정부운영 현장사례 탐색

# “보이지 않는 신뢰, 보증이 만드는 건강한 사회”

**허 지 행**
HUG 주택도시금융연구원
원장

## 공공정책과 보증(guarantee, suretyship)

공공정책과 보증은 어떠한 접점을 가지고 있을까? 공공정책은 공공문제를 해결하고 사회질서를 유지하기 위한 광범위 하고 포괄적인 정부의 활동이다. 특히 현대에 들어서서 공공정책은 단순한 규제나 관리 차원을 넘어, 복잡한 사회경제적 위험에 대응하고, 사전 예방적 활동을 통해 위험을 관리하며, 국민의 신뢰에 기반한 설계와 집행이 이루어진다.

한편, 보증은 공공정책을 실현하는 다양한 수단 중 하나로써 자금이 필요한 수요자에게 직접적으로 자금을 공급하지는 않지만, 사회적 신뢰를 기반으로 신용을 제공함으로써 저신용자의 시장 참여 기회를 확대하고, 공정한 거래 환경을 조성하는 금융으로서 공공적 가치를 가진다. 즉 계약 관계에서 발생할 수 있는 고의적 채무불이행을 사전적으로 대비하고 시장을 안정화한다는 측면에서 공공정책과 보증은 유사성을 가진다.

그러나 오늘날 보증은 보험과 유사한 개념으로 혼용되어 이해되거나, 민간 금융상품과 혼재되어 보증의 공공성과 정책적 의미가 희석되고 있어 이번 기회를 통해 보증에 대한 개념을 공공정책과 비교하며 새롭게 조명하고자 한다. 또한 보증이 금융성과 공공성을 동시에 갖는 제도로서, 신뢰에 기반을 둔 주거 정책 등 다양한 분야에서 어떠한 방식으로 활용되고 있으며, 디지털 시대에 보증이 나아갈 방향이 무엇인지 탐색해 보고자 한다.

## 정책금융 수단으로써 보증

금융(finance)은 자금 또는 신용을 조달하거나 공급하는 활동을 말한다. 그 핵심은 자금 또는 신용이 필요한 주체와 여유자금을 보유한 주체 또는 신용을 제공하는 기관이 연결되어 효율적으로 자원배분이 이루어지도록 하는 것이다. 다만 보증은 직접적으로 자금을 공급하지 않고 신용을 매개로 자금흐름을 가능하게 하는 금융으로서, 신용이 부족한 기업과 개인에게 신용을 제공하여 자금조달 문턱을 낮추고, 거래와 투자가 성공적으로 성사되도록 유도하여 자금이 원활하게 흘러가도록 만드는 차이가 있다.

공공정책 측면에서 보면 보증은 특히 중요한 정책금융 수단으로 작용하는데, 재정지출만으로 감당하기 어려운 주거 안정, 기업 자금조달, 중소기업 창업, 서민금융 접근성 확대 등 여러 분야에서 정부는 보증 제도를 적극적으로 활용하고 있다. 보증이 자본시장에서 자금흐름을 유도하는 한편, 정책 대상이 되는 계층이 시장에서 소외되지 않도록 사회적 형평성과 기회 접근성을 확보하는 장치로도 기능하고 있음을 보여준다.

## 사전 예방적 패러다임과 보증

한편, 보험은 통계적 확률을 바탕으로 '우연한 사고'에 대한 사후 손실을 보전하는 수단이다. 보증이 특정 채무자의 '의무 불이행'이라는 개별적이고 고의성 있는 위험에 대비하여 거래 성사 이전 단계에서 신용을 평가하고 선별하는 장치라면, 보험은 대수법칙이 적용되며 사후에 손실을 보전하는 것을 목적으로 한다. 이는 보증이 본질적으로 사후 보상이 아니라 사전 예방적 수단임을 의미하고, 이러한 특성은 공공정책에서 강조되는 사후 대응보다 사전 예방 중심 패러다임과 긴밀하게 맞닿아 있다.

