과, 대출 대상 선별 및 사후관리 역량이 뛰어난 금융기관으로부터 대출을 받았다는 사실이 공표되는 것이 기업의 누적초과수익률에 긍정적인 영향을 미침
조봉환 외 (2010)	-금융중개기관을 통한 대출 과정에서 자금의 공급자가 수요자의 신용정보를 간접적으로 습득함
신기철 (2013)	-중소기업 정책자금 지원대상 선정 과정에서 신용등급과 재무점수 외에 비재무점수와 기술등급 등이 중요한 요소로 작용함
유원종 외 (2015), 김영숙 외 (2003), 정현순 외 (2003), 장원경 외 (2002)	-외부감사 대상이 아닌 중소기업의 경우 재무적 정보의 신뢰성이 낮음 -따라서 대출을 위한 신용평가 과정에서 기업의 시장경쟁력과 경영진의 역량, 기술 보유 여부 등 비재무적 요소를 고려해야 함
Hertzberg et al. (2018)	-(복수의) 은행 대출 계약조건이라는 정보에 입각하여 대출 받는 당사자가 스스로 대출상품을 선택함

2. 사후감시(Monitoring) 관련 이론

일반적으로 경영자가 외부 투자자금 또는 대출을 통하여 기업을 경영할 때에는 주인-대리인 현상이 발생할 수 있다. 경영자가 외부에서 받은 자금을 가지고 기업 경영으로부터 수익을 얼마나 잘 내는지, 또는 기업 경영이 아닌 다른 사적인 용도로 자금을 유용하지 않았는지 감시가 필요하다(Shleifer & Vishny, 1997). 이는 금융기관으로 하여금 일단 대출을 실행하기 위한 심사과정 과는 별도로, 대출 이후에 지속적으로 감시를 실시할 방법을 강구해야한다는 의미로 볼 수 있다.

Diamond(1984)는 융자를 중개하는 금융기관의 입장에서, 리스크의 다변화를 통하여 대출 후 사후감시 과정에서 발생하는 비용을 최소화할 수 있다고 주장하였다. 특히 리스

크를 다변화하는 과정이 “대출고객과 기관 간 [정보비대칭에 기인한] 인센티브 차이로 인한 문제를 해소”한다고 설명하고 있다(Diamond, 1984: 393). 특히 Diamond는 Schumpeter(1939)의 금융 중개이론에 입각하여, 개별 자본가가 각각의 대출자에 대하여 대출계약 조건 이행 여부를 직접 모니터링하는 것보다 은행과 같은 중개자를 통하는 것이 비용적으로 유리하다는 것을 보여주었다.

한편 Diamond(1991)의 연구는 대출계약 당사자 간의 정보비대칭성에 주목하여 사후감시(monitoring)가 이루어지는 조건을 살펴보았다. 모형을 활용한 분석 결과, 신규 대출을 받거나 신용등급이 저-중등급에 이르는 대출자는 사후감시가 적용되는 은행 대출을 이용한다. 이런 대출자들은 사후감시를 받는 과정에서 좋은 평판을 얻고, 이후에는 사후감시가 적용되지 않는 직접대출(회사채 발행 등)로 전환하게 된다. 오랫동안 좋은 평판을 쌓게 되면 도덕적 해이를 야기하는 역선택을 할 가능성은 적다고 본다. 아직 신용등급이 낮은 경우에는 사후감시가 적용된 대출을 통하여 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

또한 일반적으로, 은행과 같은 금융중개기관은 자금수요자와 자금공급자를 연결하여 대출을 제공하였을 때, 대출을 받은 기업의 파산으로 인한 은행의 손실을 막을 동기를 가진다(조봉환 외, 2010: 58). 따라서 기업의 경영자에 대한 감시가 이루어지고, 기업(또는 자금수요자)과 은행(또는 자금공급자) 간의 정보비대칭 문제가 완화될 수 있다(Fama, 1985; Diamond, 1991; Gibson, 1995; 조봉환 외, 2010).

한편 Denis & Wang(2014)은 대출을 제공하는 기관이 계약 재협상을 통하여, 대출자인 기업의 운영과 재무 정책에 대한 통제 권한을 가지고 있다는 주장을 하고 있다. 최초 계약 당시 기업의 재무상황이나 운영상황이 계약 당시의 상황과 달라지는 것을 고려하여, 계약 재협상이 자주 일어난다는 것이다. 특히, 계약의 중대한 위반사항이 발생하지 않더라도 계약 재협상은 이루어진다. 그렇기 때문에, 재협상이 이루어진 이후 대출을 제공받은 기업의 투자활동은 재협상으로 인한 계약 내용 변경에 영향을 받을 수 밖에 없다.

특히 Dichev & Skinner(2002)의 연구에 따르면, 민간 대출기관이 대출계약을 작성할 때 대출자의 재무적 위기와는 무관하게 계약상 사후감시(monitoring) 항목을 위반하기 쉽도록 약정 내용을 다소 엄격하게 만드는 경향이 있다. Lummer & McConnell(1989)의 경우에도 기업 입장에서 이자율과 같은 대출재계약 조건이 이전보다 개선(改善)되는지 개악(改惡)되는지에 따라 자본시장에서 기업의 가치에 영향을 미칠 수 있다고 지적하였다. 위와 같은 연구결과로 비추어 볼 때, 기업에게 대출을 제공하는 금융기관은 통상적으로 사후감시 기능을 갖추고 대출자를 통제한다. 그러나, 중소기업에 대한 대출 또는 신용보증을 제공하는 정부 기관이 실제로 구체적으로 어떤 사후감시 기준을 마련하여

운용하고 있는지는 새로이 실증연구가 필요하다.

〈표 4〉 사후감시 (monitoring) 관련 기존 연구

문헌	주요 내용
Diamond (1984), Schumpeter (1939)	-Schumpeter(1939)의 금융중개이론에 입각, 개별 자본가가 아닌 은행(중개기관)이 대출자의 대출계약조건 이행 여부를 확인하는 것이 비용적으로 유리함
Diamond (1991)	-모형 분석 결과, 신규 대출을 받거나 신용등급이 낮은 대출자는 사후감시가 적용되는 은행 대출을 이용하여 좋은 평판을 쌓는 선택을 함
Shleifer & Vishny (1997)	-경영자가 외부에서 받은 자금을 경영에 투입하여 낸 수익과 자금의 사적 유용 여부 등의 감시가 필요함
Dichev & Skinner (2002), Lummer & McConnell (1989)	-민간 대출기관이 대출계약을 맺을 때 다소 엄격한 약정 내용을 적용하는 경향이 나타남 -대출 재계약 과정에서 약정 내용이 자본시장에서의 기업 가치에 영향을 미칠 수 있음
조봉환 외 (2010), Fama (1985), Gibson (1995) Diamond (1991)	-금융중개기관은 자금의 수요자와 공급자를 연결하여 대출을 제공하고, 이로 인한 손실을 막을 동기를 가짐 -손실을 최소화하기 위하여 기업 경영자에 대한 감시를 실시하고, 이 과정에서 자금 수요자와 공급자 간 정보비대칭 문제가 완화됨
Denis & Wang (2014)	-대출 공급자는 재협상을 통하여 대출을 받은 기업의 운영과 재무 정책에 대한 통제 권한을 행사함

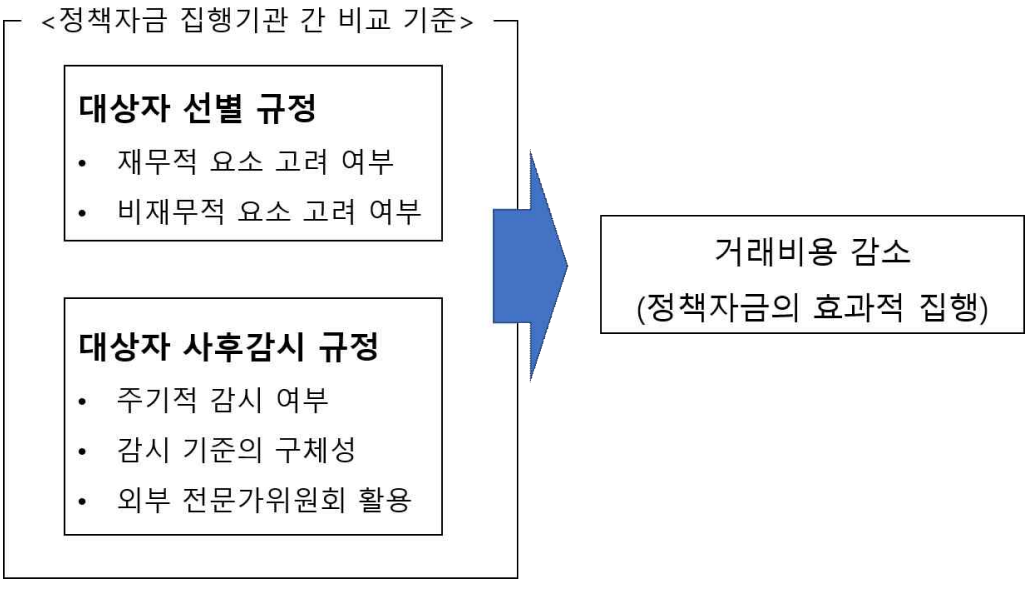
3. 분석틀 및 분석방법

앞서 다룬 기업 융자지원 과정에서의 대상자 선별과 사후감시에 대한 이론적 논의를 토대로, 본 연구는 우리나라의 중소기업진흥공단, 신용보증기금 및 기술보증기금의 중소기업 정책자금 지원 대상자 선별 및 사후감시 정책을 살펴볼 것이다. 자금 공급자(정책자금 집행기관)와 자금 수요자(정책자금 수혜 중소기업) 사이의 정보비대칭성과 거래비용 측면에서 정책자금 집행기관의 정책을 비교 분석한다. 특히, 정책자금 지원 대상자 선별 과정에서는 각 기관이 실제로 재무적 요소와 비재무적 요소를 종합적으로 고려하는지 여부를 비교할 것이다. 대상자 사후감시 과정에서는 계약조건의 이행 여부를 주기적으로 감시하는지, 구체적인 기준을 가지고 감시 및 사후처분을 하는지, 그리고 전문가를 활용하는지 여부를 비교할 것이다.

이러한 선별 및 사후감시 규정을 통해서 각 기관은 정책자금 지원 대상 기업을 효과적으로 가려내고, 지원 후에는 각 기업이 해당 자금을 본래의 목적대로 활용하는지 확인할 수 있을 것이다. 적절한 선별 및 사후감시 규정을 운영하는 기관은 자금 지원 대상 기업

과의 정보비대칭성과 사전적·사후적 거래비용을 줄이고, 정책자금을 효과적으로 집행할 것으로 기대한다. 따라서 본 연구는 〈그림 1〉에서 다음과 같은 분석틀을 제시한다.

