

# 부실금융기관 처리에서 나타난 관치

| 안 순 권 |

한국경제연구원 연구위원

부실금융기관 처리에서 나타난 관치

---

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-00003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1371-3

# Contents

## 요 약

### I. 문제 제기 / 11

### II. 부실금융기관 처리의 쟁점 / 18

1. 시장원리와 정부개입 / 18
2. 부실금융기관 정리 원칙과 법적 절차 / 21
3. 관치금융 논란 / 31
4. 대주주의 책임 / 42

### III. 부실금융기관 처리의 개선방안 / 53

1. 시장원리에 의한 부실금융기관 처리 / 53
2. 법제도의 정비 및 준수 / 65

### IV. 요약 및 결론 / 67

### 참고문헌 / 70

## 부실금융기관 처리에 과도한 정부개입 이젠 그만

### I. 부실금융기관 처리 원칙 없어

#### □ 부실금융기관 정리, 시장원리나 법적 근거 등의 측면에선 낙제

○ 외환위기로 인한 부실금융기관 정리의 경우 대규모 공적자금의 투입에 따라 금융기관의 관치의존 및 도덕적 해이가 심화됨.

- 퇴출기준 적용이 모호하고 손실분담원칙이 제대로 지켜지지 않음으로써 시장규율이 훼손된 사례가 적지 않았음.

- LG카드 사태의 경우, 금융자율화 물결에 역행하는 관치금융 논란과 주식회사제도의 근간을 흔드는 대주주에 대한 무한책임 요구 등의 문제점 노출

- 상호저축은행 등 서민금융기관의 경우 상당한 수준의 구조조정이 이루어지기는 했으나 은행에 비해 미진하여 금융불안의 잔존 요인이 됨.

#### □ 부실금융기관 처리에 관치금융과 주주무한책임 지속

○ 부실금융기관 처리에 있어 정부개입의 필요성을 주장하는 측과 금융시장의 자율적 기능에 의해 정리해야 한다는 주장 대립

- 부실금융기관 처리를 정보비대칭, 관련 경제주체간의 합의 도출 곤란 등으로 시장기능에만 맡길 수 없고 시장실패(Market Failure)가 발생한 부분에 대해 정부개입의 필요성 주장
  - 부실금융기관을 시장원리에 의해 처리하되, 불가피하게 정부가 개입하더라도 법테두리 내에서 시장의 자율성기능을 최대한 존중해야 부실금융기관 정리제도의 효율성 제고 가능
- LG카드 사태 및 저축은행 등의 구조조정에서 부실금융기관 정리 원칙이 제대로 지켜지지 않았고 관치금융이 지속되었다는 문제 제기
- 부실금융기관의 정리에 있어, 신속하고 과감한 처리, 비용 최소화 원칙, 손실분담원칙, 부실금융기관 정리의 일관성과 형평성, 법적 근거 확보 및 절차 준수 등의 원칙이 준수되지 않았던 문제점 노출
  - LG카드 처리과정에서, 정부와 감독당국이 LG카드에 대한 채권은행들의 만기연장 및 추가자금지원을 강제하고, 부실화된 LG카드를 국책은행인 산업은행이 위탁관리하게 하는 등의 관치금융 시현
- 부실금융기관의 처리에서도 대주주의 법인격부인(Piecing the Corporate Veil)을 주장하는 측과 대주주의 유한책임을 주장하는 측이 대립
- 유한책임이란 주주가 회사의 채권에 대해 출자액 범위 내에서만 책임을 지는 제도로서 주식회사제도의 핵심 사항이라는 주장

- 유한책임을 인정하는 것이 명백히 부당하거나 비효율적인 경우 유한책임을 부인하고 주주에게 책임을 추궁하는 것이 합리적이라는 법인격부인의 근거에 기초한 주장
- LG카드 사태의 경우, 구본무 LG그룹 회장이 불법 및 사기 행위로 법인격을 남용한 적이 없는데도 주주의 유한책임의 한계를 훨씬 넘어선 책임을 진 것은 주주회사제도의 원칙을 훼손한 것으로 판단

## II. 시장원리 및 법과 원칙에 따라 부실금융기관 처리해야

### □ 손실분담원칙 확고히 지켜야

- 경영실패로 부실해진 기업이 자기책임원칙하에서 시장에서 퇴출되는 것이 시장원리이자 원칙임.
  - 금융부실이 부분적으로 나타나 금융시장에 미칠 악영향이 상대적으로 적은 경우 부실금융기관을 퇴출하는 것이 바람직
- 정부와 채권자, 금융기관 등 이해관계자의 협상과 합의 등 모든 처리절차가 투명하고 공정하게 진행되어야 국민여론의 지지를 얻을 수 있음.
- 부실금융기관의 손실분담원칙을 마련하고 부실기업은 시장에서 신속하게 퇴출되며 대주주는 유한책임만 지도록 하는 등 자율적 시장규율을 확립할 필요
  - 부실금융기관 처리에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 처리과정에서 감독당국의 책임성과 투명성을 제고할 필요
- 관치금융을 시정하기 위해선 우선 정부의 지시에 순응하는 금융기관이 아니라, 주주의 이익을 위해 수익성을 따지는 금융회사로 변신
  - 정부와 감독당국은 금융시장의 자율을 존중하고 금융기관의 자발적 합의와 협조를 유도하는 중재자 역할에 머물러야 함.

- 또한, 관치금융 논란을 해소하려면 손실자기분담원칙(hair-cut)을 적용하고 중앙은행의 최종대부자 역할을 활용할 필요

- 시장원리에 따라 부실금융기관을 정리하기 위해선 부실채권 시장을 활성화하고 자발적 M&A 활성화와 함께 거액의 자금을 모으는 사모펀드를 육성하는 등 시장하부구조를 구축할 필요

□ 주주유한책임의 원칙을 고수해야

- 유한책임제 등 주식회사제도의 원칙을 고수함으로써 기업의 투자활성화 유도와 일자리 창출 및 성장동력 유지의 초석을 지켜야 할 것임.

- 정부와 금융당국은 LG사태를 교훈삼아 부실금융기관 처리에 있어서 법규 적용의 근거의 명확화에 차질이 없도록 해야 함.

- 재경부, 한국은행, 감독기구 등에 업무범위를 명확히 하고 유기적인 협조를 할 수 있는 금융감독시스템을 구축할 필요

- 조기경보체제가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 금융기관의 회계기준을 미래지향적으로 개선할 필요가 있음.

## 부실금융기관 처리에서 나타난 관치

시장경제 ISSUE PAPER-07

현국의 시장경제, 무엇이 문제인가?



## I. 문제 제기

금융기관의 유동성 부족이나 파산이 해당 금융기관에 그치지 않고 다른 금융기관들로 파급되어 금융시스템의 자금중개 기능이 심각하게 약화되는 위기가 발생하는 경우를 금융위기라고 한다. 전체 경제를 인체로 비유한다면 금융시스템은 핏줄과 같다. 금융위기가 발행하면 금융기관들의 자금중개 기능이 제 기능을 하지 못하므로 실물경제에 심각한 타격을 주게 된다. 피가 제대로 돌아가게 하기 위해서는 혈액순환 장애를 일으키는 환부를 도려내어야 한다. 금융시스템의 환부는 부실금융기관이다. 부실금융기관을 시스템 내 방치할 경우 금융산업의 대외신인도를 높일 수 없고 대내적으로는 부실금융기관의 역선택<sup>1)</sup>과 도덕적 해이로 인하여 고금리경쟁, 자원의 비효율적 배분, 시스템 불안요인 상존 등의 문제가 해소될 수 없기 때문이다. 따라서 부실금융기관은 대외신인도 확보, 자금배분의 효율성 제고, 예금자 보호 등의 측면에서 조기에 정리하지 않으면 안 된다.

한국 경제에서 부실금융기관 처리가 초미의 관심사가 된 것은 1997년 외환위기 이후 추진된 금융구조조정 때부터였다 (<표 1>참조). 외환위기를 가속화시킨 주요 요인은 개발연대를 탈피하지 못한 금융시스템이 세계화의 흐름에 구조적 모순점

---

1) 18쪽 정보비대칭에 대한 주석에서 설명함.

을 드러내어 국제금융시장의 신뢰를 상실한 점이였다. 이에 정부는 금융구조조정을 외환위기를 극복하기 위한 핵심 정책 과제로 추진했다. 금융구조조정은 금융시스템의 안정을 회복하고 금융기관 경영의 효율성을 제고하는 데 그 목적이 있었으며 그 일차적 과제는 부실금융기관의 정리였다.

부실금융기관 처리 문제가 주요 현안인 된 것은 이뿐만이 아니다. 외환위기로 인한 금융구조조정 이후인 2003년에는 정부의 카드정책 실패와 카드사들의 방만한 경영으로 인한 카드사의 유동성위기가 금융 불안을 고조시켰다. 특히 2003년말부터 1년 이상 지속된 LG카드 사태<sup>2)</sup>는 부실화된 LG카드의 처리 방식을 둘러싸고 정부와 채권은행 및 LG카드가 갈등을 벌이다 극적으로 정상화방안이 마련되었다(<표 2>참조). 지난해부터는 경기침체가 장기화되면서 부실화가 심화된 상호저축은행 등 부실 서민금융기관의 처리가 금융구조조정의 또 다른 과제가 되고 있다.

외환위기로 인한 금융구조조정 과정과 그 이후의 LG카드 사태 및 부실 상호저축은행의 처리 등은 적지 않은 성과를 거두었다. 외환위기 이후 금융구조조정 과정에서 5개 부실은행이 퇴출되는 등 848개의 금융기관이 자산부채이전, 청산, 합병 등의 방식으로 정리되었다. <표 1>은 외환위기 이후 추진된 금융구조조정의 금융기관별 현황을 보여 주고 있다.

---

2) 외환위기 이후 정부는 공공성과 결제시스템 위기의 위험성을 안고 있는 은행의 건전성감독에 치중해 왔고 여신전문회사인 카드사는 예금 및 결제기능이 없는 만큼 최악의 경우 청산해도 된다는 안이하고 느슨한 자세를 취했다. 그러나 비록 특정 카드회사의 자금경색이기는 하나 LG카드가 발행한 카드채를 보유한 일반투자자와 투신사, 보험사 등의 예금 인출사태가 자칫 전체 금융부문의 위기로 비화될 수 있는 상황이었다.

<표 1> 금융구조조정 추진 현황(1997년 11월~2005년 6월말)

(단위: 개, %)

금융권	1997년말 총기관수 (A)	구조조정 현황					신설 등	현재 기관 수
		인가 취소	합병	해산 파산, 영업이전 등	계(B)	비중 (B/A)		
은행	33	5	10 <sup>1)</sup>	-	15	45.5	1	19 <sup>2)</sup>
비은행	2,068	158	162	513	833	40.3	92	1,327
-종금	30	22 <sup>3)</sup>	7 <sup>4)</sup>	-	29	96.7	1	2
-증권	36	5	6 <sup>5)</sup>	3	14	38.9	18	40
-보험	50	10	6 <sup>6)</sup>	4	20 <sup>7)</sup>	40.0	20	50
-투신 <sup>8)</sup>	30	6	4	-	10	33.3	26	46
-저축은행	231	102 <sup>9)</sup>	28	1	131	56.7	12	112
-신협	1,666	2	109	504	615	36.9	9	1,060
-리스	25	11	2 <sup>10)</sup>	1	14	56.0	6	17 <sup>11)</sup>
합 계	2,101	163	172	513	848	40.4	93	1,346

- 주: 1) 하나(하나+보람+서울), 조흥(조흥+충북+강원), 농협(농협+축협), 우리(한빛(상업+한일)+평화), 국민(국민(국민+장기신용)+주택)  
 2) 우리금융지주회사 편입 3개 은행(우리, 경남, 광주), 신한금융지주회사 편입 3개 은행(신한, 제주, 조흥) 감안 시 15개  
 3) 16개사는 한아름금고로 계약이전+인가취소, 2개사는 인가취소, 4개사는 계약이전  
 4) 현대종금+강원은행(99.2), 한외종금+외환은행(99.1), LG종금+LG증권(99.11), 현대울산종금+동양종금(01.3), 리젠트종금+동양현대종금(01.6), 동양증권+동양현대종금(01.11), 동양증권(01.11), 우리은행+우리종금(03.7)  
 5) 삼성증권+삼성투신증권, 리젠트증권+일은증권=브릿지증권, 굿모닝증권+신한증권=굿모닝신한증권, 동부증권+갯모어증권=동부증권, LG투자증권+우리증권=우리투자증권(05.3.31), 동원증권+한국투자증권=한국투자증권(05.6.1)  
 6) 서울보증(대한+한국), 현대생명(현대+조선), 금호생명(금호+동아), 동양생명(동양+태평양), SK생명(SK+국민+한덕)  
 7) '01.12월 매각된 대한화재, '02.2월 매각된 국제화재 및 '02.12월 매각된 대한생명 제외  
 8) 舊증권투자회사법에 의하여 설립된 자산운용사 13개사 포함, 겸영기관 제외  
 9) 계약이전 25개사 포함  
 10) 한빛리스(한일리스+상은리스), 한국캐피탈(한국캐피탈+경남리스)  
 11) 산은캐피탈을 포함한 수치임.

자료: 공적자금관리위원회(2005. 8)

이 같은 대규모 부실금융기관 정리는 회생 불가능한 부실금

용기관을 신속하게 퇴출시켜 예금자를 보호하면서 금융 불안을 조기에 진정시킨 것으로 평가받고 있다. 부실금융기관은 퇴출된다는 관행을 세운 의의도 적지 않다. 부실금융기관의 주주, 경영진, 종업원 등 이해관계자에 대해 부실책임을 분담시킴으로써 시장규율을 세우고 부실경영 임직원에 대해 민형사상 책임을 부과함으로써 도덕적 해이에 경종을 울린 것이다. 부실금융기관 정리를 포함한 금융구조조정은 금융기관의 중개기능을 정상화시키고 건전성을 개선하는<sup>3)</sup> 한편 경제위기 극복과 국가신인도 제고에 기여하였다. LG카드 사태의 경우 정상화방안이 청산가치보다 존속가치가 큰 금융회사의 파산을 피해 경영정상화의 발판을 마련하여 그 후 흑자경영 실현을 가능하게 했다는 점에서 긍정적인 측면이 적지 않다. 부실 상호저축은행 처리의 경우 1997년말 231개에 달했던 저축은행이 2005년 8월 현재 112개만 영업하고 있으며 12개사가 국제결제은행(BIS) 자기자본비율 5% 미만으로 적기시정조치를 받고 있는 등 대대적인 구조조정이 추진되어 건전성이 개선되었다.

그러나 이 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 외환위기 이후 의욕적으로 추진된 부실금융기관 정리는 시장원리 및 법적 근

---

3) 금융감독원에 따르면 1999년 12.9%에 달하던 국내 19개 은행들의 부실채권비율은 2005년 6월말에 1.63%로 낮아져 사상 최저치를 기록했다. 이는 대부분 선진국 은행들보다 낮은 수준으로 국내은행의 건전성이 크게 개선되었음을 보여 준다. 국내 은행의 2005년 6월말 현재 BIS 기준 자기자본비율이 평균 12.57%로 작년말보다 0.49%포인트 상승해 사상 최고치를 기록했다. 이들 은행의 BIS 비율은 1997년말 8%에도 못 미쳤으나 2003년말 11.16%에서 2004년 6월말 11.72%, 2004년말 12.08% 등으로 개선되어 왔다. 국내 은행의 BIS 비율은 미국 상업은행 평균 12.6%(이하 2004년말 기준)와 비슷하고 독일 4대 은행 평균 12.2%, 영국 5대 은행 평균 11.4%보다 높은 수준이다.

거 등의 기준에서 볼 때 미흡했던 점이 적지 않았다.

