

## 중국의 민영은행 확대정책과 설립 동향

최필수 아시아태평양실 중국팀 부연구위원 (pschoi@kiep.go.kr, Tel: 3460-1022)

## 차 례 ●●●

1. 민영은행 현황
2. 민영은행 확대정책의 배경
3. 민영은행 확대 세부 정책
4. 신규 민영은행에 대한 기대와 회의론
5. 전망과 시사점

## 주요 내용 ●●●

- ▶ 2013년 하반기부터 민영은행 설립을 장려하고 민영은행의 영향력을 확대한다는 정책이 계속 발표되고 있음.
- ▶ 중국 정부가 민영은행을 확대하는 일차적 목적은 중소기업의 융자난 해결에 있으며, 두 번째 목적은 은행 부문의 구조조정임.
- ▶ 2014년 3월 10개 기업이 민영은행 설립 발기인으로 선별됐으며, 2개 기업이 한 쌍을 이루어 총 5개 은행의 발기인이 될 예정임.
  - 2013년 9월까지 총 30개의 민영은행이 설립을 신청했거나 설립 의향을 밝혔으며 이 중 알리바바·쑤닝·메이디·팅슨과 같은 유명기업들이 민영은행 설립 신청 리스트에 포함돼 있음.
  - 이들은 각각 중국의 온라인 쇼핑, 가전유통, 가전제조, 온라인 메신저 분야에서 수위를 지키는 기업들임.
- ▶ 그러나 아직 중국에 은행 설립과 파산에 관한 제도가 미비하다는 점에서 규제 당국은 민영은행 발기인들이 제시하는 자체적인 리스크 관리 방법을 심사하여 개별적으로 비준한 후, 이 중 우수사례를 전국적 샘플로 삼는 전략을 취할 것으로 보임.
- ▶ 금리와 환율을 자유화하고 금융상품의 범위와 수량을 확대하며 민영은행 설립을 장려하는 것은 '低요소비용 → 수출 → 외환보유 확대'에서 '高요소비용 → 내수 진작 → 위안화 국제화로 이행하려는 그랜드 디자인의 일환으로 볼 수 있음.
  - 그러나 이러한 성장 전략의 변화를 금융 부문에서 제도적으로 수용할 준비가 부족하다는 점을 고려하면, 민영은행 설립은 점진적으로 확대될 전망이다.
- ▶ 현재 민영은행이 산업자본의 힘을 빌어 설립되고 있다는 점에서, 이들이 중국 정부의 의도대로 국가 경제와 금융 구조조정에 기여할 것인지, 혹은 산업자본의 금융지배 등 정부가 의도하지 않은 리스크를 초래할지 주목해야 함.

## 1. 민영은행 현황

### ■ 중국에는 이미 민영은행이 존재함.

- 일찍이 민생(民生)은행이 최초의 민영은행으로서 1995년에 설립된 바 있음.
- 민생은행은 자산 규모가 중국내 7위인 전국구 은행 중 하나임.
- 타이룽(泰隆)은행, 타이저우(台州)은행 등 민영자본으로 설립된 지역 은행들도 나름대로 기반을 가지고 있음.

### ■ 그러나 이들은 예외적인 경우이며, 중국 정부는 원칙적으로 모든 은행을 국유(國有)나 국영(國營)의 틀에서 관리하고 있음.

- 2003년 선전(深圳)의 한 투자회사가 민화(民華)은행이라는 민영은행을 설립하고자 했으나 당국의 허가를 받지 못했던 사례에서 나타나듯, 민영은행 설립은 예외적인 허가 사항임.
- 중국의 은행은 대부분의 지분을 국가가 소유하고 있고, 민간 자본이 섞인 혼합 소유제인 경우에도 정부가 실질적인 운영권을 가지고 있음.

