

최근 경제현안과 정책과제

- 「국민의 정부」 100일에 즈음하여 -

1998. 6. 10

한 국 경 제 연 구 원

— 연구집필자 —

총 괄 : 이수희 연구위원
거시부문 : 남광희 연구위원
금융부문 : 김세진 연구위원
구조조정 : 박승록 · 이재우 연구위원
노동부문 : 박성준 연구위원
재정부문 : 한경동 연구위원
대외부문 : 최두열 · 권영민 연구위원

- 목 차 -

《 요 약 》

I. 문제의 제기	1
II. 거시부문	6
1. IMF와의 거시정책 합의 주요사항	6
2. 고금리 긴축정책의 효과 및 문제점	8
3. 향후 정책방향	13
III. 금융부문	19
1. 정부의 주요 정책	19
2. 문제점	25
3. 정책과제	28
IV. 기업구조조정 정책	32
1. 기업구조조정 정책의 진행과정과 평가	32
2. 구조조정정책의 보완과제	47
V. 노동부문	61
1. 정부의 주요 정책	61
2. 문제점	64
3. 정책과제	68
VI. 재정 및 공공부문	72
1. IMF와의 주요 합의사항	72
2. 재정 및 공공부문 개혁의 주요 내용 및 문제점	73
3. 정책과제	79
VII. 대외부문	82
1. IMF와의 합의사항	82
2. 정부정책 방향	85
3. 현황과 평가	85
4. 향후 정책과제	98
VIII. 중장기 경제전망	104
1. 1998~2002년 경제전망	104
2. 자본스톡 추이와 전망	105

《 요 약 》

I. 문제의 제기

- IMF금융지원이후, 우리경제는 초기의 급박한 외환위기를 성공적으로 수습하고 '국민의 정부'출범이래 강도 높은 경제개혁을 추진중임.
 - 그럼에도 불구하고 대내외 여건의 변화에 따른 위기 재현 우려가 사라지지 않고 있으며 경제개혁에 대한 외국인의 평가는 여전히 유보적임.
 - 초기에 빈번히 지적되었던 정책혼선과 우선순위 문제는 크게 줄어들고 있지만, 개혁주체간 공감대는 미흡하여 구조조정을 지연시키고 부실증가에 따른 비용부담을 늘리고 있음.
 - 한계기업 및 금융기관의 정리에 따른 구조조정의 파장이 본격화될 것으로 예상되는 하반기에도 금융경색이 풀리지 않는다면 흑자부도를 포함한 연쇄도산 사태마저 피하기 어려울 전망이다. 이렇게 되면 수출을 지지하는 실물기반이 또한번 급속히 붕괴되면서 우리경제는 자생적 회복능력을 상실할 것으로 우려됨.
- 대외경제여건이 매우 불안정한 가운데 실물부문이 과도한 투자위축과 국내외 수요기반의 붕괴라는 비용을 부담하고도 2-3년내에 IMF이전의 잠재성장률을 회복하고 성장궤도에 진입할 수 있으리라는 정부의 경제회복 시나리오는 지나치게 낙관적일 수 있음.
 - 정부가 기대하듯 단기간에 걸친 구조조정으로 1-2년후 효율적 자원활용이 가능해진다 하더라도, 기업가의 자신감을 회복하고 생산기반을 이루는 네트워크를 복원하여 이전의 잠재성장능력을 갖추는 데에는 몇 배의 기간이 필요할 것임.
 - 적어도 1-2년간 축소경영이 불가피하다면, 동태적 기업구조조정이 활발히 이루어지기 보다 금융경색하의 구조조정과정에서 축소된 현금흐름

에 적응한 생존자체가 당면과제가 될 수 있으며, 국내외시장에서 그동안 어렵게 확보한 기존시장의 적지 않은 부분을 경쟁 없이 해외기업에게 내어주게 될 것임.

— 현재와 같이 기업활동을 위축시키고 실물기반을 무너뜨리는 축소지향적 구조개혁의 추진과 관주도적 추진방식으로는 효율적인 경제난국의 수습 및 재발방지는 물론, 막대한 비용부담을 국민에게 설득하기도 어려울 것임.

○ 난국탈피의 주체는 기업이며 정부는 기업들이 자율적으로 시장내에서 경쟁과 견제를 통하여 튼튼히 뿌리내릴 수 있도록 제도적으로 이를 도와야 할 것임.

○ 크나큰 국민적 비용부담을 수반하는 구조개혁과정이 또다른 관치경제의 시작이 되어서는 안될 것임.

○ 그럼에도 불구하고 도덕적 해이와 지대추구 방지를 위한 제도적 정비와 함께 각 부문의 구조조정을 추진하는 개혁과정에서 정부의 지시와 규제 가능성이 존치되는 등, 여전히 관치경제의 여지가 불식되지 않고 있음.

— 이에 본 보고서는 ‘국민의 정부’ 출범 100일에 즈음하여 그간의 경제정책과 실적을 巨視, 金融, 企業, 勞動, 公共 및 對外부문 등 여섯 분야에 걸쳐 평가하고 향후 정책과제를 제시코자 하였으며 다음과 같은 기본시각을 담고 있음.

○ 난국타개의 열쇠는 금융부문의 건전성을 확보함과 동시에 구조조정的主體인 기업의 활력과 원활한 현금흐름을 회복하는 것임.

○ 국내수요가 급감하는 시장여건에서 수출확대를 통한 기업의 매출증대 노력에 대한 정책지원을 획기적으로 확대함으로써 기업의 자발적 구조조정을 효과적으로 촉진할 수 있을 것임.

○ 국내경기를 지지함으로써 디플레이션의 진행을 막는 일 또한, 기업의

동태적 구조조정을 효과적으로 지원하는 방안임.

- * 지금은 오히려 내수진작을 위한 세부담의 완화가 필요한 시점이며 균형재정에 집착할 시점이 아님. 일본의 경험에서 보듯, 디플레경제에서 재정적자에 의한 인플레이션 압력은 매우 낮음.
- 어느 부문보다 독점적 성격이 강한 공공부문의 개혁은 정부조직의 재편보다는 정부기능의 재편을 중심으로 이루어져야 하며 구조조정에 따르는 막대한 비용의 민간부문부담을 설득하기 위해서도 조속히 추진되어야 할 것임.
- 경제 각부문에 있어 도덕적 해이와 지대추구의 가능성을 제거하는 제도적 정비는 향후 외환 및 금융위기의 재현과 확산을 방지하기 위해 필수적이며 경제개혁의 중요한 前提임.

II. 거시부문

1. IMF 합의와 고금리 긴축정책의 문제점

- 외환시장의 안정을 정책의 최우선 목표로 삼고, 원화절하에 따른 물가상승압력을 완화하고 경상수지의 흑자전환을 도모하기 위하여 긴축 통화, 재정정책을 정책기조로 함.
- IMF 관리체제 이후 가용외환보유고의 대폭 증가와 함께 환율이 하향안정되는 등 외환시장은 안정세를 보이고 있음.
 - 가용외환보유고가 5월말 현재 343억불로 대폭 증가하였으며 환율도 1,400원대로 하향안정되어, 국내요인에 의한 외환위기의 재발가능성은 낮은 상태임.
- 그러나 외환시장의 안정 이외에 다른 거시경제환경은 80년 이후 가장 열악한 상태임. 고금리 긴축정책의 지속으로 고실업, 고부도, 고물가의 불황이 갈수록 심각해짐에 따라 성장잠재력 까지 위협받고 있음.
 - 생산, 소비, 투자 등 모든 거시경제지표가 최악의 마이너스 성장을 기

록하고 있어 경기불황이 상당히 지속될 것을 예고하고 있음.

- 고금리로 인한 저축증대 효과가 미미하고 국내채권시장에 유입되는 외국 자본이 그다지 많지 않는 등 긍정적인 효과는 미약한데 반해, 주식시장과 부동산시장을 침체시키고 경기불황을 심화시켜 산업기반을 잠식하는 부정적인 효과가 심각함.
- 외국인 투자자금의 대부분이 주식시장에 집중되고 있어 고금리를 통한 채권시장에 대한 외국인 자금유입은 미미한 상태임.

2. 정책 과제

- 매월 30억불 이상의 경상수지를 내고 있는 현상황에서 고금리 긴축정책은 기업의 연쇄도산, 설비투자 위축 등으로 국내산업의 기반을 잠식시키고 있을 뿐 긍정적인 효과가 미약하므로 즉각적인 완화조치가 요구됨.
- 적정의환보유고 초과 적립분을 구조조정 재원으로 활용하여 악순환의 경제상황을 선순환으로 전환하는 기폭제로 삼아야 함.
- 외환위기와 실업문제의 근원적인 해소를 위해서는 수출증대를 통한 제조업가동율제고가 필수적이며, 수출활동 정상화를 위한 무역금융 활성화가 시급함.
- 보상적인 차원에서의 실업자 대책보다는 SOC에 대한 적정투자를 통하여 적극적인 고용창출을 유도할 수 있는 재정자금의 지출이 요구됨.

III. 금융부문

1. 현황과 문제점

- 지금까지 정부는 IMF와의 합의에 따라 다각적인 금융개혁을 추진하였으며, 6월 이후 금융산업의 구조조정을 본격적으로 추진할 계획이나, IMF 구제금융신청 직후부터 고금리정책, BIS기준 부과, 구조조정 지연 등으로 금융경색 현상이 지속되면서 실물경제의 침체가 가속화되고 있음.

- 외환시장의 안정에도 불구하고 실물경제의 침체 및 금융경색이 서로 맞물려 이어지는 악순환이 발생하고 있음.
 - 기업의 도산위험이 증가하는 가운데, 은행이 BIS 자기자본비율 제고에 치중함으로써 기업대출이 축소되어 금융경색이 가중되고 있음.
- 금융기관에 대한 원칙 없는 자금지원으로 금융기관의 도덕적 해이 문제가 발생하고 있음.
- 지난해 11월 이후 지금까지 정부가 은행권에 총 15조 7천억원을 지원 하였으나 1/4분기중 은행의 대출은 오히려 10조원 감소
 - 또한 비용부담(loss sharing)원칙이 적용되지 않음에 따라 책임경영 행태가 보이지 않고 금융기관의 자구노력도 매우 미흡한 실정
- 은행의 책임경영체제가 확립되지 않은 가운데 재무약정체결, 부실기업판정 등 “은행을 통한 기업 개혁”이 추진됨에 따라 관치금융, 관치경제 강화가 우려되고 있음.
- 한편 정부내에서도 금융산업 구조조정에 대한 명확한 원칙이 정립되지 않음에 따라 산업은행의 새한중금 인수 발표, 은행의 협조용자 지원 등과 같은 문제가 계속 발생하고 있음.

2. 개선 방안

- 금융산업 구조조정의 핵심과제는 금융이 돌아갈 수 있도록 금융시스템에서 주도적인 역할을 담당하는 은행산업의 구조조정을 신속하게 추진하는 것임.
- 지금 같이 금융경색이 지속되는 한 실물경제의 악화는 심화되고 경제 위기의 조기 회복은 기대할 수 없으며, 많은 기업은 구조조정하기도 전에 도산하게 될 것임.

- 적기시정조치 이전에라도 은행간 합병을 적극적으로 유인하여 은행 대형화 및 은행의 신용공급능력을 확충하고 기업구조조정을 적극 지원
 - 국책은행과 이미 정리가 불가피하다고 판단되는 일부 은행간 합병 추진
 - 합병시 정부의 증자참여 등의 유인책으로 일반 은행간 합병 유도
 - 국내 실물자본의 은행산업진출을 허용하여 은행 M&A 시장을 활성화 시킴으로써 구매자 우위의 상황을 개선하고 외국은행의 M&A 참여를 유도
- 부실기업 조기퇴출과 함께 잔류기업에 대한 채무구조조정(debt restructuring)을 시급히 추진하여 일시적 유동성 위기에 따른 부도를 방지
 - 은행 등 금융기관이 거래 기업에 대한 단기채무의 장기 전환, 일부채무의 주식 전환(debt-equity swap) 유도
- 관치금융 근절과 은행의 책임경영체제 구축
 - 은행경영구조를 개선하지 않고 부실채권 정리, 자본투여 등 자금지원만 하는 경우 은행대출결정에 언제든지 정부 및 정치권의 영향력이 행사될 우려가 있으며 관치금융 관행이 지속될 수 있음.
 - 은행소유규제를 완화하고 은행법상의 비상임이사제도를 폐지하여 은행경영을 자율화하고 은행산업에의 진입규제를 완화하여 은행시장에서의 경쟁 촉진
- 정부가 자금을 지원하는 금융기관은 적기시정조치에 의해 비교적 우량하다고 판별된 금융기관과 합병에 참여하는 금융기관으로 제한
 - 자금지원시 감사, 경영자교체, 임금삭감 등 비용분담 원칙 적용
 - 폐쇄되거나 합병되는 금융기관의 경우 자산부족시 엄격한 조사를 통해 자금회수를 추진하고 대주주, 임직원 등의 탈법행위 적발 강화

- 정부소유 은행지분의 외국인 매각 대상을 서울·제일은행에서 국민, 주택은행 등 우량은행으로 확대
- 금융시장을 교란시키는 한계 비은행금융기관의 조기 정리
 - 부실 비은행금융기관의 정리는 P&A(Purchase and Assumption) 방식에 의해 퇴출을 유도

IV. 기업구조조정 정책

1. 현황과 평가

- 정부는 기업구조조정을 촉진하기 위해 지배구조, 재무구조, 사업구조의 개편을 위해 획기적인 법과 제도 개선을 추진함.

기본방향	주요내용
1) 기업경영투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결합재무제표의 도입 ○ 재무정보 공시 및 회계기준 및 관행의 국제화 ○ 부실경영 은폐방지를 통한 금융시장 및 투자자로부터 신인도 제고
2) 상호지급보증 해소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계열사간 자금 및 영업지원 관행 단절하여 기업의 재정적인 독립강화 ○ 계열기업의 부실이 전체로 확산되는 것을 방지하여 금융시장과 경제전반의 안정성 유지
3) 재무구조의 획기적인 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자기자본비율제고로 재무구조의 건전성과 기업운영의 안전성 확보 ○ 불필요한 업종과 자산의 과감한 매각으로 수익성 위주의 기업경영 정착
4) 핵심부문의 설정과 중소기업과의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방만한 다각화를 탈피하고 주력 핵심사업으로 집중하여 국제경쟁력 제고 ○ 중소기업에 대한 기술·자금 지원 등 수평적인 협력 관계강화
5) 지배주주 및 경영진의 책임강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조조정시 지배주주는 자기자산의 제공에 의한 증자 또는 대출에 대한 보증 등 자구노력 경주 ○ 기업의 경영부실에 대해서는 경영진 퇴진등 책임강화

- 하지만 정부의 과도한 개입, 실효성 미흡, 정책혼선 및 정책환경 미성숙 등 정책보완의 필요성도 많음.

가. 정부의 과도한 개입

- 상호채무보증 해소문제를 그 발생원인인 보증을 요구하는 금융관행과 계열사간 지급보증의 법적 타당성을 뒷받침해온 지주회사의 불인정 제도의 개선에서부터 접근하지 않고 단순히 기업의 문제로 인식하여 인위적이고, 급격한 개선을 요구
- 협조유자로 인해 부실기업의 구조조정이 지연될 가능성이 있음.
 - 정부개입에 의한 협조유자의 남용으로 인해 부실기업의 퇴출지연 및 시장경제원칙의 상실로 경제효율성이 저하될 가능성이 있음.
 - 채권은행단 입장에서 기업의 도산보다는 협조유자를 해줄 경우 단기적으로 부실채권이 늘어나지 않아서 자기자본비율(BIS)을 유지하는데 문제가 없고, 협조유자라는 편법을 통해 임원진의 책임회피를 도모할 수 있으나, 장기적으로 기업이 망할 경우 부실규모의 증대, 국민부담의 증대를 초래할 수 있음.
 - 구조조정 재원의 낭비를 초래하여 정작 필요한 곳으로 재원이 집중되지 못하며, 부실기업의 도덕적 해이를 초래할 가능성이 있음.
- 부실기업정리의 당위성에도 불구하고 정부주도의 추진방식, 급격한 추진속도와 절차는 관치경제의 폐해를 재현할 가능성이 있음.
 - 부실기업 퇴출과정이 정부주도의 추진방식, 급격한 추진속도와 절차에 의해 시장경제원리가 퇴색되어 관치경제로 인한 정부실패를 재현할 가능성이 있음.
 - 부실기업판정 과정에서 채권금융기관간의 부실판정기준 불일치, 부실기업의 업종특성과 재무상태에 대한 차이 등이 무시됨.

나. 실효성 없는 정책의 추진

- 기조실 폐지후 구조조정본부, 경영전략팀, 기업구조조정위원회, CEO협의회 등 대체조직이 신설되어 변형된 기조실 기능이 존속함.
- 지나치게 엄격한 지주회사의 설립요건(부채비율 100% 이하, 상호채무보증 완전해소)하에서 지주회사설립 가능성 있는 대기업은 많지 않음.

다. 정책혼선

- 부채비율축소와 사업구조조정과 관련된 정책추진과정에서의 금감위, 재경부, 청와대 등 경제관련 부처간 정책혼선이 노출된 바 있음.
- 기업구조조정 방법에 있어서도 주어진 제도하에서 기업의 자율적인 판단에 의한다는 “시장경제원리의 강조”와 “기업구조조정은 정부가 선도”해야 한다는 정부개입의지가 혼재하고 있음.

라. 정책환경 미성숙 및 급격한 구조조정

- 급격한 부채비율축소는 증시기반 취약, 부동산매각 곤란, 고금리 등 고비용구조의 지속으로 추진에 많은 어려움이 있음.
- 30대 재벌을 대상으로 하여 “사실상의 지배”에 바탕을 두고 작성될 결합재무제표는 미국기준보다 결합의 범위가 더욱 광범위하며, 아직까지도 작성기준이 마련되지 않고 있음.
- 기업분할제도와 미비, 원활한 기업퇴출제도 미비 등 구조조정 촉진을 위한 제도적 장치의 미흡 속에서 재무구조개선협정의 체결, 부실기업판정 및 정리속도 등에서는 조급성이 나타나고 있음.

2. 정책의 보완과제

- 분야별로 “시장주도”와 “정부주도”의 정책방향을 명확히 하여 정책일관성을 유지할 필요

- 과감한 금융구조조정을 통하여 기업구조조정 환경을 조성
 - 구조조정 성과나 속도에 대한 정부의 개입을 자제하는 것이 시장혼란을 최소화
- 기업 구조조정 시장(restructuring market)이 활성화되도록 제도 보완
- 기업인수합병, 분할, 매각을 활성화하기 위해서 98년2월 구조조정촉진 대책 보다 강력한 세제감면 및 절차간소화 등 지원이 필요
 - 지주회사설립 요건, 경쟁제한적 기업결합금지의 적용에 있어 공정거래 정책의 탄력적 운용이 필요
- 부실기업의 신속한 퇴출 유도
- 부실기업(한보, 기아) 처리를 조속히 완료하여 다른 대기업들의 사업구조조정을 가속화함.
 - 무원칙한 협조유자를 최소화하고, 불가피한 경우 실세금리 이상이 금리적용, 은행의 대손충담금 설정 등의 비용을 부과하여 도덕적 해이 방지
 - “부실판정위원회” 설치와 시한부 집단퇴출같은 一過性 퇴출보다 필요시마다 은행이 자율적으로 퇴출을 단행하는 것이 시장혼란을 최소화

V. 노동부문

1. 현황과 평가

가. 고용조정

- 정리해고 요건으로, 경영상의 이유에 경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도 인수 합병을 포함시켜 일견 정리해고가 보다 용이해짐.

- 그러나 정리해고조항의 표제어가 ‘경영상 이유에 의한 고용조정’에서 ‘경영상 이유에 의한 해고 제한’으로 바뀜으로써 해고 절차가 매우 까다로워짐.
- 뿐만 아니라 일정규모 이상의 인원을 해고코자 할 경우 노동부장관에게 신고토록 하고 있는 조항에 따라, 지난 3월에 노동부장관의 ‘일시에 30% 이상 해고하면 위법 처리하겠다’는 발언 및 27만명의 대졸 인턴사원을 채용하라는 권고 등은 기업의 구조조정에 혼선을 야기시키고 있음.

나. 근로자 파견법

- 파견업무 및 파견기간을 제한함으로써 이미 이에 종사하는 약 10만명가량의 파견 근로자가 실직하게 됨.
- 사용기업은 2년마다 근로자를 교체하는 번거로움이 발생하고 근로자의 입장에서는 최근의 고실업시대에 2년마다 실직하게 됨.

다. 실업대책

- 정부는 실업자수 약 130만을 상정하여 종합적인 실업대책을 세워놓고 있으나 그 내용면에서 실직자 생계보호에 치중되어 실업의 해결은 고사하고 재원의 고갈 및 실업의 장기화만 초래할 우려 있음.

라. 노사정 대타협

- 지난 2월 제1기 노사정 대타협은 근본적으로 구체성과 실현 가능성이 낮은 선언으로 끝나 결과적으로 근로자만이 모든 경제위기의 고통을 받게 되었다는 인식을 초래함.
- 정치권 및 정부의 개혁은 요원해 보이며 기업의 구조조정은 여러 가지 이유로 시간이 걸릴 수밖에 없으며 결국 현실적으로 발생한 실업자 문제만 부각되고 있음.

- 이에 따라 실업자들은 실업자 동맹으로 조직화하는 경향을 보이고 민노총은 5월 근로자의 날을 기점으로 시한부 총파업에 나섬.

2. 정책 과제

가. 고용조정

- 정리해고 요건으로 경영상의 이유, 해고회피노력, 해고 기준 및 노조와의 성실한 협의 등 애매모호한 문구를 보다 구체화시켜 이의 해석을 둘러싼 노사간의 불필요한 마찰을 최소화 시켜야 함.
- 또한 노동부 장관에의 사전신고는 사후적 감독을 통해 해고의 정당성 여부를 가리는 방향으로 전환하여 기업의 자율성을 최대한 보장해야 함.

나. 근로자 파견법

- 파견업무와 파견제도의 운영을 시장기능에 맡겨야 하며 파견업체로 하여금 직업소개업, 직업정보제공사업 및 직업훈련사업까지 확대케 해 인력수급을 위한 종합적인 인력업체로 발전할 수 있게 해야 함.

다. 실업대책

- 고용창출을 통한 실업대책에 보다 많은 비중을 두어야 함.
- 정부가 나서서 실직자를 보호함으로서 해결하겠다는 소극적 대책에서 기업에 활력을 불어넣고 기업이 자유로이 경제활동을 할 수 있는 환경을 조성하여 기업이 고용의 유지는 물론 고용을 창출케하는 정책으로의 전환

라. 노사정 대타협

- 정부와 업계는 노사정 대타협의 정신을 살려 정치권, 정부 및 기업의 고
통분담을 유도함.
 - 정부는 정치권 및 정부의 구조조정을 주도하고 재벌의 구조개혁을 일
관되게 시장원리에 따르도록 하는 청사진을 제시해야 함.

- 그러나 정부는 제2기 노사정 위원회 구성에 앞서 자본주의 시장경제 체
제와 민주 사회의 근간을 흔드는 노동계의 무리한 요구를 받아들여서는
안됨.
 - 노조전임자 임금지급시 당해기업 처벌에 대한 노동계의 반대는 민주사
회의 기반이 되는 「무노동·무임금」 원칙에 위배되는 무리한 요구임.
 - 경영참가법 제정시 사외이사로서의 자격요구는 실질적 기업의 주인인
주주에 대한 월권행위임.
 - 비록 노조가 합법적인 파업 등의 실행행사를 했을지라도 시설파괴 등
으로 기업에 손해를 끼쳤을 경우 당해기업이 손해배상을 청구하는 것
은 당연함. 국민 대통합이라는 미명 하에 소송취하를 요구하는 것은
민주사회의 근간을 흔드는 일임.

VI. 재정 및 공공부문

1. 재정 · 공공부문의 주요 개혁과 문제점

가. 주요 개혁의 내용

- 정부조직개편 : 「2원 14부 5처 14청」 → 「17부 2처 16청」
 - 기획예산위원회와 금융감독위원회 신설

- 추가경정예산의 편성과 세법 개정 : 예산규모 75조원 → 73조원
 - 재정적자(통합재정수지 기준)는 국민총생산 대비 -0.8%(3.6조원) 예상

- 금융기관 등의 구조조정 이자비용은 재정에서 3.6조원을 부담
- 재정·예산·공공부문의 개혁방향 설정
 - 재정지출의 효율성 제고
 - 세제 및 세정 개혁
 - 공공부문 혁신
- 재정을 통한 구조조정비용의 조달계획
 - 금융기관의 부실채권정리: 50조원 채권 추가발행 (직접이자비용은 1998년 중 3.6조원, 1999년 중 8~9조원 예상)
 - 실업대책을 위한 소요재원의 규모를 7.9조원으로 예상

나. 문제점

- 정부·공공부문 개혁의 실천전 의지 결여
 - 국가운영을 통제중심에서 성과중심으로 전환한다든가, 행정체계를 공무원 중심에서 수요자인 국민을 위한 서비스로 바꿔야 한다는 정부와 공공부문의 개혁은 그동안 누누이 강조되어 왔던 것으로 또다시 방향제시에 그치고 실천을 미루는 것이 아닌가 의심스러움
- 재정운영상의 문제점
 - 재정의 건전성에 집착한 나머지 예산규모에 육박하는 특별회계·기금을 「예산외 예산」으로 사용하여 왔고, 정부산하단체를 양산
 - 재정정책을 후순위로 한 채 관치금융을 통해 금융부문을 지배함으로써 금융기관의 부실을 초래
- 구조조정비용 등의 조달 문제
 - 현재 채권시장의 여건 등을 감안할 때 정부보증채권을 통해 50조원을

추가 발행할 계획에는 한계

- 실업문제 종합대책은 기존 예산사업을 재구성하고 일부를 추가한 것에 불과

2. 정책 과제

— 정부의 역할과 민간의 자구 노력

- 정부와 공공부문의 개혁은 정부와 공공기능을 재정립하고 이를 바탕으로 조직뿐만 아니라 인력관리 및 운영의 탄력성 확보 등이 함께 고려되어야 함.
- 특히 최근 정부의 금융기관·기업의 구조조정과정에서 비용마련을 위해 정부에 의한 국내외 재원의 (직접적인) 조달과 (인위적인) 배분보다는 민간부문의 필요에 따른 자율적인 재원확보가 바람직함.