<표 2> LG 카드 사태 일지

2003년	11월 16일 21~23일 23일	LG카드, 채권단에 단기유동성 2조원 요청 <sup>1)</sup> LG카드, 현금서비스 1, 2차 중단 LG카드 대주주, 정상화 협약서 제출, 채권단 2조원 지원
	12월 16일 30일	LG그룹과 채권단, LG카드 정상화 지원 합의 LG카드 매각 유찰 <sup>2)</sup>
2004년	1월 8~9일 9일	LG카드, 현금서비스 또 중단 LG카드 경영정상화 방안 최종 타결 <sup>3)</sup>
	7월 28일	채권단 2조5,455억원 출자전환(1차 증자 완료)
	11월 20일 23일	증자 위한 채권단회의 채권단, LG그룹에 8750억원 출자전환 요구 <sup>4)</sup>
	12월 13일 14일 15일 20일 22일 27일 28일	채권단, LG그룹에 청산가능성 전달 채권단, 7700억원 수정 제의 LG전자 등 이사회담회에서 지원불가 결정 LG그룹, 출자전환 거부입장 전달 채권단, 6700억원 수정 제의 LG그룹, 수정제안도 거부 채권단, 은행장회의 개최 LG카드 자동청산, LG그룹 금융제제 시사
	29일 30일 31일	LG카드, 주주총회 개최, 합리적 출자전환 배분 기준 마련 요구 LG그룹, 채권단에 2가지 방안 제안 삼야협상 오전 3시 타결 <sup>5)</sup>

주: 1) 1999년에 시장점유율 15.4%로 카드업계 3위였던 LG 카드는 수익성 제고보다는 회원유치 및 현금서비스 확대 등 공격적 경영에 치중한 결과 시장점유율이 2002년 3분기 23.8%로 업계 1위를 차지했다. 그러나 외형 확대에 치중하면서 위험관리를 소홀히하여 연체율이 2000년말 2.4%에서 2003년 9월말 11.6%로 급증했다. 2003년 2월에 SK사태로 인한 채권환매의 영향으로 카드채발행이 전면 중단되고 1차 카드대란이 발생하자 LG카드는 유동성위기를 맞게 되었는데, 2003년 5월 자산관리공사가 LG카드로부터 1조원 규모의 부실채권을 인수하기로 잠정합의함으로써 유동성위기는 일단 진정되었다. 그러나 2003년말에 대한대출률이 급증하는 등 경영이 다시 악화되자 카드채 시장에서 LG카드채의 거래가 거의 이루어지지 않았다. 2003년 11월 제2차 카드대란이 발생할 가능성이 커짐에 따라 LG 카드는 채권은행들에 2조원의 긴급유동성 지원을 요청하였다.

2) 참여자가 없어 무산

- 3) 합의내용은 다음과 같다. 산업은행은 25%의 지분을 가지고 1년간 LG카드를 위탁관리하기로 했다. 산업은행 등 16개 채권금융기관은 1조6,500억원의 긴급유동성을 지원하고 이를 포함, 총 3조6,500억원의 대출금을 출자전환하기로 했다. LG 투자증권을 매각한 후 추가 자금 수요가 있을 경우 추가 자금을 최대 5,000억원으로 산정하고 이에 대해 산업은행과 LG그룹이 각각 25%(1,250억원)와 75%(3,750억원)씩 책임을 지기로 했다. LG그룹의 대주주와 계열사는 후순위 전환사채 인수로 5,000억원, 회사채 매입으로 3,000억원 등 모두 8,000억원의 유동성을 제공하기로 했다. LG그룹은 필요자금에 대해 그룹에서 현금을 동원하되 마지막에는 채권단에 담보로 맡긴 구분무 회장의 (주)LG지분(5.45%)을 처분해 마련하기로 했다.
- 4) 2004년 1월의 정상화방안에도 불구하고 LG 카드가 자본잠식으로 상장폐지 위기에 몰려자 채권단은 LG그룹에 추가증자를 요청했다.
- 5) LG그룹과 채권단은 각각 5,000억원을 LG카드에 출자한다. LG투자증권 매각차의 부족분 2,717억원은 9개 채권은행이 채권보유비율에 따라 신규 출자하며 나머지 2,283억원은 15개 채권금융기관이 채권보유비율에 따라 출자전환한다. LG그룹의 지원금 5,000억원 중 회계법인이 제시한 2,643억원은 LG그룹 개인대주주와 계열사가 보유비율에 따라 출자전환하며 나머지 2,357억원은 개인대주주가 전액 출자전환한다.

당시 부실금융기관 정리는 위기관리 차원에서 정부주도형 구조조정이 불가피하기는 했으나 대규모 공적자금의 투입에 따라 금융기관의 관치의존 및 도덕적 해이가 심화되었으며 퇴출기준 적용이 모호하고 손실분담원칙이 제대로 지켜지지 않음으로써 시장규율이 훼손된 사례가 적지 않았다. 예금보호대상이 되지 않는 부실 투신사에 대한 공적자금 투입이 편법으로 이루어지고 대한생명에 대한 부실금융기관 결정이 법원으로부터 절차적 흠결을 판시 받는 등 법규정 및 절차가 준수되지 않기도 했다. 당시의 부실금융기관 정리는 비교적 신속하게 이루어져 금융시스템의 조기안정에 기여하고 금융기관들이 주주이익을 위한 수익성 제고를 추구하는 금융회사로 탈바꿈하게 했다는 평가를 받기는 했으나 처리방식과 과정에서 시장 원리와 법규정 등이 훼손된 것은 금융산업 발전과 금융시장 안정에 부정적 요인으로 작용하고 있다. 예금보호대상이 되지 않는 투신상품 투자자에 대한 정부의 과도한 보호는 일부 투

자자들의 도덕적 해이를 조장했고 금융기관들은 정부가 결국 개입할 것이란 관치의존체질에서 벗어나지 못한 것이다.

한편 LG카드 사태는 외환위기를 겪으면서 확립된 금융자율화 물결에 역행하는 관치금융 논란과 주식회사제도의 근간을 흔드는 대주주에 대한 무한책임 요구 등이 큰 파장을 불러일으켰다. 시장원리와 법치주의는 심각한 도전을 받았고 그 여파는 금융산업의 선진화와 기업의 투자활성화에 적지 않은 악영향을 미치지 않을까 우려된다. 상호저축은행 등 서민금융기관의 경우 비록 외환위기 이후 상당한 수준의 구조조정이 이루어지기는 했으나 은행에 비해 미진하여 금융 불안의 잔존요인이 되고 있는 것은 미흡한 대목이다.

따라서 외환위기 이후 추진된 부실금융기관 처리가 시장원리와 법원칙에서 벗어난 사항을 분석하고 개선방향을 제시하는 것은 시장경제창달과 법치주의 확립에 크게 기여할 수 있다는 점에서 의의가 크다.

본 연구는 외환위기 이후 추진된 금융구조조정과 LG카드 사태 및 상호저축은행 구조조정과 관련한 부실금융기관 처리를 둘러싼 주요 쟁점을 시장원리와 법원칙의 시각에서 분석하고 바람직한 개선방향을 제시하고자 한다.

본 연구의 제2장에서는 부실금융기관 처리와 관련된 주요 쟁점들을 살펴보고 문제점을 분석하고 제3장에서는 문제점을 해결하기 위한 개선방향을 제시한 뒤 마지막 제4장에서는 연구결과를 요약하고 정책적 함의를 지적하고자 한다.

## II. 부실금융기관 처리의 쟁점

### 1. 시장원리와 정부개입

시장경제의 장점 중 하나는 기업의 생존여부가 시장에서 자율기능으로 결정될 수 있다는 점이다. 흑자경영을 하는 기업은 계속 번영하는 반면 적자가 누적되어 생존이 어려운 기업은 스스로 문을 닫으면 되는 것이다. 한마디로 부실기업은 퇴출되는 것이 시장원리다. 이는 부실경영에 대한 자기책임원칙에 따른 것이다. 금융기관도 예외가 아니다. 부실이 누적되어 금융중개기능을 거의 상실할 정도면 퇴출되는 것이 원칙이다. 따라서 시장경제원리가 제대로 작동한다면 부실금융기관은 금융시장의 자율적 기능에 의해 정리된다고 볼 수 있다.

그러나 부실금융기관 처리를 시장기능에만 맡길 수 없는 경우가 발생한다. 정보비대칭,<sup>4)</sup> 관련 경제주체간의 합의 도출 곤

---

4) 게임의 참가자들 가운데 어떤 참가자가 다른 참가자들이 가지고 있는 정보와 다른 정보를 가지고 있는 상황. 예를 들면, 차입자는 통상 대부자보다 자신의 투자안에 대한 수익률과 위험에 더 우월한 정보를 지니고 있다. 정보비대칭은 금융시장에서 역선택과 도덕적 해이를 야기한다. 역선택은 거래가 일어나기 전에 정보비대칭에 의해 발생한다. 대부자의 입장에서 보아 신용위험이 높은 자가 가장 적극적으로 대출을 받고자 하고, 따라서 그들이 선정될 가능성이 큰 경우를 말한다. 도덕적 해이는 거래가 일어난 후 정보비대칭에 의해 발생한다. 금융시장에서 도덕적 해이란 차입자가 정보비대칭하에서 대부자에게 불리한 행동을

란 등으로 시장실패(Market Failure)가 발생할 수 있다.<sup>5)</sup> 시장실패가 발생한 부분에 대해서는 정부가 개입한다. 금융기관은 공공성이 크고 체계적 위험이 있기 때문에 정부의 직접적인 개입이 불가피한 경우가 많다. 특히 대규모 부실이 발생, 금융시스템 전반에 막대한 충격을 줄 위험성이 클수록 정부의 개입은 정당화된다. 1997년의 외환위기가 대표적 사례다. 당시 외환위기의 충격으로 대부분의 금융기관의 금융중개기능이 마비된 긴급한 상황이었다. 정부가 나서 부실이 심한 금융기관을 조속히 정리해 금융업을 조기에 정상화하고 금융시장의 불안을 해소하는 것이 급선무였다. 정부는 150조원에 달하는 공적자금을 투입해 금융기관의 부실을 정리했다. 특히 5개 시중은행의 퇴출은 은행도 망할 수 있다는 신호를 금융시장에 보내 시장규율을 확립에 기여했다는 평가를 받고 있다.

2003년 LG카드의 유동성위기를 해소하기 위한 정부개입의 타당성에 대해서는 논란이 있다. LG카드 사태는 외환위기 때처럼 모든 금융 분야에 걸쳐 광범위하게 발행한 위기가 아니었다. 따라서 정부가 개입할 명분은 상대적으로 약했다. 시장원리를 적용해야 할 여지가 적지 않았던 셈이다. 그래서 은행과 같은 외부효과와 공공성이 적은 여신 전문 업종의 부실금융기관은 청산하는 것이 시장규율 확립차원에서 올바른 선택이라는 주장이 없지 않았다. 그러나 정부는 LG카드가 발행한 카드채의 보유자가 금융회사들이라는 점에서 약 13조원의 부실여신을 가진 LG카드가 청산될 경우 금융시장에 엄청난 충격을 줄 것을 우려,

---

취할 위험이다(윤봉환·황선웅, 1999, pp.64-65).

5) 김성훈, 김우진(1999), p.4 참조.

회생시키기로 했다. LG카드의 정상화방안에는 국책은행인 산업은행을 통한 준(準)공적자금을 지원하는 방식을 택했다.

정부가 적극 개입하더라도 법테두리 내에서 시장의 자율기능을 최대한 존중하면 부실금융기관 정리 제도의 효율성을 높일 수 있다. 정부도 외환위기 극복 과정에서 부실금융기관 처리의 원칙 중 하나로 국내법규와 국제기준 및 시장원리에 입각하여 공정하고 투명하게 처리하겠다고 밝혔다.<sup>6)</sup> 시장의 신뢰를 받으려면 공정하고 투명하게 추진해야 한다. 5개 시중은행을 퇴출하면서 BIS비율 등 국제기준과 경영정상화계획에 대한 객관적 평가를 거쳐 결정한 것은 적절한 조치였다. 반면 대한생명에 대한 부실금융기관 결정 행정처분이 법원으로부터 절차적 흠결을 판시 받았는가 하면 부산 플러스저축은행에 대한 경영개선 명령 처분이 일부 절차를 위배하여 경영개선 명령처분 취소 소송에서 부산 플러스저축은행 측이 승소한 것은 법적 절차를 무시한 사례들로 꼽힌다. 부실금융기관 처리는 선진국의 사례에서 확립된 원칙이 있다. 이는 정부가 시장에 개입하더라도 법적인 근거와 절차를 지키면서 국민의 세금부담을 최소화하고 시장규율을 존중하는 방식으로 추진해야 한다는 정신에 입각한 것이다. 그러나 정부는 부실기업처리과정에서 이 원칙을 지키지 않는 경우가 많았다.

LG카드 사태를 해결하는 과정에서 정부는 채권단에 대한 관치금융방식의 압력을 행사, 시장자율을 무시하는 후진적 행태를 보였다. 정부는 공적자금을 투입하면서 막대한 부실에 대한 책임소재를 분명히 하는 데 허점을 드러냈다. 이로 인해

---

6) 재경부 금감위(2000) 참조.

금융기관의 도덕적 해이와 관치금융 의존자세가 심화되는 문제점이 나타났다.

부실금융기관 정리 원칙의 내용 및 이행 여부와 법적 절차 준수여부를 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 2. 부실금융기관 정리 원칙과 법적 절차

금융시스템에 불안을 조성하는 부실금융기관을 정리하는 데는 원칙이 확립되어야 한다. 채권단, 경영진 및 예금자 등 수많은 이해관계자들의 이해가 걸린 금융기관을 정부나 채권단이 자의적인 판단으로 정리할 경우 엄청난 파장을 야기할 것이기 때문이다. 따라서 부실금융기관 결정 과정에서 법적인 근거를 가지고 절차를 준수하는 것이 무엇보다 중요하다.

부실금융기관을 정리하려면 우선 금융시장에 미칠 충격, 정리비용 및 해당 금융기관의 생존가능성 등을 고려해야 한다. 회생가능성이 없거나 회생에 필요한 비용이 지나치게 클 경우 정리하고 회생가능성이 높은 금융기관은 공적자금을 투입해서 구제하는 것이 원칙이다. 선진국의 사례에서 볼 때 부실금융기관 정리에는 신속하고 과감한 추진, 최소비용, 손실분담, 예금자보호 등의 원칙이 고려되었다. 금융구조조정 초기단계에는 이 같은 원칙이 비교적 잘 지켜졌으나 1차 금융구조조정 이 끝난 이후와 LG카드 사태 및 저축은행 구조조정에서는 원칙이 제대로 지켜지지 않은 경우가 많았을 뿐 아니라 법적 절차가 무시된 사례도 있다.

## (1) 신속하고 과감한 처리

금융기관의 부실을 정리하는 이유 중 하나는 방치할 경우 계속 금융 불안 요인이 된다는 점이다. 특정 금융기관이 부실로 금융중개기능을 상실할 경우 기업의 자금줄을 조이게 되어 실물경제를 악화시키고 실물경제의 악화는 역으로 금융산업의 부실을 증가시키는 부메랑이 되기 때문이다. 따라서 고통이 따르더라도 부실금융기관을 신속하게 처리하여 금융중개기능을 회복시켜 기업 활동의 위축을 방지하는 것이 중요하다. 금융개혁에 성공한 나라와 실패한 나라의 차이는 부실금융기관의 신속하고 과감한 처리여부에 달려 있다고 볼 수 있다.

정부는 외환위기 초기에 부실이 심한 제일은행과 서울은행에 대해 해외매각을 추진했으나 해외매각 협상과정에서 부실이 당초 예상보다 훨씬 크고 시간을 끌수록 부실규모가 커진다는 것이 드러났다. 이럴 경우 정부는 매각협상을 중단하고 두 은행을 계약이전방식으로 퇴출하는 것이 바람직했다고 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 회생가능성이 적은 부실은행은 규모와 관계없이 문을 닫는다는 시장규율을 세우는 것이 더 중요하다는 뜻이다.

