

규제연구 제15권 제1호 2006년 6월

적기시정조치제도의 의의와 개선방안

전 선 애*

본고에서는 금융기관의 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하는 감독수단의 일부로 도입된 적기시정조치가 효율적으로 작동되도록 하기 위한 제도개선 방안을 살펴본다. 적기시정조치 실시 단계를 좀더 세분화하고 시정조치의 초기단계에서는 조치의 내용도 징벌보다는 사전 예방 위주로 개편하여 제도 운용의 실효성을 높이는 한편, 마지막 시정조치인 명령 단계에서 규제유예를 실시하고자 하는 경우 보다 엄격한 조건하에서 실시도록 할 필요가 있다. 또한, 예금보험공사가 영업정지 전 금융기관의 재무상태 실사 등 사전준비를 완료하여 적시에 부실금융기관 정리가 이루어질 수 있도록 하여 금융거래자의 불편을 최소화하는 등 부실금융기관 정리에 따른 비용이 최소화되도록 제도를 보완하여 감독당국의 규제유예 유인을 감소시킬 수 있다. 마지막으로, BIS자기자본비율에 내재한 한계점을 감안하여 BIS자기자본비율 이외에도 다양한 자기자본비율과 시장지표를 활용할 필요가 있다.

핵심용어: 적기시정조치, 규제유예, 부실금융기관, 자기자본비율 건전성 감독

* 전남대학교 경영대학 경제학부, 광주광역시 북구 용봉동 300 (e-mail: sechun@chonnam.ac.kr)

접수일: 4/20, 수정일: 6/8, 게재확정일: 6/19

I. 서론

적기시정조치제도(Prompt Corrective Action, PCA)는 부실화 소지가 있는 금융기관에 대하여 부실화가 크게 진전되기 이전에 적절한 경영개선조치를 취하도록 함으로써 금융기관의 자산건전성을 강화하고 부실금융기관 처리에 소요되는 정리비용을 경감시킨다. 또한 금융기관의 재무건전성 기준과 병행하는 제재조치를 명문화하여 자동적으로 발동되게 함으로써 금융기관의 도덕적 해이를 억제하고 금융당국에 의한 대리인 문제를 완화하고 감독관의 재량권을 견제할 수 있다.

외국의 경우 적기시정조치는 1974년 덴마크가 「상업은행 및 저축은행법」 제정 당시 최초로 도입하였다. 이후 미국이 1980년대초 시작된 금융위기로 대량의 금융기관이 도산하고 이로 인해 예금보험기금이 고갈상태에 처하자 1991년 「연방예금보험공사개혁법(FDIC Improvement Act, FDICIA)」을 제정하면서 도입하였다. 우리나라의 경우에도 1997년 1월 13일 「금융산업구조개선에관한법률」에서 경영개선조치를 명문화함으로써 적기시정조치의 개념이 도입된 이후, 적기시정조치제도는 금융·기업 구조조정의 효율적 추진과 금융회사 건전성 제고 측면에서 큰 역할을 해 왔다.

그러나 우리나라의 적기시정조치제도는 감독당국에 적기시정조치 발동의 유예권을 부여하고 있어 감독당국의 자의성 배제를 통한 규제유예의 방지라는 적기시정조치의 중요한 특성 및 목적을 달성하지 못하고 있으며, 적기시정조치의 발동기준이 지나치게 단순하여 금융기관 부실화에 대한 예측지표로 부적절하다는 문제점이 지적되고 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라의 효율적인 적기시정조치제도를 위한 제도개선 방안을 검토하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅲ장에서 적기시정조치제도 도입의 목적과 효과

에 대해 경험적·이론적으로 살펴보고 또한 적기시정조치제도에 내재한 문제점을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 우리나라의 적기시정조치제도의 내용과 절차, 실시사례를 소개하고 제Ⅳ장에서는 가장 선진적으로 적기시정조치제도를 운영하고 있는 것으로 평가받고 있는 미국의 경우를 중심으로 선진국의 적기시정조치제도를 소개·평가한다. 제Ⅴ장에서 효율적인 적기시정조치를 위한 제도개선 방향을 제시하고 제Ⅵ장에서 맺는다.

II. 적기시정조치제도의 목적과 효과

1. 목적

적기시정조치제도란 금융기관의 건전성을 자기자본비율 등 경영상태를 기준으로 등급을 분류한 후, 경영상태 또는 일정기준이 특정 수준을 하회하여 금융기관이 부실화 위험에 처해 있는 것으로 인식(Identification)될 경우 단계별로 경영, 자본, 영업활동과 관련하여 시정조치(Corrective Action)를 부과하는 제도이다. 적기시정조치제도는 부실화 소지가 있는 금융기관에 대하여 부실화가 크게 진전되기 이전에 적절한 경영개선조치를 취하도록 하여 금융기관의 자산건전성을 강화하고 부실금융기관 처리에 소요되는 정리비용을 경감시킨다.

또한 적기시정조치제도는 금융기관의 재무건전성 등의 기준과 병행하는 제재조치를 명문화하여 자동적으로 발동되게 함으로써 정치권력의 영향이나 감독관의 재량권으로 인해 부실금융기관에 대한 조치가 지연되는 것(규제유예, Regulatory Forbearance)을 막을 수 있다(Benston and Kaufman 1998). 금융감독 당국자는 자신의 책임기간 동안 담당 금융산업이 무사히 영위되기를 바라며 그동안 자신의 책임문제가 대두될 수 있는 문제를 은폐하거나 이에 대한 조치를 지연시키려는 성향이 있다. 이러한 행위는 장기적으로 예금자의 손실과 납세자의 부담을 더 크게 하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 적기시정조치는 금융감독 당국의 입장에서는 건전성 유지를 위한 감독권 행사의 객관성과 투명성을 확립할 수 있으며, 금융기관의 입장에서는 부보금융기관으로서 준수해야 할 요건이 단순·명료해짐으로써 사전예측성을 제고시킬 수 있다.

2. 효과

(1) 금융기관의 건전성 제고

적기시정조치(PCA)는 금융기관 경영의 건전화 및 금융제도의 안정성 제고에 기여한다. 미국의 경우 적기시정조치(PCA)가 도입된 1992년 이후 PCA에 명기된 단계별 조치 조항이 금융기관들의 적극적인 자본확충 노력을 이끌어냄으로써 자기자본비율이 크게 높아진 것으로 나타났다. 1963년 이후 6%를 넘지 못하던 금융기관의 자기자본 비율이 1993년말에는 8% 이상으로 높아졌는데, 특히 PCA가 도입된 1992년 이후 크게 개선되었다.

전체 상업은행 중 FDICIA기준 자기자본비율이 가장 우수한 우량(Well Capitalized)등급을 받은 은행이 차지하는 비중이 1991년 90.7%에서 1997년에는 97.9%로 증가한 반면, PCA조치 대상인 미흡(Undercapitalized) 이하 등급을 평가받은 은행의 비중은 같은 기간 3.15%에서 0.1%로 감소하였다. 저축대부조합을 비롯한 여타 저축기관의 FDICIA기준 우량등급도 1990년 52.6%에서 1996년에 97.3%로 증가한 반면, 미흡 판정을 받은 기관은 같은 기간 중 10.2%에서 0.4%로 감소하였다.

<표 1> 미국 상업은행의 자기자본비율 기준등급 추이

(단위: %)

자본등급	1990		1991		1993		1997	
	은행수	총자산	은행수	총자산	은행수	총자산	은행수	총자산
우량	85.6	37.0	90.7	47.9	98.1	96.3	97.9	98.5
적정	9.8	37.6	6.2	43.8	1.5	3.5	2.0	1.4
미흡	2.5	23.1	1.7	7.6	0.2	0.1	0.1	-
상당히 미흡	0.9	1.1	0.6	0.4	0.2	0.1	-	-
위험수준	1.2	1.2	0.8	0.3	0.1	-	-	0.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총은행수(개)	12,172		11,777		10,856		9,403	

자료: Benston, Kaufman(1998)

(2) 규제유예 억제와 정리비용 감소

일반적으로 적기시정조치는 규제유예를 효과적으로 억제하여 부실금융기관의 정리비용을 감소시키는 것으로 평가된다. Barth et al.(2001)이 전세계 107개 국가를 대상으로 하여 PCA와 규제유예간에 통계적으로 유의한 음(-)의 관계가 성립한다는 분석결과를 제시하였으며 아울러 PCA의 도입이 감독관의 재량권을 규제하는 효과도 있는 것으로 분석되었다.

미국의 경우 1980년대 금융위기 시 PCA가 도입되었다면 해당은행의 대응 행태가 달라졌을 것이고 금융감독 당국의 조치도 현재와는 달랐을 것이기 때문에 결과적으로 폐쇄된 부실금융기관의 수도 줄고 정리비용도 절감할 수 있었을 것이라는 평가를 한다. 그러나 이에 대해 반론이 없는 것은 아니다. Curry et al.(1997)은 1980년대 금융위기 시 적기시정조치를 엄격하게 적용했을 경우, 결과적으로 생존한 다수의 은행도 조기 폐쇄될 수 있었다는 점을 강조한다. 즉 적기시정조치를 엄격하게 적용하여 생존이 가능한 은행들까지 불필요하게 조기에 폐쇄시킴으로써 예금보험기금에 오히려 불필요한 손실을 입혔을 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

French(1991)는 적기시정조치로 금융기관을 조기에 폐쇄되더라도 정리비용의 절감효과가 크지 않을 것이라고 주장하는데 이는 i) 파산한 은행의 부실이 청산 과정에서 점차 늘어나는 것처럼 인식되고 있으나 실제로 문제은행의 부실은 이미 과거에 잘못된 경영의 결과이며, ii) 또한 이미 문제은행으로 인식된 은행들의 경우 시간이 경과할수록 자본구조가 더 악화되지는 않으며, iii) 게다가 문제은행의 폐쇄가 지연됨으로써 발생하는 추가적인 비용도 크지 않을 것이라는 데 근거한다.

