

자유와 개혁 13

# 은행자율과 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.

1998년 5월  
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 정책 대안의 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 속에서였다. 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 싶을 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려운 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.

1998년 5월  
자유기업센터 법경제실장 김정호

# 목 차

---

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

## 제1장 서론 · 10

- 1. 우리 금융정책의 역사 · 12
- 2. 은행규제의 타당성 · 14
- 3. 자율적 책임경영과 합병 · 19

## 제2장 은행인사의 자율화 · 21

- 1. 은행장 선임 · 23
- 2. 감사의 선임 · 40

## 제3장 은행의 책임경영 · 46

- 1. 은행임원의 책임 · 47
- 2. 국가의 책임 · 49
- 3. 은행주식 소유제한 · 50
- 4. 각국의 은행소유 및 지배구조 · 55

## 제4장 입법론적 고찰 · 60

- 1. 은행인사의 자율화 · 61
- 2. 소유구조 개선 · 66

## 제5장 결론 · 69

## <부록> · 71

- 영문요약 · 77
- 참고문헌 · 79

## 훑어보기

1997년 12월 3일 우리 정부는 긴급자금지원에 합의함으로써 한국경제는 최소한 향후 3년간 'IMF프로그램'에 따르게 되었다. 이 합의 내용 중 가장 중요한 것은 금융개혁에 관한 사항으로서 현행 금융관련법에 대한 대대적인 개혁이 없이는 IMF의 협조가 어렵다는 내용도 포함되어 있다. 이에 우리 정부는 자체적으로 수립하였던 금융개혁 법안을 대폭 수정하여 1998년 1월 임시국회에서 타의에 의한 금융관련법을 대폭 개정하기에 이르렀다.

이처럼 우리 금융 산업이 타의에 의한 금융개혁을 하게 된 원인에는 여러 가지가 있겠으나, 우선적으로 관치금융에 의한 우리 금융 산업의 자율적 책임경영의 부재 때문이라고 볼 수 있다.

이러한 우리 금융 산업의 자율적 책임경영의 부재는 1960년대 이후 고도의 경제성장 과정에서 은행이 독립적 이익경제의 주체로서 그 일익을 담당하는 상인이 아닌, 단지 상업사용인과 같은 산업자본의 조달창구로서의 역할만 하였기 때문이다. 이러한 독립적 경제주체성을 상실한 우리 은행들은 금융시장의 전면적 개방이라는 새로운 환경 속에서 경쟁력을 갖는 데 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 우리 금융시장이 대내외적으로 경쟁력을 갖기 위해서는 우선적으로 관치금융 하에 형성되어 왔던 은행구조를 전면적으로 개편하여야만 한다. 특히 은행들이 상업사용인으로서의 지위를 탈피하여 진정한 의미의 독립된 상인인 경제주체로서 지위를 갖도록 금융환경이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 은행이 주인의 책임 하에 자유시장경제 원리에 입각하여 자율적으로 경영되어야만 한다.

그러나 대부분의 은행들이 은행임원을 선임함에 있어 은행감독원장의 승인을 받아야 하고, 은행장을 비롯한 은행의 최고경영진들은 책임감과 소명의식을 갖고 은행의 설립 취지에 맞는 책임경영과 경영합리화를 이루기보다는 정부의 눈치 보기에 바쁜 것이 현실이다. 그리고 산업자본의 금융자본지배 방지라는 명목 하에 그간 우리 정부는 은행주식에 대한 동일인 소유한도를 제한하여 주인 없는 은행에 대한 정부의 개입을 용이하도록 환경을 조성한 것이 현실이다.

따라서 현재와 같은 금융위기를 극복하기 위해서는 우선적으로 우리 은행들이 더 이상 정치논리가 아닌 순수한 의미에 있어서의 자유시장경제 원리에 따라 경영되어야 하며, 이를 위해서는 은행의 인사에 대한 자율성이 보장되어야 하고, 은행의 주인 찾아주기가 선행되어야 한다고 본다.

은행이 인사의 자율성을 갖고 책임경영을 하도록 하기 위해서는 우선적으로 다음과 같이 은행관련법을 개정하여야 한다.

첫째, 은행관련법에서 정하고 있는 은행장 및 임원의 결격요건.자격요건 규정들을 폐지하여야 한다. 금융선진 외국의 경우는 금융기관의 인사에 대하여 전적으로 자율에 일임하고 있으나, 우리 은행법은 민간 기업인 은행의 대표이사인 은행장과 임원들의 결격요건 및 자격요건을 두어 은행인사를 규제하고 있다. 이는 자유시장경제 원리에 따라 운영되어야 할 기업의 활동에 국가가 적극적으로 개입하는 관치금융의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 그리고 은행장 및 임원의 자격에 대해서는 은행법에서 규정하지 않더라도 주주총회나 이사회를 통하여 충분히 검증될 수 있는 문제라고 사료된다.

그리고 비상임이사회를 통하여 추천된 은행장.감사후보자에 대하여 은행감독원장은 재선정을 요구할 수 있다. 이러한 재선정요구권은 은행감독원장이 권한을 남용한 경우에도 사법심사의 대상이 될 수 없는 자유재량행위의 성격을 갖는다. 따라서 은행인사의 자율성이 보장되기 위해서는 은행장.감사후보자에 대한 은행감독원장의 재선정요구권이 폐지되어야 한다.

둘째, 은행장.감사 후보추천위원회의 구성원이 되는 비상임이사회에 은행 여신규모 5대 기업은 참여할 수 없도록 정한 은행법 및 동 시행령의 관련 규정을 폐지하여야 한다. 이는 현재 금융지주회사의 도입이 검토되고, IMF구제금융시대를 맞이하여 은행주식소유한도를 확대한 현시점에서 볼 때 외국인과의 역차별의 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 더욱이 여신규모 5대 기업의 비상임이사회 참여배제는 은행이 경영상의 제약을 받지 않으면서 은행 간 경쟁이나 금융위험으로부터 보호를 받게 되어, 일반적으로 기존 금융기관들의 독점적 지위를 옹호하여 주는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

셋째, 현행 은행법상 동일인이 은행주식의 10%, 25%, 33% 초과 취득 시 은행감독원의 승인을 받도록 요구하고 있는 규정을 폐지하고 신고만으로 자유롭게 주식을 취득할 수 있도록 하여야 한다.

우리 정부가 1980년대 은행의 민영화를 추진한 이후 줄곧 은행의 소유한도제도를 고수한 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 하나는 대기업의 경제력집중 방지요, 다른 하나는 대기업에 의한 금융기관의 사금고화의 방지이다.

그러나 경제력집중이라는 문제는 금융산업만의 고유한 문제가 아니며, 대기업의 사금고화는 실례가 존재하지 않으며 이론적 검증도 없는 것이 현실이다. 오히려 이러한 이유보다는 주식소유한도를 설정하여 놓음으로써 주인 없는 은행을 만들어 정부가 용

이하계 금융기관을 감독하고자 하는 데 의도가 있었다고 볼 수 있다.

마지막으로 오늘날 이토록 금융시장을 위기에 처하도록 원인을 제공한 은행경영진과, 은행인사와 경영에 개입하여 은행의 부실화를 초래한 공무원 및 국가는 예금자 및 주주, 근로자 모두에 대하여 직접적인 손해배상책임을 져야 한다.

제1장

---

서론

## 서론

1997년 12월 3일 우리 정부와 국제통화기금은 주변국 협조유자를 포함, 총 5백 50억 달러 이상의 긴급자금지원에 합의함으로써 한국경제는 최소한 향후 3년간 'IMF프로그램'에 따라 움직여야 하는 등 경제주권을 상실하게 되었다. 이 합의 내용 중 가장 중요한 것은 금융개혁에 관한 사항으로서 현행 금융관련법에 대한 대대적인 개혁 없이는 IMF의 협조가 어렵다는 내용도 포함되어 있다. 이에 우리 정부는 자체적으로 수립하였던 금융개혁 법안을 대폭 수정하여 1998년 1월 임시국회에서 타의에 의한 금융관련법을 대폭 개정하기에 이르렀다.<sup>1)</sup>

이처럼 우리 금융산업이 불가피하게 타의에 의한 금융개혁을 하게 된 그 원인이 무엇인지에 대하여 먼저 고찰할 필요성이 있다. 그 원인에는 여러 가지가 있겠으나, 우선적으로 관치금융에 의한 우리 금융산업의 자율적 책임경영의 부재를 들 수 있다.

이러한 우리 금융산업의 자율적 책임경영의 부재는 1960년대 이후 고도의 경제성장 과정에서 독립적 이익경제의 주체로서 그 일익을 담당하는 상인이 아닌, 단지 상업사용인<sup>2)</sup>으로서 산업자본의 조달창구로서의 역할만 하는 은행을 탄생시켜 왔다. 이러한 독립적 경제주체성을 상실한 우리 은행들은 금융시장의 전면적 개방<sup>3)</sup>이라는 새로운 환경 속에서 경쟁력을 갖는 데 많은 어려움이 있을 것으로 사료된다.

따라서 우리 금융시장이 대내외적으로 경쟁력을 갖기 위해서는 우선적으로 관치금융 하에 형성되어 왔던 은행구조를 전면적으로 개편하여야만 한다. 특히 은행들이 상업사용인으로서의 지위를 탈피하여 진정한 의미의 독립된 상인인 경제주체로서의 지위를 갖도록 금융환경이 조성되어야 하리라 본다. 이를 위해서는 먼저 은행이 주인의 책임 하에 자유시장경제 원리에 입각하여 자율적으로 경영되어야만 한다.

그러나 대부분의 은행들이 은행임원을 선임함에 있어 은행감독원장의 승인을 받아야 하고, 은행장을 비롯한 은행의 최고경영진들은 책임감과 소명의식을 갖고 은행의 설

---

1) <부록 1> 참조.

2) 상업사용인이란 상법상의 용어로서 상인에 종속되어 노무를 제공하는 자를 말한다(상법 제10조 이하 참조). 이 논문에서 은행을 상업사용인이라 표현한 것은 은행이 자유시장경제 원리에 따라 자율경영을 통해 이윤을 극대화하는 것이 아니라 정부에 종속되어 정치적 논리에 따라 은행이 경영되어 온 것을 비유하고자 하였다.

3) 이미 1998년 초부터 외국인들이 국내 은행을 완전히 소유할 수 있게 되었다. 소유방법은 크게 두 가지다. 은행지분의 50% 이상을 가지면 국내 현지법인이고, 25~50% 미만을 확보하면 합작은행이다. 1998년 4월 현재 국내에 현지법인은 없고, 합작은행은 미국 아메리카은행이 대주주인 한미은행이 있다. 정부는 1996년 경제협력개발기구 OECD에 가입할 때 외국 금융기관 현지법인을 1998년 말 허용할 방침이었으나 이번에 앞당긴 것이다. 이에 따라 외국인들은 50% 이상을 확보해 아예 현지법인을 만들 수 있고, 한미은행과 같은 합작은행으로 진출할 수도 있게 되었다. 이 경우 국내 자본이 외국 자본에 맞서 은행을 소유할 수 있는냐가 쟁점이다. 자칫하면 역차별의 우려도 있기 때문이다.

립 취지에 맞는 책임경영과 경영합리화를 이루기보다는 정부의 눈치 보기에 바쁜 것이 현실이다. 그리고 산업자본의 금융자본지배 방지라는 명목 하에 그간 우리 정부는 은행주식에 대한 동일인 소유한도를 제한하여 주인 없는 은행에 대한 정부의 개입을 용이하도록 환경을 조성한 것이 현실이다.

따라서 현재와 같은 금융위기를 극복하기 위해서는 우선적으로 우리 은행들이 더 이상 정치논리가 아닌 순수한 의미에 있어서의 자유시장경제 원리에 따라 경영되어야 하며, 이를 위해서는 은행의 인사에 대한 자율성이 보장되어야 하고, 은행의 주인 찾아주기가 선행되어야 한다고 본다.

이 연구는 이러한 은행인사의 자율과 주인에 의한 은행의 책임경영이 이루어 질 수 있는 은행소유구조 개선방안을 은행법, 은행법시행령 및 금융기관감독업무시행세칙을 중심으로 고찰하여 보고자 한다.

## 1. 우리 금융정책의 역사

우리나라는 1960년대 이후 고도성장 과정에서 정부의 주도하에 계획적으로 희소한 국내자본 및 해외차관을 기간산업 및 성장잠재력이 큰 산업에 집중시켜 왔다. 그 결과 금융은 실물경제성장의 뒷받침을 위한 산업으로 그 기업성과 자율성이 거의 허용되지 않았다. 따라서 정부는 은행을 자금조달, 배분창구로 이용하기 위하여 규제하고 감독하여 왔으며, 각 은행들은 여.수신을 함에 있어서 독자적으로 의사결정을 하기 보다는 오히려 정부정책에 따라 정책금융, 지시, 구제.지원금융 등을 수행함으로써 금융의 재정화 현상을 초래하였다. 이처럼 금융을 정부정책 수행의 도구로 전락시킴으로 인하여 은행인사의 자율성과 책임경영이 보장되지 못하고 부실채권과 권력형 금융비리 등과 같은 문제점만 표출되었다.

따라서 학자들과 전문가들은 금융산업의 발전을 위해서는 은행 인사의 자율성과 책임경영이 무엇보다도 시급하다는 주장이 많이 제기 되었으나 실효를 거두지 못하였다. 그러나 1970년말 중화학공업에 대한 정부의 투자가 실패로 끝남으로 인하여 정부가 직접적으로 금융에 개입하여 산업을 성장시키는 것은 한계가 있다는 것을 인식하면서 비로소 금융자율화가 논의되기 시작하였다. 이에 정부는 정책금융의 축소, 부실채권정리, 은행 내부경영의 자유화 및 이를 위한 시중은행의 민영화 조치 등을 내용으로 하는 '일반 은행경영의 자율화 방안' (1980년 12월)을 마련하기에 이르렀다. 이렇게 시작된 각 은행의 민영화의 일환으로 1981년의 한일은행, 1982년 서울신탁은행(현 서울은행), 제일은행 및 1983년 조흥은행이 완전히 민영화되었다. 또한 이러한 은행산업의 민영화와 더불어 신한은행(1982), 한미은행(1983), 동화은행.대동은행(1989) 등 일반은행도 신설되었고 다수의 비은행기관의 신설을 허용하여 진입제한의 완화를 통한

금융시장의 경쟁력과 효율성을 제고하고자 노력하였다.<sup>4)</sup>

또한 1982년 12월에는 ‘금융기관에 대한 임시조치법(1961년)’을 폐지하고 은행의 경영자율화를 확립하기 위하여 은행법을 대폭 개정하였다. 그러나 이때 은행의 민영화로 인한 산업자본의 금융자본 지배를 우려하여 처음으로 은행주식 동일인소유한도 8%라는 규정을 두게 되었으며, 은행의 민영화로 인한 정책금융의 어려움을 고려하여, 정부는 여전히 금융기관들을 용이하게 규제하고 감독할 수 있도록 은행의 인사에 개입하였다. 결국 은행임원의 선임에 관한 정부의 개입과 동일인 소유한도규제를 통하여 정부는 주인 없는 은행에 대한 정부의 자유로운 개입을 가능하게 하여 왔다.

따라서 이에 대한 각계의 비난여론이 비등하여 지면서 정부는 1993년 6월 10일 금융기관의 은행장을 비롯한 임원의 인사가 정부관계기관에 의하여 일방적으로 선임되는 관행을 없애고 금융기관이 자율적으로 은행장을 선출할 수 있도록 하기 위해서 ‘은행장선임에 관한 지침’을 제정한 바 있다. 그러나 이 지침에 의거하여 시행되어 온 ‘은행장 추천위원회’제도는 과거 정부로부터의 낙하산식 인사를 어느 정도 감소시키는 역할을 하였으나 은행장의 전횡을 막고 책임경영을 이루는 데는 크게 기여하지 못하였다. 즉, 이 지침에 의거 은행장을 선임하게 된 시점부터 1997년 1월 13일 은행법 제14조의 6의 신설을 통하여 은행장 추천위원회제도를 운영하기 전까지 선임된 33명의 은행장 중 구속되거나 대출비리 등 경영부실을 책임지고 물러난 은행장이 14명에 이르렀으며, 이들의 후임으로 선임된 14명의 은행장 중 9명이 사실상 은행부실경영에 연대책임<sup>5)</sup>을 져야만 하는 전무 등과 같은 은행 출신의 경영진이였다.<sup>6)</sup>

또한 은행민영화 과정에서 소수의 대주주에 의한 은행지배 및 경제력집중 방지차원에서 시행되어 온 은행주식의 동일인 소유제한제도를 채택하였으나, 은행의 주인 찾아주기와 책임경영에 대한 문제가 계속 제기되자 이를 해결하기 위한 방안으로 1994년 12월 대기업 대신 금융전업군이라는 금융그룹을 육성하여 이들에 의하여 은행이 지배되고 책임경영이 이루어지도록 하고자 하였다. 그러나 현실적으로 금융그룹을 운영할 수 있는 막대한 자본력을 소유한 그룹기업이 많지 않기 때문에 현재까지 금융전업군으로 승인을 받은 금융기관이 없어, 해당 은행법 규정은 현실을 무시한 무의미한 규정으로 존재하여 왔다. 오히려 금융전업군의 육성은 자율적인 합병이나 전환의 절차 없이 특혜시비가 벌어질 수 있는 일부 특정 그룹군의 육성도 우려되지 않는 바 아니어서 경제력집중 문제가 다시 제기되지 않으리라는 장담을 할 수 없다는 의견들이 개진되기도 하였다.

4) 정운찬, 『금융개혁론』, 법문사(1991), 43~44쪽 참조.

5) 상법상 이사가 업무를 집행함에 있어 회사에 대하여 고의나 중대한 과실로 손해를 발생시킨 경우 이에 찬성하거나 묵비한 이사는 연대하여 회사에 손해배상책임을 지도록 규정하고 있다(상법 제399조).

6) 이인실, 「금융산업개편의 논의와 폐지」, 『월간 금융』(1996년 12월), 22~23쪽.

결국 우리 금융사에 있어서 은행의 자율적 책임경영을 이룩하기 위한 시도들이 여러 번 있기는 하였으나, 그 출발점이 관치금융의 사고를 탈피하지 못한 결과, 오늘과 같은 금융위기와 IMF구조금융이라는 국치의 역사를 쓰게 되었다.<sup>7)</sup>

따라서 현시점에서 우리가 반드시 명심하여야 할 것은 또다시 은행들이 수익성을 무시한 자금공여를 하게 되는 환경이 조성된다고 한다면, 금융시장개방화로 인한 무한 경쟁의 시대에 우리 은행들은 더 이상 생존할 수 없다는 점과, 선진국의 효율적인 금융시스템과 경쟁하기 위해서는 대주주에 의하여 은행이 자율적으로 책임경영 되어야 한다는 점이다. 따라서 지금까지 존재해 온 관치금융이라는 기본적 사고를 자율적 책임경영이라는 새로운 사고로 완전히 전환하여 공공성이 저해되지 않는 범위 내에서 국제경쟁이나 경영체험으로 자유시장경제 원리에 체질화된 산업자본이 금융자본과 결합될 수 있도록 하여야 한다.

## 2. 은행규제의 타당성

전통적으로 대부분의 국가들은 은행감독기관에게 광범위한 감독권한을 부여함으로써 은행의 경영에 많은 규제를 하여 왔다. 그러나 이러한 은행감독기관에 의한 은행의 규제가 과연 타당한가 하는 점에 대하여 많은 문제제기가 있어 왔다. 은행을 규제하는 것에 대한 타당성을 주장하는 학자들의 공통된 논거는 은행의 경영에 있어서 이를 감독하는 정부기관의 판단이 더 유용한 정보를 제공한다는 것이었다. 그러나 은행에 대한 규제도 결국 정부기관의 공무원인 사람의 판단에 따라 이루어 진다는 점을 고려하여 볼 때에, 은행의 경영이 감독기관에 의하여 규제되는 것 그 자체 역시 문제점을 안고 있다고 사료된다.

따라서 이하에서는 우리 은행의 자율적 책임경영에 대한 규제의 타당성 여부를 고찰하기 이전에 금융 전반에 관한 규제의 타당성에 대하여 고찰할 필요성이 있다. 금융기관, 특히 은행의 경영에 대한 규제의 타당성 여부에 대한 논의는 미국을 중심으로 활발하게 논의되어 왔으며, 앞으로도 활발하게 논의가 이루어 질 것으로 사료된다. 따라서 이하에서는 미국에서 논의되고 있는 은행규제의 찬반론을 중심으로 고찰하여 보고자 한다.

미국의 경우에는 과거에 은행을 규제함에 있어서 은행감독자들에 의한 많은 오류가 있었으며, 권한을 행사함에 있어서도 편견이 있었다(Kane, 1989). 그럼에도 불구하고 미국인들은 여전히 은행을 규제하는 것이 타당하다는 점에 수긍하여 왔다.

그러나 규제가 어떠한 형태로 이루어져야 하는가 하는 점에 대해서는 논란이 있어 왔

---

7) 이인실, 전계 논문, 21쪽.

다. 특히, 통화정책 운용 면에 있어서는 ‘룰rule에 의한 규제’ 대 ‘자유재량권에 의한 규제’에 대한 논쟁이 끊임없이 계속되어 왔다.<sup>8)</sup> 즉, 룰rule에 의한 규제론적인 입장에 있던 밀튼 프리드만Milton Friedman과 그 반대인 자유재량권에 의한 규제의 입장을 취하였던 헨리 시몬스Henry Simons(1936)간의 논의가 그것이었다. 시몬스는 부실은행을 다루는 데 있어서는 자유재량권에 의해 은행을 규제하는 것이 가장 효과적이고 합리적이라고 주장한 반면에, 프리드만은 엄격한 룰을 통하여 합리적으로 규제하는 것이 감독기관에 의한 자의적 행정행위의 폐해를 방지할 수 있다고 주장하였다. 그러나 이들의 논의는 완전한 공감을 얻지 못하였다. 그 이유는 사실 은행을 규제하는 데 있어서 은행에 대한 규제가 반드시 필요하다는 전제하에서 ‘룰에 의한 규제’와 ‘자유재량에 의한 규제’에 의하여 은행을 규제할 것인가 하는 선택은 부차적인 문제에 불과하며, 사실상 중요한 문제는 ‘룰에 의한 규제’이든 ‘자유재량에 의한 규제’이든, 은행에 대한 규제가 반드시 필요한가의 여부에 달려 있기 때문이었다.

오늘날에 있어서 대부분의 시장중심 경제학자들은 은행에 대해 어느 정도의 규제가 필요하다는 입장을 취하고 있으며, 일부 학자들은 은행에 대한 규제는 절대적으로 불필요하며 오히려 은행도 자유시장경제 원리에 따라 운영되도록 하는 것이 바람직하다는 입장을 피력하고 있다.

이 연구에서 주안점을 두고자 하는 ‘대주주에 의한 은행의 자율적인 책임경영’ 문제는 우선적으로 은행규제가 반드시 필요한가 하는 점에 대하여 먼저 고찰하여야 그 해결점이 보이리라 사료된다. 따라서 최근에 논의된 자유은행론과 은행규제론 및 중도론을 중심으로 간략하게나마 그 각각의 타당성 여부를 고찰하여 보고자 한다.

### (1) 은행규제론

오늘날 규제론적인 입장에서 많은 논거를 피력하고 있는 벤스톤Benston과 카프만Kaufman<sup>9)</sup>에 따르면 은행은 가장 오래된 역사를 갖고 있으며, 또한 그 규모가 대형성이라는 점 때문에 여타의 금융기관과는 달리 생래적으로 정부의 개입이 용이하지 않은 반면, 규제의 필요성 또한 강력하게 요구되는 금융기관이라고 보고 있다. 특히 정부가 그 동안 은행의 건전경영을 감독하고 경영상의 규제를 하고자 하는 목적은 은행의 부실화로 인하여 정부가 부담하게 될 예금보험상의 손실을 최소화하는 데 있다고 한다.

벤스톤Benston과 카프만Kaufman은 미국의 경우 1865년부터 연방준비제도가 도입된 1913년까지의 기간 동안 비은행금융기관보다 은행의 파산율이 현저히 낮았는데, 이는

8) 이인섭, 「은행감독에 있어서의 규제 대 자율권한」, 『신용관리』(1995. 3), 37쪽 이하 참조.

