

자유와 개혁 3

# 은행진입규제와 법

전삼현



## 자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여

자유기업센터는 시장경제 원리에 걸맞는 법과 제도의 개혁을 통한 한국 사회의 번영과 발전을 위해 노력하고 있습니다. 법과 제도의 개혁은 뜨거운 열정만으로 가능한 일이 아닙니다. 올바른 법제 개혁이 가능하기 위해서는 법제 개혁에 대한 구체적인 대안을 마련해야 합니다.

그러나 현재 구체적이고 실질적인 대안 마련을 위해 노력하는 연구의 폭이 좁을 뿐 아니라 연구 발표의 장도 여의치 않습니다.

이에 자유기업센터는 '자유나라가 지향해야 하는 이념', 즉 자유와 개인적 책임, 작은 정부, 자유기업, 법치, 그리고 폭력의 자제에 뜻을 같이 하는 지식인들에게 연구의 기회를 제공할 목적으로 자유와 개혁 연구지원 사업을 추진하게 되었습니다. 아무쪼록 이 사업에 참여하는 연구자들의 열성적인 연구가 우리 사회를 올바른 방향으로 선도해 가는 데 큰 역할을 하리라 굳게 믿습니다.

이 사업은 김정호 법경제실장이 과제의 선정 및 편집을, 신재화 홍보기획실장이 출간을, 그리고 권오성 연구원이 실무를 맡아서 수고하고 있습니다.

1997년 9월  
자유기업센터 소장 공병호

## 책을 내면서

자유기업센터는 여러 종류의 출판물을 시리즈 형태로 만들어내고 있다. 이미 17권이 발간된 『자유주의 시리즈』가 자유시장경제 원리에 대한 사변적인 연구결과의 소개를 목적으로 한 것이라면, 이번에 새로 시작하는 『자유와 개혁 시리즈』는 구체적 정책대안의 제시를 목적으로 하고 있다.

자유기업센터를 세운 목적은 시장원리를 전파함에 있어 여론의 압력에 굴하지 않겠다는 것이다. 그러자면 과격하다는 말을 들을 수밖에 없다. 이 시리즈에서 주장하는 많은 내용들도 여론과는 동떨어진 ‘과격’한 것들이 될 것이다. 하이에크가 『예종의 길』이라는 책을 통해서 사회주의 국가의 멸망을 예언함과 더불어 서구인들의 사회주의화 경향을 비판했던 것은 사회주의와 복지국가주의의 광풍이 몰아칠 때였다. 바스티아가 사회주의의 열망에 들떠 있던 민중들에게 각성하라고 외쳤던 것은 프랑스 2월 혁명의 소용돌이 속에서 였다. 당시 여론의 눈에는 그들의 주장이 매우 과격하게 비쳤겠지만 역사는 그들의 주장이 옳았음을 증명해 주고 있다. 『자유와 개혁 시리즈』에서 제시될 주장들도 언젠가는 옳은 것이 될 것임을 바라면서 첫발을 디뎌 본다.

이 연구는 주로 아웃소싱에 의존하게 될 것이다. 많은 연구소들이 외부의 학자들에게 연구용역을 주어왔지만 그 중에서 오래 남는 작품을 찾아보기는 어렵다. 연구소 내부의 전임연구원들과는 달리 외부 연구자들의 연구 성과를 통제하기가 어렵기 때문이었다. 연구소들이 높은 비용을 들이면서 전임연구자를 뽑아 놓으려 하는 것은 그 때문일 것이다.

내부 연구진의 연구결과물에 대해서는 여러 단계의 심사가 이루어진다. 사업계획에 대한 심사, 중간 및 최종 결과물에 대한 평가, 비공식적인 토론 등이 그런 역할을 한다. 연구의 수준과 내용이 경영방침과 맞지 않는다면 수정하라는 압력이 가해진다. 그러나 외부 연구자들에 대해서는 그 같은 압력을 행사하기가 매우 어려웠다. 외부인들에게 의뢰한 연구용역의 성과가 좋지 않았던 것은 그 같은 현상의 자연스런 귀결이었다.

자유기업센터는 그 같은 문제의 해결을 위해서 연구의 결론과 그것을 뒷받침할 만한 증거들을 연구계획서 단계에서 미리 제출받기로 했다. 혹자는 이 같은 우리의 태도를 비난하기도 했다. 결론에다가 억지로 논리를 끼워 맞추는 식이라는 것이다. 하지만 우리는 결론만 있는 그런 연구는 사절한다. 우리는 치밀하면서도 시장경제의 원리와 부합되는 연구를 선별해 내고자 한다. 가혹하다 싶은 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려울 것임을 알기에 그렇게 할 것이다.

영국의 대처나 뉴질랜드의 로저 더글러스처럼 시장원리에 입각한 개혁을 하려는 정치인이 우리나라에도 언젠가는 나올 것이다. 『자유와 개혁 시리즈』가 그런 사람들에게 개혁의 지침서 역할을 해주길 기대한다.

1997년 9월  
자유기업센터 법경제실장 김정호



# 목 차

---

- 자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여 · 3
- 책을 내면서 · 4
- 훑어보기 · 7

## 제1장 총설 · 9

- 1. 서론 · 10
- 2. 문제제기 · 12

## 제2장 은행진입규제 · 12

- 1. 일반론 · 13
- 2. 설립인가에 의한 규제 · 22
- 3. 최저자본금제도 · 34

## 제3장 예금보호제도 · 38

- 1. 일반론 · 39
- 2. 예금보험공사 · 42
- 3. 예금보험가입 · 45
- 4. 소결론 · 51

## 제4장 입법론적 고찰 · 53

- 1. 은행법상의 고찰 · 54
- 2. 예금자보호법상의 고찰 · 56

## 제5장 결론 · 59

- 참고문헌 · 61
- 영문요약 · 63

## 훑어보기

우리나라는 실물경제부문에서는 괄목할 만한 경제성장을 이루었으나 금융산업부문에 있어서는 이에 못 미치는 양상을 띠고 있다. 이는 금융산업이 자율 시장경제 논리에 의하여 운영되어 온 것이 아니라 정부의 통제하에 관치금융의 형태를 취하였기 때문이라고 본다.

특히 WTO체제의 출범과 OECD 가입으로 인하여 우리 금융시장은 기존의 관치금융 형태로부터 탈피하여야 한다는 절대적 위기감에 처해 있다. 따라서 1997년 1월에 대통령자문기구로 '금융개혁위원회'를 출범시켜 금융산업을 개혁하고자 하고 있다. 이번 금융개혁의 초점은 금융산업의 자율적인 경쟁체제의 실현이라는 점에 두어야 하리라 본다. 이를 위해서는 우선적으로 은행의 신규 진입규제를 완화해야 한다.

현행 우리 은행법상에는 은행을 설립하고자 하는 경우, 은행감독원장의 추천을 받아 금융통화운영위원회가 인가하도록 하고 있다(은행법 제9조 1항). 그리고 인가를 받았다 하더라도 재경원 장관이 재의를 요구할 수 있으며, 재의가 부결된 경우에는 최종적으로 대통령이 결정하도록 되어 있다(한국은행법 제39조 1항, 2항).

더욱이 은행감독원장의 추천 심사기준을 은행법에 구체적으로 명시하지 않고 단지 감독업무 시행세칙에 규정하여 놓음으로써 심사기준이 은행감독원장에 의하여 자의로 변경될 수 있으며, 금융통화운영위원회의 인가기준을 은행법에 추상적으로 규정하여 놓음으로써 은행감독원장의 추천을 받았다 할지라도 금통위의 자의적인 결정이 가능하도록 되어 있다.

이는 은행 진입이 자유로운 상태에서 금융대국을 이룬 유럽국가들이나 미국 등과 비교하여 볼 때 많은 문제점을 내포하고 있다.

또한 은행설립시의 최저자본금제도로 인해 전국규모 은행은 설립시 최저 1천억 원, 지방은행은 250억 원의 자본금이 든다. 미국이 전국규모의 여부와는 상관없이 1백만 불을 최저자본금으로 하고, 영국은 1백만 파운드, 일본은 10억 엔, 독일은 500만 에쿠라는 점을 감안하여 볼 때 지나치게 고액이라고 본다.

따라서 금융시장에 자유경제 논리를 도입하여 경쟁력 있는 금융산업을 발전시키려면 우선적으로 인가기관의 자의성이 배제될 수 있도록 구체적인 인가기준을 설정하고 재경원 장관의 재의권과 대통령의 결정권을 삭제해야 한다. 특히 최저자본금 한도액을

대폭 낮추어 외형적 자본금 규모가 은행 진입의 전제조건이 아니라, 실질적이고 건전한 경영능력을 중심으로 은행설립이 결정될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

한편 은행 진입이 자유로워지는 경우 발생할 수 있는 문제점으로는 은행의 부실화와 관련한 예금자 보호 문제가 제기된다.

우리나라는 현행 예금자보호법을 1995년에 입법하여 1997년 1월부터 예금보험제도를 시행하고 있다. 이러한 예금보험제도의 도입 타당성 여부에 대한 의견들이 제시되고 있으나 은행 진입이 자유로운 국가들이 대부분 예금보험제도를 실시하고 있는 점을 감안하여 볼 때 은행 진입이 자유로웠던 경험이 없는 우리나라의 경우에는 긍정적으로 평가할 수 있다고 본다. 그러나 문제는 이를 어떻게 운영하느냐에 달려 있다.

우리나라는 현재 예금보험공사를 통하여 예금보험제도를 운영하고 있다. 그러나 예금보험제도 본래의 취지는 예금자 보호에 있는 것이지 은행의 감독에 있는 것이 아님에도 불구하고 현재의 예금자보호법상에는 예금보험공사가 은행감독기능까지 갖도록 되어 있다. 이는 결국 은행감독원의 감독과 함께 은행의 자율경영을 더욱 제한하는 부작용을 초래하고 있다.

은행 진입의 자유화를 통하여 발생하는 은행의 부실화로부터 예금자를 보호하기 위해 도입된 예금보험제도가 본래의 기능에 충실할 수 있도록 하기 위해서는 우선적으로 예금보험공사의 감독권을 은행감독원으로 이관하여 은행감독이 일원화되는 것이 바람직하다.

또한 예금보험공사의 감독권이 상실되는 경우 은행들이 예금보험의 기능을 악용하여 도덕적 해이 현상이 발생하는 것을 방지하기 위해 위험가중 보험료율제를 채택하는 것이 바람직하다.

저자 전삼현



## 제1장

---

### 총 설

## 총설

### 1. 서론

우리나라는 제3공화국과 제4공화국에 걸쳐 실물경제부분에서 괄목할 만한 성장을 보였다. 그러나 금융산업은 정부의 규제하에서 실물경제보다 낙후된 양상을 보임으로써 금융시장 후진국으로 전락하고 그 결과 최근 한보 사태 등 대형 금융사고가 발생하여 실물경제를 적극적으로 후퇴시키는 결과를 초래하였다.

또한 UR협상이 타결됨에 따라 WTO체제가 출범하는 한편, 우리나라는 경제협력개발기구(OECD)에 가입함으로써 우리 금융시장에 대변화가 일 것이 명약관화되었다.

따라서 정부는 금융시장 개혁의 필요성을 절감하고 지난 1997년 1월에 대통령 자문기구로 '금융개혁위원회'를 출범시켰으며, 이 기구를 통하여 금융산업 개혁을 위한 여러 가지 방안들을 제시하고 있다.

금융개혁위원회의 금융개혁과제는 금리자유화, 여신관리제도개선, 금융기관의 업무영역확대, 금융기관의 진입규제 완화, 은행소유 지배구조개선, 중앙은행제도 및 금융감독체제의 개편 등 금융산업 전반에 걸친 것이다.

본 연구에서는 이러한 금융개혁과제 중 금융기관의 진입규제 완화와 관련하여 문제되는 점들을 은행법을 중심으로 고찰하여 보고, 문제점이 발견되면 이에 대한 해결방안을 모색하여 보고자 한다.

### 2. 문제제기

우리나라는 현행 은행법상 은행의 신규 진입을 규제하고 있는데, 은행진입규제의 방식은 첫째로 은행의 설립시 금융통화운영위원회의 인가를 받도록 하고 있는 점과(동법 제9조 1항), 둘째로 인가요건 중의 하나로 은행의 최저자본금제도(동법 제16조 1항)를 두고 있다는 점을 들 수 있으며, 셋째로 한국은행법이 은행의 신설에 대하여 정부가 규제할 수 있는 근거를 마련해 놓고 있다는 점이다. 즉 재경원 장관은 금융통화운영위원회의 의결사항에 대하여 사실상 거부권에 해당하는 재의再議를 요구할 수 있으며(한국은행법 제39조 1항), 재의가 재적위원 3분의 2 이상의 의결로 부결되는 경우 대통령이 최종결정권을 가짐으로써(동법 동조 2항) 일반은행의 설립도 사실상 정부의 통제권하에 있다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

따라서 은행산업에 진입하기 위해서는 금융통화운영위원회의 인가만 받으면 되는 것이 아니라 재경원 장관의 결정에 따라 진입이 결정되는 것이다.

이러한 점들을 고찰하여 볼 때, 인가규제면에서 금융통화운영위원회의 인가기준이 투명치 못한 경우에는 자유로운 은행경쟁시장의 성립에 장애가 될 수 있다. 따라서 현행 은행법상의 규정들이 인가기준의 투명성을 확보하고 있는지 여부를 고찰할 필요성이 있다.

또한 금융기관을 설립하고자 하는 자는 전국을 영업규모로 하고자 할 때는 자본금이 1천억 원 이상이어야 하고, 일부지역을 대상으로 영업하고자 하는 경우에는 250억 원 이상이어야 한다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 최저자본금제도를 통하여 은행의 진입을 규제하는 것이 타당성을 갖는가 하는 점도 검토해 볼 필요성이 있다.

아울러 한국은행법상 재경원 장관에게 재의권과 대통령에게 최종결정권을 부여하는 것이 타당한지 여부를 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 은행진입규제의 근본취지는 부실은행의 설립을 예방함으로써 일반예금고객을 보호하고, 지급결제제도의 안정성을 추구하는 데 있다. 따라서 은행진입규제를 완화하는 경우 일반 예금고객의 보호와 지급결제제도의 안정성에 장애가 될 수 있으므로 이를 보완하기 위하여 1995년 12월에 입법화된 '예금자보호법'을 중심으로 예금보험제도를 도입하는데 이러한 현행 예금보험제도의 타당성과 문제점을 고찰할 필요가 있다.

---

1) 일본의 경우 일본정부가 일본은행의 대출지원이나 구제금융을 보장한 은행업의 인가는 실질적으로 의미가 없으며, 대장성이 은행설립을 인가할 의사가 없다는 것은 이러한 지원을 새로운 진입자에게 제공할 의사가 없음을 표명하는 것이 된다. 결론적으로 일본 은행산업에서의 진입규제 특징은 진입규제가 금리규제 등 다른 규제제도 및 정부의 지원제도와 강한 연관하에서 운영되고 있다는 점이다(김동원, 「은행산업의 진입규제와 구조조정」, 한국금융연구원, 1993, pp.49~51). 프랑스의 경우도 신용기관위원회의 인가결정에 대하여 연기를 요청할 수 있는 권리를 갖는다.

## 제2장

---

### 은행진입규제

# 은행진입규제

## 1. 일반론

### (1) 은행진입규제의 의의

은행산업에 있어서 진입규제란 금융기관을 신설하거나 지점을 설치하는 것에 대한 정부의 규제를 말하며, 광의의 개념으로는 다른 업무영역으로의 진출에 대한 규제도 포함되나 본 논문에서는 협의의 의미에서 은행진입규제 중 신설규제만을 고찰하여 보고자 한다. 이러한 은행진입규제는 예금자를 보호하고 지불결제제도의 안전성을 확보한다는 취지하에 정부에 의해 이루어지는 규제라는 점에서 다른 규제와 큰 차이가 없다. 그러나 다른 규제들은 은행간의 경쟁조건을 제약하는데 목적을 두는 반면 진입규제는 기존은행에 대한 규제가 아니라 새로운 은행산업 진입자에 대한 규제라는 점에서 다른 규제와는 구별된다.<sup>2)</sup>

### (2) 헌법적 근거

국가가 적극적으로 경제적 목적을 가지고 은행의 진입을 규제하는 것은 일종의 경제규제행정 행위로서, 이러한 경제규제행정 행위가 헌법적인 차원에서 정당성을 갖는가 하는 문제를 고찰할 필요가 있다.

우리 헌법은 사유재산제와 직업선택의 자유를 각각 23조 1항과 15조에서 규정하고 있으며, 제119조 제1항에서는 대한민국의 경제질서가 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하고 있는 점을 명백히 규정하고 있다. 이러한 점을 고찰하여 볼 때 우리 헌법은 자본주의 경제를 헌법의 경제기반으로 하고 있다는 점을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

그러나 다른 한편 헌법 전문과 제10조, 제34조 등에서는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있는 권리를 보장하고 있고, 제119조 2항에서 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 제37조에서 국민 기본권의 공공복리를 위한 제한, 즉 정책적 견지에서 제한을 인정하고 있는 점을 고려하여 볼 때 우리 헌법은 사회적 복리국가의 원칙을 채택하여 경제에 대한 국가의 개입을 인정하고 있다.

2) 김동원, 『은행산업의 진입규제와 구조조정』, 한국금융연구원, 1993, p.5.

3) 독일은 독일기본법 12조 1항 2문에서 직업선택의 자유를 규정하고 있으며, 독일영업조례 1조 1항에서 영업자유의 원칙을 명백히 규정하고 있다.

결론적으로 보면 은행설립규제와 같은 경제규제행정은 우리 헌법상 그 정당성을 갖고 있다고 판단된다. 그러나 이러한 경제규제행정에 타당성을 부여하는 헌법규정이 적합성을 갖는가 하는 것이 문제가 된다. 특히 헌법 제119조 2항의 규정이 국민경제의 성장과 안정이라는 목적하에 국가는 경제에 관한 어떠한 개입도 할 수 있다고 해석되어지는 현실임을 감안하여 볼 때 경제규제행정을 통한 은행설립규제가 자의적으로 운영되지 않도록 하기 위하여는 우선적으로 우리 헌법 제119조 2항을 개정할 필요가 있다.

또한 현행 헌법체계 내에서 은행설립규제가 어느 한도까지 허용되어야 하느냐 하는 것이 문제인데, 이는 헌법과 경제의 구조와 관계에 관한 기본적인 문제라고 할 수 있다.