〈그림 1〉 중소기업 정책자금 집행기관의 대상자 선별 및 사후감시 규정 비교 분석틀



이를 위해 중소기업에게 직접 대출 또는 대출 보증의 형태로 정책자금을 지원하는 중소기업진흥공단, 신용보증기금 및 기술보증기금의 대출 및 보증 관련 내부 규정을 분석한다. 구체적으로, 중소기업에 지원하는 정책자금의 지원대상 선별조건이 기관별로 어떠한 차이를 보이는지 비교 분석하고, 기존 문헌 및 이론과 비교하여 우리나라의 중소기업 정책자금 지원 과정에서 나타나는 대상자 선별과 사후감시 기능에서의 개선방안을 제시할 것이다.

Ⅳ. 중소기업 지원 대상자 선별 및 사후감시과정에 대한 분석결과

1. 지원기관에 대한 개관

중소기업진흥공단은 중소기업에 대하여 융자를 제공하고 있으며, 2019년 기준 지원 규모는 3조 6,700억원이다. 이는 민간 금융기관이 금융 지원하는 중소기업에 비하여 비교적 신생의 소규모 중소기업에 대한 정책자금 지원으로 차별성을 보이고 있다(이민호, 2009: 302). 구체적으로는 기업의 성장단계와 정책목적에 따라 크게 6개 종류의 자금을 지원한다. 신규 창업을 통해 새롭게 시장에 진입한 중소기업에 대해서는 혁신창업을 지원하고, 일자리 창출에 소요되는 비용을 지원하며, 개발한 기술의 사업화에 투입해야하는 비용에 대한 지원을 제공한다. 동시에 단순 융자가 아닌, 투융자복합금융을 통하여 중소기업진흥공단이 직간접적으로 사업의 이익을 공유하는 형태의 지원 정책도 마련되어 있다. 한편 성장기에 있는 중소기업을 대상으로는 제조설비의 스마트화 및 혁신성장을 위한 신성장기반 융자 프로그램이 제공된다. 더불어 내수 위주의 사업을 수출형 사업으로 전환하여 새로운 시장을 개척하려는 중소기업에 대한 융자금 지원 정책도 있다. 재무적 어려움을 겪고 있는 중소기업에게는 사업전환, 재창업, 경영구조 개선 등을 위한 융자금 지원도 이루어진다. 이에 더해 긴급경영안정자금은 재해를 겪었거나 일시적으로 어려움에 봉착한 중소기업의 경영안정을 도모하는 데에 도움을 준다.

신용보증기금은 주로 기업의 운영과 신규창업에 소요되는 자금의 융자에 대한 보증을 제공한다. 보증은 정부가 중소기업에게 정책자금을 지원하는 수단의 하나로, 금융기관이 기업에 대해 신뢰할만한 재무정보를 충분히 얻지 못하는 정보비대칭의 상황에서 보다 적극적으로 대출을 시행할 수 있도록 한다(도영호, 2019: 81-82). 특히, 중소기업이 투자자금을 조달하여 다양한 사업을 운영하게 되면, 국가의 경제가 발전하고 일자리가 만들어지는 등 정책목적을 실현하는 데에 도움이 될 수 있다(Riding & Haines, 2001; Kang & Heshmati, 2008; 도영호, 2019: 82). 신용보증기금의 보증상품은 중소기업진흥공단의 융자 상품에 비하여 상품의 스펙트럼이 넓으며, 상품이 더 세분화되어 있다. 중소기업이 금융기관으로부터 대출을 받을 때 담보로 활용할 수 있는 신용보증을 제공하는데, 이는 중소기업진흥공단이 직접대출/대리대출을 통하여 정부의 정책자금을 중소기업에 직접 지원하는 것과 차이를 보인다. 신용보증기금은 주로 중앙정부가 신용보증기관에 대한 자금지원을 하면, 이를 통하여 형성된 기금을 중소기업에 대한 대출 보증지원

및 보증채무 이행에 활용한다. 금융부가성(financial additionality) 측면에서 보면, 신용보증으로 인하여 중소기업이 원래 민간 금융기관으로부터 받을 수 있는 융자에 비하여 더 큰 규모의 융자를 더 낮은 이자비용으로 받는 효과도 확인할 수 있다(도영호, 2019). 신용보증기금은 다양한 경우에 대한 신용보증이 가능하도록 세분화된 보증상품을 마련해두고 있다. 기본적으로 창업에 소요되는 융자금에 대한 보증, 사업 운영에 대한 융자금 보증, 실패 기업에 대한 재기 지원, 수출기업 지원 등이 주요 상품이다. 이와 더불어 지식재산 창출을 위한 연구개발 및 사업화 비용에 대한 보증지원, 기업 인수합병에 소요되는 비용에 대한 보증지원, 회사채 발행을 통해 기업이 직접 자금을 조달할 수 있도록 유동화회사 보증지원을 하는 등 중소기업진흥공단에서 직접지원을 하지 않는 부분에 대해서도 보증지원을 제공한다. 전반적으로는 중소기업에 대한 정책자금 지원을 한다는 관점에서 중소기업진흥공단과 유사한 점이 있다.

기술보증기금은 기술 관련 창업기업 또는 중소기업에 대한 기술성 및 사업성을 평가하여 보증지원을 실시하고 있다. 창업기-도약기-재기 중소기업에 대하여 보증지원을 하는 것과 더불어, 기술개발을 하거나 4차산업혁명 관련 사업을 영위하는 기업에 대해서 정책자금이 지원되도록 보증서를 발급한다. 신용보증기금과 유사한 보증지원 상품을 제공하면서도, 기술개발과 혁신성장에 특화된 기업에 대한 보증지원을 위해 기술성과 사업성을 평가하는 데에 중점을 두고 있다.

앞에서 다룬 중소기업진흥공단, 신용보증기금 및 기술보증기금의 중소기업에 대한 정책자금 지원의 유형은 다음과 같이 정리할 수 있다. 세 기관 모두 중소기업을 창업기-성장기-재도약기로 구분하여 지원한다는 점은 공통점이지만, 중소기업진흥공단은 융자, 신용보증기금과 기술보증기금은 융자에 대한 보증서를 발행한다는 점이 가장 큰 차이이다. 또한 신용보증기금과 달리 기술보증기금은 기술 분야에 특화된 보증 지원 사업을 전개한다는 차이가 있으며, 이에 따라 기술성과 사업성을 평가한다. 한편 신용보증기금은 유동화회사의 회사채 발행을 위한 보증지원을 하는 것과 동시에, 전자상거래 채무보증과 이행보증, 담보어음보증, 상거래담보보증 등 다양한 보증지원 상품을 제공하는 것이 특징이다. 중소기업진흥공단은 정책자금을 융자의 형태로 제공하는 만큼, 재해를 겪거나 일시적인 재무적 위기에 처한 중소기업에 대한 긴급경영안정자금을 제공한다는 특징이 있다.

세 기관 모두 정부의 정책자금을 직간접적으로 중소기업에 제공한다는 공통점은 있지만, 융자와 보증이라는 차이와 기술 분야에 특화된 지원을 하는 등의 차이가 있다. 그렇기 때문에, 지원 대상 기업을 선정하고 이들을 사후관리하는 기준이 기관에 따라 상이할 수 있다.

2. 정책자금 지원 대상자 선별 과정(Screening)

1) 중소기업진흥공단 내부 규정 분석

중소기업진흥공단(이하 중진공)은 중소기업의 성장단계별로 지원방향과 지원사업을 달리하여 정책자금 융자를 제공하고 있다. 중소기업진흥공단의 전반적인 융자사업 단계는 다음과 같다. 융자를 희망하는 중소기업이 온라인으로 중진공 홈페이지에서 융자신청을 하게 되면, 중진공은 기업의 융자신청 자격요건을 확인한 후 요건 충족 시 기업평가 및 진단을 실시한다. 기업평가 및 기업진단의 결과에 따라 융자 여부를 결정하며, 지원금액을 기업에 통보하게 된다. 융자는 중진공이 중소기업에게 직접 대출을 하거나 금융회사를 통한 대리대출의 형태를 띠게 된다.

중진공이 중소기업에 대한 정책자금을 제공하는 행위는 중진공의 〈중소기업 융자사업 요령〉(중소기업진흥공단, 2018a)이라는 내부 규정에 입각하여 이루어진다. 이 절에서는 중진공이 융자 제공 기업 선정을 위하여 어떤 심사 절차를 거치는지 살펴보겠다.

〈그림 2〉 중소기업진흥공단의 지원 대상자 선정 과정상 고려요소

<table>
<tr><td rowspan="2">자가진단</td><td rowspan="2">▶</td><td>사전상담 및 융자신청</td><td rowspan="2">▶</td><td colspan="2">기업평가</td></tr>
<tr><td>기초 재무정보</td><td>신용위험평가모형</td><td>기술사업성평가모형</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>재무평가 항목
계량비재무평가 항목
대표자평가 항목</td><td>기술개발기반, 시장전망
경영자 경영관리
산업재산권 및 인증
수출, 고용창출 등</td></tr>
</table>

중소기업진흥공단에 융자를 신청하고자 하는 기업은 우선 중진공 웹사이트에서 자가진단을 통해 융자 신청 요건에 부합하는지 확인 후, 중진공을 방문하여 사전상담을 거친다. 사전상담 단계에서 중진공의 지역본부 또는 지부가 해당 중소기업의 정책자금 신청 기회 부여 여부를 결정하며, 이 기회를 부여받은 기업은 온라인으로 융자신청서를 제출[5]한다. 사전상담 및 융자신청 단계에서 중소기업진흥공단은 대출을 받고자 하는 중소기업의 기초적인 재무정보를 1차적으로 확인하게 된다.

중진공이 중소기업에 대한 융자를 결정하는 데에 가장 주요한 역할을 하는 절차는 기업평가이다. 기업평가는 기술사업의 경쟁력과 부실화 정도를 나타내는 기업평가등급 산정을 목적으로 한다. 신용위험평가모형에 의한 신용위험평가를 실시하고, 기술사업성평

5) 중소기업진흥공단과의 사전상담시 최근 3개년 표준재무제표를 제출하고, 융자를 신청할 때에는 최근 1년간 부가가치세 과세표준 증명원을 제출해야 한다.

가모형에 의거한 기술사업성평가를 실시하는 것이 주된 내용이다. 이 중 신용위험평가모형은 대체로 재무적 정보를 활용하여 기업에 대한 평가를 실시하며, 기술사업성평가모형은 비재무적 요소를 활용하는 것이다.

