

# 종금사에 대한 규제감독과 외환위기 발생

최 두 열

# 중금사에 대한 규제감독과 외환위기 발생

1판1쇄 인쇄/2001년 3월 5일  
1판1쇄 발행/2001년 3월 8일

발행처/한국경제연구원  
발행인/좌승희  
편집인/좌승희

등록번호/제13-53  
(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1  
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2001

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

# 발간사

근래에 동아시아 지역에서 발생해 왔던 금융위기를 보면 일련의 공통점이 발견되고 있다. 즉 한국을 비롯한 일본, 중국, 태국 등의 금융위기에 있어서 위기 발생과정은 비은행금융기관이 급성장하고 이것이 부실화하면서 비은행금융기관의 부실화가 전체 금융권으로 확산됨에 따라 발생하는 양상을 보이고 있다.

1990년대 일본 금융위기의 핵심적 역할을 하였던 주전(主專), 1997년 아시아 외환위기의 최초의 시발점이 되었던 태국의 파이낸스 컴퍼니, 1997년 한국의 외환위기 발생을 가속화하였던 종금사, 중국의 금융위기 발생을 가져왔던 중국의 국제신탁투자공사 등이 그러한 예로서 이들의 부실화는 하나로 연결되어 있는 금융시스템 전체를 부실로 이끌었다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

이러한 비은행금융기관들은 그들 국가들의 금융억압 아래서도 비교적 시장기능에 입각해서 상업적으로 운영되어 왔다는 측면에서 기업이라고 볼 수 있다. 기업은 환경에 적응하는 조직이며 금융기업의 가장 중요한 환경요인은 금융규제와 감독이라고 하겠다. 따라서 이들 금융기관이 부실화하게 된 이면에는 중요한 기업 환경요인으로서 부실한 금융규제와 감독이 있다.

그런데 이들 국가에서 역시 공통적인 것은 이러한 비은행금융기관의 부실화를 초래하였던 기업 환경요인으로서의 규제와 감독에 대한 연구가 거의 없다는 점이다. 한국에 있어서도 이러한 상황은 마찬가지이다. 한국에서 외환위기가 발생한 후 그 외환위기에 대한 활발한 분석이 있어 왔으나 대부분의 분석이 거시경제변수에

대한 분석에 집중되어 있으며 외환위기 발생 당시 금융시스템의 부실화에 상당한 역할을 수행한 종금사의 행태와 이를 초래한 금융규제와 감독에 대한 분석은 거의 찾아볼 수 없다.

금융기관들의 외생적 환경 중 중요한 요인의 하나가 규제와 감독임에도 불구하고 규제와 감독에 대한 분석이 취약하다는 것은 금융기관 행태분석에 있어서 중요한 부분을 간과하는 결과를 초래할 우려가 매우 크다.

이러한 취지에서 본 연구는 한국의 외환위기의 원인을 규명하는 작업의 하나로써 당시 금융시스템을 부실화하는 데 있어서 상당한 역할을 수행한 종금사와 종금사의 행태를 초래한 금융규제와 감독에 대한 분석을 하고자 하였다.

본 연구가 참으로 막대한 비용을 치르고 얻은 외환위기 대한 경험을 소화하기 위한 하나의 연구로서 새로운 금융감독 시스템의 구축에 있어서 정책적 시사점을 제시하는 작은 초석이 되기를 감히 희망한다.

본 연구를 수행하면서 외환위기가 발생한 지 불과 3년밖에 경과되지 않았음에도 불구하고 그 동안 관련자료가 보존이 안되었던 점과 관련부처들의 비협조 및 정보 비공개로 인하여 외환위기 과정에 있어서의 종금사의 역할에 대한 충분한 연구가 이루어지지 못한 것을 아쉽게 생각한다.

본 연구를 수행하는 가운데 귀중한 조언을 해주신 금융감독원 및 한국은행의 관계자분들, 前한아름종금의 김구연 부장님, 한불종금의 김선진 부장님께 진심으로 깊은 감사의 말씀을 올린다. 또한 좋은 지적을 하여주신 상명대의 정지만 교수님과 공주대의 박찬일 교수님께도 감사의 말씀을 올린다.

아울러 이 연구서의 발간에 앞서 연구를 위하여 수고하여 주신 본원의 최두열 연구위원과 자료정리에 도움을 주신 홍상균 연구조원, 교정을 보아주신 임유정씨와 이혜진씨에게도 감사를 드린다.

끝으로 이 연구의 내용은 연구를 직접 수행한 연구자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2001년 3월  
한국경제연구원  
원장 최승희

# 차 례

제1장 서론 / 11

제2장 종금사의 성장과 업무내용 / 21

제3장 종금사에 대한 금융규제와 감독 / 31

1. 종금사에 대한 규제와 감독권 체계 / 33
2. 종금사에 대한 인허가 / 42
3. 종금사의 자기자본에 대한 규제와 감독 / 50
4. 종금사의 여신관련업무에 대한 규제와 감독 / 53
5. 종금사의 외화자산유동성에 대한 규제와 감독 / 61
6. 종금사의 외화유가증권 투자한도에 대한 규제와 감독 / 71
7. 종금사의 위험관리에 대한 규제와 감독 / 75
  - (1) 종금사의 원화유동성 / 76
  - (2) 종금사의 위험관리 / 77
  - (3) 자산의 건전성 규제 / 78

제4장 결론 / 81

참고문헌 / 89

## 부 록/93

1. 종금사 현황(자기자본 및 주요주주는 1997. 12. 31 현재)/95
2. 지방투금사의 종금사 전환 내인가/97
3. 전환종금사에 대한 외국환업무인가 기준/100

## 영문초록/103

## 표 차례

- <표 1> 종금사의 자산 및 자본규모 추이/27
- <표 2> 도산 대기업에 대한 종금사의 부실채권 현황/28
- <표 3> 퇴출 종금사들의 위법·위규 취급액/56
- <표 4> 1997년 11월 및 12월 종금사 외화자금 만기도래  
현황/62
- <표 5> 종금사의 외화자산·부채 현황(1997. 8. 10 현재)/65
- <표 6> 국내예금은행의 외화자산·부채 현황  
(1997. 8. 10 현재)/66
- <표 7> 종금사의 외화자금 조달 및 운용/72
- <표 8> 종금사 유가증권 투자현황/72



---

---

# 제1장 서론

---

---

한국의 1997년 외환위기 과정을 1997년초부터 외형적으로만 보게 되면 대기업들의 잇단 부도의 여파로 국내금융기관들이 부실화되자 국내금융기관들에 대한 외국금융기관들의 외화 Credit Line이 점차 축소됨에 따라 발생하는 과정을 거쳤다. 따라서 외형적으로만 보면 한국의 외환위기는 금융기관이 부실화됨에 따라 발생한 금융위기적 성격을 가지고 있다.

이러한 금융위기 과정에서 한국의 종합금융회사(이하 종금사)들의 업무행태는 금융위기를 발생시키는 데 도화선과 같은 역할을 한 것으로 비난받고 있으며 그러한 비난의 주된 근거는 다음과 같다.

우선 종금사들은 국제금융업무 부문에 있어서 유동성 위험을 무시하고 국제금융시장에서 단기로 외화를 차입하여 이를 리스 등으로 장기로 대출하거나 유동성이 낮은 고위험·고수익의 개도국 채권에 투자하였다.

이에 따라 종금사들의 포트폴리오는 외화자산과 부채의 만기구조가 심각하게 불일치하였는데 1997년초부터 종금사들의 국제금융시장에서 단기차입이 차단되고 투자하였던 개도국 채권들의 부도가 발생하자 종금사들은 외화유동성 위기에 빠져들게 되었다. 이는 국내은행들의 외화차입이 막힌 상황에서 국내경제의 외화유동성 위기를 가속화하는 역할을 하였다.

또한 국내금융업무 부문에 있어서는 종금사들은 신용분석 능력이 취약한 여건에서 담보가 없는 여신을 운용하면서 신용도가 낮은 대기업군들에게까지도 여신을 확대하는 위험 부담적인 영업을 하였다.

그런데 1997년초부터 이들 대기업군들의 부도가 발생하자 종금사들은 즉각 부실화하였으며 또한 종금사들은 부실의 징후가 있는 기업들로부터 급작스럽게 여신을 회수함에 따라 기업의 도산을 가속적으로 야기시켰다. 이로 인해 금융기관이 부실화하는 악순환을

초래하여 한국의 외환위기 발생 전 금융시장의 불안을 가중시키는 데 있어서 핵심적인 역할을 하였다.

대체로 이러한 영업행태들이 종금사가 한국의 외환위기 발생에 있어서 도화선과도 같은 역할을 수행하였다는 비난을 받는 근거가 되고 있다.

한국의 외환위기 발생에 있어서 종금사가 기여한 부분이 어느 정도 되는지를 계량적으로 경중을 가리기는 곤란하다. 다만 외환위기 발생 전까지 종금사들의 영업행태가 국가 전체 포트폴리오의 위험도를 증가시켰다는 점과 종금사의 부실이 국가 전체 금융시스템의 부실화를 가속화하는 데 상당한 역할을 하였다는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다.<sup>1)</sup>

이러한 공감대를 바탕으로 정책 당국은 IMF체제 아래서 금융기관 중 종금사를 우선적으로 통폐합하였으며 외환위기 발생 직전 30개에 달하던 종금사는 2000년 12월 현재 4개로 줄어들게 되었다. 또한 종금사에 대해서는 통폐합 조치 외에 금융기관으로서의 불합리한 영업행태에 대하여 많은 비판이 있어 왔다.

그러나 금융기관으로서의 종금사의 행태에 대한 비난을 하기에

---

1) 종금사가 한국의 외환위기 발생에 있어서 기여한 바가 실제로 얼마나 되는지를 계량적으로 판별하기는 불가능함에도 불구하고 종금사가 한국의 외환위기 발생에 있어서 도화선과도 같은 역할을 한 것으로 인식되는 데에는 외환위기 과정에서 종금사들의 업무행태가 하나의 사태가 발생하게 되는 사건들의 연쇄적인 과정에 있어서 최종적인 촉발요인(trigger event) 역할을 담당하였던 경우가 많았기 때문으로 보인다. 예를 들어 종금사의 여신 회수로 인한 기업 부도의 경우를 보더라도 종금사는 여러 가지 요인의 누적으로 이미 부실해져 있는 한계 기업들로부터 최종적으로 여신을 회수하는 역할을 담당하였다. 마찬가지로 종금사의 외화유동성 위기 가속화의 문제도 기본적으로 국내은행들의 Credit Line 단절로 국내외환시장이 수급 불균형인 상태에서 대외 차입능력이 없던 종금사들이 국내외환시장에 외화수요를 추가하는 역할을 담당하였다. 이처럼 종금사는 사태 발생에 있어서 최종적 촉발요인의 역할을 담당하였기 때문에 종금사가 기업 부도와 국내외환시장 외화부족에 있어서 커다란 역할을 담당하였던 것으로 인식되기 용이하다. 그러나 비록 종금사가 사태 발생을 촉발시켰다고 하더라도 이를 근본 원인 제공자라고 볼 수는 없다.

앞서 종금사는 정부소유가 아닌 민간 금융기관으로서 1960년대 이래 장기간에 걸친 금융시장에 대한 억압 속에서도 국내금융기관 중 비교적 자율적으로 상업성에 입각해서 경영을 해 왔던 기업이었다는 측면을 주목할 필요가 있다.

기업이란 기업을 둘러싸고 있는 각종 제도, 정책, 정치, 사회, 문화 등의 기업 환경을 외생적 조건으로 하여 최대한의 이윤 추구를 하기 위해 노력하는 조직이다. 또한 기업은 기업 환경을 변화시키기보다는 적응을 하는 조직이다.

이러한 측면에서 보면 종금사들의 영업행태는 외환위기 당시까지의 금융제도와 그 제도를 유지하기 위한 금융감독 등 주어진 기업 환경 아래서 수익성에 입각해서 영업활동을 하는 가운데 생성된 내생적 행태라고 볼 수 있다.

따라서 종금사의 영업행태에 대한 비난에 앞서 그러한 영업행태를 배태한 기업 환경요인과 그 중에서도 금융기관 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 금융기관 환경요인에 대한 분석과 이를 통한 개선이 없는 금융구조조정이란 대중요법에 불과한 단기적 처방일 수밖에 없다.

또한 주목해야 할 것으로 한국의 종금사 외에도 아시아 지역에서는 비은행금융기관의 급성장과 부실화, 그리고 이들의 부실로 인한 금융위기 발생이라는 유사한 경험이 국제적으로 되풀이되고 있다는 점이다.

예를 들어 일본의 경우에는 비은행금융기관인 주전(住專)의 부실화가 1990년대초부터 일본의 버블이 붕괴된 후 시작된 일본의 금융위기를 촉발시켰으며 나아가 일본 금융기업의 취약을 통하여 간접적으로 아시아 외환위기 발생의 원인을 제공한 바 있다.<sup>2)</sup> 또한

한국의 투자금융회사 설립의 모델이 되기도 하였던 태국의 비은행 금융기관인 파이낸스 컴퍼니의 부실화는 태국의 외환위기를 촉발시킨 바가 있다.<sup>3)</sup> 그 밖에 중국의 비은행금융기관인 국제신탁투자공사(ITIC)들의 부실과 파산은 중국 전체 금융기관들의 신뢰도를 추락시키고 중국의 금융위기 발생 가능성을 고조시켰던 바가 있다.<sup>4)</sup>

2) 자세한 내용은 유춘환·황규현·박성현(1997) 참조

3) 태국의 파이낸스 컴퍼니는 태국의 비은행금융기관 중에서 가장 대표적인 금융기관이다. 태국의 파이낸스 컴퍼니들은 해외의 자금을 유입하여 이를 부동산과 주식에 투자하여 급성장을 하다가 태국의 자산가격버블이 붕괴되자 급속히 부실화하여 태국 금융시스템의 부실화를 선도하였다. 태국 금융시스템이 부실화됨에 따라 그동안 태국으로 유입되던 외국인 투자자금이 회수되고 태국은 외환위기가 발생하게 되었다. 태국의 파이낸스 컴퍼니들은 1997년 외환위기가 발생하기 전에는 91개가 영업을 하고 있었으나 부실화되자 파이낸스 컴퍼니의 더 이상의 부실을 막기 위해 1997년 한 해에만 100억 달러의 공적인 자금이 투입되었다. 그러나 부실이 해소되지 않자 외환위기 발생 직전 1997년 6월 27일 16개가 영업정지되었고 이후 1997년 8월 5일 추가로 42개가 영업정지되었다. 영업정지된 58개 중 56개가 1997년 12월 8일 폐쇄되었으며 1998년 5월 18일 추가로 7개가 국유화되어 28개만이 남게 되었다. 태국의 파이낸스 컴퍼니는 자산버블의 붕괴에 따른 부실화라는 측면에서 일본의 주전과 부실화 과정이 유사하다. 또한 태국은 비은행금융기관을 선도로 한 금융기업의 부실화와 이에 따른 외국인 투자자금의 회수를 통한 외환위기라는 측면에서는 한국의 외환위기 발생 과정과 유사하다. 보다 자세한 내용은 최두열(1998), pp.176-180을 참조

4) 중국의 국제신탁투자공사는 1979년 등소평의 경제개혁·개방 조치의 일환으로 만들어지기 시작하여 1998년 10월 현재 240여개가 중국 전역에 설립되었다. 이들은 주로 외국은행의 중장기자금을 차입하여 중국의 기간산업 설비에 투자하는 자본도입 창구 역할을 하였는데 이들의 총외채규모는 약 150억 달러로 추정되며 총자산 규모는 4천6백억 위안을 넘는다. 이들 대부분은 경영부실과 불량자산의 문제를 떠안고 있으며 언제라도 파산의 위협에 처해 있다. ITIC 부실화의 주된 원인은 금융에 대한 전문성이 없는 관료 및 당료의 경영진 임명과 이들의 도덕적 해이로 인한 경영 내부의 부실화 때문이다. 대표적인 예로 44억 달러의 부채를 가진 광둥국제신탁투자공사(GITIC)는 1999. 1. 11 공식적으로 파산처리된 바 있으며 그 외에 푸지엔국제투자신탁(FITIC)도 파산 위기에 놓여 있다. 국제투자자들은 GITIC의 폐쇄를 중국 금융위기의 시발로 간주하여 중국의 여타 금융기관에 대한 크레딧 라인 회수와 신용등급 하향조정을 한 바 있으며 중국의 여타 ITIC들은 GITIC 폐쇄 이후 해외자금 차입에 어려움을 겪은 바 있다.

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 연구가 대단히 취약하다는 점이다.

그동안 한국의 외환위기의 성격과 원인에 대해 많은 연구가 진행되었다. 먼저 한국 외환위기의 원인을 외생적 충격과 이로 인한 외화유동성의 유출에서 파악하는 연구들로서는 이영섭·이종욱(1998),<sup>5)</sup> 최창규(1998),<sup>6)</sup> Radlet and Sachs(1998)<sup>7)</sup> 등이 있다. 이에 대해 구조적 원인을 강조하는 연구로서는 정운찬(1998),<sup>8)</sup> Corsetti, Pesenti, and Roubini(1998)<sup>9)</sup> 등이 있다. 또한 Krugman(1988)은 금융기관 책임론을 제기하며,<sup>10)</sup> 이제민·어운선(2000)은 재벌책임론을,<sup>11)</sup> 유승민(2000)은 정부책임론을 주장한다.<sup>12)</sup>

5) 이영섭·이종욱(1998)은 비록 한국경제가 구조적인 문제점을 가지고 있었으나 외환위기 자체는 예측할 수 없었던 '날벼락'으로서 충격을 중요시한다.

6) 최창규(1998)는 한국의 외환위기는 자기실현적 투기적 공격에 의하여 발생한 것이라고 주장한다.

7) Radlet and Sachs(1998)는 한국을 비롯한 아시아 국가들에 있어서 거시경제적인 문제점들과 불균형이 존재하고 있었던 것은 사실이나 대규모의 외환위기를 발생시킬 만한 정도로 심각한 것은 아니었으며 아시아 외환위기에 있어서는 국제금융시장의 공황심리가 가장 중요한 요인이라고 주장한다.

8) 정운찬(1998)은 한국의 외환위기는 경제발전 과정에서 누적되어 온 구조적인 요인 때문에 발생한 것이라고 주장하여 구조적 요인을 강조한다.

9) Corsetti, Pesenti, and Roubini(1998)는 Radlet and Sachs(1998)의 금융시장의 공황심리에 입각한 유동성 위기론을 비판하면서 근본 거시경제변수에 입각한 해석에 의하면 아시아 외환위기는 거시근본변수가 계속 지탱가능하지 않을 정도로 악화된 데 그 원인이 있으며 금융시장에서의 공황심리 때문은 아니라고 주장한다.

10) Krugman(1988)은 금융기관들의 도덕적 해이와 이로 인한 과도한 위험을 부담한 투자가 원인이라고 주장하여 금융기관 책임론을 제기한다.

11) 이제민·어운선(2000)은 한국의 외환위기는 재벌기업들의 도산 때문에 발생하였

한편 한국 외환위기의 성격을 한국 경제의 내생적 균형이 파괴됨에 따라 발생한 것이라는 관점에서 파악하고 균형이 파괴된 원인을 금융시장의 구조 변화에서 찾는 연구들이 있다. 이러한 연구들로서 우선 오상근(1998)은 자본자유화 때문에,<sup>13)</sup> 김동원(1998)은 1994년부터 1996년 사이 한국의 금융구조가 단기금융시장 중심으로 변화하였기 때문에, 조운제(1999)는 1990년대 불균형한 금융자유화와 이로 인한 금융시장 구조의 단기화 때문에 한국 경제의 균형이 파괴되었으며 이것이 외환위기의 원인이라고 주장한다.<sup>14)</sup>

그 밖에 박원암·최공필(1999)은 실질환율의 절상과 금융기관의 방만한 대출이, 박대근·이창용(1998)은 동남아 외환위기 과정에서 정부와 민간이 미숙하게 대응하였던 것이 각각 한국 외환위기의

으며 재벌도산의 원인은 방만한 차입과 과잉투자가 그 원인이라고 주장하여 재벌 책임론을 주장한다.

- 12) 유승민(2000)은 재벌은 한국 외환위기의 주범이 아니라 기껏해야 중범에 불과하며 금융기관이나 재벌보다는 정부가 외환위기의 주범이라는 정부 책임론을 주장한다.
- 13) 오상근(1998)은 한국 외환위기의 원인은 기업이 과다차입을 통하여 고도성장을 지속할 수 있게 했던 자동 안정장치를 자본자유화 등이 파괴해 버림에 따라 발생한 것이라고 주장한다. 오상근(1998)에 의하면 도덕적 해이는 초과차입을 확대하여 사회후생을 감소시키는 효과는 있지만 안정장치를 파괴시켜 위기를 초래하지는 않는다는 것으로, 한국 외환위기의 원인을 금융부문의 도덕적 해이에 따른 과다차입에서 찾는 것은 지금까지 고도성장을 가능하게 했던 요인들을 외환위기가 발생한 다음에는 반대로 외환위기의 주요인으로 지목하는 것으로서 결과에 앞서 나타난 것은 모두 그 결과의 원인이라는 논리적 오류(post hoc ergo propter hoc fallacy)를 범하고 있다고 주장한다. 도덕적 해이에 따른 과다차입이 외환위기의 원인이라는 주장은 과거 30년간에는 높은 초과차입비율에도 불구하고 왜 외환위기를 맞이하지 않았는가, 어떻게 외부차입에 의한 고도성장을 유지하였는가, 기업의 과다차입이 진정 경제성장에 불리하였는가 등을 설명하지 못한다고 주장한다.
- 14) 조운제(1999)는 한국 외환위기의 원인은 1990년대 한국의 금융자유화에 있어서 단기금융시장에 대한 자본자유화가 장기금융시장보다 우선적으로 진행되는 등 금융자유화가 불균형하게 진행되었고 그 결과 금융시장의 구조가 단기화되어 금융시장의 자금흐름이 왜곡되고 기업의 재무구조가 악화됨에 따라 기업부도와 금융부실이 가속화되었기 때문이라고 분석한다.

