

미국의 공적자금 운용법제

An Analysis on the U.S.
Legislations regarding
Management of the Public Funds

연구자 : 신 영 수 (한국법제연구원 부연구위원)

Shin, Young-Su

2004. 9.

국문 요약

공적자금은 금융기관이 기업여신을 회수하지 못하여 부실이 발생할 경우 이로 인해 경제전반의 시스템위기가 발생하지 않도록 정부가 긴급하게 조성·지원하여 금융권에 지원하는 자금을 의미한다. 근래 들어 전세계적인 금융위기를 맞게 되면서 선진·개발도상국을 막론하고 공적자금의 운용문제가 그 어느 때보다 높은 관심의 대상이 되고 있다. 이점은 우리나라도 예외가 아니어서, 1990년대 말의 금융위기로 인해 투입된 막대한 공적자금을 어떻게 합리적으로 운용하고 효과적으로 회수·상환할 것인지가 이미 경제정책의 주요한 현안으로 대두된 바 있다. 그간 수년의 경험을 통해서도 확인된 것처럼, 공적자금의 운용 문제는 비단 현 세대가 풀어야 할 과제일 뿐만이 아니라 미래 세대가 짊어져야 할 부담이 될 수도 있는 중대 사안이며, 그런 만큼 이 문제에 대한 체계적이고 제도적인 토대의 구축이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 하지만 현재까지 공적자금의 운용은 조성에서부터 투입, 관리, 회수, 상환에 이르기까지 적절한 입법적 대책 없이 단기정책 차원에서 임기응변식으로 진행되어 왔다는 지적을 받고 있기도 하다. 따라서 공적자금을 효과적으로 운용할 수 있는 법제적 대책을 마련하는 일은 여전히 시급한 현안이 되고 있다. 이러한 현안을 해결하기 위해 시도되어야 하는 일들은 다양할 수 있지만, 그 가운데서도 우선 필요한 것은 우리 보다 앞서 공적자금의 운용을 경험하고 또한 성공적으로 수행해 온 나라의 법제를 분석하는 작업이 아닌가 한다.

본 보고서에서는 그러한 작업의 일환으로서 미국의 공적자금운용법제를 분석하고 이를 통해 우리에게 시사점이 무엇인지를 찾아보고자 하였다. 사실 금융위기와 공적자금의 투입을 경험한 나라들은 미국 외에도 중남미와, 북유럽 그리고 동남아시아에 걸쳐 고루 분포되어 있다. 하지만 이 가운데 성공적인 운영모델로 삼을 만한 나라는 극히 드물다. 그런 가운데, 미국의 법제를 연구대상으로 삼은 것은 공적자금운용에 관한 비교적

오랜 경험과 더불어 법제의 성공적 정비 측면에서 가장 분석가치가 높다고 판단했기 때문이다. 실제로 미국의 성공적 사례와 법제정비의 과정은 현재까지 각국에 많은 영향을 미치고 있기도 하다. 다만 미국의 금융위기의 원인 내지는 공적자금의 투입을 유발했던 상황이 우리나라와는 다소의 차이가 있으므로, 미국의 공적자금 운용법제에서 도출되는 원리를 곧바로 우리 현실에 적용하기는 무리가 있을 수 있으므로 이 점을 염두에 두고 시사점을 모색하고자 하였다.

그리하여 본 보고서에서는, 먼저 미국의 금융위기의 발생원인과 공적자금의 투입경로를 살펴보고 이를 배경으로 법제적 대응과정이 어떠한지를 정리하였다. 이를 토대로 하여 공적자금의 운용을 조성과 투입, 회수, 상환, 그리고 사후관리라는 총 다섯 단계로 분류하여 구체적인 관련 법제의 연혁과 내용을 분석하였으며, 끝으로 결론을 대신하여 국내법의 문제점과 비교하여 미국법제의 시사점을 도출해 보고자 하였다.

※ 키워드 : 공적자금, 부실금융기관의 처리, 예금보험공사, 정리신탁공사, 최소비용의 원칙

Abstract

The public funds(or, taxpayer funds) means emergent financial supports to failed financial institutions, in order to prevent 'systemic risk', whose credits on corporations become irrecoverable. Recently, social concern about the public funds is getting bigger, as various problems and issues have occurred by them especially after global financial crises in the late 1990's. Korea is not an exceptional country in this sense. The Korean government have put a enormous amount of money into the financial sector, since it faced with unprecedented financial crisis and bankruptcy. As the result of the prompt measure with the public funds, Korean financial industry could be recovered from the economic crisis. On the other hand, the task to effectively withdraw and redeem the public funds was left to the korean society. Regretfully, however, it seems that the public funds has been employed without steady principles so far in their preparation, expense, withdrawal and redeem of the irrecoverable funds.

The issue of how to manage the public funds was not only debts which this generation owes, but also burdens the next generation may have to bear. Thus the legislative plan for the management of the public funds should be thoroughly drawn up. There could be various methods to take for preparing this plan. But comparative analysis on the legal system of the countries that have employed the public funds earlier than Korea is one of the most meaningful and necessitated work to be done at this point.

In this context, this paper reviews the U.S.'s legislations regarding the management of the public funds and analyzes them focusing on the suggestion for the Korean legal system.

In fact, there are several countries having experienced to established legislations about the public funds, especially around the areas of northern Europe, the middle and southern America, and the south-east Asia. Nevertheless, the reason why it focuses on the U.S. legal system is that the U.S. is the one of the most successful countries to have established the legislations regarding the public funds and overcome the financial crisis through the well established legislations. Of course, it needs to consider the fact that the background of financial crisis and the amount of money between two countries are significantly different from each other.

So, considering these points, this paper firstly summarizes the reason of the crisis and the process on which the public funds had been expended. Upon this basis, it divides the process of management of the public funds into five steps which are composed of preparation, expense, withdrawal, redeem and post management of the public funds. As the conclusion, it draws up the suggestions from the U.S. experiences to the Korean legislation.

※ Key Word : resolution of the failed financial institutions, Federal Deposit Insurance Corporation(FDIC), Resolution Trust Corporation(RTC) Least-Cost Resolution Require

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위와 방법	11
제 2 장 미국의 금융위기와 공적자금 문제	15
제 1 절 미국의 금융위기와 공적자금의 지원과정	15
1. 이해의 전제: 공적자금 문제의 미국적 특성	15
2. S&L의 부실과 금융위기	16
3. 초기의 위기대응방식과 그 한계	19
4. 보험기금 고갈과 공적자금의 조성	20
제 2 절 공적자금 운용을 위한 법제의 정비	21
1. 법제정비의 과정과 내용	21
2. 금융기관개혁갱생및집행법(FIRREA)	23
3. 포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(CTBRPTRA)	24
4. 연방예금보험공사개선법(FDIACIA)	25
5. RTC관련 법제	26
제 3 장 공적자금 운용법제에 대한 세부 분석	29
제 1 절 공적자금의 조성부문	29
1. 부실정리 소요자금의 산정과 그 조성원칙	29
2. FRF(FSLIC Resolution Fund)를 통한 공적자금 조성	30
3. RTC를 통한 자금 조성	31
4. 향후의 공적자금 조성방법	34

제 2 절 공적자금의 투입부문	35
1. 최소비용의 원칙(Least-Cost Resolution Requirements)	35
2. 특정예금에 대한 공적자금투입의 배제	41
제 3 절 공적자금의 회수부문	42
1. 공적자금 회수의 수단	42
2. 자산의 매각을 통한 공적자금의 회수	43
3. 부실책임자로부터의 회수	50
제 4 절 공적자금의 상환부문	60
1. 상환의 원칙과 방법	60
2. 재정을 통한 공적자금의 상환	61
3. REFCORP(정리금융공사)債의 이자 상환	63
4. 구조조정기금의 일원화를 통한 상환	64
5. 예금보험료를 통한 상환	65
제 5 절 공적자금의 사후관리 부문	66
1. 파산금융기관의 관리	66
2. 부실책임의 규명 및 책임 추궁	71
제 4 장 미국의 공적자금 운용법제의 시사점	81
참 고 문 헌	87

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

1990년대 후반을 기점으로 우리사회가 겪어야 했던 경제위기는 국가 전반에 걸쳐 이전에 경험하지 못했던 새로운 형태의 고통과 변화를 초래하고 있다. 금융기관의 도산이라는 미증유의 사태로 말미암은 공적자금 투입문제도 현재까지 경제시스템의 전면조정을 위한 중대계기가 되어 왔음을 뿐만 아니라 향후로도 국가재정계획을 좌우하게 될 주요변수가 될 것임에 의문이 없다. 우리 정부는 지난 2004년 8월까지 GDP의 30%에 육박하는 약 164.8조의 공적자금을 이미 금융권에 지원한 결과 신속한 공적자금투입을 통해 금융부실의 파급효과확산을 조기에 차단하는데 어느 정도 성공했다는 평가를 받은 바 있다.

<표 1> 공적자금 지원현황

(1997년 11월~2004년 8월말, 단위 : 조원)

연 도	채권발행	회수자금 재사용	공공자금	기타자금	計	
1998년	38.8	-	15.7	1.1	55.6	
1999년	25.2	5.7	4.6	-	35.5	
2000년	8.9	20.0	0.8	7.4	37.1	
2001년	29.2	5.1	△0.2	△7.0	27.1	
2002년	-	1.9	-	1.8	3.7	
2003년	-	1.6	△0.5	1.0	2.1	
2 0 0 4 년	1/4	-	3.5	△0.1	-	3.4
	2/4	-	0.2	-	-	0.2
	7월	-	0.1	-	-	0.1
	8월	-	0.1	△0.1	-	0.004
	소계	-	3.8	△0.2	-	3.7
누 계	102.1	38.1	20.3	4.3	164.8	

출 처: 공적자금관리위원회 보도자료 (2004년 9월)

하지만 그 이면에 투입된 자금을 얼마나 효과적으로 회수하여 국민부담을 줄일 것인가라는 새로운 과제를 떠 안게 되었다. 2004년 8월 현재

회수된 공적자금은 약 67.8조원으로서 41.1%의 회수율을 보이고 있으며, 나머지 미회수금액 중 69조에 달하는 자금이 회수불능으로 판명되어 재정 및 금융권의 부담으로 떠 넘겨진 상태이다.

<표 2> 공적자금 회수현황

(1997년 11월~2004년 8월말, 단위: 조원)

연도	예금보험공사				자산관리 공사	정부	합
	출자금 회수	파산 배당 등	자산 매각 등	소계			
1998년	-	-	-	-	2.4	-	2.4
1999년	1.4	2.9	-	4.3	9.7	0.04	14.0
2000년	1.0	2.9	2.2	6.1	8.9	0.005	15.0
2001년	1.4	1.4	1.3	4.1	5.3	-	9.4
2002년	1.2	0.9	0.5	2.6	3.8	6.6	13.0
2003년	1.2	4.0	0.4	5.6	2.4	1.1	9.1
2004년	1/4	0.1	0.9	0.5	1.5	0.4	1.9
	2/4	1.2	0.5	0.3	2.0	0.2	2.3
	7월	-	0.1	-	0.1	0.1	0.2
	8월	-	0.3	0.1	0.4	0.02	0.4
	소계	1.3	1.8	0.9	4.0	0.7	4.9
누계	7.5	13.9	5.3	26.8	33.2	7.8	67.8

출처: 공적자금관리위원회 보도자료 (2004년 9월)

문제는, 이러한 부담이 결국 현세대는 물론 차세대에 영향을 미칠 중대 사안임에도 불구하고 법제적 측면에서 볼 때는 그리 면밀하고도 적절한 대책이 이루어지지 않았다는 데에 있다. 현재 집행되는 공적자금운용 관련 법제의 대부분은 실제로 금융위기를 해결하고자 임기응변식의 자금투입이 있고 난 이후에야 시급한 논의과정을 거쳐 도입된 것들이다. 그 결과 공적자금의 회수와 상환 방법을 둘러싼 논란이 현재도 끊이지 않고 있다. 특히 최근에는 공적자금에 대한 관리체계 미흡으로 인한 방만한 자금운영과 낭비문제가 노정되어, 부실원인제공자에 대한 책임규명과 및 공적자금투입기관에 대한 사후관리의 필요성이 심각하게 대두되기도 하였다. 공적자금운용에 관한 법제의 현황과 미비점을 분석하며 개선방안

을 강구하기 위한 노력이 시급한 이유도 여기서 찾을 수 있다.

본 연구는 이러한 시점에서 공적자금운용법제의 개선을 위한 전제적 고찰로서 공적자금의 운용에 따른 문제를 이미 경험하고 해결한 바 있는 미국의 법제를 분석하고 이를 통해 궁극적으로 우리 법제에의 시사점을 찾기 위한 목적으로 쓰여졌다. 공적자금 투입이 이전에 겪어 보지 못한 사태라는 점에서 볼 때 그 법제적 해결점을 모색하기 위해서는 관련 국가들의 법제에 대한 비교법적 연구가 선행될 필요가 있다고 보기 때문이다. 그런데 금융위기와 공적자금의 투입을 경험한 나라들은 미국 외에도 중남미와, 북유럽 그리고 동남아시아에 걸쳐 고루 분포되어 있는 것이 사실이다. 하지만 이 가운데 성공적인 운영모델로 삼을 만한 나라는 극히 드물며 그나마도 아직은 문제해결의 과정에 있어서 최종적인 판단을 내리기에 이른 상태이다. 그런 가운데, 미국의 법제를 연구대상으로 삼은 것은 공적자금운용에 관한 비교적 오랜 경험과 더불어 법제의 성공적 정비 측면에서 가장 분석가치가 높다고 판단했기 때문이다.

미국은 이미 1980년대 초에 금융기관의 부실로 인한 공적자금 조성·투입을 경험한 바가 있으나, 당초 예상소요 금액보다 훨씬 적은 수준으로 자금이 투입되었으며 이후 효과적인 부실책임의 추궁제도와 상환시스템을 통해 공적자금의 회수 및 상환을 성공적으로 수행하여 왔다. 그리고 그것이 가능했던 가장 큰 요인으로서 적기의 법제정비노력이 꼽히고 있다. 그 결과 미국의 성공적 사례와 법제운용은 현재까지 각국의 법제에 적지 않은 영향을 미치고 있는 상황이기도 하다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구는 미국의 공적자금 운용에 관한 법제의 체계와 내용을 분석대상으로 삼고 있다. 여기서 말하는 운용의 의미는 공적자금을 조성하고 투입하며, 관리하고, 회수, 상환하기까지의 일련의 과정을 포섭하는 매우 포괄적 성격의 개념이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 대상 역시 공적자금 운용에 관한 이들 5단계의 과정을 중심으로 삼게 된다. 다만 성격상으로는 공적자금의 관리나 회수문제와 깊은 관련성이 있는 부실책임

의 규명 및 처리 문제는 사안의 시의성 때문에 별도의 장에서 다루기로 하였다. 이러한 단계별 접근방식을 채택한 것은 가령 공적자금을 조성하는 단계에서 동원되는 법리와 그것을 관리하거나 회수, 상환하는 과정에서 필요한 법리가 다를 수 있기 때문이다. 이 점에서 보면, 미국의 공적자금운용법제는 개별단위의 법을 분석하는 것으로는 한계가 있으며, 금융법제를 위시하여, 민사, 형사, 행정관련 법제를 망라한 광범위한 연구가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 개별법을 중심으로 한 분석을 하지 않고 아닌 공적자금의 운용단계 중심으로 관련 조항과 규정을 검토하는 방식을 사용하고자 한다. 하지만 이 역시 부실책임의 규명 및 처리 문제에서만큼은 예외를 두어서, 이에 관한 양대 법제인 소위 금융기관개혁법(FIRREA)과 금융사기기소법(CTBFPTRA)의 규정을 중심으로 법제를 소개하기로 한다.

한편, 미국에서는 우리나라와는 달리 공적자금이라는 용어가 적어도 법률에 공식적으로 사용되고 있지 않다. 특히 공적자금이 투입된 시점이나 대상 그리고 그 재원의 출처 등이 우리의 법적 개념과는 상당히 다른 성격을 가지고 있기 때문에 수평적인 인용 내지 비교분석이 어려운 측면이 있다. 더욱이 금융기관의 부실이 발생했을 경우 통상적인 처리방식은 우선 예금보험기금을 통해 부실기관에 대한 지원을 하고, 그것으로 충당하지 못하는 처리비용을 위해 공적자금이 투입되는 것이 일반적인데, 우리나라의 경우는 예금보험기금이 적립되기 시작한지 얼마 되지 않아 금융위기가 발생하였기 때문에, 사실상 부실금융기관의 처리과정에서 예금보험기금보다는 공적자금 중심으로 자금조달이 이루어졌다. 이 때문에 부실금융기관의 처리에 소요되었던 비용의 대부분을 차지한 공적자금에 대해 예금보험기금과 분리하여 별도로 입법화하였다. 반면, 미국의 경우는 공적자금으로 인해 발생한 문제를 처리하기 위한 법제를 별도로 입법화하지 않고, 기존의 부실금융기관처리법제 및 예금보험공사관련 법제에 포함시키는 방식을 채택하였다. 그 결과 공적자금운용법제와 예금보험법제의 구분이 명확치 않은 규정들이 다수 존재하게 되었다. 이에 따라 본 연구에서는 비단 공적자금의 재투입을 염두에 둔 규정이 아니더라도 금융부실과 공적자금투입으로 인해 기원한 관련 규정들을 포함하여 분석의

대상으로 삼기로 한다. 그 이유는 최소비용원칙에서도 볼 수 있듯이 현재는 예금보험기금투입원칙으로 사용되고 있지만, 본래는 공적자금투입 과정에서 도출되었으며 우리나라의 공적자금관리특별법에도 반영되어 있는 제도들이 적지 않기 때문이다. 따라서 연구의 범위를 미국의 법제 운용상황 보다는 법제의 기원 및 국내법 규정과의 유사성을 중심으로 확장하고자 한다.

이러한 인식을 토대로, 이하 제2장에서는 미국의 금융위기와 공적자금 투입문제가 당초 어떠한 경로를 통해 발생하였으며, 그에 대한 법제적 대응과정은 어떠한지를 살펴보고, 제3장에서 공적자금의 조성, 투입, 회수, 상환, 그리고 사후관리에 관련된 법제를 분석하며, 제4장에서 결론을 대신하여 국내법의 문제점과 비교하여 미국법제의 시사점을 도출해보기로 한다.

제 2 장 미국의 금융위기와 공적자금 문제

제 1 절 미국의 금융위기와 공적자금의 지원과정

1. 이해의 전제: 공적자금 문제의 미국적 특성

국가가 공적자금의 지원을 통해 직접 금융시장에 개입하게 되는 상황은 통상적인 금융규제 체계에 비추어 보면 지극히 예외적인 경우라고 할 수 있다. 하지만, 개별 금융기관들의 부실이 금융산업의 붕괴로 이어지고 그것이 다시 경제시스템의 위기로 귀착될 수 있는 상황에서는 충실한 합의절차나 비용투입의 합리성보다는 적극적으로 신속한 개입을 통한 조기 수습이 최선의 대책이라 것이 각국의 경험을 통해 확인되어 온 일종의 교훈이었다. 공적자금은 바로 그와 같은 대책 가운데서도 가장 긴급하고도 최종적인 단계에서 고려되는 수단으로 활용되어 왔다. 미국의 공적자금 문제 역시 개별금융기관 부실을 정리하고 금융산업의 붕괴를 차단하는 과정에서 발생되었다. 다만 공적자금 투입의 과정을 살펴보면 미국적 금융산업 혹은 시장의 특성이 반영된 부분도 없지는 않다. 이를 간략히 정리하자면, 공적자금을 유발한 계기가 비교적 단순하였다는 점과 공적자금을 투입하기 이전단계에서 다양한 정책수단을 활용하였다는 점으로 요약될 수 있다. 앞으로 논하게 될 미국의 공적자금의 운용법제를 고찰하는데 있어 이러한 특성에 유의할 필요성이 있다.

우선 공적자금의 투입을 불러일으킨 직접적 계기를 지적하자면 미국의 경우는 잘 알려진 바와 같이 1980년을 전후로 발생한 저축대부조합(Savings & Loans, 이하 'S&L')의 연쇄도산이었으며, 그 주된 원인도 당해 금융산업 내부에 존재했었다. 이에 비해 우리나라에서 공적자금을 투입하게 된 계기는 상당히 복잡한 양상을 띄고 있다. 부실의 발생영역이 은행과 종합금융사, 상호신용금고 등 다양한 형태의 금융기관에 걸쳐있었던 데다, 그 원인 또한 금융기관의 방만한 운영과 기관간의 경쟁 때문만이 아니라 기업부실이라는 금융외적 요인에 뿌리를 두었기 때문이다.¹⁾ 따라서 미국의 법적 대응방식을 분석하고 그에 대한 시사점을 모색

1) 다만, 한국의 금융위기사례 가운데 종합금융사의 부실과정은 미국의 S&L의 그것과

하는 과정에서는 이러한 차이를 어느 정도 염두에 두고 접근할 필요가 있다.

하지만, 공적자금을 투입하기까지 가급적 기존의 규제와 법규정의 틀 내에서 금융부실을 해결하려고 노력했던 과정과 그 경험은 실로 주목할 만한 가치가 크다고 보여진다. 그 과정에서 금융부실의 심화와 재정부담의 증가라는 값비싼 대가를 치루어야 했지만, 극단적 예외조치보다는 부족한 대로 법이 허용하는 틀 내에서 문제를 해결하려 했다는 점에서 법의 지배(rule of law)의 전통을 고수하려는 노력으로 평가될 만하다. 이러한 경험과 법제운용 기초가 결국 이후의 성공적인 공적자금운용과 법제정비의 기틀이 되었다고 볼 수 있다. 따라서 공적자금 투입이전단계에서는 미국이 겪어야 했던 시행착오를, 공적자금투입 이후의 단계에서는 그들의 성공적인 운영사례를 주목하여 고찰할 필요가 있다.

2. S&L의 부실과 금융위기

미국에서 공적자금투입의 계기가 된 금융부실은 사실상 저축대부조합(S&L)산업의 위기로 인한 것이었다. S&L은 조합원들의 맡긴 예금을 기반으로 하여 서민들에게 주택저당대출을 수행하는 저축기관(thrift institution)이라고 할 수 있다. 당초 설립목적은 조합원들의 주택매입 또는 주택수리비용을 제공하기 위한 것이며, 1969년부터는 저축예금을 수취할 수 있게 되어 저축자의 지위에 따라 상호조합(mutual association)과 주식조합(stock association)으로 구분되고 있다. 동 조합의 자금은 대부분 주택저당대출에 운용되며 특히 조합원에게 우선 대출된다. 그리고 운용결과 생긴 순이익은 주주들에게 배당금으로서 지급되고 저축예금 가입자에게는 예금에 대한 이자로 지급된다.

유사한 측면이 있다. 당시 국내 증권사들은 해외단기자금을 조달하여 국내기업들에게 장기로 대출하는 과정에서 미국의 S&L와 비슷한 위험에 노출되었다. 하지만 이외에도 한국의 대외신인도가 급락함에 따라 단기자금의 재조달이 어려워진 문제라든지 심각한 유동성위험에 동시에 노출되었던 점, 그리고 원/달러 환율이 급등함에 따른 환율위험 등도 증권사의 부실과 퇴출에 큰 영향을 미친 원인으로 작용하였으며, 이점에서 역시 미국의 경우와는 구별된다.

