

저축은행 부실의 현황, 원인, 대책

김상조(한성대 무역학과)

< 목 차 >

1. 서론
2. 저축은행의 현황 분석
(1) 자료 및 분석 방법
(2) 규모 변수 추이
(3) 건전성 지표 추이
(4) 소유·경영구조 현황
① 일반 현황
② 현존 105개 저축은행의 지배권 변동 현황
③ 현존 105개 저축은행이 주체가 된 기업결합 현황
④ PF대출 규모 및 건전성 추이
⑤ 캠코의 부실 PF대출채권 매입 현황
3. 외환위기 이후 저축은행 감독정책의 문제점
(1) 건전성 감독 정책
① 경영지도기준 및 적기시정조치 관련
② 자산건전성 분류기준 및 대손충당금 적립기준 관련
③ 대주주의 불법행위로 인한 위험 관련
(2) 영업행위 규제 - 지속적인 규제완화
① 1999~2003년 자율적 구조조정 지원 대책
② 2005~2006년 금융규제 완화
③ 2008년 이명박 정부의 규제완화
(3) 글로벌 금융위기 이후 부실 PF대출 관련
4. 2011년 저축은행 관련 대책의 문제점
(1) 2011.2월 영업정지 조치에 대한 평가
(2) 구조조정 방안에 대한 평가
5. 결론 및 정책적 시사점
<참고 문헌>
<부 표>

저축은행 부실의 현황, 원인, 대책

김상조(한성대 무역학과)

1. 서론

최근 저축은행 부실 사태가 한국 사회에 큰 충격을 던져 주고 있다. 특히 대검찰청 중앙수사부(2011.5.2)의 「부산저축은행그룹 비리사건 기소 관련 설명자료」에 따르면, 2010.12월 말 현재 총자산 9.9조원으로 업계 1위인 부산저축은행그룹의 경우 실사 결과 순자산이 -2.9조원으로 나타났고, 그 이면에는 상상조차 하기 어려운 대주주 및 감독당국의 도덕적 해이가 숨어 있었다. 상호저축은행법상 대주주에 대한 신용공여 자체가 원천 금지되어 있음에도 불구하고, 차명으로 120개의 SPC를 설립하는 등의 방법을 통해 무려 5.3조원의 불법적인 대주주 대출이 이루어졌고(총여신 7조원 중 일반대출은 1.7조원에 불과), 여기에는 전·현직 금감원 임직원들의 비리가 깊숙이 연루되어 있었다. 한마디로, 저축은행에 대한 금융감독체계의 총체적 부실이 드러났다고 할 수 있다. 이에 금감원의 쇄신을 비롯한 금융감독체계 개편 논의가 뜨겁게 달아오르고 있다.

이 글에서는, 초점을 바꾸어, 외환위기 이후 저축은행의 구조조정 과정을 추적함으로써 오늘날 저축은행업권 전체가 직면한 부실의 원인을 분석하고, 당면한 구조조정 과제에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

1998년 말 211개사였던 저축은행(당시에는 상호신용금고)의 수가 2010년 말 현재 105개사로 줄어들었다.¹⁾ 10여년 만에 한 업종에 종사하는 회사의 수가 절반으로 줄었다는 것은, 그만큼 저축은행업권 전체의 부실이 심각했고 그 수익기반이 취약했다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 공적자금 투입 등의 근본적인 구조조정 노력은 이루어지지 않았다. 그 대신 외환위기 이후 정권의 교체에도 불구하고 지속된 저축은행 구조조정의 원칙은 ‘시장원리에 따른 구조조정’, 즉 M&A·P&A 방식에 의한 부실 저축은행 처리였다. 이른바 ‘부실 떠넘기기’에 따라 문제를 미봉했기 때문에 부실을 인수한 업계의 요구를 들어주지 않을 수 없었다. 이것이 상호변경(상호신용금고→상호저축은행→저축은행), 영업구역 확대 및 지점 설치 요건 완화, 88클럽에 대한 법인 신용공여 한도 폐지 등의 규제 완화로 이어진 배경이라고 할 수 있다. 이처럼 본업인 서민금융에서의 경쟁력 제고보다는 high risk & high return의 부수업무 확대를 통한 수익보전에 치중한 구조조정 방식은 저축은행을 부동산금융기관으로 변질시켰고, 부실은 오히려 심화되었다.

결론적으로, 이 글에서는, 오늘날 붕괴 상태에 이른 저축은행업권의 부실 문제는 단지 ‘감독실패’에만 연유한 것은 아니며, 보다 근본적으로는 ‘정책실패’에 기인한

1) “외환위기 이후 금융 구조조정 과정에서 인가취소 등으로 78개사가, 합병으로 27개사가 퇴출되면서 2008년 말 현재 106개사로 감소하였다.” 금융감독원(2009), pp.118-119

것임을 확인하고, 나아가 이러한 정책적 오류가 현재의 부실 저축은행 처리 과정에서도 그대로 반복되고 있음을 지적하고자 한다.

이를 위해 다음 제2절에서는 저축은행의 (부실) 현황을 살펴본다. 외환위기 이래 2010.12월까지 저축은행 전체의 개별 공시자료를 일일이 확인하여 저축은행의 규모·건전성·소유구조·인수합병·PF대출·부실채권매각 등의 현황을 구체적으로 분석한다. 특히 저축은행을 소유구조별·자산규모별로 유형화하여 그 특성을 파악한다.

제3절에서는 외환위기 이후 저축은행에 대한 정책의 변화를 추적함으로써 저축은행업권 전반의 부실을 초래하는데 감독당국의 귀책사유는 없는가라는 질문에 답을 찾아본다. 특히 M&A·P&A 등을 통한 부실 떠넘기기 및 이에 따른 각종 규제완화 조치가 부실 감독을 초래한 정책실패의 근원이었음을 지적한다.

제4절에서는 최근 저축은행 구조조정 방안을 검토하고 평가해본다. 은행지주회사의 부실 저축은행 인수, 은행들이 출자한 민간배드뱅크 설립을 통한 부실 PF대출채권 처리, 애초의 공동계정 방안을 일부 수정한 ‘상호저축은행 구조조정 특별계정’의 설치 등의 방안은 과거의 정책실패를 그대로 답습하는 것임을 지적한다.

제5절은 결론 및 정책적 시사점이다.

2. 저축은행의 현황 분석

(1) 자료 및 분석 방법

제2절에서는 각 저축은행들의 공시자료(전자공시시스템(DART) 상의 감사보고서 및 사업·반기·분기 보고서, 각 저축은행 홈페이지의 경영공시 자료, 금감원 홈페이지의 금융통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr/>) 등)을 종합하여 저축은행의 경영 상황 및 그 변화 추이를 분석한다.

분석을 위해 저축은행들을 소유구조별·자산규모별로 유형화하였다. 먼저, 소유구조를 기준으로 해서는 i) 저축은행그룹: 다수의 저축은행으로 구성되어 있으며, 저축은행이 주력인 그룹, ii) 금융그룹: 금융활동이 주력인 그룹에 속한 저축은행, iii) 산업자본그룹²⁾: 산업활동이 주력인 그룹에 속한 저축은행, iv) 독립저축은행: 기업집단에 속해 있지 않은 저축은행 등의 4개 범주로 유형화하였다.³⁾

2) 소유구조별 범주 구분은 기본적으로 KIS-Line의 기업집단 검색을 이용하였다. 즉 소속된 기업집단이 확인되는 저축은행의 경우 그 계열사 리스트를 보고 저축은행그룹, 금융그룹, 산업자본그룹 등으로 구분하였고, 소속 기업집단이 없는 저축은행은 독립 저축은행으로 구분하였다. 한편 영업정지 등으로 소멸된 저축은행의 경우 감사보고서 등에서 대주주 현황을 확인하여, 그 인적 사항, 관계사 등을 추적함으로써 구분하였다.

3) 예컨대, 2010.12월 말 현재 각 유형의 그룹에 소속된 저축은행 및 그룹명은 다음과 같다. (볼드체는 2011.4월 지정 상호출자제한기업집단 소속 저축은행)

i) 저축은행그룹(8개 그룹 25개사): 부산·부산2·중앙부산·대전·전주 등 부산저축은행그룹 5개사, 한국·경기·진흥·영남 등 한국저축은행그룹 4개사, 솔로몬·부산솔로몬·경기솔로몬·호남솔로몬 등 솔로몬저

한편, 자산규모별로는 i) 2조원 이상, ii) 1조원 이상 2조원 미만, iii) 5천억원 이상 1조원 미만, iv) 3천억원 이상 5천억원 미만, v) 3천억원 미만 등의 5개 범주로 나누었다.

다음 <표 1>은 2003.6월~2010.12월 기간 중 반기별로 각 소유구조별·자산규모별 범주에 속한 저축은행들의 숫자를 정리한 것이다. 그리고 <표 2>는 2010.12월 말 현존하는 105개 저축은행들의 유형별 현황을 구체적으로 나타낸 것이다.

<표 1>에서 보듯이, 저축은행 수는 2003.6월 115개사에서 2010.12월 105개로 10개사가 줄어든 가운데, 저축은행그룹 소속 저축은행은 13개에서 25개사로 크게 증가한 반면, 독립저축은행은 70개사에서 47개사로 대폭 감소하였다. 또한 자산규모별로 보면 2조원 이상 및 1조~2조원 규모의 대형 저축은행 수는 크게 늘어난 반면, 특히 3천억 미만의 소형 저축은행 수가 88개사에서 39개사로 크게 줄었다. 결론적으로, 저축은행업권의 구조조정의 결과 저축은행그룹으로의 계열화와 함께 대형화가 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

<표 1> 저축은행들의 소유구조별·자산규모별 유형 추이 (단위: 개사)

	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
합계	115	114	114	113	112	111	110	110	109	108	107	106	105	105	105	105
저축은행그룹	13	13	13	13	13	14	16	16	16	18	19	22	23	25	25	25
금융그룹	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3
산업자본그룹	31	31	32	32	31	30	31	33	34	33	32	32	31	31	29	30
독립저축은행	70	69	68	67	67	66	62	60	57	55	54	50	48	46	48	47
자산 2조~	-	-	1	1	1	1	2	1	4	6	7	9	10	10	11	11
1~2조	2	3	4	4	5	9	11	14	12	10	14	12	15	19	17	18
0.5~1조	11	12	13	15	20	18	18	17	19	20	16	17	13	13	16	17
0.3~0.5조	14	20	16	21	12	13	11	15	16	19	20	19	21	21	18	20
~0.3조	88	79	80	72	74	70	68	63	58	53	50	49	46	42	43	39

<표 2> 2010.12월 말 현재 105개 저축은행의 유형별 현황

	저축은행그룹	금융그룹	산업자본그룹	독립저축은행
자산 2조 이상	솔로몬, 토마토, 제일, 부산, 부산2, 현대스위스, 경기, 한국, 진흥, HK, 미래			

축은행그룹 4개사, 현대스위스·현대스위스2·현대스위스3·현대스위스4 등 현대스위스저축은행그룹 4개사, 토마토·토마토2 등 토마토저축은행그룹 2개사, 제일·제일2 등 제일저축은행그룹 2개사, HK·부산 HK 등 HK저축은행그룹 2개사, 미래·미래2 등 미래저축은행그룹 2개사

- ii) 금융그룹(3개 그룹 3개사): **한국투자(한국투자증권그룹)**, 한국SC(한국SC그룹), 골든브릿지(골든브릿지그룹)
- iii) 산업자본그룹(26개 그룹 30개사): 푸른·푸른2(푸른그룹), **동부(동부그룹)**, 프라임(프라임그룹), **서울·늘푸른(웅진그룹)**, 에이스(에이스저축은행그룹), 한신(에오엔인베스트먼트그룹), 보해(보해그룹), 신안(신안그룹), 대영(디지털텍그룹), **고려·예가람(태광그룹)**, **새누리(한화그룹)**, 인성(인성산업그룹), 교원나라(한국교원공제회그룹), 삼성(대한제당그룹), 엠에스(조일알미늄그룹), 화승(디에스피그룹), **흥국(STX그룹)**, 경남제일(동원개발그룹), 신민(삼환그룹), 인천(강원그룹), 참(참엔지니어링그룹), S&T(S&T그룹), 대백(대백그룹), 대아·대원(대아고속해운그룹), 삼일(삼일그룹), 밀양(테크노세미켄그룹)

	(11개사)			
자산 1조~2조	현대스위스2, 대전, 토마토2, 부산솔로몬, 제일2 (5개사)	한국투자 (1개사)	동부, 푸른, 프라임, 에이스, 서울, 한신, 보해, 신한 (8개사)	모아, 신라, 삼화, 더블유 (4개사)
자산 0.5~1조	중앙부산, 영남, 현대스위스3, 경기솔로몬, 전주, 현대스위스4 (6개사)		푸른2*, 대영, 새누리, 교원나라, 인성 (5개사)	하나로, 세람, 예나래, 우리, 파랑새, 남양 (6개사)
자산 0.3~0.5조	호남솔로몬, 미래2, 부산HK (3개사)	한국SC, 골든브릿지 (2개사)	삼성, 고려, 엠에스, 화승 (4개사)	삼신, 민국, 금화, 스키, 경은, 부림, 도민, 세종, 삼정, 안양, 진주 (11개사)
자산 0.3조 미만			흥국, 경남제일, 인천, 늘푸른, 신민, 예가람, 참, S&T, 대백, 삼일, 밀양, 대아, 대원 (13개사)	스마트, 드림, 융창, 평택, 유니온, 예스, 안국, 한주, 동양, 한성, 대한, 국제, 스타, 아산, 조흥, 대명, 영진, 오투, 청주, 구미, 오성, 무등, 센트럴, 서일, 강원, 삼보 (26개사)

주: 자산규모 순으로 배열

* 푸른2저축은행은 2010.12월 Orix Corp.에 인수되어 오릭스저축은행으로 상호 변경

(2) 규모 변수 추이

저축은행업권 전체의 자산 규모는 2003.6월 27.0조원에서 2010.12월 86.9조원으로 3.22배 증가하였다. 그런데 같은 기간 중 저축은행그룹의 자산 규모는 8.5조원에서 49.2조원으로 5.82배 증가하였으며, 그 점유 비중도 31.34%에서 56.65%로 높아졌다. 또한 자산 규모 2조원 이상인 초대형 저축은행이 2003.6월에는 하나도 없다가 2010.12월에는 36.4조원(점유 비중 41.95%)으로 그 규모가 늘어났는데, 이들 초대형 저축은행은 모두 저축은행그룹 소속이라는 점을 감안하면 이 기간 중의 외형 확장이 저축은행그룹에 의해 주도되었음을 확인할 수 있다. 자산 규모 2조원 이상 및 1조~2조원의 저축은행을 합쳐서 보면, 이들 대형 저축은행의 외형은 3.0조원에서 61.5조원으로 20.20배가 증가하여, 점유 비중은 11.30%에서 70.89%로 크게 높아졌다. 반면, 여타 소유구조 범주 및 자산규모 범주의 저축은행들의 자산 점유 비중은 크게 하락하였다(이상 <표 3> 및 [그림 1] 참조). 자본총액 및 총여신 등의 다른 규모 변수들도 동일한 양상을 보인다.

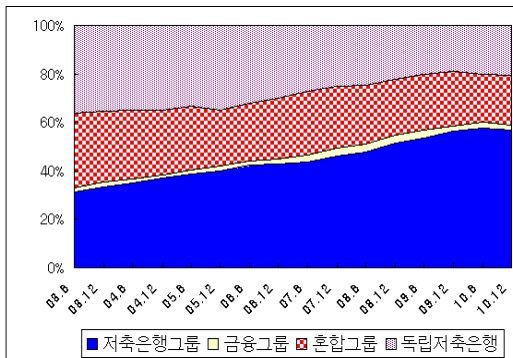
<표 3> 저축은행의 자산 규모 추이 (단위: 조원)

	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
합계	27.0	30.1	32.8	35.9	38.3	41.7	46.4	50.8	53.2	58.0	63.5	69.2	74.4	83.6	86.5	86.9
저축은행그룹	8.5	10.1	11.5	13.2	14.8	16.7	19.6	21.8	23.3	26.8	30.4	35.5	39.9	46.9	50.0	49.2
금융그룹	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.4	1.8	2.0	2.4	2.4	2.0	2.0	2.0

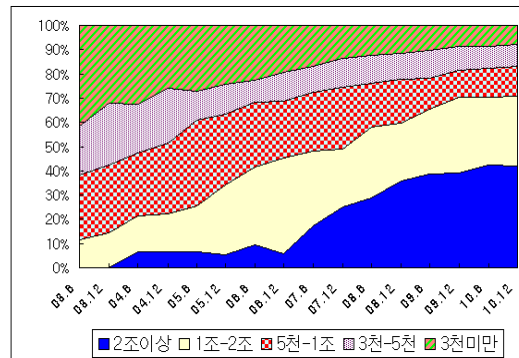
산업자본그룹	8.4	8.9	9.2	9.5	10.0	9.7	11.2	12.7	14.2	14.9	15.4	16.2	17.2	18.9	17.0	18.0
독립저축은행	9.7	10.6	11.5	12.6	12.9	14.5	14.7	15.3	14.3	14.5	15.7	15.2	14.9	15.8	17.4	17.7
자산 2조~	-	-	2.1	2.4	2.4	2.2	4.5	3.0	9.1	14.5	18.3	24.6	28.9	32.8	36.7	36.4
1~2조	3.0	4.4	4.8	5.6	7.4	12.1	14.8	20.1	16.4	14.0	18.7	16.8	19.7	26.0	23.9	25.1
0.5~1조	7.3	8.3	8.7	10.5	13.5	12.3	12.4	11.9	13.0	14.7	11.3	12.6	9.6	9.1	10.8	10.9
0.3~0.5조	5.5	7.8	6.5	8.2	4.7	5.0	4.4	6.0	5.8	6.9	7.5	7.2	8.4	8.4	7.3	7.7
~0.3조	11.2	9.6	10.7	9.3	10.4	10.1	10.3	9.9	8.8	7.9	7.7	8.0	7.8	7.3	7.7	6.7

[그림 1] 저축은행 자산의 점유 비중 추이 (단위: %)

① 소유구조별



② 자산규모별



한편, 여수신 업무를 담당하는 금융회사의 외형 확장은 점포수에 의해 큰 영향을 받는다. 특히 서민금융기관으로서 저축은행은 영업구역에 제한이 있으며, 본점 소재 영업구역 내의 개인 및 중소기업에 신용공여 총액의 50% 이상을 대출하여야 하는 등의 규제를 받고 있고, 또한 지점·출장소 등의 점포 설치에도 강한 규제를 받고 있다. 따라서 점포 확대, 특히 최근에는 영업구역 외 지역으로의 점포 확대가 저축은행의 영업력 제고 및 규모 확장의 관건이 되었다고 할 수 있다.