원인이라고 주장하며 김창진·남광희·이종욱(2000)은 한국의 외환위기 이전에 기업의 과잉투자가 있었던 것은 아니며 그보다는 과잉소비가 있었음을 주장한다.

이상의 기존의 연구들은 한국의 외환위기의 원인에 대한 분석에 있어서 대부분 거시경제변수를 중심으로 한 접근방법을 사용하고 있어 경제부문별 요인 분석에 있어서는 구체성을 결여하고 있다. 또한 경제변수의 변화를 가져오는 중요한 요인이 제도임에도 불구하고 한국의 외환위기의 원인에 대해서 부문별로 제도상의 요인들을 미시적으로 분석한 연구는 별반 눈에 띄지 않는다.

한국의 외환위기 발생에 있어서의 종금사의 역할에 대해서도 그동안 비난은 있었지만 종금사의 역할과 종금사의 부실을 초래한 제도상의 요인들에 대한 구체적이고 미시적 연구는 눈에 띄지 않는다.

본 연구는 한국 외환위기 발생의 원인에 대한 연구가 이제는 보다 미시적이고 부문별로 접근할 필요가 있으며 한국 외환위기 발생의 하나의 원인으로 지목되고 있는 종금사의 업무행태에 대해서도 체계적 분석이 결여되어 있다는 인식 아래 종금사의 부실을 초래하게 한 기업 환경요인으로서의 금융규제와 감독 시스템에 대해서 분석하고자 하였다.

이는 종금사가 외환위기 발생 전까지 비교적 자율적으로 상업성에 입각해서 경영을 해왔던 기업으로서 종금사들의 영업행태는 주어진 기업환경 아래서 수익성에 입각한 영업활동을 하는 가운데 생성된 내생적 행태이기 때문에 종금사들의 영업행태를 분석하기 위해서는 기업 환경요인으로서 금융규제와 감독에 대한 분석이 필요하다는 시각에서였다.

연구결과 종금사를 둘러싸고 있던 규제와 감독시스템은 종금사의 외화영업과 원화영업이 분리되어 존재하는 별개의 감독대상이며 금융 및 자본자유화의 시대적 변화에 낙후된 패러다임 아래 운



영되어 온 것으로서 그나마 사후적 감독의 부실로 그 실효성이 확보되지 않은 부실한 시스템이었다.

규제와 감독시스템의 부실은 종금사의 인허가, 자본비율규제, 편중여신, 리스계정과 고유계정간의 금융감독 및 유가증권 투자한도 등 종금사영업 전분야에서 나타났다.

결론적으로 이러한 낙후되고 부실한 규제와 감독시스템 아래 종금업무를 수행할 능력이 부족한 상태에서 종금업무를 인가받은 종금사들이 위험관리 없이 포트폴리오의 위험도를 증가시키고 있음에도 불구하고 금융감독 당국이 종금사들의 경영의 건전성을 확보하기 위한 외부 통제시스템의 보완을 등한시함에 따라 종금사들의 부실화가 초래된 것이라고 평가하였다.

이러한 내용을 중심으로 본 연구는 제2장에서 종금사의 성장과 업무내용에 대해서 간략히 살펴보았으며 제3장에서는 종금사의 업무행태를 배태한 금융규제와 감독을 세부적으로 살펴보았고 마지막으로 제4장에서 결론을 맺었다.

---

---

## 제2장 증권사의 성장과 업무내용

---

---

한국의 종금사와 종금사의 전신인 투자금융회사(이하 투금사)는 정책 당국이 금리를 비롯한 제도권 금융에 대하여 규제와 억압을 실시한 결과 나타난 부작용을 보완하기 위하여 일부 금융산업 부문에 대하여 금융억압을 완화함에 따라 성장하게 된 금융기관들이다. 이러한 의미에서 종금사는 정책 당국의 장기간에 걸친 금융억압(financial repression)의 산물이라고 할 수 있다.

한국의 종금사는 당초 1990년대 초반까지만 해도 6개의 회사가 영업하고 있었으나 1994년에 9개, 1996년에 15개, 모두 24개의 투금사가 종금사로 전환되면서 외환위기 발생 직전까지 모두 30개의 종금사가 영업을 하고 있었다.

따라서 외환위기 발생 당시의 종금사는 대다수가 전신이 투금사였으며 외환위기에 있어서 종금사의 역할에 대해서 분석하기에 앞서 종금사로 전환하기 이전의 투금사와 종금사의 성장과정과 업무영역을 살펴볼 필요가 있다.

한국의 투금사는 1972년 8월 3일 사채 동결 조치 이후 사금융권을 제도금융권으로 흡수하기 위해 1972년 8월 「단기금융업법(短期金融業法)」을 제정함에 따라 만들어지기 시작하였다. 당초의 입법 취지는 단기금융기관을 만들고자 하는 것이었으며 태국의 단자회사인 Finance Company를 모델로 하여 만들어졌다.<sup>15)</sup>

투금사는 은행에 비하여 여수신 금리와 영업활동에 대한 규제가

---

15) 다음은 강만수(2000)로부터 인용한 내용이다. “...단자사가 태국을 모델로 도입한 것을 확인하게 된 것은 필자가 재무부 국제금융국장으로 일하던 1991년 10월 방콕에서 열린 IMF 연차총회에 참석해서였다. 그때 외환은행의 조성진 이사도 함께 가게 되었다. 조이사는 자기가 1972년 재무부에 파견나가 단기금융업법 제정에 참여하였다고 말했다. 방콕에 출장가 태국의 단자사들을 둘러보고 우리나라에 단자회사제도 도입을 건의했고 이것이 계기가 되어 단기금융업법이 제정되었다고 했다. 당시 방콕에 조사갔을 때 방콕에는 수많은 단자사가 성업 중이었고 재무부 간부들은 대부분 단자사를 하나씩 갖고 있어 오후면 퇴근하여 자기장사를 하더라는 얘기도 하였다...”

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

이들 투금사의 업무영역은 자기어음의 발행, 기업어음의 할인 및 매출, 무역어음의 인수 할인 및 매출, 중개어음업무, 어음관리구좌(CMA)업무, 유가증권업무, 팩토링업무와 지급보증업무 등이다.<sup>17)</sup> 이들 중에서 유가증권업무, 팩토링업무 및 지급보증업무는 업무영역이 제한되어 있어 한정된 범위 내에서 수행하였고 주된 업무는 자기어음을 발행하거나 아니면 어음관리계좌Cash Management Account(CMA)를 통하여 조달한 자금을 어음을 할인하거나 콜론 유가증권투자 등 단기금융업무에 사용하는 것으로서 단기금융업무가 주된 업무영역이었다.

---

16) 1972년부터 1974년까지 한국투자금융(주)을 비롯하여 10개의 회사가 서울과 지방에 설립되었다. 1975년부터 1978년 중에는 정부가 투자금융회사의 신설을 억제하여 더 이상의 신규설립이 없었으나 1979년말과 1980년 정치적 혼란기에 지방금융시장의 육성이라는 목적 아래 지방에서 7개의 회사가 설립되었다. 1980년 이후에는 한동안 투자금융회사의 신규진입을 억제하였다가 1982년 여름 이철희, 장영자 사건으로 불리우는 대규모 어음사기사건이 발생하자 그 후유증을 치유하는 과정에서 투자금융회사의 신설억제 방침에서 대량인가로 정책을 전환하게 되어 1982년과 1983년초에 12개사가 서울과 지방에 대거 신설되어 투자금융회사는 총 32개에 달하게 되었다. 그런데 금융산업의 균형있는 발전을 도모하기 위한 목적으로 1991년 3월 금융기관의 합병및전환에관한법률이 제정되어 금융산업 개편이 추진됨에 따라 1991년 중 8개 투자금융회사가 다른 금융기관으로 전환하게 되었는데 이 중 5개사는 증권회사로 나머지 3개사는 단독 또는 합병에 의하여 2개의 은행으로 업종을 전환하였다. 구체적으로 1991년 7월 고려, 동부, 서울, 한일, 한성투자금융(주)이 증권회사로 전환하게 되었고 한국투자금융(주)이 은행으로 전환하였으며 1991년 9월에는 한양 및 금성투자금융(주)이 합병하여 은행으로 전환하였다.

17) 단기금융업법 제7조 참조

한편 한국의 종금사는 1975년 12월 「종합금융회사에 관한 법률」이 제정되면서 설립되기 시작하였는데 당초의 입법 취지는 장기금융 기관을 만들고자 하는 것이었다.<sup>18)</sup> 이에 따라 종금사는 영국의 머천트뱅크(Merchant Bank)를 모델로 삼고 한국의 실정에 맞게 미국의 투자는행의 기능과 중장기설비금융 기능을 혼합하여 1976년부터 1979년 사이에 6개의 회사가 설립되었다.<sup>19)</sup>

초기에 설립된 6개의 종금사들은 해외에서 자금을 원활하게 빌릴 수 있도록 하기 위하여 6개사 모두 해외투자자와 합작으로 설립했으며 이러한 6개의 종금사는 1990년대 초반까지 대체로 당초 설립취지에 따라 영업을 해왔다.

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 중장기대출업무, 증권투자신탁 및 팩토링업무 등이 있었다.<sup>20)</sup>

업무영역에 있어서 단기금융업무의 경우에는 종금사와 투금사간

18) 종금사 설립의 배경은 1976년 석유파동으로 인하여 국제수지가 악화된 상황에서 산업화 자금을 해외에서 조달할 수 있는 금융회사를 만들기 위한 것이었다.

19) 이들은 통상 “기존 서울 6사”라고 부르며 한국, 현대, 새한, 한불, 아세아, 한외 등의 회사가 포함된다.

20) 단기금융업무에는 기업어음 및 무역어음의 할인·매매·인수·보증과 자기어음의 발행·어음관리구좌(CMA)업무 등이 포함되며 투자금융회사의 단기금융업무의 내용과 동일하다. 외자업무에는 외화차입·외화대출, 외화표시 지급보증, 연불수출어음매매 등의 외국환업무와 국내기업이 유리한 조건으로 외화자금을 도입할 수 있도록 주선하는 업무 등이 포함된다. 시설대여업무(lease)에는 임차자(leasee)에게 필요한 기계·설비 등을 대여해 주고 자산의 이용권을 부여하는 대신 일정한 수수료를 받는 리스업무가 포함된다. 그 밖에 유가증권업무에는 회사채 지급보증과 유가증권 인수 모집 및 매출 주선업무 등이 포함된다.

에 업무영역이 중복되어 있었으며 종금사의 설립초기에는 단기금융업무의 비중이 높았다. 그러나 종금사가 리스 등으로 업무의 다양화를 적극 추진해 나감에 따라 단기금융업무의 비중이 낮아지게 되었다. 이에 따라 투금사가 종금사로 전환하기 전인 1993년까지만 해도 6개 종금사의 경우에는 중장기대출과 시설대여업무의 비중이 높았다.

1970년대말부터 6개의 회사가 영업하고 있던 종금사는 투금사가 1994년에 9개, 1996년에 15개 등 당시까지 영업하고 있던 24개의 투금사가 모두 종금사로 전환되어 그 수가 30개로 대폭 증가하면서 성격도 변화하게 된다. 투금사의 종금사 전환인가 과정에 대한 문제점은 후술하기로 한다.

이러한 종금사의 자산규모를 <표 1>에서 보게 되면 외환위기 발생 직전인 1996년에 종금사의 자산규모는 155조 9,100억원으로서 일반은행 자산규모 341조 5,580억원의 45.6%에 달하였다.

일반은행들에 대한 종금사들의 규모가 이토록 비대해진 것은 종금사들이 금리를 비롯한 각종 규제로부터 은행권에 비하여 완화된 규제를 적용받았던 점과 종금사들이 민간 금융기관으로서 상업성에 입각해서 자율적인 경영을 할 수 있었기 때문이었다.<sup>21)</sup>

이러한 종금사는 1995년까지 자기자본수익률이 10%가 넘었으나 1996년 이후 30개의 종금사가 과당경쟁을 벌이게 됨에 따라 수익률이 낮아지게 되었다. 단기금융 영업부문에서 과당경쟁으로 수익성이 낮아지자 종금사들은 과거 대기업 및 재무구조가 건실한 기업에 여신을 하던 업무행태에서 벗어나 그 돌파구를 신용도가 낮은 대기업군들에게까지도 여신을 확대하는 공격적이고 위험 부담적인 영업과 국제금융시장에서 단기로 차입하여 장기대출하는

---

21) 종금사를 비롯한 비은행금융권과 은행권과의 비대칭적인 금융규제에 대해서는 장광수(1997)를 참조

<표 1> 종금사의 자산 및 자본규모 추이

(단위 : 십억원)

연도말	종금사자산 <sup>1)</sup>	종금사자본	일반은행자산 <sup>2)</sup>	일반은행자본
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 1996. 7. 1 모든 투금사의 종금사 전환으로 1996. 6까지의 투금사 계정을 종금사에 합산한 것임.

2) 일반은행은 시중은행, 지방은행 및 외국은행 국내지점 계정을 통합한 것임.

자료 : 한국은행, 통화금융 각호.

수익률 곡선타기 전략(playing the yield curve)을 통하여 수익률을 높이고자 하였다.

이러한 상황에서 1997년초부터 대기업의 연쇄부도가 발생하자 부실여신이 급증하게 되었다. <표 2>에서 보듯이 1997년 도산한 대기업들에 대한 종금사의 부실채권은 7개 대기업군에 대한 것만도 1997년 9월말 현재 6조 5,716억원으로서 <표 1>의 1997년말 현재 종금사 자본금 규모 3조 8,838억원을 훨씬 초과한다.<sup>22)</sup>

22) 7개 그룹 외에도 1997년 9월말 현재 종금사들이 떠안은 부실채권으로서 규모가 큰 것으로는 쌍방울 5,056억원, 태일정밀 2,925억원 등이 있다. 보다 자세한 내용은 매일경제신문, “종금사/종금부도사태 오나(위기의 한국 금융산업)”, 1997. 11. 6 p.7을 참조

또한 도산한 7개 대기업군에 대한 은행의 여신은 12조 2,679억 원으로서 담보설정액 6조 7,631억원을 제외하게 되면 은행의 신용 위험 노출금액은 5조 5,048억원이다. 종금사의 여신은 모두 무담보 여신이므로 종금사의 부실채권 액수 6조 5,716억원을 은행과 비교해 보면 실질적으로 종금사의 7개 대기업군에 대한 신용위험 노출 규모는 은행의 신용위험 노출규모를 능가한다.

또한 대규모의 부실을 안게 되자 이로 인한 대외신인도의 저하로 국제금융시장에서 신규 자금조달이 이루어지지 않자 이제까지 해 오던 국제금융에 있어서의 수익률 곡선타기 전략이 외화유동성 위기로 변화하면서 원화 및 외화유동성 위기를 맞게 되었던 것이다.

<표 2> 도산 대기업에 대한 종금사의 부실채권 현황

(단위 : 억원)

	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
종 금 사	530	105	4,331	5,253	36,042	17,425	2,030	65,716

자료 : 은행연합회 기업정보자료.

매일경제신문, “종금사/종금부도사태 오나(위기의 한국 금융산업)”, 1997. 11. 6, p.7로부터 인용

종금사는 외환위기 발생 후 국내금융기관 중 가장 먼저 통폐합이 진행되어 30개사 중 26개사가 퇴출 및 영업정지되었고 4개사만이 남게 되었다.<sup>23)</sup>

업무영역면에서도 과거 종금사들에게만 허용되었던 CP할인·매출 등 단기금융업무가 은행 및 증권사에도 허용되자 종금사의 수

23) 자세한 내용은 <부록 1>을 참조



익기반은 크게 감소하여 1997년말 종금사의 CP시장 점유율이 72%였던 것이 2000. 9. 15 현재 18.7%로 낮아지고 있다. 또한 금리면에서도 일반은행들에게 종금사와 마찬가지로 MMDA(시장금리부수시입출금식 예금) 등의 고금리 상품이 허용되자 종금사들의 가격 경쟁력은 상실되고 있다. 또한 종금사들에게도 은행과 동일한 BIS 자기자본비율 규제가 적용되자 영업규모 자체가 축소되고 있다.

이러한 종금사의 축소는 근본적으로 종금사가 정책 당국의 금융 억압(financial repression)과 금융규제의 부산물로 성장해 온 부문으로서 금융규제 완화와 금융자유화에 따라 그 존립 기반이 축소될 수밖에 없다는 관점에서 이해할 수 있다.

현재 종금사의 향후 존립 방향에 대해서 정책 당국은 정상영업 중인 4개 종금사에 대해서는 다른 금융기관과의 합병을 자율적으로 추진하여 경쟁력을 높이되 중장기적으로는 미국식 투자은행으로 발전할 수 있도록 지원해 나가며, 영업정지 중인 종금사들도 부실자산을 Clean화하여 경영을 정상화한 후 중장기적으로는 미국식 투자은행으로 전환하겠다는 방침을 가지고 있다.<sup>24)</sup>

투자은행업무는 이제까지 국내에는 존재하지 않았던 업무영역으로 과연 정책 당국의 의지에 의하여 육성될 수 있는 성질의 금융산업인지 시험할 차례에 있다.<sup>25)</sup>

---

24) 금융감독위원회, “종금사 구조조정 방안”, 금융감독위원회 보도자료, 2000. 10. 20 참조

25) 투자은행업무란 기본적으로 금융중개기관(financial intermediary)이 스스로 부담하던 신용위험(credit risk)을 구조화금융기법(structured finance)을 이용하여 시장위험(market risk)으로 전환시키면서 위험의 일부를 스스로 부담하는 금융산업이다. 신용위험을 시장위험으로 전환시키기 위한 금융수단이 제대로 발달되어 있지 않은 금융환경 속에서 위험을 흡수하기 위한 자본이 취약한 종금사가 시장위험을 관리해 본 경험이 없는 상태에서 과연 정책당국의 의도대로 투자은행으로 전환될 수 있을지는 의문이다.

---

---

## 제3장 종금사에 대한 금융규제와 감독

---

---

---

1. 종금사에 대한 규제와 감독권 체계 .....	33
2. 종금사에 대한 인허가 .....	42
3. 종금사의 자기자본에 대한 규제와 감독 .....	50
4. 종금사의 여신관련업무에 대한 규제와 감독 .....	53
5. 종금사의 외화자산유동성에 대한 규제와 감독 .....	61
6. 종금사의 외화유가증권 투자한도에 대한 규제와 감독 .....	71
7. 종금사의 위험관리에 대한 규제와 감독 .....	75

---

종금사들의 위험 부담적 업무 영업행태 이면에는 제도적 기업 환경요인으로서 이러한 위험 부담적인 영업행태를 지속하도록 방치한 금융규제와 감독이 있다.

종금사들의 금융규제와 감독상 문제점은 편의상 크게 6가지 부분으로 분석하여 볼 수 있는데 세부적으로 인허가, 자기자본, 편중여신, 외화자산유동성, 외화증권 투자, 위험관리 등에 대한 규제와 감독 부문 등으로 나누어 볼 수 있다. 아래에서는 이들 문제점에 대하여 부문별로 차례로 논의하기로 한다.

## 1. 종금사에 대한 규제와 감독권 체계

금융감독은 금융기관의 설립·폐지·합병 등에 대한 인허가 업무와 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.

금융감독에 있어서 금융감독 관련규정을 제·개정하는 것은 금융기관이 금융중개를 함에 있어서 준수해야 할 준거가 되는 동시에 금융검사의 수단<sup>tool</sup>이 되는 각종 규제를 설정하는 것이다(이하 규제시스템이라고 칭하기로 한다). 또한 이러한 규제의 금융기관의 준수 여부에 대한 검사업무는 규제시스템의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관의 업무를 검사하고 규제를 위반하였을 경우 제재하는 것(이하 사후적 감독이라고 칭하기로 한다)이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 종금사에 대한 금융감독 중 설립·폐지·합병에 대한 인허가 업무에 대해서는 1994년과 1996년 투금사의 종금사로의 전환을 중심으로 분석하기로 하며 종금사에 대한 규제시스템과

사후적 감독에 대해서 논의하기로 한다.

종금사의 업무를 포괄적으로 규율하는 주된 감독 법규로서는 종금사의 설립근거 법률인 『종합금융회사에 관한 법률』이 있었고 하위 규정으로 『종합금융회사에 관한 법률 시행령』과 『종합금융회사 업무운용지침』 등이 있었다.

종금사에 대한 감독체계를 보면 법령상 종금사에 대한 포괄적인 금융감독권은 다른 모든 비은행금융기관과 마찬가지로 재정원장관에게 귀속되어 있었다.<sup>26)</sup> 한편 종금사에 대한 검사업무는 재정원, 은행감독원, 증권감독원 등에 분산되어 있었다.<sup>27)</sup> 이러한 공적인

---

26) 기본적으로 종금사는 외형상 수신과 여신의 형태는 은행과 상이하였으나 그 명칭이 어떻게 되었든지간에 주로 자신의 신용을 바탕으로 자금을 조달하여 수요자에게 공급하고 여신에 따르는 신용위험(credit risk)을 시장에 전가하지 않고 스스로 부담해 왔다. 종금사가 은행과 기능상 별다른 차이가 없고 은행과 동일한 신용위험에 노출되어 있다는 의미에서 종금사는 유사은행이라고 하겠다. 따라서 종금사는 은행과 유사한 업무를 수행하는 넓은 의미에 있어서의 일반은행으로서 감독기관과 감독내용이 일반은행과 달라야 할 이유는 없다고 하겠다. 그러나 일반은행에 대한 금융감독권이 금융통화위원회에 귀속되어 한국은행 은행감독원의 감사를 받도록 되어 있던 반면 종금사에 대한 감독권은 재정원으로 귀속되어 있었다. 이 점은 일반은행과 유사한 기능을 하면서도 제2금융권으로 분류되는 은행의 신탁계정·상호신용금고·신용협동조합 및 각종 개발기관(한국산업은행, 수출입은행, 장기신용은행) 등도 마찬가지로 이들 제2금융권에 대한 금융감독권은 모두 재정원으로 귀속되어 있었다. 이처럼 유사 은행업에 대한 감독업무가 은행감독원과 재정원으로 2원화됨에 따라 감사 기준과 범위 등이 일치하지 않는 등 금융감독의 효율성을 떨어뜨리는 현상이 발생하게 되었다.

