

# 구조조정, 무엇을 어떻게 할 것인가

김 상 조(한성대 무역학과 교수)  
전 성 인(홍익대 경제학과 교수)

## 1. 서 론

작년 9월 리만브라더스 파산 이후 극심한 혼란상을 보이던 국내외 금융시장이 올 1/4분기를 지나면서 어느 정도 안정세를 되찾고 있다. 특히 우리나라의 경우 OECD 회원국 중에서도 가장 빠른 회복세를 보이면서, 올 2/4분기에 경기저점을 통과할 것이라는 견해도 조심스럽게 제시되고 있다.

그러나 한국 경제의 앞날에는 수많은 불확실성이 도사리고 있어 아직 낙관하기는 이르다. 과거 외환위기·카드대란의 사례를 통해 볼 때, 금융위기 발생 이후 실물경제의 위축은 최소 1년 정도 지속되는 경향이 있으며, 특히 생산·고용·투자 등 서민과 중소기업의 체감경기를 좌우하는 실물변수의 경우 상당한 시차를 두고 느린 회복세를 보이는 것이 통례이다. 따라서 금융·외환시장이 비교적 안정적인 흐름을 보이고 있는 지금이야말로 경제의 각 부문에 잠재되어 있는 부실을 걷어내는 선제적 구조조정을 통해 미래의 불확실성을 제거하기 위한 최적의 시점이라는 인식이 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 이에 따라 최근 정부에서도 각 업종별·기업규모별 구조조정 계획을 연이어 발표하면서 채권금융기관의 적극적 역할을 독려하고 있다.

이 글의 문제의식은 다음 두 가지이다. 무엇보다 먼저, 부실의 현황에 대한 정확한 진단이 필요하다. 최근 경기회복 조짐이 보이는 것은 반가운 일이지만, 이는 자칫 부실기업의 버티기 전략을 부추겨 구조조정을 지연시킬 수도 있다. 따라서 부실의 심각성 정도를 판단하기 위한 정보, 즉 구조조정 대상기업의 재무건전성 관련 미시 자료(부채비율, BIS비율 등)를 엄밀히 재검토할 필요가 있다. 통상 정부가 발표하는 경제통계 중에는 기업 차원의 미시 자료가 매우 부족할 뿐만 아니라, 발표되는 자료들도 현실을 제대로 반영하지 못하는 경우가 많다. 이러한 정보의 부족 내지 비대칭

성 문제를 극복하지 못하면, 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 피해가 만연할 수밖에 없다. 구조조정 대상기업 관련 미시 자료의 양과 질을 제고하는 정부당국의 노력이 절실히 요구된다.

다른 한편, 효율적인 구조조정 수단을 발전시켜야 한다. 최근 정부는 ‘채권금융기관 중심의 자율적 구조조정’을 강조하고 있으나, 관치금융에 대한 의구심은 수그러들지 않고 있다. 외환위기 당시 천문학적 액수의 비용을 치르면서 얻은 교훈에도 불구하고, 10여년이 지난 지금 합법적인 구조조정 수단의 부족으로 인해 또다시 관치금융 논란을 겪고 있는 것은 우리 모두가 반성해야 할 일이다. 관치금융은 자칫 부실을 은폐·심화시키거나 구조조정 과정에 대한 이해관계자의 신뢰를 훼손함으로써 장기적으로 더 큰 사회적 비용을 초래할 수 있다. 선제적 구조조정도 중요하지만, 유인 정합적인 구조조정 수단의 발전도 그에 못지않게 중요하다. 따라서 정부-채권단 주도의 구조조정 이외에 시장기구 및 법원을 통한 다양한 구조조정 수단을 활성화할 필요가 있다.

정보와 분석능력의 부족으로 인해 이 글에서 구조조정과 관련한 모든 문제를 다룰 수는 없다. 다만, 기업·은행·가계 부문의 구조조정과 관련한 특징적인 문제들을 선택적으로 살펴보고, 공적자금을 중심으로 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2. 기업부문의 구조조정

일본은 여타 주요 선진국들에 비해 금융부문의 손실이 적고 수출비중도 낮음에도 불구하고 최근 심각한 경기침체를 경험하고 있다. 작년 4/4분기 일본의 경제성장률은 -12.1%로 G7 국가 중 가장 저조하였다. 이처럼 일본 경제가 유독 부진한 양상을 보이는 이유로는 i) 일부 업종에 집중된 산업구조·수출구조, ii) 장기불황 경험으로 인한 기업의 보수적 행태, iii) 엔화 강세 등을 들 수 있다(이상 국제금융센터(2009.4.23) 참조).

이상의 세 가지 요인 중 i), ii)는 한국이 일본과 크게 다르지 않은데, 다만 차이는 원화 약세에 있다. 따라서 최근 한국 경제가 상대적으로 양호한 흐름을 보이고 있는 것은 재정·금융상의 확장정책과 함께 환율 상승의 모르핀 효과 때문이라는 지적이 설득력을 얻고 있다. 그러나 확장적 재정·금융정책은 장기간 지속할 수 없는 임시적 조치일 뿐이며, 원화 환율도 언제 빠르게 하락할지 알 수 없다. 이러한 위험 요소에 미리미리 대응하는 것이 바로 잠재부실을 걷어내는 선제적 구조조정 작업이다.

이하에서는 기업부문의 구조조정과 관련된 문제를 대기업집단과 중소기업으로 나누어 살펴본다.

### 1) 대기업집단의 구조조정: 과소평가된 부실

2009년 5월 주채무계열 45개 그룹에 대한 재무평가 및 재무구조개선약정(MOU) 체결대상 선정 작업이 진행되었다. 재무평가 기준으로는 부채비율 이외에도 이자보상배율, 매출액영업이익률,

총자산회전율 등의 재무지표들이 검토된 것으로 알려지고 있다. 그 결과 애초 재무평가에서 불합격한 14개 재벌그룹 중에서 9개 그룹<sup>1)</sup>이 MOU체결 대상으로 최종 선정되었다.

한국 경제에서 재벌그룹이 차지하는 위상을 감안할 때, 부실 재벌그룹의 구조조정은 회피할 수 없는 긴급한 과제이다. 문제는 각 그룹의 재무정보가 극히 부족하고 비대칭적이기 때문에 시장규모가 제대로 작동하기 어렵고, 결국 주채무계열 재무평가에 의한 구조조정 방식이 투명성과 책임성을 확보하기 어렵다는데 있다. 정부·주채권은행 및 대상그룹간의 물밑 협상에 의해 구조조정 과정이 왜곡될 가능성이 높기 때문이다.

무엇보다, 공시 재무제표의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 현재 재벌그룹의 경우에는 세 종류의 재무제표가 있다. 첫째, 각 계열사의 개별재무제표이다. 통상 공정위 등에서 발표하는 재벌그룹의 재무현황은 이들 개별재무제표를 단순합산한 자료를 사용하는데, 계열사간 출자 등의 내부거래가 이중으로 계산(double gearing)되기 때문에 재무건전성을 과대평가할 가능성이 높다. 둘째, 지배회사와 종속회사 간의 내부거래를 제거한 연결재무제표이다. 선진국에서는 연결재무제표를 주재무제표로 사용하여, 분기별로 공시한다. 우리나라에서는 아직까지 연결재무제표가 1년에 한번만 공시될 뿐이며, 계열사간 피라미드 출자구조로 인해 연결재무제표에 포괄되는 종속회사 범위가 매우 제한적이어서 그룹 전체의 상황을 파악하기 어렵다. 예컨대, 삼성그룹의 비금융 국내 계열사 53개사 중에서 삼성전자의 연결재무제표에 포함된 종속회사는 10개사뿐이다. 셋째, 결합재무제표이다. 결합재무제표는 공통의 지배권 하에 있는 국내외 계열사 전부를 포괄하므로 그룹 전체에 관한 가장 정확한 재무정보를 제공해주지만, 속보성이 떨어지고(회계년도 종료 6개월 후에 공시), 작성대상 그룹이 제한적이다. 2008년 말 현재 자산 2조원 이상인 73개 그룹 중 결합재무제표 작성대상은 29개 그룹뿐이다.