한편, PCA가 규제유예의 선(善)기능을 저해할 수도 있으므로 PCA가 효과적인 제재조치가 되기 위해서는 피감독기관의 실상을 고려하여 경우에 따라서는 규제유예를 인정하면서도 절제된, 그래서 법규와 재량권을 절충할 수 있는 제도적인 여건을 조성할 것이 권고되기도 한다.

3. 적기시정조치와 자기자본비율 규제

적기시정조치 실시 기준으로 자기자본비율이 광범위하게 활용되고 있으나 자기자본

비율에 내재한 문제점으로 인하여 이에 근거한 적기시정조치가 효과적이지 못할 수도 있다. 1988년 도입된 BIS 자기자본규제(Basel I)는 위험조정 적정자본금규제방식(Risk-Related Capital Adequacy)을 채택하여 은행의 자산을 특성에 따라 분류하고 이에 상응하는 위험가중치를 설정하여 자산의 위험도에 따라 자기자본이 결정되도록 하였다. 이를 근거로 은행에 대해 BIS자기자본비율을 8% 이상 유지하도록 하고 있다. 이러한 자본규제에 대해 은행은 증권화와 금융혁신 등을 통하여 다양한 형태의 차익거래(Regulatory Capital Arbitrage)를 행할 수 있게 되었다.¹⁾ 그 결과 실제로 은행은 명목자기자본비율 8%보다 훨씬 낮은 수준의 자본을 보유할 수 있는 문제점을 안고 있다.

또한, 자기자본비율은 금융기관의 재무상태에 대해 선행 또는 동행지표라기보다는 후행지표의 성격이 강하다(Peek, Rosengreen, 1997). 금융기관은 부실발생에 대비해 충당금을 미리 적립하기보다는 통상 부실화된 후에 대손충당금을 적립하는 경향이 강하므로 임점검사를 하지 않은 상태에서 단순히 장부상의 자기자본비율만으로는 해당 금융기관의 재무건전성이 과대평가된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 금융기관이 보고하는 자기자본비율 및 이와 관련된 지표가 금융기관의 실상을 정확하게 반영할 수 있도록 임점검사(On-Site Surveillance)의 빈도를 높이고, 자기자본비율 기준을 높게 책정할 것을 주장한다. 그러나 적기시정조치의 발동기준을 상향 조정하는 방식으로 금융감독을 강화할 경우 금융기관은 보유자산의 위험도를 증가시킬 수 있다는 문제점이 또한 발생한다. Koehn and Santomero(1980), Kim and Santomero(1988)는 자본규제로 인하여 부채비율(Leverage)과 위험(Risk)간 대체현상이 발생할 수 있음을 지적하였다.

자본비율만으로 시의적절하게 부실금융기관을 판별하기가 용이하지 않으므로 Peek and Rosengreen(1996)은 금융기관 경영실태평가(CAMEL)²⁾등급이 하향 조정될 경우 적기시정조치를 발동하는 것이 자본비율 기준에 의한 적기시정조치의 발동보다 우월하다고

-
- 1) 대표적인 차익거래 방법은 i) 재무제표상의 금융계약을 재구성해서 부외거래로 이전하여 필요자본을 낮추거나, ii) 8%의 BIS자기자본기준을 내재하는 위험과 비교하여 BIS자기자본기준이 높은 금융수단은 은행장부에서 제거하고, 낮은 금융수단은 보유하는 방법(소위 'cherry-picking')을 포함한다. 이에 따라 전반적인 은행자산의 위험도를 감소시키지 않고도 필요자본을 줄일 수 있게 되었다.
 - 2) 경영실태(CAMEL)평가제도는 자본적정성(Capital Adequacy), 자산건전성(Asset Quality), 경영관리능력(Management), 수익성(Earnings), 유동성(Liquidity) 등 5개 부문에 대한 임점검사를 실시한 후 경영상태에 대한 종합적인 결론을 최고 1등급에서 최하 5등급으로 분류하고 이의 결과를 감독 및 검사업무에 반영하는 제도인.

주장한다. 그러나 CAMEL 평가제도는 하나의 금융기관을 자산건전성, 수익성, 유동성 등 여러 가지 측면에서 평가하고 있어 금융기관을 여러 측면에서 볼 수 있다는 장점이 있는 반면, 각 측면별로 기준이나 평가가 상충되거나 중복되는 등 상호관계에 대한 명확한 정의가 없어 평가가 평가자의 주관에 크게 좌우되는 등 금융기관의 리스크를 평가하는 데는 적절치 않은 부분이 있다.³⁾ 또한 경영실태평가는 리스크를 절대치로 측정하고 합산할 수 없고 등급이나 순위로 평가할 뿐이어서 리스크수준의 계량화 측면에서 볼 때도 상대적으로 미흡하다. 또한, 무엇보다도 CAMEL 등급은 1년에 1번 또는 2년에 한 번 실시하는 정기검사자료를 이용하기 때문에 시의성이 떨어진다는 점에서 적기시정조치의 근거자료로 삼기에는 한계를 갖는다.

III. 우리나라의 적기시정조치제도

1. 내용

우리나라는 1997년 1월 13일 「금융산업구조개선관련법률」(이하 「금산법」)의 제정으로 재경부장관등이 부실화 금융기관에 대하여 경영개선조치를 명령할 수 있는 근거를 마련하면서 적기시정조치가 처음으로 도입되었다.⁴⁾ 「금산법」 제10조에서 적기시정조치

-
- 3) 예를 들어 양호한 수익성은 당기순이익을 증가시켜 재무구조를 건전하게 하므로 리스크를 줄어줄게 하지만, 다른 조건이 동일하다면 리스크와 수익률이 함께 움직이므로 수익성의 향상은 리스크의 증가를 수반한다고 볼 수 있으므로 수익성과 리스크의 관계는 일의적으로 정의하기 어려움. 한편, 유동성이 양호하다고 평가된 경우 일반적으로 유동성리스크는 줄어들거나 수익발생의 기회비용을 지불하는 경우가 많아 유동성과 수익성은 역의 관계가 성립하는 경우도 있으므로 유동성 상태와 리스크의 관계도 일률적으로 평가하기 어려움.
- 4) 적기시정조치의 최초 형태는 동법(법률 제5257호) 제10조(금융기관의 건전성 유지)로 불건전한 금융기관에 대하여 주의·경고 또는 경영개선계획 제출 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써 적기시정조치의 정신을 담고 있음. 금산법의 제정 이후 수차례에 걸쳐 적기시정조치와 관련한 법개정이 이루어짐. 1998년 1월 8일에는 통합금융감독기구의 출범에 따라 적기시정조치의 발동주체를 재정경제부장관 등에서 금융감독원장으로 변경. 1998년 9월 14일에는 금산법 제10조의 전문개정(법률 제5549호)이 이루어져 이때 처음으로 법률에 적기시정조치라는 표현이 등장. 금융권역별로 다기화되어 있던 적기시정조치의 형평성 및 효율성을 제고하기 위해 각 단계별 발동요건, 조치내용 및 조치절차를 일원화(1999년 3월 및 2000년 12월)하고, 2000년 1월 21일에는 동법 제10조를 일부 개정, 적기시정조치에 대한 대상

에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

“금융감독위원회는 금융기관의 자기자본비율이 일정수준에 미달하는 등 재무상태가 제2항의 규정에 의한 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 인하여 금융기관의 재무상태가 제2항의 규정에 의한 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 때에는 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 당해 금융기관 또는 그 임원에 대하여 다음 각호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명하여야 한다.<개정 2000. 1. 21>

‘금산법’ 상 적기시정조치 적용대상 금융기관은 은행, 증권회사 및 투자자문회사, 보험회사, 상호저축은행, 신탁회사, 종합금융회사, 금융지주회사 등으로 사실상 전 금융권역의 기관이다. 금산법 시행령에서 금산법의 적용대상 금융기관으로 여신전문금융회사, 선물업자, 주택저당채권유동회사를 추가하고 있다.

우리나라 적기시정조치의 목적은 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하는 데 있다. 금융기관의 부실징후를 판정하는 기준은 금감위가 미리 고시하도록 하고 있으며(금산법 제10조 제2항), 세부적으로는 각 금융업법의 감독규정에서 적기시정조치의 발동요건 및 조치내용 등을 규정하고 있다. 은행과 중금사, 상호저축은행은 BIS기준 자기자본비율을 기준으로 하고, 증권사는 영업용순자산비율을 기준으로 하며, 보험회사는 지급여력비율을 기준으로 하되, 각 금융기관에 공통적으로 적용되는 경영실태평가 결과도 적기시정조치의 발동근거가 된다(<표 2> 참조).

2. 절차

적기시정조치가 취해지면 금융감독위원회는 개별 금융기관으로부터 경영개선계획을 징구하고, 이의 승인 여부를 결정하며, 승인될 경우 그 이행 여부를 점검하고 승인되지 않을 경우에는 경영개선 권고·요구·명령 등 승인 시보다 상위단계의 적기시정조치를 부과할 수 있다. 경영개선권고 또는 경영개선요구를 받은 금융기관은 동 조치를 받은

을 부실징후 금융기관에서 기관 및 그 임원으로 확대.

