

연구보고 2010-01

# 금융산업의 구조개선을 위한 법제연구

한 정 미

# 금융산업의 구조개선을 위한 법제연구

Research of legal systems for structural  
improvement of the financial industry

연구자 : 한정미(부연구위원)  
Han, Joung-Mi

2010. 10. 31.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 부실한 금융기관의 개혁은 G20 정상회의의 주요의제 중의 하나이고, 국제적인 논의결과에 따라 우리나라의 부실 금융기관 구조개선 작업이 진행될 것으로 전망됨
- 금융기관 구조조정의 골격이 되는 「금융산업 구조개선에 관한 법률(이하 ‘금산법’)」과 금융안정을 목적으로 하는 「예금자보호법」에 대한 개선요구가 있음
- 국제적인 금융기관 개혁 논의를 바탕으로 금융기관의 부실화방지 및 건전성 제고를 위하여 금산법과 「예금자보호법」 등 관련 법의 개선방안을 제시함

## II. 주요 내용

- 부실금융기관에 대한 자금지원
  - 금융기관에 대한 자금지원은 최소비용의 원칙이 적용되는 범위 내에서 이루어져야 할 것이며, 기금을 통한 지원 및 정부의 출자 등에 대한 상세한 자금지원 관리체제를 마련하여야 함
  - 자금지원 이후에도 중요 금융기관으로부터 금융위기에 대한 책임을 물을 수 있는 제도를 마련하고 수수료 등을 부과하는 등 실질적인 회수방안을 검토하여야 함

□ FSB 보상원칙의 국내수용

- FSB 보상원칙의 국내수용을 법령수준으로 하도록 하여 그 실효성을 확보하도록 하고, 보수위원회를 독립기구로 규정하여 투명한 운영이 가능하도록 함

□ 중요 금융기관의 규제강화

- 중요 금융기관의 경우 적기시정조치를 조기에 적용·판단하도록 함
- 외부요인에 의하여 긴급하게 발생할 수 있는 금융위기에 대응하기 위하여 부실화되기 전의 금융기관에 대해서도 재건·파산처리계획을 마련하여 감독당국에 제출하도록 하는 방안을 고려함
- 중요 금융기관에 대해서는 업별 감독규정의 긴급조치에 대한 적용을 구분하여야 함
- 중요 금융기관이 강화된 건전성 기준을 준수하지 못할 경우 위험완화조치를 적용하는 방안을 검토함
- 미국과 영국에 도입된 특별정리제도를 검토하여 중요 금융기관에 대해서는 「예금자보호법」의 정리절차에 반영하는 방안을 고려함

□ 시스템리스크의 관리강화

- 국제적으로 논의되고 있는 중요 금융기관의 범위설정을 반영하여 이들 중요 금융기관에 대해서는 상시 시스템리스크 관리가 이루어지도록 함
- 특히 금융기관 내에 시스템리스크 전담 관리조직을 두도록 법령화함

□ 예금보험기구 역할 제고

- 부실금융기관 정리비용의 최소화를 위하여 부실금융기관 정리 절차에 예금보험기구가 조기에 개입하여 감독당국과 함께 정리 여부를 판단하도록 함
- 예금보험기구가 금융감독당국의 적기시정조치 유예처분에 대한 취소건의 등 보다 적극적인 금융안정 기구로서의 역할을 할 수 있는 기반을 마련하여야 함
- 예금보험기구의 자료요청 및 조사권한에 대해서는 그 조사대상 범위를 확대하여 실질적으로 조사권한을 행사할 수 있도록 정비할 필요가 있음

### Ⅲ. 기대효과

- 적기시정조치 등 금융기관 부실화 방지를 위한 제도개선 자료 및 금산법의 개정자료로 활용
- FSB 보상원칙, 중요 금융기관의 지정기준 등 국제적 기준의 국내 수용
- 「예금자보호법」의 개정을 통하여 예금보험기구의 역할을 제고하고 부실금융기관 정리비용의 최소화를 도모함

▶ 주제어 : 금융산업, 금융위기, 부실금융기관, 공적자금, 금융안정, 적기시정조치

---

---

# Abstract

---

---

## **I . Background**

- Reforming insolvent financial institutions that have brought about the financial crisis is one of main agenda for G20 summit meetings and it will be discussed as one of main issues in 2010.
- It is expected that efforts to improve structure of insolvent financial institutions will be made in Korea following the international trend.

## **II . Financial regulation reforms**

- Due to the globalisation of the financial industry, the financial crisis does not develop and disappear in a single country.
- Rather, once it develops in one country, it tends to spread to other countries that are financially instable with massive side effect. Since the financial crisis of the globe in 2008, major countries and international organizations have enacted and revised systems and laws to prevent financial institutions from going bankrupt.

- For example, a few countries including Korea, have adopted measures to establish public fund to prevent poor management of financial institutions.
- However, some have criticised that mitigating loss of massive financial institutions by means of public fund, can bring about another loss of bigger institutions because it damages market principles of capitalism.
- In addition, it is a temporary measure to prevent bank run and system risk, not to seek structural improvement of financial institutions.
- Moreover, injection of public fund is transformed into taxpayers' burden, “privatizing profits, socializing loss.”

### **III. For structural improvement of the financial industry**

- Therefore, providing capital to financial institutions should be made to the extent that it does not cause additional loss of taxes by strengthening structures of the national economy and developing healthy financial institutions, considering the characteristics of “financial institutions.”
- This is because injected fund to restore insolvent financial crisis, for example, nationalization of financial institutions, liquidation, takeover by another institutions, is established by taxpayers' money.

- Based on such basic principles concerning restructuring of the financial industry, the financial system of Korea needs to be established in a way that it prevents financial crises in other countries from spreading crisis.
- Since the global financial crisis, the Anglo-American global standards that have been focused, are now revised country by country.
- Measures that are considered include options to maintain harmony and balance between opening market and control; liberalization and regulation; and real economy and financial system.

➤ Key word : financial industry, financial crisis, insolvent financial institutions, public funds, financial stabilization, prompt corrective action



# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 목적 .....	15
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	17
I. 연구의 범위 .....	17
II. 연구의 방법 .....	18
제 2 장 금융기관 건전성 관련 개관 .....	21
제 1 절 금융기관의 건전성 관련 현황 .....	21
I. 금융기관의 재무건전성 현황 .....	21
II. 부실금융기관의 결정 및 조치현황 .....	25
제 2 절 부실금융기관의 개념과 법률의 적용 .....	27
I. 부실금융기관의 개념 .....	27
II. 부실금융기관에 대한 법률적용 .....	30
제 3 장 금융산업의 안정을 위한 법제 .....	37
제 1 절 적기시정조치 제도 .....	37
I. 적기시정조치의 개념 .....	37
II. 적기시정조치의 기준과 조치내용 .....	41
III. 적기시정조치의 문제점 .....	49

제 2 절 금융기관 리스크관리제도 .....	52
I. 금융기관 리스크관리의 필요성 .....	52
II. 리스크의 의의 및 감독원칙 .....	53
III. 리스크 감독을 위한 법제 운영현황 .....	53
IV. 금융기관 리스크 관리제도의 문제점 .....	60
제 3 절 예금보험기구의 관여 .....	62
I. 예금보험기구 역할강화에 대한 논의 .....	62
II. 예금보험기구의 제한적 역할 .....	67
III. 예금보험기구 역할 강화의 필요성 .....	69
제 4 장 국외 금융기관 부실방지를 위한 법제 동향 .....	73
제 1 절 미 국 .....	73
I. 금융개혁법 .....	73
II. 긴급경제안정화법 .....	82
제 2 절 영 국 .....	86
I. 금융서비스시장법 .....	86
II. 금융서비스법 .....	88
III. 은행법 .....	90
제 3 절 독 일 .....	92
I. 금융시장안정화법 .....	92
II. 은행구조조정법안 .....	95
제 4 절 일 본 .....	96
I. 금융기능강화법 .....	96

II. 금융기관 등의 정리절차의 특례 등에 관한 법률 .....	99
III. 예금보험법 .....	100
제 5 절 국제기구 .....	107
I. IMF .....	108
II. FSB .....	115
제 6 절 정리 및 시사점 .....	119
제 5 장 금융기관 부실화 방지를 위한 법제 개선방안 .....	125
제 1 절 금융기관 자금지원 관리강화 .....	125
I. 부실금융기관에 대한 자금지원의 정당성 .....	125
II. 자금지원 관리강화방안 .....	127
III. 보상원칙의 범규화 .....	134
제 2 절 중요 금융기관에 대한 건전성 기준의 강화 .....	136
I. 중요 금융기관의 적기시정조치 체제정비 .....	136
II. 재건·파산처리계획의 의무화 .....	137
III. 위험완화조치의 도입검토 .....	139
IV. 특별정리제도의 도입검토 .....	142
제 3 절 시스템리스크 방지체제의 강화 .....	144
I. 시스템리스크 관리 및 감독기준의 정립 .....	144
II. 시스템리스크에 대한 상시감시체제 구축 .....	148
III. 시스템리스크 관련 조사권한의 확대 .....	150
제 4 절 예금보험기구의 역할 제고 .....	151
I. 예금보험기구 역할의 조정 .....	151

Ⅱ. 부실금융기관 정리절차의 조기개입 .....	152
Ⅲ. 예금보험기구의 조사범위 확대 .....	155
제 6 장 결 론 .....	159
참 고 문 헌 .....	163

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

금융위기를 불러온 부실한 금융기관의 개혁은 G20 정상회의의 주요 의제 중의 하나로, 2010년에도 주요 이슈로 계속 논의될 예정이고,<sup>1)</sup> 이러한 국제적인 논의에 따라 우리나라에서도 부실 금융기관의 구조 개선 작업이 진행될 것으로 전망된다.

우리나라는 1997년 1월에 종전의 『금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률』을 『금융산업의 구조개선에 관한 법률(이하 ‘금산법’)』로 변경하여, 금융기관의 대폭적인 구조조정을 시행하였다. 금산법의 목적은 입법당시부터 금융체계의 선진화 및 안정화를 위하여 금융산업 전체에 대한 강력한 구조조정을 실시하는 것이었고, 이러한 법정정책적 목표는 금융 및 경제위기가 현실화한 이후에도 계속되었다.

금융기관의 경우 그 공공적 성격과 특수성으로 인해 다양한 감독기관의 관여를 받게 된다. 금융기관의 파산은 금융시장 전체의 붕괴로 이어질 수 있으므로, 금융당국이 전혀 개입하지 않은 채 전적으로 시장에 그 운명을 맡기려는 국가는 존재할 수 없다.<sup>2)</sup> 이와 같은 시각으로 금융기관의 파산법제가 일반 회사의 파산절차와는 별개의 특수성이 존재한다는 근거가 되었고 이에 따라 금융관련 법령에서는 금융기관 내지 부실금융기관에 대하여 법원주도의 도산절차 이외에 금융기관에 대한 상시 감독기관인 금융위원회와 예금보험제도를 통해 안전망을 운용하는 예금보험공사의 폭넓은 관여가 인정되고 있는 것이다.

---

1) 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision ; BCBS)는 2009년 9월 피츠버그 G20 정상회의에서 합의된 금융규제개혁 추진계획에 따라 2010년 10월 21일 ‘금융규제개혁 보고서(The Basel Committee's response to the financial crisis : report to the G20)’를 공식발표하였고, 이를 2010년 11월 G20 정상회의에 제출·보고할 예정이다. 이 보고서의 원문은 <http://www.bis.org/publ/bcbs179.pdf> 참조.

2) 김용재, 『은행법원론』, 박영사, 2010. 2. 10, 355쪽.

그런데 문제는 과거 금융시스템의 붕괴를 우려할 정도의 심각한 금융 위기 상황에서 부실금융기관의 처리에서는 신속성과 효율성이 최우선이었고, 그 과정에서 기존 법체계와의 조화와 일관된 원칙에 대한 성찰 없이 부실금융기관의 처리가 이루어졌다는 것이다.<sup>3)</sup>

즉, 이와 같이 특수한 정책적 목표를 가지고 입법한 금산법은 몇 가지 문제점 가진 것으로 볼 수 있는데, 첫째로 위기적 상황을 배경으로 입법된 특례규정들이 다른 법률체계와의 통일성과 정합성의 측면에서 많은 문제점을 노출시켰다는 점, 둘째로 금융기관에 대한 구조조정 과정에 과도한 정부의 개입이 있어서 실제 금융기관의 이해관계자들의 권리가 적절히 보호되지 못하였던 점, 셋째로 특별한 상황을 배경으로 입법되었던 특례규정들이 현 시점까지 여전히 유효한 특례적 지위를 유지하고 있는 점 등이 지적되고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

금산법은 부실금융기관의 정비에 관한 규정을 비롯하여, 금융기관 도산시의 특례규정, 금융기관의 합병 및 전환에 관한 규정 등 금융기관이 부실징후를 겪기 시작한 시점부터 청산될 때까지의 금융기관 구조조정에 관한 전반적인 규정을 담고 있는 금융기관 구조조정 부분에 있어서 골격이 되는 법률이다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 금산법은 1997년 외환위기 당시 제정된 것으로 선진국의 법제와 비교하여 금융위기 이후의 금융산업의 변화 동향에 신속하게 대응하기에는 미흡하고, 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 ‘자본시장법’이라 함)』 시행이후 금융기관의 대형화·겸업화에 따른 후속조치로써 부실금융기관에 대한 적기시정조치의 개선, 부실금융기관에 대한 정부출자로 인한 금융산업 부분의 도덕적 해이 방지 등 금융산업의 건전성 제고를 위한 체계적 연구의 필요성이 제기되고 있다.

---

3) 노혁준, “부실금융기관의 관리인에 관한 연구”, 규제연구 제14권 제1호 2005. 6, 225쪽.

4) 이준섭, “부실금융기관 정리의 법적 문제점”, 금융법연구 제2권 제1호, 2005. 9, 117-118쪽.

한편, 『예금자보호법』은 예금보험공사를 예금보험제도 운영주체로 하고, 예금보험제도의 운영 전반에 관한 사항과 예금자보호 및 금융제도 안정에 관한 사항을 규정하고 있는데, 특히 금융위기 이후 금융제도 안정과 관련하여 부실금융기관의 신속한 정리 및 부실금융기관에 대한 예금보험기금의 지원으로 인한 손실의 최소화 등 예금보험을 기반으로 한 금융안정 제도의 개선요구가 있다.

부실금융기관에 대한 정부의 개입이 사후적으로 정당화된다고 하더라도 최선의 대책은 사전적으로 금융기관의 부실가능성을 최소화하는 것이다. 따라서 이 연구는 금융위기 이후의 국제적 금융기관 개혁논의 고찰을 바탕으로, 금융기관의 부실화 방지 및 건전성 제고를 위하여 금산법, 『예금자보호법』, 각 금융업법과 해당 감독규정들을 중심으로 법제 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

### I. 연구의 범위

기업의 경우 도산에 처한 기업에 대해서 그 기업을 재건시킬 것인가 또는 퇴출시킬 것인가를 기준으로 청산형과 재건형으로 구분하게 된다. 그러나 금융기관<sup>5)</sup>의 파산 또는 구조조정은 일반기업의 경우보다 이해관계자의 층이 넓고, 그 구조가 복잡하며, 파산이나 구조조정에 따른 사회적 영향이 크다는 점에서 엄격한 처리과정이 요구된다. 이와 같이 폭넓은 이해관계자의 보호나 사회적 불안을 최소화하는 차

5) 이 보고서에서 금융기관은 『은행법』에 따라 설립된 금융기관, 『중소기업은행법』에 따른 중소기업은행, 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』에 따른 투자매매업자·투자중개업자, 신탁업자, 종합금융회사, 집합투자업자, 투자자문업자 또는 투자일임업자, 『보험업법』에 따른 보험회사, 『상호저축은행법』에 따른 상호저축은행, 『금융지주회사법』에 따른 금융지주회사를 말한다(금산법 제2조 제1호 참조).

원에서 부실금융기관에 대해서 법률상의 청산과정이 진행되는 경우는 극히 제한적인 것이고, 대부분은 인수·합병절차를 거치게 되거나 부실화징후가 나타날 때 정부의 시정조치(경영개선조치)를 받게 되고, 기금 등을 통한 지원으로 재건과정을 거치게 된다.

따라서 본 보고서에서는 부실금융기관의 처리과정에 있어서 청산이나 도산에 관한 사항은 논외로 하고, 감독당국의 적기시정조치와 리스크 관리제도, 예금보험기구를 통한 부실금융기관 지원 및 정리절차를 중심으로 고찰하도록 한다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위, 방법을 밝히고, 제2장은 본 연구를 위한 금융기관 건전성에 관한 개관으로 금융기관의 재무건전성 현황, 부실금융기관의 결정 및 조치사례, 부실금융기관의 결정과 법률적용에 대하여 살펴본다. 제3장에서는 금융산업의 안정과 금융안전망 구축을 위하여 운영되고 있는 제도로 적기시정조치제도, 리스크관리제도, 예금보험기구의 자금지원 등을 분석하여 문제점과 개선의 필요성을 정리한다. 제4장에서는 미국, 영국, 독일, 일본과 금융관련 국제기구(IMF, FSB)의 금융기관 건전성 제고에 관한 최근의 입법과 정책추진 동향을 분석하여 시사점을 도출한다. 제5장에서는 국내 입법내용과 주요국 입법례의 시사점을 바탕으로 금융기관에 대한 자금지원 관리강화 방안, 부실금융기관의 적기시정조치 제도 관련 사항과 리스크 관리제도에 관한 개선방안, 예금보험기구의 역할제고방안을 제시하고 제5장에서 결론으로 연구의 주요내용을 정리하며 마무리한다.

## II. 연구의 방법

이 보고서는 국내·외 문헌조사를 기본으로 전문가 워크숍을 통한 학계·실무가의 견해를 반영하여 작성되었다.



<제1차 워크숍>

주요국의 금융패러다임의 변화와 시사점 (2010. 3. 26)	
발표주제	발표자
미국의 금융규제개혁안의 주요쟁점 분석과 시사점	안수현 (한국외대 법학전문대학원 교수)
독일의 금융시장안정화 조치 검토 및 시사점	유주선 (강남대학교 법학과 교수)
일본의 금융안전망 체계구축과 시사점	성승제 (한국법제연구원 부연구위원)

<제2차 워크숍>

금융기관 건전성 강화를 위한 제도현황 및 전망 (2010. 6. 18)	
발표주제	발표자
현행 적기시정조치제도의 문제점과 개선 방향	고동원(성균관대학교 법학전문대학원 교수)
금융기관 리스크 관리감독제도의 현황과 전망	조응규(금융감독원 금융리스크제도실 팀장)

<제3차 워크숍>

금융기관 부실화 방지를 위한 법제 동향 (2010. 10. 13)	
발표주제	발표자
일본의 금융위기대응조치 (예금보험법상의 내용을 중심으로)	이효경(관동대학교 교수)

제1장 서론

금융기관 부실화 방지를 위한 법제 동향 (2010. 10. 13)	
발표주제	발표자
미국의 중요 금융기관에 대한 규제강화 동향분석	원동욱(우송대학교 교수)
최근 글로벌 금융위기와 부실금융기관 정리를 위한 예금보험기구의 역할 변화와 시사점	오승곤(예금보험공사 선임연구위원)

## 제 2 장 금융기관 건전성 관련 개관

### 제 1 절 금융기관의 건전성 관련 현황

#### I. 금융기관의 재무건전성 현황

2008년 4/4분기 이후 전 세계적 금융위기 및 경기침체로 인해 은행권의 재무건전성에 대한 우려가 대두됨에 따라 금융위원회는 금융기관의 자본확충을 권고하고, 은행자본확충 펀드 등을 통해 재무건전성을 제고하도록 하였다. 이러한 조치에 따라 2009년 3월 말 현재 국내은행 BIS 자기자본비율은 12.94%, 기본자기자본(Tier1) 비율은 9.51%로 비교적 양호한 상태를 보이고 있다.

<표 2-1> 국내은행 BIS 비율추이

	‘08.3.	‘08. 6.	‘08. 9.	‘08. 12.	‘09. 3.
BIS 비율	11.2%	11.36%	10.86%	12.31%	12.94%
Tier1 비율	8.22%	8.54%	8.33%	8.84%	9.51%

자료 : 금융위원회, 정부위원회 현안보고 자료, 2009. 7. 1, 1쪽.

다만, 국내외 경기침체로 연체율이 상승하고 부실채권<sup>6)</sup>이 증가하여 은행권의 수익성이 저하되고 있는 점이 금융시장의 불확실성 요인으로 작용할 우려가 있는 것으로 보인다.

6) 부실채권비율(고정이하여신비율) = 고정이하여신/총여신

&lt;표 2-2&gt; 국내은행 자산건전성 추이

(단위 : %, 조원)

구 분	08.3	08.6	08.9	08.12	09.3	09.6	09.9	09.12말p	
								제외시*	포함시*
부실채권잔액	8.9	8.3	10.4	14.7	19.3	19.6	19.2	12.7	15.7
부실채권비율	0.79	0.70	0.82	1.14	1.47	1.51	1.48	0.99	1.22

\* '09.12월말 발생한 신규부실채권 요인(금호산업, 금호타이어, SLS조선, 21세기조선 등) 제외 및 포함시

자료 : 금융위원회 보도자료, 2010. 2. 1, 3쪽.

한편, 금융위원회가 발표한 자료에 따르면, 2009년 중 국내은행의 부실채권 정리실적은 29.7조원으로 전년(14.0조원) 대비 2배 이상 증가하여, 국내은행들이 적극적으로 부실채권을 정리하고<sup>7)</sup> 자산건전성을 확보하고 있는 추세를 보이고 있다.

글로벌 금융위기 영향 및 기업구조조정 추진 등으로 2009년 중 신규부실 발생규모가 30.7조원('07년 12.0조원, '08년 20.9조원)으로 크게 늘었으나, 은행의 적극적인 부실채권 정리 추진으로 부실채권비율이 하향 안정세를 나타내고 있는 것이다.

&lt;표 2-3&gt; 국내은행의 부실채권 정리실적 추이

(단위 : 조원)

구 분	08년					09년				
	1/4	2/4	3/4	4/4	계	1/4	2/4	3/4	4/4p	계
정리실적 계	2.3	4.0	2.5	5.2	14.0	4.7	7.3	6.2	11.5	29.7

7) 정리방법별('09년중)로는 대손상각(9.5조원), 담보처분을 통한 회수(5.8조원), 여신정상화(5.0조원), 매각(4.1조원), ABS(3.8조원) 순으로 나타났다.

제1절 금융기관의 건전성 관련 현황

구 분	08년					09년				
	1/4	2/4	3/4	4/4	계	1/4	2/4	3/4	4/4p	계
대손상각	0.8	0.9	0.9	1.8	4.4	1.4	2.5	2.2	3.4	9.5
매 각	0.1	0.4	0.1	1.0	1.6	0.5	0.9	0.9	1.8	4.1
A B S	0.0	0.8	0.1	0.4	1.3	0.7	1.1	0.4	1.6	3.8
담보처분	0.8	1.1	0.7	1.2	3.8	1.1	1.4	1.6	1.7	5.8
여신정상화	0.6	0.8	0.5	0.8	2.7	0.8	1.3	0.9	2.0	5.0
기 타	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.9	1.4

<표 2-4> 국내은행의 부실채권 비율(잠정)

(단위 : 조원, %, %p)

은행명	08.12월말			09.6월말			09.12월말p*			차이 (B-A)
	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율 (A)	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율 (B)	
신 한	153.9	1.5	1.00	149.9	2.4	1.59	150.2	1.5	1.00	△0.59
우 리	176.0	2.1	1.19	173.1	3.1	1.80	170.0	2.7	1.56	△0.24
SC제일	39.3	0.4	1.09	39.1	0.6	1.45	42.3	0.5	1.15	△0.30
하 나	104.9	1.3	1.20	106.0	1.8	1.72	104.7	1.1	1.05	△0.67
외 환	70.9	0.8	1.09	68.9	0.9	1.36	70.6	0.7	0.94	△0.42
한국씨티	30.4	0.4	1.24	29.1	0.5	1.70	28.2	0.3	0.91	△0.79
국 민	209.4	2.6	1.26	212.5	2.9	1.34	204.5	2.2	1.06	△0.28
시중은행	784.7	9.1	1.16	778.5	12.2	1.56	770.3	8.8	1.15	△0.41

제 2 장 금융기관 건전성 관련 개관

은행명	08.12월말			09.6월말			09.12월말p*			차이 (B-A)
	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율 (A)	총여신	고정 이하 여신	부실 채권 비율 (B)	
대 구	17.9	0.2	1.31	18.3	0.3	1.66	18.9	0.3	1.40	△0.26
부 산	20.2	0.3	1.31	20.2	0.3	1.58	20.4	0.2	1.09	△0.49
광 주	11.1	0.1	0.96	10.7	0.2	1.78	10.8	0.1	1.27	△0.51
제 주	2.1	0.0	0.36	2.1	0.0	1.05	2.2	0.0	0.91	△0.14
전 북	4.4	0.0	1.06	4.4	0.1	1.45	4.5	0.0	0.86	△0.59
경 남	14.7	0.1	0.89	15.2	0.2	1.19	15.5	0.1	0.88	△0.31
지방은행	70.4	0.8	1.12	70.9	1.1	1.52	72.3	0.8	1.13	△0.39
산 업	90.0	1.1	1.19	94.1	1.3	1.40	86.8	1.9	2.23	+0.83
기 업	108.4	1.6	1.43	116.4	1.7	1.46	120.6	1.5	1.20	△0.26
수출입	79.6	0.2	0.25	83.3	0.4	0.47	80.7	0.4	0.53	+0.06
농 협	140.1	1.6	1.14	142.8	2.5	1.77	139.9	1.9	1.38	△0.39
수 협	14.9	0.4	2.76	15.1	0.4	2.95	15.2	0.3	2.15	△0.80
특수은행	432.9	4.8	1.11	451.6	6.4	1.41	443.2	6.1	1.37	△0.04
국내은행	1,288.1	14.7	1.14	1,301.0	19.6	1.51	1,285.8	15.7	1.22	△0.29

\* '09.12월말 발생한 신규부실채권 요인(금호산업, 금호타이어, SLS조선, 21세기조선 등)을 부실채권에 포함

또한, 국내외 경기침체로 연체율이 상승하고 부실채권이 증가한 영향으로 은행의 수익성이 저하되고 있어 은행 재무건전성 상황을 철저히 점검하여야 할 필요성이 있다.8)

8) 금융위원회, 구조조정관련 현안보고, 2009. 7. 1. 자료 참조.

## II. 부실금융기관의 결정 및 조치현황

금융기관이 각 금융업별 자산 건전성 기준에 미달하게 되는 경우 금산법과 「예금자보호법」이 적용되며, 합병의 권고, 요구, 알선 및 명령, 경영관리, 계약이전 등의 조치를 받게 된다.

금융위원회는 금융감독원의 검사 및 자산·부채 실사결과 부채가 자산을 초과하고 BIS기준자기자본비율이 지도기준에 미달하는 경우 부실금융기관의 결정하고 조치를 하게 되는데, 최근 3년간의 부실금융기관에 대한 조치내용을 보면 아래와 같다.

<표 2-5> 부실금융기관 조치내용

연도	금융기관명	조치내용
2007	대운상호저축은행	경영개선명령 (영업정지 6개월)
	홍익상호저축은행	
	경북상호저축은행	
2008	분당상호저축은행	
	현대상호저축은행	
	전북상호저축은행	
2009	으뜸상호저축은행	
	전일상호저축은행	

자료 : 금융위원회 홈페이지, 보도자료 내용을 재구성함

이와 같이 부실금융기관에 대해서는 금산법 제2조 및 제10조, 「상호저축은행업감독규정」 제48조 및 제52조의 규정 등에 따라 부실금융기관으로 결정하고 일반적으로는 경영개선명령(영업정지) 조치를 취하게 된다.

9) [http://www.fsc.go.kr/info/ntc\\_news\\_list.jsp](http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_list.jsp)

제 2 장 금융기관 건전성 관련 개관

경영개선명령 주요 내용으로는 6개월간 만기도래 어음 및 대출의 만기연장 등 일부 업무를 제외한 영업 정지, 임원의 직무집행 정지 및 관리인 선임 등이 포함되고, 영업정지일로부터 2개월 이내 유상증자 등을 통하여 자체 경영정상화를 달성하면营业을 재개할 수 있도록 하고, 자체정상화가 이루어지지 않을 경우에는 계약이전을 통한 정상화 등의 조치가 이루어지게 된다.

<표 2-6> 예금보험기금 자금지원 총괄표 (2010. 8. 31 현재, 단위 : 억원)

구 분	출 자	출 연	보험금 지급	자산매입	대 출	개산 지급금	합 계
은 행	-	-	-	-	-	-	-
금융투자 회사 <sup>주1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-
보험사	-	-	-	-	-	-	-
생명 보험	-	-	-	-	-	-	-
손해 보험	-	-	-	-	-	-	-
종합 금융회사	-	-	-	-	-	-	-
상호 저축은행	1,211	24,552	14,414	-	4,891	222	<b>45,290</b>
신협 협동조합	-	-	2,175	-	-	-	<b>2,175</b>
<b>합 계</b>	<b>1,211</b>	<b>24,552</b>	<b>16,589</b>	<b>-</b>	<b>4,891</b>	<b>222</b>	<b>47,465</b>

주1) '09.2월 시행된 자본시장법에 따른 투자매매업자·투자중개업자('09.2월 이전에는 증권사만 해당)

자료 : 예금보험공사 홈페이지, 2010. 8. 통계자료, 10쪽.



## 제 2 절 부실금융기관의 개념과 법률의 적용

부실금융기관과 관련한 현행법으로는 금융기관의 구조조정 전반에 대한 사항과 적기시정조치를 규율하고 있는 금산법과 부실금융기관과 부실우려금융기관에 대한 개념을 정의하고 있는 「예금자보호법」, 금융기관의 부실채권정리기금에 관한 사항을 규정하고 있는 「금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 (이하 ‘자산관리공사법’이라 함)」을 들 수 있다. 은행에 관한 일반법이라 할 수 있는 「은행법」에서는 제34조에 은행업을 경영할 때 자기자본을 충실하게 하고 적정한 유동성을 유지하는 등 경영의 건전성을 확보하도록 하는 건전경영의 지도를 규정하고 있고,<sup>10)</sup> 제57조에서 은행의 파산시 파산관재인 선임에 관한 규정을 두고 있을 뿐 더 이상의 금융기관 구조조정과 관련한 규정은 없다.

따라서 아래에서는 금융기관 구조조정의 기본법이라 할 수 있는 금산법과 「예금자보호법」을 중심으로 부실금융기관에 대한 현행법의 적용을 정리한다.

### I. 부실금융기관의 개념

#### 1. 부실금융기관

법률상 부실금융기관은 금산법과 「예금자보호법」에서 규정하고 있다.

우선 금산법 제2조 제2호에서 정하는 부실금융기관은 ① 경영상태를 실제 조사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관이나 거액의

10) 「은행법」 제34조에서는 건전경영을 위하여 ① 자본의 적정성에 관한 사항, ② 자산의 건전성에 관한 사항, ③ 유동성에 관한 사항, ④ 그 밖에 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항에 관하여 금융위원회가 정하는 경영지도기준을 준수하도록 하였다. 또한, 금융위원회가 경영지도기준을 정할 때에는 국제결제은행이 권고하는 은행의 건전성 감독에 관한 원칙을 충분히 반영하도록 하였다.

금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려울 것이 명백한 금융기관으로서 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따라 예금보험위원회가 결정한 금융기관, ② 「예금자보호법」 제2조 제4호에 따른 예금 등 채권의 지급이나 다른 금융기관으로부터의 차입금 상황이 정지된 금융기관, ③ 외부로부터의 지원이나 별도의 차입이 없이는 예금 등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따른 예금보험위원회가 인정한 금융기관이다.

다음으로, 「예금자보호법」 제2조 제5호에서 규정하는 부실금융기관은 ① 경영상태를 실시한 결과 부채가 자산을 초과하는 부보금융기관 또는 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하게 되어 정상적인 경영이 어렵게 될 것이 명백한 부보금융기관으로서 금융위원회 또는 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 결정한 부보금융기관, ② 예금 등 채권의 지급 또는 다른 금융기관으로부터의 차입금의 상황이 정지상태에 있는 부보금융기관, ③ 외부로부터의 자금지원 또는 별도의 차입이 없이는 예금 등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금융위원회 또는 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 인정한 부보금융기관으로 정하고 있다.

## 2. 부실우려금융기관

부실금융기관의 정의규정과는 별도로 「예금자보호법」 제2조 제5호의2에서 ‘부실우려금융기관’을 정하고 있는데, 여기에서 부실우려금융기관은 재무구조가 취약하여 부실금융기관이 될 가능성이 농후하다고 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 결정하는 부보금융기관으로 규정하였다.

한편, 이와 유사한 일반기업에 대한 개념을 보면, 자산관리공사법 제2조 제3호에서 규정한 ‘부실징후기업’을 들 수 있다. 이 법에서 부

실정후기업은 “금융기관 또는 금융기관으로 구성된 단체가 여신거래 기업 중 경영상태가 불량하여 경영위기에 처하거나 부실화될 가능성이 있다고 판단하는 기업”으로 규정하여, 금융기관이 부실정후기업에 포함되도록 하였으며, 이들 부실정후기업은 부실정후기업의 자구계획에 대한 지원을 한국자산관리공사에 요청할 수 있도록 하고 있다(자산관리공사법 제5조 제1항).

### 3. 소 결

부실금융기관 및 부실우려금융기관에 대한 개념은 금산법과 『예금자보호법』, 자산관리공사법에서 각각 정하고 있으며, 경영상태나 차임금의 상환 등을 고려하여 판단하는 것으로 유사하게 규정하고 있다.

부실금융기관의 결정은 당해 부실한 금융기관이 금산법이나 『예금자보호법』의 적용을 받게 되는 법적지위를 확인해주는 행정처분이다.<sup>11)</sup> 이는 금융기관에 대한 적기시정조치 중에서 경영개선의 권고나 요구라는 단계적인 조치를 거치지 않고도 금융위원회가 곧바로 경영개선 조치명령을 발할 수 있는 법적근거라는 점에서 중요한 의미를 가지는 것이다.<sup>12)</sup>

전술한 바와 같이 부실금융기관은 금산법과 『예금자보호법』에 의하여 정상적인 경영 등이 어렵다고 금융위원회나 예금보험위원회가 결정한 금융기관만을 의미하지만, 이 보고서에서는 ‘부실금융기관’이라는 용어의 사용범위를 근거법에 따라 결정되기 이전에 있더라도 재무상태가 악화되어 건전성이 담보되기 어려운 금융기관 일반을 의미하는 것으로 하였다.

11) 서울행정법원 1999. 9. 30, 선고 99구27596판결.

12) 이준섭, 앞의 논문, 123쪽.

## II. 부실금융기관에 대한 법률적용

### 1. 부실우려금융기관의 경우

#### (1) 금산법의 적용

부실금융기관이 아닌 부실우려금융기관에 대한 건전화 과정을 다루는 법적 규율은 퇴출 혹은 정리절차라기보다는 부실에 대한 경고이거나 사전예방적 조치라고 볼 수 있다. 즉, 각 분야의 금융기관 등이 법령 기타 하위 감독규정에서 정하는 일정한 기준에 미달하는 경우 우선 자산관리공사법에서 정하는 바에 따라 부실자산을 정리한 후 각 금융업별 근거법과 금산법에 따라 경영개선조치를 받게 된다.<sup>13)</sup>

#### (2) 자산관리공사법의 적용

금산법 이외에 자산관리공사법은 금융기관이 보유하는 부실자산의 효율적 정리를 촉진하고 부실징후기업의 경영정상화 노력을 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다.

이 법은 금융기관이 보유하는 부실자산의 정리촉진과 부실징후기업의 경영정상화 등을 효율적으로 지원하기 위하여 한국자산관리공사를 설치하도록 하고(제6조), 자산관리공사가 금융기관이 보유하고 있는 부실채권 등의 정리를 할 수 있도록 부실채권정리기금을 두고 있다(제38조).

특히 2009년 5월 13일에 신설된 ‘구조조정기금’은 부실채권정리기금 이외에 금융기관이 보유하고 있는 부실자산, 부실징후기업 및 구조개선기업이 보유하고 있는 자산의 효율적인 인수정리 등을 설치하였으며(제43조의 2), 이를 운용하여 부실채권의 인수, 구조개선기업의 자산의 인수 등의 업무를 수행하도록 하였다(제43조의 4). 이 개정은 기존

---

13) 이준섭, 앞의 논문, 120쪽.

의 자금지원 이외에 정상적으로 운영되고 있는 금융기관에 대해서도 자본확충이 가능하도록 한다는 취지로 새로 신설된 바, 기존의 부실 금융기관에 대한 기금의 지원과는 구분된다.

구조조정기금은 재원을 조성한 날부터 2014년 12월 31일까지 한시적으로 운용하는 것으로 이는 지난 1997년 외환위기 당시의 부실채권 정리기금을 5년간 운용했던 것과 동일한 체제로 보인다.

## 2. 부실금융기관의 경우

부실금융기관으로 결정되는 경우 처리방식을 보면, 부실금융기관을 폐쇄시키는 청산형과 자금지원 등을 통하여 존속시키는 재건형이 있을 수 있는데,<sup>14)</sup> 앞서 연구의 범위를 재건형으로 제한하였으므로 이에 대해서만 정리하면, 크게 금산법과 『예금자보호법』이 적용되고, 금산법의 경우 관련 금융위원회 고시로 ‘부실금융기관 대주주의 경제적 책임부담기준’(이하 ‘대주주 부담기준’이라 함)을 두고 있다.