<표 4>에서 보듯이, 저축은행들의 점포수(본점+지점+출장소) 합계는 2003.6월 232개에서 2010.12월 375개로 늘어났는데, 특히 저축은행그룹의 점포수는 44개에서 162개로 122개나 늘어났다. 저축은행 당 평균 점포수에서도 저축은행그룹 소속 저축은행들은 2003.6월 3.4개에서 2010.12월 6.5개로 늘어났고, 자산 2조원 이상의 초대형 저축은행들은 2010.12월 현재 평균 8.7개의 점포를 두고 있다. 반면, 여타의 소유구조별·자산규모별 범주에서는 평균 점포수에 큰 변화가 나타나고 있지 않다.

한편, [그림 2]에서 저축은행업권 전체의 평균을 100.0으로 하여 점포당 자산 규모의 상대적 비율을 비교해보면, (회사 수가 적어 큰 의미를 부여하기 어려운 금융그룹 소속 저축은행들의 경우를 제외하고는) 2006년경부터 소유구조별·자산규모별로 그 비율이 거의 일정하게 유지되고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 점포당 자산 규모가 본점 소재 영업구역 및 각 점포의 위치 등에 의해 주로 결정될 뿐이지, 각 범주별로 경쟁력의 격차가 확대되고 있다는 증거는 발견할 수 없다는 것을 의미한다. 특히 저축은행그룹 소속 대형 저축은행들의 외형 확장이 주로 점포수 증가에

기인했다는 것을 시사하며, (제3절에서 설명하는 바와 같이) 이는 부실 저축은행을 인수할 때 점포의 추가 설치를 허용했던 인센티브 부여가 저축은행그룹의 확장에 주요 동인이 되었다는 것을 반영한다.

<표 4> 저축은행의 점포수(본점+지점+출장소) 추이 (단위: 개)

① 점포수 합계

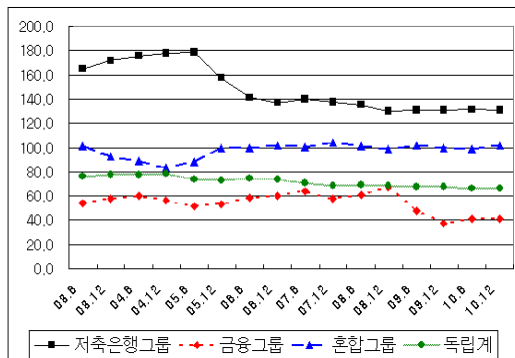
	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
합계	232	241	246	246	250	259	264	278	290	310	326	335	342	352	371	375
저축은행그룹	44	47	49	51	54	66	79	87	91	104	115	132	140	151	163	162
금융그룹	7	7	7	7	8	8	8	9	12	17	17	17	23	23	21	21
산업자본그룹	71	77	78	78	74	61	64	68	77	76	78	79	78	80	74	76
독립저축은행	110	110	112	110	114	124	113	114	110	113	116	107	101	98	113	116
자산 2조~	-	-	4	4	4	7	16	12	31	52	66	77	82	82	96	96
1~2조	10	23	29	31	32	47	64	84	78	69	84	77	87	107	93	95
0.5~1조	48	52	56	64	84	74	65	58	59	66	52	53	43	42	52	56
0.3~0.5조	47	54	41	52	27	32	27	35	42	48	59	52	60	55	55	64
~0.3조	127	112	116	95	103	99	92	89	80	75	65	76	70	66	75	64

② 저축은행 당 평균 점포수 추이

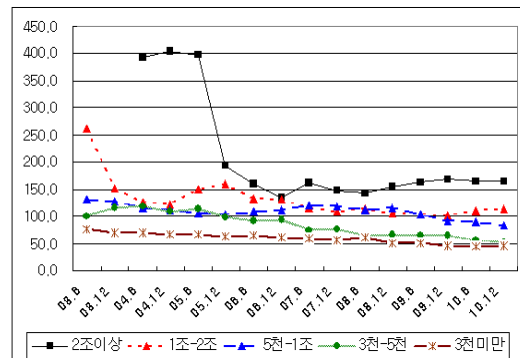
	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
합계	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4	2.5	2.7	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
저축은행그룹	3.4	3.6	3.8	3.9	4.2	4.7	4.9	5.4	5.7	5.8	6.1	6.0	6.1	6.0	6.5	6.5
금융그룹	7.0	7.0	7.0	7.0	8.0	8.0	8.0	9.0	6.0	8.5	8.5	8.5	7.7	7.7	7.0	7.0
산업자본그룹	2.3	2.5	2.4	2.4	2.4	2.0	2.1	2.1	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6	2.6	2.5
독립저축은행	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.9	1.8	1.9	1.9	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.4	2.5
자산 2조~	-	-	4.0	4.0	4.0	7.0	8.0	12.0	7.8	8.7	9.4	8.6	8.2	8.2	8.7	8.7
1~2조	5.0	7.7	7.3	7.8	6.4	5.2	5.8	6.0	6.5	6.9	6.0	6.4	5.8	5.6	5.5	5.3
0.5~1조	4.4	4.3	4.3	4.3	4.2	4.1	3.6	3.4	3.1	3.3	3.3	3.1	3.3	3.2	3.3	3.3
0.3~0.5조	3.4	2.7	2.6	2.5	2.3	2.5	2.5	2.3	2.6	2.5	3.0	2.7	2.9	2.6	3.1	3.2
~0.3조	1.4	1.4	1.5	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.6	1.5	1.6	1.7	1.6

[그림 2] 점포당 자산규모 비교 (전체 평균=100.0) (단위: %)

① 소유구조 범주별



② 자산규모 범주별



(3) 건전성 지표 추이

저축은행의 건전성을 나타내는 지표로는, 이른바 88클럽의 사례에서 보듯이, BIS 비율과 고정이하여신비율이 가장 일반적으로 사용된다. 그러나 이들 지표가 저축은행의 건전성을 정확하게 나타내고 있는가에 대해 많은 의문이 제기되고 있는 실정이다. 후술하는 바와 같이, 저축은행의 경우 이들 지표의 작성 기준이 은행에 비해 상당히 완화되어 있을 뿐만 아니라, 최근 영업정지 당한 저축은행들의 실사 결과에서 나타났듯이 사실상 회계분식이 광범위하게 이루어져 지표의 신뢰성이 크게 떨어지기 때문이다.

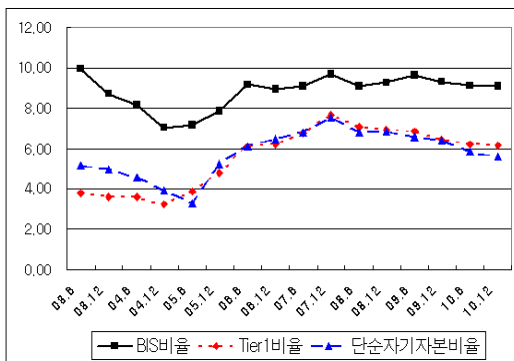
[그림 3]을 보면, 2007년 이후에 저축은행 전체의 평균 BIS비율(=(기본자본+보완자본)/위험가중자산)은 9% 내외에서 안정적으로 유지되고 있는 것처럼 보이나, 기본자본비율(=기본자본/위험가중자산)과 단순자기자본비율(=대차대조표상 자본/자산)은 이 기간 중 빠른 속도로 하락하고 있었다. 건전성 지표의 기본이라고 할 수 있는 BIS비율에 대해 신뢰성을 갖기 어려운 상황이다.

또한, 고정이하여신비율은 2007년 이후 약간 상승하는 양상을 보이는데, 이 역시 실제 자산의 건전성 악화 정도를 과소평가한 것으로 판단되지만, 더욱 문제가 되는 것은 총여신 대비 대손충당금 적립 비율은 거의 변화가 없었다는 사실이다. 이 기간 중 부동산 PF대출의 부실 문제가 심각하게 진행되고 있었다는 것을 감안하면, 이는 저축은행의 자산건전성 분류 기준이나 대손충당금 적립 기준이 지나치게 완화되어 있었다는 것을 의미한다.

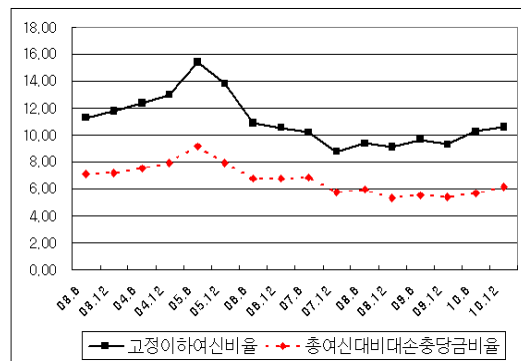
서민금융기관으로서 저축은행은 상대적으로 금융이해도(financial literacy)가 떨어지는 서민들을 주 대상으로 영업을 하는 만큼, 조작 가능성이 큰, 따라서 신뢰성이 낮은 지표로 건전성에 대한 정보를 제공하는 것은 금융소비자 보호의 관점에서 볼 때 많은 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 이것은 최근 부산저축은행 사태에서 서민들의 피해가 양산된 이유 중의 하나라고 할 수 있다.

[그림 3] 저축은행 전체의 건전성 지표 추이 (단위: %)

㉠ 자본적정성 지표



㉡ 자산건전성 지표

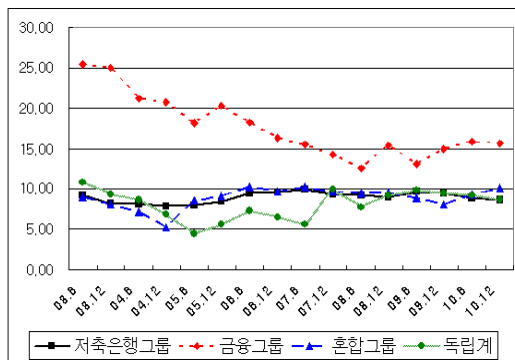


한편, 각 범주별로 BIS비율과 단순자기자본비율 추이를 비교한 것이 다음 [그림 4]이다. 우선, 소유구조별 유형에서 BIS비율은 (금융그룹 소속 저축은행들을 제외 하면) 2007년 이후 뚜렷한 차이를 보이지 않지만, 단순자기자본비율의 경우에는 특히 저축은행그룹 소속 저축은행들의 상황이 크게 악화되었음을 알 수 있다. 또한, 자산규모별 유형에서도 2조원 이상 및 1조~2조의 대형 저축은행의 경우 BIS비율은 크게 악화되지 않은 것으로 보이지만, 단순자기자본비율의 악화는 쉽게 확인할 수 있다. 반면, 자산 3천억~5천억 및 3천억 미만의 소형 저축은행들의 경우 BIS비율과 단순자기자본비율 모두 최근 들어 오히려 개선되고 있는 것으로 나타난다.

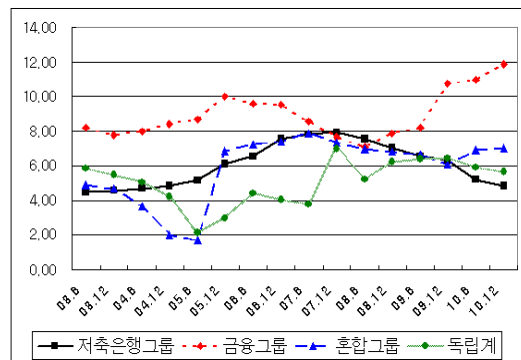
결론적으로, 최근 저축은행의 부실은 과거 외형 확장에 주력하였던 저축은행그룹과 대형 저축은행들에서 특히 문제가 되고 있으며, 이러한 사정은 BIS비율보다는 단순자기자본비율 등의 조작 가능성이 낮은 지표에서 보다 쉽게 확인할 수 있다.

[그림 4] 범주별 건전성 지표 비교 (단위: %)

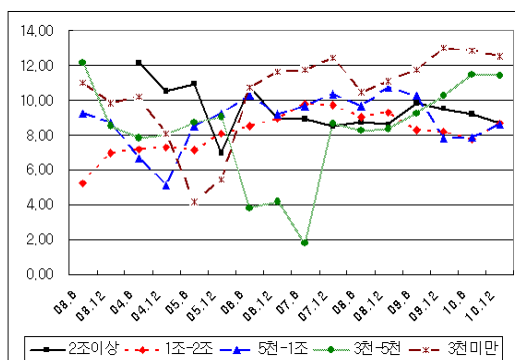
① 소유구조 범주 - BIS비율



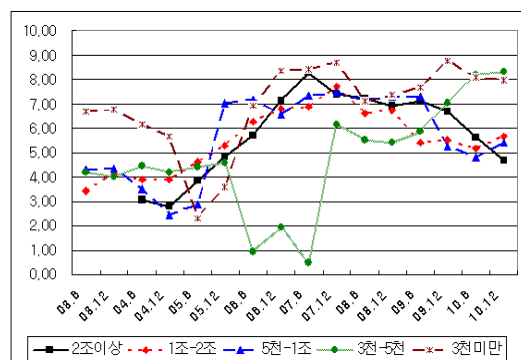
② 소유구조 범주 - 단순자기자본비율



③ 자산규모 범주 - BIS비율



④ 자산규모 범주 - 단순자기자본비율



한편, BIS비율 8% 이상 및 고정이하여신비율 8% 미만의 조건을 충족하는 이른바 88클럽은 우량 저축은행으로 인식되었다. <표 5>에서 보는 바와 같이, 88클럽의 요건을 충족하는 저축은행의 비중은 20%대를 유지하다가 범인에 대한 신용공여

한도 폐지라는 커다란 인센티브가 제공된 2006년부터는 그 수가 급증하여 2007~2008년 중에는 전체의 약 60%가 이에 해당되었다. 이러한 양상은 소유구조 별·자산규모별 범주에 관계없이 공통적으로 나타났는데, 특히 저축은행그룹의 경우 2008년에는 그 비중이 약 80%에 달하였고, 자산규모 2조원 이상의 초대형 저축은행의 경우 2009년 중 90%가 해당되었다. 이는 88클럽이 우량 저축은행을 구분하는 기준으로서의 의미를 상실하게 되었음을 의미할 뿐만 아니라, 88클럽에 속한 저축은행이 부동산 PF대출에 집중함으로써 부실을 심화시키고, 나아가 88클럽 요건을 유지하기 위해 무리한 후순위채 발행 또는 심지어 BIS비율 조작 등의 불법 부당행위를 유발하는 왜곡한 유인구조로 작용하였다.

