

금융안정을 위한  
금융기관 부실정리제도

2009. 11. 5

정지만(상명대)·오승곤(예금보험공사)

# <목 차>

- I. 논의의 배경
- II. 금융기관 부실정리의 원칙과 특성
- III. 외국의 부실정리제도 개혁 논의
- IV. 우리나라의 부실정리제도
- V. 부실정리제도 개선방안

# 1. 논의의 배경

# I. 논의의 배경

- ❖ 글로벌 금융위기의 교훈
- ❖ 금융안정의 개념
- ❖ 공적 금융안전망 체계
- ❖ 금융안정과 부실정리제도

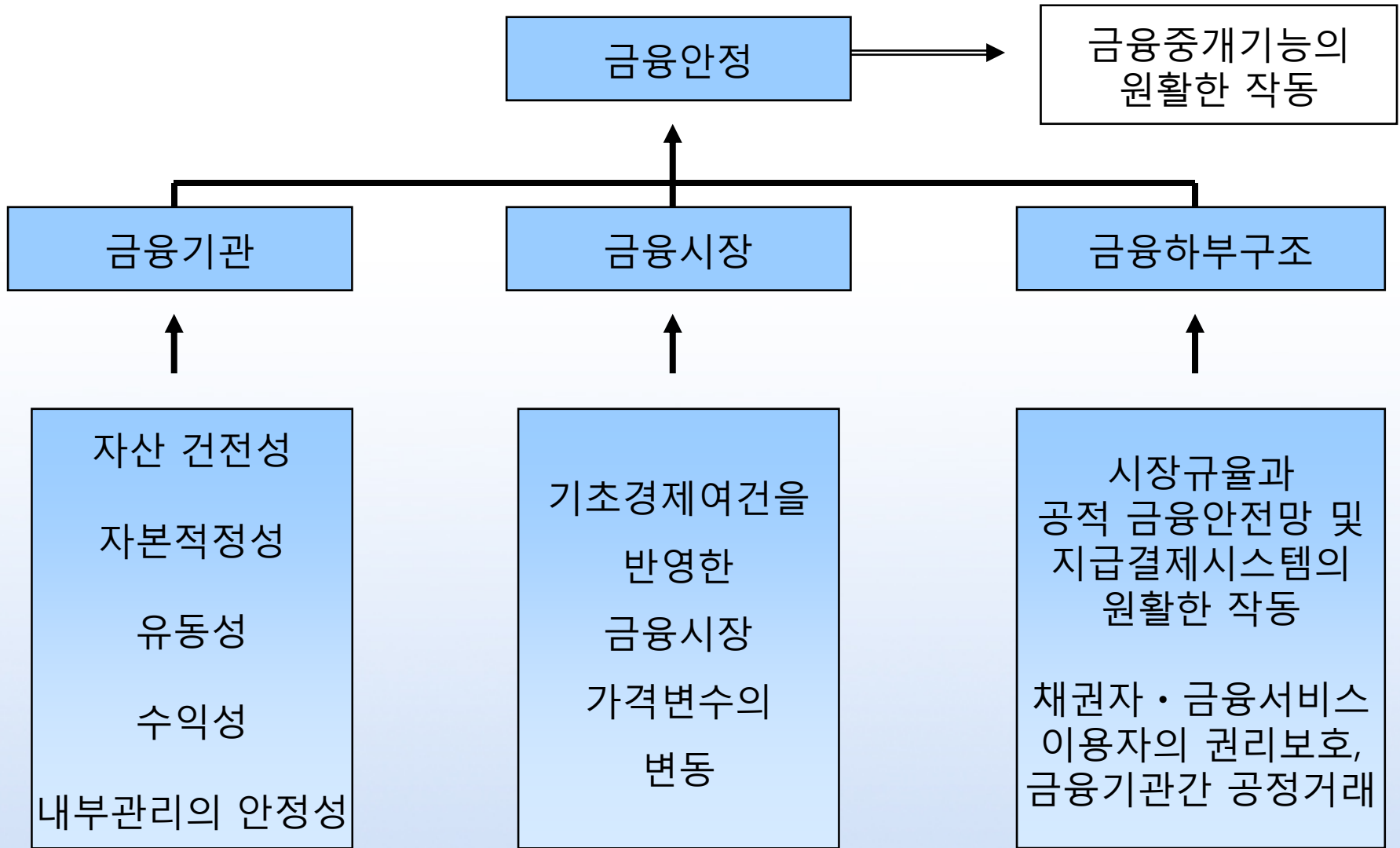
# <글로벌 금융위기의 교훈>

- ▣ 2007년 미국의 서브프라임 모기지 부실로부터 촉발된 금융불안이 확산되면서 대공황 이후 최악의 전세계적 경기침체가 발생하였음.
  - 이번 금융위기의 발단은 부동산 버블이 붕괴되면서 과도한 모기지 대출이 부실화된 것이 직접적 원인이지만, 과거 저금리 정책에 따른 유동성 과잉, 금융수요자의 투기적 과열 및 도덕적 해이, 금융기관의 리스크 관리 실패 등 복합적 요인이 작용
  - 금융기법의 혁신에 따라 금융규제감독의 사각지대가 확대되었으며, 금융의 글로벌화 진전에 비해 국제적 기준 마련도 미흡
  - 상호연계성(interconnectedness)의 확대에 따라 과거와는 달리 금융불안정이 특정 금융부문 혹은 특정 국가의 문제로 그치지 않고 순식간에 전세계 금융시장 및 실물경제로 전파
- ▣ 글로벌 금융환경의 변화에 따라 기존의 금융정책체계로는 금융안정을 확보하는 데 한계가 있으므로 새롭게 금융규제감독 및 공적 금융안전망 (Government financial safety net) 체계를 정립할 필요

# <금융안정의 개념>

- ▣ 금융안정(financial stability)의 개념에 대한 명확한 합의는 없으나, Schinasi (2004)는 금융시스템이 경제내 자원배분 기능을 원활히 수행하고 대내외적 충격으로부터 금융불균형을 해소할 수 있는 상태로 정의하면서, 이에 대한 5가지 기준을 제시
  - ① 금융안정은 금융기관, 금융시장, 금융하부구조 등 금융시스템의 여러 측면을 포괄하는 광범위한 개념
  - ② 저축동원, 자원배분, 위험관리 등의 금융기능이 적절히 수행되고 있을 뿐만 아니라, 지급결제기능이 원활하게 작동하는 상태
  - ③ 충격을 흡수하여 부정적 영향을 제어할 수 있는 보정 능력이 확보된 상태
  - ④ 일부 금융기관의 부실 혹은 자산가격의 변동 등 금융시장의 불균형이 발생하더라도 실물경제에 특별한 손상을 주지 않는 상태
  - ⑤ 일정 시점에서의 어떤 상태가 아니라 연속성의 관점에서 다각적으로 파악할 필요

# <금융안정의 정의>



# <공적 금융안전망 체계>

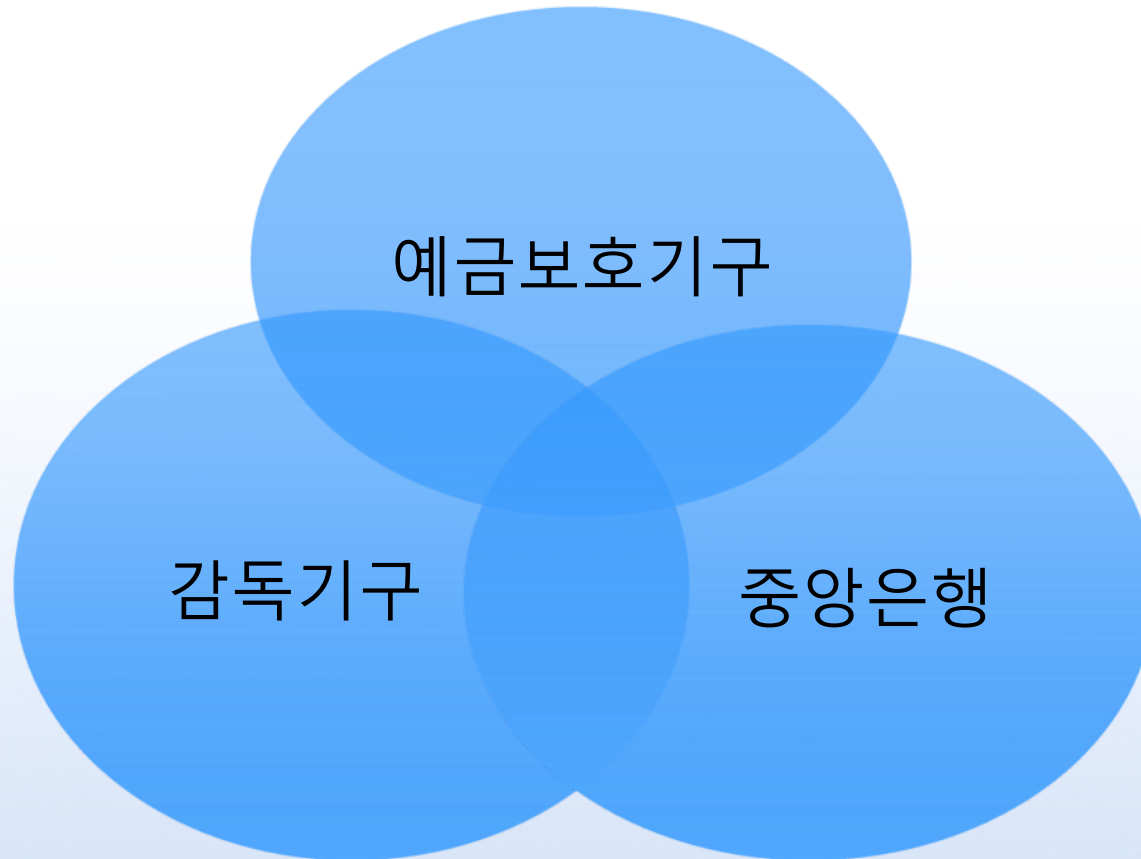
- ▣ 금융안정을 위한 공적 금융안전망 체계는 크게 중앙은행, 감독기구, 예금보호 기구로 구성됨
  - 금융안전망 체계는 그 나라의 고유한 경제 및 금융 환경, 금융발전의 역사, 금융관행, 금융제도 및 문화 등에 따라 상당한 차이가 있는데, 대체로
    - 중앙은행의 역할 : 금리조절 등을 통해 거시경제적 유동성을 관리하며, 지급결제제도의 안정성을 유지하고, 최종대부자로서 일시적인 유동성 부족 금융기관에 대한 자금지원을 통해 금융안정을 도모
    - 감독기구의 역할 : 개별 금융기관에 대한 상시적인 건전성 규제 및 감독 등을 통해 금융기관의 부실화를 방지하고 건전한 금융질서를 유지함으로써 금융이용자를 보호
    - 예금보호기구의 역할 : 부실금융기관의 발생시 대지급 등을 통해 예금자를 보호하며, 부실금융기관을 효과적으로 정리하여 금융안정에 기여



# <공적 금융안전망 체계>

- ▣ 그러나 이들 공적 금융안전망 기구들의 역할은 상호 배타적인 것이 아니며, 부분적으로 서로 중첩되기 때문에 상호 협력과 견제의 조화로운 제도 운영이 중요함.
- 예를 들어, 중앙은행의 최종대부자 기능은 일시적 유동성 부족으로 인한뱅크런을 방지함으로써 예금보호기구의 정리비용 부담을 줄이는 효과가 있는 반면, 부실금융기관에 대한 중앙은행의 우량 담보 확보에 따라 상대적으로 예금보호기구의 자금회수에 부정적 영향을 초래할 가능성
- 감독기구의 건전성 규제 및 감독은 금융기관의 부실을 사전에 예방하는 측면이 있지만, 감독 책임의 문제에 따른 규제유예(regulatory forbearance)의 가능성으로 인해 예금보호기구의 손실을 확대시킬 가능성
- 거시적 금융안정을 추구하는 중앙은행의 감시 기능이 감독기구의 대형 금융기관에 대한 건전성 규제 및 감독과 서로 중첩되거나 상충될 가능성
- 금융위기시에는 이들 금융안전망 기구간 역할의 중첩이 표면화되기 때문에 상호 협력체계를 구축하여 신속한 정보공유와 공동의 위기극복 노력이 필요

# <공적 금융안전망 체계>



자료 : Schich(2008)

# <금융안정과 부실정리제도>

- ▣ 이번 글로벌 시스템 위기를 계기로 금융안정을 도모하기 위한 효율적인 금융기관 부실정리제도 관련 논의가 부상함.
  - 무질서한(disorderly) 대형 금융기관의 부실정리로 인해 사회적 비용이 확대되고 금융위기가 확산되었음에 대한 반성
  - 금융기관 부실화를 예방하기 위한 사전적 노력과 그 피해를 최소화하기 위한 사후적 정리절차의 정비가 필요함을 인식
  - 이에 따라 미국, 영국 등 주요 선진국에서는 자국의 부실 금융기관에 대한 특별정리제도 (special resolution regime)에 대한 개혁방안을 마련
  - 나아가 금융의 글로벌화로 부실정리제도 관련 국제적 기준 정립의 필요성 대두
- ▣ 우리나라는 상대적으로 금융기관의 부실 발생도 적었고 금융위기도 빠르게 극복하고 있으나, 금융안정을 유지하고 향후 시스템 리스크를 예방하기 위해 금융기관 부실정리제도를 정비할 필요가 있음.