결론적으로, 이상의 문제점으로 인해 통상적인 재무정보로는 재벌그룹의 부실 정도를 정확하게 파악하기 어렵다. 그래서 이 글에서는 다음과 같은 방법으로 연결합산 부채비율 및 이자보상배율을 계산<sup>2)</sup>함으로써 재벌그룹의 재무건전성 정도를 보다 정확하게 평가하고, 현재 진행되고 있는 정부-주채권은행 주도의 재벌 구조조정 방식의 문제점을 지적하고자 한다.

〈연결합산 부채비율 및 이자보상배율 계산 방법〉

- 각 그룹의 출자구조상 최상위 회사들의 연결재무제표 합산
- 단, 종속회사에 금융회사 포함시 연결감사보고서 주식사항의 산업별 구분 재무제표 중 비금융부문만 대상
- 연결재무제표에 포함되지 않는 국내 계열사의 개별재무제표 합산
- 여기서 계열사간 출자 등 내부거래 제거

\* 대상그룹: 2009. 4 공정위 지정 48개 상호출자제한 기업집단 중 6개 공기업그룹(주공, 도공, 토공, 철도공사, 석유공사, 농어촌공사)과 2009년에 신규지정된 2개 그룹(에스오일, 한국투자금융)을 제외한 40개 민간 기업집단

1) 금호아시아나, 하이닉스, 동부, GM대우, 대한전선, 동양, 유진, 대주, 애경 그룹 등.

2) 계산 방법에 관한 보다 자세한 설명은 경제개혁연대(2009.5.7) 참조.

먼저, <표 1>에서 보듯이, 공정위가 매년 발표하는 방식대로 개별재무제표를 단순합산한 자료를 기초로 계산한 부채비율(특히 단순합산 가중평균 부채비율)은 재벌그룹의 재무적 위험을 크게 과소평가하고 있음을 확인할 수 있다. 이 글에서 계산한 연결합산 부채비율을 기준으로 할 경우 2008년 40대 민간재벌의 부채비율 평균은 175.73%(가중평균) 내지 285.47%(단순평균)에 이르러, 결코 선진국의 기업(집단)에 비해 건전하다고 평가할 수 없다. 2008년 연결합산 부채비율이 200%를 초과하는 그룹이 전체 40개 그룹 중 절반이 넘는 23개에 달했으며, 2007년 대비 연결합산 부채비율이 100%p 이상 증가한 그룹이 12개나 되었다.

**<표 1> 40대 민간기업집단의 부채비율 비교**

	가중평균			단순평균		
	연결합산 부채비율(C)	단순합산 부채비율(D)	차이 (C-D)	연결합산 부채비율(E)	단순합산 부채비율(F)	차이 (E-F)
2008년(A)	175.73	109.96	65.77	285.47	195.85	89.62
2007년(B)	136.10	87.88	48.22	203.44	137.71	65.73
증감(A-B)	39.63	22.08	-	82.03	58.14	-

보다 구체적으로, 연결합산 부채비율 및 이자보상배율을 기준으로 보았을 때 구조조정이 필요하다고 판단되는 그룹들은 다음과 같다. 우선, 2008년 말 현재 연결합산 부채비율이 400%를 초과하는 9개 그룹으로서, 금호아시아나, 현대중공업, 두산, 한국가스공사, STX, 대우조선해양, GM대우, 코오롱, 삼성테스코 그룹 등을 들 수 있다. 또한, 2008년 연결합산 이자보상배율이 1배 미만인 7개 그룹으로서, 한전, 한진, 하이닉스, 동부, 대한전선, 동양, 삼성테스코 그룹 등이 있다. 물론 구조조정 대상기업(집단) 선정이 한두 개의 재무비율만을 보고 판단할 수 있는 것은 아니지만, 최근 MOU체결 대상 주채무계열로 선정된 9개 그룹 중 (이 글의 분석대상인 40대 민간기업집단에 포함되지 않은 유진, 대주, 애경 그룹 등 3개 그룹을 제외한) 6개 그룹이 모두 위 두 가지 기준 중 어느 하나에 해당됨을 알 수 있다.

그런데, 흥미로운 것은 상기 두 가지 기준에 모두 해당되는 그룹은 삼성테스코 뿐이라는 사실이다. MOU체결 대상그룹 선정은 다양한 재무지표들을 종합적으로 판단할 수밖에 없는데, 재무지표마다 상이한 신호를 보낼 가능성이 농후한 것이다. 결국 최종 선정 결과는 정부·주채권은행과 대상그룹 간의 물밑 협상에 의해 좌우될 소지가 있으며, 이는 구조조정 과정의 투명성을 훼손할 것이 우려된다. 실제 주채무계열 재무평가에서 불합격한 14개 그룹 중에서 9개만이 MOU체결 대상으로 최종 결정된 근거가 무엇인지 알기 어렵다.

결론적으로, 각 재벌그룹의 재무건전성 관련 미시 자료의 질을 높이고, 더 많은 정보를 시장에 제공함으로써 구조조정의 투명성과 책임성을 제고할 것이 요청된다.

## 2) 중소기업의 구조조정: 은폐된 부실

한국은행 자료에 따르면, 2008년 현재 순이자보상배율이 1배 미만인 중소기업이 전체의 42.3%에 달한다. 즉 영업이익으로 순이자비용(이자비용-이자수익)도 충당하지 못하는 중소기업이 전체의 42.3%로서, 대기업의 20.2%에 비해 두 배를 넘는다.

작년 3/4분기 이후 국내은행(일반은행+특수은행)의 부실채권 규모 및 비율이 빠르게 증가(올해 1/4분기 말 현재 19.3조원, 1.47%)하고 있는데, 특히 중소기업의 부실채권 비율이 급증하고 있다(올해 1/4분기 말 현재 2.46%로 전분기 대비 0.53%p 증가). 부실채권 비율의 절대수준 자체는 아직 심각한 수준은 아니지만, 문제는 정부와 특수은행의 '무조건적 중소기업 대출 지원' 기조 하에서도 부실채권 비율이 빠르게 상승하고 있다는 점이다.

한편, 작년 3~4/4분기에 걸쳐 국내은행의 기업대출, 특히 중소기업 대출이 급감하였다. 이를 은행 유형별로 구분해 보면, 중소기업 대출의 감소는 전적으로 일반은행의 대출 축소에 기인한 것이다. 일반은행은 2007년 1/4분기~2008년 2/4분기 동안 매 분기 10조원 이상의 중소기업 대출 증가를 기록하였으나, 2008년 4/4분기에는 0.6조원의 증가에 그쳤다(기업대출 증가분의 17.3%). 반면 특수은행은 2008년 4/4분기에 6.5조원(기업대출 증가분의 92.2%)으로 3/4분기의 5.7조원 보다 중소기업 대출을 늘렸다. 산업은행·중소기업은행 등의 특수은행이 중소기업의 부도 확산을 막는 최후의 버팀목 역할을 한 것이다.

이에 따라 올해 들어서 정부는 중소기업 지원을 핵심으로 하는 MOU 체결 통해 일반은행의 중소기업 대출 확대에 총력을 기울이고 있다. 은행의 대외부채 지급보증 규모 및 수수료 산정, 은행 자본확충펀드·구조조정기금·금융안정기금 등의 (유사)공적자금 지원, 한국은행의 총액대출한도 조정, 금감원의 은행 경영실태분석 등에 중소기업 지원 실적을 핵심요소로 반영하고 있다.

