

규제연구 제27권 제2호 2018년 12월

규제로 인한 경로의존 유발 메커니즘*

- 한국 금융산업 구조분석을 중심으로 -

이 혁 우**

제도선택의 유연성, 수확체증으로 인한 자기강화와 고착화라는 경로의존 메커니즘은 공식적 정책, 특히 규제의 경로의존현상에는 설명력이 낮다. 규제와 같은 공식적 제도의 경우, 유연히 선택되는 것이 아니라, 공식적으로 채택되는 것이며, 한번 채택된 규제에 대해서는 정책수단인 규제 그 자체가 목표가 되어, 규제수정을 규제목표의 폐기로 간주하는 경향을 띠게 된다. 규제의 틀 안에서 이미 진입한 당사자는 이익을 보장받으며, 관료의 현상유지 및 통제성향이 반영되기도 한다. 은산분리 규제는 이런 규제로 인한 경로의존 메커니즘의 타당성을 입증하기 적절한 사례이다. 왜 우리나라에서 은산분리 기준은 100분의 4를 지속적으로 유지해왔을까? 라는 이 질문은 지난 30여 년 동안 은행을 비롯한 금융 산업 전반에 급속한 환경변화가 있었음에도 우리나라에서는 이를 반영하지 못해 왔다는 것을 보여주는 것이기 때문이다. 실제 사례분석에서도 확인한 것처럼 우리나라의 은행사업의 경쟁력은 은산분리로 인한 진입장벽으로 신사업의 개발과 같은 도전이 경쟁국에 비해 미흡한 것을 알 수 있었다. 이것은 비공식제도의 경로의존이 민간에서의 수확체증과 같은 자발적인 적응과 선택의 결과인 것과는 달리, 공식제도인 정책과 규제가 특정 경로에 고착화 되는 것은 제도와 환경 간의 피로도 함께 고착화 되는 결과이기 때문이다.

핵심 용어: 경로의존, 규제, 제도, 은산분리

* 이 논문은 2018학년도 배재대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 수행된 것임

** 배재대학교 행정학과 부교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40 (hwlee@pcu.ac.kr)

접수일:2018/11/23, 심사일:2018/12/25, 게재확정일:2018/12/25

I. 문제의 제기

경로의존성(path dependence)은 행정학을 비롯한 사회과학의 많은 영역에서 활발하게 토론과 분석이 이루어져 온 개념이며, 제도의 장기적인 지속성과 안정성을 설명하는 이론으로 기존의 행태주의 접근으로는 설명이 곤란한 문제를 극복했다는 평가를 받기도 했다(염재호, 1994:12-16). 그러나 그 개념의 모호성, 분석의 심도에 대한 문제제기가 지속되고 있다(이재술·이민창, 2014:265-267; 유흥림·유은철, 2011:244; Durlauf & Blume, 2008:319). 경로의존성 개념이 이론적인 세련함을 갖추면서 더욱 발전되기 위해서는 그 적용대상으로서의 제도의 개념이 보다 구체화 되고, 필요한 경우 각 제도의 유형에 따라 차별적인 메커니즘이 있는지와 같은 이론의 분화를 위한 논의가 필요하다. 또한 이런 메커니즘에 따라 사례분석이 이루어져 타당성이 입증과 반증이 이루어져야 한다. 그럼에도 현재의 경로의존성에 대한 연구는 그 개념을 다수의 사례, 특히 정책사례에 접목해 분석을 시도하는 방식으로 주로 전개되어 왔을 뿐, 일부의 연구를 제외하면 경로의존에 대한 이론, 혹은 모형 자체의 수정이나 보완은 매우 부족한 상황이다.

이와 관련해 본 연구에서 경로의존과 관련하여 제기하는 문제는 다음과 같다. 경로의존은 그 개념의 범위가 매우 넓은 모든 유형의 제도(institution)에 대해 적용될 수 있는 개념인지, 만약 특정한 제도의 유형과 분석의 친화성이 높다고 한다면, 다른 유형의 제도에 적용되기 위해서는 우연성, 수확체증과 고착화와 같은 자기강화 모형에 의한 진화, 제도의 안정성이라는 기존의 경로의존 패턴이 아닌 다른 메커니즘이 고안될 필요가 있는 것은 아닌지, 만약 그렇다면 그 것은 무엇이고, 사례를 통해 입증되어야 하는 것은 아닌지가 바로 그것이다. 제도현상은 매우 다양하고, 제도의 유형에 따라 매우 복잡할 수밖에 없어서, 경로의존이라는 하나의 거대개념을 적용해 오컴의 면도날(Ockham's razor)을 적용해 해결할 수는 없다.

특히, 규제와 같은 공식적 제도(formal institution)의 경우, 정부가 여러 대안의 비교를 거쳐 의도적으로 도입하는 것이기 때문에 경로의존의 유발에 초기조건으로 제시되는 우연성(accidence)이란 특성이 나타나지 않는다. 물론 국회나 정부의 정치적인 협상이나 조정의 과정을 거치면서 당초 의도한 규제안과는 다른 것이 설계되었다고 하더라도, 그조차도 계산과 의도성의 산물임에는 틀림없다. 즉 흔히 경로의존성에서 설명하듯 다수의 대안들이나, 선택가능성들이 존재하는 상황에서 우연히 어떤 행위자가 어떤 선택을 해서, 아니면 다수의 행위자들이 특정한 방식으로의 선택을 계기로 경로가 형성되는 것과는 차이가 있다는 점이다. 경로형성의 메커니즘 역시 마찬가지이다. 경로의존에서는 수확체증이나 전환비용과 같은 경로가 주는 편익과 경로에서 이탈하는데 따른 비용이 제도형성의 이유가 된다고 분석하지만, 규제와 같은 공식적 제도의 경우, 그 이런 수확체증과 전환비용과 무관하다. 즉 이들 비용과 무관하게 규제가 존속하는 한, 규제라는 제도가 인위적으로 형성한 경로에 구속될 수밖에 없다. 이렇게 되면, 규제라는 공식적인 제도가 형성한 경로에의 의존은 해당 경로가 수정이 되지 않는, 즉 고정되는 이유에 대한 별도의 설명이 필요함을 알 수 있게 된다.

본 연구에서는 이것을 규제라는 공식적 제도 자체의 성격에서 찾는다. 한번 도입된 규제는 그 실효성과 무관하게 규제가 의도하는 목적의 타당성으로 평가되는 경향이 있다. 목적에 이르는 수단이 매우 다양할 수 있음에도, 목적에 대한 정치적인 동의가 높으면, 규제방식의 수정이 잘 이루어지지 않는 경향이 나타나는 것이다. 규제의 수정이 목적달성의 포기나 목표수준의 완화로 해석되기 때문이다. 규제로 형성된 경로 내부에 존재하는 기득권 집단의 영향력이 경로 밖의 불특정하고 잠재적인 집단의 영향력에 비해 과도하게 높다는 특성도 있다. 그 결과 규제의 기득권, 즉 지대존속을 원하는 집단은 현 규제상태의 유지를 선호하게 되며, 실제 이를 위한 이익투입을 하게 된다. 한편 공식적 제도로서의 규제는 정부나 국회에서 수정이 이루어지지 않으면, 통상 경로의존에서 경로변화의 패턴으로 설명하는 표류(drift), 전환(conversion), 가겹(layering), 수정(revision)이 제도진화의 결과로 발생하지 않는다. 즉 공식적 제도로서의 규제의 변화는 공식적으로만 이루어지는 것이다.

본 연구에서는 우리나라 금융산업 구조를 형성해 온 은행법을 중심으로 공식적 제도로서의 규제의 경로의존의 모형을 제시하고, 사례분석을 통해 이를 입증하고자 한다. 이런 시도를 통해 그동안 다수의 연구들에서 활용되어 온 경로의존의 개념을 보다 구체화하고, 그 적용을 보다 분화시켜 이해할 수 있게 됨으로써 이 분야의 이론적 발전에 기여하고자 한다.

이를 위해 제2장에서는 경로의존에 대한 개념과 기존의 연구경향에 대한 비판적 고찰을, 제3장에서는 규제에 있어서의 경로의존 유발 메커니즘 제시, 제4장에서는 사례분석을 통한 입증을 시도하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 비평

1. 경로의존의 개념 및 비평

경로의존(path dependence)은 신제도주의(new institutionalism) 유파 중 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서 제시하는 핵심개념 중의 하나이다. 정치학에 뿌리를 두고 있는 역사적 제도주의는 제도의 안정성과 지속성을 설명하는 데, 제도의 영향에 관심을 가졌고, 이를 설명하는 중요한 개념으로 경로의존 및 그 유발 메커니즘을 제시하고 있다.¹⁾ 이런 역사적 제도주의에서 제시하는 경로의존의 개념은 광의와 협의의 두 가지로 존재한다(하연섭, 2003:170). 먼저 넓은 의미의 경로의존은 그 의미대로 과거에 발생한 사건이 현재와 미래에도 영향을 미친다는 것이다. 이것은 제도의 진화에 시간이라는 변수의 중요성을 채택한 것으로 어느 한 시점의 스냅사진에 대한 분석과 해석만으로는 그런 현상의 원인에 대한 정확한 이해가 힘들다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 한편 좁은 의미의 경로의존은 과거의 사건이 현재와 미래에 영향을 미치는 미친다는 것에 더해, 그 메커니즘과 결과 상태를 보다 구체적으로 제시한다. 즉 어떤 사건이 우연히 발생하게 되고, 다수가 이를 채택하게 되면, 경로가 형성이 되고, 그 경로에서 수확체증을 통해 경로의존이 강화되며, 반면 경로에서 이탈하는 데는 전환비용이 높아진다는 것이다. 이로 인해 한번 형성된 경로는 설령 그 경로보다 효율적인 다른 대체경로가 존재하거나, 잠재적 가능성이 있는 경우라 하더라도 상대적으로 비효율적인 상태를 유지하면서도 지속된다고 본다.

그런데 이들 경로의존에 대한 개념 중 넓은 의미의 개념은 제도분석에서 시간, 혹은 역사의 중요성을 제시했다는 의미가 있음에도 불구하고, 분석개념으로는 사실상 큰 의미가 없다.

1) 역사적 제도주의에서는 이후, 제도변화에 대한 설명에도 관심을 가졌다. 이와 관련해서는 단절적 균형(punctuated equilibrium)이 대표적인 개념이다.

단순히 과거 사건이 현재와 미래의 선택에 인과적인 영향이 있다는 사실만으로, 실제 사례분석을 통해 구체적이며 풍부한 이론적 논의를 전개하기가 어렵기 때문이다(유홍림·유은철, 2011:244). 제도에 대한 이런 방식의 접근은 당연한 것이기에, 만약 어떤 사례분석을 통해 경로가 확인되었고, 그것이 과거 사건의 영향 때문이라고 주장하는 것이 사례에 대한 심층적 이해를 위해 기여하는 것이 매우 적을 것이기 때문이다. 더구나 인과성이 충족하려면 시간적 선행성, 공변성, 제3의 변수 배제와 같은 조건을 충족해야 할 것인데, 이 중 시간적선행성만 충족했다고 어떤 경로가 형성된 원인으로 간주하는 것에도 논리적인 비약이 존재한다. 따라서 이런 의미에서 경로의존의 개념 중에서 의미 있는 것은 좁은 의미의 개념, 즉 경로의존에 이르는 특정한 메커니즘을 제시하고 그 타당성을 입증하는 것이 되어야 한다.

한편 이런 경로의존의 개념에 입각하게 되면, 어떤 사례에 대해 경로의존이 확인되었다고 분석하기 위해서는 대안적인 경로의 존재, 혹은 그 가능성을 병렬적으로 제시할 수 있어야 한다. 단순히 과거의 어떤 사건으로 인해 현재상태가 나타났다고 한다면, 그것은 제도의 지속성, 혹은 영향력으로 일컬어질 것이지, 굳이 경로의존이라는 새로운 개념을 고안해서 복잡하게 분석을 해야 할 필요성이 낮기 때문이다. 요컨대, 역사적 제도주의에서 경로의존이라는 개념을 통해 제도분석을 하는 타당성은 이를 통해 기존의 개념이나 이론적 틀에서는 설명하지 못하는 새로운 관점의 분석이나, 풍부한 해석이 가능해야 하는 것이다.

