

금융산업에서의 합병에 관한 국제 논의동향(2)*

김후진 / 공정위 국제업무2과 사무관

2. 경쟁제한성 평가

대다수 경쟁당국은 합병의 반경쟁적 효과의 분석에 있어 예금 관련 자료를 기초로 한 집중도를 주요 분석수단으로 이용하고 있으나, 최근 EU는 은행합병 후의 turnover 추정에 실제 수익자료(income data)를 사용하고 있다. 미국의 경우 합병으로 HHI가 200 이상 증가하고 합병 후 HHI가 1800을 초과하는 것을 문지방(threshold)으로 설정하고 있으며, 비은행 합병의 문지방은 200/1600이다.

그러나 최근 집중도를 시장지배력의 지표로 보는데 대한 비판이 있다. 즉, 수요와 비용에 미치는 영향을 감안한 상호가격변화에 대한 기업의 반응, 수요의 탄력성의 정도를 고려하는 접근방식이 더 타당하다는 주장이 제기되었다(Cetorelli, Nicola(1999) "Competitive analysis in banking: Appraisal of the methodologies: FRB of Chicago, Economic Perspective, pp 2~15). 미국의 경우 전국적인 은행영업에 대한 규제가 완화되어 시장의 확대, 진입장벽의 감소, 은행간 다시장 접촉 가능성(incidence)의 증가로 집중도와 시장지배력간의 연관성이 약화된 것으로 평가하였다. 미국의 경우 일반적으로 소기업과 중소기업에 제공되는 금융상품에 반경쟁적 효과가 발생할 의심이 가는 때는 다시장 접촉과 규제적, 비규제적 진입장벽을 세밀하게 검토한다.

경쟁당국은 기타 시장규모와 성장상태, 합병으로 제거될 경쟁사업자의 특성, 시장에 잔존할 경쟁사업자의 능력과 성격, countervailing power(가계와 소기업은 이 힘을 많이 가지지 않고 있음), 기타 다양한 수직적 관계와 관련된 이슈를 검토해야 한다. 수직적 관련성 사례로 Royal Bank of Canada와 Bank of Montreal간 합병제의에서 이 두 은행이 각각 비자와 마스터 카드의 회원이었던 바, 캐나다 경쟁당국은 합병으로 Bank of Montreal이 비자로 전환하면 캐나다에서 효율적인 경쟁 네트워크인 마스터 카드가 시

* 지난 호(제59호, 2000. 7. 39면 이하)에 이어지는 글입니다.

장에서 제거될 가능성이 있다고 보았다.

나라에 따라서는 대형은행이 일반인에게나 소기업에 대출하는데 적은 자산을 배분하는 경향이 있다. 이와 같은 사실이 확인되면 당해 은행합병은 소기업대출은 감소시키고 이런 점에서 반경쟁적으로 추론(연역)할 수 있을 것이다. 그러나 합병대상이 아닌 은행들이 일반 및 소기업 대출을 확대하는 정도가 합병에 의해 감소하는 대출을 보상하고도 남는 때는 이러한 추론이 잘못될 수도 있다. Berger, Saunders, Scabies and Udall(1997)이 소기업대출에 투입하는 자산의 비율과 은행규모간에 부정적인 상관관계가 있다는 가정을 테스트한 결과, 1970~1990년간 6000개의 은행 인수 합병을 조사한 바 합병은행이 상대적으로 적은 자산을 소기업대출에 배분한 것이 사실임을 밝혔다. 그러나, 합병으로 영향을 받은 지방의 다른 은행의 소기업대출 증가로 대부분 또는 상당 부분이 상쇄되었으며, 새로운 금융관계가 성숙될 때까지의 단기적인 전환비용은 높은 이자율 또는 담보증가 등의 형태로 차입자들이 부담한 것으로 보았다. 더욱이 이러한 추론의 근거가 충분하다 하더라도 합병은행이 선호하는 새로운 영업활동이 규모의 경제에 기인하는 때는 대출감소현상을 소기업대출시장에서의 경쟁의 감소라기보다는 효율성 증대 현상으로 보아야 한다.

