

금융위기와 재정의 대응

김 동 건*

< 목 次 >

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| I. 머리말 | V. 재정적자 해소를 위해 실시된 정책 |
| II. 미국 저축기관의 부실화 배경 | VI. 결론 및 정책적 시사점 |
| III. 미국 저축기관의 부실화 원인 | |
| IV. 미국 정부의 대응 및 재정부담 | |

<요 약>

본 논문은 금융위기에 직면한 국가가 이에 대처하기 위한 여러 정책적 조치가 운데서 재정의 역할과 한계가 무엇인가를 규명하고자 하는데 목적이 있다. 특히 미국의 1980년대 금융기관 부실화 현황과 배경을 살펴보고 이를 극복하기 위하여 미국정부는 어떤 조치를 취하였으며 그 결과는 어떠했는지를 살펴본다. 미국의 금융위기 극복은 비교적 성공적 이었다고 평가되며 미국정부의 강력한 추진력이 성공의 밑거름이었다. 동시에 금융구조조정을 위한 미연방정부의 재정지원이 막대하였는데 이는 금융과 재정의 슬기로운 조화를 다시 확인하게 되며 우리나라에게도 많은 정책적 시사점을 제공해 주고 있다.

I. 머리말

우리나라가 현재 IMF체제라는 경제위기와 이에 따른 경제적 어려움을 극복하기 위해서는 우선적으로 수행해야할 과업이 금융위기의 해소이며 금융구조조정을 통해 금융시스템을 정상화시키는 작업이다.

부실금융기관을 정리하고 부실채권을 처리하는데는 그 비용이 막대하다. 비용

*서울대학교 행정대학원 교수

의 대부분은 일차적으로 부실화된 금융기관이 부담해야 하겠지만 그러나 정부도 어쩔 수 없이 그 비용의 일부분을 짊어지지 않을 수 없다. 가능한 비용을 극소화시키는 것이 중요한 관건인데 이 때 정부의 재정지원이 어디까지 이루어져야 하는가가 금융위기가 직면하고 있는 모든 나라의 공통적인 숙제인 것이다.

금융산업의 구조조정을 위해서는 정부의 재정지원이 불가피하며 이에 대한 당 위성은 우리에게 앞서 금융위기를 경험한 선진국의 경험에서 찾을 수 있다. 그러나 문제는 정부재정이 어디까지 참여하고 어떻게 대응하느냐이다.

본 논문에서는 금융위기에 대처하는 재정의 올바른 역할과 한계를 설정하기 위하여 외국의 사례를 분석하고자 하며 특히 미국의 1980년대 저축기관 부실화를 중심으로 살펴보고자 한다.

미국 저축기관의 과거 부실화 현황과 부실화 배경을 살펴보고 이를 극복하기 위하여 미국정부는 어떠한 조치를 취하였으며 그 결과는 어떠하였는가를 살펴본다. 그리고 금융구조조정을 위한 정부재정부담이 어느정도였는가를 대략적이나마 추정하고 이것이 연방정부의 재정운용에 적자요인으로 작용하였다면 이를 해소하기 위해 어떤 정책이 실시됐는가를 검토한다. 끝으로 이것이 우리나라에게 가져다주는 정책적 시사점을 정리해 보고자 한다.

Ⅱ. 미국 저축기관의 부실화 배경¹⁾

미국의 저축기관은 저축예금등 주로 단기성자금을 조달하여 부동산 담보대출에 운용하는 주택금융전문 예금기관으로서 지역금융기관의 성격이 강하다. 저축기관은 저축대부조합(savings & loan association)과 저축은행(savings bank)으로 나뉘는데 저축대부조합과 저축은행간의 영업구분은 확연하지 않으나 일반적으로 저축은행은 안정성이 보다 높은 연방정부기관의 보증부대출 등에 자금을 주로 운영하고 있다. 이들 저축기관이 미국 금융시장에서 차지하는 비중을 보면 1987년말 현재 예금금융기관 총자산액의 34.8%와 총예금액의 36.2%를 점유하고 있다.

미국 저축기관의 발전과정을 보면 1816년에 설립된 필라델피아 저축기금협회와 보스턴은행 저축협회가 그 효시인 것으로 알려져 있으며, 세계대공황을 거친 이후 1960년대 중반까지 꾸준히 성장하여 왔는데 이는 상업은행에 대한 예금금리상

1) James R.Barth and Michael G.Bradly, "The Ailing S&Ls : Causes and Cures", Challenge, Mar. / Apr., 1989.

의 규제(소위 Regulation Q)가 적용되지 않았고 저축예금이 세제면에서 우대되는 등 양호한 영업여건에 크게 힘을 입었다고 하겠다. 그러나 1960년대 중반이후부터는 저축기관에 대해서도 상업은행과 마찬가지로 예금금리의 상한이 설정된 데다가 1970년대에 들어와서는 금융혁신이 비은행 금융기관에서 광범위하게 일어남에 따라 이쪽으로 자금이 쏠리게 되고 따라서 저축기관으로서의 은행 및 비은행 금융기관의 양쪽으로부터 심한 경쟁에 직면하게 되었다.

이러한 여건 속에서 특히 1979년 이후 금리의 급격한 상승이 일어나는데 이것이 저축기관의 경영에 큰 타격을 주었다. 미국 연방준비은행은 종래의 금리중심 통화정책이 인플레이션을 야기시켰다는 인식하에 1979년 10월에 통화정책의 중간목표를 금리에서 총통화량으로 변경하였는데 이에 따라 시장금리가 급등함으로써 저축기관의 자금조달 비용이 급격히 증가하게 되었다. 그 반면 저축기관의 자금운용은 장기·저수익의 고정금리부 부동산 담보대출(fixed rate mortgages)에 묶여 있어 금리의 역마진 현상이 초래됨으로써 저축기관의 경영상태는 급격히 악화되었다.

1980년에 이르러 미국저축기관은 도산하기 시작하여 1980년대에 걸쳐서 총 630개의 저축기관이 도산하였는데 이는 총저축기관수의 30%에 달하는 규모였다. 이보다 더 많은 수의 저축기관이 자기자본비율이 負로 되는 부실기관으로 전락하게 됨으로써 미국은 1980년대 후반에 와서 금융산업의 조직체계적 위기(systemic crisis)에 직면하게 되었다.

Ⅲ. 미국 저축기관의 부실화 원인²⁾

1. 금리자유화 및 규제 완화

저축기관 부실화의 근본적인 이유는 1979년 이후의 급격한 금리 상승으로 인한 영업환경 악화시 당국이 업계의 체질강화가 아닌 규제완화로 대응함으로써 저축기관의 건전성이 크게 약화된 데에 있다는 것이 일반적인 견해이다.

