

현안 분석

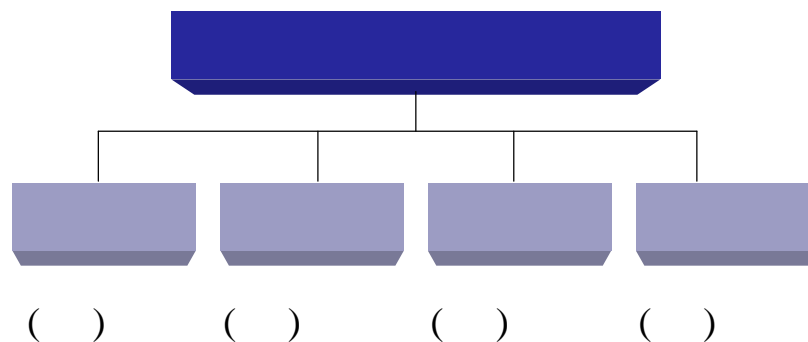
## 정부 주도 금융지주회사 설립의 문제점과 과제

### 정부의 추진 방향

- 독자 생존 능력이 어려운 금융기관에 대해 공적 자금 투입을 전제로 하여 금융지주회사를 설립 추진
  - 정부는 지난 11월 8일 한빛, 제주, 광주, 평화 등 4개 은행에 대해 은행 경영평가 위원회의 평가 결과를 바탕으로 독자 생존을 불허하고 정부 주도의 금융지주회사 아래에 자회사로 편입할 것을 결정함
  - 이들 은행에 대해서는 수정경영계획서를 11월 22일까지 제출토록 했으며 이에 대해 정부는 자산실사과정을 거쳐 부실해소를 위한 공적자금 투입규모와 기존 주주에 대한 감자 여부를 결정할 계획임
- 은행별 업무 특화에 의한 시너지 효과 극대화
  - 정부는 내년 2월 초 쯤에 지주회사를 출범시킨 후 편입되는 자(子)은행들을 기능별로 특화시킬 계획임
  - 보다 구체적으로 도·소매로 분리시키고 도매업의 경우 전문화된 투자은행으로 육성할 방침임

#### <정부 방안>

- 다수의 기존 은행을 자회사로 보유



## 문제점

### ○ 추가 부실화의 가능성

- 기존 부실을 해소하는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 보임
  - 11월 9일부터 시작되는 자산실사과정을 거쳐 既부실채권의 해소를 위한 공적자금의 규모가 결정될 것이므로 투입될 공적자금의 규모에 상관없이 기존 부실은 해소가 가능할 것으로 보임
- 그러나 부실은행간 통합으로 인해 추가적인 부실화의 가능성이 상존
  - 4개 부실은행이 제출할 수정경영개선안에서 부실채권의 양산에 가장 큰 책임이 있는 경영진의 교체나 은행간 통합 시 시너지 효과 발휘에 중요한 요인이 되는 인력 개선에 대한 실효성 있는 개선방안을 기대하기는 어려울 전망
  - 경영진의 교체가 어려울 경우 공적자금 투입에 따른 이들의 도덕적 해이를 감시·감독할 수 있는 시스템이 있어야 하나 이 또한 결여되어 있음
  - 또한 노동계의 반발을 우려한 정부가 인원감축 등을 통한 비용절감에 대한 명시적인 입장을 보여 주지 못하고 있어 각 은행들의 자체적인 계획만으로 이를 달성하기에는 무리가 따를 전망
  - 따라서 비용절감 및 경영 효율성 강화에 대한 구체적인 계획이 전제되지 않은 상태에서의 부실은행간 통합으로 추가적인 부실화 가능성이 큼

### ○ 경쟁력 제고의 어려움

#### 1) 지배 구조의 문제

- 경쟁력 강화를 위한 선결 요건인 은행 지배구조 개선에 대한 대책이 없음
  - 지주회사에 편입될 개별 부실은행들의 지배구조조차 개선되지 않고 있는 상황에서 지배구조가 경영에 결정적인 역할을 하는 지주회사를 설립하여 부실은행을 개선하겠다는 의도는 상당한 위험성을 내포하고 있음

- 현재 시중은행의 경우 동일인 주식 소유한도를 4%로 규정하고 있어 경영권을 주도적으로 창출할 만한 주주의 대표성이 결여되어 있고 이사회 구성도 경영권을 감독할만한 유인이 결여되어 있음
- 은행을 자회사로 포함하는 은행지주회사의 경우에도 동일인 소유한도를 사실상 4%로 규정하고 있어 시중은행이 갖고 있는 경영지배구조의 난맥상을 그대로 계승하게 됨

