creative commons

COMMONS DEED

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

dCollection

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

[UCI]I804:24011-200000265268

2016年度 2月

碩士學位論文

金融産業의 構造改善과 金産分離政策에 관한 研究

朝鮮大學校 經營大學院

經營學科 經營學 專攻

金 碩 準

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

金融産業의 構造改善과 金産分離政策에 관한 研究

A Study on The Structural Improvement In Financial Industry and the Policy for Separation of Banking and Commerce

指導教授 徐 聖 浩

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함

2015年 12月 10日

朝鮮大學校 經營大學院

經營學科 經營學 專攻

金 碩 準

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

金碩準의 碩士學位論文으로 認定함

審査委員長 조선대학교 교수 이 한 재 ㊞

審 査 委 員 조선대학교 교수 이 창 재 ㊞

審 査 委 員 조선대학교 교수 서 성 호 ㊞

2015年 12月 4日

朝鮮大學校 經營大學院

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목 차

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구의 목적 ····· 1
제2절 연구 범위 및 방법 ····· 3

제2장 우리나라 금산분리정책의 개관 ····· 5
제1절 서 설 ····· 5
제2절 금산분리정책의 이론적 고찰 ····· 6
Ⅰ. 금산분리정책의 의의 ····· 6
1. 금융자본과 산업자본의 구분 ····· 6
2. 금산분리의 개념 ····· 7
Ⅱ. 금산분리정책의 현황 ····· 8
1. 금산법의 개요 ····· 9
2. 금산분리제도 현황 ····· 9
제3절 금산분리정책의 발전 경위 ····· 18
Ⅰ. 서 설 ····· 18
Ⅱ. 산업자본의 금융자본 소유제한 ····· 19
1. 은행법상의 산업자본에 대한 금융자본 소유제한 ····· 19
2. 금융지주회사법상의 산업자본의 금융자본 소유제한 ····· 21
Ⅲ. 금융자본의 산업자본 소유제한 ····· 33
1. 「은행법」상의 금융자본의 산업자본 소유 제한 ····· 33
2. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」상의 금융자본의 산업자본

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

소유제한 ····· 36
3. 「금융지주회사법」상의 금융자본의 산업자본 소유제한 ····· 41
Ⅳ. 일반지주회사와 금융지주회사간의 소유제한 ····· 43
Ⅴ. 소 결 ····· 46
제4절 금산분리정책에 대한 논쟁 ····· 47
Ⅰ. 개 설 ····· 47
Ⅱ. 금산분리정책에 찬성하는 논거 및 분석 ····· 49
1. 금산분리론의 논거 ····· 49
2. 금산분리론에 대한 비판 ····· 63
Ⅲ. 금산분리정책에 반대하는 논거 및 분석 ····· 73
1. 금산결합론의 논거 ····· 73
2. 금산결합론에 대한 사례 분석과 비판 ····· 79
Ⅳ. 소 결 ····· 87

제3장 외국의 금산분리정책 동향과 비교법적 고찰 ····· 90
제1절 서 설 ····· 90
제2절 엄격한 금산분리정책 국가 ····· 90
Ⅰ. 미 국 ····· 90
1. 금산분리정책의 도입 ····· 91
2. 1933년 Glass-Steagall Act ····· 92
3. 은행지주회사법(Bank Holding Company Act) ····· 93
4. 그램리치블라일리법 ····· 94
5. 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) ····· 95
Ⅱ. 이탈리아 ····· 96

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 비엄격한 금산분리정책 국가 ····· 98
Ⅰ. 영 국 ····· 98
Ⅱ. 일 본 ····· 99
Ⅲ. 캐나다 ····· 101
Ⅳ. 유럽연합(EU) ····· 101
Ⅴ. 독 일 ····· 103
Ⅵ. 프랑스 ····· 106
Ⅶ. 스페인 ····· 107
제4절 검토 및 시사점 ····· 107
Ⅰ. 우리의 법제와 외국의 주요법제 간의 비교법적 검토 ····· 107
Ⅱ. 산업자본과 금융자본 간 소유 현황 ····· 108
Ⅲ. 시사점 ····· 109

제4장 금산분리정책의 주요 내용 ····· 112
제1절 금산분리에 대한 총괄적 고찰 ····· 112
Ⅰ. 금융자본과 산업자본의 관계 ····· 112
1. 금산결합의 순기능 ····· 112
2. 금산결합의 역기능 ····· 113
Ⅱ. 금산분리와 경제력 집중 ····· 115
1. 금융산업의 소유 및 지배구조 규제 ····· 115
2. 금융기관에 대한 경제력 집중규제 ····· 116
제2절 금산분리와 경제력 집중규제 유형 ····· 121
Ⅰ. 주식소유 제한 ····· 121
1. 은행법상의 주식소유 제한 ····· 121
2. 공정거래법상의 주식소유 제한 ····· 123

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 금융지주회사법상의 부채비율 및 투자·소유제한 ····· 124
4. 금산법상의 소유제한 ····· 125
Ⅱ. 의결권제한 ····· 141
1. 공정거래법상 금융회사·보험회사의 의결권제한 ····· 141
2. 금산법상 의결권제한 및 경과조치 ····· 143
제3절 금융지주회사법상 자회사 등의 행위제한 ····· 144
제4절 신용공여한도 ····· 144
Ⅰ. 금융지주회사법상 규제 ····· 145
Ⅱ. 은행법상 규제 ····· 146

제5장 금산분리정책과 금산법의 문제점 및 개선방안 ····· 148
제1절 금산분리정책의 문제점 및 개선방안 ····· 148
Ⅰ. 금산분리정책의 문제점 ····· 148
Ⅱ. 금산분리정책의 개선방안 ····· 149
1. 금산분리정책 일관성 있는 추진 ····· 149
2. 금산분리정책의 확고한 기준 설정 ····· 150
3. 비은행금융기관에 대한 금산분리원칙의 확립 ····· 151
제2절 금산법상의 문제점 및 개선방안 ····· 152
Ⅰ. 개 관 ····· 152
Ⅱ. 금산법상의 문제점 ····· 152
1. 금산법에 의한 중복 . 과잉 규제 ····· 152
2. 지배구조와 관련한 문제 ····· 153
3. 금산법 제24조의 문제 ····· 154
Ⅲ. 금산법의 개정방안 ····· 156
1. 투자기구(vehicle) 주식 취득의 제외 ····· 156

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 사후 승인 요건의 명확화 ····· 157
3. 「사실상 지배」 요건의 명확화 ····· 159
4. 외국회사 제외의 명확화 ····· 159
5. 「주식」의 범위에 출자지분 포함 명시화 ····· 160
6. 금산법상의 승인요건의 입법적 해결 ····· 162
7. 승인요건에 관한 법제 규정화의 개선 ····· 163
8. 금산법상 목적과 조항 및 법률 명칭 개정 ····· 163

제6장 결 론 ····· 164

參 考 文 獻 ····· 167

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

논문 초록

우리나라는 거대 산업자본의 금융회사 소유지배로 경제발전에 긍정적 효과와 함께 제조업 대비 금융산업의 국제적 경쟁력 약화라는 문제점이 노출되어 왔고, 나아가 산업자본에 의한 금융회사 지배로 인하여 금산분리정책에 대한 논쟁이 끊임없이 제기되어 왔다. 구체적으로는 1960년대 이후 경제발전 과정에서 이른바 '관치 또는 정책 금융'이 이루어져 왔는데, 당시 미약했던 산업자본에 대해 정부의 각종 금융적 혜택과 정책적 지원이 이루어졌고, 그로 인해 산업자본 성장에 밑거름을 제공해 준 것은 주지의 사실이다. 그러나 한국 경제의 비약적 성장에 비해 경쟁력 있는 금융산업의 성장토대 마련이 어려웠고, 그 후 산업자본의 확대는 대기업집단에 의해 막대한 현금동원 능력과 차입을 무기로 무차별적인 문어발식 확장이 이루어짐으로써, 1997년 말 IMF 위기의 단초가 되기도 하였다. 이러한 일련의 과정 속에서 금융자본과 산업자본 간의 관계설정에 대한 논의가 꾸준히 제기되어 온 것이다.

1982년 법률개정으로 금산분리정책이 도입된 이후, 2005년 및 2006년 개정된 금산법 제24조의 개정, 2009년 10월 은행법 개정 등의 예에서 보듯이 우리의 금산분리정책은 강화 또는 완화되는 과정을 거쳐 오고 있는데, 현 정부 출범 후 금산분리제도가 다시 강화하기 시작한 점에 우려하는 견해가 다수이다. 즉 우리의 금산분리정책은 일관성 있게 추진되고 있지 못하고 있다는 것이 문제점으로 지적되는 바, 이 문제점 해결을 위하여 장기적으로는 금산분리정책의 폐지를 전제로 금산분리정책에 확고한 기준을 갖추고 일관성 있게 추진되어져야 할 것이고, 단기적으로는 자유시장경제의 원리를 이해하고 대폭 수용하여 금산분리를 완화하는 입법정책이 수립되어져야 할 것이다. 일본은 특별한 경우를 제외하고 거대한 산업자본을 통하여 국내 금융기업을 보호하는 한편, 금융자본에 의한 산업지배력의 과도한 집중을 방지하고 금융자본에 의한 또 다른 금융기관의 지배력강화를 방지하고자 노력하고 있다는 점에서, 우리의 정책수립과 법제정비에 있어서는 일

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

본의 규제정책과 법제가 참고 될 수 있을 것이므로 이의 유사도입을 제안하는 바이다.

또한, “재벌그룹”으로 칭해지는 막대한 산업자본 앞에 금융자본이 종속될 경우에 파생되는 경제력집중 문제는 지난 기간 많은 논란을 일으켰으며, 금산법 제24조의 규제를 탄생시키기도 하였다. 금융기관의 경제력집중에 대한 규제로 금산법 제24조는 기업결합제한, 사후 승인제도의 도입, 시정조치제도, 한도초과주식에 대한 의결권제한 부과, 이행강제금제도의 도입 등 많은 규제장치를 통해 산업자본의 금융자본 지배 또는 금융자본에 의한 산업자본 지배를 막고 있다. 그러나 이러한 규제들이 이미 공정거래법과 금융지주회사법, 기타 금융법을 통해 주식소유규제, 의결권제한, 기업결합제한, 심사제도 등 여러 부분에서 규제가 중복되는 문제가 있다. 따라서 이미 앞서 밝힌 관련법들에 의해 실질적 규제가 이루어지고 있음에도 불구하고 금산법 제24조에 의해 과도한 이중 규제로 이어진다면 금융자본이 산업자본과 함께 건강한 경제 성장을 주도하는 데 걸림돌이 될 가능성이 높다. 이것은 금융산업의 경쟁력 약화 또는 효율적인 금산결합을 통한 질적 또는 양적 성장에 제약이 될 수 있는 것이다. 특히 금산법 제24조는 규제의 구체성과 강제성에서 그 파급 효과가 크다는 점에서 상당한 논란이 제기되고 있으며, 헌법적인 관점에서도 소유한도 초과분에 대한 강제처분 등은 위헌소지를 내포하고 있다.

본 논문에서는 우리의 현행법상 산업자본의 은행 소유규제에 관한 연혁 및 내용, 금융기관 경제력 집중 규제에 관한 법률, 금산분리정책에 대한 찬성론과 반대론 등을 포괄적으로 고찰하고(제2장), 또한 각국의 금산분리정책을 비교분석함(제3장)과 동시에, 현재 제도상 금융자본과 산업자본 간의 관계설정, 금산분리와 금융기관에 대한 경제력 집중, 금산분리와 경제력 집중억제 · 규제 유형, 금융지주회사법상 자회사 등의 행위제한과 법 · 정책적 방향에 대해 금산법과 공정거래법, 금융지주회사법, 은행법, 기타 관련 금융법를 검토 · 비교한 후, 우리의 현행 금산분리정책에 관한 문제점을 지적하고 그 개선방안(제5장)을 제안해 보았다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

즉, 2007년 1월에 개정된 금산법 제24조에 대해 입법목적에 좀 더 충실하기 위한 보완적 개선의 관점으로 볼 때, 그 동안 제기된 문제점을 해결하기 위한 여러 규정들을 두고 있지만 아직도 개선되어야 할 많은 과제가 남아 있다. 그러나 좀 더 근본적인 관점에서는 제24조의 규제가 다른 금융관련 법률에 의해 중복되고 있는 현실이고 보면, 그 폐지의 가능성도 생각해 볼 수 있을 것이다. 금융자본과 산업자본의 분리에 대한 논의는 대기업집단에 대한 경제력 집중의 부작용과 직접적으로 연결되어 있다. 금융자본과 산업자본 간의 올바른 관계설정은 과도한 법적규제를 통한 강제적인 방법보다는 변화하는 시장환경에 유연하게 대처하면서 양자 간에 공정한 경쟁과 상호보완적 협력관계가 될 수 있도록 최소한의 법적규제로 개선해 나가는 것이 필요하다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on The Structural Improvement In Financial Industry and the Policy for Separation of Banking and Commerce

Kim, Seok-Joon
Department of Management
Graduate School
Chosun University

The principle of the separation of banking and commerce("the principle" hereafter) has had many effects on various laws and systems in Korea which include the fair trade act and financial industry restructuring act. Korea, since the 1960's, in the process of economic development, had a system of "government or politics based financing." During this period, it is true that the government, taking financial capital, laid the foundation for the swift progress of the industrial capital by providing various financial benefits and support through policy.

However, in the process, financial institutions, instead of making progress based on market logic, accepted government based financing and went about business casually with their existence being guaranteed. This structure became the cause for the financial industry's inability to set up a competitive foundation for progress compared to the rapid growth of the

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Korean economy. Also, the growth of the financial industry along with the growth of the economy occurred on the back of the ability to supply enormous funds for Chaebol conglomerate groups, and the indiscriminating expansion of these major companies taking advantage of the available loans. And, the financial institutions at this time, instead of financing based on effective and appropriate pre-inspection, being pressured by the government supplied risky loans carelessly which then came to a critical point. The cause of the of the IMF Crisis was a result of all this.

Within this backdrop, an overall reformation of the financial industry was required and the "Financial Industry Structure Reformation Law" (hereafter "Financial Industry Law") based on the revision of the existing "Financial Institution Merger and Conversion Law" created policy on the restructuring of the financial industry and the separation of banking and commerce. In particular, Financial Industry Law Clause 24 is a regulation on the concentration of the economic strength of financial institutions and, through many control devices, blocks the dominance of financial capital by industry capital and vice versa. These regulatory devices include, among others, a limitation on the merger of companies, an implementation of an certification system, a system for corrective action, imposing a limitation on the voting rights on overflow stocks and an implementation of a compulsory performance fee. However, these regulations have a problem of overlapping in several areas with other regulations such as regulations on the limitation on the possession of stocks, the limitation of voting rights, the limitation on the merger of companies, and regulations on the screening system that are contained in the Fair Trade Law, Financial Holding Company Law, the Banking Act and other separate financial regulations.

Thus, based on these problems, in the Chapter 2, the legislative purpose and history of the Financial Industry Law will be examined along with

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

the general results from the separation of banking and commerce. However, since the PARK Geun-hye Government resumed restrictive separation policy of financial capital from industrial capitalists since from early days in office, as the so-called measure to democratize the economy. The concrete realization measures thereof appeared with lightning speed, as the draft Banking Act revision was passed by the National Assembly on July 2, 2013, reducing bank shareholding limit levied on industrial capitalists from 9% to 4%, and deleting the regulation on the advance qualification review etc. Therefore, the arguments on this re-legislation is just gaining momentum again. This thesis is basically in the position against tightening the separation policy of financial capital from industrial capitalists.

Also, in the Chapter 3, the policies for separation of banking and commerce in the United States will be examined. Finally, case examples of Japan, Germany, the United Kingdom, the European Union and some other countries will be examined and compared with the legislative background of our Financial Industry Law.

Chapter 4 will examine the main points of the regulation on the separation of finance capital and industry capital. Also, major concepts in the financial industry such as regulation of the ownership and control structure and the concentration of economic strength will be examined as well. Limitation of possession of stocks, limitation of voting rights, limitation of service and limitation of provision of credit, which have to do with the regulation of the separation of banking and commerce and the restraint on the concentration of economic power, will be divided based on similarity and compared with the regulations on the Banking Act, the Fair Trade Act, the Financial Holding Company Law and the Financial Industry Law, and

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

thus the problem of overlapping regulations will be contemplated.

In chapter 5, the separation of banking and commerce, the pattern for regulating the restraint of the concentration of economic power, the overlapping regulatory content with Financial Industry Law Clause 24, the inadequacy of the law in the various provisions and the clauses that need improvement, topics that were brought up in the previous chapter, were reexamined.

Chapter 6, in conclusion, Therefore, the response to those arguments seeking restrictive policy on separation of financial capital from industrial capitalists by jumping on the logic of 'economic democratization' without realistic measures, and the incumbent Government's policies can only be an opposition, and this thesis raises opposition to the re-legislation which was processed in such argument of logic.

This research thesis argues that such legal system and policy on separation of financial capital from industrial capitalists, lacking any corrective measures to the problems presented above, shall be discarded. Even in case the Government has any corrective measures thereto in place, this thesis demands that legislation policy shall be established, to relax separation policy of financial capital from industrial capitalists by understanding and fully accepting the tide of current age and the principle of free market economy.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

우리나라는 대기업 및 재벌 등의 산업자본 위주로 자본이 형성되어 왔고, 거대한 산업자본의 금융회사 소유지배로 인해 경영의 효율성 제고, 업무 다각화에 따른 시너지가 창출 등 경제발전에 지대한 효과가 있었던 반면, 산업과 금융의 동반 부실화에 따른 금융시스템의 불안정성 증대, 공정경쟁 저해 등 여러 문제점[1] 또한 컸다. 또한, 우리나라는 제조업 분야에서는 세계적 기업을 배출했지만 금융분야에 있어서는 여전히 낮은 발전수준에 머물러 있는데, 우리나라 금융산업의 국제적 경쟁력이 약화된 이유가 무엇인지 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 이에 관하여는 여러 가지 원인이 있겠지만 그 중 하나는 우리나라 헌법이 지향하고 있는 자유시장경제 원칙[2]을 벗어나 금융부문에 대하여 과도하고 불합리한 규제를 함으로써 금융산업이 경쟁력을 강화할 수 있는 법제도적 기반의 약화에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

특히, 우리나라는 과거 정부주도의 경제발전 과정에서 금융을 경제성장을 주도하는 핵심 산업에 지원하는 도구로 이용해온 결과, 시장 논리에 의한 금융산업 스스로의 자본 축적이 미약해졌고 재벌 등 산업자본에 의한 금융회사 지배가 현저하여 그 부작용에 대한 많은 논란이 제기되어 왔다. 이러한 논쟁의 핵심은 일반기업이 금융기업에 대한 평가와 감시역할을 하며 지배하는 것이 과연 적절한가에 관한 문제제기와 함께, 한편으로 우리나라가 재벌 등 산

1) 최근 5만명의 피해를 낳은 동양그룹 사태 및 저축은행의 부도 사태 등을 보았을 때, 재벌 총수가 계열사인 금융사를 마치 자신의 금고처럼 이용하는 것을 볼 수 있었다. 재벌들은 금융 계열사를 통해 계열사 주식을 다수 보유하면서 고객자금을 이용해 지배력을 확장하고 또한 금융 계열사의 자금을 부실이 많은 비금융계열사에게 당연다는 듯이 자금을 제공하기도 하였다. 이처럼 종합금융사 및 저축은행의 부도 사태처럼 피해자가 양산되면, 그 피해는 모두 일반 소비자인 국민들에게 돌아간다.

2) 헌법 제119조제1항에서는 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하는 자유시장경제 원칙을 천명하고 있다

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

업자본 위주로 자본이 형성된 현실을 볼 때 거대 산업자본이 금융을 지배하는 것에 대해 방관 또는 제한하는 것이 과연 바람직한 것인지, 제한하게 되면 그 범위와 수준은 어느 정도여야 하는지 등에 관한 것이라고 할 수 있다.[3)]

이러한 배경 하에 지난 2005년 및 2006년은 「금융산업의구조개선에관한법률」(이하 "금산법"이라 한다) 제24조의 개정과 관련하여 뜨거운 논쟁[4)]이 제기 되었으며, 2008년 이명박 정부에서는 금융산업의 발전[5)]을 위하여 금융규제이 대폭 완화되었으며, 금융경쟁력 강화를 위하여 2009년 10월 은행법 개정을 통해 이전 법제에서 산업자본이 금융자본을 100분의 4까지만 소유할 수 있었던 것을 100분의 9까지 소유할 수 있도록 하는 금산분리 완화 정책이 추진되었다. 그러나 현 정부가 출범하면서부터 경제민주화를 위한 조치로서 금산분리제도를 다시 강화하기 시작하였으며, 이의 구체적인 실현은 산업자본의 은행 주식보유한도를 100분의 9에서 100분의 4로 축소하는 한편, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등의 은행법 개정안이 2013년 7월 2일 국회에 통과됨[6)]으로써 나타났다.

본 논문에서는 우리의 현행법상 산업자본의 은행 소유규제에 관한 연혁 및 내용, 금융기관 경제력 집중 규제에 관한 법률, 금산분리정책에 대한 찬성론과 반대론 등을 포괄적으로 고찰하고, 또한 각국의 금산분리정책을 비교분석함과 동시에, 현재 제도상 금융자본과 산업자본 간의 관계설정과 법·정책적 방향에 대해 금산법과 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 "공정거래법"이라 한다), 금융지주회사법, 은행법, 기타 관련 금융법을 검토·비교한 후, 우리

---

3) 이병윤, "금산분리 관련 제도의 현황과 논점", 금융연구 제20권 별책, 한국금융학회, 2006, 2면.

4) 금산법 제24조의 신설 배경과 개정 논의의 과정에 대한 자세한 설명: 전성인, "금산법의 제정과 운용의 역사", BFL 제16호, 서울대학교 금융법센터, 2006.3. 17-28면, 그리고 금산법 제24조의 개정과 관련한 법적 쟁점에 대한 자세한 논의는 고동원, "개정 금융산업의 구조 개선에 관한 법률: 제24조의 쟁점 분석과 개선 과제", 금융연구 제20권 1호, 한국금융연구원, 2006.6, 22-66면.

5) 금융산업의 발전을 위한 실행정책으로는 1. 금융시스템을 통한 자금배분 2. 매끄러운 금융중개 3. 금융경쟁력 강화 4. 안정적인 금융환경 조성 등 4가지를 기본전략으로 하였다; 전성인 "새정부의 금융정책평가와 과제", 「한국경제의 분석」 제4권 제호 한국금융연구원 2008. 4, 6면.

6) 법률 제12101호로서 2013. 8. 13일 일부 개정되어 2014. 2. 14일부터 시행되고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 금산분리정책에 관한 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

우리의 금산분리 정책은 실로 다양하게 나타나고 있다. 은행법상 은행에 대한 소유·지분제한제도, 공정거래법상 금융계열사 의결권 제한조치 및 일반지주회사와 금융지주회사간 상호소유제한, 금융지주회사법에서 정한 일반지주회사의 금융회사 편입금지, 금융지주회사에 대한 소유·지분제한제도, 그리고 금산법에 따른 금융계열사의 제조기업 지분제한과 그에 따른 허가제도의 운영 등 각종 조치들이 그것이다.

본 연구의 내용적 범위는 우리나라 금산분리정책의 의의와 현황, 발전경위 및 논쟁, 외국의 금산분리정책, 금산법의 입법 목적과 내용, 공정거래법과 금융지주회사법, 은행법, 기타 관련 금융법에 대한 분석 및 금산법 제24조의 규제 내용, 금산법을 중심으로 한 금산분리정책의 문제점 지적, 개선방안 제시 등으로 편제되었다.

본 논문의 구성은 다음과 같이 총 6개의 장으로 구성되어 있다.

제1장에서는 연구의 배경 및 목적과 연구의 범위 및 방법과 논문의 구성을 서술한다.

제2장에서는 금산분리의 이론적 고찰과 관계법규의 발전 경위, 금산분리정책에 대한 찬성과 반대 논거의 분석 등을 통해 포괄적으로 살펴본다.

제3장에서는 금산분리정책이 엄격한 국가와 완화된 국가, 그리고 금산분리가 결합한 국가로 구분하여 비교법적으로 검토를 통해 시사점을 찾는다.

제4장에서는 금융자본과 산업자본의 관계, 금산분리와 금융기관에 대한 경제력 집중, 금산분리와 경제력 집중억제·규제에 관한 유형, 금융지주회사법상 자회사 등의 행위제한 및 금융관계법별 신용공여한도 등 우리의 현행 금산분리정책에 관한 주요 내용을 파악한다.

제5장에서는 우리나라 금산분리정책의 문제점과 개선방안을 총괄적으로 검토

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한 후, 금산법상의 금산분리제도의 문제점 및 개선방안을 구체적으로 제시한다.

제6장에서는 연구결과를 요약정리하고, 금산법을 중심으로 한 금산분리정책의 개선방안을 제시해가며 결론을 지었다.

그리고 연구방법은 문헌연구를 중심으로 진행하였다. 문헌 연구는 기존문헌과 선행연구, 관련 인터넷 사이트 등을 통해 금산분리제도의 이론적 고찰과 현황을 파악하였으며, 이 과정에서 금산분리, 은산분리에 관한 선행 석·박사학위 논문 및 각종 연구보고서와 세미나 자료 그리고 통계자료 등을 참고하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2장 우리나라 금산분리정책의 개관

제1절 서 설

우리나라는 세계에서 금산분리정책을 강하게 유지하고 있는 나라 중 하나에 속한다. 우리나라는 1982년 이래 강한 금산분리 법제를 유지하다가 다양한 국내외적 요구에 의해 2009년 10월 금산분리 법제를 약간 완화하는 정책을 추진하고 있으나 여전히 강한 금산분리 정책를 유지하고 있음이 사실이다.

은행법 제2조 제1항에서는 은행과 비금융주력자에 대하여 정의하고 있는데, 여기서 산업자본은 금융업에 전념하지 않는 비금융주력자의 자본(이하 "산업자본"이라 함)을 의미한다. 따라서 금산분리제도 및 정책이란 일반적으로 금융자본과 산업자본이 결합하는 것을 제한하는 제도 또는 정책인 것으로 정의된다. 특히 금산분리의 문제는 은행의 소유규제에 관한 문제로서 은행법 분야에서 가장 첨예하게 대립되고 있는 부분으로 산업자본에 의한 금융자본의 소유를 엄격하게 제한하는 것을 말한다. 그리고 금융업이란 넓은 의미로는 "은행 및 비은행금융업인 보험, 증권, 투신, 여신전문업" 등을 포괄하는 개념으로 우리나라에서는 산업자본이 비은행금융회사를 소유하는 것은 가능하나 은행을 소유하는 것은 엄격히 제한하고 있기 때문에 이러한 의미에서 보면 "금산분리"는 다른 의미로 "은산분리"로 표현될 수도 있다.

우리나라에서 금산분리를 규정하고 있는 법령으로는 「은행법」과 「은행법 시행령」, 「금융지주회사법」과 「금융지주회사법시행령」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」과 그 시행령, 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」과 그 시행령이 있다.

이 장에서는 우선 금산분리정책의 의의 및 현황 등에 대하여 포괄적으로 이론적 고찰을 함과 동시에, 금산분리 정책에 대한 다양한 제도를 연혁적으로 분석한 다음, 금산분리정책에 대한 찬·반 논거를 검토하고 그 사례를 중심으로 비교 분석함으로써, 금산분리 완화의 필요성과 그 대안을 찾고자 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 금산분리정책의 이론적 고찰

Ⅰ. 금산분리정책의 의의

1. 금융자본과 산업자본의 구분

우리나라는 50년대후 금산분리가 없던 법제에서 1982년 처음으로 금산분리를 위한 법제가 도입되어 금산분리 강화와 금산분리 완화의 과정을 여러 번 거쳐 왔다.[7] 2009년 10월 이전에는 산업자본이 금융자본을 100분의 4까지만 소유할 수 있었던 것을 그동안 금융산업에 있어서의 규모의 경제 또는 범위의 경제를 통하여 효율성을 제고할 필요가 있고, 또한 금융산업에 있어서의 과도한 규제는 헌법상의 자유시장경제 원칙에 적합하지 아니하다는 다양한 의견을 반영하여 현재는 산업자본이 금융자본을 100분의 9까지 소유할 수 있도록 하고 개선하였다. 따라서 금융자본과 산업자본의 개념을 구별할 필요가 있다. 즉, 은행법 제2조 제1항 제9호(2013.08.13일부개정)에 의하면 금융업에 전념하지 않는 비금융주력자[8]를 명시하고 있는데, 이들의

---

7) 나성승.「은행법 개설」,(한국학술정보,2008), 12면. 1950년 5월의「은행법」의 제정으로 전근대적인 은행제도를 도입하였으나 6.25.발발로 인해 전시금융체제 및 전후복구지원 금융체제로 운영되었고, 이 시기에 일반은행에 대한 감독권은 중앙은행(금융통화위원회)이 관장했다고 본다. 그리고「은행법」(법률 제3608호 1982.12.31.공포)제17조의3에서 처음으로 시중은행의 동일인 주식보유한도를 8%로 설정하고 지방은행에 대하여는 지역경제 개발자금의 원활한 지원 등을 위하여 소유한도 적용을 배제하였다.

8) 비금융주력자는 다음 중 하나에 해당하는 자를 일컫는다.

가.동일인 중 비금융회사인 자의 자본총액의 합계액이 동일인 중 회사인 자의 자본총액의 합계액의 100분의 25이상인 경우의 그 동일인,

나.동일인 중 비금융회사인 자의 자산총액의 합계액이 2조원 이상으로서

대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우의 그 동일인.

다.「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자회사(이하 "투자회사"라 한다)로서 가목 또는 나목의 자가 그 발행주식 총수의 100분의 4를 초과하여 주식을 보유(동일인이 자기 또는 타인의 명의로 주식을 소유하거나 계약 등에 의하여 의결권을 가지는 것을 말한다. 이하 같다)하는 경우의 그 투자회사.

라.「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모투자전문회사(이하 "사모투자전문회사"라 한다)로서 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 사모투자전문회사.

1)가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 10이상 지분을 보유하는 유한책임사원인 경우(이 경우 지분계산에 있어서 해당 사원과

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

자본을 산업자본이라 할 수 있다. 여기서 비금융주력자에 대한 규정상 동일인이란 본인 및 그와 대통령령(은행법시행령 제1조의4)으로 정하는 특수 관계에 있는 자를 말한다.

그리고 금융자본의 경우도 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」을 중심으로 산업자본을 소유하는데 제한을 가하는 법제가 마련되어 있다. 기본적으로 금융자본이 산업자본의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 20이상을 소유하게 되는 경우이거나 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 5이상을 소유하고 동일계열 금융기관이나 동일계열 금융기관이 속하는 기업집단이 그 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우 등에는 금융위원회의 허가를 받도록 하고 있다.

2. 금산분리의 개념

금산분리란 앞에서 살펴 본 "산업자본"에 의한 금융자본의 소유를 엄격하게 제한하는 것을 의미하며, 금산분리정책은 구체적으로 동일인이 금융기관을 소유할 수 있는 한도를 설정하거나 산업자본에 대한 은행 등 금융기관 소유제한 그리고 일반지주회사와 금융지주회사간의 소유를 제한하고 있

다른 유한책임사원으로서 해당 사원의 특수관계인의 지분을 포함한다).

2)가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 사모투자전문회사의 무한책임사원인 경우[다만,가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하지 아니하는 무한책임사원이 다른 사모투자전문회사를 통하여 비금융회사의 주식 또는 지분에 투자함으로써 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하게 된 경우로서

해당 사모투자전문회사의 유한책임사원(해당 사원과 다른 유한책임사원으로서 해당 사원의 특수관계인을 포함한다)이 그 다른 사모투자전문회사에 출자하지 아니한 경우에는 이를 제외한다].

3)다른 상호출자제한기업집단(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단을 말한다.이하 같다)에 속하는 각각의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사를 말한다.이하 같다)가 취득한 사모투자전문회사의 지분의 합이 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 30이상인 경우.

마.라목에 해당하는 사모투자전문회사(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」제271조 제1항 제3호 나목 및 다목에 따라 투자목적회사의 주식 또는 지분을 취득한 자 중 이 호 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자를 포함한다)가 투자목적회사의 주식 또는 지분의 100분의 4를 초과하여 취득·보유하거나 임원의 임면 등 주요 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 경우의 해당 투자목적회사 중 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

으며, 반대로 금융자본의 산업자본 소유를 제한하는 등의 방법에 의해 실현되는 것을 의미한다.[9] 그러나 한편으로 우리의 경우는 재계 등 대기업에게 은행 소유를 금지시키고 있으나 제2금융권 등 비은행 금융회사는 소유가 가능한 구조로 되어 있다. 즉, 비은행 금융회사에 대해서는 산업자본의 지분 취득한도를 제한하거나 일정한 범주의 대주주에 대한 적격성 심사 제도를 두지 않고 있음이 그러하다. 다만, 「금산법」은 동일인이 비은행 금융회사의 지분을 일정 한도 이상 취득하는 경우 금융위원회 승인을 받을 것을 의무화하고 있는데, 이 경우에도 「공정거래법」상 기업결합 여부에 대한 협의 의견을 받을 뿐이며(금산법 제24조 제3항), 「공정거래법」측면에서 취득이 거부된 사례는 거의 없는 것으로 알려지고 있다.

그리고 금산분리 관련 법령 중 「공정거래법」은 기업집단 소속 금융자회사(보험회사 또는 증권회사 등)가 다른 계열회사에 대한 의결권 행사를 금지하고 있는데, 이 또한 일정한 사안에 대하여는 15%를 한도로 의결권을 행사하는 것으로 예외적 허용이 인정되고 있다(공정거래법 제11조).

또한 「금융지주회사법」에서는 금융지주회사가 산업자본에 해당하는 자회사를 편입하는 것이 금지되고 있는데, 2009년 동법의 개정으로 비은행 금융지주회사의 일반 자회사 편입에 대한 제한이 완화되었으나(금융지주회사법 제20조), 은행은 자산운용 규제로 사실상 산업자본을 지배하는 것이 금지되어 있다(은행법 제37조, 제38조). 그러므로 우리의 경우 금산분리제도라고 하기 보다는 엄밀히 따지면 은산분리제도라고 함이 타당할 것이다.

Ⅱ. 금산분리정책의 현황

1. 금산법의 개요

9) 전성인, “외국인 투자자의 은행주식 소유에 따르는 법률적 문제점에 관한 연구” 금융연구 working paper. 한국금융연구원, 4면. (2011)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(1) 금산법의 목적

금산법의 목적은 금산법 제1조에서 “금융 산업의 구조개선을 지원하여 금융기관 사이의 건전한 경쟁을 촉진하고 금융업무의 효율성을 높임으로써 금융 산업의 균형 있는 발전에 이바지하기 위해 제정”한다고 규정하고 있다. 금산법은 제정될 당시에는 금융 산업의 구조조정을 주요 내용으로 하는 법이였으나, 이후 1997년 3월에 신설된 제24조 규정으로 금융의 산업자본 지배를 방지하기 위한 목적이 강화되었다.

(2) 금산법의 체계

금산법은 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 금융 산업의 효율적인 구조개선을 위한 행정규제 부분으로서 부실금융기관의 지정, 구조개선 관련 인가, 적기 시정조치, 기업결합의 제한 등의 일반적 규제이다. 둘째, 신속한 구조조정을 위한 제도적 뒷받침 부분으로서 합병절차의 간소화, 자본감소 및 주식병합절차의 간소화 및 무의결주식의 발행에 관한 특례 등과 함께 적기 시정 조치에 따른 퇴출규제로서 감자, 계약이전 결정 등의 규제이다. 셋째, 금융기관 청산.파산절차에 관한 특례제도에 있어서는 파산법리가 적용되는 부분이다. 금융기관 청산.파산절차에 관해서는 예금자보호법 제35조의8 이하와 공적자금관리특별법 제19조 이하에서도 각종 특례가 인정되고 있다.

2. 금산분리제도 현황

상술한 바와 같이 우리나라에서는 은행의 경우 산업자본에 의한 소유 제한을 두고 있으나, 은행 이외 금융회사에 대해서는 이러한 제한이 없어 소유의 측면에서는 금산분리보다는 은행자본과 산업자본(이하 “은산”이라 한다)분리가 우리나라 금융정책상의 기본 원칙이라고 할 수 있다. 이를 반영하여 지난 참여정부 대통령직 인수위원회 보고서에서도 “산업자본의 금융

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지배에 따른 시장왜곡 시정"이라는 표현을 사용하여 우리나라에서 산업자본의 금융지배를 현실로 받아들이고 있다. 이와 관련하여 참여정부가 출범하면서 금산분리와 관련한 정책방향을 밝힌 2004년 1월의 재경부 로드맵 제목도 "산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵"이었다. 즉, 산업자본의 금융회사 소유 및 지배를 제한하는 것이 정책목표가 아니라 이미 산업자본이 금융회사를 소유 및 지배하고 있는 현실 하에서 이에 따른 폐해 방지에 정책목표가 있었다는 것이다.[10)]

우리나라는 전통적으로 산업자본의 은행소유가 엄격히 제한된 반면 산업자본의 비은행금융회사 소유는 허용되어 왔다. 금융위기 이후 구조조정 과정에서 국내 은행에 대한 산업자본의 소유지분은 감소한 반면, 비은행금융회사에 대한 산업자본의 지배적 위치는 유지되어 왔으며, 현재 은행을 제외한 증권, 투신, 보험, 여신전문업 등 거의 모든 금융업종에서 대규모 기업집단은 지배적 위치를 구축하고 있다. 산업자본이 금융회사를 소유·지배함으로써 경영효율성의 제고, 업무다각화에 따른 시너지 창출 등을 기대할 수 있는 반면 다른 측면에서는 여러 폐단이 있을 수 있는데, 특히 동반 부실화에 따른 금융시스템의 불안정성 증대의 문제가 야기될 수도 있다. 따라서 이러한 우려를 바탕으로 현재 금산분리를 기본 방향으로 하는 다양한 정책적 고려가 시도되고 있다.[11)]

(1) 일반지주회사와 금융지주회사의 분리

금산분리와 관련하여 공정거래법에서는 일반지주회사와 금융지주회사가 상호 주식을 보유하는 것을 금지하고 있다. 여기서 지주회사(Holdings Company)라 함은 주식소유를 통하여 다른 회사(자회사)를 지배하는 것을 목적으로 하는 회사를 말한다. 이론적으로 지주회사가 다른 회사의 주식보유 외에 다른 사업도

10) 이병윤, 전게 논문, 3면.
11) 일부에서는 대주주에 대한 신용공여 제한 등도 금산분리 관련 제도의 하나로 제시하기도 하나 이는 산업자본이 금융회사를 소유한 유인을 줄이는 역할을 한다고는 말할 수 있지만, 제도의 근본적인 목적이 금산분리를 위한 것은 아니다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

영위하고 있는가에 따라 순수지주회사(Pure Holdings Company)와 사업지주회사(Operating Holdings Company)로 구분하기도 한다.

공정거래법에서는 지주회사를 "주식의 소유를 통하여 국내 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사"로 정의하고 있다.[12] 공정거래법 제8조의2 제1항 제1호에 따르면 금융지주회사[13]가 금융업이나 보험업 혹은 이와 밀접한 관련이 있는 회사의 주식을 제외한 국내 회사의 주식을 취득하는 것을 금지하고 있다.

또한 공정거래법 제8조의2 제1항 제5호에서는 일반지주회사[14]가 금융업이나 보험업을 영위하는 국내 회사 주식을 취득하는 것을 금지하고 있으므로 이 두 조항에 의하면 일반지주회사와 금융지주회사라는 상호 주식보유가 금지되어 있다. 그러나 우리나라에서는 지주회사가 주된 회사의 형태가 아니기 때문에 공정거래법의 이러한 조항들이 산업자본과 금융자본의 분리원칙을 나타내는 것이라고 보기는 어렵다. 실질적으로 우리 법률상 산업자본의 금융자본 지배제한은 개별 금융회사의 자산운용 규제에 의해 규율되고 있다.