즉, 규제 당국은 저축기관이 직면한 금리위험에 주로 관심을 두고 저축기관의 경쟁력 회복을 위하여 이들 기관에 대한 예금금리 규제를 단계적으로 철폐하고 변동금리부대출 취급을 허용하는 한편으로 경영의 안전성 및 건전성관련 기준을

2) 한국은행, “미국 저축기관 경영위기의 배경과 규제강화”, 조사통계월보, 1989. 10. pp.35-53.

완화하는 등 일련의 규제완화(deregulation) 장치로 대처하였다.

1980년에는 “예금금융기관의 규제완화 및 통화관리법”(Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980)을 제정하여 저축기관의 예금금리 상한을 단계적으로 철폐하고 예금보험제도를 확충하도록 하였다. 즉 동법은 예금금융기관 규제완화위원회(DIDC; Depository Institutions Deregulation Committee)의 의결에 따라 1985년 8월말까지 단계적으로 예금금리에 대한 규제를 철폐하도록 하는 한편, 연방예금보험공사(FDIC) 및 연방저축대부보험공사(FSLIC)의 개인예금에 대한 보험금 자동지급한도를 종전 4만달러에서 10만달러로 인상하고 NOW계정(negotiable order of withdrawal account)의 전국적 확대 취급을 허용하였다. 또한 저축기관에 대하여 연방준비은행의 지급준비금예치 의무를 부과하는 대신 이들 기관의 재할인제도이용을 확대하였다.

아울러 동법에 의해 연방주택대부은행 이사회(FHLBB)는 저축기관의 자기 자본비율준수부담을 경감시켜줄 목적으로 동 비율을 종전의 5%에서 1980년10월에 4%로 인하한데 이어 1981년 12월에 3%로 재차 인하하였는데 이는 결과적으로는 저축기관 자본구성의 약화를 초래하는 요인이 되었다.

또한 연방주택대부은행 이사회는 금리상승에 따른 저축기관의 역마진현상을 시정하기 위해 1981년 4월 연방면허 저축기관에 대해 변동금리부 부동산 담보대출(adjustable rate mortgages)의 취급을 인가하였다. 이에 따라 저축기관들은 대출금리의 변동금리부 부동산담보대출 채권의 유동화를 촉진함으로써 금리위험에 대처하기 위해 노력하였다. 한편 연방주택대부은행 이사회는 연방주택대부저당공사(FHLMC; Federal Home Loan Mortgage Corporation)로 하여금 저축기관으로부터 장기저리의 부동산 담보대출증권을 매입하는 대신 동공사의 채무증서(participation certification)로 전환하여 교부함으로써 저축기관의 유동성 확보 및 자금 조달 비용 감소를 돕도록 하였다.

한편 예금금융기관 규제완화위원회(DIDC)는 1982년 12월 상업은행 및 저축기관에 대한 금리상한 및 지준적립 의무가 없는 MMDA(money market deposit account)의 개설을 허용하였으며 곧이어 신종 당좌예금인 Super NOW의 도입을 결정하였다.

이러한 각종 규제완화는 저축기관의 경영에 큰 변화를 초래하였다. 경영이 악화된 저축기관이 부동산 및 증권 등 수익성은 높으나 위험 역시 큰 거래에 편중함으로써 자산구성의 불건전화가 진행되었다. 또한 저축기관의 예금금리가 상업은행에 비해 상대적으로 고금리인 점과 연방저축대부보험공사에 가입한 저축기관

의 예금에 대하여는 1계좌당 10만달러까지 보험기관으로부터의 지급이 보증되는 점을 이용하여 거액의 예금을 흡수한 뒤 동 자금을 10만달러 이하로 분할하여 다른 저축기관에 증개하는 소위 브로커예금(brokered deposits)이라는 변칙적인 관행이 성행하였다. 여기에 더하여 저축기관에 대한 불합리한 감독체계 및 검사능력 부족은 일부 저축기관의 탈법적인 자금유용을 방치하는 결과를 빚기도 하였다.

2. 도덕적 해이

예금보험제도에서 비롯된 도덕적 해이(moral hazard)현상도 저축기관 경영부실화의 한 원인으로 지적되고 있다. 연방예금보험기관은 민간보험회사와는 달리 관련법규에 따라 10만달러 이하의 예금에 대해서는 전액을 지급보증할 수밖에 없었으며 위험정도에 따라 보험료를 차등 설정할 수 있는 권한도 갖고 있지 않았다. 즉 민간보험회사는 중요한 여건변화로 보험료 산출기준을 개정할 필요가 있는지의 여부를 판단하기 위해 자료를 수집하고 피보험 기관의 경영상태를 계속 감시하는 등 적절히 대처해 왔으나 연방예금보험기관들은 적자보전방법에 대한 규정이 없음에도 자신들이 보증하고 있는 예금기관에 대한 규제완화시 보험기금의 위기에 대처할 수 있는 조치를 전혀 취하지 않았다. 예금보험기관의 감독이 철저하지 못한 점을 기회로 부실저축기관은 단기간내에 부실에서 벗어날 목적으로 자산 운용에 있어 안전성보다는 수익성을 중시하여 위험도가 높은 자산을 선호하는 경향을 보이게 되었는데 이러한 부실기관의 위험선호 경향은 부실기관들 뿐만 아니라 자기자본 비율이 곧 負로 바뀐 형편에 있는 취약기관들에게까지 확산되었다. 고위험자산의 운용에 따른 수익은 저축기관의 소유자 및 경영자에게 돌아가는 반면 손실이 발생하여 도산하는 경우에는 모든 책임이 보험기관에 귀착되는 결과를 초래하여 결국에는 예금보험기관마저 채무초과 상태에 이르고 말았다.

3. 남서부지방의 경기침체

저축기관의 부실화는 텍사스, 캘리포니아, 플로리다州 등 남서부지역이 타지역보다 현저하였다. 특히 텍사스주의 경우 부실대출이 1985년의 37.5억달러에서 1987년에는 139.8억달러로 늘어났으며 이에 따라 부실대출비율은 1985년의 6.3%에서 1987년에는 28.1%로 급격히 높아졌다.

이와 같이 저축기관의 부실화가 남서부지방에서 특히 두드러졌던 것은 동지역 경제가 석유산업에 크게 의존하고 있는데 1986년 이후 석유가격이 대폭 하락함에

따라 경기가 크게 위축되고 그 결과 부동산 경기도 침체된 데에 직접적인 원인이 있는 것으로 지적되고 있다.