## 2. 민영은행 확대정책의 배경

### ■ 중국 정부는 2013년 하반기부터 민영은행 설립을 장려하고 민간 금융의 영향력을 확대한다는 정책을 계속해서 발표하고 있음.

- 2013년 7월 5일, 국무원은 「금융의 경제 구조조정 및 업그레이드 지원 지도 의견」<sup>1)</sup>이라고 하는 이른바 ‘금십조(金十條)’ 문건을 발표함.
- 이는 민간자본의 금융업 진입을 확대한다는 내용임.
- 11월에 열린 중국 공산당 제18기 삼중전회에서도 향후 개혁방향을 제시하면서 민간자본의 은행 및 금융업 진입을 장려한다는 메시지를 명시적으로 밝힘.
- 2014년 3월 전인대 정부업무보고에서도 이러한 정책 기조를 재확인함.
- “민간 자본이 중소형은행 등 금융기구를 설립하는 것을 안정적으로 추진하며 민간자본이 금융기구 및 융자중개기구에 지분을 참여하고 투자하는 것을 유도함”<sup>2)</sup>을 명시

1) 关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见

2) 稳步推进由民间资本发起设立中小型银行等金融机构, 引导民间资本参股、投资金融机构及融资中介服务机构。

#### ■ 중국 정부가 민영은행을 확대하는 목적은 일차적으로 중소기업의 융자난 해결에 있음.

- 최근 많은 민영 중소기업들이 불경기를 맞아 자금난을 겪고 있으며, 도산 위기에 처해 있다는 사실이 주목을 받고 있음.
- 세계 최고 수준의 저축률과 풍부한 유동성을 자랑하는 중국에서 이러한 자금난(錢荒)이 나타나는 이유는 유동성의 대부분을 보유하고 있는 은행이 민간 프로젝트에 대한 대출을 꺼리기 때문임.
- 중국의 은행은 풍부한 유동성과 정부가 보장하는 예대 마진 속에서 자기자본 비율을 안정적으로 유지해왔으며 안전한 국유 프로젝트 대신 리스크 높은 민간 프로젝트에 굳이 대출할 유인이 없음.
- 최근 비은행권에서 자산관리상품(WMPs: Wealth Management Products)이 탄생하여 그림자 금융 관련 리스크에 대한 우려가 있지만 이들도 정부<sup>3)</sup>와 직간접적으로 관련된 프로젝트나 폭리가 보장된 부동산·광산 개발 프로젝트에 일부 관여할 뿐임.
- 이런 상황에서 기존 국유·국영 은행들과 차별화된 민영은행이 탄생한다면 자금난에 허덕이는 민간 중소기업에 대한 대출 문턱을 낮추고 민간경제 활성화에 기여할 것으로 기대됨.

#### ■ 민영은행 확대의 두 번째 목적은 은행 부문의 구조조정이라고 할 수 있음.

- 2010년 이후 중국 경제가 경기침체와 구조조정이라는 어려움을 겪으며 가까스로 목표 성장률을 달성하는 외중에도 중국의 은행권은 정부가 보장하는 예대마진 덕분에 다른 부문보다 월등히 높은 이윤을 향유함.
  - 2013년 상업은행 부문의 순익 증가율은 14.5%를 기록한 반면 제조업 부문의 총이윤은 1.5% 증가에 그침.
- 중국 정부는 금리 자유화를 통해 기존의 예대마진의 틀을 깨고 은행 부문에 경쟁요소를 도입하고자 함.
- 민영은행의 설립 및 확대가 다양한 계층에 대한 대출 상품의 개발 등 새로운 형태의 비즈니스 모델을 통해 은행권에 경쟁 요소를 도입하는 효과를 낳는다면 은행 부문의 구조조정에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

### 3. 민영은행 확대 세부 정책

#### ■ 2014년 3월 11일 시범적으로 5개 민영은행을 설립할 10개 기업 명단이 발표됨.

- 은행감독관리위원회(이하 은감회) 주석 상푸린(尚福林)은 2014년에 5개 민영은행을 설립하며, 10개의 기업이 두 곳씩 짝을 지어 발기인을 구성한다고 밝힘(표 1 참고).
- 이번 10개 대상 선정에는 지역에 대한 안배를 우선적으로 고려한 것으로 보임.

