

자유와 개혁 10

# 부실대출의 원인과 대책

이종욱



## 훑어보기

은행산업의 후진성에 대한 한국 학자들의 기존 연구의 결론들을 보면, 그 근원적 요인으로 은행의 모든 활동에 대한 정부의 간섭 및 규제를 들고 있다. 그러나 1992년 문민정부 출범 이후 민간 부문의 끊임없는 규제완화 요구가 있어 왔음에도 불구하고 전혀 변화가 없는 부분이 바로 은행산업이다. 더구나 OECD 가입으로 금융산업의 전면 개방을 앞두고 있어, 획기적인 금융개혁 없이는 국내 금융산업이 OECD에 양허한 수준에도 못 미칠 상황이다.

이런 대내외 상황에서 물론 정부로서도 금융개혁을 위한 나름의 노력을 하여 왔지만 그것은 대체로 진정한 금융 선진화를 위한 노력이었다기보다 무엇인가 단기간에 성과를 내고자 한 근시안적이고 국부적인 기획에 그치고 말았다. 실례로 1997년 금융개혁위원회가 발표한 개혁안에도 금융기관의 경쟁력 향상을 위해 경영의 자기 책임원칙이 강조되어야 한다는 공통된 인식에도 불구하고, 그것을 해결하기 위한 근원적 문제인 현재 은행소유구조, 즉 ‘주인 없는 경영’을 개선하는 것은 장기 과제로 덮어버린 것이다. 이것은 정치권, 관료, 은행장 등이 연루된 한보 부실대출사태를 겪고 나서도, 낙후된 은행산업의 경쟁력 원천이 어디에서 발생할 수 있는가에 대한 깊은 논의가 없었던 것을 의미한다.

은행경쟁력 취약으로 발생한 한보 부실대출의 원인은 여러 가지 각도에서 분석해 볼 수 있지만, 이 연구는 한보 부실대출과 같은 은행의 권력형 부실대출의 근본적 원인은 은행경영의 자유와 은행에 대한 재산권이 보장되지 않아, 정치권력이 은행경영에 개입할 수 있었다는 것에 초점을 두었다. 정치권력이 은행대출에 개입하는 관행으로 거래비용이 증가되고, 그 결과 금융시장에 시장원리가 작용할 수 없게 된다. 따라서 은행경영의 자유는 시장경제가 성립할 수 있는 선택의 자유이며, 은행의 재산권은 은행경영의 자유가 성립될 수 있는 기본조건에 해당된다.

이 연구의 실증분석에 의하면, 주식소유의 집중도가 높아 은행소유권이 경영에 반영되는 지방 은행은 시중 은행보다 이윤실현 기회에 더 민감하게 반응하고 있다. 이 결과를 한보 대출비리에 응용해 보면, 그것은 근본적으로 감독기능의 부재에서가 아닌 ‘주인 없는 은행’의 지배구조에서 발생한 것이라 추론해 볼 수 있다. 따라서 ‘주인 있는 은행’의 경영을 위해서는 상공업-은행 결합이나 개인소유 허용이 한국에서는 최선의 방법이라 생각된다.

이 연구결과를 정리해 보면, 거래비용을 최소화하기 위해 은행의 소유구조에 대한 규제정책은 네 가지 방향으로 전환되어야 한다.

첫째, 한보 부실대출과 같은 사태를 근절시키기 위해서는 은행의 책임경영을 위해 현재 ‘주인 없는 은행’을 ‘주인 있는 은행’으로 전환시켜 주어야 한다. 더구나 선진국의 다원주의 사회개념에 익숙하지 않은 한국 사회에서는 주인 없는 기업에서 국익을 생각하고 그 기업을 위해 정치적 책임을 지는 경영자를 찾기도 어렵지만, 그런 경영자가 설혹 있더라도 그가 책임 있는 경영을 할 수 있는 사회적 풍토가 정착되어 있지 않다. 따라서 은행과 같이 주인 없는 기업의 경우, 자본주의 발달의 원동력인 사유재산권을 부여하여, 권력형 부실대출 따위는 사유재산에의 침해라는 위법행위가 되게 만들어야 한다.

둘째, 경쟁력이 극히 취약한 은행산업의 경쟁력을 제고시키고, 이에 소요되는 비용을 극소화시키면서 성과를 극대화시키는 방법은 바로 상공업의 은행 진출을 허용해 주는 것이다. 또한 은행의 경쟁력 향상을 위해 외국 은행이 한국의 은행을 인수하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 산업자본이 금융자본을 소유하는 경우, 경제력집중이 문제가 된다면 대기업을 제외한 건실한 산업자본의 참여를 유도할 수 있는 현실적인 법률적 기초를 마련해야 한다.

넷째, 금융전업가가 실제로 탄생할 수 있도록 그 기준을 완화해야 한다.

또한 은행의 권력형 부실대출을 방지하고, 은행경영의 책임원칙을 확립하며, 은행의 국제경쟁력을 회복하기 위해서는 산업자본가에게 은행소유를 허용하거나 금융전업 기업가가 탄생할 수 있도록 관련법 조항들을 현실화시킬 수 있는 금융개혁이 절실한 과제이다. 이를 위해서는 은행법의 제17조 3과 동법 시행령 제17조의 보완이 있어야 한다.

은행의 소유를 허용함으로써 발생하는 경제력집중은 대규모기업집단을 배제하기보다 인수 전 필요한 자기자본 비율 규정 그리고 인수 후 자지자본 비율 규정을 충족하게 함으로써 해결될 수 있다. 은행의 자기자본 비율 규정은 국제결제은행BIS이 은행의 건전성을 유지하기 위해 요구하는 국제적인 기준(8%)을 준수할 수 있어야 한다.

# 목 차

---

훑어보기 · 3

## 제1장 서론 · 7

## 제2장 한보 부실대출에서 본 권력형 부실대출의 실태 · 10

## 제3장 시장경제, 자유 및 재산권 · 14

## 제4장 은행산업 후진성의 원인으로서의 소유구조에 대한 기존 연구 · 18

## 제5장 은행소유에 대한 선진국 및 한국의 연구 · 23

1. 상공업의 은행소유에 대한 각국의 현황 · 24
2. 은행의 합병과 소유구조의 역할 · 25
3. 한국 학자들의 찬반 견해 · 26

## 제6장 산업자본의 은행소유의 비용과 편익 · 28

1. 잠재적 편익 · 29
  - 비용과 수입의 시너지효과 · 31
  - 제품 다각화의 이점 · 31
  - 자본의 새로운 원천 · 31
  - 주인-대리인 비용과 법인지배구조 · 32
2. 잠재적 비용 · 32
  - 은행산업의 집중도 증대 및 독점화 · 32
  - 이해상충의 증대 · 32
3. 안전성 및 건전성 그리고 안전성 네트워크 · 33
  - 안전성 및 건전성 · 33
  - 안전성 네트워크 · 35

## 제7장 은행경영 비효율성의 원인으로 소유규제와 규제 · 38

1. 가설 · 39
2. 실증분석 · 40

## 제8장 바람직한 한국의 은행소유주로서의 상공업-은행의 결합 · 44

1. 은행소유구조의 새로운 형태: 지주회사와 산업자본의 진출 · 45
2. 은행의 기업성과 공공성 · 46
3. 정부는 왜 상공업의 은행산업 진출을 두려워하는가 · 48
4. 주인 있는 은행과 은행의 파산 · 50  
은행도 기업이라는 사고전환 · 50  
기득권층의 렌트추구는 없는가 · 52  
기업의 사회적 책임 · 52
5. 금융산업의 소유구조에 대한 실증분석 · 53
6. 미국 재무성의 상공업-은행의 결합 제안 · 54
7. '정부의 대주주로서 은행인사에 관여'와 은행의 경영 자율화 · 55
8. 영국 민영화의 교훈과 한국 금융의 소유구조 개선 · 56

## 제9장 은행의 소유 허용을 위한 발전방향 · 58

1. 결론 · 59
2. 관련법의 개정 · 61

참고문헌 · 63

영문요약 · 66

제1장

---

서론

## 서론

은행산업의 후진성에 대한 한국 학자들의 기존연구의 결론들을 보면, 그 근원적 요인으로 은행의 모든 활동에 대한 정부의 간섭 및 규제를 들고 있다. 그러나 1992년 문민정부 출범 이후 민간 부분의 끊임없는 규제완화 요구가 있어 왔음에도 불구하고 전혀 변화가 없는 부분이 바로 은행산업이다. 더구나 OECD가입으로 금융산업이 전면 개방을 앞두고 있어, 획기적인 금융개혁 없이는 국내 금융산업이 OECD에 양허한 수준에도 못 미칠 상황이다. 따라서 금융시장이 본격적으로 개방화되면 우리나라 은행의 경영성과는 다국적 금융그룹의 이해관계에 의해 좌우될 것이라는 우려의 목소리가 나타나고 있다. 그러나 한국 은행의 경쟁력이 근원적으로 취약하여, 외국 은행의 한국에 대한 직접투자가 은행의 경쟁력 향상을 위한 유일한 방법이라면, 금융시장개방은 오히려 한국의 은행경쟁력 향상에 크게 기여할 것이다.

이런 대내외 상황에서 물론 정부로서도 금융개혁을 위한 나름의 노력을 해왔지만 그것은 대체로 진정한 금융 선진화를 위한 노력이었다기보다 무엇인가 단기간에 성과를 내고자 한 근시안적이고 국부적인 기획에 그치고 만 감이 짙다. 이를테면 1997년 금융개혁위원회가 발표한 개혁안에도 금융기관의 경쟁력 향상을 위해 경영의 자기책임 원칙이 강조되어야 한다는 공통된 인식에도 불구하고, 그것을 해결하기 위한 근원적 문제인 현재 은행 소유구조, 즉 ‘주인 없는 경영’을 개선하는 것은 장기 과제로 덮어버린 것이다. 이것은 정치권, 관료, 은행장 등이 연루된 한보 부실대출사태를 겪고 나서도, 은행산업의 경쟁력 원천이 어디에서 발생할 수 있는가에 대한 깊은 논의가 없었다는 것을 의미한다.

이러한 대내외 환경의 변화 속에서 한보 부실대출사태의 원인이 은행의 경쟁력 약화 때문이었다는 것은 다시 깊이 되새겨 보아야 할 것이다. 은행 경쟁력 취약으로 발생한 한보 부실대출의 원인은 여러 가지 각도에서 분석해 볼 수 있지만, 여기서는 정치권력을 이용한 은행대출 관행이 거래비용을 증가시킴으로써 금융시장에 시장원리가 작용할 수 없었다는 것에 분석의 초점을 둔다. 단기간에 금융개혁위원회를 설치하고 금융개혁을 추진하면서, 그 목적을 “국내 금융산업은 경쟁력이 극히 취약하여 경제 전반의 발전을 제약하고 있어 획기적인 금융개혁이 필요함”이라고 밝히고, 그 개혁의 방향을 “한국 금융의 문제점을 해소하고 21세기 전략산업으로 발전하려면 제도와 관행 및 의식을 근본적으로 변화시키는 개혁”이라고 정의하고 있다. 그러나 최종 보고서의 결과를 보면 이러한 목적과 동떨어진 채 금융기관의 감독기능 소관을 두고 유관기관의 이권 싸움으로 끝나고 있음을 보여준다. 금융기관의 경쟁력 향상을 위해 경영의 자기책임 원칙이 강조되어야 한다는 공통된 인식에도 불구하고, 그것을 해결하기 위한 근원적 문제인 현재 은행소유구조, 즉 ‘주인 없는 경영’을 개선하는 것은 장기 과제로 덮어버린 것이다. 이것은 정치권, 관료, 은행장 등이 연루된 한보 부실대출사태를 겪고 나서도, 낙후된 은행산업의 경쟁력 원천

이 어디에서 발생할 수 있는가에 대한 깊은 논의가 없었다는 것을 의미한다.

이 연구의 목적은 거래비용을 최소화하기 위해 은행의 소유구조를 어떻게 개선해야 하며 이를 위해 규제정책은 어떻게 전환되어야 하는가에 있다. 따라서 이 연구에서 중점적으로 논의될 과제는 크게 네 가지이다. 첫째, 한보 부실대출사태를 근절시키기 위해서는 은행의 책임경영을 위해 현재 '주인 없는 은행'을 '주인 있는 은행'으로 전환시켜 주어야 한다. 이를 위해 이 연구에서는 소유구조의 개편방향에 대한 세계적 추이를 제공함으로써, 이익집단의 사적 이익을 위해 공적 이익이 희생되지 않는 금융개혁이 되도록 은행소유구조의 바람직한 방향을 제시하려고 한다. 둘째, 상공업이 금융자본으로 진출할 수 있는 이유를 기술한다. 경쟁력이 극히 취약한 은행산업의 경쟁력을 제고시키고, 이에 소요되는 비용을 극소화시키면서 성과를 극대화시키는 방법은 바로 상공업의 은행 진출을 허용해 주는 것이다. 또한 은행의 경쟁력 향상을 위해 외국 은행이 한국의 은행을 인수하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 셋째, 산업자본이 금융자본을 소유하는 경우, 경제력집중이 문제된다면 대기업을 제외한 건실한 산업자본의 참여를 유도할 수 있는 현실적인 법률적 기초를 마련해야 한다. 넷째, 금융산업가가 실제로 탄생할 수 있도록 그 기준을 완화해야 한다.

이 연구는 서론을 포함하여 여덟 개의 장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 한보 부실대출에서 본 권력형 부실대출의 실태를 분석하고, 제3장에서는 시장경제, 자유 그리고 재산권에 대한 논의를 통해 은행에 대한 재산권 및 영업활동에 대한 자유의 중요성을 정리해 본다. 이에 대한 논의는 한국에서 은행의 소유권을 허용하자는 이 연구의 이론적 틀을 제공하게 될 것이다. 따라서 이 연구는 이러한 틀을 이용해 은행소유권을 주장한다는 점에서 서구 및 한국의 기존 연구와 다르다. 제4장에서는 한국 은행산업 후진성의 원인을 은행의 소유구조에서 찾는 한국 학자들의 기존 연구를 살펴보고, 제5장에서는 은행소유에 대한 선진국 및 한국의 반응을 정리해 본다. 제6장에서는 상공업의 은행산업 참여에 대한 비용과 편익에 대한 서구의 기존 연구의 결과들을 요약하게 된다. 제7장에서는 은행경영의 비효율성이 소유구조 및 규제에서 발생한다는 가설을 검정하기 위해 은행의 총자산수익률과 자기자본수익률 결정 요인에 대한 실증분석이 이루어질 것이다. 제8장에서는 앞의 내용을 토대로 한국의 은행소유구조 개선방향을 논술한다. 특히, 지금까지 상공업의 은행소유를 반대하는 입장들을 중점적으로 정리해 보고, 그 타당성을 이 연구의 내용을 통해 평가해 본다. 제9장에서는 결론으로 한국의 은행소유구조 개선을 위한 제언과 관련법의 개정방향을 제시한다. 간단히 결론을 정리해 보면, 국민경제의 형평성이 실현될 수 있는 실행가능한 선별기준을 설정하여, 상공업(또는 산업자본)이 은행산업에 참여할 수 있는 은행소유구조를 정착시키는 것이 한국과 같은 문화구조하에서 은행의 권력형 부실대출을 근절시키고 은행의 책임경영과 범세계화를 실현시키기 위한 최선의 방책이다.

## 제2장

---

한보 부실대출에서 본 권력형 부실대출의 실태

## 한보 부실대출에서 본 권력형 부실대출의 실태

은행의 한보 부실대출 현황을 보면, 포트폴리오의 기본이론만 이해하더라도 불가능한 대출이 한보대출에서는 나타나고 있다. 은행별 한보철강 부실대출 규모를 <표 1>을 통해 보자. 1994년말 한보철강 2단계 공사에 산업은행이 제일은행, 조흥은행 등과 함께 12억 달러 외화시설자금을 지원하면서, 시중은행은 정부지원이 크게 확대된 한보철강의 신용상태나 사업전망에 별 의심 없이 막대한 시설자금을 대출해 주기 시작한다. 첫째, 제일은행의 대출이 1993년에서 1994년에 21배 이상으로 대출금이 비약적으로 증가하고, 1995년에는 1.6배 이상 증가한다. 그리고 1996년말 대출 누계액은 제일은행 자본금<sup>1)</sup>을 초과하고 있다. 짧은 기간에 대출금이 비약적으로 증가하는 것과 1996년에는 한 기업에 자기자본금을 초과해 대출해 주는 것은 제일은행이 은행사업의 기본인 대출 포트폴리오를 완전히 망각한 것으로 은행업무를 포기한 행위라고 할 수 있다.

<표 1> 은행별 한보철강 대출 추이(연말 잔액 기준)<sup>2)</sup>  
(단위: 억 원)

	제일은행	조흥은행	산업은행
1993	247	7	654
1994	5,245	2,393	2,725
1995	8,528	2,650	4,551
1996	10,544	4,961	8,034

둘째, 조흥은행이 한보철강에 대출한 금액도 1993년에서 1994년에 300배 이상이 증가하고, 1996년에는 전년보다 1.87배 이상이 증가하고 있다. 1996년 대출 연말 잔액은 조흥은행 자기자본금의 53.3%를 차지하고 있다.

셋째, 정부의 기업 지원을 사실상 대행해 준다고 할 수 있는 산업은행의 한보철강에 대한 대출금이 1994년, 1995년, 1996년에 전년 대비 각각 416.7%, 167%, 176.5%로 큰 폭으로 증가하고 있다.

세 은행의 한보철강에 대한 대출을 보면, 두 가지 공통된 현상을 발견할 수 있다. 첫째, 단기간에 대출금이 비약적으로 증가하고 있다는 것이다. 특히 1960년대 이후 경제개발 금융에 익숙한 한국의 은행들이 산업은행의 외화대출 시설자금 용자 혜택을 받는 기업들

1) 제일은행의 1996년 12월 기준 대차대조표에 나타난 자본금은 8,200억 원이고, 자본 총계는 18,531.3억 원이다. 한국신용평가(주), 『상장기업 분석』, 1997년 봄 참조.

2) 1997년 2월 5일, 한국경제신문에서 인용.

크게 신뢰할 수 있음에도 불구하고, 산업은행의 대출금도 시중 은행과 같이 단기간에 크게 증가하고 있다. 둘째, 1990년말 누계액으로 보면 시중 은행이 자기자본금의 30%~50% 이상을 수서 비리로 국민의 입에 회자되던 기업에 대출해 주고 있다는 것이다. 위 두 가지 사실에서 한보그룹이 산업은행의 외화대출 시설자금을 차입하기 위해 그리고 시중 은행에서 거액의 자금을 대출받기 위해 정치권이나 행정부 고위층에 로비를 했을 것이라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

한보 부실대출의 수사가 마무리 되어, 밝혀진 비리 구조를 보면 다음과 같다. 한보 소유주는 정치권 핵심에 정치자금을 제공하고, 권력 핵심에 있는 집권당의 정치인은 그 대가로 금융기관, 그리고 감독 및 인허가기관에 청탁을 하게 된다. 이와 당시에 한보 소유주는 금융기관, 그리고 감독 및 인허가기관의 최고책임자에게 접근하여 뇌물을 제공하였다. 한보 소유주는 은행대출을 받기 위해 권력핵심과 실무기관의 최고책임자를 동시에 활용하는 양면 작전을 이용한 셈이다. 따라서 검찰이 중형을 선고한 피고인들이 은행장을 제외하면, 여당 및 야당의 권력핵심과 연관된 국회의원 및 장관이다.<sup>3)</sup> 또한 이들에게 중형이 구형된 것은 정경유착의 고리를 끊기 위한 것이었다고 보도되어 있다. 한보 사건에 연루된 공직자는 모두 다른 공직자 비리와 달리 권력의 최상층에 있는 사람들이다. 따라서 한보 부실대출에 연루된 권력층을 보면, 한보의 대출비리는 권력형 부실대출의 전형이라 볼 수 있다.