본래 S&L은 미국인들이 주택구입자금을 공급받을 수 있도록 하기 위한 목적에서 설립된 금융기관으로서, 설립 이후 서민들에 대한 주택자금 공급을 통해 대표적인 서민금융기관으로 자리를 잡아왔으나 사업수행과정에서 몇 차례의 중요한 위기에 직면하였으며, 때로는 금융산업 전반의 위기를 몰고 온 직접적 원인이 되기도 하였다.

전술한 바와 같이 미국에서 공적자금운용의 계기가 되었던 것은 1980년대 초반의 연쇄도산사태였으나 그에 앞선 1930년대의 대공황시기에 이미 S&L산업은 첫 번째 위기를 경험한 바가 있다. 당시에는 주택자금을 대출해 간 고객들이 경제사정 악화로 주택저당대출금을 제때에 갚지 못한 것이 수천 개의 저축기관 도산의 시발점이 되었다.²⁾ 돈을 맡긴 고객들도 금융기관의 도산을 목격하자 예탁금을 인출해 가고 그 결과 건실한 금융기관까지 연쇄도산되는 일련의 상황은 금융시장에 대한 총체적 불신과 금융산업의 붕괴위기로 이어졌다.³⁾ 이런 사태에 직면하여 미국의회가 제시한 방안은 금융시스템에 대한 신뢰를 회복시킬 수 있는 일련의 법제를 수립, 정비하는 일이었다. 그 중 대표적인 조치로 꼽을 수 있는 것이 예금보험제도(deposit insurance)의 수립이었다. 이 제도는 1933년 은행법에 의해 처음으로 도입되었으며, 이듬해인 1934년에는 National Housing Act⁴⁾의 제정을 통해 S&L의 예금으로 보험대상을 확장하였다. 아울러 동법에 따라 연방저축대부조합보험공사(Federal Savings and Loan Insurance Corporation, 이하, 'FSLIC')가 설립되어 소규모 예금고객들에 대한 예금보험의 제공과 아울러 저축대부조합에 대한 공공의 자금위탁을 독려할 수 있는 제도적 기틀이 마련되었다. 그러나 당시의 금융위기 해결과정에 공적자금이 동원되지는 않았으며, 법제의 정비 목표 또한 고객들의 금융시장에 대한 신뢰를 회복하는 데에 주안점이 맞춰져 있었다. 이 때 정비된 제도의 골격은 1991년 연방예금공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act: FDICIA)가 통과될 때까지 유지되었다. S&L은 비교적 안정적으로 예금

2) House Banking Committee Report, No. 54(I), 101st Cong., 1st Sess. 292.

3) P. Z. Pilzer, Other People's Money: The Inside Story of the S&L Mess 32 (1989).

4) 이와 관련된 규정은 구법 12 U.S.C. §1707-1730에 편재되어 있었다.

이자와 대출이자의 차이인 예대마진을 향유하며 수입을 얻을 수 있었다.

그러나 1970년대 말과 80년대 초에 이르러 금리자유화와 함께 전세계적인 유류파동과 인플레이션을 겪으면서 저축기관들은 또다시 위기를 맞게 되었다. 이 때의 위기는 금융기관간의 경쟁심화로 인한 수익성 악화와 인플레이션에 그 원인이 있었다는 점에서 전과는 다른 양상으로 띄었다. 먼저 금리상승으로 인한 수익성 악화가 부실의 원인이 되었다. S&L의 당시 자금조달과 운용 구조를 살펴보면 주로 단기로 자금을 조달하여 고정금리로 장기주택대출을 하고 있었다. 이러한 구조에서 금리상승은 치명적이었다. 시장금리가 상승하기 시작하면서 예금이자 지불은 증가하는 반면, 주택자금대출로부터의 수입은 고정되어 있어 S&L은 치명적 경영상 위협에 직면하게 되었다.

이러한 상황에서 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board; FRB)가 미국 내 통화공급을 일정수준으로 통제하는 정책을 실시하여 저축기관의 수신비용은 크게 증가한 반면, 1970년대 후반부터 급진전된 금융혁신과 그에 따른 경쟁 심화, 금리 상승 등으로 조달비용이 증가하는 가운데 주택저당대출의 가치가 급락하면서 만기불일치의 위험이 표면화되기 시작했다. 특히 1981~1982년 경기침체기에는 업계의 순이익이 적자로 전환되었고 이후에도 악화된 수익성이 개선되지 못하면서 부실 S&L이 빠르게 늘어났다.

<표 3> 1980년대 S&L 관련 지표의 추이

(단위: 달러)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
전체 S&L수	3,393	3,751	3,287	3,146	3,136	3,246	3,220	3,147	2,949	2,878
순이익	8	-46	-41	19	10	37	1	78	134	176
도산 S&L(개)	11	34	73	51	26	54	65	59	190	326
부실 S&L(개) ¹⁾	43	112	415	515	695	705	672	672	508	516
도산 S&L 자산	13	195	222	132	56	226	176	150	980	-
부실 S&L 자산*	4	285	2,200	2,846	3,602	3,583	3,431	3,538	2,973	2,903
보험기금	65	62	63	64	56	46	-63	-137	-750	-
재정적자/GDP	-	2.7	4.1	6.3	5.0	5.3	5.2	3.4	3.1	2.9

자 료: 송홍선, 박용식, 『미국 저축대부조합의 구조조정기금 관리 방법』에서 참조

3. 초기의 위기대응방식과 그 한계

S&L의 부실문제를 해결하기 위해 미국 의회는 먼저 이들 금융기관의 생존가능성과 경쟁력을 높이는 것이 급선무라고 보고 이를 뒷받침할 수 있는 일련의 법 제정을 모색하였다.⁵⁾ 우선 연방의회는 저축기관들이 예금고객들에게 지급해야 하는 이자율의 상한선을 1980년부터 단계적으로 규제하였다. 이 조치로 일시적이거나 업계 내에서의 예금이율에 관한 과당경쟁을 억제할 수 있었으며 타 금융기관과의 경쟁여건도 개선되었다. 하지만, 주택저당과 자산운용 부문에 있어서는 기관상호간에 일종의 공동행위가 여전히 금지되었기 때문에 시장 전체의 경쟁구도는 여전히 치열한 상태였으며, 특히 대출이율이 낮은 상태로 머물러 있어서 수익성의 근본적인 개선에는 미치지 못하였다.⁶⁾

이러한 상황에서 R. Reagan 대통령은 1982년 Garn-St Germain Depository Institutions Act⁷⁾에 서명함으로써 금융산업에 대한 실질적인 규제완화를 실시하였다. 동법은 주택저당대출 외에 상업용 부동산대출, 부동산 개발, 정크본드 등 고위험·고수익 자산에 대한 투자를 허용하고 부보 한도를 계좌 당 4,000달러에서 10,000달러로 확대하는 것을 주요 골자로 하고 있었다.⁸⁾ 이러한 조치로 저축기관의 자산운용상의 위험도도 그만큼 높아지게 되었다. 문제는 금융감독당국이 이 같은 리스크 제고에 따른 문제에 대처하여 적절한 건전성 규제방안(prudential regulation)을 강구했어야 함에도 불구하고 오히려 자기자본규제와 회계기준을 완화하는 쪽으로 정책을 운용했다는 점이다.⁹⁾ 이 때문에 저축기관들

5) House Banking Committee Report, p.294-295 참조.

6) *Id.* 296.

7) Pub. L. No. 97-320, 96 Stat. 1469 (1982). 동법은 U.S.C. 제12편과 제15편에 편제되어 있다.

8) Causes of the Savings and Loan Debacle, in Annual Survey of Financial Institutions and Regulation, The S&L Crisis: Death and Transfiguration, 59 *Fordham Law Review*. p.301 (1991).

9) 당시 시행된 조치로서는 순자산비율을 5%에서 3~6%대로 낮추었고 저축대부조합의 설립요건도 완화되었다. 또 회계기준을 기존의 GAAP(Generally Accepted Accounting Principles)에서 장부가 평가를 허용하는 RAP(Regulatory Accounting

은 실상보다 재정상태가 건전한 것으로 비추어졌고, 파산상황도 모면할 수 있었으며 그에 따라 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)의 통제에서도 벗어날 수 있었다. 당시 금융규제당국이 기대했던 것은 저축기관의 수익성만 회복되면 문제점이 자연스럽게 해결될 수 있다는 것이었다. 하지만 당시의 저축기관들은 새로이 부여된 권한을 적절히 활용할 만한 노하우나 전문성을 갖추지 못하였다. 이 상태에서 자율성이 크게 높아진 S&L들은 자금조달과 운용면에서 보다 적극적이고 위험추구형으로 사업 운영방식을 전환하였다. 게다가 수신측면에서도 부보한도가 확대된 저축대부조합간에 고금리를 통해 중개예금(brokered deposit)을 유치하려는 경쟁이 심해졌다. 결국 이러한 제도는 당초 의도와는 반대로 저축기관의 안정성과 건전성을 도리어 저해하는 결과를 낳게 되었으며, 급기야 S&L업계의 총체적 위기로 이어지게 되었다.¹⁰⁾

4. 보험기금 고갈과 공적자금의 조성

S&L의 위기는 일차적으로 저축대부조합예금보험기금의 고갈을 초래하였다. 당초 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)는 1980년대 초부터 부실 S&L을 자산부채인수방식(Purchase and Acquisition; P&A)으로 정리하는 과정에서 필요자금을 FSLIC 보험기금에서 충당했다. 이 기금은 저축대부조합의 예금액 가운데 1/12%(100달러당 8.33센트)에 상당하는 금액을 보험료로 부과하는 방식을 통해 조성되었다. 1950년대부터 적립한 보험기금은 80년대 초에는 60억 달러를 넘어서기도 하였으나 부실 S&L이 급증하면서 1986년부터 바닥을 드러내기 시작한 것이다.

이에 따라 1985년 말부터 적자상태의 FSLIC 기금을 어떻게 보전할 것인가를 두고 논란이 있었는데, 당시의 지배적인 분위기는 공적자금을 투입하지 말고 기존의 법리 하에 당사자부담의 원칙을 유지하자는 것이었다. 그 결과로 고안된 방안은 연방주택대출은행(FHLB)산하에 금융공사(Fi-

Principles)으로 변경함으로써 주택저당대출의 평가손이 표면화되지 않았으며 또 자기자본을 늘리기 위해 합병된 S&L의 영업권(goodwill)을 자기자본으로 산정토록했다.

10) House Banking Committee Report, at 297.

nancing Corporation: FICO)를 설립하고 이를 통해 자금을 조달하는 것이었다.¹¹⁾ 단 FICO 채권의 발행 한도는 108.25억 달러¹²⁾로 정하고 FICO채의 원금은 FHLB가 출연한 기금에서 매입한 제로쿠폰채권(zero coupon bond)으로 보증하며, 그 채권이자에 특별보험료를 포함하여 미래의 보험료 수입으로 갚기로 하였다. 그러나 부실의 규모는 오히려 더욱 확대되어 갔으며 업계부담만으로 부실을 정리하기는 역부족인 상태에 이르게 되었다.¹³⁾ 그 결과 FSLIC는 1989년에 파산위기에 처하게 되었고, 정부가 적극적으로 공적자금을 투입, 구조조정에 개입하는 방향으로 정책전환이 추진되었다. 결과적으로 공적자금투입의 지체로 말미암아 당초 소요금액의 두배가 넘는 1600억 달러의 공적자금이 소요되어야 했으며 1980년대 후반부터 1990년대 초반의 극심한 재정적자 및 세율인상을 야기하게 되었다. 이에 따라 미국의 공적자금 운용법제는, 향후 발생할 수 있는 공적자금의 투입상황에 대처하기 위한 원칙수립과 아울러서, 재정적자를 최소화할 수 있는 강구방안, 그리고 부실과 불신으로 둘러싸인 금융산업을 재건하려는 차원에서 정비가 이루어졌다.

제 2 절 공적자금 운용을 위한 법제의 정비

1. 법제정비의 과정과 내용

이상에서 살펴 본 바와 같이, 미국이 공적자금을 운용하기로 방침을 정하고 그와 관련된 법제 정비를 시작한 것은 S&L의 부실문제가 발생하기 시작한 1970년대 말로부터 약 10년 후의 일이었다. 또한 공적자금 투입방식으로 정부의 방침이 결정된 이후에도 법제정비가 완료되기까지는 적지 않은 시간을 다시 소모해야 했다. 그런 동안 부실은 심화되어 갔으며

11) 1987년 CEBA(Competitive Equality Banking Act)에 의해 승인되었다.

12) 차입 한도는 당초에 150억 달러였으나 행정부와 의회의 논란과정에서 108.25억 달러로 줄었다. 아울러 CEBA는 차입한도를 일년에 37.5억 달러로 제한했다. 1988년부터 부실 S&L의 정리가 본격화되면서 37.5억 달러의 정리비용으로는 부족하자 FSLIC는 부실 S&L의 인수자에게 현금 대신 미래의 현금흐름에 기초한 상황을 약속한 증서(note)를 지급하고 정리자금을 조달했다.

13) 삼성경제연구소, 『공적자금 투입의 성과 평가』, 2002. 7, 290-291면.

투입되어야 할 공적자금의 규모 또한 커지는 폐단을 감수해야 했다. 하지만 또 다른 측면에서 보면, 부실금융기관의 처리에 있어서 내용상의 합리성보다는 대응조치의 적기성이 중요하다는 점을 경험적으로 체득한 계기가 되었고, 이것이 입법과정에서 충분히 그리고 적절한 형태로 반영할 수 있었다. 아울러 공적자금의 조성과 투입뿐만 아니라 이를 관리하고 효과적으로 회수하며, 상환할 수 있는 체계적 시스템을 수립하였다. 이러한 경험은 약 10년 후에 발생하게 되는 북유럽 및 아시아의 금융위기를 해결하는 과정에서 커다란 교훈을 제공하였다.

이때 이루어진 법제정비는 사실 공적자금의 조성에서부터 상환까지의 문제만을 염두에 둔 것은 아니며, 부실금융기관 처리문제에 적극적으로 대처하기 위한 차원에서 그 일환으로 이루어진 것으로 볼 수 있다. 따라서 단순한 공적자금의 운용을 어떻게 처리할 것인지의 문제에 국한하기 보다는 금융기관의 개혁과 연계하여 관련규정들을 정비한 측면도 강하다.

이러한 일련의 법제 가운데 중요한 것으로는 1989년 제정된 금융기관 개혁갱생및집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)과 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)을 들 수 있으며, 그 외에 포괄적금융사기소및납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990)과 1991년 RTC 자금조달법(Resolution Trust Corporation Funding Act), 1992년 RTC손실절감및자금조달법((Resolution Trust Corporation Loss Reduction and Funding Act), 1993년 RTC Completion Act 등이 후속법률로서 공적자금운용의 각 단계에서 중요한 법적 근거를 제공하였다. 이 중 RTC와 관련된 법률들은 공적자금의 조성단계에서 필요한 한시적 성격의 법률로서 현재는 폐기된 것들이 많지만, 공적자금의 조성과정을 살펴보기 위한 측면에서 시사하는 바가 적지 않다. 특히 여타 금융규제관련 법에 입법취지가 이전된 경우도 적지 않아서 분석의 가치가 크다고 할 수 있다. 이하에서는 우선 그 대표적 법제들을 개괄적으로 살펴보고, 법제정비과정에서 새로 설립된 기관들을 소개

하기로 한다. 다만, 관련법제의 세부 규정에 대한 분석은 제3장에서 별도로 논하기로 한다.

2. 금융기관개혁갱생및집행법(FIRREA)

미국의 공적자금운용법제에 있어서 우선적으로 꼽을 수 있는 법이 금융기관개혁갱생및집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)¹⁴⁾이다. 동법은 1980년대 미국의 저축대부조합의 연쇄도산과 이로 인한 예금보험기금의 고갈 문제를 해결하기 위해 제정된 법으로서 1989년 8월 9일 제정되었다. 통상은 FIRREA로도 불리운다(이하, FIRREA). 하지만 독립된 개별법으로 편성되어 있지는 않으며, 이미 여러 법률에 산재되어 있는 금융관련 규정들 가운데¹⁵⁾ FDIC와 권한, 예금보험기금의 운용, 부실책임자에 대한 처벌 등에 관한 조문들을 각 부분별로 개정한 것이다. 따라서 동법의 내용 가운데 상당수는 기존의 개념과 범위, 기한 등을 수정하거나, 새로운 기구설립 등의 경우 조문을 신설하는 방식으로 구성되어 있다.

FIRREA는 비단 공적자금의 운용뿐만 아니라 금융기관에 대한 대중의 신뢰를 회복시키는데도 주안점을 두고 있다. 이를 위해 종전에 S&L의 금융상품에 대한 예금보험제공 기능을 담당하였던 연방저축대부조합보험공사(Federal Savings & Loan Insurance Corporation; FSLIC)를 폐지하고 그 대신 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation) 즉 FDIC로 하여금 저축기관에 대한 예금보험 까지 제공토록 하였다. 아울러 저축조합보험기금(Savings Association Insurance Fund; SAIF)을 새로 창설하는 한편, 은행에 대한 예금보험기금은 은행보험기금(Bank Insurance Fund; BIF)이라는 별도의 명칭으로 독립하여 조성하였다. 따라서 FDIC의 예금보험기금 대상범위는 전에 비해 확장되어서 저축기관에 까지 미치게 되었다. 다만, 1989년 1월부터 FIRREA가 제정된 1989년 8월 9일까지의 기간동안 FSLIC가 취득한 파산관재 및

14) Pub. L. No. 101-73, 103 Stat. 183 (1989).

15) 미국 연방법전 가운데는 주로 제12편과 15편의 여러 규정에 편입되어 있다.

보전관리인으로서의 지위는 이전대상에서 제외되었다. 반면, 동 시점 이후부터 1995년 7월 1일까지 발생한 파산관제 및 보전관리인으로서의 지위는 FIRREA에 따라 후술할 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; 이하, 'RTC')가 담당하게 되었다.¹⁶⁾

한편, FIRREA는 종전의 연방주택대부은행위원회(Federal Home Loan Bank Board: FHLBB)도 폐지하고, 두 개의 규제기관을 신설하여 이를 대체토록 하였는바, 연방주택금융위원회(FHFB)와 저축기관감독청(Office of Thrift Supervision)이 그것이다. FIRREA에서는 이처럼 변화된 체계 하에서 금융규제 집행하게 될 각종의 규제기관들이 설립되었는데, 그 가운데 공적자금의 조성이나 운용과 관련하여 가장 중요한 기관은 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; RTC)라고 할 수 있다. 동 공사는 공적자금의 조성과 회수를 위해 미국 정부가 한시적으로 설립한 금융기관으로서 도산금융기관의 자산을 관리하고 예치하는 역할을 주업무로 담당하였다. 한편 RTC의 설립과 아울러서 RTC의 정책을 감독하기 위해 감독위원회가 구성되었으며, RTC의 활동기금을 조달하기 위해 정리기금공사(Resolution Funding Corporation; RFC)도 후속조치로서 설립되었다.¹⁷⁾

3. 포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(CTBRPTRA)

S&L의 부실로 인하여 막대한 예금보험기금과 공적자금이 투입된 만큼 그 원인을 제공한 책임자를 규명하고 책임을 추궁하는 일이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 또한 공적자금의 효과적인 회수를 위해서도 부실책임에 대한 규명과 추궁은 특별한 의미가 있기 때문에 이를 담보할 수 있는 적절한 규율마련이 선행되어야 한다. 그러나 종래의 법만을 가지고는 부실금융기관의 임직원에게 대한 철저한 책임규명에 절차적 한계가 있었고, 이미 소진하거나 유출한 자산을 원상회복시키는 것도 쉽지 않았다. 이에 따라 미국은 종래의 부실책임자에 대해 종전까지 물을 수 있었던 민, 형사상의 책임을 대폭 강화하여 책임규명 및 자금회수의 효율성을

16) FDIC Release PR-44-89, Feb.24, 1989 참조.

17) 이들 각 기관에 대한 설명은 후술하는 규제기관 부분에서 자세히 다루기로 한다.

높이기 위한 법제 정비에 착수하게 되었다. 그러한 노력은 앞서 살펴 본 FIRREA에 일차적으로 반영되었으며, 그보다 1년 후에 제정된 ‘포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990: 이하, CTBFPTRA 혹은, 금융사기기소법)’¹⁸⁾을 통해 한층 구체화되었다. 이 중 금융사기기소법은 1990년 11월 29일 발효된 것으로서, 1990년 범죄통제법(Crimes Control Act of 1990)의 제25장에 편제되었다. 주된 내용은 1980년대 발생한 금융위기를 극복하기 위하여 부실금융기관에 투입된 자금을 회수하고 부실원인제공자에 대한 철저한 책임추궁이 이루어질 수 있도록 하기 위한 규정들로 이루어져 있음은 앞서 언급한 바와 같다. 이를 위해 동법에서는 법무부와 금융규제기관들에게 강력한 권한을 부여하는 한편, 부실금융기관의 자산에 대한 부당한 처분을 방지하고, 은행내부임직원들에 의해 초래된 부채가 미상환되는 경우를 제한하는 각종의 규정들을 두고 있다.¹⁹⁾

4. 연방예금보험공사개선법(FDICIA)

공적자금의 운용에 관한 또 하나의 근간으로서 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, 이하, ‘FDICIA’)²⁰⁾도 간과할 수 없다. 동법의 주된 목적은 은행예금보험기금의 자본구성을 재편하고 예금보험기금의 통합을 이루기 위한 데 있다.²¹⁾ 이를 달성하기 위해, FDICIA에서는 재정적인 문제를 안고 있는 금융기관으로서 자기자본충실도가 법 소정의 평가기준(실질자본비율이 2%에 달할 것)에 미치지 못하는 경우에는 FDIC로 하여금 당해 금융기관을 폐쇄하는 한편,²²⁾ 달리 비용이 덜 드는 방안이 존재하지

18) P.L. 101-647, 104 STAT. 4789.

19) 이에 관한 구체적 규정들은 제3장에서 상세히 분석된다.

20) P.L. 102-242, 105 STAT. 2236.

21) FDIC Improvement Act of 1991, RTC Refinancing, Restructuring, and Improvement Act of 1991, Fed. Banking L. Rep. (CCH) No. 1420 (Dec. 6, 1991) (Conference Report on S. 543 [FDICIA]).

22) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(B) (FDICIA §141).

않는 한 청산절차를 밟도록 하고 있다.²³⁾ 아울러서 동 법은 FDIC의 감독권한을 대폭 강화하여 추가적인 조사권한을 부여하였으며, 회계기준도 보다 엄격하게 규율하였다.²⁴⁾

FDICIA는 또한 3대 주요 정책을 수행하기 위한 세부규정들을 두고 있다. 예를 들면 FDIC가 부실금융기관의 특정 채권자군 예를 들면 비부보국내금융기관의 예금자²⁵⁾와 해외예금자²⁶⁾, 그리고 주주와 같이 예금채권 이외의 채권을 보유한 자²⁷⁾에 대해 지분을 제한하고 있다. 하지만, 동법은 당초 의회가 염두에 두었던 은행산업의 구조개편에 대해서는 별다른 규정을 두지 않았다. 은행산업의 구조개편안에는 전국에 걸친 은행 거래시스템을 설립하고, 1933년 은행법이나 McFadden 법, Douglas 개정법 등과 같은 일부 법률의 폐지 등이 주요골자를 이루고 있었다. 이들 법률은 미국의 은행과 은행지주회사가 전국적인 경쟁상황 및 비은행 금융기관과의 경쟁여건 하에서 사업활동을 하도록 하는데 걸림돌이 되는 것으로 평가되었다. 이에 따라 은행산업의 구조개편은 후속적인 법제정비를 통해 실현될 수밖에 없었다.

