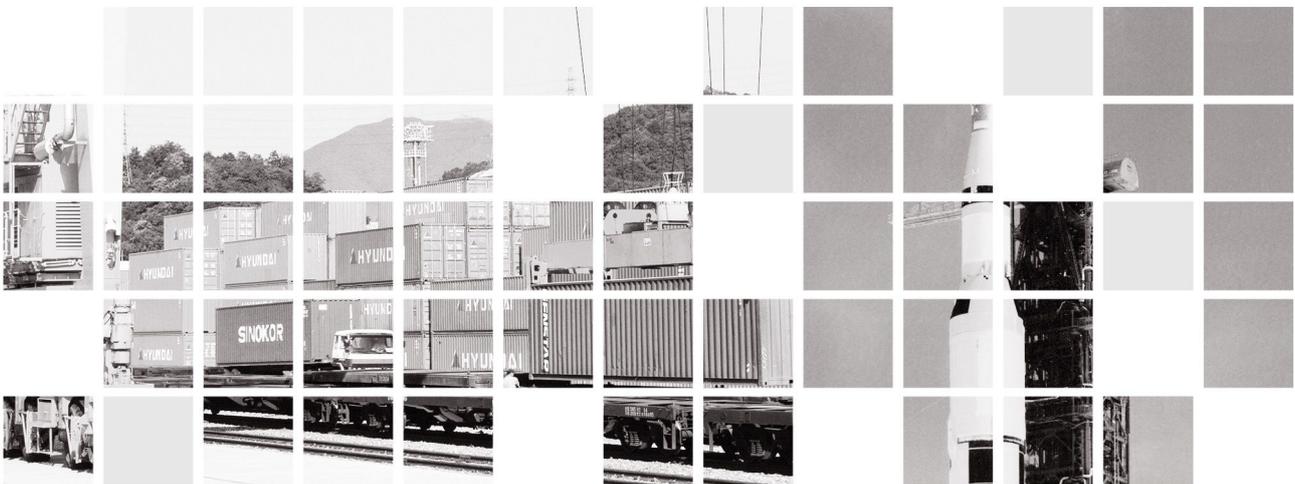


'잠재성장률 2%p 제고'를 위한

경제주평

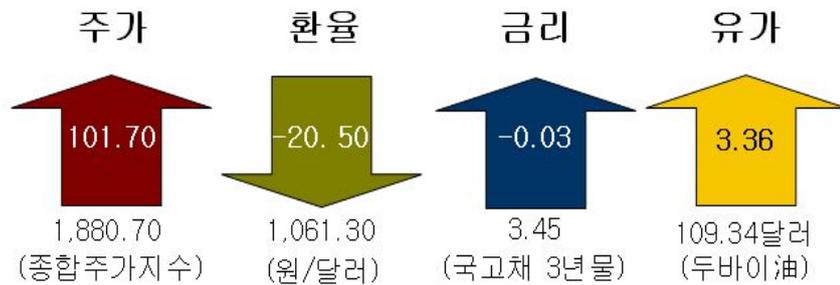
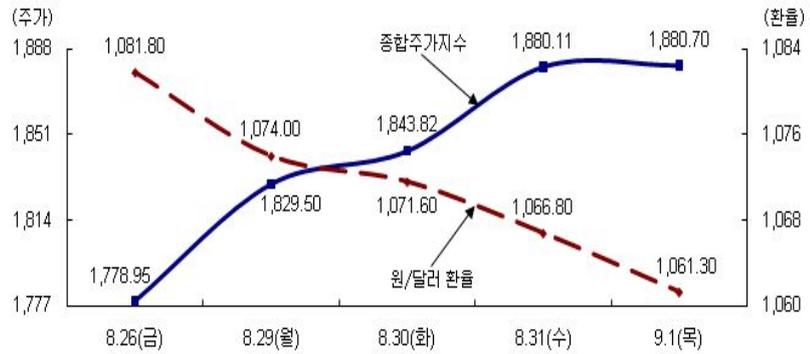
HRI Weekly Economic Review



[저축은행 위기 극복의 방향
-日·美·스페인 사례의 교훈]

Better than
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (8.26~9.1)



차 례

주요 경제 현안	1
□ 저축은행 위기 극복의 방향 : 日·美·스페인 사례의 교훈	1
주요 국내외 경제지표	13

□ 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 주간별 경제 경영 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.
 □ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총괄 : 유 병 규 경제연구본부장 (2072-6210, bkyoo@hri.co.kr)
 □ 작성 : 박 덕 배 전문연구위원 (2072-6216, dbpark@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 저축은행 위기 극복의 방향: 日·美·스페인 사례의 교훈

■ 저축은행 구조조정 본격화

두 달여에 걸친 금융당국의 저축은행 경영진단 결과 상당 수 저축은행들이 지도기준인 BIS 비율 5%에 못 미칠 것으로 예상되고 있다. 부실 저축은행의 FY2010 실적 악화 발표 이후 적기시정조치 등이 취해지면 본격적으로 구조조정 문제가 대두될 가능성이 높다. 특히 부실 규모가 큰 대형 저축은행의 경우 대주주의 자본투입만으로 절대 부족하며, 후순위채권 등 보완자본 마련도 거의 불가능한 상황에서 그 처리 방향에 대한 논란이 일 것으로 전망되고 있다. 이에 지역의 서민과 중소기업 금융지원을 위해 설립된 저축은행의 방향을 재정립할 필요가 있는 바, 과거 저축은행 위기를 겪은 국가의 사례 분석을 통해 그 시사점과 구조조정 방향을 도출해 보고자 한다.

