

제2주제

공적자금 상환대책 (재정부문)

2002. 7. 18

한국조세연구원

<목 차>

요 약

I. 서론	1
II. 분담의 기본 방향	2
1. 분담 주체	2
2. 외국사례	5
3. 손실 분담	12
III. 재원과 실행 방식	13
1. 재원	13
2. 방식	20
IV. 재정 전망	27
1. 정부 공적자금상환(안)	27
2. 재정전망을 위한 가정	29
3. 전망결과 및 시사점	31

요 약

- 공적자금 손실부담의 주체로는 원인제공자, 수혜자, 부담능력자가 존재
 - 공적자금 투입의 원인자는 손실을 부담할 능력이 없음
 - 예금대지급, 출자·출연 등 공적자금 투입의 직접적 수혜자에게 자금을 회수하기가 곤란
 - 일차적으로 금융권 및 금융권 이용자, 종국적으로 경제성장의 혜택을 향유하는 기업, 국민, 정부는 간접적 수혜자로 손실 부담이 가능
 - 원인자와 수혜자가 부담할 능력이 없는 경우 부담 능력을 보유한 경제주체가 부담

- 외국의 경우 금융위기의 규모에 따라 정부와 금융분야가 부담
 - 금융위기로 인한 손실이 작은 경우 금융권에서 자체 해결하고, 금융권에서 부담할 수 있는 한도를 넘어선 경우 재정에서 지원
 - 미국처럼 상환종료 시점이 존재하는 경우, 캐나다처럼 구체적인 일정이 존재하지 않지만 전액 상환을 목표로 하는 경우, 멕시코처럼 원금상환 계획이 없는 경우 등 국가마다 상이한 방식 사용
 - 공적자금 상환을 위해 증세를 한 국가는 없으며, 금융권을 제외하고 기업 등 특정 경제주체에 대해 세금이나 부과금을 징수한 사례도 없음

- 공적자금 손실 부담 원칙은 금융분야의 안정을 해치지 않는 범위 내에서 금융권이 최대한 부담하고 부족한 부분은 재정에서 부담하는 것
 - 금융 분야는 예금보험의 본질에 해당하는 예금대지급 금액을 부담하고 정부는 금융분야의 구조조정에 해당하는 부분을 부담하는 것이 적절

- 지급보증채권에 대해 이미 지급한 이자는 공적자금 투입으로 인한 세수 증가분을 활용
 - 2002년도까지는 이자분이 계상되었으므로 추가적인 부담은 아님

- 손실보전에 사용할 재원은 예금보험료와 조세감면 축소 및 세출 억제분이 적합
 - 예금보험료가 안정적인 재원이며, 금융권 외에 예금자 및 대출자도 부담하는 방식
 - 금융부분을 많이 사용하는 기업, 대규모 예금자가 주로 부담
 - 정부 재원이 아니므로 재정수지 및 국가부채를 악화시키지 않음
 - 2001년 기준 14.2조원에 이르는 조세감면의 축소도 바람직
 - 감면제도의 단순화, 재정의 효율성 증대에 기여할 전망
 - 지출에 있어서는 세계잉여금을 사용하거나 비효율적인 지출 감축이 바람직

- 특별회계보다는 기금을 통하여 공적자금을 상환·관리하는 것이 적합
 - 특별회계는 채권발행이나 차입을 할 수 없고, 여유자금을 들 수 없는 등 운용의 신축성이 낮음
 - 기금을 신설하는 것과 기금 계정을 분리하여 공적자금을 상환하는 것은 장단점이 존재
 - 기금을 신설할 경우 금융성기금이 아니므로 기금관리기본법에 의한 다수의 통제가 적용될 가능성
 - 기금 계정을 분리할 경우에는 공적자금 상환과 예금보험 기능이 명확히 분리되지 않는 단점 보유

- 정부(안)의 공적자금 상환 대책
 - 향후 25년간 금융권이 20조원, 재정이 49조원을 부담하고 재특 차입금은 면제

- 재정은 세출 억제(매년 1조원)와 세입 증대(에너지세 및 조세감면 축소)를 통해 재원 조달
 - 공적자금청산기금, 예금보험기금, 공적자금 상환기금 설치
 - 재정에 미치는 영향은 성장률 및 향후 재정정책에 따라 가변적
- 정부(안)을 따를 경우 초기에는 재정수지가 급격히 악화되고, 정부부채도 증가하지만 점차 안정될 것으로 전망
- GDP 대비 정부부채 비율이 2006년 28.2% 수준까지 높아지지만 이후 점차적으로 감소할 전망
 - 정부의 지출 감축이나 세입 증대가 없는 경우 GDP 대비 정부부채 비율이 30% 수준에서 낮아지지 않음
 - 지출 감축과 더불어 차환발행을 지속하면 재정수지나 GDP 대비 부채비율이 안정적으로 변화하지만 공적자금을 완전히 해소하지 못함
- 세입 증대 및 지출절감 노력과 더불어 공적자금 및 예금보험 관련 제도 개편이 필요
- 노령화에 따른 복지·의료 지출 수요, 남북관계 진전에 따른 통일비용 등 중장기 재정위험 요인을 감안할 경우 재정수지 및 부채비율이 예상보다 높아질 가능성도 상존
 - 지급보증채권의 자동 차환발행, 예금보험 대상이나 보험한도의 조정, 금융기관 건전화를 유도하기 위한 차등보험요율의 적용 등에 대한 검토가 필요

I. 서론

- 공적자금의 투입으로 금융부문의 안정 및 경제성장 등 다수의 성과가 있었지만 투입된 공적자금의 일부는 회수가 불가능할 것으로 전망
 - 공적자금이 1997년 말에 발생한 금융·외환위기의 극복에 기여
 - 반면 투입 공적자금의 규모는 약 156조원(2002년 3월말 기준)이며 이중 회수가 불가능할 것으로 추정되는 공적자금의 규모는 현재가치 기준으로 약 69조원

- 이외에 상환 시점의 집중과 자금수급의 불일치도 존재
 - 2003~2008년까지가 원금이 본격적으로 상환되는 시점
 - 2003년의 경우 공적자금의 원금만 21.9조원을 상환
 - 공적자금의 원금 및 이자를 일정대로 상환하는 것이 어려움
 - 예금보험공사 등이 이를 부담할 능력이 없으며, 회수시점과 상환시점과의 차이도 존재
 - 부실채권, 출자지분 등도 부동산 및 주식시장의 상황 등을 감안하여 매각하는 것이 바람직하므로 불가피하게 자금수급의 불일치가 발생할 것으로 전망

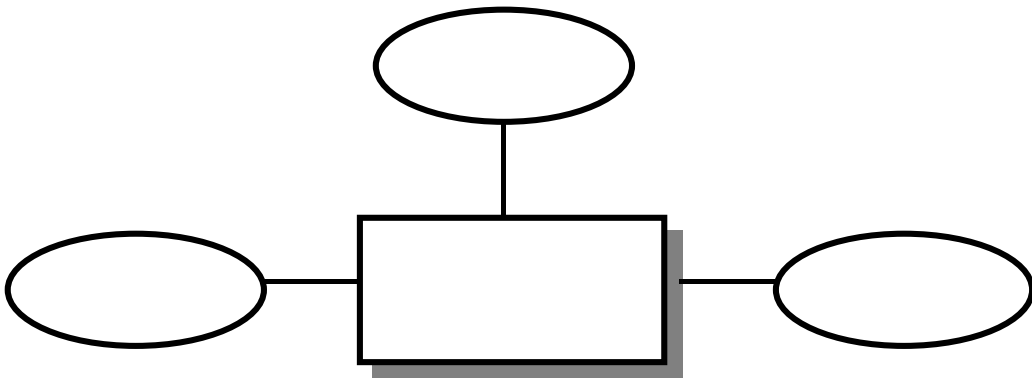
- 이에 따라 공적자금의 결손에 대한 구체적인 방안이 필요
 - 현재 공적자금 관련 상환일정만 존재하고 손실에 대한 구체적인 상환 주체와 상환 방식이 불확실
 - 손실분담의 기본원칙을 정립하고, 손실 분담 원칙에 따른 금융구조 조정비용의 중장기 상환대책이 필요

Ⅱ. 분담의 기본 방향

1. 분담 주체

- 공적자금 손실분담의 주체는 원인제공, 수혜, 부담능력에 따라 결정
 - 원인자 : 공적자금 투입을 야기한 원인이자가 부담하도록 하는 방식
 - 수혜자 : 공적자금 투입으로 인한 수혜자가 부담하도록 하는 방식
 - 부담능력 : 공적자금 투입과는 무관하게 부담할 능력을 보유한 경제주체가 부담하도록 하는 방식