27) 종합금융회사에 관한 법률 제21조(감독) 재정경제원장관은 종합금융회사의 업무를 감독하고 이에 필요한 명령을 할 수 있다.

동법 제25조(검사) ① 재정경제원장관은 소속공무원으로 하여금 종합금융회사의 업무와 재산상황을 검사하게 할 수 있다.

동법 제26조(권한의 위탁) 재정경제원장관은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 은행감독원장관 또는 신용관리기금이 사장에게 위탁할 수 있다.

동법 시행령 제18조(권한의 위탁) ① 법제26조의 규정에 의하여 재정경제원장관은 법제25조의 규정에 의한 종합금융회사의 업무와 재산상황에 대한 검사권 및 검사에 필요한 자료제출의 요구와 검사결과에 따른 업무의 시정명령 또는 임직원

기관에 의한 감독 외에 종금사들의 이익단체인 종금업협회에서 종금사에 대한 경영평가를 담당하였다.<sup>28)</sup>

이러한 공식적 금융감독체계 아래서 종금사에 대한 금융감독은 부실하였던 것으로 나타나며 금융감독의 부실은 종금사의 부실을 초래하여 외환위기 발생 전 금융시스템의 부실화에 많은 기여를 한 바 있다.

종금사에 대한 금융규제와 감독의 부실은 은행과 비교하여 보면

---

에 대한 징계 명령권을 한국은행은행감독원장에게 위탁할 수 있다.

28) 종금사에 대한 경영평가는 종금사의 경영성과에 따라 증자·배당·점포·검사 등 감독업무를 차별화함으로써 종금사의 수익성과 건전성을 제고한다는 목적으로 1994년 3월에 도입되었다. 그 내용은 ① 종금협회는 매사업년도마다 “경영평가기준”에 따라 종금사에 대한 경영평가를 실시하고 그 결과를 재무부장관에게 보고 하는데 ② 평가내용은 수익성·성장성·안정성·건전성·공공성 등의 24개 항목에 대하여 400점을 만점으로 평가한다. ③ 재무부장관은 경영평가결과 경영상 개선이 필요하다고 인정되는 종금사에 대해서는 경영개선을 위한 권고를 시행하고 해당 종금사는 1월 이내에 경영개선 계획서를 제출하며 ④ 경영평가결과는 각종 인·허가 또는 감독업무 등에 정책자료로 활용한다는 것이다(보다 자세한 내용은 재무부, “투금·종금사 경영평가제도 도입”, 『재정금융통계』, 1994 3-4, pp.50-52 참조). 종금협회는 그 설립에 있어서 법적인 근거가 없는 이익단체이다. 종금사들로부터 회비를 받아 운영하는 종금협회가 시장 자율규제 사항이 아니라 종금회사에 대한 일종의 건전성 감독인 경영평가를 실시한다는 것은 납득하기 어려운 구조로서 이러한 시스템하에서는 제대로 된 검사 감독은 기대하기 어렵다고 하겠다. 종금협회에 의한 경영평가가 과연 얼마나 실효성이 있었는지에 대한 자료는 없다. 종금사에 대한 경영평가를 할 수 있는 공적인 기관으로 은행감독원, 신용관리기금 등 여러 기관이 있음에도 불구하고 종금협회로 하여금 이를 담당하도록 했다는 점, 종금협회가 주로 재무부의 퇴직관료들로 임원이 구성되어 있다는 점, 종금사가 한국은행이나 재경원에 직접 보고해도 될 매월의 영업보고서 등을 굳이 종금협회장을 통하여 보고하도록 하였다라는 점(보다 자세한 내용은 1996. 5. 21 개정된 종합금융회사업무운용지침 제36조를 참조) 등을 고려하면 다음과 같은 추론도 가능하다. 즉 종금협회에 의한 경영평가는 재경원과 종금사간의 독점적 지대 배분 메커니즘(rent sharing mechanism)(재경원이 종금사의 독점적 업무영역을 법규로서 보호해 주고 여기서 발생하는 독점적 지대를 퇴직관료들에 대한 자리를 보장해 주는 시스템 등으로 배분하는 구조)에 있어서 양자간에 대리인 역할을 하는 종금협회에게 업무를 부여하고 존재의의를 분명하게 하기 위한 시스템의 일부로도 이해할 수 있다.

두드러지게 나타나며 특히 종금사의 외환업무에 대한 감독 시스템은 대단히 취약했던 것으로 나타난다. 이와 같이 종금사에 대해서 실효성이 있는 금융감독이 실시되지 못하게 하였던 요인을 분석해보면 다음과 같이 크게 3가지로 분석해 볼 수 있다.

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 종금사들의 건전성을 확보하고 검사에 있어서 수단이 되는 금융감독 규정들을 주변 여건의 변화에 따라 제대로 제·개정하지 못하고 시대에 낙후된 상태로 방치하였다. 또한 검사에 있어서도 재경원은 종금사에 대한 불시 임점검사, 보고서류의 현장확인, 금융의 위험관리시스템 구축, 현장확인 등 기본적인 사후적 금융감독 활동 역시 제대로 실시하지 못하였다.

금융감독에 필요한 전문성과 조직을 갖지 못한 재경원이 종금사의 금융감독을 위하여 사용한 방법은 금융감독 업무 중 검사에 있어서 검사대상과 검사범위를 지정하여 은행감독원에게 위임하는 부분위임의 방식이었다.<sup>29)</sup>

이러한 은행감독원에 대한 부분위임에 의한 검사방식의 문제점은 다음과 같다. 우선 금융감독의 수단이 되는 금융감독 관련법규 자체가 시대에 낙후되어 있는 상황에서 낙후된 금융감독 관련법규의 준수 여부에 대한 위임 검사는 그 실효성에 한계가 있을 수밖에 없었다. 다음으로 위임에서 누락된 업무와 금융기관이 필연적으로 생겨나 검사의 사각지대가 발생한다는 점이다.

그 밖에 재경원은 부분위임에 의한 검사시스템 아래서 은행감독원에게 검사결과에 대한 통보만을 하도록 하였을 뿐 검사결과에

---

29) 종금사에 대한 금융감독 위임을 할 때에는 은행감독원에 위임하였고 신용관리기금에 위임한 경우는 없었다.

대한 징계 등의 시정조치권을 부여하지는 않았다. 이에 따라 이러한 검사시스템은 권한과 책임이 상응하지 못하고 검사와 시정조치가 유기적으로 연결되지 못하는 시스템이었다.

둘째, 종금사 감독에 대한 체계적이고 종합적인 조정기능이 취약하였다. 종금사의 업무를 규율하는 법들은 「은행법」, 「단기금융업법」, 「종합금융회사에관한법률」, 「시설대여업법」, 「증권거래법」, 「증권투자신탁업법」, 「외국환관리법」 등에 나누어져 있었다. 종금사의 취급업무별로 규율하는 법이 다른 데다가 재경원 내의 관련 부서도 자금지장과, 산업자금과, 증권업무과, 국제금융과 등으로 다원화되어 있었다.<sup>30)</sup> 검사업무도 재경원 감사관실, 은행감독원, 증권감독원, 신용관리기금 등에 분산되어 있었다.

이처럼 금융감독업무가 여러 법과 기관에 분산된 것에 비해서 이를 체계적이고 종합적으로 조정하는 기능은 취약하였다. 종금사의 업무영역이 다양하고 감독기능이 분산되어 있는 만큼 법규의 충돌과 감독의 사각지대의 발생을 방지하기 위해서는 금융감독을 체계적이고 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 외화유동성관리비율 미설정, 중장기외화대출비율 규제시 리스대출 제외, 유가증권투자한도 관리시 외화유가증권 제외, 단기차입금한도 관리시 외화차입금 제외 등 근본적으로 외환건전성 감독이 적절하게 수립·시행되지 못하였다.

또한 전환종금사들이 무모하게 국제금융업무를 확대해 나가던 1994년부터 1996년의 기간 중에 종금사의 외환업무에 대한 건전성

---

30) 당시 종금사의 외화영업부문은 주로 금융정책국 자금지장과 소관이었던 한편 외화도입과 운용 등 외화영업부문은 주로 국제금융국 국제금융과의 소관이었다.

감독이 없었으며 재경원이나 은행감독원 등 감독당국에 의한 법규 준수 여부에 대한 검사도 없었던 것이다.<sup>31)</sup>

이처럼 종금사의 외환업무에 대한 감독의 사각지대가 발생한 것은 종금사의 외환업무 부분에 대해서 「종합금융회사에 관한법률」과 「외국환관리법」이 충돌하고 있음에도 불구하고 감독에 대하여 종합적이고 체계적인 조정기능이 취약했기 때문이다.

구체적으로 「종합금융회사에 관한법률」에 의한 종금사에 대한 감독권은 재경원 소관으로 검사의 경우 1995년까지는 재경원이 검사를 실시해 왔으며 1996년부터는 개정된 「종합금융회사에 관한법률」에 의하여 재경원의 검사와 병행하여 은행감독원이 위탁검사를 실

---

31) 종금사에 대한 검사 실태를 보면 1992년 이후 기존 6개 종금사의 경우 재경원은 은행감독원에 검사를 위탁하지 않고 직접 검사를 실시하였는데 1992년 6개사, 1994년 3개사에 대한 검사를 실시하였고 1997년에는 1994년 검사를 실시하지 않은 나머지 3개사에 대해서만 검사를 실시하였다. 또한 전환종금사에 대해서는 1994년부터 1996년까지는 매년 은행감독원이 전환종금사의 단기금융업무에 한하여 위탁검사를 실시하였는데 1995년 중에는 1996년에 종금사로 전환된 투금사의 단기금융업무에 대한 위탁검사만 실시되었고 기존종금사 및 1994년에 전환된 종금사에 대한 재경원의 검사 또는 은행감독원의 위탁검사는 일체 없었다. 그러다가 1997년에 외환위기 발생이 임박해서 19개 전환종금사는 은행감독원이 단기금융업무와 외국환업무에 한하여 위탁검사를 실시하였고 3개 전환종금사에 대해서는 재경원이 검사를 실시한 바 있다. 1995년까지 실시된 종금사에 대한 검사의 법적 근거는 구법 종합금융회사에관한법률 제8조에 근거한 것이며 1996년부터 실시된 검사의 법적 근거는 1995. 12. 29 개정된 신법 종합금융회사에관한법률 제25조 및 제26조에 근거한 것이었다. 구법 종합금융회사에관한법률 제8조에는 신법 제26조와 같은 감독 권한의 위임에 관한 규정이 없었다.

구법 종합금융회사에관한법률 제8조(감독)

① 재무부장관은 종합금융회사가 그 업무를 영위함에 있어서 다른 법률의 적용을 받는 이외에 필요하다고 인정될 때에는 유가증권에 대한 투자, 지급준비자산에 대한 보유, 부동산의 취득, 동일인에 대한 투융자, 대출금리, 국내차입 등에 관하여 그 한도를 정하거나 기타 필요한 제한을 할 수 있으며, 그 업무 및 재산상황에 관하여 보고서 및 기타 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 이를 검사하게 할 수 있다.

② 재무부장관은 제1항의 보고서 또는 검사의 결과에 따라 종합금융회사에 대하여 업무의 개선을 명하거나 그 지정의 취소 기타 필요한 조치를 할 수 있다.



시할 수 있도록 되어 있었다.

이와는 별도로 종금사의 외환업무에 대해서는 「외국환관리법」에서 종금사를 비롯한 외국환은행의 외환업무에 대한 감독권을 재경원장관 소관으로 지정하고 있으며,<sup>32)</sup> 외환업무에 대한 검사와 보고에 대해서는 은행감독원장에게 위임할 수 있도록 하였고,<sup>33)</sup> 하위규정에서 외국환은행 외환업무의 범규준수 여부에 대한 검사는 은행감독원장에게 위탁하고 있었다.<sup>34)</sup>

검사에 대해서 보면 당시 재경원은 종금사의 외환업무에 대한 검사를 은행감독원에 위탁검사를 요구할 수 있었음에도 불구하고 위탁검사 요구를 하지 아니하였다.

그 이유는 아직도 불분명하나 「외국환관리규정」에서 종금사를 포함한 외국환은행의 외환업무에 대한 검사를 은행감독원에 위탁한다고 규정하고 있으므로 재경원의 국제금융담당부서는 위탁검사

---

32) 1995. 12. 29 개정된 「외국환관리법」 제11조(업무의 감독과 제한)

① 재정경제원장관은 외국환은행과 환전상의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다.

33) 1995. 12. 29 개정된 「외국환관리법」 제27조(보고·검사)

④ 재정경제원장관은 필요한 때에는 한국은행총재·한국은행은행감독원장 기타 대통령령이 정하는 자에게 위탁하여 그 소속 직원으로 하여금 제2항의 규정에 의한 검사를 하게 할 수 있다.

1995. 12. 29 개정된 「외국환관리법」 제29조(위임·위탁 등)

① 재정경제원장관은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 한국은행총재·외국환은행의 장... 기타 대통령령이 정하는 자에게 위임 또는 위탁할 수 있다.

34) 「외국환관리규정」은 「외국환관리법」에 대한 재경원장관 고시(告示)이다.

1994. 6. 1 개정된 외국환관리규정 제16-7조(외국환은행의 업무에 대한 검사)

① 제16-6조 제1항의 규정에 의한 경우를 제외하고 법제27조제2항에 의한 외국환은행, 외국환은행의 국외점포 및 외국환업무 중계점포의 업무에 관한 검사는 한국은행은행감독원장이 행한다.

② 제1항에 의한 검사는 한국은행은행감독원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 수시로 실시할 수 있으며 이는 실지검사에 의하거나 서면검사방식에 의하여 행할 수 있다.

대상으로 지정하도록 요청할 필요가 없다고 판단하였을 가능성이 있다.<sup>35)</sup>

이와 유사한 맥락에서 재경원은 외환업무에 대한 범규의 준수 여부에 대한 검사 외에 외환업무에 대한 건전성 감독에 대해서도 은행감독원에 위탁되어 있는 것으로 판단하고 이러한 건전성 감독을 소홀히 하였을 가능성이 있다.<sup>36)</sup>

한편 은행감독원은 필요시 자율적으로 종금사 외환업무에 대한 검사를 실시할 수 있도록 「외국환관리법」의 「외국환관리규정」에 명문으로 규정하고 있음에도 불구하고 검사를 실시하지 아니하였다.

그 이유는 불분명하나 은행감독원으로서 현실적으로 재경원이 매년 검사대상 종금사와 검사대상 업무를 지정하고 있는 상황에서 「종합금융회사에관한법률」과 「외국환관리법」 양 법의 소관부처인 재경원이 양 법간의 충돌을 방지하기 위하여 종합적으로 조

---

35) 1994년부터 1996년 중에 종금사 외환업무에 대한 검사를 재경원이 은행감독원에 위탁하지 아니한 것은 재경원의 국제금융담당부서로부터 외환업무에 대한 위탁검사요청이 없었기 때문에 종금사에 대한 정례 검사계획수립에 포함되지 않았던 것으로 추정된다. 당시 재경원 감사관실에서는 매년 종금사에 대한 검사계획을 수립함에 있어 종금사 업무별로 다원화되어 있던 담당부서의 검사 수요에 대한 의견을 수렴하여 당해 연초에 검사대상 업무를 확정하는 방식을 취하였다. 그런데 당시 국제금융담당부서가 종금사 외환업무에 대한 위탁검사 요청을 하지 않았던 이유는 불분명하다. 그 이유에 대해서 추정해 보면 외국환관리규정에서 종금사를 포함한 외국환은행의 외환업무에 대한 검사를 은행감독원에 위탁한다고 규정하고 있으므로 재경원의 국제금융담당부서는 감사관실에 정례 위탁검사대상으로 지정하도록 요청할 필요가 없다고 판단하였을 가능성도 있다. 이러한 추정에 대한 근거는 외환위기 규명과정에서 재경원 국제금융담당부서가 종금사 외환업무에 대한 감독은 은행감독원이 담당하였다고 주장하였던 데에서 찾아볼 수 있다.

36) 여기에 대한 은행감독원의 입장은 외국환은행의 외화건전성 규제정책의 수립과 외화건전성 감독을 위한 규정 제정은 전적으로 재경원의 권한으로서 은행감독원에게는 외화건전성 확보를 위한 규정 제정을 비롯한 일반적인 외화건전성 감독은 위탁되어 있지 않았다는 것이며 재경원이 은행감독원에 위탁한 종금사 외환업무에 대한 검사업무의 범위는 주로 규정에 정하여진 범규의 준수 여부와 절차의 제정에 한정되어 있었다는 것이다.

정하여 검사대상 기관과 업무를 지정하고 검사를 위탁하는 것으로 판단하고, 재경원의 조정기능을 존중하여 종금사 외환업무에 대한 독자적인 검사를 하지 않았을 가능성이 있다.

이처럼 종금사의 외환업무 감독 부분에 대해서는 『종합금융회사에관한법률』과 『외국환관리법』의 양 법규가 충돌하고 있었으며 양 법규 모두의 소관부처인 재경원인 만큼 종금사 감독에 있어서 재경원의 종합적이고 체계적인 조정이 필요했다. 그러나 감독을 체계적이고 종합적으로 조정하는 기능이 취약하였으며 이에 따라 종금사 외환업무에 대한 감독이 사각지대로 남게 되었다고 할 수 있다.

종금사에 대한 금융감독은 후술하듯이 원화영업부문과 외화영업부문을 유기적으로 연결 검사를 해야 금융감독의 실효를 거둘 수 있었으나 이처럼 원화영업부문에 대한 검사와 외화영업부문에 대한 검사가 유기적으로 연결 실시되지 못하였음에 따라 검사의 실효를 거두지 못하였다.

셋째, 위에서 논의한 공식적인 감독체계상의 문제점 외에 종금사에 대한 효율적인 금융감독을 저해한 비공식적인 요인으로서 재경원출신 전직 관료들이 재경원 감독대상 기관인 종금사와 종금협회 등에 임직원으로 취임하는 관행이었다.<sup>37)</sup>

전직 감독기관 관료들이 감독대상인 비은행금융기관 임직원으로 취임하는 관행은 종금사뿐만 아니라 재경원이 감독권을 가지고 있는 비은행금융권에 있어서 장기간 지속되어 왔던 일반적인 관행이었다. 이러한 관행은 일본의 주전, 중국의 국제신탁투자공사 등 금

---

37) 종금협회만 보더라도 1997년 외환위기 당시의 종금협회의 주병국 회장은 재무부 차관 출신이었으며 김주일 부회장 및 김장수 부회장 등도 재무부 과장 및 관리관 출신이었다. 이처럼 감독부처 출신들이 회장 등 관련 임직원으로 취임하는 행태는 외환위기 이후에도 시정되지 않았는데 주병국 회장 후임으로 1999년 1월 취임한 문헌상 회장 역시 재경부 기획관리실장 출신이었다.

유위기를 초래한 아시아의 비은행금융기관에서 공통적으로 동일하게 나타나는 관행으로 감독기관과 감독대상 기관과의 유착을 강화하여 금융감독의 효율을 떨어뜨리는 관행이다.<sup>38)</sup>

종금사를 비롯한 비은행금융기관에 취임한 재경원출신 전직 관료들은 감독당국의 엄격한 감사의 시행을 어렵게 하였다. 또한 이들은 감사결과 시정 조치를 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 한국의 종금사는 당초 1990년대 초반까지만 하여도 6개사가 영업하고 있었으나 1994년에 9개, 1996년에 15개, 모두 24개의 투금사가 종금사로 전환되면서 외환위기 발생 직전까지 모두 30개의 종금사가 영업을 하게 되었다.

투금사들이 종금사로 전환하였던 1990년대 중반에는 투금사들이 종금사로 전환하려고 하는 강한 경제적 유인을 가지고 있었다. 이는 기본적으로 종금사의 업무영역인 외환업무를 통하여 외화도입

---

38) 종금사에 대한 감독체계와 감독기관의 행태는 1990년대 초반 일본 금융위기 발생에 있어서 주된 역할을 수행하였던 주전에 대한 금융감독의 경우와 대단히 유사하다. 주전에 대한 금융감독을 보게 되면 대금업자에 대한 감독권은 일반적으로 지방자치단체에 위임되어 있는 관례와는 달리 주전에 대해서는 대장성이 직접 감독하는 “직할 회사”로 지정이 되었다. 그러나 주전은 대장성 직할 감독 대상 회사임에도 불구하고 주전 임원의 대부분은 대장성 출신으로 이루어졌으며 이에 따라 주전의 자산운용에 대해 실효성 있는 금융 검사·감독이 이루어지지 못하였으며 이는 주전의 부실화로 연결된 바 있다. 보다 자세한 내용은 한국은행, 「일본 주택금융전문회사(주전) 정리대책의 주요내용 및 평가」, 한국은행 조사연구자료 96-14, 1996. 5, p.26 참조

에 따른 국내외 금리차를 누리기 위한 것으로서 그 배경을 살펴보면 다음과 같다.

