

재정법제 연구 09-14-□□-1

공적자금 관리의 적정성 제고 연구 [I]

- 공적자금이 투입된 금융기관 관리법제를 중심으로 -

Study on the Appropriateness of Management of Public Assets [I]

- A Study on the Legislation of Management of Public
Fund-Invested Financial Institutions -

연구자 : 최승필(한국외국어대 법학전문대학원 교수)

Choi, Seung-Pil

2009. 7. 31.

국문 요약

미국 발 금융위기로 인한 금융시장 불안이 실물경제에까지 영향을 미침에 따라 금융시장을 정상화시키려는 노력이 계속되고 있다. 그 대표적인 것이 재정을 기반으로 한 공적자금의 투입이다. 우리나라의 공적자금 투입 형태는 구조조정기금, 예금보험기금, 금융안정기금이 있으며 이와 유사한 공적자금의 형태로는 은행자본확충펀드가 있다.

우리나라는 1998년 외환위기로 대규모의 공적자금을 투입한 사례가 있다. 그러나 공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 효과적인 관리에 실패함으로써 많은 공적자금이 회수되지 못한 채 고스란히 국민의 부담으로 남게 된 경험이 있다. 따라서 금번 금융위기로 인해 새롭게 투입되는 공적자금에 대해서는 피지원기관에 대한 관리를 강화함으로써 궁극적으로 공적자금의 회수율을 높여 국가 재정의 손실을 방지할 필요성이 있다.

구조조정기금의 경우 공적자금의 일 형태이기는 하나, 시장에서 부실채권을 시장가격으로 매입하고 일정기간이 지난 후 재매각하여 투입된 자금을 회수하는 방식을 취하고 있어 특단의 관리방안에 대한 논의는 필요하지 않다. 예금보험기금의 경우는 전통적인 공적자금의 투입방식으로 우리를 비롯한 많은 나라에서 위기 시 주요한 시장안정화 방안으로 사용되고 있다. 그러나 현재 우리나라의 경제상황은 예금보험기금이 전제로 하고 있는 부실금융기관에 대한 지원은 불필요한 상태로 금번 금융위기의 대응에서는 특별히 중점이 두어지고 있지는 않다.

최근 금융위기로 인하여 새로운 형태의 공적자금이 설치되었다. 하나는 공적자금관리특별법에 의해 공적자금으로 규정된 금융안정기금이며, 다른 하나는 공적자금관리특별법의 적용을 받지 않지만 준(準)공적자금으로서 기능하는 은행자본확충펀드이다. 양자는 기존의 공적자금이 사후적인데 비해 사전적인 자금투입을 예정하고 있는 선제적

개념의 공적자금이다. 정책적 측면에서는 타당한 조치이다. 그러나 이와 같은 선제적 자금의 투입은 부실금융기관과 강도 높은 구조조정을 전제로 하지 않고 있어 기존의 전통적인 공적자금에 비해 상당히 완화된 형태의 관리방안을 담고 있다. 비록 이와 같은 선제적 자금투입이 부실금융기관을 전제로 하지 않고 있더라도 국가가 가용할 수 있는 자금력의 총체, 더 나아가서는 궁극적으로는 국민의 세금을 기반으로 하고 있음에 따라, 적절한 관리방안이 필요하다는 논의가 이어지고 있다.

금융안정기금의 경우에는 자금지원기관에 최소비용의 원칙을 입증할 수 있는 자료의 작성 및 보관의무 마저 면제하고 있어 피지원기관에 대한 효과적인 관리가 이루어지기 어렵다는 비판이 있다. 은행자본확충펀드의 경우는 공적자금관리특별법상의 제한마저도 받지 않음에 따라 관리의 측면에서 공백이 발생할 우려를 낳고 있어 그 개선의 필요성이 있다.

조직법적 측면에서 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리에 영향을 미치는 것이 공적자금관리위원회의 권한이다. 현재 공적자금관리위원회의 권한은 공적자금의 지원에서부터 회수에 이르는 사항에 대한 심의·의결이다. 국회 역시 공적자금관리에 있어서 중요한 기관이다. 그러나 현재 금융산업의 구조개선에 관한 특별법에 따르면 국회 상임위에 의한 통제방식이 뚜렷이 규정되어 있지 않다. 따라서 이를 보완하여 행정부 편중의 공적자금 집행에 대한 견제기능을 제고할 필요가 있다.

미국의 TARP, 독일의 FMSiG, 일본의 금융기능강화법에 비추어 볼 때 우리나라의 공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 관리제도는 투명성제고와 책임의 명확화가 보다 강화될 필요가 있다. 아울러 경영이행각서 혹은 금융기능제고계획 등 이행각서(MOU)의 법적 성격을 명확화 하여 이에 상응하는 관리방안의 정립이 필요하다.

공적자금의 투입은 투입대상 기관들의 경영상의 실패 혹은 모럴헤저드로 인하여 발생된 경제위기를 국민의 세금을 기반으로 하여 경제조정기능의 일환으로 이를 보완해 주는 제도이다. 따라서 자금의 투입에 걸맞는 피지원기관에 대한 관리제도는 당연하고도 매우 중요한 일이다. “이익의 사유화, 손실의 사회화”가 용인되어서는 안 될 것이다.

※ 키워드 : 공적자금, 금융기관, 금융기관 관리, 예금보험, 금융안정

Abstract

As the financial market instability stemming from the U.S.-derived financial crisis has had an impact on even the real sector of the economy, the effort to normalize the financial market continues. A typical example of this is finance-based public fund investment. The types of national public fund investments include restructuring funds, deposit insurance funds and financial stability funds and similar types of public funds include the bank re-capitalization fund.

There is a prior instance, where the nation invested public funds on a large scale due to the foreign currency crisis of 1998. However, as it experienced failure in the effective management of those financial institutions which were provided public funds, large-scale public funds were not collected, placing the burden entirely upon the people. It is therefore necessary to prevent a loss of national finances by strengthening the management of institutions targeted for support and ultimately enhancing the collection rate for public funds due to be freshly invested this time.

The restructuring fund is a type of public fund but does not require any debate regarding special means of management because it adopts the method of collecting public funds by purchasing non-performing loans at market prices from the market and reselling them. The deposit insurance fund, which is a traditional method of investing public funds, is used as a major way to stabilize the market in many countries including Korea. But as the nation is currently in such an economic situation that support is not necessary for insolvent financial institutions, no particular focus is placed on them in coping with the current financial crisis.

Recently, new types of public funds have been established due to the financial crisis. One is the financial stability fund which is prescribed as a public fund under the Special Act on Public Fund Management and the other is the Bank Re-capitalization Fund to which the Special Act on Public Fund Control does not apply, but rather it functions as a semi-public fund. Both are a preemptive-concept public funds which are due for before-the-fact fund investments while existing funds are after-the-fact. However, such preemptive fund investment does not presuppose insolvent financial institutions and so, features a substantially relaxed type of plan for management. Even though it does not presuppose insolvent financial institutions, a debate continues over the fact that such a preemptive fund investment needs a proper plan for controlling it because it is based on taxes from the people.

In the case of the financial stability fund in particular, there is the criticism that the institutions which provide fund assistance are released from their duties, even regarding the production and maintenance of data and eventually it becomes hard to effectively control those institutions targeted for support. As the bank re-capitalization fund is not even subject to the restrictions under the Special Act on Public Fund Management, concerns have been raised that a vacuum in management could be generated and so it needs improvement. With respect to the act on its organization, what does have an impact on the management of the financial institutions which have received public funds is the authority of the Public Fund Oversight Committee.

The authority of the Public Fund Oversight Committee currently encompasses the power to deliberate and resolve matters relating to the provision and collection of public funds. The National Assembly is an important

organization in managing public funds, as well. According to the Special Act on Structural Reform in the Financial Industry, there is no way for the National Assembly's standing committees to wield control, but the ability to check the function for executing public funds which lean too much on the administration should be enhanced by supplementing the law.

In view of the TARP in the U.S., FMStG in Germany and the Act on Strengthening Financial Functions in Japan, it is necessary to increase the transparency of the system for managing financial institutions assisted with public funds and to make their responsibilities clear. In addition, it is also necessary to clear up the legal nature of the MOU for public funds and to establish a plan for managing them that corresponds to that, and to seek to strengthen methods of control through the National Assembly, a representative organ.

The public fund investment is a system designed to help overcome the economic crisis which arose due to failures or moral hazards on the part of those institutions targeted for investment as part of the function for the people's tax-based economic adjustments. Thus, the most important thing is a system for managing the institutions targeted for support in a manner that matches the fund investment. The privatization of profits and socialization of losses should not be tolerated.

※ Key Words : Public Fund, Financial Institution, Financial Institution Management, Deposit Insurance, Financial Stability

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 들어가는 말	15
I. 연구의 배경 및 목적	15
II. 연구의 방법 및 개요	17
제 2 장 공적자금의 본질과 딜레마	21
I. 공적자금의 정의	21
II. 공적자금 투입의 법적근거와 성질	23
1. 공적자금투입의 법적근거	23
2. 공적자금투입의 법적성질	25
3. 공적자금의 투입과 시장의 딜레마	26
제 3 장 공적자금의 투입과 관리	29
I. 공적자금투입의 방식	29
1. 우리나라의 공적자금 투입방식 및 현황	29
2. 외국의 공적자금투입방식 및 현황	41
II. 공적자금투입 금융기관에 대한 관리 정당화를 위한 이론적 배경	55
1. 공적자금 투입의 정당화 근거	55

2. 공적자금 투입 금융기관에 대한 관리의 정당화 근거	56
III. 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리	61
1. 외환위기시 공적자금투입과 관리실패의 교훈	61
2. 공적자금투입 금융기관에 대한 관리와 관치금융의 딜레마	63
3. 우리나라의 공적자금투입 금융기관의 관리개념과 주요수단	71
4. 국가재정과 공적자금투입 금융기관에 대한 관리	73
5. 개별 지원수단별 관리 방안	75
6. 공적자금 관리기구의 기능에 대한 검토	96
IV. 외국입법례상의 관리방안	102
1. 미국의 경우 - TARP를 중심으로	102
2. 독일의 경우 - FMSiG상의 관리방안을 중심으로	111
3. 일본의 경우	116
제 4 장 공적자금투입 금융기관에 대한 관리의 법·제도적 개선방향	125
I. 기본원칙 사항에 대한 개선방향	125
1. 투명성의 제고	125
2. 책임의 명확화	126
II. 경영이행각서 사항에 대한 개선방향	128
1. 공적자금지원과 관련된 이행각서(MOU)의 성격 명확화	128
2. 경영이행각서 또는 약정서의 기본내용 공개	131
3. 경영정상화 이행 실적에 따른 자금지원의 인센티브 제공 강화	132

Ⅲ. 국회의 역할과 유사공적자금 관리에 관한 개선방향	133
1. 대의제기관을 통한 자금집행의 정당성 확보	133
2. 유사공적자금에 대한 관리방안의 마련	135
 제 5 장 맺음말	 137
 참 고 문 헌	 139

제 1 장 들어가는 말

I. 연구의 배경 및 목적

최근 금융위기로 인한 금융시장 불안이 실물경제에 까지 영향을 줌에 따라 금융시장을 정상화 시키려는 노력이 계속되고 있다. 이러한 노력 중에서 가장 대표적인 것이 금융기관에 대한 공적자금의 투입이다. 극심한 금융시장의 혼란 또는 금융시장의 잠재성 위험성이 인지될 경우 시장은 자금흐름이 경색이 되게 되며, 이는 금융기관에 대한 자금공급의 부족을 가져오게 된다. 이때 재무건전성이 취약한 금융기관의 경우 도산 위기에 직면하게 됨과 동시에 시장 전반에 대한 전염효과(contagion effect)를 통해 위기가 확산되어 실물경제를 심히 위축시키게 된다. 이와 같은 시장불안정 상황 하에서는 시장 자체의 자금공급 기능을 통한 자금순환 메커니즘은 작동하지 못하게 되며, 결국은 재정(財政)의 투입 혹은 중앙은행의 유동성 공급을 통해 시장기능이 회복되게 된다.

그러나 이와 같은 재정이나 중앙은행의 유동성 공급은 종국적으로는 국민의 조세 또는 국민의 손실부담을 기반으로 하는 것으로 철저한 감시와 통제가 이루어져야 한다. 과거 외환위기로 인하여 우리나라는 대규모의 공적자금을 투입한 바 있으나, 이에 대한 감시와 통제가 만족스러운 수준에 미치지 못하였고 이로 인해 효율적인 자원의 배분이 이루어지지 못했던 경험이 있다.

따라서 공적자금의 투입 시 피투입 금융기관에 대한 적절한 관리가 필요하다는 사실에 대해서는 우리 사회 전반에 공감대가 형성되어 있으며, 해외 각국의 사례 역시 우리와 유사한 행보를 보여주고 있다.

‘관리’의 의미와 관련하여 형식적 의미로서의 관리는 공적자금의 투입 및 회수의 과정과 분리될 수 있으나, 실지로는 공적자금의 전(全)

과정에 걸쳐 밀접하게 연결되어 있다. 이와 같은 관리는 사전적 관리와 사후적 관리의 두 가지로 나눌 수 있는 바, 사전적인 관리는 공적자금의 투입 시 준수되어야 제반 법령상의 제한 혹은 가이드라인, 자금 투입의 결정조건 등을 통해 이루어진다. 사후적 관리는 공적자금 지원에 수반한 이행각서의 이행 실적 및 기타 의무이행 그리고 도덕적 해이의 방지를 말하며, 최종적으로는 투입된 자금의 회수를 위한 해당 금융기관의 주식 및 기타 자산에 대한 처분 등의 권한 행사에까지 이르게 된다.

한편, 공적자금의 투입과 구조조정은 불가분의 관계를 이루는 것으로 시장에서 공적자금의 투입은 적극적이되, 내부적으로는 부실기업의 퇴출구조의 마련에 소극적일 경우, 공적자금의 피지원기관 관리의 의미는 퇴색되게 된다. 따라서 공적자금에서의 관리의 개념은 ‘관리’ 하나만을 따로 떼어내서 생각하기에는 매우 어려운 문제라고 할 수 있다. 굳이 관리의 개념을 분리해서 생각해 본다면 우리가 흔히 일컫는 관리는 사후적인 것으로 공적자금을 투입 받은 금융기관의 업무 및 경영행태 등에 대한 적절한 제한에 중점이 두어진다고 할 수 있다.

그러나 이미 언급한 바와 같이 이러한 피지원 금융기관에 대한 관리는 직·간접적으로 공적자금의 투입에서부터 시작하여 회수에 이르기까지 그리고 관련기관의 개입, 시장에서의 투명성 제고 등 모든 분야와 연결되어 있어 단지 자금을 지원받은 금융기관에 대해 규제적 조치를 취하는 것만을 검토하게 될 경우 오히려 효율적 관리방안을 모색하는데 제한이 된다. 따라서 본고에서 중점을 두고 있는 공적자금이 투입된 금융기관 관리방안의 범위는 공적자금의 메커니즘 하에서 사용될 수 있는 제반요소들을 모두 통합한 것으로 파악하고자 한다.

이와 같은 점을 고려하여 본 연구는 주요한 4개의 파트로 나뉘어져 있으며, 공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 직접적 관리를 중심으로 파악하되, 관련되는 부분에 있어서는 총체적인 측면에서 접근을 함께 한다.

II. 연구의 방법 및 개요

공적자금이 투입된 금융기관 관리에 대한 법·제도적 연구는 기존의 연구방식대로 연구대상과 범위를 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 사후적 관리의 측면으로만 제한하여 연구하기에는 그 한계가 존재한다. 왜냐하면 해당 금융기관의 효율적인 관리를 위해서는 비교적 넓은 범위의 사전적 관리와 사후적 관리 양자가 모두 필요하기 때문이다. 사전적 관리는 공적자금을 투입하는 행정청 또는 기관에 대해 일정한 가이드라인을 정함으로써 투입 이전부터 피지원 금융기관의 도덕적 해이의 여지를 차단하고 효율성을 제고시켜나가는 것이다. 한편, 사후적 관리는 가이드라인상의 최소비용의 원칙과 손실분담의 원칙 그리고 지원에 부가되는 제반 조건 하에서 경영이행약정서 작성 및 관련 임직원에 징계 및 기관 제재, 또한 최근에 주로 이용되는 방법으로서, 주요자료의 공개를 통한 투명성 제고를 통해 피지원 금융기관 스스로가 자기규제를 할 수 있는 유인을 제공하는 방식 등이 이용됨에 따라 이는 복합적인 형태로 나타나게 된다.

본 연구는 먼저 공적자금 지원의 법적 근거와 함께 경제행정의 측면에서 공적자금 지원의 법적성격을 규명하고 현행법상 공적자금 지원을 규정하고 있는 각 단행법을 중심으로 공적자금의 지원체계를 살펴본다.

먼저 우리나라의 공적자금 투입방식을 살펴본다. 본 연구가 관리에 중점을 두고 있으나, 공적자금의 투입방식에 대한 고찰 없이 관리를 논의할 수는 없다. 왜냐하면 투입방식은 관리방식을 결정짓는 중요한 단초가 되기 때문이다. 이와 아울러 미국, 독일, 일본 등 외국의 공적자금투입방식에 대해서 살펴봄으로써 외국의 경우에 있어서 관리방식에 대한 논의의 시작을 제공하고자 한다.

공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 관리에 대해서는 논란이 있다. 공적자금을 투입 받은 금융기관에 대한 정부의 관리가 해당 금융기관의 경영상의 자율성을 침해하고 성장을 저해한다는 것이다. 이에 대해 공적자금투입 금융기관 관리의 정당화에 대한 이론적 논의를 펼치고자 한다. 이론적 논의는 크게 공적자금 투입의 정당화 근거와 공적자금 투입 금융기관에 대한 관리의 정당화 근거로 나누어 살펴본다. 아울러 공적자금 투입금융기관에 대한 관리와 관치금융과의 딜레마를 어떻게 해결할 것인가에 대한 논의를 펼친다.

우리나라의 공적자금 투입 금융기관에 대한 관리에 있어서는 ‘관리’에 대한 개념정의와 함께 국가재정과의 관련성을 살펴보고, 이어 개별적으로 공적자금의 투입수단별 관리방안에 대해서 살펴본다. 여기에서의 고찰은 공적자금관리특별법상의 공적자금 이외에 유사 공적자금까지를 망라하여 연구를 진행한다. 살펴는 순서는 구조조정기금을 통한 지원시의 관리방법, 예금보험기금 지원시의 관리방법, 금융안정기금지원시의 관리방법, 은행자본확충펀드 지원시의 관리방법, 한국은행 유동성 지원 자금 등을 지원받은 금융기관에 대한 관리의 문제를 살펴보며, 관련사항으로 공적자금지원과 직접적 건련성은 없으나, 간접적 연관성을 가지고 있는 금융산업의 구조개선에 관한 특별법상 금융위의 부실금융기관에 대한 감독차원에서의 관리에 대해서도 함께 다룬다.

공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리는 관리주체의 조직성격 및 조직권한에 따라 그 효율성 및 관리밀도가 달라지게 된다. 직접적인 관리수단이 아닐지라도 관리책임을 맡고 있는 기관의 권한을 강화하거나, 책임을 엄격히 부여할 경우 이는 피지원기관에 대한 관리에도 많은 영향을 미치기 때문이다. 이러한 차원에서 공적자금 관리기구의 기능에 대해서 검토하게 되며 여기에서는 금융위원회의 관리에 대한 검토, 공적자금관리위원회의 관리에 대한 검토, 공적자금 지원의

경로로서 해당 정책금융기관 관리 문제를 살핀다.

관리에 있어서도 공적자금의 투입방식과 마찬가지로 외국의 입법례상 관리방안을 미국, 독일, 일본을 중심으로 살펴본다.

이상에서의 논의를 바탕으로 하여 우리나라의 공적자금투입 금융기관 관리방식의 법·제도적 개선방향을 제시하고자 한다. 개선방향에서는 단순히 관리를 강화하자는 차원이 아닌 다양한 측면에서의 직·간접적 개선방안에 대해서 논의를 제기하고 글을 맺는다.

제 2 장 공적자금의 본질과 딜레마

I. 공적자금의 정의

공적자금(public fund)은 일반적으로 금융기관이 기업여신을 회수하지 못해 또는 경영상 실패로 인해 해당 금융기관이 부실해질 경우 정부가 투입하는 자금으로 통칭되나, 보다 구체적으로는 다음과 같다.

먼저 구(舊) 공적자금관리법 제1조상의 정의를 따르게 되면, 가. 예금자보호법에 의한 예금보험기금채권상환기금, 나. 금융기관부실자산 등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률에 의한 부실채권정리기금, 다. 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금, 라. 국유재산의 현물출자에 관한 법률에 의한 국유재산, 마. 한국은행법에 의한 한국은행이 금융기관에 출자한 자금, 바. 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률에 의한 공공차관을 의미한다. 이중에서도 우리가 다루고자 하는 공적자금은 주로 예금자보호법에 의한 예금보험기금상환기금과 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률에 의한 부실채권정리기금을 의미한다.

그러나 최근 법개정을 통하여 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 의거 설치된 금융안정기금과 금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 개정에 의하여 자산관리공사에 추가로 설치된 구조조정기금이 포함되게 되었다. 따라서 2009년 4월 개정된 공적자금관리특별법을 기준으로 한 공적자금의 범위는 공적자금관리 특별법 제2조에 의하여 가. 예금보험기금채권상환기금 및 예금보험기금, 나. 한국자산관리공사의 부실채권정리기금 및 구조조정기금, 다. 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금, 라. 국유재산의 현물출자에 관한 법률에 의한 국유재산, 마. 한국은행법에 의하여 한

국은행이 금융기관에 출자한 자금, 바, 공공차관의 도입에 관한 법률에 의한 공공차관, 사. 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 따른 금융안정기금을 의미한다. 특히 구조조정기금과 금융안정기금과 같이 추가적으로 설치된 공적자금은 현재 금융위기의 사후처리에 있어서 주요한 방법으로 사용되고 있다.

그러나 공적자금관리 특별법상 공적자금의 범위설정과 관련하여서는 논란이 있을 수 있다. 즉 공적자금관리특별법상의 공적자금 이외에도 한국정책금융공사를 통한 상시적 정책자금의 지원, 한국은행의 외화유동성지원, 기술신용보증과 신용보증기금을 통한 보증지원 등 역시 광의의 의미에서 공적자금의 일종으로 파악할 수 있는 여지가 있기 때문이다.¹⁾ 그러나 이러한 공적자금의 지원은 상시적으로 시장메커니즘을 통한 지원이라는 점에서 비상시에 투입되는 공적자금의 개념과는 일정부분 구별해야 할 필요가 있다. 그러나 여기에서 문제가 되는 것이 은행자본확충펀드이다. 현재 공적자금관리특별법은 은행자본확충펀드는 사전적 지원수단이며, 재정에서 직접적으로 투입되는 자

1) 이미 우리 사회 일반에 공적자금을 대한 인식이 확고하게 된 상태에서 일상적인 유도행정상의 지원을 공적자금으로 구분하기는 어려우며, 공적자금과 일상적인 자금유도행정을 합하여 공자금으로 부를 수 있을 것이다. 이와 유사한 견해로서 나성린은 일반적인 공적자금인 예금보험기금과 부실채권정리기금 등과 정부보증공채로 마련된 자금은 아니지만 국유재산특별회계, 정부예산, 예금보험공사와 자산관리공사의 대여금(차입금) 등을 합하여 이를 공자금으로 부르고 있다., 나성린, 금융구조조정 추진실태 및 공적자금 지원효과 분석, ITBI 리뷰, 제7권 제1호(통권 제13호), 174-175면; 그러나 공적자금과 공자금의 분류에 있어서는 이와 다른 의견이 있을 수 있는 바, 연혁적인 측면에서 1997년 공적자금이 조성될 시기에는 재정에서 직접적으로 자금이 공급된 경우와 정부가 채무보증 등을 해주는 경우로 나누어 공자금과 공적자금을 분류하였다가 2002년 공적자금의 상환이 논의되고 양자의 구분필요가 약해지면서 공자금과 공적자금을 모두 합하여 공적자금으로 부르기 시작했다는 견해도 존재한다. 공자금과 공적자금의 개념정리에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 일본의 경우를 비추어 볼 때 일본은 별도의 공자금이라는 개념을 사용하지 않고 정부의 보조금까지를 모두 포함하여 광범위한 의미로 공적자금의 개념을 사용하고 있다. 일본의 공적자금의 개념에 관해서는 確井光明, 公的資金造成法精義, 信山社, 2007, 1-26面 참조.

금이 아니라는 점을 들어 공적자금의 범위에서 제외하고 있으나,²⁾ 실질적으로 동 펀드의 대부분을 차지하는 자금원은 한국은행과 산업은행으로 국가가 가용할 수 있는 재원이 우회적으로 지원되는 것이라고 볼 수 있어 그 실체는 공적자금의 성격을 가지고 있다고 봐야 한다. 따라서 여기에서 은행자본확충펀드를 통한 지원시 공적자금관리특별법상의 관리를 명시적으로 배제하고 있다는 점은 다소 논란의 소지가 있다.

II. 공적자금 투입의 법적근거와 성질

1. 공적자금투입의 법적근거

공적자금투입의 법적근거로는 우선 헌법 제119조를 들 수 있다. 우리 헌법은 헌법 제119조 제1항에서 규정하고 있는 것처럼 기본적으로 자유시장경제하에서의 시장 메커니즘을 통한 효율성 추구를 기본원칙으로 하고 있다. 그러나 제119조 제2항은 시장에서 질서의 유지와 시장기능의 회복을 위한 정부의 규제 및 조성 역할을 규정하고 있다. 이러한 정부의 규제 및 조성은 오늘날 행정영역에서의 규제행정과 조성행정의 측면에서, 보다 구체적으로는 경제의 촉진 및 장려의 측면에서 파악될 수 있다. 물론 기본적인 의미에서 경제의 촉진 및 장려는 새로운 기술개발에 대한 지원 및 시장인프라의 형성 등에 초점을 맞추고 있지만, 시장 기능의 재건을 위한 공적자금 역시 이러한 영역에 포함될 수 있다.

공적자금투입의 헌법적 근거와 관련하여 한 가지 논의가능성이 있는 사항은 향후 헌법 개정시 경제 또는 재정조항 상 공적자금의 투입근거를 명문화 할 것인가의 문제이다. 소규모 개방형 경제체제를

2) 공적자금을 관한 우리의 전통적인 분류방식은 정부가 재정에 기반하여 자금을 출자하거나, 보증을 한 경우에 국한하고 있다.

가지고 있는 우리나라의 경우, 대외부문의 외부적 변수에 의하여 경제상황이 결정되어지는 불가피한 측면이 있으며, 국가의 자금지원을 통한 경제 또는 시장의 안정화는 경제행정의 상시적인 형태로 자리잡을 수 있는 가능성이 있다. 따라서 이 경우 현재의 제119조 제2항상의 추상적 규정만으로 그 헌법적 정당성을 부여받을 것이 아니라 국가가 위기 발생 시 재정을 통한 위협의 인수, 보증 등을 행할 수 있으며, 이는 국가재정활동의 일환으로서 이에 상응하는 통제가 수반되어야 하는 등의 내용을 헌법적 조항으로 삽입하는 것도 대규모의 자금이 투입되는 공적자금의 정당성 확보 및 효율적 관리체제의 기반을 확보한다는 측면에서 논의해 볼 필요가 있을 것이다.

독일의 경우 공적자금의 지원은 기본법 제109조 제2항과 제115조 제2항에 근거하고 있다. 기본법 제109조 제2항은 연방과 주는 재정운영에 있어서 ‘전체경제영역의 균형’³⁾ 요구에 부응해야 한다고 규정함으로써, 국민경제의 균형 있는 발전을 위하여 재정을 투입할 수 있는 간접적인 근거를 두고 있으며, 제115조 제1항은 연방정부는 연방 법률에 근거하여 보증, 보증의 인수 등을 행할 수 있음을 규정하고 있어, 독일식의 금융시장안정화조치 같은 재정적 수단을 사용할 수 있는 헌법적 근거를 마련하고 있다.⁴⁾ 아울러 동 조항은 공적자금 투입을 위한 재원의 형태로 만들어지는 특별기금에 대한 법률유보를 함께 규정하고 있다.

한편 경제의 규제와 조정은 법치국가 원리에 의하여 이루어져야 하는 바, 이러한 헌법적 근거를 바탕으로 공적자금에 관한 기본 법률은 국가재정법, 공적자금 관리특별법과 예금자보호법, 금융산업의 구조개

3) 전체경제의 균형의 정의는 그 포괄범위의 크기에 따라 달라질 수 있지만, 일반적으로는 고도의 가격수준안정, 가능한 한 높은 수준의 고용, 대외경제의 균형 및 지속적인 경제성장으로 일컬어진다., 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(1) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009, 68면.

4) Florian Becker/Sebastian Mock, Finanzmarktstabilisierungsgesetz, Carl Heymanns, 2009, S. 210.

선에 관한 법률, 기금관리법 등을 들 수 있으며, 각 법률과 시행령에 따라 자금지원의 조건 및 원칙 등이 규정되어 있다.

2. 공적자금투입의 법적성질

헌법 제119조 2항에 근거하여 공적자금을 투입하기 위하여 각 단행법들이 제정되었다. 이러한 각 단행법상의 공적자금의 투입행위는 정부의 시장조정자로서의 역할과 경제의 촉진 및 유도(Lenkung) 행정의 일부분으로 파악할 수 있다. 공적자금의 지원은 정부가 시장기제하에서 ‘보이지 않는 손’이 작동하지 않게 됨에 따라 행정권을 이용하여 자금을 지원하는 행위이다. 이러한 행위는 전통적인 행정행위의 방식 중 비권력적 행정에 속하며, 그 작용영역의 측면에서는 경제행정의 영역에 속한다. 그러나 오늘날 행정행위의 권력성과 비권력성의 한계에 관하여는 양자가 혼재되어 나타나는 경우가 많음에 따라 일응 이와 같은 구분이 항상 적합한 것은 아니다. 시장의 안정을 위해 부실금융기관에 대하여 정부가 공적자금을 투입하는 경우는 비권력적 행정행위에 해당하되, 이와 동시에 정부의 자금투입에 따른 강제구조조정, 경영이행각서의 작성 및 이행 등의 조치가 부과됨에 따라 이는 권력적 행정행위로 구분할 수 있다.

최근 정부는 은행자본확충펀드와 금융안정기금을 조성함으로써 선제적으로 공적인 성격의 자금을 투입함으로써 기존의 사후적 측면의 공적자금 방식을 대체하고 있다. 그러나 이 경우 해당 금융기관은 기존 예금보호법과 금융산업의 구조개선에 관한 법률이 정하고 있는 바와 같은 강제적 구조조정의 대상에 해당되지 않으며, 공적자금의 지원 메커니즘에 대한 참여 역시 자발적인 것임에 따라 이를 강제적인 형태로 규율하기에는 어렵다는 문제점이 있다. 그러나 현실적으로 MOU 형식의 약정서 또는 이행각서가 작성된다는 점에서 그리고 이를 위반 시 추가적인 자금공급조치의 중단 및 임직원 해임 등을 포함한 제재

조치가 수반된다는 점에서 여기에서도 권력적 행정과 비권력적 행정이 혼재되어 나타나고 있다.

3. 공적자금의 투입과 시장의 딜레마

공적자금의 지원이 시장의 기능을 정상화 시켜 시장 메커니즘이 재작동하도록 하고 이를 통해 유효수요와 부가가치를 창출함으로써 궁극적으로 경제 활성화에 이바지 할 수 있다는 점은 이미 언급한 바 있다. 그러나 이러한 공적자금에 대해서는 자금의 원천이 국민의 세금 또는 자금의 지원으로 인한 손실을 국민 모두가 공동으로 부담한다는 점에서 공적자금으로 인해 이익을 얻는 자와 손해를 입는 자간의 공평의 원칙이라는 점에서 상호간에 이익의 충돌의 문제가 생긴다. 즉 공적자금으로 명명되었든지 혹은 은행자본확충펀드의 경우와 같이 이와 유사한 기능을 하는 자금이든지 불문하고 시장 메커니즘에 의하지 않고 정부 또는 공공영조물의 정책기능에 의하여 수혜를 받은 금융기관은 자금조달비용의 측면에서 이익을 보게 되는 것으로 그 반대편, 즉 정부와 국민의 입장에서는 만약 이러한 자금지원이 없었다면 얻을 수 있었던 이익의 포기 즉 기회비용과 함께 투입된 자금이 미회수된 경우에는 미회수분에 대한 공동의 손실분담이라는 위험을 인수해야 한다. 이러한 점에서 공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 개입의 정당화 근거를 찾을 수 있는 것이다.

물론 시장에서 해당 금융기관을 시장 메커니즘에 맡겨둘 경우 주주책임의 원칙 또는 투자자 책임의 원칙으로 귀속(기업의 도산 등)되겠지만, 이 경우 전체 시장기능의 정지를 가져올 수 있다는 점에서 그리고 금융기능의 정지는 실물부분에 대한 자금공급의 중단을 의미한다는 점에서 이를 방지할 수는 없는 실정이다. 한편 이와 관련하여 시장의 정상화는 전체 국민에게 이익이 된다는 입장에서 실질적으로

는 국민의 권리에 대한 침해가 아니라 시장기능의 정상화로 국민에게 결과적으로 이득이 되었다는 주장도 존재한다. 그러나 여기에서 말하는 국민은 매우 추상적인 불특정 다수의 국민으로서 그들이 결과적으로 이익을 얻었다는 것은 매우 추상적이고 지극히 간접적이라는 점, 그리고 가장 강력한 규제산업인 금융산업에서 금융기관은 특별한 요건을 전제로 금융업을 영위할 수 있는 자격이 주어졌으며, 그 책임을 다해야 한다는 점에서 이러한 주장은 금융기관의 사회적 책임 및 시장에 대한 책임을 결과적으로 매우 추상적인 국민의 개념으로 전가 및 희석시켰다는 비판이 가해질 수 있다.

외환위기 당시 지원되었던 공적자금의 경우 경제회복에 중요한 기능을 했다는 순기능에도 불구하고 일부 자금의 활용에 대한 도덕적 해이가 문제되는 것도 이와 같은 사실에 입각한다. 특히 공적자금의 기능이 시장의 안정을 도모함과 아울러 가지고 있는 또 하나의 목적이 공적자금의 투입으로 인해 안정된 시장상황 즉 일시적 완충(buffer)기하에서 부실금융기관 및 부실기업의 구조조정과 건전화 작업이 진행되어야 함에도 불구하고 일단 자금이 투입되고 나면 시장이 안정됨에 따라 구조조정은 급격히 추진력을 잃게 된다는 점이다. 그러나 이러한 부실기관에 대한 구조 개선이 진행되지 않을 경우 장기적으로 추가적인 공적자금을 유인한다는 점에서 최소비용의 원칙 하에서 시장의 건전화를 도모할 수 있어야 하며, 자금이 투입된 금융기관에 대해서는 자금 또는 기금의 목적에 따른 관리가 이루어져야 한다.

