

銀行産業의 所有構造 規制에 관한  
法制改善方案研究

Ownership Structure and Regulation  
in Korean Banking Industry

研究者: 김광목(派遣研究員, 國會書記官)

韓國法制研究院

# 목 차

I. 문제의 제기 .....	5
II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황 .....	9
1. 소유구조에 대한 규제논리 .....	9
(1) 은행산업의 특성 .....	9
(2) 소유구조 규제에 관한 이론적 근거 .....	13
(3) 소유구조 규제에 관한 법적 논거 .....	16
2. 소유구조의 규제현황 .....	20
(1) 규제내용의 변천과정 .....	20
(2) 현행 규제내용 .....	21
(3) 은행산업 소유구조의 현황 .....	23
III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석 .....	27
1. 영 국 .....	27
(1) 정부·은행·기업간의 관계 .....	27
(2) 소유구조 규제내용 및 현황 .....	28
2. 미 국 .....	29
(1) 정부·은행·기업간의 관계 .....	29
(2) 소유구조 규제내용 및 현황 .....	30
3. 독 일 .....	31
(1) 정부·은행·기업간의 관계 .....	31
(2) 소유구조 규제내용 및 현황 .....	32
4. 프 랑 스 .....	33
(1) 정부·은행·기업간의 관계 .....	33
(2) 소유구조 규제내용 및 현황 .....	34
5. 일 본 .....	35
(1) 정부·은행·기업간의 관계 .....	35

(2) 소유구조 규제내용 .....	35
6. 소 결 .....	37
IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안 .....	39
1. 소유구조 규제법제의 문제점 .....	39
(1) 산업자본의 은행지배 가능성 .....	39
(2) 독자적인 은행자본 형성문제 .....	46
(3) 관치금융문제 .....	48
(4) 차별적 규제의 타당성문제 .....	50
2. 소유구조 규제법제의 개선방안 .....	52
(1) 소유구조 규제법제의 기본방향 .....	52
(2) 독자적인 은행자본 형성을 위한 법제개선방안 .....	56
(3) 자율적 경영체제 확립을 위한 법제개선방안 .....	58
V. 결론 및 요약 .....	63
참고문헌 .....	67

## I. 문제의 제기

98년 외환·금융위기 이후 각종 경제문제에 대해서 시장 또는 시장원리에 맡기자는 주장이 자주 제기되고 있다. 때로는 각종 규제완화정책이 절대적인 모범답안인양 당연스럽게 전제되고 있다. 그러나 우리나라에서 현실의 시장은 어떠한 시장인가 자문해 볼 필요가 있다. 현실의 시장은 대부분 경쟁적 시장과는 거리가 멀 뿐만 아니라, 특히 우리 나라의 경우에는 『재벌』이라는 독특한 존재가 시장을 장악하고 있는 상황이다.<sup>1)</sup> 따라서 시장원리가 작동하기 어려운 구조적인 문제점이 있으며, 설사 가격원리에 따른 생산과 분배가 이루어졌다 할지라도 사회적 형평성의 측면에서는 더 큰 문제를 야기하는 경우도 많다. 그렇다면, 우리 나라에서는 여전히 국가 또는 정부당국의 주도적인 역할을 인정하여 시장에 대한 광범위한 개입을 허용하여야 하는 것인가? 그렇지 않는다고 본다. 정책당국의 한계는 이미 IMF 구제금융시대를 초래함으로써 증명된 것으로 보아야 할 것이다. 본 연구자가 강조하고 싶은 것은 시장이나 정부는 모두 불완전한 선택대안(imperfect alternative)일 뿐이라는 점이다.<sup>2)</sup> 역사적인 경험에 비추어 볼 때 이들 양자는 어느 것도 그 자체로서는 완전하지 않기 때문에, 각국의 입법자들은 이들 양자 사이에서 불안스러운 선택(bange Wahl)을 하지 않을 수 없다.<sup>3)</sup>

그래서 다음 두 가지 점을 우선 지적하고자 한다. 첫째, 경제문제 해결을 시장에 맡기기 위해서는 공정한 경쟁법칙이 지배하는 시장이 먼저 존재해야 하며, 그러한 공정한 경쟁이 지배하는 시장을 조성하기 위한 책임은

1) 대규모기업집단이라는 법적 용어가 사용되고 있으나(독점규제및공정거래에관한법률 제9조제1항 등), 기업집단이 소유주 개인이나 친인척에 의해 사실상 지배되고 있는 점 등에서 외국의 대규모기업집단과는 현저히 다른 양상을 보이고 있는 우리나라 대규모기업집단의 특성을 고려한다면 재벌이라는 표현도 부적절한 것은 아니라고 본다. 권오승, 재벌의 문제점과 그 대책, FIDES, 제35호, 1992, 8-10면 참조.

2) 최병선, 정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제-, 법문사, 1992, 15면 참조; 福井秀樹, 政府の失敗の理論(二), 京都論叢(137卷4號), 79-81면 참조

3) Rittner, Wirtschaftrecht, 2. Aufl., 1987, §1 Rdnr. 57.; 권오승, 경제법, 법문사, 1999, 19면 재인용.

## I. 문제의 제기

국가에게 있으므로(헌법 제119조제2항) 이러한 목적을 위해서 시장에 대해 개입하는 정부규제는 당연한 것으로 보아야 한다는 점이다. 둘째, 규제완화정책만이 만능의 해결책은 아니며, 특히 금융산업의 영역에서 규제완화정책은 매우 위험스러운 결과를 초래할 수 있고 경우에 따라서는 규제강화가 필요한 영역이 적지 않다는 점이다. 그 대표적인 사례가 미국 금융산업에 대한 규제정책이었다. 80년대 초 저축대부조합의 수지개선을 위해 예금금융기관규제완화및통화관리법(DIDMCA)(1980)과 예금취급금융기관법(DIA)(1982)를 제정하여 적절한 감독권의 강화 없이 규제만을 대폭 완화하였다가<sup>4)</sup> 80년대 중반에 제2차 저축대부조합 위기를 야기하였다. 그 결과 500여개의 조합이 파산하였고 이의 정리과정에서 막대한 공적자금 수요로 결국 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)까지 파산하였다. 결국 90년대 말 금융기관개혁·구제및규제강화법(FIRREA)을 제정하여 규제를 대폭 강화하였다.<sup>5)</sup> 그래서 1980년대 초의 금융산업 규제완화정책은 미국 역사상 최악의 정책 실패라는 평가까지 받고 있다.<sup>6)</sup> 이와 같은 사례는 우리나라도 마찬가지라고 본다. 우리나라의 경우도 94년과 96년의 24개 단자회사들에 대한 일률적인 종합금융사 전환정책이 98년 외환·금융위기를 초래한 원인 중의 하나가 되었다.<sup>7)</sup>

현재의 은행산업에는 자율적인 은행산업의 발전을 위한 규제완화라는 측면과 금융산업의 구조조정과 공적자금 투입 등을 통한 정상적인 금융시스템의 복구와 건전한 금융관행의 정착을 위한 규제강화라는 측면이 동시에

---

4) 당시 미국의 일련의 규제완화정책 흐름에 대해서는 최영규, 규제완화가 미국행정법에 미친 영향(I)-규제개혁의 논거와 진행과정-, 행정법연구, 1999. 하반기(제5호), 1999. 11, 80-81면 참조.

5) 미국 회계감사원(GAO)은 부실 저축대부조합의 처리를 위해 납세자가 부담할 금액은 4,263억 달러에 달한다고 추정했다. 이재연, 미국의 예금금융기관 부실경영에 대한 처벌 및 제재 시스템, 한국금융연구원, 1999. 3, 5-15면 참조.

6) Marc Allen Eisner, Economic Regulatory Policies: Regulation and Deregulation in Historical Context, D.H. Rosenbloom & R.D. Schwartz (ed.), Handbook of Regulation and Administrative Law, Marcel Dekker, Inc, New York, 1994, 113면 인용.

7) 권미수, 금융산업에 대한 감독 및 규제 실패의 원인과 처방, 한국행정연구원, 1999, 23면 참조.

작용하고 있다.<sup>8)</sup> 결국 문제는 언제 어디를 어떻게 규제해야 하는가에 있을 뿐이다.<sup>9)</sup> 그래서 불필요한 규제는 제거하고 필요한 규제는 새롭게 도입하는 규제법제의 재설계가 필요한 것이다. 규제문제를 획일적인 이데올로기적인 차원에서만 논의하는 것도 문제해결에 도움을 주지 못할 뿐만 아니라 오히려 위협할 수도 있다.<sup>10)</sup> 따라서 개별적인 규제수단들의 의미와 실효성을 구체적으로 분석하고, 전체적인 규제목적과의 정합성을 판단한 후, 대안을 마련하는 노력이 필요하다고 본다. 본 연구는 규제에 대한 이러한 기본적인 시각 하에서 진행되었다.

은행산업의 소유구조 규제문제는 단순한 산업정책의 문제가 아니라 국가·기업·은행간의 관계설정문제이며, 국가의 재벌정책문제이기도 하다. 그래서 단순히 상사법학상의 문제만은 아니며 공법학적인 관심도 제기될 수밖에 없다고 본다. 우리나라는 60년대부터 재벌을 중심으로 한 산업자본 지원을 위해 은행산업을 동원하면서도, 산업자본의 은행산업에 대한 지배는 허용하지 않았다. 이러한 은행주식 소유한도 제한제도는 그동안 금융안전망(financial safety net)이 미흡했던 우리나라 금융시스템의 안정성을 제고하고 이를 통해 예금자보호기능을 수행했던 점을 부인할 수 없다. 특히 98년 외환·금융위기 이전에 금융감독이 미흡하고 예금보험제도가 없었던 상황에서 재벌의 은행경영참여를 제한함으로써 은행권에서 대주주의 전횡이 나타날 수 있는 가능성을 사전에 차단하는 기능을 하였다.<sup>11)</sup>

그러나 90년대부터 은행산업의 경쟁력 강화와 은행의 책임경영체제 확립을 위한 대안으로서 은행 소유규제의 철폐 및 산업자본의 은행지배 허용 문제가 주요 쟁점으로 논의되었으며,<sup>12)</sup> 최근에는 공적자금 투입으로 사실

8) 채희율, 건전성감독의 필요성과 주요국의 제도분석, 금융, 1998. 6, 12면 참조.

9) Charles Goodhart/Philipp Hartmann/David Llewellyn/Liliana Rojas-Suárez/Steven Weisbrod, Financial Regulation-Why, how and where now?-, Routledg, 1998, 14-15면 참조.

10) 김상조, 재벌소속 금융기관의 계열사주식 보유한도 및 의결권제한 완화의 문제점, 재벌금융규제토론회(참여연대 주최) 자료집, 2001, 1면 참조.

11) 실제로 주식소유한도 제한이 없었던 제2금융권의 경우 금융기관들이 재벌의 사금고화 되었다. 김현욱, 은행주식 보유한도 확대에 관한 논의와 개선방안, 한국개발연구원, 2001. 1, 5면 인용.

12) 은행 소유지배구조와 산업자본의 은행지배문제에 대한 논의는 1980년대 후반 3저

## I. 문제의 제기

상 국유화된 은행들의 민영화 전환요구가 증대됨에 따라 은행의 소유지배 구조 문제에 관한 분명한 원칙과 정책대안을 마련할 필요가 생겼다.

학계 다수의 반대의견에도 불구하고, 재벌을 대변하는 전경련 등을 중심으로 소유제한 철폐와 산업자본의 지배허용을 주장하는 견해들은 우리나라 은행의 비효율적 경영문제는 책임지고 경영을 주도할 주체가 없었기 때문이므로 소위 ‘은행의 주인 찾아주기’를 주장한다. 그리고 현재 우리의 경제 여건상 주인의 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 주체는 산업자본 즉 재벌 밖에 없으며, 재벌의 은행지배에 따른 부작용은 정부의 금융감독을 통해 충분히 방지할 수 있다고 주장하고 있다.

본 연구는 ① 은행의 부실경영 등 우리나라 은행산업의 문제점들의 원인이 무엇인지(재벌들이 주장하듯이 은행에 대주주가 없었기 때문인지 아니면 다른 이유 때문인지 여부: 은행산업의 문제가 소유구조문제에서 야기된 것인지 여부)를 밝히고, 그 밝혀진 원인에 대응하여 ② 우리나라 은행산업의 발전방안을 모색하고자 한 것이었다. 그리고 본 연구는 법정정책학적 접근방법에 의하고자 하였다. 법정정책학에도 여러 가지 입장이 있으나, 법현상의 정책적 배경·원인·결과 등을 인식하고 설명하려는 정책학적 법학(policy-oriented approach to legal study)과 정책과제에 대한 법적 처방을 모색하는 법적 정책학(law-oriented approach to policy science)을 상호보완 하려는 입장<sup>13)</sup>에 따르고자 하였다.

그리하여 이하의 연구에서는 ① 우리나라 은행산업의 소유구조 규제 현황, ② 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석, ③ 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 개선방안 순으로 진행한다.

---

호황 시기를 기점으로 정부의존적 자본축적단계에서 벗어나 독자적인 자본축적체계를 구축하고자 하는 재벌들의 요구로부터 제기되어 왔다.

13) 홍준형, 법정정책학의 의의와 과제-법정정책학의 구축을 위한 시론-, 행정법연구, 2000. 하반기(제6호), 2000. 11, 122-123면 참조.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

### 1. 소유구조에 대한 규제논리

#### (1) 은행산업의 특성

어느 나라에서나 은행산업은 다른 산업과는 달리 규제와 감독을 많이 받는다. 은행산업을 다른 산업과 달리 강하게 규제하는 것은 은행산업이 갖고 있는 다음과 같은 특성 때문이다.

첫째, 은행산업은 높은 공익성을 가지고 있다. 은행은 금융기능<sup>14)</sup>을 통

---

14) 금융기관(은행)의 기능과 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 거래비용절감기능(금융기관은 다수의 자금공급자와 자금수요자를 연결하므로 거래비용면에서 규모의 경제가 발생하며, 이를 이용해 자원의 효율적 배분에 기여한다. 또한 정보의 불완전성을 완화시키고 공동대리인으로서 감시비용을 절감시킨다)
- ② 자산변환기능(금융기관은 다수의 소액저축자들로부터 자금을 축적하여 투자자본으로 전환시킨다. 자금규모, 이용기간, 이자율 등이 자금공급자와 수요자간에 서로 달라 거래가 성사되기 어려운 것을 금융기관이 개입하여 거래가 이루어지도록 하는 것이다)
- ③ 지급결제수단의 창출기능(화폐나 수표 등을 공급함으로써 거래를 구체적으로 실행시켜준다. 은행에게만 유일하게 부여되어 있는 기능이다. 최근 기술혁신으로 비은행 금융기관도 지급수단을 제공하고 있으나, 지급결제기능은 본질적으로 신용공여가 뒷받침되어야 효율적으로 발휘될 수 있기 때문에 은행이 제공하는 지급결제서비스의 우위성은 지속될 전망이다)
- ④ 기업의 신용위험(기업이 발행하는 본원증권을 투자자가 원하는 간접금융자산으로 전환시켜준다)과 금리변동위험을 분담하는 기능
- ⑤ 기업의 재무상태와 경영진의 활동을 감시하는 기능(예금자로부터 감시권한을 위임받아 정보의 비대칭성에서 기인하는 도덕적 해이와 역선택 문제를 해소한다. 은행은 이러한 감시기능을 통해 일시적이 자금난에 봉착한 기업에 대해서는 이자지급연기나 대출 연장 등을 통해 기업의 장기투자를 가능하게 해준다)
- ⑥ 투자자의 시장참여비용을 감소시켜주는 기능(파생금융상품 거래 등을 통해 리스크를 체계적으로 관리하고 투자정보를 제공한다)
- ⑦ 기업의 투자자금 지원기능(우리나라와 같이 자본시장이 발달되지 못한 나라에서는 가장 중요한 의미를 지니고 있으나 현재 이 기능이 마비상태에 있다. 왜냐하면 기업이 전반적으로 부실한 상태인데, 은행의 기업평가능력은 취약하기 때문이다. 은행의 자기자본 미비로 은행 자체가 퇴출될지도 모르는 상황에서 위험을 무릅쓰고 적극적으로 기업에 대출할 수는 없는 상황이다)
- ⑧ 고부가가치를 창출하는 독자적 산업으로서의 기능(금융의 범세계화, 범세계적인 금융규제 완화, 정보화, 대형화 등으로 세계적인 자본시장이 형성되고 있고, 금융기관간의 인수와 합병도 활성화되고 있다. 이러한 상황에서 국제자본의 성격도 종래의 원조자금

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

해 산업발전을 위한 기본적인 인프라 역할을 한다.<sup>15)</sup> 다른 산업에 대한 파급효과가 일반산업과는 질적으로 다르다. 여기에 은행산업이 갖고 있는 공익적 성격이 있다. 국가가 다른 산업과는 달리 공적자금으로 붕괴위기에 빠진 은행산업을 지원하는 직접적인 이유가 된다.<sup>16)</sup> 자본주의가 고도로 발달하게 되면 금융부문과 실물부문은 서로 강력한 영향을 미치게 되어 한 쪽 부문만의 성장은 불가능 하게된다.<sup>17)</sup> 이러한 금융의 의미는 우리나라와 같이 만성적인 자금부족에 시달리는 성장형 경제 하에서는 더욱 중요하다. 특히 증권시장 등 자본시장이 발달되지 못한 우리 나라에서는 은행을 중심으로 한 금융산업이 붕괴되면 기업이 투자자금을 확보할 수 없어 급속하게 장기불황상태로 이전하게되고 경제는 붕괴될 수밖에 없다.

둘째, 은행산업은 몇 가지 점에서 구조적인 취약성을 본질적으로 가지고 있는 산업이다. 은행산업의 구조적 약점은 우선 은행자산의 대부분이 일반인들의 요구불(payable on demand) 예금이라는 점에서 시작된다. 예금주들은 언제든지 그들이 맡긴 자금을 회수해 갈 수 있기 때문에 은행의 대외적인 신용은 은행존립을 위한 핵심적 요소가 된다. 그래서 은행은 신용리스크에 대단히 민감해 질 수밖에 없을 뿐만 아니라, 예금보험제도 등 국가의 지원이 없다면 지급요구 쇄도사태(bank run)에 직면할 경우 정상적인 은행이라 할지라도 이겨 낼 수 없게 되어있다. 특히 어느 은행의 지급불능사태 발생은 다른 은행들의 지급능력에 대해서도 의심을 일으켜 결국

---

과 공공부문에서의 대출자금에서 해외직접투자와 주식·채권투자를 위한 포트폴리오 자금으로 변화하고 있다. 이의 부작용으로 국제투기자금의 이동에 따른 국제적인 금융위기 발생위험도 증가하고 있다. 강병호, 금융기관론, 박영사, 2000. 3, 3-11면 인용.

15) 개발도상국의 경제발전과정에서 은행산업이 가지고 있는 특수한 의미와 과제에 대해서는 Charles Goodhart/Philipp Hartmann/David Llewellyn/Liliana Rojas-Suárez/Steven Weisbrod, 전게서, 102-103면 참조.

16) 대형은행들 중에서 98년 외환·금융위기 이후에 살아남은 은행은 기업금융의 비중이 낮았던 국민은행과 주택은행 밖에 없었다. 자본주의경제 하에서 은행의 본질적 기능이 기업대출이라는 점을 생각하면, 한국의 은행산업은 사실상 붕괴된 것이었다. 은행도 원인이야 어찌되었든 하나의 기업이므로 당연히 청산절차에 들어가야 하지만 금융시스템의 위기는 견실한 여타의 일반산업에까지 붕괴위기에 놓이게 하므로 불가피하게 공적자금을 투입하여 은행산업을 지원하는 것이다.

17) 케인즈(J. M. Keynes)의 이론은 바로 이러한 점을 간파한 것이었다. 화폐경제에서 경제변수의 변화는 물물교환경제의 그것과는 성격이 근본적으로 달라진다. 정운찬, 화폐와 금융시장, 율곡출판사 2000. 8, 5-6면 참조.

연쇄적인 은행도산 등 전체 금융시스템의 붕괴를 초래할 가능성(system risk)이 높다는 것이 과거의 경험이었다.<sup>18)</sup> 도산으로 인한 외부효과는 특히 결제업무를 담당하고 있는 은행업의 경우에는 두드러져 보험업과 증권업에 비해 더욱 폭 넓은 규제를 받게 된다.<sup>19)</sup> 다른 산업에 비해 은행의 자본금 비율이 매우 적다는 점도 은행산업의 취약성을 가져오는 원인이다.<sup>20)</sup> 이러한 낮은 자본금비율은 경영상의 의사결정이 조금만 잘못되더라도 은행을 위협에 처하게 만든다. 이 점 또한 상대적으로 다른 산업에서는 보기 힘든 현상이라고 할 수 있다.