[그림 1] 분담주체



- 공적자금 투입의 원인자는 손실을 부담할 능력이 없음
 - 원인자로는 기업, 금융기관이 존재
 - 기업의 경우 부실경영 등의 책임
 - 해당 기업이 파산하는 등 손실 부담을 이미 한 상태
 - 금융기관은 부실대출의 책임
 - 해당 금융기관의 파산, 피합병, 감자 등 이미 손실 부담

□ 직접적 수혜자에게 자금을 회수하기가 곤란

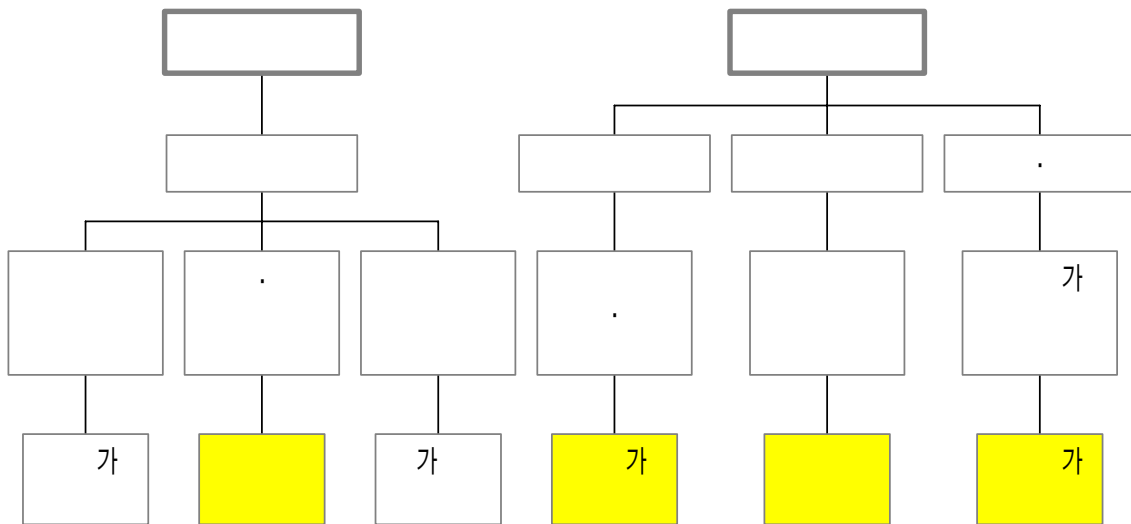
- 공적자금은 예금대지급, 출자·출연 및 자산매입, 부실채권 매입의 형태로 지원됨
- 예금대지급의 경우 예금자가 수혜자
 - 그러나 해당 예금자에게 예금대지급 분을 회수할 방법이 없음
- 출자·출연 및 자산매입의 경우 해당 금융기관이 수혜자
 - 해당 금융기관의 대부분을 매각·합병한 상태
 - 또한 주택, 신한 은행 등 건전한 금융기관에 대한 출자 및 출연은 합병 등을 지원하기 위한 것임
 - 부담의 증가가 정부 출자자본의 가치 감소로 이어질 가능성 존재
- 부실채권 매입 등은 시가로 하였으므로 원칙적으로는 수혜가 없음
- Work-out 기업의 경우 채권자인 금융권의 수익을 최대화하기 위한 노력이므로 수익이 금융권에 귀속

□ 간접적 수혜자

- 간접적 수혜자는 일차적으로 금융권 및 금융권 이용자, 종국적으로는 경제성장의 혜택을 향유하는 기업, 국민, 정부로 분류가 가능
- 금융권은 금융시장의 안정 및 발전으로 수익이 증가
 - 공적자금 투입 이후의 수익 증가분에 해당하는 이익을 특별 출연금 형태로 환수가 가능
 - 그러나 수익 증가가 법인세의 형태로 납부된다고 생각할 수도 있음
- 금융권 이용자는 신용경색 완화 효과라는 혜택을 향유
 - 예금자보다는 대출자가 혜택을 보았으므로 대출금의 일정 비율을 부과금 형태로 환수하는 것이 가능
 - 이 경우 전가의 방향 및 정도에 따라 예금자와 대출자, 금융기관 사이의 부담 비율이 결정
 - 실제적으로는 예금보험료와 거의 동일한 효과
- 기업과 국민도 공적자금 투입으로 인한 GDP 증가 효과 보유

- 소득, 소비, 재산 등의 증가가 세수 증가로 나타나 정부도 간접적 이득을 향유
- 기업과 국민은 공적자금 투입으로 인한 간접적 혜택에 대해 조세 라는 형태로 일정 수준 부담하고 있는 상태
- 추가적으로 증세 등을 통하여 공적자금 손실 분담을 할 수도 있음

[그림 2] 수혜자와 부담 가능성



□ 능력 기준 부담

- 원칙적으로는 원인자와 수혜자가 공적자금의 손실을 분담하여야 하지만 현실적으로 손실을 전액 부담할 능력이 없음
 - 따라서 부담능력을 가진 경제주체가 부족분을 지원
- 정부의 부담능력은 재정수지 및 정부부채로 평가
 - 재정안정 유지하는 수준에서 부담이 가능
- 국민의 부담능력은 조세 및 기타 부담으로 평가
 - 일정 수준의 조세부담을 유지하는 수준을 기준으로 평가

- 금융기관은 수익성으로 평가
 - 금융기관의 안정성을 해치지 않는 수준으로 부담 가능

2. 외국사례

가. 미국

- 부실 금융기관 정리에 소요된 비용은 1,822억 달러
 - 부실화된 상업은행을 정리하는 데 총 1,012억 달러가 투입
 - 642억 달러가 회수되었으므로 손실은 365억 달러
 - 연방저축대부보험공사(FSLIC)의 파산으로 민간자금 220억 달러, 공공자금 435억 달러를 투입하였고 순손실은 630억 달러
 - 잔여자산 25억 달러는 공공자산으로 귀속
 - 정리신탁공사(RTC)는 부실 저축대부조합의 정리를 위해 총 872억 달러(추정)를 투입하였고, 순손실은 827억 달러
 - 민간 71억 달러, 정부 801억 달러를 투입(추정 기준)
 - 잔존자산의 가치가 45억 달러이므로 정부는 756억 달러 부담

<표 1> 금융구조조정을 위한 비용

(단위 : 10억 달러)

	공공자금	민간자금	총 비용
부실은행 정리	-	36.5	36.5
FSLIC 청산	41.0	22.0	63.0
부실 S&L 정리	75.6	7.1	82.7
합 계	136.6	65.6	182.2

자료 : FDIC, Annual Report, Banking Review.

□ 연방저축대부보험공사(FSLIC) 정리 비용

- 초기 자산가치 61억 달러
- 보험료 58억 달러, SAIF(저축조합보험기금)로 이전한 보험료 20억 달러
- FICO(금융공사) 채권 수익금 82억 달러
- 예산 투입 435억 달러
 - 잔존 자산이 25억 달러이므로 공공자금의 사용은 410억 달러

□ RTC 정리비용

- 초기 501억 달러 투입
 - 연방주택대부은행(FHLB) 초기 출연 13억 달러
 - REPCORP(정리지원공사) 장기채 301억 달러
 - FHLB, SAIF 24억 달러 (원금 상환을 위한 초기 자금 지원)
 - FHLB의 이자지급분 (현재가치 추정 35억 달러)
 - 재무부 이자지급 (현재가치 추정 242억 달러)
 - 정부 예산지원 188억 달러
- 추가 총 550억 달러 자금 배정(예산지원)
 - 예산 취소분 138억 달러를 제외하면 412억 달러
 - 정부 예산지원 188억 달러를 포함하면 총 600억 달러의 예산 배정
 - 나중에 41억 달러는 반환하였으므로 총 559억 달러 사용하였고 잔존자산이 45억 달러이므로 실제비용은 514억 달러
- 결과적으로 정부 예산지원은 이자지급분 포함 756억 달러

<표 2> S&L 정리 비용(추정)

(단위 : 10억 달러)