## II. 금융기관 부실정리의 원칙과 특성

## II. 금융기관 부실정리의 원칙과 특징

- ❖ 금융기관 부실의 특성
- ❖ 금융기관 부실정리제도의 필요성
- ❖ 금융기관 부실정리제도의 원칙
- ❖ 금융기관 부실정리제도의 특징

# <금융기관 부실의 특성>

- ▣ 금융기관 부실은 일반 기업의 부실과는 다른 특성이 있음.
  - 금융기관의 부실은 뱅크런(bank-run)이나 전염효과(contagion) 등 심각한 부정적 외부효과(negative externality)를 초래
  - 금융기관은 전문성이 부족한 불특정 다수로부터 예수금 등을 수취하기 때문에 이들 예금자를 보호할 필요
  - 국민경제의 원활한 순환을 위해 지급결제시스템에 참여하는 금융기관이 부실화된 경우 연속성(continuity)을 유지할 필요
  - 금융기관의 경우는 유동성 부족(illiquidity)과 지급불능(insolvency) 상태를 구분하기 어려울 뿐만 아니라, 채권 채무의 이해관계자가 다수이고 그 내용이 복잡하여 부실정리시 고도의 전문성이 필요
  - 금융기관의 부실을 조기에 신속히 처리하지 못하는 경우에는 도덕적 해이 등으로 인해 부실 규모가 급속히 확대되는 경향
  - 신뢰를 기반으로 하는 금융시장에서 낙인(stigma)이 찍힌 금융기관은 자체 회생이 어려움
  - 시스템 위기가 발생하면 막대한 국민경제적 손실을 초래할 수 있으므로 금융안정 유지는 공공정책적 특성을 띠고 있음.

# <금융기관 부실정리제도의 필요성>

- ▣ 이에 따라 금융기관에 대한 부실정리 관련 제도와 법규는 일반 기업의 부실정리와는 다른 원칙을 적용할 필요성이 있음.
  - 미국의 경우 FDIC의 설립에 따라 은행에 대한 부실정리제도가 일반 기업의 부실정리제도와 상당한 차이
  - 과거 영국 등 상당수 유럽 국가는 금융기관의 부실정리에 관한 특별정리제도 없이 일반 기업의 도산법을 적용하였는데, 이로 인해 최근 글로벌 금융위기 과정에서 심각한 문제점을 노출
  - 이에 영국은 Northern Rock 은행의 위기를 경험한 이후 2009년 2월에 특별정리제도(special resolution regime)를 도입
- ▣ Cihak and Nier(2009) 등은 금융기관 부실시 금융시장의 안정을 유지하고 국민경제적 손실을 최소화하기 위한 명시적인 특별정리제도의 필요성을 강조함.
  - 특히 시스템 리스크의 가능성이 있는 경우 금융기관의 부실정리에 대해 별도의 기준을 적용함으로써 금융안정과 금융시장의 신뢰를 유지하고, 예금자와 납세자 등 공공의 이익을 보호할 필요

# <금융기관 부실정리제도의 원칙>

▣ 금융기관의 부실이 발생하거나 부실이 우려되는 경우에 대비하여 금융안정을 유지하고 국민경제적 손실을 최소화하기 위한 신속한 부실정리제도를 확립하는 것이 중요함. (Schich, 2008)

① 정리속도(speed) : 적시에 신속한 부실은행 정리를 통하여 시스템 리스크를 예방하고 금융산업에 대한 대중의 신뢰를 제고하는 것이 금융기관 부실정리의 핵심원칙

- 과거의 경험을 볼 때, 금융기관 부실에 대해 신속히 대응하지 못하는 경우 부실정리비용이 크게 증가하고 금융불안정을 초래

② 위기시 명시적인 정리절차(explicit crisis resolution procedure) : 위기시 부실 우려가 큰 금융기관에 대한 명시적인 특별정리제도를 사전에 마련하여 사태의 악화를 방지

- 이런 관점에서 금융기관의 자산이 부채를 초과하더라도 자기자본비율 등이 일정 요건에 해당할 경우, 사전에 정해진 절차에 따라 적기시정조치를 발동하고 금융부실의 확대를 차단하는 것이 중요



# <금융기관 부실정리제도의 특징>

- ▣ 금융기관 부실정리를 위한 특별정리제도는 일반 기업에 적용되는 도산법과는 다른 특징을 갖게 됨.
  - 일반 기업의 경우와 같이 경영진 혹은 채권자에 의한 파산 신청이 아니라 행정기관이 금융기관의 파산을 결정하고 정리절차를 개시
  - 금융기관 부실정리의 신속성(speed)을 확보하기 위해 금융기관의 주주 및 채권자의 권리를 일부 제약할 수 있음.
  - 금융기관 부실정리를 위해 청산관리인의 선임 및 감독 등 전문성을 갖춘 행정기관에 일부 사법적 절차를 위임
  - 자본잠식 이전의 상태에서도 일정 기준에 해당하는 경우 금융기관에 대한 정리절차를 개시할 수 있음.
  
- ▣ 미국 FDIC의 은행 부실정리제도는 금융기관의 부실 확대를 방지하고 사후적인 부실정리 비용을 절감하는 데 효과적이라는 평가

# <금융기관 부실정리제도의 특징>

<표 2-1> 미국의 기업도산법 과 은행 정리제도 비교

주요 항목	기업	은행
목적	존속가치 및 청산가치의 극대화	FDIC 손실 최소화 (최소정리비용)
목적에 대한 예외	없음	금융시스템의 안정성에 위협이 되는 경우 예외 인정
파산 선언	주요 채권자 또는 경영진이 법원에 파산 신청	인가기관 혹은 해당 연방감독기관
파산개시 시점	부도 사건 필요	감독기관의 사전적 조치 가능
사전적 부실 개입수단	자발적 협상	적기시정조치 같은 법적 강제 조치
채권 절차 정지(stay)	일반적 적용 (명시적)	부보 예금자에 대한 예외 (비명시적)
청산관리인/파산관재인 선임	법원	FDIC
청산관리인/파산관재인 감독	법원	FDIC
진행 절차	법적	행정적

# <금융기관 부실정리제도의 특징>

<표 2-1> 미국의 기업도산법 과 은행 정리제도 비교(계속)

주요 항목	기업	은행
주주의 권익	약한 편이나 협상에 달려있음	종결되며 잔여가치만 인정
채권자의 법적 지위	법에 의함	없음
채권자 승인	만장일치	없음
보상 우선순위 변경	이해관계자간의 협상	1) 시스템 리스크 예외조항 2) 최소정리비용 원칙의 일관성 유지시 <sup>a)</sup>
최종 판결	파산 법원	FDIC (법원의 제한적인 검토권)
재판부의 심사와 항소	사전적	사후적
상계권	가변적	강력
법적, 행정적 비용	크다	작다

주 : a) 이는 FDIC의 입장이며, 법적으로 확립되지 않았음.

자료 : Bliss and Kaufman(2006)

## Ⅲ. 외국의 부실정리제도 개혁

# III. 외국의 부실정리제도 개혁

- ❖ 글로벌 금융위기 중 부실개요와 주요 부실사례
- ❖ 금융기관 부실정리시 문제점
- ❖ 금융기관 특별정리제도 고려사항
- ❖ 미국의 금융규제개혁안(2009)
- ❖ 영국 은행법(2009)

# <글로벌 금융위기 중 부실개요>

▣ 글로벌 금융위기로 Lehman Brothers, Northern Rock 등 미국과 유럽의 대형 금융기관들이 부실화되며 금융시장과 실물경제의 침체를 불러옴.

- IMF(2009)는 글로벌 금융위기로 전세계 금융권 손실규모를 4.1조 달러로 추정하였는데, 그중에서 은행권 손실은 2.4조 달러(이머징 자산 포함시 2.8조 달러)에 달할 것으로 전망
- 지역별 은행권 손실 규모는 미국 1.1조 달러, 유럽 1.4조 달러, 아시아 0.3조 달러 수준으로 위기의 진앙지인 미국과 유럽의 은행들에 집중되어 있는 반면, 이외 지역의 피해는 상대적으로 크지 않을 것으로 추정
- 대형 금융기관의 부실화는 시스템 리스크를 야기함에 따라 각국 정부는 공적자금 지원 등을 통해 대응하였으나, 국가마다 금융기관 부실정리제도가 다르고 이들 기관들에 적용되는 일반 도산법이나 개별법에 따른 부실정리절차의 한계로 신속하고 효율적인 정리에 어려움을 겪음.

# <글로벌 금융위기중 주요 부실사례>

## ▣ Lehman Brothers

- 2008년 9월 파산신청한 Lehman Brothers는 전세계 50개국에 2,985개의 사업체를 둔 글로벌 금융기관으로 그룹의 지주회사인 Lehman Brothers Holdings Inc.(LBHI)는 SEC의 감독을 받았고, 나머지 법인들은 소재국 감독당국들의 감독을 받았음.
- SEC는 통합감독금융회사(Consolidated Supervised Entities) 프로그램과 EU의 금융그룹지침 (Financial Conglomerates Directive) 조항에 따라 유럽에서 영업중인 미국의 투자은행도 감독할 수 있음.
  - \* CSE 프로그램 : 2004.8~2008.9, 투자은행의 순자본비율규제를 자율규제방식으로 전환하고, 그대신 투자은행지주회사는 그룹전체의 재무현황에 대한 정보를 SEC에 제출하는 제도
- 미국 소재 증권사인 LBI는 영업을 지속하며 P&A 방식으로 Barclays Capital에 매각되었으나, 유동성 지원이 없었던 영국소재 London Investment firm(LBIE)와 LBHI, 그리고 스위스, 일본, 독일 등지의 자회사들은 각국의 법률체계하에서 파산절차를 진행
- Lehman Brothers의 경우 대형금융기관의 무질서한(disorderly) 정리로 인한 금융시스템 리스크와 시장의 혼란이 급증한 사례로 사전에 계획된 부실정리제도의 필요성을 잘 보여주고 있음.

# <글로벌 금융위기중 주요 부실사례>

## ■ Fortis 은행

- Fortis 은행은 벨기에/네덜란드에 기반한 금융그룹으로 은행지주회사인 Fortis Bank SA/NV(벨기에)와 자회사인 Fortis Bank Netherland (Holding) N.V.(네덜란드), Fortis Bank Luxembourg SA(룩셈부르크), Fortis Investment Management SA/NV(벨기에)로 구성
- 이외에 Fortis Insurance N.V. 등의 보험회사들이 베네룩스, 영국, 프랑스, 독일, 터키 등에서 영업
- 2008년 9월, 부도 소문으로 주로 기업고객들이 2일동안 500억유로를 인출하자, 9월 28일 벨기에/네덜란드/룩셈부르크 정부는 각각 47억/40억/25억유로(총 112억유로)를 각국에 위치한 Fortis 은행들에 지원하여 각각 49%의 지분을 인수
- 정부지원에도 불구하고 고객들의 자금인출이 계속되자, 결국 10월 3일 네덜란드 정부는 168억 유로에 네덜란드 소재 은행과 보험회사를 인수하였고, 벨기에 정부는 지주회사를 제외한 벨기에 소재 은행과 보험회사를 BNP Paribas에 매각하기로 결정
- 그러나, 2008년 12월 벨기에 상업법원(Belgian Commercial Court)의 매각승인에 대하여 Fortis 주주들의 매각반대 항소가 받아들여짐에 따라 정부의 신속한 부실정리가 지연되어, 결국 주주총회의 승인을 얻은 후인 금년 5월 12일에야 매각이 완료됨.