신용위험평가모형은 계량화가 가능한 정보를 통계적인 방법을 이용하여 신청기업의 신용위험을 측정하는 것으로서, 재무평가모형, 계량비재무평가모형, 대표자평가모형으로 구분할 수 있다. 이 중 계량비재무평가모형은 계량화가 가능한 비재무요소 또는 재무비율을 제외한 기타 재무요소를 통계적 방법을 이용하여 평가하는 모형이다. 한편 대표자평가모형은 기업 대표자(실질적 기업주) 개인의 신상정보 및 금융거래정보를 통계적 방법으로 평가하는 모형이고, 재무평가모형은 기업의 재무건전도를 평가하기 위한 모형이다. 재무평가모형은 기업의 순이익증가율, 무형자산을 제외한 자본 대비 유형자산의 비율, 차입금에 대한 의존도, 총자본투자효율, 총 신용기간, 잉여금 비율, 현금성 당좌자산 대비 유동자산의 비율, 그리고 금융비용 보상비율을 포함한다. 한편 계량비재무평가모형은 단기연체에 대한 복합지표, 한도거래 평균 잔액소진율, 신용공여액 대 현금흐름, 신용공여액 대 자기자본, 그리고 비은행권에서의 기업신용공여에 대한 평균 과목 수 등을 포함한다. 마지막으로 대표자평가모형은 기업 자체에 대한 평가항목이 아닌, 기업의 대표자 개인에 대한 재무적 정보를 검토한다. 해당 모형은 대표자의 대출 잔액, 신용카드 실적, 체불 또는 연체에 관한 복합지표 등을 살펴본다.

중진공이 기업평가 단계에서 활용하는 신용위험평가모형은 재무적 정보를 제공하는 다수의 지표를 포함하는 바면, 중소기업이 보유한 기술사업성에 대한 평가는 비재무적 요소를 확인한다. 기업평가 단계에서 확인하는 비재무적 요소로는 산업재산권, 각종 규격표시 인증 여부 등으로 확인할 수 있는 개별 기업의 핵심기술 및 생산기술 등 기술개발기반, 그리고 해당 분야 시장 전망과 시장경쟁력이 있다. 또한 정책목적성으로는 개별 기업의 수출 기여도, 고용창출 등의 사회적 가치 증진 여부를 확인한다. 재무적 요소를 주로 검토하는 신용위험평가모형에 비하여 기술사업성평가모형은 계량적, 객관적 지표보다는 상대적으로 비계량적, 주관적 요소를 측정하는 것으로 볼 수 있다. 기술성, 사업성, 경영능력 외에 사업타당성평가는 중진공의 기업진단팀(융자 신청기업의 현장실태조사를 위해 구성된 경영 또는 기술조사자)이 현장실태조사의 방식으로 실시한다. 또한 경우에 따라서 학계 또는 업계의 외부 전문가도 활용할 수 있다.

다만, 개별 중소기업의 시장성과 기술성을 평가하는 항목은 업종이나 기업의 운영기간에 따라 약간의 차이를 보인다. 예를 들어 통상적인 제조업 기업에 대한 평가 항목에 더하여 정보처리업 기업에 대해서는 기술성-핵심기술을 평가하는 항목에 '프로젝트 개발방법

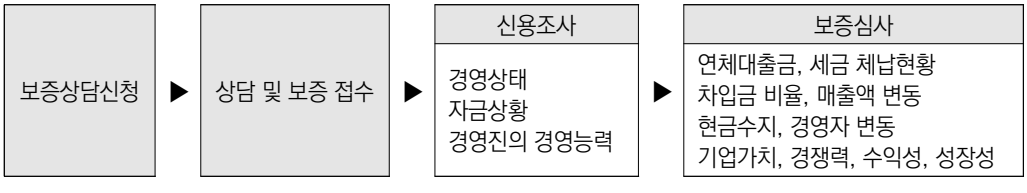
론'을 추가로 고려한다. 정보처리업 기업에 대해서는 생산기술을 평가하지 않으며, 시장경쟁력에서는 제조업과는 달리 '시장지위'만을 고려한다. 한편 지식기반서비스업은 조금 더 다른 평가 체계를 적용한다. 기술성 평가에서는 서비스 인프라(서비스 인력-시설-운영)와 서비스 품질수준(차별성, 품질관리) 항목을 평가한다. 시장경쟁력은 정보처리업과 마찬가지로 '시장지위'만을 고려한다. 이 외에 나머지 항목은 제조업 및 정보처리업과 동일하다.

종합하여 보면, 중소기업진흥공단은 재무적 정보와 비재무적 정보를 함께 고려하여 기업에 대한 평가를 내린다. 기업평가 결과를 활용하여 개별기업에 대한 융자결정 여부를 판단한다. 다만, 사업기간이 3년 미만으로 짧은 기업이나 예비창업자, 재창업자금, 구조개선전용자금 신청기업에 한하여 기술사업성등급만으로 기업평가등급을 산출하는 등 예외는 존재한다. 기업평가등급을 관리하는 평가관리부서는 평가모형의 적정성 여부, 등급 현황, 등급분포의 추이 등을 연 1회 이상 정기적으로 점검하고 관리하는 것이 원칙이며, 기업평가등급을 데이터베이스화 하여 보관해야 한다.

2) 신용보증기금 내부 규정 분석

신용보증기금은 담보 능력이 부족한 기업에 대하여 기업의 신용도를 심사하여 신용보증서를 발급하고, 기업으로 하여금 금융회사로부터 대출을 받을 수 있도록 신용보증 제도를 운영하고 있다. 이 때 금융회사는 신보가 기업에 발급해준 보증서를 담보로 대출을 제공하는 것이다. 신용보증기금 내부 규정 체계 중 「신용보증규정」에 따르면, 해당 규정은 〈신용보증기금법〉 및 같은 법 시행령, 〈신용보증기금 정관〉, 〈업무방법서〉 및 금융위원회의 보증운영과 관련된 지침에 따른 신용보증 및 유동화회사보증 업무에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있다(신용보증기금, 2018c). 「신용보증규정」과 더불어 「보증심사 운용요령」과 「보증취급절차 운용요령」, 「사후관리 및 상시관리 운용기준」 등의 내부규정에 따라 보증 절차를 이행하게 된다. 더불어, 세부 보증 사업에 대한 시행령과 보칙이 각 보증사업별로 마련되어 있기 때문에 경우에 따라 일반적인 규정에 대한 예외가 적용될 수 있다.

〈그림 3〉 신용보증기금의 지원 대상자 선정 과정상 고려요소



대출에 대한 신용보증이 필요한 기업은 신용보증기금의 영업점을 방문하거나, 신용보증기금 웹사이트를 이용하여 온라인상에서 보증상담을 신청할 수 있다. 신규로 대출에 대한 신용보증을 신청하는 기업의 경우 신용보증기금의 상담절차를 거친다. 이후 보증지원 대상 선정을 위한 심사 과정의 첫 단계로 신용보증기금의 영업점 또는 본부에서 기업의 신용조사를 실시한다. 신용조사는 기업의 경영상태를 확인하고, 자금상황과 경영능력 등을 종합적으로 파악하는 단계로, 크게 예비조사와 현장조사로 구분한다. 예비조사에서는 신용보증을 신청한 기업에 대한 신용조사자료를 수집하여, 누락된 부분이나 위조 혹은 변조된 사항을 확인한다. 예비조사 이후 현장조사에서는 신용조사 자료와 관련 증빙자료를 대조하는 과정을 거치고, 대표자 등 경영진의 경영능력을 검토한다. 또한 자금상황과 가동상황, 영업상황을 실사 확인하며, 예비조사 단계에서 중점적으로 조사가 필요하다고 판단한 사항도 확인하게 된다.

다음 단계인 보증심사는 신용조사를 실시하여 기업에 대해 파악한 정보를 토대로, 신용보증기금의 업무방법서 및 관계법령, 규정 등에서 정하는 바에 따라 기업의 신용상태를 종합적으로 판단하는 심사 절차이다. 신용보증기금의 내부규정 중 하나인 「보증심사 운용요령」에서는 신용조사 등을 통해 파악한 내용을 근거로 관계법령, 업무방법서 및 신용보증 규정 등에서 정하는 바에 따라 기업의 신용상태를 종합적으로 판단하는 것이 보증심사의 원칙이라고 명시하고 있다(신용보증기금, 2018a). 보증심사 단계에서는 재무적 정보와 비재무적 정보를 모두 활용한다. 재무적 정보로는 연체대출금 보유현황, 당좌부도, 신용관리등급 보유 및 신용보증부실 발생 현황, 각종 세금 체납 현황, CB 연체 및 보험료 체납정보 보유현황, 매출액 대비 차입금 규모, 매출액 변동추이와 자기자본 규모, 그리고 현금수지현황과 현금흐름, 차입금상환능력 등을 검토한다.

한편 보증심사 단계에서 활용되는 비재무적정보로는 사업장 및 대표자 거주주택에 대한 권리침해 현황, 대표자 및 실제 경영자 변동 내역을 살펴본다. 또한 기업가정신과 기업가치, 경쟁력과 수익성, 성장성을 확인한다는 점에서 계량화된 재무적 정보 외의 정보 또한 심사에 활용한다는 것을 볼 수 있다.

그런데 「보증심사 운용요령」의 제2절: 채무면탈, 보증제한대상 기업의 운용에 따르면, 신보가 보증채무를 이행한 후 구상채권을 변제받지 못한 기업에 대해서는 채무면탈심의위원회에서 채무면탈기업으로 판정을 내린다. 채무면탈기업으로 판정받은 기업은 보증이 금지된다. 또한 제5조의2(보증제한대상)에서는 (1) 보증채무이행기업 및 중소기업매출채권보험계정 대위권 보유기업의 채무관계자 관련 기업[6]과 (2) 유동화회사보증

6) 보증채무이행기업 및 중소기업매출채권보험계정 대위권 보유기업의 채무관계자 관련 기업은 다음의

기초자산 편입기업이면서 채무를 상환하지 않은 기업,[7] (3) 대출금을 용도 외로 유용한 기업, (4) 국세 및 지방세를 체납 중인 기업에 대하여 보증을 제한할 수 있다고 명시하고 있다. 정리하면, 채무를 상환하지 않은 기업이거나, 이 채무에 대한 연대보증인의 기업이거나, 세금을 체납하는 경우, 그리고 대출금을 원래의 목적에 맞게 사용하지 않은 경우 1차적으로 지원 대상에서 걸러지는 것으로 볼 수 있다.

한편 보증심사의 일반기준으로는 매출액과 신용평가등급에 의거한 보증심사등급, 기업가치평가등급과 지식·기술자산평가등급에 의해 산출된 미래성장성평가등급이 있다. 매출액의 경우, 「보증심사 운용요령」의 제3장 1절 18조(적용매출액)에 적용하는 매출액의 종류가 나열되어 있는데, 차기의 1년 매출 추정액, 최근매출액 또는 당기매출액을 적용할 수 있다. 한편 미래성장기업군에 대해서는 일반기업평가시스템 및 창업기업평가시스템에 따른 신용평가등급과 미래성장 가능성을 기준으로 미래 1) KRS-C(업력 7년 초과,일반기업)등급 및 KRS-S(업력 7년 이하, 창업기업, 창업한지 3년 초과)등급, 2) KRS-S(업력 7년 이하, 창업기업, 창업한지 3년 이하)등급, 두 가지 등급기준으로 구분하여 미래성장기업군을 설정한다.

