재정법제 연구 09-14-□□-3

공적자금 관리의 적정성 제고 연구 (Ⅲ)

- 공적자금 투입에 대응한 재정관리법제 연구 -

Study on the Appropriateness of Management of Public Assets (Ⅲ)

- A Study on the Legislation of Financial Management against Public Fund Investment -

연구자 : 이호용(단국대학교 법과대학 교수)

Lee, Ho-Yong

2009. 7. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

2007년 12월말 기준 168.5억 원 정도의 공적자금이 투입되었으며, 이로 인해 금융위기가 경제 붕괴로 이어질 상황을 비교적 잘 극복하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 초기 공적자금 지원과정에서 의사결정 체계가 명확하지 못함에 따라 공적 자금 지원을 결정하는 권한과 관련한 책임소재가 투명하지 못해 비효율을 초래하는 등 공적자금은 자금의 투입, 회수, 상환 등의 전 과정에서 여러 문제점들을 노정하였다. 그간 투입된 공적자금이 천문학적 숫자에 이름에도 불구하고 그에 대한 관리가 적정하지 못하여 공적자금 관련 재정지출이 증대됨에 따라 재정 건전성을 해할 우려가 제기되고 있다. 특히 투입된 공적자금의 상당부분은 회수가 불가능해 정부의 재정부담으로 귀착되었으며, 이는 국가부채를 증가시키고 종국적으로는 미래의 세금부담을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 재정건전화를 위하여 공적자금의 회수와 상환을 지원할 수 있도록 하는 재정관리법제의 검토와 조정이 필요한 시점이다. 최근 금융위기에 이은 전 세계적인 경기침체에 대응하여 재정정책을 운용하는 과정에서 재정적자의 규모와 더불어 국가채무 규모도 당초 전망보다 확대되고 있다. 그리하여 경기 침체가 장기화될 경우 우리나라의 재정건전성이 크게 훼손되는 것이 아니냐는 우려가 제기 되고 있기 때문에 본 연구의 필요성이 제기되고 있다.

본 연구에서는 공적자금의 비용인 재정부분의 부담과 관련된 제반 문제를 방법론적으로 검토한 다음, 기왕의 공적자금 관리 및 신규 공적자금 혹은 유사 공적자금의 투입에 따른 재정법제의 조율, 국가부채의 관리 및 새로운 국가채무의 개념 등을 검토하며, 장기적으로 건전한 재정 건전성의 유지, 확보를 위한 재정법제적 방안을 모색하고자 보았다. 특히 재정 건전성 부합을 위한 장기적 재정법제 원칙으로는 재정운용의 정치적 중립의 원칙, 절차의 투명화 원칙, 재정운용의

경제정책과의 조화, 재정운용의 법률적합성원칙 등을 제시하였으며, 재정 위기 극복을 위한 재정운용 방안으로는 재정건전성 확보를 위한 체계적 조치, 재정지출의 축소를 통한 재정건전화, 재정투융자의 개혁, 중기재정계획의 충실화 등을 제시하였다.

※ 키워드 : 공적자금과 재정부담, 정부채무와 공적자금, 공적자금과 재정건전성, 공적자금과 재정기조, 유사 공적자금

Abstract

The Korean government injected 168.5 Korean trillion won of public funds to ensure financial stability and public confidence in the financial sector. As a result of this, the condition that financial crisis connected with economic crisis is overcome. But early days of injection, for the system of decision was not clear, public funds injection is not much efficient, and so many problems are exposed in whole process of public funds injection, recovery, exchange. Because the Management of injected public funds was not substantial in contents and financial expenditure was bigger and bigger, the concern to damage soundness of public finance was brought up. Specially the greater part of injected public funds are not able to recover and arrived at financial budget, this raised public gross debt finally heightened tax budget of future generation. Therefore this time is proper time to examination and settlement for recovery and exchange of public funds. Recently prolonged economic stagnation threat soundness of public finance of Korea and so necessity of this study is very high.

This paper contains analysis of public funds management, including proper magnitude, evolution of resolution process and asset disposition, maintenance and supervision of public funds, cost effectiveness, equitable treatment, collection and tax burden of public fund injection. And in this study, I intended to examine problems concerns to financial budget that is expenses of public funds, and next management of public funds, financial law problems due to injection of new public funds or Quisi public funds, and financial law and policy program for maintenance of sound public finance.

※ Key Words : Public Fund & Financial Budget, Public Fund & Gross Public Debt, Public Fund & Soundness of Public Finance, Public Fund & Financial Basis, Quasi Public Fund

목 차

국문요약 ····· 3

Abstract ····· 5

제 1 장 연구의 필요성 및 목적 ····· 11

제 2 장 금융구조조정과 재정 ····· 13

Ⅰ. 서 ····· 13

Ⅱ. 금융구조조정과 정부의 역할 ····· 16

1. 금융위기의 발생과 정부의 대응 ····· 16

2. 정부개입을 통한 자금지원의 기본 전략 ····· 18

Ⅲ. 우리나라의 공적 자금을 이용한 금융구조조정 ····· 19

1. 금융위기와 대응 ····· 19

2. 공적자금 조성 및 지원 ····· 22

3. 공적자금 투입과 관련한 문제점 ····· 26

4. 공적자금 투입의 성과 ····· 31

Ⅳ. 금융구조조정과 재정 부담에 관한 외국의 사례 ····· 34

1. 서 ····· 34

2. 미 국 ····· 34

3. 일 본 ····· 39

4. 멕시코 ····· 44

5. 스웨덴 ····· 46

6. 노르웨이 ····· 47
7. 핀란드 ····· 48

제 3 장 공적자금과 재정부담 ····· 49
Ⅰ. 서: 외환위기와 재정건전화 ····· 49
Ⅱ. 공적자금이 재정에 미치는 영향 ····· 50
1. 공적자금과 재정활동 ····· 50
2. 외환위기로 인한 재정기능의 변화와 재정 건전성의 중요성 ··· 51
Ⅲ. 공적자금과 재정 부담 ····· 55
1. 공적자금이 정부 재정에 미치는 영향 ····· 55
2. 공적자금의 부채 상환과 재정 부담 ····· 58
3. 공적자금의 회수 및 상환 현황과 향후 추정 규모 ····· 68

제 4 장 공적자금으로 인한 국가부채와 재정 ····· 77
Ⅰ. 서 ····· 77
Ⅱ. 정부채무와 공적자금 ····· 78
1. 정부채무의 의의 ····· 78
2. 공적자금과 국민 부담 ····· 84
Ⅲ. 공적자금과 재정 기조 ····· 85

제 5 장 공적자금 문제에 대응한 재정관리법제의 개선방안 ···· 89
Ⅰ. 서 ····· 89
Ⅱ. 재정건전성 부합을 위한 장기적 재정법제 원칙 검토
및 제언 ····· 90
1. 재정 운용의 정치적 중립의 원칙 ····· 90

2. 재정 운용 절차의 투명성의 원칙 ····· 91
3. 재정 운용의 경제정책과의 조화의 원칙 ····· 93
4. 재정 운용의 법률적합성의 원칙 ····· 94

Ⅲ. 재정위기 극복을 위한 재정운용 방안 ····· 96
1. 재정건전성 확보를 위한 체계적 조치 ····· 96
2. 재정지출의 축소를 통한 재정건전화 ····· 97
3. 재정투융자의 개혁 ····· 98
4. 중기재정계획의 충실화 ····· 100

제 6 장 결 어 ····· 103

<참 고 문 헌> ····· 105

제 1 장 연구의 필요성 및 목적

1997년 말부터 시작된 경제위기를 겪은 지 12년이 지났으며, 정부가 위기 확산을 막기 위해 공적자금을 투입하고 상환대책을 마련해 상환을 시작한지 7년이 지났다. 또 그간 우리나라 경제는 적어도 외형적으로 위기를 극복하고 나름대로의 안정세를 이어가고 있다. 2007년 12월 말 기준 168.5억 원 정도의 공적자금이 투입되었으며, 이로 인해 금융위기가 경제 붕괴로 이어질 상황을 비교적 잘 극복하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 초기 공적자금 지원과정에서 의사결정체계가 명확하지 못함에 따라 공적 자금 지원을 결정하는 권한과 관련한 책임소재가 투명하지 못해 비효율을 초래하는 등 공적자금은 자금의 투입, 회수, 상환 등의 전 과정에서 여러 문제점들을 노정하였다. 그간 투입된 공적자금이 천문학적 숫자에 이름에도 불구하고 그에 대한 관리가 적정하지 못하여 공적자금 관련 재정지출이 증대됨에 따라 재정 건전성을 해할 우려가 제기되고 있다. 물론 공적자금 그 자체가 직접적인 재정부담은 아니다. 그러나 국채에 대한 이자와 지원과정에서 취득한 주식, 부실채권 등 자산을 매각하는 과정에서 발생하는 원금 손실분은 모두 재정이 직접 부담하는 비용이다. 특히 투입된 공적자금의 상당부분은 회수가 불가능해 정부의 재정부담으로 귀착되고 있으며, 이는 국가부채를 증가시키고 종국적으로는 미래 세대에 세금부담을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 재정건전화를 위하여 공적자금의 회수와 상환을 지원할 수 있도록 하는 재정관리법제의 검토와 조정이 필요한 시점이다. 이와 같이 공적자금의 지원과 재정 부담은 밀접한 관계에 있으며, 이러한 관점에서 공적자금 지원의 원칙 가운데 가장 중요한 원칙인 최소비용의 원칙에서 공적자금 집행의 효율성을 높이기 위해서는 '비용'의 의미를 회계적 의미보다는 경제적 의미로 해석하여야 하며, '최소'의 의미도 투입규모의 최소화가 아니라 궁극

적인 ‘재정부담의 최소화’로 이해되어야 한다.

최근 금융위기에 이은 전 세계적인 경기침체에 대응하여 재정정책을 운용하는 과정에서 재정적자의 규모와 더불어 국가채무 규모도 당초 전망보다 확대되고 있다. 그리하여 경기 침체가 장기화될 경우 우리나라의 재정건전성이 크게 훼손되는 것이 아니냐는 우려가 제기 되고 있다. 또한 막대한 자금이 투입된 공적자금에 의한 재정적 영향뿐만 아니라 주요 선진국들의 경험에서 볼 때 한번 늘어난 재정지출을 줄이기는 어려우며, 저출산 고령화나 사회보험의 확대 등 본래부터 내재하고 있는 지출요인들을 고려할 때 재정건전성에 대한 관심은 지속적으로 유지되어야 한다. 본 연구의 필요성이 제기되고 있는 이유는 여기에 있다.

본 연구에서는 공적자금의 비용인 재정부분의 부담과 관련된 제반 문제를 방법론적으로 검토한 다음, 기왕의 공적자금 관리 및 신규 공적자금 혹은 유사 공적자금의 투입에 따른 재정법적 문제, 국가부채의 관리 및 새로운 국가채무의 개념 등을 검토하며, 장기적으로 건전한 재정 건전성의 유지, 확보를 위한 재정법제적 방안을 모색하고자 한다.

제 2 장 금융구조조정과 재정

Ⅰ. 서

원래 경제정책 체계에서 금융정책과 재정정책은 결합된 수단이라기보다는 전혀 별개의 수단이라고 할 수 있다. 그러나 경제 위기의 국면에서는 이 두 가지의 정책이 결합하게 되는데 이것은 바로 '공적자금'을 통해서 이다. 공적자금은 부실 금융기관의 부실자산을 털어내고 자본을 확충하는데 투입되는 것이므로 금융정책이면서 동시에 그 재원이 현재 및 미래 세대의 세금부담을 전제로 하는 것이므로 재정정책이기도 하다. 특히 공적자금은 경제 위기 추기 국면에 집중적으로 투입되지만 그 결과는 한 세대를 넘는 장기간에 걸쳐 금융산업구조와 재정건정성에 심대한 영향을 미치므로 특별한 관심과 주의를 요한다. 세계 어느 나라에서 건 경제위기 상황의 발생가능성은 존재한다. 또 이러한 위기상황을 수수방관하는 정부는 없다. '자유방임' 내지 '작은 정부'를 추구하는 자유주의 이념은 경제 위기순간에는 그 힘을 잃고 모두들 최종대부자(lender of last resort)인 정부에 구원 요청을 한다.[1)]

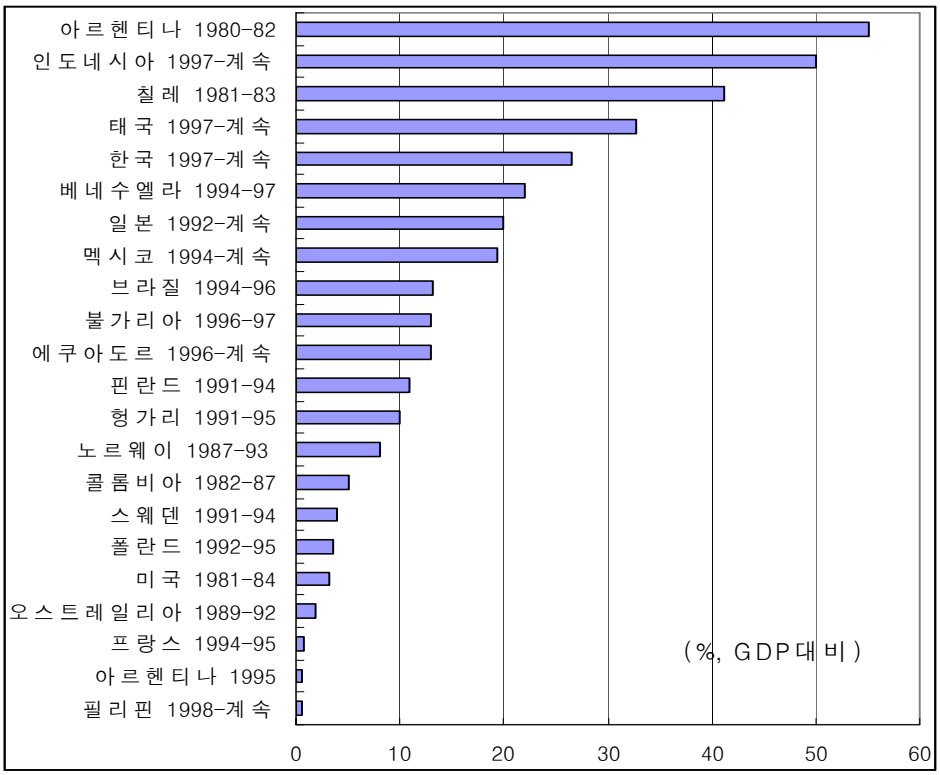
1970년대 말 이후 전 세계 93개국에서 112건의 은행시스템위기가 발생하는 등 지난 25년간 선진국은 물론, 개발도상국과 체제전환국을 포함한 많은 국가들이 금융위기를 경험한 바 있다.[2)] 각국의 정부는 금융위기 수습을 위해 대규모의 공적자금을 조성하여 투입하였고 그 중 상당부분이 회수되지 못하였다. 아래 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 금융위기 수습비용은 평균적으로 GDP 대비 12.8%에 해당하며, 개발도상국의 경우에는 이보다 높은 14.3%를 차지하고 있다. 1980년대 아

1) 김상조, [칼럼] "공적자금, '눈먼 돈'되지 않게 하려면" http://pressian.com/article/article.asp?article_num=60090420101546&Section=02 2009. 08. 25 검색.

2) Caprio, Jr. Gerard and Daniela Klingebiel, "Bank Insolvencies: Cross Country Experience", *Working Paper 1620*, World Bank, July 1996.

르헨티나와 칠레의 경우 금융위기 수습비용이 GDP의 40 내지 55%에 이르렀고, 최근 '97년 금융위기를 겪은 아시아 국가들은 공적자금 투입비용이 GDP의 20 내지 55%에 달함을 알 수 있다. 일본의 경우 금융위기가 장기화되면서 금융구조조정비용은 GDP의 20%에 달하는 것으로 추정된다.

<그림 2-1> 각국의 금융위기와 재정비용



자료: Honohan · Klingebiel(2000)(전선애, □□금융구조조정과 재정비용□□에서 재인용)

금융위기가 발생하면 정부는 실물경제로의 파급을 최소화하고 금융시스템의 붕괴를 방지하기 위하여 직접 개입하게 된다. 이 과정에서

금융 부실의 정리, 구조조정 등에 수반되는 비용의 상당부분이 재정으로 귀속되게 된다. 1997년 말의 외환위기로 촉발된 금융실패에 대응하기 위하여 조성하고 지원된 공적자금의 경우에도 그러하였다. 이 시기의 외환위기를 거치면서도 주요 선진국들에 비교하면 우리의 재정은 아직 건실한 상태를 유지하였다고 평가되고 있다. 그러나, 금융구조조정에 투입된 공적자금의 상당부분은 현실적으로 손실이 불가피함에 따라 향후 재정의 안정성 여부에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 주요 선진국들의 경험으로 비추어 볼 때 한 번 늘어난 재정지출은 줄이기 어려우며 저출산 고령화나 사회보험의 확대 등 본래부터 내재하고 있는 지출요인들을 고려할 때 재정건전성에 대한 관심은 지속적으로 유지되어야 한다.

우리나라에서도 1997년 말 금융위기를 맞이하여 정부는 1998년 11월부터 2007년 7월까지 168.3조에 달하는 공적자금을 조성하고 투입하였으며, 2003년에는 공적자금상환기금법을 제정하여 공적자금 중 자체 상환이 어려운 금액을 69조원으로 평가하고 이중 49조원의 우발채무를 명시적인 직접채무로 전환하여 25년에 걸쳐 2027년까지 상환하도록 하였다. 이것은 국가재정법에 의한 정부부채로서 상환기간이 2027년 12월 31일까지 장기에 걸쳐 상환해야 하는 차용금이다. 결과적으로 이것은 후손에게 부담을 지우는 장래적 조세로서 인식하지 않을 수 없다.[3] 또 이러한 공적자금의 상환에 따른 후세대의 재정부담이 지속적인 재정적자로 누적되면 정부실패의 중대한 원인이 되어서 국가재정을 위협하는 요소가 될 수 있다. 따라서 공적자금에 의한 재정법적 영향을 연구할 필요가 있다.[4]

---

3) 川田剛, 租稅法入門, 大藏財務協會, 2007, p.6.

4) 정영화・김세진, 공적자금관리법제의 투명성 확보를 위한 개선방안, 한국법제연구원, p.17.

Ⅱ. 금융구조조정과 정부의 역할

1. 금융위기의 발생과 정부의 대응

금융위기가 발생하였을 때 금융시스템이 붕괴되지 않도록 하는 것은 정부정책의 중요한 목표가 된다. 금융시스템의 불안은 국민경제 전체로 이어질 가능성이 있기 때문이다. 금융구조조정은 재정개혁이나 기업구조조정과는 별도로 진행될 수 없으며, 기업부문의 자금 불균형을 해소하지 않고 금융부문의 자본확충만 단행한다면 기업의 부실이 다시 금융부문으로 전가되어 또 다른 금융위기를 초래할 수 있다.

만약 금융부문의 부실을 자체적으로 흡수하고도 여전히 건전성과 안정성을 유지할 수 있다면 별다른 문제가 발생하지 않을 것이다. 그러나 금융부문은 자금의 중개를 담당하는 부분이지 자금의 순공급을 담당하는 부문이 아니므로 이러한 부담을 감당하기 어렵고 만일 그 부담을 지게 되면 결과적으로 금융기관이 부실해 지고 나아가 금융시스템 전체가 취약해 질 수 있다. 또한 금융부분은 계속된 부실을 자본이 잠식된 상황이므로 역시 그 부담능력이 빈약할 것이다. 물론 금융기관의 주주, 경영자, 직원, 채권자에게 비용을 부담시킬 수도 있으나 필요한 비용의 극히 일부를 부담하는데 그치는 경우가 많다. 따라서 금융부문의 전가된 손실은 종국적으로 경제 내의 다른 부문이 어떤 방식으로든 감당할 수밖에 없다.

그렇다면 경제주체 중 어느 부분이 감당하는 것이 적당할 것인가? 예컨대 금융기관이 부실의 원인이 기업부문에 있다면 금융부실의 부담을 기업부문이 다시 떠맡는 것은 쉽지 않다. 기업에 부담시키는 방법은 기존 대출자에 대한 대출금리를 인상하는 방법인데 이러한 상태가 지속되면 건전한 기업마저도 도산될 수밖에 없을 것이기 때문이다.[5)]

5) 전선애, 금융구조조정과 재정비용, 예금보험공사, 2002.

가계부문에 부담을 전가시키는 것도 제도적 혹은 정치적인 이유로 불가능하다고 판단된다. 가계에 비용을 부담시키는 방법의 하나로서 금융기관을 폐쇄하고 금융기관에 예치한 가계의 예금을 지불하지 않거나 일부만 지불하는 것이다. 그러나 이것은 예금보험제도가 존재하는 경우에는 불가능하며, 설사 가능하다 하더라도 정치적으로 매우 부담스러운 일이 될 것이다. 또 해외부문에서의 금융위기는 흔히 통화위기에 연계되어 일어나며, 이 경우 해외부문으로부터의 자금조달은 전보다 더욱 힘들어지게 된다.

한편, 가계부문이 은행시스템에 대해 신뢰를 상실하여 자본도피를 단행할 경우, 국내저축은 감소하고 국제수지는 악화되어 국내성장은 더욱 하락하고 기업과 은행의 손실은 더욱 커질 것이다. 이 경우 정부는 자본도피를 막기 위해 금리를 인상하거나 은행시스템의 자본재확충을 위해 금융시스템을 안정시킬 수 있다. 만일 은행의 파산이 허용되고 손실을 예금자에게 전가시키는 것이 가능한 경우라면 시장원리에 따라 해결책이 마련될 수도 있을 것이다. 그러나 이것은 국내 저축을 더욱 감소시키고 자본도피를 초래하는 등 은행시스템으로부터의 자금이탈을 촉진시키는 결과를 초래할 수 있다.

결과적으로 정부는 은행시스템에 대한 보증이나 채권발행을 통하여 은행의 손실을 흡수하여야 하고, 이러한 손실은 사실상 준재정적자(quasi-fiscal deficit)가 된다. 이러한 적자분을 해소하기 위해 차입할 수 있으며, 국내나 해외로부터의 차입이 불가능한 경우 세금인상이나 통화공급의 확대를 통해 해결할 수밖에 없다.

정부는 늘어난 국내부채를 상환하기 위하여 자금조달이 필요한데 이상의 상황을 고려하면 금융부문으로 전가된 부실을 해결할 자금을 공급하는 주체로서는 정부이외의 대안이 없는 경우가 많다. 또한 금융위기의 해결과 흑자기조를 유지하여 왔거나 국민총생산 대비 정부부채의 비율이 낮고 물가가 안정되어 있는 상황에서는 통화정책의 효력

이 약화되거나 왜곡되는 반면 재정정책의 역할이 상대적으로 커지기 때문이다. 금융위기시에는 금융시장이 제대로 기능하지 못하여 통화량, 통화승수, 현금비율 등 각종 통화정책 관련 지표와 수단도 왜곡된다. 이러한 상황에서는 통화정책의 효과가 약화될 뿐만 아니라 그 효과를 예측하기가 어렵게 된다. 따라서 금융위기에 대한 대응과 구조조정뿐만 아니라 경기조절 등 거시경제 정책 목표의 달성을 위한 수단으로도 재정정책의 중요성이 강조되지 않을 수 없다.

다만, 정부의 개입을 통한 금융구조조정은 순자산을 정부로부터 은행의 이해관계자인 지원당사자에게로 이전시키는 부(富)의 효과가 있고 또한 시장실패의 위험이 가장되었듯이 정부의 개입능력도 과장되었을 수 있으므로, 정부가 적극 개입하기 위해서는 그 개입의 효과가 개입하지 않았을 때의 효과보다 크다는 것이 증명되어야 할 것이다.