	민간	공공	합계
직접비용			
FSLIC/FSLIC 정리기금, 1986-95			
FSLIC 자산, 1985	\$6.1		\$6.1
FSLIC 보험료 수입, 1986-89	5.8		5.8
FRF로 이전한 SAIF 보험료, 1989-92	2.0		2.0
FICO 채권, 1987-89	8.2		8.2
FRF 예산, 1989-95		\$43.5	43.5
차감: FRF 잔여 자산 12/31/99		(2.5)	(2.5)
추정 FSLIC/FRF 직접 비용	\$22.0	\$41.0	\$63.0
RTC, 1989-95			
REFCORP채 상환을 위한 FHLB 출연	1.3		1.3
REFCORP채 상환을 위한 SAIF 출연	1.1		1.1
FHLB가 지급한 REFCORP채 이자의 현재가치	3.5		3.5
재무부가 지급한 REFCORP채 이자의 현재가치		24.2	24.2
REFCORP 채권의 총 수입	5.9	24.2	30.1
재무부 예산		55.9	55.9
FHLB 초기 출연금	1.2		1.2
차감: RTC 자산 12/31/99		(4.5)	(4.5)
추정 RTC 직접비용	\$7.1	\$75.6	\$82.7
추정 총 직접비용	\$29.1	\$116.5	\$145.7
간접비용			
FSLIC 지원관련 조세감면 비용		6.3	6.2
REFCORP채와 미재무부 채권과의 이자차이		1.0	1.0
추정 간접비용		7.3	7.3
추정 총 비용	\$29.1	\$123.8	\$152.9
기타: 소송비용 12/31/99		0.4	0.4

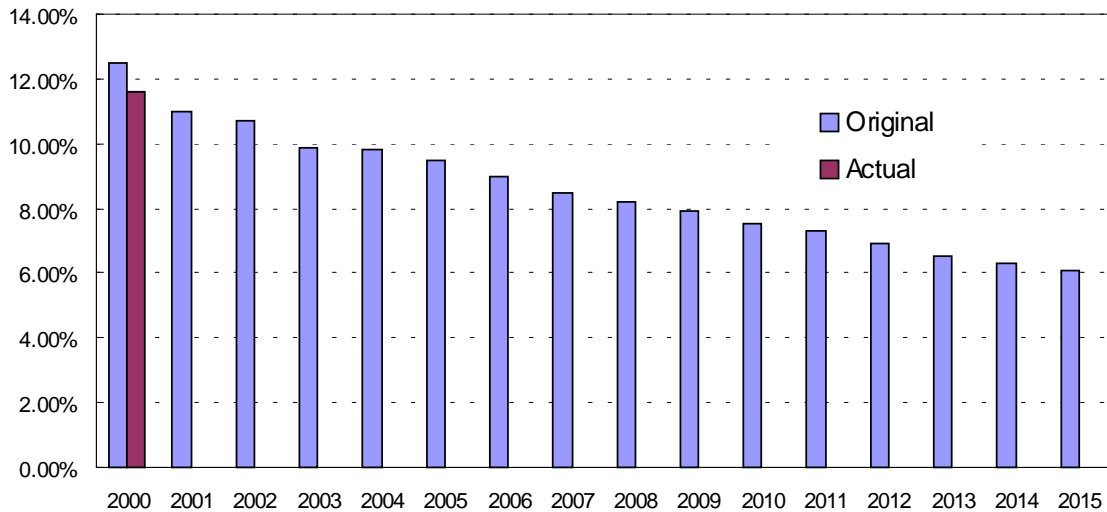
자료 : FDIC, *Banking Review*

나. 멕시코

- 멕시코의 공적자금 상환전략은 공적자금 부채의 GDP 대비 비율을 낮추어가는 것임
 - 채무에 대한 이자 중 최소한 실질이자율에 해당하는 금액을 상환하여 채무의 실질가치를 동결하는 방식
 - 재정 및 금융분야에 지나친 부담을 주지 않으면서 부채를 관리하기 위해 선택한 방안

[그림 3] GDP 대비 예금보험공사 부채비율

(단위 : 천페소)



자료 : IPAB, *Annual Report*, 2000.

- 실질이자분 지급을 위한 재원은 회수자금, 예금보험료, 재정지원
 - 예금보험료 수입의 75%는 기존 채무의 상환을 위해 우선적으로 사용
 - 회수자금, 예금보험료를 우선 사용하고 부족분을 재정에서 지원

<표 3> 연방교부금 및 보험료

(단위 : 백만페소)

원천	2000년	2001년
연방교부금	34,600	24,270
보험료	5,639	5,412

자료 : IPAB, *Annual Report*, 2000.

- 예금보험공사 설립, 차환발행 자동 허용, 보험료 및 예금보호한도 축소 등 제도적 보완
 - 예금보호기금(Fobaproa)이 기능을 상실하자 1999년에 IPAB(예금보험공사) 설립
 - 의회는 채무상환 및 이자지급, 채권의 차환발행, 채무구조 개선을 위한 채권 발행 및 인수 권한을 IPAB에게 부여
 - 채권의 원금이나 이자는 중앙은행이 보증
 - 예금보호한도를 이전의 전액에서 2005년에는 40만 UDIs로 점진적으로 축소하는 한편 1인 기준으로 적용(per person per institution)
 - 보험요율을 이전의 0.3%에서 0.4%로 인상

다. 캐나다

- 금융위기 극복비용을 연방정부로부터 융자받아 사용한 후 상환
 - 캐나다는 금융위기의 크기가 상대적으로 작기 때문에 손실을 부담할 중장기 계획을 보유하지 않음
 - 예금보험료를 상향 조정하여 손실을 해소하는 방식 사용
 - 일시적으로 부족한 자금은 연방정부에서 예금보험공사에 자금을 융자하고, 이자율은 실질 이자율을 적용

<표 4> 연방정부 용자 및 상환

(단위 : 백만 CAD)

	용자잔액	신규용자	용자상환	용자이자
1985	956.0	956.0	-	35.1
1986	965.0	260.0	-244.0	82.8
1987	1,257.8	473.0	-191.0	99.3
1988	1,746.0	489.0	-	142.5
1989	1,439.0	-	-320.0	171.2
1990	1,283.0	-	-150.0	145.6
1991	1,904.0	1,375.0	-785.0	167.6
1992	3,715.0	2,105.0	-270.0	177.0
1993/94	3,177.0	1,230.0	-1,729.0	269.7
1995/96	2,174.0	350.0	-1,341.0	182.0
1996/97	1,640.0	250.0	-783.0	121.9
1997/98	865.0	100.0	-872.0	84.8
1998/99	402.0	-	-460.0	45.9
1999/00	-	-	-395.0	8.3

자료 : 캐나다 예금보험공사

- 예금보험요율은 매년 상황을 보아가며 결정
- 예금보험을 일정 수준까지 적립하지 않고 수지 균형 수준을 추구
 - 위기를 대비하여 중앙은행 등에 차입 한도를 확대하는 방식을 사용

<표 5> 캐나다 예금보험요율

(단위 : bp)

1980~85	1986~1992	1993/94	1994/95~1998/99
1/30	1/10	1/8	1/6

자료 : 캐나다 예금보험공사

라. 기타

- 스웨덴과 노르웨이
 - 정부출자분을 100%이상 회수하여 상환문제가 발생하지 않음
 - 스웨덴의 경우 금융위기 당시 예금보험제도가 없어 예금대지급이 없었음

- 일본의 경우에는 70조엔의 공적자금을 조성하였고, 현재 약 40조엔 정도의 공적자금을 투입
 - 일본의 경우 금융위기의 해결이 아직 미진한 상태이고, 상환에 대한 논의가 본격화되고 있지 않은 상황

마. 시사점

- 부담 주체와 상환방식은 금융위기의 크기에 의존
 - 금융위기로 인한 손실이 작은 경우 금융권에서 자체 해결하고, 금융권에서 부담할 수 있는 한도를 넘어선 경우 재정에서 지원
 - 미국처럼 상환종료 시점이 존재하는 경우, 캐나다처럼 구체적인 일정이 존재하지 않지만 전액 상환을 목표로 하는 경우, 멕시코처럼 원금상환 계획이 없는 경우 등 국가마다 상이한 방식 사용

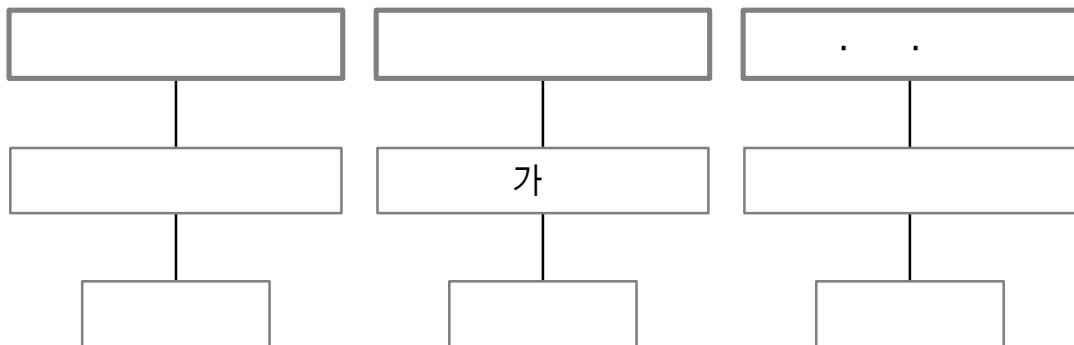
- 부담의 주체는 금융권과 정부
 - 상환 재원으로 회수대금, 예금보험료, 정부예산만 사용
 - 공적자금 상환을 위해 증세를 한 국가는 없으며, 금융권을 제외하고 기업 등 특정 경제주체에 대해 세금이나 부과금을 징수한 사례도 없음