■ 해외 저축은행 위기극복 사례

(일본 제2지방은행) 서민대상 사금융회사인 무진회사(無盡會社)가 1951년 상호은행으로 전환하고, 1989년 2월 보통은행으로 전환하면서 설립되었다. 1990년대 부동산버블 붕괴 이후 다른 금융기관들과 같이 커다란 어려움에 직면하자 구조조정을 단행한 후 지역의 수신을 기반으로 주로 지역 중소기업 대출에 집중하면서 현재 도시은행 이상의 경영 성과와 건전성을 보여주고 있다. 기업대출의 비중이 60% 이상으로 높지만 대부분 업종별로 분산되고, 경기에 민감한 부동산관련 대출 비중이 낮다. 지역밀착형 영업 강화를 통하여 중소기업대출에도 불구하고 현재 부실채권비율이 4%대로 하향 안정되면서 지역 중소기업 발전에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

(미국 저축대부조합; S&Ls) 지역에 기반을 두고 주로 소액 단기저축으로 조달한 자금을 주택관련 장기대출 즉, 모기지대출로 운영하는 금융기관이다. 1970년대 경기호황을 바탕으로 주택담보대출이 활황을 보일 때 안정된 예대마진으로 급성장하였다가, 1980년대 들어 금리상승에 따른 역마진과 부동산 경기급락으로 부실화되었다. 대규모 공적자금 투입과 배드뱅크(Bad Bank)를 통한 구조조정 이후 경쟁력을 강화하고 지역 주민의 주택금융 역할을 수행하고 있다. 부동산관련 대출 비중이 높지만 대부분 가계 대상 순수 모기지 대출이고, 그마저도 유동화 비중이 높아 부동산시장 침체에 큰 영향 없이 안정적인 경영성과를 시현하고 있다.

(스페인 저축은행) 유럽식 전통적 공적 저축 금융기관으로 소유구조가 복잡하고, 타 지역 저축은행과의 합병을 반대하는 지방정부와 강하게 결탁되어 있다. 금융산업 내 큰 비중을 차지하고 있으며 부동산시장 호황기에 부동산 PF 대출과 부동산관련 투자 주택담보대출 등을 크게 증가시켰다가 2008년 금융위기 여파로 부동산 가격이 폭락하면서 부실이 천문학적으로 확대되었으며, 현재 남유럽 재정위기 속에서도 강도 높은 구조조정을 추진 중이다. 저축은행의 1/3 이상이 구조조정 될 것으로 예상하면서 2009년 6월에 은행구조조정기금(FROB)으로 990억 유로를 조성하였다. 심각해지고 있

는 재정문제로 국유화가 한계가 있자, 최근에는 정부의 손실위험을 낮출 수 있는 새로운 구조의 배드뱅크(Bad Bank) 설립 방안을 구상하고 있다. 스페인과 비슷한 전통적 유럽 저축은행의 특징을 공유한 독일의 경우 저축은행 본연의 역할을 유지한 결과 건전성과 수익성을 유지하면서 현재 제조업 기반이 강한 독일 지역경제에 있어서 충실한 자금공급처 역할을 하고 있다는 점에서 스페인과 대조적이다.

■ 시사점과 정책과제

한국의 저축은행 위기의 발생은 규모와 금융산업 내 비중 등 여러 면에서 차이가 있긴 하지만, 전국적으로 고위험·고수익 부동산 PF, 건설 및 부동산업 등에 대출하는 투자은행(IB) 역할을 수행했던 스페인 저축은행의 위기와 유사하다. 향후 국내 저축은행의 구조조정 방향은 위기 이후에 성공한 일본과 미국의 사례에서 교훈을 얻을 필요가 있다. 철저히 지역은행의 역할을 수행한 일본 제2지방은행은 기업금융의 비중이 높아도(70% 수준) 지역밀착형 관계형 금융(relationship banking)에 치중하면서 성공한 모델이 되었다. 미국의 저축대부조합(S&Ls)은 부동산관련 대출위험을 줄이면서 지역 주민의 모기지 금융기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 양국 모두 지역의 기업과 가계를 위한 저축은행 본연의 역할을 지속하고 있음에 주목할 필요가 있다.

저축은행을 현재 그대로의 모습으로 유지하는 것은 똑 같은 위기를 반복할 가능성이 크다. 따라서 국내 저축은행의 방향은 국내 경제 환경을 고려하여 지역의 기업과 가계를 위한 저축은행 본연의 역할을 되찾는 방향으로 접근할 필요가 있다. 특히 일본과 같이 제조업 기반이 강한 국내 경제구조임에도 불구하고 지역의 중소기업을 위한 자금공급처가 미흡하고, 서민금융이 매우 취약한 상황을 고려할 필요가 있다.

해외 사례를 통해서 본 국내 저축은행의 방향은 **첫째, 설립목적에 충실히 지역성을 강화하여야 한다.** 지역을 탈피해 위험한 영업을 펼친 스페인과 달리 일본, 미국, 독일의 저축은행은 지역 예금을 지역의 기업 및 가계로 환원시키면서 지역경제에 큰 기여를 하고 있다. 지역정보와 모니터링 방식을 충분히 활용하여 지역특성에 맞는 금융기관으로서의 활동을 제고하고, 미국의 지역재투자법과 같은 제도를 우리 사정에 맞게 도입할 필요가 있다. **둘째, 규모별 사업영역 구조조정이 필요하다.** 대형 계열화 저축은행의 경우 지역 중소기업을 위한 지역밀착형 지역은행 1하고, 중소형 저축은행의 경우에는 지역 자영업자 및 가계를 위한 서민금융기관 1로 차별화해야 한다. 특히 대형 저축은행의 경우 현재의 좁은 저축은행 업무 범위에서 탈피하여 일본의 (제2) 지방은행을 벤치마킹하여 외환위기 이후 취약해진 지방 중소 공업도시의 금융 중심축을 담당하게 유도하여야 한다. **셋째, 건전성 및 투명성 감독을 강화하여야 한다.** 저축은행 위기의 원인 중 하나는 서민금융기관이지만 대형 투자은행 역할을 한 저축은행에 대한 감독이 서민금융기관 수준의 감독에 그치면서 감독 사각지대에 놓였기 때문이다. 대형의 경우 느슨한 서민금융기관 차원의 감독 보다 엄격한 은행 차원의 건전성 및 투명성 감독이, 서민금융기관 역할을 할 중소형의 경우 관계기관의 다각적 밀착 감독이 요구된다.

