

공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제

이 인 실*

요약문

초기 공적자금 지원 권한 및 책임의 소재가 불분명해 원칙이 지켜지지 못했으며 정치적 논리가 개입되면서 편법적으로 공적자금이 지출되었다. 49조원의 우발채무를 명시적인 직접 채무로 전환해 재정에서 부담하는 공적자금 상환대책이 확정되어 시행 5년째임에도 불구하고 공적자금 상환은 정책 우선순위에서 밀려 있다. 공적자금관련 재정지출을 위해 예산도 줄이고 필요에 따라서는 세금을 더 징수하여 미래세대에 부담을 경감해야 주어야 한다. 국가 재정의 감시 및 결정자로서 국회는 공적자금과 관련하여 행정부, 공적자금관리위원회, 공적자금투입기관에 대한 더욱 엄격한 감시 기능을 수행해야 한다. 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 선행되어야 한다.

핵심주제어 : 적자금, 공적자금 상환대책, 비용최소화의 원칙, 손실분담의 원칙,
금융구조조정

JEL 번호 : H0 H3

I. 서론

올해는 금융위기를 겪은 지 10년이 되는 해이다. 또한 정부가 위기의 확산을 막기 위해 공적자금을 투입하고 상환대책을 마련해 공적자금을 상환하기 시작한지 5년이 되는 해이기도 하다. 그동안 우리나라 경제는 적어도 외형적으로는 위기를 성공적으로 극복하고 견조한 성장세를 이어가고 있다. 10년간의 구조조정을 거친 금융산업도 수익성 및 건전성 차원에서 볼 때 글로벌 금융기관에 뒤지지 않는 경영성과

** 서강대 경제대학원 교수, E-mail : insill723@sogang.ac.kr

논문투고일 : 2007년 10월 11일, 심사완료일 : 2007년 11월 15일

를 보이고 있다. 그러나 이러한 금융기관의 경영실적이 장기적인 금융산업의 경쟁력을 반영하는 방향으로 이루어지고 있는지 금융의 본연의 기능인 국민경제의 효율적 자원배분, 위험의 흡수 분산 등을 원활히 하고 있는지를 반영하는 것이라고 보기는 어렵다. 금융위기의 구조적 원인으로 생각되는 기업부문에서의 확대 위주의 차입경영, 고비용저효율구조에 의한 국제경쟁력 약화, 경상수지 적자 누적 및 외채구조 취약, 외환보유고 불충분, 금융정책 및 제도의 부실 운영, 금융감독기능의 미비는 10년간의 노력으로 상당부분 개선되었다. 직접적인 금융위기의 원인으로 생각되는 대기업의 부도와 금융기관의 부실 심화, 대외신인도 하락, 동남아 외환위기의 국내 확산, 정부의 위기관리능력 미흡 등도 대체로 많이 치유되었다. 그러나 금융부문의 괄목할 만한 양적 성장에 비해 GDP 대비 투자율은 장기간 침체현상을 보이고 있어 실물과 금융의 괴리가 심화되고 있다.

금융위기를 겪은 나라들은 많으며 우리나라도 그 중 하나이다. 1930년대 세계적인 금융공황과 1970년대 말 이후 금융의 자율화 및 세계화로 인한 금융부문의 격변으로 90여개가 넘는 많은 국가에서 110여개에 달하는 금융위기를 경험하였다¹⁾. 대부분의 국가들이 공적자금을 투입해 위기를 신속 효율적으로 대처하고자 노력하였다. 거액의 공적자금을 금융기관 증자 및 부실채권 매입, 예금 대지급 등의 방법을 통하여 부실 금융기관에 지원하였으며 때에 따라서는 금융기관의 채무에 대해 국가가 나서서 보증을 선언하기도 하였다. 우리정부도 1997년 말 발생한 외환위기를 극복하는 과정에서 천문학적 규모의 공적자금을 투입하지 않을 수 없었다.²⁾ 1998년 6월말 1차 금융구조조정을 단행하면서 64조원의 공적자금을 투입하기로 결정을 하였으나 재투입을 포함한 실제 투입 규모는 109.6조원에 달했다. 그러나 추가적인 금융위기의 확산을 막기 위해 많은 논란 끝에 2차 금융구조조정을 위해 50조원(순 채권 발행 자금 40조원과 회수자금 10조원)의 추가 자금 지원을 결정하여 2007년 7월 현재 총 168.3조원에 달하는 국민의 세금이 투입되었다. 금융위기가 경제 붕괴로까지 이어지는 급박한 상황에서 1차 공적자금을 조성, 조기에 투입한 것에 대해서는 짧은 시간에 비교적 과감하게 구조조정을 추진했다는 평가를 받아왔다.³⁾

1) Dziobek, Claudia, 'Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring,' IMF Working Paper, WP/98/113, August 1998.

2) 시스템위기를 판단하는데 있어 Dziobek와 Pazarbasioglu(1997)은 적어도 한 국가의 총 은행예금의 20% 이상에 영향을 줄 수 있는 상황이라고 정의하고 있다. 1997년말 외환위기에 우리정부는 위기 초기에 신속히 예금전액에 대해 정부지급보장을 선언하였기 때문에 20%이상의 금융기관 예금이 인출사태로 이어질 만큼의 위기상황이었는지에 대해 단언을 내리기는 어렵다. 다만 1998년 3월말 현재 예금은행의 부실여신비율이 16.9%에 달한다는 점에서 위기의 심각성을 유추할 수는 있을 것이다.

3) IMF가 우리 정부에 금융구조조정정책의 성공조건으로 제시하였던 폭넓은 접근(A comprehensive

공적자금의 투입이 없었다면 일어날 수도 있는 금융시스템 마비와 신용경색 심화 문제와 이로 인한 연쇄적 기업부도나 대량의 실업사태 등을 최소화하기 위해 감안할 때 공적자금의 투입은 불가피한 조치였다는 것이다. 정부가 환란으로 인해 붕괴된 금융시스템의 복원을 위해 공적자금을 투입한 것 자체는 문제될 것이 없다. 다른 나라에서도 금융위기가 빚어질 경우 공적자금을 투입해 수습하는 것은 보편적 현상이며 금융시스템이 정상화되지 않고는 국가경제가 살아날 리 만무하기 때문이다. 다만 우리나라의 경우 그간 투입된 공적자금이 천문학적 규모에 이르는데도 그 관리와 운영에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이 문제다. 따라서 자금집행 과정에서 원칙과 기준을 제대로 준수했는지, 자금이 적재적소에 흘러 들어갔는지, 그리고 얼마나 자금을 회수할 수 있는지를 국민의 입장에서 철저하게 살펴 볼 필요가 있다.⁴⁾

초기 공적자금 지원과 관련해 구체적인 의사결정체계가 법적으로 명확하지 못함에 따라 공적자금의 지원을 결정하는 권한과 관련한 책임의 소재가 투명하지 못해 비효율이 초래되었다. 또한 공적자금 투입과 관련 비용최소화의 원칙이나 공평손실분담의 원칙은 시장원리를 지켜나가기 위한 최소한의 기본정신임에도 불구하고 지켜지지 못한 부분이 있다. 공적자금의 투입 과정에서 정치적 논리가 개입되면서 편법적으로 공적자금이 지출되었다는 점도 공적자금 운영과 관련된 오류로 지적되어야 한다.

공적자금상환이 본격적으로 시작된 2002년 이후부터는 공적자금의 관리의 핵심이 회수와 상환으로 바뀌었다. 49조원은 우발채무를 명시적인 직접채무로 전환해 재정에서 부담하는 내용을 골자로 하는 공적자금 상환대책이 많은 논란 끝에 확정되어 시행 5년째에 접어들고 있음에도 불구하고 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에 밀려 있기 때문에 실제 그 상환기간은 연장될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 25년간의 공적자금상환계획의 실행이 관련법 발효 첫해부터 실현이 되지 않는 상황이 나타난 것이다. 5년마다 한번씩 재평가를 통해 조정해나가기로 한 첫 해에 계획을 제대로 시행도 안 해보고 상황에 따라 바꾼다면 앞으로 남은 20년 계획의 실현도 어려워 질 것이다. 공적자금 지출을 확정채무화한 중요한 배경은 정부가 공적자금 상환을 위한 재정지출에 대의명분을 주고자 함이었다. 즉 공적자금 상환 부담 때문에 재정지출을 예산도 줄이고 필요에 따라서는 세금을 더 징수하여 급격한

approach), 즉각적 행동(Prompt action), 기업퇴출정책(Firm exit policies), 주도기관의 선정(Designating a lead agency) 등은 대체로 충족된 것으로 평가되고 있다.

4) 물론 정부는 2001년 8월부터 매년 공적자금관리백서를 간하면서 공적자금에 대한 평가가 투명하게 공개되고 있다고 하고 있으나 평이하게 사실을 소개하는데 그치고 있어 공적자금관리 및 운용에 대한 총체적인 평가라고 보기 어렵다

노령화로 재정 부담이 가중될 미래세대에 부담을 경감시켜주자는 것이다.

국가 재정의 감시 및 결정자로서 국회는 공적자금과 관련하여 행정부, 공적자금관리위원회, 그리고 공적자금투입기관에 대한 더욱 엄격한 감시 기능을 수행하여야 할 것이다. 국회차원에서 실행하였다 그만둔 조사도 재개되어야 한다. 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 선행되어야 한다. 부실채권 정리기금의 잔여재산 배분 논리도 마련되어야 하며 공적자금의 지원원칙과 절차에 대한 객관적인 가이드라인을 마련해 놓아야 한다. 부보대상 금융기관에 대한 상세정보 및 비부보예금자 및 기타 채권자에 대한 정보에 예금보험공사가 필요할 경우 언제나 접근이 가능하도록 하는 시스템의 구축도 필요하다.

이 논문은 이러한 관점에 바탕을 두고 제 2장에서는 공적자금 운영 및 관리에 대한 그동안의 과정 및 경위와 더불어 운영 관리상의 원칙 및 문제점을 살펴보았다. 제 3장에서는 회수 및 상환대책과 관련된 쟁점 및 현황 문제점과 더불어 재정 부담에 대해 분석하고 있다. 제4장에서는 공적자금상환계획의 이행상의 문제점을 지적하고 있다. 마지막 장에서는 앞에서의 논의를 토대로 공적자금의 운영과 관리를 개선하기 위한 향후 정책적 과제에 대해서 논의하고 있다.

II. 공적자금 운영 및 관리과정

1. 공적자금의 운영 및 관리 경위

(1) 1단계: 공적자금의 조성과 지원

공적자금 운영 및 관리 차원에서 지난 10년을 돌이켜 보면 1997년과 1999년까지의 기간은 주로 공적자금의 조성과 지원에 초점이 맞추어진 시기였다. 외환위기라는 전대미문의 사태를 맞이하여 초기과정에서 공적자금의 조성 규모 및 방법에 있어 법보다는 재경부와 금감위가 마련한 지침과 대책을 통해 정해졌다⁵⁾. 공적자금의 투입 대상이 되었던 금융부문과 기업 부문의 구조조정 방향도 긴급외화유동성을 공급해준 IMF와의 정책협의를 통해 결정되었다⁶⁾. 공적자금의 효율적 운영을 위한 제반

5) 「금융시장안정 및 금융산업구조조정을 위한 종합대책」 1997년 11월 19일

6) 1997년 12월 3일 IMF와 협의한 「IMF와의 정책프로그램협의 Memorandum 18」에 의거한 것이다.

여건이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 「금융산업의구조개선에관한법률」 제12조의 부실금융기관에 대한 정부 등의 출자, 「예금자보호법」 제26조2 예금보험기금채권의 발행, 「자산관리공사법」 제38조의 부실채권정리기금의 설치 및 조성 등의 법적 조항에 의거하여 공적자금을 조성 사용되었다. 그러나 이 조항들이 광범위한 공적자금의 사용에 충분한 법적 근거가 되지 못하였고 투입결정 과정상의 투명성과 실제 투입 시 집행절차의 혼선 등의 문제점이 노출되었다⁷⁾. 또한 공적자금의 관리가 금융감독위원회와 재정부로 이원화되어 있었으며 이를 총괄하는 조직이 없다보니 책임소재 및 한계가 모호하여 도덕적 해이가 발생하여 근본적으로 효율적 공적자금 운용이 이루어지기 어려웠다.

결국 공적자금을 과연 어디까지로 할 것인가 하는 기본적인 문제에서 시작하여 조성 및 투입의 법적 근거, 관리절차 미비, 사후관리 부족 등의 문제가 지적되었다⁸⁾.

1단계 금융구조조정 계획이라 불리는 당초의 정부 계획은 1999년 말까지 금융산업의 건전성 회복을 위한 구조조정을 마무리하고 2000년부터는 금융기관들의 수익성을 제고하기 위한 소프트웨어적 차원의 구조조정에 착수하는 것이었다⁹⁾. 그러나 1단계 금융 구조조정을 위해 2000년 8월말까지 109.6조원의 자금을 투입하였지만 구조조정을 완료하지 못했다. 특히 기업구조조정이 지지부진하였고 여기에 대우그룹사태가 터지면서 추가적인 공적자금 투입이 불가피한 상황에 이르렀다. 이에 따라 정부는 2000년 9월 하순 2단계 금융구조조정의 청사진을 발표하였고 2001년 2월까지 구조조정을 마무리한다는 계획 하에 40조원의 추가 공적자금을 조성하였다. 결과적으로 2007년 7월말 현재 외화유동성 위기를 극복하는 과정에서 생긴 금융부문의 부실을 해소하기 위해 168.3조원에 달하는 공적자금을 조성하고 투입하였다.

(2) 2단계: 공적자금의 관리체계의 개편

두 번째 단계로 초기의 혼란스러운 관리체제를 바로잡기 위해 2000년 12월20일 공적자금의 정의에서 투입 및 관리의 법적 근거에 이르는 포괄적인 내용을 담은 「공적자금관리특별법」을 제정하였다. 이에 따라 「금융산업의구조개선에관한법률」, 「예금자

7) 「예금자보호법」 제35조의 2 제1항(계약이전등의요청)에 의거 예금보험공사가 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우 금융감독위원회에 대하여 당해 부실기관에 대한 조치를 취할 것을 요청하도록 되어 있다. 그러나 1998년 5개 은행을 P&A방식에 의해 퇴출하기로 결정한 것에 대한 명확한 법적 근거나 퇴출 근거기준이 발표되지 않았다.