1980년대초 동 지역에서는 석유가격의 상승과 이에 따른 인구유입을 예상하여 부동산 구입 및 개발이 성행하였으며 그에 대한 저축기관의 용자도 크게 늘어났다. 그런데 저축기관의 용자대상 중에는 개발사업계획 자체가 부실하거나 담보가치가 과대평가된 경우가 허다하였으며 심지어는 부동산업자가 매수한 저축기관을 통해 자신의 부동산을 담보로 대출받는 일까지 있었다. 이러한 상황에서 석유가격이 예상과 달리 하락하기 시작하여 1986년에는 1980년대초의 절반수준까지 떨어짐으로써 동 지역의 부동산 경기도 침체에 빠지게 되고 그 결과 저축기관이 실행한 대출의 많은 부분이 불량채권화하여 부실화 문제가 집단적으로 표면화되기에 이르렀다.

Ⅳ. 미국 정부의 대응 및 재정부담

1. “금융기관 개혁 구제 및 규제강화법”의 제정

미국 금융감독기관은 시장금리가 하락한 이후에도 저축기관의 부실화가 계속되자 저축기관의 자산 및 부채구조를 검토하고 영업범위제한 및 자본금확충 등 필요한 조치를 취하기 시작하였다. 즉, 1985년 3월에는 직접투자를 자산의 10% 또는 자기자본의 2배 이내로 제한하고 자산이 연 15%이상 증가하는 저축기관에 대해서는 자기자본 증액을 요구하였으며 모든 저축기관에 대해 매분기 1/32%(연간 1/8%)의 특별보험료를 징수기로 하였다. 1986년에는 최저 자기자본비율을 3%에서 단계적으로 6%로까지 높이도록 조치한 데 이어 1987년에는 일부 토지투자 및 비주거용 건설대출을 직접투자로 간주토록 하였다.

또한 1987년 8월에 제정된 “금융기관 경쟁평형법”(Competitive Equality Banking Act of 1987)에서는 연방저축대부보험공사(FSLIC)의 자본금을 확충(recapitalization)하기 위해 금융공사(FICO; Financing Corporation)를 새로이 설립하고 동 공사로 하여금 채권 발행을 통해 총 108억달러를 조달하여 연방저축대부보험공사에 출자하도록 하는 한편 지역경제 악화로 인해 경영위기를 겪고 있는 저축기관에 대하여는 최저 자기자본비율을 0.5%p인하 적용기로 하였다.

이러한 조치에도 불구하고 저축기관의 부실화가 계속 확산되어 그 영향이 금융제도 전반에 대한 신인도의 저하로까지 파급되자 감독기관을 비롯한 관련 기관에

서 저축기관 관련법의 개정방향을 발표하는 등 대응조치에 대한 논의가 급진전되기에 이르렀다.

연방예금보험공사(FDIC)는 1989년 1월 “1990년대를 위한 예금보험제도”(Deposit Insurance for the Nineties : Meeting the Challenge)라는 보고서를 통해 저축기관 관련 예금보험제도의 개편방안을 제시하였다. 동 보고서에서 연방예금보험공사는 저리 주택자금의 대출확대를 목적으로 하는 연방주택대부은행 이사회(FHLBB)가 주택대출로 인한 손실을 극소화하려는 연방저축대부보험공사(FSLIC)의 운영을 지시 감독하도록 되어 있는 현 제도하에서는 연방저축대부보험공사의 저축기관에 대한 규제 및 감독이 약화될 수밖에 없었다는 판단하에 연방주택대부은행이사의 연방저축대부보험공사에 대한 지시감독권을 삭제하는 한편 보험료율의 조정 등 저축기관에 대한 예금보험기구로서의 연방예금보험공사의 권한 확대를 주장하였다.

부시대통령은 1989년 2월 저축기관에 대한 감독을 강화하고 부실저축기관을 정리하는 내용을 골자로 하는 “금융기관 개혁 구제 및 규제강화법”(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)을 의회에 제출하였다. 동 법안은 의회에서 6개월 동안이나 심의되었는데 특히 정리자금의 조달방법에 있어서 심한 의견차이가 노출되었다. 정리자금의 조달방법에 대해 상원은 재정부담을 줄이기 위해 신설되는 정리자금조달공사(REF Corp)의 채권발행을 통한 예산외(off-budget)조달을 주장한 반면에, 하원은 동 채권 발행금리가 재정증권보다 높은데 따른 국민의 조세부담 증대이유로 전액 재정증권 발행을 통한 예산내(on-budget)자금조달을 주장하였다. 동 법안은 양원 합동위원회의 이견조정을 거쳐 1989년 8월 의결되었다.

2. 동 법의 주요내용

1) 감독기관 개편

먼저 동법은 저축기관에 대한 감독기관으로 저축기관 감독국(OTS; Office of Thrift Supervision)과 연방주택금융 이사회(FHFB; Federal Housing Finance Board)를 신설하고 기존의 연방주택대부은행 이사회(FHLBB)는 폐지하도록 하였다. 기존 연방주택대부은행 이사의 기능을 분할하여 연방저축기관 및 지주회사에 대한 인가, 감독 및 규제기능은 저축기관 감독국에, 여신기능은 연방주택금융 이사회에 각각 이관토록 하였다.

따라서 저축기관 감독국은 국법은행에 대한 통화감독청(OCC; Office of the Comptroller of the Currency)과 같은 기능을 담당하며 동 감독국의 최고 책임자인 국장은 임기 5년으로 상원의 인준을 거쳐 대통령이 임명토록 되어 있다.

연방주택금융이사회(FHFB)는 5인의 이사에 의해 운영되는데 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development) 장관을 당연직으로 하고 나머지 4인은 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명한다.

이로써 저축기관에 대한 감독체계는 국법은행에 상응한 수준으로 격상되었으며 가장 중요한 인가 및 감독기능을 분리시켜 신설기관인 재무부산하의 저축기관 감독국에 맡김으로써 연방주택대부은행 이사회에 모든 기능이 포괄적으로 집중되었던 과거보다 독립적이며 실효성있는 감독을 할 수 있게 되었다.

한편 동법은 부실저축기관의 정리를 위하여 감독위원회(Oversight Board), 정리신탁공사(RTC; Resolution Trust Corporation) 및 정리자금조달공사(REF Corp; Resolution Funding Corporation)를 신설토록 하였다.

감독위원회는 재무부장관을 위원장으로 하고 연준의장, 주택 및 도시개발부 장관 그리고 대통령에 임명하는 2인을 합쳐 5인 위원으로 구성되는데 정리신탁공사의 업무계획을 수립하여 1989년말까지 의회에 제출하도록 되어있다.

정리신탁공사는 지방의 부동산 및 금융시장에 대한 충격을 최소화하면서 파산한 저축기관의 소유로 되어 있는 약 4,000억달러 상당의 부동산 처분 업무를 대행하는 등 종래 연방저축대부보험공사가 간여해 오던 저축기관 정리 문제를 담당하도록 하고 있다.