2. 경로의존의 메커니즘 및 비평

경로의존에 대한 이론화는 David(1985)와 Arthur(1989)에 의해 그 메커니즘이 제시되면서 본격화 되었다. David(1985)는 경로의존의 대표적인 예로 회자되고 있는 QWERTY 자판을 들어 설명함으로써 이 이론이 실제 사례에서 적용되었을 때 의미하는 바를 명료하게 보여주었다. 즉 우연성에 의해 QWERTY 자판 사용이 이루어졌고, 자판수가 QWERTY를 사용하면 할수록, QWERTY를 생산하는 것이 유리하게 되는 수확체증 현상이 발견되며, 그 결과 QWERTY 자판에 비해 효율적일 수 있는 다른 자판이 있음에도 이것들이 사라지고, QWERTY 자판만 남았다는 것이다. 물론 여기에는 QWERTY 자판 이외의 다른 경쟁적인 자판이 존재하더라도 이를 사용하는 데는 전환비용이 너무 높은 상황이 된 이유도 있다.

Arthur(1994)는 이런 경로의존 현상에 수확체증, 자기강화 메커니즘

(self-reinforcement mechanism)을 개념화하였다. 그는 신기술 분야에서는 전통적인 수확체감(diminishing returns)과는 달리 노동시간이 추가되면 오히려 산출량이 기하급수적으로 증가하는 수확체증(increasing return)이 발생된다고 주장했다. 그는 이런 수확체증이 발생하는 구체적인 이유로 초기비용이 높는데 비해 생산 및 관리비용은 낮은 것, 한번 구축한 시스템이 사용되면서 발생하는 네트워크 효과, 즉 시스템 사용을 하면 할수록 그 시스템 이용 인구가 늘어나는 것, 소비자의 타성으로 인한 높은 전환비용²⁾을 들었다(Arthur, 1989). 역사적 제도주의에서는 이런 Arthur의 개념을 적극적으로 반영 및 수정하여, 경로의존의 메커니즘을 구성하였다. 그 결과, 초기사건의 우연성, 수확체증, 높은 전환비용, 잠금(lock-in)이 제도의 경로의존 현상을 설명하는 중요한 분석틀로 자리 잡게 된 것이다.

이런 경로의존의 메커니즘은 Mahoney(2000)에 의해 종합적으로 정리되었다. 그는 경로의존의 유형이 반응적 전개(reactive sequence)와 자기강화적 전개(self-reinforcing sequence)로 나누면서, 전자는 시간에 따라 인과적인 사건의 연쇄를 의미하는 것으로 하나의 사건은 이전의 사건에 의존하고, 이런 연계가 결과적으로 경로를 형성하는 것이다. 후자는 수확체증으로 어떤 제도가 한번 채택되고 나면 제도의 지속에 따른 편익이 점점 증가하게 되어 제도의 변경이 어려워지며, 그 결과 더 효율적인 대안적 제도가 존재하더라도 그것이 새롭게 선택되기 어렵다고 분석하였다. 그런데 이들 두 경로의존의 유형 중에서 후자인 자기강화적 전개가 이론적인 우월성이 높다. 전자인 반응적 전개의 경우, 시간적으로 이전의 사건이 이후의 사건에 영향을 미친다는 것은 시간이란 변수의 중요성을 인정한다 하더라도, 인과관계의 추정에서 이미 전제하고 있는 개념으로 사례의 분석에서 경로의존이라는 개념을 적용하는데 대한 새로운 발견이 없기 때문이다. 즉 어떤 사례분석에서 인과관계가 발생되었다면, 당연히 사전사건이 사후사건에 영향을 미친 것이므로, 경로의존이 될 것이기 때문이다. 반면, 후자인 자기강화적 전개의 경우에는 경로의존의 메커니즘을 구체적으로 제

2) 전환비용은 하나의 선택이 확산된 이후, 이외는 다른 대안적 선택을 하려 할 때 발생하는 비용을 말한다. 전환비용이 클수록 대안적 선택이 일어날 가능성이 높다. 이런 전환비용이 발생하는 이유는 사람들은 현재 상태에서 변화를 줄 때 초래되는 비용이나 이익에 민감하며, 더욱이 이익보다 비용에 민감하기 때문에 중요하다. 즉 대안적 선택으로 인한 편익과 이익이 동일하거나, 편익이 이익을 약간 상회한다 하더라도, 비용을 보다 민감하게 고려하는 선택에 의해 기존 선택이 지속될 수도 있다. 이런 전환비용을 세분화하면, 대안적 선택에 필요한 시간과 노력과 같은 절차적 비용, 직접적인 금전적 비용인 재무적 비용, 전환에 따른 관계나 정서적 측면과 관련된 비용이 존재한다(최기성·허진성, 2010:322).

시하고 있다는 측면에서 인과관계가 왜 발생되었는지에 대한 추가적인 설명을 가능하게 해 주는 분석틀이다. 이런 의미에서 경로의존을 적용한 분석에서 강조하는 시간이란 단순히 물리적인 선후관계를 의미하는 것이 아니라, 시간적 맥락(temporal context)을 의미하는 것으로 본다(Griffin, 1992:406; 하연섭, 2004:194).

그런데, 이런 경로의존과 그 메커니즘의 제시는 그 논리적인 설득력에도 불구하고, 이 이론의 설명대상으로서의 제도의 유형에 따라 분석틀로서의 적절성이 달라질 수 있다는 점이 고려되지 못한 것으로 보인다. 역사적 제도주의를 포함한 신제도주의에서는 제도(institution)의 개념을 포괄적으로 제시한다. 즉 학자에 따라 차이가 있긴 하지만, 제도는 사회의 게임의 규칙(rule of game)으로 공식적인 것과 비공식적인 것을 포함하는 것으로 제시되고 있기 때문이다. 공식적 제도(formal institution)와 비공식적 제도(informal institution), 인위적 제도(artificial institution)와 자연발생적 제도(spontaneous institution)로 제도의 유형을 구분하는 시도는 모두 이런 제도의 포괄성을 반영하고 있는 것이기도 하다. 그렇다면, 경로의존의 메커니즘은 위의 공식적 제도와 비공식적 제도 모두에 있어서 동일하게 적용될 수 있는 것일까?, 이 논의는 제도이론으로서의 경로의존의 타당성을 수립하는데 있어서도 매우 중요하다.

그런데, 경로의존 메커니즘은 비공식적 제도에 대한 분석에 압도적인 친화성을 갖는다. 초기조건의 우발성, 수확체증과 전환비용으로 인한 경로변경의 어려움과 잠금현상은 모두 경로변경의 가능성이 열려 있는 상황을 전제로 한 것이기 때문이다. 공식적 제도의 경우, 통상 정부와 같은 공식적인 권한이 있는 집단이나 조직에 의해 절해진 절차에 따라 결정된 결과, 형성되는 것이기 때문에 기본적으로 경로변경이 열려 있지 않다. 즉 공식적 제도의 변경은, 수확체증과 잠금현상 등의 발생과는 무관하게 정해진 절차를 따라 이루어지는 과정이다. 반면 관습, 혹은 사회일반에서 나타나는 특정 경로에 대한 선호는 경로의존으로의 설명이 타당성이 높다. 실제 경로의존의 대표적인 예로 회자되는 QWERTY 자판의 지속, VTR 규격 표준형성과정³⁾에서 VHS의 선택, Pólya urn Model⁴⁾ 모두 비공식적 제도의 형성과

3) VTR이 처음 시장에 선을 보였을 때, VHS를 사용하는 사람들이 β 를 이용하는 사람보다 약간 많은 정도였다. 그런데 VHS를 개발한 일본의 빅터가 β 방식을 개발한 소니보다 더 적극적으로 홍보하면서 VHS가 소비자에서 약간 더 알려지게 되었고, 그 결과 VHS가 β 보다 많이 판매되기 시작했다. 그런데 일단 이렇게 VHS가 많이 판매되기 시작하자, 시간이 흐를수록 VHS가 시장을 압도하게 되고 β 는 완전히 밀려나는 결과가 초래되었다(Arthur, 1997:123).

관련이 있는 것이다.

또한 경로의존의 첫 번째 단계인 우발성 역시, 공식적 제도와는 거리가 멀다. 공식적 제도의 경우, 다수의 대안 중에 특정한 안을 의사결정자가 채택한 것이지, 우연히 발생한 어떤 사건으로 간주할 수는 없기 때문이다. 설령 그런 의사결정이 우연한 계기에 의해 이루어진 것이라 하더라도, 공식적 제도의 결정 그 자체는 여전히 누군가가 의도적으로 채택한 것으로 해석되어야 한다. 공식적 제도가 특정한 의사결정자 없이 우연하게, 나아가 저절로 결정되었다는 것은 공식적 제도의 속성상 모순적이다. 이런 이유로 역사적 신제도주의는 비교적 장기적인 측면에서 사회 내의 제도의 배태성을 분석하였다는 특징을 보이고 있기도 하다. 그런데 경로의존에 대해서는 제도의 유형에 따른 그 적용가능성을 검토한 연구가 드물다. 더구나 이제 곧 분석할 기존연구들을 보면, 제도의 유형을 구분하지 않고, 사례를 적용하고 있으며 이로 인해 경로의존이론 자체에 대한 혼란이 나타나고 있기도 하다.

물론 그럼에도 불구하고 경로의존의 메커니즘은 비공식적인 제도의 형성과 지속성을 설명하는데 매우 유용한 분석틀임을 알 수 있다. 더구나 과거 행태주의 이론에서와 같이 행위자의 드러난 행동이나 선택의 결과만으로는 설명이 안 되는 사회·정책적 현상의 형성과 지속과정에 대해 타당성 있는 설명이 가능하다. 예를 들어, 사회의 현 상태를 개별행위자의 합리적 선택의 결과로 보는 고전경제학에서는 현실에서 만연한 비효율적인 구조, 그러면서도 고쳐지지 않는 경직적인 상태를 설명할 수 없지만 경로의존에서는 설득력 있는 설명이 가능하다. 물론 제도 중 비공식적 제도에 국한되어 설명의 친화성이 높다 하더라도 기존 이론과는 다른 새로운 해석의 기준을 제시한다는 측면만으로도 경로의존의 학문적 의미는 매우 크다.

4) 통계학에서 소개된 모형으로 George Pólya에 의해 소개되었다. 항아리에 검은색 공과 흰색공이 섞여 있을 때, 무작위로 첫 번째 뽑은 공을 항아리에 다시 넣으면서 뽑은 것과 같은 색깔의 공을 추가로 항아리에 넣어 주는 게임을 반복해서 한다고 하자. 이 경우, 첫 번째 어떤 공을 뽑는가에 따라 항아리에서 검은색과 흰색공을 뽑을 확률이 변화하게 된다. 예를 들어, 첫 번째 검은색 공을 뽑으면, 이제 다음 번 횟수의 게임에서는 검은색 공이 하나 늘어난 만큼 검은색을 뽑을 확률이 높아진다는 것이다. 따라서 만약 이런 게임을 무한히 반복하게 되면, 어느 순간에는 처음 뽑은 공의 색이 항아리를 압도하게 될 수 있다. 즉 처음의 우연한 선택, 혹은 사건이 이후의 결과에 결정적인 영향을 미친다는 것이다(위키피디아, https://en.wikipedia.org/wiki/P%C3%B3lya_urn_model, 2018.10.16. 검색).