3) 이른바 ‘지방정부 융자 플랫폼(LGFP: Local Government Financing Platform)’들이 이러한 대출에 연루됨.

■ 이미 총 30개의 민영은행이 설립신청을 했거나 설립의향을 밝힌 바 있음.

- 2013년 7월 금십조 발표 이후 20개가 넘는 민영은행이 설립의향을 밝혔으며 11월까지 총 23개 민영은행이 국  
가공상총국에서 기업명칭 허가·비준을 획득함.

표 1. 민영은행 설립 신청 현황(일부)

지역	발기인	原업종	비고
저장 항저우 (浙江 杭州)	알리바바(阿里巴巴)	전자상거래	2014년 선정 5개 시범 은행 발기인
	완상(萬向)	자동차부품	
광둥 선전 (廣東 深圳)	팅쉰(騰訊控股)	통신서비스	
	바이에위안(百業源)	건강의약	
상하이 (上海)	진야오(均瑤集團)	항공운수·도소매	
	푸싱(復星集團)	의약·유통·부동산	
저장 윈저우 (浙江 溫州)	정타이(正泰集團)	전력설비·에너지	
	화평(華峰集團)	화학	
텐진 (天津)	화베이(華北集團)	구리·전선	
	상휘(商匯集團)	의약·투자	
윈저우(溫州)	윈저우상회(溫州商會)	투자	
충칭(重慶)	리판그룹(力帆集團)	자동차	
베이징(北京)	징둥상성(京東商城)	전자상거래	
	중관촌과기원입주기업(中關村科技園區內企業)	컴퓨터·정보통신	
장수(江蘇)	난징삼포그룹(南京三胞集團)	통신서비스·부동산	
	위문그룹(雨潤集團)	식품·물류	
	수닝윈상(蘇寧云商)	가전유통	
광둥(廣東)	중·독산업원 금속협회(中德產業園 金屬行業協會)	금속	
	메이더그룹(美的集團)	가전제품	
	상장그룹(香江集團)	가구·유통·에너지	
푸젠(福建)	취안저우(泉州) 현지 민영기업	-	
후베이(湖北)	카이러과기(凱樂科技)	신소재·부동산	

자료: 「民營銀行躊躇起步」(2013. 9. 23), 『財經』, p. 33, 및 각종 언론보도를 바탕으로 저자 작성.

■ 알리바바(阿里巴巴)·쑤닝(蘇寧)·메이디(美的)·팅쉰(騰訊)과 같은 유명기업이 민영은행 설립 신청 리스트에 포함돼 있으며, 이들은 중국 온라인 쇼핑, 가전유통, 가전제조, 온라인 메신저 분야에서 수위를 지키는 기업들임.

- 알리바바는 온라인 거래 경험이 축적돼 있고 자체 소액대출 자회사도 보유하고 있음.
- 쑤닝과 메이디, 거리(格力) 등도 다양한 금융 서비스 자회사를 보유하고 있거나 기존 은행에 지분을 참여한 경  
험이 있음.
- 이러한 기업들은 이미 은행 설립의 문턱까지 와 있다고 할 수 있음.

■ 설립 신청을 한 기업 중 일부만 선별해 허가한 이유는 아직 중국에 은행 설립과 파산에 관한 제도가 완비돼 있지 않기 때문임.

- 아직 중국에는 예금보험제도나 은행파산법이 존재하지 않음.
- 일찍이 1998년 아시아 외환위기의 여파로 하이난발전은행(海南發展銀行)이 폐쇄된 바 있으나 아직까지도 관련 청산업무가 끝나지 않음.
- 하이난발전은행은 법적으로 잠정 파산상태이고 모든 부담을 정부가 떠안음.
- 하이난발전은행과 유사한 사례가 발생한다면 중국 정부는 상당한 부담과 리스크에 직면할 것임.