— 정부의 채권발행과 한국은행 등의 인수 추진

- 채권시장의 정상화에 계기가 될 수 있다는 인식에서 채권발행을 적극 추진하여야 함.
- 특히 한국은행의 직접인수 또는 연·기금을 통한 매입이 고려되어야 함.

— 한시적인 적자재정 추진

- 경직성 경비의 증액제한, 재정운용의 단순화 및 투명성 제고, 지방재정 운용의 효율화 등을 통해 세출구조의 탄력적인 개선이 우선적으로 추진
- 금융부문의 문제와 경기 하강 및 기업 구조조정에 따른 실업의 급증 등으로 장기 불황에 진입할 가능성을 배제할 수 없는 현 상황하에서는 기존의 균형재정 운영의 원칙을 일시 유보하고 한시적인 적자재정 고려

— 공기업 매각과 해외자본의 유치

- 담배인삼공사 등 공기업의 민영화를 조기 실시하며, 매각 대상을 굳이 국내 기업에 한정할 것이 아니라 해외 자본의 유치도 적극 추진
- 민영화를 전제로 공기업 자산을 근거로 한 자산담보부증권(ABS)의 발행을 추진

Ⅶ. 대외부문

1. 환율안정과 외환보유고 확충 및 국가신인도 제고

가. 현황과 평가

— 외환위기의 초기단계 수습에 일단 성공

- IMF등으로 부터의 구제금융유치에 성공, 단기외채의 중장기전환 협상 타결, 외평채발행의 성공(환율: 1400원대 안정, 5월말 가용외환보유고: 343.5억불)

— 대내외적 요인으로 인한 외환위기의 재현가능성 상존

- 대내적 요인: 금융 구조조정 지연, 부실기업의 정리지연, 노동시장의 불안 등
- 대외적 요인: 엔화약세, 위안화 평가절하가능성, 인도네시아 정치불안 사태 등

* 무디스와 S&P의 국가신용등급도 아직 투자부적격대상에 머물고 있음.

나. 향후 정책과제

— 환율안정과 국가신인도 제고를 위해서는 외국인직접투자의 유치확대와 수출증대를 통한 외환보유고의 확충이 급선무

- 외국인투자는 단기효과를 기대하기 보다는 중장기적인 비전을 가지고 추진
- 따라서 수출증대-> 경상수지 흑자기조 유지-> 외환보유고 확충-> 2년 내 외환보유고 1,000억불 달성을 우선 추진하는 것이 바람직

2. 자본자유화 및 외국인직접투자 확대

가. 현황과 평가

- IMF와의 합의일정보다 앞당겨 외국인의 주식투자 한도를 전면 폐지하는 등 외자유치 노력에도 불구하고 주식 및 채권시장에의 외국자본 유입은 크게 늘지 않음.
- ‘국민의 정부’ 출범이후 외국인직접투자유치를 특히 강조하고 있지만 현재까지의 실적은 매우 부진 (금년 4월까지 실적은 전년동기대비 69.4%나 감소)
- ‘국민의 정부’ 출범이후 실질적인 외국인직접투자 유치촉진을 위한 조치는 KOTRA내에 외국인투자지원센터를 설치한 것뿐임.

나. 향후 정책과제

- 부실금융기관 및 부실기업의 정리 문제와 정리해고 등 노동시장관련 정책들을 시장원리에 맞고 투명하게 함으로써 한국경제에 대한 불확실성을 제거하여야 함.
- 이를 통해 고비용구조 해소 등 국내 기업환경의 개선이 먼저 이루어져야 함.
- 금번 외국인투자촉진법 시안은 외국인기업 만을 대상으로 하고 있으나 이를 모든 국내투자기업으로 확대하여 시행해야 함.
- 주요 선진국과 주변경쟁국 중에 외국인 만을 위한 투자인센티브를 가

지고 있는 국가는 없음.

- One-Stop Service를 담당하는 기관에 전적인 권한을 주어야 함.
- 새로운 외환거래법에 의한 외환거래 자유화 일정을 더욱 앞당겨 실시해야 함.

3. 경상수지 흑자 및 수출확대

가. 현황과 평가

- IMF체제이후 계속되고 있는 경상수지 흑자는 수출증대에 의한 것이 아니라 급격한 수입감소에 기인한 비정상적인 무역흑자기조에 의한 것임.
 - IMF이후 매우 완만한 회복세를 보이던 수출은 5월중 감소세(-2.6%)로 반전되어 수출기반이 붕괴되고 있다는 우려를 낳고 있음.
- 수출단가 하락과 아시아 지역에서의 수출감소가 수출부진의 요인임.
- 무역금융시스템이 원활히 작동되지 않고 있으며 특히 ASEAN지역에서의 수출환어음 인수가 이루어지지 않고 있음.
 - 외환위기 이후 한은의 매입외환어음 잔액이 감소하여 수출애로 요인으로 작용
- 대통령주재 무역투자진흥대책회의를 부활하고 국책은행의 무역금융기능 확대를 논의하는 등 수출증대를 위한 노력이 일부 성과를 나타내고 있지만 그 속도가 더딤.
 - 수출입은행이 일본수출입은행으로부터 10억달러의 전대차관 도입계약을 체결하고 이를 수출입금융지원에 사용하기로 했음.
 - 정부는 수출입은행을 통해 8월말 이전 외국금융기관으로부터 20억불 규모의 차관을 들여올 예정이라고 밝혔으나 실현가능성은 아직 불투명

나. 향후 정책과제

— 수출입금융의 확대

- 외환보유고목표 초과액 중에서 50억불 규모(추후 외환보유고 증대시 100억불로 확대)의 수출입 결제용 외화자금확보가 우선 필요
- 무역신용보증제도를 도입하여 무역금융으로 인한 손실에 대해 보상시스템을 마련하여 붕괴된 무역금융 시스템의 부활 필요
- 원자재 수입이 원활하게 이루어지도록 해외 각국의 수출입은행 등 수출지원기구에서 공여하고 있는 수출신용을 추가확보(일본수출입은행으로 부터 10억달러 전대차관 도입은 이미 성사)

— 관계부처간에 협의중인 국책은행의 수출입금융 지원기능확충 방안 조기 시행

- 산업은행 및 수출입은행의 자본금을 증액(정부의 보유주식 출자)하여 상업금융 기능 확충 및 무역 관련 여신기능 확대
 - * 산업은행이 매입한 수출환어음에 대해 한국은행에서의 재할인 허용
 - * 수출입은행의 단기 무역금융업무 취급 허용 (현재 6개월 이하의 무역금융 취급 불허)
 - * 수출입은행 및 산업은행에 수출금융 지원용 외화자금 일부를 배정하고 무역금융 취급 특별창구 개설
- 관련법의 개정이 필요한 사안에 대해서는 임시국회를 소집하여 총력수출지원체제를 조기에 구축하여야 함.

I. 문제의 제기

- IMF금융지원이후 6개월이 지난 현재, '국민의 정부'는 급박한 외환위기의 단기적 수습에는 일단 성공하였으며 출범이래 강도 높은 경제개혁을 추진하고 있음.
 - 12월이후 매월 30억불이상의 경상수지흑자를 실현함으로써 가용외화보유고는 상반기목표(당초 300억불, 수정 320억불)를 5월중 이미 초과함.
 - 경제내의 비효율을 제거함으로써 경제재도약의 기반을 마련코자 '국민의 정부'가 강력히 추진중인 구조개혁 특히, 금융과 기업부문에 대해 강도 높은 구조조정이 진행중임.
 - * 정부는 금융 및 기업부문의 1차 구조조정을 8월이전에 마무리짓고 전반적인 경제개혁의 연내완결을 위한 경제개혁 가속화종합대책을 마련하는 등 최근 들어 구조개혁에 더욱 박차를 가하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고 대내외 여건의 변화에 따른 위기 재현 우려가 사라지지 않고 있으며, 경제개혁에 대한 외국인의 평가는 여전히 유보적임.
- 초기에 빈번히 지적되었던 정책혼선과 우선순위 문제는 크게 줄어들고 있지만, 개혁주체간 공감대는 미흡하여 구조조정을 지연시키고 부실증가에 따른 비용부담을 늘리고 있음.
 - 손실분담(loss-sharing)없는 금융부문의 구조조정은 장기간에 걸친 국민부담을 과중하게 만들.
 - 노동계는 정리해고제 폐지를 주장하며 시한부 파업을 단행함.
- 기업회생여부에 대한 인위적인 판단의지와 일관성 없는 추진과정에서 보는 바와 같이, 정부는 단기간내 가시적 성과에 집착하여 對기업 압박을 강화함으로써 고금리 및 금융경색과 맞물려 산업기반을 급속히 약화시킴.

- 가동률이 떨어지면서 설비투자가 절반 가까이 줄고 있으며 심지어 생산설비를 내다 파는 일이 늘고 있음.
 - 산업 및 기업간 네트워크가 와해되고 기업인들은 자신감을 상실하고 있음.
 - 실업이 급증할 뿐만 아니라, 轉職실업자의 실직기간이 장기화하고 자산가격이 하락하면서 가계 또한 전례 없는 소비축소에 나섬.
- 한계기업 및 금융기관의 정리에 따른 구조조정의 파장이 본격화될 것으로 예상되는 하반기에도 금융경색이 풀리지 않는다면 3/4분기 중에는 흑자부도를 포함한 연쇄도산 사태마저 피하기 어려울 전망이다. 이렇게 되면 수출을 지지하는 실물기반이 또한번 급속히 붕괴되면서 우리경제는 자생적 회복능력을 상실할 것으로 우려됨.
- 정부가 기대하듯 단기간에 걸친 구조조정으로 1-2년후 효율적 자원활용이 가능해진다 하더라도, 기업가의 자신감을 회복하고 생산기반을 이루는 네트워크를 복원하여 이전의 잠재성장능력을 갖추는 데에는 몇 배의 기간이 필요할 것임.
 - 뿐만 아니라, ‘국민의 정부’가 추진중인 구조개혁프로그램은 단기간의 조정을 거쳐 2000년에는 정상궤도에 진입하는 시나리오를 가상하고 있으나 현재와 같은 투자부진이 지속된다면 잠재성장률은 지속적으로 낮아질 수밖에 없음.
 - 내년이후 예상되는 미국경기의 둔화와 아시아지역의 경기침체를 고려할 때, 중장기적 경제회복을 위한 해외수요기반은 매우 불투명함.
 - 최근 일본엔화와 대만달러화가 절하되고 있으며 중국위안화가 절하조짐을 보임에 따라 아시아통화가치의 경쟁적 절하가능성이 점증하고 있음.
 - 그렇다면 대외경제여건이 매우 불안정한 가운데 실물부문이 과도한 투

자위축과 국내외 수요기반의 붕괴라는 비용을 부담하고도 2-3년내에 IMF이전의 잠재성장률을 회복하고 성장궤도에 진입할 수 있으리라는 정부의 경제회복시나리오는 지나치게 낙관적임.

- 구조조정과정에서 대부분의 기업들은 향후 적어도 1-2년간 축소지향적 경영이 불가피할 것으로 예상됨.
 - 동태적 구조조정이 이루어지기 보다 축소된 현금흐름에 적응한 생존이 당면과제가 될 수 있으며, 결과적으로 국내외시장에서 우리기업들은 그동안 어렵게 확보한 기존시장의 적지 않은 부분을 경쟁 없이 해외기업에게 내어주게 될 것임.
- 현재와 같이 기업활동을 위축시키고 실물기반을 무너뜨리는 축소지향적 구조개혁의 추진과 관주도적 추진방식으로는 효율적인 경제난국의 수습 및 재발방지는 물론, 막대한 비용부담을 국민에게 설득하기도 어려울 것임.
 - 난국탈피의 주체는 기업이며 정부는 기업들이 자율적으로 시장내에서 경쟁과 견제를 통하여 튼튼히 뿌리내릴 수 있도록 제도적으로 이를 도와야 할 것임.
- 크나큰 국민적 비용부담을 수반하는 구조개혁과정이 또다른 관치경제의 시작이 되어서는 안될 것임.
 - 그럼에도 불구하고 도덕적 해이와 지대추구 방지를 위한 제도적 정비와 함께 각 부문의 구조조정을 추진하는 개혁과정에서 정부의 지시와 규제 가능성이 존치되는 등, 여전히 관치경제의 여지가 불식되지 않고 있음.
- 이에 본 보고서는 ‘국민의 정부’ 출범 100일에 즈음하여 그간의 경제정책과 실적을 巨視, 金融, 企業, 勞動, 公共 및 對外부문 등 여섯 분야에 걸쳐 평가하고 향후 정책과제를 제시코자 하였으며 다음과 같은 기본시각을 담고 있음.

- 난국타개의 열쇠는 금융부문의 건전성을 확보함과 동시에 구조조정
주체인 기업의 활력과 원활한 현금흐름을 회복하는 것임.
- * 금융부문의 부실채권을 단기간내에 정리함으로써 금융시스템을 정상
화하는 일이 시급함.
- * 기업부문의 동태적 구조조정을 위해서는 대외적으로 무역흑자를 내고
대내적으로 경상이익을 실현하여 막혔던 현금흐름이 원활해져야 함.
- 국내수요가 급감하는 시장여건에서 수출확대를 통한 기업의 매출증대
노력에 대한 정책지원을 획기적으로 확대함으로써 기업의 자발적 구조
조정을 효과적으로 촉진할 수 있을 것임.
- * 기업은 고금리부담을 안고 있으며 인수 합병의 원활화를 위한 제도정
비와 금융기관의 기업감독기능강화에 따라 실질적 경쟁압력이 증대하
면서 구조조정(Restructuring)을 통한 경쟁력제고의 필요성을 절감하고
있음.
- * 그러나 외자유치가 극히 부진한 현실에서 기업 스스로의 현금창출없
이 기업재구축은 불가능함. 따라서 외환보유고의 일부는 수출증가세
를 뒷받침하기 위한 수출금융의 종자돈으로 활용되어야 함.
- 국내경기를 지지함으로써 디플레이션의 진행을 막는 일 또한, 기업의
동태적 구조조정을 효과적으로 지원하는 방안임.
- * 디플레이션 하에서 부채는 상대적으로 커지고 기업의 자산평가액은
작아지며 고정비용부담은 늘고 현금흐름은 위축됨.
- * 실업대책 및 구조조정재원조달을 위해 조세부담을 늘린다면 자산디플
레와 복합불황의 가능성을 더욱 크게 할 것임.
- * 지금은 오히려 내수진작을 위한 세부담의 완화가 필요한 시점이며 균
형재정에 집착할 시점이 아님. 일본의 경험에서 보듯, 디플레경제에서
재정적자에 의한 인플레이션 압력은 매우 낮음.

- 어느 부문보다 독점적 성격이 강한 공공부문의 개혁은 정부조직의 재편보다는 정부기능의 재편을 중심으로 이루어져야 하며 구조조정에 따르는 막대한 비용의 민간부문부담을 설득하기 위해서도 조속히 추진되어야 할 것임.
- * 정부는 행정부처의 재편을 단행한 바 있으며 공기업을 비롯한 650여 개 정부산하 유관단체정비에 나서고 있으나 정부 및 공공기능의 재정립에 기초하기 보다는 기존기능의 수행을 위한 조직개편과 구조조정 재원마련의 차원에서 추진되는 경향이 있음.
- 경제 각부문에 있어 도덕적 해이와 지대추구의 가능성을 제거하는 제도적 정비는 향후 외환 및 금융위기의 재현과 확산을 방지하기 위해 필수적이며 경제개혁의 중요한 前提임.
- * 금융과 기업부문은 정부가 설정한 인위적 기준을 충족시키려 진력하고 있으나, 한편으로는 정부의 지시와 규제 그리고 지원에 의해 구조조정을 단기간에 강도 높게 추진하는 과정에서 정책적 지원에 기대려는 도덕적 해이현상이 불식되지 않고 있음.

II. 거시부문

1. IMF와의 거시정책 합의 주요사항

가. 거시경제목표

- 외환시장의 안정을 정책의 최우선 목표로 삼고, 원화절하에 따른 물가상승압력을 완화하고 경상수지의 흑자전환을 도모하기 위하여 긴축 통화, 재정정책을 정책기조로 함.
- IMF와 정부는 지난해 12월 합의했던 거시지표 이행목표를 5차에 걸쳐 수정합의 하였음.

IMF와의 거시지표 합의내용

경제지표	1 차 합 의 (97.12.3)	3차 수정합의 (98.1.7)	4차 수정합의 (98.2.7)	5차 수정합의 (98.5.4)
경제성장률	3%	1~2%	1%(제로 또는 마이너스도 용인)	-1%(하향조정 가능)
물 가	5% 이내	9%	9%대	10% 미만
경상수지	43억불 적자 (GDP의 1%)	30억불 흑자	80억불 흑자 (GDP의 2.5%)	210~230억불 흑자
금 리	14~16% 수준인 시장금리의 상승 을 용인	이자제한법 이미 철폐하였고, 회 사채금리 연평균 20% 수준	외환시장 안정시 조심스럽게 24% 인 콜금리 인하 검토	외환시장 안정을 바 탕으로 유연하고 균 형 있게 인하
환 율	연평균: 1,100	연평균: 1,300 1/4말: 1,375	연평균: 1,400 1/4말: 1,500	연말: 1,300
통화증가율 (1/4말 M3기준)	9%	13.2%	13.5%	14.1%(2/4말 기준)
재정적자 (GDP대비)	균형 내지 소폭 흑자	적자용인	-0.8%	-1.2% (-1.7% 확대가능)
실 업 률	3.9%	4.4~4.9%	6~7%(120~150만)	6.4%(135만)

주: 2차 수정합의(97.12.24)에서는 금리를 30%로 상향 조정하는 내용이외에 거시지표의 조정은 없었음.

자료: 재경부

나. 통화정책

- 통화정책은 금융, 외환시장의 안정을 도모하고 원화절하에 따른 물가상승압력을 흡수하기 위하여 긴축정책을 기조로 유지되어 왔음.
 - 성장률을 적정수준으로 조정하는데 긴축통화정책을 병행함으로써 경상수지 적자를 조기에 해소하고, 외환보유고의 확충을 통한 IMF 지원자금의 상환을 최종목표로 하고 있음.
- 최근 외환시장이 다소 안정을 되찾자 금리를 조심스럽게(cautiously) 인하하고 통화목표 범위 내에서 신축적으로 운용하는 등 제한적으로 긴축정책의 강도를 완화

98년중 통화운용목표(5차 IMF 합의내용)

(%, 억원)

	1/4	2/4	3/4	4/4
M3 증가율	13.5	14.1	13.9	12.5
본원통화증가율	7.7	13.5	14.2	13.9
본원통화잔액	220,351	235,400	254,300	256,400

자료: 재경부

- 그러나 고금리 긴축정책의 효과에 대한 확실한 증거와 판단은 미미한 상태이나 고금리 기조의 전환이 지연되고 있음.
 - 추가적인 금리인하 가능성을 언급하고 있으나 외환시장의 안정을 이유로 탄력적인 금리인하에는 조심스러운 태도를 견지

다. 환율정책

- 신축적인 환율정책을 유지하고 중앙은행의 시장개입은 엄격히 제한
 - 일일변동제한폭의 제한을 폐지(97.12.16)하여 완전변동환율제를 실시하였고,
 - 한국은행의 시장개입은 급격한 환율변동을 방지하는 데 국한하고

(limited to smoothing operations), 한은의 금융기관에 대한 부족외환 지원 창구를 폐쇄

- 외환위기의 재발을 방지하고 환율안정을 위해 가용외환보유고의 착실한 적립을 준수하여야 함.

98년중 외환보유고 목표(4차 IMF 합의내용)

(억불)

	1/4	2/4	3/4	4/4
가용외환보유고	200	320	340	410

주: 1/4~2/4: 이행기준, 3/4 ~ 4/4: 예시한도

자료: 재경부

라. 재정정책

- 통화관리의 부담을 덜기 위해 긴축재정기조를 유지하나 금융기관 및 노동시장의 구조조정을 뒷받침하기 위한 재정지출증가는 용인
 - 구조조정에 따른 실업의 증가와 노사정 합의이행을 위한 사회보장지출이 증가될 전망임에 따라 재정적자 규모를 4차 합의를 GDP대비 0.8%(3조 6천억) 까지 확대하였고, 5차 합의시에는 1.7%(7조9천억) 까지 확대하였음.

2. 고금리 긴축정책의 효과 및 문제점

가. IMF 이후 거시경제환경

- IMF 관리체제 이후 외환위기로 불안정하던 외환시장은 상당히 안정되는 긍정적인 모습을 보이고 있음.
 - 한 때 1,800원 까지 치솟던 환율은 4월에 들어서서는 1,400대 아래로 하향안정화되었고, 가용외환보유고도 5월말 현재 343억불로 대폭 증가하여 외환위기의 재발가능성은 낮은 상태임.

- 그러나 이러한 외환시장의 안정 이외에 다른 거시경제환경은 80년대초 이후 가장 열악한 상태임.
- 고금리 긴축정책의 지속으로 고실업, 고부도, 고물가의 불황이 갈수록 심각해짐에 따라 성장잠재력 까지 위협받는 지경에 이르고 있음.
 - 생산, 소비, 투자 등 모든 거시경제지표가 최악의 마이너스 성장을 기록하고 있어 경기불황이 상당히 지속될 것을 예고하고 있음.
 - * 98. 4월중 산업생산은 전년동월대비 10.8%나 감소하였고, 도소매판매도 15%나 감소하였음. 이에 더하여 설비투자가 48.6%나 감소하여 우리경제의 성장기반까지 붕괴되고 있다는 우려가 점증하고 있음.
 - 회복세를 보이던 주가도 향후 경기불황의 지속이 전망됨에 따라 5월말에는 지수 337을 기록하여 300선이 위협받고 있음.

주요 거시지표 추이

	97		98				
	11	12	1	2	3	4	5
환율(월평균)	1,035	1,494	1,707	1,628	1,489	1,392	1,399
가용외환보유고	73	89	124	185	242	308	343
산업생산	4.3	3.0	-10.8	-1.8	-10.1	-10.8	-
도소매판매	1.0	-4.9	-8.7	-11.4	-11.2	-15.0	-
설비투자	-14.9	-20.6	-31.8	-26.2	-36.7	-48.6	-
주가(월말)	408	376	567	559	481	421	337
부도율	0.38	1.49	0.53	0.62	0.47	0.42	-
실업률	2.6	3.1	4.5	5.9	6.5	6.7	7.0*
물가상승률	4.3	6.6	8.3	9.5	9.0	8.8	8.2

주: *는 전망치

자료: 재경부, 한국은행, 통계청

- 구조조정과정에서 기업체 부도가 지속되고 있으며, 그 결과 실업자가 대량 방출되어 경제문제를 넘어 사회문제화되고 있음.
 - 기업의 연쇄부도행진은 12월(1.49%)을 고비로 어느정도 진정되고 있으

나 여전히 높은 수준(4월중 0.42%)을 유지하고 있고, 실업률은 계속 증가하여 5월에는 7.0%를 기록하여 실업자가 IMF 이후 93만명이나 양산되고 있음(98.5말 150만명 — 97.11말 57만명)

— 원화절하에 따른 원가상승으로 인하여 물가가 대폭 상승하였으나 극심한 내수위축 및 실업증가에 따른 노동시장의 초과공급으로 어느정도 둔화되고 있음.

○ 소비자물가는 2월중 전년동월대비 9.5% 상승하였으나, 원화절하의 둔화와 함께 5월중에는 8.2%로 진정되고 있음.

나. 고금리 긴축정책의 문제점

— IMF와 합의한 거시정책의 핵심은 한마디로 고금리 긴축정책임. 동 정책을 통하여 외환위기를 초래하였던 고질적인 경상수지적자 문제를 해결하고자 하고 있음.

○ 인위적인 고금리 긴축정책의 시행으로 시장금리가 20%에 가까운 고금리시대가 지속되고 있음. 그리하여 은행간 콜금리가 회사채금리를 상회하는 비정상적인 현상이 표출되고 있음.

시장금리 추이

(연, %)

	97.11	12	98.1	2	3	4	5
콜(익일물)	12.4	31.3	27.2	24.7	22.1	18.0	16.9
CP(91일물)	17.8	40.8	22.2	26.1	23.3	20.0	19.4
회사채(3년물)	15.1	29.0	18.5	20.5	18.3	17.7	17.8
당좌대출(대기업)	17.5	38.9	29.0	26.5	25.1	24.0	20.8

주: 월말기준

자료: 한국은행

— 그런데 IMF가 요구하는 외환위기 극복을 위한 고금리 긴축정책은 다음과 같은 3가지 정책의도를 가지고 있음.

1) 대내적으로는 국내투자를 감소시키고 저축을 증대시킴으로서 경상수

지 흑자를 유도하고자 함.

2) 대외적으로는 해외자본을 국내에 유치함으로써 외화유동성 부족 문제를 해결하고자 함.

3) 또한, 부채비율이 높은 기업에 금융비용을 가중시킴으로써 부실기업을 퇴출시키고, 동시에 개혁과 구조조정이라는 긴장된 사회분위기를 지속시키려는 의도가 있음.

— 그러나 고금리 긴축정책은 우리나라의 실물 및 금융 등 거시경제환경에 비추어 실효성이 의문시됨.

1) 고금리를 통한 경상수지 흑자효과가 크지 않음.

— 우리나라의 총저축률(97년 추정치 34.6%)은 이미 세계 최고 수준으로 추가적인 저축증대 효과를 기대하기 어려움.

— 국내기업들의 투자감축은 고금리의 영향도 있으나, 장기적인 매출 감소의 예상에 따른 투자마인드의 위축이 보다 큰 요인이기에 고금리로 인한 추가적인 투자감소효과도 높다고 보기 어려움.

2) 고금리를 통한 해외자본 유입이 크지 않음.

— 고금리를 통하여 해외자본의 국내자산투자를 유인코자 하나, 우리나라와 아시아 경제권 전체가 외환위기를 맞이하고 있는 상황에서는 장기적인 안정성 투자보다는 투기성 자금의 유입가능성이 높음.

— 장기적인 투자자라면 국내원화표시 채권에 투자하기 보다는 환율 변동에 따른 리스크가 없는 뉴욕증시의 달러표시 채권(예, 외평채, 산금채 등)에 투자할 가능성이 높음.

○ 4월중 외평채 40억불이 순조롭게 매출된 사실은 이를 반증하고 있음.