미래성장성이 우수한 기업은 심사방법을 한 단계 완화할 수 있다. 기업가치평가등급은 기업가치평가시스템을 통해 산출된 가치수준, 지식자산평가등급은 담당임원이 따로 정하는 지식자산평가표에 따라 산출된 등급이며, 기술자산평가등급 또한 담당임원이 따로 정하는 기술자산평가표에 따라 산출되는 등급이다. 이 세 가지 항목을 종합적으로

어느 하나에 해당하는 채무관계자 및 채무관계자가 대표자 또는 실제경영자인 기업을 말한다. 〈출처: 보증심사 운용요령 제6조(보증채무이행기업 및 중소기업매출채권보험계정 대위권 보유기업의 채무관계자 관련 기업)〉

1. 보증채무이행기업의 주채무연대보증인
2. 보증채무이행기업의 「어음법」 상 채무자
3. 구상채무를 인수한 자. 다만 규정 제2조제18호에서 정하는 법적 변제의무 종결기업을 선의의 제3자가 인수한 경우에는 적용하지 아니한다.
4. 그 밖에 구상채무의 상환 책임을 부담하는 자
5. 신보의 중소기업매출채권보험계정에서 보험금을 지급한 후 대위채권을 회수하지 못한 어음의 보험계약자 이전의 배서인

7) 유동화회사보증 기초자산 편입기업으로서 채무를 상환하지 않은 기업은 다음에 해당하는 기업을 말한다. 〈출처: 보증심사 운용요령 제7조(유동화회사보증 기초자산 편입기업으로서 채무를 상환하지 않은 기업)〉

1. 「유동화회사보증 운용요령」에서 정하는 바에 따른 기초자산 편입기업으로서 유동화회사에 대한 원리금 채무를 상환하지 않아 본부에서 통보한 기업
2. 제1호에 해당하는 기업의 연대보증인인 기업 및 제1호에 해당하는 기업의 연대보증인이 대표자 또는 실제경영자인 기업
3. 제1호에 해당하는 기업의 해무를 인수한 자 및 그 밖에 상환 책임을 부담하는 자

검토한 후 미래성장성평가등급군 (I군~IV군)이 매겨진다.

마지막으로 신용보증기금은 신용보증 업무에 있어서 합리적인 의사결정을 위하여 보증사업심사위원회를 설치하여 운영하고 있다(신용보증기금, 2017a). 보증사업심사위원회는 크게 신용보증업무에 관한 사항, 투자업무에 관한 사항, 유동화회사보증업무에 관한 사항에 대하여 심의 및 의결하는 기능을 수행한다. 이 연구에서 다루는 신용보증업무의 경우 〈신용보증규정〉에서 보증사업심사위원회에 관련하여 서술한 부분에 한정한다. 〈신용보증규정〉 제10조(보증제한채무)에 따르면 보증심사위원회가 기존 대출금 또는 기존 대출금을 회수하기 위한 신규 대출금에 대하여 보증을 의결할 경우에 한정하여 신규보증을 할 수 있다고 명시하고 있다(신용보증기금, 2018c). 또한 동 규정 제12조(같은 기업에 대한 일반보증한도)는 보증사업심사위원회의 의결을 거쳐 보증금지기업, 보증제한기업, 신용도 취약기업 또는 보증심사등급이 일정 수준 이하인 기업에 대해서도 대출보증을 제공할 수 있다고 한다[8](신용보증기금, 2018c).

또한 신용보증기금은 보증심의위원회와 재심의위원회도 운영하고 있다. 보증심의위원회와 재심의위원회는 〈보증심사 운용요령〉과 〈보증심의 및 재심의위원회 운영기준〉에 준하여 운영한다. 〈보증심의 및 재심의위원회 운영기준〉에 따르면 보증심의는 "보증심사 할 때 고객팀장 등의 축적된 경험을 근거로 지원의 타당성 및 문제점을 다양한 시각으로 분석·검토하여 전결권자에게 보증의사결정에 관한 의견을 제시하기 위하여 논의하는 것"이다(신용보증기금, 2017b). 보증심의위원회는 영업점장 또는 영업본부장을 위원장으로 하는 상설기구로 운영되며, 보증기업이 보증반송 (신용보증기금의 영업점 또는 영업본부에 의한 보증 거부)에 대하여 이의를 제기하거나, 보증심사 과정에서 심사항목에 저촉되는 경우 등 문제의 소지가 발생할 시에 가동되는 기구이다. 보증심의위원회를 통하여 신용보증기금은 융자 보증 대상 중소기업을 선정할 때 보증 신청 기업에 대한 심의를 보다 심도 있게 진행한다고 볼 수 있다.

한편 재심의위원회는 본부의 신용사업부문 담당임원 혹은 영업본부장을 위원장으로 하는 상설기구이다. 본부 재심의위원회의 경우 내부위원으로 고객지원부장과 전문심사센터장을, 외부위원으로 "중소기업은행의 여신기획업무 전문가, 중소기업중앙회의 중소기업 정책업무 전문가, 중소기업연구원의 중소기업 정책 및 금융업무 전문가"를 위촉하

8) 〈신용보증규정〉 제12조(같은 기업에 대한 일반보증한도)에 따르면, 통상적으로 "같은 기업에 대한 일반보증한도는 신보와 기보의 일반보증한도 대상보증을 합하여 30억원으로 하되, 신보와 기보의 일반보증한도 대상보증과 투자금액을 합하여 60억원을 초과하지 못한다." 단, 보증금지기업, 보증제한기업, 신용도 취약기업, 보증심사등급이 일정 등급 이하인 기업에 해당하는 경우, 일반보증한도가 15억원을 초과하지 못하나, 보증사업심사위원회의 의결을 통하여 "보증취급의 타당성을 인정"한 경우 또는 "이사장이 따로 정하는 우대부문보증 대상 기업"의 경우는 통상적인 일반보증한도를 적용할 수 있다.

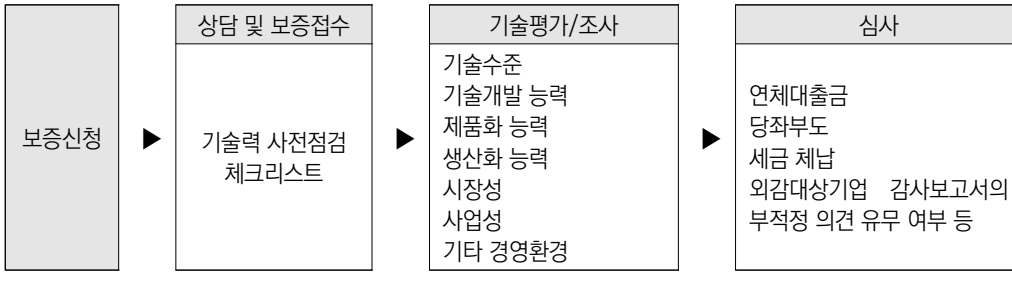
는 것이 특징이다(신용보증기금, 2017b). 영업본부의 재심의위원회의 경우도 외부위원으로 중소기업 관련 유관기관 전문가를 위촉하여, 보증심사 결과에 대하여 이의를 제기하고 재심의를 요청하는 기업에 대하여 재심의가 타당하고 적정한지 심의하여 의결한다.

3) 기술보증기금 내부 규정 분석

기술보증기금은 보증제도를 통하여 담보능력이 미약한 기업이 보유하고 있는 무형의 기술을 심사하고 보증서 발급을 통하여, 각 기업이 금융기관에서 융자를 받을 수 있도록 보증지원을 실시하고 있다.

보증이용절차는 총 6단계를 거친다. 융자에 대한 담보로 보증이 필요한 기업은 기술보증기금 웹사이트의 사이버영업점 또는 영업장을 직접 방문하여 보증신청이 가능하다. 보증신청 내용이 확인되면 기술보증기금 각 영업점의 평가담당자는 보증 신청기업과 상담을 거쳐 기업의 기술사업 내용을 파악한다. 1차적으로 상담이 끝나면, 보증신청에 필요한 자료를 평가담당자가 각 기업에 요청하여 수집하게 된다. 그 다음 단계로는 평가담당자가 자료를 예비검토하고, 현장평가를 실시하여 각 기업의 기술개발 능력과 제품화 능력, 그리고 생산능력, 경영상태, 자금상태 등 기술과 경영 전반을 살펴본다. 이 단계가 끝나면 영업점의 심사담당자와 평가담당자가 해당 내용을 통합 검토 후, 보증 여부를 결정한다. 마지막 단계로는 기술보증기금과 보증 신청기업이 보증약정을 맺은 후, 전자보증서를 채권기관에 전자발송하게 된다.

〈그림 4〉 기술보증기금의 지원 대상자 선정 과정상 고려요소



보증을 신청한 기업에 대해서 기술보증기금 영업점의 평가담당자는「기술평가규정」과「기술평가운용요령」에 입각하여 기술개발 능력, 제품화 능력, 생산 능력 및 경영상태를 확인하여 기술평가를 실시한다(기술보증기금, 2018a; 기술보증기금, 2018d). 표 4에서 확인할 수 있듯이 기술평가 단계는 주로 비재무적인 요소를 고려하며, 재무적인 요소를 직접적으로 검토한다고 볼 수는 없다. 다만 해당 평가 단계에서는 기술성과 시장성,

사업성 및 경영환경을 중점적으로 살펴본다. 기술평가규정에 의하면, 기술평가대상은 다음의 표5에 해당하는 기술을 포함한다.

〈표 5〉 기술보증기금의 기술평가 대상

1. 특허법에 의하여 등록되었거나 출원중인 권리	2. 실용신안법에 의하여 등록되었거나 출원중인 권리
3. 디자인보호법에 의하여 등록된 권리	4. 저작권법에 의하여 등록된 프로그램
5. 기술보증규정 제3조제2항에서 정한 신기술사업자가 보유한 기술	6. 산업통상자원부가 고시한 "첨단기술 및 제품의 범위"에 해당하는 기술
7. 제4조의 업무협약 등에 의하여 평가하기로 한 기술	8. 그 밖에 영업점장이 우수하다고 인정한 기술

해당 규정에 의하면, 기술보증기금이 보증심사를 위해 기술심사를 진행하는 기술은 대체로 법적권리를 기 취득한 기술이다(기술보증기금, 2014b). 따라서 1차적으로 해당 기준에 부합하는 기술을 보유한 기업이 기술보증 대상으로 선정된다. 단, 영업점이 우수기술로 인정하거나, 업무협약에 의하여 평가하는 기술도 있기 때문에 전술한 기준이 적용되지 않는 기술도 경우에 따라서 평가가 가능하다.

평가절차는 크게 두 단계로 이루어져 있다. 먼저 예비평가에서는 신청인이 접수한 자료를 검토하여 접수자료의 적정성을 판단하고, 특정 자금 지원사업의 경우 지원대상요건에 해당하는지를 확인한다. 또한 기술성, 시장성 및 사업성에 대한 개략적인 사항을 확인한다. 다음 단계인 본평가 단계에서는 현장조사와 보완조사를 실시한다. 현장조사에서는 첫 번째로, 기술개발 조직과 인력, 기술개발실적 등 전반적인 기술개발능력을 확인한다. 두 번째로, 기술의 제품화능력을 가늠할 수 있는 제품개발계획과 진척도, 제품의 완성도 등을 평가한다. 세 번째로, 생산화능력에 해당하는 생산설비 보유현황과 가동상태, 공정관리, 품질관리 등을 살펴본다. 또한 기업이 보유하고 있는 각종 증빙자료와 접수 시 제출자료가 일치하는지 교차확인한다. 현장조사와 더불어 보완조사로는 거래처, 금융기관 등을 통한 사실 조회와 관련 기술 산업동향정보 등을 수집한다.