독일도 독일기본법 12조 1항 2문과 연방헌법재판소의 판결<sup>4)</sup>을 통하여 직업과 영업의 자유를 제한하고 있으며, 독일영업조례 1조 1항에서 규정하고 있는 영업상의 자유에 대한 특별법상의 제한이 가능하다는 것이 독일판례와 학설의 입장이다.<sup>5)</sup> 그러나 이러한 제한이 은행진입규제와 관련한 영역에서 어느 한도까지 가능한가 하는 점에 대하여는 국가가 특정한 목적을 갖고 은행감독, 신용수단, 예금자 보호 그리고 국가전체경제의 위험예방이라는 차원에서 집행할 때만 그 정당성을 갖는다고 해석하고 있다.<sup>6)</sup>

따라서 헌법적인 차원에서 볼 때 은행진입을 규제하는 제도는 예금자 보호와 국가전체경제의 위험예방이라는 차원에서 그 기능을 할 경우에 한하여 정당성을 갖기 때문에, 적극적 경제발전이라는 차원에서 은행의 진입을 규제하는 경우에는 위헌의 소지가 있다고 본다. 따라서 규제행정의 한 유형인 은행설립규제가 우리 헌법상 정당성을 갖기 위하여는 규제제도에 관한 객관적인 법원칙을 정립하는 것이 필요하다.

### (3) 은행진입규제의 법적 성질

은행의 설립을 규제하는 경제규제 행정행위의 법적 성질에 관하여 검토해 볼 필요가 있다.

현행 우리 은행법상 은행을 설립하고자 하는 경우 은행감독원장의 추천을 받아 이를 금융통화운영위원회에서 인가하며, 인가에 대하여 재경원 장관의 이의가 제기되지 않아야만 설립할 수 있다. 이러한 은행감독원장의 추천행위와 금통위의 인가결정, 재경원 장관의 이의권이 행정법상 기속행위인가 재량행위인가를 먼저 검토해야 한다.

4) Schwabe, "Die Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichtes zur Berufsfreiheit", DÖV 1969, S.734; Richter, Ingo & Schuppert, Gunnar Folke, Casebook Verfassungsrecht, 1987, S.261 ff.

5) Hütz, Die Bankenaufsicht in der Bundesblik Deutschland und in den USA, 1990, S.139 ; Szagunn & Wohlschieß, "Gesetz über das Kreditwesengesetz", Kommentar, 4.Aufl. 1986, § 32, Anm.1; OLG Karlsruhe, BB 1968, S.394.

6) Hütz, a.a.O., S.140.

## 1) 기속행위와 재량행위

기속행위란 법규가 행위의 여부를 판단하며, 행위를 하는 경우 어떠한 행위를 할 것인가를 의문의 여지가 없도록 명백히 정하여, 법규가 정한 행위요건이 충족되면, 행정청은 법규가 정한 바를 단순히 집행하는데 불과한 행정행위를 말한다. 그리고 재량행위란 법규가 정한 행위요건이 충족된 경우, 행정청에게 행위 및 행위의 효과 여부 또는 어떠한 행위를 할 것인가에 대하여 많은 가능성 중에서 선택할 수 있는 권한을 부여하는 행정행위를 말한다.<sup>7)</sup>

이러한 재량행위는 전통적으로는 법기술적인 요청에 따라 다시 기속재량(법규재량이라고도 함)과 자유재량(공익재량·편의재량 또는 목적재량이라고도 함)으로 나누어 왔다. 기속재량이란 무엇이 법인가의 재량인가 즉, 법의 해석판단에 관한 것으로, 그 재량을 그르친 행위는 위법이 되어 법원의 심사대상이 된다. 이에 반하여 자유재량이란 무엇이 공익에 적합한가의 재량으로, 그 재량을 그르친 경우에는 단지 판단의 당·부당만이 문제로 되어 법원의 심사대상이 되지 않고 다만 재량의 한계를 일탈하거나 남용한 때에는 위법이 되어 법원의 심사대상이 된다.<sup>8)</sup>

그러나 오늘날 자유재량과 기속재량의 구분은 무의미하다고 보는 설이 다수를 점하고 있다.<sup>9)</sup> 이는 재량이란 ‘복수행위 사이에서의 선택의 자유’를 의미하므로 모든 재량은 자유재량이며, 다른 한편 자유재량에는 한계가 있으므로 모든 재량은 한계에 의해 기속받게 되는 기속재량일 수밖에 없기 때문에 양자의 구분은 무의미하다고 볼 수밖에 없다고 한다.<sup>10)</sup>

그러나 오늘날에도 기속재량과 자유재량의 구별이 전혀 의미가 없게 되었다고는 말할 수 없다. 이는 각각에 대한 법원의 심사방식이 약간씩 다르기 때문이다.<sup>11)</sup>

따라서 현행 은행진입규제에 대한 검토는 자유재량행위와 기속재량행위의 구분을 전제로 고찰하여 보고자 한다.

7) 박윤훈, 『행정법강의(상)』, 박영사, 1997, p.320.

8) 이상규, 『신행정법론(상)』, 법문사, 1994, p.337, 한건우(I), 『행정법이론 I』, 홍문사, 1994, p.243; 대판 1962. 4.26, 4294; 대판 1985. 12.10, 85 누 674; 대판 1989. 9.12, 88 누 9806 등.

9) 김남진, 『행정법 I』, 법문사, 1997, p.227, 박윤훈, 전게서, 1997, p.322, 김도창, 『일반행정법론(상)』, 청운사, 1993, p.395.

10) 김남진, 전게서 p.227, 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 1997, p.222, 강구철, 『강의행정법I』, 학연사, 1993, p.362, 유지태, 『행정법신론』, 신영사, 1995, p.68, 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 1995, p.276, 홍준형, 『행정법총론』, 한울아카데미, 1993, p.190.

11) 동지: 박윤훈, 전게서, p.322.



## 2) 자유재량과 기속재량

재량행위는 전통적으로는 법기술적인 요청에 따라 다시 기속재량(법규재량이라고도 함)과 자유재량(공익재량·편의재량 또는 목적재량이라고도 함)으로 나누어 왔음은 앞에서 이미 기술한 바 있다. 즉, 기속재량이란 무엇이 법인가의 재량, 즉 법의 해석판단에 관한 것으로, 그 재량을 그르친 행위는 위법이 되어 법원의 심사대상이 된다는 것이며, 이에 반하여 자유재량이란 무엇이 공익에 적합한가의 재량으로, 그 재량을 그르친 경우에는 단지 판단의 당·부당만이 문제로 되어 법원의 심사대상이 되지 않고 다만 재량의 한계를 일탈하거나 남용한 때에는 위법이 되어 법원의 심사대상이 된다.

이러한 재량권의 일탈 및 남용이라는 재량한계론의 발달은 사법구제라는 견지에서 보아 기속재량과 자유재량의 구별에 중대한 영향을 미치게 되었다. 종래에는 재량처분에 대하여는 법원이 심사를 할 수 없었으나, 재량권의 일탈 및 남용론이 발달함에 따라 어떤 처분에 대한 취소소송이 제기되면, 당해 처분이 비록 재량처분이라 하더라도 통치행위의 경우와는 달라서 요건심리 후 각하하여서는 아니되고, 본안심리에서 일탈 및 남용여부를 심사하여야 한다.

기속재량의 경우에는 법원의 행정기관이 행한 재량판단의 내용적 당부當否에 대하여도 독자의 판단을 형성하여 법원의 결론이 행정기관의 판단과 다른 경우에는 그것을 자기의 판단으로 대치시키는 판단대치방식(완전심사방식)으로 심사할 수 있는데 대하여, 자유재량의 경우는 재량권의 일탈·남용의 유무에 대한 한정심사에 그친다 할 것이다. 또한 자유재량에 대한 심사에서는 절차심사가 특히 중요성을 갖는다. 즉 절차적 심사는 법원이 절차가 공정하지 못하였다 하여 당해 행정행위를 취소하더라도 행정청이 절차만 다시 거치면 되기 때문에 동일한 처분행위를 하더라도 이를 제재할 방법 없이 단지 문제해결을 지연시키는 결과만 초래한다.

이는 행정기관의 자유재량행위가 인정되는 경우에는 모든 인가행위나 추천행위 및 재의요구 등이 행정기관의 자의에 따라 결정된다는 것을 의미한다. 따라서 행정기관의 처분행위에 대하여 객관적으로 법원의 판결이 효력을 갖도록 하기 위하여는 법규정을 개정하거나 폐지하여 이를 기속재량화하는 것이 필요하다.

## 3) 은행설립규제의 재량성

은행설립을 인가함에 있어 은행감독원장의 추천행위와 금융통화운영위원회의 인가행위 및 재경원 장관의 이의권이 기속행위인가 재량행위인가, 또한 재량행위라면 이들이 기속재량인가 자유재량행위인가를 고찰할 필요성이 있다.

현행 은행법에서 규정하고 있는 은행감독원장의 추천과 금통위의 인가 및 재경원 장관의 이의권, 대통령의 결정권은 법규에 따라 집행만 할 수 있는 행위가 아니라 선택의 여지를 부여하고 있다는 점에서 볼 때 재량행위라고 사료된다.

그러나 이러한 은행설립규제상의 행정행위가 자유재량행위인가 기속재량행위인가 하는 점에 대하여 고찰하여 볼 때 한국은행법 제39조 1항에 의거한 재경원 장관의 이의권은 어디에도 이의권의 행사요건을 정해 놓고 있지 않음을 고려하여 볼 때 자유재량으로 보여진다.

그러나 은행감독원장의 추천권과 금통위의 인가권이 자유재량행위인가 기속재량행위인가 하는 점에 관하여는 해석상의 어려움이 있다고 사료된다. 즉 우리 은행법상 은행감독원장의 추천을 위한 심사요건을 정해 놓고 있지 않은 채 이를 은행감독업무 시행세칙에 정해 놓고 있어, 법률에 의거한 판단기준이 없다는 점을 고려하여 볼 때 자유재량행위인지 기속재량행위인지를 판단하기에 어려움이 있다. 또한 재경원 장관의 인가기준에 관하여는 은행법 제12조 1항에서 단순히 “은행감독원장의 추천이 있는 경우 자본금의 타당성, 발기인 또는 경영진의 인격과 그 공익성을 확인하여 인가하여야 한다”고만 규정함으로써 인가 여부에 대한 해석판단의 기준이 불명확하여 인가행위가 기속재량행위인지 자유재량행위인지 판단하기 어려운 상태에 있다고 사료된다.

만약 상기의 은행감독원장의 추천권과 금융통화운영위원회의 인가행위가 기속재량행위라고 한다면 법원의 심사대상이 된 경우, 법원의 판결이 인가 여부를 결정하게 되나 자유재량이라고 한다면 법원은 은행감독원장의 추천행위와 금융통화운영위원회의 인가결정 및 재경원 장관의 재의권에 대한 절차적 심사만 하게 되어 법원이 결정한 사항에 대하여 은행감독원장과 금융통화운영위원회 및 재경원 장관은 그 판결 내용과 절차에 따라 동일한 추천 및 인가결정을 하더라도 법적으로는 아무런 하자가 없게 되는 것이다.

오늘날 학설상으로는 법이 행정기관에게 재량권을 인정하고 있는 경우에도, 그 재량권이 0으로 수축되어, 어느 하나만을 하지 않으면 안 되는 경우에는 재량행위가 기속행위로 변하게 되며, 그럼에도 불구하고 그 기속행위를 하지 않는 경우는 위법이 된다고 한다. 그리고 이러한 경우 상대방에게는 행정개입 청구권이 발생할 수 있으며, 만일에 행정기관의 부작위로 인해 손해를 받은 자는 국가배상청구권을 가지게 된다.<sup>12)</sup> 위와 같은 내용을 가지는 ‘재량권의 0으로의 수축’은 우리나라에도 도입된 지 오래다. 따라서 오늘날 재량이라 함은 기속재량으로 보고자 하는 경향이 강하다.

이러한 학설상 주장을 근거로 은행감독원장의 추천권과 금통위의 인가권 및 재경원

12) 김남진, 『신판 행정법의 기본문제』, 법문사, p.441, 김도창, 전게서, p.570 이하 참조.

장관의 재의권을 기속재량으로 해석하는 것은 가능하지만 현실적으로는 어려움이 많다. 따라서 이를 입법론적으로 해결하는 것이 시급한 문제라고 사료된다. 즉, 우선적으로 추천요건이나 인가요건을 법에 구체적으로 명시하여 추천기관이나 인가기관의 자유재량행사 여지를 대폭 축소시키는 것이 중요하다.

결론적으로 자유재량행위임이 명백한 한국은행법상의 재경원 장관의 재의권 및 대통령의 결정권을 폐지하고, 자유재량 여부가 불투명한 은행법상의 은행감독원장의 추천권 및 금통위의 인가권은 구체적인 행사요건을 규정하여 놓음으로써 기속재량화해야 한다. 또한 이를 남용하거나 범위를 일탈하는 경우에는 그 결정행위가 법원의 심사대상이 되어, 행정기관의 결정이 아닌 법원의 판결을 통하여 인가 여부가 결정될 수 있도록 하고, 법원의 판결을 이행치 않을 때에는 인가신청인이 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있도록 하여야 한다.

#### (4) 은행진입규제에 관한 정책론

오늘날 은행산업에 있어 신규은행의 진입규제가 중요한 의미를 갖는 것은 진입규제가 은행산업의 시장구조를 결정함으로써 은행들의 행태와 경영성과에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 은행 진입과 관련하여 정책적으로 진입을 자유롭게 해야 하는지, 아니면 이를 규제해야 하는지에 관한 논란이 많다. 이하에서는 규제론자들의 입장과 자유은행론자들의 견해를 고찰하여 보고자 한다.<sup>13)</sup>

##### 1) 규제론

은행진입규제론자들에 따르면 금융기관은 유동적인 단기부채를 조달하여 비유동적인 장기자산으로 전환하는 자산변환기능과 부분준비제도 그리고 선착순 지급의 특성을 갖고 있으므로 기본적으로 다른 산업과는 달리 내재적으로 불안정한 속성을 가지고 있다고 보고 있다. 이와 같은 금융기관의 내재적 불안정성 때문에 금융기관은 타산업에 비해 시장실패의 가능성이 높고, 시장실패는 국민경제에 막대한 영향을 미치게 되므로 엄격하고 광범위한 규제와 보호가 필요하다고 보는 견해가 규제론자들의 입장이다.<sup>14)</sup> 특히 규제론자들이 금융기관의 내재적 불안정성으로 드는 근거 중 하나가 은행의 도산과 공공성이다.

우선 은행의 도산과 관련하여, 한 은행이 도산하게 되면 그 여파가 여타 은행에게도 미치게 되어 결국 예금인출쇄도 현상을 야기하게 되고, 이는 은행들을 연쇄도산에 이

13) 이 부분에 대하여는 김유곤·안세일, 「시장규율방식을 통한 금융제도의 안정성도모」, 한국은행 금융경제연구소 『경제분석』 제2권 제3호, 1996. 8, pp.32~36의 내용을 요약한 것임.

14) Benston&Kaufmann, "Is the Banking and Payments System Fragile?", Journal of Financial Services Research 9, 1995.

르게 한다고 한다. 따라서 한 은행의 도산은 전체금융제도의 안정성을 해치게 되고, 기업의 연쇄도산과 국민경제의 혼란을 초래하게 되므로 가능한 한 도산의 가능성이 있는 은행들의 신규 진입을 규제함으로써 사전에 이러한 금융혼란을 방지하는 것이 필요하다는 주장을 펴고 있다.

또한 공공성과 관련하여, 금융업은 통화금융정책의 파급경로를 형성할 뿐만 아니라 지급결제시스템의 근간을 이룬다는 점에서 볼 때 주주의 이익뿐만 아니라 사회적 이익도 고려하여야 하는 공공재 성격이 강하므로, 공공성이 결여된 은행의 신규 진입을 방지하는 것이 중요하다는 입장을 펴고 있다.

그 밖에 금융기관은 정보면에서 우월한 지위를 남용하여 금융기관 자신의 이익이나 특정 고객의 이익을 우선적으로 추구할 수 있다고 보고 있다. 따라서 신용질서의 교란으로 인한 금융기능의 상실을 초래할 수 있는 위험을 소지한 자의 신규 진입을 규제하여야 한다는 것이다.

이러한 점에서 볼 때 규제론자들은 정부 혹은 중앙은행이 시장실패로 인한 폐해를 방지하고 금융산업의 공공성을 유지하기 위하여는 은행의 신규 진입을 규제하는 것이 불가피하다고 보아 왔다. 이러한 규제론자들의 주장이 경제개발단계에 있었던 우리 금융시장에서는 중요한 의미를 가졌으며, 그 결과 전통적으로 일반 산업에 비하여 은행의 신규 진입을 광범위하게 규제하여 왔다.

## 2) 자유은행론

은행의 진입규제론자들이 금융기관의 특성상 광범위한 규제가 불가피하다는 입장을 취해온 반면, 자유은행론자들은 은행의 특수성을 인정하지 않고 은행산업도 다른 산업과 마찬가지로 정부의 개입 없는 완전한 시장경제질서하에서 자율경쟁에 의한 가장 효율적이고 안정된 산업으로 발전할 수 있다고 주장하고 있다.

앞에서 언급한 것처럼 규제론자들이 주장하는 규제의 필요성 중 가장 첫째로 드는 것이 한 은행의 도산으로 인한 연쇄도산의 파급효과다. 그러나 자유은행론자들은 은행의 도산율이 일반기업보다 높다고는 볼 수 없다고 주장하고 있다.<sup>15)</sup> 더욱이 특정 은행이 도산하더라도 여타 은행이 도산은행의 업무를 승계하는 경우가 일반적이므로, 한 은행의 도산에 따른 파급효과가 수많은 협력업체를 가진 일반기업의 도산에 따른 파급효과와 크게 다를 게 없다는 점에서 볼 때 은행의 도산만이 갖는 외부효과를 인

15) Benston et al.(1986, ch.2)에 의하면 규제가 거의 없고 예금보험제도도 존재하지 않았던 1885~1933년 중 도산에 따른 은행손실은 자산의 1%에 불과하였으며, 동 기간 중 예금자의 손실도 총예금액의 0.21%에 지나지 않았다고 주장하고 있다. 김유곤.안세일, 주 7) 참조.

정하기 어렵다는 것이 자유은행론자들의 입장이다. 또한 한 은행에 대하여 예금인출  
쇄도 사태가 발생할 경우 이것이 전체 금융시스템의 붕괴로까지 연결될 가능성이 있  
는지 여부에 관해서는 금융불안을 느낀 예금자들이 특정 은행으로부터 은행예금을 현  
금화하고자 하는 것이지 모든 은행으로부터 현금화하는 것은 아니라는 것이다. 따라  
서 한 은행의 도산이 전체 금융시스템의 붕괴로까지 연결될 가능성은 없으며 이는 오  
히려 부실은행을 시장에서 퇴출시키는 시장규율로 작용하여 은행들의 건전 경영요인  
을 제고할 수 있다고 보고 있다. 다만 예금자들의 불안이 전체 금융기관에 대한 불신  
으로 이어져 금융시장이 붕괴된다 할지라도 한국은행의 최종대부자기능이 제대로 작  
동될 경우에는 이러한 우려가 현실화될 가능성은 전혀 없다고 주장하고 있다.<sup>16)</sup>

또한 자유은행론자들은 현재 건전 경영규제의 근간인 적정자본비율도 정부에서 규제  
할 것이 아니라 시장기능에 맡길 경우 은행산업의 장기적인 안정성이 보장될 수 있다  
고 주장하고 있다. 즉 예금자가 원하는 수준의 안정성을 확보하지 못한 은행은 예금  
자의 이탈로 시장에서 퇴출하게 되며 지나치게 높은 안정성을 보유한 은행은 높은 자  
본비용으로 경쟁력을 상실하게 되므로 자유시장의 경쟁원리에 의해 적정자본규모의  
유지를 통한 은행산업의 장기적인 안정성이 보장되게 된다는 논리다.<sup>17)</sup>

#### (5) 은행진입규제의 효과

이상에서 본 바와 같이 은행 진입을 규제론적 입장에서 정책을 펴나가는 것이 타당하  
냐 은행자유론적인 입장에서 정책을 펴나가는 것이 타당하냐 하는 문제는 규제당국  
재량권의 범위와 운영행태에 달려있다고 판단된다. 즉, 진입규제정책을 자유재량적 규  
제에 의하여 운용할 것이냐, 기속재량적 규제에 의하여 운용할 것이냐 하는 문제로  
귀결된다. 따라서 규제론적 입장에서는 규제당국의 자유재량적 행위에 중심이 주어지  
고 자유론적 입장에서는 은행법상의 기속재량적 인가조건에 중심을 두게 된다.