우선 국제금융시장에서는 당시 미국, 독일, 일본 등이 저금리 정책기조를 유지함에 따라 전세계적으로 저금리의 국제유동성이 풍부하였다.<sup>39)</sup> 또한 1990년대 중반에 자본자유화를 실시함에 있어서 정부는 금융기관에 의한 자본도입을 원칙으로 하여 금융기관의 자본도입에 대한 규제는 대폭 완화한 반면 기업에 의한 자본도입에 대해서는 여전히 많은 규제를 실시하였다.<sup>40)</sup>

국내외의 이러한 환경에 따라 1990년대 중반의 금융기관들은 저금리의 외화를 국제금융시장에서 조달하여 국내의 기업에게 운용함으로써 안정적으로 국내외의 높은 금리격차를 누릴 수 있었다.

그런데 자본을 도입할 수 있는 외환업무는 투금사에게는 허용되어 있지 않았으며 종합금융업을 하는 중금사에게만 허용되어 있었다. 또한 단기금융업무는 투금사 및 중금사의 난립으로 인한 과당 경쟁으로 수익성이 낮았다. 이에 비하여 중금사에게만 허용되어 있던 외환업무는 유동성이 풍부한 국제자금을 저리로 조달하여 국내에서 높은 금리로 운용함으로써 국내외 금리차에 따른 수익을

---

39) 미국은 1990년의 불황으로 인하여 1991년 중 단계적으로 금리를 인하하여 1994년 중반까지 저금리 상태를 유지하였다. 일본의 경우도 1990년대초 버블의 붕괴로 인한 장기 불황에 빠져들게 됨에 따라 1991년부터 1995년까지 금리를 지속적으로 인하하기 시작하였다. 또한 독일의 경우도 동서독 통합에 따른 재정수요의 확대와 이로 인한 인플레이션을 방지하기 위하여 고금리 정책을 취하였다가 독일의 고금리로 인하여 1992년 9월의 유럽통화위기를 겪고 난 직후부터 금리를 지속적으로 인하하기 시작하였다. 이러한 이유로 1990년대 중반 국제금융시장에서는 저금리의 국제유동성이 풍부하였다.

40) 자본도입에 있어서의 규제완화로서 다음과 같은 조치들이 있었다. 우선 1993년 2월 외국환은행의 외화증장기대출을 위한 재원조달에 있어서 중장기외화대출에 대한 중장기외화차입의 비율이 70%에서 50%로 낮추어져 중금사를 비롯한 금융기관의 단기자본도입이 보다 용이하여졌다. 또한 외화증권발행이 1993년 4월부터 과거 허가제에서 신고제로 전환되었으며 발행 용도와 발행자 요건 등이 완화되어 외화증권발행에 의한 자본도입이 보다 용이하여졌다.

안정적으로 누릴 수 있었다. 따라서 투금사 입장에서는 외환업무를 할 수 있는 종금사로 전환하려고 하는 유인이 강할 수밖에 없었다.

여기에서 1994년과 1996년 투금사를 종금사로 전환인가하는 데 있어서 전환인가轉換認可의 적절성 여부는 한국의 외환위기에 있어서 종금사의 역할을 설명하는 데 대단히 중요한 의미를 갖는다.

1993년 출범한 김영삼 정부는 1993년 7월 발표된 「신경제 5개년 계획」의 금융개혁 부문에서 투금사와 종금사에 대해서는 1996-1997년 기간 중 상호 업무영역을 통합하고 공통된 업무영역 내에서 각사가 비교우위에 따라 국제금융업무, 단기금융업무, 기업금융서비스업무 등을 선택하여 특화한 후 투금사를 종합금융회사로 전환인가하기로 발표하였다.<sup>41)</sup>

전환의 명분은 투금·종금의 업무영역을 통합하고 공통된 업무영역 내에서 각사가 비교우위에 따라 국제금융업무, 단기금융업무, 기업금융서비스업무 등을 선택하여 특화하도록 한다는 것과 지방기업에 윈스톱 방식의 종합금융서비스를 제공한다는 것이었다.<sup>42)</sup>

그런데 당초 「신경제 5개년 계획」에서 제시된 투금사의 종금사로의 전환 일정과 원칙이 무시되는 가운데 1994년에 9개 지방 투금사들을 1차로 종금사로 전환하는 조치를 취하게 되었다.<sup>43)</sup>

당시 지방투금사의 종금사 전환인가 조건은 크게 3가지로서 자기자본 400억원 이상일 것, 전환신청개시일(1994. 4. 1) 이전 최근

---

41) 김병일, 「투자금융회사의 기능 재정립 방안」, 『투자금융』 제53호, 투자금융협회, 1995. 6, pp.51-57 참조

42) 자세한 내용은 김병일(1995) 참조

43) 이들은 통상 “기존 지방 9사”라고 부르며 엘지, 삼양, 금호, 한솔, 경남, 한길, 경수, 고려, 영남 등의 투금사가 이에 해당된다. 이러한 지방투금사들은 서울의 투금사들에 비하여 영업기반이 취약하고 국제금융에 대한 인력이 부족하였는데 오히려 이들이 먼저 종금사로 전환하게 된 것에 대해 IMF 청문회에서는 정치적인 의혹까지 제기된 바 있다.

3년간 조세포탈 및 영업정지 사실이 없을 것, 자기자본에서 부실자산을 공제한 금액이 300억원 이상일 것 등이었다.<sup>44)</sup> 그리고 전환종금사의 국제금융업무에 대해서는 원칙적으로 기존 종금사와 동일한 범위의 외국환업무를 모두 허용하되, 영업개시 초기단계에서 외국환업무 개시 후 1년 내지 2년간 제한한다는 것이었다.<sup>45)</sup>

그후 1996년 7월에는 이러한 인가기준에서도 자기자본규모 등을 대폭 완화하여 서울의 8개사와<sup>46)</sup> 지방의 7개사<sup>47)</sup> 등 나머지 15개 투금사들을 모두 종금사로 전환인가하였다. 결과적으로 감독당국은 24개 투금사 모두를 종금사로 전환하여 종금사의 수는 모두 30개사가 되었다.<sup>48)</sup> 또한 감독당국은 이들에게 국제금융업무와 리스업무를 허용하였다.<sup>49)</sup>

종금사로의 전환인가 기준을 평가해 보면 당초 「신경제 5개년계

44) 재무부 특수금융과, 「지방투금사의 종금사 전환내인가. 1994. 5. 20」, 『재정금융통계』, 1995. 5-6, pp65-67 참조

45) 전환종금사의 외국환업무 중 한시적 제한업무는 다음과 같다.

① 중장기 대출(3년 이상)의 중장기 자금조달(3년 이상) 비율 강화(1년간)  
○ 70% → 50%(1년 후)

② Position 관리 : 단계적으로 확대(2년간)  
○ 현행한도의 50% → 80%(1년 후) → 100%(2년 후)

③ OFF-Shore 업무 : 순수비거주자와의 거래(2년 후)

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

46) 이들은 통상 “전환 서울 8사”라고 부르며 대한, 동양, 중앙, 제일, 신한, 삼삼, 나라, 한화 등의 종금사가 여기에 포함된다.

47) 이들은 통상 “전환 지방 7사”라고 부르며 대구, 쌍용, 향도, 청솔, 울산, 신세계, 경일 등의 종금사가 여기에 포함된다.

48) 다음은 강만수(2000)로부터 인용한 것이다. “...당초 금융기관의 합병에 관한 법률을 추진할 때 합병이나 전환을 이렇게 쉽게 하도록 한다는 것은 생각도 못하였고 전환된 업무영역에 충분히 적용할 수 있는 단자사만 선별적으로 추진한다는 것이었다...”

49) 30개 종금사 중 청솔종금과 울산종금은 건전성 요건을 충족하지 못함에 따라 종전의 단기금융업무만을 하도록 하였다.

획』에서 제시된 비교우위에 따른 업무특화 등의 원칙이 전적으로 무시된 것이었으며 사실상 자본금 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 따라서 인가하는 것이 아니었고 종금사로의 인가 후 단순히 1년 내지 2년의 제한기간이 경과하면 모든 국제금융업무를 제약없이 할 수 있게 한다는 것으로서 시간의 경과에 따라 자동적으로 충족되는 취약한 조건이었다. 이러한 취약한 조건마저도 실제로는 후술하는 사후적 감독의 소홀로 제대로 준수되지 아니하였다.<sup>50)</sup>

특화되지 않은 종금사의 수를 2년만에 6개에서 30개로 대폭 증대시킨다는 것은 그때까지 진입과 퇴출이 거의 없었던 종금업계에 있어서 자본금 규모를 대폭 낮추어 신규진입을 대폭 허용한 것으로서 결과적으로 과당경쟁을 초래한 정책으로 볼 수 있다.

인가정책면에서 투금사들의 종금사로의 전환인가는 당초의 방침대로 비교 우위에 따라 특화업무를 정하고 해당업무만 인가하는 정책을 시행하는 것이 타당했다. 종금사별로 ‘비교우위에 따른 특화영역’을 결정하기 위하여 취급예정업무, 특화예정업무, 업무수행방법, 영업성과전망, 자금조달 및 전문인력 확보계획 등을 포함한 종합적인 사업계획서의 타당성을 인가기준에 포함시키고 특화영역별로 업무를 인가하는 정책을 시행하는 것이 타당했다.

또한 전환종금사들의 국제금융업무에 있어서도 시간의 경과에

---

50) 예를 들면 전환종금사의 국제금융업무 영위와 관련하여 재경원은 인가조건에서 1년 내지 2년간 순수 비거주자에 대한 역외자금운용을 금지한 바 있으나 감사원의 외환위기 감사과정에서 밝혀진 바에 의하면 전환종금사 중 일부가 금지기간 중에도 해외유가증권에 투자하는 등 이러한 인가조건마저 제대로 준수되지 않았던 것으로 드러난 바 있다.



따라 모든 국제금융업무를 자동적으로 제약없이 수행할 수 있도록 하는 것이 아니라 새로운 업무영역을 실질적으로 수행할 수 있는 능력의 충족 여부를 인가조건으로 설정하고 조건이 충족되는 데 따라서 점진적으로 국제금융업무영역을 확대하도록 하는 인가정책을 시행하는 것이 바람직했다.

당시 전환된 지방종금사들은 제시된 인가기준을 충족은 하였으나 현실적으로 영업기반이 취약하고 국제금융업무를 할 수 있는 인프라와 경험이 전혀 없는 종금사들로서 전환종금사들의 부실화는 취약한 인가정책에서 이미 태생적으로 내포되어 있었다고 하겠다. 이들 전환된 종금사(이하 전환종금사)들, 특히 지방종금사들은 국제금융업무를 해본 경험도 인력도 없는 상태였음에 따라 국제금융업무를 국내 단자업무의 연장선상에서 파악하였다.

따라서 전환종금사들은 국내에서 단자업무를 하듯이 국제금융업무에서도 금리가 낮은 단기외화자금 조달하여 수익률이 높은 개도국 채권에 투자를 하거나 중장기설비금융 또는 장기대출 등에 사용하였다. 전환종금사들은 국제금융업무에서의 수익의 원천을 장단기 국제금리 차이와 국내외 금리차이에서 찾았고 수익의 극대화를 위해 외화포지션의 관리를 무시하는 무모한 영업을 하였던 것이다.

종금사 전환인가 정책의 문제점은 기존종금사들과 전환종금사들의 외환위기 당시 업무행태의 차이에서도 볼 수 있다. 외환위기 당시 외화유동성 위기에 처했던 종금사들은 대부분 전환종금사들이었으며 기존종금사들의 외화유동성은 전환종금사들에 비하여 비교적 양호하였다.

그러한 이유의 하나로서 기존종금사들은 전환종금사들과는 국제금융업무에 있어서 자금조달비용(funding cost)에 많은 차이가 있었다. 우선 기존종금사들은 설립 당시부터 외국인 대주주의 지분구성이 높았기 때문에 기존종금사들은 전환종금사들보다는 장기 저리의

자금을 차입할 수 있었다.<sup>51)</sup>

반면 전환종금사들은 대주주가 대부분 국제금융시장에서 지명도가 없는 개인이나 국내기업으로서 국제금융시장에서 신용도가 없었음에 따라 저금리의 장기차입이 어려웠다. 신용도가 없는 전환종금사들은 국제금융시장에서 경쟁 금융기관보다 높은 금리로 단기차입을 할 수밖에 없었다. 전환종금사들이 조달비용이 높은 외화자금으로 외화자금조달 비용이 낮은 기존종금사와 동일한 수익을 내기 위해서는 자연히 위험도와 수익률이 높은 업무에 매달릴 수밖에 없었다.

또한 기존종금사들은 외환위기 당시에 외국인 대주주의 신용도를 이용하여 외화부채의 만기를 연장하거나 외국인 대주주로부터 직접 차입할 수 있었음에 따라 외화유동성이 비교적 양호할 수 있었다.<sup>52)</sup> 그러나 전환종금사들은 이러한 외국인 대주주로부터 받을 수 있는 보호막이 없었음에 따라 기존종금사들보다 심한 외화유동성 위기에 직면하게 되었던 것이다.

---

51) 기존종금사들은 설립 이후 상당한 기간 동안 외국인 대주주와 국내 주주의 주주 지분구성이 주로 50 : 50의 비율로 이루어져 있어 외국인 대주주의 지분구성이 대단히 높았다. 국제금융시장에서 자금을 차입할 때 외국인 투자자들이 주목하는 중요한 평가 요소의 하나는 차입기관의 대주주 구성 형태이다. 따라서 국제금융시장에서 신용도가 높은 외국인 대주주들의 주주구성 비중이 높았던 기존종금사들은 국제금융시장에서 전환종금사들보다는 저리의 장기자금을 차입할 수 있었다. 예를 들어 한불종금과 같은 경우 외환위기 발생 전 대주주인 Société Générale의 국제금융시장에서의 높은 신용도에 따라 장단기차입금리의 기중평균이 LIBOR+40bp(장기금리는 LIBOR+45-50bp, 단기금리는 LIBOR+38-40bp) 수준의 호조건에서 차입을 하였으며 자금의 차입원도 홍콩 이외에 독일, 뉴욕 등 다양하였는데 이는 대주주인 Société Générale의 신용도의 지원 없이는 어려운 사항이다.

52) 외환위기 당시 종금사에 있어서 이러한 신용도가 높은 외국인 대주주의 외화부문에 대한 방어자 역할은 종금사의 인허가 정책뿐만 아니라 향후 국내금융기관의 구조개편 방향에 대해서 시사하는 바가 크다. 예를 들어 한불종금의 경우를 보면 외환위기 당시 전체외화차입금 18억 달러 중 5억 달러 이상이 대주주 Société Générale이 직접 대여해 준 부분이었다.

다음으로 종금사 인가정책에 있어서의 문제점으로 종금사의 해외점포 인가에 대한 것을 들 수 있다. 1990년대 중반 이후 외환위기 발생 전까지 기존종금사는 물론 전환종금사들이 경쟁적으로 국제금융업무를 확대하는 과정에서 감독 당국은 이들의 해외점포를 홍콩 등 동남아 지역에 집중난립 인가하였다.

은행의 경우 해외점포를 인가할 때에는 국내은행간 과당경쟁의 소지를 방지하기 위하여 설치 지역을 고려하였던 것에 비하면 종금사의 해외점포 인가정책은 대단히 허술하였던 것이다.

구체적으로 1997년 9월말 현재 종금사의 해외점포는 13개로 홍콩(11개), 싱가포르(1개) 등 동남아 지역에 집중되었다. 이에 비해 은행의 경우 해외점포를 미국(47개), 일본(27개), 유럽(50개), 홍콩(34개), 싱가포르(15개), 기타(83개)로 지역별로 분산하여 인가하였다.

종금사들이 해외점포를 주로 홍콩에 설치하고자 했던 이유는 국제금융시장에서 자금조달 경험이 부족하고 신용도가 취약한 종금사들로서는 미국 국제금융시장이나 유럽 국제금융시장에 비하여 홍콩 국제금융시장에서 외화자금을 조달하기가 용이하였기 때문이다.<sup>53)</sup>

종금사의 해외점포가 홍콩 등 동남아 지역에 집중하여 난립함에 따른 문제점은 무분별한 외화차입과 해외점포간 경쟁에 따라 차입금리가 상승하게 되었다는 것이다. 또한 이들 종금사의 해외점포들은 주로 국내기업 현지법인에 대한 여신을 운용하면서 현지에서

---

53) 홍콩 국제금융시장은 미국 금융시장이나 유럽의 금융시장에 비하여 상대적으로 유동성이 떨어지고 장기자금을 조달하기가 곤란하지만 제출서류(documentation)가 용이하고 공개요구사항(disclosure requirement)이 최소한이며 등록이나 신용평가에 대한 요구가 없다. 이에 따라 홍콩 국제금융시장은 상위의 신용등급(AA 이상)을 받은 경우나 접근이 가능한 유럽 국제금융시장이나 장기간의 신용평가 기간과 엄격한 SEC등록이 요구되어 많은 비용이 소요되는 미국 국제금융시장에 비하여 자금조달에 필요한 요건과 절차가 비교적 간단하다. 보다 자세한 내용은 지창현(1995)을 참조

단기 조달한 외화자금으로 동남아 개도국 채권투자에 치중하였고 국내 본점의 외화 단기차입 장기대출 행태에 있어서 외화 단기차입의 창구로서 사용됨에 따라 불건전한 종금사 자산운용의 거점으로 사용되었다는 점이다.

### 3. 종금사의 자기자본에 대한 규제와 감독

종금사들의 위험 부담적인 영업행태를 방치하게 된 제도적 환경의 하나로서 외환위기 발생 전까지 종금사들의 경우에는 BIS 방식에 의한 자기자본비율 규제와 같이 종금사들의 위험자산의 방만한 팽창을 사전에 제어하여 줄 수 있는 규제시스템이 존재하지 않았던 점을 들 수 있다.<sup>54)</sup>

외환위기 발생 전까지 종금사들의 자기자본에 대한 규제는 단순한 총자산 대비 자기자본비율 방식(gearing ratio)이었다.<sup>55)</sup> 이러한 단

54) BIS 자기자본비율은 (자기자본/위험가중자산)이다. BIS 방식의 자기자본비율 규제 기준을 사용하게 되면 대차대조표 항목의 위험가중자산은 거래 상대방의 신용도, 채권의 만기, 담보 및 보증유무 등을 기준으로 위험도에 따라 부여된 위험가중치(0, 10, 20, 50, 100%)를 해당 자산에 곱하여 산출되며 장부의 거래의 경우도 신용환산율을 통하여 장부의 자산을 장부상의 자산으로 환산하게 되기 때문에 금융기관의 자기자본에 대해서 부담하는 위험에 대하여 민감한 정보를 제공하여 줄 수 있다.

55) 1997년 외환위기가 발생하기 전까지 종금사들의 자기자본에 대한 규제들로서는 다음과 같은 것들이 있었다.

종합금융회사에관한법률 제10조(채권의 발행) : 종금사는 재경부장관의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 자본금과 적립금 및 기타 잉여금 합계액(자기자본)의 10배의 범위 내에서 채권을 발행할 수 있다.

종합금융회사에관한법률 제14조(채무부담한도) : 종금사는 차입금, 어음·채권 증서 및 채권의 발행, 담보책임은 지는 어음의 매출, 지급보증(어음의 인수포함)의 합계액이 자기자본의 20배를 초과하여서는 안된다.

종합금융회사에관한법률 제15조(동일인에 대한 신용공여한도) : ① 종합금융회사는 동일인에 대하여 어음의 할인과 대출을 자기자본(자본금과 적립금 기타 잉여

순한 총자산 대비 자기자본비율에 의한 규제방식은 종금사가 부담하는 위험 정도에 대한 정보를 민감하게(risk sensitive) 제공하기 어려운 방식이었다. 종금사의 여신은 대부분 지급보증이나 어음할인에 의한 여신이었는데 단순한 총자산 대비 자기자본비율 방식은 지급보증 및 어음 할인에 있어서 담보의 유무나 업체별 신용도를 반영하지 못하였으며 이에 따라 종금사가 부담하고 있는 위험자산 대비 자기자본에 대한 정보를 정확하게 제공하지 못하였다.

이러한 자기자본 규제에 대한 취약한 사전적 규제는 종금사의 위험자산의 방만한 팽창에 대해서도 내부적으로나 외부적으로 제동이 취약하게 하여 종금사 경영진으로 하여금 위험부담적 경영을 하도록 방치하는 결과를 초래하였다. 감독 당국의 입장에서 종금사의 자기자본비율에 따라 조기 시정조치를 요구하는 등의 사전적 예방조치를 취할 수 있는 수단이 없었다.<sup>56)</sup> 국제금융기관의 입장에서 종금사의 자기자본비율에 대하여 국제적 기준에 따른 판단이 어려웠기 때문에 종금사의 재무 상태에 대해서 불신할 수밖에 없었다.

금의 합계액)의 100분의 25를 초과하여 할 수 없다. ② 종합금융회사는 재정경제원장관의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 동일인에 대하여 자기자본의 100분의 25를 초과하는 지급보증을 할 수 없다.

종합금융회사에관한법률 제17조(유가증권의 투자한도) : 종합금융회사는 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 자기자본의 100분의 100을 초과하여 유가증권에 투자할 수 없다.

56) 외환위기 발생 전까지 종금사에게는 일정규모 이상의 부실여신이 발생했을 때 공시하도록 하는 것 외에는 별도의 조기 시정장치가 없었다.

1996. 5. 21 현재 종합금융회사업무운용지침 제41조(경영상황의 수시 공시)

① 종금사가 재경원장관의 요구에 따라 수시로 공시하여야 하는 경우는 다음 각호와 같다.

