

저축은행의 소유구조 개선 필요성

이 시 연 (연구위원, 3705-6264)

저축은행의 부실 문제는 저축은행 산업의 빠른 외형적 성장 환경에서 건전성 규제 및 감독이 엄격히 이루어지지 못하면서 부실을 방치시킨 것에 기인한 측면이 있다. 그러나 무엇보다도 저축은행 경영진 및 대주주의 도덕적 해이와 빈번한 불법·부당 행위가 애초 저축은행의 부실을 발생시키고 심화시킨 근본적인 요인이다. 저축은행에 대해서는 일반 은행과 달리 소유규제가 존재하지 않아 동일주주의 대규모 지분 축적이 용이하며, 대형화에 따른 의무상장 제도도 없어 소유가 분산되고 시장규율이 작용할 수 있는 통로가 결여되어 있다. 또한 외환위기 이후 여러 번의 구조조정 과정에서 이루어진 인수·합병으로 인해 저축은행의 소유 집중도는 계속 상승해왔다. 저축은행의 근본적인 존재 목적과 경영위험에 대한 시장감시 기능을 높이기 위해서 저축은행의 소유 집중도를 완화하고 대형 저축은행의 상장을 유도하기 위한 정책적 보완이 필요하다.

저축은행 부실과 대주주의 도덕적 해이 문제

2011년 상반기부터 대규모 영업정지와 구조조정으로 큰 사회적 이슈로 떠오른 저축은행 사태는 저축은행의 부실 경영에 대한 정책 및 감독상의 취약성 외에도 대주주 및 경영진의 사적이윤 추구를 위한 불법·부당한 저축은행 사금고화가 심각한 수준임을 드러냈다.

최근 이슈화된 저축은행 사태는 대주주 및 경영진의 불법·부당한 저축은행 사금고화가 심각한 수준임을 드러냈다.



이러한 대주주 및 경영진의 도덕적 해이는 특히 저축은행의 규모가 빠르게 성장함과 동시에 소유가 계속 집중되어 대주주의 지배권이 강화되면서 더욱 심화된 것으로 파악된다. 그러나 이를 감시하고 견제해야 하는 내·외부 장치들, 즉 지배구조나 외부 감독이 효과적으로 작동하지 못하면서 대주주 및 경영진의 과도한 위험 추구 및 불법·부당 행위는 한동안 방치되었다.

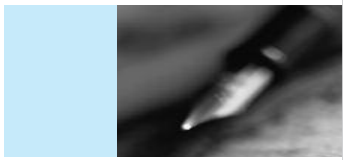
저축은행 대주주들이 가장 많이 저지른 대표적인 지배권 남용과 도덕적 해이 사례는 불법대출이다. 즉 법정 한도를 초과하여 개별차주들에게 거액의 신용을 제공하거나, SPC 설립 등 우회적 방법을 통해 대주주 본인에게 신용을 공여하고 자기사업을 영위함으로써 부실위험을 확대시키고 부당한 사적이윤 축적을 행해온 것이다. 실제로 2006년부터 영업정지된 모든 저축은행들이 불법대출에 연루되었으며, 동 불법 행위들을 다단계 자금세탁이나 회계기록 조작을 통해 은폐하였다. 이러한 은폐가 가능했던 것도 결국 저축은행 대주주 경영진의 지배권이 매우 높게 형성되고 이에 대한 감독당국 및 시장의 감시가 효과적으로 이루어지지 못한 데 근본적인 이유가 있다.

저축은행 소유집중도 증가의 배경

저축은행은 애초 사금융 폐해를 없애고 서민의 금융편의를 도모하기 위해 제도화되었다.

저축은행은 1970년대 초 정부의 사금융 양성화 3법 중 하나인 상호신용금고법이 제정되면서 설립되었다. 저축은행의 설립은 당시 대기업 위주로 자금을 공급하던 은행으로부터 소외된 중소기업 및 서민들이 사금융에 의존하게 되는 폐해를 없애고, 서민금융 업무를 취급하는 지역기반 금융회사를 설립함으로써 중소기업이나 서민의 제도권 금융서비스에 대한 접근성을 높이기 위함이었다. 실제로 1972년 제정된 상호신용금고법은 ‘서민의 금융편의를 도모’ 하는 것이 상호신용금고 육성의 목적이라고 밝히고 있다.