(2) 은행소유 제한

우리나라는 1980년대 초, 시중은행의 민영화 과정에서 재벌에 의한 은행의 사금고화를 방지하기 위하여 동일인의 은행주식 소유한도를 처음으로 설정하였다. 1982년 은행법 개정이전까지는 금융기관에 대한 임시조치법에 의해 은행주식에 대한 대주주의 의결권행사 범위만 10%로 제한하고 있었으나,[15] 1982년 12월 '은행법'개정에 의해 동일인의 시중은행 주식 소유한도를 8%로 낮추었다.[16] 90년대에 들어와 금융산업의 효율성과 경쟁력을

12) 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 공정거래위원회, 2006, 303면.
13) 금융기관 또는 금융업관련회사를 주식(지분)의 소유를 통하여 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사이다. 여기서 주된 사업의 기준은 금융지주회사가 소유하고 있는 자회사의 주식가액(대차대조표상 표시된 가액의 합계금액)이 당해회사 자산총액의 50%이상인 것을 말한다(조희영, 「신금융제도」 민영사, 2005, 67면).
14) 금융지주회사가 아닌 지주회사.
15) 당시 지방은행에 대해서는 지역경제 개발자금의 원활한 지원 등을 위하여 소유한도 적용을 배제하였다.
16) 권영준·이혜란·하능식, 산업자본과 금융자본관계의 국제비교, 한국학술정보, 2007, 97면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

높이고 선진국의 개방 압력에 대응할 필요성이 높아짐에 따라 은행의 책임경영체제를 확립하고 은행경영에 대한 산업자본의 진입을 방지하기 위해 은행소유구조에 관한 제도를 변경하였다.

1992년 5월 종전에 친인척 위주로 되어 있던 동일인의 포괄범위를 확대하여 주주 1인이 공정거래법에 의해 지정된 대규모기업집단을 지배하는 자인 경우에는 그가 지배하는 대규모 기업집단 소속 기업체를 동일인의 범주에 추가하였다.[17] 1994년 12월에는 산업자본의 은행지배를 방지하면서 은행의 책임경영체제를 확립하기 위해 금융전업기업가제도를 도입하고 금융전업기업가에 대해서는 은행주식을 12%까지 소유할 수 있도록 예외적으로 허용하였다. 이후 금융전업기업가에 대한 은행주식소유제한을 완화하여 은행감독원장[18]이 승인하는 한도까지 소유할 수 있도록 하는 등 금융전업기업가를 육성하기 위해 제도적 개선을 도모하였다.[19] 그러나 금융전업기업가제도는 그 자격조건을 지나치게 엄격하여 실효를 거두지 못하게 되었고, 따라서 1998년 1월 은행법 개정을 통해서 동 제도를 폐지하고 동일주식소유한도를 의결권 있는 발행주식총수의 4% 이내로 정하였다.

(3) 산업자본의 금융자본 소유제한

우리나라 금융법상 은행에 대해서는 산업자본의 소유제한이 있으나 은행이외 금융회사에 대한 산업자본의 소유제한은 없다. 은행법 제16조의2에 의해 비금융주력자는 은행주식의 4%를 초과하여 보유할 수 없고(지방은행은 15% : 동법 제2항), 의결권을 행사하지 않는 조건으로 금융위원회(이하 "금융위"라 한다)[20] 승인을 얻은 경우 10%까지 보유가 가능하도록 되어 있다.

---

17) 소유규제가 없었던 지방은행 주식에 대해서도 동일인 소유한도를 15%로 설정하였다.
18) 은행감독원은 1997년 12월31일 제정된 '금융감독기구의설치등에관한법률'에 의거 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등과 함께 1999년1월2일 금융감독원으로 통합되었으며, 현재 은행법상 승인권한은 2008년 2월 29일「금융위원회와 그 소속기관 직제」를 제정(대통령령 제20684호)으로 구성된 금융위원회에 있다.
19) 금융전업기업가는 비금융업을 영위하는 회사의 주식을 소유하지 않고 30대 대규모기업집단 계열주의 특수관계인에 해당되지 않는 자로서 자기자금으로 당해발행주식의 4%를 초과하여 소유해야 하고 타 은행 의결권부 주식의 1%를 초과하여 소유할 수 없도록 하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

같은 맥락에서 은행지주회사에도 적용이 되어 금융지주회사법 제8조의2에 의하면 비금융주력자는 은행지주회사 주식의 4%를 초과하여 보유할 수 없고(지방은행지주회사의 경우 15%), 의결권을 행사하지 않는 조건으로 금감위 승인을 얻은 경우 초과보유가 가능하도록 하고 있다. 한편 사모투자펀드를 이용한 산업자본의 은행 우회지배를 방지하기 위해 간접투자산운용업법(이하 "간투법"이라 한다)제144조의16에서는 비금융주력자가 사모투자펀드의 유한책임사원으로 출자총액의 10%를 초과하거나, 4% 초과 10% 이하를 보유하며 최대주주인 경우이거나 무한책임사원인 경우 등은 이를 은행법상의 비금융주력자로 간주하여 은행소유에 제한을 두고 있다.

(4) 금융자본의 산업자본 소유제한

앞에서 언급한 것과 같이 금융자본의 산업자본 소유제한은 개별 금융회사의 자산운용 규제로 규율되고 있다. 먼저 은행과 보험회사는 다른 회사의 의결권 있는 발행주식의 15%를 초과하는 주식을 소유할 수 없다. 그리고 금융지주회사법 제44조에 의거하여 은행지주회사는 5% 이내에서 자회사가 아닌 비금융회사의 주식취득이 불가능하다.[21]

또한 금융기관을 이용한 기업결합도 제한되어 금산법 제24조에 의하면 금융기관 및 그 금융기관과 같은 기업집단에 속하는 금융기관이 일정비율 이상[22]의 다른 회사 주식을 보유하려고 할 때는 금융위 승인을 얻도록 하고 있다.

(5) 금융기관의 비금융기관 투자제한

20) "금융감독기구의설치등에관한법률"에 의하여 설립되었으며 국무총리소속의 합의제 행정기구이다. 정부의 출연금, 한국은행의 출연금, 금융기관의 분담금등의 재원으로 경비를 충당하며 금융위가 심의·의결하는 주요사항으로는 금융기관에 대한 감독과 관련한 규정의 제정·개정, 금융기관의 설립·합병·전환·영업양수도 등의 인허가, 금융기관의 경영과 관련된 인.허가, 금융기관에 대한 검사.제재와 관련된 주요사항, 증권.선물시장의 관리.감독 및 감시 등과 관련된 주요사항, 기타 다른 법령에서 금융위에 부여된 업무 등이다.

21) 금융지주회사법 제44조 및 공정거래법 제8조의2제2항제4호.

22) 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 20 이상을 소유하는 경우, 그리고 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 5 이상을 소유하고 당해 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

우리나라의 은행법 제37조에 의하면 금융기관은 다른 회사의 의결권 있는 발행주식의 15%를 초과하는 주식을 소유할 수 없다. 금융기관은 금융위의 승인을 얻은 경우에만 의결권 있는 발행주식의 15%를 초과하는 주식을 소유할 수 있다. 그리고 금융기관이 의결권 있는 발행 주식의 15%를 초과하는 주식을 소유하는 회사(이하 "자회사"라 한다)에 대한 출자의 총합계액이 금융기관 자기자본의 20%를 초과하지 못하도록 하고 있다.[23)]

금융기관은 자회사와의 거래에 있어서 당해 자회사에 대해 금융위가 정하는 한도를 초과하는 신용공여, 당해 금융기관의 자회사의 주식을 담보로 하는 신용공여와 당해 금융기관의 자회사의 주식을 매입시키기 위한 신용공여, 당해금융기관의 자회사의 임원 또는 직원에 대한 대출(금융위원회가 정하는 소액대출은 제외) 등의 행위는 금지된다.

(6) 사모펀드 관련 금융기관 소유제한

간투법 제144조의16에 의하면 사모펀드는 은행법에 의한 금융기관 소유제한의 적용을 받는다. 사모투자전문회사가 금융지주회사법 또는 은행법의 규정에 의한 비금융주력자(산업자본)로 간주되는 경우로는 ①유한책임사원으로 사모투자전문회사 출자총액의 10%를 초과하여 지분을 보유하거나 사모투자전문회사 출자총액의 4%이상 10%이하의 지분을 보유한 경우로서 최다출자자인 경우 ②산업자본이 사모투자전문회사의 무한책임사원인 경우 ③다른 대기업집단에 속하는 각각의 계열 회사가 취득한 사모투자전문회사의 지분의 합이 사모투자전문회사 출자총액의 30%를 초과하는 경우 등이다.[24)] 상기 사모투자전

23) "모은행" 및 "자은행"이라 함은 금융기관이 다른 금융기관의 의결권 있는 발행주식총수의 15%를 초과하여 주식을 소유하는 경우의 당해 금융기관과 그 다른 금융기관을 말한다. 이 경우 모은행과 자은행이 합하여 자은행이 아닌 다른 금융기관의 의결권 있는 발행주식총수의 15%를 초과하여 주식을 소유하는 경우 그 다른 금융기관은 당해 모은행의 자은행으로 본다.

24) 이 내용은 산업자본이 은행을 지배하려는 사모투자전문회사에 유한책임사원으로 10%이내에서 출자할 경우 이런 사모투자전문회사는 산업자본으로 간주하지 않는다는 것을 의미한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

문회사가 투자목적회사(Special Purpose Company)의 발행주식 또는 지분의 4%를 초과하여 취득하거나 임원의 임면 등 주요 경영사항에 대하여 사실상의 지배력을 행사하는 경우 그 투자목적회사에 대해서는 금융지주회사법 또는 은행법의 규정에 의한 비금융주력자로 간주한다.

그리고 산업자본이 아닌 사모투자전문회사는 은행법에 의한 금융기관 또는 금융지주회사법에 의한 은행지주회사가 발행한 주식총수의 4%를 초과하여 취득할 때(4%초과하여 보유한 사모투자전문회사가 주식을 추가로 취득하거나 그 사원의 변동이 있을 때를 포함)에는 금융위에 보고하여야 한다. 또한 간투법은 지주회사의 규제에 관한 특례를 두고 있는데, 사모투자전문회사 또는 투자목적회사에 대하여는 10년간 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 지주회사에 관한 규정을 적용하지 아니하는 것으로 되어 있다(간투법 제144조의17). 이처럼 지주회사로 간주되지 않음에 따라 공정거래법상 지주회사의 행위제한 규정인 동법 제8조의2가 자동적으로 적용 배제된다. 동법 제8조의2에는 지주회사와 관련하여 산업자본과 금융자본의 분리를 규정한 조항이 포함되어 있으나 이 조항의 적용은 10년 동안 배제된다. 사모투자전문회사 또는 투자목적회사는 동법 제1항의 규정에 해당하는 경우에는 금융감독위원회에 신고[25]하여야 하며, 금융감독위원회는 그 사항을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.[26][27]

(7) 산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지

우리나라에서 산업자본은 은행을 제외한 금융회사를 소유·지배할 수 있는

25) 사모투자전문회사(사모투자전문회사의 무한책임사원 중 대기업집단 계열회사 또는 금융지주회사가 아닌 자를 포함) 및 투자목적회사에 대하여는 10년간 금융지주회사법에 의한 금융지주회사로 보지 않는다. 금융지주회사법에 의한 자회사는 동법 제19조의 규정에 불구하고 사모투자전문회사의 지분 취득이 가능하다.

26) 공정거래법 제8조의 2(지주회사등의 행위제한등): 지주회사는 자본총액을 초과하는 부채를 보유하는 행위, 자회사의 발행주식을 50%미만으로 소유하는 행위, 비계열사 주식을 5%이상 소유하는 행위 등을 할 수 없고, 금융지주회사가 금융보험사 외의 주식을 소유하거나, 일반지주회사가 금융보험사 주식을 소유하는 행위를 해서는 안된다.

27) 권영준.이혜란.하능식, 전게서, 104-108면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

데, 정부는 이에 따른 폐해를 방지하기 위해 2004년 1월 2일에 "산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵"을 제시하였다. 동 로드맵에서는 ① 대주주·계열사와의 거래내역 공시 및 이사회의결 의무화 확대(거래의 투명성 확보), ② 대주주 및 계열사에 대한 금융감독 및 검사 강화, ③ 비상장금융회사에 대한 금융감독 강화, ④ 금융회사의 대주주 및 주요출자자 자격요건 강화, ⑤ 대주주 및 계열사에 대한 대출한도를 단계적으로 축소하고 대주주 등에 대한 자산운용규제 강화, ⑥ 금융회사 보유 자기계열사주식의 의결권행사 제한, ⑦ 금융회사 계열분리 청구제 도입 등 7가지의 실천과제를 제시하고 있다. 동 로드맵의 내용 중 법 개정이 필요 없는 대주주 및 계열사에 대한 금융 감독 및 검사 강화, 비상장 금융회사에 대한 금융감독강화 등은 이미 시행되고 있으며, 금융회사 보유 자기계열사주식의 의결권행사제한도 공정거래법 개정으로 강화되었다.[28)]

(8) 산업자본의 금융회사 소유 현황

상술한 바와 같이 우리나라에서는 산업자본의 은행 소유가 엄격히 제한되고 있는 반면, 산업자본의 비은행금융회사 소유는 허용되어 대기업집단으로 대변될 수 있는 산업자본이 비은행금융회사를 많이 소유하고 있다. 따라서 은행을 제외한 보험, 증권, 투신, 여신전문업 등 거의 모든 금융업종에서 대기업집단이 지배적 위치를 구축하고 있는 형국이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2006년 4월말 현재 우리나라에서 자산 6조원 이상 출자총액제한 대상 대기업집단은 14개인데, 이들이 39개의 금융회사를 소유하고 있다. 또한 자산 2조원 이상인 59개의 상호출자제한 대상 대기업집단이 69개의 금융회사를 소유하고 있으며, 이들 중 공기업을 제외하고 금융회사를 소유하고 있는 대기업집단만 대상으로 할 경우 25개 대기업집단이 68개 금융회사를 소유하고 있다.

---

28) 공정거래법 제11조에서는 자산 2조원 이상 대기업집단에 속하는 금융보험사들이 소유한 자기계열사 주식의 의결권을 특수관계인 지분까지 포함하여 30%까지 허용하고 있었으나 2004년 12월 공정거래법 개정으로 2008년 1월 1일부터 동 의결권이 15%로 축소되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한편, 2005년 4월 1일을 기준으로 10대 대기업집단의 경우를 살펴보면, 이들 대기업집단 소속 금융계열사는 총 35개인데, 대부분 총수나 총수의 친척 등 특수관계인보다는 계열회사를 통해 금융계열사의 지분을 소유하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 계열사를 통한 지배구조 구축이라는 우리나라 재벌의 특징이 재벌 계열 금융회사의 지배방식에서도 나타난다고 할 수 있다. 2006년 3월말 현재 대기업집단 소유 금융회사들의 시장점유율을 살펴보면 총자산 기준으로 생보사 65.9%, 손보사 47.7%, 증권사 32.6%, 자산운용사 15.8%, 신용카드사 45.4% 등을 기록하고 있어 이들 대기업집단이 소유하고 있는 금융회사들이 각 금융업에서 높은 시장지배력을 가지고 있는 것으로 나타났다.[29] 하지만 대기업집단 소유 금융회사들의 시장점유율은 최근 들어 다소 감소하고 있는 추세에 있다. 그리고 국내 대기업집단들은 여전히 금융계열사를 활용하여 계열사 간 순환출자를 통해 전체 계열기업에 대한 소유지배 구조를 공고히 하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 자산 6조원 이상 기업집단 14개 중 GS그룹 등 지주회사그룹과 신세계그룹을 제외한 11개 그룹에 3단계 이상의 순환출자관계가 존재하고 있는 상태인 것으로 파악되었다.

제3절 금산분리정책의 발전 경위

Ⅰ. 서 설

우리나라는 50년대이후 금산분리가 없던 법제에서[30] 1982년 처음으로 금산분리를 위한 법제가 도입되어[31] 금산분리 강화와 금산분리 완화의 과

29) 이병윤, 전게 논문, 9-10면.
30) 나성승. 「은행법 개설」,(한국학술정보,2008),12면.1950년 5월의 「은행법」의 제정으로 전근대적인 은행제도를 도입하였으나 6.25.발발로 인해 전시금융체제 및 전후복구지원 금융체제로 운영되었고, 이 시기에 일반은행에 대한 감독권은 중앙은행(금융통화위원회)이 관장했다고 본다.
31) 「은행법」(법률 제3608호 1982.12.31.공포)제17조의3에서 처음으로 시중은행의 동일인

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정을 여러 번 거쳐 왔다. 2009년 10월 이전에는 산업자본이 금융자본을 100분의 4까지만 소유할 수 있었던 것을 그동안 금융산업에 있어서의 규모의 경제 또는 범위의 경제를 통하여 효율성을 제고할 필요가 있고, 금융산업에 있어서의 과도한 규제는 헌법상의 자유시장경제 원칙에 적합하지 아니하다는 다양한 의견을 반영하여 이명박 정부에서는 산업자본이 금융자본을 100분의 9까지 소유할 수 있도록 하고 개선하였다.

그러나 현 정부가 출범하면서 금산분리제도를 다시 강화하여 산업자본의 은행 주식보유한도를 100분의 9에서 100분의 4로 축소하는 한편, 사전적격성 심사규정을 삭제하는 등의 은행법 개정안이 2013년 7월 2일 국회를 통과함으로써 이에 관한 찬반논쟁이 다시금 심화되기 시작하였다. 즉, 외국의 투기적 거대자본에 대해서는 무방비적으로 국내 금융자본시장의 진출을 허용함으로써 외국자본에 의해 국내금융시장이 지배되고 또한 예속화되어 가는 현상으로 나타날 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 그 외국자본이 국내 금융자본시장으로부터 빠져나감으로써 국내금융자본시장에 불안감과 황폐화를 초래하게 될 수 있다는 우려의 목소리도 적지만은 않다.

Ⅱ. 산업자본의 금융자본 소유제한

1. 은행법상의 산업자본에 대한 금융자본 소유제한

우리나라에서는 1950년 5월 「은행법」을 제정할 당시에 금융기관[32]의 금지사항[33]을 설정하고는 있었으나 산업자본의 금융자본에 대한 소유제한규

주식보유한도를 8%로 설정하고 지방은행에 대하여는 지역경제 개발자금의 원활한 지원 등을 위하여 소유한도 적용을 배제하였다.

32) 은행법 제3조는 "본법에서 금융기관이라 함은 예금의 수입 유가증권 또는 기타채무증서의 발행에 의하여 일반민중으로부터 채무를 부담함으로써 획득한 자금을 대출하는 업무를 규칙적 조직적으로 영위하는 한국은행 이외의 모든 법인을 말한다. 대한금융조합연합회와 그 회원인 금융조합은 1개의 금융기관으로 간주한다. 제조보험회사와 무진업무 또는 신탁업무만을 영위하는 회사는 본법에서 금융기관으로 간주하지 아니한다."고 정의함.

33) 은행법 제27조는 금융기관은 이하의 업무를 할 수 없는 것으로 정하고 있다. 즉 1. 금융통화위원회의 인가가 없거나 그 명령에 위반되는 외환의 매매 보유 외환업무의 종사

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정은 두지 않고 있었기 때문에 산업자본에 의한 은행소유는 당초에 허용되고 있었다. 이후 산업자본의 은행소유로 인한 부작용이 심각해짐에 따라 1961년 6월 「금융기관에대한임시조치법」을 제정하여 은행대주주[34]의 의결권한도를 10%로 제한함으로써 산업자본의 금융기관 독점을 배제하고 은행대주주의 횡포를 방지하여 금융기관의 정상화를 기하기 위하여 노력하였다. 그렇지만 이때에도 은행주식에 대한 소유한도는 두지 않았기 때문에 산업자본은 의결권만 제한될 뿐 은행을 소유할 수는 있었다. 이하 은행법의 개정을 통한 변화추이를 살펴보면 다음과 같다.

① 1982년 12월 은행법을 개정하여 이후에는 시중은행의 동일인주식보유한도를 8%로 제한하였다. 단 지방은행에 대하여는 지역경제개발자금의 원활한 지원 등을 위하여 소유한도적용을 배제하였다.

② 1992년 5월 이후부터는 지방은행도 동일인주식보유한도설정을 15%로 제한하였으며 동일인의 범위를 확대하였다. 친인척위주로 되어 있던 동일인의 포괄범위를 확대하여 대규모 기업집단 계열주의 경우에는 그가 지배하는 동 기업집단 소속기업체를 동일인의 범위에 추가하였다.

---

2. 업무수행상 필요한 이외의 부동산의 매입 또는 항구적 소유3. 상품 또는 유가증권의 투기를 목적으로 하는 자금의 대출 4. 금융기관의 불입자본금과 적립금 기타잉여금합계액의 100분의 25를 초과하는 자연인 또는 일법인에 대한 대출 단, 한국은행감독부장이 승인한 때 또는 한국은행법의 정한 정부대행기관에 대한 대출은 예외로 한다. 5. 직접 간접에 불구하고 당해 금융기관의 주식 또는 타주식회사의 불입자본금과 적립금 합계액의 100분의 20을 초과하는 주식을 담보로 한 대출 6. 직접 간접에 불구하고 당해금융기관의 주식을 매입시키기 위한 대출 7. 직접 간접에 불구하고 정치자금의 대출 8. 당해금융기관의 중역 또는 직원에 대한 대출 9. 신용대출 단 좌의 경우에는 예외로 한다. 가. 신용과 재산상태가 확실한 자연인 또는 법인에 대한 기한 1년이내의 대출 나. 금융조합의 식산계에 대한 대출 10. 금융기관의 주식 또는 상업 공업 기타 영리회사의 자본금과 적립금 합계액의 100분의 10을 초과하는 주식의 매입 또는 항구적 소유 등

34) 금융기관에 대한 임시조치법 시행령 제3조에서는 대주주의 범위를 이하에서와 같이 정하고 있다. 즉 ① 법 제2조제3항의 규정에 의한 대주주는 각 금융기관의 총주식에 기한 의결권의 100분의 10을 초과하는 의결권을 보유하는 주식을 다음 각호에 게기하는 방법으로써 사실상 지배하는 자를 말한다. 1. 자기의 명의로써 주식을 소유하는 경우. 2. 타인의 명의로써 주식을 지배하는 경우. 3. 금융기관의 주식을 소유하는 기업체를 사실상 지배하는 경우. 4. 전각호이외의 방법으로써 주식을 지배하는 경우. ② 자기의 배우자, 팔친 등 이내의 혈족 또는 사친 등 이내의 인척관계가 있는 자가 소유하는 주식은 이를 자기가 사실상 지배하는 것으로 간주한다. ③한국은행감독부장은 전2항의 규정에 의한 대주주와 그 주식수를 결정하여 각 금융기관에 통지하여야 한다. 주식분포의 변동 또는 새로운 사실로 인하여 새로이 대주주가 발견되었을 때에도 또한 같다. ④정부, 조선은행 청산인 및 한국식산은행 청산인은 대주주의 범위에 포함되지 아니한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

③ 1994년 12월 이후부터는 시중은행의 동일인 주식보유한도를 4%로 축소하였다(단, 전환은행 및 기관투자자는 8% 허용). 또한 금융전업기업가[35] 제도를 도입하여 12%까지 보유를 허용하였다.

④ 1997년 1월 이후부터는 금융전업기업가의 보유한도를 철폐하고, 은행감독원장이 승인하는 한도까지 보유할 수 있게 하였다.

⑤ 1998년 1월에는 내·외국인 구분규제를 도입하였다. 외국인은 4%(전환은행 8%) 초과 시 금감위에 신고하여야 하고, 10%(지방은행15%), 25%, 33% 초과 시 각 단계별로 금감위 승인을 얻어야 한다. 다만 영위업종을 은행·증권·보험업 및 그에 준하는 업으로 제한하였다. 내국인은 동일외국인보유지분을 범위 내에서 상기 외국인의 동일한 절차를 거쳐 보유하고 30대계열의 경우 1개의 은행에 한하여 초과보유가 가능하다. 내국인에 대하여는 영위업종제한이 없다.

⑥ 2002년 4월에는 시중은행의 동일인주식보유한도를 10%로 확대하였다. 다만 산업자본의 경우 종전과 같은 4%을 유지한다. 또한 비금융주력자의 전환제도를 도입하고 동일인의 범위를 확대하여 대규모기업집단에 대한 특례를 공정거래법상 기업집단에 대하여 확대적용하거나 의결권 공동행사 자를 동일인의 범위에 포함시켰다. 또한 계열사의 분리제도를 도입하였으며 대주주에 대한 감독을 강화하였다.

⑦ 2009년 10월에는 비금융주력자가 금융기관에 대해 의결권을 갖는 발행주식 소유한도를 발행주식 총수의 100분의4에서 100분의9로 상향조정하였다. 단 지방금융기관의 경우에는 종전과 같이 100분의15로 동일하다.

⑧ 2013년 8월에는 2009년 개정을 통해 금산분리제도를 완화시켰던 것을 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되어 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 은행의 사금고화 및 이해상충문제, 대주주인 기업부실에 따른 은행전이 등으로 인하여 은행의 건전성 및 안정화에 부정적인 영향을 미칠 우려

35) 주식보유를 매개로 공동소유관계에 있는 동일 그룹 내의 여러 금융기관을 통해 다양한 금융업을 영위하는 개인을 말한다. 자기자금으로 은행주식을 취득하여야 하며, 이들이 보유하고 있는 비금융업종의 자본은 단순투자를 위한 일정비율만이 인정되며 다른 은행지분은 1% 미만으로 제한된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가 있다고 판단하여 투자회사·사모투자전문회사·투자목적회사를 비금융주력자로 판단하는 기준을 강화하고, 사전적격성심사를 삭제하는 등 관련규정을 정비하였다. 결과적으로 비금융주력자의 은행주식 보유한도를 9%에서 4%로 축소하고 사전적격성심사규정을 삭제하는 등의 조치가 내려졌다.

2. 금융지주회사법상의 산업자본의 금융자본 소유제한

(1) 금융지주회사법의 제정과 산업자본의 금융자본 소유제한

2000년 10월 1990년대 말의 외환위기를 극복하고, 금융기관의 대형화·겸업화를 통하여 금융기관의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융지주회사의 설립을 촉진하는 한편, 금융지주회사와 자회사의 건전한 경영을 도모하기 위하여 「금융지주회사법」[36]이 제정되었다.

---

36) 이 당시의 금융지주회사란 주식(지분)의 소유를 통하여 금융업을 영위하는 회사 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사를 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사를 말한다. 여기서 주식(지분)의 소유를 통한 지배한다는 것은 지주회사가 단독으로 또는 특수관계인과 합하여 자회사의 최다출자자에 해당되어야 하며, 지주회사가 특수관계인과 합하여 지배할 경우 지주회사의 지분율이 각 특수관계인보다 높아야 하고, 금융업을 영위하는 회사를 지배한다는 것은 한국 표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위하는 회사(공정거래법령의 준용시행령에 규정)를 말하며, 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사를 지배한다는 것은 금융기관의 전산처리, 부동산 등 자산의 관리, 연구조사업무 등을 수행하는 회사(시행령에 규정)를 말한다. 또한 회사를 지배한다는 것은 30%이상을 소유하는 경우로서 최다출자자인 경우, 임원의 선임이나 주요 의사결정에 영향력을 갖고 있는 경우 등(공정거래법령의 준용시행령에 규정)으로 보며, 주된 사업으로 영위한다는 것은 총자산에서 자회사 주식이 50%이상인 경우를 말한다(공정거래법령의 준용시행령에 규정) 또한 자회사란 금융지주회사에 의하여 지배받는 회사를 말하고, 지주회사는 자회사 주식 50%(자회사가 99.4.1.현재 상장법인인 경우에는 30%)이상 소유해야 하며(공정거래법 제8조의2제1항제2호의 준용), 자회사 범위는 금융기관, 금융관련업무를 영위하는 비금융기관, 중간지주회사를 말한다. 자회사인 비금융기관이란 금융전산회사, 부동산 등 자산관리회사, 금융조사연구기관 등을 말하고, 중간지주회사란 금융지주회사의 자회사인 금융지주회사를 말한다. 완전지주회사 및 완전자회사란 금융지주회사가 자회사의 주식을 100% 소유하는 경우의 당해 금융지주회사 및 당해 자회사를 말하며, 은행지주회사란 은행을 자회사로 두는 금융지주회사를 말하고, 금융전업자란 금융전업기업가 (금융업만을 영위하거나 영위하고자 하는 개인으로서 금융감독위원회의 인가를 받은 자) 또는 금융전업증권투자회사(금융감독위원회의 인가를 받은 증권투자회사)를 말한다라고 설명하고 있다. 김문희(국회 전문위원), “금융지주회사법안 심사보고서”,국회 재정경제위원회(2000. 7), 11면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

동 법률의 제정에 관한 배경 및 필요성에 대하여 좀 더 구체적으로 살펴보면, 당시 금융의 자율화와 국제화로 금융기관간 경쟁이 격화됨에 따라 선진국 금융기관은 경쟁력 제고를 위하여 대형화 겸업화를 추진함으로써 규모와 범위의 경제를 실현하도록 하는 한편으로 우리나라 등 신흥시장으로의 진출을 가속화 하였다. 주요 선진국 중 일본과 미국은 그동안 금융지주회사제도가 도입되지 않고 있었으나, 일본의 경우는 금융환경변화에 대응한 금융기관 경쟁력 강화차원에서 1997년 관계법령의 정비를 통하여 1998년 3월 이후 금융지주회사의 설립을 허용하였고, 미국은 당초 은행지주회사제도를 도입·운영하여 오다가 금융기관 경쟁력 제고를 위한 금융개혁 차원에서 1999년 11월「금융서비스 현대화법」(Financial Services Modernization Act)을 제정함에 따라 금융지주회사제도가 도입되었다. 그리고 우리나라는 지주회사제도가 경제력 집중의 수단으로 악용될 수 있다는 이유로 1987년 이후 전면적으로 금지되고 있었으나, IMF의 관리체제에 편입된 후 정부는 IMF 금융 외환 위기발생 원인 중의 하나가 재벌의 방만한 경영에 있는 것으로 보고 재계에 대하여 강력한 구조조정을 요청하였는 바, 이러한 과정에서 구조조정을 효율적으로 수행하고 외자유치를 촉진하기 위한 방법의 하나로 지주회사제도를 도입할 필요성이 제기되었다.

이러한 이유에서 1998년「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 개정함으로써 1999년 4월 1일부터 우리나라에서도 동 제도를 전면 받아들이게 되었다. 당시에는「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 금융지주회사의 설립이 허용되고 있었으나, 손자회사의 금지 등으로 금융지주회사의 장점이 발휘되기 어렵고,「은행법」상 소유제한(4%)으로 은행을 자회사로 하는 지주회사의 설립이 사실상 불가능하며, 자회사 주식의 100%를 소유한 지주회사의 설립이 어려워 자회사의 소액주주와 지주회사 간에 이익상충 문제가 발생할 우려가 있을 뿐만 아니라 금융시스템에 큰 영향을 주는 금융지주회사의 설립 및 운영에 대하여 금융감독위원회의 감독을 받도록 하는 법적 장치가 불비하다는 등의 문제점이 꾸준히 제기되고 있었다.

한편으로는, 국내 금융산업은 IMF 금융 외환위기 이후 금융중개기능을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

회복하고 금융기관의 부실을 해소하는 차원의 금융구조조정을 지속적으로 추진하여 왔으나, 우리 금융산업의 경쟁력과 효율성에 여전히 심각한 문제점이 제기되고 있는 상황에서 금융기관 지배구조의 개선, 경영합리화와 금융산업구조조정을 위한 인수합병 활성화, 규모 및 범위의 경제성 확보를 위한 금융기관의 대형화겸업화 등을 통하여 금융산업의 경쟁력을 강화할 수 있도록 금융지주회사제도의 활성화를 위한 법제 정비가 필요하다는 주장도 제기되었다.

따라서 정부에서는 특별법 형태의 「금융지주회사법」제정안을 제출한 것으로 보여진다. 당시 금융기관의 대형화와 겸업화라는 세계적 추세와 우리나라 금융산업의 경쟁력 제고를 위한 구조조정이 시급한 과제라는 점, 그리고 현행 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 금융지주회사 설립운영상의 문제점 등을 종합적으로 고려할 때 「금융지주회사법」의 제정을 통해 기존의 자회사방식 이외에 금융지주회사방식에 의한 금융기관의 대형화 겸업화와 구조조정의 추진이 가능하도록 금융지주회사제도의 활성화를 도모하고 있는 정부의 정책방향은 그 필요성 및 타당성이 인정된다.

그러나, 금융지주회사제도가 우리 금융산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 촉매제의 역할을 담당하기 위해서는 금융기관의 부실문제가 우선적으로 해결되어야 할 것이며,금융지주회사제도를 통해 공적자금이 투입된 은행의 통합을 추진하는 방안은 금융기관의 대형화 목적에는 부합할지 모르나, 겸업화에 따른 시너지 효과는 불확실한 것으로 보인다. IMF 금융 외환위기의 극복과정에서 공적자금의 투입 등을 통해 은행, 투신 등 주요금융기관이 국유화된 상황에서의 금융지주회사제도 도입은 금융산업에 대한 정부의 지배력 및 영향력을 한층 강화할 우려가 있으며, 정부 주도에 의한 금융산업의 구조조정으로 민간부문의 반발을 초래할 수 있다는 지적도 제기되고 있는 바, 정부에서는 향후 금융구조조정의 명확한 방향제시와 함께 정책의 신뢰성·투명성을 제고해 나가야 할 것이라는 지적도 표출된 상황이었다.[37)]

---

37) 김문희(국회 전문위원), “금융지주회사법안 심사보고서”, 국회 재정경제위원회(2000. 7), 15면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다음으로 「금융지주회사법」제정 시 산업자본의 금융자본 소유제한에 대하여 구체적으로 살펴보면, 동법 제8조 및 제9조에서 동일인은 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유할 수 없도록 하되,[38] 금융업만을 영위하는 금융전업기업가 등에 대하여는 예외를 인정하였다. 그리고 당시 「은행법」상으로는 동일인은 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 은행의 주식을 소유할 수 없도록 제한하고 있으나, 「금융지주회사법」제13조에서는 은행지주회사의 경우에는 당해 한도를 초과하여 은행주식을 소유할 수 있도록 하는 등 금산분리를 완화하였다.

「금융지주회사법」 제8조를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 동조에서는 은행지주회사주식의 보유제한을 규정하여)동일인은 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 당해 은행지주회사의 주식을 보유(동일인이 자기 또는 타인의 명의로 주식을 소유하거나 계약 등에 의하여 의결권을 가지는 것을 말한다)하여서는 아니 된다. 다만, 정부 또는 예금자보호법에 의한 예금보험공사가 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우, 금융지주회사가 지배하는 당해 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우, 전국을 영업구역으로 하는 은행이나 전국을 영업구역으로 하는 은행을 지배하는 은행지주회사를 지배하지 아니하는 은행지주회사(이하 "지방은행지주회사"라 한다)의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 15이내에서 당해 지방은행지주회사의 주식을 보유하는 경우와 동법 제9조의 규정에 의하여 금융전업자를 포함한 동일인이 은행지주회사의 주식을 보유하는 경우에는 그러하지 아니하도록 규정하였다.

(2) 동일인의 금융지주회사 주식소유한도의 확대 및 비금융주력자의 도입

38) 이때 한도초과 주식의 의결권 제한 등의 규정을 두었는바, 「금융지주회사법」제8조 또는 제9조의 규정에 의한 주식의 보유한도를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유하는 자는 당해 한도를 초과하는 주식에 대하여는 그 의결권을 행사할 수 없으며, 지체 없이 그 한도에 적합하도록 하여야 하며, 금융감독위원회는 이러한 규정을 준수하지 아니하는 자에 대하여는 6월 이내의 기간을 정하여 그 한도를 초과하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있도록 하였다(금융지주회사법 제10조).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2002년 2월의 「금융지주회사법」의 개정안은 「은행법」의 개정안에 따라 비금융주력자(산업자본)의 은행 주식보유확대에 따른 소유제한을 4%초과 보유시 의결권을 제한하고, 10%를 초과하여 은행주식을 보유한 주주에 대한 적격성 심사제도입 등에 관한 것을 「금융지주회사법」상의 은행지주회사에 대하여도 동일하게 적용하려는 것 등에 대한 중점이 맞추어져 있었다.[39]

즉, 동일인의 은행지주회사 주식보유한도가 확대되었는바, 동일인의 은행지주회사에 대한 주식보유한도를 현행 4퍼센트에서 10퍼센트로 상향조정함으로써 은행지주회사에 대한 사전적인 소유제한을 완화하고, 동일인이 금융감독위원회의 승인을 얻은 때에는 10퍼센트를 초과하여 은행지주회사 주식을 보유할 수 있도록 하려는 것이었다. 개정안은 동일인의 은행지주회사에 대한 주식보유한도를 현행 4%에서 10%로 확대함으로써 국제기준에 맞게 사전적인 소유제한을 완화하고, 건전한 금융자본의 출현을 유도하며, 경영진을 감시하는 주주권의 출현을 통해 자율책임경영을 촉진함으로써 강력한 경영혁신을 통한 경쟁력을 제고하고자 하였다. 다만, 과도한 은행지주회사의 지배 및 경제력집중 등을 방지하기 위하여 10%를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유하고자 할 때에는 금융감독위원회의 승인을 얻도록 하였다. 은행지주회사의 소유구조의 완화는 은행지주회사 지배구조와 맞물려 있는 것으로서 은행지주회사 경영진을 감시하는 대주주에 대한 금융감독 강화, 주주의 경영감시강화 등 지배구조의 개선도 함께 추진되고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있었기 때문이었다.

그리고 동일인의 은행지주회사에 대한 주식보유한도를 현행 4%에서 10%로 확대하면서도 동일인은 당해 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 10%(지방은행지주회사의 경우에는 15%), 당해 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 25, 당해 은행지주회사의 의결권 있는 발행

39) 이러한 조치는 은행법 개정에 따라 산업자본 등이 은행보유주식을 10% 보유하고 있는 상태에서 당해 은행을 은행지주회사로 인가를 받게 되는 경우 현행 금융지주회사법상 은행지주회사의 동일인 소유한도가 4%로 규정되어 있을 때 당해 은행을 은행지주회사로 인가받지 못하는 내재적인 모순 등을 해결하기 위한 것이었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

주식 총수의 100분의 33를 초과할 때마다 금융감독위원회의 승인을 얻어 은행지주회사의 주식을 보유할 수 있도록 하였다. 이 경우 금융감독위원회는 은행업의 효율성과 건전성에의 기여가능성, 당해 은행지주회사 주주의 보유 지분 분포 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에 한하여 각호에서 정한 한도 외에 별도의 구체적인 보유한도를 정하여 승인할 수 있으며, 동일인이 그 승인받은 한도를 초과하여 주식을 보유하고자 하는 경우에는 다시 금융감독위원회의 승인을 얻어야 하도록 하였다. 이러한 규정의 적용에 있어서는 은행지주회사의 주식을 보유할 수 있는 자의 자격, 주식보유와 관련한 승인의 요건·절차 그 밖에 필요한 사항은 당해 은행지주회사 등의 건전성을 저해할 위험성, 자산규모·재무상태의 적정성, 당해 은행지주회사 등으로부터의 신용공여규모, 금융산업의 효율성과 건전성에의 기여가능성 등을 감안하여 대통령령으로 정하도록 하였다.