2. 정부개입을 통한 자금지원의 기본 전략

정부의 개입을 통한 금융구조조정을 함에 있어 자금지원의 기본전략은 시장 중심으로 개방화되고, 경쟁력 있고, 안정적으로 운영되는 금융구조를 건설하는 것이어야 한다. 또, 정부의 자금지원전략은 다른 모든 조건이 동일한 경우 비용이 가장 적게 소요되는 전략이어야 한다. 비용 최소화의 전략은 부실은행의 이해관계자인 예금자, 채권자, 주주, 경영진 및 종업원에게 비용을 분담시키고 청산하는 것인데 이를 통해 금융시장의 유인 구조를 선진화시킬 수 있다. 여기서 '비용'은 회계적 의미보다는 경제적 의미로 해석하여야 한다. 그래야만 집행의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 또 최소비용의 원칙은 정부의 자금지원 전략 중 가장 중요한 원칙이다. 왜냐하면 공평한 손실부담과 투명성[6]·객관성의 원칙 등은 공적자금을 가장 효율적으로 사용함으로써 궁극

6) 또 투명화의 원칙은 재정 규율(fiscal discipline), 자기책임의 원칙, 효율적인 지배구조 확립 등 자금지원을 위한 제 원칙의 기초가 된다.

적으로 국민의 부담을 최소화하기 위한 필요조건이기 때문이다. 그리고 최소비용의 원칙에서 '최소'는 투입규모의 최소화가 아니라 재정부담의 최소화로 이해되어져야 한다.

Ⅲ. 우리나라의 공적 자금을 이용한 금융구조조정

1. 금융위기와 대응

가. 금융위기의 원인

1997년 말 발생한 금융위기의 원인은 기업부문, 금융부문, 정부의 대응부문 등으로 나누어 설명할 수 있다. 먼저 기업부문에서는 기업의 경쟁력 약화와 취약한 재무구조가 금융위기의 원인이 되었다. 정부주도의 경제성장 과정에서 기업들은 대마불사(大馬不死)의 인식하에 수익성을 고려하지 않고 차입에 의한 과잉투자를 지속하였다. 또, 고비용, 저효율 산업기조에다 기술축적의 미흡으로 해외여건의 변화에 신축적으로 대응할 수 없어 환율 등 외부여건 변화에 취약하였다.

다음으로는 금융부문에서는 금융기관의 부실누적과 느슨한 여신관리를 금융 위기의 원인으로 꼽을 수 있다. 경제개발 과정에서 금융기관들은 금융의 본질적 기능인 사업성 심사를 통해 효율적으로 자원을 배분하기보다는 정부가 제시하는 방향에 따라 자금을 공급하는 신용배급기관의 역할을 담당하였으며, 그 대신 정부로부터 각종 보호를 받으면서 '금융기관은 퇴출당하지 않는다'는 도덕적 해이 현상이 보편화되었던 것이 위기를 자초한 주요한 원인이다.

끝으로 정부의 대응 측면에서는 대외균형을 이루기 위한 적기대응의 미흡과 개혁의 부진 등이 원인이 된다. 우리 경제의 견실성에 대한 과신으로 경상수지 적자 누적의 심각성을 인식하지 못하였으며, 자본

자유화 확대, 금융기관의 단기외채 비중 증가 등으로 국제 금융위기 발생시 유동성경색을 초래할 가능성이 커졌음에도 불구하고 이러한 여건변화에 대비해 적절한 대응방안을 강구하지 못하였다. 또한 금융의 자율화·개방화 과정에서 건전성감독을 소홀히 하였으며, 이해관계 집단 간의 이해상충 등으로 정부조직 개편, 규제완화 정책, 금융개혁, 노동시장 개혁 등을 제대로 추진하지 못하였다.

나. 정부의 금융위기 대응방안과 금융구조조정 전략

1997년 말 발생한 금융위기에 대하여 정부가 가장 먼저 해야 할 일은 가장 먼저 금융시장에서 신뢰감을 회복하여 시장을 안정시키는 것이고 둘째는 실물부문에서 경기회복을 위한 기초를 다시 세우는 일이었다. 이를 해결하기 위하여 정부는 다음의 3가지에 주안점을 두고 정책을 실행하였다. 그것은 바로 거시정책의 조정, 금융부문과 기업부분의 구조조정, IMF에 긴급지원 요청 등이다. 구조조정 정책에는 구조조정으로 인한 사회적 혼란과 충격을 줄이기 위한 사회안전망의 확대를 포함하고 있다. 이 중에서 정부의 공적자금 지원은 금융과 기업의 구조조정과 사회안전망의 확대를 위하여 지원된 것이다.[7)]

1) 대응방안

정부는 우선 금융구조조정체계를 정비하였다. 각 금융권별로 분화되어 있던 금융감독체계를 금융감독위원회 및 금융감독원으로 통합·일원화하고 분산된 예금보험기능을 예금보험공사로 통합함으로써 금융구조조정 체제를 정비하였다. 또 급증하는 금융기관의 부실채권을 신속하게 처리하기 위하여 부실채권정리 전담기구인 자산관리공사를 설립하고 3년간의 한시적인 조치로서 예금원리금 전액보호조치를 취하였으며, 적기시정조치제도를 도입하는 등 관련 금융제도를 정비하였다.

7) 안종수 외, □□공적자금의 쟁점과 대안□□, 강릉대학교, 2006, p.4.

다음으로, 금융구조조정을 위해서는 단기간에 막대한 자금이 소요됨에 따라 불가피하게 공적자금을 조성하여 신속한 금융구조조정을 지원하였다.

또, 회생이 불가능할 것으로 판단되는 금융기관의 경우 다른 금융기관으로의 계약이전이나 예금대지급 등을 통해 과감하게 시장에서 퇴출시키고 회생이 가능한 경우에는 출자 등의 자금지원을 통해 경영정상화를 도모함으로써 신속하고 과감한 구조조정을 추진하였다.

2) 금융구조조정 전략

(1) 금융부문의 구조조정

정부의 금융부문의 구조조정을 위한 전략과 실행은 다음과 같다.

금융시장의 안정을 조속히 회복시키기 위한 긴급조치로 유동성자금 지급, 예금자 보호를 위한 예금보험제도의 실행, 영업이 악화된 금융기관에 대한 정부의 개입을 허용하였다. 또, 금융기관의 수익성을 제고하기 위한 조치로 독자적인 생존이 어려운 금융기관에 대한 정부개입, 은행 부실자산의 매입과 자본 확충을 강조하였다. 아울러 금융제도를 선진화하기 위해 국제기준에 맞는 규정과 감독기능의 강화하고자 하였다.

(2) 기업부문의 구조조정

외환위기에서 기업의 구조조정도 정부가 해결해 나가야 할 우선대상 부문이었다. 주요목표는 기업부문의 경쟁력을 회복시키고 또한 금융위기를 유발시킨 기업의 취약한 구조를 개선시키는데 있었다. 종전의 정부개입과 달리 기업의 구조조정에 있어서 정부의 역할을 제한하고, 반면에 투자자와 채권자들이 기업을 모니터하고 시장의 논리가 기업의 구조조정에 적용될 수 있는 환경을 만드는데 중점을 두었다. 그러나 작금에 기업이 당면한 문제의 규모의 범위가 워낙 크고 광범위

해서 실제적인 정부의 역할은 피할 수 없었다. 기업구조조정을 위한 정부의 전략은 3가지로 구성되어 있다.

첫째는 기업 경쟁력의 향상이다. 개혁의 초점은 경쟁을 촉진시키기 위해서 외국자본의 국내투자에 대한 규제를 철폐하고, 시장에서의 공정한 거래를 위해서 공정거래위원회의 역할을 강화하는 것을 골자로 한다.

둘째는 기업지배구조의 개선이다. 기업의 지배구조를 개선하기 위한 조치들은 투자자의 권리를 강화하는 것, 기업의 회계처리의 투명성 확보, 경영자와 대주주의 책임을 요구하는 것, 기업 파산절차의 효율성을 높이는 내용들을 포함하고 있다.

셋째는 자본구조와 이익률의 향상이다. 정부의 개혁조치에는 기업의 부채비율을 줄이고, 자본조달의 구조를 개선하고, 출자기업에 대한 상호보증을 금지하는 내용을 포함하고 있다. 정부가 기업의 구조조정을 다루는데 있어서, 기업의 규모, 문제의 심각성, 이용 가능한 재정적 옵션을 고려하여 유연하게 대처하는 정책을 취하고 있다.

(3) 사회 안정망의 확대

정부의 사회 안전망 확대를 위한 노력은 일자리를 잃은 실업자들의 재고용을 촉진시키기 위한 지원 및, 사회 안정망의 대상이 되는 인력에 대한 최소한의 임금 지급 등 두 가지로 요약된다.

2. 공적자금 조성 및 지원

가. 제1차 공적자금의 지원

1997년 말 외환위기가 발생하면서 외환유동성 위기에 직면한 금융, 기업 등의 구조조정이 시급하여졌고, 이를 위해 제1차로 64조원의 공적자금이 조성되었다. 예금보험기금은 14개 종금사 정리 등 퇴출금융

기관의 예금대지급, 5개 은행 퇴출과정에서의 출연, 회생 가능한 은행의 정상화를 위한 출자 등을 위해 지원되었고, 부실채권정리기금은 전체 금융기관의 건전성 제고를 위해 부실채권을 매입하는 데 사용되었다.

또한 전액 사용된 64조원과 함께 회수된 자금 약 25조3천억원 중 약 18조3천억원을 재사용하였는데 이를 지원방식별로 보면 출자에 24조원, 예금대지급 등에 24조원, 자산매입 등에 4조원을 사용하고, 부실채권매입에 30조원(회수재원 재활용분 포함)을 사용하였다. 이 시기는 외환위기에의 대응 및 금융구조조정의 본격적 추진 등으로 급박하게 진행되었던 금융구조조정에 필요한 자금 소요에 대응하여 공적자금이 지원되었던 시기였다.

나. 제2차 공적자금지원

1999년 하반기 대우계열사의 부도로 인한 손실이 2000년부터 금융기관에 영향을 미치고 2000년 말 기준으로 본격적으로 도입 예정이었던 신자산 건전성분류기준(FLC: forward looking criteria)에 따른 잠재부실증가가 우려되면서 제2단계 금융구조조정 추진의 필요성이 대두되었다. 이에 40조원의 공적자금이 다시 조성되어 6개 구조조정대상 은행 및 서울보증보험, 한투·대투, 수협, 농협 등의 경영정상화를 위한 출자, 보험사 및 금고, 신협 등의 추가 구조조정에 따른 예금대지급 등에 사용되었다.

2000년 10월에 조성된 공적자금의 총규모는 118조원에 (2000년 GDP의 22%) 이른다. 공적자금의 투입은 두 공적기관을 통해 이루어 졌다. 예금보험공사(KDIC)는 금융기관의 자본손실 확충과 손실보존, 예금자 예금보호 등을 담당하였고, 자산관리공사(KAMCO)는 부실자산의 구입을 담당하였다. 국회는 금융부문의 구조조정을 위해서 104조원에 달하는 정부보증 채권의 발행을 2차에 걸쳐서 승인하였다. 그 외에도 공

적자금은 재정부문에서 30조원, 외국기관으로부터의 차입과 자산스왑(swaps)을 통해서 추가로 지원되었는데, 이중에서 약 33%가 정부부담의 부채로 구성되어 있다. 이 기간 동안에 회수된 24조원의 공적자금도 추가로 투입되었다.

1997년 말 이후 2007년 12월 말까지의 공적자금지원액은 총 168.5조원이다. 2001년까지 집중적으로 투입(155.3조원)되었던 공적자금은 2002년 이후 그 투입규모가 계속 줄어들고 있다. 특히, 2002년 12월 26일 예금자보호법이 개정되어 공적자금은 2002년 말 이전에 보험사고가 발생하거나 부실금융기관으로 결정 또는 인정된 경우에 한해서 지원토록 하고 있다.

공적자금의 재원을 보면 국회의 지급보증 동의를 받아 조성한 104조원의 채권발행자금, 기지원한 공적자금을 회수한 자금, 공공차관이나 국유재산 등에서 조달한 공공자금, 그리고 금융기관 차입금이나 일반 예금보험료 수입 등을 통하여 조달한 기타자금으로 구분된다.

또 지원방식별로는 출자 63.5조 원(37.6%), 출연 18.6조 원(10.6%), 예금대지급 30.3조 원(18.2%), 부실채권의 매입 38.6조 원(24.3%), 기타 자산매입 등으로 17.4조 원(9.3%)을 지원하였다.[8)]

<표 2-1> 공적자금의 성질별 지원 현황

(단위: 조원)

구 분	출 자	출 연	예금대지급	자산매입	부실채권매입	계
채권발행	42.2	15.2	20.0	4.2	20.5	102.1
회수자금	7.9	3.2	7.4	6.7	17.1	42.3
공공자금	13.4	-	-	6.4	-	20.8
기타자금	0.03	0.2	2.9	0.1	1.1	4.2
계	63.5	18.6	30.3	17.4	38.6	168.8

* 출처: 금융위원회, 공적자금관리백서, 2008.8

8) 금융위원회, 공적자금관리백서, 2008.8, p.191.

지원 대상 금융권별로는 은행권이 전체의 53.7%인 86.3조원으로 가장 많고 종금사는 21.7조원(13.5%), 증권·투신사는 16.2조원(10.0%), 보험사 20.7조원(12.8%)의 순이다.

지원주체별로는 예금보험공사를 통한 지원이 전체의 63.8%인 102.4조원, 자산관리공사를 통한 지원이 24.3%인 39.1조원, 정부 및 한국은행을 통한 지원이 11.8%인 19조원이다. 그 중 금융기관 출자에 60.3조원, 출연에 17.0조원, 예금대지급에 29.2조원, 자산매입에 14.9조원, 부실채권매입에 39.1조원을 사용하였다. 이들 지원자금은 예금보험기금의 채권발행, 차입, 부보금융기관으로부터의 출연금 및 보험료 징수, 공적자금의 회수자금 등을 통하여 조달되어 왔지만 사실상 지원자금의 대부분이 정부보증인 예금보험기금의 채권의 발행을 통해 조달되었다.

<표 2-2> 공적자금의 기관별 지원 현황

(단위: 조원)

기 관	출 자	출 연	예금대지급	자산매입	부실채권매입	계
예금보험공사	50.8	18.6	30.3	11.0	-	110.7
자산관리공사	-	-	-	-	38.6	38.6
정 부	11.8	-	-	6.4	-	18.2
한국은행	0.9	-	-	-	-	0.9
계	63.5	18.6	30.3	17.4	38.6	168.5

* 출처: 금융위원회, 공적자금관리백서, 2008.8

예보채는 1998년 1월3일 첫 번째 발행을 시작으로 2001년 6월까지 66.6조원이 발행되었는데 발행시기가 공적자금조성 기간에 따라 두 단계로 분리되어 있다. 첫째 단계는 제1차 공적자금 조성을 위한 기간으로 약 43조원의 예보채가 1999년말 까지 발행되었다. 그 이후 2000년 11월까지 예금보험기금 채권이 발행되지 않다가 제2차 공적자금

40조원에 대한 국회동의가 이루어진 2000년 12월 이후 2000년 6월말까지 약 23조원의 예보채가 신규 발행되었다.

발행된 예보채의 성격을 보면, 예보채는 만기까지 고정금리를 지급하는 고정금리부 채권뿐만 아니라 시장실세금리를 반영하여 이표가 변동하는 변동금리부 채권으로도 발행되었다. 특히 금융시장 불안으로 금리 상승이 우려되었던 1차 공적자금 조성기에는 발행된 43조원의 예보채 중 67.4%인 29조원이 변동금리부 채권으로 발행되었다. 그러나 금리하락기인 제2차 공적자금 조성기에는 총 발행액 23조 원 중 변동금리부 채권이 차지한 비중은 1.7%에 불과하였다. 변동금리부 채권은 부실금융기관의 현물지원을 위해 사모 형태로 발행되었는데 이에 반하여 고정금리부 채권은 공모의 형태로 시장에서 공개 입찰하여 발행되었다.

3. 공적자금 투입과 관련한 문제점

가. 금융부문의 구조조정을 위해서 공적자금의 투입은 어쩔 수 없는 선택이었나?

다음과 같은 이유로 공적자금의 투입은 필수적인 선택이었다고 판단된다. 첫째, 역사적으로 금융시장에 정부의 개입은 정부지원에 대한 기대심리가 작용하게 된다. 그래서 문제가 발생했을 때 공적자금의 투입은 문제해결에 긍정적으로 작용한다. 정부가 예금자들의 손실을 수수방관하지 않을 것이라는 것이 기대되기 때문이다. 둘째로, 상업은행의 소유구조는 기관투자자, 소액주주로 구성되어 있어 정부를 제외한 누구도 금융부문의 위기 시 자본을 충당할 수 있는 위치에 있지 않다. 셋째로, 금융부문의 문제의 크기가 회계의 비투명성, 불안한 개인투자자의 자금회수 등으로 불투명하고, 문제가 악화되는 추세일 때 정부의 지급보증이 없이 투자자들로부터 자금을 조달받기에는 역부족

일 정도로 규모가 커지게 되기 때문이다.

나. 공적자금의 추가 조성이 불가피한 일이었는가?

IMF 구제금융 하에서 금융산업의 구조조정은 은행권에 치우쳐 있어서 비은행기관의 구조조정과 규제에 관해서는 간과되었다. 그 결과로 제1차 공적자금은 은행권과 종금사의 구조조정을 위해서 지원되었고, 강화된 규제도 이들 금융기관에 국한되었다. 이러한 조치는 대규모 금융부실이 은행권에서 시작되고, 외국투자자들의 자금이탈이 발생하기 시작한 것도 은행권이라는 점에서 당연한 것처럼 보인다. 그러나 비은행기관인 투자신탁, 상호금융, 보험회사의 부실 정도도 매우 심각한 수준에 있었다. IMF 하에서 1998년부터 본격적으로 구조조정이 이루어지기 시작했을 때 이들 비은행기관들은 규제와 구조조정의 대상에서 제외되었다. 감독기관들은 비은행기관들에 대한 규제와 관리의 소홀은 이들 기관을 통한 비정상적인 자금의 흐름을 증폭시켰다.

비은행기관들의 비대칭적 규제완화는 단기적인 경기부양 효과를 가져왔다. 은행기관들을 통한 자금조달이 어려운 속에서 기업들에 자금을 공급받을 수 있는 활로로 작용하였다. 몇몇 재벌기업들은 외환위기 속에서도 이들 기관들을 통한 자금공급으로 투자를 공격적으로 확대해 나갔다. 단기적으로 1998년에서 1999년 사이에 경제가 일시적으로 회복되는 모습을 보이기도 하였다.

그러나 장기적으로 긍정적인 면 보다는 부정적인 면이 더 강하게 작용하였다. 1998년에 시작된 금융산업의 구조조정은 자금의 흐름을 규제가 강화된 은행권으로부터 규제를 받지 않았던 비은행권으로 바꾸는 결과를 가져왔지 금융산업의 전체적인 위험의 정도를 개선하는데 도움을 주지 못했다.

투자신탁 부문의 급격한 성장은 부실기업은 자금공급처로 작용하였으며, 은행부문의 부실자산의 규모를 증가시키는데 공헌하였다. 일부

부실기업의 투자확장과 투자신탁회사의 부도가 현실화되면서 자본시장은 또 다시 붕괴하였고, 잠시 회복세를 보이던 경제는 경기침체로 이어지게 되었다.

투자신탁회사의 자산 총액은 1998년 1월에서 1999년 6월 사이에 84조원에서 255조원로 세배나 증가하였다. 투자신탁(ITC)의 급격한 증가는 2가지 요소를 반영한다. 첫째로, 1998년 초부터 시작된 이자율의 급격한 하락은 ITC에 의해 1997년 말에서 1998년 초에 조성된 기금에 자본수익을 발생시켰다. 둘째로, 발생한 자본수익은 과거에 조성된 기금에서 고수익-고위험 채권을 포함하고 있는 새로운 기금으로 이전시키는데 사용하였다.[9)]

다. 공적자금 지원 시 원칙에 맞지 않는 지원은 있었는가?

공적자금지원의 판단기준에 있어서 중요한 원칙은 최소비용의 원칙, 손실부담원칙 등이다. 최소비용원칙의 기본개념은 공적자금의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금이 지원되어야 한다는 것이다. 손실분담의 원칙은 공적자금을 지원할 경우 주주와 경영진, 종업원 등 부실에 책임이 있는 이해관계자간의 공평한 손실분담을 전제로 한다.

공적자금 손실을 야기한 부실책임자가 손실을 부담하는 것이 형평성, 공정성 차원에서 가장 바람직하다. 그러나 현실적으로 부실책임자가 퇴출되었거나 생존한 부실기업의 주주가 바뀐 경우에 부실책임론에 근거한 손실분담의 책임이 모호해 진다. 이런 경우에 국민 경제적 관점에서 공적자금 수혜자에게 부담이 귀착되는데 어느 정도가 부작용을 야기 시키지 않을 정도인지를 판단하는 것이 어렵다.

또한 최소비용의 원칙을 적용하는 데도 기술적인 어려움이 존재한다. 예를 들면, 예금보험공사에서 발행한 예보채의 이자는 재정을 통

9) David T. Coe & Se-Jik Kim, *Korean Crisis and Recovery*, 2002, pp.75-76.

해 부담하고 있으나 원금상환에 관해서는 원칙이 정해져 있지 않다. 이런 상황에서 예보채의 차환발행 시 어떤 전략이 최적인가에 대해서 학자들 간에 의견이 분분하다.

라. 공적자금의 사용이 모럴해저드(moral hazard)를 막을 수 있도록 엄격한 기준을 정하였는가?

자산관리공사가 1997년 하반기에서 1998년 초에 사들인 초기 부실자산의 구입에는 적용하지 못했지만, 그 후로는 부실자산의 구입에 대한 강화조건이 적용되었다. 이외에도 공적자금의 투입된 금융기관들에는 도덕적 해이를 막기 위해서 주주들의 주식에 대한 소각이 있었다. 2000년 말에 4개 소형 상업은행의 주식은 전액 소각되었다.

그러나 기업의 구조조정을 위한 공적자금의 지원에는 모럴해저드의 징후가 많이 나타나고 있다. 1999년에 대우그룹의 파산은 기존의 회계관행이 비정상적 분식회계처리를 가능하게 하였고, 기업의 구조조정의 지연이 문제를 더욱 심각하게 한 좋은 예이다. 당시에 대우는 삼성에 이어 2번째로 큰 재벌이었으며, 전체 수출에서 차지하는 비중이 약 10%를 차지하였다. 대우의 파산은 한국의 역사에서 파산한 가장 큰 기업이 되었고, 부채규모나 사업의 범위에서 유래가 없는 대사건이었다. 다른 재벌들처럼 대우그룹은 현금유입의 급감, 부채의 급증에도 자산매각과 장래성 없는 사업의 포기대신에 사업을 확장하고 외부차입을 증가시켜 나갔다. 그 결과로 자산에 대한 부채비율은 1997년 말 474%에서 1998년 말에 527%로 증가하여, 1999년 7월에 대우는 현재의 재무구조를 더 이상 유지할 수 없게 되었다. 이에 정부는 대우의 파산으로 인한 파장을 최소화하기 위해서 채권단에 대우의 단기부채에 대해 상환연장과 대우의 구조조정을 요청하게 이르렀다. 채권은행단은 대우그룹의 12개 자회사들을 대상으로 일부 부채는 출연, 출자, 부채조정, 추가지원 등의 워크아웃(workout) 프로그램을 통해 대우의 구조

조정에 들어가게 되었다.

마. 사회 안정망의 확대를 위한 자금지원에서는 모럴해저드 문제가 더욱 심각하게 나타나고 있다. 예를 들면 실업자의 직장복귀를 촉진하기 위해서 지원된 자금들이 도리어 장기적 실업수당의 수혜대상자만 늘려놓지 않았는가?

바. 예보채 발행을 통해 자금을 조성할 때 생기는 문제점들은 어떤 것이 있는가?

우리나라의 예금보험제도는 외환위기로 인해 대규모 금융부실이 발생함에 따라 부실금융기관의 정리, 회수, 자금지원 등 구조조정기구로서의 역할을 하고 있다.

구조조정에 소요되는 자금은 예보채를 발행하여 조달하고 있다. 예보채 발행으로 인한 민간부문의 구축효과(crowding-out effect) 현상은 없었는가?