제 3 장 공적자금의 투입과 관리

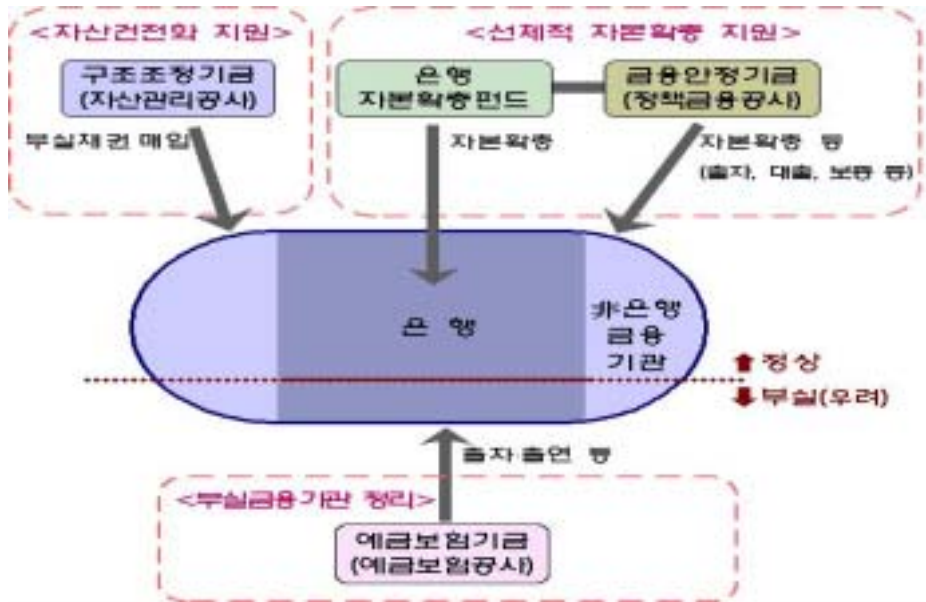
I. 공적자금투입의 방식

1. 우리나라의 공적자금 투입방식 및 현황

공적자금의 투입방식은 조성된 기금의 성격에 따라 달라진다. 공적자금의 범주에 속하는 기금은 한국자산관리공사에 설치되는 구조조정기금, 예금보험공사가 정부출연금 또는 정부보증채권 발행 등으로 조성한 재원으로 부실금융기관에 지원하는 예금보험기금, 한국정책금융공사에 설치된 금융안정기금과 유사 공적자금으로서 은행자본확충펀드⁵⁾로 나눌 수 있다.

그러나 지난 외환위기의 상황과는 달리 미국발 금융위기에 대하여 우리의 경우 비교적 건실한 재무구조 및 경제상황을 가지고 있어 예금보험기금을 통한 대대적인 자금지원의 필요성은 상대적으로 매우 떨어져 보이며, 선제적인 자금지원을 목적으로 한 금융안정기금과 자본확충펀드를 통한 지원이 이루어짐에 따라 예금보험기금을 통한 자금지원의 필요성은 그리 커보이지는 않는다. 따라서 미국발 금융위기 이후 우리나라 공적자금의 지원의 핵심은 금융안정기금 그리고 자본확충펀드에 있다고 할 수 있다. 그러나 예금보험기금은 오늘날 다른 선진국가들과 마찬가지로 금융위기에 금융시장안정의 중요한 지지역할을 수행하고 있어 예금보험기금에 대한 논의 역시 아울러 비교적 상세히 기술한다.

5) 은행자본확충펀드가 공적자금에 해당되는가의 여부는 여전히 논란의 대상이다. 한편 은행의 경우만을 자본확충의 대상으로 한 것은 은행은 제2금융권에 비하여 통화금융기관으로서 신용창조의 기능을 가지고 있다는 점에서 자본확충의 필요성이 더욱 크기 때문이다.



* 출처 : 금융위원회 보도자료(2009.3.13), 금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응방안, 5면

(1) 구조조정기금을 통한 공적자금의 지원

구조조정기금을 통한 공적자금의 투입은 한국자산관리공사에 설치된 구조조정기금을 통해 부실기업의 구조조정을 지원하는 방식으로 이루어진다. 현재 구조조정기금의 총 재원은 약 40조원규모로 조성되었으며, 2009년도 기금운영규모는 총 20.2조원으로 편성되어 있다. 조성된 재원은 금융기관이 보유한 부실채권을 매입하거나, 구조개선기업의 자산을 매입하도록 투입되며, 기금의 운용은 2014년까지 한시적으로 운용함으로써 자금의 투입과 동시에 회수의 기간이 길어지면서 나타날 수 있는 회수지연 및 채권상실 등의 문제를 방지하고 있다.

구조조정기금의 재원 적립방식은 구조조정채권의 매각을 통한 자산관리공사로부터의 전입금, 정부의 출연금, 한국은행으로부터의 차입금, 금융기관 출연금 등으로 구성된다. 특히 구조조정채권의 발행수익은

주요한 재원조달 수단으로서 자산관리공사의 경영관리위원회가 발행 여부를 결정하게 된다.

<2009년도 구조조정기금 자금조성 및 운용규모>

(단위 : 억원)

조달규모(수입 : 202,353)		운용규모(지출 : 202,353)	
자체수입	1,153	사업비(구조조정지원)	200,000
정부내수입	-	기금운영비	387
차입금(기금채 등)	201,200	차입금이자상환	1,870
여유자금회수	-	여유자금운용	96

자료출처 : 국회예산정책처, 글로벌금융위기 극복을 위한 금융정책분석, 2009. 7, 37면⁶⁾

이와 같은 구조조정기금의 투입방식은 외환위기 당시 투입되던 부실채권정리기금과 유사한 방식으로 규모와 매입대상 자산의 범위가 일반기업까지로 확대되었다는 점에서 차이를 보이고 있으나, 구조조정기금의 운용 및 회계는 부실채권정리기금에 해당하는 한국자산관리공사법 제41조 제3항과 제42조, 제43조를 준용하게 함으로써 그 운용 방식은 동일하다.

(2) 예금보험기금을 통한 투입방식

예금보험기금을 통한 투입방식은 정부출연금 또는 정부보증채권 발행 등을 통해 조성된 재원으로 부실금융기관에 대해 자금지원을 하는 경우를 말한다. 부실채권 등으로 인하여 해당 금융기관에 결손이 발생할 경우 대외신인도의 저하를 가져올 수 있으며, 이는 해당 금융기

6) 원 자료는 금융위원회, 2009년도 구조조정기금 운용계획(안) 주요내용, 2009.5.19 참조.

관 발행 주식과 채권의 가격에 영향을 줌에 따라 해당 금융기관은 자본을 확충하는데 어려움을 겪게 된다. 이때 예금보험기금이 이들 자산에 대한 인수를 통해 증자에 참여함으로써 해당 금융기관은 재무건전성을 회복할 수 있게 된다. 예금보험기금은 부보금융기관이 부실금융기관으로 지정된 경우 예금보험기금을 통하여 공적자금을 지원하는 체계를 갖추고 있음에 따라 다음 두 가지 사항이 선결적으로 검토되어야 한다.

1) 공적자금의 지원대상으로서 부보금융기관의 범위

예금자보호법은 제2조를 통해 부보금융기관의 범위를 은행법 제8조 제1항에 의하여 인가된 금융기관, 한국산업은행, 중소기업은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 은행법상 인가받은 외국계 금융기관의 국내지점 및 대리점, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 의한 투자매매업자 및 투자중개업자, 보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행 등을 포함하는 금융기관으로 매우 광범위하게 정하고 있다. 부보금융기관의 범위를 확정하는 이유는 예금자보호법 제38조가 부보금융기관의 부실화시 자금을 지원할 수 있는 법적인 근거를 남겨둠으로써 결국 제2조와 제38조를 동시에 고려했을 때 부보금융기관은 공적자금의 잠재적인 수혜대상자가 되기 때문이다. 여기에서 한 가지 문제가 되는 점은 부보금융기관의 범위를 어디까지로 확정하여야 하는 것이다. 만약 부보금융기관의 범위를 좁게 확정함으로써 일부 금융기관들이 부보대상에 포함되지 않을 경우, 금융지주회사화 경향을 보이고 있는 최근의 금융시장 동향을 고려해 볼 때, 이들 기관들은 금융지주회사를 통하여 위험자산을 동일 그룹 내 부보금융기관으로 이전하게 됨으로써 지주회사 전체의 위험을 예금보험제도를 통해서 회피하려는 도덕적 해이가 나타날 수 있다. 한편, 부보금융기관의 범위를 너무 넓게 확정할 경우에는 시장에서의 자기책임의 원칙을 해칠 수 있

으며, 위험도가 높은 금융기관을 아울러 보호하게 됨에 따라 예금보험제도 자체의 건전성을 해칠 수 있다는 점이 지적되고 있다. 외환위기 당시 정치적 고려에 의해서 신용협동조합이 부보금융기관으로 지정된 사례가 후자의 대표적인 예라 할 수 있다. 결국 부보금융기관의 범위를 어디까지 확장할 것인가는 정책의 목표와 해당 정책에 대한 정확한 계량적 평가 하에서 결정되어야 할 문제이다.

2) 예금보험기금의 공적자금성

예금보험기금이 공적자금으로서의 성격을 갖추고 있는가? 예금보험기금은 부보금융기관의 출연금, 정부의 출연금, 예금보험기금채권 발행으로 조성한 자금, 정부가 공사에 양여한 국유자산, 차입금, 수납보험료 등으로 그 재원을 구성하게 된다. 물론 동 기금은 부보금융기관의 출연금이 재원의 일부를 이루고 있으나, 이외에도 예금보험기금채권의 발행으로 조성한 자금, 정부가 공사에 양여한 국유재산이 그 내용의 일부를 구성함에 따라 정부의 재정부담을 기반으로 자금조성이 이루어지고 있어 공적자금으로서 전형적인 성격을 갖추고 있다고 볼 수 있다.⁷⁾

3) 부실금융기관에 대한 지원체계

예금자보호법 제38조에 따르면, 부실금융기관의 자금지원 신청이 있거나, 부실금융기관 등의 합병이 원활하게 이루어 질 수 있도록 하기 위해서 필요한 경우, 예금자 보호 및 신용질서의 안정을 위하여 부실금융기관 등의 재무구조 개선이 필요하다고 인정되는 경우, 그리고 금융위원회가 부실금융기관이 계속된 예금인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 더 이상 지속하기가 어렵다고 판단하고 정부의 출

7) 국회정무위, 공적자금관리특별법 일부개정법률안 - 홍재형 의원 대표발의/이진복 의원 대표발의 검토보고서, 2009.4, 10면.

자 또는 해당 금융기관이 보유하고 있는 국채, 지방채 등의 유가증권을 매입을 요청하는 경우에 이를 지원하게 된다.

지원의 조건 및 방식에 대해서는 시행령 제24조의 2에 규정하고 있는 바, 예금보험공사는 부보금융기관 또는 동 기관을 자회사로 두고 있는 지주회사에 대해서 실사를 거친 후 동 자료를 바탕으로 자금지원의 여부 및 규모를 결정하게 된다. 이때 해당 금융기관과 예금보험공사는 양자의 합의하에 경영정상화이행각서를 작성하게 되며, 이러한 경영정상화 이행각서는 추후 예금자보호법에 의하여 자금이 지원된 금융기관에 대한 관리의 주요한 수단이 된다.

(3) 금융안정기금을 통한 공적자금의 투입

금융안정기금을 통한 투입방식은 정책금융공사를 통해 부실이전 단계에서 해당 금융기관의 자본을 확충해주는 방식을 말한다. 이는 해당 금융기관의 자본을 확충함으로써 시장의 건전성을 유지한다는 점에서 은행자본확충펀드에 대비하여 제2의 자본확충펀드로 불리운다. 그러나 원래의 자본확충펀드는 은행을 중심으로 조성된 데에 비해 금융안정기금의 지원대상은 예금보험대상 금융기관뿐만 아니라 여신전문회사, 금융지주회사 등을 포함한 비교적 넓은 범위를 그 지원 대상으로 하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 이는 은행부분의 자본확충의 경우는 은행자본확충펀드로 지원이 가능하나 제2금융권의 경우에는 동펀드의 지원대상이 되지 못함에 따라 금융안정기금을 통한 지원책을 마련하게 된 것이다.

금융안정기금을 통한 공적자금의 지원은 한국정책금융공사(구 산업은행의 정책금융부문)를 통하여 기업 및 금융기관에 출자하거나, 채권을 매입하거나 이를 보증해주는 형식으로 이루어지는 공적자금의 투입 방식이다. 특히 금융안정기금은 중소기업을 포함한 실물부분을 금융기관을 통하여 간접적으로 지원한다는 점에서 긍정적인 평가를 받고

있다. 단, 금융안정기금은 금융기관에 대한 출자, 대출, 정부보증 등의 용도로만 사용되어진다. 한편, 금융안정기금은 금융안정기금채권의 발행, 금융기관의 출연금, 정부 및 한국은행으로부터의 차입금 등으로 그 재원이 조성된다.

금융안정기금은 몇 가지 점에서 전통적의미의 공적자금과 차이를 보인다. 첫째, 기존의 공적자금이 금융기관의 부실화가 진행된 이후 사후적 대응이었던 점에 비추어볼 때 금융안정기금은 부실화가 아직 진행되지 않는 상황 예컨대, BIS 자기자본비율이 8%를 상회하는 경우에도 자금지원이 가능하도록 하기 위한 것이다. 둘째, 동 기금을 기반으로 한 지원은 5년의 한시적인 지원의 형태이며, 셋째, 출연방식의 자금 지원은 배제하고 있다는 점을 들 수 있다. 이상의 세 가지 중에서 가장 주목할 만 한 점은 금융기관의 자산건전화와 자본확충을 선제적으로 추진한다는 점이다. 현재까지 우리나라의 경우 공적자금을 통한 선제적 자본확충지원이 불가능하였다.

그러나 이와 같은 방식은 그 정책적 타당성에도 불구하고 관리의 측면에서, 부실 또는 부실우려로 인해 공적자금을 투입받은 금융기관에 비하여, 자금투입을 담당하는 정책당국자나 자금을 지원받은 피지원 금융기관 모두 도덕적 해이에 빠질 수 있는 가능성이 크다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

(4) 은행자본확충펀드를 통한 지원방식

금융위원회는 은행권의 자기자본비율 확충을 위해 20조원 규모로 은행자본확충펀드를 운영하고 있다. 재원의 구성은 한국은행의 대출자금으로 재원의 절반을 채우고, 나머지는 산업은행과 기타 기관 및 일반 투자가의 투자로 구성되어 있다. 이는 민간과 정부가 공동투자하는 일종의 민관투자프로그램(PPIP)⁸⁾의 일종에 해당한다. 동 펀드의 목표는

8) 민관투자프로그램의 전형은 미국에서 시행하고 있는 PPIP로 정부와 민간이 공동

은행권의 주식을 인수하거나 채권을 인수함으로써⁹⁾ 은행의 자기자본 비율을 높이는데 있다. 이와 같은 은행권에 대한 자본확충펀드를 별도로 구성한 것은 현재 시중은행들에게 권고 되고 있는 자기자본비율이 BIS 기준 11 - 12%의 수준으로 기존 기준인 8%를 훨씬 상회하고 있음에도 불구하고 동 기준에 미달하는 은행이 많았기 때문이다.

<기관별 매입액>

(단위 : 억원)

	우리 지주	우리	경남	광주	국민	하나	농협	수협	합계
신종자본증권	-	10,000	1,160	870	10,000	4,000	7,500	1,000	34,530
후순위채권	3,000	-	1,160	870	-	-	-	-	5,030
합 계	3,000	10,000	2,320	1,740	10,000	4,000	7,500	1,000	39,560

출처 : 자본확충펀드 운영위원회 사무국, 은행자본확충 펀드 제1차 매입완료, 2008.3.31자 보도자료, 1면

자본확충펀드를 통한 지원은 은행권의 BIS 자기자본비율을 높여 시장에서의 신뢰도 제고와 이를 바탕으로 경쟁력 확보가 가능하도록 하기 위한 것으로서, 부실 또는 부실우려를 그 전제조건으로 하고 있지 않음에 따라 은행들은 자율적 판단에 따라 필요시 자금을 조달할 수 있다.

자금을 지원받는 금융기관은 펀드약정서를 체결하고, 지원자금의 용도 내에서 자금의 활용내역을 월별로 제출하게 된다.¹⁰⁾ 그러나 실질적

으로 자금을 조성하여 은행의 부실자산을 최대 1조달러까지 매입하는 프로그램이다. 그러나 우리나라의 경우 자본확충펀드의 매입대상은 부실자산이 아닌 은행의 주식이나 채권으로 미국의 경우와는 다르다.

9) 총규모 20조원의 규모로 조성된 은행자본확충펀드는 후순위채 매입에 10조원, 신종자본증권 매입 8조원, 우선주 매입 2조원으로 그 재원의 사용용처가 예정되어 있다. 금융위원회, 은행자본확충펀드 조성 및 운영방안, 보도자료, 2009. 2. 25, 2면.

10) 은행자본확충펀드 투입 금융기관에 대한 주요한 관리방법이라고 할 수 있다. 펀

으로 용도상의 제한은 그리 커 보이지 않는다. 금융위원회가 사용 가능도로 정한 대상은 중소기업 신규대출 및 만기연장, 보증, 워크아웃 기업에 대한 신규자금 지원 및 출자전환, 구조조정기금에 대한 출자, 부실채권 정리, 부동산 PF 자금 등으로 실지로 은행에서 취급하고 있는 업무 중 위험도가 높은 대부분의 분야를 포괄하고 있기 때문이다.

은행자본확충펀드는 다른 펀드와 달리 두 가지 사항에서 구별점을 가지고 있다. 첫째, 재정법적 근거를 가지고 있는 순수한 형태의 기금이 아닌 한국은행이 산업은행에 대출을 하고 산은이 자신의 지분을 포함하여 SPC를 설립하고 동 SPC에 일반투자자의 자금도 포함하는 일종의 민관복합기금의 성격을 가지고 있다는 점이다. 둘째, 자금지원을 받을 경우에도 일반적인 다른 공적자금과 달리 정부의 간여는 배제된다. 대신 자금을 사용하는 은행은 이미 언급한 바와 같이 자금의 사용처를 기업구조조정지원 및 부실채권처리 등에만 사용해야 하고 그 사용실적에 따라 추가적인 자금지원이 매칭(matching)되는 방식을 둠으로써 자금지원 이후에 이를 감독하는 방식보다는 자금지원의 시작단계에서의 지원조건 설계와 성과중심형 지원방식을 통해 정책목표를 달성할 수 있도록 의도하였다. 셋째, 동 펀드는 금융기관별 한도배정 제도를 두고 있어 해당 금융기관의 최고사용액의 상한이 정해져 있고, 그 범위 안에서 금융기관은 필요시 자금을 탄력적으로 이용할 수 있다. 따라서 은행자본확충펀드에 대해서는 일반적으로 논의 될 수 있는 ‘공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리’의 문제는 피상적으로는 일견 없어 보일 수 있다.

은행확충펀드를 공적자금의 범주에 포함시킬 것인가의 여부는 논의의 소지가 존재한다. 만약 은행확충펀드가 공적자금의 범주에 포함될 경우 공적자금에 부과되는 일반적인 원칙과 제한이 부과되게 되며 이

드 약정서가 구체적으로 어떠한 내용을 담고 있는가는 현재 공개되고 있지 않고 있다.

는 자금을 지원받은 금융기관에 대한 관리의 문제로 직결되게 된다. 은행자본확충펀드가 공적자금의 범주에 포함되고 있지 못하는 두 가지의 이유는 다음과 같다. 첫째, 은행자본확충펀드의 가장 많은 재원(10조)을 부담하고 있는 한국은행의 경우 동 펀드에 투자한 것이 아니라 대출을 한 것이며, 둘째, 한국은행은 직접적으로 재정과 연계되어 있지 않다는 점이다.¹¹⁾ 그러나 이러한 특성으로 인하여 관리의 측면에서는 기존의 공적자금에 부과할 수 있는 관리수단이 배제됨으로써 결국 실질적인 측면에서는 공적자금의 관리면에서 공백이 발생할 수 있다는 비판이 있다.

은행자본확충펀드의 관리를 위하여서는 별도의 운영위원회를 두고 있으며, 동 위원회는 위원장 및 위원의 총 10명으로, 정부, 감독기관, 참여기관, 은행대표, 투자자로 구성된다. 동 위원회의 주요한 기능은 인수자산별 발행이자율 등 자산매입조건을 결정하고, 지원자금의 사용 용도지정 및 사용실적을 점검하며, 주간사·업무수탁자·자산관리자 등 집행기관을 선정하고, 자산운용원칙 등 펀드운영에 관한 사항을 심의 및 의결하며, 분기별 펀드운영결과를 점검하게 된다.¹²⁾

한편 자금상환의 경우, 펀드에 주식 및 채권을 매각하여 자금을 지원받은 은행은 최소 5년 이후에 동 주식 및 채권에 대해서 콜옵션을 행사해 이를 상환할 수 있다.

은행자본확충펀드와 관련하여 한 가지 논의할 수 있는 문제는 동일한 성격의 공적자금 지원방식을 병존해 둘 것인가이다. 이미 언급한 바와 같이 정부는 금융산업의 구조개선에 관한 법률을 개정하여 그

11) 국회정무위, 전계자료, 4, 8면, 그러나 한편으로 생각해보면 한국은행의 부실화는 결국 국가의 재정투여로 보완되게 된다는 점, 발권력을 동원한 자금지원의 경우 시중에 물가상승 압력으로 작용되며, 상승된 물가는 실질적인 자산가치의 하락을 의미하고 이는 결국 국민전체의 공동 손실분담을 의미할 수 있다는 점에서 한국은행을 통해 지원한다는 사실만으로 공적인 자금의 성격을 부인한다는 것은 형식 논리적 성격이 강하다고 보여진다.

12) 금융위원회, 전계 보도자료, 6면.

안에 금융안정기금을 설치하도록 하였다. 동 기금의 경우도 은행자본 확충펀드와 마찬가지로 자금의 지원이 부실 또는 부실화 가능성이 높은 금융회사에 자금을 투입하는 것이 아닌 사전예방적인 자금투입으로 양자의 성격이 동일하다는 점을 볼 때 비슷한 성격의 공적자금 또는 공적 성격의 자금이 병존하는 과도한 구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 당시 미국발 금융위기로 인한 자금경색을 해소하기 위하여 설치된 은행자본확충펀드도 장기적으로는 금융안정기금에 함께 포함하여 관리하는 것이 타당할 것이다. 다만 양자의 성격이 일부 다른 점을 고려하여 통합된 금융안정기금의 자금지원 방식을 Tier 1과 Tier 2로 나누어 자금을 지원할 필요는 있을 것이다.

(5) 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 의한 정부의 출자

금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조는 부실금융기관에 대한 정부의 출자를 규정하고 있다. 금융위원회는 부실금융기관이 계속된 예금인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되는 경우에는 정부 등에 대하여 당해 부실금융기관에 대한 출자 또는 대통령령이 정하는 유가증권의 매입을 요청할 수 있다. 출자와 유가증권의 매입을 통하여 자본을 확충하거나, 현금자산을 확보함으로써 재무건전성을 회복시키고자 함이다. 매입 가능한 유가증권은 동법 시행령 제5조의 5에 따라 부실금융기관이 보유하고 있는 채권 중 국채·지방채와 정부가 원리금의 지급을 보증한 채권, 부실금융기관이 발생한 후순위채권 그리고 이에 준하는 유가증권으로서 금융위원회가 인정하는 유가증권을 말한다.

(6) 한국은행을 통한 특별융자(특융)과 외화유동성지원

이외의 기타 지원방식으로는 한국은행을 통한 특융과 외화유동성 지원을 들 수 있다. 한은 특융은 금융시장의 불안정 상황 하에서 유동성

경색을 막기 위하여 한국은행이 은행권 혹은 특수한 상황에서 제2금융권까지를 망라하여 특별용자자금을 지원하는 것을 말한다. 엄밀히 말하면 특정한 기금을 조성하여 자금을 지원하는 것이 아니라 한국은행의 배타적 발권력을 통하여 자금을 지원하는 것으로 공적인 자금의 성격을 가지고 있으나, 공적자금의 전형이 재정을 기반으로 일정한 기금을 조성하여 자금을 지원한다는 점에서 비전형적인 공적성격의 자금지원 유형으로 파악할 수 있다.

한편, 한국은행의 특별용자의 방식을 통한 자금지원 이외에도 한국은행이 외화유동성을 공급하기 위해 지원하는 방식도 존재한다. 이는 한국은행의 외환정책 수행의 일환으로 파악할 수 있는 지원방식이다. 금융위기의 발생 시 국가 신인도의 저하 등으로 인하여 해외로드쇼 등을 통한 주식 및 채권의 판매가 부진함에 따라 특히 해당금융기관은 외화자금의 확보가 어렵게 된다. 이 경우 중앙은행이 가지고 있는 외화유동성을 저리의 형태로 공급함으로써 대외거래가 가능하도록 만들어 주는 것이다. 동 방식도 외환수급의 조절을 통한 환율의 안정을 목표로 하는 외환정책의 일환으로서 전형적인 형태의 공적자금으로 분류하기는 어렵다.

이외에 한국은행이 은행뿐만 아니라 제2금융권인 증권사 등에 대해서 이들 금융회사들이 보유하고 있는 채권을 환매조건부로서 매입하여 자금을 지원하는 방식이 있다.¹³⁾ 금융회사의 입장에서는 유동성을 확보하기 위한 측면에서 채권을 매각할 경우 현금흐름에 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다는 점에서 큰 장점을 지니고 있다. 그러나 이와 같은 방식의 자금지원을 공적자금의 형태로 보기는 어렵다. 실지로 한

13) 한국은행은 2008년 12월 15일 은행을 포함하여 증권사 등에게 환매조건부 채권을 매입하기 위하여 6조5000억원을 투입할 계획임을 밝힌 바 있다. 한편 기존에는 시중은행, 외국은행 국내지점과 우리투자증권, 한국증권금융만이 RP거래의 대상이었으나, 제2금융권에 대한 자금지원을 위하여 동 조치를 발표하기 한 주전에 금융통화위원회의 의결을 거쳐 증권사까지도 RP거래의 대상에 포함시켰다. 중앙일보, 2008년 12월 16일, E2면.

국은행과의 RP거래는 시장의 가격 메커니즘 하에서 이루어지는 방식으로 한국은행 고유의 공개시장조작의 한 측면이며, 한국은행 역시 시장참가자 중의 하나이기 때문이다.

2. 외국의 공적자금투입방식 및 현황

(1) 미국의 공적자금 투입

1) 미국의 공적자금 제도 개관

미국의 경우 공적자금 투입의 가장 주요한 수단은 FDIC의 예금보험기금에 기반을 두고 있다.¹⁴⁾ 연방예금보험법(the Federal Deposit Insurance Act)에 따른 연방예금보험은 연방준비제도에 가입하지 않은 기관들에 대해서는 선택적으로 적용된다. 즉 연방준비제도에 가입하지 않은 주법은행과 저축기관은 동 보험에 가입여부를 선택할 수 있다. 그러나 현실적으로는 거의 모든 주법은행이 보험제도에 가입하고 있어 연방예금보험 부보은행의 예금에 대해서는 은행보험기금(Bank Insurance Fund)의 지원이 가능하게 되고, 저축기관의 예금에 대해서는 공사의 산하에 있는 저축기관보험기금(Saving Association Insurance Fund)이 그 안전판을 담당하게 된다.¹⁵⁾ 그러나 최근 금융위기 이후 이와 같은 전통적인 투입방식보다는 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)하의 TARP를 통한 자금지원이 미국 공적자금 지원의 핵심으로 떠오르고 있다.

TARP는 Troubled Asset Relief Program으로 부실자산구제프로그램이라고 불리우나 그 구체적인 내용은 부실자산의 구제뿐만 아니라 자본구매프로그램(Capital Purchase Program/CPP)을 포함하는 등 부실자산의

14) 이에 대해서는 신영수, 미국의 공적자금 운용법제, 한국법제연구원, 2004.9, 12면 참조.

15) 정용상/정대, 미국금융기관규제법, 부산외국어대학교 출판부, 2005, 30-31면.

매입뿐만 아니라 주식의 인수 등을 통한 자본확충의 방법을 병행하고 있다.

물론 TARP 외에도 미국은 금융시장의 조속한 회복을 촉진하기 위하여 CAP와 PPIP제도를 아울러 실시하고 있다. 일종의 자본확충프로그램인 CAP(Capital Assistance Program)제도는, 우리나라의 자본확충펀드나 금융안정기금에 해당하는 것으로 연방준비제도이사회(FRB), 예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC) 및 저축기관감독청(OTS)이 스트레스 테스트를 거쳐 자본확충이 필요한 펀드에 대해서 자금을 공급하게 되며, PPIP는 민간과 정부가 공동의 펀드를 구성한 후 금융기관의 비유동성 부실자산을 매입하는 프로그램으로서 일종의 배드뱅크의 형태를 띠고 있으며 그 성격은 우리의 구조조정기금과 비슷하나 펀드의 구성은 우리의 은행자본확충펀드와 유사한 형태를 지니고 있다.

2) TARP를 통한 공적자금의 투입

TARP의 투입방식은 긴급경제안정화자금의 이용을 원하는 금융기관이 자금을 신청하고 재무부는 신청금융기관의 자금지원에 관한 적격요건을 심의하게 된다. 자금지원의 대상이 되는 금융기관은 연방 또는 주법에 의해 설립된 은행, 저축조합, 신용금고, 증권 중개 및 거래회사, 보험회사가 해당되며, 재정을 투입해서 정부가 매입하는 대상 부실자산은 거주자 또는 상업용 주택저당채권 및 관련 유동화 자산 등이다. 물론 이외의 부실자산의 매입에 대해서는 연방준비제도이사회 의장과 협의의 통해 구제대상이 되는 부실자산의 범위를 확대할 수 있다. 단, 주택저당채권의 경우 2008년 3월 14일 이전의 채권만이 지원대상에 해당한다(SEC. 3. (5), (9)).

부실자산구제프로그램을 운영하기 위하여 재무부는 부처 내에 금융안정부서를 설치하고 업무를 수행해 나가고 있다. 그러나 재무부는 프로그램을 운영하는데 있어서 연방준비제도이사회, 연방통화청, 연방예

금보험공사, 저축감독관, 신용협동조합감독위원장, 주택 및 도시개발부 장관과 협의를 거쳐야 함에 따라(SEC. 101 (b)) 자금의 지원에 따른 제반 금융시장 감독자 및 통화당국간의 정책공조를 통해 정책의 효율성을 극대화 시키고 있다.

한편 TARP의 시행을 엄격히 하고, TARP의 시행과정에서 주무부서의 정책적 결정에 의한 TARP의 왜곡된 집행을 방지하고, 중국적으로 공적자금의 집행 및 관리의 투명성과 적절성을 보장하기 위하여¹⁶⁾ 금융안정감독위원회(Financial Stability Oversight Board)를 설치하고 재무부 장관의 관리 및 집행업무에 대해 이를 검토하고 적절한 권고를 할 수 있도록 하고 있다. 검토의 내용은 동 법에 따른 정책, 정책의 시행에 따른 효과로서의 주택소유자의 주택보유지원, 금융시장의 안정, 납세자의 이익보호 등이다. 위원회의 구성은 연방준비제도이사회 의장, 재무부장관, 연방주택재정청장, 증권거래위원장, 주택 및 도시개발부장관으로 구성되어 있다. 위원회의 장은 재무부장관을 제외한 다른 위원들중에서 선출하게 된다(SEC. 104).

TARP에 따른 지원규모는 최초 2년의 기간을 두고 총 7,000억달러 규모의 모기지 자산을 구매할 수 있는 권한을 재무부장관에게 부여하는 하는 것이었으나, 자금투여의 효율성과 통제를 위하여 의회 입법과정에서 일부 수정된 바, 일단 2,500억달러를 우선 투입하고 예비자금으로 1,000억달러를 운용하며, 나머지 3,500억달러는 의회 의결과 대통령의 승인을 통해 지원하도록 하는 구조를 가지고 있다. TARP를 통한 자본확충의 대표적인 예는 AIG가 2008년 11월에 400억불, CITI 그룹이 2008년 10월부터 12월까지 450억불, BoA가 2009년 1월 200억불을 지원받은 것을 들 수 있다.¹⁷⁾

16) SEC. 104 (e)는 이를 보다 구체적으로 기술하고 있는 바, 첫째, 동 법의 목적에 맞게 공적자금의 투입이 이루어지고 있는지, 둘째, 국가의 경제적 이해와 일치하는지, 셋째, 납세자를 보호하고 있는 지이다.

17) 금융위원회, 금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응방안, 보도자료, 2009.

(2) 유럽의 공적자금 투입

1) 독일의 공적자금 투입과 EU의 부실자산 처리방향과의 관계

유럽에 있어서 공적자금 투입과 관련된 논의는 연합차원의 공적자금의 지원이 아닌 연합차원에서의 공적자금의 지원에 관한 방향성 합의에 기초한다. 이와 같은 이유는 다음과 같은 상황에 기인한다. 첫째, 유럽중앙은행은 유럽역내에서 금융시장의 불안정으로 인한 금융기능의 마비 또는 금융기능의 불완전한 작동 시 이를 해소하기 위한 최종대부자(The Lender of Last Resort) 기능을 가지고 있지 않다. 유럽역내 통화제도의 출범 당시 유럽중앙은행에 최종대부자 기능을 줄 수 있는가가 큰 논란이 되었다. 그러나 유럽중앙은행이 최종대부자의 기능을 가지게 될 경우 재원을 어떻게 조달 할 것인지의 문제와 아울러 일 국가의 금융시장에서의 도덕적 헤이를 건설한 규제를 취하고 있는 다른 국가의 국민이 부담해야 한다는 점에서 다른 회원국가의 반대가 컸었다. 왜냐하면 최종대부자 기능을 수행하기 위해 유럽중앙은행은 통화량을 늘리게 되고 이로 인한 유로화의 가치저하와 물가상승의 부작용은 문제를 일으키지 않는 국가의 국민들까지 모두 부담해야 하기 때문이다. 물론 유럽조약이나 유럽공동체조약에서, 그리고 유럽중앙은행정관에서는 유럽중앙은행이 최종대부자 기능을 가지고 있지 않다고 선언하지는 않았다. 그러나 역시 유럽중앙은행이 최종대부자 기능을 가지고 있다고도 선언하지도 않아 학자들 사이에서 논란이 있었으나, 일반적으로는 유럽중앙은행에는 최종대부자 기능이 없는 것으로 받아들여지고 있다.¹⁸⁾ 둘째, 유럽연합에서 각국의 독자적인 공적자금의 지원은 연합 내에서 상품 및 서비스의 자유로운 이동이라는 대원칙을

3.13, 1면.