기술평가의 범위는 기술성, 시장성, 사업성, 경영환경 등이며, 평가종류는 기술가치평가, 기술사업타당성평가, 종합기술평가 등이 있다(기술보증기금, 2018a). 기술가치평가는 현재 또는 장래에 시현될 기술의 가치를 평가하는 것으로, 벤처기업육성에관한특별조치법에 따른 벤처기업 현물출자 특례대상 산업재산권, 외국인투자촉진법에 따른 외국인 출자 산업재산권에 대한 평가를 포함한다(기술보증기금, 2014a). 또한 기술의 담보가치를 산정하고 기술이전 및 거래 기준가격 산정, 관련사업의 이전 및 양수도를 위한 평가 등이 포함된다. 기술타당성평가는 신규 기술을 사업화하거나 현행 기술사업에 대한 투자 확대

시 사업의 타당성을 평가하는 것이다. 해당 평가의 경우 벤처기업육성에관한특별조치법에 따라 벤처기업 여부 확인을 위한 평가, 중소기업기술혁신촉진법에 따른 INNO-BIZ 선정을 위한 평가, 발명진흥법에 따른 사업성평가, 정부와 지자체 및 금융기관 등이 중소-벤처기업에 대해 지원하는 기술개발관련자금, 창업자금 또는 육성자금 지원대상자 선정을 위한 평가 등을 포함한다. 또한 기술타당성평가는 금융기관의 기업에 대한 여신심사와 기술거래를 위한 평가, 연구개발 평가를 포함하며, 기술성, 시장성, 사업성, 기타경영환경 등을 평가하기도 한다. 단, 세부평가항목은 대상기업의 특성에 따라서 각각 다른 기술평가모형[9]을 적용할 수 있다. 대표적으로 KTRS(Kibo Technology Rating System)에서는 경영주의 역량(기술 수준, 관리능력, 경영진의 인적구성과 팀웍), 기술성(기술개발 추진능력, 기술개발현황, 기술혁신성, 기술완성도 및 확장성), 시장성(시장현황, 경쟁요인, 경쟁력), 사업성(제품화 역량, 수익전망)에 대한 평가항목을 포함한다.

마지막으로 종합기술평가는 기업의 보유기술을 사업 환경과 전망 등과 연계하여 종합적으로 평가하는 것이다. 해당 평가는 금융기관 또는 벤처캐피탈 등의 투자용 평가, 벤처기업의 코스닥 상장을 위한 평가, 주식가치평가, 기술신용정보 산출 및 제공을 위한 평가, 그리고 기술성, 시장성, 사업성, 기타경영환경 평가를 종합적으로 검토한다.

더불어, 평가 범위 항목에 더하여 평가대상기술 또는 주식의 가치, 심사평점 또는 등급, 운전-시설 또는 기술개발에 소요되는 적정한 자금 규모 외 평가 대상 항목에 대하여 평가자는 평가를 내리게 된다. 이 때 사용되는 기술평가모형은 앞서 언급한 것처럼 평가

9) 기술평가모형은 평가등급, 평가점수, 평가금액, 평가의견 등의 도출을 목적으로 평가대상의 특성에 따라 달리 적용되는 정형화된 평가기법이며, 다양한 평가대상을 위하여 각각 다른 모형을 적용한다. 〈출처: 기술보증기금 기술평가 운용요령 제3조.〉
1. 기술평가등급모형
가. KTRS(Kibo Technology Rating System)
나. KTRS-SM(Kibo Technology Rating System - Startup Model)
다. KTRS-BM(Kibo Technology Rating System - Basic Model)
라. 1인창조기업평가모형
마. 혁신형지식서비스업평가모형
바. 청년창업기업평가모형
사. 예비창업자평가모형
아. 투자용 기술평가모형
자. 소셜벤처기업평가모형
2. 기술가치평가모형
3. R&D평가모형
4. 문화콘텐츠평가모형
5. 녹색기술평가모형(GTRS ; Green Technology Rating System)
6. 기후기술평가모형(CTRS ; Climate Technology Rating System)

등급, 점수, 평가금액, 평가의견 등을 도출하기 위하여 평가대상의 특성에 따라 다르게 적용할 수 있다.

한편 기술평가는 전문성을 제고하고 효율적으로 평가업무를 수행하기 위해 필요에 따라 외부전문가 또는 외부전문연구기관에게 자문을 구하거나, 평가업무의 일부를 위탁할 수 있다(기술보증기금, 2018a; 기술보증기금, 2012). 이에 해당하는 외부 전문가는 대학의 전임강사 이상으로 재직중인 사람이거나, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립-운영 및 육성에 관한 법률, 정부출연연구기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률, 특정연구기관 육성법에 따른 연구기관의 선임급 연구원 등이 해당된다. 또한 기술평가 담당 상임이사가 인정하여 따로 정하는 사람이나 법인, 단체 또한 외부 전문가로 활동할 수 있다.

마지막으로 기술평가의 적정성을 심의하는 기구로 기술평가심의위원회를 운영할 수 있다. 심의위원회는 기술보증기금의 영업점장 외 외부자문인력 2~4인, 내부자문인력 2~4인을 포함해야 한다.

다음 단계인 보증심사에서 기술보증기금 영업점의 심사 담당자는 기술평가의 내용을 토대로, 기술사업평가등급과 신용도유의기업검토표에 따라 신용도 유의기업 해당 여부를 결정하여 종합적으로 보증 결정을 내린다(기술보증기금, 2018b). 해당 내용은 기술보증기금 내부 규정 중 하나인 「보증심사운용요령」에 수록되어 있다. 해당 심사 단계에서는 재무적 정보인 기업의 신용도를 중점적으로 검토한다. 연체대출금 보유 여부, 당좌부도, 신용관리정보대상자 등록 여부, 보증사고 발생 여부, 사업장 또는 대표자 보유 주택에 대한 권리침해 여부, 세금 체납 여부, 소비자거래기록정보 보유 여부, 외부감사 대상기업의 감사보고서 상 부적정 의견 또는 의견 거절 여부 등을 종합적으로 고려한다.

한편 「기술보증규정」에 따르면, 보증금액이 일정액을 초과하거나, 신용도가 취약한 기업 등에 대한 합리적인 보증 의사결정을 내리기 위하여 보증심사위원회를 설치하여 운영할 수 있다(기술보증기금, 2018d). 구체적으로 전문심사위원회는 위원장을 전무이사로 하고, 위원으로는 기술보증부 담당이사, 기술평가부 담당이사, 기술보증부장, 기술평가부장, 재기지원부장, 보증운영실장, 리스크관리실장 외 자문인력 1인으로 구성한다. 일반위원회는 위원장으로 영업점 담당이사, 위원으로 기술보증부장, 기술평가부장, 재기지원부장, 보증운영실장, 리스크관리실장, 그리고 자문인력 1인으로 구성한다. 또한 전문재기위원회는 사업 실패 후 재기를 위하여 보증을 신청하는 기업에 대하여 보증을 심사하는 위원회로, 이는 〈재도전 기업주 재기지원보증〉의 취급 요령에 입각하여 운영한다(기술보증기금, 2019c). 한편 특별위원회는 전문재기위원회와 유사하게 〈저신용기업에 대한 특별

보증 운영기준〉에 따라 구성되거나, 특정 민원 처리를 위하여 구성될 수 있다.

기술보증기금의 보증심사위원회가 의결하는 사항은 일정 수준을 초과하는 보증 규모 또는 신용도 취약 기업에 대한 보증을 의결하기도 하지만, 보증사고기업의 정상화를 위한 보증지원사항을 심의하기도 한다. 또한 민원처리와 재창업 재기 기업에 대한 보증을 심의하는 등, 융자 보증을 제공하기 이전 심사과정에서부터 제공 후 사후관리까지 아우르는 기구라고 볼 수 있다.

3. 정책자금 사후감시 과정(Monitoring)

1) 중소기업진흥공단 내부 규정 분석

중소기업진흥공단은 융자를 제공받은 기업이 대출 후 당초 목적에 부합하도록 자금을 사용하는지 점검하기 위해, 대출기업에 대한 관련자료를 징구하고 실태조사를 실시한다. 당초의 용도와는 다르게 대출자금을 사용할 경우, 자금을 조기회수하는 등 제재를 가할 수 있다. 다만, 청년전용창업자금, 재창업자금, 구조개선전용자금 등을 제공받은 기업의 경우, 대출 후 1년 간 사업계획 진행상황 등에 대한 멘토링을 제공한다.

중소기업진흥공단의 내부 규정 중 〈직접대출 및 대출금관리요령〉은 융자 제공 후 사후관리에 대한 규정을 포함한다. 해당 부분은 비재무적인 정보를 활용하는 것이다. 해당 규정 제68조(대출금 용도외사용 방지)에 따르면, 대출금을 당초의 목적과 다른 용도로 사용하는 것을 방지하기 위하여 관리 방법이 마련되어 있다(중소기업진흥공단, 2018b). 이는 전용계좌의 사용 의무화, 대출금사용내역표 제출의 의무화, 제출된 서류를 점검하고 현장조사 등을 통한 사후 점검으로 이어진다. 점검 결과 대출금을 당초 목적 외의 용도로 사용한 것이 발견되면, 발견 1개월 이내로 해당 금액을 전용계좌로 환원시키도록 조치한다. 만일 이 조치에 불응할 시에는 대출금 전체를 전액 회수할 수 있고, 2회 이상 유사사례 발생 시 3년간 신규대출의 취급이 제한된다.

이와 더불어 재무적 정보와 비재무적 정보를 모두 활용하는 사후관리 절차로 기업의 부실징후를 파악하는 단계가 있다. 중진공의 〈직접대출 및 대출금관리요령〉 규정은 부실징후기업의 지정에 관한 내용도 포함하고 있다. 대출업체의 부실 징후를 파악하기 위한 실태조사는 경영위험과 재무위험, 영업위험, 그리고 기타위험에 대하여 실시한다. 경영위험은 대표자의 변동사항 등 기업의 경영활동과 관련된 중요정보를 검토하여 파악할 수 있으며, 재무위험의 경우 차입금 변동과 같은 기업의 재무활동을 통하여 파악할 수 있다. 영업위험을 파악할 수 있는 정보로는 주요 거래처 변동정보를 대표적인 예로 들

수 있으며, 사업장의 권리침해와 같은 기타 정보를 통하여 기타위험을 인지할 수 있다.