전술한 바와 같이 정리신탁공사의 정책결정은 신설되는 감독위원회가 담당하되 일상 업무는 연방예금보험공사 이사회가 관리하는 것으로 되어 있는데 정리신탁공사는 1996년말까지만 운영된 뒤 후술하는 연방저축대부보험공사 정리자금(FRF; FSLIC Resolution Fund)에 통합토록 규정하고 있다.

또한 부실저축기관 정리자금을 조달할 전담기관으로서 정리자금조달공사(REF Corp; Resolution Funding Corporation)를 신설하는데 연방주택대부은행(FHLBs)이 동 공사의 주식을 매입토록 되어 있다. 정리자금(500억달러) 중 200억달러는 1989년 9월 말까지 재무부로부터 차입하여 사용하고 나머지 300억달러는 정리자금조달공사가 1990~1991회계연도중에 30년만기 채권을 발행 조달하여 정리신탁공사에 출자토록 하였다.

2) 연방예금보험기관 개편

새로운 법은 연방저축대부보험공사(FSLIC)를 폐지하고 신설 저축기관 보험기금(SAIF; Savings Association Insurance Fund)으로 대체하며 연방저축대부보험공사의 잔여자산 및 부채정리는 연방저축대부보험공사 정리기금(FRF; FSLIC Resolution Fund)을 신설하여 담당토록 하고 연방예금보험공사(FDIC)의 상설 보험기금을 해체하여 은행보험기금(BIF; Bank Insurance Fund)으로 대체토록 함으로써 연방예금보험기관도 개편하고 있다. 그리고 신설되는 세 기금은 연방예금보험공사가 모두 관리토록 하고 있다.

이로써 연방예금보험공사는 종래의 상업은행 이외에 저축기관에 대한 예금보험 업무까지 일괄 취급하게 되었으며 도산위기에 놓인 금융기관의 관리자(conservatorship) 및 인수자(receivership)역할을 담당할 뿐만 아니라 보험에 가입한 은행 및 저축기관의 도산방지 지원, 파산기관의 인수정리, 경제적 취약지역에 위치한 기관에 대한 지원여부 결정권을 보유하는 등 그 권한과 기능이 대폭 강화되었다.

3) 자본금기준 강화

또한 새로운 법은 저축기관 감독국(OTS)으로 하여금 국법은행(national banks)의 경우와 같거나 더 엄격한 자본금규제 기준을 설정하여 저축기관이 동법 발효 후 120일 이내에 이를 시행하도록 하였다.

이에 따라 저축기관에 대하여도 위험가중 자본금 비율(risk-based capital requirement), 레버리지 비율(leverage ratio requirement) 및 유형자본금 비율(tangible capital ratio requirement)의 세 가지 자본금기준 준수의무가 부과되며 기준에 미달하는 경우에는 자산증가 금지, 예금수취 금지 등의 제재 조치를 받게 된다. 저축기관 감독국장은 필요한 경우 연방저축기관의 자산증가율을 제한하거나 개별 저축기관에 대해 별도의 최저자본금 비율을 설정할 수 있는 권한도 부여받게 되었다.

4) 영업제한

동법은 저축기관의 영업에 대한 규제를 크게 강화하고 연방면허 저축기관에 대하여는 시행일로부터 적용하고, 주면허 저축기관에 대해서는 1990년부터 적용하도록 하였다.

영업제한 내용을 보면 첫째, 부동산관련 의무대출비율(QTL test; Qualified Thrift Lender test)을 1991년 7월부터 현행 포트폴리오 자산(portfolio assets)의 60%에서 70%로 인상하였다. 부동산관련 대출비율의 산정에 있어 주택담보대출, 주택건설대출, 부동산담보대출증권 등은 전액 부동산관련 대출로 인정하며 교회,

학교, 보육원, 병원 등을 구입 또는 건설하기 위한 대출은 포트폴리오 자산의 15% 이내에서 부동산관련 대출로 인정하고 있다.

또한 비주거용 부동산담보대출을 종전 자산의 40%이내에서 자본금의 400% 이내로 보다 엄격히 제한하고 담보설정비율(loan-to-value ratio)을 대출종류에 따라 감정가격의 65~95% 이내로 규정하였다.

둘째 정크본드에의 신규투자를 금지하고 기존의 정크본드 투자액은 1994년 7월 이전까지 회수토록 하였다.

셋째 자본금기준에 미달하는 저축기관에 대하여는 브로커예금(brokered deposits)의 수취 및 고율이자 지급을 금지하였다.

넷째 동일인 대출한도를 국법은행과 같이 자본금의 15% 이내로 제한하고 연준법(Federal Reserve Act) 제23조(a) 및 (b)항에 의한 자회사간 거래제한 규정을 저축기관에도 준용토록 하였다.

그밖에 동 법은 법무부로 하여금 향후 3년간(1990~1992회계연도) 매년 75백만 달러를 저축기관의 불법행위에 대한 수사에 사용할 수 있도록 조치하는 한편 각종 규정위반, 불법행위 등에 따른 벌칙을 크게 강화하였다.

3. 부실금융기관 정리절차 및 정리결과

연방예금보험공사(FDIC)는 부실금융기관 정리기준으로 정리비용규모, 금융시스템에 미치는 영향, 시장규율(market discipline)에 미치는 영향, 공평성·일관성 유지등 4가지를 감안하여 가장 적절한 정리방법을 선정하였는데, 이중 정리비용규모를 가장 중요시하여 정리비용규모가 과중할 경우 정리를 피하는 차선책을 선택하는 것을 원칙으로 하였다. 다만 부실 은행을 방지할 경우 시스템위기가 발생할 것으로 예상되는 경우에만 정리비용부담액이 과중하더라도 정리방법을 선택하였다.

또한 조기시정조치(prompt corrective action)제도를 도입하여 금융기관을 자기자본 충실도에 따라 5개 등급으로 분류하고 최하위 등급인 5등급에 속하는 금융기관에 대해서는 폐쇄를 명령하는 등 재무 구조의 악화로 부실이 예상되는 금융기관에 대해서는 조기에 FDIC가 개입하도록 하였다. 이와 같은 정리절차는 1991년에 제정된 “연방예금보험공사개선법”(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act : FDICIA)에 규정되어 있는데 FDIC는 이 법에 의거 정리절차를 엄격히 적용하였다.

FDIC은 1980~1994년 기간동안 부실 상업은행 1,559개중 1,187개(76.1%)는 매각방식으로, 174개(11.2%)는 예금 양도방식으로, 122개(7.8%)는 청산방식으로, 76개(4.9%)는 구제자금 지원방식으로 정리하였다.

또한 부실 저축대부조합의 경우는 1989년 정리신탁공사(RTC)설립이래 1995년 6월까지 부실 저축대부조합 747개중 497(66.5%)는 매각방식으로, 158개(21.2%)는 예금 양도방식으로, 92개(12.3%)는 청산방식으로 정리하였다.