- 공적자금의 투입 기준으로 세금이나 부과금을 부과한 경우도 없음
 - 공적자금 투입기관과 그렇지 않은 기관간의 차별이 없음
 - 예금보험요율의 차등은 과거가 아닌 현재 기준으로 적용

3. 손실 분담

- 외국의 사례에 비추어 예상 손실액은 정부와 금융분야가 분담
 - 원칙은 금융분야의 안정을 해치지 않는 범위 내에서 금융권이 최대한 부담하고 부족한 부분은 재정에서 부담하는 것
- 정부(안)의 경우 2002년 3월말 기준 예상손실액 69조원 중 20조원은 금융권이 나머지 49조원은 재정이 부담
 - 금융 분야는 예금보험의 본질에 해당하는 예금대지급 금액을 부담하고 정부는 금융분야의 구조조정에 해당하는 부분을 부담
 - 농어촌 구조개선, 중소기업 등 특정 분야의 구조조정시 정부가 지원
 - 재특 용자금은 상환의무를 면제

[그림 4] 정부·금융권 분담기준



Ⅲ. 재원과 실행 방식

1. 재원

가. 추가 예금보험료

- 보호대상 예금의 규모는 2001년말 기준 약 608.7조원
 - 예금보험료 수입은 2001년 기준 7,848억원

- 예금의 규모가 안정적으로 증가할 것으로 전망되므로 안정적인 수입원
 - 또한 정부 내부가 아닌 외부 재원을 사용하므로 재정적자를 악화시키는 요인으로 작용하지 않는 장점 보유
 - 예금보험료의 전가의 방향과 크기에 따라 예금자 및 대출자가 부담하지만 금융권의 사용 정도에 따라 부담이 커지므로 형평성 측면에서 바람직
 - 금융권을 가장 많이 활용하는 기업과 대규모 예금자가 주로 부담

- 추가 예금보험료는 금융기관의 수익을 축소시킬 가능성 존재
 - 또한 예금에 대한 이자율이 낮은 상태에서 추가적인 부담금 부담은 예금을 축소시키는 요인으로 작용할 가능성도 존재

- 금융권이 부담할 수 있는 적정 수준에서 추가 예금보험료 형태로 부담금을 징수하는 것이 바람직
 - 현재 예금보험료는 부담금의 대상이 아니지만 부담금 형태일 경우 부담금관리기본법의 규정 적용

<표 6> 금융권별 보호대상예금 현황

(말잔기준, 단위 : 조원)

구분	1999.12월말	2000.12월말	2001.12월말
은행	436.6	506.3	422.3
증권사	13.2	7.4	11.2
보험사	116.1	130.0	133.2
종금사	16.7	6.5	2.2
금고	22.6	18.8	19.7
신협	18.5	19.2	21.5
합계	623.7	688.2	608.7

자료 : 예금보험공사

나. 조세감면의 축소

- 조세감면의 규모는 2001년의 경우 14.2조원
 - 일반회계 예산 99.2조원의 약 14.3%에 해당하는 규모
 - 조세감면의 규모가 증가한 것은 정부의 정책변화보다는 자료 부족 등의 이유로 이전에 포함되지 않았던 조세감면 항목이 추가되었기 때문

- 비효율적인 조세감면의 축소는 감면제도의 단순화, 재정의 효율성 증대 측면에서도 바람직
 - 일몰기한이 도래하는 조세감면을 원칙적으로 폐지
 - 일몰기간과 관계없이 불요불급한 조세감면은 축소·정비

<표 7> 조세감면의 규모

(단위 : 조원)

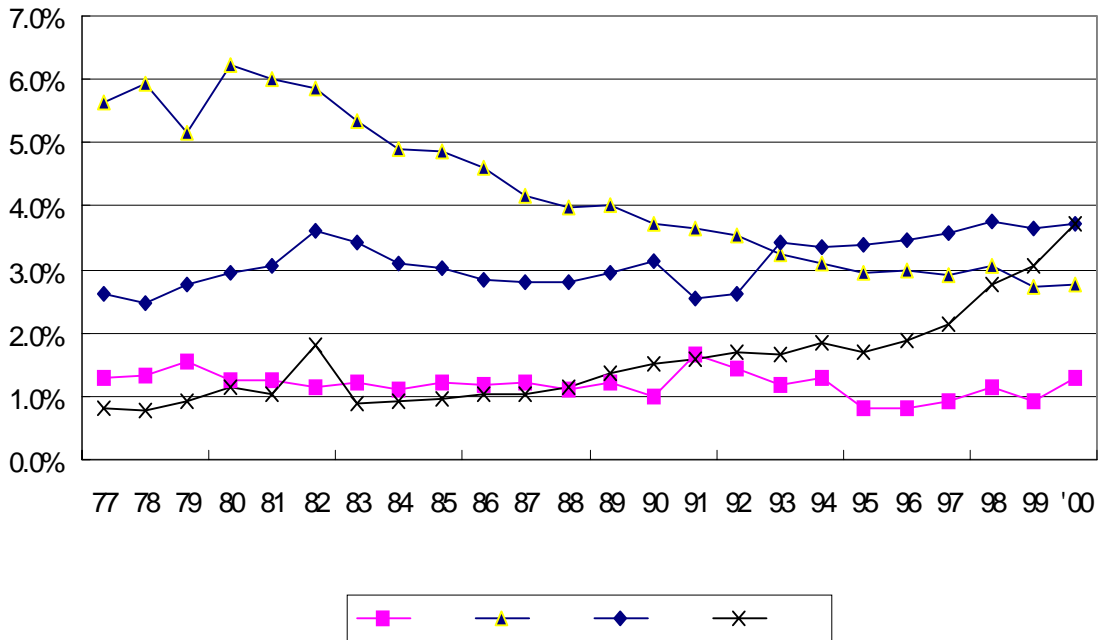
구분	1998 실적	1999 실적	2000 실적	2001전망
조세감면	7.7	10.5	13.3	14.2
직접세	7.7	7.4	9.5	10.2
간접세	-	3.2	3.8	4.0
관세	-	-	(0.1)	(0.1)
국세	67.8	75.7	92.9	95.8

자료: 재정경제부, 조세지출보고서

다. 지출 축소

- 농업, 중소기업, SOC 등 경제분야에서 지출감축의 가능성 존재
 - 방위비, 인건비·물건비 등 일반행정분야는 지출 비중이 하락하여 왔으므로 추가적인 하락이 어려울 것으로 판단
 - 복지·의료·교육비 등 사회분야는 외국에 비해 낮고, 고령화 등으로 급격히 증가할 전망
 - 반면 외국에 비해 농업, 제조업, 교통 및 통신 등 경제분야에 대한 지출 비중이 높음
 - 또한 농업, 교통, 중소기업 등에 대한 조세지출의 비중이 높으므로 이를 세출과 연계할 필요가 있음

[그림 5] 기능별 지출 추이(통합재정 기준)



- 경제성질별로 보면 외국에 비해 비중이 높은 용자 및 자본지출이 지출 축소의 주요 대상
 - 농어촌, 주택, 중소기업 등에 대한 용자지원이 많아 지출 비중이 높음
 - 용자 규모가 크다는 것은 재정이 금융 역할을 활발히 수행하는 것을 의미하므로 직접적 용자보다는 재정 본연의 기능인 이전지출 또는 이차보전 방식으로 전환
 - SOC 자본스톡이 적었고, 급속한 경제성장으로 SOC 수요가 급증함에 따라 지출 비중이 높음
 - 공적자금 부담을 위해 지출 감축을 추구할 경우 지출 규모가 큰 자본지출이 주요 축소 대상이 될 수밖에 없음
 - 현재의 예비타당성제도처럼 개별 사업에 대한 엄격한 사업성 분석은 자본지출의 규모를 낮추는 데 도움이 될 것으로 판단

□ 지출 감축을 위한 제도적 장치가 필요

- 지출 감축의 정도와 해당 재원이 공적자금 상환에 사용되도록 하는 제도적 장치가 필요

<표 8> 예산 대비 지출비중 비교

(단위 : %)

	경 상 지 출	자 본 지 출	순 용 자
미국 (1998)	96.9	3.0	0.1
일본 (1990)	85.5	12.2	2.3
독일 (1998)	95.1	4.3	0.6
한국 (2000)	67.4	17.2	15.3

자료: IMF, GFSY, 2001.