또한, 패스트트랙 유동성 지원, 올해 만기 도래하는 34조원 규모의 중소기업 지급보증을 1년간 전액 만기 연장, 수출기업·창업기업 등에 대한 보증비율을 95%에서 100%로 상향 조정, 보증업무 처리 임직원에 대해 면책근거 마련, 보증업무 7일 이내 처리 하는 등의 대책도 추진하였다.

그러나, 비록 글로벌 금융위기의 충격이 중소기업에 집중되고 있다고는 하지만, 옥석을 가리지 않는 무조건적 중소기업 지원 대책은 그 부실을 은폐·확대하고 구조조정을 지연시킴으로써 이른바 좀비 중소기업을 양산할 것으로 우려하지 않을 수 없다. 이는 궁극적으로 은행의 부실 심화로 전이될 위험을 안고 있다. 따라서 일반서민의 고용 유지에 절대적인 역할을 하는 중소기업 부문에 정책적 지원을 집중할 필요성은 그 누구도 부인할 수 없지만, 부도방지에 급급하여 부실을 키우기 보다는 구조조정을 통한 경쟁력 제고 쪽으로 중소기업 지원 대책의 방향을 전환하여야 할 것이다.

## 3. 은행부분의 구조조정

작년 하반기 이후 글로벌 금융위기의 여파로 우리나라 금융부문, 특히 은행부문의 건전성에 대한 의구심이 증폭되었다. 미국의 금융위기가 서브프라임 모기지 사태에서 유래되었기 때문에, 우

리나라의 주택담보대출을 비롯한 가계부문의 부채 비중이 미국 이상으로 심각한 수준에 이르렀음 감안하면, 이러한 의구심은 당연한 것이라고 할 수 있다. 또한, 건설업·부동산임대업 등에 대한 대출을 급격하게 늘리는 과정에서 일반은행의 원화에대율(=원화대출/원화예금)이 120%를 넘는 비상식적인 상황이 발생하기도 하였다. 이러한 원화 유동성 문제 이외에도, 은행의 단기외채가 급증하여 외화 유동성에도 심각한 문제가 발생하였고, 결국 정부가 은행의 대외부채에 대해 지급보증을 하는 지경에 이르기도 하였다.

한편, 작년 말 이래 은행의 자체적 자본확충 노력, 그리고 올해 들어 은행자본확충펀드 등 (유사)공적자금의 투입을 통해 은행의 건전성은 크게 개선된 것으로 평가되고 있다. 그러나 금감원의 금융통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr/>)에서 확인할 수 있는 통상의 건전성 지표들, 특히 자기자본비율(BIS 비율)과 기본자본비율(Tier 1 비율)<sup>3)</sup> 등이 은행의 실상을 정확히 드러내고 있는지, 그리고 이러한 지표들을 ‘관리’하는 은행 및 감독당국의 노력이 실제 은행의 건전성 제고를 위해 올바른 방향으로 그리고 충분한 정도로 진행되고 있는지에 대해서는 꼼꼼히 확인해야 할 문제들이 여전히 많이 남아 있다.

## 1) 은행의 자본적정성 현황: BIS비율의 재검토

금감원의 금융통계정보시스템 상의 공식 자료를 보면, 우리나라 은행들은 2008년 3월 말 현재 BIS 비율과 Tier 1 비율의 최소 요건(각각 12%와 8%)을 모두 충족하고 있다. 작년 4/4분기와 올해 1/4분기의 자본확충을 통해 대부분의 은행들이 2006년 말 수준의 자본적정성(Capital Adequacy)을 회복한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 공식 통계에는 다음 두 가지 문제가 있다.

첫째, Basel I 기준과 Basel II 기준이 혼재된 문제이다. 통상의 공식 통계자료에서 확인할 수 있는 각 은행들의 자본적정성 수치는 2007년 4/4분기까지는 Basel I 기준으로, 2008년 1/4분기 이후부터는 내부등급법에 따른 Basel II 기준에 의해 작성된 것으로, 자료의 일관성이 결여되어 있다. 특히 최근 Basel I 기준 지표(각 은행의 경영공시에서 확인 가능)와 Basel II 기준 지표 간의 차이가 확대되고 있어, 우리나라 은행들의 내부등급법에 따른 Basel II 기준 지표의 신뢰성이 의문시된다.

둘째, 보다 중요한 문제로, 은행지주회사와 그 자은행 중 어디에 감독의 초점을 맞출 것인가 하는 문제이다. 통상 감독당국이 발표하는 건전성 지표는 각 은행의 개별재무제표를 기초로 산정한 것이다. 그러나 현재 우리나라의 7개 시중은행 중 상위 4개 은행(국민, 신한, 우리, 하나)은 모두 국내 은행지주회사의 100% 완전자회사이며, 나머지 3개의 외국계 은행 중에서도 외환은행을 제외한 한국씨티은행과 SC제일은행은 외국 은행지주회사의 자회사이다.<sup>4)</sup> 이런 상황에서 은행지주회사 산하의 자은행만을 대상으로 한 자본적정성 지표는 해당 금융그룹 전체의 건전성을 파악하

3) BIS비율 = (기본자본+보완자본)/위험가중자산; Tier 1 비율 = 기본자본/위험가중자산.

4) 최근 SC제일은행은 우리나라 법에 따른 은행지주회사 체제로 전환하였다.

는데 큰 의미가 없다. 예컨대, 지주회사가 차입자금을 동원하여 자은행의 자본확충에 나서는 경우, 그 자은행의 BIS비율은 올라가겠지만, 금융그룹 전체의 건전성은 오히려 악화될 수도 있다. 따라서 금융그룹 전체의 연결 자본적정성(Consolidated Capital Adequacy) 지표로 건전성 정도를 판단하여야 한다. 참고로, 우리나라의 ‘금융지주회사 감독규정’은 은행지주회사의 경우 연결재무제표를 기초로 한 Basel I 기준으로 자본적정성을 평가하도록 되어 있다. 비교대상이 되는 선진국 은행들의 자본적정성 지표 역시 당연히 지주회사의 연결재무제표를 기초로 산정한 것이다. 올해 5월 미국의 감독당국이 실시한 19개 은행(지주회사)에 대한 Stress Test 역시 마찬가지이다.

한편, 우리나라의 4개 은행지주회사(KB지주, 신한지주, 우리지주, 하나지주)의 BIS 비율은 작년 4/4분기 이후의 자본확충을 통해 최근 모두 11% 이상으로 상승하였고, 각 사별로 유사한 수준을 유지하고 있다. 반면, Tier 1 비율과 단순자기자본비율은 은행지주회사별로 큰 차이를 드러냈고, 일부 은행지주회사는 (영국의 금융감독기구인 FSA가 제시한, 또는 최근 미국이 Stress Test를 실시하면서 사용한) 보수적 기준에 미달하는 것으로 나타났다. 자은행에 비해서 은행지주회사의 자본적정성은 결코 안심할 수준이 아닌 것이다.

## 2) 최근 은행의 자본확충 내용 평가 및 정책제안

이번 글로벌 금융위기가 주는 중요한 교훈 중의 하나는 시스템 리스크를 유발할 수 있는 거대 복합금융그룹<sup>5)</sup>에 대해서는 보다 강화된 연결감독(Consolidated Supervision)을 시행하여야 한다는 것이다. 따라서 우리나라도 이제 (자은행만이 아닌) 은행지주회사 그룹 전체의 연결 건전성감독 장치를 강화하여야 할 것이며, 특히 산업자본과 결합된 혼합금융그룹(hybrid conglomerate)에 대한 감독제도 개선에 노력을 기울여야 한다. 그러한 관점에서 볼 때 현 정부의 금산분리 완화 기조는 반드시 재고되어야 한다. 그리고 은행(지주회사)의 자본을 확충할 때에도 자본의 질을 고려하여야 한다. 즉 보완자본보다는 기본자본(Tier 1), 그 중에서도 보통주 중심의 Core Tier 1에 의한 자본확충이 필요하다.