개발연대 이후 고성장 추세 속에서 저축은행은 일반은행에 비해 상대적으로 높은 금리를 제공하여 수신을 확대하고 대출을 빠르게 증가시키며 자산규모가 급성장해



왔다. 한편 외환위기, 카드사태 등을 겪으면서 다수의 부실 저축은행들이 계속 양산되자 부실 저축은행을 구조조정하기 위해 주식인수 등을 통한 다양한 인수·합병 유도 정책이 시행되었다. 이는 결과적으로 부실 저축은행을 인수한 기존 저축은행들의 계열화와 대주주의 소유·지배권이 더욱 강화되는 계기를 제공하였다.

저축은행은 애초부터 일반은행과 달리 동일인의 주식보유한도 규제가 적용되지 않았다. 이에 따라 2011년 3월말 현재 대형 저축은행(자산 1조원 이상)과 중소형 저축은행(자산규모 1조원 미만)의 평균 최대주주 지분율은 각각 62.2%와 70.4%에 이르고 있다.¹⁾

또한 애초 저축은행들은 타 저축은행의 주식취득에 제한을 받고 있었으나,²⁾ 2002년 이후 소액신용대출 부실 등으로 구조조정 대상 저축은행의 수가 증가하자 저축은행간 인수합병을 원활히 하기 위해 타 저축은행 지분 취득에 대한 규제가 2005년에 폐지되었다. 그 결과 2005년 이후 주식인수를 통한 계열 저축은행의 숫자도 빠르게 증가하여 2010년 상반기까지 3개 그룹, 14개사가 늘어나 전체 10개 계열저축은행 그룹이 형성되고 이들이 전체 저축은행산업의 60%(자산기준)를 차지하고 있다. 이러한 변화들은 여러 번의 위기를 거치면서 부실 저축은행 구조조정을 위해 불가피한 측면도 있었으나, 소유규제의 부재와 더불어 진행된 계열화는 다수의 계열저축은행을 거느린 지배주주의 지배권을 강화하고 이를 통한 사적 지배권이익(private benefits of control) 추구 동기를 높이는 데 일조한 측면이 있다.

저축은행에 대한 소유규제 미흡과 부실 저축은행 구조조정 과정에서 이루어진 인수·합병의 결과로 저축은행의 계열화와 지배권 강화가 계속 진행되어 왔다.

해외 주요국의 소유규제

해외 주요국의 경우 저축기관 또는 저축은행과 유사한 성격의 지방은행들은 일반은행과 동일한 수준 또는 이보다 강화된 주식보유한도 규제를 적용받는 경우가 대부분이다.

1) DART에 지분이 공시된 25개사 대상 통계임. 특수관계인 보유 지분 포함시 최대주주 지분율은 각각 73%(자산 1조원 이상)와 83%(자산 1조원 미만)에 이룸.

2) 자기자본의 80%이내, 타 저축은행 지분의 15% 이내로 제한



미국의 경우 상업은행과 저축기관들의 소유 규제가 구분되던 시기도 있었으나, 1999년 금융서비스현대화법(Gramm-Leach-Bliley Act) 제정 이후엔 이러한 규제의 차이가 해소된 바 있다.

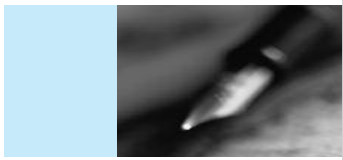
일본에서는 ‘제2지방은행’이 우리의 저축은행에 해당하는데, 제2지방은행은 일본의 상호은행법에 의해 만들어진 중소기업 전문 금융기관이 점차 일반은행과 업무 내용이 유사해짐에 따라 일반은행으로 전환한 것이다. 제2지방은행은 신용금고·조합과 함께 중소기업 및 개인을 대상으로 한 지역금융기관의 역할을 하고 있으며, 일반은행과 동일한 소유규제를 적용받고 있다.

유럽의 경우를 보면 저축은행, 협동조합 등의 금융기관들은 이해관계자 중심의 자금조달 및 금융서비스를 제공하는 오랜 전통을 유지하여 왔으며, 독일과 스페인의 저축은행들이 이러한 경우에 해당한다. 이들 국가에서 저축은행들은 공적기관의 성격을 띠거나(독일), 예금주, 고용자, 지방 정부, 비영리재단 등과 같은 다양한 이해관계자에 의해 소유구조가 구성된다(스페인). 독일의 경우 저축은행은 저축은행 그룹이 아닌 기업의 지분 소유나 인수합병이 금지되어 있고 우선주만 발행이 가능하다. 스페인 저축은행의 경우 보통주와 우선주 모두 발행이 가능하나 동일인은 5% 이상을 소유할 수 없다. 한편 저축은행들이 창출한 이윤은 다양한 지역사회 프로젝트 지원 등을 통해 이해관계자 간에 공유되면서, 강한 이해관계자 중심의 운영 목적이 유지되고 있다. 이러한 소유구조는 경영진들의 건전경영 유인을 더 높였다는 평가를 받고 있다. 스페인 저축은행도 최근 부실 확대에 의한 대규모 구조조정을 겪었지만, 이는 글로벌 금융위기와 부동산 시장 침체 등으로 인한 기업들의 부실화에 크게 기인한 것이다. 국내와 같은 대주주 경영진의 불법·부당행위로 인해 부실이 한동안 방치되고 더욱 심화되는 문제는 없었다.

