

금융감독과 외환위기: 종합금융회사에 대한 제도적 접근*

최두열** · 이연호***

본고는 종합금융회사에 대한 금융감독체제를 제도와 범을 중심으로 분석하였다. 외환위기 발생 이전에 급성장하였던 종금사의 부실화가 전체 금융권으로 확산됨으로써 종금사의 업무행태는 외환위기를 촉발시킨 도화선 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 분석결과, 금융 및 자본자유화라는 새로운 환경에서 종금사들의 경쟁이 격화되고 외화자산·부채의 급격한 증가로 종금사의 자산포트폴리오의 위험도가 높아지고 있음에도 불구하고 종금사의 인허가, 자기자본비율, 여신업무, 외화유동성, 유가증권투자, 위험관리 등에 대한 감독은 비효율적이었으며, 그 결과 종금사의 부실을 초래한 제도적 요인으로 작용하였다. 종금사의 부실을 가져온 규제와 감독의 취약함을 표면상 보면 금융감독에 관한 전문성과 인프라스트럭처가 갖추어져 있지 않은 행정기관이 금융감독권을 행사하였기 때문인 것처럼 보이나, 그 이면에는 원화영업에 대한 감독과 외화영업에 대한 감독을 별개의 것으로 보는 자본자유화라는 시대적 조류에 걸맞지 않는 시대착오적인 인식의 패러다임이 자리잡고 있었다.

핵심주제어: 종합금융회사, 외환위기, 시대착오적인 인식의 패러다임, 허술한 금융감독
경제학문헌목록 주제분류: F3, G2

I. 서 론

한국의 외환위기 진행과정을 1997년 초반부터 살펴보면, 대기업들의 잇단 부도의 여파로 국내금융기관들이 부실화되자 국내의 금융기관에 대한 외국금융기관의 외화여신라인(credit line)이 대폭 축소되어 외화의 유동성 위기가 심화되는 과정을 거쳤다. 따라서 한국의 외환위기는 금융기관 부실에 의하여 발생한 금

* 논문의 내용에 대해서 좋은 지적을 하여 주신 두 분의 익명의 논평자들에게 진심으로 감사드리며, 초고를 정리하는 과정에서 수고를 아끼지 않은 고려대학교 경제학과 대학원의 문원배 군에게도 심심한 감사를 표한다.

** 한국기술교육대학교 산업경영학부, E-mail: dychoi@kut.ac.kr

*** 충북대학교 경제학과, E-mail: leeyh@trut.chungbuk.ac.kr

금융위기의 성격을 내포하고 있다. 이러한 금융위기의 진행과정에서 종합금융회사(이하 종금사)들의 업무행태는 금융위기를 촉발시킨 도화선 역할을 한 것으로 평가되고 있으며, 그러한 평가의 주된 근거는 다음과 같다.

우선 종금사들은 국제금융업무에서 유동성 위험을 무시하고, 국제금융시장에서 단기로 외화를 차입하여 이를 리스 등으로 장기대출하거나 유동성이 낮고 위험·고수익의 개발도상국 채권에 투자하였다. 이에 따라 종금사들의 포트폴리오는 외화자산과 부채의 만기구조가 심각하게 불일치하였는데, 1997년 초부터 종금사들이 국제금융시장에서 단기차입이 차단되었고, 투자하였던 개발도상국 채권들이 부도가 나자 종금사들은 외화의 유동성 위기에 빠져들게 되었다. 이는 국내은행들의 외화차입이 막힌 상황에서 국내경제의 외화유동성 위기를 심화시켰다.

또한 국내금융업무에서 종금사들은 신용분석능력이 취약한 여건에서 담보가 없는 여신을 운용하면서 신용도가 낮은 대기업군에게까지 여신을 확대하는 위험부담적인 영업을 하였다. 그런데 1997년 초부터 이 대기업군들이 부도를 당하자 종금사들은 즉각 부실화되었으며, 또한 종금사들이 부실의 징후가 있는 기업들로부터 급작스럽게 여신을 회수함에 따라 기업도산이 가속화되었고, 그로 인해 금융기관이 더욱 부실화되는 악순환을 초래하였다.

종금사에 대해서는 금융기관으로서의 불합리한 영업행태에 대하여 많은 비판이 있어 왔다. 그러나 금융기관으로서의 종금사의 행태를 비난하기에 앞서 종금사는 정부소유가 아닌 민간금융기관으로서 국내의 금융기관 중 비교적 자율적으로 상업성에 입각해서 경영을 해 왔던 기업이었다는 측면을 주목할 필요가 있다. 종금사의 영업행태는 외환위기 당시까지의 금융제도와 그 제도를 유지하기 위한 금융감독 등 주어진 기업환경 아래서 수익성에 입각하여 영업활동을 하는 가운데 생성된 내생적 결과라고 볼 수 있다.

따라서 종금사의 영업행태에 대한 비난에 앞서 그러한 영업행태를 배태한 기업환경요인, 특히 금융기관의 영업에 결정적인 영향을 미치는 금융제도와 감독에 대한 분석이 필요하다. 금융기관의 환경요인이 근본적으로 바뀌지 않는 한 과거 종금사의 영업행태와 본질적으로 다른 금융기관의 영업행태가 다른 이름으로 되풀이될 수밖에 없으며, 금융기관의 환경요인에 대한 분석과 이의 개선이 없는 금융구조조정은 실효를 거두기 어렵다.

또한 주목해야 할 점은 한국의 종금사 외에도 아시아지역에서는 비은행금융기관의 급성장과 부실화, 그리고 이들의 부실로 인한 금융위기 발생이라는 유

사한 경험이 국제적으로 되풀이되고 있다는 점이다. 예를 들어, 일본의 경우에는 비은행금융기관인 주전(주택금융전문회사)의 부실화가 1990년대 초 버블이 붕괴된 후 시작된 일본의 금융위기를 촉발시켰으며, 나아가 일본 금융시스템의 취약을 통하여 간접적으로 아시아 외환위기의 발생에 일조하였다.³⁾ 또한 한국의 투자금융회사 설립의 모델이 되기도 하였던 태국의 비은행금융기관인 파이낸스 컴퍼니(Finance Company)의 부실화는 태국의 외환위기를 촉발시킨 바 있다.⁴⁾ 그 밖에 중국의 비은행금융기관인 국제신탁투자공사(ITIC)들의 부실과 파산은 중국 전체 금융기관들의 신뢰도를 추락시키고 중국의 금융위기 발생가능성을 고조시켰다.⁵⁾

이처럼 1980년대와 1990년대 아시아에서 발생한 금융위기는 비은행금융권의 비대화와 부실화 그리고 이에 따른 금융위기의 발생이라는 매우 유사한 패턴을 되풀이하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가에서 공통적인 것은 비은행금융권의 부실을 초래한 환경요인으로서의 금융규제와 감독에 대한 정밀한 연구가 대단히 취약하다는 점이다.

그 동안 한국의 외환위기의 성격과 원인에 대해서는 많은 연구가 진행되었다. 그러나 대부분의 기존 연구들은 한국의 외환위기 원인에 대한 분석에서 대부분 거시경제변수를 중심으로 한 접근방법을 사용하고 있어 부문별 요인분석에서는 구체성을 결여하고 있다. 또한 경제변수의 변화를 가져오는 중요한 요인이 제도임에도 불구하고 한국의 외환위기의 원인에 대해 부문별로 제도상의

3) 자세한 내용은 유춘환·황규현·박성현(1997) 참조.

4) 태국의 파이낸스 컴퍼니는 비은행금융기관 중에서 가장 대표적인 금융기관이다. 태국의 파이낸스 컴퍼니들은 차입한 해외자금을 부동산과 주식에 투자하여 급성장하다가 자산가격 버블이 붕괴되자 급속히 부실화되어 금융시스템의 부실화를 선도하였다. 태국 금융시스템이 부실화됨에 따라 그 동안 태국으로 유입되었던 외국인 투자자금이 회수되어 외환위기가 발생한 것이다. 태국의 파이낸스 컴퍼니들은 1997년 외환위기가 발생하기 전에는 91개가 영업을 하고 있었으나 1998년 5월 28개만 남게 되었다. 태국의 파이낸스 컴퍼니는 자산버블의 붕괴에 따른 부실화라는 측면에서 일본의 주전의 부실화과정과 유사하다. 또한 태국은 비은행금융기관이 선도한 금융시스템의 부실화와 이에 따른 외국인 투자자금의 회수라는 측면에서 한국의 외환위기 발생과정과 유사하다. 보다 자세한 내용은 최두열(1998), pp. 176~180 참조.

5) 중국의 국제신탁투자공사는 1979년 덩소평의 경제개혁·개방조치의 일환으로 설립되기 시작하여 1998년 10월 현재 240여 개가 중국 전역에 설립되었다. 이들은 주로 외국은행의 중·장기 자금을 차입하여 중국의 기간산업 설비에 투자하는 자본도입 창구역할을 하였는데, 이들의 총외채 규모는 150억 달러로 추정되며, 총자산규모는 4,600억 위안을 넘는다. 이들 대부분은 경영부실과 불량자산문제를 지니고 있으며, 언제라도 파산할 위험에 처해 있다. ITIC 부실화의 주된 원인은 금융에 대한 전문성이 없는 관료 및 당료의 경영진 임명과 이들의 도덕적 해이로 인한 경영부실화 때문이다.

요인들을 미시적으로 분석한 연구는 거의 없다. 특히 한국의 외환위기 발생에서 종금사의 역할에 대해서도 그 동안 많은 비난은 있어 왔지만, 기존 문헌에서 종금사의 역할과 종금사의 부실을 초래한 제도상의 요인들 및 종금사의 업무행태에 대한 구체적·미시적 연구는 전무하다. 이러한 점을 염두에 두고 본 연구는 한국의 외환위기 발생에서 촉매역할을 수행한 종금사의 부실을 초래한 금융제도와 감독상의 원인을 법과 제도를 중심으로 분석하고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서 종금사의 성장과 업무내용에 대해 간략히 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 종금사의 업무행태를 배태한 금융규제와 감독을 세부적으로 살펴보고, 마지막으로 제Ⅳ절에서는 결론을 맺는다.

Ⅱ. 종금사의 성장과 업무내용

한국의 종금사와 종금사의 전신인 투자금융회사(이하 투금사)는 정책당국이 제도권 금융에 대하여 규제와 억압(financial repression)을 실시한 결과 나타난 부작용을 보완하기 위하여 일부 금융산업부문에 대하여 금융규제를 완화함에 따라 성장하게 된 금융기관들이다. 이러한 의미에서 종금사는 장기간에 걸친 금융규제의 산물이라고 할 수 있다.

한국의 종금사는 당초 1990년대 초반까지 6개 회사가 영업하고 있었으나, 1994년에 9개, 1996년에 15개의 투금사가 종금사로 전환되면서 외환위기 발생 직전까지 모두 30개의 종금사가 영업을 하고 있었다. 이처럼 외환위기 발생 당시 종금사의 대다수가 전신이 투금사였으므로 외환위기에서 종금사의 역할을 분석하기에 앞서, 종금사로 전환하기 이전의 투금사와 종금사의 성장과정과 업무영역을 살펴볼 필요가 있다.

한국의 투금사는 1972년 8·3사채동결조치 이후 사금융권을 제도금융권으로 흡수하기 위해 1972년 8월 「단기금융업법」을 제정함에 따라 설립되기 시작하였다. 당초의 입법취지는 단기금융기관을 설립하는 것이었으며, 태국의 단자회사인 파이낸스 컴퍼니를 모델로 하였다.⁶⁾

투금사는 은행에 비하여 여수신금리와 영업활동에 대한 규제가 많이 완화되

6) 다음은 강만수(2000)로부터 인용한 내용이다. “……외환은행의 조성진 이사는 자기가 1972년 재무부에 파견나가 「단기금융업법」 제정에 참여하였다고 말했다. 방콕에 출장가 태국의 단자사들을 둘러보고 우리 나라에 단자회사제도 도입을 건의했고, 이것이 계기가 되어 「단기금융업법」이 제정되었다고 했다…….”

어 있었기 때문에 설립 그 자체가 특혜의 성격을 지니는 것이었다. 투금사는 초기에 서울과 지방에 10개 회사가 설립된 후 신규진입이 억제되어 오다가 정치적·사회적 혼란기에는 여러 가지 명분으로 신규진입이 완화되었다. 신규진입의 억제와 완화를 반복한 결과 1993년에는 서울소재 8개사와 지방소재 16개사 등 모두 24개의 투자금융회사가 영업을 하게 되었다.

이 투금사들의 업무영역은 자기어음의 발행, 기업어음의 할인 및 매출, 무역어음의 인수·할인 및 매출, 중개어음업무, 어음관리계좌(CMA)업무, 유가증권업무, 팩토링업무와 지급보증업무 등이다.⁷⁾ 이들의 주된 업무는 자기어음을 발행, 또는 어음관리계좌를 통하여 조달한 자금을 어음할인하거나 콜론유가증권 투자 등 단기금융업무에 사용하는 것으로서 단기금융업무가 주된 업무영역이었다.

한편, 한국의 종금사는 1975년 12월 「종합금융회사에 관한 법률」이 제정되면서 설립되기 시작하였다.⁸⁾ 당초의 입법취지는 장기금융기관을 만들고자 하는 것으로서 영국의 머천트 뱅크(Merchant Bank)를 모델로 삼았으며, 한국의 실정에 맞게 미국 투자은행의 기능과 중·장기 설비금융기능을 혼합하였다. 이러한 종금사는 1976년~1979년에 6개 회사가 설립되었다.⁹⁾

종합금융회사의 업무영역은 「종합금융회사에 관한 법률」상 그 취급업무가 매우 포괄적이어서 예금업무와 보험업무 등 일부 업무를 제외하고는 국내은행과 비은행금융기관이 영위하는 거의 모든 업무를 겸업할 수 있도록 허용되어 있었다. 허용된 업무의 내용을 구체적으로 보면 투금사가 영위하는 단기금융업무 외에 외자업무, 시설대여업무, 유가증권업무, 사채발행 및 중·장기대출업무, 증권투자신탁 및 팩토링업무 등이 있었다.