### (1) 금산법의 적용

#### 1) 적용일반

금산법에서는 재건형의 규정으로 금융기관의 합병 및 전환(제2장), 부실금융기관의 정비(제3장)를 규정하고 있는데, 특히 부실금융기관의 정비에 있어서 중요사항으로 제10조 이하에 규정하고 있는 적기시정 조치를 규정하였다.

#### 2) 자금지원 등

금산법 제12조에서는 부실금융기관에 대한 정부의 출자 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 즉, 금융위원회는 부실금융기관이 계속된 예금

14) 예금보험공사, 『금융구조조정의 방법과 사례』, 2001, 49쪽 ; 김성훈·김우진, 『부실금융기관 정리방안』, 금융조사보고서, 한국금융연구원, 1999, 14쪽.

인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되는 경우에는 정부 등에 대하여 당해 부실금융기관에 대한 출자 또는 대통령령이 정하는 유가증권의 매입을 요청할 수 있도록 하였다.

또한, 금산법 제13조에서는 정부 등이 부실금융기관이나 부실금융기관을 합병하거나 그 영업을 양수하는 금융기관에 출자하는 경우 그 금융기관은 「상법」, 자본시장법의 해당 조문의 규정에도 불구하고 한도를 초과하여 의결권 없는 주식을 발행할 수 있도록 특례규정을 두고 있다.

### 3) 금융안정기금의 지원

2009년 5월의 금산법 개정에서는 금융안정기금을 설치하고(제23조의 2) 「한국정책금융공사법」에 따라 설립된 정책금융공사에서 금융기관의 부실정리 및 자본확충을 위하여 재정지원을 할 수 있도록 하였다(제23조의 3).

이 법의 개정 이전에는 금융기관의 부실을 정리하기 위한 경우에만 금융기관에 자금지원<sup>15)</sup>을 할 수 있도록 제한되어 있었다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 금융의 실물지원기능의 강화 요구에 따라 금산법을 개정하고, 시장상황의 급격한 변동으로 금융의 중개 기능이 원활하지 못하여 자본 확충 등이 필요한 경우에도 금융기관의 신청을 받아 금융안정기금에서 해당 금융기관에 자금을 지원할 수 있도록 하되, 금융안정기금이 위기상황을 전제로 도입되는 점을 감안하여 금융안정기금의 자금지원은 5년간 한시적으로 이루어지도록 한 것이다.

금융안정기금은 금융안정기금채권의 발행, 금융기관의 출연금, 정부·한국은행 등으로부터의 차입금 등으로 재원을 조성하여, 금융기관에 대한 자금지원 등의 용도로 사용하는 것으로 규정하였다.

---

15) ‘자금지원’에 대하여는 금산법 제2조 제8호에서 한국정책금융공사가 금융기관에 대하여 제23조의 2에 따른 금융안정기금의 부담으로 제공하는 자금의 대출 또는 예치, 자산의 매수, 채무의 보증 또는 인수, 출자를 말하는 것이라 규정하고 있다.

#### 4) 대주주 부담기준

대주주 부담기준에서는 은행업 인가지침 등 각 업종별 인가지침에서 정하는 바에 따라 부실금융기관 대주주의 경제적 책임 부담기준을 정하고 있다.<sup>16)</sup>

##### (2) 예금자보호법의 적용

『예금자보호법』에서는 보험금의 지급 이외에 제4장에서 부실금융기관의 정리 등을 규정하면서 부실금융기관에 대한 계약이전의 명령, 파산신청 등의 조치를 취할 것을 금융위원회에 요청하거나(제36조의 2), 정리금융기관<sup>17)</sup>에 의한 영업양수 또는 계약이전방식<sup>18)</sup>(제36조의 3)을 취하고 있다. 이 외에도 부실금융기관에 대한 자금지원(제37조), 부실금융기관을 합병하려고 하는 자에 대한 자금지원(제38조 제1항) 등의 정리방법이 있다.

이 중 금융규제당국은 합병이나 영업양수, 제3자 인수의 권고 내지 알선을 통한 정리방법을 우선적으로 취하게 되고, 이 방식이 여의치

---

16) 구체적인 산정기준을 보면, 부실금융기관 대주주의 경제적 책임 부담액 산정은 당해 부실금융기관의 『순자산부족액(부채가 자산을 초과하는 금액) $\times 1/2 \times$ 대주주지분율』로 한다. 다만, 해당 대주주의 지분율이 1000분의 333 이하인 경우에는 이를 1000분의 333으로 한다(대주주 부담기준 제2조 제1항).

17) 예금보험공사는 예금자등의 보호 및 금융제도의 안정성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 금융위원회의 승인을 얻어 부실금융기관의 영업 또는 계약을 양수하거나 정리업무를 수행하기 위한 금융기관을 설립할 수 있다.

18) 계약이전은 흔히 P&A(Purchase of Assets & Assumption of Liabilities)로 불리며 미국과 일본에서 활용되는 ‘자산부채이전방식’과 유사한 법적 성질을 가진다. 우량기업 또는 우량금융기관이 부실기업 또는 부실금융기관의 부실채권을 제외한 우량자산과 부채만을 인수하는 방식이라고 할 수 있다. 계약이전을 통해 부실은행을 정리하는 경우 부실은행이 예금과 부채를 우량은행에 넘기고 자산의 전부 또는 일부를 매각하게 된다. 이후 부실은행은 부실채권만 남은 상태에서 예금보험공사나 정부주도로 청산절차를 밟게 된다. 90년대 말 외환위기 당시 대동, 동남, 동화, 충청 등 부실은행을 우량은행에 인수하는 과정에서 활용된 바 있다. 신영수, “부실금융기관의 정리와 최소비용의 원칙”, 중앙법학 제7집 제4호, 2005. 12, 375쪽.

않을 때 보험금 지급이나 해당금융기관에 대한 직접 자금지원(출자, 출연, 자회사 편입 등), 계약이전방식을 강구하게 된다.

### (3) 소 결

부실금융기관에 대한 정리방식으로 금산법의 적용과 「예금자보호법」의 적용을 검토하였다. 일반 회사와 달리 파산한 금융기관은 파산법보다 금융기관 감독법규에 의한 특별한 파산법제의 규율을 받게 된다. 즉, 금산법을 기본으로 하고, 「예금자보호법」은 금융기관이 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없는 상황에 대처하기 위하여 예금보험제도 등을 효율적으로 운영함으로써 예금자 등을 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하도록 하고 있다.

따라서 부실금융기관의 정리방식은 부실기업에서 채택되는 사후적 사법규제 주의가 아닌, 금융규제 당국의 개입과 공적자금지원이 수반되는 사전적 행정규제 주의를 취하고 있으며, 위의 법률들에 의할 경우 금융기관의 정리절차는 법원보다는 금융위원회나 예금보험공사에 주도권이 부여된 특별한 행정기능으로 간주된다.<sup>19)</sup>

이와 같이 금융기관에 대해 금융당국의 인위적 개입에 의한 비자발적 정리방식에 의존하게 되며, 합병이나 영업양도 등의 방식이 여의치 않을 경우 「예금자보호법」에 따라 예금보험금의 지급이나 계약이전, 자금지원을 통한 회생유도 등의 방법을 강구하게 되는 것이다.<sup>20)</sup> 결국 금융기관에 대한 정리대상, 정리방식, 공적자금 투입규모 결정 등 부실금융기관의 정리절차는 금융당국의 주도로 이루어지게 되고, 통상적인 기업회생의 방안을 적용하는 것은 불가능하다.

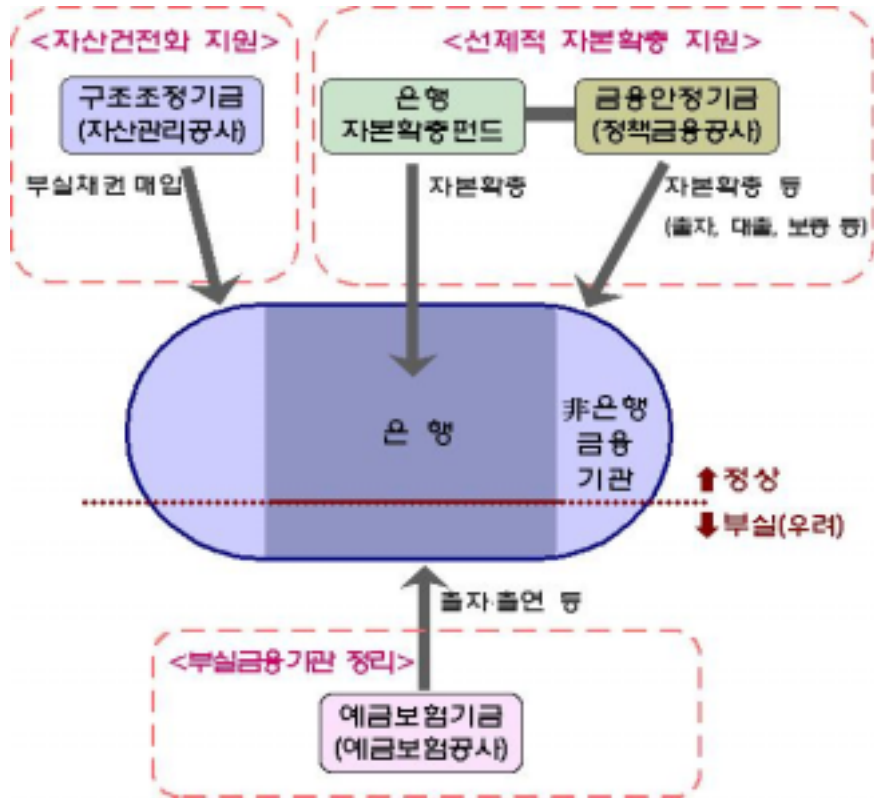
---

19) 김용재, 앞의 책, 361쪽.

20) 신영수, 앞의 논문, 374쪽.



<그림 2-1> 금융기관에 대한 자금지원 체계



자료 : 금융위원회 보도자료, “금융기관의 건전성 제고를 위한 선제적 대응 방안”, 2010. 3. 13, 5쪽.

## 제 3 장 금융산업의 안정을 위한 법제

### 제 1 절 적기시정조치 제도

#### I. 적기시정조치의 개념

##### 1. 적기시정조치의 의의

적기시정조치(prompt corrective action : PCA)제도는 ‘금융기관의 건전성을 자본 충실도, 경영 실태 평가 등 경영 상태를 기준으로 몇 단계 등급으로 나누어 경영 상태가 악화된 금융기관에 대해 금융감독당국이 단계적으로 시정조치를 부과하는 제도’이다.<sup>21)</sup> 즉, 적기시정조치 제도는 ‘부실화 징후가 있는 금융기관에 대하여 적기에 경영 개선을 유도하고 강제함으로써 부실을 예방하고 경영 취약 부분의 정상화를 도모하는 건전성 감독 수단으로서의 성격’을 지닌다.<sup>22)</sup> 또한 적기시정조치 제도는 ‘금융기관의 경영 상태가 동 조치의 발동 요건에 해당하는 경우 무차별적으로 시정조치를 시행하는 강행 규정이므로 정상화 가능성이 없는 금융기관을 조기에 퇴출시킴으로써 금융 소비자의 피해 및 예금보험기금의 고갈 등 금융기관의 부실화에 따른 사회적 비용을 경감시키고 금융제도의 안정성을 도모하기 위한 행정적 퇴출 수단’이기도 하다.<sup>23)</sup>

금융위원회는 금융기관의 자기자본 비율이 일정 수준에 미달하는 등 재무상태가 금융위원회가 정한 일정한 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 재무상태가 금융위원회가 정한

21) 금융감독원, 『금융감독개론』, 2009, 217쪽.

22) 위의 책, 217쪽.

23) 고동원, “현행 적기시정조치제도의 문제점과 개선방향”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18, 9쪽.

일정한 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때에는 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 당해 금융기관이나 그 임원에 대하여 경영개선 권고·경영개선 요구 또는 경영개선 명령을 하거나 이행 계획을 제출할 것을 명하여야 한다(금산법 제 10조 제1항). 금산법은 이것을 ‘적기시정조치’라고 정의하고 있어(금산법 제10조 제2항), 적기시정조치는 법적 용어라고 할 수 있다.

한편, 금융위원회는 적기시정조치에 관한 권한을 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독원 원장에게 위탁할 수 있다(금산법 제10조 제5항). 적기시정조치가 행해지는 경우는 금융기관의 재무상태가 ‘금융위원회가 정하는 일정한 기준에 미달한 경우’ 뿐만 아니라, ‘미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때’에도 해당되므로 두 번째 경우는 감독당국의 재량이 어느 정도 개입될 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 적기시정조치의 도입

### (1) 미국의 적기시정조치

미국은 1980년대 초 시작된 저축대출조합(savings and loan associations: S&Ls) 등 금융기관의 도산하고 이로 인하여 예금보험기금이 고갈되면서 1992년 「연방예금보험공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1992)」을 제정하였고, 여기에 적기시정조치를 규정하고 있다.

미국의 적기시정조치는 예금보험기금에 대한 장기 예상손실을 최소화하면서 부보예금기관의 문제를 해결하는 것을 목적으로 하고 있으며,<sup>25)</sup> 각 연방은행당국 및 예금보험공사는 부보예금기관의 문제를 해결하기 위해 적기시정조치를 수행하도록 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 이 법에

24) 고동원, 앞의 논문, 11쪽.

25) 12 U.S.C. §1831(a)(1).

26) 12 U.S.C. §1831(a)(2).

따르면, 부보예금기관의 자본충실도를 우수(부보예금기관이 해당 자본 기준의 필요최소한도 수준을 훨씬 초과하는 경우),<sup>27)</sup> 적정(부보예금기관이 해당 자본기준의 필요최소한도수준에 부합하는 경우),<sup>28)</sup> 미흡(부보예금기관이 해당 자본기준의 필요최소한도수준에 미치지 못하는 경우),<sup>29)</sup> 상당히 미흡(부보예금기관이 해당 자본기준의 필요최소한도수준에 크게 미치지 못하는 경우),<sup>30)</sup> 위험수준(부보예금기관이 지정한 자본기준 수준<sup>31)</sup>에 미치지 못하는 경우)<sup>32)</sup>으로 구분하고 있으며, 이를 판단하기 위한 자본기준은 연방은행당국이 정하도록 하고 있다.<sup>33)</sup>

연방은행당국이 정한 자본기준에 따라 자본충실도가 ‘미흡’인 경우에는 자본개선계획을 제출하도록 하고,<sup>34)</sup> 자본충실도가 ‘상당히 미흡’이거나 자본충실도가 ‘미흡’이고 자본개선계획의 제출 및 이행을 하지 못하는 금융기관에 대해서는 자산의 매각, 관계회사와의 거래 제한, 지급이자율의 제한, 자산증가의 제한 등을 통해 자본을 건전화 시킬 것을 요구한다.<sup>35)</sup> 또한, 자본충실도가 ‘위험수준’인 경우에는 직접적인 업무의 제한이 가해지고,<sup>36)</sup> 후순위 채무에 대한 지급이 금지되며,<sup>37)</sup> 자본충실도가 ‘위험수준’으로 된 이후 90일 이내에 청산관리인을 지명하는 등의 조치를 취하도록 하고 있다.<sup>38)</sup>

---

27) 12 U.S.C. §1831(b)(1)(A).

28) 12 U.S.C. §1831(b)(1)(B).

29) 12 U.S.C. §1831(b)(1)(C).

30) 12 U.S.C. §1831(b)(1)(D).

31) 12 U.S.C. §1831(c)(3)(A).

32) 12 U.S.C. §1831(b)(1)(E).

33) 12 U.S.C. §1831(c)(2).

34) 자본개선계획에는 ① 부보예금기관이 자본충실도를 ‘적정’으로 만들기 위해 취하고자 하는 조치, ② 계획이 이행되는 기간 동안 매년 달성할 자본수준, ③ 해당 예금기관이 본 조에 의거 시행중인 제한조치나 요건을 준수하고자 하는 방법, ④ 해당 예금기관이 수행할 업무의 유형 및 수준을 명시하도록 규정하였다. 12 U.S.C. §1831(e)(2)(B)(i).

35) 12 U.S.C. §1831(f)(2).

36) 12 U.S.C. §1831(h)(1).

37) 12 U.S.C. §1831(h)(2).

38) 12 U.S.C. §1831(h)(3).

즉, 미국은 저축대부조합 위기시 부시금융기관의 정리과정에서 막대한 예금보험 기금의 손실이 발생하였기 때문에 이러한 문제를 시정하고 예금보험기금 손실을 최소화하고자 1991년에 적기시정조치를 도입한 것이다.

## (2) 우리나라의 적기시정조치

적기시정조치는 1997년 우리나라에 도입되었는데, 예금보험기금의 손실을 최소화하려는 미국과 달리, 금융기관의 부실지정 이전에 부실화를 예방하고 건진경영을 유도하려는 금산법의 감독수단의 일부로 도입되었다.<sup>39)</sup>

금산법상의 적기시정조치는 금융감독당국에 의한 영업 정지, 영업의 양도, 계약의 이전 또는 주식 소각 명령 등 재산상의 영향을 크게 미치는 사항이 포함되어 있어서(금산법 제10조 제1항) 해당 금융기관에게 미치는 영향은 상당히 크다고 할 수 있다. 특히 우리나라가 지난 1997년 말 외환 위기를 겪으면서 금융기관에 대한 퇴출 조치 등 금융구조 조정을 할 때 이 적기시정조치 제도는 큰 위력을 발휘한 적이 있다.<sup>40)</sup> 현재도 상호저축은행 등 소규모 금융기관의 부실 발생의 경우에 이 적기시정조치 제도가 활용되고 있어 여전히 이 제도의 중요성은 크다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

## 3. 예외적인 유예 조치

금산법 제10조 제3항에서는 “적기시정조치 대상이 되는 기준에 일시적으로 미달한 금융기관이 단기간 내에 그 기준을 충족시킬 수 있

39) 김준경 외, “업무영역제재, 적기시정조치 개선방향에 대한 연구”, 금융연구 18권 별책, 2004. 8, 12쪽.

40) 은행의 경우, 1997년 9월 제일은행과 서울은행에 대한 경영개선권고를 포함하여 총 14차례에 걸쳐 33개 은행에 대하여 적기시정조치가 발동된 바 있으며, 적기시정 조치를 통해 퇴출된 은행도 11개에 이른 적이 있다. 금융감독원, 앞의 책, 218쪽.

41) 고동원, 앞의 논문, 10쪽.

다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 적기시정조치를 유예할 수 있다”고 규정하여 금융위원회의 판단에 의한 적기시정조치 유예권을 부여하고 있다.

적기시정조치에 대하여 금산법 제10조 제1항에서 강행규정으로 규정하고 있는 것에 반하여 금융위원회가 이와 같이 유예권을 가지는 것은 적기시정조치의 본래 도입취지와 상반되고 적기시정조치의 발동이 지연될 경우 부실금융기관의 도산비용이 증가할 우려가 지적되고 있다.<sup>42)</sup>

## II. 적기시정조치의 기준과 조치내용

### 1. 적기시정조치의 기준

금융위원회는 적기시정조치를 하는 경우 당해 금융기관에게 그 근거와 이유를 제시하여야 하고, 적기시정조치가 취해지게 되는 금융기관의 재무상태 기준과 내용은 금융위원회가 미리 정하도록 하고 있다(금산법 제10조 제2항). 다만 금융위원회가 적기시정조치의 기준을 정함에 있어서는 해당 금융기관 또는 금융기관의 주주에게 중대한 재산상의 손실을 끼칠 우려가 있는 영업의 전부 정지, 영업의 전부 양도, 계약의 전부 이전 또는 주식의 전부 소각에 관한 명령 및 이에 준하는 조치는 해당 금융기관이 부실 금융기관이거나 재무상태가 적기시정조치의 기준에 크게 미달하고 건전한 신용질서나 예금자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우에 한하도록 하여야 한다(금산법 제10조 제4항).

각 금융업별 적기시정조치의 발동기준 및 조치내용은 아래와 같다.

---

42) 김준경 외, 앞의 논문, 12쪽.

<표 3-1> 적기시정조치의 발동기준 및 조치내용

구 분			적기시정조치 단계			
			경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령	
발 동 요 건	자 본 충 실 도	은행	BIS비율 <sup>1)</sup>	8%미만	6%미만	2%미만 (또는 부실금 용기관)
		증권	영업용 순자본 비율 <sup>2)</sup>	150%미달	120%미달	100%미달 (또는 부실금 용기관)
		보험	지급 여력 비율 <sup>3)</sup>	50%~100%	0%~50%	0%미만 (또는 부실금 용기관)
		종금	BIS비율	8%미만	6%미만	2%미만 (또는 부실금 용기관)
		저축	BIS비율	5%미만	3%미만	1%미만 (또는 부실금 용기관)
	경영실태평가 (CAMELS) <sup>4)</sup>			자본적정성 (자산건전 성)부문 4등 급이하	종합등급 4등 급 이하	-
조치내용			조직·인력 운용 개선, 자본금 증액 또는 감액, 신규업무 진 출제한 등	점포폐쇄 및 신설제한, 임 원진교체요 구, 영업일부 의 정지 등	주식소각, 영 업양도, 외부 관리인 선임, 합병 및 계약 이전 등	

구 분	적기시정조치 단계		
	경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
경영개선계획 처리절차	불승인 또는 미이행시 경영개선 요구 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=Σ(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

자료: 금융감독원

## 2. 적기시정조치의 내용



### (1) 금산법의 규정

금융위원회가 해당 금융기관이나 그 임원에 대하여 취하는 경영개선 권고, 경영개선 요구 및 경영개선 명령의 단계적 조치가 적기시정 조치에 해당된다.

금산법 제10조 제1항에서 규정하고 있는 적기시정조치의 구체적인 내용을 보면, ① 금융기관 및 임·직원에 대한 주의·경고·견책 또는 감봉, ② 자본 증가 또는 자본 감소, 보유 자산의 처분 또는 점포·조직의 축소, ③ 채무불이행 또는 가격 변동 등의 위험이 높은 자산의 취득 금지 또는 비정상적으로 높은 금리에 의한 수신의 제한, ④ 임원의 직무 정지 또는 임원의 직무를 대행하는 관리인의 선임, ⑤ 주식의 소각 또는 병합, 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 그 밖에 금융기관의 재무 건전성을 높이기 위하여 필요하다고 인정되는 조치들을 말하는 것이다.

금산법의 이러한 규정을 기본으로 하여, 금융기관의 업종에 따른 적기시정조치의 내용은 각 업별 감독규정에서 정하고 있다.<sup>43)</sup>

### (2) 은행의 경우

#### 1) 경영개선 권고의 조치 내용

금융위원회는 은행에 대하여 다음의 조치 중 일부 또는 전부를 경영개선 권고 조치로서 내려야 한다. 즉 (i) 인력 및 조직운영의 개선, (ii) 경비 절감, (iii) 영업소 관리의 효율화, (iv) 고정자산 투자, 신규 업무 영역에의 진출 및 신규 출자의 제한, (v) 부실 자산의 처분,

43) 이하 각 금융업별 적기시정조치의 내용정리는 고동원, “현행 적기시정조치체도의 문제점과 개선방향”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18, 16쪽-22쪽 내용을 발췌하여 전재함.

(vi) 자본금의 증액 또는 감액, (vii) 이익 배당의 제한, (viii) 특별 대손 충당금의 설정의 조치이다(은행업감독규정 제34조 제2항). 그리고 금융위원회는 경영개선 권고를 하는 경우 당해 금융기관 또는 관련 임원에 대하여 주의 또는 경고조치를 취할 수 있다(은행업감독규정 제34조 제3항).

## 2) 경영개선 요구의 조치 내용

금융위원회는 다음 조치 중 일부 또는 전부를 경영개선 요구 조치로서 내려야 한다. 즉 (i) 영업소의 폐쇄·통합 또는 영업소의 신설 제한, (ii) 조직의 축소, (iii) 위험자산 보유 제한 및 자산의 처분, (iv) 예금금리 수준의 제한, (v) 자회사 정리, (vi) 임원진 교체 요구, (vii) 영업의 일부 정지, (viii) 합병, 금융지주회사의 자회사로의 편입(단독으로 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 자회사로 편입하는 경우를 포함한다), 제3자 인수, 영업의 전부 또는 일부 양도 계획의 수립, (ix) 적기시정조치로서 내린 경영개선 권고 조치 사항이다(은행업감독규정 제35조 제2항).

## 3) 경영개선 명령의 조치 내용

금융위원회는 다음의 조치 중 일부 또는 전부를 경영개선 명령의 조치로서 내려야 한다. 즉 (i) 주식의 전부 또는 일부 소각, (ii) 임원의 직무 집행 정지 및 관리인의 선임, (iii) 합병 또는 금융지주회사의 자회사로의 편입(단독으로 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 자회사로 편입하는 경우를 포함한다), (iv) 영업의 전부 또는 일부의 양도, (v) 제3자에 의한 당해 은행의 인수, (vi) 6월 이내의 영업 정지, (vii) 계약의 전부 또는 일부의 이전, (viii) 적기시정조치로서 내린 경영개선 요구 조치 사항이다(은행업감독규정 제36조 제2항 본문). 다만, 영업의 전부 정지, 영업의 전부 양도, 계약

의 전부 이전 또는 주식의 전부 소각의 조치는 부실 금융기관이거나 위험가중자산에 대한 자기자본비율이 2%에 미달하고 건전한 신용 질서나 예금자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우에 한한다(은행업감독규정 제36조 제2항 단서).

또한 금융위원회는 경영개선 권고 또는 경영개선 요구를 받은 은행으로서 외부로부터 자금 지원 없이는 정상적인 경영이 어렵다고 판단되어 정부 또는 예금보험공사가 출자하기로 한 은행에 대하여 자본 증가 또는 자본 감소를 명령할 수 있다(은행업감독규정 제36조 제3항).

### (3) 금융투자회사의 경우

#### 1) 경영개선 권고의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 권고 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취한다. 즉 (i) 인력 및 조직운용의 개선, (ii) 경비 절감, (iii) 점포 관리의 효율화, (iv) 부실자산의 처분, (v) 영업용순자본 감소 행위의 제한, (vi) 신규 업무 진출의 제한, (vii) 자본금의 증액 또는 감액, (viii) 특별대손충당금의 설정을 말한다(금융투자업규정 제3-26조 제2항). “영업용순자본 감소 행위”란 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 행위를 말한다. 즉 (i) 부동산의 취득, (ii) 특수관계인 채권 등의 발생, (iii) 타 법인 출자, (iv) 매매를 목적으로 하지 않는 투자 자산의 취득, (v) 자기주식의 취득, (vi) 금전 배당, (vii) 외국 금융투자회사 국내 지점의 본사에 대한 과실 송금 및 증권의 해외예치를 말한다(금융투자업규정 제3-26조 제3항).

금융위원회는 경영개선 권고를 하는 경우 당해 금융투자회사 또는 관련 임원에 대하여 주의 또는 경고 조치를 취할 수 있다(금융투자업규정 제3-26조 제6항).

#### 2) 경영개선 요구의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 요구 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취한다. 즉 (i) 고위험 자산 보유 제한 및 자산 처분, (ii) 점포의 폐쇄·통합 또는 점포의 신설 제한, (iii) 조직의 축소, (iv) 자회사의 정리, (v) 임원진 교체 요구, (vi) 영업의 일부 정지, (vii) 합병·제3자 인수·영업의 전부 또는 일부의 양도·금융지주회사의 자회사로의 편입(단독 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 금융지주회사의 자회사로 편입하는 경우를 포함한다)에 관한 계획 수립, (viii) 경영개선 권고 조치 사항이다(금융투자업규정 제3-27조 제2항).

### 3) 경영개선 명령의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 명령의 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취한다. 즉 (i) 주식의 일부 또는 전부 소각, (ii) 임원의 직무 집행 정지 및 관리인 선임, (iii) 합병, 금융지주회사의 자회사로의 편입(단독 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 금융지주회사의 자회사로 편입하는 경우를 포함한다), (iv) 영업의 전부 또는 일부의 양도, (v) 제3자의 당해 금융투자업 인수, (vi) 6개월 이내의 영업 정지, (vii) 계약의 전부 또는 일부의 이전, (viii) 경영개선 요구 조치 사항이다(금융투자업규정 제3-28조 제2항). 다만 영업의 전부 정지·전부 양도, 계약의 전부 이전 및 주식의 전부 소각의 조치는 금융투자회사가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에 한한다(금융투자업규정 제3-28조 제3항). (i) 영업용순자본비율이 100% 미만에 해당하고 금융투자회사로서 건전한 신용질서나 투자자의 권익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 경우, 또는 (ii) 부실 금융기관에 해당하는 경우이다.

### (4) 보험회사의 경우

1) 경영개선 권고의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 권고 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취해야 한다(보험감독규정 제7-17조 제2항 본문). 즉, (i) 자본금의 증액 또는 감액, (ii) 사업비의 감축, (iii) 점포 관리의 효율화, (iv) 고정자산에 대한 투자 제한, (v) 부실자산의 처분, (vi) 인력 및 조직 운영의 개선, (vii) 주주 배당 또는 계약자 배당의 제한, (viii) 신규 업무 진출 및 신규 출자의 제한, (ix) 자기주식의 취득 금지, (x) 요율의 조정이다. 다만, 자기주식의 취득금지 및 요율의 조정은 손해보험회사에 한하여 적용한다(보험감독규정 제7-17조 제2항 단서).

금융위원회는 경영개선 권고를 하는 경우 당해 보험회사 또는 관련 임원에 대하여 주의 또는 경고 조치를 취할 수 있다(보험감독규정 제 7-17조 제3항).

2) 경영개선 요구의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 요구의 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취해야 한다(보험업감독규정 제7-18조 제2항 본문). 즉, (i) 점포의 폐쇄·통합 또는 신설 제한, (ii) 임원진 교체 요구, (iii) 보험업의 일부 정지, (iv) 인력 및 조직의 축소, (v) 합병, 금융지주회사의 자회사로의 편입(단독으로 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 자회사로 편입하는 경우를 포함한다), 제3자 인수, 영업의 전부 또는 일부의 양도 등에 관한 계획 수립, (vi) 위험자산의 보유 제한 및 자산의 처분, (vii) 자회사의 정리, (viii) 재보험 처리, (ix) 경영개선 권고 조치 사항 중 전부 또는 일부이다. 다만, 재보험 처리는 손해보험회사에 한하여 적용한다(보험업감독규정 제 7-18조 제2항 단서).

3) 경영개선 명령의 조치 내용

금융위원회는 경영개선 명령의 조치로서 다음의 일부 또는 전부에 해당하는 조치를 취해야 한다(보험업감독규정 제7-19조 제2항 본문).

(i) 주식의 일부 또는 전부 소각, (ii) 임원의 직무 집행 정지 및 관리인의 선임, (iii) 6월 이내의 보험업 전부 정지, (iv) 계약의 전부 또는 일부의 이전, (v) 합병 또는 금융지주회사의 자회사로의 편입(단독으로 또는 다른 금융기관과 공동으로 금융지주회사를 설립하여 그 자회사로 편입하는 경우를 포함한다), (vi) 제3자에 의한 당해 보험업의 인수, (vii) 영업의 전부 또는 일부의 양도, (viii) 경영개선 요구 조치 사항 중 전부 또는 일부이다.

다만, 주식의 전부 소각, 보험업의 전부 정지, 영업의 전부 양도, 계약의 전부 이전의 조치는 보험회사가 부실 금융기관이거나 지급여력 비율이 0%에 미달하고 건전한 보험거래 질서나 보험 가입자의 권익을 해할 우려가 현저하다고 인정되는 경우에 한한다(보험업감독규정 제7-19조 제2항 단서).

### Ⅲ. 적기시정조치의 문제점

이상에서 살펴본 적기시정조치는 각 조치사항별로 다음과 같이 구분되는 것으로 정리할 수 있다.

<표 3-2> 적기시정조치의 구분

적기시정조치	상세 조치내용
경영개선권고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력 및 조직운영의 개선</li> <li>- 경비절감</li> <li>- 영업소 관리의 효율화</li> </ul>
경영개선요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영업소의 폐쇄·통합 또는 신설제한</li> <li>- 조직의 축소</li> </ul>

적기시정조치	상세 조치내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임원진 교체 요구</li> <li>- 영업의 일부정지</li> </ul>
경영개선명령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주식의 전부 또는 일부 소각</li> <li>- 임원의 직무집행 정지 및 관리인의 선임</li> <li>- 영업의 전부 또는 일부의 양도</li> </ul>

이와 같은 적기시정조치에 관하여 현행법상의 문제점을 살펴보면, 첫째, 적기시정조치를 내릴 수 있는 자를 금융감독당국에게 전적으로 맡김으로써 감독당국이 이 제도를 효율적으로 운영하지 못할 가능성이 있다는 점이다. 다시 말해서 적기시정조치를 취해야 하는 지 여부에 대한 판단을 금융감독당국만이 독점함으로써 금융감독당국이 여기에 대한 판단을 정확하게 하지 못할 때는 이 제도의 실패 가능성이 존재한다는 점이다.

특히, 금산법 제10조 제1항 제9호에서 금융위원회가 금융기관의 재무건전성을 높이기 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 적기시정조치의 내용으로 포함하고 있어, 금융위원회가 상당한 재량권을 행사할 수 있는 여지를 두고 있다. 적기시정조치의 내용이 해당 금융기관에게는 상당히 중요하다는 점을 감안할 때 보다 명확하게 규정될 필요가 있을 것이다.

둘째, 적기시정조치 유예 제도에 있다고 할 수 있다. 적기시정조치는 신속성의 원칙을 유지해야 함에도 불구하고, 적기시정조치 유예 제도가 금융감독당국의 재량적인 판단에 따라 남용될 가능성이 있고, 적기에 시정조치가 행하여 져야 하는데 그렇게 하지 않음으로써 오히려 부실을 더 키워서 추후 정리 비용이 증가하는 문제점을 발생시키고 있다. 특히 금융감독당국이 이러한 유예 조치 권한을 갖고 있어서 감독의 실패에 따른 책임을 회피하려고 하는 유인을 갖고 있는 금융

감독당국의 입장에서는 유예 조치를 활용하려는 유인이 더 강할 수 있다.<sup>44)</sup>

더욱이 적기시정조치를 유예하는 판단기준 자체가 “기준에 일시적으로 미달한 금융기관”이나 “단기간 내에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나” 또는 “이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 때”로 모호하고, 전적으로 적기시정조치권자의 재량에 맡겨져 있어 유예제도를 과도하게 활용할 유인을 갖는 것으로 보인다.<sup>45)</sup>

셋째, 적기시정조치와 이행계획의 선택성의 문제가 있다. 금산법 제 10조 제1항에서는 적기시정조치의 효과로 “권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명하여야 한다”고 규정하여 ‘권고·요구 또는 명령’과 ‘이행계획의 제출’을 선택적 기속으로 규정하고 있는 것이다. 이에 따르면 권고, 요구 또는 명령 없이 그 이행계획의 제출 명령만을 실시하는 것이 가능하고 또한 권고·요구 또는 명령은 실시하되 그 이행계획의 제출 명령을 실시하지 않는 것이 가능하게 되는 부적절한 해석이 가능하므로 개선이 요구된다.<sup>46)</sup>

넷째, 자본시장법상의 금융투자회사 등에 대해서도 적기시정조치가 적용되는데, 적기시정조치가 규정된 대다수의 국가에서는 은행을 중심으로 한 신용공여<sup>47)</sup>기능이 있는 금융기관을 그 대상으로 하고 있는

44) 고동원, 앞의 논문, 27쪽.

45) 적기시정조치를 받았다는 사실만으로 경영실태의 호전 가능성이 있는 금융기관의 경우에도 고객 이탈현상이 발생할 우려가 있으므로 금융당국에서 이를 유예할 가능성이 있는 것이다.

46) 한기정, “금산법상 적기시정조치의 법적 문제점에 대한 고찰”, 상사법연구 제26권 제2호, 2007, 536쪽.

47) 정부는 지난 99년 4월 개정된 『은행법』에서 기업의 은행 차입에 대한 규제를 강화하기 위해 신용관리 기준에 종전의 ‘여신’개념 대신 ‘신용공여’의 개념을 도입했다. 『은행법』 제2조 제1항 제7호에서 규정한 신용공여라 함은 “대출, 지급보증 및 유가증권의 매입(자금지원적 성격의 것에 한한다) 기타 금융거래상의 신용위험을 수반하는 금융기관의 직접·간접적 거래”를 말한다. 여신에는 대출금과 지급보증만 포함됐으나, 신용공여는 이 밖에 자금지원 성격의 유가증권 매입과 기타 금융거래에서 신용 위험을 수반하는 금융 기관의 직·간접 거래 등으로 범위가 확대되었다. 이에 따라 기존의 대출과 지급보증 외에 회사채 CP 등 유가증권을 매입한 것은 물



바, 신용공여기능이 없는 금융기관에 대한 적기시정조치의 필요성에 대한 의문이 있다는 견해가 있다.<sup>48)</sup> 또한 ‘은행업 감독규정’이나 ‘금융투자업 감독규정’에서 적기시정조치 이외에 긴급조치를 두고 있으므로 적기시정조치와 긴급조치의 발동기준 중복의 문제 및 적용체계를 정비해야 할 필요가 있을 것이다.