9) Benston/Kaufman, "The Appropriate Role of Bank Regulation," *The Economic Journal*, 106(May), p.688.

은행들이 지역적으로 지점수를 확대하는 것을 규제한 결과였다고 보고 있다.

그러나 규제에 중점을 두기보다는 오히려 최종대부자 기능을 하는 중앙은행을 설립하고, 또한 예금자보호 차원에서 예금보험제도가 도입된 이후부터는 급격히 은행의 파산율이 증가하기 시작하였다. 이에 대하여 규제론자들은 중앙은행의 최종대부자 기능과 예금보험제도 등의 도입으로 은행들에게 도덕적 해이현상이 초래되었기 때문이므로 도덕적 해이를 방지할 수 있는 감독관청의 규제가 필요하다고 보았다. 따라서 중앙은행제도나 예금보험제도를 철폐하지 않는 한 은행의 건전성 유지 차원에서 불가피하게 은행경영에 규제를 할 수밖에 없다는 주장을 하였다.

이는 규제가 은행의 자율경영을 전적으로 부정하는 것이 아니라, 은행의 자율경영을 인정하되 자율경영으로 인하여 발생할 수 있는 도덕적 해이현상의 방지 차원에서 어떻게 은행들의 불건전성을 감독·규제하여야 하는가 하는 점에 초점을 맞추어야 한다고 보고 있다.

따라서 정부가 부담하여야 하는 예금보험의 손실을 막기 위해서는 우선적으로 은행들의 도덕적 해이의 방지 차원에서 감독·규제가 이루어져야 한다고 보고 있다. 그 예로서 자본 대 부채의 비율이 높은 은행은 정부에 의하여 과감히 폐쇄되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

이러한 벤스톤과 카프만의 견해를 종합하여 보면 이들은 은행의 경영이 전적으로 정부기관에 의하여 감독·규제되어야 한다는 입장은 아니다. 다만 은행의 파산으로 인하여 정부가 부담하게 될 예금보험상의 손실을 막기 위해서는 우선적으로 은행들의 도덕적 해이를 방지하는 차원에서 엄격한 규제와 감독이 이루어져야 한다고 주장하고 있음을 알수가 있다.

## (2) 자유은행론

자유은행론의 입장을 강력히 피력하는 다우드Dowd<sup>10)</sup>는 자유시장경제론이 자본주의 사회에서 바람직하다는 것을 전제하면서, 왜 금융시장에 대해서는 자유시장경제론의 적용을 거부하는가 하는 점에 의문을 제시하고 있다.

다우드Dowd의 주장에 따르면 금융시장이 자유시장경제 원리에 따라 운영되려면, 우선 정부의 금융분야에 대한 개입, 즉 중앙은행이나 정부가 출자한 예금보험제도 등을 운영하기 위하여 필요한 정부의 규제를 철폐하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다.

10) Dowd, "The Case for Financial Laissez-Faire," *The Economic Journal*, 106(May), pp.679~687.

또한 그는 자유은행론에 대한 문제제기에 무엇이 정확히 문제인가에 대한 이론적·실증적 제시를 요구하고 있다. 특히 중앙은행과 같은 정부기관에 의하여 은행이 특별히 간섭을 받아야 하는 이유에 대해서도 의문을 제기하고 있다.

그의 논거에 따르면 대부분의 경제학자들은 이러한 질문에 대하여 명백한 입장을 표명하지 못하고 있으며, 이들의 대부분은 자유시장경제 원리를 수용하고 있으면서도 자유시장경제 원리를 금융시장에 적용하는 것을 부정하고 있다고 보고 있다. 그는 규제론자들이 규제론의 문제점을 인식하고 있으면서도 자유은행론의 입장을 반대하고 있다고 보고 있다. 또한 과학의 역사를 놓고 볼 때에 진실이라고 믿었던 사실들이 진실이 아니었다는 사실이 밝혀지고 있는 사례가 많음을 고려하여 볼 때에 자유은행론에 대해서도 학자들이 좀더 많은 문제제기와 심도 깊은 연구를 하길 바라고 있다. 다우드Dowd는 자유은행론을 주장하는 논거로서 세 가지를 들고 있다.

첫째는 모두가 공감하는 바와 같이 자유시장원리가 적합하다고 한다면 최소한 자유은행론이 부당하다는 특별한 이유가 없는 한 자유은행론이 자유경제시장에서도 보다 바람직하다는 일응 추정의 원칙이 적용되어야 한다는 것이다.

이때 자유은행론이 부당하다는 사실에 대한 입증 책임은 이를 부당하다고 보는 측에서 입증하는 것이 마땅하나, 이들은 이를 입증하지 못하고, 단지 자유은행론이 현실적으로 적용되기 어렵다는 잘못된 선입견을 갖고 있다고 보고 있다.

둘째로 자유은행론이 금융시장에서는 매우 낯선 것으로 받아 들여지는 것은 당연하나, 중앙은행제도도 처음에는 매우 낯선 것이었으나 지금은 당연한 것으로 받아들여지고 있듯이 자유은행론도 금융시장에 적용될 수 있도록 노력한다면 당연히 받아들여지는 사실이 될 것이라고 보고 있다.

마지막으로 자유은행론이 경험론적인 측면에서 볼 때 바람직하다는 것을 입증할 수 있는 사례들이 많고, 특히 규제받지 않은 은행들이 더 건전하게 경영되고 있는 것이 사실이라고 주장하고 있다.

또한 대부분의 경제학자들은 자유은행이 역사적으로 금융제도상 실시된 경험이 없으므로 자유은행이 바람직하다는 사실을 입증하는 것은 불가능하다고 주장하고 있으나, 설령 시도되지 않았었다고 하여도, 시도되면 실패한다는 주장은 타당성이 없다고 보고 있다. 따라서 은행을 규제함으로써 인하여 금융시스템이 취약하게 운영되는 것이 일반적이며, 이러한 취약점은 자유은행론을 통하여 치료할 수 있다고 보고 있다. 또한 중앙은행의 정당성을 주장하기 위하여 자유은행론이 부당하다는 주장들도 일관성을

갖고 있지 못하다고 보고 있다.

결론적으로 벤스톤Benston과 카프만Kaufman은 자유은행론에 대한 비판 중 어느 것도 자유은행이 자유시장경제의 일반 원칙에 대한 예외가 되어야 한다는 명백한 증거를 제시하지는 못하고 있으므로 자유은행론의 주장에도 일응 추정의 원칙이 적용되어야 한다고 보고 있다.

그리고 자유은행이 안정적이지 못하다는 것과 중앙은행을 정당화하고 금융제도에 대한 정부의 개입을 정당화하는 전통적인 주장들은 거부되어야 한다고 보고 있다.

### (3) 중도론

상기의 양론에 대하여 중도론적인 견해를 갖는 도우Dow<sup>11)</sup>는 금융제도가 규제를 받아야 하는지 여부에 대해서는 오랫동안 논쟁의 대상이 되어 왔으나, 오늘날에는 은행규제에 관한 시각이 중대한 변화를 겪고 있다고 보고 있다.

그에 따르면 원칙적으로 은행은 금융이 갖는 특별한 경제적 역할과 그 불확정성 때문에 규제를 받을 필요성을 갖고 있다고 한다. 따라서 전통적으로 유지되어 오던 중앙은행제도와 금융감독제도를 전면적으로 부정하는 자유은행론의 입장은 아직 사회적인 공감대를 형성하지 못하고 있다고 보고 있다. 따라서 사회적인 공감대가 형성되지 않은 상태에서 은행규제를 철폐하는 것은 급작스런 금융제도상의 혼란을 초래할 수 있다는 입장을 피력하고 있다. 따라서 은행규제의 타당성 여부를 판단하기 이전에 어떻게 규제를 개선할 것인가에 초점을 맞추어 논의가 이루어지는 것이 바람직하다고 보고 있다.

### (4) 소결

이상에서 본 바와 같이 자유은행론과 규제론이 주장하는 논거의 가장 큰 차이는 중앙은행제도나 예금보험제도 등을 통하여 은행을 규제하여야 한다는 견해와 자유시장경제 원리에 맞게 자율적 경영이 이루어지도록 중앙은행제도나 예금보험제도를 철폐함으로써 은행규제 자체가 부정되어야 한다는 견해의 대립이라고 사료된다. 다시 말하면 이 논의의 초점은 은행의 책임 있는 자율경영을 전제로 하고 다만 자율경영으로 인하여 발생할 수 있는 도덕적 해이현상을 방지하는 차원에서 중앙은행과 예금보험공사가 은행의 건전성 유지 차원에서 규제를 하여야 한다는 견해와 중앙은행이나 예금보험공사의 존재를 부정함으로써 기본적으로 규제가 불가능하도록 하자는 견해간의 논의라고 사료된다.

---

11) Dow, "Why the Banking System should be regulated," *The Economic Journal*, 106(May), pp.698 ~ 707.

그러나 이러한 논의는 실질적으로 우리의 현실과는 거리가 멀어, 고려의 대상이 되지 않는다고 본다. 즉, 상기에서 본 논의는 은행의 자율적 경영을 전제로 하고, 다만 은행이 도덕적 해이상태에 빠지지 않도록 건전성에 대한 감독 및 규제가 필요한가 하는 문제이므로, 아직 자율적 책임경영 체제마저 구축하지 못한 우리에게는 적합하지 않은 논의이다. 이는 우리 은행들이 아직도 인사의 자율성마저 갖고 있지 못하며, 은행에서 책임경영을 할 주체가 없기 때문이다.

따라서 우리도 이상에서 본 바와 같은 자유은행론과 규제론의 토론 대열에 합류하여 그 타당성 여부를 논할 수 있기 위해서는 우선적으로 은행의 자율적 책임경영이 전제되어야 할 것으로 사료된다. 이를 위해서는 우선적으로 은행인사의 자율성이 보장되어야 하고, 주인의식을 갖는 대주주에 의한 책임경영이 이루어져야 하리라 본다.

### 3. 자율적 책임경영과 합병

우리 금융시장은 IMF 구제금융 하에서 불가피하게 금융기관간의 대대적 합병이라는 최대의 난제를 맞게 되었다. 따라서 우리 정부는 1997년 12월 15일 '금융기관의 합병 등에 대한 인가기준 및 지원사항'을 확정하여 발표함으로써 은행 간 합병시대를 예고하였다.<sup>12)</sup> 이 인가기준과 지원사항을 숙고하여 보면 여전히 정부의 주도하에 금융기관간의 합병을 지원하고 규제하겠다는 의지가 명백히 표출되고 있다.

그러나 합병은 회사와 회사 간의 이윤극대화를 위한 결합이라고 볼 수 있다. 따라서 합병을 통하여 양 회사 중 일방 회사가 손해를 보거나, 일방 회사가 이익을 얻어서는 안된다. 이는 합병이 양 회사의 자율의사에 의하여, 대등한 입장에서 이루어져야지, 정부의 개입에 의하여 이루어지는 경우에는 오히려 역효과가 날 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 정부는 은행 간 합병을 자유시장경제 원리에 맡겨 두고 개입하여서는 안 된다.

그리고 자유시장경제 원리에 따라 이윤극대화를 위한 은행 간 합병이 원활하게 이루어지기 위해서는 은행 대주주의 책임 하에 외부의 개입 없이 합병이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 우선적으로 은행인사의 자율성과 대주주에 의한 책임경영이 전제가 되어야 한다. 그러나 은행인사의 자율성과 대주주에 의한 책임경영이 확보되지 않고 있는 현행법 체제 내에서는 진실한 의미에 있어서의 합병이 이루어질 수 없다. 즉, 대부분의 은행들이 은행임원을 선임함에 있어 은행감독원장의 승인을 받아야 하고, 동

---

12) <부록 2> 참조.

일인 은행주식 소유한도 규정이 존재하는 한, 은행장을 비롯한 은행의 최고경영진들은 자율적 판단과 결정에 따라 책임감과 소명의식을 갖고 은행의 설립 취지에 맞는 책임경영과 경영합리화를 이루기 위하여 합병하기보다는 오히려 정부의 눈치를 보고 정부의 의사에 따라 합병에 임하는 결과를 초래하게 된다. 오히려 타의에 의한 합병이 성사된다 하더라도 은행의 인사구조가 명확하지 않은 상황에서는 내부 직원 등 합병관련주체의 이해가 원활히 조정될 수 없어 합병의 목적을 달성할 수 없는 결과를 초래하게 된다.<sup>13)</sup>

이미 전면적으로 개방된 우리 금융시장<sup>14)</sup>이 자본규모 면에서 외국은행과 경쟁하기 위해서는 무엇보다도 은행 간 합병을 통하여 대형화를 유도하는 것이 시급한 것은 사실이다.<sup>15)</sup> 또한 IMF의 구제금융을 받게 된 현시점에서 부실은행의 정리와 합병이 가장 큰 현안으로 떠오른 것도 사실이다.

그러나 이 시점에서 또다시 관치금융의 사고를 갖고 서둘러 합병에 임한다고 한다면, 그 역효과는 불가피하리라고 본다. 따라서 은행 간 합병이 자율적으로 자유시장경제 원리에 따라 책임 있는 경영주체에 의하여 원활이 이루어질 수 있도록 은행의 인사자율성과 책임경영이 보장되어야만 합병의 효과를 본래의 취지에 맞게 극대화할 수 있다고 본다.

---

13) 박경서, 「은행의 대형화와 합병」, 『금융경제』(1997년 5월), 48~49쪽.

14) 1998년에 외국은행 국내지점 및 대리점 설립제한을 폐지하게 되며, 1998년 12월에는 외국은행 현지법인의 설립을 허용하게 된다. 따라서 이러한 금융시장의 전면개방에 대비하여 1997년에는 예금보험공사를 출범시켰으며, 기준율을 추가인하 하였고, 은행간 M&A를 유도하고, 은행장 추천위제도를 개선하였으며, 금융전업가제도 규제완화, 정책금융의 전면 폐지, 통화채 인수 의무 폐지, BIS기준 자기자본비율 준수, 제4단계 금리자유화 등을 실시하였다.

15) 우리 은행들이 세계 100대 은행에는 들지 못하더라도 최소한 500대 은행에는 속해야만 경쟁력을 갖는다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

## 제2장

---

### 은행인사의 자율화

## 은행인사의 자율화

우리나라 시중은행은 상법 제46조 8호에 의거하여 볼 때 당연상인<sup>16)</sup>인 주식회사이므로, 은행을 경영함에 있어서는 상법을 적용하게 된다. 그 외에 우리나라에서는 은행을 경영함에 있어 주식회사로서 상법의 적용만을 받는 것이 아니라 특별법인 은행법의 적용을 받아 행정규제 차원에서 은행경영에 관한 규제도 받고 있다. 이는 은행인 상인의 이윤추구 경영에 행정적 규제가 가하여 진다는 것을 의미한다. 이러한 자율경영과 책임경영을 규제하는 대표적인 예로서 은행장선임에 대한 정부의 개입이다. 원래 상법상 은행장은 주주총회에서 선임된 이사들로 구성된 이사회에서 은행장을 선임하여야 한다. 그러나 은행은 은행법에 따라 대주주대표나 소액주주대표 또는 이사회에서 일부 추천한 비상임이사로 구성된 후보추천위원회의 추천을 받아 은행감독원장의 심사를 거쳐 이사회에서 선임하도록 규정하고 있다. 또한 감사도 상법에 따라 주주총회에서 선임하는 것이 아니라 은행법에 따라 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하고 아울러 은행감독원장이 정한 절차에 따라 임원의 자격요건을 갖추었는가 여부를 확인 받은 후 비로소 주주총회에서 선임을 하게 된다(은행법 제14조, 제14조의 6). 또한 임원의 자격소지 여부를 판단함에 있어 은행감독원장이 이를 판단하도록 규정하고 있다(은행법 제14조 제3항).

이러한 은행법상의 규정들은 자율경영을 통하여 이윤을 극대화하고자 하는 은행산업에 구조적 모순을 야기하는 결과를 초래하였다. 물론 이렇게 국가가 은행법을 통하여 은행의 인사의 자율성을 침해하는 데에는 그 어떠한 것도 정당한 사유가 될 수 없다고 사료된다. 더욱이 정부가 은행의 인사에 개입<sup>17)</sup>함으로써 경쟁력을 상실한 경우 발생하는 일련의 손실은 누가 부담하여야 하는가 하는 것이 문제이다.<sup>18)</sup> 이러한 문제의 식은 IMF 구제금융을 통한 금융시장의 조기개방이라는 금융위기를 맞은 현 시점에서 우리 은행들의 생존전략을 수립하는 데 있어서 반드시 고려하여야 할 사항이다.

따라서 이하에서는 현행 은행법상 은행의 임원의 인사에 정부가 개입할 수 있도록 되어 있는 법 규정들을 검토하여 보고 그 문제점과 해결방안을 모색하여 보고자 한다.

16) 당연상인이란 자기명의로 상행위를 하는 자를 말하는데(상법 제4조), 여기서 상행위란 상법 제46조에서 열거하고 있는 행위와 특별법에서 상행위를 인정한 것을 말한다. 특별법으로는 담보부사채신탁법을 들 수 있는데 이 법 제23조 제2항에서 제3자의 사채 총액의 인수를 상행위로 보고 있다.

17) 1996년 11월 12일 열린 은행연합회장 선거는 정부의 인사개입의 대표적 케이스이다. 이상철 회장이 연임을 포기한 이후 이종연 전 조흥은행장과 황창기 전 보험감독원장의 대결로 굳어지던 경선판에 갑자기 이동호 전내무부장관이 뛰어들어 결국 당선되었다. 시중 은행임원들은 “이번 은행연합회장 선거과정을 볼 때 내년 2월 주총에서도 재경원의 인사개입이 노골화될까 우려된다”고 말했다. 더구나 정부는 은행법 개정을 통해 이사회멤버(25명)의 절반 이상(13명)을 외부 이사로 충원하도록 법제화, 은행장을 비롯한 임원인사에 합법적으로 개입할 수 있는 장치를 마련해 놓기도 하였다.(월간 금융경제, 1996년 12월호, 금융경제 10대 뉴스, 45쪽)

18) 한보 등에 대한 거액 부실채권 발생으로 부실화된 제일은행과 서울은행에 대한 감사명령이 1998년 1월 15일 내려졌다. 따라서 두 은행의 주주들은 8.2대 1의 비율로 주식을 병합함으로써 은행경영에 대한 책임을 지게 되었다.

## 1. 은행장 선임

### (1) 은행장의 법적 지위

은행장의 법적 지위에 관한 규정은 현행 은행법상 아무런 규정이 없다. 따라서 은행장이 우리 상법상 주식회사의 대표기관으로서의 대표이사에 해당하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

즉, 은행법은 제2조에서 “대한민국 내에 있는 모든 금융기관은 상법 또는 당해 금융기관에 관한 해당 법률이 정하는 바에 의하여 법인으로서 설립된다”고 규정함으로써 은행은 상법상의 회사임을 명백히 하였으나 은행장의 지위에 관해서는 아무런 규정을 두지 않음으로써 은행장의 법적 지위가 무엇인지가 명백하지 않다.

그러나 국책은행설립에 관한 특별법들을 보면 우선적으로 한국산업은행법 제10조 제1항에서 “총재는 한국산업은행을 대표하며 그 업무를 통리한다”고 규정하고 있다. 또한 한국수출입은행법 제9조 제1항에서 “은행장은 수출입은행을 대표하고 그 업무를 통리한다”고 규정하고 있다. 그리고 중소기업은행법도 제25조 제2항에서 “은행장은 중소기업은행을 대표하고 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 진다”고 규정하고 있다.

이러한 규정들을 은행법에 유추하여 해석하면 은행장은 은행의 대표기관이라는 것을 명백히 알 수가 있다. 따라서 현행 우리나라 시중은행이 모두가 공히 주식회사임을 고려하여 볼 때에 은행장의 법적 지위는 주식회사에서의 대표기관인 대표이사의 법적 지위와 동일하다고 할 수 있다. 즉, 상법상의 대표이사의 법적 지위가 은행장의 법적 지위와 동일하다. 그러나 상법도 대표이사의 직무에 관해서는 아무런 규정을 두지 않고 단지 제389조 제1항에서 “이사회가 그 구성원 중에서 1인 또는 수인의 대표이사를 선정하여야 한다”고만 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 은행장의 법적 지위가 명백하지 않은 것이다. 다만 학설상으로 대표이사는 대외적으로 회사를 대표하고 대내적으로 업무집행을 담당하는 주식회사의 필요적 상설기관이며 독립기관으로 보는 것이 다수설적인 입장이다.<sup>19)</sup> 또한 대표이사는 주주총회에서 선임된 이사로서의 지위도 갖기 때문에 이사회 의 구성원이 되므로 업무의 집행뿐만 아니라 그 결정과 감독에도 참여하게 된다. 따라서 대표이사인 은행장은 대외적으로 은행을 대표하고 대내적으로 업무집행을 담당하는 은행의 필요적 상설기관이며 독립된 기관이다.

19) 서정갑, 『상법(상)』, 1984, 264쪽 ; 박원선, 『새상법(상)』, 1962, 256쪽 ; 양승규, 『상법사례연구』, 1981, 136쪽 ; 정찬형, 「주식회사의 대표이사」, 『고시연구』1981. 7, 155쪽. 이사회로부터 파생되었다는 파생기관설로서는 서돈각, 『상법강의(상)』, 1985, 87쪽 ; 이병태, 『전정상법(상)』, 1988, 458쪽.

## (2) 은행장의 자격

현행 상법상 명문규정으로는 대표이사인 은행장의 자격요건에 관한 규정을 두고 있지는 않으나, 해석상으로는 대표이사인 은행장이 되기 위해서는 이사가 되는 것이 전제요건이 된다.<sup>20)</sup> 따라서 은행의 대주주라도 이사가 되지 않는 경우에는 은행장으로 선임될 수 없다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 상법상의 요건 이외에 은행법은 임원으로서의 이사인 은행장에게 은행법 제14조에서 규정하고 있는 임원의 자격요건을 갖추어야 한다.

이러한 은행법상의 임원인 은행장의 자격요건은 크게 소극적 자격요건과 적극적 자격요건으로 나누어 볼 수 있다. 소극적 자격요건은 임원인 은행장이 될 수 없는 결격사유를 의미한다. 그리고 적극적 요건은 임원인 은행장이 되고자 하는 자가 갖추어야 할 필수적 요건을 의미한다. 따라서 은행법상 은행장이 되고자 하는 자는 은행법 제14조 제1항에서 규정하고 있는 임원으로서의 결격사유에 해당하지 않아야 하고, 또한 은행법 제14조 제2항에서 규정하고 있는 임원으로서의 필요자격요건을 갖추어야 한다.

### 1) 소극적 자격요건(결격사유)

은행법 제14조 제1항에서 규정하고 있는 임원으로서의 은행장의 자격요건상의 일반 결격사유를 보면 ① 금치산자·한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자 ② 금고 이상의 형의 선고로 받고 그 집행이 종료되거나 집행받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자 ③ 은행법 또는 외국의 은행법령 기타 대통령이 정하는 금융관계법령에 의하여 벌금 이상의 형을 받은 자로서 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자 ④ 은행법 또는 한국은행법에 의하여 해임되거나 금융기관에서 징계면직된 자로서 해임 또는 징계면직된 후 3년을 경과하지 아니한 자 ⑤ 대한민국 국민이 아닌 자가 이에 해당한다. 다만, 외국과의 합작으로 설립된 금융기관 등 대통령이 정하는 금융기관<sup>21)</sup>의 경우에는 예외이다(은행법 제14조 제1항).

이상과 같은 임원의 소극적 요건을 검토하여 보면 굳이 은행법을 통하여 규정하지 않더라도 주주총회나 이사회를 통하여 그 자격 여부를 가릴 수 있는 충분한 사안들이다. 이는 자유시장경제 원리에 따라 운영되어야 할 기업의 활동에 국가가 적극적으로 개입하는 관치금융의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 금융선진 외국의 경우 금융기관인

20) 최기원, 『신회사법론』, 1996, 702쪽.

21) '외국인과의 합작으로 설립된 금융기관 등 대통령령이 정하는 금융기관'이라 함은 '외국인투자및외자도입에관한법률'에 따라 외국인 투자기업으로 등록된 금융기관을 말한다(은행법시행령 제2조의 3).