업무영역에서 단기금융업무의 경우에는 종금사와 투금사 간 업무영역이 중복되어 있었으며, 종금사 설립 초기에는 단기금융업무의 비중이 높았다. 그러나 종금사가 리스 등으로 업무의 다양화를 적극 추진함에 따라 단기금융업무의 비중이 낮아지게 되었고, 투금사가 종금사로 전환하기 전인 1993년까지는 6개 종금사의 경우에는 중·장기대출과 시설대여업무의 비중이 높았다.

1970년대 말부터 6개의 회사가 영업하고 있던 종금사는 1994년에 9개, 1996

7) 「단기금융업법」 제7조 참조.

8) 종금사의 설립배경은 1976년 석유과동으로 인하여 국제수지가 악화된 상황에서 산업화자금을 해외에서 조달할 수 있는 금융회사를 만들기 위한 것이었다.

9) 이들을 흔히 ‘기존 서울 6사’라고 하며, 한국, 현대, 새한, 한불, 아세아, 한외 등의 회사가 포함된다. 이들은 해외에서 자금을 원활하게 빌릴 수 있도록 하기 위하여 6개사 모두 해외투자자와 합작으로 설립했으며, 1990년대 초반까지 대체로 당초의 설립취지에 따라 영업을 해 왔다.

〈표 1〉 종금사의 자산 및 자본규모 추이

(단위: 10억 원)

연도	종금사 자산 ¹⁾	종금사 자본	일반은행 자산 ²⁾	일반은행 자본
1990	48,308	2,440	135,519	12,339
1991	54,720	2,035	161,516	13,781
1992	61,590	2,246	180,615	14,891
1993	75,261	2,544	194,988	16,223
1994	88,973	3,181	228,961	18,917
1995	123,878	3,657	288,687	21,380
1996	155,910	3,969	341,558	23,237
1997	166,771	3,884	483,498	22,290

주: 1) 종금사는 1996년 7월 1일 모든 투금사의 종금사 전환으로 1996년 6월까지의 투금사계정을 종금사에 합산한 것임.

2) 일반은행은 시중은행, 지방은행 및 외국은행의 국내지점계정을 통합한 것임.

자료: 한국은행, 『통화금융』, 각 호.

년에 15개 등 당시까지 영업하고 있던 24개 투금사가 모두 종금사로 전환됨에 따라 그 수가 30개로 증가하면서 성격도 변화하게 된다. 투금사가 종금사로 전환되는 인가과정에 대한 문제점은 후술하기로 한다.

이러한 종금사의 자산규모를 〈표 1〉에서 보면, 외환위기의 발생 직전인 1996년에 종금사의 자산규모는 155조 9,100억 원으로서 일반은행 자산규모 341조 5,580억 원의 45.6%에 달하였다. 일반은행들에 대한 종금사들의 규모가 이토록 비대해진 것은 종금사들이 금리를 비롯한 각종 규제로부터 은행권에 비하여 완화된 규제를 적용받았던 점과 종금사들이 민간금융기관으로서 상업성에 입각하여 자율적인 경영을 할 수 있었기 때문이었다.¹⁰⁾

이러한 종금사는 1995년까지 자기자본수익률이 10%가 넘었으나, 1996년 이후 30개의 종금사가 과당경쟁을 벌임에 따라 수익률이 낮아지게 되었다. 단기 금융의 영업부문에서 과당경쟁으로 수익성이 낮아지자 종금사들은 과거 대기업 및 재무구조가 건실한 기업에 여신을 하던 업무행태에서 벗어나, 그 돌파구를 신용도가 낮은 대기업군들에게까지도 여신을 확대하는 공격적이고 위험부담적인 영업과 국제금융시장에서 단기로 차입하여 장기대출하는 수익률곡선타기전략(playing the yield curve)을 통하여 수익률을 높이고자 하였다.

이러한 상황에서 1997년 초부터 대기업의 연쇄부도가 발생하자 부실여신이

10) 종금사를 비롯한 비은행금융권과 은행권의 비대칭적인 금융규제에 대해서는 장광수(1997) 참조.

〈표 2〉 도산 대기업에 대한 증금사의 부실채권 현황(1997. 9)

(단위: 억 원)

	한 보	삼 미	진 로	대 능	기 아	해 태	뉴코아	합 계
은행여신	46,274	8,108	13,897	6,986	44,403	13,104	9,373	122,679
은행담보	24,182	4,448	8,871	2,952	19,545	900	6,733	67,631
증 금 사	530	105	4,331	5,253	36,042	17,425	2,030	65,716

자료: 은행연합회 기업정보자료 및 매일경제신문, 「증금부도사태 오나(위기의 한국금융산업)」, 1997. 11. 6에서 인용.

급증하게 되었다. 〈표 2〉에서 보듯이 1997년 도산한 대기업들에 대한 증금사의 부실채권은 7개 대기업군에 대한 것만도 1997년 9월 말 6조 5,716억 원으로서 〈표 1〉의 1997년 말 증금사의 자본금규모 3조 8,838억 원을 훨씬 초과한다.

게다가 도산한 7개 대기업군에 대한 은행의 여신은 12조 2,679억 원으로서 담보설정액 6조 7,631억 원을 제외하면 은행의 신용위험 노출금액은 5조 5,048 억원이다. 증금사의 여신은 모두 무담보여신이므로 증금사의 부실채권액 6조 5,716억 원을 은행과 비교해 보면 실질적으로 증금사의 7개 대기업군에 대한 신용위험 노출규모는 은행의 신용위험 노출규모를 능가한다.

또한 대규모의 부실을 안게 되자 이로 인한 대외신인도의 저하로 국제금융시장에서 신규 자금조달이 이루어지지 않자, 이제까지 해 오던 국제금융에서의 수익률곡선타기전략이 외화유동성 위기로 변화하면서 원화 및 외화유동성 위기를 맞게 되었던 것이다.

증금사는 외환위기 발생 후 국내의 금융기관 중 가장 먼저 통폐합이 진행되어 30개사 중 26개사가 퇴출 및 영업정지되었고, 4개사만 남게 되었다.¹¹⁾

업무영역면에서도 과거 증금사들에게만 허용되었던 CP할인·매출 등 단기금융업무가 은행 및 증권사에도 허용되자 증금사의 수익기반은 크게 감소하여 1997년 말 증금사의 CP시장점유율이 72%였던 것이 2000년 9월 15일 현재 18.7%로 낮아졌다. 또한 금리면에서도 일반은행들에게 증금사와 마찬가지로 MMDA(시장금리부 수시입출금식 예금) 등의 고금리상품이 허용되자 증금사들의 가격경쟁력은 상실되고 있다. 또한 증금사들에게도 은행과 동일한 BIS 자기자본비율 규제가 적용되자 영업규모 자체가 축소되고 있다. 이러한 증금사의 축소는

11) 현재 증금사의 향후 존립방향에 대해 정책당국은 4개 증금사에 대해서는 다른 금융기관과의 합병을 자율적으로 추진하여 경쟁력을 높이고 중·장기적으로는 미국식 투자은행으로 전환한다는 방침이다.

근본적으로 종금사가 정책당국의 금융억압과 금융규제의 부산물로 성장해 온 부문으로서 금융규제 완화와 금융자유화에 따라 그 존립기반이 축소될 수밖에 없다는 관점에서 이해할 수 있다.

III. 종금사에 대한 규제와 금융감독

금융감독은 금융기관의 설립·폐지·합병 등에 대한 인허가업무와 감독업무 수행에 필요한 규정을 제·개정하는 규칙제정업무 및 이에 대한 금융기관의 준수 여부를 검사하는 검사업무 등 크게 3개의 분야로 이루어져 있으며, 그 법률적 성격은 행정행위에 속한다고 볼 수 있다.

금융감독에서 금융감독 관련규정을 제·개정하는 것은 금융기관이 금융중개를 함에 있어 준수해야 할 준거가 되는 동시에 금융검사의 수단이 되는 각종 규제를 설정하는 것이다(이하 규제시스템). 또한 금융기관의 이러한 규제의 준수 여부에 대한 검사업무는 규제시스템의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관의 업무를 검사하고 규제를 위반하였을 경우 제재하는 것(이하 사후적 감독)이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 종금사들의 금융규제와 감독상 문제점을 인허가, 자기자본, 편중여신, 외화자산 유동성, 외화증권 투자, 위험관리 등 6가지 부문으로 나누어 보았다. 이중 인허가업무에 대해서는 1994년과 1996년 투금사의 종금사로의 전환을 중심으로 분석하기로 하며 그 밖에 종금사에 대한 규제시스템과 사후적 감독에 대해서 논의하기로 한다.

1. 종금사에 대한 규제와 감독권체계

외환위기 발생 전까지 종금사에 대한 감독체계를 보면 법령상 종금사에 대한 포괄적인 금융감독권은 다른 모든 비은행금융기관과 마찬가지로 재경원 장관에게 귀속되어 있었고,¹²⁾ 종금사에 대한 검사업무는 재경원, 은행감독원, 증권감

12) 종금사가 은행과 기능상 별다른 차이가 없고 은행과 동일한 신용위험에 노출되어 있다는 의미에서 종금사는 유사은행이라고 하겠다. 그러나 일반은행에 대한 금융감독권이 금융통화위원회에 귀속되어 한국은행, 은행감독원의 검사를 받도록 되어 있던 반면, 종금사에 대한 감독권은 재경원에 귀속되어 있었다. 이 점은 일반은행과 유사한 기능을 하면서도 제2금융권으로 분류되는 은행의 신탁계정·상호신용금고·신용협동조합 및 각종 개발기

독원 등에 분산되어 있었다.¹³⁾ 이러한 공적인 기관에 의한 감독 외에 증권사의 이익단체인 증권업협회에서도 증권사에 대한 경영평가를 담당하였다.¹⁴⁾

이러한 공식적 금융감독체계 아래서 증권사에 대한 금융감독은 후술하는 바와 같이 부실하였던 것으로 나타나며, 금융감독의 부실은 증권사의 부실을 초래하여 외환위기 발생 전 금융시스템의 부실화에 많은 기여를 한 바 있다.

증권사에 대한 금융규제와 감독의 부실은 은행과 비교하여 보면 두드러지게 나타나며, 특히 증권사의 외환업무에 대한 감독 시스템은 상대적으로 대단히 취약했던 것으로 나타난다.¹⁵⁾ 이와 같이 증권사에 대해서 실효성이 있는 금융감독이 실시되지 못하게 하였던 요인을 분석해 보면 다음과 같이 크게 세 가지로 나뉜다.

첫째, 비록 재경원이 은행을 제외한 모든 비은행금융기관에 대한 금융감독권을 가지고 있었으나, 재경원은 근본적으로 정책을 수립하기 위한 정책부서로서 집행업무인 금융감독에 필요한 전문성과 조직이 없었다. 이에 따라 재경원은 증권사들의 건전성을 확보하고 검사에서 수단이 되는 금융감독규정들을 주변여건의 변화에 따라 제대로 제·개정하지 못하고 시대에 낙후된 상태로 방치하였다. 또한 검사에서도 재경원은 증권사에 대한 불시임점검사, 보고서류의 현장확

관(한국산업은행, 수출입은행, 장기신용은행) 등도 마찬가지로 제2금융권에 대한 금융감독권은 모두 재경원으로 귀속되어 있었다. 이처럼 유사은행업에 대한 감독업무가 은행감독원과 재경원으로 이원화됨에 따라 감사기준과 범위 등이 일치하지 않는 등 금융감독의 효율성을 떨어뜨리게 되었다.

- 13) 「종합금융회사에 관한 법률」 제21조(감독), 제25조(검사), 제26조(권한의 위탁), 시행령 제18조(권한의 위탁).
- 14) 증권사에 대한 경영평가는 증권사의 경영성과에 따라 증가·배당·점포·검사 등의 감독업무를 차별화함으로써 증권사의 수익성과 건전성을 제고한다는 목적으로 1994년 3월에 도입되었다(자세한 내용은 재무부, 『재정금융통계』, 「투금·증권사 경영평가제도 도입」, 1994. 3~4, pp. 50~52 참조). 그러나 증권협회는 그 설립에서 법적인 근거가 없는 이익단체이다. 그러므로 제대로 된 검사·감독은 기대하기 어렵다고 하겠다.
- 15) 본 논문에서 은행권과 증권사에 대한 금융감독을 비교하는 데 그 비교의 의미를 상대적인 비교로 국한하고자 한다. 외환위기 당시 은행에 대한 금융규제와 감독에도 많은 문제가 있었고, 이것이 은행의 부실화와 상관관계를 가지고 있는 것은 사실이다. 그러나 당시 은행은 은행감독원에 의한 감독이 일관되게 체계적으로 작동하고 있었으며 당시 은행부실화의 요인 중에서 금융감독시스템의 낙후와 부실한 금융감독에 의하여 은행이 부실화되었던 부분은 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 그러나 증권사에 대한 감독시스템은 감독소관의 불투명·감독도구의 낙후뿐만 아니라 감독행위 자체가 제대로 실시되지 않는 등 감독시스템이 총체적으로 부실하였고, 이러한 총체적으로 부실한 감독시스템은 증권사들의 무모한 영업과 일탈행위를 방치함에 따라 증권사들의 부실화와 직결되어 있다는 점에서 은행권에 비하면 증권사부실에서 금융감독이 차지하는 비중이 상대적으로 큰 것으로 보인다. 본 논문에서는 이러한 의미에서 은행권과 증권사 간의 금융감독을 상대적으로 비교하고자 한다.

인, 금융의 위험관리시스템 구축현장 확인 등 기본적인 사후금융의 감독활동을 역시 제대로 실시하지 못하였다.