외환위기 이후 은행과 증권사를 중심으로 금융구조조정을 추진하면서 투신사는 자구노력에 의한 경영정상화를 우선 추진하고 본격적인 구조조정은 2000년중에 시행하기로 하였다. 땀질식처방에 급급한 투신사대책은 결국 투신권의 부실을 심화시켰고 대우사태 등 금융 불안의 진원지가 되었다.

1998년 8월 지급여력이 부족한 18개 생명보험회사 중 4개

---

7) 안국신(2000) 참조.

회사가 퇴출되고 나머지 14개 회사 중 7개사는 조건부승인을 받아 영업을 계속하였다. 그러나 불과 1년 후 조건부 승인을 받은 7개사 중 6개사가 부실금융기관으로 지정된 후 퇴출되었다. 회생가능성이 없는 보험사들을 조기에 과감하게 퇴출치 않아 부실이 확대되고 결국 공적자금이 더 들어가게 되었다.

정부가 நட장 대응을 하다 사태해결을 더욱 어렵게 한 것이 LG사태다. 정부의 LG카드 처리 방안은 두 달여 만에 ‘외자유치 → 국내매각 → 채권단 공동관리 → 산업은행 단독관리’로 바뀌었다.<sup>8)</sup> LG카드의 매각에 있어서 인수자 입장에서 가장 매력적인 방안은 자산 부채인수(P&A)방식으로 볼 수 있다. 부실자산을 도려내고 우량자산과 부채만 인수할 수 있고 고용승계의 무도 없기 때문이다. P&A방식을 적용하려면 먼저 적기시정조치에 의한 부실금융기관 지정이 전제되어야 한다. 그러나 금융감독원은 자본잠식 3조2,000억원에 달한 LG카드에 대해 이 같은 조치를 취하지 않았다. 부실금융기관을 지정할 경우 그

---

8) 2003년 11월 LG카드의 유동성위기가 발생했을 때 1차정상화 방안으로 채권단이 2조원을 지원했으나 순식간에 바다나고 말았다. LG카드의 부실은 정부의 판단보다 훨씬 심각했던 것이다. 정부로서는 대주주 증가 명령이 수습방안이 될 수 있었으나 그럴 수가 없었다. LG그룹이 지주회사 설립과 금융업포기를 내세우며 경영권을 포기했기 때문이다. 정부와 채권단은 제값을 받을 수 있다면 매각하는 방안이 최선이라고 판단한 것으로 보인다. 그러나 정부의 매각방침은 실행과정에서 순탄치 못했다. 회계법인의 실사결과가 나오기 전인 12월 16일 “1조원 출자전환과 인수자 1조원 부담”을 골자로 한 매각방안을 서둘러 발표했다. 처음에는 외자유치를 추진하다 나중에는 국내매각으로 바꾸었다. 정부가 연내 매각한다는 시한을 설정해 놓고 서두른 것이 일을 어렵게 만들었다. 이를 후 “자본잠식 3조 2,000억원”이라는 실사결과가 나오자 인수 후보 은행들이 불참했다. 부실이 예상보다 훨씬 커 은행들로선 무리였다. 정부가 매각을 성사시키기 위해서 좀더 신중하고 여건조성에 노력할 필요가 있었다.

에 따른 정책실패를 자인하지 않으려 한 것이다. 재경부는 P&A방식 자체에 부담을 느꼈다. 부실을 막대한 공적자금이나 채권자들의 부담으로 처리해야 했기 때문이다. 재벌의 부실을 국민세금으로 메워 준다는 여론의 비판을 면할 수 없는데다 손실분담을 둘러싸고 개인채권자들의 반발이 예상됐던 것이다. 만일 금감원이 초기에 적기시정조치를 내려 부실금융기관으로 지정하고 감사 등의 조치를 취했다더라면 훨씬 적은 비용으로 사태를 해결했을지도 모른다.

정부는 LG카드 매각이 무산되자 채권단 공동관리로 처리하려 했으나 민간은행들의 반발에 부딪히면서 우왕좌왕했다. 결국 정부는 정책실패에 대한 비판을 피하기 위해 정공법을 피하고 편법을 선택했다. LG카드를 국책은행인 산업은행이 단독 관리하게 한 것이다.

상호저축은행에 대한 구조조정도 신속한 처리를 못해 화를 키운 사례다. 1997년말 230여 개에 달했던 저축은행이 2005년 6월말 현재 112개만 영업하고 있을 정도로 부실저축은행은 대대적으로 정리되었으나 경기침체와 과당경쟁 등으로 부실채권이 급증하고 있었다.<sup>9)</sup> 그럼에도 감독당국의 밀착감시와 대책마련이 늦어 12개사가 적기시정조치를 받고 그중 4개사가 영업정지 상태인 등 가장 취약한 금융부문이 되었다.

## (2) 비용최소화 원칙

정부가 부실금융기관 정리를 위해 지출하는 비용은 국민의

---

9) 저축은행의 부실채권비율은 2002년말 11.3%에서 2005년 5월 15.6%로 높아졌다.

세금으로 충당되는 만큼 최소화하는 것이 마땅하다. 부실금융기관 정리는 사회적 편익은 극대화하고 사회적 비용은 최소화하는 방향으로 이루어져야 한다.

부실징후 금융기관이 상대적으로 더 부실한 금융기관을 인수한 뒤 동반 부실화되면 최종 정리비용은 더 늘어나게 된다. 한국투신의 신세기투신 인수, 금호생명의 동아생명 인수, 대한생명의 현대 및 삼신생명 인수 등이 그 사례다. 정부가 부실금융기관간 강제합병을 지원하고 부실금융기관들을 지주회사로 편입할 경우 정리를 미루면서 부실의 확대를 초래, 정리비용을 더 증가시킬 가능성이 높다. 상업은행과 한일은행의 합병, 평화은행·경남은행 하나로 종금 등의 지주회사 편입이 그 예다.

정부가 막대한 공적자금을 투입하면서 추진한 제일은행의 해외매각은 비용최소화 원칙과 거리가 먼 대표적 사례로 꼽힌다. 외환위기 이후 제일은행을 살리기 위해 지원한 공적자금은 17조6,000억원이다. 그중 정부가 회수한 돈은 12조3,000억원이며 결국 5조3,000억원의 세금을 회수하지 못해 손실을 보게 되었다. 반면 이 기간 동안 5,000억원을 투자한 뉴브리지캐피탈은 본전의 2.3배가 넘는 1조1,510억원의 시세차익을 올리면서 헐값매각 논란이 일었다.<sup>10)</sup>

제일은행의 헐값매각 논란은 뉴브리지캐피탈이 제일은행을 인수할 때부터 계속 제기되었다. 뉴브리지캐피탈과 계약하면서 합의해 준 ‘정부가 계약 후 부실채권을 추가로 인수하고 2년간 발생하는 부실까지 정부가 떠맡는다’는 풋백옵션(Put-back Option)이 때

---

10) 1999년말 제일은행 주식 51%를 인수한 뉴브리지캐피탈은 2005년 1월 제일은행을 스탠다드차타드 은행에 매각했다. 뉴브리지는 서류상 조세 회피지역의 법인이어서 세금을 한 푼도 내지 않았다.

우 불리한 조건이라는 것이다. 제일은행은 당시 시장가격으로 매각하기 어려울 정도로 부실이 심각해 청산하는 것이 시장원리에 부합했다고 볼 수 있다. 그럼에도 감독당국은 제일은행 청산이 시스템위험을 초래할 수 있다는 판단에 따라 풋백옵션까지 제공하면서 매각을 추진한 점에서 풋백옵션은 대마불사정책<sup>11)</sup>의 일환으로 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

이 같은 불리한 매각조건은 결국 막대한 공적자금 손실을 야기했다. 뉴브리지캐피털이 제일은행을 인수한 후 대출기업의 구조조정을 통한 부실대출 축소 노력을 소홀히해 사후손실보존금액이 급증했기 때문이다.<sup>13)</sup> 풋백옵션을 확보한 제일은행은 부실축소를 원하는 예금자와 투자자의 이해와는 달리 부실대출 줄이기에 적극 나서지 않는 등 도덕적 해이에 빠졌다. 만일 제일은행을 매각할 당시 부실 가능한 자산에 대한 풋백 옵션을 제공하는 대신 예금보험공사 등이 매입했다면 도덕적 해이 발생은 줄일 수 있었을 것이다.<sup>14)</sup>

결국 풋백옵션으로 인한 도덕적 해이 발생은 매각비용 축소를 위한 대가로 볼 수도 있지만 이 같은 비용을 충분히 만회할 만큼 선진금융기법 전수 등의 효과를 거둔 것으로 보기는

---

11) 대마불사정책은 감독당국이 시스템위험을 이유로 구제금융을 통해 대형 금융기관의 부도를 용인하지 않는 관행을 말하며 금융기관에게 위험자산 투자에 대한 손실이 발생해도 청산되지 않을 수 있다는 믿음을 주는 등 묵시적인 금융안전망 역할을 한다(김현의·강종구 정형권·유경원·진익, 2004, p.73).

12) 김현의·강종구·정형권·유경원·진익(2004), p.79.

13) 정부가 2004년 6월까지 제일은행에 지불한 사후손실보전금액은 5조 116억원으로 매각대금의 10배를 넘었다.

14) 김현의·강종구·정형권·유경원·진익(2004), p.80.

어렵다.<sup>15)</sup>

물론 뉴브리지캐피탈의 제일은행 인수가 외환위기 극복과 대외신인도 제고에 기여한 것은 사실이다. 외환위기 당시 국가 신용도가 ‘투자부적격’ 등급이었고 단기성 펀드인 뉴브리지캐피탈에라도 넘길 수밖에 없는 다급한 상황이었던 만큼 험값논쟁은 결과론적 해석이라고도 볼 수 있다. 외환위기 이후 최초로 국내은행을 인수, 국내 금융기관의 선진화에 어느 정도 공로가 있다는 평가도 없지 않다. 국내은행들이 외국계 은행과 경쟁하는 가운데 경영투명성이 높아지고 경쟁력 없는 금융기관은 도태되는 풍토를 조성했다는 것이다. 그러나 이 같은 긍정적인 효과가 너무 비싼 수업료를 치렀다는 평가가 우세하다.<sup>16)</sup>

### (3) 손실분담원칙

부실금융기관을 정리할 때 자율적 시장규율을 확립하기 위해서는 이해관계자간에 손실분담원칙이 지켜져야 한다. 투신

---

15) 뉴브리지캐피탈이 국내에 전수해 준 선진 금융기법은 안정성 위주의 철저한 방어경영뿐이었다. 리스크가 높은 기업금융 대신 돈 되는 소매금융에만 치중한 것이다. 자산 확대보다 수익 위주의 경영전략을 구사하고 원칙을 지킨 것은 나름대로 긍정적으로 평가할 만하다. 선진국 은행들의 일반적인 경영전략으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 기업금융에서 국내은행들이 배울 만한 효율적인 리스크관리 사례는 보여 주지 않았다. 더욱이 제일은행은 안전하게 돈버는 곳에만 치중하고 공공성을 외면하기도 했다. 모든 금융기관이 출자전환 형태로 참가했던 SK글로벌, LG카드 사태 등 금융위기 때마다 각종 핑계를 대며 지원에서 발을 빼 금융시스템을 지켜야 하는 은행의 책무를 소홀히했다는 지적이다.

16) 이현재 부총리 겸 재정부장관은 2005년 1월 “외환위기 때 매각된 제일은행은 선진 금융기법을 전수받겠다는 당초의 정책 기대효과를 전혀 거두지 못했다”고 밝혔다. 제일은행의 매각작업이 사실상 실패였음을 고위 당국자가 인정한 셈이다.

사의 공사채형 수익증권은 실적배당상품이므로 손실이 발생하면 투자자와 투신사가 손실을 분담하는 것이 원칙이다. 1999년 8월 대우그룹이 기업개선작업에 들어감에 따라 대우그룹 채권의 환매에 따른 손실을 보전해 주기 위해 한국투신, 대한투신에 대한 공적자금을 투입했다. 투자자들의 투자위험을 정부가 대신 부담하기로 한 이 조치는 손실분담원칙의 실종을 의미했다. 대우계열사 주식을 산 투자자들은 아무런 보상을 받지 못한 데 비해 투신사 고객들은 공적자금 덕분에 특혜를 보게 되는 불공평한 조치이기도 했다. 정부가 수익증권의 환매가격을 인위적으로 정한 8·12조치는 법적 근거가 미흡했다. 수익증권의 환매사태를 막기 위한 편법이었다. 손실분담원칙의 실종은 투자자들의 도덕적 해이를 조장했다. 우리나라에서 아직도 자기책임하에 투자하기보다는 정치적 해결에 기대하는 투자풍토가 남아 있는 것도 이와 무관치 않다.<sup>17)</sup>

#### (4) 부실금융기관 정리의 일관성과 형평성

정부는 1997년 12월 9개 종금사를 영업 정지시키고 1998년 6월 5개 은행을 퇴출시킴으로써 회생가능성이 없는 부실금융기관은 시장에서 퇴출된다는 강력한 신호를 시장에 전달하였다. 이는 우리나라에서 은행도 망할 수 있다는 시장규율을 확립했다는 점에서 의미가 크다. 외환위기 극복 차원에서 이 정도의 금융시스템상 환부는 도려내야 한다는 정부의 의지는 확고했고 국민 여론의 지지도 받았다.

---

17) 이기영, 『제3장 공적자금 투입의 문제점과 성과』, 『공적자금 투입의 중간평가와 과제』, 한국경제연구원 연구보고서, 2002 참조.

그러나 정부는 2000년 12월 독자생존이 어렵다고 판단된 평화은행, 광주은행, 경남은행 등에 공적자금을 지원한 후 금융지주회사에 편입하는 방식으로 회생시키는 결정을 내렸다. 이들 은행은 부실이 워낙 심해 독자생존하기가 어렵기는 이미 퇴출된 5개 은행과 마찬가지로였다. 업무내용이 국민경제상 보호할 필요가 있다거나 규모가 5개 은행보다 더 큰 것도 아니었다.

그럼에도 정부는 이들 은행을 퇴출시키지 않고 공적자금을 투입한 후 회생시켰다. 정부의 구조조정방식의 일관성이 손상되고 시장규율도 훼손된 것이다.

외환위기를 극복하자 정부는 부실금융기관의 퇴출보다는 회생 지원을 선호하게 되었고 이는 최소정리비용 같은 객관적이고 투명한 원칙보다는 금융시장 혼란 등 국민 경제적 손실을 감안한 총비용최소화를 더 중요시했기 때문이다.

## (5) 법적 근거 확보 및 절차 준수

금융 불안 해소와 고객보호를 위해 부실금융기관은 조속히 처리되어야 한다. 그러나 이는 법적인 근거 위에서 엄정한 법 절차를 거쳐야 한다.

LG카드의 정상화방안 마련에 어려움을 겪은 것은 유동성위기를 해소할 법적 근거가 명확치 않은 것이 주요 요인이었다. 당시 여신전문금융업법에 따르면 신용카드사 등 여신전문금융회사에 대해서는 금융산업의구조개선에관한법률(금산법)에 규정된 적기시정조치 적용을 배제하도록 되어 있었다. 카드회사의 부실화 조짐을 감지하면서도 조기에 수습할 법적 토대가 없었던 것이다.

정부가 워크아웃(기업구조개선작업)과 사적화의 등 부실기업 구조조정과정에서 쌓인 노하우를 모아 기업구조조정촉진법(기촉법)을 제정했으나 금융회사에는 무용지물인 것으로 드러났다.<sup>18)</sup> 이처럼 LG카드 유동성위기 해소에 마땅한 법률이 없음을 따라 정부는 관치금융 방식에 의존, 채권은행들의 추가지원을 유도했던 것이다.