대체로 은행법에 의거한 구체적 인가규정을 통하여 은행 진입을 규제해온 국가들은  
은행수가 상대적으로 많은 반면에, 진입규제정책이 정부의 자유재량에 의해 주로 운  
영되어 온 국가들은 은행수가 상대적으로 적다.

또한 기속재량행위를 통하여 은행 진입을 규제해온 국가들에 있어서는 은행의 신규  
진입이 자유로워 단일점포 내지는 소수점포의 은행이 대중을 이루고 있는 반면에 자

---

16) Benston&Kauffmann, Ibid.

17) Dowd(1992)는 19세기~20세기 초반의 미국, 스코틀랜드, 캐나다, 호주 등 주요국의 자  
유은행제도 시행경험에 관한 연구를 통해 예금보험제도 등 공적 보호제도가 없는 상황  
에서도 은행은 상대적으로 높은 수준의 자본금 보유 등으로 대외 신뢰도 및 건전경영을 유  
지할 수 있었음을 지적하였다 : Dowd, "The experience of Free Banking", London :  
Koutledge, 1992.

유재량규제를 통하여 운영되어 온 국가들에 있어서는 대형 은행이 주를 이루고 있다. 예로 대부분의 유럽국가들에 있어 은행들은 전통적으로 지역적 밀착성을 강하게 가지고 있으며, 이에 따라 단일 내지는 소형 은행들이 대종을 이루고 있다. 소형 은행이 지배적인 경우, 은행도산시에도 금융제도의 안전성에 미치는 영향이 미약한 반면에, 대형 은행체제가 지배적인 경우 개별은행의 도산은 은행산업 전반의 안전성은 물론 국민경제 전체에 심각한 악영향을 초래한다.

그리고 진입규제가 자유재량규제의 행태로 이루어져 진입규제가 엄격할수록 은행으로부터 공급되는 신용의 희소성이 높다. 즉, 은행산업에 대한 진입규제정책이 엄격하고 경직적인 자유재량규제의 행태로 운영될수록 신용공급이 부족하게 되어 신용창출기능과 신용분배기능을 가지고 있는 은행의 존재는 일종의 경제적 권력기관으로 국민들에게 인식되는 경향이 많다.

마지막으로, 전통적으로 예금의 안정성에 대한 최종적인 책임이 거래은행을 선택하는 예금자 자신에게 있다는 인식이 정착된 사회에서는 은행산업의 진입이 기속재량규제의 행태로 이루어져 자유로운 반면에, 예금의 안전성이 묵시적으로 국가에 의해 보장되는 나라에서는 진입이 엄격한 자유재량규제의 행태로 이루어지게 된다.<sup>18)</sup>

#### (6) 우리나라의 진입규제정책

우리나라는 1996년 말 현재, 전국을 영업구역으로 하는 시중은행은 15개이며 지방은행은 10개가 있다. 은행의 진입규제 완화는 1982~1983년과 1989년, 1991~1992년에 각각 있었다. 1982년, 1983년에 신한은행과 한미은행이 각각 금융자유화의 추진과 더불어 설립되었고 1989년에는 동화은행, 동남은행 및 대동은행이 각각 설립되었다. 1990년대에 들어와서 금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률에 의거하여 투자금융회사의 합병 및 업종전환에 따라 하나은행 및 보람은행이 각각 설립되었고, 1992년에는 평화은행이 근로자의 복지증진을 목적으로 설립되었다.

이처럼 우리나라는 다른 나라에 비해 은행수가 현저히 적음을 알 수가 있다.<sup>19)</sup> 이는 전통적으로 규제론자의 입장에서 은행의 신규 진입을 자유재량적 규제정책으로 펴왔기 때문이라고 사료된다. 따라서 우리나라의 진입규제정책은 경직성과 폐쇄성 그리고 비시장적 유인성으로 특징지을 수 있다. 이러한 특징을 갖게 된 원인을 분석하여 보면 다음과 같다.

첫째로, 우리나라의 금융산업은 경제개발정책 추진체제의 중요한 일부로서 통제되고

18) 김동원, 전계서, pp.41 ~ 44.

19) 미국-12,811개, 일본-154개, 영국-784개, 독일-4390개, 프랑스-1999개.

개발됨으로써 금융산업 본래의 목적인 금융서비스의 효율적인 공급이라는 점이 등한 시되어 왔으며, 둘째로 급속한 경제성장을 가져온 경제개발체제하에서 우리나라 은행의 일차적인 기능은 저축동원에 있었으므로 정부는 새로운 은행의 신설보다는 기존 은행의 금리를 규제하고, 규제가 용이하고 절차가 간소한 점포증설을 통하여 저축동원이라는 목적을 달성하고자 하였기 때문이고, 셋째로 산업자본이 금융산업을 지배할 가능성에 대한 우려도 금융산업에의 신규 진입을 폐쇄적으로 규제토록 하는 요인으로 작용하였다. 넷째로 금융산업의 미성숙으로 인하여 발생할 수 있는 폐해로부터 산업을 보호하고자 하는 측면도 진입규제의 폐쇄적인 운영을 초래한 요인이 되었다.<sup>20)</sup>

이상과 같이 우리나라의 진입규제정책이 갖는 특징을 고찰하여 볼 때, 규제론적인 입장에서 은행의 신규 진입에 대한 자유재량적 규제를 하여 온 정책방향은 금리규제로 인한 사채시장의 활성화 및 필요한 자금의 해외차입이라는 경제적 모순을 초래하였다. 오히려 은행의 진입을 개방하여 금융기관간의 치열한 경쟁을 유도하는 자유은행론적 입장에서 금융정책을 전개하였다면 오늘날과 같은 금융불안은 초래되지 않았으리라 판단된다. 따라서 금융시장개방을 목전에 두고 있는 현실을 감안하여 볼 때 앞으로의 진입규제정책은 전통적인 규제론적인 입장을 탈피하여 자유 시장경제질서하에서 자생력 있는 은행산업구조가 형성될 수 있도록 자유은행론적인 입장에서 운영되어야 한다고 사료된다.

## 2. 설립인가에 의한 규제

각국은 은행산업에 대하여 진입규제정책을 펴고 있으나, 각국마다 금융산업의 발전과정이 다르고 은행산업의 구조에 차이가 있기 때문에 진입규제의 정도도 각국마다 차이가 있다.

그러나 각국은 공히 은행설립에 인가규제차원에서 인가제도와 최저자본금제도를 택하고 있다는 점에서는 차이가 없다. 이러한 은행의 진입규제제도는 은행산업의 공공성에 입각하여 인가 신청인의 재무상태, 경영진 능력, 금융시장의 여건 등에 관한 인가요건을 설정하여 놓고 이에 부적격한 은행의 설립을 제한함으로써 은행부실 등 금융제도의 불안정 요인을 사전에 예방하는데 목적을 두고 있다.

이하에서는 우리나라 및 각국의 신규 진입규제 차원에서 이루어지는 인가제도 및 최저자본금제도에 관하여 비교고찰하여 보고자 한다.

---

20) 김동원, 전계서, pp.17 ~ 18.



## (1) 설립인가

### 1) 인가의 법적 개념

인가라 함은 법률에 의하여 행정청의 승인이 사인의 법률행위의 유효요건으로 되어 있는 경우에 행정청이 사인의 법률행위에 승인을 부여하여 그것을 유효하게 하는 행위를 말한다. 이러한 인가는 오늘날 사인의 법률행위에 대한 가장 강력한 경제규제행정 수단으로서 기능을 하고 있다. 따라서 인가는 항상 신청이 있는 경우에 행하여지며, 인가를 받는 기본적 법률행위의 내용은 신청인이 결정하여 신청하게 하고, 행정청은 이에 대한 인가 여부만을 소극적으로 결정하게 된다. 따라서 인가시 행정청이 당사자의 의사를 대리행사하는 것은 허용되지 않으며, 더욱이 신청내용을 수정하는 수정인가는 법령에 특별히 규정이 있는 경우를 제외하고는 인정되지 않는다.

또한 인가는 타인의 법률적 행위의 효력을 보충하여 이를 완성시켜 주는 보충적 행위에 지나지 않으므로, 기본적 행위가 불성립 또는 무효로 된 경우에는 인가를 받더라도 유효하게 될 수 없으며 인가도 무효가 된다.<sup>21)</sup> 또한 인가의 대상인 행위에 취소원인이 있는 경우에는 인가 후에도 이를 취소할 수 있으며,<sup>22)</sup> 기본적 행위는 유효하고 인가만 무효인 때에는 무인가행위가 된다.<sup>23)</sup>

### 2) 도입배경

제일 먼저 설립인가제도를 도입한 미국의 경우는 1800년대 은행인가는 각 주정부의 권한사항이었기 때문에 연방정부가 이에 개입할 여지가 없었으며, 은행설립요건도 법정자본금만 갖추면 자동적으로 인가가 되었다. 그 결과 적은 자본으로 최대의 이익을 얻고자 하는 은행이 난립하게 되었고 많은 은행들이 도산하였다.<sup>24)</sup> 따라서 미국은 1863년 국가통화법이 제정되어 연방차원의 감독기관으로 통화감독청을 발족하면서 설립인가제도를 실시하게 되었다.<sup>25)</sup>

영국은 1979년 은행법Banking Act of 1979이 제정되기 이전에는 은행산업 진입에 대한 규제가 없었다. 그러나 1973년부터 1975년에 걸친 은행산업의 어려움으로 인하여 영국 정부는 은행산업에 대한 규제 및 예금자 보호의 필요성을 느끼게 되었다. 더욱이 1977년 채택된 EC '제1차 은행지침'에서는 은행설립에 관한 사전허가제 및 최저자격기준을 규정하고 각 회원국들에게 이를 준수하도록 권고하였다. 이에 따라 영

21) 4291 행상 138(1960.1.15 대판).

22) 66 누 8(1967.2.28 대판).

23) 박윤훈, 전거서, pp.352 ~ 353.

24) 미시간 주에서는 1837년 자유은행법에 의하여 설립된 은행들이 대부분 설립 후 1년 이내에 도산하기에 이르렀고 이 법은 2년 후 폐기되는 결과를 초래하였다.

25) 윤용로, 『금융개혁』, 매일경제신문사, 1997, pp.172 ~ 173 참조.

국은 1979년 은행법을 제정하여 은행설립에 관한 인가기준을 규정하기에 이르렀는데,<sup>26)</sup> 여기서 경영자의 경영능력 및 신뢰성에 대한 평가를 별도의 부칙으로 상세하게 규정하고 있다.

우리나라는 1950년 은행법을 입법하면서 미국의 입법례<sup>27)</sup>를 따라 은행진입 인가제도를 도입하였다. 그러나 입법초기에는 인가제도의 근본취지를 은행경영의 자율화와 엄격한 정치적 중립성에 두었으나 1961년 5.16 이후 혁명정부에 의하여 은행법이 개정되면서 인가제도는 정부의 직접적인 통제하에 운영되어 왔다.

### 3) 설립인가기관

우리나라에서 은행을 설립하고자 하는 자는 은행감독원장의 추천에 의하여 금융통화운영위원회의 인가를 받아야만 한다(은행법 제9조 1항). 즉, 은행을 설립하고자 하는 자는 먼저 은행감독원장의 심사를 받고, 은행감독원장의 추천에 의해 금통위가 인가를 하게 된다.<sup>28)</sup>

따라서 은행을 설립하고자 하는 자는 한국은행감독원장에게 신청서와 한국은행감독원이 금통위에 추천할 때 필요한 서류를 제출하여야 함으로써 2단계의 심사절차를 거쳐야 한다(은행법 제10조).

미국의 경우, 연방정부에 의한 연방인가(federal charter)와 주정부에 의한 주인가(state charter)의 이원적 형태로 이루어지고 있다. 연방인가은행(national banks)은 재무부 산하기관인 통화감독청(OCC: Office of the Comptroller of the Currency)의 인가를 받아 설립되며 주법인가은행(state-chartered banks)은 주은행국의 인가를 받아 설립된다.

독일은 연방은행감독청의 인가를 받도록 하고 있으며(독일신용조직법 32조 1항), 영국은 중앙은행인 영란은행의 인가를 받도록 하고 있다(영국은행법 8조). 그리고 프랑스는 신용기관위원회<sup>29)</sup>의 인가를 받도록 규정하고 있으며(신용기관의업무와통제에 관한

26) 김동원, 전거서, pp.46 ~ 47.

27) 1950년에 한국은행법과 은행법은 그 당시 미국의 뉴욕연방준비은행에 근무하던 A. Bloomfield와 J. Jensen 씨에 의하여 기초되었다: 구자윤, 『금융민주화의 추진방향과 금융제도에 대한 정부개입과 통제의 한계』, 금융경제, 1987. 8. p.37.

28) 여기서 은행이라 함은 일반은행을 의미하며 특수은행의 경우에는 각 특별법에 의하여 재정경제원 장관의 인가를 받아야 한다. 특히 금융기관의 합병 및 전환에 의하여 은행을 설립하는 경우에는 금융통화운영위원회의 인가 외에 재정경제원 장관의 인가를 받아야 한다. 이는 은행업이 사기업과는 달리 예금자 보호, 신용질서유지 등의 특성을 가지고 있다는 점에서 금융통화운영위원회의 인가를 얻도록 한 것이다.

29) 신용기관위원회는 프랑스은행의 총재 또는 그 대리인을 의장으로 하고, 이재국장, 프랑스 신용기관협회의 대표, 신용기관종업원을 대표하는 조합의 대표 및 전문지식을 가진 권위

법 제15조),<sup>30)</sup> 일본에서는 대장성의 인가를 받도록 하고 있는데(일본은행법 4조 1항),<sup>31)</sup> 이는 상호은행과 신용금고의 경우도 동일하므로(상호은행법 3조, 신용금고법 3조) 농협을 제외하고는 모든 은행업의 인가는 대장성에 의해 규제된다.

이상에서 보면 우리나라를 비롯한 각국의 인가기관은 일본을 제외하고는 대부분이 정부로부터 독립된 제3의 기관을 통하여 인가가 이루어지고 있다.

#### 4) 인가절차

우리나라에서 은행업을 영위하고자 하는 자는 은행법 제9조 1항에 의거하여 은행업 영위 내인가신청서 등을 은행감독원장에게 제출하여야 한다. 은행감독원장은 신청서류를 토대로 은행업 영위의 타당성 여부, 자본금 및 주주 구성, 은행업 영위능력 등 당해 신청인의 은행업 영위 타당성을 심사한 후 그 필요성이 인정되는 경우 금융통화운영위원회에 은행업 영위 내인가를 내 줄 것을 추천하며 금융통화운영위원회는 이를 심사한 후 심사기준을 충족하는 경우 은행업 내인가 의결을 한다. 내인가 의결내용에는 은행의 명칭, 본점의 주소, 자본금 및 내인가 부대조건이 포함되며 내인가 결정이 나면 은행감독원장은 이를 신청인 앞으로 통지한다.<sup>32)</sup>

은행업 영위 내인가에 의하여 신청인은 구체적으로 은행설립사무에 들어가 주식의 인수, 출자의 이행, 이사 및 감사의 임명, 물적 설비의 확보, 창립총회의 개최 등 제반 설립절차를 완료하게 된다. 설립절차가 완료되면 인가신청서 등의 서류를 은행감독원장에게 제출하여 금융통화운영위원회의 정식인가(본인가)를 받게 된다. 본인가에 의하여 설립은행은 상호, 법인 목적, 자본금에 관한 변경등기를 할 수 있게 되며 이 등기와 더불어 은행법상의 금융기관으로 성립하게 된다.<sup>33)</sup>

---

자 2인으로 구성되며, 이재국장은 위원회의 모든 결정에 대하여 연기를 요청할 수 있다.

30) 프랑스의 금융규제기구로는 통화신용정책 및 금융제도 운영에 관한 경제.재무성 장관의 최고자문기관인 국립신용위원회(Conseil National de Crédit)를 정점으로 하여 은행규제위원회(Comité de la Réglementation Bancaire), 신용기관위원회(Comité des Etablissements de Crédit), 은행위원회(Commission Bancaire)가 있다. 은행규제위원회는 신용금융기관의 자본금.지점설치조건.업무조건 등에 관한 규정제정을 담당하고 있으며, 신용기관위원회는 법률 및 규정의 운영을 담당하고, 은행위원회는 법 및 규칙에 대한 신용기관들의 준수 여부를 감독하는 기관이다.

31) 일본에 있어서 신용조합과 농협의 설립은 법적으로 다소 용이하게 되어 있다. 신용조합의 경우 중소기업협동조합법에 의거하여 조합설립은 주관행정청都道府縣知事나 大藏大臣으로부터 설립허가를 받아야 하며, 농협은 농업협동조합법 60조에 의거하여 특별한 사정이 없는 한 인가받도록 되어 있다.

32) 내인가신청서류는 다음과 같다.

① 발기인 전원이 서명날인한 내인가신청서 ② 정관의 법정기재사항과 업무의 종목에 관한 서류 ③ 본점, 지점, 대리점, 기타 영업소 및 사무소의 명칭, 주소를 기재한 서류, 영업소의 위치를 표시한 약도 및 주소지의 부지증명 ④ 사업계획서, 설립 후 3년간의 수지예상 ⑤ 발기인 전원의 이력서 ⑥ 발기인회의 이사록(금융기관 감독업무 시행세칙 별표 1 신청서류)

미국의 경우도 은행 인가절차는 크게 3단계로 나누어지는데, 우선 인가신청서를 접수하기 전 단계로 인가기관은 인가요건을 갖추었는지 여부를 심사하고, 두번째 단계로 인가신청자가 인가신청서류를 공식적으로 제출하여 설립 내인가preliminary를 받게 된다.

마지막으로 경영진을 완전히 갖추고, 본점 등 영업건물도 확보하며, 자본금 모집, 업무처리절차 확정 등의 과정을 거쳐 최종인가를 얻게 된다.