라. 세계잉여금

□ 세계잉여금은 채무 상환에 사용하도록 규정되어 있다는 점에서 법 취지에 부합하는 공적자금 상환 재원

- 일반회계 세계잉여금의 규모는 평균적으로 GDP 대비 약 0.66%
- 순세계잉여금은 추경예산의 재원으로 사용되거나 정부부채 상환에 사용하도록 예산회계법에서 규정
 - 재정에 미치는 영향면에서 보면 지출 억제와 유사
- 특별회계는 대부분 다음 연도로 이월하고, 일반회계 순잉여금은 추경의 재원으로 주로 사용하고 있는 실정

- 그러나 재원의 규모가 연도별로 커다란 편차를 보이고 있는 등 불안정하다는 약점 존재
 - 순잉여금을 전액 공적자금 상환에 사용하면 예산 편성의 유연성이 크게 제약
 - 따라서 예산편성의 유연성을 너무 제약하지 않는 수준으로 공적자금 상환용 순잉여금의 비율 또는 규모를 확정하는 것이 필요

<표 9> 일반회계 세계순잉여금

(단위 : 10억원, GDP 대비 %)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
규모	-12	66	391	252	42	82	142	315	496
비율	-0.09	0.37	1.61	0.81	0.11	0.17	0.26	0.49	0.68
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
규모	286	671	1,666	3,464	3,123	3,168	1,041	702	555
비율	0.35	0.71	1.50	2.62	2.11	1.77	0.48	0.29	0.20
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	평균	
규모	1,306	407	719	415	620	2,372	4,056	1,054	
비율	0.40	0.11	0.17	0.09	0.14	0.49	0.76	0.66	

주: 특별회계가 제외된 일반회계 기준.
 자료: 예산개요참고자료

마. 기타

- 이자소득세를 상환재원으로 사용하면 재원은 명확하지만 세수 대상, 세수 규모의 변동 가능성 등의 문제 발생
 - 개인의 이자소득세는 2002년 현재 약 4.8조원으로 추정되며 가계부분의 금융자산 증가 비율 수준으로 증가할 것이므로 안정적 재원

- 반면 법인과 종합과세자의 경우 이자소득을 여타소득과 합산하므로 세율, 세액공제 등 다양한 문제를 야기
 - 자본(금융자산)이 가장 국제적 이동성이 높아 이자소득세율 인하 압력이 지속될 가능성
 - 이자소득에 대한 각종 비과세 및 감면이 존재하므로 비과세 및 감면의 조정에 따라 세수 변동이 가능
 - 공적자금 상환을 목적으로 하는 경우 이자소득세가 사용 용도가 정해진 사실상 목적세가 되므로 특별회계를 신설하는 것이 필요
 - 국민 부담을 추가로 증가시키는 목적세의 신설은 아니지만 정부재정의 칸막이식 운용이라는 점에서는 차이가 없음
 - 내국세인 이자소득세의 경우 지방교부세법 및 지방교육재정교부금법에 따른 조정이 필요
- 금융기관 법인세 할증, 법인세의 일정 비율을 상환에 사용하는 방식 등은 부적합
- 공적자금과 관련하여 금융기관에 법인세를 추가로 부과하거나, 기업의 법인세를 사용한 외국 사례가 없음
 - 추가 예금보험료의 형태로 사실상 금융기관과 법인, 대규모 예금자가 공적자금 상환부담을 주로 부담
- 한국은행 잉여금, 정부자산 매각 대금 등 특정 수입과의 연계도 부적절
- 한국은행 잉여금이나 정부자산 매각 대금은 정부의 세입으로 계상되도록 이미 규정되어 있음
 - 앞에서 살펴본 특정 조세 수입을 공적자금 상환재원으로 사용하는 것과 동일한 문제가 발생
 - 또한 해당 세입과 공적자금 수혜 및 상환주체와 연관성이 없고 안정적인 세입원이 되지 못함

- Work-out 기업에게 별도의 부담금을 부과하는 방안도 부적절
 - 금융기관이 채무자인 Work-out 기업으로부터의 손실을 최소화하기 위한 방안
 - 금융기관이 수혜자이며, 금융기관은 예금보험료를 부담
 - 출자 전환 등으로 인하여 외환위기 이전과는 지배구조가 변화한 상태
 - 해당 기업에 부담시킬 적합한 방법도 없으며, 실효성도 낮음
 - 부담금의 기준을 제시하기 어렵고, 실제로 납부할 수 있는 능력도 거의 존재하지 않는 상태
 - 외국의 경우도 기업에게 공적자금 부담을 부과한 사례가 없음

2. 방식

가. 기금 신설

- 특별법을 별도로 제정하거나 기존의 공적자금특별법을 사용
 - 양곡증권정리기금법, 예금자보호법의 기금관련 규정을 원용
 - 적절한 관리 주체를 기준으로 방안을 선택
- 미국도 재정적자를 축소하기 위해 재정적자 감축기금(Deficit Reduction Fund)을 설정
 - 포괄재정조정법안(OBRA 1993)과 부합하도록 1994년부터 1998년까지의 규모를 설정
 - OBRA 1993에 의한 지출 감축분과 세입 증가분은 해당 기금에 포함시키도록 함
 - 해당 기금은 외국정부가 보유한 미국국채 상환에만 사용하도록 하고 신규 지출에 사용되지 않도록 함

□ 유사한 형태로 양곡증권정리기금이 존재

- 일반회계 전입금과 채권발행이 주요 수입원
 - 공공자금관리기금의 전입도 사실상 채권 발행 수입
- 예산회계법에 의해 양곡증권정리기금법에 의한 부채의 상환에 일반회계 세계잉여금 사용이 가능하도록 규정

<표 10> 양곡증권정리기금 주요수입 및 지출

(단위 : 억원)

	수입				지출				
	정부내부수입			차입금	정부내부지출				차입금
	일반회계	특별회계	기금		국공채	채특원금	채특이자	기금원금	
1994	1,200	5,587	-	49,785	-	-	-	-	58,527
1995	12,500	4,928	-	37,705	-	-	-	-	56,071
1996	-	3,357	-	25,200	499	42	-	-	25,200
1997	945	-	-	13,200	85	28	-	-	13,200
1998	5,313	-	-	20,085	117	33	-	-	20,085
1999	7,983	-	-	29,517	87	26	-	-	29,517
2000	5,149	-	23,275	-	94	29	-	814	23,876
2001	4,242	-	11,060	-	87	26	7,500	2,466	3,568

□ 목적세를 기금의 재원으로 하기 어렵고, 기금관리기본법에 의한 다수의 통제가 적용될 가능성

- 이자소득세처럼 특정한 세목을 재원으로 하기 곤란
- 공적자금 상환을 위한 기금이므로 다수의 특례가 허용되는 금융성 기금이 되기 어려움

- 기금을 신설하는 것은 기금을 통폐합하는 추세와도 부합하지 않음
- 일반회계 적자보전용 국채 발행이 필요하지 않고, 특별회계에 비해 유연성이 크고, 기금의 설립 목적과 기능이 명확하다는 점이 장점
 - 현재 상태에서 지급보증채 원금을 상환할 경우 일반회계에서 대규모 적자보전용 국채 발행이 불가피
 - 기금은 일반회계나 특별회계에 비해 채권 발행 및 차입이 상대적으로 자유롭고, 운영의 신축성도 큼
 - 현재의 예금보험기금을 분리하여 '공적자금상환기금'으로 할 경우 해당 기금의 관리주체 및 기능이 명확해짐

<표 11> 특별회계와 기금

	특별회계	기금
재원조달	- 목적세, 타계정·기금 등의 예수금, 일반회계 등의 전입금, 재화 및 용역의 판매대가·이용료 등 - 채권발행 및 민간 차입 불가능	- 출연금 및 부담금, 외부차입 및 채권발행, 운용수익 등 다양한 재원조달 가능
운용형태	- 타계정에의 예탁금·전출금 - 여유자금이 발생하지 않음	- 여유자금을 공공자금관리기금·재특회계 등에 운용
회계처리	- 기업예산회계법 및 개별 특별회계법 (기업회계+정부회계)	- 기금관리기본법 (기업회계)
자율성	- 집행의 자율성이 거의 없음	- 예산보다 운용계획 수립 및 집행과정에서 자율성과 탄력성을 보장 받음