각 시장의 경쟁자들이 복수시장에서 경쟁하게 되는 경우(다시장 접촉(복수시장경쟁 : Multi-market contact)) 사업자간의 동조행위가 증가할 수도 있고 각 시장에서의 경쟁이 더욱 심화될 수도 있는데 그 효과가 명확하지는 않다. 과점이론(linked oligopoly theory)에 따르면 다시장 접촉의 예상효과는 경쟁의 감소이다. 즉, 2~3개의 시장에서 경쟁하는 은행들은 상호 의존성을 잘 인식하고 있으며, 각 은행은 일개 시장에서의 공격적인 활동이 일부 또는 모든 공동시장에서 경쟁자들의 보복을 불러올 수 있음을 알고 공격적인 활동을 독립적으로 결정할 것이라는 것이다. 공격과 보복의 효과가 전반적인 이윤율의 감소를 초래하는 경우 은행들은 공격적인 활동을 줄이게 될 것이고 경쟁은 다시장 접촉이 없는 때보다 약화될 것이다. 그러나, 많은 공동시장에서의 빈번한 조우(대결)는 경쟁의 강도를 높일 수도 있을 것이다. 실증분석 결과도 다시장 접촉과 경쟁과의 관계에 대해 명확한 결론을 도출하지 못했다.(Pilloff(1999) "Multimarket Contact in Banking", Review of Industrial Organization, pp 163~182)

낮은 진입장벽은 집중도가 높더라도 시장에서 적절한 경쟁을 초래하는 것으로 인정되고 있다. 이는 치고 빠지는 것(hit and run)이 가능하고 신규진입에 대응하여 기존은행이 바로 가격을 인하할 수 없다면, 시장에 단 하나의 공급자만 존재하더라도 초경쟁적인(supra-competitive) 이윤은 존재하지 않을 것이기 때문이다. 그러나 은행시장은 이러한 고도의 시장경합성(market contestability)에서 멀리 떨어져 있다. 이는 높은 이윤이 신규진입을 불러들이지 않는다는 말이 아니고, 신규진입이 있더라도 규모나 적시성에 있어 합병으로 발생할 심각한 소비자 피해를 제거할 수준이 아니라는 뜻이다. 진입장벽은 ① 규제적 장벽, 대마불사, 정부보조, ② 경쟁사의 AMT 접근과 경쟁자가 운용하거나

지배하고 있는 신용카드 네트워크나 수표청산시스템에의 접근, ③규모의 경제와 광범위한 지점망의 필요성, ④전환비용과 비대칭적인 정보로 구분할 수 있다.

OECD 국가는 예금자와 국영예금보험기관을 단일 또는 복수의 은행지급능력으로부터 보호, 시스템실패 위험을 감소시키기 위해 은행분야에 최저자본금(BIS비율 포함), 영업제한 등 건전성 규제를 적용하고 있다. 채권자에 손실을 주는 부도위험은 경제의 다른 부문에서도 발생하나, 건전성규제는 이들 모두에 적용되는 것은 아니며, 은행이 특별히 취급되는 이유는 지급시스템에 있어서의 특별한 역할이고 다른 하나는 시장의 실패를 교정한다는 차원이다. 시장의 실패는 은행이 예금자와 다른 대출자에게 자기가 택한 위험의 수준을 제대로 보여주는 것이 어렵다는 데서 발생하는 것으로, 규제가 없는 경우 은행은 더 많은 위험을 택하게 되어 은행실패가 필요 이상 많아져 금융체제의 불안정성이 높아짐을 의미하기 때문이다. 건전성규제가 시장실패의 제거, 과도한 자본금요구와 불필요한 영업제한의 회피에 초점을 맞추고 공평하고 객관적으로 적용된다면, 이는 진입장벽이라고 볼 수 없으며 오히려 은행간의 신용도 차이를 줄여서 경쟁을 확대하는 효과를 가져온다고 볼 수 있다. 규모가 매우 큰 기존은행은 망했을 때의 사회적 영향이 강하여 퇴출이 제한되므로 기존은행이 신규진입자에 비해서 높은 위험을 감수할 수 있어서 경쟁을 제한하는 결과가 된다(too big to fail factor). 은행의 외국대각에 대한 부정적인 시각도 외국사업자에 대해서 진입장벽으로 작용하고 국영은행이 증가하는 원인이다. 제도적 진입장벽은 결과적으로 기존 은행에 대해서는 보조금의 역할을 하게 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

기존의 대규모은행이 보유한 이러한 네트워크는 신규진입기업에 대해서는 필수설비의 성격을 가지고 있으므로 금융망에 대한 접근의 제한은 진입제한으로 작용한다.

은행은 규모가 증가할수록 경영지원부문의 비중이 감소하는 등 규모의 경제가 나타나는데 이는 신규사업자의 진입을 제한하는 역할을 하게 된다. 그러나 최근 경영지원업무에 대한 외주의 증가는 은행의 규모에 관계없이 경영지원업무를 감소시킬 수 있음을 의미하므로 규모의 경제 효과에 대한 근거를 약화시키고 있다. 또한, 은행업에서 대규모 지점망의 필요는 신규사업자의 진입을 제한하는 역할을 한다. 전자금융의 발달에 따른 지점의 역할이 줄어들면 진입장벽의 성격은 약해지지만 지점의 중요성이 계속 인정된다면 진입장벽으로서의 성격은 강해질 것이다.