사에 관한 한 전적으로 자율에 맡기고 있고, 우리나라처럼 은행법 내에 은행임원의 소극적 요건을 규정하고 있는 국가는 없다. 이는 은행의 건전하고 효율적 경영이라는 측면보다는 관치금융하에서 금융기관의 공공성을 지나치게 강조하는 점을 단적으로 보여주고 있는 예이다. 따라서 이러한 불필요한 결격요건규정은 폐지되어야 함에도 불구하고 오히려 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에서는 은행장의 결격사유로 은행감독원 또는 여타 감독기관 및 소속기관으로부터 해임 권고의 제재를 받은 자는 은행장이 될 수 없다는 요건을 추가하겠다는 계획을 갖고 있다. 이러한 개혁안은 현재 우리가 처한 현실과 앞으로 우리가 나아가야 할 방향이 무엇인지를 전혀 모르고 단지 관치금융을 유지하고자 하는 이익집단에 의하여 이루어진 시대착오적 발상이라고 사료된다. 따라서 조속히 은행법 내에 존재하고 있는 은행임원의 결격요건규정을 폐지하여야 한다.

## 2) 적극적 자격요건

위에서 본 것과 같은 임원인 은행장의 소극적 자격요건 이외에도 은행법 제14조 제2항에서는 임원으로서 갖추어야 할 적극적 자격요건에 관해서도 규정하고 있다. 이에 따르면 금융기관의 임원인 은행장은 금융에 대한 경험과 식견을 갖춘 자로서 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자이어야만 은행장이 될 수 있다고 규정하고 있다(동법 제14조 제2항).

비록 제14조 제1항에서 규정하고 있는 은행장이 될 수 있는 소극적 자격요건이 그 타당성 여부에 대해서는 의문이 제기 되나, 해석상으로는 그 의미가 명백하다. 그러나 동조 제2항에서 정하고 있는 적극적 자격요건인 ‘공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자’를 해석함에 있어서는 은행감독원장이 이를 어떻게 해석하는가에 따라 임원의 자격을 갖춘 은행장이 될 수 있는지의 여부가 결정되게 된다.

물론 이를 해석함에 명백한 기준이 설정되어 있다면 문제는 없겠으나, 현실적으로 구체적인 요건규정이 없고, 단지 추상적이고 포괄적으로 ‘공익성과 건전경영성’만을 요건으로 하고 있는 현행 규정은 적용상의 많은 문제점을 내포하고 있다. 더욱이 임원인 은행장으로서 갖추어야 할 절대적 자격요건인 경영전문능력은 요구하고 있지 않다는 점이 이 요건규정의 입법목적이 어디에 있는지에 대한 의문점을 제시하고 있다. 이는 은행장의 자격소지 여부를 판단함에 있어 은행감독원장의 자의적인 자유재량행위가 이루어질 수 있다는 것을 의미하며, 아울러 임원인 은행장 인사에 정부가 개입할 수 있다는 것을 의미한다.

따라서 자유시장경제 논리에 따라 시중은행이 경쟁력을 갖기 위해서는 우선적으로 대표이사인 은행장의 선임에 대하여 정부가 개입할 수 없도록 은행법 제14조 제2항에

서 규정하고 있는 임원자격요건을 폐지하여야 한다.

### 3) 자격요건의 확인

이상에서 본 바와 같이 은행장이 임원으로서 갖추어야 할 적극적 자격요건과 소극적 자격요건을 갖추었는가에 대한 판단은 현행 은행법상 은행감독원장이 하도록 되어 있다. 즉, 임원인 은행장의 적극적 자격요건에 관한 구체적인 사항과 금융기관의 임원이 그 요건을 갖추었는지 여부를 확인하기 위한 방법 및 절차를 한국은행 은행감독원장이 정하도록 규정하고 있다(은행법 제14조 제3항). 따라서 은행감독원장은 은행법에 의거하여 금융기관감독업무시행세칙을 통해 다음과 같이 은행장의 자격요건 여부를 확인하고 있다.

#### - 은행장의 자격기준

은행법 제14조 제2항에 의거하여 은행감독원장이 정하도록 한 은행장의 적극적 자격기준에 관해서는 금융기관감독업무시행세칙(이하에서는 '시행세칙'이라 칭함) 제14조에서 이를 자세히 규정하고 있다.

우선 은행장은 은행법, 한국은행법 등 제 법규를 준수함으로써 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자로서, 금융기관의 임원 또는 금융기관의 고급관리자로서의 경력을 소유한 자이거나 금융에 대한 식견을 갖춘 자로서 전문경영인의 자질을 보유한 자이어야 한다(시행세칙 제14조 제1항). 이러한 요건은 1997년 2월 4일에 개정된 것으로서 은행장은 공익성과 건전경영성을 갖고 금융기관의 고급관리나 금융기관의 전문경영인의 경험을 가진 자만이 은행장이 될 수 있다는 것을 천명한 것이다.

더욱이 동 시행세칙은 1997년 2월 4일 동 세칙을 개정하면서 은행장이 될 수 없는 결격사유인 소극적 자격요건도 정하여 놓았다(시행세칙 제14조 제2항). 이를 보면 첫째로 은행법상의 임원의 소극적 자격요건을 갖춘 자, 둘째로 문책경고 이상의 제재를 받은 자로서, ① 해임권고일로부터 7년이 경과하지 않았거나 이에 준하는 자, ② 업무집행정지 종료일로부터 5년이 경과하지 않았거나 이에 준하는 자, ③ 문책경고일로부터 3년이 경과하지 아니하였거나 이에 준하는 자는 은행장이 될 수 없도록 규정하였다. 그리고 셋째로 은행감독원장의 검사대상기관이 아닌 기관에서 재직할 사실이 있는 자로서 재직 당시 소속기관 또는 소속기관의 감독·검사기관으로부터 문책경고 이상의 제재를 받은 사실이 있는 경우로서 그 정해진 기간을 경과하지 아니한 자는 은행장이 될 수 없다.

넷째로 문책경고 이상에 해당하는 사유로 인하여 제재를 받기 이전에 사임한 자 또는 공.사생활에 대한 사회적 물의에 대한 책임으로 사임한 자로서 사임일로부터 3년이 경과하지 아니한 자는 은행장이 될 수 없다. 다섯째로 당해 금융기관 여신거래기업과 특수관계에 있는 등 여신운용과 관련하여 특정 거래기업 등의 이익을 대변할 우려가 있다고 판단되는 자는 은행장이 될 수 없다.

여섯째로 기타 거액 부실여신 또는 거액 금융사고 등에 가담하였거나 연루되어 신용 질서를 문란하게 한 사실이 있는 자로서 그 발생일로부터 3년이 경과하지 아니한 자는 은행장이 될 수 없도록 하고 있다.

이상에서 본 바와 같이 우리 은행법체계 내에서 은행장이 되고자 하는 자는 우선 은행법상의 임원으로서의 소극적 및 적극적 자격요건을 갖추어야 할 뿐만 아니라 시행세칙에서 정하고 있는 은행장 자격요건도 갖추어야만 한다. 이는 해당 은행의 경영을 책임지고 전문가로서 건전하고 능력 있는 효율적인 경영을 할 수 있는 자를 주주총회와 이사회에서 선임하였다 할지라도 이상과 같은 요건을 갖추지 못하면 은행장이 될 수 없다는 것을 의미한다.

더욱이 시행세칙 제14조에서 정하고 있는 은행장의 자격기준에 ‘금융기관의 고급관리나 금융기관의 전문경영인의 경험을 가진 자’로 한정된 것은 은행장 선임시 은행감독원장이 경제관료나 경제관료 출신들에게 우선적 지위를 부여할 가능성이 크고, 또한 현실화되어 왔다.

따라서 이러한 관료주의적인 은행인사가 이루어지는 것을 사전에 예방하고, 진정한 의미에 있어서의 자유시장경제 원리에 의하여 은행장의 자격 여부가 판단될 수 있도록 시행세칙내에 존재하는 은행장의 자격기준을 철폐하여야 한다.

#### - 은행감독원장의 재선정요구권

시행세칙은 앞에서 본 바와 같이 이미 선임된 은행장이 그 자격을 갖추었는지 여부를 판단하기 이전에 주주총회와 은행장 후보추천위원회에 의하여 추천된 후보자에 대해서도 자격기준 적합 여부를 확인할 수 있도록 규정하고 있다(시행세칙 제16조).

우선 금융기관은 은행법에 따라 구성된 후보추천위원회가 은행장후보자 및 감사후보자를 선정한 경우에는 이사회 또는 주주총회에 대한 추천에 앞서 그 사실을 지체없이 은행감독원장에게 보고하여야 하며,<sup>22)</sup> 보고시 금융기관은 은행감독원장이 은행장 후

22) 다만, 금융전업기업가의 경우에는 당해 금융기관이 정하는 바에 따라 은행장후보자 및 감사후보자를 선정하여 보고하여야 한다(동조 동항 단서).

보자의 자격기준에의 적합 여부를 확인하는 데 필요한 자료를 제공하여야 한다.

이때 은행감독원장이 판단하기에 은행장후보자가 자격기준을 충족하지 못하였다고 판단되면 은행감독원장은 은행장후보자의 재선정을 요구할 수 있다.

즉, 은행의 비상임이사로 구성된 후보추천위원회에서 은행장추천후보로 결의된 자라 할지라도 은행감독원장이 재선정을 요구하는 한 은행장이 될 수가 없게 되므로, 은행장선임은 결국 은행감독원장의 자의적인 해석에 따라 결정된다는 것을 의미한다. 만약 은행감독원장이 은행장후보자의 자격 여부를 확인함에 있어 자의적으로 재선정을 요구한다면 이는 '자유재량행위의 영으로의 수축'이라는 법원칙에 크게 반하게 된다. 따라서 이러한 위법한 행위가 반복되지 않도록 하기 위해서는, 위법행위를 조장할 수 있는 은행감독원장의 은행장 후보 재선정요구권을 폐지하여야 함이 마땅하다고 사료된다.

### (3) 은행장 후보추천위원회

앞에서 언급한 바와 같이 은행장은 상법상의 대표이사이다. 이러한 대표이사는 상법상 이사회 결의로 선임되는 것이 원칙이나, 정관으로 주주총회에서 선임하도록 정할 수도 있다(상법 제389조 제1항). 또한 이사회나 주주총회의 대표이사 선임결의에 있어서는 후보자는 특별 이해관계인이 되지 아니하므로 당연히 의결권을 행사할 수도 있다(상법 제368조 제4항, 제391조 제2항).<sup>23)</sup> 이처럼 대표이사는 적법한 선임기관에 의하여 선임되어야 하므로, 적법한 선임기관에 의하여 대표이사로 선임되지 않은 이사가 사실상 대표이사의 직무를 수행하더라도 그를 대표이사로 볼 수 없다.<sup>24)</sup>

그러나 은행장은 주식회사의 대표이사로서 상법상의 선임절차 이외에도 별도로 은행법에서 정하고 있는 선임절차도 거쳐야 한다. 즉, 은행장은 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하고, 재직 비상임이사의 3분의 2 이상의 찬성으로 추천의결을 거쳐야 한다(은행법 제14조의 6). 따라서 현행법상 은행장은 은행법상의 임원의 자격요건을 갖추고 주주총회에서 이사로 선임된 자 중에서 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회의 추천을 받아, 은행감독원장에 의한 그 자격 여부를 심사받고 은행감독원장의 재선정 요구가 없는 경우에 한하여 선임되게 된다.

이처럼 상법상의 대표이사 선임절차와는 달리 후보추천위원회라는 특별위원회를 두어 은행장을 선임하는 방식이 과연 타당한가 하는 점에 관하여 고찰할 필요성이 있다.

23) 정찬형, 『회사법강의』, 1997, 407쪽 ; 정동윤, 『회사법』, 1996, 384쪽 ; 채이식, 『상법강의(상)』, 1996, 525쪽.

24) 대판 1989. 10. 24. 89 다카 14714.

## 1) 역사적 배경

은행장이 은행장 후보추천위원회에 의하여 추천을 받아 선임된 것은 1993년 6월 10일에 ‘은행장선임에 관한 지침’을 은행감독원이 제정한 이후부터이다. 이 지침은 금융기관의 은행장을 비롯한 임원의 인사가 정부관계기관에 의하여 일방적으로 임명되다시피 한 관행을 탈피하여, 금융기관이 자율적으로 은행장을 선출할 수 있도록 하기 위하여 제정되었던 것이다. 이 지침에 따르면 은행장 추천위원회는 이사회가 비상설 기구로서 설치·운영하도록 되어 있었다(동 지침 제3조 제1항). 그러나 이 지침서의 위헌성 여부와 불합리성이 제기되면서 논란이 많아 1997년 1월 13일에 은행법을 개정하면서 은행장후보 및 감사후보를 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하도록 신설조항을 두었다. 즉, 현재는 대주주·소액주주·공익대표로 구성된 비상임이사회 중심의 이사회나 경영위원회가 운영되고 있다.<sup>25)</sup>

1993년 4월 시작되어 운영되었던 ‘은행장 추천위원회’제도는 과거 정부로부터의 낙하산식 인사를 어느 정도 감소시키는 역할을 하였으나 은행장의 전횡을 막고 책임경영을 이루는 데는 크게 기여하지 못하였다고 판단된다. 이러한 은행장선임에 관한 지침에 의거하여 은행장 추천위원회를 통해 은행장을 선임한 이후로 1997년 1월 13일 은행법 제14조의 6을 신설하여 은행장 추천위원회제도를 운영하기 전까지 33명의 은행장을 선임하였는 바, 이중 구속되거나 대출비리 등 경영부실을 책임지고 물러난 은행장 14명의 후임으로 사실상 은행경영에 공동책임을 지고 있는 전무 등과 같은 은행출신의 경영진을 선임한 사례가 9명에 이르렀다.<sup>26)</sup> 이는 현행 은행장 추천위원회제도가 그 본래의 기능을 하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

따라서 이러한 문제점을 보완하기 위하여 1997년부터 금융전업가가 지배하는 은행에 대해서는 은행장 추천위원회제도 적용이 배제되도록 하였다. 그리고 지방은행 및 합작은행의 경우 5대 계열기업군 소속 기업체가 지배하는 은행에 한해서만 은행장 추천위원회제도가 적용되도록 하고 있으며, 시중은행은 현행대로 추천위원회제도가 적용되도록 하고 있다.<sup>27)</sup>

25) 재정경제원과 한국금융연구원은 1996년 11월 6일 ‘은행의 책임경영체제 강화방안’을 주제로 공청회를 연 바 있다. 이 공청회에서 재경원과 금융연구원이 공동작업 결과 내놓은 안은 크게 3가지로서 ① 현행 은행장 추천위원회제도를 다소 보완하는 것 ② 비상임이사 중심의 이사회제도 도입 ③ 경영위원회제도 도입 등이었다.

은행들은 주로 큰 변화가 없는 기존 제도 보완 쪽을 지지하고, 이론을 중시하는 금융연구원과 학자들은 개혁적인 이사회 방안에 찬성하는 편이다. 반면 재경원은 어느 안에 대한 선호도를 공식적으로 언급하고 있지는 않으나 최소한 경영위원회를 도입하는 방안은 관철시킨다는 계획이었다(『월간 금융경제』, 1996년 12월호, 「행장권한축소 위해 은행경영 감시견제기능 강화」, 50~51쪽).

26) 이인실, 전개 논문, 22~23쪽.

27) 『월간 금융경제』, 1996년 4월호, 「재경원·행채위 금융규제완화안 마련」, 53쪽.

## 2) 구성

현행 은행장 및 감사 후보추천위원회는 비상임이사 전원으로 구성되고, 재적 비상임 이사의 3분의 2이상으로 추천 여부를 결의하도록 되어 있다(은행법 제14조의 6).

이러한 후보추천위원회인 비상임이사회는 대주주대표가 50%를 추천하고 소액주주대표는 30%를 추천하며, 상임이사회는 20%를 추천하여 이들로 구성된다(은행법 제14조의 3 제3항).

대주주대표 및 소액주주대표는 동일인 소유한도 규정에 의한 동일인을 기준으로 선정하되 ① 대통령이 정하는 기관투자가, ② 대통령령이 정하는 신용불량자, ③ 금융기관으로부터의 여신규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 계열기업군 소속 기업체, ④ 계열기업군을 지배하는 계열주, ⑤ 계열주와 특수 관계에 있는 자(동일인)는 대주주대표 및 소액주주대표가 될 수 없다(은행법 제14조의 3 제5항).

그리고 우리 은행법상 비상임이사의 수는 전체 이사 수의 50% 이상으로 하도록 하고 있다(은행법 제14조의 3 제2항).<sup>28)</sup> 이때 은행법시행령에서 금융기관 이사의 수를 납입자본금이 5천억 원 이상이거나 총자산이 30조 원 이상인 금융기관은 11인 이상 25인 이하(은행법시행령 제2조의 4 제1호)로 규정함으로써 최대한 비상임이사 13인 상임이사 12인을 선임할 수 있다. 또한 납입자본금이 5천억 원 미만이고 총자산이 30조 원 미만인 금융기관은 7인 이상 15인 이하의 이사를 선임할 수 있도록 되어 있다(은행법시행령 제2조의 4 제2호).<sup>29)</sup>

## 3) 비상임이사

은행장 후보추천위원회의 구성원이 되는 비상임이사는 상임이사와 마찬가지로 이사회 의 구성원으로서 은행법 제14조의 4에서 열거하고 있는 사항들에 대하여 심의·의결할 수 있으며, 특히 은행장후보자와 감사후보자를 추천 결의할 수 있는 권한을 갖는다. 즉, 비상임이사 전원은 은행장후보 추천위원회의 일원으로서 은행장후보를 추천하는데 결의할 수 있는 권한이 있다. 물론 비상임이사도 은행법 제14조에서 정하고 있는 임원의 자격요건을 갖추어야 한다.

그리고 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에 따르면 비상임이사의 역할을 제고하기 위하여 상임이사와 이사회 추천 비상임이사의 선임은

28) <부록 3> 참조.

29) 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에 따르면 이사회의 기능을 강화하기 위하여 여신의 집행은 상임이사가 하되, 일정액 혹은 일정률 이상의 거액신고 및 일정 규모 이상의 금융 사고는 전체 이사회에 반드시 보고하도록 하고, 전체 이사회 회의는 연6회 이상 소집하도록 하고자 한 바 있다.

재적 비상임이사 과반수 이상의 동의를 필요로 하고자 하며, 전체 이사회에서 심의의 결된 경영목표에 대한 평가를 할 수 있도록 하고자 한 바 있다.

- 법적 지위 및 기능

이러한 은행의 비상임이사제도는 현재 많이 거론이 되고 있는 사외이사제도를 도입한 것이다. 이러한 사외이사제도는 1970년대부터 기업의 사회적 책임과 관련하여 이사회 기능의 형해화를 막기 위하여 채택된 제도이다.<sup>30)</sup> 따라서 사외이사는 회사의 피고용인이나 임원이 아닌 이사로서 회사의 고위경영진간에 경쟁을 자극하고 감독하는 것이 직무인 직업적인 심판관이라고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

우리 은행법에서 비상임이사제도를 채택하게 된 것은 비상임이사가 상임이사에게는 기대할 수 없는 역할을 할 수 있기 때문이다.<sup>32)</sup> 즉, 현재 일반적으로 은행의 업무를 집행하는 것은 이사회가 아니라 고위 경영진이며, 이사회는 단지 고위 경영진을 감독하거나 그 경영성과를 평가하는 것에 불과하고, 현재 상임이사는 은행장의 지휘하에 상업사용인인 지배인으로서 은행을 경영하므로 경영진의 직권남용이나 임무해태를 감독하거나 평가하는 것을 기대하기는 어려운 실정이다.<sup>33)</sup>

따라서 은행장으로부터 독립된 비상임이사만이 이사의 본래 기능인 업무감독과 경영성과를 평가할 수 있다는 유추가 가능하다. 그리고 비상임이사는 은행과 경영진간의 이해의 충돌문제, 곧 대리비용을 감소시키기 위한 교량역할을 할 수 있으므로 우리나라의 은행지배구조 하에서는 비상임이사가 소수주주의 이익을 보호할 수 있는 가장 책임자적 위치에 있다. 또한 비상임이사는 은행 자체 또는 은행의 대표기관에 의한 불법행위를 억제할 수 있다고 본다. 이는 뇌물성 대출 등 기업윤리에 대한 사회적 요구가 높은 시점에서의 비상임이사제도의 논의가 바로 이러한 점을 시사하고 있다. 마지막으로 비상임이사는 은행의 가치를 향상시키기 위해서 이를 반영하는 주식가격이나 시장점유율과 같이 회사의 재정적인 경영성과를 향상시키는 데 기여를 할 수 있다.<sup>34)</sup>

이상과 같이 은행에 있어서 비상임이사의 기능은 실로 막대하다고 볼 수 있다. 따라서 정부는 본래의 의미에 있어서의 비상임이사의 기능을 보완개선하는 방향으로 입법

30) 홍복기, 「사외이사제도의 입법론적 연구」, 연세대학교 박사학위청구논문(1989), 5쪽 참조.

31) Fama, "Agency Problems and the Theory of the Firm," 88 J. POL. ECON. 288, 1980, pp.293~294.

32) 사외이사의 역할 유형에 대해서는 James D. Cox, "The ALI, Institutionalization, and Disclosure: The Quest Form the Outside Director's Spine," 61 GEO. WASH. L. REV. 1233, 1993, pp.1243, 1233~34.

33) 경영진이 책임을 회피하거나 회사의 자산을 개인적으로 사용하는 경영진의 직권남용의 대표적인 예로는 과도한 급여를 정한다거나 주주에게 손해가 되는 그린메일greenmail을 지급하거나 회사지배권 획득대상 회사가 방어조치를 취하는 경우 등을 들 수 있다.

34) 이대희, 「사외이사의 역할에 대한 경험적인 연구의 고찰」, 『상사법연구』(1997), 354쪽 이하.

정책을 추진하여야지 비상임이사를 통하여 오히려 은행을 규제하고 인사에 개입하고자 하는 의도가 있다면 이는 바람직하지 않다.

비상임이사가 실로 은행에서 본래의 기능을 발휘할 수 있도록 법제도를 정비하여야 한다.

#### - 비상임이사의 직무

현행 은행법상 비상임이사는 이사회의 구성원으로서 ① 경영목표 및 평가에 관한 사항 ② 정관의 변경에 관한 사항 ③ 임원 및 직원의 보수를 포함한 예산 및 결산에 관한 사항 ④ 한국은행 은행감독원장이 정하는 규모의 부실여신 및 사고처리대책에 관한 사항 ⑤ 해산·영업양도 및 합병 등 조직의 중요한 변경에 관한 사항 등에 대하여 심의·의결할 수 있다(은행법 제14조의 4).

상법에서는 비상임이사의 직무에 관한 특별한 규정이 없으므로 비상임이사도 상임이사와 마찬가지로 이사회의 구성원으로서 업무집행의 의사결정에 참여할 뿐이다. 다만 각 비상임이사도 상임이사와 마찬가지로 회사법상의 소제기권을 갖는다고 보는 것이 타당하다(상법 제328조, 제376조, 제429조, 제445조, 제529조). 그러나 비상임이사는 상임이사처럼 상업사용인인 지배인의 지위를 겸할 수는 없다고 본다. 만약 이를 인정한다면 비상임이사제도를 두는 근본 취지에 반하게 되기 때문이다.

한편 비상임이사는 위기상황뿐만 아니라 언제든지 적극적인 회사경영진의 감독자로서의 역할을 하여야 한다. 비상임이사는 장기적으로 전략적·재정적·조직적인 회사목표를 수립하는 데 적극적인 역할을 하여야 하고 이러한 목표를 달성하는 계획을 승인하여야 한다. 또한 비상임이사들은 계획에 따라 경영진들의 장·단기 업적을 주기적으로 검토하여 필요하다고 판단되면 이를 시정하기 위한 압력을 가할 준비가 되어 있어야 한다.<sup>35)</sup>

#### - 비상임이사의 선임

이러한 비상임이사는 현행 은행법상 대주주대표가 50%, 소액주주대표는 30%, 그리고 상임이사회는 20%를 추천하도록 되어 있다(은행법 제14조의 3 제3항).