나. 기존 기금의 계정 분리

- 근거법률은 '예금자보호법'이 적합
 - 현재 예금자보호법에 예금보험기금 규정이 존재

- 정보화촉진기금 등 기금의 계정이 분리되어 있는 경우가 있으므로 기존기금의 계정을 분리하는 것은 문제가 없음
 - 적합한 대상은 예금보험기금과 공공자금관리기금

- 예금보험기금 계정을 '예금보험계정'과 '공적자금상환계정'으로 분리하는 것이 적합
 - 기존의 체계를 최소한으로 변경하며 실행할 수 있는 장점 보유
 - '예금보험계정'은 향후 예금보험 목적으로, '공적자금상환계정'은 기존 공적자금 상환 목적으로 사용
 - 예금보험기금은 현재 금융성기금이므로 기금관리기본법에 따른 다수의 제한을 우회할 수 있음
 - 공자기금의 경우 금융성기금이 아니므로 다수의 제한 존재
 - 예금보험료가 부담금관리기본법상의 부담금이 아님

- 공적자금상환계정과 예금보험계정간 전입 및 전출이 용이
 - 기금간 차입 또는 출연은 제한 요소이지만 계정간 차입이나 출연은 문제가 없음
 - 따라서 상환계정에 재원을 적립하고, 시점간 불일치가 발생할 경우 예금보험계정으로부터 차입을 하는 등 융통성이 제고

- 공적자금 상환과 예금보험 기능 및 관리주체가 명확히 분리되지 않는 단점 보유

- 공적자금에 대한 관리 규정은 공적자금관리특별법에 있는 반면 상환은 예금보험기금이 수행
- 예금보험기금은 예금보험공사가 관리하는 반면 공적자금 상환의 책임은 정부와 금융권이 공유하므로 관리주체 및 책임성에 문제 발생
- 예금보험기능과 공적자금 상환기능이 명확히 분리되지 않는 문제 보유

다. 특별회계 신설

- 근거법률은 공적자금관리특별법이 적합
 - 신규 법률보다는 기존의 법률을 개정하는 것이 편리
 - 교통세처럼 일반회계로 편입된 후 가칭 '공적자금관리특별회계'로 전입하는 방식이 가능하며 규정은 교통시설특별회계법 전용
- 특정 세입(목적세)을 세입으로 할 수 있는 장점 보유
 - 이자소득세 등 특정 세입을 재원으로 할 수 있음
- 기금에 비해 엄격한 통제가 강하고 운용의 신축성이 낮음
 - 채권발행이나 차입을 할 수 없고, 여유자금을 둘 수 없는 등 운용의 신축성이 낮음
 - 공적자금의 상환규모 및 시기는 확정되어 있는 반면 회수규모 및 시점, 이자소득세의 규모, 순세계잉여금 및 공적자금 부담금 규모 등은 불확실한 상황에 탄력적으로 대응하기 어려움

라. 재정차입금의 처리

- 현재 기금채권에 대한 이자를 채특회계에서 무이자 용자
 - 용자기간은 현재 3년 만기
 - 1998년에 지급되기 시작한 예보채 기금 이자(2.6조원)의 만기가 도래하여 이미 한번 만기 연장을 한 상태
 - 자산관리공사의 부실채권정리기금채권 이자는 2001년도에 0.3조원을 상환하였고, 금년도에 1.4조원을 상환할 예정

- 재정용자의 본래 목적을 고려할 때 기금의 상환능력이 생길 때까지 무이자 용자의 만기를 연장하는 것은 현행 제도하에서 가능
 - 재정자금운영심의회에서는 채특회계의 용자금·예탁금 및 예수금의 금리와 용자 예탁 또는 예수의 기간 및 기타 회계의 적정한 운용을 위하여 필요하다고 재정경제부장관이 인정하는 사항에 대하여 심의하도록 규정(재정용자특별회계법 시행령 제15조)
 - 현재에도 재정용자사업에 따라 5~20년의 장기용자가 이루어지고 있음

- 재정차입금을 채특에서 일시 면제하려면 국가채권관리법 개정이 필요
 - 양곡증권정리기금의 이자 및 원금상환을 공공자금관리기금 및 재정에서 전액 지원받아 상환한 사례 존재

마. 상환기간의 선택

- 외국의 경우 상환기간은 다양하게 선택
 - 미국의 경우 REPCORP(정리지원공사) 채권의 만기가 상환종료 시점

- 상환종료 시점까지는 해당 채권의 이자만 지급
- 초기 출연금 24억 달러의 원금과 이자로 채권 만기에 상환
 - 동일 만기 및 금액의 재무부 채권을 현재가치로 매입
- 멕시코의 경우 공적자금 원금 상환 시점이 없음
 - 재정 및 금융분야에 대한 부담이 과다하다고 판단하여 이자만 부담
- 캐나다의 경우도 원금 상환 시점을 설정하지는 않았지만 전액 상환
 - 손실의 규모가 작아 특별한 대책이 필요치 않은 상태였음

- 적합한 상환기간은 손실의 규모와 재정·금융권의 부담 능력에 의존
 - 재정의 부담이 과다한 경우 공적자금 손실 부담이 결국 동일한 수준의 국채의 증가 및 재정수지 악화로 나타나게 됨
 - 금융권의 부담이 과다한 경우 금융분야의 불안정성을 야기
 - 반면 재정수지나 금융기관 수익이 예상보다 개선되는 경우에는 조기에 상환할 수도 있음

IV. 재정 전망

1. 정부 공적자금상환(안)

가. 상환 방안

- 상환 기간은 1세대를 기준으로 25년으로 확정
 - 향후 25년 이내에 공적자금의 원금과 이자를 전액 상환
 - 재특 융자금 18조원은 상환의무 면제

- 상환대상채무 현재가치 기준으로 총 99조원이며 회수금액 30조원을 제외할 경우 69조원
 - 예보채 발행 잔액 : 82조원
 - 자산관리공사채권 발행 잔액 : 15조원
 - 차관자금 잔액 : 2조원

- 상환재원(현재가치 기준)
 - 회수 및 기존 자산 : 30조원
 - 예금보험공사의 보유 현금 일부 : 5조원
 - 보유 자산매각 : 25조원
 - 특별보험료 : 20조원
 - 25년간 예금의 0.1% 부과
 - 재정지원 : 총 49조원
 - 세출 축소 : 24.5조원
 - 세수 증대 : 24.5조원

<표 12> 세수효과

(단위 : 조원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
감면축소	0	1.2	1.7	1.9	2.1	2.3	2.4	2.6	2.8	17.0
에너지 세수	0	0.6	1.3	2.2	3.1	3.3	3.6	3.9	4.1	22.1
계	0	1.8	3.0	4.1	5.2	5.6	6.0	6.5	6.9	39.1

주: 1) 총 세수효과(39.1조원)를 현재가치로 환산시 25.4조원
 2) 2012년 이후에는 세수증가분을 일반회계 재원으로 활용
 자료: 예금보험공사 세미나 자료, 공적자금 투입성과와 상환대책

나. 제도 개편

- 예금보험기금 조정
 - 기존 예금보험기금을 공적자금청산기금으로 전환
 - 특별보험료 수입 및 자산매각으로 충당
 - 예금보험기금 신설
 - 일반보험료로 보험금 지급업무 수행

- 공적자금 상환기금 설치
 - 기금 부담의 국채를 발행하여 보증채를 상환
 - 일반회계에서 매년 2조원 수준의 전입금이 재원

- 예보채 차환 허용
 - 상환기간의 불일치에 따른 자금부족 방지 기능

2. 재정전망을 위한 가정

가. 가정

- 경상 경제성장률을 7.5%로 가정
 - 국채이자율도 경상성장률과 동일한 것으로 가정하여 7.5%로 함
- 국세부담률은 17%로 가정
 - 세입의 탄력성이 1보다 큰 경우가 있지만 근로소득세율 및 법인세율 인하 등 세금 조정이 있었다는 것을 감안하여 일정 수준으로 가정
 - 경제가 성장함에 따라 조세부담률이 높아지는 현상이 있지만 이 경우 지출의 GDP 대비 비중도 높아지는 것이 일반적
- 국채 증가는 정부수지에서 사회보장기금의 수지를 제외한 금액으로 계산
 - 국고시재는 0, 정부차입금 및 외평채의 규모는 고정으로 가정
 - 국민연금 관련 수입과 지출은 별도 모형을 사용
- 공적자금의 회수는 현재가치기준 매년 6조원으로 가정
 - 2003년부터 5년간 총 30조원 회수