기업대출자가 현재 거래하고 있는 은행에 구속(tied)되어 있을 경우 전환비용이 발생하며, 이러한 구속은 기업과 은행이 상호 소유권보유로 얽혀(web) 있을 때 매우 강하다. 기업이 단기간에 상환요구를 할 수 있는 은행을 통해 고정자산과 유동자산 확보자금을 조달하는 것이 장려되는 일본 채벌식의 관계를 가지고 있을 때도 기업은 은행에 구속된다. 그 외에 기업의 은행예속은 신용거래 개설시에 부담하는 환급이 안되는 보증금(compensation fee)에도 기인할 수 있다. 미국에 있어 기업이 revolving credit line을 설정하는 때 은행은 신청기업의 신용조사에 소요되는 매몰비용을 부담하게 되므로 장기적

인 차입을 보장하도록 보증금을 요구한다. 이러한 속박이 없더라도, 중소기업은 전환비용이 문제될 수 있다. 중소기업이 동일은행에 거래계정을 계속 유지할 경우, 은행은 차입자에 대한 더 많은 정보를 확보하고 risk monitoring이 용이하게 되므로 중소기업대출을 더 원하기 때문이다. 문제는 기업이 은행을 교체하는 때는 정기적인 자금의 수령 및 배분과 관련된 금융서비스를 이동시켜야 하는데 이때 비용이 많이 든다는 것이다. 그러나 이러한 경향은 최근 다른 지역은행이 credit-scoring model을 사용함으로써 상당수 준상채된 것으로 보인다. 대출의 중요성이 커짐에 따라 거래계정과 라인 오브 크레딧을 동시에 제공함에 따른 규모의 경제는 약화되고 있으며 이에 따라 전환비용의 진입장벽으로서의 중요성도 줄어들고 있다. 전환비용과 관련된 이슈는 현존은행이 신규은행에 비해 명성과 정보에 있어 유리한 위치에 있다는 점이다. 특히 소기업은 위기에 소기업의 존속 자체가 은행의 기업에 대한 신용에 달려있다는 사실을 알고 명성이라는 요소에 높은 가치를 부여한다. 신용의 구축에는 시간과 경험이 요구되며, 기존은행이 기존지점 근방의 다수의 가계와 기업에 대한 대출에서 생기는 것으로 이런 정보를 신규은행과 나눌 수는 없을 것이다.

3. 효율성

은행합병으로 효율성이 증대될 수 있다는 주장(efficiency claim)으로 다음과 같은 점들이 제기되고 있다.

① 중복적인 지점의 폐쇄로 인한 효율성의 증가

이는 은행합병으로 신설된 은행의 중복적인 지점 폐쇄는 불필요한 비용을 감소시키므로 효율성의 근거로 작용한다는 것이다. 그러나, Deutch/Dresdner은행합병건에서 합병당사은행은 합병으로 탄생할 은행의 2,800개의 지점 중 1/3을 감축할 수 있다는 점을 주된 효율성 달성 근거로 주장하였으나, 실제로 지점축소는 이루어지지 아니하였다. 또한, 은행의 영업범위의 중복에 따른 지점폐쇄는 예금자의 거래비용을 증가시키므로 효율성을 약화시키기도 한다.

② 영업지역의 확대에 따른 위험의 감소에 의한 효율성 증가

이는 영업지역의 확대는 지역시장의 위험을 다른 지역시장으로 분산시킬 수 있어서 위험을 감소시키는 역할을 한다는 것이다. 그러나 예금자보호제도로 예금자는 이미 보호되고 있으며 은행은 다양한 금융거래를 통해서 위험을 관리할 수 있으므로 합병으로 인한 위험감소효과는 크지 않다.

③ 경영지원업무 비중의 감소에 의한 효율성 증가

규모가 작은 은행의 경우 합병으로 경영지원업무의 비중이 감소한다면 효율성이 증가할 있으나 규모가 큰 은행의 경우 이같은 효과를 기대하기 곤란하다. 최근 연구는 10억 달러 이상의 자산규모를 가진 은행은 규모의 경제를 가질 수 없다고 보았다(Hanweck

& Shull(1999), "The bank merger movement: efficiency, stability and competitive policy concerns" The Antitrust Bulletin, Vol.44, No.2, pp 251~284)

④ 합병으로 인해 은행 내 자원의 효율적 이용

자원이용의 효율성 여부는 정확히 측정될 수 없으나 합병으로 인해 자원이 더 이윤이 많은 분야로 이동한다면 이는 효율성의 확대를 의미한다고 볼 수 있다.