이러한 은행산업의 공익성과 구조적 취약성은 기존의 일반적인 법리와 판례를 수정시키고 새로운 법리를 형성하게 만든다. 예를 들면, 절차적 하자만으로 처분을 취소할 수 있는가에 관해, 논란의 여지는 있지만 불이익 처분에 관한 사전통지 및 의견제출은 행정절차법상 핵심적 절차규정에 해당하므로 그 불이행만으로 취소사유가 된다는 것이 판례·학설의 대세였다. 그리하여 서울행정법원 1999. 8. 31. 선고 99구23709 판결에서는, 대한생명보험(주)에 대한 감사명령, 임원직무집행정지 등 처분이 사전통지와 의견제출 기회부여 없이 내려졌음을 이유로 모두 취소되었다.<sup>21)</sup> 그런데 서울행정법원 2000. 9. 22. 선고 99구6995 판결에서는, (주)대동은행에 대한 영업정지와 계약이전 등은 대표이사에게 사전통지 되었으나 임원업무집행정지는 해당 임원에 대한 사전통지 및 의견제출 기회부여 없이 내려졌는데도, 이 사건 처분들의 긴급성 뿐만 아니라 이를 기존 임원들에

18) 영국, 미국, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 벨기에, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 스위스 등의 은행산업 위기경험에 대해서는 Benton E. Gup, Bank failures in the major trading countries of the world, Quorum Books, 1998, 17-122면 참조.

19) 김건식, 금융지주회사의 법적 규제, 공정거래법강의II, 법문사, 2000. 11, 259면 인용.

20) 90년 중반까지 미국 일반은행의 평균적인 자본금 크기는 자산의 7% 정도에 불과했으며 당시 우리나라도 5% 내외였을 뿐이었다. 이필상, 금융경제학(제4개정판), 박영사, 1998. 8, 208면 인용.

21) 이 사건에서 피고 금감위측은 구조개선법상의 금감위의 처분에 대해서 행정절차법 자체가 적용되지 않거나 적용되더라도 사전통지 및 의견제출의 예외사유인 동법 제 21조 제4항 제1호 소정의 “공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우” 또는 제3호 소정의 “당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정되는 경우”에 해당한다고 주장하였다.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

대해 사전에 통지해서는 그 처분의 목적을 달성할 수 없다는 이유로 행정절차법 제21조제4항제1·3호를 들어 위법하지 않다고 판시하였다.<sup>22)</sup> 이와 같이 사전통지의 예외사유 및 절차하자의 법적 효과를 판단함에 있어서는 구체적 사안에 따라 세밀한 검토가 필요하다. 그래서 절차하자의 법적 효과는 개별행정법(행정법각론) 영역마다 달리 보아야 한다는 결론에 이르지만, 구체적으로 절차적 규제가 완화될 수 있는 개별행정법 영역은 무엇인가에 대해서는 여전히 의문이 남는다. 그 범위에 대해서는 이미 행정절차법과 동법 시행령에 병역법에 의한 병역처분, 출입국관리법에 의한 외국인에 대한 입국금지처분 등 상당 정도 규정되어 있다.<sup>23)</sup> 그러나 국가경제에 미치는 영향력을 고려해본다면 금융행정법 특히 은행규제법상의 일부처분에 대해서도 절차적 규제를 완화할 필요가 있다. 위의 두 번째 판결은 결과적으로 이러한 필요가 반영된 것으로 본다. 일반적으로 은행의 경우에는 예금인출 쇄도사태(bank run)를 막기 위해서는 사전통지 등 절차적 규제를 완화하는 것이 불가피하기 때문이다. 이것은 세계 어느 나라에서도 마찬가지일 것이다. 미국의 은행법관련 판례들을 살펴보면, 예금기관들은 폐쇄사유가 발생한 경우 보통 사전통지나 청문절차 없이 폐쇄되고 있다 (Depository institutions are typically closed without prior notice or hearing).<sup>24)</sup>

물론 이러한 일방적 규제적 폐쇄조치는 물론 적법절차와 관련해서 논란을 불러 일으켰다. 그러나 미국의 은행감독당국은 적어도 다음과 같은 두 가지 이유를 근거로 신속한 조치를 취해야 한다고 보고 있다. 첫째, 은행이

22) 앞의 사건에서는 대표이사에게도 사전통지하지 않고 처분이 내려졌고 그 처분 이전에 부실금융기관지정 및 공적 자금 투입이 결정되어 주주와 임원들이 그 사정을 알고 있었으므로 감사명령과 임원업무집행정지를 긴급·밀행적으로 내릴 필요가 그다지 크지 않는 반면, 후자의 사건에서는 대표이사에게 통지된 상태에서 영업정지, 계약이전과 함께 임원업무집행정지를 동시에 내린 경우이므로 임원에 대해서는 긴급·밀행의 필요가 상대적으로 컸다고 한다. 백윤기, 금융행정에 있어서 법치주의 구현방안, 저스티스 제33권제4호(통권 제58호), 2000. 12, 35면 인용.

23) 현행 행정절차법의 적용배제범위와 이에 대한 평가에 대해서는 오준근, 행정절차법, 삼지사, 1998, 113-132면 참조.

24) 이하의 미국관련 내용은 Jonathan R. Macey/Geoffrey P. Miller, Banking Law and Regulation, 2nd Ed(1997), 605-617면 인용.

지급불능상태나 지급불능위험상태에 처한 경우는 말 그대로 신속한 조치를 취해야 하는 긴급상황이 발생한 경우라고 보기 때문이었다. 이 경우에 신속한 조치를 취해야 하는 이유는 무엇보다도 부실은행의 경영진은 이러한 상황에 처하면 할 수 있는 한 어떠한 부적절한 위험한 조치도 불사하려는 유혹을 받고 있기 때문이다. 둘째, 감독기관이 은행폐쇄를 위한 정상적인 사법적 절차(judicial proceedings)를 밟는다면, 바로 그 정보가 예금자들과 은행에 대한 채권자들에게 알려져 은행의 문제상황을 더욱 악화시키고 대규모의 예금인출사태를 촉발할 수 있기 때문이다. 이러한 사태는 예금보험기관이 이 상황을 감당할 수 있을 지에 대한 우려를 생기게 하고, 이러한 우려로 인해 정상적인 은행에 대해서까지도 연쇄적으로 예금인출사태가 확산될 수 있다. 그래서 미국 법원은 오래 전부터 이러한 사정을 수용하여 적법절차조항에도 불구하고 감독당국의 일방적 폐쇄조치를 합법적인 것으로 판시하고 있다. 그래서 다음과 같은 *Fahey v. Mallonee*, 332 U.S. 245, 253-254(1947)사건이 대표적인 판례로서 자주 인용되고 있다.

“관리인이 은행업무를 새로 인수한 후에야 청문절차가 개시되었다는 항변이 있었다. 그러나 은행의 본질적 성격 그리고 사전적인 조사기간동안 은행의 신용을 보존하는 것이 불가능해진다는 점을 고려한다면, 약식절차에 의해(in this summary manner) 감독권한을 행사하는 것은 거의 불변의 관습(almost invariable custom)이라고 해야 할 것이다. 은행의 역사와 관습을 고려한다면, 이러한 조치들을 헌법에 위반된다고 말할 수 없다(unconstitutional).”<sup>25)</sup>

## (2) 소유구조 규제에 관한 이론적 근거

은행산업의 소유구조 규제논거는 곧 산업자본의 은행지배를 방지하려는 논거이기도 하다. 그 논거로서 이하에서는 1)은행산업의 공익성 유지, 2)

25) 동 판결은 Jonathan R. Macey/Geoffrey P. Miller, 전게서, 611면 이외에 Reyer/Stewart/Sunstein/Spitzer, *Administrative Law and Regulatory Policy-Problems, Text, and Cases-*, 4th Ed(1998), 660면과 Bernard Schwartz, *Administrative Law*, 3rd Edition, Little, Brown and Company, 1991, 51-52 면 등에서 행정법학적 측면에서 검토되고 있다.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

예금자 보호, 그리고 3)경쟁질서의 유지와 경제력 집중의 방지(재벌의 폐해 방지)를 검토하겠다. 세 가지 논거 중에서 가장 보편적으로 인정되고 있는 것은, 경제력 집중(economic concentration)의 방지라는 측면이다.<sup>26)</sup>

### 1) 은행산업의 공익성 유지

은행산업은 다른 제조업 일반 그리고 다른 금융산업과도 상당한 차별성과 중요성을 갖는 산업이다. 이에 따라 다른 산업 일반과는 구별되는 소유규제가 필요하게 된다. 우선 국민경제의 화폐적 안정성 확보 차원에서 은행산업은 중요한 위치를 차지하고 있다. 은행은 통화정책의 유효성과 지불제도의 안정성 유지를 위해 감독당국으로부터 통제를 받으며 유사시에는 최종대부자의 기능을 하는 중앙은행으로부터 보호를 받게 된다. 따라서 은행을 특정인이 지배할 경우 중앙은행의 안정장치는 특정기업의 보호벽으로 작용하게 되는 것이다. 그리하여 금융제도의 공공성과 안정성 유지를 목적으로 설치된 정부의 예금보험제도와 한국은행의 최종대부자기능 등 공적안정망(public safety net)이 산업자본에까지 확대됨으로서 산업자본의 도덕적 해이를 조장할 가능성이 있다. 이러한 위험을 방지하기 위해 은행의 소유구조 통제가 필요하게 된다. 그리고 일반기업의 경우 경영에 따른 위험부담자는 주주인 반면, 은행의 경우에는 민간은행이라 할지라도 이처럼 통화당국의 보호를 받고 있으므로 정부도 역시 위험부담자의 위치에 있다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 정부는 은행을 통제·감독하고 소유구조가 은행의 안정성에 영향을 미칠 우려가 있다면 소유지분을 규제할 수도 있는 것이다.

### 2) 예금자 보호

은행업에 있어 예금자는 다른 상품이나 서비스거래의 소비자와는 달리 은행의 예금에 대해 자신의 이익을 직접 보호하는 것이 어렵게 되어 있다.<sup>27)</sup> 이러한 상황에서 소유규제는 은행소유자가 은행경영에 미칠 수 있

26) Ross Cranston, Principles of Banking Law, Clarendon Press · Oxford University Press, 1997, 35-36면 참조.

는 영향력의 크기와 범위를 제한함으로써 예금자의 이익이 은행의 소유지배구조에 의해 손상되지 않도록 보호하는 장치라고 할 수 있다. 과거 외국의 예에서도 은행의 주요 주주가 특정관계에 있는 기업의 회사채인수나 특혜대출 등을 통해 예금자의 이익을 위협하는 사례가 나타났었고, 우리나라의 제2금융권에서도 이와 같은 사례를 볼 수 있었다. 즉 금융기관의 소유집중은 잠재적으로 예금자의 이익을 손상시킬 위험을 갖고 있다는 것이 현실적으로 확인되어 온 것이다.

이처럼 은행산업의 경우 효율적인 책임경영체제의 구축에 있어 단지 상업적 효율성뿐만 아니라 이러한 특수성을 고려한 공공적 효율성에 대한 충분한 배려가 필요하며 이러한 측면에서 산업자본과 은행자본의 분리를 근간으로 하는 일정정도의 소유규제는 불가피한 것이다.<sup>28)</sup>

### 3) 경쟁질서의 유지와 경제력 집중의 방지(재벌의 폐해 방지)

재벌이 은행을 소유할 경우 재벌의 경제력 집중으로 인한 폐해가 심화될 뿐만 아니라, 관련기업에 대한 편중여신·경쟁기업에 대한 대출제한·부실자회사 등에 대한 부당한 대출·보유정보의 부당한 이용·은행을 소유한 재벌들 간의 교차대출 가능성 등으로 경쟁질서를 훼손할 가능성이 높다. 무엇보다도 우리 나라의 재벌들은 차입경영에 익숙하여 자기 자본비율이 매우 낮은 취약한 자본구조를 가지고 있다는 점이 산업자본의 은행지배시 자금고화의 우려를 크게 하고 있다. 재벌들은 자금사정이 악화될 경우 1990년대 과잉투자시기와 외환위기를 전후한 경영악화 국면에서 제2금융권에 나타났듯이 최후의 수단으로서 계열금융기관을 통해 불법적으로 자금을 조달할 유인이 매우 클 것으로 예상된다. 현실적인 측면에서 투자수단으로서 은행의 수익성이 높지 않은데도 불구하고 재벌이 지속적으로 은행지배의 허용을 요구하는 이면에는 바로 이러한 점이

27) Peter Cartwright, Deposit Guarantees and the Individual Bank Customer, Peter Cartwright(ed.), Consumer Protection in Financial Services, Kluwer Law International, 1999, 134면 참조.

28) 홍영기, 금융개혁과 은행의 소유지배구조, 경제발전연구(제5권 제1호), 1999. 6, 102-103면 인용.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

작용하고 있다. 은행지배를 통해 얻을 수 있는 이득과 잠재적인 안전망에 대한 기대가 반영되어 있는 것이다.

그러나 이러한 은행의 자금고화는 해당 은행의 경영부실과 파산 가능성을 높이고, 궁극적으로 금융시스템의 안정성과 전체 국민경제를 위협하게 될 뿐이다.<sup>29)</sup> 그리고 재벌기업의 은행지배가 허용될 경우, 재벌들이 이미 진출한 증권·보험 등의 금융기관과 은행이 연계됨에 따라, 이들 금융기관과 고객간의 이해상충의 문제가 더욱 확대될 가능성도 있다.<sup>30)</sup>

### (3) 소유구조 규제에 관한 법적 논거

전술한 바와 같이 은행산업은 공익성을 가지고 있지만 은행산업은 다른 산업에 비해 훨씬 불완전하며 외부 충격에 쉽게 노출될 수 있기 때문에 어느 나라 법제든지 은행을 일반적인 주식회사들과는 달리 특별한 취급을 한다. 우리의 경우에도 회사의 영리성을 보장하고 조성하기 위한 목적으로 회사법 규정(상법 제169조-제637조 등)을 두고 있지만, 은행법 등이 상법 기타의 법령에 우선하여 적용되고 있다(은행법 제3조제2항 등).

은행관련 법률들을 살펴보면, 예금자 보호(예금자보호법 제1조)·금융산업의 경쟁력 제고(금융지주회사법 제1조)·금융기관간의 건전한 경쟁 촉진과 금융업무의 효율성 제고(금융산업의구조개선에관한법률 제1조)·금융기관의 기업신용위험 관리<sup>31)</sup>(기업구조조정촉진법 제1조)·건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행 확립·예금자 및 투자자 등 금융수요자 보호(금융감독기구의설치등에관한법률 제1조) 등이 은행산업에 대한 규제근거

---

29) Charles Goodhart/Philipp Hartmann/David Llewellyn/Liliana Rojas-Suárez/Steven Weisbrod, 전게서, 100-101면 참조.

30) 금융기관과 고객간 이해상충의 주요 유형에는 계열 금융기관간에 서로의 상품을 우선적으로 고객에서 권유하는 행위, 계열증권사가 발행시장 업무에서의 손실을 만회하기 위해 인수 유가증권을 시장가격보다 높은 가격으로 은행이나 투신계정에 배정하는 행위, 부실여신을 가진 은행이 증권사를 통해 관련 부실기업의 유가증권을 일반투자자에게 판매하고 여신을 회수하며 증권사는 수수료를 획득하는 행위, 은행이 여신상의 우월적 지위를 이용하여 계열 금융기관의 금융상품 매입을 강요하는 행위 등을 예상할 수 있다.

31) 영국·미국과는 달리, 산업정책적 고려도 독일·프랑스·일본·우리나라 등에서는 중요한 은행산업 규제목적이었다.

로 제시되고 있다.

특히 은행법은 금융기관의 건전한 운영·자금중개기능의 효율성 제고·예금자 보호·신용질서 유지를 중간목적으로, 금융시장의 안정과 국민경제의 발전에 이바지함을 최종목적으로 입법취지를 규정하고 있다(은행법 제1조). 한편, 독점규제및공정거래에관한법률은 금융지주회사와 비금융지주회사를 분리하여 산업자본의 금융지배를 방지하고 있다(동법 제8조의2제1항제4·5호).

은행산업 소유구조에 대한 규제의 법적 근거는 헌법 및 각종 은행관련 법률에서 찾을 수 있는데, 특히 헌법적 근거는 정부당국이 출자총액제한·은행주식 소유제한·주주의 의결권 행사제한 등에 대한 비판에 대해서 헌법상의 경제조항을 논거로 제시하는 경우가 많다는 점에서 그 함의를 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다. 또한 이러한 헌법조항들로부터 경제행정법상의 기본원리들이 도출된다는 점에서도 중요한 의미가 있다.<sup>32)</sup>

모든 경제규제제도는 헌법이 지향하는 경제질서의 형성을 위한 하나의 수단이다. 은행주식 소유한도 규제제도 역시 단순히 재벌규제에 그치는 것이 아니라 나름대로 우리 경제체제 하에서 특정한 정부·은행·기업 관계 형성을 지향하고 있는 것이다. 한 나라의 경제체제 내에서 정부·은행·기업 관계는 그 나라의 자본주의와 경제발전 상황에 부합되어야 할 뿐만 아니라, 그 나라의 헌법이 지향하는 경제질서와도 부합되도록 정립되어야 한다. 그렇다면 우리 헌법상의 경제조항들은 어떠한 내용을(실체적 내용 문제) 어느 정도로(헌법 조문의 법적 효력 문제) 경제주체들에게 제시하는 것인지 검토할 필요가 있다.

직접적으로 경제에 관련된 조항으로는 헌법 제9장, 제23조 제1항의 재산권 일반의 보장, 제22조 제2항의 무체재산권의 보장 등을 들 수 있고, 간접적으로 경제와 관련된 조항은 헌법전문, 제10조의 인간의 존엄권, 제34조의 인간다운 생활권 등이다. 헌법 ‘제9장 경제’는 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 공익을 구체화하고 동시에 헌법 제37조 제2항의 기본권제한을 위한 일

32) 김동희, 행정법Ⅱ(제7판), 박영사, 2001, 494면 참조.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

반법률유보에서의 공공복리를 구체화하는데 그 존재의의가 있다고 본다. 그 중에서도 특히 헌법 제119조제2항의 ‘국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’ 라는 규정은 제119조제1항 등과 더불어 우리헌법상의 경제질서를 이해하기 위한 핵심적 규정이다. 우리 헌법은 시장경제와 자유주의적 경제질서를 근간으로 하고 있지만 동시에 자유주의적 경제질서가 안고 있는 폐해의 방지와 경제적 약자에 대한 보호를 통하여 사회적 정의를 실현하기 위한 국가의 경제에 대한 책임과 의무를 선언하고 있는 것이다.

현재 우리 헌법상 경제질서의 해석에 대해서는 세 가지 입장으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 자유와 평등의 조화라는 이념을 실현하기 위하여 우리 헌법이 수정자본주의원리를 채용하고 있으며 우리 헌법상의 경제질서를 독일식의 사회적 시장경제질서(soziale Marktwirtschaft)로 보는 견해이다.<sup>33)</sup> 헌법재판소의 결정들도 동일선상의 입장이라고 평가되고 있다. 헌법재판소는 우리헌법상의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다고 한다.<sup>34)</sup> 둘째, 입법적 또는 행정적 재량이 헌법상의 기본권조항이나 과잉금지 원칙 등에 위반되지 않는 한 국가가 처한 경제적 상황에 따라서 입법권자 등에게 구체적인 경제질서의 형성을 수권하고 있다고 보는 견해이다. 즉 우리 헌법상의 경제질서는 시장경제를 중심으로 하는 ‘경제질서의 개방성’(Offenheit der Wirtschaftsordnung)을 그 특징으로 한다고 본다.<sup>35)</sup> 셋째, 우리 헌법상의 경제질서는 독일식의 사회적 시장경제질서는 아닐지라도 시장경제를 적극적으로 수정 또는 보완하는 특정한 경제질서(사회조화적 시장경제 또는 민주적 시장경제 등)를 지향하고 있다고 보는

33) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1996, 191면 참조.

34) 헌법재판소 1989. 12. 22. 선고, 89헌가13 결정 등.

35) 김성수, 개별행정법, 법문사, 2001, 108면 참조.