금융감독에 필요한 전문성과 조직을 갖지 못한 재경원이 종금사의 금융감독을 위하여 사용한 방법은 금융감독업무 중 검사에서 검사대상과 검사범위를 지정하여 은행감독원에게 위임하는 부분위임방식이었다.

이러한 금융감독체계의 문제점은 다음과 같다. 우선 금융감독의 수단이 되는 금융감독 관련법규 자체가 시대에 낙후되어 있는 상황에서 낙후된 금융감독 관련법규의 준수 여부에 대한 위임검사는 그 실효성에 한계가 있을 수밖에 없었다. 다음으로 위임에서 누락된 업무와 금융기관이 필연적으로 생겨났으며, 이에 따라 검사의 사각지대가 발생하였다. 그 밖에 재경원은 부분위임에 의한 검사 시스템 아래서 은행감독원에게 검사결과에 대한 통보만을 하도록 하였을 뿐 검사결과에 대한 징계 등의 시정조치권을 부여하지는 않았기 때문에 권한과 책임이 상응하지 못하고 검사와 시정조치가 유기적으로 연결되지 못하였다.

둘째, 종금사 감독에 대한 체계적·종합적인 조정기능이 취약하였다. 종금사의 업무를 규율하는 법들은 「은행법」, 「단기금융업법」, 「종합금융회사에 관한 법률」, 「시설대여업법」, 「증권거래법」, 「증권투자신탁업법」, 「외국환관리법」 등에 나누어 있었다. 종금사의 취급업무별로 규율하는 법이 다른데다가 재경원 내의 관련부서도 자금시장과, 산업자금과, 증권업무과, 국제금융과 등으로 다원화되어 있었다. 검사업무도 재경원 감사관실, 은행감독원, 증권감독원, 신용관리기금 등에 분산되어 있었다.

이처럼 금융감독업무가 여러 법과 기관에 분산된 것에 비해 이를 체계적·종합적으로 조정하는 기능은 취약하였다. 종금사의 업무영역이 다양하고 감독기능이 분산되어 있는만큼 법규의 충돌과 감독의 사각지대 발생의 방지를 위해서는 금융감독을 체계적·종합적으로 조정하는 기능이 중요하다. 그러나 현실적으로는 이러한 금융감독의 조정기능이 대단히 취약했던 것으로 드러난다.

그 대표적 예로서 종금사의 외환업무에 대한 감독을 들 수 있다. 종금사의 외환업무에 대해서는 후술하듯이 외화유동성 관리비율의 미설정, 중·장기 외화대출비율 규제시의 리스대출 제외, 유가증권의 투자한도 관리시 외화유가증권 제외, 단기차입금한도 관리시 외화차입금 제외 등 근본적으로 외환건전성 감독이 적절하게 수립·시행되지 못하였다. 또한 전환 종금사들이 무모하게 국제금융업무를 확대해 나가던 1994~1996년의 기간중에 종금사의 외환업무에 대한 건전성 감독이 없었으며, 재경원이나 은행감독원 등 감독당국에 의한 법규준수

여부에 대한 검사도 없었다.¹⁶⁾

이처럼 종금사의 외환업무에 대한 감독의 사각지대가 발생한 것은 종금사의 외환업무부분에 대해서 「종합금융회사에 관한 법률」과 「외국환관리법」이 충돌하고 있음에도 불구하고 감독에 대하여 종합적·체계적인 조정기능이 취약했기 때문이다.¹⁷⁾

검사에 대해서 보면 당시 재경원은 종금사의 외환업무에 대한 검사를 은행감독원에 위탁검사를 요구할 수 있었음에도 불구하고 위탁검사 요구를 하지 아니하였다. 그 이유는 아직도 불분명하나 외국환관리규정에서 종금사를 포함한 외국환은행의 외환업무에 대한 검사를 은행감독원에 위탁한다고 규정하고 있으므로 재경원의 국제금융 담당부서는 위탁검사대상으로 지정하도록 요청할 필요가 없다고 판단하였을 가능성이 있다.¹⁸⁾ 이와 유사한 맥락에서 재경원은 외환업무에 대한 법규의 준수 여부에 대한 검사 외에 외환업무에 대한 건전성 감독에 대해서도 은행감독원에 위탁되어 있는 것으로 판단하고, 이러한 건전성 감독을 소홀히 하였을 가능성이 있다.

한편, 은행감독원은 필요시 자율적으로 종금사의 외환업무에 대한 검사를 실시할 수 있도록 「외국환관리법」의 외국환관리규정에 명문으로 규정하고 있음에도 불구하고 검사를 실시하지 아니하였다.¹⁹⁾

16) 종금사에 대한 검사실태를 보면 1992년 이후 기존 6개 종금사의 경우 재경원은 은행감독원에 검사를 위탁하지 않고 직접검사를 실시하였는데 1992년 6개사, 1994년 3개사에 대한 검사를 실시하였고, 1997년에는 1994년 검사를 실시하지 아니한 나머지 3개사에 대해서만 검사를 실시하였다. 또한 전환종금사에 대해서는 1994~1996년은 매년 은행감독원이 전환종금사의 단기금융업무에 한하여 위탁검사를 실시하였는데, 1995년중에는 1996년에 종금사로 전환된 투금사의 단기금융업무에 대한 위탁검사만 실시되었고, 기존 종금사 및 1994년에 전환된 종금사에 대한 재경원의 검사 또는 은행감독원의 위탁검사는 일체 없었다.

17) 구체적으로 「종합금융회사에 관한 법률」에 의한 종금사에 대한 감독권은 재경원 소관으로 검사의 경우 1995년까지는 재경원이 검사해 왔으며, 1996년부터는 개정된 「종합금융회사에 관한 법률」에 의하여 재경원의 검사와 병행하여 은행감독원이 위탁검사를 실시할 수 있게 되어 있었다. 이와는 별도로 종금사의 외환업무에 대해서는 「외국환관리법」에서 종금사를 비롯한 외국환은행의 외환업무에 대한 감독권을 재경원 장관 소관으로 지정하고 있으며, 외환업무에 대한 검사와 보고에 대해서는 은행감독원장에게 위임할 수 있도록 하였고, 법규준수 여부에 대한 검사는 은행감독원장에게 위탁하고 있었다(1995년 12월 29일 개정된 「외국환관리법」 제11조(업무의 감독과 제한), 제27조(보고·검사), 제29조(위임·위탁 등)).

18) 1994~1996년중에 종금사의 외환업무에 대한 검사를 재경원이 은행감독원에 위탁하지 아니한 것은 재경원의 국제금융 담당부서로부터 외환업무에 대한 위탁검사요청이 없었기 때문에 종금사에 대한 정례검사의 계획수립에 포함되지 않았던 것으로 추정된다.

19) 그 이유는 불분명하나 은행감독원으로서 현실적으로 재경원이 매년 검사대상 종금사와 검사대상업무를 지정하고 있는 상황에서 이는 「종합금융회사에 관한 법률」과 「외국환관

이처럼 「종합금융회사에 관한 법률」과 「외국환관리법」의 양 법규가 충돌하고 있었으며, 양 법규 모두의 소관부처는 재경원인만큼 종금사감독에서 재경원의 종합적·체계적인 조정이 필요했다. 그러나 감독을 체계적·종합적으로 조정하는 기능이 취약하였으며, 이에 따라 종금사의 외환업무에 대한 감독이 사각지대로 남게 되었다고 할 수 있다.

셋째, 위에서 논의한 공식적인 감독체계상의 문제점 외에 종금사에 대한 효율적인 금융감독을 저해한 비공식적인 요인으로서 재경원 출신 전직관료들이 재경원의 감독대상기관인 종금사와 증금협회 등에 임직원으로 취임하는 관행이었다.²⁰⁾ 종금사를 비롯한 비은행금융기관에 취임한 재경원 출신 전직관료들은 감독당국의 엄격한 감사의 시행을 어렵게 하였다. 또한 이들은 시정조치를 무력화시키거나 각종 금융규제를 종금사를 비롯한 비은행금융권에게 편향되어 유리하게 왜곡시키는 로비스트로 활동하여 결과적으로 효율적인 감독을 어렵게 만드는 요인이 되었다.

2. 종금사에 대한 인허가

이미 논의한 바와 같이 투금사들이 종금사로 전환하였던 1990년대 중반에는 투금사들이 종금사로 전환하려고 하는 강한 경제적 유인을 가지고 있었다. 이는 기본적으로 종금사의 업무영역인 외환업무를 통하여 외화도입에 따른 국내의 금리차를 누리기 위한 것으로서 그 배경을 살펴보면 다음과 같다.

우선 국제금융시장에서는 당시 미국, 독일, 일본 등이 저금리정책기조를 유지함에 따라 전세계적으로 저금리의 국제유동성이 풍부하였다. 또한 1990년대 중반에 자본자유화를 실시함에 따라 정부는 금융기관에 의한 자본도입을 원칙으로 하여 금융기관의 자본도입에 대한 규제는 대폭 완화한 반면, 기업에 의한 자본도입에 대해서는 여전히 규제를 많이 하였다.²¹⁾ 국내외의 이러한 환경에

리법」 양 법의 소관부처인 재경원이 양 법 간의 충돌을 방지하기 위하여 종합적으로 조정하여 검사대상기관과 업무를 지정하고 감사를 위탁하는 것으로 판단하고, 재경원의 조정기능을 존중하여 종금사의 외환업무에 대한 독자적인 감사를 하지 않았을 가능성이 있다.

20) 전직 감독기관관료들이 감독대상인 비은행금융기관 임직원으로 취임하는 관행은 종금사뿐만 아니라 재경원이 감독권을 가지고 있는 비은행금융권에서 장기간 지속되어 왔던 일반적인 관행이었다. 이러한 관행은 일본의 주전, 중국의 국제신탁투자공사 등 금융위기를 초래한 아시아의 비은행금융기관에서 공통적으로 동일하게 나타나는 관행이다.

21) 외자도입에서는 1993년 2월 외국환은행의 외화 증장기대출을 위한 재원조달에서 대출에 대한 차입비율이 70%에서 50%로 낮추어져 금융기관의 단기자본 도입이 보다 용이해졌다. 또한 외화증권 발행이 1993년 4월부터 과거 허가제에서 신고제로 전환되었으며, 발

따라 1990년대 중반 금융기관들은 저금리의 외화를 국제금융시장에서 조달하여 국내기업에게 운용함으로써 안정적으로 국내외의 높은 금리격차에 따른 수익을 올릴 수 있었다.

그런데 자본을 도입할 수 있는 외환업무는 투금사에게는 허용되어 있지 않았으며, 종합금융업을 하는 종금사에게만 허용되어 있었다. 또한 단기금융업무는 투금사 및 종금사의 난립으로 인한 과당경쟁으로 수익성이 낮았다. 이에 비하여 종금사에게만 허용되었던 외환업무는 유동성이 풍부한 국제자금을 저리로 조달하여 국내에서 높은 금리로 운용함으로써 국내외 금리차에 따른 수익을 안정적으로 누릴 수 있었다. 따라서 투금사의 입장에서는 외환업무를 할 수 있는 종금사로 전환하려고 하는 유인이 강할 수밖에 없었다.

여기에서 1994년과 1996년 투금사를 종금사로 전환·인가하는 데 전환·인가의 적절성 여부는 한국의 외환위기에서 종금사의 역할을 설명하는 데 대단히 중요한 의미를 갖는다.

1993년 출범한 김영삼 정부는 1993년 7월 발표된 ‘신경제 5개년계획’의 금융개혁부문에서 투금사와 종금사에 대해서는 1996~1997년 기간중 상호의 업무영역을 통합하고, 공통된 업무영역 내에서 각 사가 비교우위에 따라 국제금융업무, 단기금융업무, 기업금융 서비스업무 등을 선택하여 특화하도록 한다는 것과 지방기업에 윈스톱방식의 종합금융서비스를 제공한다는 것을 명분으로 투금사를 종금사로 전환·인가하기로 발표하였다. 그런데 당초 ‘신경제 5개년계획’에서 제시된 투금사의 종금사로의 전환일정과 원칙이 무시되는 가운데 1994년에 9개 지방 투금사들을 1차로 종금사로 전환하는 조치를 취하게 되었다.²²⁾

당시 지방투금사의 종금 전환인가조건은 크게 세 가지로서 자기자본이 400억 원 이상일 것, 전환신청 개시일(1994년 4월 1일) 이전 최근 3년간 조세포탈 및 영업정지 사실이 없을 것, 자기자본에서 부실자산을 공제한 금액이 300억 원 이상일 것 등이었다.²³⁾ 그리고 전환종금사의 국제금융업무에 대해서는 원칙적으로 기존 종금사와 동일한 범위의 외국환업무를 모두 허용하되, 영업개시 초기단계에서 외국환업무 개시 후 1~2년간 제한한다는 것이었다.²⁴⁾

행용도와 발행자의 요건 등이 완화되어 자본도입이 용이해졌다.

22) 이들을 흔히 ‘기존 지방 9사’라고 하며 엘지, 삼양, 금호, 한솔, 경남, 한길, 경수, 고려, 영남 등의 투금사가 이에 해당된다. 이러한 지방의 투금사들은 서울의 투금사들에 비하여 영업기반이 취약하고 국제금융에 대한 인력이 부족하였는데, 오히려 이들이 먼저 종금사로 전환하게 된 것에 대해 IMF 청문회에서는 정치적인 의혹까지 제기된 바 있다.

23) 재무부 특수금융과, 「지방투금사의 종금사 전환내인가(1994. 5. 20)」, 『재정금융통계』, 1995. 5~6, pp. 65~67 참조.

그 후 정책당국은 1996년 7월에 이러한 인가기준에서도 자기자본규모 등을 대폭 완화하여 서울의 8개사와²⁵⁾ 지방의 7개사²⁶⁾ 등 나머지 15개 투금사들을 모두 종금사로 전환·인가하였다. 결과적으로 감독당국은 24개 투금사 모두를 종금사로 전환하여 종금사의 수는 모두 30개사가 되었다. 또한 감독당국은 이들에게 국제금융업무와 리스업무를 허용하였다.