<표 5> 88클럽 소속 저축은행 수 및 비중 추이 (단위: 개사, %)

① 88클럽 저축은행 수 (단위: 개사)

	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
전체	115	114	114	113	112	111	110	110	109	108	107	106	105	105	105	105
88클럽 계	28	31	29	24	28	33	53	62	65	65	66	62	60	57	54	52
저축은행그룹	2	4	3	2	4	5	9	11	11	14	15	14	16	17	14	15
금융그룹	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
산업자본그룹	11	9	7	7	8	10	15	16	20	18	19	17	15	15	12	14
독립저축은행	15	18	18	14	16	17	28	34	33	32	31	30	28	24	27	22
자산 2조~	-	-	0	0	0	1	1	1	3	4	5	7	9	9	8	8
1~2조	0	0	1	1	3	3	7	8	8	7	10	9	9	12	9	10
0.5~1조	2	4	3	2	3	8	13	11	10	12	11	11	8	7	6	7
0.3~0.5조	2	5	2	3	3	6	3	5	8	13	12	8	12	10	10	12
~0.3조	24	22	23	18	19	15	29	37	36	29	28	27	22	19	21	15

② 88클럽 저축은행 비중 (단위: %)

	03.6	03.12	04.6	04.12	05.6	05.12	06.6	06.12	07.6	07.12	08.6	08.12	09.6	09.12	10.6	10.12
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
88클럽 계	24.3	27.2	25.4	21.2	25.0	29.7	48.2	56.4	59.6	60.2	61.7	58.5	57.1	54.3	51.4	49.5
저축은행그룹	15.4	30.8	23.1	15.4	30.8	35.7	56.3	68.8	68.8	77.8	78.9	63.6	69.6	68.0	56.0	60.0
금융그룹	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	100.0	50.0	50.0	50.0	50.0	33.3	33.3	33.3	33.3
산업자본그룹	35.5	29.0	21.9	21.9	25.8	33.3	48.4	48.5	58.8	54.5	59.4	53.1	48.4	48.4	41.4	46.7
독립저축은행	21.4	26.1	26.5	20.9	23.9	25.8	45.2	56.7	57.9	58.2	57.4	60.0	58.3	52.2	56.3	46.8
자산 2조~	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	50.0	100.0	75.0	66.7	71.4	77.8	90.0	90.0	72.7	72.7
1~2조	0.0	0.0	25.0	25.0	60.0	33.3	63.6	57.1	66.7	70.0	71.4	75.0	60.0	63.2	52.9	55.6
0.5~1조	18.2	33.3	23.1	13.3	15.0	44.4	72.2	64.7	52.6	60.0	68.8	64.7	61.5	53.8	37.5	41.2
0.3~0.5조	14.3	25.0	12.5	14.3	25.0	46.2	27.3	33.3	50.0	68.4	60.0	42.1	57.1	47.6	55.6	60.0
~0.3조	27.3	27.8	28.8	25.0	25.7	21.4	42.6	58.7	62.1	54.7	56.0	55.1	47.8	45.2	48.8	38.5

주: 각 범주별 전체 저축은행에서 88클럽에 해당하는 저축은행의 비중을 의미

(4) 소유·경영구조 현황

① 일반 현황

저축은행은 영업구역에 제한이 있다. 16개 특별시·광역시·도를 11개 영업구역

으로 구분하여 운영해 오다가, 2010.3월 개정된 상호저축은행법에 따라 2010.7.1일부터 6개 영업구역으로 확대하였다(기존의 영업구역에서 ‘부산, 울산/경남’, ‘대구/경북, 강원’, ‘대전/충남, 충북’, 그리고 ‘광주/전남, 전북, 제주’를 통합). 다음 <표 6>에서 보는 바와 같이, 저축은행그룹, 그리고 자산 2조원 이상 및 1조~2조원의 대형저축은행들의 본점(따라서 지점 및 출장소 등의 점포 다수)이 대부분 서울, 인천/경기, 부산에 집중되어 있어 서민금융기관으로서의 역할에 문제가 노출되고 있다.

<표 6> 본점 소재지별 저축은행 분포 (단위: 개사)

	서울	인천/경기	부산	울산/경남	대구/경북	강원	대전/충남	충북	광주/전남	전북	제주	합계
합계	27	24	12	6	10	2	6	5	7	6		105
저축은행그룹	10	4	6				1	1		3		25
금융그룹		2							1			3
산업자본그룹	12	5	3	3	6				1			30
독립저축은행	5	13	3	3	4	2	5	4	5	3		47
자산 2조~	7	2	2									11
1~2조	10	4	2				1					17
0.5~1조	4	4	2					2	1	3		16
0.3~0.5조	3	7	3	1	1	1	1		1			18
~0.3조	3	7	3	5	9	1	4	3	5	3		43

주: 자산규모 범주는 8개 영업정지 저축은행에 대한 실사가 진행 중인 것을 감안하여 2010.6월 말 기준으로 분류

한편, 2010.12월 말 현재 존속하는 105개 저축은행 중 68개사(64.8%)가 1972년 8.3조치를 계기로 설립되었으며, 1980년대에 23개사(21.9%)가 설립되었다. 1990년대 들어서는 신규 설립이 전혀 없다가, 1997년 외환위기 이후 설립된 14개사는 모두 기존 부실 저축은행의 자산·부채를 계약이전 받으면서 신규 설립된 것이다(외환위기 이후 신규설립된 14개사의 구체적 내용은 <부표 1> 참조).

② 현존 105개 저축은행의 지배권 변동 현황

현존 105개 저축은행 중 41.9%에 달하는 44개사에서 외환위기 이후 지배권 변동이 발생하였다(<부표 2> 참조). 이는 그만큼 저축은행의 소유·경영구조가 취약하였음을 의미한다. 특히 2003년 이후 2010.6월까지 영업정지 당한 16개 저축은행 중 12개사에서 대주주의 불법행위가 부실의 주요 원인이었던 것으로 드러났고(금융위원회·금융감독원·예금보험공사(2011.3.17), p.1), 최근 부산저축은행그룹 등에서도 상상하기 어려울 정도로 심각한 대주주의 불법행위가 밝혀졌다. 결국 대주주의 자질 문제가 저축은행의 부실을 초래하는 주요 요인인 만큼 2010.2월 상호저축은행법 개정을 통해 도입된 동태적 적격성 심사제도(Dynamic Fit & Proper Test)를 보완하여 엄격하게 시행하여야 할 것이다. 나아가 불특정 다수를 상대로 여수신

업무를 수행하면서 지급결제 기능까지 담당하는 현재의 저축은행 사업모델을 그대로 유지하고자 한다면, 단순히 대주주에 대한 신용공여를 금지하는 수준을 넘어 금산분리 원칙의 적용을 적극 검토할 필요가 있다.

현존 105개 저축은행들의 지배권 변동의 연도별 분포를 보면 FY2002~2003, FY2005~2006에 집중되어 있으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 적지 않은 수의 지배권 변동이 나타나고 있다(<표 7> 참조). 이는, 제3절에서 보는 바와 같이, 감독당국의 인수합병 유인책(주식취득 규제완화 및 점포설치 등의 인센티브 제공)에 크게 영향을 받은 것으로, 저축은행들의 규모 확장 전략에 따른 부실 심화에 대해 감독당국이 구조조정정책의 실패 책임으로부터 자유로울 수 없음을 의미한다.

<표 7> 현존 105개 저축은행의 연도별 지배권 변동 현황 (단위: 건)

	FY97	FY98	FY99	FY00	FY01	FY02	FY03	FY04	FY05	FY06	FY07	FY08	FY09	FY10	계
합계	1	1	7	1	3	7	4	1	7	7	5	5	3	3	55
저축은행그룹			4		1	5	1		3	2	2	4	2		24
금융그룹											1	1			2
산업자본그룹	1	1	1	1		1	2		3	3	1			3	17
독립저축은행			2		2	1	1	1	1	2	1		1		12
자산 2조~			2		1	4	1			1					9
1~2조	1	1	3		1	1	1		4		1	2		1	16
0.5~1조			1		1				1	1	2	2	1	1	10
0.3~0.5조			1				1	1			1	1	1		6
~0.3조				1		2	1		2	5	1		1	1	14

주: 1) 지배권 변동이 발생한 저축은행은 44개사이나, 복수로 변동한 경우가 있어 전체 변동 횟수는 55회가 됨

2) 소유구조 및 자산규모 범주 구분은 2010.6월 말 기준으로 각 범주에 속한 저축은행의 과거 지배권 변동을 조사한 것임. 따라서, 예컨대, 2010.6월 말 현재 저축은행그룹에 속한 어느 저축은행이 과거 시점에서는 다른 소유구조 유형에 속했을 수 있음.

③ 현존 105개 저축은행이 주체가 된 기업결합 현황

여기서는 외환위기 이후 현존 105개 저축은행이 주체가 된 기업결합 현황을 살펴본다. 다음 <표 8>에서 보듯이, 저축은행간 기업결합(총 69건)은 자산·부채 계약인수(27건), 합병(19건), 주식인수(23건) 등의 형태로 이루어졌는데, 외환위기 직후에는 계약인수 및 합병 사례가 많이 나타났는데 비해, FY2005 이후에는 주식인수를 통한 계열화 양상이 두드러졌다.

특히 외환위기 이후 총 69건의 기업결합 중에서 2010.6월 현재 저축은행그룹에 소속된 저축은행이 주체가 된 기업결합이 거의 절반에 가까운 33건에 이르고, 그 중에서도 주식인수 방식에 의한 것이 17건이었다(개별 저축은행그룹별 기업결합 현황은 <부표 3> 참조). 이것이 계열화를 동반한 저축은행그룹의 규모가 급증하게 된 원인이며, 개별 저축은행에 대한 감독 차원을 넘어, 그룹 전체에 대한 연결감독(consolidated supervision)의 실효성을 제고할 필요가 있음을 시사한다. 아울러,

다수 저축은행으로 이루어진 계열화를 용인한다고 하면, 단순한 모자회사 관계가 아닌, 금융지주회사 체계 등의 보다 효율적인 그룹조직 형태로 전환하는 것을 유도할 필요도 있다고 판단된다.

자산규모를 기준으로 나누어보면, 총 69건의 기업결합 중 2010.6월 현재 기준 자산 2조원 이상인 초대형 저축은행이 주체된 것이 23건으로 가장 많았는데, 특히 이들 초대형 저축은행에 의한 기업결합은 FY2007~2009의 최근 3년간 9건이 집중적으로 이루어졌고, 또 이들 9건은 모두 주식인수 방식이었다. 반면, 자산 3천~5천억원 및 3천억원 미만의 소형 저축은행이 주체가 된 것도 각각 21건과 8건이 이루어졌는데, 이 중 11건이 FY2000에 발생하였고, 또 대부분 계약이전 및 합병에 의한 것이었다.

한편, FY2008 이후에도 총 15건의 저축은행간 결합이 이루어졌는데, 이는 글로벌 금융위기의 충격 속에 PF대출의 부실이 심화되는 와중에서도 감독당국이 근본적인 구조조정보다는 임시방편에 의존하다가 저축은행업권의 부실을 더 키운 것이라고 할 수 있다(이른바 ‘부실 저축은행 떠넘기기’).

<표 8> 현존 105개 저축은행이 주체된 기업결합 현황 (단위: 건)

① 소유구조 범주별 추이

	FY97~FY10 합계				FY97				FY98				FY99				FY00			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	69	27	19	23	5	2	2	1	4	2		2	7	2	3	2	19	8	10	1
저축은행그룹	33	8	8	17	1		1		3	1		2	4		2	2	6	3	2	1
금융그룹	5	5															2	2		
산업자본그룹	16	6	5	5	4	2	1	1									5	2	3	
독립저축은행	15	8	6	1					1	1			3	2	1		6	1	5	
	FY01				FY02				FY03				FY04				FY05			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	1		1						1			1	1		1		7	4		3
저축은행그룹	1		1						1			1	1		1		3	1		2
금융그룹																				
산업자본그룹																	3	2		1
독립저축은행																	1	1		
	FY06				FY07				FY08				FY09				FY10			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	4	3		1	5	2		3	6	2		4	6	2	2	2	3			3
저축은행그룹					5	2		3	5	1		4	3		1	2				
금융그룹	3	3																		
산업자본그룹													1		1		3			3
독립저축은행	1			1					1	1			2	2						

주: ‘계약’ = 자산·부채 계약 이전
 ‘합병’ = 단일법인으로의 합병
 ‘주식’ = 주식 인수 통해 계열화

② 자산규모 범주별 추이

	FY97~FY10 합계				FY97				FY98				FY99				FY00			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	69	27	19	23	5	2	2	1	4	2		2	7	2	3	2	19	8	10	1
자산 2조~	23	3	6	14	1		1		1	1			3		1	2	4	2	2	
1~2조	10	3	2	5	1			1	2			2	1		1		3	2	1	
0.5~1조	7	3	2	2	1	1							2	1	1		1			1
0.3~0.5조	21	11	9	1	1		1										11	4	7	
~0.3조	8	7		1	1	1			1	1			1	1						
	FY01				FY02				FY03				FY04				FY05			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	1		1						1			1	1		1		7	4		3
자산 2조~	1		1						1			1	1		1		2			2
1~2조																	1	1		
0.5~1조																	2	1		1
0.3~0.5조																	2	2		
~0.3조																				
	FY06				FY07				FY08				FY09				FY10			
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식
합계	4	3		1	5	2		3	6	2		4	6	2	2	2	3			3
자산 2조~					3			3	4			4	2			2				
1~2조	1			1													1			1
0.5~1조													2	1	1		1			1
0.3~0.5조	3	3			2	2			1	1			1		1		1			
~0.3조									1	1			1	1			1			1

주: 소유구조 및 자산규모별 범주 구분은 2010.6월 말 기준

④ PF대출 규모 및 건전성 추이

(대형)저축은행들이 공시하는 분기·반기·사업보고서 등의 정기보고서에는 PF대출의 규모, 고정이하여신, 연체율 등에 대한 정보가 실려 있다. 현존 105개의 저축은행 중에서 26개사에 대해 PF대출 관련 정보를 확인할 수 있다. 이들 26개사는 대부분 대형 저축은행으로서, 총대출에서는 저축은행업권 전체의 약 60%를 차지하고, 특히 PF대출에서는 2010.6월과 2010.12월에 각각 약 75%의 높은 점유 비중을 보였다(<표 9> 참조).

이들 26개 저축은행 대부분에서 총대출 대비 PF대출 비중이 감독당국의 행정지도 기준인 30%를 밑돌고 있으나, 2011.2월 영업정지를 당한 부산저축은행그룹의 부산저축은행과 부산2저축은행의 경우 PF대출 비중이 약 70%에 달하고 있었다(26개사 각각의 PF대출 현황은 <부표 4> 참조). 최근 검찰 수사를 통해 드러났듯이, 부산저축은행그룹의 PF대출은 120개의 차명 SPC를 통한 불법 대출이었다. 부산저축은행그룹의 이러한 비정상적인 PF대출에 대해 감독당국이 사전에 적발하지 못하였다고 하는 것은 설명할 방법이 없다.

<표 9> 저축은행업권 전체와 26개사와의 PF대출 비교 (단위: 10억원, %)

		07.6	08.6	08.12	09.6	09.12	10.3	10.6	10.9	10.12
저축 은행 총계	총대출(A)	44,411.8	47,649.0	52,101.0	53,399.2	61,188.0	-	59,686.9	-	61,011.6
	PF대출(B)	-	12,221.0	11,522.7	11,048.5	11,808.4	11,900.0	11,900.0	-	11,531.2
	B/A (%)	-	25.65	22.12	20.69	19.30	-	19.94	-	18.90
26개사 합계	총대출(C)	19,830.9	28,444.2	24,297.8	33,498.3	36,480.2	33,284.7	36,211.9	34,597.9	36,218.4
	PF대출(D)	7,486.2	8,278.1	6,147.8	7,816.9	7,980.7	7,332.0	8,850.5	8,858.0	8,690.7
	D/C (%)	37.75	29.10	25.30	23.34	21.88	22.03	24.44	25.60	24.00
점유 비중	C/A (%)	44.7	59.7	46.6	62.7	59.6	-	60.7	-	59.4
	D/B (%)	-	67.7	53.4	70.8	67.6	61.6	74.4	-	75.4

자료: 저축은행 업종 전체에 대한 자료는 금융감독원의 각종 보도자료에서 취합

한편, <표 10>에서 이들 26개 저축은행의 PF대출 중 고정이하여신비율과 연체율 추이를 보면, 2008.12~2009.3월 캄코로의 부실 PF대출채권 1차 매각 이후 일시 개선되는 듯하였으나, 이후 다시 상황이 악화되었다. 특히 2010.6월 부실 PF채권 2차 매각에도 불구하고 2010.9월과 2010.12월에 대부분의 저축은행에서 상황이 급격히 악화된 것을 확인할 수 있다. 연체율의 상승은 심각한 수준이다. 이 역시 보다 선제적으로 공적자금 투입 등을 통한 구조조정 조치를 취하지 못한 것의 결과라고 할 수 있다.