<표 2> 권역별 적기시정조치의 주요 내용

			적기시정조치 단계별 조치 내용				
			경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령	도입시기 및 비교	
발 동 요 건	자 본 총 실 도	은행 ¹⁾	BIS 비율	8% 미만	6% 미만	2% 미만 (부실금융기관)	'98. 4. 1
		증권 ²⁾	영업용순자 본비율 ³⁾	150% 미만	120% 미만	100% 미만 (부실금융기관)	'00. 12. 29
		보험	지급여력비 율	100% 미만	50% 미만	0% 미만 (부실금융기관)	'98. 4. 1
		중금	BIS 비율	8% 미만	6% 미만	2% 미만 (부실금융기관)	'98. 4. 1
		상호저축은 행	BIS 비율	5% 미만	3% 미만	1% 미만 (부실금융기관)	'98. 6. 12
		여전업	BIS 비율	7% 미만	4% 미만	1% 미만	'01. 7. 19
		카드 ⁴⁾	BIS 비율	8% 미만	6% 미만	2% 미만	'01. 7. 19 여신전문금융 업감독규정
경 영 실 태 평 가	은행 등 ⁵⁾		자본적정성 (자산건전성) 부문 4등급 이하	종합등급 4등급 이하	-	-	
	여전		종합등급 4등급 자본적정성 부문 4~5등급	종합등급 4등급, 자본적정성 부문 4등급 이하	종합등급 5등급		
		신용 카드	종합등급 1~3등급 자본적정성 부문 4~5등급	종합등급 4~5등급	-		
조치내용 (권역공통)			조직·인력 운용의 개선, 자본금의 증 액 또는 감액, 신규 업무 진출 제한 등	점포 폐쇄 및 신설 제한, 임원진 교체 요구, 영업의 일부 정지 등	주식소각, 영업양 도, 외부관리인 선 입, 합병 및 계약 이전 등	-	
경영개선계획 처리절차 (권역공통)			경영개선계획 불승 인 또는 미이행 시 경영개선요구 발동	경영개선계획 불승 인 또는 미이행 시 경영개선명령 발동	경영개선계획 불승 인 또는 미이행 시 원칙적으로 퇴출	-	

- 주: 1) 2005년 1월 1일부터 적기시정조치가 도입된 부동산신탁회사 포함.
 2) 증권회사, 투자신탁(운용)사, 선물업자 포함.
 3) 증권회사·선물업자는 영업용순자본비율, 투자신탁(운용)사는 위험대비자본비율.
 4) 카드업에 대하여 2003년 1월부터 적기시정조치의 발동요건에 수익성 및 연체기준을 도입하였으나 동년 10월 수익성 및 연체기준을 삭제.
 5) 여신전문회사, 선물업자를 제외하고 각 권역 공통.

후 2월(중금의 경우 1월)의 범위 내에서 당해 조치권자가 정하는 기한 내에 경영개선계획을 감독원장에게 제출하여야 한다. 감독원장(경영개선권고) 또는 금감위(경영개선요구)는 1개월 이내에 승인 여부(경영평가위원회의 심의가 지연되는 경우 15일 이내에서 기한 초과 가능)를 결정하여야 한다.

경영개선계획의 이행실적 점검 및 관련조치로서 경영개선계획 이행기간은 경영개선권고는 승인일로부터 1년 이내이며⁵⁾ 경영개선요구의 경우는 승인일로부터 1년 6개월 이내이다. 경영개선권고를 받은 금융기관이 경영개선계획 이행 중 경영개선요구를 받은 경우의 이행기간은 경영개선권고에 따른 경영개선계획의 승인일로부터 1년 6개월 이내로 한다.⁶⁾ 경영개선권고 또는 경영개선요구에 따라 경영개선계획을 승인받은 은행은 매 분기말 익월 10일까지 분기별 이행실적을 감독원장에게 제출하여야 한다.

현행 「금산법」은 감독당국에 적기시정조치 발동의 유예권을 부여하여, 자본의 확충 또는 자산의 매각 등으로 기준을 충족시킬 것이 확실시되거나 단기간에 충족시킬 수 있다고 판단되는 경우 또는 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 경우 일정 기간 동안 조치의 유예가 가능하도록 하고 있다(금산법 제10조³항).

3. 실시 사례

(1) 은행

1997년 외환위기 이후 금융구조조정과정에서 부실은행을 식별하고 퇴출은행을 결정하는 데 있어 적기시정조치가 활용되었다. 1997년말 제1단계 은행구조조정을 추진하여 5개 은행이 자산·부채이전으로 퇴출되고 6개 은행이 합병으로 정리되었다. 2000년대 들어 제2단계 금융구조조정에서는 2000년 6월말 기준으로 공적자금이 투입되었거나 BIS 자기자본비율이 8%에 미달하는 은행에 대하여 적기시정조치 중인 외환(경영개선권고), 조흥(이하 경영개선요구), 한빛, 평화, 제주은행은 수정경영개선계획을 제출토록 하고,

5) 상호저축은행의 경우 적기시정조치 이행기간은 조치일로부터 6개월 이내, 증권회사는 승인일로부터 6개월 이내

6) 상호저축은행의 경우 적기시정조치 이행기간은 조치일로부터 1년 이내, 증권회사의 경우 승인일로부터 1년 이내(경영개선권고를 받은 증권회사가 그 경영개선계획 이행 중 경영개선요구를 받은 경우에는 경영개선권고에 따른 경영개선계획의 승인일로부터 1년 이내)

광주은행에 대해서는 신규로 적기시정조치(경영개선요구)하여 경영개선계획을 제출토록 하였다(2000. 8). 경남은행은 별도로 적기시정조치(경영개선요구)를 부과(2000. 11)하였다.7)

<표 3> 은행별 적기시정조치 현황

	조치구분	조치일자	이행기한	사 유
외 환	경영개선권고	'98. 2. 26 ('00. 11. 10)	'01. 12. 31	- BIS비율 8% 미달
한 빛	경영개선요구	'00. 11. 8	"	- BIS비율 8% 미달, 기 권고사항 이행 미흡
조 흥	"	'98. 11. 27 ('00. 11. 8)	"	- 경영실태종합평가 4등급, 기 권고사항 이행 미흡
광 주	"	'00. 8. 31	"	- BIS비율 6% 미달
경 남	"	'00. 11. 21	"	- BIS비율 6% 미달 및 경영실태 종합평가 4등급
제 주	"	'98. 4. 24 ('00. 12. 16)	"	- "
서 울	"	'97. 12. 22 ('01. 3. 24)	'02. 12. 31	- 자산건전성 악화 등 경영난 심화

주: 1) () 안은 수정계획 최종 승인일

경영개선계획 제출 은행의 독자생존 가능성을 판단하기 위하여 「경영평가 위원회」를 구성하고 경영개선계획의 적정성을 평가('00. 11)하였다. 조흥, 외환 은행에 대해서는 독자생존 조건부 가능으로 평가하여 경영개선계획을 승인하고, 한빛, 평화, 광주, 제주 은행에 대해서는 독자생존 불가능으로 평가하여 불승인 조치하였다. 따라서 한빛, 평화, 광주, 경남(별도로 적기시정조치 부과)은 금융지주회사에 편입하여 구조조정을 추진하고, 제주은행은 신한금융지주회사에 '02년 6월까지 편입키로 하였다. 금융구조조정 결과 2006년 현재 BIS자기자본비율 등으로 본 은행의 건전도는 크게 향상되었다.

7) 서울은행은 도이치은행의 경영자문에 따라 경영정상화를 추진 중이므로 수정경영개선계획 제출 대상에서 제외

(2) 상호저축은행

금융감독원에 따르면 2002. 1. 1~2005. 7. 31 기간 중 경영개선권고 21건, 요구 18건, 명령 25건 등 113건의 적기시정조치가 발동되었는데, 대부분 저축은행에 집중되었다 (<표 4> 참조). 최근 영업정지 중인 4개 상호저축은행의 사례분석 결과 적기시정조치 부과·이행 소요기간 장기화로 부실심화 및 정리비용이 증대된 것으로 나타났다.

<표 4> 권역별 적기시정조치 건수

권역 \ 조치종류	경영개선권고	경영개선요구	경영개선명령
은행	-	-	-
증권(선물 포함)	-	2	2
보험	4	2	1
저축은행	17	14	18
기타	-	-	4

주: 2002. 1. 1~2005. 7. 31 기간 중.

최근 영업정지를 당한 4개 저축은행(한마음, 아림, 한중, 플러스)의 경우를 살펴보면 최초 부실징후 포착 이후 실제 영업정지 조치가 부과되기까지 약 3~4년이 소요되었는데, 동 기간 중 4개 저축은행의 자산은 11,145억원에서 16,865억원으로 5,750억원(51%) 증가하였다. 반면, 영업정지 후 실사 결과, 4개 저축은행은 대규모 순자산부족(△4,967억원) 상태로 나타났는데, 이는 총자산(1.3조원)의 37%에 해당된다(<표 5>, <표 6> 참조).

실제로 4개 저축은행의 경우 영업정지 6개월 전 자본총계 합은 300억원이었으나 영업정지 직전 △1,961억원으로 감소하였다가 영업정지 후 실사(금감원 기준) 결과에서는 △4,967억원으로 급격히 감소하였다. 원칙적으로 예금보험기금의 손실이 최소화되기 위해서는 부실금융기관의 순자산부족분이 발생되기 전(적기정리 시점)에 정리절차가 개시되는 것이 바람직하다. 그러나 위와 같이 영업정지된 저축은행의 재무상태가 단기간에 급격히 악화된 것으로 나타나는 것은 저축은행 재무제표 작성의 신뢰성 등 회계적 투명성 부족에 기인한 것으로 판단된다.