종금사로의 전환·인가기준을 평가해 보면 당초 ‘신경제 5개년계획’에서 제시된 비교우위에 따른 업무특화 등의 원칙이 전적으로 무시된 것이었으며, 사실상 자본금의 요건만 충족하면 종금업법상의 모든 업무를 할 수 있게 되는 매우 취약한 인가기준이라고 하겠다. 또한 종금사의 국제금융업무에 대한 인가조건도 국제금융업무를 수행할 수 있는 신용도와 능력을 실질적으로 구비하였는가 여부에 따라 인가하는 것이 아니었다. 종금사로의 인가 후 단순히 1~2년의 제한기간이 경과하면 모든 국제금융업무를 제약 없이 할 수 있게 한다는 것으로서 시간경과에 따라 자동적으로 충족되는 취약한 조건이었다.²⁷⁾

특화되지 않은 종금사의 수를 2년 만에 6개에서 30개로 대폭 증대시킨다는 것은 그 때까지 진입과 퇴출이 거의 없었던 종금업계의 자본금 규모를 대폭 낮추어 신규진입을 대폭 허용한 것으로서 결과적으로 과당경쟁을 초래한 정책으로 볼 수 있다.

당시 전환된 지방종금사들은 제시된 인가기준은 충족하였으나 현실적으로 영업기반이 취약하고 국제금융업무를 할 수 있는 인프라스트럭처와 경험이 전혀 없는 형편이었다. 따라서 전환종금사들의 부실화는 취약한 인가정책에서 이미 태생적으로 내포되어 있었다고 하겠다. 이들 전환된 종금사(이하 전환종금사), 특히 지방종금사들은 국제금융업무의 경험도 인력도 없는 상태였음에 따라 국제금융업무를 국내단자업무의 연장선상에서 파악하였다. 따라서 전환종금사들은 국내에서 단자업무를 하듯이 국제금융업무에서도 금리가 낮은 단기외화자금을 조달하여 수익률이 높은 개발도상국 채권에 투자하거나 중·장기 설비금융 또는 장기대출 등에 사용하였다. 전환종금사들은 국제금융업무에서의 수익의

24) 보다 자세한 내용은 재무부, 국제금융국 외환정책과, 「전환종금사에 대한 외국환업무인가 기준(1994. 7. 29)」, 『재정금융통계』, 1994. 7~8, pp. 68~70 참조.

25) 흔히 ‘전환 서울 8사’라고 하며 대한·동양·중앙·제일·신한·삼삼·나라·한화종금사가 포함된다.

26) 흔히 ‘전환 지방 7사’라고 하며 대구·쌍용·향도·청솔·울산·신세계·경일종금사가 여기에 포함된다.

27) 이러한 취약한 조건마저도 실제로는 후술하는 사후적 감독의 소홀로 제대로 준수되지 아니하였다.

원천을 장·단기 국제금리차이와 국내외의 금리차이에서 찾았고, 수익의 극대화를 위해 외화포지션의 관리를 무시하는 무모한 영업을 하였던 것이다.

종금사 전환인가정책의 문제점은 기존 종금사들과 전환종금사들의 외환위기 당시 업무행태의 차이에서도 볼 수 있다. 외환위기 당시 외화유동성 위기에 처했던 종금사들은 대부분 전환종금사들이었으며, 기존 종금사들의 외화유동성은 전환종금사들에 비하여 비교적 양호하였다.

그러한 이유의 하나로써 기존 종금사들은 전환종금사들과는 국제금융업무에서 자금조달비용에 많은 차이가 있었다. 우선 기존 종금사들은 설립 당시부터 외국인 대주주의 지분구성이 높았기 때문에 기존 종금사들은 전환종금사들보다는 장기저리의 자금을 차입할 수 있었다.²⁸⁾

반면, 전환종금사들은 대주주가 대부분 국제금융시장에서 지명도가 없는 개인이나 국내기업으로서 국제금융시장에서 신용도가 없었음에 따라 저금리의 장기차입이 어려웠다. 신용도가 없는 전환종금사들은 국제금융시장에서 경쟁금융기관보다 높은 금리로 단기차입을 할 수밖에 없었다. 전환종금사들이 조달비용이 높은 외화자금으로 외화자금 조달비용이 낮은 기존 종금사와 동일한 수익을 내기 위해서는 자연스럽게 위험도와 수익률이 높은 업무에 매달릴 수밖에 없었다. 또한 기존 종금사들은 외환위기 당시에 외국인 대주주의 신용도를 이용하여 외화부채의 만기를 연장하거나 외국인 대주주로부터 직접 차입할 수 있어 외화유동성이 비교적 양호하였다.²⁹⁾ 그러나 전환종금사들은 외국인 대주주로부터 받을 수 있는 보호막이 없었기 때문에 기존 종금사들보다 심한 외화유동성 위기에 직면하게 되었던 것이다.

다음으로 종금사 인가정책의 문제점으로 종금사의 해외점포 인가를 들 수 있

28) 기존 종금사들은 설립 이후 오랫동안 외국인 대주주와 국내주주의 지분구성이 주로 50:50의 비율로 이루어져 있어, 외국인 대주주의 지분이 대단히 높았다. 국제금융시장에서 자금을 차입할 때 외국인 투자자들이 주목하는 중요한 평가요소의 하나는 차입기관의 대주주 구성형태이다. 따라서 국제금융시장에서 신용도가 높은 외국인 대주주들의 주주 구성비중이 높았던 기존 종금사들은 국제금융시장에서 전환종금사들보다는 저리의 장기자금을 차입할 수 있었다. 예를 들어, 한불종금과 같은 경우 외환위기 발생 전 대주주인 Société Générale의 국제금융시장에서의 높은 신용도에 따라 장단기차입금리의 가중평균이 LIBOR+40bp(장기금리는 LIBOR+45~50bp, 단기금리는 LIBOR+38~40bp) 수준의 호조건에서 차입하였으며, 자금의 차입원도 홍콩 이외에 독일, 뉴욕 등 다양하였는데, 이는 대주주인 Société Générale의 신용도의 지원 없이는 어려운 일이다.

29) 외환위기 당시 종금사에서 이러한 신용도가 높은 외국인 대주주의 외화부문에 대한 방어지역화는 종금사의 인허가정책뿐만 아니라 향후 국내금융기관의 구조개편방향에 대해 시사하는 바가 크다. 예를 들어, 한불종금의 경우를 보면 외환위기 당시 전체 외화차입금 18억 달러 중 5억 달러 이상이 대주주인 Société Générale이 직접 대여해 준 부분이었다.

다. 1990년대 중반 이후 외환위기 발생 전까지 기존 종금사는 물론 전환종금사들이 경쟁적으로 국제금융업무를 확대하는 과정에서 감독당국은 이들의 해외점포가 홍콩 등 동남아지역에 집중되도록 인가하였다.³⁰⁾ 구체적으로 1997년 9월 말 종금사의 해외점포는 13개로 홍콩(11개), 싱가포르(1개) 등 동남아지역에 집중되었다.³¹⁾³²⁾

종금사의 해외점포가 홍콩 등 동남아지역에 집중되어 난립한 데 따른 문제점은 무분별한 외화차입과 해외점포 간 경쟁에 따라 차입금리가 상승하게 되었다는 것이다. 또한 이 종금사들의 해외점포는 주로 국내기업 현지법인에 대한 여신을 운용하면서 현지에서 단기조달한 외화자금으로 동남아 개발도상국 채권투자에 치중하였고, 국내본점의 외화단기차입, 장기대출행태에서 외화단기차입의 창구로 사용됨에 따라 불건전한 종금사 자산운용의 거점으로 사용되었다는 점이다.

3. 종금사의 자기자본에 대한 규제와 감독

종금사들의 위험부담적인 영업행태를 방지하게 된 제도적 환경의 하나로서 외환위기 발생 전까지 종금사들의 경우에는 BIS방식에 의한 자기자본비율 규제와 같이 위험자산의 방만한 팽창을 사전에 제어하여 줄 수 있는 규제시스템이 존재하지 않았던 점을 들 수 있다.

외환위기 발생 전까지 종금사들의 자기자본에 대한 규제는 단순한 총자산 대비 자기자본비율방식(gearing ratio)이었다.³³⁾ 이러한 단순한 총자산 대비 자기자본비율에 의한 규제방식은 종금사가 부담하는 위험 정도에 대한 정보를 민감하게 제공하기 어려운 방식이었다. 종금사의 여신은 대부분 지급보증이나 어음할

30) 은행의 경우 국외점포를 인가할 때에는 국내은행 간 과당경쟁의 소지를 방지하기 위하여 설치지역을 고려하였던 것에 비하면 종금사의 해외점포 인가정책은 대단히 허술하였던 것이다.

31) 이에 비해 은행의 경우 해외점포를 미국(47개), 일본(27개), 유럽(50개), 홍콩(34개), 싱가포르(15개), 기타(83개)로 지역별로 분산하여 인가하였다.

32) 종금사들이 해외점포를 주로 홍콩에 설치하고자 했던 이유는 국제금융시장에서 자금조달 경험이 부족하고 신용도가 취약한 종금사들로서는 미국이나 유럽 국제금융시장에 비하여 홍콩 국제금융시장에서 외화자금을 조달하기가 용이하였기 때문이다. 홍콩 국제금융시장은 미국이나 유럽의 국제금융시장에 비하여 상대적으로 유동성이 떨어지고 장기자금을 조달하기가 곤란하지만 제출서류가 용이하고 공개요구사항이 최소한이며, 등록이나 신용평가에 대한 요구가 없다.

33) 「종합금융회사에 관한 법률」 제10조(채권의 발행), 제14조(채무부담한도), 제15조(동일인에 대한 신용공여한도), 제17조(유가증권의 투자한도).

인에 의한 여신이었는데, 단순한 총자산 대비 자기자본비율방식은 지급보증 및 어음할인에서 담보의 유무나 업체별 신용도를 반영하지 못하였으며, 이에 따라 종금사가 부담하고 있는 위험자산 대비 자기자본에 대한 정보를 정확하게 반영하지 못하였다.

이러한 자기자본 규제에 대한 취약한 사전적 규제는 종금사의 위험자산의 방만한 팽창에 대해 내·외부적으로 제동을 취약하게 하여 종금사의 경영진에게 위험부담적 경영을 하도록 방치하는 결과를 초래하였다. 감독당국의 입장에서도 종금사의 자기자본비율에 따라 조기시정조치를 요구하는 등의 사전적 예방 조치를 취할 수 있는 수단이 없었다.³⁴⁾ 그리고 국제금융기관의 입장에서도 종금사의 자기자본비율에 대하여 국제적 기준에 따른 판단이 어려웠기 때문에 종금사의 재무상태에 대해서 불신할 수밖에 없었다.

한편, 종금사의 자기자본 규제체계를 은행의 경우와 비교하여 보면 종금사의 경우 은행에 비해 BIS방식의 자기자본비율 규제시스템을 도입하는 데 상당히 뒤늦었던 것을 볼 수 있다.³⁵⁾ 특히 종금사의 업무가 1994년 투금사의 종금사로의 전환 이후 국제금융시장에서의 역외금융을 중심으로 전개되고 있는 상황에서 금융감독에서 국제적으로 통용되는 BIS 자기자본비율 규제시스템을 도입하지 아니하였던 것은 분명히 자기자본비율 규제시스템에 대한 정비가 방치되어 있었던 것이라고밖에 할 수 없다.³⁶⁾ 결과적으로 이러한 자기자본비율 규제시스템의 낙후는 감독당국과 종금사에게 외화자산을 비롯한 위험자산을 방만하게

34) 외환위기 발생 전까지 종금사에게는 일정 규모 이상의 부실여신이 발생했을 때 공시하도록 하는 것 외에는 별도의 조기시정장치가 없었다(1996년 5월 21일 현재 종합금융회사 업무 운용지침 제41조(경영상황의 수시 공시)).

35) 은행의 경우, 1992년 이래로 BIS방식의 자기자본비율 규제기준을 도입하여 대체로 자기자본비율을 8% 이상 유지하여 왔으며, 위험자산 보유비율에 따른 조기시정 조치 등의 시스템을 도입하였다.

36) 감독당국이 종금사의 자기자본비율 규제시스템에 문제가 있다는 것을 인식하게 된 것은 외환위기 발생이 임박해서였다. 1997년 9월 재경원에서는 1997년중에 종금사의 자기자본 관리제도를 마련해서 1998년부터 시행하겠다는 방침을 밝혔다. 그러나 당시 재경원이 의도했던 종금사의 자기자본비율 규제시스템은 BIS기준에 의한 자기자본비율 규제는 아니었고, 이 제도가 실제로 시행되지도 아니하였다(당시 재경원이 의도했던 종금사의 자기자본비율 규제시스템에 대해서는 한국경제신문, 「종금 자기자본 관리제 도입」, 1997.9.8 참조). 이러한 종금사가 BIS기준에 의한 위험가중 자기자본비율에 의한 규제와 감독을 받게 되는 것은 외환위기 발생 후인 1998년 4월 1일에 와서 제정된 금융감독원 「종합금융회사 감독규정」에 의해서부터였다. 이 규정은 규정을 시행할 당시인 1998년 4월에는 종금사들에게 BIS 자기자본비율 4%를 유지하도록 요구하였고, 시간경과에 따라 8%로 높이도록 경과조치를 두고 규제하기 시작하게 되었다. 구체적 내용은 1998년 4월 1일 현재 종합금융회사감독규정 제25조(경영지도비율) 및 감독규정 부칙 제2조(경과조치) 참조.

팽창하도록 하여 종금사의 위기를 초래하는 하나의 원인이 되었던 것이다.

4. 종금사의 여신관련 업무에 대한 규제와 감독

종금사들의 국내영업부문에서 포트폴리오의 위험을 증대시켰던 제도적 환경 요인으로는 종금사의 편중여신에 대한 규제시스템이 취약하였던 것과 편법여신에 대한 사후적 감독이 취약했던 것을 들 수 있다.