3. 경로의존에 대한 기존연구 고찰

경로의존을 적용한 연구는 행정학에 국한되지 않고, 전체 사회과학의 영역에서 발견되며, 그 사례 역시 광범위한 연구주제에 걸쳐있다. 이는 경로의존이 분석의 일반성이 높다는 것을 의미한다. 백승훈·박춘우(2013)는 가족정책, 엄석진(2016)은 한국의 행정개혁, 김민규·정희영(2013)은 중등단계 농업인력 양성정책, 박종화(2009)는 대구권 산업발전 로드맵 수립, 최기성·허진성(2010)은 일본의 평화헌법, 채성준(2017)은 국가보안법, 김정해(2004)는 미국의 정권인수기 조직화, 박용성·박춘섭(2011)은 민간투자사업 최소수입보장 제도, 김미나(2002)는 게임산업과 정책, 김미나(2003)는 박정희 정권의 군인 특별채용, 권정현·김도기·문영빛(2015)은 교장공모제 제한요인, 방민석·김정해(2003)는 대기업규제 정책, 김종성(2000)은 미군정행정조직, 손열(2006)은 벤처지원정책, 윤장호(2005)는 한글코드표준, 김민희(2012)는 교육지원청 개편, 최수경(2015)은 환경교육 제도화, 김창수(2016)는 물기본법, 윤희중(2011)은 경찰관료제, 유홍림·유은철(2011)은 국민체육진흥기금 융자사업, 하혜수·양덕순(2005)은 지방자치단체 총액인건비제를 그 대상으로 하고 있다.⁵⁾

경로의존이 적용된 광범위한 연구에 비해 한정적이긴 하지만 이들 연구를 중심으로 살펴보면, 공식적 제도(formal institution), 그 중에서도 정책을 대상으로 한 연구가 압도적으로 많이 발견된다. 위에서 제시한 사례는 그 수준의 차이는 있을지언정 모두 조직체거나 정책과 같은 공식적 제도에 대해 경로의존을 적용해 분석한 것이다. 그런데 비공식적 제도에 대한 분석에 상대적인 친화성이 높은 경로의존 개념이 이처럼 공식적 제도, 특히 정책에 대한 분석에 많이 적용된 것은 의외의 현상이다. 그렇다면, 이들 연구들이 경로의존의 메커니즘에 대한 분석을 얼마나 심도 있게 수행하였는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저 위의 논문 중 경로형성과 유지에 있어서 비공식제도의 역할을 분석한 연구는 손열(2006)과 김정현·김도기·문영빛(2000)에 불과하다. 손열(2006)의 경우, 벤처지원정책에서 관료주도의 금융배분이라는 과거의 상태가 지속된 것이 발전국가의 국가운영의 틀이 만들어진 경로에 구속된 결과임을 분석하고 있으며, 김정현 외(2000)는 교장공모제의 모집에

5) 이들 경로의존에 대한 연구는 한국교육학술정보원(<http://www.riss.kr/>)에서 2018년 11월 15일 현재, '경로의존'을 검색어로 국내학술지논문에서 검색한 결과 중 정확도순으로 대표적인 연구들을 소개한 것이다.

도 결과적으로 승진제나 초빙제로 유사하게 운영되는 것은 경력을 중시해 온 교직문화가 형성한 경로의 결과임을 들고 있다. 그러나 이외의 논문에서는 공식적 제도로서의 정책의 채택과 그런 정책이 지속되는 것을 경로의존으로 해석하고 있을 뿐 이런 경로를 형성시킨 비공식적, 혹은 공식적인 제도나 체계를 제시하고 있지는 않다.

어떤 공식적 제도의 채택은 그것이 우연적 사건의 결과일수는 있어도, 만약 어떤 정책이 결정되었다는 것은 우연한 사건으로 간주해서는 안 된다. 정부의 정책결정은 비록 제한된 합리성 안에서 이루어지는 것이긴 하지만 분석과 협의를 통해 이루어진 결과이기 때문이다. 이런 면에서 유홍림·유은철(2011)의 연구에서 국민체육기금 용자사업이 우연하게 결정이라는 분석, 박용성·박춘섭(2011)에서 민자투자사업 최소수입보장제도가 IMF로 인한 우연한 결정이라는 분석, 채성준(2017)에서 국가보안법이 대한민국의 수립이라는 우연한 사건의 결과라는 분석은 논리적인 완결성이 낮다.

어떤 사례에서 경로의존이 존재한다고 분석하기 위해서는 현재의 경로와 대안적 경로에 대한 대비가 필요하다. 경로의존이론에서는 어떤 경로가 우연히 채택되면, 비록 대안적인 더 효율적인 경로가 있을 수 있음에도 현재의 경로가 지속되는 메커니즘이 있음을 주장하고 있기 때문이다. 적어도 사례분석에서 단순히 과거의 제도의 지속성이 있다는 것만으로 경로의존이 존재한다고 해석한다면 논리적인 완결성이 낮아진다. 그런데 분석대상 연구 중 대안적 경로, 혹은 그 가능성을 제시하지 못한 연구가 상당했다. 엄석진(2016)은 현재의 행정체계의 성격 경로와 대체가능한 대안적 경로의 가능성과 비교가 나타나지 않으며, 백승훈·박춘우(2013)의 경우, 한국의 가족정책이 출산정책으로서의 성격이 강한 반면 대체경로로 행복추구 관점의 가족정책을 들고 있으나, 이것이 구체적으로 무엇이며, 왜 기존의 출산정책 보다 효율적일 수 있는지에 대한 분석이 없다. 윤희중(2011)의 연구는 경찰관료제의 확대성향을 경로의존으로 개념화하고 있으나, 이와 대비되는 경찰관료제의 진화 경로를 제시하지 않고 있으며, 방민석·김정해(2003)의 경우에도 대기업규제정책의 내용적 지속성을 하나의 경로라 하면서도 다른 경로의 내용이 무엇인지 소개하고 있지 않다.

경로의존분석에서 가장 중요한 것은 연구대상 사례에 경로의존의 메커니즘이 존재하는지 여부일 것이다. 이에 대해서는 경로의존모형에서 소개하듯, 초기선택의 우연성, 수확체증과 전환비용, 잠금이 분명히 나타나야 한다. 혹은 경로의존 개념이 성립하기 위한 연구자 자신의 경로의존의 메커니즘이 제시되고 분석되어야 할 것이다. 그렇지 않다면 적어도 광의의

경로의존 개념에서 채택하듯 시간적으로 선후인 사건들이 높은 인과성이 있음이 입증되고, 그 결과 어떤 경로가 지속됨을 설명해야 할 것이다. 만약 이런 분석이 없이, 어떤 사건이나 현상, 정책이나 그 성격이 지속되고 있다는 것만으로 이를 경로의존으로 개념화해서는 설득력이 낮다고 볼 수 있다. 그런데 위의 연구들 중 유흥림·유은철(2011), 김민희(2012), 손열(2006), 김정현·김도기·문영빛(2015), 채성준(2017)을 제외하고는 경로의존의 메커니즘에 대한 분석이 거의 없다. 예를 들어, 김미나(2003)와 같이 박정희 정권 시기 특별채용이 압도적으로 높은 현상이 지속된 것만으로 경로의존으로 개념화하거나, 박종화(2012)와 같이 대구시의 전략산업이 과거와 현재가 동일한 성격을 갖는 것만으로 경로의존으로 간주하는 연구가 발견된다.

한편 이런 기존의 경로의존에 대한 연구의 특징들은 경로의존을 적용한 연구의 치밀성을 제고해야 한다는 과제와 함께 경로의존모형 자체의 발전을 위한 논의가 보다 활발하게 이루어질 필요가 있음을 의미한다. 특히 대부분의 기존연구에서 대상으로 삼은 공식적 제도의 채택과 지속성의 경우, 기존의 비공식적 제도에 친화성이 높은 경로의존의 설명의 틀을 대체, 혹은 보완하는 새로운 이론적 시도가 필요한 상황이기도 하다.

Ⅲ. 규제로 인한 경로의존성 유발 메커니즘

1. 공식적 제도에 경로의존성 적용의 정합성 검토

공식적 제도와 비공식적 제도⁶⁾의 구분은 제도(institution)연구에서도 구분하는 중요한 개념이다. 이렇게 제도의 성격을 구분하는 것은 정부, 혹은 인위적 주체가 설정하는 규칙과 관행의 진화를 통해 자연발생적으로 형성되는 규칙의 성격이 다르다는데 기인한다. 먼저 공식적 제도는 의도적으로 설계된 구체성을 가진 규칙으로 공식적인 권위를 가진 집단에 의해

6) 제도의 구분은 Kasper et. al(2012)의 경우, 내재적 제도(internal institution)와 외재적 제도(external institution), Hayek(1968)의 경우, 인위적 규칙(man-made rule)과 자연발생적 규칙(spontaneous rule), North(1990)는 공식적 제약(formal constraints)과 비공식적 제약(informal constraints)로 구분한다. 그러나 이들 구분은 자연발생적인지, 인위적인지를 놓고 제도를 구분한 것으로 모두 같은 유형으로 볼 수 있다.

형성된 것으로 법이 대표적이다. 이런 공식적 제도는 위반 시 불이익 역시 공식적으로 규정되는 경우가 많다. 반면 비공식적 제도는 습관이나 장기간의 비공식적 상호작용, 혹은 시장 메커니즘의 작동에 의한 선택의 결과로 형성된 것이다. 그리고 비공식적 제도의 위반은 평판의 상실, 거래기회의 비공식적 배제 등과 같은 방식으로 이루어진다. 이런 의미에서 이 두 제도의 차이는 제도의 원천(origin)과 처벌 메커니즘(Kasper et, al, 2012:35-36)과 North(1990:6)가 제시한 것처럼 공식적 제도는 정치적 또는 사법적인 결정, 비공식적 제도는 진화 및 형성되는 것으로 구분함으로써 형성방식에 따라 구분된다.

이런 면에서 제도의 개념을 정의하면, 경로의존이론은 비공식적 제도에 대한 친화성이 높다는 것이 드러난다. 경로의존은 시간적으로 과거의 선택이 이후의 사건이나 상태에 영향을 미치는 것이며, 그것은 우연적 초기선택, 수확체증과 전환비용과 적응 메커니즘과 같은 제도의 제약 내에서 상호작용을 하는 당사자의 선택들이 무의도적으로 구성·형성된 결과이기 때문이다. 즉 어떤 현상에 경로의존이 나타난다면, 그것은 정부, 혹은 어떤 당사자가 선택한 결과가 아니라, 우연한 선택이 진화한 결과라는 것이다. 따라서 어떤 정책에서 특정한 궤도를 따라 진화하는 의존성이 나타난다면, 이것은 정책이 이런 의존성을 가질 수밖에 없게 만드는 비공식적 제도의 제약이 존재하는 것으로 해석되어야 한다. 위에서 제시한 선행연구 중, 손열(2006)과 김정현·김도기·문영빛(2000)이 대표적인 예이다. 벤처지원정책이 관료주도의 금융배분이라는 비공식적 제도의 제약에 영향을 받은 것이고, 교장공모제가 승진제나 초빙제와 유사하게 운영된 것이 경력을 중시한 교직문화의 영향을 받은 것으로 분석되는 것이다.

그러나, 정책은 이처럼 비공식적 제도의 제약에 의해 특정경로로 고착되기도 하지만, 정책 자체가 유발하는 메커니즘에 의해 특정경로에서 이탈하지 못하는 경우도 많다. 이런 경우, 경로의존모형에서 제시하는 메커니즘인 우연성과 수확체증, 전환비용, 잠금과는 다른 메커니즘이 존재할 것이라는 가정을 할 수 있다. 따라서 정책에서 발생하는 이런 대안적인 메커니즘을 설명하는 이론적 모형을 구축하는 것은 경로의존의 설명력을 높임과 동시에 이론의 발전을 위한 시도일 수도 있다.