5. RTC관련 법제

(1) RTCRRIA (Resolution Trust Corporation Refinancing, Restructuring, and Improvement Act of 1991)

동법²⁸⁾은 부실 저축대부조합의 정리 및 RTC의 운용을 위해 소요되는 자금을 조달하기 위해 제정되었다. 동법을 통하여 조달된 자금이 약 250억 달러에 이르렀다는 점에서 보더라도 공적자금의 조성부문에서 동법이 차지한 역할이 적지 않았음을 알 수 있다. 한편 RTC감독위원회(Oversight

23) 12 U.S.C. §1823(c)(4).

24) 12 U.S.C. §1820(d), 1831(m), 1831(n) (FDICIA §111(a), 112(a), 121(a)).

25) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E).

26) 12 U.S.C. §1831(r) (FDICIA §312, FDIA §41).

27) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E).

28) P.L. 102-233.

Board) 및 RTC의 구조조정에 관한 규정도 두고 있었다. 동법은 1991년 12월에 입법되었으나 이듬해에 RTC Funding Act 개정법이 통과되면서 폐지되었다.

(2) RTC Funding Act (Resolution Trust Corporation Funding Act of 1991)

RTC Funding Act²⁹⁾은 연방주택대부은행법(Federal Home Loan Bank Act)을 개정한 것으로서 RTC에 대한 신규 및 추가자금조성을 위한 절차적 규정들을 담고 있다. 구체적으로는 연방의회 특위에 제출해야 하는 재정소요계획 등 서면내용을 규정하는 한편 연방 재무부가 RTC에 지원해야 하는 자금의 액수 등을 제시할 것을 요하고 있다.

(3) RTC 종료법 (RTC Completion Act)³⁰⁾

RTC Completion Act는 본래 RTC의 부실저축기관 정리사업의 종료 시점 및 RTC의 폐지일을 정하기 위해 1993년 제정된 법으로서, RTC의 기능을 FDIC로 이전하는 문제와 RTC 이후의 부실저축기관 처리에 관한 사항들을 규정하고 있다.

이를 위해 RTC의 기능과 인력을 FDIC나 FSLIC로 효과적으로 이전할 수 있도록 하기 위하여 FDIC와 RTC를 중심으로 실무작업반을 설치토록 하였다. 1993년 초부터 운영되기 시작한 이 실무작업반의 주된 임무는, i)FDIC와 RTC를 통합시키는 과정에서 발생할 수 있는 실질적 요소들을 차단하기 위해 양 기관의 기능을 분석하는 한편, ii)RTC의 경영, 부실처리 및 자산매각시스템 가운데 FDIC라 채용할 만한 것이 무엇인지를 검토하여 FDIC에 추천하고, iii)자산, 인력 및 기능의 순조로운 이전절차를 권고하며, iv)연방주택대부은행법(FHLBA) 제21조 A (p)항과 (w)항에 따라 RTC에 적용된 경영개선목표 가운데 FDIC가 채용할 수 있는 것들을 선별하여 권고하는 등의 역할이라고 할 수 있다.

29) P.L. 102-18.

30) P.L. 103-204, 107 STAT. 2369.

제 2 장 미국의 금융위기와 공적자금 문제

아울러서 동법은 RTC로 하여금 일련의 경영개혁안을 채택하는 한편 RTC의 관리자산 매각시에 소수자 및 여성들에게 보다 많은 사업기회를 제공할 것을 요구할 수 있다.

제 3 장 공적자금 운용법제에 대한 세부 분석

제 1 절 공적자금의 조성부문

1. 부실정리 소요자금의 산정과 그 조성원칙

부실금융기관 처리의 실패를 목격한 G. Bush 행정부는 1989년 출범과 동시에 금융위기에 정부가 적극 개입하는 방식으로서의 위기관리방침을 밝히고 그 기초작업으로서 부실규모, 정리방법, 정리비용 등을 추정하였다. 하지만 금융부실규모는 하루가 다르게 기하급수적으로 증가하였기 때문에 그 수치를 정확히 산정하기는 매우 어려웠다. 이에 따라 우선 1989년 FIRREA의 제정시점을 기준으로 부실 S&L이 대략 700~800개, 자산 4,000억 달러에 이르는 것으로 추산한 뒤 이를 계약이전(P&A)방식으로 부실 S&L들을 정리한다는 원칙 하에³¹⁾ RTC에 필요한 자금 500억 달러를 조성하기로 했다.

하지만 500억 달러에 이르는 공적자금을 어떻게 조달할 것인가가 문제였다. 이에 대해 부시행정부는 FIRREA는 부실규모가 너무 커져서 1987년 FICO 채권과 같이 순수 민간자금만으로는 정리비용을 조달하기는 어렵다고 판단하고, 위기로 인한 손실분담원칙은 유지하되 정부가 재정을 통해 대부분의 공적자금을 조성한다는 방침을 수립하였다. 그런데 이 같은 방침은 이미 미국의 재정적자가 상당히 커진 상태에서 또다시 재정을 통한 자금조달이라는 방법을 선택한 것으로, 이 점에서 종전의 레이건 행정부와는 전혀 다른 위기관리방식을 보여준 것이기도 하였다. FIRREA에 나타난 구조조정기금 관련 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

FIRREA는 S&L 정리기금을 업무영역에 따라 세가지 형태로 분리하여 운영하였다. 먼저 그 동안 부실 S&L의 정리업무를 담당하던 FSLIC가 1989년에 파산함에 따라 이를 대신할 수 있는 기관으로서 FRF(FSLIC Resolution Fund)를 설립하고 이를 통해 파산한 FSLIC의 잔여 자산과 부채를 승계토록 했다. 둘째, FIRREA 이후 발생하는 부실 S&L의 정리

31) 89년까지 부실 S&L의 정리를 맡았던 FSLIC도 정리된 저축대부조합의 84%를 P&A 방식으로 정리했다.

를 위해 整理信託公私(RTC: Resolution Trust Corporation)를 설립했다. 셋째, 부실정리를 위한 구조조정기금들과는 별도로 부보금융기관의 보험료수입을 적립하는 貯蓄貸付組合保險基金(SAIF)을 설립했다. 그리고 이들 기금간의 자금이동은 원칙적으로 금지시켰다.

기금을 기능별로 분리해서 운용하는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, 기금관리의 책임성과 투명성을 높이기 위함이었다. 위의 세 기금에 대해서는 목적뿐만 아니라 운영 주체까지 명확히 구분함으로써 기금관리의 책임성을 강화하였다. FRF는 FDIC가 관리하고 RTC 기금은 처음에는 FDIC가 운영하다가 이후 독립적으로 관리되었으며³²⁾ SAIF는 통합보험기구인 FDIC가 운영하도록 하였다.

둘째, 보험기금을 구조조정기금과 분리함으로써 우량 S&L의 보험료 납부를 유인하고 구조조정과정과 별개로 보험기금을 건전화함으로써 예금보험제도를 조기에 안정시키기 위한 목적이 있었다. 위기과정에서 고갈된 보험기금을 우량한 부보 S&L들이 적립할 책임은 있지만 앞으로 적립할 보험료가 이미 부실화된 S&L의 구조조정자금으로 계속 투입된다면 이들이 보험료를 납부할 유인은 약화될 수 밖에 없기 때문이었다. 이에 따라 보험기금과 구조조정기금의 분리는 이 같은 보조금 효과를 차단해줌으로써 보험료를 부담하는 우량 S&L들을 끌어들이는 데 기여를 하게 되었다. 예금보험제도의 안정면에서도 보험기금의 건전화는 중요하다. 위기과정에서 전체 S&L 중에 3분의 1이 파산했지만 아직도 3,000여 개의 부보 S&L이 영업하고 있기 때문이다.

2. FRF(FSLIC Resolution Fund)를 통한 공적 자금 조성

FRF는 기금 적자로 파산한 FSLIC의 잔여 업무를 종결하기 위해 설립된 펀드였기 때문에 우량 S&L 등 민간에 부담을 요구할 명분이 없었기

32) 1989년 출범당시 RTC 의장은 FDIC 의장이 겸임하고 재무성장관을 의장으로 하는 RTC 감독위원회가 주요한 의사결정을 내리는 지배구조였으나 1991년 RTC 관련법 개정을 개정하여 RTC와 FDIC를 실질적으로 분리했다. RTC 의장을 별도로 두게 되었고 RTC 감독위원회는 저축기관예금자보호감독위원회로 확대 개편되었다.

때문에 정부재정의 투입은 불가피한 것이었다. 이에 따라 FSLIC의 잔여 자산을 매각해서 정리자금을 우선적으로 조달하고 부채 상환에 필요한 부족액은 FICO로부터 이전받은 7억 달러와 재정에서 충당하였다. 이를 뒷받침하기 위해 FIRREA에서는 FRF에 필요한 자금에 대해 필요한 범위 내에서의 재정출연을 허용했다. 그 결과 재정지출은 1989년에 18억 달러로 시작해 1991년에는 204억달러에 이르기도 하였다. 하지만 이후 점차 줄어들었으며 1994년까지 지출된 총재정 규모는 총 440억 달러인 것으로 집계되었다. 이 440억 달러 중 사용하지 않은 금액을 제외한 순투입액은 1989부터 1995년까지의 기간동안 427억 달러였다.

3. RTC를 통한 자금 조성

(1) RTC의 설립

RTC는 미국의 연방 공기업의 한 유형으로서 이른바, 혼성투자공사(mixed-ownership Government corporation)³³⁾에 속하는 연방예금공사(FDIC)의 산하 금융기관이다. RTC의 활동영역은 매우 광범위하며, FIRREA에서는 이를 감독하기 위한 기구로서 감독위원회(Oversight Board)를 두기도 하였다.³⁴⁾ 감독위원회는 재무성 장관, 연방준비제도 이사회 의장, 연방주택도시개발부 장관 및 2인의 독립위원으로 구성된다. 위원회의 일차적인 임무는 부실기관의 청산, 자산매각, 자금조성을 위한 전반적인 전략을 수립하는 것이다.³⁵⁾

RTC는 처음에 FIRREA에 의거 1989년 1월부터 1992년 8월 사이에 부실화되는 S&L의 정리와 재산보전 및 청산업무를 수행하기 위해 설립되었으나 S&L의 부실이 심화되면서, 1991년 RTCRIA에 의해

33) 정부가 지분의 일부를 보유하고 있는 공기업의 형태로서 정부기업통제법(Government Corporation Control Act of 1934)에서 정리신탁공사(RTC)를 그 한 유형으로 규정하고 있다. 12 U.S.C. §1441a (b)(2). 한편 동법은 혼합투자공사외에 정부가 모든 지분을 보유하고 있는 전액투자공사(whole-ownership government corporation)를 공기업의 또다른 형태로 규정하고 있다.

34) 12 U.S.C. §1441a(a)(2) (FIRREA §501(a)(2)).

35) 12 U.S.C. §1441a(a)(6)(A)(i) (FIRREA §501(a)(6)(A)(i)).

그 업무가 1993년 9월까지 연장되었으며, 1993년 12월에는 다시 RTC Completion Act에 따라 존립기간이 1995년 12월까지 연장되었다. 이 기간동안 RTC는 총1,050억 달러의 정리자금을 조성하여 747개 부실 금융기관을 정리하는 성과를 거두었다.

RTC의 해산과 함께 RTC가 수행하던 기능 및 보유자산은 FDIC 및 FSLIC정리기금으로 이전되었다. 하지만 RTC의 파산관재인 및 보전관리인으로서의 자산처분임무는 그후 수년동안 지속되었다. 현재는 존재하지 않는 기관이지만 미국의 금융위기에 대처하여 공적자금의 조성, 투입 역할을 담당하는 기구로서 많은 역할을 수행하였으며 우리나라를 비롯한 많은 나라들이 이를 모방한 유사한 기관을 설치 운영하고 있어서 그 시사점이 크다고 할 수 있다.

(2) RTC의 자금조성 경로

RTC는 두 가지의 목적을 지닌 기금을 운용하였다. 하나는 도산상태의 저축기관에 돈을 맡긴 예금채권자들에게 부보예금을 지급하기 위한 기금이며, 다른 하나는 취득자산이 매각될 때까지 자금을 공급하기 위해서 운영자본을 조달하기 위한 기금이다.³⁶⁾

이 가운데 RTC에 예금지급 자금을 공급하기 위한 기관으로서 整理基金公私(Resolution Funding Corporation: 이하 'REFCORP')가 설립되었다. REFCORP는 연방주택대부은행의 재무국장과 아울러 연방 주택대부은행들 중 두곳³⁷⁾의 은행장들이 공동 운영하도록 되어 있다. FIRREA는 REFCORP에 대해 500억달러의 장기증권을 발행할 수 있는 권한을 부여하였으며, 이로 인해서 확보된 자금은 다시 RTC가 부실저축기관의 부보예금자에 대해 지급하기 위한 자금으로 활용토록 하였다. 그리고 이들 증권에 대한 원리금은 다시 정부장기증권(long-term government securities)에서 지급되도록 하였으며, REFCORP는 12개 연방 주택대부은행들이 기부한 자금을 가지고 다시 정부장기증권(long-term

36) 12 U.S.C. §1441a(o)(1) (FIRREA §501(o)(1))

37) 연방주택대부은행들 가운데 어떤 은행을 선별할 것인지는 감독위원회(Oversight Board)에서 결정된다. 12 U.S.C. §1441b(c)(1)

government securities)을 매입하였다.³⁸⁾

<표 4> RTC 투입자금 조성과정

(단위: 10억 달러)

관 련 법	승인액	공여액	승인일
FIRREA	50.1	50.1	89. 8. 9
RTC Funding Act	30.0	30.0	91. 3.23
RTCRRIA	25.0	25.0	91.12.12
Deappropriation April 30, 1992	-18.3	-18.3	92. 4.30
RTC Completion Act	18.3	4.0	93.12.17
RTC Completion Act	-	0.6	95.10.18
총계	105.0	91.3	
RTC 정리비용	87.9	87.9	
RTC 미사용 잔액	17.1	3.4	

자 료: 미국 회계검사원(GAO) 1996년 통계 참조.

FIRREA는 또한 RTC에게 연방 재무성으로부터 자금을 차입할 권한 및 운영자금을 확보하기 위한 어음발행 권한을 부여하였다.³⁹⁾ 단 이들 어음의 발행총액은 일정한 공식에 따라 제한을 받게된다. 즉, RTC가 REFCORP로부터 넘겨받은 기부금 합계에다가 미지불의 부채액을 합한 금액이 RTC의 운용가능 현금과 여타자산의 시장가액 중 85%를 합한 금액을 넘지 못하도록 하였다.⁴⁰⁾ 또한 그 기준을 충족하더라도 차입금이 500억 달러를 넘지는 못하도록 하였다. 이와 같은 차입상한선에 대한 제한은 RTC가 자본적 위험에 빠지지 않도록 하려는 의도였지만, REFCORP가 조성한 자금 가운데 500억 달러를 모두 사용하기 위해서는 RTC가 취득자산의 매각을 염두에 두고 청산 및 예금자에 대한 지불의 속도를 조절해야 했기 때문에 RTC의 입장에서는 일면 번거로운 측면이 있었던 것으로 알려진다.⁴¹⁾

38) 12 U.S.C. §1441b(f)(2)(E).

39) 12 U.S.C. §1441a(i).

40) RTC Complied With FIRREA Limits on Outstanding Obligations, GAO Says, 55 *Banking Rep.* (BNA) No. 10, at 382 (Sep. 10, 1990).

41) Funding the Resolution Trust Corporation: Hearing Before the

4. 향후의 공적자금 조성방법

(1) FDIC에 의한 자금조성원칙

미국의 금융위기 당시에 활용된 공적자금의 조성방식은 FDIA에 상당 부분 수용되었다. 특히 RTC가 재무성을 통해 자금을 조달받는 방식은 현재 연방예금보험공사(FDIC)에 의해 활용되고 있다. 연방예금보험법 제14조는 연방예금보험공사(FDIC)가 재무성으로부터 자금을 차입할 수 있는 이른바 Borrowing Authority를 보유한다고 규정하고 있다. RTC를 중심으로 한 것이 종전의 공적자금 조성경로였다면, 향후 활용될 공적자금의 조성주체는 FDIC가 담당한다고 볼 수 있다. 이하에서는 현존하는 기관인 FDIC를 통한 자금차입 법제를 살펴보기로 한다.

(2) 재무성(the Treasury)으로부터의 차입

연방예금보험공사(FDIC)는 재무성로부터 자금을 차입할 권한이 있으며, 재무성장관은 공사 및 재무성장관이 정하는 조건에 따라 예금보험공사에 대출해야 할 의무가 있다. 다만 이와 같은 자금차입권한의 행사에는 몇 가지 제한이 뒤따른다. 우선 당해 대출은 예금보험과 관련된 연방예금보험공사의 기능을 수행하는 목적을 위해서만 사용되어야 한다. 또한 차입금액에 대해서도 연방예금보험이사회가 보험목적에 위하여 수시로 결정하여야 하는 시점에서든 총 300억 달러를 초과할 수 없도록 한도를 두고 있다. 아울러 재무성장관의 승인도 얻어야 한다. 한편 이때의 대출이율은 미국정부 발행 유사만기 미상환 시장성 증권의 당해 시점 시장수익률을 고려하여 결정되며, 재무성장관이 정한 이율보다 작아서는 아니 된다.

(3) 연방금융은행(Federal Financing Bank)으로부터의 차입

FDIC는 은행보험기금이나 저축조합보험기금을 조성할 목적으로 공사 자체의 채무증서를 연방금융은행법(Federal Financing Bank Act

House Commission on Banking, Finance and Urban Affairs, 101st Cong., 2nd Sess. 160 at 11 (1990).

of 1973)에 의거 설립된 연방금융은행에 발행 매각할 수 있는 권한이 있다. 아울러 연방금융은행도 동 은행이 정한 조건으로 공사의 채무증서를 매수 및 매각할 수 있는 권한을 보유한다. 다만 해당 차입은 연방예금보험법상의 차입제한규정(제15조 (c)항)의 적용을 받는다. 한편 동조 소정의 자금차입규정이 연방금융은행으로부터 자금을 차입할 수 있는 다른 법적 주체의 자격에 영향을 미치지 않는다.

(4) 은행보험기금조성을 위한 은행보험기금(Bank Insurance Fund)회원으로부터의 차입

FDIC는 은행보험기금회원에 채무증서를 발행할 수 있고, 은행보험기금회원으로부터 자금을 차입하고 차입금에 상당하는 보증서를 교부할 수 있으며, 해당 채무증서 또는 차입금에 대한 이자를 지급할 수 있다. 단, FDIC는 당해 채무증서 또는 차입에 의한 자금을 은행보험기금과 관련한 기능의 수행 목적으로만 사용하여야 하며, 이자지급 및 원금상환에 대한 FDIC 또는 은행보험기금의 책임한도도 연방예금보험법 제7조 소정의 평가수입액에 준하는 수준으로 제한된다. 한편, 은행보험기금에 의거하여 FDIC에 의해 발행되는 채무나 차입금과 관련하여 지급되는 이율은 미국정부 발행 유사만기 미상환 시장성 증권의 당해 시점 시장수익률을 고려해서 결정하되, 재무성장관이 정한 이율을 초과할 수 없다.

제 2 절 공적자금의 투입부문

1. 최소비용의 원칙(Least-Cost Resolution Requirements)

(1) 최소비용원칙의 수립 배경

공적자금투입을 통한 부실금융기관 정리의 원칙은 FDICIA가 제정되면서 명시적으로 도입되었다.

사실 FDICIA가 제정되기 이전에도 미국의 금융법에는 부실금융기관의 정리나 공적자금의 지원에 있어서 지원기관이 준수해야 할 원칙들을

두고 있었다. 이를테면, FDIC가 이미 1950년대에 금융기관의 정리비용을 절감하기 위한 목적에서 FDIC가 부실금융기관의 정리비용이 부보예금을 지급하고 청산하는 보험금지급방식(Deposit Payoff)⁴²⁾의 정리비용보다 낮아야 한다는 이른바 비용심사기준(cost test)을 수립한 예가 그것이다.⁴³⁾ 아울러 부보예금기관의 지속적인 운영이 지역사회에 적정한 금융서비스를 제공하는데 필수적이라고 판단되는 경우에 비용기준보다 우선하여 자금을 투입할 수 있는 필수성 기준(essentiality test)도 채용하여 운용한 바 있다.

그런데 이 비용심사기준은 단순히 정리비용이 보험금지급방식보다 낮으면 충족되는 것이었기 때문에, FDIC가 당해 부실금융기관이 지역사회에 필수적인 존재이거나⁴⁴⁾ 금융시스템에 필수적인 것으로⁴⁵⁾ 판단하는 한 굳이 비용이 덜 드는 방안을 선택해야 할 의무가 없었다. 따라서 비용의 최소성 여부는 관계없이 주로 부실금융기관 자산의 상당부분 및 예금의 전부를 인수할 수 있는 내용을 제시한 응찰자가 최종적인 낙찰자로 선정되는 경우가 많았다.⁴⁶⁾ 게다가 실무차원에서는 FDIC가 아무런 법적 근거 없이 비부보예금기관의 부실문제를 해결하기 위한 정리비용을 상당부분 할애하기도 하였다. 그 결과 예금보험기금이 방만하게 운영되어 최소의 비용수준을 훨씬 상회하는 규모로 공적자금이 지출되는 결과를 낳게 되었으며, 비부보예금기관에 대한 자금지원을 적절히 규제할 필요성과 함께 비용을 최소화할 수 있는 강구방안이 FDIC 안팎에서 모색되기에 이르렀다. 무엇보다 부실금융기관의 정리도 시장원리에 따르도록

42) 보험금지급방식이란 부실금융기관을 인수할 기관이 없을 경우에 인가권자에 의해 은행이나 저축대부조합이 폐쇄된 후, FDIC가 파산관재인으로서 예금자에게 부보예금을 전액지급하고, 직접 모든 부실기관의 자산을 청산하는 조치이다. 이때 FDIC는 모든 채권자들을 대신하여 부실자산의 회수극대화 의무를 부과받게 되는데 이는 주로 판매가능한 자산을 최고가로 제시하는 입찰자에게 매각하고, 판매가능하지 않은 자산은 청산절차를 밟도록 함으로써 이루어진다. 하지만 보험금지급방식은 기존고객의 거래관계가 단절되어 지역사회에 경제혼란을 초래하고 보험금지급으로 예금보험기금 재원이 고갈되는 등의 몇가지 문제점을 내포한 조치이기도 하다.

43) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(A) (1988).

44) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(A).

45) 12 U.S.C. §1823(c)(1)(C) (Supp. I 1989).

46) 예금보험공사, 『금융구조조정 방법과 사례』, 2001.1, 53면.

할 필요가 있다는 인식이 커졌다. 이에 따라 1991년 제정된 연방예금보험공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act: FDICIA)에서는 종래의 공적자금 투입원칙에서 한 걸음 더 나아간 最少整理費用의 原則(Least-Cost Resolution Requirements, 이하 ‘최소비용원칙’)을 수립하게 된 것이다.

