

현안분석 2007-

재정법제 연구 07-11

공적자금관리법제의 투명성 제고를 위한 개선방안

정영화 · 김세진

공적자금관리법제의 투명성 제고를 위한 개선방안

The Reform Scheme for the Transparent Legislative
System of Public Funds

연구자 : 정영화(서경대학교 법학과 교수)

Jung, Young Hoa

김세진(초청연구원)

Kim, Se Jin

2007. 11. 30.

국문 요약

1997년 외환위기는 금융실패로 국가주도형 경제시스템이 글로벌 경제에서 경제의 투명성과 효율성을 지지하지 못하고 정지된 사건이었다. 따라서 정부는 1998.11부터 2007.6까지 168조원의 공적자금을 정부보증에 의한 정부부채로 발행하였다. 정부는 차용금으로서 69조원 이상의 원리금을 2027.12.31까지 장기간에 걸쳐서 상환해야 하기 때문에 미래 세대에게 세금을 부과한 것이다.

공적자금의 법적 성질은 조세인 동시에 유상채무의 재정투융자로서 정부부채이다. 이러한 공적자금에 대한 헌법의 재정민주주의에 의한 통제 가능성과 범위를 논의한다. 또한 공적자금이 조성된 배경, 공적자금의 지원규모와 방식에 있어서의 법적 문제점을 통해서 재정행정의 법률유보원칙에 의한 법적 한계를 검토한다. 또한 예금보험공사와 자산관리공사의 주된 구조조정기구들이 공적자금을 운용 및 관리하지만, 재정경제부는 이들 기관에 대하여 통제 및 감독할 뿐만 아니라 공적자금관리에 관한 최종적인 감독권을 가진다. 특히 금융감독위원회에 부실금융기관에 대한 구조조정에 관해서 과도한 권한이 집중되어서 헌법의 비례원칙(과잉금지원칙)에 위반되는 것으로 해석된다.

요컨대 공적자금의 법적 성질을 정부부채로서 미래 세대에게 조세를 전가하며, 재정투융자의 채무와 관련하여 헌법의 재정민주주의에 기초한 공적자금의 투명성을 확보하기 위한 종래의 재정투융자제도에 대한 근본적인 개혁의 필요성을 검토한다.

※ 키워드 : 조세 및 부채로서 공적자금, 헌법의 재정민주주의, 재정투융자제도의 개혁

Abstract

The state initiative economy, which “a bank failure” had to abort those function of economic system without supporting its transparency and efficiency, led to “the crisis of foreign currency” in global economy. Government issued those Korean treasuries as public funds 168 trillions won as state debt with governmental guarantee from November 1998 to June 2007. The Government as debtor should repay more 69 trillions as debt service that refer to levy tax to our coming generations(posterity) till 31st December 2027.

The legal natures of Korean treasuries as public funds are a future tax and a treasury loans and investments with compensation as governmental debt. This research is discussed with the control possibilities and limits of those public funds in terms of a financial democracy of constitutional law. We examined the legal problems such as the limits of doctrine of legal reservation concerned with the background of the raising funds and a formation and scale of backup funds toward an unreliable financial institutions during 1998 ~ 2002.

“The Korea Deposit Insurance Corporation” and “Korea Asset Management Corporation” as the main reconstruction institutions should play a role to charge for those public funds, but ‘the Ministry of Finance and Economy’ and ‘Public Funds Supervisory Commission’ have the supervisor rights to those insolvent financial corporations, in particular, as the other has an excessive and centralized rights to make-up and restructure toward the insolvent financial institutions. That problem may result in violating the principle of proportion of constitutional law.

In final, the nature of public fund is governmental debt and levy to coming generation. I examined the necessity of a fundamental reform on an existed institution of a treasury and loans and investments to enhance the transparency of public fund as government's debt in terms of constitutional financial democracy.

※ Key words : Tax and Governmental Debt, Constitutional Financial Democracy, Reform of a Treasury Loans and Investments

목 차

국문 요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
I. 문제의 소재	11
II. 공적자금의 법적 의의 및 성질	13
1. ‘공적자금’의 법적 의의	13
2. 조세로서 공적자금의 법적 성격	15
3. 재정투융자로서 공적자금의 특성	18
제 2 장 공적자금제도와 헌법상 재정민주주의 관계	21
I. 공적자금과 재정민주주의의 확대	21
II. 공적자금의 법률유보	23
1. 공적자금 관련의 법적 근거	23
2. 제1기 : 비공식규범의 제약	33
3. 제2기 : 공식규범의 제약	34
4. 제3기 : 집행비용의 제약	35
제 3 장 공적자금 운용에 관한 법적 문제	37
I. 공적자금의 조성	37
1. 공적자금의 배경	37
2. 1차 공적자금 투입	37
II. 공적자금의 지원	38
1. 공적자금 지원 및 개편(2000-2001)	38
2. 공적자금지원의 기본원칙	40

Ⅲ. 공적자금의 지원방식	43
1. 예금보험공사의 지원방식	43
2. 자산관리공사의 지원방식	46
Ⅳ. 지원기준 및 절차	47
1. 공적자금지원의 기준	47
2. 예금보험공사의 공적자금 추가지원	48
3. 자산관리공사의 공적자금 추가지원	52
Ⅴ. 공적자금관리조직	53
1. 조직과 구성	53
2. 위원회의 업무와 권한	54
제 4 장 공적자금 회수의 법적 문제점	57
Ⅰ. 공적자금 회수의 의의	57
1. 기본원칙	57
2. 예금보험공사의 공적자금회수	58
3. 자산관리공사의 공적자금회수	58
Ⅱ. 공적자금의 회수방안	59
1. 출자지원의 회수	59
2. 출연·예금대지급 지원의 회수	59
3. 자산매입 및 대출금지원의 회수	60
4. 부실채권매입의 회수	60
Ⅲ. 공적자금의 회수현황	61
1. 의 의	61
2. 예금보험공사의 회수실적	61
3. 자산관리공사의 회수실적	65
4. 정부등의 회수실적	66
제 5 장 공적자금상환 및 사후관리의 문제점	69

I. 공적자금상환의 의의	69
1. 상환의 의의	69
2. 법적 근거와 상환규모	71
II. 상환기금의 재원 및 종료시점	72
III. 공적자금상환기금의 운용 및 관리	74
IV. 공적자금의 상환실적	75
V. 공적자금 사후관리	76
1. 취득한 자산관리	76
2. 예금보험공사의 취득자산	77
3. 자산관리공사의 부실채권정리기금	80
4. 경영정상화이행 약정서(MOU: Memorandum of Understanding)	83
5. 파산재단의 관리문제	85
6. 부실책임자의 책임명확성	86
제 6 장 결론: 공적자금 투명성 제고방안	89
I. 공적자금 조성과정의 문제점	89
II. 공적자금 운용과정의 위법성	93
1. 공적자금 개념의 모호성	93
2. 공적자금지원의 위법·남용	95
III. 공적자금의 시장연동성	96
IV. 공적자금에 대한 재정통제	98
V. 공적자금 관리의 투명성 개선	100
VI. 공적자금에 관한 재량축소	102
1. 재량행위의 법적 규율	102
2. 기업구조조정의 시장기구 연동	103
3. 재정부담 최소화를 위한 재정투융자의 개혁	104
참 고 문 헌	107

제 1 장 서 론

I. 문제의 소재

최근 세계 각국에서 대규모의 금융실패(bank failure)가 빈번하게 발생하면서 엄청난 대가를 지불했다. 이러한 은행실패는 일반적으로 인식하는 것보다 훨씬 큰 규모로 발생하고 있지만, 그 원인에 대한 분석들은 금융제도 자체의 문제 혹은 거시적인 경제체제의 문제에서 기인한 것으로 다양한 분석들이 주장되었다.

한국의 외환위기는 고질적인 관치금융 내지 정부주도경제하에서 통제받는 금융기관들에게 감독자가 보장해야 하는 안전성과 적합성의 기준에 대해서 고객과 소유자·경영자 쌍방의 기대를 고비용 시장개입과 경직된 시스템으로 운용한 결과로 파국에 처했던 것이라고 한다.¹⁾

현대의 제도란 사회영역에 있어서 매우 중요한 일종의 구조이다. 사회생활에서 제도의 역할에 대한 중요성은 많은 인간관계와 행위들이 암묵적인 규범으로 구성되어 있다고 이해한다. 대체로 사회와 인간의 상호작용을 구성하는 기존의 지배적인 사회규범을 제도라고 정의한다.²⁾ 이제 한국이 지난 1997년 11월 외환위기를 경험한 지 만 10년이 되었다. 그 동안의 외환위기로 인해서 헌정사에서 최초로 선거에 의한 평화적인 정권교체가 이루어지기도 했다. 나아가서 외환위기의 극복과정에서 한국인의 의식구조뿐만 아니라 물질 및 인적 사회토대까지 근본적으로 변경시킨 결과를 초래하였다. 예컨대, 계층간 위화감은 자살의 급증, 기업 및 개인의 신용위험의 이슈, 교육 질에 대한 의구심, 경제력에 의한 획일적인 평가기준 등 무수한 사회적 문제가 제기되고 있다.

1) Charles Goodhart · Philipp Hartmann · David Llewellyn · Liliana Rojas-Suarez · Steven Weisbrod, □□Financial Regulation: Why, how and where now?□□, Routledge, 1998, p.1.

2) Geoffrey M. Hodgson, “What are institutions?”, Nicholas Mercurio ed., □□Law and Economics□□, Routledge, 2007, p.149.

사실 IMF 구제금융 이전의 1990년대는 성장과 분배 모두 괜찮았던 시기였다. 적어도 관료들은 성장률 등 거시지표나 지니계수 같은 것들을 근거로 한국경제의 펀더멘털은 튼튼한데 단기적으로 유동성이 부족한 것이 문제일 뿐이라는 인식을 고집하고 있었다. 부연하면, IMF 이전의 국가주도형 패러다임은 단적으로 정부-금융-대기업집단의 삼각체제라고 할 수 있다. 정부가 금융부문을 통해 대기업집단에 대규모 투자자금을 공급하고, 투자로 인한 위험부담은 국민전체에게 나눠지는 식의 경제운용방식이었다.³⁾ 그러나 국가주도형 경제시스템은 글로벌경제체제 하에서 이전과는 다른 경제의 투명성과 효율성을 뒷받침하지 못하고 경제시스템을 일시에 정지시킨 사건이었다.

한편, IMF 이후의 경제운용 패러다임인 단기수익의 시장중심 경제운용방식은 사회적 안전망(social safety-net)이 부재한 가운데 기업의 낮은 투자로 저고용으로 낮은 소득과 소비로 이어지는 경제순환이 일어나지 않고 있다. 더구나 소득 및 경제의 양극화로 계층간 이해대립이 격화되었고, 노동과 교육의 질적 개선이 전제되지 않으면서 불안고용과 사교육비의 급증으로 자원의 비효율성과 낭비가 국가사회의 신뢰도를 떨어뜨리는 근본문제가 되고 있다.⁴⁾

그 중에서도 외환위기가 한국사회에 남긴 가장 큰 상처중의 하나가 바로 국민의 혈세가 동원된 천문학적 액수의 공적자금이다. 왜냐하면 이러한 공적자금의 상황이 불가능한 경우에는 현세대뿐만 아니라 미래 세대까지도 정부의 부채로부터 벗어나기 어렵기 때문이다. 지난

3) 정운찬, “한국경제의 도전과 과제: 새로운 패러다임을 찾아”, □□한국사회의 도전과 대응□□(외환위기 10년 평가와 사회발전 전망), 서울대 사회과학연구원 학술심포지움, 2007.5.31, pp.1-2 참조.

4) 최근 영국의 <파이낸셜타임스>(2007.3.27)는 “한국경제가 각종 악재로 때 이른 『중년의 위기』(middle age crisis)에 빠졌다”고 지적한다. 지난 4년간 평균 경제성장률이 4.2%로 잠재성장률에 미치지 못했고, 중국과 베트남 등 저임금 아시아국가들에게 산업기반이 급속히 잠식당하고 있으며, 대다수 기업들이 생산기지를 동남아로 이전 등을 근거로 제시하였다.

10년 동안 금융권에 투입된 공적자금은 올 한해 우리나라의 예산보다 더 많은 168조 4천억 원이다. 그러나 현재까지 회수된 공적자금은 89조 1천억 원으로 52.9%로 아직 투입액의 절반도 회수하지 못한 형편이다. 따라서 예금보험공사는 부실채무기업 특별조사단을 조직하여 부실기업의 사주들과 숨바꼭질을 벌이고 있다. 현재 공적자금 투입과 관련해 조사를 받은 회사가 1,200 개 정도가 되고, 소송 피고인의 수자는 9,400명이 넘었으며, 가압류가 5,000건이 훨씬 넘었다. 이러한 수자는 공적자금 회수가 어렵다는 점을 반증하고 있다.⁵⁾

여기서 금융실패로 인한 공적자금의 지원과 회수 및 상환과정에서 공적자금의 법적 성질을 검토하고, 또한 공적자금의 운용에 대하여 정부(재정경제부·금융감독위원회), 구조조정전담기구(예금보험공사·자산관리공사), 부실금융기관등 및 부실기업들의 행위에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토한 후에, 공적자금 운용 및 관리에 있어서 효율성과 투명성을 확보하기 위한 공적자금 관련 법제도의 개선방안을 검토한다.

II. 공적자금의 법적 의의 및 성질

1. ‘공적자금’의 법적 의의

현행 공적자금관리특별법에 의하면, 공적자금이란 「예금자보호법」에 의한 ‘예금보험기금채권상환기금’, 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 의한 ‘부실채권정리기금’, 「공공자금관리기금법」에 의한 ‘공공자금관리기금’, 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 의한 ‘국유재산’, 「한국은행법」에 의한 한국은행이 금융기관에 ‘출자한 자금’을 포함한다(법 제2조).

5) SBS, 11.21 외환위기 특집방송 참조.

그러나 1998년 5월 20일 대통령 주재 제6차 경제대책조정회의에서 원래의 금융개혁비용 소요계획에 관하여 당시 이규성 재정부장관(1998.3.3-1999.5.23)은 1998년 9월 28일부로 1차 금융구조조정이 종료됨에 따라 해당 은행의 부실채권의 60% 정도가 정리되고 또 BIS 비율인 10%이상의 우량은행으로 변모했다고 한다. 특히 64조원 범위 안에서 금융구조조정을 완료할 수 있고, 당시에는 부족하지 않을 것으로 예상하였다. 예로서 강봉균 장관은 1999.7.5 기금채권 발행변경 동의안을 국회에 제출하여 1999.8.12 의결하면서 64조원 범위 안에서 부실채권정리기금채권이 12조원 감액하고, 대신에 예보기금채권을 12조원 증액 발행하였다. 당시 그는 보증변경의 사유로서 장래의 자금회수를 예상하여 부실채권정리기금에서는 여유재원의 발생이 예상되지만, 예금보험기금재원이 부족할 것이라고 예상하였던 것이다. 이로써 해당 부처의 장관조차도 당초의 공적자금의 추계에 있어서 판단착오 또는 정책실패를 전혀 고려하지 못했다.⁶⁾ 특히, 1997년 11~12월에 31조원의 국가지급보증에 대한 국회동의와 1998년 5개 은행 퇴출에 있어서 부채초과액이 1조원이었음에도 이를 인수하는데 정부지원은 11조원으로 증가하였다. 실제로 공적자금이 64조원에서 160조원으로 급증한 이유를 보면, 대우부실채권 28조원, FLC 도입에 7~8조원, 대한생명에 3.5조원 등이 발생하였기 때문이다. 여기서 주요 국가들의 GDP 대비 공적자금의 비중을 보면, 한국의 규모는 아래의 표와 같이 압도적으로 높다는 점이다.

6) 1999.7.19. 대우그룹 구조조정가속화 실천방안 발표 이전에 예금보험공사채권발행잔액이 4조 9,000억원이었다. 추가소요재원으로 18조원이 필요하였다(제일은행 해외매각의 추가출자, 서울은행 추가출자, 생명보험사 손실보전 및 5개 인수은행에 대한 손실보전의 출연포함). 이한구, “공적자금의 운용의 문제점”, 한나라당 공적자금조사특위보고서, 2001.2., p.7.

〈표1-1〉 주요국가 GDP 대비 공적자금의 비중 (단위:억달러)

구 분	미 국 (89-95)	핀란드 (91-93)	스웨덴 (91-94)	멕시코 (95)	일 본 (2000)	한 국 (97)
공적자금	4,263	96	104	-	184	1,333
GDP대비	6.0%	8.3%	4.7%	12-15%	3.8%	33%

주: 미국 GAO 보고자료: 부실 S&L 재정부담손실액, 이자, 영업보상

1. 2000.3 18조 4,450억엔 1999년 대비 GDP 환율 100엔기준
2. 2차 공적자금 포함, 160조원(1,333억달러, 1200원/달러)

따라서 공적자금의 법적 성질을 정부부채로서 조세의 성질과 재정투융자 채무와 관련하여 헌법의 재정민주주의에 기초한 재정법의 해석에 관련된 공적자금의 투명성을 확보하기 위한 재정법적 성격을 밝힌 후에 그의 통제방안을 검토한다.

2. 조세로서 공적자금의 법적 성격

(1) 조세의 개념

국가수입을 다음 3가지로 구분하여 그 수입 중 『과세권에 기하여 국가가 강제적으로 징수하는 것』이 조세이다. 첫째로 특별한 대가를 얻지 않고 자발적으로 제공하는 것에 의한 수입은 기부금이다. 둘째로 계약에 의거하여 얻은 수입은 관허수입이나 국유재산매각이다. 셋째로 국가가 강제적으로 징수하는 것으로는 공권력의 발동에 의한 수용과 형벌권에 기한 강제적인 수입인 벌금·과료이다. 조세권에 기한 징수는 제공자의 동의가 필요하지 않다.

그런데 조세는 자발적인 것이 아니라 강제로 징수되는 까닭에 무임승차(free rider) 문제가 발생한다. 이유는 “만약 공공재를 위하여 자금

공급을 강제적으로 하지 않으면 누가 자발적으로 납부할 인센티브가 없다”는 점이다.⁷⁾ 또한 Thomas Cooley의 정의에 의하면, 「조세란 국가 또는 지방공공단체가 자신의 제공하는 서비스를 유지하기 위한 인격 또는 재산 등의 공헌도에 따라서 국가 또는 지방공공단체의 권한에 기하여 과세하는 것이다.」라고 정의한다.⁸⁾ 부연하면, 「조세란 국가 또는 지방공공단체가 그의 과세권에 기하여 특별한 급부에 대한 반대급부없이 그의 경비를 충당하기 위하여 자금을 조달하는 목적을 가지고 일정한 요건에 해당하는 자에게 부과하는 금전급부,」⁹⁾ 또는 「국가 또는 지방자치단체 등 공권력체가 그의 경비충당의 재정조달 목적으로 그 과세권에 기하여 법률에 규정된 과세요건을 충족한 모든 자에 대해 부과하는 금전급부이며 특별급부에 대한 반대급부가 아니다.」¹⁰⁾는 견해와 유사하다. 판례에 의하면 “조세란 국 또는 지방공공단체가 그의 일반비용을 충당하기 위하여 수입의 목적을 갖고 국가권력에 기하여 무상으로 그의 구성원에게 징수하는 것이다”고 판시했다.¹¹⁾ 즉, 조세는 국가 또는 지방공공단체가 공공재를 제공하기 위한 필요한 재원을 조달하기 위하여 무상으로 민간의 부의 일부를 공권력에 기한 강제적인 금전급부를 말한다.

그런데 현재 부과하는 조세만으로는 세출을 충당할 수 없는 경우가 생길 수 있다. 그러한 경우에는 국채나 공채를 발행하여 필요한 자금을 조달하게 된다. 실제 외환위기를 극복하기 위하여 1997.11~2007.6까지 168조원의 공적자금을 정부보증에 의하여 이자지급 조건의 정부부채로서 채권을 발행하였는데, 이는 2007년 세입예산을 초과하는 방대

7) Joseph E. Stiglitz, □□Economics of the Public Sector□□2nd. Ed., Norton Co., 1988, p.346.

8) Thomas M. Cooley, The Law of Taxation, pp.61-63(Clark A. Nicholas ed., 4th ed. 1924).

9) 川田剛, □□租稅法入門□□, 財團法人 大藏財務協會, 平成19, p.6.

10) 金子宏, □□租稅法□□, 11版, 弘文堂, 平成18, p.2.; 최명근, 세법학총론, 세경사, 1996, p.28.

11) 廣島地裁 昭和33.9.1 判決(稅務訴訟資料42号 598).

한 금액이다. 따라서 이는 국가재정법에 의한 정부채무(차용금)로서 상환기간이 2027년 12월 31일까지 장기에 걸쳐서 상환해야 한다. 때문에 이는 후손에게 세금을 미리 부과하는 것이다. 결과적으로 국채나 공채는 장래의 조세, 즉 후손에게 부담지우는 세금으로서 인식하지 않을 수 없다.¹²⁾ 물론 이러한 공적자금의 상환에 따른 후세대의 재정부담이 지속적인 재정적자로 누적되면 정부실패의 중대한 원인이 되어서 국가재정의 위험요소가 될 수 있다. 때문에 공적자금에 관련된 법적 및 정책적 문제를 검토하지 않을 수 없다.

(2) 조세의 기능

정부부채인 공적자금은 장래의 조세로서 몇 가지 기능을 갖는다. 국가나 지방자치단체가 조세를 징수하는 주된 목적은 공공서비스를 제공하기 위하여 필요한 재원을 조달하는데 있다. 그러나 조세는 그 밖의 기능도 가지고 있다.

첫째, 소득세와 상속세 등과 같이 누진세율이 적용되는 경우에는 과세에 의해서 부유층에게서 그 외 계층으로 부의 재분배가 실현된다.

둘째, 소득세와 법인세에 대해서는 경기변동의 폭 이상으로 세수가 변동하기 때문에 호황기에는 총수요를 억제하는 방향으로 나타난다.

셋째, 그 반대로 불황기에는 세수의 증대가 둔화되어 경기의 하락을 억제하는 경기의 안정화 역할을 수행하는 것이다.

그런데 종래 정부나 국회는 공적자금에 대해 조세보다는 오히려 금융성 재정투융자의 성질을 강조하여서 금융경제정책의 일환으로써 법적 규율을 벗어난 정치적 결정에 일임하였다. 그러나 현대국가의 경제사회는 시장기구를 통하여 경제활동을 행하는 민간부문이 중심적인 역할을 담당하고 있다. 이와 달리 민간부문을 보완하여 경제전체를 적절히 운용하는 가운데 정부도 그 만큼 중요한 역할을 맡고 있다.

