



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사 학위논문

금융규제의 정치경제:
한국 은산분리 제도의 지속과 변화

2018년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
배 병 진

금융규제의 정치경제:
한국 은산분리 제도의 지속과 변화

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함
2018년 6월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
배 병 진

배병진의 석사 학위논문을 인준함
2018년 7월

위 원 장 _____ 권형기 _____ (인)

부위원장 _____ 임혜란 _____ (인)

위 원 _____ 안도경 _____ (인)

국문 초록

본 연구의 목적은 금융자본과 산업자본의 분리를 뜻하는 금산분리 규제 중 은산분리 제도가 한국에서 경직적으로 지속되고 있는 원인은 무엇이며, 대기업의 은행주식 소유를 사전적으로 제한하는 선에서 점진적 변화가 도입되는 정치경제학적 조건을 비교역사적 시각에서 분석하는 데 있다.

한국에서 은산분리 제도는 정부가 은행을 민영화하는 과정에서 소수 재벌의 은행지배를 방지하고자 도입되었다. 전후 이승만 정부는 은행 민영화를 추진하는데 이는 결과적으로 재벌의 시중은행 장악으로 귀결된다. 하지만 얼마 지나지 않아 박정희 정권이 들어서고 은행은 모두 국유화된다. 이후 전두환 정부에 들어서 금융개혁의 일환으로 은행 민영화가 진행된다. 이때 재벌의 은행지배를 방지하고자 대기업의 은행주식 소유를 사전적으로 제한하게 되고, 이렇게 설정된 은산분리 규제는 현재까지도 지속되고 있다. 한국의 은산분리 제도는 산업자본으로 일컫는 대기업이 은행주식을 소유하는데 있어서 사전적으로 상한을 부과하는 지속성을 보이면서도 보유한도의 구체적인 비율과 은행소유와 관련된 다른 규제들에 있어서 변화의 모습을 동시에 보인다.

본 논문은 이러한 한국 은산분리 제도의 동학을 분석하기 위해 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 한국 은산분리 제도는 얼마나 그리고 어떻게 변화했는가? 둘째, 관련된 핵심 행위자들은 어떠한 맥락에서 은산분리 제도를 운용 및 해석하는 것일까? 셋째, 어떠한 정치경제학적 조건들이 제도의 지속과 변화의 여부를 결정하고, 한국 금융규제의 독특한 지속성은 어떻게 설명될 수 있는가?

이에 본 연구는 신제도주의의 관점에서 역사적 유산과 제도의

역할을 강조한다. 역사적 유산은 행위자들의 선호와 정책적 선택을 제약하고 제도는 행위자들 간의 상호작용을 구조화함으로써 결과에 영향을 끼친다. 우선, 역사적 유산은 산업화 과정에서 운용된 선별적 신용배분 정책으로 인한 구조적 제약을 뜻한다. 발전국가의 대표적인 예로 꼽히는 한국에서 정부는 제조업 중심의 수출주도 산업화를 추진하면서 적극적으로 경제에 개입했고, 특히 금융산업을 통제했다. 이는 궁극적으로 금융산업의 저발전을 야기하는 동시에 대기업의 비은행 금융기관 지배로 허용했다. 금융업의 경쟁력을 강화해야하는 정책적 과제는 매 정권마다 ‘금융개혁’의 이름으로 시도되었지만, 재벌의 제2금융권 및 지방은행 장악이라는 역사적 유산은 은산분리 제도 철폐 혹은 완화라는 정책적 옵션에 상당한 정치적 부담을 부가하였다. 한국에서 은산분리 제도를 경제력 집중억제를 위한 재벌규제 혹은 은행산업의 경쟁성을 저해하는 규제 인식하는 상반된 시각은 바로 이러한 역사적 유산에서 비롯된 결과이다. 한국의 독특한 산업화 경로가 은산분리 제도의 급진적인 변화를 막는 결정적 요인인 것이다.

1997년 외환위기는 구조적 경직성에 균열을 가져왔다. 외국인의 은행주식 소유한도를 차별적으로 완화하면서 외국인의 시중은행 지분율이 급속도로 증가한 것이다. 정부 안팎에서 제기된 국내금융자본 육성의 필요성에 힘이 실렸고, 핵심 행위자인 대통령과 관료, 국회 그리고 기업들은 상호작용을 통해 다양한 정책의 형태로 점진적인 제도변화를 도출한다. 대기업의 비은행 금융기관 지배와 경제력 집중이 심화된 상황에서 은산분리 완화는 정책적 옵션이 될 수 없었기에 다양한 정책들이 은산분리 제도 틀 내 부분적 변화의 모습으로 시도되었다.

핵심 행위자들의 상호작용은 권력구조, 정책결정구조 그리고 거부권 행사의 정도라는 제도적 맥락에 의해 규정되었다. 집중된 권

한을 제도적으로 보장받는 대통령은 산업자본이 소유 가능한 은행 주식의 구체적인 비율을 정치적인 판단에 근거하여 결정하였다. 한국의 금융관료는 정책결정과정에서 대통령에게 예속되어 있지만 긴 시간적 지평을 보유한 중요한 행위자이다. 관료는 은산분리의 틀 내에서 인터넷전문은행과 같은 정책을 장기간 추진했다. 은산분리의 주요 규제 대상이었던 재벌이 아닌 IT기술을 확보한 기업들과 일종의 연합을 꾀한 것이다. 법 개정이나 새로운 입법이 필수적인 경우에 제도변화의 최종적 주체라고 할 수 있는 국회는 그 구성과 상황에 따라서 상이한 거부권의 정도를 보임으로써 부분적인 제도변화에 영향을 끼쳤다.

한국에서 은산분리 제도가 지속과 변화의 모습을 보여 온 독특한 과정은 단순히 구조적 제약이 부여하는 경로의존성이나 외생적 충격에 의한 것이 아니다. 본 글은 제도와 관련된 핵심 행위자들 간의 정치적 상호작용 속에서 점진적으로 그리고 내생적으로 변화하는 과정이라고 주장한다. 중요한 점은 이러한 과정이 국가에 의한 일방적 과정이 아니라 정책수용자인 기업의 반응과 선택 그리고 국회와의 상호작용을 기반으로 하는 정치적 과정이라는 것이다.

주요어 : 금융규제, 은산분리, 금산분리, 제도변화, 은행법

학 번 : 2016-20110

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경	1
제 2 절 문제제기	4
제 3 절 논문의 구성	9
제 2 장 이론적 논의	10
제 1 절 기존문헌 검토	10
제 2 절 이론적 분석틀	14
(1). 제도변화와 역사적 제도주의	14
(2). 역사적 유산과 제도적 맥락	18
제 3 장 은산분리 연혁과 실효성	23
제 1 절 은산분리 주요 연혁	23
제 2 절 은산분리의 실효성	28
제 4 장 외환위기 이전의 은산분리 제도	31
제 1 절 역사적 유산	32
제 2 절 제도적 맥락	36
(1). 정책공급자	36
(2). 정책수용자	41
(3). 소결	45
제 5 장 외환위기 이후의 은산분리 제도	46

제 1 절 역사적 유산	47
제 2 절 제도적 맥락	49
(1). 정책공급자	50
(2). 정책수용자	53
(3). 소결	57
제 6 장 결론	58
참고문헌	61
Abstract	67

표 목 차

[표 3-1] 한국 은산분리의 주요 연혁	26
[표 4-1] 대주주 은행주식 보유 현황	33
[표 4-2] 대기업의 제2금융권 소유 현황	33
[표 4-3] 국내 기업의 자금조달 구조	34
[표 4-4] 14대 국회 구성	40
[표 4-5] 15대 국회 구성	41
[표 5-1] 주요 대기업의 시중은행 지분 변화	46
[표 5-2] 5대 계열 여신전문기관의 시장점유율	47
[표 5-3] 계류 중인 인터넷전문은행 관련 은산분리 법안 ·	54

그 립 목 차

[그림 2-1] 이론적 분석틀	21
[그림 5-1] 내외국인 일반은행 평균지분율 변화 추이	48

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경

한국에서 매 정권 마다 추진되는 정책 중 하나가 금융개혁이다. 새로운 정부가 ‘개혁’의 이름으로 다양한 정책들이 추진하는 맥락도 있지만, 이는 한국 금융산업의 경쟁력 강화의 필요성은 매 정부가 직면하는 정책적 과제임을 방증한다. 한국의 금융산업 특히 은행업은 국가가 수립한 제조업 중심의 수출지향형 산업화 전략 속에서 부수적인 역할을 해왔다. 이러한 측면에서 금융개혁의 주된 내용은 정부와 관료가 금융업에 적극적으로 개입하는 관치금융을 타파하고 국내 금융자본을 육성하여 은행업의 경쟁력을 확보하는 것이었다.

금융개혁의 구체적인 사안으로서 항상 언급되는 것이 바로 은산분리¹⁾ 제도이다. 은산분리는 금융자본과 산업자본을 분리하는 금산분리의 일부로서, 금융업에 종사하지 않는 기업들의 은행업 진출을 제한하는 규제이다. 세계 주요국들이 은행 소유에 대한 관리 지침을 기본적으로 운용하지만, 한국은 자본의 성격을 금융자본(금융주력자)과 산업자본(비금융주력자)으로 엄밀히 구분하고 산업자본의 은행주식 한도를 사전적으로 제한하고 있다. 대한상공회의소(2007)에 따르면, OECD 국가들 중 우리나라가 가장 엄격한 은산분리 정책을 유지하고 있다. 전 세계 150개국의 72% 그리고 28개 OECD 국가의 75%가 산업자본의 은행소유를 허용하고 있다는 것이다.²⁾ 실제로 세계 주요국에서는 산업자본이라는 구분이나

1) 은산분리는 하나의 법률이 아니라 『은행법』, 『공정거래법』, 『금융지주회사법』 등에 분산되어 있다. 현재 산업자본이 소유할 수 있는 은행주식 지분 금융위원회의 승인 하에 10%, 경영권 행사를 위한 의결권은 4%로 제한하고 있다. 현재 은행 이외에 다른 금융회사에 대해서는 상당 부분 완화된 상황이기 때문에, 본 글에서는 금산분리규제 중에서 은산분리만을 다룬다.

2) 국가 단위가 아닌 은행 단위로 분석했을 때에는 정반대로 은산분리가 국제

은행주식 보유한도가 별도로 정해져 있지 않다.³⁾ 실제로 한국의 은산분리 제도는 시중은행의 국유화 시기까지 포함하면 장장 57년 동안 유지되고 있다. 이러한 입장에서 은산분리 제도는 시중은행의 경쟁력 강화를 가로막는 금융규제이다. 산업자본의 금융업 진출 규제 폐지 혹은 완화는 금융업 전반에 혁신을 가져올 수 있다는 논리이다.

최근 국내에서 출범한 인터넷전문은행⁴⁾은 바로 이러한 문제에 직면해있다. 한국에서 24년 만에 신설된 은행은 다름 아닌 인터넷전문은행(카카오뱅크, 케이뱅크)이다. 특히 카카오뱅크는 영업개시 5일 만에 100만 계좌를 돌파하는 등 소비자들의 반응은 뜨거웠다. 그러나 이번 인터넷전문은행 출범은 반쪽짜리에 불과하며 도입 취지의 핵심이었던 ‘메기효과’가 발생할 수 있을지 우려의 목소리가 지속적으로 제기되고 있다. 은산분리를 위시한 금융규제 때문이다. 국제결제은행(BIS) 자기자본 비율을 유지하기 위해서는 대출만큼 자본을 확충해야한다. 하지만 이번 인터넷전문은행을 주도해온 카카오와 KT는 산업자본으로 분류된다. 이 때문에 은행주식을 보유하는데 한계가 있고 결국 단독적인 대규모 증자를 통한 영업 규모 확장이 불가능해진다.

하지만 일각에서 은산분리는 은행의 공공성을 위해 절대 타협할 수 없는 “원칙”으로서 인식되어왔다. 산업자본에게 은행소유를 허용할 경우

적 기준이라는 주장도 존재한다. 예를 들어, 세계 100대 주요 은행의 소유구조를 분석한 이병운·이석호(2006)는 산업자본 지분의 합계가 10% 이상인 은행은 18개에 불과하다고 주장한다.

- 3) 유럽연합(EU)의 자본규제지침은 소유 주체가 은행 지분을 취득하고자 할 때 10%, 20%, 30%, 50%의 단계별로 관리당국이 심사 절차를 통해 승인하도록 규정하고 있다. 중국의 경우 5% 이상을 소유하려는 주체는 관리당국의 사전 심사 및 승인을 거치면 된다.
- 4) 인터넷전문은행은 ICT(Information and Communications Technologies) 기술을 기반으로 하여 모든 금융서비스를 인터넷 상에서 제공하는 은행을 말한다. 별도의 오프라인 지점을 운영하지 않고 전적으로 사이버 공간을 업무 공간으로 삼는다는 점에서 편의를 위해 인터넷을 보조적으로 활용하는 일반 오프라인은행의 인터넷뱅킹과는 근본적으로 차이가 있다. 금융과 기술의 융합 산업을 말하는 핀테크(Fin-Tech) 산업의 부상과 함께 인터넷전문은행은 단순 은행업을 넘어 금융산업 전반에 변화와 혁신을 가져올 것이라는 기대를 모으고 있다.

다양한 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 경제력 집중의 문제, 모니터링의 객체가 모니터링의 주체가 됨으로써 은행이 산업자본의 자금고화로 전략할 수 있는 문제, 경쟁사에게 차별적 조치를 취할 함으로서 발생할 수 있는 경쟁 제한적 요소 등이 바로 그러한 사안들이다. 이러한 우려가 단순히 기우에 그친 것만은 아니다. 2013년 약 9942억 원이 지급불능 처리되고 피해자가 4만 명에 달하는 ‘동양사태’⁵⁾가 대표적인 사례이다.

따라서 은산분리 제도를 필수적인 규제로 인식하는 입장에서는 재벌의 은행장악을 방지하고자 법제화된 본 제도를 오히려 강화해야 한다는 입장이다. 현재 금산분리 규제가 상당 부분 완화되어 재벌이 제2금융권과 지방은행에 상당한 영향력을 끼치고 있는 상황에서 시중은행까지 장악하는 상황은 반드시 방지해야 한다는 논리이다.⁶⁾

이렇게 한국에서 은산분리 제도는 은행 경쟁성을 저해하는 규제 혹은 재벌의 경제력 집중 방지를 위한 규제라는 상반된 논리와 해석 속에서 운용되어 왔다.

5) 동양그룹은 경영상황이 악화되자 회사채와 기업어음을 계열사인 동양증권을 통해 개인투자자들에게 매매했다.

6) 산업자본이 금융산업을 지배하는 문제가 일반적인 현상이라고 볼 수는 없고 특정기업, 삼성의 문제라고 지적하는 의견도 존재한다(김상조 2010). 이에 따르면, 1997년 외환위기와 2003년 카드대란을 계기로 산업자본의 금융지배 문제는 상당 부분 완화되었고, 삼성그룹의 문제로 집약된다. 전성인(2008) 또한 금산분리 완화 여부의 이면에는 삼성의 지배구조 문제가 존재한다고 지적한다.

제 2 절 문제제기

본 연구의 목적은 금융자본과 산업자본의 분리를 뜻하는 금산분리 규제 중 은산분리 제도가 한국에서 경직적으로 지속되고 있는 원인은 무엇이며, 대기업의 은행주식 소유를 사전적으로 제한하는 선에서 다른 변화가 도입되는 정치경제학적 조건을 비교역사적 시각에서 분석하는 데 있다.

전술한 바와 같이 한국의 은산분리 제도는 ‘시대착오적인 규제’ 혹은 ‘최후의 보루’라는 상반된 평가 속에서 폐지되지 않고 장기간 유지되어 왔다. 한국만이 거의 유일하게 산업자본을 구분하고 은행주식 소유한도를 법으로 규제한다는 측면에서 한국 은산분리 제도의 특수성은 더욱 부각된다. 은행지주회사법을 통해 산업자본의 은행 지배를 방지하고 있는 미국의 경우를 제외하면, 세계 주요국들은 은행주식 소유한도를 법을 통해 사전적으로 제한하기보다 관리당국의 허가를 통해 관리한다.

은행에 대한 한국의 독특한 소유규제는 산업화 과정에서 기인한다. 1970년대를 기점으로 아시아에서는 국가의 광범위한, 적극적인 시장개입을 바탕으로 급속한 경제성장을 이룩하며 신흥경제국들이 부상한다. 한국은 ‘발전국가 모델(developmental state model)’이라 일컬어지는 국가주도 성장모델의 대표적인 예이다(Amsden 1989; Woo 1991).⁷⁾ 국가는 새로운 산업을 육성하고 기업들의 재투자를 촉진하기 위해 산업화 자금의 형성과 흐름을 통제했다. 국가는 금융시장을 억압하고 특정 산업분야와 특정 기업에 대규모 자금을 낮은 이자로 지원하였다. 산업정책의 상위 속에서 금융자본은 산업자본에 예속되었고 금융산업은 저발전했다(Calder 1993; Zysman 1983).

억압된 금융시장은 한국과 일본뿐만 아니라 독일, 러시아와 같은 후

7) 일본의 괄목할 성장을 분석한 찰머스 존슨(Chalmers Johnson 1982)에서 비롯한 발전국가 모델은 한국과 대만 등 동아시아 국가를 중심으로 확대, 적용되었다. 한국 사례의 경우 시장순응적 정책을 강조하는 신자유주의 입장(Wold Bank 1993)도 존재하기에 한국의 발전모델을 어떻게 규정할지는 논쟁적인 사안으로 볼 수도 있다.

발 산업국가들에서도 나타난 현상이다(Gerschenkron 1966). 한국의 개입이 지니는 독특성은 은행과 기업 그리고 정부 간의 긴밀한 네트워크이다. 은행이 기업들에게 산업화에 필요한 자금을 안정적으로 공급하게끔 정부가 은행을 긴밀히 관리하고 통제하는 것이다. 한국에서 국가의 금융시장 개입, 즉 ‘관치금융’은 상당히 직접적으로 일어났다. 우선, 1961년 10월 부정축재자처리의 일환으로 시중은행 대주주들의 소유지분이 모두 환수되면서 특수목적의 개발은행들은 물론이고 시중은행들 또한 1981년까지 국유화되었다. 또한 당시는 내부적으로 자본이 축적되지 않아 차관도입이 주요 자원동원 방식이었는데 당시 신용할당의 주체가 은행이 아니라 정부였다. 정부는 신용수준이 낮은 국내 기업들을 대신하여 지급보증을 서줌으로써 선별적 신용할당을 수행했다. 1974년에는 5.29조치로 은행을 통하여 기업을 통제하는 수단을 강화했고, 1976년 7월에는 주거대출은행제도를 도입했다.