또한 비금융주력자(산업자본)의 은행지주회사 소유제한 제도를 신설하였는바, 비금융주력자(산업자본)에 의한 은행지주회사의 지배를 방지하기 위하여 비금융주력자가 4퍼센트를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유한 때에는 그 초과보유한 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없도록 하고(제8조의2 제1항 및 제2항 신설),[40] 비금융주력자는 10퍼센트를 초과하여 은

40) 김문희(국회 전문위원), 금융지주회사법 중 개정법률안 심사보고서(국회 재정경제위원회,2002.4), 12면에서는 이 심사보고서의 검토의견에서 개정안은 동일인의 은행지주회사에 대한 주식보유한도를 현행 4%에서 10%로 확대함에 따라 산업자본(비금융주력자)도 4%에서 10%까지 은행지주회사의 주식을 소유하게 되었지만, 산업자본에 의한 은행지주회사의 지배를 견제할 수 있는 금융감독 및 시장규율기능에 대한 신뢰가 미흡한 현실적 여건을 감안하여, 산업자본이 보유하는 4%초과분에 대해서는 의결권행사를 금지하도록 하고, 다만, 산업자본(비금융주력자)이더라도 2년 이내에 산업자본(비금융주력자)이 아닌 자로 전환하기 위한 계획을 금융감독위원회에 제출하여 승인을 얻은 경우에는 산업자본에 대하여도 일반적인 동일인과 같이 4%초과분에 대하여 의결권을 행사할 수 있도록 하며,10%초과보유를 허용하도록 예외를 인정하려는 것이나 첫째, 개정안에서 산업자본의 주식보유한도에 대하여 4%초과 보유는 허용하되 초과분에 대하여는 그 의결권을 제한하고 있는 것은 의결권의 제한이 산업자본만 그 대상으로 하고 있다는 점에서 형평성에 위배될 뿐만 아니라 헌법상의 사유재산권 제한 규정을 지나치게 확대 해석하고 있어 위헌의 소지가 있을 수 있고, 정부는 현행 은행법 제16조(한도초과 의결권 제한),상법, 증권거래법 등의 의결권 제한조항을 입법례로 제시하고 있으나, 은행법 제16조의 경우는 모든 동일인에게 공통적으로 적용되는 것이며, 상법증권거래법의 경우는 감사선임 등의 경우에 이해관계가 있는 최대주주의 의결권을 제한하는 것으로서 그 규율하는 입법목적 및 성격이 다르다고 할 것인 바, 이 법안에서와 같이 산업자본이라는 특정대상의 의결권을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

행지주회사의 주식을 보유할 수 없도록 하되, 비금융주력자가 2년 이내에 금융주력자로 전환하기 위한 계획을 금융감독위원회에 제출하여 승인을 얻은 경우에는 예외를 인정하였다(법 제8조의2제3항). 이처럼 한도를 초과 보유한 경우 사전사후 적격성 심사를 강화하였는 바, 10퍼센트를 초과하여 은행지주회사 주식을 보유한 주주에 대하여는 금융감독위원회가 그 적격여부를 심사할 수 있도록 하고, 심사결과 부적격자에 대하여는 초과 보유한 은행지주회사 주식의 처분을 명할 수 있도록 하였다.

(3) 은행지주회사 주식보유 규제 합리화 및 사모투자전문회사 등에 대한

제한하는 입법례는 파악되지 않고 있으며, 둘째, 개정안은 자본비중(비금융업 비중 25% 이상 : 산업자본, 비금융업 비중 25% 미만 : 금융자본 등)과 자산합계(2조원 이상 : 산업자본,2조원 미만 : 금융자본)라는 두가지 기준으로 산업자본과 금융자본을 구별하는 모델을 제시하고 있는 바, 이러한 산업자본의 개념분류에 있어서는 금융부문의 자본비중이 아무리 크더라도 산업부문의 자산이 2조원 이상이면 산업자본으로 분류되고, 금융부문의 자본비중이 아무리 작더라도 산업부문의 자산이 2조원 미만이면 금융자본으로 분류되어(예, A기업 : 금융부문 자산이 18조이고, 산업부문자산이 2조인 경우, 금융부문 자산비중이 90%이지만, 산업부문 자산이 2조원 이상이므로 A기업은 산업 자본으로 분류 됨)금융부분의 자본비중이 아무리 크더라도 금융자본이 되지 못하고,산업자본의 비중이 크더라도 금융자본이 되는 문제를 발생시키고 있는 바,이는 은행지주회사의 소유 및 지배구조는 은행지주회사를 주력으로 하는 금융주력자에 의하도록 하고 있는 금융지주회사법의 취지에 맞지 아니하는 개념분류라고 판단되는 바, 은행지주회사의 소유 및 지배구조기본방향에 따라 재검토가 이루어져야 할 것으로 사료된다. 셋째, 개정안의 산업자본의 금융자본(금융주력자)으로의 전환계획제도에 대하여는 다음과 같은 문제가 제기되고 있는 바, 첫째, 개정안은 산업자본이 금융자본으로 전환하기 위한 전환(비금융업 비중을 25% 미만으로 낮추거나, 자산규모를 2조원 미만으로 하향조정)계획을 제출하여 금감위가 승인하면 그때부터 의결권 제한을 해제하도록 함으로써 산업자본이 금융자본과 동일한 권리를 향유하도록 하려는 것으로서, 이는 개정안이 제시하는 전환계획이라는 예외적인 제도가 산업자본에 대한 의결권제한이라는 대원칙을 파기하여 금융자본이 아닌 자를 금융자본으로 간주하려는 것인 바, 결국 금감위의 승인이 법률의 원칙적인 규정(산업자본이 의결권을 행사하기 위하여 금융자본이 되는 경우 자본비중 또는 자산규모를 변경하도록 하고 있는 규정)을 배제하는 모순상황을 초래하고 있으며, 산업자본의 은행지주회사지배를 차단하기 위하여 도입된 4%초과 보유시 의결권 제한규정을 우회적으로 무력화하여 산업자본에게 의결권을 부여하려는 의도라고 할 수 있고, 또한 전환계획을 제출승인 받아 의결권을 행사하는 산업자본과 전환계획을 제출승인받지 아니한 다른 산업자본과의 법적용이 달라지는 등의 내재적인 역차별성의 문제를 발생시키고 있으며, 둘째, 비록 금감위가 전환이행상황을 점검하여 미이행시 의결권 제한 등 제재를 가한다고는 하나, 의결권제한이 해제된 산업자본의 대주주 등이 의결권 행사를 통한 경제적인 이익(경제적인 집중 등)을 이미 향유한 상태에서의 제재는 제재로서의 실효성을 상실하고 있다고 판단되며, 셋째, 금감위의 미이행시 제재는 6월 이내의 이행명령 등과 이행명령 위반시 6월 이내의 주식처분 명령으로 대별할 수 있는 바, 이는 산업자본으로 하여금 최장 1년 동안 금융자본과 같은 의결권 행사를 허용하는 것으로서, 재검토가 필요하다고 본다는 의견이 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

비금융주력자 판단기준 완화

2009년 7월에는 비금융주력자(산업자본)에 대한 은행지주회사 주식 보유 규제를 해외 입법례 등을 참작하여 완화하되, 이에 상응하게 주요출자자 감독 등의 감독기능을 강화함으로써 국내 은행지주회사의 경쟁력을 제고하고, 은행을 자회사로 지배하지 않는 금융지주회사("비은행지주회사")에 대하여 금융기관이 아닌 회사("비금융회사")의 지배를 허용하는 등 비은행지주회사 관련 규제를 완화함으로써 금융투자업·보험업 중심의 국제적 금융그룹을 육성하기 위한 제도적 기반을 마련하였다.

그리고 금융 자회사 사이의 임직원 겸직의 허용범위를 확대하고 국내 금융지주회사가 외국 법인을 손자회사 등으로 편입하는 경우에는 서로 다른 자회사 또는 손자회사("자회사 등")의 공동출자를 허용하는 등 금융지주회사의 시너지 효과를 제고하고 해외진출 등을 활성화함으로써 우리 금융산업의 대형화 · 겸업화를 촉진하면서, 위와 같은 규제완화에 따라 발생할 수 있는 이해상충을 방지하는 등 금융소비자를 보호하고, 금융회사 사이의 위험전이(危險轉移)의 차단 등을 위한 금융감독과 시장규율을 강화하기 위한 차원에서 「금융지주회사법」이 개정되었다.

금번 개정에서는 비금융주력자도 완화되었는데, 금융지주회사법 제8조의2 제1항에서는 비금융주력자의 주식보유제한제도로 비금융주력자(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조의2의 규정에 의하여 상호출자제한 기업집단 등에서 제외되어 비금융주력자에 해당하지 아니하게 된 자로서 그 제외된 날부터 대통령령이 정하는 기간이 경과하지 아니한 자를 포함)는 동법 제8조 제1항의 규정에도 불구하고 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 9(지방은행지주회사의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유할 수 없다. 동법 제8조의2 제1항의 규정에 불구하고 비금융주력자가 동법 제8조의2 제1항의 한도(지방은행지주회사의 경우를 제외한다)를 초과하여 보유하고자 하는 은행지주회사의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등 대통령령이 정하는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

요건을 충족하여 금융위원회의 승인을 얻은 경우에는 동법 제8조 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정한 한도까지 주식을 보유할 수 있도록 하였다. 이하에서 동법의 주된 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

금융지주회사법 제8조의4에서는 비금융주력자의 주식보유에 대한 승인 등에 대하여 ① 비금융주력자가 해당 은행지주회사(지방은행지주회사는 제외)의 최대주주가 되거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 임원의 임면 등의 방법으로 해당 은행지주회사 등의 경영에 관여하는 경우로서 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 주식을 보유하려는 경우에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 금융위원회는 동법 제1항에 따른 승인을 할 때 해당 은행지주회사 주주의 보유지분의 분포·구성내역 등을 고려하여 해당 비금융주력자가 은행지주회사 등의 주요 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사할 가능성이 높은 경우에는 경영관여 등과 관련하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. ③ 비금융주력자가 은행지주회사의 다른 주주의 주식처분 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 동법 제1항에 따른 승인을 받아야 하는 경우에는 동법 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기간 이내에 금융위원회에 그 사실을 보고하여야 한다. ④ 위 ③의 경우 비금융주력자는 대통령령으로 정하는 기간 이내에 ①에 따른 승인을 받는 조치·보유주식의 처분 등 위 ①의 요건에 해당하지 아니하도록 하는 조치, 동일인 중 비금융회사 부문의 자본비중 감소 등 비금융주력자가 아니게 되도록 하는 조치 중 어느 하나에 해당하는 조치를 하여야 한다. 다만, 불가피한 사유가 있으면 금융위원회의 승인을 받아 6개월 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. ⑤ 비금융주력자가 위 ④를 위반하는 경우 해당 비금융주력자는 해당 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4(이하 "한도"라 한다)를 초과하여 보유한 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없으며 지체 없이 한도에 적합하도록 하여야 한다. 금융위원회는 위 ⑤를 준수하지 아니하는 자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 한도를 초과하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다.

금융지주회사법 제8조의5에서는 사모투자전문회사 등의 주식보유에 대한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

승인 등에 대하여 ① 금융지주회사법 제2조 제1항 제8호 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 10 이상의 지분을 보유하는 유한책임사원인 경우의 해당 사모투자전문회사, ② 다른 상호출자제한 기업집단에 속하는 각각의 계열회사가 보유한 사모투자전문회사의 지분의 합이 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 30이상인 경우의 해당 사모투자전문회사, 위 ① 및 ②에 해당하는 사모투자전문회사가 투자목적회사의 주식 또는 지분의 100분의 4를 초과하여 취득·보유하거나 임원의 임면 등 주요 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 경우의 해당 투자목적회사 중 어느 하나에 해당하는 사모투자전문회사 또는 투자목적회사("사모투자전문회사 등"이라 한다)가 해당 은행지주회사의 최대주주가 되거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 임원의 임면 등의 방법으로 해당 은행지주회사 등의 경영에 관여하는 경우로서 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 주식을 보유하려는 경우에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 금융지주회사법 제8조의5 제1항에 따른 승인(제8조 제3항에 따른 승인을 포함)을 받으려는 사모투자전문회사 등은 사모투자전문회사의 업무집행사원에 관한 요건(법인으로서 자신이 업무집행사원으로 있거나 그 재산운용을 위탁받은 사모투자전문회사 등의 다른 사원 또는 주주의 특수관계인이 아닐 것, 자신이 업무집행사원으로 있거나 그 재산운용을 위탁받은 사모투자전문회사 등의 다른 사원 또는 주주가 해당 사모투자전문회사 등의 재산인 주식 또는 지분에 대하여 영향력을 행사하는 것을 배제할 수 있을 정도의 자산운용(portfolio)능력·경험 및 사회적 신용을 갖출 것)과 사모투자전문회사 등의 주식보유가 해당 은행지주회사의 건전성에 미치는 영향 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 요건 등을 모두 갖추어야 한다.

금융지주회사법 제8조의7에서는 사모투자전문회사 등의 의무를 규정하고 있는데, 사모투자전문회사 등 또는 그 주주·사원은 금융지주회사법 제8조 제3항 또는 제8조의5 제1항에 따른 승인을 받아 은행지주회사의 주식을 보유한 경우에는 ① 사모투자전문회사의 유한책임사원 또는 투자목적회사로

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

부터 재산운용을 위탁받은 사모투자전문회사의 업무집행사원 외의 자가 사모투자전문회사 등이 보유한 은행지주회사 주식의 의결권 행사에 영향을 미치는 행위, ② 비금융회사의 주식 또는 지분에 투자함으로써 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제270조 제1항 제1호 또는 제2호에 따른 투자에 해당하게 되는 행위, ③ 금융지주회사법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위, ④ 주주 또는 사원 사이에 이 법 또는 다른 금융관련 법령을 위반하는 계약을 체결하는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

금융지주회사법 제10조에서는 한도초과 주식의 의결권 제한 등에 관하여 ① 제8조 제1항 및 제3항 또는 제8조의2 제1항 및 제2항의 규정에 의한 주식의 보유한도를 초과하여 은행지주회사의 주식을 보유하거나 제8조의4 제1항 또는 제8조의5 제1항에 따른 금융위원회의 승인을 받지 아니하고 은행지주회사(지방은행지주회사는 제외)의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4를 초과하여 보유하는 자는 제8조 제1항 및 제3항 또는 제8조의2 제1항 및 제2항에 따른 한도 및 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4(이하 "한도 등"이라 한다)를 초과하는 주식에 대하여는 그 의결권을 행사할 수 없으며, 지체없이 그 한도 등에 적합하도록 하여야 한다. ② 금융위원회는 위 제1항의 규정을 준수하지 아니하는 자에 대하여는 6월 이내의 기간을 정하여 그 한도 등을 초과하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다.

금융지주회사법 제10조의2에서는 한도초과보유주주 등에 대한 적격성심사 등에 대하여, ① 금융위원회는 제8조 제3항, 제8조의2 제3항, 제8조의4 제1항 및 제8조의5 제1항에 따라 은행지주회사의 주식을 보유하는 자(이하 "한도초과보유주주 등"이라 한다)가 당해 주식을 보유한 후에도 각각 제8조 제5항, 제8조의4 제6항 및 제8조의5 제2항에 따른 자격 및 승인의 요건(이하 "초과보유요건 등"이라 한다)을 충족하는지 여부를 대통령령이 정하는 바에 따라 심사하여야 한다. ② 금융위원회는 위 ①의 규정에 의한 심사를 위하여 필요한 때에는 은행지주회사 또는 한도초과보유주주 등에 대하여 필요한 자료 또는 정보의 제공을 요구할 수 있다. ③ 금융위원회는 위 ①의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

규정에 의한 심사결과 한도초과보유 주주 등이 초과보유요건 등을 충족하지 못하고 있다고 인정되는 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 초과보유요건 등을 충족하도록 명할 수 있다. ④ 한도초과보유주주 등이 위 ③에 따른 명령을 받은 경우에는 그 명령을 이행할 때까지 일정한 구분(금융지주회사법 제8조 제3항에 따른 승인을 받은 동일인인 경우에는 제8조 제3항 제1호에서 정한 한도, 금융지주회사법 제8조의2 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 비금융주력자인 경우에는 제8조의2 제1항에서 정한 한도, 제8조의4 제1항 또는 제8조의5 제1항에 따른 승인을 받은 비금융주력자 또는 사모투자전문회사 등인 경우에는 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4)에 따른 한도 등을 초과하여 보유하는 은행지주회사의 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다. ⑤ 금융위원회는 위 ③에 의한 명령을 받은 한도초과보유주주 등이 해당 명령을 이행하지 아니하는 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 당해 한도초과보유주주 등이 위 ④의 구분에 따른 한도 등을 초과하여 보유하는 은행지주회사의 주식을 처분할 것을 명할 수 있다.

금융지주회사법 제13조에서는 은행지주회사에 대한 특례로서 은행지주회사는 은행법 제15조 제1항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 10을 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 있다.

다음으로는 공적 연기금의 은행지주회사 주식보유규제 완화에 대하여 살펴보면 동법에 따라 설치된 공적 연기금이 비금융주력자에 해당하는 경우에도 해당 공적 연기금 및 그 관리주체 등과 은행지주회사의 다른 주주 등 사이에 발생할 수 있는 이해상충을 방지할 수 있는 경우에는 은행지주회사 주식 보유규제를 완화하여 적용하도록 하고, 해당 공적 연기금에 대하여 이해상충 방지를 위하여 필요한 최소한의 범위에서 금융감독당국 등의 검사 및 감독 등을 받도록 하였다. 사모투자전문회사 등에 대한 비금융주력자 판단기준 완화하였는바, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 금융위원회에 등록된 사모투자전문회사 및 국제적 신인도가 높고 본국의 충분한 금융감독을 받는 해외 은행 또는 그 지주회사에 대해서는 비금융주력자 판단기준을 완화하여 비금융주력자 판단기준 완화대상인 사모투자전문회사

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

등이 은행지주회사의 주식을 4% 초과보유하고 최대주주 등이 되고자 하는 경우 사전 적격성 심사를 받도록 하였다.

Ⅲ. 금융자본의 산업자본 소유제한

1. 「은행법」상의 금융자본의 산업자본 소유제한

(1) 「은행법」제정과 금융자본의 산업자본 소유제한

우리나라 최초의 「은행법」(법률 제139호)에서는 금융기관은 다른 금융기관의 주식 또는 상업, 공업 기타 영리회사의 자본금과 적립금합계액의 100분의20을 초과하는 주식의 매입 또는 항구적 소유를 금지하여 금융기관의 다른 금융기관 및 산업자본에 대한 규제를 하고 있었다(은행법 제27조).

1969년 1월 28일에는 은행법 일부를 개정하여 금융기관의 주식 또는 상업·공업 기타 영리회사의 자본금과 적립금, 기타 잉여금합계액의 100분의10을 초과하는 주식의 매입 또는 항구적 소유 등에 관한 규제를 강화하면서도 한국은행은행감독원장이 승인한 때에는 예외로 하였다.

(2) 금융자본의 산업자본 소유제한

1991년 12월 31일 시행한 「은행법」에서도 금융기관의 주식 또는 타 주식회사의 발행주식의 100분의 10을 초과하는 주식의 매입 또는 항구적 소유를 금지하고, 한국은행은행감독원장이 승인한 때에는 예외로 인정하면서도 한국은행은행감독원장의 승인을 얻어 다른 주식회사의 주식을 소유하고 있는 경우의 당해 주식회사(이하 "자회사"라 한다)에 대한 금융통화운영위원회가 정하는 한도를 초과하는 대출 기타 신용공여를 할 수 없도록 하였다.

1994년 12월 31일 시행된 「은행법」(법률 제4833호)에서는 타 주식회사

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 발행주식의 100분의 10을 초과하는 주식의 매입 또는 항구적 소유(이하 "자회사 출자"라 한다)를 금지하되, 자회사 출자의 총 합계액이 금융기관 자기자본의 100분 20을 초과하지 아니하는 범위 안에서 한국은행은행감독원장이 정하는 업종에 속하는 회사의 주식을 매입 또는 소유하는 경우 및 자회사 출자의 총합계액이 금융기관 자기자본의 100분의 20을 초과하는 경우로서 대통령령(은행법 시행령)으로 정하는 바에 의하여 한국은행은행감독원장이 따로 정하는 요건을 충족하는 경우에는 금지에서 제외되도록 하고, 자회사에 출자를 하고 있는 경우의 당해 자회사에 대한 금융통화운영위원회가 정하는 한도를 초과하는 대출 기타 신용공여를 금지하도록 하였다(은행법 제27조).

1998년 4월 1일 시행된 「은행법」(법률 제5499호)에서는 금융기관은 다른 회사의 발행주식(출자지분을 포함)의 100분의 10을 초과하는 주식을 소유할 수 없도록 하였다. 그러나 금융기관은 금융감독위원회가 정하는 업종에 속하는 회사의 경우에는 발행주식의 100분의 10을 초과하는 주식을 소유할 수 있도록 하되, 금융기관이 발행주식의 100분의 10을 초과하는 주식을 소유하는 회사(이하 "자회사"라 한다)에 대한 출자의 총 합계액이 금융기관 자기자본의 100분의 20을 초과하지 아니하는 경우, 대통령령이 정하는 바에 의하여 금융감독위원회가 따로 정하는 요건을 충족하는 경우로 한정하였다. 또한 금융기관은 주식 또는 상환기한 3년을 초과하는 사채 기타 유가증권(국채 및 한국은행통화안정증권은 제외)에 대한 자기자본의 100분의 100을 초과하는 투자 · 금융기관 주식의 취득 또는 소유(의결권 없는 주식을 취득하는 경우 등 대통령령이 정하는 경우를 제외)를 금지하였다(은행법 제37조, 제38조).

1999년 5월 24일 시행된 은행법에서는 금융기관은 다른 회사의 발행주식(출자지분을 포함한다)의 100분의 15를 초과하는 주식을 소유할 수 없도록 하였다. 그러나 금융기관은 금융감독위원회가 정하는 업종에 속하는 회사 또는 기업구조조정촉진을 위해 필요한 것으로 금융감독위원회의 승인을 얻은 경우에는 발행주식의 100분의 15를 초과하는 주식을 소유할 수 있도

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

록 하되, 금융기관이 발행주식의 100분의 15를 초과하는 주식을 소유하는 회사(이하 "자회사"라 한다)에 대한 출자의 총 합계액이 금융기관 자기자본의 100분의 20의 범위 내에서 대통령령이 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과하지 아니하는 경우나 대통령령이 정하는 바에 의하여 금융감독위원회가 따로 정하는 요건을 충족하는 경우에 한하여 인정되었다(은행법 제37조, 제38조).

(3) 금융자본의 산업자본 소유제한

2002년 7월 28일에는 「은행법」(법률 제6691호)제38조제9호를 삭제하여 기존 금융기관이 다른 금융기관의 주식을 취득하거나 소유하는 것을 제한하던 것을 철폐하였다(은행법 제38조).

2010년 11월 18일에는 은행법의 적용대상을 은행으로 한정하면서 은행의 다른 회사 등에 대한 출자제한 등을 하기 위한 조치로 ① 은행은 다른 회사 등의 의결권 있는 지분증권의 100분의 15를 초과하는 지분증권을 소유할 수 없고, ② 은행은 금융위원회가 정하는 업종에 속하는 회사 등에 출자하는 경우 또는 기업구조조정 촉진을 위하여 필요한 것으로 금융위원회의 승인을 받은 경우에는 의결권 있는 지분증권의 100분의 15를 초과하는 지분증권을 소유할 수 있다. 다만, 이 경우 은행이 의결권 있는 지분증권의 100분의 15를 초과하는 지분증권을 소유하는 회사 등(이하 "자회사 등"이라 한다)에 대한 출자 총액이 은행 자기자본의 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액, 은행과 그 은행의 자회사 등의 경영상태 등을 고려하여 금융위원회가 정하여 고시하는 요건을 충족하는 경우에는 은행 자기자본의 100분의 40의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과하지 아니하는 경우만 해당한다(은행법 제37조).

2. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」상의 금융자본의 산업자본 소유제한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(1) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」의 제정

우리나라는 1990년대 초부터 재벌기업에 의한 경제력 집중을 방지하기 위해서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」과 계열기업군 여신관리제를 운영하여 왔다. 계열기업군 여신관리제는 은행간의 자율협정으로서 은행의 자금운용에 대한 규제의 성격을 가지고 있었다. 이는 은행을 통한 기업의 자금조달에 대하여 규제하였던 바, 기업의 자금운용에 대한 규제로서 기업에 대한 투자규제, 부동산 취득규제, 증권투자규제를 핵심으로 하고 있고, 기업투자에 대한 규제로는 기업투자 승인 및 기업투자 금지조항, 신규업종 참여 억제, 자구노력 의무, 주력업체 선정, 계열기업군 관련의 기업투자 사전신고제도 등이 운용되고 있었다.[41] 1996년 6월부터는 「금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률」을 금융산업의 구조개선에 간한 법률로 개정이 시작되어 1997년 3월 1일부터 시행하게 되었다. 금융기관을 이용한 기업결합의 제한을 위해 다른 회사의 주식의 소유한도를 설정하게 된 것이다. 즉, 금융기관 및 그 금융기관과 같은 기업집단에 속하는 금융기관(이하 "동일계열 금융기관"이라 한다)은 다른 회사의 의결권있는 발행주식 총수의 100분의 20이상을 소유하게 되는 경우에 다른 회사의 의결권이 있는 발행주식 총수의 100분의 5이상을 소유하고 동일계열 금융기관 또는 동일계열 금융기관이 속하는 기업집단이 당해 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 미리 금융감독위원회의 승인을 얻어야 하되, 당해 금융기관의 설립근거가 되는 법률에 의하여 인가·승인 등을 얻은 경우에는 그러하지 아니하도록 하였다. 여기서 "기업집단"이라 함은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조 제2호의 규정에 의한 기업집단을 말한다. 금융감독위원회는 그 인가나 승인을 함에 있어서는 당해 주식소유가 관련시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는지의 여부에 대하여 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

---

41) 전성인, “금산법의 제정과 운용의 역사(특집-기업집단 금융계열사 규제의 법적 쟁점)”, 서울대학교 금융법센터(2007-09-07), 18면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(2) 감자로 인한 소유한도 초과 시 승인제도 도입과 시정조치 및 이행강제금제도 도입

금융산업의 구조개선에 관한 법률이의 2007년 1월 개정에 있어서는 금융기관이 다른 주주의 감자(減資)로 인하여 일정 한도 이상의 다른 회사 주식을 소유하게 되는 경우 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 사후에 금융감독위원회의 승인을 얻도록 하는 한편, 승인을 얻지 아니하고 일정 한도 이상의 다른 회사 주식을 취득한 금융기관에 대하여 금융감독위원회가 시정조치 및 이행강제금을 부과할 수 있도록 하였으며, 기존의 법률 위반상태에 있는 동일계열 금융기관에 대한 경과조치를 부칙으로 정하였다.

그리고 동법 제24조에서는 금융기관을 이용한 기업결합을 제한하기 위하여 다른 회사의 주식소유한도를 정하였다. 금융기관(중소기업은행은 제외)[42] 및 그 금융기관과 같은 기업집단[43]에 속하는 동일계열 금융기관은 ①다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 20이상을 소유하게 되는 경우, ②다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 5이상을 소유하고 동일계열 금융기관이나 동일계열 금융기관이 속하는 기업집단이 그 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우[44]에 해당하는 행위를 하려면 대통령령으로 정하는 기준[45]에 따라

---

42) 여기서의 금융기관은 「은행법」에 따라 설립된 은행,「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자·투자중개업자,집합투자업자,투자자문업자 또는 투자일임업자, 신탁업자, 종합금융회사, 「보험업법」에 따른 보험회사, 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행, 「금융지주회사법」에 따른 금융지주회사, 「여신전문금융업법」에 의한 여신전문금융회사, 「주택저당채권 유동화회사법」에 의한 주택저당채권유동화회사를 말한다.

43) 여기서 “기업집단”은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」제2조제2호에 따른 기업집단을 의미하는 것으로, 동일인이 ①동일인이 회사인 경우 그 동일인과 그 동일인이 지배하는 하나이상의 회사의 집단,②동일인이 회사가 아닌 경우 그 동일인이 지배하는 2이상의 회사의 집단인지의 구분에 따라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률시행령」제3조가 정하는 기준에 의하여 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 말한다.

44) 여기서 "대통령령이 정하는 경우"란 주식소유비율이 제1위에 해당하거나 주식의 분산도로 보아 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되는 것이다.

45) 여기서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조제6항의 기준을 말하는 것으로 해당 주식소유가 「통계법」제22조제1항에 따라 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류에 따른 금융 및 보험업을 말한다)을 경영하는 회사,「사회기반시설에 대한 민간투자법」제8조의2에 따라 주무관청이 지정한 민간투자대상사업을 경

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

미리 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 다만, 그 금융기관의 설립근거가 되는 법률에 따라 인가·승인 등을 받은 경우에는 그러하지 아니하다. 금융기관의 다른 회사 주식 초과소유에 대해 금융감독위원회가 승인함에 있어 그 심사요건을 법률로 명시하게 되었는데, 금융위원회는 위의 승인을 할 때에는 해당 주식소유가 관련 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는지에 대하여 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하였다.

또한 금융기관이 일정 한도 이상의 다른 회사의 주식을 소유할 경우 다른 주주의 감자 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 사후에 승인을 신청할 수 있도록 하고, 금융감독위원회의 재승인을 얻어야 하는 다른 회사 주식소유 한도를 법에 명시하였는데, 다른 주주의 감자(減資) 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 승인대상에 해당하게 된 동일계열 금융기관은 그 사유가 발생한 날부터 대통령령으로 정하는 기간 내에 금융위원회에 승인을 신청하여야 한다. 이 경우 금융위원회는 초과소유한도 요건의 기준에 따라 승인 여부를 결정하도록 되어 있다. 그리고 동일계열 금융기관이 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 25 또는 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 33을 초과하여 다른 회사의 주식을 소유하려면 다시 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 금융위원회는 동일계열 금융기관에 대하여 승인을 할 때 "초과소유 요건"[46]을 기준으로 심사하도록 되어 있다.

영하는 회사(「법인세법」제51조의2제1항제6호의 회사만 해당한다),「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에 따른 신용정보업 등 그 금융기관의 업무와 직접적인 관련이 있거나 그 금융기관의 효율적인 업무수행을 위하여 필요한 사업을 경영하는 회사가 아닌 다른 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것, 해당 주식소유가 관련 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니할 것으로 하고 있다.

46) 금융감독위원회가 동일계열 금융기관에 대하여 승인을 함에 있어 심사하여야 하는 초과소유요건은 다음과 같다.

1.당해 주식소유가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 회사가 아닌 다른 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것

가.금융업(「통계법」제17조제1항의 규정에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 말한다)을 영위하는 회사

나.「사회기반시설에 대한 민간투자법」제8조의2의 규정에 따라 주무관청에 의하여 지정을 받은 민간투자대상사업을 영위하는 회사(「법인세법」제51조의2제1항제6호에 해당하는 회사에 한한다)

다.「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에 따른 신용정보업 등 그 금융기관의 업무와 직접적인 관련이 있거나 그 금융기관의 효율적인 업무수행을 위하여 필요한 사업을 영위하는 회사

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

금융기관의 다른 회사 주식 초과소유에 대해 금융감독위원회가 승인함에 있어서는 그 심사요건을 법률에 의해 명시하고 있는 바, 금융위원회는 동일계열 금융기관이 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조를 위반하여 금융위원회의 승인을 받지 아니하고 다른 회사의 주식을 소유한 경우에는 그 동일계열 금융기관에 대하여 법률 위반상태를 시정하기 위한 계획의 제출을 요구 또는 그 계획의 수정 요구와 동일계열 금융기관에 대한 주의 또는 경고, 위반행위에 관련된 임직원에 대한 주의·경고 또는 문책의 요구, 위반행위에 관련된 임원의 해임권고 또는 직무정지의 요구, 소유한도를 초과하는 주식의 전부 또는 일부의 처분명령 등을 할 수 있다. 이 경우 승인없이 초과 소유한 다른 회사의 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다(금융산업구조법 제24조의2).

또한 금융감독위원회의 승인 없이 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관에 대하여 금융감독위원회가 임원·직원의 제재, 관련 주식의 처분명령 등의 시정조치를 할 수 있도록 하고 있는 바, 금융위원회는 주식처분명령을 받은 동일계열 금융기관이 그 정한 기간 내에 그 명령을 이행하지 아니하면 매 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있도록 하였다.

한편 당시에는「금융산업의 구조개선에 관한 법률」부칙에서 금융자본의 산업자본 소유에 대한 경과조치를 두고 있었다. 즉, 먼저 다른 회사의 주식 취득에 따른 사후승인에 관한 경과조치로서 이 법률 시행 당시 다른 주주의 감자(減資)등 대통령령이 정하는 부득이한 사유로 제24조 제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관은 이 법률 시행일로부터 대통령령이 정하는 기간 내에 제24조 제4항의 개정규정에 따라 금융감독위원회에 승인을 신청하여야 한다(금산구조법 부칙 제2조).

그리고 다른 회사의 주식소유한도에 관한 경과조치로서 이 법 시행전에

2.당해 주식소유가 관련 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니할 것

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제24조 제1항의 규정에 따라 금융감독위원회의 승인을 얻어 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관이 이 법률 시행 당시 제24조 제5항의 개정규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 다른 회사의 주식을 소유한 경우에는 개정된 규정에 따라 금융감독위원회의 승인을 얻은 것으로 보게끔 하였다(금산구조법 부칙 제3조).[47]

또한 의결권 제한에 관한 경과조치로서 ①「금융기관의합병및전환에관한법률개정법률」(법률 제5257호) 시행 이후부터 동 법률의 시행 당시까지 제24조 제1항의 규정을 위반하여 금융감독위원회의 승인을 얻지 아니하고 다른 회사의 주식을 신규로 취득하여 소유하고 있는 동일계열 금융기관은 제24조 제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 소유하고 있는 다른 회사의 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. ②「금융기관의합병및전환에관한법률개정법률」시행 당시 제24조 제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관이 제24조 제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 소유하고 있는 다른 회사의 주식에 대하여는 의결권 행사를 제한하되, 그 적용을 2년간 유예하고, 동 법률 시행 후 2년이 경과한 날부터 독점규제 및 공정거래에 관한 법 제11조의 규정을 적용하도록 하였다(금산구조법 부칙 제4조).

마지막으로 시정조치 등에 관한 경과조치로서 ①「금융기관의합병및전환에관한법률개정법률」 시행 이후부터 동법 시행 당시까지 제24조 제1항의 규정을 위반하여 금융감독위원회의 승인을 얻지 아니하고 다른 회사의 주식을 신규로 취득하여 소유하고 있는 동일계열 금융기관은 자발적으로 동 법률 시행일부터 5년 이내에 제24조 제1항의 규정에 따른 주식소유한도에 적합하도록 하여야 한다. ② 금융감독위원회는 동일계열금융기관이 동법 제1항의 규정을 준수하지 아니하는 경우에는 제24조의2 제1항 제5호의 개정규정에 따라 그 한도를 초과하는 주식의 처분을 명하도록 하였다(금산구조법 부칙 제5조).

---

47) 고동원, “금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조의 쟁점분석과 개선과제”, 금융연구 20권 1호(한국금융연구원), 53면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 「금융지주회사법」상의 금융자본의 산업자본 소유제한

(1) 「금융지주회사법」의 제정과 금융자본의 산업자본 소유한도 제한

2000년 11월 24일부터 시행된 「금융지주회사법」은 금융산업의 대형화와 겸업화의 추세에 따라 우리나라의 금융산업의 대형화 및 겸업화를 통한 규모의 경제를 달성하기 위하여 도입되었다.[48] 「금융지주회사법」의 제정 배경 및 필요성 등에 대해서는 앞에서 살펴본 바와 같다

2000년 당시에는 금융자본의 산업자본 소유제한으로 금융지주회사는 자회사 등이 아닌 회사의 발행주식총수의 100분의5 이내에서 다른 회사의 주식을 소유할 수 있다. 다만, 당해 주식의 소유가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조의2 제1항 제3호 본문 또는 제4호에 해당하는 경우 은행지주회사 또는 금융전업자가 지배하는 금융지주회사가 동법 제4호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하는 것으로 하였다.

그리고 금융지주회사가 다른 회사(금융기관 및 금융업과 밀접한 관련이 있는 회사는 제외)의 주식을 소유하는 경우 당해 금융지주회사는 그 다른 회사의 주주총회의 참석 주식수에서 금융지주회사가 소유한 주식수를 차감한 주식수의 의결내용에 영향을 미치지 아니하도록 의결권을 행사하여야

48) 지주회사는 주식(지분을 포함한다)의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 자산총액이 ①해당사업연도에 새로이 설립되었거나 합병 또는 분할·분할합병·물적분할을 한 회사의 경우에는 각각 설립등기일·합병등기일 또는 분할등기일 현재의 대차대조표상 자산총액이 1천억원이상인 회사 ②직전 사업연도 종료일(사업연도 종료일 이전의 자산총액을 기준으로 지주회사 전환신고를 하는 경우에는 해당 전환신고 사유의 발생일) 현재의 대차대조표상의 자산총액이 1천억원 이상인 회사를 말한다. 주된 사업의 기준은 회사가 소유하고 있는 자회사의 주식(지분을 포함한다)가액의 합계액(자산총액 산정 기준일 현재의 대차대조표상에 표시된 가액을 합계한 금액을 말한다)이 해당 회사 자산총액의 100분의50 이상인 것을 말한다(「독점금지 및 공정거래에 관한 법률」 제2조 제1호의2 및 같은 법 시행령 제2조 제1항). 그리고 1999년 4월 이전에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제8조에서 법률에 의하여 설립하는 경우이거나 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 경우로서 공정거래위원회의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 주회사의 설립을 금지하고 있었는바, 1999년 4월 1일부터 시행된 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조에서는 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 자는 공정거래위원회에 신고하도록 하여 지주회사를 인정하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한다고 규정하였을 뿐 현행의 금융지주회사법 제6조의3(금융지주회사의 비금융회사 주식소유 제한)과 제6조의4(금융지주회사의 계열회사 주식소유 제한)와 같은 주식소유 제한은 두지 아니하였다.

(2) 금융지주회사의 비금융회사 및 계열회사 주식소유 제한 신설

2009년 9월에는 금융지주회사법에 제6조의3과 제6조의4를 신설하여 금융지주회사의 비금융회사 주식소유 제한과 금융지주회사의 계열회사 주식소유 제한을 명시하였다. 즉, 금융지주회사는 금융지주회사법에 특별한 규정이 없는 한 비금융회사의 주식을 소유하여서는 아니 되도록 하되, 금융지주회사로 설립될 당시에 비금융회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 금융지주회사로 설립된 날부터 2년간은 그 회사의 주식을 소유할 수 있도록 하였다. 또한 금융지주회사의 계열회사 주식소유 제한과 관련해서는 금융지주회사는 자회사 외의 계열회사의 주식을 소유하여서는 아니 되도록 하였다. 다만, 금융지주회사요건에 해당하게 된 당시에 계열회사의 주식을 소유하고 있는 경우로서 금융지주회사요건에 해당하게 된 날부터 2년 이내인 경우와 주식을 소유하고 있지 아니한 계열회사를 자회사에 해당하게 하는 과정에서 그 계열회사 주식을 소유하게 된 날부터 1년 이내인 경우(같은 기간 내에 자회사에 해당하게 된 경우에 한함) 및 자회사를 자회사에 해당하지 아니하게 하는 과정에서 당해 자회사가 자회사에 해당하지 아니하게 된 날부터 1년 이내인 경우와 같은 사유로 인하여 계열회사의 주식을 소유하고 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

또한, 금융지주회사법 제44조에서는 금융지주회사의 다른 회사의 주식소유 제한을 종전과 같이 금융지주회사는 자회사 등이 아닌 회사의 발행주식총수의 100분의 5 내에서 다른 회사의 주식을 소유할 수 있도록 하되, 해당 주식의 소유가 제6조의4에 따라 금지되는 계열회사 주식소유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하도록 하여 동법 제정당시의 “당해 주식의 소유가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조의2 제1항 제3호 본문 또는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4호에 해당하는 경우(은행지주회사 또는 금융전업자가 지배하는 금융지주회사가 동법 제4호에 해당하는 경우를 제외)에는 그러하지 아니하다"는 규정을 개정하였다.