12) 川田剛, □□租稅法入門□□, p.6 참조.

정부는 시장기구에 익숙하지 않는 분야와 시장기구만으로 기대되는 자원배분을 실현할 수 없는 분야인 국방·경찰·인프라의 재화·서비스를 국민에게 공급하고 있다. 이러한 정부가 공급하는 각각 서비스의 재원은 주로 조세등 무상자금에 의하여 이용하지만, 원금과 이자를 변제하는 유상자금을 사용하는 경우도 있다. 즉, 재정투융자채권 등이나 신용에 기하여 조달된 재정투융자자금이 그것이다. 이러한 투융자자금의 배분에 의하여 재정투융자는 사회경제적으로 필요한 재화 및 서비스를 공급하고, 사회경제적 실정에 따라서 능동적이고 탄력적인 자금공급을 행한다. 적어도 정부는 재정을 통해서 그에게 부여된 자원배분 및 경기조정의 두 가지 기능을 담당한다.

3. 재정투융자로서 공적자금의 특성

재정투융자란 국가의 신용에 기하여 조달하는 자금 등을 이용하여 국가의 정책목적을 실현하기 위하여 행하는 정부의 금융적 수법에 의한 활동을 총칭한다.¹³⁾ 재정공적자금의 지원이라는 투융자제도에 의해서 외환위기를 해소하는 경제상황에서 정부 역할의 변화를 반영하고, 시장원리의 조화하는 사회경제적 정세변화에 수반하는 요청에 부합해야 한다. 재정투융자제도에 대하여 헌법 및 재정법상 중시하는 문제는 제2의 예산이라는 재정투융자계획의 입장, 특히 그에 대한 재정민주주의의 관점에서 민주적 통제 문제가 있다고 본다.

오늘날 재정투융자를 둘러싼 경제환경도 크게 변화하였다. 예컨대 금융자본시장이 발달하여 금융의 자유화가 진전되었다. 이러한 상황 중 파생상품 등의 새로운 금융상품에 의해 민간에 의한 금융공급분야가 확대되고 있다. 그 결과 재정투융자자금을 배분하는 분야가 감소되어 재정투융자를 통한 정부의 역할도 감소되고 있다. 이러한 경제

13) 재정투융자에 대해서는 肥後雅博, 財政投融資の現状と課題 - 2001年度改革が財投機能に与えろ影響, 日本銀行調査局, 2001(<http://www.boj.or.jp/ronbun/01/cwp01.htm>) p.5.

변화 속에서 재정투융자제도 자체의 변화가 필요하게 되었다.¹⁴⁾

이러한 변화의 요인 이외에 종래의 재정투융자제도에는 몇 가지 문제점이 지적되었다. 먼저 우편저금이나 연금 등 자금운용부에 전액 예탁한다. 따라서 거액의 자금이 자동적으로 유입되므로 필요 이상으로 자금규모가 비대화되는 문제이다. 이는 재정투융자의 안이한 업무 확대로 연결되어서 정부부문 확대로 비효율을 초래한다. 그러한 정부부문의 확대로 인해서 본래의 공공부문이 행할 수 없는 분야까지 재정투융자업무가 진출되면 민간부문을 압박하는 문제가 발생한다. 또한 재정투융자에 설정된 금리가 충분히 시장원리를 반영하지 않으며, 더구나 그에 관한 정보공개가 불충분하면 더욱 경제적 불안정을 악화시킨다. 이러한 문제를 포함해서 재정투융자는 사회경제변화에 충분히 대응할 수 없다. 그러한 사회경제적 변동에 신속하게 대응하고, 장래의 재정투융자가 적절한 기능을 발휘하도록 그의 제도개혁이 필요하다.

14) 奥谷健, “新財政投融资制度と財政民主主義”, □□財政法の基本課題□□, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005. p.101.

제 2 장 공적자금제도와 헌법상 재정민주주의 관계

I. 공적자금과 재정민주주의의 확대

국가의 재정처리에 관한 권한은 헌법의 기본원리로서 재정민주주의 내지는 재정의결주의를 당연히 전제하고 있다.¹⁵⁾ 국민이 직접적으로 부담하는 과세에 대한 승인이 국민대표기관인 국회의결에 관련되기 때문에 그의 통제에 기초가 되는 국민의 요구를 위하여 확립하였다. 즉, 재정에 관한 국회의결주의란 재정제도와 재정작용의 내용을 국민의 대표기관인 국회로 하여금 의결하게 하는 원칙을 말한다.¹⁶⁾ 즉, 재정의회주의란 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받지 없도록 국가의 재정활동을 국회의결에 근거하여 행하게 함이다.¹⁷⁾ 따라서 상술한 바와 같이 공적자금의 법적 성질은 정부채무로서 미래의 조세이고 동시에 재정투융자자금이므로 헌법의 재정의결주의에 의거하여 국회의 통제를 받게 된다.

공적자금은 예금보험공사를 통해서 회생가능한 금융기관에 대한 출자, 출연, 영입이 정지된 금융기관의 예금대지급 등의 방식으로 투입되거나 또는 자산관리공사를 통해 금융기관이 보유한 부실채권을 매입하는 방식으로 지원되었다. 이렇게 지원된 공적자금은 출자주식의

15) 미국의 헌법기초자들은 과세문제를 매우 중요하게 생각하였다. 실제로 미국의 독립전쟁은 Boston Tea Party로 차세를 부과한 과세에 분노하여 발발되었다. “대표없는 과세는 독재(Taxation without representation is tyranny)” 슬로건이 제시되었다. 미국 연방헌법 Article 1 Section 8 “The Congress shall have power to lay and collect Taxes, Duties, Imposters and Exercises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Exercises shall be uniform throughout the United States;” 본래 미국 연방헌법도 국회의 재정권은 재정민주주의 내지 재정의결주의라는 기본원칙 입각하고 있다고 본다. Joseph E. Stiglitz, □□Economics of The Public Sector□□, 2nd. edition, Norton & Company(N.Y., London), 1988, p.46.

16) 권영성, □□헌법학원론□□, 법문사, 2005, p.840.

17) 김철수, □□헌법학개론□□, 박영사, 2006, p.1178.

매각, 예금대지급의 출연으로 취득한 파산채권 행사에 의한 파산배당금 수령, 부실채권 매각 등의 방법으로 회수된다.¹⁸⁾ 1998년 6월말 1차 금융구조조정 당시 64조원을 투입했지만, 실제로 투입규모는 109조6천억에 달하였다. 그 후 2차 금융구조조정을 위한 50조원의 추가지원을 결정하여 총 160조원 이상 공적자금이 지원되었다.¹⁹⁾

여기서 총 160조원이란 거액의 공적자금이 국민의 재정적 부담에 미칠 영향을 고려하면, 재정민주주의란 단순히 국회의 의결에 기초하여야 한다는 의미보다는 국민에게 이익이 되도록 결정되는 것이 중요하다. 적어도 재정국회의결주의 배후에는 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 재정운동을 행해야 한다는 국민재정주의의 사상이 포함되어 있다.²⁰⁾ 실제로 160조원의 공적자금은 2007년 국가예산의 70% 이상을 점할 정도로 국민경제에 있어서 공적자금의 비중을 이해한다면, 공적자금인 정부채무 내지는 조세 전체로서 민주적 통제는 당연한 원칙이다. 적어도 국민대표는 그 판단의 여지(재량)를 공익만 즉, 국민의 이익을 위해서 행사되어야 한다는 것은 대표제원칙의 본질적 내용에 부합하게 된다.

따라서 국회와 정부 및 모든 공공주체(공적자금관리위원회 포함)는 공적자금의 지원 및 회수에 있어서 공적자금관리의 효율성과 투명성을 보장하도록 공적자금 지원받은 금융기관과 기업뿐만 아니라, 공적자금의 운용과 국회통제 및 공적자금에 관한 법원의 판결 등을 구체적으로 검토한다.

1998년 외환위기로 촉발되었던 금융산업구조조정에 있어서 단순히 공적자금의 투입은 금융시장의 정리만을 의미하지 않고, 나아가 금융

18) 공적자금관리위원회, □□공적자금백서□□, 2007.8, p.3.

19) 이인실, “공적자금의 관리 및 운용감독의 문제점과 향후 과제”(연구보고서 요약문), 한국경제연구원, 2001, p.1.

20) Hans Herbert von Arnim, Finanzkontrolle in der Demokratie, Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.44.

및 산업의 구조개선으로 경쟁력을 회복하여 국민들이 재정적 부담을 덜 받고 동시에 공적자금의 효율적이고 투명한 상환을 목적에 두어야 한다. 부수적으로 공적자금의 투명성을 제고하는 공적자금법제의 운용 및 관리에서 제기된 문제를 파악하는데 공적자금백서를 기초자료로 활용하고자 한다.

II. 공적자금의 법률유보

1. 공적자금 관련의 법적 근거

1997년부터 사실 초기에 입법에 의거하기 보다는 재경부와 금감위가 마련한 지침과 대책²¹⁾을 통해서 공적자금의 조성 및 규모가 결정되었다. 금융구조정에 사용하는 공적자금의 재원은 예금보험공사와 자산관리공사가 정부보증을 받아 64조원에 달하는 채권을 발행하고, 공공자금 등을 사용했다. 특히 예금보험기금에서 지원이불가능한 비부보금융기관과 국책은행에 대해서 국유재산, 공공관리기금, 공공차관, 차입금, 출연금 등의 형태로 지원이 되었다.

공적자금에 관한 법률유보의 원칙에 따라서 부실금융기관에 대한 정부등의 출자(금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조), 예금보험기금채권의 발행(예금지보호법 제26조의2), 부실채권정리기금의 설치 및 조성(자산관리공사법 제38조)에 의거하여 우선적으로 공적자금을 조성하였다. 이들 법률의 불완전성과 상호간의 경합 또는 모순으로 인해서 공적자금의 투입과정에서 엄격한 요건이나 원칙이 결여되어서 효율적 또는 투명한 집행이 실현되지 못했다. 특히 공적자금의 통일된 관리권이 명확하지 않아서 금감위와 재경부의 이원적인 구조 속에서 책임소재나 책임한계가 모호해서 기회주의가 팽배했다.²²⁾ 여기서 공적자

21) 금융시장안정 및 금융산업구조조정을 위한 종합대책, 1997.11.19.

22) 이인실, 앞의 글, p.6 참조.

금의 법적 근거, 관리절차의 미비, 사후관리의 보완 등의 문제를 개선하고자 2000.12.20. 공적자금관리특별법이 제정되었다. 이러한 공적자금의 운영에 대한 법적 근거는 부실은행의 영업허가의 취소, 계약이전, 파산결정 등의 침익적인 행위로서 경제적 자유와 권리를 제한하는 처분에 대한 법적 근거가 불명확할 경우에는 대규모 소송이 예상되었기 때문에 중요한 문제이었다. 무엇보다도 공적자금의 운용에 관련되는 주된 법적 근거로서 다음의 법률들의 내용을 분석하면 구체적으로 이해할 수 있다.

(1) 금융산업의 구조개선에 관한 법률(이하 ‘금산법’이라 한다)

금산구조법은 1998년 외환위기를 극복하기 위하여 부실금융기관의 정비를 위하여 도입된 강한 공권력에 의하여 강행규정 및 효력규정을 담고 있는 처분법률의 성격을 갖고 있다.

가. 법적용의 광범위성

금산법의 적용되는 “금융기관”이란 「은행법」에 의하여 설립된 금융기관을 비롯하여 「장기신용은행법」에 의한 장기신용은행, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자·투자중개업자, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자업자, 투자자문업자 또는 투자일임업자, 「보험업법」에 따른 보험회사, 「상호저축은행법」에 의한 상호저축은행, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 종합금융회사, 「금융지주회사법」에 의한 금융지주회사, 기타 법률에 의하여 금융업무를 행하는 기관으로서 대통령령이 정하는 것을 총칭하고 있다. 이는 금융업의 공공성을 너무 강조한 까닭으로 시장연동의 여유를 남겨두었더라면 공적자금의 투입규모도 조정할 수 있었을 것이다.

나. 법운용의 주체와 객체

금산법의 운용주체는 금융감독위원이고, 객체는 부실금융기관에 대한 특정한 행정처분을 규율하고 있다. 즉 “부실금융기관”이란 첫째, 경영상태를 실사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관 또는 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려울 것이 명백한 금융기관으로서 금융감독위원회 또는 『예금자보호법』 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 결정한 금융기관이다. 이 경우 부채와 자산의 평가 및 산정은 금융감독위원회가 미리 정하는 기준에 따른다(금산법 제2조).

다. 금산법의 성격과 행정처분의 유형

금융감독위원회는 금융기관의 합 및 전환에 관하여 인가를 하되, 통상적인 법인의 합병에 대한 상법의 절차와 증권거래법 및 조세특례법의 제반 규제를 피하고 신속한 인가를 받아서 금융기관의 합병을 신속히 처리하는 고도의 특별법의 성격을 가진다.²³⁾

부실금융기관에 대한 금융감독위원회의 권한은 법규처분으로서 강력한 명령과 간섭이 허용되어 그의 생사여탈을 결정하는 수준이다. 예컨대, ① 금융기관 및 임·직원에 대한 주의·경고·견책 또는 감봉, ② 자본증가 또는 자본감소, 보유자산의 처분 또는 점포·조직의 축소, ③ 채무불이행 또는 가격변동 등의 위험이 높은 자산의 취득금지 또는 비정상적으로 높은 금리에 의한 수신액의 제한, ④ 임원의 직무정지 또는 임원의 직무를 대행하는 관리인의 선임, ⑤ 주식의 소각 또는 병합, ⑥ 영업의 전부 또는 일부 정지, ⑦ 합병 또는 제3자에 의한 해당 금융기관의 인수, ⑧ 영업의 양도 또는 예금·대출 등 금융

23) 금산법의 제5조의 합병의 간소화절차를 통해서 상법과 증권거래법의 필요한 절차를 생략하거나 조세특례법의 과세부담을 제거하였다.

거래에 관련된 계약의 이전(이하 “계약이전”이라 한다), ⑨ 기타 제1호 내지 제8호에 준하는 조치로서 금융기관의 재무건전성을 높이기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 포함한다. 이러한 처분은 과히 대통령의 긴급경제처분이나 긴급경제명령과 동일한 효력을 갖는다고 본다.

라. 과잉금지원칙의 위반의 가능성

금산법의 규범력은 기본권제한의 헌법적 한계로서 비례원칙 내지 과잉금지원칙에 비춰볼 때, 명백히 위헌의 여지가 있다고 본다. 금융감독위원회는 부실은행의 기준을 정함에 있어서 금융기관 또는 금융기관의 주주에게 중대한 재산상의 손실을 끼칠 우려가 있는 영업의 전부정지, 영업의 전부양도, 계약의 전부이전 또는 주식의 전부소각에 관한 명령 및 이에 준하는 조치는 해당 금융기관이 부실금융기관이거나 재무상태가 제2항의 규정에 의한 기준에 크게 미달하고 건전한 신용질서나 예금자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우에 국한하도록 규정한다(금산법 제10조 참조).

그러나 여기서 영업의 전부정지나 전부양도, 계약의 전부이전 또는 주식의 전부소각에 관한 명령등을 예금자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우를 어떤 객관적인 기준을 제시할 수 있는가?에 대해서는 의문이 아닐 수 없다. 따라서 이는 과도한 금융기관의 부실을 이유로 사전적으로 경제적 행위와 권리에 대한 과잉의 제한이라고 볼 수 있기 때문이다.

마. 청문권 및 강제파산신청권

금산법은 부실금융기관에 대한 영업정지나 취소처분을 할 경우에는 사전에 해당 금융기관에 대해서 청문권을 인정하여 절차적 권리를 부여하고 있다. 반면에, 부실금융기관의 강제파산신청은 금융감독위원회가 행사하도록 규정하고 있다.

그리고 부실금융기관도 금감위의 처분에 따라서 적기의 시정조치에 따라 경우에는 공적자금의 출자 또는 예금대지급 등에 의하여 예금자 보호의 혜택을 받을 수 있다.

(2) 예금자보호법

가. 입법목적과 적용범위

금융기관이 파산등의 사유로 예금등을 지급할 수 없는 상황에 대처하기 위하여 예금보험제도등을 효율적 운영으로써 예금자등을 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하는 것이다(제1조). 이 법의 적용범위도 금산법과 동일하게 망라하고 있다. “부보금융기관”은 은행법에 의하여 인가받은 금융기관, 한국산업은행, 중소기업은행, 농업협동조합법에 의한 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합법에 의한 수산업협동조합중앙회, 장기신용은행법에 의한 장기신용은행, 은행법 제58조제1항에 의해 인가받은 외국금융기관의 국내지점 및 대리점, 보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행, 투자매매업자, 투자중개업자 등이다. 이는 관치금융의 부산물로서 정부가 시장기구에 연동하지 않고 무제한적으로 예금자보호를 위해서 묘혈을 판 것이다.

나. 예금보험공사의 지위와 권한

이는 무자본특수법인으로서 예금보험제도를 운영하는 공법인의 지위를 가진다. 예금보험공사는 예금보험기금의 관리 및 운용, 상환기금의 관리 및 운용, 손해배상청구권의 대위행사등, 보험료 및 예금보험기금채권상환특별기여금(이하 “특별기여금”)의 수납, 보험금등의 지급, 부실금융기관의 정리등, 예금자등의 보호를 위하여 정부가 위탁 또는 지정하는 업무, 기타 다른 법령에서 정하는 업무를 처리한다(법 제18조). 특히 예금보험공사의 권한은 부보금융기관에 대한 자료제출요구등(제21조), 손해배상청구권의 대위행사등(제21조 2), 공공기관에 대하

여 자료제공요구권(21조의 3), 금융감독위원회에 금융거래등의 정보요구(제21조의 4), 한국은행으로부터 임시의 자금차입, 국유재산의 무상이용, 예금보험기금채권의 발행(제26조의 2) 등을 권한을 가진다.

다. 예금보험기금채권상환기금의 설치

예금보험공사는 부보금융기관에 공적자금을 지원하는 과정에서 발생한 예금보험기금의 채무(2002년 12월 31일까지 발생한 채무에 한한다)를 정리하기 위해서 예금보험기금채권상환기금을 설치한다(제26조의 3).

첫째, 상환기금은 다음 각호의 재원을 그 수입으로 한다.

1. 「공적자금상환기금법」 제4조의 규정에 의한 공적자금상환기금으로부터의 출연금
2. 예금보험기금채권상환기금채권(이하 “상환기금채권”)의 발행으로 조성한 자금
3. 한국은행으로부터 임시의 차입금
4. 제30조의3의 규정에 의하여 납부받은 특별기여금
5. 제35조의 규정에 의하여 취득한 채권을 회수한 자금
6. 제35조의2의 규정에 의하여 매입한 예금등 채권을 회수한 자금
7. 제36조의5제3항 또는 제38조의 규정에 의한 부실금융기관의 정리를 위하여 지원한 자금을 회수한 자금
8. 상환기금의 운용수익 그 밖의 수입금

둘째, 상환기금은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 지출한다.

1. 예금보험기금채권(2002년 12월 31일 이전 발행에 한한다) 및 상환기금채권의 원리금을 상환하는 경우
2. 보험금, 제35조의2의 규정에 의하여 예금자등에게 지급하는 금액, 제36조의5제3항 또는 제38조의 규정에 의한 부실금융기관의 정리

등을 위하여 지원하는 자금과 그 부대비용인 경우

3. 차입금과 그 이자를 상환하는 경우
4. 예금보험공사의 운영에 필요한 자금을 관리하는 회계로 진출하는 경우

끝으로 예금보험기금채권 및 상환기금채권의 원리금을 상환하기 위하여 필요한 때에는 위원회의 의결을 거쳐 상환기금의 부담으로 상환기금채권을 발행할 수 있다.

라. 감독기관

재경부장관이 예금보험공사의 업무에 대하여 감독권을 행사한다(제27조).

(3) 금융기관 부실자산등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률

가. 입법목적

자산관리공사는 금융기관 보유의 부실자산의 효율적 정리와 부실기업의 구조조정의 지원 및 부실채권정리기금을 설치 및 운용한다(제1조).

나. 적용범위

“부실채권”이라 함은 금융기관의 여신거래로 인하여 발생한 대출원리금·지급보증 및 이에 준하는 채권으로서 대통령령이 정하는 채권 중 다음 각목의 1에 해당하는 것을 말한다.

첫째, 부도 등의 사유로 정상적으로 변제되지 아니한 것으로서 회수조치나 관리방법을 강구할 필요가 있는 채권

둘째, 채무자의 경영내용, 재무상태 및 예상되는 현금의 흐름 등으로 보아 채권회수에 상당한 위험이 발생하였거나 발생할 우려가 있는

경우로서 제14조의 규정에 의한 경영관리위원회가 인정하는 채권

“부실징후기업”이라 함은 금융기관 또는 금융기관으로 구성된 단체 (이하 “금융기관등”이라 한다)가 여신거래기업중 경영상태가 불량하여 경영위기에 처하거나 부실화될 가능성이 있다고 판단하는 기업을 말한다.

다. 부실채권정리기금의 운용

공사에 금융기관이 보유하고 있는 부실채권등의 효율적인 정리를 위하여 공사에 부실채권정리기금을 둔다(제38조). 기금의 재원은 공사로부터의 전입금, 정부의 출연금, 공적자금상환기금으로부터의 출연금, 부실채권정리기금채권의 발행으로 조성한 자금, 한국은행으로부터의 차입금등, 기금운용수익(부실채권 및 자구계획대상자산의 정리에 따른 수입금) 등이다. 부실채권정리기금채권의 소멸시효는 5년이고, 이자의 경우는 2년으로 정한다(제40조). 특히, 부실채권정리기금은 2007. 11.22까지 종료시점을 정하여 운용하고 있다(부 제2조).

라. 자산관리공사의 지위와 권한

자산관리공사는 금융기관이 출자하여 자본금 1조원의 공법인으로서 부실채권의 보전, 추심의 수입 및 인수정리, 부실기업의 관리 및 매각, 유동화자산의 출자주식의 매각, 압류재산의 매각등의 부동산이나 채권 및 주식의 매각업무를 수행한다.

마. 감독기관

금융감독위원회가 자산공사의 업무에 관하여 감독과 명령권을 발할 수 있다(제47조).

(4) 공적자금관리특별법

가. 입법목적

공적자금의 조성·운용·관리 등에 있어 객관성과 공정성 및 투명성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하고 국민부담을 최소화하는데 있다(제1조).