8) 재정경제부, 보도자료, '제8차 APEC 재무장관회의 진념 부총리 기조연설', 2001.9.10

9) 재정경제부, 보도자료, '2단계 금융구조조정의 추진방식'2000.3.27

보호법」, 「자산관리공사법」 등에 산재해 있던 공적자금 관련법들이 「공적자금관리특별법」으로 체계화되었다.

동 법 제2조에 의해 우리나라에서 정의하는 ‘공적자금(public fund)은 □ 예금자보호법□ 에 의한 예금보험기금, □ 금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률□ 에 의한 부실채권정리기금, □ 공공자금관리기금법□ 에 의한 공공자금관리기금, □ 국유재산의현물출자에관한법률□ 에 의한 국유재산, □ 한국은행법□ 에 의한 한국은행이 금융기관에 출자한 자금, □ 공공차관의도입및관리에관한법률□ 에 의한 공공차관 등에서 금융기관의 구조조정을 위하여 지원되는 자금’이다. 이 같은 공적자금 개념 정의는 정부로부터 예금보험공사와 자산관리공사가 지급보증을 받아 채권을 발행해 조성한 자금(public fund)이라는 좁은 의미의 공적자금보다는 넓은 범주를 의미하고 있으나 여전히 일반회계를 통해 국책은행에 출자한 자금은 포함되어 있지 않다. 전대미문의 사건을 맞아 혼란스럽게 시작한 공적자금의 관리체제는 다양한 법을 한 곳으로 묶다보니 우선 공적자금의 정의부터 광범위해졌으며 중요한 개념을 빼뜨리는 우를 범하였다.

관리체계를 일원화하고 책임소재를 분명히 하기 위해 2001년 2월에는 공적자금관리위원회가 발족되었다. 공적자금관리위원회는 공적자금의 조성, 운용, 관리 등에 대한 주요 사항을 심의 조정하도록 하였다. 공적자금 관리체계를 개선하기 위해 동 법에서는 공적자금의 지원원칙인 최소비용의 원칙, 공평한 손실부담의 원칙이 명문화하도록 하였으며 공적자금 투입금융기관에 대한 경영정상화이행약정(MOU) 체결과 이행실적 보고도 의무화하도록 하였다. 특히 분기별 1회 이상 공적자금운영에 대해 국회에 보고하고 감사원 감사 및 연 1회 공적자금관리백서 발간 등을 동 법에 명시하였다. 이에 따라 공적자금은 어느 정도 법적으로나 행정처리차원에서 관리체제를 갖추게 되었다.

(3) 3단계: 공적자금의 상환 대책 마련과 감사원의 감사

세 번째 단계는 회수와 더불어 상환에 관한 대책을 마련하는 단계이다. 2001년 정기국회에서 국회는 예금보험기금채권의 차환발행동의안을 심의하면서 정부로 하여금 2002년 상반기까지 공적자금 회수와 상환에 대한 대책을 마련하도록 의결하였다. 이에 따라 2002년 6월28일 공적자금상환계획 시안이 마련되었고 공청회 등을 거쳐 2002년 9월5일 공적자금상환대책에 대한 정부안이 확정되었다. 동 대책에 핵심은 자체 상환되지 못한 공적 자금을 국채로 전환하여 재정을 통해 25년간 현금으로 갚아나가는 것이다. 이를 토대로 「공적자금상환기금법」이 제정되어 2003년 1월1일부터 시행되었다. 동 법은 2007년 12월31일까지 효력을 가지도록 정해졌다.

공적자금 관리 및 운용에 대한 정부차원의 조사가 감사원에 의해 2001년 3월부터 9월(2002년 11월 발표)까지와 2003년 6월부터 10월까지 두 차례나 공적자금 관리 실태에 대한 감사가 시도된 바 있다. 그 당시 감사원은 3월부터 5월까지의 1차 조사 기간 동안 나름대로 노력을 했지만 별 성과가 없었기에 그 결과를 발표하지 못하다가 여론의 질타를 받고 다시 조사기간을 9월까지 연장하여 총 182건의 위법·부당 사항을 지적하였으나 그 금액이 6조 209억 원에 불과하여 조사의 한계를 드러냈다. 공적자금 회수에 초점을 두었다는 두 번째 감사원의 감사에서는 총 77건의 지적 건수에 총 1조 760억 원을 공적자금의 낭비 및 부당한 사용액으로 지적하였다¹⁰⁾. 그러나 감사원의 감사결과는 공적자금 사용에 대한 회계감사적 성격이며 공적자금에 대한 총체적인 평가와는 거리가 멀다.

2. 공적자금의 운영 및 관리상의 원칙

(1) 지원대상 선정 및 지원방법의 원칙

공적자금을 운영 및 관리 하는 방식은 나라마다 다르다. 대부분의 나라들이 위기를 맞는 이유가 경제 환경의 급격한 변화에 적절히 대처하지 못했거나 취약한 금융 감독, 부적절한 법 및 회계 관련 제도, 불충분한 위험관리, 무능한 결제제도 등 금융 관련 인프라가 취약했다는 공통점을 가지기 때문에 공적자금 운영 및 관리와 관련한 법적 기반을 마련하고 제도를 정비하게 된다. 이에 따라 공적자금 투입의 효과가 크게 달라지기 때문이다. 최근 들어 세계 각국의 금융당국이 채택하고 있는 시장원리에 기반을 둔 구조조정 전략은 금융구조조정 과정에서 금융기관 경영기술 및 건전성 감독, 공공 공시제도 등에 대한 기준을 높이고 금융기관의 주주나 경영자들도 대가를 지불하는 책임분담원칙을 확립하는데 초점을 맞춘다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 정부가 부실금융기관의 퇴출원칙을 확실히 정립함으로써 시장원리가 적용될 수 있는 여지를 제고하고 훌륭한 지배구조를 확립하도록 뒷받침하는 것이다. 즉 공적자금을 통한 지원으로 위기가 확산되는 것은 막되, 사적 책임분담원칙을 강조하면서 금융구조조정과 부실처리를 동시에 추진하는 현실적으로 타당한 방법을 취하는 것이다. 금융위기를 겪은 외국의 경우 효율적으로 부실자산 관리체제를 정비하고 금융구조조정 과정에서 손실분담원칙 정립하고 금융감독 기능을 강화하는 등의 공적자금의 효율적 운용을 위한 제도적 정비과정을 거치고 있다.

10) 감사원, “감사결과보고: 공적자금 운용 및 감독실태,” 2001.11

공적자금을 조성 지원하고 관리해 나가는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 원칙을 준수하는 일이다. 우선 지원 대상을 선정함에 있어 고려해야할 원칙은 금융시스템의 안정에 영향을 주는 정도가 높은 금융기관 순으로 정해져야 한다는 점이다. 지원대상은 금융시스템에 영향이 큰 순으로 정하게 되지만 어떻게 지원하는가 하는 것은 구조조정 방향에 입각하여 정합성이 높은 순으로 하는 것이 원칙이다¹¹⁾. 지원방법은 금융구조조정을 담당하는 기구가 정해놓은 기준을 충족하고 지원조건을 충족시킬 의사와 능력이 있는 지원 대상 금융기관에 대해 일정한 기간 동안에 이루어질 수 있어야 한다. 특정 지원 대상 금융기관을 어떠한 방법으로 지원해야 하는가에 대한 일반적인 원칙은 없다. 지원의 방법은 물론 지원 결정은 개별 기관의 현재와 미래의 재무 상태에 따라 이루어질 수밖에 없다.

(2) □ 공적자금관리특별법□ 제정과 투입 원칙

□ 공적자금관리특별법□ 이 2001년 2월 제정되기 이전에는 지원 대상 금융기관의 선정원칙이 개별 법률에 규정되어 있었다.¹²⁾ 공적자금 지원원칙을 총괄적으로 명문화한 규정이 없었기 때문에 IMF, IBRD 등과 협의를 거쳐 비용최소화원칙, 자기책임의 원칙, 투명성/객관성의 원칙 등이 지원의 원칙으로 제시되었으나 공적자금의 지원이 정부의 재량에 의해 사용될 소지가 많았고 실제 그러하였다는 지적이 제기되었다. 최소비용의 원칙은 가장 우선적으로 지켜져야 할 원칙으로 공적자금을 지원함에 있어서는 철저한 손실부담과 자기책임의 원칙을 견지함으로써 자금지원으로 인한 궁극적인 재정부담을 최소화하여야 한다는 것이다. 이를 위해 우선 금융감독위원회는 금융기관의 부실여부와 회생가능성을 엄밀히 판정하여 공적자금의 지원 대상을 선정한다. 또한 전문회계법인을 통해 해당 금융기관의 부실규모를 실시하고 해당 금융기관 스스로 부담 가능한 부분에 대한 평가를 하여 투입규모를 산정한다. 그리고 해당 금융기관의 규모, 거래관계의 특성을 감안하여 자금회수율이 높고 비용을 줄일 수 있는 방안을 모색한다.

자기책임의 원칙은 공적자금을 지원함에 있어 주주, 경영진, 종업원 등 이해관계자에 대해 부실책임을 분담시킴으로써 자기책임의 원칙과 시장규율을 정립한다는 것이다. 부실경영을 한 금융기관에 대해서는 감자를 통해 주주가 손실을 부담하도록 하고, 부실경영진 교체, 인원·점포 감축 등의 자구노력을 부담하도록 하고, 공적자

11) 재경부 공적자금관리위원회, □ 공적자금관리백서□ , 2002.8

12) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(이하 ‘금산법’), 「예금자보호법」, 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」(이하 ‘자산관리법’) 등.

금이 지원된 금융기관을 대상으로 금융감독원에 의한 특별검사를 실시하여 부실경영 임·직원에 대하여 민·형사상의 책임을 부과하는 것이다. 마지막으로 투명성/객관성의 원칙은 구조조정전문기구를 통해 자금을 지원하고, 예금보험공사는 자산·부채실사를 전제로 자금을 지원하고 자산관리공사의 경우에는 시가로 부실채권을 매입토록 한다는 것이다. 정부는 이러한 세 가지 원칙에 입각하여 IMF와 IBRD 등과의 협의에 의해 구체적이고 세부적인 원칙을 마련하였다¹³⁾.

□ 공적자금관리특별법□ 에서는 이러한 원칙들이 ① 최소비용의 원칙(특별법 제13조)과 ② 공평한 손실부담의 원칙(제14조)에 담겨져 명문화되었다.

(3) 공적자금지원 원칙상의 시행착오와 오류

앞서 설명한 비용최소화의 원칙은 단순히 집행된 금액의 많고 적음의 회계적인 비용에 따라 결정되기보다는 얼마의 공적자금으로 어느 정도의 구조조정의 효과를

13) 첫째, IMF와의 합의한 공적자금 지원 세부원칙은 다음과 같다.

(1) 공적자금은 폐쇄 금융기관의 청산과 부실하나 회생 가능한 금융기관의 구조조정을 촉진하기 위하여 필요한 한도 내에서만 사용할 수 있다. 공적자금을 사용할 수 있는 구조조정은 다음에 한정된다. 즉, 금융감독위원회가 승인한 경영정상화와 합병의 경우, 단, 구주주 또는 신주주 기타 이해관계자의 자본참여 등과 같은 적절한 손실부담이 있는 경우, 계약이전의 경우, 주식의 완전감자, 경영진의교체를 전제로 정부가 직접 출자하는 경우. 단, 해당 은행이 금융시스템 상 중요하고 예외적인 경우에 가능하다

(2) 은행들이 기업구조조정에 완전하게 참여할 수 있도록 유도하기 위하여 자산관리공사의 부실채권 매입이나 자본참여, 기타 지원수단은 기업구조조정을 추진하는 데 있어 제대로 역할을 하지 못하는 것으로 금융감독위원회가 확인한 은행에 대해서는 제공될 수 없다.

둘째, IBRD와의 합의한 공적자금 지원 세부원칙은 다음과 같다.

(1) 정부가 은행에 대한 자금지원을 하는 경우 대출채권 매입, 현금 또는 채권 등의 출자, 후순위채 매입 또는 기타 은행자산에 대한 보증의 방법이 가능하다.

(2) 정부는 자금지원의 기준과 절차를 투명하게 공표하여야 한다.

(3) 자금지원을 하는 경우 금융기관의 현재 상태의 무수익여신 외에 향후 발생이 예상되는 무수익여신까지 감안한 예상손실을 보수적으로 예측하여 금융기관의 진정한 가치를 감안하여 자본을 확충할 필요가 있다.

(4) 자기자본이 부족한 은행들끼리 합병하는 경우 정부는 합병후 BIS기준 자기자본비율이 10%에 이를 때까지 자금을 지원한다.

(5) 우량은행과 자기자본 부족은행이 합병하는 경우 정부는 우량은행의 합병전 BIS기준 자기자본비율이 달성될 수 있도록 지원한다.

(6) 기타 자체정상화를 추진하는 경우 정부는 기본자본을 BIS기준 자기자본비율 4%까지 끌어올리기 위한 신규투자가 있는 경우에만 자금지원을 하고, 이 경우 자금지원은 자산관리공사의 부실채권 매입과 후순위채 매입에 한정한다.

(7) 은행이 합병에 실패하거나 적절한 신규자본을 확보하지 못하고 청산하는 경우 자체회생을 추진하는 경우보다 비용이 더 든다고 분석되는 경우에는 은행에 대하여 정부가 직접 출자한다.

거두었는지의 경제적 비용과 효율에 따라 평가되어야 한다. 공적자금 투입 초기 정부는 경험부족과 국민정서를 지나치게 의식한 나머지, 비용최소화를 이유로 회생시키기로 한 금융기관에 충분한 공적자금을 지원하지 않아 해당 기관의 경영정상화를 달성하지도 못한 채, 결국 추가로 공적자금을 지원하여야 하는 부담을 안게 됨으로써 비용을 늘리는 결과를 초래하는 우를 범하였다. 초기 공적자금의 회계적 논리 하에 책정된 부족한 재원을 여기저기 배분하는 과정에서 부실은 부실대로 심화시키고 재원은 재원대로 더욱 빨리 고갈되는 악순환을 초래하여 급기야는 추가 공적자금을 조성하게 되지만 문제의 심각성은 여기서 그치지 않고 개혁정책 또한 중도 변질되거나 실종되는 결과를 초래하였다.