종금사는 기업에 대한 자체의 신용분석능력이 취약한 상태에서 무담보여신을 하는 업무특성상 대기업 및 재무구조가 건실한 대기업 위주로 여신이 편중되기 쉽다. 따라서 금융감독당국은 종금사 여신이 편중되어 포트폴리오의 위험도가 높아지는 것을 방지하기 위해 차입자별로 여신한도를 적정하게 설정하여 규제할 필요가 있다.

종금사의 편중여신에 대한 규제시스템을 보게 되면 외환위기 발생 전까지 종금사의 동일 계열기업군에 대한 여신한도는 자기자본의 150%까지 규제되고 있었는데, 이러한 여신한도에서마저도 동일 계열기업군 소속기업 중 소유분산 우량회사에 대한 여신과 리스대출금은 한도규제에서 제외하였다.³⁷⁾ 이러한 종금사의 편중여신에 대한 규제에 비하여 은행의 동일계열 기업군에 대한 여신한도는 자기자본의 45%로 제한되어 있었다.

종금사와 은행의 여신의 성격을 비교하면 종금사의 여신은 무담보여신이며 은행은 주로 담보여신이다. 따라서 종금사의 여신은 은행의 여신보다 신용위험이 높으며, 그만큼 여신의 편중도를 은행보다 줄이도록 규제하는 것이 종금사 포트폴리오의 위험관리를 위해 타당한 사전적 규제시스템이라고 하겠다. 또한 여신한도규제란 근본적으로 여신의 집중도를 제한하기 위한 규제이므로 소유분산이 우량한 계열기업에 대한 대출과 리스대출금이 여신한도 관리대상에서 제외되어야 할 이유가 없다. 그러나 실제의 규제시스템은 동일 계열기업군에 대한 여신한도 관리대상에서 우량한 계열기업에 대한 대출과 리스대출금을 제외한 상태에서 종금사 여신의 집중도를 은행에 비하여 3배나 높게 허용하도록 되어 있었던 것이다.

이는 종금사 여신의 편중도를 은행에 비해 지나치게 높게 허용한 규제이며,

37) 1996년 5월 21일 현재 재경원 「종합회사업무운용지침」 제25조(계열기업군에 대한 한도), 제4조 제7호의 계열기업군에 대한 총어음할인잔액(팩토링금융포함)·대출 및 지급보증의 합계액은 종금사 자기자본의 150을 초과하여서는 안 된다. 다만 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제10조 제3항의 규정에 대해서는 이 한도에서 제외한다.

종금사와 은행 간에 역차별적인 규제체계라고 하겠다. 이러한 규제시스템은 종금사 여신의 편중도를 높여 결과적으로 종금사 전체 포트폴리오의 위험도를 높여 외환위기 당시 하나의 대기업군이 부실화되면 즉각 관련종금사가 부실화하게 되는 제도상의 원인이 되었다.

동일 계열기업군에 대한 여신한도에 대한 규제 외에 편중여신에 대한 규제로서는 종금사 대주주들에 대한 여신한도 규제가 있었다. 외환위기 발생 전 종금사의 대주주는 그 계열회사 전체에 대하여 자기자본의 100% 범위 내에서만 대출을 받을 수 있도록 규제되어 있었다.³⁸⁾ 이는 종금사가 대주주의 사금고로 전락하는 것을 방지하기 위한 규제인데, 종금사와 유사한 여신업무를 수행하는 상호신용금고의 경우 출자자에 대한 대출 자체가 금지되어 있는 것에 비하면 종금사의 대주주에 대한 여신한도가 지나치게 확대되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 동일 계열기업군 및 대주주 등에 대한 취약한 편중여신 규제시스템마저도 그 실효성이 제대로 확보되지 않은 것으로 나타난다. <표 3>에서 1999년 실시한 퇴출된 종금사들에 대한 원인조사에서 퇴출종금사들의 위법·위규취급액 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 동일인 한도초과로서 전체 위법·위규취급액 4조 568억 원 중 2조 2,795억 원을 차지하고 있다. 이처럼 퇴출종금사의 위법취급액 중 동일인 여신한도 초과가 가장 큰 비중을 차지하게 된 것은 편중여신 규제에 대한 회피행위를 사후적 감독이 제재하지 못함에 따라 규제시스템이 실효성을 확보하지 못하였다는 것을 의미한다.

편중여신에 대한 규제회피행태의 예를 들면 종금사의 대주주들이 종금사로부터 자금을 차입할 때 타인명의를 이용하거나, 종금사의 대주주 간에 대출을 맞교환하는 방식 등이 있었다. 이러한 규제회피행위는 이면계약이나 차명을 사용하여 실시되기 때문에 종금사가 정상적으로 운영되고 있을 때에는 외부로 드러나기 어려운 업무행태이다.

금융기관의 위법적 규제회피행태 역시 경제행위의 하나로서 위법적 규제회피로 인한 기대수익이 기대비용보다 크기 때문에 발생한다. 그러므로 감독당국이 사전에 예방하고 제재하기 어려운 금융기관의 위법적 규제회피행태에 대해서 사용할 수 있는 방법은 위법적 규제회피가 적발되었을 때 금융기관에 대한 처벌 정도를 높여 기대비용을 높임으로써 방지할 수 있다.

38) 1997년 11월 현재 재경원 「종금회사업무운용지침」 제24조(대주주 및 계열회사 전체에 대한 한도).

〈표 3〉 퇴출종금사들의 위법·위규취급액

(단위: 억 원)

종금사명	동일인 한도초과	무담보 매출어음 부당취급	여신부당 취급	외환업무 부당취급	기타	계
경남		1,865	274	90		2,229
경일	160	259				419
고려	269	806	141	42		1,258
대구	356	1,869	253			2,478
대한	9,813	1,681	285	29	1,626	13,434
삼삼	672	575				1,247
삼양	7	150		279	35	471
새한	2,617		181			2,798
신세계	378	330				708
신한	393				35	428
쌍용	99	246	149		9	503
제일	1,969	190				2,159
정솔	359	241				600
한길	4,607	624	25		58	5,314
한솔	408	2,032	139	383		2,962
한화	569	708				1,277
항도	119	2,041	123			2,283
계(17)	22,795	13,617	1,570	823	1,763	40,568

자료: 예금보험공사, 「퇴출금융기관 부실원인 3차 조사결과」, 보도자료, 1999. 12. 30.

따라서 이와 같이 외부로 드러나기 어려운 편법행위가 만연하였다는 것은 금융감독이 이러한 편법행위를 종금사의 부실화 이전에 적발·제재할 수 있는 수준으로 집행되지는 못하였던 것과 동시에 당시의 위법적 규제회피에 대한 처벌시스템이 규제회피를 방지할 정도로 강력하지 못하였다는 것을 의미한다. 이처럼 취약한 사후적 감독과 처벌시스템은 종금사들의 부실을 방지하지 못하였던 하나의 원인이 되었던 것이다.³⁹⁾

39) 외환위기 발생 후 동일인, 동일계열 기업군 등에 대한 여신한도의 개념을 재정립하여 신용위험을 공유하는 자를 '동일차주'로 규정한 뒤 동일차주에 대한 여신한도를 자기자본의

그 밖에 종금사의 여신에서 취약한 사후적 감독결과로 들 수 있는 것은 종금사들이 기업어음 매출을 통한 여신을 할 때에 편법적으로 지급보증을 확대하였던 행태를 들 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 편법적 지급보증의 확대는 종금사들이 자기자본에 비하여 부담하여야 하는 위험부담 정도를 증가시켰고, 외환위기 전후로 매출한 기업의 어음이 부도가 나게 되자 즉각 종금사의 부실을 초래하였다.

관련규정에 의하면 종금사들은 지급보증을 포함한 채무합계액이 자기자본의 20배를 초과하지 못하도록 하고 있다.⁴¹⁾ 또한 종금사가 매매중개하는 어음 중에 CP의 경우는 무담보인 유통어음으로서 종금사가 무담보어음을 매출할 때에는 그 지급을 보증하는 각서 또는 보증서를 교부할 수 없게 되어 있다.⁴²⁾

그러나 외환위기 발생 전에 종금사들은 자기자본에 정하여진 채무의 부담한도를 넘어서 어음을 매출을 하고자 하는 경우나 지급보증 없이는 CP매출이 불가능할 경우에 이른바 편법적인 이면보증을 하였다.⁴³⁾

이면보증은 종금사가 보증한 액수가 대차대조표상에 전혀 드러나지 않기 때문에 종금사가 실제로 부담하고 있는 채무보증액이 얼마인지에 대한 정보가 공시되지 않아 이면보증에 채무부담은 급속도로 성장하였다.⁴⁴⁾ 이러한 이면보증 규모가 얼마인지에 대한 정확한 통계는 존재하지 않는다. 다만 <표 3>에서 무담보매출어음 부당취급액 항목이 1조 3,617억 원으로 퇴출종금사의 위험·위규

25%로 제한하는 과정을 거치게 되었다. 또한 우선 종금사의 대주주들에 대한 여신한도를 자기자본의 100%에서 50%로 감소시킨 이후, 대주주 등에 대한 개념을 보다 정치화하여 주주 등과 신용위험을 공유하는 자를 '관계인'으로 규정하고, 관계인에 대한 여신한도를 자기자본의 25%로 제한하는 과정을 거치게 되었다(1999년 2월 5일 현재 「종합금융회사에 관한 법률」 제15조(동일차주 등에 대한 신용공여한도 등)).

- 40) 1990년대 들어 금융자유화와 함께 리스사 등 경쟁업종이 많이 생겨나게 되고, 같은 종금사들끼리도 경쟁이 치열해 지자 종금사들의 수익성이 떨어지게 되었다. 이에 따라 종금사들은 과거 신용도가 높은 대기업군 위주로 해 오던 기업어음에 대한 할인과 지급보증 업무를 신용도가 낮은 대기업군들에게까지도 확대하는 공격적인 영업을 하게 되었다. 이 과정에서 기업어음 매출을 확대하기 위하여 종금사들은 규정된 적정채무부담수준을 훨씬 상회하는 지급보증을 하게 되었다.
- 41) 「종합금융회사에 관한 법률」 제14조(채무부담한도), 1996. 5. 21 종금회사업무운용지침 제 6조(채무부담한도).
- 42) 증권회사의 어음매매 및 중개업무에 관한 규정 제5조(어음취급방법의 제한 등).
- 43) 이면보증이란 종금사들이 CP 등을 은행 등에게 매출할 때 종금사와 어음매입자 간에 종금사가 매출어음에 대하여 지급보증을 한다는 비밀계약을 하여 매출하는 것을 의미한다. 비록 관련규정에서 이면보증을 금지하고 있다고 하더라도 이는 단속규정으로서 위반시 처벌대상은 되지만 사법적인 효력에는 영향이 없었다. 이에 따라 일단 종금사가 보증을 한 CP에 대해 기업이 부도를 내는 경우 종금사는 대지급의무가 발생하게 되었다.
- 44) 종금사의 지급보증액은 대차대조표 계산능력이 없기 때문에 대차대조표에는 나타나지 않으며 대차대조표 주석사항으로 기재된다. 이면보증의 경우에는 이러한 대차대조표 주석사항으로도 기재되지 아니하였다.

취급항목 중에서 동일인 한도초과 다음으로 높은 비중을 차지하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 이면보증은 은행을 비롯한 공공금융기관에서까지 요구하는 등 당시에 만연되어 있던 업무행태였음을 감안하면 이는 규제시스템이 미비되었기 때문이라기보다는 종금사의 어음매출과 지급보증에 관한 규제의 실효성을 확보하기 위한 사후적 감독이 취약했기 때문이라고 볼 수 있다.

결과적으로 종금사의 이러한 이면보증에 의한 채무부담의 증가에 따라 종금사들은 자기자본에 비하여 과도하게 위험을 부담하게 되었다. 이는 1997년 대기업들의 잇단 부도로 종금사들이 지급보증하여 매출한 CP가 어음부도가 발생하자 종금사가 부실하게 된 하나의 원인이 되었던 것이다.

5. 종금사의 외화자산 유동성에 대한 규제와 감독

외환위기 발생 전 종금사 금융감독에서의 문제점은 종금사의 외화영업부문에 대한 감독에서 두드러지게 나타난다. 1994년과 1996년에 투금사로부터 전환된 종금사들은 외환업무를 할 수 있게 되자, 외화유동성 위험을 무시하고 해외에서 저렴한 단기자금을 차입하여 수익성이 높은 리스 등의 장기자산으로 운용하여 왔다.

이러한 종금사들의 영업행태는 외화자산부채의 만기불일치비율(mismatch limit)을 높여 1997년 외환위기 당시에 종금사들의 외화유동성 위기를 초래한 직접적 원인이 되었다. 또한 종금사들이 기존의 단기차입금 원리금상환에 필요한 외화를 국내의 현물외환시장에서 가격을 불문하고 조달하고자 하는 과정에서 국내의 외환시장에서는 엄청난 외화초과수요를 발생시켜 달러환율을 폭등시킨 바 있다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 외환위기가 진행중이던 1997년 11월 종금사의 외화자금 만기도래액수는 49억 달러였으며, 1997년 12월중 만기도래액수는 16억 달러로서 연말까지 합계 65억 달러였다. 이러한 종금사들의 외화수요물량은 대부분 국내외환시장으로 집중되었다. 1997년 11월과 12월 국내은행 간 장내 원/달러의 현물환거래량이 각각 228억 달러와 215억 달러로서 종금사의 외화자금 수요는 전체 은행 간 외환거래규모의 21%와 7%를 차지하였다. 이 물량은 국내외환시장에서 외화의 초과수요압력으로 작용하여 달러환율을 폭등시켰다. 또한 종금사들은 외화구입을 위한 자금을 조달하기 위하여 국내의 자금시장에서

〈표 4〉 1997년 11월 및 12월 증금사의 외화자금 만기도래 현황

(단위: 백만 달러)

구 분	1997년 11월	1997년 12월	오버나이트 규모
서울 기존사	2,139	710	162
서울 전환사	839	435	273
지방 기존사	1,729	412	932
지방 전환사	199	71	34
총 계	4,906	1,628	1,401

주: 오버나이트 규모는 1997년 10월~11월 5일 일평균 차입잔액.