나. 공적자금의 범위

“공적자금”이라 함은 다음 각목의 기금 또는 재산 등에서 금융기관의 구조조정에 지원되는 자금을 말한다(제2조).

- ① 예금자보호법에 의한 예금보험기금채권상환기금
- ② 금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률에 의한 부실채권정리기금
- ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금
- ④ 국유재산의현물출자에관한법률에 의한 국유재산
- ⑤ 한국은행법에 의한 한국은행이 금융기관에 출자한 자금
- ⑥ 공공차관의도입및관리에관한법률에 의한 공공차관

여기서 “금융기관”은 금융산업의구조개선에관한법률에 의한 금융기관, 예금자보호법에 의한 부보금융기관(이하 “부보금융기관”), 금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률에 의한 금융기관을 말한다.

다. 공적자금관리위원회의 설치 및 권한

공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 재정경제부에 공적자금관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다(제3조 제1항). 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다(제2항).

1. 공적자금의 사용·회수후 재사용 등 운용에 관한 총괄·기획에 관한 사항
2. 공적자금 지원대상 금융기관의 선정 원칙에 관한 사항
3. 공적자금 지원대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금 지원의 원칙에 관한 사항
4. 공적자금 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항
5. 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙과 사후관리체제에 관한 사항
6. 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항
7. 정부, 예금보험공사 및 자산관리공사가 보유하는 주식 등 자산의 매각 등 공적자금의 회수에 관한 사항
8. 공적자금과 관련된 법령 또는 규정의 제정·개정에 관한 사항
9. 공적자금사용 및 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 대통령령이 정하는 사항

정부, 금융감독위원회, 예금보험공사 및 한국자산관리공사 등 공적자금의 관련기관은 공적자금의 조성·운용·사후관리 등 위원회의 기능과 관련된 사항을 위원회에 보고하여 심의를 받아야 한다.

라. 감독기관

공적자금관리위원회는 재정부장관이 위원장으로서 국회에 업무를 보고하고, 감사원의 감사를 받는다. 따라서 기금운용주체인 재정부장관이 위원회의 위원장을 맡는 것은 일반적인 감독원리와 충돌한다. 즉, 자기의 한 손이 한 행위를 다른 손이 감독하는 것은 기본적인 감독원리에 위반된다. 따라서 공적자금의 운용에 관하여 재정민주주의에 부합하도록 국회의결을 물론 납세자인 국민의 참여를 위해서 폭넓은 전

문위원들과 이해관계자인 국민의 참여를 통하여 향후 25년이상 공적 자금업무의 투명성과 효율성을 제고하도록 할 것이다.

공적자금관리위원회와 관련하여 중요한 쟁점은 공적자금의 범위와 관련된다. 즉, 협의의 공적자금과 광의의 공적자금으로 구별하는데, 전자는 예금보험기금과 부실채권정리기금이다. 광의의 공적자금은 협의의 공적자금과 공공자금관리기금법에 의한 공공자금, 국유재산의 현물출자에 관한법률의 국유재산, 한국은행법의 출자금, 『공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률』의 공공차관이 포함된다, 그러나 광의의 공적자금 이외 일반회계를 통한 국책은행에의 출자금이 포함되지 않는다.

이하에서는 공적자금제도의 시기²⁴⁾를 공적자금의 운용과 관리에 있어서 비공식 규범과 공식규범 및 집행비용을 기준으로 3 시기로 구분하여 차이점을 검토한다.

2. 제1기 : 비공식규범의 제약

제1기는 1997년말~1999년말까지 대우사태로 인하여 2단계 금융구조조정을 위한 공적자금이 투입되기 직전까지를 이른다. 이 시기는 국회의 동의를 받아서 1차로 조성된 64조원의 채권발행자금 등을 통해 외환위기 이후 직면한 금융구조조정을 집행하는 시기이다.²⁵⁾ 이 때 정

24) 첫째, 불건전여신 118조원(기업자구노력 18조원 포함)으로 정리대상 부실채권이 100조원이었다. 이는 금융기관 손실부담 50조원, 금융기관 자체 매각채권 25조원, 자산관리공사 매입채권 25조원으로 정하였다. 둘째, 금융기관 손실예상액 증자로 50조원, 대손충당금적립 15조, 금융기관의 BIS 부족액 보충으로 4조원 지원 등.

25) 실제 임창렬(당시 경제부총리)은 국제 통화기금에 유동성 조절자금을 지원해 줄 것을 요청하기로 결정하였습니다.] 사실상 국가부도를 선언한 구제금융 요청과 함께 국민들은 고통 속에 빠져들었습니다. 환율은 2천 원대로 치솟았고, 금융기관과 기업들이 잇따라 쓰러지면서 사람들은 일자리를 잃고 거리로 내몰렸습니다. 마비된 국가경제를 되살리기 위해 정부는 국민의 혈세로 64조 원의 공적자금을 투입했습니다. 그 후 이현재는 64조 이상은 국회에다가 더 요구하지 않고 해결하려고 노력을 하겠다.] 하지만 숨을 돌리기 무섭게 다시 터진 대우사태로 40조 원이 또 투입되는 등 3년만에 공적자금은 155조 원으로 눈덩이처럼 불어났습니다 라고 보고하였다.

부는 새로운 외환위기의 사태에 직면하여 공식규범이나 일원적인 집행기관의 설치가 긴급한 과제였음에도 정부나 기업 및 금융기관 모든 주체들이 정보비대칭성 하에서 임기응변으로 일관하였다.

여기서 제도는 수감자와 같이 개인의 행위를 규제하는 법적 틀(*framework of laws*)로서 이해할 수 있다. 한 사람의 행위를 통제하면 다른 사람의 이익 또는 손실을 초래한다.²⁶⁾ 나아가 제도와 조직 사이의 중요한 차이는 조직이 상호작용을 형성한다. 특히 제도의 중요한 역할은 인간의 행위에 대하여 안정된 구조를 형성함으로써 불확실성을 감소시키는 것이다.²⁷⁾ 1998년 초기 공적자금정책은 특정한 공식규범을 신속히 채택하지 못해서 현안의 공적자금 조성에 대한 국회의결로 형식적 요건을 담보했다. 공적자금지원이 얼마나 소요되는지, 지원 대상과 범위 및 기준 등에 대한 상세한 실체법 및 절차법의 요건을 마련하지 못했다. 이 때문에 공적자금의 범위 확대와 실기의 결과로 위법·부당한 공적자금의 지원을 포착 또는 그에 대한 책임을 실효적으로 담보하지 못했다.

그러나 제도의 안정성도 제도 자체가 변한다는 사실을 부정하지 않는다. 비공식적 제약뿐만 아니라 공식법령의 모든 제도는 진화하며, 부단히 이용가능한 선택도 변한다. 적어도 공적자금에 관련된 의사지배구조가 공적자금의 집행에 따른 거래비용을 감축하는데 중요한 요소임을 시사한다.

3. 제2기 : 공식규범의 제약

제2기는 2000~2001년말까지 대우그룹의 부실채무로 인해서 연쇄로 부실한 금융기관의 정상화를 위해서 40조원의 공적자금을 조성하여 2

26) John Commons, "Institutional Economics", *American Economic Review* vol. 21 No.4, 1931, pp.648-649.

27) Douglass C. North, *op. cit.*, p.4.

단계 금융구조조정을 추진하였던 시기이다. 대우그룹의 부도사태는 1999년 중반에 발생하였으나, 그 손실이 2000년에 확정되어서 이에 필요한 자금이 2000년 하반기부터 2001년에 투입되었다. 이때 비로소 국회는 여야 합의로 공적자금관리특별법을 제정하여 공적자금관리위원회를 중심으로 공적자금관리체계를 마련하였다.²⁸⁾ 그러나 공적자금관리위원회는 구조조정전담기구인 예금보험공사와 자산관리공사의 업무에 대한 감시자의 기능과 역할을 담당할 뿐이고, 실질적으로 재정경제부장관이 감독기관의 지위에 있기 때문에 공적자금관리위원회의 형식적인 권한만 가지고, 실질적 권한은 재경부와 금감원에 의해서 전체를 받게 되어 있다. 공적자금업무는 예금보험공사와 자산관리공사에 의해서 정부보증의 채권발행에 의해서 집행하기 때문에 실질적으로 그들은 재정경제부의 감독과 지시에 더 많은 영향을 받게 되어 있다.

4. 제3기 : 집행비용의 제약

제3기는 공적자금의 상환대책이 마련되었던 2002년 이후 시기이다.²⁹⁾ 이 시기에는 2차례에 걸친 대규모 공적자금 투입으로 금융기관이 정상화되고, 기업구조조정에 의하여 경제안정화에 따라서 은행의 지배구조가 민영화되었고, 보유주식 등 매각가격의 상승으로 공적자금 회

28) 이인실(서강대 교수) : “투입 원칙이 지금도 석연치 않은 부분이 있고 명확하지 않다고 생각합니다. 그러니까 처음에 첫 단추를 잘못끼니까 계속 물려들어가서 공적자금을 지급해야 되는 문제가 발생한거죠”. 일부 기업주들은 이런 상황을 악용해 돈을 빼돌려 해외에서 부동산을 사고 호화생활을 즐기기도 했습니다. 가장 큰 문제는 10년이 지난 지금까지도 제대로 된 결산조차 이뤄지지 않고 있다는 것입니다. 2002년 공적자금에 대한 첫 국정감사가 증인 채택 공방으로 무산된 이후, 형식적인 백서만 나오고 있습니다. 이상근 회계사: 부실대기업들의 경영진이나 정부 당국자들에게 책임을 묻는 엄격한 절차가 제대로 집행이 안됐다.

29) 결국 정부는 투입된 공적자금 가운데 69조 원은 회수가 불가능하다고 보고, 20조 원은 금융기관이, 나머지 49조 원은 국민세금으로 매년 2조 원씩 갚기로 했습니다. 이 경우 2027년까지 공적자금 상환에 투입될 세금은 원금과 이자를 포함해 100조 원 정도에 이를 것으로 보인다. 방만한 투자와 준비없는 개방의 대가는 결국 고스란히 다음 세대인 후손들에게 큰 부담으로 남게 되었다.

수가 증대하였다. 공적자금과 관련된 당사자들은 정부기관(재정부, 기획예산처, 금감원, 감사원 등), 국회, 구조조정전담기구(예금보험공사, 자산관리공사 등), 다수의 부실금융기관과 다수 주주 및 채권자, 다수 부실기업과 그 주주 및 채권자, 공기업, 국책은행 등 무수한 이해관계 당사자들 간의 내외부의 협상과 대립이 존재하기 때문에 협상비용과 거래비용 및 사법비용이 적지 않다는 점이다. 왜냐하면 어떤 분쟁이나 갈등의 문제에 있어서 이해관계의 협상 당사자가 증대하면 할수록 협상과 행정 및 거래비용은 규칙의 집행비용을 급격하게 증대시키기 때문이다.³⁰⁾ 공적자금의 효율적인 상환을 위해서는 그들 이해관계를 어떻게 단순화 하느냐?에 달려있는 문제이다.

부연하면, 한 사회에서 게임의 규칙으로서 제도는 인간의 상호작용을 조성하는 인간이 만든 제약이다. 결국 제도는 인간의 상호교환에 있어서 인센티브를 조성한다.³¹⁾ 제도가 행위를 제약하고(constrain), 반대로 행위를 유도하기도 한다. 규칙의 존재 자체는 제약을 의미하지만, 그러한 제약은 가능한 행위를 허용한다.³²⁾ 제도는 인간이 만들어 낸 공식적인 제약과 관습이나 행위기준과 같은 비공식적 제약으로 구분되는데, 법규범과 행위기준에 위반하면 처벌이 집행된다. 따라서 제도 기능의 본질은 위반행위를 포착하는 감시비용과 벌칙과의 비례관계에 있다. 공적자금상환을 위해서는 누가 어떤 요건으로 책임을 부담하며, 그에 대한 명확한 기준과 원칙을 통해서 공정·투명·저렴하게 책임을 부과하는가에 달려있다.

30) Neil K. Komesar, *Law's Limits*, Cambridge University Press, 2001, pp.4-5참조.

31) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p.3.

32) Geoffrey M. Hodgson, "What are Institutions?", *Journal of Economic Issues*, vol.40, No.1, 2006, p.2.

제 3 장 공적자금 운용에 관한 법적 문제

I. 공적자금의 조성

1. 공적자금의 배경

1997년말 외환위기 전후로 발생한 대기업의 연쇄부도로 금융기관의 부실채권비율이 급격히 증대하면서 금융기관의 재무건전성의 악화로 국가경제의 대외신인도가 저하되어 원화가치의 하락과 금융마비의 사태로 이어졌다.

국제통화기금과 합의에 따라 금융위기에 대처하는 과정에서 실시되었던 긴축경제는 금리의 급격한 상승과 한계기업의 도산, 이로 인한 대규모 실업발생 및 소비감소로 인하여 실물경제 역시 급격히 위축되었다. 이러한 금융중개 기능의 마비와 실물경제의 침체가 상호 악순환하는 구조적인 위기상황에서 종래의 유동성공급 확대나 부분적인 금융제도의 개선으로는 위기극복이 불가능한 상황이었다. 근본적인 경제위기를 극복하기 위해서 종합적이고 체계적인 금융구조개혁 프로그램을 기초로 공적자금을 조성하여 구조조정을 추진하게 되었다.

2. 1차 공적자금 투입

금융위기 발생으로 외환 유동성의 어려움에 처한 종합금융회사의 정리와 기아자동차, 한보철강 등 기업의 연쇄부도로 인해서 재무구조가 악화된 제일은행과 서울은행이 영업폐지의 결정에 이르렀다. 당시 고금리로 기업부도가 증대하면서 다른 금융기관들도 연속적으로 부실화되면서 정부는 경제대책조정회의를 통해서 금융구조조정을 위한 64조원의 공적자금을 조성하기로 결정하였다. 이미 1997년말까지 시급한 공적자금의 소요에 대응하여 예금보험기금 12조원, 부실채권정리기금

19조원의 공적자금 조성과 추가로 33조원의 공적자금에 대해서도 국회의 동의를 받았다.

예금보험기금은 14개 종합금융사의 정리 등 퇴출금융기관의 예대지급, 5개 은행 퇴출과정에서 출연, 회생가능한 은행의 건전성 제고를 위한 부실채권 매입에 사용하였다. 채권발행시한인 1999년 말까지 총 64조원의 채권발행을 통해 조성된 공적자금 총액이 지출되었다.

이 시기는 재정경제부, 금융감독위원회, 예금보험공사, 자산관리공사 등 다원화된 주체들이 개입하여 신속한 금융구조조정을 위해서 공적자금을 집행하였다. 재정경제부는 정부보증채권발행에 대한 국회의 동의를 얻어서 공적자금을 조성하고, 금융감독위원회는 재무건전성 감독과 실사를 통해 부실금융기관을 지정하였다. 예금보험공사는 금융감독위원회의 자금지원 요청 및 예금보험위원회의 의결에 따라 공적자금을 투입하고, 자산관리공사는 금융기관의 부실채권매입 요청이 있으면 경영관리위원회의 의결에 의해서 매입 여부를 결정하였다.

II. 공적자금의 지원

1. 공적자금 지원 및 개편(2000-2001)

1999년 대우계열사의 부도로 이하여 연쇄적인 부실금융기간에 영향을 미치게 되어서 「신자산건전성분류기준」³³⁾(forward looking criteria: FLC)에 의한 잔재부실의 우려가 커지면서 유동성의 위기가 확산되었다. 이로 인하여 추가적인 공적자금의 조성의 필요성과 이미 투입한 공적자금의 회수자금이나 외부차입만으로는 새로운 자금수요를 충족할 수 없게 되었다.

33) 종전의 자산건정성 분류심사기준은 과거의 채무상환실적을 중심으로 평가하였으나, 이는 기업의 미래의 채무상환능력을 주요 평가항목으로 포함시켜서 금융기관들은 자체 자산건정성 분류모형을 은행의 재무제표 작성시 반영하게 되었다.

정부는 금융구조개혁을 신속히 완료하고자 40조원의 공적자금을 국회의 동의를 얻어서 추가 조성하였다. 2차 공적자금은 6개의 대상 은행 및 서울보증보험, 한국투자증권, 대한투자증권, 수산업협동조합, 농협 등의 경영정상화를 위한 출자, 보험사 및 상호신용금고, 신용협동조합 등 추가구조조정에 따른 예금대지급 등에 사용하였다.

당시 공적자금운용과정에서 제기된 문제점들은 해소하고자 공적자금관리체계를 개편하기 위해서 2001년 2월 공적자금관리위원회를 설치하였다. 이로써 종래의 분산된 법제도(금융산업의 구조개선에 관한 특별법, 예금자보호법, 자산관리공사법 등)를 공적자금관리특별법에 의거하여 공적자금관리위원회를 중심으로 관리방식이 변화하였다. 즉, 공적자금 지원대상 금융기관에 대한 경영정상화 이행약정 제도와 파산재단의 관리강화, 부실책임자의 책임추궁 강화 등 사후관리체도를 정비하였다.

〈표3-1〉 공적자금관리체계의 변화

구 분	공적자금관리위원회 이전	공적자금관리위원회 이후
근 거 법 령	금융산업의 구조개선에 관한 법률, 예금자보호법 등	공적자금관리특별법 제정
공적자금관리체계	재정부, 금감위, 예보, 자산관리공사 협의체	공자위 일원화 경영정상화 이행약정
공적자금지원 원칙	개별사안별 결정방식	최소비용원칙 공평손실분담원칙
국회 등 보고의무	국회보고(부정기)	국회보고, 감사원감사

공적자금지원은 관련 법률에 근거하여 공적자금관리위원회, 금융감독위원회, 예금보험공사, 자산관리공사 등 관련기관의 협조로 이루어진다. 예금보험공사와 자산관리공사는 각기 금융기관에 대한 출자, 출

연, 예금대지급 및 부실채권매입의 실무를 담당한다. 2007년 6월말까지 금융구조조정을 위하여서 지원된 공적자금은 총 168.3조원으로 지원주체로는 예금보험공사가 110.6조원, 자산관리공사 38.7조원, 정부등이 19.0조원으로 집계된다.³⁴⁾

한편, 공적자금 지원은 2002년말에 사실상 종료되었고, 2003년부터 공적자금의 회수와 상환으로 전환되었다. 그래서 예금자보호법을 개정하여 금융구조조정을 위한 예금보험기금을 예금보험기금채권상환기금으로 변경하였다. 그러나 이 채권상환기금은 2002년말 이전에 보험사고가 발생하였거나 부실금융기관 등으로 결정, 인정한 경우에만 지원된다. 자산관리공사도 금융기관부실자산등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률의 개정을 통해 2002년 11월 22일부터는 신규로 부실채권을 인수하지 않도록 규정함으로써 신규지원은 감축되었다.

2. 공적자금지원의 기본원칙

초기에 공적자금은 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권으로 조성되었다. 그러나 이들 채권은 정부가 국회의 동의를 받아서 채권의 원리금 상환에 대하여 지급보증을 하였기 때문에 만기도래의 채무를 상환하지 못할 경우에 최종적으로 재정의 손실을 피할 수 없었다.

여기서 공적자금의 투입에 대하여 국민부담을 최소화하기 위해서 공적자금의 지원결정에서 최소비용의 원칙과 손실분담의 원칙 등이 적정하게 준수되었는지를 점검할 필요성이 있다.

(1) 최소비용의 원칙

공적자금의 투입비용을 최소화하고 그 효율성을 최대화할 수 있는 방식으로 공적자금이 지원되는 것이다. 이는 공적자금관리특별법 제

34) 공적자금백서 p.6.

13조 및 공적자금관리특별법시행령 제6조에서 지원대상 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 점하는 비중 등을 고려하여 금융기관의 파산 등으로 발생할 수 있는 손실을 포함하는 총비용의 최소화 방식으로 공적자금 지원여부를 결정한다.

따라서 공적자금관리특별법 제13조에서는 정부, 예금보험공사 및 한국자산관리공사는 공적자금의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금을 지원해야 한다고 규정하지만, 이에 대한 판단은 어떤 방식이 효율을 극대화하는 것인지 결정하는데 재량 여지가 인정된다. 그러나 금융감독위원회가 금융산업의 구조 개선에 관한 법률 제12조의 규정에 의하여 정부 또는 예금보험공사에 대하여 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입을 요청할 경우는 제1항의 규정에 의한 최소비용원칙의 준수를 입증하는 자료 및 당해 금융기관에 대한 자산부채 실사자료를 대통령령이 정하는 바에 따라 정부 등에 제출하도록 규정하고 있다. 문제는 금감위가 재경부에 대해서는 최소비용 원칙의 준수를 입증할 수 있는 자료나 해당 금융기관의 자산부채 실사자료를 제출할 수 있지만, 이와 달리 예금보험공사에 대해서는 입증자료나 실사자료를 제출할 것인지는 문제가 있다. 왜냐하면 금감위와 예금보험공사는 상호 대등한 기관의 지위라고 보기 어렵기 때문이다. 더구나 해당금융기관에 대한 실사자료와 비용최소화의 입증자료를 기초해서 판단할 경우에 금융기관 법인의 계속성을 유지하는 면에서 출자나 유가증권을 매입하는 방향으로 결정하는 것이 법인의 기본권에 대한 침해를 억제하는 해석이다. 물론 이러한 유가증권의 매입이나 출자는 경영정상화를 위한 약정서의 작성의무가 인정되어 당해 금융기관에게 불리하지 않는 법해석이 헌법에 합치된다. 이에 따라서 정부나 예금보험공사 및 자산관리공사가 공적자금의 지원이 최소비용의 원칙에 의하여 이루어졌음을 입증하는 자료를 작성, 보관하도록 규정한다. 최소비용의 원칙의 기준, 절차 등 세

부적인 사항을 대통령령으로 정한다.

한편, 정부 또는 예금보험공사는 다음의 사항을 감안하여 공적자금의 투입비용이 최소화되는 방식으로 공적자금을 지원해야 한다(시행령 제6조).

첫째, 공적자금을 지원받는 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 차지하는 비중을 감안할 때 당해 금융기관의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있다고 위원회가 인정하는 경우에는 그로 인하여 발생할 수 있는 국민경제적 손실

둘째, 당해 공적자금 지원방식이 공적자금 소요액에서 공적자금 예상회수액을 차감한 금액을 최소화하는 방식인지 여부

셋째, 금융감독위원회가 정부 또는 예금보험공사에 제출하는 입증자료에는 당해 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입이 최소비용원칙에 비추어 적합하다는 것과 당해 부실금융기관에 대해 가장 최근에 실시한 자산부채 실사자료를 제출해야 한다.