18) Choi, Seung Pil, Die Unabhaengigkeit einer Asiatischen Zentralbank, Unil. Wuerzburg, 2006, S. 44; Smits Rene, The European Central Bank, Kluwer, 1997, S. 270.

해칠 수 있다는 점이다. 즉 일국이 자국의 금융산업에 대해 재정적자를 일으키면서 공적자금을 지급할 경우 이는 보조금의 기능을 할 수 있으며, 지원을 받은 해당국 금융기관은 부당하게 경쟁법적 측면에서 우월적 지위를 점하게 되기 때문이다. 이는 자본 및 서비스의 자유로운 이동을 인위적으로 왜곡시키게 되면서 공동체 시장에 위협요인으로 작용할 수 있게 된다.¹⁹⁾ 아울러 각국 차원에서의 이러한 경향의 가속화는 연합 내에서의 금융보호주의 형성하게 되기 때문이다. 이와 관련하여서는 유럽공동체조약 제87조 제1항을 들 수 있는 바, 동 조항은 국가의 특정산업에 대한 금전적 지급 및 보증을 포함한 지원을 보조금의 형식으로 규정하고 이를 금지하고 있으며, 예외적으로 이와 같은 보조금이 지급된다 하더라도 시장기능에 입각한 보조금의 지급이 이루어져야 함을 규정하고 있다. 한편 제87조 제3항은 경제위기시에 경제위기의 극복 및 구조조정을 위한 일시적인 보조금의 지급을 예외로 인정하고 있어, 미국발 금융위기에 의해서 확대된 세계 금융위기 하에서 이를 극복하기 위하여 각 국가가 행하는 시장적 수단에 의한 지원은 일정한 조건하에 유럽공동체의 원칙과 배치되지 않는 것으로 해석되고 있다. 셋째, 유럽연합은 미국발 금융위기 이후 공동의 공적자금 투입안을 마련하기 위하여 노력하였다. 그 예로서 들 수 있는 것이 연합차원에서의 금융기관이 공동출자한 배드뱅크의 설립이다.²⁰⁾ 그러나 이와 같은 안은 각국의 이해관계의 대립으로 그 결론을 보지 못하였다.

결국 이와 같은 배경 하에 유럽연합은 연합차원에서의 공고한 공동보조책을 내어 놓지 못하였고, 연합의 각국 재무장관들은 큰 틀에서의

19) 영국의 경우 2009년 1월 18일 미국발 금융위기로 타격을 입은 Royal Bank of Scotland(RBS) 등과 같은 자국 금융기관이 보유하고 있는 부실자산에 대하여 일괄적인 손실보증조치를 했던 바, 연합은 이에 대하여 연합내 역내 금융시장의 경쟁여건을 훼손할 수 있다는 경고를 보낸 바 있다., 한국금융연구원, 유럽연합(EU)의 금융기관 부실자산 처리방향, 주간금융브리프, 18권 8호, 18면.

20) 한국금융연구원, 상계서, 19면.

공적자금투입원칙과 이를 준수한다는 원칙만을 도출하게 되었다. 이러한 원칙은 대상은 크게 배드뱅크의 설립, 부실자산의 가격설정 및 대상자산의 선정, 공적자금 투입조건 등이다.²¹⁾ 결국 공적자금투입의 문제에 대해 연합차원의 실질적인 대응은 없었으며, 다만 유럽재무각료이사회(EOFIN)가 유럽연합에 있어서의 기본원칙을 저해하지 않는 범위 내에서 각 국가가 개별적인 조치를 취할 수 있는 것으로 의결하였을 뿐이다. 따라서 유럽에 있어서 공적자금 투입의 문제는 이제 각 개별국가의 측면에서의 대응만이 남게 되었다.

<유럽주요국가의 공적자금투입현황>

국 명	투 입 내 용
독 일	400 Mrd. 유로, 출자, 보증, 부실채권인수
영 국	500 Mrd. 파운드, 출자, 보증, 유동성 공급(Bank of England)
프랑스	360 Mrd. 유로, 출자, 보증
스페인	100 Mrd. 유로, 은행 및 개인 보증
오스트리아	100 Mrd. 유로, 출자, 은행 및 개인보증

출처 : Bernd Rudolph, Ursachen und Lehren der Finanzkrise aus akademischer Sicht, Maerz, 2009, Munich School of Management, S. 21 일부편집

2) 독일의 공적자금 투입방식

가. 법률의 제정의의와 구성

독일의 경우도 일반적인 예금보호기구를 통한 공적자금 투입이 있으나, 미국발 금융위기 이후 독일금융시장의 보호 및 금융위기 상황이 실물경제로 파급되는 것을 막기 위하여 2008년 10월, 금융시장안정화법을 제정하였다. 금융시장안정화법(Finanzmarktstabilisierungsgesetz/

21) 한국금융연구원, 전개서, 19면.

FMSStG)²²⁾의 입법취지는 금융위기 하에서 유동성부족으로 인한 금융 시장불안과 이로 인해 시장참가자들간 불확실성이 커져가는 것을 막고, 시장의 신뢰를 다시 회복하는데 목적을 두고 있다. 시장에 대한 자금지원은 다른 나라와 마찬가지로 금융시장안정화기금을 조성하고 이를 통해서 자금을 지원하는 방식으로 법률과 연방재무성의 시행령의 범위 안에서 기존의 특별기금의 관리방식보다는 유연한 자금지원체계를 갖추고 있다고 평가되고 있다.²³⁾

동법은 크게 Artikel 1 : 금융안정화기금설치에 관한 법률(Finanzmarktstabilisierungsfond²⁴⁾/FMSStG)과 Artikel 2 : 금융안정화기금을 통한 금융회사의 위험포지션 지분의 매입에 대한 단순화와 신속화에 관한 법률(Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds “Finanzmarktstabilisierungsfond - FMS”)²⁵⁾ Artikel 3 : 신용기관법의 개정(Änderung des Kreditwesengesetzes)²⁶⁾ Artikel 4 : 보험감독법의 개정(Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes), Artikel 5 : 도산법의 개정(Änderung der Insolvenzordnung)으로 나눌 수 있다. 동법의 특징은 이상에 보는 바와 같이 각 개별 Artikel이 광의의 금융시장안정화법내에서 또 다른 법률상의 명칭을 가지고 있는 옴니버스 방식을 취하고 있다. 따

22) 완전한 정식명칭은 Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpaktes zur Stabilisierung des Finanzmarktes이다.

23) 금융시장안정화법의 의의 및 개괄적인 설명에 대해서는 Pressemitteilungen von Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung beschließt Rechtsverordnung zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz, 2008. Okt. 20 참조.

24) 다른 명칭으로는 이를 Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung(SoFFin)이라고 부른다.

25) 즉 동 기금을 통해서 부실자산 지분을 정부가 매입하는 것을 촉진하기 위한 조치를 담은 법률이다.

26) Kreditwesengesetz에 대해서는 번역상 신용조직법이라고 하기도 하고 신용기관법이라고 하기도 한다. 어떠한 번역을 선택해도 상관없다. 하지만 필자는 독일어에서 Wesen이라는 단어가 우리말로 실체를 의미하는 점을 고려할 때 쉬운 우리말로 바꿀 경우 신용기관으로 해석하는 것이 가장 쉽게 인식될 수 있을 것으로 생각하여 신용기관법으로 부른다.

라서 각 Artikel을 별도의 법률로 부를 수 있으나, 이 경우 법률명칭상의 혼란을 가져 올 수 있으므로 Artikel을 장(章)으로 부르고, §1을 제 1조로 부름으로써 우리법과 유사한 체계 하에서 이해할 수 있도록 하고자 한다.

나. 재원의 구성과 자금의 투입

총 480 Mrd. 유로 규모로 조성되는 금융안정화기금의 조성 목적은 법 제1장 제1조에 따라 신용기관법, 보험감독법, 금융투자법 등 각 개별법에서 정의하고 있는 금융기관의 자본을 확충하고 유동성 압박을 해소함으로써 금융시장의 안정화에 기여함을 목적으로 한다.²⁷⁾

금융안정화기금은 자금을 신청한 금융기관에 대하여 자본을 확충하거나, 신규발행 채권의 보증, 위험성이 있는 기존발행 증권을 인수하는 재원으로 이용된다(제1장²⁸⁾ 제6조, 제7조, 제8조).²⁹⁾ 금융안정화기금을 통한 자금지원규모의 최대한도는 각 개별적인 사안에 대한 지원금액의 상한인 10 Mrd.유로 안에서 그리고 위험인수의 경우에는 5 Mrd. 유로의 범위 안에서 관련부처 장관으로 구성되는 정부위원회인 지원위원회(Lenkungsausschuss)³⁰⁾에 의해서 결정되게 된다. 자금의 투입에 있어서 해당 금융기관은 자금신청 지원서를 제출하고 연방재무성은 자금지원의 조건사항에 대해서 의무적으로 형량의 과정을 거쳐서 자금을 지원하게 된다. 이때 포함되어야 하는 원칙으로는 자금지원의 급박성, 효율성, 그리고 경제적인 효과를 들 수 있다. 한편 이와 관련하

27) Bernd Rudolph, Ursachen und Lehren der Finanzkrise aus akademischer Sicht, 2009.3.20 <http://www.kmf.bwl.uni-muenchen.de/schmalenbach/download/rudolph.pdf>(2009.6.23 검색)

28) 이하 협의의 금융안정화법률인 제1장의 표시를 생략하며, 특별한 장의 표시가 되어 있지 않는 조문의 인용은 제1장을 의미하는 것으로 한다.

29) IMK(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung), Report(Nr.36), März 2009, S. 3.

30) 독일어 원어로는 ‘Lenkungsausschuss’로서 직역하면 유도위원회로 번역할 수 있으나, 이는 공적자금을 통한 자금지원이 경제를 일정한 방향 또는 수준으로 유도한다는 점에서 유도를 의미하며, 이해의 편의상 지원위원회로 기술한다.

여 정부로부터 자금을 지원받을 수 있는 청구권을 인정할 것인가의 여부가 문제된다. 동 자금의 경우 정부의 금융시장 안정이라는 측면에서의 정책자금으로 개인의 법률상 이익을 보호하려는 목적은 없으며, 오직 공공의 이익을 위한 시장안정이라는 목표만이 부여되고 있으므로 동 자금을 지원받고 싶은 금융기관이라 할지라도 자금을 청구할 수 있는 권리는 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다. 동법 역시 제4조의 규정에 이와 같은 청구권은 인정하지 않는다는 점을 명시적으로 규정하고 있다.

금융안정화기금의 관리 및 운영을 위하여 연방재무성의 법규감독과 사실감독을 받는 금융안정화기구(FMSA)가 공법상 영조물로서 연방직 접행정수행법인인 독일연방은행(Deutsche Bundesbank)에 설치되었다. 동 기구는 자체로는 법인격을 가지지 않으나, 제한적인 범위에서 스스로의 이름으로 거래행위를 할 수 있어 제한적 행위능력을 갖추고 있다.³¹⁾ 한편 금융안정화기금의 운영을 위하여 내부조직으로 운영위원회가 구성되며, 위원회의 위원은 독일연방은행의 동의를 거쳐 연방재무성에 의해 임명된다(제3a조).

금융안정화기금은 연방에서 일반적으로 조성하고 있는 연방기금과 별도로 분리되어 있으나, 기금으로서의 성격은 유사하며, 그 기능 역시 연방정부의 재정과 밀접한 준재정활동을 수행한다.

3) 영국의 공적자금 투입

영국의 공적자금 투입은 대출경색의 완화에 초점을 맞추고 있다. 미국발 금융위기 이후 영국은 가장 큰 타격을 받은 나라중의 하나이다. 이는 영국과 미국제도가 모두 유사한 금융방임주의에 기초하여 시장의 자율을 중시했던 국가이기도 한 점에도 일부 원인이 있다. 따라서 시장에서의 도덕적 해이에 대한 적절한 대응과 자율규제기관이 효과

31) Florian Becker/Sebastian Mock, a.a.O., S. 46.

적으로 기능하지 못한 규제공백에 대한 개입이 원활히 이루어지지 않았던 것이다.

금융위기 이후 영국은 독일과는 다른 방식의 공적자금, 우리가 공적자금의 정의를 기금과 법적근거를 기반으로 파악한다면, 엄밀히 말해서는 공적자금을 준하는 형식의 자금을 지원한 바 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면, 2008년 4월 영국 중앙은행인 Bank of England는 시장에서의 유동성 및 대출경색을 해소하기 위하여 각 은행들이 보유하고 있는 모기지 증권 500억 파운드에 대해서 최장 3년간 영국 국채와 교환해주시기로 결정하였다. 이는 동년 3월에 미국 연방준비제도가사회가 실시했던 모기지 증권의 국채교환 방식과 유사하다.³²⁾

보다 구체적인 제도형태를 보면 HM Treasury 산하의 Debt Management Office가 영국 국채를 영란은행에 공급하고 영란은행은 이를 일반 시중은행이 보유하고 있는 모기지증권과 교환하는 방식이다. 이때 증권가격은 동 채권에 있는 채무불이행위험에 부합하는 할인율이 적용되며, 당시 시장시세를 반영하여 정하여짐에 따라 영란은행의 손실을 최소화 하였다.³³⁾

시장에서 상시적인 유동성이 보장되어 있는 국채로 교환을 한 은행들은 동 국채를 바탕으로 자금을 조달 할 수 있게 되어 유동성을 개선할 수 있게 되었다. 그러나 독일의 경우와 마찬가지로 동 제도를 이용하기 위해서는 주택담보대출증권의 신용등급을 제한함과 동시에 비교적 높은 수수료를 부과함으로써 실질적으로 동 제도 이용의 진입단계에서 모럴해저드를 방지할 수 있도록 제도를 설계하였으며, 아울러 금융기관의 부실자산공시 강화, 자산상각, 신주인수권 발행을 통한 자본확충을 동시에 요구하고 있다.³⁴⁾

32) 한국금융연구원, 영란은행의 대출경색 완화대책 및 향후전망, 주간금융브리프, 17권 17호, 2008.4, 14면.

33) 한국금융연구원, 상계서, 15면.

34) 한국금융연구원, 전계서, 15면.

(3) 일본의 공적자금 투입

일본의 경우 공적자금 투입과 관련된 주요한 법적근거는 기본적인 공적자금 관련 법률로서의 예금보험법 그리고 특수한 형태의 산업활력재생특별조치법(산업재생법)과 금융기능강화를 위한 특별조치법(금융기능강화법)을 들 수 있다. 전자의 산업재생법은 일반기업에 대한 정책자금 공급을 목표로 하고 있으며, 후자의 금융기능강화법은 2004년 제정되었다가 한시법으로 2008년 3월에 폐지된 후 미국발 금융위기의 발생으로 인하여 다시 부활한 법률로서 금융기관의 자본을 확충시키는 방식을 통해 금융시장안정을 도모하고자 하는데 목표를 두고 있다.

1) 산업활력재생특별조치법(산업재생법)을 통한 자금의 지원

기술력이나 성장성이 있음에도 불구하고 일시적인 유동성 부족에 빠진 기업을 도산의 위험으로부터 구제하고자 이들 기업에 대한 출자에 대하여 일본정책금융공고가 신용보증을 제공하고, 손실발생시 정부가 이들 손실의 일부를 보전해주는 것으로 실물부문에 대해 지원을 해주는 방식이다. 여기에서 정부가 일부의 자금만을 보전하는 것은 손실분담의 원칙 하에서 이들 기업에 대한 출자자에게도 위험의 일부를 부담시킴으로써 공적자금으로 인한 도덕적 해이를 방지하고자 함이다.

일본정책금융공고의 신용보증 하에서 해당 기업의 우선주 등의 주식을 매입한 은행들은 해당 기업들이 회생할 경우 동 기업의 주식을 계속 보유할 것인지 또는 매각할 것인지에 대해서 결정을 하게 된다. 만약 이들 기업이 파산할 경우 해당 금융기관은 정부가 보전해 주는 부분을 제외한 부분을 자기손실로 계산하게 된다. 이는 과거의 산업재생기구가 은행의 부실채권처리에 주안을 두었다는 점과 달리 일반기업의 자금조달 지원을 목적으로 하고 있다는 점에서 차이가 있으며, 당시에는 산업재생기구가 직접 출자하는 방식을 취하고 있었던 점에

비추어 금번 산업재생법상의 지원은 민간은행이 참여한다는 점에서 또 다른 차이를 두고 있다. 그러나 산업재생법은 금융기관이 아닌 일반기업에 대한 자금지원이라는 측면에서 본고에서 논의하고자 하는 공적자금의 범주에는 포함되지 않는다.³⁵⁾

2) 예금보험법에 의한 자금지원

예금보험법에 의한 자금지원은 전형적인 공적자금의 지원방식으로 후자에서 다루게 될 금융기능강화법상의 지원방식이 부실단계 이전의 사전적인 지원방식인데 비하여 예금보험법에 의한 지원방식은 부실 이후의 부실채권의 매입과 구조조정에 주안을 두고 있는 방식이다. 일본의 예금보험기구를 통한 공적자금의 지원은 두 가지의 경우로 나눌 수 있다. 예금보험법 제3장 제4절 이하에서의 구조조정을 추진하고 있는 규제대상 금융기관에 대한 자금지원과 동 법 제102조부터 제126조를 통해 규정하고 있는 금융위기시의 자금지원으로 나눌 수 있다.

제59조에 의하면 예금보험공사는 합병 등을 포함한 구조조정과정에 있는 규제대상 금융기관에 대하여 자금의 대부, 자산의 매수, 채무의 보증, 채무의 인수, 우선주의 인수, 손해담보 등을 통하여 해당 금융기관을 지원할 수 있음을 규정하고 있다.

정부의 위탁사무로서 예금보험기구(DIC)는 합병, 계약이전 등을 포함한 구조조정을 추진하고 있는 기업으로부터 자금지원 신청을 받게 되며, 예금보험기구는 재무성장관에게 이를 보고하게 된다(제60조). 한편 총리대신은 합병 및 사업이전 등의 조치가 예금자보호 및 기타 채권자 보호에 기여하는 것인가와 예금보험기구의 공적자금 투입조치가 해당 금융기관의 정상화에 필수불가결한 요소인가 그리고 자금지원이

35) 일본의 경우 공적자금의 의미를 금융기관에 대한 자금지원 뿐만 아니라 일반기업 그리고 재정을 기반으로 한 보조금 행정까지로 확대한 의미로도 사용하고 있어 일본에서 공적자금의 논의에서 때때로 같은 범주에서 논의되기도 한다., 確井光明, 前掲書, 1-26面.

이루어지지 않아 해당 금융기관이 구조조정 조치를 취하지 못할 경우 금융시장에서 혼란을 야기시킬 수 있는 상황인가를 판단하여 자금지원의 적격성 여부를 결정하게 된다. 그리고 자금지원의 적격성 여부가 결정된 경우 총리대신은 동 사항을 예금보험기구에 통보하게 된다 (제61조).

자금지원의 적격성 여부가 결정된 금융기관에 대하여 예금보험기구의 정책위원회는 해당 금융기관 등에 대하여 자금을 지원할 것인가를 결정한다. 여기에서 예금보험기구 정책위원회는 최소비용의 원칙 하에서 지원여부를 결정한다. 즉 제64조는 해당 금융기관에 대해 자금 지원을 하였을 때의 비용과 자금 지원을 하지 않음으로서 파탄금융기관의 예금자들에게 보험료를 지급해야 할 경우를 비교하여 비용의 측면에서 보다 효율성이 있는 선택을 하도록 규정하고 있다.

그러나 이와 같은 구조조정을 위한 예금보험기구의 전형적인 자금 지원보다 현재 미국발 금융위기 이후 금융시장 안정을 위한 자금 지원은 제102조 이하의 자금지원의 필요에 보다 가깝다고 할 수 있다. 왜냐하면 일본금융기관의 경우, 신용위기 시 취약한 금융기관은 전국을 기반으로 한 대형금융기관보다는 지역금융기관이기 때문이다. 제102조는 시장의 불안정으로 인하여 자본확충 등의 조치가 이루어지지 않을 경우 해당 금융기관이 영업하고 있는 지역의 신용질서유지에 심대한 지장이 생기는 경우를 방지하기 위하여 자금을 지원할 수 있음을 규정하고 있다. 이 경우에 있어서도 최소비용의 원칙에 의하여 자금지원의 여부가 결정되어 지며, 동 자금을 통하여 해당 금융기관의 주식 및 채권을 매입하게 된다.

한편, 금융위기 시 예금보험기구의 자금지원업무의 재원을 확보하기 위하여 정령으로 정한 범위 내에서 총리대신 및 재무성장관의 인가 하에 일본은행, 금융기관 및 그 밖의 자로부터 차입을 하거나 채권을 발행할 수 있도록 하고 있다.

3) 금융기능강화를 위한 특별조치법(금융기능강화법)을 통한 자금지원

금융기능강화법은 금융위기로 인하여 금융보유자산의 부실화 또는 자산의 가치 평가 등으로 인하여 금융기관들이 자기자본비율을 맞추 수 없게 됨에 따라 이를 보완하기 위하여 투입된 자금으로 산업재생 법이 일반 기업을 대상으로 한 점에 비추어 볼 때 이는 금융기관의 자본확충을 목적으로 하는 법률이다. 동법에 의하면 예금보험기구는 회 사채를 포함한 해당금융기관의 주식을 조성된 기금을 통하여 매입함 으로서 해당금융기관의 자본을 확충시키게 된다.

금융기능강화법 제1조는 경제상황에 대응할 수 있는 금융기능의 강 화를 위하여 금융기관의 자본증강 등의 특별한 조치를 취하기 위해 법 을 제정하였음을 밝히고 있다. 동법의 적용을 받는 금융기관은 은행법 상의 은행, 장기신용은행, 신용금고, 신용협동조합, 노동금고, 신용금고 연합회, 중소기업 협동조합 연합회, 노동금고연합회, 농림중앙금고, 농 업협동조합연합회, 어업협동조합연합회 등을 말한다(제2조).³⁶⁾

예금보험기구가 자금을 지원하는 방식은 해당 금융기관으로부터 자 금지원의 신청을 받고 자금의 지원에 대한 승인여부를 주무장관이 결 정하게 되며 그 결정에 따라 예금보험기구는 기금, 즉 금융기능강화 계정을 통하여 지원대상 금융기관의 주식을 인수함으로써 자본확충을 지원하는 구조이다.

자금지원의 재원은 총리대신 및 재무성장관의 인가 하에 일본은행 및 금융기관으로부터 차입을 하거나(대부분은 중앙은행인 일본은행으 로부터 차입), 예금보험기구채권을 발행함으로써 동 재원을 조성하게 된다. 한편 예금보험기구가 채권을 발행하는 경우 정부는 이를 보증 하게 된다(제44조, 제45조).

36) 금융기능강화법의 주요한 대상은 주로 자금조달여력이 낮은 지방은행이 그 대상 이 되었으며, 2008년 3월까지 총 1410억엔의 자금을 3개 지방은행에 지원한 바 있 다., 금융위, 전계자료, 1면.

한편 공적자금투입업무에 대한 심의를 위하여 제48조는 금융강화심사회를 두고 있다. 이는 우리나라의 공적자금관리위원회와 유사한 기능을 하는 기관으로서 관리의 측면에서는 경영강화계획의 이행상황 또는 기타 협동금융기관의 금융강화조치의 실시 사항에 대해 심의를 하게 된다. 조직은 금융, 법률, 회계 등에 관하여 우수한 식견을 가진 자중에서 5인으로 구성되며, 임명권자는 총리이며, 위원의 임기는 3년이다.

II. 공적자금투입 금융기관에 대한 관리 정당화를 위한 이론적 배경

1. 공적자금 투입의 정당화 근거

공적자금은 시장이 일시적인 불안정으로 인하여 그 기능을 상실한 경우와 특정금융기관의 파산으로 시작된 연쇄 파산으로 인해 경제기능이 회복할 수 없는 상태에 이르게 되는 것을 방지하기 위하여 투입된다.

자본주의 경제에서 시장은 모든 경제활동의 기반이라고 할 수 있다. 따라서 정부가 주도하는 시장의 유지보다는 시장 메커니즘을 통한 경제의 순환은 경제원리에 있어서 기본이 된다. 그리고 시장기능의 회복은 공적자금의 투입의 근본목적이며, 이러한 시장기능의 회복은 시장의 효율성을 통해 부가가치를 생산함으로써 가계, 정부, 기업이라는 국민소득 순환구조하에서의 3주체의 이익을 종국적으로 보호한다고 할 수 있다.

이제 공적자금 투여의 주된 대상이 되는 금융분야에 포커스를 맞추어 보면, 금융기관에 대한 공적자금의 투입은 기타 제조업 중심의 산업에 비해 보다 큰 정당화의 근거를 가지게 된다. 금융산업이 그와 같은 근거를 가지게 되는 데는 크게 3가지의 측면을 볼 수 있다. 첫째, 금융산업은 전염성이 강한 산업이라는 것이다. 이는 어느 한 금융

기관의 부실화가 방지될 경우 시장의 불안을 야기하게 되며 시장의 불안은 부실하지 않는 금융기관의 경우에도 뱅크런(bank-run) 등으로 인한 유동성의 부족이라는 상황을 가져오게 된다.³⁷⁾ 이는 대(對)고객 간의 관계 및 대 금융기관과의 관계에 있어서도 동일하게 적용되게 된다. 둘째, 금융산업은 실물부분에 자금을 수혈해주는 경로역할을 함으로써 금융부문에서 자금전달경로로서의 기능 상실은 실물의 위기를 야기시키게 된다. 즉, 기업이 은행 또는 기타 금융기관으로부터 자금을 차입하여 경영한 경우, 위기 발생 시 해당 금융기관은 자기자본비를 유지 측면에서 자금을 회수하게 되어 해당 기업은 운전자금 등의 소요를 충당해낼 수 없다는 것이다. 셋째, 오늘날 가계 수입은 일반적으로 금융자산의 형태로 운용되고 있다. 그러나 이들 금융자산이 운용되고 있는 금융기관의 도산은 일반 국민들의 소득에 직접적인 영향을 주게 되며, 이는 소비여력을 감소시키고 결국에는 전반적인 경기의 침체 및 혼란을 가져오게 된다. 결국 공적자금이라는 비용을 지불하고 보다 큰 시장의 이익을 지켜낼 수 있다는 전제하에 공적자금의 투입은 정당화 될 수 있는 것이다.

2. 공적자금 투입 금융기관에 대한 관리의 정당화 근거

공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리는 협의의 의미로 파악할 때 해당 금융기관의 영업 및 경영상의 판단 등에 대한 정부의 개입을 의미한다. 관리의 정당화 근거로서 가장 크게는 헌법상 보장되어 있는 조세민주주의를 들 수 있다. 조세민주주의란 민주적 절차에 의해서 조세를 부과, 징수하며 그 사용에 있어서도 국민에 의한 통제를 받아야 한다는 것이다. 그렇다면 공적자금의 원천이 어디에 있는가를 살

37) 신영수, 부실금융기관의 정리와 최소비용의 원칙, 중앙법학 제7집 제4호, 371면; 정대, 전게서, 15면.

펴볼 필요가 있다. 공적자금의 원천은 그 자금이 정부보증채를 통해 조달되든, 정부가 직접 조성하든 상관없이 궁극적으로는 국민이 납부한 조세로 이루어진다는 점이다. 따라서 조세의 사용처에 대한 국민에 의한 통제, 국민의 대의기관인 국회에 의한 통제, 국민이 국가행정을 위해 일정부분 권한을 위임한 정부에 의한 통제는 당연한 귀결인 것이다.

공적자금의 가장 큰 화두는 공적자금의 투입대상과 규모 그리고 상환이다. 특히 국민의 세금으로 투입된 공적자금을 회수하는 일은 국가의 재정건전성 확보의 측면에서 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다. 여기에서 그 연결고리가 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리이다. 공적자금을 투입받은 금융기관이 동 자금을 효율적으로 사용하여 해당 금융기관이 기업가치의 상승을 달성해야만 공적자금을 투입한 기구가 보유하고 있는 주식 및 채권을 재매각할 때 최소 원금과 이자비용분에 해당하는 금액을 확보할 수 있다. 따라서 해당 금융기관의 경영에 대한 감시 및 자구노력 그리고 도덕적 해이 시 정부가 개입권을 행사하는 등의 관리 역시 공적자금이 있어서 중요한 범주에 포함된다.

공적자금의 효율적 관리를 위해서는 종합적인 전략 운영체계, 그리고 제도의 확립이 필요하며, 보다 구체적으로는 공적자금 투입의 대상인 금융기관에 투입된 공적자금이 어떻게 운영되는지에 대한 감시·감독이 필요하다.

다소 개념적인 문제로서 우리의 경우 정부의 후견자적 역할 하에서 관리 개념은, 특히 시장질서에 있어서 관리의 전통적인 역할은 시장역할을 부인하고 정부의 계획적 접근을 통한 통제를 의미하고 있는 경우가 많았다. 그러나 관리의 본질적인 의미는 이치에 맞는 통제를 의미하는 것으로 시장의 전통적 질서 및 시장의 자율적 메커니즘을 반하여 이를 거스르는 것을 의미하는 것은 아니다. 물론 미시적인 측면

에서 시장의 자율규제기능이 작동하지 않을 경우 혹은 시장의 자율규제기능이 없을 경우³⁸⁾ 국가기관의 단기 혹은 중·단기적 측면에서의 미시적 대응이 이루어질 수 있다 하더라도 거시적, 장기적으로는 시장지향적인 메커니즘을 가진 관리방안이 모색되어야 함은 분명하다.

시장친화적인 관리의 측면에서 일부에서는 금융기관에 대한 공적자금 투입 후 관리행위가 해당 금융기관의 자율성을 저해하여 수익성 제고를 막고, 오히려 공적자금의 회수를 어렵게 한다는 주장도 있다. 그러나 여기에서 유의해야 할 사항은 공적자금 투입 후 적절한 관리의 행사가 자율성을 반드시 저해하지는 않으며, 만약 공적자금을 투입하고도 적절한 관리를 하지 못함으로써 사회적인 부(負)의 가치를 만들어 낸다면 결과적으로 국가 전체적으로는 시장을 유지하는데 더 많은 비용을 지불해야 하고, 결국에는 도덕적 해이에 대한 비용을 국민 전체가 지불해야 한다는 결과가 나오게 되며, 기업들의 구조자체도 건전해지지 않아 궁극적으로는 오히려 관리의 부재가 성장을 가로막는 결과를 가져오게 된다.³⁹⁾ 따라서 규제와 견제의 진공상태만이 ‘시장친화’를 의미하는 것이 아니며, 오히려 적절한 견제장치의 마련은 시장친화의 상태를 조성하는 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다.

한편, 금융기관에 대한 관리의 문제는 회수의 문제와 밀접한 관련을 갖는다. 즉 관리를 통하여 자금이 투입된 금융기관의 이익을 극대화시키는 것이 곧 회수율의 상승을 의미하는 것이다. 그렇다면 금융기관의 이익이 극대화 한다는 것을 무엇을 의미하는가?

이는 경영상의 문제로서 일차적으로 전체 수익 중에서 판매비와 일반관리비로 지급하는 부문에 대한 감시와 대출의 결정과정에서의 심

38) 시장은 늘 자율적인 규제기능을 갖출 것이라고 믿는 막연한 신념들이 있다. 물론 시장은 시간이라는 변수를 중심으로 보았을 때 장기적으로는 자율규제기능을 갖추게 되나, 비교적 단기 혹은 중기적으로는 시장의 공백 즉 소위 ‘보이지 않는 손’이 작동하지 않는 사례들도 다수 존재한다.

39) 이근영, 한국사회와 경제정의, 다산출판사, 2003, 353면.

사통제의 완전성 그리고 주주에 대한 과도한 배당성향 등에 대한 감사의 형태로 나타나게 된다. 여기에서 주주들에 대한 과도한 배당성향에 대한 통제는 금융기관의 주주 역시 자기책임 하에 투자를 했고 손실을 자기책임 하에 감수해야 하지만, 공적자금의 투입으로 인하여 수익을 얻었으므로 일정 수준의 배당을 제한하는 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 한편으로는 과도한 배당의 제한은 주식가격의 상승을 통해 얻어질 수 있는 공적자금투입기관의 주식매각 방식의 상환회수에 부정적인 문제를 일으킬 수 있는 여지도 역시 존재하므로 배당성향의 적절한 수준을 찾아내는 것이 중요하다.

금융기관의 부실화에 대해 원인제공자 및 관리책임자에게 고의 또는 과실이 인정될 경우 민사 혹은 형사상의 책임을 묻게 된다. 그러나 공적자금의 목표중의 하나가 투입된 만큼의 회수에 있다는 점을 고려할 때 원인제공자 혹은 책임자에 대한 사후적 책임논의에만 중점을 두는 것은 그다지 효율적인 방법이 아니라고 할 수 있다. 물론 사후적으로 관련자에게 책임을 묻는 것은 당연히 뒤따라야 할 조치이나 그 보다는 선제적 즉 사전적인 통제를 통해 이와 같은 상황을 미연에 방지하는 것이 공적자금의 투입에 있어서는 매우 중요한 과제로 등장하게 되는 것이다.

공적자금의 회수가 무리없이 진행된다 하더라도 필연적으로 부실한 기업 또는 부실금융기관에 투입된 자금에는 손실이 수반되게 된다. 즉 예금보험공사, 자산관리공사, 및 정부가 보유주식을 매각하거나, 해당 기업의 파산시 파산배당을 받는 방법 또는 자산매각 등을 통한 방법으로 투입된 자금을 회수하게 되나⁴¹⁾, 부실금융기관의 부실화 정도가

40) 과도한 배당성향의 문제는 외환위기 이후 외국계 자본에 인수된 금융기관들 중 일부가 인수주체로서의 대주주들을 포함한 주주들에게 과도하게 배당함으로써 잉여이익이 공적자금의 상환에 사용되지 못했던 사례에서도 지적되고 있는 사항이다.

41) 한국금융연구원, 공적자금 회수규모추정 및 금융부문 상환대책, 2003.2, 2면.