그러나 이에 대한 문제점이 제기되어 1997년 4월 금융개혁위원회는 금융개혁 제1차

---

35) Delaware Court of Chancery, Redefining the Role of Outside Directors in the Age of Global Competition, Address at Ray Garrett, Jr., Corporate and Securities Law Institute, Northwestern University, Chicago(Apr. 1992) in Patricia A. Alahakis, Directors Under the Spotlight: Corporate Governance Update, 907 PLI/CORP 489, November, 1995.

보고서에서 전체 이사의 수와 비상임이사의 비율은 50% 이상으로 현행대로 유지하기로 하는 한편, 비상임이사의 구성과 선임방식은 은행 자율에 일임하도록 하고자 한 바 있다. 그리고 책임경영이 정착될 때까지 비상임이사의 구성을 주주대표 70%, 이사회추천 공익대표(전문지식과 경영능력을 갖춘 금융전문가, 기업가 및 사회적으로 명망이 있는 자) 30%로 하기로 하고, 비상임이사 주주대표에는 1~5대 계열기업군을 포함하되 동일계열의 비상임이사 참여는 1개 은행으로 한정하고 당해 여신규모가 1~5위에 해당하는 계열기업군은 비상임이사 후보추천에서 제외하기로 한 바 있다. 이하에서는 현행 은행법상의 규정을 중심으로 비상임이사가 될 수 있는 대주주대표와 소액주주대표에 대하여 검토하여 보고자 한다.

대주주대표 및 소액주주대표의 개념 : 비상임이사를 추천할 수 있는 권한이 주어지는 대주주대표 및 소액주주대표는 동일인 소유한도 내<sup>36)</sup>의 주식을 소유한 동일인을 기준으로 선정된다. 그러나 ① 대통령이 정하는 기관투자가, ② 대통령령이 정하는 신용불량자, ③ 금융기관으로부터의 여신규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 계열기업군 소속 기업체, ④ 계열기업군을 지배하는 계열주, ⑤ 계열주와 특수 관계에 있는 자(동일인)는 대주주대표 및 소액주주대표가 될 수 없다(은행법 제14조의 3 제5항).

여기서 대통령령이 정하는 기관투자가라 함은 ① 정부, ② 한국은행, ③ 금융업자, ④ 한국산업은행, ⑤ 중소기업은행, ⑥ 한국주택은행, ⑦ 한국수출입은행, ⑧ 신용관리기금, ⑨ 신용보증기금, ⑩ 기술신용보증기금, ⑪ 신용협동조합, ⑫ 새마을금고, ⑬ 창업투자회사, ⑭ 선물거래업자, ⑮ 물품·용역의 생산자·판매자가 할부판매 또는 연불판매에 의하여 취득한 매출채권을 양수·관리하거나 회수하는 것을 주된 업으로 하는 자를 말한다(은행법시행령 제2조의 5 제1항).

그리고 '신용불량자'라 함은 ① 회사정리 절차가 진행 중인 기업체, ② 재정경제부 장관의 지정을 받은 신용정보 집중기관에 등록된 신용불량자 중 한국은행감독원장이 정하는 기준에 해당하는 자<sup>37)</sup>, ③ 불건전한 여신의 과다 보유로 인하여 금융기관에 거래의 손실을 초래하였거나 초래할 것이 확실한 자로서 한국은행감독원장이 정하는 자<sup>38)</sup>이다(은행법시행령 제2조의 5 제2항).

36) 1997년 12월 은행법 개정 이전에는 동일인 소유한도가 4% 이내였으나 개정 은행법에 따르면 감독당국에 신고한 경우에는 10%, 승인을 받은 경우에는 10%, 25%, 33%까지 소유한도 내에서 취득한 자를 말한다.

37) '은행감독원장이 정하는 기준에 해당하는 자'라 함은 전국은행연합회가 정하는 금융기관의 신용정보교환 및 관리 규약에서 정하는 황색거래처, 적색거래처 및 금융부실거래처를 말한다(은행감독원 금융기관 감독업무 시행세칙 제17조 제1항).

38) '은행감독원장이 정하는 자'라 함은 금융기관 여신관리업무 시행세칙에서 정하는 분류기업체, 은행관리기업체, 기업정상화 금융수혜기업체 및 산업합리화 지정기업체를 말한다. 다만, 조세감면규제법에 의한 산업합리화 조치에 따라 부실기업체나 자산을 인수 또는 합병한 기업체는 제외한다(금융기관 감독업무 시행세칙 제17조 제2항, 97. 2. 4. 신설).

또한 '계열기업군 소속 기업체'라 함은 금융통화운영위원회가 정하는 동일 계열기업군 중 금융기관으로부터의 여신규모가 1위부터 5위인 동일 계열기업군에 소속된 기업체를 말한다(은행법시행령 제2조의 5 제3항, 1997. 2. 4 신설).

이상과 같이 우리 은행법은 비상임이사회에 참여할 수 있는 주주대표의 자격을 부여함에 있어 산업자본으로부터 금융자본의 지배를 막고자 하는 기본적 사고를 갖고 있다. 이는 금융규제라는 전통적인 입장을 전면적으로 개혁하고 자유시장경제 원리에 따라 규제를 철폐한 영국이나 독일, 그리고 뉴질랜드 등과 비교할 때 시대 흐름에 역행하는 규정이라고 사료되며, 이는 현행 상법상 인정하고 있는 기본원칙인 주주평등의 원칙에 정면으로 배치되는 규정이라고 사료된다. 따라서 조속히 이에 대한 개정을 단행하여야 한다.

대주주대표 및 소액주주대표의 선정방식 : 대주주대표 및 소액주주대표를 선정하는 방법에 관해서는 은행법시행령 제2조의 6에서 상세하게 규정하고 있다.

즉, 대주주대표는 당해 금융기관의 의결권 있는 발행주식 소유분이 가장 높은 순으로 선정하게 된다.<sup>39)</sup> 그리고 소액주주대표는 당해 금융기관의 의결권 있는 발행주식 소유지분율<sup>40)</sup>이 가장 높은 순으로 그 소유지분율의 누계가 100분의 50 이내에 있지 아니한 주주 중에서 의결권 있는 발행주식 소유분이 가장 높은 순으로 선정한다. 예를 들어 1천 명의 주주 가운데 200명의 주주가 50% 이상을 소유하고 있다면 나머지 800명의 주주 중 의결권 있는 발행주식 소유분이 가장 높은 순으로 선정하게 된다(시행령 제2조의 6 제1항).

그리고 대주주대표 및 소액주주대표의 선정을 위한 동일인의 소유지분을 산정함에 있어서는 우선적으로 주주대표자격이 배제되는 자가 소유하고 있는 주식을 제외하고,

39) 금융기관 감독업무 시행세칙 제18조의 2에서는 주주대표의 자격확인 절차에 관해 다음과 같이 규정하고 있다 :

① 금융기관은 법 제14조의 3에 따라 주주대표를 선정한 때에는 그 사실을 지체 없이 절차에서 정하는 서식에 따라 은행감독원장에게 보고하여야 한다.

② 금융기관은 은행감독원장이 법 제14조의 3에서 정한 주주대표의 선정방식 및 자격에의 적합 여부를 확인하는 데 필요한 자료를 제공하여야 한다.

③ 은행감독원장은 주주대표가 법 제14조의 3 제5항 각호의 1에 해당하거나 주주 대표 선정방식에 오류가 있는 경우에는 주주대표의 재선정을 요구할 수 있다 (97. 2. 4 신설).

40) ① 소유지분율은 주주총회 개최를 위한 주주명부 폐쇄일 또는 기준일 현재 주주명부에 등재된 주주의 의결권 있는 주식을 기준으로 산정하며 주주의 순위를 결정함에 있어 소유지분율이 같은 주주가 복수인 경우에는 다음 각호의 순서로 결정한다.

1. 소유지분 보유기간이 장기인 자
2. 과거 1년간 평균 소유지분율이 높은 자
3. 기타 당해 금융기관이 정하는 기준에 적합한 자

② 소유지분율이 지분율 누계 100분의 50에 걸쳐 있는 주주는 지분율 누계 100분의 50 이내에 있는 주주로 본다.

③ 금융기관은 제1항에 의한 소유지분율을 확정함에 있어서 7일 이상의 기간을 정하여 주주로 하여금 동일인 기준에 의한 소유지분율을 신고하도록 하여야 한다(금융기관 감독업무시행세칙 제18조, 1997. 2. 4 신설).

다음으로 동일인 주식소유제한을 초과하여 보유하고 있는 주식을 제외하고 계산하도록 되어 있다. 그러나 소유지분율을 가장 높은 순서로 산정함에 있어 누계가 50% 이내에 들지 않는 소액주주들의 소유지분율 누계를 계산하기 위한 경우에는 동일인 소유제한을 초과하는 주식을 제외하지 아니한다(시행령 동조 2항). 그리고 주주대표를 선정함에 있어서 소유지분율의 누계가 100분의 50이내에 있지 아니한 주주 중에서 대주주대표를 선정하여야 하는 금융기관의 소액주주대표는 대주주대표를 선정한 후 소유지분율이 가장 높은 순으로 선정한다(동조 제3항).

또한 선정된 대주주대표 및 소액주주대표가 추천하는 비상임이사후보자는 주주대표 본인 또는 주주대표가 추천하는 자 각 1인으로 한다(동조 제4항).

그리고 비상임이사의 수를 정함에 있어 단수가 발생하는 경우에는, 우선 단수가 가장 큰 수부터 배분하고, 단수가 동일한 경우에는 구성비율이 높은 대주주대표 추천 비상임이사, 소액주주대표 추천 비상임이사, 이사회 추천 비상임이사 순으로 배분한다(동조 제5항).

그밖에 주주대표의 선정 및 비상임이사의 후보자 추천 절차 기타 필요한 사항은 은행감독원장이 정하도록 되어 있다(동조 제6항).<sup>41)</sup>

이상과 같은 내용을 검토하여 보면 정부가 은행의 인사에 개입하기 위하여 그 어느 국가에도 없는 규제를 가하고 있다고 사료된다. 이는 규제론적인 입장을 여전히 고수하고 있는 정부의 권한남용의 대표적인 사례라고 사료된다.

따라서 정부는 조속한 시일 내에 비상임이사가 될 수 있는 주주대표가 자유시장경제 원리에 따라 자율적으로 선정되어 기업의 본래의 목적인 이윤추구를 건전한 방법으로 수행할 수 있도록 이 규정을 폐지하여야 한다.

#### - 비상임이사의 자격

비상임이사의 자격에 대하여는 1997년 2월 4일에 신설된 금융기관감독업무시행세칙에서 자세히 규정하여 놓고 있다 (제15조의 2). 이에 따르면 비상임이사가 될 수 없는 자는 ① 임원의 소극적 자격요건인 결격사유에 해당하는 자, ② 신용불량자(법인인 경우에는 당해 법인의 임직원을 말한다), ③ 금융기관 및 금융기관 자회사의 임직원인 자, ④ 금융사고 기타 사회적 물의에 대한 책임으로 사임 또는 사직한 자로서 사임·사직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자, ⑤ 당해 금융기관의 외부감사인(외부감사인이 법인인 경우에는 당해 법인의 사원 및 직원을 말한다) 기타 당해 금융기관에 법률·경

41) 이 조는 1997년 2월 4일에 신설된 규정이다.

영자문 등의 용역을 제공하는 관계로 인하여 이사로서 공정하게 직무를 수행하기에 부적합한 자라고 규정하고 있다(시행세칙 제15조의 2 제1항).

그리고 주주대표가 추천하는 비상임이사가 될 수 없는 자들은 ① 1항에서 열거된 자, ② 여신규모 5대 계열기업군 소속 기업체의 임직원 및 특수관계인, ③ 기관투자가의 임직원인 자 등이다(동조 제2항). 이사회가 추천하는 비상임이사가 될 수 없는 자는 ① 2항에서 규정하고 있는 결격사유에 해당하는 자, ② 당해 금융기관(자회사를 포함한다)에서 퇴임 또는 퇴직한 자로서 퇴임·퇴직일로부터 10년이 경과하지 아니한 자이다. 다만 비상임임원으로서만 재임한 경우에는 예외이다(동조 제3항).

그리고 시행세칙은 은행법 제14조의 3 제6항에서 규정하고 있는 ‘비상임이사가 될 수 없는 임원에 준하는 자’에 대한 설명을 하고 있는데 이에 따르면, 계열주 및 그와 특수 관계에 있는 자의 의사를 대변할 우려가 있거나 의사결정에 있어 그들의 직·간접적인 영향력을 받을 우려가 있는 자라고 규정하고 있다(동조 제4항).<sup>42)</sup>

상기와 같은 규정들을 검토하여 보면 이러한 규정들을 통해 은행감독원장은 비상임이사가 자기의 직무를 성실히 집행하는지를 감독하기보다는, 오히려 은행감독원장이 판단하기에 비상임이사가 되면 부담스러운 자는 비상임의 이사자격을 부여하지 않겠다는 의도로 해석된다.

그러나 은행에 대한 규제는 자유시장경제 원리하에 금융시장이 건전하게 운영되도록 간접적으로 규제되어야 은행과 고객 및 주주의 이익에 부합되리라 보므로, 비상임이사의 자격요건에 관한 금융기관감독업무시행세칙 제15조의 2의 규정은 폐지되어야 한다.

#### - 비상임이사의 자격기준 적합 여부

비상임이사의 후보자로서의 자격기준에 적합한지 여부를 판단하는 기준에 대하여는 1997년 2월 4일 신설된 동 시행세칙 제16조의 3에서 상세하게 규정하고 있다.

즉, 금융기관은 주주대표 및 이사회가 비상임이사 후보자를 선정한 경우에는 주주총회에 대한 추천에 앞서 주주총회 개최일로부터 10영업일 이전에 그 사실을 절차에서 정하는 서식에 따라 은행감독원장에게 보고하여야 한다. 다만, 합작금융회사나 금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률에 의하여 전환된 금융기관, 경제력집중의 우려가 없는 자로 은행감독원장의 승인을 얻은 금융기관의 경우에는 주주총회 종료 후 절차에서 정하는 서식에 따라 보고할 수 있다(동조 제1항).

42) 이 조도 1997년 2월 4일에 신설된 규정이다.

그리고 은행감독원장이 비상임이사 후보자의 자격기준에의 적합 여부를 확인하는 데 필요한 자료를 금융기관이 제공하여야 한다(시행세칙 제16조의 3 제2항).

또한 1997년 2월 4일에 신설된 조항으로 은행감독원장은 비상임이사 후보자가 자격 기준을 충족하지 못하거나 추천방식에 오류가 있는 경우에는 비상임이사 후보자의 재선정을 요구할 수 있도록 되어 있다(동조 제3항). 그밖에 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에 따르면 이사회추천 비상임이사의 자격요건 중 당해 금융기관(자회사 포함)에서 퇴임 또는 퇴직한 자로서 퇴임 또는 퇴직일로부터 10년이 경과해야 자격이 주어지는 것을 3년으로 단축하기로 하고자 하고 있다.

그러나 이와 같은 규정들은 비상임이사의 자격요건을 정함에 있어 은행법상의 임원으로서의 자격요건을 갖추고, 은행법에 정한 절차에 따라 비상임이사로 후보 추천되어도 은행감독원장이 자의적으로 재선정을 요구하면 비상임이사가 될 수 없다는 것을 의미한다.

이는 은행감독원장이 자유재량적 행정행위에 의해 비상임이사의 인사에 개입하는 것을 정당화하는 규정이라고 사료된다. 따라서 자유재량행위를 부정하고 가능한 한 기속재량행위로 사법적 심사의 대상이 되도록 하고 있는 현행 법이론적 경향을 분석하여 볼 때에 이는 정면으로 배치되는 규정이라고 사료된다. 따라서 시행세칙 제16조의 3은 폐지되어야 한다.

#### - 여신규모 5대 기업군의 배제

우리 은행법시행령은 금융통화운영위원회가 정하는 동일계열기업군 중 금융기관으로부터의 여신규모가 1위부터 5위인 동일 계열기업군에 소속된 기업체는 주주대표의 자격을 제한함으로써 비상임이사가 될 수 없도록 규정하였다(제2조의 5 제3항).

따라서 여신규모 5대 동일 계열기업군에 소속된 기업체는 은행장이나 감사후보를 추천할 수 있는 비상임이사가 될 수 없어 전혀 은행인사에 개입할 수 없도록 하고 있다. 이에 대하여는 의견이 분분한 가운데 금융개혁위원회는 여신규모 5대 기업의 은행 비상임이사회 참여를 허용하는 금융개혁법안을 마련하였으나, 은행계의 강력한 반발로 인하여 허용하지 않는 방향으로 급선회하였다.<sup>43)</sup> 이는 대기업 그룹이 은행경영에 참여하게 되면 은행의 자금고화를 촉진하게 될 우려가 있다는 은행들의 견해를 수

43) 금융개혁위원회는 1997년 4월 15일에 여신규모 5대 계열군의 은행 비상임이사회 참여 허용, 금융기관의 업무영역 확대 등을 주요 내용으로 하는 '금융개혁 1차 보고서'를 대통령에게 제출한 바 있다. 특히 현재 은행의 비상임이사회 참여가 금지되어 있는 1~5대 그룹에 대해서도 여신순위 5위권에 들지 않는 1개 은행에 한하여 이사회 참여를 허용할 것을 제의하였고, 기관투자가에게도 주주대표자격을 허용하며, 이사회추천 비상임이사의 비율을 30%로 상향조정하기로 하였다.(김경무, 「금융개혁의 추진현황과 과제」, 『企評情報』(1997. 9. 7), 3쪽 참조).

용한 것으로 판단된다. 그러나 현재 금융지주회사제도의 도입이 검토되고, IMF 구제 금융시대를 맞이하여 은행주식 소유한도를 확대한 현시점에서 볼 때 여신규모 5대 기업의 비상임이사회 참여의 배제문제는 외국인과 역차별의 결과만을 초래하게 된다.

또한 금융규제는 일반적으로 규제자와 피규제금융기관 양자의 이익을 도모하는 방향으로 작용하는 경향이 있으므로 금융당국은 규제를 통해 그 권한을 행사하고 확대할 수 있게 되며, 규제대상 금융기관은 규제를 통해 사실상 정부의 보호를 받게 되는 결과를 초래한다.

즉, 여신규모 5대 기업이 비상임이사회에 참여할 수 없게 됨으로써 은행은 경영에 제약을 받지 않으면서 은행간 경쟁이나 금융위험으로부터 보호해 주기 때문에 5대 여신 그룹의 비상임이사회 참여제한은 일반적으로 기존 금융기관들의 독점적 지위를 옹호하여 주는 결과를 낳게 된다. 이는 은행들이 주장하는 5대 여신기업의 비상임이사회 참여 반대는 규제자인 정부나 피규제자인 상호기득권 보호적 밀착 정도가 높은 데 그 원인이 있다고 할 수 있다.

따라서 은행이 정부로부터 독립하여 자유시장경제 원리에 따라 순수한 의미에 있어서의 기업으로서 자생력을 갖추도록 하기 위해서는 여신규모 5대 기업의 비상임이사회 참여를 전면적으로 허용하여야 한다.

#### - 상임이사의 추천권

우리 상법이나 은행법의 규정상 상임이사의 추천권에 관한 규정은 없다. 그러나 현실적으로 상임이사의 추천권은 은행장이 행사하여 온 것이 관행으로 되어 왔다. 따라서 정부의 인사개입으로 인하여 선정된 은행장이 상임이사를 추천하는 경우에는 당연히 상임이사에 대하여도 정부의 인사개입이 이루어질 수밖에 없다는 것을 의미하고, 또 이것이 오늘의 현실이다. 따라서 상임이사를 선임함에 있어 은행장의 추천을 받은 상임이사후보자라 할지라도 우선적으로 비상임이사회의 동의를 거치도록 하는 것이 타당하다는 주장들이 있다. 이에 대하여 은행권은 상임이사를 선임할 때 비상임이사의 동의를 거치도록 의무화하면 상임이사의 추천권을 지닌 은행장의 권한을 근본적으로 부인하는 것으로 바람직하지 않다고 지적하는 견해도 있다.<sup>44)</sup> 그러나 상임이사의 추천권을 대표이사인 은행장에게 주어야 한다는 논리는 현행 우리 상법상의 규정이나 은행법상의 규정들을 고찰하여 볼 때에 설득력이 없다.

우리가 은행지배구조에서 상임이사와 대립되는 개념인 비상임이사를 논하는 것은 비상임이사가 상임이사에게는 기대할 수 없는 역할을 할 수 있기 때문이다.<sup>45)</sup> 즉, 회사

44) 『월간 금융경제』, 1997년 5월호, 「보도수첩」, 52~55쪽.

지배구조의 원칙은 이사회가 회사의 업무를 집행하는 것이나 현재 일반적으로 은행의 업무를 집행하는 것은 이사회가 아니라 고위 경영진이며, 이사회는 단지 고위 경영진을 감독하거나 그 경영성과를 평가하는 것에 불과하다. 또한 현재 상임이사는 대표이사의 지휘하에 상업사용인인 지배인으로서 은행을 경영하므로 경영진의 직권남용이나 임무해태를 감독하거나 평가하는 것을 기대하기는 어렵다.<sup>46)</sup> 따라서 이는 대표이사로부터 독립된 비상임이사만이 이사의 본래 기능인 업무감독과 경영성과를 평가할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 측면에서 볼 때 상임이사가 추천된 경우에는 비상임이사회 동의의 필요성을 인정하는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 제1차 금융개혁보고서에서도 상임이사와 비상임이사의 선임은 재적 비상임이사 과반수 이상의 동의를 얻도록 하고자 하는 것은 바람직한 일이라고 사료된다. 그러나 비상임이사에게서 이러한 기능을 기대하려면 반드시 비상임이사의 독립성이 전제되어야 한다.

#### (4) 소결

은행장 후보추천위원회는 은행장 후보를 선정하여 이사 중에서 후보를 선정한 때에는 이사회에, 정관으로 주주총회에서 은행장을 선임하기로 한 경우에는 이사회를 경유하여 주주총회에 추천하여야 한다. 따라서 정관으로 주주총회에서 은행장을 선임하도록 되어 있는 경우에는 은행법 제14조의 6 규정에 따른 후보추천위원회의 추천이 주주총회의 권한을 박탈하는 결과를 초래한다.

그리고 정관으로 은행장을 주주총회에서 선임하도록 정하지 않은 경우에도 후보추천위원회가 은행의 이사가 아닌 제3자를 은행장 후보로 선정한 때에는 이사회가 은행장 선임결의에 앞서 그 제3자를 이사로 선임하는 주주총회의 결의가 있어야 하는데 이 경우에 위원회가 선정한 후보자를 선임하지 않으면 안되는 때에는 주주총회의 이사선임권한을 박탈하는 결과를 초래하게 된다.<sup>47)</sup>

또한 추천위원회가 은행장 후보자를 선정하였다 할지라도 이사회 또는 주주총회에 추천하기에 앞서 지체없이 은행감독원장에게 이를 보고하여야 하며, 은행감독원장은 위원회가 선정한 은행장 후보자가 은행장 자격기준에 부적합한 때에는 위원회에 대하여 은행장 후보자의 재선정을 요구할 수 있다. 이는 은행감독원장이 은행장 후보자의 사

45) 사외이사의 역할유형에 대해서는 James D. Cox, "The ALI, Institutionalization, and Disclosure: The Quest Form the Outside Director's Spine," 61 GEO. WASH. L. REV. 1233, 1993, pp.1243, 1233~34.

46) 경영진이 책임을 회피하거나 회사의 자산을 개인적으로 사용하는 경영진의 직권남용의 대표적인 예로는 과도한 급여를 정한다거나 주주에게 손해가 되는 그린메일greenmail을 지급하거나 회사지배권 획득대상 회사가 방어조치를 취하는 경우를 들 수 있다.

47) 최기원, 「은행장선임지침」에 관한 문제점, 『손주찬교수 교회논문집』(1993), 930쪽 참조.

전심사권을 갖는다는 것을 의미한다.

이는 전통적인 금융산업규제론적 입장에서 행하여지는 자유재량적 행정행위라고 사료된다. 따라서 금융산업을 건전하고 자생력 있는 산업으로 발전시키기 위해서는 은행장 후보추천위원회제도를 폐지하고 순수한 의미에 있어서의 상법상의 절차에 따라 은행장을 선임하도록 하는 것이 바람직하다.

