

최종보고서

적기시정조치 제도 개선

2005. 11.



한국개발연구원
Korea Development Institute

목 차

제1장 서론	1
제2장 금융기관 도산제도의 개요	4
제1절 금융기관 도산제도의 특수성	4
가. 금융기관의 특수성	4
나. 금융기관 도산 및 도산처리의 특수성	7
다. 금융기관 도산절차의 주도 주체	11
제2절 우리나라 금융기관 도산제도의 현황 및 특징	12
가. 금융기관 도산관련 법률	12
나. 금산법의 연혁	13
다. 금산법의 특징	15
라. 도산절차에서 행정부의 역할	16
제3장 적기시정조치의 개요	18
제1절 개 관	18
가. 정의 및 목적	18
나. 기본 구조	19
다. 역사 및 도입배경	19
제2절 미국의 적기시정조치	21
가. 도입배경	21
나. 내용 및 운영	23
다. 적기시정조치의 일반적인 문제점	27
제3절 우리나라의 적기시정조치	30
가. 연 원	30
나. 내 용	32
제4장 적기시정조치의 운영 현황	36
제1절 부실상호저축은행의 정리절차	36

가. 절 차	36
나. 발동 현황	41
제2절 상호저축은행의 현황	42
가. 기초 통계량	42
나. 자산건전성 분포 및 전이 추이	47
제3절 현행 제도의 문제점	52
가. 제약요인	52
나. 제도상 문제점	55
다. 운영상 문제점	59
제5장 적기시정조치의 개선방안	66
제1절 기본방향	65
가. 부실상호저축은행의 처리 원칙	65
나. 적기시정조치의 역할 및 한계	66
제2절 정책제안	67
가. 제도 개선 사항	67
나. 세부 운영내용 개선 사항	74
제3절 중장기적 과제	80
가. 예금보험기금의 구조적 취약성	80
나. 금융감독제도와 예금보험제도의 재설계	84
제6장 요약	86
■ 부록 A : 자본비율의 분포 및 전이행렬	92

<표 차례>

<표 3-1> 미국 FDIC의 저축금융기관에 대한 자본충실도 구분	24
<표 3-2> 미국 FDIC의 적기시정조치 내용	26
<표 3-3> 우리나라 적기시정조치제도의 주요내용	34

<표 3-4> 은행과 상호저축은행에 대한 적기시정조치 내용	35
<표 4-1> 적기시정조치 소요기간	41
<표 4-2> 2002년 이후 적기시정조치 발동 현황	42
<표 4-3> 상호저축은행의 변수별 평균 및 표준편차	45
<표 4-4> 상호저축은행의 변수별 상관계수	46
<표 4-5> BIS위험가중자기자본비율의 분포 추이	47
<표 4-6> BIS위험가중자기자본비율의 전이행렬:	51
<표 4-7> 상호저축은행계정의 보험료 수입 (2005년 10월말)	53
<표 4-8> 상호저축은행계정 현황 (2003년~2005년 10월말)	53
<표 4-9> 예금보험기금의 계정간 차입 현황	54
<표 4-10> 정상기관 대비 적기시정조치 발동기관의 성과	63
<표 5-1> 경영개선권고 예측모형	70
<표 5-2> 적기시정조치 발동수준 변경(안)	72
<표 5-3> 발동수준 강화에 따른 영향	73
<표 5-4> 경영관리기간 중 PF 부실화 비율1) 증가 추이	80
<표 5-5> 기부실 기관의 정리시 소요액 및 향후 추가 손실 예상액 (2005. 7월말 기준)	81
<표 5-6> 상호저축은행 구조조정 소요 비용 (1997~2004년말)	82
<표 5-7> 미국 RTC에 의한 S&L 정리비용	82
<표 5-8> 미국 부실금융기관의 정리비용 (1995~2003년)	83

<그림 차례>

[그림 4-1] 부실금융기관 정리 절차	37
[그림 4-2] 현행 적기시정조치 절차	40
[그림 4-3] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2002년 6월말	48
[그림 4-4] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2003년 6월말	48
[그림 4-5] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2004년 6월말	49
[그림 4-6] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2005년 6월말	49
[그림 5-1] 적기시정조치 흐름도: 경영개선권고 및 요구	75
[그림 5-2] 적기시정조치 흐름도: 경영개선명령	76

제1장 서 론

- 외환위기 발생 직전인 1997년 초부터 우리나라는 금융기관의 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하기 위하여 적기시정조치를 실시하고 있음.
 - 적기시정조치는 객관적인 지표로 금융기관의 부실을 판별하고 자동적으로 시정조치를 부과하는 제도로서 금융감독당국의 과도한 재량권 행사를 견제하기 위한 장치임.
 - * 미국에서는 저축대부조합위기시 금융감독당국의 재량권 행사가 부실 금융기관의 부실규모를 심화시켰고 결국 예금보험기금의 부족과 공적자금의 투입으로 이어졌던 경험에 대한 견제장치로서 1991년부터 적기시정조치가 도입되었음.
 - 이러한 제도의 본래 취지와 상이하게 우리나라에서는 외환위기 이후 금융구조조정의 주요수단으로서 중요한 역할을 하였음.
 - * 우리나라는 금융감독의 선진화라는 목적으로 적기시정조치를 도입하였으나,
 - * 금융구조조정 과정에서 부실 및 부실징후금융기관을 정리하기 위한 절차적 수단으로 적기시정조치를 광범위하게 활용하였음.
- 현행 적기시정조치는 법, 절차, 운용상 문제점을 내포하고 있다고 사료됨.

- 적기시정조치 제도에 대한 근본적인 이해가 부족한 채 외환위기 이후 금융구조조정에 대한 수요에 부응하기 위하여 임시방편적으로 운영해 온 측면이 존재
 - * 법환경이 상이한 미국의 제도를 국내에 이식하는 과정에서 제도의 의의, 성격, 문제점 등과 우리나라의 특수성에 대한 근본적인 검토 없이 절차적 필요에 의하여 제도의 내용을 개정해왔음.
- 그 결과 도산법 등 기본법체계와의 상충문제가 발생하고 있음.
 - * 위기 극복과정에서는 금융구조조정이라는 대의를 위하여 법원이 금융기관 도산의 특수성을 대폭 인정하였으나, 구조적 위기에 대한 우려가 사라진 현재 제도의 특수성에 대한 의문이 제기되고 있음.
 - * 최근 플러스저축은행이 제기한 경영개선명령 등에 대한 취소 소송의 1심에서 금감위가 경영개선명령 등 침익적 행정행위를 함에 있어 사전통지 및 의견제출 기회 제공이 미흡하였다는 이유로 금감위가 패소하였음.
 - * 동 쟁송 이외에도 『금융산업의구조개선에관한법률』 자체가 도산법에 의한 법원의 역할을 과도하게 침해하고 있다는 지적이 법조계에서 제기되고 있는 바, 향후 적기시정조치가 소송의 대상이 될 가능성이 높다고 예상됨.

□ 따라서 적기시정조치를 근본적으로 재검토하고 현실적인 문제점을 감안하여 개선방안을 마련할 필요

- 적기시정조치의 목적, 내재적 문제, 우리나라 금융환경의 특수성, 실무상 문제점 등을 종합적으로 감안하여 현실적으로 적용가능하면서 기존 법체계와의 상충문제를 해결해야 함.
 - * 이에 본 연구에서는 적기시정조치에 대한 국내외 제도 및 운영상황을 종합적으로 비교, 평가, 분석함으로써 최적의 개선방안을 도출하

고자 함.

□ 본 보고서의 구성은 다음과 같음.

- 제2장은 금융기관 도산제도에 대한 우리나라와 선진국의 현황을 정리하고 있음.
 - * 금융기관의 특수성과 금융기관 도산 및 도산처리시의 특수성에 대하여 살펴본 후,
 - * 우리나라 금융기관 도산제도의 현황 및 특성을 미국, 일본, 영국과 비교함.
- 제3장은 적기시정조에 대한 일반적인 내용을 정리하고 있음.
 - * 적기시정조치제도의 벤치마크라고 할 수 있는 미국의 제도를 자세히 살펴보고 우리나라 적기시정조치의 세부내용을 비교함.
- 제4장은 상호저축은행에 대한 적기시정조치의 운영 현황 및 문제점을 정리함.
 - * 2002년 이후 상호저축은행업에 적용된 적기시정조치의 사례를 조사하고 제약요인, 제도, 운영의 측면으로 나누어 적기시정조치의 문제점을 보고함.
- 제5장은 적기시정조치제도 개선을 위한 원칙과 세부방안을 제시함.
- 제6장은 본 보고서의 결론으로서 상호저축은행에 대한 감독 및 예금보험제도와 연관성을 논의함.

제2장 금융기관 도산제도의 개요

제1절 금융기관 도산제도의 특수성

가. 금융기관의 특수성

- 자산가치의 불명확성(asset opacity)
 - 금융기관의 자산은 신용위험을 객관적으로 평가하기 곤란한 특성을 지님(Diamond[1984]).
 - * 금융기관이 보유하는 자산의 질에 대한 평가는 금융기관의 분석에 있어서 가장 중요한 문제임.
 - * 그러나 금융기관의 자산은 현금흐름이나 위험도가 불명확하여 그 가치를 평가하기가 매우 어려움.
 - 자산의 가치가 불분명함에도 불구하고 금융기관의 풍부한 유동성으로 인해 실제위험 정도를 외부인이 평가하기가 매우 어려움.
 - * 이러한 현상을 유동성 역설(paradox of liquidity)이라고 부름(Myers and Rajan[1998]).
 - 자산가치의 불명확성은 금융기관과 고객간은 물론이고 금융기관 내 주주와 경영진간 대리인 문제(agency problem)를 야기할 수 있음

(Hentschel and Smith[1996]).

* 경영진은 자산거래에 따른 이익을 제한없이 향유(unlimited upside bonus)할 수 있는데 비하여 손실에 대한 책임을 유한(limited downside liability)하게 지기 때문임.

* 이러한 사례의 대표가 Bearings사의 도산임.

○ 금융기관 자산가치의 불명확성은 특히 은행과 보험회사에서 두드러진 것으로 알려져 있음.

* Morgan(2000)의 분석에 의하면, 1983-93년 중 약 7,900개의 회사채 발행기관을 분석한 결과, 여타 금융기관보다 은행과 보험에서 신용 평가기관간 평가등급의 차이가 크게 나타남.

□ 정보의 비대칭성(information asymmetry)

○ 역선택 (금융거래 발생 이전의 문제)

* 신용위험이 높은 대출자는 고금리를 부담할 의사가 있는데, 금융기관은 사전적으로 신용위험이 낮은 우량대출자와 높은 불량대출자를 선별하기가 어려움.

○ 도덕적해이 (금융거래 발생 이후의 문제)

* 금융기관과 대출자간 정보의 비대칭성으로 인하여 대출자가 대출을 받은 이후 위험성이 높은 사업에 자금을 사용하는데 따른 문제

* 정보의 비대칭성이 없더라도(금융기관이 대출자의 행위를 정확히 인지하더라도) 대출자의 행위를 저지하는데 비용이 많이 소요되면 도덕적해이가 발생할 수 있음.

* 금융기관은 신용대출보다 담보대출을 선호함으로써 도덕적해이의 발현을 억제하지만 거래비용이 존재하여 이를 충분히 통제하지 못할 수 있음.

- 한편, 정보의 비대칭성이 심하면 금융기관이 우월적인 지위를 남용하는 현상이 나타날 수 있음.
 - * 고객에 대한 신용위험의 정보가 충분하지 못할 경우 역선택을 축소하기 위하여 적정수준 이상의 고금리를 제시하기도 하는데 이러한 현상은 신용카드업에서 두드러지게 나타남.
 - * 만약 고금리를 부과할 수 없는 경우에는 공급되는 신용의 양을 통제하는 신용할당(credit rationing)이 나타날 수 있음.
 - * 이는 경제의 효율성뿐만 아니라 금융소비자 보호라는 관점에서 심각한 문제를 초래할 수 있음.

□ 높은 부채비율(high leverage)

- 이상적인 상황에서 기업의 자본구조는 기업의 가치에 영향을 미치지 않지만(Modigliani and Miller[1958]), 현실적으로 부채를 영업자본(working capital)으로 하는 기업인 금융기관이 존재한다는 것은 금융여건의 불완전성이 존재한다는 반증이라고 할 수 있음.
 - * 금융여건의 불완전성으로는 세금, 재무적 곤궁의 비용, 거래비용, 정보의 비대칭성, 규제 등을 들 수 있음.
 - * 이러한 마찰적 요인이 존재하기 때문에 금융기관은 최적의 레버리지를 취함으로써 자신의 시장가치를 상승시킬 수 있음.
- 건전한 은행이라고 하더라도 부채비율이 2,000%를 상회하는 것이 보통임.
 - * 금융기관에 있어서 자기자본은 금융기관의 신용위험을 흡수하는 완충재의 성격을 띤.
- 자산이 불명확하다는 점과 함께 부채비율이 높다는 사실 때문에 금융기관에는 각종 유인문제와 부정적인 외부효과가 증폭될 가능성이 높음.
 - * 주주와 채권자, 주주와 경영진간의 유인문제가 있고 금융기관과 고

객간의 유인문제도 있음.

- * 부채비율이 높기 때문에 지급결제(payment and settlement)를 담당하는 은행은 물론이고 금융거래의 청산(clearing)에서 중요한 역할을 수행하는 증권회사, 그리고 유동성이 매우 낮은 자산 및 부채를 보유하고 있는 보험회사가 재무적인 곤궁을 겪게 되면 그 영향이 해당 금융기관의 문제로 국한되는 것이 아니라 여타 금융기관과 실물 부문으로 전이됨.

나. 금융기관 도산 및 도산처리의 특수성

□ 시스템리스크의 가능성

- 금융업은 그 특수성으로 인하여 여타 산업에 비하여 불안정성을 내포하고 있음.
 - * 앞서 살펴본 바와 같이, 금융기관의 자산 불명확성과 정보비대칭성 등으로 인하여 금융기관은 유동성 부족을 겪을 가능성이 항상 존재함.
 - * 또한 금융기관간 자산의 연관성이 높기 때문에 개별 금융기관의 부실화가 여타 금융기관으로 전이되면서 전 금융시장 및 실물경제가 마비될 우려도 존재함.
 - * 한편, 결제시스템에 참여하는 개별 금융기관의 실패로 결제시스템 자체가 위협해질 수도 있음.
- 이러한 문제에 대응하기 위하여 금융기관에 대한 금융감독 및 규제가 더욱 필요하며, 부실화가 진행되면 신속하게 처리할 수 있는 도산체계를 구축하는 것임.
 - * 금융기관 부실의 위험이 감지되었을 때 더 이상 금융기관이 재무적으로 악화되는 것을 막기 위해서 시정조치를 취하는 것이 필요하고 결제시스템 자체를 보호하기 위한 조치도 요구됨.

- * 금융시장 전체에 위험이 있다고 판단하는 경우 정부의 적극적인 개입 등 특단의 조치가 필요한데 그러한 판단의 기준과 절차를 규정할 필요가 있음.

□ 개인채권자 중심의 채무구조

- 일반기업의 경우 채권자는 그 기업과 거래한 상인이 대부분이지만 금융기관의 경우에는 고객인 소비자가 대부분이고, 그 수효가 일반 기업과는 비교할 수 없을 만큼 다수임.
 - * 이러한 특성으로 인하여 금융기관 도산법은 ① 소비자 보호, ② 이해당사자의 도산절차 참가의 어려움, ③ 출자전환의 어려움 등이 발생
- 소비자보호 문제와 관련하여 다음과 같은 점을 고려해야 함.
 - * 소비자의 금전적인 이익을 보호해야 함. 예금보험이나 보호기금으로 해결하는 것이 보통이지만, 만일 금융기관 내부자금으로 변제하는 경우에는 일반적인 배당절차에 앞서 그러한 변제를 할 수 있게 제도적으로 허용하는 규정이 필요함.
 - * 단, 소비자 보호라는 큰 명제 하에서도 금융기관 선택에 대한 소비자의 책임은 일정 부분 추궁해야 함. 거래당사자인 고객이 금융기관의 신용을 평가하는 것이 바람직하므로, 그런 평가를 권장하고 평가를 제대로 하지 않은 점에 대해서는 불이익을 줄 유인책이 필요함.
- 이해당사자의 도산절차 참가 문제는 이해당사자의 특성으로 인한 문제임.
 - * 상대적으로 채권액이 소액인 다수의 채권자 대부분은 도산절차에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않고 비용과 수익 측면에서도 이들 채권자 각자가 참여하는 것은 효율적이지 않음.
 - * 이런 요인 때문에 이들 채권자를 대신해서 공적기관이 도산절차에 참여하는 것이 일반적임.

- 채권자가 금융소비자인 경우에는 출자전환이 어려움.
 - * 도산절차에서 채무구조를 바꾸는 전형적인 수단이 출자전환인데 채권자가 금융소비자인 경우에는 이 방법을 사용하기가 곤란함.
 - * 따라서 정부 등 외부에서 자금을 조달하는 방법을 강구해야 함.

□ 외부효과

- 도산법은 다음과 같은 두 가지 기능이 있음.
 - * 첫째, 갹생할 가망이 있는 채무자에게 일정한 법적 수단을 주어 채권자와 협상할 수 있게 하고 그럼으로써 기업의 계속가치를 증대할 기회를 갖게 함.
 - * 둘째, 채무자가 갹생할 가망이 없는 경우에는 채무자의 재산이 산일되는 것을 막고 효율적으로 환가하여 공정하게 채권자에게 배분함.
 - * 금융기관의 도산절차 역시 이 두 가지 기능을 수행해야 함.
- 이러한 도산절차의 목적은 구체적으로 청산절차와 회생절차를 선택하는 데서 출발함.
 - * 청산절차는 기업의 유형·무형 자산을 쪼개어 팔아 그 대금을 채권자에게 배당하고 기업활동을 그만두는 것이고 회생절차는 기업활동을 계속하게 하는 것임.
 - * 회생절차는 청산절차에서 채권자가 배당받는 것보다 더 많은 혜택을 얻을 수 있어야 정당성을 가짐.
 - * 그러나 금융기관 도산에서는 채무구조의 조정 및 기업가치의 제고가 어렵기 때문에 회생절차를 택하기가 어려움.
- 일반 회생절차에서는 채권자의 권리를 변경하여 채무를 줄이거나 채권을 출자하게 하여 채무구조를 바꾸는 것이 보통이지만, 채권자의 대부

분이 일반 소비자인 금융기관의 경우에는 이런 방식에 의한 채무조정이 사실상 불가능함.

* 즉 채권자 대부분의 희생 없이 회생을 해야 한다는 어려움이 있음.

○ 회생의 목표인 기업가치의 제고가 금융기관에서는 쉽지 않음.

* 일반적으로 기업의 가치는 기업이 보유하는 자산, 기업의 인적·물적 조직, 그리고 기업에 대한 고객의 신뢰(보통 '브랜드'로 표현됨)에서 나옴.

* 금융기관의 경우에는 기업가치의 가장 큰 부분이 고객의 신뢰인데 일단 도산상태에 있는 것이 알려지면 그 가치가 급격히 감소되는 특징이 있음. 이 점은 다른 서비스 산업에서도 마찬가지임.

* 또 보유하는 자산이 대부분 고객에 대한 채권의 형태로 되어 있어 특별히 당해 금융기관이 보유해야 그 가치가 유지되는 것은 아님.

○ 이런 점을 고려하면 금융기관의 경우에는 일반 도산절차상 회생절차(예: 화의 또는 회사정리절차)를 통해서 회생하는데 한계가 있음.

* 회생절차에서 고객을 그대로 유지하기가 어려움.

* 부실금융기관의 경우 계속기업의 가치가 청산가치보다 크지 않는 경우가 많음.

○ 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 금융기관이 부실해질 때 곧바로 청산절차를 신청하기 곤란할 수 있음.

* 금융시장의 안정이라는 좀더 큰 정책적 목표와 비교해 보아야 함.

* 만일 당해 금융기관이 청산절차에 들어가는 것이 소비자보호나 금융시장 안정을 크게 저해한다면 청산가치가 높은 경우에도 부득이 청산이 아닌 회생을 선택하지 않을 수 없음.

* 미시적인 차원의 경제성 판단(청산가치와 계속기업의 가치의 비교)

이 아닌 거시적 차원의 경제성 판단(희생비용과 희생이익의 비교)을 따라야 함.

- 만일 외부효과를 고려하여 당해 금융기관의 계약관계 또는 영업의 전부 또는 일부를 이전하려고 한다면 외부의 개입이 필요할 수 있음.
 - * 왜냐하면 채권자의 희생 없이 기업활동이 계속되기 위해서는 제3자의 자금지원이나 우량한 금융기관의 도움을 받아야 하기 때문임.

다. 금융기관 도산절차의 주도 주체

□ 금융기관에 대한 도산절차를 주도하는 주체를 법원과 행정당국으로 나누어 볼 수 있음.

- 부실징후를 포함한 광의의 도산절차에서 행정부가 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다는 데에는 이의가 없음.
 - * 적기시정조치나 부실금융기관의 인수·합병 추진 등이 금융감독당국의 개입이 정당화되는 대표적인 예임.
- 그러나 파산 및 청산 등 협의의 도산절차에 있어서 법원과 행정당국 중 누가 주도권을 행사해야 하는지는 논란의 여지가 있음.

□ 사법부주도형과 행정당국주도형은 각각 장단점이 존재

- 사법부주도형의 장점
 - * 일반 도산사건의 처리경험 활용 가능
 - * 투명성 및 쟁송가능성 확보가 용이하여 시장질서 형성에 기여
 - * 규제당국이 아닌 제3자가 도산절차를 진행함으로써 규제의 왜곡이 최소화될 수 있고 이해당사자간 이해조정이 용이
- 행정당국주도형의 장점

- * 금융에 대한 전문성을 보유하는 감독기관이 도산절차에 참여함으로써 효율적인 처리가 가능
 - * 신속한 절차의 진행이 가능
- 도산절차는 기본적으로 채권 및 채무관계를 확정·변경하는 결과를 수반하기 때문에 행정형 절차로 처리하는데 한계가 있어서 최종적으로 사법절차를 따를 수밖에 없음.
- 금융의 효율성 및 안정성을 위하여 행정당국이 개입한다고 하더라도 행정당국의 결정이 최종적으로 사법부의 심판대상이 된다는 점에서 사법부의 개입이 불가피함.
 - * 이해당사자의 권리를 침해할 수 있는 행정처분은 결국 소송의 여지가 있음.
 - 외국의 입법례에서도 대부분 도산절차는 기본적으로 사법절차로 하고 있음.
 - * 미국의 경우는 연방예금보험공사(FDIC; Federal Deposit Insurance Corporation)나 주의 보험감독관(Insurance Commissioner)이 절차를 진행하지만 법정절차를 통해 진행하다는 점에서 사법형과 행정형의 중간 형태라고 볼 수 있음.
 - * 사법형을 취하는 나라의 차이는 규제기관이나 지원기관이 어떻게 절차에 참여하게 되는가에 따라 다름.

제2절 우리나라 금융기관 도산제도의 현황 및 특징

가. 금융기관 도산관련 법률

- 금융기관 도산과 관련하여 가장 핵심적인 법률은 1997년 1월 13일 제정된

「금융산업의구조개선에관한법률(이하 “금산법”）」임.

- 금융구조조정의 필요성에 의하여 입법되었고 외환위기 이후 금융구조조정을 지원할 수 있도록 개정되었음.

- * 금산법은 외환 및 금융위기에 따른 금융구조조정이 거의 완료되었음에도 불구하고 현재 금융기관의 도산처리를 위한 상시적인 법률로서 기능하고 있음.

- 금융기관의 도산에 관한 통합법의 성격을 띠.

- * 아직 금융권역별 업무를 통할하는 통합금융법이 제정되지 않고 있지만 적어도 금융기관의 도산에 관해서는 금산법이 통합법으로서의 역할을 하고 있음.

- 금산법 이외에 「예금자보호법」, 「공적자금관리특별법」, 그리고 각 금융업법의 금융기관 부실 및 도산관련 조항 등이 있음.

나. 금산법의 연혁

- 금산법의 전신은 1991년 3월 8일에 제정된 「금융기관의합병및전환에관한법률(이하 “구금산법”）」임.

- 구금산법의 목적은 금융기관간 건전한 경쟁을 촉진하고 금융업무의 효율성을 제고하기 위하여 금융산업의 균형있는 발전을 도모하는 데 있음.

- * 이를 위하여 금융기관간 합병 및 전환을 지원하기 위한 특례를 마련하고 있음.

- 총 8개의 조문으로 구성된 매우 간략한 법으로서 핵심내용은 제5조 (합병·전환에 관한 절차의 간소화 등)임.

- * 제5조의 주요내용은 영업, 영업의 폐지 및 인허가에 대한 추가 승인 면제, 상장금융기관과 비상장금융기관의 합병에 대한 특례 인정, 세

제혜택 등임.