더구나 이것은 외국기관들이 분석한 후진국 금융위기의 전형적인 원인 중 하나이다. 먼저, 『이코노미스트지 *The Economist*<sup>4)</sup>』에 소개된 신흥개도국 은행위기의 4대 요인을 보면, 거시경제 여건의 급변동, 관계인 대출 또는 내부자 대출, 정치적 간섭, 금융자유화 진전에 따른 위험노출도 상승이다. 둘째, 동아시아 주요국의 부실채권 문제는 이 지역 경제 기적의 어두운 면 중의 하나로 금융당국이 은행의 수익성을 도외시한 채 정부의 정책 사업에 우선적으로 지원하도록 압력을 가하는 데 있다.<sup>5)</sup> 셋째, 세계은행 보고서에서 지적된 동아시아 국가들의 금융문제, 즉 부적절한 은행감독, 투명성 결핍, 재정자금 대출, 대출관련 정치적 압력, 불량대출을 둘러싼 부정 등과 무관하지 않다.<sup>6)</sup> 세 가지 연구에서 공통적으로 지적된 원인은 정치적 압력이다. 이에 비추어 연구해 보아야 할 과제가 바로 왜 후진국에서는 정치권력에 의한 은행의 부실대출이 선진국보다 더 많이 발생되는가라는 것이다.

한국 역사에서도 물론 부당한 정치적 압력이 큰 경제적 손실을 가져 온다는 것은 새로운 사실이 아니다. 조선시대 실학까지 거슬러 올라가지 않더라도, 일제시대의 사학자인 단

3) 한보비리 사건에 연루된 피고인들에 대한 중형 구형은 1997년 5월 20일 일간신문 참조.

4) *The Economist*(1997. 4. 12~4. 18)로 주간해외경제 제97-17호에서 인용.

5) *Business Week*(1997,2.24), *The Economist*(1997, 3.8)로 주간해외경제 제97-11호에서 인용.

6) 1997년 9월 14일, 중앙일보에서 간접 인용.

재 신채호 선생께서 정치권력의 타락으로 경제의 궁핍이 초래될 수 있다고 지적한 글을 보자.

“아, 한국이 기후로 보나, 지세로 보나, 토지의 비옥도로 보나, 자연산물로 보나 실로 경제적으로 부유함을 이룰 수 있거늘, 마침내 이와 같이 생산부족, 상업부족, 유민다수, 정치영향 등의 비운이 경제계에 널리 퍼져 있음은 무슨 까닭인가. ① 노력부족, ② 진취력부족, ③ 정치상의 권리부족, ④ 사회정책 등의 시설이 결여함, ⑤ 수백년의 잘못된 나쁜 결과가 나타남, ⑥ 인민의 국민경제적 사상능력이 부족한 등의 까닭이다.”

한보 부실대출의 원인은 여러 각도에서 볼 수 있지만, 여기서는 권력의 은행대출 청탁이 왜 쉽게 통할 수 있으며 은행장은 왜 권력의 청탁에 약할 수밖에 없는가를 은행의 소유구조 측면에 초점을 두어 분석하려고 한다.

## 제3장

---

시장경제, 자유 및 재산권

## 시장경제, 자유 및 재산권

어떤 국가나 금융산업이 발달하면 국제금융센터나 역외금융시장을 자국에 유치하려고 하며, 한국도 예외가 아니어서 최근 정부는 국제금융센터를 육성하겠다는 정책을 발표하였다. 국제금융센터나 역외금융시장이 육성되려면, 선진국 금융기관이 자국에 진출하여야 한다. 선진국 금융기관을 자국에 유치하려면, 금융시장에 시장원리가 작용해야 한다. 왜냐하면 시장원리의 채택이야말로 외국 금융기관의 신뢰를 얻는 가장 쉬운 길이기 때문이다. 그러나 금융시장에서 시장원리가 어떻게 작용하는가를 분석하려면, 많은 사람들이 안다고 생각하는 시장원리에 대해 더 구체적인 설명이 필요하다.

시장원리는 ‘보이지 않는 손’에 의해 작용하므로, 어떤 곳에서나 발휘될 수 있는 것은 아니다. 시장원리가 작동할 수 있는 시장경제가 운영되기 위해서는 복잡한 현실을 고도로 단순화 한 것이지만, 몇 가지 기본요건이 필요하다<sup>7)</sup>는 것에 대한 기존 연구들을 보자. 액튼<sup>8)</sup>은 전제 조건으로 다섯 가지를 들고 있다. 첫째 노동의 분화와 일상적인 화폐의 사용이 전제되어 있다. 둘째, 거래에 참가하는 사람들은 그들 자신 및 각자의 가족을 위해서 최선을 다하리라는 것이 전제되어 있다. 셋째, 법이나 정부가 존재하지 않더라도 물건들을 교환할 수는 있지만, 지속적으로 시장이 운영되기 위해서는 사기나 폭력 등을 처벌할 법과, 이러한 법을 집행할 정부가 있어야 한다. 넷째, 시장경제의 효율적 운용을 위해서 사유재산이 필수적이라는 것은 대체로 누구나 인정하는 사실이다. 다섯째, 어느 한 시장, 혹은 일련의 시장도 사회 전체를 다 포괄하지는 못한다는 점이다. 즉, 사고팔 수 있는 물건이 있을 뿐 아니라, 어떤 물건은 아예 판매의 대상이 될 수 없는 경우도 있다. 이를테면, 참정권을 사고팔기는 매우 쉽지만, 그런 일을 하는 것은 비도덕적일 뿐만 아니라 불법이기도 하다.

시장경제가 작용하려면, 자유와 재산권이 인정될 수 있어야 한다. 즉 개인의 자연권 보호가 시장경제의 초석이다.<sup>9)</sup> 뷰케넨은 재산권과 자유가 마치 동전의 앞뒤 면과 같다고 보았다.<sup>10)</sup> 또한 하이에크는 법, 자유, 그리고 재산권이 서로 분리될 수 없으며, 이들이 문명의 원천임을 밝히고 있다.<sup>11)</sup>

“물건뿐만 아니라 존 로크가 정의하듯이 각 개인의 생명, 자유 및 토지를 포

7) 고등학교 일반사회 교과서나 대학교 경제학 교과서는 시장경제에서 필요한 시장은 주어진 것으로 보고, 수요와 공급에 의해 시장의 원리를 설명한다. 그러나 여기서는 시장은 주어진 것이 아니고 시장은 인간이 발견해 낸 훌륭한 발명품이라는 점에서 논술하려고 한다.

8) 액튼(이종욱, 유주현 역), pp.49 ~ 52.

9) 공병호, 1996, pp.450 ~ 452.

10) 공병호, 1996, pp.451 ~ 452에서 간접 인용.

11) 공병호, 1996, p.452에서 인용.

함한 넓은 의미의 재산은, 충돌 없이 개인의 자유를 조화시킨다는 문제에 대해서 지금까지 인간이 찾아낸 유일한 해결책이다. 법, 자유, 재산은 분리 불가능한 삼위일체이다.”

또한 고대사회의 시장을 연구한 칼 폴라니는 시장을 교역(또는 거래)과 화폐가 그 기능을 담당하게 되는 생성제도(生成制度)로 보았다.<sup>12)</sup> 고대사회 교역의 한계 중 하나로 이윤동기가 나타나지 않았다는 것을 들고 있다.

“교역이 있기 위해서는 …… 명예와 의무, 또 한편으로는 이윤, 이 두 가지야말로 가장 두드러진 교역의 주요 동기들이다. …… 모험적인 일들을 성공적으로 해내는 상인에게 있어서는 교환에서 얻어지는 이득이란 영주가 하사하는 부와는 비교도 되지 않는 하찮은 액수에 지나지 않는다. 따라서 의무와 명예를 위해 거래하는 사람은 부자가 되는 반면 더러운 이익을 위해 교역하는 사람은 여전히 가난하게 남게 되는데, 이것은 이윤동기가 고대사회에서 왜 나타나지 않는가를 말해준다.”

서구 학자들의 연구에서 자유 및 재산권(특히, 개인적으로 소유할 수 있는 이윤)이 시장경제가 운영되기 위해 얼마나 중요한가를 보았다. 그러나 우리나라에서 정부에 경제활동에 필요한 선택의 자유가 얼마나 중요한가를 모르고 있다. 아직도 우리 국민의 자유에 대한 인지도는 단재 신채호 선생께서 걱정하던 수준에 있는 것 같다.<sup>13)</sup>

“자유는 우리의 제2의 생명이다. …… 슬프다. 한국은 옛부터 <자유> 두 자를 모르던 나라이다. 때문에 세력적으로도 노예가 되고, 사상적으로 노예가 되며, 현실적으로 노예가 되어……”

‘보이지 않는 손’으로 운영되는 추상적 시장과 달리, 금융시장에서는 시장형성자market maker가 중요한 역할을 하게 되는데, 이 역할을 하는 시장형성자에게는 자유와 재산권이 허용되어야 시장기능이 제대로 발휘될 수 있다. 금융시장에서 이 역할을 담당하는 것이 바로 대형 은행들이다. 따라서 이러한 역할을 할 은행산업에서 시장원리가 제대로 작용하기 위해 필요한 기본요건이 은행의 영업활동에 필요한 자유와 은행에 대한 재산권의 인정이다.

한보 부실대출의 수사결과를 보면, 현재 금융체계에서는 금융시장에서 시장원리가 작용하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 한보 부실대출에 크게 연루된 은행의 공통점 중 하나가 소유권이 분명하지 않아 정부가 많이 관여할 수 있는 은행들이라는 것이다. 이런 은행의

12) 칼 폴라니(이종욱 역), pp.331 ~ 334.

13) 『신채호』, 안병직, p.141.

최고경영자 임명과정을 보면 자연스럽게 재경원의 영향력이 커지게 되고, 또한 정치권의 고위 인사는 재경원 장관 및 고위직 인사에 영향력을 행사하게 되므로, 한보 대출비리와 같은 권력형 대출청탁 고리가 성립할 수 있다.

## 제4장

---

은행산업 후진성의 원인으로서의 소유구조에 대한 기존 연구

## 은행산업 후진성의 원인으로서의 소유구조에 대한 기존 연구

한국 은행산업 후진성의 원인으로서의 은행소유구조 개선에 대한 논의는 꾸준히 계속되어 왔다. 이러한 연구의 결론을 요약해 보면, 우리는 그동안 한국의 은행소유구조에 대한 학계, 정부 및 금융기관의 관점을 좀더 정확히 이해할 수 있고, 그동안 계속 소유구조의 문제점이 지적되어 왔음에도 불구하고 아직까지 소유구조 개편이 시행되지 못한 이유를 살펴볼 수 있다. 아울러, 기존 연구 결론을 통해 이것이 앞으로 전개될 이 연구의 논리적 근거 및 결과와 어떻게 연결되는지를 짐작해볼 수 있다.

먼저 정운찬(1991)의 교과서에서 시작해 보자.<sup>14)</sup> 그에 따르면 진정한 금융자율화를 위해서는 은행의 부실채권을 빨리 처리해야 한다. 부실채권을 많이 안고 있는 은행이 대출심사를 제대로 할 수 없기 때문이다. 지금까지 부실채권에 대한 대책으로 제시된 것은 ① 은행의 자율경영만 보장되면 스스로 해결, ② 국공채를 발행하여 해결, ③ 여신이자율을 자율화시킴으로써 은행수지를 개선, ④ 한국은행 특별융자, ⑤ 채무기업의 주식과 부실채권의 교환, ⑥ 은행의 증자 등이었으나 어느 방법이 최선인지는 속단하기 어렵다.

정부는 이 가운데 ③과 ⑥의 방법을 채택하였으나 두 방법 다 문제가 있었던 것으로 판단된다. 그에 대한 한 가지 대안으로는 금융업을 전문적으로 영위하고자 하는 효율적인 중대형 상공업 측에 정부소유은행을 매각하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 한국의 금융은 그리 정교하지 못하므로 일반 경영능력만 탁월하면 이들에게 은행을 맡겨 비용절감만 시켜도 득이 있을 것이다. 단, 형평의 차원에서 일정 규모 이상의 대기업에게는 은행을 맡겨서는 안된다.

김대식(1993)이 결론으로 ‘금융개혁의 당위와 현실’이라는 소제목으로 제시한 세 가지 지적 사항 중 본 논문과 연관된 두 가지를 소개하기로 한다. 첫째, 금융자율화를 가로막는 요인이 금융제도의 문제인가, 사람의 문제인가라고 물은 후 금융규제 완화를 위한 금융개혁을 이루기 위해서는 제도의 개혁뿐만 아니라 제도 속에서 살아가야 할 사람들의 의식개혁도 동시에 이루어져야 한다고 그는 주장한다. 금융자율화가 법의 제정이나 제도의 개혁에 의해서만 이루어질 수 없는 것이 우리의 현실이다. 어떤 행정관료 조직도 결코 자기들의 권한과 통제권을 스스로 포기하려 들지 않을 것이고 오히려 자신들의 권위와 능력을 유지·향상시키기 위하여 집요한 노력을 계속하려는 속성을 갖고 있기 때문이다. 경제관료들이 자신에게 속하는 권한의 축소나 포기를 마치 파워 게임에서 패하고 기득권을 빼앗기는 것으로 생각하는 한 진정한 금융자유화를 달성할 수는 없다. 또한 금융기관의 종사자들도 책임의식, 주인의식을 통하여 금융 자체의 내부적 개혁을 이룩해야 한다. 결국 금융산업의 경쟁적 여건을 마련하기 위해서는 금융기관의 파산도 감수하는 풍토의

14) 정운찬, p.53 ~ 55.

개혁이 점진적으로 이루어져야 한다. 왜냐하면 경쟁과정에서 다소간의 낭비가 발생할 수 있지만, 그것이 경쟁 자체에 내재한 이점을 능가할 수 없기 때문이다.

둘째, 주인 없는 은행에서 과연 책임경영이 가능한가? 이 때 은행에 주인이 없다는 말은 두 가지를 의미한다. 하나는 경영 지배력의 원천이 불분명하다는 얘기이고, 다른 하나는 그렇다보니 경영권의 집행에 있어서 책임성을 결여하게 된다는 것이다.

은행경영의 자율화라는 과제를 논의할 때 제기되는 선택의 문제는, 주인 없는 은행에 정부가 계속해서 개입하도록 할 것인가, 그렇지 않으면 산업자본의 은행지배를 허용하면서 주인을 찾아 줄 것인가 하는 데 있다. 즉, 책임경영체제나 관치금융의 지속이나 하는 선택의 문제이다. 어느것을 선택하든지 문제점은 있다. 다만 금융개방화의 시대를 맞이해서 은행의 경쟁력을 강화시키는 것이 무엇보다도 중요한 과제라고 한다면 은행에 주인을 찾아 주는 방향으로 중지를 모아야 할 것으로 보인다.

물론 정부가 은행경영을 완전히 자유화한다고 하더라도, 정부는 여전히 조세나 각종 허가권을 행사하고, 감독권을 통해 금리 및 수수료 담합행위 등과 같은 불공정한 거래행위에 대해 강력한 영향력을 미칠 수 있다. 결국 정부 관리들은 시장의 기능을 불신하고 규제를 신뢰하는 속성을 갖고 있기 때문이다. 그러나 규제의 이점이 시장경제 자체의 효율성을 능가할 수는 없다.

김장희·백영미(1995)는 이론전문가 49명, 실무전문가 57명, 그리고 정책전문가 41명에 대한 설문지 분석을 통해 은행산업의 내적 및 외적 문제점, 그리고 은행산업의 발전을 위한 우선과제를 제시하였다. 첫째, 은행경쟁력을 규모, 수익성, 생산성, 건전성, 안정성, 공공성 등의 지표로 나누어 보았을 때, 가장 경쟁력이 취약한 부문은 생산성이고, 그 다음이 규모라고 답하였다. 둘째, 일반 은행의 내부적 문제점 중 가장 중요한 것을 인원의 과다, 내부 인적 자원의 능력부족, 자본투자 미약의 순서로 답하였다. 관리들도 인원수 과다, 능력부족, 자본투자 미약의 순서로 답하였다. 셋째, 은행산업의 외적 문제점 중 가장 중요한 것으로 금융통화정책상의 문제점, 타금융기관과의 치열한 경쟁, 외국 금융기관의 국내 시장진입의 순서로 답하였다. 그리고 정부의 대은행정책 중에서 일반 은행의 경영 여건을 어렵게 하는 요인에 대해서는 창구지도, 통화관리, 과도한 은행감독과 금리 규제, 정부의 인사권에 대한 직·간접적인 개입의 순서로 답하였다. 다섯째, 은행산업의 발전을 위한 우선 과제는 무엇인가라는 질문에 대해서는 정부의 규제완화, 대형화, 전문화 등에 의한 은행의 규모확대, 은행인사의 자율성 보장, 은행의 소유구조개선, 내부 인적 자원의 자질향상을 통한 전문성 제고, 은행의 보다 적극적인 경영합리화 노력 및 경영 혁신, 내외부적인 공정한 경쟁체제의 확립 등의 순서로 답하였다.

유관희(1995)의 연구를 보자. 여러 가지 급속한 금융환경의 변화(수많은 새로운 금융상품

들의 개발, 금리위험의 제거수단으로 쓰일 수 있는 다양한 파생 상품시장의 출현, 금융시장의 확대 및 발전, 증권화로 금융기관의 역할 변화)에도 불구하고, 우리나라의 은행산업은 비효율적이고 기술적으로 낙후된 면모를 벗어버리지 못하고 있는 실정이라고 그는 진단한다. 그 주된 원인은 그동안 은행들이 정부규제 및 보호 아래서 안이하고 방만한 경영을 해 왔고, 금융시장의 개방화와 자유화 물결에 주체적으로 대응하지 못해왔기 때문이다. 이제부터 우리 은행들도 그동안의 구태의연하고 현실에 안주하려는 의식에서 깨어나 외부로부터의 경쟁을 의식하고 이에 대응하며 새로운 모양으로 변화하는 자세를 갖추어야 한다는 것이 그의 결론이다.

은행의 주주·경영자간의 새로운 관계를 정립하기 위해 현재 주인 없는 은행경영을 평가한 안종길(1996)의 논문은 산업자본 대주주의 은행경영 참여에 대해 이색적인 내용을 담고 있다.

“은행자금에 대한 초과수요가 해소된 것은 아니지만 경우에 따라서는 은행들이 여유자금의 운용처를 찾지 못해 상공업들에 대한 인하된 금리로 대출을 제공하는 것을 수시로 경험하고 있는 점을 고려하더라도 대기업들이 은행업에 진출하고자 하는 주된 이유가 은행으로부터의 자금조달을 보다 용이하게 하고자 하는 것으로 보기 어렵다. 여신관리 한도를 벗어나지 않는 한 현재의 지분율로도 기업 대주주들이 적절한 영향력 행사를 통해 이러한 유인을 충족시키는 것이 어느 정도 가능할 것이라는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 대기업들이 현재의 지분율에 만족하지 않고 동일인 주식소유 한도의 완화를 통해 은행을 실질적으로 지배할 수 있도록 한다고 주장하는 이면에는 은행대출 확보 이외의 다른 유인이 존재하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 만약 그 유인이 은행을 통해 그룹 전체의 자금조달 및 운용을 조정하는 역할을 기대하는 것이라면 이해상충 문제는 단순한 개연성이 아니라 현실적 가능성으로 우리에게 다가올 수 있을 것으로 생각된다.

대기업의 은행지배가 이러한 부작용들을 야기할 것으로 예상되더라도 이를 상쇄하고도 남을 만한 기대효과를 거둘 수 있다면 그다지 문제가 되지 않을 수도 있다.”

이러한 문제 제기에도 불구하고 안종길의 논문에서 산업자본의 은행소유를 반대하는 논리는 세 가지이다. 첫째, 현재로는 제조업과 은행업의 결합에 따른 범위의 경제가 존재한다는 실증적 증거가 없다. 둘째, 우리의 금융관행이나 금융시장의 발전 정도, 심각한 경제력 집중 문제 등을 감안할 때, 상공업-은행 결합으로 오는 기대효과가 이해상충의 폐해와 은행 및 금융제도 전체의 안정성 저해 가능성을 보상할 수 있을 정도로 클 것으로 보이지 않는다. 셋째, 주식소유의 집중도가 경영실적에 미치는 영향을 그래프로 분석하였을 때, 최대 주주의 지분율이 높을수록 은행의 경영성과가 좋아진다는 뚜렷한 상관 관

계를 찾기 어려웠으며, 이러한 사실은 상공업이 은행을 지배하더라도 경영성과가 크게 개선되지 못한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 결과는 은행소유구조의 변화가 은행의 경영성과를 변화시키는 중요한 요인이 아님을 시사한다.