공적자금 투입과 관련한 공평한 손실분담원칙은 시장경제의 원리를 지켜나가기 위한 최소한의 기본정신임에도 불구하고, 초기 공적자금투입 시 정책당국은 금융시장의 단기적 안정이라는 근시안적 목표에 집착하여 결국 시장원리가 훼손되는 우를 범하여 중국에는 금융시장과 경제정책에 대한 국민적 신뢰를 잃는 결과를 초래하게 되었다. 대우 회사채 처리방안, 대우 CP 고가 매입건, 퇴출종금사의 자산 매입건 등이 손실분담원칙이 훼손된 예이다.

금융기관과 감독당국사이의 도덕적 해이도 지적되어야 한다. 공적자금을 먼저 투입한 후 나중에 MOU를 체결하였으며, MOU를 체결한 후에도 이행상황 점검이 형식에 치우치거나, 실사자료도 목적에 따라 수시로 달라지는 문제점을 노정하였다.

3. 공적자금 운영 및 관리과정 상의 문제점

(1) 투입규모의 적정성

1차 공적자금의 투입규모는 원래 계획된 64조원보다 훨씬 많은 109.6조원이 투입되었는바 이는 부실채권 규모를 지나치게 과소하게 평가한 결과이다. 공적자금의 1차 투입규모는 당시 부실채권 규모 118조원에 근거한 것이나 이미 그 당시에 국내외 주요연구기관의 부실채권규모가 이 보다 2배정도 더 많은 200조원을 상회하는 것으로 발표하고 있어 공적자금의 부족은 이미 예견되었다고 판단된다. 더욱이 1999년 중반이후 잠재부실채권의 과다로 64조원 외에 추가공적자금 투입이 필요하다는 주장이 국내외 주요기관에서 제기되었으나 정부는 추가공적자금의 투입은 필요하지 않으며, 필요하더라도 10조원에 그칠 것으로 수차례에 천명하여 정책의 신뢰성을 상실하는 계기가 되었다.

그러나 외국의 공적자금 투입 시에도 처음 계획했던 것보다 2~3배정도 더 투입

된 점과 외환위기가 미증유의 사건임을 감안한다면 두 차례의 공적자금 투입은 불가피할 수도 있다¹⁴⁾. 그러나 2차 투입규모를 결정할 당시 금융시장에서는 정부의 금융구조조정정책 방향과 집행에 대해서는 회의적인 시각이 팽배한 가운데 금융시장의 불안과 은행의 부실채권 문제를 해결하기 위해서는 공적자금의 추가적 투입을 당연히 기대하고 있었으나 정책당국자만 이를 부정하고 있었다. 이 과정에서 2차 공적자금이 투입되기까지 금융구조조정이 제대로 추진되지 못하는 정책의 공백기가 1999년 중반부터 2000년 하반기까지 1년 이상 계속되었다. 이는 잠재부실과 은행의 부실채권을 증가시키는 요인으로 작용하였음을 부인하기는 어렵다. 대표적인 증거로써 당시의 잠재부실채권규모를 과소평가하여 부실채권문제의 심각성이 간과되는 점이 있다. <표1>에서 보듯이 2000년말 기준 이자보상비율이 100%가 안 되는 잠재적 부실기업의 차입금 비중이 상장기업은 31.0%, 비상장기업은 43.4%나 되고 있다. 2000년말 상장기업 중 이자보상비율이 100%가 안 되거나 3년 연속 투자수익률이 자본비용을 충족시키지 못하는 비중이 30~35%에 달해 전체여신에서 차지하는 기업여신비율을 50%로만 가정해도 금융권 전체의 부실채권 비중은 15%가 넘는 실정이었다. 이는 정부가 최근 발표한 FLC기준 부실채권비율 8%수준에 비해 2배 정도에 달하는 것으로 아직도 잠재부실채권이 시장에 상당규모 남아있어 잠재부실채권을 축소하지 않고는 향후 은행이 근본적으로 건실화되기 어렵다는 사실을 반영하고 있었다. 중요한 것은 잠재부실채권의 원금상환능력도 양극화되어 경제상황이 호전되어도 악성 잠재부실채권의 원금상환능력은 개선되기 어렵다는 사실이다. 당시의 상장기업의 패널분석에 의하면 이자보상비율이 0%이하인 기업비중은 97년에 5.4%, 98년 12.4%, 99년 8.1%, 2000년에는 19.0%로 크게 악화되었으며, 반면에 이자보상비율이 200%가 넘는 기업비중은 97년 17.0%, 98년 17.9%, 99년 38.3%, 그리고 2000년에는 38.3%로 나타나고 있다.

14) 미국의 경우도 S&L처리과정에서 공적자금의 투입규모를 놓고 논란이 많았는데 1989년 FIRREA법 통과시만 해도 공적자금의 투입규모를 300억~500억달러로 잡아놓고 있었으나 이 당시에 도산 S&L의 수가 예상보다 급증하고 도산S&L 하나 당 처리비용도 늘어나자 재무성과 RTC의 공식적인 처리비용도 1989년 8월 500억 달러에서 위기가 최고조에 달한 1991년 6월에는 1,000억~1,600억 달러대로 초기 예상치 보다 2~3배 늘어났으며 청산이 진행되는 마지막 해의 미재무성의 공식적 공적자금 투입 예상치는 1,200억 달러였음.

<표 1> 잠재 부실기업의 추이

(단위: %)

연도	상장기업				비상장기업			
	기업수	이자보상비율 ²⁾	부실기업부채비중 ³⁾	부실기업차입금비중 ³⁾	기업수	이자보상비율 ²⁾	부실기업부채비중 ³⁾	부실기업차입금비중 ³⁾
1995	662	199.8	12.1	14.1	4,623	192	28.0	33.6
1996	654	161.3	20.0	21.6	7,220	184	29.5	34.1
1997	641	131.0	31.2	33.8	5,173	140	37.6	42.4
1998	600	107.5	32.1	39.1	5,328	156.4	43.1	47.6
1999	483	252.4	24.6	34.7	4,804	279.6	43.9	47.3
2000	561	262.5	28.6	31.0	5,058	284.8	41.5	43.4

주 : 1) 이자보상비율이 2,000%이상, -2,000% 이하의 기업은 분석대상에서 제외됨.

2) 이자보상비율은 (법인세차감전순이익+금융비용)/금융비용×100의 평균임.

3) 이자보상비율이 100%미만인 기업을 잠재부실기업으로 가정

자료 : 남주하, '공적자금 투입규모의 적정성과 금융구조조정', 2001.11에서 인용 재구성

(2) 금융권별 투입과정상의 문제점

은행의 경우 출자규모가 경영정상화에 충분하지 않거나 방법상의 문제로 정부출자 이후에도 경영정상화를 이루지 못하고 추가적인 지원이 이루어지면서 총정리 비용이 더욱 많이 소요된 경우가 있다. 제일은행, 서울은행 및 한빛은행 등이 그 사례이다. <표 2>에 정리되어 있는 바와 같이 제일은행과 서울은행에 1997년 말 각각 1.6조원을 투입하였으나 경영이 정상화되지 못하고 위기가 확산될 우려가 발생하여 그 후에도 2000년 1월까지 추가적으로 4회에 걸쳐 축차적으로 총 17.6조원을 추가 투입하게 된 것이다. 또한 정부는 4차례에 걸쳐 이들 은행의 후순위채를 인수하기 위해 투입한 공적자금은 공공자금관리기금이다. 공적 자금을 투입한다고 하나 공공자금관리기금이 민간은행의 BIS 기준 자기자본 비율을 높여주기 위해 민간은행의 채권을 매입하는 것은 기금의 설치목적과 기능에 부합한다고 보기 어렵다.

<표 2> 제일 서울은행의 공적자금 축차투입의 예

(단위: 조원)

투입시기	1997.12	1998.1	1998.7	1999.7-9	1999.12-2000.1	합계
제일은행	1.6	1.5	0.6	5.1	3.7	12.5
서울은행	1.6	1.5	0.5	4.5	-	8.1

자료: 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2007.8

공적자금 투입의 문제점이 극명하게 노정된 또 다른 예가 투신사에 대한 공적자금 지원이다. 투신사의 공사채형 수익증권은 기본적으로 금리변동에 따라 투자수익이 변동하는 실적배당 상품이므로 손실이 발생하면 투자자와 운용사(투신사)가 손실을 분담하는 것이 원칙이다. 또한 현행법상으로도 투신사에 대한 공적자금 투입근거는 희박하다¹⁵⁾. 신세기투신과 한남투신의 경우 투자자가 부담해야 할 손실을 투자자에게 분담시키지 않고 대신 부실투신사에게 계약이전을 시킴으로써 손실분담의 원칙을 제대로 지키지 못한 선례로 작용하여 원칙에 입각한 구조조정을 감독당국이 스스로 어렵게 한 경우라고 할 수 있다. 이는 투자자의 도덕적 해이를 조장하고 부실징후가 큰 인수투신사의 부실 규모가 더욱 더 커지는 결과를 초래하였다. 또한 대우사태 이후 정부는 투신사 수익증권 투자자에 대해 원금상환을 보장하고, 이로 인한 손실과 기존의 부실을 제거하기 위해 한국투신과 대한투신에 공적자금을 투입함으로써 투자자들의 도덕적 해이를 정당화하였다.

(3) 투입분야의 적합성

정부가 선택한 부실금융기관 정리방식은 공적자금 최소화 원칙에 비추어 몇 가지 문제점을 보여주고 있다. 우선 정부가 금융기관 간 자발적 합병이 아닌 강제합병에 의한 정리방식을 채택한 사례에서 인수금융기관의 적격성 여부가 문제점으로 지적될 수 있다. 인수금융기관의 적격성은 부실금융기관을 인수한 이후에도 인수 금융기관의 건전성이 유지될 수 있어야만 확보된다. 한국투신의 신세기투신 인수, 국민투신(현재 현대투신)의 한남투신 인수, 금호생명의 동아생명 인수, 현대의 조선생명 인수, 대한생명의 현대 및 삼신생명 인수 등은 부실금융기관에 의한 인수사례로서 부실을 정리하는 것이 아니라 오히려 부실을 확대시키는 정책결정이었다고 할 수 있다.

둘째, 부실금융기관 간 이루어진 대등 합병에도 유사한 문제가 있다. 상업은행과 한일은행이 합병하여 탄생한 한빛은행이 그 예이다. 정부는 양 은행에 합병을 전제로 공적자금을 투입하여 초대형 국유은행을 만들었다¹⁶⁾. 이후 공적자금을 추가로 투입하면서 한빛은행, 평화은행, 광주은행, 경남은행, 하나로종합금융 등 공적자금투

15) 예금자보호법 제2조 제1항 예금보호대상 '부보금융기관'에 투자신탁회사는 포함되어 있지 않으며 제2항에서 예금 등에도 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 금전과 신탁업법 제10조3항의 규정에 의하여 원본이 보존되는 금전신탁등을 통하여 조달한 금전을 말함.

16) 한빛은행은 상업은행과 한일은행을 통합하여 1999년 1월 4일에 국내 최대은행으로 출범하였다. 통합시 1/10로 감자한데 이어 2년 후인 작년 말에 완전감자하였음에도 불구하고 2000년에 은행 중에서 가장 많은 3조원의 순손실을 기록하고 부실채권도 가장 많은 7조원을 보유하고 있으며 큰 빚을 지향한 은행이 큰 빚투성이 부실은행으로 전락하였다.

입 부실금융기관을 하나로 엮는 우리금융 지주회사라는 거대 금융그룹을 다시 만들게 되었다. 대형 부실금융기관간의 합병은 경영정상화가 되더라도 매각 등 민영화 시에 어려움이 생길 수밖에 없다.

셋째, 정부는 제일, 서울, 한빛, 조흥, 외환은행 등 은행뿐만 아니라 한국투신, 대한투신, 대우증권, 대한생명 등 비은행금융기관에 대해서도 막대한 공적자금을 투입하여 실질적인 국유화 조치를 취했다. 이러한 선택이 불가피하고 최선의 선택이었는데에 대해서는 의문의 여지가 남는다.

넷째, 정부는 1998년 6월 자체정상화가 어렵다고 판단한 5개 은행(동남, 대동, 동화, 경기, 충청)을 P&A방식으로 퇴출하였다. 그런데 정부는 2000년 12월 독자생존이 어렵다고 평가된 평화, 광주, 경남은행 등을 공적자금을 지원한 후 금융지주회사의 자회사로 편입시키는 방식으로 회생시키는 결정을 내렸다. 이들 은행은 이미 퇴출된 5개 은행과 마찬가지로 독자생존이 어렵다고 판단되었으며 그 규모와 업무의 내용면에서도 유사함에도 불구하고 퇴출과 공적자금 투입 후 회생이라는 전혀 다른 정리방식이 적용된 것이다. 정부가 일관된 원칙에 입각하여 구조조정 방식을 선택하고 최소비용의 원칙에 충실하게 공적자금 투입 결정이 이루어져 왔는데에 의문을 가지게 하는 사례라고 할 수 있다.

다섯째, <표 3>에서 보듯이 2007년 7월 현재 공적자금은 출자에 63.5조원, 예금대지급 및 출연에 30.3조원과 18.5조원이 사용된 반면 부실채권 인수에는 38.7조 원만이 사용되었다. 물론 부실채권의 매입단가가 장부가격에 비해 훨씬 낮게 책정되어 있어 실제 매입한 부실채권 규모는 더 크다. 외환위기 이후의 극도의 경기침체를 경험하고 난 후 우리경제의 부실채권규모가 급증하였고 공적자금투입 이후에도 이러한 부실채권 규모는 크게 줄지 않았다. 이는 우리나라의 공적자금이 주로 BIS 자기자본 비율을 높이기 위한 증자에 사용되었음을 의미한다. 증자는 결국BIS비율의 분자에 해당되는 자기자본을 늘리는데 공적 투입되었다는 것으로 부실채권 매입이 분모를 줄이는 관점이라는 것을 감안하면 결국 외형적 지표 개선에 치중했다는 비판을 할 수 있다¹⁷⁾.

17) 우리나라와 대조적으로 스웨덴의 경우 부실채권 매입에 공적자금을 집중하여 금융개혁에 성공한 사례가 있다.