Ⅳ. 일반지주회사와 금융지주회사간의 소유제한

먼저, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서는 금융자본의 산업자본에 대한 의결권 제한을 규정하고 있다. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제11조에서는 금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한을 정하고 있는 바, 상호출자제한 기업집단에 속하는 회사로서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사는 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. 그러나 ① 금융업 또는 보험업을 영위하기 위하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우, ② 보험자산의 효율적인 운용·관리를 위하여 「보험업법」 등에 의한 승인 등을 얻어 주식을 취득 또는 소유하는 경우. ③ 당해 국내 계열회사(상장법인에 한함)의 주주총회에서 임원의 선임 또는 해임, 정관 변경, 그 계열회사의 다른 회사로의 합병, 영업의 전부 또는 주요부분의 다른 회사로의 양도를 결의하는 경우[49]에는 의결권을 행사할 수 있다.

다음으로 금융자본의 산업자본 소유제한을 보면, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조의2에서는 지주회사[50] 등의 행위제한 등에 관한 규정을 두

49) 이 경우 그 계열회사의 주식중 의결권을 행사할 수 있는 주식의 수는 그 계열회사에 대하여 특수관계인중 대통령령이 정하는 자를 제외한 자가 행사할 수 있는 주식수를 합하여 그 계열회사 발행주식총수의 100분의 15를 초과할 수 없다.

50) 지주회사란 주식(지분을 포함한다)의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 자산총액이 해당 사업연도에 새로이 설립되었거나 합병 또는 분할·분할합병·물적분할 "분할"이라 한다)을 한 회사의 경우에는 각각 설립등기일·합병등기일 또는 분할등기일 현재의 대차대조표상 자산총액이 1천억원 이상인 회사이거나 이 이외의 회사의 경우에는 직전 사업연도 종료일(사업연도 종료일 이전의 자산총액을 기준으로 지주회사 전환신고를 하는 경우에는 해당 전환신고 사유의 발생일) 현재의 대차대조표상의 자산총액이 1천억원 이상인 회사를 말한다. 자회사란 지주회사에 의하여 대통령령이 정하는 기준{지주회사의 계열회사(「중소기업 창업지원법」에 따라 설립된 중소기업창업투자회사 또는 「여신전문금융업법」에 따라 설립된 신기술사업금융업자가 창업투자 목적 또는 신기술사업자 지원 목적으로 다른 국내회사의 주식을 취득함에 따른

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 있는 바, 여기서는 일반지주회사와 금융지주회사[51]간의 소유제한을 규정하여 금산분리를 규정하고 있다. 금융지주회사란 금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 지주회사를 말하고 일반지주회사는 금융지주회사 외의 지주회사를 말한다.[52]

지주회사의 종류는 다른 회사를 지배하기 위한 목적 외에 독자적인 사업활동을 영위하고 있는지 여부에 따라 순수 지주회사와 사업형 지주회사로 구분된다. 전자는 독자적인 사업을 영위하지 아니하고 주식의 소유를 통한 다른 회사 사업지배만을 목적으로 설립된 지주회사이고, 후자는 독자적인 사업을 영위하면서 동시에 주식의 소유를 통한 다른 회사 경영지배를 목적으로 하는 지주회사를 말한다. 우리나라의 대규모 기업집단의 주력 회사인 중핵기업들은 사실상 후자의 유형에 속한다.[53]

지주회사 간의 소유제한을 보면, 금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 금융지주회사는 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사(금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사를 포함) 외의 국내회사의 주식을 소유하는 행위를 할 수 없다. 그러나 금융지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사 외의 국내회사 주식을 소유하고 있는 때에는 금융지주회사로 전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있다.그리고 금융지주회사외의 지주회사인 일반지주회사는 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위를 할 수 없도록 하고 있다. 그러나 일반지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 일반지주회사로

계열회사를 제외한다)일 것, 지주회사가 소유하는 주식이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제11조의 특수관계인의 범위에 관한 제1호 또는 제2호에 규정된 각각의 자중 최다출자자가 소유하는 주식과 같거나 많을 것)에 따라 그 사업내용을 지배받는 국내회사를 말하고, 손자회사란 자회사에 의하여 대통령령으로 정하는 기준(자회사의 계열회사일 것, 자회사가 소유하는 주식이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제11조의 특수관계인의 범위에 관한 제1호 또는 제2호에 규정된 각각의 자 중 최다출자자가 소유하는 주식과 같거나 많을 것)에 따라 사업내용을 지배받는 국내회사를 말한다.

51) 고건호, 「입문자를 위한 공정거래법(해설과 판례)」, 일진사, 142면. (2011)

52) 고건호, 상게서, 142면.

53) 고건호, 상게서, 142면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있다.

일반지주회사의 자회사도 금융업이나 보험업을 영위하는 회사를 손자회사로 지배하는 행위를 하여서는 아니 된다.[54] 구체적으로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조의2에서는 지주회사 등의 행위제한 등에 관한 규정을 살펴보면, 동법 제8조의2 제4호에서는 "금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 금융지주회사인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사(금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사를 포함) 외의 국내회사의 주식을 소유하는 행위"를 금지하여 금융지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사 외의 국내회사 주식을 소유하고 있는 때에는 금융지주회사로 전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있는 경우를 제외하고는 금융자본이 산업자본을 소유할 수 없게 하고 있다.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제8조의2 제5호에서는 "금융지주회사 외의 지주회사인 일반지주회사인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위를 금지하여 일반지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 일반지주회사로 전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있는 경우를 제외하고는 산업자본이 금융자본을 소유할 수 없게 하고 있다. 일반지주회사의 자회사도 금융업이나 보험업을 영위하는 회사를 손자회사로 지배하는 행위를 금지하여 일반지주회사의 자회사가 될 당시에 금융업이나 보험업을 영위하는 회사를 손자회사로 지배하고 있는 경우에는 자회사에 해당하게 된 날부터 2년간 그 손자회사를 지배할 수 있는 경우를 제외하고는 이를 금지하고 있다. 그리고 일반지주회사의 손자회사는 국내계열회사의 주식을 소유하여서는 아니 되고, 또한 손자회사가 주식을 소유하고 있는 증손회사도 국내계열회사의 주식을 소유하여서는 아니 된다.

54) 다만, 일반지주회사의 자회사가 될 당시에 금융업이나 보험업을 영위하는 회사를 손자회사로 지배하고 있는 경우에는 자회사에 해당하게 된 날부터 2년간 그 손자회사를 지배할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Ⅴ. 소 결

앞서 검토한 바와 같이 이명박 정부가 추진한 금산분리 완화정책 조치는 금융산업에 있어서 산업자본에 대한 규제를 완화함으로써 산업자본의 참여에 의한 금융산업 규모의 확장을 통한 효율성 확보와 그간 “과도한 규제는 헌법상의 자유시장경제 원칙에 적합하지 아니하다”는 의견과 기타 다양한 의견들을 정책 및 입법에 반영한 것으로 풀이해 볼 수 있다. 그러나 현 정부가 금산분리제도를 다시 강화하였는 바, 금산분리정책의 강화에 찬성하는 입장의 견해에 있어서는 거대 산업자본이 금융시장을 지배하게 된다면 금융기업의 불건전성이 초래되고, 거대 산업자본에 금융자본까지 더하게 되면 시장경제에 빈익빈 부익부가 심화되기 때문에 이는 경제민주화에 역행하게 된다는 것이 주된 논리인 것이다.

생각하건데, 이전 금산분리정책이 강하게 추진되었던 시절에는 금융기업의 건전성이 확보되었다는 것인지 의구심을 가지지 아니할 수가 없고, 1998년 IMF로부터 구제금융을 받은 이후 현재에 이르러서는 국내자본시장이 완전히 개방화되어 있는 상황인데 국내기업의 여유 있는 거대자본은 이것이 산업자본이라 하여 금융자본시장의 진출에 제한을 가하고 있는 것이 현실정이다. 그러나 한편으로는 외국의 투기적 거대자본에 대해서는 무방비적으로 국내 금융자본시장의 진출을 허용함으로써 외국자본에 의해 국내금융시장이 지배되고 또한 예속화되어 가는 현상으로 나타날 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 그 외국자본이 국내 금융자본시장으로부터 빠져나감으로써 국내금융자본시장에 불안감과 황폐화를 초래하게 될 우려가 있다. 그러할 때의 대처방안이 없는 현실은 문제라 아니할 수 없음을 지적해둔다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4절 금산분리정책에 대한 논쟁

Ⅰ. 개 설

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 금산분리가 강하게 유지되고 있다. 이처럼 금산분리가 강하게 유지되고 있는 이유를 간단히 살펴보면, ① 금산분리를 완화하여 금산결합을 인정하는 경우에 재벌로 대표되는 대기업 집단이 금융기관을 사금고화 하고, 우리나라의 경제력 집중현상이 심화됨으로써 헌법상의 경제정의 원칙과「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 공정경쟁원칙을 저해할 수 있다는 점, ② 재벌의 도덕적 해이로 인하여 산업부문의 부실이 금융부문으로 전이되어 우리나라 경제 전반의 부실을 초래할 것이라는 금산분리론이 주류를 이루고 있다는 점을 들 수 있겠다.

그러나 한편으로 우리나라의 금산분리 법제가 다른 어떤 나라보다도 강한 금산분리 법제를 유지함으로써 경쟁을 통한 금융산업의 발전을 저해하고 다양한 비효율을 가져옴과 더불어 우리나라 헌법상의 자유시장경제 원칙에 입각한 개인의 창의와 자율을 지나치게 제한하는 금융규제라는 비판이 금산결합론을 중심으로 제기되고 있는 것이 현실이다. 이러한 금산결합론에 따라 2009년 10월에는 금산분리를 완화하는 방향으로 은행법을 일부 개정[55]하였지만, 여전히 다수의 외국의 입법례나 현재 우리나라의 재벌이라

55) 1. 개정이유 : 비금융주력자(산업자본) 등에 대한 은행주식 보유규제를 해외 입법례 등을 감안하여 완화하되 이에 상응하여 은행 대주주 등에 대한 검사·감독 기능은 강화함으로써 국내 은행산업의 경쟁력을 제고하려는 것임. 2. 주요내용 가. 공적 연기금의 은행주식보유규제 완화 등(법 제16조의2제3항) 1) 법에 따라 설치된 비금융주력자인 공적 연기금이 해당 공적 연기금 및 그 관리주체 등과 은행의 예금자 및 다른 주주 등 사이에 발생할 수 있는 이해상충을 방지할 수 있는 경우에 한하여 은행주식 보유규제를 완화함. 2) 해당 공적 연기금에 대하여 이해상충 방지를 위하여 필요한 최소한의 범위에서 금융감독당국 등의 검사 및 감독 등을 받도록 함. 나. 사모투자전문회사 등에 대한 비금융주력자 판단기준 완화 등(법 제2조제1항 및 제16조의5 등) 1)「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 금융위원회에 등록된 사모투자전문회사 및 국제적 신인도가 높고 본국의 충분한 금융감독을 받는 해외 은행·은행지주회사에 대해서는 비금융주력자 판단기준을 완화함. 2) 비금융주력자 판단기준 완화대상인 사모투자전문회사 등이 은행주식을 4퍼센트 초과 보유하고 최대주주 등이 되고자 하는 경우 사전 적격성 심사를 받도록 함. 다. 비금융주력자의 은행주식 보유제한 완화(법 제16조의2 등) 1) 비금융주력자의 은행주

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 대기업집단의 법적·사회윤리적 성숙도, 금융감독시스템의 발달 등에 비추어 보면 아직 개선할 점이 많다고 볼 수 있다.

따라서 금산분리에 대한 정책적 방향을 제시하기 전에 금산분리론(Separation of Banking and Commerce)[56]에 대한 내용과 비판, 금산결합론(Combination of Banking and Commerce)[57]에 대한 내용과 비판 등을 다양한 관점에서 연구할 필요성이 실로 크다고 하겠다. 그리고 금산분리론과 금산결합론을 현실에 적용하여 분석할 필요가 있다고 하겠는데, 이를 위해서는 다양한 문헌을 통해 금산결합론과 금산결합론의 견해에 따른 실증분석을 해보는 것도 하나의 방법일 것이다. 금산분리 법제에 대한 외국의 입법례는 다양하게 분포하고 있으며, 금산분리론과 금산결합론에 대한 찬·반론 또한 대립되고 있다.

원래 금산분리와 금산결합은 대립되는 개념이지만 자유시장 경제질서라는 관점에서 볼 때 금산분리라는 개념이 보다 적극적이고 정책적 의지가 담긴 용어이므로 그간 연혁적으로 많이 사용되어 왔다. 금융산업에 투자하는 자본은 그 성격을 제한할 필요가 있겠는가, 만약 그렇다면 어떠한 자본이 그 규제

식 보유한도를 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4에서 100분의 9로 조정하되 100분의 9를 초과하지는 못하도록 함. 2) 비금융주력자가 은행의 대주주가 되고자 하는 경우 사전 적격성 심사를 받도록 함. 라. 은행 대주주에 대한 감독 강화(법 제48조의2, 제65조의3 및 제66조 등) 1) 금융감독당국 등이 은행 대주주에 대하여 필요한 최소한의 범위에서 검사를 실시할 수 있도록 함. 2) 대주주 감독의 실효성을 제고하기 위하여 대주주 등의 위법행위 시 적용되는 과징금 및 벌칙을 강화함.

56) 전성인 한국금융연구원 연구원은 "우리나라 은행법은 산업자본의 은행소유를 엄격하게 금지하는 소위 금산분리 또는 은산분리 정책을 표방하고 있다"고 하고 있어 산업자본의 은행소유를 엄격하게 금지하는 것을 금산분리로 보는 경우도 있다. 전성인, "외국인 투자자의 은행주식 소유에 따르는 법률적 문제점에 관한 연구",「금융연구」 working paper (한국금융연구원 2011.10), 4면.

57) 산업자본과 금융자본이 무엇을 의미하는가에 대하여 보면, 산업자본(industrialcapital)이란 역사적으로는 18세기 후반부터 19세기 초에 걸친 산업혁명을 거쳐서 성립한 면공업(綿工業)을 주체로 한 영국 산업자본을 그 전형으로 보는 것이 일반적이다. 산업자본은 근대 경제사회에서 생산자본이라는 그 본래적인 형태를 취하는 외에 유통단계에서는 유통자본·상품자본의 형태를 취하게 되는데, 상품자본은 자본재적 재생산과정의 불가분의 과정을 분담하며, 그 이윤은 생산과정에서의 잉여가치로부터 추출되는 것이다(네이버 백과사전). 그리고 금융자본(financialcapital)이란 금융자본 문제를 처음으로 다룬 힐퍼딩(R.Hilferding)의 「금융자본론」에 의하면 '실질적으로 산업자본으로 전환되어 있는 은행자금'을 금융자본이라고 정의하고 있다. 즉 화폐형태로 있는 자본'또는 `은행에 의하여 자유롭게 되어 산업가가 사용하게 되는 자본`을 의미한다(네이버백과사전). 여기서는 금융기관에 의하여 소유하고 있는 자본을 금융자본으로 보고, 산업자본은 금유자본 이외의 자본을 의미하는 것으로 비금융주력자가 소유한 자본이 대표적인 산업자본으로 본다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 대상이 되며 어느 범위에서 제한이 적절한가 하는 등, 이른바 금산분리의 당위성을 검토하기 위해 이하에서는 금산분리와 금산결합에 대한 각 법제의 이론적 근거 및 비판을 살펴보고 금산결합정책의 당위성을 검토하고자 한다.

Ⅱ. 금산분리정책에 찬성하는 논거 및 분석

1. 금산분리론의 논거

(1) 개 요

금산분리를 지지하는 논리는 금융기관은 산업자본과 다른 고유한 특수성이 있고, 시장경제체제에서도 금융의 역할은 특수성이 있으며, 금융시스템의 안정성을 유지할 필요가 있고, 공정경쟁을 유도하며 이해상충의 문제를 해결할 필요가 있으며, 산업자본소유 금융회사의 저조한 실적은 금산분리의 타당성을 입증하는 것이라는 논리에 입각하고 있다.

미국의 Adam Feibelman은 은행주식에 대한 투자를 규제하여 제한하는 기본적인 이유를 ① 은행이 상업회사를 소유하거나 계열화하면 투자에 대한 의사결정이 왜곡되거나 이해상충이 발생할 우려가 있고, ② 계열화로 인하여 은행의 시장지배력(market power of banks)에 영향을 미칠 우려가 있으며, ③미국 은행시스템의 안전성과 건전성(safety and soundness of the American banking system)에 대한 우려 등을 들어 설명하고 있다.[58] 즉, 금산분리의 논리는 이해상충(Conflicts of Interest)의 문제, 시장지

58) Adam Feibel man,"Nineteenth Annual Corporate Law Symposium: Debt As A Lever Of Control: Commercial Lending And The Separation Of Banking And Commerce",University of Cincinnati Law Review(Spring,2007), p.1. As explained below, the primary reasons given the regulatory limitation son banks' equity investments include 1) concerns about distorted investment decisions and conflicts of interest when a bank owns or affiliates with a commercial firm; 2) efforts to limit the scope of government subsidies given to depository institutions; 3) concerns about how affiliation might affect the market power

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

배(Market Power), 정부보조금의 상업회사로의 이전(Transfer of Subsidy)[59], 은행의 안전성과 건전성(Safety and Soundness)의 필요성 때문이라고 보고 있다.[60] 이러한 설명에 동조하는 국내 학자도 적지만은 않다.[61][62] 이하에서는 이러한 금산분리의 논리를 하나하나 살펴보고자 한다.

(2) 금융회사의 특수성에 관한 주장

산업자본이 제조업 계열사를 소유하는 것은 허용되면서 특별히 금융회사를 소유 및 지배하는 것에 대해서만 규제가 있는 것은 여타 제조업과 구분되는 금융회사만의 고유한 특징이 있기 때문이다. 즉, 금융회사는 자기자본이 작고, 대부분 타인의 자금을 가지고 영업을 하여 대주주 입장에서는 부실화되어도 자기비용이 적어 위험사업을 추구할 유인이 큰 특징을 가지고 있고, 이와 더불어 금융회사는 부실해질 경우 제조업체와는 달리 수많은 금

---

of banks; and 4) the safety and soundness of the American banking system.

59) Adam Feibelman은 은행의 상업회사 소유를 제한해야 한다는 하나의 이유는 정부보조금의 상업회사로의 이전인 바, 은행은 직접적이고 간접적으로 연방정부의 보조금을 향유한다. 즉, 예금자보험, 연방준비제도 이사회(FRB)로부터의 할인차용(Federal Reserve's discount window) 능력, 미국의 보수시스템(American payments system)에 접근할 수 있는 능력과 같은 보조금을 향유한다. 경제학자들과 정책결정자들은 은행이 비은행회사에 투자함으로써 금융회사들 사이의 다이내믹한 경쟁을 효과적으로 왜곡할 것이라고 한다. Adam Feibelman, op.cit.,p.10.

60) Adam Feibelman, op.cit.,p.9~11.

61) 최승재 변호사는 ①이론적 관점에서 경쟁법과 큰 것에 대한 두려움(feartobigness). 자본시장의 환경변화와 자본시장통합법의 출현, 금융시장의 구조와 산업자본과 금융자본의 분리, 국제적인 자본시장의 관점을 금산분리의 이유로 검토하고 있고, ② 산업정책적 고려에서 산업자본과 금융자본의 분리 이유를 검토하고 있다. 이 논문에서 국가의 정책적 판단은 이론적인 정합성만을 추구할 수 없는 면이 있는바, 은행 및 금융시스템에 대하여 국가별로 상이한 규제가 이루어지고 미국의 경우에 주별로 상이한 규제가 이루어지는 것은 사실 각 국가가 처한 사정을 감안한 점이 크다고 보고 이론적 정합성은 물론 바탕이 되어야 하지만, 정책적인 판단에 있어서 실질적인 산업정책적 고려로서 우리나라에서의 금융의 육성과 국내자본의 유지 및 발전이라는 점을 도외시하여서는 안 된다고 주장한다. 최승재, "은행 및 금융지주회사의 소유지배구조에 대한 연구: 미국 및 독일에서의 역사적인 전개 및 입법론을 포함하여", 『증권법연구』 제9권 제1호, 한국증권법학회, 12면. (2008)

62) 권영준/이혜란/하능식은 산업-금융 결합의 역기능으로 ① 고객과 지배주주간 이해상충, ② 은행산업의 경쟁제한, ③ 손실전가에 의한 안전망 위험(평판유지 목적의 손실전가. 유한책임을 이용한 손실전가, 위험자산의 전가),금융기관의 사금고화, 금융감독 부담의 증대를 제시하고 있다(권영준/이혜란/하능식, 전게논문, 30~40면).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

융회사 이용자들에게 피해를 줄 뿐 아니라 금융시스템 안정성을 해치는 등 경제전반에 미치는 파급효과가 막대하기 때문에 제조업체보다 훨씬 더 안정적인 경영이 요구된다. 따라서 금융회사를 소유하고 경영하는 자는 제조업체를 소유하고 경영하는 자보다는 안정경영을 추구하는 성향이 훨씬 더 높아야 한다. 그런데 제조업체 등으로 대변되는 산업자본은 일반적으로 위험을 부담하면서 새로운 사업을 추진하고 이를 통해 성장을 도모하는 특징이 있어 이들이 금융회사를 소유지배하는 것은 바람직하지 않다. 즉, 일반제조업체와 금융회사는 경영에 대한 태도가 서로 판이하기 때문에 서로 다른 주체에 의해 경영될 필요가 있다는 것이다. 이 밖에도 금융회사의 운용자산은 유동성이 매우 높아 산업자본이 소유할 경우 계열기업을 쉽게 지원할 수 있는 문제도 상존하고 있다.

1980년대의 미국의 은행에 대한 규제의 핵심은 은행이 과연 제조업이나 보험업과 같은 다른 금융업의 관계에서 뭐가 다른가 하는 것이었으며, 은행에 대한 사회적 안전망의 관점에서 은행은 그 자체가 가지고 있는 기능상의 속성으로 인하여 은행의 실패가 가지고 오게 되는 사회적인 후생의 감소가 매우 심대할 수 있다는 점을 감안하여 시장위험(marketrisk), 신용위험(creditrisk) 등 각종의 위험으로부터의 안전망[63]을 다른 산업이나 금융기관에 비하여 더욱 강하게 확보할 것이 요구된다는 점이었다.[64]

은행의 특수성으로는 은행은 대출받은 자들의 도덕적 해이(moralhazard)를 완화시키기 위해 필요한 강력한 감시기능을 수행하기 때문에 그 특수성이

---

63) Anthony Saunders, Banking and Commerce: An Overview of the Policy Issues, Journal of Banking and Finance18(1994),p.244~251; 미국의 경우 안전망을 세 가지로 보는 바, 예금보험체계, 지급체계(특히 도매지급체계), 최종 대부자(discountwindow) 설비의 안전망을 말한다. 예금보험체계와 관련한 안전망을 구축하기 위하여는 은행을 소유한 상업회사에 대하여는 예금보험체계를 좀 더 효과적으로 단절시켜야 하는 바, 이러한 것으로 금융지주회사와 상업회사에 대한 공고한 규제(Require consolidated regulation for the commercial firm and/or its financial holding company), 은행을 인수하는 상업회사에 대한 질 높은 감독(Quality control for firms acquiring banks), 적격성 있는 자본과 효과적인 제재(Capital adequacy and enforcement), 수정된 청산(Modified payoff)으로 구성되어 있다. 지급체계와 관련해서는 방화벽(firewalls), 순채무한도(caps),담보(collateral), 가격(prices)수단을 통해 안전망이 유지될 필요가 있다.

64) 최승재, 전게논문 6면 이하.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

인정되다는 견해도 있다.[65] 만일 금산분리를 어떤 방향에서건 완화하거나 풀어서 상호간에 결합이 되는 정도가 높아질수록 은행은 더 많은 수익의 기회를 가지게 될 수 있지만, 은행에 대한 사회적 안전망(socialsafetynet)은 약해질 것이라고 본 것이었다.[66][67][68]

미국의 경우 산업대출회사(ILC)의 상업 지배주주와 대마불사(TooBig ToFail; TBTF)[69] 보조금에 대한 연방안전망의 확장이라는 부작용이 발생한다고 보았다. 1990년대에 학자, 입법집행자, 변호사들은 금융기관에 대한 연방안전망이 보조금을 제공할 수 있는가에 대하여 논의하였다. 은행에 대한 보조금의 존재를 부인하는 사람들은 은행규제의 비용은 은행안전망 보조금의 가치를 능가한다고 보

65) JonathanR. Macey, op.cit., p.709 ~ 710.
66) 최승재, 전게논문, 6 ~ 7면.
67) 이병윤, 전게논문, 21면.
68) 권영준/이혜란/하능식은 은행산업의 특수성으로 ① 은행은 거래서비스 제공 및 지급제도의 관리, 유동성 공급, 통화정책의 파급경로 등의 기능을 지니고 있으므로 다른 산업과 구분된다. 따라서 은행산업의 경우 개별은행의 문제가 타 은행으로 전염되거나 시스템문제로 발전하는 경향이 다른 산업에 비해 매우 강하여 은행시스템의 위기가 경제전반에 급속히 파급된다. 은행과 비금융업의 겸영을 허용하는 경우 은행의 안전망(safety net)을 비은행계열기업에까지 확대하는 문제가 발생하고 계열기업에 대한 편중여신의 소지가 많아 은행의 건전성이 손상되어 은행제도 전체의 안전성을 위협하는 경우가 발생한다. ② 은행산업은 다른 산업에 비해 구조적으로 취약한 특성을 지닌다. 은행은 신용위험에 대한히 민감하고 예금보험제도 등과 같은 국가의지원이 없다면 대량인출사태(bankrun)에 직면할 경우 정상적인 은행이라 할지라도 버틸 수 없다. 특히 한 은행에 지급불능사태가 발생하면 다른 은행들의 지급능력에 대해서도 의심을 일으켜 연쇄적인 은행도산 등 전체 금융시스템의 붕괴를 초래할 가능성이 높아진다. 다른 산업에 비해 은행산업의 자본금 비율이 매우 낮다는 점도 은행산업의 취약성을 가져오는 원인으로 지적된다. ③ 은행산업은 산업 특성상 국민경제적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 은행은 화례적 안정성을 확보하여 통화정책의 유효성과 지불제도의 안정성을 유지해야 하므로 감독 당국으로부터 많은 통제를 받으며 유사시에는 최종대부자의 기능을 하는 등 중앙은행으로부터 보호를 받는다. 따라서 은행을 특정인이 지배할 경우 중앙은행의 안전장치는 특정기업의 보호벽으로 작용할 수 있다. 이는 산업자본의 도덕적 해이를 조장할 가능성이 높아 은행의 소유구조를 통제할 필요가 있다. 넷째, 은행업에 있어 예금자는 다른 상품이나 서비스거래의 소비자와 달리 은행의 예금에 대해 자신의 이익을 직접 보호하는 것이 어렵게 되어 있다. 금융기관의 소유집중은 잠재적으로 예금자의 이익을 손상시킬 위험을 갖고 있다. 이와 같이 은행산업의 경우 효율적인 책임경영체제의 구축에 있어 단지 상업적 효율성뿐만 아니라 이러한 특수성를 고려한 공공적 효율성에 대한 충분한 배려가 필요하며, 이러한 측면에서 산업자본과 은행자본의 분리 등의 일정정도의 소유규제는 불가피하다고 할 수 있다고 한다. 권영준/이혜란/하능식, 전게 논문,22면.
69) 대마불사(大馬不死)란 2008년 미국서브프라임 모기지 사태로 촉발된 글로벌 위기 상태에서 미국정부는 파산건고를 종용할 수 없을 정도로 국가경제 내에서 큰 영향력을 미치는 대기업을 파산하도록 그냥 두지 못하고 긴급구제 할 수 밖에 없었다는 뜻에서 나온 말로 대기업은 망하지 않는다는 믿음을 의미함.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

았다. 그렇지만 최근의 많은 연구자들은 안전망을 위한 보조금은 1990년대 중반부터 증가하였고, 대부분의 은행에 보조금이 제공되고 있다고 보고 있다. 2005년 회계검사원(Government Accountability Office: GAO)보고서도 연방안전망은 상업은행과 같은 예금기관에 보조금을 제공할 수 있다고 보고 있다. Merrill Lynch는 1990년대에 저축은행과 산업대출회사(ILC)를 인수하였는데, 그대로 Merrill Lynch 케이스는 연방안전망에 접근하여 중요한 편익을 취한 비은행 금융기관의 전형적인 예이다.[70]

(3) 시장경제체제에서 금융의 역할에 관한 주장

기업에 여신을 제공해주는 은행 등 금융회사는 시장경제체제 내에서 사전적인 기업평가와 사후적인 기업감시로 자원배분의 효율성을 도모하고 기업구조조정의 주체로서의 역할을 수행한다.[71] 금융회사 특히 은행이 기업모니터링의 주체역할을 충실하게 수행할 때 효율적 자원배분과 상시적 기업구조조정이 이루어져 시장경제체제가 원활하게 작동하게 된다. 그런데 기업구조조정의 주체인 은행을 기업구조조정의 대상인 산업자본이 소유하거나 지배하게 되면 시장에 의한 구조조정이 제대로 이루어지지 못하는 문제가 발생하게 된다. 특히 대기업집단이 은행을 소유 또는 지배할 경우 계열사가 부실해질 때 계열은행이 계열사에 대한 구조조정을 제대로 진행할 수 없을 것이다. 따라서 부실계열기업에 대한 자금지원이 지속되면 자원의 낭비가 일어날 뿐만 아니라 궁극적으로 은행이 부실해져 금융시스템안정성 마저 해칠 우려가 있게 되는 것이다. 그러므로 산업자본이 모니터링의 주체인 은행을 소유하거나 지배하는 것은 시장경제체제의 원활한 작동을 위해 바람직하지 않다. 이는 시장에 의한 상시적 기업구조조정이 제대로 이루어지고 이를 통해 건전한 경제 및 금융시스템을 유지하기 위해서는 산업자본과 금

70) Arthur E. Wilmarth, Jr, “Wal-Mart and the Separation of Banking and Commerce - Regulating Wal-Mart: Is Bigger Better in Banking?, Connecticut Law Review, 39 Conn. L. Rev. 1539(Connecticut Law Review, May,2007), p.19~20.
71) 이병윤 전게논문 21면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

융자본이 분리되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.[72]

(4) 금융시장의 안정성붕괴 방지 차원에서의 주장

거대산업자본인 재벌이 은행에 대해서 지배권을 행사하게 되면 산업자본의 지배를 받는 은행은 독단적인 판단에 따라 영업을 하지 못하고 재벌의 이해관계를 감안하여 경영을 할 수 밖에 없을 것이다. 또한 은행의 자체적인 리스크관리시스템이 붕괴되어 은행의 부실화가 발생할 가능성이 높아질 수밖에 없다. 이러한 경우 은행이 자체적인 이익극대화를 위하여 경영을 하는 것이 아니라 재벌의 이익을 위하여 경영하게 되고, 이 과정에서 은행의 이윤이 재벌그룹의 계열회사로 이전되기 때문에 은행의 건전성이 악화될 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 상황이 빈번하게 발생할 경우 국민경제에 많은 영향을 줄 수 있고 금융시장 전반의 안정성이 저해될 수 있다는 주장이다.[73]

그리고 금융시스템은 작은 충격에도 불안정해지는 속성이 있고, 금융시스템이 불안정해질 경우 금융중개기능 위축에 의해 경제의 기본여건과 관계없이 실물경제도 급속히 위축되는 등 경제전반에 파급효과가 커서 금융시스템의 안정성확보는 매우 중요한 공공정책의 목표라고 할 수 있다. 따라서 금융제도 관련 정책을 추진할 때는 그 정책이 금융시스템의 안정성에 어떤 영향을 주는지 반드시 분석해 보아야 한다. 산업자본이 금융회사를 지배할 경우 경제력집중이 심화될 수 있고, 그 결과로 대바불사(Too big too fail)의 딜레마에 빠져 금융시스템의 안정성을 저해할 가능성이 있다고 한다.[74]

또한, 금융회사를 소유·지배하는 기업의 이해에 따라 금융회사의 건전성 및 안전성이 저해될 우려도 있으며, 금융회사의 이윤이 계열기업으로 이전(profit transfer)될 수 있다. 이 경우는 금융회사의 자본축적이 어려워져 건선성이 저해될 우려가 있고, 이러한 사례가 빈발할 경우 금융산업 전반의

---

72) 이병윤“산업자본과금융자본분리의논리특집기업집단금융계열사규제의법적쟁점”,(서울대학교금융법센터2007),8면

73) 우정경영연구소, “우정사업 융합모형이 금산분리에 주는 시사점”, 「우정정보」 1호, 정보통신정책연구원, 2009, 73면.

74) 이병윤, 전게논문 주88), 21면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

건정성 악화 및 안정성을 저해할 가능성이 높아지게 된다는 주장이다. 이러한 주장에서는 산업자본이 금융회사를 지배하게 될 경우 금융시스템의 안정을 도모하기 위한 예금보험제도 및 중앙은행의 최종대부자로서의 기능이 금융회사 소유기업에 대한 지원제도가 될 가능성도 존재한다고 하며, 금융회사와 기업이 결합할 경우 금융회사를 대상으로 한 예금보험제도는 금융회사가 계열기업에 제공한 과도한 투자 및 여신에 대한 명시적 묵시적 지원효과를 갖게 되는 것이라고 한다.[75] 즉 예금보험이 금융회사의 계열기업에게 제공하는 일종의 보조금이 되며 이러한 보조금이 기업의 불합리하고 무리한 투자를 조장할 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

그리고 계열기업의 경영부실로 금융회사의 자금이 부족해질 경우 금융회사의 안정성을 위해 중앙은행이 최종대부자로서 당해금융회사에 유동성을 지원하게 되는데, 이러한 경우 중앙은행의 유동성지원이 실물부문의 특정기업에게 까지 확대되는 결과를 초래하게 되는 것이며, 이러한 여러 가지 이유로 산업자본의 금융회사지배는 금융시스템 안정성확보라는 측면에서는 바람직해 보이지 않는다고 주장한다.[76]

금산분리는 국내 또는 국제은행시스템의 안전성과 건전성을 해칠지도 모를 위험으로부터 단절시키기 위해서 필요하다. 이는 은행이 투자한 상업회사가 부도(collapse)가 나게 되면 건전성과 안전성을 저해할 수 있다는 우려 때문이다. 은행이 위험자산에 투자하면 그 자체로 부도의 위험이 증가하게 되고, 더 나아가 부도의 위험이 증가하면 할수록 은행은 투자자금을 보호하기 위하여 혹은 그 명성을 보호하기 위한 단순한 이유 때문에 상업계열회사를 구하기 위해 점점 더 노력하는 경향이 있다.

이렇게 되면 또 다시 은행투자와 신용배분(credit allocation)을 왜곡하는 효과를 가져 오게 된다. 이는 기본적으로 은행의 증권투자에 대한 투기적 성향으로부터 나오는 것으로 은행은 잘못된 대부결정으로 체계적인 불안정

75) Anthony Saunders, op. cit.,p.241~242. 금융회사와 기업의 결합으로 야기되는 예금보험제도의 명시적 보조금 효과는 미미한 수준이나 묵시적 보조금 효과는 상당한 수준에 이를 수 있음을 지적한 바 있다(이병윤 전게논문 주136), 10면

76) 이병윤, 전게논문 주136), 9~10면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

을 만들어 내게 되는데, 특정한 채무자나 특정한 부문에 신용위험이 노출된 대형은행은 그 채무자가 지불불능(default)에 빠지거나 특정부문이 광범위한 쇠퇴(decline)에 빠진다면 체계적인 충격을 촉발하게 될 것이다. 1980년대의 Continental Illinois National Bank and Trust Company는 이러한 점을 잘 설명해준다. Continental Illinois는Penn Square Bank가 오일과 가스회사에 투기적 대출에 참여하여 10억달러의 부채를 안게 되었다는 뉴스로 급속히 악화되기 시작했다. Continental Illinois는 대량인출사태(bankrun)를 경험하였고 연방예금보험공사(FDIC)는 광범위한 체계적 위험을 막기 위해 11억달러의 자금을 투입하여 그 은행의 부도를 막아야만 했었다.[77]

(5) 산업발전의 균형저해 방지차원이라는 주장

은행은 자금중개기관으로써 기업에 대해서 자금을 공급하는 과정에서 기업에 대한 감시활동을 할 수 있다. 이러한 은행의 감시활동은 기업에 대한 견제장치역할을 가능하게 하여 산업이 안정적으로 발전할 수 있도록 함으로써 전반적인 산업발전을 제고하는 역할을 수행하게 된다. 하지만 산업자본이 은행에 대한 지배권을 행사하게 되면 이와 같은 견제장치는 역할을 상실하게 되어 부실한 재벌그룹의 계열기업들이 시장원리에 의하여 도태되지 않는다. 따라서 은행을 소유한 산업자본이 시장경쟁에서 우위에 서게 됨으로써 공정경쟁이 저해되기 때문에 시장질서는 무너지게 된다는 주장이다.[78]

(6) 이해상충문제 해결 차원에서의 주장

미국에서는 산업자본인 상업회사가 금융자본인 산업대출회사(ILC)를 인수하는 경우 3가지 이유로 미국의 금융시스템과 일반 경에에 심각한 위험을 초래할 것이라고 보고 있다.[79] 그 중 상업적으로 소유한 산업대출회사(ILC)는

77) Adam Feibelman, op. cit., p.11.
78) 정찬형, “은행법상 금산분리의 문제점 및 개선방안”, 『저스티스』 제104호, 한국법학원, 14면(2008).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

상업결합기업에 편익을 주기 위하여 신용대부를 하고 투자를 하도록 함으로써 이해상충을 야기할 수 있다. 미국과 다른 나라의 역사에서 보여주는 것처럼 은행으로부터 상업결합기업으로 또는 상업결합기업의 고객에게로 자금을 우대조건으로 이전(preferential transfers)하는 것은 예금보험자금에 심각한 위험을 초래하고 체계적 경제위기를 야기할 수 있다. 또한 이러한 자금이전은 산업대출회사(ILC)를 소유한 상업지배주주들에게 상업결합기업을 소유하지 못한 회사에 비해 불공정한 경쟁이익을 제공하게 된다고 보고 있다.

다음으로 이와 관련하여 우리나라와 일본에 대한 분석을 통한 경험에 대한 연구를 보면 다음과 같다.

한국과 일본에 대한 경험적 증거들을 보면 금융위기는 은행과 상업회사간에 존재하는 소유와 결합에 그 원인이 있다. 은행과 상업회사의 결합은 이해상충과 경제적 인센티브의 왜곡, 그리고 체계적 위기의 증가를 보여주고 있다. 1950년대부터 1990년대까지의 일본의 주거래은행시스템(main bank system)은 일본 경제 내에서 신용배분의 주된 역할을 하였다. 이 시스템 하에서 주거래은행(main bank)은 은행이 주식을 소유하고 다른 사업을 관리하는 상업회사에 대한 주된 신용대부자였고, 주된 외부 모니터로서 역할을 하였다.

이러한 관계는 주거래은행과 다른 회사그룹(keiretsu)사이의 교차 주식소유망으로 견고해졌고, 1980년대에 일본정부는 일본과 국제경제내의 경쟁압력을 수용하기 위하여 금융시장의 규제를 점진적으로 완화하였다. 대규모회사들은 일본과 유로본드(Eurobond)에서 채권을 발행할 수 있었고, 은행신용대부에 대한 의존을 줄였다.

이러한 대규모회사로부터의 신용대부의 요구가 줄어들자 main bank와 다른 은행들은 중소기업에 대한 신용대부를 크게 확대하였다. 은행신용대부의 급속한 증가는 1985년부터 1989년 사이 일본의 부동산 시장과 주식시장에서 거품자산의 증가를 초래했다.