오늘날 공공정책은 더 이상 문제가 발생한 뒤 대처하는 방식만으로는 한계가 있다는 인식 속에 위험을 미리 식별하고 정책 수단을 통해 발생 가능성을 낮추는 구조적 접근을 강화하고 있다. 이는 각종 재난에 대한 대응, 감염관리, 사회복지 등 다양한 분야에서 나타나는 흐름이며, 금융과 주거, 산업 정책 영역에서도 예외가 아니다.

이러한 측면에서 보증은 정부가 직접 개입하지 않고도 신용 평가와 위험 분산 기능을 통해 시장 내 위험을 사전에 관리하는 역할을 한다. 예를 들면, 청년이나 신용이 낮은 임차인에 대한 전세대출 보증, 건설사에 대한 사업 보증, 임대인의 전세금 반환에 대한 보증, 창업기업에 대한 창업자금 보증은 정부의 재정 투입 없이도 신용 기반 사회적 안전망을 미리 구축한다는 점에서 정부가 추구하는 지속 가능하고 예방 중심 정책목표와 깊은 연계성을 가진다.

결국 보증은 단순히 '보장해 주는 장치'가 아니라 금융생태계에 신뢰를 설계하고 정책 목적

을 실현하는데 이바지하는 공공정책 수단이다. 보증을 정책금융으로 바라보는 인식은 이를 둘러싼 제도 설계와 운영에 있어서 보다 더 정교하고 일관된 방향성을 가능하게 한다는 것을 알 수 있다.

### 시장 안정화를 위한 공공성과 보증

보증은 단순한 금융 기법을 넘어 공공정책이 사회적 신뢰를 제도화하고 시장의 건전한 흐름을 지속할 수 있도록 뒷받침하는 수단이다. 특히 직접적인 재정지원 없이도 거래 안전성을 높이고, 정책 대상이 되는 계층에게 시장 참여 기회를 확대함으로써 형평성과 효율성이 균형 있게 추진되도록 하는 공공기능을 수행한다.

대표적인 예가 전세금 반환보증이다. 이는 임대인의 고의적 채무불이행에 대비해 선의의 임차인을 보호하는 제도이다. 그러나 최근에 전세금 미반환이 급증하면서 보증기관의 재무 부담이 커지고, 정부기금과 출자를 통해 보완이 이루진 바 있다. 이는 보증이 전면적으로 무손실을 전제로 하는 제도가 아니라 사회 전체 거래 안전과 주거 신뢰 회복이라는 파급효과를 고려한 정책적 판단이라고 볼 수 있다. 비록 손실은 발생하였지만, 결과적으로 거래 중단과 대규모로 전세사기가 확산하는 것을 방지한 사회적 효과는 분명했다.

보증이 갖는 공공성은 특히 시장 참여 확대와 신뢰에 기반한 거래 강화라는 측면에서 역할을 발휘한다. 신용과 담보가 부족한 청년, 신용이 낮은 창업자, 소상공인 등이 자금 흐름에서 배제되지 않도록 하는 기능을 하기 때문이다. 보증은 사회적 기회 격차를 완화하는 장치이자 금융 포용성을 확장하는 수단으로 작용한다. 또한 보증은 사전 예방적 안전장치로서, 시장 내 도미노식 위험 전이를 차단하는 기능도 한다. 건설보증을 통해 사업 시행자의 이행 책임을 강화함으로써 연쇄적인 계약 불이행을 방지하고 시장과 사회 전반에 거래 안전성을 높일 수 있는 것도 보증이 공공성을 갖는다는 좋은 사례이다.

### 금융 다변화를 가능하게 하는 보증

보증은 기업의 자금조달 경로를 다변화하는 데에도 이바지한다. 일반적으로 담보나 신용이 부족한 기업은 한두 군데 금융기관에 의존할 수밖에 없지만 보증서를 확보하면 여러 금융기관에서 다른 기업과 유사한 조건으로 자금을 조달할 수 있는 문이 열린다. 보증을 받은 기업은 금융기관 간 금리와 조건을 비교하고 협상할 수 있는 여지를 확대하고, 특정 금융기관에 대한 과도한 의존을 줄이는 구조적 효과를 낳는다. 궁극적으로 기업이 자금을 조달하는 환경을 건전하게 하고 경쟁성을 높이는 제도로 보증이 작동한다.