<표 3> 성질별 자금지원 내역 및 회수율

('97. 11월~'07. 7월말, 단위 : 조원, %)

구 분	지원액	회 수 현 황		
		회수	(회수율)	미회수
출 자	63.5	17.8	(28.1)	45.6
출 연	18.5	3.0	(16.2)	15.5
예금대지급	30.3	14.0	(46.2)	16.3
자산매입등	17.3	12.6	(72.9)	4.7
부실채권매입	38.7	41.3	(106.8)	△2.6
합 계	168.3	88.7	(52.7)	79.5

자료: 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2007.8

(4) 구조조정 순서상의 문제점

정부는 우리나라 금융시장에서 금융중개기능의 양대 축을 구성하는 은행과 투신사에 대한 구조조정을 선은행, 후투신의 순서로 계획·실시하였다. 정부가 은행 중심의 구조조정을 추진하자 시중 자금은 1998년 초부터 은행권에서 비은행권, 특히 투신사로 이동하였다. 자금이 투신권으로 이동하자 은행으로부터 자금조달이 여의치 않게 된 기업들 특히 대기업들은 회사채 발행을 급격하게 늘리게 된다. 이 과정에서 대기업의 지배하에 있던 투신사가 제대로 심사를 하지 않고 자금중개를 한 결과 한계대기업들은 생존을 연장하면서 기업구조조정이 지연되고 부실의 규모를 확대하게 되었다. 이 기간 동안 부실화된 약 25조원이 모두 선은행-후투신 구조조정 방식의 결과라고 보기는 어렵지만 이중 약 78%가 대우발행 회사채임을 고려하면 상당부분이 기업구조조정이 지연되면서 부실이 확대된 결과라고 볼 수 있으며, 이는 공적자금의 투입을 증대시켰음을 의미한다.¹⁸⁾

(5) 편법적인 공적자금 지출

투신권에 공적자금을 지원하는 것은 손실부담의 원칙을 훼손하는 것이었다. 그런데 이 뿐만 아니라 예금보호대상이 아닌 신세기투신과 한남투신의 신탁자산을 한국투신과 현대투신에 각각 계약이전시키고 후에 이들 투신사들에 공적자금을 투입함으로써 편법적인 공적자금을 지출한 선례마저 남기게 되었다. 더욱이 투신사 자체로는 공적자금을 지원받을 수 있는 법적 근거가 없기 때문에, 경영상 특별한 목표도

18) 이인실외, 「공적자금 투입의 중간평가와 과제」, 한국경제연구원 연구보고서 2002-01, 2002. 1

없이 자산운영사와 증권사로 외형만을 분리하여, 보호해 줘야 할 논리적 근거가 없는 실질적인 투신사의 변종인 증권사의 고객예탁금을 상대로 막대한 공적자금을 투입하는 편법을 사용하는 편법적인 방법으로 공적자금을 지출하게 되었다.

2000년 말에 수산업협동조합법을 개정(부칙 제4조)하여 수협의 비신용사업부문에서 발생한 결손금을 신용사업부문으로 떠넘겨 공적자금으로 보전할 수 있는 길을 편법적으로 열어 주었다. 신용협동조합은 새마을금고와 마찬가지로 회원 상호간의 자금용통이 설립목적이며 그동안 예금보험을 위해 자체적으로 적립한 기금도 존재하지 않았다. 따라서 신용협동조합은 예금보험의 적용대상이 되는 것이 적합하지 않으므로 부보대상기관에도 제외되어 있었다. 그러나 국회는 외환위기 직후인 1997년 12월 31일에 예금자보호법을 개정하여 신용협동조합을 예금자보호법상 부보금융기관으로 포함시키고, 조합원의 출자금을 예금보호대상으로 포함시켰다. 이때 개정된 예금자보호법을 근거로 신용협동조합에 공적자금을 투입하여 1조 9,000억 원에 이르는 예금대지급을 하였다.

국회에서 통과된 법률에 근거하여 집행된 예금대지급을 부당한 지원이라고 보기는 어려우나 조합금융의 원리에 어긋나는 법규정은 문제가 있다. 현행 우리나라의 신용협동조합법을 보면 조합원의 물적, 유한책임 원칙을 명시하고 있다. 구체적으로 조합의 자본금은 조합원이 납부한 출자금의 총계로 하고 있으며(신협법 13조), 조합원은 납부 출자금을 한도로 책임을 부담하도록 하고 있다(신협법 20조). 그런데 신협법상 조합원의 출자금을 예금보호자법에서는 사실상 부채의 일종인 예금으로 인식하고 있어 동일한 실체에 대해서 두 개의 법률이 다른 해석을 하고 있다. 그 결과 신협법상의 조합원 유한책임의 원칙은 현실에서 아무런 효력을 발휘하지 못하고 있다. 왜냐하면 조합이 부실화되어도 조합원은 □ 출자금□ 에 대해 □ 예금□ 보호를 받기 때문에 부실에 아무런 책임을 지지 않기 때문이다. 이로 인해 신협을 경영하는 조합원의 책임경영의식을 기대하기 어려우며 또한 조합의 부실화에 따른 예금대지급을 정부가 보장하는 상황에서 조합원의 도덕적 해이에 따른 금융사고에 노출되어 있다. 이와 같은 문제를 개선하기 위해 예금자보호법을 개정해야 한다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 결국 총 4.3조원의 공적자금이 신협에 투입되고 나서야 국회는 2003년 7월1일 신협법 개정안을 본회의에서 통과시켰다. 이에 따라 조합원이 납입한 출자금의 범위 내에서 손실분담을 하는 신협법의 유한책임의 원칙에 부합하도록 신협의 출자금은 예금보호대상에서 제외되었다. 그러나 신협이 무려 5년 반이나 예금자보호 대상에 편입됨에 따라 총 4.8조원의 국민의 혈세가 편법적 공적자금 지출로 인해 낭비된 것이다.

(6) 지원결정 권한과 책임소재 투명성 부재

공적자금 지원과 관련해 구체적인 의사결정체계가 법적으로 명확히 구분되어 있지 않으나 공적자금백서에는 “공적자금의 조성과 전반적인 관리는 재경부가 담당하지만, 금융감독위원회 등과 상호협의 하에 결정하고, 구체적인 투입결정과 집행은 금융감독위원회, 자산관리공사(경영관리위원회), 예보(운영위원회)에서 법령에 따라 이루어지고 있다”라고 명시하고 있다. 그러나 사실상 주요 사안은 금융감독위원회와 재경부가 결정함으로써 자산관리공사와 예금보험공사는 법에서 명시된 독자적 권한과 책임을 수행하지 못하고 있다는 비판이 존재하고 있다. 초기에는 공적자금 지원과 사후 관리를 일괄적으로 처리하고 책임을 지는 정부기구가 없을 뿐만 아니라, 주요 의사결정방법들이 임시방편적인 방법으로 자주 바뀌는 난맥이 존재하였다. 금융위기 초기에는 금융감독위원회가 구조개혁단을 구성하여 ‘기업구조조정작업’을 추진하다가, 2000년 들어 워크아웃 기업들의 도덕적 해이에 대한 비난이 고조되자 채권단이 기업퇴출 및 회생여부를 결정하도록 의사결정주체가 변경되었고, ‘은행들의 경영개선안’도 과거 금융감독원에서 평가하다가 2000년에는 경영평가위원회로 평가권한을 이양하는 등 우왕좌왕하는 혼선을 보였다.

(7) 감사원 및 국회의 관리 감독 역할 부재

초기의 협의의 공적자금 64조원부터 정부가 국채를 발행하지 않고 예금보험공사가 발행한 예금보험기금채권과 자산관리공사가 발행한 부실채권정리기금채권을 통해 조성되었는데, 사실상 이들은 모두 정부가 국회의 동의를 받아 원리금을 지급보증하는 것이다. 우리나라의 공적자금은 연도별 회계원칙에 비추어 볼 때에는 단기적 국가부채로 계산되지 않지만 엄청난 규모로 인한 경제적 충격이 향후 중장기적으로 국가 재정에 미칠 영향을 고려하면 이는 당연히 모든 접근방식을 국가부채로 간주하여 처리했어야 했다.

2001년 11월 감사원의 특별감사결과는 최초의 공조직에 의한 감사라는 점에서 큰 의미가 있을 뿐 아니라 공신력을 갖는 정부기구에 의한 감사결과라는 점에서 드디어 공적자금 관련 정책 및 집행부서에서 위기감을 통한 책임감을 느끼게 한 점이 큰 효과로 판단되나, 감사원의 특감결과를 보면 불법 탈법을 위시한 각종 범죄형 행태적 부실에만 초점이 맞추어져 있을 뿐 정책 수립과 집행에서 저질러진 각종 도덕적 해이에 관하여는 정책실패라는 명분으로 책임을 물을 수 없다는 일종의 면죄부를 준 감사라는 비판도 존재한다.

Ⅲ. 공적자금의 회수 및 상환계획

1. 공적자금의 회수

공적자금의 투입에 따른 성과를 극대화하는 만큼 중요한 것은 국민의 부담을 최소화하는 일이며 이를 위해서는 공적자금의 회수가 중요하다. <표4>에 나타나 있듯이 168.3조원의 공적자금은 2007년 7월말까지 주식매각, 파산배당, 자산매각 등 다양한 방식에 의해 88.7조원이 회수되었다¹⁹⁾. 단순계산방식에 의한 회수율은 52.4%에 달한다.

공적자금 회수에 대한 평가는 투입방법에 따라 다를 수밖에 없다. 우선 출자방식으로 지원된 공적자금은 예금보험공사가 공적자금 투입 금융기관의 보유지분을 매각함으로써 이루어지므로 매각 시점과 매각 당시의 주식가치에 따라 회수가 달라진다. 두 번째로 부실금융기관을 계약이전(P&A)하거나 청산 혹은 파산시키는 과정에서 예금보험공사가 출연이나 예금대지급 방식으로 공적자금을 투입한 경우는 예금보험공사가 파산절차에 직접 참가하여 파산배당을 받아야 하므로 회수가 쉽지 않다. 부실금융기관으로부터 예금보험공사나 자산관리공사가 자산을 매입하는 방식으로 공적자금의 투입이 이루어진 경우는 보유자산의 특성에 따라 다각적인 형태의 매각이 이루어지게 된다. 외환위기를 극복하는 과정에서 부실채권을 효율적으로 정리하기 위하여 자산유동화증권(ABS) 발행, 출자전환주식의 매각 등 다양한 선진금융기법들을 활용되었다.

<표 4> 공적자금 회수실적(1997.11월~2007.7월말)

(단위 : 조원)

구분	회 수 방 법						
	예금 보험 공사	출자금 회 수	파 산 배당 등	자 산 매각 등	-		
	15.8	17.0	6.0	-			38.9
자산 관리 공사	국제 입찰	ABS 발행	AMC, CRC, CRV매각	개별매각, 법원경매, 직접회수	대우채권 변제회수	환매, 해제	소 계
	1.6	5.1	2.5	12.5	9.4	10.3	41.3
정부	출자금 회 수	후순위채권 회 수	-				소 계
	2.0	6.6	-				8.6
계							88.7

자료: 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2007.8

19) 2002년말 공적자금 상환대책을 수립할 때 외부기관에서 마련한 회수규모추정 보고서에 의하면 2002년 3월말까지 지원된 156.2조원 중 총 82조6천억~90조6천억 원이 회수될 것으로 전망되어 평균회수율은 약 55% 수준에 이를 것으로 추정하였다.

2. 공적자금 상환

(1) 공적자금 상환대책의 마련

공적자금채권의 만기가 도래하는 2003년을 앞두고 정부는 공청회와 토론을 거쳐서 공적자금상환대책을 2002년 9월5일 확정 발표하였는데, 동 대책에 의거하여 「공적자금상환기금법」, 「예금자보호법」, 「금융기관부실자산등의효율처리및한국자산관리공사의설립에관한법률」이 개정되어 2003년 1월1일부터 시행에 들어갔다. 공적자금을 조성 투입하던 예금보험기금이 금융구조조정정리기금으로 전환하였으며 예금보험기금을 별도로 신설하여 금융기관 예금보험료로 자금을 조성하도록 하였다. 이에 따라 2003년 이후에 부실화되는 금융기관의 예금대지급 등은 신설된 예금보험기금에서 지급하게 되므로 예금보험기금이 본래의 일반적인 예금보험기능으로 돌아가게 되었다.

동 상환대책은 상환대상 채무를 기준시점을 2002년 12월말로 하여 97조원으로 평가하였다²⁰⁾. 이 중 28조원(28.9%)은 예금보험공사와 자산관리공사가 자체 상환이 가능한 자금으로 추산하였다. 나머지 69조 원 중 49조원(50.5%)을 재정에서, 20조원(20.6%)은 금융기관으로부터 특별기여금(예금평잔의 0.1%)을 징수²¹⁾하여 25년 동안 상환하도록 되어 있다.

<표 5> 공적자금 상환계획(2002년말 기준)

(단위 : 조원)

공적자금 지원	159	공적자금 부채	97	상 환 계 획	97
채권발행	102	보증채권 ¹⁾	95	회수자금	28
차관자금	2	차관자금	2	특별기여	20
				재정부담	49
회수자금	33	상환대상이 아님			
공공자금	22				

주 1) 보증채권 중 7조원은 기상환 (예보2조원, 자산관리공사 5조원)

자료: 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2004.8

20) 2002년말 현재 투입된 공적자금은 총 159조원이나 이중 7조원은 기상환하였고, 회수자금으로 투입된 부분(33조원)과 정부예산 등으로 투입된 공공자금(22조원)은 상환해야 할 의무가 있는 것은 아니므로 공적자금 부채에서는 제외한다.

21) 예금자보호법 제30조의3(예금보험기금채권상환기금특별기여금) ①부보금융기관은 매년 예금등의 잔액(보험사업자의 경우에는 보험업법 제98조의 규정에 의한 책임준비금을 감안하여 대통령령이 정하는 금액)에 1천분의 3을 초과하지 아니하는 범위내에서 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액(당해 금액이 10만원보다 적은 경우에는 10만원)을 연간 특별기여금으로 공사에 납부하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 특별기여금의 납부에 관하여 필요한 사항은 제30조제2항내지제5항의 규정을 준용한다.