- Mexico의 경우 외환위기 이전부터 외국인자들이 달러표시 국채 (Tesobonos)를 매입하고 있었기 때문에 고금리는 외자유출을 둔화시키는 효과를 가졌지만, 한국의 경우 평가절하위험이 상존하는 상황에서 국내고금리를 통한 외자의 새로운 유입을 기대하기는 힘들.
- 국내에 유입된 투자자금의 형태를 보면 주로 투자위험도가 높은 주식투자에 집중되고 있음.
- 98. 1~4월 동안 총 유입자금중 채권투자자금은 5.7억불에 그친 반면 주식투자자금은 32.2억불로 85%를 차지함.

외국인 투자자금 추이

(기간중, 억불, %)

	97. 12	98.1	2	3	4	98.1~4
주식투자 순유입액	3.2 (76.2)	9.5 (100.0)	15.3 (85.5)	6.1 (48.8)	1.3 (-)	32.2 (85.0)
채권투자 순유입액	1.0 (23.8)	0.0 (-4.6)	2.6 (14.5)	6.4 (51.2)	-3.3 (-)	5.7 (15.0)
계	4.2	9.5	17.9	12.5	-2.0	37.9

주: ()내는 구성비율

자료: 한국은행

- 채권투자의 내용도 순수채권투자용 자금의 유입보다는 주식매각자금의 단기(14일물) 동안증권 매입에 따른 것으로, 외국인 자금의 주식시장과 채권시장간의 대체성이 높음.
 - 따라서, 고금리를 통한 외국인자금의 신규유입보다는 기존 주식투자자금의 대체효과만 초래할 가능성이 농후함.
- 3) 고금리를 통한 부실기업 퇴출효과의 기회비용이 큼.
- 외환위기에 따른 불황이 지속됨에 따라 국내기업들은 매출부진으로 어려움을 겪고 있음. 이에 더하여, 고금리 때문에 금융비용까지 가중되는 상황에서는 국내산업의 기반마저 붕괴될 지 모른다는 우려가 팽배한 상황임.

- 외환위기 이후 대기업들은 협조유자를 통하여 자금을 확보하는 동시에 인건비 절감과 기부금, 불요불급 경비 및 관리운영비 축소 등으로 예비자금을 확보하여 자금경색에 대비함에 따라 부도행진이 주춤한 상태임.
- 그러나 상대적으로 대응여력이 부족한 중소기업의 경우 어음제도의 연쇄고리로 인하여 건설한 기업조차도 부도 도미노에 휘말리는 부작용을 낳고 있음.
- 따라서 고금리를 통하여 부채비율이 높은 부실기업을 퇴출시키는 기능이 제대로 작동하고 있다고 보기 어려움.

4) 고금리는 주식시장을 침체시키고 있음.

- 고금리는 국내주식시장의 자금을 고수익 채권형 상품으로 전환시켜 국내주식시장의 무력화를 초래하고 있음.
 - 주식시장의 침체는 외국주식투자자금의 관망 내지 이탈을 촉진하는 부작용을 초래할 전망이다.

5) 고금리는 복합불황을 촉진시키고 있음.

- 고금리는 국내부동산시장의 폭락을 부추겨서 복합불황을 촉진시키고 있음.
 - 대출금리의 인상으로 부동산에 대한 실수요를 위축시킬 뿐만 아니라 고수익 금융상품의 출현으로 투자용 수요를 감축시키고 있음.

3. 향후 정책방향

가. 고금리 긴축정책의 완화

- 고금리 긴축정책은 경상수지 개선효과가 크지 않은 반면, 국내 산업기반을 위협하고 경기불황을 심화시키는 등 부작용이 많이 나타나고 있는

점을 감안할 때 동 정책의 조속한 완화 내지 철폐가 요망됨.

— 더구나, 인플레이션 기대심리가 높지 않은 상황을 감안하여 경직적인 긴축정책을 보다 탄력적으로 운용할 필요성이 절실함.

○ 실업 및 감봉으로 노동시장의 초과공급이 있고 그래서 기대인플레이션 심리가 미미한 상황에서 본원통화가 설사 늘어난다고 하더라도 통화량 증가 → 물가상승으로 이어질 가능성은 희박함.

○ 오히려 경상수지 흑자가 지속적으로 개선된다면 원화절상이 예상되며 원자재가격 하락에 따른 물가하락을 기대해 볼 수 있음.

— 그러나 통화당국은 최근의 무역흑자에 따른 해외부문을 통한 통화증발을 우려하면서 긴축통화정책의 완화에 소극적인 대응을 하고 있음.

— 하지만 통화당국의 우려는 민간부문에서 외채상황이 꾸준히 이루어지고 있는 등 최근의 경제상황을 고려할 때 타당성이 낮음.

○ 1~4월중 경상수지 흑자가 144억불에 달하여 금년중 상당한 흑자가 기대되지만, 외환관련 리스크가 남아있는 현 상황에서 해외부문을 통한 통화증발 가능성은 희박함.

* 98년중 외환보유고 증가는 대부분 IMF 지원금액의 유입과 금융기관들의 한은지원자금 상황에 따른 것임. 1~5월중 선물환 결제에 따른 외화공급(34.2억불)이 있었지만 IMF등의 지원자금(121.7억불)과 한은지원자금 상황(106.9억원) 등에 주로 힘입어 외환보유고가 크게 증가하였음.

* 외환수급과 관련한 아래 표에서 경상수지 변동과 무관한 A, B, C 자금의 증가(1~5월중 194.4억불)만으로도 외환보유고 증가(183.5억불)를 초과하고 있어, 경상수지의 외환보유고 증가를 통한 통화증발효과는 거의 없는 상태임.

최근 외화관련 수지 동향

(억불, %)

	98.1	2	3	4	5	1~5
외환보유고 증감 (외환보유고)	31.1 (235.2)	32.0 (267.2)	30.3 (297.5)	57.9 (355.4)	32.2 (387.6)	183.5 (-)
IMF 지원액(A)	30.0	20.0	20.0	39.2	12.5	121.7
한은지원자금 상환액(B)	3.5	28.7	38.6	26.8	9.3	106.9
선물환 결제(C)	-11.0	-6.3	-6.3	-10.7	0.0	-34.2
A+B+C	22.5	42.4	52.3	55.3	21.8	194.4
경상수지	30.5	39.1	36.5	38.1	-	-

주: IMF 지원액은 IBRD 및 ADB 지원액을 포함한 수치임.

4월의 경우 외평채 발행을 통한 39.2억원임.

자료: 한국은행

- 외환시장이 완전히 안정을 되찾지는 않고 있으며 기업들이 외채상환압력에 놓인 현 상황에서 수출대금을 원화로 전환하기 보다는 외화형태로 보유하고 있음.
- * 거주자 외화예금이 1~4월중 37억불 증가하여 4월말 현재 잔액이 82억불을 넘었음. 이와 함께 기업들이 종금사와 SWAP방식으로 맡겨두고 있는 외화도 약 25억불에 이르고 있어, 민간부문 보유외환이 100억불을 상회하고 있음

거주자 외화예금 동향

(억불)

	97.12	98.1	2	3	4	1~4
거주자외화예금 증감 (잔액)	-7.6 (45.4)	3.4 (48.8)	10.4 (59.2)	11.4 (70.6)	11.4 (82.0)	36.6 (-)

- 이처럼 해외부문을 통한 통화증발압력이 없었던 결과 98년중 본원통화는 계속하여 감소 추세를 보이고 있음.
- * 외환보유고 감소를 경험하였던 97년중에는 15%나 감소하였음.
- 실제 본원통화증가율은 IMF와 합의한 1/4분기말 이행기준인 7.7%에

훨씬 못 미치는 -4.7%(평잔기준)에 머물고 있음. 따라서 IMF 요구조건을 충족하고도 긴축정책을 완화할 여지가 충분히 남아 있음.

통화지표 동향

(평잔기준 전년동월대비, %)

	97.12	97.1~12	98.1	2	3	4
본원통화	-5.7	-15.0	-4.5	-13.4	-4.7(7.7)	-5.6
MCT	14.7	15.3	12.6	10.4	9.6	9.2
M3	15.9	16.3	15.1	15.1	- (13.5)	-

주: ()내는 IMF합의한 이행기준(말잔기준)

자료: 한국은행

나. 외환보유고를 활용한 구조조정자금의 조성

— 가용외환보유고를 구조조정자금 지원에 활용할 필요성이 대두되고 있음.

- 5월말 현재 가용외환보유고는 343.5억불로서 IMF가 제시한 2/4분기 이행기준인 320억불을 이미 초과하고 있음. 그리고 현재의 추세라면 6월 말에는 370억불에 달하여 50억불 정도 초과할 예상임.
- 원자재 수입금융지원에 할당된 외환보유고 20억불을 제외하더라도 상반기중 30억불정도의 외환보유고 여유분이 발생함.

— 따라서 구조조정자금 확보를 위해 외환보유고를 이용하여 정부발행채권을 한국은행에서 매입할 필요가 있음.

- 한국은행의 국채매입으로 통화증발이 되고 물가상승압력이 발생하는 것은 사실이나,
- 현재와 같은 극심한 불황과 실업사태에서는 물가상승압력이 그다지 높지 않음.

— 구조조정만이 장기적으로 외환위기를 극복할 수 있다는 IMF의 기본입장에 견주어 볼 때 외환보유고 초과적립분을 구조조정 재원조달로 활용하

는데 이의를 제기할 논리적 명분은 허약함.

- 그럼에도 불구하고 상반기중 가용외환보유고 이행기준을 4차 협의시(2.7) 합의한 300억불을 5차 협의시(5.4)에는 320억불로 증액하는 등 외환보유고 적립에만 치중하고 있음.
- 따라서 외환보유고의 구조조정자금 활용에 대한 정부의 적극적인 협상 태도가 요구됨.
- 구조조정을 일거에 이룬다는 접근방법보다는 부분적이지만 하루라도 빨리 구조조정을 착수한다는 접근방법이 현실적임.
- 구조조정에 필요한 예상소요자금인 100조원을 일시에 조성하여 투입하기 보다는 우선 확보가능한 자금이라도 빨리 투입하는 것이 급선무임.
- 금융기관의 부실채권도 기실 거시경제상황이 호전되면 충분히 정상으로 복원 가능한 채권이므로,
- 가용한 외환보유고를 구조조정자금으로 지원하여, 악순환으로 빠져든 거시경제상황을 선순환으로 전환하는 계기로 이용하여야 함.

다. 수출증대를 통한 외환위기의 근원적 해소

- 지속적인 구조조정 추진을 위해서는 최소한의 경기수준을 유지하는 것이 필요하며, 수출비중이 큰 우리경제에서는 수출증대가 필수적임.
- 그리고 수출확대를 통하여 유휴시설의 가동을 높임으로써 고용수요를 확대하는 것은 최근 구조조정과정에서 발생하는 실업문제에 대처하는 적극적인 대응방안일 수 있음.
- 1~4월간 경상수지 개선은 일은 고무적이나 그 내용을 보면 수입의 급격한 감소에 주로 기인하였기에 5월에 들어서는 수출이 감소세로 돌아서는 등 경상수지 흑자가 조만간 한계에 달할 것이란 전망이 대두되고 있음.

- 따라서 최근 정부가 수출촉진을 지원하기로 한 무역금융(53억불) 활성화 조치가 은행창구에서 실효를 거둘 수 있도록 지도가 요구됨.
- 기시행중인 IBRD차관 수입금융지원(10억불), 수출환어음 매입(3억불) 외에 정부는 외환보유고 활용 원자재 수입금융지원(20억불), 수출입은행 자체자금 수출입금융(20억불) 등 무역금융활성화조치를 제시하고 있음.
- 그러나 6월 8일 현재 4억 5백만 달러만 집행되는데 그쳐, 동 조치가 실효성을 거둘 수 있도록 사후점검 및 독려가 요구됨.

라. 고용창출을 위한 재정정책운용

- IMF는 긴축재정정책을 추진하기 위해 세출을 줄이기 위한 방편으로 불요불급한 자본지출의 삭감을 요구함.
- 이에 따라 사회간접자본(SOC)사업의 일부유보 또는 철회 등이 제시됨.
- 이에 반하여 노사정 합의에 따른 실업보험 신설로 인한 재정지출증대에는 매우 관대한 입장을 보이는 등 긴축재정정책에 있어서 일관성이 결여된 태도를 취함.
- 고용보험기금 예산지원 강화(0.7조 -> 2조), 무소득자에 대한 소득보조 증액(97년 대비 최소 13% 이상), 최저 실업급여 인상 등 실업 및 사회복지관련 예산은 증액
- SOC투자 등은 장기적인 성장기반의 구축을 위해서 뿐만 아니라 실업증가에 따른 고용창출효과도 크기 때문에 이의 제고가 요구됨.
- 사회복지제도가 미미한 현실에 비추어 실업보험 증대 등을 통해 실업의 고통을 감소시키는 효과는 있겠으나, 이보다는 적극적으로 고용창출에 재정자금이 투입되는 것이 바람직함.

Ⅲ. 금융부문

1. 정부의 주요 정책

- IMF와의 합의에 따라 정부는 금융개혁입법, 일부 종금사 폐쇄 등 부실 금융기관 정리, 금융시장 개방 등을 추진하였으며, 6월 이후 금융산업의 구조조정을 본격적으로 추진할 계획임.

가. 금융개혁입법

- 정부는 중앙은행의 독립성 강화 및 금융감독강화를 위해 한국은행법 개정 및 금융감독위원회 설치 등을 주요 내용으로 하는 금융개혁법안을 입법(97.12.30)
 - 한국은행 통화신용정책의 중립성 제고
 - 금융감독위원회 설치(98.4.1)
 - 금융감독기구의 통합(99년중)
 - 예금보험기구의 통합(98.4.1)

나. 부실 금융기관 정리

- 12개 종금사 폐쇄 등 부실 금융기관 정리
 - 12개 종금사 폐쇄 및 2개 종금사 업무정지, 폐쇄되는 종금사의 업무인계를 위해 가교종금사(한아름종금)를 설립
 - 동서증권, 고려증권, 신세기 투신 부도 처리
- 정부는 금융기관의 부실화를 억제하기 위해 서울·제일은행에의 출자, 은행 후순위채권 매입, 은행·종금사의 부실채권을 매입
 - 정부는 서울·제일은행에 각각 1.5조원을 출자하였으며 이들 은행의 해외매각을 올 11월내에 완료할 계획

- 은행의 BIS비율제고를 위해 은행 후순위 채권을 4.4조원 매입
- 정부는 은행 및 종금사로 부터 11조원 규모의 부실채권을 지난해 11~12월에 매입(은행 8.3조원, 종금사 2.7조원)

금융관련 IMF와의 주요 합의사항

- 금융위기 대처방안
 - 금융기관 단기유동성 해결을 위한 한은의 자금지원 축소
 - 99년 6월까지 은행과 종금사에 배당금지급 중단을 권고
- 지급불능 종금사 처리
 - 모든 종금사 1차(97.12.30)와 2차(98.2.7) 자구 계획안 제출
 - 영업정지 종금사의 인가 취소 절차 확정(98.1.22)
 - 자구계획에 대한 평가 완료(98.3.7)
- 은행의 건전성 강화
 - 제일 및 서울은행에 대한 감독 강화와 책임임원의 퇴임
 - 관계법령 개정을 통한 감독기관에 명령권 부여(98.2)
 - 모든 은행의 BIS기준 자본확충계획 제출(98.5.15)
 - 시중은행의 부족 외환 지원시 최고 15%P 가산금리 부여
- 예금보장 재원 마련을 위한 법안 제출(97.12.30)
- 감독강화를 위한 금융개혁법안의 입법(97.12.30)
 - 한은법 개정, 금융감독의 통합 및 강화
 - 감독기관에 지급불능 금융기관 폐쇄조치 권한 부여(98.2.28)
 - 파산절차의 단순화를 위한 파산법 개정(98.3.31)
- 외국은행, 증권사의 현지법인 설립 허용(98.3)
- 이자제한법 폐지(97.12.30)

다. 금융시장 개방

- 정부는 외자 유치 및 국제통화기금(IMF)과 주요국의 조기 자금지원 대가로 금융시장을 대폭 개방

- 채권시장 완전개방
 - * 장기채시장 개방(12월 12일), 단기채시장 개방(12월 23일), 모든 채권에 대한 종목별 개인별 한도 폐지(12월 30일)
- 주식시장 완전개방
 - * 1인당 및 종목당 한도 50% 확대(97.12.11), 외국인 한도 폐지(98.5.25)
- 단기금융시장 개방(98.2.8)
 - * 양도성 예금증서(CD), 기업어음(CP) 등 단기금융상품의 개방

금융기관의 부실채권 현황

(98년 3월말, 억원,%)

	총 여 신	요주의이하		부실여신(고정이하)		부실유가 증 권 등	부실채권 합 계
			비 율		비 율		
은 행 권	5,166,062	872,645	16.89	389,351	7.54	92,967	482,318
일반은행	3,650,707	685,758	18.78	280,437	7.68	88,437	368,874
특수은행	1,515,355	186,887	12.33	108,914	7.19	4,530	113,444
2금 융 권 계	2,569,717	247,611	9.64	176,533	6.90	153,243	329,776
중 금	464,434	34,854	7.50	22,312	4.80	18,346	40,658
증 권	173,752	21,841	12.57	16,215	9.33	12,558	28,773
보 험	495,403	61,341	12.38	47,621	9.61	60,650	108,271
생명보험	414,732	22,854	5.51	10,547	2.54	42,746	58,293
손해보험	44,671	2,487	5.57	1,074	2.40	12,904	13,978
보증보험	36,000	36,000	100.00	36,000	100.00	0	36,000
투 신	829,503	—	—	—	—	26,689	26,689
리 스	351,353	67,320	19.16	50,811	14.46	35,000	85,811
신 용 금 고	255,272	62,255	24.39	39,574	15.50	—	39,574
합 계	7,735,779	1,120,256	14.48	565,884	7.32	246,210	812,094

- 주: - 요주의이하=요주의+고정+회수의문+추정손실
 - 부실 여신=고정+회수의문+추정손실
 - 부실 유가증권= 6개월이상 연체, 부도, 화의, 법정관리 기업의 채권+주식평가손단, 투신사 신탁계정 주식평가손 불포함
 - 보증보험, 리스는 97년 기준

자료: 금융감독위원회

라. 금융산업 구조조정

- 정부는 IMF협약에 따라 구조개혁기획단을 금융감독위원회에 설치하여 금융 구조조정을 주도
- 9월까지 1차 구조조정 완료: 은행을 먼저, 비은행 금융기관은 금융시장 상황을 감안하여 완급을 조절
 - 적기시정조치 조기 도입
 - 소유·지배구조 개선을 통해 책임경영체제 강화
 - 여신심사위원회 활성화 등으로 신용위험 관리 강화
- 비용최소화와 최대의 효과를 얻기 위해 명확한 계획과 절차, 신속·과감하게, 손실분담의 원칙 적용을 통해 도덕적 해이 방지
 - 자구노력 전제하에 재정부담 최소화
- 서울·제일은행 정부소유주식을 IMF와 합의한 시한(98.11.15)에 관계없이 빠른 시일내에 매각
- 은행의 경영정상화 추진
 - BIS비율 미달 12개 은행의 경영정상화계획 평가를 당초 시한인 98.6말 보다 가급적 단축
 - 경영정상화계획 미승인시 한층 강도 높은 조치부과후 이행 여부에 따라 합병·인수 또는 영업양도를 추진
 - BIS비율 달성은행에 대해서는 증자지원 및 부실채권 매입 등을 통해 합병·증자·외국과의 협력을 유도하여 대형화 촉진
- 금융구조조정 비용 재원 마련

- 부실채권정리기금 및 예금자보험기금의 채권발행: 총 64조원
 - * 부실채권정리기금 32.5조 (기발행 7.5조원+32.5조원)
 - * 예금보험기금채권 31.5조 (기발행 6.5조원 + 19.5조원)

- 25조원 규모의 부실채권 매입, 16조원 규모의 증자 지원, 9조원 규모의 정리대상 금융기관 대지급

마. 금융규제 완화

- 정부는 금융경색 완화 및 기업의 자금조달 원활화를 위해 금융규제를 완화

금융 규제완화 주요내용

구분	주요내용
은행	<ul style="list-style-type: none"> -5대 및 10대 계열기업군에 대한 대출한도(바스켓) 관리제도를 7월부터 폐지 -감독기관 승인 없이 은행 임직원의 자회사 비상임 임원 겸직 가능 -자체 감시인력 강화기준 폐지
증권	<ul style="list-style-type: none"> -회사채 발행조건 자율화, 3년 미만 회사채와 분리형 신주인수권부 사채의 발행 허용 등 만기 옵션행사조건 등을 자율화 -해외증권의 발행자격과 자금용도·증권종류 등에 대한 제한 철폐 -카드·리스채 등 특수채 발행물량 사전조정제도 폐지 -공모주식청약증거금융(현재 배정분의 10%) 책정을 주간사회사가 자유롭게 결정 -증권사 예탁증권 담보대출한도(증권사 자기자본의 50% 이내, 개인한도는 1000만원) 제한을 폐지하고 담보유지비율과 대출기간을 자율화 -적립식 증권저축의 저축기간(현재 1년 이상)과 최저납입한도 폐지 -외화증권 매매수수료를 자율화 -인수합병(M&A)펀드 등 특정목적펀드의 특정종목 주식투자 한도를 현행 신탁재산의 10%에서 20%로 상향조정 -투자신탁 비표준약관의 승인기간을 30일 이내로 제한
보험	<ul style="list-style-type: none"> -콜머니 차입한도를 총자산의 0.5%에서 1%로 상향조정 -보험사가 자기계열사에 공시되는 수익증권 매매 허용 -보험사 어음 할인대상에 기업어음(CP)포함 -고객이 보험금을 분할해 받을 수 있는 분할수령제도의 제한 철폐 -공제계약 만기 때만 보험사가 공제가입차량의 인수를 가능하게 한 조항은 폐지 -승용·승합겸용차(산타모, 카니발 등)와 승용차간 보험료 할인·할증률 승계가능
기타	<ul style="list-style-type: none"> -종금사의 초단기 공사채형펀드(MMF등)한도를 전월 공사채형 수탁고의 25%이내에서 50% 이내로 완화 -이민·사망 등에 다른 채권회수 불가능때는 6개월 이내라도 신용카드사가 상각 가능 -카드·리스사 등이 기업어음 발행 때 단수 신용평가도 가능

주: 바스켓 관리제도 폐지(7월 예정)를 제외한 나머지 사항은 6월 12일 금융감독위원회 통과 이후 즉시 시행

자료: 금융감독위원회(98.5.26)

2. 문제점

가. 금융경색 심화

- IMF구제금융신청 직후부터 고리정책, BIS기준 부과, 구조조정 지연 등으로 금융경색 현상이 지속되면서 실물경제의 침체가 가속화되고 있음.
 - 외환시장의 안정에도 불구하고 실물경제의 침체 및 금융경색이 서로 맞물려 이어지는 악순환이 발생하고 있음.
 - 정부내부에 금융 구조조정에 대한 방향 설정 및 계획 수립이 지연됨에 따라 금융 구조조정이 지연되고 있음.
- 특히 금융감독당국의 “6월말 부실은행 폐쇄” 등과 같은 정책공언 남발로 금융시장에서 불안감이 조성되어 금융경색을 가중시키고 있음.
- 금융시장은 기업의 도산위험이 증가하는 가운데, 은행 등 금융기관이 BIS 자기자본비율 제고에 치중함으로써 기업대출이 축소되어 금융경색이 가중되고 있음.
 - 신용보증기금규모 확대, 한국은행 상업어음할인 한도 폐지 등 중소기업을 위한 정부의 지원방침에 불구하고 은행창구에서의 대출은 늘지 않고 있는 실정
 - 일부 대기업을 제외하고는 기업어음, 회사채발행이 어려워 대대수의 기업이 심각한 자금난을 겪고 있음.
- IMF의 고금리 정책으로 통화공급량이 큰 폭으로 감소하여 자금경색을 가중시키고 있음.
 - 98년 3월 현재 M2 증가율은 전년 12월의 21.1%에서 13.9%, MCT증가율은 14.7%에서 9.6%로 하락
- 지난해 12월 큰 폭으로 상승하였던 금리는 환율안정과 고금리에 따른

자금수요 감소로 다소 하락하였으나 아직도 매우 높은 수준

- CP할인금리 및 회사채유통수익율은 전년 12월말 40.8% 및 29%에서 6월 초 현재 19% 및 17%대로 하락
- 그러나 현재와 같은 고금리가 지속되는 경우 대부분의 기업의 적자를 시현할 전망(18%수준의 금리와 부채비율이 일정하다고 가정할 때, 제조업경상이익율은 97년의 0.27%에서 98년에 -4~-5%로 낮아질 것으로 추정됨.)

주요 시장금리 추이

(연%, 원/달러)

	97.12말	98.1말	2말	3말	6.8	전년말대비
콜(익일물)	31.3	27.2	24.7	22.1	16.8	-14.5
CP(91일물)	40.8	22.2	26.1	23.3	19.07	-21.7
회사채(3년)	29.0	18.5	20.5	18.3	17.4	-11.6
환율(종가)	1,695	1,525	1,633	1,383	1,399	-296

— 금융기관의 구조조정에 따른 보유주식 처분 및 환율의 급락 및 실물경제 침체 가시화에 따른 외국인의 경제매물로 주가가 크게 하락

종합주가지수(월말기준)

97.12	98.1	98.2	98.3	4.30	5.26	6.8
376.3	567.4	559	481	402	311	346

나. 금융기관의 도덕적 해이 문제

— 금융기관에 대한 원칙 없는 자금지원으로 금융기관의 도덕적 해이 문제가 발생하고 있음.