<표 5> 자산규모 변동

(단위: 억원)

구 분	한마음	아림	한중	플러스	합계
2001년	7,007	1,254	1,480	1,404	11,145
영업정지 직전 (2004년)	9,477 (35%)	1,725 (38%)	1,124 (Δ 24%)	4,569 (225%)	16,865 (51%)

주: 1) 2001년 수치는 6월말 기준이며 2004년 수치는 한마음: '04.6월, 아림: '04.9월, 한중·플러스는 '04.12월 기준 수치임.

2) () 안은 2001년 대비 증가율임.

자료: 금감원, 예금보험공사

<표 6> 영업정지 직후 자본총계 차이

(단위: 억원)

저축은행명	영업정지 6개월 전(A)	영업정지 직전 자료(B)	6개월간 차액 (B-A)	영업정지 후 실사결과(C) (금감원 기준)	실사결과와의 차액 (C-B)
한마음 ('04. 9. 20)	214('03.12)	Δ 905('04.06)	Δ 1,119	Δ 2,566('04.9.17)	Δ 1,661
아림 ('04. 12. 16)	6('04.06)	Δ 175('04.09)	Δ 181*	Δ 348('04.12.15)	Δ 173
한중 ('05. 1. 15)	9('04.06)	Δ 757('04.12)	Δ 766	Δ 829('05.01.13)	Δ 72
플러스 ('05. 1. 27)	71('04.06)	Δ 124('04.12)	Δ 195	Δ 1,224('05.02.25)	Δ 1,100
총계	300	Δ 1,961	Δ 2,261	Δ 4,967	Δ 3,006

주: * 아림의 경우 3개월간 차액.

자료: 금감원, 예금보험공사

IV. 선진국의 적기시정조치제도

1. 미국

(1) 내용

미국 의회는 1980년대 금융위기 시 감독당국의 규제유예조치가 예금보험기금에 대한 손실을 확대시킨 주요 원인 중의 하나로 인식하고, 1991년 FDICIA 제정 시 적기시정조치를 도입하였다(FDI Act section 38 *Prompt Corrective Action* (12 U.S.C. §1831)).⁸⁾ 적기시정조치의 법적 목적은 ‘예금보험기금에 미치는 장기적 손실을 가능한 한 최소화’하면서 예금기관의 경영부실, 자본부족 등을 해결하는 것으로 규정하고 있다.⁹⁾

적기시정조치의 각 단계별 조치권은 금융기관에 대해 1차적인 감독권한을 보유하고 있는 연방 금융감독 당국이 행사한다. 미국의 금융감독 당국은 감독업무를 효율적으로 수행하기 위해 금융기관을 분할하여 관리하고 있다. 구체적으로는 미국의 연방금융감독 당국은 통화감독청(OCC), 연방준비제도이사회(FRB), 연방예금보험공사(FDIC) 및 저축기관감독청(OTS) 등으로 구성된다. OCC는 국법은행에 대해 인허가권 및 1차적인 감독권한을, 주당국은 주법은행에 대해 인허가권과 1차적인 감독권한을 가지며, 주법은행 중 연준가맹 은행에 대해서는 FRB가, 연준비가맹 은행에 대해서는 FDIC가 주당국과 병행하여 1차적인 감독권한을 행사한다.

8) FDIC는 80년대의 금융위기를 겪으면서 예금자보호제도가 금융시스템의 위기방지에 효과적이지 못했던 것으로 평가하고, 차등보험료율제도 및 적기시정조치제도의 도입, 최소비용정리기준적용의 의무화를 내용으로 하는 연방예금보험공사개선법(FDICIA)를 제정함

9) Eisenbeis and Wall(2002)은 적기시정조치를 통한 금융규제의 목적을 ‘파산 방지’로 규정할 경우 부실은행에 대한 규제유예를 의도하지 않게 장려하는 반면, 적기시정조치의 목적이 ‘금융기관 파산 시 예금보험기금 손실의 최소화’로 규정할 경우에는 규제유예의 유인을 억제하는 효과를 갖는다고 주장함. 이는 금융규제의 목적이 예금보험기금 손실의 최소화일 경우 금융감독 당국의 관심은 불건전 은행 및 부실화 은행에 대해 초점을 맞추도록 유도하고, 또한 부실금융기관 정리 시 손실분담을 통해 정리비용을 절약하여 기금손실을 최소화하고자 하므로 금융기관 소유자와 경영자의 도덕적 해이를 방지하는 효과도 갖기 때문으로 평가

<표 7> 미국의 금융감독기관 및 감독권

금융기관		연방당국					주당국
		FRB	FDIC	OCC	OTS	SEC ¹⁾	
은행	국법은행 (FRS ²⁾ 및 FDIC에 의무적 가입)		○	●			
	주법 은행	FRS가맹(FDIC에 의무적 가입)	◎	○			●
		FDIC만 가입		◎			●
		FRS 및 FDIC 비가입					●
저축금 융기관	저축금융기관지주회사				◎		
	연방허가기관(FDIC 의무적 가입)		○		●		
	주허가 기관	FDIC 가입		○		◎	●
		FDIC 비가입					●
보 험							●
증 권						●	
은행지주회사(금융지주회사 포함)		◎					

주: 1) SEC: 증권거래위원회
 2) FRS: 연방준비제도
 3) 구분 - ●: 허가권한(증권은 등록제) 및 주된 감독권한, ◎: 주된 감독권한,
 ○: 연방예금보험 제공자로서의 검사권한

자료: 금융감독원(2000)

<표 8> 자기자본충실도 평가기준

등급	BIS자기자본비율 ¹⁾	기본자본비율 ²⁾	단순자기자본 비율 ³⁾
1등급: 우량	10% 이상	6% 이상	5% 이상
2등급: 적정	8% 이상	4% 이상	4% 이상
3등급: 미흡	8% 미만	4% 미만	4% 미만
4등급: 상당히 미흡	6% 미만	3% 미만	3% 미만
5등급: 위험수준	유형자본비율 ⁴⁾ 2% 이하		

주: 1) 총자기자본/위험가중자산 2) 기본자본(tier 1)/위험가중자산
 3) 기본자본(tier 1)/총자산 4) 유형주주자본(=기본자본+누적적 우선주)총유형자산

<표 9> 적기시정조치의 주요 내용

자본 충실도	강제 조치	임의 조치
1등급	임점검사의 횡수를 줄이는 등의 혜택부여	
2등급	- FDIC의 승인 없이 중개예금(Brokered Deposit) 수신불가	- 3등급 이하로 하락하게 하는 배당이나 임원보수 지급 금지
3등급	- 배당 및 management fees 수수 금지 - 자기자본 확충 요구 - 자산증가 제한 - 인수, 지점 신설, 신규업무에 대한 승인 필요	- 계열사간 거래제한 - 예금금리 제한 - 자기자본개선험획의 제출을 태만히 한 경우 등은 4단계 조치
4등급	- 3등급의 경우와 동일한 조치 - 자기자본, 채무매각, 타 금융기관에 의한 흡수 등의 요구 - 계열사간 거래 제한 - 예금금리 제한 - 고위험 업무의 변경, 제한 및 정지 - 이사 또는 경영진의 해임 및 신규 임명 - 중대한 위험가능성이 있는 자회사 또는 비예금 금융기관 계열사의 매각, 청산	- 3등급의 경우와 동일한 조치 - 강제 조치를 충족시키지 못할 경우 경영관리 조치 - 필요시 5단계 조치
5등급	- 4등급의 경우와 동일한 조치 - 5단계 분류 후 90일 이내에 청산관리인(또는 FDIC 동의하에 갱생관리인) 지명 - 5단계 분류 후 270일 중 평균 3개월 동안 계속 5등급인 경우 파산관재 조치 - 5단계 분류 후 60일 이후 후순위부채의 상환 금지 - 투자, 사업 확장, 인수, 자산매각 등 주요거래 금지 - 레버리지가 높은 거래에 신용공여 금지 - 정관변경 및 경리방법의 중대한 변경금지	- 4등급의 경우와 동일한 조치

한편, 금융기관은 자기자본의 충실도에 따라 5개 등급으로 분류되는데, 구체적으로는 위험가중자기자본비율, 위험가중기본자본비율, 단순자기자본비율 등 세 가지 자본비율과 부실금융기관의 판정기준인 유형자본비율이 사용된다. 한편, 자기자본기준 외에도 자산건전성 등 여타 부문에 대한 임점검사(CAMELS 평가제도)의 평가결과를 토대로 금융

기관의 등급이 재조정될 수 있다.¹⁰⁾

적기시정조치는 각 기준마다 감독기관이 취해야 할 조치를 명문화함으로써 해당 금융기관의 건전성이 일정 수준에 미달할 경우, 해당 감독기관이 관련 법규에 명시된 시정조치를 자동적으로 발동하도록 하고 있다(<표 9> 참조). 해당금융기관의 건전성 상태가 취약할수록 제재의 강도는 더욱 높아지며, 건전성 상태가 일정 기준에 미달할 경우 해당 금융기관의 폐쇄조치(Early Closure)를 명문화하여 감독당국의 재량에 의해 부실은행의 처리가 지연되고 정리로 인한 손실규모가 필요 이상으로 증가하는 것을 방지하도록 하였다.