중진공의 지역본부장은 대출기업의 경영위험, 재무위험, 영업위험, 기타위험 등을 기준으로 부실징후를 파악하여 〈조기경보 실태조사서〉를 작성하며, 해당 중소기업을 정상기업/주의기업/예비경보기업/경보기업으로 등급판정을 내리게 된다(중소기업진흥공단, 2018b). 만일 기업이 경보기업 판정을 받으면, 부실징후기업으로 지정되어 다음의 사후조치를 받게 된다. 해당 기업은 기업경영 전반에 대한 지속적인 관찰을 받으며, 채권서류와 담보물의 하자 여부를 점검받는다. 또한 중진공은 경보기업에 대하여 지속적인 재산조사와 담보취득 여부 조사를 실시하고, 기업의 일반재산 보전처분 등 채권보전책을 강구한다. 마지막으로 신규대출을 제한[10]할 수 있으며, 기업진단과 컨설팅을 통하여 기업의 정상화를 추진하게 된다. 이는 중소기업진흥공단이 단순히 부실기업에 대하여 대출회수를 시행하기 보다는, 기업의 정상화를 위한 지원을 목표로 하는 것을 보여준다.

추가적으로 중진공 본부 대출관리담당부서장은 대출금 건전성 분류를 지역본부장에 요청한다. 이 요청을 받게되면 지역본부장은 지역본부가 관할하는 업체에 대한 건전성 분류를 실시하여 본부의 대출관리 담당부서장에게 결과를 통보하게 된다. 건전성 분류는 정상-요주의-고정-회수의문-추정손실로 나뉘며, 각 분류별로 관리기준을 달리한다. 또한 융자를 신청한 기업이 제출했던 서류와 실제현황이 현저하게 다른 경우, 또는 세금체납, 부도로 인한 강제집행, 파산, 경매 개시 등의 통보를 받은 경우, 담보제공이 불가능한 경우 등 당초 계획의 추진이 불가능하다고 판단되면 중진공은 융자결정을 취소할 수 있다. 이 때는 원리금의 전부 또는 일부를 회수할 수 있다. 앞서 다룬 것처럼, 당초의 목적대로 융자금을 사용하지 않은 것이 밝혀졌을 때도 융자자금의 조기회수가 가능하며, 향후 3년간 융자 대상에서 제외될 수 있다.

마지막으로 중소기업진흥공단은 대출금의 효율적인 관리를 위하 리스크실무위원회라는 기구를 운영한다. 〈중소기업 정책자금 운용규정〉 제37조에서는 "자산건전성 분류에 따라 회수의문, 추정손실로 분류된 정리대출금으로 회수 불가능한 정리대출금은 리스크실무위원회의 심의를 거쳐 상각"한다고 명시하고 있다(중소기업진흥공단, 2017a). 위와 같은 부실징후 검증 과정을 확보한 것에 비추어 볼 때, 중소기업진흥공단은 대출기업의 부실을 위한 출구전략을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

---

10) 긴급경영안전자금과 재창업자금, 사업전환자금, 구조개선전용자금 등의 예외상황에서는 신규대출을 허용할 수 있다.

2) 신용보증기금 내부 규정 분석

신용보증기금의 보증기업에 대한 사후관리는「보증취급절차 운용요령」의 제7절: 보증기업의 관리 및 보증해지와「사후관리 및 상시관리 운용기준」규정에 입각하여 운영한다(신용보증기금, 2017c; 신용보증기금, 2018b). 여기서 사후관리란 보증기업에 관한 자료를 수집 및 분석하여 보증부실 발생을 예방하고, 보증실행 후 보증관계의 유효한 성립과 보증조건 등의 적정한 이행사항 등을 관리하는 것으로 설명할 수 있다.

이 중 상시관리란 신용보증업무 등을 통해 축적된 기업 신용정보에 최근 결산자료 등 최신내용을 반영하여 보증심사등급을 재산출함으로써 기업정보의 정확성과 최신화를 유지하는 것으로, 상시관리 대상은 직전 사업연도 말 현재 일반보증에 대한 잔액이 존재하는 기업이나, 신용보험, 리스크관리 등 체계적인 기업정보 관리가 필요한 기업이다(신용보증기금, 2018b).

상시관리가 이루어지는 기업 외에 사후관리는 보증금액과 신용도에 따라 일반관리기업, 중점관리기업, 특별관리기업으로 구분하여 실시한다(신용보증기금, 2018b). 일반적으로 사후관리는 재무적 정보와 비재무적 정보를 종합적으로 검토하여 실시한다. 일반관리기업은 직접보증금액이 15억원 이하인 경우이며, 연간 1회 이상만 실시하는 것이다. 일반관리기업에 대해서는 신용보증기금의 전산상에 사후관리 기록표를 입력하는 것으로 끝난다. 그러나 중점관리기업과 특별관리기업은 보증금액이 15억원 초과하거나 15억원 이하라도 특정 조건을 만족하는 기업으로, 더욱 빈번하게 사후관리를 실시하게 된다. 부실징후 발견 시 영업점장이 특별관리를 실시한다. 중점관리기업[11]은 직접보증금

11) 중점관리기업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업으로 한다.〈출처: 신용보증기금 사후관리 및 상시관리 운용기준 제11조〉
1. 직접보증금액이 15억원을 초과하는 기업
2. 직접보증금액이 1억원을 초과하고 15억원 이하인 기업 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기업
가. 최종 보증심사등급이 "K12등급"이하인 기업(F1, F2 포함)
나. 신용보증 일부해지기준 미충족기업으로 상환계획을 이행하지 못한 기업
다. 공공기록정보 및 신용관리정보(15백만원 이하) 등록 기업
라. 최근 1년 안에 당좌부도가 발생한 기업
마. 사업장 및 거주주택이 권리침해 중인 기업
바. 자기자본이 전액 잠식된 기업으로 매출액이 감소하고 적자가 증가한 기업
사. 총차입금이 당기매출액을 초과한 기업으로 매출액이 20%이상 하락한 기업
아.「특별경영안정자금에 대한 보증운용기준」에 따라 보증을 지원한 기업
자. 부실징후알람등급 "주의" 해당기업
3. 제16조제4항에 따라 중점관리기업으로 분류된 기업〈신설 2009.7.20.〉
② 직접보증금액이 1억원을 초과하고 15억원 이하인 일반관리기업에 대한 보증심사등급을 재산출한 결과 "K12등급" (F1, F2 포함) 이하가 된 기업은 그 시점부터 중점관리기업으로 분류한다.〈개정

액이 15억원 이하라도, 최종 보증심사등급이 K12등급 이하(F1, F2포함)이거나, 신용보증 일부해지기준 미충족기업으로 상환계획을 이행하지 못하거나, 이 외 기타 사항에 해당하는 기업을 가리킨다. 특별관리기업[12]은 중점관리기업 중 부실징후가 발생한 기업이며, 보증과 관련하여 금품을 제공하거나, 대출에 대한 자금사용내역서를 제출한 기업 중 대출금을 애초의 용도 외에 사용한 기업일 경우 해당된다. 이와 같은 기업에 대해서는 사후관리 정보표와 사후관리 기록표를 신용보증기금에서 작성하여 전산에 입력하게 된다. 전산에 입력한 자료를 토대로 관리가 이루어진다. 사후관리 정보표에는 보증거래에 있어서 보증료를 연체한 내역과 보증기일 경과, 부실징후알람시스템 점검이력과 사후관리일지가 포함되어 있다. 사후관리 기록표에는 조업상황(휴업, 폐업 여부 또는 주사업장 변동여부), 신용관리정보규제 확인여부 및 금융거래 시 주거래은행 연체여부 등을 확인한 내용을 입력한다. 중점관리기업과 특별관리기업은 이 외의 정보에 대한 검토가 이루어진다.

여기에서 부실징후란 신용보증기금의 부실징후알람시스템 운용기준에 따라 다음의 내용을 포함한다. 해당 모형은 재무모형, 동태모형, 대표자모형에 대해 통계적 방법을 통하여 알람시스템이 운용되도록 한다(신용보증기금, 2017d). 이에 따른 알람등급은 "주의"와 "경보"등급으로 나뉘는데, 주의 등급의 경우 부실징후 점검항목별 알람이 발생하여, 단기간 내에 부실이 발생할 가능성이 높은 수준임을 뜻하며, 경보 등급은 이러한 가능성이 매우 높은 수준이다. 단, 알람등급 구분에 적용하는 점검항목과 저촉 개수 및 각 점검항목별 저촉에 대한 기준값은 기관정책 및 정부정책 변화 등을 종합적으로 분석하여, 리스크관리실장이 결정한다고 서술하고 있다.

신용보증기금의 신용보증 사업에 대한 종합적인 검토 결과, 보증기업 선정과 사후관리 단계에서 자금이 제대로 운용되는지에 대해 판단할 수 있는 규정이 마련되어 있는 것으로 나타났다. 특히, 기업이 자금사용내역을 제출한 내용과 금융거래를 실시한 내역,

---

2008.3.7., 2010.9.13., 2010.11.30., 2013.10.8., 2018.4.27.〉

③ 중점관리기업 분류사유가 모두 해소된 경우에는 일반관리기업으로 분류한다.

12) 특별관리기업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업으로 한다. 〈개정 2007.12.10., 2009.7.20., 2010.11.30., 2012.8.30., 2014.2.3.〉 〈출처: 신용보증기금 사후관리 및 상시관리 운용기준 제14조〉

1. 중점관리기업에 대한 현장확인 결과 부실징후가 발견되어 특별관리가 필요하다고 영업점장이 결정한 기업
2. 「조사자료 등 운용기준」에 따라 "자금사용내역서"를 징구한 기업 중 대출금을 용도 외로 유용한 것으로 판단된 기업
3. 보증과 관련하여 금품·향응 등을 제공한 것으로 밝혀진 기업
4. 「갱신보증 운용기준」 제2조제1항제4호라목부터 마목까지에 해당하는 기업
5. 부실징후알람등급 "경보" 해당기업

기업의 동태정보와 기업 대표자 정보 등이 종합적으로 분석되어 기업의 부실징후를 감지한다는 점에서 중소기업진흥공단에 비해 사후관리 규정이 더 구체화되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 현재 공개되어 있는 신용보증기금 내부 규정 및 기타 정보를 가지고 정확하게 어떤 지표가 어느정도의 수치를 보여야 부실하다고 판정할 수 있는지에 대한 기준은 확인이 불가하였다. 이 사실은 보증 대상 기업에 따라, 또는 정책변화에 따라 신용보증기금 이사장이나 영업점장 이하 담당자들의 재량이 개입될 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

3) 기술보증기금 내부 규정 분석

기술보증기금의「보증취급절차에관한요령」에 따라, 보증기업에 대한 사후관리가 이루어진다(기술보증기금, 2018c). 기본적으로, 해당 내부규정은 채무관계자 변동, 보증기업 관리에 대한 내용을 포함하고 있으나, 이 내용은 구체성 측면에서 다소 부족한 점이 있다. 대체로 “따로 정하는 기준”에 의하여 보증기업에 대한 사후관리가 이루어지도록 하고 있다. 기술보증기금의 경우는 사후적으로 대출보증을 제공한 기업에 대하여 지속적인 감시를 어떻게 시행하는지 규정상 명시할 필요가 있다. 다만, 대출보증을 제공받은 기업이 보증기한까지 채무이행의무를 다하지 않았을 때, 또는 기업 또는 기업대표자가 어음교환소의 거래정지처분을 받거나 파산, 회생절차 등을 밟을 경우는 보증사고가 발생한 것으로 본다(기술보증기금, 2019a). 보증사고가 발생한 사실을 인지하는 경로는 채권자의 보증사고통지, 부도통지서, 뉴스, 거래처로부터의 정보 입수 등이 있을 수 있으며, 확인되지 않은 “보증 사후관리” 과정에서 사고 사실을 인지할 수 있다고 명시하고 있다(기술보증기금, 2019a).