견해이다.<sup>36)</sup>

첫째의 견해에 대해서는, 독일에 있어서도 사회적 시장경제질서라는 개념이 매우 다의적이며 ‘시장경제’와 ‘사회적 정의의 실현을 위한 국가의 경제조정 및 관여활동’이라는 요소 외에는 더 이상의 공통분모를 찾기 어렵고, 독일식의 사회적 시장경제질서는 독일 특유의 정치·사회적 상황을 바탕으로 역사적으로 발전되어 온 것이라는 비판에 유력하다.<sup>37)</sup>

둘째의 견해에 대해서는, 경제질서에 관한 규정을 두고 있지 않는 독일본 기본법과는 달리 헌법 제9장에서 다양한 경제조항을 두고 있는 우리 헌법의 규범적 가치가 경시되고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 비록 헌법 제119조제2항의 구체적 의미에 대해서는 견해가 다양할 수 있으나, 그 의미가 개방적인 것만은 아니라고 본다. 사견으로는, 셋째 견해의 접근방법이 적절하다고 본다. 우리 헌법은 미국이나 독일과는 달리 경제에 관해 훨씬 더 넓은 국가개입을 허용하고 있으며 헌법 제9장은 그러한 근거조항으로 볼 수 있다. 특히 헌법 제119조제2항은 단순히 내용 없는 백지위임이 아니라 적극적 국가개입을 요구하는 사회국가실현을 위한 헌법지침적 성격 내지는 수권규범적 성격을 지닌 것으로서 국가권력담당자에게 일정한 법적 과제를 부여하고 있는 것이라고 본다. 셋째 견해도 광범위한 입법적·행정적 재량을 인정하고 있다는 점에서는 둘째 견해와 입장을 같이 하나, 재량권 행사의 목적이 분명하다는 점에서 그 논리가 다르다. 우리 헌법의 경제조항들은 우리 헌정사에서 과도한 불균형적 경제성장정책과 재벌중심 경제체제의 폐해에 따른 경제적·사회적·지역적 불평등 문제를 개혁할 것을 요구하는 헌법개정권자의 결단이 반영된 조항이라고 보아야 한다. 따라서 우리 헌법상 경제질서는 독일식의 사회적 시장경제질서는 아닐지라도 그 규범적 의미가 어느 정도 특정한 방향성을 가지고 있는 것이라고 본다. 우리 헌법상 경제질서의 특징은 그동안 상당한 변화를 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 제3공화국 헌법과 제5공화국 헌법은 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의

36) 권오승, 경제법(제2판), 법문사, 1999, 56면 참조.

37) 김성수, 전계서, 107면; 권오승, 전계서, 52면 참조.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

발전을 위하여 경제를 규제하는 데에 초점을 맞추고 있었으나, 현행 헌법은 거기에다가 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화의 실현을 추가하고 있음에 주의할 필요가 있다. 경제민주화란 경제활동에 참여하는 경제주체들, 예컨대 대기업과 중소기업, 사용자와 노동자, 기업과 소비자들간의 불균형을 시정하려는 노력을 의미하는 것이다.<sup>38)</sup> 따라서 우리나라의 재벌에 대한 규제와 산업자본과 은행자본의 분리원칙에 대해서는, 헌법 제119조제2항의 ‘시장의 지배와 경제력을 남용’ 방지가 직접적인 법적 근거가 되겠으나 ‘경제의 민주화’ 실현이라는 측면에서도 이해될 수 있다고 본다. 그 동안 전국민의 저축으로 형성된 은행의 대출자금이 재벌에 대해서 집중적으로 배분되었고<sup>39)</sup> 그 결과 서민이나 중소기업에 대한 자금배분은 열악했던 현실을 고려해본다면, 재벌의 은행산업 지배가 경제민주화 측면에서도 상당한 문제를 가지고 있는 것임을 쉽게 알 수 있다.

### 2. 소유구조의 규제현황

#### (1) 규제내용의 변천과정

은행의 경우 동일인 주식소유한도가 은행법에 의해 엄격히 규제되고 있다. 이는 은행이 산업자본에 의해 사금고화되는 것을 방지하고자 한 데서 출발한 것이다.

우리나라는 80년대 초 시중은행의 민영화 과정에서 은행이 대기업의 사금고화되는 것을 방지하기 위하여 동일인의 은행주식 소유한도를 처음으로 설정하였다. 82년에 은행법을 개정하기 이전까지는 금융기관에 대한 임시조치법에 의해 은행 주식에 대한 대주주의 의결권 행사범위만 10%로 제한하고 있었으나, 82년 12월 은행법 개정에 의해 시중은행에 대한 동일인의 소유한도가 8%로 정해졌다. 당시 지방은행에 대해서는 지역경제 개발자금의 원활한 지원 등을 위하여 소유한도 적용을 배제하였다. 그 후 10여년간 은행주식소유에 대한 규제는 별다른 변화가 없었다. 그러다가

38) 권오승, 전계서, 56면 인용.

39) 98년 외환·금융위기 이후 은행들이 도산위기에 놓인 직접적인 이유는 그 동안 재벌들에게 지원된 거액의 대출자금을 회수하지 못해서였다

90년대에 들어 금융산업의 효율성과 경쟁력을 제고하는 한편 선진국의 개방압력에 대응할 필요성이 높아졌다. 이에 따라 은행의 책임경영체제를 확립하고 은행경영에 대한 산업자본의 간여를 방지하기 위해 은행 소유구조에 관한 제도를 변경하였다. 92년 5월에 종전까지 친인척 위주로 되어 있던 동일인의 포괄범위를 확대하여 주주 1인이 독점규제및공정거래에관한법률에 의해 지정된 대규모기업집단을 지배하는 자인 경우에는 그가 지배하는 대규모기업집단 소속 기업을 동일인의 범주에 추가하였다. 그리고 소유규제가 없었던 지방은행 주식의 동일인 소유한도를 15%로 설정하였다. 94년 12월에는 산업자본의 은행지배를 방지하면서 은행의 책임경영체제를 확립하기 위해 금융전업기업가제도를 도입하였다. 금융전업기업가에 대해서는 은행주식을 12%까지 소유할 수 있도록 허용하였다. 그러나 금융전업기업가 이외의 동일인 주식소유한도는 8%에서 4%로 하향조정하여 현재까지 적용하고 있다. 97년 1월에는 금융전업기업가에 대한 은행주식 소유제한(12%)을 완화하여 은행감독원장이 승인하는 한도까지 소유할 수 있도록 하는 등 금융전업기업가를 육성하기 위해 제도적 개선을 도모하였다. 금융전업기업가는 당초 산업자본과 연계되지 않고 금융업만을 영위하는 순수 금융자본의 경우에는 은행의 안정적인 경영주체가 될 수 있도록 하기 위해 도입된 제도이었다. 그러나 동자격요건이 지나치게 엄격하여 실효를 거두지 못함에 따라 98년 1월 금융전업기업가제도를 폐지하고 은행주식 소유에 대한 규제를 현행과 같이 정비하였다.<sup>40)</sup>

## (2) 현행 규제내용

일반은행의 경우 동일인 주식소유한도가 엄격히 규제되고 있다. 이러한 규제는 82년 12월 처음 도입된 이후 점차 강화되었다. 현재 동일인 주식소유한도는 98년 1월 개정된 은행법에 따라 원칙적으로 의결권 있는 발행주식 총수의 4% 이내로 되어 있다(은행법 제15조제1항). 다만 은행별 또는 소유주체별로 예외를 인정하고 있다.

40) 한국은행, 우리나라의 금융제도, 1999. 12, 75-76면에서 인용.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

즉, 은행별로는 지방은행에 대해서는 발행주식 총수의 15%(은행법 제 15조제1항제2호), 전환은행에 대해서는 8%까지 각각 허용하고 있으며<sup>41)</sup>, 합작은행 및 현지법인은행에 대해서는 설립시 금융감독위원회의 승인을 얻은 한도까지 허용하고 있다(은행법 제15조제3항제1·2호).<sup>42)</sup> 소유주체별로는 98년 금융·외환위기 이후 금융산업 구조조정과정에서 부실규모가 큰 은행에 대한 정부의 증자지원 등이 용이하도록 정부 및 예금보험공사의 경우 은행주식 보유가 제한 없이 허용되고 있으며(은행법 제15조제1항제1호), 은행지주회사의 경우에도 은행주식 보유가 제한 없이 허용되고 있다(금융지주회사법 제13조). 또 외국인이 국내 은행의 기존 주식을 취득하는 경우에는 10%까지는 금융감독위원회 신고만으로 소유할 수 있으며, 그 이상 소유하고자 할 때는 10%(지방은행은 15%), 25%, 33% 초과시 마다 금융감독위원회의 승인을 얻어 소유할 수 있도록 하였다(은행법 제15조제2·3항). 그리고 외국인이 지분참여한 은행에 대해서는 내국인도 외국인이 금융감독위원회에 신고하였거나 금융감독위원회로부터 승인을 얻은 범위 내에서 외국인과 동일한 절차를 거쳐 4%를 초과하여 소유할 수 있다(은행법 제15조제4항). 한편, 동일인이 주식의 소유한도를 초과하여 금융기관의 주식을 보유하는 경우에 당해 주식의 의결권행사의 범위는 동일인 주식소유한도로 제한되며, 금융감독위원회는 6월 이내의 기간을 정하여 그 한도를 초과하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다(은행법 제16조).

한편, 2000년 10월 제정된 금융지주회사법에 따라 은행지주회사에 대해서도 동일인의 주식소유한도를 제한하고 있다. 동일인의 은행지주회사

---

41) 전환은행이란 1991년 3월 제정된 금융기관의 합병및전환에관한법률에 따라 투자금융회사에서 전환한 하나은행 및 보람은행(1999년 1월 하나은행으로 합병)을 말한다.

42) 합작은행이란 외국인이 대한민국 국민 또는 법인과 합작투자하여 외국인투자기업으로 등록된 은행으로서 외국인 전체가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 25% 이상을 소유하고 동일 외국인이 의결권 있는 발행주식 총수의 10% 이상 50% 이하를 소유하는 은행(은행법시행령제6조제1항)을 말하며, 한미은행이 해당된다. 그리고 현지법인은행이란 외국인이 단독으로 투자하거나 대한민국 국민 또는 법인과 합작투자하여 외국인투자기업으로 등록된 은행으로서 동일 외국인이 소유하는 주식수가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 50%를 초과하는 은행(은행법시행령제6조제2항)을 말한다.

주식소유한도는 원칙적으로 의결권 있는 발행주식 총수의 4% 이내로 되어 있다(금융지주회사법 제8조본문). 외국인의 경우에도 내국인과 동일한 제한을 받는다. 다만, 지방은행지주회사에 대해서는 발행주식 총수의 15%까지 허용되고 있으며, 정부 및 예금보험공사가 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우와 금융지주회사가 당해 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우에는 제한 없이 허용되고 있다(금융지주회사법 제8조단서). 한편, 금융전업자가 은행지주회사의 주식을 취득하는 경우에는 10%까지는 금융감독위원회 신고만으로 소유할 수 있으며<sup>43)</sup>, 그 이상 소유하고자 할 때는 10% (지방은행지주회사는 15%), 25%, 33% 초과시 마다 금융감독위원회의 승인을 얻어 소유할 수 있도록 하였다(금융지주회사법 제9조제1·2항). 한편, 동일인이나 금융전업자를 포함한 동일인이 각각의 주식 소유한도를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우에는 당해 주식의 의결권행사의 범위는 각각의 주식소유한도로 제한되며, 금융감독위원회는 6월 이내의 기간을 정하여 그 한도를 초과하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다(금융지주회사법 제10조제1·2항).

### (3) 은행산업 소유구조의 현황

우리나라 은행 대주주(지분이 1%이상)들의 주식보유 현황과 외국을 비교하여 살펴보면, 다음과 같은 특징을 찾을 수 있다.<sup>44)</sup>

첫째, 은행주식 소유에 대해 제한을 받지 않는 정부 및 예금보험공사의 은행주식 소유비중이 대단히 높다. 98년 금융·외환위기 이전에는 일반은행 가운데 정부가 지분을 소유하고 있던 은행은 민영화 이후에도 정부의 지분이 일부 남아있던 국민은행과 한국주택은행 뿐이었으나, 98년 금융·외환위기 이후에는 금융산업 구조조정과정에서 시중은행들에 대한

43) 금융전업자란 금융업만을 영위하거나 영위하고자 하는 개인으로서 금융감독위원회의 인가를 받은 자(금융전업기업가)와 증권투자회사법에 의한 증권투자회사로서 금융감독위원회의 인가를 받은 증권투자회사(금융전업증권투자회사)를 말한다(금융지주회사법제2조제1항제6호).

44) 외국 은행산업의 소유구조 현황에 대해서는 본 연구의 『III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석』과 전철환·함정호 외, 한국 은행산업의 진로, 지식산업사, 2000, 44-50면 참조.

## II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

정부의 신규출자가 보통주 또는 우선주 매입 등의 방식으로 이루어짐으로써 정부가 지분을 보유하게 된 은행의 수가 대폭 증가하였기 때문이다.

둘째, 최대주주의 지분이 선진국은행들에 비해 높다. 주요 선진국은행들의 소유구조를 보면 주식소유가 기관투자자들과 개인 등을 중심으로 광범위하게 분산되어 있다. 그래서 미국의 주요 은행지주회사들의 경우 최대주주의 지분이 5%를 넘는 경우는 거의 없으며, 일본의 대형 도시은행들도 3-6%정도에 그치고 있다. 특히 우리나라 지방은행의 경우에는 시중은행과는 달리 금융산업 구조조정과정에서 정부 또는 외국인의 지분참여가 이루어지지 않았음에도 최대주주의 지분비율이 높다. 이는 동일인의 은행주식 소유한도가 시중은행보다 높은 15%까지 허용되어 은행본점 소재지의 연고기업이 대체로 최대주주의 지위를 차지하고 있는 데 기인한다.

셋째, 지분 1% 이상인 대주주들의 숫자가 선진국은행들에 비해 적다. 우리나라 대부분의 은행은 지분 1% 이상인 대주주들의 숫자가 10개 미만인 반면에, 미국의 경우 10~15개 정도이다.

넷째, 대주주 중에서 산업자본의 비중이 높다. 특히 지방은행들의 경우 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이에 비해 선진국의 경우 산업자본이 은행의 주식을 소유하는 경우가 거의 없다. 미국의 경우 은행지주회사의 대주주들은 투자회사·보험회사·연기금 등 주로 기관투자자들이며, 영국의 경우도 기관투자자들이 은행주식의 80%이상을 소유하고 있다.

II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

은행별 대주주 주식보유 현황(2000.12.31 현재)

(단위 : %)

구 분	1% 이상 대주주 내역	
시 중 은 행	조 흥	예금보험공사(80.045), <b>현대그룹(2.767)</b> , <b>현대자동차(1.006)</b>
	한 빛	우리금융지주회사(100)
	제 일	NEWBRIDGE(미국: 50.989), 예금보험공사(45.915), 정부(3.095)
	서 울	예금보험공사(100)
	외 환	COMMERZBANK AG(독일: 32.55), 수출입은행(32.50), 한국은행(10.67)
	국 민	GOLDMANSACHS(미국: 10.875), 정부(6.392), MSCO-LONE CYPRESS(미국:2.259), THE GOVERNMENT OF SINGAPORE(싱가폴: 1.897), 대한투신(1.797), 한국투신(1.641), <b>현대(1.537)</b> , <b>삼성(1.444)</b> , GIS-PRUDENTIAL ASSURANCE(영국: 1.023)
	주 택	정부(14.500), ING INSURANCE INT'L B.V.(네덜란드: 9.999), 국민연금기금(2.563), CMB-TEMP FDS /TEM WLD(미국: 1.834), 현대(1.716), GIS-PRUDENTIAL ASSURANCE(영국: 1.505), MINT SECURITIES LTD(버진아일랜드: 1.390), CMB-TEMP GTH FDS INC(미국: 1.384), 한국투신(1.372), MSCO-LONE CYPRESS(미국: 1.324), 대한투신(1.182), MERCURY INSTITUTIONAL(영국: 1.172)
	신 한	신한금융지주회사(100)
	한 미	JP Morgan & Co. Inc(KAI Limited, 미국: 17.900), <b>삼성(16.830)</b> , <b>대우(3.620)</b> , CHADWICK(말레이시아: 3.418), FREEWAY(말레이시아: 3.418), 아메리카은행(미국: 3.333), SCARLET(말레이시아: 3.180), CMB-CAP RE EM GTH FD(미국: 3.010), KAB INVEST(말레이시아: 2.460), 국민연금(2.427), EAGLE(말레이시아: 2.347), GABLE(말레이시아: 1.751), <b>대한전선(1.384)</b> , MADDEN(말레이시아: 1.112)
	하 나	Allianz AG(독일: 12.458), <b>코오롱(6.143)</b> , <b>신도리코(5.436)</b> , <b>동원증권(5.162)</b> , <b>두산건설(3.891)</b> , <b>포항종합제철(3.570)</b> , <b>동부화재해상보험(3.221)</b> , IFC(2.786), <b>삼성생명보험(2.757)</b> , 국민연금기금(2.573), THE GREAT(싱가포르: 2.003), CITIBANK N.A.(미국: 1.739), <b>효성(1.561)</b> , MATHEWS INTL FUND(미국: 1.283), <b>LG투자증권(1.148)</b> , <b>현대투신(1.055)</b>
평 화	우리금융지주회사(100)	

II. 은행산업 소유구조의 규제논리 및 규제현황

구 분	1% 이상 대주주 내역	
지 방 은 행	대 구	삼성생명(8.076), 교보투신(6.845), 국민연금기금(2.657), 증시안정기금(2.512), 동일산업(1.318)
	부 산	롯데제과(14.146), 교보생명보험(6.990), 김진기(4.228), 파크랜드(2.119), 증시안정기금(2.030), 한국철강(2.008), 권홍사(1.051)
	광 주	우리금융지주회사(100)
	제 주	예금보험공사(100)
	전 북	삼양사(10.913), 한아름종금(4.876), 증시안정기금(3.334), 호남식품(2.756), 대한교과서(2.566), 이종덕(1.994), 세풍(1.058)
	경 남	우리금융지주회사(100)

한미은행 : 2001.5.23 기준, 신한은행: 2001.9.1 기준, 국민은행·주택은행: 2001.8.8 기준

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

각국의 은행산업 소유구조 규제법제는 각 나라들의 고유한 자본주의 발달과정과 밀접한 관계를 가지며 형성되어 온 것이다. 그래서 역사적·경제적 배경이 다른 나라들에 일률적으로 적용될 성질의 것이 아니다.<sup>45)</sup> 그럼에도 불구하고, 우리나라의 은행산업 발전을 위해 참고할 만한 경험들이 적지 않다. 특히 98년 금융·외환위기 이후 은행산업의 붕괴를 겪은 우리나라에게는, 대공황 당시 많은 은행이 파산하였고 1980년대에는 저축대부조합 등 수많은 금융기관의 파산사태를 겪은 미국의 경험들이 도움이 될 수 있다고 본다. 게다가 지금 지구촌의 경제는 서로 영향을 주고받고 있으며, 특히 은행·증권·보험 등 금융산업은 국제적인 경쟁과 혁신을 거듭하면서 어느 정도 동질적인 발전방향을 보이고 있음도 부인할 수 없다.<sup>46)</sup> 이하에서는 주요국의 정부·은행·기업간의 관계와 소유구조관련법제에 대해 살펴본다.

#### 1. 영 국

##### (1) 정부·은행·기업간의 관계

산업혁명이 18세기 중반 민간에 의해 자생적으로 시작되었고, 이 과정에서 상업자본이 은행자본으로 전환되었기 때문에 정부가 은행자본의 형성에 개입할 여지가 적었다. 그리고 당시에 기업은 그 내부자금 만으로도 어느 정도 투자자금을 조달할 수 있었기 때문에 은행이 산업자본을 지배하거나 산업자본이 은행을 지배할 유인이 적었다. 그 결과 은행자본이 산업자

45) Brain Quinn, A Model of Financial Regulation, Christopher McCrudden(ed.), Regulation and Deregulation -Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries-, Clarendon Press · Oxford University Press, 1999, 318-320면 참조.

46) 예를 들면, 우리나라의 금융기관들은 자산적정성·자본건전성·유동성·기타 경영건전성 확보를 위해 금융감독위원회가 정하는 경영지도기준을 준수해야 하는데, 은행법 제45조 제3항은 금융감독위원회가 이러한 경영지도기준을 정함에 있어 국제결제은행이 권고하는 금융기관의 건전성 감독에 관한 원칙을 충분히 반영하도록 규정하고 있다.

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

본과 깊은 관련을 맺지 않고 독자적으로 형성될 수 있었다.

#### (2) 소유구조 규제내용 및 현황

금융업및금융시장에관한법률(Financial Services and Financial Markets Act of 2000)은 은행주식을 일정비율 이상 취득할 경우에는 금융감독청(FSA)에 신고하여 승인을 받도록 규정하고 있다(동법 제 178-192조). 즉, 10%·20%·33%·50% 초과 취득시 마다 각 단계별로 서면으로 신고하여 금융감독청의 승인을 받도록 하고 있다(동법 제179·180조). 한편 금융감독청은 신청인이 대주주로서 적합한(fit and proper) 인물이 아니거나 소비자의 이익(interests of consumers)을 위협한다고 판단할 경우 주식매수계획 승인을 거부할 수 있다(동법 제186조). 이와 관련하여 금융감독청은 주식매수계획 승인을 거부하기 전에 관련자에게 거부조치를 검토하고 있다는 내용을 사전통지하도록 하고 있으며, 주식매수계획서 접수후 3개월 이내에 이의없음을 통보한 경우나 동기간 내에 거부통보서를 송부하지 아니한 경우에는 승인한 것으로 본다(동법 제183·184조).