이상과 같은 점을 고찰하여 볼 때에 우리나라의 은행설립절차는 은행법상으로는 간단하나 시행세칙은 우리 상법상의 회사설립절차와 비교하여 복잡하고 엄격하다는 것을 알 수가 있다. 더욱이 이러한 절차들이 법률에 의하여 명백히 정하여진 것이 아니라 금융기관 감독업무 시행세칙에 의하여 이루어지고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 이는 자유 시장경제 논리에 의하여 이루어져야 할 은행의 퇴출에 정부가 개입되어 금융시장발전을 왜곡시키는 결과를 초래하였다.

따라서 우리 은행산업의 발전을 위하여는 은행설립절차를 금융기관 감독업무 시행세칙에 둘 것이 아니라 은행법에 구체적으로 명시하여 설립절차를 하자없이 이행하기만 하면 설립이 인정되는 설립준칙주의를 택하여 감독기관의 자의에 의하여 설립기준이 변하지 않도록 하는 것이 중요하다고 사료된다.

## 5) 인가심사

앞에서 이미 언급한 바와 같이 은행법 제9조 1항에 의거하여 은행감독원장이 추천하고 금융통화운영위원회가 인가하도록 되어 있다. 따라서 은행설립 신청이 있는 경우 제일 먼저 은행감독원장의 심사를 받아야 하고 다음에 금융통화운영위원회의 심사를 받아야 한다.

그러나 현행 은행법상 은행감독원장의 심사기준은 명백히 규정하여 놓고 있지 않고 다만 금융통화운영위원회가 인가심사를 함에 있어 필요한 기준만을 설정하여 놓고 있다.

즉, 은행법 12조 1항에서는 은행감독원장의 추천이 있는 경우 금융통화운영위원회는 “자본금의 타당성, 발기인 또는 경영진의 인격과 그 공익성을 확인하여 인가하여야 한다”고 규정하고 있고, 은행감독원장의 심사기준은 금융기관 감독업무규정에 정하여 놓고 있다.

33) 본인가 신청서류는 다음과 같다.

- ① 인가신청서 ② 정관 ③ 창립총회 의사록 ④ 주주명부 ⑤ 임원 또는 검사인의 조사보고서 및 그 부속서류 ⑥ 검사인의 보고에 관한 재판이 있을 때에는 그 재판서의 등본 ⑦ 주금납입금 보관증명서(금융기관 감독업무 시행세칙 별표1 신청서류)

따라서 금융통화운영위원회 은행법상의 심사기준을 고찰하기 전에 금융기관 감독업무규정에 의거한 은행감독원장의 심사기준을 먼저 고찰할 필요성이 있다.

#### (가) 은행감독원장의 심사기준

은행감독원장은 금융기관 감독업무규정에 의거하여 은행설립인가 신청이 있는 경우 다음의 사항을 심사한다.

① 신청인이 최저자본금 한도를 충족하는 등 은행업무를 건전하고 효율적으로 수행함에 충분한 재산적 기초를 보유하고 있는지 여부 ② 경영진이 은행법에서 정한 은행임원 자격요건에 준하는 자격을 보유하고 있는지 여부 ③ 신설은행의 수지전망 및 금융시장 상황 등에 비추어 신설은행의 업무가 영위되는 지역에 예금자 보호 및 건전한 신용질서 유지에 지장을 줄 우려가 있는지 여부 등이다(금융기관 감독업무규정 제5항).

상기의 ②에서 언급하고 있는 경영진의 자격요건에 대하여 은행법 제14조를 보면, 은행의 임원은 금융에 대한 경험과 식견을 갖춘 자로서 은행의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없을 것을 요구하고 있으며(은행법 제14조 2항), 또한 ① 금치산자, 한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자 ② 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 않은 자 ③ 은행법을 위반하여 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년을 경과하지 않은 자 ④ 은행법 또는 한국은행법에 의하여 해임되거나 은행에서 징계면직된 자로서 해임 또는 징계면직된 후 3년을 경과하지 않은 자이어서는 안 될 것을 요구하고 있다(은행법 제14조 1항).

따라서 우리나라 은행설립에 대한 가장 첫단계의 심사는 법률이 아닌 금융기관 감독업무규정에 의하여 이루어지고 있는 것이다. 이는 입법기관인 국회의 입법활동을 통하여 정하여진 심사기준이 아니라 감독기관이 자체적으로 설정한 기준이라는 점을 감안하여 볼 때 자유재량적 행정행위로 해석할 수 있다고 본다. 따라서 은행감독원장이 자의적인 결정에 의하여 은행설립인가 추천을 거부한 경우 법원의 심사대상이 되어 법원의 판결에 따라 추천여부가 결정될 수 있는 기속재량행위가 되도록 은행법에 인가심사기준을 구체적으로 규정하여 심사에 있어 자유재량의 여지를 제거하는 것이 타당하다.

#### (나) 금통위의 심사기준

금융통화운영위원회는 은행법 제12조 1항에서 은행감독원장의 추천이 있는 경우 자본금의 타당성, 발기인 또는 경영진의 인격과 그 공익성을 확인하여 인가하여야 한다고 규정하고 있으며, 14조에서는 앞에서 언급한 경영진의 자격요건을 정하여 놓고 있다.

따라서 금융통화운영위원회의 은행설립인가 요건은 매우 간단하고 추상적으로 규정하여 놓고 있다. 특히 내용상 은행을 설립하여 경영을 함에 있어 절대적으로 필요한 경영자의 전문적 능력에 대하여는 요구하지 않는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 따라서 설립인가시 경영진의 '인격과 공익성'에 대한 해석이 너무나 포괄적이고 불명확하기 때문에 인가심사시 금융통화운영위원회의 자유재량적 인가가 이루어질 수 있는 제도적 요인이 되고 있다.

#### (다) 각국의 인가심사

##### (ㄱ) 미국

미국은 통화감독청(OCC : Office of the Comptroller of the Currency)이 은행설립인가 신청서를 심사함에 있어서는 ① 설립은행의 안정성과 건전성 여부 ② 설립은행의 성공적 영업가능성 존재여부 ③ 지역사회에 대한 설립은행의 신용기여도 등에 대하여 고려한다.

이를 구체적으로 살펴보면 ① 설립은행의 장래 수익성 전망 ② 경영진의 자격 및 능력 ③ 자본금의 적정성 ④ 지역사회 기여도 및 지지도 ⑤ 설립은행의 재정상태 ⑥ 은행설립 및 업무규정이 은행법 및 관련 규정에 일치하는지 여부 등을 심사한다. 이 중 지역사회 기여도 및 지지도에 대한 심사기준은 장기적인 관점에서 은행의 성공 여부를 판단하는 중요한 척도가 되며 인가기관의 재량권 행사가 이루어질 수 있는 부분이기도 하다.

장래 수익성을 전망함에 있어서 설립중인 은행의 전략과 고객층, 영업지역에 관한 사항이 주요 심사사항이 된다.

경영진의 자격 및 능력을 심사함에 있어서는 인가기관은 경영진의 은행업무종사경력, 타사업경력, 금융자산 보유현황 등을 고려하고, 특히 경영진의 '고매한 인격'과 '책임감'의 존재 여부에 대하여 확신을 가져야 인가가 이루어지게 된다.

인가기관이 경영진의 자격 및 능력을 평가함에 있어서 가장 중요한 요소는 대표이사의 자격과 능력에 관한 문제다. 따라서 심사결과 대표이사의 경영능력과 인격상에 문제가 있다고 판단되면 인가당국은 대표이사의 교체를 요구하거나 인가 자체를 거부할 수 있다.

##### (ㄴ) 독일

독일은 신용조직법 32조에서 은행업을 영위하고자 하는 자는 연방은행감독청

Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen의 서면인가를 받도록 규정하고 허가신청시 필요한 요건을 구체적으로 열거하여 놓고 있으며(동조 1항), 이는 1993년 은행법개정을 통하여 은행설립인가 기준을 구체적으로 명료화한 것이다. 또한 연방은행감독청은 은행업을 인가할 때 은행법의 목적 범위 내에서 조건을 붙일 수 있으며 특정한 업무에 한정하여 인가를 할 수 있도록 되어 있다(제32조 2항). 그리고 독일신용조직법 제33조에서는 인가를 거부할 수 있는 절대적 거부사항을 열거하여 놓고 있다(제33조 1항). 따라서 독일에서 은행설립인가 신청시 32조 1항에서 열거하고 있는 요건을 갖추고, 제33조에서 절대적으로 금지하고 있는 사항에 해당하지 않으면 설립이 인가되어 연방은행감독청이 설립인가에 대한 재량권을 행사할 수 있는 여지가 극히 제한되었다.

독일의 은행설립인가 기준을 보면 다음과 같다.

① 은행업의 인가를 받기 위하여는 인가신청시 영업에 필요한 재산을 확보하여야 하며(제32조 1항 1호) ② 2인 이상의 영업대표자를 두어야 하고(동조 동항 2호) ③ 신청인과 영업대표자의 신용도를 확인하여야 하며(3호) ④ 소유주와 영업대표자가 금융기관경영에 필요한 전문자격을 소유하여야 하며(4호) ⑤ 영업의 종류, 조직구조 및 내부통제절차를 알 수 있도록 되어 있는 영업계획서를 제출하여야 하며(5호) ⑥ 금융기관에 대한 거액 자본참여가 있는 경우 참여기업의 소유주, 법률상 대표자 또는 무한책임사원이 은행의 건전하고 신중한 영업을 위한 요건을 갖추고 있을 것(6호)<sup>34)</sup> 등을 규정하여 놓고 있다.

또한 연방감독청은 본 법의 목적 범위 내에서 허가에 대해 조건을 붙일 수 있고, 특정 은행업무에 한정하여 허가를 할 수 있다.

또한 독일 신용조직법은 제33조에서 인가거부요건을 규정하고 있는데, 연방은행감독청은 신청인이 위의 인가요건을 충족하지 않았을 때에는 인가를 거부할 수 있다고 규정하고 있다(제33조 1항). 이는 반대로 해석하면 신청인이 인가기준을 충족시킬 때는 연방은행감독청은 은행업을 인가하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 이 경우 연방

34) 독일신용조직법 32조 1항 6호를 보면:

금융기관에 대한 거액자본참여가 있는 경우

- ① 거액 자본참여자에 관한 사항
- ② 거액 자본참여의 규모
- ③ 거액 자본참여자, 법률상 대표자 또는 무한책임사원의 신용도 판단에 필요한 사항
- ④ 거액 자본참여자가 연차결산서를 작성하여야 하는 경우 : 과거 3년 영업도의 연차 결산서. 독립된 결산검사인의 검사보고서가 작성되어야 하는 경우 : 검사보고서 첨부
- ⑤ 거액 자본참여자가 콘체른에 소속되어 있는 경우, 콘체른 조직에 관한 사항과 콘체른의 연결결산서를 작성하여야 하는 경우 : 과거 3년 영업도의 연결결산서, 독립된 결산검사인의 검사보고서가 작성되어야 하는 경우 : 검사보고서를 부하도록 규정하고 있다.



은행감독청은 재량권을 행사할 수 있는 여지가 적다는 것이 된다. 인가를 거부할 수 있는 경우를 자세히 보면

① 영업에 필요한 재산, 특히 충분한 자기자본을 보유하여야 하며, 공중으로부터 예금 또는 기타 상환의무가 있는 금전을 수입하고 여신업무를 영위하고자 하는 기업은 이익배당시 우선권이 부여된 주식총액을 제외하고 적어도 500만 에쿠ECU에 상당하는 납입자본금, 조합지분 또는 적립금을 보유하여야 한다(33조 1항 1호) ② 신청인 또는 영업대표자의 신용도가 없는nicht unzuverlässig 것으로 보이게 하는 사실이 있을 때(동조 동항 2호) ③ 금융기관에 대한 거액자본 참여시 참여기업의 소유주, 법률상 대표자 또는 무한책임사원이 금융기관의 건전하고 신중한 경영을 위한 요건을 충족시키지 못할 것으로 보이게 하는 사실이 있을 때, 특히 신용도가 없을 때(동조 동항 2a호)<sup>35)</sup> ④ 소유주 또는 이사가 금융기관 경영에 필요한 전문자격을 갖추고 있지 않음에도 불구하고, 연방 신용조직 감독청이 임명한 전문자격을 갖춘 이사가 임원으로 지정되지 아니한 사실이 있을 때(동조 동항 3호) ⑤ 금융기관이 명예직이 아닌 이사를 2인 이상 두지 않을 때(동조 동항 4호) ⑥ 인가신청시 필요한 요건에 관한 규정에 반하여 신청서에 고지사항 및 근거자료가 충분하지 않을 때(동조 동항 5호) ⑦ 연방감독청은 금융기관이 거액자본 참여자와 결합되어 있고(독일주식법 15조) 그 기업결합관계 또는 거액자본 참여자와 다른 기업과의 기업결합구조로 인하여 당해 금융기관에 대한 효과적인 감독이 가능하지 않을 때에는 허가를 거부할 수 있다. 그러나 상기 이외의 사유로는 허가를 거부할 수 없다고 규정하고 있다(동조 동항 2단).

또한 금융기관 경영에 필요한 전문자격을 갖추었는지 여부를 판단함에 있어서는 은행업무에 관한 충분한 이론적, 실무적 지식과 경영경험을 전제로 하여야 하며, 유사한 영업규모로 유사한 업무를 영위하는 금융기관에서 3년간 경영활동을 행한 사실이 증명되는 경우에는 통상 금융기관 경영에 필요한 전문자격을 갖춘 것으로 인정한다고 규정하고 있다(33조 2항).

---

35) 33조 1항 2a호의 거액자본 참여자나 법률상 대표자 또는 무한책임사원의 신용도를 판단함에 있어 주요한 기준이 되는 점으로서 감독원검사.통첩 등에서 지적된 사항을 종합하여 보면 다음과 같다.

① 은행법상의 보고의무를 경고받았음에도 불구하고 반복적으로 위배한 자 ② 여신업무에 있어서 담보가 현저히 부족한 경우 ③ 반복적인 계리업무의 조작이 발견된 경우. ④ 개인적인 투기행위를 일삼는 경우. 이 경우 투기의 개념에 대해서는 분명치 않으나, 개인적인 투기행위로 은행경영에 위협을 초래할 경우에 국한된다 ⑤ 부동산 투기를 할 경우 ⑥ 인가서의 부록으로 점포장의 자격보완을 요구할 경우, 이를 속일 목적으로 연수를 받는 등 시기적으로 의심이 갈 경우나, 인가서 부록의 첨부조항을 이행치 않을 경우 ⑦ 업무분장상 현저한 문제가 있을 경우 ⑧ 투기적인 환선물거래를 하는 경우 ⑨ 투기적인 상품선물 거래를 하는 경우 ⑩ 자본금의 1/2 이상의 손실을 초래한 경우, 이 경우 점포장의 전문자격 여부에 관한 자동적인 은행감독원의 검사가 따른다 ⑪ 자본금 전액의 손실을 초래한 경우, 이 경우 일반적으로 점포장을 소환하게 된다 ⑫ 점포장의 세금포탈이 있는 경우가 해당된다

이상과 같이 독일 신용조직법상 은행설립인가 기준을 보면 독일에서 은행설립인가 신청시 32조 1항에서 열거하고 있는 요건을 갖추고, 제33조에서 절대적으로 금지하고 있는 사항에 해당하지 않으면 설립이 인가되어 연방은행감독청이 설립인가에 대한 자유재량권을 행사할 수 있는 여지가 극히 제한되어 있다고 볼 수 있다.

## (ㄷ) 영국

영국에서 은행을 설립하기 위하여는 중앙은행인 영란은행의 인가를 받아야 하는데(영국은행법 제8조) 은행설립인가의 최저요건은 부칙3에서 ① 이사 등이 적합한 인물이어야 하며 ② 영업은 최소한 2인 이상에 의하여 관리되어야 하며<sup>36)</sup> ③ 이사회를 구성하여야 하고<sup>37)</sup> ④ 영업은 신중한 방식으로 수행되어야 하며 ⑤ 성실성과 전문적인 기술성이 있어야 하며<sup>38)</sup> ⑥ 최저순자산을 보유하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 요건들 중 이사의 적합성과 영업의 신중성에 관한 사항들이 문제가 많이 되고 있다. 따라서 이하에서는 영국은행법을 중심으로 이에 관하여 고찰하여 보고자 한다.

### ㉠ 이사 등의 적합성

이사 등이 적합한 인물인가를 판단함에 있어서 기준이 되는 점들을 자세히 보면 ① 기관의 이사, 경영지배자 및 경영자이거나 되려는 모든 자는 특정 지위를 차지하기에 적합한 인물이어야 한다. ② 어떤 사람이 특정 지위를 차지하기에 적합한지의 여부를 결정함에 있어 그의 정직성, 그 지위의 의무를 수행하는 능력 및 판단의 건전성, 그러한 의무를 수행할 근면성 그리고 그가 그 지위를 차지함으로써 그 기관의 예금자 또는 잠재적 예금자의 이익이 어떠한 형태로 위협받거나 위협받을 수 있는지 여부를 고려하여야 한다. ③ 상기 조항들의 원칙에도 불구하고, 당해인의 사업 또는 금융문제에 있어서의 과거형태 및 활동상황을 고려할 수 있으며 구체적으로 ㉠ 사기 또는 여타 부정 또는 폭행과 관련한 범죄를 범한 증거 ㉡ 영란은행이 은행, 보험, 투자 또는 여타 금융 '서비스'의 제공 또는 회사경영에 관련된 자의 부정, 무능력 또는 위법행위로 인한 재정적 손실로부터 대중을 보호하기 위해 마련되었다고 생각하는 법령에 의해 제정된 규정을 위반한 증거 ㉢ 영란은행이 사기적이거나 강압적이거나 부적절(불법적이든 아니든)하거나 또는 영업행위의 방법상 의혹이 있다고 생각하는 사업에 참가한 증거 ㉣ 여타 사업에 참가하였거나 관련된 증거 또는 능력과 판단의 건전성에 대해 의심을 주는 방법으로 행동한 증거 등에 관한 사항이 고려된다.

36) 최소한 2인 이상이 기관의 영업을 실제로 관리하여야 한다.

37) 영국 내 법인기관의 경우 이사에는 그 기관의 여건과 영업활동의 성격 및 규모를 고려하여 영란은행이 적절하다고 생각하는 인원수의 영업경영에 대한 집행책임이 없는 이사도 포함된다.

38) 현존 기관이나 아직 예금취급업무를 시작하지 않은 기관은 영업활동의 성격 및 규모에 적합한 성실과 전문적인 기술로 영업을 수행하여야 한다.

## ㉔ 영업의 신중성

영국에서는 현존 기관 및 아직 예금취급업무를 시작하지 않은 기관은 신중한 방식으로 영업을 영위해야 하며, 영란은행이 적절하다고 생각하는 성격 및 금액의 여타 이용할 수 있는 재정자원과 합계하여 순자산<sup>39)</sup>을 유지하지 못하는 경우 및 유동자산과 실제 및 불확정 부채간의 관계, 상기 부채의 지불시기 및 자산의 만기 도래시기, 특정 요인 및 영란은행이 적절하다고 생각하는 여타 요인을 고려하여 적절한 유동성을 유지하지 못하는 경우에 그 기관은 신중한 방식으로 영업을 영위하는 것으로 간주되지 않게 된다.