〈표 6〉 중소기업 정책자금 집행 기관의 대상자 선별 및 사후감시 규정 비교 분석

	중소기업진흥공단	신용보증기금	기술보증기금
기관 개요	-중소기업의 성장단계별 지원방향과 지원사업에 다른 융자 제공	-담보능력이 부족한 기업에 대하여 신용보증서를 발급(융자를 위한 담보)	-담보능력이 부족한 기업이 보유한 무형의 기술을 심사하여 보증서 발급(융자를 위한 담보)
대상자 선별 규정			
재무적 요소 고려	-재무적 요소 고려 (순이익증가율, 유형 및 유동자산, 잉여금 등)	-재무적 요소 고려 (연체대출금, 당좌부도, 신용보증부실, 세금체납, 차입금 규모, 매출액 변동, 자기자본, 현금흐름, 차입금상환능력 등)	-재무적 요소 고려 (연체대출금, 당좌부도, 세금 체납, 외부감사보고서의 부적정 의견 유무 등)
비재무적 요소 고려	-비재무적 요소 고려 (대표자 신상정보, 금융거래정보, 단기연체, 신용공여액, 산업재산권, 규격표시 인증, 수출기여도, 고용창출 등)	-비재무적 요소 고려 (사업장 및 경영자의 주택에 대한 권리침해, 경영자 변동, 기업가정신, 기업가치, 경쟁력, 수익성, 성장성 등)	-비재무적 요소 고려 (기술수준, 기술개발능력, 제품화능력, 생산화능력, 시장성, 사업성, 기타 경영환경)
사후감시 규정			
주기적 감시 여부	-주기적 감시 (경영위험, 재무위험, 영업위험, 권리침해 등)	-주기적 감시 (기업 부실징후에 따른 빈도 차이 존재)	-주기적 감시 (보증사고 발생 모니터링)
감시 기준의 구체성	-전용계좌 사용 의무화, 대출금사용내역표, 차입금 변동, 주요거래처 변동, 사업장 권리침해 등	-자금사용내역, 금융거래내역, 기업 동태정보 및 대표자 정보 등 종합적 분석	-채무관계자 변동, 보증기업 관리에 대한 내용 -그 외 따로 정하는 기준에 의한 사후관리
외부 전문가위원회 등 활용 여부	-내부위원회 검토	-내부 검토	-내부 검토

V. 현행 중소기업 지원 대상자 선별 및 사후감시 과정의 문제점과 개선방향

1. 정책자금 사후관리 평가기준의 모호성

대체적으로 중소기업에 대한 정책자금을 집행하는 공공기관이 사후관리 기준을 마련한 것으로 보인다. 이는 사후감시에 관한 기존 문헌에서 다룬 일반적인 (민간) 대출기관이 엄격한 사후감시 기준을 통하여 자금이 경영성과의 개선에 미친 영향을 살펴보고,

자금의 사적 유용을 막는다는 것과 일맥상통한다(Shleifer & Vishny, 1997; Dichev & Skinner, 2002; Lummer & McConnell, 1989). 다만 일부의 경우 보증을 제공한 이후에 대한 보다 구체적인 사후관리 기준을 마련할 필요가 있다. 기술보증기금의 경우 채무관계자의 변동사항, 기업의 폐업 등이 발생하였을 때 기업으로부터 해당 정보를 제공받는다는 내용은 규정에 수록되어 있다. 그러나 보증기일과 보증료 납부에 관한 안내 외에, 보증기업사후관리 방법이나 기업의 경영개선 지원 등에 대해서는 세부사항을 "따로 정하는 기준"에 의하여 처리할 것임을 규정에 명시하고 있는데, 따로 정하는 기준은 공개되어 있지 않다. 기관에서 기업에 대한 보증서를 발급하여 실행된 대출의 부실을 막기 위해서는, 기관 입장에서 자금의 부정 이용을 포착할 시에 자금을 회수할 수 있는 명확한 기준을 마련해야 할 것이다. 또한, 대출 부실이 발생할 경우 이에 대한 책임을 보증기관이 지게 됨을 고려하면, 이러한 자금을 지원받은 기업이 경영에 어려움을 겪을 경우에 자구책을 마련할 수 있도록 지원을 해 줄 필요가 있다. 따라서 사후감시 기준의 세부사항과 사후대처 방법을 보다 명확하게 명문화하고 이를 공개하여 투명하게 운영할 필요가 있다.

또한 대출 부실이 발생할 수 있는 사전점검 요소를 미리 고려해두어야 리스크 관리가 가능할 것이다. 중소기업진흥공단의 경우, 융자를 제공하기 위한 심사 절차는 구체적이고 고도화되어 있는 반면, 사후관리에 대해서는 상대적으로 덜 구체적인 규정이 마련되어 있는 것으로 보인다. 대출금 용도 외 사용여부 점검, 부실징후 파악 요소, 대출금 건전성 파악에 대한 내용은 규정에 수록되어 있으나, 해당 내용을 어떤 빈도로 시행할지에 대한 논의는 미흡하다.

예컨대 신용보증기금은 보증 제공 기업에 대한 사후관리 기록표를 기간별로 작성하고, 부실징후 알림시스템을 운영하여 일반관리기업, 중점관리기업, 특별관리기업으로 기업을 분류하여 사후관리의 빈도수와 정도를 달리하고 있는데, 기업의 재무제표, 기업운영현황, 부동산 현황, 대표자의 금융거래 정보 등을 종합적으로 검토하여 부실징후를 파악할 수 있다는 점에서 유용한 규정인 것으로 보인다. 이는 대출 또는 대출 보증을 받은 기업 입장에서 도덕적 해이를 방지할 수 있는 최소한의 장치인 것으로 판단된다.

2. 사후관리를 위한 전문 심사위원회의 미비

중소기업진흥공단과 기술보증기금의 경우, 정책자금 지원 대상을 선정하기 위한 단계에서는 해당분야 외부전문가를 포함한 각종 심사위원회를 운영하고 있다. 중소기업진흥공단의 경우, 경영지원처장, 지역본부장과 지방중소벤처기업청 외에 관련기관 유관부서

장과 중소기업 전문가 등을 포함한 융자심의위원회를 운영하여, 통상적인 융자결정기준에는 미달하지만 지원이 필요하다고 판단되는 기업에 대하여 심사를 진행한다. 한편 기술보증기금은 기술 보증을 신청한 기업에 대한 기술평가 단계에서, 전문성을 제고하고 효율적으로 평가업무를 수행하기 위해 필요에 따라 전문가 또는 외부전문기관의 자문을 구하거나 평가업무의 일부를 위탁하고 있다. 특히, 외부 전문가는 대학의 전임강사 이상으로 재직중이거나, 연구기관의 선임급 연구원 등의 외부 전문가가 해당된다. 더불어, 기술평가 자체의 적정성을 심의하는 기구로 기술평가심의위원회를 운영하는데, 이 위원회에도 외부자문인력이 포함된다.

그러나, 본 연구에서 다룬 세 기관 모두 사후관리에 대해서는 정책자금 지원 기업이 제공한 재무보고, 자금 사용내역 등의 자료를 내부적으로 검토하는 단계에 그치는 것으로 볼 수 있다. 이는 내부 직원이 업무태만이나 고의로 사후관리 기준을 느슨하게 적용하는 것을 차단하지 못하는 것으로 보여진다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 융자 및 기술심사 등에 외부 전문가를 활용하는 것과 유사하게, 사후관리 규정을 적용 시 분석하게 될 각종 자료를 객관적이고 꼼꼼하게 검토할 수 있는 외부 전문가를 활용할 필요가 있다. 기관 내부 담당자의 1차 자료 검토 외에, 부수적으로 외부 감사 시스템을 운용하여 사후관리 자료 분석의 객관성을 확보하고 분석의 미비점을 보완할 수 있도록 해야 한다.

3. 중소기업 정책자금에 대한 정보 획득 비용의 과다 가능성

중소기업진흥공단, 신용보증기금, 기술보증기금 세 기관이 유사한 대상에 대하여 정책자금을 지원하는 것으로 나타났는데, 신규 창업기업의 경우에는 세 기관을 아우르는 정책자금 정보에 대해 종합적으로 검토가 쉽지 않을 것으로 보인다. 이민호(2009)의 연구에서 지적한 것처럼, 중소기업이 여러 정책자금 지원기관간의 차별성을 인지하기 어려울 수 있다.[13] 특히, 각 기관의 웹사이트와 규정집은 타 유관기관과의 정책 관련성을 구체적으로 수록하지 않아, 혼란을 일으킬 수 있을 것으로 판단된다.

앞서 주로 언급한 정보비대칭과 거래비용은 정책자금 집행 기관 입장에서 지원 대상을 선정하고 사후감시할 때 발생하는 것으로 논의를 진행하였다. 그러나 대기업에 비하여 정보를 획득하기 위해 필요한 자원이 부족하다고 볼 수 있는 중소기업의 경우, 마찬가지로 적절한 정책자금을 탐색하고 지원을 받기까지 정보획득 비용이 과다할 수 있다.

---

13) 중소기업진흥공단을 통하여 수 회 정책자금 지원을 받은 중소기업에 대한 설문 조사 결과, 최초 지원기관에 대한 "친밀도 및 다른 기관에 대한 정보 부족"이 다음 번 지원기관 선택에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다(이민호 2009: 300).

따라서 현재 중소벤처기업부가 운영하는 〈기업마당〉 웹사이트를 통하여, 중소기업진흥공단, 신용보증기금, 기술보증기금에 대한 융자 및 보증신청을 할 수 있도록 시스템 개편을 제안해 볼 수 있겠다. 현재 〈기업마당〉 웹사이트는 각종 지원사업에 대한 공고 외에 중소기업 관련 정책을 소개하는 용도로 운영되고 있다. 그러나, 이를 각 기업이 처한 상황을 입력하면 지원 가능 사업을 맞춤형으로 안내하고, 원스톱으로 해당 사업을 신청할 수 있도록 유관 기관 통합 시스템으로 발전시키는 방향을 강구할 필요가 있다.

통합시스템을 운영하게 되면 각 중소기업이 중복되는 정보 제공으로 인한 혼란을 방지할 수 있고, 각 기관 차원에서도 1차적인 심사 가능하여 무자격 기업의 사업 신청을 방지할 수 있다. 특히, 정책자금 지원 이후 사후관리 단계에서도, 통합시스템을 구축하여 운영하면 각 기관의 행정력 낭비를 줄이면서 기업에 대한 각종 정보를 공유할 수 있는 장점이 생겨날 것으로 보인다.