한 연구에 따르면 그동안 금융구조조정을 위해 예금보험기금 채권이 집중적으로 발행된 결과 2001년 6월말 현재 예보채 발행 잔액을 약 67조원으로서 이는 국채 발행 잔액의 90%를 넘는 수준에 해당한다고 한다.[10] 향후 예보채 발행액의 상대적 크기 및 그 결과로 나타날 만기 집중문제가 발생하는데, 만기도래액을 어떻게 분산해서 채권시장 전체에 미치는 파급효과를 어떻게 줄이느냐가 관건이다.

사모로 발행된 변동금리부 예보채는 주로 1차 공적자금 조성기에 발행되었기 때문에 만기는 2002년과 2003년에 집중되어 있다. 이들 사모 채권의 차환발행은 시장상황과 관계없이 지원기관과의 협의를 통해 쉽게 해결되었다. 공모발행예보채의 만기도래액은 2004년 이후 차환발행의 문제가 심각해 질 것으로 보여 지는데, 2004년에 약 7.4조원, 2006년에 약 11조원에 다다른다.

10) 이창용・차백인, “금융환경 변화와 예금보험공사의 과제 : 예보채 차환발행 문제를 중심으로” 금융학회지 Vol. 7-2, 한국금융학회, 2002.

예보채의 만기집중문제는 국고채 및 회사채의 만기도래액을 함께 고려할 경우 보다 확실해진다. 우리나라 채권시장은 외환위기 이후 회사채의 규모가 급격히 증대되어 회사채의 만기시점에 따라 자금 경색 현상이 반복되는 악순환을 겪고 있다. 투자자들의 안전자산 선호경향이 크게 증가한 상황에서 국채와 예보채의 차환발행이 회사채 만기집중 시기와 중첩된다면 기업의 자금난은 악화될 수밖에 없다.

4. 공적자금 투입의 성과

공적자금의 투입으로 인한 3년간 구조개혁의 성과는 복합적이다.

가. 각 부문별 투입의 성과

1) 금융부문

구조개혁의 결과로 금융부문의 건전성은 급격하게 개선되었다. 금융기관의 수도 많이 줄었고, 종금사같은 경우 그 중요성이 크게 줄어들었다. 구조조정의 결과로 살아남은 금융기관들의 재무구조와 영업이 많이 좋아졌다. 금융기관의 소유구조에 많은 변화가 있었는데, 그 중에서 외국자본의 지분이 높아진 것이 두드러진다.

은행의 자본비율은 대부분의 은행에서 최소한의 적정수준을 넘어서 초과수준에 있다. 은행이 보유한 위험자산 대비 자본은 인수, 합병, 청산, 자본충당으로 1997년말에 7%에서 2000년 중반에 10.8 %에 다다랐다. 구조조정은 금융부문의 대규모 인수, 합병으로 이어졌다. 정부가 큰 지분을 차지한 은행들로 금융지주회사가 만들어져서 초대형은행이 탄생하게 되었다. 정부는 이외에도 은행 보유주식을 매각하는 조치들을 취하기 시작하였다. 정부가 소유한 제일은행의 지분 51%를 외국금융회사에 매각하는 것으로부터 독일은행의 협력을 받아서 서울은행의 민영화를 추진하였다.

상업은행의 업무영역에서 중요한 구조조정들이 이루어 졌다. 전체 고용인력 중에서 3분지 1에 해당하는 인력의 삭감이 있었으며, 지점 폐쇄, 봉급삭감 등이 그것이다. 공적자금의 지원을 받는 은행들은 최소한의 자산수익률, 자본수익률을 정하고, 은행의 실적이 이 조건을 맞추도록 되었다. 구조조정은 기존의 경영방침에 많은 변화를 주었다. 은행영업에서 이익률의 중요성이 자산의 규모보다 강조되기 시작하였으며, 경영에서 위험관리시스템의 활용이 본격화 되었다.[11]

예금보험제도가 2001년 1월부터 시작되었으며, 보험제도의 시작은 금융부문의 구조조정을 가속화시키고 은행의 도덕적 해이(moral hazard)를 줄이는데 큰 전환점이 되었다. 예금보험은 예금자당 5천만 원 한도 내인데, 보험대상 범위는 2000년 8월에 모든 예금총액의 40%, 예금자 전체의 95%가 포함되었다. 기업의 무이자 당좌예금은 2003년 말 까지 전액 보험대상에 포함되었는데, 기업의 당좌예금은 성격상 지속적인 영업을 유지하기 위한 자금으로 예금보험제도로 인한 기업의 영업, 고용인 등에 미치는 영향을 최소화하기 위한 조치였다.

비은행부문에서 종금사들의 중요성이 심각하게 감소하였다. 외환위기 전에 30개의 종금사가 현재는 4개의 종금사만이 영업 중이다. 종금사들의 특수한 영역이 존재하겠지만 그 역할을 매우 제한적이 되었다. 추가로, 많은 소규모 저축은행들이 청산되었고, 잔존한 금융기관들은 구조적 취약성에서 벗어나 있다. 투자신탁회사들은 중대한 변화를 겪고 있는데, 회계공개, 기업관리의 적용, 채권조성자금의 가격공시 조치들이 투자자들에게 기금관리자의 위험수준과 책임에 관해 보다 많은 정보를 제공하게 하였다.

11) David T. Coe & Se-Jik Kim, op. cit., pp. 64-65.

2) 기업부문

기업의 구조조정에서는 약간의 진척이 있었다. 그러나 문제를 해결하기에는 충분하지 않고, 기업부문에서의 취약성이 아직도 심각한 수준이다. 기업부문의 부채비율은 종전에 비해 많이 낮아졌고, 회계의 투명성과 기업지배도 많이 향상되었다. 외환위기후 경제의 회복은 기업의 자금유입을 증가시켰으며, 시장에서 우량기업과 부실기업을 구분하고 평가하는 능력도 향상되었다. 반면에 기업들의 부채비율은 선진국에 비하면 아직도 높은 수준이고, 매출에 대한 이익률도 낮은 수준이어서 기업의 구조조정이 더 필요한 실정이다. 독자적으로 생존이 어려운 기업들이 계속 건재하면서, 건전한 기업들로 가야할 자금과 인력을 낭비하고 있어 경제의 발목을 잡고 있다.

나. 재벌의 구조조정에 관한 진전

자율적 자본구조 개선 프로그램 하에서 대우를 제외한 4대 재벌그룹(현대, 삼성, LG, SG)들은 자회사의 수를 줄이고 그룹기업간 상호지불보증을 없애는데 진척이 있었다. 4개 재벌그룹들은 190개의 자회사 중 94개를 매각, 합병, 청산하였고 2000년 3월에는 상호지불보증을 없앴다. 또한 정부가 요구하는 자산 대 부채비율 200%를 1999년까지 맞추었다. 자산대 부채비율은 1997년에 470%에서 1999년에 174%로 낮아졌다.

2000년 8월에 금융감독원은 처음으로 16개 재벌그룹의 1999년 연결재무제표를 발표하였다. 기업 연결재무제표의 발간은 한국기업의 회계관행과 투명성에 관한 중요한 진전이었으며, 한국의 회계관행을 국제수준에 맞추는 결과를 가져왔다.[12]

12) David T. Coe & Se-Jik Kim, op. cit., pp. 74-76.

Ⅳ. 금융구조조정과 재정 부담에 관한 외국의 사례

1. 서

금융산업의 본질적 특성상 급격한 경제적 변화에 따른 금융위기는 세계 각국에서 예외 없이 경험해온 일이었다. 금융산업 간의 긴밀한 연관성과 금융산업이 경제전반에 미치는 영향을 고려할 때, 특정 금융산업의 위기는 결국 경제 전체에 심각한 영향을 미치게 되므로 정부는 금융위기에 어떠한 방식으로든 대처하지 않을 수 없게 되는 것이다. 미국, 일본 등 금융위기를 겪은 상당수 국가들은 공적자금을 투입하여 금융위기에 대처하였는데, 이 경우 공적자금의 투입액 중 상당부분은 손실이 불가피하였고, 이 손실의 대부분은 재정에서 부담하였다.

아래에서는 미국과 일본, 우리나라와 유사한 금융위기를 경험했던 북유럽 3개국, 즉 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 금융위기 대처방식에 따른 재정부담의 사례에 대해 살펴보도록 하자.

2. 미 국

미국에서는 1980년대 석유사업 및 부동산 관련 사업등에 과도한 투자를 하였던 남서부지역 소재 저축대부조합(S&L)들이 유가하락 및 부동산경기침체 등으로 인하여 일시에 부실화한 사례가 있다. 당시 미국정부는 1989년 정리신탁공사(RTC; Resolution Trust Corporation)를 설립하여 도산한 S&L을 처리하였다. 미국에서는 1987년 30년 만기 금융공사(FICO; Financial Corporation) 채권 82억달러를 발행하여 이중 75억달러를 연방저축대부보험공사(FSLIC; Federal Savings & Loan Insurance Corporation)에 지원하였고, 1989년에는 300억 달러의 정리기금공사(REF CORP; Resolution Funding Corporation) 채권(만기 30년 또는 40년)을 발

행하여 동 자금을 RTC에 출자하였다.

<표 2-3>에서 보는 바와 같이 저축대부조합(S&L)을 정리하는데 있어 재정지원을 통하여 총 4,263억 달러가 소요되었는데, 그중 손실자금으로 1,321억 달러, 금리부담을 위해 총 2,852억 달러가 소요되었으며, 소송과 관련하여 손해배상금으로 부담한 금액이 90억 달러였다. 민간부분의 부담은 총 636억 달러였으며, 이중 손실자금이 280억 달러, 금리부담이 356억 달러였다. 결국 재정부분과 민간부분을 합친 총 지출(기회상실비용 포함)은 4,899억 달러였으며, 위에서 본바와 같이 재정지출이 총 4,263억 달러이고 이중 금리부담을 제외한 재정지출이 1,321억 달러였으며 이는 1995년 기준 미국 GDP의 약 4% 수준(실질 GDP대비 2.1%)에 이르렀다.

<표 2-3> 부실 S&L 정리를 위한 총비용

(단위: 10억 달러)

	총비용·손실분담		
	총액	재정부담	민간부담
직·간접 총 정리비용	$160.1	$132.1	$28.0
FSLIC(연방저축대부보험공사)	$64.7	$42.7	$22.0
RTC(정리신탁공사)	$87.9	$81.9	$6.0
세금우대(FSLIC지원)	$7.5	$7.5	-
자금조달 비용	$320.8	$285.2	$35.6
FICO(금융공사)채 이자	$23.8	-	$23.8
REFCORP(정리기금공사)채 이자	$88.0	$76.2	$11.8
재정자금 조달비용	$209.0	$209.0	-
영업권소송 관련비용	$9.0	$9.0	-
합 계	$489.9	$426.3	$63.6

자료: GAO, Resolution Trust Corporation's 1995 and 1994 Financial Statements

좀 더 자세히 살펴보면, 연방저축대부보험공사(FSLIC)은 1980년대 초부터 부실 저축대부조합(S&L)을 P&A[13] 방식으로 정리하면서 필요한 자금을 연방저축대부보험공사(FSLIC) 보험기금에서 충당하였다. 1980년에서 1989년까지는 연방저축대부보험공사(FSLIC)에서 부실 저축대부조합(S&L)을 정리하였는데, 1986년부터 기금이 63억 달러의 적자로 전환되었다. 적자상태의 연방저축대부보험공사(FSLIC)의 기금을 보전하는 방안에 대해 당사자부담의 원칙을 유지하여, 1987년 연방주택대출은행(Federal Home Loan Bank: FHLB) 산하에 금융공사(Financing Corporation: FICO)를 설립하고 82억 달러의 FICO채권을 발행(FICO채권 발행한도는 108.25억달러)하여 이중 75억 달러를 지원하였으며, 잔여금액 7억 달러는 금융기관개혁・구제・강화법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act: FIRREA) 제정 이후 FRF(FSLIC Resolution Fund)로 이전하였다. 그러나, 부실규모가 커지자 민간자금만으로 정리비용을 조달하기는 어렵다고 판단하고, 1989년 제정된 금융기관개혁・구제・강화법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act: FIRREA)을 통해 위기로 인한 손실분담원칙은 유지하되 정부가 재정을 통해 대부분의 정리자금을 조달한다는 방침을 결정하였다. 금융기관개혁・구제・강화법에서는 저축대부조합(S&L)의 부실정리를 위하여 FRF(FSLIC Resolution Fund)와 RTC(Resolution Trust Corporation)의 구조조정정리기금을 업무영역에 따라 분리하여 설립하고, 이와는 별도로 부보금융기관의 보험료수입을 적립하는 저축대부조합보험기금(SAIF: Savings Association Insurance Fund)을 연방예금공사(FDIC)내에 설립하였다.

13) 자산・부채인수방식(P&A: Purchase & Assumption)은 부실금융기관의 자산과 부채의 전부 혹은 일부를 다른 금융기관에 인수시키는 정리방식이다. 보험금지급방식(deposit payoff)은 예금대지급후 부실금융기관을 청산하는 방식임. 개방형지원방식(OBA: Open Bank Assistance)은 부실금융기관을 폐쇄하지 않고 자금지원 등을 통해 정상화를 도모하는 정리방식이다.

FIRREA를 제정할 당시까지만 해도 미국정부가 공적자금에 대하여 취한 입장은 금융부실로 인해 발생한 손실을 전액 민간이 부담하고 공적자금의 투입은 절대 하지 않겠다는 것이었다. 하지만 부실 S&L의 정리비용을 금융권, 특히 S&L업계에 부담시키기에는 현실적으로 한계가 있었다.[14] 부실 S&L의 도산으로 인한 피해의 책임을 건전한 S&L에게 함께 보상토록 한다는 것은 부실의 원인과의 직접적인 관련성이 없는 상황에서 장래의 보험료를 내라거나 S&L의 정리에 필요한 자금을 지원하라고 요구하기 힘들었기 때문이다. 하지만 예금보험제도를 채택한 이상 사적 예금보험과 달리 정부가 일종의 재보험자로서 책임이 있기 때문에 보험기금의 부족분을 정부가 재정으로 지원하는 것이 불합리하거나 시혜적인 것은 아니다. 또한 적시에 부실기관의 정리를 하지 못할 경우에 그 피해가 다른 금융에까지 확산될 수 있기 때문에 업계는 물론 국민경제전체가 공적자금투입의 간접수혜를 보았다고도 할 수 있다. 이와 같은 취지에서 미국 정부는 심각한 재정적자에도 불구하고 정부가 부담해야 할 공적자금의 대부분을 처음부터 직접 재정에서 출연하는 적극적인 상환책을 강구하였다. 당시 예산 적자액과 예산적자 목표액이 차이가 생기면 차이만큼을 재량적 예산지출 항목 중에서 자동삭감(sequestration)하는 법이 시행중에 있었다.[15] 이에 따라 재량적 지출로 분류되는 S&L의 정리비용은 재정여건이 허락하는 한도까지는 예산에서 지원하고 나머지는 예산외 방법으로 조달하도록 했다. 이러한 전략은 FIRREA에도 반영되어 보험료율을 인상하고 FHLB이 RTC 기금의 일부를 출연하도록 했다. 보험료를 인상하고 필요에 따라 특별보험료를 징수할 수 있도록 한 것은 앞서 언급한 금융위기의 비용 중 보험기금 재적립 비용을 건전한 S&L이 부담한 것을 의미

14) 1989년 당시 우량 S&L의 순자산 가치는 440억 달러에 불과했기 때문에 업계가 부실기관이 정리비용을 부담할 여건이 되지 못하였다.

15) 1985년 Gramm-Rudman-Hollings Act와 1990년 예산촉진법(Budget Enforcement Act) 등이 재정건전화를 위한 대표적인 입법들이다.

한다. 그리고 S&L이 출자한 FHLB에게도 부실금융기관 자산과 부채의 차액과 자금조달비용 중의 일부를 부담하도록 했다. 이 같은 조치는 FHLBB의 규제유예와 FHLB의 도덕적 해이에 대하여 책임을 물은 것으로 이해된다. 한편 민간부문에서도 손실을 분담토록 하였지만 총정리비용에서 민간이 부담한 액수가 얼마인지는 정확히 파악하기 어렵다. FIRREA는 RTC 정리자금 500억 달러 중 민간이 1/4를 부담하고 정부가 3/4를 부담하도록 요구했으나, 투입원금기준으로 보면 그 실현가능성은 낮았다고 볼 수 있다. RTC에 따르면 RTC의 89～95년 총 정리자금 2,273억 달러 중 913억 달러(40%)가 납세자의 몫이었고 민간이 1,360억 달러(60%)를 부담했다. 그런데 이 수치는 파산재단이 회수한 자금 1,231억 달러를 민간부담에 포함한 것이기 때문에 실제보다 민간부담을 과대평가한 측면이 있으며 파산재단의 회수액을 위기 관련 정리비용으로 간주하기에도 무리가 있다. FIRREA에서 승인한 501억 달러 중 재정이 188억 달러, REFCORP채권이 301억 달러, FHLB에서 12억 달러를 투입하고 501억 달러와는 별개로 보험료율 인상했다. 501억 달러에 한정시켜 보면 명목상으로는 재정이 38%, 민간이 62%를 부담한 것처럼 보이나 REFCORP채권 301억달러중 253억달러를 재정에서 매입했기 때문에 실제 재정이 부담한 것은 88%로고 평가된다. 또한 RTC의 실제 투입자금을 879억 달러라고 보았을 때는 재정부담은 총 819억 달러이며 이중 출연을 통한 직접적인 재정지출이 566억 달러, REFCORP채권의 매입금이 253억 달러라고 보고 있다. 민간부담은 879억 달러 중 60억 달러(6.8%)인데 이중에는 FHLB의 출연금 12억 달러, REFCORP 채권의 소화를 위한 FHLB와 SAIF가 매입한 48억 달러가 포함되어 있다. 이처럼 공적자금을 조기에 재정 비용화하는 것은 여러 면에서 비용효율적인 것이었지만 재정부담이 특정 년도에 집중되는 것을 방지하기 위해 재정에서 직접 출연한 993억 달러를 1989～1995년의 기간동안 적절히 분산해서 지원했다. 마지막으로 정부는

지급보증을 통한 공적자금 투입을 최소화했다. 투입원금에 대해 정부가 지급을 보증한 경우는 없었으며 REFCORP 채권의 이자에 대해서만 정부 보증이 이루어 졌다. 이는 우리나라와 일본, 그리고 북유럽 3국과는 다른 공적자금 지원방식이라고 할 수 있다.[16]

이상에서 보면 미국의 경우 재정적자가 GDP의 3～5%에 달할 만큼 심각한 상황에서도 공적자금의 대부분을 조기에 정부 재정에서 부담하는 등 정부가 적극적으로 개입하여 위기관리를 하였으며, 부실S&L 위기관리 실패에 대한 책임추궁과 민간과의 손실분담을 분명히 하면서 신속하고 과감하게 부실을 정리하였다. 특히 예금보험기금과 구조조정기금을 분리하여 정상적인 부보금융기관의 부담 정도를 예측 가능하게 하였고 아울러 손실분담의 명분과 실리를 유인부합적으로 제공함으로써 보험기금의 건전화와 예금보험제도의 조기 안정화를 도모하였다는 평가를 받고 있다.

3. 일 본

일본은 1990년대 들어 계속되고 있는 경제불황과 실물자산가치의 하락, 금리의 하락으로 인하여 대다수 금융기관들이 심각한 위기에 처하고 있다. 특히 소위 '住專'으로 불리는 주택금융전문회사들이 일시에 부실화한 사태가 발생한 이래 신용협동조합의 부실사태, 은행의 도산과 그로 인한 예금자보호, 금융기관 자본확충 등을 위하여 수차례의 재정지원이 이루어진 사례가 있다. 결론부터 말해 일본의 금융구조조정과정에서 우리가 배울 수 있는 것은 금융기관들이 우리나라처럼 일시에 부실화된 것이 아니라 90년대에 걸쳐 순차적으로 부실화되는 바람에 우리나라처럼 한꺼번에 문제를 해결할 수 있는 기회를 놓치고 있다는 점이다. 또한 금융기관의 부실을 제조업과 일반 산업의 경쟁

16) 신영수, 미국공적자금운용법제, 한국법제연구원보고서, pp.61-63.

력이 메꿔 주고 있어 문제를 해결하기보다는 미루고 있다고 볼 수 있어 일본 금융위기는 완료형이 아니라 진행형이며 향후에도 계속될 것으로 보인다는 점이다.[17] 아래에서는 일본의 사례를 차례로 살펴보기로 한다.

가. 공적자금의 조성

일본은 1998년 2월 '금융기능안정화 긴급조치법'의 시행으로 공적자금을 본격적으로 조성하기 시작하였다. 1998년 2월에는 부실금융기관의 예금자보호(17조엔) 및 금융기관의 자기자본 확충(13조엔)을 목적으로 총 30조 엔의 공적자금 조성 한도가 설정되었으나, 2000년 5월 예금보험법 개정 이후에는 공적자금의 조성 규모가 70조 엔으로 상향 조정되었다. 공적자금은 예금보험기구가 정부보증으로 중앙은행인 日本銀行 또는 일반 금융기관 등으로부터 차입 또는 예금보험기구채권 발행을 통해 조달하거나(57조엔 한도) 정부 교부 국채를 통해 조달(13조엔 한도)할 수 있도록 하였다.

나. 공적자금의 지원

금융기관 정리와 구제를 위한 자금지원은 금융기관의 부실화 이전과 이후로 나누어 「금융기능의 조기건전화를 위한 긴급조치에 관한 법률」(금융안정화법, 조기건전화법), 「예금보험법」, 「금융기능의 재생을 위한 긴급조치에 관한 법률」(금융재생법)에 의해 이루어졌으며, 2001년 3월말 현재 총 37조 3,264억 엔이 지원되었다.[18]

공적자금은 금융기관의 파탄 이전에 금융기관을 위해 공적자금을 투입되기도 하였다. 금융기관이 부실화되기 이전에 이루어지는 자금

17) 강용석, "공적자금에 관한 연구", 인권과 정의 제295호, 2001, pp.133-152.

18) 1999. 10. 22. 조기건전화법이 제정되기 이전에는 「금융기능의 안정화를 위한 긴급조치에 관한 법률」(약칭 금융안정화법, 1998. 10. 16. 폐지)에 근거하여 자본증강이 이루어졌다.

지원은 조기건전화법(법제정 이전에는 금융안정화법)에 근거하여 금융기관의 자기자본을 확충하기 위한 우선주와 후순위채 매입을 통해 이루어졌다. 금융안정화법에 근거한 금융기관의 자본증강 조치는 1998년 3월 東京 三菱銀行(現 MTFG) 등 19개 은행에 대한 1조 5,790억 엔, 조기건전화법에 근거한 금융기관의 자본 증강 조치는 1999년 3월부터 2001년 3월까지 이루어진 第一勸業銀行(現 미즈호그룹) 등 25개 은행에 대한 7조 9,213억 엔 지원 등 총 9조 5,003억 엔[19]이 있었다. 부실금융기관의 조기처리를 위한 공적자금 지원은 예금보험법에 의한 자금원조와 금융재생법에 의한 부실금융기관의 일시 국유화조치(특별공적관리)에 따른 자금지원으로 나누어졌다.

<표 2-4> 일본 예금보험기구의 공적자금 지원 개요

('01. 3월말 기준, 단위: 억엔)

구 분	근 거 법	지 원 금 액
자본증강	금융안정화법	15,790
	조기건전화법	79,213
자금원조	예금보험법[1)]	123,682
특별공적관리	금융재생법	147,213
	금융안정화법[2)]	2,366
	조기건전화법[2)]	5,000
합 계		373,264

주: 1) 일본의 경우 2002년 3월말까지의 특례조치로 예금 대지급을 위한 자금지원은 한건도 없음

2) 특별공적관리은행(일본장기신용은행, 일본채권신용은행)에 대한 자본증강 지원분임

자료: 일본 예금보험공사, □□예금보험기구 연보□□(1999, 2000, 2001)

19) 특별공적관리에 의한 은행들에 대한 지원금은 제외된다.