# <글로벌 금융위기중 주요 부실사례>

## ▣ Northern Rock 은행

- 1965년 주택금융조합(Building Society)으로 설립된 Northern Rock(NR)은 1997년 은행으로 전환 후 2007년 위기시에는 영국 제5위의 모기지은행으로 성장
- 모기지대출채권을 유통화(originate to distribute)하여 2006년말 현재 총자산(1,010억파운드)의 89.2%가 주택담보대출로 구성
- 2007년 9월 영란은행으로부터 긴급구제자금 지원이 언론에 공개되자 14~15일 이틀 동안 약 20억파운드(보유예금의 8.3%)의 대규모 예금인출사태(bank-run) 발생
- 9월 19일 영국 재무장관은 NR 예금의 전액보장을 발표하고, 이후 Virgin Group 컨소시엄 등에 대한 NR 매각 실패로 2008년 2월 17일 일시적인 국유화를 결정
- NR의 부실은 재무부, 영란은행, 금융감독청(Financial Service Authority)으로 이루어진 영국의 금융감독체계상 문제점을 노출하며 2009년 2월 은행법(Banking Act of 2009)을 신설하는 계기가 되었음.
- NR의뱅크런 발생에 대한 영국 하원 재무위원회의 조사보고서에서는 i) 부실발생 가능성에 대한 사전대응 미흡, ii) 유통성 위험에 대한 규제 미흡, iii) 중앙은행의 소극적 대응, iv) 3자 협의 체간 의사결정 지연, v) 정보공시원칙에 따른 지원활동의 제약 등 5가지 문제점을 지적

# <글로벌 금융위기중 주요 부실사례>

## ▣ Dexia 은행

- Dexia는 1996년 벨기에와 프랑스 은행이 합병하여 룩셈부르크에 설립된 은행으로 주로 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크에서 영업
- 2008년 들어 Dexia는 단기조달과 장기채권 운용에 따른 만기불일치와 미국 소재 채권보증 자회사인 Financial Security Assurance(FSA)의 부실화로 인하여 심각한 유동성 위기에 직면
- 2008년 9월 30일 Dexia는 64억 유로 규모의 자본금을 확충하였고, 10월 9일에는 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크 정부가 각각 60.5%, 36.5%, 3%의 비율로 Dexia의 자금조달에 대하여 공동 보증을 제공하기로 결정
- 11월 14일에는 자회사인 FSA를 미국 보험회사인 Assured Guaranty에 매각
- Dexia 사례는 관련국 중앙은행들의 신속한 협조시 글로벌 금융기관의 유동성 문제를 해결할 수 있고, 감독당국들의 공동지원시 부실정리에 걸리는 시간을 단축할 수 있다는 것을 보여줌.

# <글로벌 금융위기중 주요 부실사례>

## ▣ Kaupthing 은행

- Kaupthing 은행은 2007년말 현재 총자산 규모 58.3억 유로로 13개국에 지점 및 자회사를 보유한 아이슬란드 최대은행임.
- 2008년 9월과 10월에 걸쳐 자산규모 2위와 3위인 Landebanki와 Glitnir 은행이 국유화되고, 아이슬란드의 장기외화국채 신용등급이 하락하며 영국에서 대량 예금인출 발생
- 이에 아이슬란드 중앙은행은 5억 유로를 대출하였고, 일부 자산매각에도 불구하고 Kaupthing에 대한 소비자 신뢰가 급속히 하락하였음.
- Kaupthing의 영국, 룩셈부르크, 벨기에 자회사 또는 지점에서 예금인출이 계속되자, 10월 9일 아이슬란드 금융감독당국(FME)은 Kaupthing의 국유화 및 국내예금에 대한 완전한 보호 발표
- 같은 날 독일, 룩셈부르크, 스위스도 Kaupthing의 지점과 자회사에 대한 영업정지 발표
- Kaupthing 사례는 다국적 영업을 하는 대형금융기관의 위기에 대응하는 본국 금융감독당국의 감독역량과 정부의 지원역량의 한계가 위기관리나 부실정리에 어떤 영향을 미치는 지를 보여주고 있음.

# <주요국 은행 국유화 조치>

<표 3-1> 주요국 은행 국유화 조치 현황

국가	대상은행	자산규모 (억달러)	자산 순위(위)	최근 취득일	국유화 조치
영국	Northern Rock	1,521	15	08. 2.17	- 100% 취득(550억파운드 투입)
	Bradford & Bingley	815	17	08. 9.28	- 100% 취득(모기지 및 일반대출 부문을 500억 파운드에 취득)
	HBOS	10,058	4	09. 1.19	- 정부 주도하에 Lloyds Bank에 합병 (정부 지분 43%)
	Royal Bank of Scotland	35,011	1	09. 1.19	- 3,250억파운드 자산보증 및 정부지분 확대(70→84%) 예정('09. 2월 발표)
	Lloyds TSB Bank (Lloyds Banking Group)	6,356	7	09. 3. 7	- 2,500억파운드 자산보증 및 정부지분 확대(43→62%) 예정('09. 3월 발표)
독일	Commerzbank	2,365	2	09. 6. 5	- 100억 유로 투입 정부지분 25%+1주 확보('09. 6월 합의)
	Hypo Real Estate Bank AG	2,365	7	09. 6. 2	- 정부 지분 90% 인수 합의 (09.6.2) - 총 1,020억유로 투입

# <주요국 은행 국유화 조치>

국가	대상은행	자산규모 (억달러)	자산 순위(위)	최근 취득일	국유화 조치
프랑스	Caisse d'Epargne & Banques populaires	-	-	09. 6.23	- 구제금융 50억유로 투입 - 2개 은행을 통합하여 신설
스웨덴	D.Carnegie & Co. AB	70	12	08.11.10	- 투자은행 영업허가 취소, 이사회 해산 - 정부가 4.1억 파운드를 대출해주고 국유화 단행
오스트리아	Kommunal kredit Austria AG	521	6	08.11. 3	- 대출자산 등을 인수, 지분 99.78%를 1 유로에 매입
덴마크	Roskilde	83	12	08. 8.24	- 중앙은행 등이 자산부채 50억 유로에 인수(자본금 6억 유로 확충)
아일랜드	Anglo Irish bank	1,449	5	09. 1.21	- 상장폐지 후 100% 지분 취득
아이슬란드	Landsbanki	494	2	08.10. 9	- 100% 취득후 신설 Landsbankinn(100% 국유)에 국내 예금 및 일부 자산 이전
	Glitnir	477	3	08.10.15	- 75% 취득 후 신설 New Glitnir (100% 국유)에 국내 예금 및 일부 자산 이전
	Kaupthing	865	1	08.10.22	- 신설 New Kaupthing(100%국유)에 국내 예금 및 일부 자산을 이전

# < 금융기관 부실정리시 문제점 >

▣ 이번 금융위기로 부실화된 미국의 상업은행을 제외한 증권, 보험사나 유럽의 은행들의 부실정리시 다음과 같은 문제점 발생

## ① 도산에 따른 시스템 비용과 공적지원에 따른 재정지출

- 금융기관 부실에 대해 정부는 도산(Lehman)과 공적자금 지원(AIG)의 두 가지 선택권을 가짐.
- Lehman의 경우 무질서한(disorderly) 도산으로 Lehman 기업어음(CP)에 투자한 머니마켓펀드에서의 상환요구가 급증하는 등 금융시장 전반의 불확실성과 혼란을 확대시킴.
- AIG의 경우 위기발발 시점인 2008년 9월 17일 재무부가 보증한 FRB 대출 200억 달러 지원을 시작으로 2009년 3월까지 1,800억달러 지원(독일의 HRE, IKB 사례와 마찬가지로 공적자금 지원은 계속 반복되는 특성을 가짐)

## ② 부실회사의 주주 또는 경영진에 대한 부실책임 부과 어려움

- 2009년 7월까지 총 1,020억 유로가 지원된 독일 Hypo Real Estate Bank AG(HRE)의 경우 법적 근거가 없어 '도덕적 설득(moral suasion)'을 통하여 부실책임이 있는 CEO를 퇴진시킴.
- 임직원에게 대한 보너스 지급(AIG), 주주들에게 대한 배당금 지급(NR) 등도 역시 법적 근거 미비로 사전에 막을 수 없었음.

# < 금융기관 부실정리시 문제점 >

## ③ 주주가치 손실, 경영권 침해 등을 이유로 신속한 부실정리 방해

- 도산한 Fortis은행 벨기에 법인을 BNP Paribas에 매각하려는 벨기에 정부의 계획은 주주들의 사전 승인 여부에 대한 법률 공방으로 소송 끝에 지난 5월 12일해야 완결
- NR의 경우에도 Virgin 컨소시엄에의 매각 가격에 대한 주주들의 불만과 인수기관이 정해진 기한내 긴급구제자금을 상환해야 한다는 조건을 거부하여 결국 매각 무산
- 독일 HRE의 경우 주주들의 매각 반대로 특별법이 통과된 2009년 3월해야 공공기관인 SoFFin (Special Fund for Financial Market Stabilization)에 매각 가능('09.5.4 현재 정부지분 47%, 향후 90%까지 확대 예정)

## ④ 정부의 공적지원 이외의 대안 부재시 도덕적 해이로 인한 시장규율 약화

- 정부의 공적자금 지원을 받을 수 있다고 기대하는 금융기관의 경우 유형자기자본비율(TCE ratio)이 낮아지거나, 공시강화를 통한 완충자본 목표를 올리는 등의 시장규율이 훼손되는 것으로 나타남(Nier and Baumann, 2006)



# <금융기관 특별정리제도 고려사항>

▣ Cihak and Nier(2009)는 특별정리제도 제정시 고려해야 할 사항들을 다음과 같이 정리하였음.

## ① 특별정리제도의 원칙

- 특별정리제도의 궁극적 목표는 잠재부실에 대한 시스템 충격 감소, 정부의 통제력 강화, 납세자부담 제거, 현 주주들의 손실 분담, 도덕적 해이 방지 및 시장규율 강화 등을 통한 금융안정 보호임.
- 적절한 보호범위, 충분한 사전적 기금조성, 보상금 지급에 응할 수 있는 제도의 신뢰성 제고, 신속한 부보예금 지급 등 튼실한 예금보험제도는 부실정리제도를 보완하는 기능을 함.
- 이들 요소들은 시스템 리스크의 감소와 예금자의 '런(run)' 유인을 낮추는데, 특히 즉각적인 청산 가능성은 소형금융기관들에게는 건전경영을 유인하는 자극이 됨.

## ② 특별정리제도의 범위

- 미국의 경우 AIG 등의 사례에서 보여지듯이 현재 상업은행에만 적용된 특별정리제도를 Tier 1 지주회사까지 확대 적용해야 한다고 제안(미 재무부 2009)
- 유니버설 बैं킹제도인 유럽의 경우에는 모든 예금수취기관(즉, 은행)에 대하여 부실정리제도가 적용되는 것이 바람직 함.
- 금융재벌의 경우 개별 자회사보다는 모회사 차원에서 특별부실정리제도를 적용하는 것이 바람직



# <금융기관 특별정리제도 고려사항>

## ③ 특별정리제도 발동요건(Threshold Conditions)

- 정해진 정리제도 발동요건을 넘었을 때 정리제도가 작동하여 해당 금융기관에 대한 통제와 조정과정이 시작될 수 있어야 함.
- 일반회사 도산절차상의 '대차대조표 기준'과 달리 특별정리제도는, 금융기관의 순자산가치가 양의 값을 유지하지만 재무상태가 급격히 악화되는 초기단계에 금융안정당국이 개입할 수 있어야 함.
- 발동요건 선택은 사전적 효율성을 높이는 '규칙' 대 사후적 효율성을 높이는 '재량'의 문제임.
- 미국의 경우 FDIC Improvement Act(1991)에서는 은행의 유형자기자본비율이 2% 미만인 '심각한 자본부족' 기준을 의무적 개입이 필요한 요건으로 설정

## ④ 조기시정 조치(Early Remedial Action)

- 조기시정조치란 정리 가능성을 낮추기 위한 금융안정당국의 개입 단계를 지칭하는 것으로, '시스템 리스크 규제자'가 조기시정조치와 정리절차를 함께 수행하는 것이 효율적임
- 둘 이상의 금융안정당국이 담당할 경우에는 정보교류를 위한 규칙과 단계별 협조가 잘 이루어져야 함. (캐나다 OSFI와 CDIC는 4단계 절차에 대한 "개입가이드" 마련)

# <금융기관 특별정리제도 고려사항>

## ⑤ 정리수단들(Specific Tools Required)

- 현 주주들에게 손실을 분담시키고 채권자의 손실을 경감하기 위하여 청산 이외의 다양한 정리 수단들을 활용
  - **민간구매자에 의한 인수** 공적자금 불필요하고 지속영업 가능(Washington Mutual 사례)
  - **가교은행(Bridge Bank)** 대형 복합금융회사에 적합
  - **우량은행으로 예금 및 자산 부분 이전** 우량자산의 분할매각과 불량자산은 배드뱅크에 잔존
  - **매각 지원** 민간구매자에 대하여 일부 자금 및 보증 지원(Wachovia 사례)
  - **일시적 국유화** 은행시스템이 고도로 집중되어 있거나 민간에의 매각이 제한적일 경우 유용 (스웨덴 2009, 긴급 국유화법 도입)

## ⑥ 기타

- 은행감독 당국의 정리제도 시행시 법원에 의한 정리조치의 사후적 검토, 다국적 영업을 하는 금융기관의 부실정리시 국경간 문제 등에 대한 검토가 필요함.