1. 건당 50억원 이상 또는 자기자본의 10% 이상의 부실여신이 발생한 경우
2. 건당 10억원 이상 또는 자기자본의 2% 이상의 금융사고가 발생한 경우
3. 건당 10억원 이상 또는 자기자본의 2% 이상으로서 6개월 이상 연체여신이 발생한 경우

한편 종금사의 자기자본 규제체계를 은행의 경우와 비교하여 보면 종금사의 경우 은행에 비해서 BIS 방식의 자기자본비율 규제 시스템을 도입하는 데 상당히 뒤늦었던 것을 볼 수 있다. 은행의 경우에는 1992년 이래로 BIS 방식의 자기자본비율 규제 기준을 도입하여 대체로 BIS 자기자본비율 8% 이상을 유지하여 왔으며,<sup>57)</sup> 위험자산 보유 비율에 따른 조기 시정조치 등의 시스템을 도입하였다.<sup>58)</sup>

특히 종금사의 업무가 1994년 투금사의 종금사로의 전환 이후 국제금융시장에서의 역외금융을 중심으로 전개되고 있는 상황에서 금융감독에 있어서 국제적으로 통용되는 BIS 자기자본비율 규제 시스템을 도입하지 아니하였던 것은 분명히 자기자본비율 규제 시스템에 대한 준비가 방치되어 있었던 것이라고밖에는 할 수 없다.

이러한 종금사가 BIS 기준에 의한 위험가중 자기자본비율에 의한 규제와 감독을 받게 되는 것은 외환위기 발생 후인 1998년 4월부터였다.<sup>59)</sup> 결과적으로 이러한 자기자본비율 규제시스템의 낙후

57) BIS 자기자본비율이 일반은행의 경우 1992년 11.18%, 1993년 11%, 1994년 10.62%, 1996년 9.14%, 1997년 7.04%, 1998년 8.23% 등 대체로 8% 이상의 비율을 유지하였다. 금융감독원, 은행별 자기자본비율 참조

58) 은행의 경우 BIS 방식의 자기자본비율 규제 기준을 채택하게 된 것은 BIS 회원국 등 선진국에서 자국의 국제금융업무와 관련된 외국은행에 대해서 강제적으로 적용하는 추세였으며 국제금융시장에서 신인도 제고와 고위험 자산의 방만한 팽창 억제 등을 위해 은행들 스스로가 필요했기 때문이다.

59) 감독 당국이 종금사의 자기자본비율 규제시스템에 문제가 있다는 것을 인식하게 된 것은 외환위기 발생이 임박해서였다. 1997년 9월 재경원에서는 1997년 중에 종금사의 자기자본관리제도를 마련해서 1998년부터 시행하겠다는 방침을 밝혔다. 그러나 당시 재경원이 의도했던 종금사의 자기자본비율 규제시스템은 BIS 기준에 의한 자기자본비율 규제는 아니었다. 재경원이 의도했던 자기자본 규제시스템은 종금사들의 영업용 순자산(자기자본에서 위험자산들을 차감한 금액)을 총부채(차입액 및 지급보증액)로 나눈 백분율을 자기자본관리비율로 계산하고 이러한 자기자본관리비율이 100%인 종금사는 우선 증자를 허용하고 반대로 100% 미만인 종금사는 부실 우려 금융기관으로 판단한다 하여 특별 관리한다는 것이었다 (한국경제신문, “종금 자기자본 관리제 도입”, 1997. 9. 8 참조). 이러한 종금사가

는 감독 당국과 종금사로 하여금 외화자산을 비롯한 위험자산을  
방만하게 팽창하도록 하여 종금사의 위기를 초래하는 하나의 원인  
이 되었던 것이다.

#### 4. 종금사의 여신관련업무에 대한 규제와 감독

종금사들의 국내영업부문에 있어서 포트폴리오의 위험을 증대시  
켰던 제도적 환경요인으로는 종금사의 편중여신에 대한 규제시스  
템이 취약하였던 것과 편법여신에 대한 사후적 감독이 취약했던  
것을 들 수 있다.

종금사는 기업에 대한 자체의 신용분석 능력이 취약한 상태에서  
무담보여신을 하는 업무 특성상 대기업 및 재무구조가 건실한 대  
기업 위주에 여신이 편중되기 용이하다. 따라서 금융감독 당국은  
종금사 여신이 편중되어 포트폴리오의 위험도가 높아지는 것을 방  
지하기 위해서 차입자별로 여신 한도를 적정하게 설정하여 규제할  
필요가 있다.

종금사의 편중여신에 대한 규제시스템을 보게 되면 외환위기 발

---

BIS 기준에 의한 위험가중 자기자본비율에 의한 규제와 감독을 받게 되는 것은  
외환위기 발생 후인 1998년 4월 1일에 와서 제정된 금융감독원 ■종합금융회사 감  
독규정■에 의해서부터였다. 이 규정은 규정을 시행할 당시인 1998년 4월에는 종  
금사들로 하여금 BIS 자기자본비율 4%를 유지하도록 요구하였고 시간의 경과에  
따라 8%로 높이도록 경과조치를 두고 규제하기 시작하였다. 관련 규정은 다음과  
같다.

1998. 4. 1 현재 ■종합금융회사 감독규정■ 제25조(경영지도비율)

① 종금사는 다음 각호에서 정하는 경영지도비율을 유지하여야 한다.

1. 위험가중자산에 대한 자기자본비율 : 100분의 8 이상

종합금융회사 감독규정 부칙 제2조(경과조치)

② 이 규정 시행당시 제25조제1항제1호의 비율은 이 규정 시행일부터는 100분의  
4 이상으로, 1998. 6. 30부터는 100분의 6 이상으로, 1999. 6. 30부터는 100분의  
8 이상으로 한다.

생 전까지 종금사의 동일계열기업군에 대한 여신한도는 자기자본의 150%까지 규제되고 있었는데 이러한 여신한도에서 동일계열기업군 소속 기업 중 소유분산 우량회사에 대한 여신과 리스대출금을 한도규제에서 제외하였다.<sup>60)</sup> 이에 비하여 은행의 동일계열기업군에 대한 여신한도는 자기자본의 45%로 제한되어 있었다.<sup>61)</sup>

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 위해서 타당한 사전적 규제시스템이라고 하겠다. 또한 여신한도규제란 근본적으로 여신의 집중도를 제한하기 위한 규제이므로 소유분산이 우량한 계열기업에 대한 대출과 리스대출금이 여신한도관리대상에서 제외되어야 할 이유가 없다.

그러나 실제의 규제시스템은 동일계열기업군에 대한 여신한도관리대상에서 우량한 계열기업에 대한 대출과 리스대출금을 제외한 상태에서 종금사 여신의 집중도를 은행에 비하여 3배나 높게 허용하도록 만들어져 있었다.

이는 종금사 여신의 편중도를 은행에 비하여 지나치게 높게 허용한 규제이며 종금사와 은행간에 역차별적인 규제체계라고 하겠다. 이러한 규제시스템은 결과적으로 종금사 여신의 편중도를 높여 종금사 전체 포트폴리오의 위험도를 높여 외환위기 당시 하나

---

60) 1996. 5. 21 현재 재경원 ■종금회사업무운용지침■ 제25조(계열기업군에 대한 한도) 제4조제7호의 계열기업군에 대한 총어음할인잔액(팩토링금융 포함)·대출 및 지급보증의 합계액은 종금사 자기자본의 150을 초과하여서는 아니된다. 다만 독점규제및공정거래에관한법률 제10조 3항의 규정에 대해서는 동 한도에서 제외한다.

61) 은행의 동일계열기업군에 대한 여신은 1999년 1월 법개정에 의하여 동일차주(신용위험을 공유하는 자)에 대한 여신으로 개념이 변화되면서 금융기관 자기자본의 100분의 25로 축소되는 과정을 거치게 된다(은행법제35조제①항).



의 대기업군이 부실화되면 즉각 관련 종금사가 부실화하게 되는 제도상의 원인이 되었다.<sup>62)</sup>

동일계열기업군에 대한 여신한도에 대한 규제 외에 편중여신에 대한 규제로서는 종금사 대주주들에 대한 여신한도 규제가 있었다. 외환위기 발생전 종금사 대주주는 그 계열회사 전체에 대하여 자기자본의 100% 범위 내에서만 대출을 받을 수 있도록 규제되어 있었다.<sup>63)</sup> 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.<sup>64)</sup>

이러한 동일계열기업군 및 대주주 등에 대한 취약한 편중여신 규제시스템마저도 그 실효성이 제대로 확보되지 않은 것으로 나타난다. <표 3>에서 1999년 실시된 퇴출된 종금사들에 대한 원인 조사에 있어서 퇴출 종금사들의 위법·위규 취급액 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 동일인 한도 초과로서 전체 위법·위규 취급액 4조 568억원 중 2조 2,795억원을 차지하고 있다.

이처럼 퇴출 종금사의 위법 취급액 중 동일인 여신한도 초과가 가장 큰 비중을 차지하게 된 것은 편중여신 규제에 대한 회피 행위를 사후적 감독이 제재하지 못함에 따라 규제시스템이 실효성을

---

62) 예를 들어 제일종금의 경우를 보면 기아그룹에 대한 여신의 편중도가 높은 상황에서 기아그룹이 부실화하자 부실을 감내하지 못하고 퇴출되었던 것이다.

63) 1997년 11월 현재 재경원 「종금회사업무운용지침」 제24조(대주주 및 계열회사 전체에 대한 한도) 종금사의 대주주 및 그 계열회사 전체에 대한 총어음할인잔액(팩토링금융 포함)·중개어음 잔액·대출 및 지급보증의 합계액은 당해 종금사 자기자본의 100분의 100을 초과하여서는 아니된다.

64) 「상호신용금고법」 제37조(출자자에 대한 대출 등의 금지) 상호신용금고는 출자자(대통령령이 정하는 소액 주주를 제외한다)·임원 및 직원과 그 직계 존속에 대해서는 급부·대출 또는 어음의 할인을 하지 못한다.

<표 3> 퇴출 증권사들의 위법·위규 취급액

(단위 : 억원)

증권사명	위법·위규 취급액					
	동 일 인 한도초과	무 담 보 매출어음 부당취급	여신부당 취 급	외환업무 부당취급	기 타	계
경 남		1,865	274	90		2,229
경 일	160	259				419
고 려	269	806	141	42		1,258
대 구	356	1,869	253			2,478
대 한	9,813	1,681	285	29	1,626	13,434
삼 삼	672	575				1,247
삼 양	7	150		279	35	471
새 한	2,617		181			2,798
신세계	378	330				708
신 한	393				35	428
쌍 용	99	246	149		9	503
제 일	1,969	190				2,159
청 슬	359	241				600
한 길	4,607	624	25		58	5,314
한 슬	408	2,032	139	383		2,962
한 화	569	708				1,277
항 도	119	2,041	123			2,283
계(17)	22,795	13,617	1,570	823	1,763	40,568

자료 : 예금보험공사, 퇴출금융기관 부실원인 3차 조사 결과, 보도자료, 1999. 12. 30.

확보하지 못하였다는 것을 의미한다.

편중여신에 대한 규제회피 행태의 예를 들면 증권사 대주주들이 증권사로부터 자금을 차입할 때 타인 명의를 이용하거나,<sup>65)</sup> 증권

사 대주주간에 대출을 맞교환하는 방식 등이 있었다.<sup>66)</sup> 이러한 규제회피행위는 이면裏面계약이나 차명借名을 사용하여 실시되기 때문에 종금사가 정상적으로 운영되고 있을 때에는 외부로 드러나기 어려운 업무행태이다.

금융기관의 위법적 규제회피 행태도 역시 경제행위의 하나로서 위법적 규제회피로 인한 기대수익이 기대비용보다 크기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 위법적 규제회피로 인한 기대비용은 규제회피가 감독당국에 적발될 확률과 적발됨으로 인하여 지불하여야 할 비용의 곱으로 나타난다. 따라서 감독 당국이 사전에 예방하고 제재하기 어려운 금융기관의 위법적 규제회피 행태에 대해서 사용할 수 있는 방법은 위법적 규제회피가 적발되었을 때 금융기관에 대한 처벌 정도를 높여 기대비용을 높임으로써 방지할 수 있다.

따라서 편중여신에 대한 차명을 이용한 규제회피 등 외부로 드러나기 어려운 편법행위가 만연하였다는 것은 금융감독이 이러한 편법행위를 종금사의 부실화 이전에 적발하고 제재할 수 있는 수준으로 집행되지는 못하였던 것과 동시에 당시의 위법적 규제회피에 대한 처벌시스템이 규제회피를 방지할 정도로 강력하지 못하였

---

65) 이 방법은 종금사 대주주가 자신의 하청업체 등의 명의를 이용하여 종금사로부터 차입을 하는 방식으로서 서류상으로는 하청업체 등이 대출자금을 사용하는 것으로 되어 있지만 대주주와 하청업체간에 이면계약을 작성하여 실질적으로는 대주주가 자금을 사용하는 방법이었다. 예를 들어 새한종금의 경우 새한종금의 대주주인 거평개발이 새한종금으로부터 자금을 차입함에 있어서 편중여신에 대한 한도 규제를 회피하기 위하여 거평개발의 하청업체의 명의를 사용하여 대출을 받은 바 있다.

66) 종금사 대주주간에 대출을 맞교환하는 방식에 의한 대출한도 규제회피는 A종금사의 대주주는 B종금사로부터 대출을 받고 B종금사의 대주주는 A종금사로부터 대출을 받아 대출한도를 회피하는 방식이다. 구체적으로 새한종금의 경우 이러한 편법대출로 모기업인 거평그룹에 변칙적으로 지원한 액수가 1천억원 이상인 것으로 알려지고 있다. 조선일보, “새한종금, 거평 변칙지원 1000억원 이상 추정”, 1998. 5. 16, p.9 참조

다는 것을 의미한다. 이와 같이 위법적 편중여신에 대한 취약한 사후적 감독과 처벌시스템은 종금사들의 부실을 방지하지 못하였던 하나의 원인이 되었던 것이다.

이처럼 종금사들의 편중여신에 대한 규제시스템은 편중여신이 종금사 부실의 하나의 원인이 됨에 따라 외환위기 발생 후 동일인, 동일계열기업군 등에 대한 여신한도의 개념을 재정립하여 신용위험을 공유하는 자를 ‘동일차주同一借主’로 규정한 뒤 동일차주에 대한 여신한도를 자기자본의 25%로 제한하는 과정을 거치게 되었다.<sup>67)</sup> 또한 우선 종금사 대주주들에 대한 여신한도를 자기자본의 100%에서 50%로 감소시킨 이후,<sup>68)</sup> 대주주 등에 대한 개념을 보다 정치화하여 주주 등과 신용위험을 공유하는 자를 ‘관계인’으로 규정하고 관계인에 대한 여신한도를 자기자본의 25%로 제한하는 과정을 거치게 되었다.<sup>69)</sup>

그 밖에 종금사 여신에 있어서 취약한 사후적 감독 결과로 들 수 있는 것은 종금사들이 기업어음 매출을 통한 여신을 할 때에

---

67) 1999. 2. 5 현재 ■종합금융회사에관한법률, 제15조(동일차주에 대한 신용공여한도 등)

① 종합금융회사는 동일한 개인·법인 및 그와 신용위험을 공유하는 자(이하 “동일차주”라 한다)에 대하여 당해 종합금융회사의 자기자본의 100분의 25를 초과하는 신용공여를 할 수 없다.

68) 1998년 1월 13일 현재 ■종합금융회사에관한법률, 제15조의2(대주주 등에 대한 신용공여 한도)

① 종합금융회사는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독위원회의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 당해 종합금융회사의 대주주 및 그와 특수관계에 있는 자에 대하여 자기자본의 100분의 50의 범위 안에서 대통령령이 정하는 한도를 초과하는 어음의 할인, 대출 및 지급보증을 할 수 있다.

69) 1999. 2. 5 현재 ■종합금융회사에관한법률, 제15조(동일차주 등에 대한 신용공여 한도 등)

② 종합금융회사는 당해 종합금융회사의 주주·임원·자회사 및 그와 신용위험을 공유하는 자(이하 “관계인”이라 한다)에 대하여 당해 종합금융회사의 자기자본의 100분의 25의 범위 안에서 대통령령이 정하는 한도를 초과하는 신용공여를 할 수 없다.

편법적으로 지급보증을 확대하였던 행태를 들 수 있다.<sup>70)</sup> 이러한 편법적 지급보증의 확대는 종금사들이 자기자본에 비하여 부담하여야 하는 위험부담 정도를 증가시켰고 외환위기 전후로 매출한 기업의 어음이 부도가 나게 되자 즉각 종금사의 부실을 초래하였다.

관련 규정에 의하면 종금사들은 지급보증을 포함한 채무의 합계액이 자기자본의 20배를 초과하지 못하도록 하고 있다.<sup>71)</sup> 또한 종금사가 매매·중개하는 어음 중에 CP의 경우는 무담보인 유통 어음으로서 종금사가 무담보 어음을 매출할 때에는 그 지급을 보증하는 각서 또는 보증서를 교부할 수 없도록 되어 있다.<sup>72)</sup>

70) 종금사들이 편법적 지급보증을 확대하게 된 과정을 살펴보면 1990년대 들어 금융자유화와 함께 리스사 등 경쟁업종이 많이 생겨나게 되고 같은 종금사들끼리 경쟁이 치열해지자 종금사들의 수익성이 떨어지게 되었다. 이에 따라 종금사들은 과거 신용도가 높은 대기업군 위주로 해오던 기업어음에 대한 할인과 지급보증업무를 신용도가 낮은 대기업군들에게까지도 확대하는 공격적인 영업을 하게 되었다. 이 과정에서 기업어음 매출을 확대하기 위하여 종금사들은 규정된 적정 채무부담 수준을 훨씬 상회하는 지급보증을 하게 되었다.

71) **■종합금융회사에 관한법률**, 제14조(채무부담한도) : 종합금융회사는 재정경제원장관의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 차입금, 어음채무증서 및 채권의 발행, 담보 책임을 지는 어음의 매출, 지급보증(어음의 인수를 포함)의 합계액이 자기자본의 20배를 초과하여서는 안된다.

1996. 5. 21 현재 **■종금회사업무운용지침**, 제6조(채무부담한도) : ① 종금사는 차입금, 어음·채무증서 및 채권의 발행, 담보 책임을 지는 어음의 매출, 지급보증(어음의 인수를 포함)의 합계액이 자기자본의 20배를 초과하여서는 아니된다.

② 법제14조의 규정에 의하여 재정경제원장관의 승인을 얻은 경우라 함은 다음 각호와 같다.

1. 어음관리계좌의 수탁금
2. 경영정상화를 위하여 은행 및 신용관리기금으로부터 차입한 자금
3. 자체 발행 어음
4. 표지어음

72) **■증권회사의어음매매및중개업무에관한규정**, 제5조(어음 취급방법의 제한 등) ① 증권회사가 어음을 매매 또는 중개하는 경우에는 증권회사가 책임을 지지 아니하는 무담보 매매·중개방식에 의하여야 하며, 당해 어음의 지급을 보증하는 내용의 각서·보증서의 교부 기타 명칭의 여하를 불문하고 보증을 위한 일체의 행위를 하여서는 아니된다.

그러나 외환위기 발생전에 종금사들은 자기자본에 정하여진 채무의 부담한도를 넘어서 어음을 매출하고자 하는 경우나 지급보증 없이는 CP 매출이 불가능할 경우에 소위 편법적인 이면보증을 하였다.<sup>73)</sup>

이면보증이란 종금사들이 CP 등을 은행 등에게 매출함에 있어서 종금사와 어음 매입자간에 종금사가 매출어음에 대하여 지급보증을 한다는 비밀 계약을 하여 매출하는 것을 의미한다.<sup>74)</sup>

비록 관련 규정에서 이면보증을 금지하고 있다고 하더라도 이는 단속규정團束規定으로서 위반시 처벌의 대상은 되지만 사법적私法的인 효력에는 영향이 없었다. 이에 따라 일단 종금사가 보증을 한 CP에 대해 기업이 부도를 내는 경우 종금사는 대지급代支給 의무가 발생하게 되었다.

이면보증은 종금사가 보증한 액수가 대차대조표상에 전혀 드러나지 않기 때문에 종금사가 실제로 부담하고 있는 채무보증액이 얼마인지에 대한 정보가 공시되지 않아 이면보증에 따른 채무부담은 급속도로 성장하였다.<sup>75)</sup> 이러한 이면보증 규모가 얼마인지에 대한 정확한 통계는 존재하지 않는다.<sup>76)</sup> 다만 <표 3> 퇴출 종금

---

73) 종금사로부터 CP를 구입하는 수요자들은 많은 경우 은행의 신탁계정이었으며 은행의 신탁계 정들은 거래에 있어서의 우월적 지위를 이용하여 종금사에 대해서 공공연하게 관행적으로 지급보증을 요구하여 왔다. 이에 따라 종금사들은 이면에 지급보증 각서를 작성하여 교부하고 CP를 판매하게 되었다. 매일경제신문, “은행-종금사 CP 전쟁”, 1997. 8. 25 참조

74) 이러한 이면보증은 과거 투신사들이 자금을 유치하기 위하여 투자자와 수익률 보장각서를 작성하였던 것과 대단히 유사한 행태라고 볼 수 있다.

75) 종금사의 지급보증액은 대차대조표 계산능력이 없기 때문에 대차대조표에는 나타나지 않으며 대차대조표 주석사항으로 기재된다. 이면보증의 경우에는 이러한 대차대조표 주석사항으로도 기재되지 아니하였다.