## 2. 감사의 선임

현행 은행법상 감사는 비상임이사 전원으로 구성된 감사 후보추천위원회의 추천을 받아 비상임이사 3분 2의 찬성으로 후보추천을 결의하고(은행법 제14조의 6), 해당 후보자를 상법에 의거하여 주주총회에서 보통결의로 선임하게 된다(상법 제409조 제1항). 이때 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식 총수의 100분의 3을 초과하는 수의 주식을 가진 주주는 그 초과하는 주식에 관하여 감사를 선임함에 있어서는 의결권을 행사하지 못하도록 하고 있다(상법 제409조 제2항). 이처럼 상법에서 감사는 독립된 은행의 기관으로서, 그리고 본래의 의무인 은행 내부의 감독기관으로서 경영진의 영향을 받지 않도록 하고 있다. 그러나 은행법상 감사를 선임함에 있어 감사 후보추천위원회제도를 두어 감사 후보자를 추천하도록 하고 은행감독원장의 심사를 받은 후 비로소 주주총회를 통하여 선임하는 우리 현행법상의 규정들이 타당한가 하는 점을 고찰하여 볼 필요가 있다.

### (1) 감사의 법적 지위

감사의 법적 지위에 관한 규정은 현행 은행법상 아무런 규정이 없다. 따라서 감사가 우리 상법상 주식회사의 기관에 해당하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

우선 은행법은 제2조에서 “대한민국 내에 있는 모든 금융기관은 상법 또는 당해 금융기관에 관한 해당 법률이 정하는 바에 의하여 법인으로서 설립된다”고 규정함으로써 은행은 상법상의 회사임을 명백히 하였다. 그러나 감사의 직무에 관하여는 아무런 규정을 두지 않음으로써 감사의 법적 지위가 무엇인지가 명백하지 않다.

그러나 한국산업은행법 제10조 제4항에서 “감사는 한국산업은행의 업무와 회계를 감사한다”고 규정하고 있다. 또한 한국수출입은행법 제9조 제5항에서 “감사는 수출입은행의 업무 및 회계를 감사한다”고 규정하고 있다. 중소기업은행법도 제25조 제4항에서는 “감사는 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다”고 규정하고 있다.

이러한 의미에서 볼 때 감사는 상법상의 주식회사의 회계 및 업무의 감사를 임무로 하는 필요적 상설기관이다. 물론 주주도 주주총회에서 결산의 승인을 통하여 또는 소수주주권의 행사에 의하여 이사의 행위를 감독할 수 있지만, 이것만으로는 불충분하므로 회계 및 업무감사를 위한 상설기관으로서 감사제도를 두고 있다.

## (2) 감사의 자격

감사의 자격에 관해서는 은행법상 직접적인 규정은 없으나 은행법 제14조의 2에서 임원의 임기를 정함에 있어 동조 1호에서 임원으로서 감사는 임기가 3년이라고 정하여 놓고 있음을 고려하여 볼 때에 은행법 제14조에서 규정하고 있는 임원의 자격요건을 갖추어야만 하리라 본다. 따라서 상기에서 규정한 은행장이 갖추어야 하는 임원의 소극적 요건인 결격사유에 해당하지 않아야만 감사가 될 수 있다. 즉, 은행의 임원으로서 감사의 자격요건의 일반 결격사유를 보면 ① 금지산자·한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자 ② 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자 ③ 은행법 또는 외국의 은행법령 기타 대통령이 정하는 금융관계법령에 의하여 벌금 이상의 형을 받은 자로서 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자 ④ 은행법 또는 한국은행법에 의하여 해임되거나 금융기관에서 징계면직된 자로서 해임 또는 징계면직된 후 3년을 경과하지 아니한 자 ⑤ 대한민국 국민이 아닌 자는 임원인 은행장이 될 수 없다. 다만, 외국과의 합작으로 설립된 금융기관 등 대통령이 정하는 금융기관<sup>48)</sup>의 경우에는 예외이다(은행법 제14조 제1항).

이상과 같은 임원의 소극적 요건을 검토하여 보면 거의 모든 요건들은 은행법을 통하여 굳이 정하여 놓지 않더라도 주주총회나 이사회를 통하여 그 자격 여부를 가릴 수 있는 충분한 사안들이다. 선진 외국의 경우 즉, 미국이나 일본, 영국, 독일 그 어느 나라도 은행법 내에 이러한 임원의 소극적 요건을 규정하여 놓고 있지 않다. 이는 은행의 건전하고 효율적 경영이라는 측면보다는 관치금융 하에서 금융기관의 공공성을 지나치게 강조한 규정이라고 사료된다. 따라서 이러한 불필요한 결격요건 규정은 폐지하여야 한다고 본다.

그밖에 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에 따르면 이러한 소극적 요건 이외에도 은행감독원 또는 여타 감독기관 및 소속기관으로부터 해임권고의 제재를 받은 자도 감사가 될 수 없도록 하는 규정을 추가로 두고자 하고 있다. 그러나 이는 금융시장의 개방과 IMF체제하에서 금융산업의 생존전략에 장애가 되는 불필요한 규정이다. 따라서 이에 대한 재고가 있어야 하리라 본다.

48) '외국인과의 합작으로 설립된 금융기관 등 대통령이 정하는 금융기관'이라 함은 '외국인투자및외자도입에관한법률'에 따라 외국인 투자기업으로 등록된 금융기관을 말한다(은행법시행령 제2조의 3).

그리고 은행법은 은행의 임원으로서 감사의 소극적 자격요건 이외에도 임원으로서 갖추어야 할 적극적 자격요건에 관해서도 규정하고 있다. 이에 따르면 금융기관의 임원인 감사는 금융에 대한 경험과 식견을 갖춘 자로서 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자이어야 한다(동법 제14조 제2항).

이는 은행장의 자격 여부를 판단함에 있어서와 마찬가지로 감사도 은행감독원장이 '공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자'를 어떻게 해석하는가에 따라 임원의 자격을 갖추었는지 여부가 결정되게 된다.

물론 해석을 하는 데 있어서 명백한 기준이 설정되어 있다면 문제는 없겠으나, 현실적으로 구체적인 요건규정이 없고, 단지 추상적이고 포괄적으로 '공익성과 건전경영성'만을 요건으로 하고 있고 임원인 감사에게 절대적으로 필요한 공정성과 전문성은 요구하지 않고 있어 문제가 되고 있다. 이는 감사의 자격소지 여부를 판단함에 있어 은행감독원장의 자의적인 자유재량행위가 이루어질 수 있다는 것을 의미하며, 아울러 임원인 감사의 인사에 정부가 개입할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 자유시장경제 원리에 따라 시중은행이 경쟁력을 갖기 위해서는 우선적으로 감사기관인 감사의 선임에 대하여 정부가 개입할 수 없도록 은행법 제14조 제2항에서 규정하고 있는 임원자격요건을 폐지하여야 한다.

그밖에 은행이 상장회사인 경우에는 상근감사는 은행법상의 자격요건 이외에 증권거래법에 의거하여 대통령령이 정하는 기준에 적합한 자격도 갖추어야 한다(증권거래법 제191조의 12 제2항). 즉, 금융기관에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자이어야 하며(증권거래법시행령 제18조의 2 제1항 3호), 소극적 결격요건으로 ① 미성년자·금치산자 또는 한정치산자, ② 파산자로서 복권되지 아니한 자, ③ 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 2년을 경과하지 아니한 자, ④ 증권거래법에 의하여 감사의 직에서 해임되거나 면직된 후 2년을 경과하지 아니한 자, ⑤ 당해 회사의 주요 주주 기타 당해 회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자로서 대통령령이 정하는 자는 상장법인의 상근감사가 되지 못하며, 상근감사가 된 후에 이에 해당하게 되는 때에는 그 직을 상실하도록 되어 있다(증권거래법 제191조의 12 제3항).

이는 현재 우리나라 은행의 대부분이 상장회사인 점을 감안하여 볼 때에 은행의 감사는 은행법상의 임원의 요건과 금융기관감독업무시행세칙상의 감사로서의 자격요건, 그리고 증권거래법상의 감사의 자격요건도 갖추어야 한다는 것을 의미한다. 이는 공정한 경쟁에 의하여 선임된 감사가 은행의 독립된 내부 감독기관으로서 기능을 할 수 있는 기회를 사전에 박탈할 수 있는 위험의 소지가 많은 규정이라고 해석된다. 따라서 은행이 금융시장개방과 IMF체제하에서 자유시장경제 원리에 따라 스스로 생존전략을 수립하고 이윤의 극대화를 이룰 수 있는 환경이 조성되도록 증권거래법 제191

조의 12 제2항, 제3항 및 시행령 제18조의 2 제1항 3호를 폐지하여야 한다.

### (3) 감사의 자격 적합 여부의 판단 및 방법

우리 은행법상 은행감독원장은 감사의 자격요건에 관한 구체적인 사항과 금융기관의 임원이 그 요건을 갖추었는지 여부를 확인하기 위한 방법 및 절차를 정하도록 되어 있다(은행법 제14조 제3항). 따라서 은행감독원업무시행세칙 제14조에서 감사의 자격 적합 여부의 판단과 방법에 관하여 정하고 있는데 이는 은행장과 동일하다.

여기서도 은행감독원장에 의한 감사 후보의 임원 적격성 여부를 판단함에 있어 은행감독원장의 자의적인 판단이 개입될 여지가 많다. 따라서 이에 대한 규정도 폐지되어야 한다.

### (4) 감사의 선임

우리 상법상 감사의 선임은 주주총회의 전권사항이며, 선임은 보통결의의 방법으로 이루어지기는 하나, 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식 총수의 100분의 3을 초과하는 수의 주식을 가진 주주는 그 초과하는 주식에 관해서는 의결권을 행사하지 못하도록 되어 있다(상법 제409조 제2항). 그리고 회사는 정관으로 의결권의 행사제한에 관한 위의 비율을 낮출 수는 있으나, 올릴 수는 없도록 되어 있다(상법 제409조 제3항). 그러나 우리 은행법은 감사도 은행장과 마찬가지로 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하고, 재적 비상임이사의 3분의 2 이상의 찬성으로 추천결의하도록 규정하고 있다(은행법 제14조의 6).

여기서 추천된 자는 은행감독원장에게 임원선임 추천에 관한 보고를 하여야 한다. 그 후 현행 우리 상법에 의거하여 주주총회에서 보통결의로 선임하게 되며(상법 제409조 제1항), 감사가 중립적 입장에서 공정한 감사를 할 수 있도록 선임함에 있어 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식 총수의 100분의 3을 초과하는 수의 주식을 가진 주주는 그 초과하는 주식에 대하여 그 의결권을 행사하지 못하도록 규정하고 있다(상법 제409조 제2항). 물론 이러한 의결권의 제한비율은 정관으로 더욱 낮게 정할 수는 있으나 높게 정할 수는 없다(상법 제409조 제3항). 그 외의 절차는 은행장의 경우와 동일하므로 여기서는 더 이상 논하지 않겠다.

### (5) 감사의 권한

현행 은행법상 감사의 권한에 대한 명문규정이 없다. 따라서 감사의 권한은 상법상의 규정에 따르게 되는데, 상법에 따르면 감사는 이사의 직무집행을 감사하게 된다(상법

제412조 제1항). 즉 감사는 회계감사권과 업무감사권을 갖는다. 따라서 감사는 은행의 상설 감사기관이므로 감사를 함에 있어서는 그 적법성뿐만 아니라 은행에 중대한 영향을 미치는 사항에 대해서는 그 타당성도 감사하여야 한다.<sup>49)</sup> 이는 감사가 이사의 직무에 대하여 포괄적인 감사권을 갖고 있기 때문이다. 또한 감사는 상법상 이사회 출석권과 의견진술권을 갖고 있으며, 적법성 감사권만이 있다는 제한규정이 없고, 감사가 상법 제413조에 의하여 주주총회에 의견을 진술함에 있어서 '현저하게 부당한 사항'이 있는지의 여부에 대해서도 그 의견을 진술하여야 하고, 이사에게 제출하는 감사보고서에는 대차대조표 또는 손익계산서의 작성에 관한 회계방침의 변경이 타당한지의 여부와 그 이유 및 이익잉여금 처분계산서 또는 결손금 처리계산서가 회사재산의 상태 및 기타 사정에 비추어 현저하게 부당한 경우에는 이를 기재하여야 하기 때문에, 그 타당성도 감사하여야 한다고 본다.<sup>50)</sup>

그밖에 감사는 언제든지 이사에 대하여 영업에 관한 보고를 요구하거나 회사 및 자회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있으며(상법 제412조 제2항), 자회사에 대한 영업보고요구권과 조사권도 갖는다(상법 제412조의 4). 또한 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있으며(상법 제391조의 2 제1항), 감사는 해임되는 경우에 감사가 그 해임에 관하여 주주총회에서 의견을 진술할 수 있는 권리를 갖는다(상법 제409조의 2). 그리고 감사는 이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 함으로 인하여 은행에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우에 감사는 은행을 위하여 이사에 대하여 그 행위를 유지할 것을 청구할 수 있다(상법 제402조). 또한 감사는 회의의 목적과 소집의 이유를 기재한 서면을 이사회에 제출하여 임시주주총회의 소집을 청구할 수 있다(상법 제412조의 3 제1항). 만약 감사의 청구가 있을 후 지체없이 은행이 총회소집의 절차를 밟지 아니 하는 때에는 청구한 감사는 법원의 허가를 얻어 총회를 소집할 수 있는 권한도 갖는다(상법 제412조의3 제1항, 제366조 제2항). 그밖에 감사는 이사로부터 보고를 받을 권한을 갖고 있으며(상법 제412조 제2항 전단), 은행이 이사에 대하여 또는 이사가 은행에 대하여 소를 제기한 경우에 감사는 그 소에 관하여 은행을 대표한다(상법 제394조 제1문). 또한 감사는 각종의 소에 관하여 원고가 될 수 있다. 즉, 은행설립무효의 소(상법 제328조), 총회결의취소의 소(상법 제376조), 신주발행무효의 소(상법 제429조), 자본감소무효의 소(상법 제445조), 합병무효의 소(상법 제529조) 등에 있어서 원고가 된다. 이러한 소권은 감사의 업무감사권과 관련하여 인정된 것으로 판단된다.

이처럼 은행의 감사는 독립된 은행의 감독기관으로서 폭넓은 권한을 갖고 있음에도 불구하고 그 기능을 제대로 하지 못한 것이 오늘의 현실이다. 따라서 이에 대한 제도적 개선이 은행법 차원에서 이루어져야 한다는 요구가 많자, 1997년 4월 금융개혁위

49) 최기원, 『상법학신론(상)』, 1997, 744쪽.

50) 최기원, 전게서, 744쪽.

원회는 금융개혁 제1차 보고서에서 감사가 독립된 기관으로서 업무를 집행할 수 있도록 기능을 강화하기 위하여 현행 감사제도를 보완하여 상임이사와 감사를 엄격히 구분하고, 제한적으로만 상임이사로 전직을 가능하게 하는 안을 제출한 바 있다. 아울러 소액주주의 권익을 위하여 비상임감사제도를 도입하는 안도 제출한 바 있다.

#### (6) 소결

이상에서 본 바와 같이 우리 금융시장이 IMF의 구제금융을 받도록 이렇게 위기에 처한 것은 1960년대 이후부터 관치금융하에서 자유시장경제 원리를 무시한 비자율적 은행경영에 그 원인을 둘 수 있다. 특히 은행인사의 비자율성은 무책임한 경영을 초래하였고 오늘날과 같이 대형 금융사고 발생과 국제신용도 하락이라는 결과를 낳게 하였다.

따라서 이제부터라도 우리가 이러한 전철을 더 이상 밟지 않고 자유시장경제 원리에 따라 스스로 건전하고 자본 충실한 은행경영이 이루어질 수 있도록 금융 풍토를 조성하는 것이 무엇보다도 시급하다고 사료된다. 이를 위해서는 우선적으로 은행장 및 감사의 인사에 정부가 개입할 수 있는 법적 근거를 철폐하여야 한다.

## 제3장

---

### 은행의 책임경영

## 은행의 책임경영

IMF의 긴급 구제금융을 받게 된 우리나라의 금융시장과 경제의 위기는 우리가 현실로 받아들이기 어려울 정도로 다가왔다. 그러나 이는 결코 돌발사태가 아니라 이미 오래 전부터 전문가들로부터 예견되어 온 사실이다. 특히 은행경영진들의 무책임한 경영과 대출비리는 우리 은행들의 대내외 신용도를 추락시켰으며, 1998년 1월 15일에는 은행감독원에 의해 서울은행과 제일은행에 대한 감사명령이 내려진 바 있다. 따라서 해당 은행의 자본을 감소시키기 위하여 주식을 8.2대 1로 병합하여 전혀 경영에 참여하지 않은 주주들이 은행의 부실책임을 떠맡게 되었다. 그렇다고 한다면 이렇게 주주들만이 은행의 부실경영에 대한 원인 제공자이고 은행의 경영진 및 대출비리에 연루된 공무원과 국가는 책임이 없는가 하는 문제를 고찰할 필요가 있다.

현재는 경영진에 대하여는 퇴진이라는 형태만으로 책임을 묻고 있다. 따라서 이하에서는 우선적으로 은행장을 비롯한 임원의 부실경영에 대한 민사책임 및 국가의 손해배상책임에 대하여 고찰하여 보고, 이러한 책임을 인식하고 스스로 은행을 책임경영하고자 하는 주인 찾아주기의 일환으로 현행 은행법상의 은행소유구조 개편에 관한 문제를 고찰하여 보고자 한다.

### 1. 은행임원의 책임

#### (1) 은행장의 책임

은행장이 은행의 대표기관으로서 업무를 집행함으로써 은행에 대해 손해를 발생시킨 경우에 어떠한 책임을 져야 하는가 하는 것이 문제이다. 이는 형사상의 책임과는 별도로 은행이 입은 손실에 대한 손해배상책임과 관련된 문제이다. 현행 우리 은행법은 이에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 대표이사로서의 은행장의 책임에 관하여 민.상법을 통하여 고찰하여 볼 필요가 있다.

우선 대표이사인 은행장은 은행에 대하여 수임인으로서 선량한 관리자의 주의의무를 부담하므로(상법 제382조 제2항, 민법 제681조) 직무상 고의 또는 과실로 은행에 대하여 손해를 발생시킨 경우에는 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 지게 된다(민법 제390조). 더욱이 불법행위의 요건을 갖춘 때에는 불법행위로 인한 손해배상책임도 지게 된다(민법 제750조).

또한 상법상으로는 이사의 책임에 관한 규정에 의거하여 책임을 지게 된다. 즉, “이사가 법령이나 정관에 위반한 행위를 하거나 그 임무를 해태한 때에는 그 이사는 회사에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정한 상법 제399조 1항에 의거

하여 책임을 지게 된다. 이러한 이사에는 당연히 대표이사인 은행장도 포함이 된다. 이러한 책임이 과실책임인가 무과실책임인가에 대해서는 견해가 나뉘고 있으나 이를 과실책임으로 보고 있는 것이 다수설<sup>51)</sup>적인 입장이다.

따라서 은행장이 업무를 집행함에 있어서 예를 들어 담보 없이 거액을 대출하여 부실채권이 발생하였다면 이는 민법을 적용하기 이전에 우선 상법에 따라 업무집행 결의에 참여한 이사들이 함께 연대책임을 져야 한다.

한편, 은행장이 정관이나 법령에 위반된 행위를 하거나 임무를 해태하여 주주 및 채권자, 직원<sup>52)</sup>들에게 손해를 가한 경우에, 이에 대해서도 손해배상책임을 져야 하는가 하는 문제가 제기된다. 특히 상기의 예처럼 거액의 여신을 함에 있어 담보 없이 이를 제공하여 부실채권이 발생하여 주가가 폭락하고, 주주가 손해를 입은 경우에 주주에 대하여 이에 대한 손해배상도 하여야 하는가 하는 문제가 핵심이다.

상법은 이에 대하여 이사가 악의 또는 중대한 과실로 인하여 그 임무를 해태한 때에는 그 이사는 제3자에 대하여 연대하여 손해배상책임을 지도록 규정하고 있다(상법 제401조 제1항). 물론 주주가 이 제3자의 범위에 포함되는가 하는 문제에 관하여 상법은 아무런 규정이 없으므로 학설<sup>53)</sup>이 나뉘고 있으나 주주는 언제나 제3자에 포함된다고 하는 설<sup>54)</sup>이 다수를 차지하고 있다.

따라서 은행장이 악의 또는 중대한 과실로 임무를 해태하여 주주에게 추가하락으로 인한 손해를 가한 경우에는 이에 대하여 손해배상책임을 지게 된다.

이미 제일은행 전 행장에 대하여 직원들이 부실경영으로 인해 입게 된 퇴직금 및 상여금의 미지급분에 대한 제3자 손해배상의 소를 제기한 바 있다.

그러나 현재 제일은행 및 서울은행의 주식시세 하락 및 감사명령으로 주식을 소각당하는 주주들이 손해배상을 청구하는 소를 아직 제기하지는 않고 있으나 앞으로는 제기될 가능성이 커 보인다. 물론 현행 상법상 주주들도 당연히 주식가격 하락 및 감사

51) 정동윤, 전게서, 421쪽 : 이병태, 전게서, 684쪽 : 채이식, 전게서, 564쪽 : 이기수, 전게서, 462쪽 : 서울고판 1980. 8. 18, 79 나 821.

52) 제일은행 행원 4천 1백 명은 대출비리로 부실경영에 이르게 한 이철수 전은행장을 상대로 5백 10억 원의 손해배상 청구소송을 1997년 12월 1일자로 내었다. 이렇게 은행원들이 전직 은행장에게 부실경영 책임을 묻는 것은 처음 있는 일이다. 이는 이 전은행장이 뇌물을 받는 등 고의로 제일은행을 총체적 위기상황에 빠뜨렸기 때문에 “이사가 고의 또는 중대한 과실로 인해 그 임무를 해태한 때에는 제3자에 대하여 손해배상책임을 진다”는 상법 제401조에 의거하여 상여금을 반납하는 등 피해를 본 직원들에게 손해를 배상하여야 한다는 것이다.

53) 이에 대하여는 정찬형의 전게서 465쪽 참조.

54) 손주찬, 『상법(상)』, 1996, 776쪽 : 채이식, 전게서, 568쪽 : 이기수, 『회사법학』, 1996, 474쪽 : 그러나 대법원은 이에 반대되는 판결을 내렸음(大判 1993. 1. 26, 91 다 36093(공보 940, 845)).

로 인한 손해에 대하여 은행장 및 임원들을 상대로 상법 제401조 제1항에 의거하여 손해배상을 청구할 수 있다.

## (2) 감사의 책임

감사는 은행 간의 관계에서 볼 때 위임관계에 있으므로(상법 제415조, 제382조 제2항), 감사가 수임인으로서 그 임무를 해태하였을 때에는 그 감사는 연대하여 회사에 대하여 손해배상책임을 진다(상법 제414조 제1항). 또 감사가 악의 또는 중대한 과실로 인하여 그 임무를 해태하고 그로 말미암아 제3자에게 손해를 입힌 경우에는, 그 감사는 제3자에 대하여도 직접 연대하여 손해배상책임을 진다(상법 제414조 제2항).<sup>55)</sup> 물론 이 경우 제3자에 주주도 포함이 된다고 본다.

## (3) 책임의 추궁

은행장이 업무를 집행함에 있어서 정관이나 법령에 위반된 행위를 하거나, 임무를 해태한 경우에 책임을 져야 하는데 이때 누가 회사를 대표하여 책임을 추궁할 수 있는가 하는 것이 문제가 된다. 현행 우리 상법상 회사와 이사간의 소송에 관하여는 감사가 소 제기를 결정하고 또 회사를 대표한다고 규정하고 있다(상법 제394조). 따라서 은행장에게 은행에 대한 책임을 추궁하는 경우 감사가 이를 하여야 하나, 대부분 이사와 감사간의 관계상 불문에 붙이는 경우가 많다. 이러한 경우 소수주주가 직접 법원에 회사를 위하여 은행장을 상대로 소를 제기할 수 있는 규정을 상법에 두고 있다. 즉, 무의결권주를 포함한 발행주식 총수의 100분의 5(상장은행인 경우에는 100분의 1) 이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 먼저 회사, 즉 감사(상법 제394조 후단)에 대하여 서면으로 이사의 책임을 추궁하는 소의 제기를 청구하여야 한다(상법 제403조 제1항, 제2항). 그리고 회사가 이러한 청구를 받은 날로부터 30일 이내에 소를 제기하지 않을 때에는 상기의 소수주주는 즉시 회사를 위하여 직접 소를 제기할 수 있다(상법 제403조 제3항). 다만 이러한 절차를 밟고 있는 중에 회사에 회복할 수 없는 정도의 손해가 생길 염려가 있는 경우에는 예외적으로 그 소수주주는 즉시 소를 제기할 수 있다(상법 제403조 제4항).