정책적으로도 보증은 정부의 책임 있는 지원을 가능하게 하는 장치로 기능한다. 직접적인 규제나 보조금 없이도 보증을 통해 정부의 정책 의지와 지원 방향을 시장에 전달하는 효과(signal effect)를 주며, 과도한 개입 없이 시장이 자율적으로 정책 효과를 구현할 수 있도록 정책과 시장을 연결하는 신뢰 기반 인터페이스로서 역할을 한다. 즉 보증은 시장이 더 건전하고 포용적으로 작동할 수 있도록 제도적 신뢰를 설계하는 수단이며, 공공성과 금융성을 동시에 아우르는 복합적 정책 자산이다.

## 보증과 보험, 무엇이 다른가?

한편, 보증은 종종 보험과 유사한 제도로 인식되며, 실무와 정책 현장에서도 두 제도가 모호하게 다루어지는 경우가 많다. 특히, '보증보험'이라는 이름으로 판매되는 민간 보험상품이 존재하면서 일반 국민뿐만 아니라 일부 행정 실무자 사이에서도 보증과 보험이 구조적으로 차이가 크다는 것에 대한 이해 부족이 문제로 지적된다. 두 제도는 기능과 목적, 작동 원리가 명확히 다르며, 이러한 구분은 정책이 정확한 설계와 효율적인 제도 운용을 위해서 꼭 필요하다.

보험은 대수법칙에 따라 다수의 불특정 위험을 통계적으로 분산하여 사고 발생 후 손실을 보상하는 구조이다. 즉, 사고는 '우연'에 의해 발생하며, 보험은 이에 대한 사후 보전 수단으로 작동한다. 반면 보증은 특정 거래에서 고의적인 의무 불이행에 대응하여, 거래 성사 이전에 신용을 보완하고 책임을 이행하는 사전적 신뢰 장치이다. 보증은 일종의 신용 대행이며, 거래 조건이자 필수 구성 요소로 작동한다.

보증과 보험 차이는 제도 설계 목적과 위험관리 방식에도 영향을 미친다. 보험은 위험이 발생한 후 보험금 지급이라는 정해진 대응 절차를 따르고, 보증은 사전에 위험을 식별하고 최소화하는 구조적 설계가 필수적이다. 예를 들면, 보증기관은 신용이 필요한 채무자의 신용을 평가하고, 보증 한도를 설정하며, 위기 발생 시 우선 대위변제 후 구상 절차를 병행하는 등 능동적 위험관리 기능을 수행하는 것이다.

미국 보증 관련 연구에서도 보증과 보험 개념이 혼재된 환경에서는 정책 집행이 지연되고, 책임 소재가 불명확해지는 등 행정적 비효율이 발생한다는 분석이 있다. 이는 두 제도를 유사한 것으로 취급하는 경우 발생할 수 있는 혼선에 대한 실증적 근거이다.

보증과 보험은 다르다. 각각 정체성을 분명히 하고, 고유 역할에 충실해야 사회 전체적으로 신뢰 기반이 제대로 작동한다. 보증이 의무 이행을 전제로 한 거래 신뢰 구축이라면, 보험은 사고 발생 이후 복구를 위한 회복 장치이다. 서로 보완적이되, 혼재되면 안 되는 이유가 여기에 있다. 정부는 이 둘을 명확히 구분하여 보증은 사전적 정책금융 수단으로, 보험은 사후적 사회안

전망 장치로 설계하고 관리하는 것이 바람직하다. 그럴 때 비로소 우리는 사회 전체가 사전에 준비되어 있고, 사고 이후에도 회복이 가능한 이중 신뢰 체계를 갖춘 건강한 시스템을 구현할 수 있다.

### 보증의 미래, 디지털 전환과 사회적 가치 실현

보증은 오랜 기간 사회에서 신뢰 기반으로 기능해 왔다. 그리고 변화하는 시대 속에서 그 역할과 방식 또한 진화하고 있는데, 특히 디지털 전환과 ESG(환경·사회·지배구조) 가치 확산, 공공과 민간의 역할 재정립 요구는 보증의 미래 방향에 있어 다음과 같은 중요한 변수로 작용하고 있다.