# <미국의 금융규제개혁안(2009)>

- ▣ 금융규제감독 미흡이 서브프라임 모기지 부실의 한 원인으로 지적됨에 따라 미 재무부를 중심으로 금융규제체계 개편을 통해 FDIC의 부보금융기관인 은행뿐만 아니라 비부보금융기관에 대한 부실정리제도 보완
  - 2009년 6월 17일 미 재무부는 금융규제개혁안(A new foundation)을 발표하고 금년 말까지 입법을 완료할 예정
  - 동 개혁안의 주요 내용으로는 금융서비스감시위원회(FSOC) 신설, FRB 권한 강화, 은행감독기관(NBS) 및 소비자금융보호기구(CFPA) 신설, 시스템적으로 중요한 대형 복합금융회사(Tier 1 FHC)에 대한 정리제도 마련 등이 포함됨.

# <미국의 금융규제개혁안(2009)>

## ▣ 시스템적으로 중요한 대형 복합금융기관(Tier 1 FHC)에 대한 정리제도 마련

- FDIC 부보금융기관이 아닌 금융기관 중 잠재적으로 시스템 리스크를 유발할 가능성이 있는 은행(금융)지주회사, 증권사, 보험사, 헤지펀드 등에 대한 정리제도(resolution regime) 정비
  - \* 시스템 리스크를 유발하는 은행에 대한 특별정리제도는 마련(FDI Act)되어 있으나 비은행 복합금융회사 등에 대한 정리제도는 미흡함에 기인
- Tier 1 FHC의 부실 정리개시\*, 정리방식 및 정리기관\*\*은 재무부장관이 결정
  - \* 재무부장관은 부실 은행지주회사 등의 파산이 경제와 금융안정에 심각한 악영향을 미친다고 판단될 경우 FRB와 FDIC의 서면권고(이사회 구성원 2/3 이상의 찬성)를 받아 대통령과 협의하여 정리여부를 결정
  - \*\* 정리방식이 경영관리/청산관리로 결정될 경우 FDIC가 정리업무를 담당하나, 총자산규모가 가장 큰 자회사가 브로커-딜러이거나 증권회사인 경우 SEC가 경영관리/청산관리 담당
- 은행지주회사 등의 정리를 위하여 FDIC에게 보완적 검사권한(Back-up Examination Authority)\* 부여
  - \* 보완적 검사권한은 FRB에 대한 검사요구권, 직접검사권 등을 포함

# <영국 은행법(2009)>

▣ 영국은 Northern Rock 사태 이후 부실금융기관 정리를 위한 은행법(Banking Act of 2009) 제정

- 은행법 제정 이전 부실금융기관 정리는 일반 파산법(Insolvency Act)과 개별 특별법\*에 의존

\* NR과 Bradford & Bingley 정리를 위하여 Banking(Special Provision) Act 제정(2008. 2)

- 은행법은 크게 예금보험제도 개선 \*, 특별정리제도(special resolution regime) 도입 및 3자 협의체 운영 개선 \*\* 의 세 분야를 주요 내용으로 다루고 있음

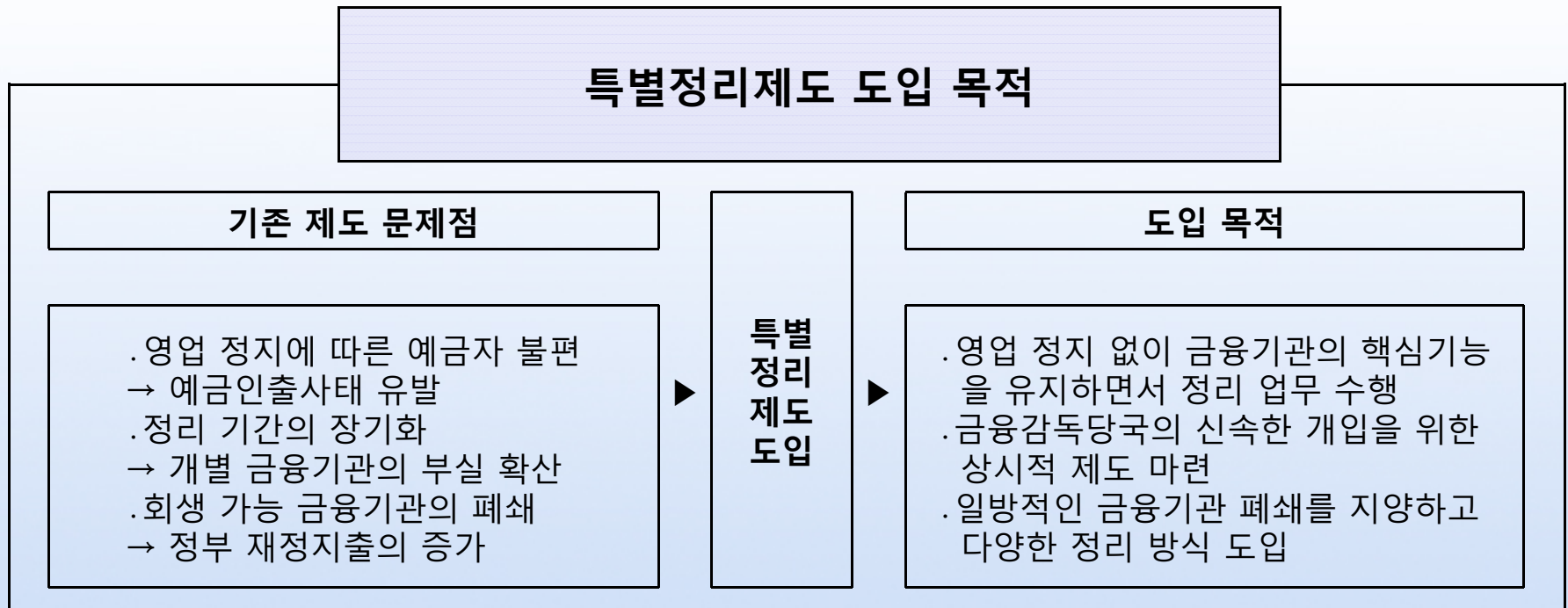
\* 금융서비스보상기구(FSCS)의 보험금지급 관련 정보 접근 권한 강화, 이메일 통지나 금융기관 자료로 예금자 확인 등을 통한 보험금 지급 절차 개선, FSCS 기금의 국가대부기금(National Loans Fund)으로부터 차입, 비상기금(Contingency Fund) 도입 등 예금보험제도 개선

\*\* 영란은행법에 '금융안정' 역할 명문화, 영란은행에 금융안정위원회(Financial Stability Committee) 설치 등

# <영국 은행법(2009)>

## ■ 특별정리제도 도입

- 특별정리제도는 부실은행 발생시 금융안정당국의 신속한 개입을 위한 상시적 제도 마련을 통하여, 영업중단 없는 정리와 일방적인 파산을 막기 위한 목적으로 도입되었음.
- 금융감독청(FSA)은 특별정리제도 발동, 영란은행은 특별정리수단 운영, 재무부는 공적자금 투입을 담당하도록 3자 협의체간 역할 분담



# <영국 은행법(2009)>

## ▣ 특별정리제도 주요 내용

- 특별정리제도 적용 대상은 예금수취기능을 가진 은행으로 한정하여, 주택금융조합(Building Society)이나 신용협동조합(Credit Union)은 대상에서 제외
- 배드뱅크 보유 자산부채의 추가 이전 및 회생 지원을 위하여 관리인(administrator)을 통한 경영관리절차(Bank Administration Procedure)를 도입하여 배드뱅크의 효율적 관리 도모
- 파산위원회 구성 및 파산관재인 선임을 통하여 FSCS의 보험금 지급 등 파산업무 지원을 명시

<표 3-2> 부실은행 경영정상화를 위한 방안 비교

구 성	민간부문으로 이전	가교은행으로 이전	국유은행으로 이전
명령권자	영란은행	영란은행	재무부
이전 대상	자산, 부채, 지분	자산, 부채, 지분	자산, 부채, 지분
이전 받는 자	민간 은행	가교은행 (영란은행 설립)	국유은행
특 성	국가 공공기금 지출 절감 가능	영업의 연속성 유지 및 기업 가치 제고 후 인수자물색	대형 부실금융회사 처리에 적합

## IV. 우리나라의 부실정리제도



# IV. 우리나라의 부실정리제도

- ❖ 우리나라 금융기관 부실정리제도 개요
- ❖ 부실정리관련 유관기관별 업무 체계
- ❖ 부실금융기관 정리자금
- ❖ 부실금융기관 자금지원 원칙
- ❖ 부실금융기관 지정
- ❖ 적기시정조치
- ❖ 부실금융기관 정리절차
- ❖ 부실금융기관 정리방식

# <우리나라 금융기관 부실정리제도 개요>

▣ 통합예금보험제도를 채택한 우리나라의 경우 부보금융기관에 대한 부실정리 제도는 금융위원회가 부실정리방식을 결정하고 예금보험공사가 자금지원을 담당하는 이원적 시스템으로 운영

- 금융위와 예보는 금융시장 또는 금융제도의 안정과 예금자들의 보호를 목적으로 “금융산업의 구조개선에관한법률”(이하 “금산법”)과 “예금자보호법”(이하 “예보법”)에 정해진 규정에 따라 부실금융기관 정리제도 시행
  - 금융위는 금산법에 따라 부실금융기관의 정리시점과 방식을 결정하여 예보에 자금지원을 통보
  - 예보는 예보법과 금산법에 따라 부실정리비용을 최소화하는 정리방식을 채택하여 부실금융기관의 퇴출, 정상화 등의 정리업무 수행
- \* 다만, 저축은행의 경우에는 2005년 2월 금감위(현 금융위)·증선위 합동간담회 의결로 예보가 최소비용원칙에 따라 정리방식을 결정하고 금융위에 계약이전결정 요청 등 필요한 조치를 요구할 수 있음.
- 예보법상 부보금융기관이 아닌 신탁, 농협, 수협, 산림조합(이상 금융위 소관)과 새마을금고(행정자치부 소관) 등 상호금융기관은 각각 별도의 예금자보호기금에서 보호 서비스 제공

# <금산법과 예보법의 목적>

## ▣ 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제1조(목적)

- 이 법은 금융기관의 합병·전환 또는 정리등 금융산업의 구조개선을 지원하여 금융기관 간의 건전한 경쟁을 촉진하고, 시장상황의 급격한 변동에 따라 금융기관의 일시적인 유동성의 부족 등으로 금융의 중개기능이 원활하지 못한 경우에 금융기관의 자본 확충 등을 위하여 신속하게 자금 지원을 하여 금융업무의 효율성을 높임으로써 금융산업의 균형있는 발전과 금융시장의 안정에 이바지함을 목적으로 한다.