- 지난해 11월 이후 지금까지 정부는 부실채권 매입에 8조4천억원, 서울·제일은행에 3조원, 후순위채매입에 4조4천억원, 총 15조 7천억원을

은행에 지원하였으나, 1/4분기중 은행의 대출은 오히려 10조원 줄고 일부 자금이 종업원 명예 퇴직에 사용되는 등 은행의 도덕적 해이 (moral hazard) 문제 발생

- 부실은행들이 정부의 자금지원 및 예금전액보장 등을 내세워 고금리 수신경쟁에 앞장서 시장금리 상승을 부추기고 있음.
 - 14개 폐쇄 종금사 예금자들에 지불한 5조 3천억원 대지급의 경우 자산 부족시 대주주로 부터의 회수가 불투명한 실정
 - 동서, 고려증권 예탁금 1900억원 부족액을 “증안기금”이 대납하였고, 신세기투신 부도시 수천억원 부족액을 투신사기금을 설립하여 대납
- 또한 비용부담(loss sharing)원칙이 적용되지 않음에 따라 책임경영 행태가 보이지 않고 금융기관의 자구노력도 매우 미흡한 실정
- 97년말 기준으로 26개 일반은행중 8개 은행이 BIS자기자본 비율 6% 이하, 6개 은행이 6~8% 수준에 달하는 등 경영부실이 심각했음에도 불구하고 올 초 25개 일반은행 주주총회에서 경영부실을 이유로 퇴진한 은행장은 극히 소수에 불과
 - 또한 지난 4월말 은행들이 금융감독위원회에 제출한 경영개선계획에 따르면 정부로 부터 막대한 자금을 지원 받았고 앞으로 지원 받을 것을 감안할 때 자구노력이 매우 미흡한 실정

다. 관치금융 우려

- 은행의 책임경영체제가 확립되지 않은 가운데 재무약정체결, 부실기업판정 등 “은행을 통한 기업 개혁”이 추진됨에 따라 관치금융, 관치경제가 강화될 우려
- 은행 스스로 거래기업과 재무약정을 체결하고, 기업의 부실 여부를 판정하는 것이 아니라 정부의 지시에 따라 일괄적으로 시행됨에 따라 은행 경영의 자율성이 크게 제약되고 있음.

- 또한 부실기업 판정이 정부주도에 이루어짐에 따라 은행은 정부의 눈치를 살피고 판정과정에서 정치권의 영향력 행사가 우려됨.
- 한편 정부내부에 금융산업 구조조정에 대한 명확한 원칙이 정립되지 않음에 따라 산업은행의 새한중금 인수 발표, 은행의 협조융자 지원 등과 같은 문제가 계속 발생하고 있음.
- 이와 같은 정책의 혼선은 막대한 재원을 사용하게되는 금융산업 구조조정 정책에 대한 신뢰성을 크게 훼손시키고 있음.

3. 정책과제

가. 관치금융의 근절

- 은행의 책임경영체제 구축
 - 은행경영구조를 개선하지 않고 부실채권 정리, 자본투여 등 자금지원만 하는 경우 은행대출결정에 언제든지 정부 및 정치권의 영향력이 행사될 우려가 있으며 관치금융 관행이 지속될 수 있음.
 - 은행소유규제를 완화하고 은행법상의 비상임이사제도를 폐지하여 은행경영을 자율화하고 은행산업에의 진입규제를 완화하여 은행시장에서의 경쟁 촉진

나. 신속한 구조조정

- 금융산업 구조조정의 핵심과제는 금융이 돌아갈 수 있도록 금융시스템에서 주도적인 역할을 담당하는 은행산업의 구조조정을 추진하는 것임.
- 지금 같이 금융경색이 지속되는 한 실물경제의 악화는 심화되고 경제위기의 조기 회복은 기대할 수 없으며, 많은 기업은 구조조정하기도전에 도산하게 될 것임.

- 벌써 6~7월 금융대란설과 함께 제2의 외환위기가 발생 가능성에 대한 우려가 나오고 있음.
- 적기시정조치 이전에라도 은행간 합병을 적극적으로 유인하여 은행 대형화 및 은행의 신용공급능력을 확충하고 기업구조조정을 적극 지원
 - 국책은행과 이미 정리가 불가피하다고 판단되는 일부 은행간 합병 추진
 - 합병시 정부의 증자참여 등의 유인책으로 일반 은행간 합병 유도
 - 국내 실물자본의 은행산업진출을 허용하여 은행 M&A 시장을 활성화 시킴으로써 구매자 우위의 상황을 개선하고 외국은행의 M&A 참여를 유도

다. 기업부도발생 최소화

- 부실기업 조기 퇴출과 함께 잔류기업에 대한 채무구조조정(debt restructuring)을 시급히 추진하여 일시적 유동성 위기에 따른 부도를 방지
 - 은행 등 금융기관이 거래 기업에 대한 단기채무의 장기 전환, 일부채무의 주식 전환(debt-equity swap) 유도
 - 은행이 채무구조조정시 경영주의 주식포기 각서 제출 및 한시적 경영권 인정 등 엄격한 조건을 부과

라. 비용부담(loss-sharing) 및 선별적 지원

- 정부가 자금을 지원하는 금융기관은 적기시정조치에 의해 비교적 우량하다고 판별된 금융기관과 합병에 참여하는 금융기관으로 제한
- 자금지원시 감자, 경영자교체, 임금삭감 등 비용분담 원칙 적용
 - 부실채권 정리과정에서 생기는 손실분만큼은 금융기관의 자본금을 줄여 주주에게 책임을 부과하고, 부실경영의 책임을 물어 해당 금융기관

의 경영진을 교체하고 임직원의 임금을 삭감

- 폐쇄되거나 합병되는 금융기관의 경우 자산부족시 엄격한 조사를 통해 자금회수를 추진하고 대주주, 임직원 등의 탈법행위 적발 강화
 - 이를 담당하는 전담부서를 설치하여 금융 구조조정과정에서 퇴출되는 금융기관 대주주 및 직원의 자금의 불법 전용 등 탈법행위 억제

마. 은행산업의 구조조정

- 은행산업 구조조정의 목적은 은행 정상화를 통한 은행의 신용공급 기능 회복과 은행의 책임경영체제 구축
- 국책은행간 또는 시중은행간 합병을 유도하여 대형 선도은행을 만들.
 - 은행간 합병을 촉진하기 위해 합병시 정부자금 지원
 - 민간은행에 대한 합병을 촉진하기 위해 정부가 주식을 보유하고 있는 국책은행과 일반 은행에 대한 합병을 조기 단행, 은행간 합병을 적기 시정조치 시행보다 앞당겨 시행
- 정부소유 은행지분의 외국인 매각 대상을 서울·제일은행에서 국민, 주택은행 등 우량은행으로 확대
 - 금융 구조조정을 촉진하고 금융구조조정 자금 마련을 위해서 은행에 대한 정부지분 매각이 시급하므로 매각대상 은행을 확대
 - 서울·제일은행 매각 촉진을 위해 정부출자 원본손실과 정부가 부실채권 발생을 일정기간 보존하는 경우, 매각시 은행주식에 대한 콜옵션 부과

바. 비은행금융기관 구조조정

- 금융시장을 교란시키는 한계 비은행금융기관의 조기 정리
 - 부실 비은행금융기관의 정리는 P&A(Purchase and Assumption) 방식

에 의해 퇴출을 유도

— 종금사

- 잔류 종금사의 경우 합병·증자 통해 은행, 증권사, 여신전문금융기관으로의 전환 유도

— 증권사

- 적기시정조치 100% 미달사 일부 영업정지 합병권고 등 강력한 적기시정조치 단행
- 위탁매매 전문 증권사 설립 조기허용

— 투신사

- 부실규모가 큰 2대 투신사의 경우 증권사 및 투자운용사로 분리하고 분리시 필요자금을 정부가 지원하여 외국인 등 매각
- 미국형 뮤추얼 펀드 조기 도입

— 생보사

- 가교보험사를 설립하여 부실규모가 큰 부실사를 흡수하고, 지급여력이 부족한 일부사에게는 합병권고
- 부실생보사의 원활한 인수·합병을 위해 5대 대기업의 생명보험산업 진입 조기 허용

— 리스사

- 1개 리스사를 제외한 24개 리스사 모두가 은행의 자회사이므로 은행산업 구조조정시 부실 리스사 정리, 모은행이 리스업무 인수

IV. 기업구조조정 정책

1. 기업구조조정 정책의 진행과정과 평가

가. 기업구조조정을 위한 IMF처방내용과 수정안

1) 당초 합의내용(1997년 12월 4일)

- 기업재무제표의 투명성 제고
 - 독립적인 외부감사, 완전공시 및 기업집단의 결합재무제표 공표
 - 국제회계원칙을 적용한 재무제표의 투명성 향상 일정수립
- 은행대출의 상업성 존중
 - 정부는 은행경영과 대출결정에 불개입
 - 농업, 중소기업 정책금융은 유지하되 발생이자손실은 예산부담
- 정부의 대기업 보조금 및 세제지원 금지
- 금융실명제의 기본골격 유지, 일부보완 검토
- 기업부채비율, 기업자금조달의 은행의존도 축소를 위한 자본시장발전
- 재벌내 계열사간 상호채무보증 해소조치 마련

2) 3차 수정내용(1998년 2월 17일)

- 기업투명성 제고
 - 상장회사 재무제표 작성방법의 국제기준 일치
 - 결합재무제표 작성 의무화, 계열사간 상호지급보증 축소

- 공인회계사의 독립성 강화를 위해 상장회사와 대규모 기업집단에 대한 외부감사 선정위원회(감사, 주주, 사외이사, 채권자 대표로 구성) 설치 의무화
- 상장법인에 대해 최소 1명 이상의 사외이사 선임 의무화

— 주주에 대한 책임성 강화

- 상장법인에 대한 기관투자가의 의결권 제한 철폐
- 대표소송제 및 제안권 등 소수주주권한 강화
- 기업이사 및 감사에 대한 집단소송제 도입 검토

— 기업구조조정

- 자발적이고 시장원리에 의한 기업구조조정, 의무공개매수제 폐지를 통한 국내M&A자유화
- 비전략적 기업에 대해 이사회 승인 없는 외국인 주식취득 한도를 10%에서 3분의 1수준으로 확대

— 신속한 파산절차 도입을 위한 파산법 수정

- 구체적 내용은 세계은행의 구조조정 협의에 포함되거나 금년 상반기 중 정부가 발표

3) 4차 수정내용(1998년 5월 7일)

— 기업구조조정

- 공적자금은 기업구제금융으로 사용하지 않는다는 원칙 확립
- 적대적 인수합병의 전면 허용 및 입법안 제출(1998년 6월말)
- 은행내 채무조정반(부실기업판정위원회) 설치(1998년 6월말)
- 은행의 자발적 채권단협의회 구성
- 뮤추얼펀드(Mutual Fund) 설립을 위한 법률안 제출(1998. 8월말)

- 자산담보부 채권발행을 위한 법률안 제출(1998년 8월말)

— 기업경영형태의 변화

- 대기업은 외채 및 각주거래(부외거래)의 모든 부채내용, 현금흐름전망, 이자상환능력 등을 1998년 9월말까지 주채권은행에 제출
- 국제기준에 따라 외부감사가 작성한 반기 회계보고서 공표(1998년 8월 말부터), 또한 감사받지 않은 분기별 회계보고서 공표(2000년 1월부터)
- 동일계열에 대한 은행, 종금사의 대규모여신한도(은행 45%, 종금사 100%) 축소를 앞당기고, 추가 축소하는 일정에 대해 IMF와 협의(1998년 8월 15일)

나. 구조조정정책의 추진경과 및 현황

1) 추진경과

- 『기업구조조정방안』 합의(대통령당선자와 4대그룹회장, 1998. 1. 13) 및 『기업구조조정 추진방안 기본원칙』 합의(30대 그룹회장간)
- 『기업구조조정 방안』 공표(비상대책위원회) 및 재계에 대한 세부실천계획 요구(1998년 2월 6일), 은행감독원의 『재무구조개선 약정』 체결지시(2월 13일)
- 기업구조조정관련 법률개정 및 시행(2월 임시국회) 및 시행령 개정추진
- 『재무구조개선 재약정』 체결추진(금융감독위원회, 1998년 3월 24일)
- 『금융 및 기업구조개혁추진방안』 발표 (제4차 경제대책조정회의, 1998년 4월 14일)
- 5대 개혁과제의 충실한 이행 등 6개항 합의 (대통령, 경제단체장 간담회, 1998. 4. 20.)

기본방향	주요합의내용
1) 기업경영투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결합채무제표의 도입 ○ 재무정보 공시 및 회계기준 및 관행의 국제화 ○ 부실경영 은폐방지를 통한 금융시장 및 투자자로부터 신인도 제고
2) 상호지급보증 해소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계열사간 자금 및 영업지원 관행 단절하여 기업의 재정적인 독립강화 ○ 계열기업의 부실이 전체로 확산되는 것을 방지하여 금융시장과 경제전반의 안정성 유지
3) 재무구조의 획기적인 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자기자본비율제고로 재무구조의 건전성과 기업운영의 안전성 확보 ○ 불필요한 업종과 자산의 과감한 매각으로 수익성 위주의 기업경영 정착
4) 핵심부문의 설정과 중소기업과의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방만한 다각화를 탈피하고 주력 핵심사업으로 집중하여 국제경쟁력 제고 ○ 중소기업에 대한 기술·자금 지원 등 수평적인 협력 관계강화
5) 지배주주 및 경영진의 책임강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조조정시 지배주주는 자기자산의 제공에 의한 증자 또는 대출에 대한 보증 등 자구노력 경주 ○ 기업의 경영부실에 대해서는 경영진 퇴진등 책임강화

— 『한국경제의 구조개혁종합대책』 발표 (제6차 경제대책조정회의, 1998년 5월 20일)

- 기업구조조정은 5대 개혁원칙을 바탕으로 “시장원리”에 따라 기업이 자율적으로 추진
- 금융기관은 채권자로서 우량기업과 부실기업을 판별하여 우량기업에 대해서는 필요한 지원을 하고 부실기업은 신속한 퇴출유도(5월까지 은행별 자체 기업부실 평가, 7월까지 판정결과에 따른 기업구조조정 지원계획 수립)
- 정부는 과거와 같은 기업활동에 대한 관여를 지양하고 구조조정 추진상의 애로요인을 제거하는데 주력(기업분할제도 도입, 기관투자자의 의결권행사 허용, 지주회사의 제한적 허용 등을 통해 M&A 활성화, 기업지배구조 개선, 기업구조조정기금의 설치, 자산담보부채권(ABS) 발행, 토지공사의 부동산매입 등 “금융·기업구조개혁 촉진방안”을 차

질 없이 추진)

- 기업구조조정에 필요한 소요재원 조달을 위해 기업 스스로 유상증자 등 자본시장에서의 자금조달과 외국기업과의 합작·외국인투자 등을 통해 외자를 적극 도입하고, 계열기업 또는 자산의 해외매각 추진
- 정부는 회사형투신(Equity Fund와 Debt Restructuring Fund)을 도입하고, 양 기금의 유기적 연계를 통해 중견·중소기업의 자본확충과 채무만기구조의 개선 지원, 부동산시장 개방과 부동산 수요기반의 확충 추진
- 노사정위원회를 활성화하여 모든 경제주체가 구조조정의 필요성과 시급성에 대한 인식을 같이하고 고통을 공정하게 분담토록 하여 구조개혁과정에 적극 동참을 유도
- 구조조정의 사회적 비용을 최소화할 수 있는 사회적 안전망(Social Safety Net) 구축하기 위해 “실업대책추진위원회”를 중심으로 각 부처별 실업대책 추진상황을 점검·보완함으로써 사회안전망 구축을 차질 없이 추진

2) 정책추진현황

가) 재무구조 개선

— 지급이자 손비부인제도

- 자기자본의 5배 이상인 차입금 과다법인에 대한 지급이자 손비부인제도 조기 실시(2002년→2000년)

— 재무구조개선 약정의 체결

- 금융기관 여신이 2,500억원 이상인 53개 기업집단은 주거래은행과 부채비율 감축을 통한 재무구조개선 계획 등 재무구조 개선약정을 체결

- 정리절차가 진행중인 경우 제외, 30대그룹은 2월중, 그외 주거래 계열은 3월중 약정을 체결하되 부채비율감축계획, 차입금 상환계획, 계열구조조정계획, 기업지배구조개선계획을 주거래은행에 제출하고 매년 2, 8월 이행상황 보고
- 약정 불이행시 채권은행의 여신회수, 신규여신 취급 중단 등 불이익 처분

— 재무구조개선 재약정

- 1999년말까지 부채비율을 200% 이하로 감축
- 자산재평가나 계열사간 전환사채 발행후 상호교환 등 실질적 자본증가가 없는 증자는 부채비율 개선으로 불인정
- 재무약정 이행이 미흡할 경우 동일계열 여신한도를 현재의 45%에서 25%로 축소하며 계열분리를 촉진

— 상호지급보증해소

- 신규채무보증금지: 1998년 4월부터 대규모 기업집단 소속 기업의 신규채무보증 금지
- 기존채무보증의 해소: 자기자본 100%를 초과하는 채무보증분은 1998년 3월까지 해소, 1998년부터 2000년까지 신규 지정된 기업집단은 2001년 3월까지 완전 해소, 2001년 이후 신규 지정된 기업집단은 지정일로부터 1년 이내 완전해소
- 기준채무보증초과액에 대한제재 조치: 1998년 4월부터 2000년 3월까지 100% 초과 채무보증분에 대해서는 공정거래법상의 과징금 10%(17조) 부과 및 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금(66조) 등 형사처벌
- 기업의 원활한 채무보증 해소를 위한 금융기관의 협조요청: 여신금액에 상응하는 담보가 설정되어 있는 경우 계열사 채무보증 해지, 2개

이상의 계열사 및 개인이 보증하고 있는 경우는 개인 또는 1개 계열사 이외의 보증 해지, 구조조정 촉진을 위하여 한계기업, 매각 또는 합병 대상 기업과 관련된 채무보증을 우선적으로 해지

나) 지배구조 개선

— 기업경영의 투명성 제고

○ 결합재무제표조기도입

- * 1999 회계연도부터 공정거래법상의 대규모 기업집단소속 계열회사로서 총자산 70억원 이상 국내회사 및 해외현지법인은 작성의무화 명시(주식회사 외부감사에 관한 법률)
- * 상호지급보증 등 대외부채 즉시 공시 및 불성실공시 규제강화(증권관리위원회규정)

○ 사외이사 및 감사선임(유가증권 상장규정)

- * 주식상장법인의 경우 1998년 사업보고서 제출전까지 최소 1인 이상의 사외이사 선임을 의무화

○ 소수주주권 강화(증권거래법)

- * 대표수송권(1%→0.05%)
- * 이사 및 감사 해임청구권 및 행위유지청구권(1%→0.5%)
- * 회계장부 열람청구권(3%→1%)

○ 누적투표제의 도입(미확정)

- * 다수의 소액주주가 단결하여 투표권을 자신들을 대표하는 이사후보에게 집중시킬 수 있게 함.

— 지배주주 및 경영진의 책임강화

○ 주주의 자산증여에 대한 세제지원(조세감면규제법)

- * 법인이 주주로부터 무상 증여받은 자산을 금융기관에 대한 부채상환에 사용하는 경우 세제지원

○ 화의법에서 주주 책임강화(화의법)

- * 경영권 유지를 위해 화의신청을 선호하는 것을 방지하기 위해 화의신청 기각요건을 “채무자의 자산, 부채의 규모, 이해관계인의 수 등을 볼 때 화의절차가 부적합한 경우와 경영진의 회사재산의 유용, 은닉 기타 고의적인 부실경영행위로 인하여 주식회사가 재정적 파탄에 이른 경우”로 하여 화의요건을 강화

○ 이사의 충실의무 부과

- * 이사에게 법령과 정관의 규정에 따라 회사를 위하여 충실히 직무를 수행할 의무를 명시적으로 부과함.

— 그룹구조실 및 비서실의 폐지

- 대기업그룹 총수의 1인 독단경영과 선단식 경영방식의 온상으로 간주되어온 그룹구조실 또는 비서실을 해체하고 사장단회의를 폐지하여 이사회 중심의 계열사 독립경영을 선언함

— 순수지주회사의 설립허용 검토

- 지주회사의 부채비율을 100% 이하로 제한(현물출자후 지주회사전환시 1년간 100% 이상 허용)
- 지주회사와 자회사간 직접 상호출자 금지
- 자회사에 대한 지주회사지분율은 50% 이상(현물출자후 지주회사전환시 전환전 취득 자회사주식은 50% 미만도 가능, 개정법시행전 상장자회사는 30%도 가능)

- 금융자회사와 비금융자회사 동시소유금지
- 30대기업집단은 채무보증을 완전 해소(그룹전체계열사간 빚보증의 완전해소가 아니라 신설되는 지주회사와 자회사간, 자회사간의 빚보증을 완전해소)

다) 사업구조 개선

— 부실기업정리

- 주채권은행이 내린 부실판정불복시 신규여신중단, 협조용자 등 기존여신 회수방식으로 기업구조조정 가속화
- 재무구조개선을 위한 인수, 합병 등 자구책 강구기업에 대한 추가대출 및 증자우선권 부여
- 기업부실채권 정리과정에서 은행의 일시적 BIS 자기자본비율 하락은 중앙은행 정책자금으로 지원하는 방안 강구

— 사업구조조정을 지원하기 위한 각종 세제지원(조세감면규제법)

- 자산처분에 대한 지원
 - * 기업이 구조조정을 위해 업무용 부동산 양도시 특별부가세 50% 감면(사업용 부동산이어야 하며 금융기관 협의회 승인필요)
- 기업인수에 대한 세제 지원
 - * 기업을 인수한 경우발행주식총수의 50% 이상 양수를 통한 기업인수시 채무인수 주주에 대해 손비 인정
- 사업교환에 대한 세제지원
 - * 특수관계에 있지 않은 법인이 사업용 고정자산을 교환하는 경우 자

산양도차익에 대한 법인세 및 특별부가세의 과세를 이연해주고, 자산 취득에 따른 취득세, 등록세 면제

○ 주주의 자산증여에 대한 지원

- * 법인이 주주 등으로부터 자산을 무상으로 증여받아 금융기관 부채상환에 사용하는 경우 법인의 자산수증액에 대해 결손금 초과분 익금 불산입

○ 합병관련 세제 지원

- * 금융기관간의 합병 기타 대통령령이 정하는 합병으로 취득하는 재산에 관한 등기는 등록세(3%) 면제

— 기업합병(M&A) 활성화

○ 적대적 M&A 허용(외국인투자 및 외자도입법에 관한 법률 및 증권거래법),

- * 외국인 주식 취득시 이사회 사전승인 요건 완화(발행주식 총수의 10%에서 3분의 1(33%) 초과)
- * 일정규모 이상 기업에 대한 재경원장관의 허가 폐지(2조원 이상은 허가에서 폐지)
- * 의무공개매수 제도 폐지

○ 합병 절차 간소화

- * 상장·비상장법인의 합병시 요건 간소화(비상장법인은 증권위 등록 6개월이 경과한 법인에서 3개월이 경과한 법인으로, 상장·비상장법인의 합병시 비상장법인에 대한 증권위 감사인 지정요건은 폐지)

○ 경영권 보호 장치

- * 자사주 취득한도 확대(발행주식 총수위 10%를 3/1 (33.3%)로 확대)

— 부동산시장의 활성화

○ 토지거래 규제 완화

- * 외국인에 대하여 용도·규모에 관계없이 토지취득을 전면 자유화
- * 토지거래 허가구역을 전면 해제

○ 부동산 박람회 개최

- * 토지공사, 성업공사 등 부동산 보유자와 국내진출 외국업체, 해외교포 등 부동산 수요자의 토지거래 상담장소 마련

○ 토지공사 매입 확대

- * 토지공사의 채권 발행을 통한 기업보유 부동산 매입 확대
- * 토지매각대금으로 받은 채권은 금융기관에 대한 차입금 상환

○ 세제지원

- * 금융부채 상환 및 기업구조조정에 위한 기업의 부동산 매각에 대해서는 1999년말까지 세제지원(취득세·등록세 완전면세, 채권 매입의 무 면제)
- * 업무용, 비업무용 구분 폐지

○ 그린벨트 재조정

○ 주택경기활성화대책

- * 미분양 및 신축주택에 대한 양도소득세 면세 등을 주요골자로 함.
- * 기타 취득세, 등록세감면, 부가세폐지, 주택신용보증대상조정, 주택채권매입감면, 주택자금소득공제, 재산세감면임대주택, 재개발 및 재건축공급의무비율 폐지 등

— 노동시장의 유연성 제고

○ 정리해고제의 범위 확대 및 조기실시

* 긴박한 경영상의 필요, 경영악화 방지를 위한 사업양도, 인수합병의 경우도 해고요건으로 확대(근로기준법)

○ 근로자 파견제도 시행

* 제조업의 직접 생산업무를 제외하고 전문지식, 기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무 중 대통령이 정하는 업무를 대상(파견근로자보호 등에 관한 법률)

— 기업퇴출제도의 정비

○ 회사정리법, 화의법, 파산법 등 부실기업정리제도 관련 법령을 개정하여 절차의 신속화와 전문화도모

○ 종전 회사정리절차 개시신청요건 가운데 공익성의 기준을 경제성의 기준으로 대체

3) 기업구조조정 정책의 평가

— 기업 구조조정을 촉진하기 위해 지배구조, 재무구조, 사업구조 조정을 위한 많은 정책을 발표하여 획기적인 법과 제도의 개선이 이루어짐

— 하지만 정부의 과도한 개입, 실효성 미흡, 정책혼선 및 정책환경 미성숙 등 정책추진 과정에서의 정책보완의 필요성도 많음

가) 정부의 과도한 개입

— 상호채무보증 해소의 문제점

○ 상호채무보증 관행은 본질적으로 보증을 요구하는 금융관행과 계열사

간 지급보증의 법적 타당성을 뒷받침해온 지주회사를 불인정한 제도상의 문제이기 때문에, 채무보증 해소는 이런 금융관행을 개선하는데서부터 시작되어야 함에도 불구하고 여기에 대한 근본 대책 없이 기업의 문제로 인식함.

- 10대그룹의 채무보증 비율은 34.0%, 11~20대그룹은 70.4%, 21~30대그룹은 150.5%로 그룹규모가 작을수록 채무비용이 높아져 하위 재벌 그룹일수록 상호채무보증 해소에 어려움이 있음.
- 신규채무보증의 금지 및 기존 지급보증의 조기해소에 따라 기업자금난 심화, 하위재벌 및 신규편입대상 기업집단의 자금부담이 가중됨.

— 협조용자의 남용으로 인한 구조조정지연

- 정부개입에 의한 협조용자의 남용으로 인한 부실기업의 퇴출지연 및 시장경제원칙의 상실로 인한 경제효율성 저하 가능성
- 채권은행단 입장에서 기업의 도산보다는 협조용자를 해줄 경우 단기적으로 부실채권이 늘어나지 않아서 자기자본비율(BIS)을 채우는데 문제가 없고, 협조용자라는 편법을 통해 임원진의 책임회피를 도모할 수 있으나, 장기적으로 기업이 망할 경우 부실규모의 증대, 국민부담의 증대를 초래할 수 있음.
- 구조조정 재원의 낭비를 초래하여 정작 필요한 곳으로 재원이 집중되지 못하며, 부실기업의 도덕적 해이 초래
- 개혁의지의 퇴색, 선거를 의식한 조치로 오해 가능성

— 부실기업정리

- 부실기업퇴출의 당위성에는 공감해도 정부주도의 밀어부치기식 진행 방식, 추진속도와 질차는 관치경제의 폐해를 재현할 가능성이 있음.
- 부실기업판정 과정에서 채권금융기관간의 부실판정기준 불일치, 부실

기업의 업종특성과 재무상태에 대한 차이의 무시 등이 무시됨 .