이상으로 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입이 너무 엄격한 입증자료를 요구하는 경우에는 그의 집행비용이 과도하거나 혹은 비경제적인 요소를 배제하는 방식으로 운영되어야 할 것이다.

(2) 손실분담의 원칙

이는 공적자금을 지원할 경우 주주는 자본감소(감자)를, 경영진은 문책, 또는 교체를, 종업원은 감원과 임금동결 등을 통해 부실에 책임이 있는 이해관계자들이 공평하게 손실을 분담해야 한다는 원칙이다. 실제로 공적자금이 지원되는 당해 금융기관의 임직원 및 대주주, 그 부실을 유발한 기업에 대해 예금보험공사 및 채권금융기관 등에서 손해배상청구소송을 제기하는 등 부실책임을 엄히 추궁하도록 한다. 공적자금관리특별법은 정부 또는 예금보험공사가 공적자금을 지원함에 있

어 지원대상 금융기관의 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실분담을 전제로 공적자금을 지원하도록 규정한다. 그러나 부실책임자가 자력이 없는 경우에 그에게 손해배상청구의 소송제기를 전제하는 공평한 손실분담을 의미하는 것이라면 적어도 소송비용과 절차적 비용을 감안한다면 비효율적일 수 있다. 이에 대해서 회계자료의 제출에 의하여 대손처리가 명확한 경우도 고려할 것이다. 또한 정부 또는 예금보험공사는 공적자금을 지원함에 있어 2회 이상 분할하여 공적자금을 지원하되, 다만, 예금대지급등 대통령령이 정하는 경우에는 예외를 인정한다(제14조 참조).

Ⅲ. 공적자금의 지원방식

1. 예금보험공사의 지원방식

예금보험공사는 공적자금을 출자, 예금대지급, 대출, 부실채권매입, 금융기관의 청산 또는 파산의 경우 예금보험공사가 부보금융기관에 대한 예금대지급의 형식으로 지원하였다.

(1) 출자방식

이는 금융기관에 대하여 국제결제은행(BIS) 기준 자기자본비율이 일정 수준에 이를 때까지 주금을 납입하고 주주의 지위를 취득하는 것이다.

대상기관이 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 점하는 비중 등을 감안하여 청산, 파산 또는 계약이전에 의한 정리방식이 금융의 안정성을 해할 우려가 있고 매각 또는 자구노력으로 경영정상화가 가능하다고 판단되는 경우에 사용된다. 정부는 1997년말 금융위기 과정에서 은행의 BIS 기준 자기자본비율이 10% 수준에 이르도록 출자방식으로 지원하였다. 은행에 대한 지원이 금융감독위원회의 지도비율인 8%보

다 높은 10% 기준으로 정해진 것은 적기시정조치의 대상이 되는 등 추가 부실화의 가능성이 있고 조속한 경영정상화를 위해서 재무건전성 유지에 충분한 지원의 필요성이 있기 때문이다.

출자방식의 지원에는 금융감독위원회가 금융기관의 부실에 책임이 있는 기존 주주에 대하여 전액 감자를 명령함으로써 경영정상화 이후 기업가치 회복에 따른 이익이 부실원인이 있는 기존 주주에게 귀속되지 않도록 한다. 제일은행, 서울은행, 조흥은행 그리고 우리금융지주에 편입된 한빛은행·평화은행·경남은행·광주은행·제주은행이 출자방식으로 지원되었고, 대한생명보험과 서울보증보험 등 일부 보험회사에도 지원되었다.

(2) 출연 - 계약이전(P&A) 등

출연은 자신의 재산을 감소시키고 타인의 재산을 증가시키게 하는 효과를 발생시키는 행위로서 예금보험공사의 출연은 주로 금융기관을 매각하거나 계약이전에 의해서 정리하는 경우 순자산부족액을 지원하는 방식을 이용하였다. 계약이전이나 매각에 의한 정리의 경우 부실 금융기관의 매각을 통해 받을 수 있는 프리미엄을 감안할 때에 청산, 파산 방식에 의한 정리보다 최소비용원칙에 부합하게 된다.

매각은 BIS 비율을 일정부분 보전하기 위한 출자이외 순자산 부족액을 지원하는 방식으로 출연이 병행하여 사용되었다. 부실금융기관을 계약이전으로 인수대상 금융기관에 대하여 부채가 자산을 초과하는 만큼 공적자금을 출연하였다.

출연에 의한 정리는 제일은행·서울은행 등 대형은행의 매각, 5개 인수은행(대동, 동화, 경기, 충청) 및 우리금융지주로 편입된 한빛·평화·광주·경남·제주은행에 사용되었다. 기타 4개 생명보험사인 국제·BYC·태양·고려를 비롯한 생명보험 및 국제화재·대한화재 등 피보험자를 구제하기 위해 보험회사의 정리에도 출연방식이 사용되었다.

(3) 예금대지급- 청산·파산

예금대지급은 예금자가 금융기관에 예치한 금액 중 일정액을 금융기관이 예금보험공사에 보험료로 납부함으로써 해당 금융기관이 예금의 지급정지, 인가취소, 해산결의, 파산선고의 사유로 예금을 지급할 수 없는 경우에 예금자의 청구에 의하여 예금보험공사가 금융기관 대신 예금지급을 의미한다.

예금대지급은 예약이전이나 매각에 의한 정리절차의 경우 지원되는 출연금보다 직접비용 소요액이 일반적으로 크기 때문에 부실금융기관의 회생이 불가능하고 동 금융기관의 폐쇄에 의한 충격이 비교적 낮은 경우에 사용되었다. 대개 신용협동조합이나 상호저축은행이 청산, 파산으로 정리되는 경우 예금대지급 방식으로 공적자금이 지원되었다.

(4) 대출

예금보험공사가 대출하는 공적자금의 지원은 부실저축은행을 계약이전 방식으로 정리하는 경우에 부실저축은행의 순자산부족액을 장기간 분할하여 지원하여 사용하였다. 이 대출은 7년 만기 일시상환방식으로 지원되었으며, 지원받은 저축은행은 대출금 수령 즉시 예금보험기금채권을 인수하여 동 채권을 예금보험공사에 담보로 제공함으로써 거둬 부실로 인한 손실을 방지하게 되었다. 대출규모는 저축은행이 인수한 예금보험기금채권에서 발생하는 이자의 현재가치가 저축은행이 청산할 경우 예금보험공사의 손실로 추정되는 금액의 90%가 되게 한다. 대출의 자금지원은 1998년 이후 일부 저축은행의 계약이전방식에 의한 정리과정에서 사용되었으며 2000년대에 저축은행에 대한 공적자금 지원규모가 큰 폭으로 증가하여 공적자금 조성한도가 부족함에 따라 예금보험기금채권 이자상당액을 매 분기별 무상지급하는 출연방식으로 대체되었다.

2. 자산관리공사의 지원방식

(1) 채권양수 및 양도계약

자산관리공사는 해당 금융기관이 부실자산의 인수를 요청하면 인수 가격 등 인수조건을 협의하여 인수계약을 체결하고, 부실채권은 채권 원인서류의 수령 및 담보물권의 이전을, 비업무용자산은 소유권이전을 한다.

이는 채권이나 자산의 양수도계약이므로 민법의 채권양도 및 양수에 관한 규정이 적용될 것이다. 따라서 금융기관과 자산관리공사 및 채무자(담보물권의 소유자 포함) 삼자간의 채권의 양도 및 양수계약에 의하여 금융기관의 부실채권의 전부 또는 일부를 양수하고, 그 담보물권의 소유권을 이전받아 부실채권을 정산하는 방법으로 인수, 정리한다(법 시행령 제4조).

한편, 인수가격 산출방식은 미래의 회수예상가능액을 적정한 이율로 할인하여 담보자산의 현재가치를 평가하는 방식이다. 또한 담보물건 또는 비업무용자산의 경우는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의해 감정평가가액을 기준으로 하여 선순위채권을 고려해서 산정한다. 평가가액의 산정이 곤란한 경우에는 인수계약체결시에 그 자산의 인수가격과 처분가격간의 차액을 사후에 정산하는 조건부로 계약할 수 있다(법 제5조).

(2) 부실채권매입

부실채권매입은 자산관리공사법이 정한 부실채권정리기금의 재원을 활용하여 부실채권을 매입하는 정산조건부 일괄매입 및 일괄확정매입 방법으로 구분할 수 있다. 부실채권의 담보물건은 한국감정원 등 감정평가업자의 평가액을 참고하였다.

정산조건부 일괄매입은 은행감독원의 자산건전성 분류기준에 따라 금융기관별로 개산지급률을 일괄적용하여 산정한 금액을 선지급하고 부실채권을 인수한 후에 개별정산 기준에 의하여 채권자별로 정산하는 방식을 말한다. 이는 부실채권정리기금 출범 초기인 1997년 11월부터 1998년 7월까지 적용되었다.

일괄확정매입은 자산관리공사가 1998년 9월말 5개 정리은행 등의 부실채권 인수 때부터 채무자별 개별정산 없이 확정매입 가격률을 적용하는 일괄확정매입 방식으로 변경하였다. 이는 매입가격을 사전 확정하여 정산에 따른 분쟁을 피하고, 명확한 회계처리, 자산가치의 하락의 추정치 반영으로 시가를 확보하는 의미가 있다.

IV. 지원기준 및 절차

1. 공적자금지원의 기준

예금보험공사는 해당 금융기관의 회생가능 여부를 기준으로 지원하였다. 누가 해당 금융기관에 대한 회생가능의 판단여부는 어떤 기준으로 정하는지가 관건이다.

먼저 금융감독위원회가 해당 금융기관의 회생가능성이 있다고 판단하면 매각 또는 경영정상화를 위한 출자 등 지원방식을 선택한다. 매각의 경우는 금융감독위원회가 부실금융기관의 인수희망자를 구한다. 그가 제시하는 매입가격 등 인수조건을 검토하여 매각비용이 청산의 직접비용보다 적으면 매각한다. 다만, 매각가격이 청산비용보다 클지라도 해당 금융기관의 퇴출시에 국민경제적 손실이 크다고 판단되면, 금감위는 공적자금관리위원회에 공적자금의 지원 요청하여 이를 인정하면 예금보험공사는 공적자금을 지원한다.

다음으로 인수자가 없거나 매각이 안되는 경우에 금융기관을 퇴출시키는 것인 원칙이다. 그러나 금감위가 퇴출에 따른 국민경제적 손

실이 크다고 판단되면 부실금융기관을 정상화하여 주식매각의 방법을 강구하되, 상기의 경우와 동일한 프로세스를 거친다.

문제는 퇴출대상 금융기관의 국민경제적 손실에 대한 평가는 금감위가 실질적 판단하고서, 그에 대한 형식적 심의를 공적자금관리위원회에게 위임하는 것은 공적자금관리위원회의 실질적 권한이 없다고 본다. 적어도 공적자금의 관리에 대해서 금감위가 주도권을 갖고서 공적자금위원회는 금감위의 자문기관의 지위에 불고한 것으로 해석될 여지가 크다. 따라서 이러한 평가와 판단은 공적자금관리위원회가 주도적으로 행사할 수 있게 법개정이 필요하다.

끝으로 해당 금융기관이 회생가능성이 없다고 판단되는 경우에는 금감위가 해당 금융기관의 영업정지의 처분을 하고, 예금보험공사는 예금대지급하는 경우에 금감위가 최종 인가취소결정을 내린다. 이는 침익적 행정처분으로서 행정쟁송의 대상이 되므로 시장원리에 따르게 할 것이다. 굳이 예금보험공사의 비용분석결과에 의해서 금융기관의 생사 여부를 결정하는 것보다는 당해 금융기관이 스스로 청산이나 파산 또는 계약이전의 형식을 선택하여 가장 비용이 적은 방식으로 결정할 것이기 때문이다. 이와 같이 금융기관의 구조조정에 있어서 금감위와 예금보험공사가 직접적이고 과도하게 간섭하는 것은 과잉금지원칙 내지는 비례원칙에 위반할 수 있고, 또한 시장원리를 부정하는 관치금융의 잔재로서 퇴출에 따른 불필요한 집행비용을 지불하는 것이 될 것이다.

2. 예금보험공사의 공적자금 추가지원

(1) 사 유

예금자보호법에서 정하는 한도로 예금대지급, 경영정상화를 위한 출자, 부보금융기관의 계약이전 등에 따른 출연 및 자산매입 등 방법으로 2002년 이전에 보험사고가 발생하거나 부실금융기관으로 결정, 인

정된 경우에만 지원한다. 부연하면, 법적 근거는 예금자보호법 2002.12.26 개정으로 부칙 제4조(상환기금의 재원 등에 관한 적용례)에 의거하여 첫째로 2002년 12월 31일 이전에 보험사고가 발생한 경우, 둘째로 2002년 12월 31일 이전에 금융감독위원회 또는 위원회가 부실금융기관으로 결정 또는 인정한 경우로 기산시점을 한정하고 있다.

1997년 11월부터 2006년 6월까지 채권발행자금 81조6,376억원, 회수자금 24조9,09억원, 공공자금 8,004억원, 기타자금 3조1,932억원을 지원하였다. 지원방식은 출자에 50조7,937억원, 출연·예금대지급에 48조8,610억원, 자산매입 등에 10조9,573억원을 투입하였다.

2007년 6월 현재 예금보험공사의 부보증금융기관은 총 262개³⁵⁾로서 업종별로 은행, 증권, 보험, 종금, 저축은행으로 예금자보호를 하고 있다. 신용협동조합은 2004.1부터 예금자보호법의 개정으로 부보증금융기관에서 제외되었다.

〈표3-2〉 예금보험공사의 공적자금의 지원현황(1997.11-2007.6)

(단위 : 억원)

지원방식	출 자	출연, 대지급	자산매입등	계
채권발행	422,232	352,315	41,829	816,376
회수자금	77,399	105,502	66,907	249,809
공공자금	8,004	-	-	8,004
기타자금	302	30,792	837	31,932
합 계	507,937	488,610	109,573	1,106,120

출처: 공적자금백서(2007.8), p.51.

주: 공공자금은 ADB, IBRD차관을 회수자금.기타자금은 예금보험료수입 조달재원으로 조성된 자금.

35) 신용협동조합은 예금자보호법 2002.12.26개정으로 2004.1.11부터 부보증금융기관에서 제외 되었다. 다만, 2006.1.1-2017.12.31까지 공적자금상환을 위하여 예금보험기금채권상환기금에 특별기여금을 납부하도록 하였다.

〈표3-3〉 예금보험공사의 부보증기관 현황(2007.6 기준)

구 분	국 내	외 국 계	계
은 행	17	36	52
증 권	38	15	53
보 험	29	14	43
종합금융	2	-	2
저축은행	111	-	111
합 계	197	65	262

(2) 추가지원의 이유 및 내역

첫째, 예금보험공사가 1999년말 뉴브리지캐피탈과 제일은행 매각을 위해서 체결한 매각계약서(Acquisition Agreement)에 의하면 은행 매각 일 이전 영업행위를 이유로 제기된 소송 중 2004년 1.20 이전까지 예보에 통보한 건에 대해 소송종료까지 손실보전과 관련하여 니쇼이와이 신용장대금 청구소송³⁶⁾ 사후지원 44억을 출연했다.

둘째, 예보는 2000년 11.21 4개 부실 종합금융사(영남,중앙,한국,한스)의 자산과 부채를 계약이전 받은 우리종금에 지원할 자금규모 3조2,343 억원으로 결정하여 2000년과 2001년에 총 2조4,912억원을 출자하였다. 예보는 2005년 8. 한국종금의 파산배당금 222억원을 수령하여 우리은행에 출연하고, 미지급금 정산금 2,570억원을 출연함으로써 지원을 완료하였다.

36) 제일은행이 발행한 회전신용장을 담보로 (주) 대우 홍콩 현지법인이 니쇼이와이 유럽으로부터 1.5억달러를 대출받은 사건과 관련하여 제일은행이 니쇼이와이 본사, (주)대우, 그 임직원 등을 상대로 제기한 손배소송에서 제일은행은 대우 및 임직원에 대해 승소하고, 니쇼이와이 본사 등에 대해서는 패소함에 따라 예금보험공사는 2005.11.25 제일은행 매각시 사후손실보전약정에 따른 손실금 1,092억원을 보전하였다.

셋째, 예금보험공사가 한국투자증권(주), 대한투자증권(주), 현대투자증권(주)에 대한 추가지원은 아래의 표와 같다.

〈표3-4〉 예금보험공사의 추가지원 내역 (단위 : 억원)

지원방식	매각이전		매각당시	매각이후		합 계
	한투	43,000		8,649	-	
출 자	한투	43,000	8,649	-	-	51,649
	대투	25,000	4,003	-	-	29,003
	현대		19,116		-	19,116
출 연	한투	-	500	75	192	767
	대투		500	119	10	629
	현대		1,000	759	302	2,061
매 입	한투	-	4,831			4,831
	대투		6,540	-	-	6,540
	현대		2,966	2,764	1,945	7,675
합 계	68,000		49,005	3,836	2,445	123,386

출처: 공적자금백서(2007.8), pp.55-57 재구성.

예보는 한국투자증권에 관하여 2006.6 이전 소송으로 인한 손실보전 및 신탁형증권저축계정상환재원 부족액 보전을 위하여 75억원, 그 후에 소송에 따른 손실보전 192억원을 추가 출연하여 매각후 총 267억을 추가출연하였다. 또 대한투자증권에 대해서는 2006.6 이전 소송의 손실보전, 사후정산에 의한 출자금 부족분, 상환재원 부족액 보전을 위하여 119억원, 그 후 손실보전을 위하여 10억원 추가하여 총 129억원을 지원했다. 그리고 현대투자증권의 매각과 관련하여 손실보전과 기업가치 제고를 위하여 총 1,061억원을 추가 출연했다. 특히 2000년 보유자산 유동화 과정에서 발행한 CBO 후순위채권 손실을 2008년까지 보전하기로 하고, 현재 총 4,704억원을 매입했다.

넷째, 솔로몬 등 15개 상호저축은행에 대해서 대출, 출연으로 공적자금을 지원했다. 대출은 예보와 저축은행 간에 차용계약을 하여 무이자 대출하여 그 재원으로 예보기금채권을 매입하여 약정기간동안 매분기 국민주택채권(1종)의 수익률을 적용한 이자지급 방식이다.

그러나 약정계약후 금리하락에 따른 분기별 지원액이 예상보다 감소하자 2002.7.4 솔로몬 등 8개 저축은행이 예보에 감소분의 보전청구 소송을 제기했다.³⁷⁾

다섯째, 2002년 보험사고 발생으로 보험금을 지급한 협동조합의 예금자 중 부실관련, 차명예금 등을 사유로 지급이 보류된 보험금의 경우 15억을 지원하였으나, 보증채무로 인해서 지급이 보류된 보험금에 예금자의 상계요청에 따라 10억원이 환입되었다.³⁸⁾

3. 자산관리공사의 공적자금 추가지원

자산관리공사는 1997.11.24 부실채권정리기금을 설치한 후 2007.6말 국가보증부채권발행으로 조성한 자금 20조5,000억원, 회수자금 17조 1,554억원, 기타자금 1조734억원 등 총 38조7,288억원을 투입하여 금융기관 부실채권 105조6,010억원을 매입하였다.

첫째, 은행권 부실채권이 61조9,644억원으로 전체의 55%이다. 은행보유의 부실채권을 조속히 처리해서 은행의 건전성을 제고하는데 기여했다.

둘째, 투신운용사가 22조4,888억원으로 21%, 보험사가 7조3,584억원으로 7%, 종금사가 3조5,154억원 3%이다.

자산관리공사의 부실채권정리기금의 신규인수업무가 2002.11.22로 종료되었다. 이는 1997.8.22 개정된 「금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률」 부칙 제2조에 의하여 ‘부실채권정

37) 2심법원의 금리의 급격한 하락에 따른 사정변경을 이유로 2005.6.29 강제조정결정에 의하여 15개 전체 저축은행에 대하여 172억원 추가지원을 결정했다.

38) 공적자금백서(2007.8), p.58.

리기금의 재원조성은 금융기관부실채권의 정리를 위하여 이미 발행한 채권의 상환을 위한 경우에 한하여 200.11.22일까지 할 수 있다'고 규정하여 '부실채권 및 자구계획대상자산의 인수는 2002.11.22까지 할 수 있다'고 정했다.

〈표3-5〉 금융권별 부실채권 매입(1997.11-2007.6)

매입현황	채권액(A)	매입액(B)	매입률(B/A)
은행	619,644	245,581	39.6
중금사	35,154	12,617	35.9
보험사	73,584	18,127	24.6
저축은행	5,562	2,091	37.6
투신사	224,888	83,903	37.3
캐피탈	26,402	96	0.4
해외금융	51,533	21,274	41.3
정리금융	17,721	2,823	15.9
증권사등	1,522	776	51.0
합계	1,056,010	387,288	36.7

자료: 공적자금백서(2007.8), p.60.

주: 채권액과 매입액은 이중계상 방지하고자 정리금융공사로부터 매입금액은 제외

V. 공적자금관리조직

1. 조직과 구성

공적자금관리위원회는 2001년 2월 공적자금관리특별법에 의하여 재정경제부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원회 위원장의 정부위원 3인, 대통령이 위촉하는 2인(경제학자), 대법원장의 추천으로 대통령이 위촉하는 1인(법률가), 국회의장이 추천하여 대통령이 위촉하는 2인의 민간위원 5인으로 구성된다. 공적자금관리위원회는 자산매각에 대하여 전문가로 구성된 매각심사소위원회를 두어서 매각의 적정성 등에

대한 심사결과를 보고하도록 한다. 이는 합의제 행정기관으로서 독립성 및 전문성을 어떻게 담보할 수 있는지 문제이다.

2. 위원회의 업무와 권한

위원회는 공적자금의 지원, 회수 및 사후관리에 관한 정책과 제도 등 공적자금의 운용에 관하여 전반적인 사항을 심의, 조정한다(공적자금관리특별법 제3조 제2항).