<표 2-4>에서 보는 바와 같이 예금보험법에 근거하여 부실금융기관을 정리하기 위한 자금지원은 크게 금전의 증여, 대출, 자산매입, 채무인수 등으로 나누어지며, 2001년 3월말까지 88건 총 12조 3,682억엔이 부실금융기관 정리를 위해 지원되었다. 또 금융재생법은 부실화된 금융기관의 일시 국유화에 관한 특례를 규정하고 있는 바, 1998년 10월과 12월 일본장기신용은행(長銀)과 일본채권신용은행(日債銀)이 각각 일시 국유화되었다. 長銀을 구제하기 위해 2001년 3월말까지 일본 예금보험기구는 금융재생법에 의거 금전증여, 대출, 손실보전, 자산매입, 보유주식매입 등을 통해 9조 9,478억엔을 지원하였고 구 금융안정화법과 조기건전화법에 의하여 4,166억엔의 자본확충조치를 취하는 등 총 10조 3,644억엔의 공적자금을 투입하였다.

다. 공적자금의 회수

금융기관에 투입된 공적자금의 회수업무는 예금보험기구의 자회사인 정리회수기구가 주로 담당하고 있으며 이 기구는 부실금융기관으로부터 매입한 부실채권을 매각하여 지원자금을 회수하였다.[20]

예금보험기구는 정리회수기구에 대해 회수업무와 관련된 지도와 조언을 담당하고 금융기관에 대한 대출금 및 후순위채 변제 등의 자발적 변제와 우선주 및 특별공적관리은행 매각을 통해 지원자금을 회수하였다. 2001년 3월말 기준 예금보험기구와 정리회수기구가 회수한 금액은 6조 5,539억엔이었다. 예금보험기구가 지원한 공적자금은 우선주 및 후순위채 매입방식으로 지원된 것이어서 해당 은행의 경영이 정상화될 때까지 주식처분 등을 통해 회수하기가 곤란하였다.

20) 1999. 4월 주택금융채권관리기구와 정리회수은행이 합병하여 출범하였는데 그 성격은 한국의 자산관리공사와 유사하다.

<표 2-5> 일본 예금보험기구의 공적자금 회수 실적

('01. 3월말 기준, 단위: 억엔)

회 수 기 관	회 수 금 액
예금보험기구[1)]	46,647
정리회수기구(정리회수은행 계정)[2)]	18,892
합 계	65,539

주: 1) 대출금, 후순위채 변제, 우선주 매각, 특별공적관리은행의 매각을 통한 회수

2) 부실금융기관으로부터 인수한 부실채권의 매각을 통한 회수

자료: 일본 예금보험공사, □□예금보험기구 연보□□(1999, 2000, 2001)

금융안정화법과 조기건전화법에 의해 투입된 자금(우선주, 후순위채권・대출 등) 및 금융재생법에 의해 특별공적관리은행에 투입된 자금은 금융시장의 안정화를 위한 금융기관의 자본력 강화라는 명분하에 정책적으로 적극적인 회수가 이루어지고 있지 않고 있으며 금융기관의 자체변제에 의존하여 회수되었다.

<표 2-5>에서 보는 바와 같이 2001년 3월말 기준 東京三菱銀行 등으로부터의 후순위채 변제 및 우선주 매각과 특별공적관리은행으로부터의 대출금변제 및 동 은행의 해외 매각을 통하여 4조 6,647억엔이 회수되었다.

또, 정리회수기구는 매입 채권 및 부동산 매각을 통해 공적자금을 회수하였는데, 파탄금융기관 처리와 관련하여 예금보험법에 따라 지원된 자금(자금원조)의 회수작업은 파탄금융기관 처리 실무기관인 정리회수기구가 파탄금융기관으로부터 매입한 부실대출채권 및 부동산의 매각을 통해 이루어졌다. 또 정리회수 은행계정에서 인수한 3조 9,276억 엔의 부실채권 중 1조 8,892억 엔이 회수되었으며(회수율은 48.1%),

또, 일본예금보험기구가 금융기관을 정리하기 위해 투입한 공적자금 규모는 37조 3천억 엔 규모이며, 금융기관의 자발적 변제와 정리회수기구를 통한 회수규모는 6조 5천억 엔으로 총지원자금대비 회수율은 17.56%였다.

<표 2-6> 일본의 공적자금 지원 대비 회수율

('01. 3월말 기준, 단위: 억엔, %)

구 분	지 원				회 수			회수율 (B/A)
	자본증강	자금원조	특별공적관리	합계 (A)	예금보험기구	정리회수기구	합계 (B)	
금 액	95,003	123,682	154,579	373,264	46,647	18,892	65,539	17.56

자료: 일본 예금보험공사, □□예금보험기구 연보□□(1999, 2000, 2001)

4. 멕시코

1990년 중앙은행 내에 예금보호기금(Fund for the Protection of Bank Savings: FOBAPROA)이 설치되면서 예금보험제도가 도입되었다. 1994년 12월 발생한 위기관리 과정에서, FOBAPROA[21]는 임시자본확충프로그램(PROCAPTE), 대출매입 프로그램, 개입과 구조조정 등의 장·단기프로그램을 시행하는 등 금융시스템 개선을 위한 지원도구로 기능하였다.

1999년 1월 은행예금의 보호, 금융구조조정의 완결 및 자산매각관리를 주목적으로 하는 은행예금보호법(Law for the Protection of Bank Savings: LPAB)이 의회를 통과함에 따라, 예금보호기구(Institute for the Pro-

21) FOBAPROA는 법적으로 정부기관(federal public administration)이라기보다는 멕시코정부가 trustor이고 중앙은행이 trustee인 계약관계를 통해 설립된 trust로서, SHCP (Ministry of Finance and Public Credit)와 CNBV(National Banking and Securities Commission)이 부실은행을 비정상적인 방법으로 구제하는 도구로 사용되었다.

tection of Bank Savings: IPAB)가 명시적으로 법적인 지위를 보유하는 정부기구로 설립되었다.[22]

부실 정리비용의 대부분은 정부보증 예금보호기금 채권을 발행하여 조달하였다. FOBAPROA 기금의 손실증가에 따라 98년 12월 금융개혁법을 제정하여 이를 재정에서 전액 부담하려 했으나, '99년 FOBAPROA를 폐쇄하고 새로운 예금보호기구(IPAB)를 신설하여 부실자산을 이전받고 FOBAPROA채권을 정부보증부 IPAB채권[23]으로 교환하였다.

<표 2-7> FOBAPROA와 IPAB의 차이

FOBAPROA	IPAB
· LIC(Law of Creidt Institutions) 112조항 등의 제한적이고 재량적인 법적틀	· LPAB(Law for the Protection of Bank Savings) 영구조항 40항 및 임시조항 32항 등 투명하고 명시적인 법적틀
· 중앙은행(Banco de Mexico)에 의해 운영되는 trust	· 분권화되고 자율적인 기관
· 암묵적이고 무제한인 보호한도	· 명시적이고 부분적인 보호한도
· 제한된 자금조달원	· 다양한 자금 조달원
· 위원회 형식(Technical Committee)	· 독립적인 구성원의 지배구조
· 제한된 보험료 징수 권한	· 차등보험료율 부과 가능

<표 2-7>에서 보는 바와 같이 1998년 말 기준 FOBAPROA채권 발행 등을 통하여 지원된 금액은 650억 달러이며, 이것은 GDP 대비 14.4%

22) IPAB은 예금보호제도 운영, 부실은행의 자산확충 및 위험도 감독 및 모니터링, 회수극대화를 위한 자산매각, 부채관리 등 예금보험기구와 자산관리자의 역할을 동시에 수행하며, IPAB는 금융구조조정과정에서 발생한 모든 부채를 인수하고, 자신의 기금으로 향후 20년간 이상 부채의무를 상환할 예정으로, 금융구조조정기구와 예금보험기구로서의 복수의 기능을 담당하였다.

23) IPAB채권은 만기 3~5년(원금 일시, 이자 분할상환)으로 정부보증, 매매가 가능하였다.

에 상당하는 금액이었다. 이중 상당액(500억 정도)이 손실될 것으로 예상되었다.

<표 2-8> 멕시코의 공적자금 투입 내역

('98년말 기준, 단위: 억 달러)

구 분	투입금액	GNP 대비 비율
부실채권 매입 및 부실은행 정리	375	8.3%
은행 자기자본 확충	140	3.1%
채무자 지원정책	135	3.0%
· 여신구조조정(UDI)	(95)	(2.1%)
· 농수산업 자금지원(FINAFE)	(23)	(0.5%)
· 중소기업 자금지원(FOPYME)	(9)	(0.2%)
· 긴급채무자 자금지원(ADE)	(9)	(0.2%)
합 계	650	14.4%

5. 스웨덴

1990년에서 1995년에 걸쳐 스웨덴에서는 1980년대 후반의 부동산가격 하락과 부동산 대출 금융기관의 부실화 및 이들 금융기관에 대출해 준 은행들의 연쇄부실화가 초래되었다. 이에 따라 스웨덴 정부는 대표적인 부실은행인 노드은행과 고타은행을 국유화하고 재정자금출연 등으로 도산은행 처리업무 전담기구인 금융지원청을 설치하여 부실채권정리회사의 관리 및 부실채권인수업무를 맡겼다. 스웨덴에 있어서 금융구조조정의 특이점을 들자면 부실채권매입에 자금을 집중하여 BIS 비율의 분모 줄이기에 주력하였다는 사실이다. 스웨덴 정부는 이러한 처리에 총 53억달러를 소요하였으며 이는 1993년 기준 스웨덴 GDP의 3%수준이었다.

좀 더 자세히 살펴보면, 스웨덴에서는 1991년부터 1993년까지 3년에 걸쳐 653억 크로나('93년 GDP의 약 6%)의 공적자금을 집중 투입하여 3년 만에 위기를 극복하였다. 당시 예금보험제도가 없었기 때문에 정부는 처음부터 지급보증방식으로 금융위기에 개입했으며, 1992년 은행지원청(BSA)을 설립한 후에도 경미한 부실에는 출자와 지급보증을 채택하고, 심각한 부실에는 청산 혹은 합병전략을 채택하였다.[24] 공적자금의 조성에는 큰 애로가 없었는데, 이는 첫째, 재정부담을 줄이는 지급보증방식을 널리 이용했고, 둘째 공적자금투입이 집중된 93년 이후 경제가 급속히 안정되며 출자금의 회수가 순조롭게 진행되었기 때문이다. 공적자금 지원은 주로 출자(63%), 지급보증(36%) 방식으로 이루어졌다.

2000년 7월 현재 스웨덴은 출자주식의 가치 상승으로 공적자금 투입 대비 회수율이 102%(662억 크로나)에 달함에 따라 투입금액을 정부가 전적으로 부담하였으나 손실분담의 문제는 발생하지 않았다.

스웨덴의 경우 금융구조조정의 기본 정책방향은 금융기관의 영업을 최대한 지속시키면서 가능한 한 상업베이스로 지원하여 지원에 따른 정부부담을 최소화하고자 하였다. 또, 금융구조조정 직후 경제상황이 호전되고 부동산시장도 안정되는 등 금융여건이 개선됨으로써 지원자금을 성공적으로 회수할 수 있었다. 적립된 보험기금이 없는 상태에서 위기가 발생했기 때문에 정리비용은 정부가 전액 부담하였으며 1996년에 은행지원청을 해체하고 예금보험제도를 도입함으로써 정리비용의 사적 부담 계기가 마련되었다.

6. 노르웨이

1991년에서 1995년에 걸쳐 노르웨이에서는 석유파동 및 부실 부동산대출 등으로 인해 다수의 금융기관이 부실화하는 사례가 발생하였

24) 1992년 금융기관개혁법에서 스웨덴 정부는 모든 금융기관의 예금지급에 대한 정부보증을 선언하였다.

다. 노르웨이 정부는 부은행보험기금(Government Bank Insurance Fund) 및 정부은행투자기금(Government Bank Investment Fund)을 설립하여 이에 대처하였고, 재정지원 5억 9천만 달러, 민간지원 10억 4천만 달러 등 총 41억 달러, 재정등 공적자금지출 30억 7천만 달러를 소요하였고 이는 1993년 기준 노르웨이 GDP의 3.3% 수준이었다.[25)]

7. 핀란드

핀란드는 구소련 해체등에 따른 급속한 경기후퇴로 상업은행의 경영이 악화되고, 주가하락 및 환율인상 등에 의한 외채부담 가중으로 인해 1991년에서 1993년에 스콥은행등 다수 저축은행의 경영부실을 초래하였다. 이에 따라 핀란드 정부는 정부보증기금을 설립하여 부실금융기관에 대한 직접적인 자금지원 및 출자를 통해 부실채권처리기구를 설립하였고 동기구에서 부실채권인수를 통해 부실금융기관에 대한 간접적인 자금지원에 나섰다. 핀란드는 이러한 처리에 총 78억 2천만달러를 소요하였고 이는 1993년기준 핀란드 GDP의 9%수준이었다.[26)]

25) 강용석, 앞의 논문, p.133-152.
26) 강용석, 앞의 논문, p.133-152.

제 3 장 공적자금과 재정부담

Ⅰ. 서: 외환위기와 재정건전화

외환위기 극복과정에서 재정의 역할은 컸다. 그동안 건전하게 운용되던 재정으로부터 실업대책과 금융구조조정에 소요되는 비용을 마련할 수 있었기 때문이다. 그러나 외환위기 발생 후 12년이 지난 지금은 재정여건이 그리 양호하지 아니하다. 또, 큰 폭으로 확대되고 있는 재정지출은 미래의 재정 건전성에 상당한 위협을 가할 수 있다는 점에서 이에 대한 관심을 높여야 한다. 물론 경제 위기가 심각한 현재의 상황에서 재정건전성에 대한 이슈가 적극적인 재정정책추진의 발목을 잡아서는 안되겠지만 중장기 재정 운용의 시각에서 이 문제를 바라볼 필요는 있다. 과거 주요 선진국들의 경험에서 볼 때 감세와 재정지출의 확대가 동시에 이루어지는 상황은 결국 국가부채 규모를 확대하고 재정에 압박요인으로 작용하였으며, 구축효과 등을 통하여 민간투자등을 확대시킴으로써 중장기적인 경제성장에 나쁜 결과를 도출하였기 때문이다.[27] 물론 90년대의 외환위기를 거치면서도 주요 선진국들에 비교하면 우리의 재정은 아직 건실한 편이다. 그러나 막대한 자금이 투입된 공적자금에 의한 재정적 영향뿐만 아니라, 주요 선진국들의 경험을 볼 때 한번 늘어난 재정지출은 줄이기 어려우며 저출산 고령화나 사회보험의 확대 등 본래부터 내재하고 있는 지출확대요인 등을 고려할 때 재정건전성에 대한 관심은 지속적으로 유지되어야 한다. 이하에서는 공적자금이 재정에 미치는 영향과 공적기금의 부채상환과 재정 부담에 대해 살펴보기로 한다.

27) 원윤희, "경제위기와 재정의 역할", 재정포럼 2009.01, p.5.

Ⅱ. 공적자금이 재정에 미치는 영향

1. 공적자금과 재정활동

공적자금의 주된 재원은 예금보험공사와 자산관리공사가 정부보증을 받아 발행한 채권과 공공자금인 차관·국유재산의 조달자금으로 구성되었다. 공적자금은 정부의 금융적 형태에 의한 재정활동으로서 재정투융자이다. 본래의 재정활동은 조세수입을 주된 재원으로서 국가기구의 유지와 행정활동의 경비를 주된 정부비용으로서 지출하는 것이다. 현대의 재정은 소득세의 대중과세화, 일반소비세의 도입과 세율의 인상, 사회보험료의 기본적인 수입이 되면서 담세율이 점차 상승하고 있다.

그런데 현대 재정은 일반재정지출의 형태와는 별도로 정부자 출자·융자 또는 정부보증이라는 금융적 형태에 의한 지출이 확대되고 있는 것이 중요한 특징이다. 이와 같이 정부가 금융적 형태를 가지고 행하는 재정활동을 재정투융자라고 한다. 재원의 기반이 되는 조세에 한정되는 경우에는 재정투융자에 한계가 있다. 일반회계예산·특별회계예산을 제1예산이라고 하고, 재정투융자는 제2의 예산이라고 한다.[28)]

그런데 정부채무는 일반회계와 특별회계의 예산운영에서 발생되는 채무, 외국정부나 국제기구로부터 도입하는 공공차관으로 구성된다. 광의의 정부채무에는 정부가 국책은행의 차관이나 공공기관이 발행하는 채권을 보증하는 보증채무와 통화안정을 위해서 발행하는 통화안전증권, 한국은행이 차주가 되어 도입한 IMF 자금 등이 포함된다. 만약 공적자금의 회수가 불가능한 원금과 이자에 대한 정부채무로 인해 재정적자의 원인이 될 것이므로 정부채무의 기준과 유형을 살펴 볼 필요가 있다.[29)]

---

28) 片桐正俊, 財政學, 東洋經濟新聞社, 2007, p.308.

29) 윤성채, "부채관리를 위한 예산개혁-공적자금관리와 예산정책을 중심으로-", 한국행정논집 제15권제2호, 2003, pp.450.

첫째 일반회계와 특별회계 운영상 정부채무를 들 수 있다. 예산운영에 필요한 자금을 조달하기 위하여 국채발행의 경우와 국내외 금융기관이나 공공기관으로부터 조달하는 차입금이 이에 해당한다.

둘째 공공기금의 운영상 발생하는 국가채무로서 기금 운영에 필요한 자금을 조달하기 위하여 채권을 발행하는 경우 또 민간이나 공공기관으로부터 필요한 자금을 차입하는 경우이다.

셋째 외환위기 극복을 위한 공공차관의 경우이다. 실제로 국제통화기금으로부터 도입된 차관은 통합재정에 추가된 정부부채이다. 이것은 한국은행이 차주가 되어 외환보유고 관리에 활용하여 정부채무에는 포함시키지 않는다.

넷째 금융기관의 청산에 따라서 정부가 공적자금을 조성하여 채무의 지급을 보증하는 경우이다. 이러한 공적자금은 자산관리공사의 부실채권 인수와 예금보험기관의 금융기관에 대한 출자와 예금대지급을 위한 자금을 국회의 동의로 발행한 채권을 정부가 보증하여 조성된 자금이다.

금융구조조정을 위해서 168조 이상의 공적자금과 공공자금이 투입되어 이에 대한 원금손실분과 이자부담이 재정적자를 가중시키고 있다. 이러한 요인들을 포함하는 통합재정수지를 통해서 정부채무의 건전한 관리를 위하여 공적자금의 효율적이고 투명한 관리방안과 예산재정제도의 개혁방안을 구축하여야 한다. 나아가 재정투융자계획은 일괄하여 국회의 심의대상이 되고, 재정투융자의 전체상을 표출하기 위해서는 투자, 융자, 보증을 구분하여 통일성과 일람성을 가진 재정계획을 작성하여 국회심의에 충실한 자료와 함께 제출하여야 한다.

2. 외환위기로 인한 재정기능의 변화와 재정 건전성의 중요성

외환위기 이전에 우리나라는 예외적으로 재정이 건전한 나라로 손꼽혀 왔다. 외환위기 이전의 한국의 재정정책은 경기조절수단으로는

거의 사용되지 않았다. 당시의 재정정책은 경기조절보다는 장기 경제발전을 위한 수단으로서 강조되었다. 선진국과는 달리 사회보장성 지출이 적은 것 또한 재정의 경기조절기능을 제한하는 요인이 되었다.[30] 정부 역시 재정적자 증가를 정치적으로 부담스러워 했기 때문에 재정의 경기조절보다 건전재정원칙을 우선시하여 왔다. 건전재정을 강조해 온 이러한 경향으로 인해 정부는 통합재정수지에 포함되지 않는 기업과 공기업의 준재정활동을 선호해 왔다. 그 결과 대부분의 국제비교 연구에서 한국은 자동안정장치의 크기 및 재정의 경기조절기능 효율성 면에서 OECD 회원국 중 하위권을 형성해 온 것으로 알려져 있다.[31]

그러나 외환위기 이후의 상황은 크게 변하게 되었다. 외환위기 직후에는 금융시장의 마비로 통화정책의 효율성이 떨어질 수밖에 없었고, 1999년 이후 경기 회복 과정에서도 환율이 중요 정책목표가 되다보니 통화정책을 독립적으로 운용할 수 없게 되었다. 따라서 경기조절수단으로서 재정정책에 대한 의존도가 커질 수밖에 없는 상황이 되었다.

전통적으로 우리나라에서는 재정의 경기조절기능을 높이기 위해 추가경정예산제도와 재정의 조기집행이 주요 정책수단으로 사용되어 왔다. 추가경정예산이란 본 예산 편성 후 예상치 못한 사안이 발생하였을 때 국회의 동의를 받아 연중에 추가적인 예산편성을 허용함으로써 재정의 신축성을 높이기 위한 제도이다. 추가경정예산의 역사적 추이를 살펴보면 그 규모가 연도 별로 변동이 심한 편이나 70년 이후 수정 예산 대비 6% 내외의 규모를 점하고 있다. 그러나 1990년대 이후 감소 추세를 보이던 추가경정예산의 비중이 외환위기 이후 그 규모가 증가하였으며, 편성 횟수 역시 증가하는 추세를 보인 바 있다. 외환위

30) 이창용, “외환 위기 10년: 재정정책의 역할과 과제”, 한국의 외환위기 10년(상), 한국경제연구원, 2008, pp.120.

31) 박기백・박형수, 재정의 경기조절기능 연구, 한국조세연구원, 2002.

기 이전에는 2회 이상 추경이 편성되었던 연도가 평균 7년에 한 번 정도였으나 외환위기 이후에는 평균 2년에 한 번 씩 2회 이상 추경이 편성된 것을 보면 이 기간 중 정부가 경기조절을 위해 재정정책을 적극적으로 사용하였음을 알 수 있다. 원래 추경제도는 재정지출 규모가 국회에 의해 사전적으로 확정되어야 하는 한국과 일본의 독특한 제도이다. 재정규모를 확정함으로써 재정건전성을 추구하는 이 제도는 오히려 의도하지 아니하게 재정적자를 구조적으로 지속시키는 부작용을 가져올 수 있다. 본 예산에서 추정한 것보다 재정적자가 커지면 불가피하게 추경편성을 통하여 국채 발행을 허용해야 하는 반면, 예상 밖으로 흑자가 발생하면 증가된 세계잉여금을 추경을 통해 지출하고자 하는 유인이 발생하기 때문이다.

외환위기 이후 추진된 재정정책은 경기회복에 긍정적인 역할을 하였으나, 이에 못지않게 부작용을 발생시키게 되었다. 첫째 외환위기 이후 재정의 경기조절기능이 강조되면서 국가채무가 크게 증가하였다. 외환위기 이전에 6%를 넘지 않았던 GDP 대비 국가 채무 비중은 2006년 기준 33%로 증가하였다. 이에 더하여 국가보증책무 즉 예금보험공사채권과 부실채권정리기금채권까지 합산하면 그 비중이 GDP 대비 37%에 달하게 되었다. 그럼에도 불구하고 정부가 공식적으로 발표하는 국가채무가 GDP에서 차지하는 비중은 OECD 회원국의 평균수준인 76%보다 낮은 수준처럼 보인다. 하지만 통합재정수지를 재측정한 것과 마찬가지로 정부 관리 하에 운용되고 있는 각종 기금의 부채를 포함하면 국가채무 규모가 크게 달라진다. 국가채무는 중앙정부, 지방정부 및 3개 기금(공공자금관리기금, 외국환평형기금, 국민주택기금)이 발행한 국채만을 합산한 금액이다. 정부가 관리 주체인 57개 기금에서 정부가 발표한 국가채무에 이미 산입된 3개 기금을 제외한 54개 기금의 부채를 합산할 경우 국가채무는 2002년 224조원에서 2005년 464조원으로 급증하게 된다. 이는 GDP 대비 비율로는 2002년에는 32.8%

2005년에는 57.5%로서 OECD 평균 규모의 3/4에 이르는 수치이다. 아래 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 선진국들이 현재 한국의 국민소득 수준인 1만 6천 달러에도달한 시점에서 국가 부채 규모를 비교해 보면 한국의 국가 채무 규모가 낮은 수준이 아님을 알 수 있다. 즉 외환위기를 극복하는 과정에서 국가채무가 급증함으로써 우리나라는 더 이상 재정이 예외적으로 건전한 국가가 아님을 알 수 있다. 이는 다시 위기가 찾아온다면 1998년과는 달리 적극적인 재정정책을 통해 위기를 극복할 가능성이 사라졌음을 시사하는 결과이다.