정부의 엄밀한 통제 하에 운용되던 “금융-산업 복합체”(국민호 2008)는 급속한 산업화와 고도성장을 이룩한 주요 정책수단이었지만 동시에 경제위기의 씨앗이 되었다. 우선, 금융통제 정책은 금융산업의 저발전을 초래했다. 국내 시중은행들은 잠재적 신규 사업자나 외국 금융기관들과의 경쟁으로부터 보호되었기에 경영성과가 좋지 않아도 존속할 수 있는 환경이 조성되었다. 금융기관이 부실화되면 시장의 논리에 따라 퇴출되는 것이 아니라 금융당국에 의해 보전되었기 때문이다. 한국에서 차관도입은 경제기획원을 중심으로 정부가 검토 및 승인했고, 은행은 제한적인 역할만 담당하면서 투자 사업의 타당성을 평가하는 능력을 제대로 배양하지 못했다(김선명 2000, 195-196). 금융산업의 낙후성은 은행의 예금과 제조업의 매출액을 대비해보면 극명하게 드러난다. 1970년에 비해 1979년의 제조업 매출액은 21.3배 이상 커졌으나, 해당 기간 동안 일반은행의 총예금은 15.2배 증가하는데 그쳤다(김병주 1981, 90). 리스크관리 정책의 제도화가 이루어지지 않은 상황에서 시행된 금융자유화는 금융부실을 더욱 악화시켰다.

둘째, 자금조달의 경로가 점점 다양화되면서 정부와 은행으로부터 자

본을 확충하던 주요 기업들이 기존의 금융시스템을 점점 이탈하게 된다. 1980년대부터 진행된 금융자유화와 함께 국제금융시장을 통해 직접 자금 조달이 가능해지면서 대기업들이 은행을 통한 간접금융에서 주식시장이나 해외차관과 같은 직접금융을 활용하기 시작한 것이다. 다양화된 기업들의 자금조달 창구 중에서도 제2금융권의 비정상적인 성장은 특기할만하다. 억압된 금융시장에서는 정부에 의해 선별된 기업들이 은행을 통해 자본을 저리로 조달하다보니 제도권 밖에서는 사채시장이 번성하게 된다. 많은 기업들의 재무구조가 사채로 인해 악화되자 박정희 정부는 1972년 흔히 8.3조치라고 불리는 사채동결긴급조치를 선포하면서 기존의 채무관계를 모두 없애버리고 이자율도 강제로 하락시킨다. 또한 후속조치로 사채시장을 제도화하기 위해 1972년 단기금융법을 통하여 기업들의 비은행금융기관의 설립을 허가한다. 이를 기점으로 산업자본은 시중은행의 지분소유에 있어서 엄격히 규제받지만, 제2금융권의 소유와 경영에 있어서 상당한 자율성을 누리게 된다. 1980년 국내 총 수신의 29%를 차지하던 제2금융권은 1998년 72%를 차지한다(양재진 2015, 54). 1990년대에 이르러서는 기업들이 시중은행보다 제2금융권에 보다 의존하게 되는 역전현상이 일어나게 된다. 이러한 제2금융권의 과도한 성장은 단기 해외차입으로 이어져 1997년 금융위기의 단초가 된다.

1997년 외환위기는 한국사회에 가장 큰 영향을 끼친 정치경제적 사건이다. 경제적인 영역을 넘어 사회 전반에 있어서 새로운 제도가 의도적 혹은 비의도적으로 도입되었다. 은산분리 제도 또한 변화의 계기를 맞이했다. 그러나 그 변화는 제도의 철폐와 같은 급진적인 변화가 아니었다. 은산분리 제도의 핵심이라 할 수 있는 재벌을 위시한 산업자본의 은행주식 소유에 대한 사전적 제한은 여전히 유지되었기 때문이다. 변화는 하위 수준의 다양한 제도들의 도입을 통해 점진적으로 나타났다. 중대국면으로서 위기는 은산분리 제도에 균열을 가져왔지만 그 변화의 과정은 점진적 그리고 내생적이었다.

이러한 한국의 양상은 산업화 과정과 경제위기 타이밍에 있어서 상당한 유사성을 보이는 일본과 큰 차이를 보인다.⁸⁾ 일본에서는 1998년 금

융재생위원회가 한시적 기구로 발족되어 다음해 5개 지방은행, 7개 신용 금고, 27개 신용조합을 파산 처리하였다(국민호 2008, 32-33). 이와 함께, 금융업의 연쇄부도로 인한 금융경색을 방지하기 위해 비금융기관을 적극적으로 끌어오는 방안이 검토되면서 은산분리 규제를 전면 철폐한다.⁹⁾ 이를 계기로 재팬넷뱅크를 시작으로 인터넷전문은행들이 출현한다. 일본에서 인터넷전문은행은 여러 측면에서 금융업에 변화를 야기했다고 평가받는다. 현금자동입출금기 이체수수료가 없어진 것도, 연 1.99% 금리의 카드로가 등장한 것도 '이종교배'의 출현 이후이다. 인터넷전문은행의 평균 예금규모는 전국 총예금의 3% 내외 규모이지만, 시중 은행에 비해 압도적인 성장률을 보인다.¹⁰⁾

반면 한국에서 은산분리 규제는 지속된다. 이로 인해 2000년과 2008년에 비금융주력자들이 인터넷전문은행 출범을 모색했지만 결국 무산되었다. 2017년에야 국내에서 현행 규제 틀 내에서 제한된 형태로 인터넷전문은행이 출현했다. 그 효과는 가시적이다. 한국은행이 발표한 '2017년 중 국내 인터넷뱅킹서비스 이용현황'에 따르면, 인터넷전문은행 출범의 영향으로 인터넷뱅킹을 통한 대출금액이 1천200억 원에 육박하면서 재작년 대비 대출규모가 3배 가까이 증가했다. 한국 핀테크 산업 전반의 저발전은 경직적인 금융규제로 인해 지연된 인터넷전문은행의 출현과 맥을 같이 한다.

8) 양국이 경험한 경제위기의 성격은 분명 다른 것이었다. 일본의 위기는 부동산 가격과 주가 하락(금융버블의 붕괴)으로 인한 총수요 감소와 담보물의 가치하락이 중소기업과 비은행기관들의 채무상환능력을 약화시키면서 발생했다. 반면 한국의 위기를 야기한 은행들의 채무상환 능력 약화는 기업들의 과잉투자과 과도한 차입경영에 따른 경영수지 약화에 기인한다. 단기대외채무에 대한 국내 외국환은행의 외환차입금 상환압력으로 인해 외환위기까지 겪어야 했던 것이다. 하지만 양국의 경제위기는 산업화 과정에서 운용한 금융시스템이 내포한 문제점이 축적된 결과였다는 차원에서 그 본질에 있어 중요한 공통점을 보인다.

9) 전체 의결권의 5% 이상을 소유한 자는 5일 이내에 금융청장에게 보고해야 하고, 전체 의결권의 20% 이상을 소유하는 주요주주는 사전에 금융청장에게 인가를 받아야 한다.

10) 2011년 이후 5년간 성장률에 있어 인터넷전문은행은 98.9%인 반면 시중은행은 22.8%에 그쳤다(박선우 2016, 33).

그렇다면 다음과 같은 질문이 제기된다. 첫째, 한국 은산분리 제도는 얼마나 그리고 어떻게 변화했는가? 둘째, 관련된 핵심 행위자들은 어떠한 맥락에서 은산분리 제도를 운용 및 해석하는 것일까? 셋째, 어떠한 정치경제학적 조건들이 제도의 지속과 변화의 여부를 결정하고, 한국 금융규제의 독특한 지속성은 어떻게 설명될 수 있는가? 본 논문의 목적은 위와 같은 질문에 답함으로써 은산분리 제도에 경직성을 부여하는 메커니즘과 제도변화의 과정을 분석함으로써 한국 금융규제의 동학을 규명하는 데 있다.

제 3 절. 논문의 구성

본 논문은 서론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 이론적 논의에 해당하는 2장에서는 기존 문헌들을 검토하고 이론적 분석틀을 제시한다. 먼저 한국 은산분리 제도를 분석한 기존문헌을 검토하고 해당 연구들의 한계를 지적한다. 그런 다음 제도변화에 대한 이론을 살펴본 후 본 논문이 취하는 이론적 입장을 밝힌다. 본 논문은 역사 제도주의의 입장에서 한국 은산분리 제도의 지속과 변화를 관련 핵심 행위자들의 상호작용을 통해 분석하고자한다. 행위자들의 정책선호와 행위선택은 역사적 유산과 제도적 맥락 하에서 발생한다. 따라서 본 장에서는 해당 행위자들을 규명하고 이들의 상호작용을 제약하는 역사적 유산과 제도적 변수는 무엇인지 논의한다.

본격적인 사례 분석에 앞서 3장은 한국 은산분리 제도의 연혁과 본 제도의 학문적 그리고 실천적 중요성을 설명한다. 일각에서는 대기업이 이미 오래 전부터 제2금융권과 지방은행을 지배해왔기 때문에 은산분리 제도가 기업규제정책으로서 실효성을 상실했다고 지적한다. 실제로 2009년 은행법 개정을 통해 은산분리 규제가 대폭 완화되었지만, 국내 은행의 주식 소유 현황에는 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 그렇다면 진정한 은산분리 제도는 실효성을 상실한 ‘죽은 제도’인가? 그렇지 않음을 본 글은 명확히 밝힌다. 규제의 방향에 대한 입장을 떠나서 연구 대상으로서 은산분리가 가지는 유용성이 여전히 존재함을 짚고자 하는 것이다.

다음으로는 한국 은산분리 제도의 변천을 크게 두 시기로 나누고, 각각을 4장과 5장에서 이론적 분석틀을 토대로 분석한다. 초기 유산과 각 제도적 변수들의 영향 속에서 제도변화와 지속이 어떠한 매커니즘과 정치경제적 조건 속에서 발생하는지를 연속적으로 밝힌다.

마지막으로 6장 결론에서는 앞선 논의를 정리하고 본 연구가 지니는 함의를 제시하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절. 기존문헌 검토

한국 은산분리 규제에 관한 선행 연구들과 한계를 살펴보자. 우선, 상당수의 연구들은 은산분리 규제의 방향성을 제시하는데 머무르고 있다. 금융업 혹은 핀테크 산업의 발전 및 활성화를 저해하는 핵심적 요소로 지목하며 ‘제도 개선방안’의 일환으로서 규제완화를 역설하거나(대한상공회의소 2007; 이은실·남주하 2008; 정주호·최선규 2017), 은산분리 규제가 완화될 경우 발생할 수 있는 폐해와 완화 논리의 문제점을 지적하면서 차별규제정책의 필요성을 역설한다(성태윤·김우찬 2008).

이러한 연구들은 각각 규제의 사익성과 공익성을 강조하는 입장이라고도 볼 수 있다.¹¹⁾ 전자의 입장은 스티글러(Stigler 1971)로 대표되는 사익이론(private interest theory)과 맥을 같이 한다. 정부의 규제는 규제를 둘러싼 정치적 과정과 관료의 행태로 인해 사회후생의 손실을 초래한다는 것이 핵심 주장이다. 그러나 이러한 시각은 기계적이고 규범적으로 시장복원을 강조함으로써 결함을 보인다. 우선 규제정책이 왜 특정한 시점에 추진되고 변화하는지 명확한 설명을 제공하기 힘들다. 사익이론에 따르면, 규제완화는 결국 이익집단의 정책요구에 따라 자신들의 이익을 추구할 수 있는 방향으로 발생한다. 그러나 전두환 정부 당시 순수한 금융자본이 부재했음에도 불구하고 산업자본의 은행소유규제가 형성되었다. 한국에서 특히 강력한 이익집단이라 할 수 있는 산업자본의 영향력은 민주화 이후 더욱 강화되었음에도 불구하고, 이들의 이익과 상충되는 은산분리는 현재까지도 지속되고 있다. 무엇보다 만약 특정 산업의 저발

11) 자세한 내용은 규제이론을 공익성과 사익성을 중심으로 체계적으로 정리해 둔 최병선(2012)을, 대표적인 규제이론인 사익이론과 주인-대리인 이론에 대한 비판적 검토는 최진욱(2002) 참조.

전이 경직적인 금융규제에 기인한다면, 왜 해당 규제가 지속되어왔으며 그 과정에서의 행위자들 간에 어떠한 상호작용이 있었는지를 분석할 필요가 있다.

후자의 입장은 정부를 ‘공익의 수호자’로 상정한다는 차원에서 전자와 상반된 주장이지만 행위자들 간의 관계를 정태적으로 설정하고 있다는 공통적인 한계를 지닌다. 규제기관과 규제를 받는 기업 간의 관계에 치중함으로써 다른 행위자들이 참여하는 역동성을 간과한다. 정책결정과정을 단순화시키면 제도가 형성된 맥락이나 변화하는 과정 그리고 행위자들과 그 제도간의 상호작용을 파악할 수 없다. 따라서 단순히 규제완화의 필요성을 역설하는 선언적인 연구에 그치지 않기 위해서는 구체적으로 행위자들과 제도의 지속성 그리고 그 과정에서의 변화에 대한 체계적인 설명이 필요하다.

위와 같은 경제학, 법학의 연구들 외에 정치경제학적 분석으로는 안재욱(2017)과 이연호(2016)가 있다. 이들은 한국의 규제를 정부 혹은 행정부처 내 관료들의 권한 유지와 산업통제를 위한 수단으로 설명한다. 관료와 정치인들이 은행경영에 개입하고 경영자들을 입맛에 맞게 임명하는 발전국가의 속성, ‘관치금융’이 지속되고 있다는 것이다. 이들의 연구는 산업화 시기 배태된 자율성(embedded autonomy)을 누려왔던 관료가 적극적인 행위자로서 자신의 권한을 유지 및 강화하는 가능성을 시사한다. 관료의 규제완화 선택은 전략적인 재규제라고 지적한 보겔(Vogel 1996)의 논의와 맥을 같이 한다. 한국의 은산분리 제도의 지속과 변화에 있어서도 정부와 관료는 주도적인 역할을 해왔다. 분명 코르피(Korpi 2001)가 지적한 바대로, 정치사회 내에서 행위자들의 권력관계는 평등하지 않고 제도변화의 주도권이 특정 행위자에게 집중될 수도 있다. 하지만 이러한 논의는 규제완화의 과정을 관료조직 내의 이익조정과정으로 축소하는 경향이 있다. 사회의 다양한 행위자들에게 영향을 끼치는 제도가 국가에 의해서만 수립되고 통제된다고 볼 수 없다. 컬페퍼(Culpepper 2011, 194)는 제도변화를 정책전환을 위한 강력한 엘리트들의 의도적인 전략으로만 인식하는 시각의 한계를 지적한 바 있다. 규제완화 여부에

있어서 정책공급자의 의지와 역량이 주요하게 작용한다 할지라도, 실제로 이들의 의지와 역량 그리고 정책적 옵션은 다른 행위자들과의 관계, 제도적 조건 그리고 역사적 유산 등에 의해 상당 부분 제약된다.

은산분리 제도의 상징성에 주목한 김다진(2017)의 연구도 있다. 구체적으로 2009년 은행법 개정을 통해 대폭 완화된 은행주식 소유 한도를 다시 강화한 2013년 은행법 개정을 분석하고 있다. 두 시기의 대통령이 동일한 정당 출신이었으며 해당 정당이 국회 과반수를 차지하고 있었던 유사한 환경에서 상반된 방향의 개혁이 어떻게 가능했는지 질문을 제기한다. 이에 저자는 금산분리가 상당 부분 완화된 상황에서 대기업의 경제적 이해관계는 미미하기 때문에 은산분리 제도 개혁의 핵심은 그 자체의 효과가 아니라 정치인들의 자신의 정치적 생존을 위해 행하는 개혁의 상징성이라고 주장한다. 해당 연구는 특정 제도의 의미가 실제적인 효과 이상으로 사회 행위자들의 해석과 인식에 의해 다층적으로 운용될 수 있음을 지적하고 있다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 이는 외환위기 이후 한국의 은산분리 제도는 큰 틀에서 지속되는 동시에 꾸준히 도입된 점진적인 변화들이 연속적으로 다음 변화에 영향을 끼쳤다는 측면을 간과한다. 또한 상징성에 주목하는 분석틀의 유효성에 의문이 든다. 우선 한국에서 은산분리 제도는 다변하고 특수적인 이슈에 정치적 생존이 좌우되는 정치인들이 아니라 행정부가 주도해왔다. 무엇보다 은산분리 제도가 상징성을 유지하는 매커니즘에 대한 설명 없이, 1997년 외환위기라는 중대국면이 1980년대 은산분리가 도입된 이래 형성된 인식을 영구화했다는 논리는 설득력이 떨어진다.

반면 김태은(2007)은 역사적인 접근을 통해 제도의 변화와 지속이라는 동학을 읽어내고 있다는 측면에서 본 논문과 공통된 입장을 띤다. 저자는 규제가 유발하는 의도하지 않은 부정적 효용을 뜻하는 ‘비의도된 효용(unintended utility)’이라는 개념을 제시하면서, 이를 해결하는 과정에서 규제가 변화 혹은 지속된다고 주장한다. 여기서의 비의도된 효용은 저금리 신용배분정책에서 파생된 결과로서 재벌의 지방은행 및 제2금융권 지배와 순수금융자본의 미형성을 의미한다. 이러한 분석은 과거의 제

도와 역사적 맥락이 현재의 제도에 영향을 끼칠 수 있음을 탁월하게 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 본 논문은 치명적인 결함을 안고 있다. 우선, 초기 조건에 의한 결정론에 빠져버림으로써 2009년 은행법 개정과 같은 은행주식 소유한도의 변화는 설명하지 못한다. 저자의 설명에 따르면 저금리 신용배분정책이 산업자본의 소유규제를 필연적으로 지속시킨 것이 되는데, 이는 행위자들이 주어진 조건을 극복하는 가능성을 간과하고 있다. 또한 외생변수 그 자체가 변화의 방향의 내포한다고 전제함으로써 제도변화의 과정을 기능적으로 설명하는 편의적인 측면이 있다.

제 2 절. 이론적 분석틀

본 논문의 목적은 은산분리라는 금융규제가 한국에서는 왜 폐기되거나 획기적으로 완화되지 않은 채 지속적으로 경직성을 보이는지를 밝히는 데 있다. 앞서 살펴보았듯이 한국의 금융규제를 단순한 발전국가적 속성의 경로의존성에 의존하거나 상징이라는 개념으로 해석하는 설명에는 한계가 있다. 최근 규제와 관련한 많은 연구들이 규제기관과 이익집단 및 다수의 행위자를 포함하는 제도적 구조 그리고 규제완화의 정치적 과정에 주목하면서 신제도주의 접근의 장점을 주장한 바 있다(최진욱 2002; Jordana & Levi-Faur 2004; Carrigan & Coglianese 2011).¹²⁾ 이에 본 논문은 신제도주의¹³⁾ 관점에서 은산분리 규제와 관련한 핵심 행위자들이 속해있는 역사적인 제도적 배열 그리고 그 속에서 형성되는 그들 간의 관계와 상호작용에 주목한다. 이론적 분석틀을 제시하기에 앞서 제도의 변화와 지속에 관한 대표적인 연구들과 이론 또한 함께 살펴볼 것이다.

(1) 역사적 제도주의와 제도변화

왜 각국은 상이한 경제정책을 추진하는가? 경제위기와 같은 유사한 환경에서 유사한 행위자들조차 상이한 정책대응을 보이는 이유는 무엇인

12) 이미 오래 전에 놀(Noll 1989, 48-58)은 규제완화에 관한 이론을 위해서는 역사적으로 지속되어 온 규제구조(regulatory structure)를 규명해야하며, 제도변화의 정치경제학이 필요하다고 강조한 바 있다.