그러나 산업자본의 금융자본 진출에 대한 이러한 안종길의 반대논리는 오히려 그러한 진출에 대한 긍정적인 논리로 더 타당할 수도 있다. 첫째, 좌승희(1991)는 제조업과 은행업의 결합에 따른 범위의 경제가 나타나지 않지만, 장기적으로는 양자간의 자기판단에 따라 최적 소유구조를 결정해야 한다는 결론을 내리고 있다. 둘째, 상공업-은행의 결합에서 나타나는 비용과 편익을 정확히 비교하는 시도가 있어야 한다. 그렇지 않다면 비용이 편익보다 많을 수 있음을 보여주는 구체적인 논리 전개가 더 있어야, 상공업-은행의 결합에 반대하는 주장이 설득력을 얻을 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 셋째, 최대 주주의 지분율이 높을수록 은행의 경영성과가 좋아진다는 뚜렷한 상관 관계를 찾기 어렵다는 주장을 살펴보자. 시중 은행의 대주주 현황을 <표 2>로 보면, 10대 주주의 지분이 30% 이상을 차지하고 있어, 소수의 대주주가 담합하여 은행을 지배할 가능성이 있음에도 불구하고 이것이 실현되지 못하고 있다. 이것은 대주주가 무능하거나 그것을 원치 않아서가 아니라 정부가 비명시적으로 확고하게 산업자본의 금융자본 지배를 허용하지 않고 있기 때문이다. 따라서 은행의 대주주 지분율이 높아도 경영효율이 개선되지 않는 것은 소유에 의한 비능률성보다 은행 경영에 대한 정부의 간섭으로 은행경영에 기업성보다 공공성이 강조되었기 때문이다.

<표 2> 시중 은행의 대주주 현황<sup>1)</sup>

은행	대주주 지분의 합계(%)	대주주수 <sup>2)</sup>
조흥	39.06	11
상업	28.83	10
제일	38.83	12
한일	30.12	9
서울	33.23	11
외환	66.94	2
신한	17.67	8
한미	63.23	13
동화	41.00	19
동남	15.20	2
대동	15.18	2
하나	67.58	5
보람	50.81	10

1) 1991년말 기준

2) 1% 지분 이상 대주주의 수

자료: 한국금융연구원, 『금융제도개편연구』, p.308에서 간접 인용

15) 이 연구의 제4장에서는 상공업-은행의 결합을 허용할 경우 비용보다 편익이 더 크다는 논리를 제공할 것이다.

## 제5장

---

은행소유에 대한 선진국 및 한국의 연구

# 은행소유에 대한 선진국 및 한국의 연구

## 1. 상공업의 은행소유에 대한 각국의 현황

상공업의 은행산업 진출에 따른 비용과 편익에 대한 논의에 앞서, 각국의 산업자본이 은행산업으로 진출하는 현황을 간략히 고찰해 보자. 독일에서는 산업자본의 은행소유에 직접적인 제한이 없다. 지금까지 독일은 은행이 산업자본을 지배한 형태였으므로, 산업자본이 은행을 소유하고 통제하는 데 대해서는 구체적인 논의가 없었다. 그러나 외부 산업자본의 은행소유 유인을 억제시키는 몇 가지 교묘한 제약들이 있다. 첫째, 10% 이상의 주식을 가진 주주들에게 제공하는 대부금액은 이사회의 인가를 얻어야 하며, 건전성 비율을 계산하기 위한 은행자본 베이스에서 이들이 제외되어야 한다. 둘째, 독일은행의 은둔리저브(hidden reserve)는 위기상황에서도 외부에서 자금을 조달하기 위해 비은행 합병 파트너를 찾지 않을 정도로 충분히 큰 액수여야 한다. 셋째, 독일이 은행 조직에 통합 규제를 적용하는 것은 이전에 규제를 받지 않은 기업들이 은행산업으로 진출하는 데 장애요인으로 작용하게 된다.

영국에서는 산업자본의 은행소유가 법으로 금지되어 있지 않지만, 1987년 은행법에서는 상공업이 영국은행 주식을 15% 또는 그 이상을 소유하는 경우 영란은행(Bank of England)의 사전허가를 받도록 규정하고 있다. 더구나 주식소유가 5%에서 15% 사이에 있는 개별주주들도 이런 상황을 영란은행에 보고하게 되어 있다. 15% 이상 주식을 소유하는 사람에게 인가를 줄 것인가를 결정하는 데, 영란은행은 '적절하고 합당한 사람인가에 대한 검정(fit and proper persons test)' 기준을 적용하고 있다.

일본의 경우, 재벌(zaibatsu) 소유 지주회사들에 대한 독과점금지법에 대한 제약을 제외하면, 총투자가액이 투자 기업의 자본이나 순자산을 초과하지 않는 한 산업자본은 은행을 포함한 다른 기업의 주식을 소유할 수 있다. 일본의 재벌계 은행에서도 은행주식소유에 관한 별다른 규제가 없지만 대주주의 지분이 주주총회를 주도할 수 있을 정도로 높지는 않다.

EU의 경우, 산업자본의 은행소유 및 통제에 대한 여러 가지 제약들은 제2차 은행지침(The Second Banking Directive, February 1988)의 제4조와 제9조에 명시되어 있다. 제4조에서는 소유자의 적절성(suitability)에 대한 '적절하고 합당한 사람인가에 대한 검정(fit and proper persons test)' 기준이 제시되어 있다. 또한 제9조에서는 그 적절성에 기초하여 인가를 얻기 이전에 은행의 인수에 대한 제안서를 그 나라의 적절한 규제기관에 보고하는 것을 의무화하고 있다. 은행 건전 경영 차원에서 은행지분의 10% 이상을 보유

하고자 하는 경우나 소유하고 있는 지분을 20%, 33%, 50% 이상 확대하려고 하는 경우, 지분보유 의도 및 향후 매입하고자 하는 범위를 은행감독청에 대하여 의무적으로 신고하도록 하고 있는 것이다. 여기서 적절성의 개념이 금융기관을 소유하고 운영하는 데 제일 중요한 요소라는 것을 알 수 있다. EU위원회는 EU의 역내시장 통합 후의 공통적인 은행 형태로 겸업주의를 채택하였다.

## 2. 은행의 합병과 소유구조의 역할

서구 은행산업의 추이는 합병consolidation<sup>16)</sup>이다. 은행합병은 합병과 관련된 당사자들의 이해관계가 적절히 조화될 때, 성사될 수 있다. 따라서 이러한 이해관계의 조정에 중요한 역할을 하는 요인들을 분석해 볼 필요가 있다. 그 요인들로 은행의 소유 및 경영구조, 노사관계, 정부의 역할 등 사회문화적 배경을 들 수 있다.<sup>17)</sup> 여기서는 은행의 소유구조에 초점을 두기로 한다. 영미식 자본주의는 ‘주주 자본주의’로, 주주의 손익이 은행 경영자의 의사결정에 가장 중요한 변수로 작용하는 반면, 일본과 유럽식 자본주의는 ‘이해관계자 자본주의’로, 주주 외에도 경영자와 근로자의 이해관계가 은행의 중요한 의사결정에 직, 간접적으로 영향을 미친다. 각국의 소유구조를 통해 합병의 특징을 분석해 보자. 첫째, 미국은행의 경우는 기관투자가 혹은 기업에 소유가 분산되어 있어 1인 대주주의 지분이 5%를 넘지 않지만, 주주가 은행경영에 가장 큰 영향을 미치므로 은행의 합병도 주주의 이익극대화 논리에 따라 결정된다.

둘째, 일본은행의 소유권은 미국과 같이 분산되어 있어 지배주주가 경영권에 영향력을 행사하는 데 한계가 있지만, 일본의 은행합병에서는 경영자와 지배주주의 역할이 중요하다. 이를테면, 미쓰비시그룹이 국제화 전략에 박차를 가한 것은 동경삼릉(도쿄, 미쓰비시)은행간 합병이라는 계기 때문이었다. 삼성(미쓰이)그룹의 삼성은행과 태양신호은행의 합병으로 사쿠라은행이 탄생한 원인도, 하나는 합병 전 은행자본금 규모와 관련된 대출한도 규제로 미쓰이은행이 그룹 측에 충분한 자금을 지원하지 못했다는 것이며, 또 하나는 삼성은행의 경우 구미지역에서 해외영업을 전개하는 데 있어서 한계를 느끼고 있어 국제경쟁력 강화를 위해서는 그에 상응하는 자금력과 톱뱅크라는 간판이 필요했다는 것이다.

셋째, 유럽의 은행산업의 경우, 국영은행 혹은 공적 성격의 은행 비중이 높은 특징을 보이고 있어, 정부 혹은 공공기관이 지배주주로서 합병에 중요한 역할을 담당하였다.

---

16) John H. Boyd and Graham, Stanley L.(1991)는 미국에서의 은행합병 추이를 분석하여 합병이 큰 이익을 발생시키지 못한다는 결론을 얻는다. 그 이유로 그는 합병이 시장의 힘에 의해서가 아니라 정부정책에 의해 이루어지고 있다는 것을 들고 있다.

17) 더 구체적인 논의를 위해서는 김병연 외 3인(1996), 제5장 참조.

### 3. 한국 학자들의 찬반 견해

정부 관리들이나 학자들이 이제 와서 은행의 소유구조에 큰 관심을 가지는 이유는, 은행 산업에서도 범세계적인 경쟁이 이루어지고 있으며, 세계시장의 선점경쟁에 처지면 한국 금융산업의 후진성은 극복하기 어렵게 된다는 점이 서서히 인식되고 있기 때문이다. 그렇다면 한국 학자들의 은행소유구조에 대한 견해를 정리해 보기 전에, 범세계화를 추진하기 위해 필요한 은행의 혁신전략의 핵심은 무엇인가를 분석해 보자.

우선 선진국(영국, 미국, 일본 등)은 은행의 경영자가 영업성과에 책임을 지고 퇴진하거나, 더 많은 업적급을 받을 수 있는 경영구조로의 전환을 꾀하거나, 소유권을 확보하도록 해주기 위해 금융지주회사로 향하고 있다. 이것은 한 마디로 소유권을 명확히 함으로써 책임경영이 확립되게 하려는 것이다. 그러나 우리나라의 경우는, 은행에 대해서는 소유권을 분산시키고 은행경영은 재경원의 통제를 받는 구조를 지속시키려고 하고 있다. 따라서 한국의 금융개혁은 범세계적 경쟁에 대비하는 선진국의 은행산업개혁 및 이에 대한 준비와 역행하고 있다고 볼 수 있다.

또한 한국에서의 산업자본의 금융산업지배에 대한 논의를 보면, 선더스(Saunders, 1992)가 열거한 장점보다 단점이 크게 부각되고 있다.<sup>18)</sup> 산업자본의 은행지배를 우려하는 점으로는 지나친 경제력의 집중<sup>19)</sup>, 이해상충의 남용, 금융산업의 불안정성 등을 들 수 있다(남상우, 1994). 남상우는 이러한 우려에 대해 두 가지 관점에서 비판하고 있다. 첫째, 경제력 집중이나 이해상충의 문제는 금융산업에 대한 진입장벽이 완화되어 경쟁이 촉진된다면 상당히 해소될 수 있는 것이다. 둘째, 금융, 비금융업을 함께 영위하는 기업군일수록 이해상충을 남용하는 행위를 자제할 유인이 크다. 왜냐하면 이해상충으로 기업의 평판을 떨어뜨리게 되면, 영업 부문에서 경쟁기업에 시장을 빼앗길 우려가 크기 때문이다. 둘째, 일반적으로 비금융업이 금융업에 비해 위험성이 크다고 할 수 있겠으나 기업군, 금융업 전체의 조합은 금융업보다 위험성이 작을 수도 있다. 금융업 및 비금융업 이윤간에 부조의 상관관계가 클수록 기업군의 금융업 진출은 기업군 전체의 위험을 감소시킨다.

선더스(Saunders, 1992)가 지적한 잠재적 비용의 항목에 대한 한국 기업의 형태에 대한 남상우(1994)의 결론을 보자. 우리나라 대기업은 과점주주를 형성할 수 있어, 은행경영에서 그들을 배제하기 위해서는 동일인 특수한도를 낮추는 것이 설득력이 있다. 대기업 참여가 우려되는 이유로 그는 두 가지를 들고 있다. 첫째, 기업군들은 비금융시장, 특히 중

18) 구체적 내용은 제5장 산업자본의 은행소유의 비용과 편익 참조.

19) 재벌의 금융산업 진출에 반대하는 이유로 가장 많이 열거되는 점이다.

화학공업 분야에서 상당히 시장지배적인 위치에 있다. 따라서 금융시장이 완전 경쟁적일 지라도 금융, 비금융업이 결합되면서 비금융시장에서의 시장지배력을 이용하여 금융상품을 끼워파는 불공정거래와 이해상충의 남용이 우려된다. 둘째, 금융업에의 진입장벽이 존재하고 은행대출에 금리보조적인 요소가 상존하는 상황에서는 주된 수혜자인 기업군이 은행경영을 지배하는 데 따른 부작용이 클 것이다. 이를테면, 경쟁기업에 대한 대출을 억제하거나, 금융업무와 관련하여 축적한 정보를 비금융업과 관련하여 부당하게 이용할 수도 있다. 다만, 향후 금융시장에서 자율과 경쟁이 심화되고 비금융업에 있어서도 개방화의 진전으로 시장지배적인 구조가 개선된다고 하면 대기업군의 금융지배에 따른 우려는 크게 완화될 수 있을 것이다.

좌승희(1994)는 우리나라 기업집단의 비용함수 분석을 통해, 제조업과 금융업간의 경영의 효율성을 분석하여, 금융소유 지배규제정책을 제시하였다. 비금융제조업과 증권업간에는 범위의 경제가 존재하는 반면 제조업과 은행업이나 기타 금융업과의 사이에는 범위의 경제가 존재하지 않는다. 이러한 실증분석 결과에 비추어 볼 때, 장기적으로 금융소유 정책은 정부가 특정 소유구조를 강제하기보다는 은행이나 기업들이 자기판단에 의해 최적 소유구조를 결정하도록 하는 방향으로 진행되어야 한다. 이를 위해 특정 소유지배관계의 형성이 금융산업 및 경제내에 경쟁을 저해하지 않는 차원에서 접근하는 것이 바람직하다.

## 제6장

---

### 산업자본의 은행소유의 비용과 편익

## 산업자본의 은행소유의 비용과 편익

산업자본의 은행소유 찬반논쟁에서, 반대하는 입장에 선 한국 학자들이 가장 많이 인용하는 논문이 코리건(Corrigan, 1987, 1991)이다. 이와 반대로 소유를 찬성하는 견해를 제시하는 대표적인 문헌이 미국 재무성(U.S. Treasury, 1991)의 보고서이다. 두 가지 상반된 의견을 균형 있게 다루면서도 상공업의 은행소유를 긍정적으로 본 것이 바로 선더스(Saunders, 1992)인데 상공업의 은행소유는 서구 학자들 사이에서도 최근에 심도 있게 논의되고 있다. 여기에서는 선더스에서 논의된 산업-은행 연계의 비용과 편익에 대한 논의를 간략히 요약해 본다.

### 1. 잠재적 편익

#### (1) 비용과 수입의 시너지효과

##### 1) 규모의 경제

상공업이 인수한 후, 은행의 규모가 커지고 예금 및 대부와 같은 은행업무를 생산하는 평균비용이 감소하면, 규모의 경제가 발생한다. 그러한 비용감소 효과가 존재하고 수요 조건들이 이러한 비용감소 효과가 은행 서비스를 이용하는 소비자에게 이전될 수 있는 조건을 보여주는 한, 은행조직 그리고 은행의 산출물은 소비자에게 잠재적으로 이익을 줄 수 있다. 1982년 이전의 연구에서는 은행산업에 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타났다<sup>20)</sup>, 1982년 대다수의 연구에서는 은행산업에서 규모의 경제가 아주 미미한 것으로 분석되었다(Mester, 1987, 1990). 하지만 메스터(Mester, 1990)는 자산 규모가 10억달러 이상의 자산을 가진 328개 미국은행을 분석하여, 규모의 경제가 존재하는 것을 밝혔다. 미국 이외의 나라의 연구결과를 보면, 1974~1984년 사이에 일본은행을 대상으로 한 요스키카와 나카지마(Yoskika & Nakajima, 1987)의 연구에서는 상당한 크기의 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 기존 연구결과들에 의하면, 은행산업에서는 대규모 운영에서 발생하는 규모의 경제가 존재하고 있다고 볼 수 있다.

버거와 험프리(Berger & Humphrey, 1991)는 은행산업의 규모의 경제를 효율성과 함께 분석하였다. 그들은 대형화와 그로 인한 효율성 문제를 분석하여, 대형화가 항상 바람직한 것인가를 논하였다. 그들은 대형화로 은행의 평균비용곡선은 감소하지만, 이러한 비용곡선은 효율적인 점에서 상당히 이탈하는 비효율성을 갖고 있음을 보였다. 그들은 소위 포화비용함수thick cost function 프론티어를 추정하여, 은행의 비용함수가 그것에

20) 1982년 이전의 연구를 총정리한 Benston, Hanweck and Humphrey(1982) 참조.

서 이탈하는 것을 분석하였는데 기술적 비효율성(생산요소의 과다 이용)과 배분적 비효율성(부적합한 요소결합)이 너무 커서, 어떤 규모의 은행을 택하든, 은행의 최저 비용함수와 최고 비용함수의 차이가 30%에 이르고 있다. 이것은 미국의 은행산업에는 규모의 경제가 존재함에도 불구하고 상당한 비용 비효율성이 존재한다는 것을 보여준다. 그렇다면 더 집중된 은행산업구조 또는 상공업의 은행산업소유가 그러한 비효율성, 소위 X비효율성을 감소시켜 줄 수 있을 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 메스터(Mester, 1989)의 연구는 이에 대해 중요한 시사점을 제시하는데, 그것이 바로 주주가 실제 지배권을 행사하는 저축은행의 비용함수가 상호은행mutual bank의 비용함수보다 더 큰 규모의 경제를 보인다는 것이다.

## 2) 범위의 경제

범위의 경제는 생산되는 제품의 혼합이 비용에 미치는 효과에 대한 것이다. 즉, 효율적인 결합으로 많은 제품을 생산함으로써, 총비용이 감소될 수 있는가에 관련된 것이다. 은행산업내에서의 범위의 경제의 잠재적 크기를 분석하기 위해 많은 연구가 시도되었다. 그동안의 많은 연구를 정리한 메스터(Mester, 1987)에 따르면, 은행산업에서는 범위의 경제가 별로 중요하지 않다. 이러한 실증적 증거는 적어도 두 가지로 해석될 수 있다. 첫째, 은행의 경우, 생산제품의 범위를 확대함으로써 얻어지는 범위의 경제가 존재하지 않는다. 둘째, 범위의 경제는 존재하지만, 특히 운영상의 연계 및 활동의 다각화에 대한 여러 가지 규제들로 인해 은행경영시 금융 및 실물 제품들의 혼합에서 최적으로 비용을 최소화시킬 수 없게 된다. 따라서 상공업-은행의 혼합결합에 따른 범위의 경제로 인한 비용 절감을 얻기 위해서는 자원의 공동 이용(특히, 컴퓨터 이용)이 반드시 명확히 나타나야 한다.

## 3) 수입 원천

규모 및 범위의 경제는 은행의 비용 절약이나 생산요소의 더 효율적인 결합에 관련된 것이다. 그러나 수입은 여러 가지 제약을 받는 고객 및 자회사에게 은행 및 상공업 제품을 더 효과적으로 그리고 더 효율적으로 판매하고 분배하고 교차판매 할 수 있는 능력에서 발생한다. 여러 가지 제약들이 이해상충의 기반에서 정당화될 수 있지만, 많은 경우에 자회사에 의한 금융 서비스의 제공은 조직적으로는 더 효율적일 수 있다. 독일이나 영국에서는 미국에서와 같은 금융 서비스 제품들의 교차판매나 마케팅에 대한 어떠한 제약들도 발견할 수 없다는 데 주목해 볼 필요가 있다.

범위의 경제와 같은 잠재적인 비용측면의 시너지효과는 조직의 완전한 통합(즉, 유니버설 은행과 같은 형태로)에 의해 가장 잘 이루어질 수 있는 반면, 수입측면 시너지효과를 달성하는 데는 조직의 완전한 통합은 필요치 않다.