이에 비추어볼 때, 최근 우리나라 은행(지주회사)들의 자본확충 과정에는 심각한 문제점이 발견된다. 다음 <표 2>에서 보듯이, 2008.1월~2009.3월 기간 중 신한지주를 제외한 나머지 3개 은행지주회사는 자본의 종류를 불문하고 전혀 자본확충 노력을 하지 않았다. 반면, 은행지주회사의 원화사채는 큰 폭으로 증가하였다. 동 기간 중 은행지주회사 산하의 자은행들은 보통주, 우선주, 신종자본증권, 후순위채 등의 다양한 방법으로 자본을 확충하였다. 이는 결국 은행지주회사가 부채자금을 동원하여 자은행의 자본확충에 나섰다는 것을 의미한다. 또한, 올해 들어 은행자본확충펀드의 지원도 자은행들을 주 대상으로 하였으며, 그것도 모두 신종자본증권 및 후순위채 인수 등

5) 이를 G20 산하의 Working Group 1 보고서(2009.3)에서는 Systemically Important Institution으로 표현하였고, 최근 발표된 미국 오바마 행정부의 금융규제감독 개혁방안(2009.6)에서는 Tier 1 Financial Holding Company로 표현하였다.

사실상 부채적 성격이었다.<sup>6)</sup>

〈표 2〉 지주회사와 자은행의 자본확충 현황( 08.1~ 09.3월) (단위: 억원)

	보통주	우선주	신종자본 증권	후순위채	자본확충 합계	지주회사의 원화사채 순증
KB지주	0	0	0	0	0	7,978
국민은행	8,000	0	-51	16,550	24,500	-
신한지주	13,104	0	0	0	13,104	5,215
신한은행	8,000	0	4,274	30	12,305	-
우리지주	0	0	0	0	0	18,768
우리은행	3,000	7,000	0	13,963	23,963	-
하나지주	0	0	0	0	0	17,208
하나은행	10,000	0	0	6,345	16,345	-

주: 보통주·우선주 및 지주사의 원화사채는 09.3까지, 그 외는 08.12까지의 현황.

자료: 각 사의 감사보고서 및 분기보고서.

이처럼 사실상 부채자금에 의존하는 자본확충은 은행(지주회사)의 수익성에 악영향을 미치며, 장기적으로 재무건전성의 악화를 초래할 수 있다. 따라서 자은행만이 아니라 은행지주회사에 대해서도 BIS 비율(최소 12%), Tier 1 비율(최소 8%), Core Tier 1 비율(최소 4 내지 6%) 등에 각각 국제기준의 목표 비율을 설정하여 이를 달성토록 자구노력을 독려하고, 만약 미달시에는 은행 자본확충펀드·금융안정기금의 지원을 통한 구조조정에 착수하여야 할 것이다.

#### 4. 구조조정 관련 제도의 개선

자금의 경제위기를 극복하기 위해 정부는 업종별(건설업, 조선업, 해운업 등)·규모별(주채무계열, 대기업, 중소기업 등)로 기업부문의 구조조정을 추진하면서, 이에 따른 금융기관의 부실화를 방지하기 위해 은행확충펀드·구조조정기금·금융안정기금 등의 (유사)공적자금을 조성하여 지원하고 있다.

이러한 구조조정 체계의 근본적 문제점은 법률적 근거 및 조정기구가 매우 취약하다는 것이다. 즉 구조조정기금·금융안정기금 등 협의의 공적자금과 관련한 3개 법률 및 신용공여액 500억원 이상의 부실징후 대기업을 대상으로 하는 기업구조조정촉진법 이외에는, 모든 구조조정 수단이 금융기관의 내부규정 내지 금융기관 간의 자율협정에 의거하고 있다. 따라서 채권금융기관과 채무기업 사이의, 그리고 다수 채권금융기관 사이의 이해관계 충돌을 조정하는 기구의 역할이 매우 제한적이다. 그 결과 ‘채권금융기관 중심의 자율적 구조조정’이라는 슬로건에도 불구하고, 감독당국이 암묵적으로 개입할 수밖에 없는 상황이 계속되고 있다. 이러한 관치금융으로 인해 구조조정

6) 은행자본확충펀드(2009.3.31)에 따르면, 2009.3월 말까지 은행자본확충펀드의 지원액은 총 4조원인데, 그 중 우리지주 3천억원을 제외한 나머지는 모두 (자)은행들을 대상으로 한 것이었다. 그 구성은 신종자본증권 3.5조원, 후순위채 0.5조원 인수였다.



의 투명성·책임성이 훼손됨은 물론, 시장기구 및 법원을 통한 다양한 구조조정 수단의 발전을 제약하는 악순환이 되풀이되고 있다.

### 1) 협의의 공적자금 관련 3법의 문제

을 4월 말 공적자금관리특별법, 한국자산관리공사법, 금산법 등의 공적자금 관련 3법의 개정안이 국회를 통과하였다. 그 문제점을 살펴보면, 첫째, 공적자금관리특별법 개정안은 금융위 산하에 공적자금위원회를 설치하여 구조조정기금 및 금융안정기금 등 협의의 공적자금을 관리하도록 하였다. 위기관리기구인 공적자금위원회가 (평상시 감독 실패의 결과 공적자금의 투입을 초래한) 금융위원회 산하에 설치된 것도 문제이지만, 공적자금위원들의 독립성이 결여되어 공적자금의 효율적 집행을 보장하기 어렵게 되었다.

둘째, (금융안정기금과 사실상 동일한 성격인) 20조원 규모의 은행자본확충펀드를 공적자금 범위에 포함하지 않았다. 은행자본확충펀드의 자금은 한국은행 10조원, 산업은행 2조원, 연기금 등의 일반투자자 8조원 등으로 구성되므로, 궁극적으로는 국민의 부담으로 전가될 수밖에 없는 사실상의 공적자금이다. 나아가 펀드 운영위원 9인 중 6인이 정부 또는 준정부 소속 위원이며, 나머지 3인도 정부의 영향력에서 자유롭지 못하다.<sup>8)</sup> 정부는 은행자본확충펀드가 소진될 때까지는 금융안정기금을 사용하지 않을 것으로 추측되는데, 이는 은행 자본확충 과정의 투명성과 책임성을 확보하는 것이 불가능함을 의미한다.

셋째, 금융안정기금을 (예금보험공사가 아닌) 정책금융공사 산하에 설치한 것도 문제다. 비록 ‘정상’금융기관에 대한 선제적 자본확충 지원이라고는 하지만, 외환위기 당시 부실금융기관 처리와 관련한 예금보험공사의 경험을 활용하는 것이 보다 효율적임은 자명하다고 할 수 있는데, 굳이 산업은행이 위탁경영하는 정책금융공사 산하에 금융안정기금을 설치함으로써 결국 ‘관치의 늘어난 팔’로 전락할 것이 우려된다.

마지막으로, 금융안정기금을 담당하는 정책금융공사에도 국민의 세금부담을 절감하기 위한 ‘최소비용 원칙’이 적용된다고 규정하였지만(공적자금관리특별법 제13조 제1항), 그 실제적 내용인 최소비용 원칙의 입증자료 작성·보관 의무는 면제(동법 제13조 제3항)함으로써 결국 최소비용 원칙이 무력화되었다.

결론적으로, 공적자금과 관련한 이상의 모든 문제점은, 현 상황은 ‘정상’금융기관에 ‘선제적으로’ 공적자금을 투입하는 것이기 때문에, 외환위기 당시와 같은 엄격한 통제장치를 부과할 수 없다는 논리에서 유래한다. 그 결과 공적자금관리특별법 제13조의 ‘최소비용 원칙’ 및 제14조의 ‘공평한 손실분담의 원칙’ 등 공적자금의 집행과 관련한 가장 중요한 실제적 요건(substantial test)들

7) 총 8인의 공적자금위원 중 금융위원장과 기획재정부 차관 등의 당연직 위원을 제외한 6인의 민간위원은 국회 정무위 추천 2인, 법원행정처, 공인회계사회, 은행연합회, 대한상의 추천 각 1인으로 구성된다.