- 1997년 1월 13일 구금산법이 금산법으로 전문개정되면서 법의 내용이나 성격이 질적으로 변화하였음.
 - 우선 법의 목적에서 금융기관의 정리 등 금융산업의 개선을 금융산업의 균형있는 발전의 수단으로 명시하였음.
 - * 구금산법에서는 단순히 금융기관의 합병 및 전환에 특례를 부여하던 데 반해 금산법에서는 부실금융기관의 구조조정을 본격적으로 지향하고 있음.
 - 부실금융기관의 구조조정을 추진하기 위해서 부실금융기관의 정의와 함께 이를 정비하기 위한 행정처분, 청산 및 파산의 절차 등을 규정하고 있음.
 - * 이후 총 9차례의 금산법 일부개정을 통하여 부실금융기관의 정의가 변하였는데, 초기에는 부채가 자산을 초과하던 금융기관이라고 협의로 정의하였던 반면 이후에는 자산이 부채를 초과하더라도 예금지급이 비정상적이거나 대형금융사고를 겪은 금융기관도 부실금융기관에 포함하고 있음.
 - * 구금산법에서 금산법으로 전문개정되면서 나타난 가장 큰 변화는 부실금융기관에 대한 행정처분(제14조)이 삽입되었다는 사실인데, 이후 금융구조조정이 진행되면서 행정처분의 내용을 지원하는 여러 조항이 추가되었음.
 - * 또한 1997년 전문개정시 '경영개선조치의 명령등'이라는 방식으로 적기시정조치가 도입되었음(공식적으로 적기시정조치라는 표현이 사용되기 시작한 것은 1998년 9월 14일 개정에서임).
 - 금산법의 법적용 대상 금융권역은 사실상 전 금융권역이라고 할 수 있음.
 - * 금산법 제2조상 금융기관은 은행, 증권, 보험, 투신, 상호저축은행,

종금, 금융지주회사 등으로 명시하고 있어서 여신전문금융회사를 제외하고 있으나,

* 금산법 시행령 제2조에서 여전사, 선물회사, 주택저당유동화회사 등을 금융기관으로 포함하고 있어 사실상 전 금융권역의 금융기관을 적용대상으로 하고 있음.

다. 금산법의 특징

- 금산법은 상법이나 증권거래법 등에서 인정된 권리나 절차에 대한 특례를 규정함.
 - 도산법은 본질적으로 도산법외에서 부여받은 권리를 제한하는 속성을 지님.
 - 그러나 이러한 권리의 제한도 법적 정당성을 갖고 있어야 함.
 - 따라서 금산법의 법적 정당성도 세심하게 검토되어야 함.
- 현행 금산법의 가장 큰 특징은 금감위에 광범위한 권한을 부여하고 있다는 점임.
 - 우리나라의 기업도산절차가 기본적으로 법원에 의하여 주도되는 것을 원칙으로 하고 있음에도 불구하고 금융기관의 도산에 대해서는 행정위원회인 금감위에 사실상 전권을 부여하고 있다고 할 수 있음.
 - 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같음.
- 이외에도 현행 금산법은 금융구조조정기의 법률을 정상기에도 상시적으로 적용한다는 특징을 지님.
 - 금산법은 한시법이 아니기 때문에 금융구조조정이 완료된 정상시기에도 부실금융기관의 처리에 있어서 준거가 되는 법률임.
 - 그러나 행정처분성 내용은 금융구조조정을 염두에 두고 마련되었고 금

용구조조정기에 정책의 편의를 위하여 세심한 법률적 검토가 부재된 채 도입된 조항이 많다는 측면에서 이에 대한 재고가 필요

* 금융업 및 금융기관 도산의 특수성을 감안하고 경제의 효율성을 배려하여 금융기관 도산에 있어서 특례를 인정할 필요가 있다는 주장이 설득력이 없는 것은 아니지만,

* 현행 금산법은 이해관계자의 권익과 법원의 권한을 지나치게 배제함으로써 실제적 정의와 절차적 정의를 모두 훼손할 수 있음.

○ 특히, 시스템리스크의 우려가 없는 시점에서 시스템리스크와 관련이 없는 금융기관의 처리에 있어서까지 금융기관의 도산을 금감위가 주도한다는 것은 헌법의 기본정신에 배치된다는 주장이 있음.

* 헌법 제37조 제2항에 의한 국민의 자유와 권리 제한은 국가안보, 질서유지, 공공복리와 관련되어 있는 상황으로 제한하고 있음을 감안할 때 국민의 재산권 행사를 제한하는 현행 금산법의 적용시점 및 범위는 위헌의 소지를 안고 있음.

라. 도산절차에서 행정부의 역할

□ 부실징후금융기관에 대한 적기시정조치와 부실금융기관의 도산절차에서 행정부의 참여는 이분화되어 있음.

○ 기본적으로 부실금융기관의 판단과 정리절차의 선택은 금감위가 하고 필요한 행정적 재정적 지원은 예금보험공사가 수행함.

○ 정리방식별 절차의 진행과 담당기관은 다음과 같음.

* 자체정상화 : 부실금융기관결정(금감위) → 자체정상화결정(공자위, 예보) → 완전감자(금감위) → 자금지원(예보)

* 제3자 인수 : 부실금융기관결정(금감위) → 매각절차의뢰(금감위) → 매각절차진행(예보) → 최소원칙판단(공자위, 예보) → 완전감자(금감위)

위) → 자금지원(예보) → 지분매각(예보)

* 합병 : 부실금융기관결정(금감위) → 합병명령(금감위) → 합병알선(예보) → 최소원칙판단(공자위, 예보) → 피합병회사 완전감자(금감위) → 자금지원(예보)

* 계약이전 : 부실금융기관결정(금감위) → 영업정지(금감위) → 최소원칙판단(공자위, 예보) → 계약이전결정(금감위) → 자금지원(예보) → 인허가취소(금감위) → 파산절차(법원)

* 청산 : 부실금융기관결정(금감위) → 영업정지(금감위) → 보험금조사(예보) → 보험금지급(예보) → 인허가취소(금감위) → 파산절차(법원)

○ 이원적 절차의 문제점

* 최소비용원칙에 대한 판단의 차이가 있을 수 있음.

* 기관별로 유인구조가 다른데 따른 부실기관 처리의 지연 가능성

제3장 적기시정조치의 개요

제1절 개 관

가. 정의 및 목적

- 적기시정조치(prompt corrective action)란 금융기관의 건전성을 자기자본비율 등 경영상태를 기준으로 등급을 분류한 후 경영상태가 악화된 금융기관에 대해 부실징후 단계에서 감독당국이 시정조치를 부과하는 제도임.
 - 금융기관의 부실화 이전단계에서 부실의 징후에 신속히 대응함으로써 부실화를 예방하고 부실화 진행시 경영개선명령 등의 조치를 통하여 금융기관의 부실을 효율적으로 처리하는 것이 적기시정조치의 목적임.
 - * 미국에서는 금융감독당국의 감독적 용인(regulatory forbearance; 부실은행에 대한 개입 지연)이 부실금융기관의 처리비용을 증가시킬 수 있다는 우려로 인하여 감독당국의 재량권 발휘를 차단하려는 목적으로 도입되었음.
 - * 우리나라에서는 감독적 용인의 차단보다는 금융감독의 선진화 차원에서 도입되었음.
 - 아울러 금융기관의 자구노력을 촉발하여 부실금융기관 처리에 소요되는 사회적 비용을 경감하고 재무건전성 위주의 객관적 평가를 통하여

금융기관의 자산건전성을 강화하려는 목적도 있음.

나. 기본 구조

- 적기시정조치는 적기에 금융기관의 부실화를 인식(identification)하고 이에 대한 조치(action)를 마련하는 두 단계로 구성되어 있음.
 - 대부분의 국가에서 자본비율(capital ratios)을 적기시정조치의 발동기준으로 삼고 있음.
 - * 전통적으로 자본비율이 금융기관의 미래 재무건전성을 측정하는 기준으로 인식되어 왔음.
 - 자본비율이 일정수준을 하회하여 금융기관이 부실화의 위험에 처해 있는 것으로 인식(identification)될 경우 단계별로 경영, 자본, 영업활동과 관련하여 시정조치(corrective action)를 부과함.
 - * 경영관련 조치: 경영진 보수제한 및 교체, 특수관계인과의 거래 금지, 보전관리인(conservator) 또는 청산관리인(receiver)의 선임 등
 - * 자본구조관련 조치: 자본확충, 배당금지, 후순위채의 이차지급 금지 등
 - * 영업활동제한 조치: 자산증가에 대한 제한, 지점설치 및 신규영업 제한, 예금이자 통제, 중앙은행의 재할인 제한 등

다. 역사 및 도입배경

- 덴마크
 - 1974년 「상업은행및저축은행법(CBSBA)」제정시 세계 최초로 적기시정조치(객관적 지표에 의한 감독당국의 개입제도)를 도입한 것으로 알려져 있음.

- * 동 제도의 실시로 1990년대 초 북구 3국(스웨덴, 노르웨이, 핀란드)이 금융위기를 겪었음에도 불구하고 인접국인 덴마크는 금융기관의 부실을 조기에 차단할 수 있었음.

□ 미국

- 현재 세계 여러나라에서 실시되고 있는 적기시정조치의 벤치마크는 미국의 제도임.
- 1991년 「연방예금보험공사개혁법(FDICIA; Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)」에서 적기시정조치와 부실은행의 조기 폐쇄정책(early closure policy)을 명문화하였음.
 - * 저축대부조합위기(S&L Crisis)시 부실금융기관의 정리과정에서 막대한 예금보험기금의 손실이 발생하였기 때문에 이러한 문제를 시정하고자 예금보험기금 손실의 최소화를 목적으로 적기시정조치를 도입하였음.

□ 우리나라

- 1997년 1월 13일 금산법에서 경영개선조치를 명문화함으로써 적기시정조치의 개념이 도입됨.
 - * 1998년 9월 14일 개정된 「금산법」에서 최초로 적기시정조치라는 표현을 사용하였고 은행, 보험, 종금, 상호저축은행의 감독규정에 적기시정조치의 발동기준이 마련됨.
 - * 증권업은 2000년 이후에 적기시정조치를 적용하였고 여신전문금융업은 2001년 7월 이후 「금산법」이 아닌 「여신금융업 감독규정」에 의하여 적기시정조치를 시행하고 있음.
- 예금보험기금의 손실을 최소화하려는 미국과 달리, 금융기관의 부실지정 이전에 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하는(금산법 제10조) 감독수단의 일부로 도입되었음.

제2절 미국의 적기시정조치

가. 도입배경

- 1980년대 미국은 대공황(The Great Depression) 이후 최대규모의 금융기관 도산을 경험하였는데 금융기관 부실화의 주요한 원인으로 금융감독의 실패가 거론됨.
 - 1983년부터 1990년까지 도산한 상업은행과 저축대부조합(thrifts)의 수는 1,150개에 달함.
 - * 이는 예금보험제도가 도입된 1933년부터 1982년까지 도산한 은행 수의 두 배에 달하는 수치임.
 - * 특히 동기간 중 저축대부조합은 전체의 약 25%에 해당하는 900개 이상의 기관이 폐쇄나 합병으로 정리됨.
 - 다수의 금융기관이 도산하게 된 이유로서 적절한 금융감독의 부재가 지목됨.
 - * 미국에서는 1970년대 중반부터 추진된 금융규제완화의 정책기조에 따라 금융기관간 경쟁이 심화되었고 경쟁의 증가로 금융상품 및 기법의 혁신, 그리고 금융시장 및 금융기관간 대규모 자금이동이 발생
 - * 특히 대기업으로부터 상업부동산 부문으로 자금이 이동하면서 금융기관의 위험이 증가하였고 도산하는 기관의 수도 증가하였음.
 - * 이러한 상황에서 예금금융기관을 감독하는 3대 기관인 통화감독청(OCC), 연방준비위원회(Federal Reserve System), 예금보험공사(FDIC)간 규제 및 감독의 수준에 대해 이견¹⁾이 존재하면서 규제의

1) 재무부 산하 국별은행의 인가기관으로서 OCC는 금융자유화에 적극적이었던 반면 예금보험기금의

차이에 따른 특정지역 및 부문의 부실화가 발생함.

□ 미국 정부는 각종 입법을 통하여 대규모 금융부실에 대응

- 1989년 「금융기관개혁구제및규제강화법(FIRREA; Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act)」을 입법
 - * 1,500억 달러에 달하는 규모의 공적자금을 투입하고 부실금융기관을 정리하기 위하여 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation)를 설치
 - * 그러나 1991년 즈음에 수백 개의 은행 및 저축대부조합이 추가로 도산의 위험에 처하면서 금융시스템이 붕괴할 수 있다는 우려가 제기됨.
- 문제의 근원으로서 예금보험제도가 지목되면서 1991년 FDICIA를 입법
 - * 국영 예금보험제도의 폐지, 예금보험대상을 소액개인예금으로 한정, 민간보험으로 대체 등 급진적인 변혁을 수반하는 주장도 제기되었으나 정치적인 저항과 업계의 반대에 직면
 - * 미국 의회는 미국기업연구소(American Enterprise Institute)가 제안한 「조기개입 및 정리의 제도화(SEIR; Structured Early Intervention and Resolution)」 정책²⁾을 채택하여 예금보험제도를 강화하고 감독당국의 재량권 축소를 시도 (Benston and Kaufman[1994b])
 - * 그러나 SEIR의 기본구상과 정책수단은 금융감독당국의 저항을 받은 결과, SEIR의 개념 중 최소비용의 원칙과 적기시정조치 등 제한적으로 입법화된 것이 FDICIA임(Benston and Kaufman[1994a]).

관리자로서 금융기관의 부실화시 손실을 떠맡아야 할 FDIC는 금융규제완화에 조심스러운 입장이었음. 그리고 연방준비위원회는 중간적인 입장을 취하였음.

- 2) SEIR의 취지는 감독당국이 적기에 필요한 조치를 취하는 데 있었음. 장부가가 아닌 시가로 평가된 자산을 기준으로 산출된 자본비율이 일정수준 이하로 하락하면 건전성 감독을 강화하는 방식이었음. 그리고 감독 강화의 기준이 되는 기준은 미리 공표하고 적용에 있어서 예외를 인정하지 않았음. 한편, 부실은행의 청산기준을 엄격히 하여 경제적 자본이 음(-)으로 하락하지 않는 단계에서 폐쇄하는 것을 제안하였음.

나. 내용 및 운영

- FDICIA로 입법된 적기시정조치는 현재 Federal Deposit Insurance Act(FDI Act)의 section 38 *Prompt Corrective Action* (12 U.S.C. §1831o)에 명문화되어 있음.
 - 적기시정조치의 법적 목적(12 U.S.C. §1831o의 (a))은 예금보험기금에 미치는 장기적 손실을 가능한 한 최소화하면서 예금기관의 경영부실, 자본부족 등을 해결하는 것으로 규정
 - * 즉, 적기시정조치는 단순히 부실징후 은행의 자본적정성을 회복하는 것이 궁극적인 목적이 아니라 예금보험기금의 손실을 최소화함으로써 납세자인 국민의 비용부담을 경감하고자 입법되었음.
 - * 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 예금기관의 일차적 감독기관과 예금보험 제공자로서의 FDIC를 적기시정조치의 발동주체로 규정하여 적기시정조치의 발동을 재량적인 판단이 아닌 필수적인 사항으로 명시하고 있음.³⁾
 - 금융기관의 부실화 인지는 위험가중자기자본비율, 위험가중기본자본비율, 단순자기자본비율 등 세 가지 자본비율과 부실금융기관의 판정기준인 유형자본비율을 사용
 - * 각 자본비율의 수준에 따라 금융기관은 우수(well capitalized; 1등급), 적정(adequately capitalized; 2등급), 미흡(undercapitalized; 3등급), 상당히 미흡(significantly undercapitalized; 4등급), 심각히 미흡(critically undercapitalized; 5등급)⁴⁾ 등 다섯 단계로 구분함.
 - * well capitalized와 adequately capitalized 은행은 부실화 인지의 세가

3) 대부분의 감독규정은 감독권한의 발동과 관련하여 감독기관의 재량권(discretion)을 폭넓게 인정하고 있는데 반하여, 적기시정조치의 원문은 “shall carry out by taking prompt corrective action” 으로서 강제적인 표현을 사용하고 있음. 이런 형태의 강제규정은 보편적인 것이 아님(전성인[2001]).

4) critically undercapitalized에 대한 기준을 법에서 규정하고 있음.

지 자본비율을 모두 충족해야 하고 undercapitalized와 significantly undercapitalized 은행은 세가지 기준 중 한가지 이상을 충족하지 못할 경우 분류됨. critically undercapitalized 은행은 유형자본비율로 분류됨(자세한 발동기준에 대해서는 <표 3-1> 참조).

* 12 U.S.C. §1831o(g)에서는 예금기관이 불안정 또는 불건전 상태에 있거나 그러한 행위에 관여할 경우 CAMELS 평가제도를 활용하여 자본 분류의 등급을 한 등급 낮출 수 있음을 명시하고 있음. 즉, 하향등급 조정과 관련하여 FDIC에 재량권을 부여

<표 3-1> 미국 FDIC의 저축금융기관에 대한 자본충실도 구분

구 분	위험가중자산 자기자본비율 ¹⁾	위험가중자산 기본자기자본비율 ²⁾	단순자기자본 비율 ³⁾	기타
1등급 (우수)	10%이상	& 6%이상	& 5%이상	& 기타자기자본관련 사항 만족
2등급 (적정)	8%이상	& 4%이상	& 4%이상	& 우수조건을 만족시키지 못함
3등급 (미흡)	8%미만	or 4%미만	or 4%미만	
4등급 (상당히 미흡)	6%미만	or 3%미만	or 3%미만	
5등급 (심각히 미흡)	총자산대비 유형자기자본비율 ⁴⁾ 2%이하			

- 주: 1) 자기자본, 후순위채, 우선주 등 총자기자본을 위험가중자산으로 나눈 것임.
 2) Tier1 자기자본/위험가중자산
 3) Leverage Ratio로서 단순자기자본(Tier I)을 총자산으로 나눈 수치이며 CAMELS등급이 1등급이면 단순자기자본비율 3%이상으로 간주됨.
 4) 유형자기자본비율 = {기초자본 + 우선주 및 잉여금 - 무형자산 + qualifying mortgage-serving rights} / {자산 - qualifying mortgage-serving rights}
 5) 금융감독당국으로부터 정식으로 특정수준의 자기자본비율을 달성·유지하도록 강제조치를 받은 경우에는 「우수」로 분류하지 않음.

- 자본충실도가 미흡한 금융기관은 시정조치를 부과받는데 강제조치와 임의조치로 구분됨.⁵⁾
 - * 1등급(우수)의 예금기관에는 임점검사의 빈도를 줄이는 유인을 제공
 - * 2등급(적정)인 경우, 부실화의 가능성이 전혀 없다고 판단할 수 없기 때문에 중개예금(brokered deposit)과 같이 위험도가 높은 영업행위를 제한함.
 - * 3등급인 미흡 이하에 해당되는 금융기관은 부실화의 위험에 처해 있는 것으로 인식되어 경영, 자본, 영업과 관련하여 시정조치를 부과받게 됨(단계별 구체적인 시정조치의 내용은 <표 3-2>를 참조).
 - * 5등급의 금융기관에 대해서는 기본적으로 모든 행위를 금지하고 정리를 추진⁶⁾
- 적기시정조치의 실효성을 제고하기 위하여 FDIC는 예금보험대상 금융기관으로부터 재무현황에 대한 자료를 정기적으로 징구
 - * 자산규모 5억달러 이상의 부보대상 예금기관은 회계기준에 따라 재무제표를 작성하고 이와 관련된 내부통제를 실시하여 매분기마다 회계법인의 감사증명서를 첨부하여 의무적으로 보고
- 아울러 FDI Act section 39 *Standards for Safety and Soundness*(12 U.S.C. §1831p-1)는 은행의 안정성과 건전성에 영향을 미치는 요인 중 자본 이외의 부문에 주목하여 적기시정조치의 발동기준을 조정하는 내용을 규정
 - (1) 운영 및 경영, (2) 자산의 질, 수익, 주식가격 산정, (3) 보상 등 세 부문으로 나누어 은행의 안정성과 건전성을 평가

5) 시정조치의 내용은 12 U.S.C. §1831o의 (e), (f), (h), (i)에서 규정하고 있음.

6) critically undercapitalized 은행에 제한되는 업무는 12 U.S.C. §1831o(i)에 명시되어 있음.

〈표 3-2〉 미국 FDIC의 적기시정조치 내용

자본충실도	강제조치	임의조치
1등급 (우수)	1. 임점검사의 회수를 줄이는 등의 혜택 부여	
2등급 (적정)	1. FDIC 승인 없이 Brokered Deposits 불가	1. 자기자본비율이 3등급이하로 저하되는 결과를 초래하는 배당이나 임원보수의 지급 금지
3등급 (미흡)	1. 배당 및 Management Fees 금지 2. 자기자본 증대 요청 3. 자산증대 제한 4. 인수, 지점신설, 신규업무 승인요구 5. Brokered Deposits 불가	1. 기타 자기자본강화 조치 2. 계열회사간 거래 제한 3. 예금금리제한 4. 특정업무제한 5. 자기자본 개선계획의 제출을 태만히 한 경우 4단계 조치
4등급 (상당히 미흡)	1. 미흡의 경우와 동일 2. 자기자본, 채무매각 타 금융기관에 의한 흡수 등의 요청 3. 기타 자기자본강화 조치 4. 계열회사간 거래 제한 5. 예금금리 제한 6. 임원봉급 제한 7. 고위험업무의 변경, 제한 및 정지 8. 이사 또는 경영진의 해임 및 신규 임명 9. 중대한 위험을 미친다고 인정되는 자회사 또는 비예금금융기관인 계열회사의 매각, 청산	1. 미흡한 경우의 임의조치 2. 조치를 만족시키지 못할 경우 관재처리 3. 필요시 5단계 조치
5등급 (심각히 미흡)	1. 상당히 미흡의 경우와 동일 2. 5단계 분류후 90일내 관재조치 3. 심각하게 미흡하게 된 이후 270일 중 평균 3개월 동안 파산관재조치 4. 5단계 분류후 60일 이후 후순위부채의 상환금지 5. 투자, 사업의 확장, 인수, 자산의 매각 등 중요한 거래 금지 6. 고부채거래(HLT)에 신용공여 금지 7. 정관변경 및 경리방법의 중대한 변경금지	

다. 적기시정조치의 일반적인 문제점

(1) 적기시정조치의 한계

- 적기시정조치의 기준으로 자본비율이 적정한지에 대해서는 학계에서 논쟁이 지속되고 있음.
 - 적기시정조치는 기계적인 자동격발장치(automatic trigger)라는 본래의 취지상 발동기준이 단순한 공식으로 설정되는 것이 바람직하나 이 경우 성과가 의문시됨.
 - * 공식에 의한 감독(formula approach)은 감독당국의 검사를 통한 세밀한 감독(supervisory approach)에 비하여 성과가 좋지 않은 것으로 알려져 있음(Estrella[1998]).
 - 건전성감독의 가장 대표적인 지표인 자본비율의 금융감독적 유효성에 대한 광범위한 논의에도 불구하고 단순한 지표 중에서 이를 대체할 수단이 아직 개발되지 않고 있음.
 - * 증권화, 금융혁신 등으로 인하여 금융기관은 위험이 동일하지만 요구되는 자본량을 감축시키는 방식으로 규제를 회피할 수 있으므로 적절한 건전성규제를 위해서 내부평가모형(Internal Ratings Based Model)에 의한 접근법을 도입하는 것이 장기적인 해결책이라는 주장이 있음(Jones and Mingo[1998]).
 - * 그러나 Shephard-Walwyn and Litterman(1998)은 내부평가모형이 단순한 자본비율에 의한 규제방법보다 우월한지의 여부가 불분명하다고 주장함.
 - 단순한 지표에 의한 적기시정조치는 금융기관부실화 판정의 필요충분조건이 될 수 없는 근본적인 한계가 있음.
 - * 자본비율을 충족하지 못하지만 우량인 금융기관을 부실로, 자본비율을 충족하지만 부실인 금융기관을 우량으로 판정할 오류가

존재할 수밖에 없음.

(2) 자본규제의 강화에 따른 금융기관의 위험도 변화

- 적기시정조치의 발동기준을 상향 조정하는 방식으로 금융감독을 강화할 경우 금융기관은 보유자산의 위험도를 증가시킬 가능성이 있음.
 - Koehn and Santomero(1980), Kim and Santomero(1988)는 자본규제로 인하여 부채비율(leverage)과 위험(risk)간 대체현상이 발생할 수 있음을 지적
 - * 예금보험료가 차등화되지 않는 경우 감독당국이 자본규제를 강화할 수록(leverage를 낮추도록 요구할수록), 은행은 단위자본의 수익을 증대하기 위하여 위험도가 높은 자산보유 비중을 증가시킴.
 - * 이 경우 예금보험의 손실을 최소화하려는 부실은행의 조기폐쇄정책(early disclosure policy)이나 적기시정조치가 효과적이지 않을 수 있음(Levonian[1991], Davis and McManus [1991]).
- 또한 발동기준을 강화하면 지나치게 많은 금융기관이 문제가 있는 것으로 인식될 수 있음.
 - 감사의 자원이 제한적이므로 지나치게 감독기준을 강화하여 부실징후가 낮은 금융기관까지 특별검사를 확대하면 오히려 비효율적일 수 있음.
 - 적기시정조치 발동에 따른 사후조치가 해당 금융기관에게는 치명적일 수 있으므로 실패의 확률이 높지 않은 금융기관에 적기시정조치를 부과되는 것은 부적절함.
- 적기시정조치의 자본요건을 강화하더라도 차등예금보험료를 부과하고 감사의 주기를 단축하는 등의 조치를 병행하면 금융기관의 위험도 증가를 제어할 수 있음.
 - 이론적으로, 예금보험공사가 차등예금보험료를 통하여 은행의 자산위험

및 규모를 제한하려는 노력을 하는 가운데 금융감독당국의 건전성규제가 강화되면 은행은 포트폴리오 위험을 증가시키는데 따른 이득이 크지 않기 때문에 위험도를 증가시키지 않는 것이 최적선택임(Furlong and Keeley[1990]).