<표 10> 26개사 PF대출의 고정이하여신비율 및 연체율 추이 (단위: %)

		07.6	08.6	08.12	09.6	09.12	10.3	10.6	10.9	10.12
26개사 합계	고정	6.57	7.27	4.45	3.98	4.70	6.63	5.58	6.33	8.29
	연체	12.67	17.10	11.10	8.96	11.08	10.49	6.45	24.28	24.65
부산	고정	3.70	3.20	0.00	0.37	2.71	1.80	3.06	3.74	7.18
	연체		1.80	0.37	0.83	1.64	0.72	1.74	31.23	35.14
부산2	고정	4.90	3.06	0.90	1.40	3.84	3.04	2.11	2.16	4.71
	연체		2.18	2.42	1.40	1.24	2.31	3.97	46.44	43.85
한국	고정	5.90	5.00	0.60				2.10	4.00	9.20
	연체	16.50	12.40	13.90	1.40	1.80		2.10	20.60	18.40
경기	고정	6.00	5.25	0.69	0.29	0.31	1.34	9.67	8.56	13.31
	연체	16.12	9.07	8.95	1.53	1.29	8.47	8.64	22.51	21.17
진흥	고정	7.73	8.91	0.04				8.59	8.42	10.82
	연체	18.13	13.73	7.41	2.81	0.78	6.85	7.48	19.39	22.19
영남	고정	1.03	0.52	1.91	1.52	1.56	2.75	3.84	4.46	6.15
	연체	1.03	3.15	4.77	3.03	2.86	9.51	5.45	20.05	18.98
솔로몬	고정	5.63	9.28	6.27	11.45	12.71	11.01	11.85	13.01	14.03
	연체	17.08	15.35	16.99	16.23	12.40	9.50	12.90	23.60	21.01
부산 솔로몬	고정	9.50	15.00		7.97	10.08	10.76	15.16	16.84	16.90
	연체	20.80	8.52		3.59	11.60	2.61	3.54	5.59	4.51
경기 솔로몬	고정		7.00							
	연체		12.68						24.97	11.23
호남 솔로몬	고정	0.00	1.06		2.75	3.74	2.58	1.66	1.73	4.70
	연체	1.87	6.06		34.91	3.74	9.57	1.07		25.72

현대스위스	고정연체	2.90	3.38 10.50		11.10	0.43 10.12	9.40 11.46	11.25 14.62	13.14 16.13	14.14 11.77
현대스위스2	고정연체		3.72 100.00		1.18 7.89	0.03 12.21	13.42 3.49	7.49 10.45	9.45 17.25	9.39 7.92
토마토	고정연체	10.70 14.39	3.64 16.86	0.69 3.34	1.55 10.12	3.43 17.60	7.23 25.71		8.35	3.66 3.66
제일	고정연체	9.01 19.99	10.30 12.76	8.92 11.65	6.18 9.68	7.45 8.56	10.28 14.03	4.89 6.25	5.94 7.20	5.73 11.90
제일2	고정연체	6.78 17.88	5.21 8.33	5.24 12.06	4.72 19.79	7.58 16.90	8.96 17.38	4.14 4.14	3.83 9.21	14.87
HK	고정연체	26.10 28.10	20.80 31.80	14.10 23.90	12.50 26.30	13.90 30.00	13.90 43.10	10.30 14.00	7.80 23.30	25.50 25.50
한국투자	고정연체	6.26 6.26	8.00 17.91	25.33 33.77	11.51 11.51	7.74 9.50	6.06 16.11			
골든브릿지	고정연체			0.00	6.40 16.65	8.42 18.78	11.01 18.87	0.00	0.00 3.31	0.00 15.79
푸른	고정연체	5.76 7.77	10.11 11.76		8.73 8.32		10.54 30.19	0.63 13.78	0.57 12.39	0.72 22.58
동부	고정연체		0.00 100.00		2.39 4.35			3.70 3.70		3.95 3.95
프라임	고정연체		4.30 5.23		0.03 3.41	1.55 5.15		1.40 1.40	2.76 5.51	3.71
서울	고정연체	2.37 17.91	16.50 27.50	21.30 38.20	28.60 31.50	17.70 23.10	22.30 33.30	11.60 24.60	20.10 24.50	13.31 22.68
대영	고정연체		4.28 11.87		0.00 12.26	1.61 13.34		0.00	9.66	16.27
신민	고정연체	11.44 23.59	10.63 17.01	1.31 6.70	0.00 2.16	0.00 0.00	0.00 15.70	0.00 12.52	8.23 28.80	8.22 32.42
경은	고정연체	5.14 16.56	10.07 12.22	10.81 25.43	0.27 0.27	0.28 0.27	2.03 12.61	1.52 14.13	1.62 36.07	1.57 23.81
스마트	고정연체		100.00		10.60 100.00			100.00	100.00	100.00

주: 고정 = 고정이하여신비율
연체 = 연체율. 1개월 미만 연체와 1개월 초과 연체의 합계 기준

⑤ 캠프의 부실 PF대출채권 매입 현황

각사의 감사보고서 등을 통해 2008.12~2009.3월(1차 매각, 캠프 고유계정 이용) 및 2010.6월(2차 매각, 구조조정기금 및 캠프 고유계정 이용)에 캠프에 부실 PF대출채권을 매각한 사실을 확인할 수 있는 저축은행은 총 62개사이다. 그 중 에이스저축은행, 삼신저축은행, 참저축은행 등 3개사를 제외한, 총 59개사(2008.12~2009.3월 기간 중 49개사, 2010.6월 기간 중 51개사 등 중복 포함하여 59개사)에 대해 매각금액을 확인할 수 있다.

2008.12~2009.3월의 1차 매각 기간 중 캠프는 총 53개 저축은행으로부터 부실 PF대출채권을 매입한 것으로 알려져 있는데, 이 글에서는 감사보고서 등을 통해 49개사의 매각금액을 확인하였으니, 거의 대부분을 파악한 것으로 볼 수 있다.

또한 제3절에서 보는 바와 같이, 2010.6월의 2차 매각 기간 중 캠프는 61개 저

축은행으로부터 원금 3.8조원의 PF대출을 2.8조원에 매입하였다. 이 글에서 감사보고서 등을 통해 확인한 것은 51개 저축은행이나, 그 금액은 2.7조원에 달해, 이 역시 금액의 측면에서는 전체 상황을 분석하는데 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

<표 11>에서 부실 PF대출채권 매각 현황을 보면, 2008.12~2009.3월 및 2010.6월 두 차례의 PF대출 매각금액의 합계액 4조 1,965억원을 기준으로 할 때, 저축은행그룹이 65.3%인 2조 7,4404억원을 차지하였고, 자산 2조원 이상 및 1조~2조원의 대형 저축은행이 각각 47.3%와 33.7%로 합계 80.7%인 3조 3,847억 원을 점유하였다. 이는 당시 이들 저축은행그룹과 대형저축은행들의 자산 점유율을 크게 초과하는 수치로, 이들이 PF대출에 과도하게 집중하면서 부실의 정도도 특히 심하였고, 결국 캠프의 공공자금(고유계정)⁴⁾ 또는 공적자금(구조조정기금) 투입을 초래하는 주된 요인이 되었다고 할 수 있다.

<표 11> 부실 PF대출채권 매각 현황 (단위: 10억원, %)

	2008.12~2009.3		2010.6		합계		회사수
	매각금액	비중	매각금액	비중	매각금액	비중	
합계	1,467.5	100.0	2,729.0	100.0	4,196.5	100.0	총 105개사 중 59개사
저축은행그룹	1,007.6	68.7	1,732.8	63.5	2,740.4	65.3	총 25개사 중 20개사
금융그룹	3.6	0.2	68.1	2.5	71.7	1.7	총 3개사 중 2개사
산업자본그룹	283.6	19.3	491.6	18.0	775.2	18.5	총 30개사 중 14개사
독립저축은행	172.7	11.8	436.5	16.0	609.2	14.5	총 47개사 중 23개사
자산 2조~	707.6	48.2	1,276.6	46.8	1,984.2	47.3	총 11개사 중 11개사
1~2조	454.4	31.0	946.1	34.7	1,400.5	33.4	총 17개사 중 13개사
0.5~1조	224.9	15.3	376.6	13.8	601.5	14.3	총 16개사 중 12개사
0.3~0.5조	40.4	2.8	79.8	2.9	120.2	2.9	총 18개사 중 11개사
~0.3조	40.3	.7	49.9	1.8	90.1	2.1	총 43개사 중 12개사

주: 소유구조 및 자산규모별 범주 구분은 2010.6월 말 기준

한편, 이상 59개사의 매각 사례 중 대출원금, 장부가액(대출원금-대손충당금적립액), 매각금액을 모두 확인할 있는 경우는 2008.12~2009.3월 기간 중에서는 3개사, 2010.6 기간 중에는 6개사이다. 그리고 59개사 사례 중 장부가액, 매각금액만 확인할 수 있는 경우는 2008.12~2009.3월 기간 중에서는 23개사, 2010.6월에는 43개사이다. 이를 기준으로 할 때, <표 12>에서 보듯이, 캠프는 평균적으로 대출원금의 76.6%의 가격으로, 그리고 장부가액의 84.9%의 가격으로 부실 PF대출채권을 매입하였다고 할 수 있다.

특히 최근 문제가 되고 있는 부산저축은행그룹의 경우 5개 계열저축은행 중 4개사(부산저축은행, 부산2저축은행, 대전저축은행, 중앙부산저축은행)에 대해 장부가액과 매각금액을 확인할 수 있다. 즉 이들 4개사는 장부가액 7,600억원(1차 2,005억원, 2차 5,595억원)의 PF대출채권을 5,950억원에 매각(1차 1,653억원, 2차 4,96

4) 2008.12~2009.3월의 1차 매입 시에는 캠프의 고유계정 자금을 이용하였으나, 캠프의 자금동원 능력이 한계에 부딪혔기 때문에 2009년도 예산에서 총 4,000억원의 캠프 출자용 예산을 편성하여 지원하였다. 따라서 이 역시 국민의 세금부담을 전제로 한 사실상의 공적자금 투입이라고 할 수 있다.

억원)하여(<표 13> 참조), 장부가액 대비 매입률은 78.3%(1차 82.4%, 2차 76.8%)였다. 결론적으로, 부산저축은행그룹에 이미 약 6천억원에 달하는 공공자금 또는 공적자금이 투입되었는데, 이에 대한 사후관리가 제대로 이루어지지 않아 부산저축은행그룹의 부실 및 불법행위를 적기에 적발하지 못했다는 사실은 금융위·금감원은 물론 캠코·공자위 등의 공적자금 관리 체계 전반에 대한 재검토가 필요함을 시사한다.

한편, 캠코가 매입한 부실 PF대출채권은 3년 후 실제 처리결과를 기준으로 사후정산하도록 되어 있다. 따라서 2008.12~2009.3월에 1차 매각한 부실 PF대출채권의 사후정산 시점에 다가오고 있는데, 이들 PF사업장의 정상화가 조속히 이루어지지 못할 경우 해당 저축은행들이 환매하거나 그 차액을 부담할 수밖에 없기 때문에, 저축은행들의 건전성을 위협하는 또 다른 요인이 될 수도 있다.

<표 12> 대출원금 및 장부가액 대비 매입금액 비교 (단위: 10억원, %)

	2008.12-2009.3				2010.6				합계		
	회사 수	대출 원금	장부 가액	매각 금액	회사 수	대출 원금	장부 가액	매각 금액	대출 원금	장부 가액	매각 금액
원금, 장부가, 매각가 모두 확인가능	3	549.2 <100.0>	422.0 <76.8> (100.0)	412.1 <75.0> (97.7)	6	1,489.1 <100.0>	1,299.9 <87.3> (100.0)	1,150.0 <77.2> (88.5)	2,038.3 <100.0>	1,721.9 <84.5> (100.0)	1,562.2 <76.6> (90.7)
장부가, 매각가만 확인가능	23		1,419.7 (100.0)	1,253.0 (88.3)	43		3,027.7 (100.0)	2,523.1 (83.3)		4,447.3 (100.0)	3,776.1 (84.9)

<표 13> 각 저축은행별 PF대출 매각 현황 (단위: 10억원)

	2008.12-2009.3				2010.6				총계
	대출원금	장부가액	매각금액	처분손실	대출원금	장부가액	매각금액	처분손실	매각금액
부산		45.7	39.0	6.7		242.0	203.1	38.8	242.1
부산2						90.7	72.2	18.6	72.2
대전		152.2	124.1	28.1		211.2	141.5	69.6	265.7
중앙부산		2.6	2.2	0.5		15.6	12.8	2.8	15.0
한국		130.6	114.1	16.5		105.1	80.0	25.1	194.1
경기			87.9				73.9		161.8
진흥		249.0	222.9	26.0		130.0	107.3	22.7	330.2
영남		41.6	42.2	-0.5		14.7	14.0	0.6	56.2
솔로몬	129.3	103.9	104.4	-0.5	478.4	440.6	400.9	39.7	505.3
부산솔로몬	96.2	76.7	73.7	3.0	159.6	143.0	120.9	22.1	194.5
경기솔로몬					18.0	16.6	14.0	2.6	14.0
호남솔로몬	9.4	7.2	6.3	0.9	53.3	47.8	43.2	4.6	49.5
현대스위스					0.2	0.2	0.1	0.0	0.1
현대스위스2	36.4	31.0	29.9	1.1	109.0	84.0	79.1	4.9	108.9
현대스위스4					11.1	3.4	3.3	0.1	3.3
토마토	39.8	32.7	31.4	1.2	240.3	206.7	178.5	28.2	209.9
제일		27.0	24.5	2.5		55.6	48.7	6.8	73.2
제일2		22.5	21.7	0.7		31.4	27.4	4.0	49.1
HK	79.2	58.1	57.3	0.8	118.4	92.7	80.4	12.3	137.8
미래		26.0	26.0	0.1		35.7	31.4	4.2	57.4

한국투자						56.5	51.4	5.1	51.4
골든브릿지	4.0	3.6	3.6	0.0	21.7	16.6	16.6	0.0	20.2
푸른		47.2	34.9	12.2		42.8	51.1	-8.3	86.0
푸른2		22.3	15.3	7.1		41.4	29.9	11.5	45.2
프라임	75.0	47.4	44.1	3.3	171.3	162.1	135.1	27.0	179.2
서울			18.3				67.3		85.6
늘푸른			8.0				7.9		15.9
보해		3.7	3.3	0.4					3.3
신안	57.6	44.7	42.2	2.5	52.7	42.6	40.2	2.4	82.4
대영		40.6	31.8	8.8		132.6	100.3	32.3	132.1
새누리			31.2			25.5	22.2	3.3	53.4
인성			32.9						32.9
교원나라							21.2		21.2
엠에스	9.0	8.4	8.4	0.0		7.1	7.4	-0.3	15.8
신민		3.0	2.7	0.3		6.0	4.4	1.6	7.1
인천		12.2	10.4	1.8		6.6	4.6	2.1	15.0
모아	3.2	1.8	1.8	0.0					1.8
삼화		30.5	27.3	3.2		157.7	116.6	41.1	143.9
신라		47.4	46.1	1.2		86.6	85.0	1.6	131.2
더블유		69.0	30.2	38.8		91.4	57.9	33.6	88.1
하나로		16.1	14.5	1.6		114.0	81.2	32.8	95.7
우리	5.7	5.1	5.1	0.0	14.8	11.8	10.4	1.4	15.5
남양			4.3						4.3
민국			13.1						13.1
파랑새					2.7	2.1	2.1	0.0	2.1
금화			3.2						3.2
경은			5.2		40.5	32.0	27.5	4.5	32.7
도민						3.4	2.9	0.5	2.9
세종			2.6				15.4		17.9
삼정						5.0	4.6	0.5	4.6
안양			1.4				3.7		5.1
스마트			1.8				15.5		17.3
평택			0.5						0.5
유니온		4.2	3.8	0.4		9.7	7.3	2.4	11.1
동양			1.8						1.8
한주			2.3				0.9		3.2
청주		4.2	3.8	0.4		3.9	3.0	0.9	6.8
오투	4.5	1.4	3.8	-2.4	0.6	0.5	0.4	0.1	4.2
무등						2.7	2.1	0.6	2.1

3. 외환위기 이후 저축은행 감독정책의 문제점

앞서 제2절에서는 외환위기 이후 저축은행업권이 소유구조 범주별로는 저축은행 그룹, 그리고 자산규모 범주별로는 대형저축은행 중심으로 재편되었는데, 이들이 부실 저축은행 인수를 통한 외형확장 위주 경영전략을 추구한 것이 건전성 측면에서 불안정성을 심화시키는 요인이 되었으며, 특히 부동산 PF대출에 과도하게 집중함으로써 업권 전체의 존속 여부에 대한 의문을 초래하게 되었음을 확인하였다.

여기서는 이러한 저축은행업권의 변화를 가져온 감독정책의 내용을 건전성 감독 정책, 영업행위 규제 정책, 그리고 최근의 부동산 PF대출 관리 정책 등의 세 가지 영역으로 나누어 살펴본다. 외환위기 이후, 정권의 교체와는 무관하게, ‘건전성 감독의 강화 및 영업행위 규제의 완화’를 핵심으로 하는 저축은행 관련 정책의 기조는 일관되게 유지되었는데, 그 결과는 부산저축은행그룹 사태에서 보듯이 참담한 것이었다.

이 글에서는 그 원인을 다음과 같이 설명하고자 한다. ‘건전성 감독의 강화 및 영업행위 규제의 완화’라는 정책 기조의 근본 배경이, 서민금융기관으로서의 저축은행의 경쟁력 제고보다는, 공적자금 투입이라는 정치적 부담을 회피하기 위해 부실 금융기관을 M&A·P&A 방식으로 처리(이른바 ‘부실 저축은행 떠넘기기’)하는데 있었고, 따라서 애초 언명한 것과는 달리 건전성 감독은 제대로 이루어지지 않은 상태에서 영업행위 규제는 과도하게 완화되는 결과를 초래하였다는 것이다. 또한 이것이 저축은행들로 하여금 부동산 PF대출에 집중하게 한 요인임과 동시에 그 부실을 적기에 처리하지 못하게 만든 요인이 되기도 하였다. 따라서 작금의 저축은행 부실 사태는 단순한 (실무)감독의 실패 차원을 넘어 정책의 실패에 연유하는 것이라고 할 수 있다.

(1) 건전성 감독 정책

다른 금융업종과 마찬가지로, 외환위기 직후에 저축은행에 대해서도 주요 건전성 감독장치들이 대거 도입되었다. 저축은행의 경우 1998.12월 적기시정조치, 대손충당금적립기준, 공시제도 등이 도입되었고, 1999.12월 회계처리준칙, 2000.7월 경영실태평가, 2005.6월 분기결산 제도가 도입되었다(금융감독원(2009), p.118). 그러나 제도의 도입과 그것의 집행은 전혀 별개의 문제이다.