(2) 적기시정조치제도와 FDIC

‘예금보험기금 손실의 최소화’라는 정책 목표를 달성하기 위하여 FDIC는 연방감독기관의 입장에서 주법은행 중 연준비가맹 은행에 대해서 일반적인 감독권을 행사함과 동시에, 모든 부보금융기관에 대해 예금보험자의 입장에서 2차적인 감독권한(Back-Up Supervisory Responsibility)을 행사하고 있다. 즉 FDIC는 보험공급자의 입장에서 금융기관 부실로 인한 기금의 손실을 최소화하기 위해 다양한 규제·감독 권한을 행사하는데, 부보금융기관의 부보상태를 일시적으로 정지·중지하거나 금융기관을 폐쇄시키는 경우 청산관리인(Receiver) 및 갱생관리인(Conservator)의 역할을 주도적으로 수행한다.

또한 FDIC는 예금보험기금의 손실을 최소화하기 위해 검사·감시 결과 기금의 손실이 예상되는 부보금융기관에 대해서는 보험공급자의 입장에서 직·간접적으로 조기에 개입(Early Intervention)하여 제재조치(Enforcement Action)를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 예를 들어 이미 부실화 단계로 접어든 5등급의 부보금융기관에 대해서는 FDIC가 직접 개입하여 향후 부실의 정리과정에서 예금보험기금의 손실을 초래할 수 있는 업무를 사전에 정지시킬 수 있는 권한을 보유한다.

연방금융 당국이 해당 금융기관에 대해 각 단계별 적기시정조치를 유예해 주는 예외적 조항을 적용하기 위해서는 연방은행 당국은 반드시 사전에 FDIC의 동의를 얻어야

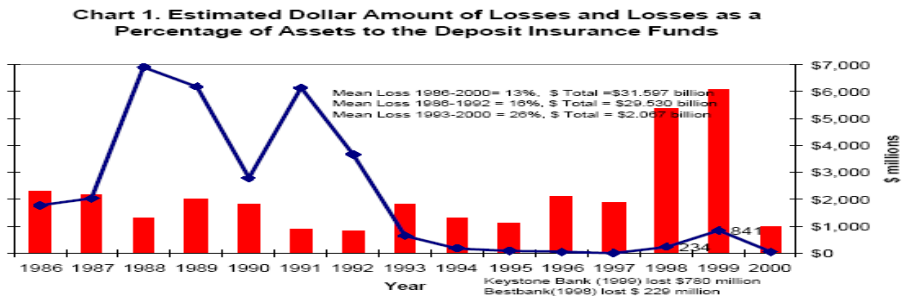
10) 임점검사 결과의 평가에서 자산건전성, 경영관리, 수익성 및 유동성 중 어느 한 부문이라도 평가등급이 3등급 이하로 판정된 금융기관에 대해서는 불안정하거나 불건전한 영업행위를 영위하고 있는 것으로 간주하여 등급을 하향 조정함.

한다. 예를 들면, 자기자본충실도가 5등급인 상태가 일정 기간 지속되면 청산관리인을 지명하여 정리절차를 개시하여야 한다. 그러나 부보금융기관의 자본개선을 위한 자구노력, 수익 구조의 개선 등으로 향후 영업 전망이 매우 긍정적이라고 판단될 경우 연방금융 당국은 FDIC의 사전 동의를 얻어 적기시정조치를 유예해 줄 수 있다.

(3) 평가

1992년 이후 실제로 미국 금융감독 당국이 ‘예금보험기금에 미치는 장기적 손실을 가능한 한 최소화’한다는 적기시정조치의 법적 목적을 달성하였는지를 정리비용을 검토해 봄으로써 알 수 있다. <그림 1>은 1986년부터 2000년까지 부실금융기관 정리에 따른 FDIC의 손실률을 보여 준다. 1993년 PCA가 발효된 이후 달러금액으로 본 손실액은 명백히 감소하였으나, 자산대비 손실률로 보았을 때는 1998년과 1999년을 제외하고는 PCA 도입 이전과 이후의 추세가 유사하다.

<그림 1> 예금보험기금의 손실 및 총자산 대비 손실률



주: 꺾은선 그래프는 총자산 대비 손실률을, 막대그래프는 손실의 달러금액을 나타냄.
 자료: Eisenbeis and Wall(2002)

만일 감독기관이 FDICIA의 PCA에 따라 금융기관 자본의 장부가치가 2% 이하로 하락한 부실금융기관을 폐쇄하는 조기개입을 단행했다면 자산대비 손실은 ‘0’에 가까워야 한다. 그러나 달러금액이나 자산대비 손실률로 보았을 때도 손실액이 큰 것을 알 수 있다. 1986~2000년 중 평균 손실률은 13%이나 PCA 발효 이후의 손실률은 평균 13%에서 26%에 달한다. 이는 1998년 및 1999년 중 각기 1개 금융기관에서 부정행위(Fraud)와

관련한 커다란 손실이 발생한 데 기인하나, 이 두 해를 고려대상에서 제외할지라도 PCA가 뚜렷한 효과를 미쳤다고 보기 어렵다. 더욱이 2002년 7월 초반 대규모의 손실이 발생하였는데, 이 기간 중 FDIC가 폐쇄한 3개 은행의 자산대비 손실률은 50% 이상으로 나타났다.

<표 10> 1차 감독기관별 금융기관 도산 시의 연간손실

(단위: 1,000달러, %)

연도	FDIC		OCC		OTS		FED	
	연간손실	자산대비 손실률	연간손실	자산대비 손실	연간손실	자산대비 손실	연간손실	자산대비 손실
1986	976,554	26.0	755,470	20.3	6,984	20.7	36,708	27.0
1987	1,106,501	20.5	740,903	25.4	63,567	12.7	112,047	26.9
1988	1,375,946	18.1	5,412,436	11.7			133,408	26.7
1989	1,077,926	19.0	4,698,994	19.1	288,209	33.0	134,168	25.7
1990	637,864	21.9	1,250,361	16.9	855,242	16.3	41,595	23.1
1991	1,457,784	21.2	1,767,011	3.9	2,907,336	15.6	16,639	12.3
1992	1,140,958	22.8	137,539	1.9	2,202,121	7.7	198,205	4.3
1993	233,001	21.1	257,928	18.3	117,863	12.5	38,558	50.9
1994	95,845	17.7	52,008	29.4	16,586	2.9	14,514	13.4
1995	61,474	13.5	2,593	27.7	-		20,988	7.6
1996	14,680	17.5	23,739	24.3	14	39.8	-	
1997	-		-		-		5,025	19.5
1998	234,049	54.2	-		-		-	
1999	47,223	27.8	791,726	66.3	1,343	2.1	2,221	16.4
2000	29,932	10.6	8,748	8.5	1,402	4.7	-	
평균	565,982	21.1	1,059,964	11.3	461,280	11.7	50,272	10.8

자료: Eisenbeis and Wall(2002)

FDIC는 예금보험기금에 대해 일차적인 책임을 담당하고 있으므로 잠재적인 손실에 가장 민감할 것이고, 따라서 FDIC가 주감독기관인 금융기관의 손실 및 손실률이 다른 연방감독 당국이 주감독기관인 금융기관의 손실 및 손실률에 비해 낮을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 <표 10>의 주감독기관별 손실 및 자산대비 손실률은 그렇지 않음을 보여 준다. 연방준비은행이 주감독기관인 금융기관의 자산대비 손실률은 10.8%, OCC가 주감독기관인 경우 11.3%, OTS가 주감독기관인 경우 11.7%에 달한 반면, FDIC가 주감독기관인 경우의 손실률은 21.1%로 가장 높게 나타났다. ‘예금보험기금의 손실 최소화’라는 목적과 비교해 보았을 때도 일부 연도의 경우 손실의 크기가 아주 큼을 알 수 있다.

적기시정조치 도입 이후에도 커다란 손실이 발생한 요인으로는 i) 감독기관이 ‘손실 최소화’보다는 규제유예와 파산최소화라는 목적을 추구하였을 가능성, ii) 감독기관이 자산의 장부가치가 임계치(Critical Level)에 다다랐을 때 금융기관을 폐쇄하였으나 장부가치가 자산가치를 잘 나타내지 못하여 폐쇄의 자동격발장치가 잘못되었을 가능성, 혹은 iii) 폐쇄된 금융기관이 점검하기 어려운 부정행위(Fraud) 등과 연루되어 PCA가 효과적으로 실행되기 어려웠을 가능성 등을 생각해 볼 수 있다.¹¹⁾

2. 일본

일본은 금융기관의 경영파산을 미연에 방지하고 경영의 건전성을 확보하기 위한 조치의 일환으로 1996년 6월에 금융3법¹²⁾을 제정하고 적기시정조치제도(조기시정조치: Early Corrective Action)를 도입하였다. 일본의 적기시정조치는 은행(은행법 제26조 제1항, 제27조), 보험, 증권 등 3대 권역에 적용하고 있으며 발동주체는 금융청이다. 신용카드, 대부업 등 비은행기관은 적기시정조치 대상이 아니다. 비은행기관은 경제산업성 소관업무로서 소비자보호의 관점에서 감독하고, 금융청은 비은행기관의 인가와 대출업무에 대해

11) OCC가 주감독기관인 Keystone Bank의 경우 자산의 75%에 달하는 금액인 780백만 달러의 손실을 경험하였는데, 부실의 주요인인 ‘사기(Fraud)’인 것으로 밝혀짐.

12) 금융3법은 금융기관 등의 경영의 건전성 확보를 위한 관계법률의 정비에 관한 법률, 금융기관의 갱생 절차의 특례 등에 관한 법률, 예금보험법의 일부개정 등에 관한 법률을 말함.