## 2) 설립형태의 문제

- 증권과 보험 등의 투자은행 기능이 배제됨으로써 겸업화를 통한 시너지 효과가 제약됨
  - 하나의 금융지주회사 아래 다수의 은행을 자회사로 보유하는 방식은 대형화를 통해 "規模의 經濟(Economy of Scale)"를 실현할 수 있다는 장점에도 불구하고 증권과 보험이 배제됨으로써 "範圍의 經濟(Economy of Scope)"를 통한 시너지 효과 극대화에는 걸림돌이 될 것으로 보임
  - 금융지주회사 산하에 은행, 증권사, 보험사를 자회사로 두는 방식은 주로 업종간 시너지 효과에 중점을 둠으로써 고객기반 확대에 효과적이며 따라서 대형화, 겸업화의 추세 속에서 유니버설 बैं킹으로 발전하기 위한 전(前)단계의 조직 구축이라는 의미를 지님
- 금융지주회사의 자(子)은행의 기능별 특화는 인수·합병에 의한 은행 구조조정이 노정하는 문제점을 그대로 안고 있는 방안임
  - 인수·합병(M&A)이나 자산-부채 인수(P&A) 방식이 초래한 금융기관간의 문화적 차이와 직원들간의 불협화음 등의 조직 융화 한계를 극복하기 위해 정부는 금융지주회사제도를 도입, 각 자회사의 독립성을 유지하는 방법을 택하게 됨
  - 그러나 자(子)은행들을 기능별로 특화하게 될 경우 서로 다른 은행 출신들끼리의 인력 혼합이 불가피하므로 인수·합병이나 P&A방식의 문제점이 그대로 계승됨
  - 또한 이 경우 기존 은행들의 상이한 전산시스템을 통합·개편하는 과정이 불가피한데 여기에는 상당한 자본과 최소한 1년 이상의 시간이 필요할 것으로 보임

### 3) 기존 부실은행 인력들의 효율성 문제

- 기존 부실은행들 인력에 대한 효율성 제고가 선행되지 않고서는 경영의 효율성 제고를 기대하기 어려움
  - 지주회사에 편입되는 은행들의 부실화가 재발되지 않도록 하기 위해서는 각 개별 자(子)은행들이 적정한 수익성을 확보할 수 있어야 함
  - 이를 위해서는 비용절감 등의 경영합리화 노력과 함께 대출심사 능력을 강화하고 각종 금융위험을 적정수준이하로 통제할 수 있는 내부 인력을 갖추는 것이 필요
  - 그러나 기존의 부실은행들의 인력만으로 이러한 여건을 충족시키기는 어려움

### 보완 대책

#### ○ 소유구조와 이사회제도의 개선

- 현금흐름 측면에서 수익성을 확보할 수 있는 경영구조의 개선이 필요
  - 공적자금 투입을 통한 부실채권 정리와 증자 지원으로 자산구조가 개선된다 해도 이후 적정한 수익을 내지 못하면 다시 부실화되는 과정을 반복할 수밖에 없음
  - 따라서 현재의 부실 금융기관들의 체질을 강화하기 위해서는 경영자가 해당 기관의 특성을 살려 중점 업무에 자원을 집중하고 재무구조를 관리할 수 있는 내부 체계를 유지할 수 있어야 함
  - 이를 위해서는 소유구조와 이사회 제도의 개선을 통해 금융기관 경영자들의 책임 경영체계를 갖추는 일이 필수적임
- 소유상한 직접 규제보다는 “승인”을 통한 산업자본 참여 허용이 바람직함
  - 은행 소유에 대한 글로벌 스탠더드(Global Standard)의 경우 산업자본의 일정 지분 이상의 주식 취득 시 감독당국의 승인을 받는 형식(미국 25%, 영국 15%, 독일 10%)을 취하고 있어 경쟁력 있는 은행 산업 육성에 박차를 가하고 있음
  - 이에 비추어 볼 때 우리나라도 소유 상한을 완화하고 직접규제보다는 감독당국의 승인을 중심으로 개선하는 것이 바람직함
  - 한편 이사회 제도에 관해서 글로벌 스탠더드는 규제를 하지 않거나 이사회 구성에 대한 감독당국의 적합성 검사를 받도록 하고 있음

- 각 은행의 소유구조에 적합한 이사회 구성이 가능하도록 허용되어야 하며 특정 주주의 은행지배를 방지하기 위해서라면 감독당국이 이사회 구성의 적합성을 검사하는 제도가 바람직함

## ○ 설립 형태에 대한 대안

### 1) 기존 정부안에 일부 수정을 가하는 경우

- 금융지주회사 산하에 증권사와 보험사를 추가로 편입하여 겸업화를 통한 외부 금융환경 변화에 대응할 필요가 있음
- 정부에 의해 투자은행의 기능을 포함하는 금융지주회사가 설립될 경우 민간에 의한 금융지주회사와의 경쟁에 의해 공적자금 투입 지주회사의 경영 성과를 간접적으로 평가할 수 있는 장점이 있고 따라서 도덕적 해이를 감독·방지할 수도 있음

### 2) 개별 은행이 따로 은행지주회사를 설립

- 개별 은행들의 각 부서를 기능별로 분할하여 하나의 독립된 손자회사로, 각 개별 은행은 자회사로 편입시키는 방안을 고려할 수 있음
- 기존 개별 은행의 사업부서를 기업금융은행, 개인금융은행, 카드회사 등으로 분할하여 낮은 단계의 지주회사를 설립하되 은행 대형화의 취지에 부합하도록 이들 낮은 단계의 지주회사들을 다시 하나의 지주회사 아래로 편입시키는 방안임
- 자회사 중 건전한 소매금융이나 카드부문은 자본확충이 용이해지고, 동 은행에 정부지분이 있는 경우 건전부문을 높은 가격에 매각함으로써 공적자금을 조기에 회수할 수 있어 부실은행의 구조조정 수단으로 고려할 수 있는 방안임
- 기업금융은행은 Bad Bank로서 독립적으로 부실채권 정리에 집중할 수 있어서 은행을 Bad Bank와 Good Bank로 분리하는 방식과 유사한 효과를 기대할 수 있음
- 이는 또한 개별은행의 독립성을 유지시킴으로써 노조의 반발을 최소화하고 은행 간 인적 혼합에 따른 융화의 문제도 극복할 수 있음

(곽상욱 연구원 [kwaksu@hri.co.kr](mailto:kwaksu@hri.co.kr) ☎ 3669-4031)