1. 저축은행 구조조정 본격화

○ 저축은행 현장실사 경영진단과 이에 따른 2010 회계연도(FY2010)¹⁾ 실적 발표 이후 저축은행 구조조정 문제가 본격 대두될 가능성이 높음

- 약 2달여에 걸친 금융당국의 저축은행 현장실사 경영진단의 결과 10개 이상의 저축은행들이 지도기준인 BIS 비율 5%에 못 미치고 있는 것으로 예상됨
 - BIS비율 5% 미만 저축은행들이 제출하는 경영개선계획의 심사 결과 불합격을 받은 회사는 '영업정지' 조치를 받게 됨²⁾
 - 최근 일부 대형 저축은행의 신용등급이 하향 조정된 것을 보아 적지 않은 수의 대형 저축은행들이 포함된 것으로 판단
- 부실 저축은행의 FY2010 실적 악화 발표에 따른 적기시정조치 등이 취해지면서 저축은행 구조조정 문제가 본격 대두될 가능성이 높음
 - 자본 확충여력이 미흡한 대주주의 자본투입은 어려울 것으로 예상되며, 위험이 노출된 상황에서 후순위채권 등 보완자본 마련도 거의 불가능한 상황
- 향후 대형 저축은행의 처리 방향에 대한 논란이 일어날 것으로 전망됨
 - 근본적으로 은행에 비해 경쟁력이 취약한 상태에서 이미 대형화된 저축은행의 독자 생존은 '고유 수익모델'의 부족 등으로 쉽지 않을 것임³⁾
 - 은행권 등이 일부 부실 저축은행 인수를 시도하고 있지만 막대한 공적자금 투입이 불가피한 상황에 직면하게 되면 합리적이고 효율적으로 대응할 필요

○ 지역의 서민과 중소기업 등에 대한 금융지원을 위해 탄생한 저축은행의 방향 재정립을 위해 과거 일본, 미국, 스페인 등 저축은행 위기를 겪은 국가의 위기극복 사례를 살펴보고 시사점과 과제를 도출해 보기로 함

1) 저축은행은 결산이 6월말 기준으로 이뤄짐. 따라서, '2010 회계연도(FY2010)' 결산 결과는 2011년 9월경에 발표될 예정임

2) 현재 BIS 비율 5% 미만 저축은행을 등급화하여, 경영정상화 기간을 차등 부여한 후 퇴출여부를 결정하는 방안이 논의

3) 특히 저축은행은 예금금리가 여타 금융기관 보다 높고, 신탁 및 새마을금고 등과 달리 세제감면 혜택도 주어지지 않기 때문에 순조달 비용이 예금취급기관 중 가장 높은 수준이며, 은행 저축은행 등에 적용되는 국내 법인세율은 신탁, 새마을금고 등의 9%에 비해 높은 25% 수준

- 국내 저축은행(舊 상호신용금고)은 1972년 음성적이고 불법적인 私금융을 양성화하고, 중소기업의 사채의존도 완화를 위한 지역 서민/중소기업금융 관련 법으로 제정되어 탄생됨
 - 저축은행법(구 상호신용금고법)은 단기금융업법, 상호신용금고법, 신용협동조합법 등 사(私)금융양성화 3법의 하나로 제정
- 1990년대에 한차례 겪었거나, 현재 진행되고 있는 일본, 미국, 스페인 3국 서민금융기관의 구조조정 사례를 살펴봄으로써 시사점을 모색하고자 함
 - 일본의 경우 戰後 대표적인 서민금융기관인 무진회사(無盡會社)가 1989년 제2지방은행으로 전환되어 연혁 등 여러 가지 면에서 현재 한국의 저축은행에 해당하는 것으로 평가되고 있으며 1990년대 후반 위기상황에 직면4)
 - 미국의 경우 오랜 역사를 지닌 전통적인 주택관련 서민금융기관인 저축대부조합(Savings & Loan Associations; S&Ls)이 1980년대 후반과 1990년대 초반 위기상황에 직면
 - 스페인의 경우 전통적인 유럽 저축은행(비영리 공적은행)임에도 불구하고 2000년대 부동산관련 과다 대출로 인하여 2008년 금융위기 이후 부동산시장이 침체되어 관련 채권이 부실화되면서 현재 구조조정이 진행되고 있음

< 각국의 서민 저축금융기관 비교 >

	한국 (저축은행)	일본 (제2 지방은행)	미국 (저축대부조합)	스페인 (저축은행)
연혁	1972년 상호신용금고법에 의해 탄생	1989년 지방 보통은행으로 전환	전통적 미국 서민 주택지원 금융기관	전통적 유럽 지역 기업/서민 저축은행
배경	私금융 양성화 차원에서 전환	사금융 양성화 차원의 無盡會社가 전환	지역 주민의 주택구입 지원	지역사회 발전을 위한 비영리 공적은행
형태	주식회사	주식회사	협동조합/상호부조	비영리 공적은행
수(數)*	105개 (2010년말)	43개 (2010년말)	1,128개 (2010년말)	46개 (2009년말)
위기발생	2010년 이후	1990년대 후반	1990년대 초반	2009년 이후