서만 관여한다.

적기시정조치 발동기준은 자본총실도로 은행은 BIS비율, 보험은 지급여력비율, 증권은 자기자본규제비율로 하고 있다. 은행의 경우 해외영업을 영위하는 은행의 경우 BIS 기준 자기자본비율 8% 미만인 경우를 대상으로 하고, 국내영업만 영위하는 은행의 경우는 신국내기준 자기자본비율 4% 미만의 경우를 대상으로 한다.

<표 11> 일본의 조기시정조치

			조기시정조치			
			1	2	2-2	3
자본 총실도	은행	BIS 비율 기준 (해외영업을 하는 은행의 경우)	8% 미만	4% 미만	-	0% 미만
		신국내기준 자기자본비율 (국내영업만 하는 은행의 경우)	4% 미만	2% 미만	1% 미만	0% 미만
	보험	지급여력비율	100~200%	0~100%	-	0% 미만
	증권	자기자본규제비율	120~140%	100~120%	-	100% 미만

자료: 일본 대장성

금융기관이 적기시정조치의 발동기준에 해당되면 금융청은 지체 없이 적기시정조치를 발동해야 한다. 시정조치의 구체적인 내용에 대해서는 금융청의 재량권을 허용하고 있다. 적기시정조치는 원칙적으로 공개하지 않으나, 상장된 금융회사의 경우 소비자보호를 위하여 증권거래법에 따라 공시하도록 하고 있다. 이는 적기시정조치의 공개가 시장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있으나, 공개하지 않을 경우의 부정적인 측면이 더욱 크다고 판단한 데 기인한다.

3. 캐나다

1995년 2월의 캐나다 재무부의 “금융시스템 안정성 및 건전성 제고방향(Enhancing the

Safety and Soundness of the Canadian Financial System)”의 일환으로 “연방인가 금융기관에 대한 단계별 금융개입지침(Guide to Intervention for Federal Institution, 이하 지침). 이 수립되었다. 동 지침의 설립목적은 OSFI(금융감독청)와 CDIC(캐나다 예금보험공사)에 각각 포함되어 있는 감독상의 제반조치를 체계화하여 감독조치의 내용, 감독조치의 시행시기 등 감독체계의 투명성을 제고하는 한편 감독대상 금융기관에 대한 감독상의 공정성을 확보하고 아울러 양 감독기관의 중복감독을 최소화하여 감독비용을 축소하는 데 있다. 또한 문제 금융기관에 대한 적기개입을 통해 예금자 및 금융기관채권자 손실을 최소화하고자 하였다.

본 지침의 특징은 경영개입수단의 시행시기를 명확히 하고 OSFI와 CDIC 사이의 협조체계를 구체화한 데 있다. 동 경영개입을 위하여 금융기관의 경영상태를 정상, 제1~4단계 등의 5단계로 구분하고 있으며, 이 중 제4단계는 폐쇄단계에 접어든 상태를 나타내고 있다. 주요 개입 내용은 <표 12>와 같다.

부실금융기관에 대하여 CDIC는 예금보험의 해지로 대응할 수 있는데, CDIC는 불건전경영을 하고 있거나 규제 또는 예금보험조건을 위반하는 금융기관에 대하여 보고서를 발송한다. 이에 대해 동 금융기관은 CDIC의 이사회에 출석하여 보고서에 대하여 청문해야 한다(CDIC Act Article 30). 동 금융기관은 CDIC가 납득할 만한 조치를 취해야 하며 그렇지 못할 경우 CDIC는 예금보험을 해지한다는 30일 전 고지(30 Day Notice)를 발동해야 한다. 고지 이후에 동 금융기관의 상황이 악화될 경우 예금보험 해지를 앞당길 수 있다.

부실금융기관의 정리절차 및 방식은 OSFI는 CDIC의 회원기관이 자생력을 상실하였거나 상실한 것으로 예상되고 자생력이 회복될 가능성이 높을 것으로 판단하면 CDIC에 감독보고서를 제출할 수 있다(CDIC Act Article 39(1)). CDIC에 주식이 귀속된 경우 CDIC는 부실금융기관을 매각, 합병 또는 P&A거래, 직접 구조조정할 수 있다. 해당 부실금융기관이 CDIC Act Article 39(2)에 의한 조치를 60일 이내(연장 가능)에 이행하지 않을 경우 CDIC는 청산명령을 신청하여야 한다. OSFI는 CDIC의 개입 없이 불건전 경영이나 감독위반에 직접 개입하여 동 행위를 중단시키거나 교정조치를 취할 수 있다.

<표 12> 캐나다의 단계별 경영개입조치 주요 내용

단계별	경영상태	주요 개입 내용
정상	문제점이 없는 상태	- OSFI와 CDIC의 일상적인 감독 및 규제활동
제1단계	조기경보단계 (early warning)	- 해당 금융기관에 문제점 통보 및 시정요구(OSFI, CDIC) - 외부감사인의 재무상태 검사범위 확대요구(OSFI) - 필요 시 CDIC의 특별검사 실시(CDIC) - 추가 보험료 부과(CDIC)
제2단계	재무상태 및 지급능력의 위험노출단계	- 요주의 목록에 등재 및 비상 시 대응계획 수립시작(OSFI, CDIC) - 시정계획 및 추진일정계획 수립 요구(OSFI, CDIC) - 임점검사의 범위 확대, 보고내용 확대 및 영업제한(OSFI) - 외부감사인의 특별감사 및 보고 요구(OSFI) - 재무부장관 앞 예금보험 적용중지 승인요청(CDIC)
제3단계	향후 존립이 심각하게 우려되는 단계	- 제3의 외부감사인에 의한 특별감사 실시 요구(OSFI) - 신용부문 검사 확대 및 외부 전문가에 의한 자산 평가 등 검사강화와 OSFI직원의 해당 금융기관 배치(OSFI) - 자본증자 명령, 추가적인 영업활동 제한, 구조조정 및 인 수예정자 모색요구(OSFI) - 비상 시 대응계획의 수립 및 보완(OSFI, CDIC) - 금융지원, FIRP적용 등 처리방안 수립(CDIC)
제4단계	폐쇄 및 지급불능이 입박한 상태	- 청산명령(OSFI, CDIC) - 자산관리 및 경영관리(OSFI) - 재무부장관 앞 예금보험 적용중지 승인 요청(CDIC)

주: () 안은 개입내용 주체를 표시

V. 효율적인 적기시정조치를 위한 제도개선

우리나라 적기시정조치제도의 목적은 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하는 데 있다. 이는 적기시정조치를 건전성감독 수단의 하나로 인식하고 있음을 의미하며 예금보험기금의 손실을 최소화하려는 미국 적기시정조치의 목적과는 상이하
다.¹³⁾

13) 익명의 심사자는 우리나라의 적기시정조치제도의 목적을 ‘예금보험기금 손실의 최소화’로 할 경우 여 전업, 카드 등과 같이 부보금융기관이 아닌 금융기관은 적기시정조치대상에서 제외될 수 있다는 문제 점과 금융기관의 건전성 강화를 통한 예금보험기금의 손실 최소화의 관계를 지적해 주었다.

1997년에 도입된 우리나라의 적기시정조치제도는 그동안 금융·기업 구조조정의 효율적 추진과 금융회사의 건전성 제고 측면에서 큰 역할을 해 왔다. 그러나 그 과정에서 부실금융회사의 신속한 정리를 위해 불가피하게 적기시정조치제도가 부실금융회사 정리와 연계·운영되어 일부에서는 적기시정조치제도를 부실금융회사 정리수단으로 오해하고, 적기시정조치와 금융기관 퇴출을 동일시하는 경향이 존재하여 왔다. 이에 시정조치 자체가 시장에서 사실상의 ‘퇴출조치’로 용인되는 부작용이 나타나면서 금융감독위원회와 금융감독원은 BIS비율이나 경영실태평가 기준 미달로 적기시정조치 대상이 됐더라도, 해당 금융기관의 사정을 감안해 조치권 발동을 유예해 주는 경우가 많았다(금감원, 2001). 적기시정조치는 금융구조조정의 기본틀을 시장규율에 의한 상시 금융구조조정 체제로 전환해 나가는 데 있어 가장 중요한 수단으로, 금융구조조정이 어느 정도 마무리된 지금의 상황에서 효율적인 적기시정조치제도의 운용이 중요한 과제이다. 본 장에서는 향후 효율적인 적기시정조치제도의 운영을 위한 제도개선 방안을 제시한다.

1. 규제유예의 유인 제한

(1) 적기시정조치 발동 유예의 제한

적기시정조치제도가 금융기관 부실화 이전단계에서부터 적기에 신속히 발동되어 경영위험을 그 정도에 따라 단계적으로 사전에 경고함으로써 추가부실을 방지하는 본래의 목적을 달성하도록 제도의 실효성을 높일 필요가 있다. 이를 위하여 적기시정조치의 단계를 현재의 경영개선권고·요구·명령의 3단계에서 경영개선권고1·권고2·요구·명령 등의 4단계로 분류하고, 적기시정조치의 초기 단계에서는 조치의 내용도 징벌보다는 사전 예방 위주로 개편하여 제도 운용의 실효성을 높이는 방안을 생각해 볼 수 있다.