(2) 최소비용원칙의 내용

최소비용원칙은 현재 연방예금보험법(FDIA) 제13조⁴⁷⁾에 수록이 되어 있다. 이 원칙의 내용은, 연방예금보험공사가 FDIC는 부보예금기관의 정리방식을 결정함에 있어서 당해 예금기관의 정리비용이 보험금지급방식 보다 낮아야 하는 것은 물론이고 여러 가능한 모든 방법 중에서 예금보험기금에 주는 부담이 가장 적은 방식을 선택해야 한다는 것이다.⁴⁸⁾

무엇보다 FDIC가 정리비용을 산정할 때 가급적 자의적인 판단을 개입시키지 못하도록 하려는데 그 취지가 있다. 이러한 취지를 구체화하기 위해서 FDICIA에서는 i) 앞서 언급한 바와 같이, FDIC가 모든 가능한 방안 중 최소의 비용이 소요되는 정리방안을 선택해야 한다는 요건을 부과하는 한편,⁴⁹⁾ ii) 청산비용에 대해 전과는 다른 제한적인 개념을 설정하였으며,⁵⁰⁾ FDIC가 최소 정리비용방안을 선별해야 하는 시한⁵¹⁾을 상세히 규율하였다. 아울러 iii) 예금보험기금을 비부보 국내예금기관의 예금채권자나 국외예금채권자 혹은 예금채권 이외의 채권보유자를 위해 지불하지 못하도록 하였고,⁵²⁾ iv) 최소비용원칙의 적용에 대한 예외로서 이른바 시스템위험에 대해 종전의 규정 보다 범위를 좁게 규정하였다. 한편 필수성기준은 소위 대마불사(too big to fail)의 관행을 불러일으켰다는 비판이 제기되어 그 적용이 크게 제한되었다.

47) 12 U.S.C. §1823.

48) 현재 우리나라의 預金者保護法과 公的資金管理特別法에도 이 원칙이 도입되어 부실금융기관의 정리를 위한 공적자금 투입시에는 투입비용이 최소화되고 그 효율을 극대화할 수 있는 방식을 채택하여 지원할 것을 규정하고 있다. 공적자금관리특별법 제13조 제1항.

49) FDICIA §141(a)(4)(A)(ii), 12 U.S.C. §1823(c)(4)(A)(ii).

50) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(D).

51) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(C).

52) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E)(i).

(3) 최소비용원칙의 적용절차

FDIC는 제출된 입찰제안서를 검토한 후 그 가운데 최소비용의 대안을 결정하게 된다. 이 과정에서 가장 중요하게 고려되는 요소는 i)FDIC의 부실금융기관 자산의 청산가치에 대한 추정치(공정한 시장가치에서 FDIC의 회수비용 추정치를 차감한 금액),⁵³⁾와 ii)청산관리인에 대한 청구권이다. 후자의 경우 최소비용분석에서 FDIC에 의해 인정되는 등의 이유로 부실금융기관에 대한 우선청구권(senior claims)이 있는 보증채권자들(secured creditors)은 우선지급대상이 되어 하나의 정리비용을 구성하게 된다. 이후 부보예금자들에게 배당금이 지급되고 FDIC(부보예금의 지급으로 청권 발생)와 부실금융기관의 비부보예금자들이 채권의 비율에 따라 분배받게 되며, 그 다음에 무보증 채권자들에 대한 지급이 이루어진다. 마지막으로 잔여금액이 있는 경우에는 부실금융기관의 소유주에 대해 지급이 이루어진다.⁵⁴⁾ 이상을 정리하면 보험금지급과 청산에 소요되는 FDIC의 비용은 다음과 같은 공식에 따라 산출된다고 할 수 있다.

<표 5> 최소비용의 분석방법

$ \begin{aligned} \text{FDIC의 비용} &= (\text{예금자 손실}) \times (\text{손실부담비중}) \\ &= (\text{모든 자산손실} - \text{자기자본} - \text{부보증채권자 손실}) \\ &\quad \times (\text{부보예금/총예금}) \end{aligned} $
--

(4) 최소비용원칙의 예외: 시스템 위험에 대한 고려

금융기관의 부실이 시스템의 위험을 야기할 우려가 있는 경우에는 투입비용의 최소화보다는 투입시기의 적기성에 대한 고려가 보다 중요하게 받아들여진다. 따라서 공적자금의 투입원칙으로서 최소비용원칙도 시스템위험의 상황에서는 제한을 받게 된다.

53) 이는 청산관리업무수행 결과 발생될 잠재적 총 수입을 나타낸다.

54) 예금보험공사, 앞의 책, 54면 참조.

시스템위험(systemic risk)이란 주지하는 바와 같이, 개별금융기관의 결제불이행위험이 다른 금융기관에 파급되면서 연쇄적으로 결제불이행을 유발하게 되고, 그 결과 금융시스템 전체가 마비될 수 있는 위험을 의미한다. 부실금융기관의 파산이 금융시스템위험을 야기할 우려가 있는 경우에는 가급적 당해 부실금융기관의 정리가 신속하고도 효과적으로 이루어져서 금융시스템의 붕괴에까지 이르지 않도록 차단하는 것이 무엇보다 중요하다. 이 때문에 미국의 공적자금운용법제에서는 금융기관의 부실이 시스템위험으로 이어질 우려가 있을 때에는 FDIC가 준수해야 하는 최소비용원칙의 적용을 배제할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 하지만 시스템위험을 야기할 것인지에 대한 판단자체가 명확한 기준을 세울 수 없는 것이어서, FDIC의 해석여하에 따라서는 최소비용원칙의 취지와 기능이 위축될 우려도 있다. 이에 따라 FDICIA에서는 시스템위험을 최소비용원칙에 대한 예외사항으로 인정하는 한편 시스템위험의 범위를 좁히는 쪽으로 법제를 정비하였다.

먼저 FDICIA는 FDIC가 동 조항을 자의적으로 확대 적용하지 못하도록, 미 연방재무성과 FDIC 이사회, 연방준비제도이사회가 함께 특정 금융기관의 해산이 경제상황이나 금융안정성에 심각한 부정적 영향을 미칠 수 있다고 결정하는 경우에 한하여, FDIC가 당해 금융기관에 대해 특별지원을 제공할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁵⁾ 아울러 FDIC가 긴급 투입한 자금이 최소비용을 초과했다는 의심이 있는 경우에는 FDIC의 자금투입으로 영향을 받은 여타 보험기금⁵⁶⁾ 측의 특별평가 결과에 따라 FDIC가 당해 초과비용 부분을 회수하도록 규정하였다.⁵⁷⁾ 이에 더하여, 미 연방 회계감사원(General Accounting Office)은 FDIC의 결정과 자금회수계획에 대해 회계감사를 하게 된다.⁵⁸⁾ 이처럼 금융기관의 부실이 금융시스템의 건전성에 특히 중대한 영향을 미치게 되는 경우에 당해 금융기관을 부실상태에서 구조해 내도록 하는 권한을 FDIC가 최종적으

55) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(G)(i).

56) 이를테면, 은행보험기금(Bank Insurance Fund)이나 저축조합보험기금(Savings Association Insurance Fund) 등이 그러한 경우에 해당할 수 있다.

57) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(G)(ii).

58) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(G)(iv).

로 보유토록 하지 않고, 제3의 기관에 의한 검증을 받도록 함으로써 최소비용원칙이 실효성을 담보할 수 있도록 하고 있다.⁵⁹⁾

그런데 시스템위험에 관한 이 같은 제한적 규정으로 인해 FDIC의 자금투입권한이 실제로 제한을 받게 될 것인지에 대해서는 견해가 엇갈린다. 일부에서는 시스템위험에 관한 규정의 적용기준이 너무 엄격하기 때문에 FDIC가 이를 이유로 최소비용원칙을 벗어나서 공적자금의 투입권한을 행사할 수 있는 상황은 매우 드물 것이라고 보기도 한다.⁶⁰⁾

하지만, 대체적으로는 이러한 예외 규정이 공적자금투입의 재량권을 넓히는 결과를 낳을 것이라는 쪽으로 견해가 모아진다. 과거의 경험에 비추어 보더라도 지역사회나 금융시스템의 보호를 위해 꼭 필수적이라고 볼 수 없는 경우에도 FDIC가 공적자금을 투입한 사례가 적지 않았다. 때문에 FDIC가 동 규정을 자의적으로 해석하거나 의도적으로 간과하는 방식으로 시스템위험에 따른 공적자금투입권한을 행사할 가능성도 없지 않다고 보고 있다.⁶¹⁾

또한 보다 근본적인 이유로서, 시스템위험이라는 기준 자체가 금융규제당국에 광범위한 재량권을 부여한다고 보는 시각도 있다.⁶²⁾ 이에 따르면 대형 금융기관이 중소기업 금융기관에 비해 유리한 결과가 발생할 수 있다. 금융기관의 규모와 지역사회나 금융시스템 전반에 미치는 영향이 비례관계에 있기 때문에 고객들의 입장에서는 금융위기시에는 최소비용인지 여하에 관계없이 대규모 금융기관 중심으로 자금이 투입될 것으로 예측하게 될 것이므로, 규모가 큰 금융기관으로 거래선을 이전하는 결과가 초래될 수가 있다. 마찬가지로 이유에서 금융기관들의 입장에서는 전국적인 시장망을 구축하기 위한 사업계획을 수립하는 한편, 예금보험기

59) Helen A. Garten, *Why Bank Regulation Failed* xvi-xvii, pp.16-20 (1991) 참조.

60) Stephen K. Huber, *The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991*, 109 *Banking Law Journal*. p.303 (1992).

61) Henry B. Gonzalez, *Toward Deposit Insurance Reform*, 69 *WASH. U. L.Q.* p.668; Jonathan R. Macey & Geoffrey P. Miller, *America's Banking System: The Origins and Future of the Current Crisis*, 69 *WASH. U. L.Q.* p.788 (1991).

62) Jonathan R. Macey & Geoffrey P. Miller, *op. cit.*, p.788.

금의 뒷받침을 기대하고 리스크가 큰 사업에도 과감하게 뛰어들려는 유인을 갖게 된다.⁶³⁾ 가령, 지역의 토착금융기관들과 합병하거나, 점포를 개설하지 않은 채 사업을 확장할 수 있는 다양한 방안, 예를 들자면 신용카드업이나 대부업 등을 모색하게 되거나, 혹은 다른 지역의 부실 금융기관을 인수하는 조치를 강구할 가능성이 크다.⁶⁴⁾

한편 정치적 측면에서도 대규모의 부실금융기관에 대한 파산사태는 선택하기 어려운 대안일 수밖에 없어서, 정치권으로부터 파산명령을 방해하기 위한 압력이 행사될 가능성도 있다. 미국의 경우에 이 같은 압력은 선거철에 특히 두드러져서, FDIC가 주요 부실금융기관들에 대해 긴급자금을 지원하기 위해 시스템위험이라는 예외규정을 활용할 가능성도 그만큼 높은 것으로 나타난다.

이 같은 일련의 이유 때문에, FDICIA의 본래 취지에도 불구하고 규모가 큰 금융기관을 그대로 존속시키기로 결정할 가능성이 크며 따라서 자금의 지원도 최소비용이 아닌 선에서 결정될 것이라는 지적이 제기되고 있다.⁶⁵⁾ 따라서 시스템위험이라는 예외규정은 최소비용의 원칙의 정립에도 불구하고 실제 운영에 있어서 부실금융기관의 정리를 위한 공적자금의 손실을 더욱 크게 하는 요인으로 작용할 가능성이 있다고 보여진다.

2. 특정예금에 대한 공적자금투입의 배제

(1) 비부보 국내예금자 및 비예금채권 보유자

1980년대의 금융부실문제를 처리하는 과정에서 FDIC는 비단 예금보험에 가입하지 않은 금융기관일지라도 금융시스템에의 파장을 우려하여 막대한 자금을 지원하여 구제하였다. 그러나 이러한 정책은 예금보험기

63) Joseph P. Hughes & Loretta J. Mester, A Quality and Risk-Adjusted Cost Function for Banks: Evidence on the "Too-Big-To-Fail" Doctrine, Working Paper No. 91-21, Federal Reserve Bank of Philadelphia, (Nov. 1991).

64) Irvine H. Sprague, Bailout: An Insider's Account of Bank Failures and Rescues, pp.240-241 (1986).

65) CrossLand Deal Spillover: FDIC's Credibility Affected; Impact on Future Bidding Feared, THE FDIC WATCH, p.1, (Feb. 24, 1992).

금을 고갈시키는 또 다른 원인이 되었다.

이에 따라 FDICIA에서는 1994년 12월 31일 이후, 또는 이보다 빠른 시점으로서 FDIC가 적절하다고 판단하는 시점 이후로는 FDIC가 예금 중 부보예금을 초과한 부분의 예금이나 예금자 이외의 채권자에 대해 예금대지급을 할 수 없도록 제한하는 규정을 두게 되었다.⁶⁶⁾

(2) 해외 예금자

해외의 예금자들은 대개 미국 내 주요은행과 거래를 하게 되며 이들 예금은 예금보험평가를 받지 않기 때문에 통상의 시장이율 보다 높은 수준의 이율이 책정되는 경우가 많다.⁶⁷⁾ 더욱이 해외의 예금자들도 예금보험을 통한 위험분산 보다는 가시적인 수익률을 보다 중시하는 경향이 있는 것으로 나타났다.⁶⁸⁾ 그런 상황에서 FDIC는 해외의 예금자에 대해서도 일정한도의 예금에 대해 지급을 해 줌으로써 해외예금자들에게 고이자율과 예금보험의 이중적인 혜택을 부여했다는 지적을 받게 되었다.

이에 따라 FDICIA에서는 비부보예금자에 대한 지급금지 규정과 아울러서, 해외의 예금을 예금보험의 적용대상에서 제외시키는 규정을 두게 된 것이다.⁶⁹⁾ 미국의 은행예금 가운데 해외 예금자의 예탁고가 차지하는 비중이 순수 국내 예탁고에 못지 않은 점을 감안할 때 동 규정은 예금보험기금의 건전화에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예측된다.

제 3 절 공적자금의 회수부문

1. 공적자금 회수의 수단

공적자금은 정부의 무상 보조금이 아니라 회수를 전제로 한 지원금이기 때문에 투입한 자금을 가능한한 많이 그리고 적정한 시일내에 회수하는

66) FDICIA §141, 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E).

67) 12 U.S.C. §1813(1)(5) (1988). Henry S. Terrell & Rodney H. Mills, Jr., International Banking Facilities and the Eurodollar Market, in EURODOLLARS AND INTERNATIONAL BANKING p.199. 참조.

68) Huber, *op. cit.*, p.303.

69) FDICIA §312, 12 U.S.C. §1831(r).

것이 전체 자금운용에 있어서 가장 중요한 부분의 하나가 된다. 이를 위해 미국이 활용한 방법 가운데는 공적자금을 투입한 금융기관의 자산의 자산가치를 끌어올린 후 이를 다시 적정한 시점에 매각하여 그 대금을 회수하는 방안과, 부실의 원인을 제공한 자로부터 자금을 회수하는 방안이 있다.

2. 자산의 매각을 통한 공적자금의 회수

(1) 자산매각의 원칙과 신속정리프로그램

RTC는 부실금융기관의 처리를 위한 방법으로서 다음의 세 가지 수단을 활용하였다. 첫 번째는 S&L의 자산에 대한 정리로서 이 경우에 RTC는 청산기관의 예금채권자에게 FSLIC 부보예금의 한도까지 지급을 하게 된다. 두 번째는 합병이나 구조조정을 통한 방법으로서 부실 저축기관의 모든 자산 및 부채가 인수저축기관으로 매입되거나 흡수된다.⁷⁰⁾ 세 번째는 저축기관의 매각 또는 해체방법이다. 이 경우에는 해산절차 보다는 대개 예금이 다른 S&L이나 은행으로 매각되는 제3자 인수방식이 활용되며 따라서 부실저축기관의 자산에 대한 시장거래가 형성된다.

이 가운데 어떤 정리절차를 선택하든지 RTC는 공적자금의 회수를 위하여, 처리대상 S&L로부터 이누한 보유자산의 매각 또는 처분에 있어서 수입액의 현재가치를 극대화하는 방향으로 자산을 처리하여야 했다.⁷¹⁾

특히 S&L 및 그 자산을 운용하는 비용을 절감하기 위하여 가능한한 신속한 정리절차를 밟도록 하였다. 미국의 경험에 비추어 볼 때 S&L이 RTC의 통제하에 있는 동안에 대체로 자산가치가 하락하는 경향이 있었으며 RTC가 최선의 처리를 도모하기 위해 시간을 지체할수록 RTC가 회수할 수 있는 금액도 그만큼 줄어드는 것으로 나타났기 때문이다.⁷²⁾

70) 12 U.S.C. §1441a(b)(11)(A)(iii)-(iv).

71) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i).

72) How One S&L Lost Value Under the RTC, *American Banker*, June 4, 1990, at 1.

이처럼 금융기관들의 자산가치가 감소하는 원인으로는 두 가지가 지적되었다. 우선 S&L의 순예금고가 감소하여 RTC가 매각을 실현할 수 있는 금액을 감소시켰다. 순 예금고의 감소는 S&L의 예금자들이 다른 금융기관으로 이동하기 때문에 발생한다. S&L의 예금은 통상 6%의 이자를 붙여서 타 금융기관에 매각된다. 따라서 만일 저축기관의 순예금고가 10억 달러 가량 빠져나가고 구매 기관이 예금에 대해 3%의 이자를 지불하려고 한다면, RTC는 예금인출이 발생하지 않았을 상황보다 약 3000만 달러 정도 덜 회수하게 되는 것이다. 두 번째는 저축기관이 신규 대출을 하지 않는 상황에서는 새로운 자산이 창출되지 않기 때문에 S&L의 가치가 하락하게 된다. 자산부문이 한번 위축되면 다시 회복되는데 많은 시간이 소요되는 것으로 알려져 있다.⁷³⁾ 이와 같은 거래위축이 있는 후에는 자산매각의 증대기능 또한 침체되어서 회복이 힘들어지는 악순환이 반복된다. 따라서 위축된 자산은 회복의 가능성이 적어지고 이는 다시 RTC의 자산처분을 통한 공적자금회수에도 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

이처럼 S&L의 자산가치 감소와 그로 인한 공적자금회수율의 저하가 발생할 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위한 수단으로서 RTC는 신속정리프로그램(Accelerated Resolution Program: 이하 ‘ARP’)을 도입하게 되었다.⁷⁴⁾ 따라서 동 프로그램은 RTC가 공적자금 회수를 위해 처분하려는 자산의 가치를 높이므로써 공적자금의 비용을 최소화하려는 데 주안점이 맞추어진다.⁷⁵⁾ ARP하에서는 부실저축기관이 실질적인 관리 상태에 놓이기 이전에 RTC가 당해 금융기관을 시장에 내놓고 매각을 하게 된다.

금융기관의 모든 자산은 금융기관이 재산관리상태에 놓이기 이전에 구매자에게 양도되거나 제3자에게 매각된다. ARP하에서는 금융기관이 보유한 순 예금고가 시장성을 가지고 있는 동안은 RTC가 적절한 구매자를

73) *Id.*, at 1, col. 1.

74) Statement of Policy on Accelerated Resolution Program, 55 Fed. Reg. 37,380 (1990).

75) *Ibid.*

모색하는 것이 허용된다. 요컨대 ARP의 가장 큰 특징은, RTC가 재산 관리 상태에 놓인 금융기관을 매각할 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 금융기관들이 RTC의 직접적인 통제하에 놓이지 않는다는 점이다. 그 결과 ARP하에서의 부실기관의 매각은 상당히 긍정적인 성과를 낸 것으로 나타났다.⁷⁶⁾ 예금인출도 크게 감소되었으며 부실저축기관을 인수하려는 구매자들도 구매조건도 개선되었다. 이 점에서 ARP는 미국 내에서도 부실저축기관의 매각을 통한 공적자금회수방안으로서는 매우 효과적인 방안으로 평가되고 있다.

(2) 유형자산의 처분

금융기관이 재산관리상태에 놓이게 되면 RTC는 당해 자산의 전부에 대해 통제권을 취득한다. RTC는 그와 같은 금융기관의 자산을 효과적으로 매각 또는 처분해서 투입된 공적자금의 회수율을 극대화하여야 할 의무를 지게 된다.⁷⁷⁾ RTC가 당해 저축기관으로부터 취득하게 되는 자산의 형태는, S&L 등에 의해 행해진 여러 가지 투자를 포함해서 부동산과 증권에 이르기까지 다양하다.

1) 부동산의 처분

FIRREA에 따라 RTC는 부동산자산국(Real Estate Asset Division, 이하 'READ')을 설립하여 RTC가 관리중인 부동산의 처분 및 매각을 담당토록 하였다.⁷⁸⁾ READ는 RTC가 관리하는 재산을 주기적으로 점검하고, 이들 재산이 가진 “자연적, 문화적, 여가적 혹은 과학적 가치”에 따라 재산을 분류하는 임무를 담당한다. 통상 관리대상 부동산은 단독주택이나, 사무실, 아파트에서부터 사업부지, 농지, 광산, 미개발지에 이르기까지 다양하다. 이들 자산은 지역부동산 시장에 대한 영향을 최소화하고 중-저소득층의 주택수요를 해치지 않는 범위 내에서 가능한 한 가장 높은

76) OTS Will Hasten Transfer of Sick Thrifts to Strapped RTC, *American Banker*, (Nov. 14, 1990), at 5.

77) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i).

78) 12 U.S.C. §1441a(b)(12)(F).

가격에 매각시켜야 한다.⁷⁹⁾ 이를 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 자산매각에 있어서 민간부문을 활용할 수 있도록 권한을 부여하였다.⁸⁰⁾ 지역의 부동산 전문가 등을 활용하게 되면 매각대상 재산에 대한 전반적인 평가를 정확히 할 수 있으며, 적절한 상대방을 물색하기에도 유리하다는 장점이 있다.

한편 처분하는 부동산의 시장가치를 측정하기 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 적절한 평가방법을 수립하도록 규정하였다.⁸¹⁾ 아울러 FIRREA는 이해관계인에 의해 부동산에 대한 평가가 조작되거나 왜곡될 우려를 방지하기 위해서 부동산 평가의 “적정기준(appropriate standards)”을 세우도록 하였다.⁸²⁾ 처분대상 부동산이 청산매물가격이 아닌 공정한 시장가격에 처분되도록 하려는 것이 그 취지라고 할 수 있다.⁸³⁾

또한 RTC는 매매나 임대차 등 부동산거래 가운데 가액이 5만 달러 이상되는 모든 거래는 반드시 일정한 평가를 거치도록 하므로써,⁸⁴⁾ RTC가 부동산의 판매가격을 결정함에 있어 객관적이고 현실적인 시장가치를 파악할 수 있도록 하였다. 하지만 이 같은 사전평가를 거치도록 한 결과, 재산가치가 과대평가되는 경우에는 부동산의 매각 등 처분을 지체시키는 요인이 되기도 하였다.⁸⁵⁾ 대체로 평가자들이 RTC 관리자산 평가에 있어서 상당히 신중하고도 소극적인 성향을 띠게 되는데, 그 이유는 자칫 평가를 낮게 해서 인수자가 자산을 제3자에게 되팔아서 이익을 챙기는 상황이 발생하게 되면, 공적자금을 최대 회수해야 할 RTC가 그 책임을 평가자에게 물을 수가 있기 때문이다. 따라서 평가자들은 이를 회피하기 위해 부동산의 가치를 지나치게 부풀리게 되고, 그 결과는 다시 RTC의 부동산 처분 지체로 이어지는 악순환이 발생할 수 있다.

79) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i), (ii) 및 (v).

80) 12 U.S.C. §1441a(b)(11)(A)(ii).

81) 12 U.S.C. §1441a(b)(12)(D)(ii).

82) 12 U.S.C. §3339.

83) House Banking Committee Report, *op.cit.*, at 441

84) 12 C.F.R. §1608.2, 1608.3.