⑤ 규모의 증가에 의한 국제경쟁력의 강화

규모보다는 영업범위나 경험이 경쟁력에 더 중요하며 국내경쟁이 확보된다면 국제경쟁력도 확보할 수 있을 것이다.

합병 후 경쟁감소는 효율성 추구 노력을 감소시키며 특히 은행의 경우 많은 연구결과 는 합병에 의한 효율성증대효과는 높지 않은 것으로 나타났다. (Humphrey & Valverde(1999), "Cost & Profits Plus Convenience & Prices: Measuring the gains from financial institution mergers" 및 Berger, Demsetz & Strahan(1999), "The consolidation of Financial services industry: Causes, consequences, and implications for the future", Journal of Banking & Finance, Vol.23, pp 135~194). 따라서, 경쟁당국은 합병당사자가 효율성에 대한 명백한 증거를 제시하지 않는다면 반 경쟁적 합병을 효율성을 이유로 승인해서는 안될 것이다. 효율성을 판단함에 있어서도 적절하게 합병을 주도할 수 있는 은행이 있는가, 더 높은 효율성을 갖는 은행이 합병 후 주도권을 가질 수 있는가, 합병주도은행이 최근 성공적인 합병을 달성한 적이 있는가를 검토하여야 한다.

4. 제재수단

일반적으로 은행합병에 대한 제재수단으로는 시장지배력의 행사에 대한 제한, 일정 기준의 설정을 통한 제한, 지점이나 영업부문에 대한 분할명령 등이 취해지고 있다.

시장지배력의 행사에 대한 제한은 합병을 인정하면서 시장지배력을 남용하는 행위에 대해서 지속적으로 감시하는 방식으로 많은 감독비용이 소요된다. 이에 대해 일정 기준 의 설정을 통한 제한은 경쟁을 보장할 수 있도록 기준을 설정하고 기준의 준수여부만 감독하는 방식으로 감독비용을 줄이고 영업자유를 확보할 수 있다.

지점이나 영업부문에 대한 분할명령은 행동에 대한 규제도 지속적인 감시가 필요하므로 구조적인 규제측면에서 경쟁을 제한하는 지점이나 영업부문의 분할을 명령하는 방식 이다. 그러나, 이 방식은 분리대상의 판단이 어려움, 은행들이 잘못된 정보의 제공 등의 방법으로 회피할 수 있으므로 실제 경쟁에 미치는 효과는 불확실함 등의 문제점이 있다. 경쟁당국은 분할명령의 실효성을 확보하기 위해서 다음의 권한을 보유할 필요가 있다. 즉, 분할대상 선정권한, 정보 수집권한, 매수자 승인권한, 분할지점의 고용승계 보장, 소비자 의 이전요구 제한, 분할이 이루어지지 않는 경우에 대한 강한 제재권 등이 그것이다.

제재조치의 사례로는 스위스의 Union Bank of Switzerland/Swiss Bank Corporation 합병사례가 참고할만 하다. 동 사례에서 스위스 경쟁당국은 스위스 국내의 집중도가 높은 지역시장에 위치한 25개 지점을 모두 묶어서 다른 사업자에게 매각할 것, 관련 지리적 시장에 위치한 2개의 자은행을 매각할 것, 상업대출과 관련하여 거래조건과 이자율을 2004년 말까지 유지할 것, 다른 금융기관과 형성한 공동사업에 지속적으로 유지할 것 등 행태적 규제와 구조적 규제를 동시에 부과한 바 있다.