또한 영란은행은 합당한 기간 내에 유동성을 제공할 수 있는 그 기관의 자산 및 시설을 영란은행이 적절하다고 생각하는 정도까지 유동자산으로 고려할 수 있으며, 자산(부실 또는 회수의문 채권포함)가치의 저하 또는 감소, 상환할 부채 및 초래될 수 있는 손실에 대한 적절한 규정을 수립하도록 요구하고 있으며 영업에 대한 적절한 회계 및 여타 기록 그리고 영업 및 기록에 대한 적절한 통제제도를 유지하지 않는 한 그 기관은 신중한 방식으로 영업을 영위하는 것으로 간주되지 않는다.

또한 그 기관의 영업을 신중하게 관리할 수 있게 하고 이 법에 의해 부과된 의무를 이행할 수 있게 하지 않는 한 기록 및 제도는 적절한 것으로 간주되지 않으며, 통제도가 적절한지 여부를 결정하는데 있어 영란은행은 이사의 역할 및 의무를 고려하도록 되어 있다.

영란은행은 신청자가 위의 최소 인가조건을 충족하지 않았다고 판단되는 경우 인가를 거부하여야 하며 1인 소유의 은행설립을 허용하지 않고(은행법 제9조 2항) 이미 인가된 기관이라도 이 최저 인가기준에 미달된다고 판단되는 경우에는 인가를 취소할 수 있도록 되어 있다(제11조 1항).

이상과 같이 영국은 은행설립을 인가함에 있어 구체적인 인가요건을 규정하여 놓음으로써 인가권자의 재량의 폭이 좁게 되어 있음을 알 수가 있고, 더욱이 이사 등의 적합성을 판단함에 있어 이사의 경영능력과 인격적 신뢰성에 대한 판단기준을 명확히 하여 자의적으로 해석될 수 있는 가능성을 크게 배제하였다는 점을 특징으로 들 수가

39) 여기서 순자산을 파악함에 있어서는 ① 그 기관의 영업활동의 성격 및 규모에 비례하는 금액 ② 특정 요인 및 영란은행이 적절하다고 생각하는 여타 요인을 고려하여 그 기관의 예금자 및 잠재적 예금자의 이익을 보호하기에 충분한 금액 및 성격을 고려하여야 한다. 여기서 특정 요인이란 다음과 같다.

① 그 기관의 영업활동의 성격 및 규모.

② 그 기관의 영업활동에 있어서 고유의 위험 또는 그 기관이 법인체인 경우, 그 기관에 영향을 미칠 수 있는 한 동종 그룹의 법인체의 영업활동에 있어서의 고유의 위험.

있다. 또한 영업의 신중성과 관련하여 이에 대하여 자세히 규정하고 인가기관의 자의적 판단의 여지를 최소화하였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

#### (ㄹ) 프랑스

프랑스는 은행의 설립을 인가함에 있어 다음과 같은 요건을 기재하여 놓고 있다(신용기관의업무와통제에관한법 제16조).

① 납입자본 또는 은행규제위원회가 정한 액수와 최소한 동등한 금액만큼 불입한 보증금을 준비하여야 한다 ② 자기자산이 최소한 최저 자본수준 이상으로 타인에 대한 부채액을 실질적으로 초과하고 있음을 증명하여야 한다 ③ 신용기관의 업무방향에 관한 실질적인 의사결정이 2인 이상에 의하여 이루어져야 하며, 경영진이 정직성과 운영에 적합한 경험이 없는 경우 신용기관위원회는 승인을 거절할 수 있다 ④ 신용업무에 있어서 그 기업의 법률적 형태가 적정하여야 한다 ⑤ 신용기관위원회는 그 기업의 업무계획 및 운영에 예상되는 기술적 및 재무적 방법뿐만 아니라 자본출자자의 질과 필요한 경우 그 보증인의 질을 고려하여 승인 여부를 결정하여야 한다고 규정하고 있다.

프랑스는 독일이나 영국처럼 설립인가 기준을 구체적으로 자세히 규정하여 놓고 있지는 않지만 우리나라나 일본보다는 좀더 구체적으로 규정하여 놓고 있음을 알 수가 있다.

#### (ㄴ) 일본

일본에 있어서 대장성이 은행설립을 인가함에 있어 은행설립 재원의 적당성, 경영진의 명성 및 능력, 경제적 필요성, 공공이익 등의 설립기준을 심사하여 인가 여부를 결정한다. 일본 은행법 제4조 2항의 인가기준을 보면 다음과 같다.

① 은행업의 면허를 신청한 자(신청자)가 은행업무를 건전하고 효율적으로 수행함에 충분한 재산적 기초를 보유하고 신청자의 당해 업무에 관한 수지의 전망이 양호할 것

② 신청자가 그 인적 구성 등에 비추어 은행업무를 정확.공정하고 효율적으로 수행할 수 있는 지식과 경험을 가지고 충분한 사회적 신용을 가진 자일 것

③ 신청자에 의한 은행업무의 개시로 당해 은행의 업무가 영위되는 지역에 있어서의 자금의 수급상황, 은행 기타 금융기관의 영업상황, 기타 경제금융상태에 비추어 금융질서를 혼란시킬 염려가 없는 적당한 자일 것 등을 규정하여 놓고 있다.

이상과 같이 일본은행법 4조에 제시된 일본의 은행업의 인가조건은 불투명하며, 특히

“금융질서를 혼란시킬 염려가 없어야 한다”는 4조 2항의 2는 인가의 객관적인 조건의 충족여부와는 관계없이 대장성의 방침에 따라 인가 여부가 결정되도록 제도적으로 되어 있어 대장성의 자유재량권 행사가 가능하도록 되어 있다.

#### (라) 소결론

이상에서 본 바와 같이 거의 모든 나라에서 은행을 설립하고자 하는 경우에는 정부나 정부기관의 인가를 필요로 하며, 각국의 인가기준에도 큰 차이가 없다. 즉, 대부분의 나라에서 최저자본금을 필요로 하며, 경영능력 및 경영자에 대한 신뢰성, 2인 이상의 경영진 등을 인가조건으로 하고 있다. 다만 각국의 은행법의 내용에 비추어 볼 때, 인가조건 내용의 명확성에 차이가 있으며, 이에 따라 진입규제정책에 있어 규제당국의 재량권의 범위와 운영행태에 차이가 있는 것으로 보인다. 진입규제정책의 국제적 비교에서 나타나는 국가간 차이는 진입규제정책 운영의 중심이 은행법상의 인가조건(규칙)과 규제당국의 자유재량권 중 상대적으로 어디에 두어져 왔느냐에 있다고 본다.

은행법상 인가조건으로는 우리나라의 경우 어느 나라보다도 단순한 내용을 가지고 있다. 따라서 각국간의 차이에 관하여는 은행법상 인가조건의 차이보다는 진입규제정책 운영행태의 차이에 보다 주목할 필요가 있다고 하겠다. 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 주요국가에 있어 인가조건을 충족하는 한에서는 원칙적으로 은행의 설립이 허용된다.

그러나 우리나라와 일본은 은행설립의 인가조건을 매우 단순하고 추상적으로 규정함으로써 인가당국의 자유재량적 행정행위에 의한 인가심사가 이루어질 수 있는 가능성이 높다는 사실을 알 수가 있다. 이는 은행산업이 관치금융의 형태로 이루어지고, 그 결과 은행산업의 자율적 운영에 큰 걸림돌이 되고 있다고 사료된다. 이러한 점을 고려하여 볼 때에 미국이나 유럽국가들처럼 은행법상의 인가조건을 자세히 구체적으로 규정하여, 이러한 인가요건을 갖추면 설립을 인가하는 준칙주의를 택하여 규제당국의 자유재량권의 여지가 없도록 하는 것이 자유로운 시장경제질서에 의한 건전하고 자생력 있는 은행산업문화가 정착되리라 본다.

### 3. 최저자본금제도

현재 우리 은행법상 은행을 설립하고자 하는 자는 설립시 최저자본금을 시중은행의 경우 1천억 원, 지방은행의 경우 250억 원을 보유해야 한다. 더욱이 금융통화운영위원회는 설립인가시 자산규모와 지점수를 참작하여 최저자본금을 증액시킬 수 있도록 규정하고 있다(은행법 제16조 1항 및 2항).

이는 우리 상법상 주식회사 설립시 최저자본금 5000만 원을 보유하도록 하고 있는 점(상법 329조 1항)과 증권거래법상 증권회사 설립시 증권업 전반에 걸쳐 영업을 하는 경우에는 자본금 500억 원 이상, 위탁매매와 중개, 대리, 주선만을 영업하는 경우에는 자본금 300억 원 이상, 위탁매매만 영업으로 하는 경우에는 자본금 100억 원 이상, 유가증권시장 밖에서 증권업을 하는 경우에는 10억 원 이상으로 정하여 놓고 있는 점(증권거래법 시행령 14조), 또한 보험업을 영위하고자 하는 경우에 보험업법에 의거하여 인보험사업인 경우에는 자본금이 100억 원 이상, 손해보험사업인 경우에는 300억 원 이상으로 규정하여 놓고 있는(보험업법 6조 1항)점을 감안하여 볼 때에 은행의 최저자본금제도가 적정한가 하는 문제가 제기된다.

더욱이 다른 나라의 경우 우리나라보다는 최저자본금의 규모가 매우 적다는 것을 알 수가 있다. 즉 미국의 경우에는 자본금의 적정성과 관련하여 현행 미국 연방인가은행은 설립시 최저 100만 달러의 자본금을 가지고 있어야 한다.

독일의 경우에는 “영업에 필요한 재산, 특히 충분한 자기자본을 보유하여야 하며, 공중으로부터 예금 또는 기타 상환의무가 있는 금전을 수입하고 여신업무를 영위하고자 하는 기업은 이익배당시 우선권이 부여된 주식총액을 제외하고 적어도 500만 에쿠 ECU에 상당하는 납입자본금, 조합지분 또는 적립금을 보유하여야 한다(33조 1항 1호)”고 규정함으로써 약 50억 원을 최저자본금 규모로 하고 있다.<sup>40)</sup>

영국은 “금융기관이 인가를 허가받는 시점에 1백만 파운드(또는 전부나 일부가 파운드화 이외의 화폐로 표시된 등가액) 이상에 달하는 순자산을 보유하여야 한다고 규정함으로써 최저자본금 규모를 약 15억 정도로 정하여 놓고 있다.

일본의 경우에는 최저자본금을 10억 엔 이상으로 하도록 규정하고 있으므로(5조 2항), 약 8억 원 정도를 최저자본금으로 정하여 놓고 있다.

40) 1993년 독일신용조직법이 개정되기 이전에는 은행감독원의 행정지침에 의한 각 금융기관의 적정 최초자본금규모가 정하여 졌는데 다음과 같다.

- ① 일반 겸업은행 신설의 경우 : 6백만 마르크(건축저축금고, 저당금융기관 제외)
- ② 신용협동조합 : 상황에 따라 결정
- ③ 건축저축금고 : 1천만 마르크
- ④ 저당금융기관 : 3천만 마르크
- ⑤ 기타 : 3백만 마르크

〈표 1〉 각국의 인가제도 비교

	미국	독일	영국	프랑스	일본	한국
인가 기관	통화 감독청	연방은행 감독청	영란은행 (중앙은행)	신용기관 위원회	대장성	은행감독원장의 추천과 금융통화운영 위원회의 인가
정부의 재의권	없음	없음	없음	없음	없음	재경원 장관의 재의 권과 재의부결 시 대통령의 결정
최저 자본금	1백만 달러	500만 에쿠	1백만 파운드	4천만 프랑	10억 엔	시중은행:1천억 원 지방은행:250억 원
주요 인가 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 장래수익성</li> <li>* 안전성</li> <li>* 건전성</li> <li>* 경영진의 자격과 능력</li> <li>* 지역사회기여도 및 지지도</li> <li>* 재정상태</li> <li>* 은행법 및 관련 법규에의 적합성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 절대적 거부 사항을 정하여 놓고 그 이외의 사유로는 인가를 거부할 수 없도록 하여 인가기관의 자의적 판단의 가능성을 배제</li> <li>* 필요한 재산을 확보하지 못한 경우</li> <li>* 2인 이상의 영업대표자의 신용이 없는 경우</li> <li>* 경영에 필요한 자격 무소유</li> <li>* 영업계획서의 미제출</li> <li>* 거액자본 참여자가 있는 경우 이들의 건전성과 신중성이 없는 경우</li> <li>* 신청시에 미제출 서류가 있는 경우</li> <li>* 기업결합으로 인하여 감독이 불가능할 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 이사 등의 적합성 (이사 및 경영자의 적합성, 정직성, 건전성, 근면성, 금융업무집행경력)</li> <li>* 2인 이상의 영업대표</li> <li>* 이사회 구성</li> <li>* 영업의 신중성 (자본금, 고정자산, 유동자산 포함)</li> <li>* 영업대표자의 성실성과 전문적인 기술성</li> <li>* 최저순자산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 납입자본금</li> <li>* 자본금과 부채의 비율</li> <li>* 2인 이상의 영업대표자</li> <li>* 경영진의 정직성과 운영에 적합한 경험</li> <li>* 법률적 형태의 적법성</li> <li>* 업무계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 신청자의 건전성</li> <li>* 자본금소유</li> <li>* 신청자의 은행 경영에 대한 지식과 경험소유</li> <li>* 금융질서의 혼란유발 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 자본금</li> <li>* 경영진의 인격과 공익성</li> </ul>

이상에서 본 바와 같이 각국은 은행설립인가시 최저자본금에 규정을 두고 있다. 그러나 우리나라처럼 고액의 최저자본금규정을 두고 있는 나라는 없다. 비록 유럽선진국의 경우 우리나라처럼 최초자본금을 1천억 원 또는 250억 원으로 하지 않았다고 할지라도 한보사태와 같은 1개의 사건으로 인하여 기업의 연쇄부도가 초래되어, 금융권에 절대적 위기가 초래되고 그 결과 중앙은행이 최종대부자로서 저리대출과 보증을 서는 나라는 없다고 사료된다.

이는 은행의 규모가 클수록 금융위기에 대처할 수 있는 능력이 적어, 연쇄도산의 효과는 더욱 커진다는 것을 의미한다.

국가산업이 대기업만을 중심으로 형성되고 중소기업이 발전하지 못한 국가의 경제는 불균형을 초래할 수밖에 없듯이 대형 은행만으로 금융기관이 형성된다면 결국 우리나라 금융시장도 불균형적으로 발전할 수밖에 없어 1개의 대형 금융사고로 기업과 은행의 연쇄도산을 초래할 수 있다. 따라서 금융시장개방이라는 일대 금융변혁의 문전에 선 우리 금융산업하에 자생력 있는 금융기관이 설립될 수 있도록 하기 위하여는 최저자본금규모를 대폭 낮추는 것이 타당하다고 사료된다.



## 제3장

---

### 예금보험제도

# 예금보험제도

## 1. 일반론

은행진입규제가 완화되면 금융시장은 자유경쟁체제에 돌입하게 되고, 경쟁력을 상실한 은행은 부실화되어 예금자 보호에 많은 문제점을 유발할 수 있다. 따라서 정부는 은행부실화로 인한 은행파산의 가능성을 인식하고 지난 1995년 예금자보호법을 제정하여 예금보험제도를 실시하고 있다. 예금보험제도의 목적은 은행의 부실화로 인하여 발생될 수 있는 은행의 파산으로부터 은행 예금자들을 보호함으로써 금융제도의 안정성을 유지하는데 있으므로, 예금보험제도는 은행산업의 규제와 관련하여 서로 상관관계 속에서 상호보완적인 기능을 하는 중요한 역할을 한다.

따라서 이하에서는 은행진입규제의 완화로 인한 부실은행의 설립시 예금자 보호 차원에서 현행 실시되고 있는 예금보험제도를 고찰하여 보고자 한다.

### (1) 연혁적 고찰

예금보험제도를 최초로 실시한 나라는 미국이다.<sup>41)</sup> 미국은 뉴욕의 중간상인들간에 성행하였던 상호보증제도로부터 교훈을 얻어 1829년에 예금보험제도를 실시하였으나 1830년대 후반 공황의 여파로 인하여 기금부족이 발생하여 1846년에 이 제도는 폐지되었다.

그러나 1930년의 대공황 당시 수많은 은행이 도산함으로써 예금보험제도의 필요성을 재인식하게 되었고 1934년에 전국을 관장하는 연방예금보험공사(FDIC : Federal Deposit Insurance Corporation)가 은행법(Banking Act of 1933)에 의거하여 설립되어 예금보험가입은행을 대상으로 예금보험업무와 감독업무를 수행하고 있다.<sup>42)</sup>

비교적 오늘날 예금보험제도가 잘 실시되고 있는 영국도 전통적으로는 금융기관의 자주규제를 존중하여 권고나 요청 등을 통하여 감독을 행하여 왔으나 1970년대 초 석유파동 이후 은행의 경영위기가 자주 발생하여 예금자 보호 강화의 필요성이 증대되고 또한 EC의 은행지침 등에 따라 금융제도의 개편이 불가피하게 되자 1979년 은행법을 제정하였다. 동 법에 따라 영란은행은 은행에 대한 공적감독권한을 부여받았으

41) 예금보험제도를 국가차원에서 최초로 도입한 국가는 구 체코슬로바키아로서 1924년에 실시하였으나 1938년에 폐지되었다.

42) 1991년 11월 미의회는 연방예금보험공사개선법FDICIA : Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act을 제정하였으며, FDIC의 개선을 위한 단계적인 후속조치를 강구하도록 조치하였다. 이의 후속조치로서는 ① 조기시정조치prompt corrective action ② 위험조정예금보험료의 징수 ③ 은행보험기금BIF의 확충 ④중개예금의 규제 등이다(강병호. 조성종, 『주요국의 금융제도에론』, 박영사, 1996, p.83.).

며 1986년의 금융서비스법의 제정과 1987년의 은행법 개정에 의하여 감독권한이 한층 강화되었다. 그리고 연이어 예금보호제도도 창설하였다.<sup>43)</sup>

우리나라에서는 전통적으로 부실채권으로 은행들이 위기에 처한 경우 한국은행이 저리의 특별융자금을 제공함으로써 부실은행들을 구제하여 왔다. 그러나 이러한 특별융자제도는 통화량의 증가로 인플레이션을 유발하게 되어 국민경제에 많은 부담이 되어 왔다. 따라서 정부는 1980년대에 들어서면서 금융자유화 및 개방화를 위한 정책을 펴는 일환으로 부실은행에 대한 한국은행의 구제기능을 점차 축소시켜 갔다. 결국 한국은행의 최종대부자기능이 점차로 약화되면서 일부에서는 오래 전부터 한국은행의 최종대부자기능을 대신할 수 있는 예금보험제도를 도입하자는 주장들이 끊임없이 제기되어 왔다. 1980년대 초부터 상호신용금고 및 종합금융회사 등 비은행금융기관들을 위한 예금보험제도는 신용관리기금에 의하여 운영이 되어왔으나, 은행예금보험제도는 1995년 예금자보호법을 제정하기 전까지는 실시되지 않았다.