85) Keogh, Well-Meant Regulations May Thwart RTC Mission, *American Banker*, June 19, 1990, at 4,

부동산평가는 과거의 매매실적, 현재의 수익, 시장여건 및 동향, 수리 비용 등을 고려하여 이루어진다.⁸⁶⁾ 하지만 이들 기준으로는 시장의 실행가액이 충분히 반영되지 못할 수가 있다. 예를 들어서, 상업용 부동산의 경우 비어있는 공간이 많을수록 매매실적이나 수입이 적은 것으로 나타날 것이고 건물의 보수공사가 실제 이루어지고 있지 않은 상태에서는 수리비용을 측정하기가 쉽지 않은 것이다.

이상과 같이, 처분이 신속히 이루어지지 않거나 부동산평가액이 부풀려지는 경우를 대비하여 RTC는 부동산자산에 대한 가격인하정책을 시행하고 있다. 이에 따르면, 대상부동산이 6개월 이후에도 처분되지 않는 때에는 원래의 평가가치보다 15% 인하한 가격에 다시 시장에 내놓게 된다. 만일 이후 3개월이 지나서도 다시 처분되지 않으면 부동산가격을 추가로 5%인하토록 하였다.⁸⁷⁾

이 같은 가격인하정책에 더하여, RTC는 처분대상 부동산에 대한 경매도 실시하였다.⁸⁸⁾ 시장에서 적절한 평가를 받을 수 있다면 경매제도는 예상인수자들에게 처분부동산을 알릴 수 있는 매우 좋은 창구가 될 수 있으며, 따라서 공적자금의 회수를 극대화시킬 수 있는 가능성도 그만큼 제고된다. 미국에서도 부동산 전문가들은 부동산의 평가를 통한 방법 보다 오히려 경매제도가 당해 부동산의 가격을 정확하게 설정해 줄 수 있다는 점에서 RTC가 경매제도를 적극 활용할 것을 권유하기도 하였다.

FIRREA는 자산처분의 최저기준을 매우 엄격히 운용하였기 때문에,⁸⁹⁾ RTC는 경매절차에 대한 엄격한 가이드라인을 제정하여 이에 따르도록 하였다.⁹⁰⁾ 이에 따르면 재산의 시장가치가 10만 달러 미만이고 당해 재산이

86) 12 C.F.R. §1608.4.

87) 55 Fed. Reg. 22,423, 22,424 (1990). 이 같은 가격인하정책에 대해 지역부동산 시장에 미칠 악영향을 우려하는 시각도 있었다. RTC의 부동산 가격인하가 당해 지역의 다른 부동산에 대한 가격인하 요인으로 작용할 수가 있기 때문이었다. 아울러 FIRREA에서는 부동산의 시장가치가 통상의 수준보다 95% 이하로 떨어져 있는 지역에서는 RTC가 부동산을 매각하지 않도록 하고 있었기 때문에(FIRREA§501(b)(12)(D)) RTC의 가격인하정책은 FIRREA의 취지에 부합되지 않는 측면이 있었다.

88) 55 Fed. Reg. 22,424 (1990).

89) FIRREA, §501(b)(12)(D)(ii).

90) 55 Fed. Reg. 22,424 (1990).

시장에 충분히 공개된 경우에는 별도로 최저처분가격을 설정하지 않고 처분을 허용한다. 반면 재산의 시장가치가 10만 달러를 넘어서는 경우에는 경매시장이라고 하더라도 평가액의 70% 이하로 매각해서는 안 된다.⁹¹⁾ RTC가 이와 같은 가이드라인을 제정한 이유는 최저처분가격을 너무 높이게 되면 경매참가율을 저하시킬 수가 있는데다 당해 재산의 전체적인 가치는 오히려 떨어뜨리는 결과가 된다고 보았기 때문이다. 같은 맥락에서 RTC는 경쟁환경이 제대로 조성되지 않은 상태에서 행해진 경매를 유찰한 경우가 많았다. 또한 Affordable Housing Program에 적합한 부동산은 경매에 부치지 않았다.

2) 주택의 처분

미국의 저축대부조합(S&L)산업은 서민들의 주택보유율을 높이는 데 일조를 하여 왔으나, 1980년대 들어 경제전반에 규제완화가 시행되면서 그러한 역할을 등한시하게 되었다. 이에 따라 FIRREA에서는 적절한 주택이 시장가격에 쉽게 매각되지 않을 것으로 예상되는 경우에 RTC가 저소득층에 대한 주택보유를 촉진할 수 있는 방향으로 제도를 운영토록 하였다. 도산상태의 저축기관의 보유자산 가운데는 근로자층에게 제공하기에 적합한 주택들이 많이 포함되어 있었기 때문에 FIRREA는 이들 주택의 판매절차에 관해 특별히 관심을 두고 규율하였다. 이처럼 저소득층을 위해 별도로 떼어놓은 부동산을 이룸하여 “적정 주거용 자산(eligible residential property)이라 칭하였으며,⁹²⁾ 구체적인 개념과 기준은 국가주택법(National Housing Act)에 규정을 두었다. 이에 따르면 적정한 다가구주택(multi-family units)은 90년대초 기준으로 시가가 \$ 28,032에서 \$ 58,392사이인 주택을 말하며⁹³⁾, 적정한 단독가구주택(single-family units)은 시가 \$ 67,500이하의 주택을 말한다.⁹⁴⁾ RTC가 이러한 요건을 충족하는 부동산을 취득한 경우, RTC는 일정한 자격을

91) *Ibid.*

92) FIRREA §501(c)(9)(D)(ii); 501(c)(9)(F)(ii).

93) 12 U.S.C. §1715(1)(d)(3)(ii).

94) 12 U.S.C. §1709(b)(2).

갖춘 가구와 공공기관 및 비영리조직들에게 90일의 기간 동안 당해 재산의 구매를 거부할 수 있는 권한을 부여한다.⁹⁵⁾ 이 90일간의 기간동안에 매각된 주택 가운데 최소한 20%는 당해 지역의 중간계층 소득에 50% 미만의 가구들을 위해 유보되며, 추가로 15%는 당해 지역의 중간계층 소득에 80% 미만의 가구들을 위해 남겨두게 된다.⁹⁶⁾

FIRREA는 RTC에게 적정 부동산의 매각자금을 지원토록 하는 한편 저소득층 요건을 지속적으로 유지되도록 하기 위해서 당해 부동산을 시장가치 이하로 매각토록 하고 있다. 또한 이러한 요건에 충족하여 RTC가 자금을 지원한 주택저당대출의 이자 역시 시장금리 이하로 설정토록 하였다.⁹⁷⁾ 결국 이러한 규정들을 통하여 입법자가 의도한 바는 저소득층들이 적절한 주택보유 기회를 갖게 되고, S&L 업계가 본연의 목적과 기능을 수행하도록 하려는 것이라고 할 수 있다.

(3) 증권 및 대출채권의 처분

앞서 볼 수 있듯이 미국의 공적자금의 회수를 위한 법제운용에 있어서 RTC의 부동산자산 처분에 대해 입법자는 물론 금융기관들이 기울인 관심과 제도개선노력은 특별한 것이었다. 하지만 실상 RTC의 총 자산에서 부동산자산이 차지하는 비중은 30% 안팎에 불과했다. 오히려 RTC 보유자산의 70% 가량을 차지했던 것은 금융자산이었다. 이러한 금융자산에는 주택저당대출 및 주식이나 채권과 같은 투자증권, 저당부 증권, 기타 대출채권 등이 포함되었다. 일반적으로 국채 즉 연방 재무성증권이라든지, 저당부 증권, 주식이나 채권(債券)과 같은 유동성 증권들은 부동산에 비해 유동성이 커서 공개시장에서 거래하기가 훨씬 쉽다. 하지만 이러한 증권의 매각은 자칫 문제점을 유발할 수 있기 때문에 RTC로서는 증권매각에 신중을 기할 수밖에 없다. 가령 RTC가 너무 많이 또한 지나치게 신속히 매각할 경우에는 자본시장을 교란시킬 우려가 있고, 반대로 매각을 지체할 경우에는 RTC의 자금조달 및 운용비용이 증가되는

95) FIRREA §501(c)(2)(B) (12 U.S.C. §1441a(c)(2)(B)).

96) FIRREA §501(c)(3)(E) (12 U.S.C. §1441a(c)(3)(E)).

97) FIRREA §501(c)(6) (12 U.S.C. §1441a(c)(6)).

문제가 있는 것이다.

한편 RTC는 이와 유사한 자산으로서 자동차대출채권, 개인저당, 건설 및 소비자 대출채권 등도 보유하고 있으나 이들 자산은 유동성 증권에 비해 매매가 쉽게 이루어지지 않았다. 관련 비용이 높았기 때문이다. 이에 따라 RTC는 이들 자산을 증권화하는 한편 묶음으로 판매하는 등의 방법을 활용하기도 하였다. 아울러 미국에 있어서 처분자산의 잠재적 구매자들이 매입을 꺼리게 만드는 또 하나의 요인으로서 처분자산에 대한 부실한 기록과 담보물에 대한 불확실성과 같은 문제점도 지적되었다.

<표 6> RTC의 자금투입 및 회수내역(1995년 12월 말)

(단위: 10억 달러)

구 분		금 액	
투 입	정리관련 비용	206.0	
	파산관재상의 추가상환	11.6	
	일반경비	0.3	
	FFB이자	10.2	
	기타	1.2	
합 계		226.9	
회 수	회수액	배당 및 선순위채권	82.9
		원리금 선수금	38.2
		파산재단에의 청구비용	4.6
		RTC 매입자산	0.5
	소 계		126.2
예상회수액	파산재단으로부터의 추가회수		10.5
	95년말 기준 오차조정		2.1
합 계		138.8	

3. 부실책임자로부터의 회수

- (1) 부실원인제공자(즉, 공적자금투입의 원인제공자)에 대한 손해 배상의 청구와 그 대위행사

금융부실을 해결하는 논리는 시장의 원칙을 수정하면서 까지 제3자의 부담을 전가하는 결과가 되므로, 공적자금의 회수율 제고는 물론 당사자

에 대한 책임규명을 위해서도 부실책임의 당사자에 대하여 배상책임 등 적절히 회수할 수 있는 법제의 정비가 매우 필요하다.

이를 위해 미국은 부실원인을 제공한자를 상대로 공적자금을 효과적으로 회수할 수 있는 각종 제도를 고안하여 운영하고 있다. 이와 관련된 법률은 연방예금보험법과 1990년 제정된 포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990: 이하, 'CTBFPTRA', 혹은 '금융사기기소법') 등이다.

금융부실책임자에 대한 추궁은 공적자금의 사후관리차원에서 논의되지만 사후관리는 주로 재발방지와 관련자에 대한 형사책임에 주안점이 맞추어진 것이라면 여기에서는 주로 민사적 조치를 통한 공적자금의 회수에 초점을 둔 내용들이라고 할 수 있다.

우선 미국 연방예금보험법(Federal Deposit Insurance Act)은 부실로 인한 예금보험기금의 투입을 유발한 부보예금기관의 이사나 간부에게 금전적 손해에 대한 개인적 배상책임을 물을 수 있도록 하고 있다.⁹⁸⁾ 이때의 손해배상책임에 관한 민사소송은 FDIC에 의해, FDIC를 대신하여 혹은 FDIC의 요청이나 명령에 따라 여러 형태로 이루어질 수 있다. 아울러 이와 같은 민사소송은 예금보험공사의 이익을 위하여, 고의적인 위법행위를 포함하는 보다 중대한 주의의무의 태만에 해당하는 행위나 이와 유사행동을 포함한 중대과실을 이유로 기소된다.⁹⁹⁾

한편, 부보예금기관의 이사, 간부, 직원, 대리인, 변호사, 회계사, 평가인 또는 부보예금기관에 의하여 고용되었거나 해당 예금기관에 서비스를

98) 12 U.S.C. §1821 (k).

99) 한편 우리나라의 預金者保護法 제21조의2에서도 이와 유사한 취지에서 예금보험공사가 부실금융기관으로 하여금 당해 기관내의 부실책임자에 대해 손해배상청구를 행사하도록 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 본래 예금자보호법상의 손해배상청구권의 대위행사는 공적자금의 회수와 관련된 규정이라기 보다는 통상적인 예금보험운용과정에서 발생하는 보험금지급에 대해 그 원인제공자의 민사책임을 묻도록 하는 제도이다. 그런데, 우리나라의 경우 1997년 예금보험제도가 도입된 직후 금융위기가 발생하여 예금보험기금은 금세 고갈되어 나머지 비용을 공적자금으로 충당되었기 때문에 이 규정이 공적자금의 회수와 관련하여 중요한 의미를 갖게 된다고 볼 수 있다. 아울러 금융회사의 임직원에 대한 민사상 손해배상제도 자체가 유사한 금융부실의 재발가능성을 낮출 수 있다는 효과도 기대할 수 있다.

제공한 기타 당사자에 대한 소송에서, 손해배상액은 부보예금기관 자산을 부주의, 부적절하게 사용 또는 투자하여 발생한 것으로 확정된 손해배상액은 원리금 손실분 및 적정 이자액을 포함한다.¹⁰⁰⁾

(2) 금지명령 및 재판전 가압류

1) 자산의 부당처분 방지를 위한 파산관재인 및 보전관리인의 권한

금융사기소법에서는 파산관리상태에 있는 부보예금기관의 자산의 부당처분을 방지하기 위하여 FDIC에 대해 법원의 명령에 따라 예비적 금지명령 및 가압류명령을 발할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹⁰¹⁾

FDIC는 부보예금기관의 보전관리인이나 파산관재인으로서의 자격으로 혹은 FDIC가 취득한 자산이나 인수한 채무와 관련한 법인자격으로서, 법원에 대하여 FDIC가 지정한 자의 자산을 법원의 관리하에 두도록 하는 명령을 발할 것을 요청할 수 있다. 아울러 통화감독관이나 저축기관감독국도 재산 처분의 금지명령을 신청할 수 있다.

한편, 연방민사소송규칙(Fed. R. Civ. Proc.) 65는 금지명령을 발하기 위한 기준으로서, 피해, 손실, 손해가 회복불가능하고 직접적이며, 이를 방지하기 위해서는 당해 행위의 금지조치(injunctive relief)가 반드시 필요하다는 점을 입증할 것을 요구하고 있다. 따라서 FDIC나 RTC가 부당한 자산처분의 금지조치를 발하기 위해서는 법원이 입증의무를 지게 된다.¹⁰²⁾ 동조의 입법과정에서는 예금보험기금의 강력한 공익적 성격을 보호하기 위하여 금융규제기관이 규칙 65의 엄격한 요건, 즉 돌이킬 수 없는 피해에 대한 증거를 준수해야 할 의무를 면제시킬 필요가 있다는 논의도 있었으나,¹⁰³⁾ 입법자의 의도에 비추어 볼 때 FDIC는 금지조치를 발하기에 앞서 피해에 대하여 입증할 의무가 있다는 것으로 동조에 대한 해석론이 정리되었다.

100) 12 U.S.C. §1821 (i).

101) 12 U.S.C. §1821(d)(18), CTBFPRTA §2521(a)(1).

102) 12 U.S.C. §1821(d)(19)(A).

103) 136 Cong. Rec. at E3686.

2) 판결전 압류

은행규제당국은 당국이 부과한 배상금, 민사벌금을 다투는 행정소송 기타 민사소송에 있어서 금융기관자산의 부당처분을 막기 위해서 필요한 경우, 법원에 대해 판결전 압류조치(prejudgment attachment)를 신청할 수가 있다.¹⁰⁴⁾ 판결전 압류의 목적은 소송 중에 있는 자로 하여금 자금, 자산 또는 기타 재산을 인출, 이전, 제거, 소진, 처분하지 못하도록 하려는데 있다. 아울러, 법원은 해당 금지명령의 집행을 효과적으로 추진하기 위해 집행을 담당할 임시관리인을 지명할 수 있다.

3) 법무부장관(검찰총장)에 의한 민사적 금지청구

금융사기소법 제2521조 (b)항 (2)호는 18 U.S.C. §1345를 확대하여 법무부 장관으로 하여금 각종의 민사적 조치를 강구할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 가령, 동법은 미국법전 제18편 제63장(우편사기), 18 U.S.C. §287(허위, 조작, 사기적 청구), 18 U.S.C. §1001(허위 진술)의 위반행위를 금지하기 위한 민사소송을 제기할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 18 U.S.C. §3322(d) 소정의 금융관련법 위반행위를 방지하기 위해 소송을 제기할 권한도 부여하였다. 이와 더불어서 금융범죄의 결과로 취득한 경제적 이득을 전용 또는 처분하려는 자에 대해 법무부장관은 당해 경제적 이득을 낭비하지 못하도록 민사소송을 제기할 수 있는 권한도 가진다.

4) 파산법을 통한 책임회피의 차단

금융부실의 책임을 추궁하기 위해 금융사기소법이 정비한 제도 가운데, 또 한가지 중요한 조치로서, 파산을 통한 책임회피수단을 차단시킨 점을 꼽을 수 있다. 동법은, 부보예금기관의 자본을 일정수준 이상으로 확보할 의무를 진 금융기관관계자가 자신의 의무불이행의 회피하거나, 연방은행규제기관에 대한 민·형사상의 책임을 회피하기 위하여 파산법 규정을 활용하지 못하도록 미국 파산법을 개정하였다.

104) 12 U.S.C. §1818(i)(4)(A), CTBFPRTA §2521(b)(1).

미국의회는 당초 파산법의 적용대상을 좁게 규정하여서 아주 특정한 부채유발행위에 대해서만 동법을 적용할 수 있도록 하였다. 예를 들면, FIRREA에서 규정된 금융기관관계자(institution-affiliated party)란 개념을 파산법과 통합시킴에 있어서, 의회가 의도한 바는 그 같은 개념과 파산법상 관련 규정이, 단지 부보예금기관의 건전성을 위협하는 범법행위에 개인적으로 가담한 자들을 처벌하기 위해서만 적용되어야 한다는 것이다.

이는 은행실패를 유발한 범죄행위에 개인적으로 가담한 은행내부자에 게만 적용되도록 하려는 의도라고 볼 수 있다. 연방예금기관 규제당국이 특정 예금기관의 부실로 인한 부채문제를 해결할 목적으로 금융기관의 부채발생을 유발한 위법행위에는 개인적으로 연루되어 있지 않은 자의 재산을 가지고 부채를 충당할 수 있도록 파산규정을 활용해서는 안 된다는 것이다. 예를 들자면, 범법과정에 가담하지 않은 어느 한 개인이 우연히 범법자들이 소속된 법률회사나 회계사무소와 교류를 가진 경우, 그 개인은 파산법상의 규정에 따라 완전한 보호를 받을 수 있으며, 본인이 직접적으로 가담하지도 묵인하지도 않은 불법행위로 인해 채무변제의 책임을 대신 지지는 일은 없게 된다.¹⁰⁵⁾

이상에서 지적한 바와 같이, 파산법 개정에서 가장 전면적 개정으로 뽑힐 수 있는 부분은 채무자의 범죄행위로부터 발행하는 채무 가운데 책임을 지지 않아도 되는 경우에 관한 것이다. 금융사기소법은 파산법의 규정¹⁰⁶⁾을 개정하여 파산법상 책임회피불가의 성격으로 간주되는 특정 부채의 범주¹⁰⁷⁾ 속에 두 가지 새로운 유형을 신설하였다. 먼저, 행위자가 예금기관이나 부보신용조합에 대해 충실의무를 다했더라도 그 과정에서 사기나 자금유용이 범해지고 그로 인해 금융기관에 부채를 발생시킨 경우에는 당해 부채에 대해 책임회피를 할 수 없도록 하였다.¹⁰⁸⁾

또한 행위자가 악의나 부주의한 과실로 인해 부보예금기관의 자본을 일정수준으로 유지키로 한 연방규제당국과의 협약을 이행하지 못하여,

105) 136 Cong. Rec. at E3686.

106) 11 U.S.C. §523.

107) 11 U.S.C. §727, 1141, 1228(a), (b) 및 1328(b)

108) 11 U.S.C. §523(a)(11). CTBFPRTA §2522(a)(1)(C).

그 결과 금융기관에 채무가 발생한 경우에도 책임회피 할 수 없도록 하였다.¹⁰⁹⁾

5) 특별퇴직금(golden parachute) 및 보상금의 지급 제한

파산금융기관의 자산탕진을 방지하기 위한 또 다른 조치로 들 수 있는 것이 금융기관의 임직원들에 대한 특별퇴직금(golden parachute)규정이나 책임면제규정을 계약내용에 포함시키지 못하도록 한 규정이다. 부보금융기관이나 금융지주회사의 임직원들은 금융기관의 의사결정권을 보유하기 때문에 기관의 업무방침 가운데 자신들에 대한 과도한 보너스를 지급하도록 이사회의를 하는 경우가 발생할 수 있다. 아울러 금융기관 임직원들이 범위반으로 인한 개인적 책임을 회피하지 못하도록 하는 한편, 금융기관이 이들을 대신해서 소송비용이나 벌금을 지불하는 조치도 강구하곤 한다. 이 같은 행위는 결국 금융기관이나 예금보험공사에게 재정적 부담을 주는 동시에 특히 공적자금이 투입된 금융기관 임직원들의 도덕적 해이로 이어지는 경우가 많다. 우리나라에서도 이 같은 문제점들이 이미 여러차례 현실로 대두된 바 있다.

금융사기소법에서는 이런 폐단에 주목하여 FDIC로 하여금 규정 또는 명령의 방식으로 금융기관들이 임직원에 대한 특별퇴직금이나 보상의 지급¹¹⁰⁾을 금지하거나 제한시킬 수 있도록 조치할 권한을 부여하고 있다. 이를 좀더 정확히 이해하기 위해서는 동법에서 규정한 개념이 어떠한 의미 인지를 살펴 볼 필요가 있다. 우선 여기서 말하는 특별퇴직금(golden parachute)이란 부보예금기관이나 금융지주회사가 동 예금기관이나 지주회사의 의무에 따라 예금기관 관계자의 이익을 위해 수행하는 보상적 성격의 지급 또는 지급의 협약을 말하고 있다.¹¹¹⁾ 또한 보상지급(indemnification payment)이란 부보예금기관이나 금융지주회사가 예금기관 관계자이거나 관계자였던 자의 이익을 위하여 행하는 지급으로서, 해당 연방 은행당국이 제기한 행정소송이나 민사소송에서 해당 관계자가 최종명령을

109) 11 U.S.C. §523(a)(12). CTBFPRTA §2522(a)(1)(D).

110) 모든 형태의 자금 또는 자산의 직·간접적 양도가 지급의 대상에 포함된다. CTBFPRTA §2523. 12 U.S.C. §1828(k)(5)(C)(i).

111) 12 U.S.C. §1828(k)(4)(A),

받은 경우에 그 금전채무나 법적 비용을 지급하거나 변제하기 위한 것을 의미한다.¹¹²⁾ 이익의 지급일자는 주로 금융기관이나 금융기관 지주회사 또는 그 지주회사의 자회사가 지급불능이 된 날, 해당 금융기관에 대하여 보전관리인이나 파산관재인이 지명된 날, 감독당국이 해당 금융기관이 위험한 상태에 있다고 판정한 날, 금융기관이 CAMELS등급 4등급이나 5등급을 받은 날 전후로 되어 있다.

