

재정법제 연구 09-14-□□-2

## 공적자금 관리의 적정성 제고 연구 (Ⅱ)

- 공적자금관리위원회 개선필요성을 중심으로 -

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

- Study on the Improvement Necessity of Public Funds  
Management Organization -

연구자 : 정성숙(영산대학교 법과대학 교수)

Jeong, Seong-Suk

2009. 7. 31.

## 국문 요약

2000년 말 공적자금의 조성·운용·관리의 투명성과 객관성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하기 위해 여·야 합의를 거쳐 제정한 공적자금관리특별법에 따라서 공적자금관리위원회가 설치되었고, 2008년 동위원회가 폐지되기 전까지 공적자금의 투입과 회수업무에 주력하였다. 동위원회가 폐지된 후에는 금융위원회, 예금보험공사, 자산관리공사 등이 동위원회의 업무를 분담하여 수행하여 왔었다. 그러나 2009년 정부가 기업의 구조조정과 금융기관의 지원을 위하여 공적자금을 조성하고 운영할 계획을 표명하였으나 학계와 정치권으로부터 공적자금관리위원회가 폐지된 후 새로운 공적자금의 운용과 관리와 관련된 감시체계가 마련되어 있지 않아 재정만 낭비하게 되고 수혜기관의 도덕적 해이를 초래하게 된다는 비판을 받았었다. 이에 정부는 정치권으로부터 제기된 공적자금관리특별법개정 발의안을 고려하여 2009년 7월 25일 공적자금관리특별법을 개정하게 되어 공적자금관리위원회가 부활하게 되었다. 이에 본 연구는 현재까지의 공적자금의 의의와 지원원칙, 공적자금 지원현황과 회수, 공적자금 상환대책 그리고 공적자금의 사후관리에 대하여 개관을 한 후, 3차례에 걸쳐 변화를 거듭한 공적자금관리체계를 서두에서 서술하였다. 이어서 과거의 공적자금관리위원회의 구성과 활동, 매각심사소위원회의 구성과 활동, 공적자금관리사무국의 지위와 과거의 공적자금관리위원회의 법적인 위상 및 활동으로 인한 성패를 근거로 하여 동 위원회의 폐지와 관련된 문제점을 지적하면서 동 위원회가 왜 부활하여야 하는지를 언급하였다. 다음으로 동 위원회의 필요성에 따라서 개정된 공적자금관리특별법과 공적자금관리특별법 시행령의 주된 내용 특히, 공적자금관리위원회의 구성 및 소위원회의 구성과 관련하여 살펴보고, 마지막으로 과거의 공적자금관리위원회의 운영과 관련된 문제점을 바탕으로 하여 새로이 활

동하게 될 공적자금관리위원회를 둘러싼 제도의 개선방안, 특히 공적 자금관리위원회의 인적 구성과 행정부로부터의 독립 및 부처이관과 관련된 개선필요성을 지적하고 경우에 따라서는 개선방안을 지적하였다.

※ 키워드 : 공적자금, 공적자금관리위원회, 공적자금관리 특별법, 공적자금관리특별법 시행령

## Abstract

2000 raised the transparency and an objectivity of creation, use and management of end public funds and in order to plan the efficient use of public funds the agreement of the government party and opposition party passed by and according to the public funds management special law which establishes the public funds administrative board was established. Before 2008 public funds administrative board being abolished until, concentrated in commitment and retrieve of public funds. After the public funds administrative board is abolished, KDIC and FSC and KAMCO shared a work and took charge of. But 2009 government for the structural reform of the enterprise and the support of the financial institution creates a public funds and after expressing the plan which will operate abolition for public funds administrative board and, only finance is made to waste and makes that, a moral hazard bring about and was criticized from the academic world and politics circle. Did so and the government considered the fringe land of the special law for the management of public funds, 2009 July 25th it was changed and the public funds administrative board resurrected. This study which sees until currently with questionable matter of public funds about after service of support principle, public funds support present condition and retrieve, public funds repayment countermeasure and public funds administrative overview after one, extended in 3 times and the public funds management system which repeats a change from the beginning described. Is and is caused by with phase and the activity which position of composition and activity and public funds management Secretariat Bureau of composition of public funds administrative board of past and activity and disposal inspection place commission and public funds

administrative board of past are legal success and failure and with ground relates with the abolition of commission the problem point which will indicate and the commission why must resurrect, will yell and referred. According to necessity of commission the contents which the public funds management special law department public funds management special legal Enforcement Ordinance which opened a court is principal specially, related with the composition of public funds administrative board and the composition of small committee in afterwords and described. Last relates with the operation of public funds administrative board of past problem point and with character this was active newly and relates with the improvement program of the system which besieges the public funds administrative board, specially the human composition of public funds administrative board and the independence and a department transfer from administration department the improvement necessity which a improvement program in case consequently and indicated.

※ Key Words : Public funds, Public funds administrative board, The special law of for Public funds administrative, The Enforcement Ordinance for the special law of Public funds administrative

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 2 장 공적자금의 관리 개관 .....	13
I. 공적자금의 의의 .....	13
II. 공적자금 지원 원칙 .....	13
1. 최소비용의 원칙 .....	14
2. 손실부담의 원칙 .....	14
3. 기타의 원칙 .....	15
III. 공적자금 지원 현황과 회수 .....	15
1. 지원현황 .....	15
2. 공적자금의 회수현황 .....	16
IV. 공적자금 상환대책 .....	18
V. 공적자금의 사후관리 .....	19
1. □경영정상화이행약정(MOU) 관리 .....	02
2. □ 파산재단의 관리 .....	02
3. □부실책임자에 대한 책임추궁 .....	12
제 3 장 공적자금관리 체계의 변천 .....	23

I. 초기의 공적자금 조성 및 지원시기(1997년말~1999말) .....	23
II. 공적자금 관리체계 1차 개편(2000년~2001년) .....	24
III. 공적자금의 적극 회수 및 상환대책의 추진(2002년 이후) .....	25
IV. 공적자금 관리체계의 2차 개편(2008년 2월 28일~ 2009년 7월 27일) .....	26
V. 공적자금관리체계의 3차 개편(2009년 7월 28일~) .....	28
제 4 장 舊공적자금관리위원회 .....	31
I. 서 .....	31
II. 舊공적자금관리위원회 .....	31
1. 위원회의 구성 .....	31
2. 위원회의 기능 .....	33
3. 위원회의 활동 .....	34
III. 매각심사소위원회 .....	35
1. 위원회의 구성 .....	35
2. 위원회 활동 .....	36
3. 매각심사소위원회의 폐지와 이관 .....	37
IV. 공적자금관리사무국 .....	38
V. 舊공적자금관리위원회의 위상과 성패 .....	38
1. 법적 성격 .....	38
2. 위 상 .....	39
3. 성 패 .....	41
VI. 공적자금관리위원회의 폐지와 문제점 .....	46

제 5 장 新공적자금관리위원회 .....	49
I. 공적자금관리주체의 필요성 .....	49
II. 공적자금관리특별법의 주요 개정내용 .....	51
1. 공적자금관리의 전문성 .....	51
2. 공적자금의 범위 .....	52
3. 공적자금관리위원회의 설치 .....	52
4. 최소비용원칙 적용 .....	53
5. MOU 체결·점검 .....	53
6. 여론수렴 .....	54
7. 국회에 대한 보고와 감사원 감사 .....	54
III. 개정공적자금관리 특별법 시행령의 주요내용 .....	55
1. 공적자금관리위원회 민간위원의 자격요건 .....	55
2. 매각심사소위원회와 자금지원심사소위원회의 설치 .....	55
3. 기타의 개정사항 .....	56
IV. 공적자금관리위원회의 구성과 기능 .....	56
1. 구성과 자격 .....	56
2. 기 능 .....	58
3. 운 영 .....	58
V. 소위원회 .....	59
1. 매각심사소위원회 .....	59
2. 자금지원심사소위원회 .....	59
3. 위원회의 구성 .....	59
제 6 장 공적자금관리위원회의 개선필요성 .....	61

I. 위원회 .....	61
1. 정치적 중립성과 독립성 .....	61
2. 위원회의 운영 .....	64
3. 위원의 신분보장과 책임 .....	67
4. 의사록의 공개 .....	68
5. 위원회의 이관 .....	69
6. 위원회의 국회소속화 .....	72
II. 공적자금관리백서 .....	74
III. 국회의 역할과 감사원감사 .....	74
IV. 공적자금 투입과 책임 .....	77
제 7 장 결 론 .....	79
<<참 고 문 헌>> .....	85

## 제 1 장 서 론

2단계 금융 구조조정과 공적자금의 추가조성이 추진되던 2000년 말 정부와 국회는 공적자금의 조성·운용·관리의 투명성과 객관성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하기 위해 여·야 합의를 거쳐 공적자금관리특별법을 제정하였고, 이 법에 따라서 공적자금관리위원회가 설치되었으며, 공적자금관리위원회는 공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 당시 재정경제부에 소속되었다. 정부가 1997년 말 외환위기 이후 출자·출연, 예대금지급, 부실채권 매입 등의 방법으로 공적자금을 투입하였고, 공적자금상환이 본격적으로 시작된 2002년 이후부터는 회수에 주력하였다. 2008년 2월 「정부조직법」이 개편되고 그 때까지 공적자금 관리를 심의·조정해 온 공적자금위원회가 폐지되면서 금융위원회, 예금보험공사, 자산관리공사 등이 분담해 수행하였다. 2009년 정부가 기업 구조조정과 금융기관 지원을 위해 60조원 이상의 대규모 공적자금 조성을 계획하였지만 공적자금의 운용과정에 대한 감시체계가 제대로 마련돼 있지 않아 책임 있는 운용이 이뤄질지에 대한 의구심뿐만 아니라 외환위기 당시 설치된 공적자금관리위원회가 지난해 폐지된 이후 공적자금 관리 체계가 갖춰지지 않아 정부가 새롭게 조성할 공적자금이 자칫하면 ‘관치자금’으로 전락할 수 있다는 우려의 목소리도 있었다.

구조조정기금과 금융안정기금은 금융위기의 극복을 위해 필요함에도 불구하고 투명한 자금운용과 사후관리대책이 미흡한 편법적 유사공적자금의 성격을 가지기 때문에 자칫하면 그 효과도 얻지 못하고 재정만 낭비하는 꼴이 될 수 있으며, 관리감독의 사각지대에 놓여 있어 자칫 이 기금의 수혜를 받는 금융회사들의 도덕적 해이를 불러올 수 있으며, 그 집행내역이 공적자금의 성격임에도 불구하고 최소비용의 원칙, 공평한 손실분담의 원칙 등이 지켜지지 않아 지금과 같은

상황에서 만약 이 기금들이 집행된다면 재정건전성의 심각한 훼손과 그에 따른 경제에 끼치는 악영향은 명약관화한 것이므로 이를 구체적으로 보완할 수 있는 입법적 장치가 요구되었다. 2009년 4월 금융위원회는 불과 1년 전에 공적자금 관리 위원회가 해체되었지만 감사원과 국회의 감시로도 투명한 운영이 가능하다고 판단해 당초 별도의 관리 기구가 필요없다는 입장을 취하였으나 이러한 문제에 공감한 정치권이 기존에 존재하는 펀드나 구조조정기금과 금융안정기금 등 유사 공적자금을 통합 관리하고, 그 운용의 투명성을 확보하기 위해 공적자금관리특별법 개정청원안을 국회에 제출하고, 정부도 구조조정 기금과 금융안정 기금을 투명하게 관리할 수 있는 전담 기구의 설립을 검토함으로써 공적자금관리특별법의 개정을 통하여 공적자금관리위원회가 부활하게 되었다. 이에 본 연구에서는 공적자금관리에 대하여 개관을 한 후 舊공적자금관리위원회의 위상과 성패를 기반으로 하여 새로이 개정된 법에 따라서 부활하게 되는 공적자금관리위원회와 관련된 문제점과 그 개선방안을 모색해보고자 한다.

## 제 2 장 공적자금의 관리 개관

### I. 공적자금의 의의

공적자금은 정부가 기업이나 금융기관의 구조조정을 지원하기 위해 마련한 재정자금을 말하며, 기업부도 등으로 회수가 불가능한 부실채권이 많은 은행으로부터 부실채권을 싼값에 사주고, 정부가 은행에 출자하여 자본금을 늘려줌으로써 건실한 은행으로 다시 태어나도록 하는데 쓰인다. 우리나라의 경우 공적자금을 정부예산에서 직접 지원하는 것이 아니라 국회의 동의하에 정부의 원리금지급보증을 받아 예금보험공사와 자산관리공사가 채권을 발행하여 조달되었다. 또 해외차관, 정부보유 공기업주식, 공공자금관리기금, 한국은행 등에 의해 우회적으로 투입된 자금도 넓은 의미의 공적자금으로 본다.

2009년 5월 27일 개정된 「공적자금관리 특별법」에 의하면, 공적자금이란 「예금자보호법」에 의한 ‘예금보험기금채권상환기금 및 예금보험기금’, 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 의한 ‘부실채권정리기금 및 구조조정기금’, 「공공자금관리기금법」에 의한 ‘공공자금관리기금’, 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 의한 ‘국유재산’, 「한국은행법」에 의한 ‘한국은행이 금융기관에 출자한 자금’, 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률에 의한 ‘공공차관’, 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따른 ‘금융안정기금’을 포함한다(동법 제2조).

### II. 공적자금 지원 원칙

공적자금은 주로 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권으로 조성되었지만 정부가 국회의 동의를 받아 채권의 원리금 상환에 대하

여 지급보증을 하고 있기 때문에 만약 두 공사가 만기도래하는 채무를 상환하지 못할 경우에는 최종적으로 재정의 손실로 이어질 수밖에 없다. 따라서 금융구조조정을 위해 불가피하게 공적자금을 투입하더라도 국민의 부담을 최소화하기 위해서는 공적자금 지원결정 단계에서 최소비용의 원칙과 손실부담의 원칙 등이 적정하게 준수되는지 철저하게 점검할 필요가 있다.

### 1. 최소비용의 원칙

최소비용의 원칙은 공적자금의 투입비용을 최소화하고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금이 지원되어야 한다는 것으로 그 동안 지원과정에서 관행적으로 준수되어 오던 것을 2000년 12월 20일 「舊공적자금관리 특별법」이 제정되면서 명문화되었다. 더 구체적으로 「舊공적자금관리 특별법 시행령」에서는 지원대상 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 차지하는 비중 등을 감안할 때 당해 금융기관의 파산 등이 금융제도의 안정성을 해함으로써 발생할 수 있는 손실까지 포함하는 총비용을 최소화하는 방식으로 공적자금 지원여부를 결정하도록 규정하고 있다. 2009년 5월 27일과 29일의 개정법에서도 정부, 예금보험공사 및 자산관리공사는 공적자금의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금을 지원하도록 하고 있다(공적자금관리 특별법 제13조 1항, 공적자금관리 특별법 시행령 제6조 1항).

### 2. 손실부담의 원칙

한편 손실부담의 원칙은 공적자금을 지원할 경우 지원대상 금융기관의 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실분담을 전제로 하여야 한다

(공적자금관리 특별법 제14조 제1항). 예를 들어 주주는 자본감소(감자)를, 경영진은 문책 또는 교체를, 종업원은 감원과 임금동결 등을 통해 부실에 책임이 있는 이해관계자들이 공평하게 손실을 분담해야 한다는 것이다. 나아가 공적자금 지원대상 금융기관 자체의 구조조정 노력을 전제로 지원하여야 하고, 또한 공적자금이 투입된 이후에도 당해 부실금융기관의 경영기관과 감독기관 혹은 그 구성원 가운데 책임을 부담할 자가 있는 때에는 관련 법령의 규정에 따라서 예금보험공사 및 채권금융기관 등에서 손해배상청구소송을 제기하는 등 부실 책임을 물어야 한다.

### 3. 기타의 원칙

이외에도 공적자금 지원 시 지원주체인 예금보험공사와 지원받는 금융기관 간에 경영정상화이행약정(MOU)을 체결하고 동 이행약정의 준수를 통하여 철저한 자구노력이 이루어지도록 하였으며, 경영정상화를 위한 자금 지원 시 MOU이행상태 등을 감안하여 2회 이상 분할하여 지원하도록 함으로써 금융기관의 도덕적 해이를 차단할 수 있도록 하고 있다.

## Ⅲ. 공적자금 지원 현황과 회수

### 1. 지원현황

공적자금은 「舊공적자금관리 특별법」 등 관련 법률에 의하여 그간 공적자금관리위원회, 금융감독위원회, 예금보험공사, 자산관리공사 등 관련기관의 유기적인 협조 하에 지원되었다.<sup>1)</sup>

---

1) 2009년 개정법에 의하면 한국정책금융공사도 지원기관에 포함된다.

<표 1> 기관별 지원현황(1997.11. ~ 2008년 6월 말)

단위: 조원

기 관	출 자	출 연	예 금 대지급	자 산 매입 등	부실채권 매입	계
예금보험공사	50.8	18.6	30.3	11.0	-	110.7
자산관리공사	-	-	-	-	38.6	38.6
정 부	11.8	-	-	6.4	-	18.2
한 국 은 행	0.9	-	-	-	-	0.9
계	63.5	18.6	30.3	17.4	38.6	168.5

\* 출처 : 공적자금관리백서 2008. 8.

## 2. 공적자금의 회수현황

공적자금의 회수는 공적자금 투입으로 보유하게 된 자산의 매각을 통하여 이루어지며, 이러한 자산의 매각가치를 극대화함으로써 국민의 부담을 최소화 하고 공적자금의 신속한 회수 및 회수극대화를 위해 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 각종 금융기법이 활용되었고, 일반적으로 공적자금 지원방식에 따라 그 방법이 결정된다. 예를 들어 2002년까지 예금보험공사는 출자금회수, 파산배당 등, 자산매각 등의 방법으로 회수하였다. 자산관리공사는 국제입찰, 자산유동화증권(ABS)발행, 자산관리회사(AMC)·기업구조조정투자(CRC)·기업구조조정기구(CRV)매각, 개별매각·법원매각 등, 대우채권회수, 판매·해제를 통하여 회수하였고, 정부는 출자금의 회수와 후순위채권의 회수를 통하여 공적자금을 회수하였다.