금융감독위원회는 1999년 8월 금산법에 의거, 대한생명을 부실금융기관으로 지정했으나 당해 8월 서울행정법원에서 대한생명보험의 대표이사 최순영 등이 제기한 “부실금융기관 결정 등 처분의 효력정지신청” 판결에서 행정처분의 절차적 흠결을 지적받았다. 행정처분 자체의 내용에 흠결이 있다고 판시한 것은 아니나 금감위가 절차적 흠결을 보정하는 과정에서 부실금융기관 처리가 그만큼 지연이 되었다.<sup>19)</sup>

---

18) 기촉법은 개인이 보유한 채권과 자산유동화증권(ABS)에 대해서는 채무재조정이 불가능한 약점을 지니고 있다. ABS는 카드사 등 자산보유자가 자산을 유동화전문회사에 양도하고 유동화전문회사가 자산을 담보로 ABS를 발행하면 이에 대해 투자자가 투자하는 형태로 운영된다. LG카드가 보유한 ABS만 해도 2003년 10월말 기준 8조6,000억원에 달하다 보니 부실기업 처리의 기본과정인 ‘기업생존가능성진단→채권자의 공평한 손실분담→기업재생작업 착수’라는 고리가 차단되면서 기촉법 적용이 불가능하게 된 것이다. ABS의 조기상환 문제에 걸려 법정관리를 통한 채무자의 공평분담도 불가능하게 되었다. 8조원이 넘는 ABS에 대해 보유자들이 조기상환을 요구하면 곧바로 LG카드가 유동성위기에 빠지고 다른 금융회사로 이어질 가능성 때문이다. (“카드부실 정부감독 소홀에 카드사 방만한 경영합작품”, 매일경제신문 2004. 1. 12)

19) 금감위는 대한생명의 관리인에게 통지한 처분은 대한생명 대표이사에게 통지하고, 사전 및 의견진술기회를 결여한 것은 서면통지하고 상당기간을 부여하여 서면으로 의견을 진술한 기회를 부여하며, 이사회에 대한 자본금 감소명령은 회사에 대한 명령을 하는 등 절차적 문제를 치유한 후 1999년 9월 대한생명을 부실금융기관으로 지정하였다.

금감위는 2005년 7월 부산 플러스저축은행이 제기한 경영개선 명령 취소 청구소송에서 패소했다. 외부 전문가로 구성된 경영평가위원회의 사전심의를 거치지 않는 등 일부 절차를 위배했기 때문에 영업정지 등의 조치에 문제가 있다는 법원의 판단이었다. 금감위는 부실저축은행에 영업정지조치를 내린 후 공개매각 및 예금보험공사로의 업무이관 절차를 밟는 등 신속한 정리 원칙을 지켜 왔으나 법적 절차를 소홀히하는 바람에 부실저축은행 처리에 제동이 걸렸다.

### 3. 관치금융 논란

#### (1) 관치금융의 개념

관치금융이란 정부가 명확한 법적 근거가 없이 금융기관에 부당한 영향력을 행사하여 직접 금융자원의 배분에 개입하는 행위를 말한다.<sup>20)</sup> 법률상 독립조직인 금융기관은 자율권을 상실하게 되며 정부가 금융기관의 경영권을 사실상 장악하는 것이다.

정부는 금융시장에서 공정한 경쟁규칙을 제정하고 그것이 지켜지는지 감독하는 것이 본연의 역할이다. 금융시장에 위기가 발생할 경우 정부는 법적 수단이나 절차에 따라 시장개입

---

(재경부, 『공적자금 관리백서』, 2000, p.149)

20) 구체적으로 금융기관들의 고유권한인 금리결정, 자금운용, 합병과 인수, 인사 등에 수시로 원칙 없이 개입하거나 행정편의주의적으로 건전성감독을 하는 것이다.

과 조정을 하면 된다.

## (2) 관치금융의 폐해

정부의 금융통제로 금융기관이 자율권을 상실하자 외형 및 담보 위주의 대출관행이 정착되어 여신 심사기능이 약화되었고 그 결과 기업의 방만한 차입경영에 대한 견제기능을 수행하지 못했다. 은행은 정부의 금리규제로 인해 예대마진이 보장되어 있으므로 수익성보다는 외형증대에 주력했다. 선진금융기법을 애써 연마할 필요가 없었던 금융기관의 경쟁력은 약화되었고 금융산업은 크게 낙후되었다.<sup>21)</sup> 그 결과 터진 것이 1997년 금융위기였다. 관치금융은 재벌의 방만한 차입경영과 함께 외환위기의 주범이었다.<sup>22)</sup>

## (3) 관치금융의 사례

금융산업을 낙후시킨 원인이 관치금융이고 그로 인해 외환위기라는 국가적 위기를 혹독히 치렀음에도 불구하고 관치금융은 사라지지 않고 있다. 외환위기 이후 추진된 금융개혁과

---

21) 1990년부터 외환위기가 발생한 1997년까지의 국내은행과 외국은행 국내지점의 수익률을 보면 5대 시중은행과 외국은행 국내지점간의 수익률 차이가 10배 이상 났다. 이 같은 큰 폭의 수익률 차이는 경영능력, 자본력 등의 요인이 작용했을 수도 있으나 정부의 간섭 유무가 가장 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

22) 고질적인 관치금융은 중복과잉투자를 유발하는 등 자금배분의 왜곡을 초래함으로써 경제전체에 비효율과 불공평을 심화시켰다. 금융기관의 자금배분이 정치논리로 결정됨에 따라 정경유착과 부정부패를 조장, 금융기관과 기업경영의 파탄에 이어 외환위기라는 국가적 재앙을 낳고 말았다. 관치금융으로 인해 금융기관의 부실이 증가하더라도 책임을 지는 공무원은 없었다.

외국자본의 진출 등으로 완화되기는 했으나 관치금융은 여전히 기승을 부리고 있다.<sup>23)</sup>

### 1) LG카드 처리과정에서 나타난 관치금융

관치금융이 여전한 것은 부실금융기관 처리의 경우에서도 마찬가지다. 본 연구에서는 LG카드 사태를 부실금융기관 처리 과정에서 관치금융이 재연된 대표적 사례로 살펴보고자 한다.

LG카드 사태에서 관치금융이 다시 나타났다고 할 수 있는 것은 첫째, 정부와 감독당국이 LG카드에 대한 채권은행들의 만기연장 및 추가자금지원을 강제했다는 점이다.<sup>24)</sup> 정부는 은행들에게 만기연장과 추가자금지원을 압박하면서 은행별 지원

---

23) 2003년 3월 정부는 예금보험공사 등 정부 유관기관이 최대 주주인 은행의 행장을 선출할 때 행장추천위원회에 공익을 대표할 수 있는 민간전문가 1명을 직접 참여하도록 권고한 것, 2003년 4월 금감위가 카드부실문제를 해결하기 위해 은행과 보험회사가 공동으로 조성하기로 한 브리지론 중 은행이 부담해야 할 금액을 할당한 사실, 2004년 2월 민영화 은행에 대한 황금주를 도입하려고 한 사실 등은 아직도 관치금융의 뿌리가 사라지지 않고 있는 사례이다.(안재욱, “더 이상 관치금융은 곤란하다”, 문화일보 2004. 4. 5)

24) LG카드 1차 정상화방안은 재경부장관이 2003년 11월 긴급은행장 회의를 소집, 채권은행장들을 독려함으로써 나온 것이었다. 매각무산 이후 LG카드는 채권단이 관리를 맡아 추가지원을 하지 않으면 생존이 어려운 형편이었으나 채권은행들은 지원에 소극적이었다. LG카드가 과연 회생할 수 있을지 전망이 불투명했기 때문이다. 재경부는 채권은행들을 압박하게 된다. 채권단 자율결정은 빈말이 되고 사태해결을 위한 조정에 정부가 나서게 된 것이다. 국내매각이 추진됐으나 인수은행은 과거 관치방식으로 선정하려 했다. 매각이 무산되자 정부는 4개 은행 공동관리를 밀어붙였다. 그러나 국민은행이 이를 끝내 거부했다. 정부의 LG카드 지원요청에 대해 김정태 국민은행장은 “카드 문제는 사회문제”라며 정부에 반발했다. 부실경영의 직접책임자가 아닌 채권은행이 왜 추가부담을 하느냐는 불만이었다.

금액까지 할당하는 개입에 나서기도 했다. LG카드 채권은행에 대해 정부가 유동성지원을 압박한 것은 법적 근거가 없다. LG카드에 자금지원을 할 것인가 말 것인가, 그리고 얼마나 지원할 것인가는 전적으로 채권은행의 독자적인 판단에 맡겨야 한다. 그럼에도 정부가 채권은행에 자금지원을 압박하고 구체적인 지원규모까지 제시하는 것은 관치금융의 행태로 볼 수 있다. 채권단의 지원을 유도하려면 LG카드가 회생할 수 있다는 타당성 있는 근거를 제시하고 적절한 절차를 거쳐야 했다.

둘째, LG그룹이 LG카드에 대한 추가지원을 거부하자 채권단이 LG그룹이 추진하는 ‘파주LCD단지’를 거론하며 신규 여신중단을 협박하고 감독당국도 지지하는 듯한 인상을 준 것도 관치금융적 자세로 볼 수 있다.

셋째, 방만한 경영으로 부실화된 LG카드를 국책은행인 산업은행이 위탁관리하게 한 것도 관치금융의 행태로 볼 수 있다. 이는 산업개발과 국민경제발전 촉진을 위해 산업자금을 공급한다는 산업은행의 설립목적과는 거리가 멀다. 산업은행이 LG카드 경영을 떠맡게 된 것은 국책은행이라는 태생적 한계 때문으로 풀이된다. 산업은행이 주인인 정부의 압력에 밀려 LG카드 경영을 떠맡음으로써 관치의 도구가 된 것이다. 게다가 LG카드 공동관리운영위원회는 산업은행, 기업은행, 우리은행 등 정부의 영향력 아래 있는 은행들로 구성되어 있다. 정부는 외국인지분이 높은 국민은행, 외환은행 등이 LG카드 지원에 소극적이라 관치의 입김이 쉽게 먹혀드는 국책은행 또는 정부주식비율이 높은 은행들을 부실기업 지원에 나서게 한 것이다. 산업은행을 통한 자금지원은 사실상의 공적자금 투입으로 볼 수 있다. 공적자금 투입이 국회동의를 거쳐야 할 경우 카드

정책 실패가 도마에 오를 것을 우려한 재경부는 산하기관을 통해 지원하도록 한 것이다.

## 2) 금융부실에 대한 정부개입의 외국 사례

LG카드 사태의 처리과정은 미국의 헤지펀드 Long-Term Capital Management(LTCM)의 파산위기 처리와 비견된다. 1994년에 설립된 LTCM은 한때 경이적인 수익률을 기록하며 미국 최고의 헤지펀드로 성장했으나 1998년 8월 러시아 채무불이행 선언에 따른 금융위기로 막대한 손실을 입었으며, 극심한 유동성위기에 처하자 1998년 9월 뉴욕연방준비은행에 지원을 요청했다.

뉴욕연준은 파생상품시장 점유율이 높은 LTCM이 도산할 경우 가뜩이나 불안한 금융시장에 시스템위기를 촉발할 것으로 판단하고 채권자들을 중재하여 16개 채권기관으로 이루어진 컨소시엄 구성을 이끌어내었다. 채권단 컨소시엄은 LTCM의 주식 90%를 받는 조건으로 36억 달러를 추가로 출자하여 경영권을 인수했다. 채권단의 지원으로 유동성위기를 넘긴 LTCM은 그 후 펀드의 수익이 호전되어 채권단의 출자금액 및 금융기관 차입금을 모두 갚고 2000년초 청산되었다.<sup>25)</sup>

당시 뉴욕연준 개입은 채권은행들의 의견을 조율하는 중재자의 역할에 그쳤으며 이는 채권단의 지원을 강제한 우리 정부의 관치적 자세와는 대조적이다.

## 3) LG카드 사태에서 관치금융이 재연된 배경과 문제점

의환위기 이후 정부와 감독당국은 예금자보호 및 은행의 높

---

25) 이진호·한광석·이태규(2004), p.38 참조.

은 외부성과 공공성 등을 이유로 은행에 대한 규제를 대폭 강화했다. 반면 여신전문회사인 카드회사는 2003년부터 유동성 위기 조짐이 보였으나 “최악의 경우 예금자가 없으니 부도를 내도 무방하다”는 안이한 판단으로 느슨한 관리를 해 왔다.<sup>26)</sup>

그러나 LG카드의 유동성문제가 발생하자 사태는 예상 밖으로 비화되었다. LG카드가 발행한 회사채를 보유한 투신사를 중심으로 한 제2금융권의 부실을 우려한 투자자들의 예금인출 사태가 벌어질 위험성이 커진 것이다. LG카드채가 포함된 투신상품과 은행신탁 등은 예금보호대상에서 제외되므로 불안을 느낀 일반투자자와 예금주들이 인출을 요구할 것이기 때문이다. 이를 방지할 경우 제2금융권의 자산부실화와 지급불능사태 등을 유발, 엄청난 금융 불안이 조성될 가능성이 높았다. 이에 감독당국은 일반투자자와 예금주들의 예금인출사태로 투신사 등 간접투자기구들의 지급불능사태를 막기 위해 간접투자기구들이 LG카드에 대해 만기연장 거부 및 채무상환 요구를 하는 것을 방지했다. 반면 예금보호가 적용되어 인출사태가 벌어지지 않는 채권은행들이 LG카드에 대해 만기연장 거부 및 채무상환 요구를 하는 것은 차단함으로써 LG카드의 도산을 방지 혹은 지연시켰다. 결국 예금보호대상이 되지 않는 투자자들을 보호해 금융시장을 안정시키는 대신 이들이 부담해야 할 손실은 은행들이 떠맡게 되었다. LG카드 채권에 대해 손실자기분담원칙(hair-cut)<sup>27)</sup>을 감수하겠다는 일부 은행에 대해서도

---

26) “카드부실 정부 감독소홀에 카드사 방만한 경영합작품”, 매일경제신문 2004년 1월 12일자 참조.

27) 금융기관의 자산가치가 예금의 가치에 비해 부족한 경우 예금보호대상이 아닌 예금주에 대해서는 예금액에서 자산가치 부족분만큼을 차감한 금액을 지원하는 것.

이를 허용치 않았다.<sup>28)</sup> 더욱이 감독당국은 LG카드를 회생시키기 위해 대출금의 만기연장 및 추가자금지원까지 채권은행들에게 요구하였다. 채권은행들은 이 같은 정책에 협조하는 데 소극적이었다. 채권은행간의 자발적인 지원합의 도출이 쉽지 않자 감독당국은 관치논란을 불러일으키며 지원을 강제했다.

선진국에서는 금융기관의 일시적 유동성위기를 중앙은행의 최종대부자 기능으로 해소한다. 중앙은행으로서 한국은행은 최종대부자 기능<sup>29)</sup>을 갖고 있기는 하나 현재 금융감독체계에서 직접적인 감독 기능을 가지고 있지 않아 금융안정을 위한 사전적 역할을 제대로 수행할 수 없는 실정이다. 정부 및 감독기관과의 정책협조도 제대로 이루어지지 않아 LG카드 사태와 같은 금융위기가 확산되는 데도 한국은행의 역할은 거의 없었다. 유동성 공급기능이 없는 재경부나 통합감독기구가 위기수습을 주도함으로써 LG카드의 유동성부족을 금융기관끼리 서로 지원하는 돌려막기식의 해결을 했던 것이다. 채권은행들이 자발적인 의사로 채무조정을 하면 이 방식은 순항할 수 있으나 LG카드 사태의 경우 막대한 손실을 분담하게 된 채권은행들은 이 같은 정책에 순응하지 않았다. 결국 정부와 감독당국이 관치적 방식으로 LG그룹 및 채권자들간의 분담비율 조정 등에 개입할 수밖에 없었다.<sup>30)</sup>

---

28) 이건호·한광석·이태규(2004), p.51 참조

29) 한국은행은 재할인 또는 담보대출의 형태로 금융기관에 자금을 대출하며 이러한 통상적인 대출 외에도 금융기관이 일시적으로 자금이 부족하여 예금을 내주기가 어렵게 되는 경우에는 긴급자금을 빌려 주기도 하는데 이를 중앙은행의 '최종대부자 기능'이라고 한다(내용출처: <http://www.bok.or.kr>)

30) 이건호·한광석·이태규(2004), p.35 참조

정부가 이처럼 직접적인 개입에 나선 근본적인 이유는 일반 투자자 보호를 이유로 투신사 투자자들에게 손실자기분담원칙을 적용치 않은 때문이다. 이는 투신상품을 산 일반투자자들이 손실을 볼 경우 직면할 감독 및 정책 실패를 회피하기 위한 것으로 볼 수 있다.<sup>31)</sup>

#### 4) 주주 자본주의와 관치금융

주주 자본주의는 주주와 경영자간의 대리인비용<sup>32)</sup> 축소를 통한 주주의 이익을 극대화하기 위해 경영감독에 주안점을 두는 모델<sup>33)</sup>이며, 영국과 미국 등의 영미법계 국가에서 발전했다.<sup>34)</sup>

외환위기 이후 영미식 주주 중심의 재벌 및 금융 개혁이 추진되었다. 그 결과 기업과 금융회사의 수익성 위주경영, 투명경영, 투자자보호 등의 긍정적인 효과를 보았으나 외국자본이 한국 경

31) 이건호·한광석·이태규(2004), p.51 참조.