주 : 본점기준, 미국의 경우 저축은행과 저축대부조합의 합

4) 일본의 서민금융기관으로는 협동조합/상호부조 형태의 신용금고, 신용협동조합, 노동조합 등이 있음

2. 해외 저축은행 위기극복 사례

(1) 일본 (제2)지방은행 사례

○ 우리나라의 저축은행과 비교되는 일본의 (제2)지방은행은 1990년대 후반의 경제위기 속에서 구조조정이 단행됨

- 일본 (제2)지방은행은 서민대상 사금융회사인 무진회사(無盡會社)가 1951년 상호은행으로 전환하고, 1989년 2월 보통은행으로 전환하면서 설립
 - (제2)지방은행은 서민금융을 영위하던 사금융회사가 주식회사 형태의 여수신 금융기관으로 전환된 것이라는 점에서 私金融 양성화 차원에서 설립된 국내 저축은행(구 상호저축은행)과 유사⁵⁾
 - 일본의 지방은행은 두 종류가 있으며, 현재 국내 지방은행과 유사한 (제1)지방은행과 (제2)지방은행으로 구성되어 있으며, 처음에는 (제1)과 (제2) 지방은행간 업무의 구분이 있었으나 점차 동일화 진행
- (제2)지방은행은 1990년대 부동산버블 붕괴 이후 다른 금융기관들과 같이 커다란 어려움에 직면하면서 구조조정을 단행함
 - 1995년 당시 최고의 규모를 자랑하던 효고은행(兵庫銀行)이 파탄한 후 지금까지 11개 (제2)지방은행이 파탄
 - 이들 은행은 파탄 후 대형 도시은행의 지방은행자회사 또는 관련회사로 편입되거나 미국의 외자계펀드에 매수되는 등 다양한 재생과정을 겪게 됨
 - 1989년 보통은행으로 출발할 당시 68개의 은행이 있었지만 2010년 말 현재 그 수가 43개로 감소

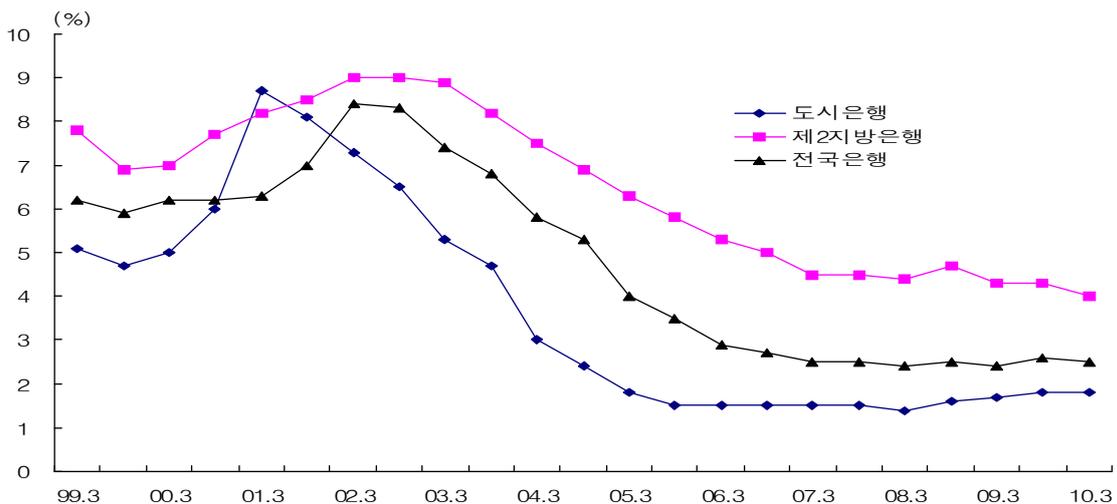
○ 일본의 (제2)지방은행은 지역의 수신을 기반으로 주로 지역 중소기업 대출에 집중하면서 현재 도시은행 이상의 경영과 건전성을 보여주고 있음

5) 일본에서 서민금융기관으로 여겨지는 금융기관으로는 (제2)지방은행 이외 신용금고, 우리나라의 신용협동기구와 유사한 신용협동조합 및 노동금고 등으로 구성되어 있으며, (제2)지방은행이 국내 저축은행과 비교되는 것은 둘 다 私금융기관에서 전환되었고 주식회사 형태를 취하고 있다는 점 때문이다.

- (제2)지방은행은 약 80%가 지역주민의 수신이며, 이를 지역에 대출하는데 주로 가계보다 중소기업에 역점대출
 - 기업대출의 비중이 60% 이상으로 높지만 대부분 업종별로 분산되어 있으며, 경기에 민감한 부동산관련 대출 비중이 낮음
 - 저축은행과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역 중소기업에 대한 지역밀착형 관계금융(예: 지자체 직원 파견으로 업무 편의, 컨설팅 등)으로 부실자산 비중이 높지 않음

- (제2) 지방은행은 지역밀착형 영업을 강화하면서 현재 일본 전체 은행의 건전성 개선 추세와 함께 지역 중소기업 발전에 기여
 - 취급영역 확대 등을 통한 개인자금 유치를 목적으로 업종을 초월하여 업무 제휴를 추진하고, 농가대출 개척과 중소기업과의 제휴 등을 통한 영업기반을 확충
 - 일본 금융청은 중소 지역금융기관의 경영능력을 강화하기 위해 지역밀착형 금융 강화 계획을 매년 수립
 - 현재 일본의 (제2)지방은행은 중소기업대출임에도 불구하고 부실채권비율이 4%대로 하향 안정된 모습을 보이면서 지역 중소기업 발전에 크게 기여⁶⁾