보다 심해지는 경우에는 해당 주식의 가치가 떨어지게 되거나 파산배당 금액이 작아지는 등 손실비율이 커지게 되는 것이다. 물론 현재의 금융위기 상황은 과거 우리가 경험했던 외환위기의 상황에 비해 매우 좋은 상황이므로 이러한 손실의 크기는 상당히 줄어들 것으로 예상되지만, 일단은 자금이 투입된 이상 이러한 손실률을 줄이기 위해서 해당 금융기관에 대한 사전적 관리 및 감독이 필요한 것이다.

한편 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리 이전에 자금을 투입하는 정부당국에 대한 관리도 매우 중요하다. 후술하겠지만, 독일이나 미국의 예에서 볼 수 있듯이 공적자금을 투입하는 당국에 대해 적절한 투입가이드라인을 제시하고 이를 통제함으로써 무분별한 자금의 공급을 막고 적재적소에 재원을 효율적으로 배분함으로써 공적자금의 집행 효과를 극대화 할 수 있는 것이다. 이 경우 상대적으로 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 직접관리의 필요성은 축소되며, 대상 금융기관에 대한 자율성 침해의 논쟁에서도 벗어날 수 있다는 장점이 있다.

공적자금의 투입이 시장기능의 회복을 통한 공익의 보호라는 측면에서 정당화될 수 있다 하더라도 그 투입자금은 시장기능의 회복에 최적화된 최소비용(least-cost resolution)의 원칙으로 집행되어야 한다. 과도한 자금의 투입은 결국 납세자의 이익을 회수불가능이라는 리스크를 안고 있는 상황에 노출시킴으로써 경제적인 부(負)의 효과를 야기시키게 된다. 따라서 공익의 보호를 위해서는 자금의 투입규모가 우선적으로 적절히 계획되어야 한다. 적절한 규모의 자금이 산출되지 못하고 과도한 투입으로 인한 유희효과의 발생은 향후에도 발생할 수 있는 공적자금의 투입상황에 있어서 국민적 합의의 도출을 어렵게 하는 요인으로 작용하기 때문이다.

Ⅲ. 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리

1. 외환위기시 공적자금투입과 관리실패의 교훈

1997년 외환위기 이후 경색된 국내금융시장의 재건을 위하여 정부는 예금보험공사와 자산관리공사가 정부보증을 통하여 발행한 채권의 매각을 통하여 조성한 공적자금으로 이를 지원한 바 있다. 그 규모는 2007년말까지 예금보험공사와 자산관리공사 그리고 정부 직접투입분을 합하여 약 168조원에 달한다.⁴²⁾ 물론 신규자금의 투여는 2002년말 종료되었으나, 기존의 자금투여기관에 대한 지원정산 및 추가지원자금의 투여는 계속되었다. 그러나 이러한 자금의 투입은 정부의 보증이라는 신용을 바탕으로 이루어졌기 때문에 자금을 투여받은 기관이 이를 상환하지 못할 경우에는 정부재정의 손실을 야기하게 되고 결국에는 납세자의 부담으로 귀착된다는 문제를 지니고 있어 이에 대한 상환의 문제가 주요한 화두로 부각되었다.

공적자금의 상환방식은 크게 3가지로 나눌 수 있는 바, 출자를 통한 지원방식의 경우 취득한 피투입 금융기관의 보유지분 매각을 통하여 이를 회수하고, 금융기관에 대한 예금 대지급을 하였을 경우 해당 금융기관의 파산절차상에서 참여함으로써 회수하게 되며, 부실금융기관의 자산 매입 시는 동 자산을 매각함으로써 회수하게 된다.⁴³⁾ 그러나 외환위기 당시 우리나라의 공적자금체계의 문제점 중의 하나로 들어지는 것이 정치적 고려에 따른 자금지원이다. 당시 정치적 고려에 따라, 공적자금이 투입된 금융기관을 통하여 또 다시 부실기업에 대한 자금지원이 이루어졌으며, 이는 중립적이고 계량적인 판단에 기반을 둔 것이 아니었다는 점에서 결과적으로는 공적자금회수의 측면에서 큰

42) 김교식/가경수, 공적자금 상환추진 실적의 평가와 정책과제, 관세학회지 제9권 제2호, 2면.

43) 김교식/가경수, 상계서, 5면.

문제를 야기시켰다. 특히 구조조정의 과정에서 경제전반에 미치는, 특히 고용에 미치는, 효과는 정치적인 입지의 약화를 가져오게 됨에 따라 구조조정이 인위적으로 지연되면서 공적자금의 투입비용은 더욱 늘어나게 되었다.⁴⁴⁾ 아울러 구조조정의 강도약화는 공적자금이 투입된 기관의 도덕적 해이를 촉발하였으며, 자기 책임 하에 투자한 투자자들의 이익까지도 보호하게 되는 문제가 발생하였다. 결국 이와 같은 고려들로 인하여 공적자금의 집행 및 관리, 회수에 대하여 엄정한 정책집행이 이루어지지 않았으며, 법적인 측면에서는 공적자금 투입과 관련된 각종 이익집단들의 영향력 행사로 인하여 국회차원에서의 입법 역시 매우 불비한 상태로 이루어졌다. 실지로 2009년 5월 현재 97년 당시 투입된 169조의 공적자금 중 회수된 자금은 약 94조원에 불과하며 나머지 금액인 56조원의 회수는 난망한 상태이다.

<연도별 공적자금 지원/회수 현황>

(단위 : 조원, %)

구 분	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09*	계
지 원	55.6	35.5	37.1	27.1	3.7	2.1	3.9	2.9	0.3	0.14	0.06	0.11	168.6
회 수	2.4	14.0	15.0	9.4	13.1	9.1	7.3	5.8	8.4	5.5	3.4	0.39	93.8
회수율 (누 계)	4.3	18.0	24.4	26.3	33.8	39.0	42.6	45.3	50.2	53.4	55.4	55.6	55.6

* 09. 1 ~ 5월까지의 누계금액임

** 출처 : 금융위원회, 2009년 5월말 공적자금 운영현황, 2009.7.16 보도자료, 2면

44) 그러나 한편으로 당시 정부의 입장에서는 기업의 도산으로 인해 고용시장이 붕괴되고 이로 인해 소비심리가 크게 위축됨에 따라 고용상황을 유지하는 것이 매우 중요한 일이었으므로 정책선택에 있어서 매우 협소한 입지를 가지고 있었다는 점은 이해할만 하다.

그러나 이와 같은 공적자금의 투입 및 관리, 회수에 대한 교훈에도 불구하고 금번 미국발 금융위기 이후에 신규로 조성되는 공적자금의 경우, 부분적으로 외환위기 이후의 전철을 되밟고 있다는 우려를 떨치지 못하고 있으며, 국회차원에서의 입법 역시 모럴해저드를 효과적으로 통제할 만한 구조적인 장치를 마련해 두고 있지 못하다.

2. 공적자금투입 금융기관에 대한 관리와 관치금융의 딜레마

공적자금을 투입한 후 이를 회수하기 위한 방식에서 보는 것처럼 해당 금융기관의 건전한 경영은 회수율과 밀접한 관련을 가지게 된다. 예컨대 공적자금을 투입받은 기관이 투입자금의 사용 및 운영에 있어서 생산성 및 부가가치를 향상시키는 방식이 아닌 일반적인 일상경비로 소진하거나 또는 과도한 주주이익을 추구할 경우, 손실을 야기시킨 자가 국민의 세금을 통해 그 이익을 향유하게 되는 문제가 발생하게 된다. 따라서 공적자금의 투입에 따라 국가의 개입이 필요한 반면, 때때로 정부 혹은 정부의 대리인으로서 예금보험공사 또는 정책금융기관이 행하는 개입은 그 정도가 과도한 경우 소위 ‘관치금융’이라는 문제에 직면하게 된다.

(1) 관치금융의 의미와 부정적 요소

경영판단은 해당 금융기관을 운영하는 이사회 및 주주총회에 의하여 결정되게 된다. 물론 자금을 투입한 기관이 개입하여 의사결정과정에서 관여할 수 있으나, 도덕적 헤이를 양산하는 의사결정이 아닌 건전한 경영상의 의사결정에서는 누가 얼마만큼의 정확한 경영상 판단을 했는가에 대한 판단은 할 수 없다. 그리고 이러한 판단의 영역은 해당 행정청 혹은 공기업과의 약정을 명시적으로 위배하거나, 금

융기관에 주어진 재량의 범위를 명백히 일탈하지 않는 한 이를 사법적 심사의 대상으로 삼기 또한 어렵다. 아울러 공적자금투입기관의 개입이 늘 정(正)의 효과를 보장할 수 없으며, 하나의 극단적인 형태로 정부가 해당 금융기관의 의사결정체계를 장악한 후, 공적자금의 회수를 통해 재정의 건전화와 납세자의 이익을 보호한다는 측면보다는 해당 정부의 단기정책기조에 부합하는 의사결정을 통하여 자원의 효율적 분배를 저해하고 건전한 시장기능을 왜곡시킬 수 있는 가능성도 존재한다.

(2) 주주가치의 창출과 정부의 경영개입과의 충돌

주식회사의 경우 혹은 예컨대, 농협 또는 수협의 경우처럼 조합의 형태를 띠는 경우 모두 주주 및 조합원의 이익 극대화라는 설립목표를 가지고 있다. 특히 주식회사의 경우 오늘날 주식시장을 통한 자기자본조달이 일반적인 형태임을 고려할 때 영업활동을 통한 배당 또는 주가상승을 통한 주주이익의 실현은 회사법상 제도의 근간임은 분명하다. 그러나 현행 공적자금 관련 법률, 즉 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률, 예금자 보호법 등은 공적자금의 투입에 있어서 경영이행각서 등을 통한 정부 개입의 통로를 열어두고 있다. 그런데 이와 같은 개입의 방식은 주주총회가 의사결정기관으로서 자율적으로 회사 임원진의 선임 또는 경영방식을 결정한다는 대원칙과 배치된다. 그렇다면 어떻게 정부의 개입이 정당화 될 수 있는가? 이는 공적자금의 기본원칙인 최소비용의 원칙과 손실분담의 원칙으로 설명될 수 있다. 특히 정부는 납세자인 국민의 세금을 기반으로 공적자금을 투입하게 되며, 이 경우 공공의 이익, 즉 납세자로서의 국민의 이익을 보호하기 위하여 자금투입의 조건이었던 경영이행각서 등의 위반시 공공의 이익을 위하여 개입권을 행사하게 된다.

결국에는 주주의 이익과 공공의 이익 중 어느 것을 우선할 것인가의 문제로 귀착된다. 생각해보면 주주 역시 물론 직접적으로 경영활동에 참여하지는 않지만, 실질적으로 주주총회를 통해 해당 금융기관의 경영에 직접 내지 간접적으로 간여해왔다는 점을 볼 때 회사의 경영부실로 인해 야기된 위기상황 하에서 전체 시장의 보호를 위해 정부가 재정적자를 감수하는 조치를 취하게 하는데 일응 그 책임이 있다고 할 수 있다. 따라서 정부는 감독책임 하에서 자금투입의 의무를 지님과 동시에 주주는 손실의 야기자로서 그 책임을 분담하는 것이 정의의 원칙에 부합하다.

다만 어느 정도의 수준으로 정부가 개입할 것인가는 매우 어려운 문제이다. 아울러 일반적인 금융기관과는 달리 농협이나 수협의 경우처럼 조합형태의 금융기관에 특수성을 인정할 것인가 역시 생각해 보아야 할 문제이다. 특히 이러한 문제는 해당 금융기관의 경영진에 대한 개임(改任)의 문제와 관련하여 첨예한 논쟁을 낳기도 한다. 예컨대, 현재 우리나라 은행의 경우에는 명확한 소유주가 없이 비교적 전문경영인을 통한 경영이 일반화 되어 있어서 비교적 문제의 소지는 작아 보이지만 조합의 경우에는 소유와 경영의 문제가 아닌 관리와 업무집행의 문제로 귀결되기 때문에 문제의 소지는 상대적으로 커 보인다. 조합의 본래 설립목적이 영리행위의 추구가 아닌 조합원 공동의 이익을 위한 활동이므로 여기에도 일반적인 주식회사와의 다른 특수성이 인정될 수 있다. 따라서 조합에 있어서 지배구조의 개선은 어려운 문제이다.⁴⁵⁾ 국민의 세금이라는 공적자금 재원의 본질, 조합원도 경영실패에 있어서 손실분담자의 지위라는 점, 그리고 오늘날 조합의 경우에 있어서도 신용사업부문의 경우 이미 일반적인 금융기관과 크게 다르지 않다는 점 등을 고려하여 조합의 특수성을 인정할 것인가에 대

45) 수산업협동조합중앙회, 수산업협동조합의 지배구조 개편 등에 관한 연구, 2008. 3, 161-165면 참조.

해서는 논의가 더 필요할 것으로 보인다.⁴⁶⁾

(3) 공적자금투입 원칙과의 관계

1) 최소비용의 원칙과의 관계

공적자금관리특별법 제13조는 최소비용의 원칙을 공적자금 투여의 기본원칙으로 삼고 있다. 이러한 원칙은 동 법 제1조에서 명시하고 있는 공적자금관리특별법의 목표에서도 드러나고 있는 바, 동 조는 공적자금의 효율적 사용을 도모하고, 국민부담을 최소화하기 위하여 법을 제정한다고 밝히고 있다. 여기에서 효율성의 개념은 경제학의 기본 명제인 최소비용과 최대효과를 의미하는 것이며, 이는 공적자금 관리기관에게는 관리책임과 투입된 금융기관에게는 관리 수인(受忍)의무를 부과하는 근거가 될 수 있다. 즉 최소비용의 원칙은 공적자금 지원 시 가장 우선적으로 적용되어야 할 중요한 원칙으로서 궁극적으로는 재정부담을 최소화함으로써 국민의 재산권보호는 물론 납세자의 권리보호를 목표로 하고 있는 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 이 원칙은 공적자금 투입금융기관에 대한 관리로 귀결되게 되며, 관리수단의 선택 및 관리를 위한 개입의 정도 역시 최소비용의 원칙을 달성하기 위한 최적의 조합을 선택해야 함은 물론이다.

한편 공적자금관리특별법 시행령 제6조는 이와 같은 최소비용의 원칙을 보다 구체화하고 있는 바, 제1항은 공적자금을 지원받게 되는 금

46) 2000년말 수산업협동조합법 개정(부칙 제4조)으로 수협의 비신용사업부분에서 발생한 손실을 수협의 신용사업부분으로 전가시킬 수 있게 되었고, 전가된 손실은 공적자금의 투입을 통해 이를 보완시켰다는 점에서 비난을 받았다. 권영준, 효율적 공적자금 관리를 위한 금융시스템적 대응방안, ITBI 리뷰, 제7권 제2호, 29면.

47) 공적자금의 투입이 되지 않았다면 그 재원을 바탕으로 국민에게 양질의 공공서비스 또는 사회복지차원에서의 서비스가 제공될 수 있었음에도 불구하고 국민들은 이를 희생하고 부실금융기관 희생 및 시장안정비용을 지급하고 있는 것이다. 물론 여기에는 공적자금은 추후 회수를 목적으로 하는 것이므로 추후에 국민은 혜택을 누릴 수 있다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 국가나 국민은 여전히 기회비용(opportunity cost)을 지불하고 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

금융기관이 청산 또는 파산하게 될 경우 발생할 수 있는 국민경제적 손실을 고려해야 하며, 투입 시에도 해당 공적자금의 지원방식이 공적자금 소요액에서 공적자금 예상 회수액을 차감한 금액을 최소화하는 방식으로 이루어져야 함을 규정하고 있다. 또한 제2항은 금융위원회에 당해 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입이 제1항의 최소비용의 원칙에 비추어 적합하다는 것을 입증하는 자료를 제출해야 하는 의무를 부과하고 있으며, 아울러 당해 부실금융기관에 대하여 가장 최근에 실시한 자산부채 실사자료를 첨부해야 함을 명시하고 있다. 이와 같은 구체화된 최소비용의 원칙 중 피지원 금융기관에 대한 관리와 직접적인 관련성을 가지고 있는 사항은 제1항 2호와 제2항 2호의 규정으로, 공적자금 회수액의 극대화를 위해서는 피지원 금융기관에 대한 관리가 필요함과 아울러 이를 위해서 해당 금융기관에 대한 자료제출 요구 및 실사 등이 수반되어야 하기 때문이다.

최소비용의 원칙은 제2조상의 공적자금의 범위를 확정하기 위하여 열거된 각 개별법에서도 찾아볼 수 있다. 예금자 보호법 제38조의4는 “부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 보험금을 지급하거나 자금지원을 하는 경우에는 예금보험기금의 손실이 최소화되는 방식을 적용하여야 한다.”고 명시적으로 규정하고 있어 지원 주체는 보험금지급 또는 자금지원이 최소비용의 원칙 하에 이루어졌음을 입증하는 자료를 작성·보관하여야 한다. 이처럼 작성·보관된 자료는 추후 백서의 작성 및 국회 보고 시 보고내용에 포함되게 된다.

한편 이와 같은 최소비용의 원칙은 해당 금융기관의 상황을 정확히 파악하는 것부터 시작되는 바, 이를 위하여 예금자 보호법 제24조의 3은 예금보험공사가 지원대상 금융기관 및 지주회사를 현장실사 할 수 있도록 규정상의 근거를 마련해 두고 있다.

이러한 최소비용의 원칙은 국가재정법상의 재원조성의 기본원칙에서도 찾아볼 수 있다. 국가재정법 제16조는 정부가 예산의 편성 및 집행에 있어서 준수해야 할 원칙을 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 그 중에서 제2호의 “정부는 국민 부담을 최소화를 위하여 최선을 다하여 한다.”라고 규정함으로써 재정을 재원으로 한 자금의 지원에 있어서 최소비용의 원칙을 주요 원칙 중의 하나로서 규정하고 있다.

최소비용의 원칙과 관련하여서 논의 될 수 있는 한 가지가 최소비용에서의 ‘비용’의 개념이다. 공적자금의 투입과 관련하여 비용을 어떠한 개념으로 바라볼 것인가가 문제된다. 일반적으로 우리가 일컫는 비용은 최초투입비용을 의미하게 되나, 실지로 최소비용의 원칙은 최종비용을 기준으로 함이 타당하다. 비용의 크기는 일반적으로 정부의 투입총량에서 회수분 그리고 지원기간중의 이자비용을 제외한 비용으로 정해지게 된다.⁴⁹⁾ 시장의 불안정시 공적자금의 투입량이 실제 시장에서 안정화를 위해 필요한 신용의 크기만큼 공급되지 않을 경우에는 공적자금자체의 비효율을 초래하게 되며, 투입된 자금의 회수가능성이 줄어들게 된다. 따라서 시장에 대한 자금의 공급은 전문가들의 분석을 통해 시장 불안정을 해소하기에 부족하지 않을 만큼의 규모가 투입되어야 한다. 그러나 아울러 투입량 만큼의 비용의 효율화가 필요한 바, 이 과정에서 필요한 것이 바로 자금이 투입된 금융기관에 대한 관리이다. 결론적으로 자금은 풍부하게 공급하되 이를 관리함으로써 최소비용의 원칙을 관철해 내는 것이다.

2) 공평한 손실부담의 원칙과의 관계

공평한 손실부담의 원칙이라 함은 공적자금을 투입할 경우에는 지원대상 금융기관의 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실부담을 전제

48) 국가재정법상 예산의 원칙은 첫째, 재정건전성 유지의 원칙, 둘째, 국민부담 최소화의 원칙, 셋째, 재정운용상 성과제고의 원칙, 넷째, 투명성과 국민참여 제고의 원칙, 다섯째, 양성평등의 예산편성의 원칙을 들 수 있다.

49) 권재중, 공적자금투입과 구조조정비용, 주간금융동향 9권 30호, 2000.1, 4면.

로 해야 한다는 원칙이다. 이 원칙은 피지원 금융기관에 대한 구조조정 노력 요구와 부실관련 이해관계자에 대한 책임을 묻는 두 가지의 방식으로 구체화된다.

공적자금관리특별법 제14조 제3항은 정부가 공적자금을 지원하는 경우에는 지원대상 금융기관의 자체 구조조정 노력을 전제로 한다고 명시하고 있다. 이러한 자체적인 구조조정의 노력은 공적자금지원에 수반되는 경영이행각서 내지는 금융기능제고계획 등의 형태로 구체화되고 있으며, 동 약정서의 내용은 손실분담의 원칙을 기반으로 한 해당 금융기관에 대한 관리의 핵심으로 자리잡고 있다.

한편 동법 제14조와 예금자 보호법 제38조5는 부실에 대해 책임을 물어야 함을 정하고 있는 바, 그 방법에 대해서는 “부실경영을 한 금융기관에 대해서는 감자를 통해 주주가 손실을 부담하도록 하고 부실경영진의 교체, 인원·점포 감축 등의 자구노력을 하도록 하고, 공적자금이 지원된 금융기관을 대상으로 특별검사를 실시하여 부실경영 임·직원에게 민·형사상의 책임을 부과하는 것”으로 구체화되고 있다.⁵⁰⁾ 최근 우리금융지주의 파생상품 투자 손실 건에 대하여 책임자에게 경영상의 책임을 물었던 것도 그 하나의 예라 할 수 있을 것이다.

이러한 손실분담의 원칙은 관리의 측면에서 뿐만 아니라 투입의 측면에서도 빈번히 문제가 된 바 있다. 손실분담의 원칙을 위반한 사례로서는 외환위기 당시 대우 회사채의 고가 매입, 퇴출종금사의 자산 매입 건 등을 들 수 있다.⁵¹⁾ 그러나 최근 공적자금의 조성과 관련하여

50) 이인실, 공적자금 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 20면.

51) 권영준, 전계논문, 29면; 이인실, 상계서, 22면, 이인실에 따르면 다음과 같이 손실분담원칙의 위반을 지적하고 있다. “손실분담의 원칙과 관련하여 당시 정부는 투신사에 대해서 공적자금을 지원한 바 있다. 그러나 투신사의 수익증권은 금리변동에 따라 투자수익이 변동하는 실적배당 상품으로서 손실발생시 투자자와 투신사가 손실을 분담해야 함에도 불구하고 고객의 손실을 부실투신사에게 계약이전시킴으로써 이후 인수 투신사의 부실규모가 커졌으며, 대우사태 이후에는 수익증권 투자자에게 원금상환을 보장하는 등...” 이인실, 전계서, 25-26면.

금융안정기금과 은행자본확충펀드 형식의 공적자금의 경우 사전적 투입을 근거로 하여 최소비용원칙의 적용을 배제 하거나 전형적인 공적자금의 유형에서 배제함으로써 관리 및 회수에 있어서 손실분담의 원칙이 준수되기 매우 어려운 구조를 갖추고 있다.

(4) 딜레마의 해소 모색 - 투명성 제고와 공시기능의 강화

관치금융은 시장에서의 자원의 효율적 배분을 정부 및 정치논리에 이끌어 왔다는 점에서 비판을 받는다. 하지만 이는 금융시장에서의 자원배분이 투명하지 않고, 견제되지 않았으며, 공개적인 장(場)에서 논의되지 않았다는 점에 기인하고 있다. 따라서 시장기능이 작동되고 있지 않은 상황에서 정부가 개입하고 그리고 정부의 자금이 투입되고 이를 배분하는 과정에서 이루어지는 공익적 입장에서의 정상적인 행정행위와는 본질적으로 다른 것이다. 즉 자금지원과 관련된 제반 제한사항은 국가가 최종대부자 기능을 행사하는 과정에서 부여하는 조건에 불과하며, 이러한 조건 자체가 관치금융의 부정적인 측면과 직결되는 것은 아니라는 것이다. 결론적으로 정부는 최종대부자의 역할과 그리고 경제의 조정자로서 공적인 논의를 거쳐서 투명한 정책을 펼침으로써 이를 공적 견제 하에 둘 경우 이와 같은 관치의 문제는 충분히 해결될 수 있는 문제인 것이다. 그 구체적인 해결방안은 투입자금의 배분, 운용에 대한 정보의 공개, 관련 위원회에서의 논의 및 감시절차의 법제화 등을 들 수 있을 것이다.

투명성을 제고 한다는 것은 공시기능을 강화한다는 것을 의미한다. 일반적으로 금융시장에서 금융회사에 대한 공시제도의 강화와 투명성 보장은 시장참가자가 합리적이라는 것을 전제로 하여 공시를 통해 옥석을 가리는데 있다고 볼 수 있다. 공적자금의 경우에는 정부의 개입과 금융기관의 자율 사이에서 명확한 중간선을 찾기가 매우 어려우며, 결국에는 공적자금의 경우에도 공시와 투명성 강화가 유효한 수단이 될

수밖에 없다. 더구나 오늘날 정보화 사회에서 해당 분야에 대한 자유로운 정보의 유통은 각종 정치조직 및 시민단체의 감시활동을 통해 실질적인 사회적 압력으로 작용될 수 있어 그 효용성에 있어서는 의미 있는 견제의 역할을 한다고 할 수 있을 것이다.

국가재정법 제16조상의 예산의 원칙 제4호 역시 정부는 예산과정의 투명성과 국민참여를 제고하기 위하여 노력해야 한다고 규정하고 있는 바, 투명성은 예산의 편성 및 예산편성의 조건, 예산의 집행대상, 집행의 조건, 평가의 과정, 평가의 결과가 투명하게 공개되어야 하며, 이를 통해 행정청의 정책수행이 국민에 의해 통제를 받아야 한다는 것을 의미한다.

3. 우리나라의 공적자금투입 금융기관의 관리 개념과 주요수단

공적자금에 관한 현행법률 및 시행령에서는 ‘관리’에 대한 명시적인 정의를 찾아보기는 어렵다. 관리라는 단어의 사전적인 의미는 “일정한 목적을 효과적으로 실현하기 위하여 인적·물적 여러 요소들을 적절히 결합하여 그 조정을 지도·조정하는 기능 또는 그 작용”을 의미한다.⁵²⁾ 위 정의를 중심으로 공적자금투입 금융기관에 대한 관리의 개념을 살펴보면 몇 가지 사항에 대한 논의로 축약될 수 있다. 첫째, “일정한 목적을 효과적으로 실현하기 위하여”에 대하여는 공적자금의 투입목적은 중간목표로서는 해당 금융기관의 재무적 건전성 제고와 함께 시장에서의 신용회복을 통해 정상적인 영업활동이 가능하도록 하는 것이며, 최종적인 목표는 시장기능의 회복을 통해 경제가 정상적인 매카니즘을 찾아가도록 하는 것이라고 볼 수 있다. “인적·물적 여

52) 두산백과사전, [http://www.encyber.com/search_w/ctdetail.php?gs=ws&gd=&cd=&d=&k=&inqr=&indme=&p=1&q=%B0%FC%B8%AE&masterno=17922&contentno=17922\(2009.6.25 검색\).](http://www.encyber.com/search_w/ctdetail.php?gs=ws&gd=&cd=&d=&k=&inqr=&indme=&p=1&q=%B0%FC%B8%AE&masterno=17922&contentno=17922(2009.6.25 검색).)

러 요소를 적절히 결합하여 그 조정을 지도·조정하는 기능 또는 작용”에 대해서는 먼저 공적자금의 재원이라는 물적 요소를 투입함과 동시에 이와 같은 물적요소가 다른 요소와 적절히 결합됨으로써 자금의 투입목적에 부합되도록 기능하게 하는 것을 말하며, 인적 요소의 결합은 공적자금의 운용주체 및 수혜주체간에 자금이 효율적으로 사용될 수 있도록 일정한 제한을 가하는 것을 말한다. 즉 재원이라는 물적요소와 운용 및 수혜주체 등의 인적 요소에 대한 일정한 제한이 관리라고 정의할 수 있을 것이다.

이와 같은 관리의 범위는 넓은 의미에서 파악할 경우에는 사전적인 측면에서의 관리를 포함하게 된다. 재정을 통해 자금을 조달하게 되고 일정한 리스크를 가진 영역에 이를 투입할 경우 투입의 결과가 기대되었던 조건보다 낮을 경우에는 해당 위험을 국민이 분담해야 하기 때문에 사전적으로 동 자금의 일정한 효율을 달성할 수 있는 금융기관을 선정하는 경우 재정적 자금의 지원에 대한 사전적 진입장벽의 설정을 통해 사후에 발생할 수 있는 도덕적 해이 내지는 재정의 실패를 예방할 수 있는 것이다. 즉 해당 금융기관에 대한 공적자금 투입의 적합성에 대한 객관적 평가를 통해 회생가능성이 낮은 부실금융기관에 대해서는 공적자금 지원의 타당성에 대해 특별한 합리적 이유가 존재할 것을 전제로 자금지원이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 금융기관의 재무상황에 대한 정확한 평가이다. 그러나 통상의 공적자금 투입판단에 있어서는 이러한 산정과정에서 부실 산정으로 인해 공적자금투입의 적격성 내지 규모가 적절히 정해지지 못하게 되는 문제가 있어 왔다. 범위를 좀 더 좁혀서 자금을 투입받은 금융기관에 한정해 볼 때, 국민의 세금으로부터 지원받은 자금이 목적에 잘 맞게 사용될 수 있도록 자금의 용처를 제한하고 정해진 부분에 대한 자금의 투입에 있어서도 공시 내지는 보고 및 석명 의무의 이행을 통해 물적요소의 적절한 할당에 대해 정

당성을 확보할 필요가 있다.

다른 한편으로는 인적요소로서 금융기관 내부에 있는 주주 및 경영진에게 일정부분의 책임과 의무를 부과하게 되며, 만약 이와 같은 책임과 의무를 위반할 경우 약정서 혹은 협약 상 합의한 바대로 제재조치를 감수하게 함으로써 강제력을 수반한 지도 및 조정이 이루어지게 되는 것이다. 이는 전형적인 관리의 방식으로 사후적인 관리방식에 해당하며, 협의의 의미의 관리라고 할 수 있다.

결론적으로 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리의 의미는 자금의 적법하고 합목적적인 할당과 사용, 그리고 이에 대한 정당성 확보를 위한 자료제출, 보고 등을 포함한 석명활동과 이와 같은 활동을 담당하는 해당 금융기관의 임직원에게 대한 급여조정 및 이행각서 등의 계약상 의무이행을 지도·감독하고 불이행시 이를 강제하는 활동이라고 정의할 수 있을 것이다.

4. 국가재정과 공적자금투입 금융기관에 대한 관리

전항에서 언급한 바와 같이 국가재정법상에서 자금지원 대상의 결정은 사전적인 관리방식이라고 할 수 있다. 이러한 사전적인 관리 방식의 적용여부를 결정하고 국가재정법과 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리를 연결시켜주는 중요한 연결고리가 바로 국가재정법상의 기금의 개념이다. 국가재정법상의 기금의 성격을 갖추게 되면 이에 대해서 자금의 조달, 집행, 운영, 청산에 이르기까지 법에서 정한 통제를 받게 된다.

국가재정법 제5조에 의하면 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 재원이다. 동 기금이 조성될 경우에는 제8조에 의거 각 중앙관서의 장과 법률에 의하여 기금을 관리·운용하는 자는 성과관리체계

를 구축하도록 되어 있다. 성과라 함은 해당 재원이 본래 의도했던 목적에 얼마나 이바지 하였고, 또한 기금의 회수가능성이 지속적으로 목표한 수준으로 유지되고 있는 것인가를 의미하게 된다. 따라서 이를 위해서는 국가재정법상 기금을 지원받은 기관에 대하여 이를 관리하고, 경영 및 기타영역에서의 제약을 설정하게 되는 것이다.

한편 동 법 제16조는 앞에서 이미 언급한 바와 같이 정부는 재정건전성 유지를 위해서 최선을 다해야 하며, 국민 부담을 최소화해야 함을 규정하고 있다. 그러나 금융안정기금의 경우 제반 사항을 고려할 때 명백하게 국가재정법상의 기금에 해당함에도 불구하고 전형적인 공적자금의 집행에 따른 제반 조건의 이행에 있어서의 금융기관의 부담을 고려하여 공적자금관리특별법상 한국정책금융공사에 대하여 최소비용의 원칙에 대한 자료 등의 산출·보관의무를 부과하지 않고 있다.⁵³⁾ 만약 금융기관이 그와 같은 부담의 이행 자체가 어렵다는 이유로 위기 상황에서도 자금지원에 부정적인 입장을 가질 경우라면 현실적으로 해당 금융기관은 자금운용의 여유가 있는 것으로 생각될 수 있으며, 이 경우라면 재정을 통해서 굳이 해당 금융기관을 지원할 필요가 있는가라는 근본적인 의문이 제기될 수 있다. 아울러 구조조정기금, 기보나 신보의 보증 지원 등을 포함하여 기존방식으로 지원되고 있는 자금이 이미 존재함에도 불구하고 은행자본확충펀드와 함께 별도의 금융안정기금을 설치할 필요가 있는가 라는 비판적 논의도 함께 존재한다.⁵⁴⁾

53) 한국정책금융공사법 제35조는 금융시장의 안정을 위한 긴급한 금융지원에 대한 특례를 두고 있는 바, 공사는 금융안정기금의 지원을 한 경우 그 지원의 현황, 방식 및 필요성에 대한 자료를 작성 보관해야 함을 규정하고 있다. 동 자료가 최소비용의 원칙에 대한 자료의 산출 및 보관에 관한 사항을 포함하고 있는지는 불분명하나, 공적자금관리특별법상의 규정과 입법의 과정을 비추어 보았을 때 최소비용의 원칙을 입증하기 위한 목적의 자료가 아닌 일반적인 기금의 지원관련 자료로 새김이 타당할 것이다.

54) 제282회 국회임시회, 정무위 임시회의록 제5호, 이성남 위원 발언록 참조.

5. 개별 지원수단별 관리 방안

공적자금의 투입에 관한 법적근거는 비교적 잘 완비되어 있는 경우라 할지라도 대부분의 법령에서 해당 금융기관에 대한 관리의 문제에 대해서는 언급이 부족한 경우가 많다. 최근 공적자금의 투입에 관한 두 가지의 법률이 국회를 통과하여 시행되고 있다 첫째가 금융안정기금에 관한 근거를 두고 있는 공적자금관리특별법과 금융산업의 구조 개선에 관한 법률이다. 그러나 양 법률 모두 공적자금의 투입에 대한 근거는 마련하고 있지만 금융기관에 대한 관리방안에 대해서는 특단의 강화된 규정을 두고 있지는 않다.