① 경영지도기준 및 적기시정조치 관련

저축은행은 서민금융기관으로서 영업구역, 취급상품과 운용한도 등에 대한 직접적인 규제가 많이 부과되어 있었기 때문에 건전성 감독 등의 간접적인 규제 기준은 다른 금융업종, 특히 은행에 비해서는 상대적으로 크게 완화되어 있었다. 그런데 2002.3월부터 이른바 ‘지역서민금융기관으로서의 신인도 제고’를 명분으로 명칭을 상호신용금고에서 상호저축은행으로 변경하면서, 대신 건전성 감독기준은 강화하는 조치를 취하였다(금융감독위원회·금융감독원(2003.3.29), p.2). 예컨대, 건전성지도비율을 BIS비율 4% 이상에서 5% 이상으로 상향조정하였고, 이에 맞추어 적기시정조치기준도 강화⁵⁾하였다.

또한, 2005.12월 감독규정 개정을 통해 적기시정조치의 절차적 적법성과 신속성

5) 경영개선권고: BIS비율 4% 미만 → 5% 미만, 경영개선요구 : BIS비율 2% 미만 → 3% 미만, 경영개선명령 : BIS비율 1% 미만 → 유지. 이상의 조치는 2003.6월부터 시행할 예정이었으나, 신용카드대란으로 1년 유예하였다.

을 제고하였다. 적기시정조치 전 사전통지를 통해 의견제출 기회를 부여하고, 경영개선 권고·요구의 경우 경영개선계획 평가·승인절차를 이행계획 보고로 대체함으로써 처리기간을 2개월 이상 단축한 것이 그 주요 내용이다(금융감독위원회·금융감독원(2005.12.27), p.2).

이어 2006.7월에도 저축은행 적기시정조치의 신속성 및 효과성을 제고하기 위한 조치들이 시행되었다. 즉 경영개선요구 이행기간을 1년에서 6개월로 단축하고, 경영개선권고 미이행시 경영실태점검 결과에 따라 곧바로 경영개선명령 부과가 가능하도록 하고, 경영개선요구 미이행시 이행촉구 절차 없이 경영개선명령 부과도 가능하도록 하였다. 또한 경영개선명령 발동 이전에 자체 경영개선계획의 타당성을 심의하는 '경영평가위원회' 및 부실 저축은행 결정을 위한 '재산실사' 과정에 예보의 참여를 허용하였다. 자산 3천억 이상의 저축은행에 대해서는 BIS비율 제출시 반기별로 외부감사인의 검토보고서를 첨부토록 하였다(이상 금융감독위원회(2006.7.5) 참조).

한편, 2010.3월 상호저축은행법을 개정하면서 저축은행의 건전성 제고 방안의 일환으로 자본적정성 기준을 (지방)은행에 준하는 수준으로 상향조정하기로 하였다. 특히 법 개정 전에는 신용공여한도 등의 기준이 되는 '자기자본' 개념이 대차대조표상의 자본이었는데, 이를 기본자본·보완자본·공제항목 등으로 구성되는 BIS 기준 자기자본으로 변경하였다.⁶⁾ 이에 따라 저축은행의 신용공여한도 등이 지나치게 확대되는 것을 억제하기 위해 보완자본 중 후순위채무, 후순위예금, 누적적우선주, 상환우선주 및 대손충당금은 각각 보완자본으로 인정되는 금액의 50% 해당액을 보완자본에서 차감(공제항목)하였다. 그리고 적기시정조치 단계별 BIS비율 적용기준을 점진적으로 강화하기로 하였다(<표 14> 참조).

<표 14> 적기시정조치 강화조치 시행 일정

적기시정조치 단계	현행	개정안			
		대형 및 계열		중·소형	
		'12.7.1이후	'14.7.1이후	'14.7.1이후	'16.7.1이후
경영개선 권고	5%	6%	7%	6%	7%
경영개선 요구	3%	4%	5%	4%	5%
경영개선 명령	1%	1.5%	2%	1.5%	2%

주: 대형저축은행: 최근 사업연도말 총 자산 2조원 이상인 저축은행
 계열저축은행: 저축은행간 지배-종속관계를 갖는 연결재무제표 작성대상 저축은행
 2010.12월 현재 대형·계열저축은행은 총 29개사

6) 자기자본 정의 (법 제2조 제4호)
 - 개정 전: 4. "자기자본"이라 함은 자본금·적립금 기타 잉여금등의 합계액으로서 대통령령이 정하는 금액을 말한다.
 - 개정 후: 4. "자기자본"이란 국제결제은행의 기준에 따른 기본자본과 보완자본의 합계액으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 금융위원회가 정하는 금액을 말한다.

자료: 금융위원회(2010.8.6), 「상호저축은행법 감독규정 규정변경예고」, p.2

이상의 과정을 볼 때, 외환위기 이후 저축은행에 대한 건전성 감독기준을 점차 강화한다고는 하였지만, 저축은행의 사업모델이 사실상 불특정 다수를 상대로 여수신을 하는 것으로 변모한 상황을 감안할 때 그 기준이 너무 느슨하였을 뿐만 아니라, 무엇보다 집행의 투명성 및 엄정성이 확보되지 않는 것의 문제점이 심각하게 드러났다.

저축은행의 부실이 제대로 처리되지 않은 상태에서 고위험·고수익 업무로의 싹터 현상(herd behavior)은 반복되고 또 지배주주·경영진의 리스크관리 소홀 내지 불법행위 등으로 인해 적기시정조치 대상이 되는 저축은행이 지속적으로 발생하였다. 그런데 <표 15>에서 보듯이, 외환위기 직후인 2000년의 예외적인 상황을 제외한다고 하더라도, 경영개선권고·요구의 초기 단계에서 문제가 해결되지 못하고 최종 단계인 경영개선명령으로까지 나가는 비율이 너무 높다.

또한, 경영개선명령의 경우 감독당국의 보도자료와 언론보도를 통해 즉각 확인되고 그 내용도 감독당국의 홈페이지에서 찾아볼 수 있으나, 경영개선권고·요구의 경우에는 감독당국의 홈페이지는 물론 해당 저축은행의 수시공시·감사보고서 등에서도 확인하기 어렵다. 따라서 일반 예금자들의 경우, 특별한 주의와 노력을 기울이지 않는 한, 자기가 거래하는 저축은행이 경영개선권고·요구의 대상이 되었다는 ‘중요 정보’를 적기에 획득하기가 불가능하다.

<표 15> 연도별 적기시정조치 발동 현황 (단위: 개사)

	경영개선 권고	경영개선 요구	경영개선 명령	계
2000	2	2	34	38
2001	-	-	3	3
2002	7	1	5	13
2003	1	1	1	3
2004	2	3	3	8
2005	-	4	3	7
2006.1~6	3	-	1	4
계	15	11	50	76

주: 여러 단계의 적기시정조치가 발동된 저축은행의 경우 가장 높은 조치에 포함
 자료: 금융감독원(2006.7.5), 「상호저축은행 적기시정조치 개선방안」, p.9

또한, 경영개선명령이 발동된 저축은행의 경우 금감원이 실사 결과 확인한 BIS 비율과 순자산은 예외 없이 저축은행이 자체보고한 수치와는 큰 차이가 났다(<표 16> 참조). 2011년 들어 영업정지된 8개 저축은행 대부분의 BIS비율이 실사 결과 두 자리 숫자의 (-)인 것으로 드러나 충격을 주고 있지만, 이러한 상황은 2003~2010.6월 사이에 영업정지된 16개 저축은행에서도 마찬가지였다. 이는 저축은행의 건전성 지표에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 것으로서, 최근 제일저축은행 사

례에서도 보듯이 작은 충격에도 bank run이 발생할 잠재적 위험요인이 되고 있다.

<표 16> 경영개선명령(영업정지) 발동대상 저축은행 현황 (단위: %, 억원)

발동일시	회사명	실사 기준 자료			자체보고 기준 자료		
		평가 기준일	BIS비율	순자산	보고 기준일	BIS비율	순자산
2011.2.22	(강원)도민	2010.9	-5.52	-135	2010.6	4.16	84
2011.2.19	(부산)부산2	2010.12	-43.35	-8,557	2010.12	6.00	-125
	(서울)중앙부산		-28.48	-1,120		3.55	176
	(전북)전주		-11.56	-432		5.56	195
	(전남)보해		-91.35	-4,381		-1.09	-83
2011.2.17	(부산)부산 (대전)대전	2010.12	-50.29 -25.29	-16,800 -2,263	2010.12	5.13 -3.18	-216 -323
2011.1.14	(서울)삼화	2010.6	-1.42	-504	2009.12	-1.42	-137
2009.12.31	(전북)전일	2009.9	-11.13	-1,583	2009.6	-2.53	-276
2009.8.11	(제주)으뜸	2009.3	-13.93	-668	2008.12	1.60	63
2008.12.26	(전북)전북	2008.12	-41.15	-490	2008.6	3.34	27
2008.8.24	(전북)현대	2007.12	-40.41	-255	2007.12	-4.22	-27
2008.2.21	(경기)분당	2007.12	-16.96	-661	2007.6	4.52	153
2007.5.25	(경북)경북	2006.12	-33.96	-445	2006.12	3.34	25
2007.3.16	(전남)홍익	2006.12	-29.39	-1,671	2006.6	6.97	354
2007.1.19	(전남)대운	2006.6	-26.86	-439	2005.12	2.18	27
2006.9.8	(경기)좋은	2006.6	-21.81	-1,233	2005.12	3.85	133
2005.7.22	(부산)인베스트	2005.3	-17.91	-618	2004.12	5.63	119
2005.1.28	(부산)플러스	2004.9	-5.55	-265	2004.6	3.00	71
2005.1.14	(서울)한중	2004.9	-39.73	-722	2004.6	1.19	9
2004.12.16	(경남)아림	2004.9	-1.96	-269	2004.6	14.84	6
2004.9.20	(부산)한마음	2004.6	-3.46	-351	2003.12	8.56	214
2004.2.17	(경남)한나라	2003.12	-14.27	-198	2003.12	1.41	9
2003.2.20	(경북)김천	2002.12	-37.40	-391	2002.12	9.80	56

자료: 실사 기준 자료는 각 저축은행에 대한 금융위의 영업정지 관련 보도자료
 자체보고 기준 자료는 영업정지에 가장 근접한 시점의 수치로 금감원의 금융
 통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr/>)에서 확인

② 자산건전성 분류기준 및 대손충당금 적립기준 관련

저축은행의 자산건전성 분류기준은 일반은행과 비교할 때 연체기간 기준이 상대적으로 완화되었고, FLC(Forward Looking Criteria)도 적용하지 않는 등 많은 문제점을 안고 있었다. 이를 개선하기 위한 조치가 간헐적으로 이루어졌으나, 대부분 사후적 보완 차원이었고, 그나마 미흡하였다.

예컨대, 2003년 카드대란 당시 저축은행의 소액신용대출(개인 대상 300만원 이하 신용대출) 부실 문제도 심각한 상황에 이르자 대손충당금 적립기준을 일반대출에 비해 강화하였다(정상 0.5% → 1.0%, 요주의 2% → 7%, 고정이하는 일반대출과 동일). 그런데 이후 저축은행의 소액신용대출 취급 규모가 급감(<표 17> 참조)함으로써 추가적인 개선조치를 취하기 어려워졌고, 최근(2010.8월)에는 서민금융 활성화를 위해 다시 일반대출과 같은 수준으로 환원하였다.

<표 17> 저축은행의 소액신용대출 취급 현황 (단위: 억원, %)

	'02.말	'03말	'04말	'05말	'06말	'07.6.말
소액신용대출	28,261	23,823	20,172	14,922	10,545	7,583
연체액	8,174	12,206	12,270	8,648	5,881	3,729
연체율	28.3	51.2	60.8	58.0	55.8	49.2
총대출대비 비중	14.7	9.8	6.7	4.3	2.5	1.8

자료 : 금융감독원(2007.11.1), 「상호저축은행의 서민금융 활성화 방안」, p.3

한편, M&A·P&A를 유도하는 정책의 결과 자산규모 1조원 이상 또는 계열관계인 저축은행들이 차지하는 비중이 급증하자 이들에 대해서는 2006.12월말부터 은행 기준으로 자산건전성을 분류하도록 '행정지도'하였다. 다만, 은행 기준 자산건전성 분류는 참고사항으로만 보고하도록 하였고, 대손충당금 적립기준 등 일체의 자산건전성 기준은 기존의 저축은행 기준을 그대로 유지하였다.

그리고 저축은행들의 부실 문제가 인지되기 시작한 2008.6월에 이르러서야 비로소 일정 규모 이상의 저축은행은 각 자산별 최종회수율, 경험손실율, 연체전이율(Roll Rate) 등 실증자료 분석을 통해 경영실태를 반영할 수 있는 분류기준을 마련하여 적용하도록 하였는데, 이 역시 '행정지도'에 머물렀다.

부동산 PF대출에 대한 자산건전성 분류기준 및 대손충당금 적립기준 강화 조치도 때를 놓쳤다. 2009.12월말 이후부터 비로소 강화된 충당금 기준을 적용하도록 하였는데(PF대출 충당금 적립 기준: 정상 0.5% → 0.5~3%, 요주의 2% → 7~10%, 고정 20% → 30%), 그나마도 2010.12월말까지 단계적으로 적용하였다. 그리고 PF사업 단계별(토지매입·인허가·공사진행·분양 등) 사업성 평가를 반영한 건전성분류 및 충당금 추가 적립 방안은 2010.9월부터 시행하였다.

그러나 여전히 개선해야 할 부분이 남아 있다. 특히 자율 위크아웃 적용 PF대출의 경우 요주의로 분류하고 연체여신에도 포함하지 않고 있는데, 이는 PF대출의 부실 문제를 과소평가하는 요인이 된다. 또한 BIS비율을 계산할 때 정상, 요주의 분류 여신에 대한 대손충당금만 보완자본에 포함하는 은행과는 달리, 저축은행은 고정 분류 여신에 대한 대손충당금도 위험가중자산의 1.25%까지 보완자본에 포함하고 있다.⁷⁾

결론적으로, 자산건전성 분류, 대손충당금, BIS비율 등 건전성 관련 기본 지표들의 기준이 은행에 비해 완화되어 있고, 또한 그 상당부분이 행정지도 형식으로 운용되어 투명성이 결여되었으며, 그나마 저축은행들의 자체보고 수치를 신뢰할 수도 없는 등 건전성 감독의 근본이 흔들리는 상황에서, 후술하는 바와 같이, 영업행위규제를 대폭 완화한 것이 각종 불법행위와 부실을 초래한 배경이 되었다고 할 수 있다.

7) 금융위는 2011.3.17일 발표한 「저축은행 경영 건전화화를 위한 감독강화 방안」에서 보완자본에 포함되는 고정 분류 자산에 대한 대손충당금을 축소할 것을 '검토'하겠다고 밝혔다.

③ 대주주의 불법행위로 인한 위험 관련

전술한 바와 같이, 2003~2010.6월간 영업정지된 저축은행 16개사 중 12개사가 대주주 등의 불법행위에 기인한 것일 정도로 대주주로 인한 경영부실 위험은 저축은행의 고질적인 문제였다. 부실 저축은행에 대한 검사 결과에서 대주주에 대한 신용공여 금지 위반 건은 예외가 없었다.

이에 2003년 참여정부 출범 당시 저축은행을 비롯한 제2금융권에도 동태적 적격성 심사 제도를 도입할 것을 공약하였으나, 업계의 반대와 감독당국의 주저 속에 계속 지연되었다. 결국 2010.3월에 제2금융권 관련 7개 법률의 일괄 개정을 통해 대주주 적격성 심사에 관한 제도 개선이 일부 이루어졌으나, 업권별 규제격차와 사각지대 존재의 문제가 여전히 심각한 상황이다.⁸⁾ 특히 상호저축은행법·자본시장법·보험업법·여전법 등에 모두 대주주 자격 유지의무가 도입되었으나, 이에 대한 주기적 심사 규정은 상호저축은행법에만 도입되었다.

개정법에 의해 2011.7월부터 저축은행 대주주의 자격에 대한 주기적 심사제도가 시행될 예정이다. 이에 따르면, 재무건전성, 형사처벌 등 적격요건 미충족시 6개월 내 적격요건 충족 명령이 부과되고, 미충족시 6개월내 10%초과 주식처분 명령 및 이에 대한 미이행시 이행강제금이 부과된다. 2011년에는 총자산 3천억원 이상 저축은행에 대해 결산기말(6월말) 기준 자료를 9월말까지 제출받아 12월말까지 심사를 완료하고 조치할 예정이다.