#### 영국 주요 은행의 대주주 분포 (1997년말 현재)

(단위 : %)

	개 인	Nominee company, 은행, 투신 등	보 험 회 사	연 금 기 금	병 원, 지자체 등	기 타 회 사	계
Barclays	10.1	83.2	1.5	1.5	-	3.7	100.0
Natwest	10.0	84.1	1.0	1.4	2.5	1.1	100.0
Bank of Scotland	12.8	82.5	1.3	0.1	0.5	2.7	100.0

자료: 한국은행 런던사무소(전철환·함정호 외, 전게서, 46면 재인용)

## 2. 미 국

### (1) 정부 · 은행 · 기업간의 관계

독립 당시부터 자영농민이 사회의 기반을 이루고 있었고 전근대적 봉건 체제가 존재하지 않았기 때문에 후발적이었지만 민간주도의 산업혁명이 발전될 수 있었다. 19세기 후반부터는 은행자본이 기업결합(trust)과 지주회사(holding company) 등의 방식으로 산업자본과 유착함으로써 금융자본이 형성되었지만, 은행자본과 산업자본이 결합할 경우 경제력이 지나치게 집중될 것이라는 우려 때문에 전통적으로 의회와 행정부는 이를 억제하는데 예민한 관심을 기울여 왔다. 그리하여 Sherman Act(1890)와 Clayton Act(1914)를 제정하여 거래를 제한하거나 경쟁을 줄이는 모든 형태의 계약이나 기업결합을 금지하였을 뿐만 아니라, 은행지주회사법(Bank Holding Company Act)(1956)과 Glass-Steagall Act(1933)를 제정하여 금융자본과 산업자본의 결합을 방지하였다.

Glass-Steagall Act를 폐기하고 금융지주회사제도를 도입한 Gramm-Leach-Bliley Act(Financial Services Modernization Act)(1999) 역시 금융산업 내의 겸업화는 확대하면서도 금융과 산업의 결합에 대해서는 엄격한 통제를 가하고 있다.<sup>47)</sup>

47) Gramm-Leach-Bliley Act는 다음과 같은 규정을 두고 있다. ①금융지주회사 또는 그 자회사는 합병·기업결합 등의 방법을 통하여 연방준비제도이사회가 본질적 금융업무 또는 그 부수업무에 해당되지 않는 것으로 판단한 비금융업무를 영위하는 회사를 인수해서는 않된다. ②비금융업무로부터 나오는 연간수익이 당해 금융자회사의 총수익의 15% 초과할 수 없다. ③금융지주회사내 비은행자회사가 생산한 상품을 피지배예금기관을 통해 유통시키거나, 피지배예금기관의 상품을 비은행자회사를 통해 유통시키는 행위가 금지된다. 다만, 공공의 이익과 은행과 비은행업무의 분리원칙을 침해하지 않으며 예금기관의 건전성에 합치한다고 연방준비제도이사회가 판단하는 경우는 예외로 한다. ④금융지주회사내 예금기관은 당해 지주회사가 지배하고 있는 비은행 관계회사와는 관계회사에 대한 대출 또는 기타 여신제공, 관계회사가 발행한 증권의 인수, 관계회사로부터 자산 매입, 대출담보로서 관계회사가 발행한 증권의 인수, 그리고 관계회사를 위한 지급보증 등이 금지된다. ⑤비은행업무를 영위하거나 또는 비은행업무 영위 회사를 지배하고 있는 금융지주회사는 동법 시행일로부터 10년 이내에 비은행업무를 정리해야 한다. 다만, 연방준비제도이사회가 공익에 반하지 않는다고 판단하는 경우 5년 한도 내에서 기간을 연장할 수 있다. 참여연대, 국회 재경위·법사위 소속 의원간담회 자료, 2000. 7. 6, 8면 인용.

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

#### (2) 소유구조 규제내용 및 현황

은행주식의 매수나 은행간 합병을 규제함으로써 은행의 소유구조에 영향을 미치는 법률들은, 상업은행들의 합병을 규제하는 은행합병법(Bank Merger Act, 12 U.S.C.§1828(c)), 은행이나 은행지주회사 주식의 취득이나 합병을 규제하는 은행지주회사법(Bank Holding Company Act, 12 U.S.C.§1842(c)), 개인에 의한 은행주식취득을 규제하는 은행지배의변동에관한법률(The Change in Bank Control Act, 12 U.S.C.§1817(j)) 등이 있다.<sup>48)</sup> 은행지배의변동에관한법률(1978)은 동일인(개인 또는 그룹)이 은행의 의결권 있는 주식을 25%이상 보유하고자 할 경우 연방준비제도이사회(FRB)의 사전승인을 받도록 하고 있다(12 U.S.C.§1817(8)(b)). 연방준비제도이사회는 주식매수가 독점적 지위 또는 경쟁제한적인 결과를 가져온다고 예상되는 경우, 경쟁제약으로 공공의 이익이 저해된다고 판단되는 경우, 인수자의 재무상태로 인해 은행의 건전성이 저해되거나 예금자의 이익이 저해된다고 판단되는 경우, 그리고 인수자의 능력·경력·성실성이 공공의 이익이나 예금주의 이익에 반한다고 판단되는 경우주식매수계획을 거부할 수 있다(12 U.S.C.§1817(7)(j)). 연방준비제도이사회가 승인신청서를 접수한 날로부터 60일 이내에 불승인 처분이 없을 때는 매수계획이 승인된 것으로 간주된다(12 U.S.C.§1817(j)(1)).<sup>49)</sup>

48) Howell E. Jackson/Edward L. Symons, Jr., Regulation of Financial Institutions, West Group, 1999, 86-90면 참조.

49) 산업자본이 지배주주가 될 경우 은행법상 내부자(insider)로 분류되므로 산업자본인 지배주주는 일반인에 비해 신용공여한도가 크게 축소되고 교차여신 규제 등으로 타은행에서의 신용공여까지 영향을 받게 된다. 또한 회사법은 지배주주(controlling shareholder)에 대해 충실의무(duty of fiduciary)를 부과하고 있으므로 산업자본이 은행을 지배할 경우 이해상충문제가 발생하면서 집단소송 등에 따른 법률리스크가 크게 증가한다. 은행지주회사법은 은행지주회사의 영업범위를 은행업 또는 이와 밀접히 관련된 업무로만 제한하고 있어 제조업체 등이 은행을 지배할 경우 그 제조업체가 은행지주회사로 간주되므로 상기 영업범위 규정을 위반하게 된다. 이에 따라 은행과 산업자본이 엄격히 분리되고 있다. 이 외에도 은행지주회사법 등에 의해 산업자본의 소유지분비율이 제한 등으로 산업자본이 연결납세 신고기준인 80% 이상의 은행지분을 확보하지 못하게되면 산업자본이 은행주식을 보유하더라도 이연납세 및 연결납세 등의 혜택을 받지 못한다. 한편, 연방소득세법은 산업자본의 은행주 보유에

III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

은행지주회사법(Bank Holding Company Act)은 은행지주회사가 은행 또는 타은행지주회사 주식의 5%를 초과하여 소유하는 경우에 연방준비제도이사회(연방준비제도)의 사전승인을 받을 것을 요구하고 있다(12 U.S.C.§ 1842(a)).

미국 주요 은행지주회사의 대주주 분포(1998년말 현재)

(단위 : 대주주 숫자, %)

	지분 5% 이상	지분 3~5%	지분 1~3%	계
Citicorp	-	2( 7.5)	9(14.7)	11(22.2)
Bank America Corp.	-	1( 3.3)	12(19.7)	13(23.0)
J. P. Morgan & Co.	1(7.8)	1( 3.3)	8(15.5)	10(26.5)
Chase Manhattan	-	1( 4.2)	13(23.9)	14(28.1)
Bank One Corp.	-	1( 4.0)	10(17.0)	11(21.0)
Wells Fargo Corp.	-	3(12.0)	12(19.7)	15(31.7)

주 : 괄호 안은 해당 주주의 지분 합계

자료: 한국은행 뉴욕사무소(전철환·함정호 외, 전계서, 45면 재인용)

3. 독 일

(1) 정부·은행·기업간의 관계

산업혁명이 정부주도로 뒤늦게 시작됨에 따라, 은행자본 역시 공적자본에 의해 형성되었고 은행의 기능도 산업자본에 대한 거액의 장기신용 제공에 중점을 두었다. 그리고 은행은 독점기업의 대주주로서 독점기업과 자본적 결합을 하였고 은행임원을 파견하여 산업자본을 지배하는 형태로 은행

다른 배당 등에 대해 과세를 부과하므로 자본수익률 측면에서 은행주 보유의 매력은 약하게 된다. 은행법은 위법한 소유한도 초과보유에 대해서 의결권을 금지하지는 않으나, 매각명령 등의 위반에 대해서는 금융감독 및 사법당국에 징벌적 손해배상(punitive damages) 부과권 등을 인정하고 있다. 또한 위법한 초과 보유분의 의결권 행사로 인해 개인에게 손해가 발생할 경우 손해배상청구권이 인정된다. 한상일, 은행자본과 산업자본의 분리논의에 대한 검토, 주간금융동향 제10권38호(2001.10.6-10.12), 한국금융연구원, 4-5면 참조.

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

자본과 산업자본이 결합하게 되었다.<sup>50)</sup>

#### (2) 소유구조 규제내용 및 현황

은행법(KWG ; KreditwesenGesetz)은 금융기관의 의결권 있는 주식을 10% 이상 취득하거나 지분율이 20%·33%·50%을 각각 초과하여 보유하고자 할 경우에는 연방은행감독청과 독일연방은행의 승인을 받도록 규정하고 있다(동법 제1조제9항 및 동법 제2조의 b제1항).

한편 연방은행감독청은 ①자본참여 기업의 소유주, 법률상 대표자 또는 무한책임사원이 금융기관의 건전하고 신중한 경영을 위한 요건을 충족하지 못할 것으로 보이는 경우, ②소유주가 금융기관 경영에 필요한 전문지식을 갖추지 못하고 있다고 판단되는 경우, ③신고내용 및 근거자료가 불충분한 경우, 그리고 ④금융기관이 자본참여자와 결합되어 있거나 자본참여자와 다른 기업과의 결합관계로 인해 금융기관에 대한 효과적인 감독이 곤란하게 되는 경우에는 승인을 거부할 수 있다(동법 제33조제2항). 그리고 연방은행감독청은 ①자본참여기업의 소유주, 법률상 대표자 또는 무한책임사원의 영향력에 의해 금융기관의 건전경영이 저하될 가능성이 있는 경우, ②자본참여기업의 소유주, 법률상 대표자 또는 무한책임사원이 금융기관의 건전하고 신중한 경영을 위한 요건을 충족시키지 못하고 있다고 판단되는 경우, ③연방은행감독청의 불허에도 불구하고 자본참여를 하거나 확대하는 경우, 그리고 ④금융기관이 자본참여자와 결합되어 있거나 자본참여자와 다른 기업과의 결합관계로 인해 금융기관에 대한 효과적인 감독이 곤란하게 되는 경우에는 자본참여자의 의결권행사를 금지할 수 있다(동법 제2조의b제2항). 이렇게 연방은행감독청이 의결권 행사를 금지한 경우에는 의결권행사를 관리인에게 위임할 수 있는데, 관리인은 금융기관, 그 자본참여자와 또는 연방감독청의 신청에 의하여 금융기관소재지의 법원이 선임한다. 한편, 1957년 7월 공포된 경쟁제한방지법(GWB; Gesetz gegen

50) Ulrich Schroeder/Alexander Schrader, The Changing role of banks and corporate governance in Germany: evolution towards the market? S.W. Black/M. Moersch(ed.), Competition and Convergence in Financial Markets-the German and Anglo-American Models-, North-Holland, 1998, 17-20면 참조.

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

Wettbewerbsbeschränkungen)은 다른 기업의 의결권 있는 주식을 25%이상 획득하는 경우, 콘체른을 형성하거나 확장하는 경우, 그리고 어느 기업이 다른 기업의 재산의 전부 또는 상당한 부분을 취득하는 경우와 같은 기업결합을 하고자 할 경우에는 연방카르텔청에 신고하도록 규정하고 있다(동법 제23조제2항). 그리고 결합한 두 기업의 매출액이 각각 5억 마르크 이상인 경우에는 실현된 기업결합을 신고하도록 하고(동법 제23조제1항), 결합한 두 기업의 매출액이 각각 10억 마르크 이상이거나 한 참가기업이 20억 마르크 이상인 경우에는 기업결합계획을 신고하도록 하였다(동법 제24조의a). 한편, 연방카르텔청은 기업결합을 통하여 시장지배적 지위가 형성되거나 강화되는 경우 기업결합을 금지할 수 있는데(동법 제24조제1항), 다만 연방경제성장관이 당해 기업결합에 의한 경쟁제한이 그 기업결합이 전체경제에 미치는 이익에 의해 상쇄되거나 공공의 우월적인 이익에 의해 정당화될 수 있는 경우에는 기업결합을 허가할 수 있도록 하고 있다(동법 제24조제3항).

#### 독일 주요 은행의 대주주 분포(1997년말 현재)

(단위: 대주주 숫자, %)

	지분 5%이상	지분 3~5%	지분 1~3%	계
Deutsche Bank	1( 5.0)	-	1(1.5)	2( 6.5)
Commerzbank	-	1(34.4)	2(2.7)	3( 6.1)
Dresdner Bank	3(43.5)	-	1(2.3)	4(45.8)

주: 괄호 안은 해당 주주의 지분 합계

자료: 한국은행 프랑크푸르트사무소(전철환·함정호 외, 전계서, 46면 재인용)

## 4. 프랑스

### (1) 정부·은행·기업간의 관계

전통적으로 국가주도의 자본주의 발달 역사를 갖고 있었으나 산업혁명의 진행이 부진하여 은행이 산업자본의 확충에 큰 역할을 하지 못했었다. 그러나 제1, 2차 세계대전을 계기로 국가의 경제개입이 증대되어 공적금융

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

기관들이 설립되고 주요 산업의 국유화가 추진되면서 은행산업에 대한 정부의 영향력도 강화되었고, 이후에도 자본시장 보다는 은행이 기업금융의 중심적인 역할을 수행하였다.

#### (2) 소유구조 규제내용 및 현황

금융기관의활동과규제에관한법률(LOI n. 84-46 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit)은 금융기관의 인가할 경우에는 금융기관위원회(Comité des établissements de crédit가 Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement)가 출자자의 재무상황 등 출자자 및 그 보증인에 대한 적격성을 심사하도록 규정하고 있다(동법 제15조). 금융기관및유가증권투자관리대행회사의지위변경에관한규정은 은행주식의 일정비율 이상을 취득하고자 할 경우에는 금융기관위원회의 승인을 받도록 규정하고 있다. 즉 의결권 있는 주식의 5% 초과 10% 미만을 취득할 경우에는 금융기관위원회에 사전에 신고하도록 하고, 의결권 있는 주식의 10%·20%·33%를 초과하는 주식을 취득 또는 양도하거나 금융기관에 대한 경영권을 확보 또는 상실하는 경우에는 금융기관위원회의 사전승인을 받도록 하고 있다(동규정 제5조 내지 제10조).<sup>51)</sup>

#### 프랑스 주요 은행의 대주주 분포 (1996년말 현재)

	주주 구성(지분)	지분 5% 이상 대주주 (지분)
파 리 국 립 은 행 (BNP)	UAP(12.1%), 안정주주 15개사(13.8%), 개인과 기관투자가(71.6%), 종업원(2.5%)	1개사 (UAP, 12.1%)
Société Générale	개인(16.7%), 종업원(8.0%), 그룹계열사 (4.9%), 기관투자가(23.7%), 기업(12.4%), 외국인(34.4%)	1개사 (종업원기금, 6.7%)
Crédit Lyonnais	정부(87.3%), EPER(8.7%), 예금공탁금고 (4.0%)	

자료: 각 은행 연차보고서(전철환·함정호 외, 전게서, 45면 재인용)

51) 동 규정에 관한 내용은 한국은행 은행감독원, 주요국의 은행주식소유 규제 현황, 업무자료: 96-7, 1996. 5, 40면에서 인용.

## 5. 일 본

### (1) 정부·은행·기업간의 관계

19세기 후반 산업화가 시작될 당시 산업자본이 근대적 발전을 독자적으로 추진할 만큼 성장하지 않았기 때문에 산업화는 정부주도로 진행되었다. 은행산업 역시 민간의 자본축적이 불충분한 상태였으므로 산업화를 뒷받침하기 위해서 정부주도로 지원되었다. 그러나 20세기에 들어서면서 은행자본은 계속되는 중공업 발전과 전비조달을 위해서 대형화 및 합병 등을 통해 집중현상을 보였고 산업자본과 밀착하여 재벌을 형성하였다. 그리고 은행과 기업이 밀착하는 전통은 제2차 세계대전 이후 재벌해체 다음에도 지속되어 급속한 경제성장이라는 공동목표를 추구하며 은행과 기업이 주식을 상호보유 하는 형태로 더욱 공고해졌다. 정부주도의 경제성장이 진행되는 과정에서 은행에 대한 정부의 개입도 철저하게 이루어 졌다.

### (2) 소유구조 규제내용

사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률(私的獨占の禁止及び公正取引の確保にする法律)은 일반회사가 금융기관을 포함한 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유함으로써 일정한 업무영역에서 경쟁을 실질적으로 제한하게 될 경우 당해 주식을 취득 또는 소유할 수 없도록 하고 있다(동법 제10조제1항). 이때 일반회사가 금융기관 주식을 소유함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는지 여부는 공정거래위원회가 시장상황 등에 따라 종합적으로 판단하고 있다. 개인의 금융기관 주식취득에 대해서는 법률상 구체적인 제한은 없으나, 이는 개인이 자본금 규모가 엄청난 금융기관의 주식을 독점적 지위를 행사할 정도로 대량으로 취득 또는 소유할 만큼 거대한 경제력을 가진 경우를 현실적으로 상정할 수 없었기 때문이었다. 다만, 개인에 의한 주식취득이 실질적으로 금융기관 또는 일반회사에 의한 주식의 취득 또는 소유이거나 동법 제11조의 제한을 회피할 목적으로 개인의 명의만 빌린 것으로 판명될 경우에는 동법 제17조의 탈법행위금지조항에 해당되

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

어 제재대상이 된다. 한편, 금융기관도 원칙적으로 금융기관을 포함한 국내회사의 발행주식의 5%(보험회사는 10%)를 초과하여 소유할 수 없도록 규정하고 있다(동법 제11조제1항).

최근 일본 금융청은 기업들의 은행업 진출이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 사금고화 방지를 통한 예금자 보호를 위해 대주주들의 불법 행위에 대해 강력한 행정조치를 취할 수 있는 은행법 개정시안을 마련하였다. 이번 시안은 현행 은행법에 일반기업이 은행업에 진출하는 경우 지배주주(모기업)에 대해서는 금융청의 감독·검사권한이 없기 때문에 이를 확보하기 위한 것이다. 그래서 동 시안이 의회에서 통과되면 금융청은 주요주주에 대한 검사·감독권을 확보되게 되며, 일반기업의 자은행이 주요주주의 사금고로 전락하여 은행의 건전성을 훼손하는 것을 예방할 수 있을 것으로 예상된다. 이번 시안에서는 주요주주를 출자비율에 따라 5%초과-20% 미만, 20% 이상-50% 이하, 50% 초과 등의 3개 그룹으로 분류하고, 출자비율이 높을수록 임점검사 빈도를 높임과 동시에 단계적으로 엄한 규제를 도입하기로 하였다. 즉 금융청은 은행이 경영위기에 봉착한 경우 출자비율 20% 이상 주주에게 모기업이 해당은행을 구제하도록 명령할 수 있도록 하였다. 이와 함께 금융청은 출자비율이 50%를 초과하는 주주가 중요한 법령을 위반했을 경우인가를 취소하거나 은행업 철폐를 명령할 수 있으며 강제주식매각도 명령할 수 있도록 하였다. 20% 이상-50% 미만 주주에 대해서도 50% 초과 주주와 같은 수준의 규제를 도입할 예정이다. 5% 초과-20% 미만 주주에 대해서는 은행이 은행경영에 중대한 지장을 줄 것이라고 판단될 경우에 한하여 금융청이 주식매각 정지 및 의결권 정지를 명령할 수 있도록 하였다. 이번 시안은 위법 대주주에 대해 강제 구제명령·인가취소 등을 취할 수 있도록 하고 5%를 초과하는 주주에 대해서도 주식매각 정지 및 의결권 정지 명령을 취할 수 있도록 하는 점 등에서 당초 예상에 비해 엄격한 것으로 나타났다.<sup>52)</sup>

52) 송원근, 은행소유한도 완화 논란, 입법정보(제13호), 국회도서관 입법전자정보실, 2001. 8. 6, 6-8면 인용.