8) 은행자본확충펀드의 운영위원은 금융위, 금감원, 한국은행, 산업은행, 신용보증기금, 자산관리공사 소속 임직원 6인과 은행연합회 추천 2인 및 최대투자자 추천 1인의 위원으로 구성된다.

이 유명무실해졌다. 물론 모든 원칙에는 예외가 있기 마련이지만, 예외를 인정받기 위한 절차적 규정(procedural test)을 반드시 둬으로써 그 정책결정자의 책임성을 강화하여야 한다. 따라서 ‘선 제적 공적자금 투입’의 경우 이에 따른 실제적 요건을 처음부터 아예 면제할 것이 아니라, 그 전부 또는 일부의 적용을 면제할 수 있는 사유와 승인절차를 두는 방향으로 공적자금관리특별법을 조속히 개정하여야 한다.

## 2) 유사 공적자금의 문제

협회의 공적자금은 미흡하나마 법률적 통제 하에 있지만, 산업은행 등의 금융공기업이 집행하는 막대한 규모의 유사 공적자금은 사실상 감시의 사각지대에 놓여 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 작년 10월 이후 정부가 내놓은 금융공기업을 통한 자금지원 계획은 총 77조원을 넘는다. 이런 천문학적 액수의 자금이 아무런 통제도 받지 않고 집행되는 판치금융의 구조는 구조조정의 투명성과 책임성을 위협하는 최대의 위험요소라고 할 수 있으며, 결국 시장과 법원을 통한 합법적이고도 합리적인 구조조정 수단의 발전을 제약하는 결과를 초래할 것이다. 금융공기업에 대한 국회의 통제장치를 조속히 강화하여야 할 것이다.

<표 3> 금융공기업을 통한 지원계획 규모 (08.10~09.3월) (단위: 원)

(금융)공기업	총 지원 규모	자산매입	자금지원	보증확대
산업은행	15조8000억(정부출자 9000억)		15조8000억	
기업은행	11조300억(정부출자 5000억)		11조300억	
수출입은행	5000억		5000억	
신용보증기금	12조(정부출연 9000억)			12조
기술보증기금	8조3500억(정부출연 2000억)			8조3500억
지역신용보증기금	2조5000억			2조5000억
국민주택기금	1조1800억		1조1800억	
수출보험공사	10조8000억			10조8000억
대한주택보증	2조	2조		
주택금융공사	8조3000억(정부출자 2000억)	7조	8000억	5000억
토지공사	3조	3조		
한국자산관리공사	1조3천억(정부출자 4000억)	1조3000억		
중소기업진흥공단	5300억		300억	5000억
합 계	77조2900억 (정부 출자출연 3조1000억원)	13조3000억	29조3400억	34조6500억

자료: 경제개혁연대(2009.3.25), ‘정부의 경제위기 관련 지원대책 규모 총 405조원에 달해’.

## 5. 가계부문의 구조조정

### 1) 가계 신용의 현황

2009년도 1/4분기 가계신용 및 가계대출의 잔액 추이는 <표 4>와 같다. <표 4>에 의하면

2009년 3월말 현재 우리나라의 가계신용 잔액은 약 684조원이고 이의 거의 대부분은 가계대출로서 그 액수는 약 648조원에 달한다. 이중 은행권에서 취급된 가계대출 규모는 그 절반을 약간 웃도는 392조원이고 이중 주택대출은 약 260조원이다.

〈표 4〉 가계신용 및 가계대출의 잔액 추이

(십억원, %)

	2006.12말	2007.12말	2008				2009.3말
			3말	6말	9말	12말	
가계신용잔액	581,963.5 (11.6)	630,678.6 (8.4)	640,472.4 (9.2)	660,306.0 (10.7)	676,032.1 (10.7)	688,246.3 (9.1)	683,652.8 (6.7)
가계대출잔액	550,431.3 (11.5)	595,397.2 (8.2)	604,981.2 (9.0)	622,894.8 (10.3)	637,708.1 (10.2)	648,327.2 (8.9)	647,689.0 (7.1)
예금은행	346,222.3 (13.3)	363,680.9 (5.0)	367,714.4 (5.5)	376,970.1 (7.5)	383,639.1 (7.5)	388,573.2 (6.8)	392,118.2 (6.6)
〈주택대출 <sup>1)</sup> 〉	240,951.4	245,763.5	244,820.4	248,748.4	251,989.9	254,735.7	260,443.8
(주택담보대출)	217,116.3	221,640.0	224,297.6	229,477.1	234,555.9	239,688.3	247,307.6
[주택관련집단대출 <sup>2)</sup> ]	86,346.6	91,380.7	89,916.7	92,141.5	94,532.4	95,543.2	95,752.9

주: 1) 주택담보대출(‘주택관련대출’ 및 ‘주택관련 집단대출중 주택담보분’도 포함) + 주택관련 집단대출 중 주택담보 이외의 대출.

2) 재건축 및 신규분양과 관련된 이주비·중도금·잔금 용도의 대출.

3) ( )는 전년 동분기말대비 증감률.

자료: 한국은행(2009.5.28), ‘2009년 1/4분기중 가계신용 동향’.

한편 가계신용의 또 다른 한 축인 판매신용의 잔액 추이는 <표 5>와 같다. 우리나라의 판매신용은 거의 대부분 신용카드 회사를 통해 제공되고 있으며 2009년 3월말 현재 그 크기는 28조원 정도이다.

〈표 5〉 판매신용의 잔액 추이

(십억원, %)

	2006.12말	2007.12말	2008				2009.3말
			3말	6말	9말	12말	
판매신용잔액	31,532.2 (12.5)	35,281.4 (11.9)	35,491.2 (13.6)	37,411.2 (18.0)	38,324.0 (19.2)	39,919.1 (13.1)	35,963.8 (1.3)
여신전문기관	30,532.8	34,352.8	34,727.8	36,654.2	37,617.2	39,177.8	35,260.7
신용카드회사	24,274.0	27,224.0	27,180.0	28,213.2	28,739.8	30,637.0	28,144.6
할부금융회사	6,258.8	7,128.8	7,547.7	8,441.0	8,877.5	8,540.8	7,116.1
판매회사	999.4	928.6	763.4	757.0	706.8	741.3	703.2

주: 1) ( )는 전년 동분기말대비 증감률.

자료: 한국은행(2009.5.28), ‘2009년 1/4분기중 가계신용 동향’.

한편 예금은행의 가계 대출 만기별 구성비는 <표 6>과 같다. 이에 의하면 전체 대출중 만기 5년 미만의 대출 비중이 60% 정도를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 예금은행의 가계대출 만기별 구성비

(%)

	2007					2008					2009
	1/4	2/4	3/4	4/4	연중	1/4	2/4	3/4	4/4	연중	1/4
1년미만	15.9	19.1	18.9	20.5	18.7	18.8	17.6	16.6	20.8	18.3	16.5
1년이상~2년미만	14.0	15.7	15.7	14.8	15.0	16.6	15.9	15.2	16.7	16.1	17.6
2년이상~5년미만	21.4	23.0	20.9	21.3	21.6	22.7	26.2	24.5	21.2	23.7	25.6
5년이상~10년미만	4.4	4.4	5.1	4.4	4.6	5.0	3.8	5.2	5.1	4.9	6.9
10년이상	44.2	37.7	39.5	39.0	40.1	36.9	36.5	38.5	36.2	37.0	33.4

자료: 한국은행(2009.5.28), '2009년 1/4분기중 가계신용 동향'.