나. 재정전망 대상

- 재정전망의 대상은 비교를 위하여 현행 유지, 지출을 감축하는 경우, 정부(안)의 3가지로 분류

□ '현행 유지'안의 가정

- 비교의 기준으로 수입과 지출에 대한 정책변화가 없는 경우를 상정
- 이자지급, 연금지급을 제외한 전체 지출이 경상성장률 수준으로 증가하는 것을 가정
- 지급보증채는 차환발행하며 이자는 현재처럼 전액 재정에서 부담하고 원금의 상환은 없는 것으로 가정

□ '지출 감축'안의 가정

- 이자지급, 연금지급을 제외한 경상지출이 경상성장률 수준으로 증가하는 것을 가정
 - 복지, 의료, 교육 등 추가적인 지출 소요를 가정하여 경상지출 분야는 감축이 없는 것으로 가정
 - 경상지출 분야는 오히려 증가할 가능성도 매우 높음
- 자본지출과 순융자는 재정부담이 집중되는 2003~2010년까지만 감축하는 것으로 가정
 - 자본지출은 경상성장률보다 0.5%p 낮은 7.0% 증가율로 가정
 - 공적자금 및 민영화수익금을 제외한 순융자는 경상성장률보다 1.5%p 낮은 6.0% 증가율로 가정
- 지급보증채는 차환발행하며 이자는 현재처럼 전액 재정에서 부담하고 원금의 상환은 없는 것으로 가정

□ '정부'안의 가정

- 지출 감축안과는 달리 세수 증대가 있는 경우에 해당
- 세수 증대는 2011년까지만 발생하는 것으로 가정
 - 세수 효과에 나타난 연도만 세입의 증가가 있고 이후 연도에는 여타 분야의 세금을 감축하여 국세부담률이 17%를 유지하는 것으로 가정

□ '차환'안의 가정

- 지급보증채를 국채로 전환하지 않고 차환 발행하는 것을 제외하고는 '정부'안과 동일

3. 전망결과 및 시사점

가. 전망 결과

□ 재정수지

- 초기에는 '정부'안의 재정수지가 가장 악화되지만 장기적으로는 '현행유지'안이 가장 악화
 - 초기에는 지급보증 채권을 국채로 전환하는 '정부'안의 재정수지 악화가 심각
 - 추가 예금보험료 등의 수입이 없고, 세입의 증대나 세출의 감축이 없으므로 '현행유지'안이 재정수지 측면에서 불리
 - 국민연금의 수지가 점차적으로 악화됨에 따라 재정수지도 악화
- 국민연금의 수지를 제외하면 2030년 '현행유지'안은 GDP 대비 2% 수준, '정부'은 1.5% 수준으로 수렴할 것으로 전망

□ 정부 부채

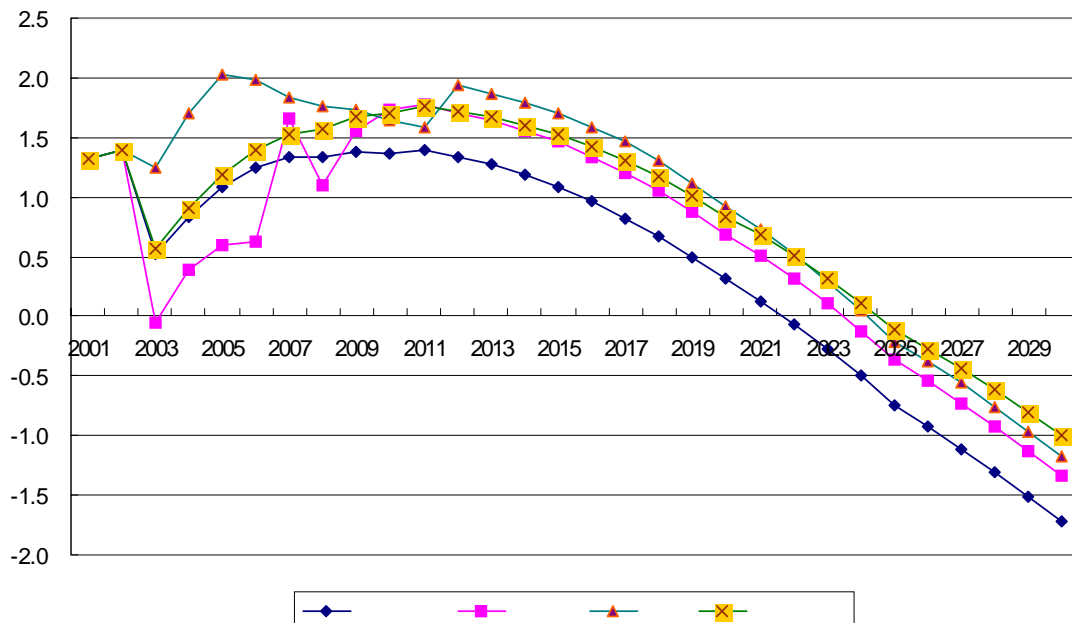
- 장기적으로 '정부'안, '지출감축'안은 정부 부채가 감소하는 추세를, '현행 유지'와 '차환'안은 30%와 25% 수준으로 수렴하는 추세를 보일 것으로 전망
 - 초기에는 지급보증 채권을 국채로 전환하는 '정부'안의 부채 비율 증가

- 보증채무의 경우 모든 경우에서 GDP 대비 비율이 낮아지지만 ‘정부’안이 가장 빠르게 감축되고, 궁극적으로 전액 상환이 가능
 - 다른 경우에는 초기에는 GDP 대비 비율이 급속히 감소하나 이후에는 감소 속도가 낮아짐

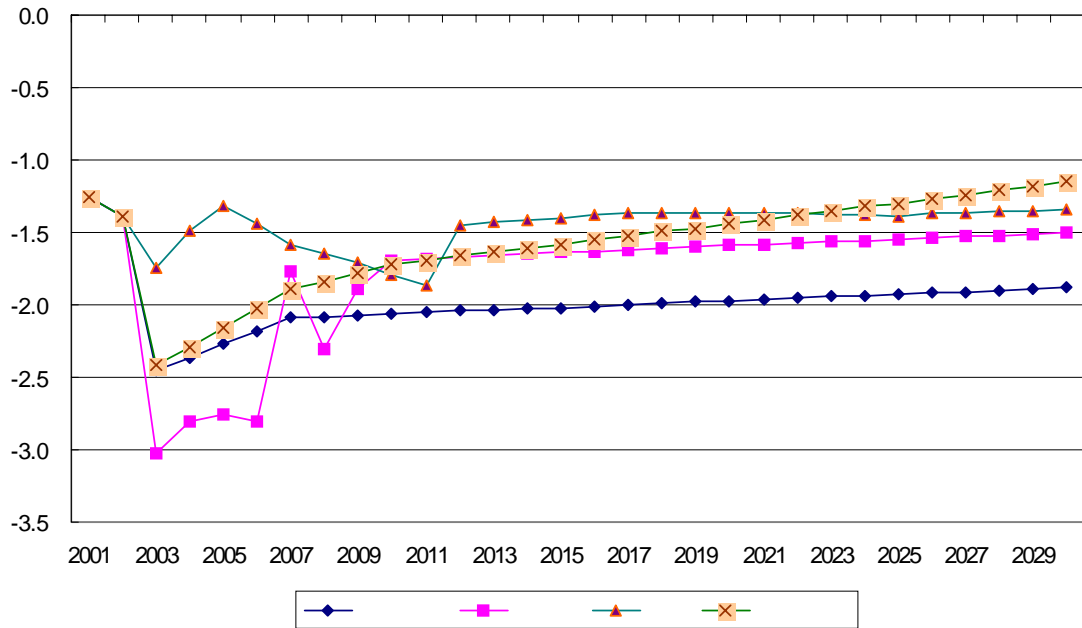
□ 지출 감축이나 세입 증대가 없는 경우 공적자금을 부담할 여력이 거의 없을 것으로 보임

- 복지, 의료, 교육 등 지출 증가 요인이 상존하고, 남북협력 증대 및 기타 예상치 못한 재정수요가 발생할 경우 GDP 대비 부채 비율이 안정되기 어려울 것으로 전망
- 경상지출의 증가율이 GDP 성장률보다 1%p만 높아도 국가채무의 비율은 지속적으로 증가하는 추세를 나타냄

