

## 1. 서론

PF 대출의 부실로 촉발된 일부 저축은행의 부실사태가 저축은행업계 전반에 대한 신뢰 위기로까지 비화될 조짐을 보이고 있다. 전통적으로 저축은행은 서민과 중소기업을 대상으로 여신 및 수신 등의 핵심적인 금융서비스를 제공하는 지역밀착형 금융업자로 규정되어 왔다. '서민금융'을 담당하는 주요 주체로 나름의 역할을 수행하던 저축은행은 외환위기 이후 금융시장의 패러다임 변화에 따라 전통적인 영업기반을 상당 부분 잠식당하고 새로운 사업모형(business model)의 구축을 위하여 다각도의 노력을 기울이고 있다.

PF 대출의 대량 부실사태로 말미암아 전면에 대두되기는 하였으나 저축은행이 서민금융을 담당하는 독립된 금융업종으로 존립할 근거를 찾을 수 있는가라는 근본적인 물음은 외환위기 이후 금융시장의 구조변화 과정에서 저축은행의 위상과 기능이 변화하면서 일찍부터 제기되어 왔다. 이러한 문제제기에 대하여 정책당국은 상대적으로 우량한 저축은행이 부실 저축은행을 인수·합병하여 부실자산을 신속하게 정리함과 동시에 우량 저축은행의 대형화를 촉진함으로써 돌파구를 모색하는 전략을 구사하고 있다. 그 결과 저축은행업계의 구조조정이 빠르게 진행되어 외환위기 직전 230여개에 달하던 저축은행의 수가 2010년에는 100여개로 대폭 감소한 반면 지방은행에 필적할 규모의 자산을 보유한 대형 저축은행이 탄생하였다. 한편 업계 차원에서는 2000년대 초반 소액 신용대출시장 진출을 시도하였으나 큰 실패를 경험하였고 2005년 무렵부터는 PF 대출시장 진출로 새로운 사업모형의 구축을 추진하였으나 이 또한 부적절한 위험관리와 부동산 시장의 장기 침체로 말미암아 실패하였다.

변화된 금융시장 환경에서 저축은행이 독립된 금융업종으로 살아남기 위해서는 과감한 구조조정을 통하여 사업성이 검증된 새로운 영역으로 전환하는 전략을 추진할 필요가 있다. 본 논문은 외환위기를 전후하여 저축은행업계에 발생한 구조 변화 과정을 분석하고 그 동안 취해진 정책대응을 평가함으로써 저축은행의 새로운 사업모형 구축 및 발전 가능성을 모색한다. 이하에서 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 먼저 법령에 의하여 서민금융기관으로서 저축은행에 부여된 역할을 점검하고 저축은행이 부여된 기능을 원활하게 수행하고 있는지에 대하여 점검한다. 또한 외환위기를 전후하여 저축은행업계에 발생한 구조적인 변화를 각종 재무지표를 통하여 분석한다. 다음으로 제3절에서는 최근 사회적 문제로까지 대두되고 있는 저축은행 PF 대출 부실사태의 전개과정을 정리하고 직접적인 원인과 근본적인 원인에 대하여 살펴본다. 우리나라 PF의 취약한 구조와 저축은행의 위험관리 실패, 지나친 자산규모 확대 경쟁, 금융감독의 실기 등을 저축은행 PF 대출 부실의 직접적인 원인으로 제시하고 금융시장의 구조변화와 저축은행의 사업기반 약화, 부적절하게 설계된 예금보험제도, 저축은행 대형화 촉진 정책의 문제 등을 보다 근본적인 원인으로 전제하고 논의를 전개한다. 제4절에서는 저축은행 대형화 전략의 포기과 비교우위에 기반한 특화전략을 주요 내용으로 향후 정책방향이 설계될 필요가 있다는 저자의 의견이 결론으로 제시된다.

## 2. 서민금융기관으로서 저축은행

### 2.1. 저축은행의 기능

저축은행은 서민과 중소기업을 대상으로 여신 및 수신 등의 핵심적인 금융서비스를 제공하는 금융업자로 정의할 수 있다. 저축은행업 규제의 기본원칙을 제시하고 있는 상호저축은행법 제1조는 “서민과 중소기업의 금융편의를 도모”함을 법 제정의 주요 목적으로 제시하여 저축은행의 역할에 대한 규정을 시도하고 있다. 동 법은 중소기업의 범위에 대해서는 중소기업기본법 제2조제1항이 정하는 바에<sup>1)</sup> 따르도록 함으로써 명확한 기준을 제시하고 있으나 서민에 대해서는 별도의 정의를 제시하지 않고 있다. 따라서 서민의 구체적인 의미에 대해서는 소득 및 보유자산 등이 일정 수준 이하의 가계를 의미하는 것이라는 정도로 해석할 수밖에 없다. 좀 더 구체적으로 높은 신용위험과 낮은 담보능력으로 인하여 은행으로부터 신용획득에 장애를 겪는 가계나 중소기업에 대하여 여수신 중심의 금융서비스를 제공하는 금융회사로 저축은행을 파악할 수 있다. 저축은행의 전신인 상호신용금고가 독립된 금융업으로 허용되기 시작한 배경을 살펴보면 저축은행에 대하여 기대되는 바는 더욱 뚜렷해진다. 1960년대 이후 대기업 중심의 수출주도형 산업구조를 구축하고 은행이 필요한 자금을 공급하는 경제발전 전략이 일정한 성과를 거두었으나 은행 중심의 신용자원 배분에서 상대적으로 소외된 소규모 기업, 영세 소상공인, 서민 등은 고금리의 사금융에 의존할 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 심지어 일부 대기업까지 긴급한 자금조달을 위하여 사금융시장에 의존할 정도로 사금융이 확대되었고 고금리와 무리한 채권추심으로 인하여 심각한 사회경제적 문제가 발생하기에 이르렀다. 이에 정책당국은 1972년 8월 사금융으로 인한 채권의 강제 재조정을 골자로 하는 이른바 8·3 조치를 발표하였다. 강제적인 조치로 인한 소상공인 및 서민 대상 신용시장의 지나친 위축을 방지하고 사금융을 양성화하여 제도권 금융으로 흡수할 목적으로 상호신용금고법이 제정되었는데 사금융업자가 상호신용금고로 전환함으로써 제도권 금융시장으로 진입할 수 있는 장치가 마련되었다. 이후 금융시장의 발전과 함께 상호신용금고업의 규모가 커짐에 따라 업무영역이 점차 확대되어 왔으나 은행이 제공하는 신용자원 접근에 어려움을 겪는 고객 대상 여수신 업무를 통하여 수익을 창출하는 사업모형은 저축은행으로 이름을 바꾼 현재까지도 기본적으로는 유지되고 있다.

금융업으로서 저축은행업의 또 다른 특징은 영업구역이 지리적으로 한정되어 있다는 점이다. 상호저축은행법 제4조는 전국을 6개 권역으로<sup>2)</sup> 나누고 합병 또는 계약이전으로 인하여 영업구역이 확대된 경우를 제외하면 본점이 소재한 권역에서만 영업을 영위할 수 있도록 제한하고 있다. 이러한 영업구역의 제한은 은행이 주로 활용하는 ‘거래형 금융(transactions banking)’ 기법의 한계를 극복하고 ‘관계형 금융(relationship banking)’에 비교우위를 보유한 지역 밀착형 금융회사의 육성을 통하여 신용자원 배분의 효율성을 제고하고 거주 지역에 따른 신용자원 접근성 격차를 완화하기 위한 중요한 수단으로 저축은행을 활용하고자하는 정책의지의 표현으로 파악할 수 있다.

1) 중소기업기본법은 중소기업에 대하여 업종에 따라 다소 상이한 기준을 제시하고 있다. 가장 많은 수의 중소기업이 속하고 있는 제조업의 경우상시 근로자 수가 300인 미만이거나 자본금이 300억원 이하인 기업을 중소기업으로 분류하고 있다.

2) 서울특별시, 인천광역시·경기도, 부산광역시·울산광역시·경상남도, 대구광역시·경상북도·강원도, 광주광역시·전라남도·전라북도·제주도, 대전광역시·충청남도·충청북도 등 6개 권역으로 구분되어 있다.

지역 밀착형 서민금융기관으로서 저축은행업을 허용하는 법 목적 실현을 위한 구체적인 조치로 상호저축은행법 제11조제2항과 동 법 시행령 제8조의2는 영업구역 내의 개인과 중소기업에 대한 신용공여의 합계액이 신용공여 총액의 100분의 50이상으로<sup>3)</sup> 유지하도록 모든 저축은행에 대하여 요구하고 있다. 또한 동 법 제11조제3항은 법률에 의하여 허용된 금융업무를 영위함에 있어 서민과 중소기업의 금융 편의를 도모할 의무를 부과하고 있다. 그러나 저축은행이 영업구역 내 개인과 중소기업에 대한 신용공여 비율 하한을 준수하지 않는 경우 이를 처벌하거나 교정할 수 있는 절차에 대하여 침묵하고 있을 뿐 아니라 서민과 중소기업의 금융 편의를 도모하는 것이 구체적으로 무엇을 의미하는지 명시되어 있지 않아 이들 조항은 입법자의 의지 선언 수준을 크게 넘어서지 않는 것으로 보인다.

법률이 요구하는 바에 따라 저축은행이 지역 밀착형 서민금융기관으로서 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 유보적인 판단을 내릴 수밖에 없다. 먼저, 저축은행의 업무영역이 서민이나 중소기업과 연관성을 찾기 힘든 영역으로 꾸준히 확대되어 왔다는 점을 지적할 수 있다. 1972년 상호신용금고법이 제정될 당시 상호신용금고의 업무영역은 상호신용 계(契), 신용부금(信用賦金), 할부상환 방법에 의한 소액신용대출, 계원 또는 부금자에 대한 어음 할인 등 매우 한정적인 범위의 여수산업무에 한정되어 있었다. 그러나 1995년 법률 개정을 통하여 보통예금이나 정기예금 및 적금 등 일반 수신상품의 취급이 허용되었고 소액신용대출과 어음 할인의 방법과 대상에 대한 제한이 철폐되었을 뿐 아니라 내국환 업무, 국가·공공단체 및 금융기관의 대리 업무, 보호예수업무 등을 수행할 수 있도록 업무영역이 대폭 확장되었다. 또한 1998년부터는 저축은행에 대한 정책당국의 시각이 근본적으로 변화하였음을 시사하는 조치들이 취해졌다. 대출 상품에 대한 제한이 완전하게 철폐되고 지급결제제도의 불안정성 증대 가능성에도 불구하고 선불카드나 직불카드와 같은 전자지급결제수단의 취급을 허용하였을 뿐 아니라 상당히 넓은 범위의 금융투자업무가 허용되었다. 이러한 저축은행의 업무영역 확대는 예금수취기관으로서 은행과의 형평성을 맞춘다는 논리와 함께 1997년 외환위기 이후 저축은행 업계의 시급한 문제로 대두된 부실자산 문제에 대응하기 위하여 저축은행에 추가적 수입원을 허용한다는 차원에서 이루어진 것인데 정책당국이 저축은행을 더 이상 영세소상공인과 서민을 대상으로 한정된 금융서비스를 제공하는 금융회사로 인식하지 않고 비록 제한적이기는 하지만 은행을 위시한 대형 금융회사와 경쟁구도를 형성할 수 있는 금융회사로 인식하고 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째 저축은행이 서민금융기관으로 기능을 충실하게 수행하고 있다는 실증적인 증거를 찾을 수 없다. 우리의 금융현실을 감안할 때 “서민과 중소기업의 금융편의 도모” 달성 여부는 수신보다 여신 측면에서 점검할 필요가 있는데, 2010년 6월말 현재 저축은행업계 전체 대출금 62.4조원 중 프로젝트파이낸스(PF), 건설업, 임대업 증 부동산 관련 대출이 48.5%인 30.2조원을 차지하고 있으며 부동산 관련 업종을 제외한 일반 중소기업 대출이 37.3%, 가계대출이 11.9%에 불과하여 서민금융기관으로서 역할을 충실하게 수행하고 있다는 결론을 내리기는 어려운 것이 사실이다.

3) 합병이나 계약이전 등을 이유로 영업구역 외에 지점 등을 설치한 상호저축은행은 신용공여 총액의 100분의 30이상을 영업구역 내 개인과 중소기업에 대하여 대출하여야 한다.

[그림 1] 저축은행 차주별 대출 포트폴리오: 2010년 6월



자료: 금융감독원

[그림 2] 저축은행의 신용대출 및 가계대출 비중 추이



자료: 금융감독원

저축은행 여신에서 가계대출이 차지하는 비중은 2000년대 이후 지속적으로 감소하여 2002년 40.7%에서 2010년에는 11.9%까지 하락하였는데 이는 PF 대출 등 부동산 관련 대출의 비중 확대에 따른 것이다. 한편, 2010년 6월말을 기준으로 할 때 담보(보증 포함) 대출의 비중이 80.7%를 차지하고 신용대출은 19.3%에 불과한 양상을 보이고 있는데 이와 같은 신용대출 비중은 외환위기 직후 저축은행업계가 대규모 구조조정을 거치면서 자산 건전성 확보를 위하여 위험자산 보유를 극단적으로 축소하던 2000년대 초반보다는 높은 수준이지만 저축은행이 담보 능력이 취약한 영세 소상공인이나 저신용 가계를 영업의 주된 대상으로 삼았다고 판단하기에는 부족한 수준인 것으로 판단된다.