* 이 경우 적기시정조치의 발동기준을 상향조정하는 등 자본요건을 강화하면 은행은 부채를 감소하기보다 자본을 증가시키는 방향으로 규제요건을 충족시키려고 함.

(3) 발동기준의 시의적절성

□ 자본비율만으로 시의적절하게 부실금융기관을 판별하기가 용이하지 않기 때문에, 적기시정조치가 본래의 취지와는 상이하게 적시에 발동되지 않을 수 있음.

○ 부실한 은행일수록 부실채권에 대한 대손충당금 적립 및 대손상각 처리를 지연시키기 때문에, 적기시정조치가 발동된 이후에야 자기자본이 부족한 것으로 나타나는 경향이 있음(Jones and King[1992, 1995]).

○ 이러한 사유로 Peek and Rosengren(1996)은 금융기관 경영평가(CAMEL 등급)의 하향에 근거한 적기시정조치의 발동이 자본비율에 의한 기준보다 우월하다고 주장하기도 하였으나, CAMELS 등급에 의하여 적기시정조치를 적용할 경우 감독당국의 재량권을 견제한다는 의미가 퇴색될 수 있음.

* CAMELS 등급을 부여하는 과정에서 금융감독당국은 재량권을 발휘함으로써 적기시정조치가 발동되는 것을 막을 수 있기 때문임.

□ 적기시정조치를 부실징후 금융기관에 대한 조기개입(early intervention)을 위한 최소한의 수단으로 이해할 필요

○ 즉, 통상적인 검사 및 감독에 있어서 감독당국은 자의적으로 개입 여부를 결정할 수 있으나, 적기시정조치의 요건이 되면 재량권을 발휘할 수

없는 것으로 해석해야 함.

(4) 적기시정조치의 공개에 따른 금융기관의 부실화 촉진

- 적기시정조치의 발동여부 및 조치내역이 공개될 경우 해당 금융기관의 부실화가 빠르게 진전되면서 시장의 불안요인으로 작용할 가능성이 있음.
 - 적기시정조치가 발동된 금융기관은 부실징후를 보인다는 것뿐이며 이것이 부실(채무불이행)인 것을 의미하지 않지만, 금융시장은 부실징후와 부실의 차이를 구별하지 않음.
 - * 이에 따라 적기시정조치의 대상이 되었다는 사유만으로 예금이 인출되고 주식발행에 곤란을 겪는 등 금융기관의 부실이 촉진될 수 있음.
 - 금융시장의 과도한 반응을 방지하기 위하여 일본에서는 비상장 금융기관의 경우 적기시정조치의 발동을 공개하지 않고 있음.
 - * 다만, 상장 금융기관의 경우에는 투자자 등 이해관계자를 보호하기 위하여 적기시정조치의 발동을 공개함.

제3절 우리나라의 적기시정조치

가. 연 원

- 우리나라에 적기시정조치가 처음으로 도입된 것은 1997년 1월 13일 금산법⁷⁾의 제정으로 재경부장관⁸⁾이 부실화 금융기관에 대하여 경영개선조치

7) 금산법의 전신은 1991년 3월 8일에 제정된 「금융기관의합병및전환에관한법률(이하 “구 금산법”)」로서 총 8개의 조문으로 구성된 짧은 법률이었음. 당초 구 금산법은 금융산업의 경쟁력을 강화하려는 목적에서 제정되었으나 1997년 금산법으로 전문개정되면서 금융기관의 정리 등 금융산업의 구조개선을 법의 목적에 추가하였음. 이에 따라 구 금산법에는 부재하였던 부실금융기관에 대한 구체적인 정의와 부실금융기관의 정비, 금융기관의 청산 및 파산 등이 규정되기 시작하였음. 이 중 부실금융기관의 정비와 관련하여 경영개선조치의 명령 등 적기시정조치의 내용과 계약이전의 결정 등을 포함한 행정처분이 규정되어 있음.

8) 경영개선조치의 명령주체로서 재경부장관등이란 금융권역에 따라 재경부장관뿐만 아니라 금융통화

를 명령할 수 있는 근거를 마련하면서부터임.

- 동법(법률 제5257호) 제10조(금융기관의 건전성 유지)가 적기시정조치의 최초 형태임.
 - * 재무상태가 불건전한 금융기관에 대하여 주의·경고 또는 경영개선계획이 제출 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써 적기시정조치의 정신을 담고 있음.
- 금산법의 제정 이후 총 아홉 차례의 개정이 있었는데 이 중 적기시정조치와 관련된 법개정은 세 차례임.
 - * 1998년 1월 8일에는 통합금융감독기구의 출범에 따라 적기시정조치의 발동주체를 재정경제부장관등에서 금융감독위원회로 변경하는 것을 주요내용으로 하는 일부개정이 이루어졌음.
 - * 1998년 9월 14일에는 금산법의 제 10조가 전문개정(법률 제5549호)이 이루어졌는데, 이 때 처음으로 법률에 적기시정조치라는 표현이 등장하였음.
 - * 2000년 1월 21일에는 동법 제10조를 일부 개정하였는데 적기시정조치에 대한 대상을 부실징후 금융기관에서 기관 및 그 임원으로 확대하였음.
- 금산법의 적용대상 금융기관은 사실상 전 금융권역의 기관임.
 - * 법상으로는 대상금융기관이 은행, 보험회사, 증권회사, 신탁회사⁹⁾, 투자자문회사, 상호저축은행, 종합금융회사, 종합금융회사, 금융지주회사 등임.
 - * 금산법 시행령에서 금산법의 적용대상 금융기관으로 여신전문금융회

운영위원회, 증권관리위원회 등을 지칭함.

9) 초기의 금산법에서는 신탁업법에 의한 신탁회사는 적용대상 금융기관에서 포함하고 있지 않았음. 1998년 9월14일에 개정(법률 제5549호)하면서 신탁회사에 대한 구조조정을 포함하였음.

사, 선물업자, 주택저당채권유동회사를 추가하고 있음.

* 그러나 여전업에 적기시정조치가 도입된 것은 2001년 7월 19일 여신전문금융업법을 개정하면서부터임. 이전까지 여전회사에 대하여 적기시정조치의 적용을 배제하였음.

나. 내 용

- 우리나라 적기시정조치의 목적은 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하는데 있음(금산법 제10조 제1항).
 - 이는 적기시정조치를 건전성감독 수단의 하나로 인식하고 있음을 의미함.
 - * 예금보험기금의 손실을 최소화하려는 미국 적기시정조치의 목적과 상이하다고 볼 수 있음.
- 적기시정조치의 구조를 살펴보면, 미국의 경우와 마찬가지로 우리나라의 제도도 인식과 시정조치라는 두 단계로 구성되어 있음.
 - 금융기관의 부실징후를 판정하는 기준은 금감위가 미리 고시하도록 하고 있음(금산법 제10조 제2항).
 - * 세부적으로는 각 금융업법의 감독규정에서 정하고 있음(예: 은행업 감독규정 제34조, 제35조, 제36조).
 - * 상호저축은행의 경우 적기시정조치의 발동기준은 자본비율, 경영실태평가등급, 거액의 금융사고 및 부실채권의 발생에 대한 판단 등 세 가지임. 자본비율에 의한 기준으로 BIS위험가중자기자본비율 한 가지 지표만을 사용하고 있음.
 - * <표 3-3>과 <표 3-4>는 금융권역별 적기시정조치의 발동기준 및 시정조치 내용을 요약하고 있음.
 - 적기시정조치는 경영개선권고, 경영개선요구, 경영개선명령 등 3단계로

나뉘어져 있음.

- * 경영개선권고는 가장 경미한 부실징후에 대한 조치로서 국제결제은행(BIS)이 국제금융업무를 수행하는 은행에 권고하는 위험가중자기 자본비율의 하한선인 8%를 미달하는 은행에 부과. 시정조치로서 인력 및 조직운영의 개선, 경비절감, 신규업무 및 출자 제한, 자본금의 증액 또는 감액, 배당의 제한, 특별대손충당금의 설정 등을 이행하도록 권고함.
- * 경영개선요구는 BIS위험가중자기자본비율이 6%를 하회하거나 경영실태평가등급이 4등급 또는 5등급인 경우, 또는 경영개선권고를 받은 기관이 경영개선계획을 성실히 이행하지 않는 경우에 발동. 시정조치에는 점포의 폐쇄 또는 통폐합, 조직의 축소, 예금금리수준의 제한, 임원진 교체 요구, 영업의 일부정지 등이 포함됨.
- * 경영개선명령은 BIS위험가중자기자본비율이 2%를 하회하는 등 정상적인 경영이 어렵다고 판단되는 경우에 부과. 시정조치의 내용에는 주식의 전부 또는 일부의 소각, 임원의 직무집행 정지 또는 관리인의 선임, 영업의 전부 또는 일부 양도, 6월 이내 영업의 정지, 제3자에 의한 당해 금융기관의 인수 등이 포함됨.

〈표 3-3〉 우리나라 적기시정조치제도의 주요내용

구 분			적기시정조치			도입시기 및 비교	
			경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령*		
발 동 요 건	자 본 충 실 도	은행	BIS비율	8%미만	6%미만	2%미만 (부실금융기관)	1998. 4. 1
		증권 ¹⁾	영업용순 자본비율 ²⁾	150%미만	120%미만	100%미만 (부실금융기관)	2000.12.29
		보험	지급여력 비율	100%미만	50%미만	0%미만 (부실금융기관)	1998. 4. 1
		중금	BIS비율	8%미만	6%미만	2%미만 (부실금융기관)	1998. 4. 1
		상호저 축은행	BIS비율	5%미만	3%미만	1%미만 (부실금융기관)	1998. 6.12
		여전업	BIS비율	8%미만	4%미만	1%미만	2001. 7.19
		카드 ³⁾	BIS비율	8%미만	6%미만	2%미만	2001. 7.19 여신전문 금융업 감독규정
경영실태평가 ⁴⁾ (권역 공통)			자본적정성 (자산건전성) 부문 4등급이하 ⁵⁾	종합등급 4등급 이하 ⁶⁾	—	—	
조치내용 (권역 공통)			조직·인력 운용의 개선, 자본금의 증액 또는 감액, 신규업무 진출 제한 등	점포 폐쇄 및 신설 제한, 임원진 교체 요구, 영업의 일부정지 등	주식소각, 영업양도, 외부 관리인 선임, 합병 및 계약이전 등	—	
경영개선계획 처리절차 (권역 공통)			경영개선계획 불승인 또는 미이행시 경영개선요구 발동	경영개선계획 불승인 또는 미이행시 경영개선명령 발동	경영개선계획 불승인 또는 미이행시 원칙적으로 퇴출조치	—	

- 주: 1) 증권회사, 투자신탁(운용)사, 선물업자 포함
 2) 증권회사·선물업자는 영업용순자본비율, 투자신탁(운용)사는 위험대비자기자본비율
 3) 카드업에 대하여 2003년 1월부터 적기시정조치의 발동요건에 수익성 및 연체기준 도입하였으나 동년 10월 수익성 및 연체기준을 삭제
 4) 선물업자는 경영실태평가제도가 도입되어 있지 않아 발동요건에서 제외
 5) 여신전문금융업은 종합평가4등급이면서 자본적정성이 3등급 이상인 경우
 6) 여신전문금융업은 종합평가4등급이면서 자본적정성이 4등급 이하인 경우

〈표 3-4〉 은행과 상호저축은행에 대한 적기시정조치 내용

금융권	경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
은행	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인력 및 조직운영의 개선 2. 경비절감 3. 영업소 관리의 효율 4. 고정자산투자, 신규 업무영역에의 진출 및 신규출자의 제한 5. 부실자산의 처분 6. 자본금의 증액 또는 감액 7. 이익배당의 제한 8. 특별대손충당금의 설정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 영업소의 폐쇄·통합 또는 신설제한 2. 조직의 축소 3. 위험자산보유 제한 및 자산의 처분 4. 예금금리수준의 제한 5. 자회사 정리 6. 임원진 교체 요구 7. 영업의 일부정지 8. 합병, 금융지주회사법에 의한 금융지주회사의 자회사로의 편입, 제3자 인수, 영업의 전부 또는 일부 양도 계획의 수립 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주식의 전부 또는 일부 소각 2. 임원의 직무집행 정지 및 관리인의 선임 3. 합병 또는 금융지주회사의 자회사로의 편입 4. 영업의 전부 또는 일부의 양도 5. 제3자에 의한 당해 금융기관의 인수 6. 6월이내의 영업의 정지 7. 계약의 전부 또는 일부의 이전
저축은행	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인력 및 조직운영의 개선 2. 경비절감 3. 영업소 관리의 효율화 4. 고정자산투자, 신규 업무영역에의 진출 및 신규출자의 제한 5. 부실자산의 처분 6. 자본금의 증액 또는 감액 7. 이익배당의 제한 8. 특별대손충당금의 설정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 영업소의 폐쇄·통합 또는 신설제한 2. 조직의 축소 3. 위험자산보유 제한 및 자산의 처분 4. 예금금리수준의 제한 5. 자회사 정리 6. 임원진 교체 요구 7. 영업의 일부정지 8. 합병, 금융지주회사법에 의한 금융지주회사의 자회사로의 편입, 제3자 인수 또는 영업의 전부 또는 일부 양도계획의 수립 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주식의 전부 또는 일부 소각 2. 임원의 직무집행 정지 및 관리인의 선임 3. 합병 또는 금융지주회사의 자회사로의 편입 4. 영업의 전부 또는 일부의 양도 5. 제3자에 의한 당해 상호저축은행의 인수 6. 6월 이내의 영업정지 7. 계약의 전부 또는 일부 이전

제4장 적기시정조치의 운영 현황

제1절 부실상호저축은행의 정리절차

가. 절차

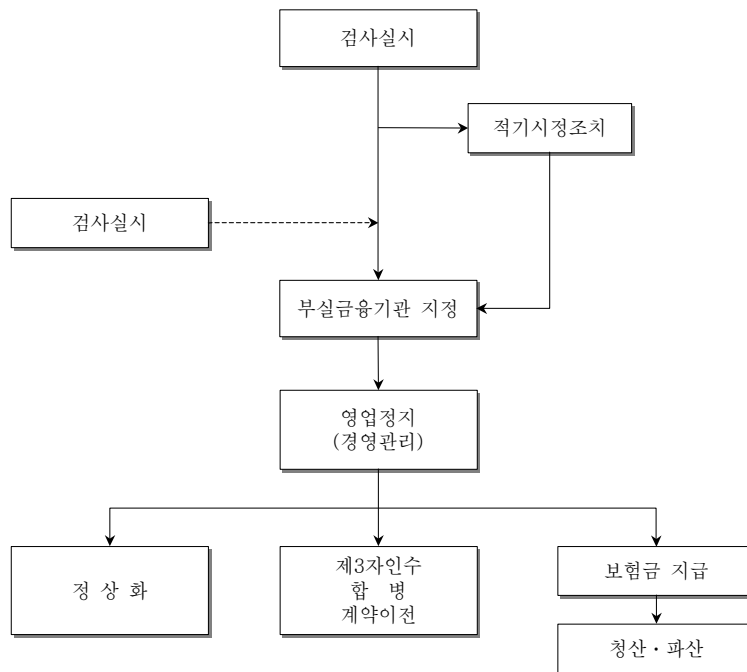
- 부실상호저축은행의 정리는 [그림 4-1]과 같은 순서로 진행됨.
 - 상호저축은행의 부실 여부는 정기검사 또는 특별검사(부문검사)의 결과로 인지됨.
 - * 2004년의 경우 113개 상호저축은행에 대하여 종합검사 25회, 부문검사 41회 등 총 66회를 실시하였음.
 - 적기시정조치는 부실금융기관의 지정 이전단계에서 실시되는 것이 보통이지만, 부실의 속도가 빠르고 정도가 심할 경우 바로 부실금융기관으로 지정될 수 있음.
 - * 검사 등의 실시로 상호저축은행의 BIS위험가중자기자본비율이 5%를 하회하거나 경영실태평가등급이 4등급 이하일 경우 적기시정조치의 요건에 해당됨.
 - * 부실금융기관의 지정요건은 ① 자산실사결과 부채가 자산을 초과하는 경우, ② 예금 등 채권이나 차입금 상황이 정지되어 있는 상태, ③ 예금 등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금감위 또

는 예보위가 인정한 경우 등 세 가지임(금산법 제2조 ③).

* 즉, 부실금융기관의 지정과 적기시정조치는 별개의 절차임. 다만 현실적으로 부실금융기관의 지정 이전에 적기시정조치가 부과되는 것이 대부분임.

※ 부실금융기관으로 지정되기 이전에 재무구조가 취약하여 부실금융기관이 될 가능성이 농후하다고 판단할 경우 예보위는 부실우려금융기관으로 결정할 수 있음(예보법 제2조 ⑤의2).

[그림 4-1] 부실금융기관 정리 절차



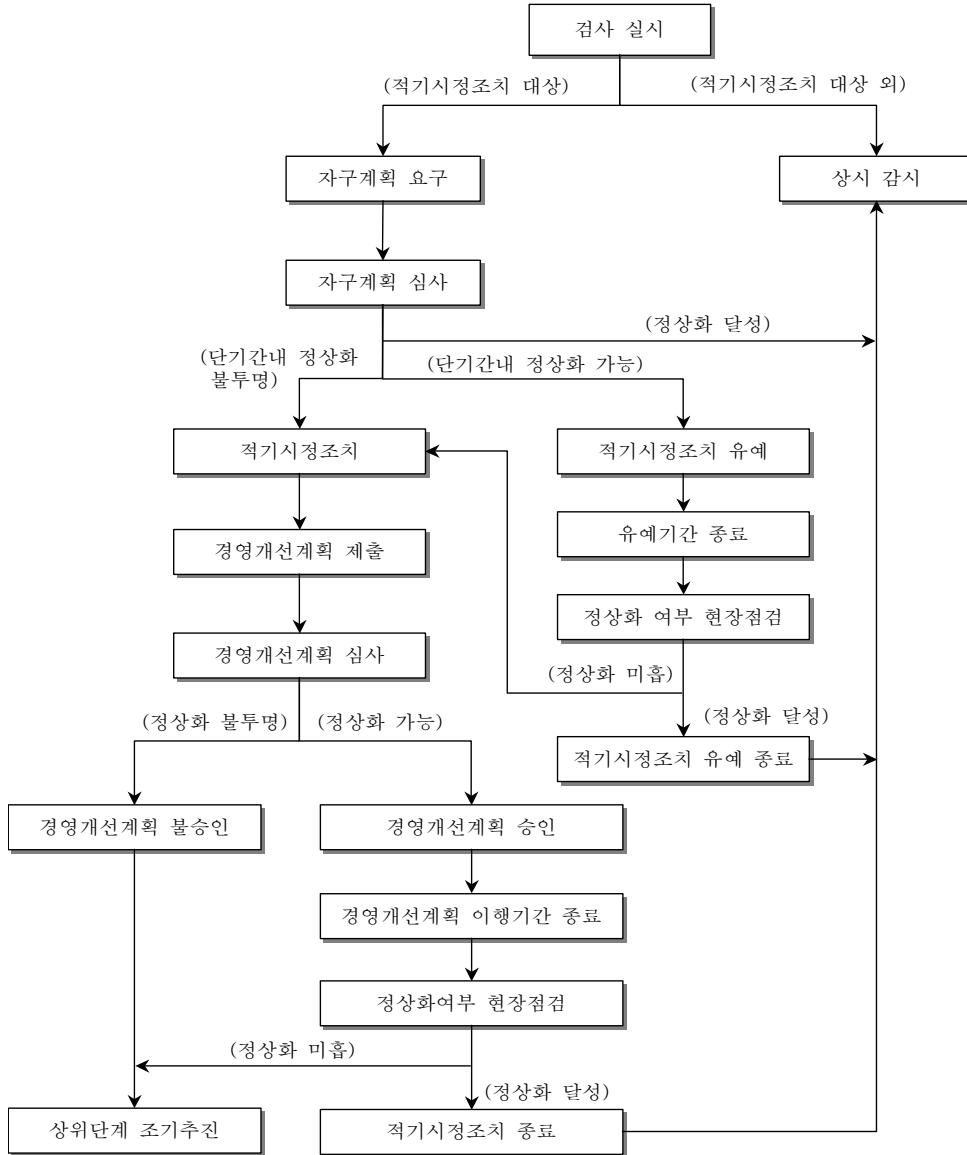
- 부실금융기관으로 지정되면 영업정지가 수반되는 것이 보통임.
 - * 이 때 금감원과 예보는 부실기관의 정상화를 도모하거나 합병, 영업양수도, 인수 등을 알선하기도 하고 경우에 따라서는 금감위는 계약이전을 결정
 - * 계약이전이 결정되거나 회생이 불가능할 것으로 판정될 경우 예보는 보험금 지급을 결정하고 금감위는 법원에 당해기관의 파산을 신청

□ 적기시정조치의 절차는 다음의 [그림 4-2]와 같음.

- 검사 결과 적기시정조치의 대상으로 판정되면 금감위는 해당기관으로부터 영업일 기준 10일 이내에 자구계획을 징구함.
 - * 자구계획을 징구하는 이유는 금산법 제10조 ③에 의한 적기시정조치의 유예여부를 판정하기 위함임.
 - * 적기시정조치는 부과기관에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 내용을 포함하고 있으므로 금감위는 당해기관에게 의견제출의 기회를 부여해야 한다는 행정절차법 제22조 ③에 의하여 자구계획을 징구함.
- 자구계획이 제출되면 금감위는 적기시정조치의 부과 여부를 판정
 - * 자구계획을 금감원과 금감위에서 검토하고 금감위의 간담회 및 본회의에 보고한 후 적기시정조치의 유예 여부를 판정하는 데 통상 1개월이 소요됨.
- 적기시정조치가 결정되면 당해기관으로부터 경영개선계획을 제출받아서 그 타당성 여부를 심사한 후 경영개선계획을 승인
 - * 저축은행에게는 1개월(은행은 2개월) 이내에 경영개선계획의 제출을 요구하고 경영개선계획은 경영평가위원회의 심사결과를 바탕으로 금감위가 승인 여부를 최종적으로 판정
 - * 경영개선계획의 제출 요구부터 승인까지 통상 2개월이 소요됨.

- 경영개선계획이 승인되면 경영개선계획의 이행기간이 주어지고 당해기관은 동 기간 동안 자산건전성을 제고해야 함.
 - * 경영개선권고에는 6개월, 경영개선요구에는 12개월의 이행기간이 부여됨.
- 이행기간이 종료되면 금감원은 현장점검을 통하여 경영개선계획의 이행 여부를 점검하고 점검 결과를 토대로 금감위는 적기시정조치의 종료 또는 강화를 결정

[그림 4-2] 현행 적기시정조치 절차



〈표 4-1〉 적기시정조치 소요기간

(단위: 개월)

구 분	소관기관 및 기간(개월)			비 고	
		권고	요구		
적기시정 조 치	자구계획 제출	저축은행	0.5	0.5	- 영업일수 10일
	적기시정조치	금감위	1	1	- 검토·결재 : 5~7일 - 간담회 보고 : 14일 - 금감위 보고 : 7일
경영개선 계 획	경영개선계획 제출	저축은행	1	1	
	경영개선계획 승인	금감위	1	1	- 경영평가위원회 개최 포함
	경영개선계획 이행	저축은행	6	12	
적기시정 조치종료	정상화 여부 점검	금감원	1	1	
	적기시정조치 종료	금감위	1	1	- 정상화 추진 미흡시 조치 강화
계			11.5	17.5	

주: 경영개선계획이 불승인될 경우 계획 재수립 및 승인 등으로 약 3개월이 추가 소요되며, 경영개선명령에 의한 영업정지의 경우에는 원칙적으로 6개월 이내 처리 종결

나. 발동 현황

□ 2002년 이후 적기시정조치가 부과된 상호저축은행은 총 32개입(<표 4-2> 참조).

○ 적기시정조치가 부과된 총 회수는 40회이고 이 중 복수로 적기시정조치가 부과된 기관은 7개입.

* 세부적으로는 경영개선권고, 경영개선요구, 경영개선명령이 각각 14회, 11회, 15회임.

* 연도별로는 신예금보험기금이 출범하기 이전인 2002년 중에 17회의

적기시정조치가 부과되었고 2003년에는 3회에 그쳤음. 그러나 2004년과 2005년에는 각각 13회와 6회로 증가하였음.