## 제 2 절 금융기관 리스크관리제도

### I. 금융기관 리스크관리의 필요성

금융시장의 불확실성 및 변동성이 증대됨에 따라 금융회사의 경영상황은 예측과 관리가 어려운 각종 리스크에 노출되어 종합적인 리스크 관리가 금융회사의 건전경영을 위한 핵심과제로 등장하였다.

이에 따라 주요 선진국 금융감독기관에서는 리스크 중심의 감독체제 구축을 통하여 금융회사의 리스크 관리감독(RBS ; Risk Based Supervision)을 강화하였고, RBS는 금융회사의 각종 리스크를 유발시키는 주요 영업활동, 고유리스크 등을 측정·모니터링·통제하는 리스크 관리수준으로 구성될 수 있다.

따라서 최근 금융회사는 리스크 평가 및 관리를 최우선 과제로 인식하고 독립적인 리스크평가와 통제를 위한 리스크 관리체제 구축과 적절한 대책을 수립하고 있다.

### II. 리스크의 의의 및 감독원칙

금융기관에 있어서 리스크는 어떤 사건이 금융시스템의 경제가치

---

론 연체에 따른 미수이자 등 손실도 모두 신용공여에 포함된다.

48) 한상범, “증권회사 적기시정조치 규제의 선진화 방안”, 자본시장 Weekly, 2008-12호, 4쪽.

손상이나 신뢰손상을 초래하고 이에 따른 불확실성을 증폭시킴으로써 실물경제에 심각한 악영향을 줄 수 있는 것을 말하는 것으로 흔히 ‘시스템리스크’라 하고, 은행상호간의 연쇄적 파급이나 심리적 전염효과에 입각한 Bank-Based System Risk와 자산가격의 급락과 시장유동성의 과도한 위축 등 시장충격에 따른 내생적 금융불안에서 발생하는 Market-Based System Risk로 구분된다.<sup>49)</sup> 결국 금융기관에 대한 리스크는 예상치 못한 손실(unexpected loss)을 말하는 것이고, 금융기관의 여신업무 등으로 인한 예상가능한 손실은 시스템리스크에 포함되지 않는 것이다.

이와 같은 리스크에 대하여 리스크감독 원칙은 자기자본규제를 통한 고유 리스크량의 관리와 리스크 관리실태 평가를 통한 리스크관리 수준에 대한 관리가 있다.

### Ⅲ. 리스크 감독을 위한 법제 운영현황

#### 1. 법규체계

리스크 감독을 위한 법령 및 규칙 등은 각 금융업별로 규정되고 있다. 아래 표에서 정리된 바와 같이 크게 은행업, 금융투자업, 보험업으로 구분될 수 있을 것이며, 감독규정의 경우 금융위원회에서, 시행세칙의 경우 금융감독원에서 규정하고 있다.

<표 3-3> 금융업별 리스크감독규정

은 행	금융투자	보 험
--------	------	--------

49) 백용기, “경제위기 조기경보시스템의 개선방안”, 2009 국정감사 정책연구 시리즈, 1쪽.

은행	금융투자	보험
은행법	자본시장법	보험업법
은행법시행령	자본시장법시행령	보험업법시행령
은행업감독규정	금융투자업규정	보험업감독규정
은행업감독업무 시행세칙	금융투자업규정 시행세칙	보험업감독업무 시행세칙

(1) 은행업에 관한 법령

은행업은 「은행법」 제45조에서 건전경영의 지도 원칙을 규정하고 있으며, 은행의 경영건전성을 확보하기 위해 자기자본을 충실하게 유지하고 적절한 유동성 확보하도록 하고 있다. 또한, 동조 제3항에서는 국제결제은행(BIS)이 권고하는 건전성 감독원칙 준수하도록 규정하였다. 이와 관련하여 동법 시행령 제24조에서는 경영지도기준에 대하여 자기자본비율과 유동성 자산의 보유비율 등을 명시하고 있다.

한편, ‘은행업 감독규정’은 제26조에서 경영지도비율을 규정하면서, BIS비율 8% 이상, 원화유동성비율 100% 이상, 외화유동성비율 85% 이상을 요구하고 있으며, 제30조의 리스크관리체제 등의 규정에서는 금융기관은 각종 거래에서 발생하는 제반 리스크를 적시에 인식·평가·감시·통제하는 등 리스크를 적절히 관리하고, 감독원장이 정한 바에 따라 내부자본적정성을 평가·관리할 수 있는 체제를 갖추도록 규정하고 있다. 또한, 동 규정 제31조에서는 리스크관리조직을 설치할 수 있도록 하고 있는데, 리스크관리를 위한 조직은 금융기관의 이사회 산하의 ‘리스크관리위원회’로 이 위원회의 설치 자체는 의무사항이 아니다. 리스크관리위원회는 ① 경영전략에 부합하는 리스크관리 기본방침 수립, ② 금융기관이 부담가능한 리스크 수준의 결정, ③ 적정 투자한도 또는 손실허용한도 승인, ④ 리스크관리규정의 제정 및 개

정 업무를 수행하도록 하였다.

그 밖에 ‘은행업감독업무 시행세칙’ 제29조에서는 리스크관리실태 평가에 관한 규정을 두고 있는데, 리스크관리 실태는 금융기관 본점 및 자회사에 대하여 분기별로 평가하는 것을 원칙으로 하고, 금융기관의 리스크관리수준 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에는 평가주기 등을 조정할 수 있도록 하고 있다. 또한, ‘은행업 감독업무 시행세칙’에서는 별표에서 위험가중자산에 대한 자기자본비율 산출 기준, 시장리스크기준 자기자본 산출기준, 리스크관리실태 평가기준, 금리리스크 산출기준 등 건전경영지도를 위한 기준들을 제시하고 있다.

## (2) 금융투자업에 관한 법령

금융투자업에 관한 리스크 관리를 위하여 자본시장법 제30조에서는 재무건전성 유지에 관한 규정을 두고 있는데, 금융투자업자는 영업용 순자본<sup>50)</sup> 금융투자업자의 자산 및 부채에 내재하거나 업무에 수반되는 위험을 금액으로 환산하여 합계한 금액(총위험액) 이상으로 유지하도록 의무화하였다.

또한, 동법 제31조에서는 금융투자업자가 경영건전성기준<sup>51)</sup>을 준수하도록 하였고, 금융위원회는 금융투자업자가 기준을 충족하지 못하거나 재무건전성유지에 관한 규정을 위반한 경우에는 금융투자업자에 대하여 자본금의 증액, 이익배당의 제한 등 경영건전성 확보를 위한 필요한 조치를 명할 수 있는 것으로 명시하였다.

## 2. 리스크관리를 위한 제도<sup>52)</sup>

50) 자본금·준비금, 그 밖에 총리령으로 정하는 금액의 합계액에서 고정자산, 그 밖에 단기간 내에 유동화가 어려운 자산으로서 총리령으로 정하는 자산 합계액을 뺀 금액을 말한다.

51) 경영건전성 기준은 ① 자기자본비율, 그 밖의 자본의 적정성에 관한 사항, ② 자산의 건전성에 관한 사항, ③ 유동성에 관한 사항, ④ 그 밖에 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항으로 구성된다.

52) 리스크 관리 제도에 관하여는 조응규, “금융기관 리스크 관리감독제도의 현황과

금융당국에서 운영하고 있는 리스크 관리를 위한 제도로는 대표적으로 ① 권역별 자기자본 규제제도, ② 권역별 리스크평가제도, ③ 경영실태평가를 들 수 있다.

#### (1) 권역별 자기자본 규제제도

금융리스크 산출을 방법은 각 권역 모두 측정된 리스크량에 대하여 일정비율 이상의 규제자본을 요구하는 구조를 띠고 있다. 다만, 형식상 은행은 자산에 위험가중치를 곱해 산출한 위험가중자산에 대해 일정비율(8%) 이상의 규제자본을 요구하는 반면, 금융투자자와 보험은 자산에 직접 위험계수를 곱해 산출한 리스크량에 대해 일정비율(100%~150%) 이상의 규제자본을 요구하고 있다.

##### 1) 소요자본

은행과 금융투자자는 모두 신용·시장·운영의 3가지 리스크를 기준으로 소요자본을 산출하고 있으나, 보험의 경우, 보험리스크 및 자산·부채의 만기 불일치에 따른 금리리스크를 추가하여 산출한다. 또한, 세부적인 리스크량 산출 기준에는 권역별 차이가 있다.

##### 2) 가용자본

은행과 보험은 내·외부의 리스크에 대비하여 회사가 계속 영업을 영위하기 위한 버퍼(buffer)의 개념으로 가용자본을 정의하였다. 즉, 금융투자자의 순영업자본(Net Capital)<sup>53)</sup>은 회계적 순재산액(자산-부채)에서 비유동성자산<sup>54)</sup>을 차감한 개념으로, 파산시 채무변제 등에 대비하여

---

전망”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18, 41-52쪽의 내용 중 발췌·수정하여 전재함.

53) Net Capital Approach는 미국, 캐나다, 일본 등에서 사용하며, EU 국가는 은행의 BIS기준과 동일한 Capital Adequacy Directive를 사용하고 있다.

54) 유형자산, 선급금 등, 잔존만기 1년 초과 예치금, 잔존만기 3개월 초과 대출, 특수관계인 채권 등

유동성이 충분한지 여부를 측정하는 자본개념이다.

<표 3-4> 권역별 규제 자본비율 산출 방법

	은행	금융투자	보험
규제비율	BIS자기자본비율	영업용순자본비율(NCR)	리스크중심자기자본비율(RBC)
기준비율	8% 이상	150% 이상	100% 이상
도입시기	'92년 (’08년 바젤Ⅱ시행)	'99년 (’09년 확대·개편)	'09년
규제비율 산출	$\frac{\text{BIS자기자본}}{\text{위험가중자산}} \times 100$	$\frac{\text{영업용순자본}}{\text{총위험액}} \times 100$	$\frac{\text{가용자본}}{\text{요구자본}} \times 100$
분자 (자본)	기본자본 + 보완자본 + 단기후순위채무 - 공제항목	자산-부채 + 가산항목 - 차감항목	합산항목 - 차감항목 ± 자회사 자본과부족
분모 (위험액)	(신용+시장+운영) 위험가중자산*	(신용+시장+운영) 위험액	$\sqrt{\text{보험}^2 + (\text{금리} + \text{신용})^2 + \text{시장}^2 + \text{운영위험액}}$
범위	연결기준	개별기준	개별기준
적기시정조치 기준*	<b>권고: 8%</b> 요구: 6% 명령: 2%	<b>권고: 150%(12%)**</b> 요구: 120%(9.6%)** 명령: 100%( 8%)**	<b>권고: 100%(8%)**</b> 요구: 50%(4%)** 명령: 0%(0%)**

\* 위험가중자산 산출방법 : 위험액×12.5(8%의 역수임)

\*\* 금융투자와 보험의 경우 ( )안의 비율은 은행기준에 상응하는 비율임  
자료 : 조응규, 앞의 발표문, 43쪽.

## (2) 권역별 리스크평가제도

권역별 리스크 평가제도는 금융당국이 리스크가 크게 노출된 금융

제 3 장 금융산업의 안정을 위한 법제

회사나 영업활동부문을 포착하고, 동 부문에 제한된 감독·검사 역량을 집중함으로써 효율적인 금융감독을 수행하는 일련의 과정을 말한다. 현재 은행, 금융투자, 보험권역에서 별도의 리스크관리실태평가제도를 운영하고 있으며, 권역별 리스크 평가제도를 통하여 금융기관에 발생가능한 리스크를 사전에 인식하여 선제적 조치를 수행하는 사전 예방적 효과를 얻을 수 있다.

<표 3-5> 권역별 리스크 평가제도

구 분	은행	보험	금융투자
명 칭	RADARS*	RAAS*	RAMS*
평가대상	국내은행 (외은지점 제외)	국내 보험회사	국내 증권회사
도입시기	'06.1.	'07.4.	'08.6.
계량평가	고유리스크	리스크정도, 감내능력	고유리스크
비계량평가	리스크관리수준	리스크통제정도	리스크관리수 준
등급체계	10등급	5등급	10등급
영업활동구분	14개	구분없음	12개
실시시기	계량: 분기 비계량: 반기	계량: 분기 비계량 : 반기	계량:매월 비계량: 매월

\* RADARS : Risk Assessment and Dynamic Analysis Rating System

RAAS : Risk Assessment and Application System

RAMS : Risk Analysis and Management System

(3) 경영실태평가

경영실태평가제도는 금융회사의 경영상태를 체계적·객관적으로 평

가하고, 부실위험을 적기에 파악하여 그에 따른 조치를 하기 위하여 1996년 은행에 도입되었다.<sup>55)</sup>

평가부문은 자본적정성(C), 자산건전성(A), 경영관리(M), 수익성(E), 유동성(L)을 기본으로 권역별 특성 등에 따라 추가 또는 차별화되어 운영되고 있으며, 각 평가부문별로 계량지표 및 비계량평가 항목에 대하여 5등급<sup>56)</sup> 체계로 평가된다.

이러한 경영실태평가등급의 평가결과는 적기시정조치 발동요건, 은행 자회사 출자 요건, 금융지주회사 설립 및 자회사 편입 승인요건, 종합검사 실시주기 조정 등에 활용된다. 특히, 적기시정조치에 대해서는 아래 표와 같이 평가결과가 적용된다.

<표 3-6> 경영실태평가결과의 활용

경영개선권고	경영실태평가결과 종합등급이 1등급 내지 3등급으로서 자산건전성 또는 자본적정성 부문의 평가등급을 4등급 또는 5등급으로 판정받은 경우
경영개선요구	경영실태평가결과 종합등급을 4등급 또는 5등급으로 판정받은 경우

#### IV. 금융기관 리스크 관리제도의 문제점

##### 1. 리스크 관리기준 적용의 문제

55) 증권분야('99.1), 보험·여전사('00.1), 상호저축은행('00.4), 특수은행('00.8), 금융지주회사('00.12), 회원조합 및 자산운용사('01.4) 등에 순차적으로 도입되었다.

56) 1등급(우수), 2등급(양호), 3등급(보통), 4등급(취약), 5등급(위험)으로 나뉜다.



권역별 자기자본 규제제도에서 리스크량 산출 기준에는 권역별 차이가 있다. 이러한 리스크량 산출은 권역별 차별화가 아니라 동일한 리스크를 갖는 거래에 대해 동일한 리스크량이 산출되도록 함으로써, 동일한 리스크에 대한 동일한 규제와 자본부담 원칙이 적용되어야 할 것이다. 즉, 권역별 차별화된 자본규제는 자칫 금융그룹 내에서도 각 금융부문 간에 규제차익거래를 발생시킬 수 있고, 이로 인하여 상대적으로 더 유리한 거래로의 유인으로 작용할 수 있기 때문이다.<sup>57)</sup> 예컨대, 은행이 신용등급 A-에 해당하는 2년 만기 재유동화 증권에 매매 목적으로 투자하는 경우를 가정해 보면, 표준방식 적용시 일반리스크(0.25%)와 개별리스크(18%)를 합산하여 18.25%의 자기자본을 적립하여야 하는 것과는 달리, 만일 금융투자회사로 하여금 동일한 투자를 하게 한다면, 일반리스크(0.25%)와 개별리스크(1%)를 합쳐 2.25%의 소요자본부담만을 갖게 되므로, 다른 조건이 동일하다면 재유동화 증권 투자는 증권부문으로 집중될 가능성이 있게 될 것이다. 권역별로 차별화된 자본규제가 특정거래를 특정 권역으로 몰아가는 역할을 할 수 있는 바,<sup>58)</sup> 권역별 자기자본 규제의 의도가 이러한 거래집중이 더 안전하다는 판단에서 이를 유도하기 위한 것이 아니라면, 이러한 규제차익거래의 발생은 규제상의 문제가 될 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요할 것이다.

또한, 경영실태평가만으로 리스크에 관한 평가가 적절히 운영될 수 있는 것인지에 대하여 미국의 경우 BIS 위험가중자기자본비율, tier2, 위험가중기본자기자본비율(tier1 비율), 단순자기자본비율 등을 적용하고 있는 바, 비율 산출의 복잡성이나 조기파악의 수월성 등을 고려하여 다른 기준지표를 추가적으로 적용하도록 할 필요도 있을 것이다.

57) 김희철, 『금융기관 건진성 강화를 위한 제도현황 및 전망』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18, 82쪽 참조.

58) 서정호, “금융그룹에 대한 건진성규제 강화 논의와 정책과제”, 주간 금융브리프 제19권 21호, 2010. 5. 15, 6쪽.

## 2. 리스크 관리 조직의 문제

리스크 관리 지표상의 문제 이외에 최근 리스크 관리 조직 강화 움직임이 있다. 예컨대, 미국, 영국 등의 주요 은행 등 금융회사들은 리스크위원회를 새로이 설치하거나 감사위원회와 분리시키는 경향을 보이고 있는 것이다.<sup>59)</sup> 또한, 리스크 관리 조직의 강화와 관련하여 금융회사 리스크 관리 전담조직의 독립성 및 최고 리스크관리 전담임원(CRO)의 지위와 역할도 강조되고 있다.

이와 관련하여 국내 금융기관의 경우를 보면, 전술한 바와 같이 감독규정에 따라 이사회 내 리스크관리를 위한 위원회와 실무를 담당하는 리스크관리 전담조직을 두고 운영하고 있다. 이 위원회는 경영전략에 부합하는 리스크 관리 기본방침의 수립, 금융기관이 부담가능한 리스크 수준의 결정, 적정투자한도 또는 손실허용한도 승인, 리스크관리규정의 제정 및 개정에 대한 사항을 그 업무로 하고 있다. 그러나 이 규정은 위원회의 설치를 관련 법령에 의무사항으로 규정하고 있지 않은 문제가 있고,<sup>60)</sup> 실제 은행을 비롯한 보험회사, 증권회사 등 금융업권에서 리스크 전담조직을 두고 있음에도 불구하고, 그 책임을 총괄하는 전담임원에 대한 규정이 없어 그 역할이나 지위가 명확하지 않으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

한편, 권역별 리스크평가제도의 금융회사의 리스크평가대상에 관하여, 그룹차원의 연결기준으로 감독하는가의 여부가 불분명한 것으로 보인다. 2009년 『금융지주회사법』의 개정을 통하여 자회사간 업무위탁 범위의 확대, 임·직원 겸직 확대, 고객정보 공유범위의 확대 등 금융지주회사의 금융그룹화에 따른 시너지 효과 제고를 목적으로 규

59) BOA와 HSBC는 새로이 독립적인 리스크위원회를 설치하였으며, Citigroup은 감사위원회와 결합되어 있던 리스크관리위원회를 분리하였다.

60) 이시연, “글로벌 금융위기 이후의 금융회사의 리스크관리 조직 강화 방안 모색”, 주간 금융포커스 19권 21호, 2010. 5. 15, 11쪽.

제완화를 하였고, 2010년 동법의 시행령을 정비하여 규제 완화된 규정들의 본격시행이 시작되었다. 이러한 개정내용에 따라 금융그룹 내 규제대상이 아닌 회사에 대하여도 연결기준으로 감독함으로써 금융그룹전체의 리스크 관리가 가능하여야 할 필요성이 있을 것인데 이에 대한 금융지주회사의 위험관리자로서의 책임강화 및 감독규정 정비 등의 제도정비가 수반되어야 할 것이다.

### 제 3 절 예금보험기구의 관여

#### I. 예금보험기구 역할강화에 대한 논의

##### 1. 국가별 예금보험제도의 변화

국가별 예금보호의 확충에 대한 경과를 정리하면, 리먼브라더스의 파산을 계기로 한 세계 각지로의 급속한 위기 전파를 배경으로, 2008년 9월에 아일랜드가 자국내 대형 6개 은행의 예금 전액 보호를 선언한 것을 시작으로 광범위한 국가에서 예금 보호의 확충이 시작되었다.

위기의 진원지가 된 미국이나 유럽은 물론, 홍콩, 싱가포르 등 일부 아시아 국가와 중동국가의 일부에서도 기존 제도 하에서 예금보호를 확충 한 것 외에 예금보험 제도가 존재하지 않았던 오스트레일리아, 뉴질랜드에서는 예금 보호 조치가 신규로 도입되었다.

이와 같이 다수의 나라·지역에서 유사 조치가 취해진 배경에는, 본래 금융시스템에 대한 불안이 없었던 국가에서도 예방적인 관점이나 자국 금융기관의 국제적인 경쟁 조건을 유지하는 관점이 있었던 것으로 보인다.

이 결과, 위기 발생 전과 2010년 1월 현재의 시점에서 각국의 예금 보호 상한(이하 ‘부보한도액’)을 비교해 보면, 많은 국가에서 부보한도액이 큰 폭으로 상승하고 있다.

IADI(국제예금보험기구)의 조사에 따르면 2009년 6월말 현재, 세계 예금보험제도 및 예금보험제도 운용기관의 수는 104개에 이르고 있고, FSB(Financial Stability Board)에 의하면 47개 국가에서 예금보호의 확충을 하고 있다. 그 내역을 보면, 항구조치가 21건, 시한조치가 26건 이고, 시한조치 중 전액 보호 사례가 19건이다. 이 중 시한 조치의 상당수는 기한이 이미 명시되어 있어 대부분의 조치가 2010부터 2011년 사이에 종료 될 예정이다.<sup>61)</sup>

<표 3-7> 예금보호 확충내용 정리 (2008년 가을 이후)

	유 럽		미국, 아시아 태평양	
2008/9/15	리먼 브라더스 파산			
9/20	아일랜드	2만→10만 유로		
9/30	아일랜드	전액보호 (국내 대형 6개 은행만)		
10/2	그리스	전액보호	미 국	10만→25만 달러 (2009년말까지, 그 후, 2013년 말 까지 기한연장)
10/3	영 국	3.5만→5만 파운드		
10/5	독 일	전액보호 (개인예금)	대 만	전액보호 (2009년 말까지, 년 말까지 기한 연장)
	아 일 슬 란 드, 덴마크	전액보호		
10/6	스웨덴	2.5만→5만 유로		
	EU재무상 이사회	지역내 예금보험 금액의 인상 등을		

61) 御船 純, “諸外国における金融システム安定化策の動向 -預金保護拡充の現状と課題を中心に-”, 預金保険研究 第12号, 2010. 4, 9-13쪽 발췌·수정함.

제 3 장 금융산업의 안정을 위한 법제

		유 럽	미국, 아시아 태평양	
		제안		
10/7	오스트리아, 그리스, 네덜란드, 스페인, 핀란드	2만→10만 유로 2.5만→5만 유로		
10/8	벨기에	2만→10만 유로		
10/8	슬로베니아	전액보호		
10/9	아일랜드	전액보호 (대형외국은행으로 적용확대)		
10/12			오스트레일리아	전액보호 (10/24으로 수정)
			뉴질랜드	전액보호 (개인예금, 10/22으로 수정)
10/13			인도네시아	1억→20억 루피아
10/14			미 국	전액보호 (결제예금, 2009년말까지, 2010년말에 기한연장 <단, 이후 조치는 본문참조>)
			홍 콩	전액보호 (2010年末まで)
10/15	EU	10/7 EU재무상회의의 제안을 받아		

		유 럽	미국, 아시아 태평양	
		참여 예금보험제 도에 관한 지령개 정을 제안 (2009/3/11 채택)		
10/16			싱가폴	전액보호 (2010년 말까지)
10/20	오스트리아	전액보호 (개인예금, 2009년 말까지)	말레이시아	전액보호 (2010년 말까지)
10/22			뉴질랜드	보호 한도액을 100万NZ달러로 설정(2010년 10월 까지<10/12조치 수장>그후 2011년 말까지 기한연장)
10/24			오스트레 일리아	무상으로 보호 한도액을 100만 호주달러로 설정, 그 이상은 보정 과필요 (2011년10월까지 <10/12조치 수장>)
10/28			태 국	1997년부터 도 입중인 전액보호 조치의 기한을 2년 연장 (2011년8월까지)
10月	헝가리	전액보호	필리핀	25만→50만 페소

	유 럽		미국, 아시아 태평양	
11/1	슬로바키아	전액보호		
11/3	포르투갈	2.5만→10만 유로		
11/5	스위스	3 만 → 10 만 S F r (2010년 말까지)		
11/28	폴란드	약2만→5만 유로		
12/15	체코	2.5만→10만 유로		
2009/1/1	룩셈부르크	2만→10만 유로		

자료 : 御船 純, “諸外国における金融システム安定化策の動向 -預金保護拡充の現状と課題を中心に-”, 預金保険研究 第12号, 2010. 4, 10쪽.

## 2. 예금보험기구에 대한 국제적 논의

글로벌 금융위기를 겪으며 G20를 중심으로 주요 국가들은 글로벌 금융위기의 원인 분석 및 재발방지책 모색과정에서 금융감독체계의 개편과 함께 예금보험기구의 금융안정을 위한 역할 재정립을 논의하고 있다. 예금보험제도도 국제예금보험기구(International Association of Deposit Insurers ; IADI)를 중심으로 제도의 국제적 정합성과 기준 정립을 위하여 18개의 핵심준칙(Core Principles)을 도출하고, 개별 국가 별로 전액보호제도(Blanket Guarantee) 도입, 보호한도 인상, 특별정리 제도, 기금확충 등 소액예금자 보호 강화 및 금융안정을 위한 여러 가지 대응방안을 마련하고 있다.<sup>62)</sup>

또한, 이후에 설명할 미국의 『금융개혁법』에서도 연방예금보험공사(FDIC)에게 비부보 금융회사에 대한 청산·정리 권한을 부여하고, 예금보험업무의 효과적인 수행을 위한 FDIC의 정보수집 기능을 강화하

62) 오승곤, “최근 글로벌 금융위기와 부실금융기관 정리를 위한 예금보험기구의 역할 변화와 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13, 55쪽.

였으며, 금융기관의 최소 지급준비율을 부과하는 상한선을 폐지하는 등 예금보험기구의 역할에 금융안정과 부실금융기관 발생의 사전예방적 기능이 추가적으로 부여되고 있는 것이다.

이와 같은 예금보험기구의 역할 변화 추세에 따라 우리나라의 경우에도 예금보험기구의 역할에 대한 재검토와 금융기관 부실화 방지 기능 부여에 대한 필요성을 검토할 필요가 있겠다.<sup>63)</sup>

## II. 예금보험기구의 제한적 역할

### 1. 예금보험기구의 감독권

『예금자보호법』은 이미 그 목적에 ‘예금보험제도의 효율적 운영’과 ‘금융제도의 안정 유지’를 명시하고 있으며, 예금보험기금의 관리운용, 부실금융기관의 정리 등의 업무수행을 위하여 예금보험공사를 두도록 하고, 이를 위하여 일정부분의 감독권한을 부여하고 있다.

#### (1) 자료제출요구 및 조사권

예금보험공사는 부보금융기관 및 해당 부보금융기관을 『금융지주회사법』에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 부실금융기관 또는 부실우려금융기관의 결정·보험료 및 부실금융기관의 정리 등의 업무수행을 위하여 필요한 범위 내에서 그 업무에 관한 자료 및 재산상황에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다(법 제21조 제1항). 또한 예금보험공사는 제출된 자료 등을 기초로 하여 해당 금융기관이 부실화될 우려가 있다고 인정되거나, 제출된 자료의 사실확인이 이루어

63) 금융시스템 전체의 감독을 위하여 기존의 금융감독기관만으로는 한계가 있다는 점이 지적되면서 중앙은행인 한국은행의 역할 제고에 대한 논의가 부각되었고, 특히 영국의 영란은행의 금융감독기능 강화 사례를 바탕으로 『한국은행법』개정안(2009년 4월 현재 소위 의결)이 제안되었다. 이 보고서는 연구의 범위 설정에서 언급한 바와 같이 금융산업구조 개선을 위한 부분에 한정되므로, 여기에서는 한국은행의 역할에 대한 사항은 논외로 한다.



어지지 않을 경우에는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 「금융지주회사법」에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사의 업무 및 재산 상황에 대하여 조사를 할 수 있다(법 제21조 제2항).

이와 같은 예금보험공사의 조사결과 보험사고 발생의 위험이 있다고 판단되는 때에는 이를 금융위원회에 통보하고 적절한 조치를 취하여 줄 것을 요청할 수 있으며, 이 요청에 대하여 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 응하여야 한다고 규정하고 있다(법 제21조 제6항).

## (2) 검사 및 공동검사요구권

예금보험공사는 예금자 등의 보호와 금융제도의 안정성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 의하여 설립된 금융감독원 원장에 대하여 구체적인 범위를 정하여 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사를 실시하고 그 결과를 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다. 또한, 예금보험공사의 소속직원으로서 하여금 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사에 공동으로 참여하도록 위원회의 의결을 거쳐 요청할 수 있다(법 제21조 제3항).

## 2. 부실금융기관의 정리와 자금지원

### (1) 적기시정조치 관련 결정

전술한 바와 같이 적기시정조치 제도는 금산법에 그 근거를 두고, 금융위원회와 금융감독원이 운영하고 있으며, 예금보험공사는 부실금융기관 또는 부실우려금융기관의 결정업무를 수행한다.

즉, 경영개선요구·명령은 금융위원회가 하고, 경영개선권고는 금융감독원장이 조치권자이며, 적기시정조치의 해당여부 판단, 경영평가위원회 운영 및 이행계획 점검 등 실무검토는 금융감독원이 주도하고 있

다. 결국 감독기구가 적기시정조치 및 부실금융기관 결정 등을 통해 정리여부를 판단한 이후 부실금융기관의 영업 또는 계약을 양수하거나 정리업무를 수행하기 위한 정리금융기관의 설립업무를 수행하게 된다.

## (2) 자금의 지원

『예금보험법』에서 예금보험기구가 자금지원을 할 수 있는 것은, 제 37조에 따라 “부실금융기관 등 또는 당해 부실금융기관 등을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사를 인수·합병하거나 그 영업을 양수하고자 하는 자 또는 계약이전을 받고자 하는 자”가 예금보험공사에 자금지원을 신청하는 경우와 부보금융기관에 대해 자금을 지원하는 경우로 구분된다.

적기시정조치 관련 사항 이외에 예금보험공사는 ① 부실금융기관 등 또는 당해 부실금융기관 등을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사를 인수·합병하거나 그 영업을 양수하고자 하는 자 또는 계약이전을 받고자 하는 자의 자금지원의 신청이 있거나 부실금융기관 등의 합병 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우, ② 예금자 보호 및 신용질서의 안정을 위하여 부실금융기관 등의 재무구조 개선이 필요하다고 인정되는 경우, ③ 부실금융기관이 계속된 예금인출 등으로 재무구조가 악화되어 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되어 금융위원회가 요청하는 경우에는 예금보험위원회의 의결을 거쳐 부보금융기관에 대한 자금을 지원할 수 있다.

## Ⅲ. 예금보험기구 역할 강화의 필요성

예금보험제도는 사후적인 금융위기 극복수단이다. 따라서 글로벌 금융위기 중 금융안전망 기구로써 주요국 예보기구들이 금융안정을 위해서 취한 가장 중요한 정책대응으로는 예금전액보호제도(Blanket Guarantee)

의 도입 또는 보호한도 확대를 들 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 리만 사태 직후인 2008년 11월 3일에 외화유동성 확보를 지원하기 위하여 은행의 외화예금을 예금보호대상으로 포함시키는 조치를 취했을 뿐, 보호한도는 현행 5천만원을 유지하고 있고,<sup>64)</sup> 보호한도의 증액 등에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 이는 우리나라가 금융위기의 여파가 상대적으로 미약하였고, 금융위기로 인한뱅크런 등의 사태가 없었기 때문인 것으로 보인다.

이러한 예금보험제도의 일반적 기능과 달리, 최근 금융안정을 위한 금융안전망기구의 역할 강화와 관련하여 예금보험기구의 사전적 위기감시기능에 관한 논의가 진행되고 있는 것이다. 예금보험 업무와 부실 금융기관의 정리 업무를 주 업무로 하는 예금보험기구가 아직 부실에 이르지 않은 금융기관에 대한 감독기능을 수행하는 것에 대한 논의는 2009년 5월 금산법에 금융안정기금을 설치하면서 이 기금의 운영주체에 대한 사항을 통하여 확대되었다.

예금보험기구의 사전적 감독역할에 대하여 부정적인 견해의 근거를 보면, 「예금자보호법」 제1조의 목적에서 “금융기관이 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없는 상황에 대처하기 위하여 예금보험제도를 효율적으로 운영함으로써 예금자를 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하는 데 이바지한다”고 규정한 것은 예금보험에 가입된 금융기관의 보험금지급이나 부실 금융기관의 정리 등 사후적 처리 업무로 그 주요업무를 제한하고 있다는 것이다.<sup>65)</sup>

그러나 금융위기를 극복하는 과정에서 특히 부실금융기관의 정리와 금융안정을 위하여 공적자금 뿐만 아니라 예금보험기금 등 막대한 정리비용(resolution cost)이 발생함에 따라 이에 대한 분담 및 적립 문제

---

64) 1997년 외환위기 때는 금융안정을 위하여 1997년 11월부터 2000년말까지 한시적으로 전액보호제도를 도입하였다.

65) 고동원·노태석, “금융안정을 위한 예금보험기구의 역할에 관한 연구”, 금융안정연구 제11권 제1호, 2010. 6, 104쪽.

가 대두되었다. 금융기관이 부실화되면 정리자금은 규모에 따라 예금보험공사의 예금보험기금이나 정부의 공적자금이 투입되게 된다. 또한 예금보험공사는 기대손실은 물론 예상치 못한 손실 수준까지의 부실정리를 감당하기 위하여 사전적으로 충분한 예금보험기금을 적립하여야 하는 부담을 안게 된다. 예금보험기구의 입장에서는 금융기관이 부실화되지 않아야 예금보험기금의 손실이 최소화될 수 있는 것이다.

예금보험기구가 본연의 역할이라 할 수 있는 부실정리기구로서 부실정리 과정에서 최소비용의 원칙을 유지하여 기금손실 및 공적자금 투입을 최소화하기 위해서는 부실의 사전파악 기능을 강화하고 부실확대를 방지하기 위한 신속한 정리절차를 보완하는 등의 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다.

## 제 4 장 국외 금융기관 부실방지를 위한 법제 동향

### 제 1 절 미 국

#### I. 금융개혁법

##### 1. 제정배경

2008년 서브프라임 모기지대출<sup>66)</sup> 사태를 계기로 시작된 미국의 금융위기는 전세계 금융위기로 확산되었다. 이러한 금융위기 상황에서 미국에서는 중요 투자은행의 하나인 베어스텝스(Bear Stearns)가 2008년 3월 제이피모건체이스(JPMorgan Chase)에 인수되었고, 2008년 9월에는 재무부가 국책 모기지업체인 패니매(Federal National Mortgage Association=Fannie Mae)와 프레디맥(Federal Home Loan Mortgage Corporation=Freddie Mac)에 대해 긴급구제 금융을 제공하였다. 또한, 세계 3위 투자은행이었던 메릴린치(Merrill Lynch)는 유동성 위기에 빠져 뱅크오브아메리카(Bank of America ; BOA)에 인수되었고, 세계 4위의 투자은행인 리먼 브러더스(Lehman Brothers)는 파산하였으며, 미국 최대의 보험사인 에이아이지(AIG)에 대해서는 미국정부의 구제금융이 제공되었고, 미국 최대 저축은행인 워싱턴 뮤추얼(Washington Mutual)도 파산하여 제이피모건체이스에 인수되었다.<sup>67)</sup>

이와 같은 상황에서 미국은 연이어 금융규제개혁안을 발표하고 종래 금융규제체계 및 규제수단의 실효성을 종합적이고 포괄적으로 정비하는 새로운 규율내용들을 담고자 시도하였으며, 이와 같은 금융규

66) 신용도가 낮은 고위험 차주에 대해 이루어진 고이율의 모기지대출을 말한다. 서브프라임 모기지대출은 과도한 이율 및 수수료의 부과, 불공정한 거래조건, 차주의 변제능력을 무시한 대출, 빈번한 재융자 등의 특징을 갖고 있다.

67) 정대, 『미국은행법』, 동방문화사, 2009, 83쪽.

제개혁법안들의 논의를 거쳐 미국 정부는 2009년 6월 17일 금융개혁 방안을 수립하여 발표하였고, 이에 대한 상·하원의 독자적인 입법과정을 거쳐 상호 합의된 단일법인 『금융개혁법(‘Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act’)]이 2010년 7월 22일 Obama대통령의 서명을 거쳐 시행되고 있다.<sup>68)</sup>

## 2. 제정경과<sup>69)</sup>

AIG에 대한 구제금융은 미국 금융시스템이 붕괴의 위험에 처해 있고, 미국정부가 문제 해결을 위한 보다 포괄적인 전략을 채택하여야만 한다는 것을 전세계 금융시장에 알리는 계기가 되었다. 2008년 9월 19일 재무장관 Paulson은 전대미문의 7,000억불 상당의 구제금융기금 조성계획을 발표하였다.<sup>70)</sup> 의회와 정부 간의 협의 과정을 거쳐 구제금융안은 상원에서 일부 수정된 후 2008년 10월 1일 압도적으로 승인되었으며, 2008년 10월 3일 하원에서도 승인되었다. 이와 같은 일련의 정부대책으로 인하여 미국의 금융시장은 최악의 상황에서 벗어나기 시작했으며, 각국 정부의 적극적인 노력으로 전세계 금융시장은 서서히 안정을 찾아갔다.