Ⅵ. 결론 및 정책제언

여느 예산사업과 마찬가지로 중소기업에 대한 정부의 정책자금 지원은 자금이 낭비되는 일을 최소화할 수 있도록 관련 규정을 구체적으로 마련해두어야 한다. 또한, 규정에 따라 정책자금이 운용되는지 지속적인 관리감독 또한 수반되어야 한다. 본 연구는 중소기업에 대한 정책자금 지원을 융자와 보증의 두 가지 사업 형태로 구분하여, 해당 자금을 집행하는 세 기관의 규정을 분석하였다. 세 기관이 정책자금 지원 대상을 선정하고 사후관리하는 방식에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 융자를 제공하는 중소기업진흥공단과 신용보증 및 기술보증을 각각 제공하는 신용보증기금과 기술보증기금 모두 지원대상을 선정하기 위한 심사 기준은 비교적 명확하게 제시하고 있다. 그러나, 자금을 지원하고 나서 각 기업이 자금을 어떻게 활용하고 있는지, 또한 자금을 활용하여 기업의 재무적 상황이 얼마나 개선되어 있는지, 자금을 지원받은 사업이 어떤 성과를 보이는지 확인하기 위한 규정의 구체화 정도는 기관별로 차이를 보이고 있다. 보다 구체적이고 명확한 규정을 기반으로 자금 지원 대상자 선정과 사후감시 과정에서 적절한 대상에게 지원이 이루어지고, 이에 따라 중소기업들이 성장할 수 있을 때에 중소기업 정책자금의 긍정적인 효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다.

한편 본 연구에서 살펴본 우리나라의 중소기업 대상 융자 제공 기관과 대출보증을 위한 담보로 보증을 제공하는 기관이 지원기업의 중복수혜를 방지하기 위한 규정을 마련

해 둔 것을 확인할 수 있었다. 특히, 기술보증기금과 신용보증기금은 동일기업에 대한 대출 보증금액 한도를 합계액으로 설정하여, 정책자금 (보증)의 중복지원을 방지하고자 하였다. 그러나 정부 차원에서 중소기업에 대한 지원을 할 때에는 지원 대상을 선정하는 조건을 보다 명확하게 공개하여야 하겠다. 특히 각 기관에서 제공하는 다양한 중소기업 지원정책을 한 눈에 비교검토할 수 있는 통일된 정보의 창구를 마련하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 이는 성장 가능성을 지니고 있으나 적절한 지원 정보를 찾지 못하여 재무적 어려움을 겪는 경우를 방지하기 위함이다.

또한 재무적 정보와 같은 통상적인 대출여부 판단 조건 외에도 기술개발 성공 가능성 등을 고려하여 정책자금을 지원할 대상을 선정해야 할 것이다. 현 단계에서 재무적으로 우량기업이 아닌 경우에도 객관적으로 기술의 성공 가능성을 가늠할 수 있다면 지원을 검토해 볼 수 있다. 그러나 일회성으로 기업을 평가하고 지원을 하는 것을 지양하고, 지원한 정책자금이 적절하게 사용되고 있는지에 대한 종합적인 관리감독 또한 이루어져야 한다. 특히, 자금의 즉시 회수 또는 대출금액 축소 등의 양적 제한 보다는, 재무보고의 빈도를 높이거나 이자율 인상 등의 형태로 정책자금을 지원받은 중소기업이 성과를 개선하는 데에 노력을 기울이도록 유도할 필요가 있다.

참고문헌

강종구·정형권. (2006).『중소기업 정책금융지원 효과 분석』. 서울: 한국은행 금융경제연구원.

국무조정실. (2018). 보도자료-사업장 취득 위해 지원받은 정책자금, 임대 등 목적 외 사용 27%. 2018. 5. 31

기술보증기금. (2012). 기술평가위원회 운영기준.

_____. (2014a). 기술가치평가기준.

_____. (2014b). 기술평가규정.

_____. (2016). 보증채무이행요령.

_____. (2017a). 기보증회수보증 취급기준.

_____. (2017b). 기술보증기금 정관.

_____. (2018a). 기술평가운용요령.

_____. (2018b). 보증심사운영요령.

_____. (2018c). 보증취급절차에관한요령.

_____. (2018d). 기술보증규정.

_____. (2019a). 보증사고관리요령.
_____. (2019b). 보증심사위원회 운영기준.
_____. (2019c). 재도전 기업주 재기지원보증 취급요령.
김영숙·최창선. (2003). 중소기업의 신용평가에 관한 연구.「한국중소기업학회 추계학술발표논문집」, 2003, 239-253.
도영호. (2019). 중소기업의 보증부대출 효익에 관한 연구.「경영학연구」, 48(1), 81-103.
박정수. (2016). 반복적 정책지원의 효과에 대한 연구: 중소기업진흥공단 정책자금 대출사업을 중심으로.「한국정책학회보」, 25(2), 183-215.
신기철. (2013). 중소기업 정책자금 대출을 위한 의사결정의 정확률 추정에 대한 연구.「행정논총」, 51(2), 209-227.
신용보증기금. (2017a). 보증사업심사위원회 운영요령.
_____. (2017b). 보증심의 및 재심의위원회 운영기준.
_____. (2017c). 보증취급절차 운용요령.
_____. (2017d). 부실징후알람시스템 운용기준.
_____. (2018a). 보증심사 운용요령.
_____. (2018b). 사후관리 및 상시관리 운용기준.
_____. (2018c). 신용보증규정.
_____. (2018d). 신용평가시스템 운용기준.
유원종·이철규. (2015). 비재무적 요인이 중소벤처기업의 신용평가에 미치는 영향.「대한경영학회지」, 28(12), 3191-3210.
이민호. (2009). 정책의 정당성 논의를 위한 차별성 기준의 적용: 중소기업 정책자금 지원정책 사례를 중심으로.「행정논총」, 47(3), 275-307.
이영환·홍준형. (2009). 거래비용과 거래속성의 관계에 대한 연구.「한국사회와 행정연구」, 19(4): 49-79.
이철주·강영철. (2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로.「행정논총」, 45(3), 135-175.
장원경·김연용. (2002). 중소기업에 대한 신용대출의사결정시 재무적 정보와 비재무적 정보의 상대적 중요성에 관한 연구.「중소기업연구」, 24(1), 235-254.
정현순·한인구·김경재. (2003). 기업신용평가시스템을 위한 AHP 모형의 개발.「산업경제연구」, 16(6), 33-52.
정형권. (2009). 중소기업 정책금융의 효율화 방안에 관한 연구.「한국경제의 분석」, 15(2), 45-92.
조근식. (2013). 거래비용 요인이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향분석.「지방행정연구」, 27(4): 145-173.
조봉환·최문수·이중완. (2010). 금융중개의 역기능 현상에 대한 실증연구: 중소기업 대출을 중심으로.「재무관리연구」, 27(3), 55-86.

조승균·박종우·조동혁·권현복. (2015). 국방조달과정에서 계약환경요인, 기회주의적 행동, 계약의 특성, 경영성과의 인과적 관계.「국방정책연구」, 107, 171-201.

중소기업진흥공단. (2017a). 중소기업 정책자금 운용규정.

_____. (2017b). 중소기업 진단사업 요령.

_____. (2017c). 중소기업 투융자 복합금융사업 요령.

_____. (2018a). 중소기업 융자사업 요령.

_____. (2018b). 직접대출 및 대출금 관리요령.

최종민·박일주. (2018). 기업의 기술혁신 실패 확률 경감에 대한 논의: 정부지원의 조절효과를 중심으로.「한국행정학보」, 52(1), 327-361.

최종민(2018). 정부 R&D 지원이 중소기업 혁신성과에 미치는 영향: 기업 특성의 조절효과를 중심으로.「행정논총」, 56(2), 213-248.

Berger, A. N., Klapper, L. F., & Udell, G. F. (2001). The ability of banks to lend to informationally opaque small businesses. *Journal of Banking and Finance*, 25(12), 2127-2167.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16): 386-405.

Denis, D. J., & Wang, J. (2014). Debt covenant renegotiations and creditor control rights. *Journal of Financial Economics.*

Diamond, D. W. (1984). Financial intermediation and delegated monitoring. *The Review of Economic Studies*, 51(3), 393-414.

_____. (1991). Monitoring and reputation: the choice between bank loans and directly placed debt. *Journal of Political Economy*, 99(4), 689-721.

Dichev, I. D., & Skinner, D. J. (2002). Large-sample evidence on the debt covenant hypothesis. *Journal of Accounting Research*, 40(4), 1091-1123.

Fama, E. F. (1985). What's different about banks? *Journal of Monetary Economics*, 15(1), 29-39.

Gibson, M. S. (1995). Can bank health affect investment? Evidence from Japan, *Journal of Business,* 68(3),

Hertzberg, A., Liberman, A., & Paravisini, D. (2018). Screening on loan terms: evidence from maturity choice in consumer credit. *The Review of Financial Studies,* 31(9), 3532-3567.

Kang, J., & Heshmati, A. (2008). Effect of credit guarantee policy on survival and performance of SMEs in Republic of Korea. *Small Business Economics,* 31(4), 445-462.

Lee, K., & Sharpe, I. G. (2009). Does a bank's loan screening and monitoring matter? *Journal of Financial Services Research,* 35: 33-52.

Lummer, S. L., & McConnell, J. J. (1989). Further evidence on the bank lending process and the

capital-market response to bank loan agreements. *Journal of Financial Economics*, 25(1), 99-122.

Riding, A., & Haines, G. (2001). Loan guarantees: costs of default and benefits to small firms. *Journal of Business Venturing,* 29(6), 595-612.

Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process.*

Simon, H. (1957). *Models of Man: Social and Rational.* New York: John Wiley.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, 52(2), 737-783.

Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies: some elementary considerations. *The American Economic Review*, 63(2), 316-325.

_____. (1985). *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.* New York: Free Press.

_____. (2007). Transaction cost economics: an introduction. Discussion Paper.

ABSTRACT

Screening and Monitoring Small and Medium-sized Enterprise Policy Fund Beneficiaries: A Study of Korean Government Agencies

Bong Hwan Kim
Dongwook Seoh

The Korean Government has been supporting small and medium-sized enterprises (SMEs) through financing and credit guarantees. Government support encourages business operations and starting new businesses, though government agencies need to be capable of properly screening and monitoring SME policy fund beneficiaries. This study examines the beneficiary screening and monitoring bylaws of the three SME-related government agencies that provide SMEs financing, credit guarantees, and technology guarantees. The results show that these agencies differ in their specific screening and monitoring procedures. All three agencies have legitimate screening procedures to minimize transaction costs in selecting policy fund beneficiaries. In contrast, their major differences come from the concreteness of their agenda for monitoring appropriate use of funds and the evaluation of performance and potential risks. Overall, this study suggests that government agencies need to establish more meticulous monitoring and coping mechanisms regarding SME policy fund programs. Agencies may also expand their pool of potential beneficiaries while maintaining comprehensive screening processes.

【Keywords: small and medium-sized enterprises (SMEs), government policy funds, transaction costs, screening, monitoring】