13) 구제도주의(old institutionalism)는 국가의 공식기관이나 법, 정치체제에 한정되어 이를 단순 비교 및 기술하는 차원에 머물렀다면, 신제도주의(new institutionalism)는 제도를 사회현상을 설명하는 독립변수이자 설명되어야 할 종속변수로 취급함으로써 행위자에 대한 제도의 영향력 그리고 행위자들에 의한 제도의 변화와 지속에 초점을 맞춘다. 신제도주의는 흔히 합리적선택제도주의, 사회학적 제도주의 그리고 역사적 제도주의로 구분된다. 각 갈래는 행위자와 제도에 대한 전제에 있어서 차이를 보인다. 이에 관한 자세한 논의는 Hall & Taylor(2011)을 참조.

가? 본 논문은 한국만을 다루지만, 한국에서 은산분리가 1997년 외환위기라는 중대한 위기적 국면을 포함하여 상당히 오랜 기간 동안 운용되어 왔다는 측면에서 위와 같은 질문들은 유의미하다.

각국의 상이한 경제정책대응을 분석한 연구로는 피터 홀(Peter Hall 1986)이 대표적이다. 홀은 정책결정과정을 관료정치의 과정으로 설명하는 국가중심이론과 정책이데올로기나 기업가 정신의 부재와 같은 문화적 요소를 강조하는 이론 등 기존의 이론들을 비판하면서 국가의 구성요소를 이어주고 국가-사회관계를 구성하는 제도적 관계에 주목한다. 영국과 프랑스를 주요 사례로 삼는 홀은 위기 시 상이한 정책대응은 정책지도자의 정책의지나 이익집단들의 이익투사가 아니라 정책결정체계의 구조의 차이에서 기인한다고 주장한다. 구체적으로 노동조합의 조직화, 자본시장의 성격, 국제경제에서의 위치, 관료조직의 성격 그리고 정치체제의 특성을 변수로 삼고 있다. 영국의 경우 주요 양당이 빈번히 교체되는 불안정한 정치체제와 중앙집권화 된 관료체제가 미비한 동시에 국제적으로 영향력이 막강했던 금융시장이 잘 발달되어있었다. 이러한 제도적 조건으로 인해 영국에서는 재정지출의 확대와 축소가 반복되고 파운드가 평가절상 상태로 유지되었다. 반면 프랑스는 안정된 대통령제를 기반으로 고도로 집권화된 관료집단과 종속된 금융조직을 갖고 있었기 때문에 정부의 적극적인 시장개입 및 산업정책이 가능했다. 홀은 이러한 분석을 통해 정책선택이 역사적으로 형성된 제도의 구성요인에 의해 결정된다고 주장했다.

홀의 이론적 입장인 역사적 제도주의는 행위자들 간의 관계와 각자의 선택이 역사적 맥락 하에서 형성된다고 본다. 또한 변화의 대상이 되는 기존의 제도도 개별 행위자 혹은 집단의 경제적 합리성에 기초한 결과물이라기보다 역사적 과정의 산물로 인식한다. 외향적으로는 유사한 제도가 각국마다 상이하게 운용되고 행위자에게 상이한 영향을 끼치는 이유는 해당 제도가 각국의 역사적 경험과정을 통해 형성된 결과물이기 때문이다. 역사적 제도주의는 합리적선택 제도주의자들과 달리 개인을 물질적 이해관계를 최대한 추구하는 전략적 행위자라고 상정하지 않는다. 동

시에 사회학적 제도주의자들과 달리 인식론적 틀과 문화적 규범을 단순하게 준수하는 행위자로 상정하지도 않는다.

문제는 제도의 변화에 대한 설명이다. 역사적 제도주의는 본래 중대국면(critical juncture)과 경로의존성(path dependency)을 중심으로 제도 변화를 설명했다. 과거($t-1$)로부터 주어진 제도는 사회적 과정의 부산물이자 거시적인 제도적 구조(institutional structure)로서 현재(t)의 행위자들의 이해와 선택을 제약하고 미래($t+1$)의 방향에 영향을 끼친다. 기존의 제도는 정상시기에 경로의존적으로 지속되다가 중대국면에서 비로소 행위자들의 선택에 의한 변화의 가능성을 맞게 된다(Krasner 1984). 이때 제도가 반복해서 발생하도록 재강화하는 피드백 매커니즘을 거치면서 다시 지속된다는 것이다(Pierson&Skocpol 2002, 699).

그러나 이러한 설명은 경로의존성의 자기강화적(self-enforcing)인 성격을 과도하게 강조하면서 체제와 제도의 변화를 설명하는데 한계가 있다(하연섭 2011, 권형기 2014). 중대국면에서의 변화와 정상시기에서의 제도의 지속적 재생산은 지나치게 단절적이다. 또한 변화의 원인을 오직 외부에서 찾을 수밖에 없기 때문이다(Schmidt 2008, 317). 전술한 홀의 연구도 각국의 상이한 정책이 산출되는 제도적 구조를 넘어 제도의 배열이 어떠한 조건에서, 어떻게 변화하는지에 대해서는 설명을 제공하지 못하고 있다. 이는 역사적 제도주의만이 아니라 신제도주의가 공통적으로 직면한 이론적 비판이기도 하다.

이에 역사적 제도주의는 자기혁신의 일환으로 점진적 제도변화의 과정과 형태에 주목하기 시작했다(Streeck&Thelen 2005; Mahoney&Thelen 2010, 2015). 최근의 연구는 제도를 단일체가 아니라 다양한 방식으로 해석 가능하고 이질적인 논리들이 결부된 복합체로 인식하면서 정상시기에도 갈등과 균열의 가능성을 내포한다는 점에 주목한다. 제도변화를 야기하는 변수가 외생적 요인만이 아니라 내생적 요인일 수 있다는 것인데, 대표적인 것이 정치연합이다. 텔렌(Thelen 2004)은 독일의 직업훈련 제도가 산업화 초기 단계에 수립되었지만 현재는 다른 목적으로 운용되고 있음을 보여준다. 제도의 형식적인 핵심이 다수의 중대

국면에도 불구하고 지속되었는데 이는 적극적인 정치적 재교섭과 다양한 제도의 적응과정의 결과물이었다. 정치적 동맹 관계가 변화함에 따라 제도의 의미와 작동 방식이 바뀐다는 것이다. 이러한 논의는 외적인 충격 없이도, 정치연합의 변화에 의해 점진적이고 미시적 변화들이 축적되면서 제도의 실질적 의미가 변형될 수 있음을 시사한다(Thelen 2004, 352).

나아가 마호니(Mahoney)와 텔렌(Thelen)은 내생적인 제도변화와 각각에 상응하는 행위자들을 유형화한다(Mahoney&Thelen 2010, 15-31).¹⁴⁾ 제도변화는 거부권 행사 가능성의 정도와 변화의 대상이 되는 제도의 특성에 따라 상이한 매커니즘으로 발생한다. 전자는 강력한 거부권자 혹은 다수의 제도적 거부점(veto point)로 인해 변화의 과정이 얼마나 차단되는지 여부를 의미한다. 본 논문의 주제에 적용하여 생각해보자면, 금융규제가 완화되기 위해서는 정부 혹은 특정 정당이 추진하되 최종적으로는 법이 개정 혹은 통과되어야 하기 때문에 국회를 거부권자로 상정할 수 있다. 후자는 제도가 다양한 요인(제도의 복잡성, 규율의 대상이 되는 행동의 특성, 동원되는 자원의 범위)에 따라 발생하는 해석과 집행 재량 정도의 차이를 의미한다. 은산분리 제도의 경우, 법에 명시되어있는지 여부와 이를 집행하는 핵심 행위자의 역량에 따라 각국마다 차이를 보일 수 있다.

14) '대체'는 기존에 당연시되던 제도가 새로운 제도의 도입으로 인해 대체되는 것을 의미하며, '겹침'은 새로운 제도를 기존의 제도에 덧칠함으로써 기존 제도의 의미를 변형시키는 것을 의미한다. '표류'는 환경의 변화로 인해 기존의 제도의 실질적인 의미가 변화하는 것을 의미하고, '전환'은 전략적인 재활용을 위해 기존의 제도가 다른 방식으로 적용되는 것을 의미한다. 이와 더불어 기존 제도 유지에 대한 선호와 준수 여부에 따라 각각의 제도변화에 상응하는 행위자들을 유형화한다. 기존 제도를 제거하기 위해 현행 제도를 공공연히 여기는 '반란자(insurrectionaries)', 기존 제도의 대체를 추구하지만 노골적으로 위반하지는 않는 '불온분자(subversives)', 자신의 이익을 위해 스스로가 만들지 않은 제도들을 이용하는 '공생자(symbionts) 그리고 제도 지속에 대해 모호한 선호를 가진 채 적극적으로 활동하지는 않는 '기회주의자(opportunists)'가 바로 그것이다. 나아가 마호니와 텔렌은 제도변화와 행위자의 유형에 따라 상이하게 나타나는 연합구성에 대해서도 이론화하는데, 각 유형에 대한 예시와 설명은 다음을 참조(Mahoney&Thelen 2010).

(2) 역사적 유산과 제도적 맥락

위의 논의를 바탕으로 본 논문은 역사적 유산과 제도적 맥락 속에서 핵심 행위자들의 정책목표와 전략을 분석하고자 한다. 정부의 정책추진과 다른 행위자들과의 상호작용의 결과물로서 규제완화 여부가 결정되지만, 앞서 살펴본 바와 같이 행위자들이 내포된 구조가 그 자체로서 중요한 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

우선 한국 은산분리 제도와 관련한 역사적 유산은 무엇인가? 재벌 중심의 경제구조이다. 구체적으로는 재벌의 제2금융권 지배이다. 이는 국가 주도의 산업화를 경험한 한국에서 저금리 및 신용배분정책을 통한 정부의 금융통제로 인한 결과이다. 정부가 한정된 자원을 선별적으로 배분하는 시스템 하에서 자금에 대한 초과수요는 지속적으로 유발되었고 선별적 신용배분의 수혜를 받지 못한 기업들은 제2금융권을 이용해야만 했다. 제2금융권의 성장에는 시중은행에 비해 규제가 상대적으로 느슨했다는 점도 작용하였다(우리은행·한국금융학회 2004). 규모가 커진 사채시장이 기업부실 및 조세추징 등의 문제를 유발하자 박정희는 1972년 8.3조치라고 불리는 사채동결긴급조치를 선포한다. 나아가 사채시장을 제도화하기 위해 1972년 단기금융법을 통해 기업들의 비은행금융기관의 설립을 허가한다. 이를 기점으로 재벌들은 제2금융권과 지방은행을 장악하게 된다. 1990년대에 이르러 기업들의 자금조달 비중에 있어서 제2금융권이 시중은행을 역전하기에 이른다. 바로 이러한 역사적 유산은 은산분리 완화 혹은 철폐에 있어서 정책결정자들의 선택지를 제약했다. 재벌들에게 시중은행 소유에 대한 규제까지 완화해주기에는 상당한 정치적 부담이 존재했던 것이다.

그렇다면 한국에서 은산분리 규제의 지속과 변화에 영향을 끼치는 정치제도는 무엇인가? 본 논문은 정책결정구조, 권력구조 그리고 거부권 행사의 정도를 제도적 변수로서 주목한다. 각각의 변수들은 은산분리와 관련된 핵심 행위자들에 대응하여 작용한다. 한국의 정책결정구조부터 살펴보자. 정책의 일환으로서 규제완화를 추진하는 주체는 일반적으로

정부이다. 규제완화는 의도적 그리고 비의도적으로 정책적 결과를 파생하기 때문에 정책을 고안하고 실행하는 과정은 전문성을 요구한다. 특히 한국은 권위주의 체제 하에서 산업화를 이룩했고 그 과정에서 관료는 배태된 자율성(embedded autonomy)을 부여받아 핵심적인 역할을 하였다(Amsden 1989; Evans 1995). 민주화 이후에 여당과 행정부가 당정협의회를 통해 보다 긴밀히 정책을 조정하게 되었지만 여전히 정책의 구체적인 내용은 행정관료들에 의해 작성되는 경우가 많다. 구체적으로 금융관료의 경우 경제개입의 수준과 조직의 권한이 유독 큰 것으로 알려져 있다.¹⁵⁾ 하지만 행정부처는 궁극적으로 대통령이 국정을 효과적으로 운영할 수 있도록 지원하는 역할을 담당한다. 대통령은 행정부처를 관장하는 장관을 임명하고 부처의 구성 및 조직에 대해서도 절대적인 권한을 가지고 있다. 또한 유사한 산업화 경로를 밟은 일본과 비교했을 때 한국의 금융관료들의 재량은 한정적인 측면이 있다.¹⁶⁾ 이정진(2004)은 경제위기 시 한국과 일본에서 나타나는 정관관계의 변화를 분석하면서 한국의 관료들이 일본에 비해 정치지도자의 뜻을 충실히 준수한다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 한국의 금융관료는 1997년 외환위기 이후 세 차례에 걸쳐 진행된 금융감독체계 개혁과정에서 자신들의 이익을 사수하는 모습을 보이는 등 조직권한을 확대 및 유지하기 위한 전략적인 모습을 보인다(임혜란·이하나 2009). 이는 관료들이 기존 제도에서부터 주어진 고유의 권한을 보유하고 있으며 선출직 권력들과 달리 긴 시간적 지평을 가지기 때문이기도 하다(이승주·이민정 2012).

정리하자면 한국에서 금융관료는 대통령이라는 최종결정자에게 예속되어 있지만 정책결정구조에서 상당히 중요한 행위자로 작용해왔다. 본 논문에서는 정책결정구조라는 제도적 변수를 관료의 은산분리 제도 해석

15) 재정경제부(MOF, Ministry of Finance and Economy)와 마피아(Mafia)의 합성어인 일명 모피아(MOFIA)는 금융관료들이 퇴임 후 정계와 금융권 등에 진출하여 산하기관을 장악하여 자신들의 세력을 구축하는 행태를 의미한다.

16) 관료들이 정치인들에 비해 정책과정에 보다 큰 영향력을 끼치는 관고정저(官高政低) 현상은 일본을 대표하는 정책결정과정이다. 나아가 한국과 달리 일본의 금융규제가 법안의 형태로 명시되어않은 경우가 많고 이러한 양식은 일본의 금융관료들에게 보다 큰 재량권을 부여한다.

과 집행 재량의 정도로 구체화하여 살펴보고자 한다.

다음으로 권력구조를 살펴보자. 주지하다시피 한국의 정부형태는 대통령제이다. 대통령제 하에서의 행정부의 수장인 대통령은 의원내각제의 수상보다 보다 집중된 권한을 제도적으로 부여받는다. 단편적인 예로 대통령의 임기는 보장되지만 반면 다수당의 의원들 중에서 선출되는 수상은 자주 교체된다. 가장 민주적인 정부형태라는 의원내각제에서 국회는 내각을 해산할 수 있는 권한을 가짐으로써 내각에 대한 법적인 우위를 인정받으며 이는 수상의 권한을 구조적으로 분산시킨다. 나아가 한국의 대통령은 일반적으로 ‘제왕적 대통령(imperial president)’으로 특징지어진다. 대통령제를 채택하는 다른 국가에서도 상당한 권한이 대통령에게 제도적으로 집중될 수 있지만, 한국의 대통령제는 분단 상황, 좌우 이념의 대립 그리고 한국전쟁 등과 같은 역사성 속에서 권력분립과 같은 법률에 의거한 헌정원리가 관행적으로 준수되지 못한 측면이 강하다.¹⁷⁾ 이에 본 논문은 권력구조라는 제도적 변수를 집중된 권한을 행사하는 대통령 개인에 초점을 맞추어 다루고자 한다.¹⁸⁾

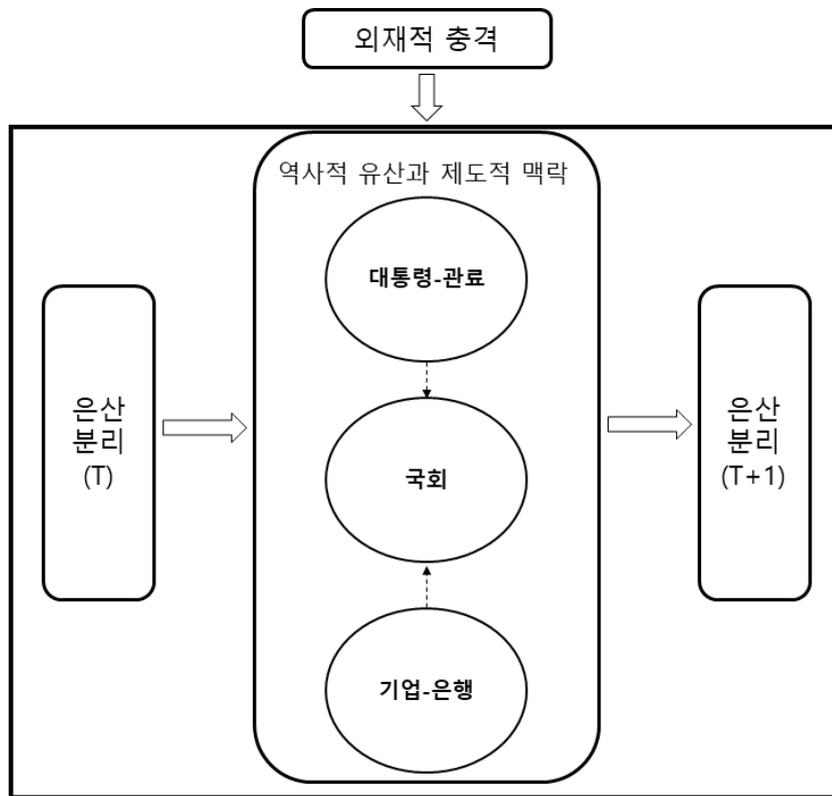
거부권 행사의 정도는 관료 및 대통령과 같은 정책공급자 외의 다른 주요 행위자들의 역할에 주목한다. 제도변화는 강력한 거부권자 혹은 다수의 제도적 거부점들에 의해 차단될 수 있다. 특히 국회의 역할은 중요하다. 정부형태와 무관하게 현행법 개정이나 새로운 입법이 제도변화에 필수적인 경우에 국회는 잠재적 거부권자로 작용할 수 있다. 이러한 측면에서 국회는 제도변화의 최종적 주체라 할 수 있다. 이에 조합주의적 요소 혹은 제도화된 사전 조율의 경험이 미비한 정치적 풍토 속에서 재벌규제 성격의 은산분리 제도가 국회에서 어떻게 다루어지는 살펴보고자 한다. 한국의 정관관계 하에서 여당의 역할은 대통령의 정책운영에 협조하는 정도에 그치는 경향이 크다. 따라서 단순다수 대표제 중심의 혼합

17) 한국의 제왕적 대통령이 민주화 이후 상당 부분 쇠퇴하였다거나(구세진 2007), 대통령의 견제 받지 않는 권력이 정치제도의 특성이 아니라 제도의 편법적 활용에서 기인(박용수 2016)한다는 주장도 존재한다.

18) 단임제를 채택하는 한국의 대통령제 하에서 레임덕(lame duck) 현상이 민주화 이후 가시적으로 나타났기 때문에, 법 개정 시기와 대통령 임기 시점도 함께 살펴볼 것이다.