32) 주주와 전문경영인의 다른 이해관계에 따라 발생하는 기업의 비용으로 경영자 자신의 업적을 위해 사용되는 성과비용, 경영진의 비행 등을 감시하는 데 드는 비용, 기업유지를 위해 더 이상 줄일 수 없는 비용인 잔존손실 등이 있다.

33) 주주 자본주의는 주주이익 극대화를 위해 소수주주권 강화와, 자유로운 기업인수합병(M&A), 기업지배구조 개선, 회계투명성 강화, 사외이사제도, 주주대표소송 등을 중시한다. 소수주주권을 무시하고 주주이익을 침해하는 대주주와 경영자에 대해서는 적대적 M&A 위협을 가한다. 기업경영에 대한 평가는 주시가격으로 나타나고 경영이 부진할 때는 주가의 하락으로 적대적 M&A, 경영자교체 등을 촉진한다. 따라서 경영자는 단기업적주의를 중시, 장기투자를 기피하는 단점이 있다.

34) 기업경영참가자 당사자들 중 어느 편에 비중을 더 두느냐에 따라 주주 자본주의 모델(Stockholder Capitalism)과 이해관계자 자본주의 모델(Stakeholder Capitalism)로 나눌 수 있다. 이해관계자 자본주의는 주주, 경영자, 채권자, 근로자, 소비자, 지역단체 등 이해집단간의 관계를 규정하는 모델이며 독일, 일본 등 대륙법계 국가에서 발전했다.

제의 핵심을 장악, 투자부진과 고용창출 저하 등의 폐해를 낳았다. 외국자본은 주주이익 중심의 책임경영을 요구하고 있다.

LG카드가 유동성위기를 해소하기 위해 추진한 매각이 무산되자 정부는 4개 은행 공동관리를 밀어붙였다. 그러나 국민은행이 이를 끝내 거부했다. 정부의 LG카드 지원요청에 대해 김정태 국민은행장은 “나는 주주 아닌 그 누구의 눈치도 보지 않는다”면서 ‘관치금융’을 비판하며 공동행동을 거부했다. 주주 가치 경영을 내세우며 정부의 지원요청을 시장원리에 반하는 관치금융행태로 반박한 것이다. 국민은행의 이 같은 반발은 수익성 위주의 책임경영을 요구하는 외국인 주주들의 입장을 반영한 것이었다.

정부는 이에 국책은행인 산업은행이 LG카드를 인수하는 방안을 추진하여 한발 물러섰다. 그런데 이번에는 16개 채권금융기관 중 외국계 자본이 대주주인 외환은행이 당초 채권단이 합의한 지원분담액을 지원하지 못하겠다는 결정을 내렸다. LG카드의 회생가능성에 의문을 제기하며 시장논리와 주주의사를 앞세워 추가지원을 거부한 것이다.

외국계 자본이 대주주인 은행들이 LG카드의 회생가능성을 낮게 보고 주주 가치를 떨어뜨릴 수 있는 출자를 거부하는 것은 시장원리에 의한 경영판단으로 볼 수 있다. 따라서 그런 결정을 반복할 것을 정부가 압력을 가하는 것은 관치금융의 한 행태로 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 김정태 국민은행장이 당시 “관치금융에서

---

35) 김진표 전 부총리와 이정재 전 금감위원장은 2004년 1월 6일 금융권 신년 인사회에서 공개적으로 국민은행의 태도를 비난하며 압박했다(내일신문 2004. 12. 23). 김정태 행장은 국민은행의 합병회계처리로 2004년 9월 중징계를 받아 퇴임하게 된다. 이는 LG카드 처리 때 정부의 요청에 협조하지 않은 데 따른 재경부의 반감이 작용한 것으로 알려졌다. 김태

은행을 지킨 투사”로 칭송을 받은 것도 그런 맥락이다.<sup>36)</sup>

외국계 자본이 지배한 일부 은행들이 LG카드의 청산을 막으려는 금융당국에 협조하지 않은 데 대해 은행의 공공성을 외면한 처사라는 비판이 제기되기도 했다.<sup>37)</sup> LG카드의 유동성 위기로 인한 금융시장의 불안이 금융위기 국면으로 비화될 수 있는 상황<sup>38)</sup>이라면 외부성과 공공성<sup>39)</sup>으로 말미암아 정부의

---

동 금융통화위원은 “김행장에 대한 중징계는 관치금융의 부활과 시장경제의 조종을 울린 중대 사건”이라고 말했다(파이낸셜뉴스 2004. 9. 10)

36) 국민은행은 50여 일간 지루하게 진행된 LG카드 유동성위기가 정부 채권단 LG그룹의 합의로 해결의 가닥을 잡아가던 2004년 7월 LG그룹의 추가유동성 분담을 요구하며 시장 안정을 위해 LG카드 문제 해결에 적극 협조하기로 했다. 이는 주주가치 증시를 주장하던 시장주의자 김정태 행장의 소신과는 상반된 조치로 볼 수 있다.

37) 김용기(2004)는 “유동성위기에 빠진 LG카드 처리를 둘러싸고 외국계 자본이 지배한 은행들은 무임승자의 행태 그 자체였다. LG카드는 존속가치가 청산가치보다 큰 기업이고 준(準)금융기관적 성격을 지녔으며, LG카드가 발행한 카드채의 보유자는 시중 금융기관이었다는 점에서 LG카드의 청산은 SK글로벌 사태로 위축되었던 금융시장의 안정을 뒤흔들 수 있는 결정적 사안이었다……(중략)…… 국민경제가 흔들리는 것은 장기적으로 보면 시중은행의 이익기반이 취약해진다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 이들 은행이 시장의 안정성 노력을 게을리한 이유는 자신들이 빠지더라도 정부가 산업은행과 같은 국책은행을 내세워 LG카드 사태를 해결할 것이라는 믿음이 있었기 때문이다”(pp.147-148)라고 지적한다.

38) LG카드가 파산하면 개인과 연금금 금융회사들이 보유한 채권의 대부분은 휴지조각이 되며 그 피해액은 13조원이 넘는다. LG카드가 문을 닫으면 LG카드채를 편입한 투신사 펀드에 대한 고객들의 환매요구가 빗발칠 것이고 다른 카드채에 대한 기피현상이 심화되어 카드채 시장에서의 자금경색현상이 심화되며 LG카드채의 주요 보유자인 금융회사들의 부실로 이어져 SK글로벌 사태로 위축되었던 금융시장의 안정을 뒤흔들 수 있었다. 더욱이 187만 개에 달하는 가맹점이 결제대금을 못 받아 경영위기에 몰리며 신용불량자 문제가 다시 악화될 수 있는 상황 이어서 금융위기가 경제 불안으로 이어지는 위험성을 안고 있었다.

39) 은행은 시장실패를 일으키기 쉬운 금융시장에서 영업을 하고 있다.

보호<sup>40</sup>)를 받는 은행은 금융시장 안정에 협조해야 한다는 논리다. 시장경제 발전의 원동력이 되어야 할 은행이 공공성을 지녀야 한다는 것은 원칙적으로 타당하다.

그러나 이 같은 은행의 공공성 논리를 확대·발전시켜 채권은행들의 추가지원에 의한 손실분담을 압박하는 것은 관치금융으로의 회귀라는 비난에 직면할 수 있다. 금융시스템 불안해소를 위해 금융기관의 손실분담이 필요하다고 하더라도 그것이 금융자율의 원칙을 손상시켜서는 안 되기 때문이다.

은행은 외부성과 공공성으로 인해 정부의 보호와 함께 규제와 감독을 받게 되며 정부의 시장개입과 조정은 법적 수단이나 절차에 따라 이루어져야 한다. 금융시장 안정을 위해 은행들의 협조가 필요하다고 하더라도 금융기관의 고유권한인 자금운영과 관련해 법적 근거나 원칙 없이 행정편의주의적으로

---

금융시장에서 외부효과와 정보비대칭은 시장실패를 일으키는 주요 요인이다. 금융시장에서 한 은행에 대한 예금인출사태는 그 은행은 물론 다른 은행들의 연쇄도산을 초래하는 외부효과를 갖는다. 정보비대칭은 정보우위에 있는 금융기관이 정보를 갖지 못한 예금주나 투자자와 불평등계약을 맺거나 자신에게 유리한 행동을 하도록 함으로써 시장실패를 초래한다. 금융시장의 시장실패를 시정하기 위해 정부는 다양한 규제를 실시하고 있다. 은행의 경영도 정부의 규제하에서 공공성이 특히 강조된다. 은행의 경영결과가 국민경제의 성장과 발전에 막대한 과급효과를 유발하게 되기 때문이다.

40) 은행이 국민경제에 미치는 외부효과 때문에 정부는 은행을 보호한다. 예대금리차를 통해 수익성을 보장하고 예금자보호를 통해 예금의 원리금을 보장함으로써 안심하고 은행에 돈을 맡길 수 있도록 하는 것이다. 은행은 리스크 관리 실패나 경기변동 등으로 고객의 예금인출요구에 응하지 못하는 예상 밖의 유동성위기에 빠졌을 경우 최후의 대부자기능을 수행한다. 긴급유동성을 공급을 통하여 결제시스템 전체의 기능마비를 막는 역할을 수행하는 것이다. 은행의 수익과 영업은 정부의 보호와 관련이 많다. 은행이 초래할 수 있는 시장실패 때문에 정부는 은행을 규제하고 감독한다.

개입하는 것은 관치금융의 한 형태이다. 부실금융기관의 회생 혹은 청산은 채권은행들의 자율적인 판단과 합의에 의해 결정되어야 하는 것이다. 일부 은행들이 기존 대출금에 대해 손실을 분담하고 추가지원을 하지 않겠다면 이를 용인하는 것이 시장원리다. 은행들의 이 같은 판단은 수익성보호 차원의 경영행위이므로 이를 존중하는 것이 금융자율의 원칙에 부합된다. 이를 부인한다면 외환위기 이전의 후진적 관치금융으로 회귀하자는 것과 마찬가지다.

금융자율 원칙을 무시하고 관치에 의해 부실금융기관의 회생을 도모할 경우 심각한 부작용을 야기할 수 있다. 정부가 금융시장 혼란을 이유로 규제금융을 통해 대형 금융기관의 부도를 방지하지 않는 대마불사정책은 자칫 금융기관에게 부실경영을 해도 청산되지 않을 수 있다는 믿음을 주어 도덕적 해이를 초래할 수 있기 때문이다.

#### 4. 대주주의 책임

##### (1) 유한책임의 개념

주식회사제도는 유한책임제도를 기반으로 한다. 유한책임이란 회사의 채권에 대해 출자액 범위 내에서만 책임을 지는 제도를 말한다. 주식회사가 아닌 개인회사의 형태로 사업을 하다 채무를 진 경우 사업주는 전 재산을 바쳐 빚을 갚아야 한다. 그러나 주식회사의 형태를 취하면 각각의 주주는 아무리 빚이 많아도 처음에 출자한 금액만 책임지면 된다. 부도가 났

을 때 회사의 재산을 처분한 가치보다 채무가 많을 경우 그 차액은 채권자가 그 손실을 부담하는 것이다. 이 원칙은 소액 주주뿐 아니라 대주주에 대해서도 동일하게 적용된다. 다만, 대주주가 업무집행지시자 또는 실제의 이사(상법 제401조의2)로서 법령 또는 정관에 위배한 행동을 하거나 임무를 해태한 때에는 회사에 대하여 연대하여 책임을 진다(상법 제399조).

## (2) 유한책임의 장단점<sup>41)</sup>

### 1) 단 점

빚을 지면 갚는 것이 당연하나 유한책임제에서는 어느 정도 이상의 빚은 갚지 않아도 된다. 반면 사업이 잘되어 이익이 나면 그것은 모두 주주들의 몫이 된다. 채권자에게도 몫이 돌아가지만 사업이 잘되든 안되든 정해진 이자일 뿐이다. 유한책임제는 좋은 것은 모두 주주에게 돌리고 나쁜 것은 상당부분 채권자에게 돌리는 제도인 셈이다. 돈을 빌려주기 전에 채권의 가격에 대하여 협상이 가능한 자발적인 채권자의 경우 유한책임제도의 위험에 대한 보상을 높은 이자율로 받을 수 있다. 그러나 회사의 불법행위로 생겨난 비자발적 채권자는 위험에 대한 보상을 사전에 받을 수 없다. 불법행위를 저지른 회사는 일정부분만 부담하고 나머지는 피해를 당한 비자발적 채권자가 부담해야 한다. 따라서 유한책임제하의 기업은 비효율적인 선택을 할 가능성이 높다. 비자발적 채권으로 부도위기에 처한 유한책임회사에 유한책임 부인여부는 유한책임제도의 장점도 같이 고려해서 결정해야 한다.

---

41) 김정호(2002), pp.37-49 참조.

## 2) 장 점

유한책임제도는 우선, 투자의 위험액을 출자액으로만 한정함으로써 분산투자를 통해 위험을 분산할 수 있게 한다. 반면 무한책임제하에서는 분산투자를 하면 위험이 더 증가해 분산하는 일이 쉽지 않다.

둘째, 주주들의 감시비용을 줄여 준다는 점이다. 무한책임제하에서는 주주들간에 특별한 계약이 없는 한 배상책임은 주주의 배상능력에 따라 달라진다. 주주의 재산이 많을수록 배상책임능력이 커지므로 모든 주주들은 재산을 빼돌리려 한다. 따라서 주주는 다른 주주들의 재산이 줄어드는 것을 감시하려 할 것이다. 경영자도 언제 주주의 돈을 낭비할지 모르므로 감시의 대상이 된다. 감시하는 데는 돈과 노력이 필요하다. 유한책임제도는 이런 문제들을 해결해 준다. 다른 주주들의 재산이 어떻게 변하든 자기가 책임지기로 한 액수만 부담하면 되기 때문이다. 유한책임제하에서는 또 주식시장을 통한 자동적인 감시를 할 수 있다. 주식시장에서 전문적인 감시를 할 경우 경영자에 대한 감사비용도 낮출 수 있다.

셋째, 주식의 양도가능성을 높인다. 유한책임제도에서는 자신이 부담해야 할 위험액이 출자액으로 표준화되어 있다. 따라서 주식의 가치를 평가하기 쉬어 쉽게 사고팔 수 있다. 주식의 양도가능성이 높아지면 투자가치의 유동성도 높아져 투자자들에게 이익을 준다.

마지막으로 규모의 경제를 실현한다. 유한책임제도는 투자자들로 하여금 마음 놓고 큰 사업에 투자할 수 있게 하므로 규모의 경제 실현을 가능하게 한다. 대규모 자본의 동원은 자본수익률을 높여 노동생산성과 근로소득 향상에 기여한다.