< 일본 은행의 부실채권비율 추이 >



자료 : 일본 금융청

주 : 전국은행은 일본의 은행 전체의 평균 부실채권비율

6) 도시은행의 경우 2000년대 초반 부실채권 상각 등 대규모 구조조정으로 인하여 제2 지방은행 등과 비교하여 부실채권비율 급격히 하락

(2) 미국의 저축대부조합(S&Ls) 사례

○ 미국 저축대부조합(S&Ls)은 1980년대 후반 어려움에 직면하면서 대규모 구조조정이 단행됨

- 미국의 저축대부조합(savings & loan associations: S&Ls)은 지역에 기반을 두고 주로 소액 단기저축으로 조달한 자금을 주택관련 장기대출 즉, 모기지대출로 운영하는 금융기관임
 - 초기에는 일정 지역 내 거주자들의 저축자금을 모아 주택마련을 위한 대출재원으로 이용하는 형태였으나, 현재는 저축대부조합의 규모가 커지고 업무영역도 확대되
 - 미국에는 저축대부조합과 유사한 상호저축은행(mutual savings bank)이 있으며 초기에는 양자 간의 차이가 있었지만 현재는 지역적 분포, 몇 가지 차이점을 제외하면 여러 가지 측면에서 매우 유사⁸⁾ (양 기관은 미국의 연방법이나 혹은 주법에 설립근거를 두고 있고, 인가·감독·규제·예금보험 등 금융기관의 경영과 관련된 모든 제도적 측면에서 이원적 구조를 유지)
- 저축대부조합(S&Ls)은 1970년대 경기호황을 바탕으로 주택담보대출이 활황을 보일 때 안정된 예대마진으로 급성장하였다가, 1980년대 들어 금리상승과 미국 경기 하락으로 부동산 경기가 급락하면서 부실화됨
 - 1970년대 금리규제로 인한 안정된 예대마진을 향유하였으나, 1970년대 말 금리자유화와 오일쇼크에 따른 스태그플레이션이 나타나 주택담보대출 연체율이 증가하고, 역마진에 직면하면서 부실화⁹⁾
 - 1980년대 초반 부실 조짐을 보이자 미국 정부는 이를 일시적 유동성 부족으로 판단하고, 과감한 퇴출보다는 지원에 초점을 맞춘 관용정책을 실시
 - 1980년 전체 3993개의 조합 중 부실조합은 43곳(1%)뿐이었지만, 1989년엔 부실조합 비율이 20%(2,878개 가운데 516개)로 급증

7) 미국 최초의 저축대부조합은 1831년 펜실베이니아주의 필라델피아 카운티(Philadelphia County)에 본부를 두었던 옥스퍼드 프라비던트 건축조합(Oxford Provident Building Association)임

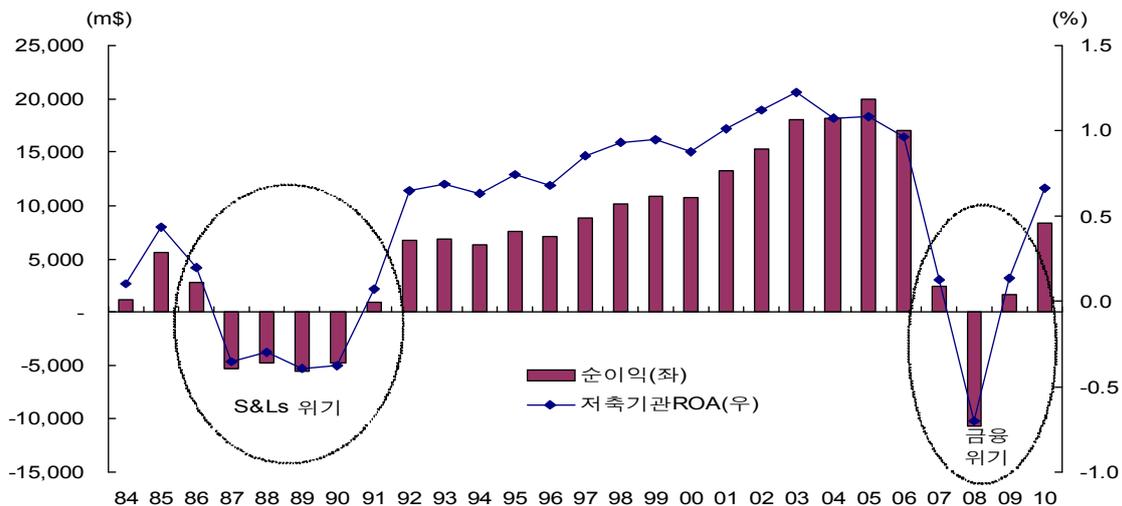
8) 미국의 저축은행은 단점(單店)은행 체계 하에서 인가받은 지역의 주택론 부분에 65% 이상을 대출해야 하는 주(州) 인가 금융기관의 하나로 출발. 다만, 현재는 복잡한 인가(국법/州法 2중) 체계 및 각종 규제완화의 영향으로 상업은행과의 규제 차이가 모호

9) 낮은 장기 고정금리 대출과 높은 단기 변동금리 수신 구조 하에서 시장금리 상승으로 역마진 구조에 직면

○ 미국 저축대부조합(S&Ls)은 대규모 공적자금 투입과 '배드뱅크(Bad Bank)'를 통한 구조조정 이후 경쟁력을 강화하고 지역민의 주택금융 역할을 수행

- 저축대부조합 감독기관이던 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)마저 기금이 고갈되는 상황에 처하자, 미국 정부는 1989년 FSLIC를 해체하고 정리신탁공사(RTC)라는 한시 기구를 설립해 본격적인 구조조정에 착수
 - 미국 정부는 부실조합 대주주와 경영진의 불법 행위를 적발해 1,800여명을 기소했고, 이 중 1000여명이 유죄를 선고받아 형사 처벌되었음
 - 당시 미국 최대의 저축대부조합인 American Savings Bank(ASB) 배드뱅크(Bad Bank) 사례¹⁰⁾ 참조
- 지역 주민에 대한 부동산관련 대출 비중이 높지만 부동산침체에 큰 영향 없이 안정적인 경영성과를 시현하고 있음¹¹⁾
 - 부동산관련 대출이 79% 정도로 부동산 비율이 높지만 흑자경제 주체인 가계에 대한 모기지론 비중이 총대출의 57%이며 대부분 유동화됨
 - 금융위기 기간을 제외하고는 ROA 0.5~1.0% 수준의 안정된 수익을 창출

<미국 저축은행(저축대부조합+저축은행) 순이익 추이 >



자료 : FDIC

10) 현대경제연구원, '저축은행 위기와 구조조정 방향', 한국경제주평 2011.4

11) 금융소외지역의 금융공백에 대처하기 위해 지역개발금융기관(CDFI)로 지정된 금융기관은 지역채투자법(1977년 제정)에 기초하여, 자금을 지역사회에 환류함