형 선거제도 및 단원제 국회 등으로 인해 강한 다수제 민주주의 속성을 띠는 한국에서(강신구 2012) 야당의 의석수는 거부권 행사의 정도를 판가름하기 용이한 척도가 된다. 나아가 은산분리 제도에 직접 접촉되는 기업과 은행을 중심으로 정책수용자¹⁹⁾들의 행동이 거부권 행사의 정치적 맥락에 어떠한 영향을 끼쳤는지 살펴볼 것이다.

<그림 1> 이론적 분석틀



19) 정책공급자와 정책수용자는 역사적 제도주의자들의 제도변화 이론에서부터 인용하였다(Streck & Thelen 2005, 12-14). 제도를 '예상되는 행동을 규정하고 바람직하지 않은 행동을 제거하는 규칙의 집합'이라고 정의했을 때, 그 규칙이 통용되는 사회 내에서는 규칙을 실질적으로 제정하는 정책공급자(rule makers)와 규칙의 적용 대상인 정책수용자(rule takers)가 존재한다.

이러한 논의를 도식화하면 위의 <그림 1>과 같다. 각 시기의 역사적 유산과 제도적 맥락이 핵심 행위자들의 상호작용에 영향을 끼치고 이는 은산분리의 지속과 변화를 결정짓는다. 경제위기와 같은 중대국면(critical juncture)으로 변화의 단초로서 작용하지만, 단절적인 제도변화를 야기하거나 변화의 방향을 결정짓지는 않는다. 외생적인 충격 이후 t+1에서 규제가 강화될지 아니면 완화 혹은 폐지가 될지는 기존의 역사적 유산과 제도적 맥락 하에서 발생하는 행위자들 간의 상호작용에 달려 있다. 은산분리의 경우 하위규제에 있어서 큰 변화가 도입되면서 행위자들은 기존 제도 내에서 점진적 변화를 적극적으로 추진하게 되는 계기가 된다. 이러한 중대국면을 파악함으로써 언제(when)에 대한 이해를 도울 수 있다. 하지만 카포치아(Capoccia 2016, 1096)가 지적하듯이, 이론적으로 중요한 작업은 특정 시점 전후에 제도적 배열이 어떻게(how) 행위자들의 상호작용에 영향을 끼쳤으며 제도적 변화와 지속이 달성되는 과정이 어떠한지를 분석하는 것이다.

제 3 장 은산분리의 연혁과 실효성

본 논문의 분석 시기는 1982년부터 최근까지이다. 본격적인 분석에 앞서, 먼저 본 장에서 한국 은산분리의 연혁을 먼저 살펴보고자 한다. 한국의 은산분리 제도는 역사적 이해를 통한 총체적 접근이 필요하기 때문이다. 그런 다음 은산분리 제도의 실효성에 대해 논할 것이다. 산업자본의 은행주식 소유한도가 완화된 2009년부터 이전의 비율로 다시 강화된 2013년까지, 시중은행의 소유구조에 큰 변화가 없었다는 점 등을 토대로 은산분리 제도는 실효성이 없다는 주장이 존재한다. 이러한 입장을 반박함으로써 은산분리가 제도로서 그리고 연구대상으로서 지니는 실천적 그리고 학문적 실효성을 밝히고자 한다.

제 1 절 은산분리 주요 연혁

은행주식 소유 규제와 약사는 이승만 정부에서 시작한다. 이승만 정부는 산업은행과 같은 개발금융기관은 경제발전의 주요 수단으로 활용하고자 했던 것과는 대조적으로 시중은행 민영화를 추진한다.²⁰⁾ 은행 민영화 정책은 1954년 8월부터 시작되어 1957년에 완결되는데, 그 배경에는 전후 물가와 금리의 지속적인 상승이 있었다. 한국은 전후 유엔과 미국을 중심으로 다양한 원조와 재건활동을 지원받음으로써 국가 전반을 복구해나갔다. 하지만 전쟁을 겪으며 급증했던 물가와 금리가 떨어질 기미가 보이지 않자 이승만 정부는 은행 대출을 줄이고 긴축정책을 펼쳤다. 그러자 예금 동원을 통한 대출이 당시 유일한 수입처였던 은행들은 경영 상황이 더욱 악화되었다. 이에 정부는 은행 민영화 정책을 추진하게 된 것이다. 시중은행 민영화는 단순히 정부와 기업 간 유착관계의 결과였기

20) 본 논문에서 다루는 은행은 시중은행이다. 중앙은행(한국은행), 국책은행(ex. 수출입은행), 특수은행(ex.수협은행) 그리고 지방은행(ex.대구은행)은 논의에서 제외한다.

보다 구조적인 측면이 강하게 작용한 정책적 선택이었다. 경제력 집중에 대한 우려의 목소리가 제기되었고, 정부는 실제로 은행주식의 소유상환과 주식양도에 제한규정을 부과한다(김우찬 2008). 하지만 이러한 엄격한 규제에 의해 총 여섯 차례에 걸친 매각이 모두 실패로 돌아가게 되자 1957년 7차 공매에서 입찰주 제한을 철폐하면서 시중은행 민영화는 마무리된다(윤재섭 2016). 문제는 시중은행이 모두 재계 유력자들에게 돌아갔다는 점이다.²¹⁾ 재벌의 기원이자 콘체른 형태의 독점자본의 형성이었다.

하지만 박정희가 쿠데타로 정권을 장악하면서 시중은행은 모두 국유화된다. 군사정변의 중심 세력이었던 국가재건최고회의는 1961년 7월 『부정축재처리법』을 제정하고 11명의 기업가들을 부정축재자로 지목한다. ‘부정축재자’에는 이병철을 필두로 시중은행 주식을 소유한 기업가들이 포함되었고, 이들의 주식은 정부에 귀속되고 이후 대주주 의결권은 제한된다. 그렇게 국유화를 통한 은산분리가 20년 동안 지속된다.

이후 『은행법』을 통해 동일인의 은행주식 한도를 명시적으로 규제하기 시작한 것은 전두환 정권부터이다. 주요 정책과제로 금융자유화를 내세웠던 전두환은 시중은행의 민영화를 추진하면서, 재벌에 의한 은행소유가 과거처럼 반복되지 않도록 1982년 12월 은행법을 개정함으로써 은산분리를 제도화하였다.

1990년대에는 시행령 개정을 포함하여 총 네 차례의 제도변화가 있었다. 1990년대 들어 외부로부터 금융시장 개방 요구가 커지자 국내 금융산업의 경쟁력과 효율성을 제고할 필요성이 본격적으로 제기되기 시작했다. 당시 변화들은 이를 반영하고자 하는 시도였다. 그 중에서 주요한 변화는 1994년과 1998년의 『은행법』 개정이다. 우선 1994년 개정은 금융자본 육성과 산업자본과 은행 소유 제한을 동시에 담고자 했다. 금융전

21) 당시 민영화 대상이었던 총 4개의 시중은행 중 저축은행은 삼호그룹의 정재호가 소유하게 된다. 나머지 세 은행인 흥업은행, 조흥은행 그리고 상업은행은 다름 아닌 삼성의 이병철이 소유하게 된다. 이병철은 특히 흥업은행 지분의 83%, 조흥은행 지분의 55%를 취득한다. 당시의 상세한 과정은 박상하(2013), 강준만(2009)를 참조.

업기업가²²⁾ 제도를 도입함으로써 은행의 소유 지배구조를 다원화하고 은행의 책임 경영을 확립하여 경쟁력을 강화하는 한편, 동일인의 은행주식 보유 한도는 8%에서 4%로 강화한 것이다. 그러나 금융전업기업가 제도는 자격 요건의 엄격성²³⁾으로 인해 실효성을 상실하게 되고 1998년 개정에서 폐지된다. 본 개정에서는 한편 외국인의 은행 소유 규제가 완화된다. 이는 1997년 말의 외환위기로 경색되어 있던 은행 자본을 외자유치를 통해 확충하려 했기 때문이다.

2002년의 개정은 규제가 완화되었다고 볼 수 있지만 변화의 실효성은 낮은 내용을 담고 있다. 우선, 1998년 개정 이후 제기된 내국인에 대한 역차별 문제를 반영하여 내국인도 금융감독위원회의 승인 하에 외국인과 동일하게 은행주식 취득이 가능하도록 허용하였다. 대신 산업자본을 일컫는 ‘비금융주력자’는 4%를 초과하여 은행주식을 보유할 수 없으나 의결권을 사전에 포기하는 조건으로는 10%까지 취득할 수 있도록 하였다. 이는 산업자본에 대한 규제를 위해 모든 내국인에게 엄격한 규제를 부과했던 것에 비해 진일보했다고 평가할 수 있다. 그러나 유의미한 지분의 은행주식을 취득할 수 있고 동시에 취득하려는 ‘개인’이 금융전업기업가와 같이 존재하기 어려운 실정이며, 산업자본의 경우에도 의결권 행사가 가능한 수준의 보유한도는 이전과 동일했기 때문에 실효성은 낮은 변화였다.

반면 2009년의 개정은 대폭적인 규제 완화의 내용을 담고 있었다. 이명박 정부는 “비금융주력자(산업자본) 등에 대한 은행주식 보유 규제를 해외 입법례 등을 감안하여 완화하되 이에 상응하여 은행 대주주 등에 대한 검사·감독 기능은 강화함으로써 국내 은행 산업의 경쟁력을 제고” 한다는 취지하에 산업자본의 주식 보유 한도를 4%에서 9%로 상향 조정하는 법안을 발의하고 이는 국회를 통과한다. 그밖에도 국민연금과 같은

22) 금융업만 영위하고 대기업집단과 동일인 관계가 아닌 개인으로서 은행감독원장의 승인을 얻은 자(『은행법』 제17조의4 제1항)

23) 30대 계열 대기업 관련자가 아니면서 금융업만을 영위하는 개인이어야 한다. 또한 은행주식 매입 자금은 자기자금으로 조달해야만 했다(고동원 2010, 250).

공적 연기금의 은행주식 보유 한도를 완화하고, 사모투자전문회사에 대한 비금융주력자 판단 기준도 완화한다. 이후 2014년 박근혜 정부에서 산업자본의 은행주식 보유한도는 다시 4%로 강화된다. 아래의 <표 3-1>은 한국 은산분리 제도의 주요 연혁을 정리한 것이다.

<표 3-1>. 한국 은산분리의 주요 연혁

개정 시기	주요 내용
1982.12.31	<ul style="list-style-type: none"> • 동일인의 은행주식 보유한도를 8%까지 허용
1994.12.31	<ul style="list-style-type: none"> • 동일인의 은행주식 보유한도를 4%로 강화 • 금융전업기업가의 은행주식 보유한도를 12%까지 허용
1998.01.13	<ul style="list-style-type: none"> • 금융전업기업가 제도 폐지 • 금융감독위원회의 승인 하에 외국인은 10%, 25%, 33%를 초과하여 은행주식 취득 가능
2002.04.27	<ul style="list-style-type: none"> • 내국인도 외국인과 동일하게 금융감독위원회의 승인을 받을 경우 10%, 25%, 33%를 초과하여 은행주식 취득 가능 • 비금융주력자는 4%를 초과하여 은행주식을 보유할 수 없고, 의결권을 행사하지 않는 조건으로 금융감독위원회의 승인을 받아 10%까지 보유 가능
2009.06.09	<ul style="list-style-type: none"> • 비금융주력자의 은행주식 보유한도를 9%로 완화 • 사모투자전문회사의 산업자본 적용 완화 및 연기금의 산업자본 적용 배제
2013.08.13	<ul style="list-style-type: none"> • 비금융주력자의 은행주식 보유한도를 4%로 강화

한국 은산분리의 연혁에서 얻을 수 있는 함의는 크게 두 가지다. 첫째, 전체적인 방향에 있어서 은산분리 제도는 강한 수준으로 지속되고 있다. 은산분리는 결국 경제력 집중을 방지하기 위한 차별규제정책이다. 이승만 정부가 시중은행을 민영화한 시기를 제외하면 차별이 은산분리 제도로 인해 은행을 실질적으로 소유한 적이 없다는 차원에서 본 규제는 자신의 목적을 다해왔다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 앞서 살펴본 바와 같이, 금융산업 경쟁력 강화의 필요성과 국내자본에 대한 차별로 인한 금융질서 왜곡 등의 목소리들이 제기되면서 하위 수준의 조항들이나 가끔은 주요 규제가 완화되기도 하였다. 금융전업기업이나 비금융주력자와 같은 개념을 만듦으로써 산업자본에 대한 규제가 내국인에게 일괄적으로 부과되는 것을 방지했고, 2009년에는 역대 최고 높은 수준으로 의결권을 인정하는 은행주식 보유한도가 상향조정되었다. 하지만 현재 은산분리 제도는 가장 낮은 수준인 4%로 운용되고 있으며, 결국 의결권을 박탈하는 차원에서 차별의 은행업 진출의 유인을 낮춰왔다.

둘째, 은행법 개정을 통한 은산분리 제도의 주요 변화들은 모두 정부에 의해 추진되었다. 권위주의 체제였던 전두환 군사정권 뿐만 아니라 이후 정권들에서도 은산분리 제도변화의 이니셔티브는 정부에 있었다. 1998년 개정은 외환위기의 여파 속에서 큰 이견 없이 통과되었고, 2002년 개정은 김대중 정부가 레임덕에 빠진 시점에서 산업자본 규제를 유지하면서도 내국인 차별 폐지라는 갈등의 소지가 상대적으로 적은 내용을 담고 있었기 때문에 무난히 통과되었다. 2009년 그리고 2014년의 법 개정은 의원 발의의 형태로 진행되었으나 그 이면에는 정부의 이니셔티브가 존재했다. 당시 대통령의 소속 정당이 국회의 과반수를 차지하고 있었기에 어려움 없이 통과되었다. 이는 한국의 은산분리를 하나의 제도가 아닌 규제로서 운용하는 핵심 정책공급자가 정부임을 확인해준다. 이 점은 해당 제도의 변화와 지속을 분석하는데 있어서 어떠한 주체를 주요 행위자로 규정해야하는지 방향성을 제시해준다.

24) 차별의 은행 소유 제한이 궁극적으로 경제력집중 억제에 기여했는지는 또 다른 사안이다.

제 2 절 은산분리의 실효성

은산분리가 더 이상 실효성이 없는 제도라는 입장은 금융업 발전을 저해하는 은산분리를 대폭 완화해야 한다는 당위적인 주장 혹은 반대로 은산분리 단독으로는 재벌규제라는 근본적인 취지를 충족하지 못하고 있다는 주장으로 나뉜다. 정책적 방향성을 떠나 이러한 주장들의 공통된 핵심 논거는 금산분리가 상당히 완화되어 있다는 점이다. 시중은행과 달리 비은행금융회사, 즉 제2금융권에 대해서는 소유와 경영에 있어서 상당한 자율성이 부여되어왔다. 따라서 기업이 은행 지분을 소유하려는 이유 중 하나가 용이한 자금조달인데, 제2금융권과 지방은행에 대한 규제가 이미 오래전부터 상당 부분 완화된 시점에서 사후에도 엄격한 규제가 요구되는 은행업에 뛰어 들 유인이 떨어진다는 논리이다. 실제로 2009년에 은산분리 규제가 대폭 완화되었음에도 은행의 지배 구조에는 변화가 없었다. 금융감독원 공시 사이트에 공개된 시중은행의 보고서를 살펴보면, 모든 시중은행의 주요 주주에는 특별한 변동사항이 없음을 확인할 수 있다. 이동걸(2014, 40)은 은행주식 보유 한도를 올리든 낮추든 “현실적인 효과 발생 차원에서 보면 이제는 거의 의미가 없는 조치”라고까지 언급한다.

하지만 은산분리는 한국에서 여전히 실천적 그리고 학문적 실효성을 지닌다. 우선, 2009년 개정 이후에 재벌들이 은행지분을 확보하지 않았다는 점과 2014년 개정을 통한 규제 강화에 대해서 저항이 크지 않았다는 점이 은행 소유에 대한 산업자본의 유인이 완전히 사라졌음을 의미하진 않는다. 특히 삼성은 은행 소유와 지배에 강한 집착을 보이는 재벌로 잘 알려져 있다. 2007년 7월 당시 민주노동당 소속이었던 심상정 의원은 재정경제부에 대한 국정감사에서 삼성의 내부분건 전문을 공개했다. “삼성금융계열사의 금융지주회사 전환 로드맵”이라는 제목의 해당 문건은 2005년 5월 삼성전략기획실 직속의 삼성금융연구소가 작성하고 삼성그룹 금융부문의 최고위 기구인 금융사장단 회의에서 내부지침으로 채택되었다.²⁵⁾ 그 내용으로는 삼성그룹이 은행을 소유하기 위해 추진해야하는 5

대 과제²⁶⁾와 구체적인 이행 시기와 방안을 담고 있다. 2009년과 2014년 사이에 별다른 변화가 없었다고 하더라도 이는 감시의 부담으로 인한 일시적인 현상일 수 있으며, 원천적으로 재벌의 유인을 상쇄한다고 볼 수 없는 것이다.

새로운 유형의 은행인 인터넷전문은행을 고려하면 은산분리 제도의 중요성이 더욱 부각된다. 2001년에 ‘브이뱅크’라는 이름으로 인터넷전문은행 설립이 시도되었는데, 그 주축에는 SK텔레콤과 롯데 등 대기업이 있었다. 이는 안철수연구소 등 벤처기업들과의 컨소시엄 형태로 추진되면서 은산분리 제도를 피하려는 전략으로서 은행업 진출을 위한 초석이 아니냐는 논란이 일었다. 결국 외환위기의 후유증이 다 가시지 않은 상황에서 은행 설립을 위한 최소 자본금 확보에 실패하면서 무산되지만, 산업자본이 은행을 소유하고 지배하려는 시도가 분명히 존재함을 보여주는 사례이다. 무엇보다 전술한 바와 같이 현재 영업 중인 카카오뱅크와 케이뱅크는 은산분리 제도로 인해 증자에 어려움을 겪고 있다. 재벌규제 정책의 일환으로 도입된 은산분리 제도의 비의도된 결과(unintended consequence)로도 볼 수 있다. 중요한 점은 은산분리가 ‘죽은 제도’라기엔 현실에서 엄연히 금융업에 실제적인 영향을 끼치고 있다는 점이다.

마지막으로 한국에서 은산분리 규제가 지니는 특수성을 고려할 필요가 있다. 주지하다시피 은산분리는 금융자본과 산업자본의 분리의 일부이다. 이 원칙은 본래 산업자본의 금융지배에 대한 규제만이 아니라 금융자본의 산업지배를 규제하기 위함이다. 하지만 유독 한국에서는 한국만의 정치경제적 유산과 독특한 정부-기업-은행 관계 속에서 은산분리는 산업자본 통제 맥락에서 다뤄지고 있다. 금융업, 특히 은행업이 가지는 공적인 성격과 위기 시 발생하는 파급력을 부차 하더라도, 은산분리 제도가 대선 공약에서 빠지지 않고 꾸준히 등장하고 금융당국 책임자가

25) 심상정 의원실 보도자료. 2007. “참여정부와 이명박 후보는 ‘삼성은행 길닫기’ 중단해야”.