<공적자금투입 수단에 따른 관리형태>

투입형태	관리기관	자금투입요건	이행각서작성
구조조정기금	금융위 / 한국자산관리공사	O	X
예금보험기금	금융위 / 예금보험공사	O	O
금융안정기금	금융위 / 한국정책금융공사	O	O
자본확충펀드	금융위	O	O

(1) 구조조정기금을 통한 지원시의 관리방법

정부는 자산관리공사 내에 기존의 부실채권정리기금을 통한 지원 방식이 아닌 신규로 구조조정기금을 조성하기로 하고 2009년 4월 국회는 이를 반영한 자산관리공사법 개정안을 통과시켰다. 기존의 부실

채권정리기금과 구조조정기금의 차이점은 전자의 경우 금융부실의 발생 시 사후적으로 명백히 공적자금을 투입하는 경우이며, 후자의 경우 부실이전에 사전적으로 자금을 투입하는 구조이다.

구조조정기금을 조성하게 될 경우 자금을 지원받는 금융기관에 대해서 어떠한 관리가 이루어져야 하는지에 대해서 매우 애매한 결론이 도출될 수밖에 없다. 왜냐하면 구조조정기금은 금융기관 및 일반기업들이 가지고 있는 부실채권을 시장에서의 가격을 매개로 자유롭게 이를 매입하고 다시 매각하여 자금을 회수하는 방식을 취하기 때문이다. 이는 구조조정기금이라는 펀드가 공적인 자격으로 시장에 개입하는 것이 아닌 단순한 시장참가자로서 시장 안에서 부실자산의 판매자와 거래를 통해 부실부분이 감안된 낮은 가격으로 이를 인수하기 때문이다. 따라서 이와 같은 거래관계에서는 본질적으로 관리의 문제가 개입될 여지는 없다.

현실적으로 특히 금융기관의 경우 부분별한 대출 및 프로젝트 파이낸싱(PF)에 대한 지분참여로 인하여 부실채권을 보유하고 있었고 이를 그대로 방치할 경우 결과적으로는 금융시장의 불안정을 초래할 수 있다는 점을 고려할 때 구조조정기금에는 이와 같은 과도한 위험 추구 행위를 견제하기 위한 수단이 없다는 비난이 있다. 그렇다고 시장에 부실자산을 매각하는 금융기관에게 거래를 위한 제한조건을 설정하는 것 이상으로 특별한 관리상의 제재를 부과하는 것은 어려운 일이다. 왜냐하면 비난의 여지는 차치하더라도 금융기관의 책임은 해당 자산의 현저히 디스카운트된 낮은 가격에 이미 내재화 되어 있기 때문이며, 이러한 낮은 가격 하에 자산 매각은 결국 주주의 손실로 귀착되어 주주의 손실분담 역시 이루어지고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 구조조정기금과 관련된 수혜기업에 대한 별도의 관리 방법은 존재하지 않다고 볼 수 있다. 다만 두 가지의 측면에서 대해서는 감독당국의 감독과 주의가 필요하다. 첫째, 부실자산의 보유와 리스크, 둘째 부실자산의 매입가격에 대한 통제이다. 특히 후자의 경

우는 과거 외환위기 당시의 우리의 구조조정 경험에 비추어 보았을 때 매우 중요한 의미를 지닌다. 외환위기 당시 정부는 기업의 회생을 지원하기 위하여 당시 금융기관과 기업의 부실자산을 시장가격보다 다소 높은 가격으로 매입하였다. 그러나 이후 자산관리공사가 이를 시장에 매각할 때에는 매입자와의 거래관계에서 철저한 시장가격에 기초하여 그 가격을 산정하게 되면서 공적자금 회수에 큰 문제가 발생하게 되었으며, 추가 투입되는 공적자금의 규모 또한 확대되게 되었다. 따라서 경기의 단기간 회복과 기업의 회생을 통한 현상유지에 정책목표가 부여될 경우에는 공적기구가 행하는 부실자산의 매입가격이 부실하게(과도하게) 산정될 가능성이 있으며, 아울러 구조조정기금의 운영이 자산관리공사만의 비경쟁적 체제하에서 이루어지게 됨에 따라 매입가격의 산정에 철저한 시장원리가 적용되지 못할 가능성 역시 존재한다.⁵⁵⁾ 따라서 이에 대한 통제가 필요하며, 이는 구조조정기금 자체에 대한 관리의 핵심이 될 것으로 보인다.

(2) 예금보험기금 지원시의 관리방법

1) 경영정상화이행각서를 통한 관리

경영정상화 이행약정은 MOU의 형태로 이루어지고 있으며, 이러한 MOU는 특히 예금보험공사가 예금보험에 가입한 금융회사로서 부실 금융기관에 대해 자금지원을 개시하면서 체결하게 되는 약정을 말한다. 동 MOU의 법적 근거로는 공적자금관리특별법 제17조 제1항 - 제6항과 이를 재규정한 예금자보험법 제38조의 5를 들 수 있다. 동 조항들에 따르면 경영정상화계획의 이행약정서는 자기자본비율 등을 포함한 재무건전성기준, 자산대비 수익률 등을 포함한 수익성 기준, 부실채권비율 등을 포함한 자산건전성 기준, 금융기관의 조직 효율

55) 국회예산정책처, 전계서, 51면.

화를 위한 인원, 조직, 임금 등의 조정계획 그리고 자금조달계획, 노조의 동의서가 필요한 사항에 대해서는 노조의 동의서 등을 포함하도록 규정하고 있으며, 정부는 이를 전자문서의 형태로 공개하도록 하고, 분기별로 이행실적을 점검해야 하며, 이행실적의 점검을 위해서 자료제출요구권 및 관계자의 출석요구권 등을 행사할 수 있음을 명시하고 있다. 한편 이행계획이 이행되지 않거나, 동 법에 의하여 지시된 사항이 준수되지 않을 경우에는 해당 임직원에게 대한 제재조치가 수반됨을 아울러 규정하고 있다.⁵⁶⁾

경영이행약정서의 부과와 관련하여 현행 공적자금관리특별법의 기술방식은 법 기술(記述)의 명확성의 측면에서 다소 문제의 소지가 있다. 동 법 제2조는 공적자금의 범주 내에 금융안정기금을 규정해놓고 있어 통칭 공적자금에는 금융안정기금이 포함되게 된다. 그리고 제17조 제1항부터 제6항까지는 마치 일반규정처럼 공적자금 지원 시에 경영정상화이행약정서가 작성되어야 함을 명시하고 약정서의 주요 내용을 열거하고 있다. 그러나 금융안정기금의 경우에는 말미의 제7항과 제8항에 의거하여 예금보험기금을 통해 지원받는 공적자금에 부과되는 제1항과 제6항의 규정이 적용되지 않는다고 규정하여 양자 간 법 해석에 혼란을 주고 있다. 따라서 제17조에는 제1항부터 제6항까지에 해당하는 일반적인 공적자금 특히 예금보험기금을 통한 지원에 수반되는 경영이행각서의 작성에 관한 사항만을 규정하고 금융안정기금은 별도의 조로 편성하는 것이 타당할 것이다.

경영정상화 이행약정의 법적 성격이 무엇인가에 대해서는 논의의 여지가 있다. 원래 양해각서라고 불리우는 MOU의 경우 계약내용의 이행이 상대방의 선의에 달려있는 경우로 일반적으로 제재수단을 포함하지 않으며, 다만 양 당사자가 선의에 의해 최선을 다할 것을 약

56) 동 사항은 논문의 후반에서 다루게 될 경영이행약정서의 구체적 내용검토를 통해 보다 자세히 고찰한다.

정하는 정도에 그친다. 따라서 법적인 구속력을 갖지는 않는다. 그러나 예금보험기금이 지원되는 금융기관에 요구되는 경영이행각서는 각서의 이행 위반시 법에 정해진 제재조치를 예정하고 있음에 따라 일종의 자발적 부담부(負擔附)계약으로 파악할 수 있을 것이다.⁵⁷⁾ 그러나 실제로 예금보험기금에 의한 자금의 수혈은 정부의 강제력을 동반한다는 점, 예금보험공사는 공공영조물로서 행정청의 지위를 가질 수 있다는 점, 만약에 이러한 지위를 예금보험공사 자체가 갖지 못한다 하더라도 공적자금의 지원은 정부가 수행해야 할 경제의 조정기능을 예보에 위임하고 있다는 점에 착안하여 일종의 위탁사무를 담당하는 공공영조물로 인정 가능하다는 점, 그리고 계약서 자체가 일종의 자발적인 계약이라고 하나 사실상의 공법상 강제력을 가지고 있는 점을 고려할 때 공법상의 계약의 일 형태로 파악할 수 있을 것이다.

동 협약서의 주요내용은 경영정상화계획, 필수이행사항 및 세부계획으로 구분되어져 있으며, 이와 같은 사항을 위반할 경우의 제재수단을 포함하고 있다. 일단 예금보험공사와 해당 금융기관간의 약정이 이루어지면 그 이행 약정서에 따른 실적은 매분기 단위로 점검된다. 그리고 부보금융기관이 정당한 사유 없이 약정을 이행하지 아니하는 경우에는 자금지원을 중단하게 된다.⁵⁸⁾

2) 경영이행각서상의 관리대상의 사항별 검토

약정서는 금융기관의 의무, 정상화계획, 이행 약정서, 노사합의서로 구성된다. 이중에서도 가장 중요한 사항이 정상화계획으로 이는 내용상의 측면에서 크게 일반경영사항에 대한 관리와 영업행위에 대한 관리로 나뉘어 진다. 이와 같은 경영이행각서의 내용상 준수기준

57) 정영화/김세진, 공적자금관리법제의 투명성 제고를 위한 개선방안, 한국법제연구원, 2007, 83면.

58) 예금자보호법 시행령 제24조의 2.

으로 제시되는 것이 금융기관 경영분석상의 자료로서 재무건전성 기준은 대출채권에 대한 부실채권의 비율인 자산건전성 비율을 포함한 각종 재무비율, 수익성 기준은 자산 및 자본에 대한 수익의 비율과 수익에 대한 비용의 비율 및 1인당 생산성을 의미한다.

가. 일반경영사항에 대한 관리

공적자금관리특별법 제14조 제3항은 정부가 공적자금을 지원할 때에는 금융기관의 자체 구조조정 노력을 전제로 하여야 함을 규정하고 있다. 구조조정과 관련하여서는 인사부문을 포함한 비재무적 항목과 재무적 항목으로 구분하여 논의할 수 있다.

첫째, 인사사항에서 가장 문제되는 것은 경영진에 대한 인사통제이다. 공적자금이 투입되는 기관에서 실질적인 경영판단을 하는 이사회 구성원을 어떠한 사람으로 선임할 것인가의 문제는 현실적으로 공적자금을 투입한 정부의 입장에서는 많은 관심을 가질 수밖에 없는 부분이다. 그러나 인사상의 개입은 우리나라의 관치금융의 역사에 비추어 보았을 때 여러 가지 우려되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 정부는 공적자금관련 법령에 추상적 형태로서의 자격요건만을 규정하되, 구체적인 인선사항에 대해서는 개입해서는 안된다. 다만 해당 금융기관의 이사회의 경영판단이 잘못되었을 경우에 이에 대한 책임을 묻는 절차가 필요할 뿐이다.

둘째, 재무적 관리항목으로는 재무건전성, 수익성 등의 항목을 들 수 있다. 그러나 이는 일반기업에 해당하는 경우로서 금융기관의 경우, 예컨대 은행의 경우 은행회계기준에 따라 작성하게 된다. 따라서 금융기관의 경우에는 일반적으로 BIS 자기자본비율, 총자산이익률, 1인당 영업이익, 판매관리비용율, 고정이하여신비율, 순고정이하 여신비율을 요구하고 있다.

셋째, 비재무적 관리항목으로는 해당 금융기관의 인원 및 조직, 임금에 대한 구조조정계획과 자금조달계획이 포함된다. 이는 비재무적 관련 지표로 표현될 수 있다. 가장 대표적인 것이 1인당 노동생산성 비율과 생산성대비 임금비율이다.

노동지표와 관련하여 한 가지 논란이 되는 항목이 1인당 노동생산성이다. 물론 현재 금융기관의 경영부실에는 과도한 인건비의 지출이 한 요인으로 평가되고 있다. 그러나 실지로는 근로자의 임금이 과도하게 지급됨으로써 해당 금융기관이 부실화된 것이 아니고, 대출 및 투자 상의 문제로 인하여 금융기관의 부실이 초래되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 현행 경영이행약정의 경우에 있어서도 임원진을 제외한 일반 근로자의 노동생산성 부분에 대해서는 과도한 기준을 설정하지 않아야 한다. 금융의 부실은 이러한 부실이 실물에서 왔든 금융부문에서 왔든지 경기의 침체를 동반하게 된다. 경기의 침체는 고용시장의 불안을 가져오게 되며, 실업률은 높아지게 된다. 이와 같은 상황 하에서 1인당 생산성의 부분에 과도하게 높은 기준을 적용할 경우 시장의 침체에 실업의 부담을 추가적으로 주게 될 수 있다. 따라서 동 부분에 있어서는 기업의 상황 및 평균급여 수준 등을 고려하여 1인당 생산성의 지표가 아닌 임금 단위 당 생산성의 지표로 변경함으로써 고용은 보장하되 급여수준을 낮추는 방향으로 가는 것이 바람직 할 것으로 본다.

나. 영업행위에 대한 관리

경영이행약정서상의 내용은 해당 금융기관의 특정영업행위에 대한 제한을 금지하고 있다. 해당 금융기관이 위험자산에 투자하는 경우와 과도한 금리를 조건으로 하는 자금차입계약을 금지할 수 있다. 이미 위험에 노출된 금융기관의 총 리스크를 증가시키는 위험자산 투자는 금지되어야 하며, 유동성 부족을 이유로 과도한 금리를 조건으로 하

는 차입 계약시 이자비용의 증가로 인해 영업외비용의 증가를 초래하게 되어 경상이익에 악영향을 줄 수 있기 때문이다.

3) 경영이행각서상의 의무이행과 평가, 그리고 위반 시의 제재

경영정상화를 위한 관리목표의 설정은 국내외 우량기관 수준, 해당 금융기관의 여건을 고려하여 매 2년 동안의 목표를 분기별로 관리 평가한다.⁵⁹⁾ 이와 같은 설정된 관리목표 달성을 위한 사항은 이행각서에 포함되는 바, 이의 달성여부에 대한 평가는 외부전문가 심의와 금융감독원과의 협의를 거쳐 예금보험공사의 이사회 및 예금보험위원회의 의결로 정한다.

경영정상화이행각서의 달성여부에 대한 판단의 중심은 정상화계획 또는 필수이행사항의 이행여부를 검토하는 것이며, 이행해야 할 사항은 수량 또는 수치로 표시되어지고 동 수량 및 수치에 미달한 경우에는 이행각서를 위반한 것으로 평가하게 된다.⁶⁰⁾ 그리고 공적자금을 부여 받은 금융기관은 천재·지변, 중대한 국가경제상의 위기 및 기타 불가항력적 사유가 없는 한 예금보험공사에 대하여 고의·과실 또는 이에 준하는 귀책사유가 없다고 항변할 수 없고, 특히 임원, 직원, 노동조합, 채권자, 채무자, 다른 출자자 기타 이해관계인과의 사이에서 발생한 사정을 들어 불가항력적인 사유가 없다고 항변할 수 없다고 규정하는 등 엄격한 이행의무를 부과하고 있다.⁶¹⁾ 그러나 만약 경영정상화 계약서의 내용을 피지원 금융기관이 이행하지 못할 사정이 있으며, 이러한 사정이 반영된 정상화 계획 수정안이 예금보험공사에 제출되어 승인을 받을 경우에는 추후에 이행해야 할 의무사항은 수정

59) 정영화/김세진, 전계서, 84면.

60) 수산업협동조합 신용부분 경영정상화이행각서(2001) 제2조 제3항.

61) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제2조 1항과 2항, 우리금융지주회사 경영계획이행약정서(2001) 제2조 1항과 3항 * 수산업협동조합 신용사업부문의 경영정상화계획 이행약정서와 우리금융지주회사의 경영계획이행약정서는 모두 2001년에 작성되었으며, 2008.12.31 현재 효력 발생중이다.

된 정상화 계획의 적용을 받게 된다.⁶²⁾

한편 예금보험공사는 경영정상화계획의 이행상황을 점검할 수 있도록 피지원 금융기관에 경영정상화계획 이행상황보고서를 제출하도록 요구할 수 있으며, 동 보고서는 재무제표를 포함한 경영 및 재무상태의 개괄, 정상화계획에 분류된 각 항목별로 당해 기간 동안 추진 또는 달성하여야 할 사항, 이행이 부진한 사항 및 그 사유 그리고 향후 이행계획 등이 포함되어진다.⁶³⁾ 이러한 이행상황표와 관련하여 추가적인 조사의 필요가 있는 경우 공사는 피지원 금융기관의 제반서류, 전산기록 및 임원 또는 직원을 조사할 수 있다. 한편, 이와 같은 보고서의 작성 및 제출에 있어서 허위 또는 부실작성, 지체 그리고 예금보험공사의 조사를 방해하는 행위를 한 경우에는 해당 금융기관의 장 또는 감독기관장에게 관련 임직원에 대한 해임 등의 징계 또는 해당 임원의 사임을 요구할 수 있으며, 해당 기관은 즉시 이에 응하여야 한다.⁶⁴⁾

이행을 약정한 정상화계획을 충실히 이행하지 않은 경우에는 첫째, 임원 또는 직원에 대한 주의, 경고, 견책, 감봉, 업무집행정지 또는 해임요구, 둘째, 자본증가 또는 자본감소, 보유자산의 처분, 셋째, 인력 및 조직운영의 개선 또는 축소, 넷째, 점포, 조직의 폐쇄·통합 또는 신설 제한 및 자회사의 정리, 다섯째, 채무 불이행 또는 가격변동 등의 위험성이 높은 자산의 취득금지 또는 이미 취득한 위험자산의 처분, 여섯째, 고정자산투자, 신규업무영역에의 진출 및 신규출자의 제한, 일곱째, 영업의 일부정지 또는 일부양도, 여덟째, 특정금융상품의 판매제한, 아홉째, 합병, 열 번째, 예금·대출 등 금융거래에 관련된 계약의 이전, 열 한번째, 예금보험공사가 경영정상화 또는 예금자보호를

62) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제4조, 우리금융지주회사 경영계획이행약정서(2001) 제4조.

63) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제6조 1항, 우리금융지주회사 경영계획이행약정서(2001) 제7조.

64) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제9조 3항, 우리금융지주회사 경영계획이행약정서(2001) 제9조 3항.

위하여 필요하다고 판단하는 조치를 행할 수 있다.⁶⁵⁾

4) 기타 관리방안

예금보험공사는 상시적인 모니터링 체제를 구축하기 위해서 예금자보호법 제21조 제1항에 의하여 자료제출을 요구할 수 있으며, 아울러 제2항에 의하여 제출된 자료에 기하여 시행령에 정하여 둔 기준에 따라 부실우려가 있다고 인정되거나 해당 금융기관에 제출된 자료에 대한 확인요청 후 응답이 없을 때에는 직접 조사할 수 있음을 규정하고 있다. 자료제출과 아울러 예금자보호법 제38조의 5는 경영이행각서의 준수여부에 대한 조사를 위하여 관계자의 출석이나 진술을 요구할 수 있다.

한편 예금자보호법 제21조의 2는 자금지원이 이루어진 부실금융기관 또는 부실우려금융기관에 대하여 그 부실 또는 부실우려에 책임이 있다고 인정되는 부실관련자에 대하여 손해배상을 청구할 것을 요구할 수 있음을 규정하고 있다. 이를 손해배상청구권의 대위행사라고 한다. 이러한 손해배상청구권의 대위행사는 직접적으로는 공적자금의 회수의 측면에 초점을 맞추고 있으나, 간접적으로는 해당 금융기관의 적극적인 관리행동을 요구한다는 측면이 있다.

5) 공적자금의 회수와의 관계

공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 관리는 중국적으로 공적자금의 회수율을 높이는 것으로 귀결된다. 즉 공적자금을 지원받은 금융기관에 대한 경영합리화 조치 및 추가적인 위험인수가능성을 가지고 있는 영업상의 행위를 금지함으로써 해당 금융기관의 자산가치를 높이

65) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제9조, 그러나 우리금융지주회사의 경영계획이행약정서의 경우, 임원 등에 대한 제재조치는 유사하나 불이행시 제재내용이 구체화되어 있지 않고 “미이행사항에 대한 이행요구” 정도로 표현되어 있다.

고 경영상의 이익을 확대시킴으로서 이익배당 및 출자증권의 매각을 통한 예금보험공사의 자금회수비용을 높이게 되는 것이다. 2001년 당시의 수산업협동조합 신용사업부문의 경영정상화계획 이행약정서와 우리금융지주회사의 경영계획이행약정서는 예금보험공사가 투입된 자금을 회수하기 위하여 경영정상화에 심각한 장애가 되지 않는 범위 내에서 출자금에 대한 이익배당, 출자증권의 매입소각 등의 방법을 통해 자금을 회수하는데 필요한 조치를 취해야 함을 정하고 있다.⁶⁶⁾

(3) 금융안정기금 지원시의 관리방법

1) 사전적 관리방법

사전적으로 자금을 지원받는 금융기관의 자격요건을 제한함은 공적자금의 효율적 사용과 회수가능성을 높인다는 점에서 그 유효성을 인정할 수 있음은 이미 언급한 바 있다. 특히 부실의 징후가 발생하지 않았거나, 이미 부실금융기관으로 지정되지 않은 상황에서 향후 금융시장의 불안정에 대응력을 높이기 위하여 공급되는 자금의 경우에는 사후적 관리방법의 설정이 매우 어렵다는 점을 고려할 때 관리의 측면에서는 오히려 사전적 관리의 설정이 더 큰 의미를 갖게 된다.

금융산업의 구조개선에 관한 법률 제23조의 6은 자금지원의 요건과 절차를 규정해 두고 있는 바, 그 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 자금 지원을 받기 위해서는 해당 금융기관의 신청이 있어야 한다. 이는 동 자금의 지원과 동시에 사후적인 관리를 받겠다는 자발적인 의사표시에 해당한다. 신청을 받은 정책금융공사는 운영위원회의 의결을 통해 지원여부를 결정해야하며, 이와 같은 지원여부를 결정하기 위해서는 다음과 같은 기준이 적용된다. 첫째, 신청 금융기관이 정부로부터 부실금융기관으로 지정되어 출자지원 또는 당해 금융

66) 수산업협동조합 신용사업부문 경영정상화계획 이행약정서(2001) 제11조, 우리금융지주회사 경영계획이행약정서(2001) 제12조.

기관이 발행한 유가증권 매입지원을 받지 않아야 하며, 둘째, 예금자 보호법 제38조상의 부보금융기관 지원을 받지 않아야 한다. 첫째와 둘째 항목의 경우, 이미 공적자금의 수혜를 받았음에도 불구하고 경영 개선실적이 미약하여 추가적인 공적자금의 수혜가 필요한 경우에는 부실금융기관으로서 퇴출의 필요가 있으며, 금융안정기금을 통한 선제적인 자본확충의 의미가 없다는 점이 고려된 것으로 보인다. 셋째, 정책금융공사의 운영위원회가 시장상황의 급격한 변동으로 인한 유동성 경색으로 인하여 신청 금융기관의 재무구조 개선 및 자본확충이 필요함을 인정한 경우이다.

2) 사후적 관리방법

한국정책금융공사가 지원을 담당하는⁶⁷⁾ 금융안정기금의 경우에도 기금의 재원을 정부보증채권을 통해서 조달하기로 함에 따라 손실의 발생 시 이는 재정으로 귀속되게 됨으로써 관리의 필요성 및 정당성은 충족된다. 단 금융안정기금의 경우에는 BIS 자기자본비율 8% 이상이 되는 경우에도 해당 금융기관의 동의하에 지원이 개시되는 체제를 갖추고 있어 기존의 공적자금이 시장의 안정을 위한 일종의 강제적 개입이었다면 금융안정기금의 경우에 있어서는 자발적인 공적자금의 수용으로서 관리 수준은 경영이행각서 수준보다 낮은 금융기능제고계획에 대한 양해각서로 이루어지게 된다는 차이가 있다.

현재 금융위원회는 금융안정기금의 집행에 있어서 자구노력미흡 등의 도덕적 해이에 대해서는 강력하게 대응하되, 경영권 간섭은 최소화 하겠다는 입장을 고수하고 있으나, 실지로 양자는 중간의 선을 찾기가 어려운 과제중의 하나이다.

금융안정기금을 통한 지원방식의 경우, 도덕적 해이를 방지하기 위한 주요수단은 금융기능제고계획의 작성과 이행이다. 공적자금관리특

67) 한국정책금융공사법 제5조 제8호, 제21조 제1항 제3의2호.

별법 제17조 제7항은 한국정책금융공사가 공적자금을 지원하는 경우에는 해당 금융기관의 경영건전성과 금융의 중개기능을 제고하기 위한 계획이행을 위한 약정을 해당 금융기관과 체결해야 함을 규정하고 있으며, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제23조의 7과 제23조의 9를 통해 자금지원을 신청한 금융기관은 경영건전성과 중개기능을 제고하기 위한 금융기능제고계획을 제출하도록 하고 있고, 동 제고계획에는 중소기업 지원실적, 기업구조조정방안, 외화유동성확보방안을 포함하도록 하고 있다. 중소기업지원실적은 실물부분에서 가장 취약한 부분인 중소기업에 대한 지원을 위한 것이며, 기업구조조정방안은 주채무자로서의 은행이 한계기업의 구조조정을 통해 기업채무구조의 건전화를 유도하고자 하는 데 목적을 두고 있으며, 외화유동성 확보방안을 둔 이유는 금융위기 시 지금까지처럼 금융기관이 자체적으로 외화를 확보하지 못하거나 확보하려는 노력을 하지 않은 상태에서 한국은행이나 구 산업은행 등을 통한 자금지원에 의존해 왔던 관행을 타파하려는 것으로 매우 적절한 조건의 부과로 생각되며, 실지로 이러한 3가지 목적이 잘 준수되는 공적자금의 지원방식은 시장에 미치는 긍정적인 효과가 클 것으로 기대된다.

한편 자금지원을 받은 금융기관은 매 분기말 기준으로 금융기능제고계획에 기재한 조치의 이행상황에 대하여 정책금융공사와 금융위원회에 보고서를 제출하여야 한다. 동 의무와 관련하여 정책금융공사와 금융위원회는 제출된 보고서의 실제적 부합성 그리고 추가적인 자료조사 필요성이 있을 경우 피지원 기관에 대한 검사 및 추가적인 자료제출을 요구할 수 있으며, 관계자의 출석 및 진술 등을 요구할 수 있다.⁶⁸⁾

선제적 대응의 측면에서 금융안정기금의 긍정적 측면에 대해서는 원론적으로 그 뜻을 같이 한다. 즉 부실이 가시화 된 상태에서 자금을 투입할 경우에는 보다 많은 재원이 소요되며, 설령 이러한 재원이 투

68) 금융산업의 구조개선에 관한 법률시행령 제5조의 22.

입된다 하더라도 그 효과는 여전히 미지수인 경우가 더 많다. 따라서 선제적으로 해당 금융기관의 자본을 확충함으로써 금융의 실물지원이라는 기능이 유지될 수 있게 해주는 것이 전체 경제의 입장에서는 매우 유효한 정책수단이다.

그러나 문제될 수 있는 부분은 금융기관이 부실화되어 있지 않은 상태에서 해당 금융기관의 동의하에 자금이 투입될 경우 실지로 금융기관이 부실의 위험에 직면할 경우 또는 내부적으로 그 개연성이 명확히 감지될 경우에도 자금의 지원을 신청할 것이며, 자금을 지원받을 경우 기존의 부실금융기관에 부과되는 구조조정을 위한 정부의 개입적 관리를 회피할 수 있다는 점이다. 즉, 금융안정기금이 투입되지 않았을 경우에, 그 중 일부는 부실화가 진행되어 시장에서 구조조정의 대상이 되나, 만약 금융안정기금을 지원받은 경우, 해당 기업들은 동일한 상황에서 구조조정기금이나 예금보험기금 등을 피해 상황 개선을 도모할 수 있다는 점에서 자기책임의 원칙을 회피할 수 있는 여지가 있다. 더 나아가 퇴출대상이 되어야 하거나 강도 높은 구조조정이 수반되어야 하는 기업이 동 자금을 통해서 시장에 잔존하게 됨에 따라 시장자체의 비효율을 오히려 증가시킬 수 있는 역선택이 나타날 수 있다.

한편, 공적자금관리특별법 제13조상 최소비용의 원칙이 금융안정기금에는 적용이 되지 않는다는 점 역시 논의의 대상이 되고 있다. 시국회 상임위의 심의과정에서 자금은 지원하되 국가재정법상의 기금의 의무를 배제하는 방식에 대해서는 논란이 있었다. 당시의 의무배제의 주요한 이유는 “국가재정법상의 기금에 포함될 경우 자금지원을 받는 금융기관의 현실적인 부담”이다.⁶⁹⁾ 이외에도 동 기금의 경우 기존의 부실금융기관 정리를 위한 자금투입과는 다른 선제적 자금의 투입으로 인하여 최소비용의 원칙을 준수하였는가를 구체적으로 입증하기 어렵다는 주장도 있었다.⁷⁰⁾

69) 제282회 국회 임시회 정무위(제5차) 임시회의록 3면.

70) 국회정무위, 전계자료, 14면.

Ⅲ. 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리

정책금융공사의 금융안정기금의 경우에도 자금을 지원받는 금융기관은 경영건전성, 금융의 중개기능 제고를 위한 이행약정을 맺음으로써 관리의 대상에 포함되고 있다. 그러나 이러한 자금을 지원하는 정책금융공사는 최소비용의 원칙을 준수하였다는 입증 자료의 작성 및 보관의무를 지지 않는다. 자금의 지원을 받고 있는 정책금융공사에게 입법과정에서 의도적으로 최소비용의 원칙을 적용하지 않았다면 동자금이 최소비용의 원칙에서 벗어난 경우라도 정책의도의 관철을 위해서 사용하겠다는 의미가 있는 것으로 파악될 수 있다는 점에서 다른 한편으로는 또 다른 관치의 가능성을 낳고 있으며, 일반적 정책금융의 한 형태로 변질될 수 있는 여지가 있는 것이다. 아울러 해당 자료의 작성·보관의무가 없을 경우에는 국정감사와 관련한 국회의 통제과정에서도 자료요구 시 해당자료를 작성·보관하지 않았다는 이유로 국회의 요구에 대응하지 않을 수 있는 여지 역시 존재한다. 금융안정기금 역시 공적자금의 범주 내에 포함되어지는 기금인 만큼 최소비용의 원칙이 엄격히 적용되지 않더라도 자금지원의 효율성을 입증할만한 자료는 작성·보관되어야 함이 타당하며, 이를 통한 민주적 통제의 가능성에서 배제되어서는 안 될 것이다. 만약 해당 금융기관에 대한 관리에 있어서 자율성을 최대한 존중하고자 할 경우에는 자금의 투입과정 즉 자금투입당국에 대한 엄격한 가이드라인 내지는 통제절차를 강화시킴으로서 공적자금의 효율적 집행을 도모할 필요가 있는 것이다. 즉 양자는 상호 반비례적인 관계를 갖는 것으로서 어느 한쪽면이 선택되지 않을 경우에는 다른 쪽의 강화가 필요하다.

3) 금융기능제고계획 이행약정서에 대한 검토

한국정책금융공사법 제35조 제1항은 금융안정기금을 통한 자금지원이 이루어진 경우에는 금융지원이 지원의 목적과 계획에 따라 사용될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. ‘지원의 목적

과 계획에 따라 사용될 수 있도록 필요한 조치'가 의미하는 바는 자금을 공급받은 금융기관이 동 자금을 통해 자본을 확충하고 나아가서는 시장전체의 안정과 실물지원을 도모하도록 유도하는 조치로 내부적으로는 자금의 합목적적, 합법적, 합리적 사용을 예정하고 있다. 따라서 동 조항은 한국정책금융공사의 피지원 금융기관에 대한 관리의 주요한 방식인 금융기능제고계획 이행약정서를 요구할 수 있는 근거가 된다.

금융안정기금을 원천으로 지원하는 자금을 공급받은 금융기관은 기존 공적자금을 부여받은 금융기관과 달리 경영정상화 이행약정 대신 금융기능제고계획을 세워야 한다. 왜냐하면 경영정상화라는 표현은 이미 부실화된 상태를 예정하는 것으로서 금융안정기금의 지원을 받는 금융기관의 경우에는 부실화되기 이전에 선제적인 자금의 투입을 받는 기관임에 따라 경영정상화를 위한 이행계획과는 다른 의미를 가지게 된다. 다만, 이러한 금융안정기금을 지원을 받는 경우에도 시중에서 자금공급을 받는 조건에 비하여 낮은 조건으로 자금지원을 받게 됨에 따라 이익분에 기여하는 만큼의 관리감독을 받아야 한다는 점에서는 큰 궤를 같이 해야 할 것이다. 물론 금융기관의 내부 경영 및 기타 경영관련 사항에 대한 통제의 정도는 부실로 인한 경영정상화를 위한 기관에 비해 상대적으로 낮은 수준에 머물러야 하는 점도 역시 고려되어야 한다. 현재 금융기능제고계획 약정서는 체결실적이 미미하며, 그 기본안 역시 공개되지 않아 동 약정서의 내용이 관리의 측면에서 효율성과 합목적성을 가지고 있는지의 여부에 대한 판단은 향후의 추이를 지켜보아야 할 것으로 보인다.

(4) 은행자본확충펀드 지원시의 관리방법

은행자본확충펀드를 통해 지원받는 은행들은 동 펀드의 운영위원회와 체결한 '펀드지원약정서'에 의거하여 관리를 받게 된다. 그러나 이

러한 은행자본확충펀드의 경우 사전적 자금투입수단이라는 점 그리고 매칭펀드 방식에 의한 지원이라는 점에서 전통적인 공적자금과 달리 직접적인 경영간섭이 배제되며, 다만 자금의 사용에 한정하여서만 통제를 받게 된다.

해당 금융기관은 지원자금을 지정용도인 은행의 자본확충과 실물부분의 지원에만 사용해야 하며, 동 자금의 실물부분 지원 및 구조조정 지원실적 및 외화조달 실적에 따라 추후에 지원에 되는 추가분에 대한 지원한도 및 금리조건 등 지원조건이 변경된다. 자본확충펀드의 경우는 펀드 설정의 최초 목적이 자산건전성 제고를 통한 실물지원이라는 목표를 있음에 따라 실물지원이라는 정책정합성이 중요한 관리의 기준이 되고 있다. 현재 은행자본확충펀드에 대한 약정서의 내용은 공개되지 않고 있다. 따라서 금융안정기금과 마찬가지로 동 약정서가 수혜 금융기관에 대한 효과적인 관리방법을 포함하고 있는지의 여부에 대한 예단은 어려운 상태이나, 자본확충펀드를 현행 체제로 유지한다면 관리의 측면에서는 금융안정기금보다 완화된 형태로 수행될 것으로 보여진다. 동 펀드에 대해서도 예보기금과 같은 동일한 기준을 적용하여 관리하자는 견해도 있을 수 있다. 그러나 여기에는 한가지 고려해야 할 점이 있다.