(3) 스페인의 저축은행 사례

○ 스페인 금융산업에서 큰 비중을 차지하고 있는 저축은행은 부동산시장 호황기 때 부동산관련 대출을 크게 증가시킴

- 2000년대부터 2008년 글로벌 금융위기 전까지 건설 및 주택 경기 호황기에 주택대출을 크게 늘린 스페인 저축은행의 여신 비중은 일반은행을 상회함¹²⁾
- 2000년 이래 EU 신규주택 중 스페인에서 지어진 주택이 30%를 차지함에 따라 부동산개발업체 대출액도 2000년 335억 유로에서 2008년 3,180억 유로로 급증(건설업체 대출액까지 포함하면 4,700억 유로로 GDP의 약 50% 수준)¹³⁾
- 최근 10년간 저축은행 대출은 5배 늘어 저축은행 업계의 총여신이 전체 금융계 여신의 절반을 넘어서며 대출규모가 일반은행보다 더 빠르게 증가
- 저축은행들의 모기지 잔액은 2007년까지 1,719.3억 유로로 급증하다 글로벌 금융위기에 따른 주택가격 폭락으로 2009년 705.9억 유로까지 감소하였으나 여전히 스페인 금융기관에서 차지하는 비중이 47.2%로 높은 수준

○ 금융위기 여파로 부동산 가격이 폭락하면서 저축은행의 부실이 천문학적으로 확대되자, 남유럽 재정위기 속에서도 강도 높은 구조조정을 추진 중

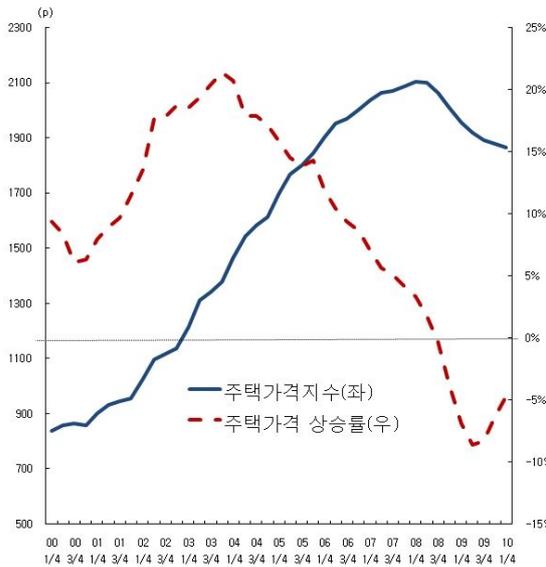
- 부동산시장 호황기 때 급증한 부동산관련 대출이 주택가격 폭락으로 부실화
- 지속적으로 상승하던 스페인 주택가격지수는 글로벌 금융위기로 인해 2008년 1분기 정점으로 하락하기 시작
- 2008년 12월 미분양주택은 100만 채를 상회하고, 부동산 개발업체의 채무는 2009년 3분기 기준 3,240억 유로(GDP의 30%) 정도로 추정¹⁴⁾
- 실제로 2007년 말 0.89%에 불과했던 저축은행의 NPL(부실채권, 90일 이상 연체)비율이 2009년 말에는 5.34%로 급상승하였으며, 저축은행의 NPL 규모는 466억 유로 내외로 일반은행의 410억 유로보다 높은 수준

12) 스페인의 저축은행은 일반은행에 비해 숫자가 작으나 총 대출규모는 일반은행을 상회하고, 전체 대출 중 주택담보대출이 차지하는 비중이 일반은행에 비해 10%p 정도 높음

13) 전체 산업에 대한 건설업 비중이 스페인은 12.2%로 유럽연합 경제규모 1위인 독일이 3.8%, 미국 5.1% 등에 비해 매우 높은 수치임

14) 2010년 2월 기준, 우리나라의 인구 천명당 미분양 신규주택이 약 2.4채 인 것에 비해 스페인은 2009년에 우리나라 보다 거의 10배나 높은 약 22.5채 수준이었음.

< 스페인 주택가격지수 추이 >



자료: Eurostat.

주: 증감률은 전년동기대비임.

< 스페인 저축은행 부실 >

(단위: 억유로)

	부동산 부실		회수의문 여신
	기업	가계	
03		5	27
04		5	29
05		9	38
06		13	44
07		29	74
08	159	103	337
09	231	112	446
10.3	255	104	468

자료: 스페인 중앙은행

- 저축은행의 부실이 확대됨에 따라 스페인 은행산업의 구조조정 진행
 - 스페인 중앙은행은 2009년 4분기부터 저축은행 영업실적이 적자로 돌아설 것으로 추정하고, 2008년부터 구조조정 방안을 거론한 바 있음
 - 저축은행간 M&A 협상이 소유구조가 복잡하고, 특히 타 지역 저축은행과의 합병을 반대하는 지방정부와 강하게 결탁되어 어려움을 겪다가 시장 우려가 증폭되면서 정부가 규제수위를 높이자 지방정부도 M&A에 박차를 가함
 - 향후 저축은행의 1/3 이상이 구조조정될 것으로 예상하고, 2009년 6월에 은행구조조정기금(FROB)으로 990억 유로를 조성
 - 2010년 5월 금융당국이 직접 나서 5억 유로를 투입하여 M&A에 실패한 스페인 최대 저축은행 '카하수르'를 국유화

- 최근 민간자본 유치와 정부재원 사용의 어려움 때문에 정부의 손실위험을 낮출 수 있는 새로운 구조의 배드뱅크(Bad Bank) 설립 방안을 구상
 - 투자자들은 위험자산에 대한 투자위험을 차단할 수 있는 수단이 마련되지 않는 한 저축은행 출자에 주저하고 있는 상황

- 지주회사 산하의 배드뱅크(Bad Bank)에 부실자산을 이전하고, 남은 굿뱅크(Good Bank) 사업부분의 상장을 통해 조달한 자금을 배드뱅크에 지원하는 구조
- 같은 유럽의 공적은행으로서 전통적 저축은행의 특징을 지녔지만 저축은행 본연의 역할을 유지한 독일 저축은행과는 건전성과 수익성 면에서 큰 차이
 - 스페인의 경우 영업지역 제한 원칙 폐지로 기관수는 줄었지만 저축은행간 지점경쟁 확대로 지점이 무려 4천여 개 증가한 24,202개를 기록한 반면 독일은 영업지역 제한 원칙을 지키면서 기관과 지점이 큰 폭으로 감소
 - 스페인의 경우 금융시장에서 차지하는 비중이 약 50%인 반면 독일의 경우 15~25% 수준
 - 스페인의 경우 예금보다 시장성 수신 비중을 늘렸으며, 위험성 부동산대출에 치중하는데 비해 독일은 부동산관련 대출에 보수적으로 접근하면서 제조업 기반이 강한 독일 지역경제의 자금공급처 역할을 담당