26) 5대 추진과제는 1. 금산분리 정책에 대한 이론적 대응 2. 비은행 금융지주 회사제도의 도입 3. 은행업, 증권업, 보험업의 특수성을 고려한 금융산업정책 수립 유도 4. 비은행 금융기관의 은행업 진출방안 마련 5. 경제력 집중에 대한 올바른 인식 유도 등으로 기재되어있다.

임명되고 바뀔 때마다 본 규제에 대한 입장이 이슈가 되는 것도 이와 연관 있다. 이처럼 은산분리 제도는 특히 한국에서 여전히 학문적 그리고 현실적 중요성을 띤다.

제 4 장 외환위기 이전의 은산분리 제도

전두환은 정권 초기부터 김재익, 강경식 등 개혁관료들을 중심으로 금융부문의 왜곡을 수정하고자하는 적극적인 모습을 보였다(양재진 2015, 56). 구체적으로 전두환 정부는 금융자유화를 통해 정책금융이 아닌 시장의 논리에 의해 신용배분이 이루어지게 하고, 이자율을 시장금리에 맞추어 제도권에 벗어난 금융시장을 축소했다. 또한 인사개입을 줄이는 동시에 건전성 감독을 강화하는 관치금융을 없애고자 했다. 이를 위해 은행 경영에 대한 각종 규제를 폐지하고 금융업에 대한 진입장벽을 완화하였다. 그 결과 5개의 시중은행이 새로이 설립되고 7년간 57개의 상호신용금고가 신설되는 등 다수의 비은행 금융기관이 출현하였다.

정부의 의지는 무엇보다 은행 민영화를 통해 강력하게 드러났다. 정부는 보유주식 매각을 통해 한일은행(1981년 7월), 서울신탁은행(1982년 9월), 제일은행(1982년 9월), 조흥은행(1983년 3월)의 순서로 매각을 단행했다(이병화 2008, 101). 이승만 정부에서 은행민영화를 추진할 때와 마찬가지로 대주주의 사금고화가 되는 것을 방지하기 위해 전두환 정부는 1982년 제6차 은행법 개정을 통해 동일인의 은행주식 보유 한도를 제한하는 제도를 도입한다.²⁷⁾ 국유화 이전에 은행 소유 규제는 의결권만 10%로 제한하고 있었기에, 1982년 은행법 개정은 동일인의 주식 보유 한도를 최초로 법제화 했다는 의의가 있었다. 당초 정부는 “안정 주주층의 형성에 의해 상호 견제에 의한 경영이 가능하도록 하고, 『금융기관에 대한 임시조치법』에서 의결권 행사 한도를 10/100으로 제한한 점을 감안”²⁸⁾하여 10%로 설정하였다. 하지만 재무위원회의 심의 과정에서 7% 혹은 5%로 더욱 강화가 필요하다는 의견이 제기되었고 최종적으로는

27) 지역 경제 활성화를 위해 지방은행에 대해서는 주식 보유한도를 적용하지 않았다(한국은행 1999). 이 대목은 정책결정자들이 기본적으로 산업자본의 확장을 통한 은행업 경쟁력 제고와 산업자본의 경제력집중 방지의 딜레마 속에서 은산분리 제도를 인식했음을 시사한다.

28) 국회 재무위원회, “은행법 중 개정 법률안 심사보고서,” 1982. 10, 28-29. (이병화 2008 재인용)

8%로 결정된다.

이후 8%의 은행주식 보유한도는 10여년 넘게 지속된다. 이후 김영삼 정부 하에서 1994년과 1998년의 은행법 개정을 통해 두 번의 변화를 맞이한다. 산업자본의 은행주식 소유한도를 여전히 법적으로 규정한다는 차원에서 핵심 규정은 지속되었다. 동시에 한도의 비율은 강화되었고 금융자본 육성을 위해 새로운 제도가 도입되는 등 변화의 모습을 보였다. 무엇보다 중대국면을 계기로 외국인의 경우는 법적 제한이 아닌 신고와 금융당국의 승인을 통해 은행주식을 취득할 수 있게 되었다. 이는 국내 기업들에게는 적용되지 않은 사안이었지만 경직적으로 지속되던 규제에 균열을 가져온다. 이 같은 결과는 어떠한 역사적 유산과 제도적 맥락 그리고 행위자들의 상호작용으로부터 도출된 것인지, 그 과정을 들여다보자.

제 1 절. 역사적 유산

한국의 산업화 시기 특히 박정희 정부의 금융정책은 강력한 역사적 유산을 남겼다. 전술한 바와 같이 한국의 금융통제는 압축된 그리고 급속한 경제발전의 주요한 수단이었지만 동시에 금융산업의 저발전은 야기했고 재벌의 금융자본, 특히 제2금융권 지배를 초래했다. 예를 들어, 삼성이 1993년에 소유한 5대 시중은행, 기타 시중은행, 지방은행의 평균지분율은 각각 4.7%, 2.8%, 2.3%로 나타난다(남상우 1994, 86). 또한 제2금융권에서 증권회사 1개, 생명보험회사 1개, 기타 2개의 평균지분율은 각각 20.4%, 39.2%, 57.3%이다(남상우 1995, 86).

이승만 정부 시절부터 은행 소유에 강한 의지를 보인 삼성에 국한된 얘기일까? <표 4-1>는 1993년 당시 소수의 대기업이 5대 시중은행에 상당한 영향을 끼칠 수 있었던 구조였음을 보여준다. 대기업의 소유비율은 은행에 대한 영향력 이상의 의미를 지니고 있었다. 시중은행 소유의 기반에는 제2금융권과 지방은행의 장악이 있었기 때문이다.

<표 4-1>. 대주주 은행주식 보유 현황

(단위: %)

은행	5대 기업군	6-30대 기업군	합계
제일	11.8(3)	1.1(1)	12.9
한일	11.2(4)	4.7(1)	15.9
조흥	5.0(2)	2.2(1)	7.2
서울신탁	5.0(2)	3.3(2)	8.3
상업	6.8(1)	1.1(1)	7.9

주: ()안은 기업 수

자료: 재무부(1994; 김태은 2007, 75 재인용)

<표 4-2>에서 볼 수 있듯이 재벌의 제2금융권 지배는 갈수록 증대했다. 특히 11대 이상 대기업들의 증가는 확연하게 나타난다. 제2금융권의 성장은 중화학공업화 추진으로 인한 자본수요의 폭증으로 인해 더욱 촉진되었다. 시중의 민간은행은 그 규모에 있어서 발전이 상당히 지체된 상황이었고, 이를 야기한 국가는 계속해서 금융통제를 실시했다. 이러한 상황에서 산업자본에게 제2금융권과 지방은행은 자금을 조달하기에 훨씬 용이한 창구였다.

<표 4-2>. 대기업의 제2금융권 소유 현황

(단위: 개)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1~10대	26	26	26	27	29	30
11~30대	11	16	17	18	33	25
30-50대	7	7	7	8	14	16
50-70대	4	5	5	5	5	6

자료: 박유영·김영석(2004, 1144)

결국 제2금융권이 시중은행을 앞서는 역전현상이 일어난다. 기업의 자금조달의 상당 부분을 제2금융권이 담당하게 된 것이다. 특히 제2금융권을 장악하던 30대 재벌 경우 이러한 변화는 극명하게 나타났다. <표

4-3>에서 보듯이 1980년대 중반 이후 은행권 대출은 점차 줄어들면서, 1990년대에 이르면 비은행권 대출이 역전하는 현상이 나타난다. 나아가 대기업들이 비은행 금융기관을 통해 시중은행을 다시 소유하는 연계구조 (김태은 2007, 75)는 경제력집중을 심화할 뿐만 아니라 가족소유 형태의 특징을 띄는 한국형 대기업, 즉 재벌의 기업지배구조를 강화했다.

<표 4-3>. 국내 기업의 자금조달 구조

(단위: %)

자금조달 출처	1980	1985	1990	1991	1992	1993
간접자금	36.0	56.2	40.9	41.8	36.3	32.8
은행권 대출	20.8	35.4	16.8	19.8	15.1	13.7
비은행권 대출	15.2	20.8	24.1	22.0	21.1	19.0
직접자금	22.9	30.3	45.2	37.9	41.4	53.3
어음	5.0	0.4	4.0	-3.8	7.6	14.7
회사채	6.1	16.1	23.0	24.2	12.5	15.0
주식	10.9	13	14.2	15.1	15.9	16.5
해외차입금	16.6	0.8	6.8	4.4	5.0	-2.3
기타	24.5	12.7	7.1	15.9	17.3	16.2

자료: Hahm(2003)

이처럼 산업화 시기, 특히 박정희 정부의 금융정책은 산업자본의 금융지배라는 역사적 유산을 남겼다. 전두환 정부는 산업자본의 추가적인 시중은행 장악을 방지하기 위해 동일인의 은행주식 소유한도를 최초로 법제화함으로써 현재 은산분리 규제의 모태가 제도화되었다. 하지만 그 배경이 된 위와 같은 역사적 유산은 이후에도 구조적 여건으로서 계속 작용한다. 재벌의 제2금융권 및 지방은행 장악이라는 유산을 상속받은 김영삼 정부에서 은산분리는 두 차례 개정된다. 정책공급자와 정책수용자 사이에서 그리고 정책공급자 내에서는 어떠한 논의와 상호작용이 제도적 맥락 내에서 형성되었으며, 이는 제도의 지속과 변화에 어떠한 영

향을 끼쳤을지 살펴보자.

제 2 절. 제도적 맥락

(1) 정책공급자

김영삼 정부는 집권 초기부터 금융개혁의 필요성을 인식하고 있었다. 두 차례의 은행법 개정을 통한 은산분리 제도의 변화도 바로 그 일환으로 추진되었다. 소수 기업만을 집중적으로 지원하고 수출을 위해 제조업 육성이 주요했던 한국의 산업화 과정에서 금융업, 특히 은행업은 정부의 통제 속에서 관리되었다. ‘관치금융’ 속에서 금융업은 낙후될 수밖에 없었던 것이다. 김영삼 대통령이 상속한 금융업 역시 이와 크게 다르지 않은, 분절적인 개혁만이 이루어진 누더기 상태의 금융체제였다(유석진 2005, 165).

1994년 은행법 개정부터 살펴보자. 1993년 5월 28일 재무부는 금융산업발전심의회²⁹⁾의 건의안을 바탕으로 “신경제 5개년 계획”이라는 이름의 금융개혁안을 발표한다. 김영삼 대통령이 집권한지 불과 3달이 지난 시점이었다. 본 건의안의 핵심 내용 중 하나가 대주주의 은행경영지배 방지였다.³⁰⁾ 금융기관의 동일인 주식소유제한을 강화해야한다는 내용이었다. 산업자본에 대한 규제 강화와 금융업 경쟁력 강화라는 딜레마 속에서 김영삼 정부는 발표된 개혁안에 따라 산업자본의 은행주식 소유한도를 하향 조정(8% → 4%)한다. 더불어 ‘금융전업기업가 제도’를 도입한다. 이는 은산분리 제도의 상당한 변화를 의미했다. 12년 만에 산업자본에 대한 금융규제를 강화하고 조건에 충족하는 ‘금융전업기업가’에게는

29) 1982년 정부(재무부)에 의해 설치된 정책제언기구이다. 재무부장관과 민간 대표를 공동위원장으로, 학계·재계·정계 등의 대표를 위원으로 구성되었다(1982.01.27. 매일경제).

30) 1994년 6월 11일 한국금융학회 정기학술대회에서의 박재윤 청와대 경제수석의 다음과 같은 발언은 김영삼 정부의 금융개혁 의지와 정책 방향성을 짐작할 수 있다. “금융개혁의 기본방향을 금융전업군 육성에 두되 산업자본의 금융지배를 막기 위해 현재 8%로 되어 있는 은행의 대주주 소유한도를 대폭 하향조정하고 금융전업자본의 소유한도는 8%이상으로 대폭 확대할 것이다.”(1994.06.12. 세계일보; 유석진 1998 재인용)

예외적으로 은행주식 보유한도를 12%까지 인정하였기 때문이다.

이러한 금융개혁의 방향은 김영삼 정부가 역점사업으로 내세운 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) 가입과 맞물려있다. OECD 가입³¹⁾은 금융자유화 즉 탈규제(deregulation)를 의미했다. OECD 가입은 앞선 선진국들이 구축해 놓은 규칙을 수용함을 의미한다. 국내 제도변화가 필수적으로 수반되는 것이다. 구체적으로는 외환거래 자유화, 은행민영화, 외국은행의 시장 진입에 대한 규제완화 등의 조치와 같은 국내 금융시장의 개방 및 일정 수준의 정책자율권의 포기를 의미했다. 이는 필수적으로 그에 상응하는 재규제(reregulation)를 필요로 한다. 금융기관에 대한 관리감독 기능 강화와 은행 경영의 투명성 확보 등을 내용으로 하는 금융개혁이 재규제와 관련된 조치일 것이다.³²⁾ 이러한 맥락에서 순수 금융자본을 육성하여 은행의 책임경영을 확립해야 한다는 목적으로 산업자본에 대한 금융규제는 강화하고 금융전업기업가 제도를 도입한 것이다. 전두환 정부 때부터 금융의 개방화와 국제화가 진전되면서 금융업 육성의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 김영삼 정부는 집권 초기에 핵심 정책목표인 금융자유화와 함께 금융개혁의 일환으로 금융전업군 육성을 추진했다.

김영삼 정부 하에서 추진된 본격적인 금융개혁은 1997년 금융개혁위원회(이하 금개위)의 출범과 맥을 같이 한다. 김영삼 대통령은 연두기자 회견에서 ‘금융 소비자 중심’의 강도 높은 금융개혁의 필요성을 역설하며 금개위 설치 계획을 발표한다. 대통령이 주도한 금융개혁의 주요 현안은

31) ‘선진국들의 모임’으로 불리는 OECD에 가입하는 것은 선진국 진입이라는 상징적 의미가 존재했다. 김영삼 대통령이 자신의 임기 내에 이를 성공시키고자 하는 강한 열망을 가졌던 것은 잘 알려진 사실이다. 김영삼 대통령은 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 OECD 가입을 자신의 최대 치적 중 하나로 내세웠다. “정부는 OECD 가입을 계기로 각종 제도와 관행 및 의식의 선진화를 통해 경제체제를 개선하고 총체적인 경쟁력을 높임으로써 개방과 자유화의 물결에도 흔들리지 않는 경제체제를 구축하는데 힘을 것입니다.” (1996.11.20 서울신문)

32) 이 같은 국내적 재규제가 탈규제의 속도와 범위에 맞게 적절히 이루어지지 않았기 때문에 97년 외환위기가 야기되었다는 주장이 많은 학자들로부터 제기되었다(Chang 1998).

금융감독체제 개편, 한국은행 독립성 문제 그리고 은산분리 제도였다. 이는 공통적으로 관치금융 체제를 철폐하고 민간금융자본을 육성한다는 취지였다. 대통령의 강력한 정치적 의지는 금개위의 구성에서부터 파악할 수 있다. 관치금융 청산을 위해 31명의 위원 중 재정경제원 공무원들은 배제하고 민간위원을 주축으로 금개위를 구성했다.

금개위는 대통령 직속 기구로서 초반 개혁을 주도한다. 금개위는 금융산업의 자율성 및 경쟁력 강화를 위해 법률 개정의 필요성 유무에 따라 단기과제와 중장기 과제로 구분하여 논의했다. 은산분리 제도는 3월 18일 제10차 전체회의에서 합의에 이르지 못하면서 금융감독체도와 한국은행법이 포함된 중장기 과제로 구분된다. 본 회의에서 재계출신의 위원들은 재벌의 은행소유를 허용하고 은행의 비상임이사회에 주요 재벌그룹을 포함시켜야 한다고 주장했다. 하지만 연구원과 학계 출신 위원들이 재벌의 경영투명성이 확보되지 않은 상태에서 은행소유까지 허용하는 것은 어불성설이라며 반대 의견을 개진했다³³⁾.

하지만 전체회의가 진행됨에 따라 금융기관 진입과 산업자본의 은행주식 소유한도에 대해 규제완화가 필요하다는 의견이 적극적으로 검토된다. 1997년 초반 발생한 한보사태³⁴⁾가 은행에 실질적인 주인이 있어야만 도덕적 해이와 대형금융사고 발생을 방지할 수 있다는 의견에 힘을 실었다. 5월 20일 24차 전체회의에서 금개위는 은행 책임경영 체제를 확립하기 위해 동일인 지분한도를 8% 혹은 12%까지도 확대하는 안이 검토된다. 최종적으로 산업자본의 지분한도를 시중은행은 4%, 지방은행은 15%로 이전과 동일하게 설정하되, 몇 가지 심사를 통과할 경우 금융감독위원회 위원장의 승인을 통해 10%까지 지분소유 허용의 내용이 담긴 금개위의 중장기금융개혁안이 6월 3일 청와대에 보고된다.

한국의 권력구조상 청와대에 예속되어 있었지만 정책결정구조에서 중

33) 1997.03.19 한겨레

34) 한보그룹 정태수 회장이 김영삼 대통령의 차남 김현철 등 정계 유력인사에게 뇌물을 주고 불법으로 대출을 받은 사건이다. 이때 발생한 불법대출액은 무려 5조 7000억 원이며, 이는 97년 외환위기의 복선이자 대외 국가신용도 하락을 가속화한 원흉으로 평가된다.

요한 역할을 담당해 온 금융관료들은 어떠한 정책적 선호와 행태를 보였을까? 재정경제원(이하 재경원)은 금개위와는 금융감독제도를 두고, 한국은행과는 은행감독권을 두고 대립 각을 세웠다. 재경원은 관치금융 타파를 위해 개혁의 대상으로 지목되고 대통령이 직속으로 설치한 정책기구에서는 배제된다. 재경원은 특히 금개위와 갈등구도에 놓인다. 재경원은 금개위의 중장기계획안이 6월 임시국회를 통과하는 것은 무리라며 반대한다.³⁵⁾ 금개위는 재경원이 현 금융체제를 바꾸려는 의지가 없는 곳이라며 각을 세운다. 이러한 갈등은 누가 관련법률 개정안을 만들 것인가를 두고 더욱 심화된다. 금개위가 ‘금융개혁특별반’ 구성을 통해 개정안을 작성하자는 입장을 밝히는 동시에 중장기금융개혁안을 청와대에 보고하자 재경원은 법률개정은 관료당국 고유의 몫임을 강조하면서 독자적인 방안을 작성하여 5월 22일에 발표한다. 정책공급자 내에서도 상이한 입장이 공존하고 있던 것이다.

여기서 중요한 점은 은행소유구조를 두고서는 양 측이 큰 이견이 없었다는 것이다. 금개위는 개혁안을 통해 지분한도를 10%로 늘리자는 입장을 대통령에게 전달했다. 한편 전두환 정권 시절 재무장관을 지냈던 강경식 경제부총리(재정경제원 장관)는 “은행문제를 해결하는 최고의 지름길은 시중은행을 재벌에게 맡기는 것”, “금융자본이 제대로 형성되어 있지 않은 우리나라 형편에서 대기업의 은행참여는 어쩔 수 없다”³⁶⁾ 등의 발언을 해왔고, 김영삼 정부에서도 산업자본의 은행주식 소유한도를 상향 조정하는 쪽으로 마음을 두고 있던 것으로 알려졌다.