일본 은행들은 부동산개발업자와 대규모회사, 개인에게 주식시장에서의 투기적 거래를 위해 추가적인 신용대부를 확대함으로써 자산가치를 높이려고 하였

79) ArthurE. Wilmarth, Jr, op. cit.,p.1 ~ 36.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 그리고 일본은행들은 계열사와의 관계를 강화하기 위하여, 또한 1988년의 신 바젤협약(Basel Capital Accord)에 의한 Tier2규제자본을 개선하기 위해서 주식시장에서 은행자체의 투자를 확대했다. 1989년 일본 은행의 긴축 금융정책은 부동산시장과 주식시장의 붕괴를 가져왔다. 부동산 시장과 주식시장의 가치는 50% 이상 떨어졌고 2004년까지 회복되지 않았다. 자산가치의 붕괴는 사업의 부도로 이어졌으며 일본 은행의 대규모 손실로 이어졌다.

분석가들에 의하면 이러한 일본경제의 붕괴원인을 세가지로 제시하고 있다. 첫째, 일본은행과 그들의 사업고객들간의 교차주식소유와 신용대부관계는 일본에서 금융과 상업부문이 1989년 긴밀하게 연결되어 있었기 때문이다. 하나의 부문에서 발생한 문제점이 다른 부문에 파급되었기 때문에 강하게 결합되어 있는 은행과 그들의 상업고객간의 소유와 신용연계는 일본의 체계적 경제위기에 취약성을 증가시켰다는 것이다. 둘째, 은행위기를 취급하기 위한 거대한 금융적, 정치적 비용으로 일본 규제자들과 정치인들은 판단을 미루면서 다양한 관용정책을 채택하였다. 일본 관리들은 1997년부터 1998년 사이에 대규모 은행들이 파산하기 시작할 때까지 은행산업문제에 직접적으로 대응하지 않았다. 셋째, 일본 은행들은 신용대부의 손실을 피하기 위해, 또한 그들의 가장 중요한 채무자들을 지원하기 위해 신용대부를 계속하는 에버그린(evergreening)정책을 따랐다. 이 때 주된 채무자들은 신용위기에 노출되어 있었고, 은행의 계열사 구성원이면서도 아주 열악한 상황에 놓여 있었다.

한국의 경우도 1997년부터 1998년에 이어진 금융위기는 일본과 같은 현상을 보여주고 있다. 한국도 일본과 같이 1950년대부터 1990년대까지 은행과 지배적 상업그룹인 재벌(chaebol)간의 교차주식소유와 신용대부관계를 가지고 있었고, 1980년대부터 국유상업은행을 민간소유자에게로 이전함으로써 금융시스템의 규제를 완화하였다. 은행이 민영화 되었지만 은행들은 여전히 정부정책과 조화롭게 중공업과 수출 재벌회사 등에게 신용대부를 하였다. 은행의 민간부문에 대한 채무자는 1980년도 국내총생산(Gross Domestic Product; GDP)의 36.3%이던 것이 1997년 국내총생산(GDP)의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

65.6%를 차지하였고, 1990년대 중반에는 30대 대규모 재벌의 평균부채비율은 500%를 넘었다. 1997년까지 외국은행들은 한국채무자들에게 1천 4억(104 billion)달러의 신용대부를 하였기 때문에 한국의 재벌과 은행은 갑작스러운 국제적인 신용자금 인출에 매우 취약하였다. 그래서 1997년 8개의 재벌이 파산하였고, 이와 연계되어 1998년에는 36,000개의 한국회사가 파산을 선언하였으며, 5대 재벌이었던 대우도 1999년에 파산하기에 이르렀다. 이러한 한국의 1997년부터1999년의 급격한 위기는 계속되는 은행과 대규모 회사그룹간의 소유와 신용대부 연계에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.[80]

상기한 분석에서도 보는 바와 같이 금융회사 소유산업자본의 지배주주와 고객 간의 이해상충문제를 해소하기 위해서도 산업자본과 금융자본은 분리되는 것이 바람직하다고 보는 견해이다. 특히 우리나라는 금융회사를 매개로 하여 계열기업을 지배하는 재벌이라는 대기업집단이 있어 산업자본이 금융자본을 소유하는 경우에는 다음과 같은 다양한 이해상충문제가 발생할 우려가 있다고 보고 있다. 먼저 산업자본이 소유한 금융자본이 신용공여를 하면서 그 조건으로 관련 상품의 구매를 강제하는 행위, 이른바 끼워 팔기를 통하여 불공정거래행위를 할 수 있다. 두 번째는 산업자본이 소유한 금융자본은 산업자본과 연계된 계열회사와 서로 경쟁하는 관계에 있는 자에게는 신용공여를 거절하거나 제한하고 그와 관련된 계열회사에 대하여는 우대금리 등을 적용하여 신용공여를 제공할 수 있다. 또한 산업자본이 소유한 금융자본은 그 영업으로 인하여 취득한 고객에 대한 정보를 제휴회사에 제공함으로써 관련 경쟁업종의 영업과 불공정거래를 초래할 수 있다는 점이다. 고객이 중요한 비밀정보를 제휴회사에 제공함으로써 마지막으로 산업자본이 소유한 금융자본은 부실한 제휴회사의 구제를 위하여 과도한 구제금융을 제공함으로써 산업자본과 금융자본이 동시에 부실화 될 수 있다.[81]

그리고 이해상충에 대한 우려를 네가지 측면에서 제시하는 경우도 있다. 먼저 Sears은행이 J.C.Penny에게 신용공여를 제한하는 것과 같이 금산결합된

80) Arthur E. Wilmarth, Jr, op. cit., p.1~ 36.
81) 김용재 "산업자본의 은행소유와 관련한 법적 쟁점", 「증권법연구」 제2권 제2호(한국증권법학회, 2001), 21면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

은행은 그 은행과 결합한 상업회사의 경쟁사에게 신용공여를 제한(Restricting the supply of bank credit)한다. 두 번째는 은행은 고객을 묶어두기 위해 그 은행과 결합한 상업회사에 의하여 생산된 제품에 대출권을 행사(Producttie-ins)한다. 세 번째 은행은 부도우려가 있는 상업결합회사를 계속 존속시키기 위해 대부(Bank loans to the commercial firm affiliate)를 하게 된다. 넷째, 은행은 은행영업과정에서 수집한 가치있는 개인정보를 그와 결합된 상업회사에 넘겨주게 된다(Information conflicts).[82)]

그 밖에도 산업자본계열의 금융회사는 보유자산을 계열기업을 위해 운용할 가능성이 높아 지배대주주와 소액주주·고객 간의 이해상충문제가 발생할 수 있다. 대한생명의 부실화, 대한종금의부실화 사례에서와 같이 지배대주주를 위한 불법적인 자금운용은 기본적으로 주주, 고객 및 국민에게 피해를 유발하게 된다. 특히 금융회사의 자산은 유가증권, 현금 등 유동성이 높은 형태로 운용되기 때문에 대주주 등 내부자에 의한 사용과 계열기업으로의 전용이 용이한 소위 사금융화 현상이 발생할 가능성이 높다. 특히 우리나라 기업의 경우 경영투명성이 낮아 기업과 투자자간 정보비대칭과 이해상충문제는 심각한 수준인 것으로 보인다. 이는 엄격한 감독제체가 정착되어 있지 않고 기업과 금융회사 간의 자금흐름을 파악할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않은 데 중요한 원인이 있는 것으로 보인다. 또한 원칙보다는 인적관계에 의해 행동함으로써 불법적 사금융화를 가능하게 하는 기업경영 및 조직문호, 불법행위에 대한 낮은 처벌수준, 이해상충의 문제를 해결하기 위한 재산권 또는 사유권제도의 취약성 등도 원인으로 작용한다고 하겠다. 따라서 이러한 제도적 미비점들이 보완되지 않는 한 산업자본과 금융자본 결합에 의한 지배대주주와 소액주주·고객 간의 이해상충문제는 상존할 것으로 예측한다.[83)]

이러한 이해상충의 발생은 불공정거래행위를 발생시키고 계열회사에 대한 과도한 신용공여로 인하여 산업자본의 부실과 금융자본의 동반부실을

82) Anthony Saunders, op. cit., p.239~241.
83) 이병윤, 전게논문 주136), 10 내지 11면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

초래할 우려가 매우 크다. 금산분리를 정당화하는 이유 중의 하나는 은행이 상업회사를 소유하게 하거나 계열화하는 것은 신용확대에 관한 부당한 결정을 줄일지 모른다는 데 있다.

(7) 산업자본소유 금융회사의 저조한 실적을 문제로 보는 주장

산업자본이 소유한 금융회사는 산업자본이 가지는 다양한 장점을 통하여 시너지효과를 가져올 수 있다는 견해는 여러 가지 실증자료에 의하면 사실과 다르다는 점을 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 재벌계열회사들의 금융회사에 대한 실증분석 자료에 의하면 재벌계열금융회사의 경영성과는 재벌계열금융회사가 아닌 금융회사보다 월등히 뛰어나다고 할 수 없음을 알 수 있기 때문이라는 주장이다.[84]

재벌계열의 증권회사의 수익성과 자본적정성, 생명보험회사의 총자산이익률과 운용자산이익률 및 고정이하여신비율, 그리고 신용카드회사의 총자산이익률과 조정자기자본비율, 손해보험회사의 총자산이익률 및 운용자산이익률 등의 수익성을 분석해 보면, 이들 회사의 종합적인 경영성과는 재벌계열금융회사가 아닌 금융회사보다 저조한 경우가 많기 때문이다.[85]

(8) 우리나라에 특수한 재벌의 존재와 미국의 금융위기를 문제로 보는 주장

이러한 주장에서는 금산분리를 강하게 유지해야 한다는 이유를 국내적으로는 대기업의 비자금사건과 국제적으로 서브프라임 위기에 따른 금융안전망의 붕괴사고를 들고 있다. 즉 비자금 조성사건을 보면, 대기업이 제휴금융기관을 통하여 조직적, 계획적으로 불법행위를 하였다는 사실이 드러났기 때문이라고 보고, 아직도 재벌그룹이 금융기관을 사금고화하여 불법을 자행할 가능성이 매우 높다는 우려를 하고 있다. 더욱이 대표적인 투자은행 중

84) 이병윤, 전게논문(주 88) 21면.
85) 이러한 통계분석자료는 이병윤 전게논문 주88), 26~29면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하나였던 리먼브라더스의 파산으로 촉발된 전세계적인 금융위기가 실물경제에까지 전이되는 상황에서 은행을 산업자본에 넘겨줄 경우 어떠한 부작용이 발생할 수 있는지에 대해서는 어떠한 검증도 되지 않은 상태라고 보는 견해이다.[86]

(9) 재벌의 사금고화 방지차원에서의 주장

우리나라의 경제정책은 수출주도를 기조로 하고 있기 때문에 이러한 경제정책 하에서 특혜를 받고 성장해온 대기업 즉 재벌이 존재하고 있으며, 재벌은 우리나라 경제의 대표적인 특징이라고 할 수 있다. 따라서 재벌이라는 거대산업자본이 금융자본인 은행을 지배한다면 금융에서 재벌들이 차지하는 비중은 절대적으로 높아지게 되고, 재벌계열은행들은 재벌들의 자금조달창구로 전락하게 된다는 것이다.[87] 그러므로 금산분리의 원칙을 찬성하는 입장에서 가장 강조하는 부분은 산업자본이 은행을 지배하게 되면 우리나라 은행은 재벌의 사금고화가 될 수 있다는 것이다. 이러한 사금고화 우려는 과거 거대산업자본인 재벌들이 보여준 신뢰할 수 없는 행태에서 비롯된 결과라고 한다.[88]

2. 금산분리론에 대한 비판

(1) 은행의 특수성 비판

86) 김용재, “은행규제의 바람직한 모습 - 미국에서의 은산분리정책을 모델로 하여-”, 『금융법연구』 제5권 제2호, 한국금융법학회, 32면(2008).
87) 정찬형, 전게논문 13면
88) 과거사례를 보면 은행이외의 금융회사가 재벌그룹에 소속되어 있는 경우에 계열회사에 대한 자금조달창구역할을 해왔으며 특히 투자신탁회사의 경우 모기업의 자금창구역할을 하다가 부실로 연결되는 경우가 많이 있었기 때문에 은행이 재벌그룹에 소속될 경우에 이와 마찬가지 일 것이라는 주장이다 김대호. 정영수, “최근 법률개정을 통하여 본 금산분리 : 금융지주회사법과 은행법 개정을 중심으로”, 「은행법연구」 제2권 제2호, 은행법학회, 371면(2009).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

은행과 다른 금융기관 그리고 비금융기관 과의 차이점이 무엇인가? 또한 어떤 차이점이 은행을 다른 금융기관이나 비금융기관 과의 관계에서 소유구조를 달리 하도록 하는가? 차이점이 있다면, 그러한 차이점이 은행의 소유구조를 다른 금융기관이나 비금융기관 과 달리할 이유가 있는가 등에 관하여 살펴봄으로써 금산분리정책의 방향을 제시할 수 있을 것이다.

먼저 은행은 반도체 제조업과 달리 규제를 달리 받아야 할 만큼 특수한가? 이러한 논란은 미국에서도 지속적으로 은행의 규제완화와 관련하여 진행되어온 과제이다.[89] 한국적 자본시장의 상황에서도 은행은 특수하게 취급되어야 하는가에 대하여 살펴보면, 은행은 시스템적 위험(systemic risk)을 안고 있다는 점과, 은행은 통화 및 신용창출기능을 수행하며 금융정책의 전달기관이라는 점 등을 특수성으로 보고 있는 경우가 있다. 이에 더하여 우리나라에서는 은행을 소유할 잠재력이 큰 산업자본의 특수성을 강조하는 경향이 강하다. 즉, 우리나라에는 다른 나라와 달리 재벌이라는 산업자본이 있기 때문에 은행의 고유의 특수성 외에도 이러한 재벌(chaebol)에 의한 은행지배를 허용하는 경우에 있어서의 다른 나라와 다른 특수성을 강조하는 경향이 강하다고 할 수 있다.[90]

여기서 시스템적 위험은 어떤 특정한 요소에 국한되어 발생하는 위험인 이상적 위험(idiosyncratic risk)과 구별되는 개념으로 전염성을 가지고 있어서 흔히 말하는 도미노효과(domino effect)를 가지고 있다. 바로 미국 공황기의 대량인출사태(bank run)현상이 시스템적 위험을 잘 보여주는 것이다. 따라서 이러한 시스템적 위험을 감안하여 은행에 대하여 특별한 건전성규제를 강화하지 않으면 반도체 제조업과 달리 그 제조업만의 붕괴가 아닌 전체 산업의 붕괴를 가지고 올 수 있다는 점에 특수하게 취급되어야 한다고 본다.

다음으로 은행의 통화 및 신용창출기능과 관련해서 일반적으로 은행이 다른 금융회사 내지 비금융회사와 구별되는 특성으로는 은행이 거래계정을

89) Aspinwall, “On the "Specialness" of banking”, 7 issues in Bank Reg, 16(1983).
90) 재벌이라는 개념에 대하여는, 재계에서 큰 세력을 가진 독점적 자본가나 기업가로 일가나 친척으로 구성된 대자본가의 집단을 의미한다(Naver지식사전).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제공하고, 은행이 다른 금융기관에 대하여 유동성의 원천으로 기능하며, 은행이 금융정책의 연결장치로 기능하고 있다는 점을 들 수 있다. 은행은 이러한 유동성을 원천으로 하여 청산(clearing)과 결제(settlement)기능을 가지고 있기 때문에 특수성이 인정된다는 것이다.[91]

세 번째는 은행은 정부가 금융정책을 펼치는 경우 금융정책의 중요한 전달기관으로서 한국은행이 금융통화위원회를 통하여 콜금리의 조정, 지급준비율의 조정 등을 통하여 시장에 대하여 새로운 자금의 투입 내지 신용을 창출하는 방식으로 공개시장조작을 통해 정부의 금융정책의 유효성이 담보되는 주요한 기능을 하기 때문에 특수한 취급이 필요하다는 견해이다.[92]
이러한 견해에서는 은행의 특수성에 근거하여 산업자본에 의한 은행 소유를 과도하게 제한할 필요성이 된다는 것은 외국의 다양한 은행에 대한 소유구조에 관한 비교법적 분석을 통해 보아도 그 타당성을 인정하기 어렵다고 할 것이며, 이러한 은행의 특수성 때문에 반드시 금산분리를 강화해야 한다는 것은 아니라고 주장한다.

또한, 금산분리론에서 제시하고 있는 다양한 반대론이 외국의 다양한 금산결합형태를 설명할 수 없다는 점에서 금산분리론은 그 이론적 유희로서의 의미는 있을지 몰라도 그 이론의 현실 타당성은 매우 떨어진다고 볼 수 있다고 하며, 금산분리론을 취할 것인가 아니면 금산결합론을 취할 것인가는 그 나라 기업의 자금조달형태, 금융을 통한 국제경쟁력 강화의 필요성, 국내 산업자본에 대한 역차별 및 외국자본에 의한 금융자본의 잠식을 통한 국부유출 우려 등을 고려하여 정책적 선택을 할 수 있다는 점에서 우리나라의 특수성을 검토하고 금산분리 또는 금산결합을 선택해야 한다고 주장한다.

(2) 시장경제체제에서 금융의 역할 비판

기업에 여신을 제공해 주는 은행 등 금융회사는 시장경제체제 내에서 사

91) 최승재, 전게논문, 11면.
92) 최승재, 전게논문, 11면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

전적인 기업평가와 사후적인 기업 감시로 자원배분의 효율성을 도모하고, 기업구조조정의 주체로서의 역할을 해야 하기 때문에 기업의 구조조정 주체인 은행을 기업구조조정의 대상인 산업자본이 소유하거나 지배하게 되면 시장에 의한 구조조정이 제대로 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 이로 인해 금융시스템의 안정성을 저해할 것이라는 금산분리론은 독일이나 영국 등 외국의 금산결합정책과 실증례에서 보아 타당한 이론으로 보기 어렵다고 한다. 기업에 대한 구조조정 역할은 은행의 중요한 기능 중 하나라고 할 수 있으나, 이는 은행의 이사회와 사외이사제도 등 지배구조의 선진화, 은행에 대한 감독체계의 구축 등으로 가능한 것이라는 점을 간과하고 있다고 주장한다.

(3) 금융시스템의 안정성 유지 비판

지금까지는 금융산업에 있어서 경쟁은 금융안정성을 저해한다고 보는 견해가 보편적이었다. 그러나 이러한 비판론에서는 Keeley(1990)[93]는 1980년 미국의 대규모 은행 도산사태는 각종 규제의 완화로 인한 경쟁의 가속화로 은행의 이윤율이 감소된 결과 과도한 위험투자가 야기되었으며, 이로 인한 은행의 건전성 상실에 기인한 것으로 분석하고 있다. Boyd and Gertler(1993)[94]의 경우도 1980년대 은행의 실패사례는 대부분 경쟁의 강화 및 부적절한 규제로 인한 과도한 위험감수의 결과로 분석하고 있으며, Edward and Mishkin(1995)[95]의 경우도 경쟁으로 인한 이윤율의 감소 및 변화하는 금융환경에 대처하지 못한 규제의 실패로 인하여 금융체제의 혼란이 야기된 것으로 분석하고 있음을 들어, 이러한 연구는 경쟁이 은행의 영업권 가치(charter

93) Keeley, M, "Dposit insurance, risk and market power in banking", American Economic Review 80(1990), p.1183-1200.
94) Boyd and Gertler, U.S. commercial banking: Trends, cycles and policy, NBER March, Annual(1993).
95) Edward and Mishkin, The decline of traditionalbanking:implications for financial stability and regulatory policy", Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review 1(1995), p.27-45.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

value)를 낮추고 이로 인하여 과도한 위험의 감수를 유인할 수 있다는 결론을 통해 경쟁과 금융의 안정성간의 상관관계를 보여주고 있다고 주장한다.[96]

또한, 이러한 결과들은 대부분 경쟁의 활성화가 예금시장의 금리에 영향을 미치게 되어 금리를 인상시키고 이로 인하여 은행의 위험감수 유인이 변화하게 된다는 점에 주목한 결과이고, 결론적으로 경쟁의 심화는 금융의 안정성에 바람직 한 결과를 낳지 않을 수 있음을 보여주고 있는 것이라고 한다.[97]

그리고 이와 같이 경쟁이 금융시스템의 안정성에 부정적인 영향을 미친다는 결론을 내리는 연구들은 경쟁이 예금이자율을 높이고 이로 인하여 파산의 가능성을 높인다는 점에 주목하거나(Rochet and Vives, 2004)[98], 은행 간의 긴밀한 연계성은 외부효과를 발생시켜 은행의 파산위험을 높일 수 있으며(Rey and Tirole, 2000)[99], 은행간의 대출은 위험의 확산을 막는다는 점에서 바람직한 수단이지만, 매우 경쟁적인 환경에서는 이러한 대출로 인한 효과를 모든 은행이 공유하는 공공재적 특성으로 인하여 발생하지 않을 가능성이 크고, 따라서 금융산업의 안정성은 경쟁이 심화될수록 취약성을 지니게 된다고 분석(Allen and Gale, 2000)[100]하고 있다. 경쟁의 활성화가 금융산업의 안정성에 바람직하지 못한 격과를 낳을 수 도 있다는 논리의 근거에는 금융산업이 시장의 실패를 낳을 수밖에 없는 구조를 지니고 있기 때문이라고 한다. 즉, 금융산업은 정보의 비대칭성(asymmetric information)이 매우 중요한 산업적 특성이며, 매우 높은 수준의 전환비용(switching costs)이 존재하며, 금융산업이 지니고 있는 네트워크 특성은

96) esanco, D. and Thakor, A., "Relationship banking, deposit insurance and bank portfolio", in C. Mayer and X. Vives(eds), Capital Markets and Financial Intermediation, Cambridge, UK : Cambridge University Press(1993), p.292-318.
97) 김종민/정순섭, “금융규제와 시장원리에 관한 연구”, 금융연구 Working Paper(한국금융연구원, 2009-11, 2009-01), 9면.
98) Rochet and Vives, "Coordination failures and the lender of last resort: Was Bagehotright after all?", Journal of European Economic Association, 2-6(2004), 116-1147.
99) Rey and Tirole, "Loyalty and investment in cooperatives", mimeo, University of Toulouse, Toulouse, France(2000).
100) Allen and Gale, Comparing financial systems, Cambridge, MA: MIT Press(2000).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경쟁 도입이 효율성을 보장하기 어려운 이유로 작용한다는 점에서 그러하다고 주장한다.[101]

(4) 공정경쟁 비판

공정경쟁 비판론에서는 산업자본이 금융회사를 지배하더라도 모회사가 속한 산업과 자회사가 속한 금융시장에 치열한 경쟁구조가 형성되어 있으면 상호보조에 의한 경쟁 제한효과를 시장기능으로 통제가 가능하다고 주장한다.[102] 즉, 산업과 금융 양부문의 진입규제의 완화로 경쟁이 가속화 되면 상호보조가 어려워져 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 해결할 수 있을 것이다.[103]

그러나 금융산업 고유의 특성으로 인해 완전 경쟁적 시장 형성이 어렵기 때문에 이러한 시장기능에 의한 경쟁제한의 통제는 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 즉, 금융산업의 경우 금융시스템 안정성 유지를 위해 최소한의 정부개입 및 진입 · 퇴출 제한이 필요하여 완전경쟁구조를 갖기 어렵고, 따라서 금융회사가 이윤극대화 원리를 무시하고 모회사를 지원할 수 있는 여지는 언제나 존재하게 된다. 한편 우리나라의 경우 국내시장규모가 작아 완전개방이 이루어지지 않는 한 독과점적 실물산업의 존재가 가능하며, 이 경우 실물 기업에서 계열금융회사로서의 지원도 가능하다고 할 수 있다.

금산분리를 완화하면 상업회사와 은행의 결합으로 형성된 재벌에게로 자원배분이 과도하게 집중될 것이라고 보는 견해에 대하여 오늘날의 경쟁은행시장에서 이러한 우려는 실질적으로 증명하는데 실패했다. 은행지주회사 아래 은행과 비은행의 결합으로 인한 재벌은 은행대부시장이 매우 경쟁적이기 때문에 독점적 지위를 가지지 못하고, 독점적 가격을 설정하기 위해서 은행시장에 진입하기 위한 강한 진입장벽이 있을 때만 가능할 것이다. 그러

101) 김종민/정순섭, 전게논문, 8면.
102) 이병윤, 전게논문(주 136), 10면
103) 남상우, “기업환경의 변화와 새로운 은행-기업관계의 모색”, 「한국개발연구」 제16권 제4호, 1994, 111면.; 이병윤, 전게논문(주 136), 10면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나 지난 10년동안 은행결합이 증가해 왔지만, 주간은행(interstate)이나 경쟁력 있는 소규모 혹은 코뮤너티 은행들이 독점력을 은행으로부터 비은행 산업으로 확산되는 것을 차단하는 것으로 보인다. 결론적으로 금산분리 논쟁은 사실적 증거를 결하고 있다. 그리고 회계검사원(GAO)보고서는 일반적으로 금산결합으로 인한 위험의 규모는 불확실하고, 현존하는 규제의 안전망과 은행 규제자들이 이러한 안전망을 모니터하고 어떻게 강화하는가에 달려 있다고 솔직하게 시인하고 있으므로 금산결합으로 나타나는 문제들에 대한 해결책은 산업내에 존재하는 것이 아니라 기업의 안전성과 건전성을 담보할 수 있는 규제능력에 달려 있다고 보아야 한다고 주장한다.[104)]

한편으로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조에서 불공정거래행위를 금지하도록 규정하고 있는 것도 본 비판론의 근거가 될 수 있다고 한다.[105)]

(5) 이해상충문제 해결 비판

이해상충론에서는 이해상충이 엄격한 감독제체가 정착되어 있지 않고, 기업과 금융회사간 자금흐름을 파악할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않은데 중요한 원인이 있는 것으로 보고 있다. 그리고 원칙보다는 인적관계에 의해 행동함으로써 불법적 사금융화를 가능하게 하는 기업경영 및 조직문화, 불법행위에 대한 낮은 처벌수준, 이해상충의 문제를 해결하기 위한 재산권 또는 사유권제도의 취약성 등도 원인으로 작용한다고 한다. 따라서 이러한 제도적 미비점들이 보완되지 않는 한 산업자본과 금융자본 결합에 의한 지배주주와 소액주주. 고객간 이해상충문제는 상존할 것이라고 하나 우리나라의 현재의 감독체계, 자금흐름의 투명성, 높은 처벌수준, 재산권 또는 사유권제도의 강화 등으로 금산분리론의 이해상충문제는 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 또한 이해상충은 산업자본이 소유한 금융기관에만 나타나는 현상이 아니라 현재 다양한 기업에서 나

104) ZachariahJ. Lloyd, op.cit., p.53~ 60.
105) 고건호, 전게논문, 155면, 331 내지 396면 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

타나고 있는 현상이라 할 수 있으므로, 산업자본 소유 금융기관에 나타날 수 있는 하나의 가능성을 침소봉대한 것이라 볼 수 있다.

금산분리(separation of banking and commerce)를 주장하는 이유로 이해상충과 결합기업에 대한 우선적 신용대부(conflicts of interest and favoritism of affiliates)에 대한 더 큰 잠재성을 들고 있다. 그러나 이해상충은 하나의 기업이 하나이상의 기업에 서비스를 제공하는 기업이 그 기업들 중 하나에 대하여 다른 기업과 차별하여 우선적 신용을 제공하는 경우에는 언제나 나타나게 된다. 예를 들면 상업회사와 결합된 산업대출회사(ILC)가 결합기업의 경쟁자에 대한 신용대부를 거절하거나 그 결합기업에 대하여 우대조건으로 우선 신용대부를 하거나 불법적으로 결합기업의 제품이나 서비스의 구매를 조건으로 신용대부를 하는 것이다.[106] 또한 연방예금보험공사(FDIC)도 명시적으로 표명했듯이 이해상충은 은행과 결합한 상업기업에만 특유한 것이 아니라고 한다. 즉 Federal Reserve Act(GLBA)의 Sections 23A와 23B는 모든 연방예금보험공사(FDIC)에 의해 보험이 된 기관에 적용되고, 은행은 그 은행과 결합한 기업에 대한 신용대부의 양과 조건에 대한 제한을 하고 있다. Section 23B는 결합기업간의 거래에 대하여 일정한 거리를 두도록 하고 있고, 시장조건도 요구하고 있으며, 또한 특정한 상품구매를 조건으로 하는 거래(tying arrangements)를 금지하고 있다. 따라서 산업대출회사(ILC)는 다른 감독을 받는 은행처럼 산업대출회사(ILC)가 결합기업에 확대할 수 있는 신용공여의 형태와 조건, 그리고 결합기업과 일정한 거리를 두고 거래를 하여야 한다는 제한을 받는다. 전임 연방예금보험공사(FDIC) 의장인 Powell은 산업대출회사(ILC)에 대한 안전망을 위한 거버넌서 시스템과 방화벽은 은행지주회사와 결합한 기업에 대한 것보다 훨씬 엄격하다. 먼 거리에 있는 본부에 의한 관리가 아닌 입점관리(on-site management), 독립적인 이사회, 결합기업과 모회사간의 일정한 거리를 둔 거래(arm`s-length transactions; 독립기업 간 거래의 원칙)를 담보할 수 있는 엄격한 가이드라인과 같은 것이 더욱 중요하다. 또한 은행이 비은행

106) Zachariah J. Lloyd, op. cit., p.53 ~ 60.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

결합기업의 경쟁자에 대한 신용대부를 거절하고, 결합기업에 우대조건으로 신용대부를 하는 것은 그 은행의 수익을 축소하게 되어 시장지배력과 배치되는 것이다.[107]

그러므로 경영자와 주주간의 이해상충문제는 은행에 한정되는 것이 아니라 다른 일반회사조직에도 적용되는 것으로 이해상충문제가 은행에만 한정되는 것으로 보는 견해는 적절하다고 할 수 없다고 주장한다.[108]

(6) 재벌과 금산분리 비판

금산분리를 강하게 유지해야 한다고 주장하는 논거에서는 그 이유를 국내적으로는 대기업의 비자금 사건과 국제적으로 서브프라임 위기에 따른 금융안전망의 붕괴사고를 들고 있다. 그러나 서브프라임 위기가 금산분리를 가장 강하게 유지하고 있는 미국에서 먼저 시발되어 금융안전망이 붕괴되었다는 점에서 금산분리 강화가 금융안전망을 강화할 것인가는 의문이며, 금산분리완화 반대이유로 삼기에는 스스로의 한계를 지니고 있다.[109] 그리고 대기업 비자금사건이 우리나라와 같은 강한 금산분리 하에서 발생하였다는 점에서 비자금사건을 막기 위해서 금산분리를 완화할 수 없다는 논리도 모순적이라 할 수 있다. 즉 대기업비자금사건은 금산분리와는 관련이 없다고 할 것이고, 금산분리가 있었기에 이 정도로 끝났다고 하며 만약 금산결합의 상황 하에서 비자금사건이 일어났다면 더 큰 문제가 발생하였을 것이라고 보는 견해는 한계가 있을 수 있다는 지적이다.

외국의 기업집단의 소유지배구조를 살펴보면, 기업발달과정의 다양성, 정치문화사회 배경의 다양성, 산업자본과 금융자본의 다양성, 금융제도의 다양성, 소유에 대한 법적 규제 및 법체계의 다양성 및 이사구조에 의해 나라마다 다양한 형태의 소유구조를 보이고 있다. 한국의 재벌이나 일본의 재벌,[110] 유럽

107) Zachariah J. Lloyd, op. cit., p.53 ~ 60.
108) Mary S. Schranz, “Takeovers Improve Firm Performence: Evidence from the Banking Industry", Journal of Political Economy, Vol. 101 No. 2. (1993), p.323
109) 김용재, 전게논문(주 66), 32면
110) 일본의 경우 1945년 재벌의 해체작업이 이루어져 왔고, 경영권 방어를 위한 계열화가

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 국가에서도 피라미드 구조를 가진 기업구조가 다수 존재한다.

금산분리를 엄격하게 유지하고 있는 미국과 달리 금산결합제도를 유지하고 있는 독일, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 핀란드, 스웨덴, 일본 등 유럽의 대부분의 국가의 지배구조의 형태를 보면 소유와 경영이 집중되어 있다. 특히 독일의 예를 보면 주식회사의 72%, 유한책임회사의 70%는 1인이 지분 50% 이상을 소유하고 있고, 100대 기업 중 67개사는 1인 대주주가 지분 50% 이상을 소유하고 있어 특정인에게 소유가 집중되는 소유구조를 가지고 있다고 한다. 이러한 소유구조 하에서도 금산분리정책을 추진하지 아니하는 것은 특정 기업의 소유형태가 금융자본과 산업자본의 소유관계를 결정지우는 요소로 보기 어렵다고 생각하기 때문이다.

미국의 경우도 우리나라와 같은 재벌이 존재하여 금산분리를 강하게 유지하고 있는 국가로 1920년대의 미국기업사를 보면 재벌이 많이 존재했고, 최근의 Randal Mog의 연구에서도 나타나 있듯이 미국의 재벌은 해체된 것이 아니라고 한다. 이러한 미국에서의 금산분리 완화 반대이유로 우리나라와 같은 재벌의 존재 때문이라는 논리는 찾아보기 어렵다는 점에서 금산분리의 강한 유지의 필요성을 재벌의 존재를 들어 강조하는 것은 경험적으로 타당하다고 할 수 없다.

특히, 우리나라의 경우는 재벌이 다수 있음에도 모든 재벌들이 비자금조성을 금융기관을 통해서 조성하여 문제를 발생시키고 있다고 보기 어렵다는 점에서도 우리나라의 재벌은 모두 금산결합에 따라 비자금 조성을 일반적으로 수행하는 것으로 보는 것은 더더욱 무리라고 할 것이다. 현재의 우리나라의 법치주의와 그 감독의 정도 등에 비추어 보면, 또한 앞으로도 건전한 금융산업 발전을 위해 다양한 건전성 감독제도가 정비되어 나갈 것이기 때문에 산업자본이 은행을 사금고화 하고 그룹 생존의 도구로까지 활용하려는 법적, 사회적 환경은 아니라고 보아야 할 것이다. 은행을 소유하게 될 산업자본에 대한 엄격한 감독을 통하여 책임을 추궁할 수 있는 장치를 마련하는 경우 재벌에 의한 은행의 사금고화의 우려 등은 불식될 수 있을

도입되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

것이라고 주장한다.

Ⅲ. 금산분리정책에 반대하는 논거 및 분석

1. 금산결합론의 논거

(1) 개 설

금산결합론에서는 헌법상의 재산권 보장과 헌법이념에 충실한 금산제도를 확립하고, 우리나라 금융산업의 효율성 및 국제경쟁력을 강화하며, 금융산업의 대형화를 통한 금융자본육성, 책임경영체제의 확립과 재벌 지배구조의 투명성 확보, 국유은행의 민영화를 통한 효율성제고, 국내 산업자본에 대한 역차별 방지 및 외국자본에 의한 금융자본의 잠식을 통한 국부유출 방지, 신규자본의 유입에 따른 공공부담의 해소 등을 위해 산업자본과 금융자본간에 소유의 칸막이를 없애야 한다고 주장하는 바,[111] 이하에서는 이러한 금산결합론에 대하여 각각 구체적으로 살펴보고, 그 실증적 사례분석을 해 보고자 한다.

(2) 헌법상의 재산권 보장과 헌법이념에 충실한 금산제도 확립

대한민국 헌법은 인간의 존엄과 가치를 최고로 두고 있다. 또한, 자유민주주의와 더불어 동법 제119조 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 규정하여 자본주의에 입각한 자유시장 경제질서를 그 기본원리로 선언하고 있다. 이를 위해서는 우리나라 법제(法制)가 민간 경제활동이나 사회생활에 부담을 주거

111) 권영준/이혜란/하능식은 ① 비용과 수익의 시너지효과(규모의 경제,범위의 경제,수익창출), ② 다변화의 이익, ③ 자본확충의 용이성, 대리인 비용과 기업지배를 산업-금융 결합의 순기능으로 제시하고 있다. 권영준/이혜란/하능식, 전게논문, 23 내지 29면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나 민간의 창의와 활력을 꺾는 사례가 없도록 해야 한다. 무엇보다도 사전 규제를 강하게 두고 있는 불합리한 금융규제 및 법령이 민간 부문에 부담을 주고 과도한 비용을 발생시키는 것을 과감히 시정해야 한다.[112] 그러므로 헌법의 기본원리인 자유시장 경제질서가 제대로 작동되도록 사전적 규제가 강한 금융관련 법령의 전면적인 리모델링을 통해 새로운 법으로 탈바꿈하여야 한다. 이는 헌법 제119조 제2항에서 규정하고 있는 '경제에 관한 국가의 규제와 조정'은 어디까지나 이러한 경제질서의 기본을 훼손하지 않는 범위에서 예외적이고 보충적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

미국에서도 금산분리를 강하게 정책입안 하고 있지만, 2007년부터 2009년의 금융위기에 대한 분석에서 「글래스-스티걸법」상의 금융규제를 완화한 「그램-리치-블라일리법」이 금융위기의 원인이라는 주장에 대하여 「글래스-스티글법」보다 규제를 완화한 「그램-리치-블라일리법」은 그 금융위기에 대한 책임도 없을 뿐만 아니라 중대한 영향을 미친것도 아니라는 분석을 보여주고 있다.[113] 아울러 「글래스-스티글법」의 수정된 재생이라 보는 「보커룰(Volcker Rule)」의 제정은 아무런 효과도 없을 뿐만 아니라 이러한 규제의 강화는 합리적인 방향이 아니라는 견해도 제기되고 있다.[114]

---

112) 불합리하고 낡은 법령만 일소해도 국민과 기업에게 10조원 가까이 되는 비용 부담을 덜어준다는 연구 결과(KDI,2007년)는 다시금 되새겨 보아야 한다.

113) LawrenceJ. White, op. cit.,p.28.

114) LawrenceJ. White, op. cit.,p.28. 이러한 사전 규제를 강화하는 대신 대규모 금융기관에 대한 좀 더 나은 신중한 규제방식이 공공정책을 위해 합리적인 방향이라 할 수 있다. 그러한 규제방식으로는 좀 더 높은 자본금 요건, 행위제한, 관리능력의 표준화, 금융기관과 그 계열기업간의 자금흐름을 강하게 모니터링하는 것, 규제기관에 적정한 수의 잘 훈련되고 높은 보수를 받는 사람을 두는 것, 이러한 대규모 기관의 부도에 대한 보다 더 강력한 통제할 수 있는 대체기관인 파산관재인제 등은 그러한 규제의 핵심이라 할 수 있다. 대마불사(TBTF)문제에 관하여 보면, 금융기관의 큰 규모의 결과는 외부불경제 혹은 부정적인 파급효과로 나타나게 된다. 이러한 점에 비추어 보면, 대규모 금융기관의 비예금책임에 관한 조세뿐만 아니라 자산으로 측정되는 규모에 따른 높은 자본요건은 외부불경제를 다루는 적절한 툴이다.이러한 관점에 비추어 보면 볼커 룰의 합병지향의 책임한계는 너무 효과가 없거나 덜 효과적이다. 왜냐하면 볼커룰의 책임한계는 금융회사의 책임이 전체 금융부문의 책임의 10%를 넘을 때에만 적용되는 반면에 조세는 모든 비예금책임에 대하여 적용될 것이기 때문이다. 이에 더하여 GLBA의 특정한 부분-비금융회사는 상업은행 등 저축기관을 인수할 수 있다는 중요한 경로(방법)를 폐지하는 것-은 폐지되어야 한다, 그리고 대신 비금융회사의 모든 은행에 대한 진입은 쉽게 하여야 하지 어렵게 해서는 안 된다라고 하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(3) 금융산업의 효율성 및 국제경쟁력 강화

산업자본과 금융자본이 결합할 수 있도록 금산분리의 장벽을 없애는 경우에 가능한 결과(outcome)는 잠재적 이익으로서 규모의 경제와 범위의 경제를 달성할 수 있고, 내부 자본시장의 규모를 확대하며, 자본시장의 다양화라는 편익을 달성할 수 있다. 만일 은행과의 결합으로 산업자본 상업회사의 책임까지 포괄할 수 있도록 은행에 대한 연방의 안전망이 확대된다면 산업자본의 상업회사들은 자본조달 비용(fundingcosts) 또한 대폭 줄일 수 있게 될 것이다. 금산결합을 하는 이유는 규모의 경제를 달성하거나 범위의 경제를 달성할 수 있기 때문이다. 규모의 경제는 상품이나 서비스 생산에 필요한 단위비용이 상품이나 서비스의 생산양이 많아짐에 따라 감소하는 것을 말한다. 그리고 범위의 경제는 하나의 상품이나 서비스의 생산이 다른 상품이나 서비스와 결합되어 생산되는 경우에 그 생산 비용이 낮아지는 것을 말한다.[115)]

또한, 결재시스템을 갖춤으로써 범위의 경제를 달성할 수 있으므로 상업회사와 결합하는 것은 은행경영의 효율성을 높일 수 있다.[116)] 산업자본이 은행을 소유하는 경우에 규모의 경제와 범위의 경제 및 교차판매를 통한 추가수익원 창출을 통하여 비용과 수익의 시너지효과(cost and revenue synergies)를 가져올 수 있고, 상품과 판매지역의 다양화로 인한 편익이 이

---

115) Nelson, Moffit, 그리고 Affleck-Graves(2005)는 대규모 회사는 위기경영위시에 이자율, 현금, 그리고 파생상품 등을 결합하여 사용할 가능성이 높다는 점을 발견했다. 은행과 비은행 회사로 결합된 대규모 회사는 거래비용에 있어서 규모의 경제를 이용하기 위한 조직을 활용하는 것을 허용하게 되고 좀 더 뛰어난 경영자를 고용하는 비용을 지불하는 것을 허용할 것이기 때문이다. 범위의 경제에 대하여 보면, 은행과 다양한 형태의 비금융기업이 결합하는 것은 잠재적으로 다양한 형태의 범위의 경제를 가져올 수 있다. 금산결합기업은 고객에게 여러 가지 상품묶음에 대하여 원스탑 구매기회를 제공할 수 있기 때문이다. 이러한 예로는 여행관련업무와 금융서비스를 제공하는 아메리칸 익스프레스(American Express),제너럴모터스(GeneralMotors Acceptance Corporation)와 제너럴 일렉트릭스사(General Electric Capital Corporation)의 성공사례를 들 수 있다.