한편, FDIC가 금융기관 임직원들에 대한 조치를 취하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항들을 고려할 것이 요구된다.¹¹³⁾

- i) 예금기관 관계자가 해당 예금기관의 재무상태에 중대한 영향을 미친 동 예금기관 또는 금융지주회사에 대한 부정행위나 부작위, 실패 또는 수탁임무의 불이행, 또는 내부자 지위의 부당한 이용을 범하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- ii) 예금기관 관계자가 예금기관 또는 금융지주회사의 지급불능, 예금기관의 보전관리인 또는 파산관재인의 지명, 또는 예금기관의 문제상태에 대해 상당한 책임이 있다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- iii) 예금기관 관계자가 예금기관의 재무상태에 중대한 영향을 미친 해당 연방 또는 주 은행법률 또는 규정을 현저하게 위반하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- iv) 예금기관 관계자가 미국 법전 제18권에 열거된 특정 유형의금지규정을 위반하였거나 위반을 모의하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- v) 예금기관 관계자가 경영 또는 수탁임무를 맡은 지위에 있었는지 여부
- vi) 예금기관 관계자가 예금기관 또는 금융지주회사에 연루된 기간, 그리고 동 지급이 임용기간동안에 받을 만한 보상을 합리적으로 반영하는 정도 및 관련 보상이 제공된 서비스에 대한 합리적 지급을 반영하는 정도

아울러 동법은 지급행위가 해당 예금기관이나 금융지주회사의 지급불능을 예견하고 이루어지거나 지급불능의 판정 결의 후에 이루어진 경우

112) 12 U.S.C. §1828(k)(5).

113) 12 U.S.C. §1828(k)(2).

또는 그러한 지급이 채권자에 대한 예금기관 자산의 합리적 배분을 저해하거나 특정채권자를 우대할 목적으로 행해진 경우¹¹⁴⁾에는 부보예금기관이나 금융지주회사가 예금기관 관계자의 봉급이나 채무 또는 법적비용을 선급하지 못하도록 하고 있다.¹¹⁵⁾

6) 민·형사상의 몰수 규정

재산의 몰수문제에 대해서는 미국 연방형법에 다양한 관련조항들이 규정되어 있으며, 특히 1986년의 ‘자금세탁관리법(Money Laundering Control Act)’에 형사상의 몰수규정이 수립된 이후 적용범위가 계속 확대되고 있으며 몰수대상도 위법행위로부터 파생된 이익에까지 미치고 있다. 민사몰수(civil forfeiture)의 경우는 주로 금융기관에 악영향을 미칠 수 있는 특정 행위 위반시와 보전관리인이나 파산관재인에 의해 획득, 보유된 자산의 처분과 관련한 위반시 등에 주로 적용되고 있다.

금융사기소법은 이에 더하여 종래 민사 및 형사적 몰수대상이 되는 재산의 범위¹¹⁶⁾를 더욱 확장시키고 있으며 아울러 보전관리 상태의 금융기관 자산을 위법하게 매각한 경우에 민사적 몰수대상이 되는 재산의 범위를 새롭게 추가하였다.¹¹⁷⁾

먼저 동법 제2524조 (1)항에서는 파산관리상태의 금융기관 자산을 은닉¹¹⁸⁾하거나 우편 및 유선통신을 통한 금융사기¹¹⁹⁾로써 형성한 재산을 몰수할 수 있도록 하였으며, 제2525조 (a)항 (1)호에서는 민사적 몰수대상이 되는 재산의 유형을 새로 추가하여, RTC나 FDIC가 금융기관의 파산관재인이나 보전관리인으로서 보유한 자산을 불법 매각하여 얻은 이익을 몰수대상에 포함시켰다.¹²⁰⁾ 이때의 경제적 이익에는 동산·부동산 등 유·무형의 모든 자산이 포함되며, 취득수단의 직·간접성도 묻지 않

114) 목적여하에 관계없이 그러한 결과를 초래한 경우도 이에 해당한다.

115) 12 U.S.C. §1828(k)(3).

116) 18 U.S.C. §981, 982.

117) CTBFPRTA §2524, 2525(a).

118) 18 U.S.C. §1032.

119) 18 U.S.C. §1341, 1343.

120) 18 U.S.C. §981(a)(1)(D).

는다.¹²¹⁾ 몰수된 자산은 RTC나 FDIC 혹은 그 외의 금융규제당국에게 귀속된다.

형사몰수의 경우 RTC나 FDIC 등이 금융기관의 파산관재인이나 보전관리인으로서 취득하거나 보유하고 있는 자산을 불법적으로 매각하는 범죄행위에 대해 법원이 동산 또는 부동산의 몰수형을 선고할 수 있도록 하였다. 이때 몰수대상이 되는 재산은 민사몰수의 경우와 마찬가지로 해당 위법행위와 직·간접적으로 관련이 있는 부동산 및 사적재산 등 모든 규명가능한 재산이 포함되며, 특히 위법행위의 결과로서 직·간접적으로 획득된 금융기관 관계자 이익의 구성물이나 그 파생물까지도 몰수대상이 된다.¹²²⁾

7) 중범죄자에 의한 파산금융기관 자산의 취득

본래 FDIA에서는 예금기관과 불공정행위에 관여하였거나 예금기관에 손실을 초래한 자에 대하여 파산예금기관의 자산을 매각하는 상황에 대처하기 위하여 FDIC가 이 같은 매각을 금지하는 규정을 제정하도록 하는 의무를 부과하고 있다.¹²³⁾ 금융사기소법에서는 이에 더하여 주요 금융범죄의 유죄판결을 받은 자가 파산예금기관의 보전관리인이나 파산관재인으로부터 당해 기관의 자산을 매입하지 못하도록 하고 있다.¹²⁴⁾ 미 의회보고서에 따르면, 동 규정을 별도로 도입한 취지는 주요 금융범죄행위로 인해 유죄판결을 받았던 채무자들이 자신들의 위법행위를 빌미로 부당한 경제적 이득을 착복하지 못하도록 하려는데 있음을 명확히 하고 있다. 아울러 부보 예금기관으로부터 대출이나 기타 신용확대에 대해 채무불이행 상태에 있는 자로서, 채무를 상환치 않을 경우 동 예금기관이나 예금보험기금, FDIC, FSLIC 정리기금 또는 RTC에 중대한 손실을 초래하게 되는 자도 보전관리인이나 파산관재인으로부터 해당 부보예금기관의 자산을 취득할 수 없도록 하고 있다.¹²⁵⁾

121) 18 U.S.C. §981(a)(1)(E).

122) 18 U.S.C. §982.

123) 12 U.S.C. §1821(p)(1).

124) 동 규정은 FDIA의 제1821조 (p)항 (2)호에 추가되는 방식으로 편성되어 있다.
12 U.S.C. §1821(p)(2).

125) *Ibid.*

한편, 동법에서는 이에 관하여 일정한 예외를 인정하고 있다. 즉 FDIC가 부보예금기관의 자산을 특정인에게 매각 또는 이전함으로써, 당해 특정인에게 주장할 수 있었던 채권의 일부가 정리되거나, 당해 특정인이 부보예금기관, FSLIC 정리기금, RTC 또는 FDIC에게 대해 지고 있는 채무가 정리되거나 해결되는 경우에는 파산금융기관의 자산이라도 매입이 가능하다.¹²⁶⁾ 단, 제도의 도입취지를 고려할 때 이 같은 예외규정은 극히 좁게 해석되어야 한다는 것이 입법자들의 입장인 것으로 나타난다.¹²⁷⁾

8) 부정한 재산이전의 무효화 및 원상회복

금융사기소법은 FDIC에 부실금융기관의 보전관리인이나 파산관재인으로서 예금기관관계인 등이 부정한 의도로 이전한 재산 등 권리를 원상회복할 수 있는 권한을 부여하였다.¹²⁸⁾ 그런데 이 같은 권한은 이미 발생한 법률관계를 파기하므로써 당사자의 법적 안정성을 훼손하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 그 운용이 함부로 이루어져서는 곤란하다. 이에 따라 금융사기소법에서는 FDIC의 회수권한에 대해서 기간 및 행위자의 고의에 관한 일정요건을 부과해 놓고 있다. 즉, FDIC의 자산 회수권한은 보전관리인이나 파산관재인 지명일로부터 5년 이내에 권리이전 행위에 대해 발생하며, 아울러 금융기관의 채무자 및 예금기관관계자가 금융기관, FDIC나 다른 보전관리인 또는 다른 감독당국의 업무를 방해하거나 지연시키거나 또는 기만할 의도를 가지고 있을 것을 요한다. 이 가운데 채무자나 예금기관관계자의 주관적 의도를 입증해 내는 것이 FDIC를 통한 재산회수제도의 실효성을 확보하는 관건이 된다고 볼 수 있다.

이에 더하여 이미 재산을 이전받은 자의 범위를 어떻게 정할 것인지에 대해서도 앞서 언급한 법적 안정성에 대한 고려가 이루어지고 있다. 이 문제에 관한 금융사기소법의 원칙은, 최초로 재산 등 권리의 이전을

126) 12 U.S.C. §1821(p)(3).

127) 136 Cong. Rec. at E3686.

128) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(A).

받은 자 또는 동 이전의 수혜자가 되는 예금기관 관계자와, 최초로 이전을 받은 자의 직후 또는 차후의 모든 이전을 받은 자를 FDIC의 회수권한 행사의 대상으로 하되,¹²⁹⁾ 현재 또는 과거 채무의 상환이나 보증을 포함하여 선의로(in good faith) 유상이전을 받은 자나 그 이전받은 자의 선의의 직후 또는 차후 이전받은 자는 원상회복 대상에서 제외시킨다는 것이다.¹³⁰⁾

한편 이 같은 조치는 미국 연방 파산법상의 절차와 충돌될 여지가 있는 바, 금융사기소법에서는 FDIC의 부정이전 재산에 대한 원상회복권이 파산법상의 법정관리인의 권리에 우선한다고 규정하여 이 문제를 정리하였다.

제 4 절 공적자금의 상환부문

1. 상환의 원칙과 방법

공적자금을 운용한 나라들의 경험을 보면 예외 없이 투입된 공적자금의 상당부분을 회수하지 못하는 결과가 초래되곤 한다. 이 때문에 투입자금 중 회수되지 않은 부분, 즉 자금의 조성과정에서 정부가 직·간접적으로 지게 된 각종 채무를 무엇으로 상환할 것인가 하는 새로운 문제를 안게 되는데, 이 때문에 부실에 직접 책임이 없는 계층 특히 납세자들과 미래세대에게 부담을 전가시키는 것이 불가피해지기도 한다. 이 때문에 공적자금의 투입을 금융기관에 대한 시혜로 인식하게 되는 경향도 없지 않다. 하지만 보험기금이 부족하면 보험회사는 파산하고 보험가입자도 피해를 보는 것으로 끝나는 사보험영역과는 달리, 금융기관이 공적인 예금보험제도아래서 보험계약자로 행동하는 경제에서는, 그 배후에 암묵적인 재보험자로서의 정부가 있어서 정부는 재보험자로서 보험기금의 부족액을 메워 줄 의무가 있다. 따라서 공적자금의 투입은 시혜적 성격의 구제금융(bailout)이라기보다는 직·간접적인 보험금의 지급행위(insurance obligations)라는 인식의 전환이 필요하다. 바로 이 점에서 금융기관의

129) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(B).

130) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(C).

이해당사자가 아닌 국민이 재정을 통해 금융위기 때에 손실을 부담해야 하는 근거가 도출된다.

다만 그 과정에서 금융부실에 직접 책임이 없는 계층에 대한 합의를 도출하고, 그들 특히 미래세대의 부담을 최소화하는 방법을 선택하는 것이 가장 중요한 고려요소가 되어야 함은 물론이다. 이러한 차원에서 우리나라는 간접적으로나마 공적자금의 수혜를 받았다고 볼 수 있는 금융권과 국민경제에서 미회수부분의 상환부담을 나누어지도록 한다는 원칙하에 가급적, 금융권이 부담가능한 범위내에서 최대한 부담하고, 나머지는 국민경제의 최중보루(Last Resort)인 재정에서 부담기로 한 바 있다.¹³¹⁾

미국 역시도 투입된 공적자금의 상당부분이 회수할 수 없는 손실로 확인되면서 이를 어떻게 상환할 것인지가 운용전반에 걸친 현안이 되었다. 이에 대하여 미국 정부가 취한 입장은 재정적자의 가중을 초래하더라도 공적자금의 대부분을 직접 재정에서 출연한다는 강력한 것이었다. 그리하여 재정여건이 허락하는 한도까지는 예산에서 지원하고 그 나머지 부분에 대해 예산외의 방법을 통하여 지원기로 하였다. 이 가운데 예산외의 방법으로는 정리금융공사(REFCORP)를 통한 자금조달과 연방차입은행(FFB)을 통해 운전자금을 조달하는 방법 등 두 가지의 방안이 활용되었다. 한편 재정부담이 특정 기간과 세대에 집중되는 것을 방지하기 위해 재정에서 직접 출연한 자금은 장기간 적절히 분산해서 지원하였다.

2. 재정을 통한 공적자금의 상환

FIRREA를 제정할 당시까지만 해도 미국정부가 공적자금에 대하여 취한 입장은 금융부실로 인해 발생한 손실을 전액 민간이 부담하고 공적

131) 현재 금융권이 부담할 액수는 20조원이며, 예금보호 대상 금융기관에 대하여 특별 보험료를 25년간 0.1%씩 부과하여 재원을 마련하고, 나머지 49조는 재정에서 부담하되 별도의 기금(공적자금상환기금)을 신설하여 동 기금의 부담으로 국채를 발행하여 예보채 등을 상환하는 방식을 채용하고 있다. 한편 상환기금 부담 국채의 원리금을 25년 이내 상환하기 위하여 일반회계로부터 매년 2조원(현재가치 기준) 수준을 전입하여야 하는데, 일반회계 부족재원은 조세 감면 축소와 세출 절감 등을 통해서 조달해 나갈 방침을 세우고 있다.(공적자금관리위원회 사무국 의사총괄과, 공적자금상환대책(정부안), (2002년 6월)).

자금의 투입은 절대 하지 않겠다는 것이었다. 하지만 부실S&L의 정리비용을 금융권, 특히 S&L업계에 부담시키기에는 현실적으로 한계가 있었다.¹³²⁾ 부실 S&L의 도산으로 인한 피해의 책임을 건전한 S&L에게 함께 보상토록 한다는 것은 부실의 원인과의 직접적인 관련성이 없는 상황에서 장래의 보험료를 내라거나 S&L의 정리에 필요한 자금을 지원하라고 요구하기 힘들었기 때문이다. 하지만 예금보험제도를 채택한 이상 사적 예금보험과 달리 정부가 일종의 재보험자로서 책임이 있기 때문에 보험기금의 부족분을 정부가 재정으로 지원하는 것이 불합리하거나 시혜적인 것은 아니다. 또한 적시에 부실기관의 정리를 하지 못할 경우에 그 피해가 다른 금융에까지 확산될 수 있기 때문에 업계는 물론 국민경제전체가 공적자금투입의 간접수혜를 보았다고도 할 수 있다.

이와 같은 취지에서 미국 정부는 심각한 재정적자에도 불구하고 정부가 부담해야 할 공적자금의 대부분을 처음부터 직접 재정부에서 출연하는 적극적인 상환책을 강구하였다. 당시 예산 적자액과 예산적자 목표액이 차이가 생기면 차이만큼을 재량적 예산지출 항목 중에서 자동삭감(sequestration)하는 법이 시행중에 있었다¹³³⁾. 이에 따라 재량적 지출로 분류되는 S&L의 정리비용은 재정여건이 허락하는 한도까지는 예산에서 지원하고 나머지는 예산외 방법으로 조달하도록 했다.

이러한 전략은 FIRREA에도 반영되어 보험료율을 인상하고 FHLB이 RTC 기금의 일부를 출연하도록 했다. 보험료를 인상하고 필요에 따라 특별보험료를 징수할 수 있도록 한 것은 앞서 언급한 금융위기의 비용 중 보험기금 재적립 비용을 건전한 S&L이 부담한 것을 의미한다. 그리고 S&L이 출자한 FHLB에게도 부실금융기관 자산과 부채의 차액과 자금조달비용 중의 일부를 부담하도록 했다. 이 같은 조치는 FHLBB의 규제유예와 FHLB의 도덕적 해이에 대하여 책임을 물은 것으로 이해된다.

한편 민간부문에서도 손실을 분담토록 하였지만 총정리비용에서 민간이 부담한 액수가 얼마인지는 정확히 파악하기 어렵다. FIRREA는 RTC 정

132) 1989년 당시 우량 S&L의 순자산 가치는 440억 달러에 불과했기 때문에 업계가 부실기관이 정리비용을 부담할 여건이 되지 못하였다.

133) 1985년 Gramm-Rudman-Hollings Act와 1990년 예산축진법(Budget Enforcement Act) 등이 재정건전화를 위한 대표적인 입법들이다.

리자금 500억 달러 중 민간이 1/4를 부담하고 정부가 3/4를 부담하도록 요구했으나, 투입원금기준으로 보면 그 실현가능성은 낮았다고 볼 수 있다. RTC에 따르면 RTC의 89~95년 총 정리자금 2,273억 달러 중 913억 달러(40%)가 납세자의 몫이었고 민간이 1,360억 달러(60%)를 부담했다. 그런데 이 수치는 파산재단이 회수한 자금 1,231억 달러를 민간부담에 포함한 것이기 때문에 실제보다 민간부담을 과대 평가한 측면이 있으며 파산재단의 회수액을 위기 관련 정리비용으로 간주하기에도 무리가 있다. FIRREA에서 승인한 501억 달러 중 재정이 188억 달러, REFCORP 채권이 301억 달러, FHLB에서 12억 달러를 투입하고 501억 달러와는 별개로 보험료를 인상했다. 501억 달러에 한정시켜 보면 명목상으로는 재정이 38%, 민간이 62%를 부담한 것처럼 보이나 REFCORP채권 301억달러중 253억달러를 재정에서 매입했기 때문에 실제 재정이 부담한 것은 88%라고 평가된다. 또한 RTC의 실제 투입자금을 879억 달러라고 보았을 때는 재정부담은 총 819억 달러이며 이중 출연을 통한 직접적인 재정지출이 566억 달러, REFCORP채권의 매입금이 253억 달러라고 보고 있다. 민간부담은 879억 달러 중 60억 달러(6.8%)인데 이 중에는 FHLB의 출연금 12억 달러, REFCORP 채권의 소화를 위한 FHLB와 SAIF가 매입한 48억 달러가 포함되어 있다.

이처럼 공적자금을 조기에 재정 비용화하는 것은 여러 면에서 비용효율적인 것이었지만 재정부담이 특정 년도에 집중되는 것을 방지하기 위해 재정에서 직접 출연한 993억 달러를 1989~1995년의 기간동안 적절히 분산해서 지원했다. 마지막으로 정부는 지급보증을 통한 공적자금 투입을 최소화했다. 투입원금에 대해 정부가 지급을 보증한 경우는 없었으며 REFCORP 채권의 이자에 대해서만 정부 보증이 이루어 졌다. 이는 우리나라와 일본, 그리고 북유럽 3국과는 다른 공적자금 지원방식이라고 할 수 있다.

3. REFCORP(정리금융공사)債의 이자 상환

FIRREA에서는 REFCORP채의 이자에 대해 FHLB 등이 우선적으로 부담하고 잔여분에 대해서는 재정에서 보전하도록 지급보증을 했다.

그런데 실제 매년 도래하는 약 26억 달러의 이자비용 중 3억 달러는 FHLB가 부담하고 나머지 23억 달러는 재정에서 부담하고 있다. 따라서 이자비용의 총 11.5%만을 민간이 부담하는 것으로 볼 수 있다.

<표 7> RTC 투입자금의 분담

(단위: 10억 달러)

	자금 조달원		
	합 계	재 정	민 간
RTC정리비용	87.9	81.9	6.0
재정(손실기금)		56.6	
REFCORP채 인수분		25.3	4.8
FHLB출연금			1.2

REFCORP 채권의 만기는 2019년, 2020년, 2021년, 2030년에 걸쳐 있으며 총이자비용은 880억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다.

4. 구조조정기금의 일원화를 통한 상환

1995년 RTC Completion Act에 따라 RTC가 해산하면서 RTC의 잔여 자산과 부채는 1996년에 FRF로 이전되었다. 이로써 S&L 관련 구조조정기금은 FRF로 일원화되었다. FRF는 1989년 FSLIC 파산 이후 잔여자산 및 부채가 이전된 계정(FRF-FSLIC)과 1996년 1월에 RTC에서 이전된 자산 및 부채 계정(FRF-RTC)을 분리해서 운영하고 상호간의 독립성을 보장하여 어느 한 계정이 채무를 다른 계정으로 변제하지 못하도록 금지하였다. FRF는 법적으로 모든 자산이 팔리거나 청산되고 모든 부채가 상환될 때까지 영업을 계속하도록 되어 있다.

그리고 부채를 전액 상환하고 남은 RF-FSLIC 기금은 전액 재정으로 환입되도록 했으며 FRF-RTC 잔여기금은 REFCORP채권의 이자를 갚는데 사용하도록 했다. REFCORP 채권 이자에 대해 정부가 지급을 보증하고 있기 때문에 결국은 재정의 부담을 줄이는 효과가 있다.

5. 예금보험료를 통한 상환

FIRREA는 예금보험기금(SAIF)을 구조조정기금들과 별도로 관리하도록 했다. 새로 설립되어 적립기금이 없는 상태인 SAIF를 위한 보험료는 전적으로 S&L 업계가 부담하므로 보험료의 징수는 우량 S&L에 손실을 분담시키는 의미라고 볼 수 있다.

이렇게 해서 적립되는 보험료는 다음 두 가지 용도로 사용된다. 하나는 보험기금을 조기에 건전화해서 미래의 S&L 도산에 대비하는 것이며, 다른 하나는 1987년부터 발행한 FICO 채권 82억 달러에 대한 이자를 지급하는 것이다. 1987년 FICO 채권을 발행할 당시에 보험기금은 적자 상태였기 때문에 채권 이자는 추후에 발생하는 보험료의 수입으로 상환하도록 했기 때문이다.

<표 8> SAIF의 건전성 추이

(단위: 억달러, %)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
국내예금(A)	9,481	8,748	8,106	7,609	7,265	7,208	7,425	7,087	7,215	7,514	7,644
부보예금(B)	8,823	8,300	7,764	7,295	6,952	6,926	7,110	6,831	6,901	7,089	7,113
SAIF(C)	0	0.2	0.9	3	12	19	34	89	94	98	103
C/A	0.00	0.00	0.01	0.04	0.16	0.27	0.45	1.25	1.30	1.31	1.35
C/B	0.00	0.00	0.01	0.04	0.17	0.28	0.47	1.30	1.36	1.39	1.45

자 료: FDIC, Annual Report, 각호

FIRREA법 제정 이후의 보험료 관련 정책은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, FIRREA는 FDIC에게 우량 S&L에게 대한 보험료를 대폭 인상하도록 했다. 1989년 이전 FSLIC 아래서 S&L의 보험료는 상업은행의 보험료와 동일한 예금액의 0.0833% 였으나 1989년에 0.20833%로 인상(150%)되었고 1991~1993년에 다시 0.23%로 인상되었다. 그 후 보험료가 차츰 인하되긴 했지만 1998년이 되어서야 비로소 상업은행과 동일한 수준이 되었다.

둘째, FIRREA는 보험기금의 적립 수준이 미미하다고 판단되는 경우 FDIC에게 특별보험료를 징구할 수 있도록 권한을 부여했다. 그런데다 1991년 예금자보호법개정(FDICIA)에서 보험료의 목표적립율(Designated Reserve Ratio: DRR)을 부보예금의 1.25%로 정함으로써 기금이 부족한 SAIF에서 특별보험료를 징구할 필요성이 커졌다.¹³⁴⁾

셋째, 1996년 DIFA는 FICO 채 이자 상환을 위해 보험료 부과대상을 기존의 S&L에서 FDIC에 보험을 가입한 모든 금융기관(상업은행, 저축기관, 변종금융기관)으로 확대하는 동시에 1997년부터는 FICO 채 이자 상환을 위해 부과하는 보험료를 정규 SAIF 보험료에서 완전히 분리해서 징수하도록 했다. FICO 채권 82억 달러에 대한 이자는 매년 7.9억 달러이고 만기가 돌아오는 2017~2019년까지 총이자가 238억달러이다.