결론적으로 말하여 미국은 “금융기관개혁 구제 및 규제 강화법”의 제정을 통하여 부실금융기관을 강력히 정리하고 구조조정을 피함으로서 1996년에 일단 모든 것을 성공적으로 마무리 할 수 있었다.

4. 금융구조조정을 위한 재정부담

세계에서 금융시장이 가장 발달한 미국은 금융위기에서 탈출하는데 정부에서의 재정부담이 막대하였다. 얼마를 재정에서 부담했는지 정확히는 확인되지 못하고 있으나, 부실금융기관의 정리가 시작되어 마무리가 된 1989~1996년 기간동안 적게는 3,500억불에서 많게는 5,000억불 정도로 추정되고 있다. 이 규모는 GDP의 대략 6.0~6.5%에 해당되는 규모이다.

미국 회계감사원이 1996년 7월에 발표한 자료에 의하면 금융구조조정을 위하여 재정에서 부담한 총지출액을 4,899억불로 잡고 있다. 그러나 이 금액속에는 미래 비용이 포함되어 있는데 이것을 공제할 경우 대략 4,098억불 정도가 되지 않겠는가 추정하고 있다. 이 중 금리부담이 2,852억불로서 전체 부담액의 50%이상이고 있다. 이 외에도 RTC관련 지원 819억불, FSLIC 관련 지원 427억불, 세금 우대 조치에 따른 재정손실 175억불이 발생되었다고 보았다.³⁾

V. 재정적자 해소를 위해 실시된 정책

금융구조조정을 위한 미국정부의 재정부담이 예상보다 상당히 큰 것으로 나타났다. 이러한 재정부담이 미국 연방정부의 재정적자에 얼마큼 영향을 끼쳤는지는 규명할만한 자료가 없다. 그러나 분명한 것은 미국연방정부의 재정적자는 1969년부터 계속적으로 발생하였고 1981년 레이건 정부의 등장과 더불어 재정적

3) 한국예금보험공사, 주요국의 부실채권 및 부실금융기관 처리관련재정등의 지원 현황, 조사정보 98-3호, 1998. 5. 29.

자가 급속히 증가하여 부시 정부말기인 1992년에는 2900억달러 라는 사상최대의 적자를 발생시키게 되었다는 사실이다. 이렇게 볼 때 금융구조조정을 위한 정부의 재정지출이 재정적자누적과 전혀 무관하다고 볼 수도 없는 것이다.

부시 대통령은 1991회계년도 예산안을 의회에 제출하면서 1993년에 가서 예산이 균형에 도달된 것이라고 낙관적인 견해를 표출하였다.

그러나 이러한 낙관적인 견해는 국민들에게 신뢰감을 줄 수 없었고, 국회내의 예산에 대한 갈등도 급격히 심화되었는 바 이것은 불가피한 결과였는지도 모른다. 1990회계연도 예산만 하더라도 당초 예산적자 규모가 1,000억불 이었지만 실제 발생한 적자는 사상 두 번째로 높은 2,200억불을 초과하게 됐는데도 이를 시정할 길을 찾지 못하고 있는 상태였다. 세금을 대폭 인상시키면서 세출을 대폭 삭감해야 하는 당위성에 대한 일반대중의 반감도 만만치 않았다. 더욱이 조세개혁이 1986년에 단행되었고 따라서 조세인상은 결코 없다고 부시 대통령은 국민들에게 계속 공언해 오던 상황이었다. 부시 대통령은 한 걸음 더 나아가서 장기 양도소득세의 세율을 인하하겠다고 공언하고 있었기에 의회는 더욱 난처한 입장에 놓여 있었다.

1990년 여름이 지나도록 의회와 행정부 간, 그리고 의회내의 예산에 대한 합의가 이루어지지 못하였다. 예산통과 마지막 날인 9월 30일까지 협상이 계속되었으나 의회에서 합의안 도출에 실패하고 1991회계연도 예산은 법정기한을 넘기고 말았다. 임시처방으로 몇 가지 주요항목에 대한 긴급지출권을 의회가 인정하는 조치를 취하여 연방정부 운영이 지속되도록 노력하였으나, 이러한 여파로 10월중 3일간 연방정부 업무가 중단되는 사태가 발생하기도 하였다.

힘든 협상 끝에 의회는 1990년 10월 27일 「총괄적 예산합의법(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)」을 통과시켰다. 이 법은 통상 예산집행법(The Budget Enforcement Act of 1990)이라고 부르고 있다. 이 법은 조세인상, 세출 프로그램의 삭감, 그리고 예산운영의 변화, 이 세 가지를 모두 내포하고 있다.

새 법이 내포하고 있는 세 가지 주요 예산편성 지침은 다음과 같다. 첫째, 재량적인 지출프로그램에는 지출상한선(spending caps)을 마련한다. 둘째, 재량적이 아닌 필수적이고 의무적인 지출 프로그램에 대해서는 자동적인 조치를 취하는데 세입·세출 양면을 고려하여 순리적으로 처리되도록(pay-as-you-go rule) 한다. 셋째, 적자 목표액을 필요시에 조정할 수 있도록 한다.

새 법에 따르면 예산항목을 재량적(discretionary)인 것과 필수적(mandatory)인 것으로 구분하지 않으면 안된다. 재량적인 지출은 매년 승인을 받아야 하며 상한

선이 존재하게 된다. 재량적 지출사업의 상한선은 크게 3가지 그룹으로 구분하여 군사비(military), 국내비용(domestic), 그리고 국제관계비용(international)으로 나누어 설정하며 1991년에서 1993까지 3개년에 걸쳐 적용하게 된다. 이 기간중 어느 특정 그룹의 지출규모가 그 상한선을 초과하게 되면 그 그룹내의 지출프로그램을 조정하여 지출삭감이 자동적으로 이루어지게 한다.

한편 빈민그룹을 위한 의료지원사업(medicare)등 필수적인 지출은 매년 자동적으로 진행되며 의회가 특별히 조정할 필요가 없다. 필수적인 지출 프로그램의 내용은 심의과정에서 조정될 수 있으나, 세출·세입규모 내에서 이루어져야 하며, 따라서 그 변화의 순효과는 영이 되도록 상호보완적으로 조정되어야 한다. 이것을 가리켜 “pay-as-you-go”준칙이라고 하겠다.

끝으로 이 새 법은 연차 적자목표액을 수시로 수정하면서 탄력적으로 설정할 수 있도록 하였다. 1991년부터는 대통령이 국회에 예산안을 제출할 때 경제적 상황을 고려하여 적자목표액을 수정할 수 있게 하였고, 그것도 해당연도 뿐만 아니라 1995년까지 5년간 적자목표액을 수정할 수 있게 하였다. 또한 대통령에게 국가적 위기상황 하에서는 지출상한선(spending caps)에 제약을 받지 않는 지출권을 갖도록 하는 권한을 부여하기도 하였다. 그리고 1991년부터는 적자규모 계상에 사회보장 신탁기금에서의 흑자 몫을 반영시키지 않도록 하였다.