나) 실효성 없는 정책의 추진

— 대체조직이 신설되어 변형된 기초실 기능이 존속

- 구조조정과 재무구조조정의 효과적 추진을 위해 기초실 대신 구조조정본부, 경영전략팀, 기업구조조정위원회, CEO협의회 등의 이름의 새로운 조직을 신설하여 기초실 업무의 상당부분이 주력 계열사로 이관되어 외형만 변화된 상태
- 의사결정기구인 “사장단회의” 대신 “협의회”란 이름의 회장주체 회의가 신설

— 지나치게 엄격한 지주회사의 설립요건

- 부채비율 100% 이하, 상호채무보증 완전해소 조건하에서 지주회사설립 가능성 있는 대기업은 많지 않음.
- 지주회사 설립시 부동산 처분, 현물출자, 계열사 매각에 있어서 등록세, 취득세, 양도세 등 각종 세금 때문에 지주회사설립이 어려움

다) 정책혼선

— 부채비율 축소과정에서의 정책혼선

- 경제부처의 정책조율 부재
 - * 금융감독위는 재벌기업의 부채비율을 1999년말까지 2백% 이내로 감축하는 내용을 포함하여 은행과 대기업들이 재무구조개선약정을 체결토록 지시
 - * 금감위는 대기업의 난색표시에 "부채비율을 국제수준으로 맞추지 않으면 정상경영이 어려울 것이라는 점을 강조한 내용이 와전된 것"
 - * 재경제부는 "업종에 관계없이 기업들에게 일률적으로 부채비율을

200% 이하로 줄이라는 것은 문제" 등 정책혼선과 조율부족

- 기업의 재무구조 취약을 금융산업의 낙후성에서 찾지 않고 기업의 문제만으로 인식

— 기업의 사업구조조정 정책혼선

- 재벌기업의 「빅딜」, 재벌 핵심기업 1~2개를 매각해서라도 기업구조조정, 3~6개 분야로 전문화, 살생부 논의 등 정책혼란 야기
- 기업구조조정은 “주어진 제도하에서 기업의 자율적인 판단에 따라 이루어져야 한다는 시장경제원리 강조”와 “기업구조조정은 정부가 선도해야 한다”와 같은 정부개입 의지가 혼재하고 있음.
- 기업구조조정정책과 실업대책의 우선 순위에 대한 혼선 및 인식 부족
- 80년대의 산업합리화조치, 90년대의 업종전문화 등 정부의 과도한 시장개입이 역효과를 초래한 사실에 대한 인식부족

라) 정책환경 미성숙 및 급격한 구조조정

— 급격한 부채비율 축소의 문제점

- 부채비율 200% 이하로 감축하는 방법은 이익실현, 유상증자, 부동산 매각, 계열사 정리 등이 있으나 증시기반 취약, 부동산매각 곤란, 고금리 등 고비용구조의 지속으로 부채비율을 급격히 축소하는데 많은 문제가 있음.
- 30대기업집단이 200% 이하로 부채비율을 축소하는데 필요한 부채상환규모는 1996년말 기준으로 173조원 규모이며 유상증자로 부채비율을 낮추는데는 86조원 규모의 주식을 신규로 발행해야 하는 것으로 분석됨.
- 최근 기업구조조정과정에서 30대그룹은 보유부동산의 최고 40%까지

매각을 추진하고 있으나 고금리, 부동산시장의 침체로 원매자가 없어 부동산매각이 어려운 실정

— 엄격한 결합재무제표 작성

- 30대 재벌을 대상으로 하여 “사실상의 지배”에 바탕을 두고 작성될 결합재무제표는 미국기준보다 결합의 범위가 더욱 광범위
- 결합재무제표 작성시 결산일, 회계기준, 회계작성방법 등이 상이한 금융업종과 해외현지법인도 결합대상에 포함될 경우 계정간 조정 및 통합에 어려움이 발생
- 결합재무제표작성 기준이 아직까지 마련되지 않은 상태임.

— 기업분할, 기업퇴출제도의 원활화 미비

- 기업분할제도 미비
- 개정된 기업정리제도에서 조차도 법원의 업무경감, 전문성 확보, 절차의 신속화에 있어서 근본적인 대책이 미흡함.
- 기업퇴출제도가 있음에도 불구하고 부실기업정리, 협조용자 등 정부의 인위적 개입으로 인해 퇴출제도의 원활한 이용이 제약됨.

— 재무구조개선협정의 체결, 부실기업판정 및 정리속도 등에서 조급성

2. 구조조정정책의 보완과제

가. 구조조정정책의 방향

— 정부는 구조조정에 필요한 제도개혁에 역점

- 정부의 역할은 구조조정의 제도적 障礙要因을 제거하는 것이며, 구조조정 과정까지 간여해서는 政策失敗를 초래할 것임.

- “빅딜”이든 “미니딜”이든 기업구조조정은 정부주도가 아니라 기업 스스로 필요에 방향과 정도에 따라 구조조정을 추진하는 것이 시장원리에 부합
- 정부는 商品市場의 개방확대, 적대적 M&A 활성화, 기업분할 및 합병제도 정비, 구조조정 중개기능 확충, 기업지배구조 법제의 선진화 등 구조조정의 환경을 조성
- 특히 신정부 들어 추진해왔던 기업개혁과제의 후속조치를 추진하여 제도개혁의 성과가 가시화되도록 함(결합재무제표의 회계기준 마련, 금융산업 구조조정 추진, 기업구조조정촉진을 위한 세제보완 등)

— 구조조정정책의 추진주체 명확화와 정책일관성 유지

- 청와대, 금감위, 재정부, 공정위 등 구조조정 추진 유관기관들의 업무조정을 원활하게 하여 정부정책의 일관성유지(부채비율 200%, 부실기업판정 대책 등이 대표적임)
- 사업축소(downscoping)와 경영축소(downsizing) 과정에서 기업에게 해고자제를 강요하기 보다는 실직대책과 고용대책은 정부차원에서 대책(사회 안전망 사업등)을 담당하는 것이 바람직

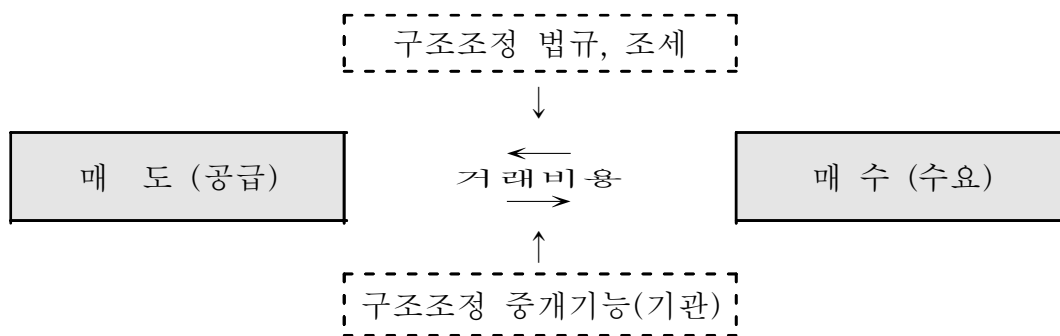
— 구조조정 성과를 인위적으로 강요하는 것은 구조조정을 지연시키는 역기능

- 정부는 구조조정 과정에서 매수(buyer) 측면이나 중개기능(brokerage)은 무시하고 매각측면(seller) 계열사처분, 매각만 강조하여 협상력의 불균형이 심화
- * 매각, 처분, 감축 등 이른바 “축소지향형 구조조정”만 강조될 뿐 신사업진출이나 기업인수를 희망하는 국내의 건전한 구조조정 세력은 위축
- * 특히 구조조정 매물이 일시에 집중되면서 공급자측 협상력이 약화되는 가운데 구조조정 성과에 대한 강요는 국내기업의 협상력만 약화

— 기업 구조조정 시장(restructuring market)이 활성화될 수 있도록 제도보완

- 조세감면이나 구조조정 절차(합병, 분할, 매각 등)를 대폭 간소화시켜 구조조정에 따르는 제반 거래비용(transaction costs)을 획기적으로 인하할 필요

구조조정 시장(restructuring market)



- 98.2월 대책에서 자산처분시 특별부가세(양도소득세) 감면조건이 까다롭고 기타 합병이나 기업분할에 대한 세제지원 내용이 미흡함.
- 保有보다 去來에 중과하고 있는 세제를 손질하여 기업 부동산, 자산의 거래를 활성화시킬 필요가 있음.

구조조정 촉진 세제지원(98.2 개정)

구분	개정전 조세부담	개정후 조세부담
자산 매각	- 양도회사는 매각차익의 52.8% (특별부가세 20%, 법인세 28%, 주민세 2%, 법인할 주민세 2.8%) - 양수자는 인수가액의 5.8%(취득세 2%, 등록세 3%, 농특세 0.2%, 교육세 0.6%) 수도권은 29%(5배 증가)	- 구조조정계획의 금융기관협의회의 승인하에 사업용부동산의 특별부가세 50% 감면 - 양수자에 대한 감면혜택 없음
기업 합병	- 중복자산 매각시 특별부가세(20%) - 소멸법인의 청산소득에 대한 법인세(28%) - 의제배당소득세(10-40%) 또는 법인세 - 자산취득에 대한 등록세(1.5%) - 이월결손금 승계 불인정	- 매각시 특별부가세 50% 감면 - 혜택없음 - 혜택없음 - 재산등기분에 한해 등록세면제 - 불인정
기업 분할	- 제도가 없어 현물출자후 분할해야 하므로 자산매각의 경우와 동일하게 세부담	- 현물출자 분할에 대해 법인세, 특별부과세는 과세이연, 취득세 등록세는 면제(기업분할 도입 검토중)
사업 교환	- 자산양도에 따른 법인세, 특별부가세 등 양도차익의 52.8% - 자산양수에 따른 취득세, 등록세 등 인수가액의 5.8%	- 법인세 및 특별부가세는 과세이연 - 취득세 및 등록세는 면제

— 부실기업의 신속한 퇴출 유도

- 정부가 결정권을 행사하는 부실기업에 대해서는 신속히 처리방향 결정. 주요산업(철강, 자동차 등)과 관련된 부실기업(한보, 기아) 처리를 정부가 지원하여 관련 그룹들의 핵심사업선정과 구조개편도 지원
- 3자매각이든지, 기업갱생이든지 정부가 조속히 처리방침을 확정하는 것이 관련 대기업들의 사업구조재편을 가속화하는 계기가 됨.
- 무원칙한 협조요자를 최소화하고, 불가피한 경우 용자금리(실세금리 이상), 은행의 대손충담금 설정등의 비용을 부과하여 도덕적 해이 방지
- “부실기업판정위원회” 설치와 시한부 집단퇴출과 같은 一過性 방식 보다, 필요시마다 은행이 자율적으로 기업퇴출을 결정, 시행하는 것이 시장혼란을 최소화

나. 보완과제

1) 경영투명성제고를 위한 회계제도, 기업법제의 국제화

— 경영투명성제고와 기업지배구조 관련 제도개혁을 지속적으로 추진

- 결합재무제표작성의 회계기준을 조속히 제정하여 재무제표작성에 차질이 없어야 함.
- 지배주주 이외의 이해관계자들이 이사회에 참여하여 경영효율에 기여할 수 있도록 제도를 보완
 - * 사외이사에 지배주주의 이해관계자보다 외부전문가, 소액주주대표 등이 참가할 수 있도록 사외이사 선임요건을 보완
 - * 기관투자가의 의결권 행사를 허용하고, 주거래은행의 사외이사 참여를 적극화
- 기업회계제도, 감사제도, 정보공시제도 등을 국제기준에 맞도록 지속적으로 개편하여 국제기준에 부합하도록 회계제도 인프라를 구축
- 會計法人, 信用評價機關의 감사와 기업평가 결과에 대해 손해배상제도를 강화해 부실한 감사와 평가를 제도적으로 줄이는 방안 강구

— 적대적 M&A제도의 정착

- 그러나 적대적 M&A는 가능성 자체만으로도 기존 경영진을 감시하고, 기업인수 이후에는 활발한 기업재구축이 뒷받침되므로 활성화해야 됨.
 - * 주식취득시 이사회 승인기준(현행 33% 이상 취득시)을 더욱 완화하거나 아예 폐지하는 방안도 검토
- 국내의 기업문화를 고려하면 적대적 M&A를 허용하더라도 정착되기까지는 시간이 소요될 것임.

* 외국인이나 대기업의 적대적 인수에 대한 일반의 부정적 인식이 팽배

2) 사업구조 조정의 원활한 지원

— 합병 및 기업인수의 촉진

○ 簡易 合併制度를 도입하여 합병절차를 간소화할 수 있는 방안을 강구

* 대기업집단의 경우 매각이나 청산보다 계열사합병이 보편적인 구조 조정 수단임.

○ 합병에 따른 피합병법인의 清算所得, 의제배당소득에 대한 법인세(소득세)를 감면하거나 면제

* 사업을 청산하지 않고 계속성을 유지하는 주식교환(stock for stock) 방식의 합병소득에 대해서는 법인세 비과세가 바람직.

○ 합병시 피합병법인의 이월결손금 승계를 한시적으로 인정할 필요

— 비과세(tax-free) 기업분할의 활성화

○ 미국등 선진국에서 시행하는 다양한 기업분할제도(분리설립, 분리독립, 분리정리)를 조속히 도입(상법개정 검토)

기업분할 유형

기업분할 유형	특 징
분리설립(spin-offs)	· 지분구조가 모회사와 동일한 비율(pro-rata basis)로 자회사를 설립하여 분할
분리독립(split-offs)	· 모기업의 특정주주가 자회사의 지분을 맡으면서 분리하여 독립
분리정리(split-ups)	· 분리설립의 변형으로 기업분할 후 모회사가 사라지는 형태

- 조세회피 목적이 아닌 한 기업분할에 대해 조세감면이나 비과세가 허용되어야 함.

- * 세법에 기업분할시 비과세 조항을 신설할 필요

- * 미국 내국세법의 Tax-Free Re-organization에는 사업의도(business purpose), 주주의 계속성(continuity of shareholder interest), 동일사업의 계속성(continuity of the business)조건이 충족되면 비과세

— 자산거래 및 처분의 활성화

- 자산처분 관련 세제에서 양도소득세(특별부가세), 자산처분이익에 대한 법인세, 취득세, 등록세 등 거래관련 세금을 추가적으로 감면하거나 대폭 정리하는 것이 필요

- * 특히 자산처분 이익에 따른 법인세부과(28%)로 자산처분의 재무구조 개선효과가 감소함.

- 특별부가세 감면의 조건이 까다롭거나 규모별, 업종별로 차별적으로 적용되어 경제전반의 구조조정 취지와 부합하지 않음.

- * 업무용과 비업무용 부동산의 처분을 구분할 필요가 없으며, 비업무용에 대한 중과세를 폐지

- * 부동산 양도시 특별부가세(양도세) 면제 폭이 대기업은 50%, 중소기업은 100% 감면되는 차별도 부당

- * 구조조정 시장이 활성화되기 위해서는 매수기업의 수요진작도 필요하므로 “新사업분야로 진출”하는 경우도 감면 혜택이 필요

특별부가세 감면의 요건(1998.2)

구 분	요 건
- 대상 기업	- 부동산업, 소비성 서비스업, 금융업이외의 사업을 5년이상 계속한 사업
- 대상 부동산	- 법인세법상 업무용 부동산
- 기업구조조정 계획의 금융기관협의회 승인	- 경제력집중의 구조조정은 배제 · 합병, 기업인수, 사업양수의 경우 새로운 사업분야의 진출이 아닐 것
- 양도대금의 사용범위	- 부채상환에 50%이상 사용할 것 - 잔액은 생산성 향상 시설에 사용할 것

3) 부실기업의 신속한 퇴출

— 향후 「갱생형」 보다는 「청산형」 기업퇴출모델을 지향

- * 화의, 법정관리 등 「갱생형」 퇴출제도가 발달하여 부실기업의 퇴출과 구조조정이 지연되면서, 부실채권을 확대재생산 하는 결과를 초래
- * 파산, 화의, 법정관리의 결정에서 기업규모에 관계없이 경제성에 부합하지 못하면 신속하게 정리하는 것이 타당

부실채권 규모의 추정

발표기관	규 모	비 고
K D I	- 금융권 부실채권 100조 예상	98년말 기준
금감위	- 금융권 부실채권 81조2,094억원 · 은행권 48조2,318억원 · 2금융권32조9,776억원	98년3월말 기준
재경부	- 금융기관 부실채권 규모 100조원 · 회수가능 50조원, 불가능 50조원	98. 3월말 기준

— 기업정리 三法(화의법, 회사정리법, 파산법)을 통합하고, 破産專門法院을 설립하여 회사정리 및 갱생을 전담시키는 것이 효율적

- * 복잡한 기업갱생 및 정리관련 절차를 단순화하고 전문화된 조직을 설립하여 이를 전담시키는 것이 효과적
- 집단적·한시적인 부실판정보다는 일상적인 업무로서 필요시마다 부실기업 퇴출을 유도
- * 부실기업 퇴출이 “동시에, 집단적으로” 이루어진다면 시장혼란만 야기하고 판정자체가 부실해짐.
 - * 부실기업판정은 「判定委員會」설치와 限時的 퇴출심사 같은 일과성 행사보다는 기업심사 차원에서 지속적으로 시행하는 것이 시장혼란을 최소화
- 협조용자의 부작용 최소화
- 협조용자 결정과정에 정부개입의 배제
 - * 은행관리, 협조용자 등은 기업과 주거래은행의 사적인 합의계약인 만큼 정부가 절대 개입하지 않도록 함.
 - 협조용자 당사자에게 비용을 부과하여 도덕적 해이 방지
 - * 협조용자시에 우대금리가 아니라 실세금리를 적용하도록 하고, 은행에게도 일정비율의 대손충당금을 설정토록 비용을 부과
 - 협조용자의 실질적인 선별(selection)기능을 강화
 - * 채권금융기관기관간의 협의를 정상화시켜 부실기업의 선별기능을 강화토록 함.

4) 구조조정의 중개기관 및 제도의 확충

- 기업 구조조정 중개기능 활성화

- 不實企業의 정리를 촉진하기 위해 벌처펀드(vulture fund), 구조조정 전문회사, 투자은행의 설립을 지원
- * 부실기업을 매수하여 인원정리, 부동산 매각, 유상증자 등을 통해 자산구조를 개선, 재매각하는 기능 부여
- * 기업구조조정기금의 규모를 현행(1조원 규모)보다 확대하여 구조조정 전문회사에 용자 여력을 확대할 필요(산자부, 구조조정전문회사법 시안)
- * 이들 M&A 펀드에 기업 인수 및 매각에 따르는 각종 혜택을 부여 (세금감면, 지주회사 금지 적용제외 등)

기업구조조정 전문기관

기관명	자금조달 방법과 기능
성업공사	<ul style="list-style-type: none"> - 부실채권정리기금의 채권 발행을 통한 자금조달 - 은행·종금의 부실채권 인수, 금융기관에 대한 이자 지급은 재정부담 - 매입한 부실채권은 특별목적기구(SPV)를 통해 국내외에 매각 - 매입대상은 금감위가 구조조정방안을 승인한 은행의 부실채권에 한정
투자은행 (가칭)	<ul style="list-style-type: none"> - 외국자본 유입 등을 통한 자본금 마련하여 기업자산 매입 등을 통해 구조조정 지원 - 정상적인 기업의 인수·합병(M&A)을 주로 담당
구조조정 전문회사 (가칭)	<ul style="list-style-type: none"> - 부실기업의 자산 인수와 정상화를 전담하는 vulture fund가 대표적 - 부실기업을 인수한 후 이를 회생하거나 정리하여 구조조정을 촉진 - 외국의 M&A펀드를 끌어들이거나 정부가 조성한 매칭펀드를 활용해 부실기업의 자산 인수, 채권 매입이 가능
기업재생공사(가칭)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 일부 참여한 형태의 구조조정 전문회사 - 대규모 부실기업을 신속히 정리할 수 있는 장점이 있음.

- 企業更生公社의 설립 검토

- * 순수 민간이 아닌 공사형태(정부, 외국투자가, 금융기관 출자)의 구조 조정전문회사, 기업갱생공사(가칭)를 설립하는 방안
- * 갱생가능한 기업을 대상으로 기업갱생공사에 매각, 공사는 지주회사로서 경영권을 행사하여 기업정상화(필요시 감자), 금융기관과의 협의하에 부채의 주식전환도 가능, 정상화 이후 기업을 재매각
- 자산담보부채권(asset backed securities)발행, 부동산투자신탁 허용, 주택저당채권(mortgage) 유동화를 조속히 실시
 - * 자산담보부채권(ABS)이 발행되면 부채비율, BIS비율의 개선 효과
 - * 금융기관, 성업공사, 정부투자기관에만 ABS 발행자격을 부여(재경부 자산유동화에 관한 법률제정안)
 - * 부동산투자신탁의 허용, 주택저당채권(mortgage) 유동화가 조속히 활성화될 필요가 있음.

— 증자 및 외자유치 활성화를 위한 증권시장 규제의 완화

- 부실기업뿐만 아니라 정상적인 기업에서도 광범위한 주식·부채 전환이 가능할 수 있도록 은행의 기업주식 보유한도의 상향 조정
- 중소기업에만 한정하고 있는 増資所得控除制度를 부활하는 것도 검토
- 외국인 투자를 원칙적으로 완전 개방
 - * 42개 업종에 대해서도 원칙적으로 개방한 다음 부작용을 보완하는 방향으로 대책을 강구할 필요가 있음.
(1,148개 업종에서 외국인 투자제한업종은 미개방 18개, 부분개방 24개로 총 42개)

5) 구조조정 지원을 위한 여건 개선

— 공정거래 정책의 탄력적 운영

- 경쟁제한적인 기업결합은 공정거래법에서 제한할 수 있으나 부실기업

(failing company)조항 등 예외조항을 마련하여 기업결합이 활성화되는 방향으로 공정거래정책을 운영할 필요가 있음.

* 경쟁제한적 기업결합의 추정요건은 주로 시장점유율로 결정

경쟁제한적 기업결합의 중점심사 기준

- 합당사회사의 시장점유율 합계가 50% 이상인 경우
- 합당사회사의 시장점유율 합계가 50% 미만이라도 제 2위 또는 제3위사의 시장점유율과 격차가 현저히 큰 경우
- 업결합의 결과 상위 3위 이내에 포함되고 상위 3사의 점유율 합계가 70%이상인 경우

- 세계 주요기업들의 공정거래당국은 대형짜짓기(Mega-Merger)를 적극 허용하는 추세임.
- 기업결합의 허용 여부는 단순 시장점유율 기준보다는 해당 상품의開放度(국내기업의 독과점 가격부과시에 외국제품의 수입이 빠르게 이루어지는가)와 동태적인 경쟁도(매출순위가 얼마나 자주 변동하는가)를 고려하는 것이 바람직함.

— 지주회사 및 금융지주회사의 설립 요건을 대폭 현실화

- 지주회사의 설립요건(부채비율, 자회사 지분률)을 현실화 할 필요
 - * 현행 부채비율 100% 이내, 자회사지분률 50% 이상 등은 조건도 까다롭고 불필요한 규제임.
 - * 부채비율이 높은 기업은 자본시장의 평가가 부정적이므로 자회사 출자가 제약을 받게 됨.
 - * 적대적 M&A제도가 허용되어 작은 지분으로 회사지배가 불가능함.
 - * 손회사의 금지도 기업조직의 융통성을 제한하는 근거 없는 규제임.
- 순수지주회사뿐만 아니라 금융지주회사도 조속히 설립을 허용하여 금

용기관의 합병과 기업분할, 조직 재구축을 원활히 할 수 있도록 함.

- * 美國의 트래벌러즈 그룹과 시티코프의 합병이나, 日本의 후지은행, 야스다신탕, 야스다생명보험, 야스다해상화재 등의 금융기관 합병도 지주회사 설립을 매개로 하여 진행

지주회사 설립조건(98.7개정안)

설립 요건	개정안	건의
지주회사 부채비율	- 100% 이상 금지 ○ 현물출자후 지주회사로 전환한 경우엔 전환일로부터 1년간 100% 이상도 허용	- 부채비율 한도를 상향조정 혹은 철폐
지주회사와 자회사간 직접 상호출자	- 완전금지	- 동의
자회사에 대한 지주회사 지분률	- 50% 이상 ○ 현물출자후 지주회사전환 시 전환이전의 자회사에 대해 예외 적용	- 규제 불필요 ○ 자본시장(M&A)시장 규율로 대체
손회사	- 손회사 금지	
금융자회사와 비금융자회사 동시 소유	- 완전금지	- 장기적으로 규제 불필요
30대 그룹 지주회사	- 신설되는 지주회사와 자회사간, 자회사간의 빚보증을 완전 해소하면 허용	- 별도규제 불필요

— 시장개방의 확대 등 競爭政策의 강화

- 인위적인 전문화보다는 전문화가 불가피하도록 무역자유화 강화 등 치열한 경쟁환경에 기업을 노출시키는 것이 더 효과적

* 가장 효과적인 기업감시장치는 商品市場의 경쟁이며, 개방체제가 정착되면 대기업들도 국제경쟁력이 없는 분야는 철수할 수밖에 없음.

* 특히 장기간 무역흑자가 필수적인 우리에게 수입장벽은 통상마찰의

소지가 되므로 적극적 市場開放을 통해 통상마찰 해소와 대기업 체
질개선을 유도

○ 市場進入制限 외에도 價格, 事業活動 규제 등 경쟁제한 규제를 철폐

* 각종 법률적, 제도적 인허가 장벽을 철폐하는 등 강력한 경쟁정책의
추진이 필요

V. 노동부문

1. 정부의 주요 정책

- IMF 합의사항과 이의 실행을 위해 노사정위원회를 구성하여 노사정 대타협을 이룸.
 - 정부는 IMF 합의 사항인 '노동시장의 유연성 제고를 위한 추가적인 조치'를 위해 고용조정(정리해고)제도의 조속한 실시 및 근로자 파견제를 도입함.
 - '노동력의 재배치를 촉진하기 위한 고용보험제도의 기능 강화'를 실천하기 위하여 종합적인 실업대책을 강구함.
 - 비록 IMF 합의사항은 아니나 합의사항에 대한 노동계의 양보를 이끌어내기 위해 노동계의 요구를 수용함.