감사에게 회사에 대한 책임을 추궁함에 있어서는 대표이사가 회사를 대표하여 책임을 추궁하여야 한다. 물론 이때 절차에 관하여는 은행장의 책임추궁과 동일하다.

## 2. 국가의 책임

우리 국가배상법 제2조 제1항 본문에 따르면 “공무원이 그 직무를 집행함에 당하여

55) 大判 1988. 10. 25. 87 다카 1370(공보 837, 1473).

고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가한 경우에는 이를 배상하여야 한다”고 규정하고 있다.

따라서 공무원이 직위를 남용하여 은행장 및 은행임원에게 부실기업에 대하여 대출을 하여 주도록 압력을 행사한 경우에는 해당 공무원뿐만 아니라 국가도 부실채권의 발생으로 인한 손해배상은 지지 않는가 하는 점을 고찰해야 할 필요성이 있다.

일단 공무원이 직위를 남용하여 법령을 위반한 행위에 대하여 공무원이 책임지지 않고 국가가 책임을 져야 한다는 법리로는 원래 가해 공무원이 부담하여야 할 배상책임을 국가 등이 갈음하여 지는 대위책임이며, 국가 등의 자기책임은 아니라는 대위책임설<sup>56)</sup>이 있고, 가해 공무원이 져야 할 배상책임은 국가 등의 자기책임이라는 자기책임설<sup>57)</sup>이 있다. 이에 대하여 판례<sup>58)</sup>는 고의·중과실에 의한 행위는 국가 등의 기관행위로 볼 수 없으므로 대위책임이지만, 경과실에 의한 행위는 기관행위로 볼 수 있으므로 자기책임이라고 하고 있다. 이에 따르면 공무원의 고의·중대한 과실이 있는 경우에는 일단 국가가 손해배상책임을 지고 가해 공무원에게 구상권을 행사할 수 있고, 경과실인 경우에는 무조건적으로 국가가 손해배상책임을 진다는 것을 의미한다.

이러한 판례의 견해에 따르면 국가는 부실기업에 대하여 고의로 대출압력을 행사한 공무원의 행위로 인하여 발생된 손해에 대하여 은행 또는 주주, 직원, 채권자 등에 대하여 국가가 일단 손해배상을 하고 그 배상액을 국가는 해당 공무원을 상대로 구상권을 행사할 수 있다는 결론에 이른다.

따라서 은행의 부실경영에 직·간접적으로 공무원이 개입하여 발생된 은행의 손해에 대하여 국가는 국가배상법 제2조에 의거하여 은행, 직원, 주주, 채권자 등에 대하여 손해배상책임을 져야 한다고 볼 수 있다.

### 3. 은행주식 소유제한

우리나라는 은행법을 통하여 은행주식의 동일인 소유한도를 설정하여 놓고 있다. 즉, 현재 시중은행의 경우 동일인 지주한도가 4%, 지방은행의 경우 15%(1992년 5월 이전 20~25%), 전환은행 8%로 제한하고 있으나, IMF 체제하에서 이러한 소유구조의 개편이 불가피하게 되었다.

56) 이 설은 우리나라 행정법 학자들의 통설이다 : 김도창, 『행정법(상)』, 박영사 (1969), 624쪽 ; 김남진, 『행정법(1)』, 법문사(1995), 500쪽 ; 서원우, 『현대행정법론(상)』, 박영사(1979), 701쪽 ; 변재욱, 『행정법강의(1)』, 박영사(1991), 509쪽.

57) 이설은 헌법학자들의 주장이다 : 권영성, 『헌법학원론』, 법문사(1995), 615쪽.

58) 95 다 38677, 1996. 2. 15 대판.

따라서 우리 정부는 1997년 12월 23일 은행소유구조 개선안을 제출해, 1997년 12월 29일 국회본회의를 통과하였다. 이에 따르면 일정한 조건을 갖춘 외국인은 신고만으로 시중은행의 지분을 4% 이상 10%까지 취득할 수 있게 되며 이 경우 내국인도 해당 주식을 10%까지는 신고만으로 매입할 수 있게 된다. 또 외국인이 시중은행지분을 10% 이상 취득하려고 할 경우 10%, 25%, 33% 초과 때마다 감독 당국의 승인을 거쳐야 하며 승인 여부는 세계적인 지명도, 재무상태 건전성 등을 감안하기로 했다. 또한 외국인 지분이 10%를 초과한 은행은 내국인도 감독 당국의 승인을 얻어 10% 이상의 지분을 보유할 수 있게 된다. 다만 일반 기업이 10% 이상 지분을 가질 수 있는 은행은 1개로 제한하기로 했다. 또한 금융감독기관은 은행의 사금고화를 막기 위하여 대주주 자격을 심사하는 동시에 건전성 감독을 강화할 예정이다. 지방은행과 전환은행은 각각 15%와 8%까지 자유롭게 투자할 수 있으나 지분한도 초과 시 감독 당국의 승인을 거치도록 되었다.

이러한 재경부의 은행소유구조 개편방안은 외국은행의 국내은행 인수·합병M&A을 본격적으로 예고하는 동시에 지금까지 금기시되어 왔던 산업자본의 은행소유를 제한적이나마 가능하도록 하였다는 점에서 의의가 있으나 그 문제점은 여전히 남아 있다. 따라서 이하에서는 소유제한의 문제점과 그 해결방안을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

### (1) 소유제한의 근거

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 1980년대 은행의 민영화를 추진하면서, 1982년 12월에는 '금융기관에대한임시조치법(1961년)'을 폐지하고 은행의 경영자율화를 뒷받침하기 위하여 은행법 개정을 단행하면서, 주요 개정 내용 중에서 은행주식소유에 관하여 동일인의 소유상한을 의결권이 있는 발행주식의 8% 이내로 제한하는 규정을 둔 바 있다. 그 후 1992년 은행법개정시 동일인 소유한도를 4%로 다시 하향조정하였다.

이렇게 우리 정부가 1980년대 은행의 민영화를 추진한 이후 줄곧 은행의 소유한도제도를 고수한 이유는 크게 2가지로 볼 수 있는데, 하나는 대기업의 경제력집중 방지요, 다른 하나는 대기업에 의한 금융기관의 사금고화의 방지이다. 결국 대기업에 의한 금융기관의 지배를 막기 위하여 은행주식 동일인 소유한도를 고수하여 왔던 것이다.

그러나 이러한 정책에 대한 비판이 많이 일고 있다. 즉, 경제력집중이라는 문제는 산업지배기업군이 형성되든 금융지배기업군이 형성되든 실질적으로는 별 차이가 없는 것으로서, 경제력집중이 금융산업만의 고유한 문제가 아니라는 것이다. 따라서 경제력집중 억제 차원에서 은행주식 소유제한제도를 두어야 한다는 주장은 설득력이 없다는 것이다.<sup>59)</sup>

그리고 대기업의 사금고화를 방지하기 위하여 소유제한을 둔다는 근거는 대기업의 사금고화의 실례가 존재하는지 여부에 대하여 이론적 검증이 없으며, 오히려 벼룩을 잡기 위하여 초가삼간을 태우는 우를 범하고 있다는 것이다.

또 한편으로는 경제력집중·사금고화 방지라는 형식적인 이유를 들어 주식소유한도를 설정하여 놓음으로써 주인 없는 은행을 만들어 정부가 용이하게 금융기관을 통제하고 이용하기 위한 의도가 있었다고 볼 수 있다. 결국 우리 은행은 주식소유제한제도를 통하여 자유시장경제 논리가 아닌 정치 논리에 따라 경영되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 동일인 은행주식소유제한제도는 경제력집중·사금고화 방지라는 명목으로는 그 논리적 모순을 해결하기 어렵다고 본다.

## (2) 주식소유제한의 문제점

이미 앞서서도 언급한 바와 같이 우리 은행법은 동일인 은행주식소유를 시중은행과 지방은행, 기관투자가, 합작은행, 금융전업가 등으로 각각 구분하여 차등을 두어 소유제한규정을 두고 있다.

시중은행의 경우 종래에는 주주 1인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수 관계에 있는 자는 금융기관의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4를 초과하는 주식을 소유하거나 사실상 지배하지 못하도록 되어 있었다(은행법 제17조의 3 제1항 1호).<sup>60)</sup> 그러나 1998년 1월 국회를 통과한 금융개혁법안 중 은행법에는 내·외국인 구분 없이 4%까지는 제한 없이 취득할 수 있고, 일정한 조건을 갖춘 외국인은 신고만으로 시중은행의 지분을 4% 이상 10%까지 취득할 수 있게 되며 이 경우 내국인도 해당 주식을 10%까지는 신고만으로 매입할 수 있게 되었다. 또 외국인이 시중은행지분을 10% 이상 취득하려고 할 경우 10%, 25%, 33% 초과 때마다 감독 당국의 승인을 거쳐야 하며 승인 여부는 세계적인 지명도, 재무상태 건전성 등을 감안하기로 했다. 또한 외국인 지분이 10%를 초과한 은행은 내국인도 감독 당국의 승인을 얻어 10% 이상의 지분을 보유할 수 있게 된다. 다만 일반 기업이 10% 이상 지분을 가질 수 있는 은행은 1개로 제한하기로 했다. 또한 금융감독기관은 은행의 사금고화를 막기 위하여 대주주 자격을 심사하는 동시에 건전성 감독을 강화할 예정이다. 지방은행과 전환은행은 각각 15%와 8%까지 자유롭게 투자할 수 있으나 지분한도 초과 시 감독 당국의 승인을 거치도록 했다.

이는 종래의 소유제한을 대폭 완화한 것으로 보여진다. 그러나 자유시장경제체제 내에서는 은행주식 소유한도가 몇 %나 하는 것은 실질적으로 아무런 의미가 없고 정부

59) 좌승희, 「금융개혁의 장애요인과 추진전략」, 『신용관리』(1994년 여름호), 12쪽.

60) <부록 4> 참조.

가 은행경영에 개입하고자 하는 의도가 있느냐의 여부가 중요하다. 그러나 이 개혁법 안도 여전히 정부의 금융기관규제 의사를 명백히 반영하고 있는 것으로 보여진다.

이는 금융규제를 철폐하기 위한 ‘빅뱅Big Bang’을 위시하여 규제란 규제는 다 철폐하여 버린 영국을 비롯한 서방세계나 뉴질랜드와 같은 나라와 비교하여 볼 때에 너무도 동떨어진 우리의 금융현실을 반영하여 주고 있다. 따라서 우리도 이러한 소유한도규정을 철폐<sup>61)</sup>함으로써 진정으로 은행의 경영에 책임질 민간 대주주의 존재를 인정할 때가 왔다고 본다.

### (3) 금융전업가의 육성

앞에서도 이미 언급한 바와 같이 은행민영화 과정에서 소수의 대주주에 의한 은행 지배 및 경제력집중 방지 차원에서 시행되어 온 은행주식의 동일인 소유제한제도를 채택하였으나, 은행의 주인 찾아주기와 책임경영에 대한 문제가 계속 제기되자 이를 해결하기 위한 방안으로 1994년 12월 대기업 대신, 금융전업군이라는 금융그룹을 육성하여 이들에 의하여 은행이 지배되고 책임경영이 이루어지도록 하고자 하였다. 그러나 현실적으로 금융그룹을 운영할 수 있는 막대한 자본력을 소유한 그룹기업이 많지 않기 때문에 현재까지 금융전업군으로 승인을 받은 금융기관이 없어, 해당 은행법 규정은 현실을 무시한 무의미한 규정으로 존재하여 왔다. 오히려 금융전업군의 육성은 자율적인 합병이나 전환의 절차 없이 특혜시비가 벌어질 수 있는 일부 특정 그룹군의 육성도 우려되지 않는 바 아니어서 경제력집중 문제가 다시 제기되지 않으리라는 장담을 할 수 없다는 의견들이 개진되기도 하였다.

정부가 은행의 주식소유를 제한하고자 하는 가장 큰 이유는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 산업자본이 금융자본을 지배하는 것을 막고자 한 것이었다. 그러나 산업자본이 은행에 투자되지 못하므로써 발생하는 은행의 소형화를 막기 위하여 정부는 금융전업기업가를 육성하는 특별한 제도를 은행법에 규정하기에 이르렀다.

금융전업기업가란 금융업만을 영위하거나 영위하고자 하는 개인으로서 금융기관을 소유하거나 사실상 지배하는 자를 말하며, 금융전업기업가가 되기 위해서는 한국은행 은행감독원장의 승인을 얻어야 한다(은행법 제17조의 4).

61) 우리나라가 IMF의 자금지원을 받기로 한 것처럼 태국의 경우도 1997년 8월부터 IMF의 자금지원을 받고 있다. 그러나 태국의 금융위기는 여전히 해결될 가능성을 보이지 않고 있어 불가피하게 외국은행이 태국은행을 인수할 것으로 보인다. 태국도 우리나라와 마찬가지로 15개 은행이 그 동안 폐쇄된 시장에서 외국은행과의 경쟁 없이 운영되어 왔다. 결국 이러한 경영이 부실화를 초래하였고 부실로 인한 경영정상화를 이룩하기 위해서는 약 1백억 달러를 필요로 하게 되어 불가피하게 외국은행이 이를 인수할 수밖에 없는 상황이 되었다. 태국도 결국 정책적으로 주인 없는 은행을 만들어 정부가 주도하다가 결국 외국은행들이 태국은행들의 주인이 되게 한 것이다. 우리나라도 예외는 아니라고 본다.

은행법시행령 제4조의 2에서 금융전업대상 금융기관의 범위는 은행법시행령 제4조의 2에서 상세히 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 금융전업대상 금융기관은 은행업의 인가를 받은 금융기관이면 가능하나, 다만 예외적으로 금융전업대상 금융기관이 될 수 없는 금융기관에 관하여 특별히 열거하여 놓고 있다.<sup>62)</sup>

금융전업기업가 본인이 소유하여야 할 최소 지분율은 금융전업기업가를 포함한 동일인이 소유하거나 사실상 지배하고 있는 의결권 있는 주식 총수의 3분의 2로 하도록 규정하고 있다(은행법시행령 제4조의 3).

금융전업기업가가 되기 위해서는 은행법 제14조에서 규정하고 있는 금융기관 임원의 자격요건을 갖추어야 함과 동시에 계열주 또는 동일인의 범위<sup>63)</sup>에 속하지 않아야 한다(은행법시행령 제4조의 5).

또한 금융전업기업가의 승인을 받으려면 금융전업기업가의 자격요건을 갖춘 자로서 해당 요건<sup>64)</sup>을 충족하거나 6개월 내에 해당 요건을 충족할 수 있다고 한국은행 은행감독원장이 판단하여야 한다(은행법시행령 제4조의 5).

이상과 같이 정부는 금융전업기업가군을 육성하여 산업자본이 금융자본에 참여함으로써 갖는 이점을 살려보고자 하였으나 현재 어느 기업도 금융전업기업가로 승인받지 못하고 있어 실질적으로는 사문화된 조문이라고 볼 수 있다.

따라서 금융전업기업가를 육성하고자 하는 입법론적인 정책은 실질적으로는 은행주식 소유한도를 정당화시키는 하나의 방패막이에 불과하다고 할 수 있다.

이는 자유시장경제 원리에 입각하여 볼 때에 의도적으로 정부가 금융전업가를 육성한

---

62) ① 대통령령이 정하는 합작금융기관의 주식을 소유하거나 사실상 지배하는 금융기관, ② 외국인이 설립하는 금융기관, ③ 지방은행, ④ 금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률에 의하여 전환한 금융기관, ⑤ 기타 설립 당시 주주의 자격을 제한하였거나 취급 업무상 특수성이 인정되는 금융기관으로서 한국은행 은행감독원장이 정하는 금융기관은 금융전업대상 금융기관이 될 수 없다. 이 조는 1997년 2월 4일에 개정된 조항이다. 그러나 ⑤에 해당하는 규정은 1995년 4월 28일에 신설되어 97년 개정 시에 개정되지 않은 사항이다.

63) 이에 대해서는 <부록 3> 참조.

64) 그 해당 요건을 보면

① 타인으로부터의 차입에 의하여 조달하지 아니한 자금으로서 한국은행 은행감독원장이 정하는 자금(자기자금)으로 당해 금융기관의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4(금융전업기업가와 제3조의 2 각호에서 규정하는 관계에 있는 자가 자기자금으로 취득하여 소유하는 주식의 발행주식 총수에 대한 비율을 포함한다)를 초과하는 주식을 취득하여 소유할 것.

② 금융업 외의 업을 영위하는 회사의 발행주식을 소유하거나 사실상 지배하지 아니할 것. 다만, 경영권 지배 목적이 아닌 투자로서 한국은행 은행감독원장이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 타 금융기관의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 1을 초과하는 주식을 소유하거나 사실상 지배하지 아니할 것 등이다.

이러한 요건의 충족 여부를 심사하기 위하여 필요한 사항은 한국은행 은행감독원장이 정한다(본조 신설 95. 4. 28).

다는 의도는 그 자체만으로 정부가 아직도 관치금융의 기본적인 사고를 탈피하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다.

이러한 관치금융의 기본적인 사고로부터 정부가 탈피하기 위해서는 우선적으로 금융 전업기업군을 육성하겠다는 생각을 버려야 하며, 이를 위해 은행법 제17조의 4 및 은행법시행령 제4조의 2, 제4조의 3, 제4조의 4, 제4조의 5 규정을 폐지하여야 한다.

#### 4. 각국의 은행소유 및 지배구조

각국에서의 금융기관의 소유구조는 각 나라의 상황에 따라 나름대로의 역사성과 특수성을 가지고 정착되어 왔다. 특히 선진국에서는 자본조달구조, 의사결정체계, 경영감독 등의 유기적인 상호작용을 고려하여 총체적인 경영의 효율성을 제고한다는 시각에서 금융기관의 소유문제에 접근하여 왔음을 유의해야 한다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 우리나라는 이러한 경영의 효율성과 소유구조의 문제를 관련시켜 타당성을 검토하기보다는 오히려 대기업의 경제력집중 완화라는 막연한 국민적 공감대에 정책목표를 집중시켜 왔다.

따라서 이하에서는 우리 은행법상의 소유제한규정의 타당성을 검토하고 주요 국가의 은행소유구조를 고찰하여 보고자 한다.

##### (1) 미국

미국은 강력한 독점금지법과 자본시장의 발달에 따른 주식의 광범한 소유분산으로 금융자본과 산업자본의 분리가 일반화 되어 있다.

현재, 산업자본의 은행지배에 대한 규제 현황을 보면 은행지주회사가 특정 은행의 의결권 있는 주식에 5%를 초과하여 직·간접적으로 소유 또는 사실상 지배하려고 할 경우에는 중앙은행의 사전승인을 받아야 한다. 또한 비은행기업이 예금보험기관에 가입한 은행 또는 은행지주회사에 주식을 지배가 아닌 단순한 투자 목적으로 25% 이상 취득할 경우에는 60일 전에 해당 감독기관에 신고하여 허가를 받아야 한다. 그리고 개인주주가 개별은행의 의결권 있는 주식의 10% 이상을 소유함으로써 최대 주주가 되는 경우에는 감독기관에 사전 신고하고 인적 사항, 재무자료, 주식취득조건, 주식매입 재원 등의 자료를 제출하여야 한다(1956년 은행지주회사법 및 1978년 금융기관규제 및 이자제한법). 즉, 은행주식을 취득하는 사람이나 집단의 개인별 약력과 금전관련기록도 보고하여야 하며, 주식거래의 구체적인 내용과 주식구입자금의 조성 경위와 함께 향후 그 은행을 양도할 것인지, 합병할 것인지 또는 은행조직이나 경영진을 교체할 것인지 여부 등에 대한 계획도 밝혀야 한다. 또한 보험회사와 보험지주회사는

은행주식을 취득할 수 없도록 되어 있다(Competitive Equality Bank Act of 1987). 다만 동법 시행 이전에 비은행은행non-bank bank의 주식을 취득한 20여 개 보험회사에 대하여는 예외로 동 주식보유를 허용하고 있다.<sup>65)</sup>

주식취득 승인신청을 받은 감독 당국은 소유의 집중을 초래하여 경쟁을 제한하거나 고객의 이익을 침해할 가능성이 있는 경우 등에는 이를 승인하지 않을 수 있다. 즉, ① 은행산업 내에 독점화를 초래하는지 여부, ② 경쟁제한을 상쇄시킬 만한 공공이익의 증진이 있다는 점을 설명할 수 있는지 여부, ③ 주식취득에 의하여 당해 은행의 안정성이나 예금자의 이익이 침해되는지 여부, ④ 주식취득과 관련한 필요 서류를 제출했는지 등을 고려하여 승인 여부를 결정하게 된다.

그러나 일률적으로 은행소유주식에 대하여 동일인 소유한도를 규정하지 않고 있다는 점이 우리와 다르다.

## (2) 영국

영국은 1694년 영란은행의 설립을 승인할 때 상공인들의 불만을 해소하기 위해 영란은행이 상공업을 영위할 수 없도록 하였고, 또한 산업혁명으로 일찍이 산업자본이 축적되어 기업들은 은행에 별로 의존할 필요성이 적었기 때문에 당초부터 은행과 기업의 관계가 별로 긴밀하지 못하였다.

따라서 1987년 영국은행법을 개정하기 이전까지는 산업자본이 은행의 주식을 소유하고 이를 지배하는 것을 제한하였다. 즉, 동일인(특수관계인 포함)이 15% 이상 은행주식을 취득하여 경영지배자가 되고자 하는 경우에는 영란은행에 사전심사를 받아야 하며, 영란은행은 이들로부터 은행의 건전성에 대해 완전하고도 최종적인 책임을 지겠다는 각서를 받았고, 은행의 상당 주주(10% 이상)가 되면 영란은행에 보고할 의무가 있었다. 또한 보험회사가 특정 은행주식의 10% 이상을 취득할 경우에도 감독 당국에 이를 보고해야 했다(1982년 보험회사법). 따라서 1987년 은행법 개정 이전까지는 일반적으로 은행의 주식은 연금기금, 보험회사 및 소액투자자들에게도 광범하게 분산되어 은행은 주인이 없는 경영체제하에 운영되도록 되어 있었다.

그러나 1987년 은행법을 개정하면서 한 은행에 대하여 5% 이상 15% 미만의 의결권을 행사하거나 또는 그 행사를 조정할 수 있는 자를 '유력주주'라고 정의하고, 이러한 유력주주가 된 자는 이를 7일 이내에 영란은행에 서면 통보만 하도록 하였다(영국은행법 제37조 제1항, 2항). 그리고 해당 은행의 의결권의 50% 이상을 행사하거나 행사를 조정할 수 있는 '주주경영지배자'<sup>66)</sup>나 법인체에 대하여는 영란은행이 보고 요구

65) 강병호·조성종, 『주요국의 금융제도론』, 박영사(1996), 16~18쪽.

및 서류 제출을 요청할 수 있는 권한만을 갖고 있다(영국은행법 제39조 6항). 그리고 금융조합의 경우에는 동일 조합원이 지분의 20% 이상을 소유하거나, 동료와 함께 의결권의 50% 이상을 소유하거나 행사할 수 있는 경우에는 영란은행이 보고를 요구하거나 서류 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다(영국은행법 제29조 7항 c).

또한 주주경영지배자가 혼자서 또는 동료와 함께 총회에서 의결권의 20% 이상을 행사하거나 그 행사를 조정할 수 있는 자격이 있는 법인에게 대하여는 영란은행이 대리인을 선임하여 해당 은행의 영업을 조사할 수 있도록 하고 있다(영국은행법 제41조 제2항 d). 또한 조합원이 지분의 20% 이상을 보유하거나 혼자서 또는 동료와 함께 의결권의 20% 이상을 행사하거나 그 행사를 조정할 수 있는 자격이 있는 법인에게 대하여 영란은행은 대리인을 선임하여 영업을 조사할 수 있도록 하고 있다(영국은행법 제41조 제2항 c).