미국 정부는 금융위기의 원인을 조사하고 문제점을 분석하여 이에 대한 항구적인 대책을 수립하기 위하여 2009년 6월 17일 금융개혁방안인 ‘Financial Regulatory Reform : A New Foundation-Rebuilding Financial Supervision and Regulation’을 발표하였고 이의 입법화를 위하여 동 방안을 의회에 제출하였다.<sup>71)</sup> 이에 대한 입법화를 위하여 미국 상·하

68) U.S. Senate, Brief Summary of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, [http://banking.senate.gov/public/\\_files/070110\\_Dodd\\_Frank\\_Wall\\_Street\\_Reform\\_comprehensive\\_summary\\_Final.pdf](http://banking.senate.gov/public/_files/070110_Dodd_Frank_Wall_Street_Reform_comprehensive_summary_Final.pdf)(2010. 8. 19) 참조.

69) 원동욱, “미국의 중요 금융기관에 대한 규제강화 동향분석”, 『금융기관 부실화 방지를 위한 법제 동향』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13, 37쪽 전재함.

70) David M. Herszenhorn, Goes to Congress - Treasury Would Face Few Restrictions on Buying Bad Debt, N.Y. Times, 2008. 9. 21, at A1.

71) The White House, supra note 3 참조.

원에서는 각각 법안에 대한 심의에 들어갔는데, 미국 하원은 2009년 12월 11일 ‘The Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009’를 의결하였다. 이후 2010년 1월 21일 Obama 대통령은 대형금융기관의 금융시스템 안정성에 대한 위협 문제를 해결하기 위하여 이른바 ‘Volcker Rule’의 입법화를 제안하여 의회에 제출하였다. 미국 상원에서는 금융개혁방안과 Volcker Rule에 대한 심의를 거친 후, 2010년 5월 20일 ‘Restoring American Financial Stability Act of 2010’을 승인하였다.

특히, Volcker Rule은 전 FRB의장이었던 Paul Volcker 대통령 경제자문위원장의 제안에 의하여 입법화가 추진되는 사항인데, 소위 대마불사라 하는 ‘Too Big To Fail’의 문제를 해결하기 위하여 은행 및 은행지주회사의 경우 Proprietary Trading, 헤지펀드·사모펀드에의 투자 등을 전면 금지하고 부채기준 일정규모를 초과하는 경우 인수·합병을 금지하는 내용 등으로 구성되어 있는데, 입법과정에서 많은 논란을 낳았다. 이후 미국 상·하원에서는 단일 법안을 제정하기 위한 합동위원회를 구성하여 각각의 법안에 대하여 심의하였는데, 2010년 6월 25일 단일 금융개혁법인 ‘Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act’의 제정에 합의하였고, 2010년 7월 15일 미국 상원은 Dodd-Frank법에 대하여 최종 승인하였다. 이에 대하여 Obama 대통령은 2010년 7월 21일 서명하였고 즉시 시행되었다.

<표 4-1> 미국 금융개혁법 제정 경과

구 분	시 기	비 고
부시 정부, 폴슨 보고서 발표	2008. 3.	공화당 정부의 개혁안
오바마 정부, 금융개혁청사진 발표	2009. 6. 17.	민주당 정부의 개혁안

제 4 장 국의 금융기관 부실방지를 위한 법제 동향

구 분	시 기	비 고
재무부, 금융개혁안 초안 발표	2009. 6.	시스템리스크, 소비자보호, 감독 기구의 조정 등 포함
상·하원 상임 위, 금융개혁법안 발의	2009. 7~11.	의원별 개별 발의(하원), 위원장 단독 발의(상원)
하원, 금융개혁법안 의결	2009. 12. 11.	‘Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009’
정부, 추가 금융규제 도입계획 발표	2010. 1. 21.	Volcker Rule, 금융위기 책임세 부과 등
상원, 금융개혁법안 의결	2010. 5. 20.	‘Restoring American Financial Stability Act of 2010’
상·하원, 합동위원회 통합 금융개혁법안 도출	2010. 6. 25.	‘Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act’
상·하원, 합동위원회 안 의결	2010. 6. 25.	상원(6. 30), 하원(7. 15)
대통령, 금융개혁법안 서명·공포	2010. 7. 21.	발효

자료 : 정대, “은행규제 개편의 방향 : 주요국 은행규제 개편의 비교법적 검토”,  
은행법학회 학술대회 자료집, 2010. 10. 8, 12쪽.

### 3. 주요내용

제16장까지 구성된 『금융개혁법』은 개별 장들이 하나의 법률의 역  
할을 할 정도로 그 내용이 방대하다. 따라서 이 보고서와 관련한 부  
분만을 정리하면 아래와 같다.



## (1) 금융안정감독위원회의 설치

『금융개혁법』은 미국의 금융감독체계를 대폭 개편한 것을 특징으로 할 수 있는데, 금융감독기구의 개편내용 중 대표적인 기관으로 제1장에서 금융안정감독위원회(Financial Stability Oversight Council ; FSOC)를 설치하는 것을 규정하고 있다.<sup>72)</sup> FSOC는 금융안정성에 위협을 초래할 수 있는 비은행 금융기관도 감독할 수 있게 하였으며, 주요 금융규제기관에 대한 거시 건전성 규제, 투명성 감독 및 종합적인 금융감독을 통하여 금융시스템에 대한 시스템리스크를 방지하고 감시하는 것을 설립목적으로 하였다.

FSOC는 금융업종에 관계없이 금융시스템과 경제에 위협을 초래할 수 있는 대형 금융회사들을 FRB의 특별감독을 받는 주요 금융기관으로 지정하도록 하였다.<sup>73)</sup>

한편, FSOC는 재무부 장관을 의장으로 주요 금융규제기관으로 구성되는데, 주요 금융규제기관에는 재무부, 연방준비제도이사회, 통화감독청(OCC), 금융소비자보호국, 연방증권거래위원회(SEC), 연방예금보험공사(FDIC), 상품선물거래위원회(CFTC), 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency), 전문신용협동조합청이사회, 대통령이 지명하는 보험전문가가 포함된다.<sup>74)</sup>

## (2) 금융소비자보호국의 신설

『금융개혁법』 제10장에서는 「금융소비자보호법(Consumer Protection Act 2010)」을 규정하고, 연방준비제도이사회 내에 금융소비자보호국

72) Dodd-Frank Act §111.

73) FSOC는 투표위원 3분의 2이상 의결로 비은행 금융기관 중 FRB의 감독을 받을 주요 금융기관을 지정하고, 총 자산 500억 달러 이상의 대형 은행지주회사 및 저축조합지주회사 등 예금취급기관에 대해서는 FSOC의 의결 없이 FRB가 주요 금융기관을 지정한다. Dodd-Frank Act §113(a),(b).

74) 정대, “은행규제 개편의 방향 : 주요국 은행규제 개편의 비교법적 검토”, 은행법학회 학술대회 자료집, 2010. 10. 8, 12쪽.

(Bureau of Consumer Financial Protection)을 신설하도록 하였다.<sup>75)</sup> 금융 소비자보호국은 연방준비제도가사회에 소속되나 대통령이 임명하고 상원이 동의한 독립이사들로 구성되도록 하고 있다. 금융소비자보호국은 자산 1조불 이상인 은행 및 대부조합과 모든 모기지 관련 기관, 학자금 대출기관, 대규모 비은행 금융기관에 대한 검사업무를 수행하고, 이들 기관에 대한 규칙을 제정할 수 있으며,<sup>76)</sup> 금융상품과 금융서비스를 소비자에게 제공하는 금융기관에 대한 전반적인 규제·감독권을 가지고, 금융소비자에 대한 금융상품과 금융서비스에 대한 정보를 제공한다.<sup>77)</sup> 한편, 금융소비자보호국의 신설로 기존의 저축기관감독청(OTS)은 폐지되었다.<sup>78)</sup>

### (3) FRB의 감독강화

비은행 금융기관이라 할지라도 금융시스템을 위협할 수 있는 모든 금융기관은 FRB의 피감독기관이 될 수 있으며, 은행지주회사 및 도산시 전체 경제에 영향을 미칠 우려가 있는 대형금융기관을 감독할 권한과 책임이 FRB에 주어질 것이다. 이에 따라 금융시장의 안정에 커다란 위협을 줄 우려가 있는 비은행금융기관에 대하여 FRB의 규제가 필요하다고 인정되는 경우에는 FSOC 의장 및 위원 3분의 2 이상의 승인을 받아서 FRB는 규제권을 행사할 수 있다.<sup>79)</sup> 또한 대형 기업이 미국 금융시스템의 안정에 위협을 가할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 FRB가 FSOC의 의장 및 위원 3분의 2이상의 승인을 얻어 해당 기업에 대하여 투자의 철회를 요구할 수 있다.<sup>80)</sup>

---

75) Dodd-Frank Act §1012.

76) Dodd-Frank Act §1022.

77) Dodd-Frank Act §1021(b).

78) 금융개혁법 제3장에서 『Enhancing Financial Institution Safety and Soundness Act of 2010』을 두고, 저축기관감독청(OTS)의 폐지 및 기능이관을 규정하였다.

79) Dodd-Frank Act §113(a)(1).

80) 원동욱, 앞의 논문, 43쪽.

FRB는 긴급대출권을 제한하여 개별 기업에 대한 긴급대출을 금지하였다. 어떠한 대출행위도 재무장관의 승인을 받아야 하고 지급불능기업에 대한 대출은 금지되며, 납세자를 보호하기 위하여 담보자산은 충분히 확보하여야 한다.<sup>81)</sup> 또한, 연방감사원(Government Accountability Office : GAO)에 의하여 금융위기 과정에서 발생한 모든 긴급대출에 대한 특별 감사가 실시될 계획이며, 향후에도 연방감사원은 긴급대출이나 공개시장거래와 관련하여 지속적으로 감사권을 행사한다.<sup>82)</sup> 법령에서 정한 절차에 의하여 FRB는 일정기간 이내에 긴급대출 및 공개시장거래의 상대방, 그 규모, 거래조건, 요건 등에 대한 정보를 공개하여야 한다.<sup>83)</sup>

<표 4-2> 금융감독체계의 변화

구 분		현 행	개정법	
지주회사	은행	연준	과동	
	저축조합	OTS	연준	
	투자은행(대형)	SEC	연준	
은행	國法銀行	OCC, FDIC	과동	
	州法銀行	연준·FDIC 가입	연준, FDIC, 州	과동
		FDIC 가입	FDIC, 州	과동
	外國銀行	연준, OCC	과동	
저축조합	연방인가	OTS, FDIC	OCC, FDIC	
	州인가	OTS, FDIC, 州	FDIC, 州	
증권회사	SEC, CFTC	SEC, CFTC, 연준		
보험회사	州	州, FRO, 연준		
신용협동조합	NCUA	과동		
소비자보호	각 감독기구	CFPB, 州		

자료 : 김인규 외, 『미국 금융개혁법의 주요 내용』, 한은조사연구 2010-7, 2010. 8, 10쪽.

81) Dodd-Frank Act §1101(a)(6).

82) Dodd-Frank Act §1109조(a)(1).

83) 원동욱, 앞의 논문, 43쪽.

#### (4) 위험완화조치

FSOC가 지정한 중요 금융기관에 대해서는 FRB가 고강도 건전성 기준(Heightened Standards and Safeguards)<sup>84)</sup>을 적용하도록 하고 있다.<sup>85)</sup> 중요 금융기관이 고강도 건전성 기준을 준수하지 못한 경우 FRB는 FSOC의 승인을 얻어 위험완화조치(Mitigatory Actions)를 취하게 된다.<sup>86)</sup> 위험완화조치에는 인수·합병 제한, 금융상품 판매제한, 특정 금융거래 중단, 거래수행방식 관련 조건부과 등이 포함되며, 이러한 위험완화조치의 효과가 충분하지 않다고 판단될 경우 FRB는 최종적으로 자산의 매각·이전을 지시한다.<sup>87)</sup>

또한, 중요 금융기관이 고강도 건전성 기준을 위반할 경우 FRB는 해당 감독기구에 시정조치를 내리도록 권고할 수 있고, 필요할 경우 FRB가 직접 보완명령(Back-up Authority)을 할 수 있다.<sup>88)</sup>

#### (5) 중요 금융기관에 대한 강제정리절차의 신설

『금융개혁법』은 제2장에서 강제정리절차(Orderly Liquidation Authority)를 마련하였다. 즉, 미국의 금융안정성을 위하여 중요 금융기관에 대한 강제정리절차를 마련하여 대마불사(too big to fail)에 따른 시스템적 도산으로부터 금융감독기구가 금융시장을 방어할 수 있도록 한 것이다.

중요 금융기관으로 지정된 경우 증권사·보험사 등 일반 파산법에 따라 정리되어야 하는 금융기관도 강제정리절차의 적용을 받게 된다.

---

84) 고강도 건전성 기준은 FRB에서 제정하며, 해당 금융기관의 규모, 범주에 따라, 은행·비은행에 따라 차등화할 수 있다. 이러한 고강도 건전성 기준에는 리스크기반 자본규제 강화, 레버리지 규제, 유동성 규제, 정리계획 구비, 신용익스포저 보고, 집중도 규제, 우발자본 적립의무, 공시강화, 단기부채 규제, 리스크관리체제 강화 등의 내용이 포함된다. 김인규 외, 『미국 금융개혁법의 주요 내용』, 한은조사연구 2010-7, 2010. 8, 5쪽.

85) Dodd-Frank Act §115, 165.s

86) Dodd-Frank Act §121(a).

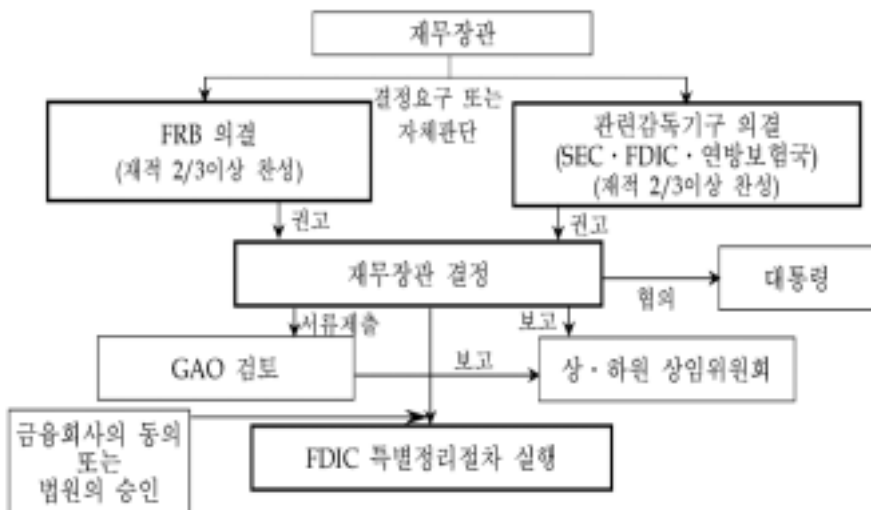
87) 김인규 외, 앞의 보고서, 6쪽.

88) Dodd-Frank Act §162(b)(2).

강제정리절차에 따르면 재무부, 연방예금보험공사, 연방준비제도가사회의 합의에 따라<sup>89)</sup> 해당 금융기관에 대한 파산처리 또는 구제절차의 진행을 판단하도록 하고,<sup>90)</sup> 강제청산절차를 진행하는 것으로 결정되면 연방예금보험공사(FDIC)가 청산인이 되어 집행하도록 하였다.<sup>91)</sup>

또한, FDIC의 강제정리절차 집행을 위하여 연방보험기금과 별도로 정리기금(Orderly Liquidation Fund)을 재무부에 설치하도록 하였다.<sup>92)</sup>

<그림 4-1> 중요 금융기관에 대한 강제정리절차



자료 : 김인규 외, 『미국 금융개혁법의 주요 내용』, 한은조사연구 2010-7, 2010. 8, 11쪽.

89) 강제청산절차를 개시하기 위해서는 FRB 위원의 3분의 2이상, FDIC 위원의 3분의 2이상의 승인을 얻어야 하며, 재무부장관은 해당 금융기관이 강제청산요건을 충족하는지에 대하여 대통령과 협의하여야 한다. Dodd-Frank Act §203(a)(1), §203(b). 원동욱, 앞의 논문, 47쪽.

90) Dodd-Frank Act §203(a)(1).

91) Dodd-Frank Act §210(n)(8)(A).

92) Dodd-Frank Act §210(n).

## II. 긴급경제안정화법

### 1. 부실자산구제프로그램의 개요

미국에서는 금융기관의 건전성 제고를 위하여 금융의 실물지원기능 강화 및 시스템리스크 사전차단을 위한 금융기관의 자산건전화 및 자본확충이 필요하다고 판단하고, 2008년 10월 『긴급경제안정화법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)』의 제정을 통한 부실자산구제프로그램을 시행하고 있다.

『긴급경제안정화법』은 제1장에서 부실자산구제프로그램(Troubled Assets Relief Program, 이하 ‘TARP’)<sup>93)</sup>을 규정하고 있고, 주로 부실자산의 매입과 보증, 기금에 관한 사항으로 구성되어 있다.

이 법의 제정에 따라 미국 재무부는 금융기관<sup>94)</sup>의 신청에 따라 부실자산프로그램을 적용하여 부실자산 매입 및 자본확충의 지원이 가능하게 되었다.<sup>95)</sup>

여기에서 부실자산은 2008년 3월 14일 이전에 발생한 것으로, 재정시장 안정의 증진을 위하여 재무부장관이 매입하기로 한 주택저당권과 상업저당권 및 그 저당권에 따라 발생한 담보, 채권, 그 밖의 증서, 연방준비제도이사회의 장과 협의 후 재무부장관이 재정시장 안정을 위하여 필요하다고 하여 매입을 결정한 그 밖의 금융기관의 자산을 의미한다.<sup>96)</sup>

---

93) 비우량주택담보대출, 서브프라임모기지와 관련하여 투자은행이 상환받지 못할 가능성이 높은 채무인 부실자산(Troubled Asset)을 정부가 보증해주거나 채무를 대신 상환해주기 위한 취지이다. 아울러 주택담보를 이용하여 대출을 하였으나 상환능력이 부족한 개인에게 그 원금 및 이자를 감면해주는 조치도 도입되었다.

94) EESA 2008에서 금융기관은 미국의 연방과 각 주, 또는 부속 영토 및 도서의 법에 의해 설립되어 규제를 받는 여하한 금융기관들이 모두 포함되며, 은행, 저축조합, 신용협동조합, 증권회사 및 중개인, 보험회사에 국한되지 아니한다. 아울러 외국 정부의 중앙은행이나 외국정부 소유 금융기관은 제외시키고 있다.

95) 구체적인 지원사례를 보면, 우선주인수라는 방법으로 2008년 11월 AIG 400억 달러, 2008년 10월, 12월 Citi 그룹 450억 달러, 2009년 1월 BoA 200억 달러 규모의 자본확충을 지원하였다.

한편 매입대상이 되는 자산의 유형은 주거용 및 상업용 모기지 대출채권 및 관련 유동화자산, 즉 주택담보부채권(MBS; Mortgage Backed Securities)과 부채담보부채권(CDO ; Collateralized Debt Obligation) 등이며, 필요한 경우 재무부장관이 연방준비제도이사회 의장과 협의하여 모기지 이외의 자산을 매입할 수 있도록 하였다. 모기지 관련 자산은 2008년 3월 14일 이전에 발생한 경우에만 지원대상으로 하고, 그 외의 금융자산의 경우에는 시기에 관한 제한은 두지 않았다.<sup>97)</sup>

## 2. 부실자산구제프로그램의 주요내용

TARP 운용과 관련하여 매입된 부실자산은 재무부장관이 그에 대한 권리를 행사하도록 하였다.<sup>98)</sup> 즉, 재무부장관이 매입한 부실자산으로부터 발생한 수익 및 투자위험을 관리하여야 하고,<sup>99)</sup> 이러한 권한을 이행하기 위한 행정당국에 대한 감독권을 가지며,<sup>100)</sup> 이와 관련한 각종 가이드라인을 제정하고 공표하여야 한다.<sup>101)</sup>

한편, 부실자산을 다른 금융기관이 매입하는 경우 재무부장관은 해당 부실자산의 원본과 이자의 지급에 대한 보증을 할 수 있도록 하였으며(guarantee program)<sup>102)</sup>, 이러한 보증프로그램의 운영의 재원은 보증을 요구하는 금융기관이 보험료를 납부하여 충당한다.<sup>103)</sup> 재무부장관은 동법에서 규정하고 있는 고유의 권한들을 이행하기 위하여 ① 관련 행정청을 감독하고, ② TARP 관련 계약에 참여하며, ③ 연방정

96) EESA §3(9).

97) 신영수, “미국 재정법체의 최근동향-경제위기 극복 및 경기부양을 위한 재정법체 정비작업을 중심으로-”, 『주요국의 재정법 분야 최근 동향과 시사점』, 한국법제연구원 재정법제 자료 2010. 4. 9, 32-33쪽.

98) EESA §106(a).

99) EESA §106(b).

100) EESA §106(c).

101) EESA §108(a).

102) EESA §102(a)(3).

103) EESA §102(d).

부의 대리금융기관을 지정하고, ④ 납세자들에 대한 비용을 최소화하고 부실자산 관리에 유연성을 제공하기 위한 매체를 설치하고, ⑤ 관련 규정이나 지침을 설정하는 등의 행위를 할 수 있다.<sup>104)</sup>

한편, 재무부장관은 부실자산보험재정펀드(Troubled Assets Insurance Financing Fund)를 통하여 금융기관에 대한 보증의무를 이행한다.<sup>105)</sup> 절차상으로는 우선 재무부가 국채 발행을 통해 조성한 공적자금으로 펀드를 설립한 뒤, 이 펀드로 각 금융기관이 보유하고 있는 주택담보 부채권(MBS)과 부채담보부채권(CDO)을 매입하여 이를 외부 자산운용사에 위탁하는 방식으로 이루어지게 된다.<sup>106)</sup>

### 3. 부실자산구제프로그램의 운용

미국은 2010년 1월 TARP 지원으로 발생한 지원비용 1,170억 달러에 대해 자산규모 500억 달러 이상의 금융회사들의 비예금부채에 대하여 0.15%의 분담금(Finacial Crisis Stability Fee)을 부과하여 10년간 900억 달러, 12년간 1,170억 달러를 회수할 계획을 발표하였다.<sup>107)</sup> 또한, 『금융개혁법』의 제정에 따라 TARP 자금지원을 받은 은행지주회사(골드만삭스, 모건스탠리 등)는 향후 은행지주회사에서 벗어나더라도 FRB의 규제대상 중요 금융기관에 포함하도록 하였다.

TARP의 실시 상황을 보면, 투입자본에 대해서는 앞서 말한 대로 대형 은행에서는 공적자금 변제가 대체로 완료되고 있지만, 그 외의 지역 금융기관이나 AIG(보험 회사), GMAC(논뱅크) 등에서는 변제가 진행되지 않고 있다.<sup>108)</sup> 또한, TARP의 범위 밖에서는 GSE2사에 대한

---

104) EESA §101(c).

105) EESA §102(d).

106) 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 내용과 향후 전망”, 법제, 2008. 12, 96쪽.

107) 오승곤, “최근 금융위기와 부실금융기관 정리를 위한 예금보험기구의 역할 변화와 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13, 61쪽.

108) 대형 6개 은행(투입액수 합계 1,600억 달러)는 시티 뱅크를 제외하고(일부 미변



투입범위의 두번째 인상이 이루어지고 있다.<sup>109)</sup> 한편, 불량자산 처리를 위한 ‘관민투자 프로그램(PPIP : Public-Private Investment Program)’에 대해서는 대출 채권펀드(FDIC가 시험 운용 중),<sup>110)</sup> 증권 펀드가 활용되고 있다. 이러한 상황을 반영하여 TARP의 공적자금에 대해서 당국은, 최근(2010년 1월) 최대 1,200억 달러 정도의 손실 발생을 전망하고 있어 그 보충으로서 대형 금융기관으로부터 특별세로서 금융 위기 책임 수수료를 부과할 방침을 나타내고 있는 것이다.

<표 4-3> TARP 운용현황

(단위 : 10억 달러)

	할당 금액	지불 금액	변제액	NET 잔고
합 계	520.3	468.5	178.0	290.5
은행으로의 자본투입 <sup>(주1)</sup>	244.9	244.9	169.8	75.1
자동차업계 지원 <sup>(주2)</sup>	81.3	81.3	3.2	78.2
AIG로의 자본투입	69.8	46.9	0.0	46.9
PPIP(증권 매입 프로그램 분) <sup>(주3)</sup>	30.0	30.0	0.0	30.0

제, 2010년 중에 변제 예정), 변제 완료. 한편, GMAC는 2009년 12월에 3번째 공적 자본 투입을 표명.

109) 2008년 9월, GSE2사는 재무 악화에 의한 공적 관리하에 들어가 TARP와는 별도 기준으로 각각 최대 1,000억 달러의 공적 자본 투입범위가 설정되었다. 투입범위는 2009년 2월에 최대 2,000억 달러로 인상되어 2009년 12월에 최대 「2,000억 달러+2010~12년 각 4분기의 채무 초과액에 상당한 누계」로 끌어 올려졌다.

110) 구체적으로는 FDIC가 관재인으로서 파산 금융기관으로부터 승계한 불량자산의 일부를 자산운용 회사 (FDIC와 입찰 수속을 거쳐 선정된 민간 기관에 공동출자)에 이관해, 최종 처리 후의 손익을 FDIC와 해당 기관의 사이에 알맞게 부담하는 구조.

제 4 장 국의 금융기관 부실방지를 위한 법제 동향

	할당 금액	지불 금액	변제액	NET 잔고
TALF <sup>(주3)</sup>	20.0	20.0	0.0	20.0
기타(HAMP 등) <sup>(주3)</sup>	74.3	45.4	5.0	40.4

(주 1) Capital Purchase Program 및 Targeted Investment Program(시티뱅크, 뱅크 오브 아메리카의 두 은행에 대한 총액 400억 달러의 자본 투입)의 합계.

(주 2) GMAC에의 공적 자본 투입분을 포함한다.

(주 3) PPIP는 Public-Private Investment Program, TALF는 Term Asset-Backed Securities Loan Facility, HAMP Home Affordable Modification Program(주택 용자 조건 완화 프로그램)의 약어.

자료 : Congressional Oversight Panel, “March Oversight Report”, 2010. 2. 25.

## 제 2 절 영 국

### I. 금융서비스시장법

#### 1. 금융감독체계의 변화

1997년에 은행 감독권한이 영란은행에서 금융감독청(Financial Services Authority ; FSA)으로 이전되었고,<sup>111)</sup> 2001년 12월에는 『금융서비스시장법(Financial Service and Market Act)』의 시행으로 FSA가 은행, 보험, 투자회사를 모두 감독하게 되었다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 2010년 6월 영국의 재무부 장관은 ‘금융감독조직 개편안’을 발표하였고, 이에 따르면 금융감독청은 폐지되고 영란은행이 통화정책과 금융안정 정책을 담당하면서 거시건전성 감독 전반과 개별 금융회사의 미시적 건전성 규제도 맡게 된다고 하였다. 즉, 영국정부는 FSA을

111) 다만, 지급결제시스템의 안전성 유지에 대하여는 중앙은행인 영란은행의 책임으로 하고 있다.

은행규제, 소비자보호, 법집행 등 3개 부서로 나누고 은행규제 부서는 영란은행 산하에 신설되는 건전성 감독기구(Prudential Regulatory Authority)로 편입시키고 나머지 소비자보호 및 법집행부서는 각각 별도의 소비자보호·시장청과 경제범죄담당청으로 분리시킨다는 계획인 것이다.<sup>112)</sup>

## 2. 금융서비스시장법의 적용

앞서 언급한 영국 정부의 ‘금융감독조직 개편안’은 2012년 의회 승인을 거쳐 금융감독의 체계를 개편할 예정인 것이므로 현재의 금융감독의 수장 역할은 여전히 FSA인 것이고 FSA가 주관하는 『금융서비스시장법』이 현재 금융기관과 금융시장의 일반법으로 작용하고 있다. 이 법이 적용되는 금융기관은 금융업을 영위하거나 그 밖의 행위를 하기 위해서는 FSA의 인가를 받도록 하고 있다. 즉, 금융서비스시장법의 적용대상은 규제대상행위(regulated activities)가 되는데, 규제대상행위는 『금융서비스시장법』 제22조에서 “특정행위로서 특정투자자와 관련되는 행위”, 또는 “일정한 특정행위의 경우, 모든 종류의 재산권과 관련되어 영위되는 행위”<sup>113)</sup>를 포함하는 것으로 포괄적으로 정의되어 있다. 또한, 『금융서비스시장법』 제22조 제1항과 제5항은 여기에서의 ‘특정행위’ 및 ‘특정투자’의 유형을 지정할 권한을 재무부에 부여하고 있으며, 특정행위에 포함될 수 있는 금융행위는 금융서비스시장법 부속서 2에 예시되어 있다. 재무부에서는 수권된 권한에 따라 ‘특정행위’와 ‘특정투자’를 지정하는 ‘규제대상행위령’<sup>114)</sup>을 발하였는데, 구체적인 ‘특정행위’는 제2장에서 “예금의 수취, 보험계약의 체결 및 이행, 본인의 투자거래, 대리인의 투자거래, 투자의 중개, 투자의 운용, 투자

112) 금융연구원, “영국의 금융감독체계 개혁방향”, 주간 금융브리프 제19권 26호, 2010. 6. 19, 14쪽.

113) 집합적 투자기구나 관련된 행위를 말한다.

114) The Financial Services and Markets Act 2000(Regulated Activities) Order 200, SI 2001/544

의 보호 및 관리, 타인을 위한 증권관련 지시의 발송, 집합투자상품관련 행위, 투자자문 등”으로 규정하고 있으며, ‘특정투자’는 “예금, 보험계약, 주식 등 지분, 사채 및 CD 등 채무증서, 국채·공공채, 집합투자상품의 지분 등”으로 규정하고 있다.

다만, 『금융서비스시장법』은 규제대상행위에 대한 허가절차를 제4편에서 따로 정하고 있으며 부속서 6에서 각 규제대상행위 신청에 필요한 법적 자격, 영국 내 영업소 소재 요건, 특수관계에 대한 규제권, 자본의 적정성, 적격성 등 허가의 필수조건을 정하고 있다.

## II. 금융서비스법

### 1. 금융감독청의 역할 강화

2008년 이후 금융위기에 대처하기 위하여 영국 정부는 2010년 4월에 『금융서비스법(Financial Service Act 2010)』을 도입하였다.

이 법은 2000년에 금융규제 강화를 목적으로 도입된 『금융서비스시장법』을 개정하는 내용을 주로 담고 있다.

『금융서비스법』에서는 금융감독청의 역할을 강화·확대하는 내용과 함께 재무부의 역할을 개편하는 내용을 담고 있으며, 금융안정협의회(Council for Financial Stability)의 창설, living will의 의무화, 금융서비스 보상계획(Financial Services Compensation Scheme)과 2009년 『은행법』에 관한 내용 등이 포함되어 있다.

특히 과거 금융감독청의 역할로 ① 금융제도에 대한 신뢰유지, ② 금융제도에 대한 국민의 이해제고, ③ 소비자보호, ④ 금융범죄의 감소를 규정하고 있었다. 그러나 『금융서비스법』의 제정으로 금융감독청의 규제목적에 ‘금융안정’ 즉, 경제정책의 핵심주체를 이루는 재무부와 영란은행, 그리고 기타 단체와 협력하여 금융체제를 보호하고 그 안정성을 유지하기 위하여 노력하여야 한다는 것을 추가하여 규정

하였다. 또한, 금융감독청의 역할이었던 금융제도에 대한 국민의 이해 제고는 삭제하고, 대신 ‘금융소비자 교육기구(Consumer Financial Education Body)’를 창설하는 것으로 규정하였다.

## 2. 재건·파산처리계획의 의무화

‘living will’이란 사전적 의미로는 생전유언을 뜻하지만, 금융분야에서는 시스템적으로 중요한 금융기관이 부실화 된 경우 그 처리에 대하여 조직의 해체, 사업의 매각·축소, 계약관계 등을 사전에 계획하도록 하는 것을 말한다.<sup>115)</sup>

금융감독청은 시스템적으로 중요한 금융기관에 관하여 재건·파산처리계획의 마련이 필요하다는 것에 주목하였으며, 2009년 10월 22일 발표한 ‘Turner Review Conference Discussion Paper’<sup>116)</sup>에서 이와 관련하여 재건·파산처리계획(Recovery and Resolution Plan ; 소위 ‘living will’)에 대해 언급하고 있다. 또한, 금융서비스법에 FSA가 금융기관에 재건·파산처리계획의 책정을 의무화하는 것을 내용으로 하는 규정을 포함하고 있다.<sup>117)</sup>

금융기관이 작성하는 파산처리계획의 내용에는 금융기관의 파산 내지 파산이 우려되는 시기에 취해야 할 조치에 관한 정보를 포함하도록 규정하고 있으며, 이에 관한 상세한 내용은 금융감독청에서 정하는 것으로 하였다.<sup>118)</sup>

재건계획은 인가 금융기관이 사업의 전체 또는 상당한 부분을 수행하기 어려운 상황에서 또는 그러한 상황이 예상되는 시점에서 요구되는 행위를 정하여 돕으로써 인가 기관의 파산 가능성을 줄이는 것을

115) [http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2010/0212\\_th.shtml](http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2010/0212_th.shtml)

116) [http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09\\_04.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09_04.pdf)

117) ‘living will’에 대해서는 FISMA §139B 이하 삽입. 안수현, 『G20 국가의 출구전략에 관한 법제연구(영국)』, 한국법제연구원, 2010. 10, 70쪽 재인용.

118) 안수현, 위의 보고서, 78쪽.

목적으로 한다. 따라서 재건 계획에는 구조조정 방안이나 일부 사업이나 자산의 축소·매각 등을 포함할 수 있다.<sup>119)</sup> 또한 문제처리방안에서는 인가 기관의 일부 사업이 사실상 실패하거나 실패할 가능성이 있는 경우 제3자(해당 기관 이외의 인가 기업 또는 관리자 등)에게 해당 기관사업을 수행할 권한을 부여하는 것을 규정하게 된다.<sup>120)</sup>

### Ⅲ. 은행법

#### 1. 영란은행을 통한 감독기능의 강화

최근 영국의 대형 모기지 금융기관이었던 노던 락 은행(Nothern-Rock Bank)의 유동성 위기와 관련하여 영란은행의 감독기능 부재, 결제 시스템 감시기능의 미흡, 비효율적인 부실은행 정리제도 등 현행 금융 시스템에 대한 문제점이 지적되었다.<sup>121)</sup> 이에 따라 재무부, 영란은행, 금융감독청은 2008년 1월 3일 “금융안정 및 예금자보호 강화방안”을 발표하고,<sup>122)</sup> 2009년 2월 12일 「은행법(Banking Act)」<sup>123)</sup>를 제정하였다.

「은행법」에 따라 「영란은행법」 제2조에 금융안정을 추가하여,<sup>124)</sup> 영란은행의 목적을 통화가치안정 및 금융안정으로 확대하도록 하였으며, 영란은행의 금융안정 업무를 담당하는 실무기구로서 금융안정위원회(Financial Stability Committee)를 영란은행 이사회 산하에 설치하도록 하였다.

「은행법」은 제5장에서 지급결제시스템에 대해 규정하면서, 제181조에서 영란은행에 지급결제시스템을 감독하는 권한을 명시적으로 부여하였다. 이는 기존의 영란은행, 재무부, 금융감독청의 3개 기관이 분

119) 변혜정, “영국 금융법제의 최신동향”, 최신 외국법제정보, 2010. 6, 168쪽.

120) 변혜정, 위의 논문, 168쪽.

121) 박진호, “최근 영국의 금융시스템 및 통화정책 운영방식 개편과 시사점”, 한국은행 조사국, 2009. 4, 1쪽.

122) Financial stability and depository protection : strengthening the framework

123) 전문은 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga\\_20090001\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf) 참조

124) Banking Act part 7 Miscellaneous : “After section 2 of the Bank of England Act 1998(functions of court of directors) insert 2A Financial Stability Objective”

담하여 수행하여온 감독업무의 실효성 문제와 시스템상의 문제발생에 따른 책임소재의 불분명 등에 대한 수정안이라 할 수 있다.

이와 관련하여 영란은행은 지급결제시스템의 운영원칙, 규정 및 절차를 제정할 수 있는 권한을 가지며,<sup>125)</sup> 결제시스템 운영기관의 내규에 대해서도 제·개정을 요구할 수 있도록 하였고, 운영기관 자체적으로 운영규정을 개정할 경우에는 영란은행의 사전승인을 얻도록 하였다.<sup>126)</sup>

또한, 구체적인 감독사항에 대해 규정하면서<sup>127)</sup> 지급결제시스템 운영기관이 영란은행의 규정위반이나 지시를 위반하였을 경우 벌금부과 등의 형태로 제재할 수 있도록 하였으며, 지급결제시스템 운영기관의 감독규정 위반이 금융시스템 안정에 위협이 되는 경우 해당 결제시스템 운영의 폐쇄를 명령할 수 있도록 하였다.<sup>128)</sup>

다만, 이 법으로 인하여 금융감독청의 감독기능이 없어진 것은 아니라 증권의 청산 및 결제시스템, 금융상품거래소 등에 대한 감독기능을 그대로 보유하도록 하여,<sup>129)</sup> 『은행법』을 통하여 금융기관에 대한 감독권한을 강화하고자 한 것으로 보인다.