상환대책상의 정부부담분인 공적자금상환지원금 49조원을 2003년부터 2006년까지 국채발행으로 조달하고, 일반회계에서 25년간 매년 2조원(현재가치기준)을 공적자금상환기금에 출연하여 공적자금 중 재정부담 분의 원리금을 상환하도록 하였다. 2002년 말까지 지출한 채권이자에 정부의 재정용자특별회계에서 예금보험기금과 부실채권정리기금에 용자를 한 자금으로 상환하였으며 2002년 12월 31일자로 채무를 면제하였다. 공적자금상환대책을 마련할 당시 부보금융기관이 공적자금상환을 위해 납부하는 특별기여금 등을 고려하여 공적자금상환기금법 제정시 이를 면제토록 부칙²²⁾에 규정하였다.

추경을 편성하는 경우 등 천재지변 또는 국민경제의 운영상 불가피한 경우를 제외하고는 세계잉여금의 30/100 이상을 공적자금상환에 사용하도록 하였다. 또한, 특별기여금을 납부하게 될 금융기관과의 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 우체국예금·보험에 대해서도 2004년부터 2027년까지 매년 예금평잔의 0.1%를 납부토록 하여 통신사업특별회계와 우체국보험특별회계에서 공적자금상환기금에 출연하는 형태로 상환 재원을 조달하기로 하였다.

2003년부터 진행되고 있는 공적자금 상환대책은 이미 지원된 공적자금의 회수실적에 따라 크게 영향을 받게 되며, 매 5년마다 회수규모를 재계산하여 부담을 재조정하기로 되어 있었다.

<표6>을 살펴보면 공적자금의 만기는 2003년에서 2008년까지 집중되어 있다. 공적자금상환기금이 공공자금관리기금으로부터 예탁받은 국채발행자금을 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금에 2003년 13조원, 2004년부터 2006년까지 매년 12조원을 출연하여 상환한다(총 49.0조원). 나머지 공적자금은 매년도 양 기금의 자금수급상황에 따라 회수자금 또는 금융기관 특별기여금으로 상환하거나 부족한 부분은 만기도래 채권을 차환발행한 후 향후 회수자금 등으로 상환한다(총 48.2조원).

부실채권정리기금의 경우 재정이 총부담해야 할 3.3조원을 2003년 중 전액 출연하였으며 2004년 이후부터 재정지원이 없이 자체적으로 만기도래하는 공적자금을 상환하고 있다.

22) 공적자금상환기금법 부칙 제4조(채무면제) 제2조제2호의 규정에 의한 용자금(2002년 12월 31일 현재의 용자금 잔액에 한한다)의 상환의무는 이를 면제한다.

<표 6> 만기도래 예금보험기금채권과 부실채권정리기금채권의 재정과 금융권분담계획
(단위: 조원)

	예금보험기금채권만기도래 ¹⁾	국채 전환		부실채권정리기금채권만기도래 ¹⁾	국채 전환		국채 전환 계 (A+C)	자체상환 (B+D)
		(A)	자 체 상 환 ²⁾ (B)		(C)	자 체 상 환 ²⁾ (D)		
2003	9.7	9.7		8.6	3.3	5.3	13.0	5.3
2004	16.8	12.0	4.8	2.2		2.2	12.0	7.0
2005	18.3	12.0	6.3				12.0	6.3
2006	19.2	12.0	7.2	1.7		1.7	12.0	8.9
2007	5.8		5.8					5.8
2008	12.0		12.0	2.3		2.3		14.3
2009 이후	0.6		0.6					0.6
합계	82.4	45.7	36.7	14.8	3.3	11.5	49.0	48.2

주 : 1) 차관자금포함

2) 자체상환은 회수자금, 금융기관 특별기여금 또는 차환발행 포함.

자료: 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2004.8

(2) 공적자금 상환계획을 둘러싼 쟁점

① 손실추정액 69조원의 산정근거

정부는 2002년 6월까지 투입된 공적자금 1백56조 원 중 이미 회수된 금액은 42조 원이고, 나머지 1백14조 원 중 비관적 시나리오 하에서 41조원을, 낙관적 시나리오 하에서는 49조원을 추가적으로 회수할 수 있을 것이라고 보고, 중간치인 45조원을 기준으로 회수불능 금액이 69조원이라고 추정하고, 이를 상환대책의 근거로 삼았다²³⁾. 이에 대해서는 서로 다른 입장에서 문제가 제기되고 있었다. 하나는 69조원을 회수불능금액으로 확정해 버리면 낙관적인 시나리오를 현실화하기 위한 노력이 사라질 가능성이 있다는 지적이었다. 이에 따르면 한번 회수 불가능하다고 판단해 이를 국채발행으로 상환해 버리면, 이 부분에 대한 회수노력은 중단될 수밖에 없으므로, 가장 낙관적인 회수규모로 내세운 49조원을 기준으로 회수불능 규모를 추정해 65조원을 국민부담 대상금액으로 삼아야만 그 차액인 4조원만큼의 추가적인 회수노력이 생긴다는 것이었다.

23) 공적자금의 객관적인 회수규모를 추정하기 위해 금융연구원이 중심이 된 Task-Force를 구성하여 2002년말을 기준으로 하여 5년 이내 시장매각이 가능한 출자주식, 파산채권, 부실채권의 회수규모를 평가하여 회수규모 추정결과 156조원의 공적자금 중 42조원은 이미 회수하였고, 추가로 45조원(41~49조원)이 회수가능한 것으로 전망되어 총 회수액은 87조원, 최종 회수율은 55.6%로 전망하였다. 이 결과 사실상 회수가 어려운 부분은 69조원으로 추정하였다.

다른 하나는 45조원의 회수규모가 과대평가되어 있다는 지적이었다. 이에 따르면 지분매각에 의한 회수가 용이하지 않고, 국책은행에 현물출자한 10조원은 사실상 회수하기 어려운 것이므로, 실제 회수 가능금액은 30조 원가량일 것이라고 보고 있었다.

② 손실부담주체

공적자금투하 금융기관이 공적자금의 최대의 수혜자이므로 이들이 손실을 부담하여야 한다는 것은 일견 논리적으로 타당하였다. 그러나 부실화되어 공적자금이 투하될 당시의 주주들이 갖고 있던 주식은 이미 소각되거나 감자되었고, 반면 당시의 주주들은 공적자금이 투입된 이후 해당 금융기관을 인수하였으므로, 이들에게 공적자금의 손실을 부담시킬 수는 없었다. 따라서 1차 수혜자가 없는 당시로서는 공적자금의 최대의 수혜자가 누구인지 식별(identification)하는 문제가 남아 있었다.

당시에는 여전히 금융기관이 최대의 수혜자이므로 금융권이 부담하여야 한다는 정서가 많이 남아 있었고, 만약 금융권이 일부를 부담하지 않으면, 국민들이 부담(즉, 재정에서 부담)하는 것에 대하여 저항이 있을 것이라는 입장이 있었다. 반면, 금융권에서 부담하는 경우 그것은 결국 금융이용자, 즉 일반국민에게 부담이 전가되는 것이므로 금융권에 부담시키는 것은 실효성이 없을 뿐만 아니라, 금융권이 부담하여야 할 객관적인 근거가 없으므로, 공적자금의 손실액은 결국 재정에서 부담하여야 한다는 입장이 있었다. 당시에는 일반적으로는 금융권이 부담하여야 할 필연적인 논거는 찾기 어려우나, 금융권이 손실의 일부를 부담하지 않겠다는 주장도 국민경제의 정서상 타당한 것은 아니라는 지적이 지배적이었다. 즉, 효율성의 입장에 서면 금융기관이 부담하지 않을 수 있으나, 국민경제적 형평성의 입장에 서면 금융기관이 부담하여야 한다는 것이었다.

금융권이 일부를 부담한다고 하더라도 거시경제적 측면에서 금융과 재정의 부담몫을 적절히 결정하는 것도 중요한 과제였다. 금융권의 부담이 과다한 경우 대출이자의 상승은 민간투자를 감소시킬 수 있으며, 반면 과중한 재정부담은 정부투자를 감소시키고 조세 왜곡을 발생시킬 수 있기 때문이었다.

상환대책에서 제시한 대로 금융권에 예금 보험료를 25년간 0.1%씩 부과할 경우, 금융권이 대출이자를 올리거나 예금이자를 내리는 방법으로 그 부담을 국민에게 전가할 가능성이 있었고, 특별보험료가 면제될 수도 있는 외국계 은행이나 역외영업(cross-border)에 의한 영업에 대하여 국내 금융기관의 경쟁력이 약화될 가능성이 있음이 지적되었다.

③ 상환기간과 재정건전성

상환기간 문제 역시 공적자금 상환대책 중 최대의 쟁점 중의 하나였다. 이 문제는 단순한 기간의 문제가 아니라, 성장잠재력의 유지와 재정건전성 확보와 직접적으로 관련되어 있었다. 상환기간 감축론(25년)과 상환기간 연장론(25년 이상, 50년 정도)이 대립하고 있었다. <표7>과 <표8>는 각 각 상환대책이 필요한 69조원을 모두 재정에서 부담할 경우와 20조원을 금융권에서 부담하고 49조원만 재정에서 부담할 경우 상환기간에 따른 이자지급액의 추정결과를 보여주고 있다.

<표 7> 상환기간에 따른 이자지급액 추정결과(49조원의 경우)

(단위 : 조원, %)

상환기간	원금상환 (A)	이자지급 (B)	원리금상환 (A+B)	C/GDP	C/재정규모
15년	49.0	42.7	91.7	0.56	2.71
25년	49.0	94.2	143.2	0.33	1.63
50년	49.0	459.4	508.4	0.17	0.81

<표 8> 상환기간에 따른 이자지급액 추정결과(69조원의 경우)

(단위 : 조원, %)

상환기간	원금상환 (A)	이자지급 (B)	원리금상환 (A+B)	C/GDP	C/재정규모
15년	69.0	60.2	129.2	0.79	3.82
25년	69.0	132.7	201.7	0.47	2.29
50년	69.0	646.8	715.8	0.24	1.15

자료 : 재경부가 한나라당 박종근위원에게 제출한 자료임

주 : 원리금상환시점을 매년도말 일시지급하며 이자율, GDP증가율 재정규모증가율을 7.5%로 가정 현가균등 분할상환방법에 의해 추정한 이자지급액임.

상환기간을 25년으로 하자는 입장의 논거는 다음과 같다. 첫째는 상환기간이 늘어나면 경제성장이 위축될 가능성이 있다는 점이다. 상환기간이 장기화되어 경제가 감내하기 어려운 재정적자가 오랫동안 지속될 것으로 예상되면, 경제주체들은 미래의 어느 시점에 조세부담이 큰 폭으로 늘어날 것이라고 예상하여 소비를 줄이고 저축을 늘려 미래의 조세부담에 대비할 것이므로, 경제성장이 위축될 가능성이 높다. 대표적인 것이 일본의 사례로 큰 폭의 재정적자 때문에 경제침체가 장기화되고 디플레이션 현상이 나타났다. 둘째, 공적자금 상환으로 세금을 인상할 것이라는 예측이 되면 외국으로의 자본도피(capital flight)가 늘어나 경제를 위축시키지 않으면서

추가적인 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 세계경제의 불확실성 확대, 산업구조의 선진화, 노령인구의 증가 등으로 저성장구조로 전환되어 세입의 증가세가 줄어들 가능성이 있는 반면, 세출은 경제가 선진국형으로 전환되면서 사회복지장제도가 강화될 것으로 보여 감축이 쉽지 않을 것이라는 점이다. 넷째, 향후 우리의 재정부담을 가중시킬 수 있는 다른 요인들이 있는 바, 외환위기 이후 늘어난 통화안정증권의 국채 전환 시 이자부담, 낮은 각출금으로 인한 국민연금의 부실화 가능성, 남북통일 비용 등이다.

반면 상환기간을 늘려야 한다는 입장의 논거는 다음과 같았다. 첫째, 상환기간이 늘어날수록 금융권에 부과되는 특별보험료의 부담이 줄어들게 되어 금융기관이 건전성을 유지하는 데 크게 기여한다는 것이었다. 둘째, 공적자금을 25년 내에 모두 부담할 경우 세금부담 때문에 경제성장률이 떨어져 장기적인 관점에서 공적자금 상환에 부작용을 줄 수 있으므로, 50년 이내로 상환기간을 장기화하는 문제를 검토할 필요가 있다는 것이었다. 25년이라는 한 세대 안에 공적자금 빚을 모두 갚을 경우 현 세대의 경제성장률을 떨어뜨려 결과적으로 후세가 피해를 보지만, 상환기간을 더 늘리면 한국경제 규모가 커지기 때문에 부채부담이 상대적으로 가벼워지며, 채권 원금을 다른 장기채권을 발행해 갚아나가면 고사 위기에 빠진 채권시장에도 활력소가 될 것이다. 셋째, 성장 잠재력을 키워 자연스럽게 상환능력을 높이는 데 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 공적자금의 빚은 대외채무가 아닌 만큼 국부에는 큰 영향을 주지 아니므로, 단기적인 손실분담에 대한 평가보다 중장기적으로 빚 갚는 능력을 키우는 것이 중요하다. 넷째, 당시 시점에서 가장 중요한 것은 재정의 건전성을 유지하면서 공적자금 문제를 해결하는 것이므로, 미래에 발생할 수도 있는 재정지출(사회복지지출, 통일비용 등등)에 대비하여 재정부담을 높여 공적자금 문제를 해결하여야 한다고 보는 것은 타당하지 않다는 것이다.

3. 공적자금 상환의 재정부담

(1) 재정부담의 의미

공적자금 재정부담의 개념은 범위에 따라 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 중앙정부예산상의 지출로 나타나는 재정비용으로 재정에서 지출하는 공채이자 및 원금손실 보전분인데, 재정적자 및 국가부채에 대한 직접적인 영향을 추산하는

데 의미가 있다. 다른 하나는 광의의 공공부문에 대한 부담으로 공채발행으로 인한 중앙정부예산상의 비용뿐만 아니라 다른 형태로 조달된 공공자금으로 인한 공공부문의 기회비용이다.

여기에서는 예산상의 재정비용에 초점을 맞추어 살펴본다. <표 9>의 공적자금 상환계획을 보면 채권발행 102조원과 차관자금 2조원, 총 104조원에 대한 상환계획이 적시되어 있다.