<표 18> 저축은행 대주주 적격성 심사 주기

구 분		심사주기	최초 심사시기
계 열	계열관계(8계열, 22개사)	매년	2011.6월말
대 형	총자산 2조원 이상(1개사)		
중소형	총자산 3천억원 이상(38개사)	격년	2011.6월말
	총자산 3천억원 미만(36개사)	격년	2012.6월말

주: 영업정지 중인 8개사 제외

출처: 금융위원회(2011.3.17), 「저축은행 경영 건전화를 위한 감독강화 방안」, p.6

어쨌든 저축은행에 대해서는 설립인가시 대주주 자격 심사, 기존 회사의 주식취득에 따른 대주주 변경승인 심사 이외에도, 대주주가 된 이후의 자격 유지의무 부과 및 이에 대한 주기적 심사 등 이른바 대주주 적격성 심사의 네 가지 요소를 모두 포괄하는 형태로 제도가 마련되었다. 다만, 심사대상의 ‘범위’와 심사‘요건’에서 여전히 문제가 남아 있다. 우선, 해당 금융회사의 대주주가 법인인 경우 자격 유지의무의 심사대상이 되는 특수관계인의 범위와 관련하여, 자본시장법은 그 법인의

8) 이에 대해서는 경제개혁연대(2010.10.28), 「제2금융권 대주주 자격심사 제도의 문제점」, 경제개혁이슈 2010-7호 참조

중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 ‘자’로 규정하여 그 포괄 범위가 넓은데 반해, 상호저축은행법은 (보험업법·여전법과 함께) 최대주주의 특수 관계인 중에서 ‘주주’만을 심사대상으로 설정하는 문제를 안고 있다. 따라서 그룹총수 등의 실질적 지배자가 불법행위를 하여 문제가 생기더라도 해당 저축은행의 주주만 아니면 동태적 적격성 심사를 통과할 수 있게 되어 있다.⁹⁾ 또한, 동태적 적격성 심사시 적용하는 요건이 설립인가시 및 변경시 요건에 비해 크게 완화되어 있는 것도 문제이다.

최근 드러난 부실 저축은행 대주주들의 불법행위를 감안할 때, 제2금융권의 대주주 동태적 적격성 심사 요건을 더욱 강화하는 것은 물론, 업권별 규제격차를 해소하는 제도 개선이 조속히 이루어져야 할 것이다.

(2) 영업행위 규제 - 지속적인 규제완화

외환위기 이래 최근 저축은행들의 부실 문제가 표면화되기 이전까지 영업행위 규제는 지속적으로 완화 일로를 걸었다. 이미 부실이 쌓여 있는데다가, 전통적인 서민 금융 업무에서도 은행, 신용카드사·할부금융사, 대부업체들의 시장잠식에 의해 수익기반을 확보하기 어려운 저축은행에 대한 정책적 배려였다고 할 수 있다. 그 중 자산운용규제 완화의 대표적인 사례들을 정리한 것이 다음 <표 19>이다. 그런데 이러한 규제완화의 결과 저축은행은 점차 서민금융기관으로서의 특성을 상실하게 되었다.

<표 19> 저축은행에 대한 자산운용규제 완화 내역

연도	내역
1999년	- 개인 및 소규모기업에 대한 여신운영상의 제한 완화
2000년	- 동일인 여신한도: 자기자본의 10%에서 20%로 완화 - 주식투자한도: 자기자본의 20%에서 40%로 완화
2001년	- 업무영역 다각화: 대출채권 매매, 상품권 판매, 지금형 주화 수탁판매 등 허용 - 중소기업 정책자금 취급 근거 마련
2004년	- 유가증권 투자 규제 완화: 투자가능 유가증권의 범위를 증권거래법상 모든 유가증권으로 확대하고 종목별 투자한도 확대
2005년	- 유가증권 투자한도 대폭 완화

9) 최근 이러한 제도상의 문제를 보여주는 사례가 발생하였다. 최근 한화그룹은 이미 2010.5월에 승인받았던 한화증권과 푸르덴셜투자증권의 합병 건을 철회하고, 심사가 진행 중이었던 푸르덴셜자산운용의 대주주 변경 승인 신청 건을 철회하였는데, 그 이유는 검찰의 비자금 수사 결과 김승연 회장과 한화증권이 배임·횡령·탈세 등의 불법행위 혐의로 기소되어, 이에 따른 형사 재판 결과 유죄가 확정되는 경우 증권사나 자산운용사 등의 대주주 자격에 결격사유가 발생하기 때문이다. 만약, 푸르덴셜투자증권의 최대주주인 한화증권이 5억원 이상의 벌금형 또는 이보다 더 무거운 형사처벌을 받게 되면, 한화증권은 푸르덴셜투자증권의 대주주 인가 요건을 유지할 수 없게 되어 푸르덴셜투자증권을 매각해야 한다. 반면, 한화증권에 대해 무죄 또는 경미한 형사처벌만이 내려지는 경우에는, 설사 김승연 회장에게 중형이 선고된다고 하더라도, 현재의 소유구조를 계속 유지할 수 있다. 김승연 회장이 한화증권의 직접적 주주가 아니므로, 자격 유지의무의 심사대상이 아니기 때문이다. 이상 경제개혁연대(2011.5.11) 참조.

2006년	- 대출업무와 어음할인업무만 취급하는 여신전문출장소 허용
2007년	- 자기앞수표·직불카드 취급 허용 - 법인 이외에 개인도 대출모집인 등록 허용

자료: 금융감독원(2009), 『금융감독원 10년사, 1999~2008』, pp.121-122에서 정리

한편, 오늘날 저축은행업권 전체의 부실을 초래한 배경에는, 부실 저축은행의 처리를 위해 M&A·P&A 등에 대한 규제를 완화하면서 동시에 인수 시 다양한 인센티브를 제공한 것(즉 규제완화)이 크게 작용하였다는 것이 이 글의 기본 논지이다. 이를 다음 세 시기로 나누어서 살펴본다.

① 1999~2003년 자율적 구조조정 지원 대책

사실 저축은행의 부실은 1972년 8.3조치를 통해 제도화된 이래 계속된 문제였다. 1972년 말 350개에 달했던 저축은행 수는 통폐합 유도, 신규설립 억제 등으로 1980년 말에는 192개로 줄었다. 그 후 1980년대 초 금융자유화 조치에 의해 1982.7월에서 1983.11월까지 총 58개의 저축은행이 신설되기도 했지만, 1990년대 들어 금융자유화 및 금융개방화의 진전 등으로 그동안 저축은행에 유리하게 작용했던 영업 환경이 빠른 속도로 사라지게 되면서 다시 부실 문제가 대두되었다(이상 한국은행(2005), p.221 참조). 특히 1997년 외환위기 이후 많은 수의 저축은행들이 부실화되자, 저축은행 주식취득에 대한 승인 요건을 완화하여 M&A에 의한 구조조정을 적극 유도하였다. 이에 따라 주주 1인이 10% 초과지분을 취득하거나 특수관계인을 포함하여 30% 초과지분을 취득하는 등 경영권 이전 시에 단순히 금감원에 사전신고만 하면 될 정도로 규제가 완화되었다.

30% 이상의 지분을 취득하거나 최대주주가 되는 경우 금감위의 사전승인을 받도록 하고 부채비율 제한 등의 규제가 강화된 것은 2003년 이후였다. 이때에도 저축은행이 다른 저축은행의 주식을 취득하는 경우 원칙적으로는 자기자본의 80% 및 다른 저축은행 발행주식의 15%이내에서만 취득을 허용하였으나, 부실 저축은행 인수를 통한 경영정상화 또는 합병을 위한 경우 예외적으로 금감원장의 승인을 받아 초과취득이 가능하도록 하였다.

한편, 1972년 이래 감독당국은 저축은행의 점포 설치에 대해 극히 제한적인 입장을 고수하였다. 예외적으로, 1984년 이후부터 합병 등 구조조정의 경우에만 피합병 회사 수만큼만 점포 설치를 허용하였을 뿐인데, 이것이 M&A·P&A에 대한 사실상 유일하지만 가장 강력한 인센티브가 되었다. 이후 2001.7월 「서민금융 활성화 방안」 발표를 계기로 점포인가 요건을 충족하는 우량 저축은행에 대해 본점 이외에 1개 점포(지점 또는 출장소)의 추가 설치를 유도하였으며, 2003.3월에는 점포 설치 인가요건을 충족하는 범위 내에서는 점포 설치를 자율화하였다. 지점 설치 인가요건은 i) 지점 1개당 법정자본금 또는 자기자본 1배 수준 유지(출장소의 경우 1/2 수준), ii) BIS비율 8% 이상 및 고정이익여신비율 8% 이하, iii) 최근 2년간 정직

이상의 징계를 받은 임직원이 없을 것 등이었다(이상 금융감독원(2003.3.26) 참조). 이로써 우량 저축은행은 부실 저축은행의 인수합병뿐만 아니라 점포 추가 설치를 통해서도 확장을 추구할 수 있는 길이 열렸다.

② 2005~2006년 금융규제 완화

인수합병을 유도하기 위한 인센티브 제공 정책은 2005년을 계기로 가속화되었다. 2003~2004년의 카드대란에 의해 저축은행의 부실이 더욱 심화되었기 때문이다. 우선, 2005.8월 공자위는 '경영정상화 지원금'(1999~2001년 중 기존 저축은행이 부실 저축은행 인수 시 예보에서 순자산부족액 중 일부를 변동금리로 7년 분할 상환 지원한 자금) 중 그동안의 금리하락에 따라 과소지급된 부분에 대하여 추가 지원하였다. 이때 예보가 해당 저축은행(15개사)에 지급한 자금은 총 1,440억원에 달한다(금융감독위원회(2006.4.25), p.2).

또한 2005.12월에는 저축은행간 자율적인 인수합병 활성화를 위해 저축은행이 다른 저축은행의 주식을 매입한 뒤 BIS비율이 7% 이상이거나 일정기간 내에 7% 이상을 달성할 수 있는 경우에는 주식취득을 허용하였다. 기존 규제(자기자본 80% 이내, 다른 저축은행 주식의 15% 이내)는 이때 폐지되었다.

그리고 2005.11.23일 발표된 '제로베이스 금융규제 개혁 방안'에 포함된 저축은행 관련 규제완화 방안을 대거 반영하는 시행령 개정이 2006년 초에 이루어졌다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 동일인 여신에 대한 이중규제(자기자본의 20% 범위 내에서 법인 80억원, 개인 3억원) 중에서 금액규제를 완화하였다. 즉 법인에 대한 한도는 금감위가 정하는 일정기준(BIS비율 8% 이상 및 고정이하여신비율 8% 이하)을 충족하는 우량 저축은행(이른바 88클럽)의 경우에 한하여 금액한도를 폐지하였고, 개인에 대한 한도도 5억원으로 상향하였다.

둘째, 여신업무만을 취급하는 여신전문출장소 설치를 허용하고, 그 설치요건을 완화하였다. 즉 기존의 영업구역 내에서 여신전문출장소를 설치할 수 있도록 하되, 증자요건을 기존 출장소의 1/2수준으로 완화한 것이다(이상 금융감독위원회(2006.1.26) 및 금융감독위원회(2006.4.25) 참조).

<표 20> 점포 설치시 자본금 증액 규모 요건

	지 점	출장소	여신전문출장소 (신규허용)
특별시 점포신설시	120억원	60억원	30억원
광역시 점포신설시	80억원	40억원	20억원
도지역 점포신설시	40억원	20억원	10억원

출처: 금융감독위원회(2006.1.26), 「상호저축은행법 시행령 개정 추진」, p.2

이처럼 2005~2006년에 이른바 '제로베이스 금융규제 개혁'의 기치 아래 진행된 저축은행에 대한 규제완화가 오늘날 저축은행업권 전반에 걸친 부실의 근본 배경이

되었다고 할 수 있다.

③ 2008년 이명박 정부의 규제완화

저축은행에 대한 규제완화 기조는 2008년 이명박 정부 들어서도 계속되었다. 우선, 상기 2003.3월의 점포설치 자율화 조치의 완화 중에서 ‘최근 2년간 임직원이 정직 이상 징계를 받은 사실이 없을 것’이라는 임직원 징계 요건을 기관 징계 요건으로 완화하였다. 또한 88클럽에 대해서는 지점설치 요건 충족 시 창구지도 없이 자동승인하도록 하였다.

인수합병에 대한 인센티브도 강화되었다. 부실(우려) 저축은행이 우량 인수자에게 인수되어 정상화된 경우, 인수자가 정상화를 위해 투입한 경제적 부담금액 규모에 따라 ‘영업구역 외에 최대 5개의 지점을 설치’할 수 있도록 허용(120억원 당 1개 지점)하였다. 인수된 저축은행이 조기에 경영을 정상화할 수 있도록 계약이전 받은 경우에만 적용하고 있는 자기자본 특례 인정 대상에 자율적인 구조조정을 통해 경영권이 이전된 부실(우려) 저축은행도 추가하였다. 부실(우려) 저축은행의 자체 정상화를 위해 기존 주요주주인 법인 또는 대주주와 특수관계인인 법인이 출자하여 최대주주가 되는 경우 부채비율 요건(200% 이하)의 적용을 면제하였다. 그리고 상호저축은행에서 저축은행으로 단축명칭 사용을 허용하였다(이상 금융위원회(2008.8.21) 참조).

결론적으로, 글로벌 금융위기 목전에 다다른 상황에서도 근본적인 구조조정 대책 없이 단지 각종 규제완화를 통한 인센티브 제공에 의해 ‘부실 저축은행 떠넘기기’로만 일관한 것이다.

(3) 글로벌 금융위기 이후 부실 PF대출 관련

2008.9월 리먼 사태 이후 부동산 PF대출의 부실은 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀다. 2008.12월 및 2009.3월에 각각 캠프의 고유계정 자금을 통해 고정 이하 부실채권을 매입하였다. 2008.12월에는 30개 저축은행의 48개 PF사업장에 대해 원금 5,023억원의 대출채권을 2,638억원에 매입하였으며, 2009.3월에는 51개 저축은행의 66개 사업장에 대해 원금 1조 2,416억원의 대출채권 매입하였다. 나아가 자산건전성 분류상 요주의 대상인 자율 워크아웃채권까지 인수(33개 사업장, 채권액 9,824억원) 대상에 포함하였다.

1차 매입에도 불구하고 PF사업장의 부실이 더욱 심화되자(2008.12월 실태조사 결과(2008.6월 기준)와 2010.6월 실태조사 결과(2009.12월 기준)를 비교한 <표 21> 참조), 결국 캠프가 2010.6월 공적자금인 구조조정기금을 통해 2차 매입에 나섰다. 부실우려 PF대출 총 3.8조원(이자 등 포함시 4.4조원)을 구조조정기금·캠프 고유계정을 통해 매입(총 2.8조원)하였는데, 구조조정기금은 법인 차주 PF채권 3.5조원(이자 등 포함시 4.1조원)을 2.5조원에 인수하였고, 캠프 고유계정은 개인 차주

PF채권 0.3조원(이자 등 포함시 0.3조원)을 0.25조원에 인수하였다. 부실 PF채권을 매각한 61개 저축은행과 경영정상화약정(MOU)을 체결하였다.

<표 21> 저축은행 PF대출 실태조사 결과 비교 (단위: 개, 억원, %)

구 분	사업장 기준			금액 기준		
	08.6월말 기준	09.12월말 기준	증감	08.6월말 기준	09.12월말 기준	증감
정 상	447 (49.7)	177 (24.8)	-270	67,044 (54.9)	33,158 (26.5)	-33,886
보 통	263 (29.3)	248 (34.7)	-15	39,926 (32.7)	52,695 (42.2)	12,769
악화우려	189 (21.0)	289 (40.5)	100	15,130 (12.4)	39,089 (31.3)	23,959
계	899 (100.0)	714 (100.0)	-185	122,100 (100.0)	124,942 (100.0)	2,842

자료: 금융위원회·금융감독원·자산관리공사(2010.6.25), 「저축은행 PF대출 문제에 대한 대책 및 감독강화 방안」, p.2

부실채권의 매입과 함께 PF대출에 대한 건전성 규제 강화 조치들이 시행되었다. 자산건전성 분류기준인 '연체기간'을 단축(정상의 경우 3개월 미만 연체 → 2개월 미만 연체)하고, PF사업 진행상황(토지매입, 인허가, 공사진행, 분양 등) 등 사업성, 이자의 연체기간 등을 반영한 PF대출에 대한 자산건전성 분류기준 시행하는 등 기준을 강화하였다. 그리고 2006.8월에 행정지도 형식으로 도입된 30%률의 시행을 강화하는 한편, PF대출 여신한도(30%)를 단계적으로 축소(현 30% → 2011년 중 25% → 20103년 중 20%)하기로 하였다. 'PF대출, 건설업, 부동산 및 임대업' 등 3개 업종에 대한 대출을 총 대출액의 50% 이내로 규제하고, 한도초과시 신규 PF·부동산 관련 대출을 금지하며, 초과액에 대해 BIS비율 산정시 위험가중치를 상향 조정(100% → 120%)하였다. 또한, 2007.6월 도입된 'PF사업장 자율 워크아웃 제도'에 대한 사후관리를 강화하면서, 저축은행의 자율 워크아웃 제도를 보완하여 전 금융권에 확대 시행하였다. 마지막으로, PF대출을 통해 저축은행의 부실을 초래하는데 주요 요인이 되었던 이른바 88클럽 제도는 충분한 유예기간을 부여하는 조건 하에 2011년 3/4분기에 폐지하기로 하고, 대신 법인에 대한 신용공여 한도는 자기 자본의 20%와 100억원 중 적은 금액으로 조정하기로 하였다(이상 금융위원회·금융감독원·자산관리공사(2010.6.25) 참조). 그러나 이미 너무 늦었다.