- ① 공적자금의 사용, 회수후 재사용등 운용에 관한 총괄 기획에 관한 사항
- ② 공적자금지원대상 금융기관의 선정원칙에 관한 사항
- ③ 공적자금지원대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금 지원의 원칙에 관한 사항
- ④ 공적자금의 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항
- ⑤ 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙 및 사후관리체제에 관한 사항
- ⑥ 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항
- ⑦ 정부, 예금보험공사, 자산관리공사가 보유하는 주식 등 자산의 매각 등 공적자금의 회수에 관한 사항
- ⑧ 공적자금과 관련된 법령 또는 규정의 제정, 개정에 관한 사항
- ⑨ 기타 공적자금의 사용 또는 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

공적자금의 운용주체는 재정경제부장관이지만, 공적자금관리위원회는 공적자금의 관리 및 운용에 대한 심의와 모니터링의 역할을 부여한다. 그러나 재정경제부장관이 공적자금관리위원회의 위원장을 맡기

때문에 동 위원회의 공적자금 운용 및 감독에 대한 권한을 행사하는데 한계가 있다. 왜냐하면 공적자금관리위원회의 권한행사에 대한 재정경제부장관이나 금융감독위원회의 영향력에 포섭될 수밖에 없다.

더구나 재정경제부장관이 예금보험공사나 자산관리공사의 공적자금의 지원 및 회수에 관한 제반 업무에 대한 감독권을 가질 뿐만 아니라 공적자금관리위원회가 재정경제부장관의 공적자금의 운용 및 관리에 대한 올바른 견제를 위해서 필요한 조사기구가 없다는 점이다. 따라서 공적자금관리위원회는 행정부의 산하 조직으로 둘 경우에 옴부즈맨 형태의 독립위원회로 혹은 국회로 이관한다면 상임위원회로 구성되는 것이 조직간의 영향비용을 줄이는 방안이다. 그러나 후자의 공적자금관리위원회를 국회의 독립된 상임위원회로 이전하는 방안이 행정부의 방대한 재정행위에 대한 통제를 강화해야 하는 헌법의 재정의 결주의의 요청에도 부합하고 동시에 권력분리의 원칙에도 타당하다. 다만, 문제는 국회가 공적자금의 운용 및 관리에 관련하여 여야 사이의 정치적 정쟁의 대상이 되지 않도록 민간전문가들의 참여와 역량을 최대한 활용함이 전제된다.

제 4 장 공적자금 회수의 법적 문제점

I. 공적자금 회수의 의의

공적자금 투입에 따른 구조조정의 성과를 극대화하고 공적자금 조성에 따른 국민부담을 최소화하기 위해 정부등은 공적자금의 신속한 회수 및 회수극대화를 위해서 공적자금 지원방식에 따라 회수도 결정된다.

1. 기본원칙

2001년말 정부와 국회는 공적자금의 조성·운용·관리의 투명성과 객관성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하고자 공적자금관리특별법을 제정하였다. 이 법 의해서 2001년 공적자금관리위원회가 설치되어 공적자금이 투입된 금융기관과 경영정상화이행약정을 체결하고 경영성과를 점검함으로써 공적자금의 관리에 역점을 두고 있다. 2002년부터 정부는 공적자금의 상환을 위해서 공적자금상환기금(정부), 예보채상환기금(예금보험공사), 부실채권정리기금(자산관리공사)이 부담하기로 하는 공적자금 채무를 상환하고 있다.

정부가 금융구조조정을 진행하는 과정에서 방대한 공적자금을 투입하였는데, 그 공적자금투입의 적정성과 효율성 및 투명성에 대한 비판과 논의는 정치권을 비롯하여 학계와 시민사회 안에서 지속적으로 제기되어 왔다. 원론적으로 외환위기 직후에 공적자금의 투입이 금융시장과 국민경제의 불안 제거에는 다소간 기여했다는 점은 동의하고 있다.³⁹⁾ 보다 근본적인 문제는 공적자금의 투입에 따른 회수규모와 회수율을 제고하기 위해서는 공적자금의 투명성과 효율성이 전제되어야 한다.

39) 그에 대한 논의는 학계에서도 대다수 동의하고 있다. 고성수, “공적자금 지원의 성과와 향후 과제”, □□금융연구□□(제15권 별책), 한국금융연구원, 2002, p.47.

2. 예금보험공사의 공적자금회수

첫째, 예금보험공사의 출자방식으로 지원된 공적자금은 출자로 인해 취득한 공적자금투입 금융기관의 보유지분을 매각함으로써 회수하게 된다.

둘째, 출연, 예금대지급으로 지원된 공적자금은 예금보험공사가 해당 금융기관의 파산절차에 참여하여 파산배당금을 수령해 공적자금을 회수한다.

셋째, 부실금융기관으로부터 자산매입방식의 공적자금지원은 자산매각으로 회수하게 된다.

3. 자산관리공사의 공적자금회수

자산관리공사의 공적자금 회수는 금융기관으로부터 매입한 부실채권을 일반채권, 특별채권, 대우채권 및 워크아웃채권으로 구분하여 관리매각한다.

첫째, 일반채권으로서 담보부채권은 채무조정을 통한 변제유도, 강제집행 등 방법으로 정리한다.

둘째, 특별채권인 미인가채권은 회사정리상황을 조사하여 회사정리절차 진행에 따른 매각계획을 수립하여 관리하고, 또한 인가채권은 환매권의 유무에 따라 각기 ABS 발행 및 인가계획상환에 따른 회수와 국제입찰방식에 의한 정리원칙으로 한다.

셋째, 대우채권은 업체별로 회사의 자산가치 및 특성에 따라 회사분할, 기업구조정투자회사(CRV), 청산, 출자전환주식을 대상으로 한 기업인수 및 합병 등 방법으로 정리한다.

특히 2001년까지 공적자금을 2차례에 걸쳐 조성, 지원하고 관리제도를 정비하여 2002년부터 공적자금 지원금융기관을 민영화하여 공적자

금의 회수에 진력하는 한편, 회수불능의 손실분에 대하여 상환대책을 병행하여 회수와 상환이 공적자금의 운용에 중심이 되었다.

II. 공적자금의 회수방안

공적자금이 투입된 금융기관들이 수익성과 건전성이 회복되어 매각 조건이 조선됨에 따라 2002년부터 은행을 중심으로 민영화계획을 수립하였다. 특히, 공적자금의 회수방법은 지원방식과 관련하여 결정되었다.

1. 출자지원의 회수

공적자금이 출자방식으로 지원된 경우에 지원받는 금융기관의 보유 주식의 지분을 매각함으로써 회수가 이루어졌다. 이는 정부 보유지분을 매각하여 금융기관을 민영화함으로써 소유와 경영의 분리에 입각하여 금융기관의 경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 주식지분의 매각은 주식시장의 변동성에 의해서 영향을 받기 때문에 주식시황이 중요한 변수가 된다.

2. 출연·예금대지급 지원의 회수

출연이나 예금대지급 방식의 공적자금의 지원은 부실금융기관을 계약이전하거나 청산, 파산시키는 과정에서 해당 금융기관의 손실을 보전하거나 예금자의 예금을 대지급했던 경우에 회수방법은 해당 금융기관의 파산절차에 참여하여 파산배당의 형식이다. 예금보험공사는 해당 금융기관의 파산재단관리에 직접 참여하고 파산배당으로 회수하지만, 출연과 예금대지급의 지원에 의한 공적자금은 기존 부실채권에 이해 발생한 손실을 보전하는 것으로 대부분 회수가 어렵다.

3. 자산매입 및 대출금지원의 회수

부실금융기관에서 자산을 매입하는 방식의 지원은 그 자산을 매각해야만 회수가 가능하다. 예금보험공사는 예금자보호법에 의해서 정리금융공사⁴⁰⁾를 설립하여 자산매각업무를 집행하였다. 특히 예금보험공사의 자산매입은 대부분 장부가격으로 매입(시장가격이 아님)하여 부실채권매입과 달리 100% 회수는 불가능하다는 한계가 있다.

4. 부실채권매입의 회수

자산관리공사가 부실채권 매입에 의한 다양한 방법으로 매각하여 회수율을 제고한다. 부실채권을 효율적으로 정리하기 위해서 일반채권, 특별채권, 대우채권 및 워크아웃채권으로 구분하여 관리, 매각하고 있다.

일반채권인 담보부채권은 경매·공매, 자산유동화증권⁴¹⁾(ABS)발행, 국제입찰방식으로 정리하고, 무담보채권은 채무조정에 의한 변제유도나 강제집행으로 정리한다. 미인가 특별채권은 회사정리절차의 상황에 따라서 매각계획으로 관리하고, 인가채권은 환매권 유무에 따라 각기 ABS 발행 및 인가계획 상황에 따른 회수와 국제입찰에 의해 정리한다. 대우채권과 구조조정채권은 기업별로 회사자산가치 및 특성에 따른 회사분할, 기업구조조정투자회사⁴²⁾(CRV), 청산 및 인수합병으로 정리한다. 물론 채권이나 주식의 매각에 의한 공적자금의 회수

40) 정리금융공사는 재정경제부장관의 승인을 얻어 부실금융기관의 영업 또는 계약을 양수 및 정리업무를 집행하기 위해서 설립된 금융기관이다(예금자보호법 제36조의 2).

41) Asset-backed Securities: 대출채권, 부동산, 외상매출채권 등 보유하는 자산을 담보로 증권을 발행하여 자산처분 전에 투자자로부터 자금을 조달하는 금융기법이다.

42) Corporate Restructuring Vehicle은 대출금 출자전환에 의해서 보유한 주식을 전문적으로 관리 및 매입하는 기관을 말한다.

는 경제조건이나 경기변화에 직접적으로 영향을 받기 때문에 자본시장이나 부동산의 경제적 변화에 대한 분석도 중요하다.

Ⅲ. 공적자금의 회수현황

1. 의 의

2007년 6월까지 지원된 공적자금 168조 3,324억원 중 총 88조 1,400억원을 회수하여 52.4%의 회수율을 보이고 있다. 그 내용은 예금보험공사가 38조 3,633억원, 자산관리공사가 41조 2,078억원, 정부 등이 8조 5,689억원을 회수하였다.⁴³⁾

〈표4-1〉 공적자금 회수실적(1997.11-2007.6) (단위 : 억원)

구 분	회 수 방 법						소 계
	예금보험 공 사	출자금회수		파산배당등		자산매각등	
154,915		169,605		59,113			
자산관리 공 사	국제입찰	ABS	CRV/CRC	경매매각	대우채	환매/해제	412,078
	16,026	50,723	24,588	124,677	93,045	103,010	
정부 등	출자금회수		후순위채권회수				85,689
	19,682		66,007				
합 계							881,400

2. 예금보험공사의 회수실적

(1) 회수현황

예금보험공사는 22007.6까지 공적자금의 회수실적을 보면, 출자금회수는 154,915억원, 파산배당의 회수는 165,132억원, 자산매각의 회수는

43) 공적자금백서(2007.8), p.75.

57,029억원, 기타 회수는 6,557억원이다. 그 상세한 내역을 은행, 종금, 보험, 증권, 상호적축은행, 신협으로 구분하여 회수실적은 아래의 표와 같다.

〈표4-2〉 예금보험공사의 공적자금회수실적(1997.11-2007.6)

(단위 : 억원)

구 분	출자금회수	파산배당	자산매각	기타회수	계
은행	128,970	16,853	47,554	562	193,939
종금	704	67,511	-	58	68,273
보험	13,962	3,685	1,894	859	20,400
증권	11,279	65	7,581	2,674	21,598
상호	-	44,575	-	2,399	46,974
신협	-	32,444	-	4	32,448
합계	154,915	165,1322	57,029	6,557	383,633

출처: 공적자금백서(2007.8), p.77.

주: 기타회수는 대출금회수, 출연금정산, 예금대지급금 환입액, 손배소 회수액 등

(2) 출자금회수

이는 주식매각실적, 파산배당, 자산매각, 기타 회수로 구분된다.

① 주식매각

예금보험공사는 조흥은행 매각대금의 일부로 수령한 신한금융지주 상환우선주 1차 상환분 931만주를 2006.8. 신한금융지주로부터 상환받아 1,685억원을 회수하였다. 신한금융지주 상환전환우선주 잔여분 2200만주(5.86%)를 보통주로 전환하여 2007.2 블록세일 방식으로 1900만주(5.10%)를 주당 57,500원에 매각하여 11,148억원을 회수하였다.

그런데 조흥은행에 대한 공적자금의 회수액 3조 5,904억원으로 지원액 2.7조원보다 높았다. 이는 예보가 주식시장의 상황, 주가흐름을 분석하여 시간외 대량매매방식에 의해 전일 종가 57,500원 대비 할인없이 매각하였다.

〈표4-3〉 조흥은행의 공적자금 지원 및 회수 내역 (단위 : 억원)

구 분	금 액	내 역	비 고
지 원 액	27,179	출 자	1999.2-9
회 수 액	9,000 3,682 10,389 1,685 11,148 35,904	회 수 금 면책금액후 추가 보통주매각금 상환우선주1차분 보통주매각대금	
추가회수	상환우선주 6,740억원 (2007-2010상환예정)		

② 파산배당

예보는 퇴출금융기관의 잔여재산으로 구성된 파산재단의 자산을 처분하여 회수하여 배당금을 수령하는 방식으로 지원금을 회수한다. 1997.11월부터 2007.6월까지 441개 파산재단으로부터 총 16조 5,132억 원을 회수하였다.

〈표4-4〉 금융권별 파산배당금 회수 (단위 : 억원)

금 용 권	누 계	비 고
은 행	16,853	
종 금	67,511	
보 험	3,685	

제 4 장 공적자금 회수의 법적 문제점

금 용 권	누 계	비 고
증 권	65	
저축은행	44,575	
신 협	32,444	
합 계	165,132	100%

자료: 공적자금백서(2007.8), p.84.

세부적인 회수실적을 보면, 첫째로 경기은행 등 5개 파산은행의 출연금에 대하여 파산채권을 신고하여 2007.6까지 1조6,853억원을 회수했다. 둘째는 전체 22개 종금사 중, 18사는 정리금융공사(이전 한아름종금)에서 예금대지급을 통해 정리하여 파산배당을 실시한다. 파산재단에서 정리금융공사로 파산배당금을 지급하면 이를 예보에 상환하여 회수한다. 2007.6까지 18개 종금사로부터 15조286억원의 배당금을 수령하여 6조2,298억원을 상환하였다. 셋째, 10개 보험사가 총 3,685억원, 한국산업증권 등 4개 파산증권사에서 65억원을 회수했다. 넷째, 파산저축은행 중 67개는 한아름종금과 같이 정리되어 총 3조7,475억원을 배당받아 예금보험공사에 3조5,859억원의 공적자금을 상환했다. 다섯째, 부실신협 325개에 대해 파산 후 예금대지급을 실시하고 3조2,444억원을 회수했다.

③ 자산매각

예보는 직접 또는 정리금융공사에 의해서 매입한 자산을 매각했다. 부실채권은 M&A방식에 의한 지분매각, 매도자와 투자자가 합작하여 특수회사(joint venture special purpose company) 설립에 의한 매각, ABS 발행에 의한 매각, 직접 매각 등 다양한 방법으로 총 5조7,029억원을 회수했다.

첫째, 정리금융공사는 주식을 비시장 또는 시장별로, 회사채, 전환사채, 매각제한 주식 등 자산의 유형과 특성별로 5조2,946억원을 회수했다.

〈표4-5〉 정리금융공사의 자산매각실적(1997.11-2007.6) (단위 : 억원)

대상자산	매각방법	매입액	매각액	매수자
일은증권(주식)	M&A	1,218	1,195	리젠트그룹
기아차(주식)	장외매각	1,080	1,158	OGF Ltd.
하이닉스(주식)	B/Sale,GDR	638	890	해외투자자
담배공사(주식)	자사주매입	2,397	1,681	담배인삼공사
대우건설(주식)	M&A	311	1,566	금호컨소시엄
동성(주식)	M&A	-	22	신영, 대농
대출채권	J.V.SPC	1,626	2,044	Lone Star
	국제입찰	4,062	2,690	L/S, M/L
	진로채권(국입)	141	104	Mor/Stanley
	ABS발행	935	572	국내투자자
	NPL채권	135	49	밀양저축은행
부동산	공매위탁	3,950	3,700	국내투자자
외화채권	해외위탁	388	429	해외투자자
대출채권/유가증권	원리금/시장매각	24,250	36,846	-
합계		41,131	52,946	

자료: 공적자금백서(2007.8), p.86.

주: 배당금 102억원 포함, 매각대금 중 예보로 3,624억원 상환

3. 자산관리공사의 회수실적

자산관리공사는 1997.11~2007.6까지 부실채권 105조6,010억원을 38조7,288억원에 매입하여 그 중 부실채권 76조1,067억원을 정리하여 41조2,078억원을 아래와 같이 회수했다.

〈표4-6〉 자산관리공사의 공적자금회수실적(1997.11-2007.6) (단위 : 억원)

구 분		채권액(A)	매입액(B)	매각액(C)	차액(C-B)	A/B
매 각	국제입찰	60,828	12,994	16,026	3,032	
	ABS	87,303	46,398	50,732	4,334	
	AMC	25,600	6,535	9,171	2,636	
	CRC	21,858	4,003	7,850	3,847	
	CRV	19,009	5,156	7,567	2,411	
	채권매각	34,470	7,990	13,109	5,119	
	경매등	85,834	28,467	35,219	6,752	
	직접회수	154,842	47,316	71,030	23,714	
	워크회수	7,380	3,736	5,319	1,583	
	변제계획	67,455	40,587	93,045	52,458	
환매,해제		196,488	103,010	103,010	-	
합 계		761,067	306,192	412,078	105,886	

자료: 공적자금백서(2007.8), p.89.

주1: 채권액은 원리금기준(회수완료기준),

2. 일괄매각(입찰,ABS,AMC,CRC)에 의한 매각대금회수에 이자채권 및 가지급채권 포함.
3. 출자전환 등 유가증권회수 제외

4. 정부등의 회수실적

정부는 1997.11~2007.6까지 출자금 회수가 1조9,682억원과 후순위채권 회수 6조6,007억원 등 총 8조5,689억원을 회수했다. 우선 출자금은 1999년 및 2000년에 제일은행과 서울은행 감자과정에서 474억원을 회수하고, 2001~2007간 출자한 은행지분의 배당금으로 6,199억원을 수령했다. 공적자금의 출자로 취득한 기업은행 주식 1조원, 수출입은행

주식 2,000억원을 산업은행 8,000억원과 한국투신증권 4,000억원에 다시 현물출자한 것은 공공자금을 투입한 것으로써 회수실적에 포함시키고 있다.⁴⁴⁾

후순위채권은 은행권의 BIS 비율 제고를 위해서 1997 말부터 1999년까지 4차례에 걸쳐서 15개 은행에 대해서 공공자금관리기금으로 총 6조3,347억원의 후순위채권을 인수했고, 후순위채권의 회수액은 가산금리를 포함하여 총 6조6,007억원이다. 또한 정부의 출자지분에 대한 배당금으로 총 2,455억원을 회수했다.⁴⁵⁾

44) 공적자금백서(2007.8), p.99 참조.

45) 기업은행 1,191억원, 산업은행 1,166억원, 수출입은행 98억원이다.

제 5 장 공적자금상환 및 사후관리의 문제점

I. 공적자금상환의 의의

1. 상환의 의의

공적자금상환⁴⁶⁾과 관련하여 「공적자금상환대책」에 따라 처리하고 있다.

첫째, 2002년말 현재 공적자금 부채 약 97조원 중 28조원은 회수자금으로 상환하고, 잔액 69조원은 25년 이내에 상환하는데 20조원은 금융기관으로부터 특별기여금을 징수하여 충당하고 나머지 49조원은 국채를 발행한 후 일반회계에서 매년 2조원(현재가치 기준)씩 출연, 상환하도록 한다. 이와 별개로 원칙적으로 세계잉여금의 30% 이상을 공적자금상환에 사용하게 한다.

둘째, 공적자금상환기금의 구조는 예금보험기금상환기금이 총 82조4천억원(2002년말 기준)으로 이중에서 16조7천억원은 회수자금으로 상환하고, 20조원은 금융기관 특별기여금으로, 나머지 45조7천억원은 재정으로부터 출연받아서 상환하게 되었다.

셋째, 부실채권정리기금은 총 부채 14조8천억원 중 11조5천억원은 회수자금으로 상환하고 나머지 3조 3천억원만 재정으로부터 출연받아 상환하기로 하였다. 재정에서는 예금보험기금상환기금과 부실채권정리기금에 출연하기 위하여 별도 공적자금상환기금을 설치하고 동 기금은 공공자금관리기금으로부터 국채발행자금을 예탁받아 2006년까지 만기 도래하는 공적자금 49조원을 상환해야 된다. 매년 일반회계로부터 출연금 현재가치 2조원과 통신사업특별회계의 우체국예금 및 우체국보험으로부터 출연금(예금평잔 등 0.1%) 등으로 재원을 조달하여 25

46) 공적자금의 상환은 예금보험공사와 자산관리공사가 공적자금을 지원한 후에 부실금융기관이나 부실기업으로부터 자산이나 주식 및 채권 등을 매각하여 자금을 회수한 후에도 공적자금의 부채는 공적자금관리위원회에 상환하는 것이다.

년 이내에 공공자금관리기금으로부터 예탁받은 국채원리금을 상환할 계획이다.

이로써 공적자금상환대책은 2003년부터 시행하여 2007년 6월말 현재까지 만기도래한 예금보험공사와 자산관리공사의 공적자금 79조9천억원(차환발행 포함)을 상환하였다. 2003년부터 2006년 12월말까지 국채발행을 통해 예금보험기금채권상환기금에 45조7천억원, 부실채권정리기금에 3조3천억원을 출연하였다.

〈표5-1〉 각 기금의 채원조달실적 (단위 : 억원)

내역 / 연도		2003	2004	2005	2006	2007.06
정부 (상환기금)	일반회계	21,000	2,500	13,000	30,000	-
	공공기금	-	-	-	-	30,000
	우편예금	-	418	435	442	436
	국채발행	144,005	150,228	129,735	165,905	-
	보유자금	-	2,561	6,658	-	281
	운용수익	556	154	424	142	88
예보상환기금	정부출연금	126,890	140,603	131,669	123,902	-
	특별기여금	6,247	6,570	6,628	7,133	2,762
	회수자금	64,699	55,156	52,498	32,414	29,175
	채권발행	-	65,000	74,400	28,705	-
	보유자금	33,684	46,101	52,564	53,384	22,455
	운용수익	2,538	2,436	3,646	1,546	609
자신공사정리기금	정부출연금	35,057	-	-	-	-
	회수자금	26,155	17,865	21,419	50,164	4,882
	차환채권발행	40,000	-	-	-	-
	보유자금	43,364	21,955	25,103	45,789	88,397
	운용수익	5,892	3,265	2,113	11,439	1,654

출처: 공적자금관리위원회, 공적자금백서, 2007.8

정부는 2001년 3월말까지 총 134.7조원의 공적자금을 조성하였다. 이는 국회의 승인을 거쳐 조성한 기금채권 104조원 83.8조원과 동 자금의 회수분 27.2조원, 국유재산, 공공자금관리기금 등 23.7조원의 공공자금을 이용한 것이다. 금융구조조정을 위해서 1998년 4월 64조원의 공적자금 조성을 시초로 총 90조원 이상의 공적자금을 조성하여 제1차 금융구조조정을 집행하였다.