### (3) 법인격부인론

#### 1) 법인격부인론의 범위

유한책임이 무한정 인정되는 것은 아니다. 유한책임을 인정하는 것이 명백히 부당하거나 비효율적일 경우 유한책임을 부인하고 주주에게 책임을 추궁하는 것이 합리적이다. 법학에서는 이를 법인격부인(Piecing the Corporate Veil)이라고 한다. 법인격은 주주와는 독립한 권리·의무의 주체가 될 수 있다. 따라서 법인이 채무를 갚지 못하면 주주가 책임을 지지 않아도 된다. 회사의 채무가 바로 주주의 채무가 된다면 주주가 회사의 실체라는 것을 인정하는 것이므로 법인격부인이라는 것이다.

그러면 법인격부인의 요건은 무엇인가. 법인격부인론에서 가장 중요하고 논란이 많은 것이 요건이나 아직 뚜렷한 정설이 없는 실정이다. 법인격이 전혀 형해에 불과하거나, 법의 적용을 회피하기 위해 법인격이 남용되는 경우에 인정된다고 하는 견해가 다수설이다. 법인격이 형해에 불과한 것은 회사의 독립된 법인격이 주주 개인과 실질적으로 동일한 경우다. 회사가 1인주주의 분신이거나 주주와 회사간의 이해가 완전히 일치하는 경우, 주주의 단순한 도구가 된 회사인 경우 등을 말한다.<sup>42)</sup> 그러나 단순히 단독주주 등이 회사를 완전히 지배하고 있는 것만으로는 충분치 않고, 회사·사원간에 업무나 재산의 혼동, 주주총회와 이사회에 불개최, 장부기재나 회계구분의 결여 등의 요소가 인정되어야 한다는 견해가 우세하다. 법인

---

42) 정찬형(2002), p.34 참조.

격이 남용되는 경우는 지배적 지위를 가진 대주주가 위법·부당한 목적으로 법인격을 이용하는 경우를 말한다.<sup>43)</sup> 따라서 사기에 의한 법인격 남용도 당연히 법인격부인의 요건이 된다. 사기성사건에 대해서 우리나라의 법원도 법인격부인 판결을 내린 바 있다.<sup>44)</sup> 법인격부인의 법리가 불법행위에도 적용되는가에 대해서는 거래행위에 대해서만 적용되고 불법행위에는 적용되지 않는다는 입장이 엇갈리고 있다.<sup>45)</sup> 우리나라 법원은 아직 불법행위 책임에 대해 법인격을 부인한 적이 없으나 미국의 판례에서는 자주 나타나고 있다.<sup>46)</sup>

## 2) 우리나라의 판례<sup>47)</sup>

우리나라의 판례에서 법인격부인론이 처음 등장한 것은 1974년 서울고등법원 판결<sup>48)</sup>에서였다. 피고 A는 주주가 모두 가족과 근친으로 구성된 태원주식회사를 설립하고 대표이사에 취임하여 원고 B로부터 거액의 채무를 졌다. 이 회사가 채무를 변제치 못하자 채권자인 원고는 태원의 대주주 A를 상대로 개인적인 채무 변제를 요구했다. 서울고등법원은 태원의 지배주주를 실질적인 채무자로 규정, 대주주 A 개인의 변제책임을 인정함으로써 유한책임제도를 부인한다. 그러나 대법원은 3년 후 태원이 형해에 불과하다고 인정한 것이 잘못이라 하여 법

---

43) 임흥근(2001), p.26 참조.

44) 김정호(2002), p.57.

45) 임흥근(2001), p.27 참조.

46) 김정호(2002), p.55.

47) 정찬형(2002), p.33 인용.

48) 서울 고법 1974. 5. 8 판결, 72나2582.

인격부인론 채택을 거부하였다.<sup>49)</sup>

그러나 1988년에 대법원은 편의치적(便宜置籍)<sup>50)</sup>을 위해 설립된 외국의 선박회사에 대해 '그 회사가 별개의 법인격을 가지는 회사라고 주장하는 것은 신의성실의 원칙에 위반하거나 법인격을 남용하는 것으로서 허용되어서는 아니 된다. 라며 법인격부인을 인정하여 판시했다.<sup>51)</sup> 그 후 2001년 대법원은 오피스텔을 분양하는 회사에 대하여 법인격부인의 요건을 설명하면서 명백히 법인격부인을 인정하는 판결을 내렸다.<sup>52)</sup>

#### (4) LG카드 사태의 경우

##### 1) 대주주의 무한책임

2003년 11월 LG카드의 유동성위기가 발생하자 채권단은 2조 원 규모의 자금을 지원하기로 결정했고 LG그룹은 구분무 회장의 (주)LG의 지분 5.46% 외에 LG카드 지분 16%, LG증권 지분 4%와 10조4,000억원 규모의 LG카드 매출채권을 담보로 제공했다. 이 같은 담보제공은 상법상 보장된 주주의 유한책임 범위를 벗어난 것으로 대주주로서 부실경영에 대한 도의적 책임을 지는 관행을 따른 것이다.<sup>53)</sup>

---

49) 대법원 1977. 9. 13 판결, 74다954.

50) 단지 편의를 도모할 목적으로 회사의 적을 두었다는 의미.

51) 대법원 1988. 11. 22 판결 87다카1671.

52) 대법원 2001. 1. 19 판결 다21604.

53) 이견희 삼성그룹 회장은 1999년 6월 삼성자동차의 법정관리와 관련해 삼성생명 400만 주(주당 70만원, 2조8,000억원으로 계산)를 현물로 출자키로 했다. 삼성측은 '도덕적 책임과 함께 고통분담이라는 대승적 차원'이라는 입장을 밝혔다. 대우그룹 채권단은 1999년 7월 대우그룹에 희생자금을 지원하라는 대신 김우중 회장의 퇴진과 사재 1조2,553억

그런데 채권단은 구회장의 지분만으로는 부족하다며 추가 담보를 요구했다. 담보부족액에 대해 구회장의 연대보증을 요구하고 구회장의 직계 가족 등 특수관계인이 보유한 (주)LG의 지분 16%를 모두 일괄 담보로 제공하라는 것이었다. 한마디로 LG카드 부실에 대해 대주주가 무한책임을 지라는 것으로 볼 수 있다.

(주)LG는 LG그룹의 지주회사로 LG전자 LG화학 등 33개의 사업자회사가 그 지배하에 있다. LG의 지분을 담보로 요구하는 것은 LG그룹 전체 경영권을 내놓으라는 것과 마찬가지다. 계열사 하나의 문제로 그룹 경영권 모두를 담보로 제출하라는 것은 주주 자본주의 정신을 뿌리째 뒤흔드는 무리한 요구였다.

결국 타협이 이루어져 구분무 회장은 지주회사 (주)LG의 지분 5.46%를 채권단에 담보로 맡기고 금융업을 포기하는 것으로 부실경영의 책임을 졌다. LG그룹이 약속을 이행하면 돌려주기로 합의하기는 했으나 채권단이 금융업의 포기를 강요하면서 구회장의 지분을 계속 담보로 맡기라는 것은 대주주의 책임한계를 벗어난 무리한 요구였다. LG카드의 대주주가 이처럼 상법상 주주책임 이상으로 경영 책임을 진 것은 LG카드의 방만한 경영에 대한 도의적 책임을 진 것으로 분석된다.

채권단의 무리한 요구는 여기서 그치지 않는다. LG카드가 그 후 추가 부실이 발생하여 추가 출자전환을 요구하면서 대주주가 무한 경영책임을 져야 한다는 논리가 또다시 등장했다. 채권단은 사태가 처음 터진 이후 LG그룹의 지원이 미흡했다는 것이 여론이라며 이른바 ‘국민정서법’까지 들먹였다. 더 이상의 부담은 없다고 합의해 놓고도 부실경영의 책임을 제대

---

원을 포함한 총 10조원 규모의 자산을 담보로 잡았다.

로 지지 않았다는 주장을 되풀이한 것이었다. 결국 LG그룹의 대주주는 2,357억원을 추가 부담했다.

## 2) 법인격부인 여부와 대주주 책임

구분무 LG그룹 회장이 주식회사의 유한책임제도의 한계를 벗어나 부실경영책임을 진 것은 법인격부인 요건에 해당되었기 때문일까. 만일 LG카드가 구분무 회장의 단독주주로서 완전히 지배를 했거나 불법 및 사기 등의 행위로 법인격을 남용했다면 당연히 법인격부인 요건에 해당되어 부실경영에 대한 유한책임의 보호를 받을 수 없게 된다.

그러나 구회장은 단독주주로서 LG카드를 완전히 지배하지 않았고 불법 및 사기행위로 법인격을 남용한 적도 없다. 그럼에도 주주의 유한책임의 한계를 훨씬 넘어선 책임을 진 것은 주주회사제도의 원칙을 훼손한 것이다.

구회장 등 대주주가 추가 출자에 참여하는 등 유한책임의 한도를 벗어나는 자금 지원을 한 것은 재벌의 부실경영 책임에 대한 여론에 적지 않은 부담을 느낀 것으로 보인다. 결국 무한 책임은 지지 않으면서 채권단과의 공평한 분담기준에서 크게 벗어나지 않는 선에서 출자를 하는 결단을 내린 것이다.

대주주의 결단에는 LG그룹 대주주들이 LG카드의 유동성위기 직전에 주식을 내다 팔아 수천억 원의 시세차익을 챙겼다는 불공정주식거래 조사를 금감원이 압박카드로 사용한 것이 어느 정도 영향을 미쳤다는 분석이 나돌기도 했다.<sup>54)</sup> 그러나

---

54) LG그룹은 LG카드 주식에 대한 대주주의 주식매각은 지주회사체제 전환을 위해 계열 금융회사의 주식을 매각한 것이며 내부자 거래는 아니라고 밝혔다. 검찰은 불공정거래 여부를 조사했으나 사법처리의 대상이 될 만한 구체적인 혐의는 찾지 못한 것으로 알려졌다.

LG그룹측이 증자참여를 결정한 것은 금감위의 압박보다는 시장논리에 의한 것으로 분석된다. 대주주의 부실경영 책임이 아니라 채권단의 일원으로서 공동책임을 지는 것이 합리적이라고 판단한 것으로 보인다.<sup>55)</sup>

### 3) 대주주 및 LG그룹의 책임과 지주회사체제

LG그룹은 대기업집단 중 가장 먼저 지주회사체제로 전환, 지배구조개선 측면에서 모범생이라 할 만했다. 그러나 제2 위라는 위상에도 불구하고 계열사인 LG카드의 유동성위기를 해결치 못하는 사태가 벌어졌다.

일부에서는 LG그룹의 지주회사체제 전환이 문제를 더 어렵게 만들었다는 주장이 제기됐다. 공정거래법상 지주회사나 그 자회사는 금융계열사의 지분을 보유할 수 없고 회사채도 인수할 수 없다. 따라서 유동성위기에 처한 LG카드의 자금여력이 있는 LG그룹의 계열사들로부터 유기적인 지원을 받지 못해 위기에 빠졌다는 것이다. 이는 삼성카드·현대카드가 삼성전자·현대자동차 등 그룹 내 주력기업의 유상증자 참여 등 자금지원을 받아 유동성위기를 넘긴 것과는 대조적이다.

이에 대해 대기업집단의 지주회사전환을 적극 추진해 온 공정거래위원회(이하 공정위)는 지주회사체제의 계열사간 출자금지규정으로 오히려 유동성위기가 완화됐다는 반론을 제기했다. LG계열사들의 지원을 통해 LG카드의 정상화를 추진할 경우 LG계열사들의 연쇄적인 부실과 경쟁력 약화를 초래할 것인

---

55) 이는 2004년 1월 합의에서 LG카드의 대주주가 LG카드의 방만한 경영에 대한 도의적 책임을 진 것과는 대조적이다.

데 지주회사체제가 LG그룹 전체의 부실화 등을 막는 방화벽 역할을 했다는 것이다.

외환위기 이후 정부는 대기업 지배구조개선의 가장 적절한 방안의 하나로 지주회사체제의 도입을 추진해 왔다. 기업의 경영투명성을 높이고 계열사부실이 확산되어 그룹 전체가 부실화되는 위기를 막기 위해 연결고리를 끊어야 한다는 논리였다. LG그룹은 정부의 이 같은 정책에 부응, 엄청난 자금을 들여 지주회사체제로 전환했다.

그러나 LG카드의 유동성위기가 발생하자 지주회사제도의 원칙은 전혀 소용이 없었다. LG카드 유동성위기 해결과정에서 계열사간의 방화벽은 없었다. LG그룹의 우량계열사들은 부실 금융 계열사에 대한 지원에 나서게 되었다. 유동성위기를 맞은 LG카드가 LG그룹에서 분리되기는 했으나 위기발생 전의 계열사였다는 이유로 LG그룹의 우량계열사들이 지원에 나섰다. 점에서 지주회사제도의 근본 취지는 크게 훼손된 것이었다. LG카드 처리과정에서 지주회사제도의 도입을 적극 추진한 정부의 정책일관성은 손상을 받았다. 대기업은 지주회사 설립의 필요성에 의문을 가지게 됐다.

지주회사제도의 또 다른 장점은 계열사간 상호출자를 금지시켜 배당권을 초과하는 대주주의 의결권행사를 억제할 수 있으며 부실경영에 대한 책임을 물어 경영진을 교체하기 쉬운 점이다. 지주회사체제에서 그룹 오너는 과거와 같은 황제경영이 어려운 만큼 도덕성 시비에서 어느 정도 자유로울 것으로 기대되어 왔다. 재벌그룹 오너의 과거와 같은 황제경영이 불가능하다면 경영상의 무한책임을 묻는 것도 자제되어야 하는 것이 형평상 맞다. 그러나 과거 거미줄 출자방식에서 대주주

가 진 부실 책임 못지않게 지주회사체제에서도 부실책임의 화살은 대주주에게 돌아왔다. 지주회사체제에서도 과거의 관행과 크게 다르지 않은 수준의 부실경영의 책임을 졌다. (주)LG의 지분을 채권단에 담보로 맡기고 증권이나 선물 같은 우량 금융사 전체를 넘긴 것이다.

2004년 1월 1차 LG카드 사태 당시 LG계열사들은 부실경영에 대한 간접책임을 지고 기업어음 매입 등의 방법으로 지원을 하면서 더 이상의 지원은 없다고 채권단과 합의를 했다. 그 후 LG카드는 계열 분리를 했고 채권단이 인수를 했다. 추가부실이 발생하거나 발견되었다면 일차적인 경영책임은 채권단에 있게 된 것이다. 그럼에도 채권단은 숨겨진 부실이 발견되었다며 LG계열사에 추가 출자를 요구했다. 정부도 채권단의 이 같은 요구를 지원하고 나섰다. 채권단이 지주회사체제인 LG그룹 전체에 LG카드에 대한 추가지원을 요구하는 것은 시장원리에 반한다. 제3의 부실금융사 지원에 LG계열사 사외이사들이 반대할 뿐 아니라 외국인 주주들이나 소액주주들이 주주이익에 반하는 행동이라며 소송을 제기할 가능성이 매우 높다. 채권단은 회사 경영진을 배임이나 주주집단소송에 빠뜨릴 불법행위를 요구하는 것과 같은 무리수를 든 것이다.

그럼에도 지주회사체제로 전환된 LG그룹의 계열사들이 결국 LG카드에 대한 추가지원에 나선 것은 재벌의 경영책임에 대한 여론 악화와 대주주의 불공정 주식거래 의혹을 내세운 정부의 여론 몰이와 그에 따른 그룹이미지 추락을 막기 위한 대응책으로 볼 수 있다. 또 LG카드의 최대채권자로서 LG카드가 청산될 경우 가장 큰 피해를 보는 만큼 추가 출자에 참여해 LG카드를 회생시키는 것이 낫다는 실리를 고려한 것으로 보인다.

### Ⅲ. 부실금융기관 처리의 개선방안

#### 1. 시장원리에 의한 부실금융기관 처리

외환위기의 경우 금융위기가 모든 금융 분야에 걸쳐 발생했으므로 정부의 직접적이고 광범위한 개입은 불가피한 상황이었다. 당시 정부의 신속하고 광범위한 개입에 의한 부실금융기관 정리는 비교적 단기간 내 금융위기를 해소하는 데 기여한 것이 사실이다. 그러나 금융부실화가 일부분에 한정된다면 시장원리에 입각해 부실금융기관을 처리하는 것이 바람직하다. 금융시스템의 효율성 제고를 위해서는 앞으로는 자율적 시장기구에 의한 부실금융기관 정리가 지속적으로 이루어져야 한다.