## (2) 제품 다각화의 이점

상공업-은행 혼합조직의 제품 범위의 성질이 확대됨으로써 발생하는 제품 및 지역 다각화의 잠재적 이점은 직관적으로도 찾아 볼 수 있다. 은행과 상공업 주식의 포트폴리오는 위험이 최소화된 은행-상공업 활동들의 최적 결합을 달성하기 위해 이루어지고 있다. 은행 및 기타 저축기관의 주식 수익률은 상공업에 비해 시장 및 이자율 민감도의 정도가 서로 다르므로, 특히 이자율이 급변하는 시기에 상공업 및 은행으로 포트폴리오를 다각화함으로써 이익을 얻을 수 있다는 것이 발견되었다. 미국경제에 대한 실증분석에서 실물 부문과 은행 부문간 수익률의 상관계수는 1970~1980년 기간에  $-0.244$ 가 되며, 이 계수는 두 부문 사이에 잠재적으로 다각화의 이점이 존재한다는 것을 보여주고 있다. 이 음의 상관계수는 미국의 은행과 기타 금융기관간 상관계수보다 현저하게 낮다.

## (3) 자본의 새로운 원천

‘1992년 바젤 위험기반자본협약(1992 Basle risk based capital agreements)’의 시행으로 전세계의 대형 은행은 자본축적을 필요로 하게 되었다. 왜냐하면 차입자금 회수능력이 늘어나고 수익이 감소하고 저PER로 인해 은행이 새로운 가이드를 만족시키기 어렵게 되었기 때문이다. 은행에 대한 자본제약을 완화하는 한 가지 방법이 소유권 제약을 완화하고 재무구조가 좋은 상공업이 은행을 인수할 수 있게 해 주는 것이다.

## (4) 주인-대리인 비용과 법인지배구조

은행과 상업의 분리는 은행산업이나 상업 부문에서 경영상의 비효율성을 유지시키며 우수한 경영능력이 양 부문에 서로 전파될 수 없게 하는 자본시장의 이분화를 초래한다. 젠슨과 맥클링(Jensen & Meckling, 1976)의 논문이 발표된 이후, 기존 경영자들이 기업을 비효율적으로(즉, 기술이나 인센티브가 부족한 상태에서) 운영하면, 그 기업은 궁극적으로 더 효율적인 경영자 그룹의 인수 목표가 될 것이다. 그러나 규제로 인해 상공업들이 은행을 인수할 수 없거나 무능하고 비효율적인 경영자가 보호받게 된다면, 대리인 비용이 커지고 문제가 더 심각해질 것이다. 또한 인수의 장벽은 비효율적인 경영을 보호해 줄 뿐만 아니라 기술을 전수해 줄 수 있는 우수한 경영조건들을 제약시킬 수 있다는 점을 주목해야 한다. 미국은행에서 보수와 은행의 이윤성 사이에 어떤 직접적인 관계가 존재한다는 것을 밝힌 연구가 없다는 것은 결코 우연이 아니다. 반면, 자본시장이 이분화되어 있지 않고 상공업들이 은행을 인수할 수 있는 기업지배구조가 효율적인 경우에는 기존 경영자들이 기업들을 가능한 더 효율적으로 운영하려는 중요한 인센티브를 갖게 된다.

## 2. 잠재적 비용

### (1) 은행산업의 집중도 증대 및 독점화

은행과 상공업간의 분리를 철회하는 데 있어 우려하는 점 중의 하나가 은행, 상공업을 거느린 독점적 거대한 복합기업이 잠재적으로 성장하는 것이다. 실제로 미국의 은행지주회사법은 셔만법 Sherman Acts과 클레이튼법 Clayton Acts이 은행과 은행, 상공업과 상공업을 수평적 통합에 대해 가하는 것보다 더 엄격한 제약을 두고 있다.

국내시장에 외국기업 진입이 존재함으로써 발생하는 시장혼란 효과 이외에도, 완전 경쟁적인 행위와 가격결정을 낳는 것은 은행간 실제 경쟁이 아니라 오히려 잠재적 경쟁이라는 것은 널리 알려진 사실이다. 잠재적 경쟁 그리고 경쟁가능시장 contestable market의 개념은 현재 연방준비은행의 합병 인가 및 거부 기준의 핵심이다(Saunders, 1992). 잠재적 진입자의 수가 증가하고 현재 산업의 집중도가 낮은 수준에서는 상공업-은행의 분리를 제거함으로써 은행산업의 완전 경쟁행위가 감소한다고 사전에 우려하는 것은 근거 없는 것이다. 오히려 상공업-은행의 분리를 철회하는 정책이 경쟁 촉진 효과를 가져올 수 있다.

### (2) 이해상충의 증대

코리건(Corrigan, 1991)은 은행-상공업의 결합 허용으로 인해 이해상충의 문제가 발생할 수 있다는 것을 지적하였다. 그가 우려점들을 명확히 나열한 것은 아니지만, 아래 네 가지 점으로 대략 요약해 볼 수 있다. 첫째, 자회사에 대한 은행신용 공급을 어떻게 억제할 것인가 하는 점을 들 수 있다. 은행은 계열기업의 경쟁자들에게 신용공급을 제한하고, 계열기업에게 우선적으로 신용을 제공할 수 있다. 이러한 메카니즘이 작용하기 위해서는, 은행대부 및 은행대부 대체품들 시장이 아주 비경쟁적이어야 할 것이다. 그러나 미국에서는 은행대부시장이 경쟁적이며, 은행대부의 대체품도 크게 신장하였다. 특히 단기 기업어음CP시장의 규모가 현재 은행대부 및 재무성증권 Treasury Bill의 스톡보다 더 크다. 더구나 미국 대기업에 대해서는 유로기업어음시장이 크게 발달해 오고 있다. 이 두 가지 시장은 신용경색 credit crunch에도 불구하고 계속 성장해 오고 있으므로 신용할당의 효과는 오히려 단기 공개채권시장에 접근할 수 없는 중소기업들에 적용될 수 있다.

둘째, 제품의 끼워팔기 Tie-ins가 있을 수 있다는 점이다. 은행-상공업의 결합을 허용할 때 우려되는 점은 고객을 계열기업이 생산한 제품에 대한 특정한 구매와 연관시키기 위해 은행이 고객의 자금조달을 돕는 신용 공여를 해 줄 수 있다는 것이다. 따라서 그러한 끼워팔기를 함으로써 은행-상공업 복합기업에 이윤을 가져다 줄 수 있는 잠재적 시장조건들에는 어떤 것들이 있는가를 미리 조사해 보는 것이 중요하다. 경제이론적으로는 끼

위팔기로 이윤이 나는 시장수요조건들이 극히 한정되어 있다. 기업이 시장에서 독점력을 발휘할 수 없으면, 기업은 경쟁시장에 속한 계열 은행의 고객에게 끼워팔기를 함으로써 오히려 고객을 잃게 될 가능성이 크다. 한국이나 미국에서 끼워팔기의 여부는 공정거래법이 얼마나 엄격하게 시행되느냐에 달려 있다. 또한 끼워팔기는 은행-상공업의 수직적 결합에서만 발생할 수 있는 독특한 문제도 아니다.

셋째, 은행소유 상공업 및 그 출자회사에 대한 대출이 있을 수 있다는 점이다. 은행은 투자에 실패한 계열기업을 구제하기 위해 또는 그룹의 평판을 유지하기 위해 보조금적인 또는 불건전한 대부를 해 줄 수 있다는 것이다. 그러한 관례는 궁극적으로 은행 자체의 안정성을 위협할 수 있다.

넷째, 정보상충의 문제가 있을 수 있다. 정상적인 영업활동을 하면서, 은행은 기업의 중요한 내부 정보를 은밀히 알 수 있게 될 가능성이 있다. 은행지주회사 제도하에서도 실질적으로 중요한 내부 정보를 다른 계열사들에게 이전해 주는 것을 금지시키기 위한 방화벽, 소위 Chinese wall이 존재하고 있다. 그러나 실제로 우려되는 점은 정보가 지극히 중요한 경우, 이러한 방화벽이 부서지게 될 것이라는 것이다. 그러나 사실 이러한 우려점은 독일 및 스위스와 같은 유니버스 은행제도에서도 존재하므로 이를 지나치게 미리 강조할 필요는 없다고 본다. 대체로 은행의 평판이 너무 중요하므로 관리자나 주주는 그것에 손해를 주는 위험을 감수할 인센티브를 갖기 어렵다.

위에서 언급한 네 가지 유형의 문제는 모두 잠재적 이해상충의 문제들인데, 그 잠재성의 크기 여부는 시장의 경쟁 정도 그리고 정보의 완전성 정도에 비례한다는 것을 알 수 있다.

### 3. 안전성 및 건전성 그리고 안전성 네트워크

#### (1) 안전성 및 건전성

상공업의 은행산업 진출에 대한 우려는 은행의 파산위험을 증가시킴으로써 중앙은행, 예금보험제도 그리고 지불체계(소위 중앙은행 안전성 네트워크)에 큰 비용을 부가시킬 것이라는 두려움과도 연관되어 있다. 상공업의 은행참여로 은행의 안전성 및 건전성이 잠재적으로 약화될 수 있는 이유로 다음과 같은 다섯 가지 점을 들 수 있다. 그러나 이러한 많은 우려점들은 상공업에 국한된 것이 아니고 지주회사구조에서도 발생할 수 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

### 1) 과도한 수수료

은행소유 지주회사를 지배하는 상공업이 은행에 과도한 수수료를 부과할 경우, 지주회사 및 상공업의 현금 흐름은 증가하는 대신 은행의 수익과 자본은 약화될 것이다. 은행의 자기자본 충족비율이 정해져 있는 한, 그러한 은행자본 누출거래는 감독기관으로부터 불리한 처분을 받을 수 있다는 위험을 감수하는 것이다.

### 2) 과도한 배당

은행수익을 누출시키는 또 하나의 방법은 기업 지주회사가 은행이 과도한 배당을 지불하도록 요구하는 것이다. 그러나 수수료의 경우에서와 마찬가지로, 그러한 과도한 배당금 지불은 잠재적으로 은행과 기업 모두의 자본 포지션을 약화시키게 만들 것이다. 미국에서는 그러한 위법행위를 제약할 수 있는 많은 방화벽이 있다. 실례로 연방은행은 현재 수익을 초과하는 배당금을 지불하는 경우 사전에 규제기관의 인가를 받도록 했으며, 규제기관들은 차츰 은행자본금이 낮거나 하락할 때 배당금이 삭감되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 최근 이에 대한 사례로 Citicorp/Citibank 그리고 기타 대형 은행 money center bank 들 수 있다.

### 3) 악성자산 이전

악성자산을 제조 부문 기업의 자회사에서 은행으로 이전하는 데 대한 우려는 현재 은행 지주회사 구조와 연관된 문제일 뿐, 상공업-은행 관계에서는 거의 연관성이 없다. 비은행 non-bank 자회사들의 영업활동들이 은행과 밀접하게 연관되어 있어야 하는 현재 은행 지주회사 구조하에서는, 이를테면 금융자산을 저당 자회사에서 은행으로 이전시키는 것이 실제 우려 대상이 될 수 있다. 그러나 상공업이 건물 및 장비와 같은 악성 실물자산을 은행 자회사에 이전시키는 것은 상상해 볼 수도 없는 일이다. 왜냐하면 은행의 주업무는 금융자산(채권이나 주식)을 구매하는 것이므로, 이러한 위험은 별 문제가 되지 않기 때문이다.

### 4) 파급위험contagion risk

모기업 및 은행 자회사가 유사한 이름 및 경영을 공유하는 한, 상공업이나 지주회사의 손실이나 이윤 악화에 연관된 뉴스는 투자자들이 은행에 예금을 갱신하는 것을 방해하거나 차입 고객들이 더 안정된 다른 신용 공급처를 찾게 만드는 부정적인 정보신호를 전달해 줄 수 있다.

그러나 그러한 우려들이 실제로 어떻게 나타날지는 명확하지 않다. 기업의 투자 및 운영에 대한 의사결정은 은행의 경우와는 다르므로, 악성 뉴스 효과가 아주 약한 파급효과를 발생시킨다고 추측해 볼 수 있다. 오히려 파급위험은 현재의 지주회사구조, 즉 자회사들이 단지 은행과 밀접한 연관된 업무에 종사하는 상황에서 더 발생할 확률이 높다는 것에 주목해야 한다. 따라서 파급효과는 문제를 일으킨 자회사나 소유주의 생산품목들이

상공업의 생산품목보다 은행의 취급 품목인 경우에 가장 발생할 가능성이 높다.

## 5) 기업의 분리

법적으로 분리된 기업 그리고 유한책임의 개념이 오래도록 지주회사구조 속에 있는 개별 기업들에 적용되어 왔으므로, 지주회사와 분리된 자본을 가진 기업이 실패했을 경우, 자금대부자들에게 대해서는 그 기업에 대해서만 청구권을 인정하고 은행이나 기타 지주회사 자회사들의 자산에 대해서는 청구권을 허용하지 않았다. 그러나 미국의 경우 연방은행의 지주회사에 대한 ‘힘의 원천source of strength’주의와 같은 최근의 추이는 이러한 문제에 명확한 해답을 주지 못하고 있다. 상공업-은행 혼합합병에서 개별 회사간 분리가 불분명하게 될 경우, 파산한 기업에서 보상을 받지 못한 채권자들은 ‘금지estoppel의 이유’에서 은행 자회사(또는 금융지주회사의 모기업)에 청구권을 행사할 수 있다. 즉, 채권자들은 은행의 자산이 파산한 상공업의 자산과 분리될 수 없다는 법적 청구권을 행사할 수 있게 되므로써, 상공업의 베일에 들어갈 수 있게 된다.

## (2) 안전성 네트워크

### 1) 예금보험제도

미국의 경우 예금보험제도에서 우려되는 점은 은행 부문에서 상공업으로의 명시적 혹은 은밀한 예금보험 보조금의 이전이다. 그러나 예금보험 보조금은 ‘예금자 보험’ 개념의 근원적인 결점을 보완하고 예금대량인출bank run 및 유동성 부족illiquidity을 억제하기 위한 것이라기보다 현재 미국 예금보험체계의 잘못된 가격 및 경영에 기인된 것으로 널리 인식되어 있다.

현재 예금보험체제하에서는 보험에 가입한 금융기관을 계열회사로 가진 상공업에게 명시적 또는 직접적으로 보조해 줄 수 있는 여지가 아주 적다. 그 이유는 예금자 보험이 은행으로 하여금 위험 없는 이자율에 가까운 수준으로 자금을 기채할 수 있게 해주므로, 은행의 자금조달 비용과 비슷한 이자율로 은행이 계열기업에 대여해 줄 수 있기 때문이다.

은밀한 보조금은 대규모 은행에 문제가 발생하면 쉽게 이용가능한 ‘too big to fail’과 잠재적으로 연관된다. ‘too big to fail’로 인한 보조금은 잠재적으로는 예금보험의 보호를 모든 은행의 채무뿐만 아니라 기업의 채무 그리고 지주회사에까지 연장될 수 있게 해준다. 단순히 말한다면, 기업과 지주회사는 조세부담자들의 희생하에 자금조달비용 보조금을 향유할 수 있게 되는 것이다. 이러한 문제에 대해 두 가지 반론을 제기할 수 있다. 하나는 상공업이 은행보다 실패 또는 파산할 확률이 더 높다고 기대할 수 있느냐 하는 것이며, 또 하나는 그러한 보조금을 피하기 위해서는 보험체계에 어떤 안전장치 및 개혁이 필요한가라는 것이다. 이 두 가지와 연관된 이슈로 네 가지를 들 수 있다.

### ① 상공업 파산위험

상공업의 파산위험을 보자. 미국의 경우, 대규모 기업이 금융회사보다 더 높은 실패율을 보인다는 명확한 증거가 없다. 1970~1985년 기간 동안 평균 부도율을 보면, 제조업 8.6%, 금융산업 8.8%, 항공산업 4.6%, 전자 컴퓨터 및 통신 8.6%이다.

### ② 안전장치 및 개혁

간접적이긴 하지만 규제받지 않는 기업이 예금보험제도 보호에 접근할 수 있는 몇 가지 우려할 점들이 나타나고 있다. 이를 근절시키기 위해서는 예금보험제도를 ‘규제받지 않는’ 기업에서 격리시킬 수 있는 여러 가지 안전장치 및 개혁이 요구된다. 첫째, 상공업과 금융지주회사를 통합할 수 있는 규제가 필요하다. 둘째, 은행을 인수하는 상공업의 질에 대한 통제이다. 이에 대한 하나의 대안적인 방법은 은행을 인수하거나 지주회사를 설립할 수 있는 기업의 유형에 대한 심사를 엄격하게 강화하는 것이다. 그 일례로 인수하는 기업의 주식이 공인된 시장에서 거래되어야 한다는 등의 요건을 명문화하는 방법을 들 수 있다. 이 경우 기업은 금융의 투명성에 대해서 SEC조건을 만족시켜야 하는 반면, 공인된 거래가 되기 위해서는 규모 그리고 이윤 기록에 대해 공인된 주식시장의 거래소(NYSE, AMEX, 또는 OTC)에 상장될 필요조건들을 충족시킬 수 있어야 한다. 또 하나의 방법은 지주회사를 통해 은행을 계열회사로 소유할 수 있는 기업들의 경우, 그들의 채무가 평가기관에 의해 제시되는 등급의 어떤 수준 이상(이를테면, BBB이상)이어야 한다고 못박는 것이다. 이 때 평가기관은 연방은행 통합규제 대신 외부감시장치로서의 역할을 하게 된다.<sup>21)</sup>

### ③ 자본 적절성의 시행

예금보호제도로 인해 모기업 지주회사는 은행운영에서 자기자본을 반드시 적절하고 투명한 수준으로 유지해야 한다는 제약을 받게 된다. 그러나 자본 적절성보다 더 중요한 것은 감독기관이 적정 비율을 계속 감시하여 자본이 완전히 분산되기 전에 은행을 폐쇄시키는 것이다. 은행의 순가치net worth가 0이 되기 전에 은행이 폐쇄된다면, 누가 은행을 소유하건 보험기금은 보호받을 수 있다.

### ④ 보험금 지불방법의 변화

이것은 보험이 된 모든 소액예금 및 보험이 안된 거액예금의 일부를 안정된 은행으로 이체시키는 것이다. 보험혜택을 받지 못하는 거액의 예금은 손해를 보게 되므로, 지주회사의 채권 소지자들 및 지주회사에의 자금공여자들은 보호를 받지 못하게 된다. 이러한 정책의 결과, ‘too big to fail’의 은밀한 보험보조금은 제거되고, 거액 예금자 및 채권소지자들은 기업 및 지주회사 채무에 대해 위험프리미엄을 더 요구하게 되는 새로운 유인을

21) 이러한 감시장치가 잘 작용하려면, 이러한 평가기관들이 평판 및 경험에서 기업의 근처에 있는 파산위험의 변화에 아주 민감해져야 한다.

갖게 된다.

## 2) 지불체계

이것은 코리건(Corrigan, 1987, 1991)에 의해 제기된 우려점으로, 은행의 기업소유권으로 인해 지불체계(이를테면, FEDWIRE 그리고 CHIPS)가 위험에 빠질 수 있다는 것이다. 기업이 계열 은행의 지불체계를 이용하여 영업마감 시간까지 거래 고객의 자금이체를 청산하지 못하면, 많은 은행들이 서로 청산할 수 없게 되어 지불체계가 마비될 수 있다는 것이다. 이러한 시스템위기(systemic crisis)를 방지하기 위해서, 연방은행은 방화벽, 캡 Caps, 담보, 가격책정 등을 이용할 수 있다.

## 3) 최종 대여자로서 중앙은행

은행의 경우, 최종 대여자에 대한 접근은 연방은행의 할인창구에 접근함을 의미한다. 은행을 계열회사로 거느리고 있는 기업의 할인창구 이용에 따른 보조금의 크기에는 논쟁의 여지가 많다. 감독기관 입장에서 보면 할인창구 이용은 은행의 질 및 경영에 대한 '나쁜 신호'라고 생각할 수 있다. 따라서 감독기관의 간섭을 피하기 위해 기업 계열의 은행은 오히려 필요한 경우에도 할인창구를 이용하지 않을 수 있다.

