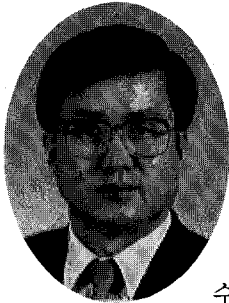


# 금융산업과 공정거래제도



김 병 일

공정위 경쟁국장

## 1. 서론

금융산업은 그 자체로도 중요한 부문이지만, 경제의 혈맥으로서 실물부문에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서도 중요하다. 특히 금융시장에서의 경쟁 정도는 다른 시장에서의 경쟁 정도에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 경쟁정책 차원에서도 관심을 가져야 할 분야이다.

금융부문에는 은행시장, 증권시장 및 보험시장이 포함되며, 금융시장은 신용 즉 자금의 공급, 조언 등 자문(counsel) 및 평가·인수 등에 의한 통제라는 세 가지의 주요한 역할을 수행한다.

금융부문은 자산의 건전성 유지, 투자자 또는 이용자 보호 등 신용질서유지를 위해 다양한 정부규제가 존재한다는 특징을 가지고 있다. '80년대 이후 선진국을 중심으로 금융부문에서 규제완화가 상당히 진척되었으나 아직도 정부규제의 정도를 기준으로 하여 볼 때 제조업과는 다른 특성이 남아있다. 그리고 이러한 정부규제는 공정거래법 적용제외등 공정거래제도에상 금융산업이 제조업등 다른 산업분야와는 별도로 취급되는 원인이 되고 있다. 특히, 우리 나라의 경우에는 고도성장과정에서 은행등 금융기관에 대해 기업으로서보다는 저리의 산업자금 조달창구로서의 역할을 크게 강조함으로써 '80년대말까지도 공정거래법의 적용영역이라는 인식은 부족하였던 것으로 보인다.

금융부문 자체의 경쟁촉진 및 금융의 기업에 대

한 통제기능이 강조되는 시점에서 금융과 공정거래제도에 대해서 검토해 보는 것은 상당히 의미 있는 일이라 생각된다. 다만, 본고에서는 주로 은행업을 중심으로 금융과 공정거래제도에 대해서 검토해 보기로 한다.

## 2. 외국의 은행업에 대한 경쟁법 적용

은행업에 대한 경쟁법 적용범위는 아직도 국가간에 상당한 차이가 있다. EU, 미국, 일본 등의 국가는 은행업에 대해서도 경쟁법을 완전하게 적용하고 있으나, OECD 국가 중에서도 독일, 노르웨이 등 일부 국가의 경우에는 은행의 특정행위에 대해서는 부분적으로 경쟁법 적용을 제외하고 있으며 오스트리아, 핀란드 등 일부 국가의 경우에는 은행업에 대해서는 경쟁법을 적용하지 않고 있다. 또한 경쟁법이 완전하게 적용되는 국가의 경우에도 은행업에 대한 경쟁법 적용은 타산업에 비해 상대적으로 최근에 이루어졌다. 은행부문은 '80년대 이후 규제완화 및 경쟁정책과 관련하여 중요한 검토대상이 되었는데, '80년대 이후 호주에서는 진입규제 철폐의 결과 은행수가 2배 이상 증가하였으며, 프랑스 및 캐나다 등에서는 법개정을 통해 은행부문에 대한 경쟁법 적용영역을 확대하는 조치를 취했다.

외국에서의 은행업에 대한 경쟁법 적용현황을 행위유형별로 살펴보면 기업결합 및 시장지배력 남용행위의 경우에는 공정거래제도를 보유하고 있는 나라에서는 일반적으로 다른 산업과 마찬가지로 경쟁법을 적용하고 있다. 다만, 기업결합에 대해서는 금융규제당국에서 추가적으로 규제하는