2003년도 1월 이후 시행하고 있는 공적자금 상환계획 발표 이전에는 이론적으로 원금회수율을 추정하여 원금손실분을 계산하였다. 또한, 이자부담분은 실제 정부의 예상발표를 참조하였다.

재정비용의 계산에 있어서는 금리에 대한 전망과 사용된 자금의 회수율의 추정이 필요하며 회수율은 경기상황을 포함한 많은 변수에 의해 영향을 받으므로 불확실성이 높다.

그러나 상환계획 발표 후, 재정 부담분이 49조원으로 고정되고, 이에 대한 국채전환계획이 확정됨에 따라 2003년에서 2006년까지의 예산비용은 구체적으로 적시되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식은 자칫 정부의 공적자금 회수노력 및 성과에 대한 평가를 잘못 해석하게 유도할 수 있다. 특히, 현재 공식적으로 발표되고 있는 회수율에 대한 해석에 유의해야 한다.

2007년 월말 현재 회수된 금액은 88.7조원으로서 투입된 총액 168.3조원을 기준으로 할 때 52.7%의 회수율을 보이고 있다²⁴⁾. 문제는 중간 회수율과 최종 회수율간의 구분에 유의해야 한다는 점이다. 정부에서 발표하는 회수율은 총 투입된 자금 168.3조원(2007년 7월말 기준)을 기준으로 한 것이다. 여기에는 일단 회수된 자금의 재사용분이 포함되어 있다. 재정부담 계산에 필요한 엄밀한 의미의 회수율은 원래 조성된 자금의 최종회수율이어야 한다. 재사용한 회수자금의 회수율이 100%보다 낮을 가능성이 크므로 최종회수율은 중간회수율 보다 낮아질 가능성이 크다.

종국적으로 예산상의 부담을 결정하는 것은 자금의 최종 회수율이다. 따라서 이에 대한 전망을 하기 위해 최종회수율을 최종적으로 회수된 금액을 초기에 조달된 금액으로 나눈 비율로 정의한다. 부실채권매입, 출자, 출연, 대지급 등의 자금투입용도에 따라 취득하는 자산의 종류가 부실채권, 주식, 파산재단지분과 잔존자산 및 구상권 등으로 달라지므로 각각의 경우 회수율도 다를 것이다.

정부에서 발표한 상환계획을 근거로 최종회수율을 추정해 보았다. 정부의 상환계획은 상환이 필요한 총 104조원에서 기상환한 7조원을 제외한 97조원을 기준으로 하였다. 이 경우, 추가적인 회수자금을 28조원으로 예상하고 있는데, 이는 97조원의

24) 재정경제부 공적자금관리위원회, □ 공적자금관리백서□ , 2007.8

28.9%에 해당한다. 바꾸어 말해, 97조원의 채무를 기준으로 볼 때 이에 대한 최종 회수율은 28.9%이고, 나머지는 특별기여나 재정부담에서 충당한다는 의미이다. 좀 더 엄밀하게 기상환된 7조원을 회수자금에 더해서 104조원을 기준으로 회수율을 계산해보면, 회수자금은 35조원으로서 최종 회수율은 33.6%가 됨을 알 수 있다. 따라서 총 원금 손실분은 66.4% 인데 이는 특별기여(19.2%)와 재정부담(47.1%)로 몫이 나누어진다. 다시 말하면, 정부가 발표하는 중간회수율은 자칫 원금손실률을 과소평가하는 결론을 유도하기 쉬운 것이다.

<표 9> 정부 상환계획상의 회수율 및 원금손실

(단위: 조원)

97조원 기준		104조원 기준	
회수자금	28 (28.9%)	회수자금	35 (33.6%)
특별기여	20 (20.6%)	특별기여	20 (19.2%)
재정부담	49 (50.5%)	재정부담	49 (47.1%)
합	97 (100.0%)	합	104 (100.0%)

자료: 저자추정

(2) 국민부담 총액

공적자금채권 및 차관 자금 총 104조원의 최종 재정부담은 원금손실에 이자부담을 더한 값이다. 단순히 본다면 이미 상환의무가 면제된 금액 22조원(공적자금관리기금과 부실채권정리기금에서 자체적으로 갚기로 한 이자 3조원을 포함하면 총 25조원)과 재정이 부담하기로 한 49조원을 합한 71조원(또는 74조원)은 이미 거의 확정된 재정부담액이다. 그러나 실제 재정부담은 그 이상이라고 보아야 한다. 미국의 부실 저축대부조합(Savings and Loan Association, S&L)처리에 들어간 손실금을 계산함에 있어서 미국 회계감사원(General Accounting Office, GAO)에서 1996년 발표한 보고서를 참고로 해보면 동 보고서에서는 비용을 직접비용과 간접비용으로 구분하고, 재산의 순가치 변동, 지급이자의 현재가치, 세금혜택 추정치 등을 고려하여 재정부담을 계산하고 있다. 이에따라 공적자금 투입에 따른 국민부담을 민간 부담과 재정부담으로 나누어 계산하고 있다. 공적자금과 관련된 기관에서 <표 >에서와 같은 방식으로 재정부담을 계산한 자료나 또는 계산할 수 있는 자료를 제공한다면 공적자금의 국민부담에 대하여 더 깊은 논의를 할 수 있을 것이다.

<표 10> 부실 S&L에 사용된 손실금 내역(1986~1995)

(단위 : 억 달러)

구분		민간 부담	재정 부담	총액
추정직접비용 총계		291	1,165	1,457
직접비용	FSLIC/FRF 추정직접비용 (1986~1995)	220	410	630
	FSLIC/FSLIC 정리기금			
	FSLIC 1985년말 재산과 보유금	61	-	61
	FSLIC 보험금(1986~1989)	58	-	58
	FRF로 넘긴 SAIF평가액	20	-	20
	FICO채권수익(1987~89)	82	-	82
	FRF지출비(1989~1995)	-	435	435
	(-) 1999년 12월말 현재 FRF재산의 순가치	-	(25)	(25)
	RTC추정직접비용(1989~1995)	71	756	827
	REFCORP 채권 총수익	59	242	301
	REFCORP부채 폐기를 위한 FHLB지출(1989~91)	13	-	13
	REFCORP부채 폐기를 위한 SAIF할당금(1990)	11	-	11
	REFCORP채권에 대한 FHLB지급이자의 현재가치	35	-	35
	미채무성이 REFCORP에 지급한 이자의 현재가치	-	242	242
	미채무성 지출금	-	559	559
	FHLB의 초기기부금	12	-	12
(-) 1999년 12월말 현재 RTC재산의 순가치	-	(45)	(45)	
추정간접비용 총계		-	73	73
간접비용	FSLIC보조금으로부터 세금혜택 추정치	-	63	63
	미채무성차입과 비교 REFCORP채권 금리지급으로 늘어난 이자비용	-	10	10
총비용		291	1,238	1,529

자료: FDIC, "The Cost of the Savings and Loan Crisis : Truth and Consequences," *FDIC Banking Review*, Vol. 13, No.2, 2000

IV. 공적자금 상환계획 이행의 문제점

1. 공적상환기금의 부채상환에 대한 재정출연의 차질

공적자금을 국채로 전환한 중요한 이유는 공적자금을 국가채무로 공식화하여 재정수지에 직접적인 압박을 줌으로써 정부가 공적자금 상환을 위한 예산삭감과 세금 증가의 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 경감시켜주자는 것이 공적자금상환계획의 핵심취지였다.

그러나 최근의 상황을 보면 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선 순위에서 밀려 있다. 이에 따라 실제 그 상환기간은 연장될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 상환계획에 따르면 2003년부터 4년간 재정부담분 49조원의 공적자금채권을 모두 국채로 전환하되, 2011년까지는 재정으로부터 지원 받는 금액보다 이자지급규모가 더 크기 때문에 이자지급을 위한 국채를 추가로 발행하며, 그 이후에는 재정지원금이 더 많아져 국채잔액이 점점 감소함으로써 결국 2027년에는 모든 자금이 상환되는 것으로 짜여져 있다. 이 상태로 간다면 차질이 빚을 수 있다.

공적자금 상환대책에 의하면 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 의무화하고 있다. 그런데 상환계획 이행 첫해부터 차질이 빚어졌다

계획실행의 첫해인 2003년에는 본예산에서 2조원, 추경예산에서 1,000억 원 등 총 2조1,000억 원을 출연하였다. 그러나 공적자금상환기금법이 발효된 이후 동법에 따라 처음 편성한 2004년 예산에서는 균형재정을 한다는 핑계로 일반회계로부터의 전입금이 당초 예정된 2조1,000억 원이 아니라 본예산에서 2,000억 원, 추경에서 500억 원 등 총 2,500억 원만 출연되었다²⁵⁾. 25년간의 공적자금상환계획의 실행이 관련법 발효 첫해부터 실현이 되지 않는 상황이 나타난 것이다.

다음해인 2005년의 경우 계획에 의하면 2조 3,000억 원이 출연되었어야 하지만 국회의 예산심의과정에서 재정여건의 어려움을 감안한다는 이유로 1조원이 삭감되어 1조3,000억 원만 출연되었다. 그 결과 2004년과 2005년의 일반회계 출연금은 예정보다 대폭 줄어 출연금 부족분이 2.8조원에 달하였다. 2006년에는 일반회계 전입금이 3조원 계획대로 출연되었고 2006년 추경을 통해 2005년도 세계잉여금의 30%인 3,818억 원이 출연되었다. 2007년도 공적자금상환기금운용계획안에 의하면 당초 계획된 3.2조 원 중 3조원은 부실채권정리기금으로부터 출연금으로 대체하고 나머지 2,200억 원은 일반회계로부터 전입받는 것으로 되어 있었으나 국회의 예산심의과정에서 일반회계전입금은 2,000억 원 감액되어 200억 원만 계상되었다.

25) 결국 추가경정예산의 편성으로 2004년에도 균형재정을 달성하지 못하였다.

2006년도와 2007년도 공적자금상환기금의 재정출연계획에 의하면 매년 3조원 이상을 출연하는 것으로 되어 있으나 과거의 전례를 볼 때 그 이행이 의심스럽다.

<표11> 공적자금상환기금에 대한 재정출연 부족분 마련 대책

(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	2.1	0.25	1.3	3.0	3.02			
기획예산처 중기계획안	-	-	-	3.0	3.2	3.3	3.3	3.3

자료: 재정경제부

2. 세계잉여금의 공적자금 상환

공적자금의 상환기간을 단축하기 위해 연말 기준 세계잉여금의 30%이상을 공적자금을 상환하도록 하였다.(공적자금상환기금법 제5조제1항 및 제2항) 그러나 2003년도와 2004년도 세계잉여금은 전액이 모두 추경예산 편성에 사용되었기 때문에 연말 기준으로 세계잉여금이 남아 있지 않게 되어 공적자금 상환에 쓰이지 못하였다. 2006년도 제1회 추경예산에서 2005년도 세계잉여금 중 30.9%인 3,818억 원이 출연되었다. 2006년도 결산에서도 세계잉여금은 1조3,730억 원에 달하는바 국가채무의 상환을 위해 30%이상이 공적자금상환기금에 출연되어야 한다. 2007년도부터 시행된 국가재정법 제90조에 의거 세계잉여금은 지방교부세와 지방교육재정교부금의 정산을 제외하고는 우선적으로 공적자금상환기금에 출연하도록 되어있다. 그러나 그동안의 행태를 보건데 실행이 강제가 되지 않고서는 출연이행이 쉽게 이루어지기 어렵다고 보인다.

<표 12> 연도별 일반회계 세계잉여금 사용

(단위: 억원)

회계연도	세계잉여금	사용내역(다음연도)		
		채무상환	세입이입	추경재원
2001	24,074	-	18,693	5,381
2002	32,861	-	18,693	14,168
2003	11,262	-	-	11,262
2004	1,726	-	-	1,726
2005	12,367	3,818	-	8,549

국회예산정책처, □ 예산안 분석□ , 2007년도

3. 공적자금상환기금법의 기본정신의 훼손²⁶⁾

재정에서 분담하겠다고 하는 49조원은 우발채무를 명시적인 직접채무로 전환하겠다는 의미였다. 이러한 취지에서 앞장에서 설명한 여러 논란 끝에 공적자금상환법을 제정한 것이다. 물론 25년이란 장기계획에 차질이 없을 수는 없다. 그래서 동 법에서는 5년마다 한 번씩 재평가를 통해 조정해나가기로 한 것이다. 그런데 제대로 시행도 안 해보고 상황에 따라 바꾼다면 향후 20년에 걸친 계획의 이행이 매우 의심스러워진다. 적어도 2008년까지는 국민과 약속한대로 상환대책을 예정대로 시행했어야 한다.

동법의 기본정신은 공적자금의 투입의 원인자인 현 세대에서 상환을 하자는 것이다. 공적자금상환을 위한 일반회계출연이 차질을 빚게 된 기저에는 공적자금을 국채로 바꾸는 것으로 국가 부채가 늘어났으며 이 부분을 다른 국채를 발행하여 상환하게 되면 결국 총 국가부채규모에는 변화가 없다는 논리가 있다. 즉 통합재정기준의 예산으로 본다면 국가채무 상환자금을 일반회계에서 출연을 하거나 공공자금관리기금에서 예수를 받거나 순액에는 차이가 없다. 그러나 이것은 일반회계에서 출연을 해서 재정당국에 세출삭감이라는 압박을 주도록 한다는 공적자금상환기금법의 취지를 훼손하는 일이다. 이러한 취지를 이해하지 못하고 2004년 예산에서는 기획예산처와 여당이 그리고 2005년 예산에서는 야당이 일반회계에서 공적자금상환 출연에 제동을 걸었다.