##### (1) 부실금융기관 퇴출 원칙 확립

경영실패로 부실해진 기업은 자기책임원칙하에서 시장에서 퇴출되는 것이 시장원리다. 금융기관도 예외가 아니다. 외환위기 이후 5개 시중은행을 포함, 수많은 부실금융기관이 퇴출되었다. 부실경영을 하면 생존하기 어렵다는 시장규율을 확립한 의의는 매우 크다.

그러나 금융기관을 퇴출하는 데 있어서 금융시장에 미칠 체계적 악영향이라는 외부효과로 인해 원칙을 지키는 것이 쉽지 않다. 외국의 경우도 지역사회에 대한 기여도, 금융시장에 미치

는 영향 등을 감안, 회생비용이 다소 높더라도 청산보다는 구제하는 방향으로 정책결정을 하는 경우가 많다.<sup>56)</sup> 외환위기 이후 초기의 금융구조조정 과정에서는 부실금융기관 퇴출 원칙이 비교적 잘 지켜졌으나 시간이 갈수록 이 원칙이 훼손되는 경우가 많았다. 부실이 워낙 심해 독자생존하기가 어렵기는 이미 퇴출된 5개 은행과 마찬가지로 은행들을 퇴출시키지 않고 회생시킨 것이 대표적 사례다. 부실금융기관 정리의 일관성이 손상되고 시장규율도 훼손된 것이다. 당시는 금융부실이 워낙 광범위해 정부로서도 금융시장 혼란 등 국민 경제적 손실을 감안한 총비용최소화를 더 중요시하지 않을 수 없는 측면은 없지 않다.

그러나 금융부실이 전면적이기보다는 부분적으로 나타나 금융시장에 미칠 악영향이 상대적으로 적은 경우 부실금융기관은 퇴출시키는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다고 본다. 이 원칙이 지켜지지 않으면 금융기관 경영자들의 도덕적 해이를 조장할 가능성이 높다.

부실금융기관 처리에서 시장규율을 세우기 위해서는 무엇보다도 회생가능성이 거의 없는 부실금융기관을 살리기 위한 공적자금 투입이 더 이상 없어야 한다. 부실금융기관을 구제하면서 공적자금 투입이 상례화되고 부실기업 여신에 대한 손실을 공적자금으로 수시로 보전해 줌에 따라 정부의 지원에 의존하려는 타성이 나타났다. 회생가능성이 없는 금융기관은 퇴출 혹은 청산을 전제로 하고 공적자금은 투입되어야 한다. 이 같은 원칙을 확립할 경우 부실금융기관 경영자들은 회생을 위한 최선의 경영개선 노력을 하게 될 것이다.

---

56) 김성훈·김우진(1999), p.13 참조.

## (2) 투명하고 공정한 처리 절차

국민의 세금인 공적자금이 투입되어 부실금융기관을 정리할 경우 무엇보다도 국민여론의 지지 확보가 필요하다. 따라서 정부와 채권자, 금융기관 등 이해관계자의 협상과 합의 등 모든 처리절차가 투명하고 공정하게 진행되어야 한다. 관치방식으로 정부의 일방적인 지시나 특혜, 감독당국의 특정기관 봐주기 등을 둘러싼 시비가 벌어져서는 곤란하다.

투명성과 공정성을 확보하기 위해서는 규정한 부실금융기관 처리 원칙을 엄격히 시행하는 것이 중요하다. 외환위기 이후 금융구조조정을 거치면서 금융권의 부실기업 퇴출 원칙은 투신사, 신탁 등에까지 선진국 수준으로 개선되었다.<sup>57)</sup> 그러나 실행단계에서 감독당국이 재량을 남발, 구조조정의 일관성과 형평성이 훼손된 경우가 없지 않았다. 따라서 규정한 퇴출원칙을 제대로 시행하는 자세가 중요하다.

‘투명하고 공정한 처리 절차’를 모든 경우에 엄격히 적용할 경우 ‘신속한 처리’가 어려운 상황이 발생할 수 있다. 이런 상황에서는 우선 신속히 처리하여 부실의 확대를 방지한 후 사후적으로 ‘투명하고 공정한 처리 절차’가 지켜졌는지 점검해야 할 것이다.

## (3) 시장규율의 확립

LG카드 사태를 시장규율을 확립하는 계기로 삼아야 할 것이다. 2004년 1월의 경영정상화 방안에서 LG카드 대주주는 상

---

57) 김병덕·손양호·이지언·정재욱(2000), p.100.

법상 유한책임을 넘어, 방만한 경영을 해 온 LG카드의 도덕적 해이에 대한 도의적 책임을 졌다고 볼 수 있다. 그러나 정부와 감독당국의 주도로 금융위기를 해소하고 대주주에 대한 무리한 책임요구를 할 경우 금융시장의 도덕적 해이를 더 조장할 위험이 있다. 대형 금융기관은 부실화되어도 청산하지 않는다는 잘못된 믿음을 주고 채권단에게는 대주주에게 무한책임을 물으면 된다는 안이한 자세를 갖게 할 수 있기 때문이다. 따라서 금융기관의 앞으로의 도산가능성에 대비해 손실분담원칙을 마련하고 부실기업은 시장에서 신속하게 퇴출하며, 대주주는 유한책임만 지도록 하는 관행을 확립할 필요가 있다.<sup>58)</sup>

외환위기 이후 부실금융기관 처리과정에서 이해당사자인 주주, 임직원, 채권자, 예금자 등의 도덕적 해이 현상이 심화된 경우가 많았다. 부실금융기관을 정리하면서 감원되는 직원에게 과도한 보상이나 퇴직금을 지원하거나 부실경영을 한 임원들이 충분한 책임을 지지 않는 사례가 적지 않다. 정부도 국민의 혈세를 공적자금으로 투입하면서 회수율을 높이는 데 최선을 다하지 않는 안이한 자세를 보였다. 부실금융기관 처리의 사회적 비용을 최소화하는 원칙이 제대로 지켜지지 않은 것이다.

### 1) 손실분담원칙 확립

시장친화적인 부실금융기관 처리의 핵심은 공평한 손실분담에 있다. 부실금융기관을 정리할 때 자율적 시장규율을 확립하기 위해서는 이해관계자간에 손실분담원칙이 지켜져야 한다. 특히 공적자금 투입 시 손실분담원칙은 시장경제원리를

---

58) 현대경제연구원(2004), pp.4-5 참조.

준수하기 위한 최소한의 기본 원칙이다. 부실금융기관을 국민의 세금으로 지원하면서 도덕적 해이를 방지하기 위해 이해당사자에게 부실에 따른 비용을 분담시키지 않으면 정부정책에 대한 국민의 신뢰를 잃을 수 있기 때문이다.

대주주는 청산이나 감자, 경영진은 문책 또는 교체인사, 그리고 종업원은 감원과 임금동결 등을 통해 부실경영에 책임이 있는 관계자들에게 손실을 공평하게 분담시켜야 한다. 경영진과 직원에 대한 퇴직금 지급은 법정지원금 등으로 국한하는 방안이 바람직하다. 정부지원은 정상화계획의 이행여부에 따라 단계적으로 이루어지는 것이 옳고 정부지원 이후에도 정상화가 계획대로 수행되었는지 사후감독을 해야 한다.<sup>59)</sup> 공적자금을 지원받은 금융기관의 대주주, 임직원 및 금융기관의 부실에 책임이 있는 부실기업에 대해서는 민형사상의 책임을 물어야 한다. 공적자금의 회수율을 높이기 위해서도 이 같은 책임 추구를 소홀히해서는 안 된다.

금융기관이 도산하면 예금자는 부보예금의 범위 내에서 보호를 받고 부보예금을 초과하는 부분은 손실을 분담하게 된다. 그러나 그동안 부실금융기관 처리과정에서 이 같은 원칙이 훼손된 경우가 많았다. 부실 투신사를 정리하면서 실적배당상품인 투신상품에 대한 투자자와 투신사의 손실분담책임을 묻지 않았다. 투자자들의 투자위험을 정부가 대신 부담한 것이다. LG카드 사태에서는 예금보호대상 이외의 투자자를 보호하기 위해 손실자기분담원칙을 적용하지 않아 결과적으로 채권은행들이 부당한 손실을 부담했다. 부당한 손실을 떠맡은

---

59) 김성훈·김우진(1999), p.83 참조.

채권은행들이 추가지원에 소극적이라 정부가 직접 개입하는 관치금융의 악순환이 이어졌다. 예금보호대상 이외의 투자자에 대한 손실자기분담원칙을 적용하지 않은 것은 투자자의 도덕적 해이와 그로 인한 금융 불안의 진원지였다. 따라서 예금보호대상 이외의 투자자에 대한 손실자기분담원칙 적용이 시급하며 이를 뒷받침하기 위한 법적근거가 확립되어야 한다.<sup>60)</sup>

채권자도 법률에 정하는 우선순위에 따라 손실분담이 결정되게 하고 금융시장 안정 협조 차원에서 추가적인 손실분담을 떠맡게 되더라도 채권자간의 자발적인 합의를 존중해야 한다.

## 2) 감독당국의 투명성 및 책임성 제고

부실금융기관 처리에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 처리과정에서 감독당국의 책임성과 투명성을 제고할 필요가 있다. 해당 금융기관의 처리방식을 선정하면서 다양한 방안별 처리비용을 산정하여 이를 문서화하고 사후 검사를 받도록 의무화하는 방안을 참고할 만하다.<sup>61)</sup>

## (4) 관치금융의 시정

### 1) 시장의 힘 강화

LG카드 처리과정에서 은행에 대한 정부의 영향력은 과거보다 약화되는 양상을 보였다. 은행들은 정부의 추가지원 지시에 과거처럼 순응하지 않는 소극적 자세를 취했다. 은행들도 주주 이익과 사외이사의 감시를 의식, 책임경영을 하려고 한

60) 이건호·한광석·이태규(2004), p.30 참조.

61) 김병덕·손양호·이지언·정재욱(2000), p.100.

것이다. 은행들이 주주가치를 중시하게 된 것은 외국인 지분이 높아지고 외국계 은행의 비중이 커진 것이 주요 요인이다. 금융시장에서 정부가 간섭할 수 있는 영역이 그만큼 줄어든 것이다. 일부 외국계 은행들이 금융위기 발생 시 금융시장 안정에 제대로 협조하지 않는 문제점이 있기는 하나 외국계 은행의 비중 증가는 관치금융의 시정에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

정부가 외국계 은행은 간섭하지 않으면서 국내은행에는 여전히 관치금융관행을 유지하는 것은 형평에 맞지 않다. 국내은행의 외국은행에 대한 역차별을 시정하여 금융시장에서 공정한 경쟁이 이루어지게 해야 한다.

외환위기에는 은행이 관치금융의 창구 역할을 하느라고 수익성을 고려하지 않은 것이 주요 요인으로 작용했다. 외환위기 이전에는 금융시장에 위기가 발생하면 관치금융으로 해소하는 것이 당연시되었다.<sup>62)</sup> 정부가 은행의 자금배분·중개, 인사 등을 좌지우지해 온 만큼 정부가 나서지 않으면 위기가 해소되지 않는 체질이 만성화되었던 것이다. 그 체질이 파탄상태에 빠진 것이 바로 외환위기였다. 이 같은 악순환에서 벗어나는 방안은 은행이 정부의 지시에 순응하는 금융기관이 아니라, 주주의 이익을 위해 수익을 따지는 금융회사로 변신하는데 있다.

외국자본이 지배하는 은행이든 아니든 은행들이 주주이익 극대화를 경영원칙으로 삼는 것은 당연하다. 따라서 채권은행들이 우량카드사와 부실카드사를 명확하게 구분하고 부실카드

---

62) 중화학공업 투자조정(1980년), 해운 건설산업 합리화(1984~85년), 국제그룹 등 57개 부실기업 정리(1986~88년) 등이 대표적 사례이다.

사는 시장원리에 따라 처리해야 한다<sup>63)</sup>는 입장을 취하는 것은 정상적인 판단으로 볼 수 있다. ‘밑 빠진 독에 물붓기식’ 대출을 해 주는 은행이 오히려 이상하다고 볼 수 있다.

물론 주주가치 중심의 경영과 은행의 공공성이 조화를 이룬다면 최선이겠으나 그렇지 않을 경우 부실금융기관에 대한 추가지원 여부는 개별 은행의 합리적이고 자율적인 판단에 맡겨야 할 것이다. 일부 은행들이 지원을 거부할 경우 이를 용인하고 유동성위기는 중앙은행의 최종대부자 기능을 활용해서 해소하는 방안이 바람직하다.

## 2) 관치금융 청산 의지와 실행

관치금융을 시정하는 데는 시장의 힘을 키우는 것과 함께 정부 스스로 관치금융을 청산하겠다는 확고한 의지를 가져야 한다. 한국 정부의 시장개입과 규제 정도는 2002년 세계 2위라고 스위스 IMD(국제경영연구원)는 발표했다. 정부의 과도한 개입은 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 시장실패의 경우 정부가 개입할 수는 있으나 그 절차와 방식은 투명하고 법적 근거가 있어야 한다. 정부기관이 법적 근거 없이 지나치게 재량을 갖고 금융기관들의 경영에 간섭하는 관치금융은 과도한 정부개입의 대표적 사례다.

관치금융 철폐를 위한 국무훈령이 제정된 이후에도 ‘금융기관간 자율’로 포장된 채 관치금융은 사라지지 않고 있다.<sup>64)</sup> 정부가 바람을 잡고 은행들이 모여 앉아 자율이란 형식을 빌려

---

63) KDI정보연구센터, 『2003 국내외 주요경제이슈』, p.72.

64) 한국경제신문 2001. 2. 4, “이젠 시스템 개혁이다. 제2부: (2)자율로 포장된 신관치” 참조.

결정하는 일이 여전하다. 정부와 감독당국은 추후 발생하는 부실금융기관 처리과정에서 금융시장의 자율을 존중하고 금융기관의 자발적 합의와 협조를 유도하는 중재자 역할에 머물러야 할 것이다.

### 3) 중앙은행의 최종대부자 기능 활성화

LG카드 사태에서 관치금융 논란이 벌어진 것은 투신상품 투자자에게 손실자기분담원칙을 적용치 않음에 따라 손실이 은행권으로 전가되자 은행권이 LG카드에 대한 만기연장 및 추가지원에 소극적이었으며, 이에 따라 재정부나 감독당국이 감독권한에 의존해 강압적인 조정을 한 때문이다. 유동성 공급 기능이 없는 재정부나 감독당국은 LG카드 지원에 필요한 유동성을 은행들로부터 끌어내려 했고 그 과정에서 은행의 고유권한인 자금배분기능에 직접 개입한 것이다.

따라서 이 같은 관치금융 논란을 해소하려면 손실자기분담원칙을 적용하고 중앙은행의 최종대부자 역할을 활용해야 한다는 이건호·한광석·이태규(2004)의 제안은 경청할 만하다. 중앙은행은 예금인출사태와 같은 금융위기가 발생하면 손실자기분담 수준을 확정하여 모든 이해당사자에게 공평하게 적용하도록 한다는 것이다. 이 과정에서 일시적 유동성 부족을 겪는 금융기관에 대해서는 최종대부자 기능에 의해 유동성을 공급한다. 확정된 손실자기분담 수준에 대해 이를 감수하고 조기상환을 요구할 것인지 혹은 만기연장에 동의할 것인지는 개별 금융기관의 자율적 판단에 맡겨야 한다는 것이다. 다수의 채권금융기관의 손실자기분담원칙 수용으로 부실기업의 존속이 불가능한 경우 즉시 파산신청 등 법적절차에 착수한다. 결국

중앙은행의 최종대부자 기능을 활용할 경우 부실금융기관은 시장친화적 방법으로 정리될 수 있으며 관치금융의 여지는 줄어들 것이다.