< 스페인 및 독일 저축은행 비교 >

	스페인	독일
기관수 지점수	- 47개('02) → 46개('09) - 20,326개('02) → 24,202개('09)	- 519개('02) → 431개('09) - 15,628개('02) → 13,266개('09)
금융시장 점유율	- 총자산대비 : 41.9% - 민간대출시장대비: 49.6% - 민간예금시장대비 : 52.9%	- 총자산대비 : 14.3% - 민간대출시장대비: 18.9% - 민간예금시장대비 : 24.0%
자금조달 : 민간예금비중 채권발행비중	- 61.2%('03) → 56.6%('10.3) - 7.4%('03) → 15.9%('10.3)	- 66.8%('03) → 72.4%('10.3) - 4.5%('03) → 2.8%('10.3)
자금운용	(부동산관련) - 대출집중도 : 68.7%('09) - 연평균대출증가율: 29.7%('03~)	(부동산관련) - 대출집중도 : 51.7%('09) - 연평균 대출증가율 : 0.9%('03~)
비 고	- 예금보호한도 증액 ('08.10) - 영업지역제한 원칙 폐지('88)	- 실질적 예금 전액 보호 - 영업지역제한 원칙 유지

자료 : 각국 중앙은행(예금보호공사 조사자료 재정리)

3. 시사점과 정책과제

○ 한국의 저축은행 위기 발생의 원인은 저축은행 본연의 역할을 도외시킨 스페인 저축은행 위기와 유사함

- 규모 등 여러 면에서 차이는 있지만 부동산경기 호황 시 부동산PF 대출과 부동산관련 투자, 주택담보대출 등을 급증시키면서 부동산편중 비율이 약 70%를 차지하는 등 한국 저축은행과 유사
 - 국내 저축은행의 경우 전체 일반은행 대출의 5% 수준에 불과하고, 부동산PF를 포함한 부동산관련업 대출과 담보대출의 대부분이 부동산인 점을 고려하면 총 부동산관련 대출 비중은 70~80% 정도로 추정¹⁵⁾
 - 2000년대 이후 부동산가격이 급등하면서 대출이 급등했고, 대출자산의 건전성은 부동산시장의 향방에 달려 있다는 점에서 매우 유사
- 스페인의 경우 지역금융기관으로서의 역할보다 전국적으로 고위험·고수익 부동산관련 투자에 집중
 - 제조업 기반이 취약한 스페인 경제 상황에서 부동산대출에 편중
 - 한국이나 스페인 저축은행의 경우 대부분 부동산PF, 건설 및 부동산업에 대출을 하는 등 사실상 투자은행(IB) 역할을 수행

○ 국내 저축은행 위기가 스페인 유형임에도 불구하고 향후 국내 저축은행 구조조정 방향은 일본과 미국 저축기관에서 교훈을 얻는 것이 바람직함

- 일본의 제2지방은행은 지역은행의 역할을 수행하고, 기업금융의 비중이 높아도(70% 수준) 지역밀착형 관계금융에 치중하면서 성공모델을 이루었음
 - 일본 지방은행은 비록 주식회사 형식과 설립배경 등의 차원에서 우리나라 저축은행과 비교되고 있지만 그 업무 범위에 있어서는 우리와 큰 차이
 - 일본 지방은행의 기업대출 성공비결은 지역에서 수신한 자금을 철저한 관계금융을 통하여 기업위주의 지역밀착형 대출에 역점을 뒀기 때문임

15) 이는 2009년 12월말 현재 금융감독원이 집계한 금융기관의 PF대출 규모 82.4조원중 저축은행이 11.8조원을 차지(은행 40.9조원, 보험 5.7조원)하고 있으며, 이는 저축은행 총 대출금의 18.7% 수준임

- 미국의 저축대부조합(S&Ls)은 부동산관련 대출 위험을 줄이면서 지역 주민의 모기지 금융기관으로서의 역할을 수행
 - 미국의 경우 지역 모기지론에 치중하면서 부동산 대출 비중이 높지만 위험성이 상대적으로 낮은 순수 지역 가계를 위한 모기지론에 충실하였을 뿐만 아니라 주택대출 채권 유동화 등을 통한 위험을 최소화

- 위기를 경험한 해외 저축은행 사례를 통해서 본 국내 저축은행의 나아갈 방향은 국내 경제 환경을 고려하여 지역 기업과 가계를 위한 저축은행 본연의 역할을 되찾는 방향으로 접근할 필요가 있음
 - 일본처럼 제조업 기반이 강한 국내 경제구조임에도 불구하고, 지역 중소기업을 위한 자금공급처가 미흡하고, 서민금융이 취약한 상황을 고려할 필요
 - 외환위기 이후 지방은행이 부족한 상황(현재 대구, 부산, 경남, 광주, 제주, 전북 등)에서 지역 중소기업을 위한 시장 기능적 금융지원이 극히 미흡
 - 체감경기가 극히 나빠져 서민들의 생활이 점점 어려워지고 있지만 서민금융의 역할이 절대적으로 부족한 상황