2. 법적 근거와 상환규모

2002년 정부는 외환위기에 따른 공적자금의 채무를 상환하기 위해서 공적자금상환기금법을 제정하였다. 즉, 이 법은 「예금자보호법」에 의한 예금보험공사와 「금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률」에 의한 한국자산관리공사가 금융구조조정을 위하여 부담한 채무의 원활한 상환을 위한 공적자금상환기금의 설치 및 그 운용·관리 등에 관하여 필요한 사항을 규정한다(법 제1조). 국회의 의결에 의하여 2003.1.1부터 공적자금상환대책을 시행하고 있다. 첫째는 예금자보호공사의 “예금보험기금채권상환기금” 및 한국자산관리공사의 “부실채권정리기금”의 부담으로 상환해야 하는 채권 중 대통령령으로 정한 채권의 원리금이고, 둘째는 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금이 재정융자특별회계로부터 지원받은 융자금을 이른다(법 제2조). 부연하면, “대통령령으로 정한 채권”이라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 채권⁴⁷⁾으로서 재정경제부장관이 기획예산처장관과

47) 공적자금상환법시행령 제2조에서 정하는 (1) 금융기관부실자산등의효율적처리및 한국자산관리공사의설립에관한법률에 의한 부실채권정리기금(이하 “부실채권정리기금”이라 한다)의 부담으로 상환하여야 하는 채권중 액면가액 기준으로 3조3천억 원 범위내의 채권. (2) 예금자보호법에 의한 예금보험기금채권상환기금(이하 “예금보험기금채권상환기금”이라 한다)의 부담으로 상환하여야 하는 채권중 액면가액 기준으로 49조원에서 제1호의 규정에 의한 채권의 액면가액을 차감한 금액 범위내의 채권을 말한다.

협의를 거쳐 결정하여 고시하는 채권을 말한다.

따라서 2002년말 공적자금의 채무원금은 97조원으로써 총 159조원 투입원금 중에서 7조원이 이미 상환되었다. 회수자금으로 투입한 33조원과 정부예산 등으로 투입한 공공자금 22조원 총 62조원은 상환할 의무는 없어서 상환할 공적자금채무에서 제외하면 97조원이 상환할 금액이 된다. 이 중에서 상환이 가능한 것으로 판단되는 28조원을 제외한 잔액 69조원 중 20조원은 금융기관이, 나머지 49조원은 정부가 상환부담하는 것이 주된 내용이다. 금융기관 부담분인 20조원은 부보증기관이 매년 특별기여금(예금평잔의 0.1%)을 납부하여 충당하고⁴⁸⁾, 나머지 정부 부담분 49조원은 재정에서 매년 2조원(현재가치 기준)을 출연하여 상환하도록 한다.⁴⁹⁾

〈표5-2〉 공적자금 상환계획 (단위 : 조원)

공적자금 채무	97조원	상환계획	97조원
보증채권	95	회수(예상)자금	28
차관자금	2	특별기여금	20
		정부재정부담	49

II. 상환기금의 재원 및 종료시점

정부는 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금채무의 원활한 상환을 위하여 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금에

48) 예금자보호법 제30조의3 ① 부보증기관은 매년 예금등의 잔액(보험사업자의 경우에는 보험업법 제98조의 규정에 의한 책임준비금을 감안하여 대통령령이 정하는 금액)에 3/1000을 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액(당해 금액이 10만원보다 적은 경우에는 10만원)을 연간 특별기여금으로 공사에 납부하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 특별기여금의 납부에 관하여 필요한 사항은 제30조제2항내지5항의 규정을 준용한다.

49) 공적자금상환법 제5조에서 이와 별도로 원칙적으로 세계잉여금의 30%이상을 공적자금 상환에 사용하도록 하고 있다.

자금을 출연하는 등의 사업을 수행하는 공적자금상환기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치하고, 그 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다(법 제3조 제1항). ㉠ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금(이하 “공공자금관리기금”이라 한다)으로부터의 예수금. ㉡ 국가재정법 제90조의 규정에 의한 세계잉여금⁵⁰⁾ ㉢ 제6조의 규정에 의한 정부의 회계로부터의 출연금 ㉣ 기금의 결산상 잉여금 ㉤ 기업예산회계법에 의한 통신사업특별회계로부터의 출연금 ㉥ 우체국보험특별회계법에 의한 우체국보험특별회계로부터의 출연금. ㉦ 제9조의 규정에 의한 일시차입금 ㉧ 그 밖에 대통령령이 정하는 자금으로 정하고 있다. 공적자금상환기금법은 2004.1.1부터 시행하여 2027년 12월 31일까지로 효력을 정하고 있다(법 부칙 제2조).

첫째, 예금보험기금채권상환기금이 상환 총 부채원금은 82조4,000억 원이고, 그 중 16조7,000억원은 회수자금으로 상환하고, 20조원은 금융기관 특별기여금으로 상환하며 나머지 45조7,000억원은 재정에서 출연한다.

둘째, 부실채권정리기금은 총부채(원금) 14조8,000억 원 중 11조5,000억 원이 회수자금으로 상환하고, 나머지 3조3,000억 원은 재정에서 출연한다.

재정에서는 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금에 출연하기 위하여 별도로 공적자금상환기금을 설치하고 동 기금은 공공자금관리기금에서 국채발행자금을 예탁받아 2006말까지 만기도래하는 공적자금 중 49조원을 상환하고 매년 일반회계로부터 출연금(현재가치 2조원)과 우체국예금(통신사업특별회계)·우체국보험(우체국보험특별회계)의 출연금(0.1%) 등으로 25년 이내에 공공자금관리기금으로부터 예탁받은 국채원리금을 상환하게 된다.

50) “세계잉여금은 100분의 30 이상을 공적자금상환기금법에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다”고 규정하고 있다(국가재정법 제90조 제2항).

Ⅲ. 공적자금상환기금의 운용 및 관리

공적자금상환기금은 재정경제부장관이 운용·관리하되, 기금은 다음과 같은 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금에 대한 출연, 또 기금의 부채상환, 그리고 기금의 운용·관리에 필요한 비용에만 사용한다.⁵¹⁾

재정경제부장관은 법 제2항 제1호의 규정에 의한 출연을 할 경우에는 제7조의 규정에 의한 재계산 등을 하는 경우⁵²⁾ 정산을 하는 내용의 약정을 체결할 수 있다(제3항). 또한 기금은 기업예산회계법 제5조의 규정에 의한 원칙에 따라 계리한다(제4항). 그리고 재정경제부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무를 한국은행총재에게 위탁할 수 있다(제5항).

한편, 재정경제부장관은 기금운용상 여유자금이 발생하는 때에는 1년의 기간 이내에 ㉠ 국·공채 등 유가증권의 매입, ㉡ 금융기관에의 예치 또는 대여, ㉢ 그밖의 재정경제부장관이 정하는 방법으로 운용할 수 있다. 국가재정법은 기금관리주체로 하여금 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하되, 기금의 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.⁵³⁾ 부연하면, 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수할 지침(이하 ‘자산용지침’이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일

51) 공적자금상환기금법 제4조 제1항, 2항 참조.

52) 제6조 ① 재정경제부장관은 기금설치후 매 5년이 경과한날이 속하는 연도에 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금의 자산과 부채를 실사하여야 한다. 다만, 재정경제부장관이 필요하다고 인정하는 때에는 수시로 실사할 수 있다. ② 재정경제부장관은 제1항의 규정에 의하여 실사한 결과, 필요하다고 인정하는 경우에는 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금채무의 변경 등 조치를 하여야 한다.

53) 국가재정법 제62~63조 참조.

이내에 국회 소관상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회의 심의전에 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.⁵⁴⁾ 공적자금상환기금법에서 기금의 운용·관리에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치하여(법 제8조) 기금의 운용·관리에 관한 주요정책, 국가재정법 제66조제5항의 규정에 의한 기금운용계획안의 수립, 국가재정법 제70조제2항의 규정에 의한 주요항목지출금액의 변경, 국가재정법 제73조제1항의 규정에 의한 기금결산보고서의 작성, 기금의 운용·관리에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다(국가재정법 제74조제2항).

특히 국가재정법은 전전 회계연도말에 보유한 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금(외국환평형기금은 제외)의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해서 심의회에 자산운용위원회(이하 자산운용위원회라 한다)를 설치해야 한다. 다만, 다른 법률에 따로 정한 바가 있는 경우에는 그 법률에 의거하여 공적자금상환기금은 기금운용위원회를 별도로 두지 않고 기금운용심의회를 두고 있다. 특히 기금운용위원회를 두는 경우에는 자산운용 전담부서를 설치하기 때문에 별도의 조직비용을 지출하게 된다. 이는 기금의 경상비를 부담될 것이기 때문에 운용심의회의 운용은 비용절감의 면에서 타당하겠다. 이와 대조되는 공공자금관리기금의 경우는 기금운용위원회가 그 기금을 운용 및 관리하고 있다.

IV. 공적자금의 상환실적

상환부담의 채무 97조원2,000억원(원금)은 기금별로 예금보험기금이 82조4,000억원, 부실채권정리기금이 14조8,000억원이다. 이 중 2007말까지 상환할 부채는 총 84조6,000억원으로 2007.6 현재 79조9,000억원

54) 국가재정법 제79조 제1항.

을 상환했다. 구체적으로 보면, 예보가 2003~2007.6까지 예금보험기금채권, 차관자금 등 총 65.2조원의 공적자금 부채를 상환하였고, 자산관리공사는 2006.6말까지 만기도래한 부실채권정리기금채권 원리금 및 차관자금 등을 상환했다.

정부는 공적자금상환대책에 따라 2003~2006말까지 일반회계 출연금, 우체국예금·보험출연금, 국채발행 등을 통해 예금보험기금채권상환기금에 45.7조원, 부실채권정리기금에 3.3조원을 출연했다.

〈표5-3〉 공적자금상환기금 운용실적(2003-2007.6) (단위 : 억원)

구 분	내 역	2003	2004	2005	2006	2007.6
수 입 (재원)	일반회계전입	21,000	2,500	13,000	33,818	-
	우편예보전입금	-	418	435	442	436
	공자기금예수금	144,005	150,228	129,735	162,860	-
	공공기금전입금	-	-	-	-	30,000
	이자수입	555	154	424	370	88
	여유자금회수	-	2,561	6,659	3,417	281
합 계		165,560	155,861	150,253	200,907	30,805
지 출 (상환)	출 연 금	161,947	140,603	131,669	123,902	-
	공적자금원금	130,000	120,000	120,000	120,000	
	공적자금이자	31,947	20,603	11,669	3,902	
	예수금원금	1,053	8,599	15,167	76,723	27,722
	기금관리비	0.12	0.08	0.03	0.11	0.02
	여유자금운용	2,561	6,659	3,417	281	3,083

자료: 공적자금백서(2007.8), p.108.

V. 공적자금 사후관리

1. 취득한 자산관리

예금보험공사와 자산관리공사는 1997.11~2006년말 현재 공적자금으로 취득한 자산을 예금보험기금채권상환기금, 부실채권정리기금을 통

해서 관리한다. 양 기금의 보유자산은 출자주식, 구상채권, 일반채권, 출자전환주식 등으로 구성되는 바, 보유자산의 처분은 매각심사위원회 및 공적자금관리위원회의 심의에 의한 매각절차로 자금을 회수한다.

보유자산의 매각등으로 회수된 자금은 예금자보호법 등 관련법령에 의해서 공적자금채무의 원리금 상환과 기금관리비용으로 사용을 제한한다. 물론 공적자금관리특별법 개정(2005.12.29)에 의해서 공적자금운용으로 취득한 자산의 관리현황을 매년 3월말까지 국회에 보고한다.

2. 예금보험공사의 취득자산

(1) 자산현황

예금보험공사는 2006년말까지 공적자금을 110조5천억 지원하여 35조4천억원을 회수했다. 2006년말 현재 예금보험기금채권상환기금의 결산결과 보유자산의 장부가액은 45조5,000억원, 평가액은 23조7,000억원으로 집계된다.

〈표5-4〉 예금보험기금채권상환기금 보유자산 현황(2006말) (단위 : 억원)

지원내역	지원회수		장부가액		평가액	
	지 원	회 수	2005	2006	2005	2006
출 자	507,937	130,357	204,502	106,765	186,833	188,797
출 연	184,779	29,905	130,025	129,446	2,092	1,597
예금대지급	303,207	138,354	170,790	164,867	15,055	13,562
대 출	5,969	2,120	4,418	3,884	4,418	3,884
자산매입	103,604	53,357	51,413	49,929	26,852	29,602
계	1,105,496	354,093	561,148	454,891	235,250	237,442

자료: 공적자금백서(2007.8), p.130.

주: 1. 주식등 취득원가, 채권은 대손충당금 평가전 장부가액

2. 공적자금지원액- 회수액과 장부가액의 차이는 주식처분 손익, 무상감자, 비용출연 등 기인
3. 보유중인 현금성자산(06년 2.3조, 05년 5.4조원) 제외

(2) 자산관리조직

예금보험공사의 관리인원은 150명(2007.6말 기준) 으로 내부의 업무평가와 기획예산처 등 외부기관의 평가를 받고 있다. 자산의 관리는 지원유형별로 출자, 출연, 예금대지급, 대출, 자산매입 등으로 구분하여 관리하고, 기금계정별로 은행, 증권, 보험, 종합금융회사, 상호저축은행, 신용협동조합 등으로 세분한다.

〈표5-5〉 지원별 취득자산형태

지원유형	적 용 사 례	취득자산
출 자	청산, 파산, 계약이전이 금융안정성을 해할 우려있고, 매각이나 자구노력이 경영정상화 가능판단시 적용방식, 주식매각으로 회수	주 식
출 연	부실은행매각,계약이전시 순자산 부족액 지원방식, 파산배당으로 회수	파산채권
예금대지급	예금지급정지,인가취소,파산선고 사유로 지급불능시 대신 예금대지급	파산채권
대 출	계약이전으로 정리시 장기분할 보전방식 대출원리금 분할회수	대출채권
자산매입	인수자가 자산인수 거부시 자산매입 자산매각으로 회수	대출채권 주식등

(3) 자산별 관리

가. 출자

예금보험공사는 2006년말 현재 부실금융기관 등에 총 50조8천억원을 출자하여 13조원을 회수하였고, 출자금액의 현재 장부가액은 10조7천억원으로 평가액은 18조9천억원이다. 여기서 보유자산의 평가방법은 시장성이 있는 자산은 시장가격으로, 시장성이없는 자산의 경우는 원칙적으로 취득원가를 기준으로 평가한다. 순자산가액이 하락하여 회복 가능성이 없으면 순자산가액으로 감액하여 평가한다.

나. 출연

예금보험공사는 2006년말 현재 부실금융기관 등에 총 18조5천억원을 출연하여 3조원을 회수하였고, 출연금의 장부가액은 12조9천억원이며 평가액은 2천억원이다.

다. 예금대지급

2006년말 현재 부실금융기관에 총 30조3천억원을 예금대지급하여 13조8천억원을 회수했고, 장부가액은 16조5천억원이고 평가액은 1조4천억원이다. 자산평가방법은 파산재단별 보유자산을 평가하여 총 파산채권액에서 예금보험공사의 채권액의 점유비율을 감안하여 파산배당을 통한 회수금액을 추정한다. 정리금융공사를 통한 예금대지급금의 경우 결산서상으로 대출금을 표기하며, 정리금융공사의 자산평가액에서 예금보험공사를 제외한 기타 채권자의 채권금액을 차감하여 회수예상금액을 추정한다.

라. 대출

2006년말 현재 총 6천억원을 대출하여 2천억원을 회수하고, 장부가액 및 평가액은 4천억원이다. 그 자산의 평가방법은 채무상환능력 분

석, 담보자산 평가 등 대출처별 개별분석방법을 통하여 회수예상금액을 추정한다.

마. 자산매입

2006년말 현재 총 10조4천억원을 매입하여 5조3천억원을 회수하고, 장부가액은 5조원이고 평가액은 3조원이다. 자산평가방법은 유가증권의 경우는 출자주식 평가방법 등을 준용하여 평가한다.

3. 자산관리공사의 부실채권정리기금

(1) 자산현황

자산관리공사는 공적자금 총 38.7조원을 지원하여 2007.6말 41.2조원을 회수하였다. 2006년말 기준으로 자산관리공사가 장부가액 6.3조원(평가액 2.2조원)을 보유하고 있다.

〈표5-6〉 부실채권정리기금 자산관리결산내역 (2006말 기준 : 단위, 억원)

구 분	공적자금		장부가액(2006)	평가액(2006)	비고
	채권매입	회수액			
대우채권	124,739	98,911	채권 47,278	1,280	-25,828
			주식 9,791	15,352	
위크채권	3,470	6,311	채권 57	47	△2,841
			주식 1,795	2,252	
일반채권	93,488	115,324	채권 2,381	1,412	△21,836
			주식 -	-	
특별채권	165,595	187,392	채권 800	245	△21,797
			주식 1,364	1,482	
계	387,292	407,760	63,466	22,070	△20,468

자료: 공적자금백서(2007.8), p.137.

- 주: 1. 주식등 취득원가, 채권은 대손충당금 평가전 정부가액
 2. 시가평가 적용, 대손충당금 차감 등이 반영된 평가금액
 3. 공적자금회수 등의 보유중인 현금성자산 제외

(2) 보유자산의 현황

자산관리공사는 부실채권정리기금에서 인수한 부실채권과 부실채권 인수후 출자전환에 따른 주식 등을 자산특성별로 관리한다.

〈표5-7〉 자산특성별 채권유형 및 관리현황

지원방법	적용사례	채권유형	회수방법
부실채권 매입	법정관리, 화의, 담보, 무담보채권	일반채권	매각(인수합병포함), ABS 발행, AMC, CRC, CRV의 매각
	주채무자 회사정리, 재산보전처분 결정채권	특별채권	
	개선약정(MOU)체결의 대출채권, 회사채, CP등	기업개선채권 (대우/Wout)	
	부실채권 출자전환	주식	주식매각

자료: 공적자금백서(2007.8)

특히 자산의 특성에 따라서 자산관리규정에 의하여 인수부터 정리까지 특성에 합당한 규정을 다음과 같이 운용하고 있다.

〈표5-8〉 자산관리규정

구분	관련 규정	주요 내용
채권인수	업무방법서	인수대상, 인수범위, 인수방법
	경영관리위원회규정	채권매입과 출자전환에 의한 주식
	부실채권인수심의위원회 운영요강	인수절차 효율성제고를 위한 위원회설치 및 운영
채권관리	인수채권정리업무규정	채권관리처리, 담보물관리, 시효관리 등
	담보부채권채무조정규정	채권조기회수 채무조정 및 절차

제 5 장 공적자금상환 및 사후관리의 문제점

구 분	관 련 규 정	주 요 내 용
	무담보부채권채무조정규정	채무조정 기준, 절차, 방법
	인수채권담보물유입규정	경매절차의 기준 및 절차
	특별채권관리업무규정	법정관리, 기업채권의 인수, 관리, 회수
	기업개선채권관리업무규정	채권단, 채무자의 사적 구조조정
	유가증권관리및회계처리요강	유가증권 관리, 처분 및 회계처리업무
채권매각	공자금관리위원회관련업무규정	자산매각
	기업부실채권정리규정	채권분류, 정리, 수익성의 제고
	주식매각심의회운영지침	주식매각심의회위원회 설치
	채권매각인수자격제한시달	채권매각 공정성을 위해 인수자 자격제한

첫째, 국제입찰은 부실채권에 대한 pool를 구성한 후 국내외 투자자의 경쟁입찰에 참여하여 매각하는 방식이다.

둘째, 자산유동화증권(Asset-Backed Securities) 발행은 부실자산의 현재 또는 미래에 발생할게 될 현금흐름에 기초한 자산유동화증권을 발행하여 부실채권을 정리하는 방식이다.

셋째, 기업구조조정투자회사(CRV:Corporate Restructing Vehicle) 매각은 기업개선약정체결기업(워크아웃기업)의 부실자산을 구조조정투자회사에 결집시켜 정리하는 방식이다.

넷째, 출자전환은 대우채권 및 워크아웃채권에 대한 정리방안으로 해당 기업의 채권을 주식으로 전환하고 자구노력을 통해 기업가치를 제고하여 합병인수(M&A)방식이다.

다섯째, 개별 채권매각은 부실기업에 대한 채권자의 지위를 제3자에게 직접 매각하거나 인수하는 방식이다.

여섯째, 환매·해제는 금융기관으로부터 매입한 부실채권 중 계약서상의 일정사유가 발생하는 경우 양수한 부실채권을 매각금융기관에

반환하고 매입대금을 회수하는 방식이다.

4. 경영정상화이행 약정서(MOU: Memorandum of Understanding)

(1) MOU 관리체계

공적자금관리특별법에 의하여 공적자금 투입금융기관과 경영정상화 이행약정을 체결하여 그 이행실적을 분기별로 점검하고 있다. 공적자금을 지원하는 경우에 당해 금융기관과 대통령령이 정하는 바에 따라 경영정상화 계획의 이행을 위한 서면약정(약정서)⁵⁵⁾을 체결하여야 한다. 약정서의 목적은 해당 기업가치를 제고하여 공적자금의 회수를 극대화하는데 있다. 본래 MOU(약정서)의 법적 성질은 계약당사자의 진정한 계약의사를 확인하고 본래의 계약을 체결하기 위한 사전의 신사협정으로서의 구속력이 없는 것이 원칙이다. 그러나 부실금융기관이 예금보험공사의 보증에 의하여 경영정상화를 위한 필요한 일정한 법적 의무를 부담하는 조건 하에서 약정서를 체결한다. 따라서 약정서의 이행은 그 요건과 절차 및 집행에 따른 비용이 감축되어야 원활하게 실천될 수 있다. 따라서 약정서의 내용이 불명확하거나 모니터링 또는 감독수준에 따라서 결정되기 때문에 법적 구속력을 인정할 필요가 있다.