## 제7장

---

은행경영 비효율성의 원인으로 소유규제와 규제

# 은행경영 비효율성의 원인으로 소유규제와 규제

## 1. 가설

선더스(Saunders, 1992)가 지적한 바와 같이 산업자본의 은행소유에 비용과 편익이 발생한다면, 은행소유구조는 일반적인 결론보다 각국의 특수한 상황에 따라 다를 수 있다. 이 연구와 선더스의 연구를 종합해 보면, 은행소유구조의 방향은 비용과 편익 분석이나 회귀분석을 통해 도출해 보는 것이 최선의 방법이라는 것을 알 수 있다. 그러나 선더스는 이 연구의 제3장에서 논의한 자유와 재산권의 관점에서 은행소유구조를 분석하지 않고 있다는 것에 유념해 볼 필요가 있다.

한보 부실대출에서 본 바와 같이 은행의 권력형 부실대출의 근본적 원인은 은행경영의 자유와 은행에 대한 재산권이 보장되지 않아, 정치권력이 은행경영에 개입할 수 있었기 때문이다. 여기서 은행경영의 자유는 시장경제가 성립할 수 있는 선택의 자유이며, 은행의 재산권은 은행경영의 자유가 성립될 수 있는 기본조건에 해당된다. 은행산업에 시장 원리가 작용하여 진입과 퇴출이 발생할 수 있는 경쟁이 존재한다면, 은행의 최고경영자에게 경영 실패에 대한 책임을 묻게 되므로 한보 부실대출 같은 것은 발생할 수 없다.

따라서 지금까지 주인도 없고 자기책임원칙이 실행되지 않아도 은행이 존립할 수 있었던 것은 다음 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 시장에서 경쟁으로 퇴출하는 은행이 없었기 때문이다. 둘째, 은행 경영자들의 이윤실현에 대한 동기가 약하기 때문에 경쟁 여건이 조성되었는데도, 경쟁이 이루어지지 않았을 수 있다. 이를테면 재무부의 은행경영에 대한 간섭이 심한 경우, 은행경영자는 은행경영의 효율화보다 권력이나 정치적 힘을 이용하여 자신의 자리를 연장해 나갈 수 있다. 특히 은행의 생상품목, 업무영역, 지점설치 등이 재경원의 인가 사항인 상황에서는 은행경영자가 은행경영의 효율화를 위해 다룰 수 있는 영역은 극히 한정되어 있다. 더구나 새로운 경영혁신을 취하다 실패하기보다 기존 조직을 이용해 담당 부처와 사이좋게 지내는 관계를 유지하는 것이 경영자의 임기를 연장시키는 더 확실한 방법이 될 것이라는 보신주의도 한몫을 한다.

규제하의 은행의 권력형 부실대출을 실증분석하기 위해 세 가지 가설을 설정할 수 있다. 이 세 가지 가설은 법, 자유와 재산권이 삼위일체라는 하이에크의 논리에 따르면<sup>22)</sup>, “은행의 권력형 부실대출을 방지하기 위한 방법이 은행소유를 인정하는 것이다”라고 요약할 수 있다. 첫째, 은행이 소유권을 갖는 기업이라면, 이윤기회를 절대로 놓치지 않을 것이다. 또한 이윤은 총수입에서 비용을 뺀 것이므로, 이윤은 비용의 변화에 음적으로 반응해

22) 공병호, 1996, p.452.

야 한다.

둘째, 한국 은행산업의 경쟁구조는 재경원의 진입규제에 의해 제약을 받게 되므로, 시장 조건에 의해 내생적으로 결정되는 것이 아니라 정치적 의사결정을 통해 이루어져 왔다. 경쟁의 정도가 진입규제로 결정되므로, 진입규제를 나타내는 변수가 ROA(returns on assets: 총자산수익률) 또는 ROE(returns on equities: 자본수익률)를 결정하는 요인이면, 은행의 최고 경영자의 능력이 은행의 수익률을 결정하는 중요한 변수가 아닐 수 있다.

셋째, 은행산업 내에서 경쟁이 치열할 경우, 이는 수익률을 하락시킨다. 경쟁으로 은행의 이윤은 하락하여, 완전 경쟁시장의 수준까지 하락하게 될 것이다. 따라서 시장집중도가 ROA나 ROE에 미치는 효과는 경쟁이 치열하면 음(陰)으로, 경쟁의 결과 퇴출이 이루어지거나 진입장벽에 의해 시장집중도가 높아지면 양(陽)으로 나타나게 될 것이다.<sup>23)</sup> 그러나 한국의 은행산업에서는 은행의 파산이란 있을 수 없어 은행의 퇴출도 없고, 은행간 경쟁도 치열하지 않으며, 진입규제가 존재하므로, 시장집중도가 ROA나 ROE에 양(陽)의 영향을 줄 수밖에 없다.

## 2. 실증분석

간접적 지표의 분석, 즉 산업조직론적 접근(시장의 성과, 구조, 그리고 행위)에 의해, 앞에서 제시된 실증분석의 가설을 분석해 보자. 이 가설을 분석하기 위해 이윤기회를 나타내는 변수로 경제성장률, 인플레이션, 예대마진을 선정하였으며, 은행계정에 대한 경쟁의 정도를 허핀달지수로 측정하고, 비용으로 예금 경비율(경비/영업수익)을 사용하였고, 시장의 성과를 ROA 또는 ROE로 측정하였다.<sup>24)</sup> 앞서 제시한 가설이 성립하려면, 허핀달지수는 ROA나 ROE에 양의 영향을 주어야 한다. 왜냐하면 경쟁의 정도가 높으면 허핀달지수가 낮으므로 은행의 시장성과도 낮은 반면, 경쟁의 정도가 낮으면 허핀달지수가 높아지므로 시장성과가 더 나아지기 때문이다. 이러한 검정은 신규은행의 진입이 은행 경영성과의 구조변화에 어떤 영향을 주었는가라는 가설<sup>25)</sup>뿐만 아니라 앞에서 제시한 가설

---

23) 이 가설을 정확하게 추정하려면, 시장점유율의 동태적 변화를 고려할 수 있는 모형을 이용해야 한다. 그러나 여기서는 논의의 단순화를 위해 그런 모형의 설정을 시도하지 않는다. 실례로 미국 은행산업의 경우, 1980년대 금융자유화에 따른 금융기관간 경쟁격화 등으로 1980년대 들어 증가세를 보였던 도산은행의 수가 1988년 209를 정점으로 줄어들기 시작하여, 1955년에는 6개 은행으로 감소하였다. 1980년대 중 대체로 하락 추세를 보이던 은행의 ROA와 ROE도 1990년대 들어 큰 폭으로 개선되었다.

24) 추정방정식의 독립변수로 이용되는 변수는 크게 두 가지 범주로 나눌 수도 있다. 하나는 거시경제적 요인으로 경제성장률, 인플레이션, 예대마진 등이며, 또 하나는 구조적 요인으로 경쟁조건, 상대비용, 규제, 기술진보 등이다.

25) 신규진입의 은행경영성과에 미치는 효과에 대한 가설검정은 다른 논문에서 분석될 것이

을 검정할 수 있는 정보를 제공하게 된다.

실증분석에서 이용된 자료를 보면, 시중 은행의 연간자료는 1962년부터 1996년까지이며, 지방 은행의 연간자료는 1967년부터 1996년까지이다. 1985년 이후 ROA, ROE 자료는 은행감독원 잡행경영통계표를 이용하고, 1985년 이전 자료는 한국은행 내부 자료를 이용하였다. 그리고 기타 자료는 한국은행 잡조사통계월보, 한국은행 조사 제2부 한국은행의 통계 디스켓 자료를 이용하였다.

$$ROA = a_0 + a_1LDINT + a_2LGDP + a_3WINF + a_4HERFB + a_5COST + \mu_1(1a)$$

$$ROE = b_0 + b_1LDINT + b_2LGDP + b_3WINF + b_4HERFB + b_5COST + \mu_2(1b)$$

$$ROA = c_0 + c_1LDINT + c_2DGROW + c_3WINF + c_4HERFB + c_5COST + \mu_3(2a)$$

$$ROE = d_0 + d_1LDINT + d_2DGROW + d_3WINF + d_4HERFB + d_5COST + \mu_4(2b)$$

<표 3> 시중 은행 ROA 및 ROE 추정방정식

	ROA		ROE	
	(1a)	(1b)	(2a)	(2b)
상수	-8.4610 (-3.1887)	-0.9520 (-2.2983)	23.114 (0.6739)	0.2827 (0.0600)
LDINT	0.0315 (0.6251)	0.0431 (0.7643)	-0.6769 (-1.039)	-0.7304 (-1.1384)
LGDP	0.3795* (2.8330)	-	-1.1047 (-0.6379)	-
DGROW	-	-0.8522 (-0.6555)	-	16.082 (1.0876)
WINF	0.0241* (2.6916)	0.0271 (2.0369)	0.4421* (3.8137)	0.3413* (2.2529)
HERFB	48.045* (3.4612)	12.658* (2.2117)	-40.045 (-0.2232)	31.863 (0.4894)
COST	-0.0763 (-0.9614)	0.0527 (0.7027)	0.1514 (0.1476)	0.1665 (0.1952)
Durbin-Watson	1.0996	0.5638	1.5104	1.7035
R <sup>2</sup>	0.6527	0.5631	0.6012	0.6115

주: \*는 5% 유의수준에서 유의적임

여기서 LDINT는 예대마진으로 '대출이자율-예금이자율'이며, LGDP는 GDP의 로그값이다. DROW는 GDP의 성장률을 나타내며, WINF는 도매물가지수를 이용한 인플레이션을 나타내고, HERFB는 허핀달지수로 시장집중도를 나타낸다. COST는 예금경비율이며,  $\mu_i$

다.

( =1, 2, 3, 4)는 오차항을 나타낸다.<sup>26)</sup>

시중 은행의 ROA와 ROE 결정요인에 대한 추정결과를 요약한 <표 3>을 보자. 추정식 (1a)에서 경제규모의 증가를 나타내는 변수, 인플레이션 변수, 그리고 시장의 경쟁정도는 5% 유의수준에서 ROA에 통계적으로 유의적인 영향을 미친다. 그러나 비용변수는 통계적으로 유의적인 영향을 주지 못한다. 추정식 (1b)에서는 경제규모의 성장 대신 경제성장을 DGROW를 사용하였다. 이 경우 경쟁 정도 이외에는 어떤 변수도 5% 유의수준에서 ROA에 통계적으로 유의적인 영향을 미치지 못하고 있다. 더구나 추정식 (1b)에서는 결정계수도 더 작아, 변수들의 설명력도 더 떨어지는 것을 알 수 있다. ROA 결정요인을 추정한 식 (1a)와 식 (1b)의 결과를 요약해 보면, 시장집중도를 나타내는 허핀달지수는 양양의 영향을 주며, 통계적으로 유의적이다. 즉, 시장집중도가 높을수록 ROA가 증가하는 것을 알 수 있다.

ROE의 결정요인을 추정한 (2a), (2b)를 보면, 인플레이션 변수만 5% 유의수준에서 통계적으로 유의적이다. 인플레이션은 양의 부호를 갖는데, 이것은 인플레이션으로 채권자보다 채무자가 더 큰 이익을 얻을 수 있기 때문이다.

<표 4> 지방 은행 ROA 및 ROE 추정방정식

	ROA		ROE	
	(1a')	(1b')	(2a')	(2b')
상수	-30.104 (-3.8272)	-4.6325 (-2.7957)	105.65 (3.9028)	2.2175 (0.3847)
LDINT	0.0342 (0.2120)	-0.0159 (-0.0879)	-0.0141 (-0.0255)	0.1928 (0.3057)
LGDP	1.1762* (3.3086)	-	-4.7788* (-3.9059)	-
DGROW	-	-7.6411 (-1.8734)	-	35.489* (2.5018)
WINF	-0.0139 (-0.4458)	0.0157 (0.3798)	0.3131* (2.9081)	0.1685 (1.1708)
HERFB	215.74* (4.4211)	100.03* (3.3566)	-356.99* (-2.1256)	98.011 (0.9455)
COST	-0.4104 (-1.6425)	-0.2204 (-0.8193)	-1.0338 (-1.2021)	-1.7150 (-1.8330)
Durbin-Watson	1.6934	1.4089	1.0793	1.2121
R <sup>2</sup>	0.6576	0.5651	0.6979	0.6081

주: \*는 5% 유의수준에서 유의적임

26) 오차항은 i.i.d 조건을 만족하는 정규분포를 갖는다.

지방 은행의 ROA와 ROE의 결정요인의 추정결과를 요약한 <표 4>를 보자. (1a')에서는 경제규모의 증가를 나타내는 변수, 그리고 경쟁 정도를 나타내는 변수가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의적이고 양의 부호를 갖는다. 비용변수는 음이지만, 통계적으로 비유의적이다. (1b')에서는 경쟁의 정도를 나타내는 변수만이 유의수준 5%에서 통계적으로 유의적이지만, 그것은 양의 부호를 갖는다. 지방 은행의 ROA를 결정하는 요인을 보면, 비용변수는 음의 부호를 갖지만 통계적으로 유의적이며, 경제규모를 나타내는 변수를 바꾸면 허핀달지수만이 유의적이다.

(2a')에서는 경제규모의 증가를 나타내는 변수, 인플레이션 변수, 허핀달지수가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의적이다. 허핀달지수의 부호가 음陰이며, 경쟁의 정도가 적을수록(즉, 집중도가 높을수록) ROE가 더 낮아지는 것을 알 수 있다. 비용변수는 음陰이며, 통계적으로 비유의적이다. 경제규모 대신 성장률을 이용해 추정한 방정식 (2b')를 보면, 경제성장 변수만이 통계적으로 유의적이다. 여기서도 비용변수는 모두 음陰이며, 비유의적이다. 지방은행의 ROE 결정요인의 추정결과를 요약해 보면, 비용변수는 모두 음陰이지만 비유의적이고, 경제규모 변수를 바꾸더라도 ROE에 안정적인 영향을 미치는 변수가 없다는 것을 알 수 있다.

<표 3>과 <표 4>의 결과를 통해 앞서 제기된 가설을 분석해 보자. 첫째, 주식소유의 집중도가 시중 은행에 비해 높은 지방은행의 경우, 경제성장에 따른 이윤실현 기회에 더 민감하게 반응하고 있다. 또한 지방 은행의 경우에는 비용이 수익률에 일관적으로 음의 영향을 미치지만 비유의적이고, 시중 은행의 경우에는 비용이 수익률에 미치는 효과의 부호가 일관적이지도 않고 비유의적이다. 이 결과는 안종길(1996)이 지적한 '최대 주주의 지분율이 높을수록 은행의 경영성과가 좋아진다는 뚜렷한 상관관계를 찾기 어려우며, 이러한 사실은 상공업의 은행지배가 은행 소유구조상의 문제를 해결하는 데 크게 기여하지 못한다'는 결론과 서로 상반된다. 여기서의 추정결과에 따르면, 주식소유의 집중도가 높을수록, 즉 지배주주가 존재할수록 은행의 이윤실현 기회에 대한 반응이 더 민감하다.

둘째, 경쟁의 정도를 나타내는 변수가 시중 은행이나 지방 은행의 ROA를 결정하는 데 양의 영향을 미치고 있어, 시장의 집중도가 높을수록 ROA가 증가하게 된다. 정부는 은행시장의 시장집중도를 높여줌으로써 ROA가 상승하게 만들어 준 셈이다. 한국의 은행산업 경쟁 정도는 시장에서 내생적으로 결정된 것도 아니지만, 하여튼 경쟁이 치열하면 은행수익률은 하락하게 될 것이다. 따라서 규제당국은 은행소유를 허용하지 않고 은행경영에 개입하는 대신 진입규제를 통해 시장집중도를 일정 수준에 유지함으로써 은행의 수익률을 보장해 주었다고 볼 수 있다.

## 제8장

---

바람직한 한국의 은행소유구조로서의 상공업-은행의 결합

## 바람직한 한국의 은행소유구조로서의 상공업-은행의 결합

실증분석에서 본 바와 같이 주식소유의 집중도가 높아 은행 소유권이 경영에 반영되는 지방 은행은 시중 은행보다 이윤실현기회에 더 민감하게 반응하고 있다. 시중 은행이나 지방 은행의 경우, 은행의 ROA는 정부규제의 의한 진입장벽으로 더 향상될 수 있다는 것을 보았다. 이 결과를 한보 대출비리에 응용해 보면, 그것은 근본적으로 감독기능의 부재에서가 아닌 '주인 없는 은행'의 지배구조에서 발생된 것이라 추론해 볼 수 있다. 따라서 '주인 있는 은행'의 경영을 위해서는 상공업-은행 결합이나 개인소유 허용이 한국에서는 최선의 방법이라 생각된다. 여기서는 앞서 기술된 이론과 실증분석 결과를 토대로, 상공업-은행 결합에만 중점을 두게 된다.

이 장에서는 상공업의 은행소유를 반대하는 입장, 그리고 은행소유구조의 변화를 위해 강조되어야 할 점을 중점적으로 정리해 보고, 그 타당성을 이 연구의 내용을 통해 평가해 보기로 하자.

### 1. 은행소유구조의 새로운 형태: 지주회사와 산업자본의 진출

한국의 기업문화에서는 기업에 대한 사적 재산권이 주어질 때, 최대의 효율이 발생될 수 있었다. 한국의 기업성장이 단순히 풍부한 질 좋은 노동력만으로 이루어졌다고 믿는 사람은 없고 그렇게 주장하는 사람도 없다. 한국의 풍부하고 질 좋은 노동력을 효율적으로 결합하여, 세계시장에 팔 수 있는 질 좋은 상품을 생산하는 데 기여해 온 기업가의 역할을 무시할 수 없기 때문이다. 이러한 한국적 기업가의 역할에서는, 소유와 경영이 분리된 서구 기업들이 갖는 정보의 비대칭성에 따른 문제가 발생하지 않았다. 즉, 기업운영에서 발생하는 거래비용이 최소화될 수 있었던 것이다. 한국의 경제성장 과정에서 기업의 의사결정은 최근 한국 기업에서 유행하고 있는 스피드경영과 유사하다고 볼 수 있다. 기업의 소유주가 곧 최고경영자이므로, 시장을 통해서건 정치권과의 협력을 통해서건 이윤이 발생하는 사업에 단기간에 착수할 수 있었던 것이다. 한국기업의 조직생성 과정에서 특유의 국제적 비교우위를 발휘했던 방법으로 한국의 은행산업의 국제경쟁력 강화를 위한 변화를 시도해야 한다.

미국과 영국에서는 산업자본의 금융자본 진출이 문제시되고 있다. 그러나 독일에서는 이것이 허용되었다. 독일의 경우, 독일의 최대 은행인 도이치뱅크의 설립자이자 하우스뱅크 체제를 창안한 사람이 바로 지멘스Georg Simens로 개인기업가였다.

한국의 경제발전과정에서 한국의 기업에게 노하우가 있는 기업통제구조는 소유와 경영

의 결합이다.<sup>27)</sup> 책임경영을 통해 은행의 국제경쟁력을 회복하기 위해서는 ‘주인 있는 은행’의 소유구조, 즉, 지주회사 또는 산업자본의 은행경영 참여로 나누어 비용과 편익을 분석해 나가야 한다. 앞에서 논술한 바와 같이, 코리건(Corrigan, 1987, 1991)은 산업자본과 은행의 결합을 반대하지만, 선더스(Saunders, 1992)는 코리건이 제기한 우려 상황이 심각하지 않다고 지적하고 있고, 미국 재무성(U.S. Treasury, 1991)은 한국의 재경원과 달리 산업자본의 은행소유를 허용하자는 의견을 제시하고 있다.

또한 한국의 은행소유구조를 개선하기 위해 제시된 현행 제도를 보완한 이사회 기능의 제고는 외부 통제기구의 효율적 역할 없이는 불가능하다. 미국과 같이 소유와 경영이 분리된 기업통제 구조하에서도 공개기업의 경영에 대한 통제장치로서의 외부 통제기구는 기업의 가치를 극대화하는 데 큰 기여를 하지 못하고 있다.<sup>28)</sup>

## 2. 은행의 기업성과 공공성

은행은 일반 기업에서 강조되는 수익성, 즉 기업성뿐만 아니라 공공성을 갖고 있다. 이 가운데 은행의 공공성은 바로 산업자본의 은행소유를 불허해야 되며 은행과 상공업에 대한 규제가 서로 달라야 한다는 입장의 근거가 되고 있다. 상공업의 은행소유를 허용할 것인가를 논의하려면, 기업성과 공공성을 좀더 구체적으로 분석해 보아야 한다.