2008년까지 예금보험공사는 출자방식으로 지원된 공적자금은 출자로 인해 취득한 공적자금 투입 금융기관의 보유지분을 매각함으로써, 출연·예금대지급으로 지원된 공적자금은 해당금융기관의 파산절차에 참여하여 파산배당금을 수령함으로써 그리고 부실금융기관 등으로부터 자산을 매입하는 방식으로 공적자금이 지원된 경우에는 동 자산을 매각함으로써 공적자금을 회수하였다.2) 자산관리공사는 부실채권을 일반채권, 특별채권, 대우채권 및 워크아웃채권으로 구분하여 관리·매각하고 있다. 일반채권의 경우 담보부채권은 경매 및 공매, 자산유동화증권의 발생, 국제입찰방식으로 정리하고, 무담보채권은 채무조정을 통한 자진변제유도, 은닉재산의 발견을 통한 강제집행 등의 방법으로 정리하고 있다. 특별채권의 경우 미인가채권은 회사정리상황을 조사하여 회사정리절차 진행상태에 맞는 매각계획을 수립한 후 관리하고 있으며, 인가채권은 환매권유무에 따라 각각 ABS발행 및 인가계획상환에 따른 회수와 국제입찰방식에 의한 정리를 원칙으로 하고 있다. 대우채권 및 워크아웃채권은 업체별로 회사의 자산가치 및 특성에 따라 회사분할, 기업구조조정투자회사, 청산, 출자전환주식을 대상으로 한 기업 인수·합병 등의 방법으로 정리하고 있다. 연도별 공적자금 지원 및 회수 현황은 아래의 표와 같다.

<표 2> 연도별 공적자금 지원/회수 현황

(단위 : 조원, %)

구분	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09*	계
지원	55.6	35.5	37.1	27.1	3.7	2.1	3.9	2.9	0.3	0.14	0.06	0.11	168.6

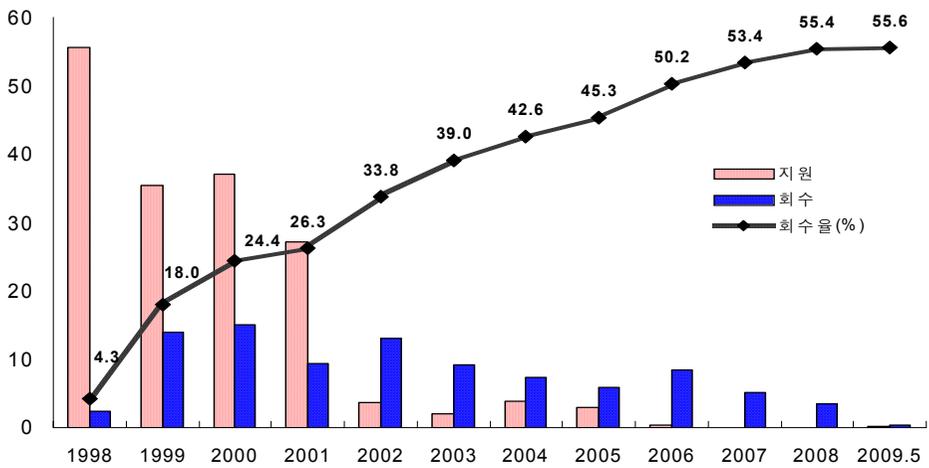
2) 예금보험공사는 부실금융기관정리 등을 통한 공적자금 회수업무를 원활히 추진하기 위해 예금자보호법에 따라 정리금융공사를 설립하여 파산재단으로부터 인수한 자산관리와 부실자산매각 업무를 담당시키는 등 보유자산별 특성에 따라 다각적인 매각노력을 진행하여 오고 있다.

제 2 장 공적자금의 관리 개관

구 분	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09*	계
회 수	2.4	14.0	15.0	9.4	13.1	9.1	7.3	5.8	8.4	5.5	3.4	0.39	93.8
회수율 (누계)	4.3	18.0	24.4	26.3	33.8	39.0	42.6	45.3	50.2	53.4	55.4	55.6	55.6

\* 09. 1 ~ 5월까지의 누계금액임

<그림 1> 지원 및 회수율



\* 출처 : 금융위원회

#### IV. 공적자금 상환대책

정부는 공적자금 상환과 관련한 불확실성을 해소하기 위하여 2002년 공청회와 토론 그리고 국회심의를 거쳐 수립된 『공적자금 상환대책』에 따라 2003년 이후 본격적으로 공적자금 채무를 상환하고 있다. 이 상환대책에 따르면 2002년 말 현재 상환부담이 있는 공적자금 부채 약 97조원 중 28조원은 회수자금으로 상환하고, 나머지 69조원은 25년 이내에 상환하는데 20조원은 금융기관으로부터 특별기여금을 징

수하여 충당하며, 나머지 49조원은 국채를 발행한 후 일반회계에서 매년 2조원(현재가치 기준)씩 출연하여 상환토록 하였다. 이와는 별도로 원칙적으로 세계잉여금의 30% 이상을 공적자금 상환에 사용하도록 하고 있다. 공적자금 관련 기금별 상환구조를 살펴보면 예금보험기금채권상환기금이 상환해야 할 부채는 총 82조4천억원(2002년 말 기준)이며 이중에서 16조7천억원은 회수자금으로 상환하고, 20조원은 금융기관 특별기여금으로, 나머지 45조7천억원은 재정으로부터 출연받아 상환하기로 하였다. 또한 부실채권정리기금은 총 부채 14조8천억원 중 11조5천억원은 회수자금으로 상환하고 나머지 3조3천억원만 재정으로부터 출연받아 상환하기로 하였다. 재정에서는 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금에 출연하기 위해 별도로 공적자금상환기금을 설치하고 동 기금은 공공자금관리기금으로부터 국채발행자금을 예탁 받아 2006년까지 만기도래하는 공적자금 중 49조원을 상환(예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금에 출연)하고 매년 일반회계로부터의 출연금(현재가치 2조원)과 우체국예금(우체국예금특별회계)·우체국보험(우체국보험특별회계)으로부터의 출연금(예금평잔 등의 0.1%) 등으로 재원을 조달하여 25년 이내에 공공자금관리기금으로부터 예탁 받은 국채원리금을 상환할 계획을 수립하였다.

2008년에는 「공적자금상환기금법」에 따라 처음으로 공적자금 정기재계산을 실시하여 공적자금 상환대책을 점검하였고, 정부는 앞으로도 공적자금 상환이 차질 없이 이루어질 수 있도록 계획을 마련하였다.

## V. 공적자금의 사후관리

공적자금의 사후관리업무는 공적자금 투입금융기관의 조속한 경영정상화를 도모하고 공적자금 회수를 극대화하기 위해 매우 중요하다. 공적자금의 사후관리체계는 크게 경영정상화이행약정(MOU) 관리, 파

산재단 관리, 부실금융기관 및 부실채무기업에 대한 부실책임추궁으로 나누어진다.

### 1. □ 경영정상화 이행약정(MOU) 관리

공적자금 투입 금융기관에 대한 MOU 관리 업무는 출자금융회사 임직원의 도덕적 해이 방지와 건전경영유도를 통해 기업가치를 제고하여 공적자금 회수를 극대화하는 데 그 목적을 두고 있다. 예금보험공사는 출자금융기관의 경영정상화 진행정도를 고려하여 자율 책임경영체제가 확립되는 방향으로 MOU 관리 업무를 지속적으로 개선하고 있다. 아울러, MOU 이행에 대하여는 매 분기별로 점검하여 그 실적을 평가하고 이행실적이 부진한 사항에 대해서는 제재 및 시정조치 등을 통하여 개선하도록 하고 있다.<sup>3)</sup>

### 2. □ 파산재단의 관리

부실금융기관의 경영정상화가 곤란하여 예금대지급 등으로 공적자금을 투입한 경우 예금보험공사가 청산인 또는 파산관재인으로 직접 참여하여 채권회수 및 파산재단의 효율적 운영에 최선을 다하고 있다. 특히 보유자산의 처분 등으로 파산재단 보유 잔여자산은 줄어들게 되나, 관리비·인건비 등 파산재단의 관리비용은 절감이 쉽지 않은 점을 고려해 예금보험공사는 파산절차 조기종결 시스템을 구축하여 운영하고 있다. 2008년 6월말 현재 공적자금이 투입된 441개 파산재단 중 총 433개의 재단 보유자산에 대한 일괄매각 등을 통해 2조 2,170억원의 자금을 배당으로 조기 회수하였으며, 사무실 및 업무보조인 정리 등을 통해 파산재단 운영경비를 절감함으로써 공적자금 회수 극대화에 기여하고 있다.<sup>4)</sup>

3) 공적자금관리백서 2008. 8., 11면.

4) 공적자금관리백서 2008. 8., 11-12면.

### 3. □부실책임자에 대한 책임추궁

예금보험공사는 부실금융기관 및 부실채무기업에 대한 부실책임조사를 실시하여 부실책임을 추궁하고 있다. 부실책임을 추궁은 과거의 잘못된 경영관행을 바로 잡고, 향후 기업·금융부실이 발생하지 않도록 책임을 담보함으로써 투입된 공적자금의 회수 극대화 및 공적자금 투입의 사전방지라는 차원에서 중요한 역할을 한다. 이를 위해 정부는 「예금자보호법」 개정 등 관련법령을 개정하여 부실책임추궁이 효율적으로 이루어지도록 지속적으로 노력을 강화하여 왔다.

부실책임 추궁체계는 크게 예금보험공사와 금융위원회가 수행하고 있는 민사상·행정상 책임추궁과 검찰에서 담당하고 있는 형사상 책임추궁으로 구분할 수 있다. 특히 형사상 책임추궁을 위하여 검찰은 2001년 12월부터 2005년 12월까지 검찰, 경찰, 국세청, 관세청, 예금보험공사, 금융감독원, 자산관리공사 등 7개 유관기관 직원으로 공적자금비리 합동단속반(이하 합동단속반)을 구성·운영하였다. 예금보험공사는 부실채무기업 조사과정에서 드러난 부실관련자의 사기·횡령 등 형사사항에 대하여 합동단속반에 수사를 의뢰하고, 합동단속반은 형사사건 조사과정에서 적발된 은닉재산에 대하여 예금보험공사에 환수조치를 의뢰하는 등 상호유기적인 협조관계를 구축하여 왔다. 또한, 합동단속반이 해체된 이후에도 부실책임추궁과정에서 발견된 형사사항에 대하여는 검찰에 수사의뢰를 통해 관할지검에서 엄정한 형사책임 추궁이 계속 이루어지도록 하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 공적자금관리백서 2008. 8., 12면.

## 제 3 장 공적자금관리 체계의 변천

### I. 초기의 공적자금 조성 및 지원시기 (1997년말~1999말)

1997년 말 IMF는 구제금융을 지원하면서 긴축재정·기업구조조정·금융구조조정 특히 그 중에서도 금융구조조정을 요구하는 정책을 제시하였고, 그 당시 금융시스템을 정상적으로 운용하기 위한 금융구조조정에는 막대한 재원을 필요로 하였으나 금융기관은 자체적으로 부실을 정리하기 위한 재원을 조달할 수 없어서 금융구조조정에 필요한 부족재원을 재정에서 지원하는 방법으로 공적자금의 투입을 요구하였다. 그러나 공적자금의 운용에 관한 사전준비나 운용상의 관리체계가 정비되지 않은 상태에서 막대한 공적자금이 투입되었다. 최기과정에서 공적자금의 조성 규모 및 방법에 있어서 법 보다는 재정부와 금감위가 마련한 지침과 대책을 통하여 정해졌고, 공적자금의 투입대상이 되었던 금융부분과 기업부분의 구조조정 방향도 긴급외화유동성을 공급해준 IMF와 정책협의를 통하여 결정되었다.<sup>6)</sup>

이 시기는 외환위기에 대한 대응으로 급박하게 추진되었던 금융구조조정에 필요한 공적자금이 대규모로 신속히 지원되던 시기였다. 그 당시 공적자금의 관리는 재정경제부, 금융감독위원회, 예금보험공사 및 자산관리공사 등으로 다원화되어 있었다. 재정경제부는 정부보증채발행에 대한 국회동의를 얻어 공적자금을 조성하였고, 금융감독위원회는 건전성 감독과 실사를 통해 부실금융기관을 결정하였다. 예금보험공사는 금융감독위원회의 자금지원요청 및 예금보험위원회 의결 등에 따라 공적자금을 투입하고, 자산관리공사는 금융기관의 부실채권매입요청이 있을 경우 경영관리위원회의 의결로 매입여부를 결정하

6) 이인실, “공적자금의 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 한국법제연구원 2007, 15면.

였다. 즉, 이 시기의 공적자금의 조성과 사용은 『금융산업의 구조개선에 관한 법률』 제12조의 부실금융기관에 대한 정부 등의 출자, 『예금자보호법』 제26조2 예금보험기금채권의 발행, 『자산관리공사법』 제38조의 부실채권정리기금의 설치 및 조성 등의 법적 조항에 의하여 이루어 졌고, 공적자금의 관리가 금융감독위원회와 재정부로 이원화되어 있었으며 이를 총괄하는 조직이 없어 책임소재 및 한계가 모호하여 도덕적 해이가 발생하여 근본적으로 효율적 공적자금의 운용이 이루어지기 어려웠다. 결국 공적자금을 과연 어디로 할 것인가 하는 기본적인 문제에서 시작하여 조성 및 투입의 법적 근거, 관리절차의 미비, 사후관리 부족 등의 문제가 지적되었고<sup>7)</sup>, 공적자금운용은 공적자금 관리주체가 다양화되고 지원체계가 일원화되지 못함에 따라 공적자금의 효율적 관리 등에 있어 일부 미흡한 측면이 있었다.

## II. 공적자금 관리체계 1차 개편 (2000년 ~ 2001년)

실제로 공적자금 운용에 관한 법제는 2000년 12월 『공적자금관리 특별법』의 제정과 이에 기초한 공적자금관리위원회의 구성으로 완비되었다. 그 전까지는 관리체계가 정비되지 않은 상태에서 재정경제부와 금융감독원을 비롯한 관계기관 간의 업무협약 차원에서 운용되었다.<sup>8)</sup>

공적자금의 2차 조성에 즈음하여 정부와 국회는 그동안의 공적자금 운용과정에 있어서 제기된 여러 문제점을 해결할 필요성이 있다는 점을 공감하여, 공적자금의 체계적인 관리를 위한 제도개편에 착수하여 여·야 합의를 거쳐 2000년 12월에 『공적자금관리 특별법』을 제정하고, 2001년 2월 공적자금관리위원회를 발족시켰다. 이에 따라 그 동안

7) 이인실, “공적자금의 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 15면.

8) 김정완·이은중, “한국 공적자금의 운용과 상환대책에 대한 연구”, 한국거버넌스 학회보 제11권 제1호 (2004.8), 2면.

### Ⅲ. 공적자금의 적극 회수 및 상환대책의 추진(2002년 이후)

『금융산업의 구조개선에 관한 법률』, 『예금자보호법』, 『자산관리공사법』 등으로 산재되어 있던 공적자금 관리가 『공적자금관리 특별법』을 중심으로 체계화되었으며, 공적자금관리위원회가 공적자금의 조성·운용·관리 등에 대한 주요 사항을 종합적으로 심의·조정하게 되었다. 또한 그동안 공적자금 지원과정에서 관행적으로 적용되어 오던 최소비용원칙 및 공평한 손실부담의 원칙 등 공적자금 지원원칙을 『공적자금관리 특별법』에 명문화하였다. 특히 분기별 1회 이상 공적자금운영에 대해 국회에 보고하고 감사원 감사 및 연 1회 공적자금관리백서의 발간 등을 동법에 명시하기도 하였다. 아울러, 공적자금 투입 금융기관에 대한 경영정상화이행약정(MOU) 점검의 제도화, 파산재단에 대한 관리 강화, 부실책임자에 대한 철저한 책임추궁 등 공적자금 투입 금융기관에 대한 사후관리 제도도 전면적으로 재정비하였다.

### Ⅲ. 공적자금의 적극 회수 및 상환대책의 추진 (2002년 이후)

2001년까지가 공적자금을 2차례에 걸쳐 조성·지원하고 관리체제를 정비하는 시기라면 2002년 이후부터는 정부가 공적자금이 투입된 금융기관의 민영화를 위한 노력을 본격적으로 전개하여 공적자금의 회수에 주력하는 한편, 회수가 불가능한 공적자금손실분에 대한 상환대책을 수립하여 이를 이행하는 등 공적자금의 회수와 상환이 공적자금 운용의 중심이 되는 시기라고 할 수 있다.

정부는 2003년 이후 본격적으로 만기가 도래하는 공적자금의 원활한 상환을 위해 공적자금 상환대책을 마련하였다. 먼저 2002년 3월부터 6월까지 민간전문가를 중심으로 작업반을 구성하여 공적자금 회수 및 손실규모를 추정하였다. 추정 결과 69조원이 회수가 어려울 것으로 평가됨에 따라, 이에 대해 금융기관이 20조원을 부담하고 정부가 49조원을 부담하는 것을 주요 내용으로 하는 상환대책을 마련하여 2002

년 11월 국회심의를 거쳐 동 방안을 확정하고, 동 대책의 시행을 위한 관련 법률도 제·개정하였다. 구체적으로 정부 부담분 49조원은 재정이 매년 일반회계에서 2조원(현재가치기준)을 출연하여 부담하고, 금융기관 부담분 20조원(현재가치 기준)은 매년 예금평잔의 0.1%를 특별기여금으로 납부하여 부담하도록 하였다. 또한, 재계산제도를 도입해 매 5년마다 공적자금 관련 기금의 자산·부채를 실사하여 상환계획의 수정이 불가피하다고 판단될 경우 상환부담 조정 등 필요한 조치를 취하도록 하였다.