**[표 1] 여신의 지역적 분포: 저축은행과 시중은행**

(단위: %)

	2004년			2006년		
	저축은행	시중은행	차이	저축은행	시중은행	차이
서울	43.30	51.12	-7.82	48.81	51.17	-2.36
부산	15.04	5.71	9.33	13.60	4.50	9.10
대구	1.25	2.91	-1.66	1.26	2.35	-1.09
인천	5.23	5.24	-0.02	5.50	5.64	-0.14
광주	2.89	1.36	1.53	0.93	1.09	-0.17
대전	1.78	2.49	-0.70	1.58	2.10	-0.52
울산	0.06	1.07	-1.02	0.34	1.05	-0.71
경기	13.06	20.05	-7.00	18.75	22.93	-4.18
강원	0.76	1.07	-0.31	0.58	0.81	-0.23
충북	2.36	1.23	1.14	1.50	1.18	0.32
충남	2.04	1.73	0.31	1.36	1.84	-0.48
전북	4.30	1.13	3.18	1.51	0.93	0.58
전남	2.55	0.77	1.78	2.13	0.67	1.46
경북	2.16	1.44	0.73	0.67	1.28	-0.61
경남	1.73	2.39	-0.66	1.23	2.25	-1.02
제주	1.49	0.30	1.19	0.26	0.21	0.05

자료: 한국은행

저축은행이 지역 밀착형 금융회사로서 역할 또한 만족스러운 정도로 수행하고 있지는 못한 것으로 보인다.<sup>4)</sup> [표 1]에 의하면 2004년 저축은행 여신 중 수도권 여신 비율은 61.59%로 시중은행의 76.41%에 비하여 14.82%p 낮았으며 특별시와 광역시 등 대도시 여신 비율은 69.55%로 시중은행의 69.9%에 비하여 0.35%p 낮았다. 그러나 2010년에는 은행과 저축은행의 수도권 여신의 비중 격차가 6.68%p로 축소되었을 뿐 아니라 대도시 여신의 경우 저축은행이 72.02%로 시중은행의 67.9%에 비하여 오히려 4.12%p 높게 나타났다.

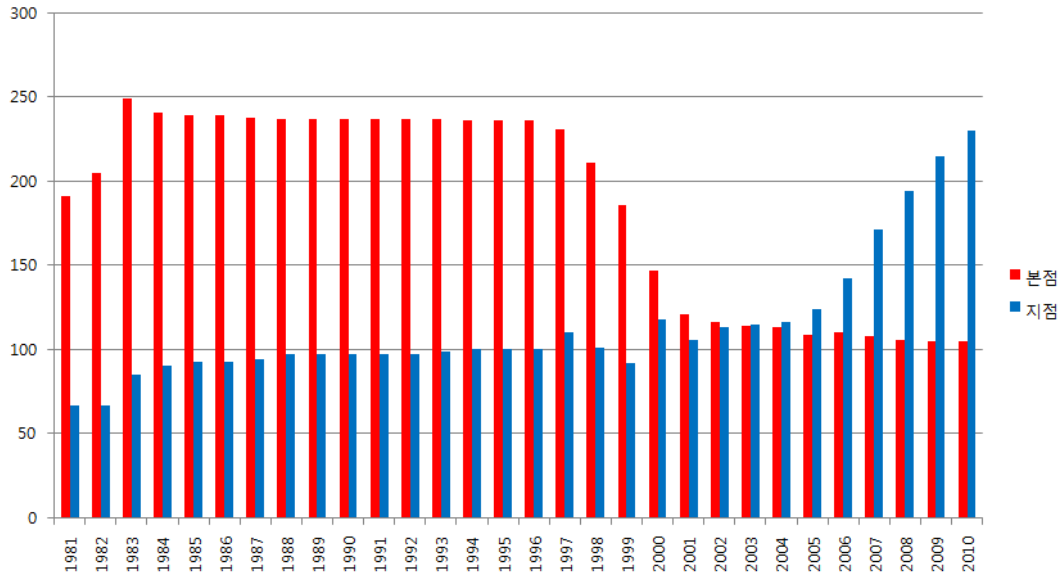
4) 지역 밀착형 금융기관으로서 저축은행에 기대되는 역할이 무엇인지에 대해서는 다소 논란의 여지가 존재한다. 지역 밀착형 금융기관을 단순히 특정 지역의 저축을 해당 지역 신용시장으로 환류시키는 금융중개기관으로 해석한다면 저축은행이 지역 간 신용자원 배분 격차 해소에 기여하여야 하는 것이 논리적으로 요구되는 것은 아니다. 지역 간 여신 자원배분 격차가 단순히 지역 간 저축 격차를 반영하는 것일 수도 있기 때문이다.

## 2.2. 저축은행의 경영 현황

### 2.2.1. 저축은행 수

1972년 상호신용금고 형태로 설립된 이후 1980년대까지 비약적으로 증가하던 저축은행의 수는 1990년대 중반 230여개에 도달한 후 안정적인 추세를 유지하였으나 1997년 말 외환 위기의 여파로 대폭 감소하여 2010년 6월 말 현재 105개를 기록하고 있다. 상호저축은행법은 저축은행에 대하여 원칙적으로 지점설치가 허용되지 않는 단일점포은행(unit banking) 주의를 채택하고 있으나 일정한 자산건전성 및 경영 건전성 기준을 만족시키는 경우<sup>5)</sup> 적절한 자본금을 추가로 납입하여 금융위원회의 인가를 획득하면 영업구역 내에 지점이나 출장소를 설치할 수 있도록 예외를 허용하고 있다. 외환위기 이후 저축은행 수가 꾸준히 감소하고 있음에도 불구하고 지점의 수는 1997년 110개, 2005년 124개, 2010년 230개 등으로 지속적으로 증가하고 있는데 이는 개별 저축은행의 규모가 커짐을 시사한다. 외환위기 이후 구조조정 과정에서 대규모 우량저축 은행 중심으로 산업구조가 개편된 결과로 해석할 수 있다.

[그림 3] 저축은행 본점 및 지점 수 추이



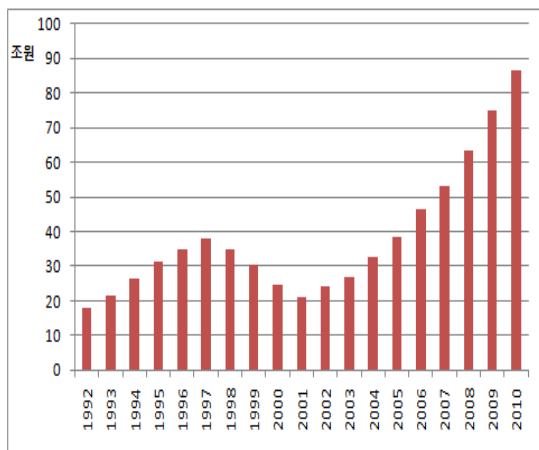
자료: 금융감독원

5) 상호저축은행법 시행령 제6조의3 1항은 지점 및 출장소의 설치인가 기준을 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 해당 상호저축은행의 최근 분기 말 현재 대차대조표상 자산총액에서 부채총액을 뺀 금액이 법 제5조제1항에 따른 금액(특별시 120억, 광역시 80억, 기타 40억)의 100분의 200 이상[출장소를 설치하는 경우에는 100분의 100 이상]일 것 2. 최근 2년 동안 금융위원회로부터 상호저축은행에 대한 경고 또는 6개월 이내의 영업의 일부정지에 해당하는 조치를 받은 사실이 없을 것. 3. 금융위원회가 정하는 자기자본비율과 자산에 대한 건전성 분류 단계 및 그 기준을 충족할 것

## 2.2.2. 자산

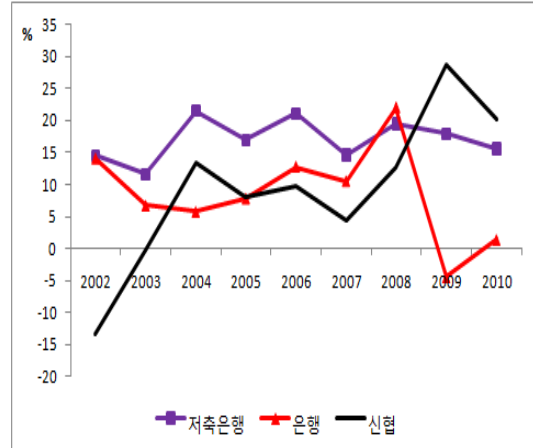
저축은행의 자산은 1990년대 외환위기 직전까지 연 평균 15%의 꾸준한 증가세를 보였는데 이는 은행의 23%, 신용협동조합의 24%에 비하여 상대적으로 느린 것이었다. 외환위기의 충격으로 업계 전반에 걸쳐 큰 타격을 입었고 일부 저축은행의 대주주와 임직원의 불법 행위까지 드러나면서 2001년 구조조정이 일단락 될 때까지 저축은행의 자산규모는 지속적으로 축소되었다. 구체적으로 1997년 6월 말 37.9조원에 달하였던 자산규모가 2001년에는 21.1조원으로 줄어들었다. 같은 기간 중 은행이나 신용협동조합 등 여타 수신금융회사의 자산규모 또한 위축되었으나 그 정도는 저축은행과 비견할 정도는 아니었다. 2002년부터 저축은행의 자산은 다시 증가하기 시작하여 2010년까지 연평균 17%로 매우 빠르게 팽창하였는데 2002년 24.2조원에 불과하던 자산이 2010년 86.6조원으로 3.6배가량 증가하였다. 같은 기간 동안 저축은행의 경쟁자라고 할 수 있는 은행과 신용협동조합의 자산은 각각 연평균 8.52%와 9.27%의 속도로 증가하였는데 이로부터 저축은행의 자산 증가가 상대적으로 빠르게 이루어졌음을 확인할 수 있다.

[그림 4] 저축은행 자산 추이



자료: 금융감독원

[그림 5] 수신 금융권역별 자산 증가 추이



자료: 금융감독원

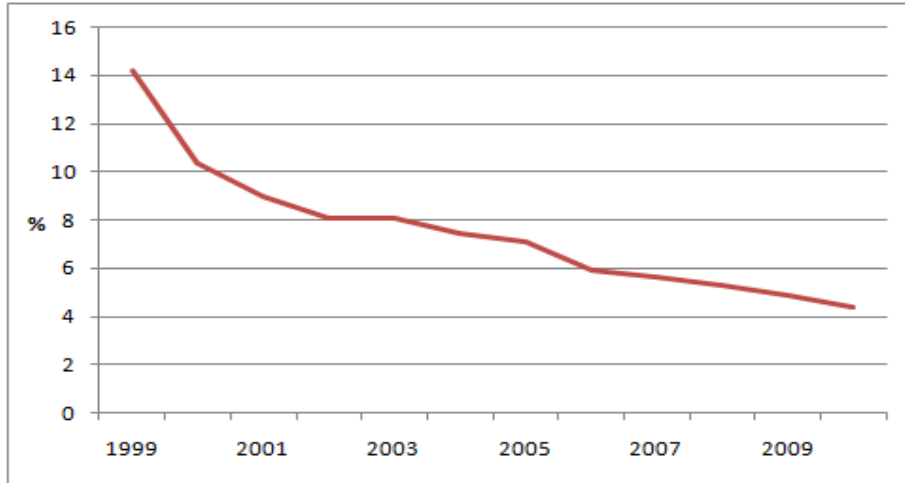
외환위기 위기와 그에 이은 구조조정 그리고 회복기를 거치는 과정에서 저축은행업계 내부에서 저축은행간 자산규모 격차가 확대되는 변화가 발생되었다. 상위 1분위 소속 저축은행의 평균 자산규모 대비 하위 5분위 소속 저축은행의 평균 자산규모가 1999년에는 14.2%에 달하였으나 2010년에는 4.4%에 불과할 정도로 대규모 저축은행과 소규모 저축은행 간 자산규모 격차가 심화되었다. 이와 같은 자산규모 격차 확대는 1999년부터 2010년의 기간 동안 자산 1분위 소속 저축은행의 자산이 연평균 20.7% 증가한 반면 5분위 소속 저축은행의 자산이 연평균 8.7% 증가하였다는 점을 통해서도 확인할 수 있다.