해외 대다수 국가에서 저축은행에 대한 소유 규제가 존재하여 소유의 분산도가 높고 강한 이해관계자 중심 경영이 이루어지고 있다.

저축은행의 소유구조 개선 필요성

일반적으로 은행 등 금융회사의 소유·지배구조의 적정성은 주주(shareholders)



중심주의보다는 이해관계자(stakeholders) 중심주의에 더 큰 비중을 두어 평가하는 것이 바람직하다. 은행은 예금자와 같은 채권자가 자금조달에 있어 높은 비중을 차지하며 타인의 금전을 대규모로 수탁하여 운용한다. 또한 시스템리스크가 발생할 경우 공적 구제수단이 존재하여 정부, 일반 국민들도 잠재적인 이해관계자에 포함될 수 있다. 따라서 은행의 소유·지배구조는 주주 외에도 예금자, 국민 등을 포함하는 다양한 이해관계자 집단의 이익을 감안하여 설계될 필요가 있다.

저축은행, 상호금융과 같은 금융기관들은 일반은행에서 소외되기 쉬운 지역 또는 계층을 고객군으로 흡수하기 위해 제도화되었고 그 존재의 의미가 있다. 따라서 저축은행은 본질적으로 일반은행보다 더 강한 이해관계자적 금융기관이라고 볼 수 있다. 그러나 현재 저축은행은 소외 지역·계층 흡수와 이를 통한 서민금융기관으로서의 역할이 크게 약화되어 있다. 사실 저축은행이 제공하는 금융서비스와 업무영역은 이미 일반은행과 매우 유사해진 상황이며, 저축은행이 대표적인 서민금융기관으로서 장기적으로 존속할 수 있는가 하는 것은 저축은행이 일반은행과 크게 차별화된 서민대상 업무를 수행할 수 있는가에 국한해서 판단할 문제가 아니다. 그보다는 현재 저축은행의 소유·지배구조가 주주 이외에 서민·중소기업 등 주고객군을 포함한 보다 폭넓은 이해관계자들의 복합적인 이익을 극대화하는 경영 의사결정을 유도하기에 적합한지를 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로 대주주에게 집중된 소유 및 지배(control) 구조는 지배권의 과도한 상승을 통해 대주주의 경영 의사결정이 일반적인 주주로서의 이익 외에도 지배주주로서 누릴 수 있는 사적인 이익 추구에 기반하여 이루어질 가능성을 높인다. 일반 기업의 경우 지배권 집중으로 인한 지배주주의 독점적인 사적이익 추구는 기타 소액주주들의 이익 침해라는 폐해를 발생시킨다. 한편 은행 등 금융회사는 타인의 금전적 자산을 수탁하고 있어 일반 기업보다 훨씬 광범위한 이익 침해를 발생시킬 수 있다. 즉 금융회사의 지배권 집중으로 인한 지배주주의 사적이윤 추구하고 과도한 위험감수는 소액주주뿐 아니라 예금주 등 훨씬 폭넓은 이해관계자의 이익 침해를 가져올 수 있고, 시스템리스크로 인한 큰 공적 비용까지 발생시킬 수 있다.

현재 저축은행의 소유·지배구조가 보다 폭넓은 이해관계자들의 이익을 감안한 의사결정을 유도하기에 적합한지 검토해 볼 필요가 있다.

금융회사의 지배권 집중은 일반 기업보다 훨씬 광범위한 이해관계자의 이익을 침해할 수 있다.