#### IV. 공적자금 관리체계의 2차 개편(2008년 2월 28일~2009년 7월 27일)

2002년 이후의 시기에는 2차례에 걸친 대규모 공적자금 투입으로 금융기관이 정상화됨에 따라 은행을 중심으로 민영화가 본격적으로 추진되었고, 보유주식 등의 매각가격 상승으로 공적자금회수가 크게 증가하였고, 또한 2002년에 수립된 공적자금상환대책을 토대로 본격적인 상환이 진행되기 시작하였다. 한편, 2008년에는 공적자금 관리체계에 일부 변화가 있었다.

2000년 12월 여·야 합의로 제정된 「공적자금관리 특별법」에 의해 2001년 설치된 공적자금관리위원회가 2008년 2월 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정으로 폐지되었다. 이에 따라 공적자금관리위원회가 수행해 온 공적자금 운용에 관한 주요 사항을 금융위원회가 담당 하게 되었고, 금융위원회는 공적자금관리위원회의 설치 취지인 공적자금 관리의 객관성·공정성·투명성과 효율성을 높여 나가는 한편, 금융시스템의 내실을 기하고자 하였다. 공적자금관리위원회가 폐지된 것은 공적자금의 운용 등에 관한 사항 중 중요한 정책적 판단을 요하는 공적자금 투입 관련 정책결정기능이 대체로 종료된 상태이며, 향후에는 2002년에 마련된 공적자금상환대책에 따른 공적자금의 회수

#### IV. 공적자금 관리체계의 2차 개편(2008년 2월 28일~2009년 7월 27일)

및 상환 등의 업무위주로 남아있는 점과 신정부 출범에 따라 정부조직을 축소하여 작고 효율적인 조직을 만들기 위한 정책적 판단에 따른 것으로 이해할 수 있다.

공적자금관리위원회 폐지와 함께 예금보험공사와 자산관리공사가 공적자금 투입으로 보유한 자산의 매각방안의 적정성 등을 심사해 온 매각심사소위원회와 공적자금관리위원회의 업무를 보좌하던 공적자금관리위원회 사무국도 폐지되었다. 이러한 공적자금관리위원회 등의 폐지로 『공적자금관리 특별법』상 동 위원회가 수행하던 업무 중 공적자금 운용현황의 국회보고, 예금보험공사의 경영정상화이행약정서(MOU) 이행실적의 점검결과의 보고 접수, 공적자금관리백서의 발간 등의 업무는 금융위원회로 이관되었다.

이에 따라 공적자금 회수·사후관리, 상환 등의 업무는 금융위원회(공적자금상환기금 관리, MOU 관리감독 등), 예금보험공사(보유자산 매각, MOU 이행 점검 등), 자산관리공사(보유자산의 매각 등)가 상호 협의 하에 수행하게 되었다. 공적자금관리위원회가 담당했던 예금보험공사와 자산관리공사의 보유 주요자산 매각 관련 주요 의사결정은 동 위원회의 폐지로 예금보험공사와 자산관리공사의 최고 의사결정기구인 예금보험위원회와 경영관리위원회를 통해 이루어지게 되었다.

한편 예금보험공사와 자산관리공사가 보유하고 있는 금융기관의 주식 등 자산이 상당한 규모로 남아 있고, 이러한 자산의 매각을 각 기관이 개별적으로 추진할 경우 공적자금관리위원회(매각심사소위원회 포함)가 심의·조정하는 것에 비해 민간전문가 등 전문성 활용 및 다양한 의견반영이 미흡할 수도 있고, 매각조건 등에 대한 적정성 시비 등이 제기될 수 있다는 우려가 제기되었다.

이에 예금보험공사와 자산관리공사는 공동으로 주요 보유자산의 매각과정에서 전문성, 투명성, 공정성을 제고하기 위해 양 기관의 공동자문기구로 『자산매각심의회』를 구성·운영하기 위한 협약을 2008

년 6월에 체결하였다. 다만, 『자산매각심의위원회』 위원으로 참여하는 금융위원회 공무원은 의결권이 없도록 함으로써 동 위원회가 민간주도로 운영되도록 하였다. 향후 양 기관이 보유한 주요 자산의 매각은 『자산매각심의위원회』 심의를 거쳐 최종적으로 양 기관의 최고 의사결정기구인 예금보험위원회(예금보험공사) 및 경영관리위원회(자산관리공사)를 통해 이루어지게 되었다.

## V. 공적자금관리체계의 3차 개편(2009년 7월 28일 ~)

2009년 5월 29일 개정된 『공적자금특별법』과 『공적자금특별법 시행령』에 의해 공적자금의 관리·운용을 담당할 공적자금관리위원회가 다시 부활하게 되었다. 2009년 정부가 글로벌 금융위기에 선제적으로 대응하기 위한 차원에서 구조조정기금과 금융안정기금을 설치·운영하기로 추진함에 따라 공적자금의 범위를 명확히 규정하고, 이러한 공적자금을 투명하고 효율적으로 통합관리하기 위한 공적자금관리위원회를 다시 설치하며, 이에 따른 공적자금관리위원회의 구성과 기능을 규정하기 위하여 개정 『공적자금관리 특별법』을 2009년 5월 27일 공포함으로써 관리체계가 개편되었다. 이에 따라 정부는 개정법률에서 시행령에 위임한 사항을 정하기 위하여 『공적자금관리 특별법 시행령』개정안을 마련하여 동년 6월 5일부터 25일까지 입법예고하였다.

개정 법률과 개정 시행령의 주요내용은 기존의 공적자금<sup>9)</sup> 외에 구조조정기금·금융안정기금을 공적자금에 포함하고, 구조조정기금·금융안정기금 등 신 공적자금의 지원 및 기존 공적자금의 회수 등에 관한 사항을 심의·조정하는 공적자금관리위원회의 설치 및 민간위원의 자격요건과 소위원회로서 공적자금 회수의 적정성 심사를 위한 『매각심사소위원회』와 『자금지원소위원회』를 설치하며, 최소비용의 원칙을

9) 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등 금융기관 구조조정에 지원된 자금.

적용하고, MOU 체결과 점검 및 사후통제를 포함하고 있고, 그 밖에 공적자금관리위원회의 운영 등과 관련된 사항은 공적자금관리위원회의 폐지(2008년 2월 29일) 이전 시행령의 규정내용을 원용하였다. 향후 금융위원회는 법제처심사, 국무회의 의결 등을 거쳐 시행일 이전까지 시행령 개정을 완료하여 법률 시행과 공적자금관리위원회의 출범 등에 차질이 없도록 조치를 취할 예정이다.

<표 3> 공적자금관리체계비교

외환위기 당시	2009년 3월 현재	2009년 7월 28일 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 예금보험공사 - 금융기관 자본확충</li> <li>* 자산관리공사 - 부실채권정리</li> <li>* 공적자금관리위원회가 구성되어 공적자금 투입 및 사후관리감독</li> <li>* 국회·감사원이 법에 따라 공적자금 집행에 대한 사후감사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 금융위원회</li> <li>* 정책금융공사 - 금융기관 자본확충(금융안정기금 운용)</li> <li>* 자산관리공사 - 부실채권의 정리 및 구조조정기업 자산매각(40조원 규모의 구조조정기금 운용)</li> <li>* 은행자본확충펀드 위원회 - 20조원 규모의 은행자본확충펀드 운용</li> <li>* 2개 기금과 1개 펀드는 공적자금으로 분류 안됨</li> <li>* 2008년 2월 공적자금관리위원회 폐지</li> <li>* 국회·감사원의 공적자금 집행에 대한 사후감사 기능 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 정책금융공사 - 금융안정기금</li> <li>* 자산관리공사 - 구조조정기금</li> <li>* 예금보험공사 - 예금보험기금</li> <li>* 3개 기금 모두 공적자금으로 분류됨</li> <li>* 공적자금관리위원회의 부활 - 공적자금관리위원회가 사전적, 사후적 관리</li> <li>* 운용에 대한 국회보고</li> <li>* 감사원 감사, 감사보고서 국회제출</li> </ul>

## 제 4 장 舊공적자금관리위원회

### I. 서

2000년 공적자금의 조성·운용·관리 등에 있어 객관성과 공정성 및 투명성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하고 국민의 부담을 최소화하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 「공적자금관리 특별법」이 제정되었고, 동법에 의해서 공적자금관리위원회가 출범하였고, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정(2008. 2. 29)으로 폐지될 때까지 공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정 하였다. 동 위원회는 공적자금의 운용 등에 대한 사항을 심의·조정하는 민관합동기구. 공적자금이 제대로 지원되었는지를 철저히 점검하고, 공적자금이 지원된 금융기관의 경영정상화와 공적자금 회수 등을 극대화하여 공적자금의 운용의 효율성을 도모하는 역할을 하였다. 이후의 정책은 기존에 투입된 공적자금의 효율성을 엄격히 검토함과 동시에 효과적으로 공적자금을 회수할 수 있는 방안을 모색하는 데 역점을 두게 될 것으로 사료되는 바, 이는 결국 공적자금의 효율적 운영 및 관리 문제로 귀결된다. 이를 위해서는 공적자금의 효율적인 관리를 위한 종합적인 전략, 운영체계 그리고 제도의 확립이 중요하다. 따라서 본 장에서는 특히 공적자금관리를 담당하였던 과거의 공적자금관리위원회의 구성과 활동 및 성패 등을 총체적으로 재조명해보고자 한다.

### II. 舊공적자금관리위원회

#### 1. 위원회의 구성

2000년 12월 20일 제정된 「공적자금관리 특별법」에 따라 2001년 2월 설치되고 2008년 2월 29일 폐지되기 전까지 공적자금관리위원회는

제 4 장 舊公적자금관리위원회

당연직 위원인 재정경제부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원회 위원장 등 정부위원 3인과 경제에 관한 학식과 경험이 풍부한 분으로 대통령이 위촉하는 2인, 국회의장이 추천하여 대통령이 위촉하는 2인, 법률에 관한 학식과 경험이 풍부한 분으로 대법원장이 추천하여 대통령이 위촉하는 1인 등 민간위원 5인으로 구성하였다. 위원장은 재정경제부장관과 민간위원 중에서 호선으로 선출되는 1인을 공동위원장으로 하였고, 회의주재는 주로 민간위원장이 함으로써 민간위주의 위원회 운영을 도모하였다.

<표 4> 舊公적자금관리위원회 위원현황(2008년 2월 기준)

구 분		기 간					
당 연 직	재정부 장관 (위원장)	진 념 (01.2.14- 02.4.14)	전윤철 (02.4.15- 03.2.26)	김진표 (03.2.27- 04.2.10)	이현재 (04.2.11- 05.3.7)	한덕수 (05.3.15- 06.7.17)	권오규 (06.7.18- 08.8.29)
	기획 예산처 장관	전윤철 (01.2.14- 02.1.28)	장승우 (02.1.29- 03.2.26)	박봉흠 (03.2.27- 04.1.1)	김병일 (04.1.2- 05.1.27)	변양균 (05.1.28- 06.7.4)	장병완 (06.7.21- 08.2.4)
	금강위 위원장	이근영 (01.2.14- 03.3.13)		이정재 (03.3.14- 04.8.3)	윤증현 (04.8.4- 07.8.3)		김용덕 (07.8.4- 08.2.29)
위 촉 직	대통령 위촉	박 승 (01.2.14- 02.3.31)	이진설 (02.4.12- 02.6.26)	전철환 (02.8.16- 04.6.17)	박영철 (04.9.2- 06.9.1)		김인기 (06.9.2- 08.2.29)
		어윤대 (01.2.14- 03.2.13)		정해왕 (03.4.15- 05.4.14)	국찬표 (05.4.19- 07.4.18)	허창수 (07.4.20- 08.2.29)	
	국회 의장 위촉	유재훈 (01.2.14-03.2.13) (03.2.15-05.2.14)			강만수 (05.4.25- 06.10.16)		백용호 (06.10.16- 08.2.29)
		강금식 (01.2.14- 02.12.21)		정광선 (02.12.21- 04.12.20)		박상용 (04.12.31- 06.12.30)	김대식 (07.1.5- 08.2.29)
대법원장 위촉	김승진 (01.2.14- 02.8.15)		조용완 (02.8.16- 04.8.15)		김대환 (04.9.2- 06.9.11)	김연태 (06.9.2- 08.2.29)	

<출처 : 공적자금관리백서 2008>

## 2. 위원회의 기능

舊公적자금관리위원회는 공적자금이 제대로 지원되었는지를 철저히 점검하고, 공적자금이 지원된 금융기관의 경영정상화와 공적자금회수 극대화를 위하여 노력함으로써 공적자금의 효율성을 도모하여야 한다. 즉, 동 위원회는 공적자금의 지원, 회수 및 사후관리에 관한 정책과 제도 등 공적자금의 운용에 관하여 전반적인 사항을 심의, 조정하는 역할을 수행한다(舊公적자금관리 특별법 제3조 제2항). 구체적으로는 다음과 같다.

- 공적자금의 사용·회수 후 재사용 등 운용에 관한 총괄·기획에 관한 사항
- 공적자금지원대상 금융기관의 선정원칙에 관한 사항
- 공적자금지원대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금 지원의 원칙에 관한 사항
- 공적자금의 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항
- 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙 및 사후관리체제에 관한 사항
- 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항
- 정부, 예금보험공사, 자산관리공사가 보유하는 주식 등 자산의 매각 등 공적자금의 회수에 관한 사항
- 공적자금과 관련된 법령 또는 규정의 제정, 개정에 관한 사항
- 기타 공적자금의 사용 또는 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

### 3. 위원회의 활동

위원회는 「공적자금관리 특별법」에 따라 2001년 2월 설치된 이후 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정(2008. 2. 29)으로 폐지될 때까지 공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하였다.

위원회는 2001년 2월에 발족한 이후 2008년 2월까지 총 65차례 그리고 서면회의가 36차례 특히, 2006년 7월에서 2007년 6월까지 총 4차례 개최되어 대우건설 M&A 관련 실사조정 및 주식매매계약 체결, 신한금융지주 주식 매각방안 및 매각주관사 선정기준, 정리금융공사 보유 일반채권 매각 등을 심의하였다. 특히 2007년의 경우 예금보험공사가 보유한 우리금융지주 지분의 매각을 통한 공적자금 회수극대화를 위해 우리금융지주 지분 매각시한 연장동의안 및 우리금융지주 지분 매각 기본계획을 심의하였으며 자산관리공사가 보유한 쌍용건설 주식 매각주관사 선정방안을 심의하는 등 투명하고 공정한 절차에 따라 매각과정을 신중하고 심도 있게 논의하여 국민의 부담을 최소화할 수 있도록 노력하였다. 2007년 7월에서 2008년 2월까지 회의는 총 1차례(2008. 1. 11) 개최되어 우리금융지주지분 세부매각안을 심의하고, 「공적자금관리 특별법」에 따라 우리금융지주회사 등 6개 금융기관과 체결한 경영정상화이행약정 이행실적 점검결과 등을 보고받았다.

한편, 정규 위원회 회의와 별도로 민간위원 간담회를 매월 1회 이상씩 정례적으로 개최하여 위원회에 부의되는 주요 안건에 대한 위원들의 이해를 돕고, 처리 방향 등을 사전에 심도 있게 논의하여 공적자금 관리와 관련한 주요 의사결정과정에 반영함으로써 공적자금관리위원회를 운영하였다. 또한, 2007년 6월에는 공적자금관리위원회 운영규정 개정을 통해 안건 배포시기를 현실적으로 조정함으로써 회의 운영

의 효율성을 제고하였으며, 회의 안건공개와 관련하여 영업비밀 등의 비공개대상 기업을 개별 금융기관에서 매각대상기업으로 조정하고 비공개할 수 있는 영업비밀의 범위를 매각전략, 실사결과, 입찰가격, 사업계획 등으로 구체화하였다.

### Ⅲ. 매각심사소위원회

#### 1. 위원회의 구성

舊공적자금관리위원회는 산하에 공적자금 지원으로 보유하게 되는 주식, 부실채권 등의 효율적인 매각을 위해 매각심사소위원회를 운영하였다. 매각심사소위원회는 「舊공적자금관리 특별법」<sup>10)</sup>에 따라 정부, 예금보험공사 및 자산관리공사가 공적자금 지원을 통해 보유하게 된 자산을 매각할 경우 그 적정성을 심사하기 위하여 공적자금관리위원회 내에 설치되었다. 2006년 9월 4명의 민간전문가와 공적자금관리위원회 사무국장이 참여하였고, 2008년 2월말에 매각심사소위원회는 위원장(공적자금관리위원회 위원 중 호선한 1인)을 포함해 총 7명의 위원으로 구성되었다. 특히 매각심사에 있어 외부의 다양한 의견을 충분히 반영하고 심사절차의 투명성과 공정성을 제고하기 위해 총 7명의 위원 중 6명을 민간 전문위원(학계, 회계사, 변호사 등)으로 충원하고 있으며, 위원 중 유일한 정부위원인 공적자금관리위원회 사무국장의 경우 의결권이 없도록 하여 매각심사소위원회가 민간 주도로 운영되도록 하였다.

10) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 개정으로 매각심사소위원회 설치 규정이 삭제되기 전 까지 공적자금관리특별법 제19조 ②항은 정부, 예금보험공사 및 한국자산관리공사의 자산 매각의 적정성을 심사하기 위하여 공적자금관리위원회에 매각심사소위원회를 두도록 규정하였다.