예금자보호법은 1993년의 '5개년 계획 금융개혁안'의 일환으로 1995년에 제정된 것이며, 이에 따라 1996년 6월 은행예금보험을 관리할 '예금보험공사'가 설립되었고, 은행예금보험제도는 법에 따라 1997년 1월부터 발효되었다.

이러한 예금자보호법을 통한 예금보험제도의 도입은 부실은행에 대한 정부의 구제가 더 이상은 어려울 것이라는 전망을 가능하게 하고 있다.

## (2) 예금보험제도의 찬반론

앞에서 언급하였듯이 우리나라는 1997년 1월부터 예금보험제도가 도입되었다. 그러나 이러한 예금보험제도를 도입하는 것이 타당한지 여부에 대하여 이전부터 많은 논란이 있었다. 즉, 예금보험제도는 그 기능면에서 볼 때 한국은행의 최종대부자기능과 마찬가지로 예금자를 보호하기 위한 사후적 수단에 불과함에도 불구하고 굳이 독립된 새로운 제도인 예금보험제도를 도입하는 것이 필요한가에 대한 논란이었다. 이에 대하여는 찬반론이 대립되고 있는데, 예금보험제도가 별도로 존재할 필요가 있다고 주장하는 자들은 부실금융기관의 구제가 중앙은행의 존재목적에 부합하지 않을 뿐만 아니라 최종대부자기능이 있다고 해서 부실금융기관이 항상 구제되는 것은 아니므로 부실금융기관에 대한 자동적인 개입이 의무화되고 있는 예금보험제도를 도입하는 것이 예

---

43) 1986년의 금융서비스법은 영국 최초의 투자업무에 관한 포괄적인 규제·감독법으로서, 이것과 1987년 은행법에 의해 금융기관에 대한 최종적인 감독책임 및 권한이 당국 또는 권한을 이양 받은 대리기관에 있다는 것이 법적으로 명문화되었다. 1987년 개정된 신은행법에서는 면허제도의 일원화, 영란은행의 감독권한의 확충과 은행감독위원회의 설치, 고액융자규제의 제도화와 매수규제의 강화, 예금보호제도의 확충 존속 등이 규정되었다(강병호·조성중, 전거서, p.170.).

금자의 신뢰성 확보에 도움이 되고 결과적으로 금융시스템의 안정을 가져온다고 보고 있다. 반면 예금보험제도가 별도로 존재할 필요가 없다고 주장하는 자들은 최종대부자기능이 존재할 경우 신뢰성이 확보되어 개별은행의 도산이 전체 금융시스템으로 연결될 가능성이 희박할 뿐만 아니라 예금보험제도의 존재가 오히려 도덕적 해이의 유발로 금융시스템의 안정성 저해를 가져올 수 있다고 주장하고 있다. 한편 예금보험제도가 최종대부자기능과는 별도로 존재할 필요가 없다고 주장하는 자들도 현재 30개국 정도에서 도입되어 있는 예금보험제도의 경우 정치적 목적에서 쉽게 사라지지 않을 것으로 예상하고 있다.<sup>44)</sup>

그러나 예금보험제도를 두지 않고 예금자 보호를 단지 중앙은행의 최종대부자기능에만 의존하는 경우 예금자 보호는 단지 정치적 상황에 좌우되게 되어 법적 안정성의 저해요인이 되고 은행에 대한 불신으로 인하여 은행의 일차적인 기능인 저축동원이 어렵게 될 가능성이 높다고 사료된다. 따라서 예금자보호제도는 인정하되 이를 반드시 국가적인 차원에서 강제보험의 형태로 할 것이 아니라 독일의 경우처럼<sup>45)</sup> 비강제적으로 하여 은행들이 예금자로부터 신뢰를 얻기 위하여 자발적으로 예금보험에 가입하도록 유도하는 것이 바람직하다고 사료된다.

### (3) 예금보험의 법적 성질

예금보험은 국가가 사회정책 또는 경제정책의 실현수단으로써 영위하는 보험이라는 점에서 공보험에 해당한다. 그리고 공보험 중에서도 사회정책적 이유로 예금자들의 위험을 분산하고자 한다는 의미에서 볼 때 사회보험에 속한다고 본다. 또한 이러한 사회보험성을 띠는 예금보험은 은행이 파산한 경우 은행이 부담하는 계약상의 예금반환채무를 예금보험공사가 보험금으로 보상하는 것이므로 책임보험의 한 유형에 속한다.

이러한 예금보험은 예금자 보호라는 사회정책적인 차원에서 국가가 법률을 통하여 은행의 부보의무를 강제화시키고 있다는 점에서 볼 때 강제보험의 형태를 취하고 있다. 따라서 일반 사보험과는 달리 예금보험은 사회정책적 차원에서 임의성이 배제되는 전형적인 강제책임보험의 형태를 취하고 있다.

전통적으로 사회보험은 국가나 공공기관에 의하여 운영되고, 사보험은 사인만이 영위할 수 있다는 원칙하에서 보험제도가 운영되었다.

44) 김유곤.안세일, 전계논문, 주 13) ; Benston&Kauffmann, Ibid.

45) Fischer, Fragen der Einlagensicherung in der Kreditwirtschaft, 1975, S.99; Scholl, "Einlagensicherung bei Kreditinstituten", JUS 1981, S.88; Schwark, "Einlagensicherung bei Banken", NJW, 1974, S.1849.

그러나 오늘날 보험산업의 발달로 인하여 이러한 기본원칙들에 변화가 일고 있다. 즉, 사회보험과 사보험이 함께 공동으로 피보험자들의 위험을 떠맡는 기능을 하고 있는 것이 현실이다. 예를 들어 자동차보험의 경우에는 제3자에게 자동차 사고로 인하여 손해를 가한 경우에는 일정한 한도까지 배상이 가능하도록 강제 책임보험형태를 취하고 그 한도를 넘는 부분에 대하여는 운전자의 자의에 의하여 보험가입을 할 수 있는 제도를 마련하고 있는 것이 대표적이다. 이는 사회보험과 사보험이 함께 사인의 위험을 인수함으로써 지금까지 전통적으로 구분되어 왔던 공보험과 사보험 영역의 병합현상이 일어나고 있는 것이다.

따라서 예금보험이 현재는 전형적인 사회보험차원에서 운영되고 있으나 자동차보험처럼 사보험화가 병행되는 것이 바람직하다.

## 2. 예금보험공사

우리나라는 현재 예금자보호법에 의거하여 설립된 예금보험공사를 통하여 예금보험제도를 실시하고 있다. 이하에서는 현행 실시되고 예금보험공사의 설립, 조직, 감독기능에 대하여 고찰하여 보고자 한다.

### (1) 설립

예금보험공사는 예금자보호법에 의거하여 보험금 등의 지급 및 부실은행의 합병·인수를 위한 자금지원을 위하여 예금보험기금을 설치하여 운영하게 된다.

예금자보호법에 의거하여 설립된 예금보험공사는 무자본특수법인으로 설립되었고 기금의 관리 및 운영을 담당하고, 보험료를 수납하며, 보험사고 발생시 보험금을 지급하고, 부실은행을 합병하거나 그 영업의 전부를 양수하는 부보은행에 대하여 자금지원을 할 수 있다(동법 제18조). 그 밖에도 예금보험공사는 부실은행의 합병 및 인수를 알선할 수 있으며(법 제36조), 예금자 보호를 위하여 정부가 위탁 또는 지정하는 업무를 영위할 수 있다(법 제18조 1항 6호).

이러한 우리나라의 예금보험공사는 독립된 특수법인이라는 는 점에서 미국의 연방예금보험공사와 유사하나, 중앙은행인 영란은행 산하에 예금보호위원회<sup>46)</sup>를 두어 예금보호제도를 실시하고 있는 영국과는 다르다. 더욱이 독일의 경우에는 우리나라처럼 국가적인 차원에서 예금자보호제도를 두지 않고 여러 신용기관들의 자의에 의한 기금의 형성을 통하여 예금자를 보호하고 있다.<sup>47)</sup> 즉, 일반 사은행인 상업은행들은 예금

46) 영국의 예금보호위원회는 예금보호기금을 유지, 관리 및 운영하고, 은행업의 인가를 받은 기관으로부터 기금을 위한 출연금을 징수할 수 있도록 되어 있다(영국 신은행법 50조).

47) 본 기금의 목적은 가입은행의 지불위기가 발생할 시, 예금자를 보호하기 위함을 목적으로

자들을 보호하기 위하여 상업은행연합회의 예금자보호기금(Einlagenversicherungs-fonds)을 형성하였는데,<sup>48)</sup> 이러한 예금자보호기금은 민영 상업은행 그룹인 전국독일 은행협회가 1976년에 설립한 비강제적인 기금 형식을 택하고 있다.<sup>49)</sup>

## (2) 조직

우리나라 예금보험공사의 최고 의사결정기관인 운영위원회는 공사의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하고 기금운용계획 등을 심의한다(법 제8조). 이 운영위원회는 예금보험공사 사장, 재정경제원 차관, 은행감독원장, 한국은행부총재, 전국은행연합회 회장, 예금보험공사 사장의 추천으로 재정경제원 장관이 위촉하는 위원 4인으로 구성된다(동법 제9조 1항). 예금보험공사에는 사장 1인, 이사 3인 이내와 감사1인을 둔다(법 제11조 1항). 공사 사장은 재정경제원 장관의 제청에 의하여 대통령이 임명하며(동법 제11조 2항) 운영위원회 위원장을 겸임하는데(동법 제10조 1항) 임기 3년이며 중임할 수 있다(동법 제11조 5항). 이사는 공사 사장의 제청에 의하여 재정경제원 장관이 임명하며(동법 제11조 3항) 그 임기는 3년이며 중임할 수 있다(동법 제11조 5항). 감사는 재정경제원 장관이 임명하며(동법 제11조 4항) 그 임기도 3년이며 중임할 수 있다(동법 제11조 5항).

또한 재정경제원 장관은 예금보험공사의 업무를 지휘·감독하고 이에 필요한 명령을 할 수 있으며(동법 제27조 1항), 예금보험공사의 업무·회계 및 재산에 관한 사항 등을 보고하게 하거나 필요한 경우 예금보험공사를 검사할 수 있다(동법 제28조 1항).

따라서 우리나라의 예금보호제도는 전적으로 국가의 통제하에 있도록 조직되어 있어 은행의 자율성에 의한 예금자 보호 서비스가 이루어질 수 없도록 되어 있다.<sup>50)</sup>

그러나 우리나라와 마찬가지로 국가적 차원에서 연방예금보험공사를 설립운영하고 있

---

하고 있으며, 보호대상 예금의 종류는 고객예금(임직원예금은 제외된다)에 국한되고, 자본금의 30%(매 예금주에 대해)까지 보호된다.

48) Fischer, a.a.O., 1975, S.99; Scholl, a.a.O., JUS 1981, S.88; Schwark, a.a.O., NJW 1974, S.1849.

49) 이는 1966년에 조직되어 극히 제한적인 예금자 보호조직이었던 '공동기금 Gemeinschaftsfonds'을 Herstatt 은행의 파산 이후 개편한 것이다.

50) 예금보험공사는 부실 저축대부조합의 청산과 정리를 위해 1989년에 설립된 정리신탁공사 RTC : Resolution Trust Corporation의 경영주체가 되었으며, 따라서 예금보험공사의 의장이 정리신탁공사의 의장을 겸임하며 예금보험공사의 이사회가 정리신탁공사의 이사회다. 연방예금보험공사는 워싱턴에 본부를 두고 전국에 13개소의 지역사무소를 운영하고 있다. 독일의 경우에 있어서 예금자보호기금은 규약Statut 7조에 의거하여 3대 은행의 대표 3인과 3개 지역은행의 대표 3인, 3개 상업은행Privatbank의 은행업자 3인으로 구성되는 기금최고기관이 결정권을 갖는다. 그리고 회원은행이 의무를 위반한 경우, 그 중에서도 특히 검사단체의 명령을 위반한 경우 이 기관은 기금으로부터 회원자격의 박탈도 결정할 수 있다.

는 미국의 경우는 우리나라의 운영위원회에 해당하는 이사회를 두고 있는데 이 연방 예금보험공사의 이사회는 상원의 인준을 받아 대통령이 임명하는 5인의 이사로 구성되어 운영되고 있다. 그러나 특기할 만한 사항은 연방예금보험공사에 정치적 영향력의 행사를 방지하기 위하여 5인의 이사 중 4인 이상은 동일한 정당원이 될 수 없도록 법에 명시되어 있다. 물론 독일의 경우에는 예금보호기금에 정치적 영향력이 개입될 수 있는 여지가 전혀 없다.

이러한 점을 감안하여 볼 때 예금보험공사에 대한 정치적 영향력을 배제하는 것이 금융시장개방을 맞이하고, 금융위기를 맞이한 우리나라에서 자유로운 시장질서에 의한 예금자 보호 서비스가 이루어지리라고 본다.

### (3) 감독기능

예금보험공사는 위의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 제한된 은행검사업무를 수행할 수 있다. 즉, 예금보험공사는 업무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 부보은행의 업무 및 재산상황에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며(동법 제21조 1항), 제출된 자료를 기초로 하여 예금보험공사의 운영위원회가 부실우려가 있다고 인정하는 부보은행의 업무 및 재산상황에 관하여 조사를 할 수 있다(동법 제21조 2항). 또한 예금보험공사는 부보은행이 예금자보호법 또는 법에 의한 명령을 위반한 때에는 재정경제원 장관 또는 은행감독원장에게 이의 시정 또는 관련 임직원에 대한 문책을 요청할 수 있으며, 이 경우 재정경제원 장관 또는 은행감독원장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동법 제21조 3항).<sup>51)</sup>

미국의 경우도 연방보험공사가 감독기능을 하고 있는데, 연방예금보험공사가 예금보험기능과 감독기능을 중복행사하는 데 대하여는 반론들이 많다. 이에 따르면 예금보험은 은행제도의 안정성을 위한 제도이고 감독기능은 은행산업의 효율성을 추구하기 위한 것이므로 서로 모순된다는 것이다. 예를 들어, 은행제도의 안정성 유지를 위해서는 신규 진입을 줄이는 것이 바람직하나, 감독기능 입장에서는 신규 진입을 허용하고 부실기관은 도산하도록 함으로써 효율성을 높이는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 예금보험공사의 감독기능을 타 감독기관에 이관시켜야 한다는 주장이 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

51) 미국의 경우에 연방예금보험공사는 원칙적으로 예금보험에 가입한 모든 은행을 감독할 수 있으나 통화감독청이나 연준과의 중복을 피하기 위하여 주법은행 중 연준에 참가하지 않고 있으면서 예금보험에는 가입한 은행에 대하여 주된 primary 감독기관으로서 활동한다. 예금보험공사는 은행에 대한 인가권은 없으나 간접적으로 인가에 영향을 미치기도 한다. 즉, 주 정부는 은행인가 심사시 영업전망을 예상함에 있어, 예금보험공사에 예금보험을 가입하였는지 여부가 인가에 영향을 미치게 되므로, 보험공사가 예금보험제도에의 가입여부를 결정하는 것은 간접적으로 은행산업에 대한 신규 진입에 영향을 미치게 되는 것이다.

사건으로는 예금보험공사가 상기와 같은 감독기능을 하게 되면 은행의 자율경영이 어려워지게 되고 정치적 논리에 따라 금융산업이 형성될 수 있다. 따라서 예금보험공사가 갖는 본래의 기능인 은행제도의 안정성 확보라는 차원에서 예금보험가입신청은행의 가입 여부만을 결정하고 예금보험가입 후에 감독기능은 은행감독원으로 이관시켜 은행이 경영을 함에 있어 2중적으로 감독을 받지 않도록 하는 것이 자율경쟁시대에 돌입한 우리나라 은행산업 발전에 중요하다고 사료된다.

### 3. 예금보험가입

#### (1) 예금보험가입은행

예금자보호법의 주요 목적은 은행이 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없는 상황에 이르렀을 때 예금자를 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하기 위한 것이다(예금자보호법 제1조). 예금보험의 적용대상인 금융기관은 은행법에 의해 설립된 금융기관이다. 이러한 부보은행은 모든 시중은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국주택은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 축산업협동조합중앙회, 장기신용은행 등이다(동법 제2조 1호). 그러나 외국은행은 시행령이 정하는 외국은행지점을 제외하고는 부보은행이 아니다. 따라서 일부 외국은행지점을 제외하고 반드시 모든 은행은 예금보험에 가입하여야 한다.

미국의 경우도 연방준비제도에 가입하고 있는 은행은 의무적으로 예금보험에 가입하여야 하나, 국법은행만이 연준가입이 의무화되고 있고, 주법은행은 연준에 가입의무가 없다. 따라서 주법은행은 연준에 가입하여야만 예금보험에 가입해야 할 의무가 주어지므로, 주법은행과 일부 주인가 저축은행은 임의로 가입할 수 있도록 되어 있다. 독일의 경우 은행이 예금보험기금에 반드시 가입하여야 할 의무는 없다. 즉, 예금보험기금의 가입은 비강제적이거나, 모든 은행들이 예금자로부터 신뢰를 얻기 위하여 예금보험기금에 가입하기를 원한다. 그러나 이에 가입하기 위하여는 은행이 전국은행협회의 회원임과 동시에 검사협회의 구성원이어야 하며, 본 협회의 통제를 받아야만 가능하다. 또한 회원은행은 검사협회의 정기검사를 받도록 되어 있다. 따라서 예금보험기금의 가입 여부에 따라 은행의 성공적 운영이 가능하다고 하여도 과언이 아니다.

이러한 점을 고찰하여 볼 때에 우리나라는 미국의 경우와 유사하게 모든 은행들의 예금보험가입을 강제하고 있다는 점에서 독일의 경우와는 다르나, 이는 은행의 자율경영이라는 차원에서 볼 때, 일부는 독일의 예금보험기금제도도 참조하는 것이 바람직하다고 사료된다.



## (2) 부보예금

우리나라 예금자보호법상 보호대상이 되는 예금은 요구불예금, 정기예금 및 적금, 상호부금, 손실의 보전계약을 체결한 금전신탁 등이다(동법 제2조 2호). 그러나 외화예금, 채권, 양도성예금, 개발신탁 등은 보호대상 예금에서 제외시키고 있다(시행령 제2조).

미국의 경우도 예금보험은 은행이 제공하는 모든 금융상품에 적용되는 것은 아니고, 당좌예금(checking account), 저축예금(savings account), 신탁(trust account), 양도성예금증서 등이 부보된다. 또한 월별로 인출회수가 제한되고 시장금리상황에 따라 은행이 정한 금리를 지급하는 자금시장예금구좌(MMDA : money market deposit account)도 예금보험대상이 된다.