2. 규제로 인한 경로의존성 유발 메커니즘

1) 규제안의 공식적 채택

규제는 정부가 공식적으로 결정한 정책의 한 유형이다. 따라서 규제안의 채택은 정부 내에 사전에 정해져 있는 의사결정 절차에 따라 공식적으로 이루어진다. 이것은 경로의존이론에서 제도의 채택이 우연성에 따라 이루어진다는 것과는 다른 것이다. 경로의존이론에서 제도의 채택은 경쟁, 혹은 진화의 과정에서 우연하게 채택된 것이다. 즉 어떤 제도의 선택에 있어 의도성이 존재하지 않는다. QWERTY 자판의 경로의존이 채택된 것은 어떤 특정한 의도나 기획에 의해 이 자판의 사용이 결정된 것이 아니라, 개발회사가 우연한 시점에 이 자판을 출시하였고, 그것을 사람들이 쓰기 시작하면서, 타자수 교육에 채택하였으며, 이후 수확 체증의 경로를 형성한 결과이다.

그러나 규제는 이처럼 비공식적인 요소에 따라 결정되는 것이 아니다. 관행이나 습관, 혹은 불문의 질서와 같은 비공식적 제도와는 달리 공식적인 제도로서의 규제는 그것이 어떤 것이든 반드시 공식적인 채택의 과정을 거치기 때문이다. 물론 이런 공식적인 결정의 과정에는 무수한 사고의 발생, 상황의 변화, 담당자의 변경, 의사결정규칙의 변화 등과 같은 당초에는 예기치 못한 우연적인 요소의 영향을 받을 수도 있지만, 그럼에도 불구하고 어떤 규제가 정책의 모습으로 채택되기 위해서는 공식적인 의사결정이 반드시 필요하며 이것은 다수의 사람들의 비의도적인 상호작용의 결과로 도출된 우연성이 작용한 결과일수는 없다.

2) 목표정당성이 규제수정을 압도

(1) 경쟁목표에 대한 높은 진입장벽

어떤 규제든 달성하려는 목표가 존재한다. 정부는 사회·경제적 문제점을 해결하기 위해 규제를 설계하기 때문이다. 규제는 사회적으로 어떤 바람직한 상태를 달성하는데 활용되는 정부의 정책수단이다. 그런데 규제는 하나의 목표와의 단선적 연계성을 갖는 경우는 거의 없다. 규제가 도입되면, 기존의 자원배열, 이해관계, 나아가 규범적 지형에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 규제는 필연적으로 누군가에게는 이익, 다른 누군가에게는 비용을 유

발한다. 누군가에게는 더 유리한 기회를 제공하게 되지만, 그 반대의 영향을 받는 집단도 발생한다. 어떤 집단의 정치적, 규범적 견해와는 친화성이 높지만, 다른 집단에는 극렬한 반대를 유발할 정도의 이념적 상충성도 존재한다. 규제는 서로 상충된 복수의 사회규범이나 목표의 접점에 존재하는 것이다. 따라서 규제는 이들 여러 목표 중 정부가 특정한 목표를 선택하여 이를 달성하기로 결정한 것이다.

그런데 규제가 적용되는 상황은 동태적이다. 규제대상의 성격이 변화하며, 새로운 규제수단이 고안될 수도 있다. 규제 타당성의 기반이 된 외부환경의 변화도 있을 수 있다. 이렇게 되면 규제가 당초 의도한 목표의 타당성은 점점 낮아지게 된다. 반면 당초 규제도입으로 포기되었던 경쟁목표가 회복, 혹은 다시 고려되어야 한다는 제안이 나타나게 된다. 그런데 이런 상황변화에도 불구하고, 경쟁목표는 기존목표의 정당성에 가로막혀 새로운 목표로 채택되는 것이 어렵다. 즉 어떤 규제든 한번 도입되어 적용되기 시작하면, 경쟁목표의 채택은 해당 규제가 의도하는 목표의 수정이나 포기로 간주되기 때문이다. 수도권정비법에 따른 수도권규제가 목표로 삼는 지역균형 발전이란 목표는 수도권 발전이라는 또 다른 경쟁목표와도 관련되어 있다. 그런데 수도권규제가 한번 채택되면, 수도권 발전이라는 경쟁목표에는 높은 진입장벽이 형성된다. 지역균형 발전이라는 원래 목표를 포기, 혹은 완화하지 않고서는 수도권 발전이라는 경쟁목표를 추가적으로 고려하기 어렵기 때문이다.

(2) 규제수정을 목표포기로 간주

목표달성 수단으로서의 규제는 사회문제 해결에 대한 정부의지를 보여주는 상징적인 역할도 한다. 수도권규제는 국토균형발전, 화학물질규제는 환경보호, 선박규제는 선박안전을 달성하기 위한 것임과 동시에 동 규제 자체가 정부의 규제목표달성을 위한 노력을 보여주는 것이기 때문이다. 따라서 이런 규제의 폐기, 혹은 수정은 해당 목표달성을 포기한 것으로 간주되는 경향이 있다. 특히 규제의 상징성이 높을수록 이것은 더욱 강하게 나타난다. 재벌규제의 변화는 재벌의 불합리한 거래 등에 대한 정부개입을 포기 혹은 완화한 것으로, 노동규제의 변화는 노동시장의 불합리성에 대한 감독수준을 낮춘 것으로 해석되는 것이다.

그런데 이처럼 규제수정이 목표의 포기로 간주되면, 현재의 규제에 변화를 가져오는 조치를 하기 힘들어진다. 관련 시민단체 등 원래 규제가 달성하려던 목표를 지지하던 집단은 규제변화에 대한 강력한 반대를 할 가능성이 높다. 여기에 규제목표에 대해 정당성과 사회

적 지지가 높으면 높을수록 이런 시민단체 등의 반대는, 언론과 SNS 등을 통한 증폭작용을 일으키면서 규제변화에 적극적으로 저항하는 형태로 나타나게 된다.

3) 규제존속 유발 이해관계 측면

(1) 규제관련 기득권 집단의 저항

규제는 이해관계의 망 속에 존재한다. 어떤 규제든 한번 도입되면 해당 규제로 이익을 얻는 집단이 발생한다. 그런데 규제가 창출하는 지대(rent)로 인해 이익을 보는 집단은 규제의 변화는 이익의 상실을 의미하게 된다. 따라서 이들 집단은 규제변화에 저항을 할 가능성이 높고, 이것은 규제를 현재 상태로 유지시키는데 중요한 동력이 된다.

사실 규제로 인해 창출된 이익은 정부가 언젠가 그 이익관계에 변화를 줄 수 있는 반사적 이익에 해당되는 것이다. 이런 이익은 사적재산권(private property)의 영역이 아니기 때문에 정부가 이런 규제가 부여해 온 이익에 구속될 필요가 없기 때문이다. 그러나 이런 논리적 귀결과 무관하게, 규제가 주는 이익은 경우에 따라 막대할 수 있기 때문에 그 이익을 향유하던 집단은 규제변화에 강력하게 저항할 수 있다. 진입규제가 대표적이다. 진입규제는 어떤 업역에 신규 사업자의 출현을 제한하는 것으로 이미 진입해 있는 사업자에게는 시장의 불확실성을 줄여주고 안정적인 수익을 보장해 준다. 소수의 기 진입자로 시장이 형성되게 되면 새로운 기술개발 등 경쟁에서 생존하기 위한 노력할 유인도 줄어들게 된다. 따라서 이런 진입규제의 변화는 통상 기 진입자로부터의 강력한 저항에 봉착하게 된다.

(2) 관료의 현상유지 및 통제 선호경향

규제관료는 한정된 시간과 자원, 그리고 에너지로 업무를 수행한다. 사회문제가 도처에 있지만 이들 중 우선순위를 도출해 이를 정책의제로 채택하고 대안을 설계하는 것은 이런 이유 때문이다. 정부는 모든 문제를 해결할 수 있을 정도의 충분한 자원을 가지고 있지 않은 것이다. 관료의 이해관계에서 보면, 현재 규제에서의 변화는 새로운 복잡한 업무의 시작을 의미한다. 더구나 규제처럼 복잡한 이해관계와 규범의 망 속에 걸쳐 있는 안의 경우, 쉽게 결론이 나지 않는 무수한 분석과 협의가 필요하게 될 수도 있다.

따라서 한정적인 자원을 가지고 업무를 수행하는 정부의 관료로서는 가급적 현 상태를

유지하려는 유인을 가질 가능성이 높다. 이는 규제변화의 수요가 강력하게 주어지지 않는 상태에서 관료 스스로 현재 규제의 타당성을 문제 삼아 대안을 마련함으로써 현재의 규제에 변화를 도모할 것일 기대하는 것은 어렵다. 더구나 관료는 실질적으로 규제의 변화과정에서 기존 규제의 개선수요 분석, 새로운 대안의 효과분석 및 개선안의 제안 등의 역할을 하는 핵심주체에 해당한다. 이런 이유로 이런 규제관료의 현상유지 선호경향은 한번 채택된 규제가 변화하지 않고 지속되는데 결정적인 영향을 미치게 된다. 그리고 이렇게 기존의 정책 상태를 유지하는 것이 관료가 민간에 대한 통제를 유지하는 데도 도움이 된다. 규제완화와 같은 변화를 통해 규제권한에 변화를 주면, 다음단계에서 민간에 개입할 필요가 있을 때 중요한 정책수단 하나가 사라지는 것이 되기 때문이다.

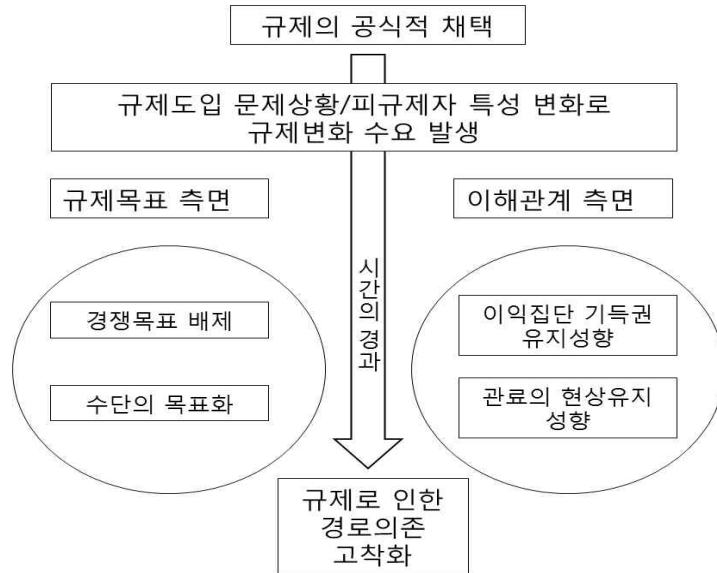
4) 규제로 인한 비합리적 경로의존 고착화

이처럼 규제는 한번 공식적으로 채택되면 변화보다는 현상유지적인 성향을 높게 가질 수밖에 없다. 정치·행정적으로 복잡한 절차와 협의를 통해 결정된 규제에 다시 어떤 변화를 가져오는 것은 특정한 사회문제의 해결수단으로서의 해당 규제의 상징성, 규제변화를 규제가 추구하는 목표의 포기나 완화로 간주하는 견해, 규제를 둘러싼 이해당사자와 관료의 유인이라는 동태적 메커니즘이 작동되는 상황에서는 매우 어려운 일이기 때문이다. 따라서 한번 도입된 규제는 설령 규제상황이 변화하여, 기존의 규제목표가 달성이 되었거나, 규제가 유발하게 된 부작용이 상당히 커져, 기존의 규제목적달성으로 인한 편익보다 사회적 비용이 더 크게 발생하는 등 개선수요가 발생한 상황에서도 쉽게 변화하기 어렵다. 즉 기존에 채택된 규제가 구축한 경로에 고착화 되어지는 것이다.

이렇게 고착된 규제는 경직성을 가지게 되어, 현실에서 제기되는 비효율이나 개선수요를 반영하지 못한 채로 유지된다. 즉 아무리 도입당시에는 당면한 사회문제를 해결하기 위해 분석과 조정, 그리고 정치적 합의에 의해 도입된 규제라도 시간이 지남에 따라 현실의 문제해결능력과 별도로 규제가 유발하게 되는 비효율을 내포한 채로 지속될 수밖에 없는 것이다.