은행확충펀드가 본격적으로 출범한 2009년 2월 당시 주요 대형은행들은 이미 BIS 자기자본비율을 12%이상 쌓아둔 상태였다. 따라서 은행의 입장에서는 굳이 순수한 자본확충의 방법으로 일부 경영상의 간섭이 전제가 되어 있는 자본확충펀드를 이용할 실익이 없었다.⁷¹⁾ 또한 은행자본확충펀드는 실물지원이라는 정책목표를 설정하고 운영하는 과정에서 펀드의 성격자체가 모호해졌으며, 이러한 점을 고려할 때 단순히 유사공적자금이므로 기존 공적자금과 같이 관리를 강화하자는 논리를 펼치기에도 무리가 있게 되었다.

71) 국회예산정책처, 전게서, 43-47면.

(5) 한국은행 유동성 지원자금을 받은 금융기관에 대한 관리

한국은행의 특별유자자금을 받은 금융기관과 외화유동성 대출을 받은 금융기관에 대한 관리가 필요한가에 대해서 견해가 갈릴 수 있다. 특별대출의 경우와 외화유동성 대출은 금융시장 안정을 위한 통화정책상 그리고 외환정책상의 행위로서 그 자체가 공적인 성격을 띠고 있으나, 이를 공적자금으로 규정하고 경영이행각서 내지는 정상화 이행각서를 요구하기는 어렵다. 특히 외화유동성의 경우에는 시장 메커니즘을 이용한 외환시장안정조치로서 인위적인 구조조정 목적이나 자본을 확충하는 목적이 아님에 따라 이를 공적자금의 범주에 넣어 인사 및 급여 사항 등을 포함하는 관리방식을 적용하기에는 무리가 있을 것이다. 다만 지원조건에 있어서 사전적으로 예컨대 자체적인 유동성 확보노력을 계수화 내지는 정량 및 정성평가를 고려하여 이와 같은 실적에 연동한 매칭 지원방식 이루어지는 정도에 그치면 될 것으로 보인다.

(6) 관련검토 - 금융산업의 구조개선에 관한 법률상 부실금융기관의 정비에 따른 감독정책 측면에서의 금융기관 관리

1) 관리의 법적근거

금융산업의 구조개선에 관한 법률은 제1조에 동 법의 목적으로 “금융기관의 합병·전환 또는 정리 등 금융산업의 구조개선을 지원하여 금융기관 간의 건전한 경쟁을 촉진하고, 시장상황의 급격한 변동에 따라 금융기관의 일시적인 유동성의 부족 등으로 금융의 중개기능이 원활하지 못한 경우에 금융기관의 자본 확충 등을 위하여 신속하게 자금지원을 하여 금융업무의 효율성을 높임으로써 금융산업의 균형있는 발전과 금융시장의 안정에 이바지함을 목적으로 한다.”로 규정하고 있다. 특히 공적자금의 투입은 후단의 유동성 부족 등에 따른 상황에

대응되며, 이때 정부는 자본확충 등을 위하여 자금지원을 하게 된다. 그러나 본문에는 다소 문제의 소지를 찾아볼 수 있는 바, 본법에서는 부실금융기관의 범위를 유동성 부족을 대표적인 경우로 상정하고 있기 때문이다. 물론 “유동성부족 등...”이라는 표현으로 여러 가지 상황을 포괄할 여지는 존재하나, 공적인 자금이 지원되는 경우는 실지로 일시적인 유동성 부족보다는 부실채권의 처리 및 자본의 확충이라는 측면에 중점을 두고 있다고 볼 때 일시적인 자금의 미스매치로 인한 유동성 부족이 아닌 재무구조의 구조적 불건전성을 아울러 병기하거나 대체할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2) 주주책임의 부과

기금이 아닌 정부의 출자나 정부가 국채, 지방채 또는 해당 금융기관의 후순위채, 그리고 기타 이에 준하는 채권을 매입한 경우 해당 금융기관에 대해서는 일정한 제한이 가해지게 된다. 그 제한의 구체적인 형태는 특정주주가 소유한 주식의 일부 또는 전부를 유상 또는 무상으로 소각하거나 특정주주가 소유한 주식을 일정비율로 병합하여 자본금을 감소하도록 명령할 수 있다. 여기에서 특정주주라 함은 정부가 국채, 지방채 또는 해당 금융기관의 후순위채 그리고 기타 이에 준하는 채권을 매입하거나 출자하는 것을 결정할 당시의 주주와 해당 금융기관의 부실에 책임이 있는 주주를 말한다. 이는 해당 금융기관의 주주에게도 금융기관의 부실책임을 분담시킴으로써 책임있는 경영을 할 수 있도록 유도함과 아울러 정부의 공적인 자금의 수혜로 인한 혜택과 주식의 가치상승으로 인한 이익을 중복 수혜함으로써 발생할 수 있는 도덕적 해이를 차단하기 위함이다.⁷²⁾

72) 부실금융기관이 이와 같은 상황에서 자본감소를 명령받은 때에는 『상법』 제438조 내지 제441조의 규정에 불구하고 당해 부실금융기관의 이사회에서 자본감소를 결의하거나 자본감소의 방법과 절차, 주식병합의 절차등에 관한 사항을 정할 수 있다. 즉 일반상법상의 절차를 적용되지 않는다. 정영화/김세진, 전거서, 25면.

3) 관리방법으로서의 행정처분

부실금융기관에 대한 경영진의 책임을 묻기 위하여 동법 제14조는 금융위원회가 필요한 행정조치를 할 수 있음을 규정하고 있다. 경영진의 도덕적 해이를 막고 해당 금융기관의 건전성 회복을 위한 조치는 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리방법 중의 하나라고 할 수 있다. 그 구체적인 경우를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 금융위원회는 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조에 따라 금융기관의 자기자본비율이 일정수준에 미달하는 등 재무상태가 고시된 적기시정조치의 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 인하여 금융기관의 재무상태가 동 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때에는 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 당해 금융기관 또는 그 임원에 대하여 주의·경고·견책 또는 감봉 조치를 취할 수 있으며, 자본증가 또는 자본감소, 보유자산의 처분 또는 점포·조직의 축소, 자산취득과 수신금리의 제한, 임원의 직무정지 또는 직무대행자의 선임, 주식의 소각 또는 병합, 영업의 전부 또는 일부정지, 합병 또는 제3자에 의한 해당 금융기관의 인수, 계약이전 등의 조치를 명할 수 있다. 이러한 제3자에 의한 해당 금융기관의 인수명령, 계약이전명령은 권한 있는 행정청의 처분에 해당하며, 이에 대해 불복시 행정소송을 통해 권리구제를 받을 수 있다. 한편 필요시 위의 조치를 이행하기 위한 계획을 요구할 수 있다(제10조 제1항).

둘째, 전항에서의 적기시정조치를 이행하지 않은 경우와 제12조에 따른 주식의 소각 및 합병 등을 통한 감자명령에 따르지 않을 경우에는 금융감독원장의 건의에 따라 금융위원장은 당해 금융기관 임원의 업무집행정지를 명하고 그 임원의 업무를 대행할 관리인을 선임하거나 주주총회에 대하여 그 임원의 해임을 권고할 수 있다(제14조 제1항).

셋째, 만약 해당 금융기관이 적기시정조치에 따른 명령을 이행하지 아니하거나 이행할 수 없게 된 경우 그리고 제10조 제1항 상의 적기시정조치의 일환으로 해당 금융기관의 합병, 영업양도 그리고 그에 대해서 예금보험공사가 실시하는 알선 등이 이루어지지 않은 경우, 부채가 자산을 현저히 초과하여 인수자가 없을 것이 예견되는 경우, 그리고 자금사정의 악화로 더 이상 채권의 지급이나 차입금의 상환이 어렵게 되어 신용질서를 현저히 해칠 경우에 대해서는 당해 금융기관에 대하여 계약이전의 결정, 6월의 범위 내에서의 일정기간의 영업정지, 영업의 인가 또는 허가 취소 등의 처분을 내릴 수 있다(제14조 제2항).

이와 같은 강력한 행정처분은 투입된 자금의 효율적 활용과 투명성을 제고하는데 유용한 수단이 될 수 있으나, 반면 헌법상 보장되어 있는 해당 금융기관의 영업의 자유와 금융기관 주주의 재산상의 권리를 현저히 침해할 수 있다는 비판이 가해질 수 있다. 기존의 연구⁷³⁾에서도 이미 지적한 바와 같이 따라서 이와 같은 처분이 행해지기 위해서는 엄격한 기준의 마련이 필요하다. 이와 같은 취지로 동 법 제10조는 금융기관 또는 금융기관의 주주에게 중대한 재산상의 손실을 끼칠 수 있는 조치를 취하기 위해서는 해당 금융기관이 고시된 적기시정조치의 기준에 크게 미달하고 건전한 신용질서와 예금자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우로 국한하고 있다.

4) 절차적 측면에서의 청문권의 보장

동법 제14조의 4는 금융위원회가 해당 금융기관의 영업의 인가 또는 허가를 취소할 경우에는 청문의 기회를 부여해야 함을 규정하고 있다. 여기에서 청문이라 함은 행정청이 어떠한 처분을 하기에 앞서 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차를 말한다. 청문의

73) 정영화/김세진, 전계서, 26면.

일반적인 절차는 행정절차법 제27조부터 제37조까지에서 규정하고 있는 사항에 따르게 된다.

6. 공적자금 관리기구의 기능에 대한 검토

(1) 금융위원회의 관리에 대한 검토

공적자금관리특별법 제13조 제2항은 금융위원회가 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입을 요청하는 경우에는 투입된 비용이 목적인 효과를 달성하기 위한 최소한의 비용임을 증명하는 자료 및 금융기관에 대한 자산부채 실사자료를 제출해야 함을 규정하고 있다.

한편, 공적자금관리특별법 제14조 제3항은 정부가 공적자금을 지원할 때는 금융기관 자체의 구조조정 노력을 전제로 공적자금을 지원해야 함을 규정하고 있다. 따라서 금융위원회는 지원된 공적자금이 방만한 운영으로 인하여 비효율적으로 사용되고 있지는 않은지, 그리고 경영효율성을 제고하기 위하여 구조조정 노력을 지속적으로 수행하고 있는지에 대해서 감시, 감독을 하게 된다.

해당 개별 금융기관은 행정조사의 하나로서 공적자금과 관련된 특히 자산 및 부채의 상황에 대한 자료를 제공해야 하며, 이를 기반으로 조사과정에서 적절하고 충분한 정보를 제공해야 하는 의무를 지닌다.

(2) 공적자금관리위원회의 재설치와 역할제고

1) 금융기관 관리측면에서의 공적자금관리위원회의 의의

공적자금관리위원회는 1998년 외환위기 이후 부실금융기관 정리 및 회생을 위해 설치되었다가 폐지되었으나, 금번 공적자금관리특별법의 개정으로 인하여 금융위원회에 재설치 되게 되었다. 공적자금관리위원회는 공적자금의 사용, 회수, 재사용 그리고 운용 등에 관하여 총괄적

인 기획 기능을 담당하게 된다. 특히 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리와 관련하여서는 지원대상 금융기관의 자구노력과 손실부담 등 공적자금의 지원에 관한 원칙을 정립하게 된다. 따라서 금융기관의 관리 문제 역시 공적자금관리위원회의 원칙을 중심으로 집행되게 된다. 한편 위원회는 공적자금 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항 및 이들 금융기관에 대한 사후관리체제에 관한 사항을 규율하게 된다.

공적자금관리위원회의 활동은 관리의 측면에서 국가재정법상의 기본원칙을 기반으로 하여 자금의 합리적인 집행과 관리, 회수의 측면에서 비교적 독립적인 지위에서 이를 감독할 수 있다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 왜냐하면 금융위원회의 경우에는 금융산업에 대한 정책상의 책임을 지고 있는 상황에서 별도의 제3의 기구에 비하여 해당 부처가 수행하는 정책효과의 극대화에 치우친 정책결정이 이루어질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 중립적인 입장에서 이를 관리 감독할 수 있는 기관이 필요한 바, 공적자금관리 위원회의 역할은 이러한 점에서 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 그러나 이와 같은 공적자금관리위원회가 금융위원회에 설치됨으로써 동 위원회가 금융위원회의 금융정책적 관심사에서 얼마나 중립적으로 엄정하게 금융기관에 대해서 관리업무를 수행할 수 있을 지에 대해서는 다소 의문이 든다.

2) 공적자금관리위원회의 관리대상 공적자금

공적자금관리특별법상에서 규정하고 있는 공적자금의 범위에 포함되어 있는 자금은 공적자금관리위원회의 관리 대상이 된다. 그러나 은행자본확충펀드의 경우에는 재정과 직접 연결되어 있지 않다는 점 때문에 공적자금에서 제외되어 있다. 따라서 MOU의 이행실적 등 관리 업무 역시 공적자금위원회가 아닌 금융위원회가 국회 소관 상임위원

74) 공적자금에 관한 조직법적 측면에서의 접근은 공적자금의 조직법적 측면에 관한 연구가 별도로 진행됨에 따라 본 연구에서는 관리와 관련성이 있는 부분만을 함께 논의하기로 한다.

회에 직접 보고하도록 하고 있다. 은행자본확충펀드의 경우, 펀드의 최초 조성 의도는 한국은행과 민간이 공동으로 참여한 펀드로서 은행의 자본 확충을 위해 지원되는 기금을 만드는 것이었다. 그러나 실제로는 재원의 상당부분 한국은행의 지원으로 충당되었다. 이 경우 한국은행의 자금지원을 재정과 전혀 무관한 사항으로 구별할 수 있는가이다. 한국은행의 경우 자금을 지원한 상태에서 시중에 자금이 과도하게 풀렸을 경우 이를 흡수하기 위하여 통안증권을 발행하게 되며, 통안증권에 대한 이자는 매우 큰 폭으로 늘어나게 된다. 이는 재정에 귀속될 한국은행의 이익분의 감소를 의미한다. 또한 한국은행의 결산시 결손이 발생하게 될 경우 재정에서 이를 지원해야 한다는 점에서 이를 재정과 전혀 무관계한 것으로 취급하는 것은 타당한 접근이 아니라고 생각되며, 은행자본확충펀드 역시 전형적인 공적자금은 아니나 공적자금에 준하는 성격을 갖고 있음에 따라 기존의 전형적인 공적자금과는 다른 소위 ‘2 Tier 공적자금’으로서 별도의 관리기준을 설정하고 공적자금관리위원회의 업무 범위 안에서 현황 파악이 되도록 함으로써 타 공적자금의 집행과 연계 관리하는 것이 바람직 할 것이다.

한편 금융안정기금은 공적자금의 범주에 포함됨에 따라 공적자금관리위원회의 감독대상이 되나, 운영은 정책금융공사 내에 설치되어 있는 운영위원회에서 하게 됨에 따라 양자의 관계성이 문제가 된다.⁷⁵⁾ 현재 금융안정기금에 관한 자금의 운용 및 관리는 정책금융공사 내에 설치된 운영위원회가 담당하게 되나⁷⁶⁾ 자금의 거시적인 운영에 대해서는 공적자금관리위원회의 통제를 받게 된다. 큰 틀에서 금융안정기금에 대해서 이를 어떻게 관리할 것인가는 공적자금관리위원회가 주

75) 실지로 금융안정기금의 관리에 관한 사항에 대해 정책금융공사내 운영위원회가 이를 담당할 것인지, 아니면 공적자금관리위원회가 이를 담당할 것인지에 대해서는 당시 국회 정무위 심의에서도 그 애매모호함이 지적된 바 있으며, 금융위원회의 입장 역시 명확하지 못하였다., 제282회 국회임시회, 정무위 임시회의록 제5호, 9면 참조.

76) 한국정책금융공사법 제9조 제5호.

어진 권한을 어느 정도로 발동한 것인가에 달려있다고 할 수 있을 것이다.

금융안정기금과 관련하여 공적자금관리특별법 일부개정안의 논의과정에서 공적자금위원회가 금융안정기금에 대해 ‘자구노력과 손실분담’ 등 공적자금의 지원원칙을 심의해야 하느냐의 문제가 있었다. 그러나 당시 논의의 핵심은 “손실분담은 부실금융기관 정리에겐 적합한 개념이나, 선제적으로 정상 금융기관에 자금지원을 하는 금융안정기금에는 적합하지 않고, 자구노력의 경우에도 이를 공적자금관리위원회의 심의사항으로 법률에서 명시할 경우 그 부담으로 인해 정상금융기관에 대한 자금지원이 실효성 있게 작동하지 못한다”⁷⁷⁾였다. 그러나 부실금융기관 또는 부실의 징후가 강하게 나타나는 금융기관이 아닌 경우일 지라도 재무적인 측면에서 구조적인 문제점이 있거나, 과도하게 위험자산을 보유하여 이익을 추구한 경우에 자구노력과 손실분담을 요구하는 것은 당연한 것으로 생각된다.

3) 공적자금관리위원회의 관리권한

공적자금관리위원회는 공적자금관리특별법 제3조 제2항에 따라 공적자금의 운용에 대한 총괄기획 및 관리에 관한 제반사항에 대하여 심의·조정 기능을 갖는다. 공적자금관리위원회의 권한과 관련하여 법제도적인 측면에서 검토해야 할 사항으로는 열거된 권한대상 사항과 ‘심의·조정’의 의미이다. 일반적으로 심의의 의미는 관련 소관사항에 대하여 해당 조치가 목적달성에 적합하고, 합리적이며, 적법한가를 판단하는 업무로서 실질적인 의결의 권한을 가지고 있는가가 문제이다. 이에 대해서는 명확하게 그 권한의 성격을 규정하고 있지는 않다. 단지 ‘심의 및 조정’만을 규정해 놓음으로써 비교적 다의(多意)적인 해석

77) 국회정무위, 전개자료(공적자금관리법 일부개정법률안 - 홍재형의원 대표발의/이진복의원 대표발의 검토보고서), 14면.

이 가능하다. 다만, 제3조 제3항에 따르면 정부, 금융위원회, 예금보험공사, 한국자산관리공사 및 한국정책금융공사 등 공적자금의 관련 기관은 공적자금의 조성·운용·사후관리 등 위원회의 기능과 관련된 사항을 위원회에 보고하여 심의를 받아야 함을 규정하고 있어 공적자금관리위원회의 심의 및 조정기능을 거쳐야 함이 의무적 사항이라는 점 그리고 제4조상의 위원회의 구성에서 금융위원장, 기획재정부 차관이 포함되어 있다는 점에서 실질적으로 동 위원회의 심의 조정사항은 현실적인 집행력을 갖는 것으로 추측할 수 있을 뿐이다.

공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리와 관련한 공적자금관리위원회의 권한은 공적자금관리 특별법 제3조에 규정되어 있는 바, 사전적으로는 제2호 ‘공적자금 지원대상 금융기관 또는 기업선정원칙에 관한 사항’ 그리고 제3호 ‘공적자금지원 대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금 지원의 원칙에 관한 사항’을 제시함으로써 공적자금의 집행초기 단계에서 일정한 조건을 부여하는 것을 통해 해당 금융기관에 대한 관리의 근거확보 및 도덕적 해이를 방지 할 수 있도록 하고 있다.

전형적인 관리방법에 해당하는 사후적 관리방법에 관하여는 제5호 ‘공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙과 사후관리체제에 관한 사항’, 제6호 ‘공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항’, 제9호 그 밖에 공적자금의 사용 및 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 들 수 있다. 아울러 제3조 제3항 상의 공적자금 지원기관에게 공적자금의 사후관리 등에 관하여 의무적으로 동 위원회의 심의를 받도록 함으로써 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 간접적인 관리 권한을 가지고 있다.

한편 이러한 간접적인 권한을 행사하기 위하여 공적자금관리특별법 제11조에 의거 공적자금관리위원회는 금융위원회, 예금보험공사, 한국

자산관리공사 및 한국정책금융공사 등 관련 기관에 대해서 공적자금을 투입한 금융기관의 사후관리에 관한 자료 및 서류 등을 제출할 것을 요구할 수 있으며, 관련자에 대한 출석 및 의견제출을 요구할 수 있다.

(3) 공적자금 지원 금융기관 관리에 대한 국회의 기능 강화

현행 금융산업의 구조개선에 관한 법률은 공적자금을 지원받은 금융기관에게 일정한 의무를 부여하고 해당 의무 위반시 금융위원회가 시정명령, 임원에 대한 주의 및 경고 등의 처분을 내릴 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 경우 금융위원회의 적절한 조치에 대한 검토여부는 감사원을 통한 정기적인 감사 또는 한정된 시간 내에 이루어지는 국정감사⁷⁸⁾를 통하여 외부통제를 받게 된다는 단점이 있다.

현재 설치된 금융안정기금의 주요한 재원은 정부 및 한국은행으로부터의 차입금, 금융안정기금채권을 발행하여 조성한 자금으로 이루어져 있다. 이러한 자금의 조성은 그 원천을 유추해 볼 때 결과적으로는 국민으로부터의 조세수입에 의존한다. 따라서 헌법상 조세법률주의를 규정한 취지에 비추어 볼 때 국회에 의한 통제의 필요성이 인정된다고 할 수 있다.

한편 조직법적 측면에서도 공적자금관리의 전반적인 상황에 대한 국회차원의 점검이 필요하다. 관리의 주요한 수단인 자구노력 및 구조조정 노력을 포함한 이행각서의 준수여부에 대한 감시 감독이 현장중심의 감독을 통해서 잘 이루어지고 있는지에 대한 점검이 필요하다.

78) 국회의 적극적 역할을 논의하는 것에 있어서 일부 혹자들은 국회의 국정감사기능을 통해 동 목표를 달성할 수 있다고 하나, 실제로 국정감사의 경우 그 기간이 매우 단기간이어서 해당 기간 내에 공적자금에 국한된 심도 있는 논의가 이루어지기 어렵다. 이외에도 정부위나 재경위나 관련 상임위 모두 공적자금이외에도 많은 쟁점들을 다루어야 하기 때문에 공적자금에 대한 집중도는 떨어지게 된다. 따라서 상시적인 적극적인 역할이 요구되는 것이다. 다만 국회 상임위를 통한 상시적인 감독이 이루어지기 위해서는 국회 자체의 전문성 제고노력도 아울러 뒤따라야 할 것이다.

또한 공적자금 관리의 실무주체기관인 예금보험공사와 자산관리공사 그리고 정책금융공사 역시 금융위원회의 실질적인 통제 하에 있음에 따라 이들 기관의 독자적인 관리권한에 있어서도 그 한계가 존재하며, 공적자금을 투입받은 금융기관의 관리상황에 대한 관리가 행정부에 대한 국회의 견제적 기능 하에서 이루어져야 할 필요가 있는 것이다.

국회의 통제방식은 소관 상임위에 대한 보고 및 해당 상임위의 요구에 의한 금융위원장의 출석 및 석명의무를 부과함으로써 이루어질 수 있다. 공적자금관리특별법 제15조는 금융위원회가 분기별 1회이상, 공적자금의 사용·회수 후 재사용 등 운용에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출해야 함을 규정하고 있다. 이러한 국회에 의한 통제는 직접적으로는 조직법적인 측면에서의 통제이나 이로 인해 동 자금을 집행하는 금융위원회 및 정책금융공사 등이 해당 금융기관에 대한 관리의 밀도를 제고할 수 있도록 함으로써 간접적으로 피지원 금융기관에 대한 관리강화의 측면에서 기여하게 된다. 그러나 현재 금융산업의 구조개선에 관한 법률은 이와 같은 국회 상임위에 의한 통제방식에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않아⁷⁹⁾ 공적자금을 총괄하는 공적자금관리특별법 등과 괴리를 보이고 있다.

IV. 외국입법례상의 관리방안

1. 미국의 경우 - TARP를 중심으로

(1) 전통적인 공적자금지원체계와 관리

미국의 공적자금투입체계의 발전은 1980년대에 있었던 저축대부조합(Savings & Loan : S & L)의 부실처리문제에서 본격적으로 시작된

79) 당시 금융산업의 구조개선에 관한 법률 일부개정법률안의 심의 과정에서 김효석 의원 대표발의안은 이와 같은 국회상임위에 의한 통제를 그 내용에 포함하고 있었으나, 최종적으로 국회를 통과한 정무위원장 발의의 법안은 국회 상임위에 의한 통제항목이 빠져있다.

다. 1982년말 당시에 이미 저축대부조합은 약 415개가 지급불능상태에 있었다. 그러나 당시의 초기대응은 공적자금의 투입보다는 회계의 이연처리, 규제완화 등으로 시장을 통한 처리를 도모하였다. 그러나 이는 오히려 부실의 문제를 더욱 확대하였으며, 1980년대 말까지 시장에서의 완전한 처리가 지연되고 있었다가, 1989년 금융기관개혁구제법(FIRREA)의 제정을 계기로 연방예금보험공사(FDIC)가 동 업무를 담당하게 되었고 본격적인 부실을 정리하기 위한 정리공사(RTC)가 설립됨으로써 미국은 오늘날과 같은 공적자금 투입구조를 갖추게 되었다. 그러나 FDIC의 공적자금투입방식이 연방예금보험기금을 통한 도산처리비용을 증가시킴에 따라 1991년 연방예금보험공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)을 제정하게 되었는데, 동 법의 제정은 오늘날 일반적으로 받아들여지고 있는 최소비용의 원칙(제141조 a항)과 자기자본규제강화(법 제131조 a항)를 중심으로 이루어졌다. 이 중에서 금융기관에 대한 관리와 관련하여 최소비용의 원칙을 살펴보는 바, 당시 부보예금에 가입한 사람이외의 채권자에 대해서도 연방예금보험공사가 보호조치를 취하게 되면서 도산처리비용이 과다하게 발생하게 된 것에 대한 반성으로 나타나게 되었다.⁸⁰⁾ 따라서 금융시장의 안정을 위한 상시적인 자금지원은 FDIC와 관련법들에 의해서 이루어지고 있다. 미국연방예금보험법에 따르면 FDIC는 자산 건전성 평가결과 자본확충을 요구받은 금융기관에 대하여 경영진과 이사진을 교체할 수 있다. 그러나 미국의 경우 실제로 최근의 금융위기 상황에 대응의 핵심은 TARP가 그 주요한 기반을 이루고 있으며, 월가의 도덕적 해이에 대한 대응으로서의 금융기관 관리방안 역시 TARP를 중

80) 정용상/정대, 전게서, 75면, 미국의 이와 같은 교훈에서 얻을 수 있는 것은 현재 금융지주회사의 확대에 인하여 금융회사들은 예금 부보가 되는 은행부분으로 타 영역의 리스크를 전이시키려는 유인요소를 가지게 되며, 이에 따라 예보는 부보가 되지 않은 부분까지도 실질적으로 부담해야 한다는 문제점을 안게 된다는 점이다. 따라서 해당 부분에 대한 논의가 필요하다.

심으로 논의되고 있다.

(2) TARP상의 관리방법

1) TARP상의 주요내용

미국은 최근의 금융위기에 대한 대응으로 부실자산구제프로그램(TARP)을 도입한 바 있다. 특히 통화기관이자 신용창조기관으로서의 은행의 기능을 정상화하기 위해 TARP는 자본구매프로그램(Capital Purchase Program)을 두고 있는 바, 동 제도는 피지원 금융기관에 자금을 직접 투여하는 대신 납세자의 부담을 완화하기 위하여 해당 기관의 우선주 혹은 신주인수권을 취득하는 제도로서 우선적으로 약 2,500억달러가 배정되어 현재 총 1,900억달러가 지원된 바 있다.

TARP는 먼저 부실자산을 매입하기 위한 자금지원의 매개로서 금융기관을 지정하게 되는 바, 동 기관은 정부의 대리인(agent)으로서의 지위를 가지게 되며, 이와 동시에 정부는 해당 금융기관에 대해서 프로그램의 합리적이고 효율적인 수행을 위해 이들 기관들에게 법에 정한 합리적인 의무(reasonable duties)를 부과할 수 있다(SEC. 101 (c) (3)). 한편 동 섹션 (c) (3)은 부실자산을 매입하거나 매입을 위한 재원마련을 위한 채권의 발행 등에 있어서 최소비용의 원칙(“minimize cost to the taxpayers”)⁸¹⁾이 적용되어야 함을 명시하고 있다.

공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리에 있어서는 사전적 관리방식과 사후적 관리방식이 있으며, 양자 모두 공적자금의 효율적 운

81) 미국에서 공적자금의 투입에 있어서 최소비용의 원칙은 1991년에 제정된 연방예금보험공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act : FDICIA) 제13조에 의해 도입 되었다. 동 원칙은 연방예금보험공사가 부보예금기관의 정리에 있어서 정리비용이 해당금융기관의 파산에 따른 예금보험금의 지급 총액보다 작아야 함과 동시에 예금보험기금에 주는 부담이 가장 적은 방식을 택해야 한다는 것을 의미한다., 신영수, 미국의 1980년대 금융위기 극복과 재정법의 역할, 재정법연구, 제2권, 2009. 2, 153면.

영을 위해서 반드시 필요한 원칙임은 이미 살펴보았다. 미국의 경우, 사전적 관리방식으로 재무장관은 처음으로 부실자산을 매입하기 전 최소 2영업일 전 또는 긴급경제안정화법의 발효 후 45일 이내에 TARP의 운영에 관한 재무장관의 가이드라인을 제시하도록 하고 있으며, 동 가이드라인은 첫째, 부실자산의 매입 메커니즘, 둘째, 매입대상 부실자산의 가치 및 가격산정 방법, 셋째, 자산운용자의 신임절차, 넷째, 매입대상이 되는 부실자산인가를 판별하는 기준을 포함하도록 함으로써 부실자산운영의 과정에서 나타날 수 있는 관용적 정책 또는 도덕적 해이를 줄여나가도록 하고 있다. 아울러 (e)항에서는 부실자산의 매각으로 인한 프로그램 참가 금융기관의 부당한 이득행위를 방지하기 위하여 시장가격을 초과하는 가격으로 자산을 매입하는 행위를 금지하고 있다.⁸²⁾ 이 모든 사항은 동 프로그램의 기본원칙인 최소비용의 원칙을 관철하기 위한 목적을 가지고 있다.

한편 TARP는 부실자산을 정부가 직접 매입하는 것 이외에 이를 보증해주는 방식의 구제프로그램을 포함하고 있는 바, 보증의 대상기관은 자산매입프로그램과 동일하다. 부실자산에 대한 보증은 원본과 이자의 100%를 초과하지 않는 범위 내에서 이루어지며, 보증의 구체적인 조건은 법률이 정한 범위 내에 재무부장관이 제시하게 된다. 이와 같은 보증의 경우에 있어서도 최소비용의 원칙은 반드시 준수되어야 함은 물론이며, 이를 위해 동 법은 재무부장관에게 최소비용의 원칙에 입각한 계량화 분석형 형량을 의무화하고 있다(SEC. 102 (c) (3)).

긴급경제안정화법은 TARP의 시행에 따른 필수적 고려사항을 법제화하여 SEC. 103에 규정해 두고 있다. 고려사항의 구체적인 내용은 첫째, 회수의 최대화와 재정충격의 최소화, 둘째, 금융시장보호 자체만

82) 우리의 과거 외환위기 당시에는 정책적 판단에 의하여 정부와 자산관리공사는 부실자산을 비교적 높은 가격에 매입해 줌으로써 실지로 해당 자산을 재매각할 때는 이에 상응하는 가격을 받지 못함에 따라 공적자금의 회수부분에 문제가 발생한 바 있다.

이 궁극적인 목적이 아닌 일자리, 예금, 퇴직자 보호 등의 목표를 위한 금융시장의 보호, 셋째, 공적자금기금의 효율적 운영, 넷째, 비차별적인 지원 등이다.

한편, TARP상의 매입 및 보증을 포함한 자금의 지원 이후 사후적 관리방안을 살펴보면 다음과 같다. TARP의 운영상 투명성의 제고와 대의제 기관을 통한 정책집행에 대한 견제권을 보장하기 위하여 긴급 경제안정화법은 이에 관련된 규정들을 강화시켜두고 있다. 예컨대 재무장관은 동 법의 시행 후 90일 이내에 의회 관련 위원회에 진행상황을 보고하도록 하고 있으며(SEC. 102 (b)), 아울러 공적자금의 지원과 관련된 거래상황에 대하여 거래의 내역, 거래가격, 거래로 인한 영향 및 효과, 보고 당시까지의 정책시행 결과 향후 남아있는 정책대상으로서의 시장에서의 위험요소 그리고 이에 따른 향후 추가대책에 대한 평가 등에 대해서도 의회 상임위에 보고하여야 한다(SEC. 105. (b)). 또한 공적자금 운영의 투명성을 제고하기 위하여 피지원기관과 공적자금운영기구와의 거래에 대해서는 거래규모 및 거래가격 등에 대해 이를 외부에 공표하여야 한다. 아울러 피지원 금융기관 역시 자신의 재무적 상황에 대하여 공공에게 충분한 정보를 제공하도록 규정하고 있다(SEC. 114). 이와 같은 제도는 직접적으로는 공적자금의 투입집행기관에 대한 통제수단임과 동시에 공적자금을 지원받는 피지원 금융기관에 대한 효과적인 통제수단이 된다.

한편, 동 법은 회수와 관련하여 공적자금을 운영하는 재무장관에 대해서도 의무를 부과하고 있는 바, SEC. 113(Minimization of Long-term costs and Maximization of Benefits for Taxpayers)은 재무장관이 구제금융프로그램을 운영함에 있어서 비록 단기적으로는 재정투입이라는 수단을 선택할 지라도 장기적으로는 비용의 최소화와 납세자의 이익, 즉 피지원금융기관의 모럴해저드와 공적자금 회수와 관련하여 이를 효과적으로 관리함으로써 국민의 세금이 낭비되는 일이 없도록 해야 함을

명시하고 있다. 이러한 목적을 수행하기 위하여 동 법은 피지원 금융기관에 대한 관리 이외에 회수의 측면에서 공적자금을 운영하고 매입된 자산을 매각해야 하는 관련기관에 대해서도 일정한 의무를 부담하고 있다. 재무장관은 매입된 자산을 매각하기 위해 가장 적합한 시기와 가격을 선택하기 위해 이용 가능한 모든 재무적 분석을 실시해야 하며, 경매 및 역경매 등을 포함한 이용 가능한 시장 기제를 통하여 투여된 공적자금을 회수해야 한다.