- 적기시정조치가 유예된 상호저축은행은 총 3개임.
 - * 이 중 2개의 기관은 경영개선요구나 경영개선명령 등 강화된 조치를 부과받았고 1개만이 자산건전성을 정상적으로 회복하였음.
 - * 2003년 이후에 적기시정조치가 유예된 사례는 없음.

<표 4-2> 2002년 이후 적기시정조치 발동 현황

(단위: 회)

	적기시정조치 발동				적기시정조치 유예
	권고	요구	명령	소 계	
2002년	8	2	7	17	3
2003년	1	1	1	3	—
2004년	5	5	4	13	—
2005년	—	3	3	6	—
합 계	14	11	15	40	3

제2절 상호저축은행의 현황

가. 기초 통계량

- <표 4-3>은 2001년부터 2005년까지(6월말 기준) 상호저축은행의 주요 재무비율의 평균(단순평균) 및 표준편차를 요약하고 있음.
 - 자산건전성은 전반적으로 하락하고 있는 가운데 기관별 차이는 증가하고 있는 추세임.
 - * BIS위험가중자기자본비율과 BIS위험가중기본자본비율의 평균값이 추

세적으로 하락하고 있음. 단순자기자본비율의 경우 2003년 최고값을 기록한 이후 하락세로 반전

* 이들 세 가지 자본비율의 표준편차가 연도별로 증가하고 있어서 기관간 차이는 벌어지고 있음을 시사

○ 금융구조조정기(2002년까지)에 비하여 부실채권의 비중이 하락하고 있으나 여전히 높은 상황임.

* 2005년 6월 현재 1개월 이상 연체여신의 비율이 22.0%이고 고정이하 여신비율도 15.1%로 매우 높은 수준임.

* 아울러 기관별로 부실채권비율의 편차도 커지고 있음.

○ 총자산, 수신, 여신 등의 증가율이 매우 높아서 상호저축은행의 양적인 성장을 보여줌.

* 이전에 비하여 2005년 중에는 규모의 성장세가 둔화되고 있는 모습을 보이고 있으나, 이들 지표 모두가 15% 이상의 높은 성장세를 시현

○ 2005년 중 여신금리와 수신금리는 각각 10.5%와 5.2%로 은행권에 비하여 현저히 높은 수준임.

* 수신금리의 경우 예금보험제도로 인하여 기관간 편차가 작지만 여신금리는 기관의 위험선호도에 따라 비교적 큰 차이를 보임.

○ <표 4-3>에 나타난 ROA는 상호저축은행의 단순평균으로서 정상상호저축은행의 실제 수익성과는 차이가 있음.

* 2005년 현재 ROA는 -1.7%로 매우 낮지만 이는 일부 부실상호저축은행(한중, 플러스 등)의 ROA가 지나치게 낮기 때문임.

* 적기시정조치가 부과되지 않은 상호저축은행의 ROA 가중평균은 1.08%에 근접하여 우량은행의 ROA를 초과하고 있음.

○ 상호저축은행의 순이익구조는 예대마진에 집중되어 있고 수수료부문의

순이익은 미미한 편임.

* 총자산대비 수수료부문의 순이익은 0.4%로 매우 낮은 수준임.

□ <표 44>는 상기한 변수들 간의 상관관계를 요약하고 있음.

- 전반적으로 자기자본비율간에 높은 상관관계가 존재하는 가운데, BIS위험가중자기자본비율과 단순자기자본비율의 상관관계가 상대적으로 약한 것으로 나타남.
 - * BIS위험가중자기자본비율과 단순자기자본비율의 상관관계는 66%로서 BIS위험가중자기자본비율만으로 적기시정조치를 운영할 경우 규제차익(regulatory arbitrage)이 발생할 개연성 존재
- 부실채권비율과 자기자본비율간의 상관관계는 높지 않은 편임.
 - * 1개월 이상 연체비율이나 고정이하여신비율 등 부실채권비율이 낮을수록 자기자본비율이 높으나 상관관계는 20%대에 불과
- 상호저축은행의 외형 규모와 자기자본비율의 상관관계는 거의 관계없는 것으로 나타남.
 - * 규모가 큰 기관일수록 부실채권비율이 낮고 수익성이 높음.
- 예대마진은 수신금리보다는 여신금리와 높은 관련성이 있음.
 - * 예금보험제도의 시행으로 상호저축은행별로 수신금리의 차별성이 크지 않은 반면, 기관별 자산운용 행태는 상이하기 때문임.
 - * 예대마진과 자기자본비율과의 상관관계는 매우 약함.
- 상호저축은행의 수익성은 부실채권비율과 밀접한 관련이 있음.
 - * 즉, 상호저축은행이 ROA를 높이기 위해서는 여신의 신중한 공급과 연체율을 낮추려는 노력이 무엇보다 필요함.

〈표 4-3〉 상호저축은행의 변수별 평균 및 표준편차

(단위: %, %p)

year	BIS 위험가중 자기자본 비율	BIS 위험가중 기본자본 비율	단순 자기자본 비율	연체 비율	고정이하 여신비율	총자산 증가율	여신 증가율	수신 증가율	여신 금리	수신 금리	예대 마진	ROA	이자부문 순이익/ 총자산	수수료부문 순이익/ 총자산
2001	12.4 (13.4)	6.1 (7.7)	5.0 (11.4)	30.8 (18.3)	22.7 (15.6)				11.0 (2.6)	8.9 (0.8)	2.1 (2.5)	-2.7 (5.9)	1.2 (2.0)	0.0 (0.1)
2002	12.0 (11.5)	6.5 (6.7)	5.7 (9.9)	21.4 (13.6)	14.5 (11.6)	22.3 (50.1)	36.6 (71.7)	24.0 (49.6)	12.9 (4.7)	7.2 (0.6)	5.7 (4.6)	-0.1 (4.1)	3.3 (2.9)	0.1 (0.3)
2003	12.1 (10.5)	7.2 (6.2)	7.2 (10.9)	21.3 (12.0)	11.6 (6.0)	16.2 (40.7)	31.7 (59.8)	16.3 (40.4)	13.5 (4.5)	6.0 (0.5)	7.5 (4.3)	0.5 (1.5)	5.3 (3.4)	0.4 (1.2)
2004	10.4 (9.9)	6.6 (8.8)	6.7 (10.6)	21.2 (12.8)	12.5 (9.3)	21.1 (23.3)	25.5 (26.4)	22.8 (24.9)	11.2 (2.5)	5.6 (0.6)	5.5 (2.2)	-0.1 (4.2)	4.1 (1.8)	0.4 (0.9)
2005	9.0 (13.2)	4.4 (17.0)	6.3 (13.2)	22.0 (16.4)	15.1 (15.0)	17.7 (24.4)	16.1 (24.2)	19.6 (22.8)	10.5 (2.2)	5.2 (0.5)	5.3 (2.1)	-1.7 (13.8)	3.9 (1.7)	0.4 (0.9)

〈표 4-4〉 상호저축은행의 변수별 상관계수

	BIS 위험가중 자기자본 비율	BIS 위험가중 기본자본 비율	단순 자기자본 비율	연체 비율	고정이하 여신비율	총자산 증가율	여신 증가율	수신 증가율	여신 금리	수신 금리	예대 마진	ROA	이자부문 순이익/ 총자산	수수료부문 순이익/ 총자산
BIS위험가중자기자본비율	1.00													
BIS위험가중기본자본비율	0.78	1.00												
단순자기자본비율	0.66	0.88	1.00											
연체비율	-0.25	-0.35	-0.27	1.00										
고정이하여신비율	-0.22	-0.39	-0.29	0.83	1.00									
총자산증가율	-0.02	0.04	0.03	-0.15	-0.31	1.00								
여신증가율	-0.04	-0.02	-0.03	-0.11	-0.27	0.87	1.00							
수신증가율	-0.09	-0.07	-0.06	-0.12	-0.26	0.98	0.88	1.00						
여신금리	-0.07	-0.01	-0.04	-0.12	-0.25	0.46	0.43	0.44	1.00					
수신금리	-0.10	-0.12	-0.20	0.01	-0.02	0.19	0.23	0.20	0.36	1.00				
예대마진	-0.05	0.02	0.00	-0.13	-0.26	0.44	0.40	0.41	0.97	0.12	1.00			
ROA	0.49	0.73	0.49	-0.54	-0.67	0.24	0.12	0.12	0.23	0.02	0.24	1.00		
이자부문순이익/총자산	-0.05	0.07	0.09	-0.04	-0.14	0.20	0.16	0.18	0.81	0.02	0.86	0.19	1.00	
수수료부문순이익/총자산	-0.11	-0.06	-0.05	-0.04	-0.10	0.18	0.15	0.18	0.04	0.08	0.02	0.02	0.03	1.00

나. 자산건전성 분포 및 전이 추이

□ 2005년 6월말 현재 적기시정조치 대상인 BIS위험가중자기자본비율 5% 하회 상호저축은행은 12개임.

- 신예금보험기금 출범 이전인 2002년에 영업정지 및 적기시정조치의 다수(17회) 발동으로 자산건전성이 상승했기 때문에 2003년 BIS위험가중자기자본비율이 5%를 하회하는 기관수는 2003년 9개로 가장 적었으나 이후 상승세로 전환
- 2005년 6월말 현재 적기시정조치의 대상은 아니지만 자산건전성의 하락이 우려되는 기관(5~7%)의 수가 22개에 달함.

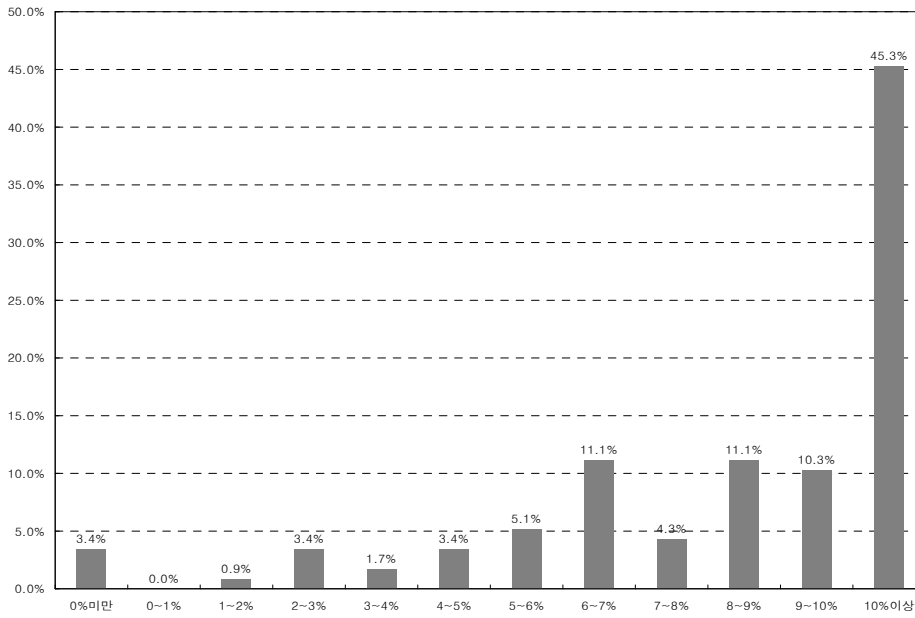
* 통상 검사이후 BIS비율의 하락이 1.6%p에 달하는 점을 감안하면 이들 기관은 적기시정조치가 부과될 가능성이 높다고 할 수 있음.

〈표 4-5〉 BIS위험가중자기자본비율의 분포 추이

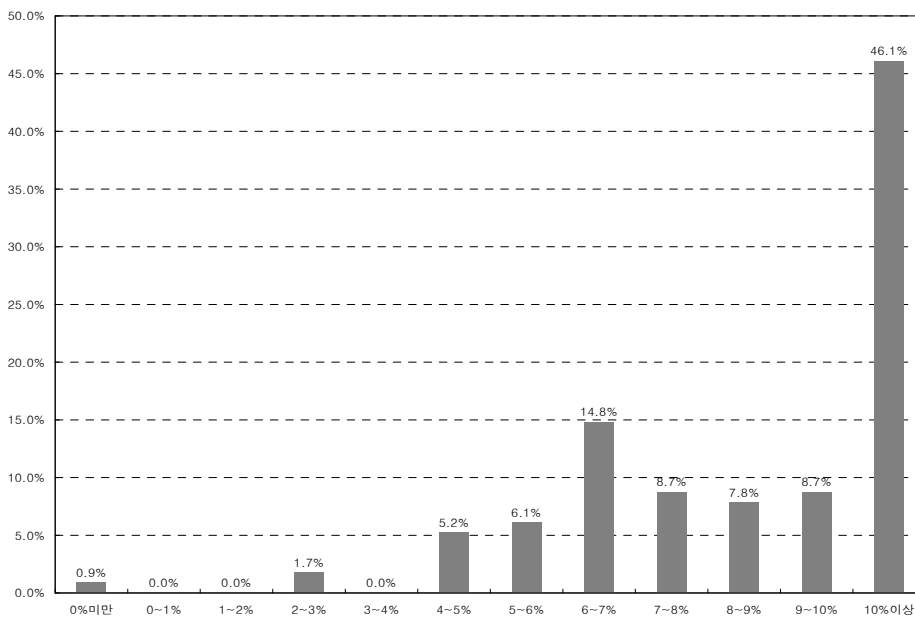
(단위: 개)

	2001. 6	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6
0%미만	7	4	1	3	6
0~1%	5				1
1~2%		1		1	3
2~3%		4	2		
3~4%	3	2		3	
4~5%	15	4	6	5	2
5~6%	7	6	7	11	8
6~7%	11	13	17	14	14
7~8%	9	5	10	7	8
8~9%	8	13	9	17	14
9~10%	6	12	10	8	12
10%이상	54	53	53	45	44
합 계	125	117	115	114	112

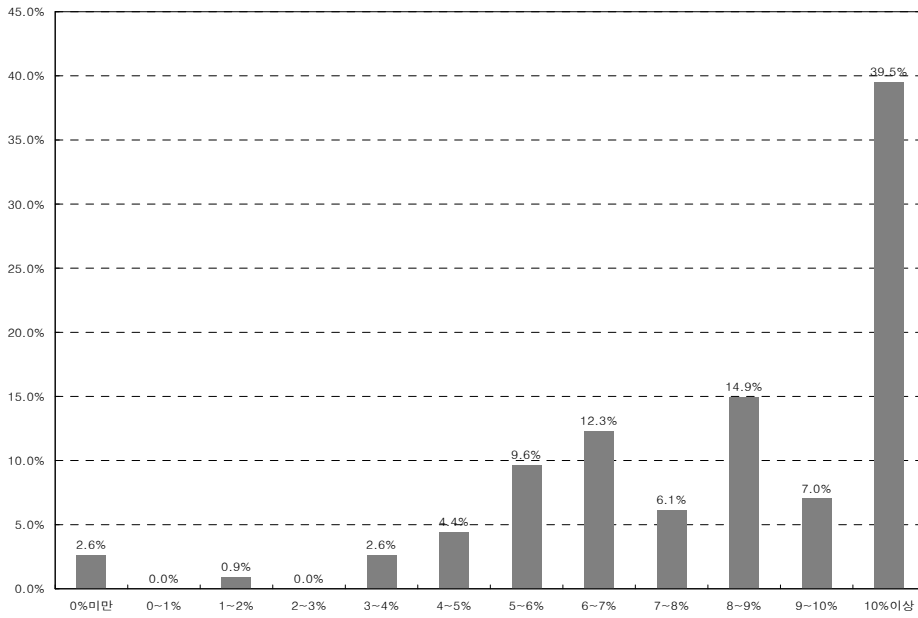
[그림 4-3] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2002년 6월말



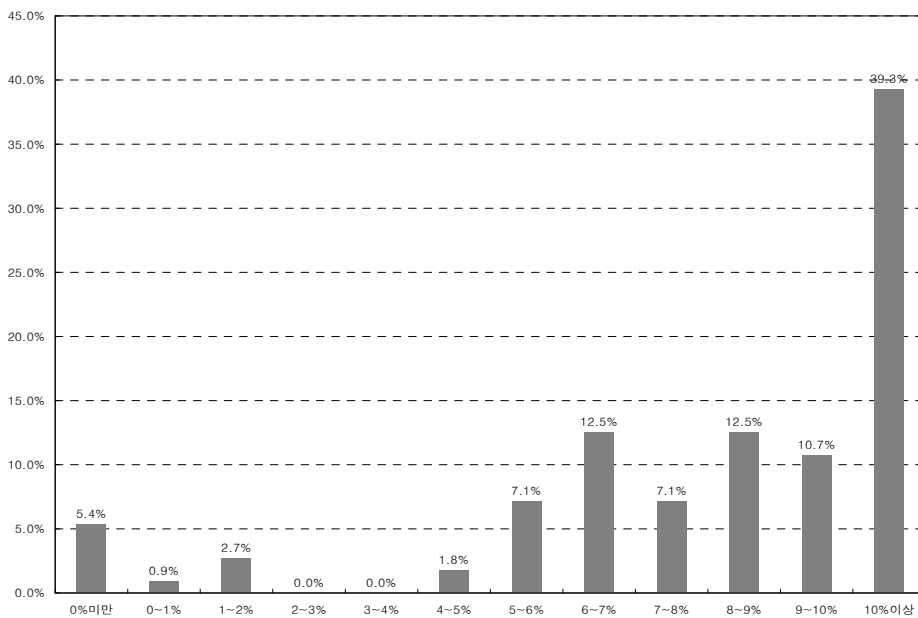
[그림 4-4] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2003년 6월말



[그림 4-5] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2004년 6월말



[그림 4-6] BIS위험가중자기자본비율의 분포: 2005년 6월말



□ <표 4-6>은 BIS위험가중자기자본비율의 1년후 및 2년후 전이행렬을 요약하고 있음.

○ 당초 BIS비율이 0%인 기관이 1년후에도 여전히 0% 미만일 확률이 75%에 달하는 가운데, 동 비율이 높은 경우에도 갑자기 0% 미만으로 추락할 확률도 무시하지 못할 정도임.

* BIS비율이 10% 이상인 기관이 1년후 0% 미만으로 변할 확률이 약 1%이고 9~10%인 기관이 1년후 0% 미만으로 하락할 확률도 약 3%에 달함.

* BIS비율이 3~4%와 4~5%대로 경영개선권고에 처한 기관이 이를 회피할(5% 이상으로 상승할) 확률은 각각 62.5%와 62.9%로서 단기간에 자산건전성이 회복되지 않을 가능성도 약 37%에 달함.

○ 2년후 전이행렬을 살펴보면 자산건전성의 지속성(persistence)이 상당함을 알 수 있음.

* 경영개선권고에 해당하는 기관이 2년후에도 여전히 이를 벗어나지 못하는 기관이 30~40%에 달함.

* 아울러 자산건전성 우량기관의 지속적인 양호상태 유지의 확률도 매우 높음.

* 자산건전성이 비교적 높다(BIS비율 7~10%)고 하더라도 이중 약 3~7%는 2년후 BIS비율이 0% 미만으로 추락할 확률이 존재

□ 부록의 <표 A-1>~<표 A-4>와 [그림 A-1]~[그림 A-8]은 BIS위험가중기본자본비율과 단순자기자본비율의 분포와 전이행렬을 요약하고 있음.

○ 기본적으로 BIS위험가중자기자본비율과 유사한 패턴을 보이고 있으나,

○ 한 가지 특징적인 현상은 현재의 비율을 유지하는 속성이 BIS위험가중기본자본비율과 단순자기자본비율에서 보다 강하게 나타난다는 점임.

* 이는 자산건전성의 동태적 예측에 있어서 BIS위험가중기본자본비율과 단순자기자본비율이 보다 유의할 가능성을 시사

〈표 4-6〉 BIS위험가중자기자본비율의 전이행렬:

A. 1년 후

(단위: %)

	0%미만	0~1%	1~2%	2~3%	3~4%	4~5%	5~6%	6~7%	7~8%	8~9%	9~10%	10%이상
0%미만	75.00	0.00	0.00	12.50	0.00	0.00	12.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
0~1%	0.00	0.00	20.00	20.00	20.00	40.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1~2%	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	50.00	0.00	0.00
2~3%	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	16.67	16.67	16.67	16.67	0.00	16.67	0.00
3~4%	12.50	0.00	0.00	12.50	0.00	12.50	37.50	12.50	0.00	0.00	0.00	12.50
4~5%	3.70	3.70	0.00	11.11	3.70	11.11	22.22	14.81	18.52	3.70	3.70	3.70
5~6%	0.00	0.00	6.45	0.00	3.23	16.13	29.03	32.26	9.68	3.23	0.00	0.00
6~7%	1.82	0.00	1.82	0.00	1.82	0.00	12.73	36.36	12.73	27.27	5.45	0.00
7~8%	3.45	0.00	0.00	0.00	3.45	6.90	6.90	34.48	13.79	24.14	0.00	6.90
8~9%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.13	0.00	10.64	12.77	31.91	27.66	14.89
9~10%	2.78	0.00	0.00	0.00	0.00	2.78	2.78	13.89	2.78	8.33	33.33	33.33
10%이상	0.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.49	0.98	0.98	1.47	4.90	5.88	84.31

B. 2년 후

(단위: %)

	0%미만	0~1%	1~2%	2~3%	3~4%	4~5%	5~6%	6~7%	7~8%	8~9%	9~10%	10%이상
0%미만	60.00	0.00	20.00	0.00	0.00	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
0~1%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	0.00	0.00
1~2%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2~3%	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	40.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00
3~4%	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	20.00	20.00	20.00	0.00	0.00	20.00	0.00
4~5%	4.55	0.00	0.00	0.00	4.55	22.73	13.64	22.73	18.18	4.55	4.55	4.55
5~6%	0.00	0.00	5.00	0.00	0.00	5.00	30.00	25.00	10.00	25.00	0.00	0.00
6~7%	0.00	0.00	2.50	0.00	0.00	2.50	10.00	37.50	12.50	17.50	2.50	15.00
7~8%	4.35	0.00	0.00	4.35	0.00	0.00	21.74	17.39	8.70	8.70	13.04	21.74
8~9%	3.33	0.00	3.33	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	13.33	20.00	26.67	13.33
9~10%	7.14	0.00	0.00	3.57	3.57	0.00	0.00	17.86	3.57	21.43	14.29	28.57
10%이상	0.64	0.64	0.00	0.00	0.00	0.64	2.55	1.91	3.82	7.64	7.64	74.52

제3절 현행 제도의 문제점

가. 제약요인

(1) 미진한 구조조정

- 2003년 신예금보험기금이 출범할 당시 이미 부실징후를 보이는 상호저축은행이 다수 존재
 - 공적자금의 부족 및 공적자금 사용에 대한 부담으로 인하여 부실상호저축은행을 충분히 정리하지 못한 채 신예금보험기금이 출범
 - * 2002년말 현재 BIS비율이 5%를 하회하고 연체(1개월 기준)여신비율이 20%를 초과하였던 상호저축은행이 54개(적기시정조치 요건 해당 기관수는 15개)였고 이들의 총자산은 9조 2,853억원이었음.
 - 신예금보험기금이 시작된 이후 일정기간 동안의 부실에 대해서는 기존의 공적자금에서 부담하는 일종의 put-back option이 존재하였더라면 추가로 발생하는 부실상호저축은행의 정리가 금융감독이나 예금보험제도 운영의 걸림돌로 작용하지 않았을 것임.
 - * 당시 예보를 비롯한 일각에서는 부실상호저축은행을 대폭 정리하자는 주장이 제기되기도 하였으나, 이러한 행위가 예보의 도덕적 해이라는 비판도 존재

(2) 예금보험기금의 부족

- 2004년 하반기 이후 부실상호저축은행의 발생이 급증하면서 예금보험기금의 상호저축계정 자금이 고갈
 - 연간 상호저축은행으로부터 수취하는 예금보험료는 연간 약 1,000억원임(<표 4-7> 참조).
 - * 상호저축은행은 연간 예금잔액의 0.3%(법정한도는 0.5%)를 예금보험료로 납부하고 있음.
 - * 이와는 별도로 기존 공적자금의 회수불가능에 따른 금융기관 손실분

담으로 연간 예금잔액의 0.1%를 특별예금보험료로 납부(예금보험기
금채권상환기금)

〈표 4-7〉 상호저축은행계정의 보험료 수입 (2005년 10월말)

(단위: 억원)

구 분	2003	2004	2005. 9	합 계
저축은행 보험료	667	793	973	2,433

○ 2005년 10월말 현재 상호저축은행계정의 순부족분은 7,578억원에 달함.

* 이미 부실이 현재화된 상호저축은행을 처리하는데 2,000억원 이상이
소요될 것으로 예상되어 향후 추가부실이 발생하지 않는다고 하더
라도 현재가치 기준으로 1조원 이상의 자금이 부족한 상황임.

〈표 4-8〉 상호저축은행계정 현황 (2003년~2005년 10월말)

(단위: 억원)

총 수입 (A)		총 지출 (B)		부족자금 (A-B)
• 보험료 수입	2,433	• 보험금 지급 등 (7개)	14,823	
• 출연	13	(보험금 지급)	(2,451)	
• 지원자금 회수	5,015	(출자·출연)	(4,414)	
(가지급금)	(4,185)	(대출)	(1,085)	
(과산배당)	(830)	(가지급금 지급)	(6,873)	
• 운용수익 등	68	• 이자비용	115	
		• 운영경비 등	169	
합 계	7,529	합 계	15,107	△7,578

자료: 예금보험공사.