IV. 기타 고려사항

1. 건전성규제와 경쟁정책의 관계

금융감독기관과 경쟁기관 등 관련 기관간의 투명하고 효과적이 협력이 필요하며, 호주·캐나다·노르웨이·미국 등은 그와 같은 협력을 제도화하였다. 경쟁법은 본질적으로 합병에 대해 사전처방보다는 사후금지에 보다 가까우며, 합병을 유도하기보다는 제한하는 역할을 담당한다. 건전성규제가 합병에 대해 사전처방보다 사후금지로 사용될 경우, 경쟁당국에 의해 거부되는 반경쟁적 합병이 금융당국의 결정과 충돌되지 않도록 할 필요가 있다. 특히, 은행의 파산을 막기 위해 합병이 이루어지는 경우에는 경쟁당국에 의해서 합병이 거부될 위험을 막기 위해서 적시에 금융당국과 경쟁당국간의 협력이 이루어지는 것이 필요하다. 은행의 파산을 막기 위해 합병이 유도되는 경우 합병은행이 '파산기업의 항변(failing firm defence)' 과 '규제된 행동항변(regulated conduct defence)' 을 주장하는 경우가 많으므로 두 기관간의 협력이 더욱 필요하다. 이 경우 파산기업의 항변은 파산되는 경우 경쟁에 더 나쁜 영향을 미치므로 합병을 인정해야 한다는 주장이며, 규제된 행동 항변은 파산을 막기 위한 금융당국의 지시에 의한 행동이므로 합병을 인정해야 한다는 주장이다. 규제된 행동 항변의 사례로는 1998년 한국의 5개 은행들이 심각한 경영위기에 빠져 있을 때 금융감독위원회가 그 은행들에 대해서 의무적으로 합병할 것을 명한 바 있는데, 이 합병들을 경쟁당국의 심사대상에서 명백히 제외한 사례가 있다.

2. 은행합병에 대한 비건전성 규제, 비경쟁정책 관점의 고려

실업증가의 문제와 국가대표은행의 필요성이 은행합병에 대해서 제기될 수 있는 다른 관점이다. EU, 이태리, 일본, 한국, 미국에서 반경쟁적 은행합병은 반드시 승인거부되지만 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 스위스, UK에서는 반경쟁적 은행합병도 승인되는 경우도 있다. 대부분 국가에서 은행의 합병이 건전성 및 경쟁의 확보의 관점에서만 고려되는 것은 아니며 여러 가지 사항이 고려된다.

3. 은행합병 담당 특별기관의 존재

일부 국가에서는 은행의 합병에 대해서 경쟁법규상의 많은 예외규정을 은행합병에 적용하고 있다. OECD는 권고안을 통해서 경쟁법이 모든 경제문제에 대해서 광범위하게 적용되어야 하며 그에 상응하는 권한을 경쟁당국에 부여할 것을 요구하고 있다. 은행감독기관의 경우 은행에 대한 많은 정보를 가지고 효과적으로 감독하고 집행할 수 있는 장점이 있으나 경쟁당국은 합병심사의 기술과 경험이 있다는 장점이 있다. 그러나 은행에 대한 정보나 권한 등은 쉽게 이전될 수 있으나 합병심사의 경험이나 기술 등은 쉽게 이전될 수 없다는 측면에서 은행에 대한 합병의 심사도 경쟁당국이 담당하여야 한다.

IV. 요약 및 결론

은행합병이 지속적으로 증가하고, 은행의 영업활동 리스트럭처링이 계속될 전망이다. 전자금융 및 규제개혁이 지속적으로 진입장벽을 감소시키지 못할 경우 이러한 은행합병은 집중도를 높게 되므로 경쟁당국의 관심대상이 되지 않을 수 없다. 경쟁당국은 진입장벽의 감소, 시장개방을 향상시키고 기존 은행들이 소비자에게 이익이 되지 않는 방식으로 시장점유율을 존속하려고 하는 것을 감시해야 한다.

은행합병심사는 경쟁당국이 금융산업에 개입하고 있는 다른 정부기관(특히, 건전성 감독기관)과의 명확한 의사전달체계 및 협력수단을 갖추고 있을 때 더욱 원활해질 수 있다. 또한, 초국경적 은행합병에 대해서는 경쟁당국간 협력증진이 필요하다.

은행산업에서의 합병에 관한 국제적 논의를 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 금융합병 심사시 전자금융의 발달이 시장의 정의와 진입장벽의 평가에 미치는 영향이 조심스럽게 고려되어야 한다. ② 금융합병에서 경쟁문제는 중소기업에 대한 대부와 관련하여 가장 흔하게 나타난다. ③ 은행업에서의 진입장벽은 집중화된 시장에서 은행합병으로 초래될 것으로 예상되는 반경쟁적 효과를 충분히 중화(neutralisation)시키지 못할 만큼 너무 높을 수 있다. ④ 은행합병이 효율성과 관련이 있지만 합병 은행이 모두 대규모여서 규모의 경제를 이미 달성한 경우에는 합병으로 인한 효율성 효과를 부정적으로 판단할 필요가 있다. ⑤ 반경쟁적 은행합병에 대해서는 적절한 조치를 취할 필요가 있으며 이때 감독·집행비용이 많이 소요되는 방법은 피해야 한다. ⑥ 경쟁당국과 금융건전성 규제당국간에 내재하는 잠재적 갈등요인은 거의 없다. ⑦ 경쟁법은 경쟁당국에 의해서 은행합병에도 적용되어야 하며, 금융당국과 경쟁당국간의 조정과 협력이 필요하다. **강정**