지금까지 제시한 규제라는 공식적 제도에서 경로의존이 유발되는 메커니즘을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



IV. 사례분석: 한국금융 은산분리 구조

1. 사례의 적절성 고찰: 경로의 확인

본 연구에서는 은행법에 따른 한국금융 산업구조 중 은산분리 규제를 중심으로 분석을 실시하고자 한다. 우리나라 금융기관에서 은산분리 규제가 은행법에 도입된 것은 1982년이다. 당시 국가소유의 은행이 민영화 되면서 특정한 개인이나 기업이 은행을 사실상 지배해 소위 사금고화 하는 것을 방지하기 위해 이 규제가 도입된 것이다. 이후, 은산분리 규제는 몇 차례 변화를 겪어 왔다. 그런데 특징적인 것은, 1982년 당시 동일인의 의결권 있는 주식 소유 제한이 100분의 8이었던 것이⁷⁾ 1994년 은행법의 개정을 통해 대규모기업집단(재벌)

7) (1982.12.31. 은행법) 제17조의3 ①동일인은 금융기관의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 8을 초과 하는 주식을 소유하거나 사실상 지배하지 못한다. 다만, 정부가 주식을 소유하는 경우, 외국과의 합작투자에 의해 설립된 금융기관의 주식을 소유하는 경우 및 전국을 영업구역으로 하지 아니하는 금융기관의 주식을 소유하는 경우 등에 대하여 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

을 동일인에 포함시킨 이후⁸⁾, 대규모기업집단에 대한 의결권 있는 주식소유 제한은 한 번의 시기를 제외하고는 줄곧 100분의 4로 유지되어 왔다는 점이다. 2009년의 은행법 개정을 통해 2013년까지 시행된 은산분리 규제도 이 제한을 100분의 9로 완화하긴 했지만 대규모기업집단이 최대주주가 되거나 사실상 경영에 관여하기 위해 100분의 4이상의 의결권 있는 주식소유를 하고자 할 경우, 금융위원회의 승인을 받도록 규정함으로써 사실상 100분의 4 규칙의 허들을 유지하고 있었다. 한편 2018년, 인터넷 전문은행 인허가 규제를 완화하면서도 은행법이 아닌 인터넷전문은행⁹⁾에 한해 의결권 있는 주식소유의 상한을 34%까지로 상향시킨 인터넷전문은행특별법이라는 특별법을 제정함으로써 은행법의 기존 규제기준은 유지했다.¹⁰⁾ 참고로 미국과 유럽연합은 인터넷 전문은행에 대해 기존은행과 동일한 은

8) (1994.12.31. 은행법) 제17조의3 (동일인의 주식소유제한등) ①주주 1인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자(이하 "同一人"이라 한다)는 금융기관의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하는 주식을 소유하거나 사실상 지배하지 못한다. (2015.4.28. 은행법 시행령) 제3조의2 (동일인의 범위) 법 제17조의3제1항 본문에서 "주주 1인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자"라 함은 주주 1인 및 그와 다음 각호의 1의 관계에 있는 자를 말한다. 1. 주주 1인의 배우자, 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 2. 주주 1인 및 제1호에 규정된 자가 임원의 과반수이거나 이들이 출연금의 100분의 50이상을 출연하였거나 이들 중의 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인·조합 또는 단체, 3. 주주 1인 및 제1호·제2호·제4호에 규정된 자가 의결권 있는 발행주식(지분을 포함한다. 이하 같다)총수의 100분의 30이상을 소유하고 있거나 이들의 최다수 주식소유자로서 경영에 참여하고 있는 회사, 4. 주주 1인, 제2호 또는 제3호에 규정된 자에게 고용된 자 (사용자가 법인인 경우에는 임원을 말하고, 개인인 경우에는 상임사용인, 고용계약에 의하여 고용된 자 또는 그 개인의 금전이나 재산에 의하여 생계를 유지하는 자를 말한다.), 5. 주주 1인 및 제1호 내지 제4호에 규정된 자가 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 30이상을 소유하고 있거나 이들이 최다수 주식소유자로서 경영에 참여하고 있는 회사, 6. 주주 1인이 독점규제및공정거래에관한법률에 의하여 지정된 대규모기업집단(이하 "대규모기업집단"이라 한다)을 지배하는 자(이하 "계열주"라 한다)인 경우에 그가 지배하는 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원, 7. 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, 8. 주주 1인이 대규모기업집단에 속하는 회사인 경우에 그 회사와 같은 대규모기업집단에 속하는 회사 및 그 회사의 임원(신설)

9) 인터넷 전문은행은 영업점 없이 무인자동화기구나 인터넷 등의 매체를 통해 은행사업을 수행하는 기업을 말한다.

10) 인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특별법에서는 인터넷 전문은행에 대한 산업자본의 지분을, 즉 의결권 제한 상한을 34%로 완화했다. 단, 자산 10조원 이상의 상호출제제한기업집단은 대상에서 제외되며, 정보통신기술 관련해서는 자산비중이 50%이상인 기업은 대주주 자격을 시행령으로 규정해 허용하기로 되어 있다. 다만 이렇게 인터넷전문은행을 도입하면서도 정부는 당초부터 은행법의 은산분리의 틀은 유지하는 방침을 세웠다. 금융위원회(2015)의 인터넷전문은행 도입방안에 의하면 '현행 은산분리 제도의 큰 틀을 유지하면서 인터넷 전문은행의 특성과 성공가능성 및 외국사례를 고려 인터넷전문은행에 한해 은산분리 규제를 일부 완화하는 것으로 방향을 잡고 있음을 알 수 있다.

산분리 기준을 적용하고 있다(전주용, 여은정, 2015:205).

이렇게 볼 때, 우리나라의 은산분리 규제는 대규모기업집단을 동일인에 포함시킨 이후, 이들에 대한 은행소유 제한에 대해 100분의 4라는 기준을 줄곧 유지해 왔음을 확인할 수 있다. 비록 2009년에서 2013년 사이 의결권 있는 주식소유 제한을 100분의 9로 유지한 시기에도 대규모기업집단이 100분의 4를 넘어 은행에 대한 실질적 경영관여를 할 경우에는 금융위원회의 승인을 얻도록 함으로써 대규모기업집단의 은행에 대한 의결권 있는 주식소유 제한을 사실상 100분의 4로 제한하였기 때문이다. 실제로 2009년에서 2013년 사이 금산분리 의결권 주식소유 규제가 100분의 9로 완화되었음에도 이 기간 은행소유 지분이 4%를 넘긴 대규모기업집단은 존재하지 않았다(김효연, 2013:62).

물론 이 기간 동안 한국은 IMF 금융위기를 극복하기 위해 외국자본의 유치가 필요해지면서, 1998년에는 외국자본에 한해 의결권 있는 주식소유를 100분의 10으로 완화하기도 했으며, 2002년 이후부터는 대규모기업집단으로 대표되는 비금융주력자 외의 동일인에 대해서도 의결권 있는 주식소유를 100분의 10으로 완화해서 이를 유지하고 있기도 하다. 그러나 은행이라는 대규모 금융기관의 운영에서 상당한 영향력을 행사할 가능성이 높은 집단이 현실적으로 대규모기업집단이다. 더구나 한국에서 동일인 중 특별히 규제를 강하게 적용하는 대규모기업집단을 포함한 비금융주력자의 경우, 2002년 그 개념이 은행법에 도입된 이래, 동일인중 비금융회사(대통령령이 정하는 금융업이 아닌 업종을 영위하는 회사)인 자의 자본총액(대차대조표상 자산총액에서 부채총액을 차감한 금액)의 합계액이 당해 동일인중 회사인 자의 자본총액의 합계액의 100분의 25 이상인 경우의 당해 동일인과 동일인중 비금융회사인 자의 자산총액의 합계액이 2조원 이상으로서 대통령령이 정하는 금액 이상인 경우의 당해 동일인으로 지속적으로 유지되어 왔다. 이렇게 볼 때 한국의 은산분리 규제에는 대규모기업집단에 대해 의결권 있는 주식소유 100분의 4 이하 유지라는 하나의 일정한 경로가 있음을 확인할 수 있다. 또한 2002년 동일인에 대한 의결권 있는 주식소유 제한 100분의 10이라는 또 다른 경로를 발견할 수 있다.¹¹⁾

11) 2002년 동일인에 대한 의결권 있는 주식소유 제한이 100분의 10으로 완화된 이유는 1998년 이후, 외국인에 대해서는 100분의 10을 인정하면서, 내국인에 대해서는 100분의 4로 인정한 데 따른 역차별을 시정하기 위한 것이었다.

2. 사례분석

1) 은산분리 규제의 공식적 채택

한국에서 은산분리 규제는 1982년 정부소유의 은행을 민영화 하면서 채택된 것이다. 민간기업의 은행의 사금고화로 인한 금융건전성 위험을 방지하려 공식적으로 채택된 조치인 것이다.¹²⁾ 당시 결정된 구체적인 내용을 보면, 금융기관에 대한 임시조치법의 의결권 있는 주식소유의 제한수준인 10%로 제안되었던 것을 최종적으로 8%로 제한하고, 외국과 합작 투자로 설립된 은행에 대한 주식취득에서는 예외를 허용하는 것으로 하였다.

한편, 이후의 은산분리 규제는 특별한 상황의 변화에 따라 정부가 공식적으로 규제를 수정하는 방식으로 규제변화가 이루어졌다. 특히 1987년부터 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 대규모기업집단에 대한 개념이 구체화되면서 소위 재벌에 대한 별도의 규제가 적용되게 되었다. 이의 일환으로 1994년 은행법의 개정에는 의결권 있는 주식소유 제한 대상인 동일인에 대규모기업집단도 포함시켰다. 이로서 소위 재벌에 대한 은산분리 규제가 공식화된 것을 발견할 수 있다. 그리고 이렇게 도입된 재벌에 대한 은산분리 규제수준은 2002년 외국인에 대한 내국인의 역차별을 시정하기 위해 동일인에 대한 의결권 있는 주식소유 제한을 100분의 10으로 완화하는 상황에서도 100분의 4로 유지되었으며, 2009년에서 2013년 사이 한시적으로 100분의 9를 유지하다, 2013년부터는 다시 100분의 4로 유지되고 있다. 물론 이미 밝힌 것처럼 2009년에서 2013년 사이에도 대규모기업집단이 최대주주가 되거나 실질적으로 경영에 관여하려 100분의 4이상의 의결권 있는 주식보유를 하려 할 경우에는 금융위원회의 승인을 받도록 함으로써 사실상의 100분의 4 기준을 유지하였었다.

12) 당시 은행법 개정이유를 보면 금융기관의 경영자율화의 장애요인이 되는 각종 규제를 완화하고, 금융의 자율화·민영화에 따라 발생될 우려가 있는 대주주에 대한 편중여신 등의 부작용을 사전에 방지하기 위한 제도적인 장치를 마련하는 일환으로 동일인이 소유하거나 의결할 수 있는 주식의 한도를 금융기관발행주식 총수의 100분의 8로 제한하는 것을 포함하는 개정안이 제시된 것을 알 수 있다.

2) 은산분리 목표의 경쟁목표 압도

(1) 금융건전성과 금융산업 경쟁력

은산분리는 금융건전성의 확보와 금융 산업의 경쟁력 제고라는 은행경영에서 갖추어야 할 다소 상충되어 보이는 두 가지의 목표와 연관되어 있다.