○ 예금보험료 수입만으로는 이미 발생한 부실상호저축은행 정리비용의
이자와 기금관리비용을 충당할 수 있는 정도에 불과하기 때문에 별도
의 자금이 마련되지 않는 한 향후 부실상호저축은행에 대한 정상적인
정리는 불가능

* 예금자보호법상 예금보험료율의 상한선인 0.5%까지 인상하더라도

연간 보험료 수입은 약 1,500억원에 불과함.

* 더구나 은행의 예금보험료율이 0.1%인 가운데 상호저축은행의 예금 보험료율을 지나치게 높게 책정하는 데에는 업계의 반발이 클 것으로 예상됨.

○ 상호저축은행계정의 부족분은 은행 및 생명보험계정으로부터 차입하여 충당하고 있음.

* 2005년 10월말 현재 은행계정으로부터의 차입은 4,658억원이고 생명 보험계정으로부터의 차입은 2,981억원임.

〈표 4-9〉 예금보험기금의 계정간 차입 현황

(단위: 억원)

구분	대출계정		차입계정	지원자금 ¹⁾	보험사고	
	은행	생보	차입금			
2003	1분기	0	0	112	1	
	2분기	111	0	111	1	
	3분기	721	0	721	1	
	4분기	224	0	224	1,000	2
2004	1분기	342	117	459	1,000	2
	2분기	342	117	459	2,293	3
	3분기	1,125	0	1,125	2,533	4
	4분기	1,45	0	1,245	5,827	6
2005	1분기	3,133	1,180	4,313	7,128	6
	2분기	4,133	1,480	5,613	8,728	7
	3분기	4,704	2,701	7,405	9,553	7
	10월	4,658	2,981	7,639	10,638	7

주: 1) 가지급금 지급 및 회수액 제외
 자료: 예금보험공사.

□ 예금보험기금의 부족으로 인하여 감독당국이 상호저축은행의 부실을 포착 하더라도 원칙에 의한 처리가 어려움.

○ 영업정지 명령을 받지 않았지만 이미 적기시정조치가 부과된 상호저축

은행의 수는 8개임.

* 아울러 2005년 6월말 현재 적기시정조치가 발동되지 않았으나 연체 (1개월 기준)여신비율이 20% 이상인 상호저축은행의 수는 34개이고 동 상호저축은행의 총자산은 14조 680억원임.

○ 통상 부보대상예금대비 최종손실액은 40%를 상회한다는 점을 감안하면 향후 부실상호저축은행을 정리하기 위해서는 별도의 공적자금을 조성하는 것이 불가피한 상황임.

* 만약 공적자금이 조성되지 않을 경우 부실기관의 정리는 규제적 유예(regulatory forbearance)의 방법이 동원될 수밖에 없을 것임.

* 즉, 적기시정조치의 발동, 경영정상화 계획 승인, 정상화 이행 점검, 영업정지, 제3자 매각, 계약이전의 결정 등에 있어서 최소비용의 원칙을 적용하기 어렵기 때문에 부실의 재발 가능성이 우려됨.

나. 제도상 문제점

(1) 정책목표의 모호성

□ 적기시정조치가 지향하는 목적이 구체적이지 않음.

○ 우리나라 적기시정조치의 목적은 금융기관의 부실화 예방과 건전한 경영 유도임(제10조①항).

* 이는 적기시정조치 만의 목적이라기보다 건전성감독의 일반적인 목표임.

* 미국의 경우 예금보험기금에 미치는 장기적 손실을 가능한 한 최소화하면서 예금기관의 경영부실, 자본부족 등을 해결하는 것으로 규정함으로써 정책목표를 명확하게 설정하고 있음.

○ 정책 목표가 지나치게 포괄적이기 때문에 감독당국이 적기시정조치를 운영하는데 있어서 자의성을 발휘할 여지가 많음.

(2) 적기시정조치의 발동 유예

- 현행 「금산법」은 감독당국에 적기시정조치 발동의 유예권을 부여하고 있어(제10조③항), 적기시정조치의 본래 취지와 상반되고 감독의 불확실성을 초래
 - 본래 적기시정조치의 중요한 특성 및 목적은 감독당국의 자의성 배제를 통한 감독적 용인(regulatory forbearance)의 방지에 있다고 할 수 있음.
 - * 감독적 용인은 정책당국이 다양한 정책목표를 지양할 때 발생하는 동태적 비일관성(dynamic inconsistency)에 따른 유인구조 문제임.
 - * 금융감독당국이 경제성장, 물가안정, 완전고용 등 제반 거시경제정책 목표를 동시에 고려한다면 금융기관의 부실화가 예상되어 적기시정조치를 발동해야 함에도 불구하고 시장불안을 방지하기 위하여 감독적 용인을 발휘하게 됨.
 - 금융위기 극복과정뿐만 아니라 금융위기가 극복된 상황에서도 금감위는 적기시정조치의 발동을 유예한 사례(3차례)가 있음.¹⁰⁾
 - * 적기시정조치의 발동이 지연되면서 결국 부실금융기관의 도산비용이 증가한 사례(김천)가 발생하기도 하였음.

(3) 재산권 침해 소지

- 적기시정조치 중 경영개선명령은 해당 금융기관 이해당사자의 재산권에 심대한 영향을 미치는 내용을 담고 있음에도 불구하고 결정의 방법 및 절차 등을 금산법이 아닌 하위법규에 위임하고 있어서 행정당국의 사적 재산권 침해의 소지가 존재
 - 경영개선명령, 영업정지, 계약이전결정 등에 대해서 금산법은 포괄적으로

10) 경제의 구조적위기 상황에서 효율적인 기업구조조정을 위하여 부실금융기관에 대한 감독적 용인이 불가피하였던 측면도 있음. 즉, 부실기업의 정리 또는 회생은 금융기관의 손실인식을 의미하는데 이러한 과정에서 금융기관은 적기시정조치의 대상이 되어 퇴출될 가능성이 높다면 금융기관은 기업구조조정을 거부할 수 있기 때문임.

로 금감위 등에 권한을 부여하고 있음.

* 동 조치에 대한 세부운영은 시행령, 시행세칙, 감독규정 등에 기술되어 있어서 재경부, 금감위 등 행정당국이 사실상 결정적인 역할을 수행

* 그런데 국민의 재산권은 헌법상 부여된 권리로서 그 제약이 국가안보, 공공복리, 질서유지 등 특정한 경우에만 한정되어야 함에도 불구하고 행정처분으로 구속되는 것은 문제가 있음.

* 물론 부실금융기관의 주식가치는 사실상 전무하므로 재산권을 침해한 경우가 아니라고 주장할 수는 있지만, 유한책임제도 하의 주식회사 주식은 부채가 자산을 초과하더라도 반드시 零이라고 단정할 수는 없다는 주장이 있음.

* 한편, 부실금융기관의 예금자나 대출자도 경영개선명령에 의해 사적 재산권이 침해될 수 있는 여지가 존재

○ 법에 명시적으로 규정되어 있지 않을 경우 감독당국은 불필요한 쟁송에 휘말릴 가능성이 높음.

* 더구나 금산법에서는 부실금융기관의 효율적 처리를 위하여 법원의 관리·감독을 일부 면제하고 있어서 법적 분쟁의 소지가 더욱 큼.

* 이미 플러스상호저축은행과 한중상호저축은행은 금감위의 결정에 대하여 소송을 제기하였고 향후 금산법과 관련된 추가적인 쟁송과 위헌시비가 제기될 가능성 존재

○ 따라서 사적 재산권 침해의 여지가 있는 경영개선명령은 감독규정이 아닌 금산법에 명시적으로 규정할 필요

* 미국에서도 경영개선명령에 해당하는 critically undercapitalized 등급의 은행에 대한 조치는 FDI Act에 기술되어 있음.

(4) 발동기준의 단순성

- 현행 적기시정조치의 발동기준이 지나치게 단순하여 금융기관의 부실화에 대한 예측지표로서 적절하지 않을 수 있음.
 - 은행과 상호저축은행의 경우 BIS 위험가중자기자본비율만으로 적기시정조치를 부과
 - * 앞서 살펴본 바와 같이 미국에서는 위험가중자기자본비율, 위험가중기본자본비율, 단순자기자본비율 등 세 가지 자기자본비율을 사용하고, 한 가지 기준이라도 미달하면 적기시정조치의 대상이 됨.
 - 적기시정조치의 발동기준이 단순하면 금융기관이 규제차익(regulatory arbitrage)을 이용하는 행위를 할 가능성이 있음.
 - * 규제차익이란 규제의 불완전성이 존재할 경우 공식적인 건전성 규제를 충족시키지만 실제로는 위험도를 높이는 금융기관의 행위를 지칭함.¹¹⁾

(5) 발동수준의 적정성

- 한편, 적기시정조치의 발동을 촉발하는 자본비율의 수준이 낮게 설정되어 부실금융기관의 퇴출비용이 과다할 우려
 - 상호저축은행의 경우 경영개선명령은 BIS비율 1% 미만에서 발동하고 있으나, 경영개선명령은 사실상 금융기관의 퇴출로 이어질 가능성이 높음.
 - * 이전 단계인 경영개선권고나 경영개선요구를 충족하지 못한 경우라면 부실의 정도가 심화된 경영개선명령 상황에서 자본을 확충할 가능성은 지극히 낮음.
 - BIS비율 1% 미만의 상호저축은행을 파산으로 처리할 경우 예금보험기

11) 예를 들어 기업에 대하여 동일한 BIS 위험가중치(100%)가 부여될 경우 금융기관은 우량기업보다 위험은 높지만 여신금리도 높은 투자부적격등급 기업에 대출을 증가시키게 됨. 또 다른 예로서, 국내은행이 수취한 예금으로 OECD국가 중 신용등급이 낮은 국가의 국채를 집중적으로 매입할 경우 BIS비율은 매우 높은 수준을 유지할 수 있으나, 실질적인 시장위험은 높은 결과를 초래하게 됨.

금의 대규모 손실은 불가피하고 경우에 따라서는 예금보험기금의 손실 흡수 능력을 상회할 것으로 예상된다.

* 미국에서는 우리나라의 경영개선명령 대상에 해당하는 critically under-capitalized 등급의 은행에는 BIS자기자본비율이 아니라 총자산대비 유형자기자본비율을 적용하고 있음.

○ 부실금융기관의 퇴출비용이 과다¹²⁾하면 감독적 용인이 발생할 수 있고 이는 적기시정조치의 목적달성 실패를 의미함.

* 이러한 감독적 용인의 대표적인 사례가 대형금융기관의 대마불사 (too-big-to-fail)인데, 이로 인하여 결국 공적자금의 투입이 요구되기도 함.

다. 운영상 문제점

(1) 적기시정조치에 대한 과도한 의존

□ 적기시정조치는 금융기관의 건전성 감독 및 부실금융기관 정리를 위한 하나의 수단에 불과하지만, 실제 운영에 있어서 감독당국은 부실금융기관에 대한 감독적 대응에 있어서 핵심절차로 활용하고 있음.

○ 부실금융기관에 대한 조치는 사안에 따라 감독당국이 차별적으로 결정하는 것이 바람직하지만, 적기시정조치가 모범기준이 될 경우 제도에 지나치게 구속되는 경향이 발생함.

* 자산건전성이 저조하거나 금융사고가 발생할 경우 금감위는 예외없이 적기시정조치를 적용하여 부실금융기관을 처리하는 방법을 채택하고 있음.

* 건전성 감독의 일부로 도입된 적기시정조치가 사실상 유일한 도산절차로 인식될 경우 본말이 전도되었다고 볼 수 있음.

12) 미국에서 은행이 파산할 경우, 장부상 자산 대비 30%의 매각손실과 행정 및 법적 비용 10% 등 총 40%의 손실이 발생하였음(James [1987, 1991]). 한편, 은행의 도산처리가 효율적임을 감안하면 비은행 금융기관의 도산비용은 은행보다 많은 것으로 알려져 있음(Kaufman[1994]).

- 감독당국은 부실상호저축은행에 대하여 경영지도 및 경영관리라는 법적 수단을 보유하고 있으므로 적기시정조치와는 별도로 제재의 수위를 조절하는 탄력적인 운영이 요청됨.
 - * 상호저축은행법 제24조에 따르면 상호저축은행의 건전한 운영을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우 금감위는 기관에 대한 주의·경고, 임직원 제재, 당해위반의 시정명령, 임원의 해임권고, 6개월 이내의 업무정지 등 행정처분을 내릴 수 있음.
 - * 동법 제24조의2와 제24조의3에 의하면 금감위는 필요시 경영지도와 경영관리를 실시할 수 있음.
 - * 따라서 금감위는 적기시정조치와 무관하게 상호저축은행법에 의거하여 부실이 우려되는 상호저축은행을 규제할 수단을 구비하고 있음.
- 감독당국은 경영지도를 탄력적으로 적용하되 적기시정조치는 객관적인 기준에 의하여 기계적으로 운영하는 것이 피감기관의 불필요한 기대 및 요구를 회피할 수 있는 방법임.
 - * 한중상호저축은행은 소송을 제기한 사유 중 하나로 감독당국의 조치가 형평성을 잃었다고 주장하고 있음.

(2) 상호저축은행의 특성 미반영

- 적기시정조치의 시행절차가 은행과 상호저축은행에 있어서 동일하게 적용되고 있어서 지나치게 장시간이 소요됨.
 - 적기시정조치의 발동수준에 있어서 상호저축은행의 건전성을 감안하여 은행보다 낮게 적용되는 것을 제외하고 나머지 절차에 대한 내용은 거의 동일함.
 - * 이는 상호저축은행에 적기시정조치가 상대적으로 유리하게 적용되고 있음을 의미함.
 - 상대적으로 규모가 작고 이해당사자의 수가 적은 상호저축은행에 대해서도 은행과 동일한 절차와 절차별 기간이 부여되고 있어서 효율성이

낮음.

* 이는 부실의 비용을 증가시키는 한편, 해당 상호저축은행의 경영진으로 하여금 적기시정조치가 위협적인 조치(credible threat)로 받아들여지지 않기 때문에 결국 정책의 유효성도 저하시키는 문제점도 발생함.

- 기업에 대한 사적구조조정(워크아웃)에 있어서도 대기업과 중소기업에 자구계획 제출, 정상화 이행 점검 등의 기간이 차별적으로 적용됨을 감안할 때 상호저축은행의 정리절차를 단축할 필요가 있음.

(3) 자구계획과 경영개선계획의 중복

□ 적기시정조치 관련 절차가 복잡하고 절차별로 장시간의 시간이 소요되고 있어서 부실에 대한 대응이 효율적이지 못하는 지적이 제기되고 있음.

- 상호저축은행의 부실징후를 포착한 시점 이후 적기시정조치가 발동되기까지 약 4개월이 소요됨(<표 4-1> 참조).

* 검사결과 적기시정조치의 요건에 해당되면 적기시정조치를 발동하기 이전에 해당 기관으로부터 자구계획을 징구받은 후 적기시정조치의 발동 여부를 결정하는 데까지 통상 1.5개월이 소요됨.

* 적기시정조치가 발동된 이후 경영개선계획을 요구한 후 금감위가 동계획의 승인여부를 결정하기까지 2.5개월이 소요됨.

- 그런데 자구계획은 적기시정조치의 유예 여부를 판단하기 위한 조치로서 제도에 내재한 절차라기보다 금감위가 해당 금융기관에게 소명기회를 주기 위한 통지 및 청문절차라고 할 수 있음.

* 자구계획의 법적 근거는 행정절차법 제22조 제3항으로서 금산법상 적기시정조치의 유예(금산법 제10조 제3항) 여부를 판단하기 위한 조치임.

- 그러나 자구계획은 조치 발동 이후의 경영개선계획과 큰 차이가 없다고 볼 수 있음.

- * 자구계획에서 요구하는 내용은 단기간(예: 3개월) 내에 증자 또는 자산매각을 통해 자본적정성을 제고하는 것인데, 경영개선계획도 자본적정성 개선 기간이 자체정상화 기간(6개월)까지 연장되었다는 점 이외에는 동일한 내용이 담겨 있어야 한다는 점에서 중복된다고 할 수 있음.
- 결국 금감위의 적기시정조치 유예 조항(금산법 제10조③항)으로 인하여 지나치게 엄격한 절차를 거쳐야 하는 문제 발생
 - * 부실 발견 초기는 손실을 축소하는데 있어서 매우 중요한 기간인데 자구계획이 조치 발동 이후 경영개선계획과 사실상 중복된다는 점에서 불필요한 절차라고 할 수 있음.
 - * 만약 금산법에서 금감위에 적기시정조치의 유예 권한을 부여하지 않았다면 자구계획에 대한 심사도 불필요하였을 것임.
 - * 이 경우 부실징후 포착 초기 최소한 1개월의 시간을 단축할 수 있을 것임.

(4) 적기시정조치 기간 중 부실의 가속화

- 적기시정조치가 부과된 이후 평균적으로 규모 및 경영상황이 악화되는 모습을 보임.
 - <표 4-10>은 경영개선권고가 부과된 상호저축은행과 정상 상호저축은행과의 재무비율별 차이의 경영개선권고¹³⁾ 부과 이후 3, 6, 9, 12개월 이후의 시점을 비교한 자료임.
 - * 자산과 여신은 경영개선권고 부과 후 6개월까지는 소폭 감소하다가 9개월 이후에 본격적으로 하락세를 보이고 있음. 다만 기관별 편차가 크기 때문에 경영개선권고가 성과를 거두는 경우도 존재함.
 - 경영개선권고가 부과되었다고 하더라도 수신금리의 차이는 크지 않음

13) 경영개선권고 부과 이후 경영개선계획의 이행여부 및 시점에 대한 데이터가 미비하여 경영개선요구와 경영개선명령에 대한 분석은 제외하였고, 일단 경영개선권고가 부과된 이후에는 동 기관의 사후성과와 관계없이 분석대상에서 제외하였음.

나 여신금리는 경영개선권고 기관이 정상기관보다 크게 낮음.

* 수신금리가 경영개선권고와 무관한 것은 예금보험제도의 실시 결과로 해석되며,

* 경영개선권고 중인 기관의 여신금리가 낮은 것은 이들 기관이 적극적으로 대출을 취급하려는 행위에서 비롯된 것으로 사료됨.

〈표 4-10〉 정상기관 대비 적기시정조치 발동기관의 성과

(단위: %p, %)

	초과자산 증감율	초과여신 증감율	초과수신 증감율	초과여신 금리	초과수신 금리	초과 연체율	초과고정이하 여신비율
3개월후	-7.7 (11.9)	-6.9 (10.0)	-3.3 (6.3)	-2.0 (3.0)	-0.1 (0.8)	30.7 (21.6)	21.1 (22.4)
6개월후	-0.7 (13.2)	-3.0 (20.3)	0.7 (20.3)	-1.1 (1.8)	0.0 (0.3)	19.7 (16.4)	15.1 (18.2)
9개월후	-7.3 (23.5)	-4.9 (27.3)	-6.6 (24.0)	-2.4 (3.4)	-0.3 (0.6)	21.4 (16.8)	12.8 (17.8)
12개월후	-14.4 (32.8)	-11.6 (46.7)	-19.6 (37.6)	-1.8 (2.0)	0.1 (0.3)	18.2 (14.6)	10.5 (11.5)

주 1. 적기시점 발동당시와 각각 3, 6, 9, 12개월이 경과한 시점을 비교하였음.

2. 각 초과 재무비율은 경영개선권고 기관에서 정상 기관의 수치를 차감하였음. 경영개선권고의 시점이 상이하기 때문에 개별 경영개선권고 부과기관의 수치에서 당시 정상기관의 수치의 평균을 차감하는 방식으로 개별기관의 값을 구한 후 적기시정조치의 경과기간에 따라 부과기관의 초과 재무비율의 평균과 표준편차를 구하였음.

3. ()안은 경영개선권고가 부과된 상호저축은행의 재무비율별 표준편차임.

○ 경영개선권고 대상 상호저축은행의 1개월 이상 연체비율이나 고정이하 여신비율이 정상기관보다 현저하게 높음.

* 특히 경영개선권고의 부과 초기에 그 격차가 두드러지는데, 이는 철저한 검사 및 경영개선권고의 실시에 따라 회계의 투명성이 개선되면서 부실채권이 빠르게 노출된 데에 기인한 것으로 판단됨.

○ 전반적으로 경영개선권고의 실시에도 불구하고 12개월 이내에 경영성과가 개선되는 경우가 많지 않은 것으로 보임.

(5) 감사의 주기 및 전문성

- 상호저축은행의 건전성 및 위법행위의 가능성을 감안할 때 매년 현장검사를 실시해야 하지만 인력의 부족으로 검사를 자주 실시하지 못하고 있음.
 - 상호저축은행에 대한 검사는 2년에 한번 실시되고 있음.
 - * 2005년의 경우 종합검사 12개, 부문검사 54개 등 총 66개 기관에 대한 검사가 계획되어 있음.
 - 상호저축은행의 전반적인 건전성 상황을 감안하면 부실의 우려가 높고 출자자대출이나 동일인한도 초과대출 등 위법사례가 지속적으로 적출되고 있음을 감안하면 현장검사의 횟수를 증가시켜야 함.
 - * BIS위험가중자기자본비율이 5~7%에 해당되는 기관수가 34개에 달함.
 - * 2004년 중 출자자대출과 동일인한도 초과대출로 적출된 기관수는 각각 7개와 14개사인데, 이준 13건(32명)에 대해선 수사기관에 고발한 상태
 - 그러나 감사인력이 절대적으로 부족하기 때문에 검사를 자주 실시할 수 없어서 조기에 부실상호저축은행을 포착하기 어려움.
 - * 현재 금감원의 상호저축은행에 대한 감사인력은 63명이고 실제 가용인력은 45명임.
- 한편, 감독관이 파견된 상태에서 부실이 심화되어 적기시정조치가 강화되고 영업정지에 이른 사례(플러스, 한중상호저축은행)도 있는 등 감사의 전문성에도 문제가 존재
 - 이들 상호저축은행의 부실 심화는 기본적으로 회계조작에 의한 것이기는 하지만, 장기간 감독관을 파견하고도 분식을 발견하지 못한 점은 감사인력의 전문성과 관련이 있다고 볼 수 있음.
 - * 자산건전성분류와 대출심사는 물론이고 전산조작과 같은 문제에 대처하기 위한 전문성을 확보할 필요가 있음.

제5장 적기시정조치의 개선방안

제1절 기본방향

가. 부실상호저축은행의 처리 원칙

- 재량보다는 준칙에 의한 처리를 기본 절차로 설정
 - 상호저축은행은 시스템리스크 우려가 적은 금융권역임.
 - * 상호저축은행에 대해서도 원칙을 적용하기 어렵다면 원칙으로 정리할 금융권역은 사실상 부재
 - 상호저축은행이 서민금융기관이라는 특성으로 특별한 배려를 요구하는 것은 도덕적 해이를 당연시하는 주장임.
 - * 상호저축은행의 위험추구와 연계된 예금자 및 대출자는 금융소비자 보호대상이라기보다 일정 수준 이상의 자산 및 지식을 갖춘 전문가라는 점에서 서민금융기관이라는 주장은 과장된 견해라고 판단됨.
- 적기시정조치의 법적 투명성 및 합리성을 보완하여 금융기관의 제도에 대한 예측가능성을 제고
 - 적기시정조치의 내용 및 절차상 법적 분쟁소지가 있는 조항을 정비
 - * 국민의 재산권을 제약하는 내용은 금산법에서 규정
 - 아울러 금융감독원과 예금보험공사간 역할 분담을 재조정

- 적기시정조치의 운영상 효율성 개선
 - 부실징후를 보이는 금융기관의 처리에 있어서 시간비용이 높은 점을 감안하여 절차를 간소화하여 기간을 단축
 - * 다만 이해당사자의 의견개진 기회는 최대한 보장

나. 적기시정조치의 역할 및 한계

- 적기시정조치는 사전적으로 금융기관의 건전성을 제고하고 사후적으로 금융기관의 부실방생시 이를 효율적 정리하는데 있는 것으로 정책목표를 전환
 - 적기시정조치는 상호저축은행의 주주 및 경영진으로 하여금 부실의 사후 제재를 명확히 이해시킴으로써 사전에 자발적으로 건전성을 강화하는 예방적 기능을 수행하는 것이 일차적인 목표
 - 금융기관의 부실 정리는 결국 시간과의 싸움이기 때문에 신속하고 효율적이며 감독적 도박(regulatory gambling)을 배제하는 것이 성공요건이라는 점을 감안하여 적기시정조치는 도산에 대한 최소한의 가이드라인으로서 기능
- 적기시정조치는 금융기관 건전성 감독의 필요요건이지 충분요건은 아님.
 - 적기시정조치의 발동 요건 및 부과 내용을 준수하지 못하는 금융기관은 퇴출이 불가피하다는 일종의 하한 규정이라고 인식
 - 적기시정조치를 회피하였다고 해서 반드시 건전금융기관은 아니므로 적기시정조치를 건전성 감독의 보완장치로 이용

제2절 정책제안

가. 제도 개선 사항

(1) 명확한 정책목표 제시

- 적기시정조치가 달성하고자 하는 목적을 단순하면서 구체적으로 명시
 - 적기시정조치를 금융기관의 부실화를 방지하기 위한 건전성감독의 필요조건으로 인식하여 건전금융기관에 대하여 적기시정조치가 발동되는 오류를 최소화하는 방식으로 단순하게 명문화될 필요
 - * 금융기관 부실화를 예방하기 위한 조치는 적기시정조치 이외에 여러 가지 방법이 있을 수 있으므로 충분조건이 아님을 인식할 필요
 - * 복잡한 공식 또는 규정에 의한 적기시정조치는 제도의 유효성을 저하시킬 뿐만 아니라 정책의 불확실성을 초래할 수 있음.
 - “금융기관의 부실화를 예방하기 위하여 자본비율(아래에서 구체적으로 논의)이 일정수준에 미달하는 경우”로 적기시정조치의 발동조건을 한정
 - * 현행 「금산법」 제10조 제1항의 “금융기관의 재무상태가 제2항의 규정에 의한 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때에는”은 삭제할 것을 제안

(2) 발동시 유예권 배제

- 현행 「금산법」 제10조 제3항에 의한 금감위의 적기시정조치 발동 유예권은 원칙적으로 적기시정조치제도의 개선을 전제로 배제할 것을 검토
 - 자동격발장치로서의 적기시정조치는 금융감독당국의 감독적 용인을 배제한다는 제도의 기본취지에 부합¹⁴⁾

14) 적기시정조치의 목적이 감독적 용인의 배제에 있는지, 아니면 여러 감독수단 중 하나인지에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있으나, 우리나라 금융정책에서 지속적으로 비난의 대상이 되고 있는 “관치금융”의 오해를 최소화하기 위해서는 금융당국의 재량권 축소가 필요함. 미국의 경우 S&L위기 당시 감독적 용인(Gam-St Germain Act of 1982, Competitive Equality Banking Act of 1987 등에 의한 S&L 지원 및 구제프로그램)이 결국 납세자의 부담으로 전가되었다는 비판 때문에 적기시정조치를 도입하게 되었음.