앞서 간략히 논의했듯이 은행 공공성의 핵심은 은행경영이 국민경제 및 국민생활에 큰 영향을 미친다는 점이다. 은행 공공성의 특징은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다. 첫째, 은행은 신용을 받을 뿐만 아니라 창조하는, 자금의 매개기능을 하고 있다. 정운찬(1990)은 은행 공공성의 이러한 측면만 강조하여, 국민경제적 관점, 즉 경제발전에 필요한 자금을 가능한 한 비인플레이션적 방법으로 충분히 공급하고 또한 대출심사를 통해 효율적으로 배분하는 역할을 담당하는 것으로 정의하였다. 둘째, 은행은 신용질서를 창조하고 유지하는 근간이 된다. 경제가 고도화됨에 따라 신용의 기반 위에 영위되는 경제활동의 폭이 커지게 되며, 이로 인해 다수의 고객과 관련된 예금자 보호, 여수신, 기타 업무와 관련된 신용질서의 유지가 중요해진다.

프리드만이 언급했듯이 기업의 사회적 책임<sup>29)</sup>이 곧 기업의 공공성으로 연결됨을 볼 수

27) 독일의 도이치은행은 런던 금융시장에서의 투자업무를 중점적으로 육성하기 위해, 이에 익숙한 영국의 투자회사를 인수하였다. 독일의 금융인력이 런던시장에서의 투자업무에 비교우위가 없다는 것을 스스로 인정함으로써, 독일 금융의 범세계화를 지향하고 있는 셈이다.

28) 정광선(1994)은 공개기업의 경영에 대한 외부 통제기구의 역할을 다룬 기존 연구의 논의를 잘 정리해 주고 있다.

29) 기업의 사회적 책임에 대해서는 다음에 논의될 ‘5. 주인 있는 은행과 은행파산’ 중 ‘(3) 기업의 사회적 책임’을 참조할 것.

있지만 우리나라의 경우는, 경제개발과정에서 금융기관의 기업성보다 공공성이 일방적으로 강조됨으로써, 은행의 대출심사보다 자금동원 측면만이 지나치게 부각되어 왔다. 결국 은행의 공공성 강조는 은행산업의 발전을 저해하면서, 관치금융이란 용어로 나타나게 되었고 이것은 현재 은행의 거액 부실대출의 근원적 요인이 되었다.

우선 은행의 기업성보다 공공성을 강조한 기존의 논의는 은행간 경쟁이 국민경제에 해가 될 수 있는 극단적 경우가 발생할 수 있다는 점을 지나치게 우려하고 있다. 그러한 우려를 피력하는 사람들은 은행의 기업성을 내세울 경우, 국민경제에서의 자금배분기능 그리고 신용경제의 원활한 발전이 저해될 수 있다는 측면을 강조한다. 은행의 기업성을 추구하는 경쟁이 지나치게 되면, 금융자산을 매입하고 매도하는 과정에서 금융자산가격의 급격한 변동이 발생하고 이것은 국민경제에 교란요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 그러나 오늘날까지 은행의 공공성이 지나치게 강조되면서, 부실채권으로 인해 떠안게 된 손실은 실로 막대한 것이다. 이러한 부실여신은 은행의 공공성 강조에도 큰 기회비용이 존재한다는 것을 보여준다. 이것은 결국 국민경제 전체가 감당해야 할 비용으로, 한국은행의 특유이나 재정을 통해 보상해 주거나 아니면 은행이 수익성을 제고하여 수년에 걸쳐 대손충당금을 적립하여 스스로 해결해야 한다.

공공성으로 인해 발생된 이러한 사회적 비용을 해결하기 위해 국가 전체의 후생적 비용을 최소화시키는 방법이 바로 은행의 공공성보다 수익성을 강조하는 것이다. 한국의 경제주체 가운데 수익성 개념이 가장 뛰어난 곳은 바로 기업이라는 점은 한국의 기업지배 구조와 무관하지 않다. 한국 기업에서는 소유와 경영이 결합되어 있어, 소유와 경영의 분리로 인한 대리인 비용의 문제, 즉 조직운영의 거래비용이 최소화되어 있다.<sup>30)</sup> 그동안 한국의 은행에서는 수익성 위주의 경영이 간과되어 왔기 때문에, 은행경영의 목표를 수익성으로 전환하는 데는 기업의 인력을 이용하는 것이 더 효율적일 것으로 판단된다. 혹은 외국은행에 국내 은행을 매각하여 수익성이 강조되는 선진금융 기법이 국내 은행으로 빨리 확산되게 만드는 것도 한 방법이다.

금융기관의 국경 없는 경쟁은 이미 시작되었고, 금융산업은 고부가가치를 창출하는 전략 산업, 대졸 이상 고급인력의 고용기회 창출, 무공해산업, 그리고 전후방 연관효과가 큰 산업으로 인식되고 있다. 금융산업의 근간이라 할 수 있는 은행산업이 이러한 역할을 제대로 수행하려면, 정부는 은행의 공공성보다 기업성이 더 발휘될 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다. 이를 위해서는 한국인의 기업운영방식으로 은행의 소유구조를 변화시킬 필요가 있다.

또한 은행의 부실채권정리에 따른 비용을 최소화하고, 우리나라의 은행산업을 세계적 기

---

30) 한국의 주식회사 기업이 소유주 권익만을 최우선적으로 고려하면서, 소액주주의 이익을 무시하는 것은 앞으로 한국 기업의 지배구조가 더 발전되어야 할 방향이다.

업으로 성장시키기 위해서는 다른 국가들의 경우를 참고로 하되, 그것들과는 차별화된 우리나라 고유의 정책을 개발해 나가야 한다. 그것이 바로 수익성에 투철한 기업가 정신을 금융산업으로 끌어들이기 위한 적절한 안전장치를 곁들이면서 기업의 은행진출을 허용하는 것이다.

### 3. 정부는 왜 상공업의 은행산업 진출을 두려워하는가?

정부는 어떤 금융개혁을 통해서도 상공업의 은행소유를 절대불가라고 천명하고 있다. 상공업의 은행소유는 경제력 집중으로 국민의 정서에 어긋난다는 것이다. 현재 상공업의 은행 주식소유 현황을 <표 5>를 통해 보면, 상공업이 은행경영을 지배할 수 있음에도 불구하고 그러한 상황은 일어나지 않고 있다.

<표 5> 대주주 은행주식 보유현황

은행	5대기업	6 - 30대 기업	기타	합계
제일	11.8(3)	1.1(1)	30.8(10)	43.7
한일	11.2(4)	4.7(1)	24.5(9)	40.4
조흥	5.0(2)	2.2(1)	30.4(9)	37.6
서울	5.0(2)	3.3(1)	20.4(7)	28.7
상업	6.8(1)	1.1(1)	14.8(6)	22.7
한미	15.0(2)	1.1(1)	49.5(10)	65.5
외환	-	-	65.3(1)	65.3
하나	6.1(2)	3.7(2)	52.6(14)	62.4
보람	11.2(2)	16.2(2)	26.5(9)	53.9
평화	1.3(1)	-	47.6(8)	48.9
동화	-	-	16.6(9)	16.6
신한	9.4(4)	-	6.9(4)	16.3
동남	-	-	15.2(2)	15.2
대동	-	-	15.2(2)	15.2
10개 지방은행 평균	4.2(0.8)	7.4(1)	33.0(9.7)	44.6

주1: ( )은 기업수, 대주주는 1% 이상 지분소유자

주2: 남상우(1994)에서 간접 인용

자료: 재무부, 『제170회 정기국회 재무위원 요구자료』, 1994

은행산업의 경쟁력을 배양하기 위해서는 은행산업에 연관된 관료들의 상공업의 은행소유에 대한 거부감부터 경제적으로 분석해 보아야 한다. 그 관료들의 거부감은 은행소유의 변화에 따른 비용과 편익 분석을 통한 객관적인 지식에서 비롯된 것이 아니라 소위 재벌의 은행소유가 국민적 정서에 위배된다는 인식에 우선 기인하고 있는 듯하다. 이러

한 거부감을 완화시키기 위해 몇 가지 질문을 해볼 수 있다. 첫째, 은행소유가 왜 꼭 재벌에게 가야 된다고 생각하는가? 우리가 알고 있는 재벌은 독점규제및공정거래에관한법률에서 정의하고 있는 30대 그룹을 말한다. 그렇다면 30대 그룹 이외의 상공업이 은행을 소유하다면, 그것은 가능할 수 있을 것이다. 30대 그룹 밖의 상공업이 은행을 소유할 수 있는 실행 가능한 방안을 어떻게 찾는가는 정책부서 담당자에 달려 있다.

둘째, 재벌기업이 은행의 경영을 지배하는 경우에는 사회적 감시의 정도가 높아 자동적인 안전장치가 어느 정도 작용할 수 있는 반면, 비재벌 대기업의 경우에는 그렇지 않기 때문에 소유집중의 비중이 더욱 심각할 수 있다.<sup>31)</sup> 현재 문제가 되는 것은 재벌의 은행소유가 아니라, 소유의 분산이 잘 이루어져 금융회사의 운영에서 대주주의 이익을 우선적으로 고려하는 경영이 지양되어야 한다는 것이다. 이를테면, 한국의 보험산업의 경우 현재와 같이 대주주의 소유주식 상한규제가 없는 한, 경영활동은 대주주의 이해관계만을 우선적으로 고려하고 보험계약자의 이익을 침해하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 증권산업의 경우에도 대부분의 회사가 대주주에 의해 직접 경영되어 대주주의 사적 이익의 추구가 가능하며, 동일계열 소속의 제조업체와 증권회사간에 불공정한 내부거래가 발생할 수 있다.

셋째, 은행에 주인 있는 경영 대신 서구의 이사회제도를 도입하여 은행경영을 정상화하려 할 경우, 관리들도 은행경영에 간섭하지 않고 은행의 감독기능에만 전념할 것인가? 고위관리직에서 은퇴한 사람이 은행장이나 유관기관에 고위직으로 가지 않겠는가? 은행의 지배구조가 관리들의 사적 이익과 연관되어 있다면, 이러한 질문은 관리들에게 민감한 사안이 될 수 있다.

넷째, 집행 업무보다 실행 가능한 비전을 제시하는 기획업무<sup>32)</sup>의 부가가치가 훨씬 더 높다는 것을 알아야 한다.<sup>33)</sup> 이러한 비전을 잘 제시해 온 관리들이야말로, 퇴직 이후에 은

31) 금융산업발전심의회 및 금융제도개편연구소(1993)에서 지적된 점이다. 여기서 문제는 대주주의 소유지분이 높으면 경영활동이 대주주의 이해관계를 우선적으로 고려하게 된다는 점이다. 따라서 기업의 지배구조에서 형평의 문제가 실현될 수 있는 소액주주 보호제도가 필요하다.

32) 관료에게 있어 업무기획의 중요성은 옛날 정조가 아버지인 사도세자를 위로하여 수원성을 쌓도록 정약용에게 명하였을 때에도 엿보인다. 1794년~1796년에 걸쳐 2년 동안 수원성을 쌓고 나서, 그 시대 재정을 맡고 있던 이조판서가 정조임금에게 보고하는 내용을 보면 정약용의 치밀한 계획과 새로운 기구 덕분에 공사 기간이 상당히 단축되었고 또한 그 이전까지의 방법으로 성을 쌓았다면 그 비용이 엄청났을 터인데, 새로운 축성법을 썼기 때문에 비용도 종래보다 훨씬 덜 들어 갔다고 되어 있다.

한국은 유네스코의 1997년 세계문화유산으로 수원성을 추천해 놓고 있다. 한 관리의 비전과 지혜가 한국의 문화재가 아닌 세계 문화재를 만들어 놓았다.

33) 은행과 관련된 기획업무보다 최근 논란이 되고 있는 고속전철은 좋은 실례이다. 국가 백년대계에 해당되는 기획이 대통령 공약사업화되면서, 낭비되는 자원의 손실을 한번 생각해 보자. 고속전철이 제대로 기획되었더라면, 국민의 세금이 이렇게 낭비되지 않았을 것이다. 기획이 부실한 상태에서, 집행업무에 매달린 고속전철에서는 부가가치가 창출되기는커녕

행들이 서로 스카우트해 가려고 할 것이다.

다섯째, 금융산업은 겸업화의 유니버설 은행으로 가고 있지만, 비은행금융기관에 대한 기업의 소유는 허용되면서도 은행에 대한 소유는 허용되지 않고 있다. 그 근거를 보면, 비은행금융기관은 은행보다 신용창출기능이 미약하다는 것이다. 그러나 비금융기관에 산업자본이 참여하여 계열기업을 지원하는 경우에도, 그 상공업의 도산시 비금융기관의 부실을 초래하여 금융산업의 혼란을 가져올 수 있다.

은행이 유니버설 은행화되는 경우, 은행은 은행업무 이외의 분야에서는 공공성보다 수익성이 우선인 사기업과 경쟁해야 한다. 왜냐하면 한국에서는 은행업무를 제외하면, 상공업이 모든 금융업에 진출해 있기 때문이다. 이 때 수익성보다 공공성에 익숙한 은행경영자가 은행업무 이외로 진출하는 경우 실패의 확률도 높고, 이러한 실패는 금융산업의 혼란을 가져올 수 있다. 따라서 은행의 업무영역 다각화는 현재 금융산업의 소유구조하에서 위험한 경제행위이다.<sup>34)</sup>

#### 4. 주인 있는 은행과 은행의 파산

우리나라에서 은행이 부도가 나서 은행에 예금한 사람이 돈을 찾을 수 없다는 것은 상상도 할 수 없다. 그러나 상공업이 파산할 수 있느냐는 질문에는 쉽게 가능하다는 반응을 얻을 수 있다. 은행이나 일반 기업이 이윤을 추구하기는 마찬가지인데, 은행부도가 일어날 수 없다고 간주되는 데 대해서는 좀더 깊은 논의가 필요하다.

##### (1) 은행도 기업이라는 사고전환

경제의 주체는 가계, 기업 및 정부인데, 가계와 기업은 언제든지 파산할 수 있지만, 정부가 파산한다는 것은 생각할 수도 없다. 그렇다면 자본주의 시장경제에서 은행이 파산할 수 없다는 것은 은행이 정부와 같은 것으로 생각되어지고 있다는 것이다. 이것은 두 가지 점을 시사한다. 하나는 은행이 정부의 한 기관일 수 있다는 것이며, 또 하나는 은행이 부도가 나면 정부가 해결해 줄 것이라는 것이다. 한국경제에서 타당한 것은 후자일 것이다.

---

다른 곳에서 창출된 부가가치가 낭비되고 있다. 이것은 권력을 이용한 기획기능의 부재가 발생시킨 자원의 대도대도(大盜)행위에 해당된다.

34) 문종진·정익준(1996)은 은행의 경쟁력 강화를 위해 업무영역 확대방안을 체계적으로 잘 정리하였다. 그리고 금융개혁위원회의 1차 보고서에도 업무영역 확대가 중요한 항목으로 취급되어 있다. 그러나 어떤 보고서의 논의에서도 소유구조가 다른 금융기관간 경쟁에서 은행의 업무영역확대로 인한 위험성은 언급되어 있지 않다.

OECD 보고서(1992)에 따르면, 1980년대 이후 은행의 주요 추이는 규제완화, 자유화, 그리고 탈전문화이다. 이러한 추이는 더 일찍 발생하였지만, 그것이 현저하게 가속화된 것은 1980년대였다. 1990년대에는 재규제(reregulation)가 나타나지만, 재전문화(respecialization)는 별 주목을 받지 못하고 있다. 이러한 추이가 발생한 주요한 이유를 보면, 지난 수십 년간의 금융산업의 성장기반은 이제 더 이상 새로운 시대의 성장기반이 될 수 없기 때문이다.

이처럼 변화한 환경 속에서 은행의 경쟁력을 강화하기 위해 은행에 소유권을 허용하면, 은행도 이윤을 목표로 하는 기업이라는 인식이 국민들 사이에 자연스럽게 되며 정부가 나서서 은행도 도산할 수 있다는 것을 교육시킬 필요도 없게 된다. 은행의 경영실적, 자산구조, 인적 구성 등에 고객들이 민감하게 반응하게 되는 것이다.

경쟁을 통한 효율성제고는 경쟁으로 발생한 부실은행의 도산으로 인해 여타 건전한 은행도 피해를 입을 수 있다. 그동안 은행예금이 안정하다는 인식을 가진 국민에게 연쇄적으로 은행도 도산할 수 있다는 것은 큰 충격이다. 당분간 국민들은 자신들의 금융자산을 어떤 금융기관에 맡겨야 할지 당황하게 될 것이고, 이로 인해 갑자기 현금에 대한 수요가 많아 이자율이 상승하고 은행에서 대량인출사태(ban run)가 발생할 수 있다. 이러한 금융공황을 피하기 위해 필요한 제도적 장치가 바로 예금보험제도이다. 산업자본의 은행소유를 허용하려면, 우선 예금보험제도를 정착시켜야 한다.

또한 금융의 효율성 추구를 위해 은행의 경쟁이 더 치열해진 상황에서는 안전성 개념도 종전의 어느 은행의 도산도 허용할 수 없다는 개념에서, 개별은행의 도산은 허용하되 전체 금융산업의 안정성은 유지되어야 하는 개념으로 바뀌어야 한다. 따라서 은행의 안전성 및 건전성을 위해서는 경영성과에 관계 없이 모든 은행의 도산을 방지하는 데 목표를 두어서는 안되며, 경영부실에 따른 지급불능 은행의 도산은 허용하되 그 파급효과가 여타 건전한 은행으로 미치는 것을 방지하여 전체 산업의 안정성은 유지하는 데 목표를 두어야 한다.

은행의 파산을 허용하는 경우에 은행의 안정성 유지는 중요한 과제인데, 안정성 유지방안으로 사전적 조치로서의 건전 경영규제의 강화와 사후적 조치로서의 명시적 예금보호제도를 들 수 있다.

은행의 기업성이 강조된 미국의 은행산업에서 은행의 도산이 은행산업의 경쟁력을 회복시켰다는 보고서를 접하고 있다. 1980년대 중 금융자유화에 따른 금융기관간 경쟁 격화 등으로 대출자산이 부실화되고 은행도산이 크게 늘어나는 등 큰 변화를 겪으면서 상당한 구조변화가 있었다.<sup>35)</sup> 그러나 1990년대 들어서는 도산은행이 크게 감소하고 수익성과

---

35) 주간해외경제 제96-5호.

자산의 건전성이 개선됨으로써 단기간 내에 경쟁력이 회복되었다. 이러한 미국 은행산업의 경쟁력 회복은 전체 금융시장의 효율성을 높여 기업의 투자재원 조달을 원활하게 함으로써 1990년대 미국경제가 물가안정하에서 건실하게 성장세를 유지하는 데 기여하였다.

## (2) 기득권층의 렌트추구는 없는가?

경제구조의 고도화를 통해 선진국으로 가려면, 선진국 사회의 특징을 고려해 볼 필요가 있다. 여기서는 선진국의 새로운 다원사회 출현의 특징을 언급하고, 그 사회에서의 책임을 강조하려고 한다. 현대 선진국의 사회와 정치는 모두 새로운 다원화 체계가 되었다고 말한다. 새로운 다원주의에서는 어떤 기관의 가치는 기능과 성과에 의해 결정된다. 이때 가장 중요한 기준이 바로 누가 전체의 이익을 살피느냐이다. 만일 대립하는 이해관계의 충돌과 혼란 속에서 전체의 이익이 얻어지기를 기대한다면 그것은 자기 자신을 속이는 환상에 불과하다. 이해관계의 충돌과 혼란 속에서 얻어지는 것은 단순한 정체뿐이다. 따라서 다원사회의 여러 기관이 오늘날 해야 할 일은 전체의 이익에 대한 관심과 책임을 자기 자신의 비전, 자세, 가치관 속에 끌어 넣는 것이다. 즉, 정치적 책임을 지는 일이다.<sup>36)</sup>

선진국형 금융구조가 되려면, 금융시장의 하부구조를 무엇보다 시장지향적으로 구축해야 한다. 그러나 현재 한국의 금융개혁에는 연관 부처의 기득권을 고수하기 위한 개혁 이외에는 금융시장의 하부구조 개혁이 없다. 즉, 장기적 발전을 위한 단계적 개혁이 없고, 단기 과제에 집착하고 있는 것이다. 제도의 변화는 점진적이므로 장기적 과제의 개혁을 늦게 시작하는 만큼 후진국 금융제도 변화가 선진국형으로 가는 시간은 더 길어진다. 왜냐하면 선진국은 금융산업의 경쟁력 향상을 위해 계속 노력해 가기 때문이다. 내생적 성장이론은 경제성장의 수렴현상이 시간이 지나면 자연적으로 올 수 있는 것이 아니라는 것을 밝히고 있다. 결국 한국은 선진국을 지향하면서도, 선진국의 새로운 다원사회에서 강조되는 정치적 책임을 질 수 있는 정치인이나 관료는 없고, 기득권층의 렌트추구만 남아 있다.