일본 주요 은행의 대주주 분포(1995년 3월말 현재)

(단위: 대주주 숫자, %)

	지분 5% 이상	지분 3~5%	지분 1~3%	계
さくら銀行	-	3 (10.5)	6 (10.7)	9 (21.2)
住友銀行	1 ( 5.6)	2 ( 7.7)	16 (23.7)	19 (37.0)
三菱銀行	1 ( 5.8)	4 (14.0)	8 (11.7)	13 (31.5)
富士銀行	-	1 ( 4.9)	15 (21.7)	16 (26.6)
東京銀行	2 (11.1)	1 ( 4.9)	17 (25.1)	20 (41.1)
第一勸業銀行	-	2 ( 8.4)	10 (16.0)	12 (24.4)

주: 1) 1996년 三菱銀行과 東京銀行이 합병하여 東京三菱銀行이 됨.

2) 괄호 안은 해당 주주의 지분 합계

자료: 한국은행 동경사무소(전철환·함정호 외, 전게서, 49면 재인용)

6. 소 결

주요국의 은행산업 소유구조 규제의 법제적 특징과 현황을 살펴본다. 법제적 특징을 살펴보면, 산업자본의 은행소유 뿐만 아니라 은행자본의 산업자본지배 역시 제한하는 경우가 많다. 은행자본과 산업자본의 결합 그 자체가 문제시되고 있음을 보여주는 것이다. 이것은 국민경제의 측면에서 볼 때 경제력 집중이 가지고 있는 폐해를 방지하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 그래서 은행주식의 소유한도문제를 은행법이 아닌 독점규제법 차원에서 경쟁제한성이라는 실질적 기준으로 규제하는 경우도 많다. 일반적으로 은행과 기업간의 관계에 대해서는, 미국·영국을 중심으로 한 시장중심형과 독일·일본을 중심으로 한 은행중심형으로 나뉜다. 양자의 기본적인 차이점은 기업에 대한 투자자금 제공기능과 기업의 효율적 경영을 담보하기 위한 감시 및 규제기능을 누가 담당하느냐는 것이다. 시장중심형의 경우에는 자본시장이 담당하고, 은행중심형의 경우에는 은행이 주로 담당하고 있다. 일반적으로 자본시장이 발전되어 있는 나라에서는 시장중심형이, 그렇지 못한 나라에서는 은행중심형이 더 효율적이라고 한다. 그러나 80년대에 들어 금융의 범세계화와 이에 따른 각국의 금융제도 개혁으로 금융제도

### III. 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석

의 유사성이 증대되고 있어 이와 같은 이분법적인 평가가 점점 상대화되어 가고 있다.<sup>53)</sup>

은행산업의 소유구조 현황을 살펴보면, 주요국의 법제가 소유구조를 규제하고 있을 뿐만 아니라 현실적으로도 이미 주식소유가 기관투자가와 개인 등을 중심으로 광범위하게 분산되어 있으며 산업자본이 은행산업을 지배하고 있는 경우는 거의 없다. 미국·영국의 경우에는 자본시장의 발달·산업자본의 은행지배폐해 인식·선단식 경영의 비효율성 인식 등으로 인해 기업이 은행을 소유하려는 유인이 크지 않았고, 독일·프랑스·일본의 경우는 산업화 초기에 국가주도로 설립된 은행들이 산업자금 공급의 중심역할을 하면서 역으로 은행들이 산업자본을 지배하는 관계를 형성하고 있기 때문이다.

---

53) 실제로 은행중심형 국가는 물론 시장중심형 국가의 경우에도 기업의 주된 외부자금 조달원천은 자본시장이 아니라 은행이다. 미국과 영국의 경우 기업과 은행의 관계가 종래의 매 거래시 마다 거래조건을 중시하는 거래지향적인 관계(transactions banking)에서 은행과 기업간의 장기적 관계를 중시하는 관계지향적인 관계(relationship banking)로 이행되어 가는 추세에 있다. 독일과 일본의 경우에서도 세계적인 증권화 현상과 이에 따른 대기업들의 은행이탈 추세에 따라 은행과 기업의 관계가 많이 약화되고 있다. 독일의 경우 주거래은행과 기업의 관계가 많이 약화되고 있는데, 이는 급속한 산업구조 변화와 기술진보에 따라 기업이 고도의 금융전문성을 요구하고 있으나 은행이 이를 제대로 지원하고 감시할 수 있는 능력이 부족한 데다 금융의 국제화로 대기업들의 자금조달원이 다원화되어 기업들의 교섭력이 강화된데 주로 기인한다. 일본의 경우도 독일과 같은 현상을 보이고 있다. 특히 최근 대기업들의 교섭능력 증대로 기존의 한 은행을 주거래은행으로 하는 대신 결제구조를 갖는 수개의 은행과 동등하게 거래하는 사례가 늘어나고 있으며 앞으로도 이러한 추세가 늘어날 전망이다. 한편 은행측의 입장에서도 자기자본 규제의 강화·대출채권의 유동화 등으로 종래의 경직적인 은행·기업간의 관계를 보다 신축적인 관계로 전환하지 않을 수 없게 된 것이다. 강병호, 우리나라의 은행과 기업의 관계, 산업경영연구(제7권), 1995. 12, 94-96면에서 인용.

## IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

### 1. 소유구조 규제법제의 문제점

#### (1) 산업자본의 은행지배 가능성

우리나라 은행산업의 소유구조를 살펴보면, 대주주의 숫자가 적고 대주주의 지분도 높은 편이다.<sup>54)</sup> 대주주의 구성을 살펴보면 선진국들과는 달리 산업자본의 비중이 높다. 이렇게 산업자본을 중심으로 한 대주주들의 소유집중도가 높기 때문에, 대주주가 주로 기관투자자들인 선진국 은행들과는 달리, 정부의 개입이 없다면 산업자본의 은행지배에 따른 부작용이 발생할 개연성이 항상 잠재되어 있는 상황이다. 은행주식의 소유한도가 원칙적으로 4%로 제한되어 있음에도 불구하고 주요국에 비하여 전반적으로 소유집중도가 높다는 것은 산업자본의 주식소유가 제한된 범위 내에서도 상당수준 이루어졌음을 의미하는 것이다. 특히 소유규제가 상대적으로 완화된 다수 지방은행의 경우에는 이미 산업자본의 지배가능성이 매우 큰 상태라고 할 수 있다. 이러한 높은 소유집중도는 그만큼 우리나라에서 금융산업 특히 은행업에의 진출이 갖고 있는 인센티브가 컸다는 것을 보여주는 것이고, 또한 현재의 소유지분 규제가 결코 비현실적이거나 과도한 것이 아니라는 점을 반영하고 있다고 할 수 있다.

재벌들은 상당수의 은행에 걸쳐 지분한도 범위에서 적지 않은 규모의 주식을 소유하고 있을 뿐만 아니라, 임직원 보유 등을 통한 위장분산 가능성 등을 고려하면 실제 재벌의 은행주식 소유비중은 훨씬 높을 것이다. 따라서 현재에도 몇 개의 대기업 주주가 담합하면 산업자본의 은행지배가 가능하다. 다만 지금까지 정부의 암묵적 규제, 기업간 담합의 어려움, 국민들의 부정적 여론 등으로 실제 은행경영권 장악을 시도하지 않은 것뿐이다. 만일 정부의 적극적인 규제가 없다면 대기업 과점주주들이 담합을 통해 주

54) 우리나라 은행의 주식소유구조가 내부지분율이 50%수준에 이르는 재벌의 소유구조와는 달리 분산된 형태를 유지하고 있지만 외국에 비해서는 상당히 높은 것이다.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

주총회에서 경영권 장악을 시도함으로써 현 상황에서도 산업과 은행의 분리원칙을 와해시킬 수 있다.<sup>55)</sup> 게다가 98년 외환·금융위기 이후 금융개방화와 자율화가 본격화되어 정부의 일방적인 개입이 불가능해지는 상황이 됨에 따라 재벌들의 은행에 대한 지배권 행사 가능성은 더욱 높아 졌다고 본다.

그런데 금융자본과 산업자본이 결합하는 것이 좋은지 아니면 철저하게 분리하는 것이 좋은지에 대해서 경제주체들 사이에 통일된 인식이 정립된 것이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 논의의 핵심은 양자의 결합이 경제 전체의 효율성을 증진시키는지 여부로 집약된다.<sup>56)</sup>

산업자본에 의한 은행의 소유를 반대하는 입장에서는, 먼저 경제력 집중에 따른 폐해를 우려한다. 즉, 산업자본이 은행 소유를 통하여 생산물시장은 물론 생산요소시장까지 지배하면 경제력 집중에 따른 효율성 상실이 예상된다는 것이다. 효율성 여부와는 관계없이 일부 기업에 집중된다면 시장이 갖는 경쟁기능을 상실하여 효율적 자원배분이 어려워진다.

또한 산업자본이 은행을 소유하면 금융산업의 안정성에 위협적인 요소로 작용할 수 있다. 우선 산업자본의 은행 지배는 은행 경영의 독립성을 저해한다. 즉, 은행은 엄격한 대출심사를 거치지 않고 계열사나 관계인에게 대출하게 될 유인이 크고 따라서 내부거래의 폐해가 발생하게 된다. 특히 계열기업에 대한 대출은 담보의 건전성 평가와 대출의 타당성 심사가 소홀해져 전체적으로 은행의 자산관리가 부실해질 수 있다. 이러한 상황에서 실물부문의 부실이 은행으로 직결되면 일개 부문의 부실이 시장 전체로 감염되는 외부효과로 금융시스템 전체가 불안해질 수 있다.

게다가 산업자본의 은행 지배는 불공정거래 등의 문제점을 가져올 가능성이 크다. 은행대출 과정에서 취득한 정보를 계열 기업에 제공하거나, 대출시 계열기업 상품 구입을 강요하는 등의 폐해가 발생할 수 있다. 뿐만

55) 소유지분 규제가 완화된 비은행 금융기관의 경우 산업자본의 진출이 더욱 활발한 상태라는 점을 고려할 때, 이미 우리나라에서 산업자본의 금융산업 지배는 상당정도 진척되어 있다고 할 수 있다. 강병호, 전계논문, 98-99면에서 인용.

56) 이하의 은행산업과 산업자본의 결합 및 분리에 관한 논의부분은 정운찬, 화폐와 금융시장, 율곡출판사, 2000. 8, 209-214면에서 인용.

아니라 기업이 계열은행에 과도한 배당을 요구하거나, 기업이 보유한 부실채권을 계열 은행에게 인수하도록 하는 행위가 교묘한 형태로 이루어질 수 있다.

이러한 문제점이 예견에도 불구하고, 산업자본의 은행지배를 허용해야 한다는 주장도 끊임없이 제기되고 있다. 이것은 은행의 주식이 광범위하게 분산되어 책임경영을 달성할 수 없다는 문제의식에서 비롯된다. 즉, 은행 부실은 책임감 있는 지배주주가 존재하지 않기 때문에 발생한다는 것이다.

게다가 금융자본과 산업자본의 상호 지배를 허용하면 규모와 범위의 경제가 가져오는 이점을 누릴 수 있다는 주장도 제기된다. 즉, 은행과 산업자본의 결합은 인력·설비 등 투입요소의 공동이용을 가능하게 하고 생산비용을 절감하며, 상공업체품과 은행서비스를 연계한 판매전략을 통해 시너지효과를 창출할 수 있다는 것이다. 그뿐만 아니라 산업자본의 은행 소유가 허용되면 실물부문의 잉여가 은행부문으로 유입될 수 있으므로 오히려 은행자본의 확충이 용이해지기 때문에 은행 경영의 안정성이 제고될 수 있다. 또한 계열기업간의 상호 보조를 통하여 경영상 어려움 극복에 상대적으로 적은 비용이 소요되는 등 상호 보험관계를 유지할 수도 있다. 그리고 계열기업간 정보공유 및 인력교류 통해 정보의 비대칭성에 따른 폐해를 줄일 수도 있다는 것이다.

그렇다면 우리 현실에서 재벌의 은행산업 지배는 어떠한 문제점을 가지고 있는가 살펴 볼 필요가 있다. 지금까지의 실증적 연구를 살펴보면, 우리 나라에 있어 제조업과 은행업의 결합에 따른 범위의 경제가 존재하는지 명확하지 않고, 산업자본과 은행의 결합에 따른 기대효과가 폐해를 상쇄할지도 불투명하며, 최대주주의 지분율이 높을수록 은행의 경영성과가 좋아진다는 뚜렷한 상관관계도 존재하지 않는다.<sup>57)</sup>

이러한 문제점들을 대주주에 대한 여신제한 및 감독강화 등으로 보완할 수 있다는 견해도 있지만<sup>58)</sup>, 아직까지는 감독기관의 능력을 신뢰할 수

57) 김준경, 금융기관 소유구조 개선방안, 새천년의 한국경제, 나남출판, 2000, 360-368면 참조.

58) 김용재, 금융산업과 비금융산업의 관계, 정보와 법연구(제3호), 국민대 경제와 법연구소, 2001, 222면 참조.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

없는 상황이며, 무엇보다도 후술하는 바와 같이 재벌들의 금융기관경영 건전성이 매우 낮은 수준이라는 점을 고려해야 할 것이다.<sup>59)</sup>

재벌의 은행소유 문제는 근본적으로 재벌들에게 금융기관의 경영을 책임지게 할만큼 재벌들을 신뢰할 수 있느냐에 달려 있다고 본다. 법적·정책적 판단에 앞서 현실태에 대한 인식이 선행되어야 한다. 이 문제의 해답은 현재 소유제한이 완화되어 재벌들이 보유하고 있는 비은행 금융기관들의 실태에서 엿볼 수 있다.

국내금융산업을 특징짓는 현상중의 하나는 은행을 제외한 비은행금융기관의 상당부분을 산업자본이 지배하고 있다는 점이다.<sup>60)</sup> 금융감독당국은 그동안 산업자본의 비은행 금융기관 소유에 따른 문제점을 최소화하기 위해 대출한도와 지급보증한도 등을 제한하여 기업과 금융기관간의 업무관계를 일정 한도로 규제하였으나, 해당기업들은 불법적인 자금지원 등 노골적인 규정위반 이외에도 우회대출 및 교차대출 등의 수단으로 이러한 규제를 회피하곤 하였다. 이밖에도 재벌소유 비은행 금융기관들은 모기업의 자금조달과 관련된 금융서비스의 제공·경쟁기업에 대한 정보제공·경쟁기업에 대한 여신지원 제한 등을 통해 모기업을 지원하며 경쟁력 집중과 자원배분 기능 약화라는 수많은 문제점을 낳았다.<sup>61)</sup> 결국 우리의 현실에서는 산업자본이 은행산업을 지배하게 할 경우 현재보다도 훨씬 많은 재벌폐해 문제를 야기할 것이라고 예견하게 된다.

---

59) 여신제한 등 금융감독강화정책은 재벌의 은행소유 문제와 관계없이 현재의 낙후된 금융시스템을 개선하기 위해서도 당연히 시행되어야 할 사항들이다. 그리고 이러한 조치들의 상당수는 이미 98년 외환·금융위기 이후 국제통화기금과의 합의를 시행하기로 결정된 것들이었다.

60) 산업자본이 비은행 금융기관을 집중적으로 소유하게 된 것은 수익사업으로서의 기대감과 더불어 계열기업과 계열금융기관간 상호지원 등 자금고화의 이점을 기대했기 때문이었다.

61) 그리고 또 다른 중요한 문제점은 비은행 금융기관들이 점차적으로 재벌들에 의해 지배되어감에 따라 이들과 경쟁할 순수한 금융자본이 형성될 가능성이 배제되고 말았다는 점이다. 선진국의 경우에는 산업자본이 은행은 물론이고, 증권회사·투자은행(investment bank)·보험사 등과 같은 주요 비은행 금융기관들을 소유하는 사례도 드물다. 김동원·박경서, 금융 구조조정의 좌표와 과제, 한국금융연구원, 27-28면 인용.

IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

우리나라가 그동안 재벌을 중심으로 한 산업자본 지원을 위해 은행산업을 동원하면서도 산업자본의 은행산업에 대한 지배는 허용하지 않으려 했던 정책은 몇 가지 중요한 함의를 지니고 있다고 본다. 이러한 정책은 산업자본과 은행산업 양자에 대한 국가의 지배를 완성시켜 정부당국의 철저한 통제를 가능하게 해주기도 했지만, 이러한 정책의 밑바탕에는 경제발전을 위해 재벌을 중심으로 한 산업자본의 형성을 용인하면서도 적어도 재벌의 폐해에 대한 인식은 함께 하고 있었던 것이다.

30대재벌소속 비은행금융기관 현황

(2001. 10. 4 현재)

그룹명	계열금융기관
삼성(8)	삼성벤처투자(주), 삼성생명보험(주), 삼성선물(주), 삼성증권(주), 삼성카드(주), 삼성캐피탈(주), 삼성투자신탁운용(주), 삼성화재해상보험(주)
현대(7)	현대기술투자(주), 현대기업금융, 현대생명보험(주), 현대선물(주), 현대증권(주), 현대투자신탁운용(주), 현대투자신탁증권(주)
L G(5)	(주)부민신용금융, 엘지선물(주), 엘지카드(주), 엘지투자신탁운용(주), 엘지투자증권(주)
S K(4)	에스케이생명보험(주), 에스케이증권(주), 에스케이캐피탈(주), 에스케이투자신탁운용(주)
현대자동차(1)	현대캐피탈(주)
한진(2)	동양화재해상보험(주), 한불종합금융(주)
포항제철(1)	포스텍기술투자
롯데(1)	롯데캐피탈
금호(2)	금호생명보험(주), 금호종합금융(주)
한화(4)	한화기술금융, 한화증권(주), 한화투자신탁운용(주), 한화파이낸스(주)
두산(2)	네오플렉스캐피탈(주), 한국도서보급(주)
쌍용(2)	쌍용캐피탈(주), 쌍용화재(주)
현대정유(0)	
한솔(4)	(주)한솔상호신용금융, 한솔아이벤처스(주), 한솔창업투자(주), 한솔캐피탈(주)

IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

그 룹 명	계 열 금 융 기 관
동 부(6)	(주)동부상호신용금고, 동부생명보험(주), 동부증권(주), 동부캐피탈(주), 동부투자신탁운용(주), 동부화재해상보험(주)
대 립(1)	웹텍창업투자(주)
동 양(9)	동양생명보험(주), 동양선물(주), 동양오리온투자신탁증권(주), 동양증권(주), 동양창업투자(주), 동양카드 (주), 동양캐피탈(주), 동양투자신탁운용(주), 동양현대종합금융(주)
효 성(1)	효성캐피탈(주)
제 일 제 당(4)	드림디스커버리(주), 제일선물(주), 제일투자신탁운용(주), 제일투자신탁증권(주)
코 오 룡(2)	(주)아이퍼시픽파트너스, 코오롱할부금융(주)
동 국 제 강(0)	
현대산업개발(1)	아이투자신탁운용(주)
하나로통신(0)	
신 세 계(0)	
영 풍(1)	영풍생명보험(주)
현대백화점(0)	
동 양 화 학(0)	
대 우 전 자(0)	
태 광 산 업(3)	(주)고려상호신용금고, 태광투자신탁운용(주), 흥국생명보험(주)
고 합(1)	서울할부금융(주)

주 : ( ) 안은 계열금융기관 수

자 료 : 공정거래위원회

주요 비은행금융기관의 소유구조 현황

금융 업종	소유구조현황
종합 금융 회사	<p>종합금융회사에 대해서는 주식소유에 대한 규제가 없다. 1999년 6월 말 현재 11개 종합금융회사 가운데 9개 회사가 산업자본이 지배주주로 되어 있다. 그중 7개 회사는 특히 30대 재벌의 계열사이다. 한편 외국자본이 지배주주로 남아있는 회사는 한국종합금융과 한불종합금융의 2개 회사이다. 기존회사의 경우 합작 당시부터 산업자본이 참여하였으며 외국자본이 철수하는 과정에서도 산업자본이 이를 인수하였다. 그리고 전환회사의 경우에도 산업자본이 지배주주로 되어 있는 회사가 많았다.</p>
투자 신탁 회사	<p>현재 투자신탁회사의 경우 주식소유에 대한 규제가 없다. 한때 증권업과 투자신탁업간의 상호진출을 허용하면서 동일인 주식소유한도를 둔적도 있었다. 즉 1995년 12월 증권투자신탁업법을 개정하여 기존회사에 대해서는 15%(서울 소재 회사)와 30%(지방 소재 회사)로 동일인 주식소유한도를 설정하였다. 신설 투자신탁회사에 대해서는 10대 재벌에 한해 동일인 주식소유한도를 30% 이내로 제한하였다. 그리고 동일인이 2개 이상의 투자신탁회사 지분을 각각 10% 이상 소유하지 못하도록 하여 동일인에 의한 복수 투자신탁회사 지배를 금지하였다. 그러나 금융·외환위기 이후 대주주의 증자를 통해 투자신탁회사의 구조조정이 촉진될 수 있도록 1998년 9월 주식소유제한이 완전히 폐지되었다. 24개 투자신탁회사의 소유구조를 보면 10개 회사는 30대 재벌 소속 증권회사가 지배주주이며 나머지 14개사는 여타 증권회사 및 은행이 지배주주로 되어 있다. 한편 외국자본이 대주주로 참여하고 있는 회사는 5개이다</p>
손해 보험 회사	<p>손해보험회사의 소유구조에 대한 명시적인 규제는 없다. 현재 국내 13개 손해보험회사(외국회사 지점 제외) 가운데 5대 재벌 및 6~30대 재벌 계열회사가 각각 3개 회사이다. 금융기관이 최대주주인 보험회사는 신동아화재해상보험과 서울보증보험 2개 회사이다. 신동아화재해상보험은 1999년 9월 기존 주식을 모두 소각하고 예금보험공사가 전액 출자한 대한생명보험이 최대주주로 되어 있다. 그리고 서울보증보험은 대한재보험과 금융감독원, 다른 생명보험회사 및 손해보험회사 등이 대주주이었으나 1999년 6월 공적자금 투입에 따라 예금보험공사가 90% 이상의 지분을 가지고 있다. 그 밖에 5개 회사는 개인이 최대주주로 되어 있다.</p>

IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

금융 업종	소유구조현황
생명 보험 회사	<p>5대 재벌이 신규로 생명보험업에 진입하는 것을 2003년 3월말까지 한시적으로 제한하고 있다. 즉 5대 재벌은 2개 이상의 부실생명보험회사를 인수·합병하는 경우를 제외하고는 생명보험업에 참여할 수 없다. 생명보험업에 대한 대기업의 신규 참여 제한은 1989년에 처음 시작되었다. 1989년 규제 도입시 15대 재벌은 1988년 2월 이후 설립된 생명보험회사의 주식을 소유하지 못하도록 하였으며 16~30대 재벌에 대해서는 지분율을 50% 미만으로 제한하였다. 그러다가 1996년 5월 주식소유 금지대상을 5대 재벌로, 지분율 50% 미만의 규제대상을 6~10대 재벌로 각각 축소·조정하였다. 1988년 2월 이전에 설립된 기존의 6개 회사에 대해서는 이와 같은 규제가 없기 때문에 형평성 문제가 제기되었다. 이에 따라 1997년 8월 5대 재벌에 대해서 부실 생명보험회사를 인수하는 경우 진입을 허용하였으며 아울러 6~10대 재벌에 대한 지분 규제를 폐지하였다.</p> <p>1999년 7월부터는 5대 재벌에 대한 규제가 다시 강화되어 2개 부실 생명보험회사의 인수·합병시에만 신규 진입을 허용하였다. 아울러 인수·합병 이후 시장점유율이 5%를 초과하는 경우에는 지배적 경영권을 갖지 않는 조건으로 외국인과 합작하거나 재무구조 개선약정을 준수하고 차입금이 아닌 자기자금으로 부실 생명보험회사를 인수하는 경우에만 가능하도록 제한하고 있다. 3개 외국회사 현지법인 및 2개 외국회사 국내지점을 제외한 24개 생명보험회사의 소유구조를 보면 (1999년 10월말 현재) 5대 재벌 및 6~10대 재벌 계열회사가 각각 2개 및 4개이며 기타 산업자본이 6개 회사의 최대주주로 되어 있다. 그리고 10개 회사는 국내외 금융기관이, 나머지 2개 회사는 예금보험공사 또는 개인이 최대주주로 되어 있다.</p>

자료: 한국은행, 우리나라의 금융제도, 1999. 12.

(2) 독자적인 은행자본 형성문제

은행의 경영혁신이 강력하게 추진되려면 자율적인 책임경영체제가 확립되어야 하며, 이를 촉진하기 위한 제도적 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 대주주의 존재가 자율경영을 보장하는 유일한 조건은 아니나, 관치금융·노사문제 등 우리의 경영현실을 고려할 때 이윤추구와 경영감시유인을 가

지고 경영진의 경영성과에 대해 적절한 보상을 제공할 수 있는 주주군의 출현은 책임경영체제의 확립을 촉진할 수 있는 하나의 필요조건이 될 수 있다.

그리고 기업경영에 있어 순수한 전문경영인체제가 성공하기 어려웠던 한국 자본주의 문화를 고려하지 않을 수 없다. 주주가 아닌 순수한 전문경영인이 기업경영을 책임지고 이끌어 가는 것이 소유와 경영의 분리라는 이상에 부합하고 바람직한 모델이기는 하지만, 우리의 기업현실에서 순수한 전문경영인체제가 그동안 어떠한 성과를 거두었는지에 대해서는 좀더 냉정한 평가가 필요하다고 본다.<sup>62)</sup> 간혹 등장했던 순수한 전문경영인들조차 내외부의 간섭으로 인해 해당기업의 성장에 필요한 과감한 투자를 할 수 있는 권한을 행사하기가 어려웠고 동종의 재벌기업들에 비해 경영성과가 탁월한 것도 아니었다.<sup>63)</sup> 그리하여 우리나라 기업에서 전문경영인체제는 아직도 정착되지 못하고 있다.

특히 우리의 은행산업의 경우에는 전문경영인체제를 도입한다고 하면서도 실제에 있어서는 은행업에 종사하며 전문성을 키워온 인사가 아닌 외부의 인사 특히 전직관료들에게 경영을 맡기고 있는 실정이다. 그래서 소유와 경영의 분리라는 이상이 관치금융 재연의 소지를 갖고 있는 상황이다. 지금으로서는 상당한 은행지분을 보유하고 있는 연기금 등 기관투자자들의 역할에 대해서도 크게 기대하기는 어려운 상황이다. 왜냐하면 정부가 기관투자자들의 결정에 대해 사실상 개입하고 있음은 물론이고, 제도적으로도 정부는 각종 기금관련 법령을 개폐할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 기관투자자는 정부의 영향력 안에 있을 수밖에 없다. 따라서 기관투자자들 역시 관치금융의 새로운 수단이 될 위험은 있다. 그래서 경영을 감시하고 참여할 수 있는 민간 주주군의 존재가 필요하다고 본다.

그러나 그동안 우리 법제는 산업자본의 은행산업 지배를 차단하고자 주식소유한도 제한에만 치중한 결과로, 독자적인 은행자본의 형성은 물론 산업자본의 은행자본으로의 전환을 할 수 있는 현실적이고 실효성 있는 기회

62) 최근에 일부 은행에서 전문경영인체제가 성립되어 일부 성과를 보이고는 있으나 이제 시작에 불과하다.

63) 그리하여 신뢰할 만한 전문경영인들이 양성되지도 못하여 숫자도 부족한 실정이다.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

를 제공하지 않았다.

그리하여 은행경영을 감시하고 이끌어 나갈 민간 주주군이 없는 상황에서 은행주식 소유한도 제한제도는 정부의 은행경영 개입을 가능하게 해주는 징검다리 역할을 하였음을 간과할 수 없다. 정부는 개발정책의 수행과 대리인 문제(agency problem) 등 시장실패를 보정한다는 명목으로 은행장 선임 등 은행의 내부경영에 폭넓게 간여해왔다. 그리고 정부가 각종 규제와 감독을 통해 은행의 자금조달과 내부경영에 철저하게 간섭하는 현상은 순환적으로 주주의 경영진에 대한 견제와 감시기능을 마비시켰다. 1980년대 들어 금융자율화의 일환으로 시중은행을 민영화하였지만, 민영화 과정에서 은행주식들을 대부분 은행부채에 의존하고 있는 산업자본이 차지함으로써 독자적인 은행자본의 형성과는 거리가 멀었다.<sup>64)</sup> 이러한 상황에서 정부가 소유구조와는 상관없이 주인역할을 수행하였다.

그러므로 산업자본과 정부로부터 독립적인 위치를 확보할 수 있는 독자적인 은행자본의 형성이 은행산업의 발전을 위한 법제적 과제가 되고 있다.

### (3) 관치금융문제

금융시장에 대한 규제를 정당화하는 경제학적 논거로서 일반적으로 정보의 비대칭성·외부효과·자연독점 등이 제시되고 있다.<sup>65)</sup> 그러나 우리나라의 과거 금융규제 실태를 살펴보면<sup>66)</sup>, 이러한 규제논거를 그대로 수용할 수는 없게 된다. 우리나라는 금융시장의 불완전성을 보완하기 위해서 규제를 해온 것이 아니라, 경제성장에 필요한 자원의 효율적인 조달과 배분을 위해서 금융규제를 해왔기 때문이다. 우리나라의 금융산업은 경제개발계획 기간 중에 정부의 계획과 통제에 따라 실물경제를 지원하는데 동원

64) 당시의 은행민영화 조치는 재벌이 은행빚으로 은행을 사게 되었다는 점, 재벌이 주식매입의 여유가 있다면 자신들의 거액의 은행부채를 변제하는 것이 선결되어야 한다는 점, 그리고 은행의 자산평가를 하지 않은 채 염가로 방매하였다는 점 등에서 문제가 있었다.

65) 강병호, 금융기관론, 박영사, 2000, 52-72면 참조.

66) 송희준, 금융산업에 대한 행정규제의 합리화 방안, 1997, 한국금융연구원, 80-125면 참조.

되었다. 이 과정에서 금융규제는 실물부문 지원을 극대화하기 위하여 사용되었으며, 그 대표적인 사례가 정책금융이었다. 사실상 한국의 과거 금융규제는 일종의 경제정책이었으며, 금융정책(financial policy)이라기 보다는 산업정책(industrial policy)의 성격이 강했다.<sup>67)</sup> 정책금융은 1990년대 초반까지만 해도 은행대출액의 40% 이상을 차지하였으며, 중화학공업·수출산업 지원 등 명시적인 정책금융 뿐만 아니라 일반금융까지도 관치금융의 성격을 띄게 만들었다. 이러한 정책금융은 그 초기에는 상당한 성과를 거두었으나,<sup>68)</sup> 70년대 말 중화학공업 과잉증복투자에서부터 90년대의 IMF구제금융에 이르기까지 은행의 자율적 대출심사기능을 마비시키고 부실채권을 양산시키는 등 우리 나라 금융부실화의 주원인이었다. 은행산업에 대한 정부의 규제는 경제성장이라는 긍정적 효과는 가져왔으나, 그 부작용으로 자율적 경영체제의 양성에는 실패한 것이다. 이러한 과정들을 도식적으로 보면, 산업지원을 위해 금융산업에 대한 정부의 통제(관치금융)-정부의 지시에 따른 대출관행의 형성-은행의 자율적 대출심사기능 마비-대출기업들의 연이은 부도-은행의 지급불능사태 초래-국가의 지원능력 고갈(국가부도)-IMF의 구제금융 순으로 이어진 것이다.<sup>69)</sup>

우리나라에서 은행의 책임경영체제가 확립되지 못하고 관치금융이 된 것은 은행주식에 대한 엄격한 소유제한제도 때문만은 아니다. 뚜렷한 경영주체가 없고 주주가 경영을 감시하기 어려운 상황에서, 정부가 은행경영에 과도하게 개입하고 은행 경영진이 주주의 이익보다는 정부의 정책목표 달성에 초점을 맞추어 경영한 것이 오히려 관치금융과 은행부실의 주된 원인으로 보인다.<sup>70)</sup> 전술한 바와 같이, 우리나라 은행의 최대주주 지분이나 소유집중도는 책임경영체제가 확립되어 있는 선진국 은행에 비해 낮은 수준도 아니었다. 그러나 소유제한제도가 직접적인 원인은 아닐지라도 정부

67) 정운찬, 전계서, 277-278면 인용.

68) 김세진·최홍식, 금융정책; 새로운 구조모색, 금융연구, 1998. 12, 1-2면 참조.

69) Philip F.Bartholomew/Gerard Caprio Jr., Systemic Risk, Contagion, and the East Asian Financial Crisis, James R.Barth/R.Dan Brumbaugh Jr./Glenn Yago (ed.), Restructuring Regulation and Financial Institutions, Milken Institute Press, 2000, 344-360면 참조.

70) 전철환·함정호 외, 전계서, 234면 참조.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

의 개입을 용이하게 해 준 상황적인 요인이었다는 것은 분명하다고 본다.

##### (4) 차별적 규제의 타당성문제

은행법 제15조가 시중은행·지방은행·합작은행·전환은행 등 은행의 설립형태와 내외국인을 기준으로 차별적으로 주식소유 한도를 규제함에 따라, 현재 우리나라 은행산업에는 다양한 형태의 소유구조가 형성되어 있다. 이러한 은행주식 소유에 대한 차별적 규제의 타당성에 대해서는 몇 가지 방향에서 문제가 제기되고 있다.<sup>71)</sup>

첫째, 시중은행·지방은행·합작은행·전환은행 등 은행의 설립형태에 따른 다양한 형태의 소유규제제도는, 업무영역 규제에 의해 은행의 성격구분이 가능했던 과거에나 그 의미를 가질 수 있었던 것이다. 그래서 금융자율화로 금융기관의 업무영역이 동질화되어 가는 최근의 상황에서는 부적절한 규제라는 것이다.

둘째, 금융의 겸업화로 은행과 비은행 금융기관간에 업무영역상의 차이가 축소되는 경향인데도, 은행에 대해서만 소유를 제한하는 것도 금융기관간 규제의 형평성 문제를 유발한다는 것이다.

셋째, 국내금융기관과 외국금융기관간 소유규제상의 차이는 금융산업의 대외개방이 진전되면서 경쟁의 형평성을 저해한다는 것이다.

넷째, 내국인과 외국인간에 주식소유 한도에 구별을 두는 것이 내국인역차별의 문제점을 유발한다는 것이다.

이 중에서 최근에 집중적으로 문제가 제기되고 있는 역차별 문제에 대해서 살펴본다. 역차별 문제란 현재의 제도하에서는 은행에 필요한 적절한 자격을 갖춘 내국인이라도 외국인이 보유한 지분의 범위를 넘어설 수 없도록 규정되어 있기 때문에 외국인에 비해 내국인이 오히려 차별을 받고 있다는 것이다. 2000년 10월 제정된 금융지주회사법 심사과정에서도 이러한 주장이 반영되어, 당초의 정부제출안에는 현행 은행법과 동일한 차별적 규제내용을 담고 있었으나 내외국인을 동등하게 규제하는 것으로 수정되었다.<sup>72)</sup> 한편 외국인의 은행산업 진출은 장기적으로 우리나라의 산업기반을

71) 김동원·박경서, 전계논문, 27면 참조.

72) 국회재정경제위원회, 금융지주회사법안 심사보고서, 2000. 7, 41면 참조.

외국에 지배되게 만드는 결과를 가져올 뿐이고 기대되었던 선진경영기법 도입도 기대에 미치지 못한다는 시각도 있으며, 최근에는 구조조정과정에서 정부가 소유하게 된 은행주식을 민영화할 경우에는 그러한 은행들을 외국에 매각하는 것보다는 재벌들이라도 소유하게 하는 것이 국가경제측면에서 유리하다는 주장도 제기되고 있다. 일부에서는 자금여력이 회복되어 국내 재벌이 해외에 설립한 금융기관의 현지법인 형태로 국내에 은행을 설립할 경우 소유지분제한 문제가 제도적으로 불투명하며, 합작은행의 대주주가 철수할 경우 국내지주의 기존 지분처리 문제가 발생할 수 있다고 지적하기도 한다.

그러나 한국의 은행산업에 진출한 외국인들은 대부분 포트폴리오 투자목적이고 경영참여가 목적은 아니라는 점에서 재벌의 은행 소유와는 구분되어야 할 것이므로 역차별을 조장한다는 논리는 설득력이 없다. 다만, 대부분의 주요 국가에서는 외국은행의 자국 은행산업 진입과 관련하여 엄격한 심사와 감독제도를 갖고 있음에 주의할 필요가 있다. 특히 상당수의 국가에서는 외국인의 자국은행 주식취득에 대해 일정한 제약을 가하고 있다. 미국에서는 은행의 동일인 소유지분제한에 대한 일반적인 규제 이외에도, 미국 내에 지점이나 대리점을 설치한 외국은행이 미국계은행(또는 은행지주회사)의 의결권부 주식을 5% 이상 취득하고자 할 경우에는 연방준비제도이사회(연준)의 인가를 얻도록 하고 있고, 외국은행이 미국계은행 또는 비은행자회사를 인수하고자 할 경우에는 자산 건전성 및 자금출처 등에 대하여 미국은행과 동일한 기준을 적용하여 심사받도록 하고 있다. 은행주식에 대해 별도의 소유지분 규제가 없는 일본에서도 특유한 상호주식보유구조하에서 안정주주의 존재로 인해 외국인의 일본계은행 인수가 현실적으로 불가능한 상황이다. 그리고 기본적으로 은행소유 제한 완화문제는 정부의 공적자금 회수문제 또는 민영화와는 무관한 문제라고 볼 수 있다. 공적자금 회수를 위해서 은행소유한도를 완화 또는 철폐하는 것은 하나의 목적을 위해서 다른 목적을 희생하는 것에 불과하다.<sup>73)</sup>

73) 민영화와 소유지분한도를 연결시키는 것도 논리적 필연성은 없다. 즉 민영화는 정부가 지분을 소유한 은행의 경영에서 손을 떼는 것이며, 은행민영화를 산업자본의 은행인수와 동일시 할 수는 없다. 참고로 프랑스는 80년대와 90년대에 걸쳐 은행을 포

## 2. 소유구조 규제법제의 개선방안

### (1) 소유구조 규제법제의 기본방향

#### - 바람직한 정부·은행·기업 관계의 조성 -

산업자본의 은행주식 소유한도 규제제도는 단순히 차별규제측면에서만 뿐만 아니라 거시적으로 우리나라 경제체제 내에서 바람직한 정부·은행·기업 관계 조성측면에서 살펴볼 필요가 있다. 은행주식소유한도 규제제도의 근본목적이 단순한 은행경영의 효율성 제고만을 지향하는 것이 아니기 때문이다. 이하에서는 우리 경제체제 내에서 바람직한 정부·은행·기업 관계를 살펴본다.<sup>74)</sup>

우리나라는 60년대 이후 정부주도의 경제성장과정에서 기업경영에 대한 감시 및 규제기능의 상당 부분을 정부가 담당하여 왔다. 각종 정책금융과 여신관리제도 등이 그 전형적인 예이다. 이렇게 된 배경은 경제개발 초기에 기업들의 자본축적이 미약하여 정부가 주도하여 투자자금의 대부분을 조달할 수밖에 없었고, 이에 따라 자연스럽게 정부가 자금의 배분과 그 사용에 대해 간여하게 된 데 있었다. 금융시스템 전반의 안정성 확보와 통화가치 유지를 주된 목표로 했던 독일이나 최소한 은행의 상업적 기능을 보장하는 차원의 개입을 도모했던 일본의 경우와는 달리, 우리 나라의 정책당국은 신용배분을 적극적으로 장악하고 기업의 투자·진입·퇴출·재무 등 경영 전반을 직접 감시하며 규제하여 왔다. 이 과정에서 금융기관 특히 은행은 정부의 정책통로로서 대리인의 역할을 담당하였을 뿐이다. 정부는 그 동안 은행의 자본금 증자, 인력 충원, 지점 설치, 금리·수수료 등 가격결정, 업무영역 및 상품개발, 임원의 선임 등에 직접적인 개입을 통해 은행에 대

---

합한 국영기업의 민영화 과정에서 민영화 대상기업의 주식취득과 매각을 제한한 바 있다. 93년 2차 민영화과정에서 Credit Lyonnais 은행 등 21개 민영화 대상기업의 주식취득에 대한 제한조치로서, 민영화대상 기업의 주식취득조건 결정시에는 경제부 장관의 사전승인을 받도록 하였다. 그리고 보건, 국가안보 및 국방관련 주식의 5% 이상 취득시는 정부의 승인을 받도록 하였다.

74) 이하의 바람직한 정부·은행·기업 관계 내용은 강병호, 우리나라의 은행과 기업의 관계, 산업경영연구(제7권), 1995. 12.에 힘입은 바 크다.