보험료 부과대상을 확대하고 보험료를 분리해서 징수하게 된 것은 은행과 저축기관간의 보험료 차이 때문에 상업은행으로 전환하려는 저축기관이 증가하는 데다 SAIF 보험료만으로 FICO 채 이자를 상환할 경우 S&L 업계에 상당한 부담으로 작용할 것을 우려했기 때문이다.

제 5 절 공적자금의 사후관리 부문

1. 파산금융기관의 관리

(1) 파산관재인 등을 통한 사후 관리

일반적으로 회사가 해산하는 때에는 정관이나 주주총회에서 달리 정하지 않는 한, 회사의 이사가 청산인으로 선임된다. 그리고 회사가 채무를 완전변제할 수 없어서 파산절차를 거치게 될 때에는 법원이 파산관재인을 선임하여 파산재단의 관리를 맡도록 하게 된다. 후자의 경우에 파산재단의 관리는 대개 변호사자격을 가진 자가 선임되어 왔다. 그러나 금융기관이

134) 미국 정부는 1996년 DIFA(Deposit Insurance Fund Act)에서 우량 S&L에게 45억 달러의 특별보험료를 한 차례 부과하였다. 이로써 보험기금은 1995년에 34억 달러, 적립률로는 부보예금 대비 0.47%에서 1996년에는 보험기금이 89억 달러, 적립률로는 1.30%까지 높아졌다.

부실운영으로 인해 정리대상이 되고, 막대한 공적자금이 투입되는 상황에서는 앞서 본 통상의 절차만으로는 사후처리를 효과적으로 수행하기 곤란한 경우가 많다. 일반기업체와는 달리 금융기관은 파산한 뒤에도 대출금의 회수, 담보부동산 및 현금·유가증권 등의 관리, 리스 및 외화자산관리와 같은 금융업무가 이루어지고 있어서 투입된 공적자금의 회수율을 높이려면 금융전문지식을 갖춘데다, 회수의지가 확고한 파산관재인을 선임할 필요가 있기 때문이다.

이러한 이유에서 미국은 금융기관의 청산 또는 파산재단에 대한 관리 및 자산매각 등의 업무를 처리함에 있어서 부실금융기관의 정리관행에 대한 전문성과 경험이 있는 금융규제당국 특히 FDIC의 임직원으로 하여금 청산 및 파산업무를 수행토록 법제를 정비하여 운영해 오고 있다.

우리나라에서도 공적자금의 관리와 회수를 위해 상법이나 파산법의 규정에도 불구하고 예금보험공사로 하여금 부실금융기관의 파산관재인을 맡도록 하는 제도가 도입되어 있다.¹³⁵⁾ 더욱이 공적자금이 투입된 금융기관의 청산 내지 파산관리에 대해 특별한 예외를 인정한 것이 사법권의 재량을 박탈하고 채권자평등의 원칙에 반한다는 이유로 위헌이라는 주장도 제기되었던 바가 있다.¹³⁶⁾ 그런 점에서 이에 관한 미국의 법제현황을 살펴 볼 필요성이 크다.

미국의 연방예금보험법에서는 연방법, 주법 또는 주헌법의 규정에도 불구하고, FDIC가 부보연방예금기관 또는 콜럼비아특별구은행(District bank)의 보전관리인(conservator)이나 파산관재인(receiver)으로 지명되는 경우에는 그 지명을 수락하고 보전관리인이나 파산관재인으로서의 지위에 설 수 있음을 명확히 하고 있다.¹³⁷⁾ 다만 미국에서도 이러한 예금보험업무에 전념해야 할 FDIC로 하여금 파산관재인으로서의 역할까지 수행토록 하는 것이 타당한지에 대해 논란이 제기되기도 하였으나,

135) 預金者保護法 제35조의8, 公的資金管理特別法 제20조 및 부칙 제3조.

136) 이에 관해 헌법재판소는 예금보험공사로 하여금 파산관재인을 선임할 수 있도록 한 규정이 사법권을 침해하거나 채권자평등의 원칙을 훼손한 것으로 볼 수는 없다고 하여 합헌결정을 내린 바가 있다. (헌재 2001. 3. 15. 선고 2001헌가 1,2,3(병합)) 참조.

137) FDIA Sec.11 (c), (d), (e).

미국 법원 역시 FDIC가 양 역할을 동시에 수행할 수 있는 것으로 판결한 바 있다.¹³⁸⁾

(2) 보전관리인 또는 파산관재인인 지명 주체

FDIC가 파산관재인 등으로서 행사할 수 있는 권한은 대부분 연방예금보험법 제11조에 수록되어 있다. 그 가운데 제(c)항에서는 연방예금기관이 파산할 경우에는 FDIC가 무조건 파산관재인이 되며, 주법은행의 경우에도 거의 대부분 FDIC로 하여금 파산절차를 관장하도록 규정하고 있다. 그 구체적인 내용은 어느 기관이 FDIC를 지명하며 그 자격은 어떠한지에 따라 달라지게 된다.

1) 연방의 부보예금기관에 의한 지명

우선 FDIC는 감독당국의 재량에 따라 연방의 부보예금기관 또는 콜롬비아특별구(즉, 워싱턴 DC)은행의 보전관리인으로 지명될 수 있다. 이 때 FDIC가 그 지명을 반드시 수락해야 하는 것은 아니며 수락여부를 재량으로 결정할 수 있다.¹³⁹⁾ 반면 부보연방예금기관 또는 콜롬비아특별구은행의 청산이나 해산을 처리하기 위한 목적으로 해당 연방은행당국이 FDIC를 파산관재인으로 지명하는 경우에는 연방법이나 콜롬비아특별구법의 여타 법에서 어떠한 규정을 두고 있는지 그 지명을 수락하여야 할 의무를 부과하고 있다.¹⁴⁰⁾

2) 주의 부보예금기관에 의한 지명

또한 예금보험에 가입된 주의 예금기관(이 경우, 콜롬비아특별구예금기관은 제외된다)을 감독하는 당국이 FDIC를 해당 주 예금기관의 보전관리인 또는 파산관재인으로 지명, 제안할 경우에도 FDIC는 당해 지명을 수락할 수 있다.¹⁴¹⁾

138) Landy v. FDIC 486 F.2d 139, 149(3d Cir. 1973); FDIC v. Berry 659 F. Supp. 1475(E.D.Tenn.1987); First Western Savings Bank v. FDIC 678 F. Supp. 224(D.S.D. 1988) 등.

139) FDIA Sec.11 (c) (2) (A).

140) FDIA Sec.11 (c) (2) (B).

141) FDIA Sec.11 (c) (3) (A).

3) FDIC의 자신에 대한 지명

한편, FDIC가 i)부실예금기관에 대하여 보전관리인, 파산관재인 또는 기타 법정관리인이 이미 지명되었고, 해당 예금기관이 최소한 연속 15일의 기간동안 그러한 보전관리인이나 파산관재인 또는 법정관리인의 관리하에 있던 상태에서, 해당 예금기관의 1인 또는 그 이상의 예금자가 부보예금을 전혀 인출할 수 없었던 경우, 혹은 ii)당해 예금기관이 주법에 의거하여 폐쇄된 경우에는 FDIC가 스스로 자신을 주의 부보예금기관의 단독 보전관리인 또는 파산관재인으로 지명할 수 있다.¹⁴²⁾

4) 저축기관감독청장에 의한 지명

그 밖에 FDIC는 저축기관감독청장(Director of the Office of Thrift Supervision)의 재량에 따라 보전관리인으로 지명될 수 있으며, 저축기관감독청장이 저축기관의 청산이나 해산처리를 목적으로 주택소유자대부법(Home Owners Loan Act) 제5조 (d)항 (2)의 (A), (C)의 규정에 의거 파산관재인으로 지명되는 경우에도 파산관재인이 될 수 있다.

(3) 지명의 사유

이처럼 FDIC는 다양한 금융관련 기관들에 의해 부실금융기관의 파산관재인으로서 지명될 수 있는데, 부보예금기관 등이 FDIC를 보전관리인이나 파산관재인으로 지명할 수 있는 경우는 다음의 몇가지 경우로 제한된다. 우선 i)해당예금기관의 자산이 동 예금기관의 조합원을 포함하여 예금기관의 채권자 및 기타자에 대한 해당 예금기관의 채무보다 적어서 부채상환이 어렵거나, ii)예금기관이 범위반이나 불건전행위로 자산 또는 소득이 소실되었거나 영업상 불안전 또는 불건전한 상태에 놓여 있거나 이의 개선을 요구하는 중지명령(cease-and-desist order)을 이행하지 않는 등의 경우, 혹은 iii)기타 예금기관의 자본충실도가 미흡한 경우 등이다.¹⁴³⁾

142) FDIA Sec.11 (c) (4). 단, 연방주택대부은행법(Federal Home Loan Bank Act) 제21A에서 달리 규정한 경우에는 그러하지 아니하다.

143) FDIA Sec.11 (c) (5).

(4) 선임의 효과: 기존 법률의 적용배제

FDIC가 연방예금기관이나 주예금기관의 지명에 따라 보전관리인이나 파산관재인으로 선임된 경우에는 FDIC의 권한을 행사함에 있어서 연방 또는 주의 여타 금융규제당국이나 행정부의 명령 또는 감독을 받지 않는다.¹⁴⁴⁾ 이처럼 타법률이나 여타 규제당국의 명령이나 감독을 받지 않도록 한 취지는 FDIC가 청산인 또는 파산관재인이 되는 경우에 당해 금융기관의 주주나 법원 등이 FDIC를 청산인 또는 파산관재인의 지위로부터 해임시키지 못하게 하는 한편, 금융 및 파산관련 전문기관인 FDIC가 공적자금회수업무를 담당함에 있어서 일상적인 업무의 신속한 처리를 위해 다른 행정부의 통제를 받지 않도록 하려는데 있는 것으로 이해된다.¹⁴⁵⁾

(5) 보전관리인 또는 파산관재인으로서 FDIC의 권한

FDIC가 보전관리인 또는 파산관재인으로 선임되면 예금기관의 승계인으로서 부보예금기관의 주주나 조합원, 예금거래자, 임원 등에 대한 모든 권한과 자격을 승계하게 되며, 예금기관의 운영에 필요한 업무를 수행할 권한을 부여받게 된다. 특히 공적자금의 관리나 회수에 관해서도 해당 예금기관에 속한 모든 채권이나 금전을 회수할 권한을 가지며, 해당 부보예금기관이 건전하고 지급능력이 있는 상태가 되도록 하는데 필요한 조치 및 해당 예금기관의 업무수행과 자산 및 재산의 보전과 관리를 위해 적절한 조치를 취할 권한을 보유하게 된다.¹⁴⁶⁾

아울러서 당해 직위의 수행과 관련하여 필요한 경우 규칙의 제정권을 보유하며,¹⁴⁷⁾ 법원 역시 보전관리인 파산관재인으로서 FDIC의 권한이

144) FDIA Sec.11 (c) (2) (C); FDIC Act Sec.11 (c) (3) (C).

145) 우리나라의 현행 법제에서도 이와 유사한 규정을 찾아 볼 수 있다. 즉 예금자보호법 제35조의8 제2항에서는 예금보험공사가 청산인 또는 파산관재인인 경우에는 商法 제539조 제2항 및 破産法 제157조·제188조의 규정을 적용하지 아니한다고 규정하고 있는바, 그 취지 역시 이와 같이 설명되고 있다. 예금보험공사 법무실, 『예금자보호법 해설』, 예금보험공사, 2004. 6., 305~306면 참조.

146) FDIA Sec.11 (d) (2).

147) FDIA Sec.11 (d) (1).

나 기능행사를 제한하거나 이에 영향을 미치는 조치를 취할 수 없도록 하는 등¹⁴⁸⁾ 일반적인 파산관재인 보다도 강력한 권한가 부여된다. 이 밖에 일반채권에 대하여 예금채권의 우선변제권한이라든지, 금융기관의 효과적 정리에 방해되는 계약의 이행거부 또는 취소권한, 그리고 이면계약 등 FDIC의 이익에 반하는 계약을 무효화할 수 있도록 하는 특별항변권이나 선임전후 5년간 포괄적인 부인권행사권한, 법원에 대한 일정기간의 법적절차 중지요청권 등도 보전관리인 또는 파산관재인으로서 FDIC에 부여된 강력한 권한이라고 할 수 있다.

2. 부실책임의 규명 및 책임 추궁

(1) 책임규명 및 추궁의 강화 필요성

1980년대의 금융위기가 있기 이전에도 미국의 금융감독기구들은 부실에 책임이 있는 금융기관의 임직원에 대하여 각종의 행정적, 사법적 규제수단을 가지고 있었다. 이를 테면, 불법 부당한 행위의 중지 및 은행업무 참여 금지 명령 등 제재조치(enforcement action), 불법 부당행위를 시정할 때까지 매일 부과하는 민사적 제재금(civil money penalty)이나 그리고 형사범죄에 대한 형사적 제재금(criminal money penalty), 그리고 파산한 금융기관에 의해 발생한 예금보험기금의 손실을 절감할 목적으로 파산금융기관 임직원의 불법행위에 의해 발생한 손실에 대해 청구하는 손해배상 등이 그러한 예이다.

그러나 금융위기로 인한 막대한 공적자금이 투입된 상황에서는 이 같은 제재수단만으로 금융부실의 원인제공자로부터 투입된 공적자금을 회수하기에는 미흡하였을 뿐만 아니라 금융부실을 사전에 예방하는데도 한계가 있었다. 이에 따라, 미국 의회는 1989년의 FIRREA를 위시하여 금융부실의 책임자에 대한 책임추궁을 적극적으로 행사할 수 있도록 하는 일련의 법제를 정비하였다. 그 대표적인 법률로는 전술한 FIRREA를 비롯하여 1990년 범죄통제법(Crime Control Act: CCA)의 일환으로 제정된 ‘포괄적 금융사기기소 및 자금회수법(Comprehensive Thrift

148) FDIA Sec.11 (j).

and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act: CTBFPTRA), 그리고 1991년의 FDICIA를 꼽을 수 있다. 이들 법이 주안점으로 두고 있는 부분은 각 법의 성격에 따라 차이가 있으나 그 기본적인 골자는 책임추궁의 대상과 행위의 범위를 확대하고 감독기관의 처벌권한을 강화하는 것으로 요약할 수 있다.

(2) FIRREA에 의한 부실책임 규명

1) 처벌대상자 및 처벌범위의 확대

1980년대의 금융위기를 계기로 미국 의회는 금융부실책임자에 대한 처벌을 대폭 강화하는 방향으로 법제를 정비하였다. 그 중 가장 중요한 개편의 하나로 꼽을 수 있는 것은 FIRREA를 통하여 부실책임자에 대한 행정상의 제재대상 및 민·형사상 처벌범위가 이전보다 대폭 확대되었다는 점이다.

먼저 FIRREA에서는 처벌대상자를 부보예금기관의 임직원 및 주요 주주에 국한하지 않고 기관관계자(institution-affiliated party: IAP)라는 개념을 도입하여 그 범위를 확장하였다.¹⁴⁹⁾ 기관관계자의 의미는, i)부보예금기관의 이사, 간부, 직원, 지배주주(은행지주회사는 제외) 또는 대리인, ii)법률가나 규정위반, 수입자의무의 불이행, 혹은 안전성 및 건전성 저해행위에 참여하여 고의 또는 과실로 부보예금기관에 최소 이상의 재정적 손실이나 심각한 부작용을 초래했거나 초래할 가능성이 있는 행위를 한 법률가, 회계사, 감정평가사 등 외부의 독립계약자, iii)법률에 의해 은행 등의 해산처리 임무를 위임받은 청산관리인, 청산대리인, 보전관리인, 위원회 등, iv)주주(은행지주회사는 제외), 고문, 합작회사 파트너 등 해당 감독당국이 부보예금기관의 업무수행에 관여하고 있다고 판정한 기타의 자 등으로 규정되어 있다. 여기서 법률가나 회계사 등 외부 전문가에 대해서도 부실경영에 대한 책임을 물을 수 있게 된 점에 의미가 있다. 금융기관의 안전성과 건전성에 영향을 미치는 법률가나 회계사 등 외부전문가 집단의 역할에 주목하여 이들의 전문가로서의 직무태만을

149) 12 U.S.C. §1818 (u).

처벌하려는 취지라고 할 수 있다.¹⁵⁰⁾ 이에 더하여 이들 외부전문가는 예금금융기관과의 관계에서 알게 된 위법사실이나 그 외 금융기관의 안전성 및 건전성을 해치는 사항을 발견한 경우에는 감독기관에게 통보하여야 하며, FDIC는 부보금융기관의 부실 발생시 외부 독립계약자들이 불법행위를 알고서도 고지하지 않아서 발생하게 된 손실에 대해 손해배상 청구를 할 수 있도록 하였다.

한편 FIRREA는 처벌대상이 되는 위반행위에 대한 정의도 좀더 넓게 개정하여, 단독으로 또는 타인과 함께 법률위반사항을 유발, 초래, 참여, 협의, 방조 또는 교사를 위한 행위까지 모두 처벌범위에 포함시키고 있다.¹⁵¹⁾

2) 위법사실에 대한 정보제공자의 보호 및 정보제공의 유인제도

금융부실이나 금융기관에 의한 위법행위는 일단 발생하고 나면 그 여파가 경제전반에 미칠 수 있으므로 이를 사전에 예방하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 감독당국의 규제만으로는 사전예방이 미흡할 수밖에 없다. 이에 따라 미국 의회는 FIRREA를 통하여 부보예금기관의 고용인에 대해 당 예금기관의 불법 부당행위를 고지하는 데 대한 신변보장 및 유인책을 법제화하여 적극 유도하는 정책을 사용하고 있다.

FIRREA에서는 부보예금기관이 법률 또는 규정을 위반할 가능성이 있거나, 중대한 실수, 현저한 자금낭비, 권한의 남용, 공중위생이나 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험을 야기할 우려가 있을 때 당해 금융기관의 직원이 그에 관한 정보를 금융감독당국이나 법무부장관에게 제공한 경우, 그와 같은 정보제공을 이유로 당해 직원이 해고당하거나 보수, 임금, 지급조건, 고용해택 상의 차별취급을 받지 않는다는 점을 명확히 하고 있다.¹⁵²⁾

150) 李載演, 美國의 預金金融機關 不實經營에 대한 處罰 및 制裁 시스템, 한국금융연구원, 1999.3, 18면.

151) 12 U.S.C. §1818 (v).

152) 12 U.S.C. §1843 (a) (1).

또한 연방은행당국¹⁵³⁾, 연방주택대부은행, 연방준비은행, 기타 FDIC를 위해서 기능이나 업무를 직·간접적으로 수행중에 있는 자는 해당 직원이 어느 예금기관이나 당해 은행당국 등에 의한 위법행위의 가능성, 중대한 실수, 현저한 자금낭비 등을 유발할 우려가 있을 때, 그에 관한 정보를 당해 당국이나 은행 또는 법무부장관에 제공했다는 이유로 역시 해고나 보수, 임금 등에 있어서 차별을 받지 않는다.¹⁵⁴⁾

만일 이러한 규정에도 불구하고 차별적 취급이 발생한 경우에는 해당 지방법원은 규정을 위반한 예금기관이나 연방주택대부은행, 연방준비은행, 연방은행당국 등에 대해 해당 직원을 복직시키거나, 손해배상금을 지급하거나, 또는 차별대우를 시정하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 명할 수 있다.¹⁵⁵⁾

한편, FIRREA에서는 연방은행당국은 법무부장관의 동의하에 소정의 법률위반¹⁵⁶⁾을 한 예금기관 및 관련자로부터 형사벌금, 손해배상 또는 민사벌금, 과태료 등을 징수케 한 최초의 정보제공자에 대하여 일정의 포상금을 지급할 수 있도록 하였다. 단 포상금은 형사벌금, 손해배상 또는 민사벌금의 형식으로 해당 예금기관으로부터 5만 달러 이상을 환수한 경우에 고려될 수 있으며, 그 한도는 환수액의 25%나 10만 달러 중 적은 금액으로 제한된다.¹⁵⁷⁾

다만 위법사실에 대한 정보를 제공하거나 그로 인한 벌금 등의 징수에 기여한 자가 법 위반으로 주장되는 행위를 의도적으로 야기하거나 이에 가담한 경우, 혹은 현저히 틀린 정보를 고의적으로 감독당국이나 법무부장관에 제공한 경우에는 보호나 포상제도의 적용대상에서 제외토록 하고

153) 여기서 말하는 연방은행당국(federal banking agency)이란 연방예금보험공사, 연방준비제도이사회, 연방주택금융이사회, 통화감독관, 저축기관감독국장 등을 의미한다.

154) 12 U.S.C. §1843 (a) (2).

155) 12 U.S.C. §1843 (c).

156) FIRREA에서 열거하고 있는 법률은 연방예금보험법(FDIA), 연방신용조합법(Federal Credit Union Act), 수정법률 제5213조, 5239조 (b)항, 5240조, 연방준비법(Federal Reserve Act), 개정 은행지주회사법(Bank Holding Company Act Amendment of 1970), 은행지주회사법(Bank Holding Company Act), 주택소유자대부법(Home Owners' Loan Act) 등이다.(12 U.S.C. §1844 (a)).

157) 12 U.S.C. §1844 (b).

있다.¹⁵⁸⁾ 정보제공에 따른 보호 또는 포상제도를 악용하지 못하도록 하기 위한 취지라고 하겠다.

3) 금융사기 관련자에 대한 자산동결 요구권

1990년 CCA 제정을 통해서도 FDIC와 RTC로 하여금 금융사기와 관련된 자의 자산동결을 법원에 요구할 수 있는 권한을 부여하였으며, 금융사기와 관련된 자가 파산법을 이용하여 금융기관에 지고 있는 부채를 면제받거나 주거용 호화주택을 구입하여 파산법상 압류나 강제매각이 불가능하도록 하는 등 여러 가지 방법으로 자산을 은닉하지 못하도록 하기 위해 파산법의 적용을 금지하였다. 그리고 보전관리나 파산관재업무와 관련해서 행정소환장을 발부할 수 있는 권한을 FDIC에게 부여하였으며, 부실금융기관이 퇴직하는 임직원들에게 과도한 보너스나 급부, 특별퇴직금 등을 지급하는 행위를 금지할 수 있는 권한도 부여하였다. 아울러 금융범죄로 기소된 자에 대한 벌금 및 형량을 확대하였으며, 불건전한 방식으로 영업을 하는 기관에 대해 강제조치를 취할 수 있도록 FDIC의 권한을 강화하였다. 또한 1991년 제정된 FDICIA에서는 적기시정조치를 도입하고 브로커예금 및 예금권유행위에 대해 엄격한 제한을 가하였다. 또한 부보주법은행에 대해 비은행업무를 제한하였으며, 금융기관 내부자의 금지행위를 확대하였다.

이 같은 일련의 조치는 결국 금융기관의 건전성, 안전성을 유지하고 금융기관 파산시에 예금보험기금의 손실을 최소화함으로써 궁극적으로 공적자금을 줄이는 데 그 목적이 있다고 하겠다.

(3) 포괄적 금융사기기소 및 자금회수법(금융사기기소법)상의 주요조치

1) 판결이전의 자산동결 조치

금융사기기소법의 제정에 따라 FDIC 등 감독당국은 금융기관 관계자들에 대하여 판결확정 이전의 자산압류를 법원에 청구할 수 있다. 즉 감독당국은 당국의 강제조치와 관련한 소송, 그리고 당국에 의해 제기된 금전

¹⁵⁸⁾ 12 U.S.C. §1843 (d); 12 U.S.C. §1844 (c).