## 2) 현행 개인회생제도의 문제점

현재 가계대출을 받은 개인이 재무적 곤경에 처하는 경우 선택할 수 있는 경로는 대략 세 가지 정도로 구분해 볼 수 있다. 하나는 신용회복위원회를 통해 채무재조정을 받는 것이고, 다른 하나는 파산절차를 신청하여 개인파산으로 문제를 종결하는 것이다. 마지막 남은 하나의 방법이 개인회생절차를 신청하는 것이다.

이중 신용회복위원회를 통하는 길은 원칙적으로 원금을 모두 변제해야 한다는 단점은 있지만 변제기간 도중 주택과 같은 부동산의 임의경매를 중지시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다.<sup>9)</sup> 법원이 운영하는 개인파산은 특별히 재산이 없는 개인채무자가 가장 많이 이용하는 출구이다. 그러나 채무자에 대한 최소한의 인권을 보장하면서도 사회적 효율성을 과도하게 희생하지 않는 제도는 개인회생 제도이다. 개인회생제도는 신용회복 프로그램에 의한 채무재조정에 비해 상대적으로 채무상환이 작기 때문에 지나치게 채무자의 인권을 위축시키는 단점을 어느 정도 보완할 수 있다.<sup>10)</sup> 또한 개인회생 제도는 개인 파산에 비해 개인채무자의 경제활동에 의한 소득을 변제의 재원으로 활용한다는 점에서 기존 재산의 상환에만 의존하고 추가적인 경제활동이 확실하게 전제되지 않는 개인 파산보다 경제적으로 더 효율적인 제도라고 할 수 있다.

그러나 개인회생 제도는 아직도 많은 문제점을 안고 있다. 첫째 변제기간이 선진국에 비해 아

9) 신용회복위원회가 주택과 같은 담보자산을 임의변제 대상에서 제외시킬 수 있는 근거는 특별한 법률적 권한에 의해 그러한 것이 아니라, 대부분의 경우 담보권자는 금융기관인데 이 금융기관들이 자율적으로 신용회복위원회와 협약을 체결해서 신용회복 프로그램이 진행중인 동안에는 별제권의 행사를 자제하기로 했기 때문이다.

10) 물론 현재의 개인회생 제도 역시 선진국에 비하면 채무상환 부담이 과중하다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 후술하는 개선과제에서 조금 더 상세하게 다루기로 한다.

직도 장기여서 채무 상환 부담이 상대적으로 과중하다. 현재 통합도산법 제611조 제5항은 변제기간의 상한을 8년(96개월)으로 규정하고 있다. 그러나 이것이 지나치게 과중하다는 여론에 따라 현재 법원은 관행적으로 5년(60개월)을 상한으로 제한하고 있다.

현행 개인 회생 제도의 두 번째 문제는 주택과 같은 담보채권에 대해 채권자의 담보권 행사를 중지시키지 못하여, 개인회생 계획에 기하지 않은 임의 변제를 허용하고 있다는 점이다.<sup>11)</sup> 통합도산법의 회생 절차는 일반 회생절차(구 회사정리절차)와 개인 회생절차로 구분된다. 이중 일반 회생절차에서는 회생계획의 종결 시점까지 담보권의 행사가 중지된다(통합도산법 제141조 제2항 및 제131조 참조). 이에 비해 파산절차에서는 담보권이 별채권으로 규정되어 파산절차와 무관하게 임의변제가 가능하다(통합도산법 제411조 및 제412조 참조). 문제는 통합도산법이 개인회생 절차에 대해서는 일반 회생절차의 원리를 준용하지 않고 파산의 원리를 준용하고 있다는 점이다. 통합도산법 제586조는 개인회생절차에서의 담보권에 대해서는 파산절차에서의 별채권에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다. 이에 따라 개인 회생 절차를 신청한 개인은 담보권이 설정된 재산을 사실상 지킬 수 없게 된다.<sup>12)</sup> 바로 이런 이유 때문에 개인 채무자의 경우 어차피 재산을 지킬 수 없으므로 대부분 어쩔 수 없이 개인파산을 신청하는 쪽으로 방향을 전환하게 된다.<sup>13)</sup> 그런데 이는 개인채무자의 경제활동 능력을 사실상 사장시킬 가능성이 커서 사회적으로 매우 비효율적인 채무재조정 방식이다.

### 3) 미국 연방파산법 상의 개인회생절차

미국 연방파산법은 우리나라의 통합 도산법 처럼 하나의 법률에 의해 제7장(chapter 7)에 의한 협의의 파산(정산, liquidation), 제11장(chapter 11)에 의한 일반적 회생(reorganization), 그리고 제13장(chapter 13)에 의한 개인회생 절차를 모두 규율하고 있다.

미국 연방파산법에 의하면 개인회생 제도의 변제기간은 원칙적으로 3년으로 제한하도록 되어 있고, 불가피한 경우에 한해 5년까지 허용하고 있다. 그리고 5년을 넘는 변제계획은 사실상의 노예제로 간주하여 어떠한 경우에도 허용하지 않고 있다.<sup>14)</sup> 또한 일단 개인회생 절차의 신청이 있

11) 정확히 말하자면 개인회생 절차의 개시 시점부터 변제 계획의 인가시까지의 담보권에 대한 경매 절차가 중지된다. 그러나 일단 변제 계획이 시작되고 나면 담보채권자는 언제든지 임의로 담보권이 설정된 재산에 대해 경매를 실행해서 변제 계획과 무관하게 채권을 회수할 수 있도록 되어 있다.

12) 신용회복 절차의 경우 채권자인 금융기관들의 자율결의에 의해 담보권의 행사를 자제하고 있다. 따라서 법원이 운영하는 개인회생 절차가 사적 협약에 의한 신용회복 절차 보다도 열등한 이상한 결과가 발생하고 있다.

13) 현행 개인회생절차는 담보권 실행을 중지시키지 못하는 정도가 아니라 사실상 담보채권자의 담보권 행사를 촉진하는 유인체계를 가지고 있다. 개인채무자가 개인회생절차를 실행하면 채권자는 당연히 기한이익 상실(acceleration)을 선언하게 되고, 따라서 채무자는 담보 채권자에 대한 채권 전액을 즉시 변제해야 한다. 그런데 담보가치가 채권총액에 미달하는 경우 담보로 보호되는 부분은 별채권으로 인정받지만 담보가치를 초과하는 채권액은 미확정채권으로 분류된다. 이를 확정시키기 위해서는 경매 절차가 필수적이다. 따라서 담보채권자는 미확정 채권을 확정시키기 위해서라도 경매를 신청할 유인을 가지게 된다. 이에 관해서는 박용석(2009) 참조.

는 경우에는 자동적 채권회수 중지(automatic stay) 제도에 의해 모든 채권의 회수 시도가 금지되며, 이 중지 제도의 효력은 개인회생 계획에 의한 변제가 종결될 때까지 유지된다.<sup>15)</sup> 따라서 미국의 담보채권자는 임의 변제가 불가능하고 담보권에 대해 변제 계획에 근거하여 변제받게 된다.<sup>16)</sup>

미국 연방파산법중 개인회생 절차의 또 하나의 특징은 주택담보대출에 대한 특칙이 있다는 점이다. 모기지 론의 경우에는 도산절차에 의해 채권자에 대한 불리한 변경을 금지하는 것이 그것이다.<sup>17)</sup> 따라서 미국의 경우 모기지 대출 그 자체의 상환기간을 추가적으로 연장하는 것 등의 채무조정은 불가능하고 대부분의 경우 회생절차 신청 시점까지의 미납 원리금을 적절히 납부하도록 재조정하고 잔존 납부 부담은 당초의 일정대로 납부하도록 하는 방식으로 채무를 조정하고 있다.