<표 3-1> GDP 1만 6천 달러 시점에서 각국의 국가채무 비율

구 분	1인당 GDP 1만 6천 달러 도달시점	GDP 대비 국가채무비율(%)
한 국	2005년	30.7%(기금포함시 57.5%)
미 국	1984년	45.3%
일 본	1988년	74.1%
독 일	1989년	40.9%
프랑스	1989년	38.9%
영 국	1990년	33.0%

경기조절기능을 강조함으로써 발생한 두 번째 부작용은 국가보증채무와 우발채무가 늘어남에 따라 재정건전성이 크게 훼손되었다는 점이다. 외환위기 직후 우리 정부가 국채 아닌 정부보증채를 사용하여 경기회복과 구조조정재원을 마련한 데에는 여러 가지 이유가 있었다. 우선 국채가 아닌 정부보증채를 발행하게 함으로써 정부는 자산관리공사와 예금보험공사에게 보다 적극적으로 공적자금을 회수할 유인을 제공하고자 하였다. 또한 공적자금의 혜택을 받은 금융기관들이 향후 일부 손실을 부담할 가능성을 열어 놓기 위해서도 정부보증채를 우선적으로 발행할 필요가 있었다. 만일 처음부터 국채로 공적자금을

조성하면 상환의무를 납세자가 지도록 처음부터 확정하는 효과를 갖기 때문에 바람직하지 않다고 판단하였기 때문이다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 정부보증채의 발행은 재정의 투명성을 낮추고 국채 발행에 비해 발행 비용이 높아 재정 부담을 가중시키는 문제점을 낳았다.

또한 정부보증채의 발행 이외에도 대우사태 이후 신용경색과 경기침체가 심화되자 정부는 중소기업 지원을 위해 정부보증 프로그램을 강화하였다. 그 결과 우발채무가 증가하고 중소기업 구조조정 등이 지연되는 부작용이 발생하게 되었다. 또, 그로 인해 이 기간 중 추진된 정부보증 프로그램이 단기적으로 경기회복에 기여했다고 하더라도 중장기적으로 더 큰 비용을 초래한 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다.[32]

Ⅲ. 공적자금과 재정 부담

1. 공적자금이 정부 재정에 미치는 영향

공적자금 그 자체가 직접적인 재정부담은 아니다. 그러나 공적자금의 경우 정부가 지급 보증한 채권을 발행하고 그 이자 부담을 정부의 재정융자특별회계에서 무이자 융자의 형태로 지원하고 있다. 따라서 재정에서 직접 부담하는 비용은 공채에 대한 이자와 지원과정에서 취득한 주식, 부실채권 등 자산을 매각하는 과정에서 발생하는 원금 손실분이다. 이 경우 매각가격이 취득 시 지불한 원금보다 낮은 경우 손실 보전 분은 공채의 원금이 상환되는 시점에서 재정에 반영될 것이다. 원금 손실분은 공 공적자금 회수율과 관련이 있다.[33]

---

32) 김현욱, 중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구, 한국개발연구원, 2004.

33) 윤영진・이상근, “금융부문 공적자금 투입의 납세자 부담 최소화 전략”, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 2000, p.358.

그렇다면, 공적자금의 투입은 정부재정에 어떠한 영향을 미치고 있으며, 어떠한 관련성이 있는가? 이 질문에 대한 답은 정부부채에 대한 바람직한 대책을 마련하는데 필수적이라 할 수 있다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 공적자금의 투입과정에서 정부재정 부담의 정도는 공채발행액에 대한 이자와 매각손실에 의해서 영향을 받게 되어 있으며 이것은 궁극적으로 통합재정수지에 부정적으로 작용하여 재정의 건전성을 악화시킬 가능성이 있기 때문이다.

가. 정부의 직접 지원

일반회계와 특별회계에서 금융구조조정에 지원된 내용을 살펴보면 정부예산에서 지원된 금액이 1조 6천억 원이고 국유재산관리특별회계의 현물출자가 10조 2천 억 원이 지원되었다. 공공기금에서 금융구조조정에 지원된 자금은 공공자금관리기금에서 후순위채권매입자금으로 6조 3천억 원이 지원되었다. 그 외 IBRD와 ADB로부터 빌려온 차관자금 1조 9천억 원이 지원되었고[34], 자산관리공사나 예금보험공사의 차입금 1조 천억 원과 한국은행의 수출입은행출자금 9천억 원이 금융구조조정에 지원된 공공자금으로 통합재정에는 포함되지 않으나, 광의의 정부부채에 포함시킬 수 있다. 직접 지원된 공공자금은 22조원이나 공공자금 중 통합재정 기준에서 제외되는 자산관리공사와 예금보험공사의 차입금(1조 천억)과 한국은행의 수출입은행자금(9천억)을 제외하면 통합재정에서 지원된 지원금은 20조에 달한다. 여기에다 채권의 이자지급을 위해 재정융자특별회계로부터 융자 지원된 18조원을 합하면 정부의 직접 지원은 38조 원에 달한다. 금융구조조정을 위해 정부가 직접 지원한 것이 정부부채와 정부재정의 주요한 압박요인이 되고 있다.

34) IBRD와 ADB로부터 빌려온 차관자금으로 서울보증보험과 조흥은행 및 대우관련 CP 매입에 1초 9천억 원이 지원되었다.

나. 국채 및 정부보증채 이자부담의 증가

금융구조조정에 투입된 자금의 조성은 기금채권의 발행, 공공자금 및 회수자금 등에 의해서 이루어졌다. 그 중에서 기금채권발행에 의해서 조성된 공적자금이 102조 천억 원으로 전체 조성 금액 168조 3천억 원에 60.6%에 달한다. 기금채권은 고정 또는 변동금리로 발행하였고, 예금보험공사가 발행한 기금채권에 대한 이자의 발생은 1998년에 이미 발생하였고, 원금 상환도 1999년부터 시작되었다. <표 3-2>에서 보는 바와 같이 1997년 11월부터 2008년 6월말까지의 공적자금 이자 상환액만 해도 46.8조 원에 달한다.

<표 3-2> 공적자금 이자상환 내역(1997.11월~2008.6월말)

(단위 : 억원)

구 분	예금보험공사		자산관리공사		합 계
	채권자금	차관자금	채권자금	차관자금	
1998	10,755	-	7,731	-	18,486
1999	28,223	644	13,632	-	42,499
2000	41,962	1,169	17,457	-	60,588
2001	52,086	1,169	10,832	341	64,428
2002	62,248	888	9,735	139	73,010
2003	56,623	376	10,135	86	67,220
2004	44,670	681	5,961	-	51,312
2005	33,989	692	1,868	-	36,549
2006	22,959	524	1,697	-	25,180
2007	18,152	456	1,086	-	19,694
2008.1~6	8,545	204	543		9,292
합 계	380,212	6,803	80,677	566	468,258

출처: 공적자금 관리 백서, 2008.08, 금융위원회

다. 재정건전성의 악화

IMF 관리체제 이후 지금까지 금융구조조정을 위해 168.5조 원의 공적자금와 공공자금이 투입되어 이에 원금손실분과 이자부담이 재정의 압박요인으로 작용하고 있으며, 구조조정에 따른 대량 실업의 대책으로 사회안전망 구축과 사회보장 관련 지출의 확대도 재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 한편 미국과 일본을 비롯한 세계 경제가 아직 불황기를 빠져 나오지 못하고 있고, 이에 우리나라의 경제성장이 불투명하여 재정수입의 증가도 재정압박의 중요한 요인이 되고 있다. 통합재정수지의 전망에 따르면 재정건전화를 위한 제도적 장치를 취하지 못하면 결국 정부의 부채와 국채잔액이 지속적으로 증가하여 재정의 건전성을 회복하는데 많은 어려움이 있다. 특히 1980년대 미국 연방정부 재정작자의 경우 조세 수입 감소로 인한 원인도 있으나, 긴축통화정책에 따른 이자율의 상승으로 누적된 재정적자에 대한 이자부담의 증가가 경직성지출의 비중을 증가시켜 결국 연방정부의 재정적자를 지속적으로 증가 시키게 된 주요한 원인으로 지적되고 있다.

2. 공적자금의 부채 상환과 재정 부담

가. 2002년 9월의 공적자금 상환대책

공적자금은 주로 예금보험공사와 자산관리공사가 채권을 발행하고 정부가 국회의 동의를 받아 채권의 원리금 상환에 대하여 지급보증을 하는 형태로 조성되었다. 따라서 만약 만기도래 하는 채무를 상환하지 못하는 경우에는 최종적으로 재정의 부담으로 이어질 수밖에 없다.

이렇게 조성된 공적자금은 공적자금관리특별법 등 관련 법률에 근거하여 예금보험공사와 자산관리공사가 금융기관에 지원하였다. 2007년 12월말까지 예금보험공사가 110.3조원, 자산관리공사가 39.0조원 그리고 정부 등이 19.0조원, 이리하여 합계 168.3조원을 금융구조조정을

위해 투입하였다. 이 같은 공적자금과 더불어 IMF 구제 금융을 이용하여 금융권을 중심으로 구조조정을 강력히 추진한 결과 금융권의 유동성 위기를 비롯한 경제위기가 극복됨에 따라 공적자금 투입은 2002년 말로 마무리되었으며[35] 그 이후에는 금융권 부실이 2002년 말 이전에 보험사고가 발생하거나 부실금융기관 등으로 결정·인정된 경우에만 지원되고 있다. 결국 현재에는 공적자금 지원은 일부 사후 보전 등에 따른 정산에 대해서만 이루어지고 있다고 하겠다.

당초 공적자금은 정부보증 하에 예금보험공사와 자산관리공사가 채권을 발행하여 조성한 것이므로 국민 부담을 최소화하기 위해공적자금의 회수가 중요하다. 공적자금의 회수는 일반적으로 공적자금 지원 방식에 따라 그 방법이 결정된다. 우선 예금보험공사가 출자 방식으로 지원한 공적자금은 출자로 인해 취득한 공적자금 투입 금융기관의 보유지분을 매각함으로써 회수하고 있다. 다음으로 출연·예금대지급으로 지원된 공적자금은 예금보험공사가 해당 금융기관의 파산절차에 참여하여 파산배당금을 수령해 공적자금을 회수하게 된다. 그리고 부실금융기관 등으로부터 자산을 매입하는 방식으로 공적자금이 지원된 경우에는 금융기관으로부터 배입한 부실채권을 다양한 방법으로 매각함으로써 이루어지는데 이를 위해 부실채권을 일반채권, 특별채권, 대우채권 및 워크아웃채권으로 구분하여 관리하고 매각하였다.

공적자금 투입 금융기관의 조속한 경영정상화를 도모하고 공적자금 회수 극대화를 위해서는 공적자금의 사후관리가 중요하므로, 이를 위해 예금보험공사가 중심이 되어 경영정상화이행약정(MOU) 관리, 파산재단 관리, 부실금융기관 및 부실채무기업에 대한 부실 책임추궁 등을 통해 관리하고 있다.

35) 2002년 12월 관련법(『예금자보호법』과 『금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률』) 개정에 따라 공적자금의 신규 지원이 중단되었으며, 이미 투입된 공적자금에 대한 사후 정산 차원의 공적자금 사용(지원)만이 가능하게 되었다.

현재 공적자금에 있어 가장 중요한 문제는 채권을 발행하여 조성한 공적자금을 금융권이나 기업으로부터 최대한 회수하는 것이고 회수자금으로도 부족한 공적자금 채무를 어떻게 상환하느냐 하는 것이다.[36] 2003년 1월 1일부터 시행된 공적자금상환대책은 2002년 중 회수규모 추정 및 공청회 등을 통한 각계각층의 의견수렴을 거쳐 국회심의로 확정되었으며 이에 따라 공적자금 채무(예금보험기금 채무와 부실채권정리기금 채무)를 상환하고 있다.

그런데 이 정부안에 대하여는 몇 가지 쟁점이 제기된 바 있다. 첫 번째 쟁점은 상환기간의 문제이다. 상환기간은 공적자금 상환대책 중 최대의 쟁점 중 하나였다. 이것은 단순히 기간의 문제가 아니라 성장잠재력의 유지와 재정건전성 확보와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 정부는 공적자금을 조성하고 투입한 현 세대에서 공적자금 상환까지 완결하는 것이 바람직하다고 보아 현세대라고 할 수 있는 25년 이내에 공적자금을 상환하겠다는 것이다(소위 감축론). 이에 대해 일부에서는 국민 부담을 최소화하기 위해 상환기간을 단축하여 재정건전성을 조기에 회복하는 것이 바람직하다고 주장하고 있는 반면 일각에서는 상환기간을 더 늘려야 하고 극단적으로는 이자만 갚고 원금을 그대로 두는 것이 바람직하다는 주장도 개진되었다(소위 연장론). 감축론과 연장론이 제시하는 논거를 정리해 보면 다음과 같다.[37] 먼저 감축론의 논거이다. 첫째 상환기간이 늘어나면 경제성장이 위축될 가능성이 있다. 상환기간이 장기화되어 경제가 감내하기 어려운 재정적자가 오랫동안 지속될 것으로 예상되면, 경제주체들은 미래의 어느 시점에 조세부담이 큰 폭으로 늘어날 것으로 예상하여 소비를 줄이고 저축을 늘려 미래의 조세부담에 대비할 것이므로, 경제성장이 위축될 가능성이 높다는 것이다. 예컨대 일본의 경우 큰 폭의 재정적자 때문

36) 김교식 · 가경수, “공적자금 상환 추진 실적의 평가와 정책 과제”, 관세학회지 제9권 제2호, 2008, p.292.

37) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선과제”, 공공경제 제12권제2호, 2007, pp.245-246.

에 경제침체가 장기화되고 디플레이션 현상이 나타난 바가 있다. 둘째, 공적자금 상환으로 세금을 인상할 것이라는 예측이 되면 외국으로의 자본 도피가 늘어나 경제를 위축시키지 않으면서 추가적이 세원을 확보하기가 어려워질 것이다. 따라서 자본이 해외로 도피하기 전에 조세체계를 재정비하고 세금과 관련된 공공연한 비리를 척결해 짧은 기간에 큰 폭의 세입을 확보하는 것이 중요하다. 셋째, 시간이 흐를수록 세계 경제의 불확실성 확대, 산업구조의 선진화, 노령인구의 증가 등으로 저성장구조로 전환되어 세입의 증가세가 줄어들 가능성이 있는 반면, 세출은 경제가 선진국형으로 전환되면서 사회보장제도가 강화될 것으로 보여 감축이 쉽지 않을 것이라는 것이다. 넷째 앞으로 외환위기 이후 늘어난 통화안정증권의 국채 전환 시 이자부담, 낮은 갹출금으로 인한 국민연금의 부실화 가능성, 남북통일비용 등과 같이 우리의 재정 부담이 증가될 수 있는 다른 요인들이 있다. 다음으로는 연장론의 논거이다. 첫째 상환기간이 늘어날수록 금융권에 부과되는 특별보험료의 부담이 줄어들게 되어 금융기관이 건전성을 유지하는데 크게 기여한다는 것이다. 둘째 공적자금을 25년 내에 모두 부담할 경우 세금부담 때문에 경제성장율이 떨어져 장기적인 관점에서 공적자금 상환에 부작용을 줄 수 있으므로, 50년 이내로 상환기간을 장기화하는 문제를 검토할 필요가 있다는 것이다. 25년이라는 한 세대 안에 공적자금 빚을 모두 갚을 경우 현 세대의 경제성장율을 떨어뜨려 결과적으로 후세가 피해를 보지만, 상환기간을 더 늘리면 한국경제 규모가 커지기 때문에 부채부담이 상대적으로 가벼워지며 채권 원금을 다른 장기채권을 발해해 갚아 나가면 고사 위기에 빠진 채권시장에도 활력소가 될 것이다. 셋째 성장 잠재력을 키워 자연스럽게 상환능력을 높이는데 초점을 맞추어야 한다. 공적자금의 부채는 대외부채가 아닌 만큼 국부에는 큰 영향을 주지 아니하므로, 단기적인 손실부담에 대한 평가보다 중장기적으로 빚 갚는 능력을 키우는 것이 중요하다. 넷째 당시 시점에서 가장 중요한 것은 재정의 건전성을 유

지하면서 공적자금 문제를 해결하는 것이므로 미래에 발생할 수도 있는 사회복지지출이나 통일비용 등의 재정지출에 대비하여 재정부담을 높여 공적자금의 문제를 해결하려는 것은 타당하지 않다고 한다.

두 번째 쟁점은 금융과 재정의 분담에 관한 문제이다. 일부에서는 금융기관의 주주와 임직원, 그리고 예금자와 대출자가 금융구조조정의 직접적 수혜자이므로 이들에게 우선 분담시키는 것이 원인자 부담원칙, 수익자 부담원칙에 부합한다고 주장하였다. 이에 반해 예금에 대해 특별보험료를 물리게 되면 결국 이 부담은 은행의 주주와 예금자 및 대출자에게 전가되는데 은행의 주주는 이미 구조조정과정에서 대부분 바뀌었으며 예금자와 대출자에게 전가하는 것은 결국 전국민에게 부담하는 것과 마찬가지이므로 조세로 부담하는 것과 동일할 뿐만 아니라, 또한 금융기관에게 특별보험료를 물리게 되면 이들의 경쟁력이 저하되어 오히려 공적자금 회수가 줄어들 수 있다는 주장도 있었다. 먼저 공적자금의 최대의 수혜자가 누구인지의 판정은 쉽지 않다. 일견 공적자금이 투하된 금융기관이 최대의 수혜자 인 듯하나, 공적자금이 투하될 당시 주주들이 가지고 있던 주식들은 이미 소각되거나 감자되었고, 반면 당시의 주주들은 공적자금이 투입된 이후 해당 금융기관을 인수하였으므로 이들에게 공적자금의 손실을 부담시키기는 어려운 측면이 있었다. 그러나 당시에는 여전히 금융기관이 최대의 수혜자라는 공감대가 있었고, 만약 이것을 국민 즉 재정이 부담한다면 국민적 저항에 직면할 것이라는 우려도 있었다. 반면 금융권이 이것을 부담한다고 해도 결국 금융을 이용하는 것은 국민이고 따라서 일반국민에게 그 부담은 전가될 것이므로 특별한 실효성이 없다는 주장도 있었다. 어쨌든 효율성의 측면을 떠나서라도 금융권이 일부를 부담하지 않을 수 없다는 견해가 지배적이었다.

다음으로 금융과 재정이 각각 일부를 분담한다고 결론을 내리는 경우에도 과연 그 분담율을 얼마로 할 것인가도 중요한 판단의 문제를 남겼다. 왜냐하면 금융권이 과다하게 부담하는 경우 대출이자를 상승

시키고 이것은 민간투자의 감소와 연결될 수 있어 결국 조세왜곡을 발생시킬 수 있기 때문이다. 아래 상환대책에서 제시한 대로 금융권에 예금보험료를 25년간 0.1%씩 부과할 경우에 대해서도 금융권이 대출이자를 올리거나 예금이자를 내리는 방법으로 그 부담을 국민에게 전가할 가능성이 있었고, 특별보험료가 면제될 수도 있는 외국계 은행이나 역외영업에 의한 영업에 대해서는 국내 금융기관의 경쟁력이 약화될 가능성이 있음이 지적된 바 있다.[38]

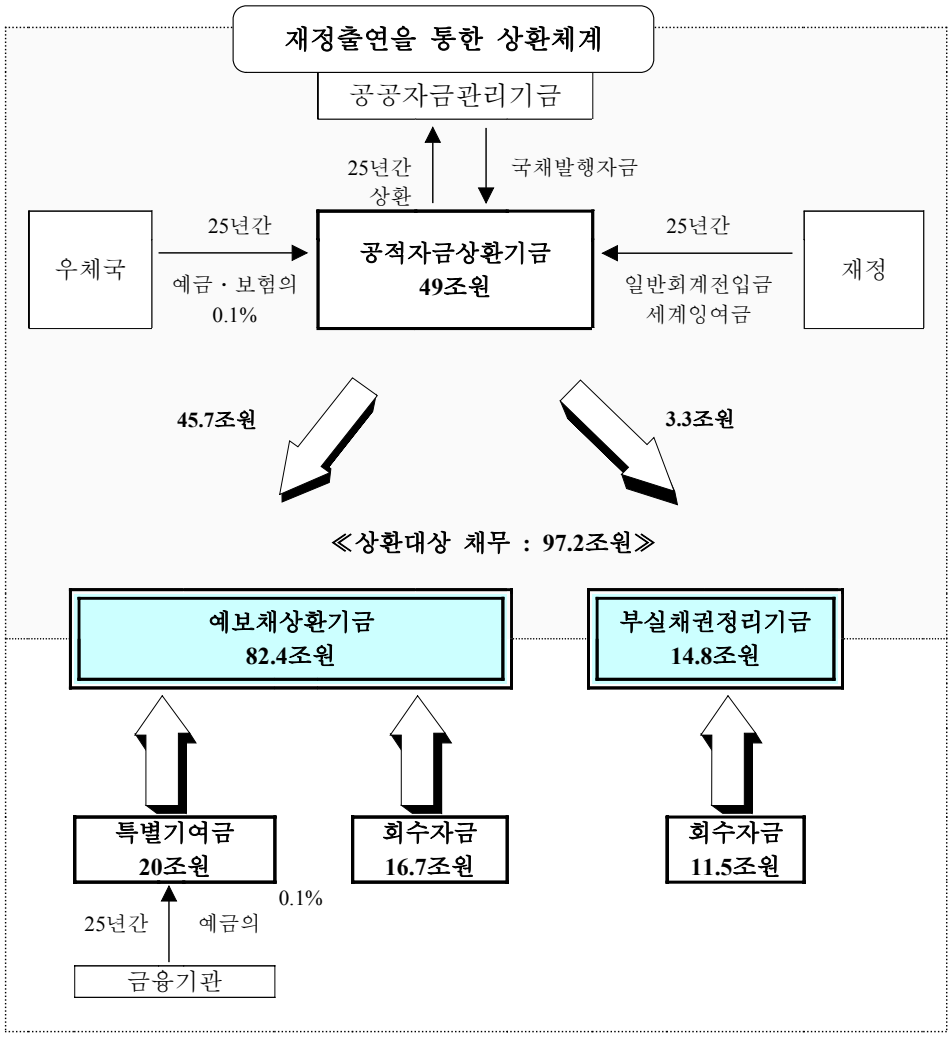
이러한 논의과정을 거쳐 결정된 공적자금상환대책상의 최종적인 상환구조를 요약하면 다음과 같다. 2002년 말 현재 상환부담이 있는 공적자금 부채원금은 97.2조 원(예보와 자산관리공사 미상환채무)이었다. 이중 28.2조 원(예보와 자산관리공사의 회수 예상액 등)은 회수자금으로 상환할 수 있을 것으로 판단하였으며, 회수가 불가능한 69조원을 공적자금의 수혜를 받은 금융권과 재정에서 분담하되, 금융권이 부담가능한 범위 내에서 최대한 부담하고 나머지는 국민경제의 최종의 보루인 재정에서 부담하는 것이다. 금융권이 부담하는 20조원은 부보금융기관이 매년 특별기여금(예금 평잔의 0.1%)을 25년간 납부하여 충당하고, 나머지 정부가 재정에서 부담하는 49조원은 정부에서 매년 2조원(현재가치기준)씩 출연하여 상환하도록 하였다. 재정에서의 부담방안은 별도의 기금을 신설하여 동 기금의 부담으로 국채를 발행하여 예보채 등을 상환하는 것이다. 이 때 발행한 국채의 상환은 25년간 에너지세제 개편, 조세 감면의 축소, 그리고 정부지출의 감소 등을 통하여 조성된 자금으로 충당하였다.