## 2. 부실은행 특별정리제도

2009년 『은행법』의 개정으로 부실은행 특별정리제도가 신설되었다.<sup>130)</sup> 즉, 금융감독청이 특정 은행의 부실여부를 판정하면 영란은행은 안정화조치를 마련하여 해당 은행<sup>131)</sup>의 이행 상황을 점검하게 되는 것이다. 이 제도는 부실은행 보유증권 및 재산의 양도 등 금융안정권한의 행사, 부실은행의 파산절차, 비양도부분 관리절차로 나눌 수

125) Banking Act §189

126) Banking Act §190(1)(2)

127) Banking Act §191(1)-(3)

128) Banking Act §191(4)

129) Banking Act §192

130) 기존에는 특정 부실은행의 정리를 위하여 사후적으로 한시적인 특별법을 제정하였으나 신설된 특별정리제도는 모든 부실은행에 상시적으로 적용된다.

131) 주택대부조합, 신용협동조합, 재무부장관이 지정하는 기관은 제외된다.

있으며, 영란은행이 부실은행의 자산의 전부 또는 일부를 민간은행 또는 가교은행(Bridge Bank)에게 양도할 것을 결정하고 비양도자산의 관리신청 등을 담당하게 된다.<sup>132)</sup>

<표 4-4> 특별정리제도 관련 권한과 책임

구 분	특별정리제도(SRR) 관련 권한과 책임
FSA	○ 특별정리제도의 발동여부 결정 - 은행업 인가 최소조건을 준수하지 못하거나 준수하기 어려울 경우 발동 결정
영란은행	○ 특별정리제도의 운영 및 정리방안 결정 - 금융안정위원회(Financial Stability Committee)에서 결정
재무부	○ 영란은행의 특별정리제도 운영시 공적자금 투입 및 일시적인 국유화 여부 결정
FSCS	○ 보험금 지급

자료 : 오승곤, 앞의 자료집, 59쪽.

## 제 3 절 독 일

### I. 금융시장안정화법

#### 1. 제정배경

미국발 글로벌 금융위기는 유럽에서도 금융의 안정성에 심각한 영향을 주었으나, 독일의 경제성장은 크게 약화되지 않았다는 평가를 받고

132) 안수현, 『G20 국가의 출구전략에 관한 법제연구(영국)』, 한국법제연구원, 2010. 10, 68쪽.



있다. 이에 대하여 노동시장의 유연성을 높이고 임금 이외의 노동비용을 낮추는 등 여러 가지 구조개혁 조치가 효과를 나타냈기 때문에 대외환경의 악화의 영향을 벗어났다고 할 수 있고, 실업률의 안정세, 경상수지의 흑자 등 위기상황에서도 독일 경제의 대처능력이 이미 강화되어 있었기 때문에 금융위기의 영향을 크게 받지 않는다는 것이다.

그러나 독일의 경우에도 미국이나 다른 유럽국가에 비해서는 미미한 수준이라 할지라도 금융시장안정화를 도모해야 할 필요성은 있었기 때문에 자국 금융시장의 자금경색을 극복하고 특별기금을 지원하기 위하여 2008년 10월 13일 독일 정부는 2009년 12월 31일까지 480억 유로에 해당하는 금액을 독일 금융기관에 지원할 수 있는 구제 금융을 규정하는 『금융시장안정화법(Finanzmarktstabilisierungsgesetz ; ‘FMSStG’)』<sup>133)</sup> 초안을 제출하였고, 동 법안은 연방의회를 거쳐 연방 상원이 10월 17일 동의하였으며, 같은 날 연방대통령이 바로 서명하였다. 이 후 2008년 10월 18일부터 독일 『금융시장안정법』은 효력을 발생하기 시작하였다.

## 2. 법률의 주요내용<sup>134)</sup>

『금융시장안정화법』은 7개의 기본항목을 가지고 있는 기본법이다. ① 연방정부가 금융시장안정화기금을 조성하기 위한 내용을 규정하고 있으며, ② 금융시장안정화기금을 통하여 금융기관에 대한 지원과 위험에 대한 인수를 촉진하고 단순화하는 내용을 규정하고 있다. 즉, 자본확충에 대한 조치(Rekapitalisierungsmaßnahme)를 매우 신속하게 처리하도록 하기 위하여 회사법과 자본시장법 그리고 경제법상의 특례조항들을 규정하고 있다.

133) ‘금융시장안정화법’은 본래 ‘금융시장안정화를 위한 조치계획을 위한 법(Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes)’를 약칭한 것이다. 이하 ‘금융시장안정화법’이라 한다.

134) 유주선, “독일의 금융시장안정화 조치 검토 및 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』, 한국법제연구원 위크숍 자료집, 2010. 3. 26, 50쪽 이하 전재함.

또한, 금융감독청(BaFin)은 금융기관에게 발생하는 권한을 전부 또는 부분적으로 특별위임인에게 양도할 수 있도록 하고 있고(은행법 제35조 제1a조), 신뢰성이 없거나 전문성이 부족한 보험회사 기관구성원의 권한을 박탈할 수 있는 권한을 부여하며 이러한 권한의 전부나 혹은 일부를 특별위임인에게 양도할 수 있도록 하고 있다(보험감독법 제83a조 제1항).

③ 기본법 제3항목과 제4항목은 「은행법」(Kreditwesengesetz: KWG)과 「보험감독법」(Versicherungsaufsichtsgesetz: VAG)에서 규정하고 있는 특별위임인(Sonderbeauftragte)이 해당기관에서 행위를 함에 있어서 발생할 수 있는 책임에 대한 제한의 내용을 담고 있으며, ⑤ 기본법 제5항목은 기존 파산법에 있는 과다채무개념(Überschuldungsbegriff)을 개정하는 내용을 담고 있다. 과다채무는 파산에 대한 구성요건에 해당하는데, 파산법 제17조 제2항과 제18조 제2항은 지불불능과 지불불능이 우려되는 경우에 과다채무가 발생하게 되는 것으로 규정하고 있다. 그러나 “채무자의 재산이 발생하는 채무가 더 이상 상응하지 않는 경우에 과다채무가 발생한다”고 하는 파산법의 개정이 「금융시장안정화법」에 적용되어, 이전의 지불불능이라고 하는 상태보다도 더 이른 시기에 과다채무가 발생할 수 있게 되었다. ⑥ 기본법 제6항목은 은행법, 보험감독법 그리고 파산법의 개정과 함께 각각의 영역에서의 구체적인 개정내용을 담고 있다.

⑦ 제7조는 2008년 10월 18일에 동법이 효력이 발생한다는 것을 규정하고 있으며, 제6조는 예외적으로 2011년 1월 1일에 효력을 발생하게 되는 것으로 규정하였다.

### 3. 금융시장안정화법의 보완

금융위기에 대한 선제적 예방조치를 위한 방법으로 제정된 「금융시장안정화법」에서 발생하는 문제를 소멸시키기 위한 제안으로 2009년

3월 12일 「금융시장안정화보충법」을 제정하였다. 이 법의 주요내용은 긴급상황의 자본조치에 관한 결의에 대한 다수결요구사항 등 신주발행에 관한 결의요건을 최저의 요구수준으로 조정하고, 주주총회의 소집기간을 개정 하는 등 금융기관의 자금조달의 편의를 도모하는 내용이다.<sup>135)</sup> 이는 「금융시장안정화법」에서 금융시장안정화기금을 설치하여 독일 금융시장의 안정화에 중요한 기여를 하였으나, 「회사법」상의 재자본화조치를 위한 몇 가지 보완이 필요하다고 판단하여 이를 보완한 것이다.

한편, 이 법률은 금융위기 상황에서 금융시장의 안정성을 확보하기 위해 최후의 수단으로 금융기관의 국유화가 가능하도록 하고 있는데, 이 방법은 더 완화된 수단에 비해 후순위로 고려되도록 하고, 다른 법적·경제적 수인가능한 해결책이 없는 경우에만 고려하도록 하였다.<sup>136)</sup>

## II. 은행구조조정법안

### 1. 개요

2010년 8월 25일 독일 정부는 예금기관(credit institutions)의 구조조정(restructuring) 및 적기정리, 예금기관에 대한 구조조정기금(restructuring fund) 설립, 경영배상책임(management liability)의 시효기간(limitation period) 연장 등에 대한 법안 초안(discussion draft of an restructuring act)을 확정 발표하였다.<sup>137)</sup> 동 법안에는 부실은행에 대한 구조조정(restructuring or

135) 이에 대한 상세한 내용은 유주선, “독일 금융시장안정화법 및 금융시장안정화보충법에 관한 고찰”, 『무역보험연구』제10권 제4호, 2009, 111쪽 이하 참조.

136) 문병효, “독일 재정법제의 최근 동향과 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 5. 28, 23쪽.

137) [http://www.bafin.de/clin\\_171/nn\\_720494/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/expertensuche\\_\\_form\\_templateId=processForm.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bafin.de/clin_171/nn_720494/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/expertensuche__form_templateId=processForm.html?__nnn=true)

reorganization)을 통하여 지급불능(insolvency)을 방지하기 위한 목적의 사전조치(pre-insolvency measures)들을 새롭게 마련하고, 부실화된 은행의 파산이 금융시장에 시스템적 위협이 될 경우, 독일연방금융감독청(BaFin)의 명령으로 전부 또는 일부 자산을 다른 은행에 이전하도록 하는 조치를 도입하고 있다.<sup>138)</sup>

## 2. 주요내용

은행구조조정법안에서 은행의 구조조정절차는 은행 자체적으로 시도하는 것을 원칙으로 하나, 금융안정화조치가 필요한 경우 BaFin은 감독조치권을 발동하여 리스크포지션 감소, 경영자 해임 등의 조치를 강제하는 것으로 하였다.<sup>139)</sup> 또한, 은행은 구조조정 절차가 실패하거나 실패가 예상되는 경우 BaFin에 회사정리절차의 개시를 신청하고, BaFin에 정리계획안을 제출하도록 하였다. 한편, BaFin이 부실은행의 파산이 금융시스템 안정에 위협이 된다고 판단하는 경우, 관련 법원에 회사정리절차의 개시를 신청하고 법원의 승인에 따라 정리절차를 개시하도록 한다. 그 밖에 구조조정기금을 설치하도록 하여 금융안정을 도모하도록 하였다.<sup>140)</sup>

# 제 4 절 일 본

## I. 금융기능강화법

### 1. 제정배경

글로벌 금융위기 상황에서 일본은 증권화 상품에 대한 투자가 한정적이었기 때문에 그 영향도 경미하였다. 하지만 수출이 급락함에 따

138) 예금보험공사, 『해외예금보험동향』, 2010. 8, 1쪽.

139) 예금보험공사, 앞의 보고서, 2쪽.

140) 이에 대한 상세는 예금보험공사, 앞의 보고서, 2쪽 이하 참조.

라 경제가 크게 위축되었다. 실질 경제성장률(전기대비 연율)은 2008년 2/4분기 -4.3%, 3/4분기 -3.9%에 이어, 4/4분기 -13.1%, 2009년 1/4분기 -11.7%로 급격하게 떨어졌다. 오일 쇼크를 넘어서는 전후 최대의 불황이 찾아 온 셈이다. 부(負)의 경제성장을 수치는 미국과 유럽보다 심하였고, 아소 다로(麻生太郎) 내각은 경제정책을 연속적으로 계획하고 실행해야 하는 상황에 직면하게 되었다.<sup>141)</sup>

이에 따라 일본은 2008년 12월 12일 금융기관에 공적자금을 예방적으로 투입할 수 있는 『금융기능강화법』을 제정하였고, 동년 12월 15일에는 금융청이 정령 및 내각부령의 관련 세부사항을 발표하였으며, 동년 12월 17일부터 시행되었다. 이 법은 2012년 3월말 까지 한시적으로 시행되며, 2조엔의 공적자금 설정액을 12조엔으로 증액하여 광범위한 자본투입에 대비하고자 하였다.

일본에서 공적자금을 사용하여 자본을 투입하는 제도로는 『예금보험법』과 『금융기능강화법』이 있는데, 『예금보험법』은 신용질서 유지 및 금융기관의 파산처리가 주목적으로 금융기관의 경영악화나 파산이 국가와 지역경제에 지대한 영향을 미칠 것이라 판단되는 경우에 적용되며, 대형은행과 지방은행 등을 대상으로 하는 예외적인 위기대응조치이다. 한편, 『금융기능강화법』은 건전한 금융기관이 자기자본을 확충하여 중소기업 대출을 확대하거나 장래 손실에 대비할 것을 주목적으로 하고 있는데, 주가하락 등으로 인해 과소자본에 빠진 금융기관에 공적자금을 투입하여 구제하는 것도 가능하기 때문에 ‘제2의 예금보험법’이라고 보는 견해도 있다.<sup>142)</sup>

141) 성승제, “일본의 금융안전망 체계구축과 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3. 26, 75쪽.

142) 한국금융연구원, “최근 일본 정부의 금융안전망 확충방향”, 주간 금융브리프 제 17권 제50호, 2008. 12. 20, 14쪽.

<표 4-5> 일본의 금융안전망 체계

	예금보험기구(예금보험법)			금융기능강화법
	일반계정	금융 회생계정 (차환용)	위기 대응계정	금융기능 강화계정
2008년도 정부보증	19조엔	5조엔	17조엔	2조 → 12조엔(증액)

자료 : 한국금융연구원, “최근 일본정부의 금융안전망 확충방향”, 금융브리프 17권 50호, 2008. 12. 20, 15쪽.

## 2. 주요내용

『금융기능강화법』의 핵심적인 내용은 실물중개기능의 제고를 위하여 정상금융기관이라도 금융기관의 신청에 따라 주식인수 등의 방법을 통하여 자본을 확충할 수 있도록 한 것이다. 이 법의 시행으로 2009년 3월말 현재까지 3개 지방은행으로부터 우선주 인수의 신청을 받아 약 1,210억 엔의 자본을 확충한 바 있다. 또한, 은행 등 보유주식의 매입의 재개와 확충에 있어서는 은행 등 보유주식취득기구에 의한 주식취득을 재개하고 동기구의 차입에 대한 정부 보증범위를 20조엔(종래는 2조엔)으로 넓혔다.<sup>143)</sup>

한편, 자본투입을 신청한 금융기관에는 중소기업 대출비중 및 대출잔액 수치목표를 하회하는 경우 원칙적으로 업무개선명령을 발동하는 등 일정규율을 요구하여 중소기업에 대한 자금공급이 원활히 확대될 수 있도록 유도하고 있으며, 다만 자기자본비율이 4%미만인 과소자본 은행에 실시하는 예외적인 자본투입에 대해서는 경영책임을 요구할 수 있도록 하였다.

143) 성승제, 앞의 논문, 82쪽.

## II. 금융기관 등의 정리절차의 특례 등에 관한 법률

### 1. 개요

일본에서는 2010년 5월 19일 「금융기관 등의 정리절차의 특례 등에 관한 법률」(이하 ‘정리절차 특례법’이라 함)<sup>144)</sup>을 개정하였다.

이 법은 협동조직 금융기관 및 상호회사에 관하여 이해관계인의 이해를 조정하면서 그 사업의 유지·갱생을 도모하기 위하여, 그 정리절차에 관하여 필요한 사항을 정하고 있다. 또한, 금융기관 등의 정리절차, 재생절차, 파산절차에 관하여 감독청의 신고 및 예금보험기구의 절차에 관하여 필요한 사항을 정하고 있으며, 이를 통하여 예금자 등의 권리를 실현하고 금융기관의 정리절차 등의 원활한 진행을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 방대한 양의 법 중에서 ‘금융기관 등의 재생절차의 특례’를 규정한 내용을 살펴보면 아래와 같다.

### 2. 금융기관 등의 재생절차의 특례

정리절차 특례법에서 금융기관 등의 재생절차의 특례에 관하여는 제5장에서 규정하고 있다. 감독청은 금융기관에 파산절차 개시의 원인이 발생할 우려가 있을 때에는 법원에 대하여 재생절차 개시의 신고를 할 수 있다(제446조). 감독청의 신고에 따라 법원이 금융기관에 관하여 재생절차 개시의 결정을 하려고 할 때에는 사전에 「민사재생법」 제34조 제1항의 규정에 따른 재생채권의 신고를 해야 할 기간을 정할 경우에는 예금보험기구의 의견을 들어야 한다(제457조).

예금보험기구는 이 법 제464조의 규정에 따른 신고가 있었던 예금 등 채권에 관련한 채권자를 위하여 예금보험기구의 예금자에 관계된 예금 등 채권으로써 재생절차에 속한 일체의 행위를 수행한다(제466조).

144) 金融機関等の更生手続の特例等に関する法律, 1996년 6월 21일 법률 제95호.

한편, 이 법의 법원은 금융상품거래업자에 관하여 재생절차 개시의 결정을 하려고 할 때에는 사전에 「민사재생법」 제34조 제1항의 규정에 따른 재생채권의 신고기간을 정하는 경우 투자자보호기금의 의견을 들어야 한다(제474조).

또한, 투자자보호기금은 제481조의 규정에 따라 신고된 고객채권의 채권자를 위하여, 투자자보호기금의 고객의 채권으로써 재생절차에 속한 일체의 행위를 수행한다(제483조).

### Ⅲ. 예금보험법

#### 1. 예금보험제도를 통한 금융안정

일본에서의 글로벌 금융위기 여파는 유동성부족이라고 하는 형태로 표면화되었다. 일본의 중규모의 증권회사가 인터넷시장에서 채무불이행(default)을 일으킨 것이 인터넷자금시장에 있어서의 급격한 시장유동성수축의 방아쇠가 되고, 금융시스템 전체의 동요를 초래하였다. 이렇게 문제는 유동성부족이라고 하는 형태로 표면화하지만 그 배후에는 자본부족(지불능력)의 문제가 존재하고 있다.<sup>145)</sup>

이와 같이 유동성 확보를 통한 금융위기 또는 금융기관 부실화의 확대 방지와 관련하여 예금보호 및 예금자보호가 논의될 수 있을 것인데, 일본에서 예금자 보호는 「예금보험법」을 통하여 이루어지고 있다. 본래 「예금자보험법」은 부보금융기관에 파산 등 보험사고가 발생했을 때 예금자를 보호하기 위하여 예금을 위험으로부터 보장해 주는 것을 주목적으로 하게 되는 것이다. 그러나 금융위기 이후 예금보험제도를 통한 금융안정 기능이 강화되는 추세이고 이러한 추세는 일본에서도 마찬가지여서, 「예금보험법」 제1조에서 이 법의 목적에 예금자 등의

145) 이효경, “일본의 금융위기대응조치”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13, 11쪽.



보호, 파산금융기관에 관계되는 자금결제의 확보 이외에 금융위기에 대응하기 위한 조치 등 제도의 확립에 관하여 규정하고 있다.

## 2. 예금보험제도의 특징

일본의 예금보험제도는 금융제도조사회가 1970년에 금융의 효율화를 위한 경쟁 원리의 도입을 제언했을 때에 그 필요성을 인정하고 1971년에 『예금보험법』을 제정하였다.

일본은 세계 제2차 대전 이후 일관되게 예금전액보호를 계속해 왔다는 특징을 보인다. 예금전액보호의 의미에 대해서는 장점과 단점을 각각 가지고 있다. 먼저, 장점으로는 금융기관이 자기책임원칙과 시장규율을 확립할 수 있을 때까지의 시간적 유예가 주어졌다는 점이다. 특히 1995년 이후 페이오프 해금을 향한 준비기간이라고 선언한 이래 금융행정의 대응에는 그 의미가 강력했다. 그 핵심은 공시제도의 정비에 있다. 즉, 1998년 12월에 시행된 『금융시스템개혁법』안에서 『은행법』이 개정되고 모든 예금 등 취급금융기관은 리스크관리채권을 연결베이스로 개시해야만 했는데 이것에 위반하면 형사벌이 부과되었다. 또 1998년 가을의 금융국회에서 성립된 『금융재생법』은 이것을 한층 강화시킨 형태의 공시제도를 도입하였다. 게다가 시가회계제도, 연결회계제도 등이 정비되어 실제로 이러한 제도가 침투하여 이용해야만 하는 동기부여를 시장참가자가 가지게 된다면 예금의 금액보호 제도를 재검토할 수 있는 환경이 정비된다고 할 수 있다.<sup>146)</sup>

예금전액보호제도는 이러한 제도면의 정비가 진행되기까지의 시간적 유예를 준 것이 되지만 단점도 가지고 있다. 가장 큰 부작용은 예금자 및 금융기관의 모럴해저드(Moral Hazard)이다. 예금전액보호라는 안전망(Safety Net)속에서 예금이나 투자를 행한다고 하는 행동에 그것이 나타나고 있고, 또 예금보험제도의 존재자체가 금융기관의 자기자

146) 이효경, 앞의 자료집, 27쪽.

본비율을 낮은 방향으로 전환 움직임을 해 왔다는 것이다. 금융행정  
에 의한 지도에 금융기관의 건전성확보를 위임해 왔기 때문에 시장이  
본래 도태해야하는지 여부를 판단해야 할 일을 행정이 그 역할을 담  
당해 왔다고 할 수 있다. 이것은 금융기관의 파산처리에 요구되는 재  
정적 부담이 거액이 될 수밖에 없었다는 것과 결부된다.<sup>147)</sup>

또한, 최근 일본은 정부보증이라고 하는 조치를 취하고 있지 않지  
만, 그 결과 엔화 기준의 채권시장을 보면, 역외시장(off-shore market)  
과 도쿄의 사무라이채권(Samurai Bond)시장<sup>148)</sup>에서도 정부보증을 받은  
금융기관의 자금조달이 탄력을 받고, 일본 업체의 사채조달에도 영향  
을 주는 현상이 생기고 있다. 또 일본의 인터뱅크자금시장을 보면, 정  
부보증의 범위나 이행 순서가 명확히 인식되어 있지 않기 때문에 외  
국금융기관의 자금조달 편의성에 결부되지 않는 상황이 보이고 있다.  
이점에서 일본은 1990년대 후반 이후의 금융위기에 있어서 예금을 포  
함한 금융기관의 전 채무를 보호하는 조치를 강구하였다. 금융기관의  
전 채무의 보호는 이례적인 조치이지만 금융 시스템의 붕괴를 막는  
동시에서 매우 강력한 효과를 발휘했다고 말할 수 있다.<sup>149)</sup>

### 3. 예금보험기구와 예금보호<sup>150)</sup>

일본의 예금자보호제도는 「예금보험법」에 근거해 1971년에 설립된 예  
금보험기구에 의해 운영된다. 이 법에 따라 예금보험의 대상이 되는 예  
금을 수용하는 은행 등은 예금보험제도에 가입하는 것이 강제되어 있다.

예금보험기구는 보험사고가 발생한 때에는 예금자에 대해서 그 청  
구에 근거해서 보험금의 지불을 행한다(법 제53조 제1항 본문).<sup>151)</sup>보

147) 이효경, 앞의 자료집, 27쪽.

148) 일본 채권시장에서 외국 정부나 기업이 발행하는 엔화표시 채권.

149) 이효경, 앞의 자료집, 13쪽.

150) 이효경, 앞의 자료집, 17-19쪽 수정·발췌.

151) 여기서 말하는 보험사고에는 ① 은행 등의 예금 등 환급의 정지(제1조 보험사  
고), ② 은행 등의 영업면허의 취소 등(제2종 보험사고)가 있다(법 제49조 제2항).

험사고가 있었던 경우에 예금자에게 지불되는 금액은 1,000만 엔이 한도가 된다(법 제54조 제2항, 법 시행령 제6조의 3). 2000년 5월의 예금보험법의 개정에 의해 원본과 이자의 합계액이 상한까지 보호되었다. 또 보험사고가 발생하여 보험금지불의 개시까지 상당한 일수를 요할 것으로 보이는 경우에는 예금자 등의 당좌생활자금 등에 충당하기 위해 예금자의 청구에 근거해 가지불금<sup>152)</sup>의 지급이 이루어진다(법 제53조 제4항).

예금보험제도에 가입한 은행 등은 은행법상의 은행, 장기신용은행, 신용금고, 신용(협동)조합, 노동금고, 신금융양금고, 전국신용협동조합연합회, 노동금고연합회 및 상공조합중앙금고이다(법 제2조 제1항).

보호의 대상이 되는 금융상품은, ① 예금, ② 정기적금, ③ 상호부금, ④ 원본보전계약이 있는 금전신탁, ⑤ 장기신용은행 등이 채권의 발행에 의해 지급을 받은 금전을 규정하고 있다(법, 제2조 제2항). ④의 대표적인 예는 신탁은행이 주력상품으로 하는 대부신탁이다.

<표 4-6> 보호의 범위

	예금 등의 분류		보호의 범위
예금 보험의 대상 예금 등	결제용 예금	당좌예금·이자가 없는 보통예금 등	전액보호
	일반 예금 등	이자가 있는 보통예 금·정기예금·정기 적금·원본보전계약 이 있는 금전신탁	- 합산하여 원본 1,000만 엔까지와 그 이자 등 을 보호 - 1,000만 엔을 넘는 부

152) 가지불금은 1구좌 당 60 만 엔을 한도로 지불되며(법 제4조), 후에 보험금이 지불된 때에는 이 가지불금지금액은 그 예금자의 보험금 액수로부터 공제된다(법 제54조 제3항).

	예금 등의 분류	보호의 범위
	(대부신탁을 포함) · 금융채(보호예금 전용상품에 한정) 등	본은 파산금융기관의 재산 상황에 따라 지급
예금 보험 대상 외 예금 등	외자유금 · 양도성예금 · 금융채 · 원본보전계약이 없는 금전신탁 등	보호대상 외  파산금융기관의 재산상황에 따라 지급

자료 : 일본 금융청 홈페이지(<http://www.dic.go.jp/gaiyou/gaiyou.html>)

#### 4. 자금원조

『예금보험법』 제4절에서는 ‘자금원조’를 규정하고 있다. 여기에서 자금원조란 금융기관이 파산하는 경우, 예금보험기관이 사업양도 · 합병 등을 수행하는 구제금융기관 등이나 파산금융기관에 대하여 그 합병을 용이하게 할 수 있도록 원조하는 것을 말한다.<sup>153)</sup>

자금원조의 방법으로는 금전의 증여, 자금의 대출 또는 예입, 자산의 매수, 채무의 보증, 채권의 인수, 우선주 등의 인수, 손해담보 등이 있다.<sup>154)</sup> 이 제도는 보험금지급을 대체하는 것이며, 원조액수는 원칙적으로 보험금지급에 필요할 것으로 생각되는(pay off cost)<sup>155)</sup>의 범위 내로 한정된다.<sup>156)</sup>

1992년부터 2010년 9월까지 자금원조실적을 보면, 181건, 25조 2,447 억엔에 달한다.<sup>157)</sup>

153) <http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou1.html>

154) <http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou1.html>

155) 페이오프 코스트(pay off cost) 라 함은 보험금지급에 필요하다고 예상되는 비용을 말한다. 이효경, 앞의 자료집, 20쪽. 재인용.

156) 이효경, 앞의 자료집, 20쪽.

157) <http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou1.html>

## 5. 금융위기에의 대응

### (1) 조치 필요성의 인정

『예금보험법』 제7장에서는 ‘금융위기에의 대응’을 규정하고 있다. 내각총리대신은 일본 또는 금융기관이 업무를 수행하는 지역의 신용 질서의 유지에 극히 중대한 지장이 발생할 우려가 있는 경우에는 『예금보험법』 제102조에 따라 금융위기대응회의의 의결을 거쳐, 예외적인 조치의 필요성을 인정할 수 있다.

### (2) 대상금융기관과 대응조치

금융위기에 대응하기 위한 조치로는 대상금융기관의 유형에 따라 다음의 3가지 방법이 있다.<sup>158)</sup>

첫째로 금융기관의 자본증강이 있다. 이 조치는 예금보험기구가 자기자본의 충실을 위하여 자본증강의 필요성의 인정을 받은 금융기관으로부터 신청을 받은 경우에, 금융청 장관의 결정에 따라 자본증강을 수행하는 것이다. 또한, 예금보험기구가 취득할 수 있는 주식에는 보통주식, 우선주식, 후배당특약부사채 등이 있다.

둘째로 페이오프 코스트를 초과하는 자금의 원조가 있다. 페이오프 코스트를 초과하는 자금원조의 필요성이 인정되는 경우에는 금융청 장관은 즉시 그 금융기관에 대하여 금융정리관재인으로 하여금 관리를 명하고 처분을 결정한다. 해당 금융기관의 구제금융기관에 의하여 사업의 양수·합병 등을 할 때에는 예금보험기구는 페이오프 코스트를 초과하는 자금원조를 실행하는 것이 가능하다. 또한, 이 경우 예금 등의 전액보호가 가능하게 된다.

셋째로 특별위기관리가 있다. 특별위기관리의 인정이 있는 경우에는 예금보험기구는 금융청 장관의 결정에 따라, 해당 은행 등의 주식 등

158) <http://www.dic.go.jp/qa/gaiyou5.html#gyoumu5-1>

을 취득한다. 또한, 금융청 장관의 지명에 따라 특별위기관리은행의 임원 및 감사역을 선임한다. 선임된 임원 등은 경영관리 외 구 경영진의 경영책임을 명확히 하기 위하여 민사상·형사상 필요한 조치를 할 것을 의무로 한다. 이 특별위기관리은행은 구제금융기관 등의 사업양도 등에 따라 가능한 한 조기에 종료하도록 한다. 또한 이 경우에도 페이오프 코스트를 초과하는 자금원조를 하는 것에 의해 예금 등의 전액보호가 가능하게 된다.

<표 4-7> 대응조치의 유형

제102조 제1항	대상 금융기관	조치의 내용	비 고
제1호 조치	금융 기관(다만, 제2조 조치 및 제3호 조치의 대상 금융 기관을 제외함)	자본증강 (예금보험기구에 있어서 자기자본충실을 위한 주식의 인수 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예금보험기구는 제1호 조치에 관련된 인정을 받은 금융기관 등으로 부터 신청을 받은 주식의 인수 등을 수행함</li> <li>- 신청한 금융기관 등은 경영의 건전화를 위하여 계획서를 제출함</li> </ul>
제2호 조치	파산 금융기관 또는 채무초과 금융기관	페이오프 코스트를 초과하는 자금원조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2호 조치의 인정을 받은 금융기관에 대하여는 즉시 금융정리관 재인에 의하여 정리를 명하고 처분을 수행함</li> </ul>
제3호 조치	파산 금융기관에 해당하는 은행 등에 대한 채무초과	예금보험기구에 의한 주식의 취득(특별 위기관리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제3호 조치의 인정은 제2호 조치에 의하여 정부 또는 금융기관이 업무를 수행하는 지역의 신용질서의 유지에</li> </ul>

제102조 제1항	대상 금융기관	조치의 내용	비 고
			관하여 지장을 초래할 것으로 인정되는 경우에 수행함

자료 : 일본 예금보험기구 홈페이지

(<http://www.dic.go.jp/qa/gaiyou5.html#gyoumu5-1>)

## 제 5 절 국제기구

G20의 합의사항 이행점검 등을 수행하는 FSB(Financial Stability board)를 중심으로 IMF, BCBS 등에서 금융기관의 거시건전성 감독, SIFI, 다국적 영업을 하는 대형금융기관 감독 등 전방위적인 금융규제 및 감독제도 개편 논의가 진행되고 있다.

특히, 새로운 글로벌 금융규제 개혁 논의는 다음과 같은 체계 하에 진행되고 있다. ① 우선 최상위 협의체(G20 정상회의)가 주요 금융규제 개혁의 기본방향 및 과제를 제시한다. ② G20 정상들로부터 글로벌 금융규제 개선 임무를 부여받은 FSB가 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision ; BCBS)<sup>159</sup> 등 국제기준 제정기구들과 협의하여 세부 개선방안을 마련한다. ③ FSB는 이들 개선방안의 추진경과와 각국의 이행상황을 점검한 후 그 결과를 G20 회의에 정례

159) BCBS는 은행의 자기자본의 적정성을 담보하여 궁극적으로 금융시스템의 안정성을 확보하기 위한 규제기준으로 바젤협약을 제시하고 있다. 2010년 제시된 바젤 III는 위기확산 과정에서 나타난 시장실패를 방지하기 위해 새로운 규제기준에 입각하여 보다 포괄적인 규제수단의 도입을 시도하고 있다. 예컨대, 스트레스 기간에 개별 은행의 복원력을 높일 수 있도록 미시건전성 감독 및 규제를 강화하고, 은행부문에 서 발생할 수 있는 시스템리스크와 시스템리스크의 경기순응성을 완화하기 위한 거시건전성 감독을 도입하고자 하고 있는 것이다. 대표적인 규제사항으로는 신 자본 규제 및 유동성 비율규제를 들 수 있다. 이에 대한 상세는 윤건용, “바젤 III(안) 도입이 국내 금융기관에 미치는 영향과 시사점”, 농협경제연구원, 2010. 참조.

적으로 보고한다. 이 과정에서 FSB는 IMF 등과 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.<sup>160)</sup>

<그림 4-2> 글로벌 금융규제개혁 논의체계



자료 : 조규환, “최근 글로벌 금융규제 개혁 논의의 주요 내용”, 한국은행, 조사통계 월보, 2010. 7, 116쪽.

## I. IMF

### 1. 금융 부문 평가프로그램(FSAP)

#### (1) 제도개요

금융부문평가프로그램(FSAP : Financial Sector Assessment Program)은 회원국가들의 금융시스템의 건전성을 증진하기 위한 노력을 증진시킬

160) 조규환, “최근 글로벌 금융규제 개혁 논의의 주요 내용”, 한국은행, 조사통계 월보, 2010. 7, 116쪽.



목적으로 아시아 지역의 외환위기 직후인 1999년 5월 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)이 공동으로 도입한 것이다.

FSAP의 목적은 ① 회원국 금융시스템의 강점과 취약점을 파악하고, ② 리스크의 주요한 원천이 어떻게 관리되고 있는지 판단하며, ③ 회원국의 금융부문 개발 또는 기술측면에서의 지원필요성 여부를 확인하고, ④ 정책적 대응조치의 우선순위 결정을 지원하는 것이다.<sup>161)</sup>

FSAP의 운영을 보면, 개발도상국과 신흥시장은 세계은행과 IMF가 합동으로 실시하고 선진국은 IMF가 단독으로 금융 부문을 평가하고 있으며, 평가 과정에는 각국 중앙은행과 금융당국 등 협력기관 소속 전문가의 지원을 받는다. 2010년 3월 현재 IMF 회원국 중 3/4 이상의 국가에 대해 평가를 실시했으며, 많은 회원국들이 1회 이상 평가를 받았다.<sup>162)</sup>

그러나 IMF의 임무에서 금융 부문 문제들이 핵심이 되지만, FSAP만으로는 감시 도구로써 한계가 있다는 분석도 있다. 사실 FSAP는 법적으로 감시 도구가 아니며 해당 국가의 요청으로 시행되는 기술적 지원의 형태일 뿐이기 때문이다.

## (2) 금융 부문 안정 및 개발 평가

FSAP는 금융 부문의 안정성 평가와 금융 부문이 경제개발과 성장에 잠재적으로 기여할 수 있는 정도의 평가라는 두 가지 임무를 집중적으로 수행한다.

우선 금융 부문의 안정성 측정을 보면, FSAP 담당 팀은 은행을 비롯 금융 부문의 건전성 측정, 스트레스 테스트 실시, 공인된 국제기준 대비 은행, 보험 및 금융시장 감독의 등급 설정, 금융당국, 정책결정

161) 김유철, “지급결제부문 국제기준과 FSAP 평가제도”, 한국은행 금융안정보고서, 2010. 3, 13쪽.

162) G20 등 시스템적으로 중요한 국가들이 FSAP에 많이 참가했다. 2010년 초 기준으로 중국, 인도네시아, 미국을 대상으로 FSAP가 실시 중이다. IMF 홈페이지 (<http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>)

자 및 금융 안전망이 체계적 스트레스에 효율적으로 대응할 수 있는 능력 측정 등의 업무를 담당한다. FSAP만으로 일국의 금융기관의 상태를 측정하거나 금융 위기를 예측 또는 방지할 수 없지만, 금융 위기를 유발할 수 있는 주요 취약점을 발견하는 것은 가능하다.

다음으로 금융 부문의 개발 측면의 측정은 법적 틀과 지급결제제도 등 금융 인프라의 질 측정, 금융 부문의 경쟁력 및 효율성 장애요소 파악, 경제성장 및 개발 기여도 측정 등을 실시하게 된다. 특히 저소득 국가에서는 은행 서비스 이용과 국내 자본시장의 개발과 관련된 문제들이 중요하다.

### (3) FSAP의 수정

글로벌 금융위기는 FSAP의 많은 장점이 부가되는 계기가 되었다. 금융위기가 발발하던 시점에 비교적 근접한 시기에 평가 받았던 국가들에서 FSAP는 위기의 주요 원인들을 대체적으로 정확하게 발견했다. 위기가 시작되자 FSAP 담당 팀은 신속하게 평가 범위를 수정하여 위기관리, 유동성 지원 약속, 국가 간 위기 전파 등 중요한 문제들에 초점을 맞추었고, 그 결과 도출된 제안들은 위기로 발생한 현상들을 일부 완화하는 데 전반적으로 도움이 되었다.