이와 같은 새로운 예산집행법(The Budget Enforcement Act of 1990)은 과거의 예산관련법에 비해 확실히 개선된 것이라 할 수 있겠다. 새로운 예산개혁은 적자목표액을 탄력적으로 설정함으로써 예산운용에 무리가 없도록 하였다. 그러면서도 지출상한선을 마련하여 그 범주 내에서 조정이 이루어지도록 하였다. 과거 1985년에 만들어진 GRH법(The Gramm-Rudman-Hollings Act)에서는 적자목표액을 고정시켜놓고 그 목표액 달성을 위해 정부가 강제적으로 지출규모를 삭감하도록 하였다. (이것을 sequestration이라고 통상 부르고 있다.) 그러나 사실 그동안 정부의 강제적인 지출삭감은 이루어지지 않았고 적자규모만 대폭 증대하는 결과를 초래했던 것이다.

1990년에 마련된 예산집행법의 주요 특징은 다시 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이 법은 의회의 예산심의 과정에서 적자폭을 직접적으로 조정하려고 하기보다는 정부지출을 제한시키는 방안으로 그 역점을 전환하고 있으며, 정부의 예산집행과정에서도 더 이상의 잘못을 일으키지 않도록 하는데 목적을 두고 있다. 따라서 GRH법 하에서와 같이 이 법하에서도 적자는 계속 발생할 것이지만 적자성장의 속도는 상당히 낮아질 가능성이 있다.

둘째, 이 법은 GRH법 하에서의 주무기였던 일반지출에 대한 강제적 삭감(general sequestrations) 위험을 크게 줄일 수 있고 그래서 의회는 이점에 대한 심리적 부담감에서 벗어날 수 있다.

셋째, 재량적 지출 프로그램을 세 가지 범주로 나누어 취급하고 있고, 각 범주별 지출상한선을 설정하고 있다. 과거에도 예산을 구분할 때 국방비와 비국방비로 나누어 다루었지만 이번에는 비국방비를 국내와 국제관계로 다시 나누어 국방, 국내, 국제관계로 구분하였다. 이렇게 세 가지 범주로 나누고 또한 강제적 삭감의 위험을 제거했기에, 예산심의 과정에서 의회가 예견하지 못한 경제적·기술적 상황 변동으로 인한 강제적 삭감사태가 발생할지 모른다는 우려를 크게 줄일 수 있다.

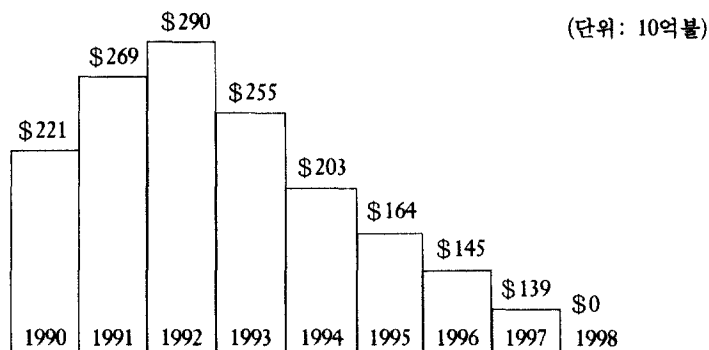
마지막으로, 1995년까지의 적자목표액이 설정되었지만 이 목표액은 경제적·기술적 상황의 변동에 따라 OMB가 일년에 세 번까지 조정할 수 있다. 즉 목표액을 연동화(rolling)시킬 수 있는 것이다. 사회보장 신탁기금은 적자목표액 계산에서 제외되었다.

물론 이 새로운 법이 성공할 것인가에 대해서는 많은 예산 전문가들은 회의적인 견해를 표시하였다. 특히 의회의 CBO에서는 이 법을 제대로 운영하기 위해서는 향후 5년간 재량적 지출프로그램에서 1,500억불의 삭감이 이루어져야 하는데 그것이 그리 용이한 일이 아니라는 것을 경고하였다. 아무튼 새 법하에서도 1995년에 가서 예산이 균형된다는 보장은 없고 약 830억 불의 적자(GNP의 0.4%수준)가 여전히 발생할 것으로 예상되었다.

1990년의 예산집행법제정이후 예산적자를 보다 강력히 줄이기 위한 노력으로 미국정부는 1993년 「총괄적 예산합의법(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993-OBRA)」을 다시 제정하였다. 이 법은 1990년에 제정된 것과 이름이 동일하나 앞의 것은 부시 행정부에 의해 제정된 것이라면 1993년의 것은 클린턴 행정부에 의해 제정된 것이다. 이 법에 의하여 1998회계연도까지 고령자·저소득자에 대한 의료비 지원 등을 축소하고 재량적 경비지출을 동결하였다. 또한 재정지출 또는 조세수입에 영향을 미치는 법을 제정할 경우 5년간 적자수준이 확대되지 않도록 의무화하였고, 주정부에 대해 균형예산의 달성을 요구하기에 이르렀다.

실제로 1993년의 총괄적 예산합의법은 미국 연방정부의 재정적자를 축소하는데 결정적인 역할을 했다고 하겠다. 재량적인 경비지출의 동결이 클린턴 행정부의 리더십에 의해 실현되었기 때문이다.⁴⁾

클린턴 대통령은 1993년 2월 취임직후 정부부문의 생산성을 제고하기 위하여



자료: *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1991~1999* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing office, 각년도)

〈그림 1〉 미국 연방정부 재정적자 추이

형식적인 관료주의 타파, 고객우선주의 지향, 성과위주의 예산관리방식도입 등을 골자로 하는 정부재창조작업을 강도있게 추진하였다. 또한, 성과측정을 쉽게 할 수 있도록 예산항목을 재조정하고 2,200개에 달하는 복잡한 회계를 통합 단순화 하며, 별도의 자본예산(capital budgeting)을 편성하는 등 예산제도를 개선하는 방안도 활발히 추진하였다. 미국은 2001년에 가서 성과주의 예산제도(performance budgeting)를 정착시키도록 관련 법률을 개정하고 이를 적극 추진하고 있다.

아무튼 미국은 부시행정부의 일관된 노력과 클린턴 행정부의 강도높은 재정개혁, 그리고 유례없는 경기호황에 힘입어 1998년에 드디어 연방정부의 예산이 균형에 이르게 되었다. 이것은 1969년 이후 30년만에 달성한 쾌거인 것이다 (그림 1 참조).