4. 2011년 저축은행 관련 대책의 문제점

2011년 들어 1월 삼화저축은행을 시작으로 2월에는 부산저축은행 등 7개사가 연이어 부실 금융기관으로 결정되고 영업정지 조치를 당하였다. 2003년 예금보험기금이 새로 출범한 이래 2010.6월까지 7년 반 동안 16개의 저축은행이 영업정지를 당한데 비해, 2011년 들어 두 달 만에 8개사가 문을 닫을 만큼 저축은행업권 전반의 부실이 심각한 상황에 이른 것이다. 여기서는, 최근 사회적 논란이 되고 있는 금감원 임직원의 도덕적 해이 및 이로부터 파생된 금융감독체계 전반의 개편 문제는

논외로 하고, 다만 영업정지 조치 이후 저축은행 업종의 구조조정과 직접적으로 관련된 문제에 한정하여 살펴보고자 한다.

(1) 2011.2월 영업정지 조치에 대한 평가

부산저축은행그룹 사태가 국민적 지탄의 대상이 된 계기 중의 하나는 영업정지 직전에 이른바 VIP 고객들의 예금이 부당 인출되었다는 사실이다. 사전 정보유출 의혹은 검찰의 수사를 통해 밝혀질 문제이지만, 여기서는 이러한 사태가 발생할 수밖에 없는 제도적 결함에 대해 살펴본다.

감독당국은 2011.2.17~22일 사이에 영업정지된 7개 저축은행은 모두 bank run에 따른 유동성 부족을 사유로 한 것이었기 때문에 예금 부당인출 등의 불법행위를 막을 권한이 감독당국에 주어지지 않음을 강조한다(금융위원회(2011.4.29), p.2 및 p.13). 실제로 금융위는 실사 이후 '부채가 자산을 초과'하였다는 지급불능 사유를 들어 이들 7개 저축은행에 대해 2011.4.29일 두 번째 영업정지 조치와 함께 경영개선명령을 부과하였다.

적기시정조치의 근거가 되는 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(이하 금산법)에 따르면, 부실 금융기관에도 두 가지 종류가 있다. 금산법 제2조(정의) 제2호(가)목과 (나)목이 지급불능(insolvency) 사유에 따른 부실 금융기관, (다)목이 유동성 부족(illiquidity) 사유에 따른 부실 금융기관을 규정한 것이다. 부실 금융기관 결정의 사유에 따라 감독당국이 내릴 수 있는 처분에도 차이가 있다. 금산법 제14조에 따르면, 유동성 부족의 경우 6개월 이내의 영업정지만을 명령할 수 있을 뿐인 반면, 지급불능의 경우에는 그 외에도 자본금 증액명령, 임원의 직무집행 정지, 관리인 선임 등의 보다 강력한 조치를 취할 수 있고, 자본금 증액 명령을 이행하지 않을 때에는 계약이전, 영업인가 취소 등의 추가 조치도 가능하다.

금융산업의 구조개선에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "부실금융기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금융기관을 말한다.

가. 경영상태를 실제 조사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관이나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려운 것이 명백한 금융기관으로서 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따른 예금보험위원회가 결정한 금융기관. 이 경우 부채와 자산의 평가 및 산정(算定)은 금융위원회가 미리 정하는 기준에 따른다.

나. 「예금자보호법」 제2조제4호에 따른 예금등 채권(이하 이 조에서 "예금등 채권"이라 한다)의 지급이나 다른 금융기관으로부터의 차입금 상황이 정지된 금융기관다. 외부로부터의 지원이나 별도의 차입(정상적인 금융거래에서 발생하는 차입은 제외한다)이 없이는 예금등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따른 예금보험위원회가 인정한 금융기관

관건은, 2011.2월 중순 7개 저축은행에 대해 첫 번째 영업정지를 내릴 당시, 금산법 제2조 제2호 (다)목의 유동성 부족 사유가 아닌, (가)목의 지급불능 사유를 들어 영업정지 조치를 취함으로써 임원의 직무집행 정지, 관리인 선임 등의 보다 적극적인 조치를 선제적으로 취할 수는 없었는가라는 문제이다. 특히 (가)목이 ‘경영상태를 실제 조사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관’만이 아니라 ‘거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려울 것이 명백한 금융기관’도 지급불능 사유로 열거하고 있음을 감안하면 더욱 그렇다.

감독당국은 2011.2월 당시에는 실사가 완료되지 않아 ‘부채가 자산을 초과’하는 것이 확정되지 않았음은 물론 조만간 그렇게 될 것임을 ‘명백하게 예상’할 수도 없었기 때문에 (가)목의 지급불능 사유에 따른 영업정지 조치를 취하기는 어려웠다고 항변한다. 결국 이는 ‘명백’이라는 법문상의 용어에 대한 감독당국의 재량적 해석의 범위에 관한 문제이다.

그러나, 앞서 제3절에서 살펴본 바와 같이, 과거 영업정지를 당한 저축은행들이 예외 없이 실사 결과와 자체보고 수치 간에 큰 차이를 보이면서 (-)의 순자산 상태를 기록하고 있었고, 또 대부분의 경우에서 이러한 부실상태가 대주주의 불법행위와 관련되어 있음이 드러난 것을 감안하면, 감독당국이 ‘명백’이라는 법문상의 용어를 지나치게 좁게 해석하는 것은 결국 자기책임을 모면하기 위한 태도¹⁰⁾에서 나온 것이라고 판단된다(이상의 내용은 김상조(2011.5.11) 참조).

한편, 이러한 감독당국의 인센티브 구조 왜곡 문제는, 담당 관료의 개인적 특성 차원을 넘어, 적기시정조치 등 부실 금융기관의 처리와 관련된 제도 자체의 결함에서 연유하다는데 문제의 심각성이 있다.

우선, 1991년 미국의 FDICIA(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)에 의해 최초로 제도화된 적기시정조치는 원래 감독 실패 문제를 야기한 상시감독기구가 자기책임을 회피하기 위해 필요한 조치를 지연 시킴으로써(감독유예 현상, supervisory forbearance) 결국 더 큰 부실 내지 시스템 리스크를 초래하는 것을 방지하기 위한 목적으로 도입된 것으로, 상시감독기구의 재량권을 축소하고 위기관리기구의 권한을 강화하는 의미를 갖는다.

그런데 우리나라의 금산법 제10조는 적기시정조치의 발동 권한을 상시감독기구인 금융위에 부여하고 있으며, 나아가 금융위의 재량적 판단에 의해 적기시정조치의 발동을 유예할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾ 이는 적기시정조치 제도의 취지 자체를

10) 더구나 부산저축은행그룹에 대해서는 1월 25일 경 사실상 영업정지 방침을 결정하고서도, 유동성 부족을 사유로 영업정지를 내린 전례가 없기 때문에 해당 회사에 영업정지 신청을 요구하는 과정에서 20일의 시간을 허비하였고, 이때 정보가 유출되어 예금 부당인출이 이루어졌을 수 있다는 일부 언론의 보도가 만약 사실이라면, 이는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 예컨대, <한겨레> 2011.5.12일자 기사 ‘부산저축 영업정지 20일전부터 부당인출 이뤄졌을 가능성 높아’ 참조

11) 금산법 제10조(적기시정조치) ① 금융위원회는 금융기관의 자기자본비율이 일정 수준에 미달하는 등 재무상태가 제2항에 따른 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 금융기관의 재무상태가 제2항에 따른 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되면 금융기관의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 해당 금융기관이나 그 임원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행

무력화시키는 것이라고 할 수 있다.

또한, 우리나라의 부실 금융기관 처리기구 내지 위기관리기구라고 할 수 있는 예보는 금융위의 지도·감독을 받도록 되어 있으며,¹²⁾ 구체적으로 주요 임원의 임면, 예결산 등에서 모두 금융위의 통제 하에 있다. 이 역시 위기관리기구의 자율성을 훼손하고 상시감독기구의 감독유예 현상을 부추김으로써 예금보험기금 내지 국민의 세금에 그 부담을 전가하는 결과를 초래하고 있다(이상의 내용은 김상조(2010.10.26) 참조).

최근 저축은행 부실 사태의 여파로 금융감독체계 개편 논의가 뜨겁게 제기되고 있다. 개편의 구체적인 내용에 대해서는 다양한 의견들이 제시되고 있지만, 분명한 것은 우리나라의 현행 적기시정조치 제도, 그리고 상시감독기구와 위기관리기구 사이의 관계는 심각한 결함을 안고 있고 따라서 조속히 개선할 필요성이 있다는 사실이다.

(2) 구조조정 방안에 대한 평가

2011.1월 삼화저축은행의 영업정지 이후 저축은행의 구조조정을 위한 조치들이 빠르게 진행되고 있다. 그 내용은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 영업정지와 함께 경영개선명령이 부과된 8개 저축은행들이 자체 경영 정상화를 달성하지 못할 경우에 대비하여 예보가 매각절차를 병행 추진하고 있는데, 대형 시중은행들이 각각 1~2개의 저축은행들을 인수할 것으로 알려지고 있다. 우리 금융지주 산하의 우리금융저축은행은 이미 2011.3.16일에 삼화저축은행을 자산·부채 계약이전의 형태로 인수하였다.

2010년 하반기 이래 이명박 정부의 서민금융 활성화 대책의 일환으로 미소금융, 희망홀씨대출 등의 이름으로 일반은행의 서민금융 상품이 많이 출시되었다. 그러나 전국적 네트워크를 갖추고 주로 우량 고객을 상대로 영업을 하는 일반은행이 지역 밀착형·고객밀착형 서비스가 요구되는 서민금융에 어느 정도의 능력과 유인을 갖고 있는가라는 의문을 감안하면, 은행 본체에서 직접 서민금융을 취급하기보다는 은행지주회사 산하에 저축은행을 자회사로 두는 것이 보다 효율적이라고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 은행지주회사 산하의 저축은행 자회사가 서민금융 수요를 모두 충족시키는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 볼 때, 최근 은행지주회사의 저축은행 인수 움직임은 예보의 부실 금융기관 처리 부담을 은행에 전가하는 것이며, 서민금융 체계의 개편이라는 근본적 측면에서는 오히려 역행하는 것이라고 평가할 수 있다.

계획을 제출할 것을 명하여야 한다.

(중략)

③ 금융위원회는 제2항에 따른 기준에 일시적으로 미달한 금융기관이 단기간에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 경우에는 기간을 정하여 적기시정조치를 유예할 수 있다.

12) 예금자보호법 제27조(감독) ① 금융위원회는 공사[예금보험공사]의 업무를 지도·감독하고 이에 필요한 명령을 할 수 있다.

둘째, 캠프코가 5조원의 구조조정기금을 편성하여(2011.3.11일 국가보증동의안 국회 통과) 저축은행이 보유하고 있는 부실 PF대출을 매입하기로 하였다. 또한 은행권의 부실 PF대출은, 시공사가 구조조정 중인 PF사업장 중에서 은행의 채권 비중이 75% 이상인 경우, UAMCO 산하의 PEF 형태로 설립되는 'PF 정상화 Bank'(일명 민간배드뱅크)를 통해 처리하기로 하였는데, 이 과정에서 저축은행의 PF대출 일부도 같이 처리될 예정인 것으로 알려지고 있다(금융위원회(2011.5.1) 참조).

UAMCO(연합자산관리(주))는 농협중앙회, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 기업은행, 국민은행 등이 1조원의 출자금과 0.5조원의 대출금을 Capital Call 방식으로 납입하여 2009.10.1일 설립한 상법상의 주식회사이다. 캠프코라는 부실채권 처리 전담 기구가 존재하고, 더구나 글로벌 금융위기에 대처하기 위해 2009년 공적자금관리 특별법을 개정하여 총 40조원 규모의 구조조정기금을 캠프코가 부실채권 처리에 사용할 수 있도록 한 상황에서, 이와는 별도로 민간배드뱅크를 설립한 직접적인 이유는 회계제도의 변화에 있다. (고유계정이든 또는 구조조정기금이든) 캠프코가 부실채권을 매입하는 경우 3년 후 사후정산 조건을 부가하는데, 2011회계연도부터 시행되는 국제회계기준(IFRS)에서는 이를 진정매각(true sale)으로 처리하지 않기 때문에 장부상으로는 재무구조 개선 효과가 나타나지 않기 때문이다.¹³⁾

한편, 검찰의 수사 결과 부산저축은행그룹의 PF대출의 부실이 심각한 것으로 드러났다. 2010.12월 말 현재 저축은행 업종 전체의 PF대출 12.2조원 중 42.6%인 5.2조원을 부산저축은행그룹이 대출하였는데, 이와 관련된 120개의 차명 SPC 중 사업을 완료하거나 인허가를 받아 시공에 들어가는 등 사업이 진행 중인 업체는 21개에 불과하고, 나머지 99개 업체는 정상적으로 사업이 진행되지 못했음이 밝혀졌다(대검찰청 중앙수사부(2011.5.2), pp.5-9). 결국 부산저축은행그룹의 PF대출 대부분은 예보가 파산 처리할 수밖에 없게 되었고, 또 여타 저축은행들의 PF대출 중 상당부분은 UAMCO 산하의 민간배드뱅크를 통해 처리될 것이기 때문에, 캠프코가 구조조정기금으로 매입할 저축은행의 PF대출은 애초 계획한 5조원보다 크게 줄어들 것으로 보인다.

마지막으로, 셋째, 예금보험기금의 저축은행계정이 이미 고갈된 상황에서 예금대지급 등의 구조조정에 필요한 자금을 확보하기 위해 애초 제안되었던 공동계정 방안을 일부 수정하여 '상호저축은행 구조조정 특별계정'(이하 특별계정)을 설치하는 것을 주요 내용으로 하는 개정 예금자보호법(이하 예보법)이 2011.4.1일부터 시행되었다.

외환위기 이래 투입된 예금보험기금은 예금보험기금채권상환기금으로 흡수되었고, 지금의 예금보험기금은 2003년부터 새로 출범한 것이다. 새로운 예금보험기금은 6개 권역별 계정(은행, 생보, 손보, 금융투자, 저축은행, 중금사)으로 구분 관리

13) UAMCO의 "설립배경: 글로벌 금융위기로 인한 국내 경기 침체에 기인하여 2008년 말 이후 부실채권의 발생규모가 급격히 증가하고, 국제회계기준(IFRS)의 도입으로 인해 부실자산 처리에 대한 획기적인 방안이 필요하였으며, 이에 UAMCO가 설립됨." UAMCO 홈페이지 http://www.uamco.co.kr/intro/foundation_bg.php 참조.

하고 있다. 2003~2010.6월 중 예금보험기금은 총 10.3조원을 조달하여 보험금 지급 등으로 5.5조원을 지출하였는데, 지출의 대부분은 부실 저축은행의 정리비용(4.7조원)으로 사용하였다. 그 결과 2010.6월 말 현재 저축은행계정은 3.2조원 적자를 기록하고 있다.

예금보험기금은 과도한 계정간 거래로 인해 기금 전체로 부실이 전이되는 것을 방지하기 위하여 계정간 거래 한도를 설정하여 운영 중인데(예금자보호법 제24조의 3 제3항), 다만 2008년 말 현재 계정간 차입잔액(2.32조원)에 대한 이자는 2009.7월부터 10년간 감면하기로 하였다. 타 계정에서 차입을 하고 있는 것은 저축은행계정뿐이므로, 이는 이미 여타 권역 계정에서 저축은행계정으로 유동성 지원 차원을 넘어 손실에 대한 지원을 제공하고 있다는 것을 의미하며, 10년간 총 5,820억원의 이자비용 절감을 통한 지원 효과가 있는 것으로 추정된다(이상의 내용은 강동수·신진영·이진행(2011.2), pp.25-28 참조). 이에 더하여 공적자금 투입으로 납세자에게 부담을 전가하기 이전에 금융권 전체의 공동 노력으로 이를 흡수하는 것이 전제되어야 한다는 당위적 주장과 함께, 영국은 글로벌 금융위기 직전인 2008.4월 공동계정(general retail pool)을 도입하여 특정권역의 금융부실에 대처하고 있다는 등의 선진국 사례를 들어, 이른바 공동계정을 설치하여 부실 저축은행 정리에 필요한 자금을 마련하는 방안이 제기되었다. 그 후 공적자금 투입을 통한 근본적 구조조정을 주장하는 야당과의 절충 과정에서 각 권역별 보험료의 45%(저축은행은 100%)를 납부하는 것 이외에 정부가 출연금을 제공할 수 있는 근거를 추가한 특별계정을 설치하는 것으로 최종 결정되었다.

정부출연금 규정이 추가되었기 때문에 특별계정은 공적자금관리특별법(이하 공자법) 상의 공적자금에 준하는 관리감독을 받게 되었다. 즉 예보는 매년 특별계정의 결산 및 운용계획을 국회 상임위에 보고하고, 특별계정의 운영실태에 관한 관리백서를 발간해야 한다. 그러나 이런 정도만으로는 저축은행 구조조정에 필요한 자금을 공자법 상의 공적자금이 아닌 예보법 상의 특별계정으로 조달하는 것에 대한 우려를 불식시킬 수는 없을 것으로 판단된다.

우선, 공자법은 분기별로 1회 이상 공적자금의 사용, 회수 후 재사용 등 운용 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있고(법 제15조 제1항), 감사원이 공적자금과 관련하여 감사를 하고 감사보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다(법 제16조)는 점에서, 예보법 상의 특별계정에 관한 관리감독의 강도는 공자법에 미치지 못한다고 할 수 있다.