먼저 은산분리는 금융건전성을 위한 규제이다. 즉 산업자본의 은행 소유를 제한하는 것을 말한다. 은행에 대해 이런 특별한 규제가 필요한 이유는 자금중개와 신용창조라는 은행의 독특한 기능 때문이다. 이런 상황에서 특정한 경제주체, 특히 비금융기업이 은행에 영향을 미칠 수 있게 되면, 그 자체로 자금동원 능력의 불균형이 발생하고, 이것은 기업자체의 시장 경쟁력과는 무관한 결과를 초래할 가능성이 있다는 것이다. 더구나 은행은 일정한 지급준비율만 충족하면 신용창조를 통해 대출업무를 할 수 있어, 부실기업의 은행소유로 발생한 불량여신은 은행을 부실화시켜 예금자에 광범위한 피해를 전가시키는 등의 문제를 야기시킬 수도 있다. 1956년 미국에서 세계최초로 은행지주회사법(Banking Holding Company Act of 1956)을 통해 은산분리의 아이디어를 제도화 시킨 것도 이 때문이다.

이런 은산분리가 한국의 은행법에 도입된 것도 동일한 이유 때문이다. 특히 한국은 재벌이라는 대규모기업집단의 존재로 이들에 의한 금융자본의 소유 및 이로 인한 우려가 지속적으로 제기되었다. 즉 대규모기업집단이 금융자본을 소유·지배하게 될 경우, 시장지배적인 위치가 더욱 공고화 되어 중소기업을 비롯한 다른 기업들의 시장진입 및 기업활동에 영향을 줄 정도의 시장의 왜곡이 발생할 수 있다는 것이다.

그런데 금융건전성 확보라는 한 측면과는 별도로, 은산분리의 결과 다른 경쟁목표도 영향을 받게 된다. 그것은 금융의 산업으로서의 경쟁력이다. 즉 제조업 등 전통적인 생산분야와는 별도로 금융은 주요한 산업에 해당되고, 금융산업의 경쟁력에 따라 국가 경제의 성과도 높아질 수 있는 것이다. 실제로, 뉴욕과 런던은 금융산업의 경쟁력을 토대로 세계 수위의 도시가 되었으며, 우리나라도 금융산업에서의 경쟁력을 제고시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 다른 한편, 제4차 산업혁명 시대의 도래로 융합화가 이루어지면서, 산업과 금융의 전통적인 구분이 점점 모호해져, 이 둘의 융합을 통한 새로운 금융서비스의 출현과 이를 기반으로 한 새로운 경쟁력 있는 산업의 출현을 저해하는 요인이 될 수도 있다.

(2) 금융산업 경쟁력이라는 경쟁목표의 약화

은산분리 규제는 금융건전성 확보와 금융의 경쟁력 확보라는 두 가지 목표 중 금융의 건전성 강화를 위한 것이다. 그런데, 우리나라의 경우 이미 확인한 것처럼, 은산분리 규제기준 중 핵심적인 것, 은행의 경영에의 개입할 의결권의 경우, 주식보유를 100분의 4수준으로 지속적으로 유지해 왔다. 물론 2009년에서 2013년 사이에는 100분의 9로 이 기준을 다소 완화하긴 했지만, 이 기간에도 대규모기업집단이 최대주주가 되거나 사실상 경영에 관여하기 위해 100분의 4이상의 의결권 있는 주식소유를 하고자 할 경우, 금융위원회의 승인을 받도록 규정함으로써 100분의 4라는 제한을 유지하였다.

우리나라의 경우, 은산분리 기준이 이처럼 경직적으로 유지된 이유는 금융산업의 경쟁력 강화라는 경쟁목표에 비해, 금융건전성의 확보라는 목표가 압도되었다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 대규모기업집단이 은행에 투자할 수 있는 가능성을 조금이라도 더 넓히게 되면, 금융건전성이 침해받을 수도 있다는 문제의식이 상대적으로 컸던 것이다. 이것은 은산분리에서 대규모기업집단의 주식보유 기준변화를 추적해보면 쉽게 포착할 수 있다. 즉 1987년 대규모기업집단제도가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 대규모기업집단제도가 도입된 이후, 1994년, 은행법에 대규모기업집단을 동일인에 포함시키는 방식으로 기존의 100분의 4 기준을 적용하게 되었다. 이후, 100분의 4 규칙은 대규모기업집단의 은행업에 대한 진출정도를 결정하는 중요한 기준점이 되어왔다. 이 기준은 1998년 외환위기를 맞아 외국자본의 유치를 위해 외국인의 경우, 100분의 10으로 그 기준을 완화할 때에도 유지되었으며¹³⁾, 이후, 2002년 외국인에 대한 역차별 해소를 위해 동일인에 대해서도 100분의 10 기준을 적용하는 것으로 은행법에서 동일인의 의결권 있는 주식보유를 100분의 4로 제한하던 것을 대폭 완화할 때에도 대규모기업집단을 비금융주력자에 포함시켜, 이들에 대해서는 종전의 100분의 4 적용하는 것으로 결정함으로써 유지되어 온 것이다.

2009년 대규모기업집단에 대해서도 100분의9 까지 그 기준을 완화시켜, 은행을 대형화하고 경쟁력을 높이겠다는 취지가 발현된 때에 조차, 대규모기업집단이 기업을 직접경영하

13) 문제는 이로 인해 우리나라의 은행에서 오히려 외국자본이 다수를 차지하는 역설적 현상이 초래되었다는 점이다. 안재욱(2013)에 의하면 2013년 당시까지 SC제일은행과 한국시티은행은 완전히 외국자본 소유이며, 외환은행은 80%, 국민은행은 82.61%, 신한금융지주회사는 64.3%, 하나금융지주회사는 73.95%가 외국자본의 소유가 되었다.

고자 하는 의도로 지분율을 확대할 경우에는 금융위원회의 승인을 받게 함으로써 여전히 100분의4라는 기준을 대규모기업집단의 금융산업에 대한 진출 판단에 핵심적인 지점으로 삼았다. 이후 2013년, 동양금고 사태가 불어지면서, 대규모기업집단에 대한 의결권 있는 주식보유는 다시 100분의 4로 회귀하였다. 이후 2018년에는 인터넷전문은행에 대한 대규모기업집단의 주식보유가 논란이 된 때조차, 은행법의 개정이 아닌 인터넷 전문은행법이란 특별법을 도입함으로써 은행법의 100분의 4기준을 유지했다.

이런 변화로 볼 때, 우리나라에서 은행법에 대한 대규모기업집단의 진출은 금융산업의 경쟁력의 강화보다는 금융산업의 건전성 측면에서 줄곧 이해되어 왔음을 알 수 있다.¹⁴⁾ 이는 위의 세 가지 예에서 확인할 있다. 외환위기를 맞아 외국자본의 유치 등 금융분야를 비롯한 산업의 전반적인 경쟁력 회복이 중요한 이슈였을 때에도, 2009년 소위 비즈니스 프렌들리를 외치며 집권한 이명박 정부에서 은행의 경쟁력 강화를 위한 은행법 개정을 추진했을 때에도, 2018년 제4차 산업혁명에 대응하기 위해 은행과 산업 간의 구분을 완화하고 융합을 촉진해 관련 산업의 활성화를 시도할 때조차도, 100분의 4라는 은산분리의 주요 기준은 변화하지 않았던 것이다.

(3) 금융산업 건전성 유지수단인 100분의 4기준이 목표로 전환

은산분리에서 100분의 4기준이 지속된 것은 은행의 건전성 유지를 위한 수단으로서의 은산분리, 구체적으로는 대규모기업집단의 의결권 있는 주식보유 100분의 4라는 기준이 목표로 전환되었기 때문이다. 사실 자본시장의 발전에 따라 감시와 감독기능이 강화되고, 금융업에 대한 지속적인 제도정비로 대주주의 신용공여금지, 법인대출금지, 주기적인 대주주 적격성 심사 등을 통해 대규모기업집단의 은행업 진출에 따른 부작용인 금융의 사금고화, 금융위험의 발생가능성 등은 상당부분 해소되고 있다. 은행경영의 건전성을 담보하기 위한

14) 사실 금융부문에 대해서는 대규모기업집단의 간여를 방지하기 위해 정부차원에서 대책이 지속적으로 이루어져왔는데 2004년 1월, 당시 재정경제부에서 발표되었던 ‘산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵’에 의해 증권거래법 및 종합금융회사에관한법률 등이 제출된 것과 2012년 경제민주화 정책의 일환으로 동일계열 비금융사 주식에 대한 의결권 제한, 금융회사의 대주주에 대한 적격성 심사의 강화, 일반지주회사의 금융계열사 소유시의 중간금융지주회사 설립 의무화 등의 법안이 제출되기도 했다. 물론 이들 법안의 경우, 국회의 심사를 거치면서 기업활동의 자유와 금융산업의 발전을 명분으로 당초의 안이 수정·완화되긴 했다.

다양한 대안적인 제도들이 발전해 온 것이다. 따라서 대규모기업집단에 대한 의결권 있는 주식보유 100분의 4라는 기준은 절대 변화할 수 없는 기준이 아니라, 금융건전성 확보, 자본시장의 성숙과 금융산업의 발전가능성과 같은 변수를 고려해 조정이 가능한 기준인 것이다. 실제 주요국 중에 일본은 20%이상의 주식을 소유할 경우 사전승인 조건을, 유럽은 비금융자본이 5%이상 매입 시 금융당국에 신고, 20%이상 매입 시에는 사전인가를 받고, 미국은 산업자본은 25% 미만을 보유하도록 되어 있으며, 중국은 최대지분을 30%로 제한하고 있다. 우리나라의 100분의 4기준에 비해 현저히 완화된 기준을 적용하고 있는 것이다.

그럼에도 100분의 4기준을 우리나라가 지속적으로 유지한 것은, 금융의 건전성을 확보하는 수단이자, 참고점(reference point)으로서 이 기준이 대규모기업집단에 대한 은산분리가 도입된 1994년 이후, 당시 정해져 있던 100분의 4라는 기준에 고착되어 이것이 목표점이 되었기 때문으로 해석이 가능하다. 즉 금융의 건전성 확보를 강조하는 측에서는 100분의 4를 포기할 수 없는 지점으로 주장하고 있기도 하다.¹⁵⁾ 이는 인터넷전문은행 관련 산업자본에 대한 은행진출 제한을 100분의 34로 완화하는 과정에서 100분의 4기준의 완화를 재벌의 자금고화를 야기할 것으로 해석하는 것이 대표적인 예이다. 그 외 2009년 은행업의 개정으로 주식소유제한을 100분의 9로 완화해 놓고서도, 실제 경영에 참여하고자 하는 의도로 100분의 4이상을 소유하려 할 경우에는 금융위원회의 사전승인을 얻도록 하는 장치를 마련한 것도, 100분의 4가 사실상 재벌의 은행진출에 대한 사실상의 기준계약점임을 명확히 한 것이었다. 그 결과 당시 이 규제의 완화에도 불구하고 실제로 은행에 대한 지분율을 늘린 대규모기업집단은 없었다.

3) 이해관계 측면의 분석

(1) 100분의 4기준은 기존 은행의 이익보장

은산분리를 통해 은행산업에 100분의 4라는 기준을 유지하면, 사실상 새로운 은행, 혹은 새로운 경영방식이나 사업모델을 가진 사업의 출현이 어려워진다. 은행과 산업의 분리를 고

15) 참여연대(2018.9.16.)에서는 인터넷전문은행에 대한 은산분리 완화방침에 대해 ‘최소한의 명분도 사라진 은산분리 완화시도 중단하라고 주장하며, 규제완화의 정당성도 방향성도 상실한 채 맹목적으로 추진할 뿐이며, 재벌대기업의 은행소유를 허용하는 과오를 저질러서는 안 된다’라는 반대성명을 냈다.

착화하고, 은행은 전통적인 방식의 자금중개기능 위주로 경영이 이루어지는 구조를 유지하게 되는 것이다.¹⁶⁾ 이렇게 되면, 기존에 이미 은행업에 진출해 있는 경우, 100분의 4 기준이 은행의 대형화를 통한 경쟁력 강화를 방지하는 기준이 되기도 하지만, 다른 한편으로는 기존의 사업방식을 유지하면서도 안정적인 수익구조를 보장해 주기도 한다.