그러나 은행이 판매하는 뮤추얼 펀드는 예금이 아니기 때문에 예금보험의 대상이 되지 않는다.<sup>52)</sup> 또한 은행이 브로커로서 판매하는 국채나 채권도 보험부보대상이 되지 않으며, 은행의 대여금고에 보관되는 증권 등도 예금보험의 대상이 되지 않는다. 독일의 경우 보호대상 예금의 종류는 고객예금(임직원예금은 제외된다)에 국한되어 보호예금의 범위가 비교적 좁은 편이다.

우리나라의 부보예금은 미국에 비하여 범위가 좁고 독일보다는 넓게 보호를 받는다. 특히 미국은 양도성예금증서와 신탁을 부보예금으로 정하고 있지만 우리나라는 보호대상이 아니다. 오늘날 양도성예금증서의 발행과 유통이 활발한 현실을 감안하여 볼 때 이도 보호대상에 포함시키는 것이 타당하다고 사료된다.

## (3) 보험료율

우리나라 예금자보호법상 부보은행들이 납부하는 보험료는 시행령이 정하는 바에 의하여 예금 등의 잔액에 연율 1만 분의 5를 초과하지 아니하는 비율을 곱한 금액이라고 법은 규정하고 있는데(동법 제30조), 현재의 시행령에 의하면 보험료는 매분기마다 연 1만 분의 2율로 납부하도록 되어 있다(시행령 제14조 1항).<sup>53)</sup> 그러나 예금자보호법 제30조는 보험료를 부과하는데 있어서 “부보은행별로 경영 및 재무상황 등을 고려하여 보험료율을 다르게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 은행들의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 ‘위험가중 보험료율 방식’(risk-based premium system)을 채택한 것으로 사료된다.

52) 뮤추얼 펀드는 주식, 채권 등에 투자하기 때문에 높은 수익을 올릴 수 있는 반면에 손실을 입을 수도 있으므로 보험의 대상이 될 수 없다. 그러나 현실적으로는 은행 내에서 은행원에 의하여 판매되기 때문에 투자자는 예금보험의 대상이 되는 것으로 착각하는 경우가 많다.

53) 현재 미국의 경우 보험료율은 ‘예수금 100달러 당 00센트’식으로 정하여 지고 있으며, 독일의 경우에 예금보호기금의 각 회원은 연간이익의 0.3%를 납입하도록 되어 있다.

그러나 이러한 위험가중 보험료율 방식은 현재 우리나라에서 은행들의 신용평가기법이 발달하지 않은 상황에서는 시행하기 어렵다는 주장들이 있어, 정부도 이러한 문제점을 인정하여 시행 초기에는 일률적인 단일보험료율 방식을 시행하고 있다.

미국의 경우 단일보험료율을 채택하였을 당시에는 은행들의 도덕적 해이 문제가 많이 발생하여 결국 1991년 연방예금보험공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)에 의하여 위험가중 보험료율 방식을 채택하여 현재는 이러한 도덕적 해이문제가 많이 해소되었다.<sup>54)</sup>

미국에서 단일보험료율제를 채택하였을 당시의 문제점들을 보면, 우선 미국의 경우 예금보험의 경우에 있어서 보험금한도액은 계좌 당 10만 달러로 한정하고 있으면서도 보험료는 예금액 전체를 목적으로 산정하므로 거액의 예금계좌를 많이 설정하고 있는 대형은행은 소형은행보다 도산의 위험은 적으면서도 보험료를 많이 납부하는 결과를 초래하게 된다는 점이다.<sup>55)</sup> 그리고 위험정도에 따라 보험료율을 차등화시키는 데 한계가 있기 때문에 결국 은행간의 보험료율에 큰 차이가 없고, 따라서 보수적으로 경영하는 은행이 공격적으로 운영하는 은행의 위험을 떠안게 되는 결과가 될 수 있다는 점이었다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위하여 미국은 위험가중 보험료율제를 채택하였으나, 미국을 제외한 대부분의 국가들은 아직 이를 채택하고 있지 않다. 이는 위험가중 보험료율 방식을 채택하는 경우 현실적으로 발생하는 문제점들이 있기 때문이다. 즉, 동 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 위험을 측정할 수 있는 방법이 선행되어야 하나 예금보험기관과 은행간에 정보의 비대칭성이 존재할 경우 적정보험료의 산정이 곤란할 뿐만 아니라 미래에 발생할 위험을 사전적으로 측정하기도 쉽지 않다는 것이다.<sup>56)</sup> 또한 예금보험의 예상손실은 피보험은행의 위험수준보다는 지급불능기관의 영업정지시점에 영향을 받기 때문에 은행간 위험이 다르더라도 영업정지시점의 지급불능정도가 같은 경우에는 손실규모가 동일하여 구태여 보험료의 차등화를 피할 필요가 없다는 것이다.

---

54) Jerrie L. Chiu, "Introducing Market Discipline into the Federal Deposit Insurance System: O'Melveny & Myers v.FDIC," 1 CONN. INSURANCE LAW J. 197,199, 1995.

55) 이러한 문제 때문에 예금보험공사는 1984년 컨티넨탈 일리노이 내셔널 은행(Continental Illinois National Bank)의 도산이나 1991년의 뉴잉글랜드 은행(Bank of New England)의 도산 등을 처리하는 과정에서 계좌 당 금액이 10만 달러를 초과하더라도 예금액 전체를 보상해 주는 관례를 남겼다. 윤용로, 전계서, p.149.

56) 미국의 저축대부조합이 이자율 위험을 안고 있는 포트폴리오를 구성하고 있었으나 1979년 금리상승시까지 위험이 현재화되지 않았다는 사실이 사전적인 위험측정의 어려움을 잘 나타내 주는 예이다.

이와 같이 위험가중보험료율제도의 채택에 따른 위험측정문제 등으로 인하여 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 동 제도가 실시되지 않고 있다.

그러나 단일보험료율 방식은 은행의 도덕적 해이를 야기할 뿐만 아니라 낮은 위험수준을 선호하는 은행으로부터 높은 위험을 선호하는 은행으로 부의 이전을 초래하여 역선택의 문제를 발생하게 할 수 있다. 우리나라는 1993년부터 검사에 의한 은행등급에 따라 보험료율에 차등을 두고 있지만 대부분(92%)의 은행이 적정등급을 받기 때문에 진정한 차등화와는 거리가 있다.

비록 영국이나 일본의 경우 위험가중 보험료율 방식을 도입하지는 않았지만 위험가중 보험료율 방식의 필요성을 인식할 때 우리나라도 위험가중 보험료율 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 물론 이제 은행예금보험제도를 막 시작한 시점이고 은행의 경영평가 시스템이 잘 정비되어 있지 않은 점을 고려할 때 위험가중 보험료율 방식을 채택하기 쉬운 것은 아니나 이러한 방식의 필요성을 인식하고 정부는 예금자보호법상의 규정대로 위험가중 보험료율 방식을 조기에 실시할 수 있도록 준비를 하는 것이 필요할 것이다.

#### (4) 보험보상한도

은행이 파산 등의 지급불능 보험사고가 발생할 경우에 예금보험공사가 지급하는 보험금은 시행령에서 정할 수 있도록 하고 있는데(법 제32조 2항), 현재 시행령에서 정하고 있는 보험금 지급 최고한도는 예금자 1인당 2천만 원이다(시행령 제16조). 여기서 보험금이란 보험사고가 발생한 날 현재 각 예금자의 예금 등 채권의 합계액에서 해당 부보은행에 대하여 지고 있는 채무합계액을 공제한 금액이다(동법 제32조 1항).<sup>57)</sup>

미국의 경우를 보면 예금보험의 보상한도는 현재 예금자당 10만 달러이다. 타인과 공동명의로 계좌를 설정한 경우에도 예금자당 10만 달러를 계산할 때 같이 포함시켜 준다.<sup>58)</sup>

독일의 경우에 매예금주는 자본금의 30%까지 보호된다. 즉 예금자는 기금자산으로부터 은행이 책임져야 할 은행의 고유자산의 30%한도까지 보호를 받는다.<sup>59)</sup>

영국의 경우에는 출연기관이 인가기관으로서 파산한 경우에 위원회는 보호예금의 3/4에 해당하는 금액을 각 예금자에게 조속한 시일 내에 기금에서 지급하도록 규정하고

57) 보험금을 지급하는 경우는 부보은행의 예금 등의 지급정지 또는 부보은행의 은행업인가취소, 해산결의, 파산선고 등의 사유가 발생한 때이다(동법 제2조 7호).

58) 예를 들어 1인이 자기명의구좌로 5만 달러, 2인 공동명의구좌로 5만 달러 예금을 갖고 있다면 총 7만5천 달러까지 보상을 받을 수 있다.

59) Hütz, a.a.O., S.142.

있으며(동법 58조 1항), 계좌별 보상한도는 2만 파운드까지다(영국은행법 60조 1항).

이상에 본 바와 같이 각국은 예금보험제도를 실시함에 있어 예금자의 보상한도를 한정하여 놓고 있다. 따라서 이러한 보험 보상한도를 제한하는 것이 타당한가 하는 문제가 제기된다.

현행 각국의 예금보험제도가 순수한 의미에 있어서의 영리보험제도는 아니므로 보상한도를 보험가액 즉, 예금액에 대하여 전액을 보상하여 주는 체제를 갖추기는 어려울 것으로 사료된다. 그러나 보상한도액을 인상하는 문제에 대하여는 고찰할 필요가 있다고 본다. 앞서 언급한 보험료율과 마찬가지로 보상한도를 상향조정하는 경우에는 방만한 은행경영을 초래할 수 있고, 지나치게 보상한도를 낮추면 예금보험제도의 효과가 제대로 나타나지 못하는 단점이 있다.

이러한 점을 고려하여 볼 때 예금자들에 의한 시장규율이 이루어지기 위해서는 예금보험의 수혜대상 범위가 예금보험제도가 갖고 있는 소액예금자 보호라는 본래의 취지에 맞도록 가능한 한 낮은 금액의 예금에 한정되도록 하는 것이 현실성 있는 예금보험제도가 될 것으로 판단된다.<sup>60)</sup> 이는 소액예금자의 경우에는 은행에 대한 정보의 획득이 어렵기 때문에 전액 보호해줄 필요가 있으나 정부채 등에도 투자할 여력이 있는 거액예금자에게는 예금보험제도를 허용하지 않거나 공동보험제를 도입함으로써 이들에게 은행에 대한 감시기능을 유도할 수 있도록 하자는 견해와 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 보상한도액을 높이되 소액예금자들만을 보호대상으로 하자는 것이 타당하다고 사료된다.

그러나 이러한 제도가 제기능을 하기 위해서는 거액예금자가 예금을 분산예치하는 중개예금을 방지해야 한다고 본다. 또한 비부보예금자에 의해 시장규율이 제고되기 위해서는 비부보예금자들 스스로가 위험에 처해 있다는 사실을 인식함과 아울러 건전은행을 판별할 수 있는 능력이 겸비되어야 할 것이다.<sup>61)</sup>

## (5) 보험기금

예금보험공사의 기금은 부보은행의 출연금, 정부의 출연금, 한국은행 또는 정부로부터의 차입금, 부보은행의 보험료, 부실은행의 합병·양수를 위하여 지원한 자금을 회수한 자금, 기금의 운영수익 기타의 수입금 등으로 형성된다. 이 중 한국은행 및 정부로부

---

60) 윤용로, 전거서, p.151.

61) 예컨대 도산은행처리에 있어서도 건전은행(인수은행)이 비부보예금을 포함한 도산은행의 모든 예금채무를 인수하는 자산부채승계방식(purchase and assumption method)이 사용될 경우에는 부보예금과 비부보예금간에 차이가 없음에 따라 예금자들의 시장규율을 기대하기는 어려울 것이다.

터의 차입금의 최고한도는 5천억 원이며(시행령 제13조 1항), 부보은행의 출연금은 납입자본금 또는 출자금의 100분의 1을 초과하지 못하도록 되어 있다(법 제24조 4항).

미국의 경우에 연방예금보험공사의 기금은 설립 당시에는 재무부에서 1억 5,000만 달러, 연방준비제도가 1억 3,900만 달러 등 총 2억 8,900만 달러를 자본금으로 납입하였으나, 1947~1948년 중 모두 상환하여 현재는 자본금이 없다.<sup>62)</sup>

영국에 있어서 예금보호기금은 시행 당시 기금을 형성하고 있는 자금과 위원회가 징수한 최초, 추가출연금 및 특별출연금, 위원회가 차입한 자금, 기금에 귀속되도록 요구된 자금 또는 위원회가 수령하여 기금에 귀속되도록 지시한 자금으로 형성되는데(동법 51조 1항), 모든 인가기관은 기금에 출연할 의무가 있다(동법 52조 1항). 이때 출연기관으로부터 징수하는 최초출연금 액수는 1만 파운드 이상이어야 하며, 최초출연금 또는 추가출연금액수는 30만 파운드 미만이어야 한다(동법 56조 1항, 2항).<sup>63)</sup>

이상에서 보듯이 우리나라 예금보험공사의 기금은 부보은행의 출연금에 의하여 조성된다. 그러나 미국은 출연금제도가 없으며 영국은 최고한도가 30만 파운드에 불과하다. 그러나 우리나라는 시중은행의 경우 자본금 1천억 원을 기준으로 할 때 최고 10억까지 출연금을 내야 한다(예금자보호법 제24조 2항). 이는 미국이나 영국, 독일의 부보은행의 출연금 등과 비교하여 고찰하여 볼 때 큰 부담이 되고 결국은 은행의 수익성에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 따라서 점진적으로 출연금의 비율을 낮추면서 이를 없애는 방향으로 나가도록 하는 것이 타당하다고 사료된다.

## (6) 외국은행의 예금보험가입

현행 예금자보호법은 시행령에서 정하는 외국금융기관은 예금보험제도의 가입에서 면제할 수 있도록 하고 있다(예금자보호법 제2조 1호). 이는 상대방 국가와의 상호주의 reciprocal principle 원칙을 고려하여 상대방 국가가 외국은행을 예금보험제도의 강

---

62) 미국의 경우 1989년의 금융기관개혁회복강화법(Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act) 제정 이전까지 연방예금보험공사는 은행권의 예금보험만을 관리해 왔으나, 이 법에 의하여 저축대부조합과 관련한 감독체계가 변화되면서 저축기관보험기금도 보험공사관할로 이관되었다. 따라서 현재 예금보험공사는 은행예금보험을 위한 은행보험기금(BIF : Bank Insurance Fund) 외에 저축기관보험기금(SAIF : Savings Association Insurance Fund), 연방저축대부조합보험공사정리기금(FRF : FSLIC Resolution Fund) 등 3개의 기금을 관리하는데, 이들은 각기 고유의 목적을 가지고 있으며 별도 계정 항목으로 처리되고 있다.

63) 위원회는 기금을 구성하는 자금을 영란은행 계좌에 예치하여야 하며(동법 51조 2항), 각 출연기관의 출연금 액수는 영란은행이 그 경우에 출연금을 징수하기 위하여 결정한 비율을 출연기관의 기준예금에 적용하여 정한다(동법 52조 3항 (b)). 또한 위원회는 기금이 소진되리라고 판단되면 재무성의 승인을 받아 출연기관으로부터 특별출연금을 징수할 수 있다(동법 55조 1항).

제가입대상으로 하지 않는 경우, 우리나라도 그 국가의 외국은행지점을 예금보험제도 가입대상에서 제외시키는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 외국은행지점의 도산은 국내의 금융안정성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 국내 금융시스템의 불안정성을 방지하기 위해서도 모든 외국은행지점이 예금보험제도에 가입하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 2〉 각국의 예금보험 비교

	미국	영국	독일	한국
운영기관	연방예금보험공사	영란은행 산하 예금보호위원회	독일전국은행연합회	예금보험공사
가입강제성	국법은행만 가입이 강제되고 주법은행은 비강제	가입강제	비강제적임. 가입하고자 하는 경우에도 은행검사협회의 검사를 받아야만 가입가능	가입강제
감독기능	유	유	무	유
부보예금	당좌예금, 저축예금, 신탁, 양도성 예금증서, 자금시장예금	부보예금 및 당초 만기가 5년 이상인 예금 및 양도성예금증서를 제외한 모든 예금	고객예금만 부보대상	요구불예금, 정기예금, 적금, 상호부금, 금전신탁
보험료율	예금 100달러당 15센트	보험료는 내지 않 고 최초출연금 및 추가출연금, 특별출연금으로 운영	수시 변동	연 예금잔액의 1만분의 2
보험 보상한도	예금자당 10만 달러	총예금의 30%	계좌당 2만 파운드	예금자당 2000만 원

#### 4. 소결론

은행예금보험제도는 안정적인 금융시스템을 유지하는데 필요한 제도라고 사료된다. 최근 우리나라 제일은행이 한보에 과다한 대출로 인한 금융위기를 맞고 있다. 결국

최종대부자기능을 하는 한국은행이 저리로 금융지원을 하고, 지불보증을 해주는 정부의 시책이 발표되었다. 최근 일본에서도 한 지방은행과 2개의 신용협동조합이 주택금융전문회사에 과도한 대출로 인해 부실채권의 증가로 도산함으로써 갑자기 사라지게 되었다.

이러한 금융기관 도산의 예는 은행예금보험제도의 필요성을 입증하는 것이라 할 수 있으며, 유사한 금융제도를 갖고 있는 우리나라에게는 좋은 교훈이 되리라고 본다.

또한 금융자유화 및 개방화의 추진으로 다른 어느 때보다도 은행 경쟁이 심화되어 은행 부실경영은 커지게 되었으며, 자산운용의 실패에 따른 은행 부실 및 도산 가능성도 증가하고 있다. 따라서 이러한 은행파산에 대비한 예금보험제도의 실시는 예금자를 보호하고 금융시스템의 안정을 위해서는 불가피한 것이다. 그러나 예금보험제도를 국가차원에서 강제보험의 형태로만 운용하는 경우에는 은행경영의 자율화에 장애가 될 수 있다. 따라서 예금보험제도를 두되 국가차원에서 강제적으로 실시하는 것이 아니라 독일의 경우와 가입이 자유화되도록 하되, 예금자들에 의하여 은행이 가입을 간접적으로 강제당하도록 하는 것이 바람직하다고 사료된다.

## 제4장

---

### 입법론적 고찰



## 입법론적 고찰

### 1. 은행법상의 고찰

#### (1) 인가심사기준

우리 은행법상 은행의 진입허용조건(은행법 12조)은 “금융기관의 신설은 자본금의 타당성, 발기인의 인격과 그 공익성을 확인한 때에 한한다”로 되어 있다. 이러한 은행법 12조를 해석하면 은행감독원장이 발기인의 인격과 그 공익성을 확인할 수 없는 경우에는 금융통화운영위원회에 인가심의를 추천하지 않는 것으로 되어 있다. 여기서 ‘인격과 그 공익성’이란 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대하여는 아무런 규정이 없다. 따라서 이는 인가기관의 판단에 의존하게 된다.