116) Haubrich와 Santos(2005)는 상업회사의 경영은 만일 상업회사의 경영이 지불불능으로 취득한 담보물(collateral)을 처분하는 것을 도와주게 된다면 은행으로 하여금 회수불능의 대출금에 대한 비용을 줄일 수 있게 된다고 보았다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

루어질 수 있으며, 자본력에서 충실한 산업자본에 대하여 은행을 소유하게 하고 소유제한을 완화하는 경우에는 오히려 은행의 자금경색을 완화하여 은행의 새로운 자본형성이 가능하다.

이점, 외국의 실증분석에 의하면 대주주가 지배하는 은행이 다수의 소수지분으로 분산되어 지배주주가 없는 은행보다 더욱 큰 규모의 경제를 실현하였다고 한다. 이러한 분석에 의하면 현행 은행법과 금융지주회사법상의 9%의 소유지분 한도를 완화하게 되면 은행의 경우는 거대한 산업자본을 가진 대주주가 나타나게 되어 효율적인 경영을 통하여 규모의 경제를 실현할 수 있게 될 것이다. 또한 산업자본이 은행을 소유하게 됨으로써 제조품목과 금융품목이 혼합된 상품을 제공할 수 있게 되어 비용절감효과가 발생하는 범위의 경제를 실현할 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 주장에 대해서는 은행산출물의 범주를 확대함으로써 실현되는 범위의 경제란 비용적 측면에서 대출상품과 수수료수입 상품간에는 존재하지 않고, 설령 범위의 경제가 존재한다고 하더라도 업무연계와 업무의 다각화에 대한 규제상의 제약 때문에 은행의 경영진들이 적정수준의 비용절약조치를 취하지 못한다는 이유로 비용측변에서의 범위의 경제가 실현될지에 대하여 부정적인 견해도 있지만,[117] 은행 임직원의 상시교육체제와 신규 기술투자를 통하여 수익이 증대될 경우에는 수입측면에서 상당한 범위의 경제가 실현될 수도 있기 때문에 이러한 부정적 견해는 반드시 적절하다고 할 수 없다고 반박한다.[118]

그리고 이러한 견해에서는 금산결합의 경우 은행과 산업 제휴회사 간 교차판매가 가능함으로 인하여 추가수익원이 창출된다고 주장한다.[119] 더욱이 이러한 견해에서는 우리나라 은행의 수익성을 제고하고 신성장동력의 발굴

117) LorettaJ. Mester, op. cit., p.561~ 565.
118) 김용재 전게논문, 8면.
119) 김용재 전게논문, 9면 ; 이 경우 은행은 산업자본주가 소유한 TV네트워크를 통하여 당해 은행 상품을 광고하거나 판매함으로써 수익을 극대화 할 수 있고, 산업자본은 그 소유은행이 제공하는 금융서비스를 교차 판매함으로써 추가수익원의 창출 등 효율성을 증대시킬 수 있는 계기를 가질 수 있게 된다. 산업자본과 금융자본이 혼합된 그룹에 대한 독일과 영국에서의 교차판매행위나 판매촉진행위 등을 엄격하게 금지하지 않기 때문에 양국의 은행들은 자회사를 통해 보험상품을 교차판매함으로써 수입측면에서의 시너지 효과를 최대한 실현하고 있다고 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

및 은행의 비용효율성[120]을 제고하기 위하여는 해외진출이 확대되어야 하지만, 현재 우리나라의 은행은 포화상태에 있는 국내 은행업에만 집중하고 있어 성장가능성 등에 한계를 보이고 있는 바, 잉여자본을 보유하고 있는 새로운 산업자본이 은행산업에 진입하도록 진입장벽을 낮춤으로써 은행산업의 해외진출이 가능하도록 할 필요가 있다고 주장하고, 국외에서 다양한 사업기반과 고객, 경영경험을 갖춘 산업자본이 은행업에 진출하여 산업자본의 영업망 등을 활용하면 적은 비용으로 해외진출이 가능한 기반이 될 수 있기 때문에 산업자본에 의한 은행업의 진출 허용은 다양한 이점이 있다고 역설한다.

(4) 규모의 경제를 통한 금융회사의 경쟁력 저하

이는 우리나라의 각 시중은행들의 시가총액은 대략 8조원부터 20조원에 이르고 있으며, 이러한 은행들에 일정 지분 이상을 투자할 수 있는 거대자본은 현실적으로 산업자본 밖에 없기 때문에 산업자본이 은행을 지배하여 은행 규모가 커지면 규모의 경제를 실현시킬 수 있다는 것이다. 이는 궁극적으로 금융소비자에게 이익이 될 수 있으며, 또한 산업자본이 은행에 추가적인 증자 등을 통하여 거대한 은행을 유지하게 된다면 은행산업에 효율적인 생산성을 가져 올 수 있기 때문에 산업자본을 금융자본으로 활용하여 규모의 경제를 통한 은행산업의 경쟁력을 제고 할 수 있다는 것이다.[121] 또한 현재 우리나라 은행은 IMF관리체제 이후 경영의 건전성을 제고하고 자본금의 규모도 확대하여 왔지만, 주된 영업방식은 여전히 담보대출 중심의 예대마진을 취하는 후진적인 모습을 벗어나지 못하고 있으며, 은행의 영업지역도 국제적인 영업능력을 확충하려는 노력은 부족한 실정이고 국내시장에서 치열한 경쟁을 벌이는 상황에 있으므로 이를 극복하기 위해서는 산업자본을 금융자본으로 활용하여 은행의 대형화를 통한 국제적인 금융기관으

120) 서병호, “주요국 대형 은행그룹의 수익구조 및 비효율성 분석”, 「금주의 논단」 20권 38호(한국금융연구원, 2011.10.1.-10.7).
121) 김용재, 전게논문, 209면(同旨).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

로 성장하기 위해서는 금산분리라는 커다란 장벽을 완화하여야 한다는 주장이다.

(5) 외국인과의 형평성에 문제

1997년 IMF 이후 우리나라 금융시장은 외국인에게 대폭적으로 개방되었다. 그 결과 대부분의시중은행들은 외국자본이 대주주로 있으며, 외국인투자자의 비중은 최대주주를 포함하여 60%부터 80% 수준이 되었다. 이러한 결과는 금산분리정책에 의하여 국내자본의 은행참여를 제한했기 때문이다. 따라서 외국자본을 우대하고 국내자본을 배제하는 역차별의 문제가 생겼다고 주장한다.[122)]
1997년 당시에는 국내 금융시장이 붕괴되려는 위기 상황이었으므로 외국자본의 투자가 절실하였으나, 외국자본으로부터 국내 은행시장을 수성하려면 산업자본의 은행소유규제를 보다 더 완화하여야 한다.[123)] 또한 우리나라 재벌그룹의 부채비율은 급격하게 낮아졌고, 잉여현금이 많은 상태에 있으며 필요시에는 자본시장을 통하여 자금을 조달할 길도 많으므로 과거와 같은 불순한 의도로 금융기관을 지배하지 않을까 하는 우려는 거의 없다고 보고 있다.[124)] 따라서 우리나라 금융기관을 세계적인 금융기관으로 육성하기 위해서는 금산분리를 완화하여 산업자본의 적극적인 참여를 유도하여야 할 것이라는 주장이다.

2. 금산결합론에 대한 사례 분석과 비판

(1) 금산결합론에 대한 사례 분석

---

122) 윤창현, “금산분리제도의 현황과 과제: 금산분리 완화를 중심으로”, 「저스티스」 제104호, 한국법학원, 2008, 38면(同旨).
123) 김용재, “산업자본의 은행소유와 관련한 법적 쟁점”, 「증권법연구」 제2권 제2호, 한국증권법학회, 2001, 203-243면(同旨).
124) 윤창현, “금산분리원칙은 완화되어야 한다”, 「월간금융」 2008년 2월호, 전국은행연합회, 18면(同旨).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1) 지배주주 존재여부와 은행의 경영성과

소유구조가 국내시중은행의 경영성과에 미치는 영향을 분석한 사례를 보면, 소유구조가 비교적 지배주주가 형성되었다고 판단되는 하나은행, 신한은행이 국내 다른 시중은행에 비해 금융 중개기능의 효율성을 높인다는 분석결과가 있다.[125] 그리고 동 연구 분석에서는 지배주주를 가진 은행의 수익성분석에서는 총자산이익률(ROA)의 유의성이 나타났고, 자기자본이익률(ROE)은 통계적 유의성이 떨어지는 것으로 분석하였다. 또한 국제결제은행(BIS)의 자기자본비율을 사용한 은행의 소유구조와 건전성 분석에서는 자기자본이익률(ROE)의 유의성이 나타나고 있고, 총자산이익률(ROA)의 유의성은 없는 것으로 분석하였으나, 이는 소유구조의 지배력이 은행의 경영성과에 다양한 측면에서 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 보고 있다.[126]

2) 은행대형화 및 시장집중도 상승이 은행효율성에 미친 영향

합병 등을 통하여 지주회사로 은행을 대형화 하는 경우에 수익창출능력이 제고되고, 시장지배력이 증대되며, 경쟁의 해소를 통해 이익증대에 기여할 수 있다고 보는 연구가 있다.[127]

3) 우정사업 융합모형이 금산분리에 주는 시사점

금산분리론자들이 제기하는 우려는 사후적 건전성 규제에 대한 정비가 약하고 금융기관 사이의 경쟁의 정도가 낮은 시대에는 정당성을 가지는 논리로 이해되지만, 오늘날 위험전이를 차단하는 방화벽 설치, 시장정보 공시

125) 이인실/남주하, “금산분리완화: 논리적 근거와 정책방향”, (한국금융학회,2008-4-30), 35면.
126) 이인실/남주하, 전게논문 36면.
127) 류근옥, “은행 대형화 및 시장집중도 상승이 은행 효율성에 미친 영향” 삼성경제연구소(SERI) 25면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 강화, 정보의 투명성 및 효율성 증대, 자율적 책임경영 확대 및 국제적 경쟁 촉진, 사후적 건전성 규제강화 등이 갖추어진 상황에서는 그 정당성을 유지하기 어렵다고 보는 연구이다.[128]

동 연구에서는 우정사업본부의 융합모델을 통하여 민영기업의 분리와 차단으로는 제공하기 어려운 금융서비스가 농어촌 등 비수익적 지역에까지 제공될 수 있음은 금산분리 완화 필요성을 제기하는 단초가 될 수 있다고 주장한다. 즉 금산분리의 완화로 영역간 보완적 결합을 허용함으로써 상호 시너지 효과를 창출하여 비용을 절감하고 또한 사업의 적정 다각화로 위험을 분산하는 것이 경쟁력을 키우는 한 방편이 될 수 있기 때문이라 한다. 그리고 이러한 융합화는 시장실패 해소, 소비자의 편익증진 차원에서도 필요한 사항으로 해석되므로 우리나라의 사전적 금산분리 정책은 건전성 규제, 경영공시 및 소비자 보호 등 사후규제를 강화하면서 단계적으로 완화하여야 할 것으로 주장한다.[129]

4) 산업자본의 은행소유 제한의 타당성 검토

산업자본의 지배하에 있는 국내 보험회사의 은행 진출을 제한하는 정부의 규제가 금융산업의 발전 측면에서 실효성이 있는지를 검토하기 위하여 은행과 산업자본의 결합에 대한 국가별 제도적 차이를 검토한 연구에서는 규제의 차이가 금융시스템의 발달 정도에 영향을 주는지를 실증 분석한 결과, 세계 각국의 관련 규제를 비교 검토해 보면 산업자본의 은행 소유를 제한하는 것이 대부분의 나라가 일반적으로 수용하는 통례는 아니라고 하면서, 실증분석결과 세계 여러 나라의 규제의 차이와 금융발전 사이에는 상관관계가 존재하지 않거나 은행의 산업기업 소유를 제한하는 규제가 오히려 금융발전에 저해가 되는 것으로 나왔기 때문에 국내보험회사가 산업자본의 지배하에 있다는 이유로 은행 진출을 정부가 차단하는 규제는 잉여적이라

128) 류근옥, 상게논문, 82면.
129) 류근옥, 상게논문, 86면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 하고 있다.[130)]

산업자본과 금융자본의 소유규제에 대한 분석을 통하여 금산분리가 은행의 신용공급기능, 민간부문에 대한 은행의 신용공여 기능, 은행시스템의 경쟁과 효율성, 은행의 금융 중개 역량, 장기적인 경제성장률에 미치는 결과를 분석한 연구서[131)]는 먼저 신용공여 기능에 대하여는 국내총생산(GDP)대비 은행의 총 신용공급 비율은 은행의 기업소유를 제한하는 정도와는 역의 상관관계를 보여주며 통계적으로 신뢰성도 높다고 한다. 따라서 은행의 산업기업 소유를 제한하는 규제가 강하면 오히려 은행의 신용공급 기능은 저하되는 것으로 해석되는데, 이는 은행이 산업 기업을 소유하는 규제는 오히려 금융산업의 발전에 저해가 되거나 도움이 되지 않음을 시사하는 것으로 풀이하고 있다.

그리고 산업자본의 은행소유에 대한 규제는 은행의 신용공급기능과 유의한 상관관계를 가지지 못한다. 따라서 금융시장의 건전한 발전을 명분으로 정부가 산업자본을 규제하여 은행을 소유하지 못하도록 제한하는 것은 실익이 없다고 해석된다고 한다. 또한 민간부문에 대한 은행의 신용공여 기능에 대하여는 은행의 산업기업 소유를 제한하는 규제는 민간부문에 대한 은행의 신용공급 기능을 오히려 저하시키거나 아니면 적어도 별 영향을 주지 못하기 때문에 이러한 규제는 철폐되어야 하거나 적어도 잉여적이라고 판단하고 있다. 산업자본의 은행소유를 제한하는 규제는 민간부문에 대한 은행의 신용공여 역량에 통계적으로 유의한 관계를 보여주지 못하기 때문에 이러한 규제에 대한 정당성을 찾기가 어렵다는 것이며, 따라서 민간부문에 대한은행의 신용공급 역량의 측면에서 볼 때 은행과 산업자본의 결합을 제한하는 규제는 해가 되거나 적어도 실익이 없다고 주장한다.[132)]

또한, 은행시스템의 경쟁과 효율성에 대하여는 은행산업의 경쟁과 효율성 정도를 측정하는 예대마진의 규모는 산업자본의 은행진출 규제와는 어느

130) 류근옥, “산업자본(보험)의 은행소유 제한에 대한 국가별 제도 비교와 타당성 검토”, 경영학 관련 통합학술대회(2005)자료, 2면.
131) 류근옥, 상게논문,16~17면
132) 류근옥, 상게논문,16~17면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

데이터를 사용해도 유의적 관계를 자지지 않는 것으로 밝혀졌다고 하며, 결국 은행과 산업자본의 소유규제가 기업에 대한 금융비용을 높여 줄 뿐이기 때문에 금융시장의 효율성을 저하시키는 것으로 파악하고 있다. 따라서 은행 시스템의 효율성 제고 측면에서 은행과 산업자본의 결합을 제한하여도 실익이 없는 것으로 판단된다.

마지막으로 장기적인 경제성장률에 미치는 결과를 분석한 사례에서는 1990년부터 2002년까지 연평균 경제성장률은 은행과산업자본의 결합을 제한하는 규제의 차이와는 통계적 유의성을 보여주지 않았다고 분석하고 있다. 따라서 거시적인 경제변수인 국내총생산(GDP)성장률 관점에서 정부의 규제는 어떠한 긍정적 효과를 가져다준다고 보기 어려우며 오히려 정부의 규제는 잉여적인 것으로 해석된다고 한다.

5) 외국자본의 국내은행 인수와 은행산업의 구조변화 : 뉴브리지캐피털의 제일은행 인수사례

뉴브리지캐피털의 제일은행 인수사례[133]를 보면, 제일은행은 2001년 1월 사모펀드인 뉴브리지캐피털에 의해 인수되었는데, 제일은행이 뉴브리지캐피털에 경영권이 인수된 후 제일은행의 수익성을 ROE나 직원 1인당 당기순이익 측면에서 타 은행과 비교해 보면 소매금융시장에서의 경쟁은행인 국민은행보다는 약간 나은 성과를 보이고 있으나 한국씨티은행이나 일반은행 평균에는 미치지 못한 것으로 나타났다고 한다. 이러한 분석결과는 제일은행이 부실의 사전예방을 위해 대출자산의 건전성을 상대적으로 강화함으로써, 반대로 수익성은 경쟁은행이나 일반은행 평균에 비해 대체로 낮게 나타나는 외국계 은행의 특성이 반영 때문으로 평가하고 있다.

제일은행이 건전성을 단기간에 확보할 수 있었던 것은 경영혁신전략과 인수계약 당시 정부와 체결한 풋백옵션 때문이라는 견해가 있는데,[134] 성공

133) 정형찬/이명철, “외국자본의 국내은행 인수와 은행산업의 구조변화 : 뉴브리지캐피털의 제일은행 인수사례”, 「금융학회지」제11권 제1호(금융법학회,2006)에 게재되어 있다.
134) 정형찬/이명철, 전게논문,107면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적인 경영혁신전략을 통해 건전성을 확보한 측면은 평가받아야겠지만, 정부와의 풋백옵션으로 부실자산이 대폭 감소함에 따라 다른 은행과는 달리 대손충당금을 많이 설정할 필요가 없었다는 점에 상당부분 기인했다[135]는 점에서 외국인에게 은행을 매각한 것이 경영건전성을 가져올 수 있는 데는 한계가 있다고 평가했다.

6) 비은행 금융기관을 소유한 산업자본

우리나라의 비은행 금융기관을 소유한 재벌 산업자본이 금산분리론자의 우려를 표출하고 있지 아니하다는 실증적 측면을 고려해 볼 필요가 있다. 미국[136]이나 유럽에도 재벌은 존재하지만 재벌의 존재 때문에 금산분리를 하여야 한다는 논리는 찾아보기 어렵다고 할 것이다.

(2) 금산결합론의 논거에 대한 비판

금산결합론에 대한 이론적 한계는 금산결합론으로 발생하게 될 우려를 해소할 수 있는 사후감독에 관한 방안의 제시 없이 이론적 접근에만 집중함으로써 근거 없는 낙관론이라는 비난을 받을 소지가 없지 않다. 즉, 산업자본과 금융자본의 결합은 전체적인 시스템 위험을 높이고 시장에서의 공정경쟁을 저해하는 부정적 효과를 가져와 경제 전체적인 측면에서 바람직하지 않은 면이 나타날 수 있으며, 이러한 금산결합의 우려에 대한 대안제시가 없다는 점이 한계로 나타난다. 또한 금산결합론은 산업자본에 의한 은행의 대형화는 여러 가지 결합요인에 의하여 그 효율성이 커 국제경쟁력이

135) "부실자산의 매각과 손실보전 출연으로 예금보험공사로부터 각각 4조7,078억원과 4,038억원 등 총 5조1,116억원의 공정자금이 지원되었다. 풋백옵션 행사기간인 2000년에서 2002년간 사이에 대규모 부실자산을 예금보험공사에 매각함으로써 인수직전인 1999년 18.50%에 달하던 무수익여신비율이 2002년 말에는 1.60%로 떨어져 자산건전성이 눈에 띄게 향상되었다"고 한다(정형찬/이명철, 전게논문 108면).

136) 1920년대의 미국기업사를 보면 재벌이 많이 존재했고, 최근의 Randal Mog의 연구에서도 미국의 재벌이 해체된 것이 아니라고 본다. 성태윤/김우찬, "외환위기 이후 10년: 재벌정책의 전개, 문제점, 그리고 향후 과제", 「한국경제의 분석」 제14권 제2호(2008.8),212면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

강화될 것이라고 보고 있으나, 산업자본이나 금융자본이 고용창출과 국민의 경제생활상에 이익이 될 수 있을 것인지는 매우 의문이라는 비판을 면하지 못한다. 산업자본이 소유한 기존의 우리나라의 금융산업의 실적이 저조하다는 실증적 분석은 이를 뒷받침해 주고 있다고 할 것이다. 또한 기업과 금융회사가 결합하여 상호 지원해 줄 경우 경영상의 위험이 증폭될 위험도 상당히 있는 것으로 보인다.

은행을 비롯한 금융기관에 실질적인 주인이 필요하기 때문에 지배대주주를 위해 금산결합이 필요하다는 금산결합론은 지배대주주의 지분이 일정 수준을 넘을 경우에는 오히려 경영효율성이 낮아질 수 있다는 연구도 있다는 점을 간과하고 있다. 경영 지배대주주의 지분이 일정 수준을 넘어 적대적 인수합병(M&A)위협으로부터 자유로워지면 지배대주주는 소액주주의 이익을 무시하고 사적 이익을 추구하게 되어 경영효율성이 저하된다는 것이다. 이하에서는 이러한 금산분리론의 한계에 대하여 고찰하고자 한다.

1) 헌법상의 재산권 보장과 헌법이념에 충실한 금산제도 확립 비판

우리나라 헌법 제119조 제2항에서는 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이는 우리나라 헌법이 자유시장경제 원칙을 천명하면서도 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지할 필요가 있다고 보고 있고, 경제주체간의 조화를 통한 민주주의를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 하고 있다.

산업자본이 금융자본 소유를 확대하는 금산결합이 되는 경우에는 대규모 기업집단으로의 경제력 집중은 가속화 될 우려가 있고, 이에 따라 산업자본 소유 금융기관이 그 지위를 남용하여 오히려 진정한 자유시장경제 원칙을 저해할 우려가 있을 수 있다는 점을 금산결합론은 간과하고 있다고 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2) 산업자본과 금융자본 결합에 의한 대형화 등을 통한 경영상 시너지 효과(효율성 및 국제경쟁력 강화)에 대한 비판

금산결합론은 산업자본에 의한 은행의 대형화는 여러 가지 결합요인에 의하여 그 효율성이 커 국제경쟁력이 강화될 것이라고 보고 있으나, 산업자본이나 금융자본이 고용창출과 국민의 경제생활상에 이익이 될 수 있을 것인지는 매우 의문이라는 비판을 면하지 못한다. 즉 산업자본이 소유한 기존의 우리나라의 금융산업의 실적이 저조하다는 실증적 분석은 이를 뒷받침해 주고 있다고 할 것이다.[137] 또한 기업과 금융회사가 결합하여 상호 지원해 줄 경우 경영상의 위험이 증폭될 위험도 상당히 있는 것으로 보인다. 우리나라의 경우 지역이 협소하고 산업이 편중되어 있어 다각화의 여지가 작은데다 실물기업과 금융회사의 상호결합은 경기변동의 영향을 오히려 증폭시킬 우려가 있고, 상호의존적 영업형태가 심화할 경우 이러한 위험은 더욱 커질 수 있다. 따라서 기업과 금융회사의 결합은 동반부실화의 잠재적 위험을 내포하며 정부도 금융회사와 결합된 거대 기업집단의 도산이 가져올 경제적 파급효과로 이를 조기에 처리하지 못해 부실이 심화될 가능성이 높아지는 것이다. 한편으로 공동판매, 연계판매, 상호구매, 판매망의 공동이용, 소유·지배관계로 연결된 기업과 금융회사 간 자금거래 등은 비용절감의 효과는 있을지 모르지만 기본적으로 불공정 거래의 소지가 높은 것이다. 최근에 관찰되는 대기업집단의 금융시장 점유율 증가도 이들의 자산운용(portfolio)능력에 대한 신뢰성 보다는 이들이 망하지 않을 것이라는 고객들의 기대감을 주로 반영하고 있는 것으로 보이는데, 이는 과거 계열사 간 상호보조 등에 의한 퇴출보호를 전제로 하고 있다는 점에서 기본적으로 불공정거래에 기초하고 있는 것이다. 결론적으로 산업과 금융의 결합은 여러 가지 경영상의 시너지효과가 기대되기는 하지만, 그것이 실제로 나타났는지는

137) 이러한 분석은 박경서, "은행의 소유지배구조에 관한 연구", 「정책조사보고서」 97-05, (한국금융연구원, 1997); 김준경, "재벌의 제2금융권 금융기관 소유에 따른 문제점" 「KDI 경제전망」 제16권 제1호(한국개발연구원, 1999), 83 내지 94면 등 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

실증적으로 검증되지 않고 있는 것으로 보인다. 반면에 이러한 산업과 금융의 결합은 오히려 전체적인 시스템 위험을 높이고 시장에서의 공정경쟁을 저해하는 부정적 효과를 가져와 경제전체적인 측면에서 바람직하지 않은 것으로 보인다.

3) 국내 산업자본에 대한 역차별 방지 및 외국자본에 의한 금융자본의 잠식을 통한 국부유출 방지론에 대한 비판

금산분리를 완화하지 않으면 외국자본이 우리나라의 은행을 인수하는 등의 방법으로 우리나라의 금융자본을 잠식하게 될 우려가 있기 때문에 금산분리를 완화하여야 한다고 하나, 금산결합론에서는 이러한 경우에 대비한 아무런 제도적인 보완장치를 갖추고 있지 못한다.

산업자본이었던 론스타의 한국외환은행 인수의 예를 통하여 국내의 산업자본을 외국 산업자본에 비해 역차별한다고 하나, 론스타의 예는 금융당국의 법률적용의 미흡에서 비롯된 것이지 우리나라의 은행법 등 금융법제가 국내의 산업자본에 대하여 역차별을 규범화 한 것은 아니라는 주장이다. 그 밖에도 외국의 경우를 보아도 금산분리가 엄격한 미국이나 이탈리아, 그리고 호주 등의 경우에 외국의 산업자본이 자국의 금융업을 잠식하여 사회경제적 문제로 되고 있지 않다는 점에서 외국의 산업자본에 의한 금융자본의 잠식론은 보편적으로 인정할 수 있는 사실에 근거한 이론이라 보기 어렵다.

4) 금산결합 은행의 건전성 확보 등에 대한 대안 제시 부족

금산결합론에서는 금산결합으로 인한 효과에 대한 다양한 분석을 통해 그 당위성을 제시하는 이론적 바탕은 잘 제시하고 있으나, 금융업의 특수성으로 인해 금산결합으로 나타나게 될 다양한 부작용에 대한 대안을 제대로 제시하고 있지 못하다는 점은 비판의 대상이 된다 할 것이다. 금산결합에 따른 금융기관의 사금고화와 그로 인한 금융과 산업의 동반부실 우려는 금

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

산결합이 해결해야 할 과제임에도 그 대안을 제시하는 경우는 드물다는 점에서 금산결합으로 인한 금융기관의 건전성과 안정성 확보를 위한 금융감독체계, 금산결합 금융기관의 지배구조 개선 등에 대한 실질적 대안의 제시가 필요하다고 할 것이다.

Ⅳ. 소 결

금산분리론과 금산결합론에 대한 논거를 통하여 알 수 있는 것은 각 이론마다 각각의 한계와 장점을 가지고 있다는 점이다. 금산분리론은 금융의 특수성으로부터 비롯되는 금산결합으로 인한 사금고화와 산업자본과 금융자본의 동반부실로 인한 우리 경제의 위험성을 잘 제시하고 있다. 그러나 금산분리론과 금산결합론의 어느 하나의 타당성을 전적으로 뒷받침할 수 있는 국내 · 외의 경험적 증거가 부족하다는 점도 인정할 수밖에 없다.[138] 이러한 점에서 보면, 앞으로 우리나라의 금산분리 정책과 금산결합 정책을 구성하는데 있어서 우리나라의 금융산업의 현실과 미래의 성장동력의 확보 등을 종합적으로 고려하여 각 이론을 적용하고, 그 부작용이나 단점을 극복하는 방향으로 금산분리 정책이 마련되어야 할 것이다. 이는 금산분리로 인한 비효율성과 자유시장경제 원칙이라는 헌법적 가치의 침해 또한 크다고 보기 때문이다.

그리고 국내 은행산업의 경쟁력을 제고하기 위한 방향에 대하여 살펴보면, 먼저 인수, 합병 등을 통한 대형화를 유도함으로써 국내 은행산업이 해외로 진출할 수 있는 여력을 가질 수 있게 하여야 한다.[139] 즉 우리나라의

138) Anthony Saunders, op. cit., p.231~251.
139) 이병윤, 전게논문(주 210). 우리나라 은행산업은 외환위기 이후 크게 발전해 왔지만 아직 국내은행들이 국제적 경쟁력을 갖추고 있지 못하다고 하면서, 그 이유로 은행들의 단기 실적위주 경영전략, 취약한 전문인력 및 단순한 수익구조, 국내시장에서 유사한 사업구조로 과열경쟁을 해온 데 있다고 하면서 향후 국내은행들은 좀 더 중장기적 관점에서 경영전략을 수립하고 전문인력도 양성하면서 해외진출을 통한 사업다각화 및 새로운 수익원을 발굴해야 한다고 보고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

국내은행은 외환위기 이후 많은 발전을 해왔지만 해외진출을 통한 국제화라는 측면에서는 매우 저조한 실적을 보여주고 있다. 그러므로 우리나라의 경제규모에 비추어 볼 때 지금보다는 훨씬 자본규모가 큰 은행이 있어야 한다는 주장을 경청할 필요가 있다. 은행이 대형화 되면 규모의 경제효과가 나타나고 높아진 자본력을 바탕으로 해외진출에도 유리해지고 또한 국내기업의 해외활동에 대한 금융지원을 충분히 할 수 있으며, 은행들이 정당한 이윤을 추구하며 경쟁력을 갖춘 기업으로 성장하면서 궁극적으로 금융산업의 발전 및 경제발전으로 이어질 수 있는 등 장점이 많다[140]

최근 금융산업은 제조업을 대체할 미래 산업으로서 새로운 성장동력으로의 역할이 높아지고 있다는 것이 이를 뒷받침 한다. 우리기업이 전 세계를 무대로 활동하는 상황에서 우리도 금융분야를 집중적으로 육성하여 신성장동력화시켜야 할 필요성이 커지고 이를 위해 금산분리를 완화 내지 폐지하여 새로운 경영방식과 새로운 자본이 금융분야로 유입되도록 해야 한다는 주장은 이러한 의미에서 일리가 있다.[141]

후술하는 바와 같이 미국의 경우 엄격한 금산분리법제를 운영하지만, 미국에서도 금산분리론[142] 외에도 금산결합의 필요성에 대한 다양한 의견이 제시되고 있는데,[143] 이 점도 고려해야 할 항목이라 할 수 있다.

한편으로 금산결합 방안을 연구하는데 있어서 반드시 동시에 검토되어야 할 것으로 금산결합으로 나타나게 될 금산분리론의 우려를 불식시키기 위

---

140) 이병윤, 전게논문, 7면.

141) 윤창현, 전게논문, 28면.

142) Arther E. Wilmarth, op. cit., p.1~ 36.이 논문은 산업자본이 산업대부은행(ILC)를 소유하는 경우 전체 금융시스템과 경제에 심각한 위험을 가져오는 등의 문제가 있어 금산분리론을 제시하고 있다.

143) Carl Felsenfeld,"The bank holding company act: has it lived its life?", Villanova Law Review, Villanova University(1993). Felsenfeld는 이 논문에서 미국의 재무부(Treasury Department)는 산업자본이 은행의 소유를 허용하여야 한다는 견해를 취하고 있다고 보고 있다.; Carl Felsenfeld and Genci Bilali,"Business from the perspective of the U.S. banking system", Houston Business & Tax Law Journal (2003); Felsenfeld와 Biali는 이 논문에서 현재의 금산분리를 폐지하는 것은 비록 은행과 그 활동에 현재의 위험성은 발생하겠지만 새로운 이익을 창출할 것이라고 본다.; Adam Feibelman, op. cit., Feibelman은 이 논문에서 은행이 산업자본을 지배하는 경우 은행의 이익이 클 수 있다는 점을 논하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한 건전성 감독법제를 갖추어야 한다는 것이다. 즉, 우리나라에 특수하게 존재한다고 하는 이른바 재벌의 부작용이 방지될 수 있도록 감독체계가 제대로 작동될 수 있도록 하여야 할 필요성이 크다는 점을 강조하고 싶다. 미국의 경우 2010년 금융개혁법이 3년 동안 산업자본이 산업대출회사(ILC)를 인수하거나 허가를 받지 못하도록 한 것에 대하여 3년이 지난 후에는 이러한 제한은 반드시 없애야 한다는 견해 들 중에는 미국의 금융기관의 안전성과 건전성을 담보할 수 있는 특별한 법령이 입법화 되어 있기 때문이라는 견해가 있다는 것은 금산결합과 함께 금융감독법제가 제대로 마련되어야 함을 보여주는 실례라 할 수 있다.[144)]

따라서 앞으로 우리나라의 산업자본과 금융자본 간에는 산업자본과 금융자본 간의 소유는 자유롭게 허용하도록 정책적 배려가 있어야 할 것이나, 금산결합으로 나타날 수 있는 부작용을 해소함으로써 건전한 금융산업 발전을 기할 수 있도록 사전적, 사후적 금융감독체제도 마련이 필요한 상황이라 할 수 있다. 그러므로 안전장치를 통하여 금산결합의 목적이 단순히 대기업의 은행사금고화를 위한 것이 아니라 은행의 건전한 운영과 순수 이윤추구를 통해 국제경쟁력을 가질 수 있는 있도록 해야 한다는 것이다.

144) Charles Kabugo-Musoke, op. cit., p.7~ 9.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3장 외국의 금산분리정책 동향과 비교법적 고찰

제1절 서 설

산업자본과 금융자본간의 바람직한 관계 설정을 위해서 이론적 검토는 물론 국제적 성공사례를 찾아 비교 · 검토하고, 각국의 산업발전 단계에서 금융과 산업간의 관계를 분석함으로써 국내 대규모 기업집단(재벌)과 금융산업의 건전한 발전을 위한 합리적 대안을 찾을 필요가 있으므로 외국의 금산분리정책에 관한 연구는 반드시 필요하다. 외국의 경우 산업자본과 금융자본의 관계설정은 각국의 산업화 과정 및 자본시장[145] 발달의 수준에 따라 산업자본과 금융자본 간의 소유규제 제도에 미친 영향이 달라 다양한 형태의 금산분리정책이 추진되고 있다. 이러한 금산분리 정책은 첫째, 금산분리 정책을 강하게 추진하고 있는 엄격한 금산분리 국가가 있는가 하면, 둘째, 금산분리 정책을 완화하여 추진하는 완화된 금산분리 국가가 있고, 셋째, 금산결합을 자유롭게 인정하는 국가 등으로 분류되어진다. 이하에서는 각 국을 위의 분류기준에 따라 분류하여 검토하기로 한다.

제2절 엄격한 금산분리법제정책 국가

Ⅰ. 미국

145) 금융시장은 자금시장과 자본시장으로 구분하고 있다.자금시장이란 만기가 1년 미만인 단기부채가 거래되는 시장을 말하고, 자본시장이란 만기가 1년 이상인 장기부채와 주식증권이 거래되는 시장을 말한다[윤봉한/황선웅, 「금융기관의 이해」, (문영사, 2011), 83~88면. ; 공명재, 「금융기관론-금융시장과 위험관리-」(명경사, 2011), 39 내지 120면. 참조].

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1. 금산분리정책의 도입

미국 역사상 최초의 은행에 대한 특허는 1782년 필라델피아 의회에서 북미은행(Bank of North America)에게 부여하였다. 하지만 북미은행은 필라델피아 상인들의 이익을 위하여 영업해야 할 것이라고 주장하는 농민계층에 의한 강력한 반대에 직면하게 되었으며, 1785년 농민계층이 필라델피아 의회의 지배권을 획득하면서 북미은행의 특허는 철회되었다. 이후 1787년 필라델피아 의회는 북미은행에게 신규 특허를 부여하면서 은행이 상품을 거래하거나 영업용이나 대출을 위한 담보목적으로 부동산을 보유하는 것을 제외한 부동산을 소유하는 것을 명시적으로 금지하였다. 따라서 북미은행에 대하여 필라델피아 의회는 특허를 다시 회복시켜 주었으나 이때에는 금융과 상업활동을 명백하게 분리해야 함을 명시하였던 것이다. 그리고 이후 1791년 미연방의회가 인가하여 설립된 제1미국은행(Frist Bank of United States) 및 1816년 설립된 제2미국은행(Second Bank of United States)[146]에 대한 특허에서도 은행들이 상품이나 제품을 거래하는 것을 금지하였다.[147]

1836년 이후 미국에서는 은행설립의 자유로 인하여 산업자본가들이 수익성이 높은 은행산업에 진출하려고 하였으며, 따라서 1838년 New York주의 자유은행법(Free Banking Act)을 시작으로 다수의 주에서 산업자본에 의한 은행 설립의 자유를 인정하는 입법이 만들어지게 되었다. 자유은행법에서는 주 특허은행들은 특정하게 열거된 은행업무를 규정하고 이러한 업무를 수행하기 위하여 필요한 부수적인 권한을 행사할 수 있도록 하였으며, 은행이 사기업에 관여할 수 없도록 하였다. 1863년 연방의회에서는 연방은

146) 미연방의회가 은행 특허장(Charter)을 발급하면서 설립된 제1미국은행은 1791년에 설립되었는데, 이 당시 한 사람이 발행주식 총수인 25,000주 중에서 1,000주 이상을 가지지 못하도록 제한하였으며 1816년 설립된 제2미국은행의 경우에도 총 350,000주의 발행주식 중에서 한 사람이 3,000주 이상을 소유하지 못하도록 하였다; Carl Felsenfeld,“ THE BANK HOLDING COMPANY ACT: HAS IT LIVED ITS LIFE?,” Villanova Law Review, 38 Vill. L. Rev. 2 (1998), p15.