또, 공적자금 상환 계획에 따르면 2003년부터 시작하여 2028년까지 25년에 걸쳐 상환하기로 하였으며, 상환개시 후 5년이 되는 2007년 말을 기준으로 금년 중 당초 상환계획의 추진실적을 점검하고 공적자금과 관련된 자산과 부채의 재계산을 통해 정부와 금융기관의 공적자금 상환분담방식을 중간 점검하는 재계산을 실시하도록 하고 있다. 이

38) 이인실, 앞의 논문, p.244.

에 따라 2008년 재계산한 기준에 따르면 총 상환부담금은 69조원에서 49.9조 원으로 조정되었고, 이중 재정에서 35.1조원을 부담하고, 금융권에서 14.8조원을 부담하도록 하였다.

<그림 3-1> ’02년 공적자금 상환체계도



나. 부채 상환을 위한 재정출연

49조원의 우발채무를 직접 채무로 전환하여 재정에서 부담하겠다고 한 의미는 공적자금을 국가채무로 공식화하여 재정수지에 직접적인 압박을 줌으로써 정부가 공적자금 상환을 위한 예산삭감과 세금증가의 대의명분을 주고자 함이었다. 이렇게 해서 예산도 줄이고 필요에 따라서는 세금을 더 징수하여 가급적 빠른 시일 내에 원인 제공자인 현세대가 공적자금을 상환하도록 하자는 것이다. 급격한 노령화로 재정부담이 가중될 미래세대에 부담을 경감시켜 주자는 것이 공적자금 상환계획의 핵심 취지였다.[39]

그러나 최근의 상황을 보면 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에 밀려 있다. 이에 따라 실제 그 상환기간은 연장될지도 모른다는 우려가 제기되고 있다. 상환계획에 따르면 2003년부터 4년간 재정부담분 49조원의 공적자금채권을 모두 국채로 전환하되, 2011년까지는 재정으로부터 지원받은 금액보다 이자지급규모가 더 크기 때문에 이자지급을 위한 국채를 추가로 발행하며, 그 이후에는 재정지원금이 더 많아져 국채잔액이 점점 감소함으로써 결국 2027년에는 모든 자금이 상환되는 것으로 짜여 져 있다. 공적자금 상환대책에 따르면 공적자금 상환기금은 공적자금 상환을 위하여 정부가 부담하기로 한 49조원을 공공자금관리기금에서 국채를 발행하여 받은 예수금으로 예보채상환기금과 부실채권정리기금에 출연하도록 되어 있다. 당초에 계획된 대로 2006년 공적자금의 국채전환은 마무리되었고 남은 과제는 공적자금상환기금의 부채(공공자금관리기금의 예수금의 원리금)의 상환이 잘 이루어지도록 하는 것이다. 공적자금상환기금법 제6조에서는 기금의 부채상환에 필요한 재원을 예산에 반영하도록 의무화하도록 하고 있다. 그런데 상환계획 이행 첫해부터 차질이 빚어졌다.

39) 이인실, 앞의 논문, pp.249-250.

한편, 공적자금을 국채로 바꾸는 것으로 국가부채가 늘어났으며, 이 부분을 다른 국채를 발행하여 상환하게 되면 결국 총 국가부채규모에는 변화가 없다는 논리가 가능하다. 즉 통합재정의 기준으로 본다면 국가채무 상환자금을 일반회계에서 출연을 하거나 공공자금관리기금에서 예수를 받거나 순액에서는 차이가 없다. 사실 공적자금 상환을 위한 일반회계출연이 차질을 빚게 된 것도 바로 이러한 이유이다. 하지만 공적자금을 국채로 바꾸는 것은 일반회계에서 출연을 하여 재정당국에 세출 삭감이라는 압박을 주도록 한다는 의미가 기저에 깔려 있다. 이것이 공적자금상환기금법의 입법취지이다.

그런데 2004년 예산에서는 기획예산처와 여당이 그리고 2005년도 예산에서는 야당이 일반회계에서 공적자금 상환 출연에 제동을 걸었던 것이다. 이와 같은 최근의 상황을 보면 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에서 밀려나 있음을 알 수 있으며, 이에 따라 실제 그 상환기간은 연장될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 공적자금 상환계획에 따르면 2003년부터 4년간 재정부담분 49조원의 공적자금채권을 모두 국채로 전환하되, 2011년까지는 재정으로부터 지원 받는 금액보다 이자지급규모가 더 크기 때문에 이자 지급을 위한 국채를 추가로 발행하며, 그 이후에는 재정지원금이 더 많아져 국채잔액이 점점 감소함으로써 결국 2027년에는 모든 자금이 상환되는 것으로 짜여 져 있다. 그런데 현재와 같은 상태로 간다면 공적자금의 상환에 차질을 가져 올 수 있다.

공적자금 상환대책에 따르면 공적자금 상환기금은 공적자금 상환을 위하여 정부가 부담하기로 한 49조원을 공공자금관리기금에서 국채로 발행하여 받은 예수금으로 예보채상환기금과 부실채권정리기금에 출연하도록 되어 있다. 당초에 계획된 대로 2006년 공적자금 국채전환은 마무리 되었고, 남은 과제는 공적자금상환기금의 부채(공공자금관리기금의 예수금의 원리금)의 상환이 잘 이루어지도록 하는 것이다.

공적자금상환기금법 제6조에서는 기금의 부채상환에 필요한 재원을 예산에 반영하도록 의무화하고 있다. 그런데 상환계획 이행 첫해부터 차질이 빚어졌다.

계획실행의 첫해인 2003년에는 본예산에서 2조 원, 추경예산에서 1천억 원 등 총 2조1천억 원을 출연하였다. 그러나 공적자금상환기금법이 발효된 이후 동법에 따라 처음 편성한 2004년 예산에서는 균형재정을 한다는 핑계로 일반회계로부터의 전입금이 당초 예정된 2조1천억 원이 아니라 본예산에서 2천억 원, 추가경정예산에서 5백억 원 등 총 2천5백억 원만 출연되었다. 그 후 추가경정예산의 편성으로 결국 2004년에도 균형재정을 달성하지 못하였다. 25년간의 공적자금상환계획의 실행이 관련법 발효 첫해부터 실현이 되지 않는 상황이 나타난 것이다. 다음해인 2005년인 경우 계획에 의하면 2조3천억 원이 출연되었어야 하지만 국회의 예산심의과정에서 제정여건의 어려움을 감안한다는 이유로 1조원이 삭감되어 1조3천억 만 출연되었다. 그 결과 2004년과 2005년의 일반회계 출연금은 예정보다 대폭 줄어 출연금부족분이 2.8조원에 달하였다. 2006년에는 일반회계 전입금이 3조원 계획대로 출연되었고 2006년 추경을 통해 2005년 세계잉여금의 30%인 3818억 원이 출연되었다. 2007년도에는 당초 계획된 3조2천억 원 중 3조원은 부실채권정리기금으로부터 출연금으로 대체하고 나머지 2천2백억 원은 일반회계로부터 전입받는 것으로 되어 있었으나, 국회의 예산심의과정에서 일반회계전입금은 2천억 원 삭감되어 2백억 원만 계상되었다.

<표 3-3> 공적자금 상환 계획과 실제 출연액

(단위: 조원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
당초상환대책	2.0	2.1	2.3	2.4	2.6	2.7	2.9	3.1
실제출연	-	-	-	3.0	3.02	3.3	3.3	3.3

다. 세계 잉여금의 공적자금 상환

공적자금상환기금법 제5조제1항 및 제2항에 따르면 공적자금의 상환기간을 단축하기 위해 연말 기준 세계 잉여금의 30% 이상을 공적자금으로 상환하도록 하고 있다. 그러나 2003년도와 2004년도 세계잉여금은 전액이 모두 추경예산으로 사용되었기 때문에 연말 기준으로 세계잉여금이 남아 있지 않게 되어 공적자금 상환에 쓰이지 못하였다. 2006년도 제1회 추경예산에서 2005년도 세계잉여금 중 30.9%인 3818억 원이 출연되었다. 2006년도 결산에서도 세계잉여금은 1조3천7백억 원에 달하는 바 국가채무의 상환을 위해 30% 이상이 공적자금상환기금에 출연되어야 한다. 2007년도부터 시행된 국가재정법 제90조에 의거 세계잉여금은 지방교부세와 지방교육재정교부금의 정산을 제외하고는 우선적으로 공적자금상환기금에 출연하도록 되어 있다. 그러나 그동안의 결과를 보건대 실행이 강제되지 않고서는 출연이행이 용이하지는 않은 것으로 보인다.

3. 공적자금의 회수 및 상환 현황과 향후 추정 규모

가. 회수 현황 및 추정 규모

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 2007년 12월 말을 기준으로 할 때 회수된 금액은 90조원으로 이것은 당시까지 투입된 총액 168.3조원을 기준으로 할 때 회수율은 53.5%에 달한다.[40] 먼저, 예금보험공사는 110.7조원의 지원액 중 39.8조원을 회수하였다. 구체적으로는 출자를 통한 50.8조원의 지원액 중 주식매각 등으로 16.0조원을 회수하고, 출연·예금대지급·자산매입 등을 통한 59.8조원의 지원액 중 파산배당, 자

40) 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08, p.6.

산매각 등을 통하여 23.7조원을 회수하였다. 다음으로 자산관리공사는 38.6조원의 지원액 중 국제입찰, ABS 발행, 출자전환주식매각 등을 통해 41.6조원을 회수하였다. 또 정부 등은 19.1조원의 지원액 중 출자금·후순위채권 회수 등을 통해 8.6조원을 회수하였다.

다만, 여기서 중간 회수율과 최종 회수율이 다르다는 점에 유의하여야 한다. 정부에서 발표하는 회수율은 공적자금의 총 투입액인 168.3조원 기준으로 한 것이다. 여기에는 일반 회수된 자금의 재사용분이 포함되어 있다. 재정부담 계산에 필요한 엄밀한 의미의 회수율은 원래 조성된 자금의 최종회수율을 말한다. 그러나 재사용한 회수자금의 회수율이 100%보다 낮을 가능성이 크므로 최종회수율은 중간회수율보다 낮아질 가능성이 크다. 종국적으로 예산상의 부담을 결정하는 것은 자금의 최종 회수율이다. 최종회수율은 최종적으로 회수된 금액을 초기에 조달된 금액으로 나눌 비율을 말한다. 부실채권매입, 출자, 출연, 대지급 등의 자금 투입용도에 따라 취득하는 자산의 종류가 부실채권, 주식, 파산재단지분과 잔존자산 및 구상권 등으로 달라지므로 각각의 경우 회수율도 다를 것이다.[41]

<표 3-4> 공적자금 회수 현황

(97.11 ~ 07.12말 단위: 조원)

구 분	회 수 방 법				
예금보험공사	출자금 회수	파산 배당등	자산 매각등		소계
	16.0	17.5	6.2		39.8

41) 전주성, “공적자금 투입과 재정운영”, 공적자금 투입의 중간평가와 과제(한국경제연구원 편), 2002, p.558.

구 분	회 수 방 법						
자산관리공사	국제입찰	ABS 발행	AMC, CRC,CRV 매각	개별매가각, 법원경매, 직접회수	대우채권 변제회수	환매, 해제	소계
	1.6	5.1	2.5	12.7	9.5	10.3	41.6
정부	출자금 회수	후순위 채권 회수					소계
	2.0	6.6					8.6
계							90.0

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

정부가 발표한 향후의 추정 회수규모를 살펴보자. 먼저 예금보험공사의 예보채상환기금의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 출자금 회수의 경우 예금보험공사가 출자를 통해 보유한 우리금융지주, 대한생명, 서울보증 등 7개 금융기관 주식의 향후 예상 회수액은 14(비관)~18(낙관)조원으로 추정된다.[42]

42) 여기서 상장 주식은 4개 시가평가 금액의 최대/최수치를 낙관치와 비관치로 하여 중간값을 회수예상액으로 산출하였다. 다만 우리금융지주(73%보유)의 경우 4개 시가평가 금액의 최대/최소치와 주주잉여현금흐름할인방식의 최대/최소치를 각각 평균하여 최대치와 최소치로 산출한 것이다. 또 비상장주식중 경영권을 보유한 서울보증, 수협은 주주잉여현금흐름할인방식, 경영권을 보유하지 않은 대한생명은 순자산가치로 평가한 것이다. 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08, p.9.

<표 3-5> 출자주식의 회수 규모추정

(단위: 조원)

지 원	기회수	추가회수예상		총회수예상	
		비 관	낙 관	비 관	낙 관
50.8	16.0	14.0	18.0	30.0	34.0

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

(2) 파산채권 등의 경우 금융기관 퇴출시 출연 및 예금대지급(파산재단), 자산매입 등(정리금융공사)을 통해 보유한 파산채권 및 주식 등의 향후 예상 회수액은 4.7~5.2조원으로 추정된다.[43]

<표 3-6> 파산채권 등 회수 규모 추정

(단위: 조원)

지 원	기회수	추가회수예상		총회수예상	
		비 관	낙 관	비 관	낙 관
59.8	23.7	4.7	5.2	28.4	28.9

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

자산관리공사의 부실채권정리기금의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 부실채권 매입을 통해 보유한 출자전환주식과 채권의 향후 예상 회수액은 4.6조원~6.4조원으로 평가된다.[44]

43) 2002년 상환대책마련시 활용한 '파산재단 자산평가기준'(금융감독원의 '자산건전성 분류기준', 자산관리공사의 '부실채권매입기준' 및 정리금융공사의 '자산매입기준' 등을 참고하고 파산재단 보유자산의 특성을 감안하여 마련한 것이다)을 적용하여 평가한 것이다. 파산재단은 '파산재단 자산평가기준'에 의거하여 파산재단의 보유자산을 평가하여 추정하였다. 정리금융공사 보유자산도 파산재단 평가방법을 적용하되, 일부 보유자산은 출자주식반에서 정한 평가방법(시가평가 및 순자산 가치평가)에 의해 평가하였다.

44) 출자전환주식은 예보의 출자주식 평가방법과 동일하게 평가하되, 대우조선해양과 대우인터내셔널 등 M&A 가능주식은 시가평가의 낙관치에 경영권 프리미엄 30%를

<표 3-7> 부실채권정리기금 회수 규모 추정

(단위: 조원)

지 원	기회수	추가회수예상		총회수예상	
		비 관	낙 관	비 관	낙 관
38.6	41.6	4.6	6.4	46.2	48.0

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

나. 상환 부담 현황 및 규모 추정

2007년 말 기준 재정 및 금융권의 상환 부담 규모는 예금보험공사 및 자산관리공사의 회수자금 등으로 상환이 곤란하여 그간 재정 및 금융권이 부담하였거나 향후 부담할 금액을 추정한 것이다.

1) 상환 부담 현황

재정과 금융권은 2003년에서 2007년까지 5년 동안 10.6조원(2002년 현재 가치 기준 9.2조원)을 부담하였다. 먼저, 재정의 기 부담금액은 일반회계 등으로 공적자금상환기금에 출연한 것으로 2003년 ~ 2007년간 7.2조원(2002년 현재 가치 기준 6.3조원)에 달한다.

<표 3-8> 재정의 기 부담금액

(단위: 억원)

'03~'07년 부담(경상가치)				'02년 현가
일반회계출연	세계잉여금	우체국특별기여금	합 계	
66,700	3,818	1,731	72,249	63,276

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

반영한 것이다. 또, 대우채권, 기업개선 채권, 특별채권 등은 변제이행계획상 회수예상액으로 평가하였으며, 개인대상 채권인 일반채권은 담보유무 여부에 따라 낙찰예상가액(담보채권), 과거 경험회수율(무담보채권)을 적용하여 평가하였다.

금융권의 기 부담금액을 살펴보면, 예보채상환기금에 특별기여금으로 납부한 것으로 2003년 ~ 2007년간 3.4조원(2002년 현재 가치 기준 2.9조원)을 특별기여금으로 납부한 것으로 나타났다.

<표 3-9> 금융권의 기 부담금액

(단위: 억원)

'03~'07년 부담(경상가치)						'02년 현가
'03	'04	'05	'06	'07	합계	
6,247	6,570	6,628	7,133	7,280	33,858	29,051

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

2) 향후 부담 규모 추정

(1) 총 상환 부담 규모 추정

2007년 말 기준 총 상환 규모는 2002년 상환대책시 69조원보다 19.1조원 감소한 49.9조원으로 추정된다. 총 상환 부담 감소는 주가 상승[45] 등에 따른 보유자산 가치 상승[46], 공적 자금 회수 극대화를 위한 매각 노력 등에 기인하는 것으로 판단된다.

<표 3-10> 총 상환 부담 규모 추정

(단위: 조원)(2002년 현재 가치 기준)

구 분	'02 상환대책	'08 재계산
기부담	-	9.2
향후부담	69조원	40.7*
총부담	69조원	49.9

출처: 금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

45) 종합주가지수 추이를 살펴보면 2002년 말에는 627.5, 2004년 말에는 895.9, 2006년 말에는 1,434.4, 2007년말에는 1,897.1로 2007년말 종합주가지수는 2002년 말에 비해 3배 이상 상승하였다.

46) 대우건설 및 대우종합기계 등 매각시 높은 경영권 프리미엄을 받고 매각하였다.

*) 2007년말 공적자금상환기금(순자산△53.1조원), 예보채상환기금(△9.4조원) 및 부실채권정리기금(7.4조원)의 순자산 부족분의 합계 금액인 55.1조원의 2002년 현재 가치

(2) 재정과 금융권 상황 분담 추정

재정과 금융권은 총 상환부담 49.9조원('02년 현재 가치 기준)을 공적자금상환기금법[47]에 따라 '02년 공적자금 상환대책상 분담비율(재정 49조원: 금융권 20조원 약 7:3)대로 분담한다. 이렇게 하면 총 상환부담 49.9조 원 중 금융권은 14.8조원을 부담하고 재정은 35.1조원을 부담하게 된다. 또 기 부담 9.2조원을 제외할 경우, 총 40.7조원 중 금융권은 기 부담 2.9조원을 제외하면 향후 11.9조원을 부담하게 되고, 재정은 기 부담 6.3조원을 제외하면, 향후 28.8조원을 부담하게 된다.

3) 향후 공적자금 상환 방안

정부는 향후 상환해야 할 부채는 88.9조원(2007년 현재 가치 기준)은 예금보험공사 및 자산관리공사 회수자금으로 33.8조원을 상환하고 나머지 55.1조원(2002년 가치 기준으로는 40.7조원)은 재정(39.0조원)과 금융권(16조원)이 분담한다. 이 때 재정은 일반회계 등에서 매년 2조 원씩 전입하며, 금융권은 특별기여금으로 부보예금에 0.1%씩을 부과한다.

<표 3-11> 부채와 상환방안

부채(합계: 88.9조원)	상환방안(합계: 88.9조원)
예보채상환기금 32.3조원	회수자금(33.8조원) (22.9조원은 예보채상환기금 부채에 상환, 10.9조원은 부실채권정리기금 부채

47) 공적자금상환기금법 제7조 제3항 금융위원회는 제2항의 규정에 의한 조치를 하는 경우 제4조제2항제1호의 규정에 의한 기금 출연금과 예금자보호법 제30조의3의 규정에 의한 예금보험기금채권상환특별기여금으로 조성하는 자금간의 비율 등을 감안하도록 노력하여야 한다.

부채(합계: 88.9조원)	상환방안(합계: 88.9조원)
	에 상환하고 그 잉여금 7.4조원은 공적자금상환기금 부채에 상환)
부실채권정리기금 3.5조원	재정(39.0조원) (공적자금상환기금 부채에 상환)
공적자금상환기금 53.1조원	금융권(16.1조원) (9.4조원은 예보채상환기금 부채에 상환, 6.7조원은 공적자금상환기금에 반환)

제 4 장 공적자금으로 인한 국가부채와 재정

Ⅰ. 서

1990년대 말 외환위기 전까지 비교적 건전하게 운영되어오던 국가재정은 외환위기로 인해 적자기조로 전환되었다. 그 이유는 1998년 이후 경기침체 여파로 세수가 삭감되고 경기부양 및 사회부조 목적의 지출이 늘어난 탓이다. 즉, 경제불황으로 인한 세수의 감소, 기업과 금융산업의 구조조정을 위한 막대한 공적자금 및 공공자금의 투입에 따른 원금과 이자에 대한 재정부담의 증가, 복지사회로의 진입을 위해 도입된 공적자금제도의 부실운영, 실업률 증가에 따른 실업자 및 저소득계층의 생활보호를 위한 사회안전망 구축비용의 확대로 재정적자의 규모가 증가되었고, 부족한 재원을 국채발행으로 조달함에 따라 정부부채 규모의 증대와 이로 인한 원금과 이자에 대한 부담이 가중되어 정부재정운영에 부담이 되고 있다.[48]

국가재정의 중요한 역할 중의 하나는 외환위기와 같이 예기치 못한 금융위기가 발생하였을 때 이를 흡수해 미래에 분산시킴으로써 민간부문에 미치는 부정적인 영향을 가급적 줄이는 것이라는 점을 생각한다면 국가재정의 투입으로 위기가 진정되고 경제가 새로운 성장궤도에 진입하는데 도움을 준다면 일시적 부채증가에 따른 경제적 비용은 장기적인 편익의 발생에 의해 상쇄되어도 좋을 것이다.[49] 이하에서는 공적자금의 조성으로 인한 정부부채의 증가와 이에 따른 정부채무의 개념 범위 및 재정기조 악화의 문제를 알아보기로 한다.

---

48) 윤성채, “부채관리를 위한 예산개혁 -공적자금관리와 예산정책을 중심으로-”, 한국행정논집 제15권제2호, pp.449-450.

49) 전주성, 앞의 보고서, pp.566-567.

Ⅱ. 정부채무와 공적자금

1. 정부채무의 의의

가. 정부채무의 의미와 범위

외환위기 이후 재정 적자가 심화되면서 국가재정에 대한 위기감이 팽배해지고 있다. 더욱이 전 세계적으로도 유래를 찾을 수 없을 만큼 빠르게 진행되는 인구의 고령화와 계속적인 출산저하로 인해 복지수요는 증가하는데 비해 노동력은 감소되는 등 장래의 전망도 그리 밝지 아니하다. 국가의 재정 적자 문제와 관련하여 가장 중요한 것이 바로 국가채무이다. 국가재정의 적자는 곧 국가채무의 증가를 의미하며[50] 재정건전화는 이러한 국가채무를 적절히 관리하여 합리적 수준으로 유지하는 것을 의미하기 때문이다.[51]

그렇다면 정부채무의 의미와 범위는 어떻게 볼 것인가? 먼저, 정부채무와 국가채무를 구분하지 않고 사용하는 경우도 있으나 구분하여 사용하는 것이 적절하다. 정부채무는 중앙정부와 지방정부의 재무활동과 관련하여 발생한 채무를 의미하나, 국가채무는 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 금융기관과 민간부문의 부채를 국가채무에 포함시키는 이유는 우리나라의경제상황이대외 의존적 경제구조를 가지고 있을 뿐

50) 재정수지 적자와 국가채무가 일치하는 말은 아니다. 즉 재정수지라는 것은 회계단위에서 정한 기간에 따라 재정수지흑자인가 적자인가를 구별하는 유량(flow)의 개념이다. 즉 일정 기간 안에 변화량이라고 하라 수 있다. 그러나 국가 채무라는 것은 저량(stock)의 개념이다. 즉 한 시점에서 나라빚이 얼마인가 측정하는 개념이다. 재정수지적자가 되서 국가가 돈을 빌리기 시작해서 일정기간동안 빌린 돈의 총합이 바로 국가채무가 되는 것이다.

51) 장교식, “재정건전화와 국가 채무 관리를 위한 법적 과제”, 토지공법연구 제30집, 한국토지공법학회, 2006, p.412.