가. 고용조정법 개정

- 97년 3월에 개정된 '경영상 이유에 의한 고용조정법'을 개정하는 한편 2년간의 유예기간을 삭제함.
 - 경영상의 이유에 '경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병'을 포함시킴.

나. 근로자 파견제 입법

- IMF외의 합의사항인 노동시장의 유연성 제고의 일환으로 93년에 노동계의 반발로 입법화하지 못했던 근로자 파견제를 노사정 대타협으로 입법화함.
 - 근로자 파견법은 7월부터 시행됨.

- 근로자 파견업무를 대통령이 정하는 업무 27개 직종으로 국한함.
- 파견기간은 1년을 초과하지 못하게 되어 있으며 파견사업주·사용사업주·파견근로자간의 합의에 의해 1회에 한해 1년 연장 가능
- 사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 사용할 경우 2년 만료된 날의 다음 날부터 고용한 것으로 봄.

파견대상업무 및 파견기간·벌칙 비교

파견 대상 업무	▶Positive system 시행령으로 정함	▶Negative system 1. 건설공사 현장업무 2. 하역업 3. 선원업무 4. 산업안전법상 유해·위험업무 5. 기타 대통령령으로 금지
파견 기간	1년, 1회한 연장가능	1. 출산·질병·부상 등 그 사유가 객관적으로 명백한 경우는 그 기간 2. 일시적·간헐적 기간 : 3개월 명시, 1회한 연장 가능
벌칙	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	좌동

다. 고용안정 및 실업대책

- IMF와의 합의사항인 '노동력의 재배치를 촉진하기 위하여 고용보험제도의 기능 강화'의 이행 및 기업부도 및 기업의 고용조정 증가 등 대량실업에 대비하여 노사정 위원회에서 고용안정 및 실업대책에 대해 합의함.
- 정부는 지난 4월 범정부차원의 종합적인 실업대책을 내놓음.

- 정부의 실업대책은 실업예방차원에서의 기업경영안정 지원, 일자리 창출, 직업훈련 및 취업알선 그리고 실업자에 대한 생활안정지원 등 4개 부문으로 되어 있음.
- 이들 사업의 시행을 위해 실업예산으로 7조 9천억을 책정함.

실업대책 예산규모와 조달계획

(억원)

주요사업		조달계획	
노사정 합의에 따른 재원	49,951	일반회계 (특별회계 포함)	13,655
- 고용안정 노력지원	4,512		
- 직업안정기능 보강	460		
- 일자리 창출	10,300		
- 직업훈련 확대	6,254		
- 실직자 생계보호	28,425		
공무원 봉급삭감재원	11,119	고용보험기금 (직업훈련촉진기금 포함)	21,415
- 공근로사업	5,119		
- 실업자생계보호	2,000	비실명채권	16,000
- 생활안정자금융자	2,000		
- 직업훈련확대	1,000		
- 신용보증기금 출연	1,000		
일자리 창출을 위한 추가재원	17,950	IBRD 차관 등	27,950
- 한전송배전시설투자	6,000		
- 외화표시대출금 상환연장	7,950		
- 소프트웨어 벤처기업지원	1,000		
- 주택신용보증기금 확충	3,000		
합 계	79,020	합 계	79,020

라. 노사정 대타협

- IMF의 합의사항은 아니나 노사정 대타협과정에서 노동계의 고용조정과 근로자 파견제의 양보를 끌어내기 위해 정부는 노동계의 요구를 수용함.
- 공무원 직장협의회 설치를 통한 공무원의 단결권 보장 (99년 1월)

- 전교조의 합법화 (99년 7월)
- 98년 상반기중 선거법과 정치자금법의 개정을 통해 노조의 정치활동 보장
- 실업자의 초기업노조 가입자격 부여
- 노사정위원회의 법정 상설기구화
- 노조전임자 임금지급시 처벌문제 (2차과제)
- 해고자복직 및 손해배상청구소송 취하문제 (2차과제)

2. 문제점

가. 모호한 정리해고 요건과 시행

- 경영상의 이유가 아직 애매모호함에 따라 이의 해석을 둘러싸고 노사간의 갈등을 야기시킬 우려가 있음.
 - 해고회피방법, 해고 기준 및 노조와의 성실한 협의 등의 문구는 해석하기에 따라 정리 억제책으로 작용하여 기업의 구조조정에 걸림돌이 됨.
 - 해고코자 하는 날의 60일 전까지 통보조항으로 인해 최근 현대자동차의 사태에서 보다시피 노조의 반발로 인하여 기업의 경영을 더욱 어렵게 함.
- 뿐만 아니라 일정규모 이상의 인원을 해고코자 할 경우 노동부장관에게 사전 신고토록 하고 있는 조항에 따라 지난 3월에 노동부장관의 '일시에 30% 이상 해고하면 위법 처리하겠다'는 발언 및 27만명의 대졸 인턴사원을 채용하라는 권고 등은 기업의 구조조정에 혼선을 야기시키고 있음.

나. 실업을 야기시키는 근로자 파견법

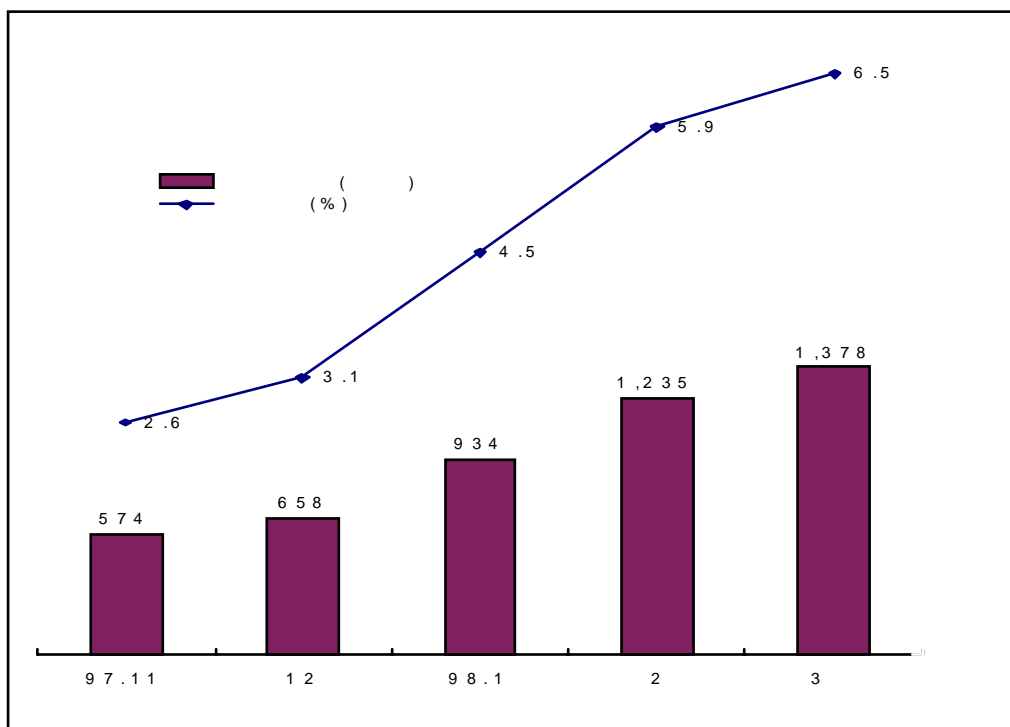
- 파견업무 및 파견기간을 제한함으로써 이미 이에 종사하는 약 10만명가량의 파견 근로자가 실직하게 됨.

- 사용기업은 2년마다 근로자를 교체하는 번거로움이 발생하고 근로자의 입장에서는 최근의 고실업시대에 2년마다 실직하게 됨.

다. 실효성이 의문시되는 실업대책

- IMF의 고금리긴축정책으로 인해 산업활동의 위축과 기업부도 증가로 인해 실업은 3월 현재 이미 6%를 넘어서고 있으며 기업의 구정조정이 본격화 되는 6월 이후에는 약 7~8%로 고실업사태가 야기될 전망이다.
- 정부는 실업자수 약 130만을 상정하여 종합적인 실업대책을 세워놓고 있으나 그 내용면에서 실직자 생계보호에 치중되어 실업의 해결은 고사하고 재원의 고갈 및 실업의 장기화만 초래할 우려 있음.

실업추이



- 그나마 실직자 생계지원도 재원조달 및 대출관행상의 어려움으로 그 실효성이 의문시됨.

- 가구당 3,000만원까지 대출할 계획이나 담보대출관행으로 실효성 의문
 - 고용안정채권으로 재원을 조달키로 되어 있으나, 채권 판매가 여의치 않아 - 고용안정채권 예산 1조 6천억원중 5월 현재 1197억원(7.5%)만 팔렸음 - 생계지원은 정책은 그럴듯하나 실효성이 없음.
- 일자리 창출 예산의 상당부분이 지원이 불투명한 차관에 의존하고 있음.
- IBRD 차관의 50억불 지원이 불투명함.
- 고용보험 확대만으로는 근본적 문제해결 불가
- 실업자의 76%가 고용보험 적용대상에서 제외됨.
 - 고용보험 수혜기간도 최장 210일에 불과해 수혜기간 종료 이후는 대책 부재
 - 5~9인 영세사업장의 고용보험료 납부 여력 미흡(고용보험 성립 신고율이 10%대에 불과)
 - 보험료 납부여부와 무관한 실업급여 지급은 성실납부자의 상대적 부담 증가 및 도덕적 해이 문제 발생
 - 99년 고용보험 기금고갈 예상
- 향후 3년간 고실업 대비가 전무함.
- 2조원 규모의 고용보험기금 내년이면 고갈됨.
 - 공무원 급여삭감, 채권·차관 등 금년이후 사용곤란

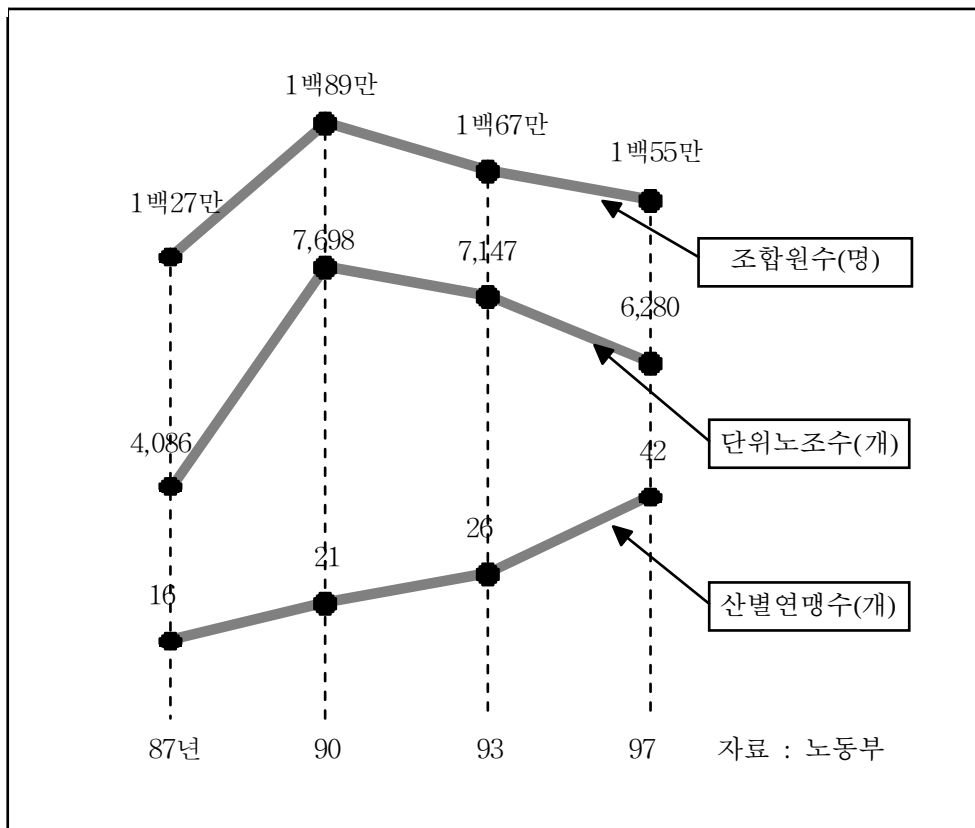
라. 노사정 대타협의 비현실성

- 지난 2월 제1기 노사정 대타협은 근본적으로 구체성과 실현가능성이 낮

은 선언으로 끝나 결국 근로자에게 모든 경제위기의 고통이 전가되었다는 인식을 갖게 함.

- 정치권 정부의 개혁은 요원해 보이고, 기업의 구조조정은 여러 가지 이유로 시간이 걸릴 수밖에 없어 현실적으로 발생한 실업자 문제만이 부각됨.
- 이에 따라 실업자들은 실업자 동맹으로 조직화하는 경향을 보이고 민노총은 5월 근로자의 날을 기점으로 시한부 총파업에 나섬.

노조 및 조합원수 변화 추이



— 향후 노동계는 기업별 노조는 퇴락하는 반면 산별 및 양대 노총중심으로 전환됨에 따라 개별기업의 사정에 관계없이 산업별 일률적인 임금 및 근로조건 등을 관철시킬 우려 있음.

- 노조의 정치활동 보장과 노사정위원회의 상설화는 노동계의 정치적 기반의 강화로 2차과제로 넘어간 노조전임자 임금지급시 관련기업 처벌문제 및 해고자 복직·손해배상 청구소송 취하 등 무리한 요구는 자본주의 시장경제체제와 민주 사회의 근간을 파괴할 우려마저 있음.
- 뿐만 아니라 비록 2차과제로 넘어갔지만 경영참가법 제정을 통해 사외이사 및 감사의 근로자대표 추천으로 직접적으로 경영 참여를 관철할 우려가 있음.

3. 정책과제

가. 노동시장의 유연화 확대

- 노사정 대타협에서 다루어진 노동시장의 유연화 정책은 고용조정법의 개정과 근로자 파견제의 도입으로 볼 수 있음.
- 고용조정법은 금융 및 기업의 구조조정과정에서 발생하는 잉여 인력을 신속히 정리할 수 있는 방향으로 재구성되어야 함.
 - 따라서 경영상의 이유, 해고회피노력, 해고 기준 및 노조와의 성실한 협의 등 애매모호한 문구를 보다 구체화시켜 이의 해석을 둘러싼 노사간의 불필요한 마찰을 최소화 시켜야 함.
 - 또한 노동부 장관에의 사전신고는 사후적 감독을 통해 해고의 정당성 여부를 가리는 방향으로 전환하여 기업의 자율성을 최대한 보장해야 함.
- 근로자 파견제는 기업(구인자)과 구직자간의 불필요한 거래비용을 최소화해 노동시장의 유연성을 제고하는 제도임.
 - 따라서 이제도의 장점을 최대한 살리려면 파견업무와 파견제도를 시장기능에 맡겨야 하며 파견업체로 하여금 직업소개업, 직업정보제공사업 및 직업훈련사업까지 확대케해 인력수급을 위한 종합적인 인력업체로

발전할 수 있게 해야 함.

나. 고용창출을 통한 실업대책

— 최선의 실업 대책은 정부가 나서서 실직자를 보호함으로써 해결하겠다는 소극적 대책이 아니라 기업에 활력을 불어넣고 기업이 자유로이 경제활동을 할 수 있는 환경을 조성하여 기업이 고용의 유지는 물론 고용을 창출케하는 정책이라고 볼 수 있음.

— 고용 유지 대책

- 금융기능 활성화를 통한 흑자 도산 방지
- 자동차·가전 등 고용효과가 큰 주요 내수산업 활성화를 통한 고용안정

— 고용창출 대책

- 사회간접자본(SOC)의 조기발주 등 성장기반 확충 사업 실시
- 과감한 민영화와 규제완화로 신규사업 창출 기반 조성
 - * 정보통신 관련 공기업 민영화 → 신규통신 서비스 사업
 - * 우체국 민영화 → 택배 서비스업
- 기업의 고용창출 여력 확대
 - * 수출금융 조기정상화 등 총력 수출체제 구축
 - * 노동시장 유연화, 규제개혁으로 인력보유 비용 경감
- 적극적인 외자유치
 - * 외국인투자 전담기구 설치, one-stop 민원서비스 제공
 - * 기간산업을 포함한 주요 공기업의 매각

- 지식산업의 전략적 지원
- 실직자 재취업 촉진
 - 창업교육과 연계하여 대학·전문대·공고 등의 시설의 적극활용을 통한 재취업 촉진 훈련
 - 해외 인력파견
 - 근로자 파견사업 활성화, 파트타임 장려

다. 노사정 대타협의 현실화

- 정부와 업계는 노사정 대타협의 정신을 살려 정치권, 정부 및 기업의 공동분담을 유도함.
 - 정부는 정치권 및 정부의 구조조정을 주도하고 기업의 구조개혁은 일관되게 시장원리에 따르도록 하는 청사진을 제시해야 함.
- 그러나 정부는 제2기 노사정 위원회 구성에 앞서 자본주의 시장경제 체제와 민주 사회의 근간을 흔드는 노동계의 무리한 요구에 끌려 다녀서는 안됨.
 - 노동계의 노조전임자 임금지급시 처벌반대 요구는 민주사회의 기반이 되는 「무노동·무임금」 원칙에 위배되는 무리한 요구임.
 - 경영참가법 제정시 사외이사로서의 자격요구는 실질적 기업의 주인인 주주에 대한 월권행위임.
 - 비록 노조가 합법적인 파업 등의 실행행사를 했을지라도 시설파괴 등으로 기업에 손해를 미쳤을 경우 기업이 손해배상 청구소송을 하는 것은 당연함. 국민 대통합이라는 미명하에 소송취하를 요구하는 것은 민주사회의 근간을 흔드는 일임.

- 민노총을 중심으로 한 노동계는 책임있는 경제 주체의 일원으로 성숙한 자세를 보여야 함.
- 총파업에 앞서 제 2기 노사정 위원회에 참여하여 대화와 타협으로 자신의 요구를 관철하는 책임있는 공적조직의 모습을 견지해야 함.

VI. 재정 및 공공부문

1. IMF와의 주요 합의사항

가. IMF 자금지원 합의내용: 1997. 12. 5.

- 긴축재정기조 유지
- 1998년 통합재정수지 : GDP 대비 - 0.8%
- 금융부문 구조조정을 위한 이자비용 추정치 : GDP 대비 0.8%(3.6조원)
- 재정수지의 균형 또는 약간의 흑자를 달성하기 위한 GDP의 약 1.5%에 해당하는 대응조치
 - 세입조치: 부가가치세의 과세범위 확대 및 면제축소
비과세·감면 등의 축소에 의한 법인세 과세기반 확대
각종 소득공제·비과세 등의 축소에 의한 소득세 과세 기반 확대
특별부가세 및 교통세 인상
 - 세출조치: 경상지출의 삭감, 특히 민간기업부문에 대한 지원의 삭감
우선 순위가 낮은 자본지출 삭감

나. IMF 자금(제4차) 인출승인 및 주요 합의내용: 1998. 1. 8.

- 세수확대를 위한 교통세, 특별소비세 인상 및 범위 확대(세법 개정)
- 경기둔화에 따라 재정적자는 불가피하며, 재정적자는 자동안정장치(auto-matic fiscal policy)의 역할을 하는 것이 적절함.

다. IMF 자금(제5차) 인출승인 및 주요 합의내용: 1998. 2. 17.

- 재정적자는 GDP의 0.8% 수준으로 전망

- 노사정 합의에 따라 추가적인 사회보장지출이 증가될 전망
- 예상보다 성장률이 낮아지고 실업률이 증가할 경우 재정의 자동안정장치 (automatic fiscal policy)의 역할을 위해 적자규모를 재검토

라. IMF 자금인출 및 2/4분기 의향서: 1998. 5. 22.

- 추경예산을 반영한 GDP 대비 적자규모를 1.2% 수준까지 허용
- 성장률 하락 및 구조조정 등에 따른 재정지원이 필요한 경우 GDP 대비 적자규모를 1.7% 까지 신축적으로 운영
- 실업증가에 대비한 사회안전망 구축을 위해 실업대책 관련지출을 기존 6조원에서 7.9조원(GDP의 1.7%)까지 확대

2. 재정 및 공공부문 개혁의 주요 내용 및 문제점

가. 주요 정책

- 신정부 출범에 따라 정부조직을 개편하고, IMF와 합의사항 이행을 위해 추가경정예산을 편성하였음. 또한 금융기관 및 기업의 구조조정과 실업대책 등을 위한 정책방향을 제시하고 있음.

1) 정부조직개편과 기획예산위원회의 신설

- 지난 2월 정부는 정부개혁의 필요성을 정치적으로 여·야 정권교체를 통한 민주주의의 정착과 제도화, 경제적으로 개방화·국제화 과정에서 정부주도형·성장형 행정체제의 한계 등에서 찾고 기존의 「2원 14부 5처 14청」에서 「17부 2처 16청」으로 조직을 개편하였음.
- 특히 기획예산위원회와 금융감독위원회를 신설하고 재정경제원을 재정경제부로 개편하면서 재정 및 공공부문의 개혁을 기획예산위원회에서 추진토록 하고 있음.

2) 추가경정예산의 편성과 세법 개정

- 한편 IMF와의 협상과정에서 제기되었던 금융부문 구조조정을 위한 이자비용 등을 재정에서 충당하기 위해 예산규모(일반회계와 재정용자특별회계의 순세입 기준)를 75조원에서 73조원 수준으로 축소하는 추가경정예산을 편성하고 통합재정수지 기준으로 국민총생산 대비 -0.8%(3.6조원)의 적자가 발생할 것으로 예상함.
- 당초 IMF가 금융기관의 부실채권정리 및 예금자 보호 등 구조조정을 위해 약 24조원이 필요한 것으로 추정하고 이에 대한 이자비용으로 재정에서 3.6조원을 부담하도록 권고함에 따라 이를 1998년 추경예산에 반영하고 관련 세법을 개정하였음.

추경예산 조정내역 -재원소요 및 대책

(억원)

재원소요		재원대책	
○세입감소	68,260	○세수증대	39,990
		- 유류관련세율인상 등	36,990
		- 부가세 면세축소 등	3,000
○금융구조조정지원	36,000	○세출삭감	84,852
○환차 등 증액소요	20,582	- 인건비 동결	5,124
		- 행정경비절감	5,194
		- 사업비 삭감	74,534
계	124,842	계	124,842

자료 : 1998년도 제1회 추가경정예산안

3) 재정·예산·공공부문의 개혁방향

- 지난 5월 20일 제6차 경제대책조정회의를 통해 발표된 「한국경제의 구조조정 종합대책」에서 정부는 재정과 공공부문 개혁의 초점을
 - 공공부문의 효율성과 투명성을 강화하고 서비스 개념에 충실한 수요자 중심의 경쟁체제로 전환하고,
 - 재정과 공공부문의 시장개입을 축소하고 자율성 확대와 민영화를 통

해 시장경쟁의 영역을 확대하는 데에 두고 있음.

- 특히 구체적인 재정·예산·공공부문의 개혁방향을 다음의 세 가지로 제시하고 있음.
 - 첫째, 예산운영방식을 성과관리방식(Budgeting for Results)으로의 전환, 복잡·다기화된 특별회계 및 각종 기금의 정비 등 재정지출의 효율성 제고
 - 둘째, 복잡한 과세체계를 국제기준에 맞게 간소화·투명화 하고 조세감면제도를 대폭 축소·재검토하는 등 세제 및 세정 개혁
 - 셋째, 지방정부 조직의 감축 및 재배치, 책임경영행정기관(Agency)제도의 단계적 도입, 정부산하단체의 민영화 및 경영혁신추진 등 공공부문 혁신

4) 재정을 통한 구조조정비용의 조달계획

- 정부는 금융기관 및 기업의 구조조정과 실업대책 등을 위해 비용을 재정에서 부담할 수밖에 없다는 인식에서 재원조달계획을 제시하였음.
- 우선 정부는 금융기관의 부실채권정리 및 구조조정을 위한 추가소요비용(기 집행분 제외)을 50조원으로 예상하고, 이를 부실채권정리기금채권 및 예금보험기금채권의 추가발행을 통해 조달할 계획임.

정부보증채권의 발행 계획

(조원)

	정부보증채권		추가발행	총계
	기발행	미발행		
부실채권정리기금채권	7.5	11.5	13.5	32.5
예금보험기금채권	6.5	5.5	19.5	31.5
합계	14.0	17.0	33.0	64.0

자료: 재정경제부, 「한국경제의 구조조정 종합대책」, 제6차 경제대책조정회의 개최자료, 1998. 5. 20.

- 하지만 금융기관의 부실채권정리를 위한 정부보증채권의 추가발행에 따른 직접비용은 50조원이나 이자비용 등에 대한 실제 재정부담은 1998년 중 3.6조원, 1999년 중 8~9조원이 될 것으로 예상하고 있음.
 - 1998년 추경예산에 반영되어 있는 3.6조원으로 올해 재정부담은 해소될 수 있으며, 1999년의 8~9조원은 예산에서 세출축소와 세입증대, 그리고 공기업 민영화를 통해 약 4~5조원을 충당하고, 나머지는 국채발행과 외자도입으로 확보하기로 함.
- 한편 지난 3월 26일 제3차 경제대책조정회의에서 발표된 「실업문제 해결을 위한 종합대책」에 따르면 올 3~5월에 실업자 수가 150만명 수준에 이를 것으로 예상하고 이에 대한 대책마련과 함께 소요재원의 규모와 조달계획을 제시하였음.
 - 특히 소요재원의 규모를 7.9조원으로 예상하고 이를 충당하기 추경예산을 통한 일반회계 등에서 1.3조원, 고용보험기금 등에서 2.1조원, 무기명 장기채권의 발행을 통해 1.6조원, 그리고 IBRD차관 등으로 2.8조원을 조달할 예정임.