첫째, 디지털 기술 발전은 보증심사와 운용 방식을 혁신하게 한다. 대면 서류심사와 정성적 평가 중심에서, 빅데이터 기반 신용 평가, 자동화된 위험 모형, 실시간 거래 추적 시스템 등이 도입되고 보다 정교한 보증 위험 예측이 가능해지고 있다. 이를 통해 불필요한 수수료 인하와 위험 선별 정확도 제고를 기대할 수 있다.

둘째, ESG 경영과 사회적 가치 실현은 보증이 반드시 고려해야 할 미래 방향이다. 보증은 자본 접근성이 낮은 계층에게 기회를 제공하고, 사회적 약자의 권익을 보호하는 기능을 통해 이미 사회적 가치 실현 도구로 작용하고 있는데, 앞으로는 탄소중립 건설 사업에 대한 보증 확대, 사회적 기업이나 지속 가능 기업에 대한 우대, ESG 요소를 내재화한 보증 정책이 중요해질 것이다.

셋째, 민간과 공공 간에 역할 조정과 협력 정립이 요구된다. 최근 민간 보험회사의 보증보험 확산은 민간 영역에서 보증 기능 확장을 보여주고 있다. 이러한 상황에서 보증의 공공성은 민간이 감당하기 어려운 시장 실패 영역이나 구조적 위험을 중심으로 제도를 설계하고 공공성과 지속가능성을 기준으로 보증 범위와 방향을 조정해야 할 것이다.

보증의 미래는 단순한 책임 이전이 아니라 '신뢰를 설계'한다는 본질에 충실할 때 지속이 가능하다. 기술과 제도, 조직 구조가 어떻게 변하든 보증이 추구하는 목적은 사회 구성원 간 거래가 안전하고 예측이 가능하게 만들며, 이를 통해 시장에 대한 신뢰를 지속적으로 뒷받침하는 것이다.

### 사회를 지탱하는 보이지 않는 신뢰

지금까지 이야기한 보증에 대해 한마디로 정리하면 보증은 겉으로 드러나지 않지만, 사회와 시장에서 신뢰를 지탱하는 보이지 않는 제도이다. 거래 당사자 간에 약속이행을 담보하고,

자금이 필요한 이들이 신용의 벽을 넘을 수 있도록 도와주며, 정책이 의도한 방향대로 시장이 움직일 수 있도록 조정하는 역할까지 수행한다. 보증은 공공정책과 금융이 만나는 접점에 있는 것이다.

이 글에서 보증은 단지 법률적 책임 보장 수단이나 민간 금융상품 연장이 아닌, 신용을 기반으로 한 정책적 금융으로서 공공성과 시장 안정성이 균형을 이루게 하는 공공정책 수단이라는 점을 강조하였다. 사후 보증이 아닌 사전 예방적 패러다임, 금융 접근성 확대를 통한 사회적 형평성 실현, 기업의 금융 협상력 강화, 그리고 시장 내 신뢰 구조 설계, 디지털 전환과 ESG 내재화를 통한 보증진화 가능성은 보증이 단순한 제도를 넘어 시장이 작동하는 원리를 조율하는 정책적 플랫폼임을 보여준다.

앞으로 보증은 그 역할이 더욱 정교해질 것이다. 이를 위해서는 민간과 공공의 역할 분담, 데이터 기반 위험 평가, 지속 가능한 운용을 위한 재정 관리, 그리고 제도적 신뢰 확대를 위한 규범적 설계가 이루어져야 한다. 특히 보증과 보험 개념을 명확히 구분하고, 각 제도가 자신의 역할을 충실히 할 때 사전 예방과 사후 회복이 균형을 이루는 건강한 신뢰 기반 사회가 구축될 수 있을 것이다.

보증은 정부와 시장, 공공과 금융, 신뢰와 거래를 유기적으로 연결하는 사회적 토대이다. 보증에 대한 깊은 이해와 전략적 활용은 더 안전하고 더 포용력 있는 사회로 나아가는 길을 여는 열쇠가 될 것이다.