■ 규제 당국은 민영은행 발기인들이 제시하는 자체적인 리스크 관리 방법을 심사하여 개별적으로 비준한 후, 이 중 우수한 사례를 전국적 샘플로 삼는 전략을 취할 것으로 보임.

- 중국은 개혁개방을 추진하면서 중앙에서의 제도 수립 후 전면적인 시행보다는 지방에서부터 시험적으로 제도를 시행하는 점진적인 방식을 취해옴.
- 민영은행 설립에 있어서도 만약 은감회가 전국적인 통합 기준을 마련하고 이에 따른 모든 은행 설립을 허용한다면 갑자기 많은 민영은행이 출현하여 금융 리스크가 급증할 우려가 있음.
- 또한 규제 당국이 통일된 은행 설립 기준을 제시하면 결국 외국인의 내국민대우 요건에 따라 외자은행의 설립을 용인하는 것이 되어 부담으로 작용함.

■ 자체적인 리스크 관리를 확립하기 위해 은감회는 이번에 선정된 10개 기업을 대상으로 유사시에 국가에 의존하지 않고 은행 발기인 스스로가 책임을 지는 위험 부담 요건을 구성할 것을 요구함.

- 이러한 요건으로 △ 자기 리스크 부담을 위한 제도적 장치 △ 주주에 대한 자질 및 리스크 담당 능력 평가 (자기자본 비율, 原업종에서의 비중, 양호한 경영실적 등) △ 주주의 관리·감독을 받아들일 구체적인 조건 보유 △ 차별화된 자리매김(positioning) 전략 △ 합법적이고 시행가능한 청산 및 회복 계획(이른바 리빙윌) 다섯 가지가 제시됨.
- 이는 은감회가 통합적인 기준을 제시하는 탑-다운 방식이 아니라 민영은행 스스로가 리스크 처리 방안을 제출하는 바텀-업 방식이라고 할 수 있음.
- 또한 발기인이 중국 대륙 국민이어야 한다고 규정함으로써 홍콩 및 외국계 자본의 진입을 불허함.

■ 한편 은감회는 ‘△ 小예금·小대출 △ 大예금·小대출 △ 公예금·公대출 △ 특정지역 예금·대출’의 네 가지 민영은행 경영 모델을 제시하였으며 그것들이 구체적으로 어떻게 적용될지 주목할 필요가 있음.

- ‘小예금·小대출’이란 은행의 거래 규모 자체를 일정 수준 이하로 유지하여 리스크를 최소화한다는 의미임.
- ‘大예금·小대출’이란 예금액을 일정 수준 이상 확보하도록 하여 재정 건전성을 추구한다는 의미임.
- ‘公예금·公대출’이란 소매금융을 하지 않고 법인을 대상으로 은행 업무를 추진한다는 의미임.

- ‘특정지역 예금·대출’이란 업무의 범위를 특정 지역에 한정한다는 의미임.

## 4. 신규 민영은행에 대한 기대와 회의론

■ 중국에서는 산업자본의 금융 진출에 대한 우려가 없으며 오히려 금융부문에 기업가 정신이 확산되는 것을 기대하고 있음.

- 중국에서는 ‘금산분리’ 이슈가 전혀 논의되지 않음.
- 오히려 금융부문을 국가가 철저히 통제하고 있으므로 기업가 정신을 가진 창의적인 비즈니스맨이 금융사업에 진출해야 한다는 공감대가 형성돼 있음.

■ 그러나 실물기업이 다각화를 통해 설립하는 이러한 민영은행들이 과연 중국 정부가 기대하는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것인지 의문이 있음.