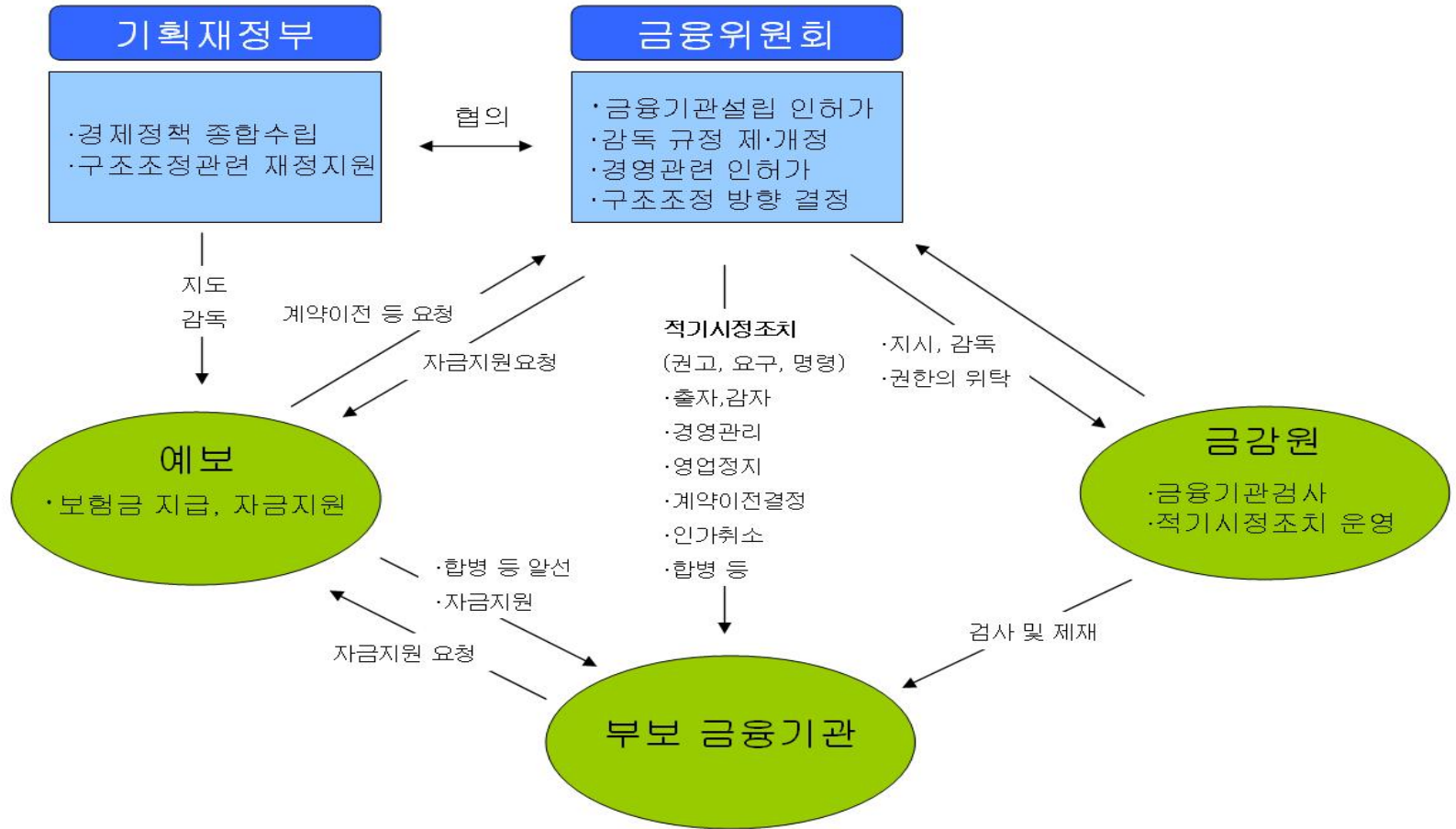
## ▣ 예금자보호법 제1조(목적)

- 이 법은 금융기관이 파산등의 사유로 예금등을 지급할 수 없는 상황에 대처하기 위하여 예금보험제도등을 효율적으로 운영함으로써 예금자등을 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하는데 이바지함을 목적으로 한다.

# <부실정리관련 유관기관별 업무 체계>

- ▣ 부실금융기관 정리제도는 금융위원회를 중심으로 기획재정부, 금융감독원, 예금보험공사가 직간접적으로 담당하고 있음.
- 금융기관에 대한 인허가권을 갖고 있는 금융위원회는 적기시정조치의 일환으로 부실금융기관에 대하여 합병, 제3자 인수, 계약이전 등을 명해야 하고(금산법 제10조), 다른 금융기관을 지정하여 부실금융기관과의 합병, 계약이전 등을 권고할 수 있으며(금산법 제11조), 예보에 부실금융기관에 대한 출자를 요청할 수 있음.(금산법 제12조)
- 경제정책을 종합적으로 담당하는 기획재정부는 금융위와 부실정리에 대하여 협의하고 구조조정관련 재정지원 수행
- 금감원은 개별금융기관에 대한 정기·비정기적인 검사와 함께 부실금융기관 여부를 판단하는 적기시정조치 실무 운영
- 예보는 금융위의 처리방안에 따라 기금의 손실이 최소화되는 방식을 채택하여 자금을 지원하고(예보법 제37조의4), 금융기관이 적기시정조치를 원활히 이행할 수 있도록 합병, 제3자에 대한 인수를 알선함.(금산법 제11조)

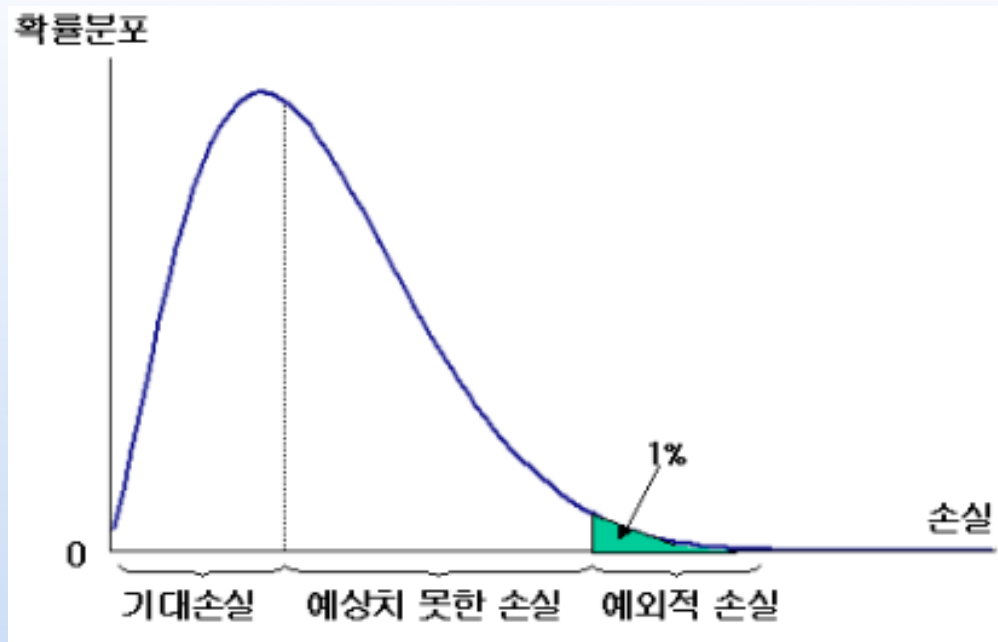
# <부실정리관련 유관기관별 업무 체계>



자료 : 예금보험공사

# <부실금융기관 정리자금>

- ▣ 금융기관 부실규모에 따라 부실정리자금은 예보의 예금보험기금이나 정부의 공적자금이 투입되어야 함.
  - 예외적 손실이 발생하여 금융기관의 부실규모가 시스템 리스크를 야기할 정도로 대규모인 경우 정부의 공적자금 지원 불가피
  - 예상치 못한 손실 수준까지의 금융기관 부실정리는 목표기금제 등을 통하여 사전적으로 예보기금을 충분히 적립하여 대비할 필요



# <부실금융기관 정리자금>

- ▣ 2003년 이후 예보는 공적자금인 예금보험기금채권상환기금과 예금보험료와 출연금 등을 재원으로 조성한 예금보험기금을 나누어 관리하고 있음.
- 공적자금인 예금보험기금채권상환기금(이하 '상환기금')으로 금융기관 부실정리를 수행할 경우 '공적자금관리특별법'(이하 '공자법')에 따라 공적자금관리위원회(이하 '공자위')가 최소비용의 원칙에 따라 지원방안을 결정
- 예금보험기금의 경우에는 공자법의 적용을 받지 않아 예금보험위원회가 자금지원에 대하여 최종 의사결정
- 글로벌 금융위기로 '구조조정기금'과 '금융안정기금'이 새로이 조성되며 2008년 2월말에 폐지되었던 공자위가 금년 8월 31일에 다시 설치
- \* 공자위는 공적자금의 지원 및 회수 등에 관한 사항을 심의·조정
- 1997년 이후 금년 6월말까지 금융구조조정에 총 168.6조원의 공적자금 투입

# 공적 자금 지원내역

<표 4-1> 금융권 별 지원 현황(1997.11월~2009.6월말)

(단위 : 조원)

금융권		출자	출연	예금 대지급	자산 매입등	부실채권 매입	계
은행		34.0	13.9	-	14.4	24.6	86.9
제2 금융권	증권	2.7	0.7	18.3	-	1.1	22.8
	증권·투신	10.9	0.4	0.01	2.1	8.5	21.9
	보험	15.9	3.1	-	0.3	1.8	21.2
	신협	-	-	4.7	0.2	-	4.9
	저축은행	-	0.4	7.3	0.6	0.2	8.5
	소계	29.5	4.7	30.3	3.3	11.5	79.3
해외금융회사등		-	-	-	-	2.4	2.4
계		63.5	18.6	30.3	17.7	38.5	168.6

자료 : 공적자금백서(2009)



# <자금지원 원칙>

- 부실금융기관 정리를 위한 자금지원시 예보는 최소정리비용의 원칙에 입각한 지원방법을 적용하고, 최소비용 입증자료를 작성하여 보관할 의무를 가짐.
  - 그러나 부실금융기관 등의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 위협할 경우에 한해서는 최소비용의 원칙을 지키지 않아도 됨.
  - 또한, 예보는 자금지원을 함에 있어 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실분담을 전제로 하여 예금자와 납세자의 부담을 덜어주고 도덕적 해이의 확산을 예방하고자 함.

## ■ 예금자보험법 제38조의 4(최소비용의 원칙)

- ① 부실금융기관 정리를 위하여 보험금을 지급하거나 자금지원을 할 경우에는 예금보험기금의 손실이 최소화되는 방식 적용, ② 최소비용입증자료의 작성·보관 의무, ③ 다만, 부실금융기관 등의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있는 경우에는 예외

## ■ 예금자보험법 제38조의 5(공평한 손실분담의 원칙등)

- ① 공사는 자금지원을 함에 있어 지원대상 부보금융기관의 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실분담을 전제로 하여야 한다.

# <부실금융기관 지정>

▣ 정리제도의 대상이 되는 부실금융기관은 금산법(제2조)과 예보법(제2조)에 따라 금융위원회 또는 예금보험위원회가 지정할 수 있으나, 실제 금융위원회가 지정해오고 있음.

- 부실금융기관은 i) 부채가 자산을 초과하거나 거액의 금융사고로 정상영업이 어려운 경우, ii) 예금 등 채권지급 또는 차입금 상환이 정지된 경우, iii) 외부 자금지원 없이는 채권지급이나 차입금 상환이 불가능한 경우에 금융위나 예보가 지정할 수 있음.
- 금융감독원은 금융기관의 부실 여부를 주기적으로 점검하는 임점검사, 서면보고서 제출 등을 통한 경영실태평가제도를 운용하고, 금융위는 이를 토대로 부실금융기관 지정
- 예보, 금감원, 한은, 기재부, 금융위 사이에 체결된 '금융정보공유에 관한 양해각서(MOU)'에 따라 정보공유가 이루어지고 있으나, 현실적으로 금융기관 부실관련 정보를 적시에 충분히 공유하지 못한 예보위가 부실금융기관을 지정하기는 어려움.

\* 다만, 예보위는 부실금융기관과는 별개로 재무구조가 취약하여 부실금융기관이 될 가능성이 농후한 부보 금융기관을 부실우려금융기관으로 지정할 수 있는데, 과거 현대투신 등 3개 기관에 대하여 지정한 사례가 있음.