이상에서 보는 바와 같이 영국에서는 1987년 은행법을 개정하면서 주식소유제한을 철폐하고 간접적으로 대주주의 경영상태를 간접적으로 감시하는 체제로 전환을 하였다. 이는 은행을 주인의식 있는 대주주에 의하여 책임경영되도록 제도를 바꾸었다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

### (3) 독일

독일은 은행과 기업 간의 상호주식보유 특히 은행의 기업주식보유가 일반화되어 있으며 은행을 중심으로 한 지배주주에 의해 기업의 경영이 감시되고 통제되는 현상이 보편화되어 있다. 독일은 19세기 초 후발자본주의 국가로서 영·미와 같이 산업자본이 축적되지 못하고 직접 금융시장이 발달되지 못하였던 상태에서 산업화가 추진되었다. 그리고 산업화에 소요되는 자금을 동원하기 위하여 산업자본과 금융자본이 공동으로 출자하여 은행을 설립하였으며 이로 인해 은행과 기업 간의 긴밀한 협조관계가 형성되게 되었다.

은행은 기업에 대한 자금공급 방법으로 대출 이외에 기업이 발행한 주식을 취득하였으며 이를 바탕으로 은행은 거래기업의 최고 의사결정기구인 감독위원회에의 임원파견 등을 통해 대주주로서 강력한 지배력을 행사하고 있다. 그러나 1993년 은행법의 개정 이전까지는 은행주식의 소유에 관한 제한이 없었으나, 1993년 개정 이후 은행주

---

66) 영란은행법상 '경영지배자controller'를 정의함에 있어 한 은행 또는 해당 은행의 자회사의 모든 총회에서 단독으로 또는 공동으로 15% 이상의 의결권을 행사하거나 그 행사를 조정할 자격이 있는 자라고 규정하고 있다(영국은행법 제105조 3항 c). 그리고 '주주경영지배자shareholder controller'를 정의함에 있어 50%를 초과하지 않는 경우의 주주경영지배자를 의미한다고 규정하고 있으며, '대주주경영지배자shareholder controller'란 그 지분율이 50% 초과 75% 이하인 경우의 주주경영지배자를 의미하며, '거대주주경영지배자principal shareholder controller'란 그 지분율이 75%를 초과하는 경우의 주주경영지배자를 의한다고 규정하고 있다.

식 또는 의결권의 10% 이상을 취득할 경우 취득자(자본참여자)는 연방은행감독청과 연방은행에 즉시 신고하고 취득자의 신용도를 판단할 수 있는 주요 사항을 제출하게 되어 있다. 또 10% 미만의 상당한 자본참여자의 신용도에 대해서도 감독 당국의 검사를 강화하여 검사결과 참여자가 은행에 손해를 끼칠 우려가 있거나 은행의 건전하고 신중한 경영에 적합하지 않아 은행에 대한 실질적인 감독이 불가능하다고 판단될 경우에는 참여를 허가하지 않거나 의결권행사를 금지시킬 수 있게 되어 있다.

그리고 보험회사는 규제자산의 경우 특정 은행주식의 10%이상을 취득할 수 없으나 자유 자산(자기자본과 비보험채무)의 경우에는 10% 이상 취득도 가능하다.

그리고 독일에 있어서 거액의 자본참여자는 의결권 있는 주식 또는 자본금의 20%, 33% 또는 50% 선에 도달 또는 이를 초과하거나 금융기관이 자기기업으로 될 정도로 자본참여규모를 확대하고자 하는 경우에는 이를 지체 없이 연방감독청과 독일연방은행에 신고하여야 한다고 규정하고 있다(독일은행법 제2조의 b). 이는 누구든지 신고만으로 한 은행의 주식의 20% 이상을 취득할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 점을 고찰하여 볼 때에 독일은 현행법상 은행의 주식을 20% 미만까지는 자유롭게 취득할 수 있고 20% 이상 소유하고자 하는 경우에는 신고하도록 되어 있으나, 우리나라처럼 전면적으로 제한하거나 일정한 한도 이상을 취득하고자 하는 경우에 감독기관의 승인을 받도록 하고 있지는 않다. 이는 은행의 소유구조를 통하여 은행을 지배하고자 하도록 하는 것이 아니라 자유롭게 주식소유를 인정하되 경영이 건전하게 이루어지도록 간접적으로 규제하고 있다는 점을 알 수 있다.

#### (4) 일본

일본은 제2차 세계대전 종료 직후 연합국사령부에 의한 대기업의 해체 후 한동안 은행의 계열기업 주식보유가 금지되었으나 샌프란시스코 강화조약 이후 새로운 기업집단이 형성되는 과정에서 은행과 기업 간에 상호주식보유를 비롯한 거래관계가 심화되었다. 특히 1964년 OECD 가입으로 자본자유화가 예정되어 있어 외국자본의 국내 기업 인수위협에 대비하기 위하여 1960년대 초반에 지속된 증권시장 불황대책의 일환으로 일본 공동증권 주식회사와 일본 증권보유조합이 구입 동결한 기업주식의 대부분을 주거래은행을 위시한 계열금융기관에 매각함으로써 은행과 기업의 상호주식보유 비율은 더욱 높아졌다.

그럼에도 불구하고 현재 은행의 소유를 명시적으로 제한하는 법은 없다. 다만, 자본금 100억 엔 이상 또는 순자산액 300억 엔 이상인 비금융회사는 자기자본 또는 순자산액 중 많은 금액을 초과하는 주식을 소유(취득가액기준)할 수 없도록 되어 있는 공정

거래법의 규정이 은행에도 그대로 적용된다. 그리고 보험회사의 경우 특정 은행주식의 10% 이상은 취득할 수 없도록 되어 있다.

그러나 우리 은행법처럼 직접적으로 은행주식 소유한도를 일률적으로 정해 놓고 그 이상을 취득하고자 하는 경우에는 감독청의 승인을 받도록 한 규정은 없다.

#### (5) 소결

이상에서 본 바와 같이 각국의 은행소유구조 문제를 우리 은행소유구조와 동일선상에서 놓고 비교한다는 것은 각국이 갖는 다양한 특성을 고려하여 볼 때에 다소 문제가 있으나 그 자체만으로도 우리에게 큰 시사점을 제공하여 주고 있다고 본다. 이미 언급한 바와 같이 재경부는 특히 1997년 12월 임시국회 회기 내에 은행법 개정안을 상정, 1998년 1월말부터 이를 시행한다는 방침이어서 IMF협약과정에서 약속했던 은행 M&A 허용시기를 대폭 앞당겼다. 재경부는 이번 개편방안에서 내.외국인의 은행소유지분한도를 대폭 확대하면서 내.외국인 가릴 것 없이 감독 당국의 승인을 받도록 함으로써 외국은행의 무차별적인 국내 은행 사냥에 제동을 걸겠다는 입장이다. 그러나 이러한 대폭적인 개편방안도 결국 10%를 초과하여 동일인이 한 은행의 주식을 취득하고자 하는 경우에는 감독 당국의 승인을 얻도록 함으로써 현행 동일인 소유한도제도와 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이는 IMF체제하에서 우리 감독기관이 외국인 소유한도에 관한 제재를 가할 수 있는 여건이 되지 못하는 것을 고려하여 볼 때에 결국 내국인만 승인의 대상이 될 수 있는 역차별의 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 10%를 초과하여 은행주식을 소유하는 경우에도 내.외국인 구분 없이 감독기관에 신고만으로 취득이 가능하도록 하여 사전에 우리 은행이 외국기업에게 매수되지 않도록 사전에 신속한 방어전략을 세울 수 있도록 하여야 한다.

즉, 전면적으로 승인을 얻도록 하는 것이 아니라 독일이나 영국처럼 신고만으로 주식을 취득할 수 있도록 하고 사후에 건전성 감독을 통하여 규제하는 방식의 간접규제방식을 취하여야만 우리 은행산업이 외국기업에 지배받는 사태를 미연에 방지할 수 있다고 사료된다.

따라서 10%, 25%, 33% 초과 시에도 4% 초과 시부터 10%까지의 취득 시와 마찬가지로 신고만으로 취득할 수 있도록 하여야 한다.

## 제4장

---

### 입법론적 고찰

## 입법론적 고찰

### 1. 은행인사의 자율화

#### (1) 은행법 제14조 제1항의 폐지

은행법 제14조 제1항에서 규정하고 있는 임원으로서의 소극적 요건인 결격사유를 폐지하여야 한다. 이는 굳이 은행법을 통하여 임원의 결격요건을 규정하지 않더라도 주주총회나 이사회를 통하여 그 자격 여부를 가릴 수 있는 충분한 사안들이기 때문이다. 그리고 민간기업인 은행에 대하여 임원의 자격요건까지 규제하는 것은 자유시장경제 원리에 따라 운영되어야 할 기업의 활동에 국가가 적극적으로 개입하는 관치금융의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 금융선진 외국의 경우 금융기관인사에 관한 한 자율에 일임하고 있어, 그 어느 나라도 우리 나라처럼 은행법 내에 이러한 임원의 소극적 요건을 규정하여 놓고 있지 않다. 이는 은행의 건전하고 효율적 경영이라는 측면보다는 관치금융하에서 금융기관의 공공성을 지나치게 강조한 규정이라고 사료된다. 따라서 이러한 불필요한 결격요건 규정은 폐지하는 것이 바람직하다.

#### (2) 은행법 제14조 제2항의 폐지

은행법 제14조 2항에서 임원으로서 갖추어야 할 적극적 자격요건에 관해서도 규정하고 있다. 즉, “금융기관의 임원은 금융에 대한 경험과 식견을 갖춘 자로서 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자이어야 한다”고 규정되어 있다. 그러나 동조 제2항에서 정하고 있는 적극적 요건인 ‘공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자’를 해석함에 있어서는 은행감독원장이 이를 어떻게 해석하는가에 따라 임원의 자격을 갖춘 은행장이 될 수 있는지 여부가 결정되게 된다.

물론 이를 해석함에 명백한 기준이 설정되어 있다면 문제는 없겠으나, 현실적으로 구체적인 요건 규정이 없고, 단지 추상적이고 포괄적으로 ‘공익성과 건전경영성’만을 요건으로 하고 있어 문제가 되고 있다. 더욱이 임원인 은행장으로서 갖추어야 할 절대적 요건인 경영전문능력 보유는 요구하고 있지 않다는 점이 문제가 된다. 이는 은행장의 자격소지 여부를 판단함에 있어 은행감독원장의 자의적인 자유재량행위가 이루어 질 수 있다는 것을 의미하며, 아울러 임원인 은행장 인사에 정부가 개입할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 자유시장경제논리에 따라 시중은행이 경쟁력을 갖기 위해서는 우선적으로 대표이사인 은행장의 선임에 대하여 정부가 개입할 수 없도록 은행법 제14조 2항에서 규정하고 있는 임원자격요건을 폐지하여야 한다.

### (3) 은행법 제14조 제3항의 폐지

은행법 제14조 제3항은 임원인 은행장의 적극적 자격요건에 관한 구체적인 사항과 금융기관의 임원이 그 요건을 갖추었는지 여부를 확인하기 위한 방법 및 절차를 한국은행 은행감독원장이 정하도록 규정하고 있다. 그리고 이에 의거하여 은행감독원장은 금융기관감독업무시행세칙 제14조 1항, 제2항을 통하여 은행장이 임원의 자격요건을 갖추었는가 여부를 판단하게 된다. 따라서 은행장 및 임원을 선임함에 있어서 은행감독원장의 자의적인 재량행위를 할 수 있는 범위를 축소시키기 위해서는 은행법 제14조 제3항을 폐지하여야 한다.

### (4) 금융기관감독업무시행세칙 제14조의 폐지

은행법 제14조 2항에 의거하여 은행감독원장이 정하도록 한 은행장의 적극적 자격기준에 관해서는 금융기관감독업무시행세칙(이하에서는 '시행세칙'이라 칭함) 제14조에서 이를 자세히 규정하고 있다.

시행세칙 제14조 1항은 은행장이 은행법, 한국은행법 등 제법규를 준수함으로써 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없는 자로서 ① 금융기관의 임원 또는 금융기관의 고급관리자로서의 경력을 소유한 자 ② 금융에 대한 식견을 갖춘 자로서 전문경영인의 자질을 보유한 자 중 하나에 해당하는 자이어야 한다고 규정하고 있다.

그러나 이러한 요건은 1997년 2월 4일에 개정된 것으로서 은행장은 금융기관의 고급관리나 금융기관의 전문경영인의 경험을 가진 자만이 은행장이 될 수 있다는 것을 천명한 것으로 보여 진다.

그리고 시행세칙 제14조 2항에서 규정하고 있는 은행장이 될 수 없는 결격사유인 소극적 자격요건을 자세히 고찰하여 보면 마치 은행감독원의 감독에 잘 순응하는 자만이 은행장의 자격을 갖고 있다는 것으로 이해할 수 있다.

이는 해당 은행의 경영을 책임지고 전문가로서 건전하고 능력 있는 효율적인 경영을 할 수 있는 자를 주주총회와 이사회에서 선임하였다 할지라도 경제관료의 경력을 갖지 못하거나 은행감독원의 지시나 명령에 잘 순응하지 하지 않은 경험이 있는 자는 은행장의 자격을 갖지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 이는 이상과 같은 요건을 갖추지 못하면 은행장이 될 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 은행장을 선임함에 있어서 상기와 같은 요건을 갖추었는지 여부를 경영능력보다 우선하여 고려하여야 한다는 것은 자유시장경제 원리와는 정면으로 대치되는 견해라고 사료된다.

따라서 이상과 같은 은행장의 자격요건을 갖추었는지 여부를 판단함에 있어서 은행감독원장의 편협된 고정관념에 의한 인사개입을 방지하기 위해서는 금융기관감독업무시행세칙 제14조를 폐지하여야 한다.

#### (5) 금융기관감독업무시행세칙 제16조의 폐지

금융기관감독업무시행세칙 제16조에서는 은행감독원장이 은행장 후보 및 감사 후보의 재선정을 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

이는 비상임이사로 구성된 후보추천위원회에서 은행장 추천후보로 결의된 자라 할지라도 은행감독원장이 재선정을 요구하는 한 은행장이 될 수가 없게 되므로, 결국 은행장선임은 은행감독원장의 자의적인 해석에 따라 결정될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 은행장선임에 대한 은행감독원장의 재선정요구는 자유재량적 행정행위로 볼 수 있으므로, 이는 '자유재량행위의 영으로의 수축'이라는 행정법 원칙에 놓고 볼 때 크게 반하는 것이다. 따라서 이러한 은행감독원장의 은행장 후보재선정요구권은 폐지되어야 한다.

#### (6) 은행법 제14조의 6 폐지

현행 은행법 제14조의 6은 은행장 및 감사를 선임함에 있어 비상임이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하도록 규정되어 있다.

이처럼 은행장을 후보추천위원회에 의하여 추천하도록 한 것은 1993년 6월 10일 '은행장선임에 관한 지침'을 은행감독원이 제정한 이후부터이다.

그러나 이러한 '은행장 추천위원회'제도는 과거 정부로부터의 낙하산식 인사를 어느 정도 감소시키는 역할을 하였으나 은행장의 전횡을 막고 책임경영을 이루는 데는 크게 기여하지 못하였다고 판단된다. 그 예로 은행장 추천위원회제도를 통하여 33명의 은행장을 선임하였는 바 있으나, 이 중 구속되거나 대출비리 등 경영부실을 책임지고 물러난 은행장이 14명에 이르렀고, 이들의 후임으로 선임된 은행장도 사실상 은행의 부실경영에 연대책임을 져야 하는 기전의 전무 등과 같은 경영진 출신이 9명에 이르렀다. 이는 현행 은행장 추천위원회제도가 그 본래의 기능을 하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 은행장선임 문제는 순수한 자유시장경제 원리에 따라 상법상의 대표이사 선임방식에 의거한 자율적인 선임이 이루어지도록 은행법 제14조의 6의 규정을 폐지하여야 한다.

## (7) 금융기관감독업무시행세칙 제15조의 폐지

금융기관감독업무시행세칙 제15조에서는 은행의 상임이사가 될 수 있는 자격에 관하여 규정하여 놓음으로써, 은행의 상임이사가 되고자 하는 자는 은행법상의 임원의 자격요건을 갖추어야 함과 동시에 시행세칙상의 자격요건도 갖추어야 한다.

시행세칙 제15조를 보면 은행장 이외의 상임이사는 금융기관, 금융유관기관 또는 금융관련 연구기관에서 10년 이상 종사한 자이어야 한다고 규정하고 있다(동조 제1항). 그리고 상임이사가 될 수 없는 자로는 ① 소극적 요건인 결격사유가 있는 자(은행법 제14조 제1항) 및 문책경고 이상을 받고 정한 기간을 경과하지 않은 자(시행세칙 제14조 제2항 2호), ② 금융사고 기타 사회적 물의에 대한 책임으로 사임 또는 사직한 자로서 사임·사직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자이다. 그리고 1997년 4월에 금융개혁위원회에서 작성한 금융개혁 제1차 보고서에 따르면 은행감독원 또는 여타 감독기관 및 소속기관으로부터 해임권고의 제재를 받은 자는 상임이사가 될 수 없다는 규정을 추가로 두고자 하고 있다. 이때 상임이사로 선임된 자가 자격기준에 적합한지 여부를 확인할 수 있도록 이를 은행감독원장에게 보고하도록 하고 있다(제15조 제2항).

그러나 우선 이러한 규정을 둔 근본 취지가 무엇인지에 대한 의문이 제기되며, 은행법상의 임원의 자격요건도 갖추어야 하고, 시행세칙상의 자격요건도 갖춘 자 가운데서 과연 자유시장경제 원리에 따라 경쟁력 있는 상임이사가 선임될 수 있는지 여부에 대하여는 회의적일 수밖에 없다.

따라서 상임이사도 상법상의 선임절차에 따라 자율적으로 선임될 수 있도록 금융기관감독업무시행세칙 제15조를 폐지하여야 한다.

## (8) 은행법 제14조의3 제5항 3호 및 은행법시행령 제2조 제3항의 폐지

은행법 제14조의 3 제5항 3호에 의거하여 은행법시행령 제2조의 5 제3항은 금융통화운영위원회가 정하는 동일 계열기업군 중 금융기관으로부터의 여신규모가 1위부터 5위인 동일 계열기업군에 소속된 기업체는 주주대표의 자격을 제한함으로써 비상임이사가 될 수 없도록 규정하고 있다.

그러나 현재 금융지주회사제도의 도입이 검토되고, IMF 구제금융시대를 맞이하여 은행주식 소유한도를 확대한 현시점에서 볼 때 여신규모 5대 기업의 비상임이사회 참여의 배제문제는 외국인과 역차별의 결과만을 초래하게 된다.

또한 여신규모 5대 기업이 비상임이사회에 참여할 수 없게 됨으로써 은행은 경영에 제약을 받지 않으면서 은행간 경쟁이나 금융위험으로부터 보호해 주기 때문에 5대 여신그룹의 비상임이사회 참여 제한은 일반적으로 기존 금융기관들의 독점적 지위를 옹호하여 주는 결과를 갖게 한다.

따라서 은행이 정부로부터 독립하여 자유시장경제 원리에 따라 순수한 의미에 있어서의 기업으로 거듭나기 위해서는 여신규모 5대 기업의 비상임이사회 참여를 전면적으로 허용하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현행 은행법 제14조의 3 제5항 3호 및 은행법시행령 제2조 제3항을 폐지하여야 한다.

#### (9) 금융기관감독업무시행세칙 제15조의 2의 폐지

시행세칙 제15조의 2는 은행 비상임이사의 자격에 관하여 상세히 규정하여 놓고 있다. 이에 따르면 비상임이사가 될 수 없는 자는 ① 임원의 소극적 자격요건인 결격사유에 해당하는 자, ② 신용불량자(법인인 경우에는 당해 법인의 임직원을 말한다), ③ 금융기관 및 금융기관 자회사의 임직원인 자, ④ 금융사고 기타 사회적 물의에 대한 책임으로 사임 또는 사직한 자로서 사임·사직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자, ⑤ 당해 금융기관의 외부 감사인(외부 감사인이 법인인 경우에는 당해 법인의 사원 및 직원을 말한다) 기타 당해 금융기관에 법률·경영 자문 등의 용역을 제공하는 관계로 인하여 이사로서 공정하게 직무를 수행하기에 부적합한 자이다(시행세칙 제15조의 2 제1항).

그리고 주주대표가 추천하는 비상임이사가 될 수 없는 자들은 ① 1항에서 열거된 자, ② 여신규모 5대 계열기업군 소속 기업체의 임직원 및 특수관계인, ③ 기관투자가의 임직원인 자 등이다(동조 제2항). 이사회가 추천하는 비상임이사가 될 수 없는 자는 ① 2항에서 규정하고 있는 결격사유에 해당하는 자, ② 당해 금융기관(자회사를 포함한다)에서 퇴임 또는 퇴직한 자로서 퇴임·퇴직일로부터 10년이 경과하지 아니한 자이다. 다만 비상임임원으로서만 재임한 경우에는 그러하지 아니하다(동조 제3항).

그리고 은행법 제14조의 3 제6항에서 규정하고 있는 '비상임이사가 될 수 없는 임원에 준하는 자'에 대한 설명을 하고 있는데 이에 따르면, 계열주 및 그와 특수 관계에 있는 자의 의사를 대변할 우려가 있거나 의사결정에 있어 그들의 직·간접적인 영향력을 받을 우려가 있는 자라고 규정하고 있다(동조 제4항).

그러나 이러한 규정들을 통해 은행감독원장은 비상임이사가 자기의 직무를 성실히 집행하는지를 감독하기보다는, 오히려 은행감독원장이 판단하기에 비상임이사가 되면 좋을 사람을 비상임이사로 선임하고 감독은 하지 않겠다는 의미인지를 이해하기가 어

럽다.

은행에 대한 규제는 자유시장경제 원리 하에 금융시장이 건전하게 운영되도록 간접적으로 규제되어야 은행과 고객 및 주주의 이익에 부합되리라 본다.

따라서 비상임이사의 자격요건에 관한 금융기관감독업무시행세칙 제15조의 2의 규정은 폐지되어야 한다.

#### (10) 증권거래법 제191조의 12 제2항 등의 폐지

은행이 상장회사인 경우에는 상근감사는 은행법상의 자격요건 이외에 증권거래법 제191조의 12 제2항 및 증권거래법 제191조의12 제3항, 시행령 제18조의 2 제1항 3호에서 정하는 자격기준도 갖추어야 한다. 즉, 금융기관에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자이어야 하며, ① 미성년자·금치산자 또는 한정치산자, ② 파산자로서 복권되지 아니한 자, ③ 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 2년을 경과하지 아니한 자, ④ 증권거래법에 의하여 감사의 직에서 해임되거나 면직된 후 2년을 경과하지 아니한 자, ⑤ 당해 회사의 주요 주주 기타 당해 회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자로서 대통령령이 정하는 자는 상장법인의 상근감사가 되지 못하며, 상근감사가 된 후에 이에 해당하게 되는 때에는 그 직을 상실하도록 되어 있다.

이는 현재 우리나라 은행의 대부분이 상장회사인 점을 감안하여 볼 때에 은행의 감사는 은행법상의 임원의 요건과 금융기관감독업무시행세칙상의 감사로서의 자격요건, 그리고 증권거래법상의 감사의 자격요건도 갖추어야 한다.

이는 은행이 감사의 선임에 관하여 전혀 자율적인 선임권을 갖지 못한다는 것을 의미한다. 따라서 은행이 금융시장 개방과 IMF체제하에서 스스로 생존전략을 수립하고 이윤의 극대화를 이룰 수 있도록 증권거래법 제191조의 12 제2항, 제3항 및 시행령 제18조의 2 제1항 3호를 폐지하여야 한다.