그러나 금융위기는 FSAP의 약점도 드러나게 했는데, 자발적으로 평가 받는 FSAP의 특성상 심층 분석의 효과를 볼 수 있었던 국가들은 FSAP에 참여하지 않았거나 평가 결과도 시기가 지난 것이었다. 비교적 최근에 평가 받았더라도 위기의 모든 원인들이 파악되지는 않았다. 예컨대, 유동성 리스크, 국가 간 또는 시장 간 연관성 등은 저평가되었다. 이러한 점을 바탕으로 2009년 9월, IMF와 세계은행은 기존 FSAP를 수정하였다.

기존의 FSAP 운영과 동일하게 FSAP에 대한 참여는 여전히 자발적이지만 시스템적으로 중요한 국가들은 정기적으로 참여하도록 하는 것이 중요하다. 또한, 저소득 국가와 신흥시장은 세계은행과 IMF가

합동으로 FSAP를 실시하고, 선진국의 금융 부문은 계속해서 IMF가 단독으로 평가하는 것은 동일하다.

그러나 더욱 정직하고 투명한 평가를 위하여 영국 중앙은행 등이 선구적으로 사용했던 방식을 기초로 IMF가 개발한 위기측정 매트릭스(RAM)를 도입하였다. 이를 도입한 것은 FSAP의 문맥에서 안정성을 평가한 결과를 더욱 시스템적이고, 정직하며 투명하게 만들기 위함이다.

그리고 새로운 평가방법을 개발하여 분석 툴키트를 향상시켰는데, 이는 금융 부문과 전체 경제의 연관성을 더 잘 파악하고 리스크의 원인들을 더 많이 분석하기 위한 것이다.

그 외에 각국의 수요에 맞게 더욱 유연해진 평가 방식을 갖도록 하였다. 기존의 부정기적이고 획일적인 평가 대신, 보다 정기적이며 목표를 설정하여 집중적으로 금융 부문 안정성(IMF) 또는 금융 부문 개발(세계은행)을 평가할 수 있는 가능성이 생겼다.

또한, 국가 간 자본 흐름, 금융기관 소유권, 전 세계 유동성 환경, 시스템적으로 중요한 국가 또는 시장에서 시작되는 전이(spillover) 효과, 당국 간 감독 정보 공유 및 협력을 약속하고, 표준 평가에 대한 목표 설정 향상하였으며, 이를 통하여 목표를 더욱 분명하게 설정하고 리스크에 기초하여 은행, 증권, 시장 및 보험 관련 규정과 감독에 표준을 적용하게 되었다.<sup>163)</sup>

## 2. IMF의 금융부문 감시 강화

### (1) IMF의 금융부문 감시강화의 움직임

글로벌 금융위기에서 드러났듯이 금융부문의 건전성 문제는 IMF 감시임무의 핵심이므로, 최근 IMF는 금융부문 감시강화를 위한 정책은

163) <http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>

영과 재원활용을 더욱 광범위하게 하여, IMF 임무 및 감독의 형식을 개선 및 보완하는 정책보고서를 2010년 3월 19일 발표하였다.<sup>164)</sup>

## (2) 금융부문 관련 리스크 평가 개선논의

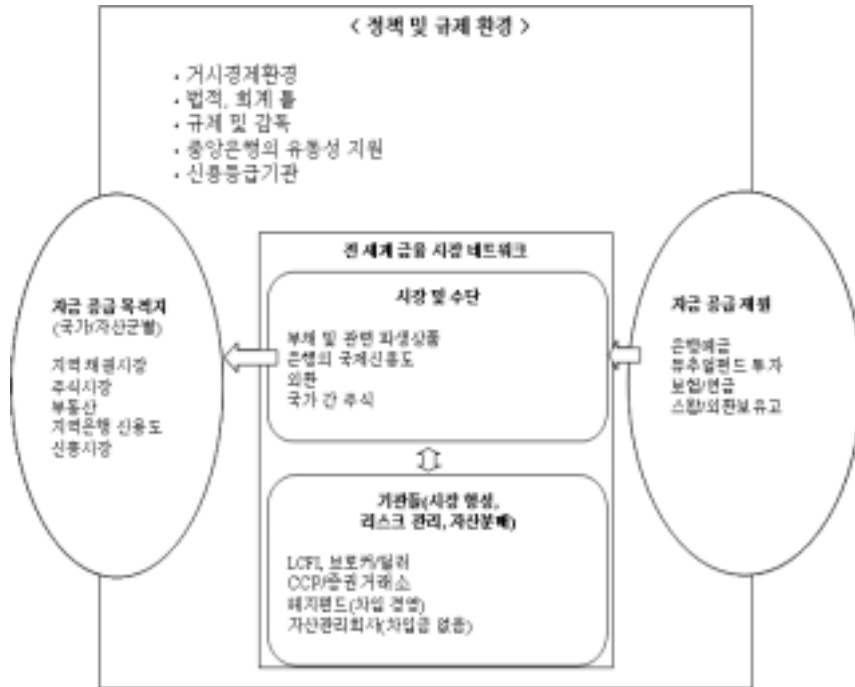
### 1) 통합적인 금융부문 리스크 평가의 필요성

글로벌 금융위기는 전 세계 금융네트워크를 통해 리스크가 국가 간 전이되는 충격과 네트워크를 구성하는 시스템적 기관들의 감시에서 중요한 격차가 있음을 보여주었다. 금융네트워크는 금융기관, 시장 및 국가 등으로 복잡하게 구성되어 있다(아래 그림 참조). 이러한 네트워크에서는 글로벌 은행뿐만 아니라 자산관리회사 및 CCP 등 은행이 아닌 금융중개기관들도 중요하다. 금융위기가 발생할 때까지 금융네트워크는 여러 자산군에 자본을 배분하고 리스크를 축적하여 전파하는데 중요한 역할을 했으며, 위기가 시작된 이후에는 위기의 영향력을 여러 국가와 시장에 전파시키는 중요한 역할을 했기 때문이다. 당시 위기는 미국 금융기관들이 보유한 서브프라임 모기지 채권들의 가치가 하락할 것이라는 우려로 촉발되었지만 유럽 지역 은행들도 동일한 채권들을 보유하고 있다는 점을 시장이 인식하면서 유럽으로 빠르게 전파되었다. 금융위기는 은행들이 달러로 표시되는 채권들에 자금을 지원하기 위해 사용하던 은행간, 화폐 간 국제스왑시장에 유동성 압박을 가중시키면서 확산되었다.<sup>165)</sup> 현재는 전 세계 금융네트워크와 시스템적 기관들을 모니터링하고 이해하는 것이 금융 부문 관련 리스크를 평가하는 데 중요하게 인식되고 있다.

164) IMF, *Financial sector Surveillance and the Mandate of the Fund*, 2010. 3. 19.(이하에서는 동 보고서의 내용을 분석하여 리스크 평가제도 및 IMF의 감독형식 보완 등의 내용을 검토한다.)

165) 리먼브러더스 파산 이후의 상황을 보면 도미노효과와 부정적인 외부요소가 금융네트워크를 통해 전파되었음을 알 수 있다.

<그림 4-3> 금융네트워크 개념도



자료 : IMF, Financial sector Surveillance and the Mandate of the Fund, 2010. 3. 19, 7쪽.

## 2) 금융리스크 분석을 위한 주요요소

금융 부문을 감시하려면 전 세계 금융네트워크의 지형을 ‘그릴 수’ 있어야 한다. 그 중 네트워크 내 연결지점, 시스템적으로 중요한 일련의 중개기관들 간의 집중, 노출된 차입금의 규모와 내재된 차입금을 평가할 수 있어야 한다. 또한 이러한 네트워크의 기능이 중개기관의 조건과 행동에 의존하는지, 정책, 규제 및 금융 부문에 영향을 주는 인프라에 변화가 어떤 파급력이 있는지 정확하게 이해해야 한다. 특

히 변화의 파급력을 이해하면 규제의 범위를 벗어나 있어서 기존 데이터로 인식할 수 없는 활동의 결과로 발생하는 리스크(예: 위기가 발발하기 전까지 확장하는 ‘그림자’ 은행시스템)를 발견하는 데 도움이 될 것이다.<sup>166)</sup>

금융리스크 분석을 위한 주요 요소로는<sup>167)</sup> ① 자금 조달 및 리스크 이동 경로의 중심에 있는 주요 시장 및 도구의 분석,<sup>168)</sup> ② 네트워크를 통해 금융 리스크 전이를 중개하는 주요 글로벌 기관들의 분석,<sup>169)</sup> ③ 전 세계 네트워크의 작동에 미치는 주요 영향<sup>170)</sup>을 들 수 있다. 그러나 이러한 금융 각 분야에 대한 리스크 분석은 수집되는 데이터 등의 차이로 인하여 격차가 발생하고 있다.

이와 같이 국제적 금융네트워크를 파악하는 일은 BIS에서 수집하는 데이터를 활용할 수 있는 은행 부문에서 가장 진전되었다.<sup>171)</sup> 그러나 은행

---

166) <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/031910.pdf>

167) 중앙은행, 학계 및 IMF의 공헌 등 금융네트워크를 분석하기 위한 큰 업무가 개발되고 있다. 전 세계 금융네트워크 분석에 관한 연구는 아직 초기 단계이지만 빠르게 확대되고 있다. 관련하여 유용한 정보는 Rethinking the Financial Network, A. Haldane, Bank of England, May 5 2009와 in Recent advances in modeling systemic risk using network analysis, Introductory remarks by Gertrude Tumpel-Gugerell, ECB workshop, October 5, 2009 참조.

168) 광범위하게 정의해서 여기에는 점두시장에서 주로 거래되는 채권 및 파생상품 도구, 국제은행 신용시장(예: 파이낸싱을 은행에 연결하는 국제은행시장), 외환 현금 및 파생상품 시장, 국제주식시장이 포함된다.

169) 여기에는 일부 LCFI, 외환시장과 점두시장에서 중요한 역할을 하는 주요 브로커/딜러 및 CCP가 포함된다. 누적 차입금이 네트워크의 취약성에 끼치는 영향을 감안하여 차입투자를 하는 기관과 무차입투자를 하는 기관을 구분해야 한다.

170) 여기에는 거시경제적, 금융적 조건과 정책, 금융 규제, 인프라 등이 포함된다. 예를 들어, 통화 정책 관련 입장, 회계 규칙(예: 위기에서 시가평가상 손실 인정), 신용평가기관의 역할, 위기 상황 시 중앙은행이 유동성 수요를 충족시킬 수 있는 능력 등이 포함된다. 이러한 요소들은 금융기관들의 총체적인 행위의 틀을 결정할 뿐만 아니라 취약점을 새롭게 드러낼 수 있는 원인도 만들 수 있다.

171) BIS에 보고하는 국가(회원국 중 약 1/4)에서만 국가 간 은행 익스포저를 파악할 수 있다. 이러한 국가들이 가장 중요한 국제은행시장인 반면, 일부 중요한 신흥시장들은 보고하지 않는다. 분기별 데이터도 4개월 후 보고된다. BIS는 데이터의 범위와 시기를 개선하기 위해 노력 중이다.

이 아닌 다른 분야(채권 및 파생상품 시장,<sup>172)</sup> 외환시장,<sup>173)</sup> 국제주식시장<sup>174)</sup>에 대한 금융리스크를 분석하기 위해서는 몇 가지 장애물이 존재한다. 예컨대, ① 데이터는 있지만 기밀이거나 당국이 설정한 제한 때문에 IMF와 정기적으로 공유할 수 없다는 점, ② 데이터가 활용할 수 있는 형태로 존재하지 않는다는 점, ③ IMF 회원국들이 IMF에 보고해야 하는 의무와 관련된 일부 조항에 제한이 있다는 점<sup>175)</sup>이 이에 해당된다.

따라서 이와 같은 장애물을 제거하거나 완화할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>176)</sup>

## II. FSB

### 1. 개 관

2009년 4월에 설립된 FSB(Financial Stability Board)는 1999년 G7 소속 재정장관 및 중앙은행들이 다양한 국내외 감시 기관 및 국제금융기관(IFI) 간 협력을 강화하기 위해 설립한 FSF의 후신이다. FSB는

172) 양자 간 채권 익스포저에 관련된 CPIS 데이터를 보면 네트워크의 구조를 알 수 있지만 1년 후 연 1회 수집되기 때문에 리스크 익스포저의 변화 파악에 사용하는 데 한계가 있다. 양자 간 포지션을 제외하고 파생상품 관련 데이터를 BIS가 연간 2회 조사하는 점두시장 파생상품 조사에 반영한다.

173) BIS가 3년에 1회 조사하는 외환 조사는 상품과 화폐별로 회전율(turnover)과 미불금액을 조사하지만 양자 간 익스포저는 포함되지 않는다. 조사 회수 때문에 네트워크 분석에 사용하기에 한계가 있다.

174) CPIS 데이터를 보면 양자 간 주식 익스포저를 알 수 있지만, 1년 후 연 1회 수집되기 때문에 리스크 익스포저의 변화 파악에 사용하는 데 한계가 있다.

175) Article IV의 3(b)항에 따라 IMF는 회원국들에 환율 정책과 관련해서 양자 감시에 필요한 정보를 요구할 권한이 있지만, 동시에 Article VIII 5항은 회원국들의 의무에 중요한 제한사항도 두고 있다. The Fund's Mandate – The Legal Framework, 17 절 특히 회원국들은 “개인이나 기업들의 자세한 사항이 든 정보까지 제공해야 할 어떠한 의무도 없다.”

176) IMF에서는 조약을 개정하여 Article VIII 5항에서 규정하는 제한을 제거하는 방안을 고려중이다. IMF, Financial sector Surveillance and the Mandate of the Fund, 2010. 3. 19, p 9.

G20의 고위 금융당국자(중앙은행, 규제 및 감시기관, 재정부), IFI, 표준제정기관 및 중앙은행 전문가들의 위원회 등으로 구성된다.<sup>177)</sup>

FSB는 금융분야의 광범위한 문제들에서 IMF와 밀접하게 관계에 있다. IMF는 전 세계 금융 시스템과 회원국들의 거시경제정책을 감시하는 반면, FSB는 국제금융 기준과 정책을 세분화하고 여러 표준설정기관들의 협력을 도모하고 있는 것이다. 이와 같이 국제적인 공조를 통해 글로벌 금융안전망이 구축될 경우 글로벌 금융위기와 같이 내부적인 요인보다는 외부요인에 의해 발생하게 되는 신흥국의 외화 유동성 위기 재발을 방지하는 효과를 기대할 수 있다.

## 2. 주요업무

FSB의 임무는 금융 안정의 목표를 달성하기 위해 취약점 해결, 강력한 관련 규제, 감시 정책의 개발 및 시행이며, 세부적으로는 ① 금융 시스템에 영향을 주는 취약점 평가 및 해결 방안 발견 및 감시, ② 금융 안정의 책임이 있는 기관 간 협력 및 정보 교환 촉진, ③ 시장 개발 모니터링 및 조언 제공, 규제 정책 관련된 합의 분석, ④ 규제 표준 충족시키기 위한 조언 제공 및 최선의 관행 모니터링, ⑤ 국제표준설정기구의 정책 개발 작업을 공동으로 전략적으로 검토하여 우선순위에 시기적으로 적합하고 협력적으로 시행되도록 하며, 격차 해결할 수 있도록 노력, ⑥ 감시 단체의 지침 설정 및 단체 설립 지원, ⑦ 국가 간, 특히 시스템적으로 중요한 기업과 관련해 위기 관리에 필요한 유사시 계획 수립, ⑧ IMF와 협력하여 EWE 시행의 업무를 하게 된다.

한편, FSB는 시스템적으로 중요한 금융회사(Systemically Important Financial Institution ; SIFI)에 대하여 바젤위원회와 함께 지정기준을 정

---

177) 우리나라는 2009년 3월 13일 G20 국가로 회원국이 확대됨에 따라 가입되었다.



하는데, 일반적으로 자산과 거래규모, 위기 시 시장에 미치는 연관효과 등을 고려해 글로벌 SIFI와 국가별 SIFI 기준을 제시한다.

### 3. 금융시스템 강화논의 및 수용

#### (1) 논의방향

FSB는 ① 바젤위원회의 자본 및 유동성 규제 개선방안, ② 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFIs)의 도덕적 해이 축소, ③ 보상체계 관련 주제별 평가 계획, ④ 국제기준 이행 및 금융협력 강화방안 등 기존 합의사항의 진행결과를 모니터링하고 향후 작업방향 및 일정 등을 주요내용으로 금융시스템 강화 논의를 진행하고 있다.

#### (2) FSB 보상원칙의 수용

금융위기 이후 선진국을 중심으로 금융회사의 단기성과 위주 보상체계가 경영진 등의 과도한 위험추구를 야기하여 위기의 원인 중의 하나로 작용하였다는 점에서 보상체계의 개선 필요성이 제기되었고, 특히, 일부 선진국의 경우 공적자금을 지원받은 부실금융기관의 대규모 성과급 지급 등이 사회적 논란이 되며 비판 여론이 확산되었다.<sup>178)</sup>

이러한 논의를 반영하여 FSB는 2009년 4월 ‘건전한 보상원칙(Principles for Sound Compensation Practices)<sup>179)</sup>과 2009년 9월 ‘보상원칙 이행기준(Implementation Standards)을 마련하였고, 2009년 9월 G20 피츠버그 정상회담에서 ‘FSB 보상원칙’(이하 ‘보상원칙’이라 함)에 대하여 승인이 있었다. 따라서 승인된 ‘FSB보상원칙’의 국내수용을 위하여 2010년 1월 6일 업권별 모범규준이 마련되었다.

178) 금융위원회, 보도자료, 2010. 1. 6, 1쪽.

179) [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0904b.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904b.pdf)

(3) 보상원칙의 주요내용

FSB 보상원칙의 주요내용은 아래와 같다.

< 표 4-8 > FSB 보상원칙 주요내용

효과적인 지배구조 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중요 금융기관의 경우 독립적인 보상위원회 구성</li> <li>▪ 리스크 및 준법감시(compliance) 담당직원의 보상을 여타 사업분야와 독립적으로 결정하며 적정수준으로 지급</li> </ul>
리스크를 감안한 보상체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융회사의 재무성과가 낮은 경우 총변동보상 규모를 축소</li> <li>▪ 고위급 경영진과 특정직원에 대한 성과급 이연지급</li> <li>▪ 주식 또는 주식연계상품 지급 비율 의무화</li> </ul>
보상체계에 대한 공시 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보상에 대한 연차보고서 공개</li> <li>- 보상정책 결정 절차, 보상시스템의 주요 설계특성, 보상 총계 및 고위급 경영진과 직원들의 세부 정보 등 포함</li> </ul>
감독당국의 보상체계 감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융회사 안정·구제 등을 위한 정부의 특별조치가 있을 경우 감독당국은 동 금융회사의 보상체계에 대해 개입 가능</li> <li>▪ 보상정책이 건전한 자본유지에 부합하지 않을 경우 감독당국은 변동보상을 총순이익의 일정비율로 제한</li> <li>▪ 보상원칙 미이행 금융회사에 대해 감독당국 즉시시정 조치</li> </ul>

자료 : 금융위원회 보도자료, “FSB 보상원칙 국내 이행을 위한 업권별 모범 기준 마련”, 2쪽.

보상원칙 모범규준은 은행, 증권, 보험, 금융지주회사에 대한 기준으로 구분되어 있으며, FSB의 보상원칙의 적용대상인 ‘중요한 금융회사 (Significant Financial Institutions)’를 수용하여 적용대상 금융기관을 결정하였다.

예컨대, 은행의 경우 국내의 18개 은행에 모두 적용되는 것으로 하고,<sup>180)</sup> 금융투자회사는 최근 사업연도말 자산총액 5조원 이상인 10개 증권사, 보험사는 최근 사업연도 말 자산총액 10조원 이상인 6개 보험사가 해당되는 것으로 하였다. 또한, 금융지주회사는 개별업권 모범 기준 적용 금융기관을 자회사 등으로 지배하는 7개 금융지주회사 모두에 적용되도록 하였다.<sup>181)</sup>

## 제 6 절 정리 및 시사점

주요국과 국제기구의 금융위기 이후의 금융기관의 부실화 방지를 위한 여러 가지 제도의 보완과 법률 제·개정에 대해 살펴보았다.

금융위기를 극복하고 금융시스템을 안정화시키기 위하여 주요국에서는 법률의 제·개정 및 제도의 정비가 이루어졌는데, 그 주요내용을 보면 아래와 같다. 첫째, 미국의 『금융개혁법』은 거시건전성 감독 등 강력한 권한을 갖는 합의제 의결기구를 도입하였고, FSOC가 중요 금융기관을 지정하게 되고 이들 중요 금융기관에 대해서는 FRB가 규정제정 및 검사를 단독으로 수행하고 해당 금융기관에 대한 제재도 FRB가 주도적인 역할을 하게 되었다. 『금융개혁법』에서는 중요 금융기관을 지정하고 이들 금융기관에 대해서는 강화된 건전성 기준을 적용하도록 요구하고 있으며, 이를 준수하지 않을 경우 위험의 완화 조치, 강제정리절차 등 보다 강화된 감독체제를 확립하고 있다. 또한, 『긴급경제안정화법』을 통하여 부실자산구제프로그램의 운영, 금융기관의 부실에 대하여 책임 있는 임원의 보수규제 등을 하고 있다.

둘째, 영국은 『은행법』의 개정으로 영란은행의 감독기능을 강화하고, 금융기관의 특별파산처리제도를 도입한 것을 가장 큰 특징으로

180) 다만, 국책은행(수출입은행, 산업은행, 기업은행)의 경우 관련법령이 허용하는 범위안에서 적용한다.

181) 금융위원회, 앞의 보도자료, 3쪽.

뽑을 수 있을 것이다. 이를 통하여 부실한 은행의 자산을 민간은행 또는 가교은행에게 이전시키는 권한을 영란은행에게 인정하고, 재무부는 부실화 된 금융기관을 일시적으로 공적 관리하에 두는 조치를 할 수 있도록 하였다. 또한, 『금융서비스법』에 재건·파산처리계획의 의무화에 관한 사항을 포함시켜 우리나라에 시사점을 제공하고 있다.

셋째, 독일의 경우 『금융시장안정화법』으로 금융시장안정화기금을 운용하고 있으며, 최근 『은행구조조정법(안)』을 제안하여 부실화된 은행의 파산이 금융시장에 시스템적으로 위협이 될 경우 독일 연방금융감독청의 명령으로 전부 또는 일부 자산을 다른 은행에 이전하도록 하는 조치를 취할 수 있도록 할 예정이다.

넷째, 일본은 우리나라와 같이 금융위기의 영향을 비교적 적게 받은 국가에 속하여 미국이나 영국의 경우와 같이 금융개혁이 일어나지는 않은 것으로 보인다. 다만, 금융기관이 부실화되기 전에 공적자금을 사전에 투입할 수 있는 『금융기능강화법』을 제정하였고, 『금융기관 등의 정리절차의 특례 등에 관한 법률』을 개정하여 예금보험기구가 금융기관의 재생절차를 주도하도록 하고 있다. 또한, 『예금보험법』을 통하여 예금전액보호제도를 운용하고 있으며, ‘금융위기에의 대응’에 규정된 바에 따라, 우리나라와 유사하게 부실금융기관의 합병 등의 경우에 자금을 원조할 수 있도록 하였다.

다섯째, IMF와 FSB를 중심으로 살펴 본 국제기구의 논의 동향은 ‘금융 부문의 감시강화’, ‘리스크 예방’, ‘리스크 책임’으로 크게 구분될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 금융사업의 국제공조가 강화되고 있는 시기인 만큼, G20의 합의내용을 수렴하는 과정에 계속 주목할 필요가 있을 것이다.

한편, 미국의 『연방예금보험공사개선법』에 도입된 적기시정조치는 연방은행감독권자들이 현저하게 자본이 잠식된 금융기관들을 즉시 폐쇄할 수 있도록 규정하고 있고, 부실이 우려되는 금융기관들도 연방 정부에 자본확충계획을 제출하도록 하는 방식을 갖추고 있다.

이러한 적기시정조치는 우리나라에도 이미 도입되어 있지만 미국의 『금융개혁법』에 도입된 위험완화조치나 영국에서 논의되고 있는 living will 제도 등을 검토하여 적기시정조치를 개선할 수 있을 것이라 판단된다.

<표 4-9> 각 국의 금융시스템 안정 조치<sup>182)</sup>

	미 국	영 국	독 일	일 본
예금보험 의 확충· 상한인상	10만→25만 달러(2013년 말까지) 결제용 예금의 전액보호 (2010년 말까지)	3.5만→5만 파운드(항구 조치) 단, 상한인상 <2008년 10월> 이후 의 은행 파산처리에 서 정부가 전액보호	2만→5만유로 (항구조치) <sup>(*)</sup> 단, 정부선언으로 개인예금보호 (기한미정)	전액보호 (1996~2005년 <2002년 4월 이후, 단계적으로 해금>)
채무 보증	[대상]은행의 신규발행채 (2009년 10월말까지) 단, 이례시한정의 특례있음 : 2010年4월 말까지) [보증기한] 2012년말까지	[대상]은행의 신규발행채 (2009년말까지) [보증기한] 2014년4월말 까지	[대상]은행의 신규발행채 (2009년말까지)  [보증기한] 2014년말까지	전액 보호하에, 실질적으로 전채무보호 <sup>(**)</sup>

182) 御船 純, “諸外国における金融システム安定化策の動向 - 預金保護拡充の現状と課題を中心に-”, 일본 예금보험기구 홈페이지 참조.  
(<http://www.dic.go.jp/kenkyu/2010/12-1.pdf>)

제 4 장 국외 금융기관 부실방지를 위한 법제 동향

	미 국	영 국	독 일	일 본
자본투입	<p>총 규모 7,000억 달러 (GDP대비 4.9%) 프로그램 (TARP)에 기초한 자본투입규모 은행, AIG, GMAC에 3,000억 달러 초과투입 (***)</p>	<p>최저 500억 파운드 (GDP대비 3.6%) 자본투입규모 · 대형 3개 은행에 370억 파운드를 투입 (2008년 10월) · 대형 2개 은행에 312억 파운드 추가투입 (2009년 11월)</p>	<p>총규모 800억 유로 (GDP대비 3.2%)를 기초로 한 자본투입규모 · 약 200억 유로 투입</p>	<p>2006년 말까지 실적 : 합계 12.4조 엔 GDP대비 2.5%</p> <p>조기건전화법, 금융기능 안정화법, 예금보험법, 조직재편성 특조법, 금융기능 강화법(구법)에 기초하여 자본 투입</p> <p>개정 · 금융기능 강화법 (현행): 총규모 12조 엔 (실적: 약 0.3조 엔)</p>
불량자산 처리 (매입, 손실보정)	<p>관민공동펀드에 의한 불량자산 (대출, 증권) 매매 프로그램 · 대출채권펀드 : 시험운용 중 (2009. 7. ~ )</p>		<p>배드뱅크 설립에 관한 법률 성립 (2009. 7) 증권화상품을 수혈기관에 이관 (민간은행 중심)</p>	<p>금융재생법 제 53조에 의한 건전화은행의 불량자산매입</p>

	미 국	영 국	독 일	일 본
	증권펀드 : 복수설립 (2009. 9. ~ ) 개별은행 지원에 대한 손실보정		불량자산 및 비중요자산을 청산기관에 이관	

(\*) 강제 가입 제도의 예금 보호액. .독일에서는 이 밖에 임의 가입 제도(각 은행의 책임 자기자본의 30% 상당액을 보호)가 존재.

(\*\*) 예금 보험법 개정(2002년)에 의해 2003년 4월 이후는 일정한 요건을 충족시키는 결제용 예금과 결제 채무의 전액 보호를 영구화.

(\*\*\*) 퍼니 메이(FNMA : Federal National Mortgage Association), 프레디 맥(FHLM C : Federal Home Loan Mortgage Corporation).

(주 1) 2010년 4월 14일까지 얻을 수 있었던 정보에 근거한다.

(주 2) GDP대비는, 각국의 2008년 명목치와의 대비.

## 제 5 장 금융기관 부실화 방지를 위한 법제 개선방안

### 제 1 절 금융기관 자금지원 관리강화

#### I. 부실금융기관에 대한 자금지원의 정당성

##### 1. 정당성의 근거

금융기관에 대해서는 일반적인 시장논리에는 반하더라도 금융기관의 부실을 사전에 예방하여 금융기관의 파산을 방지하여 궁극적으로 금융위기를 예방하고 금융의 건전화에 도모할 수 있다면 행정부의 우선적인 규제가 용인되는 규제우선주의가 금융법 영역에서는 정당화되고 있다.

공적자금 투입의 주된 대상이 되는 금융분야에 포커스를 맞추어 보면, 금융기관에 대한 공적자금의 투입은 기타 제조업 중심의 산업에 비해 보다 큰 정당화의 근거를 가지게 된다. 금융산업이 그와 같은 근거를 가지게 되는 데는 크게 3가지의 측면을 볼 수 있다.<sup>183)</sup> 첫째, 금융산업은 전염성이 강한 산업이라는 것이다. 이는 어느 한 금융기관의 부실화가 방치될 경우 시장의 불안을 야기하게 되며 시장의 불안은 부실하지 않는 금융기관의 경우에도 뱅크런(bank-run) 등으로 인한 유동성의 부족이라는 상황을 가져오게 된다.<sup>184)</sup> 이는 고객에 대한 관계 및 금융기관과의 관계에 있어서도 동일하게 적용되게 된다. 둘째, 금융산업은 실물부분에 자금을 수혈해주는 경로역할을 함으로써 금융부문에서 자금전달경로로서의 기능 상실은 실물의 위기를 촉발시

183) 최승필, 『공적자금 관리의 적정성 제고 연구(I)-공적자금이 투입된 금융기관 관리를 중심으로』, 한국법제연구원, 2009. 7. 31, 55쪽.

184) 신영수, “부실금융기관리와 최소비용의 원칙”, 중앙법학 제7집 제4호, 371쪽.



킨다. 즉, 기업이 은행 또는 기타 금융기관으로부터 자금을 차입하여 경영한 경우, 위기 발생 시 해당 금융기관은 자기자본비율 유지 측면에서 자금을 회수하게 되어 해당 기업은 운전자금 등의 소요를 충당해낼 수 없다는 것이다. 셋째, 오늘날 가계 수입은 일반적으로 금융자산의 형태로 운용되고 있다. 그러나 이들 금융자산이 운용되고 있는 금융기관의 도산은 일반 국민들의 소득에 직접적인 영향을 주게 되며, 이는 소비여력을 감소시키고 결국에는 전반적인 경기의 침체 및 혼란을 가져오게 된다. 결국 공적자금이라는 비용을 지불하고 보다 큰 시장의 이익을 지켜낼 수 있다는 전제하에 공적자금의 투입은 정당화 될 수 있는 것이다.<sup>185)</sup>

## 2. 최소비용의 원칙 적용

금융시장에서의 부실이 다른 금융기관으로 전염되는 것을 막기 위하여 국민의 세금을 투입하여 신속하고 효율적인 정부의 개입이 정당화되는 것이며, 다만 이러한 정부의 세금으로부터의 지원이 다른 금융기관이 추가로 부실화되어 더 큰 세금이 투입되는 것을 방지하는 범위내에서 최소한으로 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여 미국의 「연방보험공사개선법」에서는 최소비용의 원칙<sup>186)</sup>을 규정하였고,<sup>187)</sup> 이 원칙이 우리나라의 「예금자보호법」 제38조의 4, 「공적자금관리 특별법」 제13조에 “예금보험기금(공적자금)의 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 예금보험기금(공적자금)을 지원”하도록 하는 내용으로 규정되었다.

---

185) 최승필, 앞의 보고서, 56쪽.

186) 최소비용의 원칙이란, 정리금융공사가 ① 당해 도산은행에 대한 연방차원의 자금지원이 필요한지를 결정하도록 하고, ② 지원비용을 계산함에 있어서 우발채무가 포함된 단기채무 및 중·장기채무, 정부가 징수하지 못한 조세 등을 모두 고려하도록 하여야 한다는 것이다. 김용재, 앞의 책, 366쪽.

187) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(A)

## II. 자금지원 관리강화방안

부실금융기관의 청산절차를 밟는 대신 회생시키고자 할 경우 소위 ‘구제금융’이라 하는 정부의 보조금 또는 자금지원이 이루어지게 된다. 이러한 자금지원 방식에 대해서는 2008년 금융위기 이후 그 문제점에 대한 논란이 더욱 많아졌다.

대표적인 문제제기를 보면, 첫째, 금융기관의 경영진이 잘못된 경영 판단으로 인하여 손실을 발생시키고, 부실채권을 발행하여 자기자본은 잠식하는 등 금융기관의 부실화 위험을 정부가 인수함으로써 윤리적인 문제가 발생하게 되는 한편, 해당 금융기관에 투자한 주주들의 경우 손실위험을 감수해야 함에도 불구하고 정부가 이를 보장해 줌으로써 이러한 위험에서 해방된다는 것이다. 아래 표에서 정리된 바와 같이 자금지원 대비 회수율을 보면, 그 금융기관의 도덕적 해이와 기금손실의 문제를 짐작할 수 있다.

<표 5-1> 상환기금 자금지원 세부 현황(2010. 8. 31 현재, 단위 : 억원)

구 분		지원 금액	회수 금액
출 자	서울은행	46,809	14,436
	계일은행	50,248	35,782
	한빛은행	60,286	36,697
	국민 등 5개 인수은행	11,923	12,550
	하나은행(하나·보람합병)	3,295	3,295
	조흥은행	27,179	45,537
	평화은행	4,930	3,156
	경남은행	2,590	3,177
	광주은행	1,704	2,208
	제주은행	531	257
	수협	11,581	-

제 5 장 금융기관 부실화 방지를 위한 법제 개선방안

구 분		지원 금액	회수 금액	
	농협	962	1,007	
	한아름종합금융회사	300	-	
	청솔종합금융회사	121	-	
	하나로종금	24,912	1,349	
	한스, 한국, 중앙종금	1.5	-	
	영남종금	1,717	-	
	신충북상호신용금고	100	-	
	한아름상호신용금고	1	-	
	서울보증보험	102,500	17,360	
	대한생명보험	35,500	12,621	
	국민, 태평양, 두원, 동아, 한덕, 조선생명보험	21,197	275	
	한국투자신탁증권	38,649	5,462	
	대한투자신탁증권	23,003	4,750	
	정리금융공사	1	-	
	대한, 국제화재보험	1	1	
	현대투자신탁증권	19,116	1,909	
	<b>소 계</b>		<b>489,158</b>	<b>201,828</b>
	출 연	국민, 주택, 신한, 하나, 한미(5개 인수은행)	97,113	18,386
한빛, 경남, 광주, 평화, 서울, 제주은행		29,677	-	
농협		870	-	
삼성, 흥국, 교보, 제일생명(4개 인수보험사)		11,641	1,680	
제일은행		11,433	577	
대한, 현대, 금호, 동양, SK생명보험		14,220	2,048	
부민금고 등		4,157	101	
대한화재		509	25	
우리(舊하나로)종금		7,431	6,431	
국제화재		739	11	
동양·삼성·현대·LG·동부화재		2,425	643	
녹십자(대신)생명		1,393	516	
KB(한일)생명		265	120	
한국투자신탁증권		784	311	
대한투자신탁증권		630	95	
현대투자신탁증권		2,730	2,824	

제 1 절 금융기관 자금지원 관리강화

구 분		지원 금액	회수 금액		
소 계		<b>186,016</b>	<b>33,767</b>		
보 험 금 지 급	직접지급	신용협동조합	47,402	33,847	
		증권회사(4개)	113	74	
		상호신용금고	12,335	9,592	
		영남·한솔·한국증권	1	1	
정리금융 기관 대출을 통한 지급		한아름종합금융(종금 18개)	182,717	72,260	
		한아름상호신용금고(금고 59개)	60,557	38,817	
소 계		<b>303,125</b>	<b>154,592</b>		
자 산 매 입	직접매입	제일은행(신주인수권부사채)	249	249	
		제일은행(베트남, 뉴욕현지법인지분)	165	159	
		산업은행	13,000	-	
		기업은행	6,000	-	
		현대투자신탁증권(현대오토넷주식등)	8,570	5,200	
	정리금융 공사 대출 을 통한 매입		국민 등 5개 인수은행	1,588	1,588
			제일은행	79,063	53,182
동아, 국민, 태평양, 대한, SK생명보험			3,495	2,306	
		한국투자신탁증권	4,830	4,830	
		대한투자신탁증권	6,539	5,463	
		현대투자신탁증권	1,300	1,300	
소 계		<b>124,799</b>	<b>74,277</b>		
대 출		종합금융회사(14개)	12,917	11,878	
		상호신용금고(19개)	8,532	6,872	
		신용협동조합(39개)	367	366	
소 계		<b>21,817</b>	<b>19,116</b>		
총 계		<b>1,124,914</b>	<b>483,581</b>		

자료 : 예금보험공사, 주요통계자료, 2010. 참조.