나. 문제점

1) 정부·공공부문 개혁의 명분과 실천 문제

- 정부조직개편은 정치적으로 여·야 정권교체를 통한 민주주의의 정착과 제도화, 경제적으로 개방화·국제화 과정에서 정부주도형·성장형 행정체제의 한계 등에서 그 명분을 찾고 있으나
 - 정부조직개편을 비롯한 정부와 공공부문의 개혁 문제는 현재 IMF 시대의 경제위기를 능동적으로 극복하고, 향후 새로운 경제운영체제와 효율적인 정부운영의 틀을 마련한다는 인식과 함께 실천적 의지가 필요했음.
- 그러나 정부조직개편은 기존 조직의 재편성에 불과할 뿐만 아니라 그 기능이나 역할에 대한 인식의 전환도 명분에 그치고 있음.

- 예를 들어 정부조직개편에서 과거 재경원을 기획예산위원회, 금융감독위원회, 재경부로 분리하여 재경원을 축소시켰으나, 재경부에 예산청을 신설함으로써 오히려 기획예산위원회와 예산청의 역할 중복이나 정책과 집행의 이원화를 초래할 가능성을 만들었음.
- 더욱이 국가운영을 통제중심에서 성과중심으로 전환한다든가, 행정체계를 공무원 중심에서 수요자인 국민을 위한 서비스로 바꿔야 한다는 정부와 공공부문의 개혁은 그동안 누누이 강조되어 왔던 것으로 또다시 방향제시에 그치고 실천을 미루는 것이 아닌가 의심스러움.

2) 재정운영의 문제

- 정부의 재정운영은 금융·기업 등 다른 부문과 달리 균형재정을 유지하면서 건실한 것으로 평가하고 있음. 그러나 재정의 건전성이 재정이라는 정책수단을 정부가 효과적으로 활용하여 얻은 결과라기 보다는 재정정책을 정책수단의 후순위에 놓거나 금융부문에 부담을 전가함으로써 나타난 것이라 할 수 있음.
- 다시 말해 재정의 건전성에 집착한 나머지 예산규모에 육박하는 특별회계·기금을 「예산외 예산」으로 사용하여 왔고, 정부산하단체를 활용하였음. 더욱이 관치금융을 통해 금융부문을 지배함으로써 금융기관의 부실을 초래한 것으로 볼 수 있을 것임.

정부산하단체의 현황

(천명, 조원)

	단체수	인원	예산
출연기관	101	42	14.4
투자 및 출자기관	32	201	99.5
보조기관	194	61	10.0
자회사 등	225	82	19.2
합계	552	386	143.1

주: 정부의 재정지원이 있거나 업무를 대행하고 있는 기관
 자료: 기획예산위원회

- 그렇다고 재정운영의 내부적 효율성(internal efficiency)을 유지해온 것으로 볼 수 없음.
 - 예를 들어 인건비, 방위비, 교부금, 예비비 등 경직성 경비가 예산의 55%에 육박하고 있으며,
 - 회계 및 기금 등 재정체계가 복잡하여 재정의 투명성이 확보되지 않고,
 - 예산편성에만 치중함으로써 집행 성과를 분석하거나 평가하는 기능은 미약한 실정임.

3) 구조조정비용 등의 조달 문제

- 금융기관의 부실채권 정리를 위해 정부는 부실채권정리기금채권과 예금보험채권을 정부보증을 통해 50조원을 추가 발행할 계획에 한계가 있음.
 - 1998년 3월말 현재 국공채 시장과 회사채 시장의 발행잔액이 각각 70.6조원, 95.4조원이며, 1997년 중 발행된 채권도 국공채와 회사채가 각각 23.4조원, 34.3조원이었음을 감안해야 함.
- 한편 정부는 금융기관의 부실채권을 100조원 수준으로 추정하고 이에 따른 직접적인 이자비용을 1999년까지 11.6~12.6조원 예상하고 있으나, 금융기관의 부실채권 규모는 100조원 이상이 될 뿐만 아니라 금융기관 및 기업의 구조조정도 5년 이상의 기간이 소요될 것으로 보임.¹⁾
- 아울러 실업문제의 해결을 위해 정부가 마련한 종합대책은 기존 예산사업의 일부를 재구성한 것으로 보이며, 이를 위한 소요재원 7.9조원도 향후 200만명 이상의 실업자가 발생할 것이라는 전망을 토대로 본다면

1) 그러나 한국개발연구원과 금융감독위원회는 100~125조원에 달하게 될 부실채권이 정리 과정에서 소요되는 총비용이 67~81조원으로 추정하고 있음. 한국개발연구원의 경우 부실채권정리에 29.9조원, 은행증자에 17.4조원, 그리고 대지급비용 19.7조원 등 총 67조원(이자비용 포함)이 향후 5년간 소요될 것으로 추정하고 있으며, 금융감독위원회는 부실채권정리에 34조원, 은행증자에 17조원, 대지급비용 30조원 등 총 81조원(이자비용 포함)이 필요한 것으로 보고 있음.

부족할 것임.

- 더욱이 금융기관의 부실채권정리나 실업대책을 위한 비용뿐만 아니라 인천국제공항, 신항만, 경부고속철도 등 국책사업을 비롯한 사회간접자본에 대한 투자나 지역·계층간 균형발전을 위한 투자 등 주요공약사업과 중점 정책사업 및 신규 지원 등을 감안할 경우 정부의 재원조달 계획은 무리한 것으로 밖에 볼 수 없음.)

3. 정책과제

가. 정부의 역할과 민간의 자구 노력

- 향후 정부와 공공부문의 개혁은 정부관련조직 자체의 개편이나 외형적 축소조정만으로 이루어질 수 없으며, 새로운 시대에 맞는 정부와 공공기능을 재정립하고 이를 바탕으로 조직뿐만 아니라 인력관리 및 운영의 탄력성 확보 등이 함께 고려되어야 할 것임.
- 특히 IMF의 금융지원을 계기로 금융기관·기업의 구조개혁, 노동시장의 구조개혁 등 민간부문의 경제체질의 개혁은 물론 정부와 공공부문의 개혁에 있어서 패러다임의 전환이 전제되어야 함.
 - 첫째, 개방을 통한 경쟁촉진으로 새로운 기업규율체제를 정착해야 하고, 이는 정부의 기업규제기능을 쇠퇴시켜 시장경쟁을 통한 기업의 자율성을 보장하는 것임.
 - 둘째, 정부의 역할이 축소되어야 함. 특히 중소기업 지원 등을 제외한 산업정책 기능은 약화될 수밖에 없으며, 시장기능을 제약하는 가격규제나 경쟁제한정책은 무용지물임.
 - 셋째, 개방화 추세와 전자통신기술의 발달에 따른 경제사회전반의 불확실성(uncertainty)이 증대될 것으로 예상됨에 따라 정부기능은 원칙

2) 기획예산위원회가 발표한 「99년 재정운영 여건과 전망」(1998. 5. 26.)에 따르면 내년에 세입증가는 1~2조원에 그치는 반면 세출규모증가는 예년의 2배인 13조원에 달할 것으로 전망하고 있음.

과 원리에 따른 일관성의 유지에 주력해 나가야 하는 것임.

- 넷째, 세계화, 개방화는 경제정책에 있어서 국내외의 구별을 어렵게 한다는 점을 인식하고, 국내정책이 세계경제질서(WTO, OECD 등)에 부합되도록 해야 할 것임(예를 들어 최근의 IMF 사태는 세계경제동향을 무시한 국내 경제운영으로 초래된 것으로 볼 수 있음).
- 특히 최근 정부의 금융기관·기업의 구조조정과정에서 금융기관과 기업의 재무구조 개선을 위한 자구노력으로 증자나 부동산 매각을 추진하고 있으나 주식시장이나 부동산시장이 제대로 작동하지 않는 상황에서 사실상 불가능한 것으로 보임.
- 그렇다고 해서 구조조정비용을 마련하기 위해 정부에 의한 국내외 재원의 (직접적인) 조달과 (인위적인) 배분보다는 민간부문의 필요에 따른 재원확보가 바람직할 것임. 특히 IMF 사태가 기업의 무분별한 외채 조달에 기인하였다는 인식에서 무리하게 정부 스스로 외국자본의 유치와 배분에 나설 경우 또 다른 부실을 초래할 수 있음.

나. 채권발행의 한계와 한국은행 등의 인수 추진

- 금융기관의 부실채권 정리를 위해 정부가 추가발행을 계획하고 있는 50조원 규모의 정부보증채권(부실채권정리기금채권과 예금보험채권)의 발행에는 한계가 있으나
 - 채권시장의 정상화에 계기가 될 수 있다는 인식에서 채권발행을 추진하여야 하며 채권의 발행여건을 성숙시킬 수 있는 정책이 뒤따라야 할 것임.
 - 특히 한국은행의 직접인수 또는 연·기금을 통한 매입이 적극 추진되어야 할 것임.
- 아울러 금융기관의 부실채권 규모나 비용추정(부실채권: 100조원, 직접비용(이자): 1999년까지 11.6~12.6조원) 그리고 대책마련에 있어서 단기적이며 가시적인 정책성과를 제시하기 위한 노력보다는 구체적인 기본정

책을 토대로 장기적이면서 신중한 정책대응이 필요한 시점임.

다. 한시적인 적자재정 추진

- 현재의 경제여건은 단순한 경기침체기와는 다르며, 금융부문의 문제와 경기 하강 및 기업 구조조정에 따른 실업의 급증 등으로 장기 불황에 진입할 가능성을 배제할 수 없음.
 - 따라서 거시경제정책의 관점에서 볼 때, 환율 안정을 위한 긴축적 통화신용정책의 운영이 불가피하므로 재정정책이 유일한 정책 수단이라 할 수 있음.
- 특히 이러한 특수 상황하에서는 기존의 균형재정 운영의 원칙을 일시 유보하고 재정정책이 경기 추락을 완화시키는 역할을 하는 것이 바람직함.
 - 이는 세입 및 세출의 동시적 조정 입장에서가 아니라 필요한 세출 규모의 산출을 선행하여 예상 세입규모와 비교, 세출 초과분에 대한 재원을 조달하는 것이 바람직함.
- 그럼에도 불구하고 경직성 경비의 증액제한, 재정운용의 단순화 및 투명성 제고, 지방재정 운용의 효율화 등을 통해 세출구조의 탄력적인 개선이 우선적으로 병행추진 되어야 함.

라. 공기업 매각과 해외자본의 유치

- 담배인삼공사 등 공기업의 민영화를 조기 실시하며, 매각 대상을 굳이 국내 기업에 한정할 것이 아니라 해외 자본의 유치도 적극 고려하여야 함.
 - 특히 해외자본의 국내 직접투자 확대는 외환위기상황의 극복과 직결되는 사항이므로 다각적 파급효과가 기대됨.
- 공기업 주식의 직접매각을 통한 해외자본의 유치뿐만 아니라 민영화를 전제로 공기업 자산을 근거로 한 자산담보부증권(ABS)의 발행을 추진할 수 있을 것임.

Ⅶ. 대외부문

1. IMF와의 합의사항

가. 1차 양해각서 (1997.12)

- 신축적인 환율정책의 유지
 - 한은의 시장개입은 급격한 환율변동을 억제하는데 국한
- 2개월간의 수입을 지탱할 수 있는 외환보유고의 적립
- 경상수지적자를 98년, 99년 GDP의 1% 이내에서 유지
- WTO 출범당시의 양허계획에 맞추어 다음의 추진일정을 수립
 - 무역관련 보조금의 폐지(수출손실준비금, 해외시장개척준비금 등)
 - 수입승인제 폐지
 - 수입선다변화제도 폐지
 - 수입증명 절차의 투명성 제고
- 자본자유화
 - 외국인의 상장주식 총액투자한도 확대: 97년말 26%→50%, 98년말 55%
 - 일인당투자한도: 97년말 7%→50% (적대적 인수행위 제외)

나. 1분기 점검 합의사항 (1998.2)

- 신축적인 환율정책 유지
 - 한은의 시장개입은 급격한 환율변동을 방지하는 경우로 제한
 - 시중은행에 대한 외화지원창구는 단기외채 만기연장이 종료되고 가용 외환보유고가 적절한 수준이 되면 폐쇄

— 가용외환보유고 목표

- 3월말 200억달러
- 6월말 300억달러

— 자본자유화

- 단기금융상품의 외국인투자 완전개방: 98.2.-비금융기관, 98.12-금융기관
- 1조원 이상의 단기국채 발행하여 단기국채시장 발전 (98.4.30)
- 기업의 해외차입제한 완화: 98.2 -200만달러이내 벤처기업
98.5 -1~3년 만기차입제한 검토
8.12.31 -잔여규제점검
- 외국인의 국내금융기관에 대한 투자 가이드라인 마련 (98.2.28)
- 외국은행과 증권사의 자회사 설립허용 (98.3.31)
- 금융기관의 단기 대외차입과 관련한 건전성규제 부과 (98.3.31)
- 외국인 주식투자 총량한도 철폐 (98.12.31)

— 98년중 경상수지흑자 80억달러 이상

— 무역자유화 일정

- 무역관련보조금폐지를 위한 법률안제출 (98.3)
- 수입선다변화제도 폐지: 97.12-25개
98.6 -40개
98.12-32개
99.6 -나머지 16개

- 수입형식승인절차 간소화계획 마련 (98.8.15)

- 잔존보조금 전면검토 (98.11.15)

— 수출 및 중소기업에 대한 지원

- 신용보증기관의 보증한도 확대(21조→57조)와 보증절차의 간소화

다. 2분기 점검 합의사항 (1998.5)

— 한국은행의 외화지원창구 폐쇄(98.5.15)

- 이미 지원된 135억달러에 대한 별칙금리 인하(리보+8%→리보+4%)

— 외환보유고 목표 상향조정

- 6월말 320억달러
- 9월말 340억달러
- 12월말 410억달러

— 98년중 경상수지흑자 210-230억달러 전망

— 중소기업 수출지원

- 외환보유고 목표초과분중 20억달러를 원자재 수입지원용으로 확보
- 한은을 통해 이미 시행된 3억달러의 수출환어음 매입지원을 용인

— 자본자유화

- 외국인 부동산 취득 허용 (98.6)
- 외환관리법의 네거티브 시스템 전환 (98년중)
- 전화통신사업에 대한 외국인투자한도 확대 : 33%→49% (99.1)

2. 정부정책 방향

- 신축적인 환율정책의 유지와 원화절하 압력의 해소
- 자본자유화와 적극적인 외자유치를 통한 경제위기 극복의 돌파구 모색
- 수출증대로 경상수지 흑자기조 유지
- 통상외교체제정비로 통상외교 강화와 효율성의제고

3. 현황과 평가

가. 환율안정 및 외환보유고 확충

1) 현황

- 신축적인 환율정책
 - '97.11.20 환율 제한 변동폭 확대 ($\pm 2.5\% \rightarrow \pm 10\%$)
 - '97.12.16 자유 변동 환율제 (환율 변동폭 제한 철폐)
- 외환보유고 확충
 - 지난해 12월 88억달러에 머물던 외환보유고는 꾸준히 증대되어 5월말 현재 343.5억달러에 달하고 있음

가용외환보유고 추이¹⁾

(억불)

'97.12	'98.1	2	3	4	5
88.7	123.6	185.4	241.5	307.6	343.5

주: 1) 매월말 기준

자료: 재정경제부

2) 평가

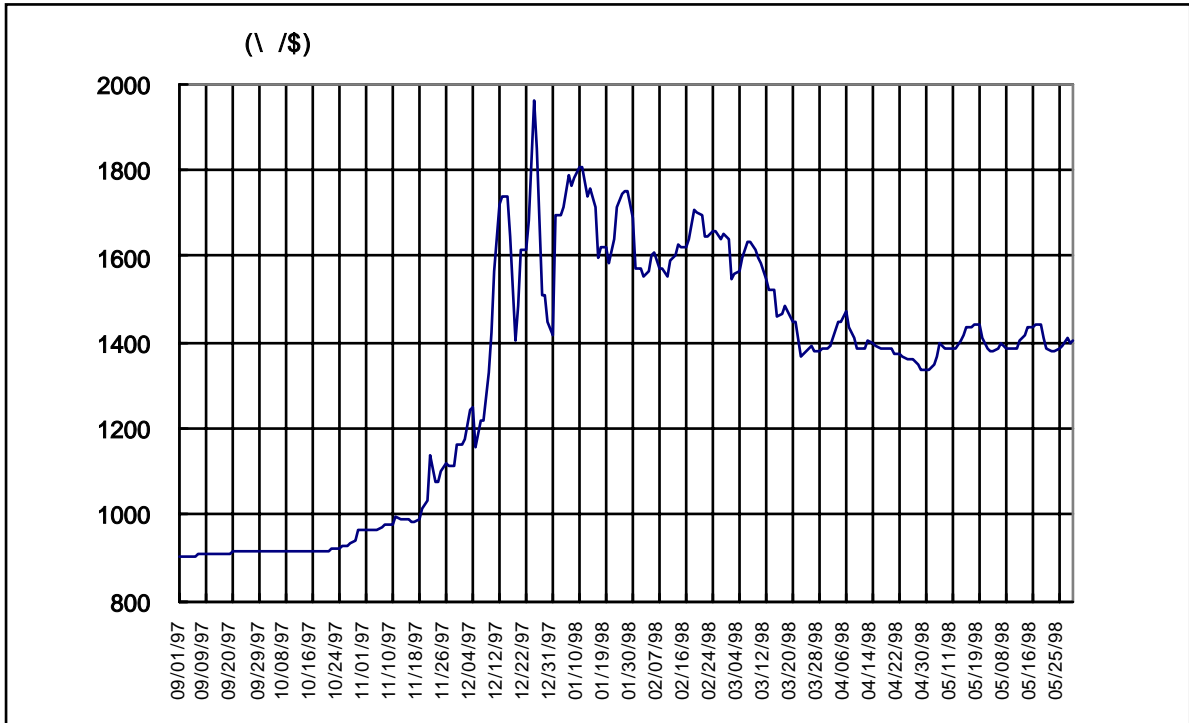
- 외환위기의 초기단계 수습에 일단 성공

- IMF, IBRD 등 국제금융기구로 부터 원활한 외자유치에 성공(97.12)
- 단기외채의 중장기전환 협상 타결(98.1)
- 외평채의 성공적 발행(98.4)
- 달러대 원화환율의 1400원대 안정
- 5월말 현재 가용외환보유고 343.5억불은 6월말까지의 목표를 이미 초과

— 외환위기 재현가능성의 상존

- 금융구조조정의 지연으로 금융시스템의 불안이 지속되고 있으며 이는 고금리의 지속 등으로 이어져 실물부문의 붕괴가능성 증대
- 한국의 국제신인도 하락에 결정적인 역할을 했던 한보, 기아등 부실기업의 정리문제와 관련된 가시적 조치가 아직 없음
- 정리해고 등 노동시장 유연성확보에 대한 정부의 뚜렷한 입장이 불분명
- 대외적 불안요인의 상존
 - * 엔화의 약세
 - * 중국 위안화의 평가절하 가능성
 - * 인도네시아 정치불안 사태의 지속
 - * 인도와 파키스탄의 핵실험으로 인한 국제정세의 불안
- 이러한 대내외적인 불안요인이 상존하고 있는 가운데 이들 문제가 이 슈화될 때마다 환율의 하향안정화 추세가 중단되고 있음.
 - * 무디스와 S&P의 국가신용등급 평가도 아직 투자부적격 대상인 Ba1과 BB+에 각각 머물고 있음.

환율변동 추이



자료 : 한국은행

나. 자본자유화

1) 현황

— 외국인 주식투자 한도확대

- 26%→50% ('97.12.11)
- 종목당 투자한도 55%로 추가확대 ('97.12.30)
- 투자한도 전면폐지 ('98. 5.25)

— 채권시장 개방

- 보증사채 매입허용 ('97.12.12)
- 국공채 및 단기회사채 발행총액의 30%까지 매입허용 ('97.12.23)
- 1인당 매입한도 10% 폐지 ('97.12.23)

— 단기금융상품 시장개방

- 기업어음(CP), 무역어음, 상업어음 등 개방 ('98.2.16)

— 외국인금융기관 설립 자유화

- 종합금융업, 투자자문업, 증권투자신탁업, 팩토링, 저당신용기관(전당포), 선물거래업, 상품권교환업, 금융자산중개업, 투자조합 등 금융관련 업종은 개별법상 절차만 거치면 지분 제한없이 투자가능('98.5.8)

2) 평가

- IMF와의 합의일정보다 앞당겨 외국인의 주식투자 한도를 전면 폐지하는 등 노력에도 불구하고 주식시장에의 외국자본 유입은 획기적으로 늘지 못하고 있음.

주식시장의 외국인 자본 유출입동향

(백만달러)

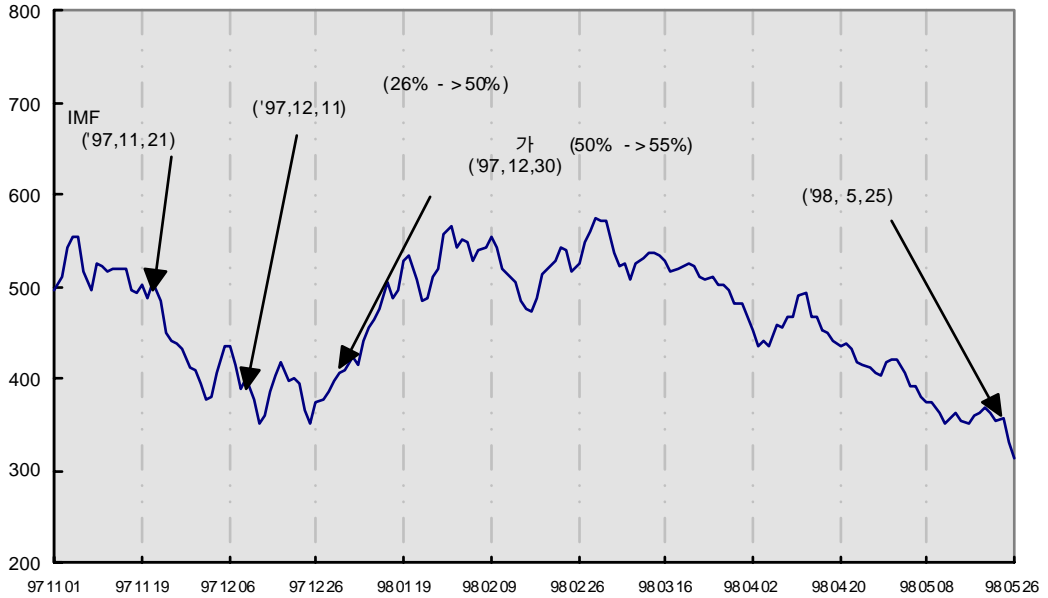
	유입	유출	순유입
1997.11	1,054	1,807	-753
1997.12	1,045	707	338
1998. 1	1,279	329	950
1998. 2	2,122	596	1,526
1998. 3	1,354	744	610
1998. 4	783	651	131

자료 : 한국증권거래소

- 특히, 5월 25일 외국인의 주식투자한도가 전면폐지 되었음에도 주가는 오히려 하락하여 종합지수가 300선에 근접하고 있음.

* 5월중 주식시장의 외국인 순매도는 1,840억원에 이르고 있음.

종합주가지수 추이



자료 : 한국 증권 거래소

- 채권시장에의 외국자본 유입 또한 뚜렷한 증가세를 나타내지 못하고 있음.

외국인의 채권시장 투자동향

(십억원)

	매수	매도	순매수
1997 총계	331.6	132.7	198.9
1998. 1	346.1	16.0	330.1
1998. 2	978.6	144.1	834.5
1998. 3	2,447.8	661.8	1,786.0
1998. 4	498.1	497.3	0.8

자료 : 한국증권거래소

다. 외국인직접투자유치

1) 현황

- 외국인투자촉진법 제정시안 마련('98.4.28)
 - 해외차입금의 출자전환 원활화(장기, 상업차관등을 출자목적물에 포함)
 - 외국인투자신고서만으로 신고·등록절차 간소화(처리기간: 즉시)
 - 신고기관의 확대(외국환은행 본·지점, 각 KOTRA 사무소)
 - 국경간 M&A 전면허용
 - 민원구비서류축소(83개->37개)
 - 조세감면 확대(8년->10년)
 - 지방정부의 외국인 투자지원 예산의 법적근거 마련
 - 외국인투자유치지역의 설치
 - One-Stop 서비스체제의 확립 (KOTRA를 주무기관으로)

- 외국인투자지원센터의 KOTRA내 설치('98.4.30)
 - 외국인투자유치촉진법의 제정시까지 One-Stop 서비스담당

- 외국인투자업종개방확대
 - 증권거래업, 부동산임대업 등 10개업종 개방('98.4.1)
 - 투자회사, 여신금융업, 주유소운영업 등 20개업종 개방('98.7.1~'99.5.1)

- 부동산취득요건 완화
 - 외국인은 거주자나 비거주자에 관계없이 국내업무용·비업무용 토지취득가능 ('98.7.1)

- 새로운 외환법의 제정추진
 - 원활한 외자유치와 국제규범일치를 목적으로 기존의 외자도입법 및 외환관리법을 대치

- IMF와의 협약이행 및 외자유입촉진 ('98.7.1)
 - * 외국인투자가의 국내투자관련 거래자유화 (예금거래 제외)
 - * 국내기업의 무역신용 이용 및 중장기 현금차관 도입자유화
- 기업·금융기관의 사업관련 자유화('99.4.1.)
 - * 기업의 경상지급, 해외예금, 해외직접투자, 상계거래, 파생금융거래자유화
 - * 기업 및 개인의 국내외환거래자유화
- 완전자유화(2001.1.1)
 - * 외국인의 국내예금거래 자유화
 - * 1년이하 단기차입자유화
 - * 개인의 증여송금, 여행경비, 이주비, 부동산투자, 해외예금 자유화

2) 평가

- 국민의 정부 출범이후 외국인직접투자유치를 특히 강조하고 있지만 현재까지의 실적은 매우 부진
- 90년대 이후 꾸준히 증가하던 외국인투자가 급격히 감소하여 금년 1~4월중 외국인투자 실적은 전년동기대비 무려 69.4%나 감소
 - * 지난해 10%였던 기존주식취득(M&A)에 의한 투자는 올해 1~4월중 43.4%로 신규투자의 증가는 더욱 미미한 수준

외국인 투자 동향

(억불)

	'93	'94	'95	'96	'97	'97.1~4	'98.1~4
금액	10.44	13.17	19.41	32.03	69.07	36.87	11.38
증가율(%)	(16.8)	(26.2)	(47.4)	(65.0)	(115.6)	(586.6)	(-69.4)

주: () 안은 전년대비 증가율

자료: 재정경제부

- 국민의 정부 출범이후 정부 각부처는 외국인직접투자 유치를 위한 방안을 경쟁적으로 발표했으나 KOTRA내에 외국인투자지원센터가 설치된 것을 제외하고는 실질적인 조치가 없었음.
- 외국인투자지원센터는 98년 하반기 외국인투자촉진법이 제정될 때까지 임시적으로 외국인투자지원 업무를 관장하게 되어있지만 그 실효성은 의문
- 이미 외국인 투자촉진법 제정시안을 마련해 놓고 이의 국회통과 및 발효를 하반기까지 늦추는 것은 사안의 긴박성에 어긋난 일임
- 시차를 두고 단계별로 실시하기로 한 외환거래자유화 방안도 방향면에서는 환영할 만 하나 외자유치 및 국제규범과의 일치라는 본래의 목적을 고려할 때 그 실시시기가 늦은 감이 있음
- * '건전성규제 강화'라는 명분을 들어 여신이 2500억 이상인 기업의 외환거래내역 및 외화자산 부채현황을 주채권은행에 정기적으로 보고하도록 하는 규정은 새로운 규제로 작용할 가능성이 있음.
- 부실금융기관의 정리와 정리해고 등 산업구조조정과 관련된 사안에 대한 해결이 미비하여 외국인들이 투자를 미루고 사태를 관망하고 있음.
- 지방선거등 정치일정에 밀려 경제현안의 해결이 미루어지고 있는 것은 오히려 외국인들을 실망시키고 있음.
- 또한 외국인직접투자 유치와 관련하여 정부부처간의 협조체제 미비도

외국인투자를 가로막는 요인으로 작용하고 있음

* 최근 대한상의의 실사조사에서도 '일관성이 결여된 정책'(41.9%)과 '부처간의 의견불일치'(26.7%)를 외국인투자 유치와 관련된 정책실패도의 부정적 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타남.