 - 금융산업과 서민금융 발전을 위해 국내 실정에 맞게, 저축은행 본연의 기능을 살리는 방향으로, 향후 저축은행 구조조정이 진행되어야 함
 - 저축은행 처리를 현재 상태와 같은 저축은행으로 유지하는 것은 여건 악화 시 똑 같은 위기를 반복할 가능성이 큼
 - 해외 저축은행의 위기극복 사례를 통한 국내 저축은행의 구조조정 방향은 지역에 기반한 기업과 가계를 위한 금융기관이라는 저축은행 본연의 역할을 할 수 있도록 유도하는 것이며, '기업 vs 가계' 대출 구분이나 부동산관련 과다 대출 억제 등의 대책은 기존 대책과 차별화되지 않고 핵심적이지 않음
 - 현재 자산 2조원 이상의 대형 저축은행(솔로몬, 토마토, 제일, 부산, 부산2, 현대스위스, 경기, 한국, 진흥, HK, 미래 등)은 지방은행級에 해당하는 반면 그 이하의 중소형 저축은행은 과거 상호금융기관級 수준으로 완전 양극화

- 국내 저축은행의 바람직한 방향으로 유도하려면 규모별 차별적 구조조정, 지역성을 강조한 저축은행 본연의 역할, 감독기능 강화 등이 필요함

- (설립목적에 충실한 지역성 강화) 스페인 저축은행의 위기 사례를 통해서 본 바와 같이 저축은행 본래의 설립목적에 충실하여 지역성을 강화하여야 함
 - 지역을 탈피한 위험한 영업을 펼친 스페인과 달리 일본, 미국, 독일 저축은행의 성공 비결은 지역 예금을 지역의 기업 및 가계로 환원시키면서 지역경제에 큰 역할을 하고 있음
 - 지역정보와 모니터링 방식을 충분히 활용하여 지역특성에 맞는 금융기관으로서의 활동을 제고시킬 필요
 - 여신과 수신 등에 있어 저축은행 영업의 지역화가 매우 중요한 바, 지역에서 수신한 자금을 지역에 재투자하도록 유인하기 위해 1977년 제정된 미국의 지역재투자법(CRA; Community Reinvestment Act)을 벤치마킹할 필요

- (사업영역 차별화) 규모별로 대형 계열화 저축은행의 경우 지역은행化하고, 중소형 저축은행 경우에는 지역 기업 및 가계 밀착형 금융기관化로 유도
 - 대형 저축은행의 경우 은행에 비해 업무영역 등이 협소한 상태에서는 상대적으로 경쟁력이 취약할 수밖에 없는 바, 일본의 (제2) 지방은행 또는 독일 저축은행을 벤치마킹 하여 지역은행化를 통하여 외환위기 이후 취약해진 지방(중소공업도시 등)의 금융 중심축을 담당하게 유도
 - 반면 재무건전성이 취약하여 현재 어려운 상황에 놓은 대부분의 중소 저축은행의 경우에는 미국 저축대부조합 등을 벤치마킹하여, 구조조정 후 지역서민과 자영업 등을 지원하는 상호금융기관으로 재탄생시킴

- (건전성 및 투명성 감독 강화) 대형의 경우 은행수준의 감독이 요구되며, 서민금융기관 역할을 할 중소형의 경우 그 수준에 맞는 철저한 감독이 요구됨
 - 저축은행 위기의 원인 중 하나는 서민금융기관이지만 대형 투자은행 역할을 한 저축은행에 대한 감독이 서민금융기관 수준의 느슨한 감독으로 변질되면서 감독 사각지대에 놓여 있었기 때문임
 - 대형의 경우 건전성 및 투명성 면에서 은행수준의 보다 철저한 감독이 요구되며, 서민금융기관 역할을 할 중소형의 경우 관계 기관의 다각적 밀착 감독이 요구

박덕배 전문연구위원 (dbpark@hri.co.kr, 02-2072-6216)

주요 국내외 경제지표

□ 국내외 성장률 추이

구분	2009년					2010					2011년 연간(E)
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	
미국	-2.6	-4.9	-0.7	1.6	5.0	2.9	3.7	1.7	2.6	3.2	2.5
유로 지역	-4.1	-2.5	-0.1	0.4	0.2	1.8	0.4	1.0	0.4	0.3	2.0
일본	-6.3	-20.1	10.8	-1.9	7.3	3.9	6.0	2.1	3.3	-1.1	-0.7
중국	8.7	6.2	7.9	9.1	10.7	10.3	11.9	11.1	10.6	9.8	9.6
한국	0.2	-4.3	-2.2	1.0	6.0	6.2	8.5	7.5	4.4	4.7	4.3

주: 1) 2011년 전망치(E)는 IMF 2011년 1월 기준이고 한국은 현대경제연구원 전망치임
 2) 미국, 일본은 전기대비 연율, EU는 전기대비, 중국, 한국은 전년동기대비 기준임.

□ 국제 금융 지표

구분	2009년말	2010년		2011년			
		6월말	12월말	8월26일	9월1일	전주비	
해외	미국 10년물 국채 금리(%)	3.83	3.89	3.30	2.20	2.13	-0.07%p
	엔/달러	92.93	88.43	81.19	77.44	76.77	-0.67¥
	달러/유로	1.4413	1.2238	1.3350	1.4372	1.4371	-0.0001\$
	다우존스지수(p)	10,428	9,774	11,578	11,285	11,494	209p
	닛케이지수(p)	10,655	9,383	10,229	8,798	9,061	263p
국내	국고채 3년물 금리(%)	4.41	3.86	3.38	3.48	3.45	-0.03%p
	원/달러(원)	1,164.5	1,222.2	1,134.8	1,081.8	1,061.3	-20.5원
	코스피지수(p)	1,682.8	1,698.6	2,051.0	1,779.0	1,880.7	101.7p

□ 해외 원자재 가격 지표

구분	2009년말	2010년		2011년			
		6월말	12월말	8월26일	9월1일	전주비	
국제 유가	WTI	79.35	75.77	91.40	85.37	88.98	3.61\$
	Dubai	78.06	73.14	88.80	105.98	109.34	3.36\$
CRB선물지수	283.38	258.52	332.80	335.25	340.65	5.40p	

1) CRB지수는 CRB(Commodity Research Bureau)사가 곡물, 원유, 산업용원자재, 귀금속 등의 주요 21개 주요 상품선물 가격에 동일한 가중치를 적용하여 산출하는 지수로 원자재 가격의 국제기준으로 간주됨.