TARP의 사후적 관리방안과 관련하여 조직법적 측면에서는 금융안정감독위원회와 특별감찰관(Special Inspector General), 의회공적자금감독위원회(Congressional Oversight Panel), 연방통화감독관(Comptroller General)의 역할을 살펴볼 수 있다. 앞서 공적자금의 투입방식과 관련하여 언급한 바 있는 금융안정감독위원회는 사전적으로는 TARP 프로그램의 운영에 관한 사항을 권고함과 동시에 TARP의 시행과정에 대한 평가를 통해 재무장관에게 적절한 권고를 행할 수 있으며, 동 과정에서 피지원 금융기관 또는 정부의 사기, 허위 및 부정에 대해서 조사를 행하고 이를 연방특별감찰관과 법무부장관에게 통보한다(SEC. 104. (a) (B) (3)). TARP특별감찰관은 상원의 동의하에 대통령에 의해 임명되며 재무장관에 의해 이루어지는 자산의 매입 및 매각, 관리 등에 대하여 이를 감시, 감독, 조사하며, 특별감찰관의 자료 요구 및 지원요구가 있을 경우 해당 관련 기관은 이에 적극 협조해야 한다(SEC. 121). 의회공적자금감독위원회는 금융시장의 상황과 규제체계에 대해서 조사하고 이를 의회에 보고하는 역할을 담당한다. 이는 TARP 자금지원에 따른 시장의 안정화 상황분석과 이에 상응하는 규제행정의 시행여부, 장기적인 측면에서의 재정지출의 감축방안, TARP정책의 시장에서의 투명성 정도 등을 조사 분석하여 의회에 보고함으로써, 공적자금 지원에 대한 의회차원의 견제 및 감시활동의 기반이 되고 있다(SEC. 125). 한편, 연방통화감독관의 경우도 TARP의 시행으로 인한 시장과 은행

시스템의 안정화, 주택소유자의 차압위험 감소, 납세자의 이익보호 등에 관하여 이를 조사하고 감시하는 업무를 수행한다(SEC. 116 (a)).

2) 자금지원대상 금융기관 임직원의 급여규제

TARP는 부실자산구제프로그램과 아울러 자금을 지원받은 금융기관의 도덕적 해이 특히 임원의 상여금 지급을 통한 재정지원 자금의 유용을 방지하기 위한 제한사항을 부과하고 있다. 특히 보너스 및 급여의 지급과 관련하여서는 많은 논쟁과 함께 법안이 제출되어 의회에서 논의 된 바 있다. 이는 당시 TARP의 내용에는 포함되어 있지 않은 사항이다. 그러나 TARP의 긴급자금이 지원된 AIG가 지원된 자금을 회사를 위기에 직면하게 한 임직원들에게 보너스로 지급함에 따라 연방 전역에서 납세자의 권리가 침해되었다는 비난이 끊이지 않았다. 아울러 오바마 행정부의 입장에서 공적자금의 투입에 대한 책임성의 보장과 정책적 신뢰확보에 실패할 경우 향후 경기회복정책을 수행할 수 없다는 위기의식을 가지게 되었다.

이에 2009년 4월 미 의회는 소위 탐욕종결법(End the Greed Act)안을 상정하여 표결처리를 시도하였다. 동 법안의 정식명칭은 ‘End government reimbursement of excessive executive disbursement’로서 부실자산 구제프로그램을 통해서 5 billion \$ 이상을 직접지원 받은 금융기관에 대하여 임원의 보수를 제한하는 법안이다. 그러나 동 법안은 표결에서 정족수인 2/3찬성을 얻지 못하여 부결되었다. 그러나 하원은 이후 이와 유사한 법안인 급여법(pay for performance act)을 통과시켰다.

동 법안은 TARP나 HERA(Housing and Recovery Act)를 통해서 공적자금을 지원받은 금융기관의 임원에게 비합리적인 과도한 급여 및 보너스를 제한하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 TARP나 HERA 프로그램에 의해서 자금을 지원받은 임직원에게 대해 언제 계약이 성립되었는지에 상관없이 ‘비합리적이고 과도한(unreasonable and excessive)’

급여의 제공을 금지하며, 아울러 실질적인 성과에 직접근거하지 않은 보너스의 지급을 금지하고 이와 같은 내용을 포함하는 신규계약 역시 금지하고 있다. 재무성은 법에 불확정개념으로 표현되어 있는 ‘비합리적이고 과도한’의 범위와 성과에 직접관계 되는 급여의 지급에 관련하여 그 기준을 제시해야 하며 이때 재무성은 의회 감사위원회와의 협의를 거친 후 연방재무감사위원회(Federal Financial Institutions Examination Council)의 승인을 얻어야 한다. 그리고 해당 금융기관의 경우에는 매년 연차보고서를 통하여 얼마나 많은 임직원이 개별적으로 그리고 통합적으로 얼마나 많은 보너스를 포함한 급여를 지급받고 있는지에 대해서 보고하여야 한다.

이와 유사한 취지의 규정은 TARP에서도 찾아볼 수 있는 바, 긴급경제안정화법 SEC. 111 (b)(2)(A)는 정부가 동 법에 따른 구제프로그램의 일환으로 자산을 매입한 경우 해당 기업은 주요 임직원(senior executive officer) 급여에 대한 적절한 기준을 제시해야 하며 동 기준에는 해당 금융기관의 기업가치를 해할 수 있는 불필요하고 과도한 급여의 제한, 기업가치의 회복에 대해 주요 임직원에게 부여하는 인센티브 등의 제한, 그리고 황금낙하산급여(golden parachute payments)⁸³⁾를 금지하고 있다. 여기에서 주요 임직원이라 함은 당해 기업에 있어서 급여 기준 최상위 5명의 임직원을 말한다.

공적자금을 지원받은 금융기관의 임원들에 대한 급여규제는 과도한 일반관리비의 지출을 통제함으로써 공적자금 회수분의 크기를 늘린다는 점 이외에도 부차적으로는 거액보수의 취득을 목적으로 한 단기이익을 추구하는 경영패턴을 방지하고자 하는 목적 또한 가지고 있다.

83) 황금낙하산급여 혹은 지불이라 함은 M&A 과정에서 경영권 방어수단의 하나로 퇴임임원들에 대한 거액의 퇴직금 및 잔여임기 동안의 보수 등을 지급하기로 약정하는 방식으로 적대적 매수자의 기업인수비용을 증가시키려는 방법이다. 법제처, 해외법제뉴스 - 미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008), 법제, 2008. 12, 97면.

즉 위험자산에 대한 투자는 소위 ‘high return’이 대응하게 되어 투자 이익에 대한 과도한 인센티브의 지급은 공적자금을 지원받은 금융기관의 위험추구행위를 조장할 수 있기 때문이다.⁸⁴⁾ 이에 대해서는 미국뿐만 아니라 이미 G20차원에서 그 산정방식에 관하여 논의가 이루어진 바 있다.⁸⁵⁾

(3) CAP을 통한 자금공여와 관리방안

자본확충프로그램인 CAP(Capital Assistance Program)제도는, 우리나라의 자본확충펀드와 유사한 형태에 해당하는 것으로 연방준비제도이사회(FRB), 예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC) 및 저축기관감독청(OTS)이 스트레스 테스트를 거쳐 자본확충이 필요한 은행에 대해서 자금을 공급하게 된다. 이 경우 해당 은행은 보통주로 전환이 가능한 우선주(Convertible Preferred Stock)를 발행하여 재무부에 이전시키게 된다. 동 제도는 TARP와 별도로 시행되는 프로그램으로 TARP하에서 이루어지는 자산매입프로그램(Capital Purchase Program)과 유사한 형태를 취하고 있다.

이와 같은 CAP제도하에 있어서도 해당 자금을 지원받은 은행에 대하여 일정한 관리를 하고 있는 바, CAP신청 은행은 지원받은 자본을 활용한 대출여력강화방안을 제출하여야 하며, 이를 공표하여야 한다. 아울러 항목별로 대출현황을 매월 재무부에 제출해야 하며, 재무부는 동 자료를 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 아울러 기타 사항으로 CAP을 통해 자금을 지원받은 은행에 대해서는 보통주 배당, 주식환매 및

84) 한국금융연구원, 일본의 임원보수내역 공표강화 조치, 주간금융브리프 18권 37호 (2009.9.19-9.25) 14면.

85) 2009년 9월(4-5일) 런던에서 개최된 G20 재무장관 및 중앙은행총재 회의(기획재정부 보도자료 - □□G20 재무장관·중앙은행 총재회의□□ 참석결과, 2009.9.6 참조)에서 임원보수규제에 대해서 논의가 이루어진 바 있으며, 9월 24일-25일 피츠버그에서 열린 정상회의에서도 임원의 보수에 대한 제한규정을 두는 문제가 논의된 바 있다.

현금취득 등에 관한 제한이 부과된다. 아울러 임직원 급여에 대한 제한은 CAP제도를 이용한 금융기관에도 해당하는 바, 해당 기관의 임원의 급여는 재무부의 사전적 승인이 필요하다.

동 제도의 특징은 우리의 금융안정기금이나 은행자본확충펀드와 유사하게 실물지원을 금융시장 안정과 복수의 목표로 설정한 프로그램이나 관리의 측면에서는 임직원 급여 등에 대한 명시적 제한을 두고 있다는 점에서 차이를 보인다.

2. 독일의 경우 - FMStG상의 관리방안을 중심으로

(1) FMStG상의 공적자금 투입 금융기관 관리체제의 특성

독일의 경우, 미국발 금융위기 이후 독일금융시장의 불안을 해소함과 동시에 시장의 신뢰를 회복하고, 종국적으로는 실물경제와의 균형 있는 발전을 달성하기 위하여 금융시장안정화법을 출범시켰다. 동 법은 금융안정화기금의 일반사항과 부실채권의 매입, 보증 등에 관한 사항, 그리고 동 법의 시행에 따른 관련 법률의 개정사항을 담고 있다.

금융시장안정화기금의 운영 및 집행은 재무성이 연방은행과의 사무위탁계약을 맺고 연방은행 내에 설치된 금융시장안정기구(Finanzmarktstabilisierungsanstalt/FSMA)가 공법상 영조물로서 기금을 운영 및 관리(법 3a조)하게 되며, 자금의 지원에 관한 총괄적인 지침은 공적자금지원위원회의 결정에 따른다. 공적자금지원위원회는 연방총리실, 연방재무성, 연방법무성, 연방산업성 그리고 각 주의 대표자들로 구성된다. 한편 공법상 영조물로서 영조물 자체에 대한 감독권은 연방재무성에 귀속되며, 연방재무성이 법률감독과 사실감독을 수행한다.

금융시장안정화법의 실시에 있어서 동 법에서 규정한 공법적인 의무위반 사항에 대한 법적분쟁은 행정소송으로 이루어지게 된다(법 제 16조).

(2) 금융시장안정화법상의 금융기관 관리방식

독일은 일단 자금지원 대상의 선정에 있어서 법 제4조에 의하여 급박성, 효율성, 경제적 효과성을 비롯한 여러 가지 요인을 고려하도록 하고 있으며, 이에 대한 형량을 연방재무성의 의무로 부과하고 있다.⁸⁶⁾ 즉 자금지원을 받기 위하여 해당 금융기관은 신청서를 제출하게 되며, 재무성은 자금의 지원여부에 대해서는 재량권을 가지게 되나, 신청서를 검토해야 할 것인가의 여부에 대해서는 재량권이 인정되지 않으며, 기속적이다.⁸⁷⁾

한편 공적자금의 지원은 연방의 중요한 이익(wichtiges Interesse des Bundes)에 배치되지 않아야 하며, 아울러 연방이 달성하고자 하는 목표가 동 법에 의한 자금지원 이외의 수단으로서는 달성될 수 없는 상황을 그 전제로 하고 있다. 아울러 공적자금을 투입하는 정책당국 자체에 매우 엄격한 가이드라인과 지침을 제시함으로써 사전적인 단계에서 공적자금의 집행이 투명하고 효율적이게 이루어질 수 있도록 하고 있다. 즉 연방정부는 시행령을 통해 구체적으로 자금지원의 방법, 지원금액의 계산 및 정산방법 등을 정해야 한다. 한편, 이를 포함한 정부의 제반 공적자금 집행은 의회 재정예산위원회에 보고하도록 의무를 부과함으로써 의회에 의한 통제가 이루어질 수 있도록 하고 있다 (법 제6조 제5항, 제7조 제4항, 제8조 제3항).

자금지원의 수단으로 보증을 선택할 것인가, 주식인수를 통한 자기 자본확충 방식을 사용할 것인가, 부실채권을 인수할 것인가의 문제에는 효율성과 경제성의 개념이 개입된다. 그리고 이를 규정하고 있는

86) http://www.linklaters.com/pdfs/publications/GER_Div/Rettungspaket_Finanzmarkt_U_2.pdf (2009.6.20 검색).

87) Veranneman은 이를 재량권이 0(Null, zero)으로 수축하는 상황으로 설명하고 있다. Veranneman, § 7 Rekapitalisierung FMStG, Matthias Jaletzke/Peter Veranneman, FMStG, C.H.Beck, 2009, S. 92.

동법 시행령(FMSStFV : Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondgesetzes) 제2조 제2항에서 명시하고 있는 ‘효율성과 경제성(...sparsamer und effektiver Umgang...)’에 입각한 방안을 선택해야 하는 의무는 금융시장안정기구인 FMSA에게 주어지며, FMSA는 이와 같은 의무를 이행하기 위하여 각 지원방식에 대해 법에서 규정하고 있는 지원조건 등을 포함한 구체적인 운영지침을 제정하고 지원업무를 수행한다.

각 지원수단별 주요한 사항을 살펴보면 다음과 같다. 보증이라는 수단을 선택할 경우 부실채권의 인수 또는 주식인수를 통한 자본확충의 방식을 사용했을 때의 효과와 동일한 시장안정효과가 나타나야 하며, 다른 방식을 선택했을 때보다 보증의 방식이 보다 경제적이고 효율적임이 확인되어야 한다.⁸⁸⁾ 한편 보증지원을 받는 금융회사에게도 이에 대응하는 자구노력의무, 즉 보증의 조건으로 일정부분의 자본확충노력을 전제하고 있어 자구노력 없이 지원만을 바라는 사례를 줄여나가고 있다.⁸⁹⁾ 일반금융기관이 아닌 특수목적회사(SPV, Zweckgesellschaft)에 대한 지원의 경우는 일반금융기관에 비해 부채와 리스크가 보다 투명하고 객관적으로 명시되어야 한다(시행령 제2조 제2항).

자본확충에 대해서는 추가적인 조건이 부가되는 바, 첫째, 신청서를 제출한 금융기관에 대한 자본확충이 독일 금융시장의 안정과 시장참가자의 신뢰보호를 위해 충분한 의미가 있을 것, 둘째, 보증 또는 부실채권의 인수, 보증과 부실채권의 인수 양자의 병행조치에도 불구하고 시장의 안정을 위해서 자본확충이 필요할 것이라는 두 가지 조건을 두고 있다.⁹⁰⁾

88) Florian Becker/Sebastian Mock, a.a.O., S. 104.

89) 이는 위험인수의 경우에도 마찬가지로 위험인수시 자구노력으로 적절한 자본확충의무를 부과하고 있다(동법 시행령 제4조).

90) Veranneman, a.a.O., S. 95.

위험의 인수는 통상 부실화된 채권을 인수하는 것을 말하며, 보다 구체적으로는 2008년 10월 31일 이전의 자산이 위험포지션에 노출되어 있는 것으로 자산의 형태로는 매출채권, 증권, 신용과생상품, 권리와 의무를 의미한다. 동 자산을 인수할 때는 해당 금융기관은 해당 자산의 가치변화에 대한 중간보고서 또는 연말결산시의 대차대조표를 제출하여야 하며, 동 채권을 추후에 재할인할 때의 비용을 충당할 수 있을 만큼의 이자를 부과하게 된다(시행령 제4조).

한편 금융시장안정화법 제10조와 동 법 시행령 제5조는 일반규정으로 연방정부가 요구하는 금융시장안정화조치를 취하기 위한 조건, 즉 자금지원을 위한 조건을 규정하고 있다. 이를 요약해보면, 중소기업의 지원, 지원자금의 사용내역, 영업관련사항의 통제, 급여관련사항의 통제⁹¹⁾, 배당의 통제, 석명 의무의 일환으로서 FMSA에 대한 보고사항, 보고의 방법 등을 규정하고 있다.

이 중 주요한 사항을 살펴보면, 공적자금이 투입될 경우 이는 해당 금융기관이 위험성이 높은 상태에 있다는 점을 의미하며, 따라서 해당 금융기관이 추가적인 위험을 야기할 수 있는 영업 및 경영상의 행위에 대하여 일부 제한을 가할 필요가 있다. 따라서 동 법은 이러한 영업 및 경영상의 행위에 대한 제한을 규정하고 있다.

부과조건	보 증	부실채권 등 인수	자본확충
위험관련 거래제한	o	o	o
중소기업지원			o
경영상확장제한		o	o
배당금지		o	o

출처 : Linklaters, Übersicht : Auflagen bei Stabilisierungsmaßnahmen, 21. Okt. 2008, S. 4

91) 급여부분에 대해서는 공적자금의 지원시 개별적인 약정을 통하여 공적자금을 지원 받은 금융기관의 경영진에 대한 임금상한제를 실시하는 등의 제한을 가하고 있다.

아울러 이를 이행하기 위한 자율규제의무의 부과와 기타 행정행위 등이 발하여 질 수 있음이 규정되고 있다. 한편 FMSA는 시장과 해당 기업의 상황변화에 따라 해당 기업의 동의하여 자금지원에 부과된 제반조건들을 법령이 규정하고 있는 범위 안에서 변경할 수 있다(법 제 5조 제6항). 이와 같은 자구계획 및 구조조정적 성격의 요구는 유럽연합이 보조금의 지급을 통한 특정기업에 대한 지원을 금지하고 있다는 점과도 밀접한 연관성을 가진다. 보조금의 지급의 예외로 인정되는 상황은 구조조정의 경우에만 일시적으로 용인될 수 있을 뿐이며, 만약 구조조정의 상황이 전제가 되지 않는 일반적인 지원은 공동체시장의 존립자체를 위협하게 되기 때문이다.⁹²⁾

금융시장안정화펀드는 안정화조치의 범위 내에서 해당 기업으로부터 필요한 자료를 요구할 수 있는 권리를 가지며, 특히 자금지원이 이루어지고 난 6개월 후에는 동 펀드가 연방감사원의 감사를 받게 됨에 따라 이를 위해 해당 금융기관에 대하여 회계자료를 요구할 수 있다.

이와 같이 금융안정화기금의 지원에 수반한 제반 조건의 설정에도 불구하고 동 법은 여전히 해당 금융기관의 모럴해저드를 관리하기 위한 조항이 취약하다는 지적이 독일에서도 나타나고 있다.⁹³⁾ 실지로 독일의 공적자금을 지원 받은 금융기관에 대한 관리수준은 엄격한 수준은 아니다. 그러나 기업문화의 측면에서도 독일의 기업에 대한 회계감사의 강도와 기업의 법률위반에 대한 제재의 수준 및 정도는 매우 높은 수준이며, 기업임원의 배임 및 횡령과 관련한 형벌 또한 엄격히 적용되고 있고, 이와 관련된 사건의 발생시 해당 금융기관 및 기업에 대한 사회적 비난 또한 높은 수준이다. 따라서 독일의 경우에는 기존의 제도만으로도 이들 금융기관에 대한 관리가 가능한 경우로, 아

92) Kommission, ABl. EU 2004 C244/2 참조.

93) Jens-Hinrich Binder, Financial Crisis Management - Institutionalization or Bail-out ? , S. [http://www.emle.org/myupload/binder.pdf\(2009.6.20검색\)](http://www.emle.org/myupload/binder.pdf(2009.6.20검색)).

직도 이와 같은 부분에서 비교적 완화된 규제형태를 취하고 있는 우리나라와 평면적인 비교를 함은 타당하지 못한 접근이라고 생각된다.

3. 일본의 경우

일본의 경우 공적자금 투입에 관한 주요한 법률은 산업활력재생특별조치법과 금융기능강화를 위한 특별조치법을 들 수 있다. 전자의 경우 공적자금을 산업부문에 직접 공급할 수 있도록 한 입법으로서 산업부문의 회생을 지원하고 있다. 후자의 경우는 금융시장의 위기 또는 경기침체로 인한 금융기능의 약화 시 금융시장 안정을 위한 조치로서 금융기관이 보유하고 있는 부실채권을 인수하여 금융기관의 재무건전성을 확충하여 주는 제도이다. 특히 후자의 경우 금번 미국발 금융위기 이후 공적자금 지원의 주요한 수단으로 기능하고 있다.

자금지원의 시기에 따른 분류로서 일본의 경우 역시, 일반적 형태의 공적자금과 우리의 금융안정기금의 경우처럼 시장의 불안정시 선제적으로 자금을 공급함으로써 시장의 안정을 도모하려는 형태의 지원방안이 있다. 전자의 경우가 예금보험법을 통한 공적자금지원이며, 후자의 경우가 금융기능 강화를 위한 특별조치법이다. 선제적 자금공급방식의 공적자금 지원방안의 배경에는 현재 최저 자기자본비율을 유지하고 있는 은행이라 하더라도 향후 수익력 악화 시 동 비율의 유지가 어려운 지방은행들에 대한 배려가 자리잡고 있다.⁹⁴⁾

본고에서는 본고의 주안점이 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리방안인 점을 고려할 때 산업부문을 제외한 예금보험법과 금융기능 강화를 위한 특별조치법(금융기능강화법)을 중심을 살펴보고자 한다.

94) 한국금융연구원, 국제금융이슈, 주간국제금융동향 제12권 제46호(2003.12.5 - 12.11), 18-19면.

(1) 예금보험법

예금보험법 제102조는 공적자금의 투입에 대한 근거를, 제103조는 상황이 심각할 경우 일시 국유화 조치를 규정하고 있다. 이와 같은 공적자금이 투입된 경우의 예로서 일본은 1998년 이후 공적자금 투입 등 증자노력에도 불구하고 경영난에 빠진 아시카가(足利)은행에 대하여 2003년 예금보험법 제102조 제3호에 의해 파산처리를 함과 동시에 기존주주에 대한 책임을 묻는 방식으로 전체 감자를 실시하고 아울러 주식을 국가가 전량 소유하였으며, 해당 임원에 대해서는 퇴진조치를 실시하고 민사책임을 묻은 바 있다. 이처럼 예금보험법상의 공적자금의 지원과 이에 따른 임원 문책 및 감자를 포함한 경영상 제한조치 등은 일본의 공적자금 자금투입과 관련한 주요한 수단으로 이용되어 왔다.

동 법 제104조는 자금지원을 받는 금융기관에 대하여 자기자본충실을 위한 계획을 제출하도록 의무화하고 있으며, 제105조는 경영의 측면에서도 경영건전화계획을 작성토록 하고 있다. 경영건전화계획의 구체적인 내용은 시행령에 위임하고 있으며, 경영건전화계획의 주요한 내용은 첫째, 경영합리화를 위한 계획, 둘째, 경영책임의 명확화를 위한 계획, 셋째, 주주책임의 명확화를 위한 계획으로 나뉘어 진다. 한편 피지원 금융기관에 대해서는 필요시 감자조치를 취하거나, 회사가 발행하는 주식의 총수제한 등이 이루어질 수 있다.

피지원 금융기관과 체결한 경영건전화이행약정서는 제108조에 의거 신용질서를 손상시키는 우려가 있는 경우, 해당 경영건전화계획을 제출한 금융기관의 예금자 등 그밖에 거래자의 비밀이 노출될 우려가 있는 경우 그리고 해당 금융기관의 업무수행에 부당한 불이익을 주는 경우를 제외하고는 원칙적으로 이를 공개하도록 함으로써 공적자금의 지원에 따른 투명한 관리가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

제108조에 따르면, 피지원금융기관이 타 금융기관에 의하여 인수 합병되거나 회사분할, 사업양도 등으로 조직이 재편성될 경우에는 총리 대신의 인가를 받아야 하며, 이 경우 인가의 조건으로는 이와 같은 조직재편성으로 인하여 경영건전화가 저해되지 않아야 한다는 점과 조직재편성에 의하여 추후 공적자금의 회수에 있어서도 어려움이 발생하지 않아야 함을 들고 있다. 아울러 피지원 금융기관을 인수한 인수회사는 경영의 합리화, 경영책임의 명확화, 주주책임의 명확화를 위한 건전화계획을 제출해야 한다.

이와 같은 승인된 경영건전화계획에 근거하여 해당 금융기관에 대해서 일정한 관리조치가 발하여 지며, 이는 행정처분의 성격을 띠고 있어, 동 계획을 위반한 경우에는 해당 금융기관의 임직원에 대한 문책 등을 포함한 제재조치가 이루어지게 된다.

한편, 제116조는 공적자금의 회수와 관련하여 파탄 금융기관에 대해서는 해당 금융기관의 경영자 등의 책임을 명확화하기 위하여 이사, 집행역, 회계감사인 등에 대해서 직무상 의무위반에 근거하여 민사상의 책임을 부과하고 있으며, 형사상의 범죄행위에 해당할 경우에는 형사고발조치 하도록 규정하고 있다.

(2) 금융기능강화법상 관리제도의 주요내용

1) 의 의

금융시장에 대한 선제적 자금지원을 위한 금융기능강화법상의 투입 금융기관에 대한 관리 역시 사전적 형태의 관리와 사후적 형태의 관리의 두 가지 측면으로 나눌 수 있다. 사전적 측면의 경우에는 금융청이 공적자금을 투입하기 위한 심사기준을 제시하는 것에서부터 시작되며 여기에는 수익성 및 경영효율의 향상가능성, 목표의 달성 가능성, 투입된 자금의 회수가능성 등이 포함되어 진다. 한편 금융청의

입장에서 이를 판단하여 자금지원을 결정하는데 있어서 투명성과 전문성을 강화하기 위하여 외부전문가의 자문을 거치도록 하고 있다.⁹⁵⁾

한편 자본강화를 위한 자금의 지원은 자금지원의 효율성과 공정성을 위하여 해당 금융기관에 대해서 의무를 부과하게 되며, 공적자금을 지원받은 금융기관의 경우, 수익목표와 기업지배구조 강화책 등이 포함된 경영강화계획을 제출하게 된다.

2) 경영강화계획의 작성

주식인수를 통해 자본을 확충받기 위하여 예금보험기구에 청약을 한 금융기관은 경영강화계획을 제출하여야 한다. 이와 같은 경영강화계획은 공적자금을 투입 받은 금융기관에 대한 관리체도의 핵심이라고 할 수 있다. 왜냐하면 현재 해당금융기관은 파산상태 내지는 경영상 더 이상 영업을 계속할 수 없는 상황은 아니며, 해당 금융기관이 자본확충 필요시 스스로의 청약에 의해서 자금을 지원받음과 동시에 일종의 부담부 계약으로서 공적자금지원기구, 예금보험기구와의 계약을 맺고 스스로를 구속시키게 되는 것이므로 그 관리의 내용은 향후 해당 금융기관에 대한 해당기구 또는 정부의 개입을 정당화 시켜주는 근거가 되는 것이다.

경영강화계획의 실시기간은 최대 3년이며, 수익성 및 업무의 효율의 향상의 정도, 그밖에 경영개선의 목표, 책임경영체제의 확립을 위한 기존 경영체제의 재평가 및 그 밖의 책임경영체제의 확립을 위해 시행령에서 규정한 사항에 대해서는 자료를 제출할 의무를 지닌다. 아울러 동 강화계획의 제출 시에는 해당 주식인수의 금액, 그리고 은행 지주회사가 요청 시에는 자회사에 대한 배분의 사항까지 함께 포함되어야 한다(제4조). 이러한 경영강화계획이 제출되고 청약이 이루어지게

95) 한국금융연구원, 국제금융이슈 : 일본 금융청, 공적자금투입에 관한 신제도 마련, 주간국제금융동향 제12권 제46호(2003.12.5-12.11), 18-19면.

된 경우, 자금을 지원하기 위해서는 금융강화심사회의 의견을 들어야 한다.

한편 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 중소기업이 산업전체에 서 차지하는 비중이 높은 바, 금융기관의 자금지원에 있어서도 중소기업에 대한 지원이 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 따라서 경영강화계획에는 이와 같은 중소기업에 대한 배려의 차원에서 중소기업사업자에 대한 신용공여의 원활화 그 밖의 해당 금융기관 등 또는 대상자회사가 주로 업무를 행하고 있는 지역에 있어서의 경제활성화에 이바지할 수 있는 자금지원계획을 아울러 포함시키게 함으로써 중소기업지원과 지역경제 활성화라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있도록 하고 있다(제4조 제1항 7호).

3) 주무장관의 심의

주무장관은 자금지원기구를 통해 해당 금융기관으로부터 청약과 함께 경영이행계획서를 제출 받았을 때 다음과 같은 사항을 검토해야 한다. 여기에서 주무장관이라 함은 공식적으로는 총리를 의미하나 실지로는 금융감독청 장관, 그리고 노동금고 등과 같은 특수한 경우에 있어서는 후생노동성 장관 등이 주무장관의 지위를 갖는다. 첫째, 경영강화계획에서 제시된 목표가 시행령에서 동법에 규정된 사항에 대해 구체화한 기준에 적합한 것인가의 여부, 둘째, 경영강화계획의 실시로 인하여 동법이 예정하고 있는 목표달성이 가능한가의 여부, 셋째, 경영강화계획의 실시로 중소기업에 대한 금융지원의 원활화와 해당 지역경제의 활성화에 이바지할 가능성이 있는가의 여부, 넷째, 경영강화계획이 원활하며 확실하게 실시된다고 예상할 수 있는지의 여부, 다섯째, 경영강화계획을 제출한 금융기관이 해당금융기관의 자산으로 현재 보유중인 채무를 완전히 변제할 수 있는지의 여부, 만약 해당 금융기관이 현재 자산으로 채무를 완전변제가 불가능한 경우에는 경영강화의 필요성

이 떨어지며, 시장에서의 퇴출대상으로 파산 처리 되게 된다. 여섯째, 경영강화계획을 제출한 기관이 금융기능강화법상 지원이 적법한 기관이 아님에도 불구하고 이를 회생시키는 것이 지역경제의 회생에 필수적인 경우, 시행령상의 규정을 두게 되어 있어 동 조건을 충족하고 있는지의 여부 일곱째, 해당 금융기관이 신청한 주식인수규모가 경영강화를 위해서 필요한 규모인지 등 대해서 심사를 하게 된다.

그러나 일본의 경우 심사의 주체를 해당 주무장관이 하도록 함으로써 주무장관의 관할 영역내의 금융기관에 대해서 온정적인 측면의 정책적 판단을 내릴 수 있다는 점, 그리고 동 금융기관이 위치한 지역 또는 동 금융기관의 이해관련자들의 정치적 측면에서의 간여가 철저히 통제되고 있는지에 대해서는 다소 의문이 든다.

4) 경영강화계획의 공표

주무장관의 심의에 의하여 경영강화계획이 승인된 경우 경영강화계획을 공표하게 된다. 단, 제출한 자료 중 소재하고 있는 지역의 신용질서를 손상시키는 사항, 해당 금융기관의 업무수행에 부당한 불이익을 주는 우려가 있는 사항은 제외하고 있다.

이와 같은 경영강화계획의 공표와 제한사항은 우리나라의 예금보험공사가 체결하는 경영이행각서의 경우와 유사한 바, 공통적인 문제는 제한사항으로 규정한 사항들이 불확정적인 개념을 사용함으로써 판단 행정청의 재량권의 남용의 문제가 생길 수 있다는 점이다. 따라서 제한사항의 범위 확정은 개별적으로 판단되어야 하나 제3의 기구인 공적자금관리기구(일본의 경우는 금융기능강화심사회) 등의 판단을 최종으로 하되, 그 기준을 엄격히 정립할 필요가 있다.

5) 경영강화계획의 변경

금융기관이 제출한 경영강화계획의 경우 시장상황의 변화 또는 기타 해당 금융기관의 특단의 사정에 따라 이를 변경할 필요성이 존재

한다. 따라서 동 법 제9조는 경영강화계획의 변경이 다음과 같은 조건하에 가능함을 규정하고 있다. 첫째, 경영강화계획을 변경할지라도 새로운 목표가 법령에서 정한 기준에 적합할 것, 둘째, 경영강화계획의 변경이 있더라도 목표달성이 가능할 것으로 예상될 것, 셋째, 중소기업에 대한 자금지원의 원활화와 지역경제의 회생에 적절하다고 판단될 것, 넷째 변경 후의 경영강화계획이 원활하며, 확실하게 실시된다고 예상될 것, 다섯째, 예견하기 어려운 경제정세의 변화, 해당 금융기관 또는 대상 회사의 조직 재편성 그 밖에 경영강화계획의 변경을 해야만 하는 부득이한 상황일 것의 요건을 두고 있다.

6) 경영강화계획에 따른 정부의 개입조치

이미 언급한 바와 같이 경영강화계획은 일종의 부담부 계약으로서 자금을 지원하는 공적기구와 해당 금융기관이 계약을 맺고 계약의 이행상황에 대한 정부의 감독 등 당국의 개입, 합의한 내용의 불이행시 불이익 조치에 대해서 수인한다는 내용을 포함하고 있다. 정부는 이를 근거로 개입조치를 실시할 수 있다.

첫째, 해당 금융기관은 경영강화계획의 이행상황에 대하여 각 주무성령에 의하여 주무장관에게 보고하여야 한다(동법 제10조), 둘째, 주무장관은 해당 경영강화계획의 이행상황 판단에 필요한 경우 금융기관에 대하여 감독상의 조치로서 자료제출을 명할 수 있다(동법 제11조). 아울러 동법 제48조에 의해서 설치된 금융기능강화심사회는 소관 사무를 수행하는데 있어서 필요한 경우 관계 행정기관의 장에게 자료의 제출, 설명, 그밖에 필요한 협력을 요구할 수 있다(동법 제52조).

7) 의무불이행에 대한 벌금의 부과

동법 제58조는 해당 금융기관의 임원 또는 직원이 보고조치를 위반하거나 자료제출에 불응하는 경우, 또는 허위의 보고를 한 경우에는

50만엔의 벌금을 부과하도록 하고 있다. 이는 행정상 의무위반사항에 대한 행정벌의 성격을 지닌다. 한편 제59조는 비교적 경미한 행정의무 위반사항에 대한 제재를 규정하고 이에 대해서는 50만엔 이하의 벌금을 부과하고 있다. 이에 해당되는 사항으로는 비교적 중요성이 낮은 사안에 대한 보고의무 위반 또는 허위보고의 경우가 해당하게 된다.