해 실질적인 주인의 역할을 해왔다. 그리하여 소위 규제의 피라미드(pyramiding regulation)를 구축하여 왔다.<sup>75)</sup> 그러나 경제규모가 확대되고 개방경제로 이행됨에 따라 정부의 감시 및 규제의 실효성은 이제 한계에 봉착하여 시장기능에 의한 감시체제로의 전환이 불가피하게 되었다.<sup>76)</sup> 여기에서 정부·은행·산업자본의 관계에 대한 새로운 모형설정의 필요하게 되었다.<sup>77)</sup>

그러나 정부의 역할이 축소되는 가운데서도 정부가 포기해서는 안되는 역할과 기능이 있다. 첫째, 금융시스템 전반의 안정성과 형평성을 도모해야 하는 정부역할의 긍정적인 측면을 포기할 수는 없다. 건전성 규제의 강화 등 금융시장의 장기적 안정성을 확고히 하고 통화정책의 중립성을 확보할 수 있는 공적 규제와 개입이 필요한 것이다.<sup>78)</sup>

둘째, 금융의 글로벌화 추세에 대응하기 위한 금융개방은 불가피하지만, 국내금융부문의 내생적 자립성이 확보될 때까지 보호장치 및 단계적 개방이 필요하다. 특히 대부분의 국가에서 자국의 금융산업 보호를 위해 어떤 형태로든 최소한의 장치를 하고 있다는 점을 인식해야 할 것이다. 그리고 국제금융자본의 투기적 행태에 대한 감시기능도 강화할 필요가 있다.<sup>79)</sup>

결국 우리나라의 금융개혁은 우선 은행의 역할을 강화하는 가운데 적절한 정부의 역할이 인정되는 금융시스템의 구축을 지향해야 할 것이다.

한편, 새로운 금융시스템 하에서 가장 중요한 시사점은 기업의 소유 지배 구조상에서 은행의 역할이 중심적인 위상을 차지하게 된다는 것이다. 정부의 과도한 금융행정이 투기억제 및 건전성 감독 기능으로 축소된 가운데 자율성을 확보한 은행이 관련기업과의 지속적 관계를 통해 독자적인 감시

75) 최병선, 전게서, 37-38면 참조.

76) Franklin R. Edwards, *The New Finance-Regulation and Financial Stability*, The AEI Press, 1996, 148-176면 참조.

77) 그리하여 외환위기 이후 우리 나라의 금융개혁은 정부의 역할을 축소하고 시장 기능을 활성화하는 가운데 전면적인 대외개방을 추진하는 방향으로 전개되고 있다.

78) Wilbert O. Bascom, *Bank Management and Supervision in Developing Financial Markets*, Macmillan Press, 1997, 202-211면 참조.

79) 선우석호, 금융산업의 시스템위험, 금융연구(제13권 제1호 및 별책), 134-136면; Dimitris N. Chorafas, *New Regulation of the Financial Industry*, Macmillan Press Ltd, 2000, 20-22면 참조.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

역할을 수행하고 자금동원과 배분의 기능적 효율성을 담보하게 되는 것이다. 즉 기존 경제개발시기의 정부와 은행간 그리고 정부와 기업간 수직적 관계보다는, 은행과 기업간 수평적 협력관계의 형성을 도모해야 할 것이다.<sup>80)</sup> 바로 이러한 은행의 중심적 역할 수행을 위해서는 자율적이고 합리적인 책임경영체제를 확립하고 독립적이고 효율적인 기업감시시스템의 구축이 핵심적인 요소가 된다. 따라서 은행이 정부의 대리인 역할에서 벗어나 상업적 기능을 회복하는 것 못지 않게, 은행의 산업자본으로부터의 독립과 은행이 재벌을 감시·견제할 수 있는 역량을 확보하는 것이 매우 중요하게 된다. 그렇기 때문에 은행과 산업자본의 분리원칙 고수는 현재 시점에 있어 매우 중요한 의의를 갖는다. 은행의 소유지분제한 철폐와 그에 따른 산업자본의 은행지배 허용은 이러한 새로운 금융시스템의 구축과 관련하여 중대한 문제를 야기할 수밖에 없기 때문이다.

우리나라의 금융제도는 기업금융측면에서는, 경제개발 초기부터 지금까지 은행이 기업금융을 담당해왔다는 점에서 독일·프랑스·일본과 같은 은행중심(bank-oriented) 금융구조라고 할 수 있다. 그러나 기업지배구조 측면에서는, 경제개발과정에서 정부가 산업자금을 지원하기 위해 은행의 내부경영과 자금배분과정에 직간접적으로 개입함에 따라 은행이 기업에 대한 감시와 통제역할을 제대로 수행하기 어려웠었다. 뒤늦게 육성되기 시작한 자본시장 역시 기업의 감시와 통제를 위한 시장규율을 제공하지 못하였다. 따라서 우리나라 금융구조는 은행중심 금융구조도 아니고 시장중심(market-oriented) 금융구조도 아닌 모호한 형태라고 할 수 있으나,<sup>81)</sup> 적어도 외형상으로는 은행중심형에 보다 가까운 편이고 당분간은 은행중심형 모형이 불가피할 전망이다. 이는 자본시장이 아직 잘 발달되지 못한 점도 있지만 기업들의 은행차입의존도가 매우 높아 은행이 기업에 대한 감시 기능을 수행하지 않을 수 없기 때문이다. 이 경우 일본과 같이 은행과 산업자본간 주식의 교차보유와 상호지배 및 감시를 허용할 것인지 아니면 독일과 같이 산업자본의 은행소유 및 지배는 차단하면서 은행에 의한 기업주

80) 손상호·정지만, 국내 금융산업의 과거·현재·미래, 한국금융연구원 개원 10주년 기념 심포지움 발표문, 2001. 6. 13, 38-40면 참조.

81) 전철환·함정호 외, 전계서, 16면 참조.

식의 보유와 기업에 대한 은행의 일방적 감시와 지배를 허용할 것인지가 논의의 핵심이 될 것이다.<sup>82)</sup>

전자는 은행에 사기업적인 경영방식을 도입하여 경영의 효율을 높이고 주인있는 은행을 만들어 대리인문제를 감소시키는 한편 기업에 대해서는 은행이 안정적인 주주가 되어줌으로써 외부로부터의 경영권 탈취를 방지해 주고 경영재편성 등을 도와준다는 이점이 있다. 이와 같은 이유를 들어 우리나라의 은행과 기업간에도 주식의 상호보유를 허용해야 한다는 주장도 있었다. 후자의 경우 기업에 대한 은행대출금을 출자로 전환하여 은행이 기업에 대한 감시와 지도기능을 수행케 해야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해, 기업 측에서는 경영이 부실한 우리나라 은행들은 기업을 지도·감시할 능력이 없으며 경제위기 이후 정부의 통제를 받고 있는 은행을 통하여 정부가 간접적으로 기업경영에 관여할 우려가 있다는 논리로 반대하고 있다.

그러나 우리나라의 대부분의 기업들은 외견상으로는 경영자지배기업에 가까우나, 실질적으로는 기업주와 특수관계인 및 계열사를 포함한 내부지분율이 매우 높아 이를 토대로 기업주가 강력한 경영통제력을 갖고 경영자에게는 제한적인 경영권만을 위임하고 있어 사실상 사적 기업 내지 가족자본주의적인 성격이 강하다. 또한 우리나라 대기업들은 많은 분야에서 시장 지배적인 지위에 있다. 따라서 이와 같은 풍토 하에서는 산업자본에 의한 은행지배는 경제력 집중, 신용제도의 안정성 저하, 각종 불공정행위와 이해상충 등 전술한 우려들이 그대로 현실화될 가능성이 크다. 특히 우리나라 기업들은 자금의 외부의존도가 매우 높아 재벌그룹이 은행을 지배할 경우 은행이 이들의 사금고가 될 위험이 크다. 은행에 대한 감독기능의 강화로 대처할 수 있다는 견해도 있으나, 감독당국의 감독내용의 대부분이 폐해를 사전에 예방하는 원인규제가 아니고 사후적으로 제재하는 폐해규제라는 점에서 그 실효성에는 한계가 있기 마련이다.

그러므로 앞으로 은행과 기업간의 관계에 있어서는 산업자본의 은행소유 및 지배는 상당기간 억제하되, 은행의 기업주식소유와 이를 바탕으로 한

82) 강병호, 전계논문, 96면 참조.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

은행의 기업에 대한 감시 및 지도기능은 강화되어야 할 것이다.<sup>83)</sup> 은행과 기업의 합리적인 관계 형성을 위해, 이밖에도 은행의 기업주식 보유를 제한하고 있는 은행법 제37조와 은행임원의 기업파견 및 겸직을 제한하는 동법 제20조 등의 규정을 완화하여야 한다. 그리고 은행의 신용조사 및 정보생산능력의 향상으로 기업에 대한 지도와 감시기능이 활성화되어야 할 것이다.<sup>84)</sup>

#### (2) 독자적인 은행자본 형성을 위한 법제개선방안

일부에서는 은행주식의 소유한도에 대한 엄격한 규제 때문에 은행의 책임경영체제가 확립되지 못했고 이것이 은행부실화의 근본원인이라고 주장한다. 그래서 주인역할을 할 수 있는 대주주가 형성될 수 있도록 은행주식의 소유제한을 대폭 완화하거나 철폐하여 책임경영체제가 확립될 수 있는 여건을 마련해야 한다는 것이다. 그리하여 소유규제를 완화할 경우 현실적으로 지배주주가 될 수 있는 주체는 산업자본이므로 산업자본의 은행소유를 허용해야 한다는 것이다.

그러나 은행산업 발전의 기초가 되는 독자적인 은행자본은 정부와 산업자본 모두로부터 독립성을 확보하여야 한다. 특히 산업자본으로부터 독립적인 은행자본을 형성하도록 하는 것이 요구되므로 산업자본의 은행주식 소유한도를 더 이상 완화해서는 안된다. 그러나 현실적으로 재벌 외에는 은행자본을 형성한 능력을 가진 자가 없다는 문제점이 있다. 그렇다면 차선책으로 산업자본이 은행자본으로 전환하도록 유도하는 방법을 적극적으로 강구해야 할 것이다.

산업자본이 은행자본으로 전환하도록 유도하기 위해서는 현실적으로 은행산업이 여타의 산업보다 수익성이 높아야 할 것이다. 종래에는 그러한 전망이 불투명했었다. 이는 산업자본 지원을 위해 은행산업을 동원하게 되면서 은행의 자율적인 경영을 법적으로 억압하고 있었던 현실도 반영된 것

83) 이동걸·김대식, 은행산업의 과거·현재·미래, 한국금융연구원 개원 10주년 기념 심포지움 발표문, 2001. 6. 13, 52-54면 참조.

84) 강병호, 전계논문, 99-101면에서 인용.

이었다. 그리고 우리나라 은행산업 경쟁력이 국제적인 수준에 미달하고 있다는 점은 주지의 사실이었다. 다만 정부가 규제를 통해 외국자본의 은행산업진출을 막고 국내은행들의 예대마진을 보장해주고 있었기에 손쉬운 경영환경에 놓여 있었을 뿐이었다. 그러나 98년 외환·금융위기 이후 우리나라 은행산업은 강력한 구조조정과 건전성규제를 중심으로 한 제도개편을 통해 급속히 정상화되고 있다. 따라서 여타의 산업에 못지 않게 산업 그 자체의 수익전망이 나쁘지 않게 되었다.<sup>85)</sup> 그래서 50대 재벌정도의 규모가 아닌 산업자본들에게는 은행업으로의 전환을 유인할 수 있는 여건이 점차 조성되고 있다고 본다.

그래서 다음과 같은 법제개선방안을 검토할 필요가 있다. 무엇보다도 금융지주회사법에서와 마찬가지로 은행법에도 금융전업가제도를 도입하여 규정할 필요가 있다고 본다. 이미 1997년 은행법 개정시 금융전업기업가제도를 도입하였다가 자격요건이 지나치게 엄격하여 실효를 거두지 못하고 1998년에 폐지한 바 있었다. 그러나 지금은 그 당시와 경제상황이 달라졌고 그 요건을 보다 현실화시킨다면 어느 정도 효과를 기대할 만하다고 본다. 그리고 그 요건을 설정함에 있어 산업자본이 은행자본으로 전환되는 과정에 있는 과도기적 상황을 고려해 줄 필요가 있다. 즉 현재는 산업자본이라도 2-3년 내에 금융전업가로 전환하고자 하는 경우에는 금융감독위원회의 엄격한 심사를 거쳐 금융전업가에 준하는 조건으로 주식소유한도를 허용해줄 필요가 있다. 즉 산업자본이 은행자본으로 전환되어 가는 과정에는 소유한도 및 의결권 행사제한을 완화시키는 주는 것이다. 물론 이 경우에는 전환계획을 객관적으로 평가하고 전환이행사항을 점검하여 불이행시에는 강력한 제재조치를 취할 수 있는 제도를 보완하여야 할 것이다.

85) 은행산업은 수익성 측면에서도 상당한 장점을 가지고 있는 산업이다. 제조업은 공장설비투자 등에 엄청난 기초투자자금이 소요된다. 이에 비해서 은행산업은 투자자금의 비중이 상대적으로 낮다는 점, 정부가 예금보호제도 등을 통해 은행산업의 존속을 지원하므로 안정적인 성장이 가능하다는 점, 전통적으로 인건비의 비중이 높지만 구조조정으로 경쟁력이 높아졌다는 점, 그리고 사회보장제도의 미비 등으로 국민들의 저축율이 높아 기초적인 수익환경이 마련되어 있다는 점 등에서 상대적인 장점을 가지고 있다.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

그리고 산업자본에서 완전히 분리된 경우에는 1% 미만의 지분을 가지고 있더라도 일정한 경영수행조건에 부합한다면 경영에 참여시키는 방안을 모색해야 한다. 그리고 이러한 법제개정을 위한 전제로서 산업자본의 정의 규정이 당연히 필요하다.

최근에는 일부 재벌이 적극적으로 금융지주회사 설립을 추진하는 과정에서 금융지주회사가 재벌의 은행지배를 위한 수단이 되지 않을까 우려하는 견해도 제기되고 있다.<sup>86)</sup> 종래 재벌의 속성으로 보아 지주회사제도 경영의 효율성 추구나 투자의 수익성 확대가 아닌 지배범위의 확장수단으로 남용될 우려가 있다.<sup>87)</sup> 특히 금융지주회사는 상대적으로 소규모 자본으로 다수의 금융기관 지배가 가능하므로 은행지주회사에 대한 소유제한을 완화할 경우 산업자본에 의한 은행지배와 경제력 집중 및 금융기관의 사금고화가 우려된다.<sup>88)</sup> 이처럼 현재의 금융지주회사가 산업자본에 의한 은행지배 등의 수단될 위험성을 남기고 있기는 하지만, 차제에 금융지주회사제도에 산업자본이 은행자본으로 전환될 수 있는 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다고 본다.

#### (3) 자율적 경영체제 확립을 위한 법제개선방안

은행의 책임경영체제가 확립하기 위해서는 현행 주식소유한도 제한문제보다는, 주주의 경영감시 기능을 제고시키고 경영성과에 대해 책임을 물을 수 있는 제도의 설계에 적극적인 관심을 기울여야 할 것이다. 은행이 금융중개기능을 효율적으로 수행함으로써 국민경제의 발전에 기여하고 주주의 이익을 극대화하기 위해서는, 시장에 의한 규율(market discipline) 및 금융감독당국에 의한 규율(supervisory discipline)과 함께 은행 내부에서 건전한 지배구조에 의한 규율(inside corporate governance

---

86) 김동환, 산업-금융의 분리에 관한 외국의 시각, 주간 금융동향(9-13), 2001. 4. 1, 한국금융연구원, 2면 인용.

87) 최성근, 지주회사의 해금과 상법관련제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 1999. 6, 67면 참조.

88) 김문희, 금융지주회사법안 검토보고, 국회 재정경제위원회 전문위원실, 2002. 7, 18-19면 참조.

discipline)이 조화롭게 이루어져야 한다.<sup>89)</sup> 우리나라 은행산업의 경쟁력 강화를 위해서도 주주, 특히 소액주주들에 의한 경영감시가 제대로 이루어질 수 있도록 하는 은행 지배구조의 개선이 필수적이라고 본다.<sup>90)</sup>

지배적 대주주가 존재하지 않았던 은행권이나 지배적 대주주가 존재했던 제2금융권이나 모두 98년 외환·금융위기 당시 부실상태에 직면하기는 마찬가지였다는 사실로부터도 지배구조 개선의 중요성을 확인할 수 있다.<sup>91)</sup>

우리나라에서 지배구조 개선방안은 사외이사제도 개선 등을 중심으로 한 사전적 통제와 집단소송제 도입·주주대표소송제도 개선 등을 중심으로 한 사후적 통제 두 가지 내용에 관심이 집중되고 있다.<sup>92)</sup>

### 1) 사전적 통제방안

이해관계자가 적극적으로 경영참여를 하거나 또는 최소한 경영감시기능을 수행함으로써 대주주 및 경영진의 전횡을 견제하는 사전적 통제장치를 마련하여야 한다. 사전적 통제장치의 구체적 형태는 대주주 및 경영진으로부터 독립된 사외이사를 선임하는 문제로 귀착된다.

현행 은행법상 사외이사는 지분을 순서에 따라 추천하는 주주대표 70%와 이사회가 추천하는 공익대표 30%로 구성하도록 되어 있다(은행법제22

---

89) 김상조, 재벌소속 금융기관의 계열사주식 보유한도 및 의결권제한 완화의 문제점, 재벌금융규제토론회(참여연대 주최) 자료집, 2001, 44면 참조.

90) 그런데 지금까지 은행에 대한 주식소유 한도제한 문제에 집중되고 있었던 관심의 정도와 비교해 본다면 지배구조 문제는 관심의 대상에서 비껴나 있었다. 그러나 재벌 개혁의 핵심과제가 지배구조(corporate governance structure) 개선으로 나타났듯이, 금융개혁에서도 소유구조 개선문제에 못지 않게 지배구조 개선이 핵심적 과제라고 할 수 있다. 참여연대, 16대 국회 재경위·법사위 소속 의원 간담회 자료, 2000. 7. 6, 17면 인용.

91) 은행지배구조의 내용은 여러 요인에 의해 다양한 형태로 나타난다. 그러나 대부분의 외국 주요은행은 전문경영진의 자율적 권한이 비교적 안정적으로 확보되어 있다는 점, 건전성 감독 이외에 정부의 지배구조에 대한 직접적인 개입은 없다는 점, 기관투자자들은 투자목적을 우선하거나 또는 안정주주로서 경영권 보호에 그친다는 점, 낮은 은행 소유지분 및 각종 규제로 인해 산업자본의 은행지배는 불가능한 상태라는 점 등을 공통된 특징으로 갖고 있다.

92) 본 연구자는 참여연대가 제안하고 있는 지배구조개선방안에 기본적으로 공감을 하고 있으며, 이하의 내용도 참여연대, 16대 국회 재경위·법사위 소속 의원 간담회 자료, 2000. 7. 6, 18-19면을 주로 참조하였음을 밝혀둔다.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

조제3항). 그런데 주주대표 사외이사를 추천할 수 있는 주주 중에서 기관투자가를 제외시킴으로써(은행법제22조제6항), 결국 전체적으로는 은행주식의 상당수를 소유하고 있는 기관투자자들이 사외이사를 추천할 수 없게 되어 있다. 또한 이사회가 추천하는 공익대표는 소액주주나 예금자 등의 이익을 대변하기보다는 현 경영진의 지위를 강화시켜주는 역할만을 할뿐이라는 비판을 받고 있다. 현재 은행의 사외이사제도는 주주대표성도 경영진으로부터의 독립성도 확보하지 못한 기형적인 모습을 하고 있으며, 결과적으로 정부의 개입을 용이하게 만드는 상황을 만들고 있다고 본다.

독립적인 사외이사를 선임하기 위한 제도적 방안을 살펴본다.

첫째, 무엇보다도 은행법에 집중투표제 도입을 의무화할 필요가 있다고 본다. 현행 은행법은 이사의 선임에 있어 상법상의 집중투표제에 관한 특례를 두고 있지 않다. 그 결과 집중투표 청구권자가 지나치게 제한된다는 문제점과 상법상의 집중투표제도는 개별기업의 정관에서 배제할 수 있으므로 거의 실익이 없게 된다는 문제점이 발생하고 있다. 집중투표를 청구할 수 있는 소수주주를 100분의 3이상에 해당하는 주주로 제한하는 상법의 규정은 집중투표제도의 도입취지상 문제가 있다. 일본의 경우 단 1주를 가진 주주라도 누적(집중)투표를 청구할 수 있도록 하고 있다. 그리고 상법이 집중투표를 정관에 의해 배제할 수 있도록 함으로써 현재 대부분의 기업들이 이를 시행하지 않고 있는데, 은행산업의 공익성을 고려한다면 특히 지배주주에 의한 사금고화 가능성을 방지하기 위해서는 독립적인 사외이사가 선임될 수 있도록 집중투표제가 의무화되어야 할 것이다. 집중투표제는 미국에서 시작된 것으로서 현재 의무적으로 시행하도록 하고 있는 곳은 미국의 6개주와 러시아·멕시코·칠레 등에 지나지 않는다. 독일과 영국도 집중투표제에 관한 규정이 없고, 일본은 우리 나라처럼 정관으로 집중투표제를 배제할 수 있는 규정을 두고 있다. 그러므로 상법에 집중투표제를 의무적으로 시행하도록 규정하는 문제에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있으므로 별개로 검토한다고 하더라도, 은행산업의 특수성을 고려하여 우선적으로 은행법에서 집중투표제를 도입·시행하는 것은 큰 문제가 없으며, 오히려 시급한 과제라고 할 수 있다. 집중투표제는 소액주주들이 자신의 이익을 대변할 사외이사를 선임할 수 있는 유일한 방안이라고 본다.