147) 원동욱, “금산분리 관련 주요현안에 대한 법적 고찰: 경제민주화 추진과 관련하여”「상사판례연구」제26집 제3권, 한국상사판례학회, 2013, 153면 각주8 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

행(National Bank)의 새로운 시스템을 확립하기 위하여 1838년 New York주의 자유은행법을 원용하여 연방은행의 업무영역을 규정하기로 하고, 1864년 연방은행법(National Bank Act)을 개정하여 연방은행에 대하여는 5가지의 업무를 특정하고 그 업무를 수행할 수 있도록 필요한 부수적인 모든 권한을 부여하였고,[148] 연방은행이 영리기업의 소유지분을 인수하는 것을 금지하였다. 이러한 미국의 금산분리정책의 도입에도 불구하고 당시에는 산업자본이 은행을 소유하는 사례가 종종 발생하곤 하였다.[149]

2. 1933년 Glass-Steagall Act

1927년에 맥파든법(Mc Fadden Act)이 연방의회를 통과한 후부터는 연방정부의 승인을 얻은 상업은행은 명시적으로 증권투자활동을 하는 것이 허용되었다. 따라서 상업은행은 1929년의 증권대폭락과 뒤이은 대공황 때까지 투자은행으로 그 활동영역을 확대하였다.

그러나 미국에서는 대공황에 대응하기 위하여 연방의회는 1933년 연방법으로는 최초로 은행지주회사를 규정한 은행법(Banking Act of 1933)을 제정하기에 이르렀다. 이 법률에서는 하나의 은행지주회사 내에서 영위할 수 있는 업종은 제한되어 있으며, 연방 준비은행은 별도의 허가장(permit)을 받기 전에는 증권업을 하지 않겠다는 서약을 받도록 되어 있었다. 1933년에 들어와 은행법의 일부 조항이 개정되어 상업은행과 투자은행의 상호관계를 규율하고 있는데 이를 글래스-스티걸 법(Glass-Steagall Act)이라고 불린다. 즉, 글래스-스티걸법 제16조에서는 연방은행과 주 회원은행(state member bank) 등은 증권업무를 할 수 없다고 규정하고 있으며, 동법 제

148) 연방은행의 5대 업무로는 양도성증권의 할인업무, 예금수취업무, 외환·동전·금·은의 매매업무, 대출업무, 채권의 발행업무 등이었다(원동욱, 상게논문, 155면).

149) 1799년 뉴욕시에 식수를 공급하는 맨하탄사(Manhattan Company)가 맨하탄사 은행(Bank of Manhattan Company)을 만들어 운영했던 사례가 있고, 1954년에는 트랜스아메리카사(Transamerica Corporation)가 서부 5개 주에서 은행을 지배하기도 하였다(이병윤, "금산분리 관련 제도의 현황과 논점", 「금융연구」 제20권 별책, 한국금융학회, 2006, 12면).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

21조는 투자회사가 예금유치업무와 같은 상업은행 활동에 관여하지 못하도록 하고 있다. 또한 동법 제20조, 제32조에서는 상업은행과 투자은행에 관여하는 회사들 간의 결합(affiliation)을 금지하고, 상업은행과 투자은행업 간의 임원과 경영을 공유하지 못하도록 하였다. 따라서 글래스-스티걸법은 투자은행과 상업은행 활동을 분리하여 예금을 받거나 대부를 하는 상업은행은 본질적으로 주식이나 채권발행, 증권업무를 취급할 수 없도록 하였고, 주식을 발행하거나 거래하는 투자은행은 예금을 받거나 대부를 할 수 없도록 하였다.[150] 이러한 상업은행과 투자은행의 분리 개념은 '글래스-스티걸 장벽(Glass-Steagall Wall)로 불리면서 은행규제의 기본이 되었다.

하지만, 글래스-스티걸법이 규제하고 있던 상업은행과 투자은행의 분리는 실무상으로는 증권사들은 기업어음(Commercial Paper)의 발행이나 브리지론(bridge loan)을 통하여 사실상 여신이나 대출을 제공하고 있었다. 또한 은행 역시 사모증권 발행에 있어서 증권브로커의 역할을 수행함으로써 증권업에 사실상 진출하여 투자업을 하고 있었던 것이다.[151]

3. 은행지주회사법(Bank Holding Company Act)

1956년에는 은행지주회사법(Bank Holding Company Act)을 통하여 은행지주회사의 설립을 위해서는 연방 준비은행(Federal Reserve Bank)의 인가를 받아야 하고, 다른 주에 있는 은행을 인수하는 것은 허용되지 않았다. 은행지주회사는 대부분의 업무가 은행업무가 아닌 다른 업무에 관여하는 것으로 은행이 아닌 회사에 대하여 의결권 있는 주식을 취득하는 것을 금지하였다. 은행지주회사법 제4(a)조에서는 2개 이상의 은행을 지배하고 있는 다수은행지주회사(multi-bank holding companies)는 비은행 회사를

150) Jennifer Manvell Jeannot, "An International Perspective on Domestic Banking Reform: Could the European Union's Second Banking Directive Revolutionize the Way the United States Regulates its Own Financial Services Industry?", American University International Law Review, American University, (1999), pp.2-3.
151) 최승재, 전게논문, 376면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

소유하는 것을 금지하였다. 하지만 은행지주회사법 시행 당시 소유하고 있던 비은행 자회사들은 2년간의 유예기간을 두고 매각하도록 하였으며, 동법 제4(c) 및 (8)조에서는 회사의 업무가 은행업무나 은행을 경영.지배함에 있어 매우 밀접하게 관련된 업무일 경우 연방준비이사회(Federal Reserve Board)의 판단에 의하여 소유할 수 있도록 하였다. 이처럼 연방의회는 은행지주회사법을 통하여 금산분리정책을 강력하게 유지하려고 하였으나, 1개의 은행만을 지배하는 단일은행지주회사(one-bank holding company)는 은행지주회사법 제4조의 규제를 회피할 수 있는 허점도 가지고 있었다.
이러한 은행지주회사법의 허점을 이용하여 1960년대 말부터 대형 은행들이 은행지주 회사법에서 금지하고 있는 비은행 영업활동을 추진하기 위하여 단일은행지주회사로 조직형태를 바꾸기 시작하였으며, 미국의 6대 은행들이 단일지주회사를 설립하고 백화점, 양탄자, 가구, 섬유, 소매업 등의 사업을 동시에 수행하였다. 따라서 연방의회는 이러한 단일은행지주회사의 문제점을 인식하고, 1970년 은행지주회사법 제4조의 개정을 통하여 단일지주회사도 은행지주회사법의 적용을 받도록 하였다.[152)]

4. 그램리치블라일리법(Gramm-Leach-bliley Act)

미국에서는 1999년 금융서비스 현대화법인 그램리치블라일리법(Gramm-Leachbliley Act)을 제정하여 이전 글래스스티걸법에서 규정하던 상업은행과 투자은행 분리의 개념에서 금융업과 비금융업으로 구분하여 그 동안 글래스스티걸법에서 금지하였던 상업은행이 투자은행업을 하는 것을 허용하였다. 하지만 동법에서도 금융지주회사는 금융회사가 아닌 회사의 지분을 소유하는 것을 금지하고 있다. 따라서 은행지주회사는 은행이 아닌 회사의 의결권 있는 주식을 새로이 소유하거나 지배할 수 없고, 은행지주회사가 된 이후 2년 이후부터는 은행이나 은행지주회사가 아닌 회사에 대한 지배를 유지해서는 안 되며, 은행업이나 은행업과 밀접한 관련이 있는 업무 이외의 업무를 영위해서도 안 된다. 그리고

152) 원동욱, 전게논문, 158-159면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

산업자본이 금융자본을 5% 이상 소유할 수 없도록 하는 엄격한 금산분리정책을 추진하고 있다.

미국의 경우 기업투자에 대한 은행의 규제를 보면 1933년 글래스스티걸법(Glass-Steagal Act), 1956년에는 은행지주회사법(Bank Holding Comapany Act), 1999년의 금융서비스현대화법인 그램리치블라일리법(Gramm-Leach-Bliley Act)에서는 일부 규제완화에도 불구하고 금융과 산업의 분리에 대한 정책의 근간을 그대로 유지하고 있다.

5. 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)

미국은 2007년 이후 금융서비스부문의 규제 등에 있어서 금융시장에 대한 신뢰위기를 극복하기 위하여 2010년 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)을 제정하였다. 이 법률은 2007년 이후 국제적 금융위기에 대응하기 위해 제정된 것으로 금융시장에 대한 신뢰위기를 극복하고 금융회사에 대한 규제를 강화하기 위하여 첫째, 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council)[153]을 설립하여 주요 금융회사 및 주요 지급결제시스템과 지급결제활동을 지정[154]하였으며, 둘째, 금융감독기구를 개편하여 저축기관 감독청을 폐지하고 연방

153) 금융안정감시위원회FSCO)는 금융업종에 관계없이 금융시스템과 경제에 위협을 초래할 수 있는 대형금융회사들을 연방준비제도 이사회의 특별감독을 받는 중요금융회사로 지정하고 지정된 중요 금융회사는 연방준비제도 이사회가 고강도 건전성기준을 적용하도록 하였다. 중요 금융회사가 고강도건전성기준을 준수하지 못한 경우 연방준비제도 이사회가 금융안정감시위원회의 승인을 얻어 위험완화조치를 취하게 된다.

154) 지급결제시스템에 대한 감독을 강화하여 지급결제시스템의 안정성유지의 책무를 연방준비제도이사회에 부여하되 자료제출요구 현장접근 및 제재 등은 현행감독제도를 가급적 유지하였다. 금융안정감시위원회가 위원 2/3이상의 찬성으로 중요지급결제시스템 운영기관 및 지급결제활동을 지정하면 연방준비제도이사회는 금융안정감시위원회와의 협의하에 해당기관과 그 활동에 대한 위험관리기준을 제정하여 적용하도록 하였다. 그리고 지정된 중요지급결제시스템 운영기관에 대한 검사는 해당감독기구가 담당하되 검사범위 및 방법과 관련하여 감독기관과 협의하며, 필요시 공동검사를 실시하도록 하였다. 책임성과 투명성을 강화하기 위하여 연방준비제도이사회는 긴급여신후 7일이내에 의회상임위에 보고한 후 30일마다 담보가치, 회수이자, 예상손실 등을 추가보고하고, 일반통화정책 수행 내용에 대해서도 정보공개의무를 강화하여 연방준비제도이사회는 상세거래내역을 일정기간 경과 후 일반에 공개하도록 하였다(이상희, “금융자본과산업자본의결합방안에대한법적연구”, 박사학위논문 성균관대학교대학원 2012, 64 내지 65면).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

준비제도이사회 내에 금융소비자보호국(Consumer Financail Protection Bureau)을 신설하여 여러 감독기구에 산재되어 있는 소비자보호기능을 통합하여 업무를 수행하도록 하였다. 셋째, 예금취급기관의 대형화를 제한하기 위하여 예금취급기관의 인수합병(Merger & Acquisition)승인 시 예금점유율[155] 이외에 자산 및 부채 등을 고려할 수 있는 근거를 신설하여 인수·합병 후의 총부채가 미국 내 금융회사 총부채의 10%를 초과하는 경우에 인수.합병을 금지하고, 금융지주회사가 총자산 100억 달러를 초과하는 회사를 인수하는 경우 연방준비제도이사회의 사전승인을 얻도록 의무화 하였다. 넷째, 상업회사에 의한 산업대출회사(Industrial Loan Company)[156]의 취득제한에 관한 사항으로써 금융시스템 및 감독제도 전반을 개혁하는 것 등을 골자로 하고 있다. 금융개혁법은 규모면에서나 그 영향에 있어서 1929년 대공황 이후 가장 포괄적인 금융규제개혁으로 인식되고 있으며, 현재 미국에서는 동일인이 은행지주회사 주식 25% 이상을 취득하는 경우에는 연방준비제도이사회의 승인을 얻어야 한다.[157]

Ⅱ. 이탈리아

155) 연방의회는 1994년 Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994를 입법화 하였는데 이 법에 의하면 인수합병(M&A) 이후 예금점유율이 전국 10%(주내 30%) 이내인 경우에만 인수합병을 허용하였다.

156) 은행(Bank)과 산업대출회사(ILC)와의 차이를 보면, 산업대출회사는 은행이나 금융기관이 아니면서 전통적인 은행서비스를 제공하는 것이 산업대출회사이다. 산업대출회사는 은행과 유사한 성격과 신축적인 권한을 가진 회사로서 상업회사에 대한 대출을 할 수 있다. 연방예금보험공사(FDIC)로부터 보험이 되며, 주정부가 기본적인 규제기관이다. 현재 7개 주에서만 상업회사에게 산업대출회사가 허가를 할 수 있도록 되어 있고, 대부분의 산업대출회사는 캘리포니아와 유타주에 그 본부를 두고 있다. 은행지주회사법에 따른 은행과의 가장 큰 차이는 산업대출회사는 요구불 예금을 받을 수 없고 총 자산은100만 달러 이하여야 한다는 것이다. 산업대출회사는 은행이 제공하지 못하는 은행서비스를 제공한다. 한편, 금융개혁법에서는 최소한 3년 이내에는 상업기업들이 산업대출회사를 포함한 그 어떠한 형태를 불문하고 은행허가를 취득하는 것을 금지하도록 하였다(이상희 "금융자본과 산업자본의 결합방안에 대한 법적 연구" 박사학위논문(성균관대학교 대학원) 62면(2012)).

157) 금융기관연구회, 「금융기관론」, 율곡출판사, 2011, 486면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

유럽연합(EU) 국가들은 일반적으로 은행산업을 통일적으로 규제하는 「EC의 제2차 은행업 지침(The EC Second Banking Directive)」을 적용하고 있다. 이러한 유럽연합의 제2차 은행업지침에서는 비금융회사의 은행지분 소유를 직접적으로 제한하고 있지는 않고, 다만 비금융회사가 은행 주식을 직.간접적으로 10%, 25%, 33% 이상을 보유하고자 할 경우에는 감독기관에 보고하도록 하고 있다. 따라서 비금융회사의 출자 비율별로 감독당국의 출자자 적격성 심사를 받으며, 감독기관은 은행이 건전하고 신중하게(sound and prudent) 경영될 수 있을 경우 이를 승인하도록 하고 있다.

그러나 이탈리아에서는 뿌리 깊은 연고주의 및 정경유착에 따른 부작용 방지를 위해 유럽연합의 제2차 은행업지침이 규정하는 것 이상으로 산업자본과 은행의 결합을 엄격하게 제한하고 있다. 따라서 1993년의 「은행법」에서 누구든지 은행지분의 취득으로 은행 의결권의 5%를 초과하여 보유하거나 또는 은행을 지배하고자 하는 경우에는 이탈리아 중앙은행(Bank of Italy)의 사전승인을 받아야 하고, 주주의 기업부문 비중이 금융부문 비중에 비해 상당히 높을 경우 은행지분의 15%를 초과하여 소유하는 것을 금지하고 있다. 또한 이탈리아는 대부분의 은행들에 대해 개별 비금융기업의 지분 보유 집중한도(concentration limit)를 은행자기자본의 3%로 하고 상장된 비금융기업에 대한 총 투자한도는 자기자본의 15%로 제한하고 있으며, 비상장된 비금융기업의 경우는 자기자본의 7.5%로 제한하고 있다. 하지만 대형은행 및 안정성이 입증된 일부은행의 경우는 투자한도를 완화하여 대규모은행의 경우에 집중한도는 6%이며 총투자한도는 50%로 하고 있다. 또한 특수은행의 경우에는 집중한도는 15%로 하고 있고 총투자한도는 60%까지 허용되고 있다.

이처럼 이탈리아에서 비금융기업의 은행투자에 대한 법률적 규제는 유럽연합의 제2차 은행업지침이 규정하는 것보다 엄격하다. 이는 이탈리아에서 뿌리 깊은 연고주의 및 정경유착에 따른 부작용방지를 위해 은행규제의 기본원리는 규제가 은행의 건전한 운영을 보장하기 위한 안전판 역할을 해야 한다는 취지에서 마련된 것이다. 그러므로 이탈리아는 은행과 산업의 분리

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

라는 기본원칙에 따라 은행의 이사과반수를 선임할 수 있는 권한이 비금융기관의 수중에 들어가 은행의 건전한 경영에 위협이 될 정도로 그 집중이 심각하게 되는 경우에는 지분취득의 승인을 취소 또는 거부할 수 있도록 하고 있는 것이다.

이는 비금융기업이 무차별적으로 은행을 지배하거나 경영하는 것을 막는 것이 중요하다고 보고 있는 것에 기인된다.[158)]

제3절 비엄격한 금산분리정책 국가

Ⅰ. 영 국

영국에서는 비금융회사의 상업은행소유에 대한 투자는 유럽연합의 제2차 은행업지침 규정을 준용하는 것으로 볼 수 있으나, 전통적으로는 금융회사에 대한 법적규제가 그리 많지는 않고 그 대부분을 시장자율에 맡겨왔다. 따라서 산업자본이 금융자본을 지배하게 되는 것에 관한 법적한도제한과 같은 제도를 두고 있지 아니한다. 다만 영국「금융서비스시장법(Financial Service & Matkets Act)」에 의하여 건전성규제 차원에서 산업자본이 금융회사주식을 10%, 20%, 30%, 50%를 초과하여 일정비율이상 금융회사주식을 취득하는 때에는 단계적으로 금융감독청(Financial Services Authority)의 승인을 받아야 하는 것으로 되어 있을 뿐이다. 금융감독청은 이의 승인시에 조건을 부여할 수 있는데, 승인조건으로는 첫째, 은행주식을 일정비율이상을 취득하고자 하는 자가 대주주로서 적합한 인물일 것, 둘째, 대주주로서 그 기관의 예금자 또는 잠재적 예금자의 이익을 위협하지 않을 것, 셋째, 취득회사 및 취득회사의 특수관계인의 재무상황 등이 금융기관의 건전성을 해칠 우려가 없을 것 등으로 되어 있고, 승인 신청자가 이러한 경

158) 권영준.이혜란.하능식, 전게논문, 72 내지 74면 ; 이병윤, “금산분리 관련 제도의 현황과 논점”, 17면 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

우에 해당되는 때에는 금융감독청은 승인하여야 한다.

또한, 상업은행이 비금융회사의 지분을 소유하는 것에 대하여 유럽연합의 제2차 은행업지침규정을 준용하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 은행이 비금융 회사지분을 15% 이상 보유하고자 하는 때에는 은행이 부실해질 경우 유동성 지원 등 주주로서 책임을 진다는 각서를 제출하도록 하고 있다.[159] 이처럼 영국에서는 산업자본이 은행지분의 취득승인에 있어서 산업자본을 배제하는 규정이 없고, 또한 은행의 비금융회사를 소유하는 경우에도 은행 경영상 위험관리규정 및 유가증권 분산투자규정을 적용하게 되는 것 외에는 그 소유를 금지하지도 않는다.[160]

Ⅱ. 일 본

일본 은행법(이하 "은행법"으로 칭함)에서는 산업자본이 은행 및 은행지주회사에 투자하는 것에 대한 특별한 규제는 없다. 다만, 은행법 제52조의 2.11에서는 은행의 총 주주 의결권의 100분의 5를 초과하는 의결권 또는 은행지주회사의 총 주주 의결권의 100분의 5를 초과하는 의결권의 보유자는 내각부령에서 정하는 바에 따라 은행의결권의 대량보유자가 된 날부터 5일 이내에 신고서[161]를 내각총리대신에게 제출하도록 되어 있을 뿐이다. 또한, 일본에서는 은행의 주요주주가 되려면 사전에 내각총리대신의 인가를 받아야 한다(은행법 제52조의9 제1항). 이 경우 주요주주의 지분은 총 주주

159) 권영준.이혜란.하능식, 전게논문 76 내지 78면.
160) 정찬형, 전게논문 15면.
161) 은행의결권보유신고서의 기재사항은 다음과 같다 1. 의결권보유비율(은행의결권대량보유자가 보유하는 해당은행의결권대량보유자가 그 총주주의 의결권의 100분의5를 초과하는 수의 주식보유자인 은행 또는 은행지주회사의 의결권수를 해당은행 또는 은행지주회사의 총주주의의결권으로 나누어 구한 비율을 말한다)에 관한사항, 취득자금에 관한 사항, 보유의 목적 그 밖에 은행 또는 은행지주회사의 의결권의 보유에 관한 중요한 사항으로서 내각부령에서 정하는 사항 2. 상호 명칭 또는 성명 및 주소3. 법인인 경우에는 그 자본금(출자총액을 포함한다) 및 그 대표자의 성명 4. 사업을 하고 있는 때에는 영업소의 명칭 및 소재지와 그 사업의 종류 등이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 의결권의 20%(회사의 재무 및 영업방침의 결정에 대하여 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 내각부령에서 정한요건에 해당하는 자가 당해 회사의 의결권을 보유한 경우는 15%)를 점하는 경우를 말한다(은행법 제2조 제9항). 은행의 주요주주가 인가 후에 인가기준에 적합하지 않게 된 경우 내각총리대신은 해당 은행 주요주주에 대한 조치를 강구하여야 하는 기한을 제시하여 그 기준에 적합하게 하기 위한 필요한 조치를 취하여야 한다는 명령을 할 수 있다(은행법 제52조의13). 또한 내각총리대신은 은행의 주요주주(은행 총 주주의 의결권 100분의 50을 넘는 의결권의 보유자에 한함.)의 업무 또는 재산상황에 비추어 해당은행의 업무의 건전하고 적절한 운영을 확보하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 때에는 그 필요한도에서 해당은행 주요주주에 대하여 조치를 강구하여야 하는 사항 및 기한을 제시하여 해당 은행의 경영건전성을 확보하기 위한 개선계획의 제출을 요구하거나, 제출된 개선계획의 변경을 명하거나, 그 필요한도에서 감독상 필요한 조치를 명할 수 있다(은행법 제52조의14).

한편, 은행(그 자회사를 포함)은 일본 국내회사 발행주식의 5% 이상을 취득하거나 보유하는 것이 원칙적으로 금지된다. 그러나 예외적으로 담보권 실행 등의 경우에는 1년까지 허용되며(일본 「은행법」 제16조의3), 은행이 국내은행 . 증권회사 . 보험회사 또는 해외은행 . 증권회사 . 보험회사의 주식을 50% 이상 취득하여 자회사를 설립 . 인수하기 위해서는 내각 총리대신의 사전인가를 받아야 한다(은행법 제16조의2 제4항).

그리고 일본의 경우 독점금지법에서도 「은행법」과 유사하게 다른 회사 지배금지규정을 두고 있다. 즉, 은행 등 금융업을 영위하는 금융기관은 다른 회사 발행주식 총수의 5%(보험회사의 경우 10%)를 초과하여 보유하는 것이 금지된다. 다만, 금융기관이 사업성격상 또는 채권보전의 일환으로서 주식을 보유할 필요가 있고, 또한 사업지배력의 과도한 집중 우려가 없다고 판단되는 경우로서 미리 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 예외적으로 5% 이상 보유가 가능하다(일본 독점금지법 제11조).

상술한 일본의 법제를 종합하면 일본은 특별한 경우를 제외하고 거대한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

산업자본을 통하여 국내 금융기업을 보호하는 한편, 금융자본에 의한 산업지배력의 과도한 집중을 방지하고, 금융자본에 의한 또 다른 금융기관의 지배력강화를 방지하고자 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다.

우리의 정책수립과 법제정비에 있어서는 일본의 규제정책과 법제가 참고될 수 있을 것이므로 이의 유사도입을 제안하는 바이다.

Ⅲ. 캐나다

캐나다는 1967년부터 은행지분 소유한도를 10%로 제한하였으나 이후 2001년부터는 은행지분 소유한도를 은행의 자기자본 규모에 따라 차등 적용하는 것으로 변경하였다. 따라서 은행의 자기자본이 50억 달러를 초과하는 경우에는 은행지분 소유한도를 의결권 있는 주식의 20% 이내로 제한하고, 자기자본이 10억 달러 이상 50억 달러 이하인 경우에는 대주주 외에 일반 주주의 지분율이 35% 이상일 것으로 규정하고 있으며, 자기자본이 10억 달러미만인 경우에는 지분소유에 관한 제한이 없다. 한편, 은행의 비금융회사 소유한도에 대하여는 은행은 어떠한 비금융회사 지분도 10% 이상 소유할 수 없고, 비금융회사에 대한 총 지분의 합이 은행 자본의 70%를 초과할 수 없다.

Ⅳ. 유럽연합(EU)

EU의 금산분리에 대하여는 제2차 은행조정지침(Second Banking Coordination Directive; 2BCD)에서 규정하고 있다. 즉 은행의 비금융기업 투자와 비금융기업의 은행투자에 관하여 규정하고 있다. 2BCD에 의하면 비금융기업이 은행에 투자하는 것에 대하여는 별도의 제약을 두지 않고 있다(Article11). EU에서 신용기관을 직접 또는 간접적으로 적격보유 하고자 하는 자는 감독

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

당국에 보유하고자 하는 지분 규모를 사전에 신고(inform)해야 한다.

그리고 적격투자자가 어떤 은행 등 신용기관의 의결권 또는 지분의 20%, 33%, 50%를 초과하여 지분을 획득하는 경우, 또는 은행 등 신용기관이 실질적으로 자회사가 되도록 지분을 보유하여 은행 등 신용기관을 지배하게 되는 경우에도 감독당국에 신고하여야 한다. 또한 은행 등 신용기관이 적격보유지분을 직접 또는 간접적으로 처분하고자 하는 때에도 먼저 감독당국에 그 규모를 신고해야 한다. 적격보유지분의 감소로 인하여 의결권 또는 지분 비중이 20%, 33%, 50% 미만으로 되거나 동 신용기관이 자회사의 지위를 상실하게 되는 경우에는 이 사실을 감독당국에 신고해야 한다. 그리고 신용기관은 누군가의 지분이 위에서 언급한 지분을 초과 또는 이하로 하락했다는 것을 알았을 때에는 즉시 그 사실을 당국에 신고해야 한다.

각 회원국들이 적격투자자의 영향력 행사가 신용기관의 건전한 운영에 악영향을 줄 수 있다고 판단하는 경우 감독당국은 동 상황이 종료할 수 있게 하는 적절한 조치를 취할 수 있다. 그 조치로는 금지명령(injunctions), 이사 및 경영진에 대한 제재, 해당 주주의 의결권 행사 중지 등이 있다. 그리고 사전 신고의무를 이행하지 않는 자에게도 유사한 조치를 취할 수 있다. 감독당국의 반대에도 불구하고 지분을 취득한 자가 있다면, 회원국들은 다른 제재조치와는 별개로 해당 지분의 의결권 행사 중지, 행사된 의결권의 무효화 및 폐지 등의 조치를 취할 수 있다. 2BCD의 이러한 조항들은 Directive2000/12/EC 제16조에 신용기관 적격보유라는 내용으로 규정되어 있다.[162)]

또한 2BCD에 의하면, 은행이 비금융기업의 지분을 100% 소유하는 것이 가능하다. 다만, 은행의 개별 비금융기업(non-financial firms) 투자한도에 대하여 어떠한 신용기관(credit institution)도 신용기관이나 금융기관이 아닌 기업에 자기자본의 15%를 초과하여 적격보유를 할 수 없도록 하고 있다(Article12.1). 이것은 개별 비금융기업의 위험이 은행의 건전성을 침해하는 것을 방지하기 위한 것이다. 그리고 은행의 비금융기업 전체에 대한 총

162)권영준/이혜란/하능식, 전게논문 64 내지 65면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

투자한도를 보면, 비금융기업(신용기관, 금융기관 또는 이와 유사한 활동을 하는 기관을 제외한 기업)에 대한 신용기관의 적격보유는 자기자본의 60%를 초과할 수 없도록 하고 있다(Article12.2). 이와 같이 EU에서는 2BCD에서 규정하는 한도는 적격투자만을 대상으로 하므로 그 한도 내의 투자는 어떠한 방식으로도 제약을 가하지 않는다.[163]

V. 독 일

독일의 금융산업의 구조는 연혁적으로나 규범적으로 은행과 산업이 상호 교차적인 지분소유를 통하여 은행은 산업에 자금을 공급하고 산업은 은행에 대하여 안정적인 투자처를 제공하는 관계를 유지하고 있었다.[164]
독일의 경우 미국과 달리 겸업주의라는 유니버설 뱅킹(universal banking)이 허용되었다. 이는 독일의 경우 일찍부터 금융시장의 성장이 증권시장 등 자본시장을 중심으로 한 직접금융시장이 아닌 은행을 중심으로 하는 간접금융시장으로 성장해왔기 때문이다. 은행은 정부주도의 경제성장기에 독일의 급속한 경제성장을 이루는 견인차 역할을 하였기 때문에 은행이 유니버설 은행을 하거나 산업자본을 지배하는 것은 아무런 문제가 되지 않았다. 직접금융시장으로서 자본시장이 발달하지 않은 독일의 경우에는 정부주도로 산업자본을 은행을 통하여 성장시키고 이들의 경영에 관여하면서 은행이 전제 국민경제를 선도하는 형태를 취하게 된 것이다.

독일은 전통적으로 금융자본이 산업자본을 지배하는 구조였고, 은행을 통하여 정부가 산업발전을 주도하는 형식을 취하였던 것은 독일에서 프리드리츠 리스트(Friedrich List) 이후의 유치산업발전론의 근간이 되었다.[165]

이러한 역사적인 유니버설 뱅킹 내지 겸업주의 전통에 의하여 독일에서는 은행업에서 투자은행업이 상업은행업과 자연스럽게 일체화된 것이다. 최

163) 권영준/이혜란/하능식, 전게논문 61 내지 62면.
164) 최승재, 전게논문 9면.
165) 최승재, 전게논문 9 내지 10면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

근들어 독일의 경우는 금융자본과 산업자본과의 결합전통을 완화해 나가는 것으로 보인다. 즉, 독일의 은행들은 자신들이 보유하고 있는 기업의 지분을 매각하고, 은행내부에서 상업은행업과 투자은행업을 분리하고 있다. 2003년 말부터 발효된 투자업현대화법(Investment modernisierungs gesets 2003)에 따라 일체화된 금융자본과 산업자본의 연계를 축으로 하는 독일식의 제도는 투자은행업의 강화와 이에 따른 독일기업에 대한 투자매력의 감소와 독일기업의 직접금융시장에 대한 자본조달방식의 다양화로 인하여, 독일의 대형은행들은 시장에서 투자은행업무를 강화하도록 하는 압력을 받고 있으며, 이에 연관되어 투자은행업을 강화하고 있다.[166] 독일에서의 이러한 흐름은 은행의 대형화와 투자은행의 강화를 위하여 은행들을 상업은행과 투자은행업으로 서로 분리하고 있으며, 이들 간의 방화벽을 쌓는 등 실질적으로 구별을 하고 있다. 이러한 과정을 통하여 은산복합체였던 독일은 은행과 산업의 분리가 이루어지고 있는데, 은행이 여신업과 수신업을 중심으로 하는 상업은행업과 투자은행업으로 구별되면서 독일의 기업들도 점차 자본시장을 통한 자본조달이라는 방향성을 잡아가고 있다.[167]

독일의 유니버설은행시스템은 독일 은행은 모든 금융서비스활동을 하는 것이 허용되어 있다는 점에서 미국의 모델과는 전혀 다르다. 독일은행이 고객에게 제공하는 금융서비스는 상업은행과 투자은행 기능을 포함한다. 그러므로 미국에서의 법률상 금융서비스의 분리나 영국의 전통에 따른 금융서비스의 분리는 독일에서는 존재하지 않는다. 독일에서는 은행과 산업은 긴밀하게 연결되어 있는데, 은행은 은행이나 비은행회사의 주식지분소유가 허용되고, 연방감독기관에 의해 신뢰성이 있다고 간주되는 경우 비은행 회사는 은행 주식지분을 100%까지 소유할 수 있다. 이러한 유니버설은행은 Switzerland, Spain, Denmark, Belgium, Luxembourg, the Netherlands, 그리고 France(since1984)에서도 확인된다.[168]

---

166) 최승재, 전게논문 10면 ; Rita Biswas et al., "Recent Trends in U.S. and German Banking: Convergence or Divergence" Hochschule fur Bankwirtschaft / HFB No29(2001), 6면.
167) 최승재, 전게논문 10면.
168) Mark E. Nance/Bernd Singhof, op. cit., p.103.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

독일에서도 은행의 비금융기업에 대한 투자는 2BCD 규정을 따르는 것으로 간주되므로 은행이 비금융기업의 지분 100%를 소유하는 것이 가능하다. 그런데 독일「은행법」(GBA) 제12조에 의하면, 예금취급기관은 비금융기업에 대한 투자금액이 자기자본(liable capital)의 15%를 초과하게 되는 적격참여 지분(qualified participating interest)을 보유할 수 없도록 하고 있다. 또한 예금취급기관의 전체 비금융기업에 대한 투자비중이 자기자본의 60%를 초과하게 하는 적격참여지분을 보유할 수도 없다. 그러나 예금취급기관은 연방은행감독청(FBSO)의 승인을 얻으면 한도를 초과하여 보유하는 것이 가능하다. 이 때 예금취급기관은 한도초과 금액에 해당하는 만큼 자기자본으로 담보를 확보해야 하며, 이 두 가지 한도를 모두 초과한다면 그 중 큰 금액을 자기자본으로 보증해야 한다. 예금취급기관을 자회사로 보유하는 기업그룹의 모기업은 투자자본의 비중이 그룹 전체의 자기자본 15%를 초과하게 되는 적격참여지분을 보유 할 수 없다. 또한 그룹은 전체 투자자본의 비중이 그룹 자기자본의 60%를 초과하도록 하는 적격참여지분을 보유할 수도 없다. 그러나 그룹은 연방은행감독원의 승인이 있는 경우 한도초과가 가능하며, 이 때 한도초과금액은 그룹 자기자본으로 담보를 확보(충당금 설정)해야 하고, 이 두 가지 한도를 모두 초과하면 큰 금액만큼의 충당금을 설정해야 한다.[169]

독일의 경우도 2BCD의 제11조를 따르고 있으므로 비금융기업의 은행에 대한 투자 제약은 없는 것으로 간주된다. 독일의 「은행법」에 의하면, 적격참여지분을 보유하고자 하는 자는 연방은행감독원과 독일연방은행(Deutsche Bundesbank)에 그 금액을 구체적으로 신고해야 할 의무가 있다. 적격참여지분보유자는 적격참여지분의 크기가 의결권 또는 자본금의 20%, 33%, 50% 이상으로 되는 경우 또는 동 기관을 지배하게 되는 경우에 즉시 연방은행감독원과 독일연방은행에 보고하여야 한다. 적격참여지분의 자격을 상실하거나 적격참여지분의 규모가 의결권 또는 자본금의 20%, 33%, 50% 미만으로 되도록 지분율을 낮추거나 또는 더 이상 지배기업의 위치를 유지

169) 권영준/이혜란/하능식, 전게논문 69 내지 70면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

할 수 없을 정도로 지분율이 변화하는 경우에는 이러한 사실을 연방은행감독원과 독일연방은행에 보고하여야 하는 의무가 있다.[170]

Ⅵ. 프랑스

프랑스의 경우도 2BCD의 규정을 준용하고 있으므로 은행이 비금융기업의 지분을 100% 소유하는 것이 가능하다. 그러나 은행의 비금융기업에 대한 적격투자의 한도는 은행 자기자본의 15%, 전체 비금융기업에 대한 총투자한도는 자기자본의 60%이며 예외적으로 이러한 한도를 초과하는 것이 허용되는 경우도 있는데, 초과금액에 대해서는 은행의 자기자본으로 담보를 확보해야 하고, 동 자금은 부채비율계산에서 제외된다.
1984년 프랑스「은행법(FBA)」제6조에 의하면 신용기관은 은행금융규제위원회에서 규정하고 있는 조건을 충족하는 경우에 타 회사 지분의 취득 및 보유가 가능하다.[171]

프랑스에서 비금융기업의 은행투자에 대해서는 2BCD 제11조를 따르고 있으므로 별도의 제약이 존재하지 않으며, 다만 적격투자를 하기 위해서는 주주(shareholders)의 적격성 요건을 갖춰야 한다. 1996년 프랑스 금융현대화법(FMA) 제12조에 의하면 투자기업을 승인하기 전에 신용기관 및 투자기업위원회(the Comite des Etablissements de Credit et des Entreprises d`Investissement, CECEI)는 직·간접적으로 적격보유를 하게 되는 개별주주의 이름과 보유금액을 확인하고 계획한 서비스를 제공할 수 있는 프로그램을 가지고 있는지 등을 확인하도록 하고 있다.[172]

Ⅶ. 스페인

170) 권영준/이혜란/하능식, 전게논문 70 내지 71면.
171) 권영준/이혜란/하능식, 전게논문 65 내지 66면
172) 권영준/이혜란/하능식, 전게논문 66 내지 67면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

스페인에서의 은행은 비금융기업 투자에 대해서는 별도의 제약이 없으므로 EU의 2BCD를 준용하는 것으로 간주된다. 즉, 2BCD의 15%와 60% 투자한도가 적용되지만, 은행이 비금융기업의 지분 100%를 소유할 수 있다. 비금융기업의 은행투자는 2BCD의 규정에 따라 허용되는 것으로 간주된다.

그러나 신규로 진입하는 스페인 은행에 대해서는 비금융기업이 동 은행의 영업개시 후 5년 동안 자본금의 20%를 초과하여 보유할 수 없도록 제한하고 있다. 비금융기업이 은행의 주요주주가 될 수 있는 지분을 보유하고자 하는 경우에는 보유규모, 기간, 인수조건 및 인수기간 등을 스페인은행(BOS)에 사전 신고하여야 한다. 신고의무는 신용기관의 자본금 또는 의결권의 직 · 간접 보유량이 10%, 15%, 25%, 33%, 40%, 50%, 66%, 75% 등을 초과하게 되는 경우 및 신용기관의 지배력을 획득하게 되는 모든 경우에 스페인은행(BOS)에 사전 신고하여야 한다(Article57). 스페인은행은 신고를 받은 날로부터 3개월 내에 인수를 반대할 수 있다. 즉, 인수자가 「은행법」 제43.5에 부합하지 않아 건전한 관리 및 주식보유의 적임자가 아니라고 판단되는 경우에는 반대할 수 있도록 되어 있다.

제4절 검토 및 시사점

Ⅰ. 우리의 법제와 외국의 주요법제 간의 비교법적 검토

우리나라의 금산분리정책은 상술한 바와 같이 1950년 5월 은행법의 제정으로부터 시작되었고, 당시에는 산업자본의 금융자본에 대한 소유제한에 관한 규정은 두고 있지 않고 있었으나, 이후 산업자본의 은행소유로 인한 부작용이 심각한 사회문제로 대두되기 시작하였던 1960년대에 들어와 먼저 은행 대주주의 의결권을 10%로 제한하는 조치를 취하며 유지해 오다가, 1980년대에 소유제한 정책이 이루어진 후 오늘에 이르기까지 그 제한이 강화 또는 완화되는 등, 정권의 변화에 따라 쉽게 바뀌어 동 정책에 관한 기

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

준이 무엇인지 혼선을 자아내고 있다. 따라서 학계의 입장도 금산분리정책의 변화에 대하여 찬성과 반대 의견으로 첨예하게 대립되는 양상을 보이고 있다. 그러므로 외국의 정책과 입법례를 가급적이면 다양하게 살펴보면서 우리의 입법정책에 어떠한 문제점이 있는 것인지 살펴보았는데, 이 또한 저마다 자국의 현실이 반영되어 법제되어 있기 때문에 자국편견에서 어느 한 나라의 정책을 비판한다든지 또는 무작정 칭송할 수 있는 것만은 아닌 것으로 생각되었다. 그러나 이러한 비교법적 연구를 통하여 알 수 있게 된 것은 첫째는, 세계적으로 각 국가는 금산분리정책을 미국과 이탈리아처럼 엄격하게 규제하고 있는 국가, 둘째는 규제는 하고 있으나 완화하게 규제하고 있는 국가, 셋째는 금산결합을 자유롭게 인정하고 있는 국가 등 3가지 유형으로 나뉘어진다는 것과, 대다수의 국가들이 후자인 규제완화 또는 금산결합을 인정하는 국가에 속해있다는 것이었다.