그렇다면 왜 결과적으로 동일인의 은행 지분한도가 4%로 유지된 것일까? 정책공급자들이 은산분리를 ‘기업 길들이기’ 수단의 일환으로 활용하였다. 당시 정부는 강경식 부총리의 주도 하에 부도유예협약을 추진 중에 있었다.³⁷⁾ 하지만 당시 종합금융사들이 이에 이의를 제기하면서 자

35) 개혁안에는 금융정책과 감독정책을 분리하고 금융감독 권한은 재경원이 아닌 새로운 감독기구로 이양해야한다는 안을 담고 있었기 때문이다(금개위 1998, 150).

36) 1982.10.11. 동아일보

37) 강경식(2010)에 따르면, 대통령은 기업들의 부도가 사건화 되는 것에 매우 예민한 반응을 보였고 기업들의 부도를 어떻게든 막으라는 지시를 내렸다.

금난에 허덕이는 기업들에게 자금을 회수한다. ‘주인 있는 금융기관들’이 정부의 정책방향에 협조하지 않은 점이 ‘은행 주인 찾아주기’로도 불렸던 은산분리 완화에 제동을 건 것이다. 경제적 합리성이 아닌 지극히 정치적인 논리가 작용한 결과였다.

산업자본의 은행 소유 한도를 4%로 예외 없이 유지한다면 남는 문제는 당초 금융개혁의 목표 중 하나였던 금융업 경쟁력 강화를 추진하는 방식이었다. 진작부터 94년 은행법 개정으로 도입된 금융전업기업가 제도는 자격요건이 과도하게 엄격하여 실효성이 없다는 지적이 제기됐기 때문이다.³⁸⁾ 결국 산업자본, 즉 재벌에게 은행소유 지분한도를 대폭 확대하지 않는다면 남는 것은 외국자본뿐이었다. 1997년 11월 IMF(International Monetary Fund) 구제금융 요청과 함께 외국인의 국내은행 주식 소유한도 확대는 현실화된다. 하지만 주지하다시피 이는 자율적인 선택이 아니었다. 외환위기의 전조로 97년 초 한보사태가 발생했음에도 불구하고 금융개혁이 지연되면서 한국경제의 상황은 더욱 악화되어만 갔다. 결국 IMF에 구조조정 프로그램을 수반하는 195억 달러를 요청해야 했다.³⁹⁾ IMF는 1차 의향서에서 국내은행 주식 4% 초과매입허용과 외국인 주식투자 한도 확대를 주요 사안으로 요구했고, 2차 의향서에서는 더 높은 수준의 개방을 요구하였다. 재정부는 IMF가 한국의 금융감독체제 보다 외국자본에 대한 규제 완화에 더 관심이 있다는 점을 알고 있었기에, 당시 제출만 된 채 통과되지 않은 금융개혁법안이 연말까지 통과시켜야 한다는 점을 부각하여 자신들의 권한을 상당 부분 지켜낼 수 있었다. 이 과정에서 1998년 1월 13일에 개정된 은행법에는 금융전업

이에 부도가 신문에는 크게 보도되지 않으면서도 실제로 부도처리를 하는 방안을 모색해야 했고, 실무진들은 1987년에 만들어진 ‘기업 정상화를 위한 금융기관 간 협정’이라는 금융단협약을 찾아낸다. 이를 손질한 것이 부도유예협약이었다. 부도처리한 뒤에 진행되는 일들을 부도내기 전에 처리하는 것이었다.

38) 예를 들어, 금융전업기업가는 공정거래법 상 대규모기업집단과 특수관계인이 아닌 동시에 금융업 외의 업종을 영위하는 회사 발행주식을 소유 혹은 지배하지 않아야 했다. 또한 차입이 아닌 자기자금으로 당해 금융기관의 4% 이상의 주식을 취득해야 했으며, 타 금융기관에는 1%를 초과하는 주식을 소유하고 있지 않아야 했다(한국금융연구원 2014, 6).

39) 유석진(1998)은 이를 “지연된 개혁과 강요된 선택”이라 명명한다.

기업가 제도를 폐지하고, 외국인들에 한하여 금융당국의 승인으로 10%, 25%, 33%를 초과하여 은행주식을 취득할 수 있다는 조항이 실리게 된다. 이러한 차별적 소유규제는 법적 규제가 아닌 신고와 금융당국의 승인이라는 관리형식에 있어서도 대폭적인 완화였다.

(2) 정책수용자

김영삼 정권 하에서 두 차례 진행된 은행법 개정은 국회와 정책수용자들의 반응은 어떠했을까? 94년 은행법 개정부터 살펴보자. 산업자본의 은행주식 소유한도를 줄이고 금융전업기업가 제도를 도입한 94년 개정은 큰 어려움 없이 통과되었다. 우선, 잠재적으로 강력한 거부권자의 역할을 할 수 있는 국회의 구성을 살펴보자.

<표 4-4>. 14대 국회 구성

(단위: 석, %)

정당	의석수	의석률
민주자유당	149	49.8
통합민주당	97	32.4
통일국민당	31	10.3
신정치개혁당	1	0.3
무소속	21	7.0
합계	299	100

자료: 중앙선거관리위원회 14대 총선거자료

<표 4-4>에서 보듯이 당시 여당이었던 민주자유당은 대통령 임기 초반에 치러진 14대 총선에서 국회 무려 절반에 가까운 의석을 차지한다. 국회의 입법권에 비해 강력한 대통령제를 채택하고 있는 한국의 권력구조 속에서 국회가 거부권자가 될 수 있는 정치적 맥락이 매우 약했던 것이다. 나아가 본 은행법 개정을 검토한 국회상임위의 재무위원회 위원은 총 28명 중 민주자유당이 17명이 장악하고 있었다. 제1야당의 민주당 박태영 의원이 관치금융이 금융산업의 낙후를 야기하고 있다며 철

저한 시장경제원리에 바탕을 둔 자율경쟁체제의 도입을 촉구하면서 재무부의 금융전업기업가육성 정책이 실질적인 내용이 없는 전시용 정책으로 간주했지만, 결국 금융전업기업가의 자격요건을 정부 제출안보다 강화하는 방안으로 수정되고 거부권적인 주요한 행태는 나타나지 않았다. 또한 94년 은행법 개정은 정기국회에서 개별 법안으로 처리되었다. 포괄적인 금융개혁을 추진한 98년과는 달리 94년 개정에서는 직접적인 이해당사자가 시중은행에 4% 이상의 주식을 보유한 산업자본 뿐이었다. 그러나 산업자본에게도 기존에 소유하고 있던 지분을 처분하는 유예기간을 200년 2월까지 설정(은행법 부칙 제2조와 3조)하고 재벌들이 장악하고 있던 지방은행과 제2금융권은 손대지 않음으로써 제도변화의 거부권을 최소화할 수 있었다.⁴⁰⁾

한편 98년도 개정안에 대한 거부권의 정도는 상당히 높았고, 개혁안 작성 단계에서부터 통과까지 전 과정이 1년 가까이 지연되었다. <표 4-5>에서 보다시피 98년 은행법이 개정될 당시의 국회는 94년도와 같이 여당이 절반에 가까운 의석을 차지하고 있었다.

<표 4-5>. 15대 국회 구성

정당	의석수	의석률
신한국당	139	46.8
새정치국민회의	79	26.4
자유민주연합	50	16.7
통합민주당	15	5.0
무소속	16	5.0

(단위: 석, %)

자료: 중앙선거관리위원회 15대 총선거자료

하지만 본 은행법 개정은 정책공급자 내에서의 이견으로 금융감독재편, 한국은행 독립문제 등과 함께 중장기 금융개혁안으로 다뤄지게 되면

40) 1997년 말 삼성, 현대, 대우, LG, SK 등 5대 재벌이 보유한 시중은행의 평균 지분율은 7.27%였다.

서, 국회의 입장도 하나로 모아지지 못하게 된다. 우선 새정치국민회의(이하 국민회의)는 “임기 초에나 착수했어야 할 중대한 사안을 임기를 1년 남긴 시점에서 벌여놓고 다음 정권으로 뒷감당을 떠넘기겠다는 무책임한 발상”이라고 지적하면서 금개위 설치 단계에서부터 강력하게 반대했다. 자유민주연합(이하 자민련) 또한 이는 “중대한 사안인 만큼 현 정부가 졸속 처리하는 것보다 차기 정권에서 해결해야 할 과제”라고 주장했다. 여당이자 다수당인 신한국당도 적극적으로 움직이지 않았다. 대선을 앞두고 여러 조직의 이해관계가 걸려있었고 이를 94년과 같이 강행 처리하는 것에는 상당한 부담이 있었기 때문이다. 승자 독식형 단순다수제로 재편되는 한국의 정당체제에서 여당 또한 정책비전과 이념에 기반을 둔 정체성보다는 정치적 유불리만을 따지는 셈법으로 움직였다. 이러한 상황에서 외환위기가 발생하자 신한국당, 국민회의 그리고 자민련은 금융개혁법안을 연내 임시국회에서 조속처리하기로 긴급히 합의하게 된다. 결국 국회 안팎의 교착상태로 거부권의 정도가 증대되었지만, 이로 인한 지연을 종식하고 제도변화의 내용을 결정지은 요인은 외부적 충격, 구체적으로는 IMF라는 외부 행위자였다.

은산분리 제도의 정치적 주목도가 높아진 상황에서 재계도 적극적으로 움직였다. 전경련은 금융개혁위원회가 10차 전체회의에서 은행 소유 구조에 대해 합의에 이르지 못하자 4월 7일 “기업 입장에서 본 금융개혁의 핵심과제”를 발표한다. 금리의 국제수준화, 시장원리에 의한 자율금융 여건 조성, 금융산업의 경쟁력 제고 등을 핵심 내용으로 담고 있는 본 보고서는 은행의 책임경영체제를 확립하기 위하여, 현재 4%로 제한되어 있는 산업자본의 은행 지분 소유한도를 20%로 확대해야 한다고 강력히 주장한다. 단기적으로 산업자본의 은행소유경영이 어려울 경우 우선 지방은행부터 소유경영이 가능하게 하며 대기업의 컨소시엄 형태의 은행경영을 도입함으로써 산업자본의 은행소유 경영을 허용해야 한다는 것이었다. 이에 재경원은 금융기관 대형화 및 전문화에 대해 총론 수준에서 동의한다는 별도의 입장을 밝혔다⁴¹⁾, 기업들이 당시 경제위기를 은산분리

41) 1997.04.07. 동아일보(유석진 1998 재인용)

규제가 대폭 완화될 수 있는 기회로 인식하고 보다 적극적으로 움직인 결과였다.

제 3 절. 소 결

산업자본의 금융권 지배 심화라는 역사적 유산은 정책공급자들의 정책방향에 제약을 가했다. 은산분리 제도를 폐지하거나 대폭 완화하는 옵션은 대기업의 금융장악을 확대시킬 것이기 때문에 상당한 정치적 부담을 내포하고 있었던 것이다. 바로 이 때문에 산업자본의 은행주식 소유한도를 법적으로 제한하는 기존 은산분리의 핵심은 유지되었다.

산업자본이 아니라 순수한 금융자본 육성을 통하여 금융산업의 경쟁력을 강화하려는 정부의 기조는 금융전업기업가 제도 도입으로 시도되었다. 이러한 점진적 제도변화는 집권초기 거부권이 상당히 낮은 정치적 맥락에서 정책공급자들의 의도대로 추진될 수 있었다. 하지만 금융전업기업가 제도는 과도한 자격요건으로 인해 실효성을 잃어버리고 동일한 정권 내에서 곧바로 폐지된다.

금융산업 경쟁력 강화는 금융개혁의 핵심 내용으로서 꾸준히 논의되지만 정책공급자 내에서의 이견과 높은 거부권적 맥락 속에서 획기적인 제도변화는 창출되지 않았다. 이러한 정책적 공백 속에서 1997년 외환위기라는 중대국면은 외국자본을 유입한다. 외국자본에는 법적 규제가 아닌 금융당국의 승인이라는 규제형식과 취득 가능한 은행주식 비율에 있어서 차별적 소유규제가 적용된다. 국내 산업자본에게 규제는 변함이 없었다는 차원에서 급진적 제도변화를 야기한 것은 아니었지만 이는 유의미한 균열을 야기했다. 금융개혁의 핵심 안건 중 하나였던 은산분리 제도의 중요한 변화가 외부로부터 유입된 것이다.

제 5 장 외환위기 이후의 규제완화와 회귀 그리고 인터넷전문은행

외환위기와 함께 정권을 시작한 김대중 정부는 정권 후반에 은행법 개정을 통해 은산분리 제도를 수정한다. 핵심 내용은 1998년 은행법 개정을 통해 외국인에게 허용한 4% 초과 지분한도 소유를 내국인에게도 적용하는 것이었다. 하지만 비금융주력자는 여전히 4%를 초과하여 은행 주식을 보유할 수 없게 함으로써 산업자본의 은행 소유 및 지배권 확대를 방지했다. 외환위기를 계기로 도입된 내외국인 차별 철폐한다는 것은 진일보한 조치이자 국내 재계가 환영할 일이었지만, 국내에서는 사실상 산업자본을 제외하고 은행 주식 확보 및 은행업에 진입할 수 있는 주체가 많지 않은 상황에서 이는 사실상 유명무실한 조치였다.

외환위기를 계기로 은행법이 개정되고 다수의 금융시장 개방 조치가 취해지자, 외국자본의 금융투자는 급격히 상승한다. 시중은행 및 비은행 금융기관들에 대한 외국자본의 장악은 현재까지도 지속되고 있는 일종의 역사적 유산이다. 동시에 선별적 신용배분으로 인해 완화되었던 재벌의 제2금융권 소유권 또한 증가하면서 정책공급자들의 선택지를 제약했다. 그럼에도 불구하고 은산분리 규제는 2009년 6월 9일 이명박 정부의 주도하에 추진된 은행법 개정을 계기로 대폭 완화된다. 역사적인 유산이 부가하는 구조적인 제약이 반드시 제도변화의 방향을 반드시 결정짓는 것이 아님을 방증하는 대목이다. 또한 외환위기와 같이 특기할 중대국면이 없었다는 점에서 제도변화의 계기가 항상 외부로부터 주어지는 충격이나 강력한 외부자의 관여 때문이 아닐 수도 있음을 시사한다. 2009년 은행법 개정은 거부권의 정도로 나타나는 정치적 맥락과 정책결정과정 등 국내 제도 내 행위자들의 전략적 행위에 따라서 얼마든지 내생적 제도변화가 발생할 수 있음을 의미한다. 다시금 강화하는 방향으로 변화한 박근혜 정부 하에서의 변화도 마찬가지이다. 구체적으로 어떠한 거시적인 맥락 속에서 행위자들의 어떠한 상호작용을 통해 발생했는지 살펴보자.

제 1 절. 역사적 유산

97년 외환위기가 남긴 역사적 유산은 크게 2가지였다. 첫째, 산업자본의 제2금융권 지배 심화이다. 1994년 은행법 개정 이후 은산분리 제도는 산업자본의 은행주식 소유한도를 4%로 규제했다. 기존의 4%를 추가하여 소유하고 있던 은행주식은 2000년 2월 전까지 처분해야만 했기에, <표 5-1>에서 살펴볼 수 있듯이 주요 시중은행에 대한 산업자본의 지분율은 축소되는 모습을 보였다.

<표 5-1>. 주요 대기업의 시중은행 지분 변화

(단위: %)

1998년 말		1999년 말		2000년 말	
계열	은행명(지분율)	계열	은행명(지분율)	계열	은행명(지분율)
삼성	국민(1.78)	삼성	국민(1.83)	삼성	국민(1.44)
	신한(1.79)		신한(2.63)		신한(1.79)
	주택(4.53)		주택(1.67)		주택(1.1)
현대	국민(2.55)	현대	국민(2.25)	현대	국민(2.46)
	평화(3.8)		조흥(3.76)		조흥(2.77)
			신한(1.83)		신한(1.41)
두산	하나(4.26)	두산	하나(4.48)	두산	하나(3.89)
효성	하나(4.26)	효성	하나(2.53)	효성	하나(1.56)
동부	하나(7.50)	동부	하나(3.71)	동부	하나(3.22)
쌍용	조흥(1.26)	쌍용	-	쌍용	-
	하나(1.15)				

자료: 정세균 2001, 141 재구성

문제는 제2금융권이었다. 산업화 시기 선별적 신용배분으로 인해 대폭 완화되었던 제2금융권 규제는 김대중 정부까지도 마찬가지였다. 재정경제부(2004)에 따르면, 1998년부터 2002년 말 사이에 대기업집단의 금융회사 비중은 자산기준으로 증권회사는 44.4%에서 51.8%, 손해보험회사는 45.2%에서 56.3%, 생명보험회사는 41.9%에서 53.9%로 증가했다.

대기업 중에서도 특히 5대 재벌계열의 비은행 금융기관 시장점유율은 급속도로 확대되는 추세였다. <표 5-2>을 살펴보자. 캐피탈업계에서 1999년 12월부터 2001년 3월까지, 1년이 조금 넘는 기간 동안 삼성캐피탈의 시장점유율은 13%로 증가했으며, LG캐피탈은 5.4%의 증가세를 보였다. 특히 삼성의 금융장악은 돋보인다. 카드업계에서 삼성카드의 시장점유율은 1999년 12월 15.8%에서 2001년 3월 20%를 돌파하였다. 계열 보험회사의 경우 산업자본의 금융지배 현상은 보다 심각하게 나타난다. 삼성생명은 2001년 7월말 보험시장의 38.9%를, 삼성화재는 29.6%를 장악하고 있다(정세균 2001, 146).

<표 5-2>. 5대 계열 여신전문기관의 시장점유율

(단위:%)

금융회사명	1999.12	2000.12	2001.03
삼성카드	15.8	19.0	20.2
LG캐피탈	15.4	19.9	20.8
현대캐피탈	26.0	19.5	22.9
삼성캐피탈	24.8	35.2	37.1
삼성벤처투자	0.7	1.5	1.6

자료: 정세균 2001, 145

산업자본의 금융장악은 대기업의 자산구성 변화 추이에서도 극명하게 나타난다. 1995년에서 2002년 사이 삼성은 39%에서 57.7%, 현대는 8.4%에서 54.2%, LG는 16.7%에서 31.4%, SK는 7%에서 8.8%로 증가했다(김태은 2007, 87). SK를 제외하면 각 재벌그룹에서 금융자산이 자산총액의 매우 높은 비율을 차지하고 있으며, 지속적으로 증가하는 추세임을 알 수 있다. 특히 삼성과 현대는 대표적인 산업자본이지만 자산구조에 있어서 금융그룹으로 보일 정도로 자산비중이 금융부분에 집중되어 있다.