- * 적기시정조치의 발동지표가 부실금융기관 판정의 최소 필요요건으로 설정된다면 발동요건에 해당하는 금융기관에는 무조건 적기시정조치를 부과해야 하는 것이 바람직함.
- 적기시정조치의 유예권이 삭제되면 절차가 신속히 진행될수 있고 재량권 남용에 대한 시비도 사라질 것임.
 - * 적기시정조치 발동 이전 자구계획의 징구절차가 불필요하게 되어 조치기간이 1개월 이상 단축되는 효과 기대
 - * 적기시정조치에 대한 판단이 금감위 등 감독당국의 재량적 판단이 아니라 법에 의한 집행이라는 점이 명확해지면 금감위의 재량적 판단이라는 인식에서 비롯된 행정소송이 줄어들 수 있음.
 - * 아울러 감독당국의 제약요건을 이용한 도덕적 해이를 차단할 수 있어서 개별 금융기관에게 신뢰성있는 위협으로 체감될 것이므로 자발적으로 건전성을 강화하는 효과도 기대됨.
- 적기시정조치의 발동지표가 단순해지면 금감위의 유예권도 실질적으로 의미가 없어지게 됨.
 - * 현재 적기시정조치의 기준으로 자본비율 이외에 경영평가까지 포함함으로써 금감위는 적기시정조치와 관련되어 지나치게 많은 재량권을 보유하고 있음.¹⁵⁾
- 적기시정조치가 지나치게 보수적(제한적)으로 설정됨에 따른 부실금융기관 판별능력 저하의 문제는 여타 감독수단의 강화로 해결
 - * 적기시정조치가 금융기관 부실화 방지를 위한 충분조건이 아니므로 여타 감독수단을 통해 금융기관의 건전경영을 유도할 수 있음.
- ※ 적기시정조치 중 금융기관의 존폐와 관련이 있고 최종적으로 예금보험기금의 손실분담이 수반되는 경영개선명령에 대해서는 금감위가 유예권을 보유할 것을 검토할 수 있음. 그러나 경영개선권고와 경영개선요

15) 적기시정조치가 자본비율 등 객관적 지표(재무제표에 의한)로 단순화되면 “금융기관의 부실화 방지”를 적기시정조치에만 의존할 수 없을 것임.

구에 대해서는 유예권 행사를 제한할 것을 제안

(3) 발동요건 다양화

□ 규제차익(regulatory arbitrage)의 여지를 제한하기 위하여 적기시정조치의 발동기준에 BIS위험가중자기자본비율 이외에 BIS위험기중기본자본비율과 단순자본비율을 포함

○ 현행 적기시정조치는 BIS자기자본비율 한 가지만을 기준으로 발동하고 있어서 규제적 재정거래에 취약하므로 이를 보완하기 위해서 단순자본비율을 병행하고 또한 금융기관의 부실화를 방지하고 책임경영을 유도한다는 취지에서 BIS위험가중기본자본비율도 발동기준에 포함할 필요

* 유한책임제도에 따른 도덕적 해이를 축소하기 위해서는 부실화시 주주의 손실이 커지도록 설계해야 함.

○ 한편, 경영개선명령을 이행하지 못할 경우 금융기관의 청산으로 이어진다는 점을 감안하여 경영개선명령의 기준은 영업권가치가 포함되지 않은 자본비율을 기준으로 설정해야 할 것임.

* 미국과 같이 경영개선명령은 유형자산비율(tangible asset ratio)이나 단순자기자본비율을 변경할 필요

□ 경영개선권고의 발동 여부와 각종 재무비율의 연관성에 대한 실증분석에 있어서도 단순자기자본비율이 가장 유의한 것으로 나타남.

○ 경영개선권고의 발동 여부를 예측(6개월 이후)하기 위한 Logit 회귀분석을 다음과 같이 구축하였음.

* 종속변수는 경영개선권고 발동여부로서 경영개선권고가 발동될 경우 1, 그렇지 않을 경우 0임.

* 설명변수는 BIS위험가중자기자본비율 증감률($\Delta \text{BIS_Ratio}_{t-1}$), BIS위험가중단순자기자본 증감률($\Delta \text{BIS_Tier1}_{t-1}$), 단순자기자본비율 증감률($\Delta \text{Cap_Ratio}_{t-1}$),¹⁶⁾ 전체 상호저축은행 평균 대비 초과연체율

16) 증감율은 각각 전전기에서 전기까지의 증감율을 의미함.

(Ex_Overdue_{t-1}), 초과ROA(Ex_ROA_{t-1}), 초과수신증가율(Ex_DepGR_{t-1}), 초과여신금리(Ex_LendingR_{t-1}) 등임.

○ <표 5-1>은 경영개선권고의 발동 여부를 Logit 분석을 이용한 예측모형의 결과를 요약하고 있음.

* 자산건전성 지표 중 단순자기자본 증감률이 가장 유의적인 것으로 나타남.

<표 5-1> 경영개선권고 예측모형

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
intercept	3.487*** (0.221)	3.460*** (0.216)	3.442*** (0.213)	4.012*** (0.270)	3.674*** (0.222)	4.241*** (0.344)	4.741*** (0.425)
△BIS_Ratio _{t-1}	0.050** (0.024)					0.050 (0.043)	0.060 (0.041)
△BIS_Tier1 _{t-1}		0.048 (0.035)				0.114 (0.089)	0.105 (0.091)
△Cap_Ratio _{t-1}			0.011 (0.025)			-0.151** (0.062)	-0.153** (0.064)
Ex_Overdue _{t-1}				-0.068*** (0.012)		-0.082*** (0.020)	-0.099*** (0.021)
Ex_ROA _{t-1}					0.108*** (0.030)	0.356*** (0.111)	0.376*** (0.121)
Ex_DepGR _{t-1}							-0.029*** (0.010)
Ex_LendingR _{t-1}							0.066 (0.098)

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

* 전기 대비 금기의 단순자기자본비율이 감소할수록 차기에 적기시정 조치가 부과될 가능성이 유의적으로 높은 반면, BIS자기자본비율과 BIS기본자본비율은 부호가 반대일 뿐만 아니라 유의적이지 않음.

* 이는 회계분식이나 회계투명성 및 자산건전성분류가 미흡한 상호저

축은행에서 자산건전성의 지표로서 BIS자기자본비율보다 단순자기 자본비율이 보다 우월할 개연성을 시사함.

- * 초과연체비율의 경우 계수의 부호가 음(-)으로 나타나는데 이는 일반의 예상과 달리 연체비율이 높을수록 경영개선권고가 부과될 확률이 오히려 낮아지는 결과를 의미함. 이러한 결과가 초래하는 것은 간접적으로 상호저축은행의 재무제표가 부정확할 수 있음을 시사함.
- * 주관적인 판단이 수반되는 자산건전성 분류 등에 있어서 재무제표가 부정확하다면 BIS자기자본비율이 적기시정조치의 기준이 되기보다 회계적 왜곡의 소지가 적은 단순자기자본비율이 우월할 수 있음.

(4) 발동수준 강화

□ 상호저축은행에 대한 현행 적기시정조치의 발동수준이 지나치게 낮아서 부실의 확률이 높고 부실발생 이후 처리비용이 높음을 감안하여 발동수준을 상향 조정할 필요

- 적기시정조치의 발동수준은 <표 5-2>와 같이 상향 조정
 - * 발동기준은 BIS위험가중자기자본비율, BIS위험가중기본자본비율, 단순자기자본비율 등 세 가지를 사용하고,
 - * 경영개선권고는 BIS자기자본비율 7% 이하 또는 BIS기본자본비율 4% 이하, 단순자기자본비율 4% 이하로 설정
 - * 경영개선요구는 BIS자기자본비율 5% 이하 또는 BIS기본자본비율 2% 이하, 단순자기자본비율 2% 이하로 설정
 - * 경영개선명령은 단순자기자본비율이 1% 이하인 경우에 발동

〈표 5-2〉 적기시정조치 발동수준 변경(안)

	BIS 위험가중 자기자본비율		BIS 위험가중 기본자본비율		단순자기자본비율
정 상	7%이상	and	4%이상	and	4%이상
경영개선 권고	7%미만	or	4%미만	or	4%미만
경개선 요구	5%미만	or	2%미만	or	2%미만
경영개선 명령	-		-		1%미만

□ <표 5-2>에 의한 기준으로 강화하면 적기시정조치의 대상이 되는 기관수가 급격히 증가할 것임(<표 5-3> 참조).

- 2005년 6월말 현재 적기시정조치 대상이 되는 기관이 12개에서 45개로 증가
 - * 경영개선명령은 7개에서 13개로, 경영개선요구는 3개에서 5개로, 경영개선권고는 2개에서 27개로 증가
 - * 특히 경영개선권고 대상 기관수가 급격히 증가하는데 이는 정상과 부실의 중간에 위치한 상호저축은행이 그만큼 많이 존재함을 시사
- 적기시정조치의 대상이 되는 기관수가 급격히 증가하는 문제를 기술적으로 흡수하기 위해서 발동기준을 순차적으로 강화하는 방안을 검토할 필요
 - * <표 5-2>에서 제시한 안을 중장기적으로 적용한다고 선언하고 이행 기간 동안 상호저축은행으로 하여금 자본을 보강하도록 유도한다면 실제로 적기시정조치의 대상이 되는 기관수는 대폭 감소할 수 있음.

〈표 5-3〉 발동수준 강화에 따른 영향

(단위: 개)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	현행 기준	제안 기준	현행 기준	제안 기준	현행 기준	제안 기준	현행 기준	제안 기준	현행 기준	제안 기준
경영개선 명령	8	27	4	19	1	13	3	14	7	13
경영개선 요구		17	5	11	2	9	1	6	3	5
경영개선 권고	18	18	6	21	6	26	8	29	2	27
정 상	95	59	102	66	106	67	102	65	100	67

(5) 경영개선명령의 구체화

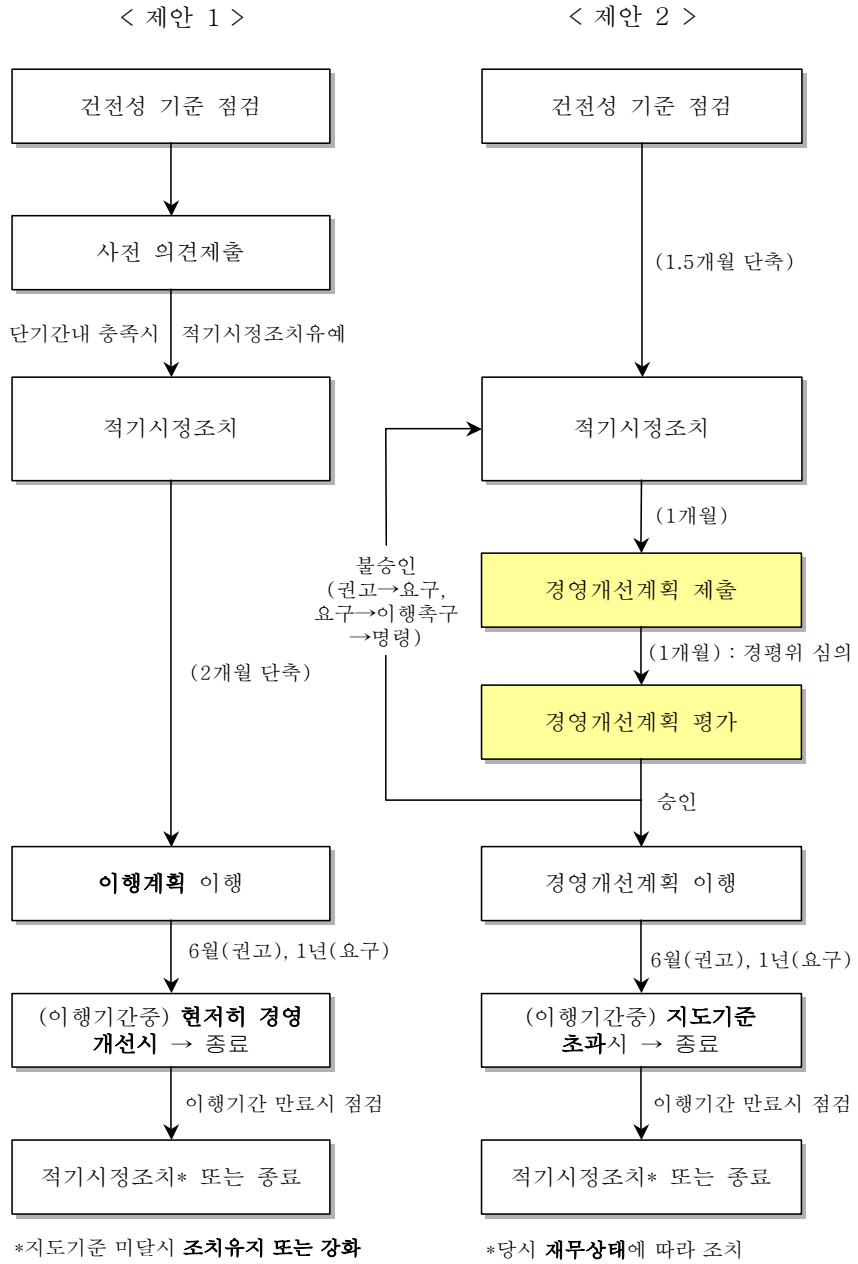
- 경영개선명령은 경영개선권고 및 경영개선요구와 근본적으로 상이하므로 적기시정조치 체계에서 분리하여 운영
 - 경영개선권고와 경영개선요구는 통계적 또는 기계적인 관점에서 부실 징후가 인지되어 해당기관의 자산건전성을 제고하려는데 목적이 있는 반면,
 - 경영개선명령은 부실가능성이 높거나 이미 부실화된 기관에 대하여 퇴출을 전제로 최종적인 경영정상화 기회를 부여하는 제도임.
 - * 경영개선명령은 영업정지가 동반되는 경우가 대부분이고 사후적으로 는 계약이전이나 제3자 인수 또는 파산처리되는 경우가 대부분임.
 - 부과기관의 소유주 입장에서는 재산권이 침해될 소지가 다분한 행정처 분이 수반되기 때문에 금감위의 판단보다는 금산법에서 경영개선명령 의 근거를 마련하는 것이 바람직함.
 - * 경영개선명령 이후 취해지는 조치에 대해서도 가능하면 법에 근거를 마련함으로써 행정소송의 여지를 최소화

나. 세부 운영내용 개선 사항

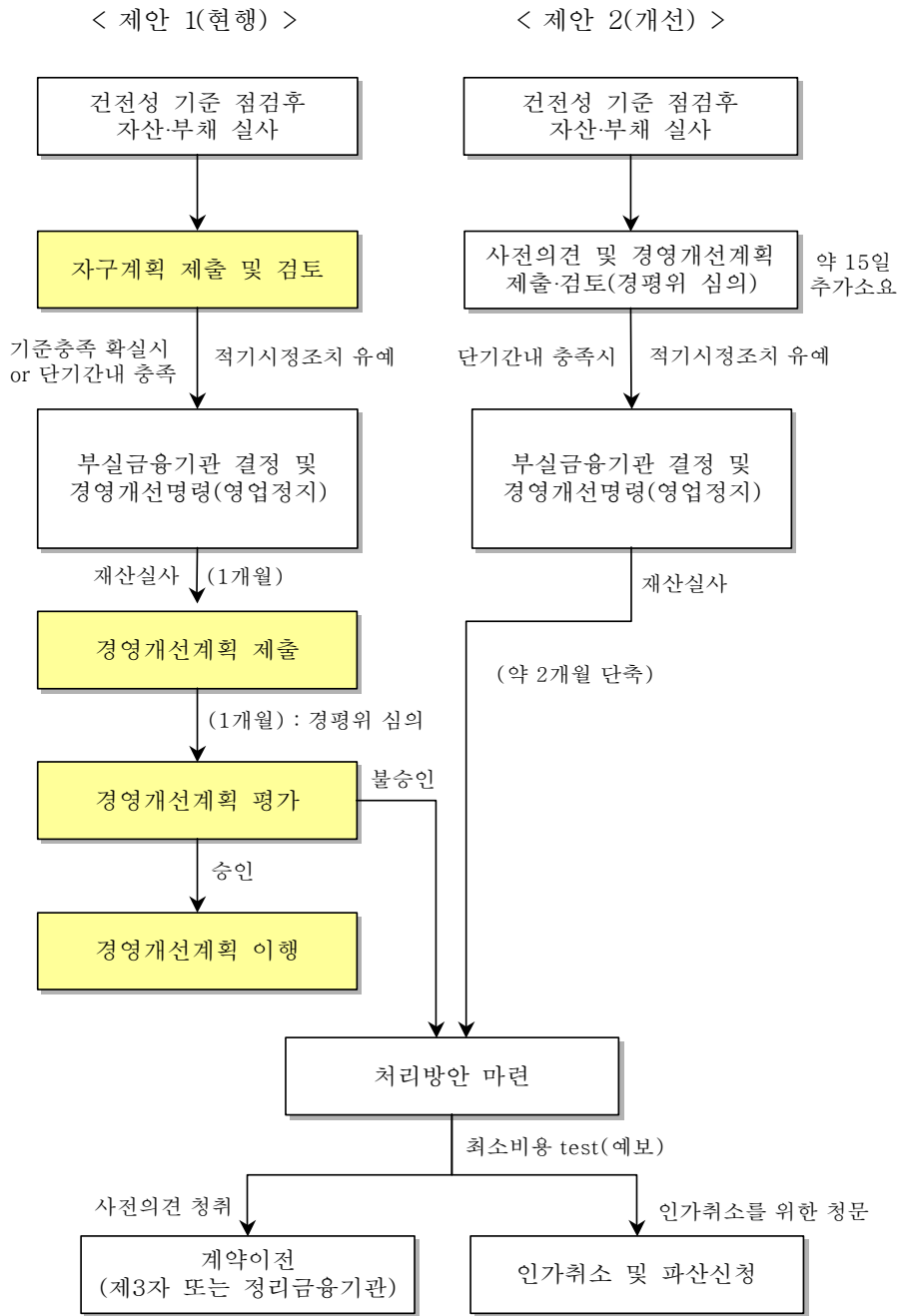
(1) 적기시정조치 기간 단축

- 경영개선권고 및 요구에 대해서는 [그림 5-1]의 두 가지 개선방안을 제안
 - <제안 1>은 적기시정조치의 유예권이 존재하는 경우 부과대상기관에게 사전적으로 의견제출의 기회를 부여하되, 경영개선계획의 제출, 평가 및 승인에 따른 절차를 생략하는 방안임.
 - * 동 제안에 따르면 적기시정조치의 부과시 자구노력계획을 경영개선 계획으로 승인하기 때문에 경영개선계획의 제출, 평가 및 승인에 따른 기간 약 2개월을 단축할 수 있게 됨.
 - <제안 2>는 경영개선권고 및 요구에 대하여 적기시정조치의 유예권이 배제되는 것을 전제로 부과요건에 해당되면 바로 적기시정조치를 부과하고 현행과 같이 경영개선계획의 징구, 경평위의 심사, 그리고 금감위의 승인의 순서로 진행
 - * 적기시정조치의 유예권이 배제되지 않더라도 금감위가 경영개선권고 및 요구에 대하여 유예권 행사를 하지 않는 것을 원칙으로 한다면 동 제안에 의한 절차로 1.5개월을 단축할 수 있는 효과가 있음.
 - * 한편 동 제안은 상호저축은행에게 적기시정조치의 유예는 없다는 신호를 보낼 수 있어서 스스로 자산건전성을 강화하도록 하는 유인구조를 제공한다는 측면에서 <제안 1>보다 바람직한 측면이 존재
- 경영개선명령의 경우는 상호저축은행의 소유주 등 이해당사자에 보다 큰 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 정리의 효율성과 함께 절차적 정당성을 모두 확보할 수 있는 방안을 강구할 필요
 - [그림 5-2]의 <제안 1>은 현행 제도를 정리하고 있음.
 - * 다만 경영개선명령에 의한 경영개선계획의 이행시기를 확정적으로 제시하고 이를 이행하지 못할 경우 계약이전이나 인가취소 등으로 자동적으로 이행하도록 함으로써 제도의 구속력을 증대시킬 필요

[그림 5-1] 적기시정조치 흐름도: 경영개선권고 및 요구



[그림 5-2] 적기시정조치 흐름도: 경영개선명령



- <제안 2>는 [그림 5-1]의 경영개선권고 및 요구의 <제안 1>과 유사한 구조로서 경영개선계획의 제출, 평가, 이행 등에 대한 절차를 생략한 방안임.
 - * 경영개선명령 이전에 경영개선권고나 요구의 단계를 거친 경우라면 동 제안의 방식이 효과적일 수 있으나, 이전 단계를 거치지 않고 바로 경영개선명령이 부과되면 동 제안에 의한 절차는 신속성을 확보할 수 있는 반면 해당기관에게 충분한 의견제출 기회를 부여하지 못한 것으로 비추어질 소지가 있음.

(2) 검사주기 단축 및 검사인력 보강

- 상호저축은행당 평균 검사의 주기를 1년으로 단축하고 검사인력을 보강하거나 예보와의 공동검사를 확대
 - 상호저축은행의 회계투명성 및 정확성 저조, 열악한 지배구조, 취약한 자산건전성 등을 고려할 때 검사의 회수를 증가시킴으로써 건전한 경영을 유도하는 것이 필수적임.
 - 검사의 회수를 증가시키기 위해서는 검사인력의 보강이 필요
 - * 검사인력을 충원하되, 특히 운영위험(operational risk)를 감독할 인원을 중점적으로 보강
 - * 아울러 검사국과 감독국간의 업무공조체계를 확대하여 임점검사 이전에 검사준비를 철저히 함으로써 상호저축은행당 검사기간을 단축
 - 예보와 협조체계를 확대하여 검사인력의 실질적인 보강효과를 기대
 - * 금감원의 검사인력은 상시감독 및 부실징후 초기단계에 주력하고 이후 부실이 가시화되어 예금보험기금의 지출이 필요할 가능성이 높은 단계부터는 예보와 처리관련 업무를 분담함으로써 상시검사인력을 확보하고 부실처리에 대한 부담을 완화할 필요

(3) 적기검사제도 도입

- 시장 및 위험에 기반한 감독(market and risk based supervision)이라는 금융감독의 기본방향에 맞추어 금융기관의 위험을 반영하는 시장지표를 이용

한 “적기검사제도(prompt examination system)”를 도입

- 동 제도의 도입 목적은 자본비율에 의한 적기시정조치가 금융기관의 부실화를 적기에 포착하지 못하는 문제점을 보완하는 데 있음.
 - * 적기시정조치가 시의적절하지 못한 이유는 부실징후 금융기관이 대손손실 등의 처리를 지나치게 보수적으로 함으로써 실제 자산위험을 저평가(under-reporting)하는 경향이 있기 때문임.
- 동 제도는 금융기관의 자산위험도에 대하여 시의적절한 감시(more timely monitoring)가 필요하다는 주장(Davis and McManus[1991])을 반영한 조치임.
 - * 적기시정조치를 보완하기 위하여 금융기관에 대한 자본규제 수준을 상향 조정할 경우 한계금융기관(marginally healthy financial institutions)이 오히려 보유자산의 위험도를 증가시킬 도덕적해이가 발생할 우려

□ 적기검사제도는 시장지표에 의한 부실화의 인지 및 검사명령으로 구성

- 금융기관이 공개한 자본비율이 자본요건을 충족하더라도 시장지표가 금융기관의 자산위험이 증가하고 있음을 시사할 경우 금융기관이 정보를 정확히 공개하고 있는지에 대하여 특별검사를 실시
 - * 적기검사제도의 발동기준을 시장의 지표인 CD금리, 신용평가등급 등의 변동폭으로 설정. 비상장회사가 대부분인 저축은행의 경우 정기예금 금리 상승폭, 신용대출 증감률, 예수금 증감률, 단기차입금 증감률, 연체대출비율 등을 적기검사제도의 기준으로 활용할 수 있을 것임.
 - * 한편 경영개선권고의 기준에 근접할 경우 특별검사를 의무화
- 적기검사제도의 요건을 충족시키는 경우 자산포트폴리오의 위험과 운영 및 법적위험 등에 대한 특별검사를 무조건 명령
 - * 자본비율에 영향을 미치는 항목을 집중적으로 검사하여 자산포

트폴리오의 위험도 변화를 점검하고 경영진의 위험선호적 또는 위험은폐적 행위 여부도 조사

- 특별검사 결과, 부적절한 경영이 발견될 경우 경영진 및 관련자 제재

(4) 적기시정조치 중 감독관 및 관리인의 역할 강화

□ 적기시정조치가 실시될 경우 파견되는 감독관이나 관리인의 역할이 제한적이고 경직적으로 설정되어 있음.