이러한 점에서 볼 때 현행 우리나라의 제도상 은행설립인가조건이 엄격하다기보다는 오히려 간단하고 단순하다고 볼 수 있으나 인가조건이 단순하다는 것이 진입이 용이하다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 인가요건을 구체적으로 엄격히 규제하는 대신에 규제당국의 자유재량권을 축소하는 것이 바람직하다.

이를 위하여는 은행법 9조, 12조, 한국은행법 제39조 1항을 다음과 같이 개정하여야 한다고 본다.

#### 1) 은행법 제9조의 개정

현행 은행법 제9조 1항 “은행업을 영위하고자 하는 자는 한국은행 은행감독원장의 추천에 의하여 금융통화운영위원회의 인가를 받아야 한다”고 규정함으로써 2단계의 인가심사절차를 거쳐야만 한다. 이처럼 2단계의 인가심사가 이루어지는 경우에 심사기관의 자의적 판단 가능성이 그만큼 많아지기 때문에 이를 1단계의 심사만 거치도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 동법 동조 동항의 규정을 “은행업을 영위하고자 하는 자는 금융통화운영위원회의 서면인가를 받아야 한다”로 개정하여 금융통화운영위원회의 심사만 받고 인가결정이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

#### 2) 은행법 제12조의 개정

현행 은행법 제12조 1항은 “제9조 1항 및 제2항에 규정된 사항의 인가는 금융통화운영위원회가 한국은행감독원장의 심사를 통하여 결정하며 특히 제9조 제1항의 규정에 의한 인가는 자본금의 타당성, 발기인 또는 경영진의 인격과 그 공익성을 확인한 때에 한한다”고 규정하고 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 상기의 규정 중 ‘발기인 또는 경영진의 인격과 그 공익성’에 대한 판단을 함에 있어 금융통화운영위원회의 자유

재량적 행정행위가 성립될 가능성이 매우 높기 때문에 이를 좀더 구체적으로 규정할 필요성이 있다. 현재 인가심사에 관하여 인가기관의 자유재량적 행위의 가능성이 거의 없는 법제를 택하고 있는 독일의 입법례를 따라 동법 제12조의 규정을 다음과 같이 개정·신설하는 것이 바람직하다고 본다.

제12조 1항 : 은행업무를 영위하고자 하는 자는 금융통화운영위원회에 인가신청서를 제출함에 있어 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자본금에 관한 적절한 입증
2. 경영진에 관한 사항
3. 신청인과 경영진의 신용도 판단에 필요한 사항
4. 신청인과 경영진의 금융기관경영에 필요한 전문자격 판단에 필요한 사항
5. 영업의 종류, 조직구조 및 내부통제절차를 알 수 있도록 되어 있는 영업계획
6. 설립신청은행에 거액 자본참여자가 있는 경우에는 이들에 대한 사항 및 자본참여의 규모

제12조의 1 신설 : 인가의 거부

① 인가신청시 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 인가를 거부할 수 있다.

1. 충분한 자기자본금을 보유하고 있지 않을 때
2. 신청인 또는 경영진의 신용도가 없는 것으로 보이게 하는 사실이 있을 때
3. 설립신청은행에 거액자본 참여자가 있는 경우 거액자본 참여자가 금융기관의 건전하고 신중한 경영을 위하여 필요한 요건을 충족시키지 못할 것으로 보이게 하는 사실이 있을 때
4. 신청인과 경영진이 은행경영에 필요한 전문자격을 갖추지 못한 것으로 보이게 하는 사실이 있을 때
5. 제12조 1항에서 요구하는 사항을 신청시 제출하지 않았을 때

1단 이외의 사유로 인하여 인가를 거부할 수 없다. 단, 인가가 되었더라도 상기의 최저기준에 미달한 경우에는 인가를 취소할 수 있다.

②, ①항 4호에서 규정하고 있는 신청인과 경영진의 은행경영에 필요한 전문자격이란 은행업무에 충분한 이론적, 실무적 지식과 경영경험을 전제로 한다. 유사한 영업규모로 유사한 업무를 영위하는 금융기관에서 5년간 경영활동을 행한 사실이 증명된 경우에는 통상 은행경영에 필요한 전문자격을 갖춘 것으로 본다.

### 3) 한국은행법 제39조 1항·2항의 폐지

한국은행법 제39조에서는 “① 재경원 장관은 금융통화운영위원회의 의결사항에 대해

여 재의를 요구할 수 있다. ② 제1항의 재의가 금융통화운영위원회의 재적위원 3분의 2이상의 결의로써 부결되었을 때에는 대통령이 이를 최종결정한다”는 규정을 두고 있으나 이는 전형적인 행정관청의 자유재량행위에 속하는 것이다. 따라서 은행설립에 대한 행정기관의 자유재량적 판단 요소를 제거하기 위하여는 한국은행법 제39조 1항과 2항을 폐지하여야 한다고 본다.

#### 4) 한국은행법 제9조의 개정

한국은행법 제9조 1항은 “재정경제원 장관은 금융통화운영위원회의 의장이 된다”고 규정함으로써 금융통화운영위원회가 은행설립을 인가함에 있어 정부의 강력한 개입이 이루어지고 있다. 따라서 은행설립에 대한 정부의 개입을 배제하려면 금융통화운영위원회를 정부로부터 독립시키고 고유한 권한을 인정하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 따라서 “한국은행총재는 금융통화운영위원회의 의장이 된다”로 개정하여야 한다.

#### (2) 최저자본금

은행법 제16조 1항에서는 “금융기관의 자본금은 1천억 원 이상이어야 한다. 다만, 전국을 그 영업구역으로 하지 아니하는 금융기관의 자본금은 250억 원 이상으로 할 수 있다”고 규정함으로써 은행설립시 자본금의 규모를 외국의 입법례와 우리나라의 보험업법이나 증권거래법, 상법상의 규정과 비교하여 볼 때 고액으로 규정하여 놓고 있다. 이는 은행의 건전한 경영능력에 은행설립의 심사 초점을 맞추는 것이 아니라 단순한 대형자본만이 은행의 운영을 가능하게 한다는 단순한 논리에 의거한 것으로 판단된다. 따라서 건전한 경영능력을 가진 은행들이 설립되어 자유로운 경쟁질서에 의한 자생력 있는 금융시장이 형성되도록 하기 위하여는 최저자본금의 한계를 대폭 낮추어야 한다고 본다.

## 2. 예금자보호법상의 고찰

#### (1) 예금자보호법시행령 제9조의 개정

예금자보호법 제9조 1항 6호는 ‘공사 사장의 추천으로 재경원 장관이 위촉하는 위원 4인’이라고 규정함으로써 예금보험공사운영위원회의 구성에 재경원 장관이 개입할 여지가 많다. 따라서 예금보험공사가 정부의 간섭으로부터 배제되어 자율적이고 공정한 운영을 하기 위하여는 위원을 선정함에 있어 객관성을 띠어야 한다고 본다. 따라서 예금자보호법시행령 제9조 1항 6호를 ‘공사 사장이 위촉하는 4인’으로 개정하는 것이 바람직하다고 사료된다.

## (2) 예금자보호법 제21조의 개정

현행 예금보험공사는 업무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 부보은행의 업무 및 재산상황에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며(동법 제21조 1항), 제출된 자료를 기초로 하여 예금보험공사의 운영위원회가 부실우려가 있다고 인정하는 부보은행의 업무 및 재산상황에 관하여 조사를 할 수 있도록 되어 있다(동법 제21조 2항). 또한 예금보험공사는 부보은행이 예금자보호법 또는 법에 의한 명령을 위반한 때에는 재정경제원 장관 또는 은행감독원장에게 이의 시정 또는 관련 임직원에 대한 문책을 요청할 수 있으며, 이 경우 재정경제원 장관 또는 은행감독원장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제21조 3항).

이러한 규정을 통하여 예금보험공사는 본래의 목적인 파산은행으로부터의 예금자 보호 이외에 은행업무를 감독할 수 있는 기능도 함께 갖게 되었다. 따라서 은행들은 은행감독원의 감독 이외에 예금보험공사의 감독도 받게 되는 현상을 초래하게 되었다. 이는 본래의 취지와는 달리 은행업무의 자율성에 크게 장애가 될 수 있는 요인이 되고 있다. 따라서 예금보험공사가 갖는 본래의 기능인 은행제도의 안정성 확보라는 차원에서 역할을 충실히 할 수 있도록 감독기능을 은행감독원으로 이관시키는 것이 타당하다고 사료된다.

## (3) 예금자보호법 시행령 제2조 2호의 개정

현행 예금자보호법 시행령 제2조를 보면 “예금 등의 범위: 부보은행이 …… 예금 등의 범위에 포함되지 아니한다.

1. ……
2. 채권, 양도성예금, 개발신탁 또는 이와 유사한 형태로 조달한 금전으로 재정경제원 장관이 정하는 것
3. ……”라고 규정함으로써 오늘날 예금의 많은 부분을 차지하는 양도성예금과 개발신탁자금이 은행의 파산시 전혀 보호를 받지 못하고 있다. 유휴자분을 은행에 유입하도록 하기 위하여는 이들 예금도 보호할 필요성이 있다. 따라서 제2조 2호를 “2. 채권 또는 이와 유사한 형태로 조달한 금전으로 재경원 장관이 정하는 것”으로 개정하여야 한다고 본다.

## (4) 예금자보호법 제30조 1항의 시행

현행 예금자보호법 제30조 1항에서는 “각 부보은행은 대통령령이 정하는 바에 의하여 …… 보험료를 공사에 납부하여야 한다. 이 경우 부보은행별로 경영 및 재무상황을 고려하여 그 비율을 다르게 할 수 있다”고 규정함으로써 위험가중 보험료율제를 택하

고 있다. 그럼에도 불구하고 아직 제도의 미비점으로 단일보험료율제를 택하고 있는데 조속히 제도를 정비하여 예금자보호법 제30조 1항의 규정대로 위험가중 보험료율을 택하여 한다고 본다.

#### (5) 예금자보호법 제24조 4항의 개정

예금자보호법 제24조 4항은 “제2항 제1호의 규정에 의한 출연금은 …… 납입자본금 또는 출자금의 100분의 1을 초과하지 않는 범위 안에서 부보은행별로 정하되……”라고 규정하고 있어, 은행들은 예금보험제도가 도입되면서 출연금과 보험료의 납부라는 이중고에 시달리는 효과가 발생할 수 있다. 따라서 본 규정을 “……0.5%를 초과하지 않는 범위 안에서 부보은행별로 정하되……”로 개정함으로써 출연금의 부담을 덜어 주는 것이 은행의 경쟁력 있는 경영을 위하여 바람직하다고 사료된다.

#### (6) 예금자보호법 제2조 1호 ‘자’의 개정

예금자보호법 제2조 1호 ‘자’는 “은행법 제37조의2 제1항에 의하여 인가를 받은 외국 금융기관 - 대통령령이 정하는 외국금융기관은 제외”라고 규정하고 있는데 예금자 보호라는 원래의 취지에서 볼 때 외국금융기관도 예외대상이 되어서는 안 된다고 본다. 따라서 본 규정에서 ‘대통령령이 정하는 외국금융기관을 제외’라는 문구를 삭제하여야 한다고 본다.

## 제5장

---

### 결 론

## 결론

은행산업의 진입에 대한 규제는 자유은행론시대의 전철을 거쳐 오늘에 이른 역사적 산물이라고 사료된다. 그러나 UR이 타결되면서 세계시장의 개방과 더불어 금융산업 그 중에서 은행산업은 큰 격변기를 맞게 되고 무한경쟁시대로 돌입하는 단계에 이르렀다고 할 수 있다.

이미 선진국에서는 이러한 문제점을 인식하여 은행시장의 자율성을 보장하지 않으면 금융산업의 발전에 어려움이 있다고 판단하여 금융시장의 자율성을 제고하기 위하여 각고의 노력을 하고 있는 것으로 알고 있다.

이러한 점들을 고찰하여 볼 때 우리나라도 금융시장의 자율성을 제고하여야만 은행산업의 발전을 보장할 수 있다고 사료된다.

따라서 현재 우리나라 은행산업규제의 가장 중요한 핵심인 진입규제면에서 전통적인 규제론적인 입장에서가 아니라 자유은행론적인 입장에서 규제의 행태를 자유재량적인 행정행위를 통하여서가 아니라 기속재량적인 행정행위를 통하여 진입규제가 이루어질 수 있도록 하여야 한다고 본다.

이를 위하여는 우선적으로 인가기준을 명백하게 구체적으로 규정하여 자의적으로 결정한 인가행위가 기속재량의 범위를 일탈하거나 남용한 경우에는 법원의 심사대상이 되도록 함으로써 인가행위에 대한 자의성을 배제하도록 하여야 한다고 본다.

더욱이 전형적인 자유재량행위인 재경원 장관의 재의권과 대통령의 결정권을 삭제하여야만 은행진입규제 완화정책이 그 의미를 갖게 된다고 본다.

이러한 진입규제가 완화된 경우 부실은행의 초래위험이 높아질 경우를 전제로 해볼 때 예금보험제도의 기능은 중요하리라 본다.

그러나 예금보험제도가 실시됨에 있어 정부의 지나친 개입과 규제가 행하여지는 경우에는 금융자율화를 저해할 수 있다. 더욱이 예금보험공사의 감독기능이 활발할 경우에는 오히려 예금자 보호라는 원래의 취지와는 달리 은행의 자율성을 크게 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다고 사료된다.

따라서 예금보험제도의 운용도 은행진입규제 완화의 본래 목적인 은행의 자율성제고라는 차원에서 이루어져야 하리라고 본다.

## 참 고 문 헌

- 강구철, 『강의 행정법 I』, 학연사, 1993.
- 강병호·조성종, 『주요국의 금융제도권』, 박영사, 1996.
- 구자윤, 「금융민주화의 추진방향과 금융제도에 대한 정부 개입과 통제의 한계」, 금융경제, 1987. 8.
- 김남진, 『행정법 I』, 법문서, 1997.
- 김남진, 『신판 행정법의 기본문제』, 법문사, 1989.
- 김도창, 『일반행정법론(상)』, 청운사, 1993.
- 김동원, 「은행산업의 진입규제와 구조조정」, 한국금융연구원, 1993.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 1997.
- 김유곤·안세일, 「시장규율방식을 통한 금융제도의 안정성 도모」, 『경제분석』, 제2권 제3호, 한국은행 금융경제연구소., 1996. 8.
- 박윤훈, 『행정법강의(상)』, 박영사, 1997.
- 유지태, 『행정법신론』, 신영사, 1995.
- 윤용로, 『금융개혁』, 매일경제신문사, 1997.
- 이상규, 『신행정법론(상)』, 법문사, 1994.
- 한건우, 『행정법이론 I』, 흥문서, 1994.
- 한국은행, 『경제분석』 제2권 제3호, 금융경제연구소, 1996. 8.
- 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 1995.
- 홍준형, 『행정법총론』, 한울아카데미, 1993.
- Benston&Kauffmann, “Is the Banking and Payments System Fragile?”, Journal of Financial Services Research 9, 1995.
- Dowd, “The Experience of Free Banking”, London: Koutledge, 1992.
- Fischer, Fragen der Einlagensicherung in der Kreditwirtschaft, 1975.
- Hadding&Schneider, Europäisches Geld-, Bank- und Börsenrecht, Teil II: Frankreich, 1980.
- Hütz, Die Bankenaufsicht in der Bunderepublik Deutschland und in den USA, 1990.
- Jerrie L. Chiu, “Introducing Market Discipline into the Federal Deposit Insurance System: O'Melveny & Myers v.FDIC”, 1 CONN. INSURANCE LAW J. 197, 199, 1995.
- Richter, Ingo&Schuppert, Gunnar Folke, Casebook Verfassungsrecht, 1987.
- Scholl, “Einlagensicherung bei Kreditintuten”, JUS, 1981.
- Schwabe, “Die Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichtes zur Berufs-



freiheit”, DÖV, 1969.

Schwark, “Einlagensicherung bei Banken”, NJW, 1974.

Szagunn&Wohlschieß, “Gesetz über das Kreditwesengesetz”, Kommentar, 4.  
Auf., 1986.

# Regulation of Banking Establishment and Law

*Sam-Hyun Chun*

Object-Economy has experienced a rapid growth in Korea. However the banking business basis not yet because the Korean financial market has been strictly controlled by the government.

Recently the Korean money market has to a crisis with the commencement of the WTO system and joining in OECD. Therefore it is very necessary that Korean money market be free of such a strict governmental regulation.

In Jan. 1997, so “Financial Reform Committee” was formed as an advisory body for President, in order to reform the Korean financial system.

In my opinion, the financial reform should be carried out with a view to bring about free banking business. In order to achieve this goal, first the Regulation of Banking Establishment should be loosened.

In order to establish bank in Korea, one has to obtain a recommendation from President of Office of the Comptroller of the Bank and a charter from Currency-Monetary Steering Committee. In addition, the Minister of Finance can demand a reconsideration of the recommendation and charter. If the reconderation is not allowed, the case is moved to President for a fanal decision on the matter.

Moreover, the examination standard of recommendation is not prescribed in the Banking Code. It means that the President of Office of the Comptroller can determine the standard of examination which may vary from a case to case. Additionally the charter conditions in the Banking Code are very general and abstract. Therefore Currency-Monetary Steering Committee can decide the charter of banking establishment wilfully.

Such provisions are very different from those of the US and European countries.

In order to establish a bank in Korea one must have ₩100 billion(federal bank) or 25 billion(state bank) at minimum. Such a minimum level is too high, to compared to the US(\$ one million), England(£ 1 million) and Japan (¥ one billion), Germany(5 million ECU).

It is argued that the Korean minimum is too high and should be lowered. Therefore in order to develop the Korean financial market, firstly the willfulness of charter should be removed by providing concrete provisions in Banking Code. And the demand of reconsideration from Financial Minister and President's right to conclusively decide the matter should also be excluded.

Especially, the minimum condition of capital must be lowered.

If the regulation of banking establishment is lighted, a question is raised : how the depositor is protected in case of insolvency of bank.

In Korea "the Depositor Protect Code" was legislated in 1995 and at the same time the deposit insurance came into force.

There is much controversy about appropriateness of the deposite insurance.

In my opinion it is necessary that the deposite insurance come into force as in many developed countries.

However another question is raised : how should be managed. In Korea deposite insurance system is managed by "Deposit Insurance Corporation".

Primarily, deposite insurance system was designed to protect depositors. Nevertheless "Deposit Insurance Corporation" has supervised banks in much the same way as the "Office of the Comptroller of the Bank", and has had a negative influence on free management of bank.

Accordingly, it is very desirable that the right of supervision is transferred to “Office of the Comptroller of the Bank”

# 은행진입규제와 법

---

1997년 9월 18일 1판 1쇄 발행

2020년 3월 5일 1판 2쇄 발행

저자\_전삼현

발행자\_최승노

발행처\_자유기업원

주소\_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화\_02-3774-5000

팩스\_0502-797-5058

비매품