둘째, 외환위기가 초래한 더 중요한 변화는 외국자본의 국내금융시장 진출 확대이다. 1998년 은행법 개정으로 외국인은 최대 50%까지도 은행주식을 소유할 수 있게 되었다. 이후 국내은행의 소유구조는 어떻게 변화했을까? 외국자본의 국내은행 지분율은 98년 이후 지속적으로 확대되

었다. <그림 5-1>을 보면 2003년 중후반 이후부터는 외국인 소유의 지분비율이 내국인의 소유비율을 역전하는 현상이 나타난다. 2005년에 가서는 전국의 은행 중에서 우리금융지주와 전북은행을 제외하면 모든 은행에서 외국인의 지분소유비율이 절반을 초과한다. 이러한 외국자본의 점유율은 높아져만 가서, 2007년에는 시중은행과 비은행 금융기관을 포함한 161개 금융회사 중 외국인 주주가 절반 이상의 지분을 보유하고 있는 곳이 모두 58개로 36%를 기록했다⁴²⁾. 구체적으로 시중은행을 살펴보면, 국민은행의 외국인 지분율은 82.61%를 차지했으며, SC제일은행과 한국씨티은행은 100%에 이르렀다. 2015년에 와서는 하나금융의 외국인 지분율은 69.1%를 기록했고, 2010년말 60%였던 신한금융의 외국인 지분율은 2015년에 67.9%로 상승했다.⁴³⁾

<그림 5-1>. 내외국인 일반은행 평균지분율 변화 추이



자료: 신종각 2006, 168. 그림전환

42) 금융감독원 의원요구자료, 김정훈 2007; 2007.09.27. 경향비즈 재인용

43) 2015.02.16. 연합뉴스

제 2 절. 제도적 맥락

(1) 정책공급자

2009년과 2013년의 은행법 개정은 그 내용에 있어서 상반된 방향의 은산분리 제도변화로 보인다. 2009년 은행법 개정의 취지는 “비금융주력자(산업자본) 등에 대한 은행주식 보유규제를 해외입법례 등을 감안하여 완화하되 이에 상응하여 은행 대주주 등에 대한 검사, 감독 기능은 강화함으로써 국내 은행산업의 경쟁력을 제고하려는 것”이다. 한편 2013년 은행법 개정의 취지는 “2009년 규제완화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 금산분리제도를 완화하였으나, 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되는 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 은행의 사금고화 및 이해상충 문제, 대주주인 기업부실의 은행 전이 등으로 인하여 은행의 건전성 및 금융시스템 안정성에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로, 금산분리제도를 다시 강화하려는 것”이다. 이러한 대비는 앞선 은산분리 제도의 변화와 지속에서 부각된 산업화 과정에서 고착화된 딜레마적인 상황과 맥을 같이 한다. 즉, 산업자본 육성을 위해 금융통제가 운용되어 은행업이 저발전 하였으나, 이미 제2금융권을 장악한 산업자본을 제외하고 금융자본을 육성할 주체가 현실적으로 부재한 것이다. 이 때문에 은산분리 제도는 재벌의 경제력 집중을 방지하기 위한 규제인 동시에 은행의 경쟁력 강화를 저해하는 규제이다. 따라서 양 은행법 개정은 서로 다른 곳에 정책적 목표의 방점이 찍혀있었다고도 볼 수 있다.

하지만 2009년의 은산분리 완화와 2013년의 회귀는 다수의 공통점을 지닌다. 첫째, 각각은 한국의 정치권력구조 상 강력한 정책결정권자인 대통령의 공약의 일환이었으며, 임기 초 은행법 개정안의 형태로 이행되었다는 점이다. 우선, ‘경제전문가’ 이미지로 압도적인 표차로 당선된 이명박은 후보 시절부터 친기업적인 성향의 공약을 강조했다. 특히 금융규제의 과격적 완화는 다른 후보들과는 극명하게 대비되는 지점이였다. 구체적으로 금산분리 정책을 대폭 완화하고 출자총액제한제도를 폐지하며,

순환출자금지를 반대한다는 입장이었다. 한편, 같은 당 소속인 박근혜의 핵심 공약은 경제민주화였고, 금융규제와 관련해서는 공약의 내용은 금산분리 강화였다. 경제민주화 정책의 5대 분야와 35개 실천과제 중에서 금산분리 강화 분야는 4개 실천과제에 해당한다. 이처럼 은산분리 제도는 완화 혹은 강화의 방향에 있어서 대통령의 의지가 중요한 영향을 끼쳤고 실제로 법 개정을 통해 관철이 가능했다.

둘째, 정부입법으로 통과된 이전의 은행법 개정들과 달리 최근 두 번의 개정은 의원발의를 통해 이루어졌다. 정부의 정책이 시행되기 위해서는 법적 기반이 마련이 필수적이다. 이를 위해 정부는 해당 부처가 관련법의 개정안을 입법예고하여 관련한 전문가들의 의견수렴을 거쳐서 검토 및 수정의 과정을 거친 뒤 국무회의를 거쳐 정부입법안을 확정하여 국회에 제출한다. 이것이 정부가 국회 고유의 권한인 입법권을 행사함으로써 국정운영의 법적 근거를 마련, 즉 정부입법의 절차이다. 하지만 양 정부하에서의 은행법 개정은 의원들의 발의를 통해 이루어졌다. 이명박 정부의 은산분리 완화는 새누리당 박종희 의원이 대표 발의하여 수정 가결되었고, 박근혜 정부의 은산분리 강화는 새누리당 김상민 의원과 민주당 김기식 의원이 각각 대표 발의한 2건의 은행법 일부개정법률안이 통합·조정되어 통과되었다. 통상적으로 정부입법은 의원발의보다 더 긴 시간과 과정을 거쳐한다. 이 때문에 역대 개정 때마다 사회적으로 주목을 받아온 은산분리 제도가 다시 사회적 논란에 휩싸이는 것을 차단하고 서둘러 추진하고자 정책공급자들은 의원발의안을 채택한 것으로 보인다. 정부가 자신의 입장을 반영하는 법안을 의원을 통하여 발의하는, 이른바 ‘청부입법’의 의도는 여당과 야당의 입장이 상이했던 2009년 개정에서 보다 극명하게 드러났다. 금융위원회가 2008년 10월 13일 입법예고 및 의견수렴을 거친 후에 갑자기 입법절차를 중단하고, 박종희 의원이 11월 24일에 정부안 그대로 발의했기 때문이다.⁴⁴⁾

셋째, 정책공급자들은 은행법 개정과 함께 인터넷전문은행 출범을 추

44) 2008년 12월 24일 박종희 의원은 11월 24일에 발의한 법안을 철회한 후, 당일 공동 발의의원과 법안 내용을 수정하여 새로이 발의한다.

진했다. 금융위원회는 17대 대통령 인수위원회의 정부조직 개편의 일환으로 2008년 3월에 출범했다. 금융위원회는 4월에 개최된 제1차 국정과제 보고회에서 “금융규제개혁 추진방안”⁴⁵⁾을 보고한다. 7월에 금융연구원은 『인터넷 전문은행 도입방안』 정책 토론회를 개최하고 8월에 금융위원회는 “인터넷 전문은행을 도입 추진으로 은행산업 경쟁을 촉진하고, 금융상품전문판매업 도입을 통하여 소비자 편익을 제고”⁴⁶⁾하겠다고 발표하기에 이른다. 이후 정부당국은 최소자본금을 500억 원 이상으로 설정, 오프라인 영업점 및 CD/ATM 설치를 허용, 예금보험료 부과 대상에 포함하는 등 구체적인 사항들이 논의되었다(신무경 2016, 108). 이러한 논의는 인터넷전문은행에 대한 조항이 포함된 『은행법』 개정안 입법예고로 이어진다.⁴⁷⁾ 출범한지 불과 7개월 만에 이어진 일련의 추진 과정은 정부의 강력한 의지를 엿볼 수 있는 대목이다.

2008년 인터넷전문은행 출범이 결국 무산된 이후, 2015년 금융위원회가 다시 나선다. 금융위원회는 인터넷전문은행의 도입을 중장기 추진과제로 선정하고 2014년 7월에 “금융규제 개혁방안”⁴⁸⁾, 2015년 1월에 국내 핀테크 산업 육성에 관한 “IT·금융융합 지원방안”⁴⁹⁾을 발표한다. 곧이어 금융개혁의 일환으로 6월에 “인터넷전문은행 도입방안”⁵⁰⁾을 발표한다. 본 발표에는 인터넷전문은행 도입을 위한 제도적 마련이 총 두 단계로 포함되어 있다. 우선 1단계로 현행 『은행법』 체계 하에서 시범적으로 인터넷전문은행을 1~2개를 인가하고, 2단계로 『은행법』을 개정하여 규제가 완화된 후 추가 인가를 진행한다는 내용이다. 이러한 과정을 배경

45) 금융위원회 속기자료, “금융규제개혁 추진방안”(2008.04.23.)

46) 금융위원회 보도자료, “금융선진화를 위한 정책노력과 향후과제: 금융위원회 출범 6개월의 점검”(2008.08.25.)

47) “인터넷 전문은행 등 도입(안 제8조 제3항): 단일의 인가요건에 따라 은행법 인가여부를 결정하고 있으나, 인터넷전문은행 등의 진입할 수 있도록 은행업 인가요건을 다양화함. 인터넷 전문은행은 『전자금융거래법』에 의한 전자적 장치를 이용하여 은행 업무를 영위하는 은행으로 정의하고, 구체적 인가요건은 대통령령으로 위임.”(정부입법지원센터)

48) 금융위원회, “금융규제 개혁방안”(2014.07.10.)

49) 금융위원회, “IT·금융융합 지원방안”(2015.01.27.)

50) 금융위원회, “인터넷전문은행 도입방안”(2015.06.18.)

으로 2015년 6월 금융위원회는 인터넷전문은행 도입 방안을 발표하고, 11월 29일에 케이뱅크와 카카오뱅크에게 예비인가를 내준다. 현재 『은행법』 틀에서 인터넷 전문은행을 우선 설립하고 추후에 법을 개정하는 방향으로 추진한 것이다. 기존의 제도 내에서도 인터넷전문은행의 출범이 원천적으로 불가능하진 않았기 때문이다.

두 정부가 인터넷전문은행 출범을 추진했다는 점은 무엇을 의미하는가? 정부의 취지는 ICT 기술을 기반으로 차별화된 금융서비스를 제공할 수 있는 새로운 행위자를 승인함으로써 은행산업 전체의 경쟁력을 강화시키겠다는 것이다. 이는 산업자본이 은행을 소유 및 경영할 수 있는 새로운 통로로 작용한다. 무엇보다 박근혜 정부 시절 은행법 개정을 전제로 진행한 인터넷전문은행 인허가과 최종적인 출범은 은산분리 제도의 새로운 단초를 제공한다.

(2) 정책수용자

2009년과 2013년 두 번의 은행법 개정 모두 거부권의 정도가 매우 낮은 정치적 맥락에서 통과되었다. 2009년 은행법 개정은 2008년 서브프라임 글로벌 금융위기가 발생한지 얼마 지나지 않은 시점에 추진되었다. 이명박 대통령 자신이 의장으로 개최한 G20 정상회의에서는 금융규제 강화 방안에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 전술한대로 산업자본의 제2 금융권 장악은 여전히 확대되고 있던 상황이었다. 그럼에도 불구하고 대통령의 대선공약이었던 금산분리 완화는 은행법 개정과 금융지주회사법 개정을 통해 추진되었다. 이것은 어떻게 가능했던 것일까? 국회에서 행사될 수 있는 거부권의 정도가 낮았다는 점이 상당히 유효하게 작용했다. 여당인 한나라당은 51.2%의 의석을 차지하고, 제1야당인 통합민주당은 이의 절반에 가까운 불과 27.1%를 차지하고 있었다. 민주당은 산업자본의 은행주식 보유한도를 10%에서 9%로 수정하고, 사모투자전문회사에 대한 비금융주력자 판단 기준을 다소 강화하는 정도로 합의한다. 민주당의 이러한 무기력한 합의는 각종 사회단체로부터 비난의 대상이 되

었다. 2013년 개정은 야당에서 지속적으로 주장해온 은산분리 강화 법안이었기 때문에 큰 이견 없이 통과될 수 있었다. 한국경제연구원에서는 은행법 개정 및 금산분리 강화는 기업의 경영권을 약화시키고 세계금융흐름에 역행하는 규제라며 조사 보고서를 발표하는 정도였다.⁵¹⁾

인터넷전문은행 출범 시도는 거부권의 정도를 더욱 낮추었다. 2008년의 인터넷전문은행 추진은 기업들의 수요는 존재했지만 최종적으로 무산된다. 제1금융권인 홍콩상하이은행, 산업은행 등이 지점망의 열세를 극복하기 위해 인터넷전문은행 설립 추진에 호응했고, 키움증권과 카드업계와 같은 비은행 금융권에서도 은행 공동망 이용, 교차판매 시너지 등을 이유로 적극적인 반응을 보였다(신무경 2016, 121). 그러나 인터넷전문은행이 진입하여 금리와 수수료 측면에서 가격경쟁이 가속화되는 오버뱅킹의 현상과 은행업 전반의 자본건전성 및 수익성 악화에 대한 우려가 제기되었다. 또한 당시에 이미 온라인 금융거래가 활성화되어 있는 상황에서 시중은행에 비해 조직이 상대적으로 작은 인터넷전문은행이 기존의 온라인 बैं킹과는 실질적으로 차별화된 서비스를 제공할 수 있는지에 대한 의문도 여전히 있었다. 따라서 인터넷 전문은행 설립에 대한 사회적 공감대와 지속되는 규제들, 수익성에 대한 우려까지 작용하면서 기업들의 수요도 멈칫하면서 자발적으로 철회했다. 이는 2001년 안철수연구소로 대표되는 20여개의 벤처기업과 SK텔레콤, 롯데그룹 등의 대기업으로 구성된 산업자본 컨소시엄이 ‘브이뱅크’라는 이름으로 추진한 인터넷전문은행을 추진하다가 도중에 철회한 것과 유사한 맥락이었다.

박근혜 정부의 인터넷전문은행 추진은 의결권을 행사할 수 있는 산업자본의 은행주식 보유한도가 4%인 현행 은산분리 제도 하에서도 기업들이 부응했다.⁵²⁾ 이는 결코 자율성을 지닌 단일행위자가 주도한 개혁이거

51) 2013.06.21. 데일리안

52) 2015년 금융위원회는 보도자료를 통해 인터넷전문은행 설립 최저자본금 규모와 업무범위 등 주요 쟁점사항에 대해 진입장벽을 완화하는 방향으로 발표한다. 본래 최저자본금 규모가 1000억인 시중은행과 달리 인터넷전문은행을 위한 최저자본금을 500억 원으로 줄이며, 업무범위에 있어서 다양한 사업모델 가능성과 시중은행과의 공정한 경쟁을 위해 사전에 제한하지 않겠다고 밝힌다. 또한 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’과 시행령에 명시된 본인

나 급격하게 발생한 변화가 아니다. 금융위원회가 현행 제도에 대해 새로운 접근을 꾀하고 비금융주력자인 기업들이 이에 부응한 결과이다. 금융개혁의 기치 하에 추진했던 금융규제 완화를 위해 기업들과 일종의 연합을 한 것이다.

<표9>. 현재 계류 중인 인터넷전문은행 관련 은산분리 법안

구분	발의자	은산분리 규제	발의	특징
은행법 개정안	강석진 (자유한국당)	50% 완화	2016. 6.16	상호출자제한 기업집단 제외
	김용태 (자유한국당)	50% 완화	2016. 7.8	대주주 대출 금지
인터넷 전문 은행 특례법	정재호 (민주당)	34% 완화	2016. 11.4	대주주 발행증권 취득 및 대출- 원칙적 금지, 예외적 허용 2019년까지 한시 적용
	김관영 (바른미래당)	34% 완화	2016. 11.11	대주주 발행증권 취득 및 대출- 금지 5년 단위 인가요건 심사
	유의동 (바른미래당)	50% 완화	2016. 11.16	대주주 대출한도 10% 이내

자료: 국회 정무위원회

그 결과 2017년 4월과 7월에 각각 케이뱅크와 카카오뱅크가 출범하면서 한국에도 인터넷전문은행이 등장했다. 각각 2500억 원, 3000억 원의 자본금과 국내외 9개, 22개 주주사가 참여하여 설립됐다. 흥미로운 점은 2015년에 여당에서 발의한 『은행법』 개정안⁵³⁾은 2016년 5월 28일까지

확인 의무에 대한 유권해석을 변경하였다. 이를 통해 기존에는 계좌개설은 반드시 대면 확인을 거쳐야 하도록 해석되던 사항이 인터넷전문은행 도입 시점에 맞춰 비대면 방식도 허용하도록 바뀌게 되었다.

53) 신동우 의원 대표발의, 『은행법』 일부 개정 법률안, 의안번호 15935 및 김

국회정부위원회에 계류하다가 결국 폐기되었지만, 인터넷전문은행 출범이 현실화가 되자 여야를 막론하고 <표9>와 같이 은행법 개정안 혹은 인터넷은 특례법을 발의했다는 것이다.

실질적인 제도변화인 총체적 규제완화를 위해서는 법안의 국회통과가 필수적이다. 금융위원회의 공식자료에서도 지속적으로 발견되는 문구처럼, “관련 입법 통과를 위해 국회와의 설득·협의에도 최선의 노력”⁵⁴⁾을 필요로 하는 것이다. 인터넷전문은행이 산업자본을 기반으로 한 증거를 통해 지속가능성을 그리고 고객정보 공유를 통해 시중은행과 차별성을 확보하기 위해서는 법적 근거가 마련되어야만하기 때문이다. 현 분석에서 다루고 있는 제도가 그 내용이 명시화된 법안이라는 금융규제라는 측면에서 이러한 정치적 맥락의 특성은 중요하게 작용한다. 결과적으로 금융위원회의 단계적인 추진전략을 통해 출범한 인터넷전문은행은 그 자체로 관련 법안 기각에 무시할 수 없는 부담으로 작용하게 되었다. 일전에 무산된 설립 시도로부터 학습된 현행 제도의 재해석이며 연속적이고 점진적인 제도변화의 일환이다.

용태 의원 대표발의, 『은행법』 일부 개정 법률안, 의안번호 17068(국회 정부위원회)

54) 금융위원회 보도참고자료, “인터넷전문은행 출범 후 금융권 대응 움직임”(2017.04.27.)

제 3 절. 소 결

97년 외환위기 이후 외국자본의 국내은행 지분 잠식은 빠르게 진행됐다. 외채상황이 마무리되고 국내경제가 안정적인 궤도에 들어서자 국내 자본에 대한 차별이라는 지적이 일었고, 이는 국내 금융자본의 저발전이라는 고질적인 문제와 맞물려 은산분리 제도 완화로 이어졌다. 하지만 산업자본의 금융권 지배는 시중은행 외부의 영역에서 계속 진행 중이었기에, 정책공급자들에게 산업자본을 통한 은행업 경쟁력 강화는 실현가능한 정책옵션이 되지 못했다.

그러나 국내 금융개혁은 이러한 역사적 유산들에 의해 완전히 결정지어지지 않았다. 역사적 유산이 부과한 큰 틀 내에서 정책공급자들은 전략적인 행위들을 통해 변화를 창출해냈다. 중요한 점은 정책공급자들의 정책추진과정은 제도적 맥락 하에서 진행된다는 것이다. 제왕적 대통령이라고도 일컬어질 만큼 권력이 집중된 정치지도자는 일반적으로 집권 초기 자신이 추진하고자 하는 정책을 결국 관철시켰다. 이전과 상반되더라도 대통령의 의지에 따라 만들어내는 관료의 정책논리는 이를 뒷받침했다. 정당체제와 정책수용자들로부터 제기되는 거부권의 정도도 중요하게 작용하였다. 위에서 살펴본 바와 같이 이념적 분극성이 낮은 정당들로 구성된 한국의 국회에서 여야구성 비율은 중요한 영향을 끼쳤다. 여당은 대통령의 정책운영에 협조하는 기능에 한정되는 특성을 보였다. 정부입법이 아닌 의원발의를 통한 법 개정은 거부권을 낮춘 것도 이러한 정치적 맥락에서였다.