[표 2] 저축은행 자산 분위별 연평균 자산 증가율: 1999년~2010년

(단위: %)

자산 분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
연평균 자산 증가율	20.7	17.9	13.2	11.2	8.7

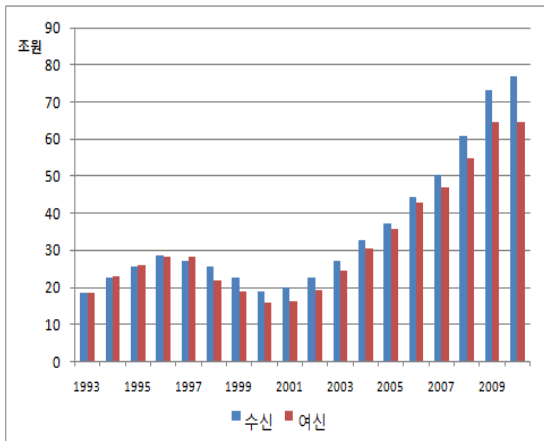
[그림 7] 저축은행 자산 5분위 배율의 추이: 2002년~2010년



주: 자산 기준 1분위(상위) 평균 자산 대비 5분위(하위) 평균 자산의 비율

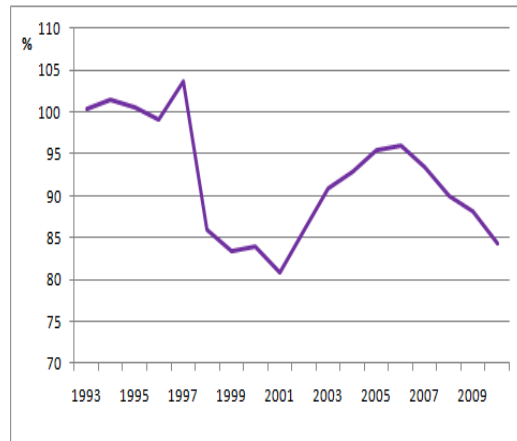
### 2.2.3. 수신과 여신

[그림 8] 저축은행의 여신 및 수신 추이



자료: 금융감독원

[그림 9] 저축은행의 예대비율 추이



자료: 금융감독원

예금수취기관으로서 특징을 반영하여 저축은행의 수신과 여신은 자산과 유사한 형태로 변화하였다. 즉, 여신과 수신 모두 외환위기 이전 빠르게 증가하다가 외환위기 직후 축소기를 거

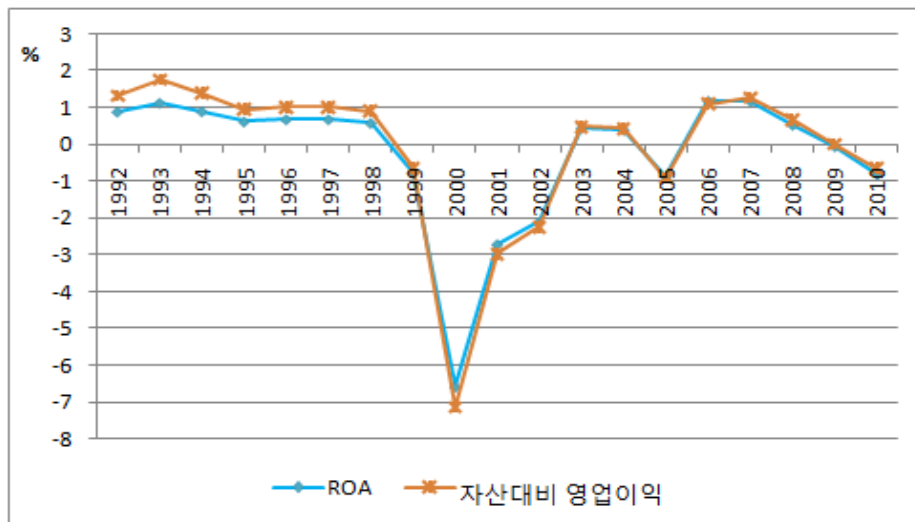


친 후 빠른 회복세를 보였는데 같은 기간 동안 자산의 변동 추이와 매우 유사한 것임을 확인할 수 있다. 다만 수축기에는 수신에 비하여 여신의 규모 축소가 더 크게 발생한 반면 회복기에는 수신증가가 여신증가에 비하여 더 큰 폭으로 진행되었다는 점을 특징적 현상으로 지적할 수 있다. 여신과 수신에 대한 비대칭적 수축과 확장으로 인하여 외환위기 이전 100% 수준에 달하였던 예대비율이 2000년대 후반에는 85% 수준까지 지속적으로 하락하였음을 [그림 9]에서 확인할 수 있다.

#### 2.2.4. 수익성

외환위기 이전 시기에는 자산 규모가 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 저축은행의 당기 순이익은 정체상태를 벗어나지 못하여 자산수익률(return on assets: ROA)이 하락하였다. 한편 외환위기로 인한 수익성 악화 충격이 상당부분 진정된 2003년 이후에도 자산수익률은 종전의 수준을 회복하지 못하고 상당히 큰 진폭을 보였는데 소액신용대출 부실과 PF 대출 부실 등 빈번한 외부적 충격이 이러한 수익률 변동성 확대의 원인이 되었던 것으로 판단된다. 비영업 활동으로 인한 왜곡을 배제하기 위하여 자산대비 영업이익의 추이를 살펴보았으나 자산수익률의 추이와 별다른 차이를 발견하지는 못하였다.

[그림 10] 저축은행의 자산수익률과 자산대비 영업이익 추이



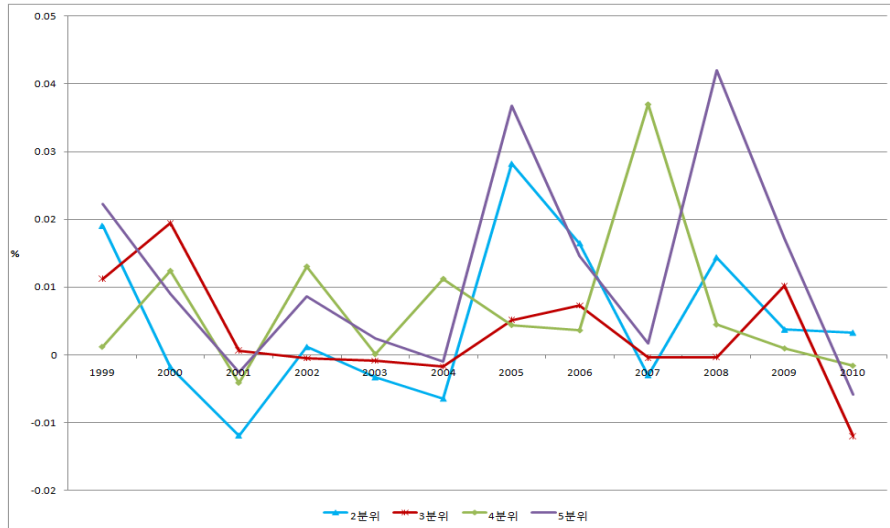
자료: 금융감독원

자산 규모와 수익성 간의 관계를 개략적으로나마 파악하기 위하여 [표 11]에는 자산 규모를 기준으로 전체 저축은행을 다섯 분위로 분류한 후 가장 규모가 큰 1분위의 평균 자산수익률과 각 분위의 평균 자산수익률 간 차이를 표시하였다.<sup>6)</sup> 전반적으로 자산 규모와 자산수익률 간에 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 파악되지만 자산규모가 일정 수준을 넘어서는 경우 자산의 증가가 수익성에 대하여 가지는 긍정적 효과는 사라지는 것으로 보인다. 2분위와 3분위의 경우 1분위에 비하여 자산수익률이 높은 경우가 그렇지 않은 경우와 거의 비슷한

6) 따라서 표에 나타난 수치가 음(-)의 값을 가지는 경우 1분위의 평균 자산수익률에 비하여 해당 분위의 평균 자산수익률이 상대적으로 높음을 의미한다.

빈도로 발생하였음을 확인할 수 있는데 자산 규모가 일정 수준을 넘어서는 경우 추가적인 자산 증가가 수익성에 별다른 영향을 주지 않는다는 점을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

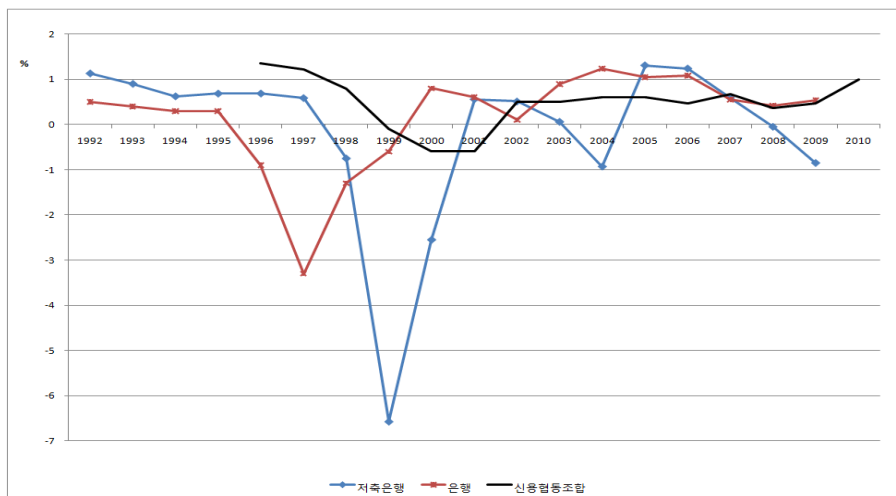
[그림 11] 자산기준 1분위 대비 분위별 평균 자산수익률 추이



주: 자산기준 상위 1분위의 평균 자산수익률과 각 분위의 평균 자산수익률과의 차이

외환위기 이전 시기에는 저축은행이나 상호신용협동조합 등 소위 서민금융기관의 수익성이 은행에 비하여 높은 수준을 유지하였으나 외환위기 이후에는 은행의 수익성이 오히려 높을 뿐 아니라 안정적인 모습을 보이고 있는데 이는 서민금융기관의 영업기반이 약화되고 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

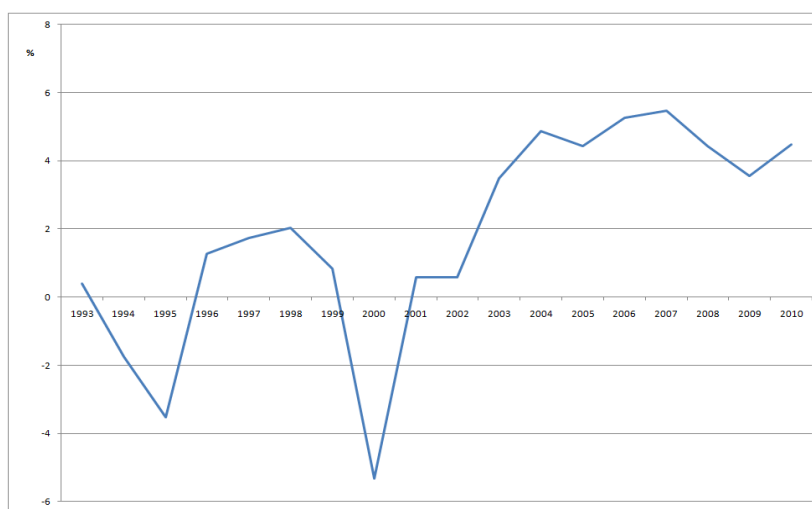
[그림 12] 수신 금융권역별 자산수익률 추이



자료: 금융감독원

저축은행과 같이 예금을 수취하는 금융회사의 수익성에 가장 큰 영향을 주는 요인은 평균 대출이자율과 예금이자율의 차이로 정의되는 순이자마진(net interest margin)이다. [그림 13]에는 저축은행의 순이자마진 추이가 도시되어 있는데 저축은행의 순이자마진이 점차 개선되는 추세에 있음을 확인할 수 있다. 외환위기 이전 시기 순이자마진은 1-2% 수준에 머물러 있었으나 2003년 이후 3-4%대를 안정적으로 기록하고 있는데 이는 은행보다 높은 수준이다. 순이자마진이 증가함에도 불구하고 [그림 10]에서와 같이 수익성이 하락하는 현상에 대하여 적절한 위험관리가 수반되지 않은 상태에서 대출이 빠르게 증가한 결과 저축은행이 보유한 대출 포트폴리오의 신용위험이 전반적으로 상승하였음을 의미한다는 해석을 부여할 수 있다.

[그림 13] 저축은행의 순이자마진 추이



#### 2.2.5. 자산건전성<sup>7)</sup>

부실채권의 지속적인 정리에 힘입어 2000년대 들어 저축은행의 자산건전성을 대표하는 고정이하 대출 비율이 꾸준히 감소하였으나 여전히 은행은 물론 신용협동조합에 비해서도 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 저축은행의 고정이하 대출 비율은 2000년 26.69%를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2003년 11.28%에 이르렀으나 이후 등락을 거듭하면서 2010년에는 10.26%를 기록하였다. 같은 기간 동안 은행의 고정이하 대출 비율이 8.00%에서 1.90%로 대폭 하락하였으며 신용협동조합의 고정이하 대출도 12.12%에서 3.74%(2009년)로 꾸준히 하락하였던 점을 볼 때 저축은행의 부실자산 정리가 만족스러운 속도로 진전되지는 못하였던 것으로 보인다. 저축은행의 자산 규모와 고정이하 여신 비율 간에는 뚜렷한 연관관계가 존재하는 것으로 보이지는 않는다. 다만 자산 규모 1분위에 속하는 저축은행의 고정이하 여신비율 평균이 1999년부터 2010년까지 13.9%로 15~16% 수준을 유지하고 있

7) 저축은행 회계자료의 신뢰성, 특히 자산 건전성 관련 자료에 대해서는 최근 특히 많은 의문이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 여기에서는 공표된 자료 이외에는 별다른 대안이 없다는 현실적인 한계를 극복할 수는 없으므로 자산건전성과 자본적정성에 대한 분석의 결과를 해석함에 있어 상당한 주의가 필요하다는 점을 지적하는 정도로 만족할 수밖에 없다.