#### 4) 개인회생 절차 개편의 기본방향

현재 가계대출 특히 주택담보대출은 대부분 CD 금리에 연동되는 변동금리부 대출의 형태를 띠고 있다. 따라서 향후 한국은행이 금리를 인상할 경우 상당히 많은 가계가 상환압박에 시달릴 것이고 이 중 일부는 결국 채무불이행 상태에 빠질 수밖에 없다. 그런데 전술한 바와 같이 현재의 개인회생제도는 담보권 행사를 중지시키지 못하기 때문에 개인채무자는 신용회복 프로그램이나 개인파산을 신청하도록 사실상 내몰리게 된다. 이것은 개인채무자의 입장에서 보거나 사회적 효율성의 입장에서 보더라도 커다란 문제가 아닐 수 없다.

따라서 개인회생 절차를 정비해야 할 필요성은 상당히 시급하다. 그러나 이를 통합도산법의 개정 작업과 연계시키는 것은 적절한 방법이 될 수 없다. 통합도산법은 조문 수만 600조에 달하는 방대한 법률이다. 그리고 통합도산법내의 다른 도산절차 내에서도 수많은 논점이 정리를 기다리고 있다. 따라서 통합도산법 전체의 개정은 오랜 시간이 소요되는 방대한 작업이 될 가능성이 크다. 결국 개인회생 절차 정비의 시급성을 감안할 때 가장 바람직한 방법은 개인회생절차만을 따로 떼어서 일단 특별법의 형태로 입법한 후 추후에 통합도산법이 전체적으로 개정될 경우 이를 다시 통합 도산법의 체계속으로 융합시키는 것이 바람직하다.

---

14) 11 USCA §1322(d) 참조.

15) 11 USCA §362 참조. 그리고 변제가 종결되면 원칙적으로 면책이 허용되기 때문에 변제 계획의 종결 이후에도 과거 채권에 근거한 채권회수는 영원히 금지된다고 볼 수 있다. 물론 채무자가 자발적으로 변제하는 경우는 예외이다.

16) 다만 담보채권자의 경우 담보채권으로 확보된 회수가능액의 현재 가치(present value)를 받는 것은 보장된다. 만일 변제 계획이 담보채권의 현재 가치를 변제할 수 없도록 구성된 경우 법원은 변제 계획을 인가할 수 없다.

17) 11 USCA §1322(b)(2) 참조. 이 조문을 든 이유는 대부분의 모기지 론이 연방정부의 재정 지원을 받는 Fannie Mae 나 Freddie Mac 의 재정지원과 연계 되어 있기 때문에 납세자 일반이 사실상의 채권자라고 볼 수 있기 때문이다. 미국이 주택담보대출에 연방 정부의 재정을 지원하는 이유는 주택정책이 광의의 사회보장 정책이라는 인식이 깔려 있기 때문이다. 이에 비해 우리나라의 경우 대부분의 주택담보대출은 은행 등 민간 금융기관이 영리를 목적으로 제공한 것이기 때문에 주택담보대출의 채권자를 특별히 다른 담보채권자와 차별적으로 대우할 이유가 없다. 따라서 이 조문을 평면적으로 우리 상황에 도입하는 것은 적절하지 않다. 다만 향후 주택담보 대출에 재정지원이 연계될 경우에는 이와 유사한 조문의 도입을 검토할 수 있다.

개편의 주안점은 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 현재 8년으로 되어 있는 변제 기간의 상한은 미국의 경우에서 보듯이 5년으로 단축하고 법원은 사실상 3년 기한의 변제계획을 짜는 것을 기본으로 하는 것이다. 이것은 개인회생절차가 사실상 공인된 노예제로 변질되는 것을 방지하기 위한 최소한의 방지책이다.

두 번째 논점은 담보권이 설정된 주택을 보호해 주는 것이다. 이것은 피상적으로 보면 채무자에게 유리한 것처럼 보이지만 사실은 그렇지 않다. 채권자의 경우 일부 유동성은 희생하지만 총 변제금액은 현재가치 기준으로 결정되기 때문에 전혀 손해가 없다. 사회적으로 보면 개인채무자가 주거기반을 상실하는 과정에서 자칫 경제적 능력까지 유실되는 것을 방지하고 개인 채무자로 하여금 지속적으로 경제활동을 하도록 유도하기 때문에 더 효율적이다.

다행스럽게도 이런 두 가지 논점은 개인회생 절차의 정비를 추진하고 있는 도산법 개정위원회에서도 충분히 검토되고 있다. 현재 검토되고 있는 개정시안의 내용은 박용석(2009)에 그 개요가 나타나 있다. 이에 따르면 개인회생절차의 변제기간은 3년으로 단축하되, 다만 주택담보대출의 청산가치 보장 등 법원이 인정하는 경우 이를 5년까지 연장할 수 있도록 하고 있다. 그리고 주택에 설정된 담보권에 대한 임의변제를 금지하고<sup>18)</sup>, 이 채권은 약정 만기일 또는 무담보채권 변제기간 만료일(5년후)중 늦은 날로부터 추가 10년 동안에 나누어 상환하도록 하고 있다.

## 5) 주택담보 대출의 채무재조정과 관련한 공적 자금의 투입 필요성

주택담보채권에 대한 임의 변제를 금지할 경우 자칫 청산가치 보장의 원칙과 충돌을 빚을 가능성이 있다. 여기에 한국적 상황에서 문제를 더욱 어렵게 만드는 것은 우리나라의 주택담보대출 대부분이 만기가 3년 내지 5년의 단기대출이라는 점이다. 만기가 10년 이상 최장 30년인 미국의 경우에는 원래 대출이 워낙 장기대출이므로 개인회생계획이 이를 추가로 연장할 필요가 별로 없다.<sup>19)</sup> 그러나 우리나라의 경우 단기 대출 계약의 만기일이 변제 도중에 도래할 가능성이 크기 때문에 이를 어느 정도 장기로 채무기일을 재조정할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 막대한 주택담보대출 잔액을 일시에 상환해야 할 필요가 발생하기 때문이다. 바로 이런 이유 때문에 개인회생절차의 개정 시안은 주택담보대출의 경우 당초의 계약 기관과 상관없이 최장 10년에 걸쳐 분할 상환하도록 규정하게 된 것이다.

그러나 이런 조치가 초기에 무리없이 정착하기 위해서는 추가적인 보완책이 뒤따라야 한다. 주택담보대출을 제공한 은행의 경우 유동성이 과도하게 제약받기 때문이다.<sup>20)</sup> 따라서 적어도 제

18) 주택에 설정된 담보권을 주택담보채권이라 정의하고 이 채권만 임의 변제를 금지하고 그 외의 다른 담보권은 별채권으로 정의하여 임의 변제를 허용하고 있다. 따라서 개정시안은 현행 개인회생절차와 미국 연방 파산법의 중간 정도의 입장을 선택했다고 볼 수 있다.

19) 바로 이런 이유 때문에 납세자의 권리를 보호하기 위해 불이익한 변경의 금지를 규정해도 채무자에게 지나치게 불리한 것이 아니다.

20) 뿐만 아니라 일부에서는 재산권을 과도하게 제약한다는 이유로 위헌 시비를 제기할 수도 있다. 그러나 현재

도 도입의 초기에는 재정 지원을 받는 공적 기관(예를 들어 주택금융공사)이 부실화된 주택담보채권을 금융기관으로부터 매입한 후 개인채무자와 계약의 변경을 통해 장기 분할 상환을 가능하게 하는 방식의 도입을 검토해야 하다.

이 경우 공적 자금의 투입액은 수조원 수준에서 통제할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어 은행권의 주택담보대출 수치를 고려하여 개략적으로 계산하면 다음과 같다. 2009년 4월 현재 은행권의 주택담보대출 잔액은 대략 250조원 수준이다. 그리고 이 대출의 평균 연체율은 0.54%(2009년 4월 수치)에서 0.7%(2008년 12월) 사이에서 등락하고 있다. 따라서 가장 높은 연체율 수치를 적용하여 부실화할 대출의 크기를 개략적으로 계산하면 1조 7,500억원 정도가 된다.<sup>21)</sup> 물론 모든 부실 대출이 개인 회생 절차로 돌아오는 것은 아니므로 이 수치는 은행권 주택담보대출의 부실 규모의 상한이라고 보아야 한다.<sup>22)</sup> 따라서 약 2조원 정도의 공적 자금을 주택금융공사에 투입할 경우 이행과정이 보다 평탄하게 진행될 수 있을 것으로 보인다.