자료: 매일경제신문, 1997. 11. 19, 7면.

CP연장 철회 및 무차별여신회수에 돌입함에 따라 기업의 도산과 국내자금시장에서의 원화자금난을 동시에 발생시키게 되었다.

증금사들의 외환영업행태의 배경을 보면 1993년 김영삼 정권의 출범 이후 1996년 OECD 가입을 전후하여 자본자유화가 본격적으로 진행되면서 증금사뿐만 아니라 여타 금융기관들에게도 1년 이상의 외화 중·장기 차입보다는 단기차입을 조장하는 역차별적 환경이 조성되어 있었다.

이러한 장·단기 외화차입 간에 역차별적인 환경에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선 외국환관리규정에 금융기관의 단기외화차입에 대해서는 규제가 없는 반면, 장기외화차입에는 재경부 장관에 대한 신고 및 사전보고의무가 있었다. 또한 상환기간이 1년 이상인 외화차입에 대해서는 재경원 장관에게 1,000만 달러를 초과하는 경우에는 사전에 신고를, 1,000만 달러 미만인 경우에는 사후보고를 하도록 규제하였다.⁴⁵⁾ 그런데 1년 이상의 중·장기 외화도입을 위해서는 도입건별로 사전신고를 해야 하는 행정상의 부담이 있었다. 그 밖에 금융기관의 단기차입에 대해서는 물량규제가 없는 대신, 중·장기 차입에 대해서는 연초에 도입한도를 설정하였고, 분기별로 도입할 수 있는 물량에 대한 규제가 있었다.⁴⁶⁾

이러한 제도적 환경은 당연히 증금사를 비롯한 금융기관에게 신고와 사전보고의무 및 물량규제가 없으면서도 차입금리가 낮은 1년 미만의 단기차입을 선호하게 하였다. 또한 금융기관들에게 물량규제를 피할 수 있는 방법으로서 해외현지법인이나 지점 등을 통해 해외조달 및 해외운용을 선호하게 하는 역할을

45) 강철준(1998) 참조. 1994년 6월 1일 현재 「외국환관리규정」 제2-56조(외화자금의 차입신고 등).

46) 이러한 물량규제는 규정에도 없는 규제였으며 물량배정은 금융기관의 과거의 사전신고나 사후보고 물량이 그 기준이 되었다.

<표 5> 증금사의 외화자산·부채현황(1997. 8. 10 현재)

(단위: 억 달러)

중·장기 자산 (외화대출)	135.2 <92.9>	중·장기 부채 (bank loan)	50.8 <35.3>
(외화리스)	16.2 <11.1>	(외화증권 발행)	23.8
(유가증권)	95.3 <65.5>	(한은수탁금)	24.5
	23.7 <16.3>		2.5
단기자산 (외화예치금)	10.4 <7.1>	단기부채 (초단기차입금)	93.3 <64.7>
	2.5	(기타 단기차입금)	25.4
			67.9
외화자산 계	145.6 <100.0>	외화부채 계	144.1 <100.0>

주: < > 내는 구성비(%).

자료: 한국은행.

하게 하였다.

한편, 외환위기 발생 전까지 은행과 증금사의 외화유동성에 대한 규제로서, 중·장기 외화대출에 대한 중·장기 외화차입의 비율(이하 중·장기 외화차입비율)에 대한 규제가 있었다.⁴⁷⁾

그런데 1993년 김영삼 정권 출범 이후 ‘신경제 100일계획’의 일환으로 외국환은행의 외화 중·장기 대출을 위한 재원조달에서 중·장기 외화차입의 비율규제를 70%에서 50%로 완화하게 되었다.⁴⁸⁾ 이러한 규제완화는 증금사를 비롯한 외국환은행들이 저금리의 해외단기자본을 도입하는 비중을 높이게 되어, 결과적으로 증금사를 비롯한 금융기관의 외화자산 부채구조에서 만기불일치현상을 심화시키는 원인의 하나가 되었다.

그런데 외화자산 부채구조에서 만기불일치현상은 증금사가 은행의 경우보다 훨씬 심하게 나타났다. <표 5>에서 외환위기 발생 전 증금사들의 외화자산 부채현황 중에서 외화자금 조달측면을 보면 증금사들에 의한 외화차입금규모는 144억 달러수준이었는데, 그 중 1년 미만 단기차입이 64.7%인 93억 3,000만 달러이었다. 또한 외화자금의 운용측면을 보면 주로 단기외화차입으로 조달한 외

47) 당시의 중·장기 외화차입비율 규제는 외국환은행에게 중·장기 외화대출금(상환기간 3년 이상) 잔액에 대한 중·장기 외화차입금(상환기간 3년 이상)의 비율(중·장기 외화부채/중·장기외화자산)을 70% 이상 유지하도록 요구하였다.

48) 한국은행 「외화여수신 업무에 관한 규정」의 시행세칙인 「외화여수신 업무에 관한 세칙」상의 장기외화대출에 대한 장기외화차입 의무비율 70% 규정은 1993년 4월 개정에 의하여 50%로 인하되었다. 그러나 1997년 외환위기를 겪고 난 후 외화차입구조의 만기불일치의 문제점이 심각하게 부각됨에 따라 1998년 7월 1일 개정시 50%에서 100%로 다시 시 증가되는 과정을 거치게 된다.

〈표 6〉 국내예금은행의 외화자산·부채 현황(1997.8.10 현재)

(단위: 억 달러)

중·장기 자산 (외화대출) (유가증권)	276.2 <47.1> 211.2 34.0	중·장기 부채 (bank loan) (외화증권 발행) (한은수탁금)	170.6 <29.2> 8.3 75.9 85.7
단기자산 (매입외환) (외화예치금)	310.0 <52.9> 215.0 56.8	단기부채 (초단기차입금) (기타 단기차입금)	413.0 <70.8> 44.7 98.2
외화자산 계	586.2 <100.0>	외화부채 계	583.6 <100.0>

주: < > 내는 구성비(%).

자료: 한국은행.

화자산 145억 6,000만 달러 중 리스·외화대출·유가증권 등 1년 이상 대출한 중·장기 자산이 135억 2,000만 달러로서 총외화자산의 93%에 달하였다. 이에 따라 중·장기 외화차입비율이 37.5% 정도에 불과한 것으로 나타나 외화자금의 조달·운용구조가 대단히 취약하였음을 드러내고 있다.

이를 은행의 경우와 비교하여 보면 은행의 외화유동성은 종금사보다는 나은 것으로 나타난다. 구체적으로 〈표 6〉에서 은행의 외화유동성을 보면 외환위기 발생 직전인 1997년 8월 10일 현재 중·장기 자산은 47%인 데 비하여, 중·장기 차입은 29%로서 중·장기 외화차입비율이 61.7% 정도이다. 이처럼 은행의 외화유동성은 중·장기 외화차입비율이 61.7%로서 종금사의 37.5%에 비하여 훨씬 양호하게 구성되어 있었다.

종금사는 외국환관리법령상의 외국환은행으로서 외국환업무에서는 일반은행의 경우와 마찬가지로 외국환관리법령의 적용대상이었다. 따라서 종금사도 일반은행의 경우와 마찬가지로 외화의 중·장기대출을 위한 재원조달에서 중·장기의 외화차입비율을 동일하게 준수할 것이 요구되고 있었다. 그러나 동일한 규제에도 불구하고 종금사는 외화유동성에서 중·장기의 외화차입비율이 규정된 50%에도 미치지 못하는 37.5%로서 일반은행의 61.7%에 비하여 매우 취약하게 구성되어 있었다.

이와 같이 종금사의 외화유동성 및 외화자산의 만기구조가 은행에 비하여 취약하게 구성된 원인은 무엇일까? 이를 제도적 측면에서 찾아보면 우선 종금사의 단기차입금한도 관리시에 외화단기차입금을 제외하였다는 점을 들 수 있다. 종금사의 단기차입금은 자기자본의 3배를 초과하지 못하도록 규제되고 있었다.

이러한 단기차입의 한도규제는 종금사의 유동성 위험을 관리하기 위하여 설정된 것이다.⁴⁹⁾ 따라서 종금사의 단기차입금은 차입금의 원화·외화 여부에 관계없이 한도규제에 포함되어야 타당하다. 그러나 실제로는 차입금한도에 외화의 단기차입금이 제외되어 있었으며, 이에 따라 종금사들은 한도관리에 대한 부담 없이 외화단기차입을 확대할 수 있었던 것이다.

다음으로 종금사의 외화자산 만기구조가 취약하게 구성된 제도적 원인은 종금사의 리스계정과 고유계정에 대한 금융감독이 유기적 관련이 없이 실시되었던 점과 중·장기 외화대출의 범위에 리스대출을 포함시키지 않았다는 점에서 찾아볼 수 있다.

종금사의 업무에는 크게 종금업무와 리스업무가 있는데, 양자를 규율하는 법규가 달랐다.⁵⁰⁾ 또한 리스업무에 대해서는 자금운용과 성과분석을 할 수 있도록 다른 업무와 구분하여 경리하여야 한다고 규정하고 있다.⁵¹⁾ 이에 따라 종금사는 종금업무에 대해서는 고유계정으로, 리스업무에 대해서는 리스계정으로 독립하여 계정을 유지하고 있으며, 이 계정들은 법령상으로는 별개의 회사처럼 독립적으로 운용하게 되어 있다. 그러나 사실상 동일한 종금사의 고유계정과 리스계정은 양 계정 간에 빈번한 내부거래로 양 계정이 거의 하나의 통합된 계정처럼 운용되었다.

문제는 종금회사의 고유계정과 리스계정이 법령상으로는 별개의 회사처럼 독립적으로 운용되고 있음에 따라 종금사의 고유계정에 대한 금융감독시에는 동일한 회사임에도 불구하고 리스계정에 대한 감독이 이루어지지 않았고, 리스계정에 대한 감독시에는 종금회사의 고유계정에 대한 감독이 제외되는 등 종금사의 전체 업무에 대해 통합·연계된 유기적인 감독이 이루어지지 않았다. 종금사는 자신의 고유계정을 이용하여 해외에서 단기로 외화를 차입하여 자신의 리스계정에 장기로 대출하면서도 고유계정과 리스계정에 대한 금융감독이 동시에 유기적으로 이루어지지 않는다는 취약점을 활용하여 중·장기 외화차입의 비율 규제에 대한 규제를 회피할 수 있었다.

그 경로를 보면 다음과 같다. 종금사는 리스계정에 실질적으로 장기로 대출한 외화대출을 단기외화대출로 처리하여 중·장기 외화대출의 규모를 서류상 줄임으로써 중·장기 외화차입비율(중·장기 외화차입/중·장기 외화대출)을 높이는

49) 1996. 5. 21 개정된 「종합금융회사업무운용지침」 제6조(채무부담한도).

50) 종금사의 종금업무는 「종금업법」에 의하여 규율되고 있었으며, 리스업무는 「시설대여업법」과 동법 시행령 및 재경원의 「시설대여회사 업무운용준칙」에 의하여 규율되고 있었다.

51) 재경원, 「시설대여회사 업무운용준칙」.

방법을 사용하였다. 이러한 종금사들의 편법행위를 차단하기 위해서는 실질적으로 중·장기로 이루어지는 리스대출을 중·장기 외화대출의 범위에 포함시키도록 하는 규정이 필요하였으나 이러한 건전성 규제는 없었다.

물론 종금사의 리스업무에 대해서도 외화유동성에 관한 규제가 있었다. 시설대여회사의 외화리스에 필요한 자금은 상환기간이 1년 이상인 장기자금이어야 하도록 되어 있었으며, 이 규제는 종금사가 수행하는 리스업무에도 그대로 적용된다.⁵²⁾

그러나 종금사들은 종금사의 리스계정에 대한 감독시에는 종금사의 고유계정에 대한 감독이 동시에 시행되지 않는다는 취약점을 이용하여, 종금사의 리스계정에서의 장기대출재원은 많은 부분이 종금사의 고유계정을 통하여 조달한 단기외화자금이었지만, 형식상 종금사의 리스계정은 고유계정으로부터 1년 이상 장기차입한 자금을 사용하여 대출한 것으로 처리하여, 종금사는 리스업무에서의 외화유동성에 대한 규제를 회피하였다.

이처럼 중·장기 외화대출의 범위에 리스대출이 포함되어 있지 않은 외화건전성 규제의 공백 속에서 종금사의 고유계정과 리스계정에 대한 체계적 금융감독의 부재 때문에 종금사는 고유계정에 대한 감독과 리스계정에 대한 금융감독 양자 모두로부터 외화유동성에 대한 감독을 회피할 수 있었던 것이다. 따라서 종금사의 외화자산부채 만기구조 불일치의 문제는 외화건전성 규제의 공백과 금융감독이 전체로서 유기적으로 연계되지 않았던 점 때문에 발생하였다고 볼 수 있다.⁵³⁾

6. 종금사의 외화유가증권 투자한도에 대한 규제와 감독

종금사의 외화유동성 위기를 촉발시켰던 국제영업행태의 하나로 종금사들이 국제금융시장에서 단기차입한 외화로 인도네시아 및 태국의 채권을 비롯한 동남아시아의 정크본드에 대해 과도하게 투자하고, 이 채권들이 아시아 외환위기가 발생하자 부도처리됨에 따라 종금사들의 외화유동성 위기를 가속화시켰던

52) 1995. 10. 20 현재 재경원 「시설대여회사 업무운용준칙」 제11조(외화채원).