# <부실금융기관 지정>

## ■ 금산법 제2조3, 예보법 제2조5: “부실금융기관”

- 경영상태를 실사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관 또는 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려울 것이 명백한 금융기관으로서 금융위원회 또는 예금보험위원회가 결정한 (부보)금융기관
- 예금등 채권의 지급 또는 다른 금융기관으로부터의 차입금의 상황이 정지상태에 있는 (부보)금융기관
- 외부로부터의 자금지원 또는 별도의 차입(정상적인 금융거래에서 발생하는 차입을 제외)이 없이는 예금등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금융위원회 또는 예금보험위원회가 인정한 (부보)금융기관

## ■ 예보법 제2조5의 2: “부실우려금융기관”

- 재무구조가 취약하여 부실금융기관이 될 가능성이 농후하다고 예금보험위원회가 결정하는 부보금융기관

# <적기시정조치>

▣ 우리나라에서 적기시정조치(Prompt Corrective Action)는 자본충실도와 경영실태평가(CAMELS)를 기준으로 등급을 분류한 후 감독당국이 시정조치를 부과하는 제도로, 금융기관의 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하는 건전성 감독 수단의 일부로 도입되었음.(금산법 제10조)

- 은행, 증권, 저축은행은 BIS 자기자본비율, 증권사는 영업용순자본비율, 보험사는 지급여력비율의 자본충실도를 기준으로 일정 기준에 미달할 경우 금융위원장이 경영개선 권고·요구·명령을 부과하고 경영개선 유도
- CAMELS를 기준으로 경영실태평가를 하여 자본적정성(자산건전성) 부문 4등급 이하시 경영개선권고, 종합등급 4등급 이하시 경영개선요구를 부과
- 적기시정조치가 부과되면 해당 금융기관은 자본금 증액 뿐만 아니라 조직이나 인원, 점포수, 영업정지, 임원진 교체, 신규업무 진출제한, 외부 관리임 선임 등 경영개선사항을 이행
- 경영개선 이행기간은 경영개선권고·요구의 경우 1년(단, 권고의 경우 저축은행은 6개월), 경영개선명령의 경우에는 금융위가 별도로 결정하나 대개의 경우 2개월이 주어짐.
- 경영개선요구·명령은 금융위원장, 경영개선권고는 금융감독원장이 결정
- 적기시정조치의 해당여부 판단, 경영평가위원회 운영 및 이행계획 점검 등의 실무검토는 금감원이 담당

# <적기시정조치>

## ▣ 금산법 제10조(적기시정조치)

- 금융기관의 자기자본비율이 일정수준에 미달하는 등 재무상태가 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 금융기관의 재무상태가 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때에는(발동 요건)
- 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위해(목적)
- 당해 금융기관 또는 그 임원에 대하여 다음 각호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명해야 함(조치사항)
  1. 금융기관 및 임·직원에 대한 주의·경고·견책 또는 감봉
  2. 자본증가 또는 자본감소, 보유자산의 처분 또는 점포·조직의 축소
  3. 채무불이행 또는 가격변동 등의 위험이 높은 자산의 취득금지 또는 비정상적으로 높은 금리에 의한 수신  
의 제한
  4. 임원의 직무정지 또는 임원의 직무를 대행하는 관리인의 선임
  5. 주식의 소각 또는 합병
  6. 영업의 전부 또는 일부 정지
  7. 합병 또는 제3자에 의한 해당 금융기관의 인수
  8. 영업의 양도 또는 예금·대출 등 금융거래에 관련된 계약의 이전
  9. 기타 1~8호에 준하는 조치로서 금융기관의 재무건전성을 높이기 위하여 필요하다고 인정되는 조치

# <적기시정조치>

▣ 적기시정조치의 지연 또는 유예시 부실이 심화된 이후에 예보가 정리과정에 참여함으로써 최종 정리비용이 크게 나타나는 문제점 발생

- 금융감독당국이 부실화 우려가 있는 금융기관의 영업을 계속 하게 할 경우 발생하는 규제유예 (regulatory forbearance)는 금융기관들의 도덕적 해이 조장 및 국민경제의 후생 감소 야기
- 적기시정조치에서 예보가 배제됨에 따라 최소비용 정리를 위한 부실관련 정보부족, 조사권 제약, 경영개선계획 이행기간 동안의 부실 심화 등으로 정리비용이 늘어나는 경향
  - \* 예보위 의결절차가 필요한 공동검사의 적시성 문제, 부실파악을 위한 재산실사 배제 등은 예보의 부실 예방 및 정리기능 제약
  - \* 부실정리와 PCA를 담당하는 미국 FDIC의 경우와 비교할 경우, '03~'07년 사이의 총예금대비 부실정리비용은 예보 47.0%(11개 저축은행), FDIC 5.2%(10개 은행)로 현격한 차이를 보임.
- Benston and Kaufman(1998)은 적기시정조치의 목적으로 금융기관의 도덕적 해이 억제, 금융감독당국의 재량권 견제, 금융기관간 공정한 경쟁여건 조성 제시
  - \* 미국은 1991년 12월에 FDIC Improvement Act를 제정하여 PCA를 도입한 이후 감독당국의 재량권 행사가 차단되며 정리비용 절감
  - \* PCA 도입 전후 금융기관의 총예금대비 정리비용은 18.2%에서 '92년 이후 10.3%로 하락

# <금융권별 적기시정조치 기준>

<표 4-2> 우리나라 적기시정조치 내역

구 분				적기시정조치 단계		
				경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
발동 요건	자본 총실 도	은행	BIS 비율 <sup>1)</sup>	8%미만	6%미만	2%미만 (또는 부실금융기관)
		증권	영업용 순자본비율 <sup>2)</sup>	150%미달	120%미달	100%미달 (또는 부실금융기관)
		보험	지급여력비율 <sup>3)</sup>	50% ~ 100%	0% ~ 50%	0%미만 (또는 부실금융기관)
		증권	BIS 비율	8%미만	6%미만	2%미만 (또는 부실금융기관)
		저축	BIS 비율	5%미만	3%미만	1%미만 (또는 부실금융기관)
	경영실태평가 (CAMELS) <sup>4)</sup>		자본적정성 (자산건전성)부문 4등급이하	종합등급 4등급 이하	-	



# <금융권별 적기시정조치 기준>

<표 4-2> 우리나라 적기시정조치 내역(계속)

구 분	적기시정조치 단계		
	경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
조치내용	조직·인력운용 개선, 자본금 증액 또는 감액, 신규업무 진출제한 등	점포폐쇄 및 신설제한, 임원진교체요구, 영업 일부의 정지 등	주식소각, 영업양도, 외부 관리인 선임, 합병 및 계약이전 등
경영개선계획 처리절차	불승인 또는 미이행시 경영개선요구 발동	불승인 또는 미이행시 경영개선명령 발동	경영개선계획 불승인 또는 미이행시 퇴출
경영개선계획 이행기간	승인일로부터 1년 (단, 저축은행은 6개월)	승인일로부터 1년	금융위 결정

- 주: 1) BIS 자기자본비율 = BIS가중자기자본/위험가중자산\*100  
 · BIS가중자기자본 = 기본자본(자본금+자본준비금)+보완자본(재평가적립금 등)  
 · 위험가중자산 = ∑(자산항목\*위험가중치)
- 2) 영업용순자본비율 = 영업용순자본/총위험액\*100  
 · 영업용순자본 = 자기자본-차감항목(고정자산 등)+가산항목(대손충당금 등)  
 · 총위험액 = 당해 자산 및 부채에 내재하거나 업무에 수반되는 위험을 금액으로 환산  
 ※ 2000.1월 증권거래법의 개정으로 "영업용순자본비율"은 "자기자본규제비율"로 변경
- 3) 지급여력비율 = 지급여력/지급여력기준\*100  
 · 생보사 - 지급여력 = 자기자본 해당금액(자본금-계약자이익배당준비금 등)  
           - 지급여력기준 = [(책임준비금\*4%)+(위험보험금\*위험계수)]\* 일정비율  
 · 손해보험사 - 지급여력 = 자기자본 해당금액-차감항목(이연자산 등)  
           - 지급여력기준 = 보험종목별 보유보험료의 일정비율에 해당하는 금액
- 4) 증권사의 경우 자산건전성 기준 제외



# <부실금융기관 정리절차>

▣ 부실금융기관 정리절차는 부실금융기관 결정 또는 경영개선명령 전후로 나누어 볼 수 있음

- 경영개선명령 이전 2개월에 걸쳐 금감원은 부실금융기관 결정을 위한 실사와 경영개선계획 징구 및 경영평가위원회의 사전심의 진행
- 경영개선명령이 내려지면 이후 2개월에 걸쳐 증자 등 경영개선계획 이행기간이 주어지고, 같은 기간 중 예보는 최소비용검증을 위한 재산실사, 보험금 조사, 가지급금 지급, 가교은행 설립, 계약이전 결정 조건부 자금지원과 보험금 지급 결정 등을 예보위에서 의결하고 금융위에 계약이전 등 조치를 요청함.
- 경영개선명령 이행기간 종료 후에는 가교은행에의 자본금 출자, 계약이전 및 자금지원 등을 통하여 정상 영업 개시
- 마지막으로 계약이전기준일과 계약이전결정일 간의 자산·부채 평가액 변동분을 사후정산하여 부실금융기관 정리절차가 마무리 됨

# <부실금융기관 정리절차>

▣ 가교금융회사 활용 등 꾸준한 제도개선을 통하여 부실금융기관의 금융거래 중단기간은 초기 10개월에서 3개월 정도로 대폭 감소하였으나, 미국 FDIC의 사례와 같이 영업중단 없는 부실정리제도를 목표로 추가적인 개선 필요

- 현행 부실정리제도에서는 예보가 부실금융기관 결정 및 영업정지 이후에야 정리절차에 착수함에 따라 영업정지 기간 동안 예금자의 불편과 정리비용이 증가하는 문제점 발생
- 영업정지 전 부실금융기관에 대한 금감원의 재산실사시 예보의 참여가 제한되고 있고, 영업정지 후 2개월의 증자 이행기간 동안 정리절차 지연 및 정리비용 증가
- 미국의 경우 정리절차 개시 90일 전 감독당국이 자본충실도가 최하위등급인 5등급으로 분류된 부실금융기관을 FDIC에 통보하면서 정리절차 시작
  - \* FDIC는 금융기관이 영업중인 상태에서 90일 이내에 재산실사, 입찰을 통한 인수자 선정 또는 가교은행으로의 계약이전, 정리방식 및 자금지원 결정, 금융기관 폐쇄준비 등 정리절차 진행(FDI Act 38조에 90일내 폐쇄 규정)
  - \* 감독당국은 금요일에 부실금융기관을 폐쇄한 후, 자산·부채는 인수자에게 계약이전하고 FDIC를 청산인으로 임명하여 정리절차 종결
  - \* 인수자는 월요일에 금융거래를 재개함으로써 영업중단 없는 부실금융기관 정리 가능

# <부실금융기관 정리절차>

<표 4-3> 부실금융기관 정리절차 및 관련 규정

D-2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>부실금융기관 결정을 위한 실사, 경영개선계획 제출 및 경평위의 사전심의</li> </ul>	감독규정§53 감독규정§49
D-day	<b>부실금융기관 결정 / 경영개선명령</b>	금산법§2,§10
D-day ~ D+2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소비용검증을 위한 <b>재산실사</b></li> <li>- 영업정지 전일 기준(계약이전기준일)</li> <li>- 청산가치, 계속기업가치 산정</li> <li>- 정리방식별 소요비용 비교, 자금지원방식·규모 확정을 통한 처리방안 마련</li> <li>- 계약이전명세서 작성</li> </ul>	예보법§38의4
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>보험금조사</b></li> <li>- 지급보류 여부 조사(부실관련자 및 차명예금)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가지급금 지급</li> </ul>	예보법§31
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>가교은행 설립</b>(금융위 승인)</li> </ul>	예보법§36의3

# <부실금융기관 정리절차>

<표 4-3> 부실금융기관 정리절차 및 관련 규정(계속)

<p>D-day ~ D+2개월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>예보위 의결</b></li> <li>- 계약이전 결정 조건부 자금지원 결정</li> <li>- 계약이전 결정 조건부 보험금 지급 결정</li> <li>▪ 금융위에 <b>계약이전 등 조치 요청</b></li> </ul>	<p>예보법§38 예보법§34 예보법§36의2</p>
<p>D+2개월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>경영개선명령 이행기간 종료</b></li> </ul>	
<p>D+2개월 +α개월</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융위의 행정처분 사전통지 등 절차</li> </ul>	<p>행정절차법 §21,§22</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인가요건 충족을 위한 가교은행 자본금 출자</li> </ul>	<p>저축은행법§5</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융위의 행정처분</li> <li>- 가교은행 영업인가</li> <li>- <b>계약이전 결정 / 영업인가 취소</b></li> </ul>	<p>금산법§14</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 예보의 <b>자금지원 / 가교은행 영업개시(예금인출)</b></li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 계약이전 사후정산</li> <li>* 계약이전기준일과 계약이전결정일간의 자산·부채 평가액 변동분을 사후정산</li> </ul>	