그 결과 우리나라의 은행업은 저가의 수수료 경쟁만을 펼치는 등 새로운 사업을 추진하는 것보다 전통적인 경영방식 위주로 운영되고 있다는 평가를 받아왔다(임병화·이선화, 2012:5). 이것은 기존의 경영방식을 고수하더라도, 시장에 새로운 사업모델이 출현되기 어려운 상황이기 때문에 안정적으로 이익이 보장되는 구조를 갖는 것이다. 특히 우리나라 은행은 성숙기 산업에서 흔히 나타나는 소수의 종합 사업자, 높은 진입장벽, 낮은 진입율을 보이고 있다(전주용·여은정, 2015:212). 실제로 더불어민주당 홍영표 원내대표는 “2018년 현재 4개 대형은행이 금융의 80%를 독점하고 있으며, 이들 은행의 주주 70%는 외국자본이다. 게다가 이들 은행의 기업대출은 전체 자산의 45%밖에 되지 않고 나머지는 가계대출이다. 고착화한 ‘빅4 은행’ 체제를 뒤흔들만한 변화가 필요하다.”라고 언급하기도 했다.¹⁷⁾ 은산분리의 결과 신규 은행이 등장하지 않은 상황에서 대출수요가 대출공급을 초과하면서 만성적인 대출공급 부족상태를 야기하면서 아파트 담보를 넣고도 4%가 넘는 금리를 부담하고, 신용대출은 10%에 이르는 등 은행의 입장에서는 안정적인 이익을 보장받는 구조가 형성되고 있는 것이다.¹⁸⁾

한편 이런 상황에서 기존에 진출해 있는 은행의 경우, 현재 수준에서 산업자본의 은행업에 대한 진출을 확대하는 안을 적극적으로 주장할 유인이 낮다. 실제로 은산분리의 규정에 대해, 중요한 이해당사자 중 하나인 은행이 그 수준을 완화시켜 줄 것을 적극적으로 주장한 경우는 매우 드물었다.¹⁹⁾ 실제로 현재처럼 은산분리로 형성된 진입장벽으로 안정적인 과점

16) 은행에 대한 전통적인 관점은 불특정다수로부터 예금을 받아 자금수요자에게 이를 대출해 주는 중개기능이다. 이 과정에서 은행은 단기 및 안전자산인 예금을 여신을 통해 장기 및 위험자산인 대출로 전환시키는 것이며, 이 과정에서 은행은 안전한 예금금리와 위험한 대출금리 사이의 차이로 이익을 얻는다(전주용·여은정, 2015:208-209).

17) 2018.9.19일 머니투데이 정책아카데미.

18) 출처: 피치원미디어, 2018.4.2. 오늘도 인터넷은행 목격기에 급급한 금융당국, 누구를 위한 정부인가, <http://www.pitchone.co.kr/10558/>

19) 한편 또 다른 이해당사자인 대규모기업집단 역시 은산분리 기준인 100분의 4의 완화를 주장하지 못했다. 이는 100분의 4기준의 완화가 이들 대규모기업집단이 은행을 사금고화하려는 것으로 간주되는 상황에서 불필요한 오해를 통해 오히려, 대규모기업집단이 경영하는 원래의 사업경영에 영향을 받지 않도록 우려한

구조가 형성된 상황에서 은행은 기존의 사업형태를 전환해야 할 수요가 존재하는 경우, 혁신을 늦추고 기존고객의 관리를 유지하는데 치중하다 신규진입자가 새로 제품을 도입하면, 이를 따라가는 전략을 취하는 경우가 많았다(전주용·여은정, 2015:217). 구글의 넷스케이프 플러그인 중단 관련 공청회에서 “먼저 움직이면 마루타”, “힘든 길 먼저가면 손해”라는 언급이 있기도 했다.²⁰⁾ 그래서인지, 2017년 카카오뱅크와 케이뱅크와 같은 인터넷전문은행이 도입되어 새로운 서비스를 제공하자 기존은행들이 2017년 6월에서 8월 사이 평균대출금리를 4.85%에서 4.73%로 인하하고, 카카오뱅크와 케이뱅크의 낮은 외화송금서비스에 대응하기 위해 기존은행도 송금수수료를 인하하기도 했다.²¹⁾

이런 구조가 형성된 것은 기존은행의 경우, 은산분리를 통해 새로운 사업모델의 형성이 이루어져 더 많은 사업기회와 수익모델의 창출을 얻을 수도 있겠지만, 현재와 같은 대출위주의 자금중개기능만으로 사업을 영위하는 데 애로가 없는 산업구조 아래에서는 굳이 대규모기업집단의 은행업 진입으로 인한 논란의 주체가 될 필요가 없다는 유인을 형성하게 될 가능성이 높기 때문이다.

(2) 관료의 현상유지 및 은행통제 성향

우리나라에서 대규모기업집단에 대한 은산분리 규제 중 100분의 4기준은 1994년 도입된 이래, 2009년 한 차례 변화와 2012년의 이전 기준으로의 회귀를 제외하고는 변화한 적이 없다. 현 2018년 기준, 지난 25년 동안 이런 한시적인 기준변화 외에 100분의 4기준의 변화가 없었다는 것은 규제기준의 합리성을 주기적으로 검토해, 합리성을 유지해야 할 관료의 현상유지 성향이 컸음을 반영하는 것이다. 물론 한국에서 은산분리는 정치적인 휘발성이 매우 높아, 정치권에서 그 이슈를 주도해 가기도 했다. 정부에서 그 대안을 제출하는 경우조차, 정권의 변화에 따라 대통령과 같은 최고 의사결정자의 영향을 받아 정부 내 관료집단이 움직인 결과로 해석해야 한다. 이런 관료의 현상유지적인 성향은 한국의 은산분리 규제가

것으로 볼 수 있다.

20) 이 부분은 전주용·여은정(2015)에 인용된 보도를 다시 인용한 것이다. 원자료의 출처는 다음과 같다.

‘옛지·크롬에 대한 은행 IT담당자들의 고민’ ZDnet, 2015.7.2.

http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?article_id=20150701181126).

21) 카카오뱅크와 케이뱅크의 송금수수료는 5,000원 수준이다. 반면, 기존은행의 송금수수료는 5-10배 정도 비싼 수준이었다.

세계적으로도 높은 100분의 4라는 기준을 지속적으로 유지함에도 불구하고, 이것에 대한 조정이 이루어지지 않는 중요한 이유가 된다.

한편 정부는 은행을 통제하려는 목시적인 성향을 갖고 있으며, 이는 은산분리를 유지해야 할 중요한 한 이유가 된다(안재욱, 2013:8-9). 은행에 산업자본의 지분율이 높아지고, 이들의 의결권이 높아지면 자연스럽게 정부가 은행에 대한 통제는 약화될 수밖에 없기 때문이다. 사실 우리나라의 경우, 정부는 은행 CEO나 이사의 임면에 사실상 개입해 왔으며, 금리와 같은 가장 중요한 은행의 의사결정에 대해서도 개입을 하고 있는 실정이다. 부동산 정책의 명목으로 개인부채의 조정을 요구하기도 하며, 중소기업에 대한 대출만기를 연장할 것을 요구하는 등 각종 정책추진 수단으로 은행을 활용하는 것이 빈번하였다.²²⁾

4) 은행산업 구조의 왜곡과 낮은 성과

우리나라에서 100분의 4 기준이라는 높은 은산분리 기준의 유지는 은행산업의 비효율적인 경영이 지속되고, 낮은 성과가 지속되는 결과를 초래하고 있다. 2018년 우리나라 시중은행의 구조를 보면, 1992년 평화은행을 마지막으로 신규진입은 없으며, 2018년 현재 국민, 신한, KEB하나, 우리 등 4개의 대형은행이 과점을 형성하고 있다. 평균수익율은 2000년대 중반 1.23%를 최고점으로 2008년 금융위기를 거치며 낮아져, 2013년 0.37%까지 떨어졌다가 2016년 은행마다 0.6-0.78수준을 유지하고 있다. 반면, 세계 100대 은행의 평균수익율은 0.85로 우리나라 은행보다 높다.

22) 안재욱(2009)에 의하면 우리나라 정부는 은행에의 개입이 관행화 되어 있음을 알 수 있다. CEO 임면의 경우, 1998년 12월 한빛은행장 선출과정에 개입하였으며, 2000년 3월에는 세 개의 시중은행의 비상임이사의 사퇴를 강요하고, 금융위원회의 전 부위원장을 국민은행장으로 임명하였다. 2003년 3월에는 우리은행과 국민은행의 은행장에 사퇴압력을 가했으며, 2007년에는 재정부 차관을 우리금융지주회사의 회장으로 임명하였으며, 2009년에는 지명된 KB은행장에 사퇴압력을 가했다. 금리결정의 경우, 1999년 대출금리와 예금금리의 차이를 줄이도록 지시하거나 2000년 3월 은행의 수신금리 인상을 억제시키고, 2005년 3월에는 주택대출금리를 인하하지 못하도록 지시했다. 자율적 경영에 대한 개입도 있었는데 1999년 9월에는 채권안정화 자금을 은행에 할당하고, 2000년 1월에는 파산한 종합금융회사의 인수를 강요하고, 2003년 4월에는 신용카드 회사 구제비용을 은행에 강제배분하고, 2003년 8월에는 은행에 파산한 개인에 대한 부채 조정을 촉구하였다. 2007년 6월에는 중소기업에 대한 신용카드 회비를 대폭 인하하도록 지시하고, 2009년 11월에는 미소금융 가입을 은행에 강요하기도 했다.

〈표 1〉 한국 은행그룹과 세계 100대 은행 그룹의 재무지표 비교

(단위: USD mil, %)

	총자산	기본자본	세전이익	총자산수익 율(ROA)	기본자본이 익률(7.1%)	BIS 비율 (자본적정성 지표)
한국 은행그룹	281,845	20,591	1,379	0.4	7.1	15.0
세계 100대 은행그룹	814,959	50,871	6,892	0.9	13.5	16.5
하위권 (51-100위)	334,192	20,572	3,020	1.0	14.7	16.3

출처: 연합뉴스(2017.9.11.). 국내 1위가 세계60위... 국내은행 글로벌 경쟁력은²³⁾

더구나 우리나라 은행은 사업다각화가 일부 이루어지고 있지만, 체질개선이 늦어 2017년 2분기 기준, 비이자이익이 2조 1000억인데 비해 예대마진에 기초한 이자이익이 9조 2000억으로 월등히 높은 수준을 유지하고 있다.²⁴⁾ 주변의 국가들이 은행업과 산업의 융합을 통해, 새로운 사업모델을 구축하는 등의 움직임을 보이는데 비해, 우리나라의 은행산업 구조가 전통적인 양태를 보이고 있는 것이다. 예를들어 영국의 경우 TESCO사와 Royal Bank of Scotland가 50:50의 합작으로 은행을 설립하여, 예금과 모기지론 소비자대출, 신용카드 서비스를 제공하는 등의 영업을 하고 있으며, TESCO가 가진 고정고객을 기반으로 2000년 이후, 흑자가 지속되고 있다(임병화·이선화, 2012:3). 그 외 은행과 산업자본이 결합한 모델로, 일본은 통신업체와의 제휴를 통해 설립된 Jibun Bank, 포털업체와의 제휴를 통해 The Japan Net Bank가 중국은 포털업체와의 제휴를 통해 Webank가 영업을 하고 있다. 그 외 2017년 3월 올해 3월 중국 건설은행은 앤트파이낸셜과 제휴를 맺고, 알리바바의 즈푸마오와 새로운 펀드거래 오픈플랫폼 ‘차이푸하오(财富号)’에서 자산관리상품을 판매하기로 결정하였으며, 6월에는 농업은행과 바이두 산하 바이두 파이낸셜 간 제휴도 이루어졌다(이은영, 2017).

결과적으로 우리나라의 은행산업의 경우, 은산분리 규제가 만들어 놓은 경로에 고착화 되어 오랫동안 신규진입이 이루어지지도 않고, 외국의 경쟁 은행들이 인터넷 융합시대를 맞아

23) 국제금융전문지 더 뱅커(The Banker)의 세계은행 분석에 의한 자료임.