한국도 선진국으로 진입하려면, 실물경제와 동반관계에 있는 금융 부문의 개혁도 시급히 추진해야 한다. 그러기 위해서는 기득권층의 렌트추구가 발생할 수 없도록 기업의 시중 은행소유나 외국인의 은행소유를 적극적으로 고려해 보아야 한다.

## (3) 기업의 사회적 책임

한국 사회에서는 언론, 정치, 종교 등도 다른 기관의 사회적 책임만 비판할 뿐 자신들의

---

36) 드러크(김용국 역), 제7장.

사회적 책임을 되새겨 볼 생각조차 않는다. 부가가치를 창출하지 못하는 비생산적인 비판을 축출하기 위해서는, 각 기관의 사회적 책임이 무엇인가를 깊이 생각해 볼 필요가 있다. 따라서 상공업의 은행소유가 별 문제가 없다는 논리를 전개하기 위해, 기업의 사회적 책임을 먼저 논할 필요가 있다.

상공업의 은행산업 진출을 단호하게 부정적으로 보는 의견을 접하게 되면, 기업이 경제에서 별종인 것 같은 인상을 갖게 된다. 이러한 거부감에서 벗어나기 위해서는 국민경제에서 기업의 역할이 어떻게 정의되는가에 관심을 가질 필요가 있다. 경제주체 중 기업은 한 나라 경제에서 생산의 주체로 정의되고 있다. 따라서 기업의 사회적 책임도 생산활동과 연관되어 정의되어야 한다. 이런 맥락에서 프리드먼은 기업의 사회적 책임을 다음과 같이 말하고 있다.<sup>37)</sup> “기업이 본연의 사업을 제대로 해 내기도 어려운 일이다. 따라서 고객이 원하는 재화와 서비스를 생산하고 또 내일의 위험, 투자, 성장에 필요한 자본을 만들기 위한 이익을 낳는 일 이외의 행동에 관여한다는 것은 그 사회적 책임에 어긋난다.” 즉, 그의 정의 방식에 따르면 기업은 자기 본연의 기능이 아닌 것에는 일절 관여하지 말아야 한다는 사회적 책임을 갖고 있다는 것이다.

따라서 은행도 기업이므로 기업 본연의 의무에 충실할 수 있어야 한다. 또한 은행의 감독기관도 은행 활동에서 소위 건전성 및 안정성을 측정할 수 있는 명확한 공개된 기준(이를테면, BIS의 자기자본비율 규정)을 정하여, 시장지향적인 사전 및 사후 감독을 하면 된다.

## 5. 금융산업의 소유구조에 대한 실증분석

본 연구의 실증분석에서는 주식소유의 집중도가 시중 은행에 비해 높은 지방 은행의 경우, 경제성장애 따른 이윤실현기회에 더 민감하게 반응하고 있다. 또한 시중 은행과 달리 지방은행의 경우, 통계적으로 비유의적이지만 일관되게 비용이 총자산수익률에 음의 영향을 주고 있다. 이에 따르면 지배주주가 존재할수록, 즉 주식소유의 집중도가 높을수록 은행의 공공성<sup>38)</sup>뿐만 아니라 기업성이 더 잘 발휘될 수 있다.

은행의 소유구조에 대한 실증분석으로 가장 흥미를 끄는 것은 좌승희(1994)의 논문이다.<sup>39)</sup> 기업집단의 비용함수 분석결과에 의하면, 비금융제조업과 증권업간에는 범위의 경제가 있는 반면, 제조업과 은행업이나 기타 금융업과의 사이에는 그런 관계가 없다. 또한 우리나라 기업집단들은 평균적으로 규모가 과대하여 비효율을 초래하고 있는 것으로 관

37) 드러크(김용국 역)에서 간접 인용.

38) 여기서 공공성은 규제 당국의 가이드를 따랐다는 것을 의미한다.

39) 논의를 전개를 위해, 여기서는 좌승희(1994) 요약문을 약간 편집하여 그대로 옮겼다.

찰되고 있다. 앞으로 우리 경제의 개방화와 금융자유화 그리고 세계경제로의 통합화가 진전됨에 따라, 제조업과 증권업의 겸영 그리고 소유지배 관계는 지속, 강화되겠지만 제조업과 은행업의 관계는 오히려 그 연계가 약화되며, 기업집단의 평균규모도 축소 조정 될 것으로 전망된다.

이러한 실증분석 결과 및 그들을 이용한 전망을 토대로 제언된 금융소유 규제정책을 보자. 첫째, 은행업과 제조업간의 소유지배를 허용하건 금지하건 어느 경우나 뚜렷한 자원 배분의 왜곡이나 범위의 경제가 나타나지 않기 때문에, 정부가 특정 소유구조를 강제하기보다는 은행이나 기업들이 자기 판단에 의해 최적 소유구조를 결정하도록 해야 한다. 둘째, 특정 소유지배 관계의 형성이 금융산업 및 경제 내에 경쟁을 저해하지 않도록 하는 경쟁정책적 차원에서 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다. 셋째, 소유집중에 따른 은행의 안전, 건전성 저해 효과를 방지하기 위해서는 동일인 여신한도의 엄격한 운용 등 건전 감독기능을 보강해야 한다.

## 6. 미국 재무성의 상공업-은행의 결합 제안

영미의 분리주의 금융제도가 세계 금융시장을 지배하였지만, 독일은 겸업화에 의한 유니버설제도를 일찍부터 시행하였다. 1980년대에 와서는 영미의 분리주의보다 독일의 유니버설 은행 형태가 대세를 이루고 있다. 분리주의에서 겸업화로의 추이를 누가 예측할 수 있었겠는가?

뉴질랜드는 아예 은행의 감독기능을 없애버렸다. 영미 문헌에 익숙한 전문가들에게는 생 각해 볼 수도 없는 일이다. 뉴질랜드는 기업의 수익성을 강조하는 것이 공공성을 강조할 때 보다 국민경제에 더 이롭다고 확신했기 때문에 그런 조치를 취할 수 있었다. 금융기관에 대한 감독으로 인해 손실되는 비용과 그로 인해 얻는 이익이 얼마인가를 비교해 본다면, 뉴질랜드식의 감독기관 철폐는 가능한 방법 중의 하나가 될 수 있다.

미국 재무성(U.S. Treasury, 1991) 보고서는 지금이 은행과 상공업의 폭 넓은 결합을 허용해야 할 시점이라고 기술하고 있다. 상공업은 저축기관뿐만 아니라 비은행 금융기업의 자본, 우수한 인력, 경영기술 그리고 전략적 방향을 확보하는 데 중요한 원천이 되어 왔다. 더 중요한 것은 은행은 자본을 필요로 하고, 상공업이 미국 기업자본의 약 80%를 차지하고 있다는 점이다. 많은 상공업이 은행을 소유하는 데 관심을 가져 왔으며, 앞으로도 계속 그러할 것이다. 은행소유에 가장 큰 관심을 가지고 있는 거대한 금융기업들 중 많은 수가 이미 상공업을 자회사로 거느리고 있다.

은행과 상공업의 결합을 반대하는 견해를 보면, 상공업이 은행을 소유하게 되면 은행규

제가 더 어려워지고 신용제공이 편중되거나 바람직하지 못한 경제력집중이 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 우려들은 모두 타당하지만, 상공업의 은행 진출을 금지하지 않고도 그러한 문제를 해결할 수 있는 방법들이 있다.

아직 은행-상공업의 결합을 공식적으로 허용하는 국가는 거의 없지만, 미국의 무역상대국으로 가장 두려운 독일과 일본에서의 경우, 은행과 상공업의 결합이 상당히 중요한 과제로 논의되고 있다. 은행과 상공업의 결합을 허용하는 사례는 상공업이 파산한 은행을 인수할 수 있도록 하는 맥락에서 특히 설득력이 있다. 어떤 경우에는 파산한 은행으로 인해 정부가 상당한 손실을 떠안게 되었을 경우 상공업에게 그 파산한 은행을 구매하게 함으로써 그 부담을 회피할 수도 있다. 특히 파산한 대은행의 구매자의 범위를 금융기업에 한정한다면, 구매 가능한 기업의 수가 아주 적어 매매가격이 더 낮아지게 될 것이다.

## 7. '정부의 대주주로서 은행인사에 관여'와 은행의 경영자율화

은행장을 뽑는 방법은 은행추천위원회에서 올해 비상임이사회제로 바뀌었다가, 금융개혁과 함께 다시 대주주 직접 참여방식으로 전환하기로 결정되었다. 1996년에 개정되어 올해 시행된 비상임이사회제도는 비상임이사들의 지분이 너무 적어 주주 대표성에 문제가 있었기 때문이라는 것이 그 이유이다. 한보사태로 인한 은행장 문책인사에서 후임 은행장 선출 문제가 발생한 것도, 비상임이사들의 보유지분을 모두 합해도 5% 미만인 때문이라고 간주되고 있다. 현행 비상임이사회는 대주주 대표(50%), 소액주주 대표(30%), 이사회추천대표(20%)로 구성되며, 5대 재벌과 정부 및 기관투자가들은 대주주 대표에서 제외되므로 비상임이사회 구성에 영향을 미칠 수 없게 되어 있다.

그러나 정부가 새로 내놓은 안에 따르면, 비상임이사회에는 5대 기업과 정부가 포함되며 주주 대표성을 높이고, 정부 및 대주주가 은행장 선출에 직접적으로 간여하도록 되어 있다. 정부가 비상임이사회의 구성에 관여하는 것은 이를테면 외환은행의 경우 한국은행이 48%의 주식을 보유하고 있어 정부가 대주주이며 종전에도 은행장 선출에 의사를 표명해 왔고 이번 인사에서도 개정된 법에 의하면 의사 표시를 하더라도 하자가 없다는 이유에서이다.

그러나 정부가 은행장 인사에 어떤 행태로 개입하든, 그것은 금융자율화가 한국의 은행 경쟁력을 제고하는 데 필수적이라는 업계, 전문가 및 일부 관료의 공통된 인식에 역행하는 것이다. 사실 1997년 상반기 한보 대출비리파문으로 새로운 은행장이 임명되는 과정에서 발생한 소요도 비상임이사회가 선출한 은행장도 이미 정부가 내정한 것이기 때문에 이에 해당 은행의 노조가 반대한 것밖에는 없다. 그런데도 정부는 시중은행 및 지방은행의 은행장 선출방식인 비상임이사회제도에 문제가 있다고 한다. 정부가 문제라고 하는

것이 무엇인지 이해하기 어렵다.

정부는 대주주로서 은행장 선출에 개입하려는 명분을 확보하기 위해, 5대 재벌의 비상임 이사회 구성 참여를 허용하고 있다. 그러나 정부가 비상임이사회 구성에 영향력을 행사하는 경우, 다른 대주주들의 영향력은 없는 것과 마찬가지이다. 따라서 정부와 5대 재벌이 비상임이사회 구성에 참여하도록 하는 것은 정부가 비상임이사회를 지배하겠다는 것과 전혀 차이가 없다. 왜냐하면 5대 재벌에 대한 은행규제가 엄연한 현실인 상황에서, 재벌이 비상임이사회에 참여하더라도 정부안에 반대하는 것이 사실상 어렵기 때문이다.

은행의 경영을 정상화하려면, 은행 조직에도 경쟁과 혁신이 불어 넣어져야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 현재 은행 경쟁력을 취약하게 만든 내부 요인으로 지적된 것이 인력의 과다, 전문인력 및 인재의 부족이다. 우선 은행 조직 내에 우수한 인재들을 유치하고 그들을 전문인력으로 양성하기 위해서는, 자기 능력을 최대한 발휘하면 외풍에 대한 걱정 없이 최고 경영자가 될 수 있다는 인센티브가 주어져야 한다. 그러나 정부가 직, 간접으로 은행장 인사에 영향을 미치게 되면, 은행에 근무하는 인력은 능력에 따른 경쟁을 하기보다 청탁에 의한 승진에 더 관심을 가지게 되고 궁극적으로 조직 내의 경쟁은 사라지게 된다. 그러면 다시 은행 조직은 무능한 인력 집단으로 인식되고, 정부가 은행장 인사에 개입하여 외부 인사를 아무 경쟁 없이 은행장에 쉽게 임명하는 악순환을 야기시킨다.

그러나 은행소유권을 인정하면, 정부의 은행에 대한 인사 관여는 줄고 은행의 경영자 효율화가 쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

## 8. 영국 민영화의 교훈과 한국 금융의 소유구조개선

그동안 추진되어 온 정부주도 고도성장 체계를 민간 부문 주도 체계로 전환시키기 위한 정책의 일환인 민영화로 인해 한국 시중 은행의 경영구조도 변화해 갈 것이다. 그러나 한국의 민영화에서 우리가 얻은 교훈이 무엇인가에 대한 체계적 연구는 아직 없고, 대신 영국의 민영화 성공사례가 많이 인용되고 있다.<sup>40)</sup> 영국의 민영화는 시장의 '무정부 상태'보다 우월하다고 자부해 왔던 중앙집권식 계획과 통제가 실제로는 기업활동에 정치적 요소를 개입시켜 기업의 성과를 떨어뜨리고, 자발적인 인센티브를 없애며, 가격기능을 왜곡시키고, 공공서비스 제공자들을 일반 대중의 진정한 요구로부터 차단시키는 정치적 왜곡을 초래하였다는 판단에서 비롯된 것이다. 이러한 문제점을 극복하는 데, 영국 사람들은 기존 체제의 개선이 아니라 대체가 필요하다는 것을 깨닫게 되었으며, 그 대체 수단으로 시작된 것이 바로 민영화였다. 영국의 경우, 민영화의 목적은 공공재의 공급자에 대한 소비자의 주권을 확립하는 데에 두고 있다. 따라서 영국의 민영화는 사회구조와 국민의식

40) 김재홍·이승철(1994), 한국은행(1996) 참조.

을 근본적으로 변화시키고자 하는 보수주의적 혁명의 일환으로 추진되고 있다.<sup>41)</sup>

영국의 민영화 과정에서 얻은 몇 가지 교훈을 보자. 첫째, 영국의 민영화는 과거에 전혀 보지 못했던 완전한 수단을 만들어내 경험을 통한 학습과정에 의해 민영화를 성공적으로 추진해 오고 있다. 둘째, 민영화는 경제논리에 의해서만 이루어질 수는 없으며, 어떤 종류의 개혁이 정치적으로 가능하며 해결책을 만들어내는 데는 어떤 정치적 요소들이 필요한가를 알게 되었다. 셋째, 영국의 정치가들은 국영기업들에 의해 사용된 막대한 금액의 돈이 공공투자가 아니라 단순한 낭비이며 따라서 그들에게 대출한 돈도 결코 회수될 수 없다는 것을 인정해야 하게 되었다. 민영화할 때 부채 탕감으로 기업이 부채에서 벗어나게 되고, 새로운 경영, 새로운 소유구조, 그리고 사업확대 및 추진을 위한 자본시장에의 새로운 접근에 성공하게 되면, 그 기업은 수익을 올려 세금을 내게 되고 그로 인해 탕감해 준 부채를 갚는 셈이 된다.

영국의 민영화에서 우리는 시장경제논리를 정착시키고, 각 규제를 사회적 규제보다 효율성 규제로 전환시키기 위한 비용-편익 분석을 도입하는 것이 모든 정치, 경제 개혁의 근간이 됨을 알 수 있다.

---

41) 반면 프랑스의 민영화정책은 영국과 판이하다. 사회주의로부터 크게 벗어나 개방시장의 이념을 많이 받아들였지만, 그래도 프랑스는 아직도 콜베르주의 Colbertism이다. 영국의 민영화가 초자유주의적 정책의 실례로서 전망의 대상이 되고 있는 것은 사실이지만 프랑스에는 맞지 않다. 영국과 프랑스는 지적, 이념적 전통이 너무 다르기 때문이다. 따라서 프랑스 민영화는 혼합경제적 특성을 지속시켜 나갈 것이다.

## 제9장

---

은행의 소유 허용을 위한 발전방향

# 은행의 소유 허용을 위한 발전방향

## 1. 결론

한보사태와 같은 은행의 권력형 부실대출이 발생할 수 있었던 근본적 원인은 ‘주인 없는 은행경영’ 때문이다. 더구나 선진국의 다원주의 사회개념에 익숙하지 않은 한국 사회에서는 주인 없는 기업에서 국익을 생각하고 그 기업을 위해 정치적 책임을 지는 경영자를 찾기도 어렵지만, 그런 경영자가 설혹 있더라도 그가 책임 있는 경영을 할 수 있는 사회적 풍토가 정착되어 있지 않다. 따라서 은행과 같이 주인 없는 기업의 경우, 자본주의 발달의 원동력인 사유재산권을 부여하여, 권력형 부실대출 따위는 사유재산에의 침해라는 위법행위가 되게 만들어야 한다. 이러한 결론의 배경이 되는 여섯 가지 이유를 이 논문의 내용에서 요약해 보면 다음과 같다.

① 현행 은행법에 의해서는 은행의 책임경영이 이루어질 수 없다. 은행의 최고경영자가 기업의 본질에 적합하게 은행을 경영하게 될 때 은행경영의 자기책임원칙이 달성될 수 있다. 그러나 현재 은행의 최고경영자는 은행이나 주주의 힘에 의해서보다 정부의 입장에 의해 임명된다. 그렇게 임명된 최고경영자는 은행의 종업원이나 주주의 이익보다 정부 고위층의 신뢰를 얻는 데 더 관심을 가지게 된다.

실례로, 정부는 6월 들어 한보비리와 연관된 은행의 은행장을 문책하는 인사를 강행하고 있다. 행장을 추천하는 비상임이사회인 행장추천위원회에 정부가 정한 인사를 추천하도록 설득하여, 해당 은행의 노조와 정부가 대치하는 문민정부에 걸맞지 않은 일이 발생하고 있다. 이런 상황에서 시중 은행에 취임하게 된 정부 추천인사 은행장이 은행의 기업성 제고, 금융기관간 무한경쟁시대 등에 대한 비전을 확립하고, 종업원 및 주주의 이익을 우선하기보다 정부의 눈치를 보게 되는 것은 당연하다.

② 은행소유를 허용하여 책임경영을 했을 때의 편익과 비용의 차, 그리고 소유를 허용하지 않고 이사회 등을 이용해 책임경영을 했을 때의 편익과 비용의 차를 직접 비교해 볼 수는 없지만, 그동안 추진되어 온 결과에서 유추해 보면, 전자가 후자보다 더 클 것으로 판단된다. 실례로 제일은행의 한보철강에 대출금액이 10,544억 원에 이르고 있는데, 은행의 소유가 인정되었더라면 이러한 무리한 대출이 가능할 수 있겠는가? 제일은행에 소유권이 명확히 확립되었더라면, 정부는 제일은행에게 그러한 대출을 하도록 강요할 수 없었을 것이다. 왜냐하면 그것은 명백한 사유재산권의 침해이기 때문이다.

③ 은행을 제외한 모든 금융기관에 대해 30대 재벌기업의 소유를 허용함으로써 이미 정부는 과도한 적자를 내고 있는 투자신탁을 대기업집단으로 넘겨주었지만, 금융기관 중 은행에 대해서는 차별적 규정을 적용하고 있다.