아니라 민간부문이 갖는 경제적 구조의 취약성으로 민간부문의 대외 채무가 곧 국가 전체 경제에 미치는 영향력이 크기 때문에 민간부분과 정부부문을 모두 포함하는 국가 채무를 파악하는 것이 중요하다. 1997년의 환란은 정부부채로 발생한 경제위기가 아니라 민간부문의 무절제한 외자도입에 기인한 외화수급 요인이 크기 때문에 국가채무를 다룰 때에는 정부부문의 부채뿐만 아니라 민간부문의 대외 채무도 함께 고려되어야 할 것이다. 따라서 여기서는 공적자금관리의 재정적 영향을 연구하고 있으므로 정부채무에 초점을 둔다.[52]

정부채무는 좁은 의미의 직접 채무와 넓은 의미의 간접 채무로 나눌 수 있다. 전자는 일반회계와 특별회계의 예산 운영에서 필요한 자금을 외부기관으로부터 차입하는 경우와 정부가 관리하는 공공기금의 운영에서 발생하는 채무, 외국정부나 국제기구로부터 도입하는 공공차관으로 구성된다. 한편 넓은 의미의 간접적 정부채무(gross public debt)에는 좁은 의미의 정부채무에 정부가 국책은행의 차관과 공공기관이 발행하는 채권에 보증하는 보증채무(government guaranteed debt)와 통화의 안전을 위해 발행되는 통화안정증권과 한국은행이 차주가 되어 도입한 IMF 자금 등을 포함시킬 수 있다. 정리하면 넓은 의미의 정부채무에서 정부 보증 채무를 뺀 것을 좁은 의미의 정부채무라고 할 수 있다. 정부가 직접적인 원리금 상환의무를 지고 있는 채무 즉 확정채무만을 포함시키는 것을 좁은 의미의 정부채무라 하며, 국제통화기금(IMF) 기준에 따른 채무라 하고 보증 채무를 포함한 채무를 넓은 의미의 정부채무라 하며, OECD 기준에 따른 채무라 한다. 그렇다면 정부채무는 좁은 의미로 이해해야 할 것인가 아니면 넓은 의미로 이해해야 할 것인가?

52) 윤성채, 앞의 논문, p.450.

<표 4-1> 한국 국가부채 추이

(단위: 원)

연 도	국가부채
1997년 말	60조3000억
2002년 말	133조6000억
2003년 말	165조7000억
2004년 말	203조1000억
2005년 말	248조
2006년 말	283조5000억
2010년 말(전망)	350조5000억
자료: 한국조세연구원, 기획예산처	

위 <표 4-1>는 정부가 발표한 우리나라의 국가부채 추이이다. 이에 따르면 외환위기가 시작된 1997년 말에는 60조 3천억 원이었다가 2002년 말에는 133조 6천억 원으로 2배 이상 뛰었다가 최근에는 300조 원을 상회하고 있다. 이 기준에 따르면 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율은 1997년에는 12.3%에 불과 했으며, 2005년에는 24.9%, 2007년에는 34% 정도에 이르는데, 아래 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 이 수준은 OECD 선진국의 평균 GDP 수준에 비하면 그리 높은 수준은 아니라고 할 수 있다.

<표 4-2> GDP 대비 국가부채 비율 국제비교

그러나 이와 같이 정부에서 제시하는 우리나라 국가채무 지표는 국제적으로 용인되는 통계 개념이 아니며 OECD 국가 기준으로 재정건전성을 평가하려면 현재 국가채무에서 누락된 중앙정부 기금 부채와 공공기관 부채 등을 국채로 간주해야 할 것이라는 지적이 있다. 이 지적에 따르면 선진국에서는 우리나라 국가채무와 달리 일반정부 또는 공공기관 전체를 대상으로 한 '일반정부 총금융부채'를 기준으로 하며, OECD 국가의 GDP 대비 채무가 평균 77.7%에 달하는 것은 이 때문이라고 하면서, 2005년을 기준으로 할 때 OECD 국가들의 기준에 따르면 정부가 발표한 '국가채무' 248조원에 중앙정부 기금 부채 96조 5,000억 원, 공공기관 부채 100조~150조 원 및 조사에서 누락된 100개 기관의 부채, 사회기반시설 민간투자사업에 대한 정부지급금, 사실상의 국채인 통화안정증권 발행잔액 155조원이 모두 포함돼야 하며, 이렇게 하면 우리나라의 '일반정부 총금융부채'는 총 650조원에 육박하고 GDP 대비 비율은 80%대로 치솟게 된다고 한다.[53]

정부가 보증을 선 채무를 정부의 공식 부채 통계에 포함시켜야 하는지의 여부에 대한 논란은 외환위기 이후 줄 곧 제기되었다. 또한 최근 이러한 논란이 심화된 이유는 보증채무의 규모가 최근 들어 급격히 증대되었으며, 이들 채무의 상당부분이 구조조정 관련 채무로서 그 상당부분은 예산 부담으로 전환될 가능성이 크기 때문이다.

생각건대 확정적인 직접 채무만을 대상으로 하는 좁은 의미의 정부채무개념에는 중대한 결함이 있다고 생각된다. 정부 측 주장처럼 확정되지 않은 채무를 국가 채무에서 제외한다면 불확정적 국가채무에 대한 인식을 제대로 할 수 없으므로 채무관리를 효과적으로 하지 못하는 사태가 발생하게 될 가능성이 높아진다.[54] 또 국가채무에 대한

53) 옥동석, 국가경쟁력 제고를 위한 재정의 역할과 기능, 한국재정학회와 국회재정경제위원회 공동 주최 정책세미나 자료집, 2007.

54) 안종범, "재정위기 가능성과 재정건전화를 위한 과제", International Trade Business Institute Review Vol. 7-2, 국제무역경영연구원, 2001, p.158.

IMF의 기준도 여러 나라의 재정상황을 가능한 한 동일한 잣대로 측정함으로써 그 비교가능성을 높이기 위한 것일 뿐이며, 보증채무 등이 국민부담으로 나타나지 않기 때문에 국가채무에 포함시키지 않는다고 선언한 것은 아니다.[55]

공적자금과 관련하여 생각해 보면, 국채발행에 의해 조성된 공적자금의 상당부분은 회수되지 않을 것으로 전망되기 때문에 보증채무의 일부는 자연 손실로 처리되어 국가채무로 전환될 수밖에 없을 것이다. 이 경우 기존 공채의 차환 발행과 같은 대안이 존재하지 않는다면 국가부채는 매우 빠른 속도로 증가할 가능성이 있다. 만일 구조조정 채권의 상당부분이 차환 발행된다고 해도 문제는 간단치 않다. 이 경우 당장의 국가 부채의 증가는 커지 않을 수 있으나, 이자 부담이 지속된다는 문제가 있다. 이자 부담이 지속된다는 문제가 있다. 이자 부담이 예산에서 차지하는 비중이 클수록 다른 목적으로 사용할 수 있는 재정지출의 여지가 줄어들게 된다. 이는 정책수단으로서의 재정의 유용성에 제약을 가하는 것은 물론 장기적으로 건전한 재정기조를 유지하는데도 부담이 된다. 따라서 보증 채무 중 회수가 불가능할 것으로 예상되는 부분에 대해서는 사실상 국가채무로 상정하는 것은 당연한 일일 것이다.

나. 국가채무가 경제에 미치는 영향

국채발행 등을 통하여 정부가 금융구조조정에 소요되는 자금을 조달한 경우 단기간에 국가채무가 누적된다. 결과적으로 국가채무는 한번 누적되면 추가적 재정적자가 발생하지 않더라도 기존의 채무에 대한 이자지급 부담으로 채무가 계속 늘어나는 자기증식의 속성을 가지고 있다.

국가채무가 경제에 미치는 영향을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 국가채무가 누적되면 원리금 상환부담의 증가로 재정정책이 제약을

55) 윤건영・나성린, “한국의 정부채무와 재정건전성”, 공공경제 제6권, p.146.

받아 재정 본래의 경기조절 기능을 수행하기가 힘들어지며, 물가 상승, 민간투자 구축효과, 이에 따른 금리 상승, 무역적자 증가, 성장기반 잠식 등 여러 가지 부작용을 초래한다.

둘째, 국가채무비율이 높을수록 정부가 지급해야할 원리금 부담이 커지기 때문에 정부는 이를 경감시키기 위해 인플레이션 정책을 사용하거나 국채금리를 인위적으로 낮추려는 유인을 갖게 되며, 이에 따라 시장에서는 중앙은행이 정부의 국채발행을 용이하게 하고 이자부담을 완화해 주기 위해 국채를 매입 또는 인수(monetization of government debt)함으로써 통화량이 늘어날 것이라는 기대가 형성되어 기대인플레이션을 높이는 요인으로 작용한다.

셋째, 국가채무 누증으로 국채발행이 확대되면 민간부문의 가용대부자금(loanable fund)이 감소하는 구축효과(crowding-out effect)가 발생하여 시장금리가 상승한다. 국가채무비율이 상승하면 중앙은행이 통화량을 늘려 국가채무를 인수할 것이라는 시장의 우려가 커지고 이로 인해 인플레이션 기대심리가 형성되고 금리상승 압력이 가중된다.

한편 재정적자를 시장금리에 의한 국채발행으로 보전할 경우 채무불이행 위험이 없는 다양한 만기의 국채가 발행되어 채권시장에서 만기별 기준금리가 형성됨으로써 채권시장의 발전을 촉진하는 계기가 될 수 있다. 특히, 시장금리에 의한 중장기 국채발행은 개발도상국 금융시장의 취약부문인 중장기 채권시장의 발전을 촉진하는 계기가 될 수 있고, 채권의 유동성을 높여 중앙은행의 공개시장조작은 물론 재정적자 보전을 원활하게 하는 이점도 있다. 그러나, 이자부담 완화와 재정적자의 손쉬운 보전을 위하여 정부가 시장금리보다 낮은 금리로 중앙은행이나 금융기관에 국채를 인수시키거나 금융기관에 대한 자산운용규제를 통해 강제로 보유하게 할 경우 금융기관 자산운용의 자율성을 제약하여 금융시장 발전을 저해할 수 있다. 이러한 재정적자 보전을 위한 금융억압(financial repression)은 재정적자와 국가채무가 큰 나라일

수록 강한 것으로 나타난다.

끝으로, 국가채무의 누적으로 인해 재정운용이 경직될 경우 재정정책의 경기안정화 및 경기대응기능이 약화되고 결과적으로 통화정책을 경기조절 수단으로 활용하려는 압력이 가중된다. 반면, 정부가 재정적자를 시장금리에 의한 국채발행으로 보전하여 국채시장이 발전하면 공개시장조작을 통한 통화정책 수행이 용이해지는 이점이 있으나, 국가채무의 누적은 통화정책의 수행 자체를 어렵게 하는 요인으로도 작용한다. 즉, 중앙은행이 통화정책을 긴축적으로 운용하면 중기적으로는 인플레이션의 억제가 가능하겠지만 국가채무비율이 높은 상태에서는 국가채무의 화폐화에 대한 우려와 이에 따른 인플레이션 기대심리 때문에 장기적으로는 인플레이션이 초래될 가능성이 커진다.[56)]

2. 공적자금과 국민 부담

2007년 말까지 구조조정에 투입된 공적자금이 168.5조 원이라는 것은 사용된 자금을 말하는 것이며 이것이 바로 재정부담이 되는 것은 아니다. 그러나 금융구조조정을 위해 발행된 공채에 대한 이자는 재정에서 지불되므로 재정부담의 일부가 되며, 또한 정부가 금융구조조정 공채에 대한 지급보증을 하고 있으므로 회수되지 않은 금액도 재정부담이 된다. 정리하면 재정에서 지출되는 공채이자에 원금손실 보전분을 더한 것이 바로 재정 부담이 된다. 전술한 바와 같이 공적자금 채권(102조 원) 및 차관(2조 원) 총 104조 원의 최종 재정부담을 계산해 보면 이미 상환이 면제된 금액 22조 원(공적자금관리기금과 부실채권정리기근에서 자체적으로 갚기로 한 이자 3조원으로 포함하면 25조원)과 재정이 부담하기로 한 35.1조원(2007년 말 재계산한 금액)을 합한 57.1조(또는 60.1조) 원이다. 그러나 실제 재정 부담은 그 이상이

56) 전선애, 앞의 자료, pp.63-66.

라고 보아야 한다. 미국의 부실 저축대부조합(S&L) 처리에 들어간 손실금을 계산함에 있어 미국 회계감사원(GAO)에서 1996년 발표한 보고서를 참고해 보면 이 보고서에서는 비용을 직접비용과 간접비용으로 구분하고, 재산의 순가치 변동, 지급이자의 현재가치, 세금혜택 추정치 등을 고려하여 재정부담을 계산하고 있다.[57]

Ⅲ. 공적자금과 재정 기조

재정적자가 지속되면 정부부채도 증가할 것이다. 즉 늘어나는 재정적자를 충당하기 위한 재원 조달의 방법으로서 국채를 발행하게 되는데 이것은 바로 부재 잔고의 증가를 의미한다. 부채 잔고가 확대되면 이자부담이 커지고 이로 인해 다시 재정적자가 확대되고 이에 따라 다시 국가부채가 커지는 악순환이 이루어지게 된다. 나아가 이자 부담에 따른 재정 적자의 증가는 자금 시장에서 금리의 상승을 불러 일으켜 구축효과(crowding-out effect)를 심화시킬 것이다. 또한 이 경우 재정이 민간 부문에서 대규모로 자원을 전용하게 되며, 전용된 자원 대부분이 생산적인 공공정책적인 목적에 사용되는 것이 아니라 부채에 대한 이자상환에 쓰이게 되므로 경제의 성장 기반을 약화시키게 될 것이다. 국가 운영상으로도 전반적인 기능의 저하를 초래할 수 있다. 필요한 재정지출이 제한 받게 될 것이므로 재정운영상의 어려움이 생기는 것은 물론, 경기조절, 위기 대응 등 재정의 정책수단으로서의 지능이 저하될 것이다. 이러한 상황에 이르면 국가의 상환능력 자체가 의심을 받게 되어 차입능력이 저하될 것이며, 차입불능의 상태에 이를 수도 있다. 이 경우 위험할증률의 증가로 금리수준이 상승할 것이며, 경제에 다양한 악영향을 초래하게 될 것이다.[58] 위 <표 4-1>에서 본 바와 같이 우리나라의 국가부채는 경제 위기 이후 그 절대액

57) 이인실, 앞의 논문, p.248.
58) 전주성, 앞의 보고서, pp.567-568.

이나 GDP 대비 비율 모두 급증하였다. 1997년 말 60조 원 이던 것이 2007년 말에는 300조 원을 훨씬 초과하였으니 10년 만에 5배 이상 늘었다. 경제 규모와 비교해 보아도 국가부채가 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 또 국가부채의 영향을 고려할 때 보다 중요한 것은 현재의 부채수준이 아니라 구조적인 측면의 재정기조, 지속적인 성장 가능성 등이 중요한 변수가 된다. 특히 유념해야 할 것은 우리나라 재정을 전망해 보면 구조적인 측면에서 지출요인이 많다는 점이다. 우선 경기침체가 지속되고 있는 현 시점에서 공적자금의 상환 등 보다 구조적인 재정압박이 가시화되고 있다. 특히 공채를 통해 조성한 공적자금의 이자부담은 이미 예산에 반영되고 있으며, 그 비중이 해마다 커져 가고 있다. 이러한 상황에서는 재정은 경기에 신축적으로 대응할 여력을 잃게 된다. 또 구조조정 자체가 완결되지 않은 상태에서 추가적인 부실의 요인이 적지 않다. 이것이 또 다른 재정자금의 투입으로 이어진다면 그만큼 국가부채의 증가 가능성도 커지는 것이다. 이외에도 사회보험의 부실에 따르는 잠재적 재정압박요인, 공기업 부채, 재정 활동이라고 볼 수 있는 통화부문의 부채 등도 재정기조에 부정적인 효과를 미칠 수 있는 변수라고 할 것이다.

또, 재정건전화를 논의할 때 일시적인 수지 변화와 구조적이고 장기적인 경우를 구분하는 것도 중요한데, 경기부양을 목적으로 일시적으로 정부지출을 늘리는 경우 발생하는 단기적인 적자는 정책의 실효성만 담보된다면 장기적인 재정건전성에 부정적인 효과를 갖지 않지만, 전체 예산규모의 증가율은 완만하다 하더라도 구조적이고 경직적인 지출의 비중이 커진다면 구조적인 재정수지가 악화될 가능성이 크다.

공적자금의 재정비용이나 사회보험의 재정부족, 남북경제협력비용 기타 공기업이나 준재정활동에서 비롯된 잠재적 부담 등은 모두 구조적인 차원에서의 재정압박에 해당하는 것이며, 특히 이러한 요인들은 비슷한 시기에 몰려 재정건전성을 위협할 소지가 있으므로 좀 더 장

기적인 관점에서 재정건전성 확보를 위한 체계적인 조치와 개선방안을 강구하는 것이 필요하다.

현재의 경기침체 상황을 외환위기 직후의 극단적인 경우와 비교할 수는 없지만 구조조정이 지연되는 경우 새로운 금융혼란이 발생할 가능성을 배제할 수도 없다. 문제는 외환위기 직후와는 달리 앞으로는 재정부문에서 새로운 대규모 자금을 조성하기 힘들다는 것이다. 공적자금의 성과에 대한 긍정적인 평가가 부족한 상황에서 새로운 자금조성의 정치적 동의를 구하기가 어려울 것이고, 최근 들어 재정건전성에 대한 우려가 높아지고 있는 것도 부담이다. 근시안적인 정책목표에 매달리면 자칫 불합리한 재정기조 설정으로 이어질 수 있고, 그 결과 단기적인 경기상황에도 제대로 대처하지 못하고 나아가 장기적인 재정건전성에 대한 대비에도 소홀하게 될 수 있으므로, 단기적인 재정기조에 집착하지 말고 보다 장기적인 차원에서 재정건전성에 대한 평가와 정책수립이 필요하다.

제 5 장 공적자금 문제에 대응한 재정관리법제의 개선방안

Ⅰ. 서

한국경제가 외환위기로부터 신속히 회복할 수 있었던 것은 적극적 재정정책을 통해 신속한 금융구조조정이 이루어졌기 때문이다. 1997년 11월부터 2007년 12월 말까지 금융구조조정 및 사회안전망 구축을 위해 투입된 공적자금은 총 168.5조 원에 달한다. 이들 공적자금은 대부분 부실은행에 대한 자본출자, 예금 대지급 등 금융구조조정에 사용됨으로써 재정지출의 증가로 인한 일반적인 경기부양 효과 외에도 은행의 신용창조 제약을 완화시키는 역할을 동시에 수행하였다.

한편, 이러한 적극적 재정정책은 경기회복에 기여하는 바가 컸으나 많은 부작용을 수반하였다. 결국 대규모 공적자금 투입과 신용보증을 통한 우발채무의 증가는 재정건전성을 악화시켜 한국은 더 이상 재정이 매우 건전한 국가라고 보기 어렵게 되었다. 이는 한국경제가 다시 위기를 경험한다면 이전과 같이 손쉽게 위기를 극복할 가능성이 사라졌음을 의미한다. 또한 위기의 회복과정에서 정부보증 프로그램의 비중이 크게 늘어나면서 중장기적으로 재정투명성이 악화되었다. 이와 함께 정부주도 보증 프로그램이 중장기적으로 오히려 중소기업의 구조조정을 지연시키고 도덕적 해이문제를 심화시키는 등 여러 부작용이 초래되고 있어 재정정책의 효율성 제고에 대한 개선책이 시급한 상황이다.

이하에서는 공적자금의 문제에 대응하여 재정건전성을 유지하기 위한 수단으로서의 재정법적 원칙, 재정위기 극복을 위한 재정 운용방안에 관하여 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 재정건전성 부합을 위한 장기적 재정법제 원칙 검토 및 제언

재정건전성을 확보하기 위해서는 재정 운용에 관한 원칙을 수립하는 것이 중요하다. 재정 운용의 세부원칙으로 제시될 수 있는 것으로는 재정운용의 정치적 중립성의 원칙, 재정운용의 투명성의 원칙, 재정 운용의 경제정책과의 조화의 원칙, 재정 운용의 법률적합성의 원칙, 재정 정책의 유지가능성의 원칙, 재정 운용 권한 배분과 의사결정 체계 등에 관한 책임성의 원칙, 재정정책의 일관성의 원칙, 재정 정책의 신뢰성 효과 제고 등이 있다. 이하에서는 이중 몇 가지에 대해서만 기술한다.

1. 재정 운용의 정치적 중립의 원칙

공적자금의 투입과정에서 정치적 논리가 개입되면서 편법적으로 공적자금이 지출되었다는 점이 공적자금 운영과 관련된 오류이며, 그로 인하여 25년 간 공적자금상환계획의 실행이 관련법 발효 첫해부터 실현되지 않았다는 지적이 있다. 특히 49조원의 우발채무를 명시적인 직접채무로 전환해 재정에서 부담하는 내용을 골자로 공적자금 상환 대책이 많은 논란 끝에 확정돼 시행 5년째에 접어들고 있지만 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에 밀려 있어 실제 상환기간이 연장될지도 모른다는 우려까지 제기되고 있다.[59] 또 원래 공적자금을 국채로 전환한 이유는 공적자금을 국가채무로 공식화하여 재정수지에 압박을 줌으로써 정부가 공적자금 상환을 위한 예산삭감과 세금증가의 대의명분을 주기 위한 것이었다. 이렇게 해서 예산도 줄이고 필요에 따라서는 세금을 더 징수함으로써 재정부담을 미래세대에 넘기지

59) 이인실, 앞의 논문, p.225.

말고 가급적 빠른 시일 내에 원인 제공자인 현세대가 공적자금을 상환하도록 하자는 것이 공적자금 상환계획의 취지였다. 그러나 최근의 상황을 보면 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에 밀려 있어 실제 그 상환기간이 연장될지도 모른다는 우려까지 제기되고 있다.

일반적으로 재정위기의 진단은 그 동안의 재정운용이 정치적 왜곡에 얼마나 취약하였는가를 점검하는 과정으로 해석하기도 한다. 특히 외환 극복과정에서 열악해진 우리 재정상황이 향후 재정적자와 국가채무의 지속화로 이어지지 않도록 하기 위해서는 재정운용의 정치적 중립성 확보가 무엇보다 중요하다. 재정위기의 진단을 통해서 볼 때 우리의 재정운용은 계획성이 부족하고 정치적 왜곡이 컸다고 평가할 수 있다. 따라서 재정위기를 극복하여 재정건전화를 달성하기 위해서는 재정운용의 절제·투명·책임 원칙이 무엇보다도 필요하다. 재정규율을 확립하여 절제 있고 계획성 있는 재정운용을 유지하고, 정보공개 및 투명화를 통해 투명성을 확보하며 지속적인 재정적자 및 국가채무 감축노력으로 재정운용의 책임성을 강화해 나가야 한다.

한마디 더 부언하면, 정치의 종국적인 목적은 선거를 통한 정권의 획득이다. 따라서 재정정책에 있어서의 정치적 왜곡현상도 주로 선거과정에서 나타난다. 선거과정에서는 왜곡야기성 공약이 무수히 등장한다. 결국 재정 운용에 있어 정치적 왜곡을 최소화하는 방법으로서 선거횟수를 줄이는 것도 중요한 의미를 갖는다.

2. 재정 운용 절차의 투명성의 원칙

재정정책이 정치적으로 자유로와지기 위해서는 재정 정보의 공개와 재정운영 과정에서 투명성이 확보되어야 한다. 또, 공적자금에 있어 투명성을 제고하는 것은 구조적인 차원에서 재정건전성을 유지하기 위한 최선의 길이기도 하다. 정부는 재정 운용 상황에 관한 신속하고

정확한 공식통계를 발표하고 활용하여야 한다.