#### (5) 금융감독시스템의 개편과 조기경보체계 구축

LG카드 등 카드회사의 유동성위기가 발생한 데는 감독당국의 느슨하고 안이한 감독업무가 한몫 했다. LG카드 사태의 경우 한국은행은 직접적인 감독 기능을 가지고 있지 않아 최종대부자로서 금융안정을 위한 사전적 역할을 할 수 없었다. 한국은행과 재정부 및 금융감독기구의 정책협조도 제대로 이루어지지 않았다. 재정부, 한국은행 및 감독기구간에 업무범위를 명확히 하고 유기적인 협조를 할 수 있는 금융감독시스템을 구축할 필요가 있다.<sup>65)</sup>

부실이 심화된 후 정부가 개입하여 처리방안이 마련될 경우 재정부담은 높아질 가능성이 높다. 그동안 적기시정조치는 카드사, 저축은행 등의 부실징후를 사전에 파악하여 적절한 조치를 취하는 조기경보기능에서 문제점을 드러냈다. 현행 적기시정조치에 의한 “경영개선권고” 이전 단계에 있는 금융기관에 대해서도 감독당국이 해당 금융기관의 사전적인 자구노력을 유도하도록 할 필요가 있다.<sup>66)</sup> 조기경보체제가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 금융기관의 회계기준을 미래지향적으로 개선할 필요도 있다. 미래지향적 회계기준을 채택하면 감독기관의 예측능력을 높여 부실을 예방하는 데 도움을 주기 때문

---

65) 현대경제연구원(2004), p.5 참조.

66) 김병덕·손양호·이지언·정재욱(2000), p.99 참조.

이다.<sup>67)</sup> 특히 검사인력 부족을 이유로 조기정보체제를 제대로 갖추지 못한 채 문제가 터진 후 사후처리에 급급했던 저축은행에 대한 감독강화가 시급하다.

#### (6) 시장하부구조 구축

금융위기가 모든 금융부문에 걸쳐 광범위하게 확산된 경우에는 정부의 직접적인 개입과 공적자금 투입으로 해결할 수밖에 없다. 그러나 금융위기가 일부분에 그칠 경우에는 시장원리를 적용, 부실금융기관을 퇴출하거나 우량기관이 부실금융기관을 인수하는 방식으로 해결하는 것이 바람직하다. 그러려면 금융기관의 부실채권을 효율적으로 처리할 수 있는 시장하부구조로서 부실채권시장이 활성화되어야 한다. 부실채권시장 조성자로는 공적인 구조조정 전문기관인 한국자산관리공사(KAMCO)가 있고 민간부분 부실채권정리 전문기구로는 유동성이 부족한 중소·중견기업에 대한 자금지원을 목적으로 하는 기업구조조정증권투자회사(CRF)와 부실기업의 채권 및 경영권 인수를 통한 구조조정 활성화를 위한 기업구조조정전문회사(CRC), 그리고 워크아웃 대상 기업에 대한 금융기관의 부실채권 정리를 위한 기업구조조정투자회사(CRV)가 도입되어 있다.

그러나 외환위기 이후 국내 부실채권정리는 공적자금을 이용한 공적 구조조정기구인 KAMCO에 의해 큰 성과를 거두었으나 민간 구조조정기구의 성과는 미미한 것으로 나타났다. 민간 구조조정기구의 성과가 저조한 것은 자금동원 능력이 열악한데다 채권금융기관들의 손실확정 기피 등으로 채권모집이

---

67) 김성훈·김우진(1999), p.96 참조.

어려우며 전문인력부족과 신뢰성 부족 등 때문이다. 이처럼 민간부문 부실채권시장이 제 역할을 못하는 경우 시장에 의한 부실채권 정리는 어려울 것으로 예상된다. 부실채권시장이 발전하지 못하면 금융위기가 발생할 경우 모든 이해당사자에게 공평한 손실분담의 기본이 되는 손실자기분담 수준을 확정하기 어렵게 되어 중앙은행이 최종대부자 역할을 하기도 어렵게 된다. 부실채권시장을 활성화하는 데는 시장원리에 의거, 민간기구를 중심으로 구조조정을 추진해야 하는 것이 바람직하다. 그러나 민간기구인 CRF, CRC, CRV 등이 제 기능을 발휘하고 있지 못한 현실을 감안, 민간부문의 시장이 정착될 때까지는 공적기구에 의한 시장조성을 강화하는 방안을 검토할 만하다.<sup>68)</sup> KAMCO에 부실채권 유통시장 형성과 민간기구에 의한 구조조정 촉진을 지원하는 데 필요한 충분한 자금 공급이 이루어지도록 할 필요가 있을 것이다.

부실금융기관을 효율적으로 처리하기 위해서는 부실금융기관을 인수할 능력이 있는 금융기관이 존재해야 하고, 자발적 및 적대적 M&A가 활성화되고, 거액의 자금을 모으는 사모펀드의 육성 등 시장하부구조가 건설해야 한다. 인수능력이 있는 금융기관의 존재는 금융산업의 경쟁력 강화를 적극 추진해야 하고 M&A, 사모펀드의 육성은 연기금의 자산운용규제를 포함한 각종 규제완화 등 국제적 수준의 제도정비가 이루어져야 한다.<sup>69)</sup>

---

68) 이창용(2003), p.51 인용 및 참조.

69) 최공필(2005), pp.41-46 참조.

## 2. 법제도의 정비 및 준수

### (1) 주식회사제도 원칙 준수

상법에 의한 주식회사제도는 주주의 유한책임을 기본 전제로 한다. 유한책임제는 기업은 비효율적인 선택가능성 등 문제점이 있기는 하나 투자의 위험액을 출자액으로만 한정함으로써 분산투자를 통해 위험을 분산할 수 있게 하여 투자자들로 하여금 마음 놓고 큰 사업에 투자할 수 있게 하므로 규모의 경제 실현을 가능케 하는 장점이 있다. 그러므로 유한책임제가 준수되지 않으면 대기업의 경영활동 위축 및 투자감축을 조장할 것이다.

기업은 경영능력, 경기변동, 불법행위 등에 의해 흥할 수도 있고 망할 수도 있다. 그러나 주주가 불법행위, 사기 등의 법인격 남용을 범하지 않는 한 부실기업 처리과정에서 경영실패에 대해 무한책임을 물어서는 안 된다. 대주주 등 특수관계인이 사재를 털어 부실의 무한책임을 지라는 것은 사유재산제 침해의 소지가 있다. 주주유한책임이라는 주식회사제도의 원칙을 고수함으로써 기업의 투자활성화 유도과 일자리 창출 및 성장동력 유지의 초석을 지켜야 할 것이다.

### (2) 구조조정 관련법 보완 및 법질서 준수

LG카드 유동성위기를 해소할 법적 근거가 명확치 않아 정상화방안 마련에 어려움을 겪은 것을 교훈 삼아 부실금융기관 처리에 있어서 법규 적용 근거의 명확화에 차질이 없도록 해

야 할 것이다. 카드사에 대한 적기시정조치 적용이 그 후 금산법 개정<sup>70)</sup>으로 근거가 마련된 것은 다행이다.

대한생명에 대한 부실금융기관 결정과 부산 플러스저축은행에 대한 경영개선 명령이 절차상의 하자를 법원으로부터 지적 받은 것은 금융 불안 해소를 위해 부실금융기관 정리가 아무리 급해도 법적인 절차는 반드시 지켜야 한다는 것을 일깨워 준다. 법원 판결로 처리가 지연될 경우 경제적 손실과 처리비용 증가를 고려해야 한다. 부실금융기관 처리과정의 행정처분에 대한 충분한 법률적 검토는 전문가들에 의해 이루어져야 한다.

---

70) 2005년 5월 31일 개정.

#### IV. 요약 및 결론

본 연구는 외환위기 이후 추진된 금융구조조정과 LG카드 사태 및 상호저축은행 정리 등 부실금융기관의 처리의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였다. 외환위기 이후의 금융구조조정에서 회생불가능한 부실금융기관은 퇴출시켜 금융중개기능을 회복시키고 국가신인도 제고에 기여했다. 당시의 부실금융기관 처리는 전면적이고 광범위한 금융위기 상황에서 정부가 대규모 공적자금을 투입하고 처리방안을 마련하는 직접적인 개입이 불가피한 상황이었다. 반면 외환위기를 극복한 2003년에 발생한 LG카드의 유동성위기는 일부 금융부문의 부실이 도화선이 됐다. 그럼에도 전체 금융부문으로의 파급을 우려한 정부는 채권은행에 관치금융적인 영향력을 행사, 여신 만기연장 및 추가지원 등을 유도함으로써 위기를 수습했다. 상호저축은행 등 서민금융기관의 경우 비록 외환위기 이후 상당한 수준의 구조조정이 이루어지기는 했으나 은행에 비해 미진하여 여전히 금융 불안의 요인이 되고 있다.

이처럼 전면적이든 부분적이든 외환위기 이후 금융위기, LG 사태 및 저축은행 구조조정에서 정부가 개입, 부실금융기관을 처리하는 가운데 다음과 같은 다양한 문제점이 제기되었다. 우선, 정부개입과 시장원리의 조화문제이다. 외환위기라는 모든 금융부문에 걸친 금융위기에 정부가 개입하는 것은 당연하나

부실금융기관 처리과정에서 시장의 자율적 기능을 충분히 존중하지 못했다.

둘째, 예금보호대상이 되지 않는 부실 투신사에 대한 공적자금 투입이 편법으로 이루어지고 대한생명에 대한 부실금융기관 결정이 법원으로부터 절차적 흠결을 판시 받는 등 법규정 및 절차가 준수되지 않기도 했다.

셋째, 선진국에서 확립된 부실금융기관 정리의 원칙이 지켜지지 않은 경우가 많았다. 투신사, 보험사 및 LG카드 등의 부실회사를 신속하게 정리하지 못해 금융 불안의 요인이 되었으며 제일은행은 헐값매각 시비에 휘말릴 정도로 비용최소화 원칙에서 벗어났다. 실적배당상품인 투신사의 상품 투자자들의 투자위험을 정부가 대신 부담함으로써 손실분담원칙을 훼손, 투자자들의 도덕적 해이를 조장했다.

넷째, 금융산업을 낙후시킨 원인이자 외환위기의 주범인 판치금융이 사라지지 않고 있다. 일반투자자 보호를 이유로 예금보호대상에서 제외되는 투신사 투자자들에게 손실분담을 시키지 않고 그로 인한 손실을 은행권에 전가시킴으로써 은행들의 반발을 사고 결국 감독기구가 채권은행의 손실분담을 강제적으로 조정하는 관치적 행태를 보였다.

마지막으로, 부실경영에 대해 대주주의 무한책임을 압박하는 관행도 재연되었다. LG카드 사태의 경우 지주회사제도는 대주주의 유한책임 보호 및 계열사간의 방화벽기능을 전혀 발휘하지 못했다.

이 같은 부실금융기관 처리의 문제점을 해결하기 위한 대안은 다음과 같다.

먼저, 앞으로 부분적인 금융부실이 주로 발생할 가능성이

높은 시장원리에 의한 부실금융기관 처리가 정착되어야 한다. 부실금융기관 처리에 있어서 시장규율확립 차원에서 부실금융기관을 살리기 위한 공적자금 투입은 더 이상 없어야 한다. 부실금융기관 정리는 투명하고 공정한 절차로 이루어져야 하며 손실분담원칙 확립, 감독기관의 투명성 및 책임성 제고 등 시장규율 기능도 강화해야 할 것이다. 관치금융을 청산하기 위해서는 주주이익을 추구하는 금융회사로의 변신과 국내은행의 외국은행에 대한 역차별을 시정하여 공정한 경쟁이 이루어지도록 하는 등 시장의 힘을 키우고 정부의 강력한 의지와 실행 노력이 병행되어야 한다. 또한 투신상품 투자자에게 손실을 분담케 하고 금융위기 발생 시 중앙은행의 최종대부자 기능을 살리는 것도 정부의 강압적인 채무조정을 줄이는 방안이 될 수 있다. 시장원리에 의한 부실금융기관 처리를 원활히 하기 위해서는 재정부, 한국은행 및 금융감독기구간의 유기적인 협조가 가능한 금융감독시스템의 개편과 함께 부실징후를 사전에 파악하여 적절한 조치를 취하는 조기경보체제 구축도 필요하다. 또 부실금융기관을 인수할 자발적 M&A 및 사모펀드의 육성과 부실채권시장의 활성화도 시급하다.

이와 함께, 시장경제의 근간인 법제도의 준수 및 정비가 필요하다. 주주의 유한책임 등 상법상의 주식회사제도의 기본을 보호함으로써 자유로운 경영 및 투자활동을 보장해야 한다. LG카드 유동성위기를 해소할 법적 근거가 명확치 않아 어려움을 겪은 것을 교훈 삼아 부실금융기관 처리에 적용할 법규마련에 차질이 없어야 할 것이다.

## 참고문헌 |

- 강종구·김현의, 「외국 금융기관의 진입이 국내 은행산업에 미친 영향」, Working Paper, 제219호, 한국은행 금융경제연구원, 2005.
- 김병덕·손상호·이지언·정재욱, 「금융기관 퇴출제도의 개선방안에 관한 연구」, 『정책조사보고서』, 한국금융연구원, 2000.
- 김성훈·김우진, 「부실금융기관 정리방안」, 『금융조사보고서』, 한국금융연구원, 1999.
- 김승욱·김재익·조용래·유원근, 『시장인가? 정부인가?』, 부키, 2004.
- 김용기, 「금융의 공공성과 금융규제」, 『한국경제가 사라진다』, 21세기 북스, 2004.
- 김우진·이건호·차백인, 「금융구조조정의 중간 평가 및 향후 과제」, 『금융조사보고서』, 한국금융연구원, 1999.
- 김정호, 『사채출연, 강박, 유한책임』, 신회사법시리즈 15, 자유기업원, 2002.
- 김현의·강종구·정형권·유경원·진익, 「금융시장에서의 모델헤저드 현상과 정책과제」, 『금융경제총서』, 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 안국신, 「금융구조조정과 공적자금」, 『금융연구』, 제14권 1호, 한국금융연구원, 2000.
- 유정호, 『관치 청산 - 시장경제만이 살 길이다』, 책세상, 2004.
- 윤봉한·황선웅, 『금융기관론』, 문영사, 1999.
- 이건호·한광석·이태규, 「금융시스템 위기 대응체계 구축방안」, 제5회 KERI Roundtable 토론회, 한국경제연구원, 2004.
- 이인실·박승록·최두열 외, 『공적자금 투입의 중간평가와 과제』, 한국경제연구원 연구보고서, 2002.
- 이창용, 「부실채권시장과 기업구조조정기구(CRC)에 관한 연구」, 『연구총서』, 81-03-2, 국제무역경영연구원, 2003.

- 임흥근, 『회사법』, 법문사, 2000.
- 재정경제부, 『공적자금 관리백서 - 금융구조개혁의 완결을 위한 중간 점검』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『공적자금 관리백서 - 공적자금의 추가조성과 관리체계의 전면적 개편』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『공적자금 관리백서』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『공적자금 관리백서』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『공적자금 관리백서』, 2004.
- 재정경제부·금융감독위원회, 『금융구조조정 마무리를 위한 정책과제』, 2000. 5.
- 정찬형, 『회사법강의』, 박영사, 2002.
- 최공필, 「사모펀드 등 국내자본 적극육성해야」, 『나라경제』, 2005년 3월호.
- 최상목, 「사모투자펀드에 대한 법률적 이해」, 전국경제인연합회 설명회 자료, 2004.
- 최홍식·권재중·구분성, 「한국 금융산업의 발전 과제」, 『정책조사보고서』, 한국금융연구원, 2003.
- 한국금융연구원, 『금융동향 - 분석과 전망』, 제14권 제1호, 2004.
- 현대경제연구원, 「카드 문제의 교훈과 재발 방지 방안」, 『HRI Weekly Briefs』, 금융분석팀, 2004. 1. 12.
- KDI정보연구센터, 『2003 국내의 주요경제이슈』, 2003. 12. 31.