는 다른 분위<sup>8)</sup>에 속하는 저축은행비하여 다소 낮은 수준이었다는 점을 지적할 필요는 있다.

[표 3] 고정이하 여신 비율

(단위: %)

연도	저축은행	은행	신용협동조합
2000	26.69	8.00	12.12
2001	20.65	3.41	9.94
2002	12.37	2.33	6.07
2003	11.28	2.63	6.32
2004	12.37	1.90	6.01
2005	15.38	1.22	5.36
2006	10.95	0.84	4.49
2007	10.21	0.72	3.79
2008	9.38	1.14	3.50
2009	9.65	1.24	3.74
2010	10.26	1.90	

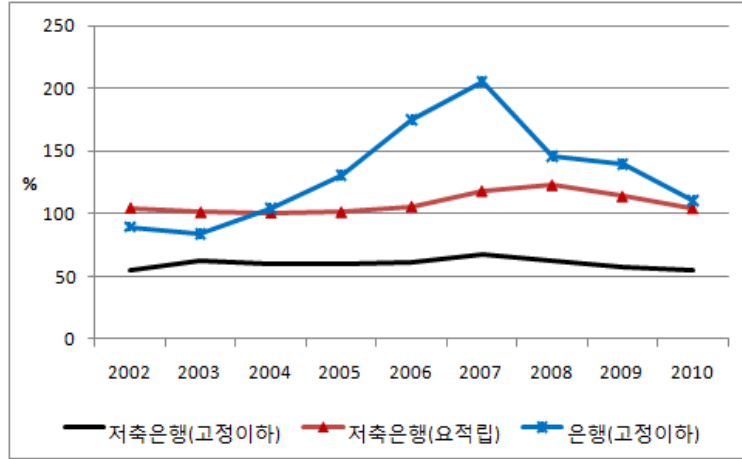
자료: 금융감독원

대출자산 부실화에 대비한 완충장치인 대손충당금 적립비율 또한 저축은행이 다른 금융권에 비하여 뚜렷하게 부족한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 고정 이하 여신대비 대손 충당금 적립비율은 2002년 이후 50~60% 대를 유지하고 있는데 이는 고정이하로 분류된 대출 자산의 회수율이 50%에 미달하는 경우 그로 인한 손실을 자본으로 충당하여야 함을 의미한다. 비록 저축은행의 대손 충당금 적립 수준이 감독규정에서 요구하고 있는 최소한의 수준을 만족시키고는 있으나 저축은행업계의 현실을 감안하여 감독규정이 바림직한 수준보다 낮게 설정되었음을 의미하는 것이지 대손 충당금 적립이 만족스러운 수준임을 의미하는 것은 아니다<sup>9)</sup>. 저축은행에 비하여 대출 포트폴리오의 신용위험이 낮고 부실 대출자산의 회수율도 높은 은행의 경우 고정이하로 분류된 대출이 전액 회수 불가능하더라도 이에 충분히 대응할 수 있을 정도의 대손충당금을 적립하고 있음을 감안한다면 저축은행의 대손 충당금 적립 수준이 비록 평균적으로 감독규정이 요구하는 바를 충족하고는 있으나 만족할만한 수준이라고는 평가할 수는 없을 것이다.

[그림 15]에 의하면 자산규모가 큰 저축은행일수록 대손충당금 적립비율이 높은 경향을 보여 왔으나 2009년부터 PF 대출 부실의 충격이 주로 대규모 저축은행에 집중되면서 대규모 저축은행의 대손충당금 적립비율이 급속하게 하락하였다.

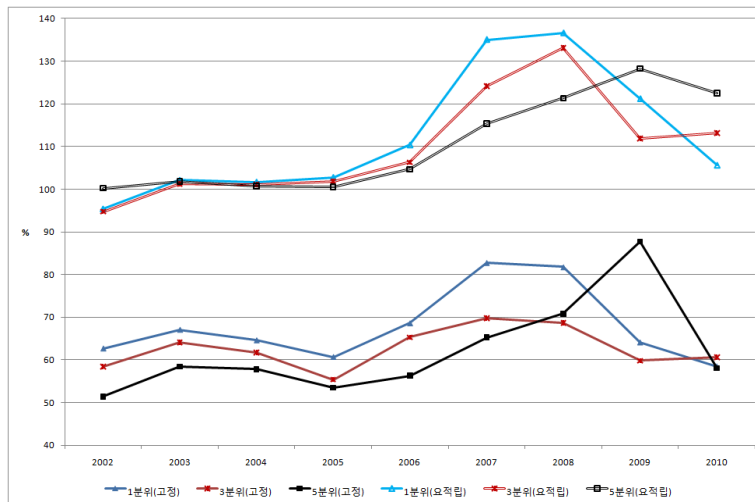
8) 2분위 16.1%, 3분위 15.7%, 4분위 16.4%, 5분위 16.3%로 1분위를 제외하고는 대체로 비슷한 수준을 보였다.  
 9) 상호저축은행업 감독규정 제38조는 대출 채권에 대하여 정상 0.5%, 요주의 2%, 고정 20%, 회수의문 75%, 추정손실 100%의 대손충당금을 적립하도록 요구하고 있다. 이에 반해 은행의 경우 은행업 감독규정 제29조는 정상 0.85%, 요주의 7%, 고정 20%, 회수의문 50%, 추정손실 100%의 대손충당금 적립을 요구하여 보다 엄격한 기준을 적용하고 있다. 다만 PF 대출채권에 대해서는 PF 대출 부실로 파문이 확산되자 2010년 9월 감독규정을 개정하여 일반 대출채권보다 매우 엄격한 대손충당금 적립 요건을 규정하였다.

[그림 14] 대손충당금 적립 비율 추이



자료: 금융감독원

[그림 15] 저축은행 자산 분위별 대손충당금 적립 비율 추이



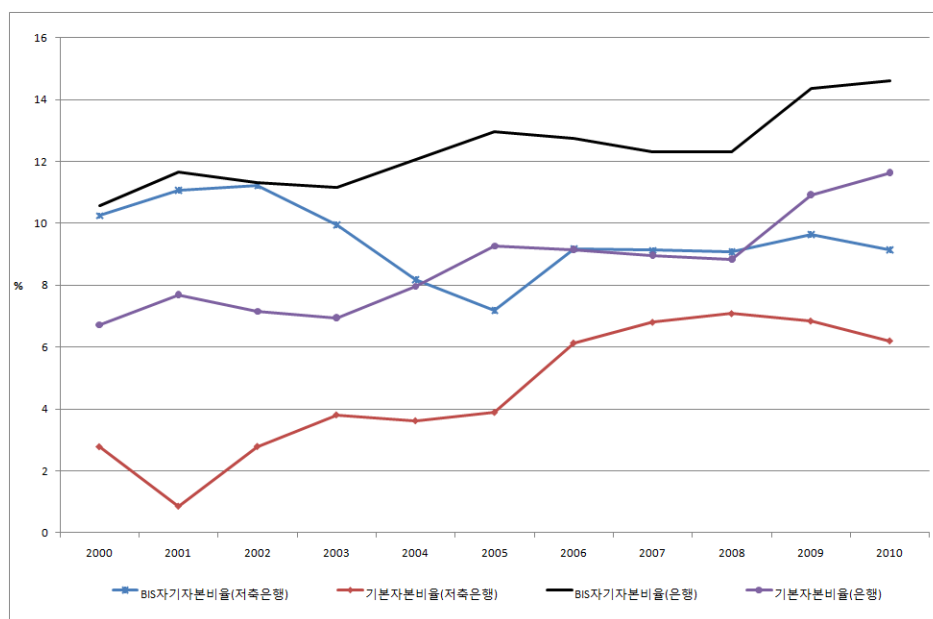
자료: 금융감독원

## 2.2.6. 자본 적정성

여신과 수신을 주된 업무로 하는 금융회사의 자본 적정성을 평가하는 가장 일반적인 지표는 국제결제은행(BIS)이 제시한 위험가중 자기자본비율이다. 저축은행에 대해서도 상호저축은행법 제22조의2제1항과 상호적축은행법감독규정 제44조는 저축은행 경영건전성 기준으로 BIS 자기자본비율 7% 이상 유지를 요구하고 있다. 저축은행의 BIS 자기자본 비율은 2000년대 들어 7% 이상을 유지하였고 2010년에는 9.14%를 기록하고 있다. 그러나 이는 BIS 자기자본 비율 최저 기준이 현재보다 낮았던 2000년대 초반보다 오히려 낮은 수준이다. 2000년대 들

어 저축은행의 BIS 자기자본 비율이 전반적으로 하락한 것은 같은 기간 동안 은행의 BIS 자기자본 비율이 꾸준히 상승하여 2010년 14.6%에 도달한 것과 뚜렷한 대조를 이룬다. BIS 자기자본 비율 산정에서 자기자본으로 항목은 자본금과 유보이익 등의 기본자본(tier I capital), 대손충당금, 후순위채권 등을 포함하는 보완자본(tier II capital), 그리고 저축은행의 자본 적정성 확보를 위하여 특별히 자본으로 인정되고 있는 경영정상화 차입금 등으로 구성된다. 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 경영정상화 차입금은 물론 보완자본의 자본적 성격에 의문을 표시하고 극단적인 상황에서 금융회사의 충격 흡수 능력을 측정하기 위하여 기본자본만으로 자기자본 비율을 산정할 필요가 있다는 주장을 제기하는 견해가 증가하고 있다. 저축은행의 기본자본 기준 자기자본 비율을 살펴보면 BIS 자기자본비율과 달리 2000년 이후 매우 빠른 속도로 증가하고 있을 뿐 아니라 BIS 자기자본에서 차지하는 비중 또한 크게 증가하였음을 확인할 수 있다. 은행의 경우에도 기본자본 기준 자기자본비율이 증가하고 BIS 자기자본 비율 중 비중이 커지는 현상을 발견할 수 있으나 그러한 경향은 저축은행에서 보다 뚜렷하게 관측된다.

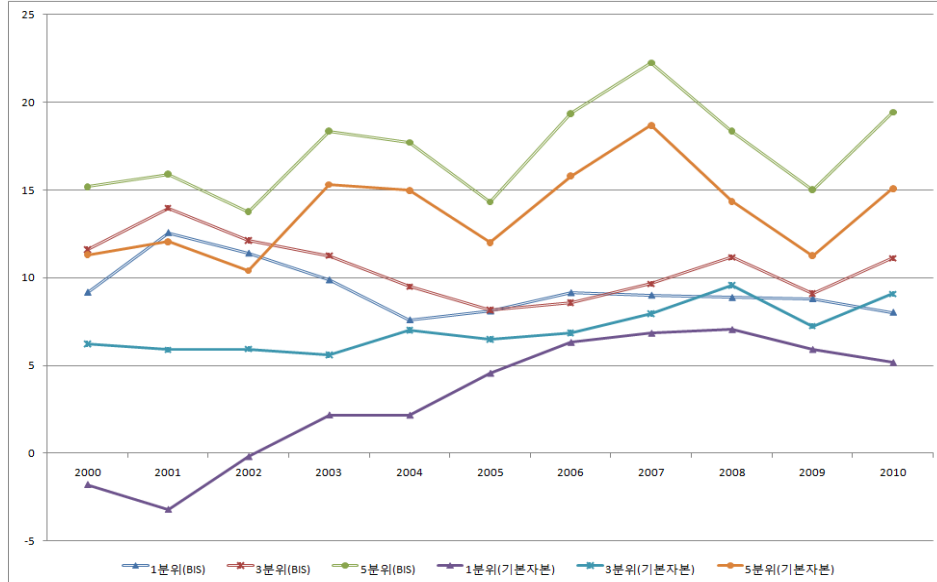
[그림 16] 저축은행과 은행의 자본 적정성 추이



자료: 금융감독원

저축은행의 자산 분위별 자본적정성을 나타낸 [그림 17]에서 두 가지 특징적인 현상을 발견할 수 있다. 먼저, 규모가 작은 저축은행의 자본적정성이 규모가 큰 경우에 비하여 더 우월하게 유지되는 현상을 확인할 수 있다. 다음으로 BIS 자기자본 비율의 전반적인 하락 현상은 대규모 저축은행의 BIS 자기자본 비율 하락에 대부분 기인하는 것으로 보인다. 이는 2000년 이후 저축은행의 BIS 자기자본 비율이 전반적으로 하락하고 있음에도 불구하고 자산 5분위에 속하는 소규모 저축은행의 평균 BIS 자기자본 비율은 상승하는 추세에 있다는 점을 통하여 확인할 수 있다.