공적자금과 관련하여 그동안 지적되어 온 많은 문제점들도 근본적으로는 자금운용의 투명성 부재에서 비롯된 것들이 적지 않다. 예컨대 2차 자금조성 이전까지인 2000년 8월말을 기준으로 할 때 우리나라 한해 예산을 상회하는 109조원 규모의 자금을 운용하면서 이와 관련된 정보를 제대로 공개하지 않은 사례는 이 자체만으로도 중대한 정책실패라고 할 수 있을 것이다. 한 해의 예산이 다양한 이해관계 집단의 의사와 조율을 거치고 나아가 국회의 심의, 동의 및 결산을 통과해야 한다는 점을 고려하면 그동안 공적자금의 운용이 얼마나 무책임한 방식으로 이루어졌는지를 가늠하기는 어렵지 않다.[60]

보다 구체적으로는 투명성을 확보하기 위한 방안을 제시해 보면 다음과 같다. 먼저 공적자금에 관련된 문제 중 가장 큰 관심 대상이 되고 있는 것은 공적자금의 손실문제이다. 왜냐하면 얼마나 손실을 보고 얼마나 회수하느냐에 따라 국민의 부담이 결정되기 때문이다. 따라서 공적자금 관련 당국은 '공적자금의 손실 부분'에 대해 보다 구체적이고 정확한 정보를 제공할 필요가 있다. 특히 손실이 확정적인 경우와 보다 회수가능성이 높은 경우를 구분하는 것도 중요하다.

투명성에 관한 또 하나의 문제는 금융구조조정에 투입된 자금의 규모 문제이다. 과거 금융당국은 금융구조조정 자금의 계산에 예금보험기금과 부실채권정리기금이 발행한 정부보증 공채발행액만 포함시키다가, 외부의 지적을 받고 나서야 여타 공공부문에서 지원한 공공자금 규모를 포함시킨 바 있다. 그러나 이도 역시 투입된 자금규모를 과소평가하고 있을 수 있다.

이와 함께 정부 부채에 대해서도 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 이것과 관련해서는 IMF 기준의 국가채무 즉 좁은 의미의 정부채무의 규모를 일정기간 마다 수시로 발표할 뿐만 아니라 보증 채무의 총 규

60) 전주성, 앞의 보고서, pp.591-592.

모와 회수가능규모도 함께 파악할 수 있도록 공개하여야 한다. 미국에서는 국가채무를 재무성 내 공공재무국(Bureau of the Public Debt)에서 매일 1센트 단위까지 발표할 정도로 투명성을 중요시 한다고 한다.[61] 다만, 직접적 확정적 채무에 대한 공개주기는 보증채무와 그 회수가능 채무에 대한 공개주기보다 짧도록 하는 것이 적절하다. 나아가 공적 연금을 중심으로 하는 사회보험의 재정수지 현황 및 기금운용의 현황 역시 수시로 발표함으로써 중장기적인 재정운용 상황과 그 문제점을 국민들이 알 수 있도록 할 필요가 있다. 재정운영 과정의 투명화를 위해서는 2000년 5월 30일부터 상설화된 국회의 예산결산위원회를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 나아가 미국의 의회예산국(CBO: Congressional Budget Office)와 같이 전문적이고 지속적인 예산관련 연구개발기구를 설치할 필요가 있다.

3. 재정 운용의 경제정책과의 조화의 원칙

일반적으로 국가 경제 정책의 목표는 정부 부채의 안정화(debt stabilization), 총수용 조정을 통한 경기 조절 그리고 미시적인 효율성의 제고 등 세 가지로 요약될 수 있다. 이러한 경제 정책의 목표를 달성하기 위해서는 관련 정책들과의 조화가 필수적이다. 우선 정부부채의 감축은 기본적으로 조세의 증가보다는 지출의 감소를 통해서 실현되도록 해야 한다. 또한 금융정책은 경기조절수단으로서 재정정책보다 우월한 것으로 인정되기 때문에 단기적인 경기조절작용은 금융정책이 담당하고, 금융구조조정 및 경제구조개혁에 중장기적으로 소요되는 재원은 재정에서 분당하는 것이 바람직하다. 한편 시장의 미시적 효율성 제고는 궁극적으로 산업구조개혁 등을 통한 산업정책과 조세정책과의 조화로운 운용에서 그 실마리를 찾아야 할 것이다. 재정정책과

61) 안종범, 앞의 논문, p.166.

경제정책의 정책 조화의 원칙은 다음과 같은 네 가지의 내용이 전제가 되어야 한다. 첫째 정부는 일관성 있는 정책 조합을 선택하고 수행할 것, 둘째 정부는 근본적인 재정개혁을 추진할 것, 셋째 경제 구조 개혁을 지속적으로 추진 할 것, 넷째, 정부부채를 감축하기 위한 방안은 단기보다 중장기에 역점을 둘 것 등이다.

4. 재정 운용의 법률적합성의 원칙

초기 공적자금의 조성 및 지원방법은 입법절차를 거치지 아니하고 재정경제부와 금융감독원이 제시하는 지침과 대책에 의거하여 결정되었다. 공적자금의 금융재정작용은 재정작용으로서 국민의 재정적 부담을 지우는 것이기 때문에 법률유보원칙에 따라 구체적인 법적 근거에 의하여 이루어져야 함에도 불구하고 재량행위로서 처리되었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 또, 예금보험공사와 한국자산관리공사가 정부가 지급보증을 하는 64조원의 채권을 발행하여 공적자금을 집행함에 있어 적법요건을 구비하였는지 살펴 볼 필요가 있다. 먼저, 금융감독위원회와 재정경제부가 그러한 재정작용에 대한 직접적인 권한과 책임을 갖는 것이 법적 근거와 요건에 부합하는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 만약 재정경제부와 금융감독위원회가 그러한 권한을 가지고 있다고 하더라도 자산관리공사와 예금보험공사에 위임한 것이 위임의 근거와 한계의 법리를 준수하고 있는 지도 검토해 보아야 한다. 방대한 공적자금의 조성과 집행에 있어 그 법적 근거의 불명확성, 관리 및 집행절차의 불비, 사후통제 및 감독에 있어 근본적인 법적 문제가 제기되자 그 때에 비로소 2000년 12월 20일 공적자금관리특별법을 제정하여 법적 근거를 마련하였기 때문이다.

이러한 관점에서 최근 제기되는 유사 공적자금의 법적 통제 문제는 심각히 고려되어야 한다. 유사 공적자금은 국민의 세금으로 조성된 사

실상의 공적자금임에도 불구하고, 법적인 기반하에서 이루어진 것이 아니어서 지원 대상 기관의 책임을 묻기 어려운 점, 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 점 등의 문제가 있다.

정부는 2008년 11월 총 10조원 규모의 채권시장 안정 펀드를 조성하였고, 또 같은 해 12월에는 총 20조원 규모의 은행자본확충펀드를 조성해 은행에 수혈하겠다고 발표한 바 있으며, 또 2009년 3월에는 글로벌 금융위기에 대응하여 금융기관의 건전성 제고를 위하여 40조원의 금융안전기금을 마련하는 내용의 '금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응방안'을 발표한 바 있다. 이들 기금이나 펀드는 모두 금융시장 불안감의 해소와 금융회사의 건전성 우려를 해소하기 위하여 지원되는 것으로 소위 '유사 공적자금'이라 할 수 있다. 이들 유사 공적자금은 애초에 법적 근거 없이 성립한 것으로서, 정부로서도 이 자금을 이용해 금융기관을 통제하려는 '관치 유혹'에 빠질 수 있으며, 사실상 국민 혈세로 조성된 자금의 사용을 몇몇 관료들의 자의적인 판단에 맡기게 된다는 점에서 더욱 문제된다는 지적을 받았다. 정부로서는 법적인 '공적자금'을 조성하려면 번거로운 국회 동의 절차를 거쳐야 하고, 법적으로 통제받는 공적자금으로는 부실 금융기관을 적기에 지원하기 어려운 점 등을 고려해 이런 편법을 썼던 것이 아닌가 생각된다. 생각건대 이들 자금은 그 성격상 일정한 탄력성을 유지할 필요는 있다고 판단된다. 그러나, 금융위기 극복이라는 목적상 필요함에도 불구하고 투명한 자금 조성과 그 운용방안, 그리고 철저한 관리, 감독체계 등 사후관리대책이 미흡할 뿐만 아니라, 관리감독의 사각지대에 놓여 있어 자칫 이 기금의 수혜를 받는 금융회사들의 도덕적 해이를 불러 올 수 있으며, 그 집행내역이 최소비용의 원칙, 공평한 손실분담의 원칙 등이 지켜지지 않을 수 있어 그 성과를 거두지도 못하고 재정만 낭비하게 될 우려가 있다는 지적을 피하기 어렵다. 이러한 비판들은 수용되어 정부가 조성한 각종 펀드와 기금도 공적자금에 편

입시켜 감독해야 한다는 법개정 청원안이 제출되었고 이것을 수용한 공적자금특별관리법 개정안이 2009년 4월 29일 국회 본회의를 통과하였다.

Ⅲ. 재정위기 극복을 위한 재정운용 방안

1. 재정건전성 확보를 위한 체계적 조치

다른 조건이 동일한 상황에서 순수하게 공적자금의 재정비용만 계상한다면 올바른 정책이 채택된다는 조건하에서 장기적인 재정건전성이 그다지 흔들리지 않을 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 사회보험의 재정부족, 남북경제협력비용, 기타 공기업이나 준재정활동에서 비롯된 잠재적 부담 등 구조적인 차원의 재정압박 요인이 적지 않은 현실이다. 문제는 이런 제반 요인들이 향후 비슷한 시기에 몰려 재정건전성을 위협할 가능성이다. 보다 장기적인 관점에서 재정건전성 확보를 위한 체계적인 조치가 필요하다.

재정건전화 노력은 정부재정의 다양한 측면에서 시도할 수 있는데, 우선 정부개혁과 예산제도 개선(예컨대 통합재정체제의 정비, 기금관리의 효율화, 중기예산계획의 활성화, 결산기능의 강화 등)을 통해 정부지출의 생산성을 높이는 일이 필요하다. 또 민영화나 민자유치 등을 통해 기존의 재정활동을 민간재원을 통해 추구하는 방안도 강구할 수 있다.

나아가 각종 비과세·감면으로 인해 과세베이스 자체가 충분하지 않은 현재의 세제를 개혁하여 세부담의 수평적 형평을 제고하고 세수입을 확보하는 노력이 필요하다. 경쟁력 확보나 소비 및 투자의욕 증진을 위해 세율인하를 추구하는 정책도 생각할 수 있지만 이에 앞서 세제의 단순화와 세원의 확보가 우선적인 과제이다.

2. 재정지출의 축소를 통한 재정건전화

재정건전화 전략을 수립하는 데는 몇 가지 방안이 있다. 1980년대 주요 선진국의 재정건전화 조치의 경험으로 볼 때, 재정적자의 규모 자체를 줄이는 방안이나 세금을 인상하는 방법은 그리 효과적이지 않다. 먼저, 재정 적자의 총량을 줄이는 방법에서는 감축대상의 우선순위를 선택하는 것이 중요하다. 그런데, 상대적으로 삭감이 용이한 자본지출을 삭감 대상으로 하게 된 결과, 사회보장 관련 지출이나, 공무원의 인건비 등을 삭감하거나 심지어는 사회간접자본투자를 삭감대상으로 하는 경우도 있었다. 그 결과는 별로 실효를 거두지 못했다. 또한 이 경우에는 총량 위주로 이루어져 재정지출 확대를 초래한 예산과정상의 문제를 고려하지 않는 것도 문제이다. 즉 예산수립에 대해 체계적인 접근이 이루어지지 않고, 정부의 각 부서로 하여금 예산을 절감하게 하는 제도적 장치가 없었으므로 근본적으로 정부부문의 자원낭비는 줄어들지 않았다. 따라서 단순히 재정적자의 규모를 목표로 한 방식보다는 정책 당국이 통제 가능한 재정지출의 규모를 목표로 정하여 지출축소가 실제적으로 실천될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 세금을 인상하는 방법은 오히려 경제활동의 왜곡정도를 높이는 결과를 초래하여 지출삭감의 방법보다 재정건전화에 있어서 효과가 높지 않았다.

또한, 공공부문의 자원배분 및 성과의 개선에 염두를 둔 예산과정의 개혁이라는 미시적인 접근법도 중요하다. 즉 재정건전화에 있어서 단순히 지출 규모를 제한하는 데서 그치는 것이 아니라, 예산편성과 자원배분 을 보다 효율적이고 효과적으로 수행하도록 제도를 개선하고 그 결과로 공공부문의 미시적인 성과개선이 재정건전화라는 거시적 목표의 달성에 기여하는 것이다. 이 방법으로 총량적인 접근법보다 더

양질의 재정건전화가 가능하며, 일시적이고 단기적인 지출의 축소가 아니라 구조적인 적자요인을 개선할 수 있다.

3. 재정투융자의 개혁

가. 서

외환위기를 극복하는 과정에서 재정건전성이 악화된 결과, 이제는 재정 지출의 거시적 효과와 더불어 미시적 효율성을 제고하는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 더욱이 고령화 추세로 인해 향후 우리나라의 복지지출 규모가 크게 증가할 것으로 예상되기에 재정 적자의 확대를 막기 위해서는 정부지출 중 재정투융자 지출의 비중이 낮아질 수밖에 없는 상황이다. 따라서 구조적으로 재정적자가 확대 되고 있는 연기금, 의료보험 등 사회보험의 개혁을 서둘러야 하며, 그 간 중소기업 지원과 사회간접자본 구축 등에 사용되어 왔던 재정투융자 지출이 축소될 경우 성장 잠재력이 훼손되지 않도록 정부 투융자제도의 효율성을 제고해야 한다.

그 대표적인 방법은 민간자본 시장의 육성과 이에 연계한 재정정책의 추진이다. 원래 정부에 의한 직접 재정투융자 방식은 과거 금융시장이 발전하지 못하고 투명성이 낮았던 시기에 적합한 지원방식이었다. 그러나 자본시장이 어느 정도 발전한 현재 상황을 고려하면, 정부의 투융자제도는 대상기업에 대한 정부의 직접적인 지원방식에서 자본시장을 이용한 지원방식으로 전환될 필요가 있다. 자본시장을 이용한 지원 방식이란 민간투자자로 하여금 투자대상 기업을 선정하게 하고 정부는 이들 민간투자자들이 구성한 조합 또는 펀드에 출자하거나 이들이 차입한 부채 또는 발행한 채권에 대해 지급보증을 함으로써 간접적으로 지원하는 제도를 뜻한다. 자본시장을 이용한 재정투융자 방식은 기존 재정투융자방식에 비해 다음과 같은 장점을 가지고 있

다. 첫째, 민간자본을 이용하는 레버리지(leverage) 효과를 갖게 되어 재정부담을 줄이면서 사업규모를 확대할 수 있다. 둘째, 자본을 투하한 민간자본이 수익성 있는 사업만을 선정하고, 선정 이후에도 적극적으로 투자기업의 성과를 모니터링 할 유인이 발생한다. 셋째, 자본시장을 이용한 재정정책은 다양한 금융상품의 발전을 유도하여 금융시장발전에도 공헌할 수 있다.[62]

나. 금융성 기금 통제

공적자금과 관련되는 예금보험기금채권상환기금과 부실권정리기금은 금융성기금이다. 금융성기금은 기금의 관리, 운용, 결산심의 등에 있어서 일반기금과 달리 취급되었다. 결국 금융성기금도 운용계획의 수립, 변경 및 결산에 대하여 국회의 심의, 확정을 받지만, 단순히 국회의 통제 자체만으로는 부족하고 근본적으로 재정투융자제도에 대한 개혁을 수반하지 않으면 안 된다.

다. 재정부담 최소화를 위한 재정투융자의 개혁

경제사회적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 재정투융자의 운용기법은 대규모의 공적자금을 금융성 채권발행에 의존할 것이 아니라 자본시장 확대와 새로운 파생상품과 연계하여 시장기구에 연동하는 새로운 재정투융자제도의 개혁이 필요하다. 왜냐하면 새로운 금융위기가 발생하면 이러한 대규모의 재정투융자정책을 사용할 수 없기 때문이다. 이제 새로운 금융위기가 대두하는 경우에는 기존의 공적자금제도는 더 이상 활용할 수 없게 되었다. 만약 재정압박의 요인이 증대하는 상황에서는 국가부채로 인한 파국을 피할 수 없다. 단기적인 재정운용계획보다는 장기적인 재정건전성을 담보할 수 있는 새로운 재

62) 이창용, 앞의 보고서, pp.143-144.

정투융자제도의 대책수립이 절실하게 요청된다.

현행 국가재정법에서 재정투융자계획의 국회에 제출은 법적 의무로 규정하여 민주적 재정 통제를 기대할 수 있다. 재정투융자채권은 국가의 신용을 기초로 공채발행 또는 차입금을 가능하게 한다. 재정투융자채권의 발행을 통한 자금조달은 수동적인 자금유입이 아니라 능동적인 자금유입으로 평가된다. 이는 일종의 국채이기 때문에 국가의 신용에 기초하여 자금조달이 가능하고, 정책의 필요성에 따른 자금공급도 가능하다고 본다. 그런데 재정투융자채권의 발행에 있어서 그 한도액에 대해 국회의 동의를 얻게 하는 것은 재정민주주의의 요청에 의한 민주적 통제가 강화된 것이라고 평가된다. 분명히 재정투융자제도가 경기조정의 대책으로서 중요한 역할을 부여할 수 있다는 점은 공지의 사실이다. 이를 위해서 유동적인 운용이 불가결한 것이고, 이를 인정하기 위해서 계획액의 일정비율을 상황의 변화에 따라 확대할 것을 인정하는 규정 즉 탄력조항이 필요하다. 다만 이러한 탄력성을 발휘하기 위해서 재정투융자채권을 안이하게 발행한다면 필요성에 부응하여 능동적인 자금조달을 행하는 목적이 훼손될 수 있다.

4. 중기재정계획의 충실화

중기재정계획이란 국가의 재정운용계획을 5년 정도 앞을 내다보고 5년 단위로 짜는 것을 말한다. 매년 정기국회에 올려지는 예산은 한해 단위로 국가의 세입과 세출 명세를 제시하는 것이다. 이 같은 1년씩의 예산편성은 정부의 능력이 어느 정도인지, 또 국민들의 요구를 얼마나 담아야 할지를 정확히 모르는 가운데 한해의 나라살림을 결정해야 하는 약점을 안고 있다. 또, 국가가 해야 할 일의 우선순위에 따라 장기적인 안목으로 편성하기보다는 그때그때의 형편대로 예산을 짤 수밖에 없는 것이다. 이런 문제를 해소하기 위해 경제개발 5개 년

계획과 마찬가지로 재정에도 부문별 우선순위와 투자계획, 재원마련 방안 등을 5년 정도의 단위로 세워 이를 매년 예산편성에 반영하자는 것이다. 중기재정계획을 충실히 하는 것은 재정운용의 정치적 중립성 확보와도 밀접한 관련이 있다.

우리나라의 경우 중기재정계획 수립을 법으로 강제하고 있지만, 실제 중기재정 계획을 매년 예산편성의 기준으로 삼는 과정은 아직 미진하다. 따라서 중기재정계획은 계획의 연계성(rolling-over property)을 제고시키기 위하여 매년 수립하는 것이 필요하다. 중기재정계획은 일정한 기간을 설정하여 그 기간에 대한 계획을 한번 수립하여 집행하는 것이 아니라 매년 수립해야 한다는 것이다. 따라서 매년 전년도에 수립된 중기재정계획을 수정·보완하여 수립하여야 한다. 또한 계획의 연계성을 제고시키기 위해서는 기존의 계획을 수정·보완하는 과정에서 전년도 계획에 대한 집행 결과에 대해 철저한 성과평가가 이루어져야 한다.[63]

63) 안종모, 앞의 논문, p.165.

제 6 장 결 어

경기가 급속히 위축되고 있는 현재의 상황에서 우리 정부가 관심을 가져야 하는 또 다른 중요한 역할은 이 경제 위기를 우리가 슬기롭게 극복할 수 있으며 이 위기는 오히려 우리가 새롭게 도약할 수 있는 기회가 될 수 있다는 믿음을 우리 국민들에게 심어주는 것이다. 경제 위기가 증폭되는 근저에는 불확실성에 따른 불안과 불신이라는 심리적인 측면이 중요한 요인으로 자리 잡고 있다는 점을 기억해야 한다. 또, 공적자금의 재정부담에서 중요하게 다루었던 정부부채의 개념범위 문제에 대한 논쟁도 결국은 이러한 국가재정정책에 대한 불신에서 비롯되었음을 알 수 있다.

이와 같이 보면 재정 문제에서 무엇보다 중요한 것은 신뢰확보를 위한 투명성의 문제이며, 또한 이것은 바로 재정 운용의 정치성으로부터의 독립의 기반이 되며, 재정운용의 책임의 원칙을 관철할 수 있는 원동력이 됨을 알 수 있다. 또 재정행쟁의 법률적합성을 확보하고자 하는 것도 (물론 과도한 재량권을 통제하려는 의도도 있지만)법제화를 통하여 미리 수범자에게 인식가능성을 확보하고자 하는 것이므로 결국은 이것은 신뢰를 확보하기 위한 방편임을 알 수 있다. 최근 정부가 제안한 여러 기금이나 펀드가 유사 공적자금으로서 비판을 받는 것도 바로 이것이 법률적합성에 어긋나는 것이고 신뢰할 수 없는 것이 되기 때문이다. 재정건전성의 요구가 당연히 재정의 투명화로 해석되는 것처럼 구구한 재정 운용의 원칙이나 구체적인 방안이 제시되는 것 전에 정부의 신뢰 형성의 체질화된 의지를 기대해 본다.

<참 고 문 헌>

강용석, “공적자금에 관한 연구”, 인권과 정의 제295호, 2001

경제개혁연대 논평자료, “부실채권정리는 공적자금, 은행 자본확충은 관치금융? 외환위기 때의 교훈 벌써 잊었나?”, 2009.2.20일자

금융위원회, 공적자금관리백서, 2008.08

금융위원회, 예보채상환기금 및 부실채권정리기금 정기재계산 결과 보고, 2008.08

김교식・가경수, “공적자금 상환 추진 실적의 평가와 정책 과제”, 관세학회지 제9권 제2호, 2008

김현욱, 중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구, 한국개발연구원, 2004

박기백・박형수, 재정의 경기조절기능 연구, 한국조세연구원, 2002

신영수, 미국공적자금운용법제, 한국법제연구원보고서, 2003

안종범, “재정위기 가능성과 재정건전화를 위한 과제”, International Trade Business Institute Review Vol. 7-2, 국제무역경영연구원, 2001

안종수 외, □□공적자금의 쟁점과 대안□□, 강릉대학교, 2006

옥동석, 국가경쟁력 제고를 위한 재정의 역할과 기능, 한국재정학회와 국회재정경제위원회 공동 주최 정책세미나 자료집, 2007

원윤희, “경제위기와 재정의 역할”, 재정포럼 2009.01

윤건영・나성린, “한국의 정부채무와 재정건전성”, 공공경제 제6권, 2000

<참 고 문 헌>

윤성채, “부채관리를 위한 예산개혁 -공적자금관리와 예산정책을 중심으로-”, 한국행정논집 제15권제2호

윤영진・이상근, “금융부문 공적자금 투입의 납세자 부담 최소화 전략”, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 2000

이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선과제”, 공공경제 제12권제2호, 2007

이창용, “외환 위기 10년: 재정정책의 역할과 과제”, 한국의 외환위기 10년(상), 한국경제연구원, 2008

이창용・차백인, “금융환경 변화와 예금보험공사의 과제 : 예보채 차환발행 문제를 중심으로” 금융학회지 Vol. 7-2, 한국금융학회, 2002

장교식, “재정건전화와 국가 채무 관리를 위한 법적 과제”, 토지공법연구 제30집, 한국토지공법학회, 2006

전선애, 금융구조조정과 재정비용, 예금보험공사, 2002

전주성, “공적자금 투입과 재정운영”, 공적자금 투입의 중간평가와 과제(한국경제연구원 편), 2002

정영화・김세진, 공적자금관리법제의 투명성 확보를 위한 개선방안, 한국법제연구원, 2007

김상조, [칼럼] “공적자금, ‘눈먼 돈’ 되지 않게 하려면” http://pressian.com/article/article.asp?article_num=60090420101546&Section=02 2009. 08. 25 검색

片桐正俊, 財政學, 東洋經濟新聞社, 2007

川田剛, 租稅法入門, 大藏財務協會, 2007

Caprio, Jr. Gerard and Daniela Klingebiel, “Bank Insolvencies: Cross Country Experience”, *Working Paper 1620*, World Bank, July 1996

David T. Coe & Se-Jik Kim, *Korean Crisis and Recovery*, 2002