둘째, 정부가 자금지원을 해주고 해당 금융기관의 주식을 인수함으로써 금융기관이 결국은 국유화된다는 문제가 있으며, 셋째, 일반적으로 금융기관에 대한 자금지원은 저축은행 등 소규모 금융기관에 적용되지 않고 대형 금융기관의 도산을 방지할 목적으로 사용되어 왔기 때문에 소위 ‘대마불사’라는 불평등, 즉 대형은행의 경우에도 부실화 된 경우 마땅히 폐쇄되어야 함에도 불구하고 정부가 지원해 줌으로써 대형은행에 편중되게 정부지원이 이루어지고 있다는 논란이 있는 것이다.

<표 5-2> 주요국 은행의 국유화 조치

국가	대상은행	자산규모 (억 달러)	자산 순위	최근 취득일	국유화 조치
영 국	Northern Rock	1,521	15	08. 2. 17.	100%취득 (500억 파운드 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(정부지분 43%)
	Royal Bank of Scotland	35,011	1	09. 1. 19.	3,250억 파운드 자산보증 및 정부지분 확대(70→84%)예정
	Lloyds TSB Bank	6,356	7	09. 3. 7.	2,500억 파운드 자산보증 및 정부지분 확대(43→62%) 예정
독 일	Commerzbank	2,365	2	09. 6. 5.	100억 유로 투입 정부지분 25%+1주 확보

국가	대상은행	자산규모 (억 달러)	자산 순위	최근 취득일	국유화 조치
	Hypo Real Estate Bank AG	2,365	7	09. 6. 2.	정부지분 90% 인수합의 총 1,020억 유로 투입

자료 : 한국은행, “유럽 금융구조의 특징과 은행부실정리의 중요성”, 2009.

미국의 경우 TARP를 통한 자금지원에 대하여 공적자금 운영의 투명성을 제고하기 위하여 피지원기관과 공적자금운영기구와의 거래에 대해서는 거래규모 및 거래가격 등에 대해 이를 외부에 공표하여야 한다. 아울러 피지원 금융기관 역시 자신의 재무적 상황에 대하여 공공에게 충분한 정보를 제공하도록 규정하고 있다.<sup>188)</sup> 이와 같은 제도는 직접적으로는 공적자금의 투입집행기관에 대한 통제수단임과 동시에 공적자금을 지원받는 피지원 금융기관에 대한 효과적인 통제수단이 된다.<sup>189)</sup>

한편, 동 법은 회수와 관련하여 공적자금을 운영하는 재무장관에 대해서도 의무를 부과하고 있는 바, 재무장관이 구제금융프로그램을 운영함에 있어서 비록 단기적으로는 재정투입이라는 수단을 선택할 지라도 장기적으로는 비용의 최소화와 납세자의 이익, 즉 피지원금융기관의 모럴헤저드와 공적자금 회수와 관련하여 이를 효과적으로 관리함으로써 국민의 세금이 낭비되는 일이 없도록 해야 함을 명시하고 있다.<sup>190)191)</sup> 이 외에도 중요 금융기관으로부터 금융위기에 대한 책임을 물어 수수료를 부과하는 방안도 발표되었다.

188) EESA §114.

189) 최승필, 앞의 보고서, 106쪽.

190) EESA §113(Minimization of Long-term costs and Maximization of Benefits for Taxpayers)

191) 최승필, 앞의 보고서, 107쪽.

<표 5-3> 주요국 금융권 분담금 도입관련 논의 동향

(2010년 9월 현재)

	미 국 Obama proposal(사후)	미 국 금융개혁법(사후)	영 국	독 일	European Commission
현상황	계획발표 (‘10.01)	금융개혁법안 통과 (‘10.07)	계획 발표 (‘10.06)	계획발표 (‘10.03)	최종 제안 (‘10. 05)
대상 기관	자산 500억 불 이상 금융회사	자산규모 500억 달러 이상인 은 행지주회사 및 FRB 감독대상 비은행금융회사	총부채 200억 파운드 이상 금 융그룹	모든 독일은행	은행 및 투자회사
부과 대상	Covered liability (총자산 -tier1자본)	미정	비예금 부채	예금 등 제외한 부채	부채를 우선고려 (다른 대안도 함께 고려)
세율	15bp	대상 금융회사의 자산·리스크 규 모 등을 고려하 여 FDIC가 산정 (사후적)	4bp→ 7bp (장기 부채는 절반)	미정	미정
재원 마련	위기이후	우선 FDIC채권 재무부 인수 필요시 금융회사 에서 사후 각출	위기 대비	위기대비	위기대비
펀드 조성	재정 귀속	Orderly Liquidation Fund (사후)	미정	Stabilization Fund	National Fund 형태

	미 국 Obama proposal(사후)	미 국 금융개혁법(사후)	영 국	독 일	European Commission
기간	최소 10년	정리절차 개시 이후 5년 이내 혹은 당국이 정 한 기간	미정	미정	미정
예상 규모	10년간 900 억불 12년간 1,170불	정리절차에 소요 되는 자금	연 20억 파운드	연 12억 유 로	GDP대비 2-4%

자료 : 금융연구원 ; 오승곤, 앞의 자료집, 77쪽 재인용.

결국 부실 금융기관에 자금이 지원된다는 것은 해당 금융기관의 위험성이 높은 상태에 있다는 점을 의미하는 것이므로 이후의 진행절차에 대한 상세한 관리 규정이 마련되어야 할 것이다.

우리나라의 자금지원의 경우 일반적으로 기금을 통해 지원되고 있으므로 이들 기금의 지원 및 운용, 회수에 관하여는 따로 규정되고 있을 것이다. 그러나 금산법 제12조에서 규정하는 바와 같이 부실금융기관에 대한 정부 등의 출자 등이 문제될 수 있을 것이다. 동 조의 규정을 보면, 금융위원회는 부실금융기관이 계속된 예금인출 등으로 재무구조가 악화되어 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되면 정부 등에 대하여 그 부실금융기관에 대한 출자나 대통령령으로 정하는 유가증권의 매입을 요청할 수 있는 것으로 규정하고 있을 뿐, 출자의 범위나 자금지원을 받은 금융기관의 의무사항에 대한 규정은 없다.

또한, 최소비용의 원칙도 『예금자보호법』에 규정되어 있을 뿐, 금산법에는 규정이 없다. 따라서 출자의 범위나 출자 받은 금융기관의 의무사항, 금융기관의 책임에 관한 사항을 규정할 필요가 있을 것이고



이와 함께, 적기시정조치를 통한 정리비용 지원 등에 대해서도 최소 비용의 원칙이 적용되도록 규정되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 보상원칙의 법규화

앞에서 살펴본 바와 같이 FSB 보상원칙은 국내 수용을 위해 우선 모범규준으로 마련되었다. 보상원칙의 수용은 우리나라뿐만 아니라 다른 나라에서도 각 금융기관 내의 보상위원회 설치 등의 논의로 이어지고 있는데, 영국은 FRC(Financial Reporting Council)의 회사 지배구조에 대한 통합규범<sup>192)</sup>과 FSA의 Code of Practice를 통해 보수체계의 디자인, 공시, 보수위원회, 보수전문가의 활용 등에 대한 검토가 이루어지고 있다. FSA는 금융기관의 보수체계가 위험관리에 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 그 체계에 대한 수정을 요구하는 등의 처분을 할 수 있으며 일정한 보수지급 방식을 금지할 수도 있다. 기존에 체결된 보수관련 계약은 새롭게 도입된 이들 규정에 의하여 무효가 되지는 않으나, 이에 위배되는 방향으로의 변경은 허용되지 않도록 하였다는 점을 주목할 만하다.<sup>193)</sup>

한편, 미국의 경우 EESA에서 TARP 대상기업의 상급집행임원(SEO)들이 기업가치에 위협이 될 수 있는 불필요하고 과도한 위험투자에 의해 발생한 이익에 대한 보수지급을 제한하고 있으며, SEO에게 지급한 상여금이나 성과형 보수가 부정확하게 작성된 회계보고서 내용을 기준으로 책정된 경우 이에 대한 환수규정을 두고 있다.<sup>194)</sup>

국내의 모범규준은 대상 금융기관을 결정하여 보상위원회를 설치하도록 하고, 리스크 관리·준법감시 부서의 독립성을 강화하도록 하고 있으며, 보상과 리스크를 연계하여 경영진 및 특정직원에 대한 보상

192) FRC, 2009 Review of the Combined Code : Final Report, Dec. 2009. 참조.

193) 변혜정, “영국 금융법제의 최신동향”, 최신 외국법제정보, 2010. 6, 167쪽.

194) 문상일, “금융위기 이후 임원보수규제의 동향”, 경영법률 제20집 제3호, 2010. 4, 14쪽.

중 상당부분을 변동보상하도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

그런데 이와 같은 내용을 모범규준 수준으로만 규정하는 것은 그 실효성을 보장하기 어렵다고 본다.

예컨대, 준법감시인의 경우 『금융지주회사법』 제41조의 5에서는 ‘내부통제기준 및 준법감시인’을 규정을 신설하면서, “금융지주회사는 내부통제기준의 준수여부를 점검하고 내부통제기준에 위반하는 때에는 이를 조사하여 감사위원회에 보고하는 자(준법감시인)를 1인 이상 두어야 한다”고 명시하고 있다.

또한, 2010년 2월에 마련된 모범규준에 그룹 준법감시인에 관하여 별도의 장으로 구분하여 지주회사 준법감시인은 대표이사의 추천으로 이사회 결의로 선임하며, 내규상 면직사유 외에는 해임이 불가능하도록 하고, 이사회 등에 참석·보고할 수 있으며, 자회사 등의 준법감시인은 임직원의 법규 준수여부 점검결과 및 위반사실을 그룹 준법감시인에게 보고하도록 하였으며, 이렇게 보고받은 내용을 감사위원회와 대표이사에게 보고하고 자회사 등에 미비점 개선을 요구할 수 있도록 하였다(모범규준 제24조, 제26조).

그런데 이러한 준법감시인은 금융관련법에 의하여 의무적으로 선임되지만 회사법상의 ‘기관’은 아니어서 그 법적지위가 문제된다. 현재 일부 대규모 금융기관들은 준법감시인에 대하여 임원의 지위를 인정하고 있지만, 대부분의 금융기관들에서는 일반직원의 지위를 유지하는 상태에서 업무를 수행하고 있어,<sup>195)</sup> 그 독립적 지위를 유지한다는 것이 현실적으로 어려운 상태라 할 것이다.<sup>196)</sup> 즉, 모범규준 수준으로 리스크 관리 기관 또는 준법감시인의 독립성을 강화하라는 요구는 강제성이 있는 것으로 보기 어렵다.

195) 신한은행 2007. 9. 분기보고서, 국민은행 2007. 9. 분기보고서, 우리은행 2007. 9. 분기보고서 등 참조 ; 원동욱, “내부통제의무 관련 준법감시인의 지위”, 기업법연구 제22권 제1호, 2008. 3, 255쪽 재인용.

196) 한정미, “금융지주회사 관련 규제현황 분석 및 제도보완을 위한 고찰”, 경제법연구 제9권 1호, 2010. 6, 125쪽.

또한, 보상위원회의 위원 구성을 과반수이상 사외이사로 하여 그 투명성을 담보하고자 하고 있으나 사외이사의 독립성에 대한 부정적인 시각은 이미 여러 번 지적되고 있으므로 이를 통한 독립적인 보상위원회의 구성도 기대하기 어렵다.

금융위기의 한 원인이 성과급에 따른 단기수익의 추구 및 과도한 리스크 부담이라는 것은 일반적으로 인식되고 있다.<sup>197)</sup> 따라서 FSB의 보수원칙을 우리나라에 법제화하여야 할 필요성에는 공감한다. 다만, 모범규준 수준으로 도입할 것이 아니라 업별로 법제화하고, 그 내용도 현재 모범규준의 내용 이외에 보수의 구성항목의 명시, 보수유형을 구분한 공시, 보수위원회의 독립기구화 규정과 영국의 경우와 같이 금융기관 보수체계가 위험관리에 적절치 않다고 판단될 경우 금융당국이 수정을 요구할 수 있는 사항 등이 포함되어야 할 것이다.

## 제 2 절 중요 금융기관에 대한 건전성 기준의 강화

### I. 중요 금융기관의 적기시정조치 체제정비

중요 금융기관의 경우 장래에는 시스템리스크의 예방을 위하여 강화된 건전성 기준이 적용될 것이다. 이러한 건전성 기준의 강화 이외에 적기시정조치의 신속한 적용체제를 마련하고 新조기경보시스템<sup>198)</sup>을 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

197) 최문희, “임원의 보수규제에 관한 고찰”, 경영법률 제20집 제3호, 2010. 4, 177쪽.

198) 이미 국제금융센터, 금융위원회, 금융감독원 등 기관에서 은행경영지표, 실물지표, 금융지표, 대외지표를 활용한 독자적인 조기경보체제를 운영 중에 있으나, 2010년 6월 13일 발표된 『자본유출입 변동 완화방안』에서 국제금융센터 내에 ‘자본유출입 모니터링본부(가칭)’을 신설하기로 결정하고 새로운 상황변화를 반영할 수 있도록 할 예정이다. 이에 대한 상세는 정영식, 『반복되는 한국 금융불안, 그 진단과 해법』, 삼성경제연구소, 2010. 10, 76쪽.

현행 적기시정조치는 부실금융기관의 결정, 경영개선 권고·요구 또는 명령의 절차를 거치도록 되어 있고, 이 절차는 대략 4개월 이상의 기간이 소요된다. 이와 같이 부실정리의 개입시점이 지나치게 지연되어 규제가 유예되는 현상으로 나타나고 있다는 지적이 있다.<sup>199)</sup> 금융감독당국은 규제대상 은행 및 다른 금융 시스템에의 영향이 큰 중요 금융기관에 대하여 적기시정조치의 절차에도 불구하고, 조기 경고조치 또는 즉시 시정 조치 및 폐쇄 조치를 실행할 수 있어야 할 것이다. 즉, 이러한 내용의 입법조치에 의하여 재무적으로 파탄된 금융기관의 해산절차를 정비해야 한다. 다만, “은행 이외의 금융기관”에 대한 적용은 그 파탄이 금융 시스템에 심각하게 위협을 주는 경우에 합리적으로 제한될 수 있는 소수 금융기관에 한정되어야 할 것이다.<sup>200)</sup>

또한, 앞에서 설명한 미국의 「연방예금보험공사개선법」의 예와 같이, 금융감독당국의 자본기준에 비추어 자본충실도가 미흡한 경우 자본개선계획을 제출하도록 규정하고 있는데, 우리나라의 금산법에서도 이를 명시하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

## II. 재건·파산처리계획의 의무화

부실화 된 금융기관의 재건이나 효율적인 파산처리를 위해서는 금융기관과 금융감독당국의 사전준비가 필요할 것이다. 이와 관련하여 금융기관이 제출하는 이행계획 관련 제도로는 적기시정조치에 따른 이행계획 제출명령이 있는데, 이 명령은 금융위원회가 금산법 제10조 제1항에 따라 부실금융기관에 대한 적기시정조치 내용에 대하여 이행계획을 제출하도록 명령할 수 있는 것이다.<sup>201)</sup> 적기시정조치에서의 이

199) 오승곤, 앞의 자료집, 64쪽.

200) 이준호 외, 『영미 금융법제의 변화와 위기대응에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2009. 11, 36쪽.

201) 그러나 실제 적기시정조치의 조치내용을 보면, 경영개선명령(영업정지 6개월)을 하는 경우가 일반적이다. 제2장 적기시정조치 현황 표 참조.

행계획 제출은 부실화 된 금융기관의 시정계획을 제출하도록 하는 것으로, 금융기관 일반에 대하여 외부 요인에 의하여 긴급하게 발생할 수 있는 금융위기 상황에 대한 재건 계획을 사전에 감독당국에 제출하도록 하는 것과는 구분된다.

앞서 설명한 2009년 7월 8일 영국 정부가 발표한 ‘금융시장 개혁안 (Reforming Financial Markets)’에서는 모든 금융회사가 파산에 대처할 수 있는 자체 정리계획(resolution plans)을 마련하게 하고 있으며, 이때 중요 금융기관(high impact firms)은 FSA와 공동으로 자체 금융회사 정리계획을 수립하도록 하였다. 특히, 재건계획에 관해서 금융기관이 압박을 받는 경우 대처방안을 요구하고 있으며, 대처방안에는 자본구조조정계획과 유동성 구조조정계획을 포함시키도록 하였다. 또한, 긴급한 경우의 자본조달계획과 위험을 감소시키기 위해 경영진이 취해야할 조치도 요구된다.<sup>202)</sup> 재건계획은 인가 금융기관이 사업의 전체 또는 상당한 부분을 수행하기 어려운 상황에서 또는 그러한 상황이 예상되는 시점에서 요구되는 행위를 정하여 됨으로써 인가 기관의 파산 가능성을 줄이는 것을 목적으로 하는 것이므로, 이와 같이 중요 금융기관에 대한 living will의 구축을 의무화하여, 금융기관과 금융감독기관이 모두 위기에 취해야할 행동과 이를 위해 필요한 정보, 예상되는 해결절차 등을 사전에 계획하고 평상시에 이를 숙지하여 업무를 개선한다면 재건이나 파산처리의 실행이 보다 원활해질 수 있을 것이다.

영국의 경우 FSA의 재건·파산처리계획의 절차에 대해 밝히고 있으므로 이를 참고할 수 있을 것이다.

---

202) 안수현, 『G20 국가의 출구전략에 관한 법제연구(영국)』, 한국법제연구원, 2010. 10, 73쪽.

<표 5-4> 영국의 재건·파산처리계획 절차

절차구분	내 용
제1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기관에 대해 재건·파산처리계획 수립(시기별, 내용)요구</li> <li>- 금융기관의 자체분석에 따른 계획수립</li> <li>- 금융기관 이사회 의 인증, 제출</li> </ul>
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기관의 제출 초안에 대하여 FSA는 영란은행과 협의·검증</li> <li>- 계획의 신뢰성, 파산처리 장애에 대한 대처책 등 평가</li> </ul>
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기관의 계획 초안에 대한 FSA의 코멘트를 송부</li> <li>- 금융기관은 FSA의 코멘트를 반영하여 수정</li> </ul>
제4단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기관과 FSA가 논의 완료 후 이사회 의 사인</li> </ul>

자료 : 안수현, 『G20 국가의 출구전략에 관한 법제연구(영국)』, 한국법제연구원, 2010. 10, 72-73쪽 재구성.

### Ⅲ. 위험완화조치의 도입검토

#### 1. 긴급조치의 한계보완

‘은행업 감독규정’과 ‘금융투자업 규정’에서는 적기시정조치와는 별도로 긴급조치를 규정하고 있다.

우선 ‘은행업 감독규정’을 보면, ① 유동성의 급격한 악화로 예금지급준비금 및 예금지급준비자산의 부족, 대외차입금의 상환불능 등의 사태에 이른 경우, ② 휴업, 영업의 중지, 예금인출 쇄도 또는 노사분규 등 돌발사태가 발생하여 정상적인 영업이 불가능하거나 어려운 경우, ③ 파산위험이 현저하거나 예금지급불능상태에 이른 경우 금융위

원회가 긴급조치를 취할 수 있도록 하고 있는데, 여기에서의 긴급조치의 내용을 보면 ① 예금의 수입 및 여신의 제한, ② 예금의 전부 또는 일부의 지급정지, ③ 채무변제행위의 금지, ④ 자산의 처분조치를 말한다(은행업 감독규정 제38조).

다음으로 ‘금융투자업 규정’을 보면, ① 발행한 어음 또는 수표가 부도로 되거나 은행과의 거래가 정지 또는 금지된 경우, ② 투자자예탁금 등의 인출 쇄도 등으로 인하여 유동성이 일시적으로 급격히 악화되어 투자자예탁금 등의 지급불능 등의 사태에 이른 경우, ③ 휴업 또는 영업의 중지 등으로 돌발사태가 발생하여 정상적인 영업을 불가능하거나 어려운 경우에 금융위원회가 ‘금융투자업 규정’ 제3-26조부터 제3-28조까지(적기시정조치에 해당하는 경영개선 권고, 요구, 명령을 말한다)에 불구하고 필요한 조치를 할 수 있다고 하였다. 이 조치에는 ① 투자자예탁금 등의 일부 또는 전부의 반환명령 또는 지급정지, ② 투자자예탁금 등의 수탁금지 또는 다른 금융투자업자로의 이전, ③ 채무변제행위의 금지, ④ 제3-28조제2항 각 호<sup>203)</sup>에서 정하는 조치, ⑤ 증권 및 파생상품의 매매 제한, ⑥ 그 밖에 투자자보호를 위하여 필요한 조치가 해당된다(금융투자업 규정 제3-35조).

이와 같은 긴급조치는 2008년 리먼브러더스 사건 당시 국내에서 적용된 바가 있으나<sup>204)</sup> 적기시정조치와 같이 금융기관의 건전성을 확보하기 위한 적극적인 조치라기보다는 부실에 이른 금융기관의 영업정지, 거래의 정지, 지급정지 등을 규정하여 일시적으로 해당 금융기관

---

203) 주식의 일부 또는 전부소각, 임원의 직무집행 정지 및 관리인 선임, 합병, 금융지주회사의 자회사로의 편입, 영업의 전부 또는 일부의 양도, 제3자의 당해 금융투자업 인수, 6개월 이내의 영업정지, 계약의 전부 또는 일부의 이전 등을 말한다.

204) 금융위원회는 2008년 12월 리먼브러더스인터내셔널증권서울지점에 대한 영업일부정지 및 긴급조치를 내린바 있으며, 이 조치에 따라 동 지점이 영위하는 증권업(종합증권업), 겸영 및 부수업무를 정지하고 채무변제행위, 본사와의 거래, 본사 및 해외에 대한 송금 및 자산이전, 기타 투자자 보호를 위해 금융감독원장이 필요하다고 인정하는 행위를 금지하였다. 금융위원회 보도자료, 2008. 12. 12. 참조.

의 채권자에 대한 채무 확정과 변제에 필요한 기간을 확보하는 역할에 그치고 있는 것으로 보인다.

또한, 긴급조치의 적용절차 측면에서도 긴급조치가 발동되는 원인에 있어서는 일정부분 적기시정조치와 중복되는 면이 있다. 이에 관하여 ‘금융투자업 규정’에서는 적기시정조치 절차에도 불구하고 긴급조치가 우선적용될 것을 규정하고 있으나 ‘은행업 감독규정’에서는 이러한 언급이 없다. 따라서 긴급조치를 통해서 금융기관의 부실화를 방지하는 정도의 역할을 기대하기는 불가능할 것이므로, 중요 금융기관에 대한 특별절차를 구분하여 적용되도록 하고, 적기시정조치 적용과의 구분이 필요할 것이다.

## 2. 중요 금융기관에 대한 위험완화조치

우리나라에서 아직 중요 금융기관을 지정기준을 법령화하지 않고 있기 때문에 중요 금융기관을 구분하여 규율하는 것에 대한 구체적인 개정논의가 없으나, 전술한 바와 같이 미국 『금융개혁법』에서는 중요 금융기관을 지정하여 이들 기관에 대한 규제수준을 달리할 것을 발표하였다. 즉, 중요 금융기관에 대한 높은 건전성 기준을 제정하여 적용하도록 하고 이를 준수하지 못하는 중요 금융기관에 대해서는 위험완화조치(Mitigatory Action)를 취하겠다는 것이다.

이 위험완화조치는 금융기관 전체에 적용되는 적기시정조치와 달리 중요 금융기관에 대해 적용될 것이며, 앞에서 설명한 긴급조치와 달리 금융감독 당국이 직접 보완명령을 내리는 등 보다 신속하고 강한 처분이 가능할 것으로 보인다. 미국의 경우 위험완화조치를 통하여 금융상품 판매제한이나 특정 금융거래를 중단 하는 등 영업정지에 해당하는 조치까지 가능하도록 하고 있는 바, 금융감독 기능의 중요성이 강조되고 국제적으로 강화되고 있으므로 우리나라에서도 중요 금



용기관에 대한 위험완화조치 도입에 대한 검토가 있어야 할 것이며, 중요 금융기관에 대한 이와 같은 높은 수준의 제재기능을 금융감독 당국이 갖추고 건전성을 강화하는 것이 전체 금융산업의 건전성 기준을 상승시키는 효과가 있을 것으로 보인다.

#### IV. 특별정리제도의 도입검토

##### 1. 금융기관 부실정리 사례와 문제점

미국과 유럽에서 금융기관 부실정리에서 나타난 문제점을 보면, 가장 크게 부각되는 것은 도산에 따른 시스템 비용과 공적지원에 따른 경제적 비용이 막대하다는 것이다.<sup>205)</sup> 또한, 부실화된 금융기관의 주주 또는 경영진에 대한 부실책임을 물을 수 있는 법적 장치가 미비하여 부실정리비용이 확대되는 문제가 있었다.<sup>206)</sup>

앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 경우 「금융개혁법」을 통하여 중요 금융기관에 대한 강제정리절차를 신설하였고, 영국에서도 「은행법」에서 부실은행 특별정리제도를 마련하고 있다.

미국의 강제정리절차는 중요 금융기관으로 지정된 금융투자기관 또는 보험사의 경우에는 예금취급기관과 같이 FDIC의 주도로 정리절차를 진행하게 되는 반면, 영국의 부실은행 특별정리제도는 원칙적으로 은행에 적용되는 것으로 영란은행이 주도하게 되는 것이다.

---

205) 리먼 브라더스의 경우 무질서한 도산으로 인해 리먼 브라더스 기업어음(CP)에 투자한 MMF에서의 상환요구가 급증하는 등 금융시장 전반의 불확실성과 혼란을 확대시켰다. AIG의 경우에는 위기발발 시점인 2008년 9월 17일 재무부가 보증한 FRB 대출 200억 달러 지원을 시작으로 2009년 3월까지 무려 1,800억 달러의 막대한 공적자금이 지원되었다. 정지만·오승곤, 앞의 논문, 154쪽.

206) 2009년 7월까지 총 1,020억 유로가 지원된 독일 Hypo Real Estate Bank AG(HRE)의 경우 법적 근거가 없어 신속한 정리가 어려웠고, 여론의 영향으로 부실책임이 있는 CEO를 퇴진시킬 수 있었다. 한편, AIG의 임직원에게 대한 보너스 지급이나 Northern Rock 은행의 주주들에 대한 배당금 지급도 사전에 방지할 수 없었다는 문제점이 지적되고 있다. 정지만·오승곤, 앞의 논문, 155쪽.

## 2. 중요 금융기관에 대한 특별정리제도 도입검토

우리나라는 글로벌 금융위기 과정에서 상대적으로 금융기관의 부실도 적었고, 금융위기의 극복도 빠르게 진행되었다. 다만, 금융안정을 지속적으로 유지하고 향후 외부적 요인으로 발생할 수 있는 시스템리스크의 영향을 방지하기 위하여 금융기관 부실정리제도의 정비논의를 할 필요는 있을 것이다.

우리나라의 경우에는 금산법과 「예금자보호법」의 규정에 따라 부실 금융기관을 정리하고, 금융위원회가 금산법에 따라 부실금융기관의 정리시점과 방식을 결정하여 예금보험공사에 자금지원을 통보하는 방식을 취한다. 우리나라는 이미 통합예금보험제도를 채택하고 있어 은행을 비롯한 비예금수취기관에 대해서도 「예금자보호법」이 적용되도록 하고 있으며, 동법 제36조의 3에서 정리금융기관의 설립이 가능하도록 하여 정리업무를 처리하도록 하고 있다. 다만 향후에 중요 금융기관이 지정되고, 중요 금융기관에 대한 건전성 기준이 별도로 제정될 경우 그에 맞춘 특별정리절차가 마련되어야 할 것이다. 이 경우 우리나라는 통합예금보험제도에 따라 중요 금융기관이라면 은행과 비은행 금융기관 모두에 대하여 적용될 수 있는 절차를 마련하여야 할 것이며, 또한, 특별정리절차의 집행을 위한 기금을 명시하여야 할 것인데, 특별정리절차의 집행을 위한 기금은 “금융기관의 부실정리 및 자본확충을 위하여” 2009년 금산법에 설치된 금융안정기금으로 집행하는 것이 기금의 설치 목적에 부합하는 것이라 판단된다. 한편, 중요 금융기관에 대한 기금의 추가징수분 산정에 대해서는 자산·리스크 규모에 비례하여 산정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

### 제 3 절 시스템리스크 방지체제의 강화

#### I. 시스템리스크 관리 및 감독기준의 정립

##### 1. 시스템리스크 감독의 기준

금융안정의 핵심은 리스크 분석을 통한 금융위기의 예방이라 할 것이다. 이와 관련하여 2010년 10월 바젤은행감독위원회(BCBS)의 ‘금융규제개혁보고서(The Basel Committee's response to the financial crisis : report to the G20)’<sup>207)</sup>에서는 미시건전성 분야와 거시건전성 분야를 구분하여 규제개혁안을 제안하고 있다. 금융규제개혁보고서의 중요사항은 우리 금융감독체계에서 시스템리스크 예방을 위한 체제구축에 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 금융규제개혁보고서의 내용 중 시스템리스크의 관리 및 감독과 관련이 있는 사항을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 금융위기를 거치면서 취약성이 드러났던 금융분야에 대하여 금융감독 당국의 점검을 강조하고 있다. 이를 위하여 금융기관의 지배구조 및 리스크 관리의 중요성을 부각시키고, 유동화 활동에 대한 리스크 관리, 리스크의 집중 해소 등을 요구하고 있다.<sup>208)</sup>

둘째, 시스템리스크의 효율적인 관리 및 감독을 위해서는 특히 유동성 리스크 관리, 자산가치의 평가, 스트레스 테스트, 금융기관 지배구조 등의 감독지침을 강화하여 적용할 것을 제안하고 있다.<sup>209)</sup>

셋째, 중요 금융기관(Systemically Important Financial Institution ; SIFI)<sup>210)</sup>의 과도한 상호연계성이 초래하는 시스템리스크를 방지하도록

207) <http://www.bis.org/publ/bcbs179.pdf>

208) BCBS, “The Basel Committee's response to the financial crisis : report to the G20”, p.6.

209) Ibid, p.7.

210) 시스템적으로 중요한 금융기관에 대한 평가방법은 바젤 III기준을 고려하고 FSB의 논의를 거쳐 2010년 말까지 제시할 예정이라 한다. Ibid, p.13.

하여야 하며, 이를 위하여 추가자본을 부과하거나 조건부자본 및 채권자구제제도 등을 도입하는 방안을 고려하고 있다.<sup>211)</sup>

## 2. 중요 금융기관의 범위설정

최근 부실화 되었을 때 시스템리스크를 발생시킬 우려가 높은 대형 금융기관을 지칭하여 ‘시스템적으로 중요한 금융기관’, ‘중요 금융기관’, ‘대형금융기관’ 등으로 표현되고 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 미국에서는 「금융개혁법」을 통하여 FSOC가 금융업종에 관계 없이 금융시스템과 경제에 중요한 위협을 초래할 수 있는 대형 금융기관들을 연방준비제도이사회의 특별감독을 받는 중요 금융기관으로 지정할 것이라 밝히고 있으며,<sup>212)</sup> 이들 중요 금융기관에 대해서는 미국, 영국 등 주요국가와 FSB, BCBS 등 국제기구에서 이미 자산건전성 기준 강화, 감독강화 등 보다 강화된 감독기준을 적용할 것으로 정책을 발표하고 있다. 그러나 이 중요 금융기관에 대한 건전성규제 강화방침은 반복적으로 발표되고 있는 반면, 구체적인 지정은 아직 이루어지고 있지 않고 있다.

우리나라의 경우에도 마찬가지로 중요 금융기관을 지정하고 강화된 건전성 규제를 적용하여야 할 필요성에는 공감하고 있으나, 중요 금융기관의 지정기준에 대한 정부차원의 규칙이나 법령으로의 수용은 이루어지지 않고 있다.<sup>213)</sup> 우리나라에서 중요 금융기관을 지정하기 위해서는 결국 국제적인 논의를 반영하여야 할 것인데, 금융산업은 자국내에서만 운용되는 산업이 아니기 때문이다.

중요 금융기관 지정을 위한 중요 금융기관의 특성에 관해서 미국에서 2009년 발표된 “Group of Thirty ; G30)”의 「금융규제개혁 : 금융안

211) Ibid, p.10.

212) Dodd-Frank Act §113(a),(b).

213) 다만, 앞에서 설명한 바와 같이 ‘보상원칙 모범규준’의 적용을 위한 ‘적용대상 금융회사’를 지정한 사례는 있다.

전을 위한 구조(Financial Reform : A Framework for Financial Stability)<sup>214)</sup>라는 보고서를 참고 할 수 있다. 이 보고서에 따르면, 금융시스템에의 영향이 큰 주요 금융기관의 특성에 대하여 다음과 같이 구분하고 있다.<sup>215)</sup>

첫째, 규모의 측정에 있어서 주로 금융기관의 재무제표와 같은 기준의 수치가 많이 이용되고 있지만 이것만으로는 충분하지 않다고 할 것이다. 보다 정확하게, 적절한 리스크의 가중을 고려하여 측정된 수치가 반드시 포함되어야 할 것이다. 그리고 이 수치는 각국의 금융시장·은행 제도·경제의 규모 등이라는 비교로 파악할 수 있어야 하며, 또한 각국의 정부가 지원할 수 있는 규모와의 관련성을 주요한 항목으로 파악해야 한다.

둘째, 부채구조(leverage)의 이용규모 및 문제가 발생했을 경우 유동성의 수축 속도가 두 번째로 중요한 요소라고 할 것이다. 즉 상기한 바와 같은 규모만으로 시스템 리스크의 결정요인을 판단해서는 안되며, 그 자산의 유지가 영구자본인 주식과 자산특성에 부합하는 부채구조에 의해서 유지되고 있는지 여부를 판단하는 것이 중요하다.

셋째, 연쇄의 규모는 일정한 어느 금융기관의 파산이 다른 다수의 금융기관에 즉각적이고 막대하게 영향을 미칠 수 있는지의 정도를 나타내는 항목이다. 이것에 관해서 최선으로 리스크를 측정할 수 있는 기준을 두 가지로 제시할 수 있다. ① 보유하고 있는 파생상품 계약의 규모와 범위(파생상품의 종류 등)이며, ② 특정 거래처에 대하여 당사자간 판단될 수 있는 리스크의 최대치이다. 그러나 결재기관을 통하여 결제되는 거래소 거래와 달리 매장에서 거래되는 파생상품 시장의 특징이 예측하기 어렵고 불투명하다는 점 때문에, 구조적인 연

214) Group of Thirty, Financial Reform : A Framework for Financial Stability, January 15, 2009.

215) 이준호 외, 앞의 보고서, 212-213쪽.

쇄에 의하여 발생하는 금융위기상황을 예측하여 판단하기가 어렵게 된다고 할 수 있다.

넷째, 특정의 금융기관이 다른 금융기관에게 제공하고 있는 인프라·서비스는 구조적으로 매우 중요하다고 할 수 있다. 구체적으로는 특히 고도화된 금융자산의 보관·청산·결제·지불 서비스 등이 이러한 서비스에 포함된다고 할 수 있다. 이러한 서비스에 있어서 공통점은 서비스 제공자와 이용자의 사이에 필연적으로 대규모 신용거래를 수반하고 있다는 점과 상대방을 변경할 때에 복잡한 작업 및 절차와 많은 시간을 필요로 한다는 점이다.

한편, 이와 같은 기준들을 고려하여 중요 금융기관의 범위를 지정할 경우 이를 어떤 수준으로 규율할 것인지도 문제될 것이다. 우리나라 금융기관을 규율하는 법들은 영위하는 자본시장법, 「은행법」, 「보험업법」 등 금융업별로 규율되고 있으며, 지주회사체제를 갖춘 경우 「금융지주회사법」의 적용을 받게 되고, 각 금융업별 감독기준을 갖추고 있기 때문에 어느 법에서 이러한 내용을 담을지, 개별법령을 갖출 지, 또는 감독당국의 지침으로 업별 중요 금융기관을 지정할 지를 결정하여야 할 것이다. 법령 수준에서 이를 규율하고자 할 경우, 중요 금융기관은 은행만 해당되는 개념은 아닐 것이고, 금융투자회사, 보험회사 등도 규모나 부채구조 등의 기준이 중요 금융기관의 기준에 상응할 경우 지정될 것이므로 이를 어느 하나의 업법에 규정하는 것은 바람직하지 않을 것이고, 각 업별 지정기준을 달리 정하여 각각 규정하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 지정기준의 수시 변동 가능성 등을 고려하여 법령 수준으로 규율하는 방법 이외에 감독당국의 지침으로 규율할 수 있을 것인데, 이 경우에는 영국의 금융안정협의회(Council for Financial Stability)의 형태와 같이 정부와 감독당국, 중앙은행의 협의를 거쳐야 할 것이다.

## II. 시스템리스크에 대한 상시감시체제 구축

### 1. 국가차원의 시스템리스크 감시기구

시스템리스크 감시에 대한 중요성은 금융위기 이후 각국에서 공통적으로 인식하고 국가별 시스템리스크 감시체제, 국제공조가 가능한 시스템 리스트 감시체제를 마련하고 있다.