경우도 있는데, 그 예로 미국의 경우 은행의 기업 결합시 통화감독청(OCC) 또는 연방준비제도이사회(FRB) 등 금융감독기관의 승인을 받아야 하며 일본의 경우에도 대장성장관의 승인을 받아야 한다. 이와 같이 은행업에 대해서도 경쟁제한적 기업결합 제한규정과 시장지배력 남용행위 금지규정이 일반적으로 적용되지만, 은행업은 상대적으로 집중도가 높지 않으며 최근까지도 시장점유율 면에서 상위권에 속하는 은행간의 기업결합이 많지 않아 실제 기업결합제한 규정을 적용한 의미 있는 사건은 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 또한, 시장지배력 남용행위의 경우에도 실제 시장지배력 조건을 충족시킬만한 대형은행이 많지 않기 때문에 시장지배력 남용행위 규정이 적용된 사례는 많지 않은 것으로 나타나고 있다.

그러나 '97년 12월 스위스은행과 스위스유니언 은행간의 합병, '98년 4월 미국의 시티코프와 트래블러스그룹간의 합병, 뱅크 오브 아메리카와 네이션스뱅크간의 합병 등에서 볼 수 있듯이 최근 미국, 유럽 등에서 은행을 포함한 대형 금융기관간의 합병이 증가하고 있어 은행의 기업결합에 있어 새로운 양상이 전개되고 있음을 주목할 필요가 있다.

은행간 공동행위의 경우에는 독일, 노르웨이 등 일부국가에서는 부분적으로 경쟁법 적용을 제외하고 있다. 그 예로 독일의 경우 현금자동지급기 및 전자이체와 같은 특정지불방법에 관한 합의나 금리에 관한 은행연합회의 구속력 없는 권고 등에 대해서는 경쟁법 적용을 제외하고 있다. 은행의 공동행위에 대해 경쟁법 적용을 제외하는 이유로는 금융중개기능의 중요성, 통화·신용·거시경제정책의 협력자로서의 중요성, 은행업의 건전성 유지 및 다수의 고객보호 필요성 등을 들고 있다. 그러나 미국, 일본 등의 경우에는 은행의 공동행위에 대해서도 독점금지법이 완전하게 적용되고 있다. 특히, 미국의 경우 은행의 금리·수수료

나 서비스 등과 관련해서 독점금지법이 주요한 규제법규로서 역할하고 있으며, 실제로 금융기관의 가격담합, 은행신용카드사업 등 합작사업에서의 수수료 결정 및 배타조건부거래 등에 대한 소송이 빈번히 제기되고 있다.

### 3. 우리 나라에서의 금융산업에 대한 공정거래법 적용

우리 나라의 경우에도 다른 나라와 마찬가지로 '80년대말까지는 실질적으로 공정거래제도상 금융산업에 대해서는 제조업등 여타 부문과는 다르게 취급했다.

법상으로는 '84년 공정거래법 시행령을 개정하여 금융·보험업을 공정거래법 적용대상 사업자로 추가하면서 금융·보험업에 대해서도 원칙적으로 공정거래법을 적용하게 되었다. 이에 따라 은행업의 경우 "금융단체정"을 폐지하는등 형식적인 면에서는 은행간 자율경쟁체제로 변경되었다. 그러나 공정거래법상 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대해서는 공정거래법이 적용제외되며 강제성을 띤 행정지도에 따른 행위에 대해서는 사실상 공정거래법의 적용이 어려운 실정이다. 그런데 가격·물량 등 사업자의 자율적인 결정에 의해 정해질 사항에 대해 법령등에 의해 정부등 규제당국이 최고한도 등을 정하였으므로 금융산업의 경우 대부분의 행위가 공정거래법의 적용제외 영역에 놓여 있었다. 그러나 '90년대 이후 점진적으로 추진된 금융자율화로 금융산업도 실질적으로 공정거래제도의 적용영역으로 들어오기 시작하였다.