(3) 금융상품거래법의 개정방침과 임원의 보수규제⁹⁶⁾

미국의 경우와 마찬가지로 일본 역시 금융기관 임원들의 과도한 급여를 제한하기 위하여 일본 금융청은 금융상품거래법의 개정을 통해 2010년 3월말 결산기부터 상장기업 등에 임원보수의 세부적인 내역 공개를 의무화하기로 했다. 물론 이는 공적자금을 투입받은 금융기관에 한하는 것은 아니며 상장 금융회사 일반에 해당하는 일반적 사항이다.

만약 이와 같은 개정방안을 담은 금융상품거래법이 일본의 중의원과 참의원을 통과할 경우 해당 기업들은 상여금을 포함한 임원보수의 총액뿐만 아니라 스톡옵션 그리고 보수의 결정방식에 대한 사항을 유가증권보고서를 통해 공표해야 한다. 물론 현재에도 회사법상 임원보수 총액은 주주에게 공개하도록 하고 있으나, 총액기준으로만 공표되고 있을 뿐 지급의 형태 및 보수결정 방식 등은 공개되지 않고 있다. 나아가 금융청은 대표권을 보유한 임원 등에 대한 개별보수까지도 공표를 의무화하는 방향을 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다.

96) 한국금융연구원, 전게서(일본의 임원보수내역 공표강화 조치), 15면.

제 4 장 공적자금투입 금융기관에 대한 관리의 법·제도적 개선방향

I. 기본원칙 사항에 대한 개선방향

1. 투명성의 제고

공적자금의 투입 시 해당 자금 투입규모와 회수규모의 공개는 공적자금 관리의 시작이라고 할 수 있다. 정보의 투명한 공개는 건전한 시장경제질서를 유지하는데 선결조건이 된다. 왜냐하면 정보의 환류는 시장에서 소비자의 합리적 선택을 가능하게 하고 소비자의 합리적인 선택은 사적 서비스의 경우에는 기업, 공적 서비스의 경우에는 정부의 합리적 선택을 강요하게 되기 때문이다.⁹⁷⁾

최근의 세계적인 추세는 시장원리에 입각한 정부개입을 강조하고 있다. 이는 공적자금의 투입에 따른 관리방식에도 적용될 수 있다. 그러나 근본적으로 공적자금의 투입은 도덕적 해이를 낳기 쉬운 구조를 갖게 됨에 따라 정부개입이 최소수준으로 이루어질 경우, 이를 대체할 만한 민간 스스로의 자율규제 시스템이 정착되어야 한다. 그 핵심은 바로 기업 스스로의 공시책임 이행에 있다. 물론 공시제도를 통해 반드시 국가가 목표로 하는 규제의 성과를 얻게 된다는 등식은 성립할 수 없으나, 시장과 사회의 성숙도가 매우 높아진 상황 하에 이와 같은 공시제도를 통한 투명성 제고는 유효한 관리방식으로 정착될 가능성이 높다.

현재의 공적자금 투입방식은 지난 외환위기에 비해 투명성의 측면에서 크게 제고된 바 있다. 그러나 공적자금의 투입의 방식, 통제방식 등에 관해서는 여전히 불투명한 부분이 존재하는 것이 사실이며, 운

97) 이근영, 전계서, 364면 참조.

영의 모를 통해서 이를 해결하는 방식을 택하고 있다. 미국의 TARP를 비롯한 외국의 경우와 비교하였을 때 우리나라의 공적자금 지원시스템은 이들 국가들의 지원시스템을 상당부분 벤치마크 하여 선진국 수준에 뒤쳐지지 않는 시스템을 갖추고 있다. 그러나 이들 국가들과 비교할 때 여전히 부족한 면이 투명성이다. 이미 각국의 입법례에서 언급한 바와 같이 이들 국가들은 정부가 자산을 매입한 경우, 메커니즘 및 절차 및 내용을 공표하도록 하고 있으며, 아울러 정부에게 자산을 매각한 피지원 금융기관 역시 재무상황을 공표하도록 규정하고 있다. 또한 피지원 금융기관들과의 이행각서의 체결시에도 기업의 비밀 및 기타 경영상의 심대한 사유를 야기시키지 않는 한 그 내용을 공표하도록 하고 있다. 그러나 우리의 경우 예금보험공사의 예보기금을 제외하고는⁹⁸⁾ 금융안정기금, 은행자본확충펀드 모두 이행각서의 기본사항을 포함한 주요한 내용이 공개되지 않고 있다.

2. 책임의 명확화

과거 외환위기사 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 관리 실패의 경험에서 볼 수 있듯이 공적자금을 투입한 기관과 이에 대한 관리 책임을 맡은 기관과의 구분의 모호성, 공적자금관리위원회에 부여된 권한의 모호성, 자금투입 기준의 모호성 등으로 1998년 외환위기 이후 투입된 공적자금 중 약 70조원이 회수되지 못하고 있음에도 책임을 지는 기관이 존재하지 않는다.

현재의 공적자금투입구조 역시 외환위기 당시의 투입구조 및 관리 구조에 비해 책임성이 강화 되었다고 보기에 는 어렵다. 현재 공적자

98) 예금보험기금을 통해 자금을 지원받는 금융기관과의 이행약정서 중 공적자금관리특별법 제9조에 의하여 주식 또는 채권 등 유가증권의 발행에 관한 사항, 부동산·채권 등 보유자산의 매각에 관한 사항, 경영정상화계획을 추진하기 위한 방법에 관한 사항 등은 비공개로 해두고 있으나, 이외 기본적인 약정서의 내용은 전자적 방식에 의하여 공표되어지고 있다.

금관리특별법상 공적자금관리위원회의 권한인 심의 및 조정이 의미하는 권한범위는 모호하며, 전반적인 공적자금의 투입과정에서 관련 기관간 권한의 문제, 그리고 투입과정상에서 문제발생시 누가 책임을 질 것인가의 문제, 보다 구체적으로는 예금보험공사와 자산관리공사, 정책금융공사가 실질적으로 공적자금의 투입관리를 맡고 있는지 그리고 이들 기관에 명확한 권한이 부여됨으로써 추후 관리실패의 책임을 귀결시킬 수 있는지의 여부는 불투명한 상태이다. 공적자금이 투입된 금융기관에 대한 관리의 측면에서 그 책임성을 명확히 부각시키기 어려운 금융안정기금과 자본확충펀드로 인하여 공적자금의 투입부터 회수의 단계에 이르는 전 과정에서 각 단계별로 책임을 부여하는 방법은 이루어지지 않고 있다. 관리책임의 부여는 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 감독이 형식적 감독에서 실질적 감독으로 이행할 수 있는 중요한 단초를 제공할 수 있다는 점에서 향후 보완이 이루어져야 할 필요가 있다. 특히 공적자금관리특별법, 금융산업의 구조개선에 관한 법률, 예금자보호법, 금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설치에 관한 법률은 공적자금을 관리하는 기관에 대한 권한의 부여와 함께 관리권한의 구체적 형태 및 판단기준에 대해서는 이를 해당 기관의 재량의 영역 하에 남겨두고 있다. 그러나 이에 비해서 이들 기관의 관리에 대해서 책임을 부과하는 조항은 매우 미비한 편이다.⁹⁹⁾ 공적자금을 투입받은 금융기관에 대한 책임을 묻는 것과 동시에 관리기관의 책임성을 제고 시키는 일은 공적자금관리의 정도를 제고시키는 선결적 과제가 될 것이다.

99) 금융위원회가 2009년 9월 9일 정례회의를 열어 우리은행 CEO 출신의 금융지주사 회장에 대해 파생상품 투자 실패의 책임을 물어 이를 중징계한 한 것에 대하여 해당 책임자에 대한 중징계조치는 타당하나, 과연 감독당국의 책임은 없었는가에 대해서 논란이 있는 것 역시 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

Ⅱ. 경영이행각서 사항에 대한 개선방향

1. 공적자금지원과 관련된 이행각서(MOU)의 성격 명확화

공적자금은 일반적 지원의 전제조건으로서 경영이행각서 내지는 약정서를 작성하게 하고 이를 근거로 해당 기관에 대해 관리를 하고 있다. 따라서 공적자금을 지원받은 금융기관의 관리에 대한 가장 핵심적인 사항이 이행각서이다. 그러나 이러한 이행각서는 소위 ‘MOU’라고 불리고 있어 그 법적 성격이 문제가 된다. 일반적으로 MOU는 외형적인 측면에서는 일종의 신사협정으로서 양 당사자를 구속하지 못하며, 협약이행 역시 상대방의 선의에 의존하게 된다. 그러나 실질에 있어서 공적자금의 지원과 관련된 이행각서는 일반적으로 의무불이행에 대한 제재가 가해짐에 따라 일반적인 양해인 MOU와는 본질적으로 다르다. 그렇다면 공적자금을 지원하는 담당기관인 예금보험공사, 자산관리공사, 정책금융공사 등과의 양해각서는 민사상의 계약인가에 대한 논의가 제기될 수 있다. 그러나 이에 대해서는 뚜렷하게 그 법적성격을 언급하고 있는 문헌은 없으며, 그 법적 성질 역시 모호한 상태이다.

한편, 이행각서 혹은 이행약정서는 공적자금의 지원주체인 국가가 자금을 지원받는 금융기관에게 일정한 급부이행 및 상환의무를 부담시키는 일종의 공법상계약의 일종으로도 파악할 수 있을 것으로 보여진다. 왜냐하면 공법상 계약은 “공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수 당사자 사이의 서로 반대방향의 의사표시의 합치에 의하여 성립하는 공법행위”¹⁰⁰⁾ 또는 “공법상의 법적효과를 발생시키는, 행정주체를 적어도 한쪽 당사자로 하는 양 당사자 사이의 반대방향의 의사의 합

100) 석중현, 일반행정법(상), 제11판, 2005, 삼영사, 386면.

치”¹⁰¹⁾이기 때문이다. 따라서 예금보험공사와 예금보험기금을 통해 자금을 지원받은 금융기관이 약정하는 각서, 은행자본확충펀드를 지원받기 위하여 금융위원회와 해당 금융기관이 작성하는 양해각서, 금융안정기금을 지원받기 위하여 정책금융공사와 피지원 금융기관이 계약하는 금융기능제고약정서는 공법상 계약의 대상이 되는 각서 내지 합의서에 해당한다고 할 수 있다.

그러나 공법상 계약을 인정하기 위해 예금보험공사와 정책금융공사가 공행정의 주체로서 그 기능을 하고 있느냐의 논의가 제기될 수 있다. 즉 이들 두 공사를 공행정주체로 인정해야 하는가이다. 이들 기관은 그 자체로서는 행정청의 성질을 가지고 있지는 못하나, 국가가 수행하는 금융시장 안정 및 산업자금의 지원행정 업무를 수행하는 기관으로서 국가는 이와 같은 전문성이 필요한 업무를 공공영조물의 설립을 통하여 수행하게 함으로써 그 효율을 구하려는 것이 목적이고 이들 기관에게 부여된 공적자금 지원업무는 일종의 간접행정으로서 이들 기관이 일상적으로 수행하는 업무의 범위라기 보다는 국가가 특정과제를 위탁한 경우의 업무를 수행함에 따라 공무수탁사인의 법리를 이용한다 하더라도 이들 기관에 대한 행정주체성을 인정할 수 있을 것으로 본다.

또 하나 제기될 수 있는 논의는 경영이행각서를 공법상계약으로 포섭하였을 경우 소송의 결과상 민사소송과의 차이가 있느냐이며, 만약 공법상 계약으로 정의하였을 경우 금융기관에 대한 보다 강한 관리효과가 나타나는가의 여부이다. 공법상계약과 민사계약, 즉 당사자소송과 민사소송은 소송의 수행과정상에서 소의 병합, 직권탐지주의와 변론주의 등의 측면에서 차이가 있으나¹⁰²⁾, 실무적으로는 소송의 결과에 따른 의무이행을 강제한다는 면에서 큰 차이가 없다. 그러나 경영이행

101) 박균성, 행정법론(상), 제8판, 2009, 박영사, 427면.

102) 김남진, 행정계약·공법상계약·행정법상계약 -주요 쟁점사항을 중심으로-, 고시계 2007.7, 26면.

각서를 공법상 계약으로 바라볼 경우 두 가지 점에서 민법상의 원칙이 수정되는 결과가 나타나게 된다. 첫째, 공법상 계약의 기초가 된 법률상 및 사실상의 상황에 중대한 변화가 있고 이를 그대로 이행할 경우 심대한 공익의 침해가 발생하는 경우 행정청은 계약내용의 변경을 먼저 요구할 수 있는 권한을 가지게 되며, 둘째, 계약의 상대방인 금융기관은 공익에 반하는 내용으로 이행각서의 내용을 변경할 수 없다.¹⁰³⁾ 즉 공익성의 개념을 통해서 피지원 금융기관에 관리의 밀도가 강해진다는 점이다. 물론 피지원 금융기관의 입장에서도 행정청의 판단에 심대한 오류가 있거나, 권한의 남용 및 계약의 내용을 변경하지 않을 경우 경영상의 심대한 손실이 발생하지만 공익에는 영향을 주지 않음에도 불구하고 계약의 변경이 받아들여지지 않을 경우에는 사법심사를 통해 권리를 구제받을 수 있음은 물론이다.

이행각서(MOU)와 관련하여 이와 같은 이행각서가 공적자금을 지원받는 금융기관의 경영상 자율권을 과도하게 제약한다는 비판이 있다. 특히 금융위기 이후 출범된 은행자본확충펀드와 관련하여 동 자금을 지원받을 경우 경영상의 제약을 우려해 많은 금융기관들이 참여하지 않음으로써 이와 같은 논의는 현실화되고 있다. 금융안정기금의 경우에 있어서도 최소비용의 원칙을 준수하기 위한 자료의 작성 및 제출 의무 면제 등도 이와 같은 영향이 다소 있는 것으로 보인다.

최초 자금이 지원되는 시점에서는 자금을 지원받는 금융기관이 준수해야 할 의무사항들이 많을 수 있으나, 점차 기업이 정상화함으로써 이들 금융기관의 자율성을 존중해야 할 필요도 존재하며, 이행각서상의 의무의 준수는 오히려 기업의 장기적 전략수립에 어려움을 줌으로써 기업의 성장을 위축시키고, 금융감독원 이외에 예금보험공사, 감사원 등의 중복감사는 기업의 업무부담을 증가시킨다는 주장이 존재한다. 이에 대해 이행각서의 내용에 있어서 정부는 자금을 지원받은

103) 박균성, 전계서, 436면.

금융기관의 자율성이 지켜질 수 있도록 각종 항목 및 목표를 간소화하고 있으며, 경영상의 측면에서도 전문경영인의 일상경영에는 개입하지 않고 있고, 아직도 여전히 공적자금을 상환하지 않고 있으면서도 과도한 인건비 및 복리후생비 등을 지급하는 등 도덕적 해이가 나타나고 있다는 점을 들어 경영이행각서의 작성과 철저한 준수가 이행되어야 한다는 견해 역시 존재한다.¹⁰⁴⁾

생각건대 재정을 기반으로 공적자금을 지원받는 피지원 금융기관에 대해 이를 관리하기 위한 수단으로 이행각서를 체결하는 것은 합리성의 측면에서 벗어나지 않는 부분이라고 본다. 다만 해당 금융기관이 지원받은 자금의 상당부분을 상환하고 경영상황 역시 정상적인 궤도에 접어들었다고 판단된 경우에는 해당 금융기관이 이행약정서의 개정을 금융당국에 요구하고 재무적 및 비재무적 지표를 고려하여 금융당국이 이를 받아들일 경우 금융당국과의 합의에 의하여 이행약정서를 개정하는 것은 허용할만한 제도라고 생각된다. 이미 해당 금융기관들이 정부가 관리를 해야 할 수준의 경영상황을 벗어났으며, 아울러 자율성을 존중해주는 것들이 기업의 성장에 도움을 줄 수 있다는 측면을 고려할 수 있기 때문이다. 다만 이러한 이행약정서상의 의무완화는 공적자금의 상환이 종료될 때까지 관련 정보의 보고의무를 면제하는 것은 아니며, 공적자금관리주체에게 해당 기업의 경영에는 개입하지 않더라도 상시적인 모니터링을 할 수 있는 적절한 수단을 보유할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 경영이행각서 또는 약정서의 기본내용 공개

이미 언급한 바 있는 공적자금관리의 투명성과 관련된 문제로서 일본의 경우 금융기능강화법상의 선제적 자금지원이 이루어지고 있는

104) 이인실, 전계서, 78-80면.

경우에도 경영강화계획을 공개하도록 하고 있다. 이에 비해 우리의 경우에는 은행자본확충펀드의 약정서 그리고 금융안정기금상의 금융기능제고계획 모두 비공개에 부쳐지고 있다. 그러나 공공 성격의 자금(은행자본확충펀드)과 공적자금(금융안정기금) 모두 궁극적으로 국민의 조세부담과 국가와 국민이 지불하는 기회비용에 기반을 두고 있다는 점에서 기본적인 사항은 공개되어야 함이 타당할 것이다. 우리의 경우 국회를 통해서 각 개별 금융기관의 약정서 및 기능제고계획이 검토될 수 있는 여지가 있으므로 일본의 경우처럼 해당 금융기관의 개별적인 약정의 내용까지 일반에 공개될 필요는 없으나, 모든 금융기관에 일반 공통적으로 해당하는 약정서의 내용과 약정서에 내재된 기준은 공개의 필요가 있을 것이다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 약정서 내용의 수준별 의무강도 및 구속력의 정도를 조정하고 이를 효율적으로 활용하여 자금을 배정함으로써 구성되어 있는 공적자금의 효율적 활용을 위해서도 동 기금 및 펀드상의 경영이행약정서의 기본 내용은 공개 필요가 있다.

3. 경영정상화 이행 실적에 따른 자금지원의 인센티브 제공 강화

경영정상화의 이행에 대해 평가 시 해당 금융기관이 이행 실적이 좋을 경우에는 추가적인 자금지원이 이루어지거나, 또는 자금에 대한 이자율, 기간 등의 측면에서 인센티브를 지급할 필요가 있다. 이는 자연스럽게 경영이행계획의 이행에 금융기관의 적극적 동참을 유도할 수 있다는 장점을 갖는다. 과거 공적자금의 투입방식은 선지원 방식의 자금지원으로 공적자금을 통한 자구노력 및 구조조정추진 실적 등이 실질적인 공적자금지원의 인센티브로 작용할 수 있는 기제는 찾아보기 어려웠다. 그러나 미국발 금융위기 조성된 은행자본확충펀드의 경우 자금의 실물부분 지원 및 구조조정 지원실적 및 외화조달 실적에

따라 추후 지원분에 대해 한도 및 조건 등을 변경할 수 있도록 함으로써 인센티브의 개념을 도입한 것은 매우 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

유럽의 경우 유럽연합의 출범과정에서 지역적 불균형 발전과 통합의 경제적 효과에 따른 각 지역별 피해를 최소화하기 위하여 기금 형식의 공적자금이 출범한 바 있다. 당시 유럽사회기금(European Social Fund)의 재원배분 방식은 전체 자금의 일부만을 1단계에서 지급한 후 나머지 금액은 유보한 상태에서 1단계의 지급에 따른 자구노력 실적을 평가하여 2단계 지원대상으로 선정된 국가 또는 지역 등에 대하여 나머지 자금을 집중 배정함으로써 공적자금의 효율성을 제고한 바 있다.¹⁰⁵⁾

Ⅲ. 국회의 역할과 유사공적자금 관리에 관한 개선방향

1. 대의제기관을 통한 자금집행의 정당성 확보

공적자금의 투입금융기관에 대한 국정조사차원에서의 접근 역시 해당 금융기관에 대해 심리적인 부담을 준다는 점에서 투입된 자금을 효율화된 할당으로 이끌어내는데 간접적인 방법이 될 수 있다. 그러나 국정감사의 경우 한정된 기간 안에 그리고 한정된 시간 안에 해당 기관에 대해서 감사를 진행해야 하며, 감사의 조치결과 역시 추후 서면 보고됨에 그치고 있어 국정감사 자체만으로 공적자금에 대한 효율적인 통제가 이루어질 수 있는지에 대해서는 의문이다.

공적자금관리특별법 제15조는 “금융위가 분기별로 공적자금의 사용, 회수 후 재사용 등 운용에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출해야

105) 김승택/임혜준/박혜리, FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구, 한국노동연구원, 2007, 70-71면.

한다.” 라고 규정하고 있다. 오늘날 상임위 중심의 국회운영이 주요한 화두로 대두되고 있는 상황 하에서 해당 상임위의 활동은 공적자금의 관리에 있어서 매우 중요한 위치를 차지한다고 할 수 있다. 여기에서 문제가 되는 부분이 공적자금관리의 소관 상임위를 어느 위원회로 할 것인가이다. 즉 금융위는 국회 정무위에 소속되어 있으며, 이외 공적자금과 관련된 기관 즉 기획재정부, 한국은행은 재경위의 관할 기관으로서 금융위가 속해있는 정무위에서만 이를 관장할 경우 여타 재정 정책 및 통화정책과의 연계성이 떨어지는 측면이 있다. 아울러 공적자금 투입에 따른 경제 전반에 미치는 영향력을 종합적으로 고려하기가 어려우며, 해당 금융정책에 국한된 정책집행에만 집중할 가능성을 배제하기 어렵다. 그렇다면 이를 재경위 소관사항으로 이관할 것인가도 문제이다. 금융정책의 주무부서는 금융위원회이기 때문이다. 연혁적으로 1998년 당시 금융감독위원회가 만들어질 당시의 금융위가 정무위에 속하게 된 것은 당시 재정경제원(재정경제부)에 집중된 권한을 분산시켜 상호 균형과 견제의 기능을 갖도록 하는 측면이 있었다. 따라서 금융위의 업무가 정무위의 업무와는 다소 이질적인 면이 있었지만 이를 감수하면서 금융위를 정무위 소속으로 한 바 있어, 양자의 영역이 상당부분 상호 교차됨에도 불구하고 국회차원에서는 상당히 이질적인 성격으로 나뉘어져 있어 국회통제의 측면에서 효율성을 떨어뜨리고 있다. 따라서 전문적인 측면과 타 경제정책과의 조화 가능성을 고려할 경우 양 상임위가 모두 참여하는 공적자금관련 국회위원회를 한시적으로 설치하는 방안도 고려할 필요가 있다.

국회 상임위는 공적자금의 관리 및 피지원기관 관리 등에 관한 상황보고를 법에 정한 바에 따라 수시로 받게 되는 바, 이에 대한 심의 및 논의에 있어서도 밀도를 높일 필요가 있다. 금융위기 시 금융기관의 부실화 속도는 매우 빠르는데 비하여 우리 국회의 의사결정과정은 매우 더디고 집중되지 않고 있기 때문이다. 미국의 경우 긴급경제안정

법은 SEC. 114 (d)와 (e)를 통해 하원과 상원에서의 심의 및 의사결정에 있어서 일정한 시한을 설정하는 것을 포함한 신속절차(Fast Track)를 규정해 놓음으로써 공적자금 관리에 있어서 대의제 기관의 역할을 강화해 나가고 있다.

2. 유사공적자금에 대한 관리방안의 마련

현재 유사공적자금의 문제가 제기되고 있는 것이 은행자본확충펀드이다. 은행자본확충펀드의 경우 이미 지적한 바와 같이 법·제도적으로는 재정에서 분리되어 있으나, 실질적으로는 국부의 한 부분으로 상호 밀접한 관련성과 영향을 미치고 있음을 고려할 때 일정부분의 통제조치는 필요할 것으로 보인다. 다만, 은행자본확충펀드가 단순한 공적자금과는 구분되는 요소를 지니고 있는 바, 관리의 수준에 있어서는 탄력성이 고려될 필요는 있다.

이와 관련하여 금융안정기금은 이미 공적자금관리특별법상 공적자금의 범주에 들어와 있으며, 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 따라 해당 금융기관의 이행약정서를 조건으로 지원됨에 따라 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 다만, 금융안정기금에 대해 최소비용의 원칙의 예외를 공적자금관리특별법상 인정할 필요가 있었는가에 대해서는 합리적인 이유가 제시되지 않고 있어 여전히 논의의 소지가 있다. 생각건대, 금융안정기금이 재정을 기반으로 하고 있다는 점, 재정을 기반으로 하는 기금의 경우에는 최소비용의 원칙이 일반원칙이라는 점, 사전적 지원의 특성과 금융기관의 부담을 감안한다 할지라도 과연 최소비용의 원칙을 고려하지 않을 만큼의 타당한 이유가 있는가의 여부 등을 종합해볼 때, 금융안정기금을 주관하는 정책금융공사에게도 역시 해당 자금지원이 최소비용의 원칙하에 지원되었음을 입증하는 자료를 작성·보관해야 하는 의무를 부여함이 타당할 것이다.

장기적인 측면에서 은행자본확충펀드와 금융안정기금의 양자가 모두 필요한 것인가에 대해서도 의문의 여지가 있다. 양자는 모두 부실 이전단계에서의 선제적 자금지원이라는 요건을 갖추고 있고, 이러한 요건은 예금보험공사와 피지원금융기관이 작성하는 경영이행각서와는 달리 선제성의 요건으로 인하여, 다소 내용 및 정도의 차이는 있겠으나, 양자가 유사한 수준의 이행각서의 내용을 가질 것으로 보여진다. 또한 현재 공적자금을 지원하는 독일의 FMSStG, 일본의 금융기능강화법 모두 우리의 금융안정기금과 은행확충펀드의 양요소를 가진 단일기금만을 상정하고 있으며, 미국의 경우 TARP 자금의 일부를 출연하여 민간과 합작으로 조성한 PPIP의 경우에는 실제 시행결과 우리의 은행자본확충펀드와 마찬가지로 금융기관들의 참여도가 매우 낮았던 것으로 나타났다. 우리의 경우도 선제적 자금지원능력의 확충이라는 점에서 장점이 있다고도 할 수 있지만, 현재 금융안정기금이나 은행자본확충펀드의 활용도를 고려해 볼 때 양자가 별개로 존재할 이유는 없어 보이며, 피지원 금융기관의 관리의 측면에서도 별개의 기금으로서 병존은 효율성의 측면에서 바람직해보이지 않는다.

제 5 장 맺음말

외환위기시 투입되었던 공적자금은 투입에서부터 관리, 회수에 이르기까지 많은 문제점을 지니고 있었다. 자금의 투입 필요성이 없었던 곳에 또는 특정한 곳에 과다하게 자금이 투입되었고, 일단 투입된 자금은 제대로 관리되지 못했으며, 그 사이 많은 금융기관들이 도산하고, 낮은 가격에 매각되는 과정에서 회수 불가능한 공적자금의 규모는 늘어나게 되었다. 그 사이 당시의 외환위기 상황에서 어떠한 책임질 만한 일을 하지 않은 사람들이 그들의 직장과 재산을 잃었다. 그리고 대다수 문제의 본질에 무관계한 국민이 자신의 호주머니를 털어서 공적자금이라는 비용을 지불해야 했다. 그래도 당시에 경제활동에 종사했던 성인의 경우에는 간접적으로나마 그 책임을 물을 수 있다. 하지만 어느 글에서 본 것처럼 당시의 공적자금 투입으로 인한 손실의 44%를 그 당시에 성인이 아니었던 미래세대가 부담하게 되었다는 것이다.¹⁰⁶⁾ 그들은 당시에 아무런 결정권을 가지고 있지 못했던 심지어 투표권마저도 가지고 있지 못했던 세대들이며, 아무런 책임이 없는 그 세대들이 남은 부담을 짊어지게 되었다.

금번 미국발 금융위기로 또 한번 대규모의 공적자금이 조성되었다. 이제는 이와 같은 전철을 밟지 않아야 한다. 따라서 중요한 것은 부실에 책임이 있는 사람들에게는 손실분담의 원칙하에 책임을 분담시켜야 하며, 공적자금을 관리하는 정부의 입장에서는 최소비용의 원칙하에 자금의 지원을 엄정하게 집행해야 한다. 아울러 해당 금융기관의 도덕적 해이를 방지하고 최소한의 비용으로 빠른 시간 내에 시장의 기능을 정상화시키고, 이로써 향후 금융시장의 체질을 보다 견고하게 만들어야 한다. 여기에 공적자금이 투입된 금융기관 관리의 목적이 있는 것이다.

106) 박종규, 공적자금 상환대책의 이행실적과 평가, 주간금융브리프, 16권 10호, 2007. 2, 9면.

과거 외환위기와 비교했을 때 우리는 공적자금의 운영 및 피지원기관의 관리 및 회수에 있어서 많은 노하우를 축적해두고 있으며, 이러한 것들은 금번 금융위기를 통해 반영되어 나타나게 되었다. 실지로 금번 조성된 공적자금은 외환위기 당시에 비해 진일보한 법제적 대응을 보여주고 있다. 당시 외환위기 상황에서는 때때로 지원이 이루어진 후에서야 미비한 법제가 정비되는 등 혼란 상황을 보여주었던 경험이다. 이미 언급한 바처럼, 최근의 금융위기 상황 하에서 나타난 공적자금의 투입은 여러 가지 면에서 괄목할만한 제도적 개선을 보여주고 있다. 하지만, 적어도 관리의 측면에서는 크게 진일보한 면을 찾아보기가 어려운 실정이다. 금융완화주의의 영향으로 자율성의 측면이 여전히 공적자금의 관리에서도 중요한 도그마로 부각되고 있을 뿐, 금융기관의 자율성과 공공의 이익이 함께 상생할 수 있는 효과적인 관리방안은 나타나지 않았다는 것이다.

공적자금이 있어서 ‘이익의 사유화와 손실의 사회화’는 용인되어서는 안된다. 이익을 향유할 때는 일부만이, 그리고 손실이 발생할 때는 전부가 책임을 지는 시스템은 불합리하기 때문이다. 물론 미국발 금융위기라는 예외적인 상황이 있었음을 십분 이해한다 하더라도 금융기관의 경우는 시장의 상황에 매우 민감하게 반응할 만큼 섬세하며, 위기 발생 시 그 효과가 빠른 속도로 전염된다는 특성을 고려할 때, 과도한 위험을 전제로 이익추구에 나서서는 안된다. 금번 금융위기에도 불구하고 비교적 많은 금융기관들이 건실한 재무구조를 유지해 나간 점은 우리 금융시장의 건전성을 가늠하게 하는 대목이다. 하지만 여전히 일부 금융기관의 경우에는 위기에 취약한 모습을 보였으며, 결국 공적자금의 투입을 야기 시키게 되었다.

공적자금은 투입되었다. 이제 남은 것은 이를 어떻게 관리할 것인가이다. 금융위원회와 공적자금관리위원회를 중심으로 관련 부처 및 기관 그리고 국회가 머리를 맞대고 합리적이며 효율적인 방안을 강구하고 시행해 나가야 할 때이다.

참고문헌

- 국회, 제282회 국회임시회, 정무위 임시회의록 제5호
- 국회예산정책처, 글로벌금융위기 극복을 위한 금융정책분석, 2009.7
- 국회정무위, 공적자금관리특별법 일부 개정법률안 - 홍재형 의원 대표발의/이진복 의원 대표발의 검토보고서, 2009.4
- 권영준, 효율적 공적자금관리를 위한 금융시스템적 대응방안, ITBI 리뷰, 제7권 제2호
- 권재중, 공적자금투입과 구조조정비용, 주간금융동향 9권 30호, 2000.1
- 금융위원회, 은행자본확충펀드 조성 및 운영방안, 보도자료, 2009.2.25
- 금융위원회, 금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응방안, 보도자료, 3.13
- 김교식/가경수, 공적자금 상환추진 실적의 평가와 정책과제, 관세학회지, 제9권 제2호
- 김남진, 행정계약·공법상계약·행정법상계약 - 주요 쟁점사항을 중심으로 -, 고시계, 2007.7
- 김승택/임혜준/박혜리, FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구, 한국노동연구원, 2007
- 나성린, 금융구조조정 추진실태 및 공적자금 지원효과 분석, ITBI 리뷰, 제7권 제1호(통권 제13호)
- 박균성, 행정법론(상), 제8판, 2009, 박영사
- 박종규, 공적자금 상환대책의 이행실적과 평가, 주간금융브리프, 16권 10호, 2007.2

참고문헌

- 법제처, 해외법제뉴스 - 미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008), 법제, 2008.12
- 석종현, 일반행정법(상), 제11판, 2005, 삼영사
- 수산업협동조합중앙회, 수산업협동조합의 지배구조 개편 등에 관한 연구, 2008.3
- 신영수, 미국의 공적자금 운용법제, 한국법제연구원, 2004.9
- _____, 부실금융기관의 정리와 최소비용의 원칙, 중앙법학 제7집 제4호
- _____, 미국의 1980년대 금융위기 극복과 재정법의 역할, 재정법연구, 제2권, 2009.2
- 이근영, 한국사회와 경제정의, 다산출판사, 2003
- 이인실, 공적자금 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007
- 정영화/김세진, 공적자금관리법제의 투명성 제고를 위한 개선방안, 한국법제연구원, 2007
- 정용상/정대, 미국금융기관규제법, 부산외국어대학교 출판부, 2005
- 한국금융연구원, 유럽연합(EU)의 금융기관 부실자산 처리방향, 주간금융브리프, 18권 8호
- _____, 영란은행의 대출경색 완화대책 및 향후전망, 주간금융브리프, 17권 17호
- _____, 공적자금 회수규모추정 및 금융부분 상환대책, 2003.2
- _____, 국제금융이슈 - 일본금융청, 공적자금투입에 관한 신제도 마련, 주간국제금융동향, 제12권 제46호

홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009

確井光明, 公的資金助成法精義, 信山社, 東京, 2007

Bernd Rudoph, Ursachen und Lehren der Finanzkrise aus akademischer Sicht, Munich School of Management, 2009.3.20

Bundesministerium der Finanzen, ‘Bundesregierung beschließt Rechtsverordnung zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz’, 2008. Okt.

Choi, Seung Pil, Die Unabhängigkeit einer Asiatischen Zentralbank, Uni, Würzburg, 2006

Florian Becker/Sebastian Mock, FMStG Kommentar, Carl Heymanns, 2009
IMK(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung), Report(Nr. 36), März 2009

Jens-Hinrich Binder, Financial Crisis Management - Institutionalization or Bail-out ?, <http://www.emle.org/myupload/binder.pdf>(2009.6.20)

Linklaters, Übersicht : Auflagen bei Stabilisierungsmaßnahmen, 21. Okt., 2008

Matthias Jaletzke/Peter Veranneman, FMStG Kommentar, C.H.Beck, 2009

Smits Rene, The European Central Bank, Kluwer, 1997

Tobias Adrian and Hyun Song Shin, Financial Intermediaries, Financial Stability and Monetary Policy, FRB of New York, Staff Reports No. 36, 2008