# <부실금융기관 정리방식>

▣ 부실금융기관은 시스템 리스크 여부, 최소비용원칙 등을 감안하여 자체정상화, 합병, 계약이전, 보험금 지급 후 청·파산, 가교금융기관 등의 방식으로 정리

① 자체정상화(Open Bank Assistance)는 부실(우려)금융기관에 대해 직접적으로 자금지원하여 재무건전성을 회복시켜 도산을 방지하는 대표적 회생형 정리방식

\* 사례 : 조흥은행, 우리은행, 서울은행, 서울보증, 대한생명, 수협(신용사업 부문)

② 합병(M&A)은 부실금융기관 공개매각절차를 거쳐 인수희망자가 있는 경우 취해지는 회생형 정리방식으로 자산부채실사 후 순자산부족액(인수프리미엄 차감)을 출연

\* 사례 : 동아생명 등 5개 생보사, 대한화재 등 2개 손보사, 신동아금고 등 18개

③ 계약이전(P&A)은 인수금융기관에게 부실금융기관의 자산 및 부채를 전부 또는 일부 매각하는 정리방식으로 계약이전되는 자산과 부채의 차액에 대하여 출연

\* 사례 : 동화은행 등 5개 은행, 현대생명 등 7개 생보사, 한마음저축은행 등 8개 저축은행

④ 보험금 지급 후 청·파산(Pay-off)은 예보가 보호대상 예금에 대한 보험금을 지급한 후 해당 부실금융기관을 청산하는 폐쇄형 정리방식으로 시스템 리스크가 없는 소규모 금융기관에 적합

\* 사례 : 대한종금, 나라종금, 신일저축은행 등 70개 저축은행 및 191개 신탁

# <부실금융기관 정리방식>

- ⑤ 가교금융기관(Bridge Bank)은 금융위원장의 승인을 얻어 예보가 한시적인 정리금융기관을 설립하여 부실금융기관의 영업 또는 계약을 양수하거나 정리업무를 수행
  - 가교금융기관의 영업기간은 5년으로 금융위원장의 승인을 얻어 연장 가능
  - 가교금융기관은 예금채무의 지급, 대출 등 채권의 회수와 기타 부실금융기관의 정리업무를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 업무 수행
  - 가교금융기관의 영업기간 만료, 합병, 영업양수 또는 제3자 인수 등의 경우 금융위원장의 승인을 얻어 해산
- \* 사례 : 한아름종금(새한 등 16개 퇴출종금사), 한아름금고(기산 등 67개 퇴출금고), 예가람저축은행(아림·한중), 예아름저축은행(좋은·대운·홍익), 예한울저축은행(경북)

## V. 부실정리제도 개선방안

# V. 부실정리제도 개선방안

- ❖ 국경간 부실정리제도의 공조체계
- ❖ 복합금융그룹의 부실정리제도
- ❖ 시스템 위기시 Blanket Guarantee
- ❖ 정보공유의 확대
- ❖ 정보수집 능력의 강화
- ❖ 적기시정조치 관련 예보의 역할
- ❖ 신속한 정리절차



# <국경간 부실정리제도의 공조체계>

▣ 글로벌 금융기관이 부실화되는 경우, 국가별로 금융기관 부실정리제도가 크게 다르기 때문에 신속한 부실정리절차의 개시가 어렵고 자국 예금자 및 채권자의 손실 보호 문제로 국가간 마찰이 발생할 소지가 있음.

- 예를 들면, 미국은 외국에 본점을 둔 해외 은행이 파산할 경우에는 속지주의(territorial approach) 원칙에 의거하여 미국내 은행 지점의 자산을 미국에서 정리한다는 원칙을 적용하고 있으나,
- 자국에 본점을 둔 미국 은행이 파산하는 경우, 보편주의(universal approach) 원칙에 의거하여 해외에 소재한 지점의 자산을 미국내에서 통괄하여 자국 예금자 우선 (domestic depositor preference) 의 원칙에 따라 부실을 정리한다는 이중적 기준을 적용
- 금융기관 파산의 경우 현지법인에 대해서는 속지주의를 적용하는 것이 일반적이거나, 해외 지점에 대해서는 속지주의와 보편주의에 대한 국제적인 통일기준이 부재한 상태
- 이에 따라 국내에 지점을 보유하고 있는 미국 은행의 파산시 국내 예금자 및 채권자, 그리고 원화 및 외화예금에 대해 예금보호를 제공하는 예금보험기금의 손실 부담이 확대될 가능성
- 이번 금융위기에서 영국과 아이슬란드간 자국 예금자 보호문제로 충돌하면서 금융불안 심화

# <국경간 부실정리제도의 공조체계>

## ▣ 외국금융기관 현지법인 또는 지점의 부실정리 근거(은행법)

**제46조 (예금지급불능 등에 대한 조치)** 금융위원회는 금융기관의 파산 또는 예금지급불능의 우려 등 예금자의 이익을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되는 때에는 예금수입 및 여신의 제한, 예금의 전부 또는 일부의 지급정지 기타 필요한 조치를 명할 수 있다. <개정 2008.2.29>

**제60조 (인가취소 등)** ① 금융위원회는 외국금융기관의 본점이 다음 각호의 1에 해당하게 되는 경우에는 당해 외국금융기관의 지점 또는 대리점에 관한 제58조제1항의 규정에 의한 인가를 취소할 수 있다. <개정 1998.5.25, 1999.5.24, 2008.2.29>

1. 합병·영업의 양도로 인하여 소멸한 경우
2. 위법행위, 불건전한 영업행위 등의 사유로 인하여 감독기관으로부터 징계를 받은 경우
3. 휴업하거나 영업을 중지한 경우

② 외국금융기관의 지점·대리점 또는 사무소는 당해 외국금융기관의 본점이 제1항 각호의 1에 해당하게 되는 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 7일 이내에 그 사실을 금융위원회에 보고하여야 한다. <개정 1998.5.25, 1999.5.24, 2008.2.29>

③ 외국금융기관의 본점이 해산 또는 파산하였거나 은행업을 폐지한 경우 또는 은행업의 인가가 취소된 경우에는 당해 외국금융기관의 지점 또는 대리점에 대한 제58조제1항의 규정에 의한 인가는 당해 사유가 발생한 날에 취소된 것으로 본다.

# <국경간 부실정리제도의 공조체계>

- ▶ 글로벌 금융기관의 부실정리에 관한 국내 제도를 정비
  - 상이한 부실정리제도를 갖고 있는 국가들간의 국제적 합의 도출에는 많은 시간과 노력이 소요되는 점을 감안하여,
  - 우선적으로 주요국 금융안전망 기구와의 정보교류를 확대하면서 사전적인 신뢰관계 구축
  - 외은지점 부실정리 등에 관한 명시적인 국내 법규를 정비
  - 국내 제도와 상충된 금융기관 부실정리제도를 운영하고 있는 국가와 개별적으로 협정 혹은 양해각서 체결
- ▶ 국가별로 상이한 금융기관 부실정리제도를 서로 공조(convergence)시키기 위한 국제회의에 주도적으로 참여하고 의견을 제시함으로써 우리의 입장을 적극 반영함.
  - IMF, WB, FSB, BCBS 등을 통한 국제적 정보교류 및 토론에 적극 참여하고 의견 제시
  - 소규모 개방국가인 우리나라로서는 향후 개최되는 G-20 등의 다자간 국제적 협력체에서 글로벌 금융그룹에 대한 국제적인 부실정리제도 표준을 제시할 필요

# <복합금융그룹의 부실정리제도>

- ▣ 금융지주회사와 같이 다수의 금융기관을 지배하고 있는 복합금융그룹 내에서 일부 핵심 자회사가 부실화되는 경우에 대비한 효율적인 부실정리 절차가 마련되어 있지 않음.
- 최근의 글로벌 금융위기 과정에서 발생한 Lehman Brothers, Kaupthing 등의 사례에서 볼 수 있듯이 금융그룹에 속한 개별 금융기관별로 각각 분리하여 부실정리제도를 운영할 경우, 전체적으로 통합된 관점에서 신속하고 효율적인 부실정리 절차를 진행할 수 없으며 사업의 연속성을 저해
- 우리나라의 예보법 제36조는 부실금융기관이나 그 금융지주회사에 대해 합병이나 영업의 양도 또는 제3자 인수를 알선할 수는 있으나,
- 청산관리인의 임명, 계약이전, 정리금융기관의 설립 등이 개별 부실금융기관을 대상으로 하고 있기 때문에 금융그룹 전체 차원에서의 효과적인 부실정리제도의 운영이 어려운 실정
- Cross-border Bank Resolution Group(CBRG)의 2009년 보고서는 각국이 금융그룹에 대한 통합된 정리제도를 마련할 것을 권고

# <복합금융그룹의 부실정리제도>

- ▶ 시스템 리스크를 방지하고 부실정리비용을 최소화하기 위한 방안으로서 금융지주회사를 통괄하는 부실정리제도를 마련함.
  - 이를 통해 은행 등 금융지주회사내 핵심 자회사의 부실화가 그룹내 여타 자회사로 확산되는 것을 조기에 차단
  - 자회사간 상호연계성을 고려한 통합된 정리과정을 통해 연속성(continuity)을 유지하고 부실정리비용을 줄이는 효과
  - 예를 들어, 이탈리아의 경우 모회사가 부실화되어 특별정리제도의 적용을 받게 되면 동일한 청산관리인으로 하여금 비은행 자회사에 대해서도 특별정리제도를 적용할 수 있도록 하고 있는데, 다만 이때에도 사업체의 분리는 인정하여 그룹내 금융기관간 자산의 통합까지 인정하지는 않음.

# <시스템 위기시 Blanket Guarantee>

- ▣ 시스템 위기가 발생하는 경우 금융시장에 대한 전반적인 신뢰가 상실되어 금융중개기능이 마비될 가능성이 있음.
  - 보호한도내 부보예금의 경우에는 예금보험으로 인해뱅크런이 발생할 가능성이 크지 않으나,
  - 금융불안정의 초기 단계에서도 은행간 예금, 거액 예금 등 비보호예금의 대량 인출이나 주요 채권자의 채무상환 요청 등으로 건실한 금융기관에서도 유동성 부족 사태가 발생하고 이로 인해 금융기관의 도산이 촉발될 우려
  - 또한 예금보험공사의 부보금융기관이 아닌 금융기관이나 펀드 등에서 뱅크런이 발생하여 금융안정을 저해할 우려
  - 국제예금보험기구협회(IADI)는 위기시 blanket guarantee 제도를 실시하는 경우 이를 장기간 실시하면 도덕적 해이의 문제가 확대될 수 있으므로 여건이 허락하는 한 빨리 일정한 보호한도로 전환할 것을 핵심준칙으로 제안

# <시스템 위기시 Blanket Guarantee>

- ▶ 시스템 위기의 우려가 있는 경우 비상대책으로서 blanket guarantee를 통해 금융안정을 유지하는 절차를 마련함. (IMF and WB, 2009)
  - 금융불안이 확산되는 경우 한시적으로 예금보호의 상한선을 확대하여뱅크런을 방지
  - 보호예금뿐만 아니라 비보호예금 및 일부 채권에 대해 공적 보호를 제공하는 비상절차 및 요건을 정비
  - 예금보험공사의 부보금융기관이 아닌 신탁, 상호금융, 새마을금고 등 예금취급 금융기관에 대한 시스템 위기시의 공적 안전망 장치를 확대하는 방안 검토
  - 대규모 펀드 환매로 인해 금융자산 가격이 폭락하고 시스템 위기로 확산될 가능성에 대비하여 환매중단 및 자금지원의 원칙을 마련
    - \* 2007년 BNP Paribas 은행은 산하 3개 펀드의 환매중단을 발표하고 유럽중앙은행이 950억 유로 규모의 자금을 지원
  - 도덕적 해이의 확대를 방지하기 위해 blanket guarantee는 한시적으로만 적용하며 신속한 출구전략을 마련
  - 이 경우에도 주주 및 후순위채 채권자 등에 대해서는 자기책임의 원칙에 따라 공적 보호대상에서 제외함.