## 6. 결론: 정책적 시사점

최근 국내의 경기가 회복되는 조짐들을 보이는 가운데 부실(징후)기업들의 구조조정 의지가 후퇴하는 양상들이 나타나고 있어, 경제의 불확실성 제거를 위해 구조조정을 적극 추진하고자 하는 정책당국의 구상에 차질이 빚어지고 있다.

이 글은, 우선, 효과적인 구조조정 추진을 위해서는 대상회사의 건전성 관련 미시 데이터의 질을 제고할 필요가 있다는 문제의식 하에, 기업의 부채비율·은행의 BIS비율 등을 엄밀하게 재검토하는 작업을 진행하였다. 또한, 정부-채권단 주도의 '선제적' 구조조정이 초래하는 도덕적 해이의 문제를 완화하기 위해서는 시장기구 및 법원을 통한 다양한 구조조정 수단을 활성화할 필요가 있다는 점도 강조하였다.

기업무문의 구조조정에서는, 우선, 통상적인 재무정보가 대기업집단의 부실 가능성을 크게 과소평가하고 있음을 실증하였다. 특히 금호아시아나, 두산, 대한전선 그룹 등 최근 M&A를 통해 급성장한 그룹의 경우 부채비율과 이자보상배율이 모두 불안정한 상태임이 확인된다. 한편, 연결합산 부채비율과 이자보상배율 지표가 각 그룹의 건전성 정도에 대해 엇갈린 신호를 주는 경우도 많았다. 이는 최근 진행된 주채무계열에 대한 재무평가 및 이에 따른 MOU 체결 작업의 내용이 정부·채권단과 대상그룹 간의 물밑 협상에 의해 좌우되었을 소지가 있음을 시사한다. 따라서 대기업집단 구조조정의 투명성을 확보하기 위해서는 정부와 채권단이 각 그룹의 건전성 관련 미시 데

---

일본이 이와 유사한 제도를 채택하고 있기 때문에 실제 이 제도가 위헌 판정을 받을 가능성은 거의 없어 보인다.

21) 250조원×0.7% = 1조 7,500억원.

22) 물론 실제로는 비은행권의 주택담보대출 부실 규모도 감안해야 하므로 이 요인은 공적 자금 소요액을 증가시키는 요인이 될 것이다.



이터의 질을 제고하고, 더 많은 정보를 시장에 제공함으로써 시장기능을 활성화할 필요가 있을 것이다.

국내은행의 중소기업 대출은 글로벌 금융위기의 여파로 2008년 3~4/4분기에 급감하였다. 이에 대해 정부는 특수은행의 중소기업 대출 증가(2008년 4/4분기 전체기업 대출 증가의 92.2%를 중소기업에 할당)로 대응하다가, 2008년 들어서는 중소기업 지원을 핵심으로 하는 MOU 체결 통해 일반은행의 중소기업 대출 확대에 총력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 정부 조치는 중소기업의 부실을 은폐하고 구조조정을 지연시킴으로써(zombie 기업 양산) 오히려 경제의 활력을 떨어뜨리고 은행의 부실의 초래할 우려가 있다.

은행부문의 구조조정에서는 금융원의 금융통계정보 시스템에서 확인할 수 있는 통상의 건전성 지표들, 특히 자기자본비율(BIS 비율)과 기본자본비율(Tier 1 비율) 등이 은행의 실상을 정확히 드러내는데 한계가 있음을 지적하였다. 따라서 은행 부문의 건전성을 제고하기 위해서는, 자은행이 아니라 은행지주회사에 대해 목표 비율을 설정하여 자구노력을 독려하고, 이에 미달할 시에는 은행자본확충펀드·금융안정기금 등을 통해 구조조정을 진행할 것이 요구된다. 그리고 자본을 확충하는 경우에도 신종자본증권·후순위채 등의 부채성 자금이 아니라 보통주 자본금 확대에 주력함으로써 자본의 질을 높이는 것이 요망된다.

구조조정 관련 제도의 개선에서는, 우선, 기업 및 금융기관 구조조정을 추진하는 다양한 수단들의 법률적 근거가 대단히 취약하고, 또한 채권단 내부 및 채권자-채무자간의 이견을 조정하는 기구의 역할이 미미하다는 근본적인 문제점을 지적하였다. 또한, 최근 국회를 통과한 공적자금 관련 3개의 법률들(공적자금관리특별법, 한국자산관리공사법, 금융산업의 구조개선에 관한법률)은 ‘정상’금융기관에 ‘선제적으로’ 공적자금을 투입하는 것이라는 이유를 들어, 최소비용의 원칙 등 공적자금 투입의 효율성을 위한 핵심적인 원칙들을 훼손하는 내용을 담고 있는데 이와 관련한 보다 강화된 통제장치가 요구된다.

가계부문의 구조조정에서는 우리나라 가계대출의 현황 및 구조조정과 관련한 정책과제를 다루었다. 특히 집중적으로 검토한 부분은 가계부문 구조조정의 거의 유일한 제도적 장치인 개인회생 절차의 유효성 제고 문제였다. 현행 통합도산법상의 개인회생제도는 개인회생계획상의 변제기간이 통상 5년, 최장 8년으로 통상 3년인 미국의 제13장 절차에 비해 지나치게 기간이 길고, 일단 도산절차가 개시되면 담보물건에 대한 채권자의 임의 변제가 금지되는 일반 회생절차와는 달리 개인회생절차는 담보를 보호해 주지 못한다는 문제를 가지고 있다. 따라서 변제 기간을 5년(통상 3년)으로 단축하고 주택담보채권의 임의변제를 금지하는 방식으로 제도를 개편할 필요가 있다.

실제로 통합도산법의 개정 시안에는 단기인 부동산 담보대출 계약을 최장 10년까지 만기가 연장되는 장기 계약으로 변경하는 문제가 심도있게 거론되고 있다. 그런데 이런 계약의 변경은 재산권 침해 시비 등을 야기할 수 있기 때문에 적어도 제도 도입 초기인 이번엔 한해서는 약 2조원 정도의 공적 자금을 투입해서 단기 계약의 장기화를 수월하게 만들 필요가 있다. (끝)

## ■ 참고문헌

- 경제개혁연대 (2009.3.25), '정부의 경제위기 관련 지원대책 규모 총 405조원에 달해,' 논평.
- 경제개혁연대 (2009.5.7), '상호출자제한기업집단의 연결 부채비율 분석: 우리나라 기업집단의 재무구조, 과연 건전한가?', 경제개혁리포트 2009-4호.
- 국제금융센터 (2009.4.23), '일본 경제가 유독 부진한 이유,' Issue Analysis.
- 김상조·전성인 (2009.6.4), '구조조정, 무엇을 어떻게 할 것인가,' 한국경제학회·한국금융연구원 공동주최 정책 세미나 "위기국면의 판단과 향후 구조조정 방향".
- 박용석 (2009.4.24.), '개인회생절차를 통한 주택담보대출채권의 조정방안,' 『도산법의 역할과 과제』, 법무부 서민경제살리기 심포지엄 발표자료.
- 은행자본확충펀드 (2009.3.31), '은행 자본확충 펀드 제1차 매입 완료,' 보도자료.
- 전성인 (2006.8.31.), '인적자본의 처분불가능성과 개인회생절차,' 『한국경제의 분석』, 제12권 제2호, pp.111-163.
- 한국은행 (2009.5.28.), '2009년 1/4분기중 가계신용 동향,' 보도자료.