둘째, 기관투자가의 사외이사 추천권을 배제하는 규정(은행법 제22조제 6항)은 삭제되어야 할 것이다. 자금조달에서 직접금융의 비중이 증가하고 증시의 기관화 현상으로 주주 중 기관투자가의 비중이 증가함에 따라, 과거 수동적인 주주에서 능동적인 주주로 기관투자가의 역할 변화가 요구되는 것은 전세계적인 현상이라고 할 수 있다.<sup>93)</sup> 기관투자가들의 은행경영에 대한 감시기능이 강화되어야 한다. 은행주식의 광범위한 소유분산이 이루어지게 되면 은행의 대주주는 기관투자가가 될 것이며, 따라서 은행경영에 대한 이들의 감시가 불가피해질 것이다. 그러나 기관투자가도 연·기금과 같은 순수한 기관투자가와 보험회사 등과 같이 재벌그룹의 계열회사는 구분하여 생각해야 할 것이다. 순수한 기관투자가의 경우 은행경영에 소액투자자들의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 적극적으로 의결권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이지만, 재벌계열 기관투자가의 경우 산업자본의 은행지배를 막기 위해 의결권 행사를 제한하여야 할 것이다. 현재 대규모기업집단 소속 금융기관이 계열기업주식에 대한 의결권 행사는 제한되고 있지만, 인수 또는 지배대상 기업이 계열기업으로 분류되기 전까지는 의결권을 행사할 수 있는 여지가 있으며 경우에 따라서는 그 주식을 다른 계열기업에 매각하여 이들로 하여금 인수 또는 지배대상기업에 대한 의결권을 행사할 수도 있다.<sup>94)</sup>

## 2) 사후적 통제방안

이해관계자가 피해구제절차를 통해 대주주 및 경영진의 위법행위나 부실경영을 제재할 수 있는 사후적 통제장치를 마련하여야 한다. 사후적 통제장치의 중심과제는 실효성 있는 사법적 피해구제 절차를 마련하는 문제로 귀착된다. 이를 위해서는 첫째, 집단소송제도를 조속히 입법하여야 할 것이다. 집단소송제도는 판결효력의 범위(피해를 본 투자자 한 사람이 소송

93) 선진국의 경우 기관투자가는 관련기업의 경영진과 장기적 관계를 유지하면서 기업경영에 직간접적인 영향력을 행사하는 이른바 관계투자(relationship investment)의 형태로 기업지배구조에 참여하는 경향을 보이고 있다. 이에 대비해 볼 때, 국내 기관투자가의 역할은 여전히 기대에 미치지 못한다고 할 수 있으나, 장기적으로는 국내 기관투자가에 의한 관계투자의 환경이 조성되어야 한다고 본다.

94) 강병호, 전계논문, 99면 참조.

#### IV. 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 법제개선방안

을 내도 그 결과가 수많은 투자자 모두에게 적용), 입증책임의 귀속주체 (원고측의 입증책임 경감, 법원의 석명권 및 직권증거조사 강화), 소송비용(소송인지대 경감) 등의 측면에서 기존의 민사상 손해배상제도와는 비교할 수 없을 정도로 강력한 제재효과를 가지고 있다.

둘째, 소액주주의 권한이 강화하기 위해 주주대표소송을 단독주주권으로 변경할 필요가 있다. 즉 은행법 제17조제1항은 소수주주권의 행사요건으로서 6월 이상 계속하여 금융기관의 발행주식총수의 10만분의 5 이상에 해당하는 주식을 보유할 것을 규정하고 있는데, 이를 금융기관의 발행주식을 1주 이상 보유한 자는 주주대표소송을 제기하도록 개정하자는 것이다. 주주대표소송은 위법행위로 인해 회사에 손실을 발생시킨 임원에 대한 손해배상을 청구하는 것으로서, 위법행위를 한 임원에 대한 사후적 제재로서의 의미는 물론, 임원의 위법행위를 사전에 효과적으로 예방할 수 있는 중요한 제도적 장치이다. 또한 주주대표소송은 승소할 경우 그 배상금이 제조사가 아닌 회사에 귀속되는 공익소송의 의미를 가진다는 점과 은행법의 규율대상인 은행산업이 가지는 공익성을 고려한다면 1주를 소유한 주주라도 소를 제기할 수 있도록 하는 단독주주권을 인정할 필요가 있다. 은행의 거대한 자본금 규모를 감안할 때, 승소하더라도 배상금이 제조사에게 귀속되지 않는 공익소송을 위해 소액주주들이 10만분의 5 이상의 주식 보유요건을 충족시키는 것은 현실적으로 대단히 어려우며, 특히 금융감독위원회의 적기시정조치나 부실금융기관 정리를 위해 공적자금 투입 및 감자조치가 이루어지는 경우 소액주주들이 경영진을 상대로 손해배상책임을 묻기가 사실상 힘들다는 사정을 고려하여야 할 것이다. 미국 및 일본의 경우도 1주를 가진 주주일지라도 대표소송을 제기할 수 있도록 상법에서 규정하고 있다.

그 밖의 지배구조 개선방안으로는 이사회기능의 활성화, 사외이사 구성비율의 확대, 사외이사의 추천 및 선임절차 명시화, 사외이사의 임기를 사내이사보다 장기화하는 방안, 이사회 내의 특수목적 위원회의 확대, 은행 임원의 자격요건의 구체화, 이사와 경영진에 대한 보상체계 확립, 공시내용에 관련이사의 성명공개 등을 검토할 수 있겠다.

## V. 결론 및 요약

본 연구는 은행의 부실경영 등 우리나라 은행산업의 문제점들의 원인은 무엇인지(재벌들이 주장하듯이 은행에 대주주가 없었기 때문인지 아니면 다른 이유 때문인지: 은행산업의 문제가 소유구조문제에서 야기된 것인지 여부를 밝히고, 그 밝혀진 원인에 대응하여 우리나라 은행산업의 발전방안을 모색하려는 목적을 가지고 있었다. 그리하여 본 연구는 ① 우리나라 은행산업의 소유구조 규제 현황, ② 각국의 은행산업 소유구조 규제법제의 분석, ③ 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점과 개선방안 순으로 진행되었다.

우선 우리나라 은행산업의 소유구조 규제법제의 문제점을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 우리 법제의 가장 큰 문제점을 그 동안 소유한도에 대해 엄격한 규제를 하였음에도 산업자본의 은행산업 지배위험성이 여전히 높다는 점이다. 주요국 법제를 살펴보면 산업자본의 은행산업 지배를 허용하는 경우가 거의 없을 뿐만 아니라, 실제에 있어서도 그러하다. 우리의 경우에는 이미 세계적으로 유례가 없을 만큼 과도한 경제력 집중양상을 보이고 있는 재벌이 존재한다는 사실에 비추어 볼 때 상당히 위험한 상황이라고 본다. 따라서 현재 일각에서 제기하고 있는 은행주식 소유한도를 완화하자는 주장에는 찬성할 수 없다.

둘째, 소유구조 규제법제가 가지고 있는 또 다른 문제는 산업자본 및 정부로부터 독립된 은행자본을 형성시키지 못했다는 점이다. 산업자본이 은행자본으로 전환할 수 있는 실질적인 유인도 제공하지 못하였다. 우리나라에서 은행산업은 국가뿐만 아니라 재벌들로부터도 적절한 자율성이 유지되어야 발전할 수 있다는 것이 연구자의 생각이다. 따라서 산업자본이 은행자본으로 전환할 수 있도록 촉진하는 몇 가지 개선방안을 제시하였다.

셋째, 관치금융 문제이다. 우리나라에서 은행 부실경영 등의 직접적인 원인은, 재벌들이 주장하듯이 은행의 대주주가 없었기 때문이 아니라 정부의 과도한 개입으로 인한 관치금융 때문이었다. 즉, 은행산업의 문제점들

## V. 결론 및 요약

은 대부분 소유구조문제에서 야기된 것이 아니었다. 외국에 비해 대주주의 지분비율이 낮지도 않았을 뿐만 아니라, 설사 지분이 높았다할 지라도 과거 정부가 경제정책을 주도하던 상황에서는 개입할 수 있는 길은 얼마든지 있었다. 외국에 비해 적지도 않은 지분을 가지고 있었던 재벌이 은행의 경영에 영향을 미치지 못했다는 사실이 이를 반영한다. 그러나 소유구조는 정부의 관치금융을 용이하게 해주었던 상황적 요인 중의 하나였던 것은 분명하다. 그러므로 관치금융을 극복하는 방안에 대해서는, 재벌이 주장하듯이 은행에 대주주를 형성시켜주는 것이 아니라 기본적으로 사외이사제의 도입 등 지배구조 개선으로 해결해야 한다고 판단하지만, 동시에 재벌과 정부에 대해 독립적인 위치에 있을 수 있는 민간 주주군의 형성도 필요하다고 보았다.

그리하여 이상의 문제점들에 대해서 다음과 같은 법제개선방안을 제시하였다.

첫째, 은행산업 규제법제의 기본방향으로, 새로운 금융시스템 하에서는 은행이 기업의 소유지배구조상에서 중심적인 위상을 차지해야 한다는 점을 지적했다. 정부의 과도한 금융행정이 투기억제 및 건전성 감독 기능으로 축소된 상황에서, 자율성을 확보한 은행이 관련기업과의 지속적 관계를 통해 독자적인 감시역할을 수행하고 자금동원과 배분의 기능적 효율성을 담보하게 되는 것이다. 이러한 은행의 역할을 수행하기 위해서는 자율적인 책임경영체제의 확립과 독립적이고 효율적인 기업감시시스템의 구축이 핵심적인 요소가 된다. 따라서 은행이 정부의 대리인 역할에서 벗어나 상업적 기능을 회복하는 것 못지 않게, 은행의 산업자본으로부터의 독립과 은행이 재벌을 감시·견제할 수 있는 역량을 확보하는 것이 매우 중요하게 된다. 그렇기 때문에 은행과 산업자본의 분리원칙 고수는 현재 시점에 있어 매우 중요한 의의를 갖는다. 은행의 소유지분제한 철폐와 그에 따른 산업자본의 은행지배 허용은 이러한 새로운 금융시스템의 구축과 관련하여 중대한 문제를 야기할 수밖에 없다. 따라서 앞으로 은행과 기업간의 관계에 있어서는, 산업자본의 은행소유 및 지배는 상당기간 억제하고 은행의 기업주식소유와 이를 바탕으로 한 은행의 기업에 대한 감시 및 지도기능은 강화되어야 할 것이다. 은행과 기업의 합리적인 관계 형성을 위해, 이밖에

도 은행의 기업주식 보유를 제한하고 있는 은행법 제37조와 은행임원의 기업과전 및 겸직을 제한하는 동법 제20조 등의 규정을 완화하여야 한다. 그리고 은행의 신용조사 및 정보생산능력의 향상으로 기업에 대한 지도와 감시기능이 활성화되어야 할 것이다.

둘째, 독자적인 은행자본 형성을 위한 법제개선방안으로는 무엇보다도 금융지주회사법에서와 마찬가지로 은행법에도 금융전업가제도를 도입하여 규정할 필요가 있다고 본다. 이미 1997년 은행법 개정시 금융전업기업가제도를 도입하였다가 자격요건이 지나치게 엄격하여 실효를 거두지 못하고 1998년에 폐지한 바 있었다. 그러나 지금은 그 당시와 경제상황이 달라졌고 그 요건을 보다 현실화시킨다면 어느 정도 효과를 기대할 만하다고 본다. 그리고 그 요건을 설정함에 있어 산업자본이 은행자본으로 전환되는 과정에 있는 과도기적 상황을 고려해 줄 필요가 있다. 즉 현재는 산업자본 일지라도 2-3년 내에 금융전업가로 전환하고자 하는 경우에는 금융감독위원회의 엄격한 심사를 거쳐 금융전업가에 준하는 조건으로 주식소유한도 규제를 완화해 줄 필요가 있다. 즉 산업자본이 은행자본으로 전환되어 가는 과정에는 소유한도 및 의결권 행사제한을 완화시키는 주는 것이다. 그리고 산업자본에서 완전히 분리된 경우에는 적은 지분을 가지고 있더라도 일정한 경영수행조건에 부합한다면 적극적으로 경영참여를 보장해주는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 우리나라 은행산업의 발전을 위해서는 소액주주들에 의한 경영감시가 제대로 이루어질 수 있도록 하는 은행 지배구조의 개선이 필수적이라고 본다. 지배구조 개선방안은 사외이사제도 개선 등을 중심으로 한 사전적 통제방안과 집단소송제 도입·주주대표소송제도 개선 등을 중심으로 한 사후적 통제방안 두 가지 내용을 중심으로 검토하였다.

## V. 결론 및 요약

## 참고문헌

- 강문수, 금융자유화와 금융감독, 한국개발연구원, 1996.
- 강병호, 금융기관론, 박영사, 2000. 3.
- 강병호, 우리나라의 은행과 기업의 관계, 산업경영연구(제7권), 1995. 12.
- 국회재정경제위원회, 금융지주회사법안 심사보고서, 2000. 7.
- 권미수, 금융산업에 대한 감독 및 규제 실패의 원인과 처방, 한국행정연구원, 1999.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1996.
- 권오승 편, 공정거래법강의Ⅱ, 법문사, 2000. 11.
- 권오승, 경제법(제2판), 법문사, 1999.
- 권오승, 재벌의 문제점과 그 대책, FIDES, 제35호, 1992.
- 권재중, 금융기관 인허가제도 개선방안, 한국금융연구원, 1999.
- 김건식, 금융지주회사의 법적 규제, 공정거래법강의Ⅱ, 법문사, 2000. 11.
- 김동원·박경서, 금융 구조조정의 좌표와 과제, 한국금융연구원.
- 김동환, 산업-금융의 분리에 관한 외국의 시각, 주간금융동향 제9권13호, 2001. 4. 1, 한국금융연구원
- 김동희, 행정법Ⅱ(제7판), 박영사, 2001.
- 김문희, 금융지주회사법안 검토보고, 국회재정경제위원회 전문위원실, 2002. 7.
- 김상조, 재벌소속 금융기관의 계열사주식 보유한도 및 의결권제한 완화의 문제점, 재벌금융규제토론회(참여연대 주최) 자료집, 2001.

참고문헌

- 김성수, 개별행정법-협조적 법치주의와 행정법이론-, 법문사, 2001.
- 김세진·최홍식, 금융정책; 새로운 구조모색, 금융연구, 1998. 12.
- 김용재, 금융산업과 비금융산업의 관계, 정보와 법연구(제3호), 국민대 경제와 법 연구소, 2001.
- 김종선·김종오, 금융시장론, 1999.
- 김준경, 금융기관 소유구조 개선방안, 새천년의 한국경제, 나남출판, 2000.
- 김태동·김경수 외, 새천년의 한국경제, 나남출판, 2000.
- 플프 슈토버(최송화·이원우 공역), 독일경제행정법, 1996.
- 박세일, 법경제학, 2000
- 백윤기, 금융행정에 있어서 법치주의 구현방안, 한국법학원 심포지엄 주제논문, 2000. 10. 23.
- 선우석호, 금융산업의 시스템위험, 금융연구, 제13권 제1호 및 별책.
- 손상호·정지만, 국내 금융산업의 과거·현재·미래, 한국금융연구원 개원 10주년 기념 심포지움 발표문, 2001. 6. 13.
- 송원근, 은행소유한도 완화 논란, 입법정보(제13호), 국회도서관 입법전자정보실, 2001. 8. 6.
- 송희준, 금융산업에 대한 행정규제의 합리화 방안, 한국금융연구원, 1997.
- 오준근, 행정절차법, 삼지사, 1998.
- 이건호, 은행소유 및 경영구조 개선방안, 한국금융연구원, 1998. 12.
- 이규억·이종성, 경제규제와 경쟁정책(Ⅱ), 한국개발연구원, 1990. 11.

- 이규억·이종성, 경제규제와 경쟁정책, 한국개발연구원, 1989. 10.
- 이덕훈, 우리나라 금융산업의 발전구도, 한국개발연구원, 1998.
- 이동걸·김대식, 은행산업의 과거·현재·미래, 한국금융연구원 개원 10주년 기념 심포지움 발표문, 2001. 6. 13.
- 이재연, 미국의 예금금융기관 부실경영에 대한 처벌 및 제재 시스템, 한국금융연구원, 1999. 3.
- 이필상, 금융경제학(제4개정판), 박영사, 1998. 8
- 장민, 우리나라의 금융감독체계: 문제점 및 개선방안을 중심으로, 중앙은행연구회 발표문, 1999. 11.
- 재정경제부·금융감독위원회, 공적자금백서, 2000. 9.
- 전철환·함정호 외, 한국 은행산업의 진로, 지식산업사, 2000.
- 정운찬, 화폐와 금융시장, 을곡출판사, 2000. 8.
- 조종화, 금융감독규제의 현황과 대응방안, 대외경제정책연구원, 1994.12.
- 참여연대, 국회 재경위·법사위 소속 의원간담회 자료, 2000. 7. 6.
- 채희율, 건전성감독의 필요성과 주요국의 제도분석, 금융, 1998. 6.
- 최병선, 정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제-, 1992.
- 최성근, 지주회사의 해금과 상법관련제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 1999. 6.
- 최영규, 규제완화가 미국행정법에 미친 영향(I)-규제개혁의 논거와 진행과정-, 행정법연구, 1999. 하반기(제5호), 1999. 11.
- 한국은행 은행감독원, 주요국의 은행주식소유 규제 현황, 업무자료: 96-7, 1996. 5.

참고문헌

한국은행, 우리나라의 금융제도, 1999.

한상일, 은행자본과 산업자본의 분리논의에 대한 검토, 주간금융동향 제 21권38호(2001.10.6-10.12), 한국금융연구원.

홍영기, 금융개혁과 은행의 소유지배구조, 경제발전연구(제5권 제1호), 1999. 6.

홍준형, 법정책학의 의의와 과제-법정책학의 구축을 위한 시론-, 행정법 연구, 2000. 하반기(제6호), 2000. 11.

福井秀樹, 政府の失敗の理論(二), 京都論叢(137卷4號).

Benton E. Gup, Bank failures in the major trading countries of the world, Quorum Books, 1998.

Bernard Schwartz, Administrative Law, 3rd Edition, Little, Brown and Company, 1991.

Brain Quinn, A Model of Financial Regulation, Christopher McCrudden(ed.), Regulation and Deregulation-Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries-, Clarendon Press · Oxford University Press, 1999.

Charles Goodhart/Philipp Hartmann/David Llewellyn/Liliana Rojas-Suárez/Steven Weisbrod, Financial Regulation -Why, how and where now?-, Routledg, 1998.

Dimitris N. Chorafas, New Regulation of the Financial Industry, Macmillan Press Ltd, 2000.

Franklin R. Edwards, The New Finance-Regulation and Financial Stability, The AEI Press, 1996.

- Helen A. Garten, US Financial Regulation and the Playing Field, Palgrave, 2001.
- Howell E. Jackson/Edward L. Symons, Jr., Regulation of Financial Institutions, West Group, 1999.
- James R. Barth/R. Dan Brumbaugh Jr./Glenn Yago(ed.), Restructuring Regulation and Financial Institutions, Milken Institute Press, 2000.
- Jonathan R. Macey/Geoffrey P. Miller, Banking Law and Regulation, 2nd Edition, Aspen Law & Business, New York, 1997.
- Marc Allen Eisner, Economic Regulatory Policies: Regulation and Deregulation in Historical Context, D.H. Rosenbloom & R.D. Schwartz(ed.), Handbook of Regulation and Administrative Law, Marcel Dekker, New York, 1994.
- Peter Cartwright, Deposit Guarantees and the Individual Bank Customer, Peter Cartwright(ed.), Consumer Protection in Financial Services, Kluwer Law International, 1999.
- Philip F. Bartholomew/Gerard Caprio Jr., Systemic Risk, Contagion, and the East Asian Financial Crisis, James R. Barth/R. Dan Brumbaugh Jr./Glenn Yago (ed.), Restructuring Regulation and Financial Institutions, Milken Institute Press, 2000.

참고문헌

- Ross Cranston, Principles of Banking Law, Clarendon Press · Oxford University Press, 1997.
- Ulrich Schroeder/Alexander Schrader, The Changing role of banks and corporate governance in Germany: evolution towards the market?, S.W. Black/M. Moersch (ed.), Competition and Convergence in Financial Markets—the German and Anglo-American Models-, North-Holland, 1998.
- William Blair(ed.), Banks and Remedies, 2nd Edition, LLP, London, 1999.
- Wilbert O. Bascom, Bank Management and Supervision in Developing Financial Markets, Macmillan Press, 1997.