55) 약정서에는 1. 자기자본비율 등 대통령령이 정하는 재무건전성 기준에 관한 당해 금융기관의 목표수준, 2. 자산대비 수익률 등 대통령령이 정하는 수익성 기준에 관한 당해 금융기관의 목표수준, 3. 부실채권비율 등 대통령령이 정하는 자산건전성 기준에 관한 당해 금융기관의 목표수준, 4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 목표수준을 이행하기 위하여 필요한 당해 금융기관의 인원, 조직 및 임금의 조정 등 구조조정 계획과 자금조달 계획 등을 포함한 구체적인 실천계획, 5. 제4호의 규정에 의한 사항으로서 당해 금융기관 노동조합의 동의가 필요한 사항에 대한 동의서, 6. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 목표수준을 달성하지 못할 경우 총인건비의 동결 등 당해 금융기관이 추가적으로 추진할 이행계획, 7. 기타 대통령령이 정하는 사항을 담아야 한다.

(2) MOU의 구속력 및 특성

약정서는 금융기관의무, 정상화계획의 수정·추가, 불이행에 대한 조치, 유효기간 등을 포함하는 본문과 경영정상화계획 및 약정서 이행각서, 노사합의서 등 부속서류들이다. 기업의 재무관리지표로서는 재무건전성, 수익성, 자산건전성 기준 등을 제시하고, 또 비재무부문의 목표를 이행하기 위해서 필요한 당해 금융기관의 인원, 조직 및 임금의 조정 등 구조조정계획과 자금조달계획 등을 포함한 구체적인 실천계획 등을 규정한다.

〈표5-9〉 법규상 약정서 관리지표

구 분	공적자금관리특별법	동법시행령
재무지표	재무건전성	재무건전성기준
	수익성	수익률, 수익대비 비용
	자산건전성	부실채권비율
비재무지표	인원,조직,임금 조정 등 구조조정 및 자금조달 실천계획	

은행의 경우 BIS 자기자본비율, 총자산순이익률, 판매관리비용률, 1인당조정영업이익 및 순고정이하여신비율을 재무비율 지표로 관리하고 있다. 경영정상화 관리목표는 국내외 우량기관 수준, 해당 금융기관의 여건 등을 고려하여 내외부의 타당성 검토의견을 반영하여 합리적인 수준을 매 2년동안의 목표를 분기별로 부여한다.

약정서의 이행사항등에 대한 조치는 외부전문가 심의와 금융감독원과 협의를 거쳐 예금보험공사 이사회 및 예금보험위원회 의결로 정한다. 결정은 해당 기관에 대한 주의·개선·시정·통보·현지조치, 임원에게 주의·경고·직무정지·해임요구를, 직원은 주의 또는 징계 조

치를 규정하고 있다.

그러나 부실금융기관에게 약정서의 재무지표의 수준을 너무 높게 정할 경우에는 이행정도가 미흡하게 되면, 당연히 해당 기관이나 임직원에 대한 책임이 불가피하게 될 것이다. 따라서 재무부문과 비재무부문의 지표를 분리하는 것보다는 재무부문의 지표만을 기준으로 약정서의 이행정도를 점검하는 것이 해당 금융기관의 자율성을 존중하는 것이 될 것이다. 왜냐하면 재무부문과 비재무부문의 지표를 구분하여 이행정도를 감시하는 경우에 오히려 해당 기관의 경영자가 비재무부문의 구조조정 계획을 실천하는데 노동조합 등과의 협상에 실패할 수 있기 때문이다. 물론 해당 금융기관의 임직원이 약정서를 이행의 결과에 대한 평가에 있어서 인센티브계약을 적용하도록 하는 것이 실질적인 대안이다.

5. 파산재단의 관리문제

미국의 파산법은 임의파산제도와 강제적인 파산제도로 구성되고 있다. 파산제도는 채무자의 자산상태가 악화되어 총채무가 총재산액을 초과하여 채무를 완제할 수 없는 경우에 채무자의 전체 재산을 강제적으로 관리, 환가하여 채권자에게 공평하게 변제하는 것이다.

우리나라는 2006.4.1 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』이 시행되었으나, 시행일 이전에 파산신청을 한 파산재단은 기존 파산법을 적용하기 때문에 관리상의 행정비용을 과도하게 부담한다. 종래 예금보험공사는 파산관재인에 대한 보조, 견제권을 가진 감사위원으로써 파산절차에 소극적으로 참여하게 되어 공적자금의 회수에서 제한되었다. 기존 파산법에 의하면, 금융기관 파산의 경우에 금융감독위원회가 파산신청을 하고, 법원은 파산결정과 함께 파산관재인을 선임한다. 이에 공적자금관리특별법(2000.12.20 제정) 및 예금자보호법(2002.12.26 개정)

등을 통해 부보금융기관이 파산하는 경우 법원이 예금보험공사 또는 그 임직원을 파산관재인으로 선임하여 예금보험공사가 파산재단을 직접 관리하게 한다.⁵⁶⁾ 즉, 법원은 예금자보호법에 의한 보험금지급 등 공적자금이 지원되는 부보금융기관(금융산업의 구조개선에 관한 법률에 의하여 계약이전이 결정된 부보금융기관 포함)이 해산 또는 파산한 경우 공적자금의 효율적인 회수가 필요한 때에는 상법 제531조 또는 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』 제355조 및 청산인 또는 파산관재인의 선임에 관한 관련법률의 규정에 불구하고 예금보험공사 또는 그 임직원을 청산인 또는 파산관재인으로 선임한다(공적자금관리특별법 제20조).

이로써 2007.6말 공적자금이 투입된 441개 파산재단(청산법인 포함) 중 439개에 예금보험공사 관재인이 단독 또는 공동 선임되어 체계적인 파산재단관리가 이루어졌다.⁵⁷⁾

6. 부실책임자의 책임명확성

예금보험공사와 금융감독위원회는 부실금융기관의 부실책임자에게 민사상 손해배상책임에 초점을 두고 있다. 해당 금융기관의 임직원의 신분상의 책임추궁을 전제한다.

첫째, 예금자보호법은 책임범위를 청산, 파산중인 금융기관에서 공적자금이 투입 또는 투입결정된 부실금융기관까지 확대되었다.

둘째, 부실책임 피조사자의 범위는 금융기관에 부실을 초래한 기업주 등을 대상에 포함시켰다. 금융기관의 부실책임을 초래한 기업주에게 예금보험공사가 해당 금융기관을 대위변제에 따른 손해배상청구권을 행사할 수 있기 때문이다.

56) 이에 대해서 2001.3.15 헌법재판소의 합헌결정이 선고되었다.

57) 공적자금백서(2007.8), p.161 참조.

셋째, 2006.3 개정된 예금자보호법은 조사수단을 보완하고자 일괄금융거래정보조회 요구, 자료제출 요구 및 출석요구 등을 확보하였다. 그러나 이는 엄격한 요건을 명시하여야 할 것이다. 왜냐하면 금융거래정보 등의 요구는 헌법 제17조의 사생활비밀과 자유의 프라이버시 권리를 침해할 수 있으므로 책임부담에 대한 명확한 적법절차의 요건이 전제되어야 한다. 또한 예금자보호법의 제21조의 2 제7항에서 부실금융기관, 부실관련자 또는 이해관계인에 대하여 업무 및 재산상황에 관한 자료제출요구, 출석요구 등 조사할 수 있다고 규정한다. 이해관계인의 범위와 한계를 명확해야 할 것임에도 구체적으로 이해관계인의 요건과 범위가 불확실해서 권리침해의 문제가 제기되지 않을 수 없다.

제 6 장 결론: 공적자금 투명성 제고방안

I. 공적자금 조성과정의 문제점

공적자금 재원은 1997.11이래 1차 자금과 2000년 2차 자금 조성으로 약 160조억원이 집행되었던 배경과 과정을 분석하면 공적자금의 운용과 관리에 있어서 유용한 정보를 제공할 것이다. 즉, 해당 부처의 장관이나 정부가 1차 64조원의 공적자금으로 충분하다고 판단하였지만, 그 후에 100조원 이상의 추가 공적자금을 지원 및 집행과정에는 몇 가지 중대한 문제를 내포하고 있다. 이 점에서 공적자금의 효율성과 투명성에 대해서 근본적인 의문이 지속적으로 제기되었다.⁵⁸⁾

첫째, 정부가 공적자금의 개념을 협의의 공적자금에다 공공자금을 포함하여 정했다. 원래 정부는 공적자금을 예금자의 예금지급을 보장하여 붕괴된 금융시스템을 복원하는데 조성된 자금만으로 한정했었다. 이는 국회의 동의를 받아서 정부가 원리금의 지급을 보증하는 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권의 발행을 통해서 조성한 자금으로서 1차의 64조원과 2차의 40조원을 말한다. 더구나 기왕에 지원했던 공적자금을 회수하여 재투입한 자금으로 1차 18.6조원과 2차의 10조원을 계획하였다. 그러나 협의의 공적자금 이외 공공자금이 조성되면서 공적자금의 규모가 정부의 예상치를 훨씬 초과하게 되었다. 여기서 공공자금은 차관자금·국유재산·공공자금관리기금, 예산지출

58) 1997.11이래 천문학적 규모의 공적자금의 조성 및 지원 및 집행과정에서 한나라당과 시민단체 및 재정금융 전문가들이 당시 김대중 정부의 공적자금의 임기응변적인 무책임한 운영과 관리에 대해서 지속적으로 비판을 하였다. 다음의 문헌들에는 그러한 비판과 개선방안을 주장하는 문헌은 다음과 같다. 이한구, “공적자금 운용의 문제점”, 한나라당 공적자금국정조사특위 보고서, 2001.2; 이인실, “공적자금의 관리 및 운용감독의 문제점과 향후 과제”, 한국경제연구원 연구보고서, 2001.1; 이종욱, “효율적 금융 및 기업구조조정을 위한 공적자금투입 개선방안”, 한국금융학회 추계심포지엄, 2000.11.23 등이 있다.

등을 통해서 금융구조조정 등에 지원된 자금까지 포함하였다.

문제는 정부가 협의의 공적자금 64조원을 확보하기 전에 이러한 공적자금을 주로 사용하고 또 법령상 공적자금을 지원하기 어려운 금융기관인 투자신탁회사나 특수은행까지도 지원해 버렸다. 나아가 중소기업에 대한 은행의 신용공급을 활성화하기 위해서 중소기업대출실적이 양호한 은행의 후순위채까지도 매입하여 당해 기업의 부도를 방지하는데 활용해서 공적자금의 사정거리가 일정한 원칙과 기준에 구속되지 않고 계속 확장되고 말았다.

그 원인은 공적자금의 지원규모나 대상범위를 결정함에 있어서 해당 금융기관과 부실기업 간의 정보비대칭성이 존재하였고, 부실기업들은 해당 금융기관에 대해 기회주의로서 도덕적 위험(moral hazard) 동시에 해당 금융기관들은 정부의 구조조정기관에 대해 마찬가지로 역선택과 도덕적 위험을 나타냈다. 그 이유는 초기에 공적자금에 관한 법적 근거가 없이 공적자금의 조성 및 지원에 관하여 국회의결만 근거하여 집행하기 때문에 규범의 부재로 인해서 공유재산에 대한 전형적인 사적 침탈⁵⁹⁾이 일반적이었다. 이는 연성예산제약(soft budget constraints) 하에서 구조조정기구로서 예금보험공사와 자산관리공사가 공적자금지원에 관하여 공식 감독기관인 정부의 지시와 명령만을 따라야 했기 때문이다. 따라서 공적자금의 지원 및 집행방식을 가급적 신속하게 일원화하여 유기적인 집행기관과 감독기구를 설립하였더라면 공적자금의 효율성과 투명성을 높일 수 있었다.

둘째, 금융구조조정 전담기구가 아닌 행정기관이 기업이나 금융구조조정에 사용한 공공자금도 포함시켰다. 부연하면, 정부가 공적자금의 지원주체를 공기업과 국책은행까지 포괄하여 재량권을 허용하였다. 예컨대, 1998.4.14 경제대책조정회의에서 『금융·기업구조개혁촉진방안』

59) 당시 부실기업채무조정등 구조조정작업에서 공적자금을 둘러싼 협상은 정글의 법칙이 지배했다고 회고한다.

의 일환으로 공기업인 대한토지공사가 부실기업의 보유토지 매입을 결정하였고 또한 1999.11에 국책은행인 한국산업은행과 기업은행이 투자신탁회사에 대한 투자신탁안정기금을 금융구조조정으로써 사용했다.

여기서 구조조정전담기구인 예금보험공사와 한국자산관리공사가 공적자금의 지원주체로 한정되지 않고, 그 외 국책은행과 공기업 및 행정기관까지도 공적자금의 지원주체로 확장되면서 공적자금의 지원범위도 확장되었다. 당시 공적자금이 급박한 금융성의 재정투융자자금으로서 정부보증의 채무총액으로 국회의결을 득하여 집행하기 때문에 충분한 민주적 통제가 부족했던 것도 원인을 제공했다고 본다.

셋째, 구조조정전담기구인 예금보험공사와 한국자산관리공사에게 발행채권의 이자를 재정자금으로 3년간 무이자 용자를 공적자금으로 볼 수 있는지? 만약 재정투융자가 아니라면 구조조정전담기구들은 공적자금을 증대시킬 수밖에 없었을 것이다. 그러나 구조조정전담기구들이 재정용자의 원리금상환에 의문이 대해서 정부부담으로 귀착할 것이 예상되기 때문에 공적자금이라고 볼 것이다. 이는 재정투융자가 정부의 금융성의 재정투융자로서 원리금의 상환을 전제한 국가부채임에도 전혀 시장원리와 연동되지 않는다면, 정부기관들은 원래 공공부문이 수행하기 어려운 영역에도 재정투융자업무를 확대하게 되어서 민간업무를 압박하여 거래비용이 높아진다.

넷째, 예금보험공사의 자회사로서 한아름종합금융이나 한아름금고는 금융구조조정을 위해서 투입한 공적자금 중 자체 부담은 정부의 공적자금 투입통계에도 반영되지 않았다. 결과적으로 11조~13조원의 손실로 되어서 한아름종합금의 해산시에 예금보험공사가 부담하게 되는 부분은 무자본특수법인으로서 예금보험공사가 별도의 재원이 없어서 1차적으로 예금보험공사가 부담함으로써 정부의 공적자금투입으로 해소될 수밖에 없었다. 실제 한아름종합금이 퇴출종금사로부터 인수한 부채 11조 4천억원 중 예금보험공사의 공적자금지원금은 14조원이었다. 부족

분인 11조 4천억원은 한아름종금이 발행한 어음 등으로 예금보험금을 대지급했다. 이는 예금보험공사의 역할을 대신했음에도 이를 공적자금에 반영하지 않았다. 청산결과도 11조원이상의 결손이 예상되므로 한아름종금이 부실종금사정리를 위해 자체 재원으로 지불한 11조 4천억원은 1차 공적자금으로 간주해야 할 것이다.

다섯째, 2차 공적자금의 조성을 위해서 정부의 지급보증 동인안 처리시에 이미 예금보험공사가 집행하였던 11조 9천억원을 1차 공적자금으로 포함시켜야 함에도 2차 공적자금에 포함시킨 것은 문제이다. 또한 구조조정전담기구들이 정부지급보증의 채권발행 이외의 방법인 차입에 의한 자금을 동원해서 금융구조조정에 사용한 경우에 자금사용 목적상 당연히 공적자금에 포함시켜야 할 것이다. 예컨대, 2000년말 예금보험공사 차입금인 9조 1,000억원으로(공적자금으로 3조 8천억원 계상) 투신사에 4조 9,000억원 출자, 서울보증보험(주)에 1조 7,000억원을 출자와 제일은행에 Put-back option으로 1조 8,000억원 지원하였다. 그러나 자산관리공사에 차입금 2조원과 차관자금 1조 4천억원이 제외되었다.

더구나 한국산업은행은 자금난에 빠진 기업들을 위해서 신용평가에도 불구하고 회사채 상환을 해주는 경우는 위법한 공적자금지원에 포함시켜서는 안되고 이에 대해서는 법적 책임을 당연히 해당 국책은행이 져야 한다. 이상과 같이 1차 공적자금의 지원내역을 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표6-1〉 공적자금의 지원내역 (단위 : 조원)

구 분	금 액	비 고
(1) 채권발행자금(구조조정기구)	64	예금보험공사 43.5
(2) 회수금재사용	18.6	자산관리공사 20.5
(3) 공공자금	27.0	25.3(공자금조성전지원7조,국책은행 건전성체고 10.8, 중기업후순위채매 입 2.0, 공자금지원불능0.9, 일시차 입지원3.8)

II. 공적자금 운용과정의 위법성

구 분	금 액	비 고
소 계	109.6	2000년말투입금액:147(예보90.75, 자산공사36.78,공공자금30,중복10.4)
(4)-토지공사 부실기업 부동산매입	3	98.4.14 경제정책회의
-현대건설부동산일괄매각수입	0.6	현대그룹 자구노력지원(?)
-국책은행의 투신회사에 출자	1.3	공공자금 27중 1.5 제외
재정용자	8.6	예금공사 6.7, 자산공사 2.5(2000.8)
	(10.9)	
-한아름종합 자체부담	11.4	인수부채대금지급액 25.4(14제외)
-한아름금고 자체부담	0.7	2차공적자금으로 집행처리
-예금공사 기왕 집행부담	11.9	전차입금 7.7(3.8 제외)
-예보 차입으로 공적자금사용	6.8	3조추가(서울보증 1조, 제일은행 2조)
-금융기관합병의 조세특혜분	△	대손충당금(50-90)*세율=5-18조
1차 공적자금 합계	150	실제로 165-180 추정

주: 투신사에 대한 산은, 기은 출자분을 예보가 매입(1.3) 중복

* 산업은행의 현대그룹지원 10~20 (정부추정: 5-8; 위법한 공적자금)

* 1차 회수재원 10조를 재투입계획

II. 공적자금 운용과정의 위법성

1. 공적자금 개념의 모호성

첫째, 당시 정부의 관련부처는 외환위기의 조기 해소를 위해서 증권시장의 부양론에 입각하여 재정확대와 통화팽창을 초래하면서 대우부실채무의 처리가 지연되었고, 또 1999년 상반기 부실채무로 인한 투신사들에 46조원 이상의 공적자금을 투입하여 공적자금이 급증하게 되었다.

둘째, 상술한 바와 대조적으로 공적자금의 투입시기를 지연하여 한국종합금융과 투신사들의 증권처리가 지연되어 시장불안과 간접투자기관의 부실규모를 확대시키는 결과를 초래하였다. 한아름종합금융(주)의 청산결과 11조-13조원의 누적 손실을 미래의 공적자금으로 충당하

는 등, 종합금융사의 퇴출, 영업정지, 재영업, 퇴출번복 등의 정부의 금융조정정책을 실기하거나 무원칙의 결과로 5,000억원 이상으로 불필요한 공적자금이 증대하였다.

셋째, 2000년 8월말 워크아웃(workout)대상의 기업들에 대한 대출잔액이 30조 6,000억원으로 출자전환액 1조 7,000억원의 절반이상을 회수할 수 없게 되어서 8,000억원 이상 공적자금이 낭비되었다. 이는 대상 기업들이 부실자산의 회계분식 또는 기업주의 재산도피 등 도덕적 위험을 차단할 수 없었기 때문이다. 특히 동아건설(주)의 구조조정실패로 1조 4,000억원, 대우자동차(주)도 2조 2,000억원의 공적자금 지원을 회수할 수 없게 되었다.

넷째, 부실금융기관들은 고금리의 예금을 유치하는 예로서 신용금고의 경우는 일반 평균금리보다 1% 높은 고금리로 지급하는 등으로 완전감자은행의 예금잔고(2000.9말 기준)는 67조원임에도 퇴출은행의 예금잔고는 17조원으로 부실채권의 은폐 및 분식회계로 각 주체들의 도덕적 위험이 극심하였다. 따라서 공적자금의 지원액이 구체적으로 파악할 수 없이 심각하였다. 실제로 투신사들의 수익증권소지자들이나 대우차(주)의 비협약채권자 그리고 완전 감자한 6개 은행의 소액투자자들에게 법적 분쟁을 회피하기 위해서 원칙을 무시한 공적자금을 지원한 결과로 금액산정이 어려웠다. 예컨대 대우차(주)의 매각실패에 따른 2조~4조원의 추가지원한 공적자금을 낭비하게 되었고, 또 완전 감자한 6개 정상화된 은행에 이미 투입된 8조 3,000억원의 공적자금의 회수를 포기하게 되었다. 이상과 같이 정부 당국의 구조조정정책의 실패에 따른 13~15조원 이상의 공적자금이 부실하게 집행되었음에도 담당 공무원이나 기업주들에 대한 상응하는 책임을 추궁하지 아니하였다.

2. 공적자금지원의 위법·남용

첫째, 투신사들은 정부의 강제에 의한 증권시장의 안정대책의 결과 손실을 부담하면 사후에 특혜를 부여하여 손실을 보충하는 금융지원 방식이 반복되었다. 예를 들면, (1) 신세기투신(주)은 사실상 정부가 관장하는 투신안정기금으로 3,586억원을 지원받았다. (2) 한남투신(주)도 5년간 지원액 2.5조×우대금리(2~3%)×5년의 특혜지원, 현대투신(주)이 한남투신(주) 고객에게 대지급하여 2,500억원~3,750억원의 공적자금이 지원되었다. (3) 한국투자신탁(주) 및 대한투자신탁(주)에 대한 출자로서 5.8조원(정부 9,000억원, 예금보험공사 4.9조원, 국책은행 1.9조원 제외)과 부실채권매입으로 6.4조원을 지원하여 12조 2,074억원의 공적자금이 투입되었다. (4) 1998.9 투신사 사장단에게 재벌기업의 회사채 집중매입을 강요하여 투신의 부실을 더 키운 결과를 초래하였다.

둘째, 정부가 급격한 이자하락에 따른 채권인수자의 손실 가능성을 고려하여 구조조정기구들의 높은 채권금리(평균 3%×60조)의 손실보전으로 1.8조원을 정하였다. 예컨대, 대우차(주)의 회사채권을 한국자산관리공사의 매입기준을 초과하여 매입한 결과로 6~7조원의 자금투입이 필요했다. 한아름종합금융의 부실자산을 고가로 매입하여 1.6조~2.4조원 공적자금이 투입되었다. 제일은행의 해외매각에 따른 공적자금 지원을 회수불능 되었다. 그밖에 공공자금관리기금에서 6.3조원 지원, 국유재산특별회계에 의해서 국책은행에 대한 출자액 10조중 98년 9월 이후의 5.9조원의 합계로서 12.2조원이 해당된다. 그리고 공적자금백서에 계상하지 않거나 또는 과소하게 계상된 공공자금 3조원, 산업은행과 기업은행에 의한 투산사 출자분 1.3조원, 2000년말 기준 재정용자이자 10.9조원, 한아름중금과 한아름금고의 자체 자금으로 공적자금 재투입한 12.8조원, 산업은행에 의한 현대금rup의 회사채의 매입에 의

한 10조원 이상으로 나타났다.