공자법과 예보의 가장 큰 차이는 '최소비용의 원칙'의 적용 강도에 있다. 최소비용의 원칙(Least-Cost Resolution Requirements)은, 적기시정조치 및 차등보험료제도와 함께 미국의 1991년 FDICIA에 새로 도입된 핵심 요소 중 하나로, 부실 금융기관을 정리할 때 예금보험기금 또는 납세자의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 선택하도록 강제하면서 이를 입증하는 자료를 작성·보관하도록 의무화하는 것이다. 우리나라도 공자법(제13조)과 예보법(제38조의4)에 모두 최소비용의 원칙을 도

입하고 있다.

그런데 예보법은 ‘부실 금융기관 등의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있다고 예금보험위원회가 인정하는 경우에는 최소비용의 원칙에 부합하는 방식 이외의 방식으로 보험금을 지급하거나 자금지원을 할 수 있다.’고 예외를 인정하고 있다(법 제38조의4 제3항). 반면, 공자에는 이에 상응하는 규정이 없다.

물론 시스템 리스크가 우려되는 상황에서는 최소비용의 원칙에도 예외를 인정하는 것이 필요하다. 미국의 FDICIA도 그렇다. 다만, 예외를 인정하기 위한 절차적 규정 및 이에 따른 책임이 따른다. 즉, 대규모 부실 금융기관을 구제할 경우에는 반드시 FDIC 이사회와 FRB 각각의 2/3 이상 찬성에 따른 서면 권고를 기초로 재무부 장관이 대통령과 협의한 후 최소비용의 원칙에 대한 예외인정을 결정하고(12 U.S.C. §1823(c)(4)(G)), 사후에 반드시 감사원(GAO)의 감사를 받도록 하였다. 대규모 금융기관의 부실이 금융시스템 전반의 안정성을 위협할 경우 구제조치를 허용하되, 그 최종적인 결정권한을 집행기관에게 부여하지 않고, 제3의 기관에 의해 검증을 받도록 한 것이다(이상의 내용은 신영수(2004), pp.39-40 및 김상조(2010.10.26), pp.92 참조).

그런데 우리나라의 예보법에는 이러한 규정이 없다. 즉, 집행기관인 예금보험위원회가 재량적 판단에 의해 최소비용의 원칙에 대한 예외를 인정할 수 있도록 한 것이고, 그 재량적 판단에 대해서는 어떤 검증 절차도 없다. 이런 제한 없는 재량권 부여는 최소비용의 원칙을 사실상 무력화시킬 우려가 있다. 아무런 예외 규정을 두지 않은 공자법 상의 최소비용의 원칙도 문제이지만, 재량적 판단에 의한 예외를 인정한 예보법 상의 최소비용의 원칙에도 그에 못지않은 문제가 내재되어 있으며, 이러한 문제는 특별계정을 통한 부실 저축은행 처리의 경우에도 나타날 것으로 우려된다.

결론적으로, 애초에 공동계정 발상이 제기된 것이나, 이를 특별계정 형태로 절충한 것은, 부실 저축은행을 처리하는 비용을 공자법 상의 공적자금으로 공식화하지 않기 위한 정치적·정책적 판단의 소산임을 부인하기 어렵다. 현행 공자법 상의 공적자금 관리체계가 투명성과 책임성을 확보하기 위한 체계를 완벽하게 갖추고 있다고 주장할 수는 없지만, 단지 ‘공적자금의 공자도 꺼내지 마라’는 정치적·정책적 판단이 부실 저축은행 처리의 국민경제적 비용을 증폭시키고 있는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

한편, 2009년 공자법을 개정하면서 새로운 공적자금으로, 캠코 산하의 구조조정기금과 함께, 정책금융공사 산하의 금융안정기금을 신설한 바 있다. 당시 법 개정과정에서도 많은 논란이 제기되었지만, 금융안정기금을 예보가 아닌 정책금융공사 산하에 설치한 것의 문제점을 재검토하지 않을 수 없다. 당시 금융위는, 예보법 상 예보는 부보금융기관 중 부실 금융기관 또는 부실우려 금융기관만을 지원대상으로 하기 때문에 금융안정기금의 운용을 예보에 맡길 경우 비부보금융기관을 지원하기

어려울 뿐만 아니라, ‘정상’ 금융기관에 대한 선제적 지원이 자칫 시장의 오해와 혼란을 불러일으킬 우려가 있다는 논리를 내세웠다(공적자금관리위원회(2010.8), pp.163-164). 이에 따라 2009.5월 금산법 개정을 통해 적기시정조치의 적용대상이 아닌 ‘정상’ 금융기관에 대해 선제적으로 자본확충 등을 지원하기 위한 금융안정기금을 정책금융공사에 설치하기로 한 것이다.

그러나 금융안정기금을 예보 산하에 설치하였다면, 외환위기 이후 부실 금융기관의 구조조정과 그 사후관리에 대한 경험을 축적하고 있는 예보가 금융안정기금을 보다 효율적으로 운영할 수 있을 것이다. 또한, 금융안정기금은 ‘정상’ 금융기관에 대한 선제적 자본확충 지원을 목적으로 하나, 만약 상황이 악화되어 금융안정기금의 지원을 받은 금융기관이 부실화될 경우 예보가 본연의 업무인 부실 금융기관 구조조정 작업으로 바로 연결할 수 있다. 이는 예보가 ‘선제적 예방조치’와 ‘표면화된 부실처리’ 과정을 유기적으로 통합함으로써 정보·시간·자금의 측면에서 효율성을 제고하는데 기여하였을 것이다(이상의 내용은 김상조(2010.10.26), pp.110-112 참조).

금융안정기금을 예보 산하에 설치하였다면, 지금의 저축은행 구조조정 과정에서 그 장점을 발휘할 수 있었을 것으로 판단된다. 무엇보다, 저축은행 구조조정 자금을 마련하기 위한 공동계정 또는 특별계정 설치를 둘러싼 논란으로 시간을 허비하지 않음으로써 보다 조기에 부실 저축은행 처리에 착수할 수 있었을 것이다. 반면, 금융안정기금은 근거 규정만 마련한 채 실제 자금조성은 이루어지지 않았으며, 결국 사장되었다.

5. 결론 및 정책적 시사점

2011년 들어 추진되고 있는 부실 저축은행의 구조조정 방안들, 즉 은행지주회사가 영업정지된 저축은행들을 인수하는 것이나, UAMCO 산하의 민간배드뱅크를 통해 부실 PF대출채권을 매입하는 것이나, 예보법에 특별계정을 설치한 것이나, 모두 저축은행의 부실에 따른 부담을 은행에 전가하는 것이라고 할 수 있다. 이는 공적자금 투입을 통해 저축은행의 부실을 근원적으로 제거하고 서민금융기관으로서 사업모델을 재정립할 수 있는 기회를 배제함으로써 궁극적으로 국민경제적 비용을 가중시키는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이는, 공적자금을 투입하지 않기 위해 각종 규제완화의 인센티브를 제공하면서 저축은행의 M&A·P&A를 유도하였던 외환위기 이래의 정책실패를 그대로 반복하는 것이기도 하다.

공적자금은 국민의 세금으로서 당연히 절약하여야 하고, 가장 효율적인 방법으로 사용하여야 하고, 그리고 최대한 회수하여야 한다. 그러나 필요한 경우 공적자금은 적기에 충분한 양만큼 투입하여야 한다. 그래야 국민경제의 장기적 비용을 최소화할 수 있고, 또한 금융산업 발전의 계기를 마련할 수 있다.

그럼에도 불구하고 공적자금 투입에 따른 정부여당의 정치적 부담을 회피하기 위해, 그리고 상시감독기구가 과거의 정책실패·감독실패에 따른 책임추궁을 회피하기 위해 공적자금 투입이 아닌 관치금융의 편법에 의존하면서 결국 금융산업의 질서를 왜곡하는 문제는 치유되지 않고 있다. 이번 저축은행 부실 사태의 근본 원인도 여기에 있다. 공적자금과 관련한 의사결정의 합리성을 제고하기 위한 우리 사회의 노력이 절실히 요구된다.

한편, 금융감독체계 전반의 개편 문제는 이 글의 분석 대상이 아니지만, 저축은행 부실 사태를 검토하는 과정에서 다음과 같은 세 가지 문제점이 발견되었다. 첫째, 적기시정조치의 발동 권한이 상시감독기구인 금융위에 부여된 결과 적기시정조치가 '적기에' 발동되지 못하고 그 실효성이 훼손되었다. 둘째, 현재 가용한 공적자금 중의 하나인 금융안정기금이 예보의 관할 하에 있지 않음으로써 금융시스템 안정을 위한 예보의 선제적 조치 기능이 훼손되었다. 셋째, 위기관리기구인 예보(와 캠코)가 상시감독기구인 금융위의 지도·감독을 받도록 되어 있어 위기관리기구의 자율성이 훼손되었다.

이상의 세 가지 문제점은 모두 상시감독기구와 위기관리기구 사이에 권한 및 책임을 어떻게 배분하고, 또 이들 간의 협조와 견제 시스템을 어떻게 구축할 것인가의 문제, 즉 거시건선성 감독 체계의 설계에서 핵심적인 문제 중의 하나에 해당한다. 여기에 금감원, 한국은행, 기획재정부까지를 포괄하는 광의의 금융감독체계 개편 논의가 조속히 합리적으로 진행되어야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 강동수(2010.10.8), 「예금보험기금 운영제도 개선방안」, KDI·예금보험공사 공동 주최 정책심포지엄 자료집
- 강동수·신진영·이진행(2011.2), 「예금보험기금 부실 대응 강화를 위한 운영제도 개선방안」, 예금보험공사 용역보고서
- 경제개혁연대(2010.10.28), 「제2금융권 대주주 자격심사 제도의 문제점」, 경제개혁이슈 2010-7호
- 경제개혁연대(2011.5.11), 「허술한 금융회사 대주주 자격심사 제도가 사금고화의 도덕적 해이 부른다」, 논평
- 금융감독원(2009), 『금융감독원 10년사, 1999~2008』
- 금융감독원(2007.11.1), 「상호저축은행의 서민금융 활성화 방안」, 보도자료
- 금융감독원(2006.7.5), 「상호저축은행 적기시정조치 개선방안」, 보도자료
- 금융감독원(2003.3.26), 「상호저축은행의 점포설치 자율화」, 보도자료
- 금융감독위원회(2006.4.25), 「상호저축은행 최근 동향 및 향후 감독정책방향」, 보

도자료

- 금융감독위원회(2006.1.26), 「상호저축은행법 시행령 개정 추진」, 보도자료
- 금융감독위원회·금융감독원(2005.12.27), 「상호저축은행감독규정 개정」, 보도자료
- 금융감독위원회·금융감독원(2003.3.29), 「상호저축은행의 건전성 강화」, 보도자료
- 금융위원회(2011.5.1), 「PF 정상화 Bank 주요 내용」, 보도자료
- 금융위원회(2011.3.17), 「저축은행 경영 건전화를 위한 감독강화 방안」, 보도자료
- 금융위원회(2010.8.6), 「상호저축은행법 감독규정 규정변경예고」, 보도자료
- 금융위원회(2008.8.21), 「상호저축은행의 미래지향적 발전을 위한 제도개선 추진」, 보도자료
- 금융위원회·금융감독원·예금보험공사(2011.3.17), 「저축은행 경영 건전화를 위한 감독강화 방안」, 보도자료의 별첨
- 김상조(2011.5.11), 「금융위, 법령 해석의 그늘에 숨지 마라」, <프레시안> 칼럼, <http://www.pressian.com>
- 김상조(2010.10.26), 「공적자금의 조성·집행·사후관리 체계」, 『한국의 금융제도: 주요 이슈의 회고와 과제』, 서울대학교 금융경제연구원 주최 2010 심포지엄 자료집
- 대검찰청 중앙수사부(2011.5.2), 「부산저축은행그룹 비리사건 기소 관련 설명자료」, 보도자료
- 신영수(2004), 『미국의 공적자금 운용법제』, 현안분석 2004-25, 한국법제연구원
- 이기영·김상수(2010.11.4), 「시스템 위기와 예금보험공사의 역할 및 대응 방안」, 『시스템 위기와 예금보험제도』, 한국국제경제학회·예금보험공사 공동주최 2010년 추계 정책심포지엄 자료집
- 한국은행(2005), 『우리나라의 금융제도』

<부 표>

<부표 1> 외환위기 이후 신규 설립된 저축은행 현황

<input type="checkbox"/> 저축은행그룹 <ul style="list-style-type: none"> - 부산저축은행그룹: 부산2저축(1999, 새부산금고) - 한국저축은행그룹: 경기저축(2000, 동아금고) - 솔로몬저축은행그룹: 부산솔로몬저축(2005, 한마음저축) - 현대스위스저축은행그룹: 현대스위스4저축(2007, 경북저축, 분당저축; 2008, 현대저축)
<input type="checkbox"/> 금융그룹 <ul style="list-style-type: none"> - 한국SC그룹: 한국SC저축(2006, 좋은저축, 흥익저축, 대운저축)
<input type="checkbox"/> 산업자본그룹 <ul style="list-style-type: none"> - 한화그룹: 새누리저축(1997, 한보금고) - 대아고속해운그룹: 대원저축(1998, 오성금고) - 태광그룹: 예가람저축(2005, 아림저축, 한중저축)
<input type="checkbox"/> 독립저축은행 <ul style="list-style-type: none"> - 우리저축(1997, 조흥금고), 유니온저축(1999, 대한금고), 오투저축(1999, 온양금고), 과량새저축(2006, 인베스트저축), 예쓰저축(2009, 전북저축, 으뜸저축), 예나래저축(2010, 전일저축)

주: () 안은 계약이전 시점 및 대상 저축은행

<부표 2> 현존 105개 저축은행 중 외환위기 이후 지배권 변동이 발생한 저축은행

<input type="checkbox"/> 저축은행그룹(25개사 중 20개사) <ul style="list-style-type: none"> ◦ 부산저축은행그룹: 중앙부산(2006.4), 대전저축(2008.11), 전주저축(2008.11) ◦ 한국저축은행그룹: 한국저축(2000.3, 2002.2, 2002.11), 진흥저축(2000.4), 경기저축(2002.11), 영남저축(2007.10) ◦ 솔로몬저축은행그룹: 솔로몬저축(2002.11), 부산솔로몬저축(2005.11), 호남솔로몬저축(2006.2), 경기솔로몬저축(2007.10) ◦ 현대스위스저축은행그룹: 현대스위스2저축(2000.4), 현대스위스3저축(2008.11), 현대스위스저축(2009.9) ◦ 토마토저축은행그룹: 토마토저축(2002.9), 토마토2저축(2003.6, 2009.3) ◦ 제일저축은행그룹: 제일2저축(1999.9) ◦ HK저축은행그룹: HK저축(2003.12, 2006.10), 부산KH저축(2008.6) ◦ 미래저축은행그룹: 미래2저축(2009.11)
<input type="checkbox"/> 금융그룹(3개사 중 2개사) <ul style="list-style-type: none"> ◦ 한국SC그룹: 한국SC저축(2008.4) ◦ 골든브릿지그룹: 골든브릿지저축(2009.6)
<input type="checkbox"/> 산업자본그룹(30개사 중 14개사) <ul style="list-style-type: none">

- 푸른그룹: 푸른2저축(현 오릭스저축)(2010.12)
 - 프라임그룹: 프라임저축(1998.9)
 - 웅진그룹: 서울저축(2010.9), 늘푸른저축(2001.6, 2005.12, 2010.9)
 - 에이스그룹: 에이스저축(1998.5, 2005.7)
 - 예오엔인베스트먼츠그룹: 한신저축(2003.8)
 - 신안그룹: 신안저축(2000.1)
 - 태광그룹: 예가람저축(2006.5)
 - 한화그룹: 새누리저축(2008.6)
 - 디에스피그룹: 화승저축(2004.3)
 - STX그룹: 흥국저축(2007.4)
 - 참엔지니어링그룹: 참저축(2006.12)
 - S&T그룹: S&T저축(2002.8)
 - 테크노세미켄그룹: 밀양저축(2006.9)
- 독립저축은행(43개사 중 8개사)
- 삼화저축(2002.3), 신라저축(1999.12, 2006.6), 더블유저축(2008.6), 하나로저축(2010.4), 우리저축(2001.12), 경은저축(1999.10, 2005.6), 드림저축(2003.4, 2006.10, 2007.2), 오투저축(2003.8)

<부표 3> 현존 저축은행그룹이 주체가 된 기업결합 현황 (단위: 개)

	FY97~FY10 합계				FY97				FY98				FY99				FY00				
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	
저축은행그룹	33	8	8	17	1		1		3	1		2	4		2	2	6	3		2	1
부산저축그룹	7	1	1	5					3	1		2	1		1						
한국저축그룹	5	1	1	3													2	1			1
솔로몬저축그룹	4	2		2													1	1			
현대스위스저축그룹	6	3		3									1			1					
토마토저축그룹	1			1																	
제일저축그룹	5	1	3	1	1		1						1		1		3	1		2	
HK저축그룹	2		1	1									1		1						
미래저축그룹	3		2	1																	
	FY01				FY02				FY03				FY04				FY05				
	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	소계	계약	합병	주식	
저축은행그룹	1		1						1			1	1		1		3	1			2
부산저축그룹																	1				1
한국저축그룹									1			1									
솔로몬저축그룹																	2	1			1
현대스위스저축그룹																					
토마토저축그룹																					
제일저축그룹																					
HK저축그룹																					