배상, 손해배상 또는 과징금과 관련한 행정 또는 민사소송의 명령집행을 위하여, 그러한 소송절차상에 있는 자의 자산을 판결이전에 동결하는 명령을 법원에 신청하여 법원에서 금지명령을 내릴 수 있도록 하였다.

감독당국의 신청에 따라 법원은 그러한 자가 자금이나 자산의 인출, 이전 또는 기타 처분을 하지 못하도록 하는 금지명령을 내리고 동 금지명령을 관리하기 위한 임시관리인을 임명할 수 있다. 통상적으로 재산압류의 허용은 민사소송절차에 관한 연방규칙상의 금지명령 관련기준에 따라야 하지만, 손해, 손실 또는 피해가 회복불가능하고 즉각적인 경우에는 예외로 하였다. 특히, 감독당국에 의해 지명된 보전관리인이나 파산관재인은 관할법원으로 하여금 관련자의 법원의 관리하에 두도록 한 후 법정관리인을 지명하여 관련재산을 보유관리하는 명령을 내리도록 요청할 수 있다.

2) 파산절차를 통한 금융기관 관계자의 면책행위 금지

금융사기소법에 따라 파산법이 개정되어, 해당 채무가 수탁자의 사기행위나 위탁금 유용행위로 발생하였을 경우에는 법원에 의한 판결이나 감독당국에 의한 조치 또는 합의에 의해 확정된 채무는 관련자의 파산을 이유로 면책되지 못하도록 규정되었다. 또한 금융기관의 자본을 유지하겠다는 감독당국과의 약속을 악의 또는 과실로 지키지 못함에 따른 채무자의 금전채무도 파산을 이유로 면할 수 없게 되었다. 그리고 비록 특정 재산에 대해 채무책임이 면제된다고 하더라도 만일 당해 채무가 수탁자의 사기행위나 위탁금유용, 횡령, 절도 등에 기한 경우에는 감독당국에 대한 금융기관 관계자의 채무책임을 면할 수 없다고 규정하였다.

3) 금융범죄와 관련한 금지·제한명령

금융사기소법에 따라 법무장관은 금융범죄를 범하였거나 범하려고 하고 있거나 또는 정부나 감독당국을 기만하려고 하는 자의 행위를 금지시켜 줄 것을 법원에 요청할 수 있으며, 만일 관련자가 금융법규의 위반 등을 통해 획득한 재산을 탕진, 처분하려고 하는 경우 해당 자산의 이전이나 처분을 금지하는 금지명령이나 제한명령을 발동하도록 법원에 요청할 수 있다. 제한명령에 의거한 권한은 법규위반의 직접적인 결과로 취득

했거나 이와 관련된 재산뿐만 아니라 그와 동일한 가치의 재산에 대해서도 처분의 제한이 가능하다.

4) 금융범죄 관련 적용범위의 확대 및 형량의 강화

금융사기소법의 제정 이전에도 미국은 이미 FIRREA를 통해서 금융범죄와 관련한 형사벌금 및 형량의 최고한도가 각각 1백만 달러와 20년으로 강화하고 금융범죄 적용대상을 대폭 확대하였으며, 금융범죄와 관련한 출소기한을 5년에서 10년으로 연장하는 등 부실책임자에 대한 형사처벌을 강화한 바 있었다. 아울러 위법행위를 한 금융기관 관계자가 금융기관을 떠난 후 6년이 될 때까지 동 금융범죄자에 대한 강제조치가 가능하도록 하는 조치도 뒤따랐다.

그러나 금융사기소법에서는 처벌수위를 한 층더 높임으로서 부실책임자에 대한 보다 강력한 처벌의지를 확고히 하였다. 구체적으로는 종전에 최고 20년의 형에 처해지도록 되어 있던 뇌물공여¹⁵⁹⁾, 절도나 횡령¹⁶⁰⁾, 장부허위기재¹⁶¹⁾, FDIC 등에 대한 허위보고,¹⁶²⁾ 기타 금융기관에 대한 각종의 사기행각¹⁶³⁾ 등에 대한 최고형량을 20년에서 30년으로 강화하였다.¹⁶⁴⁾ 금융범죄의 적용대상에 자산은닉(벌금이나 5년 이하의 징역 또는 이의 병과), 검사방해(벌금이나 5년 이하의 징역 또는 이의 병과), 금융범죄기업의 조직·관리(최고책임자가 개인인 경우 동 개인에 대해 1천만 달러의 벌금이나 10년 이상 무기 이하의 징역 또는 이의 병과, 기관인 경우 2천만 달러의 벌금) 등을 추가하는 등 그 적용범위를 더욱 확대시켰다.

5) 금융범죄피해자의 손해배상

동법은 특정 금융범죄의 피해자에 대한 손해배상을 강화하기 위해 종래의 민형사상 몰수규정을 대폭 개정하였다.(동법 2508조 및 2509조)

159) 18 U.S.C. §215(a).

160) 18 U.S.C. §656, 657.

161) 18 U.S.C. §1005, 1006.

162) 18 U.S.C. §1007, 1014.

163) 18 U.S.C. §1341, 1343, 1344.

164) CTBFPTRA §2504.

동법 제2508조는 종전의 18 U.S.C. §981(e)를 개정하였다. 동조는 금융범죄에 대해 법무부장관이 발동할 수 있는 민사적 몰수권한에 관하여 규정하고 있다. 기존의 법에서는 일정한 금융범죄행위¹⁶⁵⁾에 대해 재산몰수조치가 내려진 경우에, 법무부장관은 당해 재산을 보유하거나 금융기관의 채권자를 위하여 이를 적절한 규제기관에 양도할 수가 있었다. 금융사기기소법에서는 법무부장관에게 몰수재산을 금융범죄피해자에게 양도할 수 있는 권한을 추가로 부여하고 있다.

제2509조는 미국의 피해자및목격자보호법(Victim and Witness Protection Act)상의 피해보상 규정을 개정한 것으로서 선고법원으로 하여금 피고에게 자신의 범죄행위로 인한 피해자에 대해 손해배상을 할 것을 명하도록 하는 권한을 부여하고 있다. 한편 개정법에서는 손해배상을 받을 수 있는 피해자의 범위를 엄격하게 제한하고 있다. 즉 동법이 피해자의 개념을 피고가 범한 범법행위의 계획, 담합 내지 행태로 인하여 직접적인 피해를 당한 자로 국한시켜 파악하고 있기 때문이다. 이 같은 '직접적 피해' 요건을 둔 데에는 소송의 남발을 방지하기 위한 데 주된 목적이 있다.¹⁶⁶⁾ 가령 범죄행위로 인해 예금보험기금의 추가지불 부담을 지게 되었다는 등의 사유로 손해배상을 청구하는 것은 동법의 해석상 가능하지 않게 된다.

6) FDIC, RTC 및 NCUA의 소환권한

금융사기기소법에 따라 FDIC 등 감독당국은 소환장을 발부하여 개인의 사적 채무거래 뿐만 아니라 부실금융기관 관계자들과의 직·간접적 관계 까지도 철저하게 추적할 수 있도록 하였다. 특히 금융사기기소법에서는 FDIC, RTC, NCUA(National Credit Union Association)에 대하여

165) 여기에 해당하는 범법행위는 모두 8가지 유형으로서, 대출에 대한 대가로 일정한 반대급부를 받는 행위(18 U.S.C. §215), 은행을 상대로 한 횡령(18 U.S.C. §656), 저축기관을 상대로 한 횡령(18 U.S.C. §657), 사기적인 은행장부기입(18 U.S.C. §1005), 사기적인 연방신용기관 장부기입(18 U.S.C. §1006), 연방예금보험거래 관련 범죄(18 U.S.C. §1007), 사기대출 및 여신신청(18 U.S.C. §1014), 자산은닉(18 U.S.C. §1032), 우편사기(18 U.S.C. §1341), 유선통신사기(18 U.S.C. §1343), 은행사기관련 범죄(18 U.S.C. §1344) 등이다.

166) 136 Cong. Rec. E3686, 3692 (daily ed. Nov. 2, 1990).

금융기관의 파산 및 폐쇄 이후에도 자금을 추적할 권한을 부여함으로써 폐쇄금융기관에 대한 보다 강력한 조사권한을 부여하고 있다.¹⁶⁷⁾ 종래의 법에서는 금융기관이 파산선고를 받거나 보전관리 내지 파산관리 상태에 놓이게 되는 때에는 소환장을 발부할 권한이 소멸되었다. 하지만 법 개정을 통하여 금융기관이 파산한 후에도 광범위한 자금추적이나 관련자 조사를 실시할 수 있는 법적인 권한을 부여받았기 때문에 폐쇄된 금융기관의 조사업무수행에 있어서 실효성과 강제력을 확보할 수 있게 된 것이다.

167) 136 Cong. Rec. at E3689.

제 4 장 미국의 공적자금 운용법제의 시사점

1. 미국의 공적자금 운용법제의 특징

시장중심의 경제운용을 추구해 온 미국에서 금융위기를 수습한다는 시급한 과제에도 불구하고 공적자금을 조성·투입한다는 것은 그리 간단치 않은 일이었다. 하지만 국민과 국가재정의 부담을 초래해서라도 금융시장을 정상화하는 길이 곧 시장경제를 복원할 수 있는 지름길이고 이를 통해 국민들은 다시 금융시장의 안정으로부터 간접적인 수혜를 누리게 된다는 사실을 값비싼 비용을 치루고서야 확인하였다.

미국은 이 과정에서 경험한 시행착오를 토대로, i)엄격한 기준에 따른 과감한 공적자금 투입, ii)철저한 책임추궁 및 자금의 회수, iii)그리고 회수불능 자금의 상환에 대한 공평부담이라는 중요한 원칙들을 수립할 수 있었으며, 이를 법제에 성공적으로 반영하여 오늘에 이르고 있다. 미국의 법제운영경험은 금융위기 상황에서 법의 수행하는 역할과 그것이 국가경제의 재건에 미치는 영향이 어떠한지를 보여준 사례로 꼽을 만하다. 다만 부실의 규모와 투입자금의 액수의 차이, 혹은 금융위기의 원인에서는 미국만의 특수성이 존재하기 때문에 이 점이 반영된 법제를 다른 나라의 공적자금 운용과정에서 일반화하여 도입하기 곤란한 측면이 있다. 특히 우리나라와 같이 금융부실의 원인이 매우 복잡한 양상을 띠는 상황에서는 그 해결을 위한 법제정비의 방향도 미국에 비해 복합적인 고려가 필요한 부분이 많다고 본다. 그럼에도 불구하고 미국의 법제는 몇 가지 점에서는 우리의 현행법제를 보완하기 위한 중요한 시사점들을 제시하고 있다.

무엇보다 미국의 법제정비과정을 보면 우리나라와는 달리 일단 공적자금을 투입하고 난 뒤 그 후속조치로서 법제를 정비한 것이 아니라, 시일이 걸리더라도 법제를 정비하고 난 후에 공적자금의 운용을 개시하였다는 점이 주목할 만하다. 우리의 방식은 공적자금의 신속한 투입이라는 면에서는 긍정적 평가를 받기도 하지만, 원칙이 수립되지 않은 상태에서 임기응변식의 자금조성과 투입, 관리 등이 이루어지면서, 당초 예상한 수

준보다 훨씬 큰 규모의 자금이 투입되었으며, 그 회수와 상환의 부담도 그만큼 커졌다고 볼 수 있다. 반면, 미국의 경우 규제유예조치 등이 가진 폐단을 시행착오를 거친 후에 간파하고 부실기관의 처리 및 공적자금운용의 근거 규정을 뒤늦게 도입하기는 했지만, 규범 속에 정립된 원칙과 절차에 의해 공적자금을 운용함으로써 당초 필요예상액 보다 적은 자금을 투입할 수 있었으며, 신속한 위기극복은 물론 공적자금으로 인한 재정부담도 최소화했다는 평가를 받고 있다.

2. 자금조성 및 투입 부문의 시사점

공적자금 조성 및 투입당시 미국은 재정적자가 GDP의 3~5%에 달할 만큼 심각한 상황에서도 정부가 부담할 공적자금의 대부분을 정부 재정에서 지출하는 방식으로 법제를 정비하였다.¹⁶⁸⁾ 만일 재정에서 직접 출연하지 않고 국채 이외의 REFCORP 채권을 발행할 경우 국채와의 조달금리 차이로 인해 항상 추가비용을 부담해야 했을 것으로 예측된다.¹⁶⁹⁾ 이처럼 재정에서 직접 지출하지 않는 한 불필요한 추가 비용을 부담하게 된다. 따라서 재정상황이 허락하는 경우에는 공적자금을 직접 재정에서 부담하는 것이 공적자금의 투입을 최소화하는 길이라는 것이 미국의 경험에서 제시하는 바라고 하겠다.

결국 공적자금의 투입이 보험금의 지급과정이라면 결국 비용 효율적인 방법으로 공적자금을 적시에 투입하는 것이 정리비용을 절감하는 방안이 될 것이다. 하지만 문제는 투입자금 조성과정에서 비용효율성과 재정상황간의 상충을 어떻게 조정할 것인가 하는 점이다. 재정에서 정부 몫의 공적자금을 직접 부담할 때 비용효율성이 가장 높지만 재정상황이 좋지 않은 경우 재정을 통한 자금조달에는 한계가 있다. 반대로 예산의 방법은 재정에 부담을 주지는 않는 대신 조달비용이 더 소요되는 단점이 있다.

168) FRF에 지출된 427억 달러, RTC에 투입된 879억 달러 중 566억 달러를 재정에서 출연방식으로 투입했다. 정부부담액 중 나머지 301억 달러는 REFCORP 채권을 발행해서 자금을 조달했다.

169) 당시 REFCORP 채권의 표면이자율은 평균 7%로서 국채 금리보다 평균 25bp 정도 높았기 때문에 재정에서 직접 출연했을 때보다 채권 만기까지 매년 7,500만 달러, 30년간 약 23억 달러를 추가로 지불하게 된다.

우리나라의 경우는 재정자금보다 정부가 지급보증한 채권을 발행해서 공적자금을 조성하는 전략을 취하고 있다. 이 방식은 당장은 재정(on-budget)에 부담을 주지 않는 잇점이 있지만 예금보험채권과 국채간의 편차만큼 공적자금이 더 투입되는 문제점을 낳을 뿐만 아니라 공적자금의 재정비용화가 지연될수록 세대간의 부담 전가라는 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 따라서 공적자금을 계속해서 예산외 방식으로 관리하면서 추가적인 비용을 부담하는 현재의 방식에 재고가 필요하다. 이 경우 역시 재정 부담을 어떻게 해결할 것인지가 과제가 될텐데 미국의 경험에 비추어 볼 때 특히 공적자금의 순손실이 특정한 시기에 집중하지 않도록 입법차원에서 공적자금의 재정비용화를 시기별로 분산하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

한편 미국의 경우 최소비용원칙을 위배하여 투입된 자금이 존재하는지 여부에 대해 다른 보험기금 구성원들의 특별평가를 받도록 하는 한편, 회계감사원으로 하여금 FDIC의 자금지원결정과 지원자금회수 계획에 대한 회계감사를 벌이도록 규정하고 있다. 반면, 우리의 현행 공적자금관리특별법 제13조는 최소비용원칙을 선언하고 있을 뿐 그에 대한 사후의 점검이 미흡하며 특히 제3자에 의한 감사부문에 소홀한 것으로 보인다. 따라서 이에 관한 법제 보완의 필요성이 있다.

3. 회수 및 상환 부문의 시사점

미국에서 주로 채택하는 회수 방식의 하나는 부실금융기관으로부터 인수한 자산을 매각하는 방안이다. 이 가운데 주택의 매각에 대한 원칙은 S&L의 자산처분이라는 미국적 상황 때문에 영세 주택보유자들을 보호하기 위한 고유의 제도를 두고 있으나, 그 외에 일반 부동산이나 증권 및 대출채권의 처분에 관하여 매우 정치한 기준을 입법화하여 운영하고 있음을 발견할 수 있다.

이 가운데, RTC는 부동산자산국(Real Estate Asset Division, 이하 'READ')을 설립하여 RTC가 관리중인 부동산의 “자연적, 문화적, 역사적 혹은 과학적 가치”에 따라 재산을 분류하여 처분 및 매각을 담당토록

한 점이나, 높은 가격으로 부동산을 매각하기 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 자산매각에 있어서 민간부문을 활용할 수 있도록 권한을 부여한 점은 우리 법제의 운용과정에서도 모색해 볼만한 제도라고 판단된다. 특히 후자와 관련해서는 지역의 부동산 전문가 등을 활용하게 되면 매각대상 재산에 대한 전반적인 평가를 정확히 할 수 있으며, 적절한 상대방을 물색하기에도 유리할 것으로 기대할 수 있다.

아울러 FIRREA는 이해관계인에 의해 부동산에 대한 평가가 조작되거나 왜곡될 우려를 방지하기 위해서 부동산 평가의 “적정기준(appropriate standards)”을 세워서 처분대상 부동산이 청산매물가격이 아닌 공정한 시장가격에 처분되도록 한 것 등은 우리 법제에서도 도입할 만한 제도로 판단된다.

4. 사후관리 부문의 시사점

미국의 경우 FDIC는 파산관재인으로서 법규적 효력을 갖는 규칙제정권을 보유할 뿐만 아니라 파산관재인으로서의 처분은 사법심사의 대상에서도 제외된다는 점에서 일반 파산관재인보다도 강력한 권한이 부여되어 있다. 더욱이 금융규제당국에게 개인이 사적채무거래 뿐만 아니라 부실금융기관 관계자들과의 직·간접적 관계까지도 철저히 추적할 수 있도록 하였다. 특히 금융사기소법에서는 FDIC, RTC, NCUA(National Credit Union Association)에 대하여 금융기관의 파산 및 폐쇄 이후에도 자금을 추적할 권한을 부여함으로써 폐쇄금융기관에 대한 보다 강력한 조사권한을 부여하고 있다.

이에 비하여 우리의 현행 법제는 부실의 원인제공자로부터 투입된 공적자금을 회수할 수 있는 법적 방안이 미흡하다. 현재 계좌추적권의 도입이 추진되고 있으나 반발도 적지 않게 제기되고 있는 실정이다. 따라서 금융기관의 대주주나 악덕채무자가 재산을 은닉하고 채무를 상환하지 않는 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 미국의 경우처럼 예금보험공사에 불량채무자에 대한 특별조사권을 부여할 필요가 있다.

한편, 공적자금의 운용전반을 관할하는 주체와 관련해서는, 미국의 공적자금운용이 주로 연방예금보험공사 즉 FDIC를 중심으로 이루어지는

데 반하여 우리의 공적자금의 운용주체는 지나치게 다기화되어 있다는 점도 지적할 수 있다. 가령 현행 체제는 공적자금의 조성부문은 재정경제부 및 예금보험공사가 주도하되, 투입은 금융감독위원회가 부실금융기관에 대한 공적자금의 투입을 요청할 수 있도록 하는 한편, 회수과정은 재정경제부가 공적자금관리위원회를 중심으로 진행되며, 상환기금의 관리는 재정경제부가 공적자금관리위원회가, 또한 공적자금에 대한 이자지급과정에서는 기획예산처가 예산에서 용자를 하는 과정에서 개입하게 된다. 일면 공적자금운용의 각 단계에 따른 전문성을 살릴 수 있는 방안이기는 하나, 장기적으로는 일원화의 방향으로 정리되어야 할 것으로 보인다. 미국의 법제운용 현황에 비추어 볼 때, 일단 투입된 공적자금의 회수와 상환체계가 정립된 상태에서는 점차 예금보험공사가 운용의 중심주체로 자리잡도록 할 필요가 있다고 사료된다.

참고문헌

- 예금보험공사, 『예금자보호법 해설』, 2004. 6.
- 감사원, 『공적자금지원 및 관리실태 감사결과보고』, 2004. 5.
- 재정경제부 공적자금관리위원회, 『공적자금관리백서』, 2003. 8
- 윤 석, 공적자금 - 지원현황, 문제점, 개선방안 -, 입법정보 제101호, 2003. 7.
- 예금보험공사, 『금융위기관리와 금융개혁』, 2003. 1.
- 예금보험공사, 『미국연방예금보험법 외』, 2002. 11.
- 삼성경제연구소, 『공적자금투입의 성과 평가』, 2002. 7.
- 김경수, 정은보, 임준환, 『공적자금의 운용에 관한 외국사례분석 및 시사점 연구』, 2001. 11.
- 예금보험공사, 『금융구조조정의 방법과 사례』, 2001. 1.
- 山田剛志, 『金融自由化の法的構造』, 信山社. 2002. 6.
- 涉谷博史, 北條裕雄, 『日美金融規制の再検討』, 日本經濟評論社, 1995. 7.
- Barry Stuart Zisman, *Banks and Thrifts: Government Enforcement and Receivership*, Matthew Bender, 2004.
- Michael P. Malloy, *Banking Law and Regulation*(Vol I, II, III), Aspen Law & Business, 2004.
- Patricia A. McCoy, *Banking Law Manual*(2nd. ed.), Lexis-Nexis, 2003.
- Robert A. Einsenbeis & Larry D. Wall, Reforming Deposit Insurance and FDICIA, *ECONOMIC REVIEW*(First

참 고 문 헌

- Quarter 2002), Federal Reserve Bank of Atlanta, 2002, pp.1-16.
- Robert A. Einsenbeis & Larry D. Wall, *The Major Supervisory Initiatives Post-FDICIA: Are They Based on the Goals of PCA? Should They Be?*, Working Paper Series(2002-31), Federal Reserve Bank of Atlanta, Dec. 2002.
- FDIC, *Managing The Crisis: the FDIC and RTC Experience*, 1998.
- Goerge G. Kaufman, *Financial Services: Private and Public Policy(vol. 9)- FDICIA: Bank Reform Five Years Later and Five Years Ahead*, JAI Press Inc. 1997.
- Wayne M. Josel, The Resolution Trust Corporation: Waste Management and the S&L Crisis, 59 *Fordham Law Review*, 1991.
- Howard N. Cayne, Richard M. Alexander, Terri J. Lavi, Michael Caglioti, Overview Of Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution Act of 1990 and The Enforcement Provisions of the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989, *Commercial Law and Practice Course Handbook Series* (PLI Order No. A4-4355), Practising Law Institute, pp545-595, 1991.10.
- Stuart Marshall Bloch, Wesley S. Williams, Jr., *A Practical Guide to FIRREA*, Executive Enterprises Publications Co., Inc., 1989.

An Executive's Guide to FIRREA, New York: Price Water House and Co., 1989.

Anthony C. Providenti Jr., "Playing with FIRREA, Not Getting Burned: Statutory Overview of the Financial Institutions Reform, Recovery And Enforcement Act of 1989", 59 *Fordham Law Review*, May 1991, pp.323-338.

Banks and Thrifts: *Introduction to FDIC/RTC Receivership Law*, Commercial Law and Practice Course Handbook Series No. 616, New York: Practising Law Institute, 1992.

Barth, James R. and Philip R. West, *Consolidation and Restructuring of the U.S. Thrift Industry Under the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act*, Research Paper No. 89-01, Washington, DC: U.S. Office of Thrift Supervision, 1989.

Dunaway, Baxter and Deon Dunaway, *FIRREA: Law and Practice*, New York: Clark Boardman Callaghan, 1992.

Slattery, Michael K., *FIRREA: Receivership and Conservatorship Law*, Clark Boardman Callaghan, 1992.