[그림 17] 자산 분위별 저축은행 자본 적정성 추이



자료: 금융감독원

### 3. 서민금융기관으로서 저축은행의 위상 및 역할 평가: 최근 PF 대출 부실 사태를 중심으로

#### 3.1. 최근 PF 대출 부실 사태와 저축은행

2003년경부터 부동산 시장의 활황과 함께 아파트를 중심으로 신규 주택 공급이 크게 증가하면서 부동산 PF 시장이 빠르게 성장하였다. 2005년 24.8조원에 불과하던 PF 대출은 2007년 69.7조원으로 증가하였으며 2008년 83.1조원으로 정점에 도달하였다. 이후 부동산 시장의 침체와 대출의 건전성에 대한 우려가 확산됨에 따라 PF 대출 규모는 하락세에 접어들어 2010년 말에는 66.6조원 수준까지 감소하였다. 금융권역별로는 2010년 말 은행 39조원, 저축은행 12.2조원, 기타 제2금융권 15.4조원의 구성 비율을 보였는데 전체 금융권이 부동산 PF에 간여하고 있었음을 확인할 수 있다. PF 대출에 더하여 PF 관련 유동화 상품인 PF-자산 유동화증권(PF-ABS)과 PF-자산담보부기입어음(PF-ABCP) 등이 약 20조원 이상 발행되어 있어 2010년 말 PF-관련 부채는 약 90조원 수준에 달하는 것으로 추산된다.

저축은행이 본격적으로 PF 대출시장에 진출하기 시작한 것은 2006년 8월 금융위원회가 BIS 자기자본비율 8% 이상, 고정이하 여신비율 8% 이하인 소위 '88클럽'에 속하는 저축은행에 대하여 동일인 여신 한도를 종전 80억원에서 자기자본의 20% 이내로 완화하는 조치를 취한 이후였다<sup>10)</sup>. 은행권 PF 대출에 비하여 신용위험에 취약한 구조를 가졌던 저축은행 PF 대

10) 규제 완화의 수혜로 동일인에 대하여 80억원 이상을 대출할 수 있는 저축은행이 당시에는 7개에 불과하여

출은 부동산 경기 침체로 인하여 대규모 미분양이 발생하면서 2008년부터 급속하게 부실화 되어 2008년 말에는 연체율이 13.0%까지 상승하였다. 부실 PF 대출 채권 1.7조원을 자산관리공사가 인수하는 지원책과 더불어 저축은행 PF 대출에 대한 건전성 강화 조치가 취해짐에 따라 2009년에는 연체율이 10.6%까지 하락하였으나 일시적인 시장 안정에 고무된 저축은행들이 다시 PF 대출을 확대하였고 연체율이 2010년 말에는 25.1%까지 치솟았다. 특히 최근에는 일부 저축은행에서 PF 대출을 둘러싸고 불법부당대출 사례가 드러나면서 뱅크런(bank run)이 발생하고 지급불능에 직면하는 등 심각한 문제가 발생하였다. 은행의 PF 대출이 2010년 말 39조원으로 저축은행의 12.2조원에 비하여 훨씬 큰 규모이지만 연체율이 4% 수준으로 낮을 뿐 아니라 전체 대출에서 차지하는 비중도 3.2%에 불과하여 PF 대출 부실로 인한 충격은 저축은행에 대하여 훨씬 크게 발생하였다.

[표 4] 저축은행 PF 대출 잔액 및 연체율 추이

(단위: 조원, %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
대출 잔액	6.3	11.8	12.1	11.5	11.8	12.2
PF 비중	16.2	26.7	28.9	20.9	18.5	18.9
연체율	9.1	9.6	11.6	13.0	10.6	25.1

자료: 금융위원회

## 3.2. 저축은행 PF 대출 부실의 근인(近因)

### 3.2.1. '한국형 PF'의 구조적 취약성과 위험관리 실패

PF는 미래에 사업대상 프로젝트에서 발생할 것으로 예상되는 현금흐름 만을 담보로 자금을 조달하는 금융수단이다. 특히, 담보로 제공되는 프로젝트의 미래 현금흐름은 프로젝트 소유자로부터 법적으로 분리되어 프로젝트가 실패했을 경우에도 채권자는 법률적 차주인 시행사에 상환을 청구할 수 있을 뿐 원래 프로젝트 소유자인 시공사에 대하여 소구권(recourse)을 행사할 수 없다<sup>11)</sup>. 그러나 우리나라 부동산 PF의 경우 대부분의 사업시행사의 자본투입 규모가 작고 신용도가 낮아 연대보증이나 채무인수를 통하여 시공사가 사업 관련 모든 위험을 사실상 전적으로 부담하는 매우 특이한 구조를 가지고 있다. 따라서 우리나라의 PF 대출은 전통적 의미의 PF가 아니라 자금의 용도가 특정 프로젝트 시행에 한정되어 있으면서 사실상 시공사를 차주로 하는 대출이라고 간주할 수 있다. 이에 따라 프로젝트 자체의 사업성보다는 시공사의 보증이나 담보와 같은 신용보강 수단 제공이 대출 여부나 조건을 결정하는데

규제 완화가 PF 대출 급증의 원인이 아니라는 주장이 있다. 그러나 PF 대출은 일부 대형 저축은행을 중심으로 집중적으로 이루어졌고 이후 자본금 400억원 이상의 저축은행 수가 늘어났다는 점을 감안한다면 동일한 여신 한도 규제 완화가 PF 대출 급증에 상당히 기여하였음을 부정하기는 힘든 것으로 보인다.

11) 현실적으로 이러한 비소구권 원칙이 완벽하게 관철되는 PF를 찾아보기는 힘들고 시공사가 제한된 범위에서 제반 위험에 대하여 보증 및 담보를 제공하고 채권자들도 프로젝트 실패 시 시공사가 제공한 담보나 보증에 의하여 일부 면제가 가능하도록 제한적 소구권을 설정하는 것이 일반적이다.



더욱 중요한 요인이 되고 있다. 시공사 입장에서도 PF는 사실상 직접 차입과 동일한 부담을 지는 것임에도 불구하고 지급보증이라는 이유로 부외거래로 인식되어 재무지표를 표면적으로 악화시키지 않으면서 레버리지를 취할 수 있는 수단으로 활용할 수 있는 매력적인 금융 수단이다.

특정 프로젝트의 사업위험과 시공사의 신용위험 분리라는 PF의 본질이 훼손될 정도로 과도하게 시공사가 신용보강 수단을 제공한다는 점 이외에 한국형 PF는 자금조달 구조에서도 전통적인 PF와 상이한 특징을 보유하고 있다. 전통적인 부동산 PF 구조 하에서 시행사는 자기자본과 후순위 차입으로 조달된 자금으로 토지매입과 설계 및 허가 획득 등 초기사업비를 충당한다. 토지매입이 완료되고 대상 시설물의 건설이 시작되면 시행사는 토지를 담보로 제공하고 선순위 대출을 받아 공사비용을 조달한다. 마지막으로 준공 후 대상 시설물 매각 자금으로 대출을 상환하고 투자수익을 실현한다. 시행사가 충분한 자기자본과 후순위 채권을 조달한 후 사업이 시작되므로 대상 시설물의 준공 가능성이 매우 높고 준공 후 담보 처분을 통한 채권 보전이 가능하다. 따라서 채권자에게 안정적인 현금흐름을 제공할 수 있는데 그에 따라 낮은 비용으로 공사에 소요되는 막대한 규모의 자금을 조달하는 것이 가능하다. 이에 비하여 한국형 PF의 경우 시행사가 토지 계약금과 초기 필수사업비 정도의 자금 만을 투자하는데 그나마도 저축은행이 제공하는 브리지론(bridge loan)이나 시공사 대여금 등으로 상당 부분을 조달하는 경우가 많다. 시행사는 인허가를 획득한 후 대상 시설물을 분양하고 은행으로부터 토지를 담보로 PF 대출을 조달하여 브리지론을 상환한다. 공사가 준공될 때까지 중도금과 잔금의 형태로 발생하는 현금흐름은 은행에 대한 PF 대출 원리금 상환과 시공사에 대한 공사비 지급에 사용한다. 한국형 PF에는 시행사의 자본 투입 부족과 과도한 레버리지로 인한 열악한 자본구조, PF의 중요한 장점인 비소구성을 훼손할 정도로 과도한 시공사의 신용보강, 성공적 분양 완료를 전제로 하는 자금 흐름 설계 등 구조적 취약성이 내재되어 있다. 따라서 PF 대출은 위험관리 측면에서 대출 금융회사 입장에서는 매우 위험한 상품이다. 특히, 주로 초기 브리지론의 공급 주체로 PF에 참여하는 저축은행은 토지 매입 작업이 지연되거나 분양이 성공적으로 완수되지 않는 경우 큰 위험에 직면하게 된다.

외환위기 이후 금융시장이 재편되는 과정에서 저축은행의 전통적 주된 고객이었던 중소기업, 특히 우량 중소기업에 대한 여신시장에 은행이 진출함에 따라 수익기반이 빠르게 잠식되었다. 적절한 대체 수익원을 찾지 못하던 저축은행들은 2001년 이후 지속적으로 전개된 부동산 시장의 활황을 틈타 부동산 관련 대출에 집중하였다. 2009년 말 전체 대출의 49.9%가 건설업, PF 대출, 부동산 및 임대업 등 부동산 관련 업종에 집중되는 심한 쏠림현상을 보였으며 이러한 추세는 여전히 지속되고 있다. 신용상관관계(credit correlation)가 매우 높은 분야에 전체 대출의 50% 가량을 집중적으로 배분하였다는 것은 위험관리체제가 적절하게 작동하지 않았음을 의미한다.

부동산을 매개로 이루어지는 대출이라는 측면에서 유사하지만 PF 대출은 모기지론(mortgage loan)과는 매우 다른 위험속성(risk profile)을 보유하고 있다. PF 대출은 대출 건당 규모가 크고 신용상관관계가 높아 전체 대출 포트폴리오의 규모가 상당히 크고 개별 대출 건이 지리적으로 광범위하게 분산되어 있지 않은 경우 위험관리가 상당히 어렵다. 그러나 모기지론은 신용상관관계가 상대적으로 낮은 다양한 배경을 가진 개인을 대상으로 비교적 소액의 대출 건을 다수 결집하여 포트폴리오를 구성할 수 있으므로 위험분산이 상대적으로 용이하다. 미국 저축은행의 경우에도 전체 대출 자산 중 약 60% 이를 정도로 상당한 규모의 부동산 관련 대출을 보유하고 있으나 대부분은 모기지론이며 상업용 부동산 대출이나

건설관련 기업대출은 15% 내외를 유지하고 있다는 점은 지나치게 높은 부동산 관련 대출 비중으로 말미암아 어려움에 직면해 있는 우리나라 저축은행에 상당한 시사점을 제공한다.

[표 5] 저축은행의 부동산 관련 대출

	'09.12월	'10.3월	'10.6월
전체 대출	63.2조	64.2조	62.4조
부동산관련업종	31.5조(49.9%)	32.2조(50.1%)	30.2조(48.5%)
건설업	8.4(13.4%)	8.4(13.0%)	6.9(11.1%)
PF	11.7(18.5%)	12.0(18.6%)	12.0(18.5%)
부동산업·임대업	11.4(18.0%)	11.8(18.5%)	11.3(18.1%)

자료: 금융위원회

### 3.2.2 자산 확대 경쟁

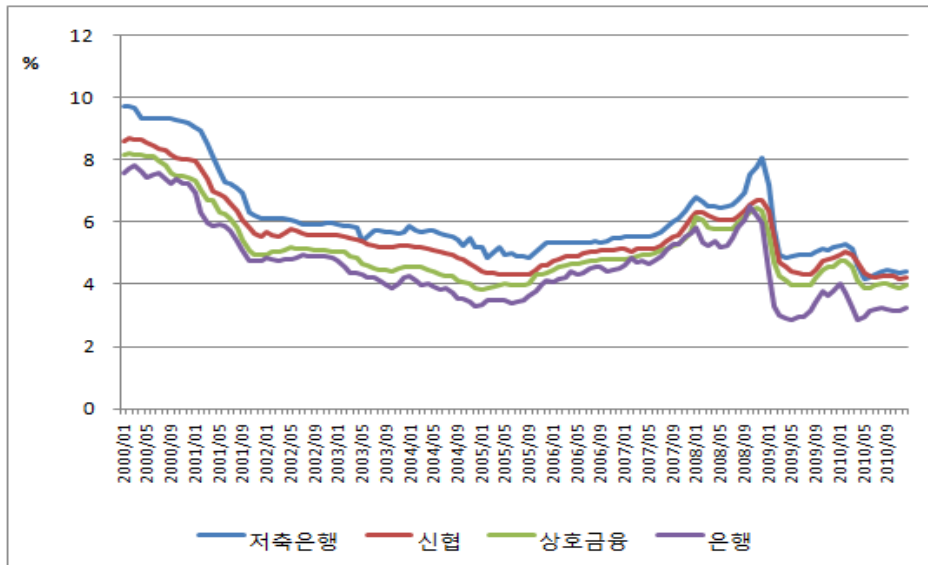
전통적 영업기반인 중소기업과 소상공인 대상 여신시장에 대한 은행의 진출로 시장을 잠식당한 상태에서 마땅한 자금 운용처를 찾지 못하고 있었음에도 불구하고 저축은행 간 수신 확대를 기반으로 자산 확대 경쟁이 진행되었는데 이는 PF 대출 증가의 중요한 요인 중 하나로 작용하였다. 2002년부터 2010년의 기간 동안 저축은행의 자산은 연평균 17%로 증가하였는데 이는 은행이나 상호신용금고 등 여타 수신기관의 자산 증가 속도에 비하여 상당히 빠른 수준이었다.