한편, 폐쇄가 임박한 부실금융기관에 대하여는 시정조치의 마지막 단계인 명령을 적용 받도록 하고, 일정한 기간 내에 보완조치가 이루어지지 않을 경우 영업정지를 하는 것을 원칙으로 한다.¹⁴⁾ 미국 FDIC나 캐나다의 경우에도 시정조치 단계를 정상 및 제

14) 매우 건전한 은행제도를 운영하고 있는 덴마크에서는 은행들의 자기자본비율이 6%에 미달할 경우 다음 주주총회 때까지 자기자본 부족분의 75%를 매우도록 요구하고 있으며, 이러한 요구를 충족시키지 못하는 은행에 대해서는 곧바로 정리절차가 적용됨(Pozdena 1992).

1~4단계로 구분하고 있으며 마지막 4단계의 경우에는 청산명령이나 예금보험증지 승인 요청 등의 조치를 취하도록 하고 있다. 또한 감독당국의 규제유예를 방지하기 위하여 금산법 제10조의 감독당국의 적기시정조치 유예조항도 마지막 단계인 명령단계에서는 적용되지 않도록 한다.¹⁵⁾ 다만, 유예조항을 적용시켜야 할 경우, 미국 FDIC의 예 등을 검토하여 매우 엄격한 조건하에서 적용토록 한다.

○ 개정안 예시(금산법)

현 행	개정안 예시
제10조(적기시정조치) ①~②(생략) ③ 금융감독위원회는 제2항의 규정에 의한 기준에 일시적으로 미달한 금융기관이 단기간 내에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 적기시정조치를 유예할 수 있다.	제10조(적기시정조치) ①~②(생략) ③ 금융감독위원회는 제2항의 규정에 의한 기준에 일시적으로 미달한 금융기관이 단기간 내에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 적기시정조치를 유예할 수 있다. 다만, 명령 단계에서는 그러하지 아니하다.

마지막 명령 단계의 발동기준으로는 금산법 제2조 제3호에서 정하는 부실금융기관에 해당하는 경우 혹은 실재가치를 정확히 측정할 수 있도록 미국의 경우처럼 유형자산비율(Tangible Asset Ratio) 기준을 도입하는 것으로 고려할 필요가 있다. 이때 유형자산비율이 0%가 아닌 2%로 폐쇄 기준조건을 설정하는 이유는 i) 금융기관의 많은 종류의 자산가치는 불투명하고 평가가 난이하며, ii) 부실금융기관은 자산가치를 과대평가할 유인이 있으며 실제로 이런 사례가 다수라는 점, iii) 따라서 0%보다 약간 상향된 2% 기준은 시장가치에서 실질적 지급불능상태를 나타낸다고 볼 수 있으며, iv) 부실금융기관이 합병 등과 같이 민간부문을 통해 자체적인 해결책을 마련할 가능성이 높아지기 때문이다 (Kaufman 2002).

15) 이는 김천상호저축은행 정리사례에서 볼 수 있듯이 부실이 심화된 상태에서 시정조치를 유예할 경우 향후 부실이 더욱 진전되어 최종적인 정리비용이 크게 증가할 수 있다는 우려에 기인. 김천상호저축은행의 경우 2002년 6월 14일에 금감위 경영개선명령이 유예되었으나, 2003년 3월 19일 다시 경영개선명령을 부과 받고 2003년 8월 22일 금감위 영업인가가 취소조치 됨.

○ 개정안 예시(상호저축은행업감독규정)

현행	개정안 예시
제17조의6(경영개선명령 등) ①금감위는 상호저축은행이 다음 각호의 1에 해당되는 경우에는 당해 상호저축은행에 대해 필요한 조치를 이행하도록 명령하여야 한다. 1. 제17조의2에서 정하는 위험가중자산에 대한 자기자본비율이 100분의 1 미만인 경우	제17조의6(경영개선명령 등) ①금감위는 상호저축은행이 다음 각호의 1에 해당되는 경우에는 당해 상호저축은행에 대해 필요한 조치를 이행하도록 명령하여야 한다. 1. 유형자본비율이 2%에 미달하는 경우. 이 경우 위험가중자산에 대한 자기자본비율이 100분의 3 이상*인 경우도 포함

주: * 현행 경영개선요구단계의 위험가중자산에 대한 자기자본비율 기준

(2) 영업정지 이전 정리개시를 통한 정리비용 감축

부실금융기관 정리에 따른 사회적·경제적 비용이 크면 클수록 감독당국 등의 규제 유예 유인이 증가하게 되고, 그 결과 최종적인 부실규모 및 정리비용이 증가한다(Kaufman, 2002). 이에 따라 미국, 일본 등에서는 영업의 중단 없이 정리절차를 진행함으로써 부실금융기관 정리에 따른 부작용을 최소화하고 있다. FDIC의 정리절차는 최소비용에 의한 정리 및 신속한 보험금 지급을 목적으로 하고 있는데, 적기시정조치 평가등급 5등급(위험수준) 지정 후 90일 내 정리를 원칙으로 하며 최소비용검증을 하여 계약이전(매각) 대상 인수자를 선정하거나 신속한 보험금지급을 통해 청산한다. 정리절차는 해당 금융기관의 영업상태하에서 비밀리에 진행된다. 일본 예금보험공사의 경우에도 부실 금융기관에 대하여 예금보험공사를 정리관재인으로 선임하여 정리관재인의 관리하에 영업을 지속하면서 매각 등을 추진함으로써 금융거래 중단 등으로 인한 부실금융기관 정리 부작용을 최소화하고 있다.

우리나라도 해외 사례 등을 참고하여 금융거래자의 불편을 최소화하여 보다 원활하고 적시에 부실금융기관 정리가 이루어질 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예금보험공사가 영업정지 전 금융기관의 재무상태 실사 등 사전준비를 완료하여 영업정지 즉시 정리절차 개시가 가능하도록 하고, 예보는 동 실사결과를 토대로 정리대안별로 최소비용 검증(예금자보호법 제38조의 4(최소비용의 원칙))을 수행하여¹⁶⁾ 영업정지 전에

16) ‘최소비용(Least Cost)’의 원칙은 미국 FDIC에 의해 1991년 연방예금보험공사 개선법(FDICIA)이 제정되었는데, 부실은행 정리방식을 결정함에 있어 정리비용이 보험금지급방식보다 낮아야 함은 물론 다양

합병 알선 등을 추진하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 영업정지 전 예금보험공사의 합병 등 알선 활성화를 통한 정리 시 보험금 지급과 달리 예금 등의 전액 보전으로 예금자가 보호될 뿐만 아니라 기금부담도 경감하는 효과를 갖는다.

○ 개정안 예시(금산법)

현 행	개정안 예시
<p>제11조(적기시정조치의 이행을 위한 지원조치 등) ①~②(생략)</p> <p>③ 예금보험공사는 금융기관이 적기시정조치를 원활히 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 금융기관간의 합병이나 영업의 양도·양수 또는 제3자에 의한 인수를 알선할 수 있다.</p>	<p>제11조(적기시정조치의 이행을 위한 지원조치 등) ①~②(생략)</p> <p>③ 예금보험공사는 금융기관이 적기시정조치를 원활히 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 금융기관간의 합병이나 영업의 양도·양수 또는 제3자에 의한 인수를 알선할 수 있다. 이 경우 예금보험공사는 동 업무의 수행을 위하여 <u>필요한 범위 안에서 해당 금융기관의 자산·부채실태 등의 파악을 위한 실시를 할 수 있다.</u></p>

2. 다양한 자기자본비율 활용

BIS 자기자본규제제도가 금융환경에 따른 은행의 위험추구행동을 제대로 제어하지 못한다는 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 국제결제은행(BIS)의 바젤은행감독위원회는 BIS 자기자본규제제도를 대폭적으로 수정·보완하여 2004년 6월 24일 새로운 국제협약(Basel II)을 확정·발표하였다. Basel II는 ① 최소자본규제(Pillar 1), ② 감독당국의 감독기

한 정리방식 중에서도 가장 저렴한 방식을 선택하여야 한다는 내용임. 우리나라도 외환위기 이후 부실 금융기관 정리가 진행되어, 구조조정비용이 증가함에 따라 공적자금의 효율적 관리와 국민부담의 최소화를 도모하기 위해 2000년 12월 ‘공적자금관리특별법’이 제정되었고, 특별법은 부실금융기관정리를 위한 공적자금 지원 시 최소비용원칙을 적용할 것을 규정하였음. 예금자보호법 제38조의4 최소비용의 원칙에서 “① 공사는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 보험금을 지급하거나 자금지원을 하는 경우에는 예금보험기금의 손실이 최소화되는 방식을 적용하여야 한다. ② 공사는 보험금지급 또는 자금지원이 제1항의 규정에 의하여 이루어졌음을 입증하는 자료를 작성·보관하여야 한다. ③ 공사는 부실금융기관 등의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있다고 위원회가 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 방식 외의 방식으로 보험금을 지급하거나 자금지원을 할 수 있다”고 규정됨.

능 강화(Pillar2), ③ 시장규율 강화(Pillar3)의 3축으로 구성되어 있는데, Pillar 1은 신용위험에 대한 계측을 보다 정밀화하였고 신용위험, 시장위험에 대하여 업무상의 사고, 부정행위 등에 따른 손실발생 가능성을 고려한 운영위험을 추가하여 BIS자기자본비율을 산정하도록 하였다.