특히, 2009년 7월 8일 영국 정부가 발표한 ‘금융시장 개혁안 (Reforming Financial Markets)’을 보면, 시스템리스크에 대한 상시감시 (monitoring)를 강화할 것을 포함하고 있으며, 영란은행(Bank of England: BOE)이 금융시장의 리스크를 독자적으로 경고할 수 있도록 두 가지 방안을 개선하는 방안을 제시한다. 먼저, 금융·경제부문 리스크, 시스템리스크 발생시에 대처조치 및 이러한 조치에 대한 BOE·FSA·재무부의 이행여부와 국제적인 공조 필요성 여부 등을 금융안정보고서에 반영하고,<sup>216)</sup> BOE가 식별한 리스크 평가 및 필요조치 평가 등을 비롯하여 감독당국간 협력 강화를 위해 필요한 제도를 마련하도록 하였다. 또한, 금융안정을 위한 감독당국의 공조를 이끌기 위해 재무부, FSA 및 BOE 3자간 MOU에 따른 現상임위원회를 대체할 수 있는 금융안정협의회(Council for Financial Stability)의 신설을 제안하였다.<sup>217)</sup> 이러한 국가차원의 상시리스크 감시체제는 우리나라에도 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

216) 『은행법』에서 BOE에 금융안정기능을 부여하고, BOE 이사회 산하에 금융안정위원회(Financial Stability)를 설치하였고, BOE는 금융안정보고서(Financial Stability Report, 연2회 발간)를 통해 금융안정에 대한 리스크 분석 및 경고할 수 있도록 규정하였다.

217) 이준호 외, 『영미 금융법제의 변화와 위기대응에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2009. 11, 36쪽.

## 2. 금융기관 내 상시 시스템리스크 관리조직

한편, 개별 금융기관 단위의 상시 시스템리스크 감시조직에 관한 우리나라의 현행규정을 보면 『은행법』 제45조의 건전경영의 지도에 관한 규정, 『보험업법』 제123조의 재무건전성의 유지규정, 자본시장법 제30조의 재무건전성 유지규정을 들 수 있다.

이들 규정은 금융기관이 자체적으로 자본, 자산, 유동성 기준을 충족시켜 건전경영을 하도록 하고, 금융위원회의 경영지도기준을 준수하도록 요구하고 있으며, 구체적인 사항은 감독규정에서 제시하고 있다. 그러나 시스템리스크 관리조직에 관한 법령상의 규정은 없으며, 다만 ‘은행업 감독규정’, ‘보험업 감독규정’, ‘금융투자업 규정’에서 전담조직에 관한 사항을 임의규정으로 두고 있다.

&lt;표 5-5&gt; 리스크 관리조직에 관한 규정

	은행업 감독규정	보험업 감독규정	금융투자업 규정
관리 체제	강행규정(제30조)	강행규정(제7-5조)	강행규정(제3-42조)
관리 조직	리스크관리조직 - 금융기관 이사회 산하에 위원회 설 치가능(임의규정 제31조)	위험관리조직 - 보험회사의 이사 회 산하에 위원회 설치가능(임의규 정 제7-6조)	위험관리조직 - 금융투자업자의 이사회 산하에 위 원회 설치가능(임 의규정 제3-43조)

위 표에서 정리된 바와 같이 각 업별로 ‘리스크관리체제’를 갖출 것은 의무사항으로 규정되어 있는 반면, 경영전략에 부합하는 리스크 관리의 기본방침 결정, 금융기관이 부담가능한 리스크 수준의 결정, 적정투자한도 또는 손실허용한도 승인, 리스크관리 규정의 제정 및



개정에 관한 사항을 심의·의결하는 조직은 원칙적으로 해당 금융기관의 이사회에서 하도록 하고 필요한 경우에 이사회 내의 하부조직으로 전담위원회를 두도록 하고 있다.

금융위기 또는 시스템리스크의 발생원인 중 임원의 성과급에 따른 단기수익 추구 및 과도한 리스크를 부담한 영업운용이라는 점을 감안하면 현행 규정과 같이 전담조직 설치를 임의규정화 한 상태로는 이사회와 이해관계가 상충되는 결정을 해야 할 수도 있는 전담위원회의 설치나 독립적인 운영을 기대하기 어렵다.

따라서 국제적으로 시스템리스크의 상시감시의 중요성이 강화되고 있고, 금융그룹의 대형화 겸업화로 인하여 비은행 부분에서 발생된 부실이 전체 금융기관으로 확산될 우려를 안고 있는 시점에서 시스템리스크 대응체제의 구축 및 전담조직의 설치는 법령 수준에서 강행규정으로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

### Ⅲ. 시스템리스크 관련 조사권한의 확대

시스템리스크의 확대 방지를 위하여 최근에는 자국내 금융기관의 경영상황, 유동성 판단 및 국제 금융정세 등에 대한 정보수집이 필수적이 되었다. 위에서 언급한 국가차원의 시스템리스크 감시기구가 마련될 경우 이 기구의 권한을 어느 정도로 부여하여야 하는가에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 미국은 「금융개혁법」에 따라 FSOC는 직접 제재권이 없는 상태에서도 시스템리스크 파악을 위한 정보수집·분석이 가능하도록 개별 금융기관에 대한 자료 제출 요구권을 보유하고 있다. 또한 FRB의 경우에도 중요 금융기관의 감시를 위하여 제재권이 없는 금융기관에 대한 자료제출요구 및 직접 조사권을 보유하고 있으며, 중요 지급결제시스템 운영기관 뿐만 아니라 다수의 참가기관에 대해서도 자료제출요구 및 공동검사가 가능하도록 하였다.<sup>218)</sup>

218) 김인규 외, 앞의 보고서, 22쪽.

우리나라의 경우에도 개정되지는 못하였지만, 『한국은행법』의 개정을 통한 한국은행의 자료요구권, 조사권의 확대를 주요 내용으로 하는 개정안이 발의된 바가 있으며, 최근에는 예금보험기구의 실사참여 등의 요구도 있었다. 현재에도 한국은행이나 예금보험기구는 개별 금융기관에 대한 직접 제재권을 갖고 있지는 않다. 다만, 향후 FSOC와 같은 기능을 하는 위원회가 구성될 경우 이 기구의 구성에 금융위원회가 포함되고 한국은행이나 예금보험공사가 포함될 경우 이들 기관에 대한 또는 위원회 자체의 조사권한, 자료요구 권한 부여는 가능하도록 하여야 할 것이다.

## 제 4 절 예금보험기구의 역할 제고

### I. 예금보험기구 역할의 조정

금융위기 이후 금융감독 기관만으로는 금융위기 시에 금융시장의 안정을 도모하는 데 한계가 있다는 점이 지적되면서 중앙은행인 한국은행과 예금보험업무를 담당하고 있는 예금보험기구의 역할제고 논의가 진행되고 있다.<sup>219)</sup>

이를 위해서는 예금보험기구의 역할을 금융안정 유지, 즉 예금보험기구가 금융안전망기구로써 시스템리스크 관리를 하는 것이 본래의 목적에 부합하는 것인지에 대한 검토가 우선되어야 할 것이다.

『예금자보호법』 제1조에서는 “금융제도의 안정성”을 목적에 포함하고 있으며,<sup>220)</sup> 일본의 『예금보험법』에서도 “금융위기에 대응하는 조치

219) 고동원·노태석, “금융안정을 위한 예금보험기구의 역할에 관한 연구”, 금융안정연구 제11권 제1호, 2010. 6, 100쪽.

220) 예금보험기구의 이러한 논의 이전에 이와 유사한 내용으로 2009년과 2010년에 걸쳐 10개 개정안을 통하여 『한국은행법』의 개정논의가 진행된 바 있는데, 『한국은행법』의 개정안에서도 기존의 “물가 안정”과 함께 “금융제도의 안정”을 한국은행의 설립 목적으로 추가하고자 하였으나 폐기되었다.

등의 제도확립”을 목적에서 명시하고 있으며, 미국의 연방예금보험공사도 그 주요한 책무에 “금융체제의 안정성과 신뢰성의 유지”를 포함시키고 있다.

금융안정의 개념이 금융기관, 금융시장, 금융하부구조로 구성된 금융제도가 안정적으로 작동하는 상태를 의미하는 것으로 보고, 금융하부구조를 금융거래가 원활히 이루어지도록 금융시장 및 금융기관을 지원·감독하는 법률체계 또는 기관을 의미하는 것으로 중앙은행제도, 지급결제제도, 금융감독제도, 예금보험제도가 이에 포함되는 것으로 정리하면, 금융기관에 대해 금융하부구조에 속하는 통합적인 예금보험제도를 운영하고 있는 예금보험기구는 금융안전망기구에 포함되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한, 금융기관의 부실발생이나 금융위기 상황에 금융기관에 대한 공적자금 투입의 기능도 수행하고 있으므로 예금보험기구가 금융안전망에서 수행하는 역할조정의 필요성은 인정된다 할 것이다.

## II. 부실금융기관 정리절차의 조기개입

### 1. 부실금융기관 정리절차의 조기개입 필요성

부실금융기관의 정리절차를 보면, 부실금융기관의 결정과 경영개선 명령, 경영개선명령 이행기간 종료 후로 나누어 질 수 있다.

<표 5-6> 부실금융기관 정리절차

기 간	조치내용 등
D-2개월	- 부실금융기관 결정을 위한 실사, 경영개선계획 제출 및 경영평가위원회 사전심의
D-day	- 부실금융기관 결정 / 경영개선명령

기 간	조치내용 등
D-day ~ D+2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최소비용검증을 위한 재산실사 영업정지 전일 기준(계약이전기준일) 청산가치, 계속기업가치 산정 정리방식별 소요비용 비교 자금지원방식·규모확정을 통한 처리방안 마련 계약이전명세서 작성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험금조사 지급보류 여부조사(부실관련자 및 차명예금)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가지급금 지급</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가교은행 설립(금융위원회의 승인)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예보위 의결 계약이전 결정 조건부 자금지원 결정 계약이전 결정 조건부 보험금 지급 결정</li> <li>- 금융위에 계약이전 등 조치 요청</li> </ul>
D+2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영개선명령 이행기간 종료</li> </ul>
D+2개월 +α개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융위의 행정처분 사전통지 등 절차</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인가요건 충족을 위한 가교은행 자본금 출자</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융위의 행정처분 가교은행 영업인가 계약이전 결정 / 영업인가 취소</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예금보험공사의 자금지원 / 가교은행 영업개시(예금인출)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약이전 사후정산 계약이전기준일과 계약이전결정일간의 자산·부채 평가액 변동분을 사후정산</li> </ul>

자료 : 정지만·오승곤, “금융안정을 위한 금융기관 부실정리제도”, 금융안정  
연구 제11권 제1호, 2010. 6, 165쪽.

위의 표에서 볼 수 있듯이, 부실금융기관 정리절차에는 경영개선명령을 전후로 각각 2개월 정도의 기간이 소요된다. 예금보험기관은 부실금융기관 결정과 영업정지 이후에야 정리절차에 착수함에 따라 영업기간 동안 예금자의 불편과 정리비용이 증가하는 문제점이 발생한다. 또한 영업정지 전 부실금융기관에 대한 금융감독원의 재산실사에 예금보험기구가 직접 참여하지 못하고 영업정지 후 2개월의 증자 이행기간 동안 정리절차가 지연됨으로써 부실정리비용이 크게 증가하는 문제점이 있다.<sup>221)</sup>

또한, 『예금자보호법』 제2조에서 예금보험공사도 부실금융기관을 판단할 수 있도록 되어 있어, 예금보험공사가 적기시정조치의 결정에 참여하는 것으로 볼 수 있으나, 실무상으로는 예금보험공사가 부실금융기관을 판단한 사례는 없다.

그 밖에 금산법 제10조 제3항은 금융위원회의 적기시정조치 유예제도를 규정하고 있다. 이러한 유예제도는 감독실패를 회피하기 위한 규제유예가 될 수 있다는 점과 예금보험기금의 지급액 증가에 따른 예금보험기구의 부실확대가 될 수 있기 때문에 결국 정리비용 최소화 원칙에 상충된다는 문제가 지적되었다.<sup>222)</sup>

## 2. 부실금융기관 정리절차의 개선

앞에서 제시한 사항을 바탕으로 부실금융기관의 정리절차에 예금보험기구가 조기에 개입하여 정리비용을 줄일 수 있도록 절차가 개선될 필요가 있다. 그런데 예금보험기구의 개입에 대하여 우려의 의견도 있다. 예컨대, 금융기관의 정리절차는 금융위원회와 예금보험공사에게 주도권이 부여된 특별한 행정기능으로 볼 수 있고, 이러한 시스템은 금융위원회나 예금보험공사에게 재량권을 부여하게 되어 문제가 발생할 우려가 있다는 것이다. 즉, 금융기관의 파산절차에서 예금보험공사가 파산재단에 대한 청구를 공식적으로 집행하여야 할 자일뿐만 아

221) 정지만·오승곤, 앞의 논문, 165쪽.

222) 오승곤, 앞의 자료집, 64쪽.

나라 당해 파산재단에 대한 최대의 채권자이므로 이해상충의 지위에 있고 이는 결국 재량남용의 위험성을 갖게 된다는 것이다.<sup>223)</sup>

부실금융기관 정리절차는 현재 감독당국의 전적으로 행사하고 있는 적기시정조치에 따라 진행되고 있는 것으로 볼 수 있다. 예금보험기구의 재량권 남용의 우려도 있을 수 있으나, 적기시정조치의 유예제도와 같이 감독당국의 재량권 남용도 문제될 수 있을 것이다. 결국 적기시정조치 등 금융안정을 위한 제도의 주요 목적에 기금손실을 방지한다는 것이 포함된다면(『예금자보호법』 제38조의 4 제1항의 예금보험기구의 임무에는 예금보험기금의 손실을 최소화하여야 한다는 내용이 포함되어 있다), 적기시정조치와 부실금융기관 정리절차에 예금보험기구의 역할이 강화되어야 할 필요성이 인정될 수 있을 것이다. 따라서 적기시정조치의 결정에 예금보험기구가 참여하도록 하는 방안, 예금보험기구가 적기시정조치 유예처분의 취소를 건의할 수 있도록 하는 방안, 적기시정조치 유예처분에 예금보험기구와 협의하도록 하는 방안을 금산법에 포함시킬 경우 감독당국의 재량권 남용의 견제 역할을 할 수 있을 것이며, 예금보험기구가 적기시정조치 결정에 참여하면서 정리비용을 예상할 수 있어 기금확보의 부담을 경감할 수 있을 것이다. 한편, 예금보험기구의 정리절차 조기개입에 대한 협의를 감독당국과 사전에 거치도록 절차를 마련하여 예금보험기구의 재량권 남용에 대한 견제장치로 작용되도록 하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 예금보험기구의 조사범위 확대

#### 1. 조사범위 확대의 필요성

우리나라에서도 금융기관의 부실 및 인수·합병으로 인하여 은행이 과점화되는 현상을 보이고 있다. 그런데 금융기관의 대형화가 규모의

223) 김용재, 앞의 책, 361쪽.

경제를 통한 수익성 제고 등의 긍정적 역할을 할 수도 있겠지만,<sup>224)</sup> 예금보험의 사고 발생가능성이나 사고발생시의 보험금 지급액의 규모의 측면에서 보면 금융산업 전체의 부담으로 작용하게 될 여지가 있다.

아직까지 우리나라에서 고위험 추구를 통한 대형 금융그룹의 위험 증대 현상은 관측되지 않고 있다. 그러나 대형 은행그룹 간 직간접적 상호의존도가 높아짐에 따라 시스템 위험의 발생 가능성이 증대되고, 금융기관의 겸업화로 비은행부문 및 자본시장으로부터의 위험전이 가능성도 높아지고 있다.<sup>225)</sup>

『예금자보호법』 제21조 제1항에는 예금보험기구가 “부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 부실금융기관 또는 부실우려금융기관의 결정, 보험료 및 특별기여금의 산정 및 수납, 보험금 등의 계산 및 지급, 부실금융기관의 정리 등의 업무 수행을 위하여 필요한 범위 안에서 그 업무 및 재산상황에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “제1항의 규정에 의하여 제출된 자료 등을 기초로 하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 부실우려가 있다고 인정되거나, 확인이 이루어지지 아니한 경우에는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사의 업무 및 재산상황에 관하여 조사를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

즉, 예금보험기구는 부실우려가 있는 금융기관에 대해 조사할 수 있도록 규정하고 있으나, 『예금자보호법』 시행령 제12조의 2에서 ‘부실우려 인정기준’을 금산법의 적기시정조치 대상기관으로 규정하고 있어 예금보험기구가 『예금자보호법』 제21조 제1항에서 규정한 본래의 자료제출요구권이나 조사권을 행사하는 데 한계가 있는 것이다.

224) 오완근·김형식·송홍선, “대형화·겸업화가 은행 리스크에 미치는 영향”, 금융안정연구 제8권 제1호, 2007. 6, 2쪽.

225) 오완근·김형식·송홍선, 위의 논문, 5쪽.

이와 같은 보험사고 발생 가능성의 확대로 인한 이유 이외에도 예금보험기구가 예금보험제도를 통하여 금융안전망으로써의 역할을 수행하는 과정에서 예금보험은 불가피하게 금융소비자와 금융기관의 도덕적 해이를 유발하게 되므로 예금보험기구의 조사권 확대의 필요성은 인정될 수 있을 것이다.

## 2. 조사범위의 확대방안

부실이 우려되는 금융기관에 대해서는 예금보험공사가 직접 해당 금융기관을 조사할 수 있도록 함으로써 금융안정성 저해요인에 대해 선제적이고 충분한 감시가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

이와 관련하여 2009년 4월에 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률(안)」<sup>226)</sup>이 이미 발의된 바가 있는데, 그 주요 내용으로는 한국은행과 동일하게 예금보험공사에 대해서도 동 공사가 금융감독원에 요청한 검사사항에 대해 그 검사결과를 통보받고 필요한 시정조치를 요구할 수 있는 권한 등을 추가하는 것(안 제66조), 예금자보호 및 금융시장의 안정을 위하여 금융위원회 또는 예금보험위원회가 필요하다고 인정하는 경우 등 예금보험공사가 금융기관을 직접 조사할 수 있도록 함으로써 금융안정성 저해 요인에 대해 선제적이고 충분한 감시가 이루어질 수 있도록 하는 것(안 제66조의2 신설)을 들 수 있다.

이 개정안에 대하여 국회 정무위원회의 검토보고서를 보면, 예금보험공사의 공동검사 결과에 따른 금융감독원에 대한 시정조치 요구권 신설문제는 개정안의 취지와 같이 공동검사의 실효성을 확보하여 금융시장 안정에 기여할 수 있는 만큼 바람직한 것으로 판단하였으나, 예금보험공사에 대한 포괄적 단독 검사권의 부여문제에 대하여는 금융감독의 중복으로 인한 비효율성 및 불명확한 책임소재 문제, 그리고 금융기관의 업무 부담 가중이라는 우려가 제기될 수 있으며, 특히

226) 2010. 10. 현재 법률안 심사소위 상정.



예금보험공사의 단독 조사권을 확대하는 문제는 우리 금융감독체계 전반과 관련되고, 한국은행에게도 금융안정을 위한 단독 검사권을 부여하는 한국은행법 개정안이 기획재정위원회에서 계류되어 논의되고 있는 상황이므로, 이와 연관 지어 함께 심사할 필요가 있는 것으로 정리하고 있다.<sup>227)</sup>

예금보험기구의 단독조사권을 마련하는 방안의 판단은 검토보고서의 의견에 공감한다. 다만, 『예금보험법』 시행령의 조사대상범위가 적기시정조치 대상 금융기관으로 한정되어 사실상 예금보험기구의 조사권의 실효성을 기대하기 어려우므로, 이를 개정하여 조사대상범위를 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.<sup>228)</sup>

예컨대, 현행 시행령 제12조의2의 부실우려 인정기준에 대하여 첫째, “『예금자보호법』 제2조 제5호의2의 규정에 따라 예금보험위원회가 결정하는 부실우려금융기관”으로 규정하여 예금보험기구의 판단을 따르도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, “예금자보호 및 금융제도의 안정을 위하여 『금융산업의 구조 개선에 관한 법률』 제10조 제2항의 규정에 따라 금융위원회가 정하는 기준 또는 『예금자보호법』 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 정하는 정하는 결정하는 부실우려금융기관”을 말하는 것으로 규정하여 금융위원회와 예금보험기구의 판단을 병행하여 적용할 수 있도록 하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

---

227) 국회 정무위원회 금융관계법률안 검토보고서, 2009. 11, 21쪽.

228) 일본의 『예금보험법』에서는 우리나라 예금보험기구의 조사권보다 강한 내용의 조사권을 규정하고 있는데, 예금보험기구가 부보금융기관에 대하여 직접 자료를 제출하도록 요구할 수 있으며(제37조 제1항), 일본은행에 대해서도 필요하다고 인정하는 때에는 자료를 교부받거나 열람할 수 있고(제37조 제4항), 부보금융기관에 대한 입점검사도 가능하다(제137조 제6항).

## 제 6 장 결 론

금융위기는 금융산업의 국제화로 인하여 어느 한 국가 안에서 발생하고 소멸하는 것이 아니라 금융위기가 발생한 국가를 비롯하여 금융불안의 원인을 안고 있었던 국가로 전이가 빠르고, 그 여파도 큰 것이 특징이다. 2008년에 발생한 글로벌 금융위기 이후 주요국과 국제기구에서는 금융기관의 부실화 방지를 위한 여러 가지 제도의 보완과 법률을 제·개정하였다. 우리나라를 비롯한 세계 여러 나라들의 법제 정비내용을 보면, 공적자금을 조성하여 금융기관의 부실화를 방어해주는 형태를 포함하고 있다. 이와 같이 공적자금을 조성하여 방만한 금융기관의 손실을 구제해 준다는 것은 결국 자본주의 시장원리를 훼손시킴으로써 더 큰 금융기관의 악재로 작용할 수 있으며, 금융기관의 근본적인 구조개선을 도모하는 것이 아니라뱅크런(Bank Run)과 시스템리스크를 막기 위한 미봉책 위주의 정책이라는 지적이 있었다. 또한, 공적자금의 투입은 결국 납세자들의 부담으로 전가되어 “이익을 사유화하고 손실을 사회화하는 것”이라는 비판도 있다.<sup>229)</sup>

따라서 금융기관에 대한 자금지원은 ‘금융산업’이라는 특성을 고려하여 국민경제의 기반강화 및 금융기관의 건전화를 통하여 추가적인 세금의 손실이 없는 범위 내에서 이루어져야 할 것이다. 구제금융을 통한 금융기관의 국유화, 청산, 다른 금융기관으로의 인수조치 등 외국의 부실 금융기관 회생조치에 투입된 자금은 결국 국민의 세금으로 조성된 것이기 때문이다.

이와 같은 금융산업 구조조정 기본원칙을 바탕으로 미국발 금융위기, 그리스발 금융위기 등 다른 나라에서 반복적으로 발생하는 금융위기의 여파가 국내로 미치지 않도록 하기 위해서는 한국의 특성을

---

229) 이준서, 앞의 논문, 99쪽.

반영한 금융시스템을 구축하여야 할 필요가 있다. 글로벌 금융위기 이전에 강조되던 영미식 글로벌 스탠더드는 글로벌 금융위기 이후 국제사회에서 각국의 상황에 맞게 수정되고 있으며, 시장개방과 통제, 자유화와 규제, 실물과 금융 간 조화와 균형을 유지하면서 금융시스템을 구축하는 방안이 고려되고 있기 때문이다.<sup>230)</sup>

따라서 현재 논의되고 있는 금융산업 구조조정 방향은 첫째, 국경의 제한 없이 과급되는 시스템리스크에 대응할 수 있도록 국제적인 차원의 감시체제를 확립하여야 한다는 것이고, 이러한 방향에 따라 FSB나 IMF의 역할이 강조되고 있다. 둘째, 중요 금융기관에 대한 건전성 기준을 강화하여 적용하고, 대마불사와 도덕적 해이를 차단하여 국민의 세금으로 조성된 기금의 낭비를 막아야 한다는 것이다. 특히, 중요 금융기관의 경우 대형화·겸업화되어 은행업무와 비은행업무를 모두 운영하고 있어 위험요인이 더 크기 때문에 감독강화의 필요성이 인정되는 것이다. 셋째, 금융기관의 경우 기업과 달리 청산·도산처리가 어려운 특성을 고려하여 재건과 문제처리에 대한 사전절차의 수립과 상시 재무상태의 확인이 가능한 감독기능이 마련되어 있어야 한다. 넷째, 시장규율과 감독을 강화하여 부실금융기관의 자기책임을 강화하여야 한다. 이를 위해 보수원칙, 지원자금의 회수 등이 법제화되어야 할 것이다. 다섯째, 금융안전망의 확대·강화를 위하여 예금보험기구의 역할을 제고할 필요가 있다. 예금보험기구는 기존에는 예금보험금 지급을 주업무로 하였으나 금융안정을 유지하는 상시 감시자의 역할을 담당하도록 하여야 할 것이며, 이러한 역할을 바탕으로 부실금융기관의 정리절차 등에서 소요되는 자금을 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 금융산업 구조조정 방향을 바탕으로 작성된 본 보고서의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

---

230) 정영식, 앞의 보고서, 54쪽.

- ① 금융기관에 대한 자금지원은 최소비용의 원칙이 적용되는 범위 내에서 이루어져야 할 것이며, 기금을 통한 지원 및 정부의 출자 등에 대한 상세한 자금지원 관리체제를 마련하여야 할 것이다. 또한, 자금지원 이후에도 중요 금융기관으로부터 금융위기에 대한 책임을 물을 수 있는 제도를 마련하고 수수료 등을 부과하는 등 실질적인 회수방안을 검토하여야 할 것이다.
- ② FSB 보상원칙의 국내수용을 법령수준으로 하도록 하여 그 실효성을 확보하도록 하고, 보수위원회를 독립기구로 규정하여 투명한 운영이 가능하도록 한다.
- ③ 중요 금융기관의 경우 적기시정조치를 조기에 적용·판단하도록 하고, 외부요인에 의하여 긴급하게 발생할 수 있는 금융위기에 대응하기 위하여 부실화되기 전의 금융기관에 대해서도 재건·파산처리 계획을 마련하여 감독당국에 제출하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.
- ④ 중요 금융기관에 대해서는 업별 감독규정의 긴급조치에 대한 적용을 구분하여야 할 것이고, 중요 금융기관이 강화된 건전성 기준을 준수하지 못할 경우 위험완화조치의 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.
- ⑤ 미국과 영국에 도입된 특별정리제도를 검토하여 중요 금융기관에 대해서는 그 정리비용의 규모나 과급여파를 감안하여, 우리나라에서도 『예금자보호법』의 정리절차에 반영하는 방안을 고려할 수 있다.
- ⑥ 국제적으로 논의되고 있는 중요 금융기관의 범위설정을 반영하여 이들 중요 금융기관에 대해서는 상시 시스템리스크 관리가 이루어지도록 하여야 할 것이며, 특히 금융기관 내에 시스템리스크 전담 관리조직을 두도록 법령화 할 필요가 있다.
- ⑦ 금융안전망 기구로서의 예금보험기구 역할 제고와 부실금융기관 정리비용의 최소화를 위하여 부실금융기관 정리절차에 예금보험기

## 제 6 장 결 론

구가 조기에 개입하여 감독당국과 함께 정리여부를 판단하도록 하거나 감독당국의 적기시정조치 유예처분에 대한 취소건의 등 보다 적극적인 금융안정 기구로써의 역할을 할 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다.

⑧ 예금보험기구의 자료요청 및 조사권한에 대해서는 그 조사대상 범위를 확대하여 실질적으로 조사권한을 행사할 수 있도록 정비할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

### [국내문헌]

- 강동수, “예금보험기금 운영제도 개선방안,” KDI-예금보험공사 공동 정책심포지움, 2010.
- 고동원, “현행 적기시정조치제도의 문제점과 개선방향”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18.
- 고동원 · 노태석, “금융안정을 위한 예금보험기구의 역할에 관한 연구”, 금융안정연구 제11권 제1호, 2010. 6.
- 금융감독원, 『금융감독개론』, 2009.
- 금융연구원, “영국의 금융감독체계 개혁방향”, 주간 금융브리프 제19권 26호, 2010. 6. 19.
- \_\_\_\_\_ , “최근 일본 정부의 금융안전망 확충방향”, 주간 금융브리프 제17권 제50호, 2008. 12. 20.
- 김성훈 · 김우진, 『부실금융기관 정리방안』, 금융조사보고서, 한국금융연구원, 1999.
- 김용재, 『은행법원론』, 박영사, 2010. 2. 10.
- 김유철, “지급결제부문 국제기준과 FSAP 평가제도”, 한국은행 금융안정 보고서, 2010. 3,
- 김인규 외, 『미국 금융개혁법의 주요 내용』, 한은조사연구 2010-7, 2010. 8.
- 김준경 외, “업무영역제재, 적기시정조치 개선방향에 대한 연구”, 금융연구 18권 별책, 2004. 8.

참고문헌

- 김희철, 『금융기관 건전성 강화를 위한 제도현황 및 전망』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18.
- 노혁준, “부실금융기관의 관리인에 관한 연구”, 규제연구 제14권 제1호 2005. 6.
- 문상일, “금융위기 이후 임원보수규제의 동향”, 경영법률 제20집 제3호, 2010. 4, 14.
- 박진호, “최근 영국의 금융시스템 및 통화정책 운영방식 개편과 시사점”, 한국은행 조사국, 2009. 4.
- 백용기, “경제위기 조기경보시스템의 개선방안”, 국정감사 정책연구시리즈, 2009.
- 변혜정, “영국 금융법제의 최신동향”, 최신 외국법제정보, 2010. 6.
- 서정호, “금융그룹에 대한 건전성규제 강화 논의와 정책과제”, 주간 금융브리프 제19권 21호, 2010. 5. 15
- 성승제, “일본의 금융안전망 체계구축과 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3. 26.
- 신영수, “부실금융기관의 정리와 최소비용의 원칙”, 중앙법학 제7집 제4호, 2005. 12.
- \_\_\_\_\_, “미국 재정법제의 최근동향-경제위기 극복 및 경기부양을 위한 재정법제 정비작업을 중심으로-”, 『주요국의 재정법 분야 최근 동향과 시사점』, 한국법제연구원 재정법제 자료 2010. 4. 9.
- \_\_\_\_\_, “부실금융기관리와 최소비용의 원칙”, 중앙법학 제7집 제4호.
- 안수현, 『G20 국가의 출구전략에 관한 법제연구(영국)』, 한국법제연구원, 2010. 10.

- 예금보험공사, “FDIC의 기금확충 권한 및 정책대응,” KDIC 금융분석 정보, 2010. 4.
- \_\_\_\_\_, 『금융구조조정의 방법과 사례』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『해외예금보험동향』, 2010. 8.
- 오승곤, “최근 글로벌 금융위기와 부실금융기관 정리를 위한 예금보험 기구의 역할 변화와 시사점”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13.
- 오완근 · 김형식 · 송홍선, “대형화 · 겸업화가 은행 리스크에 미치는 영향”, 금융안정연구 제8권 제1호, 2007. 6.
- 원동욱, “미국의 중요 금융기관에 대한 규제강화 동향분석”, 『금융기관 부실화 방지를 위한 법제 동향』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13.
- \_\_\_\_\_, “내부통제의무 관련 준법감시인의 지위”, 기업법연구 제22권 제1호, 2008. 3.
- 유주선, “독일의 금융시장안정화 조치 검토 및 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3. 26.
- \_\_\_\_\_, “독일 금융시장안정화법 및 금융시장안정화보충법에 관한 고찰”, 『무역보험연구』제10권 제4호, 2009.
- 이시연, “글로벌 금융위기 이후의 금융회사의 리스크관리 조직 강화 방안 모색”, 주간 금융포커스 19권 21호, 2010. 5. 15.
- 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 내용과 향후 전망”, 법제, 2008. 12.



참고문헌

- 이준섭, “부실금융기관 정리의 법적 문제점”, 금융법연구 제2권 제1호, 2005. 9.
- 정대, 『미국은행법』, 동방문화사, 2009.
- 이준호 외, 『영미 금융법제의 변화와 위기대응에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2009. 11.
- 이효경, “일본의 금융위기대응조치”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 10. 13.
- 정 대, “은행규제 개편의 방향 : 주요국 은행규제 개편의 비교법적 검토”, 은행법학회 학술대회 자료집, 2010. 10. 8.
- 정순섭·오승곤, “자본시장법상 투자자보호제도의 적정성에 관한 연구,” 『금융안정연구』제10권 제2호, 2009.
- 정영식, 『반복되는 한국 금융불안, 그 진단과 해법』, 삼성경제연구소, 2010. 10.
- 정지만·오승곤, “금융안정을 위한 금융기관 부실정리제도”, 『금융안정 연구』제11권 제1호, 2010.
- 조규환, “최근 글로벌 금융규제 개혁 논의의 주요 내용”, 한국은행, 조사통계 월보, 2010. 7
- 조응규, “금융기관 리스크 관리감독제도의 현황과 전망”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 6. 18.
- 최문희, “임원의 보수규제에 관한 고찰”, 경영법률 제20집 제3호, 2010. 4.
- 채희율, 시스템 리스크와 금융정책과제, 금융연구 Working Paper 10-02, 한국금융연구원, 2010.

- 최승필, 『공적자금 관리의 적정성 제고 연구(I)-공적자금이 투입된 금융 기관 관리를 중심으로』, 한국법제연구원, 2009. 7. 31.
- 한기정, “금산법상 적기시정조치의 법적 문제점에 대한 고찰”, 상사법 연구 제26권 제2호, 2007,
- 한국금융연구원 · 자본시장연구원 · 보험연구원, “한국금융의 비전과 발전 전략,” 2010. 2.
- 한상범, “증권회사 적기시정조치 규제의 선진화 방안”, 자본시장 Weekly, 2008-12호
- 한정미, “금융지주회사 관련 규제현황 분석 및 제도보완을 위한 고찰”, 경제법연구 제9권 1호, 2010. 6.

### [외국문헌]

- Cihak, Martin and Erlend Nier, “The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions-The Case of the European Union,” Working Paper, International Monetary Fund, 2009.
- David M. Herszenhorn, Goes to Congress - Treasury Would Face Few Restrictions on Buying Bad Debt, N.Y. Times, 2008. 9. 21, at A1.
- FDIC, Federal Deposit Insurance Corporation 12 CFR Part 330, 2010. 9.
- FDIC, 2009 Annual report, 2010. 1.
- FSA, “The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis,” 2009.
- IADI & IMF, “Update on Unwinding Deposit Insurance Arrangements”, 2010.
- IMF, “A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Final Report for the G-20”, 2010.

참 고 문 헌

IMF, Financial sector Surveillance and the Mandate of the Fund, 2010. 3. 19.

Schich, Sebastian, “Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects,” Financial Market Trends ISSN 1995-2864, OECD, 2008a.

\_\_\_\_\_, “Financial Turbulence: Some Lessons Regarding Deposit Insurance,” Financial Market Trends ISSN 1995-2864, OECD, 2008b, pp. 55~79.

Rethinking the Financial Network, A. Haldane, Bank of England, May 5 2009

In Recent advances in modeling systemic risk using network analysis, Introductory remarks by Gertrude Tumpel-Gugerell, ECB workshop, October 5, 2009

御船 純, “諸外国における金融システム安定化策の動向 - 預金保護拡充の現状と課題を中心に-”, 預金保険研究, 2010. 4.

杉原正之, “米国における金融機関破綻処理の最近の動向について”, 預金保険研究, 2010. 4.

赤間 弘, “英国における預金保険と銀行破綻処理制度の改革”, 預金保険研究, 2009. 4.

原 和明, “米国における銀行破綻処理”, 預金保険研究, 2009. 4.

森下 哲朗, “国際的な銀行破綻処理と預金保険制度”, 2008. 6.

**[웹사이트]**

[http://www.bafin.de/cln\\_171/nn\\_720494/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/experten\\_suche\\_\\_form,templateId=processForm.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bafin.de/cln_171/nn_720494/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/experten_suche__form,templateId=processForm.html?__nnn=true)

[http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode12/usc\\_sec\\_12\\_00001831---o000-.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode12/usc_sec_12_00001831---o000-.html)

[http://www.pbs.org/moyers/journal/blog/2009/04/william\\_k\\_black\\_on\\_the\\_prompt.html](http://www.pbs.org/moyers/journal/blog/2009/04/william_k_black_on_the_prompt.html)

[http://www.financialstability.gov/latest/tg\\_07222009.html](http://www.financialstability.gov/latest/tg_07222009.html)

<http://www.treas.gov/inspector-general/audit-reports/2010/First%20Bank%20of%20Idaho%20MLR%20Final%20Report%20OIG-10-036.pdf>

<http://www.bis.org/publ/bcbs179.pdf>

[http://www.fsc.go.kr/info/ntc\\_news\\_list.jsp](http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_list.jsp)

[http://banking.senate.gov/public/\\_files/070110\\_Dodd\\_Frank\\_Wall\\_Street\\_Reform\\_comprehensive\\_summary\\_Final.pdf](http://banking.senate.gov/public/_files/070110_Dodd_Frank_Wall_Street_Reform_comprehensive_summary_Final.pdf)

[http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2010/0212\\_th.shtml](http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2010/0212_th.shtml)

[http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09\\_04.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09_04.pdf)

[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga\\_20090001\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf)

<http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou1.html>

<http://www.dic.go.jp/qa/gaiyou5.html#gyoumu5-1>

<http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>

<http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/031910.pdf>

[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0904b.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904b.pdf)

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2009/deposit\\_guarantee\\_schemes/consultation\\_dgs\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/deposit_guarantee_schemes/consultation_dgs_2009_en.pdf)

<http://www.fsa.gov.uk/pages/about/what/international/pdf/dgsd.pdf>