2000년대 들어 전개된 자산 확대 경쟁이 저축은행업계에 국한된 것은 아니었으나 영업 환경의 악화와 수익성 하락에도 불구하고 대규모 저축은행이 주도한 경쟁이 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 저축은행은 은행은 물론 신탁이나 농협 등 상호금융기관에 비해서도 자금조달 비용이 높은 금융회사이다. 상대적으로 높은 조달 금리와 예대비율의 추세적 하락이라는 어려운 환경에도 불구하고 저축은행의 수신이 연평균 15%로 매우 빠르게 증가하였는데 이는 저축은행 간 자산 확대 경쟁의 기반을 제공하였다.

저축은행의 자산 확대 경쟁에는 정책당국의 태도도 상당한 정도로 기여하였다. 외환위기 이후 부실 저축은행을 처리하는 과정에서 규모가 크고 자산 건전성이 우수한 저축은행이 부실 저축은행을 인수하도록 파격적인 인센티브를 제공하였으며 저축은행의 대형화를 통하여 수익성 제고를 추진할 것임을 공개적으로 천명하기도 하였다<sup>12)</sup>. 이러한 정책 방향에 따라 부실저축은행을 인수하는 저축은행에 대하여 지점 설치 제한을 대폭 완화하고 소위 88클럽에 속하는 저축은행에 대하여 동일인 여신한도를 완화하는 등 대규모 자산을 보유한 저축은행이 탄생할 수 있는 규제환경을 조성하였다.

12) 재정경제부(2000a, 2000b), 금융위원회(2008) 등을 참고하십시오.

[그림 18] 금융회사별 평균 수신금리 추이



주: 만기 1년 정기예금(예탁금) 신규 취급액 기준  
 자료: 한국은행

### 3.2.3 금융감독의 문제

저축은행의 부동산 관련 대출이 빠르게 증가하고 건전성에 대한 우려가 제기되었음에도 불구하고 이를 통제하기 위한 적극적 감독 조치가 취해지지 않았다는 점도 PF 대출 부실이 심각한 수준으로 진전되는데 일조하였다. 저축은행의 여신에 대해서는 여타 예금수취 금융회사와 마찬가지로 복잡하고 강력한 규제가 가해지고 있다. 상호저축은행법에는 개별 차주에 대한 신용공여 한도, 대주주가 발행한 주식 취득 한도, 대주주에 대한 재산상의 이익 제공 금지 등 저축은행이 대주주의 사금고로 전락하는 사태를 방지하기 위하여 여러가지 규제 장치가 마련되어 있다. 그러나 최근 부산저축은행 등을 둘러싸고 발생한 일련의 사태에서 확인할 수 있는 바에 의하면 감독당국이 대주주에 의한 불법·편법 대출을 미연에 방지하거나 조기에 포착하는데 실패하였음은 명확하다. 물론 감독당국의 능력 결핍이나 인적·물적 자원의 절대적인 부족 등을 이유로 내세울 수도 있을 것이나 감독 책임자의 부실에 대한 용인적인 태도가 문제를 조기에 포착하고 해결하는데 실패한 원인이 되었을 가능성을 배제할 수 없다. 특히, 은행을 위시한 금융업권 감독업무에 비하여 기피도가 상대적으로 심한 저축은행 감독 책임자는 자신의 임기 동안 문제가 밖으로 드러나는 것을 기피하여 감독업무에 철저히 임하지 않고 저축은행의 여러 가지 의심스러운 행태에 대하여 용인적인 태도를 취할 유인을 항시 보유하고 있다. 저축은행의 PF 대출 부실 문제가 2010년 처음으로 대두된 것이 아니라 2008년에도 한 차례 논란이 되었던 문제임을 감안한다면 감독당국의 미온적인 태도를 사태의 원인으로 지목하는데 나름의 근거를 찾을 수 있다.

저축은행의 PF 대출에 대하여 감독 당국은 비교적 일찍부터 그 위험성을 파악하고 있었던 것으로 보인다. 저축은행 PF 대출이 본격적으로 증가하기 시작한 시점인 2005년 4월 금융감독원은 상호저축은행의 2004년도 하반기 영업실적을 평가하는 자료에서 PF 대출의 위험

성을 경고하면서 적극적인 감독의 필요성을 강조하였으며 이어 2006년 7월에는 저축은행 대표자와의 면담을 통하여 직전 년도 이익의 일부를 PF 대출에 대한 대손충당금 적립 확충에 사용하도록 지도하였다. 그러나 2006년 2월에는 “고위험 여신으로 분류되는 PF 대출의 경우 규모의 급등에도 불구하고 오히려 건전성이 제고되는 안정적인 성장을 하고 있다”는 낙관적 인식을 천명하여 감독당국 내부에서도 일치된 견해가 형성되어 있었던 것은 아니었던 것으로 보인다. 더하여 2006년 5월에는 상호저축은행법 시행령 개정을 통하여 BIS 기준 자기자본 비율이 8%이상이고 총여신 대비 고정이하 여신이 8%이하인 소위 ‘88클럽’에 속하는 ‘대형 우량 저축은행’의 동일인 여신하도를 종래 80억원에서 자기자본의 20%로 완화하여 결과적으로 이들 저축은행이 상대적으로 큰 규모인 PF 대출시장에 진출할 수 있는 길을 터주는 계기를 제공하기도 하였다. 저축은행 PF 대출에 대하여 감독당국이 공식적으로 우려를 표명하고 구체적이 조치를 취하기 시작한 것은 2006년 7월경 이었던 것으로 판단된다. 금융감독원은 저축은행 대표자와의 간담회에서 PF 대출의 부실화 가능성에 대비하여 전년도 당기순이익의 일부를 대손충당금으로 추가 적립하도록 지도하는 조치를 취하였으나 이는 권고적 수준에 불과한 것으로 저축은행의 대출 행태에 직접적인 변화를 유도하지는 못하였다. PF 대출의 빠른 증가가 지속되자 금융감독원은 2007년 6월 종래 권고 수준에 머물러 있던 PF 대출에 대한 대손충당금 추가 적립요구를 감독규정에 명시적으로 도입하여 강제력을 부여하였다. 이러한 감독 강화 조치에도 불구하고 PF 대출의 부실에 대한 우려로 금융시장에 불안감이 조성됨에 따라 금융위원회, 금융감독원, 예금보험공사, 저축은행 중앙회가 합동으로 2008년 6월말 현재 저축은행으로부터 PF 대출을 받은 899개 사업장 전체에 대하여 실태 조사를 실시하였다. 감독당국은 조사대상 대출 12.2조원 중 정상 55%, 주의 33%, 악화우려 12%로 진단되었다는 조사결과를 발표하면서 부실저축은행에 대하여 대주주의 증자나 인수 합병을 통한 정상화를 추진하고 부실이 심각하게 진전된 164개 사업장의 PF 대출 1.3조원을 자산관리공사가 환매 또는 사후정산 방식으로 매입할 것임을 밝혔다. 이러한 조치에 힘입어 저축은행의 PF 잔액이 일시적으로 감소하고 연체율도 하락하는 등 사태가 다소 진정되는 모습을 보였으나 2009년부터 다시 PF 대출이 증가하고 장기간에 걸친 부동산 시장의 침체로 PF 대출의 사실상 차주였던 건설사가 대량으로 도산위기에 처하면서 연체율이 20% 이상으로 치솟고 문제는 다시 심각한 국면으로 전개되었다. 2010년 6월 감독당국은 PF 대출 사업장에 대한 2차 실태조사를 실시하고 12.5조원의 대출 중 정상 3.3조원(26.5%), 주의 5.3조원(42.2%), 악화 우려 3.9조원(31.3%)라는 결과를 발표하였다.<sup>13)</sup> 1년 6개월 전에 실시한 실태조사에 비하여 정상 사업장의 비율이 절반 이상 감소하고 악화 우려 사업장의 비율이 2배 이상 증가하는 등 부실이 빠르게 진전된 것으로 나타났다. 감독당국은 자산관리공사로 하여금 3.8조원의 부실자산을 인수하도록 하고 증자, M&A 등을 통한 저축은행업계 자체의 자율적인 구조조정을 촉구하는 동시에 동년 9월에는 저축은행법 시행령 및 감독규정 개정을 통하여 업종별 여신한도를 30%로 축소하는 동시에<sup>14)</sup> PF, 건설업, 부동산 및 임대업 등 부동산 관련 업종에 대한 여신을 총여신의 50% 이하로 유지하도록 요구하였다. 이상의 조치에도 불구하고 저축은행의 PF 대출 부실은 점차 심각한 상황으로 전개되었는데 2011년 2월에는 7개 부실 상호저축은행이 부실금융기관으로 지정되어 영업정지 명령이 내려졌으며 4월 29일 이들 7개 저축은행에 대하여 경영개선명령을 내리는 조치가 취해졌다<sup>15)</sup>.

13) 감독당국이 발표한 공식자료에는 ‘주의’가 ‘보통’으로 표시되어 있으나 2008년 6월의 1차 실태조사 결과에는 ‘주의’라고 표시하였으므로 여기에서는 비교의 편의를 위하여 ‘주의’를 사용한다.

14) PF 대출에 대해서는 여신한도를 2012년까지 20%로 축소할 계획임을 발표하였다.

[표 6] 저축은행 PF 대출 관련 정책 대응

정책 대응	주요 내용
'05.4 상호저축은행의 '04 하반기 영업 실적 및 향후 지도 방안	- PF 대출을 포함한 부동산 관련 대출의 위험성을 경고하면서 적극적인 감독의 의지를 표명 - 감독 시 지도를 통하여 PF 대출에 대한 위험관리 강화
'06.2 상호저축은행 여수신 건전성 현황	- PF 대출의 수익성과 건전성에 대한 낙관적 견해 표시
'06.5 상호저축은행법 시행령 개정	- 우량저축은행(88클럽)에 대한 동일한 여신한도를 자기자본의 20%로 상향 조정
'06.7 저축은행 대표자와 간담회를 통한 재무구조 개선 지도	- 이전 년도 이익의 일부를 PF대출에 대한 추가적 대손충당금으로 적립하도록 지도
'07.6 상호저축은행 자산건전성 분류기준 개정	- PF 대출에 대한 차등 대손충당금 적립기준을 감독규정에 반영
'08.12 저축은행 PF 대출 사업장 실태조사 결과 및 대책	- PF 대출 사업장에 대한 실태조사를 통한 실태 파악 - 부실저축은행에 대한 신속한 구조조정 추진(증자, M&A 등) - 자산관리공사의 부실 PF 채권 매입(1.3조원)
'10.6. 저축은행 PF대출 문제에 대한 대책 및 감독강화 방안	- PF 대출 사업장에 대한 2차 실태조사 - 자산관리공사의 부실 PF 대출채권 매입(3.8조원) - 증자, 자산매각 등 자구노력 요구 - 제3자 매각 등 시장을 통한 정상화 유도과 정리를 병행
'10.9 저축은행법시행령 및 감독규정 개정	- PF 대출 등 업종별 여신한도를 총 여신의 30%로 설정하되 2012년까지 20%로 축소 - PF, 건설업, 부동산 및 임대업 등 부동산 관련 업종에 대한 여신한도를 총여신의 50%로 제한
11.3 저축은행 경영 건전화를 위한 감독방안	- 우량저축은행(88클럽) 여신한도 우대조치 폐지 - 동일 PF 사업장에 대한 여신 한도를 자기자본의 25% 이내로 제한 - 계열저축은행에 대한 총량 한도 도입으로 연결감독 강화 - SPC 등을 통한 비업무용 부동산 투자, 여신한도 초과, 유가증권 투자 행위 금지

자료: 금융위원회, 금융감독원

저축은행 PF 대출 부실 진전과 그에 대한 정책 대응과정에서 발견할 수 있는 특징적인 현상은 감독당국이 비교적 조기에 문제의 가능성을 인식하고 있었음에도 불구하고 문제를 해

15) 부산상호저축은행, 부산2상호저축은행, 대전상호저축은행, 전주상호저축은행 등 부산저축은행계열 5개사와 보해상호저축은행, 도민상호저축은행 등 7개 저축은행에 대하여 경영개선명령이 내려졌다.