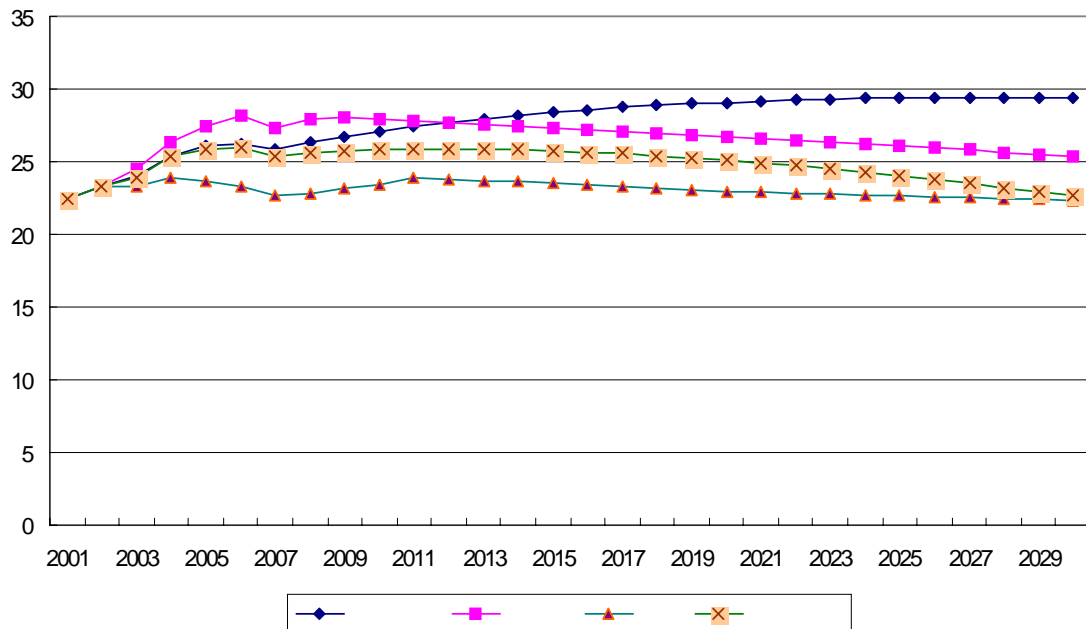
[그림 6] GDP 대비 재정수지



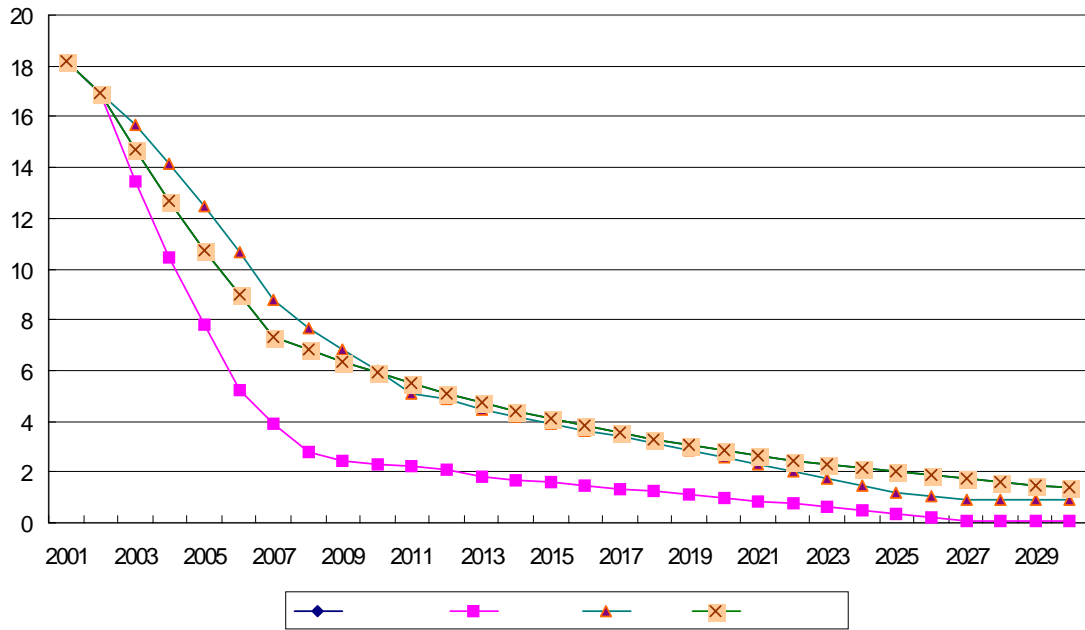
[그림 6] GDP 대비 재정수지(국민연금 흑자 제외)



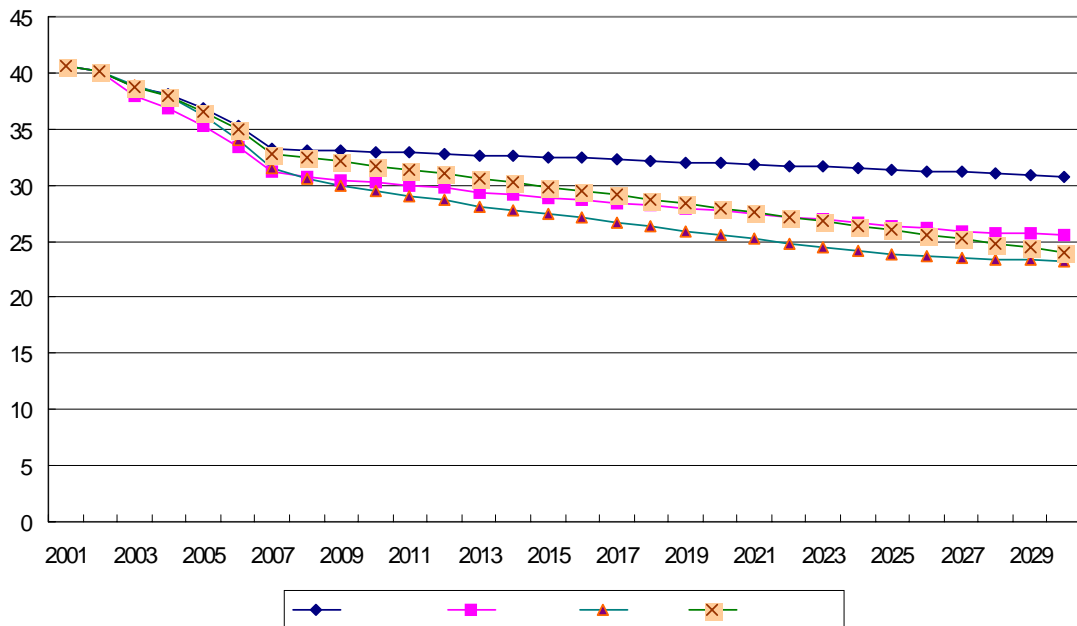
[그림 7] GDP 대비 국가채무



[그림 8] GDP 대비 지급보증채무



[그림 9] GDP 대비 부채 합계



나. 시사점

- 공적자금의 손실은 금융권과 재정이 분담하는 것이 적합
 - 금융권의 경우 추가 예금보험료가 바람직
 - 재정의 재원은 전반적인 지출 감축이나 비효율적인 조세감면의 축소가 적합
 - 세계잉여금이 발생할 경우 일부를 우선적으로 공적자금상환자금으로 배정하고 부족분은 지출 감축으로 하는 것도 방법
 - 금융권의 법인세 할증, 법인세의 일부를 공적자금 상환 목적으로 전용, 이자소득세의 목적세화 등 특정 조세를 연계하거나 한국은행 잉여금, 공기업 매각 수입 등 특정 세외수입을 연계하는 것은 바람직하지 않음

- 특별회계보다는 기금을 신설하거나 예금보험계정을 신설하는 것이 적합
 - 정부 부채의 상환은 현재 '공공자금관리기금', '양곡증권정리기금' 등 기금에서 수행하고 있음

- 공적자금상환과 재정안정이라는 목표를 달성하기 위해서는 지출의 억제가 필요
 - 증가율이 높은 복지, 의료, 교육 등 주요 경상지출을 통제하거나 해당 지출 증가만큼 용자나 자본지출을 축소하는 노력이 필요

- 다양한 공적자금 상환방식간 장단점이 존재
 - 재정수지, 국가부채, 지급보증채의 축소간에 대체관계가 존재
 - 상환기간, 지급보증채의 국채 전환 규모 등의 선택은 재정 및 금융권의 부담 정도, 재정수지 등을 감안하여 정책적으로 판단할 문제

- 공적자금 채무상환을 효율적으로 하기 위한 제도적 장치가 필요
 - 지급보증채권의 자동 차환발행 규정이 필요
 - 멕시코처럼 채무상환이나 채무구조 개선을 위한 채권 발행 및 인수 권한을 부여하는 것이 바람직

- 향후 공적자금 투입 가능성을 축소하고, 예금보험기금의 안정성을 제고하기 위한 방안이 필요
 - 캐나다, 멕시코처럼 예금보험 대상이나 보험한도의 조정, 금융기관 건전화를 유도하기 위한 차등보험요율의 적용 등에 대한 검토가 필요