## 2. 소유구조개선

### (1) 은행법 제17조의 3 제1항의 개정

1998년 1월 중에 개정될 은행법의 주요 내용 중 그간 은행의 책임경영에 가장 문제가 되어 왔던 은행법 제17조의 3 제1항의 동일인 주식소유제한규정을 개정하게 되었

다. 현재까지는 시중은행은 4%, 지방은행은 15%(1992년 5월 이전 20~25%), 전환은행은 8%였으나 앞으로는 일정한 조건을 갖춘 외국인은 신고만으로 시중은행의 지분을 4% 이상 10%까지 취득할 수 있게 되며 이 경우 내국인도 해당 주식을 10%까지는 신고만으로 매입할 수 있게 된다. 또 외국인이 시중은행지분을 10% 이상 취득하려고 할 경우 10%, 25%, 33% 초과 때마다 감독 당국의 승인을 거쳐야 하며 승인 여부는 세계적인 지명도, 재무상태 건전성 등을 감안하기로 했다. 또한 외국인지분이 10%를 초과한 은행은 내국인도 감독 당국의 승인을 얻어 10% 이상의 지분을 보유할 수 있게 된다. 다만 일반 기업이 10% 이상 지분을 가질 수 있는 은행은 1개로 제한하기로 했다. 또한 금융감독기관은 은행의 사금고화를 막기 위하여 대주주자격을 심사하는 동시에 건전성 감독을 강화할 예정이다. 그리고 지방은행과 전환은행은 각각 15%와 8%까지 자유롭게 투자할 수 있으나 지분한도 초과시 감독 당국의 승인을 거치도록 할 예정이다.

이러한 재경부의 은행소유구조 개편방안은 외국은행의 국내은행 인수·합병M&A을 본격적으로 예고하는 동시에 지금까지 금기시되어 왔던 산업자본의 은행소유를 제한적이나마 가능하도록 하였다는 점에서 의의가 있으나 가장 소유구조 개편에 핵심이 되는 부분은 달라진 것이 없다고 보여진다.

이는 내국인인 경우에는 4%까지만 소유할 수 있고 외국인이 4%를 초과하여 10%까지 신고만으로 취득할 경우에 한하여, 내국인도 신고만으로 동일하게 취득할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 외국인이 10% 이상 취득할 때 감독 당국의 승인을 받으면 비로소 내국인도 감독 당국의 승인을 얻어 취득할 수 있다는 것이다.

이는 여전히 내국인에 대해서는 은행주식소유를 제한하고, 국내 은행이 외국인에게 적대적 매수가 될 때 한하여 내국인도 동일하게 취득할 수 있도록 승인하겠다는 것을 의미하므로 이번 은행법 개정은 IMF체제하에서 불가피하게 외국인에게 유리한 개정이다. 이는 외국인에 대한 내국인의 역차별을 초래하게 되고 여전히 우리 금융시장의 은행소유구조는 여전히 주인 없는 은행체제를 그대로 유지하게 되었다.

따라서 근본적인 은행의 책임경영체제를 구축하기 위해서는 우선적으로 은행법 제17조의 3 제1항을 개정하여 내국인도 은행주식의 10%, 25%, 33% 초과 취득시 은행감독원의 승인을 받도록 한 규정을 폐지하고 신고만으로 자유롭게 주식을 취득할 수 있도록 해야 한다.

## (2) 은행법 제17조의 4 등의 폐지

우리나라는 은행의 민영화 과정에서 소수의 대주주에 의한 은행지배 및 경제력집중 방지 차원에서 시행되어 온 은행주식의 동일인 소유제한제도를 채택하였으나, 은행의 주인 찾아주기와 책임경영에 대한 문제가 계속 제기되자 이를 해결하기 위한 방안으로 1994년 12월 대기업 대신, 금융전업군이라는 금융그룹을 육성하여 이들에 의하여 은행이 지배되고 책임경영이 이루어지도록 하고자 하였다. 그러나 현실적으로 금융그룹을 운영할 수 있는 막대한 자본력을 소유한 그룹기업이 많지 않기 때문에 현재까지 금융전업군으로 승인을 받은 금융기관이 없어, 해당 은행법 규정은 현실을 무시한 무의미한 규정으로 존재하여 왔다. 오히려 금융전업군의 육성은 자율적인 합병이나 전환의 절차 없이 특혜시비가 벌어질 수 있는 일부 특정 그룹군의 육성도 우려되지 않는 바 아니어서 경제력집중 문제가 다시 제기되지 않으리라는 장담을 할 수 없다는 의견들이 개진되기도 하였다.

따라서 금융전업기업가를 육성하고자 하는 입법론적인 정책은 실질적으로는 은행주식 소유한도를 정당화시키는 하나의 방패막이에 불과하다고 할 수 있다.

이는 자유시장경제 원리에 입각하여 볼 때에 의도적으로 정부가 금융전업가를 육성한다는 의도는 그 자체만으로 정부가 아직도 관치금융의 기본적인 사고를 탈피하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다.

이러한 관치금융의 기본적인 사고로부터 정부가 탈피하기 위해서는 우선적으로 금융전업기업군을 육성하겠다는 생각을 버려야 하며, 이를 위해서는 은행법 제17조의 4 및 은행법시행령 제4조의 2, 제4조의 3, 제4조의 4, 제4조의 5 규정을 폐지하여야 한다.

## 제5장

---

### 결론

## 결론

1980년대 초 시중은행의 민영화가 실시된 이후에도 여전히 실질적인 민영화는 이루어지 못한 상태에서 최대의 금융위기를 맞게 되었다. 그간 정부는 은행의 인사에 직·간접적으로 개입을 하면서 은행의 주식소유의 분산을 통하여 주인 없는 은행을 만들어 무책임한 경영이 이루어지도록 한 데에 대한 최대의 원인 제공자가 되어 왔다. 그러나 은행의 무책임한 은행의 부실경영으로 인한 손해는 넓게는 온 국민, 좁게는 주주, 직원, 채권자들만이 부담하는 결과를 초래하였다. 이는 “과실 있는 자에게 책임 있다”는 책임법론의 대원칙을 무시한 불합리한 사회현상이다. 이러한 현시점에서 과실 있는 자에게 책임을 부과하고, 다시는 이러한 불합리한 사회현상이 발생하지 않도록 입법론적 해결방안을 모색하여 볼 필요가 있다.

현행 법제도로론적으로 볼 때 우리 법체계는 정부가 은행의 인사에 개입하고, 은행소유를 분산시킴으로써 전형적으로 세계적 조류에 역행하는 금융시스템을 탄생시켜 왔다. 그러나 이러한 금융시스템으로는 우리 경제는 더 이상 금융시장개방이라는 급격한 변화 속에서 생존하기 어려운 현실에 처하게 되었다. 따라서 이러한 어려운 환경 속에서 우리 금융산업이 진정 우리 경제의 구심점으로 세계시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 금융관계법의 대대적인 개혁이 필요하다. 특히 정부가 은행의 인사에 개입할 수 있도록 근거를 마련하고 있는 은행법 및 시행령, 금융감독업무시행세칙 상의 규정들을 과감히 폐지하여 은행의 인사가 자유시장경제 원리에 따라 공정한 경쟁을 통하여 자율적으로 이루어지도록 금융환경을 조성하여야 한다. 그리고 우리 은행을 주인 없이 무책임경영이 이루어지도록 한 은행법상의 주식소유제한 규정을 철폐하고 일정한 한도를 초과하여 주식을 취득하는 경우 신고만 하도록 이를 대대적으로 개혁하여, 진정한 의미에 있어서의 주인에 의하여 자유시장경제 원리에 따라 은행이 책임 경영될 수 있도록 하여야 한다.

또한 오늘날 이토록 금융시장을 위기에 처하도록 원인을 제공한 은행경영진과, 은행 인사와 경영에 개입하여 은행의 부실화를 초래한 공무원 및 국가는 이에 대하여 직접적인 손해배상책임을 지도록 함으로써 진정한 의미에 있어서의 은행의 책임경영이 정착되도록 하여야 한다.

<부록 1>

1998년 1월 단행된 금융개혁법 중 주요 개정 내용을 보면 다음과 같다.

법률안	내용
금융감독기구설립 등에 관한 법	98년 4월 금융감독위원회 출범. 금감위는 총리실 소속. 통합금융감독원을 무자본 특수법인으로 99년 중 설립. 은감원은 98년 4월 1일부터 한은에서 분리, 금감위 지휘를 받게 됨.
한국은행법	한은은 물가안정을 추구하며 통화신용정책 수행. 금통위는 한은의 정책결정기구. 한은총재가 금통위의장 겸임. 금융기관에 대한 검사 및 공동검사 요구권 부여.
은행법	감독 당국 신고 시 시중은행에 대한 내외국인 1인당 소유한도 10%까지 확대. 10%·25%·33% 초과취득 시 감독 당국의 승인 필요.
금융산업구조개선에 관한 법률	예금지급이 정지된 경우 외에 예금지급이 사실상 어려운 경우도 부실금융기관으로 간주. 부실금융기관에 대한 인수·합병M&A 및 감자減資명령권 감독기관에 부여.
이자제한법	이자율 상한선(40%) 규정 법안 폐지
주식회사의 외부감사에 관한 법	2000년 사업연도부터 기업집단 결합재무제표 작성 의무화. 부실 금융기관 처리를 위해 정리 금융기관 설립 허용.
예금자보호법	2000년 사업연도부터 기업집단 결합재무제표 작성 의무화. 부실금융기관 처리를 위해 정리 금융기관 설립 허용.
증권거래법	외국인 주식소유 제한 즉각 폐지

※ 기타 법안: 상호신용금고법·선물거래법·종합금융회사에 관한 법·공인회계사법·보험업법·신탁업법·신용협동조합법

<부록 2>

	자본금 규모	상임 이사 수	비상임 이사 수	감사 수
강원은행	1,062억 원	6명	6명	1명
경기은행	2,001억 5,000만 원	6명		1명
경남은행	1,470억 원	7명	8명	1명
광주은행	1,800억 원	7명	8명	1명
국민은행	4,643억 7,800만 원	12명	13명	1명
대구은행	2,205억 원	7명		1명
대동은행	2,000억 원	7명	8명	1명
동남은행	2,000억 원	7명	8명	1명
동화은행	4,000억 원	7명	14명	1명
보람은행	1,756억 원	8명	9명	1명
부산은행	1,710억 원	7명	8명	1명
서울은행	8,200억 원	11명		1명
신한은행	6,160억 원	10명	30명	상임: 1명 비상임: 2명
전북은행	1,153억 원	6명	8명	1명
제일은행	8,200억 원	11명	12명	1명
제주은행	500억 원	5명	6명	1명
조흥은행	9,304억 2,900만 원	12명	13명	1명
충북은행	1,135억 5,000만 원	4명	5명	1명
충청은행	1,185억 원	5명	8명	1명
하나은행	5688억 6,900만 원	7명	회장 1명	1명
상업은행	8,500억 원	12명	13명	1명
외환은행	8,250억 원	12명	13명	1명
장기신용은행	2,303억 7,900만 원	9명	9명	상임감사: 1명 비상임감사: 1명
주택은행	2,350억 원	10명		1명
한일은행	8,300억 원	12명	13명	1명

\* 이 표는 1997년 7월 18일 현재를 기준으로 작성한 한국상장회사협의회가 발간한 상장회사 경영인명록(1997)에서 발췌한 것임.

### <부록 3>

1997년 12월 15일 확정된 '금융기관의 합병 등에 관한 인가기준 및 지원 사항'의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

#### 1. 합병 허용 범위

- (1) 동종 간 합병, 이종 간 합병, 동종과 이종 간 합병 등 모든 형태의 합병을 허용한다.
- (2) 전환: 금융기관이 단독으로 다른 금융기관으로 전환하는 것은 원칙적으로 불허한다. 단 투신·투자자문사의 증권·투신운용사로의 전환은 예외로 인정. 동종 금융기관이 합병해 다른 금융기관으로 전환하는 것은 '금융기관의 발전단계로 보아 필요하다고 인정되는 경우'에 한하여 예외적으로 허용.

#### 2. 인가기준

- (1) 합병 후 금융기관의 당해 시장점유율(수신규모 또는 거래액 기준)이 30%를 초과할 수 없음. 합병에 대한 공정거래위원회의 의견 조화.
- (2) 합병 후 금융기관의 납입자본금 및 자기자본이 해당 법률에서 정하는 최저 자본금 이상이어야 하며 금융 산업의 구조조정을 위해 정책적 필요가 있는 경우에는 납입자본금을 법정 최저 자본금 이상으로 제한.
- (3) 인가 절차는 내인가와 본인가를 거쳐야 하며 내인가는 주총에서 합병을 승인한 이후, 본인가는 내인가일로부터 6개월 이내에 신청.

#### 3. 합병기관 지원

- (1) 동종 간 합병 시 공통지원 사항: 상장법인 재무관리규정상의 증자요건을 대폭완화, 합병등기일로부터 증자비율 30% 이내 혹은 발행가 기준 3천억 원 이내에서 1회에 한해 유상증자를 추가로 허용. 해외점포 설치에 대한 인가제한 기준의 적용을 배제, 중복 해외점포 정리 시에는 진출 경합지역의 해외점포설치를 우선 배려하고 지점설치가 제한되는 종금·상호신용금고에는 기존점포 외에 1개 지점의 신설을 허용. 부실채권정리기금에 의한 부실채권을 우선 매입.
- (2) 전국 은행 간 합병 또는 시중은행·지방은행 간 합병: 증권, 보험, 종금 중 1개의 자회사를 신설할 수 있도록 허용. 융통어음의 발행·할인·매매·중개·인수 등의 업무를 허용하고 증권업무 중 유가증권 위탁매매를 제외한 여타 업무를 허용, 선도은행으로 육성.
- (3) 지방은행 간 합병: 서울·광역시에서의 지점 설치 제한을 폐지. 지방조성자금 환류

제도의 적용을 배제.

(4) 증권사 간 합병: 종금사 업무 중 증권회사가 취급하기에 부적합한 업무를 제외한 여타 업무를 허용.

(5) 생보사 간·손보사 간 합병: 합병에 따라 지급여력기준(생보), 연간보유 보험료 총액한도요건(손보)을 충족하지 못하더라도 최장 5년 이내에 이를 이행할 수 있도록 유예기간을 부여.

(6) 지방종금사 간·지방보험사 간 합병: 전국 종금사, 전국 보험사로 인정해 본점 위치제한을 폐지. 기존 지방사 우대조치는 3년간 유지.

(7) 이종 간 합병:

① 종금사와 은행이 합병해 은행으로 가는 경우엔 종금사 업무 중 어음의 발행·할인·매매·중개·인수 및 보증, CMA업무 등 어음관련 업무를 허용.

② 종금사와 증권이 합쳐 증권사가 되는 때에는 종금사 업무 중 투융자 외자차입 및 전대 채권발행 리스 금전신탁 외의 신탁·외국환 업무 등 종금사 여타 업무를 허용.

③ 증권사와 시중은행이 합쳐 시중은행이 되는 경우 증권업무 중 유가증권 위탁매매 업무를 제외한 유가증권 매매중개 및 대리주선 및 대리인수 매출모집 매출주선 업무를 허용. 자회사로 유가증권 위탁매매업만을 영위하는 증권사의 설치를 허용.

<부록 4>

은행의 대주주 지분율

	1대 주주	2대 주주	3대 주주	외국인 지분
장기신용은행	교보생명 7.9%	삼성생명 4.9%	영풍 2.2%	19.99%
주택은행	정부 46.8%			19.99%
상업은행	삼성생명 4.2%	QE 인터내셔널 4.0%	교보생명 3.7%	19.49%
조흥은행	태광그룹 5.5%	대한생명보험 4.5%	삼성그룹 2.8%	한도소진
제일은행	대한생명 5.5%			12.15%
한일은행	삼성생명 4.4%	교보생명 3.7%	대림산업 3.3%	19.82%
서울은행	대한생명 4.6%	삼성생명 3.3%	교보생명 2.4%	8.36%
한미은행	아메리카은행 18.6%	대우그룹 18.6%	삼성그룹 18.6%	한도소진
신한은행	삼성생명 2.4%	신한일전기 1.1%		한도소진
하나은행	교보생명 6.8%	장기신용은행 6.6%	동원증권 5.8%	한도소진
보람은행	두산그룹 7.7%	LG그룹 7.2%	고흥명 6.1%	16.07%
외환은행	한국은행 47.9%	QE 인터내셔널 1.9%		17.1%
국민은행	정부 17.1%	뉴욕은행 13.9%	쌍용 2.0%	한도소진
동화은행	동양증권 1.0%			0.02%
동남은행	중소기업은행 7.6%	국민은행 6.2%		0.75%
대동은행	중소기업은행 7.6%	국민은행 7.6%	조선생명보험 1.2%	0.12%
전북은행	삼양사 8.6%	쌍방울계열 6.5%	세풍계열 6.1%	2.28%
경기은행	대한생명 8.7%	동양화재해상 2.1%	선경인더스트리 2.0%	6.74%
강원은행	현대해상화재 7.6%	외환은행 6.1%	한국생명 5.0%	7.66%
대구은행	삼성생명 5.7%	동일산업 2.0%	교보생명 1.4%	한도소진
부산은행	롯데장학재단 5.5%	롯데제과 4.0%	롯데쇼핑 3.6%	16.95%
경남은행	동양폴리에스터 3.6%	한국철강 2.7%	동양나일론 2.6%	19.38%
충청은행	한화그룹 16.5%	금풍실업 11.7%	제일화재해상 3.6%	3.23%
제주은행	천마 13.8%	김보일 외 12.4%	장기신용은행 1.9%	한도소진
광주은행	금호건설 3.8%	금호문화재단 2.3%	금호종금 1.0%	8.99%
충북은행	대우증권 12.8%	한국도자기 4.7%		0.86%
한미은행	삼성 18.5%	대우 18.56%		

<부록 5>

금융전업가가 될 수 없는 동일인의 범위에 관해서는 은행법시행령 제3조의 2에 상세하게 규정하고 있다. 이 조항은 1997년 2월 4일에 개정된 조항으로서 다음과 같다. 즉, ① 주주 1인의 배우자, 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, ② 주주 1인 및 배우자, 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척이 임원의 과반수를 차지하거나 이들이 계열회사의 주주 1인과 그 친인척과 합하여 100분의 50 이상을 출연하였거나 이들 중의 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인·조합 또는 단체, ③ 주주 1인 및 친인척, 계열회사 주주 1인과 그 친인척, 그리고 총주식의 30% 이상을 소유하거나 최대 주주로 경영에 참여하는 자가 의결권 있는 발행주식(지분을 포함한다. 이하 같다) 총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있거나 이들이 최다수 주식소유자로서 경영에 참여하고 있는 회사의 주주 1인, 그 친인척 또는 총주식의 30%를 소유하거나 최대 주주로서 경영에 참여하는 자에게 고용된 자(사용자가 법인인 경우에는 임원을 말하고, 개인인 경우에는 상업사용인, 고용계약에 의하여 고용된 자 또는 그 개인의 금전이나 재산에 의하여 생계를 유지하는 자를 말한다), ④ 주주 1인 및 상기의 자가 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있거나 이들이 최다수 주식소유자로서 경영에 참여하고 있는 회사, ⑤ 주주 1인이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의하여 지정된 대규모기업집단을 지배하는 자(계열주)인 경우에 그가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사(계열주가 단독으로 또는 독점규제및공정거래에관한법률 시행령 제3조 각호의 1에 해당하는 관계에 있는 자와 합하여 동조 본문의 요건에 해당하는 외국인을 포함한다) 및 그 회사의 임원 ⑥ 주주 1인이 계열주와 제1호 또는 제2호에 규정된 관계에 있는 자이거나 계열주가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사의 임원인 경우에 그 계열주가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원, ⑦ 주주 1인이 대규모기업집단에 속하는 회사인 경우에 그 회사와 같은 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원(본조 신설 1995. 4. 28).

## Free-banking and Law

*Sam-Hyun Chun*

Korea and the International Monetary Fund agreed on Dec. 3, 1997 a \$ 55-billion rescue package. The agreement means that Korea finally had decided to swallow a bitter pill in return for the IMF's emergency fund infusion. The program comprises strengthened fiscal and monetary policies, far-reaching financial sector reforms, and further liberalization of trade and capital flows as well as improvements in the structure and governance of Korean corporations.

The government also accepted the IMF demand that Korea pass several controversial financial reform bills by the first of 1998 with legislation and actively push ahead with liquidation of heavily debt-ridden banks and merchant banks.

But it is not the most important thing. In my view, nowadays it is extremely necessary for the government to reform assignment system of bank's officer and a responsible operation in banking system.

The government used its power to control credit, and assignment of bank's officer. Therefore, the banking system was largely government-controlled and assignment of an bank officer regulated to direct scarce financial resources to priority sectors.

The government will also sharply increase the individual equity ownership ceiling in Korean banks, now set at four percent, paving the way for large conglomerates or foreign investors to freely participate in the banking sector.

In addition, foreigners will be allowed to freely take over local merchant banks, insurance firms, investment-trust companies and other financial institutions through M&As.

For the Korean economy to tide over the current crisis and develop further, it is urgent to remove the intervention of government in bank system through adopting free market principles.

The economic crisis facing the nation can be overcome through the change of the social system to better adapt itself to the global environment.

Unfortunately, there has been a strong resistance to the system's change under various political and social pretexts.

The wasteful factors in the bank system, which have been most clearly revealed amid the ongoing financial turbulence, should be eliminated by economic logic, and not by that of politics and power.

At the present stage, it is impossible for the government to solve the shaky financial system through structural re-adjustments based on a free market theory.

To help resolve this problem, first, the regulation of personnel management must be eliminated in aspect of free banking system.

Second, a responsible management must be realized in banking system.

Third, the government and manager, who didn't defend the bank against insolvency.

## 참 고 문 헌

- 강병호/조성종, 『주요국의 금융제도론』, 1996.
- 권영성, 『헌법학원론』, 1995.
- 김경무, 「금융개혁의 추진현황과 과제」, 『기평정보』, 1997. 9. 7.
- 김남진, 『행정법(I)』, 1995.
- 김도창, 『일반행정법론(상)』, 1992.
- 박경서, 「은행의 대형화와 합병」, 『금융경제』, 1997. 5.
- 박원선, 『새상법(상)』, 1962.
- 변재옥, 『행정법강의(I)』, 1991.
- 서돈각, 『상법강의(상)』, 1985.
- 서원우, 『현대행정법론(상)』, 1979.
- 서정갑, 『상법(상)』, 1984.
- 양승규, 『상사법사례연구』, 1981.
- 이대희, 「사외이사의 역할에 대한 경험적인 연구의 고찰」, 『상사법연구』, 1997.
- 이병태, 『전정상법(상)』, 1988.
- 이인실, 「금융산업개편의 논의와 과제」, 『월간금융』, 1996. 12.
- 정동윤, 『회사법』, 1996.
- 정운찬, 『금융개혁론』, 법문사, 1991.
- 정찬형, 「주식회사의 대표이사」, 『고시연구』, 1981. 7.
- 정찬형, 『회사법강의』, 1997.
- 좌승희, 「금융개혁의 장애요인과 추진전략」, 『신용관리』(1994년 여름호).
- 채이식, 『상법강의(상)』, 1996.
- 최기원, 「“은행장선임지침”에 관한 문제점」, 『손주찬 고회논문집』, 1993.
- 홍복기, 「사외이사제도의 입법론적 연구」, 연세대 박사학위논문, 1998.
- Bärmann, “Europäisches Geld-, Bank- und Börsenrecht, Teil I: Bundesrepublik Deutschland,” 1974.
- Benston/Kaufman, “The Appropriate Role of Bank Regulation,” *The Economic Journal*, 106(May), p.688.
- Dow, “Why the Banking System should be regulated,” *The Economic Journal*, 106(May), pp.698~707.
- Dowd, “The Case for Financial Laissez-Faire,” *The Economic Journal*, 106(May), pp.679~687.
- Fama, “Agency Problems and the Theory of the Firm,” 88 L. POL. ECON.

288, 1980.

Hadding/Schneider, "Europäisches Geld-, Bank- und Börsenrecht, Teil II : Frankreich," 1980.

James D. Cox, "The ALI, Institutionalization, and Disclosure : The Quest Form the Outside Director's Spine", 61 GEO. WASH. L. REV. 1233,1993.

Ray Garrett, Jr., Coporate and Securities Law Institute, Northwestern University, Chicago(Apr.1992) in Patricia A. Alahakis, Directors Under the Spotlight : Corporate Governance Update, 907 PLI/CORP 489, November, 1995.

Szagunn/Haug, Gesetz über das Kreditwesen, 1997.

# 은행자율과 법

---

1998년 5월 10일 1판 1쇄 발행

2020년 8월 27일 1판 2쇄 발행

저자\_전삼현

발행자\_최승노

발행처\_자유기업원

주소\_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화\_02-3774-5000

팩스\_0502-797-5058

비매품