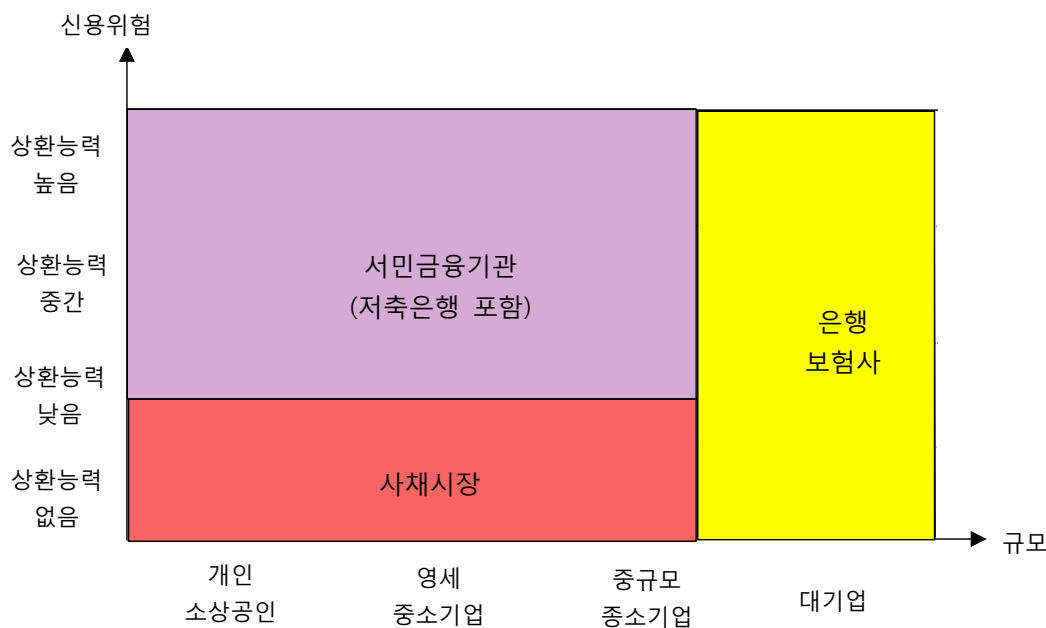
결할 수 있는 실효성 있는 조치를 취하는데 실패하였다는 점이다. 예를 들어 대형 저축은행에 대한 동일인 여신한도 규제완화에 힘입어 PF 대출이 대폭 증가함에 따라 2006년 하반기부터 이미 여러 조치들이 취해졌으나 사태를 조기에 진화하는 데는 실패하였다. 또한, 부실이 심각한 수준으로 진전된 시점인 2008년에 이르러서도 예금수취기관인 저축은행이 PF 대출에 과도하게 간여하는 것이 허용할 수 있는 것인지에 대한 근본적인 고민보다는 부실자산의 매각을 통하여 자산건전성을 회복시키는데 관심을 집중하였다. 이와 같이 일시적 미봉책만이 취해진 결과 불과 1년 반 후에 부실채권의 추가 매입이 필요한 사태가 발생하였으며 나아가 적기시정조치를 통하여 문제 해결을 추진할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다. 특히 2008년과 2010년 두 차례에 걸친 PF 대출 사업장 실태조사에서 표면적이고 형식적인 점검만이 이루어졌고 이미 만연해 있던 불법 및 탈법 대출의 실상을 밝혀내는데 실패하였다는 점에 대해서는 감독당국의 무능력 또는 무성의를 원인으로 돌릴 수밖에 없을 것이다.

### 3.3. 저축은행 PF 대출 부실의 원인(遠因)

#### 3.3.1. 금융시장의 구조변화와 저축은행의 사업기반 약화

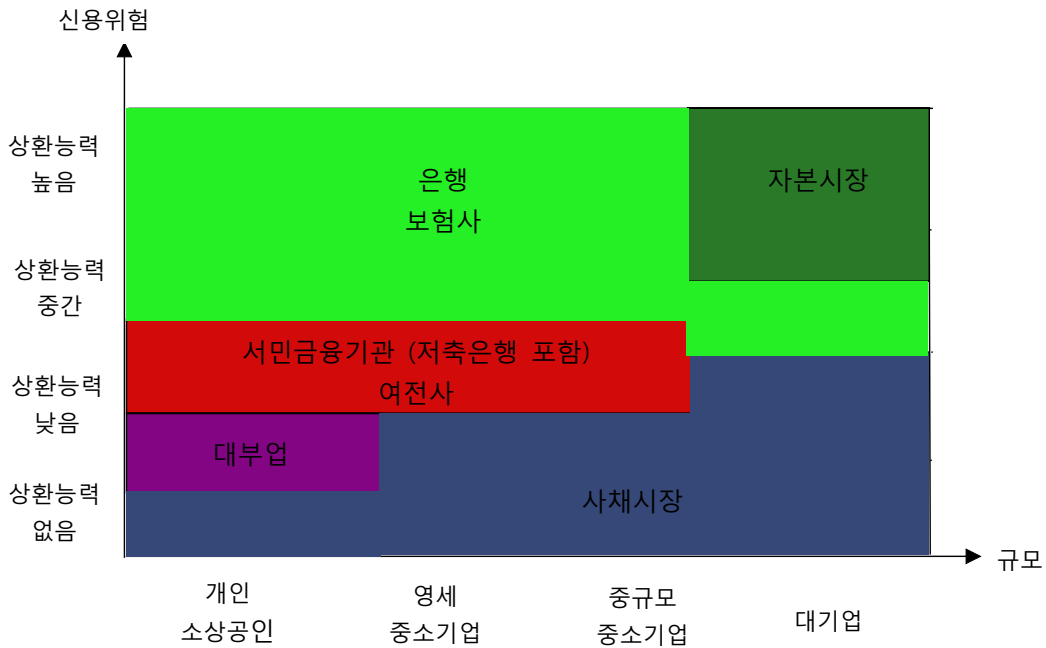
외환위기를 전후하여 우리나라의 금융시장은 구조적인 변화를 거쳤다. 정찬우(2010)는 금융회사별 고객군의 신용위험 정도와 필요 자금 규모를 기준으로 볼 때 외환위기 직전 우리나라 금융시장이 [그림 19]와 같은 구조에서 2000년대 초반 가계신용위기를 거치면서 [그림 20]과 같은 구조로 변화하였음을 지적하였다.

[그림 19] 주 고객군별 금융시장 분류: 외환위기 이전



자료: 정찬우(2010)

[그림 20] 주 고객군별 금융시장 분류: 가계신용위기 이후



자료: 정찬우(2010)

1970년대 초반까지 수출주도형 압축 성장 전략을 추구하는 과정에서 은행 자금은 정부에 의하여 전략적으로 선정된 대기업에 집중적으로 배분되었으며 중소기업과 가계의 자금수요는 거의 전적으로 사금융시장에 의하여 충족되었다. 그 결과 민간 저축자금의 상당 부분이 사금융 시장에 유입되면서 자금배분의 비효율성과 고금리의 부작용 등 여러 가지 부작용이 대두되었다. 1972년 사금융시장을 제도권으로 흡수하고 중소기업 및 가계에 대한 자금공급을 목적으로 사금융양성화 3법<sup>16)</sup>이 제정되면서 저축은행(상호신용금고), 신용협동조합 등 소위 서민금융기관이 설립되었다. 영세 소상공인, 중소기업, 가계에 대한 은행의 자금공급이 정책적으로 억제되는 상황에서 적어도 외환위기가 발생하기 이전까지 저축은행을 위시한 서민금융기관은 비교적 상환능력이 우수한 영세 소상공인, 중소기업, 가계를 대상으로 수익성 있는 영업기반을 확보하고 있었다.

외환위기로 인하여 금융산업 전반에 걸친 구조조정이 이루어지고 금융시장 전반에 걸쳐 정부의 직접적인 개입이 점차 사라지면서 종래의 금융시장 분할 구조에 근본적인 변화가 발생하였다. 특히 은행의 신용자원 배분 과정에서 산업 정책적 고려가 퇴조하고 수익성과 안전성을 중시하는 상업적 원리가 중심적 지위를 차지하면서 은행이 중소기업과 가계 대상 대출시장에 적극 진출하기 시작하였다. 낮은 조달 금리와 광범위한 지점망을 무기로 앞세운 은행은 특히 중소기업과 가계 중 신용위험이 낮은 우량고객을 확보하는데 성공하였다. 그에 따라 상대적으로 고금리로 자금을 조달하는 서민금융기관은 종전에 비하여 신용위험이 높은 영세 소상공인이나 가계를 대상으로 여신을 확대해나가는 전략을 선택할 수밖에 없는 상황

16) 8·3 조치를 계기로 '단기금융업법', '상호신용금고법', '신용협동조합법' 등 사금융양성화 3법이 제정되었고 그에 기반하여 투자금융사, 상호신용금고, 신용협동조합이 설립되었다.

에 처하였다. 그러나 상대적으로 신용위험이 높은 소상공인과 가계를 대상으로 하는 대출시장에는 저축은행을 포함한 서민금융기관 뿐 아니라 신용카드를 비롯한 여신전문금융회사, 그리고 제도권으로 편입된 일부 대형 대부업체가 영업을 전개하면서 치열한 경쟁이 이루어지고 있었다. 그러나 여신전문금융사나 대부업체와 달리 서민금융기관은 예금을 대출 재원으로 사용하므로 위험자산을 취득하는데 경제적·제도적 한계가 명확하게 존재할 뿐 아니라 신용위험이 상대적으로 높은 시장에서 필요한 위험관리 능력 또한 경쟁 업종에 비하여 부족한 것이 사실이므로 [표 7]에서 확인할 수 있는 바와 같이 여신 및 수신 시장에서 서민금융기관, 특히 저축은행이 차지하는 비중은 비록 최근 들어 다소 회복되고는 있으나 점차 감소하는 추세를 보이고 있다.

외환위기 이후 금융시장의 구조적인 변화로 인하여 전통적인 영업기반인 신용위험이 낮은 중소기업과 가계를 은행에 빼앗기면서 영업기반을 상실한 상태에서 불가피하게 선택한 고위험 고객시장으로의 진출 또한 다른 금융회사와의 경쟁으로 여의치 않은 상황에서 PF 대출과 같은 새로운 영역에 진출하여 무리하게 자금을 운용하게 되었고 저축은행업계 전반의 수익성 악화와 자산건전성 악화라는 결과가 초래된 것으로 판단된다.

[표 7] 금융업권별 수신 및 여신 비중 추이

(단위: %)

연도	수신							여신						
	저축은행	은행	신협	상호금융	우체국예금	새마을금고	기타	저축은행	은행	신협	상호금융	우체국예금	새마을금고	기타
1993	4.68	34.35	1.65	7.26	0.78	2.80	48.48	7.17	44.63	2.29	8.18	0.02	3.34	34.37
1994	4.66	33.13	1.69	7.06	0.84	2.69	49.92	7.23	42.68	2.34	8.21	0.01	3.20	36.32
1995	4.37	32.03	1.74	6.90	0.75	2.66	51.56	6.84	40.33	2.38	8.34	0.01	3.06	39.04
1996	4.10	32.06	1.87	7.19	0.76	2.78	51.24	6.32	39.45	2.38	8.57	0.01	3.06	40.20
1997	3.38	32.11	1.84	7.25	0.72	2.76	51.94	5.49	38.97	2.47	9.05	0.01	3.19	40.82
1998	2.68	32.38	1.77	7.45	1.11	2.83	51.78	4.63	42.15	2.42	9.74	0.02	3.31	37.73
1999	2.29	37.90	1.67	7.66	1.47	2.92	46.08	3.88	51.49	2.48	9.81	0.02	3.07	29.24
2000	1.86	47.11	1.69	8.33	2.13	3.03	35.85	3.10	61.06	2.30	10.38	0.04	2.91	20.21
2001	1.78	47.90	1.73	8.16	2.25	3.03	35.14	2.89	63.78	2.14	10.19	0.03	2.98	17.99
2002	1.77	50.84	1.32	7.98	2.23	2.81	33.04	2.81	68.40	1.56	9.27	0.01	2.85	15.09
2003	2.04	53.54	1.24	8.40	2.27	2.87	29.64	3.22	70.76	1.45	9.91	0.01	3.16	11.50
2004	2.31	50.98	1.34	8.68	2.27	2.97	31.45	3.80	70.93	1.54	10.72	0.02	3.11	9.88
2005	2.45	51.07	1.35	8.98	2.31	3.02	30.82	4.11	70.85	1.56	10.99	0.06	2.90	9.53
2006	2.60	50.11	1.32	9.00	2.22	2.99	31.76	4.32	70.81	1.54	10.44	0.05	2.64	10.20
2007	2.66	48.71	1.23	8.26	2.00	2.68	34.45	4.12	70.18	1.53	10.15	0.05	2.55	11.42
2008	2.83	48.80	1.23	7.91	2.10	2.61	34.52	4.21	70.49	1.56	10.12	0.10	2.63	10.89
2009	3.24	48.26	1.54	8.53	1.85	3.01	33.56	4.76	70.32	1.69	10.15	0.03	2.83	10.22
2010	3.22	47.24	1.76	8.92	2.04	3.35	33.47	4.60	70.08	1.96	10.29	0.03	3.20	9.84

주: 기타는 종합금융회사, 자산운용회사, 신탁회사, 증권금융, 생명보험 등을 포함

자료: 한국은행



### 3.3.2. 예금보험제도의 문제

부보 금융회사의 자산 포트폴리오에 내재한 위험을 적절하게 고려하지 않고 설계된 예금보험제도가 금융회사는 물론 예금자의 도덕적 해이(moral hazard)를 유발시킨다는 점은 이론적·실증적으로 이미 잘 알려져 있다(Grossman(1992), Hazlett(1997)). 우리나라의 현재 예금보험제도가 도덕적 해이를 최소화할 수 있도록 설계되어 있다고 보기는 힘들다는 점을 감안하면 적절하지 못한 예금보험제도가 최근 저축은행사태의 한 가지 단초를 제공하였다는 점을 부인하기 힘들다.