76) 강철준(1998)은 1996년말 이면보증액이 52조원을 상회하는 것으로 추정하며, 금융계는 1997년 기아그룹이 부도난 후 은행신탁계정이 보유하고 있는 기아 발행 CP는 4조원에 육박하고 이 중 종금사의 이면보증을 받은 CP는 대략 2조원으로 추정된 바 있다. 서울경제신문, “기아 CP 처리, 은행-종금 갈등”, 1997. 10. 2 참조

사들의 위법·위규 취급액에서 무담보 매출어음 부당 취급액 항목이 1조 3,617억원으로서 퇴출 종금사의 위법·위규 취급 항목 중에서 동일인 한도 초과 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 어음 매출과 지급보증에 관한 규제의 실효성을 확보하기 위한 사후적 감독이 취약했기 때문이라고 볼 수 있다.

결과적으로 종금사의 이러한 이면보증에 의한 채무 부담의 증가에 따라 종금사들은 자기자본에 비하여 과도하게 위험을 부담하게 되었다. 이는 1997년 대기업들의 잇단 부도로 종금사들이 지급보증하여 매출한 CP가 부도가 발생하게 되자 종금사가 부실하게 된 하나의 원인이 되었던 것이다.<sup>77)</sup>

## 5. 종금사의 외화자산유동성에 대한 규제와 감독

외환위기 발생전 종금사 금융감독에 있어서의 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.

---

77) 외환위기 발생전 재벌기업들이 부도가 발생하자 이면보증을 둘러싸고 종금사들과 은행간에 많은 법적인 공방이 이루어졌는데 그 대부분은 종금사가 이면보증하여 매출한 CP가 기업의 부도가 발생하는 경우에 종금사가 대지급을 거절하자 관련 은행들이 종금사에게 대지급의 책임이 있다며 소송을 제기한 것들이었다. 한국경제신문, “은행-종금 이면보증 CP 공방, 상업은행 등 6개은행 채무이행 청구 소송 등 대응준비”, 1998. 4. 16, p.5 참조

이러한 종금사들의 영업행태는 외화자산 부채의 만기 불일치 비율 mismatch limit을 높여 1997년 외환위기 당시에 종금사들의 외화 유동성 위기를 초래한 직접적 원인이 되었다. 또한 종금사들이 기존의 단기차입금 원리금 상환에 필요한 외화를 국내현물외환시장에서 가격을 불문하고 조달하고자 하는 과정에서 국내외환시장에서는 엄청난 외화초과수요를 발생시켜 달러 환율 폭등을 야기시킨 바 있다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 외환위기가 진행 중이던 1997년 11월 중 종금사 외화자금 만기도래 액수는 49억 달러였으며 1997년 12월 중 만기도래 액수는 16억 달러로서 연말까지 합계 65억 달러였다. 이러한 종금사들의 외화수요물량은 대부분 국내외환시장으로 집중되었다. 1997년 11월과 12월 국내은행간 장내 원/달러 현물환 거래량이 각각 228억 달러와 215억 달러로서 종금사의 외화자금 수요는 전체은행간 외환거래 규모의 21%와 7%를 차지하는데 이 물량은 국내외환시장에서 외화초과수요압력으로 작용하여 달러 환율 폭등을 초래하였다. 또한 종금사들은 외화구입을 위한 자금을 조달하기 위하여 국내자금시장에서 CP 연장 철회 및 무차별 여신회수에 돌입함에 따라 기업의 도산과 국내자금시장에 있

<표 4> 1997년 11월 및 12월 종금사 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, 1997년 11월 19일자 7면.



어서의 외화 자금난을 동시에 발생시키는 결과를 초래하게 되었다.

종금사들의 외화 영업행태의 배경을 보면 1993년 김영삼 정권의 출범 이후 1996년 OECD 가입을 전후하여 자본자유화가 본격적으로 진행되면서 종금사뿐만 아니라 여타 금융기관들에게도 1년 이상의 외화중장기차입보다는 단기차입을 조장하는 환경이 조성되어 있었다.

이러한 장단기 외화차입간에 역차별적인 환경에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선 「외국환관리규정」에 금융기관의 단기외화차입에 대해서는 규제가 없는 반면 장기외화차입에 있어서는 재정부장관에 대한 신고 및 사전보고 의무가 있었다. 또한 상환기간이 1년 이상인 외화차입에 대해서는 재정원 장관에게 1천만 달러를 기준으로 1천만 달러를 초과하는 경우에는 사전에 신고를, 1천만 달러 미만인 경우에는 사후 보고를 하도록 규제하였다.<sup>78)</sup>

그런데 1년 이상의 중장기외화도입을 위해서는 도입건별로 사전 신고를 해야 하는 행정상의 부담이 있었다. 그 밖에 금융기관의 단기차입에 대해서는 물량 규제가 없는 대신 중장기차입에 대해서는 연초에 도입한도를 설정하였고 분기별로 도입할 수 있는 물량에 대한 규제가 있었다.<sup>79)</sup>

---

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

① 외국환은행이 미화 1천만 달러 이상의 외화자금을 상환기간 1년 초과로 차입하고자 하는 경우에는 제10장 제1절의 규정에 정하는 자본거래의 신고 절차에 따라 재정경제원 장관에게 신고하여야 한다. 이 경우 신고일로부터 7일 이내에 재정경제원 장관의 신고수리 또는 변경권고 여부의 통지가 없는 경우에는 당해신고가 수리된 것으로 본다. ② 외국환은행이 미화 1천만 달러 미만의 외화자금을 상환기간 1년 초과로 차입하고자 하는 경우에는 재정경제원 장관에게 사전에 보고하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 외국환은행이 역외금융거래를 위하여 외화자금을 차입하는 경우에는 이 장 제10절에서 정하는 바에 의한다. ... 중략 ...

79) 이러한 물량규제는 규정에도 없는 투명성이 없는 규제였으며 물량배정은 금융기관의 과거의 사전신고나 사후보고 물량이 그 기준이 되었다. 1994년부터 1996년 사이에 연도별 금융기관별로 배정된 중장기차입한도액은 다음과 같다.

(단위 : 억 달러)

	1994	1995	1996
예금은행	8.4	25.0	30.0
개발기관	21.0	34.0	40.5
종금사	5.8	11.0	12.0
리스사	-	3.0	8.0
계	35.2	73.0	90.5

자료 : 한국은행

이러한 제도적 환경은 당연히 종금사를 비롯한 금융기관들로 하여금 신고와 사전보고의무 및 물량규제가 없으면서도 차입금리가 낮은 1년 미만의 단기차입을 선호하게 하였다. 또한 금융기관들로 하여금 물량규제를 피할 수 있는 방법으로서 해외 현지법인이나 지점 등을 통해 해외조달 및 해외운용을 선호하게 하는 역할을 하였다.

한편 외환위기 발생 전까지 은행과 종금사의 외화유동성에 대한 규제로서는 중장기외화대출에 대한 중장기외화차입의 비율(이하 “중장기외화차입비율”이라고 칭함)에 대한 규제가 있었다.<sup>80)</sup> 당시의 중장기외화차입비율 규제는 외국환은행으로 하여금 중장기외화대출금(상환기간 3년 이상) 잔액에 대한 중장기외화차입금(상환기간 3년 이상)의 비율(중장기외화부채/중장기외화자산)을 70% 이상 유지하도록 요구하였다.

그런데 1993년 김영삼 정권 출범 이후 신경제 100일 계획의 일환으로 외국환은행의 외화중장기대출을 위한 재원조달에 있어서 중장기외화차입비율규제를 70%에서 50%로 완화하게 되었다.<sup>81)</sup> 이러한 규제완화는 종금사를 비롯한 외국환은행들이 저금리의 해외단기자본을 도입하는 비중을 높이게 되어 결과적으로 종금사를 비롯한 금융기관의 외화자산 부채 구조에 있어서 만기 불일치 현

80) 외국환은행의 외화중장기대출에 대한 외화중장기차입 의무비율은 재무부 고시인 외국환관리규정의 하위 규정으로서 한국은행 「외화여수산업무에관한규정」의 시행세칙인 「외화여수산업무에관한세칙」 제5조에 규정되어 있었다. 「외화여수산업무에관한세칙」 제5조(중장기외화대출의 재원) ① 외국환은행은 매분기말 현재 상환기간이 3년 이상인 중장기외화대출금 잔액에 대한 상환기간이 3년 이상인 중장기외화차입금의 비율을 70% 이상 유지하여야 한다. … 중략 …

81) 한국은행 「외화여수산업무에관한규정」의 시행세칙인 「외화여수산업무에관한세칙」상의 장기 외화대출에 대한 장기 외화차입 의무 비율 70% 규정은 1993년 4월 개정에 의하여 50%로 하향되었다. 1997년 외환위기를 겪고 난 후 외화차입구조의 만기 불일치의 문제점이 심각하게 인식됨에 따라 1998년 7월 1일 개정시 50%에서 100%로 다시 증가되는 과정을 거치게 된다.

상을 심화시키는 원인의 하나가 되었다.

그런데 외화자산 부채 구조에 있어서 만기 불일치 현상은 종금사가 은행의 경우보다 훨씬 심하게 나타났다. <표 5>에서 외환위기 발생전 종금사들의 외화자산 부채 현황 중에서 외화자금 조달 측면을 보면 종금사들에 의한 외화차입금 규모는 144억 달러 수준이었는데 그 중 1년 미만 단기차입이 64.7%인 93.4억 달러였다. 또한 외화자금 운용 측면을 보면 주로 단기 외화차입으로 조달한 외화자산 145.6억 달러 중 리스·외화·대출·유가증권 등 1년 이

<표 5> 종금사의 외화자산·부채 현황(1997.8.10 현재)

(단위 : 억 달러)

중장기자산	135.2 <92.9>	중장기부채	50.8 <35.3>
(외화대출)	16.2 <11.1>	(Bank Loan)	23.8
(외화리스)	95.3 <65.5>	(외화증권발행)	24.5
(유가증권)	23.7 <16.3>	(한은수탁금)	2.5
단기자산	10.4 <7.1>	단기부채	93.3 <64.7>
(외화예치금)	2.5	(초단기차입금)	25.4
		(기타단기차입금)	67.9
외화자산 계	145.6 <100.0>	외화부채 계	144.1 <100.0>

주 : < > 내는 구성비(%)

자료 : 한국은행

상 대출한 중장기자산이 135.2억 달러로서 총외화자산의 93%에 달하였다. 이에 따라 중장기외화차입비율이 37.5% 정도에 불과한 것으로 나타나 외화자금 조달 및 운용 구조가 대단히 취약하였음을 드러내고 있다.

이러한 종금사의 외화유동성을 은행의 경우와 비교하여 보면 은행의 외화유동성은 종금사보다는 나은 것으로 나타난다. 구체적으로 <표 6>에서 은행의 외화유동성을 보면 외환위기 발생 직전인 1997년 8월 10일 현재 중장기 자산은 47%인 데 비하여 중장기 차입은 29%로서 중장기외화차입비율이 61.7% 정도이다. 이처럼 은행의 외화유동성은 중장기외화차입비율이 61.7%로서 종금사의 37.5%에 비하여 훨씬 양호하게 구성되어 있었다.

<표 6> 국내예금은행의 외화자산·부채 현황(1997.8.10 현재)

(단위 : 억 달러)

중장기자산 (외화대출) (유기증권)	276.2 <47.1> 211.2 34.0	중장기부채 (Bank Loan) (외화증권발행) (한은수탁금)	170.6 <292> 8.3 75.9 85.7
단기자산 (매입외환) (외화예치금)	310.0 <52.9> 215.0 56.8	단기부채 (초단기차입금) (한은수탁금)	413.0 <708> 44.7 98.2
외화자산 계	586.2 <100.0>	외화부채 계	58.6 <100.0>

주 : < > 내는 구성비(%)

자료 : 한국은행

종금사는 외국환 관리법령상의 외국환은행으로서 외국환업무에 있어서는 일반은행의 경우와 마찬가지로 외국환 관리법령의 적용 대상이었다. 따라서 종금사도 일반은행의 경우와 마찬가지로 외화 중장기대출을 위한 재원조달에 있어서 중장기외화차입비율을 동일하게 준수할 것이 요구되고 있었다.

그러나 동일한 규제에도 불구하고 종금사는 외화유동성에 있어서 중장기외화차입비율이 규정된 50%에도 미치지 못하는 37.5%로서 일반은행의 61.7%에 비하여 현저하게 취약하게 구성되어 있었다.

종금사의 외화유동성 및 외화자산의 만기 구조가 은행에 비하여 현저하게 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 단기차입 한도 규제는 종금사의 유동성 위험을 관리하기 위하여 설정된 것이다.<sup>82)</sup> 따라서 종금사의 단기차입금은 차입금의 원화·외화 여부에 관계없이 한도규제에 포함되어야 타당하다. 그러나 실제로는 차입금한도에 외화단기차입금이 제외되어 있었으며 이에 따라 종금사들은 한도관리에 대한 부담없이 외화단기차입을 확대할 수 있었던 것이다.

다음으로 종금사의 외화자산 만기 구조가 취약하게 구성된 제도적 원인은 종금사의 리스계정과 고유계정에 대한 금융감독이 유기적 관련이 없이 실시되었던 점과 중장기외화대출의 범위에 리스대출을 포함시키지 않았다는 점에서 찾아볼 수 있다.

종금사에는 크게 종금업무와 리스업무가 있는데 양자는 규율하는 법규가 다르다.<sup>83)</sup> 또한 리스업무에 대해서는 자금운용과 성과

---

82) 1996. 5. 21 개정된 ■종합금융회사업무운용지침, 제6조(채무부담한도)

③ 종금사는 제1항의 규정에 의한 차입금 중 단기차입금은 자기자본의 3배를 초과하여서는 아니된다. 이 경우 단기차입금은 종금사의 경영정상화를 위하여 은행 및 신용관리기금으로부터 차입한 자금을 제외한 1년 이내의 원화차입금을 말한다.

83) 종금사의 종금업무는 종금업법에 의하여 규율되고 있었으며 리스업무는 시설대여업법과 동법 시행령 및 재정원의 시설대여회사 업무운용 준칙에 의하여 규율되고 있었다.

분석을 할 수 있도록 다른 업무와 구분하여 격리하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>84)</sup>

이에 따라 종금사는 종금업무에 대해서는 고유계정으로, 리스업무에 대해서는 리스계정으로 독립하여 계정을 유지하고 있으며 이들 계정은 법령상으로는 별개의 회사처럼 독립적으로 운용하도록 되어 있다. 그러나 사실상 동일한 종금사의 고유계정과 리스계정은 양 계정간에 빈번한 내부거래로 양 계정이 거의 하나의 통합된 계정처럼 운용되었다.

문제는 종금회사의 고유계정과 리스계정이 법령상으로는 별개의 회사처럼 독립적으로 운용되고 있음에 따라 양자에 대한 금융감독이 분리되어 별개로 이루어지게 되었다는 점이다.<sup>85)</sup>

이에 따라 종금사의 고유계정에 대한 금융감독시에는 동일한 회사임에도 불구하고 리스계정에 대한 감독이 이루어지지 않았고 리스계정에 대한 감독시에는 종금회사의 고유계정에 대한 감독이 제외되는 등 종금사 전체 업무에 대해서 입체적이고 유기적인 감독이 이루어지지 않았다.

종금사는 자신의 고유계정을 이용하여 해외에서 단기로 외화를 차입하여 자신의 리스계정에 장기로 대출하면서도 고유계정과 리스계정에 대한 금융감독이 동시에 유기적으로 이루어지지 않는다

---

84) 재경원의 「시설대여회사업무운용준칙」에서는 리스업무에 대해서 독립된 계정을 유지할 것을 요구하고 있었으며 리스업무에 대해서는 자금운용과 성과분석을 할 수 있도록 다른 업무와 구분하여 격리하여야 한다고 규정하고 있다.

재경원 시설대여회사업무운용준칙 제17조(회계처리)

② 겸업회사는 시설대여 등의 업무에 대한 자금운용과 업무성과를 분석할 수 있도록 다른 업무와 구분하여 격리하여야 한다.

85) 「시설대여업법」 제15조의2(보고서의 제출 및 검사) ① 재무부장관은 시설대여회사에 대하여 그 업무 및 재산에 관한 보고서의 제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 업무 상황과 장부·서류 등을 검사하게 할 수 있다.

② 재무부장관은 필요한 때에 한국은행감독원장에 대하여 그 소속 직원으로 하여금 제1항의 규정에 의한 검사를 하게 할 수 있다.

는 취약점을 활용하여 종금사들은 중장기외화차입비율에 대한 규제를 회피할 수 있었다. 그 경로를 보면 다음과 같다.<sup>86)</sup>

종금사들은 종금사의 고유계정에 대한 감독시에는 리스계정에 대한 감독이 동시에 이루어지지 않는다는 취약점을 이용하여 종금사는 리스계정에 실질적으로 장기로 대출한 외화대출을 단기외화대출로 처리하여 중장기외화대출의 규모를 서류상 줄임으로써 중장기외화차입비율(중장기외화차입/중장기외화대출)을 높이는 방법을 사용하였다. 이러한 종금사들의 편법행위를 차단하기 위해서는 실질적으로 중장기로 이루어지는 리스대출을 중장기외화대출의 범위에 포함시키도록 하는 규정이 필요하였으나 이러한 건전성 규제는 없었다.

물론 종금사의 리스업무에 대해서도 외화유동성에 관한 규제가 있었다. 시설대여회사의 외화 리스에 필요한 자금은 상환기간이 1

---

86) 종금사의 외화유동성을 규제하여 왔던 중장기 외화차입비율은 중장기 외화차입과 대출 등 저량 변수의 비율로 이루어진 지표로서 금융기관의 단기 외화유동성을 나타내 주는 데에는 적절한 지표라고는 볼 수 없다. 현금 흐름을 고려한 단기 외화유동성을 나타내는 지표를 도입한 것은 1999. 3. 30 제정된 금융감독원 「외국환업무감독규정」에서부터였다. 「외국환업무감독규정」 제6조에서는 은행과 종금사 모두에게 잔존만기별로 외화자산 및 부채를 관리할 것을 요구하고 있으며 그 지표로서 외화유동성비율(잔존만기 3개월 이내 외화자산/잔존만기 3개월 이내 외화부채)을 도입하고 있다.

1999. 3. 30 현재 금융감독원 「외국환업무감독규정」 제6조(유동성위험관리)

① 은행 및 종금사는 외화자산 및 외화부채를 각각 잔존만기별로 구분 관리하여야 한다.

② 은행 및 종금사는 다음 각호에서 정하는 유동성 지도비율을 유지하여야 한다.

1. 잔존만기 3개월 이내 부채에 대한 잔존만기 3개월 이내 자산의 비율 : 100분의 70 이상

2. 외화자산 및 부채의 만기 불일치 비율

가. 잔존만기 7일 이내의 경우에는 자산이 부채를 초과하는 비율 100분의 0 이상

나. 잔존만기 1개월 이내의 경우에는 부채가 자산을 초과하는 비율 100분의 10 이내



년 이상인 장기자금이어야 하도록 되어 있었으며 이 규제는 종금사가 수행하는 리스업무에 있어서도 그대로 적용된다.<sup>87)</sup>

그러나 종금사의 리스계정에 대한 감독시에는 종금사의 고유계정에 대한 감독이 동시에 시행되지 않는다는 취약점을 이용하여 종금사는 이 규제를 회피하였다. 종금사의 리스계정에 있어서의 장기대출의 재원은 많은 부분이 종금사의 고유계정을 통하여 조달한 단기외화자금이었지만 형식상 종금사의 리스계정은 고유계정으로부터 1년 이상 장기차입한 자금을 사용하여 대출한 것으로 처리하여 리스업무에 있어서의 외화유동성에 대한 규제를 회피하였다.

이처럼 중장기외화대출의 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 종금사 외화자산 부채 만기구조 불일치의 문제는 외화건전성 규제의 공백과 금융감독이 전체로서 유기적으로 연계되지 않았던 점 때문에 발생하였다고 볼 수 있다.

이 점은 종금사와 마찬가지로 리스업무를 행하여 왔던 전업<sup>專業</sup> 리스회사의 경우와 비교하여 보면 더욱 분명해진다. 종금사처럼 고유계정과 리스계정간의 내부거래를 통하여 외화유동성 규제를 회피할 수가 없었던 전업 리스회사들은 장기외화대출에 필요한 자금을 장기외화차입으로 조달할 수밖에 없었다. 그런데 이것은 결과적으로 전업 리스사들로 하여금 같은 리스업을 하면서도 종금사와는 달리 외화유동성 위기에 빠지지 않도록 안전판 구실을 하였던 것이다.<sup>88)</sup>

---

87) 1995. 10. 20 현재 재경원 ■시설대여회사업무운용준칙, 제11조(외화채원) 회사가 시설대여 등의 업무에 소요되는 자금을 외화차입에 의하여 조달하는 경우에는 상환기간이 1년을 초과하는 장기성 자금으로 충당하여야 한다.

---

88) 매일경제신문, “리스사 여유 - 종금사 울상... 외화리스 자금상환”, 1997. 8. 28 참조

72 종금사에 대한 규제감독과 외환위기 발생

## 6. 종금사의 외화유가증권 투자한도에 대한 규제와 감독

종금사의 외화유동성 위기를 촉발시켰던 국제 영업행태의 하나로 종금사들이 국제금융시장에서 단기차입한 외화로 인도네시아 채권 및 태국 채권을 비롯한 동남아시아의 정크본드에 대해서 과도한 투자를 하고 이들 채권이 아시아 외환위기가 발생하자 부도 처리됨에 따라 종금사들의 외화유동성 위기를 가속화하게 되었던 것을 들 수 있다.<sup>89)</sup>

<표 7>을 보면 종금사들의 해외유가증권 투자가 1993년에는 3천만 달러, 1994에는 1.3억 달러로 미미하였으나 1995년에 2.74억 달러로 증가하더니 1996년에 21.52억 달러로 전년 대비 무려 780% 이상 엄청나게 증가하는 추세를 보이고 있다.