은행의 건전성 및 공공성이 현재 상태에서는 잘 유지될 수 있고, 대기업이 소유할 경우 더 손상받게 된다는 주장은 다음과 같은 세 가지 점에 비추어 볼 때 별 설득력이 없다고 생각된다. 첫째, 지금까지 정부가 추천한 은행의 최고경영자가 은행경영에서 X-효율을 발생시켰다. 이러한 경영의 비효율은 이 연구의 실증분석에서도 간접적으로 드러난다. 둘째, 위와 같은 우려는 감독기관이 제역할을 철저히 다하지 못하였을 경우에만 나올 수 있는 것이다. 감독 기관의 역할을 투명하게 하고 은행의 공공성 유지를 위한 엄격한 잣대를 적용할 경우 이는 충분히 극복될 수 있다. 셋째, 독점규제및공정거래에관한법률의 주요 과제가 30대 재벌기업에 대한 규제이지만, 그러한 규제에도 불구하고 대기업이 비난을 받는 것은 그러한 법이 제대로 적용되어 오지 못했거나 규제가 현실과 지나치게 동떨어져 있었기 때문이다. 은행의 건전성 및 공공성은 감독체계의 정비, 그리고 독점규제및공정거래에관한법률을 엄하게 적용함으로써 확보될 수 있다.

④ 한국의 기업가에게 비교우위가 있는 기업조직구조는 소유-경영의 분리가 아닌 소유-경영의 결합이다. 따라서 상공업-은행의 결합도 한국 문화구조하에서 은행경쟁력 배양의 원천이 될 수 있다. 왜냐하면 은행의 기업성 제고 및 범세계적 경쟁에 필요한 경영의 노하우는 은행이나 정부보다 상공업에 더 많이 축적되어 있기 때문이다. 앞으로 정부 정책의 주요 과제가 소유분산 우량기업을 통해 소액주주의 이익을 보호하는 것이지만, 소유-경영의 분리로 소액주주의 이익이 더 잘 보호되는 것은 아니다.

⑤ 기업이 직접금융으로 자금을 조달하는 비중이 증가하고 있으므로 은행에 대한 산업자본의 참여를 허용하더라도 경제력 집중이라는 점을 제외하면, 금융자본이 산업자본에 지나치게 이용될 수 없다. 또한 앞의 논의에서 정리된 바와 같이, 감독기능과 경쟁시장이 제대로 작용한다면 기업이 평판을 내걸면서까지 은행자금을 쉽게 유용할 수는 없을 것이다. 경제력 집중이라는 문제는 정부 관료들이 공정거래법을 제대로 실행하고, 산업정책의 방향이 공평하게 집행되며, 유망 중기업을 발굴해나갈 경우 얼마든지 해결될 수 있다.

⑥ OECD 가입과 더불어 은행업의 완전개방은 경쟁력이 약한 한국의 은행을 막강한 다국적 금융그룹의 영향력하에 두게 만들 것이다. 범세계적인 은행간 무한경쟁시대 그리고 기업의 탈은행화하에서는 이에 알맞는 경영전략이 필요하다. 이것은 책임경영이 발휘될 수 있는 소유구조에서 잘 발휘될 수 있다. 이 연구의 실증분석에서도 주식소유의 집중도가 높은 지방 은행이 시중 은행보다 거시경제적 경영 여건의 변화에 더 민감하게 반응한다는 것을 보았다.

## 2. 관련법의 개정

은행소유구조를 상공업, 은행 결합으로 변화시키려면, 제도변화의 기반이 되는 법률의 변화가 선행되어야 한다. 따라서 한국의 은행산업에서 상공업의 은행소유를 허용하기 위해서는 은행과 관련된 법의 개정이 필요하다.

① 은행의 권력형 부실대출을 방지하고, 은행경영의 책임원칙을 확립하며, 은행의 국제 경쟁력을 회복하기 위해서는 산업자본가에게 은행소유를 허용하거나 금융전업 기업가가 탄생할 수 있도록 관련법 조항들을 현실화시킬 수 있는 금융개혁이 절실한 과제이다. 이를 위해서는 은행법의 제17조 3과 동법 시행령 제3조의 2의 개정, 그리고 독점규제및공정거래에 관한 법률 시행령 제17조의 보완이 있어야 한다.

### 1) 은행법 제17조 3

본조항을 은행의 소유를 인정해 주는 방향으로 다음과 같이 개정해야 한다.

(현재) "주주 1인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자(이하 '동일인'이라 한다)는 금융기관의 의결권 있는 발행주식수의 100분의 4를 초과하는 주식을 소유하거나 사실상 지배하지 못한다."

(개정방향) "주주 1인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자(이하 '동일인'이라고 한다)는 금융기관의 의결권 있는 발행주식의 100분의 10미만을 소유하고 사실상 지배할 수 있다".

### 2) 은행법 시행령 제3조의 2의 6항

본 조항은 은행을 지배할 수 있는 산업자본가를 허용하도록 다음과 같이 단서조항을 붙여 개정해야 한다.

(현재) "주주 1인이 독점규제및공정거래에 관한 법률에 의하여 지정된 대규모기업집단(이하 '대규모기업집단'이라 한다)을 지배하는 자(이하 '계열주'라 한다)인 경우에 그가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원"

(개정방향) "주주 1인이 독점규제및공정거래에 관한 법률에 의하여 지정된 대규모기업집단(이하 '대규모기업집단'이라 한다)을 지배하는 자(이하 '계열주'라 한다)인 경우에 그가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원. 단, 소유분산 우량기업집단이나 자기자본비율이 국제적인 우량기업 수준인 기업은 제외한다."

### 3) 독점규제및공정거래에 관한 법률 시행령 제17조

대규모기업집단에 의한 은행소유가 경제력 집중이라는 문제점을 야기시키고, 소위 국민정서에 위배될 수 있다. 그러나 이러한 비난은 정부정책을 통해 어렵지 않게 해결될 수 있다. 대규모기업집단이 갖는 프리미엄(즉, 너무 커서 파산하기 어렵다; too big to fail)이 은행산업진출에 적용되지 않도록 개인이나 기업이 그런 프리미엄을 얻을 수 있게 하면 된다.<sup>42)</sup> 따라서 독과점규제 및 공정거래에 관한 법률에서 대규모기업집단 이외의 산업자본이 은행산업에 진출할 수 있도록 중기업 집단을 규정할 필요가 있다. 이러한 중기업에 속하는 건전한 기업은 금융전업기업가가 될 수 있는 법률적 근거가 마련되어야 한다.

(현재) 현재 중기업 집단에 대한 규정이 없음.

(개정방향) 중기업집단에 대한 규정을 신설함.

은행을 실제 소유하여 경영할 수 있는 산업자본가 및 금융전업 기업가가 탄생할 수 있도록 관련 규정을 현실화할 필요가 있다. 은행의 소유를 허용함으로써 발생하는 경제력 집중은 대규모기업집단을 배제하기보다 인수 전 필요한 자기자본비율 규정 그리고 인수 후 자기자본비율 규정을 충족하게 함으로써 해결될 수 있다. 은행의 자기자본비율 규정은 국제결제은행BIS이 요구하는 은행의 건전성을 유지하기 위해 요구하는 국제적인 기준이다.

② 은행의 소유를 허용하기 위해서는 금융전업 기업가의 기준을 낮추고, 경제력 집중이 우려된다면 중기업도 대기업과 동등한 입장에서 은행을 소유할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 은행법 제17조 3, 제17조의 4, 은행법 시행령 제4조의 3, 그리고 제4조의 6가 개정되어야 한다.

**1) 은행법 시행령 제4조의 3**

중기업의 은행소유를 권장하기 위해 다음 조항을 신설한다.

(신설) 2. 개인이나 중기업이 금융전업자본가로 은행을 소유하려면, 기업소유자 본인이 소유해야 할 최소 지분율은 중기업소유자를 포함한 동일인이 소유하거나 사실상 지배하고 있는 의결권 있는 주식총수의 100분의 20(또는 25)(상법 289조의 원용)으로 한다.

**2) 은행법 시행령 제4조의 6**

중기업에 속하는 기업이나 개인이 은행을 소유하는 방법을 마련하기 위해, 1항에 다음 조항을 신설한다.

(신설) “중기업에 속하는 기업이나 개인이 인수시에 은행 자본금의 100분의 4 이상을 확보하고 5~6년 동안 100분의 12까지 확보할 수 있어야 한다. 중기업 집단에 속하는 기업으로 최소한 한 기업분야에 10년 이상 종사해 오면서, 국제 경쟁력 강화에 지속적으로 투자해 온 기업만이 은행산업에 진출할 수 있으며, 이에 필요한 기준은 대통령령으로 정한다. 반면 개인은 금융과 관련된 업무에 10년 이상 종사해야 한다.”

---

42) 공병호(1996), pp.87~101 참조. 시장질서형성에 일반적, 추상적 행동규율이 필요하다. 여기서 일반적 행동규율은 시장에 참여한 사람들에게 어떠한 차별도 하지 않음을 뜻한다. 그렇다면 은행의 주인이 되는데서도 기득권, 배경 등으로 인한 차별이 없어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 공병호, 잡시장경제란 무엇인가?희 자유주의 시리즈9, 자유기업센터, 1996.  
-----, 잡채별 비난받아야 하는가?희 예명사, 1992.  
금융개혁위원회, 잡금융개혁 1차보고서희 1997.  
김대식, 「금융자율화와 은행의 건전성」, 잡은행정보희 1992. 8, 2-12.  
김대식, 「개방경제시대의 통화신용정책 과제와 방향」, 잡금융연구희 제7권 2호 및 별책, 1993. 12, pp.213 ~ 247.  
김세진, 최흥식, 「금융정책-새로운 구조모색」, 1997년 한국금융학회 금융정책. 경영 Workshop, 1997년 6월 13일.  
김일환, 한상현, 「금융산업 개편추이와 향후 과제」, 잡조사통계월보희 한국은행, 1997. 2, pp.20 ~ 48.  
김병연 외 3인, 잡외국의 은행합병 현황희 한국금융연구원, 1996. 9.  
김장희, 백영미, 「델파이 기법을 통한 우리나라 은행 산업의 진단과 전망」, 잡은행시장동향희 제2권 제2호, 국은경제연구소, 1995년 3/4분기, pp.29 ~ 57.  
김장희, 「우리나라 은행산업의 진단과 평가」, 잡은행시장동향희 제3권 제1호, 국은경제연구소, 1996년 1/4분기, pp.31 ~ 76.  
김재홍, 이승철(편), 잡인영화와 규제완화희 한국경제연구원, 규제시리즈 14, 1994.  
김정호, 「차입경영 이야기」, 자유기업센터, 1997년 6월(초고 원고).  
김종욱, 「은행업과 상공업 결합의 잠재적 이익 및 비용」, 잡조사연구자료희 95-19, 한국은행 조사제1부, 1995. 10.  
남상우, 「기업환경의 변화와 새로운 은행-기업관계의 모색」, 잡한국개발연구희 제16권 제4호, 1994, 겨울호.  
드러크, 피터(고병국 역), 잡미래기업희 한국경제신문사, 1992.  
----- (김용국 역), 잡새로운 현실희 시사영어사, 1992.  
문종진.정익준, 「은행의 업무영역확대 방안」, 잡경제분석희 한국은행 금융경제연구소, 1996. 11, pp.108 ~ 149.  
안종길, 「은행의 주주.경영자간 새로운 관계 정립」, 잡경제분석희 한국은행 금융경제연구소, 1996. 11, pp.150 ~ 222.  
양동욱.좌승희, 「은행합병의 비용효과 분석」, 잡경제분석희 제2권 제1호, 한국은행 금융경제연구소, 1996. 2.  
액튼.해리 버로우즈(이종욱.유주현 역), 잡시장의 도덕희 자유주의 시리즈 11, 자유기업센터, 1996.  
은행감독원, 잡은행경영통계희 각년호.  
안병직, 잡신채호희 한길사, 1979.  
이한구, 잡한국국부론희 매일경제신문사, 1993.  
전인우, 공병호, 잡한국기업의 지배구조희 한국경제연구원, 1995.

- 정광선, *잡기업경쟁력과 지배구조* 연구보고서 1994 No. 4, 한국금융연구원
- 정운찬, *잡금융개혁론* 법문사, 1991.
- 좌승희, 「기업집단의 금융겸업구조분석을 통한 금융산업의 소유구조정책방향모색」, *잡한국개발연구회* 제16권 제4호, 1994 겨울호, pp.47~80.
- 칼 폴라니(이종욱 역), *잡초기제국에 있어서의 교역과 시장* 대우학술총서, 번역70, 민음사.
- 한국금융연구원, 「한보유사사례 재발방지를 위한 금융정책방향」, 정책토론회자료, 1997, 5.
- 한국은행, 「규제완화의 경제적 효과에 대한 분석결과 발표」, *잡주간해외경제* 1996. 9.29-10.5/제96-40호, 한국은행 조사제1부.
- \_\_\_\_\_, 「일본정부의 금융제도 개혁안」, *잡주간해외경제* 1996. 11. 17-11. 23/제96-47호, 한국은행 조사제1부.
- 한국은행, 「최근 미국 은행산업의 경쟁력 회복 요인」, *잡주간해외경제*, 1996. 12.22-12.28/제96-52호, 한국은행 조사제1부.
- 한국은행, *잡조사통계월보* 각년호
- \_\_\_\_\_, 「영국 공기업 민영화의 성과와 시사점」, *잡조사통계월보* 1996년 12월호.
- Alessi, Louis De, "Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory," *American Economic Review* vol. 73, March 1983, pp. 64~81.
- Arthur, W. Brian, "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics," in Phillip W. Anderson, Denneth J. Arrow, and David Pines(ed.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Reading, MA : Addison-Wesley, 1988.
- Berger, Allen N. and David B. Humphrey, "The Dominance of Inefficiencies over Scale and Product Mix Economies in Banking," *Journal of Monetary Economics* 28, 1991, pp.117~148.
- \_\_\_\_\_, "Megamergers in banking and the use of cost efficiency as an antitrust defense," *The Antitrust Bulletin*, Fall 1992, pp.541~600.
- Boyd, John H. and S. L. Graham, "Investigating the Banking Consolidation Trend," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Spring 1991, pp.3~15.
- Cable, J., "Capital Market Information and Industrial Performance: The Role of West German Banks," *Economic Journal*, 1985, pp.118~132.
- Corrigan, E. Gerald, "Financial Market Structure : A Longer View," *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, January 1987.
- \_\_\_\_\_, "Future Priorities in Banking and Finance," *FRBNY Quarterly Review*, Winter 1989-90, pp.1~7.
- \_\_\_\_\_, "The Banking-Commerce Controversy Revisited," *FRBNY Quarterly Review*, Spring 1991, pp.1~13.

- \_\_\_\_\_, "Balancing Progressive Change and Caution in Reforming the Financial System," *FRBNY Quarterly Review*, Summer 1991, pp.1~12.
- Demsetz, Harold, "The Structure of Ownership and the Theory of the Firm," *Journal of Law and Economics* 26, June 1983, pp.375 ~ 390.
- French, George E., "Banking in Transition," The Jerome Levy Economic Institute, *Working papers* No. 114, April 1994.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.
- Hoshi, T., A. Kashyap and D. Sharfstein, "Corporate Structure, Liquidity and Investment, Evidence from Japanese Industrial Groups," *Quarterly Journal of Economics* 1991, pp.33 ~ 60.
- Hirtle, Beverly, "Factors Affecting the Competitiveness of Internationally Active Financial Institutions," *FRBNY Quarterly Review*, Spring 1991, pp.38 ~ 51.
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3, Oct. 1976, pp.305 ~ 360.
- Krummel, H.J., "German Universal Banking Scrutinized," *Journal of Banking and Finance*, 1980, pp.33 ~ 55.
- Mester, L., "A Multiproduct Cost Study of Savings and Loans," *Journal of Finance* 42, June, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Testing for Expense Preference Behavior : Mutual versus Stock Savings and Loans," *Rand Journal of Economics*, Winter, 1989, pp.483 ~ 498.
- Morck, R., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Management Ownership and Market Valuation," *Journal of Financial Economics* 20, 1988, pp.293 ~ 315.
- Saunders, A. and P. Yourougou, "Are Banks Special : The Separation of Banking from Commerce and Interest Rate Risk," *Journal of Economics and Business*, 1990, pp.171 ~ 182.
- Schranz, Mary S., "Takeovers Improve Firm Performance : Evidence from the Banking Industry," *Journal of Political Economy* vol. 101, no.2, 1993, pp.299 ~ 326.
- Shaffer, S., "Can Megamergers Improve Bank Efficiency?," *Journal of Banking and Finance* 9, 1985, pp.297 ~ 315.
- Shleifer, Andrei, and Vishny, Robert W., "Large Shareholders and Corporate Control," *Journal of Political Economy* 94, no.3, June 1986, pp.461 ~ 488.
- U.S. Treasury, *Modernizing the Financial System : Recommendations for Safer More Competitive Banks*, Washington D.C., Department of Treasury, 1991.

## Causes of The Bad Loans of Banks and Measures against Them

Chong-Ook Rhee

The research literature by scholars in Korea shows that government's intervention and regulation on banks' activities are the primary cause of the backwardness of Korean banking industry. In spite of the persistent demand from the private sector for deregulation, the Korean banking industry has not seen any change since non-military government came to power in 1992. Moreover, when we consider the fact that the entry to OECD will soon lead Korea to open the entire financial industry to foreigners, the domestic financial industry, as long as there is no financial renovation, will be far below the level our government agreed with OECD to open gradually.

The government, of course, has tried to make financial reformation in its own way, but most of its effort was directed toward short-sighted and locational change which only aimed the short-run performance. For example, in spite of the overall understanding among the members, 1997 committee of financial reformation avoided dealing with the fundamental issues such as the problem of the ownerless structure of the Korean banking industry. This implies that even after Hanbo shock which involved many high-ranking officials, politicians, and top managers of banks, those who are responsible for the banking industry still neglect the problem of poor competitiveness of Korean banking system.

The bad loans of the banks caused by the bankruptcy of HANBO STEEL Co. show us that the absence of law which guarantees the bank management and ownership has fostered the intervention of political power in the bank management. The freedom of bank management is the freedom of choice on which the market economy depends, and the ownership of bank is the basic pre-condition in which the freedom of bank management can work.

The empirical analysis in this paper shows that the local banks with highly concentrated stock ownership are more sensitive to profit opportunities than the nation-wide commercial banks which have not been allowed to be owned by Jae-bul(the group of firms controlled by an individual). These findings give

us implications in analyzing the bad loans of banks to HANBO STEEL Co.: the bad loans were caused by the control structure of ownerless bank. The best way in Korea to prevent the intervention of undue political power in the bank loan is to permit the ownership of banks by commercial firms, foreign banks or qualified individuals.

Summarizing the main results of the paper, we can suggest that, to minimize the transaction cost, the following four directions have to be considered in making the regulation policy on the ownership structure of the banking industry.

First, to eliminate bad loans such as those that we see in Hanbo case, the present ownerless bank system has to be changed to the owner bank system. Moreover, in Korea which is still far from the pluralistic society of the developed countries, it is hard, if ever, to find a bank manager who would assume political responsibility and also consider national interests in an ownerless firm. However, even though there exist such managers who are willing to take responsibilities, the Korean banking system will not allow them to have them. Therefore, the ownership of bank, a basis of capitalism, has to be established, and any intervention of the undue political power for bad loans has to be considered illegal activity to infringe on the private ownership.

Second, to allow the bank-commerce interlink is the best way to improve the poor competitiveness of the Korean banking industry and to minimize the cost to do this. Also, we recommend that foreign banks merge and acquire domestic bank in deep financial distress.

Third, to stop any possible worry about the concentration of economic power, the more practical legal proposal has to be enacted to stimulate the participation of the commerce except large conglomerate in case where commerce owns bank.

Fourth, the criteria to enter into the banking industry have to be mitigated for the entrepreneurs who want to do business only in the financial sector.

It is also crucial to revise the related laws to eliminate bad bank loans forced by undue political power, to establish the principle of responsibility in the bank

management, and then to restore the competitiveness of the banking industry or to help entrepreneurs who want to do only financial business actually appear. In order to do so, we need to revise the clause 3 of article 17 of the Bank Act and the clause 2 of article 3 in its enforcement ordinance of the Bank Act, and to complement the article 17 in 'the law on the monopoly regulation and fair transaction.'

The problems that could be caused by allowing the bank-commerce link, can also be solved by the regulation on the equity-debt ratio before or after M&A. Such regulation has to be made in the way to make banks satisfy the minimum level, 8%, of the equity-debt ratio required by BIS.

## 부실대출의 원인과 대책

---

1997년 12월 15일 1판 1쇄 발행

2020년 7월 2일 1판 2쇄 발행

저자\_유병남

발행자\_최승노

발행처\_자유기업원

주소\_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화\_02-3774-5000

팩스\_0502-797-5058

비매품

---