<표 5> 舊매각심사소위원회 위원현황(2008년 2월 기준)

구 분		기 간						
위 촉 직	위원장	어윤대 (01.3.20-03.3.13)		정광선 (03.3.25-04.12.20)		박상용 (05.1.4-06.12.30)		김대식 (2007.1.15-08.2.28)
	위 원	김주영 (01.3.20-03.3.28)		심인숙 (03.3.29-06.3.28)			강정혜 (2006.3.29-08.2.28)	
	위 원	정민근 (01.3.20-03.3.28)		김교태 (03.3.29-04.6.30)		황국재 (04.7.1-05.6.30)		(손상호 05.7.25-08.2.28)
	위 원	백용호 (01.3.20-02.3.19)		유시왕 (02.3.29-05.9.20)			박경서 (05.9.21-08.2.28)	
				권승화 (04.3.29-07.3.28)			김석호 (07.3.29-08.2.28)	
				이창용 (04.3.29-07.3.28)			오규택 (07.3.29-08.2.28)	
당 연 직	공자위 사무국장	김경호	유재한	김경호	김교식	이종갑	정부균	김광수

<출처: 공적자금관리백서 2008>

## 2. 위원회 활동

매각심사소위원회의 심사 사항은 매각대상 자산에 대한 매각 기본방안의 결정, 매각주간사 등 자문기관의 선정, 우선협상대상자 선정, 매각조건 등 자산매각 진행상 주요사항 등이다. 아울러, 매각대상 자산에 대한 실사, 투자대상자 선정, 위탁관리 매각 시 매각계획 등과

관련한 주요사항 전반에 대해서도 매각심사소위원회에 보고하도록 하였다. 또한, 매각심사소위원회는 매각 적정성에 대한 심의 결과를 공적자금관리위원회에 보고함으로써 공적자금과 관련한 자산매각절차가 투명하고 엄정하게 집행될 수 있도록 제도화 하였다.

한편 2007년 6월 공적자금관리위원회 운영규정 개정에 맞추어 안건 배포시기를 조정하였으며, 회의 안건공개와 관련하여 영업비밀 등의 비공개대상 기업을 개별금융기관에서 매각대상기업으로 조정하고 비공개할 수 있는 영업비밀의 범위를 매각전략, 실사결과, 입찰가격, 사업계획 등으로 구체화하였다.

매각심사소위원회는 2008년 2월까지 107차례에 걸쳐 회의를 개최하였다.

### 3. 매각심사소위원회의 폐지와 이관

『금융위원회의 설치 등에 관한 법률』 개정(08. 2. 29)으로 공적자금관리위원회 및 매각심사소위원회가 폐지됨에 따라 자산관리공사 및 예금보험공사의 보유자산 매각은 양 기관에서 수행하게 되었다. 이에 따라 자산관리공사 및 예금보험공사는 주요 보유자산 매각의 중요사항(매각 기본방안, 매각주간사 선정방안, 우선협상대상자 기준·선정, 매매계약 체결)은 최고 의사결정기구인 경영관리위원회, 예금보험위원회에서 결정하기로 하고, 자문기구로서 양 기관의 자산매각심사위원회를 구성·운영하기로 하였다. 이를 위해 2008년 6월 2일 자산매각심사위원회를 구성·운영하기 위한 협약을 체결하였고, 위원은 경영·경제·법률·회계전문가 5인 및 금융위원회 공무원(의결권 없음)1명 등 6명으로 구성되었다. 이 위원회는 자산관리공사 및 예금보험공사가 보유중인 우리금융지주, 대우인터네셔널 등 주요자산 매각과 관련하여 자문역할을 수행하였으며, 의사결정과정에서는 민간전문가들이 참여함에 따라 전문성을 확보하고 공정성 등이 제고되는 한편, 동 위원

회의 공동운영에 따른 노하우 축적과 의사결정상의 일관성 제공 등도 기대되었다.

공적자금관리위원회 폐지에 따라 자산관리공사는 쌍용건설 매각과 관련하여 경영관리위원회를 개최(2008.6.19)하여 우선협상대상자 선정 기준을 의결하였다. 한편 예금보험공사와 자산관리공사가 공동으로 구성된 자산매각심의위원회는 2008년 6월 4일 첫 회의를 소집하여 쌍용건설 매각 관련 주요 추진현황을 보고 받고, 2008년 6월 11일 2차회의를 통해 자산관리공사의 경영관리위원회의 최종의결에 앞서 쌍용건설의 우선협상대상자 선정기준 등을 심의하였고, 2008년 6월 18일 예금보험공사가 경영권을 확보한 우리금융지주의 민영화 추진 현황을 보고토록 하였다.

#### IV. 공적자금관리사무국

공적자금관리위원회 사무국은 개정 전 『공적자금관리 특별법』 제10조에 따라 공적자금관리위원회의 업무보좌와 실무지원을 위하여 재정경제부(02. 2. 14)에 설치되었다. 동 사무국은 의사총괄과와 회수관리과의 두 개 과로 구성되었으며 의사총괄과는 공적자금의 지원 및 상환관련 정책·제도 및 관리운영업무에 대하여 공적자금관리위원회를 보좌하고, 회수관리과는 지원된 공적자금의 회수 및 공적자금 투입 금융기관의 사후관리를 담당하였다.

#### V. 舊공적자금관리위원회의 위상과 성패

##### 1. 법적 성격

위원회제도는 행정계층제의 경직성을 완화하고 시민대표의 참여, 전문가의 의견청취 등을 통하여 행정의 민주성을 확보하는 유용한 수단

으로 활용되고 있다. 따라서 위원회를 구분함에 있어 그 권한을 기준으로 분류하면 공적자금관리위원회는 자문기관의 위원회로서 의결내용은 조언의 성격을 가질 뿐이므로 행정관청이 실제 그 의결내용에 따를 의무는 없으며, 그 의사를 채택하는지의 여부는 행정관청이 이를 결정하게 되므로 공적자금관리위원회는 공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하기 위한 자문기관인 위원회로서 심의기구이다.<sup>11)</sup>

공적자금관리위원회는 공적자금의 운용 등에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하는 자문기관인 위원회이므로 그 결정내용에 대외적 구속력이 없으므로 위원회의 회의에 참석한 위원은 위원회에 부의된 사항을 심의·조정하는 과정에서 논의된 사항이나 그 의사결정과 관련하여 법적 책임을 지지 아니하는 것이 자문기관인 위원회의 법적 성격에 부합한다.<sup>12)</sup> 따라서 공적자금관리위원회의 위원인 민간위원장 및 민간위원을 비롯하여 공무원인 위원 모두는 공적자금관리위원회에서 심의·조정하여 결정한 내용에 관하여는 법적 책임을 지지 않는다. 다만 「舊공적자금관리 특별법」 제24조의 규정에 의하면 ‘민간위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다’고 규정하고 있는 바, 공적자금관리위원회 위원으로 활동하면서 그 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하거나 그 직무에 관하여 뇌물을 수수하는 등의 행위에 대해서는 관련규정에 따른 책임이 있을 수 있다.<sup>13)</sup>

## 2. 위 상

2008년 금융위원회의 공적자금관리백서에 따르면 舊공적자금관리위원회는 「공적자금관리 특별법」 제정당시 여야합의로 공적자금의 지원,

11) 법제처 경제법제국-1388 유권해석.

12) 법제처 경제법제국-1388 유권해석.

13) 법제처 경제법제국-1388 유권해석.

회수 등 제반사항을 심의·조정하기 위해 설치하였고, 최종의사결정 기구는 아니지만 공적자금과 관련한 주요 의사결정과정을 객관화하고 공정성 및 투명성을 제고하는데 크게 기여하였고, 정부 등은 동법에 따라 공적자금이 투입된 금융기관과 경영정상화이행약정(MOU)을 체결하고 경영성과를 주기적으로 점검함으로써 공적자금의 사후관리에 노력하였다.<sup>14)</sup> 또한 공적자금관리위원회는 공적자금지원 시 ‘국민경제적 손실’ 등을 고려함으로써 독자적 권한과 책임 하에 국민의 부담을 최소화할 수 있도록 하였으며, 산하에 매각심사소위원회를 두어 공적자금의 회수와 관련된 안전을 사전에 검토하여 보고하게 함으로써 전문성을 보강하였다.

그러나 공적자금 관련 업무는 공적자금관리위원회가 종합적으로 심의·조정하도록 되어 있었으나(舊공적자금관리특별법 제3조 제2항), 다른 정부기관의 업무와 충돌하였다. 예를 들어 공적자금 지원업무는 부실 금융기관의 지정으로부터 시작되나, 이것은 금융감독위원회의 고유 업무였었다. 공적자금관리위원회는 부실로 지정된 금융기관에 대한 공적자금의 지원업무만을 담당하고 있어 공적자금 운용의 일관성을 결여할 우려가 있었다.<sup>15)</sup> 나아가 공적자금관리위원회는 공적자금의 사후관리에 있어 사후관리 업무를 수행하도록 되어 있으나 공적자금 조성기관과 사용기관에 대한 업무감독권에 대한 명시적인 규정이 없었다. 즉, 관련기관이 허위 또는 부실한 자료를 제출할 경우 실질적인 제재권 또는 조사권에 대한 명시적인 규정이 없었으며, 관계기관에 대한 실지조사권의 경우 조사인력 및 인력이 없어 이용이 어려웠고 특히, 예금보험공사나 자산관리공사 등에 대한 제재권이 없었다.<sup>16)</sup>

---

14) 공적자금관리백서 2008, 3면.

15) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 53면.

16) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 54면.

### 3. 성 패

#### 1) 위원회의 기능과 권한의 위축

위원회의 구성이 재정경제부 장관, 기획예산처 장관, 금융감독위원회 위원장, 대통령이 위촉한 민간위원 5인으로 구성되고, 위원회로부터 업무의 집행에 대한 감독을 받는 예금보험공사 및 자산관리공사의 사장들이 배석함으로써 위원회의 기능과 권한을 사실상 위축시킬 수 있었을 뿐만 아니라 또한 행정부의 입장에 따라서 의결이 이루어질 수 있도록 되어 있었다.<sup>17)</sup> 왜냐하면 공적자금관리위원회가 공적자금의 운용에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 재정경제부 산하에 있기 때문이다.<sup>18)</sup>

정부, 금융감독위원회, 예금보험공사 및 한국자산관리공사 등 공적자금의 관련기관은 공적자금의 조성·운용·사후관리 등 위원회의 기능과 관련된 사항을 위원회에 보고하여 심의를 받아야 했었다. 이로써 위원회는 독립된 합의기구가 아니라 재정경제부 장관과 금융감독위원회 위원장의 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 노출되었다.<sup>19)</sup>

공적자금의 운용주체인 舊公적자금관리위원회가 합의제기관으로서 독립성과 전문성의 확보가 문제될 뿐만 아니라 권한과 책임이 명확하지

17) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 53면; 정영화·김세진, “공적자금관리법제의 투명성 제고를 위한 개선방안, 법제연구원 2007, 100면.

18) 정영화·김세진, 앞의 논문, 101면.

19) 정영화·김세진, 앞의 논문, 101면.

않고 또한 감독과 사후통제의 절차<sup>20)</sup>도 결여하고 있었다는 점이다.<sup>21)</sup>

## 2) 위원회 운영의 불투명성

공적자금관리위원회의 의사록은 회의 개최일부터 1년이 경과하는 날에 공개하고 있으며 당해 회의 시 상정된 의안도 공개하였다. 회의 의사록의 경우 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개시기를 단축하거나 연기할 수 있으며, 회의 안건의 경우 공적자금관리위원회 사무국이 개별 금융기관의 영업비밀 등 공개하기 곤란하다고 판단하여 위원회에 보고한 후 승인을 얻는 경우에는 공개하지 아니할 수 있어 공개에도 제한이 있었다. 그러나 의사록은 위원들의 구체적인 발언까지 상세하게 기록하는 전체의사록 형태를 가져야 한다. 기명날인도 위원장과 간사만이 할 것이 아니라 모든 참여 위원들이 반드시 회의록을 확인하고 기명날인하여 국민들에게 투명하게 제시할 필요가 있었다.<sup>22)</sup>

## 3) 정치적 중립성

舊공적자금관리위원회는 공적자금 운용에 관한 기본적인 원칙과 기준을 제정하고 집행하는 주도적인 기관이다. 위원회의 구성은 재경부

---

20) 2008년 10월 미국은 부실자산을 매입, 보증할 수 있는 ‘부실자산프로그램(TARP)’을 승인하는 것을 주 내용으로 하는 『긴급경제안정법(EESA)』을 제정하였다. 동 법은 규제금융조치 과정에서 관련법규를 준수하였는지, 공적자금 운용이 효율적이고 취지에 맞게 집행되었는지 감사할 수 있는 각종 규정을 두었다. 이에 따라 재무부에 감사원(GAO) 상설감사장을 설치하고 모든 자료와 시설, 정보와 담당공무원에 대한 접근권을 부여하도록 하였고, 미국 감사원은 최대 60일 마다 규제조치 이행실태 감사결과보고서를 의회에 보고하여야 한다. 미국 감사원은 해마다 부실자산구제 프로그램의 활동, 지출, 재무거래 등을 확인하고 재무제표가 회계감사기준에 맞게 작성되었는지를 감사한다. 재무부가 지적 받은 사항에 대해 개선할 필요가 없다고 판단할 때에는 의회 위원회에 소명자료를 제출하여야 한다. 『긴급경제안정법』은 이 밖에 특별감찰관실, 금융안정감시위원회, 의회감시패널, 예금보험공사, 연방수사국 등 다양한 감시감독체계를 구축하였다.

21) 정영화·김세진, 앞의 논문, 103면.

22) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 54면.

장관, 기획예산처 장관, 금융감독위원회 위원장, 민간인 전문가 5인 등 총 8인으로 이루어져 있다. 정부위원 3인 이외에 경제와 법률에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령이 위촉하는 2인, 국회의장이 추천하여 대통령이 위촉하는 2인, 대법원장이 추천하여 대통령이 위촉하는 1인으로 구성되었다. 이와 같이 구성과 소속에 있어 행정부 주도로 이루어져 있어 야당을 비롯한 정치권의 협조를 얻는데 어려움이 있고 정치적 중립성이 저해될 수 있는 가능성을 내포하고 있었다.<sup>23)</sup>

#### 4) 재량권의 남용

舊公적자금관리위원회가 공적자금 투입여부를 결정함에 재량권 행사가 남용되었다. 『舊公적자금관리 특별법 시행령』 제6조는 “공적자금을 지원받는 금융기관의 거래대상과 동일업종에서 차지하는 비중 등을 감안하여 당해 금융기관의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있다고 위원회가 인정하는 경우에는 그로 인하여 발생할 수 있는 국민경제적 손실을 감안하여 공적자금 투입비용이 최소화되는 방식으로 공적자금을 지원해야 한다”고 규정하고 있다. 본 조항에 의해 공적자금관리위원회가 재량권을 행사함에 있어 시장경제원칙에 의해 청산되어야 할 금융기관이 유지됨에 따라 최소비용의 원칙에 위배되어 추가적으로 더 많은 공적자금이 투입된 적이 있다.<sup>24)</sup>

#### 5) 관치금융의 문제

관치금융이라는 용어는 금융산업 전반의 편성과 산업구조조정 등 기본적인 사항에 대한 관장은 물론이고, 개별 금융사업자의 주요 인사와 영업방침과 전략의 수립 그리고 대규모 자금의 흐름에 대해 정부가 주도하거나 부당하게 간섭하는 것을 비판적인 관점에서 바라보

23) 김정완·이은중, 앞의 논문, 9면.

24) 김정완·이은중, 앞의 논문, 9면.

면서 이를 지양하여야 한다<sup>25)</sup>는 의미로 사용된다. 이러한 관치금융은 금융사업 자체가 준공익사업으로 실질적 감독을 오랫동안 받아왔고 우리나라의 경제성장이 정부에 의한 주도적인 자원배분을 통하여 이루어졌기 때문에 우리나라에서 뿌리내리게 된 것은 당연한 결과로 보이며, 개발금융의 속성상 정책금융은 정치권이나 감독관청을 끼고 이루어질 수밖에 없다. 이 결과 금융사업자들이 경쟁제한의 쾌락함에 안주하면서 감독관청(재정경제부장관, 금융감독위원회 등)의 눈치를 살피는 체질이 형성된 것이다.<sup>26)</sup> 또한 민영화된 예금은행의 임원인사에 대한 정부의 개입은 여전한 것으로 보이고, 특히 대규모 공적자금의 투입으로 민영화의 길은 더욱 요원해지고 있다. 은행을 제외한 금융사업자의 경우에도 건정성규제를 빙자하여 사사건건 개입할 수 있는 정부의 눈치를 보지 않을 수 없는 상황에 놓여있기는 마찬가지였다.<sup>27)</sup> 공적자금의 상환 관리주체였던 자산관리공사, 예금보험공사 등도 정책금융에 일익을 담당했던 기관들로서 관치금융의 틀을 벗어날 수 없었음은 당연한 결과였다.

#### 6) 관계기관의 협력체제의 미비

초기 공적자금 운용에 있어 제도가 마련되지 못하고 체계적인 관리가 이루어지지 못하였다. 최소한의 제도적인 체계를 갖춘 것은 2000년 12월 「舊공적자금관리 특별법」의 제정과 공적자금관리위원회의 설치로부터 시작된다. 그러나 2000년 말까지 투입된 공적자금은 총 128조2천억원으로 총투입액(157조원)의 81.7%에 달한다. 이는 공적자금의 외형적 관리체계가 확립되지 않은 상태에서 공적자금이 투입되었다는 것을 나타낸다. 그 전에는 자금투입 과정에서 예금보험공사의 참여가

25) 정호열, “금융개혁과 관치금융의 법적 문제”, 저스티스 33권 제4호(2000), 한국법학원, 60면.

26) 정호열, 앞의 논문, 60면.

27) 정호열, 앞의 논문, 60면.

미비했고, 경영정상화이행계획(MOU)의 기속력이 약했을 뿐만 아니라 관계기관들 간의 협력체제가 구축되지 못했었다.<sup>28)</sup>

### 7) 단기적인 회수전략

또한 舊公적자금관리위원회는 공적자금의 단기적인 회수에 집착했다. 추가적인 공적자금 소요와 함께 자금운용에 대한 책임소재에 대한 논란이 확대됨에 따라 공적자금의 회수가 주요 관심사가 되었다. 공적자금의 회수는 자금 투입시 금융기관으로 획득한 주식·자산·부실 채권의 매각에 의해서 이루어진다. 부실 금융기관에 대한 출자에 따른 주식의 매각은 주식시장에 있어 공급확대로 주가를 하락시켰고, 공적자금으로 부실 금융기관으로부터 매입한 자산과 부실채권의 매각은 혈값매각의 논란을 야기시켰다. 그 결과 회수가액과 매각 물량에 있어 만족할 만한 성과를 내지 못했다. 이밖에도 부실채권을 소화시킴에 있어 민간자본의 참여가 부족했다.<sup>29)</sup>

### 8) 국회의 재정권 제약

공적자금관리특별위원회를 행정부소속의 재정경제부에 설치하여 운영하고 있고, 위원은 재경부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원장과 대통령이 위촉하는 위원으로 구성하고, 위원장은 재경부장관과 대통령이 위촉하는 위원으로 하고 있다. 따라서 실제적으로 공적자금을 결정하고 집행하는 책임을 여러 곳으로 분산시켜 책임소재가 분명하지 않으며, 기획예산처장이 제출하는 보고서도 국회에 출석하여 답변만 하도록 함으로서 국회의 재정권을 제약하였다.<sup>30)</sup>

---

28) 김정완·이은중, 앞의 논문, 9면.