종금사들은 이렇게 급격히 외화유가증권 투자를 증가시키는 데 있어서 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 5천 2백만 달러 중 86%인 18억 6천만 달러를 태국, 인도네시아 등 신흥시장지역 채권에 투자하였다.<sup>90)</sup>

---

89) 다음은 사카키바라 에이스케 전 일본 대장성 재무관이 요미우리 신문에 연재한 아시아 외환위기에 대한 회고록 중의 일부이다. “1997년 9월 홍콩의 국제통화기금 세계은행 연차총회에서 조지 소로스와 만나 아시아 위기에 대해 대화했다. 나는 솔직히 놀랐다. 그가 ‘다음 타깃은 한국’이라고 주저없이 지목한 것이다. 인도네시아에 용자액이 가장 많은 것이 한국의 은행들이며 특히 단기의 달러 용자금이었다는 게 이유였다. 아마 당시부터 소로스나 다른 헤지펀드들은 한국공격을 염두에 뒀을 것이다...”. 한국경제신문, “한국 印尼채권 많아 헤지펀드 표적”, 1999. 8. 7, p.9 참조

90) 1997년의 경우는 신흥시장채권투자 규모가 1996년의 경우보다 약간 줄어드는데 이는 아시아 외환위기가 발생하고 난 후 신흥시장지역 채권에 대한 투자를 감소시킨 데 기인한다.

<표 7> 종금사의 외화자금 조달 및 운용

(단위 : 백만 달러)

	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
외 화 자 산	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
외 화 부 채	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』, 각호.

<표 8> 종금사 유가증권 투자현황

(단위 : 억 달러)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
종금사 자기자본	30.89	31.49	42.18	50.04	47.16	28.95
종금사 유가증권투자액	45.75	50.97	74.04	81.04	102.54	88.28
종금사 유가증권투자액/자기자본	1.48	1.62	1.76	1.62	2.17	3.05
종금사 외화유가증권투자잔액	0.16	0.31	1.31	2.74	21.52	18.11
종금사 원화유가증권투자잔액	45.59	50.66	72.73	78.30	81.02	70.17
종금사 신흥시장투자잔액					18.60	11.60
일반은행 신흥시장투자잔액					34.40	27.10

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

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

당시의 종금사들의 자기자본 합계는 불과 47억 2천만 달러로서 종금사들은 자기자본의 약 40%를 유동성이 낮은 고위험 고수익 채권에 집중 투자하여 포트폴리오의 유동성 위험과 자산의 집중도 concentration 위험을 증대시켰던 것이다. 이러한 종금사들의 포트폴리오 위험의 증가는 아시아 외환위기가 발생하자 곧 현실화하였다. 종금사들이 투자한 신흥시장지역 채권의 대부분은 아시아 외환위기 발생으로 부도 처리되어 회수 불능이 되거나 이들 채권을 담보로 Repo 차입을 하였을 경우 담보가치 하락에 따라 추가 Margin Call 부담이 발생하는 과정을 통해서 종금사의 외화유동성 위기를 가속화하게 되었다.

이처럼 1996년을 계기로 종금사들의 자기자본에 비하여 과도한 해외유가증권투자가 급증하게 된 원인은 어디에 있을까? 당시의 해외유가증권투자에 관한 규제 변화의 변화를 보면 가장 주목할 만한 것으로서 1996년도부터 종금사들의 해외유가증권투자가 종금사의 유가증권투자한도 산정으로부터 제외되었던 점을 들 수 있다.<sup>91)</sup>

즉 종금사들의 외화유가증권투자가 원화유가증권에 대한 투자와 동일하게 유가증권 투자한도의 틀 내에서 규제되지 않고 유가증권 투자한도 산정에서 제외되었던 것이다. 이에 따라 고위험 고수익 추구의 영업행태가 관행화되어 있던 투금사들은 1994년부터 종금사로 전환되자마자 국제금융시장에서 차입한 단기외화로 고위험 고수익 저유동성의 신흥시장 채권에 한도에 대한 제약 없이 투자를 증가시켰던 것이다.

종금업법에 의하면 종금사는 자기자본의 100%를 초과하여 유가증권에 투자할 수 없도록 규제되고 있으며 여기에 대한 예외 적용을 받는 유가증권은 국채와 한국은행의 통화안정증권뿐이다.<sup>92)</sup> 이

91) 한국은행, 『1996년도 외환통계연보』, 1997. 6. p.27.

92) 1995. 12. 29 현재 『종합금융회사에관한법률』 제17조(유가증권의 투자한도) 종합금융회사는 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 자기자본의 100분의 100을 초

처럼 종금사의 유가증권투자에 대해 제한을 두었던 것은 과도한 유가증권투자로부터 발생하는 위험에 대한 노출을 방지하여 종금사들의 건전성을 유지하기 위한 것이었다. 따라서 원화유가증권이든 외화유가증권이든 동일하게 취급되어야 할 것이며 외화유가증권이라도 같이 포함해서 한도 제한을 받도록 하는 것이 논리적으로 타당하다.

1996년도부터 종금사들의 역외유가증권투자가 유가증권투자한도 산정에서 제외된 과정에 대해서 분명하게 밝혀진 것은 없다. 다만 역외유가증권투자를 유가증권투자한도 산정에서 제외시키기 위한 별도의 관련 규정 개정이 없었던 점으로 보아 행정 해석이나 질의에 대한 회시 등의 방법에 의해서 제외한 것으로 보인다.<sup>93)</sup>

---

과하여 유가증권에 투자할 수 없다. 다만, 국채와 한국은행이 발행한 통화안정증권에 대한 투자는 이에 포함되지 아니한다.

종합금융회사에 관한법률시행령제11조(유가증권의 투자한도)

법제17조에서 “대통령령이 정하는 경우”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법제7조제1항제3호, 동조제2항제2호 또는 3호의 업무를 영위함에 따라 유가증권을 보유하는 경우
2. 어음관리계좌에 편입된 유가증권을 보유하는 경우
3. 주주권, 담보권 등의 행사로 유가증권을 보유하는 경우

93) 종금사의 역외유가증권투자가 유가증권투자한도 산정에서 제외된 사유에 대해서는 다음과 같은 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 외화영업부문에 대해서는 「외국환관리법」이 규율하고 있기 때문에 양 법간의 충돌을 피하기 위하여 종금업법상의 영업한도 규제는 당연히 원화영업관련 부문에만 적용하는 것이 타당하다고 보는 견해가 지배적이었고 이러한 지배적 견해에 따라 역외유가증권투자가 유가증권 투자한도 산정에서 제외되었을 가능성이 있다. 둘째는 유가증권투자한도와 관련하여 당시 전환종금사들이 영업제한의 부당성을 주장하자 재경원이 이를 묵시적으로 수용했을 가능성을 제기할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 전환종금사에 대해 재경원이 종금사 인가를 하면서 인가의 조건으로 1 내지 2년간 순수비거주자에 대한 역외자금운용을 금지시킴에 따라 전환종금사의 경우 원칙적으로 이 기간 중 역외유

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

결과적으로 이러한 조치는 종금사들의 과도한 역외 유가증권투자를 초래한 주된 제도적 원인이라 할 수 있으며 이는 종금사의 과도한 유가증권투자를 방지하기 위한 제어 시스템을 제거한 것으로 평가할 수 있다.

## 7. 종금사의 위험관리에 대한 규제와 감독

종금사를 감독할 수 있는 규제의 수단이 되는 규정과 기준이 시대에 뒤떨어져 있었다는 점은 위험관리에 대한 규제분야에서도 나타난다. 금융감독 당국은 금융기관이 수익을 추구함에 있어서 그 바탕이 되는 위험부담과 균형을 이룰 수 있도록 자기 책임하에 적절히 위험을 관리하고 경영의 건전성을 확보해 나가기 위한 내부 위험관리체제를 확립하도록 규제하여야 한다.

그러나 외환위기가 발생하기 전까지 종금사에 대해서는 사전에 부실을 예방할 수 있는 내부위험관리시스템에 대한 규제가 대단히 취약하였으며 사전에 부실을 방지하기 위해서 내부기준을 정하는 등 위험에 대한 통제를 유도하는 규제체계가 없었다.

여기에 해당되는 것들로서는 유동성에 대한 규제가 공백을 이루

---

가증권에 투자할 수 없게 되었다. 그런데 이러한 규제에 의하여 종금사로 전환하기 전에 기관투자자로서 역외유가증권에 이미 투자해 오고 있던 투금사들이 종금사로의 전환으로 인해 오히려 역외유가증권투자를 못하게 되자 전환종금사를 중심으로 재경원에 집단으로 민원을 제기하고 이를 해결하는 과정에서 종금사의 유가증권투자한도에서 아예 외화유가증권을 제외시키는 조치가 취해졌을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

었다는 점, 위험관리를 위한 내부통제체제를 갖출 것을 규제하는 체계가 없었다는 점 및 자산건전성 감독기준이 없었다는 점 등을 들 수 있다.

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

### (1) 종금사의 원화유동성

외환위기가 발생하기 전까지 종금사의 경우는 원화유동성에 대해서 감독당국의 규제가 없어 원화유동성에 대해서는 규제의 공백을 초래하고 있었다. 이처럼 외환위기 발생 전까지 원화유동성에 관하여 규제의 공백상태를 이루고 있었던 종금사의 경우에 비하여 은행에 대해서는 예수금에 대한 유동성 자산의 비율을 30% 이상으로 규제하는 등 원화유동성에 대한 규제와 감독이 이루어지고 있었다.<sup>94)</sup>

이러한 원화유동성에 대한 규제의 공백 역시 종금사 경영진이 포트폴리오를 구성함에 있어서 위험도를 증가시킨 제도적 환경요인의 하나로 볼 수 있다.<sup>95)</sup>

---

94) 1997년 2월 현재 은행감독원 「금융감독규정」 제19조(경영지도비율)

① 금융기관은 다음 각호에서 정하는 경영지도비율을 유지하여야 한다.

1. 종략

2. 예수금에 대한 유동성자산 비율 : 100분의 30 이상

95) 금융감독 당국이 종금사의 원화유동성 부분에 관하여 규제하기 시작한 것은 외환위기 발생 후인 1998. 4. 1 금융감독원에서 제정한 법가명령인 「종합금융회사감독규정」에서 예수금에 대한 유동성자산 비율을 100분의 30 이상으로 정한 것이 처음이었다.

1998. 4. 1 제정된 「종합금융회사감독규정」 제25조(경영지도비율) ① 종금사는 다음 각호에서 정하는 경영지도비율을 유지하여야 한다.



- 
1. 위험가중 자산에 대한 자기자본비율 : 100분의 8 이상
  2. 예수금에 대한 유동성자산 비율 : 100분의 30 이상
  3. 대손충당금비율 : 100분의 100 이상
  4. 퇴직급여충당금 비율 : 100분의 100 이상
  5. 손실위험도가중 부실여신비율 : 100분의 2 이상

② 제1항에서 정하는 비율의 산정기준은 감독원장이 정한다.

■ 종합금융회사감독업무시행세칙 (별표 2) 2. 유동성자산 비율

- 유동성자산 비율 = (유동성자산/예수금) \* 100 (평균기준)
  - 1) 유동성자산 = 현금 + 예치금 + 양도성예금증서 + 통안채 + 금융기관간순단기대출
  - 2) 예수금 = 발행어음 + 표지어음 + 어음관리계좌수탁금

## (2) 종금사의 위험관리

다음으로 종금사의 경우에는 내부의 위험관리에 관한 규제에 있어서 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 은행의 경우와 비교해 보면 더욱 분명해진다. 은행의 경우는 외환위기 발생 이전부터 위험관리에 있어서 내부통제체제를 구축할 것과 자산부채종합관리체제를 포함하는 종합적인 위험관리체제를 구축할 것을 규제체계에서 강제하고 있었다. 이에 따라 각 은행은 자체적으로 위험관리에 필요한 시스템을 구축하였던 것이다.<sup>96)</sup>

종금사는 그 여신이 담보가 없음에 따라 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 위험관리 조직의 구성 및 위험관리 내부규정을 제정할 것 등에 대한 규제를

---

96) 1997년 2월 현재 은행감독원 『금융기관감독규정』 제21조(위험관리)

① 금융기관은 경영의 안정성 및 건전성을 확보하기 위하여 대차대조표 난의거례를 포함한 제반영업거례에 수반되는 금리, 가격변동, 신용 및 외환위험 등 각종 위험을 효율적으로 관리하여야 한다.

② 금융기관은 유가증권의 투자, 외국환거래 등 제반영업과 관련된 각종 위험의 발생을 사전에 예방하기 위하여 적정투자한도 또는 손실허용한도를 설정운영하는 등 적절한 내부통제체제와 자산부채 종합관리체제를 포함하는 종합적인 위험관리체제를 구축하여야 한다.

제정한 것은 외환위기가 발생하고 난 다음의 일이었다.<sup>97)</sup>

### (3) 자산의 건전성 규제

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

이러한 자산의 건전성에 대한 규제와 감독은 은행의 경우 오래 전부터 시행되어 왔었으나 종금사에 대해서는 외환위기 발생 전까지 이러한 자산의 건전성 분류와 감독에 대한 규제와 감독이 존재하지 않아 이 분야가 은행에 비하여 낙후된 금융감독을 받고 있었음을 보여주고 있다.

이처럼 종금사 자산의 건전성에 대한 감독을 할 수 있는 규제가 공백 상태를 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 제도상

---

97) 1998년 6월 현재 「종합금융회사감독규정」 제27조(위험관리)

① 종금사는 경영의 안정성 및 건전성을 확보하기 위하여 대차대조표 각주거래를 포함한 제반영업거래에 수반되는 유동성, 금리, 가격변동, 신용 및 환율위험 등 각종 위험을 효율적으로 관리하여야 한다.

② 종금사는 제1항의 규정에 따라 각종 위험을 사전에 예방하고 효율적으로 관리하기 위하여 유가증권투자, 파생금융거래 등에 있어서 적정 투자한도 또는 손실 허용한도를 설정하는 등 적절한 내부통제체제와 자산·부채종합관리체제를 포함한 종합적인 위험관리체제를 구축·운용하여야 한다.

의 원인이 되었다.<sup>98)</sup>

---

98) 종금사에 대해서도 은행과 유사하게 다음과 같은 자산건전성에 대한 규제가 도입된 것은 외환위기 발생 후의 일이었다.

1998년 6월 현재 ■종금회사감독규정■ 제26조(자산건전성 분류 등)

① 종금사는 정기적으로 보유자산의 건전성을 “정상”, “요주의”, “고정”, “회수의문”, “추정손실”의 5단계로 분류하고 적정한 대손충당금을 적립·유지하여야 한다.

② 제1항에서 정하는 자산건전성 분류화 대손충당금의 설정에 관한 구체적인 사항은 감독원장이 정한다.

③ 종금사는 제1항의 규정에 따라 “회수의문” 또는 “추정손실”로 분류된 자산(이하 “부실자산”이라 한다)을 조기에 파악하여 자산의 건전성을 확보하여야 한다.

④ 감독원장은 종금사가 보유하고 있는 부실자산에 대한 상각실적이 미흡하거나 기타 필요하다고 인정하는 경우 당해 종금사에 대하여 특정 부실자산의 상각을 요구하거나 승인할 수 있다.

---

---

## 제4장 결 론

---

---

본 연구는 한국 외환위기 발생의 하나의 원인으로 지목되고 있는 종금사의 업무행태에 대해 체계적 분석이 결여되어 있다는 인식에서 종금사의 중요한 기업의 환경요인으로서의 금융규제와 감독을 분석하고자 하였다.

규제와 감독에 연구의 초점을 맞춘 이유는 종금사는 장기간에 걸친 금융시장에 대한 억압 속에서도 국내금융기관 중 비교적 자율적으로 상업성에 입각해서 경영을 해 왔던 하나의 기업으로서 종금사들의 영업행태는 주어진 기업환경 아래서 수익성에 입각한 영업활동을 하는 가운데 생성된 내생적 행태일 뿐이라는 시각에서였다.

분석결과 종금사를 둘러싸고 있던 금융규제와 감독시스템은 감독 체계면에서 비효율적이었다. 또한 금융규제와 감독시스템은 종금사를 비롯한 금융기관의 외화영업과 원화영업이 분리되어 존재하는 별개의 감독대상이라고 인식하는 자본자유화의 시대적 변화에 걸맞지 않는 낙후된 패러다임 아래서 관리되었다.

금융 및 자본자유화의 새로운 환경에 따라 종금사들의 경쟁이 격화되고 외화자산 부채의 급격한 증가로 종금사의 자산 포트폴리오의 위험도가 높아지고 있음에도 불구하고 금융규제와 감독시스템은 비효율적이었으며 낙후된 상태로 관리되었음에 따라 결과적으로 종금사 경영의 건전성을 확보하지 못하여 종금사들의 부실을 초래한 환경요인이 되었던 것이다. 그러한 요인들을 보면 다음과 같다.

첫째, 금융감독 체계면에서 보면 금융감독에 대한 인프라가 구비되어 있지 않은 재경원에게 집행업무의 성격을 가지고 있는 금융감독권이 배분되어 있었다. 이에 따라 사전적 규제시스템의 관리가 제대로 이루어지지 못하여 감독 규정이 낙후되었고 사후적 감독이 주로 부분 위임에 의하여 체계 없이 실시됨에 따라 감독 취약 부문을 방치하게 되었다. 종금사에 대한 사전적 감독시스템

및 사후적 감독의 취약은 종금사의 거의 모든 업무 분야에서 나타났다.

둘째, 종금사에 대한 인허가 정책면에서는 당초 투금사의 종금사로의 전환에 있어서 비교우위에 따라 특정 분야로 특화한 후 종금사로 전환인가하기로 하였던 원칙이 무시된 상태에서 국제금융업무를 비롯한 종합금융업무에 관한 전문적 경험이나 능력이 결여된 다수의 투금사들을 1994년과 1996년 무더기로 종금사로 전환인가하여 과당경쟁과 부실의 원인을 초래하였다.

또한 이렇게 전환된 후발 종금사들이 경쟁적으로 국제금융업무를 확대해 가는 과정에서 이들의 해외점포가 홍콩 등 동남아 특정 지역에 난립하는 것을 방지함으로써 종금사들의 무분별한 외화차입(해외점포간 경쟁에 따른 차입금리 상승)과 자산운용의 불건전성(국내기업 해외 현지법인에 대한 여신운용 및 동남아 등 개도국 채권투자에 치중)을 초래하였다.

셋째, 종금사 자본비율 규제시스템이 낙후되어 종금사의 위험자산이 방만하게 팽창하게 된 제도적 환경요인으로 작용하였다. 외환위기 발생 전까지 종금사들의 자기자본에 대한 규제시스템은 BIS 방식에 의한 위험가중 자기자본비율 규제 방식이 아니라 단순한 총자산 대비 자기자본비율 방식(gearing ratio)이었다. 종금사 여신의 성격상 단순한 총자산 대비 자기자본비율은 종금사가 부담하고 있는 위험자산 대비 자기자본을 정확하게 나타내 줄 수 없는 낙후된 자기자본비율 규제시스템이었다. 이처럼 BIS 방식에 의한 자기자본비율 규제시스템의 도입의 지연은 종금사로 하여금 외화자산을 비롯한 위험자산을 방만하게 팽창하도록 하는 하나의 원인이 되었다.

넷째, 종금사들의 여신 편중이 높아지게 된 데에는 감독시스템 상에 다음과 같은 제도적 요인들이 있었다. 종금사 편중여신에 대한 규제로서는 종금사의 동일계열기업군에 대한 여신한도를 은행

에 비하여 3배 높게 허용하였고 이러한 동일계열기업군에 대한 여신한도에서도 소유분산우량회사에 대한 대출 및 리스대출을 제외하였다.

종금사 여신은 무담보여신으로서 은행 여신보다 신용위험이 높은 만큼 여신의 편중도를 은행보다 줄이도록 규제하는 것이 타당한 규제시스템임에도 불구하고 실제의 규제체계는 역차별적으로 만들어져 있었던 것이다.

이러한 역차별적 사전적 규제마저도 그 실효성을 확보하기 위한 사후적 감독이 취약하여 대주주들의 각종 편법여신과 이면보증 등에 의한 규제회피로 종금사 여신의 편중도를 강화시켰다. 종금사의 편중여신에 대한 역차별적인 규제와 취약한 사후적 감독은 종금사의 편중여신을 조장하게 하여 종금사들의 위험 부담적인 영업행태를 방치하게 된 제도적 환경의 하나였다.

다섯째, 종금사들의 외화자산 만기 구조가 극도로 불일치하게 구성되어 종금사의 외화유동성 위기를 초래하게 된 제도적 환경요인 으로서는 다음과 같은 것들이 있었다.

우선 장기외화자금 차입에는 규제가 많은 반면 단기외화자금 차입에는 규제가 없어 장기외화자금보다 단기외화자금 차입을 조장하는 외화차입에 대한 역차별적 규제가 있었으며 종금사의 외화단기차입이 단기차입금차입한도(자기자본의 3배)에 포함되지 않았다. 이에 따라 종금사들은 금리가 낮고 규제가 없는 단기외화자금을 차입한도에 대한 제약 없이 차입할 수 있었다.

또한 외화유동성에 대한 규제에 있어서 외화리스대출을 중장기 외화대출의 범위에 포함시키지 아니한 규제의 결함 속에서 종금사에 대한 금융감독이 종금사의 고유계정과 리스계정 양자에 대하여 유기적으로 연결 실시되지 않는다는 감독시스템상의 문제점이 있었다.

이에 따라 종금사는 단기차입한 외화를 실제로는 리스 등에 장



기대출로 사용하면서도 고유계정에 대한 감독시에는 리스계정에 장기로 대출한 외화리스대출을 중장기외화대출에 포함시키지 아니하고 리스계정에 대한 감독시에는 고유계정으로부터 장기외화차입으로 처리하는 방식으로 종금사의 외화유동성에 대한 규제를 회피하였다.