정부에서는 '91년 이후 단계적으로 금리자유화를 시작하여 '97년 7월까지 요구불예금을 제외하고는 모든 금리를 자유화하였으며, '92년에는 「금융규제완화계획」을 발표하면서 은행수수료를 실질적으로 자유화하는 등 '90년대 이후 금융자율화

를 상당정도 진척시켰다. 보험업의 경우 은행·증권업 등에 비해 상대적으로 자율화 속도가 느린데 이는 보험업의 특성에 원인이 있는 것으로 판단된다. 다만, 보험업의 경우에도 속도가 느리기는 하나 '90년대 이후 부분적인 보험료 자유화 등 자율화가 진행되고 있다.

현재 우리 나라에서 보험업을 제외하고는 금융업에 대해서도 공정거래법이 거의 완전하게 적용되고 있다(보험업의 경우에는 보험업법에 의하여 인정되는 보험사업자간의 공동행위가 상당정도 있다). 아직까지 공정거래법이 적용제외되는 부분은 시장지배적사업자 남용행위 금지와 채무보증제한인데, 채무보증이 금융기관의 본연의 업무라는 점을 감안할 때 이를 금융기관에 적용하기 어렵다는 점에서 순수하게 적용제외되는 부분은 시장지배적사업자 남용행위 금지 하나 뿐이다. 한편 공정거래위원회에서는 금년도에 공정거래법을 개정하여 금융업에 대해서도 시장지배적사업자 남용행위 금지조항을 적용할 계획으로 있는데 이와 같이 추진될 경우 금융업에 대해서도 제조업등 다른 산업과 마찬가지로 공정거래법이 완전하게 적용되게 된다.

금융기관의 기업결합에 대해서도 공정거래법이 적용되는데, 미국 또는 일본 등과 유사하게 금융기관이 기업결합을 하고자 할 때에는 금융구조개선에 관한 법률에 의거 추가적으로 금융감독위원회의 승인을 받아야 한다는 점에서 제조업과 차이가 있다.

#### 4. 금융산업에 대한 공정거래위원회의 시정 조치내역

금융산업에 대한 공정거래위원회의 시정조치내역을 살펴보면 금융기관의 공정거래법 위반행위가 부당한 광고행위, 거래상지위남용행위 및 부당한 공동행위에 집중되어 있음을 알 수 있다. '96년

이후 '98. 6월말까지 공정거래위원회에서 은행등 금융기관에 대해 공정거래법 위반으로 시정조치한 실적은 총 60건인데, 이를 위반행위 유형별로 볼 때 거래상지위남용행위가 30건으로 전체의 50%를 차지하고 있으며, 부당한 광고행위가 15건으로 25%, 부당한 공동행위 및 사업자단체금지행위가 8건으로 13%를 차지하고 있다.

#### <위반행위 유형별 시정조치 내역('96~'98. 6.)>

위반행위유형	건수	비중(%)
○거래상지위남용행위 <sup>1)</sup> (꺾기)	30 (7)	50.0 (11.7)
○부당한 광고행위	15	25.0
○부당한 공동행위 및 사업자 단체금지행위	8	13.3
○부당한 고객유인행위	4	6.7
○기업결합신고위반등 기타 <sup>2)</sup>	3	5.0
합 계	60	100.0

1) 거래상지위남용행위 중 20건은 할부금융사의 일방적인 대출금리 인상행위임

2) 기타는 기업결합신고위반 2건, 부당한 거래거절 1건임

#### 5. 은행업의 공정거래에 관한 유의사항 시행

'90년대에 들어와 점진적으로 실시되어 온 금리·수수료 자유화 등 금융자율화 이후 은행수신금리, 채권수수료 등의 경우에는 가격경쟁이 활발하게 일어나고 있으나, 은행수수료, 자동차보험료, 증권위탁수수료 등 상당부분은 시장구조나 경쟁여건 미비등으로 가격경쟁이 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 가격자유화 이후에도 업체별로 독자적인 분석·판단이나 영업전략에 의해 수수료 등을 결정하지 않고 타업체와 동일한 수준을 유지하려는 성향이 강한 것으로 나타나고 있다.