셋째, 정부가 무보증외채의 지급보증으로 채권자에게 유리한 반면에 국내 금융기관들에게 상환부담이 가중되었다. 이에 대한 220억달러×(0.25~1.5%)의 550만 달러이상을 충당하게 되었다. 대우(차)의 회사채권(CP)중 해외채권자에 대한 우대로서 4900억원이상, 종합금융사의 영업폐쇄에 따른 해외채무지급보증분으로서 2,000억원 이상을 추가지원하였다.

넷째, 수산업협동조합의 지도사업부분의 손실보전으로 1.2조원 공적자금의 배정, 신용협동조합의 예금대지급으로서 1조 5,349억원을 공적자금으로 지원하였는데, 이는 상호금융기관의 성격상 공적자금의 지원대상 금융기관에 해당하지 않음에도(국회가 법률 수정통과로 함) 원칙이 없는 정책집행의 결과인 것이다.

Ⅲ. 공적자금의 시장연동성

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

그러나 현대재정은 일반재정지출의 형태와 별도로 정부가 출자·융자 또는 정부보증이라는 금융적 형태에 의한 지출이 확대되는 점이 한 가지 중요한 특징이다. 이러한 정부가 금융적 형태를 가지고 행하는 재정활동을 재정투융자라고 한다. 재원의 기반이 조세에 한정되는

경우에는 재정투융자에 한계가 있다. 재정투융자는 규모가 방대해서 일반회계예산·특별회계예산·정부기관에 의해서 성립되는 ‘제1 예산’에 대조되는 ‘제2 예산’이라 한다.⁶⁰⁾

그런데 정부채무는 일반회계와 특별회계의 예산운영에서 발생하는 채무, 외국정부나 국제기구로부터 도입하는 공공차관으로 구성된다. 광의의 정부채무는 정부가 국책은행의 차관이나 공공기관이 발행하는 채권을 보증하는 보증채무와 통화안정을 위해서 발행하는 통화안정증권, 한국은행이 차주가 되어 도입한 IMF 자금을 포함할 수 있다. 만약 공적자금의 회수가 불가능한 원금과 이자에 대한 정부채무로 인해서 재정적자의 원인이 될 것이므로 정부채무의 기준과 유형을 살펴볼 필요가 있다.⁶¹⁾

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

둘째, 공공기금의 운영상 발생하는 국가채무로서 기금운영에 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. 이는 한국은행이 차주가 되어 외환보유고 관리에 활용하여 정부채무에는 포함시키지 않았다.

넷째, 금융기관의 청산에 따라서 정부가 공적자금을 조성하여 채무의 지급을 보증하는 경우이다. 이러한 공적자금은 자산관리공사의 부실채권인수와 예금보험공사의 금융기관에 대한 출자와 예금대지급을

60) 片桐正俊 編著, □□財政學□□ 第2版, 東洋經濟新聞社, 2007, p.308.

61) 윤성채, “부채관리를 위한 예산개혁”, □□한국행정논집□□ 제15권 제2호, 한국행정학회, pp.450-451 참조.

위한 자금을 국회의 동의로 발행한 채권을 정부가 보증하여 조성된 자금이다.

금융구조조정을 위해서 160조이상의 공적자금과 공공자금이 투입되어 이에 대한 원금 손실분과 이자부담이 재정적자를 가중시키고 있다. 이러한 요인들을 포함하는 통합재정수지를 통해서 정부채무의 건전한 관리를 위하여 공적자금의 효율적 및 투명한 관리방안과 예산재정제도의 개혁방안을 구축해야 할 것이다. 나아가 재정투자계획은 일괄하여 국회의 심의대상이 되고, 재정투용자의 전체상을 표출하기 위해서는 투자, 용자, 보증을 구분하여 통일성과 일람성을 가진 재정계획을 작성하여 국회심의에 충실한 자료와 함께 제출해야 한다.

IV. 공적자금에 대한 재정통제

현행 예산 및 결산에 대한 심사는 내각제정부형태의 형식적인 심사로 그치고 있다. 헌법상 국회가 예산심의회와 의결권을 갖지만 형식적으로 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 본심사제를 채택하고 있다. 대개 국회의 예산결산의 심사는 행정부의 원인을 다소간 수정하여 대부분 원안대로 의결한다. 따라서 국회는 총예산규모와 기능별 예산지출의 한도를 심사 및 결정하는 예산특별위원회를 두어서 예산의 총규모, 적자재정, 국가채무 등에 대한 행정부의 재정정책 평가 및 재정보고서를 제출하도록 한다.⁶²⁾ 현행 예산결산특별위원회를 예산위원회 및 결산위원회로 변경한다.

기본적인 국회의 예산통제강화는 정부회계제도를 개선하여 국가재정법에 의하여 일반회계와 특별회계 및 기금을 포함시켰다. 그러나 특별회계와 기금 사이의 중복과 불필요한 기금의 축소문제도 남아있다.

한편, 기금과 예산의 관계를 비교하면, 금융성기금은 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용기금, 산업기반신용보증기금, 농림수

62) 윤성채, 앞의 글, p.466 참조.

산업자신용보증기금 등 신용보증관련 기금과 수출보험기금, 부실채권 정리기금, 예금보험기금채권상환기금 등이 있다. 공적자금과 관련되는 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금을 중심으로 논의한다.

금융성기금은 기금의 관리, 운용, 결산심의 등에 있어서 일반기금과 달리 취급되었다. 금융성기금은 운용상 탄력성 등을 이유로 국회심의 대상에서 제외되었다. 그러나 국가재정법에서 정부는 기금운용계획안 중 자금운용계획을 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목을 구분하되, 주요항목단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우에 기금의 운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 예산총칙에 규정하여야 한다(법 제68조 제1항). 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령이 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

특히 금융성기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하인 경우에는 기금운용계획안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경할 수 있도록 예외를 인정하고 있다(법 제70조 제3항 제2호).

국가재정법 제73조는 기금의 결산심의 등에 관하여 아래와 같이 규정하고 있다. 기금관리주체는 회계연도마다 기금결산보고서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다. 기금의 관리주체는 기금결산보고서에 공인회계사법 제23조의 규정에 따른 회계법인의 감사보고서를 첨부해야 한다. 재정경제부장관은 대통령의 승인을 얻은 기금결산에 기금관리주체의 기금결산보고서 및 그 성과보고서를 첨부하여 이를 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출해야 한다. 감사원은 제출된 기금결산을 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 재정경제부장관에게 송부해야

한다. 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 다음 연도 5월 31일 까지 국회에 제출해야 한다. 이 기금결산보고서는 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.

- ① 기금결산의 개황 및 분석에 관한 서류
- ② 대차대조표 및 손익계산서 등 재무제표
- ③ 수입 및 지출계산서등 현금의 수입 및 지출을 명백히 하는 서류
- ④ 재원조성실적표
- ⑤ 사업성과평가서
- ⑥ 회계법인의 감사보고서
- ⑦ 감사원의 검사를 거친 성과보고서
- ⑧ 기타 기금결산의 정확성 확인에 필요한 서류

결국 금융성기금도 운용계획의 수립, 변경 및 결산에 대해서 국회의 심의, 확정을 받지만, 단순히 국회의 통제 자체만으로는 부족하고 근본적으로 재정투융자제도에 대한 개혁을 수반하지 않으면 안된다.

V. 공적자금 관리의 투명성 개선

공적자금의 관리, 운영의 책임을 지는 공적자금관리위원회의 권한에 부합하는 책임성을 강화해야 한다. 동 위원회는 재정경제부 내에 합 의제기관으로 설치하고 있다. 그러나 동 위원회가 재경부와 금융감독 위원회의 협의기구의 성격을 가진다.

첫째, 위원회의 구성이 재정경제부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원회위원장, 대통령이 위촉한 민간위원 5인으로 구성하고, 위원회로부터 업무의 집행에 대한 감독을 받는 예금보험공사 및 자산관리공사의 사장들이 배석함으로써 위원회의 기능과 권한을 사실상 위축시킬 수 있다. 특히, 위원회는 공적자금의 운용에 관한 사항을 종합적으로 심

의·조정하기 위하여 재정경제부에 두고 있다는 점이다(공적자금관리 특별법 제3조 제1항).⁶³⁾ 또한 정부, 금융감독위원회, 예금보험공사 및 한국자산관리공사 등 공적자금의 관련기관은 공적자금의 조성·운용·사후관리 등 위원회의 기능과 관련된 사항을 위원회에 보고하여 심의를 받도록 규정하고 있다(제3조 제3항). 이로써 위원회는 독립된 합의 기구가 아니라 재정경제부장관과 금융감독위원회위원장의 공적자금업무에 관한 정책결정에 대하여 자문하는 기능에 그치고 있다. 공적자금에 대한 예금보험공사와 자산관리공사의 집행과 결정에 대한 형식적인 심의와 감시만을 인정하고 있고, 책임은 다수에게 분산시켜서 위원회의 한계가 노출된다. 공적자금은 국민에게 부담이 되는 정부채무로써 국회의 심의와 의결사항이 되어야 할 것이다.

그런데 공적자금에 대한 심의는 일반예산에 수반하여 관련부처에서 공적자금의 계획서를 국회에 제출하여 이를 심사·의결하는 것은 당연하다. 따라서 국회에 공적자금감독위원회를 설치하여 행정부의 공적자금의 집행과 결정에 대한 책임을 명확히 해야 할 것이다.⁶⁴⁾

63) ② 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다. 1. 공적자금의 사용·회수후 재사용 등 운용에 관한 총괄·기획에 관한 사항, 2. 공적자금 지원대상 금융기관의 선정 원칙에 관한 사항, 3. 공적자금 지원대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금지원의 원칙에 관한 사항, 4. 공적자금 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항, 5. 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙과 사후관리체제에 관한 사항, 6. 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항, 7. 다음 각목에 해당하는 기관이 보유하는 주식 등 자산의 매각 등 공적자금의 회수에 관한 사항 [가. 정부 나. 예금자보호법에 의한 예금보험공사(이하 “예금보험공사”라 한다) 다. 금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한 법률에 의한 한국자산관리공사(이하 “한국자산관리공사”라 한다)] 8. 공적자금과 관련된 법령 또는 규정의 제정·개정에 관한 사항, 9. 기타 공적자금의 사용 및 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항.

64) 권영준(2002)은 공적자금관리위원회를 국회소속으로 두고 전문위원의 도움을 받는 방안을 주장하였다. 또한 윤성채(2003)도 동일한 입장으로 공적자금관리위원회를 국회안에 두는 방안을 제기하였다.

VI. 공적자금에 관한 재량축소

1. 재량행위의 법적 규율

공적자금의 조성과정에서 국제통화기금과의 정책협의를 통해서 결정하였다. 초기에는 입법절차를 거치지 않고 재정경제부와 금융감독원이 제시한 지침과 대책을 의거하여 공적자금의 조성 및 지원방법이 결정되었다.

첫째로 이러한 금융재정행정이 법치주의원칙을 배제하고 재량행정으로 처리되었다는 점이다. 왜냐하면 공적자금의 금융재정작용은 구체적인 법적 근거에 의거할 재정작용으로서 국민의 재정적 부담을 지우기 때문에 법률유보의 원칙에 입각해야 하기 때문이다.

둘째로 예금보험공사와 자산관리공사가 정부의 지급보증에 의하여 발행하는 64조원의 채권을 발행하여 공적자금을 집행함에 있어서 적법요건을 구비하였는지 문제이다. 실제 금융감독위원회와 재정경제부가 그러한 재정작용에 대한 직접적인 권한과 책임의 법적 근거와 요건에 부합여부에 대한 검토가 필요하다. 만약 재정경제부와 금융감독위원회가 그러한 집행권한을 갖는 것임에도 자산관리공사와 예금보험공사에게 위임의 근거와 한계가 적법한지도 검토해야 한다. 적어도 방대한 공적자금의 조성과정과 집행에 있어서 그 법적 근거의 불명확성, 관리 및 집행절차의 불비, 사후통제 및 감독에 있어서 근본적인 법적 문제가 제기되자 2000년 12월 20일 「공적자금관리특별법」을 제정하여 법적 근거를 마련하였기 때문이다.

셋째로 공적자금(public fund)은 예금보험기금⁶⁵⁾, 부실채권정리기금⁶⁶⁾,

65) 예금자보호법의 공적자금이다.

66) 금융기관부실자산등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률에 의한 공적자금이다.

공공자금관리기금⁶⁷⁾, 국유재산⁶⁸⁾, 금융기관 출자금⁶⁹⁾, 공공차관⁷⁰⁾ 등이다. 이들은 정부의 지급보증에 의한 협의의 공적자금보다 넓은 개념으로 나아가서 일반회계를 통한 국책은행에의 출자금은 제외하여 공적자금의 범주를 확장되면서 정부와 관련 기관들이 과도한 재량권을 행사하게 되었다.

넷째로 공적자금의 운용주체인 공적자금관리위원회가 합의제기관으로서 독립성과 전문성의 확보가 문제될 뿐만 아니라 권한과 책임이 명확하지 않고 또한 감독과 사후통제의 절차도 결여하고 있다는 점이다.

2. 기업구조조정의 시장기구 연동

1차 공적자금은 원래 계획된 64조원보다 훨씬 과도한 109.6조원이 투입되었다. 당시 국내외 연구기관들의 부실채권규모가 200조원을 상회할 것으로 발표하여 공적자금의 부족은 예견되었다. 그러한 주장들이 제기되었지만, 정부는 추가공적자금은 필요하지 않고, 필요할지라도 10조원에 그칠 것으로 천명하여 정책의 신뢰성을 잃었다.⁷¹⁾ 이 때문에 2차 공적자금이 투입되기까지 1999년 중반이후 2000년 하반기까지 정책의 공백으로 인한 부실채권의 규모가 증대하는 요인이 되었다. 특히 기업구조조정이 시장기구의 의한 경제논리에 의하기보다는 정부의 경제 이외의 요인에 의해서 좌우되었던 점이다. 따라서 시장기구에 의해서는 회생할 수 없는 부실기업은 정리되지 않고, 오히려 회생가능한 기업을 회생시키는 메커니즘이 불명확했던 것이다. 더구나 정부가 은행의 대주주인 상황에서 은행이 부실기업의 구조조정의 관리인의 역

67) 공공자금관리기금법에 의한 공공자금이다.

68) 국유재산의 현물출자에 관한 법률에 의한 공적자금이다.

69) 한국은행법에 의하여 한국은행이 금융기관에 출자금이다.

70) 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률에 의하여 금융기관의 구조조정을 위하여 지원되는 자금이다.

71) 이인실, 앞의 글, p.5.

할을 주도하기 어려운 대리인문제(agent problem)에 직면했기 때문이다. 나아가 경제불황기에 구조조정 대상기업을 매입할 수 있는 주체가 부재하다는 점이다. 단순히 법제도만의 구조조정보다는 간접투자자본의 사모펀드(private equity fund)를 조성하여 전문투자자에 의한 정보비대칭을 감소하여 효율적인 기업구조조정을 담보하도록 할 것이다.

3. 재정부담 최소화를 위한 재정투융자의 개혁

부실은행의 출자규모가 경영정상화에 충분하지 않아서 출자에도 불구하고 경영정상화가 이루어지지 못하였다. 정부는 4차례에 걸쳐서 공공자금관리기금을 통해서 은행의 후순위채권을 인수하였는데, 공공자금관리기금이 민영은행의 BIS 기준 자기자본비율을 높이기 위해서 민영은행의 채권매입을 위한 투입은 기금의 목적과 역할에 벗어난 것이다.

따라서 공적자금의 원리금이 상환에 따른 재정압박이 2003년부터 매년 전체예산의 10%를 상회하고 있다. 향후 미국의 서브프라임 모기지의 부실채권의 영향으로 세계경제뿐만 아니라 국내경기에도 심대한 영향을 미치게 될 것이다. 경기침체가 가속화되고, 국토균형발전의 이상을 고집하여 불과 3~4년 동안에 91~100조원의 보상금이 풀려서 화폐공급이 급격히 상승하였고, 또한 해외투기자본의 국내 자본시장을 교란시키는 현상이 지속적으로 드러나고 있다. 전국토의 토지가격이 급격히 상승하고, 또 국제유가의 급등과 함께 화폐인플레이션이 우려되고 있다. 이러한 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 형태의 금융위기가 발생하면 이러한 대규모의 재정투융자 정책을 사용할 수도 없기 때문이다. 이제 한 번의 외환위기만이 아니

라 새로운 금융위기가 대두하는 경우에는 기존 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 재정투융자제도의 대책수립이 절실하게 요청된다.

현행 국가재정법에서 재정투융자계획의 국회에 제출은 법적 의무로 규정하여 민주적 재정통제를 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 한도액이 국회의 의결을 얻도록 함은 재정민주주의의 요청에 의한 민주적 통제가 강화된 것이라고 평가된다. 분명히 재정투융자제도가 경기조정 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 필요하다고 본다. 이러한 탄력성을 발휘하기 위해서는 재정투융자채권을 안이하게 발행하게 하면, 필요성에 부응하여 능동적인 자금조달을 행하는 목적이 손상될 것이다.

참 고 문 헌

- 계희열, □□헌법학□□중, 박영사, 2007
- 권영성, □□헌법학원론□□, 법문사, 2005
- 고성수, “공적자금 지원의 성과와 향후 과제”, □□금융연구□□(제15권 별책), 한국금융연구원, 2002
- 공적자금관리위원회, □□공적자금백서□□, 2007.8
- 김철수, □□헌법학개론□□, 박영사, 2007
- 박형수, 류덕현, □□재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구□□, 한국조세연구원, 2006
- 신영수, □□미국의 공적자금 운용법제□□, 한국법제연구원, 2004
- 신해룡, □□예산정책론□□, 세명서관, 1995
- 윤성채, “부채관리를 위한 예산개혁”, □□한국행정논집□□ 제15권 제2호, 한국정부학회, 2003.6
- 이인실, “공적자금의 관리 및 운용감독의 문제점과 향후 과제”(연구보고서 요약문), 한국경제연구원, 2001
- 이종욱, “효율적 금융 및 기업구조조정을 위한 공적자금투입 개선방안”, 한국금융학회 추계심포지엄, 2000.11.23
- 이한구, “공적자금 운용의 문제점”, 한나라당 공적자금국정조사특위 보고서, 2001.2
- 정운찬, “한국경제의 도전과 과제: 새로운 패러다임을 찾아”, □□한국사회의 도전과 대응□□(외환위기 10년 평가와 사회발전 전망), 서울대 사회과학연구원 학술심포지움, 2007.5.31

참고 문헌

- 정영화, “국회의 결산심사의 법적 성질과 재정통제방안”, 한국법제연구원, 2007.10
- 지동현, “공적자금의 비용효과 분석”, 한국금융법학회, 2000
- 최명근, □□세법학총론□□, 세경사, 1996,
- 홍정선, □□행정법강의□□, 박영사, 2006
- 공적자금관리위원회, 공적자금백서, 2007.8
- 자산관리공사, □□한국자산관리공사 부실채권정리기금 기금운용편람, 종합관리, 사업운영, 자산운용□□, 2001
- KOREI, 금융분야 부패방지대책, 2001.11
- 예금보험공사, 금융구조조정의 방법과 사례, 2001.1
- 井屈利宏, □□公共經濟學入門□□, 日本經濟新聞社, 2005
- 金子宏, □□租稅法□□, 11版, 弘文堂, 平成18
- 福家俊郎, 雄川一郎ほか編, □□現代行政法體系10□□, 有斐閣, 1984, p.183
- 肥後雅博, 財政投融资の現状と課題 - 2001年度改革が財投機能に与えろ影響, 日本銀行調査局, 2001
- 奥谷健, “新財政投融资制度と財政民主主義”, □□財政法の基本課題□□, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005
- 片桐正俊 編著, □□財政學□□ 第2版, 東洋經濟新聞社, 2007
- 川田剛, □□租稅法入門□□, 財團法人 大藏財務協會, 平成19
- Cass Sunstein, “Beyond the Republican revival”, Yale Law Journal, Vol.97. 8, 1988

- Charles Goodhart · Philipp Hartmann · David Llewlyn · Lilian Rojas-Suarez · Steven Weisbrod, *Financial Regulation - why, how and where now?*, Routledge, 1998
- Claessens, Stijin, Daniela Klingebiel and Luc Laeven, “financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crisis : What Policies to Pursue?”, NBER Working Paper 8386, 2001.1
- Douglass C. North, *□□Institutions, Institutional Change and Economic Performance□□*, Cambridge University Press, 1990
- Geoffrey M. Hodgson, “What are Institutions?”, *Journal of Economic Issues*, vol.40, No.1, 2006
- Gordon Tullock, “Rent-Seeking and the Law”, Jose Casas Pardo and Friedrich Schneider (eds.), *Current Issues in Public Choices*, Edward Elgar Publishing, 1996
- Hans Herbert von Arnim, *Finazkontrolle in der Demokratie, Finanzkontrolle im Wandel*, 1989
- James M. Buchanan, “The Domain of Constitutional Economics”, *Constitutional Political Economy*, vol.1:1, 1990
- John Commons, “Institutional Economics”, *American Economic Review* vol. 21 No.4, 1931
- John R. Commons, *□□Institutional Economics□□*, The Macmillan Company, 1934
- Joseph E. Stiglitz, *□□Economics of The Public Sector□□*, 2nd. ed, Norton & Company, 1988
- Neil K. Komesar, *□□Law's Limits□□*, Cambridge University Press, 2001

참 고 문 헌

Oliver E. Williamson, “The New Institutional Economics-taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, vol.38:3, 2000

Paul Milgrom and John Roberts, 『Economics, Organization and Management』, Prentice Hall, 1992

Robert D. Tollison, “Is the Theory of Rent-seeking Here to Stay?”, Charles K. Rowley(ed.), *Democracy and Public Choice*, Oxford: Blackwell Publishers, 1987

Thomas M. Cooley, 『The Law of Taxation』, 4th ed., 1924

Willam M. Dugger ed, *Radical Institutionalism*, Greenwood Press, 1989

Yoram Barzel, 『Economic Analysis of Property Rights』, Cambridge University Press, 1989

공적자금관리위원회 홈페이지: <http://www.mofe.go.kr/mofe2/funds>

예금보험공사 홈페이지: <http://www.kdic.or.kr>

자산관리공사 홈페이지: <http://kamco.or.kr>