24) 금융감독원 자료(중앙일보, 2017.11.3. 은행들 연수익 13조원 넘봐, 뜯어보니 이자수입이 80%).

적극적으로 새로운 사업과 상품을 고안하고 있는 상황에서 기존의 사업방식의 변화에서 시장의 변화에 소극적인 대응을 유지하는 모습을 보이고 있는 실정이다.

V. 결론

본 연구는 경로의존모형을 공식적 정책, 특히 규제에 적용해 설명하는 것은 한계가 있음을 지적하고, 규제의 고착화 현상을 설명하기 위한 새로운 분석틀을 제시하고 이를 은산분리 사례를 통해 입증하려는 것이다. 이런 시도를 통해, 기존에 역사적 제도주의에 입각한 경로의존모형을 공식적, 비공식적 제도 모두에 적용해 왔으며, 특히 정부 정책의 변화를 설명하려는 분석틀로 활용해 온 데 대한 비판적 성찰이 가능하다. 아울러 경로의존이론에 대한 이론적 확장도 기대할 수 있다.

본 연구에서 제시된 것처럼, 전통적인 경로의존모형에서 제시하는 우연성과 수확체증과 고착화로 이어지는 메커니즘과는 달리 규제와 같은 공식적 제도의 경우, 우연히 선택되는 것이 아니라, 공식적으로 채택되는 것이며, 한번 채택된 규제에 대해서는 정책수단인 규제가 목표가 되어, 규제수정을 규제목표의 폐기로 간주하는 경향을 띠게 된다. 그리고 규제의 틀 안에서 이미 진입한 당사자는 이익을 보장받으며, 관료의 현상유지 및 통제성향이 반영되기도 한다. 규제라는 공식적 제도가 일정한 경로를 갖고 지속되는 것은 이런 메커니즘 때문이다. 규제로 인한 경로의존의 메커니즘은 규제를 둘러싼 정부, 이해관계자 간의 상호작용과 선택의 결과인 것이다.

한편 본 연구에서는 분석을 시도한 은산분리 사례는 경로의존모형의 적합성과, 새로운 분석틀의 타당성을 입증하는 대상으로서의 의미 외에도 규제이론의 차원에서 중요하다. 왜 우리나라에서 은산분리 기준은 100분의 4를 지속적으로 유지해왔을까? 라는 이 질문은 지난 30여 년 동안 은행을 비롯한 금융 산업 전반에 급속한 환경변화가 있었음에도 우리나라에서는 이를 반영하지 못해 왔다는 것을 보여주는 것이기 때문이다. 또한 변화하는 규제환경에도 불구하고 이렇게 오랜 기간 규제기준이 일정수준으로 유지되면 확일성과 경직성으로 인한 규제의 법규주의(legalism)가 나타날 가능성이 높음을 짐작할 수 있다. 실제 사례 분석에서도 확인한 것처럼 우리나라의 은행사업의 경쟁력은 은산분리로 인한 진입장벽으로

신사업의 개발과 같은 도전이 경쟁국에 비해 미흡한 것을 알 수 있었다. 이것은 비공식제도의 경로의존이 민간에서의 수확체증과 같은 자발적인 적응과 선택의 결과인 것과는 달리, 공식제도인 정책과 규제가 특정 경로에 고착화 되는 것은 제도와 환경 간의 괴리도 함께 고착화 되는 결과이기 때문이다.

따라서 규제로 인한 경로의존을 극복하는 것은 규제의 현실적합성을 제고하는데 선결조건임을 알 수 있다. 이를 위해서는 규제가 보호하는 지대를 극복하고, 정책목표를 달성하려는 수단으로서의 규제가 특정한 이념이나, 목표 그 자체로 간주되어 규제의 수정이 이루어지지 못하는 메커니즘에 대한 이해가 필요하다. 정책상황이나 피규제집단의 변화에 따라 유연하게 수정되는 규제야 말로 규제가 유발하는 획일성과 경직성의 문제점을 극복할 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.

향후에는 규제와 같은 정부정책에 대해서는 경로의존모형의 적용이 적절치 않음을 이해하고, 본 연구에서 제시하는 분석틀, 혹은 보다 세련된 새로운 틀을 경쟁적으로 제시하고 입증함으로써 이 분야의 이론적 발전을 위한 경쟁이 이루어져야 할 것이다. 이 과정에서 본 연구에서 목표측면과 이해관계 측면에서 제시한 분석틀의 타당성도 비판적으로 검토될 수 있을 것이다. 특히 다양한 사례에 적용해 분석을 시도함으로써 은행권의 이해당사자, 관료, 정치인 등 주요한 행위자들의 유인에 대해 보다 면밀한 분석을 통해 보다 풍부한 설명과 심층적 분석이 이루어질 수 있을 것이다. 다만 본 연구에서는 이들에 대한 접근의 한계와 언론이나 기타 문헌을 통해 노출된 자료가 한계가 있었다는 점을 밝혀둔다. 향후 이 부분에 대한 보다 깊이 있는 접근을 통해 보완될 수 있길 기대한다.

참고문헌

- 김미나(2003), 공무원 특별채용제도의 경로의존적 변화: 박정희 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로, 한국행정학회 발표논문집, 2003.12. p318-342.
- 김미나(2002), 국가혁신체제와 경로의존성: 게임산업과 정책, 행정논총 40(1), p.98-121.
- 김민규·정희영(2013), 정부의 중등단계 농산업 인력양성정책에 대한 경로의존적 분석, 교육정치학연구, 20(3), p.81-105.
- 김민희(2012), 경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능개편, 한국자치행정학보, 26(1), p.1-23.
- 김정해(2004), 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석:카터, 레이건, 클린턴의 사례를 중심으로, 행정논총 42(1), p.25-51.
- 김정현·김도기·문영빛(2015), 역사적 신제도주의 경로의존성 관점에서의 교장공모제 제한 요인 분석, 교육행정학연구 33(3), p.1-28.
- 김종성(2000), 미군정 행정조직의 경로의존성, 한국사회와 행정연구, 11(1), p.277-291.
- 김창수(2016), 경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석, 지방정부연구, 20(1), p135-159.
- 박용성·박춘섭(2011), 민간투자 사업 최소수입보장 제도의 경로변화연구: 경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화, 한국정책학회보 20(1), p.243-267.
- 박종화(2012), 지역적 경로의존성의 메커니즘: 대구지역의 경험, 사회과학연구 28(3), p.349-374.
- 박종화(2009), 지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성: 대구권 산업발전로드맵 수립과정의 경험, 국토연구 61, p.235-254.
- 백승훈·박춘우(2013), 한국 가족정책의 경로의존성 분석: 제도형성 및 변화를 중심으로, 한국지방자치연구 15(1), p.157-179.
- 방민석·김정해(2003), 대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로, 한국행정학보, 37(4), p.233-259.
- 브라이언 아서(1997), 복잡계 경제학 I: 수확체증과 비즈니스의 신세계, 평범사.

- 서호준·남기정(2015), 역사적 신제도주의 시각에서 바라본 신용보증제도의 변화: 경로의존 및 경로진화모형의 적용을 중심으로, 입법과 정책, 7(1), p395-438.
- 손열(2006), 기술, 제도, 경로의존성: 정보화시대 벤처지원정책의 한일 비교연구, 한국정치학회보, 40(3), p.237-261.
- 안재욱(2013), 은행소유제한 규제: 정부의 논거와 진실, 한국경제연구원, 사회통합센터 Working Paper 13-12.
- 염재호(1994), 국가정책과 신제도주의, 사회비평 제11호.
- 유홍림·유은철(2011), 국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성 분석: Mahoney의 자기강화모형을 토대로, 정부학연구 17(3), p.237-278.
- 윤장호(2005), 기술표준의 경로의존과 경로형성에 관한 연구: 한글코드표준을 중심으로, 정부학연구, 11(2), p.180-223.
- 윤희중(2011), 경로의존성에 입각한 경찰관료제 진화과정분석: 경찰청(1991-2010)을 중심으로, 한국공안행정학회보, 42, p189-217.
- 이은영(2017), 중국 인터넷 금융기업과 전통은행: 경쟁에서 협력으로, 중국전문가포럼 (<http://csf.kiep.go.kr/expertColr/M004020000/view.do?articleId=24622>).
- 이재술·이민창(2014), 경로의존인가 경로진화인가: 소득보장정책 변동과정의 사례분석, 한국행정논집 26(2), p.265-292.
- 이혁우(2018), 인터넷전문은행과 은산분리, 신뢰와 불신의 정치경제: 규범논쟁 와중에 잃어버린 실체적 논의, 제3차 규제정책포럼, 한국행정연구원.
- 임병화·이선화(2012), 금산분리 법안의 주요 쟁점에 대한 비판적 검토, 한국경제연구원 KERI Brief 12-12.
- 전주용·여은정(2015), 인터넷전문은행 도입이 국내 은행산업에 미치는 영향: 산업조직론적 관점에서 분석, 금융연구, 제29권 제4호. p199-234.
- 채성준(2017), 역사적 제도주의 관점에서의 국가보안법 경로변화 연구, 한국동북아논총 83, p239-261.
- 최기성·허진성(2010), 일본 평화헌법의 경로의존성, 국제정치논총 50(1), p.317-340.
- 최수경(2015), 경로의존적 관점에서 본 환경교육 제도화 과정 연구, 한국환경교육학회 학술대회 자료집, 2015.12. p.41-46.

하연섭(2003), 제도분석: 이론과 쟁점, 다산출판사.

하혜수·양덕순(2005), 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건 비제를 중심으로, 행정논총 45(2), p128-153.

Arthur, W.(1989), Increasing returns, competing technologies and lock-in by historical small events: the dynamics of allocation under increasing returns to scale, *Economic Journal* 99, 116-131.

David, P.(1985), Clio and the economics of QWERTY, *American Economic Review* 75, 332-337.

Duraff, S, Blume, L.(2008), Path Dependence, *The New Palgrave Dictionary of Economics* 2nd Edition, Macmillan Publishers Ltd.

Kasper, Wolfgang, Streit, Manfred E., Boettke, Peter J.(2012), *Institutional Economics: Property, Competition, Policies*, Edward Elgar.

Mahoney, J.(2000), Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, Vol.29. No.4. 507-548.

North, Douglass C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

Hayek, F. A. von.(1969), *Freiburger Studies*, Tübingen: J.C.B. Mohr.

Regulatory-induced path-dependent mechanisms

- Focusing on the analysis of the structure of the Korean financial industry -

Lee, Hyuk-Woo

This study points out that there is a limit to apply the path - dependent model to formal policy, especially regulation, and suggests a new analysis framework to explain the fixation phenomenon of regulation and to prove this through the case of segregation of silver. In the case of formal institutions such as regulation, it is not chosen by chance, but is formally adopted. Regulation once adopted is a target of regulation, which tends to regard regulatory revision as the abandonment of regulatory objectives. In the regulatory framework, the parties who have already entered are guaranteed profits, and the bureaucratic state maintenance and control tendencies are reflected. It is because of this mechanism that the formal system of regulation continues with a certain path. The regulation on Separation system of banks and industries is an example adopted to demonstrate the validity of this new framework. Why has the Korean standard for Separation system of banks and industries been kept constantly 4/100? This is because Korea has been unable to reflect the rapid changes in the financial industry, including banks, over the past 30 years. In addition, despite the changing regulatory environment, it can be assumed that regulatory norms due to uniformity and rigidity are likely to occur if the

regulatory standards are kept at a certain level for such a long period of time. As confirmed in the actual case analysis, the competitiveness of Korea's banking business is a barriers to entry due to the segregation of silver, and the challenges such as the development of new businesses are less competitive than those of competitors. This is because, unlike the path dependence of the informal system, which is the result of voluntary adaptation and selection such as the privatization of the private sector, the adherence of the formal system of policies and regulations to a particular path is a result of the confluence of system and environment.

Key words: path dependence, regulation, Separation system of banks and industries