점진적 제도변화의 일환인 인터넷전문은행 도입 과정은 일방적인 정책 공급만으로는 실질적인 제도변화가 한계를 지닌다는 것을 보여준다. 정책공급자의 권한이 강력하고 정책결정구조가 폐쇄적인 한국정치 맥락에서도 낮은 거부권과 정책수용자의 부응 없이는 추진될 수 없다. 정책공급자와 정책수용자의 연합이 구성되지 못하여 인터넷전문은행 출범은 두 차례나 무산된 바 있다. 또한 은행법 개정 혹은 특례법 통과가 국회에서 진행되지 않으면 현재의 인터넷전문은행도 미완에 그치게 된다.

제 6 장 결 론

본 논문의 목적은 산업자본의 은행 지배 및 경영을 사전적으로 규제하는 은산분리 제도가 한국에서 어떠한 변화와 지속의 양태를 보였는지 규명하고, 그러한 특성이 나타난 요인을 역사적 제도주의 이론을 통해 분석하는데 있다.

한국에서 은산분리 제도는 재벌의 경제력 집중을 방지하는 규제인 동시에 은행산업의 경쟁력을 저하하는 요인으로 지목되어 왔다. 이러한 이중적 해석은 은산분리 제도와 관련된 핵심 행위자들이 배태된 거시적인 역사적 유산에서 비롯되었다. 정부가 선별적으로 신용을 배분하여 소수의 기업에게 저금리로 자금을 조달하는 방식으로 금융이 작동하는 수출주도의 산업화 과정은 재벌과 제조업을 키워냈지만 금융업의 저발전을 초래했다. 이를 해결하고자 금융자본을 육성하고자 금융전업기업가와 같은 하위 제도들이 도입되고, 97년 외환위기를 계기로는 외국자본이 유입되었다. 하지만 어떠한 정부도 은산분리의 완전한 철폐는 정책적 옵션으로 고려할 수 없었다. 산업자본의 제2금융권 및 지방은행 장악이라는 역사적 유산이 존재했기 때문이다. 시중은행으로부터의 산업자본 분리는 모든 정권과 시대를 관통하여 지속된 것이다.

거시적인 제약 속에서도 행위자들은 서로 상호작용하면서 정상시기에도 점진적인 변화들을 창출해왔다. 특히 1997년 외환위기는 은산분리에 있어서 중요한 계기로 작용하였다. 국내에서 추진되던 금융개혁이 정책공급자들 간의 이견과 높은 거부권적 맥락 속에서 지연되는 와중에 외부 행위자인 IMF의 압력으로 외국 자본에 한하여 은행소유규제는 완화되었다. 은행주식을 33%를 초과하는 비율로도 취득 가능했고, 법적 규제가 아닌 신고와 금융당국의 승인이라는 관리형식에 있어서도 중대한 변화였다. 이후 외국자본의 시중은행 지분 비율이 급격히 증가하게 되면서 국내 행위자들은 보다 본격적으로 제도변화를 시도하게 된다. 이러한 측면

에서 내생적인 제도 변화이기도 하다.

변화의 동인인 정책공급자와 정책수용자의 상호작용은 역사적 유산과 정치제도에 의해 규정되었다. 대통령제를 특징으로 하는 한국의 권력구조는 대통령에게 특히 집권 초기 혹은 중대국면에 강력한 권한을 부여한다. 대통령은 자신의 공약과 정책의지를 실현하는데 있어서 관료와 여당의 지원과 협조를 받는다. 그렇다고 정책공급자가 단일한 행위자로서 규제완화 여부 혹은 새로운 제도 도입의 당락을 일방적으로 결정하고 부과하는 것은 아니다. 산업자본이 소유할 수 있는 시중은행 주식한도의 등락과 하위 제도의 도입 그리고 인터넷전문은행의 출범이 바로 그러한 미시적인 변화이다. 이는 거부권의 정도를 결정하는 정치적 맥락과 정책수용자들의 부응에 영향을 받았다.

본 논문의 함의는 다음과 같다. 첫째, 한국에서 오랫동안 논쟁의 대상이 되어 온 은산분리 제도를 역사적인 관점에서 접근함으로써 변화와 지속의 정치경제적인 조건을 규명했다. 한국에서 대기업들의 제2금융권 장악과 이를 통한 기업지배구조가 개선되지 않는 한 은산분리 제도는 지속될 수밖에 없다. 2009년 은행법 개정은 각계 우려와는 달리 시중은행의 주주구성에 유의미한 변화를 야기하지 않았다. 그럼에도 불구하고 한국 경제는 유럽이나 일본과 달리 은산분리를 완전히 철폐할 수 없는 구조를 그 뼈대로 하고 있다. 그렇다면 문제는 금융산업의 경쟁력을 강화할 주체이다. 이러한 맥락에서 인터넷전문은행이 출범하였지만 재벌을 대상으로 했던 은산분리가 지속되고 있는 상황에서 그 효과는 한계가 있을 것이다.

둘째, 국가발전모델의 이행을 파악하는데 중요한 토대를 제공한다. 한국은 정부의 적극적인 경제 개입을 주요 특징으로 하는 발전국가모델의 대표적인 예였다. 97년 외환위기 이후 한국의 국가발전모델을 어떻게 규정할 것인가는 여전히 논쟁의 대상이다. 물론 은산분리 제도의 지속과 변화만으로 이를 논한다는 것은 무리이다. 하지만 모델 이행의 중심에는 규제완화의 동학이 있다. 어떠한 역사적 유산과 제도적 배열을 통해 탈규제와 재규제가 이루어지느냐에 따라서 추후 경제발전의 경로는 상이하

기 때문이다. 예를 들어, 산업화 시기 당시 주거래은행제도이나 금융통제와 같이 한국과 유사한 금융정책을 운용한 일본은 금융위기를 맞이하게 되고 한국과 마찬가지로 국가발전모델의 전환을 꾀한다. 그리고 1990년대 중반에 추진된 금융개혁의 일환으로 은산분리 제도는 전면 철폐된다. 금융통제를 활용한 정부 주도의 수출주도 산업화가 은산분리와 같은 특정 제도의 지속을 필연적으로 강제하지는 않는 것이다. 따라서 본 논문은 한국과 유사한 행위자가 유사한 환경에서 상이한 선택을 하게 된 이유와 과정에 대한 연구로 확장할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 발전 모델 전환과 개혁의 다양성과도 맞닿아 있는 것이다.

참 고 문 헌(16pt)

<한글문헌>

- 강경식. 2010. 『국가가 해야 할 일, 하지 말아야 할 일』. 김영사.
- 강신구. 2012. “어떤 민주주의인가?: 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라본 한국 민주주의의 발전방향 모색,” 『한국정당학회보』 11(3), 39-67.
- 강준만. 2009. 『한국 현대사 산책 3: 6.25전쟁에서 4.19전야까지』. 인물과사상사.
- 고동원. 2010. “은행 소유 규제 현황과 개선 과제,” 『成均館法學』 22(2), 245-299.
- 구세진. 2007. “한국 대통령의 대중호소전략: “제왕적 대통령제”의 쇠퇴와 대중적 리더십 부상에 관한 제도적 접근,” 『한국정치연구』 16(1), 217-256
- 국민호. 2008. “발전국가 일본 시스템: 금융-산업 복합체의 융성과 한계,” 『현상과 인식』 32(4), 13-37.
- 권형기. 2014. 『세계화 시대의 역행? 자유주의에서 사회협약의 정치로 아일랜드 사회협약 모델의 수립과 진화』. 후마니타스.
- 금융위원회. 2008. “금융규제개혁 추진방안,” 『속기자료』.
- 금융위원회. 2008. “금융선진화를 위한 정책노력과 향후과제: 금융위원회 출범 6개월의 점검,” 『보도자료』.
- 금융위원회. 2014. “금융규제 개혁방안,” 『보도자료』.
- 금융위원회. 2015. “IT·금융융합 지원방안,” 『보도자료』.
- 금융위원회. 2015. “인터넷전문은행 도입방안,” 『보도자료』.
- 금융위원회. 2017. “인터넷전문은행 출범 후 금융권 대응 움직임,” 『보도자료』.
- 김다진. 2017. 한국 은산분리 제도와 상징정치: 2009-2013 은행법 개정 연구. 석사학위논문. 서울: 서울대학교 대학원.
- 김병주. 1981. “금융자율화와 비은행금융기관,” 『경제발전과 금융산업』.

한국투자금융주식회사.

- 김선명. 2000. “한국금융제도의 경로의존에 관한 연구: 역사적 제도주의 접근법을 중심으로,” 『동서연구』 9(3), 187-215.
- 김우찬. 2008. “은산(銀産)분리정책 완화주장과 그 논리적 취약성,” CG Review Vol.37.
- 김태은. 2007. “정부규제의 변화와 지속 요인으로서 비의도된 효용 (unintended utility)-김영삼, 김대중 정부의 은행 소유규제를 중심으로,” 『한국정책학회보』 16(4), 57-97.
- 남상우. 1994. “금융환경의 변화와 새로운 은행-기업관계의 모색,” 『한국개발연구』 16(4), 81-119.
- 박상하. 2013. 『한국기업성장 100년史』 경영자료사.
- 박선우. 2016. “일본 인터넷전문은행의 동향과 국내 인터넷전문은행에 미치는 시사점,” 『정보통신정책연구』 28(15), 32-42.
- 박용수. 2016. “한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운영을 통한 설명,” 『한국정치연구』 25(2), 27-55.
- 박유영·김영석. 2004. “재벌의 다각화에 대한 금융자유화정책의 영향에 관한 연구- 재벌의 제2금융권 소유 확대가 다각화에 미친 영향을 중심으로,” 『산업경제연구』 17(4), 1137-1154.
- 성태윤·김우찬. 2008. “외환위기 이후 10년: 재벌정책의 전개, 문제점, 그리고 향후 과제,” 『한국경제의 분석』 14(2), 125-212.
- 신무경. 2016. 『인터넷전문은행』. 미래의 창.
- 안재욱. “한국의 은행소유에 대한 규제,” 『사회과학연구』 43(1), 59-84.
- 양재진. 2015. “한국 발전국가의 관치금융과 금융산업의 저발전,” 국가관리연구총서 29. 국가관리연구원.
- 우리은행·한국금융학회. 2004. 『한국의 은행 100년사』. 산하.
- 유석진. 1998. “지연된 개혁과 강요된 선택: 김영삼 정부 금융개혁의 정치를 중심으로,” 진창수 편 『규제완화의 정치』. 성남: 세종연구소.

- 유석진. 2005. “금융자유화의 정치: 1980년대 한국사례를 중심으로,” 『동아연구』 49, 163-192.
- 윤재섭. 2016. 『한국을 뒤흔든 금융권력: 정치권력은 어떻게 한국 금융을 지배했는가』. 21세기 북스.
- 이동걸. 2014. “박근혜 정부 금산분리정책의 평가와 전망,” 『박근혜 정부의 경제·사회정책: 경제민주화와 복지의 실종』. 파주: 한울 아카데미.
- 이병화. 2008. 『축조해설 은행법』. 삼우사.
- 이승주·이민정. 2012. “관료의 전략적 행동과 제도의 연속성: 한국 금융감독제도 개편의 정치과정, 1997~2008년,” 『국제정치논총』 52(4), 145-169.
- 이연호. 2016. “한국의 규제국가적 개혁과 관료제의 강화,” 『동서연구』 28(1), 233-258.
- 이은실·남주하. 2008. “금산분리 완화: 논리적 근거와 정책방향,” 2008년 정책 심포지엄 『금산분리정책, 어떻게 할 것인가?』 한국금융학회.
- 이정진. 2004. “한국과 일본의 경제위기 극복과정에서의 리더십 스타일 비교,” 『국가전략』 10(3), 89-115.
- 임혜란·이하나. 2009. “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제,” 『한국정치연구』 18(1), 119-146.
- 정세균. 2001. 『최근 대기업정책의 쟁점과 정책방향: 대규모기업집단 지정제도 및 은행소유한도를 중심으로』. 서울: 정세균 의원실.
- 정주호·최선규. 2017. “인터넷전문은행 활성화를 위한 은산분리법제 고찰,” 『法學論叢』 37, 215-245.
- 최병선. 2012. “규제(및 규제완화)의 원인과 경제사회 효과-최근의 논쟁에 대한 규제정치 이론의 시사점,” 『한국정책학회보』 21(3), 1-31.
- 최진욱. 2002. “규제연구에 대한 제도주의적 접근,” 『정부학연구』 8(2), 144-178.
- 하연섭. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 다산출판사.

<외국문헌>

- Alice H. Amsden. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon. 1998. "Korea: The Misunderstood Crisis," *World Development* 26(8), 1555-1561.
- Culpepper P. 2011. *Quiet Politics and Business Power*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fabrizio Gilardi. 2004. "Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalism," In Jordana, Jacint & Levi-Faur, David(Eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UKI Northampton, MA, USA : E.Elgar.
- Gerschenkron. 1966. *Bread and democracy in Germany*. New York: H. Fertig.
- Giovanni Capoccia. 2016. "When Do Institutions "Bite"? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change," *Comparative Political Studies* 49(8), 1095-1127.
- Hahm, Joon-ho. 2003. "The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis," in Stephan Haggard, Wonhyuk Lim, and Euysung Kim(eds.) *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea*. Cambridge University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Jung-en Woo. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean*

- Industrialization*. Columbia University Press.
- Korpi, Walter. 2001. "Contentious Institutions: An Augmented Rational-action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries," *Rationality and Society* 13(2), 235-283.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16(2), 223-246.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge, UK: Cambridge University press.
- Peter B. Evans. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Pierson, P & Skocpol T. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," In I. Katznelson I & H. Milner(Eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton
- Roger G. Noll. 1989. "Comment (on Peltzman's paper)," *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3-21.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Thelen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Vivien A. Schmidt. 2008. "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse," *Annual review of political science*

11, 303-326.

Vogel 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

Zysman, John. 1983. *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.

<언론기사>

경향비즈. 2007.09.27. “국내 금융회사 10중 4곳, 외국인 지분을 50% 넘는다.”

데일리안. 2013.06.21. “금산분리 규제 강화, 글로벌 금융사업 흐름 역행.”

동아일보. 1982.10.11. “시중은 민영화를 보는 찬반시각-대기업 금융지배 부작용 우려.”

매일경제. 1982.01.27. “각 부처별 을 업무계획 <2> 재무부.”

서울신문. 1996.11.20. “서울신문 창간51돌 기념 김 대통령 특별회견: I”

연합뉴스. 2015.02.16. “외국인 보유 韓 은행지분 70%, 사상되체...배당 노렸다.”

한겨레. 1997.03.19. “‘금개위’ 은행소유구조 진통.”

<보고서>

한국금융연구원. 2014. 『금융전업기업가 육성을 위한 정책방향』.

대한상공회의소. 2007. 『산업자본과 금융자본 분리정책의 문제점 및 정책개선방안』.

Abstract

Political Economy of
Financial Regulation:
Institutional Change and Continuity of
the Separation of Bank and Commerce
in Korea

Bae, Byeong-Jin

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this research is to analyze in a historical comparative perspective why and how the separation of bank and commerce continues rigidly in Korea and in which political economic conditions the institutional changes are brought along with an ex ante regulation regarding commerce's ownership of bank.

The separation of bank and commerce was introduced to prevent few chaebols' takeovers of commercial banks in a process of government's privatization of banks. After the Korean War, the Syngman Rhee government carried forward a privatization of

commercial banks plan but it led to chaebols' dominance over the banks. However, sooner or later Park Chung-hee seized a government in 1961 and he nationalized all commercial banks. After Chun Doo-hwan seized a government, again with a military power, he pursued a privatization of banks as financial reform in 1982. The government enforced the separation of bank and commerce to prevent same consequence Syngman Rhee government faced thirty years ago. Ex ante regulation introduced at this time limiting the bank share of large conglomerates, most of which are chaebols, lasts until now. The separation of bank and commerce in Korea shows a continuity in a sense of ex ante regulation and at the same time various incremental changes regarding the specific ratio of a bank share limit and other regulations related to bank ownership.

In order to understand the dynamics of the separation of bank and commerce in Korea, this paper raises three questions. First, how and how much the institution of separation of bank and commerce has changed? Second, in what context key actors employ and interpret the institution? Third, in what political economic conditions determine whether the institution continues or changes and how the rigidity of financial regulation in Korea can be explained?

This research emphasizes the role of historical legacy and political institutions. Historical legacy puts restraints on actors' preferences and policy choices and political institutions affects the results by constructing the interactions between key actors. First of all, historical legacy means a structural constraint caused by the selective distribution of credit employed in a process of industrialization. In Korea, which is an typical exemplar of developmental state, the government intervene in the economy, especially financial industry, in order to pursue a manufacturing industry-centered and export-led and

industrialization. This ultimately caused the low development of financial industry and at the same time allowed large conglomerates' control over non-bank financial institutions. Each government pursues a demanding task for strengthening the competitiveness of financial industry in a name of 'financial reform' but historical legacy, chaebol's dominance over the secondary financial market and local banks, put a heavy political burden on them to abolish the regulation itself. The contrary perspectives regarding the separation of bank and commerce, in which one side views the institution as a necessary regulation targeting chaebols and the other side considers the institution as an anachronistic regulation preventing the development of financial industry, are structural results caused by a historical legacy. The particular path of industrialization in Korea is a crucial factor which hinders a rapid change in the institution of the separation.

Financial crisis in 1997 caused a crack in structural rigidity. After deregulation of foreigners' bank ownership discriminately, the bank share owned by foreign capital steadily increased. This intensified the voice of the necessity of fostering domestic financial capital raised inside and outside the government. As a result of interaction of key players, including presidents, bureaucrats, national assembly and firms, various policies brought about the incremental institutional changes. As the large conglomerates' control over non-bank financial institutions and concentration got intensified, deregulating the institution of separation could not be a policy option and various policies as incremental changes were attempted within existing ex ante framework.

Key actors' interaction was determined by political institutions, including a power structure, a policy making process and a context of

the exercise of veto. The presidents, which possess guaranteed power in Korea, decided the specific ratio of the industrial capital's bank ownership based on political judgements. Financial bureaucrats who are subordinated to the president, the final decision maker, but have a longer perspective played a key role in pursuing a long-term policy, such as internet banks, within the existing regulation. The recent advent of internet banks in Korea after two attempts in the past should be understood in this context. It was a kind of coalition with IT firms not chaebols which were targets of the existing institution of the separation. The national assembly is a final actor of institutional change especially when law revisions or enactments are required. The assembly affected the incremental institutional changes by showing different contexts of the exercise of veto.

The unique process of institutional continuity and change regarding the separation of bank and commerce in Korea is not due to a path dependence or a external shock. This research argues that the dynamics observed in Korea should be understood as a incremental and endogenous process. The important point is that this process was proceeded not by a state unilaterally but a political process based on multilateral interactions between various players.

keywords : Financial Regulation, Separation of Bank and Commerce, Institutional Change, Bank Law Reform, Historical Institutionalism

Student Number : 2016-20110