현재 국내 저축은행의 소유·지배구조는 지배권이 동일 주주에게 크게 집중되어 효과적인 외부 견제나 감시 기능이 작동하지 못할 경우 지배주주의 이익에만 크게 치우친 경영 의사결정이 내려질 가능성이 높다. 이는 저축은행이 본질적으로 추구해야 할 목적과도 상충(conflict)된다. 절대적 지배권을 가진 대주주 경영자가 반드시 불법·부당한 사적이윤을 추구하지 않더라도, 주주들은 고위험 추구에 따른 잔여이익을 향유할 수 있어 기타 이해관계자들에 비해 보다 높은 위험을 선호하기 쉽다. 따라서 동일 주주에게 집중된 소유구조가 개선되지 않는 한 저축은행 대주주들의 위험추구 성향으로 인한 부실발생과 이로 인한 다양한 이해관계자들의 이익 침해 가능성은 근본적으로 크게 축소되기 어렵다고 볼 수 있다.

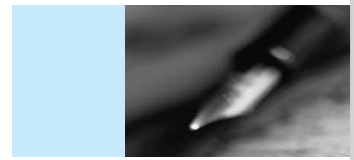
저축은행 소유구조 개선을 위한 과제

저축은행의 소유구조 개선을 위해 대형 저축은행의 상장을 유도하고 대주주 적격성에 대한 심사와 집행 요건을 보다 엄격히 정할 필요가 있다.

저축은행의 소유구조를 개선하기 위해서는 다음의 두 가지 방안을 우선 고려할 필요가 있다.

첫째, 외형적으로 비대해진 저축은행의 경우 지배권 집중으로 인한 과도한 위험추구 및 이로 인한 부실이 발생했을 때의 영향이 더욱 크다. 따라서 일정 규모 이상의 저축은행은 상장을 의무화하여 소유를 분산시킬 필요가 있다. 이는 소유분산을 회피하고자 하는 저축은행이 과도하게 자산을 확대하는 것을 방지할 수 있으며, 자산을 계속 증가시켜 상장되는 저축은행들에 대해서는 시장규율 기능을 높일 수 있는 효과를 꾀할 수 있다.

둘째, 중소형 저축은행의 경우라도 계열 소속 저축은행이거나 소유의 집중도가 높은 경우에는 대주주에 대한 동태적 적격성 심사와 제재를 보다 엄격히 실행하여 비적격 대주주가 존재하는 저축은행의 소유구조를 궁극적으로 분산시켜야 한다. 계열화의 진행은 일반 기업의 경우에도 계열그룹 총수의 지배권 심화와 이에 따른 사적 지배권이의 추구 문제를 일으키는 경우가 많다. 저축은행은 타인의 재산을 수탁하는 금융회사이며, 부실이나 도산시 공적자금이 소요됨을 감안할 때 이러한 문제



가 발생하지 않도록 계열화에 대한 감독이 일반기업보다 더 강화될 필요가 있다.

2010년에 개정된 현행 상호저축은행법과 최근 입법예고된 금융회사 지배구조법에서는 주기적인 대주주의 적격성 심사를 통해 적격성 요건 미충족시 일정 기간동안 이를 충족할 것을 명령할 수 있고, 동 기간동안 대주주의 10%이상 의결권 행사를 제한하며, 궁극적으로는 의결권이 제한된 주식의 처분을 명할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 대주주의 불법·부당 행위로 인한 소유규제 기능을 수행하기에 현행 주식처분 규정은 주식처분명령의 강제성 수준, 처분대상 주식에 대한 타인의 취득 요건 등이 모호한 문제점이 있다. 저축은행에 대한 전반적인 동일인 소유제한이 없는 상황에서 실효성 있는 소유분산을 유도하기 위해서는 현행 대주주 적격성 심사 및 제재 집행 기준이 보다 엄격히 정해지고 구체화될 필요가 있다.

결론

현재 저축은행 구조조정이 여전히 진행중이며 기존의 지배권이 매우 높게 고착된 상황임을 감안할 때 저축은행의 소유구조를 단기간에 개선하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다. 그러나 과도한 지배권 집중과 대주주 경영에 대한 외부감시 기능의 한계를 고려해 볼 때, 궁극적으로 저축은행의 소유가 보다 분산될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이는 저축은행 본연의 기능과 존재 목적에 보다 부합하는 소유·지배 구조를 갖추기 위함이다. 이를 위해서는 우선 일정 자산규모 이상의 저축은행에 대해 상장을 유도할 수 있는 법규정 등 제도적 장치를 마련하고, 이미 도입된 동태적 대주주 적격성 심사의 기준 및 제재(주식처분명령 등) 규정을 보다 엄격히 하여 그 유효성을 높여야 할 것이다. 또한 장기적으로 저축은행과 일반은행간 소유규제 차이를 해소하기 위한 노력도 필요하다 하겠다. **KIF**