또한, 최근에도 13개 은행이 신용카드수수료 담합 및 경쟁사업자와의 업무제휴제한행위로 시정

조치를 받고 16개 은행이 외환매매수수료 담합으로 시정조치 및 과징금납부명령을 받는 등 금융기관들의 공정거래법에 대한 인식이 아직 정착되지 않은 것으로 판단된다.

이에 따라 공정거래위원회는 은행연합회와 협의하여 은행업에 있어서 공정경쟁에 대한 인식을 고취하고 공정거래법 위반행위를 미연에 방지하기 위하여 “은행업에 있어서의 공정거래에 관한 유의사항”(이하 「유의사항」이라 한다)을 작성하여 '98. 9. 1.부로 시행하였다.

「유의사항」은 목적, 성격, 일반사항 및 주요 행위유형과 범위반행위로 구성되어 있다. 동 유의사항은 공정거래법 위반행위 유형에 따라 '문제가 되는 사례'와 '문제가 되지 않는 사례'로 구분하여 설명함으로써 은행업에 있어서 공정거래에 관한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

「유의사항」은 크게 은행간의 부당한 공동행위 유형, 여신과 관계되는 불공정거래행위 및 수신과 관계되는 불공정거래행위 유형으로 나누어진다. 은행간의 부당한 공동행위 유형으로는 금리·수수료 등 가격의 공동결정행위, 영업시간 통일·상품종류 제한 등 영업활동 제한행위, 대출금액 또는 고객제한행위 등이 있다. 다만, 신디케이트론(syndicate loan) 등 개별 은행으로는 여신제공이 불가능한 경우에 이루어지는 공동의 여신제공은 원칙적으로 부당한 공동행위에 해당되지 아니하는 것으로 규정함으로써 정당한 목적달성을 위해 불가피한 공동행위는 공정거래법 위반행위에 해당되지 않음을 분명히 하였다.

여신과 관계되는 불공정거래행위로는 대출시 예금가입을 강제하는 행위(꺾기), 중복·과다 채무보증징구행위등 거래상 우월적 지위를 남용하거나 배타조건부 거래등 고객의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위 등이 있다. 다만, 재무구조 개선을 위한 약정 체결등 여신의 건전성 유지에 필요한 정도의 경영관여는 불공정거래행위에 해당되지 아니하는 것으로 규정함으로써 은행의 건전한 경영활동을 보장하였다.

끝으로 수신과 관계되는 불공정거래행위로는 예금의 유치를 위한 허위·과장 등 부당한 표시·광고행위와 과다한 경품류 제공 등 부당한 고객유인행위가 있다.

## 6. 맺음말

부실종금사 정리, 5개 부실은행의 퇴출, 상업은행과 한일은행의 합병계획 발표, 외국인 투자제한 철폐 등 최근 우리 나라에서도 은행을 포함한 금융부문 전체에 걸쳐 대대적인 구조조정 및 개방이 진행되고 있다. 이러한 구조조정 및 개방은 우리 나라 금융부문의 구조 및 행태를 크게 변화시킬 것으로 예상된다. 공정거래위원회는 이 과정에서 경쟁주창자로서 제도적으로 경쟁기반이 조성될 수 있도록 관계기관과 협의해 나가는 한편 금융기관의 경쟁제한행태에 대해서는 엄중하게 제재함으로써 금융기관 사이의 실질적인 경쟁을 유도해 나갈 방침이다. ■

**공정거래제도에  
관한  
여러분의  
원고를  
기다립니다.**

공정한 경쟁질서를 확립하고, 공정거래제도가 국민 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회는 공정거래 전문지인 월간 「공정경쟁」을 발행하고 있습니다. 「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계전문가들과 함께 공정거래제도에 관한 문제를 여러분과 토론하고자 합니다. 참신하고 의무적인 여러분의 글을 다음의 주소로 보내주십시오.

**보낼 곳 :** (100-743) 서울특별시 중구 남대문로4가 45 상의회관 621호  
사단법인 한국공정경쟁협회  
「공정경쟁」출판담당자 앞  
**전 화 :** (02)775-8870~2  
**PC통신 :** kfca2000(hitel, 천리안)