29) 김정완·이은중, 앞의 논문, 11면.

30) 윤성채, “부채관리를 위한 예산개혁 -공적자금관리와 예산정책을 중심으로-, 한국행정논집(2003) 제15권 제2호 (2003), 한국정부학회, 468면.

## VI. 공적자금관리위원회의 폐지와 문제점

2008년 2월 「정부조직법」이 개편되면서 공적자금기금운용을 총괄·기획하던 공적자금관리위원회가 폐지되었다. 따라서 공적자금관리위원회 산하에 있던 자산매각에 관한 전문가로 구성된 매각심사소위원회도 같이 없어지고, 업무를 보조하던 사무국이 금융위원회 금융구조개선과로 변경되었다. 그동안 굵직굵직한 자산들이 많이 팔렸고 공적자금이 상당부분 회수되는 등 공자위의 기능이 많이 축소되어 사실상 임무가 끝났다고 볼 수 있었으나 공적자금관리위원회의 폐지결정은 성급했다고 할 수 있다. 공적자금관리위원회가 가지고 있던 최종의결권은 자산관리공사의 경영관리위원회나 예금보험공사의 예금보험위원회로 이관되었다. 당시 각각의 위원회가 차관급 인사들로 구성된 만큼 이전의 공적자금관리위원회의 기능이 크게 퇴색되지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 공적자금관리위원회 위원장은 재정부 장관과 민간위원 1인이 공동위원장을 맡았고, 회의주체는 민간위원이 함으로써 최대한 민간위주의 운용을 도모했으나, 바뀐 제도 하에서 최고의결기관의 위원장은 공사사장이 맡았었고, 실무국에 있던 사람 중 금융위원회 금융구조개선과로 온 사람은 단 1명이었으며, 공적자금관리위원회에서 취급하던 업무매뉴얼 등이 제대로 인수인계가 이루어지지 않았다.

또한 공적자금관리위원회 산하에 있던 매각심사소위원회는 2월에 없어졌는데도 매각심사소위를 대신해 생긴 자산매각심의위원회는 6월에 구성되어 4개월 동안 공적자금회수업무가 제대로 이루어지지 않았다. 이처럼 구성된 자산매각심사위원회는 이전처럼 의결기관도 아니고, 자문기구역할만 수행하였다. 사실상 자산관리공사가 자산매각을 주관하고 심지어는 매각의 적정성 여부까지도 직접 판단내리는 구조가 되었다. 이러한 구조로 공적자금을 철저하게 관리하기에는 너무나 불충분하였다.

나아가 인수위원회는 공적자금 감시기능을 담당했던 공적자금관리 위원회를 폐지하면서 자산관리공사, 산업은행, 중소기업은행, 주택금융공사 등에 대한 감독권을 금융위원회로 이관하였다. 이러한 이관은 감독 유인 저하가 우려되고 금융위원회가 가용할 수 있는 재원이 증가하게 되어 공적자금 낭비를 초래할 수 있어 부패가 현실화되고 경제적 비용이 상승하게 되고, 정책과 감독 통합에 따른 권한 집중은 권한 남용과 관치금융을 초래하게 될 것이라는 비판을 받았다.<sup>31)</sup>

---

31) 2008년 3월 3일, 주간 울진 21, “공룡”경제부터 다시 나타나는가?

## 제 5 장 新공적자금관리위원회

### I. 공적자금관리주체의 필요성

2008년 2월 정부조직 개편에 관한 국회 논의과정에서 「공적자금관리 특별법」상 공적자금관리위원회가 폐지되었으며, 이는 대규모로 조성·투입된 기존 공적자금의 회수 극대화라는 과거 공적자금관리위원회의 설치목적이 상당 부분 달성된 만큼, 별도의 관리기구를 유지할 실익이 크지 않다고 판단하였기 때문이었다. 그러나 2008년 하반기 이후 우리 경제는 전대미문의 글로벌 금융위기에서 촉발된 경제 위기에 직면하였고, 2009년 3월 정부는 선제적인 위기에 대응할 목적으로 은행의 자본확충을 위해 ‘은행자본확충펀드’를 조성키로 한 데 이어 금융기관 부실채권 매입과 구조조정 기업 자산매입을 위해 자산관리공사가 운용하는 40조원의 ‘구조조정기금’ 그리고 모든 금융기관을 대상으로 선제적 자금지원을 위해 ‘금융안정기금’을 조성키로 하였다. 이에 따라 60조원이 넘는 공적자금이 조성되어 기업구조조정과 금융기관 지원에 쓰일 것으로 예상되고, 금융안정기금을 산업은행에서 분리하는 정책금융공사에 설치하기로 하였으나 「한국정책금융공사법」에는 공적자금 집행을 감시할 수 있는 제도가 없었고, 은행자본확충펀드와 구조조정기금은 「舊공적자금관리 특별법」의 대상이 아니었다. 금융위원회는 은행자본확충펀드 운용을 위한 운영위원회를 두고 있지만 9명 중 6명이 정부와 준정부 인사였고, 공적자금관리위원회는 2008년 2월 폐지되었다. 그렇다면 정부가 기업 구조조정과 금융기관 지원을 위해 60조원 이상의 대규모 공적자금 조성을 계획하고 있지만 정부가 보증하는 채권의 발행으로 재원이 조성되는 점 등을 감안할 때 공적자금의 운용과정에 대한 감시체계가 제대로 마련되어 있지 않아 책임있는 운용이 이루어질지에 대한 의구심을 가질 수밖에 없어 별도

의 통합관리기구를 설치·운영할 필요성도 커지고 있는 상황이었다.

또한 외환위기 당시 공적자금 관리시스템에 의하면 금융기관의 자본확충은 예금보험공사가 맡고 부실채권 정리는 자산관리공사가 담당했고, 공적자금관리위원회는 공적자금의 투입과 사후관리를 감독하고, 국회와 감사원은 사후 감사를 맡았다. 거기다 공적자금관리위원회의 구성은 대통령, 국회의장, 대법원장 추천을 받은 5명의 민간위원과 재정부장관, 기획예산처장관, 금융감독위원장 등 정부인사 3명으로 되어 있어서 비교적 체계적이었고, 외관상 민간위원 참여비율이 더 높았다. 그러나 이러한 공적자금관리위원회가 폐지된 이후 공적자금관리체계가 갖춰지지 않아 정부가 조성키로 한 구조조정기금과 금융안정기금은 『舊공적자금관리 특별법』에 공적자금으로 규정돼 있지 않아 국회 및 감사원에서 감시할 방법이 없고, 특히 구조조정기금의 경우 IMF경제위기시 조성됐던 부실채권정리기금과 유사한 성격의 기금임에도 불구하고 별도 기금으로 조성, 공적자금에 적용되는 각종 감시제도를 피할 수 있어 방만하게 집행될 우려가 매우 높을 뿐만 아니라<sup>32)</sup> 정부가 새로이 조성한 공적자금이 자칫하면 ‘관치자금’으로 전락할 수 있다는 우려의 목소리도 있었다. 따라서 기업구조조정과 금융기관의 지원을 위해 외환위기 당시에 버금가는 공적자금이 투입될 것이라는 점을 고려하면 공적자금관리위원회와 유사한 조직이 구성될 필요가 있고, 공적자금의 투명한 집행과 관리·감독을 위한 체계가 새로이 법제화되어야 될 필요성이 존재했었다.

공적자금의 통합관리기구를 설치·운영함에 있어서도 금융안정기금 등 새로운 기금은 기존의 공적자금과 성격과 지원방식에 있어서 상당한 차이가 있다는 점도 충분히 고려하여 즉, ① 금융안정기금 등의 설치목적은 부실금융기관의 정리에 있는 것이 아니라, 실물지원기능의 활성화 및 금융안정을 위해 선제적으로 정상금융기관을 지원하는 것

32) 2009년 3월 18일 홍재형의원 대표발의 ‘공적자금관리 특별법 일부개정법률안’ 참조.

이고, ② 기존 공적자금은 주로 강제적 자금투입 방식이었으나, 금융안정기금 등 새로운 기금은 금융기관의 자발적 신청을 전제로 자금지원을 할 예정이었다. 따라서 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 과정에서 이러한 공적자금을 공정하고 투명하게 관리하면서도 보다 효율적인 정책대응이 가능할 수 있도록 과거에 비해 전문성을 강화한 새로운 공적자금 통합관리기구의 설치와 함께 금융안정기금 등 새로운 기금에 대한 공적자금 관리의 방안을 마련하고자<sup>33)</sup> 제도개선을 추진한 결과 공적자금관련 법률의 개정이 이루어지게 되었다.

## II. 공적자금관리특별법의 주요 개정내용

2009년 4월 국회에서는 금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응차원에서 구조조정기금·금융안정기금을 설치하는 것을 내용으로 하는 관련 법률을 개정함과 함께 이러한 공적자금의 통합관리를 위해 공적자금관리위원회를 다시 설치하는 『공적자금관리 특별법』이 의원입법으로 제출되어 개정되었다. 개정이유는 최근 정부가 글로벌 금융위기에 선제적으로 대응하기 위한 차원에서 구조조정기금과 금융안정기금을 설치·운영하기로 함에 따라 공적자금의 범위를 명확히 규정하고, 이러한 공적자금을 투명하고 효율적으로 통합관리하기 위한 공적자금관리위원회를 설치하며, 이에 따른 공적자금관리위원회의 구성과 기능을 규정하기 위한 것이다. 『공적자금관리 특별법』 개정 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

### 1. 공적자금관리의 전문성

『공적자금관리 특별법』의 목적에 공적자금의 조성·운용·관리 등의 전문성확보에 관한 내용을 추가하였다.

33) 2009년 4월 7일 이진복의원 대표발의 ‘공적자금관리 특별법 일부개정법률안’ 참조.

## 2. 공적자금의 범위

공적자금의 범위에 기존의 공적자금(예보채상환기금, 부실채권정리기금 등 금융기관 구조조정에 지원된 자금) 외에 한국자산관리공사에 설치되는 금융회사의 부실채권이나 구조조정 기업의 자산매입을 위한 40조원 규모의 ‘구조조정기금’, 은행이 빌려가게 하거나 은행의 채권 또는 지분을 사들이기 위해 한국정책금융공사에 설치되는 금융회사의 자본확충을 지원할 ‘금융안정기금’, 예금보험공사가 정부출연금 또는 정부보증채권 발행 등을 통해 조성된 재원으로 부실 금융기관에 자금 지원을 하는 ‘예금보험기금’이 새로이 공적자금을 포함되어 공적자금관리위원회의 관리를 받게 된다. 구조조정기금의 경우 외환위기의 부실채권정리기금 보다 규모가 크지만 『舊공적자금관리 특별법』의 적용을 받지 않으며, 금융안정기금의 경우도 舊공적자금관리위원회와 같은 별도의 기구 없이 정책금융공사 운영위원회의 심사, 의결을 거쳐 금융회사에 지원할 수 있도록 되어 있어 이 기금들이 효율적으로 운용, 관리, 집행되는지에 대한 아무런 견제 내지는 감시 장치가 없었다. 이는 과거의 공적자금 초기 집행 당시 공적자금이 눈먼 돈으로 인식되어 금융회사들의 도덕적 해이를 불러 일으켰던 것처럼 이 기금들이 금융회사들의 도덕적 해이를 조장 내지는 방조할 가능성이 크다 할 것이다. 이 기금들은 투명한 자금운용과 사후관리대책이 미흡한 편법적 유사 공적자금으로 자칫하면 그 효과도 얻지 못하고 재정만 낭비하는 꼴이 될 수 있어 개정법에서 공적자금을 포함시켜 공적자금관리위원회에서 관할하게 된다.

## 3. 공적자금관리위원회의 설치

총 8명의 위원 가운데 2명의 정부 측 당연직 위원인 금융위원회 위원장과 기획재정부 제2차관 그리고 국회 상임위 추천 경제전문가 2인

· 법원행정처장 · 공인회계사회 · 은행연합회 · 대한상의 추천 관련 전문가 각 1인 등 6명의 민간인으로 구성된 공적자금관리위원회가 설치되며, 이 위원회는 구조조정기금 · 금융안정기금 등 新공적자금의 지원 및 기존 공적자금의 회수 등에 관한 사항을 심의 · 조정한다. 그 밖에 공적자금관리위원회의 업무를 보좌할 사무국을 금융위원회에 설치하게 된다.

#### 4. 최소비용원칙 적용

정부, 예금보험공사, 한국자산관리공사 및 한국정책금융공사는 공적자금의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 공적자금을 지원하여야 한다. 금융위원회가 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제12조의 규정에 의하여 정부 또는 예금보험공사에 대하여 부실금융기관에 대한 출자 또는 유가증권의 매입을 요청하는 경우에는 최소비용의 원칙의 준수를 입증하는 자료 및 당해 금융기관에 대한 자산부채 실사자료를 대통령령이 정하는 바에 따라 정부 등에 제출하여야 한다. 금융안정기금에 대해서도 투입비용을 최소화하고 그 효율을 극대화하기 위한 최소비용의 원칙을 적용하되, 금융안정기금의 경우 정상금융기관에 대해 선제적으로 자본 확충을 지원하는 특성상, 향후 지원 실적을 점검하는 것에 주안점이 있으므로 부실금융기관 정리에 투입되는 기존 공적자금과의 차별성을 감안하여 한국정책금융공사에 대하여 동 원칙의 준수여부를 구체적으로 입증하는 자료의 작성 · 보관의무를 부과하지 않는다.

#### 5. MOU 체결 · 점검

정부 등이 공적자금을 지원하고자 할 때에는 당해 금융기관과 대통령령이 정하는 바에 따라서 경영정상화 계획의 이행을 위한 서면약정

을 체결하고, 당해 금융기관의 경영에 중대한 영향을 줄 수 있는 사항을 제외하고 정부 등은 약정서를 공개하여야 하며, 약정서의 이행실적을 분기별로 점검하여 금융위원회에 보고하여야 한다. 또한 정부 등은 이행실적의 점검을 위하여 공적자금이 지원된 금융기관에 대하여 업무 또는 재산에 관한 보고, 자료의 제출, 관계자의 출석 및 진술을 요구할 수 있다.

한국정책금융공사가 공적자금을 지원하는 경우에는 해당 금융기관의 경영건전성과 금융의 중재기능을 제고하기 위한 계획(금융기능제고계획<sup>34</sup>)의 이행을 위한 약정을 해당금융기관과 체결하여야 하며, 계획의 이행약정의 내용 및 이행상황의 점검 등에 대하여는 『금융산업의 구조개선에 관한 법률』 제23조의 7 및 23조의 9에 따른다.

## 6. 여론수렴

공적자금관리위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 공청회 또는 세미나를 개최 등을 통하여 공적자금과 관련된 여론을 수집할 수 있으며, 그 경비는 예산의 범위내에서 지급될 수 있다.

## 7. 국회에 대한 보고와 감사원 감사

금융위원회는 분기별로 1회 이상 공적자금의 사용·회수 후 재사용 등 운용 등에 관한 보고서를 작성하여 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 공적자금을 사용·회수 후 재사용하여 취득한 자산의 관리현황에 관한 보고서는 매년 3월 말까지 제출하여야 한다. 공적자금관리위원회 위원장은 국회가 제출한 보고서와 관련하여 출석을 요구하는 경우에 출석하여 답변하여야 한다. 감사원은 『감사원법』의 규정에 따라 공적자금과 관련하여 감사를 실시하여 감사보고서를

34) 중소기업에 대한 신용공여, 기업구조조정 등 실물지원 계획을 포함.

국회에 제출하여야 한다.

### Ⅲ. 개정공적자금관리 특별법 시행령의 주요내용

#### 1. 공적자금관리위원회 민간위원의 자격요건

개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫 번째로 민간위원의 자격 요건인데 공적자금관리위원회의 위원은 금융위원회위원장, 기획재정부 차관 및 민간위원 6인(각 기관 추천 전문가)으로 구성하며 민간위원의 자격으로 요구되는 전문성 요건은 대통령령으로 정한다. 민간위원 6인은 책임성확보차원에서 국회 상임위 추천 경제전문가 2인, 법원행정처장 추천 법률전문가 1인, 공인회계사회장 추천 회계전문가 1인, 은행연합회장 추천 금융전문가 1인, 상공회의소장 추천 경제전문가 1인으로 구성된다. 구성에 있어서 공적자금 운용·회수 업무의 충분한 전문성 확보 측면을 고려하되, 공공성·공정성도 담보될 수 있도록 요건을 설정하였다.

#### 2. 매각심사소위원회와 자금지원심사소위원회의 설치

공적자금 회수의 적정성 심사를 위한 ‘매각심사소위원회’와 공적자금지원의 적정성 심사를 위한 ‘자금지원심사소위원회’를 설치한다. 과거 공적자금관리위원회에서는 출범이전에 공적자금 지원이 상당부분 이루어져, 지원된 공적자금의 회수에 중점을 두기 위하여 법률에서 ‘매각심사소위’만 설치토록 규정하였다.

소위원회 구성·운영에 있어 공적자금관리위원회 민간위원(6인 중 위원장을 제외한 5인)이 소위원회의 위원으로 각각 참여토록 하며 각 소위원회의 분과별 심사결과가 위원회의 심의·조정 과정에 체계적으

로 반영될 수 있도록 구성·운영한다.