4. 예금보험기금채권상환기금의 부채상환 차질

예금보험기금채권상환기금은 공적자금을 투입하는 과정에서 2002년 12월말까지 부보금융기관 지원에 따른 예금보험기금의 채무상환을 목적으로 2003년 1월 설립된 기금이다. 동 기금이 2006년 말까지 공적자금 지원과정에서 취득해서 보유하고 있는 자산은 총 23조7,442억 원으로 평가되고 있으며 79.5%인 18조8,797억 원이 주식 및 출자금이다²⁷⁾. 이중 우리금융지주 발행 주식은 평가액 기준 13조 8,889억 원으로 총 보유주식 평가액의 73.6%나 된다. 공적자금관리위원회의 ‘2006년도 예금보험공사 보유자산 정리계획(안)’ 의결(2006년 2월21일)에 의하면 우리금융지주의 발행주식은 매각시한인 2008년 3월까지 정부가 지배주주를 벗어나는 수준인 최대 28%까지 단계적으로 매각하도록 되어있다. 2006년 동기금의 운용계획 상 발행주식의 12%를 매각

26) 박종규 「공적자금 상환대책의 이행실적 평가」, □ 주간금융브리프□ 16권 10호 2007.2.24-3.2

27) 예금보험공사 ‘예금보험기금채권상환기금 결산보고서’ 2009.6

하기로 되어 있었지만 실행되지 못하였다. 앞서 주장한 바와 같이 우리금융지주 발행주식이 금융시장에 미치는 여파 등을 감안할 때 매각 시기와 매각 방법을 적절한 수준에서 찾는 것이 쉽지 않다는 것은 금융구조조정 과정에서 부실금융기관을 합병하고 공적자금을 투입할 때 예견된 일이었다. 공적자금 회수 초기에는 공적자금의 지렛대효과 신속성이 의미가 있었으나 최근 들어서는 공적자금의 극대화라는 원칙이 강조되고 있다.

또한 2006년 말 현재 동기금이 상환해야할 차입금(액면가액 기준)은 예보채권 17조 4,606억 원, 상환기금채권 16조 4,950억 원, 차관자금 6,507억 원 등 총 34조6,063억 원이다²⁸⁾. 공적자금상환기금이 2006년 12조3,902억 원을 동기금에 출연함으로써 공적자금상환대책에 따르는 정부출연을 완료되었다. 향후에는 동기금은 금융기관 특별기여금 징수액과 보유자산의 처분액 만으로 차입금을 상환해야 한다.²⁹⁾ 2006년 말 동기금의 순자산은 -8조8,221억 원으로 산술적으로는 2027년까지 예정되어 있는 금융기관 특별기여금으로써 이를 충당하는 데는 문제가 없을 것으로 예상된다. 공적자금 상환대책 수립시의 2007년에서 2027년까지의 특별기여금 추정액이 현재가치 기준 16조 9,632억 원이므로 마이너스의 자산액을 빼도 8조 1,411억 원이 남기 때문이다. 그러나 2003년부터 2006년 사이의 특별 기여금의 실제수입이 대책당시 예상했던 것 보다 3,075억 원 덜 걷혔다. 향후의 예보채권 등 차입금의 이자부담, 사후손실 보전약정에 따르는 추가지원, 보유자산의 현금화에 따르는 불확실성, 기금관리비용 등 다양한 지출요인을 고려해야 하기 때문에 상환대책에는 차질이 빚어질 것으로 보인다.

5. 공적자금 상환대책 수립 이후의 공적자금 추가지원

정부는 상환대책 수립 시 공적자금 투입에 의한 금융구조조정이 사실상 끝난 것으로 간주하였다. 따라서 기존의 예보기금이 예금보험기금채권상환기금으로 전환되면서 2002년12월31일 까지 발생한 구조조정관련 채무의 상환 목적이외에는 동기금에서 자금을 지출할 수 없도록 하였다. 다만, 예금보호법에서 2002년 말 이전에 보험사고가 발생하거나 부실금융기관으로 인정된 경우에는 동기금에서 지원이 가능하도록 하였다. 이로 인해서 2002년 이전에 발생하였으나 2003년 이후 2006년 말까

28) 예금보험공사 '예금보험기금채권상환기금 결산보고서' 2009.6

29) 금융기관 특별기여금은 공적자금상환을 위하여 부보금융기관으로부터 2003년부터 2027년까지 매년 예금평잔의 0.1%를 징수하는 것으로 2002년 공적자금 상환대책 마련시 현재가치기준으로 19조5,140억원을 예상하고 있다.

지 동기금이 지원한 자금은 총9조6,646억 원이다.

공적자금관리위원회의 승인으로 동 기금이 현대투자증권, 한국투자증권, 대한투자증권을 매각하기 위해 지원한 공적자금은 5조 4,182억 원에 이른다. 이러한 추가지원은 비록 2002년 말 이전에 발생한 사고에 기인한 것이나 구조조정대상 금융기관의 매각과 계약이전 당시에 합의한 사후손실보전 규정이나 혹은 대상 금융기관이 과거에 만든 책임으로 인해 발생한 소송에 패소하여 생긴 지원도 상당부분 포함된다.

따라서 공적자금상환대책에 포함되지 않은 채무가 추가적으로 발생하여 추가 지출된 자금이 2006년까지 무려 10조원에 달하고 있다. 정부가 상환대책 마련 시 동자금의 흐름을 지나치게 낙관적으로 추정하였음을 의미한다. 문제는 상황이 이리함에도 불구하고 상환대책 수립이후의 사후손실보전이나 소송패소로 인하여 추가지원하게 된 상세한 내역을 공개하지 않고 있다는 점이다. 미국의 저축대부조합부도위기에 따른 미국회계감사원의 보고서에는 이러한 소송비용이 소상히 기록되어 있다. 예금보험기금채권상환기금은 사후손실보전과 소송패소에 따르는 추가지원금액과 관련한 정보들을 보다 소상히 공개해야 할 것이다.

V. 공적자금 운영 및 관리 개선을 위한 과제

향후의 정책은 기존에 투입된 공적자금의 효율성을 엄격히 검토함과 동시에 효과적으로 공적자금을 회수할 수 있는 방안을 모색하는 데 역점을 두어야 할 것인데, 이는 결국 공적자금의 효율적 운영 및 관리 문제로 귀결된다. 이를 위해서는 공적자금의 효율적인 관리를 위한 종합적인 전략, 운영체계, 그리고 제도의 확립이 중요하다. 현재 공적자금관리를 담당하고 있는 공적자금관리위원회와 이를 통제할 수 있는 국회의 역할 등 총체적으로 재 조명해볼 필요가 있다.

1. 국회차원의 공적자금 조사

공적자금은 국회의 동의를 얻어 조성되었고, 공적자금관리위원회에서도 분기에 1회 보고서를 작성하여 보고하고 있다.(법 제15조) 공적자금이 갖고 있는 국민경제 및 재정상의 중요성에도 불구하고, 국회에서 공적자금의 사용, 회수, 그리고 상환대책에 대하여 본격적인 검토를 하지 못하였다. 2000년 공적자금 미회수분이 국가채무인가 여부를 두고 여·야정부 간에 논쟁이 벌어지고 국회 차원의 조사 필요성이 제기된 적이 있었다. 그 당시 정치권은 공적자금조사 특별위원회 구성에 대한 이견

으로 결국 조사가 이루어지 못했다. 당시에 공적자금에 대한 조사가 제대로 되었다면 공적자금 배분과 운영이 훨씬 더 신중해질 수 있었고 낭비되는 부분을 막을 수 있었을 것이다.

이후에도 공적자금에 대한 국정조사문제가 여러 차례 국회에서 논의가 되었으나 합의를 하지 못하였다. 2002년 10월 7부터 9일까지 3일간 공적자금 국정조사를 하였으나 방대한 공적자금의 문제점을 파헤치기엔 너무 짧은 기간이었다. 당시 공적자금 국정조사는 앞으로 상당 기간에 걸쳐 진행될 공적자금 조사의 기초단계로 인식되기를 기대하였으나 그 후 이어지는 대선과 총선과정에서 공적자금 문제는 묻혀버렸다.

공적자금이 환란(換亂) 극복에 기여했는가 하는 역사적 평가는 별개로 하고 공적자금을 제대로 썼는지 확인하자는 것은 세금을 내는 국민의 당연한 요구며, 국민의 대의기관인 국회의 책무이다. 국가재정의 결정자로서 국회는 공적자금과 관련하여 행정부, 공적자금관리위원회, 그리고 공적자금투입기관에 대한 더욱 엄격한 감시 기능을 수행하여야 할 것이다. 미국의 회계감사원(General Accounting Office: GAO)이 저축대부조합(Savings and Loan Association: S&L)위기와 관련하여 미국정부가 투입한 공적자금에 대해 평가하고, 향후 대책을 제시하였듯이 국회 차원에서 투입된 공적자금의 운용과 향후 재정 부담에 대하여 본격적인 조사를 해야 할 것이다.

2. 공적자금관리위원회의 위상

공적자금 관련 업무는 공적자금관리위원회가 종합적으로 심의·조정하도록 되어 있으나(법 제3조 제2항), 다른 정부기관과 업무와 충돌하고 있다. 예를 공적자금 지원업무는 부실 금융기관의 지정으로부터 시작되나, 이것은 금융감독위원회의 고유 업무이다. 공적자금관리위원회는 부실로 지정된 금융기관에 대한 공적자금의 지원업무만을 담당하고 있어 공적자금 운용의 일관성을 결여할 우려가 있다.

공적자금관리위원회는 공적자금관리특별법에 의하여 재정경제부에 두고 있고(법 제3조 제1항), 위원 8인(재정경제부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원회 위원장, 대통령 추천 2인, 국회의장 추천 2인, 대법원장 추천 1인) 중 행정부 관련위원이 5인(의결정족수인 과반수)으로 구성되어 있어 행정부의 입장에 따라 의결될 수 있도록 되어 있다. 따라서 공적자금관리위원회는 행정부 입장보다는 국민경제 전체 차원에서 공적자금을 관리할 수 있도록 개편될 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 국회의장과 대법원장이 추천하는 위원의 수를 늘려 내부적인 균형을 이루도록 하여야 할 것이며, 공적자금관리위원회의 소속 변경도 고려해 볼 수 있을 것이다.

공적자금관리위원회는 공적자금의 사후관리에 있어 사후관리 업무를 수행하도록 되어 있으나 공적자금 조성기관과 사용기관에 대한 업무감독권에 대한 명시적인 규정이 없다. 예를 들면 관련기관이 허위 또는 부실한 자료를 제출할 경우 실질적인 제재권 또는 조사권에 대한 명시적인 규정이 없으며, 관계기관에 대한 실지조사권의 경우 조사인력 및 인력이 없어 이용이 어려운 상황이다. 특히 예금보험공사나 자산관리공사 등에 대한 제재권이 없다.

위원회의 운영도 투명화 되어야 한다. 의사록은 위원들의 구체적인 발언까지 상세하게 기록하는 전체의사록의 형태를 가져야 한다. 기명날인도 위원장과 간사만이 할 것이 아니라 모든 참여 위원들이 반드시 회의록을 확인하고 기명날인하여 국민들에게 투명하게 제시할 필요가 있다.

3. 공적자금 관리의 효율화를 위한 관리 시스템 정비

현재 예금보험공사와 공적자금이 투입된 금융기관 간에 체결되는 MOU를 법적으로 효력이 강화되는 문서로 전환해야 하고, MOU 미이행 시 강력한 제재를 받도록 법적 조치를 강구할 필요가 있다. 그리고 MOU를 수정하거나 소급 적용하는 등의 도덕적 해이의 소지가 있는 조항에 대한 개선방안을 마련해야 한다.

형사법적 도덕적 해이에 대한 징계는 강화되어야 한다. 금융범죄자의 경우 추후 같은 범죄가 되풀이되지 않도록 처벌을 강화해야 한다. 악의적인 금융 민사적 사건에 대해서는 징벌적 손해배상제도 도입도 적극적으로 검토되어야 한다.

또한 공적자금관리특별법 시행령 제6조의 최소비용의 원칙에서 비용의 개념을 회계적 의미보다는 경제적 의미에 중점을 두어 공적자금 집행의 효율성을 높여야 한다. 금융기관간 또는 금융산업간 경쟁축진을 위한 메커니즘들이 소프트웨어 측면에서 적극적으로 추진될 필요가 있다. 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 있어야 할 것이다.

향후 부실금융기관을 정리하는데 공적자금을 투입하는 경우 반드시 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금의 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 필요하다. 공적자금 투입에 따른 총비용은 공적자금 소요액에서 공적자금 예상 회수액을 차감한 직접비용과 특정 정리방식에 따른 국민경제적 손실을 합한 것이다. 따라서 총비용을 파악하기 위해서는 공적자금 예상 회수액과 국민경제적 손실을 추정할 필요가 있다. 우선 공적자금 예상 회수액을 추정하기 위해서는 지원 대상 금융기관에 대한 객관적인 실사자료가 평가기관 및 예금

보험공사에 확보되어야 한다. 특별법을 통해 금융감독원의 실사자료를 예금보험공사에 송부하도록 하고 자금지원 요청 내용이 최적대안이라는 소명자료를 제공하도록 의무화한 조치는 의미가 있다.

나아가 부보대상 금융기관에 대한 상세정보 및 비부보예금자 및 기타 채권자에 대한 정보에 예금보험공사가 필요할 경우 언제나 접근이 가능하도록 하는 시스템의 구축도 필요하다. 미국 예금보험공사(FDIC)의 경우 리스크관리에서 부실기관 정리까지 대상금융기관이 모든 정보가 일관되게 관리되는 위험관리 및 가치평가 시스템(RAVEN : Risk Analysis and Value Estimation System)이 운용되고 있어 최소비용분석에 필요한 모든 정보를 제공받고 있다.

4. 부실채권정리기금의 잔여재산 배분

2006년 9월부터 6월까지 실시된 부실채권정리기금의 재계산결과에 의하면 동기금의 자산은 2006년 6월말 현재 현금성 자산 4조7,885억 원 채권 주식 등 비현금성 자산이 8조 2,217억 원으로 총 13조 102억 원으로 평가되었다. 부채 3조 8,825억 원과 금융기관 출연금 4조790억 원을 빼면 평가 잉여금이 5조 487억 원에 달한다. 동기금이 청산될 2012년 기준으로는 약 7조 2000억 원에서 많게는 9조원 정도의 잉여금이 발생할 것으로 예상되고 있다. 이러한 잔여재산의 배분에 관해서는 현재의 법 규정에 의하면 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」의 부칙 제2조 제5항(시행령에 위임)에서 규정한 바에 따라 설립 초기에 재원을 출연한 금융기관들이 출연비율에 따라 잔여재산을 배분받도록 되어 있다. 그러나 금융기관들이 외환위기의 중앙에 있고 공적자금을 받은 당사자라는 점에서 출연비율에 따라 잔여 재산을 배분하는데 대해서는 합리적이지 못하다는 의견이 많다. 더욱이 금액이 적지 않다보니 벌써부터 논란이 많다. 이미 재정경제부는 지난 6월 정치권과 은행권의 입장을 조율하기 위해 새로운 잉여금 배분기준을 국회에 제시하였고 이를 바탕으로 공사법 개정안이 발의되어 국회 재정경제위원회에 계류 중에 있다. 재정부 수정안에 따르면 재정특별용자금 형태로 정부가 출연했던 자금(3조 7000억 원) 중에서 금융권의 출연(5,700억 원)비율에 따라 전체 잉여금을 6대 1 정도로 나누도록 했다.