- 경영개선권고 및 요구단계에서 금감원은 금융사고의 방지, 부실예방을 위해 당해 상호저축은행에 감독관을 파견하여 현장에서 직접 지도하는 제도를 운영하고 있으나 감독관의 경영감시기능 상 취약성 존재

* 감독관이 파견된 상태에서 실질적으로 경영진을 견제할 수 있는 법적 수단이 미비

- 현행 경영관리제도(금산법 제14조, 상호저축은행법 제24조의3)에 의한 관리인 파견은 청산절차의 일부로서 자산의 현상유지에 치중하고 있는 경직적인 운영방식 때문에 회생이 어려워지고 정리비용이 증가하는 요인으로 작용

* 경영개선명령의 발동으로 관리인이 파견된 기간 중에 일괄적 영업금지에 따른 부실 증가, 경직된 대출금 대환 기준 적용 등으로 대출자산의 건전성이 악화되고 기업가치가 하락하는 현상이 발생

* 예를 들어서, 경영개선명령이 발동되면 신규여신 취급이 원칙적으로 금지되기 때문에 프로젝트 파이낸싱(PF)에 대한 추가자금지원이 중단되고 이로 인해 공사중단 및 시공사 부도가 발생하여 부실자산이 증가(<표 5-4> 참조)

* 또한 부실 차입자에 대한 채무재조정이 불가능하여 채권의 회수율이 하락하고 채무자의 신용회복이 어려워지는 등 효율적인 채권관리가 곤란함.

* 한편, 영업이 정지된 경우 여신관리가 허술해지기 쉽고 고용불안을 체감하는 직원의 근무의욕 저하, 도덕적 해이 및 범죄행위 발생 등

이 우려됨.

〈표 5-4〉 경영관리기간 중 PF 부실화 비율¹⁾ 증가 추이

(단위: %, %p)

구분	영업정지시 (A)	3개월 경과 (B)	증가율 (B-A)	6개월 경과 (C)	증가 (C-A)
한마음	58.4	62.0	3.6	94.5	36.1
플러스	70.1	87.2	17.1		

주 : 1) 산식=총 PF 대출액/부실 PF 대출액(부도, 고정이하, 30일 이상 연체)
자료 : 예금보험공사

- 감독관 및 관리인의 적기시정조치 대상기관에 대한 역할 및 책임을 강화
 - 경영진에 대한 실질적인 경영감시가 가능하도록 감독관에게 권한을 부여하고 사후적으로 감독관의 성과를 평가하는 제도를 마련
 - * 시정조치에 경영진이 감독관에게 상호저축은행의 건전성 변화를 심각히 초래할 수 있는 경영결정의 보고를 의무화하는 내용을 포함
 - 기업가치 제고라는 관점에서 관리인제도를 개편
 - * 영업정지시 영위가능한 업무범위에 『부실증가 방지 및 기업가치 유지를 위해 관리인이 필요하다고 인정하는 업무』를 금감위가 명하는 당해 상호저축은행의 영위가능한 업무에 포함
 - * 만기도래 채권의 회수 원활화를 위하여 관리인의 판단으로 일시적인 대환 및 연장을 허용하고 부실채권에 대한 원리금 감면이 가능하도록 경영관리업무 매뉴얼을 개정

제3절 중장기적 과제

가. 예금보험기금의 구조적 취약성

- 현재 부실상호저축은행을 처리하는데 있어서 근본적인 제약은 부실정도에

비하여 예금보험기금이 취약하다는 점임.

- 제4장 제3절에서 지적한 바와 같이 예금보험기금의 상호저축계정은 사실상 자생력을 상실하였다고 할 만큼 기금의 부족이 심각한 상황
 - * 2005년 10월 말 현재 계정의 순부족분이 7,578억원이고 현재 영업정지 중인 기관을 정리하는 비용을 감안하면 이미 1조원 이상의 순부족이 예상되고 있음.
- 더욱 심각한 문제는 상호저축은행업의 자산건전성이 취약하고 향후 은행과의 경쟁구도를 감안할 때 사업모델이 확고하지 않기 때문에 향후 부실의 규모가 더욱 커질 수 있다는 점임.
 - * <표 5-5>에 의하면 예보는 추가 부실규모가 2조원을 상회할 수 있는 것으로 추정하고 있음.
 - * <표 5-6>에 의한 외환위기 이후 구조조정 상호저축은행의 부보예금 대비 순손실액은 40%를 상회하고 있음.¹⁷⁾
 - * 그런데 우리나라의 부실정리비용은 미국의 약 27%에 비교할 때 현저하게 높은 수준임(<표 5-7>과 <표 5-8> 참조).

<표 5-5> 기부실 기관의 정리시 소요액 및 향후 추가 손실 예상액 (2005. 7월말 기준)
(단위: 억원, %)

구분	총자산	예수금	자산대비 손실액 ¹⁾	부채대비 손실액 ²⁾
기 부실화 ³⁾	5,389	6,835	2,101	2,857
추가 부실화 ⁴⁾	59,108	55,020	23,052	22,998

주: 1) 최근 저축은행 정리시 총 자산(실사 전)대비 손실액 39.1%
 2) 최근 저축은행 정리시 총 자산(실사 전)대비 손실액 41.8%
 3) 플러스 등 2개사
 4) 기 조치부과중인 10개 저축은행 및 부과예상 3개사
 자료: 예금보험공사.

17) 2005년 이후 영업정지된 기관의 정리기관도 40%에 달하고 있어서(<표 5-5. 참조) 동 수치는 안정적인 것이라고 할 수 있음.

○ 따라서 예금보험기금의 건전성을 확보하는 방식으로 예금보험제도 및 금융감독제도가 재설계되지 않을 경우 적기시정조치의 실효성은 물론이고 부실금융기관의 정리에 대한 규율이 훼손되어 사전적으로 금융기관의 건전성 및 금융시스템의 안정성을 담보하기 곤란

* S&L위기를 겪은 미국은 예금보험기금의 안정 및 신뢰성 확보가 국민의 손실을 최소화할 수 있고 아울러 예금보험제도의 도입에 따른 금융기관의 도덕적 해이를 최소화할 수 있는 방법이라는 취지에서 예금보험제도의 개혁과 금융감독제도의 보완을 시도한 바 있음.

* 적기시정조치도 이러한 분위기에서 도입된 제도임을 상기할 필요

〈표 5-6〉 상호저축은행 구조조정 소요 비용 (1997~2004년말)

(단위: 억원, %)

부보예금 ¹⁾ (A)	자금지원			부보예금대비 순투입액 비율(D/A)
	지원액(B)	회수액(C)	순투입액(D=B-C)	
105,227	86,119	42,170	43,949	41.8

주: 1) 부보예금은 저축은행 수신액 기준으로 산정
자료: 예금보험공사.

〈표 5-7〉 미국 RTC에 의한 S&L 정리비용

(단위: 억달러, %)

정리대상 S&L 기관수	자산규모 (A)	예금액 (B)	정리비용 (C)	자산규모대비 정리비용(C/A)	예금액대비 정리비용(C/B)
747	4,026	3,155	875	21.7	27.7

자료: FDIC(1998).

〈표 5-8〉 미국 부실금융기관의 정리비용 (1995~2003년)

(단위: 천달러)

기관명	영업 정지일	자산규모 (A)	예금액 (B)	정리비용 (C)	자산규모대비 정리비용 (C/A)	예금액대비 정리비용 (C/B)
Pulaski Aavings Bank	11/14/2003	8,487	9,058	1,096	0.129	0.121
The First National Bank of Blanchardvill	5/9/2003	34,536	28,760	9,245	0.268	0.321
Southern Pacific Bank	2/7/2003	1,095,022	1,003,935	93,040	0.085	0.093
The Farmers Bank & Trust of Cheneyville	12/17/2002	30,833	27,947	11,570	0.375	0.414
Bank of Alamo	11/8/2002	74,456	61,137	9,192	0.123	0.150
Amtrade International Bank of GE	9/30/2002	122,283	95,819	2,537	0.021	0.026
Universal FSB	6/27/2002	51,628	40,340	1,497	0.029	0.037
Connecticut Bank of Commerce	6/26/2002	384,172	344,416	53,577	0.139	0.156
New Century Bank	3/28/2002	21,255	18,902	5,457	0.257	0.289
Nextbank	2/7/2002	700,180	551,297	258,586	0.369	0.469
Oakwood Deposit Bank	2/1/2002	72,267	60,168	65,239	0.903	1.084
Vank of Sierra Blanca	1/18/2002	10,764	9,914	4,583	0.426	0.462
Hamilton Bank, National Associate	1/11/2002	1,409,496	1,298,731	149,007	0.106	0.115
Sinclair National Bank	9/7/2001	29,792	26,054	4,205	0.141	0.161
Superior Bank, FSB	7/27/2001	1,765,455	1,609,501	436,000	0.247	0.271
Malta National Bank	5/3/2001	9,075	8,728	769	0.085	0.088
First Alliance Bank and Trust Co	2/2/2001	17,438	16,931	817	0.047	0.048
National State Bank of Mertopoli	12/14/2000	90,397	71,277	2,409	0.027	0.034
Bank of Honolulu	10/13/2000	63,890	59,037	400	0.006	0.007
Bank of Falkner	9/29/2000	85,485	77,140	12,468	0.146	0.162
Town & Country Bank of Almelund	7/14/2000	30,279	28,021	1,363	0.045	0.049
Monument National Bank	6/2/2000	7,923	7,680	617	0.078	0.080
Mutual Federal Savings Bank of America	3/10/2000	31,479	32,234	1,322	0.042	0.041
Hartford-Carlisle SB	1/14/2000	105,044	68,549	11,574	0.110	0.169
Pacific Thrift and Loan Co	11/22/1999	127,342	119,451	42,049	0.330	0.352
Peoples NB of Commerce	9/10/1999	36,823	35,946	3,342	0.091	0.093
First NB of Keystone	9/1/1999	1,119,865	880,859	651,211	0.582	0.739
Oceanmark Bank, A FSB	7/9/1999	68,981	61,303	1,195	0.017	0.019
East Texas NB of Marshall	6/9/1999	121,564	113,054	9,855	0.081	0.087
Zia New Mexico Bank	4/23/1999	17,251	16,708	2,222	0.129	0.133
Victory State Bank	3/26/1999	13,205	12,887	0	0.000	0.000
Q Bank	8/7/1998	14,977	13,888	1,590	0.106	0.114
BestBank	7/23/1998	233,223	206,325	225,819	0.968	1.094
OmniBank	4/9/1998	42,038	40,462	2,866	0.068	0.071
Southwest Bank	11/21/1997	27,923	27,511	5,026	0.180	0.183
Commonwealth Thrift & Loan	8/16/1996	11,547	10,883	5,640	0.488	0.518
Union Federal Bank, FSB	8/9/1996	32,576	32,745	21,921	0.673	0.669
Fairfield First Bank & Trust Co	7/12/1996	57,267	57,329	5,663	0.099	0.099
First NB of the Panhandle	6/14/1996	68,126	67,968	16,275	0.239	0.239
People's Bank & Trust	5/31/1996	22,739	22,288	3,378	0.149	0.152
Metrobank of Philadelphia	3/8/1996	40,379	39,177	7,701	0.191	0.197
Pacific Heritage Bank	7/28/1995	147,685	146,100	19,349	0.131	0.132
Founders Bank	7/28/1995	77,364	77,362	10,374	0.134	0.134
Bank USA, N.A.	5/19/1995	9,048	9,124	2,593	0.287	0.284
American S&LA	5/5/1995	64,397	57,667	5,796	0.090	0.101
Continental Savings of AMER,FSLA	4/28/1995	359,422	357,025	21,217	0.059	0.059
Los Angeles Thrift and Loan Comp	3/31/1995	23,388	22,280	6,078	0.260	0.273
First Trust Bank	3/3/1995	227,695	223,573	25,627	0.113	0.115
Guardian Bank	1/20/1995	316,944	297,948	20,450	0.065	0.069
합 계		9,533,405	8,505,439	2,253,807	0.236	0.265

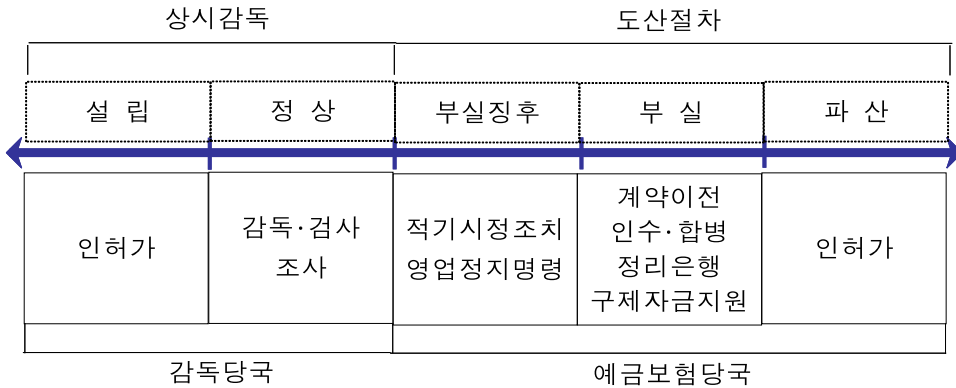
나. 금융감독제도와 예금보험제도의 재설계

□ 중장기적으로 금융감독제도와 예금보험제도의 연계성을 강화

- 금융감독이 금융기관의 출생부터 퇴출까지 전 과정을 포괄한다고 할 때 금융기관의 퇴출과 연관된 예금보험제도도 금융감독의 일부라고 할 수 있음.

* 금융감독을 상시감독과 도산절차로 나눌 때 예금보험제도는 부실이 가시화되는 금융감독상 도산절차의 일부임.

[그림 5-3] 금융감독 및 도산절차의 범위



- 현행 제도의 기본 골격이 유지된다는 전제¹⁸⁾ 아래, 금융감독의 전반적인 총괄은 금감위가 담당하되 상시감독은 금감원이 주도하고 금융부실이 가시화되는 시점에서는 예보의 개입을 확대할 것을 제안

* 현재 금감원은 적기시정조치를 비롯하여 금융기관의 도산절차에 깊숙이 간여하고 있고 예보의 참여는 지극히 제한적인 수준이라고 할 수 있음.

* 그런데 예금보험공사는 금융기관 도산에 따른 비용을 부담하는 주체

18) 금감위와 금감원의 통합이나 예보의 감독권을 금감위로 이전해야 한다는 주장이 있으나, 이러한 근본적인 제도개혁은 본 연구의 논의를 벗어나는 것으로 판단됨.

로서 주요한 이해당사자이므로 자신이 관리하는 기금의 선량한 관리자로서 의무와 권리를 보유하고 있으므로 도산절차에 참여해야 한다는 논리는 설득력이 있다고 할 수 있음.

- 예보의 금융기관 도산절차 참여범위는 적기시정조치의 부과요건 인지 시점 이후로 제한함으로써 금감원과 예보의 개입시점을 명확히 구분할 필요
 - * 부실징후 포착시점 이후 예보의 참여가 허용된다고 해도 금감원은 금융감독의 주체로서 업무를 수행하되, 시정조치의 내용이나 경영 정상화 이행 점검 등에 있어서 예보와 공동으로 작업에 참여할 것을 제안
 - * 금융시스템의 안정을 우선시하는 금감원과 국민의 손실부담최소화를 목표로 하는 예보의 이견상충이 발생할 수 있으나 양기관은 의사결정기관이라기보다 업무의 집행기관의 성격을 띠고 있으므로 이견상충문제는 금감위와 재정부간의 협의로 해소가 가능할 것임.

제6장

요 약

- 본 보고서에서는 적기시정조치의 실효성을 강화하기 위한 법적, 실무적 개선방안을 제시하였음.
 - 우선 적기시정조치의 연원 및 취지를 미국의 사례를 통하여 살펴본 후 동 제도에 내재한 근본적인 문제점과 우리나라의 상호저축은행업에 적용시 발생하는 특수성 등을 정리하였음.
 - * 적기시정조치의 중요한 특성 및 목적은 감독당국의 자의성 배제를 통한 감독적 용인(regulatory forbearance)의 방지에 있다고 할 수 있음.
 - * 그러나 사전적으로 공표된 공식에 의해서 운영될 수밖에 없는 적기시정조치의 제도적 특성상 금융기관 부실화에 대한 예측지표로 부적절할 수 있다는 한계가 존재함.
 - * 우리나라의 상호저축은행업에 대한 적기시정조치의 발동기준이 지나치게 단순하고 발동수준도 부적절하여 금융기관의 자발적인 건전성 강화나 사후적인 손실최소화를 달성하는데 미흡한 상황이라고 평가됨.
 - * 또한 적기시정조치의 운영상 비효율성도 존재하는 바 이를 개선하기 위한 노력도 필요한 상황임.
 - * 아울러 현행 적기시정조치는 법적 완결성이 낮아서 쟁송가능성 등

법적 분쟁의 소지도 존재함.

- 본 보고서에서는 상호저축은행업에 대한 적기시정조치를 대폭 강화하는 방향의 정책을 제안하였음.
 - * 적기시정조치의 발동기준을 다양화하고 발동수준을 상향 조정함으로써 상호저축은행의 건전성을 제고
 - * 검사인력을 보강하고 검사주기를 단축함으로써 적기시정조치의 실효성을 제고
 - * 아울러 적기시정조치의 절차에서 예보의 역할을 확대함으로써 금감원의 업무 부담을 완화하는 동시에 비용의 최소화를 도모
- 나아가서 금융기관 도산제도의 일부로서 적기시정조치가 통합도산법의 정신과 상충되지 않도록 금산법의 법조문을 수정할 필요성을 제기하였음.
 - * 아울러 중장기적으로는 금융감독제도와 예금보험제도간 연계성을 강화하는 방식에서의 개혁이 필요함을 지적

참고문헌

- 권순일, "부실금융기관의 처리에 관한 쟁송", Business Finance Law, 서울대학교 금융법센터, 2004.
- 김병덕·손상호·이지언·정재욱, 금융기관퇴출제도의 개선방안에 관한 연구, 한국금융연구원, 2000.
- 김용덕, "금융기관의 파산", 금융거래법강의 II, 박영사, 2001.
- 김준경·신인석·김현욱·박창균·임경묵·강동수 "업무영역·제재·적기시정조치 개선방향에 대한 연구", 금융연구 제18권 별책, 2004.
- 서경환, "금융기관의 파산과 관련한 실무상 문제점", 파산법의 제문제(하), 법원도서관, 1999.
- 서울대학교금융법센터, 금융시장의 환경변화에 따른 금융관계법률의 체제정비에 관한 연구, 2003.
- 오수근, "도산절차에 대한 개념적 이해", 상사법연구, 제17권 제3호, 한국상사법학회, 1999.
- 유진식, "금융감독법제정비방안 연구", 연구보고 99-13, 한국법제연구원, 1999.
- 이병화, "도산 금융기관 정리방식에 관한 연구-파산방식을 중심으로", 국민대학교 대학원 법학박사학위논문, 1996.
- 이준섭, "금융기관의 파산 및 구조조정절차에 있어 예금자 및 주주보호의 법체계에 관한 고찰", 상사법연구, 제21권 제2호, 한국상사법학회, 2002.
- 이재혁, "계약이전제도의 고찰", 내부자료, 예금보험공사, 2004.
- 이준호·오종진, "미국 금융당국의 적기시정조치 운용 현황과 시사점", KDIC 금융연구, 제2권 제2호, 2001.
- 전성인, "예금보험과 금융감독: FDIC의 금융관련 제권한을 중심으로", KDIC 금융연구 제2권 제2호, 2001.
- 전홍택·안영석, "예금보험제도의 발전을 위한 주요과제", KDIC 금융연구 제2권 제2호, 2001.
- 정승욱, "부실금융기관정리방식으로서의 계약이전(P&A)의 법률적 문제점", 증권법연구, 제1권 제1호, 한국증권법학회, 2000.
- 정혁진, "공적자금의 법적 제문제", 인권과 정의 제308호, 2002.
- 정혁진, "금융기관 파산의 특성 - 예금자보호법을 중심으로", Business Finance Law, 서울대학교 금융법센터, 2004.
- 조정래·박진표, "금융산업의구조개선에관한법률의 개선방안", Business Finance Law 제7호, 서울대학교 금융법센터, 2004.
- 한국예금보험공사, "미국, 일본 및 캐나다의 적기시정조치제도", 조사분석자료 98-1, 1998.
- 한국예금보험공사 금융분석부, "각국의 도산은행 정리 및 자산처분 제도", 금융분석정보 2002-5호, 2002. 1. 30.
- 한국예금보험공사 금융분석부, "일본의 생명보험회사 파탄처리와 시사점", 금융분석정보

2001-5호, 2001. 10. 10.

한국예금보험공사, 예금보호법 해설, 2004.

預金保險法研究會[著], “預金保險法の運用”, 2003.

Acharya, Sankarshan and Jean-Francois Dreyfus, "Optimal Bank Reorganization Policies and the Pricing of Federal Deposit Insurance," *Journal of Finance*, Vol. 44, No. 5, pp.1313-1333, December 1989.

Aggarwal, Raj and Kevin Jacques, "Assessing the Impact of Prompt Corrective Action on Bank Capital and Risk," *Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century*, Proceedings of a conference held at the Federal Reserve Bank of New York, February 26-27, 1988, *Economic Policy Review* 4, No. 3, 1998.

Avery, Robert and Allen Berger, "Risk-based Capital and Deposit Insurance Reform," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 15, pp.847-874, 1991.

Benton E. Gup, *The New Financial Architecture: Banking Regulation in the 21st Century*, Quorum Books, 2002.

Benston, George and George Kaufman, "The Intellectual History of the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991," in *Reforming Financial Institutions and Markets in the United States*, ed., George Kaufman, 1-18, Boston: Kluwer, 1994a.

Benston, George and George Kaufman, "Improving the FDIC Improvement Act: What Was Done and What Still Needs to Be Done to Fix the Deposit Insurance Problem," in *Reforming Financial Institutions and Markets in the United States*, ed., George Kaufman, 99-120, Boston: Kluwer, 1994b.

Benston, George and George Kaufman, "FDICIA after Five Years," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, 1997.

Berger, Allen, Richard Herring, Giorgio Szego, "The Role of Capital in Financial Institutions," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 19, pp.393-430, 1995.

Curry, Timothy J., John P. O'Keefe, Jane Coburn and Lynne Montgomery, "Financially Distressed Banks: How Effective Are Enforcement Actions in the Supervision Process?" *FDIC Banking Review*, Vol. 12, No. 2, 1999.

Davies, Sally and Douglas McManus, "The Effects of Closure Policies on Bank Risk-Taking," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 15, pp.917-938, 1991.