‘자금지원심사소위원회’는 공적자금관리위원회 민간위원 중 3인, 공적자금관리위원회 사무국장, 관련 지식·경험을 보유한 사람 중 공적자금관리위원회 위원장이 위촉하는 2인으로, ‘매각심사소위원회’는 공적자금관리위원회 민간위원 중 2인, 공적자금관리위원회 사무국장, 관련 지식·경험을 보유한 사람 중 공적자금관리위원회 위원장이 위촉하는 3인으로 구성된다.

과거 ‘매각심사소위’는 공적자금관리위원회 민간위원 중 호선하는 1인(소위원장), 공적자금관리위원회 사무국장, 관련 지식·경험을 보유한 사람 중 공적자금관리위원회 위원장이 위촉하는 자 5인으로 구성되었다.

### 3. 기타의 개정사항

그 밖의 공적자금관리위원회의 운영 등과 관련된 사항은 공적자금관리위원회의 폐지(2008. 2. 29) 이전 시행령의 규정 내용을 원용하였다(위원회의 소집 7일 이전에 위원에 서면통지, 예금보험공사·자산관리공사 등 관련기관에의 보고·자료제출 요구절차 등).

## IV. 공적자금관리위원회의 구성과 기능

### 1. 구성과 자격

위원은 금융위원회위원장, 기획재정부차관 및 민간위원 6인 총 8인으로 구성된다. 민간위원은 국회 상임위 추천 경제전문가 2인, 법원행정처장 추천 법률전문가 1인, 공인회계사회장 추천 전문가 1인, 은행연합회장 추천 금융전문가 1인, 상공회의소회장 추천 경제전문가 1인 등으로 구성되며, 민간위원의 자격으로 요구되는 전문성요건은 대통

령령으로 정한다.

민간위원이 교수 등 연구자인 경우 해당 관련분야를 전공하고 대학·연구기관에서 15년 이상 근무한 부교수급 이상이어야 한다. 전직 공무원인 경우 해당 관련분야의 행정부·국회사무처 등에서 15년 이상 근무한 2급 이상(고위공무원단 소속 일반직 포함)이어야 한다. 변호사·공인회계사 등의 경우 ① 판사 등 해당 직종에서 15년 이상 근무하였거나, ② 자격 소지 후 행정부·국회사무처·공공기관에서 15년 이상 근무한 경력이 있는 사람이어야 한다.

경제전문가의 경우 ① 상장법인 등에서 경제·재무·금융관련 업무를 15년 이상 담당할 경력이 있는 사람 또는 ② IMF·IBRD 등 국제금융기구, OECD 등에서 경제·금융·투자 등 관련 업무를 15년 이상 담당할 사람도 가능하다. 금융전문가의 경우에도 ① 금융회사, 한국은행·금융감독원·예금보험공사 등 금융유관기관에서 15년 이상 근무한 사람이나 ② 국제금융기구에서 금융·투자 관련 업무를 15년 이상 담당할 사람은 위원이 될 수 있다.

<표 6> 新공적자금관리위원회 위원 구성(2009년 8월 말 현재)

추천	성명	주요 경력 및 현직	임기
당연직(2명)	금융위원장(공동위원장), 기획재정부차관		09.8.31-11.8.30
국회상임위 추천 경제전문가	안중범	- 한국조세연구원 연구위원 - 성균관대 경제학과 교수(현)	09.8.31-11.8.30
국회상임위 추천 경제전문가	윤용만	- 한국경제학회 사무국장 - 인천대 경제학과 교수(현)	09.8.31-11.8.30
법원행정처장 추천 법률전문가	임치용	- 서울중앙지법 부장판사 - 법무법인 태평양 변호사(현)	09.8.31-11.8.30
공인회계사회회장 추천 회계전문가	서지희	- 삼정회계법인 - 삼정회계법인 상무이사(현)	09.8.31-11.8.30
은행연합회장 추천 금융전문가	박경서	- 한국금융연구원 연구위원 - 고려대 경영학과 교수(현)	09.8.31-11.8.30
상공회의소회장 추천 경제전문가	민상기	- 한국금융학회 회장 - 서울대 경영학과 교수(현)	09.8.31-11.8.30

## 2. 기 능

공적자금관리위원회는 공적자금의 사용과 회수 후 재사용에 대한 총괄, 기획과 공적자금 지원대상이 되는 금융기관이나 기업의 선정, 공적자금을 지원받은 금융기관의 자구노력과 손실분담원칙, 지원실적의 정기점검 사항 등을 심의하고 조정한다. 상세한 기능은 다음과 같다.

- 공적자금의 사용·회수 후 재사용 등 운용에 관한 총괄·기획에 관한 사항
- 공적자금지원대상 금융기관 또는 기업의 선정원칙에 관한 사항
- 공적자금지원대상 금융기관의 자구노력과 손실분담 등 공적자금 지원의 원칙에 관한 사항
- 공적자금의 지원실적의 정기적 점검에 관한 사항
- 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리 원칙 및 사후관리체제에 관한 사항
- 공적자금을 지원받은 금융기관의 사후관리상황의 정기적 점검에 관한 사항
- 정부, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국정책금융공사<sup>35)</sup>가 보유하는 주식 등 자산의 매각 등 공적자금의 회수에 관한 사항
- 공적자금과 관련된 법령 또는 규정의 제정, 개정에 관한 사항
- 그 밖에 공적자금의 사용 및 사후관리 등 공적자금의 효율성 제고에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

## 3. 운 영

운영과 관련된 사항은 舊공적자금관리위원회가 폐지된 2008년 2월 29일 이전 시행령의 규정내용을 원용한다.

---

35) 구법에 비하여 새로이 추가된 기관으로서 2009년 10월 출범예정이다.

## V. 소위원회

### 1. 매각심사소위원회

공적자금 회수의 적정성 심사를 담당한다. 과거 공적자금관리위원회에서는 출범(01.2) 이전에 공적자금 지원이 상당부분 이루어져 지원된 공적자금의 회수에 중점을 두기 위하여 법률에서 매각심사소위원회만 설치토록 규정하였다.

공적자금관리위원회 민간위원 중 2인, 공적자금관리위원회 사무국장, 관련 지식·경험을 보유한 사람 중 공적자금관리위원회 위원장이 위촉하는 3인 총 5인으로 구성된다.

### 2. 자금지원심사소위원회

공적자금지원의 적정성 심사를 담당한다. 공적자금관리위원회 민간위원 중 3인, 공적자금관리위원회 사무국장, 관련 지식·경험을 보유한 사람 중 공적자금관리위원회 위원장이 위촉하는 2인 등 총 5인으로 구성된다. 과거 공적자금관리위원회는 2001년 출범 이전에 공적자금 지원이 상당부분 이뤄져 지원된 자금의 회수에 중점을 두었지만 앞으로는 지원의 적정성도 중점적으로 보기위해 자금지원심사소위원회가 마련되었다.

### 3. 위원회의 구성

소위원회의 구성·운영에 있어서 공적자금관리위원회 민간위원 중 위원장을 제외한 5인이 각 소위원회의 위원으로 각각 참여토록 해 분과별 심사결과를 위원회의 심의·조정과정에 체계적으로 반영될 수 있도록 하였다.

## 제 6 장 공적자금관리위원회의 개선필요성

정부가 글로벌 금융위기에 선제적으로 대응하기 위한 차원에서 공적자금의 범위를 명확히 규정하고, 이러한 공적자금을 투명하고 효율적으로 통합관리하기 위해 공적자금관리위원회를 다시 설치하였으나, 위원회의 구성과 기능 및 활동에 있어서 과거 여러 차례 문헌에서 지적되었던 문제점과 관련하여 위원회제도의 개선필요성을 언급하고자 한다.

### I. 위원회

#### 1. 정치적 중립성과 독립성

위원회의 구성은 금융위원장, 기획재정부 제2차관의 정부 측 2인과 국회상임위, 법원행정처장, 공인회계사회, 은행연합회, 대한상의 추천 전문가 6인의 민간인으로 구성된다. 과거의 금융위원회는 금융기관의 건전성 감독에 관련한 정책수립 및 규정제정, 금융기관에 대한 재제 등을 행사하여 은행, 증권, 보험 등 금융기관에 절대적인 힘을 가진 기관이었는데 현재의 금융위원회는 여기에다가 금융정책국 등의 부서가 합쳐져서 현재는 금융관련 법령 제정권 및 산업은행 등 금융공기업에 대한 관할권까지 가진 정부기관 중 가장 막강한 영향력을 가진 기관 중의 하나이며, 금융위원장은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하는 하는데 임명권자의 지시나 명령 기타 유무형의 압력으로부터 자유로울 수 있으며, 공인회계사회·은행연합회·대한상의가 막강한 권력의 금융위원회 위원장의 영향력으로부터 자유로울 수 있는지는 지극히 의문이다. 이들 민간기관은 직간접적으로 정부의 영향을 받을 가능성이 높아 실질적인 독립성을 보장받지 못한다. 따라서 흥

재형 의원이 대표발의한 개정안처럼 행정부·국회·대법원 등 정치적 대표성과 책임성을 가진 기관이 각 분야 전문가를 추천하는 방식으로 전환해야 할 것이다.<sup>36)</sup>

또한 추천권자로부터 추천대상이 된 위원이 대통령 혹은 금융위원회 위원장과 상반된 견해를 가진 경우 금융위원장이 위촉하지 않을 수도 있어, 상이한 견해를 가진 쌍방이 건전한 논의조차 할 수 없는 위촉구조로 되어있다. 더구나 공적자금관리위원회 위원장의 경우 민간위원끼리 호선을 통해 결정하게 돼 있고, 국회 정무위 추천위원이 변수로 남아있지만 민간위원 추천권을 갖고 있는 금융위원장의 의중이 크게 작용할 것으로 예상된다. 이러한 문제는 다시금 위원회의 독립성과 정치적 중립성이 상당히 훼손되게 하는 것이다. 공적자금에 연관된 정부 조직상의 금융위원장과 기획재정부차관이 위원회에 당연직으로 참여하고 있어 위원회의 독립성과 책임성이 약할 수밖에 없다. 공적자금 운영의 효율화 및 추가 공적자금의 신뢰성을 높이려면 독립성을 통해 책임성을 강조하는 방향으로 위원회의 구조를 개편하여야 할 필요성이 있다.<sup>37)</sup>

나아가 공적자금관리위원회의 구성을 살펴보면 전문성을 가진 위원이 충분하다고 볼 수 없다. 해당 분야별 전문가 1인이 진정으로 해당 분야의 진정한 전문가로 볼 수 있는 여지도 다분히 존재한다. 예를 들어 최소한 각 분야별 2인 혹은 3인의 전문가가 있어야만 전문가그룹이라고 할 수 있을 것이다. 공적자금을 공정하고 투명하게 관리하고, 제대로 된 금융구조조정을 통해 은행 등이 진정으로 재무구조가 건전한 기관으로 거듭 태어날 수 있도록 분야별 전문가 민간위원 수를 대폭 확대하여야 할 것이다. 자금조성을 비롯하여 공적자금 운용

---

36) <표 7> 참조.

37) 이종욱, “효율적 금융 및 기업구조조정을 위한 공적자금 투입 개선방안”, 금융연구 15권 별책, 한국금융연구원 2001, 124면.

에 있어 국회의 동의와 협조가 필수적이기에 운용계획 수립 단계에 있어서부터 정치권의 협조의 의견 반영을 위해 여·야당의 정책위의장을 위원에 포함시킬 필요도 있을 것이다.<sup>38)</sup>

<표 7> 공적자금관리특별법 개정법 발의안

정무위원장 발의안	이진복의원 대표발의안	이정희의원 대표발의안	홍재형의원 대표발의안	개정 법
금융위원장	금융위원장	금융위원장	금융위원장	금융위원장
기획재정부 차관	기획재정부 차관	기획재정부 장관	기획재정부 장관	기획재정부 차관
		대통령위촉 경제전문가 1인	대통령위촉 경제전문가 1인	
국회 추천 금융위원장 위촉 경제전문가 2인		국회추천 대통령위촉 경제전문가 3인	국회 추천 대통령위촉 경제전문가 3인	국회추천 금융위원장 위촉 경제전문가 2인
법원행정처장 추천, 금융위원장 위촉 법률전문가 1인	변협회장 추천 법률전문가 1인	대법원장 추천, 대통령 위촉 법률전문가 1인	대법원장 위촉 법률전문가 1인	법원행정처장 추천, 금융위원장 위촉 법률전문가 1인
	금융학회장 추천 금융전문가 1인	노동계추천 대통령위촉 경제전문가 1인		
	상공회의소장 추천 경제전문가 1인			상공회의소장 추천 금융위원장 위촉 경제전문가 1인
은행연합회장 추천, 금융위원장 위촉 금융전문가 1인	은행연합회장 추천 금융전문가 1인			은행연합회장 추천, 금융위원장 위촉 금융전문가 1인

38) 김정완 · 이은중, 앞의 논문, 13면.

제 6 장 공적자금관리위원회의 개선필요성

정무위원장 발의안	이진복의원 대표발의안	이정희의원 대표발의안	홍재형의원 대표발의안	개정 법
	중소기업중앙 회장 추천 중소기업전문가 1인			
공인회계사 추천 금융위원장 위촉 회계전문가 1인	공인회계사 회장 추천 회계전문가 1인			공인회계사 회장 추천, 금융위원장 위촉 회계전문가 1인

## 2. 위원회의 운영

<표 8> 최근 10차례의 공적자금관리위원회 위원 출석현황

제65차 (2008.1.11)	참석위원	권오규(대참), 김인기, 김용덕(대참), 허창수, 백용호, 김대식, 김연태
	결석위원	기획예산처 장관
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장
제64차 (2007.5.14)	참석위원	김석동(대참), 김인기, 반장식(대참), 허창수, 윤용로(대참), 김대식, 김연태
	결석위원	없음
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장
제63차 (2007.3.9)	참석위원	권오규, 김인기, 장병완, 국찬표, 윤증현, 백용호, 김대식, 김연태
	결석위원	없음
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장
제62차 (2006.12.22)	참석위원	김인기, 김석동(대참), 국찬표, 박상용, 백용호, 김연태
	결석위원	권오규, 장병완
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장

제61차 (2006.11.10)	참석위원	박병원(대참), 김인기, 정해방(대참), 국찬표, 김석동(대참), 박상용, 백용호, 김연태
	결석위원	없음
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장
제60차 (06.6.20)	참석위원	박병원(대참), 박영철, 장병완(대참), 양천식(대참), 박상용, 김대환
	결석위원	국찬표, 강만수
	배석자	한국자산관리공사 사장(김우석)
제59차 (06.6.20)	참석위원	박병원(대참), 박영철, 장병완(대참), 양천식(대참), 국찬표, 강만수, 김대환
	결석위원	없음
	배석자	한국자산관리공사 사장(김우석)
제58차 (2006.6.9)	참석위원	박병원(대참), 박영철, 장병완(대참), 국찬표, 박상용, 강만수, 김대환
	결석위원	윤증현
	배석자	한국자산관리공사 사장
제57차 (2006.5.9)	참석위원	박병원(대참), 박영철, 장병완(대참), 국찬표, 양천식(대참), 박상용, 강만수, 김대환
	결석위원	없음
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장
제56차 (2006.4.7)	참석위원	박병원(대참), 박영철, 장병완(대참), 국찬표, 양천식(대참), 박상용, 강만수, 김대환
	결석위원	없음
	배석자	예금보험공사 사장, 한국자산관리공사 사장

(출처 : 금융위원회)

민주노동당 심상정 의원은 2005년 10월 11일 국회 재정경제위원회의 과거 재정경제부에 대한 국정감사에 앞서 배포한 자료를 통해 “재경부 소관 25개 위원회가 부실하게 운영되고 있다”며 과거 재정경제부 산하에 활동 중인 25개 위원회의 운영실태가 엉망이라고 지적하였다. 특히 위원회 중 절반이 1년에 한 번 꼴로 회의를 하고 15개 위원회는 회의록 작성 규정도 없는 등 실효성이 없다는 것을 지적하였다. 2005년 재경부 소관 위원회는 법률에 근거한 22개, 대통령령(시행령)

에 근거한 3개 등 25개로 재정관련 위원회가 8개(재정자금운용심의회, 공적자금관리위원회 등), 소비자관련 위원회 5개(물가안정위원회 등), 세무회계관련 위원회 5개(관세심의회, 세무사징계위 등), 경제협력관련 위원회 4개(외국인투자위원회), 기타 3개(정보공개심의회) 등이다. 위원회는 노동계(1명), 경영계(24명), 법조계(5명), 연구단체(28명), 시민단체(13명), 언론계(4명), 학계(39명) 등 위촉직 위원과 당연직(정부 위원) 위원(207명) 등 총 322명으로 구성돼 있는 것으로 집계됐다. 이 가운데 무려 15개 위원회가 회의록 작성 관련 규정조차 없는 등 무성의한 운영이 계속되고 있으며, ‘공공자금관리기금운용위’, ‘재정자금운용심의회’ 등 4개 위원회는 회의록을 아예 작성조차 안하고 있으며, 18개 위원회는 회의록을 작성해도 이를 비공개해 운영의 투명성에 의문을 제기하였다. 그러나 회의록 작성 여부의 문제보다는 운영이 사실상 ‘없는 것과 다름 없는’ 위원회가 많다는 것이 문제라는 것이다. 또한 심의원은 2년간(2004-2005) 위원회 회의 빈도를 조사한 결과 25개 중 13개 위원회는 두 차례 이하 회의를 열었고 이중 4개는 2005년까지 단 한 차례도 회의를 열지 않았으며, ‘공공자금관리기금운용위’, ‘재정자금운용심의회’, ‘재정정보화추진분과위’, ‘물가안정위’, ‘대외경제협력기금위’ 등 5개 위원회는 아예 서면회의로 운영되는 등 형식적 운영에 그치고 있다고 설명했다.

舊공적자금관리위원회도 마찬가지였다고 볼 수 있다. 2006년 4월 7일 제56차 회의부터 2008년 1월 11일 제65차 회의까지 10차례의 회의를 조사한 결과 위원회에 위원이 결석한 회수는 단 1회로서 형식적으로 출석률이 좋았다고 볼 수 있으나 실질적으로는 대리참석으로 인한 결과이다.<sup>39)</sup> 대리참석이 없었던 한 번의 회의를 제외하고는 9차례나 대리참석이 있었고, 심지어 위원장이 출석하지 않아 다른 사람으로 하

39) <표 8> 참조.