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

미국은 1980년대에 금융산업의 조직체계적 위기(systemic crisis)에 직면하게 되어 이 기간 중에 1,100 여개의 일반 상업은행과 700여개의 저축기관이 도산하게

4) B. Leonard, J. Cook & J. Mcneil, "The Role of Budget and Financial Reform in Making Government Work Better and Cost Less", *Public Budgeting & Finance*, (Spring, 1995), pp.4-18.

되었다. 저축기관의 도산은 총 저축기관수의 30%에 달하는 규모였다. 이에 따라 보도자료에 의하면 이러한 부실금융기관을 정리하는데 일반납세자가 부담한 부담액은 1991년 한해만해서 800억불에 달했고, 1996년까지 정부재정에서 부담한 총 부담액은 4,000억불을 상회하여 5,000억불에 육박하였던 것으로 기록되고 있다. 이러한 재정지원규모는 미국 한해 GDP의 6%에 달하는 규모이다.⁵⁾

미국 금융산업이 위기에 빠진 근본적인 원인은 순환적이고 구조적인 취약성에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 당시의 급격한 기술혁신은 금융산업내에서 지나친 경쟁을 유발하였고 이러한 경쟁분위기가 상황을 어렵게 만들었다. 둘째, 규제상의 결함이 있었다. 어떤 부문에는 불필요한 중복규제가 있었으나 다른 한편에서는 대폭적인 규제완화가 이루어져 운영상에 혼란이 있었다. 셋째, 업무영역이 지나치게 기능별 또는 지역별로 세분화되었던 것도 큰 문제였다. 예컨대 연방준비제도(FRS) 하의 회원은행들은 투자활동에 상당히 제약을 받는다면가 또는 타주지역에 은행지점(branch)을 설립하는 것을 금지하는 것 등이다. 이러한 세분화는 1991년이후 많이 완화되었지만 당시에는 은행활동에 상당한 제약으로 작용하였다. 넷째, 예금보험보호 장치가 상당히 종합적으로 마련되어 있었음으로 여기서 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하게 되었다. 예컨대 “too big to fail” 원칙에 따라 예금보험 coverage를 10만불까지로 확대한 것이 하나의 좋은 예였다. 다섯째, 여기다가 1980년대초의 불황(recession), 그 이후의 강력한 경기회복, 그리고 1990년의 불황재현 등의 경기변동은 금융기관운영에 치명타를 주었다.⁶⁾

저축기관(S&L)의 경우 자금을 빌려줄 때는 대개 고정이자율로 장기 대여하여 주고 있는 반면에 저축예금에 대해서는 변동이자율을 적용하고 있었는데 1980~1983년 사이에 유례없는 고금리 상황은 그들의 경영수지를 크게 악화시켰던 것이다. 여기다가 Regulation Q는 이자율의 상한선(ceiling)을 설정하는 규제인데 이것 때문에 은행간의 경쟁능력에 많은 제약을 초래하였고 따라서 경쟁이 치열해 지다 보니 예금이외의 다른 대체사업(예컨대 부동산 투자 등)에 적극 참여하게 되었다. 1980년대 중반에 Regulation Q가 폐지되고 각종 규제완화도 대폭적으로 이루어 졌는데 이렇게 변화무쌍한 국내의 금융시장환경에 적절히 적응하는데 저축기관은 어려움이 있었고 그러다가 1980년대 후반부터 시작된 경기불황에 치명타를

5) Dziobek Claudia, *Lessons from Systemic Bank Restructuring* (Washington, D.C.: IMF, 1998).

6) Andrew Sheng, *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s* (Washington, D.C.: The World Bank, 1996).

맞게 된 것이다. 결국 규제완화에 이은 분별없는 투자활동과 빈약한 경영관리가 미국 금융산업의 위기를 불러왔다고 하겠다.

미국정부는 1989년 “금융기관 개혁 구제 및 규제강화법”의 제정을 통하여 금융 산업 구조조정에 신속히 대응하였다. 다양한 규제기관들의 존재 때문에 제기된 문제점들을 해결하기 위하여 1989년에 FSLIC를 폐지하고 OTS(The Office of Thrifts Supervision)을 설립하였으며, 6년간의 한시적 운영을 위해 RTC(The Resolution Trust Corporation)를 1989년에 설립하여 도산한 저축기관들의 정리를 책임지게 하였다. 부실금융기관의 정리 및 구조조정을 추진하는데 FDIC에게 권한을 대폭 강화한 것도 중요한 정책변화라고 하겠다.

미국의 금융구조조정 과정을 살펴보면서 우리에게 시사하는 정책의 의미를 도출해 본다면 다음과 같다.

1. 신속한 부실금융기관의 처리 및 금융구조조정

미국의 경험에서 얻을 수 있는 것은 미국은 명확한 금융구조조정체계를 확립하고 연방예금보험공사(FDIC)를 중심으로 비교적 신속하게 부실금융기관의 정리를 추진하였으며 의회가 이를 적극적으로 지원하였다는 점이다. 미국 뿐만 아니라 금융위기를 겪은 태국·멕시코의 경험을 볼 때에도 부실금융기관과 부실 채권의 신속한 정리가 부실의 확산을 방지하는데 무엇보다도 중요하다.⁷⁾

우리나라는 주지하는 바와 같이 1997년말부터 IMF체제로 돌입한 이후 1998년에 들어와서 본격적인 금융구조조정 작업에 착수하였으며 비교적 원만한 구조조정이 진행되어 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 시장 내에서 자체적인 증자 또는 정리대상구분은 아직까지 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이는 우리나라 은행들이 대부분 비슷한 부실정도를 보이고 있으며, 예금자의 경우 은행구제에 대한 기대와 희망이 상존하고 있기에 예금인출 등을 통한 시장내의 자체적 구조조정이 쉽지 않기 때문이다.

그러나 1998년에 예금자보호법 시행령을 개정하여 예금원리금 보장범위를 축소하는 조치를 취하였기에 부실 금융기관에 대한 1차 정리가 마무리 되는대로 우리나라에서도 예금이동이 본격화될 가능성이 있다. 본격적인 예금인출사태는 금융기관의 혼란을 유발할 가능성도 크지만 이를 통해 시장에서 정리대상 금융기관을

7) 함준호, 신인석, 태국금융구조조정의 평가와 정책함의(서울: 한국개발연구원 정책연구 시리즈 98-06, 1998).

가시화시킬 수 있어 금융구조조정을 촉진시키는 긍정적인 효과도 있다.