- 민영은행을 확대하려는 중국 정부의 의도는 중소기업 대출난 해소와 금융 부문의 구조조정인 데 반해, 현재까지 알려진 민영은행 후보들은 모두 유동성이 풍부한 업종에서 자란 민영기업에 뿌리를 두고 있다는 점에서 우려가 있음.
- 이들이 은행을 설립하는 목적이 예금을 수탁받고 대출을 시행하는 상업은행의 역할보다는 모기업의 자금 운용에 기여하려는 데 있을 수 있음.
- 신규 민영은행이 일부 산업자본의 필요에 따라 운영될 경우 중국 정부가 의도하는 결과를 내지 못할 수도 있음.
- 최근 발표된 대로 상이한 두 개의 발기인이 하나의 은행을 구성하게 되면 이러한 문제가 완화될 가능성이 있음.

■ 기존 은행권에서도 국영·민영을 초월하여 새로운 비즈니스 모델이 발견되고 있음.

- 마웨이화(馬蔚華)라는 기업가 정신이 충만한 CEO 덕분에 국유은행인 초상(招商)은행은 다양한 상업적 시도를 한 끝에 소매금융 부문에서 5대 국유은행을 제치고 수위에 오름.
- 민영은행인 민생은행은 중소기업 파이낸싱 부문에서 일정한 경험을 구축한 것으로 평가됨.
- 국가자본과 민간자본이 섞여 있는 혼합소유제인 흥업(興業)은행은 은행간 거래 부문에서 높은 성장세를 보이고 있음.
- 중국 최대 은행인 공상(工商)은행도 새로운 금융환경을 맞아 ‘이윤센터(利潤中心)’를 설립하는 등 변화에 대응하고 있음.

■ 이러한 사례는 특정 소유제 은행만이 업계에 새 바람을 일으키는 것이 아니라는 것을 시사함.

- 실제로 신용협작사(信用合作社) 등 농촌의 중소형 금융기구는 90% 이상이 민간자본으로 구성돼 있지만 중소기업의 자금난에는 별로 도움이 되지 않았음.

## 5. 전망과 시사점

■ 민영은행 확대 정책을 이해하려면 ‘低요소비용 → 수출 → 외환보유 확대’에서 ‘高요소비용 → 내수 진작 → 위안화 국제화’로 이행하려는 중국경제 전체의 성장전략 변화라는 큰 틀에서 살펴봐야 함.

- 제12차 5개년 계획(2011~2015)에서 보듯이 중국 지도부는 외부 수요로 성장하고 외부 기축 통화를 비축하여 거시경제 안정성을 확보하려는 전략에서 자체 수요로 성장하고 자체 통화를 국제화하여 거시경제 안정성을 확보하고자 함.
- 低요소비용(低賃金, 低金利, 低地價)에 기초한 외부수요 의존 전략은 노동의 주체이자 공산당 집정의 기반인 노동자들을 성장의 열매에서 소외시켜 장기적으로 사회적 불안을 야기하게 되므로 지속가능하지 않음.
- 高요소비용에 기초한 내수 의존 전략은 소득중대를 통해 노동자를 소비의 주체로 격상시켜 중산층을 육성하고 사회적 안정을 달성하며 산업의 고부가가치화를 달성하려는 것으로, 중국이 중진국의 함정에 빠지지 않으려면 반드시 택해야 하는 노선이라고 할 수 있음.
- 금리와 환율을 자유화하고 금융상품의 범위와 수량을 확대하며 민영은행을 확대하는 것은 이러한 그랜드 디자인의 일환으로 볼 수 있음.

■ 그러나 이러한 성장 전략의 변화를 금융 부문에서 제도적으로 수용할 준비가 부족하다는 점을 고려하면, 민영은행의 설립은 점진적으로 확대될 전망이다.

■ 현재 민영은행이 산업자본의 힘을 빌어 설립되고 있다는 점에서, 이들이 중국 정부의 의도대로 국가 경제와 금융 구조조정에 기여할 것인지, 혹은 산업자본의 금융지배 등 정부가 의도하지 않은 리스크를 초래할지 주목해야 함. KIEP