여금 대리참석케한 경우도 8회나 되었다.<sup>40)</sup> 이는 제대로 된 회의와 의결이 있었는지에 대한 심각한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 서면회의는 2007년 11월 26일까지 36차례 개최되어 의결되었으며, 이것도 형식적인 절차로서 서면회의록을 작성한 당사자의 의사대로 결정되는 경우가 많아 문제가 아닐 수 없다.

특히 2002년 6월 27일 舊공적자금관리위원회가 민간위원들과 심사기구인 매각소위원회의 반대의견에도 불구하고 정부위원들의 주도로 한화그룹을 대한생명(공적자금 3조5500억원 투입)매각 우선협상대상자로 황급히 지정한 것이 대표적인 사례이다. 이 결정은 장래에 큰 문제를 남길 수 있는 중대사안이었음에도 불구하고 정부측위원인 경제부총리와 금감위원장, 기획예산처 장관이 전원 불참하였고, 한 민간위원은 ‘정부의 장관들이 책임을 피하려 공자위의 위상을 떨어트리고 있다’고 비판할 정도였다. 다른 민간위원도 공자위의 위상과 기능이 이처럼 땅에 떨어진 것은 정부의 책임이라고 비판하기도 하였다. 따라서 이러한 상황이 두 번 다시 되풀이 되지 않도록 부활한 공적자금관리위원회 위원의 출석의무와 거기에 대한 책임을 물을 수 있는 규정도 마련되어야 할 것이다.

### 3. 위원의 신분보장과 책임

결격사유나 심신장애로 인한 경우 외에는 본인의 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니하며, 민간위원은 형법이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙의 적용에서는 공무원으로 보고 있어 결정과정상에 있어서 위원의 책임을 전혀 묻기 어려운 구조로 되어 있다. 그러나 공적자금의 추산은 정확하기 어렵고, 경제상황의 변화에 따라 어차피 오차가 발생할 수밖에 없어, 공적자금의 규모 및 투입에는 정책적 판단이 중요

---

40) <표 8> 참조.

한 역할을 할 수밖에 없다. 따라서 위원회는 주요 기능에는 정책적 판단의 여지가 많기 때문에 정책판단이 면책특권을 누릴 수 있어서는 안 될 것이다.<sup>41)</sup> 이를 위해서는 위원에 대한 의무와 책임을 강조하는 쪽으로 위원회의 운영 및 구조는 개선될 필요가 있다. 예를 들어서 출석의무를 두고, 이와 같은 의무를 위반한 경우나 정책적 판단에 오류가 있는 경우에는 위원을 해촉할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 4. 의사록의 공개

공적자금관리위원회에서 논의된 사항에 대한 철저한 기록이 있어야 한다. 그러한 기록이 없는 정책적 판단은 면책대상이 되어서는 안된다. 왜냐하면 선의의 납세자가 회수되지 않은 공적자금을 부담해야 하므로, 국민들은 공적자금 투입과정에 대해 알 권리가 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

2002년 舊공적자금관리위원회의 회의록에 관한 규정은 「공적자금관리위원회 운영규정」 제8조에 나와 있고, 동 규정은 부활한 공적자금관리위원회에도 그대로 적용되는 바 회의록 작성은 의사경과요지만 작성하게 되어 있고, 의사록은 위원장과 간사가 기명날인(서명)하게 되어 있다. 그러나 국민의 세금으로 구성된 공적자금의 중대한 성격에 비추어 볼 때, 의사록의 구성내용은 위원들의 구체적인 발언까지 상세하게 기록하는 전체의사록으로 수정변경할 필요가 있으며, 나아가 기명날인도 위원장과 간사만이 할 것이 아니라 모든 참여 위원들이 반드시 회의록을 확인하고 기명날인하여 국민들에게 투명하게 제시할 필요가 있다.<sup>43)</sup>

---

41) 이종욱, 앞의 논문, 126면.

42) 이종욱, 앞의 논문, 124면.

43) 권영준, “효율적 공적자금 관리를 위한 금융시스템적 대응방안”, *International Trade Business Institute Review* Vol. 7 No. 2 (2001), 국제무역경영연구원, 34면; 이인실·박승록·최두열 외, “공적자금 투입의 중간평가와 과제”, 한국경제연구원 2002년 보고서, 620면.

동 운영규정 제8조 4항에 의하면 “제1항 및 제2항의 규정에 의하여 작성한 의사록은 회의 개최일로부터 1년이 경과하는 날에 공개한다. 다만, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개시기를 단축하거나 연기할 수 있다”고 되어 있다. 그러나 이는 공적자금관리위원회의 중차대한 국민적 책임감으로 인해 공개 시한을 1년이 아니라 대폭 축소할 필요(예: 1개월)가 있다. 후단에 있는 “다만, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개시기를 단축하거나 연기할 수 있다”는 조항에 대해 지나치게 재량권을 남용하거나 자의성이 개입되는 여지를 없애기 위한 방안도 마련되어야 한다.<sup>44)</sup>

## 5. 위원회의 이관

일반적으로 위원회란 복수인으로 구성되는 합의제기관으로서 특정한 문제에 대하여 토의하거나 결정하기 위한 계획에 따라 회합하는 집단<sup>45)</sup>으로서 ‘여러 사람이 정책결정에 대등한 입장에서 참여하여 합의적으로 결정을 내리는 제도’, ‘특정분야의 전문가나 정부정책에 의하여 직접적으로 영향을 받는 사람들이 대표를 통하여 참여하는 제도를 의미한다. 실정법상 정부위원회는 조언(a source of advice)·지지(a source of support)·설명의 역할(the interpretive)·청취소의 역할(a listening post)·합의의 도달(a means of reaching agreement)·특정연구의 수행(an agency for special studies)·정신행위의 장치(a device for patronage)·행정에 관련된 활동(activities related administration) 등의 역할을 수행하며, 성격에 따라서 자문·심의·의결위원회로 나눌 수 있는 자문위원회 그리고 행정수반으로부터 어느 정도 독립된 지위를 보유하

44) 권영준, 앞의 논문, 34면; 이인실, “공적자금의 관리 및 운용감독의 문제점과 향후 과제”, *International Trade Business Institute Review*, 국제무역경영연구원 2002년, 122면; 이인실·박승록·최두열 외, 한국경제연구원 2002년 보고서, 621면.

45) Luthans, “Organizational Behavior”, 6th ed. New York: McGraw-Hill, 1992, p.331.

면서 행정관청적 성격을 갖는 합의제기관으로서 행정위원회로 나눌 수 있으며, 행정위원회는 일반적으로 직무의 독립성·기능통합성·합의제 행정관청이라는 세 가지 특징을 가지고 있다.<sup>46)</sup> 초기의 위원회 제도는 대부분 정부기관의 자문에 응하기 위하여 설치된 집행권 없는 자문위원회였으나 최근에는 판단의 독립성, 공정성 및 신중성을 보장하기 위하여 행정위원회와 같은 독립적이고 집행권을 가진 합의제기관이 설치되고 있는 것이 특징적이다.<sup>47)</sup>

참여정부하에서 정부위원회에 대한 공무원의 일반적인 인식<sup>48)</sup>에 따르면 정부위원회가 가장 도움이 되는 부분에 있어서 정책자문 및 평가자문이 71.1%, 조사기능이 10.5%, 심의·조정기능이 9.1%로 나타났으며, 부처와 정부위원회간 책임과 권한배분에 대해서도 긍정적인 평가(14.7%)에 비해 부정적인 평가(33.6%)가 우세하였으며, 정부위원회의 수도 부적절하다는 평가가 47.2%로 나타났고, 정부위원회가 효율적으로 운영되고 있는가에 대한 평가에서도 부정적인 평가(35.7%)가 긍정적인 평가(14.7%)에 비해 높게 나타났으며, 정부위원회의 결정의 효과성에 대해서도 부정적인 평가(34.2%)가 긍정적인 평가(16.7%)보다 높게 나왔다. 또한 정부위원회의 인적구성에 대한 인식에서도 위원회의 인적구성의 전반적인 적절성에 대해서는 ‘비교적 적절하다’는 평가가 21.7%인 반면 ‘부적절하다’는 평가가 30.1%였으며, 위원회의 전문성에 대해서는 적절하다는 평가가 31.1%였는데 비해 부적절하다는 평가는 19.6%에 불과해 긍정적인 평가였고, 위원회의 분야별 대표성에 대한 평가에서는 ‘적절하다’는 평가가 21.8%인데 반해 부적절하다는 평가가 27.7%로 부정적인 견해가 약간 우세하였으며, 위원회 위원들이

---

46) 최무현·조창현, “정부위원회 인적 특성과 정책효과성 -대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로-”, 행정논총 (제46권 2호), 서울대학교 한국행정연구소 2008, 28면.

47) 최무현·조창현, 앞의 논문, 28면.

48) <표 9> 참조.

먼저 ‘자신이 속한 집단의 이익을 적극적으로 대변한다’는 평가가 가장 높은 37%의 응답을 보였고 ‘국민의 상징적 대표로서 정책결정과정에서 형식적인 역할만 담당한다’는 33.2%의 응답이었으며, ‘공익의 관점에서 이해관계에 얽매이지 않고 공평무사한 결정을 한다’는 16.8%였다.<sup>49)</sup>

공적자금관리위원회도 정부위원회로서 공적 자금의 사용과 회수 후 재사용에 대한 총괄 기획부터 공적자금 지원 대상이 되는 금융기관이나 기업의 선정 원칙 등을 심의·조정하는 기구로서 행정위원회의 일종인 금융위원회 산하의 위원회이다. 앞에서 언급한 공적자금관리위원회의 구성과 관련된 문제점 뿐만 아니라 위원회에 대한 공무원들의 이러한 인식을 바탕으로 한다면 국민의 혈세를 담당하는 공적자금관리위원회를 그대로 두는 것 보다는 행정부의 입장에서가 아닌 국민경제 차원에서 공적자금을 관리할 수 있도록 개편될 필요가 있다.<sup>50)</sup> 그것이 불가능하다면 공적자금의 엄격한 관리를 위해서 공적자금관리위원회보다는 기획재정부가 공적자금의 결정과 집행을 총괄토록 함으로써 공적자금의 집행결과에 대한 책임소재를 분명히 밝히는 것이 필요하다.<sup>51)</sup>

<표 9> 정부위원회 인적 특성에 관한 공무원의 인식

(단위: 명, %)

설 문	구 분	아주 부적절	비교적 부적절	보 통	비교적 적절	매우 적절	평균값
위원회의 인적구성	빈도	14	98	180	81	0	2.88
	비율	3.8	26.3	48.3	21.7	0.0	

49) 최무현·조창현, 앞의 논문, 38면.

50) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선과제”, 53면.

51) 윤성채, 앞의 논문, 470면.

설 문	구 분	아주 부적절	비교적 부적절	보 통	비교적 적절	매우 적절	평균값
위원의 전문성	빈도	14	59	184	113	3	
	비율	3.8	15.8	49.3	30.3	0.8	
위원의 대표성	빈도	19	84	188	75	6	
	비율	5.1	22.6	50.5	20.2	1.6	

<출처 : 행정논총 제46권 2호(최무현·조창현)>

## 6. 위원회의 국회소속화

정치중립적인 민·관 합동기구로서의 총체적인 권한과 책임을 갖는 공적자금관리주체의 필요성이 강력히 제시되어 공적자금관리위원회가 만들어졌다. 정치적 논리에 의한 시시비비를 불식하고 공적자금의 효율적 운영을 위해서는 공적자금관리위원회를 지금보다 법적 책임과 권한을 훨씬 더 강화시킴과 동시에 소속을 국회에 이관시키는 것을 검토해야 한다. 신뢰가 떨어지기는 해도 행정부가 국회보다 질적으로 우수하기 때문에 지금처럼 부작용이 있더라도 정부 속에 두는 것이 낫다는 의견도 있지만 공적자금관리위원회를 국회에 이관시키고 신분이 보장된 전문연구위원들의 도움을 체계적으로 받게 하여 지금보다도 부작용이 훨씬 적은 정치중립적인 공적자금 본연의 목적을 달성하는 주체가 되도록<sup>52)</sup> 하는 것도 진지하게 검토되어야 할 것이다.

공적자금의 구성에 관하여만 국회의 동의를 받았을 뿐, 공적자금의 투입과정에 대하여 검증을 받는 절차가 없어, 공적자금을 대는 납세자인 국민은 공적자금 투입의 필요성, 공적자금 투입규모의 적정성,

52) 권영준, 앞의 논문, 34면; 이인실, “공적자금의 관리감독체계 정비”, 한국경제연구원 2002, 172면.

공적자금 투입절차의 정당성, 공적 자금 회수대책의 적절성 등에 대하여 의문을 가지고 있다.<sup>53)</sup> 공적자금은 국민에게 부담이 되는 정부 채무로써 공적자금에 대한 심의는 일반예산에 수반하여 관련부처에서 공적자금의 계획서를 국회에 제출하여 이를 심사·의결하는 것은 당연하다.<sup>54)</sup> 공적자금에 대한 국회의 심의는 일반예산과정에 따라 관련부처에서 공적자금의 계획서를 국회에 제출하면 헌법상 가지는 재정권의 일환으로 보고 국회는 이를 심사 의결하는 권한을 가져야한다.<sup>55)</sup> 따라서 국회내에 공적자금위원회를 둔다면 공적자금의 대상과 내용 및 집행결과를 심사토록 하여 그 결과에 대한 책임을 명확히 할 수 있을 것이다.<sup>56)</sup> 여야가 국민경제를 위하여 대승적으로 의견접근을 할 수 있다면 공적자금관리위원회를 지금보다 법적 책임과 권한을 훨씬 더 강화시킴과 동시에 소속을 국회에 이관시키면 향후 발생할 정치적 논리에 의한 시시비비를 불식하고 시장경제 원칙을 우리 금융 및 기업에 접목시키고 빠른 시간 내에 선진경제의 시스템으로 전환될 수 있을 것이다.<sup>57)</sup>

국민의 대표기관인 국회의 사전적, 사후적 개입을 통해 위기적 경제상황하의 공권력의 간섭이 정파적, 지역적 이해에 치우치는 것을 예방하고, 개혁이라고 불리우는 정부의 조치들이 인위적 세력재편을 초래하지 않도록 통제할 필요가 있다. 여기에서 일정 기준 이상의 공적자금 조성이나 특정 산업의 구제개편을 수반하는 공적자금의 투입에 대해서는 이를 국민대표기관인 입법부가 개입하여 여론을 수렴할 수

53) 윤영진·이상근, “금융부문 공적자금 투입의 납세자 부담 최소화 전략”, 한국행정학회 하계학술발표자료, 353면.

54) 정영화·김세진, 앞의 논문, 101면; 윤성채, 앞의 논문, 469면.

55) 윤성채, 앞의 논문, 469.

56) 정영화·김세진, 앞의 논문, 101면; 윤성채, 앞의 논문, 470면. 미국의 경우도 의회예산처(CBO)와 회계감사원(GAO) 등 예산관련 기구들이 의회에 소속됨으로써 재정민주주의를 제도적으로 보장하고 있다(김정완·이은중, 앞의 논문, 13면).

57) 권영준, 앞의 논문, 34면

있는 입법조치, 예컨대 공적자금의 투입과 조성에 관한 법률 등의 제 정도 이어져야 할 것이다.<sup>58)</sup>

## II. 공적자금관리백서

일반적으로 백서는 고객들을 가르치거나 회사의 지도력을 내세우거나 사람들이 어떤 결정을 내릴 수 있게 하는 데에 쓰인다. 정부의 정치, 경제, 외교의 윤곽이 잡힌 정책을 보고할 때에도 사용될 수 있다. 정부가 발표한 공적자금백서를 비롯한 각종 자료는 현황 설명과 합리화(Justification)에 초점이 맞추어져 있는 반면, 향후 기업 및 금융구조 조정과 관련된 예후(Prognosis)에 관하여는 책임있는 분석이 없고 한국 경제에 관한 종합대책이 부족한 천수답체제를 그대로 유지하고 있는 것 외에는 별다른 대안을 제시하지 않고 있는 점이 문제이다.<sup>59)</sup> 공적자금관리·감독과 관련하여 금융위원회의 입장만을 대변할 것이 아니라 중립적인 입장에서 공적자금의 관리·감독의 결과에 대한 반성과 실현가능한 대안을 제시하여야 할 것이다.

## III. 국회의 역할과 감사원감사

2000년 공적자금 미수분이 국가채무인가 와 관련하여 여·야·정부 간에 논쟁이 벌어지고 국회 차원의 조사필요성이 제기된 적이 있었지만 그 당시 정치권은 공적자금조사 특별위원회 구성에 대한 이견으로 결국 조사가 이루어지지 못하였고, 이후에도 공적자금에 대한 국정조사문제가 여러 차례 국회에서 논의가 되었으나 합의를 하지 못하였다. 당시에 공적자금에 대한 조사가 제대로 되었다면 공적자금배분과 운영이 훨씬 더 신중해질 수 있었고 낭비되는 부분을 막을 수 있었을 것

---

58) 정호열, 앞의 논문, 69면.

59) 권영준, 앞의 논문, 27면.

이다.<sup>60)</sup> 공적자금은 국회의 동의를 얻어 조성되었고, 공적자금관리위원회에서도 분기에 1회 보고서를 작성하여 보고하고 있다. 공적자금이 갖고 있는 국민경제 및 재정상의 중요성에도 불구하고, 국회에서 공적자금의 사용, 회수 그리고 상환대책에 대하여 본격적인 검토를 하지 못하였다. 2002년 10월 7일부터 9일까지 3일간 공적자금 국정조사를 하였으나 방대한 공적자금의 문제점을 파헤치기에는 너무 짧은 기간이었다. 당시 공적자금 국정조사는 앞으로 상당기간에 걸쳐 진행될 공적자금 조사의 기초단계로 인식되기를 기대하였으나 그 후 이리지는 대선과 총선과정에서 공적자금문제는 묻혀버렸다. 공적자금이 환란극복에 기여했는가 하는 역사적인 평가는 별개로 하고 공적자금을 제대로 썼는지 확인하자는 것은 세금을 내는 국민의 당연한 요구며, 국민의 대의기관인 국회의 책무이다.<sup>61)</sup> 국가재정의 결정자로서 국회는 공적자금과 관련하여 행정부, 공적자금관리위원회 그리고 공적자금투입기관에 대한 더욱 엄격한 감시기능을 수행하여야 할 것이다.