# <정보공유의 확대>

- ▣ 부실정리에 있어 금융기관의 재무상태 등에 대한 적시의 정확한 정보가 중요함에도 불구하고 금융안전망 기구간 정보공유가 불충분하다는 논란이 지속
  - 지난 9월 15일 정보공유 MOU가 체결됨에 따라 공유정보의 범위가 확대되었으며, 정보공유 방식이 구체화되는 등의 상당한 성과
  - 그럼에도 불구하고 위기시 금융 현황을 파악하기 위한 중요한 수시정보의 신속한 공유에 대해서는 일부 회의적인 시각도 존재
  - 개별 금융기관에 대한 조사 및 임점 검사 등의 과정에서 파악한 부실 관련 정보에 대한 예보의 접근이 어렵고, 이로 인해 부실 확인 및 부실정리의 소요기간이 지연됨에 따라 국민경제적 추가 부담 발생



# <정보공유의 확대>

## ▶ 정보공유의 활성화를 정착시키기 위한 추가적인 제도 정비

- 공적 금융안전망을 구성하는 어느 한 조직이 입수한 정보는 최대한 상호 공유하는 것이 국민경제 전체적으로 효율적이라는 관점에서 자신의 업무를 수행하는 과정에서 취득한 정보를 개인 혹은 기관의 전유물로 간주하는 사고방식을 불식할 필요
- 부실(우려)금융기관을 신속히 판단하고 이를 정리하는 데 필요한 금융 관련 정보에 대한 상호 접근을 최대한 보장하며, 특히 금융불안정의 우려가 있는 경우에는 자료의 신빙성이 완전히 검증되지 않았더라도 입수된 모든 수사정보까지도 최대한 신속히 공유함을 기본원칙
- 각 기관이 입수한 금융 관련 정보를 상호 공개, 공유하는 것이 개인 및 기관의 이득이 되는 인센티브 구조를 마련
- 자율협약인 MOU는 상황에 따라 변동될 수 있으며 구속력이 약하기 때문에, 금융안전망 기구간 정보공유에 대한 강제력을 부여하기 위해 법적인 협의체를 설립하여 정보공유 및 공동 검사 관련 제반 사항을 결정하는 한편, 금융안전망 기구간 상호 협력체계를 구축하고 금융 위기시 공동 대응을 모색

# <정보수집 능력의 강화>

■ 예금자보호법 제21조(부보금융기관에 대한 자료제출요구등)는 예보의 자료제출 요구권 및 조사권 등을 인정하고 있음.

- ① 부실(우려)금융기관 결정, 예보료 산정, 부실정리 등을 위한 해당 자료 제출 요구권
- ② 부실 우려가 있는 금융기관, 그리고 ⑤항의 확인이 이뤄지지 않는 경우 조사권
- ③ 예금자보호와 금융제도의 안정을 위해 금감원에 대해 검사 혹은 공동검사 요청권
- ④ 예금자보호를 위해 금감원에 대해 자료 제공 요청권
- ⑤ 예금자보호를 위해 ④항의 확인이 필요한 경우 금감원에 대해 사실 확인 요청권
- ⑥ ②항의 조사 결과 보험사고의 위험이 있는 경우 금감원에 대해 적절한 조치 요청권

■ 예금자보호법에도 불구하고 실질적으로 부실우려가 있는 금융기관에 대한 예보의 사전적인 정보수집이 어려움.

- 특히 금융안정이 위협받는 상황에서 부실이 우려되는 금융기관에 대한 신속하고 정확한 정보를 수집하지 못할 경우 막대한 비용발생

# <정보수집 능력의 강화>

- ▶ 부실발생 가능성이 있는 금융기관에 대한 예보의 독자적인 정보수집 기능을 강화함.
  - 정보공유 및 협조가 개인 및 기관 이기주의 등으로 원활하지 못하거나 필요한 정보의 부족 혹은 정보의 비대칭성 문제가 발생할 가능성을 방지하기 위해 각 기관 고유의 필요 정보에 대한 정보수집 기능을 강화
  - 금융기관 부실정리와 관련하여 여타 금융안전망 기구가 수집하는 정보의 내용이나 적시성 면에서 차이가 있을 수 있음을 인정하여 부실 우려가 있는 금융기관에 대한 예보의 독자적인 정보수집 기능을 확대
  - 경영개선요구 이상의 적기시정조치가 취해진 경우 예보가 조사관을 파견하여 이행실적을 점검하고 기금손실 최소화의 관점에서 금융위에 의견을 제시
    - \* 2000년 이후 경영개선요구 이상의 조치를 받은 저축은행 80개중 57개가 영업정지되었으며 이로 인해 막대한 정리비용 지출
  - 자료제출 요구권 및 조사권 등의 확대를 통해 예보가 독자적으로 수집한 정보는 여타 금융안전망 기구와 공유하며, 이 경우에도 타 기관이 이미 수집한 정보의 중복 요구는 엄격히 금지

# <적기시정조치 관련 예보의 역할>

- ▣ 예보는 금융기관의 부실 발생시 신속히 자금을 투입하여 기금손실을 최소화해야 하는 책무가 있음에도 불구하고 적시성의 상실 등으로 인해 상당한 기금손실을 초래
  - 미국의 경우 적기시정조치의 목적이 “예금보험기금에 대한 장기 예상손실 최소화”이기 때문에 부실 금융기관의 신속한 정리가 강조되는 데 반해, 우리나라(금산법 제10조)의 경우는 “금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기” 위함으로 규정하여 부실 금융기관의 회생 측면을 강조
  - 2003년 이후 영업정지된 14개 저축은행 중 보험금 지급방식으로 정리된 3개사를 제외한 제3자 매각 또는 가교방식으로 정리된 11개사를 분석한 결과, 순자산부족액이 총예금의 47%에 이르고 있으며 영업정지시 이미 35.7%의 부실이 발생하였고 영업정지 이후 계약이전일까지 추가적인 11.3%의 부실 발생
    - \* 이는 미국에서 FDICIA(1991)로 적기시정조치를 도입한 이후에 발생한 304개 부실금융기관의 정리비용이 총예금 대비 10.3%인 것에 비해 크게 높은 수치
  - 2000~2002년중 4개 저축은행에 대해 적기시정조치가 유예되었는데, 이 가운데 3개사가 부실 심화 등으로 결국 정리된 경험

# <적기시정조치 관련 예보의 역할>

<표 5-1 > 최근 11개 부실저축은행 정리손실 현황

(단위 : 억원, %, 월)

정리 기간 (평균)	총예금 (A)	순자산부족액(정리손실)				정리기간중 순자산부족액 변동	
		영업정지일		계약이전결정일			
		금액 (B)	비율 (B/A)	금액 (C)	비율 (C/A)	금액 (C-B)	비율 (C-B)/A
5.6	37,791	13,484	35.7	17,759	47.0	4,275	11.3

# <적기시정조치 관련 예보의 역할>

- ▶ 규제유예(regulatory forbearance)의 가능성을 최소화하고 신속한 금융기관 부실정리를 위해 적기시정조치를 강화하며, 동 조치의 유예시 예보의 책무를 강화함.
  - 금산법을 개정하여 적기시정조치의 목적에 “금융기관의 부실에 따른 손실 최소화”를 명문화
  - 현재 느슨한 기준이 적용되고 있는 저축은행 등에 대한 적기시정조치 발동요건을 상향 조정하여 부실 가능성을 사전에 차단하고, 부실이 우려되는 저축은행 등에 대한 금감원 및 예보의 감독/점검을 강화
  - 적기시정조치의 유예기준을 엄격히 하고, 적기시정조치를 유예할 경우 자금투입 및 손실부담의 직접적 이해당사자인 예보의 의견서를 첨부하도록 함.
    - \* 금산법 제10조 ③ 금융위원회는 제2항의 규정에 의한 기준에 일시적으로 미달한 금융기관이 단기간내에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 적기시정조치를 유예할 수 있다.
  - 부실(우려)금융기관의 지정 권한을 보유한 예금보험공사가 정보기능 강화를 통해 기금손실 최소화를 위한 보다 능동적인 역할과 책임을 수행

# <신속한 정리절차>

## ▣ 부실금융기관에 대한 신속한 부실정리절차 개시의 어려움

- 현행 부실정리절차에 의하면 예보는 부실금융기관 결정 및 영업정지 이후에야 정리절차에 착수하기 때문에 신속한 부실정리의 어려움
- 적기시정조치 대상 금융기관이 제출한 경영개선계획을 경영평가위원회\*가 심의하는 과정이 지연됨으로써 부실 규모 확대
  - \* 경영평가위원회는 금감원장이 10인 이내의 민간전문가를 위원으로 위촉하며, 금감원 담당팀장이 간사 역할을 수행하고, 예보는 현재 옹저버로만 참가
- 경영평가위원회가 경영개선계획을 불승인한 경우에도 경영개선명령이 발동된 이후에 예보가 재산실사에 착수하게 되고 자본금 확충을 위한 약 2개월간의 경영개선명령 이행기간이 추가로 부여됨에 따라 정상화 가능성이 희박한 부실금융기관에 대해서도 신속한 부실정리가 불가능한 실정

\* 2003년 이후 정리된 14개 저축은행 가운데 이행기간 동안에 증자가 이루어진 사례는 없음.

# <신속한 정리절차>

▣ 금융기관 부실정리 과정의 지연에 따라 국민경제적 비용 부담이 확대되고 있음.

- 금융기관 부실의 경우 정리절차가 지연됨에 따라 부실 규모가 급격히 확대되는 경향
- 정리절차의 지연은 기금의 손실뿐만 아니라 예금자 등 금융이용자의 불편을 초래
- 이론적으로 금융기관의 자본잠식 이전 상태에서 예보가 즉각 개입하여 부실정리를 할 수 있다면 예보의 기금손실은 거의 발생하지 않음.
- 예금보험기금 저축은행 계정의 경우 부실정리가 지연됨에 따라 그 적자 규모가 매년 확대되어 2009년 9월말 현재 약 2.3조원의 적자 상태에 있는데, 이는 연간 저축은행 계정의 보험료 수입액이 약 1,500억원에 불과함을 감안할 때 당분간 기금적자 문제가 자체적으로 해결되기 어려운 실정

\* 최근 가교은행 방식을 택함에 따라 정리기간이 다소 단축되고 있으나 여전히 수개월이 소요되고 있는데 비해, 미국의 경우는 영업중단 없이 부실정리를 진행



# <신속한 정리절차>

<표 5-2> 부실 저축은행 정리 현황(2005~2007년)

(단위: 억원, %)

부실저축은행	한마음	아림	한중	플러스	인베스트	좋은	대운	홍익	경북
영업정지일	'04.9.20	'04.12.16	'05.1.14	'05.1.28	'05.7.22	'06.9.8	'07.1.19	'07.3.16	'07.5.25
정리실행일	'05.7.22	'05.6.10	'05.7.8	'06.2.28	'06.5.26	'07.3.16	'07.5.25	'07.7.20	'07.12.21
소요기간(개월)	10	6	6	13	10	6	4	4	7
정리 방식	제3자	가교		보험금	제3자	가교			

자료 : 예금보험공사

# <신속한 정리절차>

- ▶ 신속하고 효율적인 정리절차를 확립하여 금융이용자의 불편 및 부실정리비용을 최소화함.
  - 경영개선계획을 심의하는 경영평가위원회의 구성 및 운영에 있어 부실정리비용을 부담하는 주체인 예보의 의견반영을 확대하여 부실비용 최소화 원칙을 강조하고 심의에 소요되는 기간을 최대한 단축하도록 제도 정비
  - 경영개선명령 이전이라도 자기자본비율이 일정 수준에 미달하거나 부실 가능성이 크다고 판단할 경우, 예보가 금감원과 공동으로 재산실사에 착수하여 잠재부실 규모를 판단하고 적절한 정리방식을 사전에 준비함.
  - 정상적인 예금 지급 및 차입금의 상환이 어렵다고 인정되는 경우 자금부담의 책임이 있는 예보가 경영개선명령 없이 부실금융기관으로 지정하여 계약이전 등 금융위의 행정처분 발동을 건의하도록 함.
  - 금융위의 가교금융회사 설립 승인절차에 따른 소요기간을 단축하도록 paper company 형태의 가교금융회사를 상설화하고 부실정리 필요시 신속한 영업인가를 통해 계약 이전