저축은행의 경우 부보대상 예금 연평균 잔액의 0.35%를 예금 보험료로 납부하고 있는데 이는 은행의 0.08%나<sup>17)</sup> 보험사 등 기타 부보기관의 0.15%에 비하여 높은 수준이다. 그러나 현재의 보험료 수준이 저축은행 자산 포트폴리오의 위험을 반영할 수 있을 정도로 충분히 높은 것인지에 대해서는 부정적인 견해가 지배적이다. 2011년 3월 말까지 저축은행이 납부한 예금 보험료는 1조 7,718억원<sup>18)</sup>에 불과한 반면 지급된 예금보험금 12조 2,562억원에 달하여 심각한 수지 불균형을 이루고 있는데 이는 저축은행에 대한 예금 보험료가 위험에 비하여 지나치게 낮게 책정되어 있음을 의미한다. 뿐만 아니라 저축은행들 사이에서도 영업행태가 다르고 그에 따라 자산 포트폴리오의 구성이 매우 다양한데 개별 저축은행이 보유한 자산 포트폴리오의 위험에 상응하도록 예금 보험료가 부과되어야함에도 불구하고 여러 가지 현실적인 이유로 일률적인 예금 보험료율이 적용되고 있다는 점 또한 평균 이상의 위험을 가진 저축은행의 과도한 위험추구 행위(excessive risk taking) 등과 같은 도덕적 해이를 유발할 수 있다(Stiglitz and Weiss(1981)).

예금보험제도는 예금보험 보장 한도 내에서는 예금자들이 안전한 저축은행을 선별하기 위하여 비용을 지불하려는 유인을 탈취하여 예금자의 도덕적 해이를 유발한다.<sup>19)</sup> 외환위기 이후 저축은행의 수신이 빠르게 위축되자 정책 당국은 서민금융 활성화를 이유로 2001년 저축은행에 대한 예금보장 한도를 종전 2,000만원에서 5,000만원으로 인상하였다. 저축은행업권의 전반적인 자산 건전성이 여전히 만족스럽지 못한 상태였으며 자본 적정성 또한 지속적으로 악화되고 있었음에도 불구하고 예금보장 한도 상향 조정 이후 저축은행의 수신이 빠르게 증가하였는데 이는 고금리에 이끌린 예금자의 도덕적 해이가 작용한 결과라고 할 수 있다. 이와 같이 적절하지 못하게 설계된 예금보험제도로 말미암아 과도한 예금이 저축은행에 몰리고 자산 확대 경쟁에 몰입한 저축은행업계는 예금자에 약속한 고금리를 확보하기 위하여 과도한 위험추구 행위에 몰두하게 되었는데 구체적인 부작용으로 PF 대출에 대한 쓸림현상이 발생한 것으로 추론할 수 있다.

### 3.3.3. 저축은행에 대한 정책방향의 문제

외환위기 이후 금융시장이 구조적인 변화를 겪으면서 전통적으로 저축은행을 비롯한 서민금융기관들이 독점하고 있던 영역에 은행, 여신전문금융회사, 대부업자 등이 진출하여 시장을 잠식하던 상태에서 소액신용대출 부실, 가계신용위기 등으로 저축은행업계의 어려움이 가중

17) 은행은 분기별로 보험료를 산출한다. 정확한 산식은 [(부보대상 예금의 분기 평균 잔액)\*0.0008\*0.25]이다.

18) 상환기금설치 전 2002년까지 납부 보험료 4,240억원, 2003년 이후 납부 보험료 1조 600억원, 2005년 이후 납부 상환기금 특별기여금 2,918억원을 합한 금액이다.

19) 예금자의 도덕적 해이로 인하여 예금자의 선택에 따른 저축은행에 대한 시장규율(market discipline)기제가 작동하지 않는 부작용이 발생한다.

되었는데 이에 대응하여 정책당국이 취한 전략은 저축은행의 대형화를 통한 경쟁력 확보였다. 특히, M&A를 통하여 부실 저축은행을 우량 저축은행에 넘기는 정책을 꾸준히 추진하였는데 이를 지원하기 위하여 다양한 유인을 제공하였다.

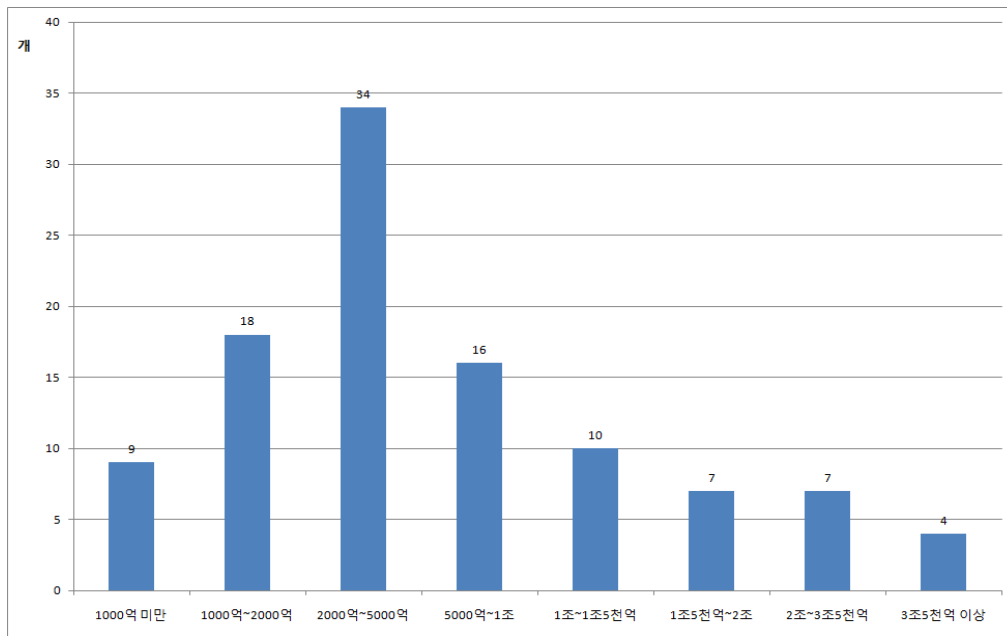
[표 8] 저축은행 관련 주요 정책

주요 정책	주요 내용
'00.4 상호신용금고 발전방안	- 금고 지주회사로 연결된 대규모 금고(궁극적으로 지방은행으로 전환 유도)와 소규모 지역밀착형 금고로 차별화된 발전 지원 - 영업제한 대폭 완화: 영업구역 외 거주 고객과의 여수신 거래 제한 폐지, 동일인 여신한도 확대, 유가증권 취득한도 확대, 금고 명칭 변경 허용 검토 - M&A를 통한 구조조정 지원: 합병금고 점포설치요건 완화와 예보 지원 확대 - 지방은행 전환요건 충족 우량 금고에 대하여 희망 시 전환 허용 검토
'00.12 상호신용금고 업계 안정화 대책	- 금고에 대한 추가적인 유동성 공급: 자산관리공사 부실채권 매입 확대, 금고연합회 차입 및 여신지원기능 강화, 대출채권 담보 은행 자금지원 - 금고 대형화를 통한 업계 공신력 제고: 부실 금고의 합병을 적극 유도, 저축은행을 명칭변경 추진, 금고의 기업공개 및 외부감사 강화 추진
'01.4 상호신용금고업 감독규정 개정	- 금고 간 자율 합병 촉진을 위하여 타 금고 주식취득 제한 완화
'01.4 상호신용금고기능 활성화 방안	- 합병 등을 통한 경쟁력 강화: 합병금고에 대한 출장소 신설 제한 완화, 합병금고의 타 금고주식 취득제한 완화 - 계약이전을 받은 금고에 대한 출장소 신설 허용 인센티브 제공 - 자본 확충 및 부실채권 조기 해소 촉진 - 금융사고 예방을 통한 공신력 제고: 준법감시인 의무화, 대형금고에 대한 사외이사 및 감사위원회 설치 의무화, 주요 주주 자격심사 강화
'02.3 상호신용금고 명칭 변경	- 상호신용금고의 명칭을 상호저축은행으로 변경
'05.12 상호저축은행업 감독규정 개정	- 저축은행 간 자율적인 M&A를 촉진하기 위하여 타 저축은행 주식 취득 요건을 BIS 자기자본비율 7%로 완화
'06.5 상호저축은행법 시행령 개정	- 우량저축은행(88클럽)에 대한 동일인 여신한도 자기자본 20%로 상향 - 여신전문출장소 설치 허용 - M&A등 불가피한 사유로 거액 신용공여 한도 초과 예외 허용
'08.9 상호저축은행법 시행령 및 감독규정 개정	- 부실 저축은행 인수 저축은행에 최대 5개 지점 설치 허용 - 자기자본 특례 인정 범위 확대
'08.12 상호저축은행법 일부 개정	- '저축은행' 명칭 사용 허용 - 자기자본 정의 확대를 통한 신용공여 한도 확대와 개별 차주에 대한 거액신용공여 한도 확대 - 업무 범위 확대: 펀드 판매, 신탁업, 수납지급대행, M&A 중개 및 주선
'10. 9 저축은행법 시행령 개정	- 대주주에 대한 동태적 적격성 심사제도 기준 신설 - 합병 저축은행에 대한 영업구역 내 의무여신비율 완화 - 여신전문출장소 설치요건 강화 - 계열저축은행의 여신한도 신설 및 개인 대상 여신공여 한도 확대
11.3 저축은행 경영 건전화를 위한 감독방안	- 과도한 외형 확장 억제 및 건전 경영 유도: 우량저축은행 (88클럽) 여신한도 우대 폐지, 계열저축은행 연결 감독 강화 - 소비자 보호 강화: 공시제도 강화, 과도한 후순위채 발행 억제 - 대주주 사금고화 방지: 대주주 직접 검사 제도 도입, 경영 관여 대주주의 등기 임원화 유도, 사외이사 자격 요건 강화, 감사의 책임성과 독립성 강화

자료: 재정경제부, 금융위원회, 금융감독원

[표 8]에는 2000년 이후 금융정책 당국의 저축은행 관련 주요 정책이 요약 정리되어 있다. 저축은행의 전통적인 사업모형의 유효성이 상실되었음에도 불구하고 고금리에 바탕을 둔 공격적인 영업으로 저축은행의 자산은 증가하는 반면 수익성과 자산 건전성이 악화되는 문제에 대응하여 정책당국은 대형화에서 해법을 찾으려는 시도를 꾸준히 전개하였다. 2000년 이후 감독 당국이 일관적으로 보인 태도는 저축은행 간 인수합병을 통하여 부실 저축은행을 신속하게 정리함과 동시에 저축은행의 규모를 키움으로써 수익성 제고를 도모하는 것이었다. 인수합병을 촉진하기 위하여 지점 및 출장소 설치 요건 완화, 저축은행 계열화 허용, 타 저축은행 주식 취득 제한 완화, 동일인 여신한도 등과 같은 여신 운용에 대한 제한 완화 등의 유인책을 제공하였다. 이러한 정책에 힘입어 자산 규모가 지방은행에 비견되는 대규모 저축은행은 물론 5~6개의 계열 저축은행을 거느린 지주회사 형태의 저축은행 그룹이 탄생하였다. 예를 들어 2010년 6월 말 현재 자산 규모 1조원 이상 저축은행이 28개, 2조 이상 11개 등으로 소규모 지방은행인 제주은행(2,97조원)이나 전북은행(7,87조원)의 자산 규모에 필적하는 저축은행이 등장하였다.

[그림 21] 저축은행의 자산 규모 분포: 2010년 6월 말 기준



자료: 금융감독원

대규모 저축은행의 출현으로 인하여 금융안정성 측면에서 새로운 문제점이 대두되었다. 소규모 지방은행에 비견될 정도로 커진 대규모 저축은행의 자산 건전성이 외부 충격으로 인하여 부실화되는 경우 예금자 피해는 물론 금융시스템의 안정성을 위협할 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 그간 저축은행의 대규모화 정책을 지속적으로 추진해 오던 감독 당국은 2011년 3월 부실저축은행 계열 5개 저축은행의 부실 문제가 표면화된 후 우량 저축은행에 대한 여신 관련 우대 조치를 폐지하고 건전성 규제를 강화하는 등 과도한 외형확장을 억제하는 방향으로 정책을 전환하였다. 이러한 변화가 시장 안정을 위한 일시적 조치인지 영구적인 정책방향 수정인지에 대하여 현 시점에서 판단할 수는 없으나 그간 취해진 대형화 정책이