적기시정조치 발동 근거 지표로서 Basel II 자본규제안을 본격적으로 채택하기 전에 Basel II 시스템을 관찰하고 분석할 수 있는 이행기간을 두는 한편, 당분간은 현존하는 BIS자기자본비율규제 중심의 적기시정조치의 틀을 유지하여 한다.¹⁸⁾ 제II장에서 분석한 바와 같이 BIS 위험가중자기자본비율의 문제점을 감안하여 적기시정조치의 발동 기준에 BIS 위험가중자기자본비율 이외에 단순자본비율, 기본자본비율 등을 포함하는 등 적기시정조치 발동조건을 다양화하는 방안을 검토할 필요가 있다. BIS기준 자기자본비율은 금융회사의 청산능력을 나타내는 국제적 기준으로 자본관련비율 중 가장 포괄범위가 넓고 핵심이 되는 지표로서 연결대차대조표에 의해 작성되는 반면, 자기자본비율은 금융기관의 재무상태에 대해 후행지표의 성격이 강하고, 또한 BIS기준 자기자본비율은 보완자본 및 무형자산가치의 인정으로 실제보다 건전성 비율이 과다하게 산정되어 적기 정리시점을 판단하기 곤란하다는 문제점을 갖는다.

BIS 기준기본자본비율은 금융회사가 가지고 있는 리스크(위험가중자산)를 감당할 수 있는 가장 안정적인 자본능력을 평가하는 데 목적으로 두고 있으며 자본관련비율 중 중심지표인 BIS기준 자기자본비율에 대한 보완지표로서 기능한다. 단순자기자본비율은 대차대조표상 자기자본의 총자산에 대한 비율로서 일반적으로 BIS기준 자기자본비율보다 (보완자본 요소가 배제되므로) 은행의 부실가능성을 더 잘 나타내는 지표인 것으로 알려져 있다.

17) 신BIS협약을 2006년말부터 회원국 은행을 대상으로 시행할 예정이며, 이에 따라 우리나라도 2008년을 도입시기로 결정하고 모든 은행이 신BIS협약을 적용토록 하고 있음(금융감독원, 2004).

18) 국내금융회사를 대상으로 Basel II의 도입이 금융회사의 규제자기자본에 미치는 영향을 분석한 결과 은행별 필요자기자본의 규모가 경기상황에 따라 상이하게 추정되었다(한국은행, 2004). 국내 3개 시중은행의 1995년부터 2002년까지의 외부감사대상 제조업체에 대한 대출 잔액과 동 기업체의 신용등급 및 부도율 자료를 이용하여 기초내부등급 모형을 자체적으로 개발하여 자기자본규모를 산출한 결과 경기가 부진하여 부도율이 높았던 1998년 중에는 1995년말의 자기자본규모와 비교하여 규제자기자본이 최대 28%까지 증가하였으나, 경기가 양호하여 부도율이 낮았던 2002년말에는 최대 37%까지 축소되었다. 미 연방예금보험공사(FDIC)도 최근 대형은행 26개를 대상으로 한 Basel II에 대한 정량분석 결과(QIS4) 대부분의 은행들에 대해 Basel II 공식을 적용할 경우 현재 법정 적기시정조치 규제에서 허용하는 자본량보다 훨씬 적은 자본량이 요구되는 것으로 나타났다고 발표한 바 있다(FDIC, 2005).

VI. 맺음말

우리나라의 경우 적기시정조치는 금융기관의 부실지정 이전에 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하는 감독수단의 일부로 도입되었다. 그러나 감독당국에 적기시정조치 발동의 유예권을 부여하고 있어, 감독당국의 자의성 배제를 통한 규제유예의 방지라는 적기시정조치의 중요한 특성 및 목적을 달성하지 못하고, 적기시정조치의 발동기준이 지나치게 단순하여 금융기관 부실화에 대한 예측지표로 부적절하다는 문제점이 지적되고 있다.

이에 본 연구에서는 적기시정조치의 의의 및 효과에 대해 검토하고 이를 토대로 우리나라 적기시정조치의 내용을 살펴보고 효율적인 적기시정조치제도를 위한 제도개선 방안을 제시하였다. 먼저 적기시정조치의 단계를 좀더 세분화하고 적기시정조치의 초기 단계에서는 조치의 내용도 징벌보다는 사전 예방 위주로 개편하여 제도 운용의 실효성을 높이도록 한다. 이는 문제가 돌이킬 수 없을 정도로 악화되기 전에 적절한 회생조치를 강제회합으로써 지급불능과 그에 따른 손실을 억제하는 효과를 갖는다. 반면, 폐쇄가 임박한 부실금융기관에 대하여는 시정조치의 마지막 단계를 적용받도록 하고, 일정한 기간 내에 보완조치가 이루어지지 않을 경우 영업정지를 하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다. 규제유예의 유인을 제한하기 위해 마지막 명령 단계에서 규제유예를 실시하고자 하는 경우 보다 엄격한 조건하에서 실시하도록 한다.

한편, 부실금융기관 정리에 따른 사회적·경제적 비용이 크면 클수록 감독당국 등의 규제유예 유인이 증가하게 된다. 이를 감안하여 예금보험공사가 영업정지 전 금융기관의 재무상태 실사 등 사전준비를 완료하여 영업정지 즉시 정리절차 개시가 가능하도록 제도를 개선하여 금융거래자의 불편을 최소화하고 보다 원활하고 적시에 부실금융기관 정리가 이루어질 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 마지막으로 BIS자기자본 비율에 내재한 한계점을 감안하여 BIS자기자본비율 이외에도 다양한 자기자본비율과 시장지표를 활용할 필요가 있다.

참고문헌

- 금융감독원, 「신BIS협약 도입시기 및 방법 마련」, 보도자료, 2004.
- _____, 「바젤위원회의 새로운 자기자본규제(안)」, 은행감독국 업무참고자료, 2001.
- _____, 「금융회사 적기시정조치제도 보완 추진」, 2001. 5.
- _____, 「주요국의 금융감독제도」, 2000. 11.
- 김대식·이민환, 「효율적 금융안전망 구축을 위한 예금보험제도의 역할과 과제」, 2006년 한은-KDI-금융학회 춘계 금융정책 심포지엄 발표자료, 2006. 3.
- 예금보험공사, 『미국, 일본 및 캐나다의 적기시정조치제도』, 조사분석자료 98-1, 1998.
- 이준호·오종진, 『FDIC의 감독정책과 제재조치』, 조사분석자료 2001-3, 예금보험공사, 2001.
- 전선애·한기정, 『적기시정조치 제도개선 방안』, 입법공청회 주제발표, 2006. 4. 5
- 재경부·KDI, 『금융기관 적기시정조치의 실효성 제고방안 연구』, 보험제도과-758, 2004.
- 한영철, 「신BIS 협약이 경기순응성에 미치는 영향」, 한국은행 은행국, pp.1-54.
- Barth, James, Gerard Caprio and Ross Levine, “The Regulation and Supervision of Banks Around the World,” Working paper No.2588, World Bank, March 2001.
- Benston, G. and George G. Kaufman, “Deposit Insurance Reform in the FDIC Improvement Act: The Experience to Date,” *Economic Perspectives*, FRB of Chicago, 2nd. Quarter 1998, pp.2-20.
- Curry, Timothy, George hanc, John O’Keefe, Lee Davidson, and Jack Redhill, “Bank Examination and Enforcement” in *History of the Eighties: Lessons for the Future*, FDIC, 1997, pp.421-475.
- Eisenbeis, Robert A. and Larry D. Wall, “The Major Supervisory Initiatives Post FDICIA: Are They Based on the Goals of PCA? Should They Be?,” *Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper* 2002-31, Federal Reserve Bank of Atlanta, Dec. 2002.

Federal Deposit Insurance Corporation,

<http://www.fdic.gov/news/news/press/2005/pr11205.html>, *History of the Eighties-Lessons for the Future: an examination of the Banking Crisis of the 1980s and Early 1990s*, 1997.

French, George, "Early Corrective Action for Troubled Banks," *FDIC Banking Review* 4(2), 1991, pp.1-12.

Kaufman, George G., and Steven A. Seeling, "Post-Resolution Treatment of Depositors at Failed Banks: Implications for the Severity of Banking Crises, Systemic Risk, and Too Big to Fail," *Federal Reserve Bank of Chicago, Economic Perspectives* 26(2), 2002.

Kim, Daesik and Anthony Santomero, "Risk in Banking and Capital Regulation," *Journal of Finance* Vol.43 No.5, December 1988, pp.1219-1233.

Kohen, Michael and Anthony Santomero, "Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk," *Journal of Finance* Vol.35, December 1980, pp.1235-1244.

Peek, J and Eric S. Rosengren, "Will Legislated Early Intervention Prevent the Next Banking Crisis?," *Southern Economic Journal*, July 1997, pp.268-280.

Pozdena, R. J., "Bank Failures, Danish Style," *The Commercial Bank Management Reader*, edited by Robert W. Kolb, Kolb Publishing Co., Miami, Florida, 1992, pp.498-500.

Prompt Corrective Action in Korea

Sun Eae Chun

Prompt Corrective Action(PCA) in Korea is introduced as a way of prudent regulatory measure. For the effective implementation of PCA, current three step wise corrective action system could be modified into four step wise system where the preventive corrective measures are more emphasized in the early stage of insolvency. Implementation of regulatory forbearance in the last stages of insolvency should be limited under the restricted condition. Measures which minimize the resolution costs also help to reduce the incentive of forbearance by regulatory body. Due diligence conducted by Korea Deposit Insurance Cooperation before the closure of the financial institution could facilitate the resolution process in more cost efficient way and enable the prompt reimbursement, which contribute to the minimization of resolution costs. Considering the limitation of BIS capital ratio in manifesting the true risk condition of financial institutions, other measures of capital ratios and market index could be utilized.

Key words: prompt corrective action, regulatory forbearance, failure of financial institution, BIS capital ratio, prudent regulation