그러나 동 잉여금을 금융양극화 해소 등 사회를 위해 전액 다 써야 한다는 의견도 있다³⁰⁾. 그러나 공적자금이 남는다면 이는 상환을 사용하여 미래세대의 부담을 덜어주는 것이 국가 전체적으로 바람직한 방향이다.

30) 최근에는 대권주자들이 서민금융을 위해 동 잉여금을 사용하겠다는 공약을 내어놓고 있다

<표13> 부실채권정리기금의 실시결과(2006년6월말 기준)

(단위: 억원)

자 산		부 채 및 자 본	
현금성 자산	47,885	기금채권	32,000
예금 MMF 등	18,403	기타부채	6,825
감채기금	29,482	부채소계(B)	38,825
채권 및 주식 등	82,217		
대우채권	64,805	금융기관출연금	5,734
특별채권	4,289	정부출연금	35,056
기업개선채권	723	출연금소계(C)(40,790
일반채권	689		
출자전환주식	3,498		
기타자산	8,213		
자산총계(A)	130,102	평가잉여금(A-B-C)	50,487

자료 : 한국자산관리공사

5. 공적자금 지원의 원칙과 절차에 대한 객관적 가이드라인 마련

공적자금관리특별법 시행령 제6조를 보면 최소비용의 원칙이 제시되는 바, 이미 앞에서 지적한 것처럼 비용의 개념을 회계적 의미보다는 경제적 의미로 해석하여 보다 공적자금의 집행효율성을 높이는 것이 필요하다고 판단된다. 공적자금 지원의 원칙 가운데 가장 중요한 것은 최소비용의 원칙이라고 할 수 있다. 왜냐하면 공평한 손실부담 원칙과 투명성/객관성의 원칙 등은 공적자금을 가장 효율적으로 사용함으로써 궁극적으로 국민의 부담을 최소화하기 위한 필요조건이기 때문이다. 그리고 최소비용의 원칙은 ‘투입규모의 최소화’의 의미라기보다는 ‘궁극적인 재정부담의 최소화’로 이해되어야 한다. 공적자금관리특별법에서는 최소비용의 원칙 적용 시 국민경제적 손실을 고려하고 이를 공적자금관리위원회에서 심의할 것을 명시하고 있다. 국민경제적 손실이란 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 차지하는 비중 등을 감안할 때 당해 금융기관의 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해함으로써 초래되는 손실을 말한다. 여기에는 몇 가지 문제점이 있다.

우선 국민경제적 손실은 정확히 계량화하기가 어렵기 때문에 그 판단에 있어서 주관성이 개입될 가능성이 매우 높다는 점이다³¹⁾. 특별법 제정 이전에는 정부가 자체적으로 이를 판단하여 왔으나 특별법 제정 이후에는 국민경제적 손실을 포함한

31) 이미 본 시행령의 6조의 위원회 재량권으로 인해 시장경제적 원칙하에 청산되어야 할 금융기관이 청산되지 않음으로써 공적자금 투입의 기본인 “최소비용원칙”이 제대로 지켜지지 않아, 수협중앙회 신용사업부문과 현대삼신·한일 등 3개 생명보험사를 각각 출자형식의 지분참여와 계약이전(P&A)방식으로 처리하기로 결정함에 따라, 7천억 원에 이르는 공적자금이 더 들어갔음.

총비용이 최소화되는 방식으로 공적자금을 지원할 때에는 반드시 공적자금관리위원회의 심의를 사전에 받도록 함으로써 제도적인 개선이 이루어진 것은 사실이다. 그리고 공적자금관리위원회는 정부위원 3인과 민간위원 5인 등 총 8명의 위원으로 구성되어 있어 형식적으로는 민간주도 위원회인 것처럼 보인다. 그러나 민간 위원 5명은 대통령이 위촉하는 2인, 국회의장이 추천하고 대통령이 위촉하는 2인, 대법원장이 추천하고 대통령이 위촉하는 1인으로 구성하도록 되어 있어 실질적으로는 정부기구의 성격이 더욱 강하다. 따라서 국민경제적 손실을 감안한 총비용최소화의 원칙에 대한 판단과 해석은 구조적으로 정부의 주관에 의해 이루어질 수밖에 없다는 점에서 특별법 제정이전과 크게 다를 바 없다고 할 수 있다.

둘째, 국민경제적 손실을 감안한 총비용 최소화 원칙을 특별법에 명시함으로써 大馬不死(Too big to fail)의 관행에 법적 정당성을 부여하고 있다는 점이다. 결국 문제는 주관적일 수밖에 없는 국민경제적 손실에 대한 평가가 실질적으로 정부에 의해 이루어지고, 또한 예외가 아닌 원칙으로서 국민경제적 손실에 대한 고려가 이루어진다는 데 있다. 따라서 시스템리스크 우려 여부에 대한 판단 및 적용과정을 위한 객관적인 가이드라인이 필요하다.

VI. 결론

본 논문에서는 공적자금의 운영 및 관리와 관련한 문제점 및 개선 방안에 대해서 논의하고 있다. 초기 공적자금 지원과 관련해 구체적인 의사결정체계가 법적으로 명확하지 못함에 따라 공적자금의 지원을 결정하는 권한과 관련한 책임의 소재가 불분명하였으며 공적자금 투입과 관련 비용최소화의 원칙이나 공평손실분담의 원칙은 시장원리를 지켜나가기 위한 최소한의 기본정신임에도 불구하고 지켜지지 못했다. 공적자금의 투입 과정에서 정치적 논리가 개입되면서 편법적으로 공적자금이 지출되었다는 점도 공적자금 운영과 관련된 오류로 지적되어야 한다.

공적자금상환이 본격적으로 시작된 2002년 이후부터는 공적자금의 관리의 핵심이 회수와 상환으로 바뀌었다. 49조원은 우발채무를 명시적인 직접채무로 전환해 재정에서 부담하는 내용을 골자로 하는 공적자금 상환대책이 많은 논란 끝에 확정되어 시행 5년째에 접어들고 있음에도 불구하고 공적자금의 상환은 정부의 정책 우선순위에서 밀려 있기 때문에 실제 그 상환기간은 연장될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 25년간의 공적자금상환계획의 실행이 관련법 발효 첫해부터 실현이 되지 않았다.

공적자금 지출을 확정채무화한 중요한 배경은 공적자금 상환 부담 때문에 재정지

출을 예산도 줄이고 필요에 따라서는 세금을 더 징수하여 미래세대에 부담을 경감시켜주자는 것이다.

국가 재정의 감시 및 결정자로서 국회는 공적자금과 관련하여 행정부, 공적자금관리위원회, 공적자금투입기관에 대한 더욱 엄격한 감시 기능을 수행하여야 할 것이다. 최소비용의 원칙이 적용될 수 있도록 공적자금 투입 이전에 정리방식별로 그 비용을 과학적으로 추정하여 비교하는 작업이 선행되어야 한다. 부보대상 금융기관에 대한 상세정보 및 비부보예금자 및 기타 채권자에 대한 정보에 예금보험공사가 필요할 경우 언제나 접근이 가능하도록 하는 시스템의 구축도 필요하다.

[참고문헌]

남주하, 「잠재부실채권의 추정과 분석」, □ 국제경제연구□ 제5권 제3호, 1999.12
 박종규, 「공적자금 상환대책의 이행실적 평가」, □ 주간금융브리프□ 16권 10권 2007. 2. 24-3. 2
 성태운 강동수, 「공적자금 상환용 특별예금보험료 부과 합의: 가계 계층별 손실부담구조를 중심으로」, 한국개발연구원, 2002
 이인실 외, 「공적자금 투입의 중간평가와 과제」, 한국경제연구원 연구보고서 2002-01, 2002. 1
 지동현, 「공적자금의 비용·효과 분석」, 한국금융학회, 2000
 전영준·이기영, 「공적자금의 재정부담 귀착에 대한 연구: 세대간 회계를 이용한 접근」, □ 국제경제연구□ 제9권 3호, 2003.12
 국회예산정책처, □ 세입·세출 결산 분석□ , 2004년도, 2005년도, 2006년도
 _____, □ 기금 결산 분석□ , 2004년도, 2005년도, 2006년도
 _____, □ 예산안 분석□ , 2005년도, 2006년도, 2007년도
 _____, □ 기금운용계획안 분석□ , 2005년도, 2006년도, 2007년도
 예금보험공사, □ 연차보고서□ , 각년도
 _____, □ 금융구조조정의 방법과 사례□ , 2001. 1.
 _____, □ 공적자금의 효율적 관리를 위한 예금보험의 과제□ , 2001. 3
 _____, □ KDIC 국제심포지움 보고서□ , 2000. 12
 _____, 및 자산관리공사의 국회제출자료
 _____, 및 자산관리공사의 공적자금관리위원회 보고자료
 자산관리공사, □ 한국자산관리공사 부실채권정리기금 기금운용 평가편람 - 현황 및 요약 보고서, 종합관리, 사업운영, 자산운용□ , 2001.
 _____, □ 부실채권정리백서□ (1997.11~1999.12), 2000.
 재정경제부, □ 공적자금백서 - 금융구조개혁의 완결을 위한 중간점검□ , 2000.
 재정경제부·공적자금관리위원회, □ 공적자금관리백서 - 공적자금의 추가조성과 관리체계

- 의 전면적 개편□ , 2001.8
- 재정경제부·공적자금관리위원회, □ 공적자금관리백서□ , 2002.8 - 2007-8 각년도 한나라당, □ 공적자금 보고서□ , 2000. 6
- Altman, Edward I., Marco, Giancarlo, Vareto, Franco, “Corporate Distress Diagnosis: Comparisons Using Linear Discriminant Analysis and Neural Networks”, *Journal of Banking and Finance* 18(3), May 1994, pp.505-529.
- Chatterjee, Sris, Upinder S. Dhillon, and Gabriel G. Ramirez., “Resolution of Financial Distress: Debt restructuring via Chapter 11, Prepackaged Bankruptcies, and Workouts”, *Financial Management* 25(1) Spring 1996, pp.5-18.
- Claessens, Stijn, Daniela Klingebiel and Luc Laeven, “Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crises: What Policies to Pursue?”, NBER Working Paper 8386, 2001. 1.
- David J Denis, Diane K Denis, “Causes of Financial Distress Following Leveraged Recapitalization”, *Journal of Financial Economics* 37(2) Feb 1995, pp.129-157.
- Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbasioglu, “Lessons from Systemic Bank Restructuring : A Survey of 24 Countries”, IMF Working Paper, 1997. 12.
- Easterwood, John C., “Divestment and Financial Distress in Leveraged Buyouts”, *Journal of Banking and Finance* 22(2), February 1998, pp.129-159.
- Enoch, Charles, Gillian Garcia and V. Sundararajan, “Recapitalizing Banks with Public Funds: Selected Issues”, IMF Working Paper, 1999. 10.
- Goldman Sachs, *Asia Banks 1999: Issues and Outlook* , 1999. 1.
- Gregor Andrade, Steven N. Kaplan, “How Costly is Financial(not economic) Distress? Evidence From Highly Leveraged Transactions That become Distressed”, *Journal of Finance* 53(5), October 1998, pp.1443-1493.
- Henry Cohen, “Federal Deposit Insurance Corporation Assistance to an Insured Bank on the Grounds that the Bank is Essential in its Community”, Congressional Research Service, October 1984.
- Hill, Nancy Thorley, Perry, Susan E., Andes, Steven, “Evaluating Firms in Financial Distress: An Event History Analysis”, *Journal of Applied Business Research* 12(3), Summer 1996, pp.60-71.
- Honoan, Patrick and Daniela Klingebiel, “Controlling Fiscal Costs of Banking Crises”, The World Bank.
- Ingves, Stefan, and Goran Lind, “Loan Loss Recoveries and Debt Resolution Strategies”, in *Banking Soundness and Monetary Policy: Issues and Experiences in the Global Economy*, Charles Enoch and John H. Green, eds, IMF, Washington, 1997.
- Jose De Luna-Martinez, “Management and Resolution of Banking Crises: Lessons from the Republic of Korea and Mexico”, World Bank Discussion Paper No.413. 2000. 3.
- Opler, Tim C. and Sheridan Titman, “Financial Distress and Corporate Performance,”

Journal of Finance 49(3), July 1994, pp.1015-1040.

World Bank, Financial and Corporate Sector Restructuring: Progress and Constraints ,
1999. 4.

공적자금관리위원회 홈페이지, http://www.mofe.go.kr/mofe2/funds/main_funds.php3

예금보험공사 홈페이지, <http://www.kdic.or.kr>

자산관리공사 홈페이지, <http://www.kamco.or.kr>.

[Abstract]

How Do We Evaluate Public Funds Management, Ten Years
After Financial Crisis?

In Sil Lee

Public fund management is reviewed and evaluated in terms of its financing, providing, collecting and redemption. At earlier stage of manipulating the 1997 financial crisis, it is not clear what kinds of supporting principles of public funds should be followed and which government authorities should powers and responsibilities in financial restructuring. As political reasoning adopted an expedient expenditures, principles of cost minimization have been blurred. 49 trillion Korean won of public funds transformed from unintended government debts to determinate government obligations. Public funds are planned to be amortized starting from 2003 for 25 years. However the amortization plan has struck a snag from the very beginning year. For reducing the future generation's burden, public fund redemption need to be kept to the schedule. As a supervisory organization of fiscal expenditures, the National Assembly has to observe the public fund management strictly.

Keyword : public funds, financial restructuring, principles of cost minimization

JEL Code : H0, H3