53) 이 점은 종금사와 마찬가지로 리스업무를 해 왔던 전업리스회사의 경우와 비교하여 보면 더욱 분명해진다. 종금사처럼 고유계정과 리스계정 간의 내부거래를 통하여 외화유동성 규제를 회피할 수 없었던 전업리스회사들은 장기외화대출에 필요한 자금을 장기외화차입으로 조달할 수밖에 없었다. 그런데 이것은 결과적으로 전업리스사들에게 같은 리스업을 하면서도 종금사와는 달리 외화유동성 위기에 빠지지 않도록 안전판 구실을 하였다.

것을 들 수 있다.

〈표 7〉을 보면 종금사들의 해외유가증권 투자가 1993년에는 3,000만 달러, 1994에는 1억 3,100만 달러로 미미하였으나, 1995년에 2억 7,400만 달러로 증가 하더니 1996년에 21억 5,200만 달러로 전년 대비 무려 780% 이상 엄청나게 증가하는 추세를 보이고 있다.

종금사들은 이렇게 급격히 외화유가증권 투자를 증가시키는 데 투자의 대부분을 수익률과 위험도가 높은 태국, 인도네시아 등 신흥시장지역의 정크본드에 집중하였다. 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 아시아 외환위기가 발생하기 전인 1996년의 경우 종금사들은 외화유가증권 투자잔액 21억 5,200만 달러 중 86%인 18억 6,000만 달러를 태국, 인도네시아 등 신흥시장지역의 채권에 투자하였다.⁵⁴⁾

당시 종금사들의 자기자본 합계는 불과 47억 2,000만 달러로서 종금사들은 자기자본의 약 40%를 유동성이 낮은 고위험·고수익채권에 집중투자하여 포트폴리오의 유동성 위험과 자산의 집중도위험을 증대시켰던 것이다. 이러한 종금사들의 포트폴리오 위험의 증가는 아시아 외환위기가 발생하자 곧 현실화하였다. 종금사들이 투자한 신흥시장 지역채권의 대부분은 아시아 외환위기의 발생으로 부도처리되어 회수불능이 되거나, 이 채권들을 담보로 르포(Repo)차입을 하였을 경우 담보가치 하락에 따라 추가마진콜(margin call) 부담이 발생하는 과정을 통해 종금사의 외화유동성 위기를 가속화시켰다.⁵⁵⁾

이처럼 1996년을 계기로 종금사들의 자기자본에 비하여 과다한 해외유가증권 투자가 급증하게 된 원인은 어디에 있을까? 당시의 해외유가증권 투자에 관한 규제 변화 중 가장 주목할 만한 것으로서 1996년도부터 종금사들의 해외유가증권 투자가 종금사의 유가증권 투자한도 산정으로부터 제외되었던 점을 들 수 있다.⁵⁶⁾ 이에 따라 고위험·고수익 추구의 영업행태가 관행화되어 있던 투금사들은 1994년부터 종금사로 전환되자마자 국제금융시장에서 차입한 단기외화로 고위험·고수익·저유동성의 신흥시장채권에 한도의 제약 없이 투자를 증가시켰

54) 1997년의 경우, 신흥시장의 채권투자규모가 1996년의 경우보다 약간 줄어드는데, 이는 아시아 외환위기가 발생하고 난 후 신흥시장지역의 채권에 대한 투자를 감소시킨 데 기인한다.

55) Repo차입은 환매를 조건으로 담보채권매매를 통하여 자금을 조달하는 기법이다. 이 때 담보채권의 가격이 하락할 경우 채권매도자가 환매계약을 불이행하는 데 따르는 채권매입자의 손실을 방지하기 위하여 채권매도자와 매입자 간에 채권의 일정한 가격하락폭을 사전에 정해 두고, 그 가격변동폭 이상으로 채권가격이 하락할 경우 채권매입자가 매도자로부터 추가담보 또는 현금을 요구할 수 있는 것을 margin call이라고 한다.

56) 즉, 종금사들의 외화유가증권 투자가 원화유가증권에 대한 투자와 동일하게 유가증권 투자한도의 틀 내에서 규제되지 않고 유가증권 투자한도 산정에서 제외되었던 것이다.

〈표 7〉 종금사의 외화자금 조달 및 운용

(단위: 백만 달러)

	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
외화자산	4,123	4,624	5,633	8,971	13,347	13,576
대외자산	83	66	185	338	2,432	2,408
외화증권	16	31	131	274	2,152	1,811
대내자산	4,037	4,557	5,436	8,604	10,881	11,159
외화대출금	772	650	571	861	1,426	1,330
리스대출	3,010	3,747	4,642	7,315	8,935	9,422
외화부채	4,123	4,624	5,633	8,971	13,347	13,576
대외부채	1,774	1,450	1,820	3,872	5,942	4,179
뱅크론 외화차입	730	727	491	435	327	398
기타 외화차입	573	283	608	1,910	3,132	1,578
외화채권 발행	437	419	674	1,470	2,388	1,970
대내부채	2,345	3,172	3,805	5,095	7,349	6,240

자료: 한국은행, 『외환통계연보』, 각 호.

〈표 8〉 종금사 유가증권 투자현황

(단위: 억 달러)

	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
종금사 자기자본	30.89	31.49	42.18	50.04	47.16	28.95
종금사 유가증권 투자액	45.75	50.97	74.04	81.04	102.54	88.28
종금사 유가증권 투자액/자기자본	1.48	1.62	1.76	1.62	2.17	3.05
종금사 외화유가증권 투자잔액	0.16	0.31	1.31	2.74	21.52	18.11
종금사 원화유가증권 투자잔액	45.59	50.66	72.73	78.30	81.02	70.17
종금사 신흥시장 투자잔액					18.60	11.60
일반은행 신흥시장 투자잔액					34.40	27.10

주: 신흥시장은 태국, 인도네시아, 말레이시아, 중국, 멕시코, 브라질, 콜롬비아, 루마니아, 헝가리, 러시아 등을 말함.

자료: 신흥시장 투자액은 금융감독원, 그 외는 한국은행, 『외환통계연보』, 각 호.

던 것이다.

「종금업법」에 의하면 종금사는 자기자본의 100%를 초과하여 유가증권에 투자할 수 없도록 규제되고 있으며, 여기에 대한 예외적용을 받는 유가증권으로서 국채와 한국은행의 통화안정증권뿐이다.⁵⁷⁾ 이처럼 종금사의 유가증권 투

57) 1995. 12. 29, 「종합금융회사에 관한 법률」 제17조(유가증권의 투자한도), 시행령 제11조(유가증권의 투자한도).

자에 대해 제한을 두었던 것은 종금사들을 과도한 유가증권 투자로부터 발생하는 위험에 대한 노출을 방지하여 종금사들의 건전성을 유지하기 위한 것이었다. 따라서 원화유가증권이든 외화유가증권이든 동일하게 취급되어야 할 것이며, 외화유가증권이라도 같이 포함해서 한도제한을 받도록 하는 것이 논리적으로 타당하다.

1996년도부터 종금사들의 역외유가증권 투자가 유가증권 투자한도 산정에서 제외된 과정에 대해 분명하게 밝혀진 것은 없다. 다만 역외유가증권 투자를 유가증권 투자한도 산정에서 제외시키기 위한 별도의 관련규정 개정이 없었던 점으로 보아 행정해석이나 질의에 대한 회시 등의 방법에 의해 제외된 것으로 보인다.⁵⁸⁾

규정의 개정 없이 기존 규정의 해석만으로도 이러한 조치가 가능했다는 것은 그 이면에 금융감독당국이 금융기관의 원화영업과 외화영업이 분리되어 존재하는 별개의 실체라고 인식하는 시대에 낙후된 패러다임을 가지고 있었기 때문이라고 할 수 있다.

결과적으로 이러한 조치는 종금사들의 과도한 역외유가증권 투자를 초래한 주된 제도적 원인이라 할 수 있으며 이는 종금사의 과도한 유가증권 투자를 방지하기 위한 제어시스템을 제거한 것으로 평가할 수 있다.

7. 종금사의 위험관리에 대한 규제와 감독

종금사를 감독할 수 있는 규제수단이 되는 규정과 기준이 시대에 뒤떨어져

58) 종금사의 역외유가증권 투자가 유가증권 투자한도 산정에서 제외된 이유에 대해서는 두 가지 추론이 가능할 것으로 보인다. 첫째는 금융기관의 원화영업과 외화영업이 분리되어 독립적으로 존재한다는 인식의 패러다임에 따라 제외되었을 가능성이 있다. 구체적으로 종금사에 대해서는 설립근거법률인 「종합금융회사에 관한 법률」과는 별도로 종금사의 외환 영업부문에 대해서는 「외국환관리법」이 규율하고 있기 때문에 양 법 간의 충돌을 피하기 위하여 「종금업법」상의 영업한도 규제는 당연히 원화영업 관련부문에만 적용하는 것이 타당하다고 보는 견해가 지배적이었고, 이러한 지배적 견해에 따라 역외유가증권 투자가 유가증권 투자한도 산정에서 제외되었을 가능성이 있다. 둘째는 전환종금사에 대해 재정원이 종금사인가를 하면서 인가조건으로 1~2년간 순수비거주자에 대한 역외자금운용을 금지시킴에 따라 전환종금사의 경우 원칙적으로 이 기간중 역외유가증권에 투자할 수 없게 되었다. 그런데 이러한 규제에 의하여 종금사로 전환하기 전에 기관투자자로서 역외유가증권에 이미 투자해 오고 있던 투금사들이 종금사로의 전환으로 인해 오히려 역외유가증권 투자를 못하게 되자 전환종금사를 중심으로 집단으로 민원을 제기하고 이를 해결하는 과정에서 종금사의 유가증권 투자한도에서 아예 외화유가증권을 제외시키는 조치가 취해졌을 가능성이 있다.

있었다는 점은 위험관리에 대한 규제분야에서도 나타난다. 금융감독당국은 금융기관이 수익을 추구함에 있어 그 바탕이 되는 위험부담과 균형을 이룰 수 있도록 자기책임하에 적절히 위험을 관리하고 경영의 건전성을 확보해 나가기 위한 내부의 위험관리체제를 확립하도록 규제하여야 한다.

그러나 외환위기가 발생하기 전까지 종금사에 대해서는 사전에 부실을 예방할 수 있는 내부의 위험관리시스템에 대한 규제가 대단히 취약하였으며, 사전에 부실을 방지하기 위해서는 내부기준을 정하는 등 위험에 대한 통제를 유도하는 규제체계가 없었다. 여기에 해당되는 것들로 유동성에 대한 규제가 공백이었다는 점, 위험관리를 위한 내부의 통제체제를 갖출 것을 규제하는 체계가 없었다는 점, 자산건전성 감독기준이 없었다는 점 등을 들 수 있다.

결론적으로 종금사에 대해서는 위험에 대한 관리를 강제하는 규제체계가 지나치게 낙후되어 있어 감사주체에 관계 없이 실효성 있는 감독을 달성하기가 곤란하게 되어 있었다. 아래에서는 이들에 대해서 차례로 논의하기로 한다.

(1) 종금사의 원화유동성

외환위기가 발생하기 전까지 종금사의 경우는 원화유동성에 대해 감독당국의 규제가 없어 원화유동성에 대해서는 규제의 공백을 초래하고 있었다. 이에 비하여 은행에 대해서는 예수금에 대한 유동성 자산비율을 30% 이상으로 규제하는 등 원화유동성에 대한 규제와 감독이 이루어지고 있었다.⁵⁹⁾ 이러한 원화유동성에 대한 규제의 공백 역시 종금사의 경영진이 포트폴리오를 구성함에 있어 위험도를 증가시킨 제도적 환경요인의 하나로 볼 수 있다.⁶⁰⁾

(2) 종금사의 위험관리

다음으로 종금사의 경우에는 내부의 위험관리에 관한 규제에서 신용위험, 시장위험, 및 운영상의 위험 등 여러 위험을 관리하게 하는 종합적인 위험관리시스템의 운용에 대하여 규제의 공백상태를 이루고 있었다. 이러한 건전성 규제의 공백은 종금사의 경영진이 수익성 제고에만 열중하게 하였을 뿐 위험관리는 등한시하게 하여 종금사의 부실을 초래하게 된 하나의 원인이 되었다.

종금사의 위험관리 내부통제체제에 대한 규제체계가 낙후되어 있었다는 것은

59) 1997년 2월 현재 은행감독원 「금융기관감독규정」 제19조(경영지도비율).

60) 금융감독당국이 종금사의 원화유동성 부분에 관하여 규제하기 시작한 것은 외환위기 발생 후인 1998. 4. 1 금융감독원에서 제정한 법규명령인 「종합금융회사감독규정」에서 예수금에 대한 유동성 자산비율을 100분의 30 이상으로 정한 것이 처음이었다.

은행의 경우와 비교해 보면 더욱 분명해진다. 은행의 경우는 외환위기 발생 이전부터 위험관리에서 내부통제체제를 구축할 것과 자산·부채의 종합관리체제를 포함하는 종합적인 위험관리체제를 구축할 것을 규제체계에서 강제하고 있었다. 이에 따라 각 은행은 자체적으로 위험관리에 필요한 시스템을 구축하였던 것이다.⁶¹⁾

종금사는 그 여신이 담보가 없으므로 은행보다 더 신용위험에 취약하였으며, 은행과 유사한 국제금융업무에 노출되어 있으므로 적어도 은행수준의 종합적인 위험관리가 필요하였으나, 종금사에 대해서는 위험관리에 대한 규제가 공백을 이루고 있었다. 감독당국이 종금사의 위험관리 내부통제체제를 구축하고 위험관리조직의 구성 및 위험관리의 내부규정을 제정할 것 등에 대한 규제를 제정한 것은 외환위기가 발생하고 난 다음의 일이었다.⁶²⁾

(3) 자산의 건전성 규제

다음으로 종금사들에 대해서는 외환위기가 발생하기 전까지 보유자산의 건전성에 대한 규제와 감독이 없었다. 자산의 건전성 감독이란 금융기관에게 차입자의 채무상환능력과 금융거래내용들을 감안하여 금융기관 보유자산의 건전성을 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 분류하고, 단계별로 적절한 수준의 대손충당금 및 지급보증충당금을 적립하도록 하여 보유자산의 건전성을 유지하도록 하는 것이다.