이는 외화유동성에 대한 규제가 취약한 상태에서 부분 위임에 의하여 체계 없이 실시된 종금사에 대한 사후적 감독이 취약 부문을 방치함에 따라 종금사의 외화유동성 위기를 초래하게 된 것이라고 하겠다.

여섯째, 종금사들이 단기차입한 외화로 동남아 지역의 정크본드에 대해서 과도한 투자를 하여 외화 부실채권을 양산하여 외화유동성 위기에 빠져들게 한 제도적 환경요인으로서 종금사의 역내외 유가증권 투자간에 비대칭적 규제가 있었다.

종금사 유가증권 투자한도에 대한 규제는 종금사 자산의 건전성을 유지하기 위한 것인 만큼 국내외 유가증권을 동일하게 취급하여 한도 규제를 하는 것이 위험관리 목적상 타당함에도 불구하고 감독 당국은 국내증권투자는 유가증권 투자한도 산정에 포함하는 반면 역외 유가증권 투자는 한도 산정에서 제외하도록 규제를 비대칭적으로 완화하였다.

이에 따라 종금사들은 단기로 외화를 차입하여 고위험·고수익·저유동성의 신흥시장 채권에 한도에 대한 제약 없이 투자를 증가시켰고 이러한 투자가 부실화되자 외화유동성 위기에 접어들게 되었던 것이다. 이러한 국내외 유가증권투자간의 비대칭적 규제는 종금사들의 과도한 역외 유가증권투자를 초래한 주된 제도적 환경요인이라 할 수 있다.

일곱째, 위험관리에 대한 규제 분야에서도 종금사를 감독할 수 있는 규제의 수단이 되는 규정과 기준이 시대에 낙후되어 있었다. 우선 종금사의 경우는 외환위기가 발생하기 전까지 원화유동성에

대해 규제가 없었다. 또한 위험관리에 관한 규제에 있어서 여러 종류의 위험을 종합적으로 관리하게 하는 내부의 위험관리 시스템의 운용에 대하여 규제의 공백상태를 이루고 있었다. 그 밖에 종금사에 대해서는 보유자산의 건전성에 대한 규제가 없었다.

이와 같이 종금사의 원화유동성과 위험관리 및 자산 건전성에 대한 공백은 각각 종금사 포트폴리오의 유동성 위험을 증가시키고 종금사가 위험관리를 등한시하게 하였으며 종금사 자산의 건전성을 확보하게 하기 위한 시스템상의 제어수단이 부재하게 만들었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 종금사에 대한 규제와 감독체계는 종금사의 각종 영업한도 규제 대상에서 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 인프라가 갖추어져 있지 않은 행정기관이 금융감독 권한을 행사하였기 때문인 것처럼 보인다.

그러나 종금사의 원화영업과 외화영업부문에 대한 감독이 분리되고 외화영업부문에 대한 감독이 방치되고 종금사의 각종 영업한도 규제대상에서 외화영업이 제외된 현상의 이면에는 근본적으로 하나의 인식 패러다임이 존재한다. 즉 금융기관의 원화영업과 외화영업은 분리되어 존재하며 따라서 원화영업에 대한 감독과 외화영업에 대한 감독을 별개의 것으로 간주하는 시대착오적인 이분법적 제도와 인식이 종금사 금융감독 관련제도 저변에 굳건히 자리 잡고 있었기 때문이다.

원화와 외화가 분리되어 있다는 이러한 이분법적 제도와 인식은 금융 및 자본자유화가 진전되기 이전까지만 타당하였던 패러다임으로서 자본자유화의 진전 이전에는 별다른 문제가 되지 않았다.

그러나 금융 및 자본자유화가 급속히 진전되어 금융기관의 외화영업부문이 과거에 비교할 수 없을 정도로 비대해지고 크게는 국민경제 전체적으로 작게는 금융기관 내부에서 국내외 금융의 구분이 없어지는 상황에서는 더 이상 지속되어서는 안될 시대착오적인 패러다임이라고 하겠다.

금융감독 제도와 이를 운영하는 정책담당자 모두가 이러한 시대착오적인 이분법적 제도와 인식에서 벗어나지 못하였다는 점은 제도와 인식이 시대의 변화를 따라가지 못한 하나의 사례라고 하겠다. 이러한 인식의 극복의 필요성은 국민경제가 외환위기라는 참으로 비싼 학습 비용을 치르고 얻은 소중한 교훈이라고 하겠다.

이처럼 원화영업과 외화영업이 분리되어 있다는 과거의 이분법적 제도와 인식의 극복 없이는 금융기관의 금융감독 분야 외에도 모든 금융정책 분야에서 시행착오를 초래할 것이다. 또한 과거의 국내외 금융의 분리라는 시대착오적인 이분법적 패러다임이 국내외 금융의 통합이라는 새로운 패러다임으로 대체되지 않는 한 역사는 다시 되풀이될 것이다.

## 참고문헌

- 강만수, 「금융대란의 도화선 종금사의 슬픈 이력서」, 『월간조선』, 2000. 8, pp.440-448.
- 강철준, 『경제위기의 원인분석과 향후 정책방향』 중 정부정책부문, 한국경제연구원, 정책보고서 98-04, 1998. 6, pp.69-111.
- 김동원, 「경제위기의 원인과 금융구조분석」, 『경제학연구』, 제46집 제4호, 한국경제학회, 1998. 12, pp.391-422.
- 김창진·남광희·이종욱, *Korean Currency Crisis and Over-investment in the Perspective of Long-Run Equilibrium*, 한국경제연구원, 2000.
- 김병일, 「투자금융회사의 기능 재정립 방안」, 『투자금융』, 투자금융협회, 1995. 6, pp.51-57.
- 박대근·이창용, 「한국의 외환위기 : 전개과정과 교훈」, 『경제학연구』, 제46집 제4호, 한국경제학회, 1998. 12, pp.351-389.
- 박월암·최공필, 「한국 외환위기의 원인에 관한 실증분석」, 『국제경제연구』, 제5권 제3호, 국제경제학회, 1999. 12, pp.1-26.
- 오상근, 「민간기업의 초과차입비율 결정요인에 대한 실증분석」, mimeo, 1998. 4.
- 유승민, 『재벌, 과연 위기의 주범인가?』, 비봉출판사, 2000. 6.
- 이영섭·이종욱, 「한국의 외환위기 : 예측 가능했는가?」, 국제금융연구회 주최 심포지움, 1998. 2. 14.
- 이제민·어운선, 「경제위기와 재벌도산」, 『경제발전연구』, 제6권 제1호, 한국경제발전학회, 2000. 6.

- 유춘환 · 황규현 · 박성현, 『부동산 신화의 붕괴』, 신한종합연구소, 1997. 5
- 정운찬, 「IMF 구제금융과 거시경제정책」, 한국금융학회 심포지움 『향후 금융재정정책 운용과 금융산업의 구조조정 방향』 발표논문, 1998. 3. 20.
- 조윤제, 「1990년대 한국의 금융자유화 방식과 금융위기에 대한 분석」, 『한국경제연구』, 제2권, 한국경제연구학회, 1999. 9.
- 장광수, 『은행 및 제2금융권간 비대칭적 규제의 추이와 영향』, 금융경제연구 제90호, 한국은행, 1997. 8
- 지창현, 「우리 기업의 해외채권시장을 통한 자금조달」, 『국제경영』, 95-6, 전국경제인연합회 국제경영원, 1995
- 최두열, 『아시아 외환위기의 발생과정과 원인』, 한국경제연구원, 1998. 12.
- 최창규, 「투기적 공격이론과 한국의 외환위기」, 『경제분석』, 한국은행, 1998. II.
- 한국은행, 『일본 주택금융전문회사(주전) 정리대책의 주요내용 및 평가』, 한국은행 조사연구자료 96-14, 1996. 5.
- 금융감독위원회, 보도자료, 각호.
- 재정경제원, 재정금융통계, 각호.
- 전국투자금융협회, 투자금융협회 10년사, 1990. 4.
- 각종 법령집.
- 국내 일간지, 각호.
- Corsetti, G., Pesenti, P., and N. Roubini, *What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?*, NBER Working Paper, 1998. 3.
- Krugman, Paul, *What Happened to Asia*, mimeo, 1998.

Radelet, Steven and Jeffrey Sachs, *The Onset of the East Asian Financial Crisis*, Harvard Institute for International Development, 1998. 3.

---

---

# 부 록

---

---

<부록 1> 종금사 현황(자기자본 및 주요주주 1997. 12 31 현재)

(단위 : 억원)

회사명	설립일 (전환일)	자기 자본	본점	주요주주 (외국인지분율)	비 고
한국	76-04-01	2,147	서울	대우그룹 21.9% (Bardays Bank 등 350%)	2000. 9 영업정지 2000. 10 기존주식 소각 및 예보 자회사로 편입
현대	76-12-31	2,307	서울	현대그룹 20.8% (Kuwait 등 88%)	1999. 2 강원은행·조흥은행과 합병
새한	77-02-15	2,025	서울	거평그룹 40.6% 일본흥업, 장기신용은행 102%)	1998. 8 퇴출
한불	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 변경후 2000. 7 영업정지 2000. 10 기존주식 소각 및 예보 자회사로 편입
한외	79-05-28	2,520	서울	외환은행 41.0% (금메르츠은행 등 24.5%)	1999. 1 외환은행과 합병
대한	73-07-18 (1996.7.1)	3,090	서울	상원건설 20.3% 해태 7.8%	1999. 6 퇴출
동양	73-07-19 (1996.7.1)	3,071	서울	동양그룹 31.0% 삼성생명 4.4%	정상영업 현대울산종금과 합병
중앙	73-07-18 (1996.7.1)	2,442	서울	동국제강 22.3%	2000. 9 영업정지 2000. 10 기존주식 소각 및 예보 자회사로 편입
제일	77-07-26 (1996.7.1)	1,706	서울	신한은행 외 8.3% 그랜드산업개발 외 7.6%	1998. 5 퇴출
신한	82-11-08 (1996.7.1)	1,953	서울	김종호 외 21.1% 남충우 외 12.9%	1998. 2 퇴출
삼삼	82-12-09 (1996.7.1)	1,302	서울	최종환 외 21.4% 조남욱 외 19.2%	1998. 2 퇴출
나라	82-11-19 (1996.7.1)	1,658	서울	보성어패럴 20.5% (CS First Boston 19.4%)	2000. 5 퇴출
한화	82-12-09 (1996.7.1)	1,338	서울	김승연 외 17.4% 신극동제분 8.1%	1998. 2 퇴출
서울사		29,583			



<부록 1> 계속

회사명	설립일 (전환일)	자기 자본	본점	주요주주 (외국인지분율)	비 고
엘지	73-05-19 (1994.6.28)	1,793	부산	엘지그룹 28.5%	1999. 10 LG증권과 합병
삼양	79-11-12 (1994.8.30)	799	전주	김상응 외 30.2% (Bea & Parler Limited 30.0%)	1998.4 퇴출
금호	74-06-29 (1994.9.28)	873	광주	금호그룹 18.3% 광주은행 77%	정상영업
한솔	74-10-14 (1994.9.28)	1,019	부산	한솔제지 30.6% 김도근 8.1%	1998. 3 퇴출
경남	79-11-28 (1994.9.28)	585	마산	성원기업 외 48.1%	1998. 2 퇴출
한길	79-12-01 (1994.9.28)	653	대전	성원토건 계열 40.0% 및 충청은행 69%	1998. 8 퇴출
경수	81-11-11 (1994.9.28)	634	수원	정영삼 외 20.1% 동주산업 75%	대우리젠트증권으로 변경후 영업정지
고려	83-07-05 (1994.9.28)	648	부산	이창재 외 28.2%	1998. 2 퇴출
영남	73-06-08 (1994.10.27)	652	대구	영남학원 69.8%	2000. 5 영업정지 후 2000. 8 예 금보험공사 자회사로 편입
대구	79-12-05 (1996.7.1)	1,096	대구	태일정밀 외 39.1% 화성산업 외 28.6%	1998. 4 퇴출
쌍용	80-01-05 (1996.7.1)	405	인천	쌍용그룹 38.4% 우진산업 95%	1998. 2 퇴출
항도	80-09-24 (1996.7.1)	590	부산	부국증권 외 33.3% 조준래 외 37.1%	1998. 2 퇴출
청솔	80-11-01 (1996.7.1)	200	청주	신용관리기금 32.9%	1998. 2 퇴출
울산	81-11-27 (1996.7.1)	373	울산	태광 13.0% 현대 12.6%	현대울산증권으로 변경후 동양증권 과 합병
신세계	83-01-03 (1996.7.1)	647	부산	신세계백화점그룹 24.6% 신한생명 8.6%	1998. 2 퇴출
경일	83-05-28 (1996.7.1)	269	대구	김홍식 외 34.0%	1998. 2 퇴출
지방사		11,236			
총금계		40,819			

자료 : 종금협회, “종합금융회사 현황 및 통계”, 1997. 12. 31.

## <부록 2> 지방투금사의 종금사 전환 내인가轉換 內認可<sup>99)</sup>

- 정부는 금융산업 개편의 일환으로 1991년 중에 서울소재 투금사에 대해 은행 또는 증권 회사로의 전환을 허용한 데 이어 지방투금사의 종금사 전환 허용방안(지방단체사의 종금사 전환방안, 1993. 12. 21)을 발표한 바 있음.
- 이에 따라 지방투금사 16사 중 부산투자금융(주) 등 9개 투금사에서 종금사 전환 내인가(內認可) 신청서를 제출하였으며(1994. 4. 1 - 4. 30)
- 이들 회사에 대하여 동 방안에서 정한 전환요건인 자기자본 400억원 이상 등의 요건 충족 여부를 심사한 후
- 종금사 전환을 신청한 9개 지방투금사 모두에 대하여 1994. 5. 19에 종금사 전환을 내인가하였음.

### (1) 종금사 전환 내인가 신청

- 신청기간 : 1994. 4. 1 - 4. 30
- 신청회사 : 부산투자금융(주), 영남투자금융(주), 광주투자금융(주)  
동해투자금융(주), 전북투자금융(주), 경남투자금융(주)  
대전투자금융(주), 경수투자금융(주), 반도투자금융(주)
- \* 9개 회사 모두 단독 전환신청

### (2) 종금사 전환요건

- 자본요건
  - 자기자본 400억원 이상

---

99) 재무부 특수금융과, “지방투금사의 종금사 전환내인가. 1994. 5. 20”, 『재정금융통계』, 1995. 5-6, pp65-67로부터 인용

- \* 자기자본 400억원 미달회사에 대하여는 증자 후 자기자본 500억원 이내(증자비율 100% 이내)의 유가증자有價增資 허용
- 전환신청 개시일(1994. 4. 1) 이전 최근 3년간 조세포탈租稅滯脫 및 영업정지 사실이 없을 것
- 자기자본에서 부실자산을 공제한 금액이 300억원 이상일 것

### (3) 신청회사별 전환요건 심사결과

(단위 : 억원)

		자기자본			처벌 사실	부실자산 공제 후 자기자본	종 합	
		증자 전	증자액	증자 후			충족	충족 가능
증자 불요 회사	부산	1,113	-	1,113	없음	1,007	○	
	영남	407	-	407	"	367	○	
	광주	493	-	493	"	378	○	
	동해	590	-	590	"	433	○	
증자 필요 회사	전북	245	255	500	"	460		○
	경남	252	248	500	"	316		○
	대전	211	262	473	"	311		○
	경수	246	205	451	"	389		○
	반도	335	160	495	"	322		○

### (4) 내인가 내용

- 증자허용
  - 전환요건 충족을 위한 유가증자 허용방침에 따라 다음의 증자비율 이내에서 유가증자 허용

(단위 : 억원, %)

	전북	경남	대전	경수	반도	계
증 자 비 율	100	80	100	75	40	-
증 자 금 액	100	80	115	75	60	430
(예상납입액)	255	248	262	205	160	1,130
(증자 후 자기자본)	500	500	473	451	495	-

- 점포
  - o 지방소재 영업소를 2개씩 가진 회사(광주, 전북, 경남, 대전, 경수 등 5사)에 대하여는 전환일(정관변경 등기일)로부터 6월 이내에 1개 폐쇄
- 본인가 신청기한 : 내인가일로부터 6월 이내

(5) 향후 추진일정(예상)

	<u>증자불요회사</u>	<u>증자필요회사</u>
- 내인가 :	1994. 5	1994. 5
- 유상증자 :	-	1994. 8-9
- 본인가신청 :	1994. 6-7	1994. 9-10
- 본인가 :	1994. 6-7	1994. 10-11
- 영업개시 :	1994. 7-8	1994. 12

### <부록 3> 전환종금사에 대한 외국환업무인가(外國換業務認可 기준<sup>100</sup>)

- 정부는 지방 단기금융회사 중 종합금융회사로 전환하는 회사에 대하여 다음과 같이 외국환업무 취급을 허용키로 방침을 확정하였음.

- 원칙 : 기존 종금사와 동일한 범위의 외국환업무를 모두 허용
- 다만, 외국환업무의 특성을 고려하여 영업개시 초기단계에는 자금조달과 운용의 건전성을 확보할 수 있도록 일부업무를 한시적으로 제한

#### <한시적 제한업무>

- ① 증장기대출(3년 이상)의 증장기 자금조달(3년 이상)비율 강화(1년간)
  - 70% → 50%(1년 후) [기준사 : 50%]
- \* 단기자금조달에 의한 증장기 대출이 높을 경우 자금운용의 안정성 저해
- ② Position 관리 : 단계적으로 확대(2년간)
  - 현행한도의 50% → 80%(1년 후) → 100%(2년간)
- \* 외화자산·부채의 과다보유로 인한 자산운용의 불안정 예방
- ③ Off-Shore 업무 : 순수비거주자와의 거래(2년 후)
- \* 국내기업 현지법인 또는 해외지점 이외의 순수 외국기업 등 순수비거주자에 대한 대출은 국제금융시장에서의 신용도 축적 후 허용
- ④ 사후관리 : 자금차입 조건에 대한 심사를 강화
- \* 지방단자사 중 종금사로 전환내인가를 받은 회사는 9개사임.

#### (1) 허용기준

- 외국환은행으로 인가
  - 기존 6개 종금사도 이미 외국환은행으로 인가되어 있음.
- 외국환업무는 원칙적으로 기존 종금사와 동일하게 허용
  - 다만, 외국환업무의 특성을 감안하여 영업개시 초기단계에는 자금조달 및 운용의 건전성유지를 위해 한시적으로 일부 업무를 제한

100) 재무부 국제금융국 외환정책과, “전환종금사에 대한 외국환업무인가 기준 1994. 7. 29”, 『재정금융통계』, 1994. 7-8, pp.68-70으로부터 인용

### 1) 중장기대출의 중장기 자금조달 비율 강화

- 단기자금조달에 의한 중장기 자금대출 비율이 높을 경우, 자금운용의 안정성이 저해되므로 중장기대출(3년 이상)의 중장기 자금(3년 이상)조달비율을 강화
  - 70% → 50%(1년 후) [기존사 : 50%]

### 2) Position 한도의 제한적 운용

- 영업개시 초기단계에 외화자산 또는 부채의 과다보유로 인한 불안정한 운용을 예방하기 위해 기존종금사에 허용되어 있는 포지션한도를 제한적으로 운용
  - 현행한도의 50% → 80%(1년 후) → 100%(2년 후)

#### ※ 현행 Position한도

- 종합 O/B : 매입외환평잔의 2배 또는 자기자본의 10%(최소 2천만 달러)
- 종합 O/S : 매입외환평잔의 30% 또는 자기자본의 10%(최소 2천만 달러)
- 현물환 O/S : 매입외환평잔의 3% 또는 자기자본의 1%(최소 2백만 달러)

### 3) Off-Shore(역외금융)업무 일부제한

- 해외에서 비거주자로부터 외화자금을 조달하여 다른 비거주자에게 대출하는 off-shore업무는 국제금융시장에서의 신용도를 축적한 후에 취급하는 것이 바람직하므로
  - 국내기업 현지법인 또는 해외지점 이외의 순수비거주자와의 거래는 외국환업무개시 2년 후 취급 허용
  - 다만, 차입조건 등 국제금융업무가 정상화되면 그 이전이라도 허용

#### 4) 사후관리 : 자금차입조건에 대한 심사강화

<참고> 기존종금사의 외국환업무

- 모든 외국환은행업무. 다만, 다음 업무는 취급제한
  - 외화예금(거주자계정, 대외계정)
  - 종금사업무와 직접 관련없는 신용장관련업무 및 외환인증업무

#### (2) 향후 처리계획

- 종금사 전환내인가를 받은 회사는 9개사인 바, 외국환관리법령에 정한 요건을 갖춘 후 외국환업무 인가신청을 해올 경우 동일한 기준으로 인가예정
  - 엘지종합금융(주)이 외국환업무인가신청(1994. 7. 22)을 하여온 바 상기기준에 따라 인가예정
- \* 전환종금사 : 엘지, 영남, 광주, 동해, 전북, 경남, 대전, 경수, 반도



---

## ABSTRACT

### The Weaknesses in the Financial Supervisory and Regulatory system of Korea's Merchant Banks before the Currency Crisis of 1997

Doo-Yull Choi

This study looks into the financial regulatory and supervisory system of Korea's Merchant Banking Corporations prior to the currency crisis of 1997, which is regarded as one of the most important factors that led to the deterioration of Korea's financial system.

The results of this study show that prudential regulations and financial supervision on Merchant Banking Corporations were out of date and lacked strictness in many aspects such as licensing requirements, capital adequacy ratio, credit concentration, foreign exchange liquidity requirements, off shore investments, risk managements, and others.

Behind those outdated prudential regulations and loose supervision lies the anachronistic paradigm throughout the system, even in the modern 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 of Korea's Merchant Banking Corporations, making Korea's financial system even more fragile before the outbreak of the currency crisis.