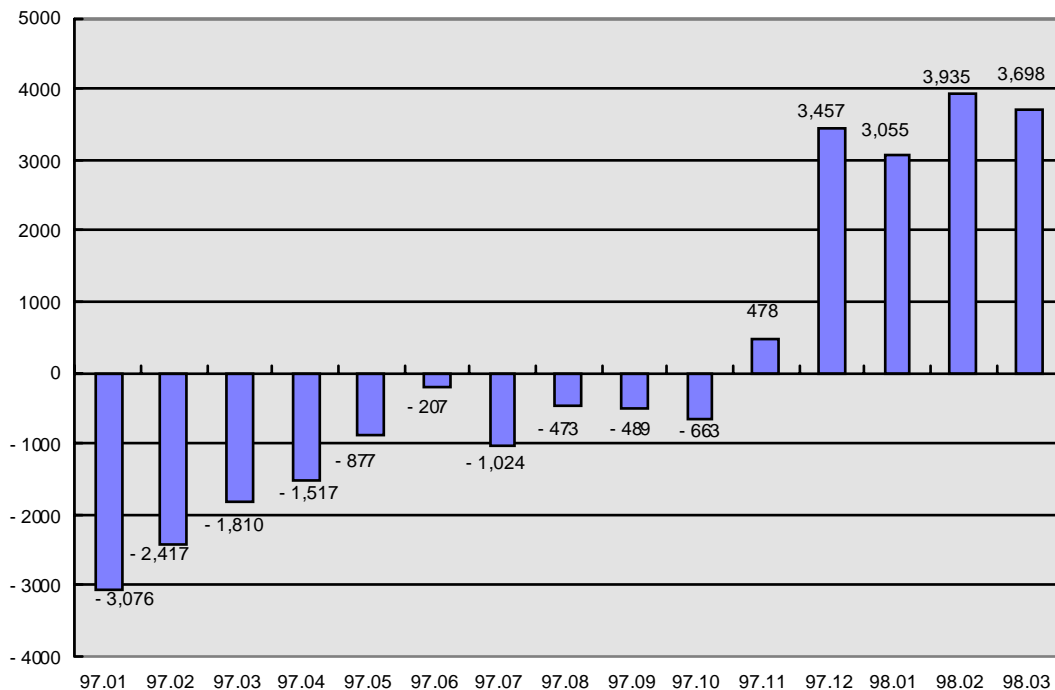
라. 경상수지 및 수출·입

1) 현황

— 지난해 11월이후 경상수지는 흑자로 반전되었으며 IMF 구제금융을 받은 12월이후에는 매월 30억불 이상의 흑자유지

경상수지 추이

(백만달러)



주: '98년 개편 국제수지임.

자료: 재정경제부

— 이러한 경상수지 흑자는 상품 및 서비스수지 흑자에 주로 기인

경상수지 세부추이

(억불)

	'97.12	'98.1	'98.2	'98.3
상품 및 서비스수지	28.52	25.47	38.8	38.1
소득수지	-1.71	-0.26	-2.83	-4.15
이전수지	7.75	5.35	3.38	3.05

자료: 한국은행

2) 평가

- 무역수지의 내용을 살펴보면 수출증대에 의한 건전한 흑자기조가 아니라 수입의 감소에 주로 기인한 비정상적인 형태임.
- 금년 1~5월중 수출은 559억 달러로 전년동기대비 5.7% 증가에 그쳤으나 수입은 398억 달러로 무려 35.9%나 감소
- 올해 1~5월중 금수출을 제외할 경우 실제 수출증가율은 2.3%에 불과함.

수출입 추이

(억불,%)

	'97.11	'97.12	'98.1	'98.2	'98.3	'98.4	'98.5
수출	118.34 (3.8)	124.28 (1.7)	90.18 (-0.2)	112.46 (20.1)	120.58 (6.5)	121.48 (6.6)	114.37 (-2.6)
수입	117.1 (-12.4)	102.16 (-24.9)	75.34 (-39.8)	80.08 (-30.3)	83.76 (-35.8)	82.40 (-35.6)	76.7 (-37.5)
수출입차	1.24	22.12	14.84	32.38	36.82	39.08	37.67

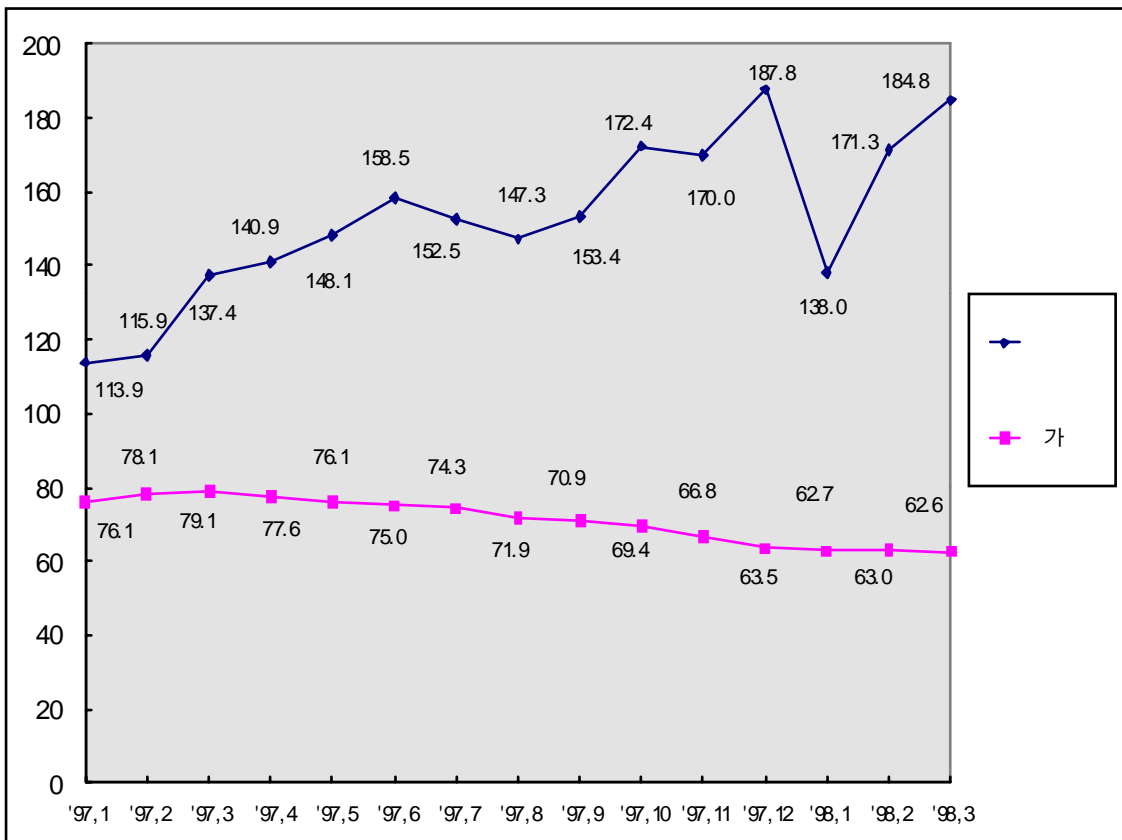
주: 1. () 안은 전년대비 증가율
2. 통관기준 수치임

자료: 산업자원부

- IMF이후 매우 완만한 회복세를 보이던 수출은 5월중 감소세(-2.6%)로 반전되어 수출기반이 붕괴되고 있다는 우려를 낳고 있음.

- 이와 같이 수출증가가 부진한 요인으로는 수출단가의 하락과 아시아 지역에의 수출이 크게 감소한 점을 들 수 있음.
- 수출이 물량면에서는 회복세를 나타내고 있으나 수출단가는 지속적인 하락세를 보이고 있음.

수출지수 추이



자료: 한국은행

- 올해 1/4분기 미국과 EU시장에의 수출은 예년에 비해 높은 성장률을 기록하고 있으나 일본, 중국, 아세안에 대한 수출은 큰 폭으로 감소

주요시장별 수출실적

(억불, (%))

	'97 1/4분기	'98 1/4분기	(증가율)
전 체	299.07	323.21	(8.07)
미국	45.35	51.83	(14.29)
EU	33.68	41.16	(22.21)
일본	36.29	30.70	(-15.40)
중국	30.01	29.56	(-1.50)
아세안	50.35	34.44	(-31.60)

자료: 산업자원부

- 무역금융시스템이 붕괴되고 있으며 특히 ASEAN 지역수출환어음의 인수에 소극적 이어서 이 지역에 대한 수출이 크게 줄고 있음.
- 이러한 이유로 1/4분기중 우리나라의 대 ASEAN 국가수출은 주변국들보다 크게 줄었음.

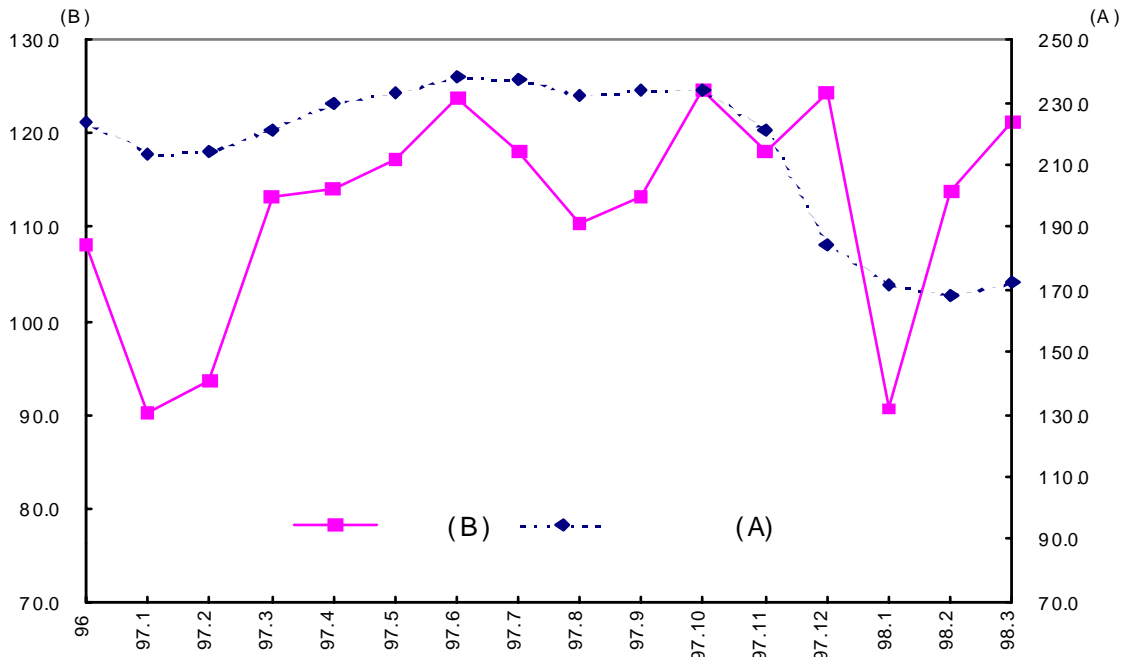
주변국의 對ASEAN 수출 감소 추이

한국	-31.6%
중국	-7.8%
일본	-23.7%

주: '97, '98 1/4분기 비교

- 수출환어음이 95%이상 차지하고 있는 매입외환잔액을 불 때 외환위기 발생이후 170억불 대에 불과하여 수출애로 요인으로 작용하고 있음.

월별 수출과 매입 외환 잔고 추이



자료: 한국은행

- 정부는 대통령주재 무역투자진흥 대책회의를 부활하는 등의 노력을 통해 수출증대를 위한 대책을 내놓고 있으나 현재까지 실효성 있는 대책은 없었음.
- 대기업을 포함한 모든 기업의 연지급수입기간을 360일로 연장하는 등 수출입금융관련 자유화가 추진되고 있으나 국내금융기관의 신인도 하락으로 실질적인 효과가 없음.
- 한국은행은 수출업체별 무역금융 용자한도를 폐지하고 은행별로 자율적인 기준에 의해 운용하도록 했으나 은행들은 실제로 무역금융을 기피하고 있는 실정임.
- 보다 실질적인 대책을 제시하기 위한 정부의 노력이 일부 성과를 나타내기 시작했지만 수출회복의 중요성에 비추어 볼 때 그 속도가 더딤.

- 현행 180일 이상으로 되어있는 무역어음 재할인기간을 폐지하여 단기 무역금융을 활성화하기 위한 대책을 내놓았으나 관계법의 개정일정을 가을 정기국회까지로 늦추어 잡고 있음.
- 재정부와 산업자원부 등 관련부처는 수출입은행과 산업은행의 무역금융기능 확대를 위해 20~50억 달러 규모의 외화자금 배정을 협의하고 있으나 재원조달 방안 등은 미비
 - * 5월 27일 수출입은행이 일본수출입은행으로부터 10억달러의 전대차관 도입계약을 체결하고 이를 수출입금융지원에 사용하기로 했음.
 - * 정부는 수출입은행을 통해 8월말 이전 외국금융기관으로부터 20억 달러 규모의 차관을 들여올 예정이라고 밝혔으나 실현가능성은 아직 불투명

4. 향후 정책과제

가. 환율안정과 국가신인도 제고

- 환율안정과 국가신인도 제고를 위해서는 외국인직접투자의 유치확대와 수출증대를 통한 외환보유고의 확충이 급선무
 - 외국인직접투자는 안정적 외화자금을 공급하고 고용을 확대시킨다는 점에서 긍정적인 측면이 있지만 단기간에 그 효과를 기대하기는 어려운 만큼 중장기적인 비전을 가지고 이를 추진해야함.
 - 따라서 단기간의 외환보유고 확충을 위해서는 수출증대를 통한 경상수지 흑자기조 유지에 더욱 역점을 두어야 함.
 - * 무조건적인 외환보유고의 확충을 추구하기보다는 무역금융에 외화를 지원하고 이를 통해 수출을 증대시켜 외환보유고를 확충하는 것이 더욱 바람직 (2년내 외환보유고 1,000억불 달성)

나. 외국인 직접투자의 확대

- 부진한 외국인투자를 늘리기 위해서는 우선 한국경제의 미래에 대한 불확실성을 불식시키는 것이 무엇보다도 시급한 과제임.
 - 이를 위해서 부실금융기관 및 부실기업의 정리 문제를 시장원리에 맞추어 하루속히 매듭지어야 함.
 - 또한 정리해고와 실업대책 등 노동시장관련 문제에 대한 입장정리가 우선 이루어져야 함.
- 장기적인 관점에서 외국인투자를 늘리기 위해서는 국내기업환경의 개선이 꾸준히 이루어져야 함.
 - 최근 전경련의 조사에서도 국내진출 외국인 투자기업이 겪는 주요 애로요인으로 자금조달, 임금 및 근로조건, 물류 등 생산요소부문의 악화를 지적하고 있어 고비용구조의 해소가 급선무임을 나타냄.
 - 공단 등 토지를 공급하는 데 있어 외국인 기업에게만 한시적으로 특혜를 줄 것이 아니라 전체 토지공급을 늘려 고지가의 문제를 근본적으로 개선하여야 함.
 - 도로, 철도, 항만 등 기간시설에 대한 계획을 생산효율성 측면에서 재검토하고 물류비용을 줄이는 방향으로 우선순위가 조정되어야 함.
- 투자촉진법을 조속히 개정하여 투자와 관련된 각종 규제를 대폭 정비하고 투자유인을 강화하여야 함.
 - 금번 외국인투자촉진법 시안은 외국인기업만을 대상으로 하고 있으나 이를 모든 국내투자기업으로 확대하여 시행해야 함.
 - * 대부분의 국가는 외국인에게 투자정보를 원활하게 제공하기 위한 서비스를 하고 있으나 외국인만을 위한 투자인센티브 제도를 가지고 있는 국가는 없음.

- One-Stop Service 등을 담당하는 기관이 실질적인 책임을 지고 전적인 권한을 행사할 수 있어야 함.
 - * 금번 투자촉진법 시안에도 KOTRA가 외국인투자가에 대한 행정지원 업무를 종합적으로 수행한다고 되어있으나 각부처에서 파견된 인원으로 운영되는 현실에서 부처간의 이견 등을 어떻게 조정할지 의문
- 새로운 외환거래법에 의한 외환거래자유화 일정을 더욱 앞당겨 실시해야 함.
- 외환 도입에 있어서는 금융기관보다 실수요자인 기업이 주체가 되어 도입할 수 있도록 하여야 함.
 - 외환유입에 대한 규제는 총량 위주의 규제에서 벗어나 국내외 금리차에 상응하는 동등한 수준의 위험(risk) 부여로 이자율 평형을 이루도록 함으로써 유입과 유출간에 평형을 이루도록 해야 함.
 - 그러기 위해서는 외환 도입에 따른 도덕적 해이를 방지하기 위하여 수익률에 따른 위험 부담의 원칙 아래 이루어지도록 하여야 함.

다. 경상수지흑자의 확대방안

— 수출입금융의 확대

- 외환보유고목표 초과액 중에서 50억불 규모(추후 외환보유고 증대시 100억불로 확대)의 수출입 결제용 외화자금을 우선 확보
- * 외환위기이후 1.5개월 수준으로 짧아진 수출금융의 1회전기간을 이전의 2개월 수준으로 회복하려면 우선 50억불 수준의 자금배정이 필요함.

수출금융 회전기간의 추이

	매입외환(A) ³⁾	수출(B)	C(A/B)	수출금융회전기간 (월, C×12)
1993	103.5	822.3	0.126	1.51
1994	137.7	960.1	0.143	1.72
1995	185.3	1,250.6	0.148	1.78
1996	224.0	1,297.2	0.173	2.08
1997 ¹⁾	228.1	1,237.3	0.184	2.21
1998 ²⁾	174.2	1,350.3 ⁴⁾	0.129	1.55

1) 1997년 1월부터 11월까지 자료

2) 1997년 12월부터 1998년 3월까지 자료

3) 매입외환(A)이란 금융기관이 매입 보유한 수출환어음 잔액(99%를 차지)임

4) 2)기간 동안의 수출액을 연간치로 환산한 금액임 (IMF이후 수출액*3)

- 무역신용보증제도를 도입하여 무역금융으로 인한 손실에 대한 보상시스템을 강구
- 중소기업 무역어음 재할인 한도 확대 및 무역금융 용자단가·비율 인상
- 환가료 및 외환수수료 등 무역금융비용의 인하를 유도
- 원자재 수입이 원활하게 이루어지도록 해외 각국의 수출입은행 등 수출지원기구에서 공여하고 있는 수출신용을 추가확보 (일본수출입은행으로 부터 10억달러 전대차관 도입은 이미 성사)

— 부처간 협의가 진행중인 국책은행의 수출입금융지원기능 강화방안 조기 시행

- 산업은행의 자본금을 증액(정부의 보유주식 출자)하여 상업금융 기능 확충 및 무역 관련 여신기능 확대
- 산업은행이 매입한 수출환어음에 대해 한국은행에서의 재할인 허용
- 산업은행의 거래기업을 시설자금대출 수혜업체에서 일반기업으로 확대

- 수출입은행의 자본금 증액(정부의 보유주식 출자)을 통해 수출입 관련 대출·보증 증대
- 단기 무역금융업무 취급 허용
 - * 현재 6개월 이하의 무역금융 취급 불허
- D/A 수출환어음 매입 및 Usance 신용장 개설(수출용 원자재 구입용)을 촉진하기 위해 수출입은행 및 산업은행에 수출금융 지원용 외화자금 일부를 배정하고 무역금융 취급 특별창구 개설
- 관련법의 개정이 필요한 사안에 대해서는 임시국회를 소집하여 총력수출지원체제를 조기에 구축하여야 함.

라. 통상외교의 강화

- 우리나라는 IMF 위기를 경제구조개선과 안정적 성장기반의 확충을 위한 계기로 삼고자 한다는 의지를 교역상대국들에 전달하는 통상외교가 이루어져야 함.
 - 이러한 목표를 조기에 달성하고 IMF로부터의 지원금을 하루속히 상환하기 위해서는 수출증대를 통한 경상흑자의 유지와 외환보유고의 확충이 필수적이라는 논리를 상대국에 이해시킬 필요가 있음.
 - * 환율절하로 인하여 수출단가가 낮아짐으로써 이미 각국으로부터 반덤핑제소가 급증하고 있음.
 - * 지난 5월20일 출범한 '국제통상법률지원단'을 적극 활용하여야 함.
 - 그러나 무조건적인 수출증대의 추구는 통상마찰을 불러일으킬 소지가 있으므로 수입개방에 있어서도 상응한 조치가 있어야 함.
 - * 우선 IMF와의 1차 합의시 약속한 수입선다변화제도의 폐지등 4개 사항에 대한 성실한 이행을 하여야 함.

* 자동차 시장개방 및 통신시장개방 등과 관련된 미국 및 EU 등과의 협상에서도 전향적인 자세를 가지고 임해야 할 것임.

○ 불필요한 통상마찰을 줄이기 위하여 수입감축 및 소비절약 운동의 추진은 자제되어야 함.

— 책임과 권한을 분명히 정리한 통상외교 체제를 갖추어야 함.

○ 국민의 정부 출범과 함께 단행된 정부조직 개편은 통상산업부의 통상 기능을 외무부로 이관하여 외교통상부를 발족시켰지만 과거 재경원, 통산부, 외무부의 갈등구조를 근본적으로 해결하지 못했음.

Ⅷ. 중장기 경제전망

1. 1998년~2002년 경제전망

	1998			1999			2000			2001			2002		
	KERI1	KERI2	KDI	KERI1	KERI2	KDI	KERI1	KERI2	KDI	KERI1	KERI2	KDI	KERI1	KERI2	KDI
국내총생산	-4.4	-5.8	-1.0	1.8	-3.7	2.9	4.1	1.2	5.1	5.6	3.3	5.3	6.1	5.1	5.5
총소비	-9.4	-9.7	-4.5	0.2	-4.3	2.7	3.9	1.2	4.6	5.2	3.2	5.2	5.7	5.0	5.4
민간소비	-9.8	-10.1	-4.6	1.0	-4.4	2.8	4.0	1.0	4.9	5.4	3.5	5.4	6.0	5.2	5.5
고정자본형성	-23.6	-23.7	-33.6	-5.9	-10.9	13.8	5.6	-6.4	10.9	9.1	6.0	9.9	10.6	9.3	8.6
설비투자	-37.8	-37.7	-37.4	-0.9	-8.6	15.0	8.6	-2.9	10.0	12.6	8.5	9.0	13.8	12.1	8.0
건설투자	-13.9	-14.2	-31.1	-8.4	-12.0	13.0	4.0	-8.2	11.5	7.2	4.7	10.5	8.8	7.7	9.0
소비자물가	8.4	8.5	8.7	4.1	4.3	4.5	3.7	3.7	4.3	3.9	4.3	3.4	5.0	5.4	3.2
경상수지	413.4	424.6	259	394.1	381.4	164	316.1	304.1	102	231.5	209.8	94	147.2	107.9	77
상품수지	425.2	434.6	272	422.1	409	192	359.7	349.5	135	270.4	252	124	178.2	143.5	107
수출	1428.5	1391.7	1472	1498.1	1411.1	1571	1593.8	1456.2	1680	1702	1507.3	1790	1857.5	1598.0	1902
증가율(%)	3.1	0.4	7.0	4.9	1.4	6.7	6.4	3.2	7.0	6.8	3.5	6.5	9.1	6.0	6.3
수입	1003.3	957.1	1200	1076	1002.2	1379	1234.1	1106.7	1545	1431.6	1255.3	1666	1679.2	1454.5	1796
증가율(%)	-29.6	-32.8	-14.5	7.2	4.7	14.9	14.7	10.4	12.0	16.0	13.4	7.8	17.3	15.9	7.8
서비스,소득&이전	-11.7	-10	-13	-28	-27.6	-28	-43.6	-45.5	-33	-38.9	-42.2	-30	-31.1	-35.6	-30

주: KERI1 : 98년 3/4분기 이후 금융경색이 완화되는 경우
KERI2 : 금융경색이 99년 상반기까지 지속되는 경우
KDI : KDI 전망치

2. 자본스톡 추이와 전망

(10억원, %, 1990년 불변가격)

년도	금액	증가율
1986	265532.0	9.4
1987	292049.7	10.0
1988	323454.9	10.8
1989	361815.4	11.9
1990	409563.2	13.2
1991	466157.4	13.8
1992	520413.0	11.6
1993	574782.7	10.4
1994	639460.9	11.3
1995	710203.2	11.1
1996	787564.6	10.9
1997	853445.2	8.4
1998	876225.4	2.7
1999	899854.2	2.7
2000	932349.2	3.6
2001	975321.8	4.6
2002	1028629.0	5.5

주: KERI1 전망치에 의한 것임.