이러한 자산건전성에 대한 규제와 감독은 은행의 경우 오래 전부터 시행되어 왔으나, 종금사에 대해서는 외환위기 발생 전까지 이러한 자산의 건전성 분류와 감독에 대한 규제와 감독이 존재하지 않아 이 분야가 은행에 비하여 낙후된 금융감독을 받고 있었음을 보여 주고 있다.

이처럼 종금사의 자산건전성에 대한 감독을 할 수 있는 규제가 공백상태를 이룸에 따라 종금사 자산의 건전성을 확보하게 하기 위한 시스템상의 제어수단이 없었다. 이는 종금사 자산의 건전성을 확보하게 하기 위한 내부적 및 외부적 제어장치가 제대로 작동하지 못하게 하여 종금사 자산을 부실하게 만드는 하나의 제도적인 원인이 되었다.⁶³⁾

61) 1997년 2월 현재 은행감독원 「금융기관감독규정」 제21조(위험관리).

62) 1998년 6월 현재 「종합금융회사 감독규정」 제27조(위험관리).

63) 종금사에 대해서도 은행과 유사하게 자산건전성에 대한 규제가 도입된 것은 외환위기 발생 후의 일이었다. 1998년 6월 현재 「종금회사 감독규정」 제26조(자산건전성 분류 등).

IV. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이 종금사에 대한 규제와 감독체계는 종금사의 각종 영업한도 규제대상에서 외환업무를 제외하였고, 전반적으로 낙후된 사전적 규제와 취약한 사후적 감독시스템 아래 운용되고 있었으며, 이것이 종금사를 부실하게 만든 제도적 환경요인들이 되었던 것이다. 이처럼 종금사에 대한 부실을 가져온 규제와 감독의 취약함을 표면상 보면 금융감독에 관한 전문성과 인프라스트럭처가 갖추어져 있지 않은 행정기관이 금융감독권을 행사하였기 때문인 것처럼 보인다.

그러나 종금사의 원화영업과 외화영업부분에 대한 감독이 분리되고, 외화영업부분에 대한 감독이 방치되고, 종금사의 각종 영업한도 규제대상에서 외화영업이 제외되어 산발적으로 보이는 여러 현상의 이면에는 감독당국의 하나의 일관된 인식패러다임이 종금사의 금융감독관련 제도 저변에 굳건히 자리잡고 있는 것을 볼 수 있다.

즉, 금융기관의 원화영업과 외화영업은 분리되어 존재하며, 따라서 원화영업에 대한 감독과 외화영업에 대한 감독을 별개의 것으로 보는 감독당국의 자본자유화에 대한 인식패러다임이다. 이러한 인식패러다임에서 감독당국은 종금사의 각종 영업한도 규제대상에서 외화영업을 제외하였으며, 종금사의 원화영업에 대한 감독과 외화영업에 대한 감독을 통합·연계하여 감독을 실시하지 않고 별개로 분리하여 실시하여 종금사들의 일탈행동을 가능하게 하였던 것이다.

원화와 외화가 분리되어 있다는 이분법적 제도와 인식은 금융 및 자본자유화가 진전되기 이전까지만 타당하였던 패러다임으로서 자본자유화의 진전 이전에는 별다른 문제가 되지 않았다. 그러나 금융 및 자본자유화가 급속히 진전되어 금융기관의 외화영업부분이 과거에 비교할 수 없을 비대해지고, 크게는 국민경제 전체적으로, 작게는 금융기관 내부에서 국내외 금융의 구분이 없어지는 상황에서는 더 이상 지속되어서는 안 될 시대착오적인 패러다임이라고 하겠다.

금융감독제도와 이를 운영하는 정책담당자 모두가 이러한 시대착오적인 이분법적 제도와 인식에서 벗어나지 못하였다는 점은 제도와 인식이 시대변화를 따라가지 못한 하나의 사례라고 하겠다. 이러한 인식극복의 필요성은 국민경제가 외환위기라는 참으로 비싼 학습비용을 치르고 얻은 소중한 교훈이라고 하겠다.

외환위기 이후 신설된 금융감독원에서도 조직 간 할거주의로 인하여 금융기

관의 원화영업과 외화영업에 대한 통합연계검사시스템이 제대로 확립되어 있지 않다. 과거의 국내외금융의 분리라는 시대착오적인 이분법적 패러다임이 국내외금융의 통합이라는 새로운 패러다임으로 대체되지 않는 한, 금융기관의 금융감독 분야 외에도 모든 금융정책분야에서 시행착오를 초래할 것이며 역사는 다시 되풀이될 것이다.

참 고 문 헌

- 각종 법령집: 「단기금융업법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「시설대여법」, 「외국환관리법」, 「종합금융회사에 관한 법률」.
- 강만수, 「금융대란의 도화선 종금사의 슬픈 이력서」, 『월간조선』, 2000. 8, 440~448.
- 강철준, 「정부정책부문」, 『경제위기의 원인분석과 향후 정책방향』, 정책보고서 98-04, 한국경제연구원, 1998. 6, 69~111.
- 금융감독원, 「종합금융회사 감독규정」, 1998. 4. 1.
- 김병일, 「투자금융회사의 기능 재정립 방안」, 『투자금융』, 투자금융협회, 1995. 6, 51~57.
- 매일경제신문, 「종금 부도사태 오나」, 1997. 11. 6 및 1997. 11. 19.
- 예금보험공사, 「퇴출 금융기관 부실원인 3차 조사결과」, 보도자료, 1999. 12. 30.
- 유춘환·황규현·박성현, 『부동산 신화의 붕괴』, 신한종합연구소, 1997. 5.
- 은행감독원, 「금융기관 감독규정」, 1997. 2.
- 은행연합회, 「기업정보자료」, 각 호.
- 장광수, 「은행 및 제2금융권 간 비대칭적 규제의 추이와 영향」, 『금융경제연구』 제90호, 한국은행, 1997. 8.
- 재정경제원, 「시설대여회사 업무 운용준칙」, 1995. 10. 20.
- _____, 『재정금융통계』, 각 호.
- _____, 「전환 종금사에 대한 외국환 업무인가 기준」, 『재정금융통계』, 1994. 7~8, 68~70.
- _____, 「종금회사 업무 운용지침」, 1996. 5. 21.
- _____, 「지방 투금사의 종금사 전환내 인가(1994. 5. 20)」, 『재정금융통계』,

1995. 5~6, 65~67.

_____, 「투금·종금사 경영평가제도 도입」, 『재정금융통계』, 1994. 3~4, 50~52.

전국투자금융협회, 『투자금융협회 10년사』, 1990. 4.

종금협회, 『종합금융회사 현황 및 통계』, 1997. 12. 31.

최두열, 『아시아 외환위기의 발생과정과 원인』, 한국경제연구원, 1998. 12.

한국경제신문, 「종금 자기자본 관리제 도입」, 1997. 9. 8.

한국은행, 「외국환 관리규정」, 1994. 6. 1.

_____, 「외화 여수신 업무에 관한 규정」, 각 호.

_____, 『외환통계연보』, 각 호.

_____, 『일본 주택금융전문회사 정리대책의 주요내용 및 평가』, 한국은행 조사연구자료 96-14, 1996. 5.

_____, 『통화금융』, 각 호.

<부표 1> 종합금융회사 현황

(단위: 억 원)

회사명	설립일 (전환일)	자기 자본	본점	주요 주주 (외국인 지분율)	비 고
한 국	76-04-01	2,147	서울	대우그룹 21.9% (Barclays Bank 등 35.0%)	2000. 9 영업정지, 2000. 10 예보 자회사로 편입 후 하나로종금
현 대	76-12-31	2,307	서울	현대그룹 20.8% (Kuwait 등 8.8%)	1999. 2 강원·조흥은행과 합병 후 2001. 2. 9 동양 종금과 합병하여 동양현 대종금으로 변경
새 한	77-02-15	2,025	서울	거평그룹 40.6% (일본흥업, 장기신용은행 10.2%)	1998. 8 퇴출
한 불	77-07-13	2,099	서울	한진그룹 22.2% (Société Générale 34.4%)	정상영업
아세아	77-11-02	1,725	서울	대한방직그룹 28.4% (Yasuda Trust Bank 등 24.5%)	한스종금으로 변경 후 2000. 7 영업정지, 2000. 10 예보 자회사로 편입 후 하나로종금
한 외	79-05-28	2,520	서울	외환은행 41.0% (콤메르츠은행 등 24.5%)	1999. 1 외환은행과 합병
대 한	73-07-18 (96. 7. 1)	3,090	서울	성원건설 20.3% 해태 7.8%	1999. 6 퇴출
동 양	73-07-19 (96. 7. 1)	3,071	서울	동양그룹 31.0% 삼성생명 4.4%	2001. 2. 9 현대울산종금과 합병하여 동양현대종금
중 앙	73-07-18 (96. 7. 1)	2,442	서울	동국제강 22.3%	2000. 9 영업정지, 2000. 10 예보 자회사로 편입 후 하나로종금
제 일	77-07-26 (96. 7. 1)	1,706	서울	신한은행 외 8.3% 그랜드산업개발 외 7.6%	1998. 5 퇴출
신 한	82-11-08 (96. 7. 1)	1,953	서울	김중호 외 21.1% 남충우 외 12.9%	1998. 2 퇴출
삼 삼	82-12-09 (96. 7. 1)	1,302	서울	최중환 외 21.4% 조남욱 외 19.2%	1998. 2 퇴출
나 라	82-11-19 (96. 7. 1)	1,858	서울	보성어패럴 20.5% (CS First Boston 19.4%)	2000. 5 퇴출
한 화	82-12-09 (96. 7. 1)	1,338	서울	김승연 외 17.4% 신극동제분 8.1%	1998. 2 퇴출
서울사		29,583			

〈부표 1〉 계 속

(단위: 억 원)

회사명	설립일 (전환일)	자기 자본	본점	주요 주주 (외국인 지분율)	비 고
엘 지	73-05-19 (94. 6. 28)	1,793	부산	엘지그룹 28.5%	1999. 10 LG증권과 합병
삼 양	79-11-12 (94. 8. 30)	799	전주	김상응 외 30.2%(Bea & Parter Limited 30.0%)	1998. 4 퇴출
금 호	74-06-29 (94. 9. 28)	873	광주	금호그룹 18.3% 광주은행 7.7%	정상영업
한 솔	74-10-14 (94. 9. 28)	1,019	부산	한솔제지 30.6% 김도근 8.1%	1998. 3 퇴출
경 남	79-11-28 (94. 9. 28)	585	마산	성원기업 외 48.1%	1998. 2 퇴출
한 길	79-12-01 (94.9.28)	653	대전	성원토건 계열 40.0% 및 충청은행 6.9%	1998. 8 퇴출
경 수	81-11-11 (94. 9. 28)	634	수원	정영삼 외 20.1% 동주산업 7.5%	대유리젠트종금으로 변경 후 2001. 5. 동양현대종금과 합병
고 려	83-07-05 (94. 9. 28)	648	부산	이창재 외 28.2%	1998. 2 퇴출
영 남	73-06-08 (94. 10. 27)	652	대구	영남학원 69.8%	2000. 5 영업정지. 예금보협공사 자회사로 편입 후 하나로종금
대 구	79-12-05 (96. 7. 1)	1,096	대구	태일정밀 외 39.1% 화성산업 외 28.6%	1998. 4 퇴출
쌍 용	80-01-05 (96. 7. 1)	405	인천	쌍용그룹 38.4% 우진산업 9.5%	1998. 2 퇴출
항 도	80-09-24 (96. 7. 1)	590	부산	부국증권 외 33.3% 조준래 외 37.1%	1998. 2 퇴출
청 솔	80-11-01 (96. 7. 1)	200	청주	신용관리기금 32.9%	1998. 2 퇴출
울 산	81-11-27 (96. 7. 1)	373	울산	태광 13.0% 현대 12.6%	현대울산종금으로 변경 후 동양종금과 합병. 이후 대유리젠트종금과 합병하여 동양현대종금으로 변경
신세계	83-01-03 (96. 7. 1)	647	부산	신세계백화점그룹 24.6% 신한생명 8.6%	1998. 2 퇴출
경 일	83-05-28 (96. 7. 1)	269	대구	김홍식 외 34.0%	1998. 2 퇴출
지방사		11,236			
종금계		40,819			

주: 자기자본 및 주요 주주는 1997년 12월 31일 현재.
 자료: 종금협회, 『종합금융회사 현황 및 통계』, 1997. 12. 31.

[Abstract]

Financial Supervision and the Financial Crisis: Institutional Approach to Korea's Merchant Banking Corporations

Doo-Yull Choi · Yeonho Lee

This paper investigates the financial supervisory system of Korea's Merchant Banking Corporations before the financial crisis occurred in 1997. Korea's Merchant Banking Corporations are regarded as one of the most important factors that led to the deterioration of Korea's financial system before the financial crisis. The major finding is that prudential regulations and financial supervision on Korea's Merchant Banking Corporations were out of date and lacked strictness in many respects, such as licensing requirements, capital adequacy ratio, credit concentration, foreign exchange liquidity requirements, off-shore investments, and risk management.

Behind those outdated regulations and loose supervision lies the anachronistic paradigm throughout the financial system, even in the era of foreign exchange liberalization, that the domestic currency and the foreign exchange business are totally separate and independent of each other. We argue that the outdated prudential regulations coupled with loose supervision appears to be the main factor that led to the deterioration of the management system, making Korea's financial system even more fragile before the outbreak of the currency crisis.

Keywords: Merchant Banking Corporations, financial crisis, anachronistic paradigm, loose financial supervision

JEL Classification: F3, G2