2001년 11월 감사원의 특별감사결과 최초의 공조직에 의한 감사라는 점에 큰 의미가 있을 뿐만 아니라 공신력을 갖는 정부기구에 의한 감사결과라는 점에서 드디어 공적자금 관련 정책 및 집행부서에서 위기감을 통한 책임감을 느끼게 한 점이 큰 효과로 판단되나, 현재까지 공적자금과 관련된 감사는 2004년 5월 28일 공적자금 관리실태, 2008년 11월 20일 공적자금 지원 금융기관 운영실태, 2009년 1월 12일 공적자금지원 금융기관(광주, 경남은행) 운영실태, 2009년 3월 26일 공적자금지원 금융기관 운영실태, 2009년 7월 16일 공적자금 관리실태 등에 관한 감사가 이루어졌지만 2004년 공적자금관리실태에 관한 감사 목적은 부실채권 매각·금융부실 책임규명 등 공적자금 회수에 초점을 두었었고<sup>62)</sup>, 2009년 7월 16일의 감사도 금융부실관련자(부실채무자,

60) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 52면.

61) 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, 53면.

62) 2004년 5월 28일 감사원 보도자료, 관리번호 2004-결-19.

부실금융기관 책임자 등) 보유 재산에 대한 채권보전조치와 공적자금이 투입된 파산재단 관리의 적정성 등 공적자금의 회수업무의 적정여부에 중점을 두고 실시되어<sup>63)</sup> 전체적으로 보아 불법 탈법을 위시한 각종 범죄형 행태적 부실에만 초점이 맞추어져 있을 뿐 정책수립과 집행에서 저질러진 각종 도덕적 해이에 관하여는 정책실패라는 명분으로 책임을 물을 수 없다는 일종의 면죄부를 준 감사라는 비판도 존재한다.<sup>64)</sup> 따라서 정책수립과 집행에 관한 책임을 물을 수 있는 감사, 공적자금을 조성·지원하는 과정에서의 투명성·효율성 확보에 초점을 두는 감사가 되어야 할 것이다.

<표 10> 최근 공적자금관 관련된 감사원의 감사사항과 목적

감사일자	감사사항	감사목적
2008.11.17 - 2009.1.23	공적자금 관리실태	감사원에서 2003년 6월 말까지 진행된 공적자금업무를 대상으로 2001년과 2003년 두 차례에 걸쳐 감사를 실시하였으나 시기상 공적자금 “지원”부분 점검에 중점을 두고 있어 공적자금 “회수”관리의 적정 여부를 분석하여 공적자금의 적기 회수와 효율적 상환을 유도하고 국가재정 손실 및 국민부담 최소화에 기여하기 위하여 실시함.
2008.9.8 - 2008.10.10.	공적자금지원 금융기관 운영실태	감사원에서 2001년 ‘공적자금 운용 및 감독실태’, 2003년 ‘공적자금 지원 및 관리실태’ 감사를 실시하여 공적자금관리의 투명성과 공정성을 확보하는데 기여하였으나 무분별하게 여신을 취급하거나 과도한 임금·복지수준을 유지하는 등 경영혁신노력이 미진하다는

63) 2009년 7월 17일 감사원 보도자료.

64) 이인실, “공적자금의 관리감독체계 정비”, 154면.

IV. 공적자금 투입과 책임

감사일자	감사사항	감사목적
		여론이 있어 위 기관들의 방만경영을 개선하여 공적자금 회수 및 상환의 효과성을 제고하기 위하여 실시함.
2008.9.8 - 2008.10.10	공적자금지원 금융기관(경남은행, 광주은행)운영실태	감사원에서 2001년 ‘공적자금 운용 및 감독실태’, 2003년 ‘공적자금 지원 및 관리실태’ 감사를 실시하여 공적자금 관리의 투명성과 공정성을 확보하는데 기여하였으나, 공적자금 지원 금융기관의 경우 경영정상화 이행약정(MOU) 관리지표의 목표달성을 위해 변칙적으로 회계처리를 하거나 과도한 임금·복지수준을 유지하는 등 경영혁신 노력이 미진하다는 주장이 제기됨에 따라 공적자금 지원금융기관에 대한 MOU관리체계 및 위 기관들의 방만 경영을 개선하기 위하여 실시함.
1단계 : 2003.6.23- 2003.7.21	공적자금 관리실태	공적자금의 운용 전반과 최근에 수립 추진된 공적자금 상환대책의 추진실태 등에 대해 종합적이고 체계적으로 점검·분석하여 공적자금으로 인한 국민부담을 최소화하고 금융구조조정을 성공적으로 마무리하는데 기여할 목적으로 이번에 다시 ‘공적자금 지원 및 관리실태’ 감사를 실시함.
2단계: 2003.8.25 - 2003.9.26		
추가보완감사 : 2003.10.8 2003.10.17		

IV. 공적자금 투입과 책임

공적자금은 투자하는 기업이나 금융기관에는 주식이나 부실채권을 받고 지원된다. 공적자금 투입대상이 되는 기업이나 금융기관은 이미 자본금이 상당히 잠식되어, 원금을 건지는 것은 불가능하므로 원금의

일정 손실은 감수해야 한다. 이러한 손실은 금융기관 부실로 인해 발생할 수 있는 시스템위험의 예방, 국민경제의 안정화를 위해 지불되어야 하는 내용이다. 그러나 그러한 손실은 납세의무를 이행해야 하는 국민은 부담으로 귀착된다. 정부는 공적자금을 투입하더라도, 선의의 국민을 보호하는데 최선을 다해야 한다. 이를 위해, 공적자금 투입 대상 기업이나 금융기관의 부실원인을 밝히고, 그 부실의 소재를 밝히는 것과 동시에, 이미 들어간 공적자금에 대해서도 그 운영의 부실 여부를 가려서 그 책임소재를 밝혀야 한다. 국민에게 책임만 전가해 놓고, 원인을 제공한 사람에게 책임을 묻지 않는다는 것은 민주주의 사회의 기본인 권리와 책임에 상치되는 것이다.<sup>65)</sup>

---

65) 이종욱, 앞의 논문, 115면.

## 제 7 장 결 론

공적자금이란 부실채권정리기금·구조조정기금(자산관리공사), 예금보험기금(예금보험공사), 금융안정기금(한국정책금융공사)이 국회의 동의하에 정부의 원리금지급보증을 받은 채권발행을 통하여 혹은 정부출연금 등으로 조성한 자금을 말한다. 동 자금은 관련 법률에 근거하여 금융기관으로부터의 부실채권 매입, 금융기관에 대한 출자 및 예금대지급을 위해서 사용되고, 이에 대해서는 정부가 직접 상환하는 것이 아니고 지급보증만을 하였으므로 정부예산이나 국가부채에는 포함되지 않지만 이러한 기금이 동 채권을 상환할 수 없을 경우에 최종적으로 정부의 부담으로 귀착되는 정부의 우발채무이다. 따라서 사실상 부실기업과 부실금융기관을 살리기 위해 사용된 공적자금이 제대로 회수되지 않을 경우 결국 국민의 부담으로 귀결될 수밖에 없는 잠재적 국민 혈세이다. 우리 정부에게 2003년부터 채권 원금과 이자상환으로 매년 30조씩 청구가 되었고 이는 우리 정부 1년 예산이 100조라는 사실을 감안하면 엄청난 금액이며, 게다가 참여정부 5년간의 누적 재정적자는 18조 3,000억원에 달하였다. 새 정부 들어서도 출범 첫해인 지난해 15조 6,000억원의 적자를 냈고, 올해는 적자 규모가 51조 6,000억원으로 불어났으며, 내년에도 50조원 안팎의 적자를 내면 불과 3년간의 적자 누계액이 117조원으로 참여정부 5년간 누적치의 무려 6배를 넘게 된다. 또한 내년에 국가부채가 400조원을 넘으면 평균 국채 이자율이 연 5%라고 할 때, 한 해 이자로만 무려 20조원이 들어가게 된다. 결국 이러한 돈은 정부의 재정수입으로 갚아야 하는 돈이다. 정부의 재정수입은 조세수입과 채권발행으로 인한 수입 이외에는 없다. 채권발행은 3년이나 5년 후에 원금과 이자를 갚기로 하고 빌려쓴 돈이라서 결국은 국민의 세금으로 충당하여야만 하는 것이다. 채권의 만기일이 되기 전에는 별 문제없이 지나가지만, 채권의 만기일이 되

면 그만큼 조세를 많이 거두든지 아니면 채권을 발행해야한다(roll-over). 공적자금과 관련하여 이러한 채권발행이 되풀이 되지 않도록 공적자금은 특별한 관리가 되어야 한다.

2008년 2월 공적자금관리위원회가 폐지되었지만 정치권에서 (유사) 공적자금에 대한 관리·감독을 위해 공적자금관리위원회를 부활하고자 하는 논의가 이어져 결국 2009년 7월부터 공적자금관리위원회가 부활되었고, 공적자금관리위원회는 정부가 조성하는 구조조정기금과 금융안정기금을 관리 감독하며, 공적 자금의 사용과 회수 후 재사용에 대한 총괄 기획부터 공적자금 지원 대상이 되는 금융기관이나 기업의 선정 원칙 등을 심의 조정하게 된다. 그러나 앞서 언급한 舊공적자금관리위원회의 성과를 고려해 볼 때 새로이 개정된 법에 따라서 부활하게 되는 공적자금관리위원회의 구성과 운영 및 이와 관련하여 여러 문제점이 발생하게 될 것이 예견되는 바, 이러한 문제를 제거하고 위원회의 구조와 활동을 개선할 필요성이 있어 향후 개선방안을 아래와 같이 제시하고자 한다.

첫째, 공적자금관리위원회는 정치적 중립성이 요구된다. 금융관련 법령 제정권 및 산업은행 등 금융공기업에 대한 관할권까지 가진 가장 막강한 영향력을 가진 기관이며, 위원장은 대통령이 임명함으로써 임명권자의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 구조로 되어있다. 또한 금융위원장은 공인회계사회·은행연합회·대한상공회의소의 추천으로 위원을 위촉한다. 이들 기관이 금융위원회 위원장의 영향력을 무시할 수 없을 것으로 보인다. 이러한 구조는 공적자금관리위원회의 독립성과 정치적 중립성에 의문을 제기할 수 있는 요인으로 개선이 필요한 것으로 보인다. 즉, 추천권자와 위촉권자의 영향력으로부터 자유로울 수 있는 민간위원을 위촉할 수 있는 구조로 개선되어야 한다.

둘째, 공적자금관리위원회의 운영실태를 점검하고 그에 대한 대책을 검토할 필요가 있다. 위원회의 회의에 형식적으로 불참한 위원은 없

으나 실질적으로 보면 거의 매 회의마다 대리참석의 형태로 회의가 이루어졌고, 대리참석도 주로 위원장을 대리하는 경우가 많아 이는 제대로 된 회의와 의결이 있었다고 보기 힘들 정도이다. 또한 대리참석의 경우 전문성이 확보될 수 있는지도 의문이다. 위원의 출석과 관련된 의무를 부과하고 의무 위반 시 거기에 대해서 책임을 물을 수 있는 규정이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 공적자금관리위원회는 과거에 비하여 전문성이 강조되었다. 공적자금 회수의 적정성 심사와 매각심사 소위원회와 공적자금지원의 적정성 심사를 위한 자금지원심사 소위원회가 설치되기 때문에 민간위원의 참여는 아주 중요한 부분이다. 그러나 민간위원의 각 분야별 전문가가 1인으로서 해당분야의 전문성이 있을 수는 있으나 해당분야를 직접 대표할 수 있을지는 의문의 여지가 있을 수 있다. 따라서 각 추천 분야를 확대하던지 아니면 각 분야별 전문가를 최소한 2인 이상 두어야 할 것이다.

넷째, 공적자금관리위원회의 운용이 투명하여야 한다. 공적자금관리위원회의 회의록에는 의사경과 요지만 기입되어 있고, 의사록은 위원장과 간사가 기명날인(서명)하게 되어 있다. 그러나 의사록의 내용은 위원들의 구체적인 발언까지 상세하게 기록하도록 해야 하고, 기명날인도 위원장과 간사만이 할 것이 아니라 모든 위원들이 회의록을 확인하고 기명날인하여 국민들에게 투명하게 제시하여야 한다. 또한 의사록의 회의개최일로부터 1년이 경과한 날에 공개하도록 되어 있으나, 이 공개시한을 단축해야 할 것이다. 나아가 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개시기를 단축 또는 연기할 수 있도록 하고 있으나 이러한 결정에 있어서 재량권이 남용되거나 자의성이 개입될 수 있기 때문에 그러한 여지를 없앨 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 공적자금관리위원회를 다른 부처로 이관할 필요가 있다. 참여정부 하에서 정부위원회에 대한 공무원의 일반적인 인식에 따르면

책임과 권한 배분, 정부위원회의 수, 결정의 효과성, 인적구성, 분야별 대표성 등의 항목에서 모두 부적절하다는 평가였다. 위원들이 자신이 속한 집단의 이익을 적극적으로 반영하며, 정책결정과정에서 형식적인 역할만 담당하며, 공익의 관점에서 이해관계에 얽매이지 않고 공평무사하게 결정을 하는 경우가 드물었기 때문이다. 행정위원회의 일종인 공적자금관리위원회도 효율성의 입장에 입각하여 금융위원회 산하가 아닌 행정부서 등에 소속되어 효율성을 극대화하고 관련 책임의 소재를 밝힐 수 있는 부처로 이관되어야 할 것이다.

여섯째, 공적자금관리위원회의 국회 이관도 검토할 필요가 있다. 공적자금의 조성에 관하여만 국회의 동의를 받았지만 투입과정에 대한 검증이나 투입규모의 적정성, 투입절차의 정당성, 회수대책의 적절성 등에 대한 의문이 있었다. 공적자금은 국민에게 부담이 되는 정부채무로써 공적자금에 대한 심의는 일반예산에 수반하여 관련부처에서 공적자금의 계획서를 국회에 제출하여 이를 심사·의결하는 것은 당연하다. 따라서 국회내에 공적자금관리위원회를 둔다면 공적자금의 대상과 내용 및 집행결과를 심사토록 하여 그 결과에 대한 책임을 명확히 할 수 있을 것이다.

일곱째, 정부가 발간하는 공적자금관리백서 및 각종 자료는 현황설명과 합리화에 초점을 두고 있는 반면, 향후 기업 및 금융구조조정과 관련된 예후에 관하여 그 책임있는 분석이 없고 한국경제에 관한 종합대책이 부족한 천수답체제를 유지하고 있는 것 외에는 별다른 대안이 없다. 공적자금관리와 관련된 자기반성과 대안을 제시하여야 할 것이다.

여덟째, 공적자금관리위원회에 대한 감사가 보다 철저해야 할 것이다. 지금까지 공적자금관리위원회에 대한 감사가 진행되었지만 국민의 수준에서 만족할 만한 감사가 되지 못하였다. 매 1년 혹은 매 2년마다 정기적인 감사를 실시하고, 감사시 투입된 기관의 부실책임에

관한 것도 중요하지만 투입과정과 관리와 관련된 보다 철저한 감사가 필요한 시점이다. 공적자금이 국민의 세금과 직접적인 관련이 있다는 점을 감안하여 공적자금관리위원회를 관리·감독할 수 있는 가칭 ‘공적자금감독위원회’를 국회에 설치하는 것도 고려해 볼 필요성이 있을 것이다.

## <<참 고 문 헌>>

- 권영준, “효율적 공적자금 관리를 위한 금융시스템적 대응방안”, *International Trade Business Institute Review*, Vol. 7, No. 2, 국제무역경영연구원 2001, pp.25-46
- 금융위원회, “공적자금관리백서”, 2007.
- 금융위원회, “공적자금관리백서”, 2008.
- 김정완 · 이은중, “한국 공적자금의 운용과 상환대책에 대한 연구”, *한국거버넌스학회보* 제11권 제1호(2004.8), pp. 1-19
- 나성린, “경제위기상황 하에서의 재정의 역할 -2001년도 예산안을 중심으로-”, *경제연구* 제21권 제2호(2000.11), pp. 247-262
- 이인실, “공적자금 운영 및 관리 문제점과 개선 과제”, *법제연구원* 2007.
- 이인실, “공적자금의 관리 및 운용감독의 문제점과 향후 과제”, *International Trade Business Institute Review*, 국제무역경영연구원 2002, pp. 103-130
- 이인실, “공적자금의 관리감독체계 정비”, *한국경제연구원*, 2002, pp. 137-187
- 이인실 · 박승록 · 최두열 외, *공적자금 투입의 중간평가와 과제(보고서)*, *한국경제연구원* 2002.
- 이종욱, “효율적 금융 및 기업구조조정을 위한 공적자금 투입개선방안”, *금융연구* 15권 별책, *한국금융연구원* 2001, pp.97-104
- 윤성채, “부채 관리를 위한 예산개혁”, *한국행정논집* 제15권 제2호, 2003, pp.449-472

<<참고 문헌>>

윤영진 · 이상근, “금융부문 공적자금 투입의 납세자 부담 최소화 전략”, 한국행정학회 하계학술발표자료, 353면.

정영화, 김세진, “공적자금관리법제의 투명성제고를 위한 개선방안”, 한국법제연구원 2007.

정호열, “금융개혁과 관치금융의 법적 문제”, 저스티스 제33권 제4호 (2000), 한국법학원, pp. 43-69.

최무현 · 조창현, “정부위원회 인적 특성과 정책효과성 -대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로-”, 행정논총 (제46권 2호), 서울대학교 한국행정연구소 2008, pp. 25-51.

Luthans, Fred “Organizational Behavior”, 6th ed. New York: McGraw-Hill, 1992.