Diamond, Douglas, "Financial Intermediation and Delegated Monitoring," *Review of Economic Studies*, Vol. 51, No. 3, 1984, pp. 393-414

Estrella, Arturo, "Formula or Supervision? Remarks on the Future of Regulatory Capital," *Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century*, Proceedings of a conference held at the Federal Reserve Bank of New York, February 26-27, 1988,

- Economic Policy Review* 4, No. 3, 1998.
- Estrella, Arturo, Sangkyun Park and Stavros Peristiani, "Capital Ratios as Predictors of Bank Failure," *FRBNY Economic Policy Review*, July 2000.
- Federal Deposit Insurance Corporation, *History of the Eighties - Lessons for the Future: An Examination of the Banking Crisis of the 1980s and Early 1990s*, 1997.
- Federal Deposit Insurance Corporation, *Managing the Crisis: the FDIC and RTC Experience 1980-1994*, 1998
- Furlong, Frederik and Michael Keeley, "Capital Regulation and Bank Risk-Taking: A Note," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 13, pp.883-891, 1989.
- General Accounting Office, "Bank and Thrift Regulation: Implementation of FDICIA's Prompt Corrective Regulatory Action Provisions," *Chapter Report*, GAO/GGD 97-18, 1996.
- Gilbert, Alton R., "The Effects of Legislating Prompt Corrective Action on the Bank Insurance Fund," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 1992.
- Gonzalez-Hermosillo, Brenda, "Determinants of Ex-Ante Banking System Distress: A Macro-Micro Empirical Exploration of Some Recent Episodes," *IMF Working Paper WP/99/33*, IMF, 1999.
- James, Christopher, "The Losses Realized in Bank Failures," *Journal of Finance*, Vol. 46, No. 4, pp.1223-1242, September 1991.
- Jones, David and Kathleen Kuester King, "The Implementation of Prompt Corrective Action: An Assessment," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 19, pp.491-510, 1995.
- Kane, Edward, "Three Paradigms for the Role of Capitalization Requirements in Insured Financial Institutions," *Journal of Banking & Finance*, Vol. 19, pp.431-459, 1995.
- Kim, Daesik and Anthony Santomero, "Risk in Banking and Capital Regulation," *Journal of Finance*, Vol. 43, No. 5, pp.1219-1233, December 1988.
- Kobayakawa, Shuji, "Designing Incentive-Compatible Regulation in Banking: The Role of Penalty in the Pre-commitment Approach," *Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century*, Proceedings of a conference held at the Federal Reserve Bank of New York, February 26-27, 1988, *Economic Policy Review* 4, No. 3, 1998.
- Kohen, Michael and Anthony Santomero, "Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk," *Journal of Finance*, Vol. 35, pp. 1235-1244, December 1980.
- Levonian, Mark, "What Happens if Banks are Closed Early?" *Proceedings of a Conference on Bank Structure and Competition*, May 1-3, Federal Reserve Bank of Chicago 1991.
- Morgan, Donald, "Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry," FRB New York, 2000.
- Myers, Stewart and Raghuram Rajan, "The Paradox of Liquidity," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 3, 1998, pp. 733-771.
- Office of Inspector General, "The Role of Prompt Corrective Action as Part of the Enforcement Process," *Audit Report* No. 03-038, 2003.
- Peek, Joe and Eric Rosengren, "The Use of Capital Ratios to Trigger Intervention in Problem

Banks: Too Little, Too Late," *New England Economic Review*, p.49, Sep/Oct 1996.

Shepherd-Walwyn, Tim and Robert Litterman, "Building a Coherent Risk Measurement and Capital Optimization Model for Financial Firms," *Financial Services at the Crossroads: Capital Regulation in the Twenty-First Century*, Proceedings of a conference held at the Federal Reserve Bank of New York, February 26-27, 1988; *Economic Policy Review* 4, No. 3, 1998.

【부록 A】 자본비율의 분포 및 전이행렬

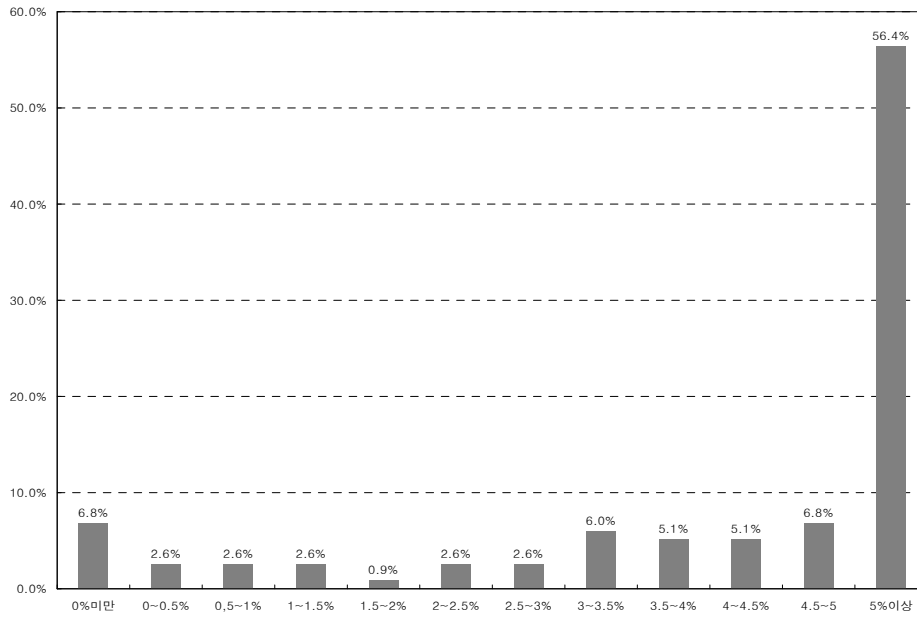
가. BIS위험가중기본자본비율의 분포 및 전이행렬

〈표 A-1〉 BIS위험가중기본자본비율의 분포 추이

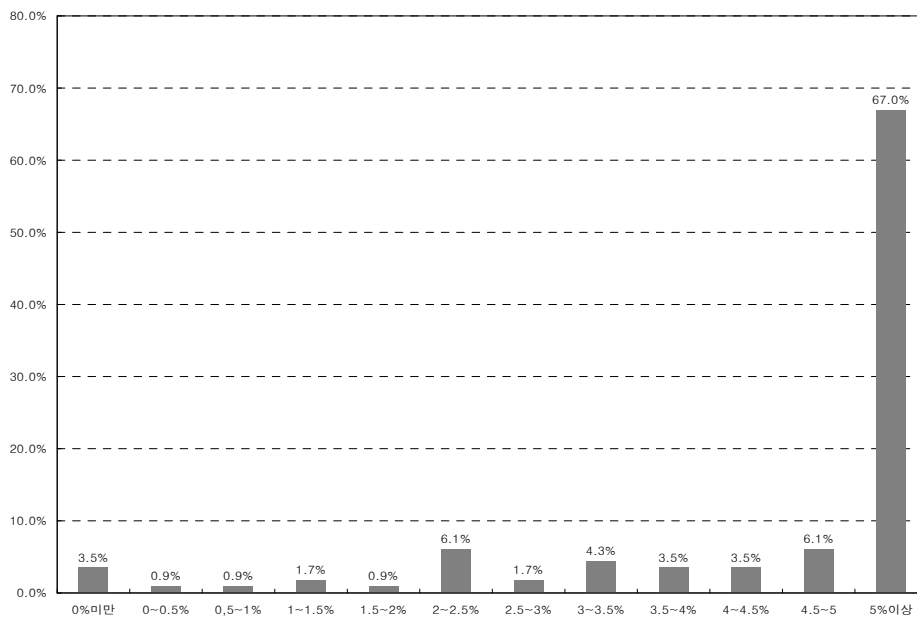
(단위: 개)

	2001. 6	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6
0%미만	6	8	4	8	10
0~0.5%	4	3	1	1	
0.5~1%	3	3	1	2	2
1~1.5%	5	3	2	1	
1.5~2%	5	1	1	3	1
2~2.5%	2	3	7		5
2.5~3%	9	3	2	1	1
3~3.5%	6	7	5	6	2
3.5~4%	5	6	4	7	7
4~4.5%	9	6	4	6	4
4.5~5	6	8	7	10	9
5%이상	65	66	77	69	71
합 계	125	117	115	114	112

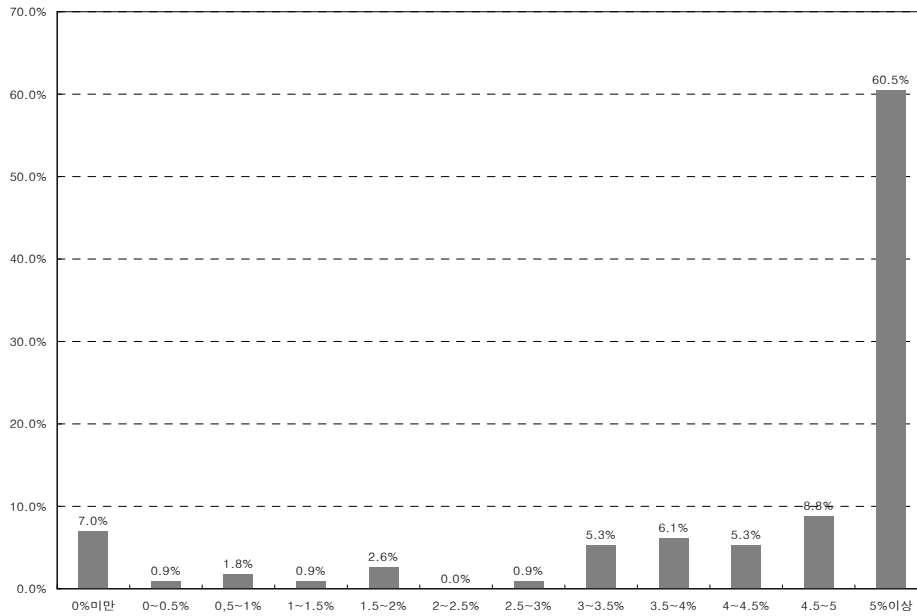
[그림 A-1] BIS위험가중기본자본비율의 분포: 2002년 6월말



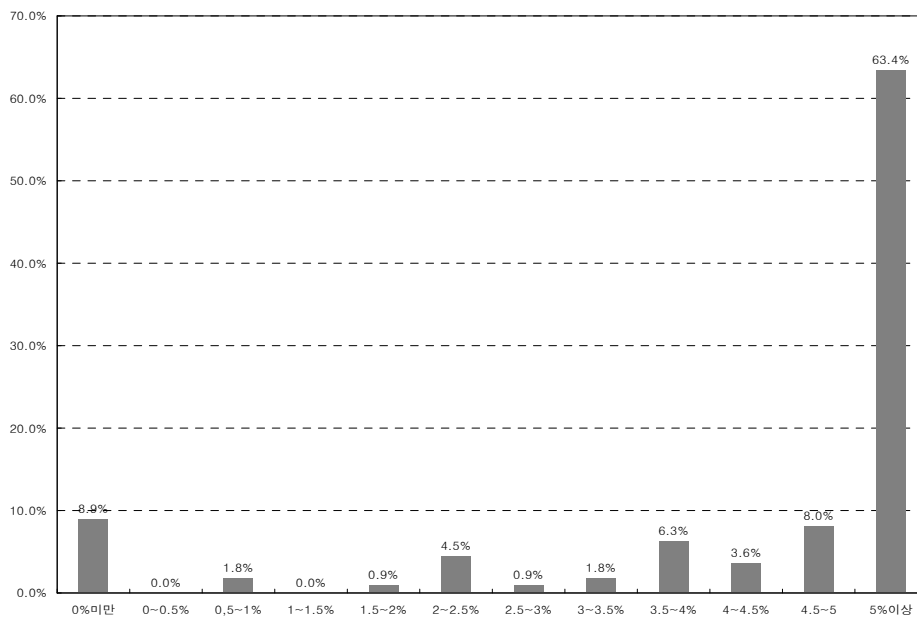
[그림 A-2] BIS위험가중기본자본비율의 분포: 2003년 6월말



[그림 A-3] BIS위험가중기본자본비율의 분포: 2004년 6월말



[그림 A-4] BIS위험가중기본자본비율의 분포: 2005년 6월말



〈표 A-2〉 BIS위험가중기본자본비율의 전이행렬

A. 1년 후

(단위: %)

	0%미만	0~0.5%	0.5~1%	1~1.5%	1.5~2%	2~2.5%	2.5~3%	3~3.5%	3.5~4%	4~4.5%	4.5~5	5%이상
0%미만	65.00	5.00	10.00	5.00	5.00	0.00	0.00	0.00	5.00	5.00	0.00	0.00
0~0.5%	44.44	22.22	11.11	0.00	11.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.11	0.00
0.5~1%	33.33	11.11	0.00	11.11	11.11	11.11	0.00	0.00	11.11	0.00	0.00	11.11
1~1.5%	0.00	0.00	9.09	27.27	9.09	36.36	0.00	0.00	9.09	0.00	0.00	9.09
1.5~2%	22.22	0.00	0.00	0.00	0.00	11.11	22.22	33.33	0.00	0.00	11.11	0.00
2~2.5%	8.33	0.00	16.67	0.00	0.00	0.00	8.33	16.67	16.67	8.33	8.33	16.67
2.5~3%	15.38	7.69	0.00	7.69	0.00	15.38	7.69	15.38	15.38	7.69	7.69	0.00
3~3.5%	8.33	0.00	0.00	0.00	4.17	16.67	4.17	16.67	12.50	12.50	16.67	8.33
3.5~4%	0.00	0.00	9.09	0.00	4.55	4.55	4.55	9.09	9.09	22.73	13.64	22.73
4~4.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	20.00	12.00	12.00	20.00	32.00
4.5~5	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.23	3.23	12.90	6.45	19.35	54.84
5%이상	1.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.37	0.00	0.37	1.83	1.47	4.40	90.48

B. 2년 후

(단위: %)

	0%미만	0~0.5%	0.5~1%	1~1.5%	1.5~2%	2~2.5%	2.5~3%	3~3.5%	3.5~4%	4~4.5%	4.5~5	5%이상
0%미만	69.23	0.00	7.69	7.69	0.00	7.69	0.00	7.69	0.00	0.00	0.00	0.00
0~0.5%	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	0.00	0.00	12.50	12.50
0.5~1%	50.00	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	0.00	16.67
1~1.5%	10.00	0.00	10.00	10.00	10.00	20.00	0.00	0.00	20.00	0.00	10.00	10.00
1.5~2%	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67	16.67	16.67	16.67	16.67	0.00	0.00	16.67
2~2.5%	8.33	0.00	0.00	0.00	8.33	8.33	0.00	8.33	25.00	16.67	8.33	16.67
2.5~3%	9.09	0.00	0.00	0.00	9.09	27.27	0.00	27.27	0.00	0.00	9.09	18.18
3~3.5%	5.56	0.00	5.56	0.00	0.00	16.67	5.56	5.56	16.67	5.56	22.22	16.67
3.5~4%	0.00	6.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	13.33	13.33	20.00	20.00	26.67
4~4.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	5.26	0.00	0.00	5.26	5.26	5.26	26.32	52.63
4.5~5	4.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.76	0.00	4.76	14.29	14.29	57.14
5%이상	0.50	0.00	0.99	0.50	0.00	0.50	0.50	0.00	2.48	1.98	3.47	89.11

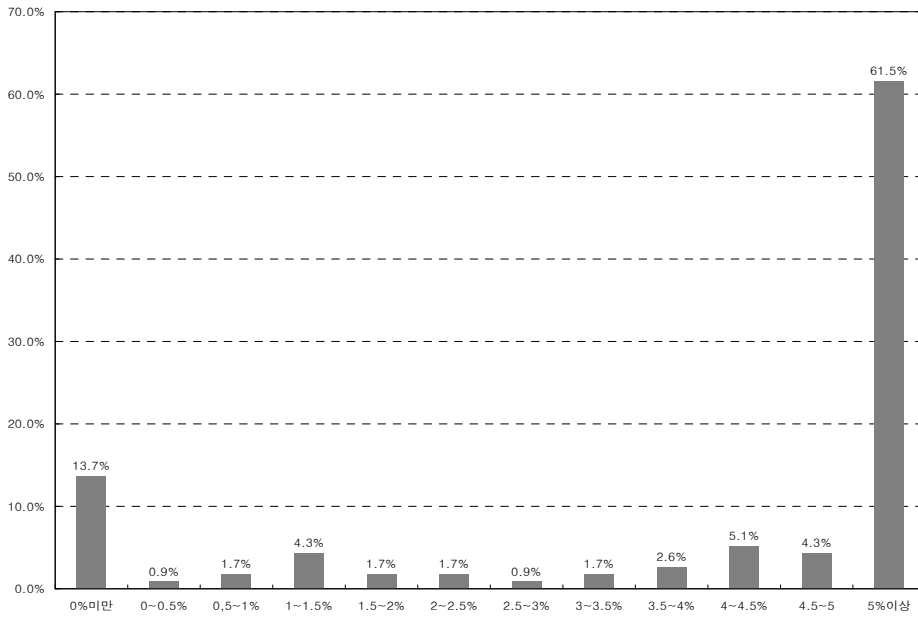
나. 단순자기자본비율의 분포 및 전이행렬

〈표 A-3〉 단순자기자본비율의 분포 추이

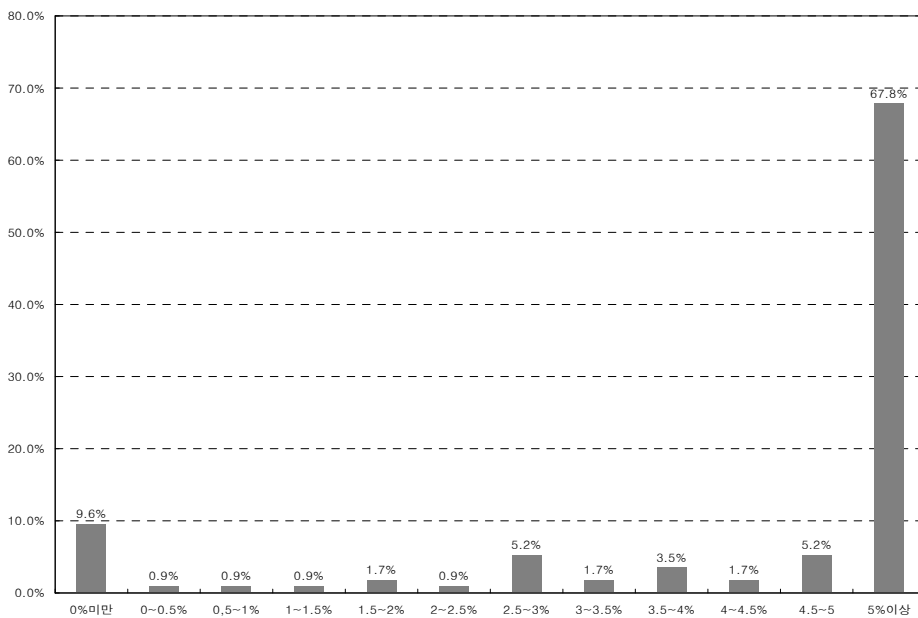
(단위: 개)

	2001. 6	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6
0%미만	24	16	11	12	11
0~0.5%	6	1	1		
0.5~1%	1	2	1	2	2
1~1.5%	1	5	1	1	2
1.5~2%	2	2	2	2	1
2~2.5%	3	2	1	1	1
2.5~3%	7	1	6	3	2
3~3.5%	8	2	2	3	4
3.5~4%	4	3	4	4	4
4~4.5%	1	6	2	7	4
4.5~5	7	5	6	9	7
5%이상	61	72	78	70	74
합계	125	117	115	114	112

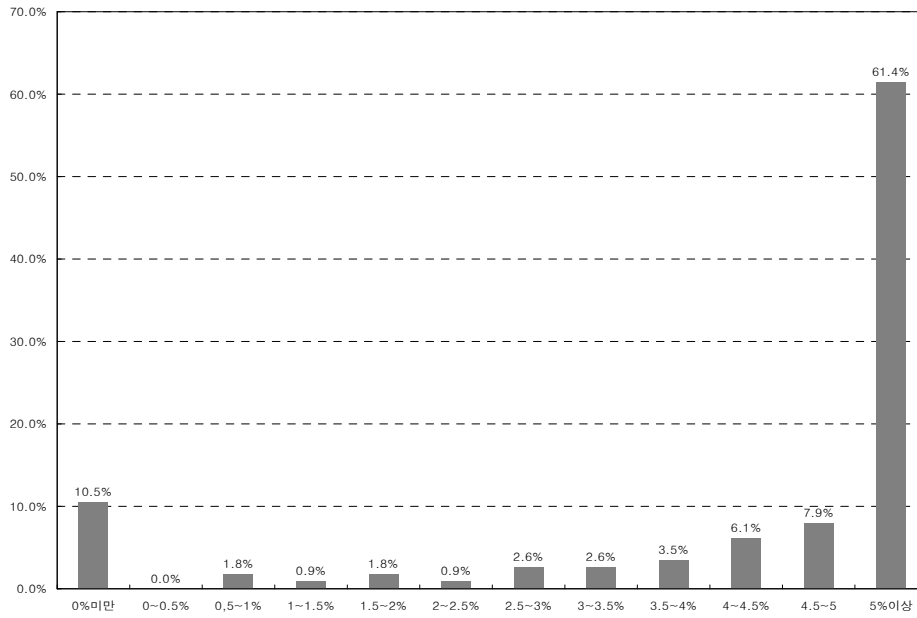
[그림 A-5] 단순자기자본비율의 분포: 2002년 6월말



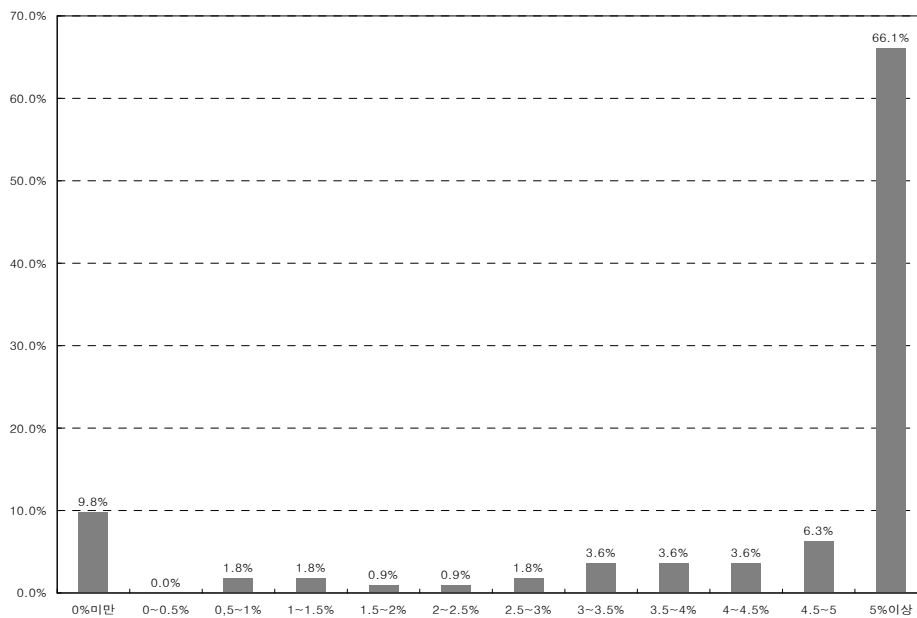
[그림 A-6] 단순자기자본비율의 분포: 2003년 6월말



[그림 A-7] 단순자기자본비율의 분포: 2004년 6월말



[그림 A-8] 단순자기자본비율의 분포: 2005년 6월말



〈표 A-4〉 단순자기자본비율의 전이행렬

A. 1년 후

(단위: %)

	0%미만	0~0.5%	0.5~1%	1~1.5%	1.5~2%	2~2.5%	2.5~3%	3~3.5%	3.5~4%	4~4.5%	4.5~5	5%이상
0%미만	76.79	1.79	5.36	5.36	1.79	1.79	0.00	0.00	1.79	1.79	0.00	3.57
0~0.5%	12.50	0.00	12.50	12.50	12.50	0.00	12.50	12.50	12.50	0.00	12.50	0.00
0.5~1%	16.67	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	0.00	16.67	33.33
1~1.5%	0.00	0.00	12.50	0.00	0.00	0.00	12.50	25.00	12.50	12.50	0.00	25.00
1.5~2%	12.50	0.00	0.00	0.00	12.50	12.50	0.00	25.00	25.00	0.00	0.00	12.50
2~2.5%	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	16.67	0.00	16.67	0.00	33.33	16.67
2.5~3%	0.00	0.00	6.25	18.75	6.25	0.00	12.50	0.00	6.25	18.75	6.25	25.00
3~3.5%	6.67	6.67	0.00	0.00	0.00	0.00	6.67	0.00	13.33	26.67	6.67	33.33
3.5~4%	0.00	0.00	0.00	0.00	14.29	7.14	7.14	0.00	14.29	28.57	7.14	21.43
4~4.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.50	12.50	18.75	12.50	6.25	37.50
4.5~5	3.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.70	3.70	3.70	25.93	59.26
5%이상	0.72	0.00	0.36	0.00	0.36	0.72	0.72	1.08	0.00	1.08	4.32	90.65

B. 2년 후

(단위: %)

	0%미만	0~0.5%	0.5~1%	1~1.5%	1.5~2%	2~2.5%	2.5~3%	3~3.5%	3.5~4%	4~4.5%	4.5~5	5%이상
0%미만	68.18	2.27	6.82	4.55	2.27	0.00	2.27	4.55	2.27	0.00	2.27	4.55
0~0.5%	0.00	0.00	0.00	12.50	0.00	12.50	0.00	0.00	12.50	12.50	12.50	37.50
0.5~1%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	25.00	0.00	0.00	50.00
1~1.5%	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67	16.67	0.00	33.33	16.67	0.00	0.00
1.5~2%	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67	16.67	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00	33.33
2~2.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00	40.00	0.00	40.00
2.5~3%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	15.38	15.38	15.38	7.69	23.08	23.08
3~3.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	8.33	0.00	16.67	8.33	0.00	8.33	0.00	58.33
3.5~4%	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	20.00	0.00	50.00
4~4.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.11	0.00	0.00	22.22	22.22	44.44
4.5~5	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.88	0.00	5.88	5.88	11.76	70.59
5%이상	0.97	0.00	0.97	0.48	0.97	0.00	0.48	0.97	0.97	0.97	6.28	86.96