금융기관의 구제에 대한 기대 등으로 금융시장내부에서 자체적으로 정리대상 부실금융기관에 대한 차별화가 이루어지지 못할 경우 정부가 금융감독권을 발동하여 정리대상 금융기관과 생존가능한 금융기관을 객관적이고 공정하게 구분하여 시장에 명확히 전달할 필요가 있다. 부실금융기관 정리가 대내외 투자자들에게 납득할만한 수준에서 이루어 질 것이라는 확실성과 신뢰성이 확보되어야만 시장 메커니즘을 이용한 구조조정과 존속금융기관에 대한 증자가 활발하게 이루어 질 수 있다. 금융부문의 자본충실화가 시급한 우리나라에서 미국의 경험을 거울삼아 강도높은 구조조정이 신속히 이루어지며 여기에서도 시장메커니즘이 자연스럽게 적용되도록 정부가 노력해야 할 것이다.

2. 정부부담 최소화 전략 속에서의 적극적인 재정지원

금융구조조정에 필요한 재원은 원칙적으로 금융기관의 자구 노력을 통해 스스로 조달되도록 하고 금융기관이 스스로 조달하지 못하는 부족재원은 금융시스템의 정상화를 위해 재정에서 불가피하게 지원할 수밖에 없다.

금융구조조정에 재정지원이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 금융은 경제의 혈액과 같은 것으로 자금중개기능과 결제기능을 통해 실물경제의 활동을 뒷받침하는 중요한 역할을 담당하고 있는데, 따라서 현재와 같이 금융부실이 기업부실과 맞물려 이어지는 구조적인 악순환을 해소하지 못하면 금융경색의 현상이 장기간 지속되어 경제회복이 어렵게 된다.

다시말하여 금융시스템의 불안은 국민경제 전체의 위기로 이어지는 외부불경제(external diseconomy) 효과를 가져오기 때문에 정부재정의 개입이 불가피한 것이다. 둘째, 좀 더 현실적인 문제로 금융시스템의 정상화는 막대한규모의 자금이 초기에 소요되는데 금융기관 스스로 이러한 대규모 재원을 조달하기는 역부족이고 외자도입에도 한계가 있으므로 재정의 뒷받침이 불가피하게 된다.

금융구조조정을 위해 정부재정이 참여하는 방법은 대체로 세 가지로 요약된다. 첫째, 회생이 가능한 금융기관은 자구노력을 전제로 정부가 「부실채권을 매입」한다. 둘째, 역시 회생이 가능한 금융기관은 자구노력을 전제로 「증자지원」을 하여 재무구조를 개선한다. 셋째, 회생이 불가능하다고 판단되는 금융기관은 조기에 정리하되 「예금대지급」을 통해 예금자피해를 최소화한다.

이렇게 금융구조조정에 소요되는 재정지원은 채권발행으로 조달되도록 계획되

있고 채권발행규모는 액 64조원으로 추정되었다. 시기적으로는 1998년 기간 중에 약 50조원을 발행하고 1999년중에 나머지 14조원을 조달할 계획이다. 채권발행에 대한 지불이자 발생분은 매년 일반회계예산에서 충당할 계획이며 1999년도 예산에 약 6조8천억원이 책정되어 있다.

채권발행은 성업공사의 부실채권정리기금 채권과 예금보험공사의 예금보험기금 채권으로 하며, 발행된 채권이 시장에서 원활히 소화되도록 하기 위하여 시장금리에 의하여 채권을 발행하고 정부가 지급보증을 하여 채권의 신임도를 높일 계획이다. 성업공사가 매입한 금융기관 부실채권은 나중에 가능한 한 처분하여 회수토록 하고, 예금보험공사가 금융기관의 증자를 위해 출자한 지분도 금융기관이 정상화된 후 매각을 통해 회수할 계획이나, 그 과정에서 상당한 시일이 소요될 것이며 상당부분 회수가 어려울 것으로 전망된다.

한편 한국개발연구원(1998)의 추정에 따르면 1998년말 금융부문의 부실규모는 100조원을 상회할 것으로 추정되고 있다.⁸⁾ 그러나 현재의 부실채권 발생추이를 볼 때 국제적 기준에 따른 부실규모는 이를 훨씬 상회할 가능성이 높다. 한국재정연구회(1998)의 연구보고서에 따르면 정리될 부실 채권이 200조원으로 증가될 경우 정부의 재정부담은 최소 79조원에서 최대 113조원까지 증가될 수 있다고 전망하고 있다.⁹⁾

따라서 신속한 금융구조조정을 위해서는 정부의 적극적인 재정지원(부실채권매입)이 요구되지만 한편으로 정부부담을 최소화하는 전략이 절실히 요구된다. 정부부담의 최소화는 바로 국민부담의 최소화를 의미하기 때문이다. 미국은 부실채권 정리에 있어 매우 독특한 방식을 적용하였다. 미국 정부는 신속한 부실채권정리 및 정부 재정부담을 최소화하기 위해서 시장기구를 통해 부실자산을 우선적으로 처리토록하고 시장에서 흡수되지 못한 잔여 부실자산만을 RTC가 인수하는 방식을 채택하였다. 부실은행의 정리에 비용이 지나치게 크다고 판단되면 차선의 방안을 채택하도록 하였다. 우리나라에서도 성업공사가 부실채권을 매입할 때 세밀한 자산분류과정이 필요할 것이며 시장기구를 통한 가격기준산정이 이루어지도록 상업적 베이스에 의거하여 부실채권을 처리함으로써 궁극적으로 정부의 부담을 최소화하여야 할 것이다. 또한 성업공사만에 의존한 부실채권정리가 아니라 금융기관 내에서 자체적으로 부실채권정리가 이루어 질 수 있도록 부실채권 정리

8) 한국개발연구원, 경제위기극복과 구조조정을 위한 종합대책, 1998. 4.

9) 한국재정연구회, 금융위기와 재정의 대응, 1998. 11.

시장을 형성할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 한국개발연구원, 경제위기극복과 구조조정을 위한 종합대책, 1998. 4.
- 한국은행, “미국 저축기관 경영위기의 배경과 규제강화”, 조사통계월보, 1989. 10, pp.35-53.
- 한국재정연구회, 금융위기와 재정의 대응, 1998. 11.
- 함준호 · 신인석, 태국 금융구조조정의 평가와 정책함의 (서울: 한국개발 연구원 정책연구시리즈 98-06, 1998).
- Barth, James R., and Michael G. Brady, “The Ailing S & Ls: Causes and Curves”, *Challenge*, Mar./Apr. 1989.
- Claudia, Dziobek, *Lessons from Systemic Bank Restructuring* (Washington, D.C.: IMF, 1998).
- B. Leonard, J. Cook & J. Mcneil, “The Role of Budget and Financial Reform in Making Government Work Better and Cost Less”, *Public Budgeting & Finance*, (Spring, 1995), pp. 4-18.
- Sheng, Andrew, *Bank Restructuring : Lessons from the 1980s* (Washington, D.C.: The World Bank, 1996).