Ⅱ. 산업자본과 금융자본간 소유의 현황

우리나라와 외국의 산업자본과 금융자본 간의 소유 실상을 보면, 먼저 산업자본과 금융자본 간의 소유규제가 가장 낮은 독일의 경우 세계 100대 은행에 포함된 은행의 수가 가장 많았으며, 20% 이상 100%까지 산업자본이 소유한 은행이 고루 분포하고 있다는 점을 알 수 있었다. 더욱이 스페인과 오스트리아 등에서도 20%에서 30%까지 소유한 산업자본 은행이 존재한다. 이처럼 엄격한 금산분리를 유지하고 있는 나라보다는 금산결합 법률제도를 유지하고 있는 독일, 스페인 등 유럽의 경우 실제 산업자본이 금융자본을 소유하는 비율이 높은 은행의 수가 많게 나타나고 있다. 금산분리를 강하게 주장하는 전문가들은 금산분리를 완화하더라도 실제 산업자본이 금융자본을 소유하는 경우는 드물다는 점을 들어 금산분리를 완화할 이유가 없다고 주장하는 경우도 있으나, 금산분리가 완화된 금산결합법제 국가의 경우 실제로 산업자본이 금융자본을 소유하는 비율이 높다는 점에서 보면, 금산분

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

리 완화는 필요한 국가의 경우 산업자본에 의한 금융자본의 소유비율은 높아질 것으로 생각된다.

Ⅲ. 시사점

상술한 바와 같이 외국의 경우는 금산분리를 엄격하게 유지하고 있는 나라는 극히 일부에 지나지 않는다는 점이다. 상대적으로 대표적인 미국과 독일을 비교해 보면, 미국은 기업의 자금조달에 있어서 직접금융시장이 중심적인 역할을 하여 온 반면, 독일은 역사적으로 기업의 자금조달의 관점에서 직접금융시장인 증권업에 대한 의존도가 상대적으로 낮고 은행이 금융산업의 중심이었다.[173] 여기서 고려해 볼 점은 미국의 경우는 주식, 채권 등 직접금융시장에서 자금을 조달할 수 있는 자본시장의 발달로 인해 은행을 통한 간접금융에 의한 자금조달이 그렇게 크지 않다는 점이다. 실제로 미국의 자본시장규모는 유럽이나 우리나라의 자본시장에 비교할 수 없을 정도로 커서 자본조달을 은행 등 간접금융에 의존할 필요성을 크게 느끼지 못한 것도 금산분리를 엄격하게 유지할 수 있는 금융환경이라 할 수 있다. 즉. 미국의 경우는 기업자금을 주로 자본시장에서 조달하는 시장중심 직접금융으로 은행은 기업경영에 관여하는 경우가 드물다.[174]

반면, 독일의 경우에는 직접금융인 자본시장보다는 간접금융인 은행을 통한 자본조달의 필요성이 커서 금산분리원칙이 미국과 달리 적용되고 있다는 점을 볼 수 있다. 독일의 은행들이 독일 국내 기업과의 주식 상호보유를 통한 금산복합체적인 성격을 가지고 있었다는 점도 상대적으로 독일의 경우 투자은행의 대형화 등이 미국에 비하여 뒤쳐지게 되는 원인이 되었다. 독일이나 일본 등 이해관계자 중심주의 기업지배구조에서는 자본시장이 미성숙하고, 기업자금을 주로 은행을 통해 조달하는 은행 중심 간접금융으로

173) 최승재, 전게논문 13면.
174) 신현한/강동관, “외국기업(집단)소유 지배구조 및 산업자본과 금융자본간 관계 사례 연구”(연세대학교 경영연구소, 2005) 9면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

은행이 기업경영에 영향력을 행사하는 경우가 많아 산업자본이 금융자본을 소유할 필요성이 커진다고 할 것이다. 미국과 독일은 상술한 바와 같이 금융산업의 지형이 상이하여 양국의 금융설계는 상당히 다를 수밖에 없었다.[175] 여기서 우리나라의 경우는 최근에 자본시장의 활성화를 꽤하고 있지만, 아직은 외국의 자본시장에 비해 열악한 상황에 있다는 점을 감안하면 앞으로 우리나라의 금산분리정책이 어떠한 방향으로 흘러가야 할 것인지에 대한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

그리고 금산결합법제를 취하고 있는 유럽 등 외국의 경우에서는 그 나라에서 산업자본이 은행을 사금고화 하거나 경쟁력을 저해한다고 하여 금융산업의 안정성을 이유로 엄격한 금산분리제를 취하고 있는 미국이나 이탈리아보다 금융시장이 불안정하다고 할 수 없다는 점 또한 앞으로 우리나라의 금산분리법제를 추진하는데 하나의 시사점을 주고 있다고 생각한다.

한편으로 우리나라의 경우 외국과 직선적으로 비교할 수 없다는 점을 강조하는 금산분리론자들은 우리나라의 경우 외국에 없는 특수성이 있는 바, 그것은 바로 재벌의 존재를 들고 있다. 그러나 우리나라와 같은 재벌구조를 금산분리를 완화하거나 자유화해 운영하는 나라에서 존재하지 아니한다는 것은 경험적으로 입증되지 아니하였고, 일본의 경우 재벌 계열이라는 산업구조도 우리나라의 재벌과 유사하다고 할 수 있고, 유럽 등의 경우에도 마찬가지로 지배구조 측면에서 우리나라의 재벌구조와 같거나 유사한 구조는 얼마든지 찾을 수 있다. 그러한 나라에서 재벌 때문에 금산분리를 강화해야 한다는 견해는 찾아보기 힘들고, 실제로 그러한 이유 때문에 금산분리정책을 추진하고 있는 나라는 드물다. 또한 금산분리정책을 엄격하게 운영하는 미국의 경우에도 그 이유를 미국에 존재하는 재벌 때문에 금산분리를 완화할 수 없다는 논리를 찾아보기 어렵다는 점에서 재벌이 존재하는 우리나라에서는 반드시 금산분리를 유지하여야 한다는 논리는 비약이라고 볼 수 있다.

그리고 우리나라의 재벌은 이전과는 달리 그 재벌개념이 성립하기 어려울 정도로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」과 금융관계법 등에서 규제

175) 최승재, 전게논문, 13면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

를 강화하고 있는 실정이고 보면 외국과 달리 재벌이 존재하여 금산분리를 강화하여야 한다는 논리는 타당하다고 할 수 없다는 것 또한 본 비교연구에서 업어진 시사점이라 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4장 금산분리정책의 주요 내용

제1절 금산분리에 대한 총괄적 고찰

Ⅰ. 금융자본과 산업자본의 관계

1. 금산결합의 순기능

은산결합의 순기능[176]으로써 은행이 산업자본과 결합함에 따라 은행의 규모가 확대되고 이에 따른 은행 서비스의 생산평균비용 하락 효과를 예상할 수 있다. 이는 규모의 경제로 일컬어지는 개념으로 비용절감의 효과는 일부분 은행서비스 가격하락의 형태로 소비자에게 그 혜택이 귀속되므로 종국에는 은행과 소비자 모두 이득을 볼 수 있다. 또한 현재 외국 자본에는 은행 소유가 개방되어 있으나, 국내 산업자본에는 제한되고 있다. 따라서 외국 자본에 의한 국부 유출 및 역차별의 문제가 제기되고 있는 상황에서 국내 산업자본에 의한 은행소유를 인정하게 되면, 은행의 경쟁력 강화의 효과를 예측할 수 있다.[177] 그러나 무엇보다 예상될 수 있는 이득은 운영비용 절감 및 업무의 효율성 제고에 있다고 하겠다. 즉, 금융과 제조업의 경우 고정비율이 높아 규모의 경제가 작용하므로 기간시설 및 판매망의 공동사

176) 우리나라에 있어서 금산분리는 은행을 제외한 금융기관에 대해 느슨한 규제를 통해 이미 많은 산업자본이 진출해 있음으로(예를 들어, 현대자동차와 현대캐피탈의 관계) 은행과 산업자본의 결합에 따른 순기능에 대한 주장의 유사한 예로 생각해 볼 수 있다.

177) 이와 관련 윤창현 서울시립대 경영학부 교수는 "낙후된 금융산업을 빠른 시일 내에 끌어올려 본궤도에 진입시킬 수 있는 가장 좋은 방법이 국제화의 추진이다. 금산분리 완화와 이로 인한 국내 자본의 은행 인수가 국내 은행의 국제화에 큰 역할을 할 것"이라 주장한다. "외국자본이 소유한 한국 금융기관이 국제 비즈니스를 본격적으로 확장하기는 힘들다. 예를 들어 국제적인 영업망을 이미 구축하고 있는 씨티은행이 대주주인 한국씨티은행이 해외 영업망을 따로 가질 이유가 없는 식이다. 결국 해외 자본이 국내 은행을 소유할 경우 그 법인은 국제화를 추진할 필요가 거의 없다. 반면 국내 자본이 소유한 은행은 국제화를 자연스럽게 추진하게 되어 있다"는 것을 주요 논거로 제시하고 있다(매일경제, 2008.5.21, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2008&no=318308).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

용, 관리비용의 공동 부담 등의 형태로 비용 절감이 가능하게 될 것이고, 또한 은산결합을 통해 금융자본확충이 용이하게 되는 측면이 있다.[178] 금융기관에 대한 소유규제 등으로 인해 대규모 금융자본이 충분히 형성되기 어려운 경우에 있어서 산업자본이 충분한 자금력을 바탕으로 금융자본확충에 기여할 수 있게 되는 것이다. 산업자본의 은행인수를 허용하는 것은 이처럼 재정적 의미뿐만 아니라 사회후생적 의미도 지니고 있다. 즉 민간제조기업의 은행 지분취득을 허용하여 은행의 자본확충을 용이하게 함으로써 이것이 은행의 시스템 위험을 완화하고 공적자금 투입을 감소[179]시킬 수 있어 정부의 예산적자에 대한 압박도 완화할 수 있을 것이다. 반대로 은행과 산업이 분리되는 경우에는 자본시장이 분할되어 은행산업이나 제조업부문에서 경영비효율성이 지속되고 또한 우수한 경영기업의 전수 기회도 줄어들게 된다. 본래 현재의 경영자가 기업을 비효율적으로 운영한다면 이 기업은 궁극적으로 좀 더 효율적인 소유자 및 경영자 집단에 의한 인수합병의 목표가 된다. 그러나 소유규제로 인하여 비금융기업이 은행을 인수할 수 없고 그 반대의 경우도 가능하지 않다면 무능하고 비효율적인 경영자들이 보호받게 되고 따라서 대리인 비용이 매우 커질 수 있다. 기업이 은행을 인수할 수 있고 은행이 기업을 지배할 수 있다면 기업지배측면에서 시장이 이분화되지 않고 효율적일 수 있기 때문에 기존의 경영자에게는 기업을 효율적으로 운영해야 할 충분한 유인이 존재하기 때문이다. 결국 대리인 비용의 감소와 함께 기업의 전반적인 경쟁력이 향상될 수 있을 것이다.

2. 금산결합의 역기능

178) 현대 은행이론에 따르면 정보의 불완전성과 비대칭성이 존재하는 세계에서 은행은 기업에 자금을 공급하는 대리 감시인으로 간주된다. 은행은 대출관계에 있어 기업에 대하여 특권적 준내부자이면서 정보를 가진 대출자이다. 은행은 기업의 부채와 지분을 동시에 보유함으로써 특권적 채권자(대출자)로 남기보다는 내부자로 되는 경향이 있으므로 기업이 수행하는 프로젝트의 감시를 더욱 철저히 하고 통제할 수 있는 권한도 가진다. 은행이 완전한 내부자로 되면 기업으로부터 은행으로의 정보흐름이 내부화되고 완전해짐에 따라 은행의 자금조달결정이 더욱 효율적이고 적기에 이루어질 수 있는 이점이 있다.

179) 공적자금 투입의 감소는 공채발행규모를 축소시켜 미래 납세자의 부가 현재의 은행 예금자 및 채무자에 이전되는 현상(generational wealth transfers)을 피할 수 있는 장점이 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

상술한 금산결합의 순기능과는 반대로 금융자본과 산업자본이 결합할 경우 고객과 지배주주 간 이해상충문제, 금융시스템의 안전성 저해, 경제력 집중 및 금융자원 배분의 왜곡 등의 문제가 발생될 수 있다는 금산결합의 역기능 또한 나타날 수 있다.[180] 즉, 금융자본이 고객의 이익보다는 지배주주의 이익을 우선적으로 고려함으로써 대주주와 고객 간의 이해상충문제가 발생한다. 이는 금융자본이 산업자본의 이해에 따라 기업의 무리한 확장이나 위험한 투자 등에 과도하게 동원됨으로써 금융의 건전성 및 안전성을 저해하고 국민경제 전체의 시스템리스크로 확대될 우려도 존재한다는 것이다. 따라서 금융자본을 지배하는 소수의 산업자본에 경제력이 과도하게 집중됨으로써 자원배분이 왜곡되는 문제가 나타날 수 있다는 것이다. 또한 기업이 은행과 계열화 되는 경우에 그러한 기업은 은행시장에서 은행서비스를 구매하지 않고 핵심적 은행서비스를 계열은행에 의존함에 따라 다른 은행은 이 분야의 은행서비스 경쟁에서 불리한 상황에 놓이게 된다.[181] 즉,

---

180) 전성인 홍익대 경제학과 교수는 금산분리 완화 반대의사를 밝혔다. 그는 “금산분리 완화 폐지 논의는 우리나라 은행에 외국자본 지배가 심화됐다는 인식을 편의적으로 이용하고 있는데 론스타의 외환 은행 지배가 대표적 사례”라고 꼬집었다. 외국자본이고 단기투기성 자금이기 때문에 이를 해결하기 위해 산업자본이나 PEF에 은행을 넘기자는 주장이 악용되고 있다는 것이다. 그는 “최근 산업은행 및 우리은행 민영화에 대해서도 충분한 검토가 필요하다”며 “굳이 민영화를 할 경우 재벌의 직접적 장악에서는 상대적으로 자유롭고 별도의 운용본부가 있어 자금운용의 독립성이 어느 정도 보장되고 있는 국민연금이 재무적 투자자로 나서 물량 소화의 부담을 어느 정도 완화해 주는 방식은 검토 가능하다”라고 말했다. 박경서 고려대학교 경영학과 교수도 “금융업 특히 은행업은 결제시스템 담당 등 외부효과가 큰 사업이라는 점에서 가장 보수적인 경영전략과 조직 문화가 요구되는 사업인 반면 산업자본은 위험 추구를 통해 성장을 도모하는 사업이라는 점에서 양자의 결합은 매우 위험한 발상”이라고 지적했다. 그는 “선진국에서도 은행 소유 규제가 존재하며 설사 규제가 없더라도 산업자본이 대규모 은행을 소유한 사례는 없는데 이는 편익보다 감독 비용의 부담이 더 크기 때문”이라며 “연기금 등에 대한 비금융 주력자 규제를 완화해 은행 소유를 확대하는 것은 경제력 집중이나 이해 상충 문제를 최소화하면서 경영 감시기능을 제고할 수 있는 방안으로 판단되나 산업자본의 직접 투자지분 확대는 시기상조”라고 말했다. 고동원 성균관대학교 법과대학 교수 역시 반대했다. 그는 "금산 분리 완화로 우리나라 은행 산업의 경쟁력 제고에 대한 문제를 풀 것이 아니라 다른 방법을 모색하는 것이 바람직하다"며 "불필요한 금융 규제의 과감한 완화, 은행 업무 범위 확대를 통한 수익력 극대화, 국제화 기준에 맞는 은행 경영지배 구조개선 등이 은행의 국제 경쟁력을 향상시키는 방안이 될 것"이라고 주장했다(아시아경제, 2008.4.23. 한국금융학회 춘계 정책심포지엄 보도자료, http://www. asiaecnomy. co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=316465&section=S1N29&section2=S2N101).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

계열화된 은행이 계열기업에 금융서비스를 배타적으로 공급하는 경우 은행산업의 경쟁이 위축될 수 있다는 것이다.[182)]

이러한 경우 금융감독의 측면에서도 막대한 비용상의 문제가 제기될 수 있다. 은행과 일반기업을 동시에 지배하는 지주회사의 자본적정성은 모기업인 지주회사에 대한 것이 아니라 결합재무제표 기준이 되어야 한다. 일반기업들은 자기자본비율에 대한 규제가 없으므로 금융감독 당국은 일반기업과 계열화된 은행의 자기자본비율에 대한 기준을 설정할 필요가 있다. 결국 은행이 일반기업과 계열화되는 경우 은행지주회사를 감독하는 것보다 더 큰 부담을 갖게 마련이다. 이는 제조기업의 경우 금융기관에 비해 수익구조와 비용구조가 매우 복잡하고 다양하므로 금융감독기관이 제조기업을 분석하는 데는 많은 비용과 노력이 필요하기 때문에 은행과 계열화된 제조기업이 금융기관과 유사한 규제와 감독을 받도록 하기 위해서는 엄청난 비용이 발생할 수밖에 없는 구조가 되는 것이다.[183)]

Ⅱ. 금산분리와 경제력 집중

1. 금융산업의 소유 및 지배구조 규제

181) 독일에서는 은행과 기업 간의 밀접한 관계로 인해 경쟁이 제한되고 있다. 독일의 은행들은 직접적 지분보유, 개인투자자를 대신한 대리 의결권행사, 이사 및 경영진 임명 등 다양한 형태로 기업을 지배하고 있다. 이와 같은 hausbank의 존재로 인해 과도한 은행대출 의존, 외국은행 진입의 어려움, 독일은행들에게 과도한 이윤 보장 등의 현상이 나타나고 있다.

182) 미국의 은행지주회사법(BHCA) 입법당시 하원은 동법이 독점력을 방지하고자 한다는 것을 분명히 하고 있으며 상원은행위원회 보고서는 동법이 은행산업의 국민경제적 중요성을 감안하여 과도한 집중이 바람직하지 않다는 견해를 나타낸 바 있다. 그러나 과도한 집중(Undue Concentration)이 수평적 집중에 대한 것인지 복합기업(conglomerate)의 집중에 대한 것인지 불분명하므로 독점력 확대가 BHCA의 은행/산업 결합제한에 적용되는지는 명확하지 않다. 수평적 집중은 하나의 은행지주회사가 여러 은행을 결합하여 은행산업의 지배력을 갖게 되는 것을 의미하며, 복합기업의 집중은 하나의 지주회사가 은행과 비은행회사를 결합하여 이 복합기업이 은행산업과 비은행산업에서 지배력을 갖게 되는 것을 의미한다.

183) Walter, John R, "Banking and Commerce: Tear Down This Wall?," FRB of Richmond, Economic Quarterly Vol. 89/2, Spring 2003, p.34-40

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기업에 대한 소유(ownership)와 지배(governance)를 규제하는 것은 시장에 대한 독과점적 구조 그 자체를 규제하는 구조규제의 하나로 독과점적 지위는 인정하면서도 그 남용행위를 규제하는 행위규제와는 달리 폐해의 원인을 미리 방지하자는데 그 목적이 있다. 이론적으로 진입과 퇴출이 완전히 자유로운 시장에서는 시장집중이 존재하더라도 독과점적 이윤이 발생할 수 없다. 진입규제가 완화되면 잠재적 진입자들에 의해 독과점적 이윤이 소멸될 수 있기 때문이다. 그러나 금융산업의 특성상 진입규제[184]가 불가피하기 때문에 독과점적 시장구조에 대한 규제 또한 불가피하다. 금융기관의 소유와 지배구조가 특히 문제가 되는 것은 금융기관이 사적기업이면서도 공익성이 크다는 점에 있다. 따라서 금융기관의 소유 및 지배구조에 대한 규제의 논리도 이와 같은 맥락에 있다. 즉, 소유자가 경영에 미칠 수 있는 통제력을 제한함으로써 과다한 사적이득 추구를 자제시키는 한편, 이는 예금자보호, 통화정책의 유효성 및 지급결제제도의 안정성 확보, 독과점이나 담합의 방지를 통한 경쟁적인 금융제도의 유지 등에서 찾을 수 있다. 우리나라의 경우 현재 은행 및 보험회사 등 일부 금융회사에 대해서는 산업자본의 지배를 막기 위한 소유 및 지배제한이 있고, 여타의 금융업에 대해서는 일부 소유상한이 있기는 하나 지배가 불가능할 정도로 규제하고 있는 것으로는 볼 수 없다.

2. 금융기관에 대한 경제력 집중규제

(1) 경제력 집중규제

경제력 집중(Economic Concentration)이란 경제력을 나타내는 이윤이나 소득 또는 자산 등이 특정한 경제주체에 집중되는 현상을 말한다. 경제

184) 금융산업의 진입규제(entry barrier)는 금융제도의 안정을 위해 정부가 취하는 규제라는 점에서 생산기술이나 상품의 특성으로 인해, 잠재진입자의 신규진입이 제약되는 일반산업의 시장장벽(market barrier)과는 성격을 달리한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

력집중은 개념적으로 경제력의 시장집중과 일반집중 그리고 소유집중으로 구분된다.[185] 우리나라에 있어서 경제력 집중의 특징은 시장집중[186]의 형태로 경제력을 누리고 있던 독과점기업들이 그 동안 축적해 왔던 자본력과 사회·경제적 및 정치적 지위를 기초로 하여 타 기업을 흡수하거나 새로운 기업을 설립하여 대규모 기업군을 형성함으로써 일반집중[187]의 형태로 발전하였다는 점을 들 수 있으며, 이를 소유집중[188]의 현상으로 보기도 한다. 경제력 집중은 규모의 경제 실현, 제품의 다각화를 통하여 위험의 분산, 경영능력이나 기술의 보충(인적자원의 육성), 첨단기술 산업 또는 기간산업에의 투자로 산업구조 조화에의 기여, 국제경쟁력 강화 및 국제적 신인도 제고 등의 긍정적 측면도 있지만, 시장지배력의 강화, 불공정행위 증대 등에 의한 자유롭고 공정한 경쟁의 저해, 자원분배 및 소득분배의 왜곡, 재무구조의 취약, 전문성 저하 및 경영의 경직화로 인한 경쟁력 약화, 중소기업 분야에의 무분별한 참여로 중소기업과의 갈등야기, 소득분배 또는 경제적 부의 세습 및 편중, 정치적.사회적 불만야기(부당한 부의 축적, 재벌육성정책 등에 비난) 등의 부정적 측면도 있다.

(2) 금융기관의 경제력 집중규제에 대한 각론적 고찰

1) 은행법

은행법에는 은행업을 영위하고자 하는 자는 법인으로서 금융위원회의 인가를 받아야 하며, 자본금은 1,000억원이상으로 하는 등의 진입규제를 설정해 놓고 있다.[189] 그리고 금융기관 주식의 보유한도에는 제한이 있으며, 그

185) 최정표, “재벌개혁의 현황과 과제”, ITBI리뷰 제6권 제1호, 국제무역경영원구원(2000), 13 내지 114면.
186) 이는 산업집중으로도 표현되며, 특정한 하나의 시장 또는 산업을 범위로 하여 볼 때 소수의 기업에게 경제력이 집중된 경우를 뜻한다.
187) 이는 거시적 집중으로도 표현되며, 경제전반을 범위로 하여 볼 때 소수의 기업집단 또는 대기업에게 경제력이 집중된 경우를 뜻한다.
188) 이는 특정인이 다수의 주요기업을 지배하고 있는 경우를 뜻한다.
189) 전국을 영업구역으로 하지 않는 금융기관의 자본금은 250억원 이상으로 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한도를 초과하는 주식에 대해서는 의결권이 제한된다.[190] 더하여 대량 자본이 집중되는 금융기관의 경우는 그 특성상 내부 통제시스템 강화를 목적으로 금융기관의 임원과 직원은 겸직이 제한되며, 사외이사를 3인 이상으로 하되, 전체 이사 수의 100분의 50 이상 두도록 되어 있다. 그리고 이사회에 감사위원회를 설치하여야 하며, 그 위원의 3분의 2 이상을 사외이사로 구성하고 내부통제기준을 정하여 준법감시인을 두어야 한다. 금융기관이 은행업이 아닌 업무를 영위하고자 하는 경우에는 금융위원회의 인가를 받아야 한다. 그리고 금융기관의 동일 차주에 대한 신용공여와 다른 회사에 대한 출자는 일정 범위 이내로 제한되는 등의 규제가 있다.

2) 공정거래법

공정거래법은 경제력 집중을 억제하기 위하여[191] 지주회사와 상호출자제한 기업집단 · 출자총액제한 기업집단 · 채무보증제한 기업집단(이하 "상호출자제한 기업집단 등"이라 한다)에 대해 규제하고 있으며, 상호출자제한 기업집단 등에 대해서는 상호출자의 금지, 출자총액의 제한, 계열회사에 대한 채무보증의 금지, 주식소유 현황 등의 신고 등에 관한 규제를 가하고 있다.[192] 따라서 그 대상이 일반사업자나 개별시장이 아닌 유력한 경제주체인

190) 그러나 일정기간 계속하여 금융기관의 일정률 이상의 주식을 보유한 자는 소수주주권을 행사할 수 있다.

191) 경제력 집중의 억제 관련 제도는 오직 일본 독점금지법에서 유사한 입법례를 찾아 볼 수 있는데, 일본 독점금지법은 종래 사업지배력이 과도하게 집중되는 지주회사의 설립금지(독점금지법 제9조), 대규모회사의 주식보유총액제한(독점금지법 제9조의2), 금융회사의 의결권보유제한(동법 제11조) 등의 규정을 두고 있었는데, 실제로 그 집행실적이 미미하였고 종합상사 등에 회사의 주식보유총액제한 조항을 지주회사의 설립금지 조항과 통합하여 사업지배력이 과도하게 집중되는 회사의 설립금지로 규정하였고(동법 제9조), 금융회사의 의결권보유한도를 종전의 “다른 국내회사의 총주식의 의결권 5%(보험회사 10%)”에서 “사업회사의 의결권 5%(보험회사 10%)”로 변경하였다(동법 제11조)(이호영, 독점규제법: 쟁점과 판례(홍문사) 95면(2005)).

192) 우리나라의 경제력집중 현상은 지난 1960년대 이후 경제개발 추진과정에서 생성되고 심화되어 왔다. 경제력집중 심화문제에 대한 관심과 우려는 경제개발 초기 단계에서는 성장우선론에 밀려 크게 설득력을 얻지 못하였고, 공정거래법이 제정되기 이전까지는 물론이고, 제정된 공정거래법 내용에도 경제력 집중 억제시책에 대한 직접적인 내용은 규정되지 못하였다. 그러나 1980년대에 들어 과거 1960년부터 1970년대 대기업 중심의 성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

일정규모 이상의 기업집단으로 제한되고 있다. 금융기관 또한 이러한 법규 내에서 규제되고 있는 것이다.

3) 금융지주회사법

1999년 2월 공정거래법의 개정으로 지주회사의 설립이 허용되었고, 2000년 10월에는 금융지주회사법이 제정[193]되면서 우리나라에서도 금융지주회사의 설립이 가능해졌다. 여기서 금융지주회사라 함은 금융관련업종의 지주회사를 의미하며, 우리의 금융지주회사법은 금융기관의 주식소유를 통하여 금융업을 영위하는 회사 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사를 지배하는 것을 주된 사업목적으로 하며, 1개 이상의 금융기관을 지배하는 순수지주회사를 의미한다.[194][195] 금융지주회사 제도를 도입하게 된 것은 선진국 금융기관이 대형화·겸업화의 추진 및 신흥시장으로의 진출을 통해 세계시장 차원의 규모·범위의 경제를 실현하고 있는 상황에서 선진국 금융기관과의 경쟁에서 살아남기 위해서 국내금융의 대형화.겸업화를 촉진하고자 하였기 때문이다.[196] 우리의 금융지주회사법은 우리나라의 금융현실을 반영하여 독특한 규정들을 두고 있다. 즉, 은행지주회사에 대한 동일인 소유한

장정책은 상당한 비판을 받게 되었고, 재벌기업을 중심으로 한 경제력 집중현상을 억제해야 한다는 여론이 고조되기 시작하였다. 이에 따라 정부는 경제력집중 억제를 위한 여러 가지 규제방안을 모색하게 되었고, 중소기업고유업종제도, 여신관리제도, 금융.보험업에 대한 재벌의 참여 제한 등 부분적으로 경제력 집중 억제시책도 도입되었다. 제1차 공정거래법 개정에서는 지주회사의 설립금지, 대규모기업집단 지정제도, 상호출자금지, 출자총액제한제도 등 경제력 집중 억제시책의 기본적인 틀이 형성되었고, 제3차 개정 시 계열사 간 채무보증제한제도를 추가하였다.

193) 정부는 금융 분야의 규모의 경제를 추구하기 위하여 금융개혁 차원에서 공적자금을 투입하여 금융기관들을 금융지주회사로 전환시키고자 하는 노력을 기울였으며 그 일환으로 2000년 금융지주회사법을 제정하여 금융기관들에 한하여 대대적으로 주식소유제한을 완화하여 금융지주회사제도를 활성화 시키고자 한 바 있다(전삼현, “지주회사에 대한 법적 재검토”, 상장협 제47호 춘계호, 한국상장회사협의회, 2003. 147면).

194) 전삼현, “금융지주회사법의 문제와 대안”, 자유기업센터, 2002. 26면.

195) 이건범 · 김우진, “금융지주회사의 효율적 운용을 위한 제도개선 방안 연구”, 한국금융연구원, 2005, 10면.

196) 우리나라에서 금융지주회사에 대한 정의는 미국, 일본과 같이 업종별로 개별법에서 정하지 않고 금융기관 지배를 주된 사업으로 하는 회사를 금융지주회사법내에서 일괄적으로 정의하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도제한을 두고 있다는 점, 금융기관이 금융지주회사를 소유할 수 없도록 함으로써 대기업에 의한 금융지주회사의 지배를 차단한 점, 금융전업가의 개념을 정의하고 이들에게 특례를 인정한 점, 상법과 자본시장법과는 달리 별도의 기업지배구조 규정을 두고 있다는 점, 자회사 주식의 50%이상을 소유할 것을 요구하고 있다는 점 등이다.[197] 이러한 내용 중 규제부분의 구체적인 내용에 관해서는 다음 장에서 자세히 살펴보기로 한다.

4) 금산법 제24조

1997년 1월 기존의 「금융산업의 합병 및 전환에 관한 법률」이 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」로 대폭 개정되면서 금융기관을 이용한 기업결합을 제한하는 금산법 제24조가 신설되었다. 주요 내용으로는 금융기관이 다른 회사의 주식을 일정 한도 이상 취득하게 되는 경우에 금융감독위원회의 승인을 받도록 하는 것과, 동일계열 회사의 경우 의결권 있는 주식의 5%이상 취득 시 또는 동일계열이 아닌 타 회사의 경우 20%이상 취득 시에 승인받도록 하였다. 또한 금산법 제정당시에는 법률 위반 시의 벌칙조항이 없었으나, 2000년 1월 동 법률의 개정으로 위반에 대한 제재수단을 신설하여 관련임원에 대한 벌칙 및 금융기관에 대한 과태료 부과 등을 규정하였다.

이처럼 금산법 제24조에 처벌 규정을 신설하는 등의 강력한 규제로 개정된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 2004년 4월 금감원의 일제조사로 금산법 제24조 위반상태인 10개의 금융기관이 적발됨에 따라 금산법의 벌칙규정이 개인에 대한 벌칙이나 기관과태료에 그쳐 위법상황을 시정할 수 없다는 여론에 밀려 금산법 개정안이 제시되기에 이르렀다. 2005년 7월 5일에는 정부의 금산법 개정안이 국무회의를 통과했으나, 금산법 제정 이전에 취득한 한도초과분과 법률 제정 이후 벌칙조항 신설이전에 취득한 한도초과분에 대한 강제매각은 소급입법 등을 포함한 위헌소지가 많다는 비판이 대두되었다.[198] 이후 2007년 개정 금산법이 다시 공포되었는데, 개정 금산

197) 전삼현, 상게서, 64면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

법 제24조는 사후승인제도 도입, 처분명령권 등의 시정조치제도의 도입, 한도초과주식에 대한 의결권제한 부과, 이행강제금 제도의 도입, 추가취득시의 금융위의 재승인 요건 신설, 승인 심사요건의 법 규정화, 한도초과 보유 금융기관에 대한 정기 및 수시 심사제도의 도입, 발행주식의 범위 및 주식소유 비율 산정방법의 법적근거 신설, 의결권제한 및 시정조치에 대한 경과조치 등을 골자로 개정되어 현재에 이르고 있다. 한편, 대법원 판례[199]에서는 금산법 제24조의 법적성격을 단속규정으로 판단하고 있다.

제2절 금산분리와 경제력 집중규제 유형

Ⅰ. 주식소유 제한

1. 은행법상의 주식소유 제한

(1) 동일인의 주식소유제한

우리나라에서 동일인은 원칙적으로 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 10%(지방은행의 경우 15%)를 초과하여 보유하지 못한다(은행법 제15조 제1항). 이것은 1982년을 전후하여 은행의 민영화가 이루어짐에 따라 은행이 대주주의 사금고화 되는 것을 방지하기 위하여 동일인 주식보유한도를 설정한 것이다. 동일인이 주식보유한도를 초과하여 주식을 보유하는 경우 초과보유 주식에 대하여는 의결권행사가 제한되며, 초과보유분은 지체없이 처분하여야 한다(은행법 제16조 제1항). 한도초과보유주식을 처분하지 않는 경우 금융위는 6월 이내의 기간을 정하여 처분을 명할 수 있다(은행법 제16조 제2항). 그러나 정부 및 예금보험공사는 동일인 보유한도에 제한이 없

198) 이태규 · 김현종, “금산법 개정안의 문제점”, 한국경제연구원, 2005, 15 내지 16면.
199) 대법원 2003. 11. 27 선고 2003다5337 판결.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다(은행법 제15조제1항 단서). 그리고 은행지주회사도 예외적용을 인정받아 보유한도 제한이 없다(금융지주회사법 제13조). 동일 주식보유한도 초과보유의 절차 및 요건 등을 보면, 동일인 주식보유한도를 초과하여 은행주식을 보유하고자 하는 동일인은 한도 단계별로 금융위의 승인을 얻어야 한다(은행법 제15조 제3항). 이 경우 금융위는 구체적인 보유한도를 정하여 승인할 수 있고, 이 경우 승인한도를 초과할 시에는 다시 승인을 얻어야 한다.[200]

(2) 비금융주력자의 주식소유 제한

비금융주력자[201]에 대해서는 은행주식 보유에 대해 특별히 제한하고 있다(은행법 제16조의 2). 비금융주력자는 원칙적으로 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 4%(지방은행의 경우 15%)를 초과하여 보유할 수 없다.
그러나 비금융주력자라 할지라도 4% 초과보유분에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등의 요건을 충족하여 금융위의 승인을 얻은 경우에는 10%이내에서 보유가 가능하다.

다음에 해당하는 비금융주력자는 4%초과 보유가 가능하며, 금융위의 승인을 얻은 경우에는 10%를 초과하여 보유하여도 가능하다. 즉 ① 2년 이내에 비금융주력자가 아닌 자로 전환하기 위한 전환계획을 금융위에 제출하여 승인을 얻은 비금융주력자, ② 외국인의 주식보유비율 이내에서 주식을 보유하는 비금융주력자[202]인 경우이다. 비금융주력자가 전환계획을 금융위에 제출하여 승인을 얻은 경우에는 4%초과보유에 대해서도 의결권행사가 가능하다.

---

200) 은행법 제15조 제2항에 의하면, 동일인은 ① 동일인이 시중은행 주식의 4%를 초과 보유하게 된 때, ② ①의 동일인이 당해 은행의 최대주주가 된 때, ③ ①의 동일인의 지분율이 1%이상 변동된 때 등의 경우 5일 이내에 주식 변동 상황을 금융위에 보고하여야 한다.

201) 이는 산업자본을 뜻하는 것으로 ① 비금융부분의 자본비중이 25%이상이거나 비금융부분의 자산합계가 2조원 이상인 자 또는 ①에 해당하는 자에게 4%를 초과하여 투자한 증권투자회사(뮤추얼펀드 mutual fund)를 말한다.

202) 1개 은행에 한하며, 외국인 주식보유비율을 초과하는 경우 초과보유분의 의결권 행사가 제한되며, 금융위는 1년 이내의 기간을 정하여 처분을 명할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 공정거래법상의 주식소유 제한

(1) 금융지주회사와 일반지주회사 간의 주식소유 제한

금융업 또는 보험업을 영위는 자회사의 주식을 소유하는 지주회사(이하 "금융지주회사(Financial Holding Company)"라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사는 금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령이 정하는 기준에 해당하는 회사[203] 외의 국내회사의 주식을 소유하는 행위는 금지된다(공정거래법 제8조의2 제2항 제4호 본문). 이는 금융기관이 기업의 사금고화가 되는 것을 방지하고 금융자본과 산업자본의 분리를 유도하기 위한 것인데, 동일한 기업집단 내에 금융지주회사와 일반지주회사를 동시에 두는 것까지 금지하는 것은 아니다. 그러나 금융지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사 외의 국내회사 주식을 소유하고 있는 때에는 금융지주회사로 전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있다(공정거래법 제8조의2제2항 제4호 단서).

한편, 간투법 제144조의 17에 의하면, 사모투자전문회사 또는 투자목적회사의 경우 10년 동안 공정거래법에 의한 지주회사에 관한 규정을 적용하지 아니한다. 이에 따라 금융지주회사법에 의한 자회사는 동법 제19조의 규정에 의하여 비금융기업을 지배할 수 없도록 하고 있으나, 사모투자전문회사의 지분은 취득할 수 있게 되었다.[204] 금융지주회사 외의 지주회사(이하"일반지주회사(General Holding Company)"라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위는 금지된다(공정거

203) 여기서 "금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령이 정하는 기준에 해당하는 회사"라 함은 ①금융회사 또는 보험회사에 대한 전산.정보처리 등의 역무의 제공, ②금융회사 또는 보험회사가 보유한 부동산 기타 자산의 관리, ③금융업 또는 보험업과 관련된 조사.연구, ④기타 금융회사 또는 보험회사의 고유 업무와 직접 관련되는 사업 등을 영위하는 것을 목적으로 하는 회사를 말한다(공정거래법시행령 제15조의4).

204) 권영준·이혜란·하능식, 전게서. 105면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

래법제8조의2 제2항 제5호 본문). 그러나 일반지주회사로 전환하거나 설립될 당시에 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 일반지주회사로 전환하거나 설립된 날부터 2년간은 그 국내회사의 주식을 소유할 수 있다(공정거래법 제8조의2 제2항 제5호 단서).

(2) 경쟁 제한적 기업결합 금지를 위한 주식소유 제한

공정거래법은 적극적으로 기업결합의 개념을 정의하고 있지 아니하면서도 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합을 금지한다고 규정하고 있다(공정거래법 제7조 제1항 본문). 여기서 금지되는 기업결합의 유형으로서는 임원겸임, 합병, 영업양수 및 회사설립에의 참여와 함께 주식취득을 포함하여 다섯 가지를 열거하고 있다(공정거래법 제7조제1항 각호).[205] 또한 기업결합의 경쟁제한성과 관련하여 당해 기업결합에 참여하는 당사 회사들의 점유율의 합계가 일정한 요건을 충족하는 경우와, 당해 거래분야가 주로 중소기업이 활동하는 시장으로서 당해 기업결합으로 인하여 일정 수준이상의 시장점유율을 가지게 되는 경우에는 경쟁제한성이 추정된다(공정거래법 제7조 제4항). 이상의 요건을 충족하는 기업결합이라고 할지라도 효율성 증대효과가 큰 경우 또는 회생이 불가능한 회사와의 기업결합에 대하여는 예외가 인정된다.

3. 금융지주회사법상의 부채비율 및 투자·소유제한

205) 이러한 규정방식은 미국의 클레이튼법(Clayton Act)제7조와 유사한 규제방식으로서 법률상 열거된 유형에 포섭되지 않은 기업결합을 규제할 수 없는 결과를 초래할 수 있고, 반대로 지배관계가 성립되지 않는 경우까지 기업결합의 개념에 포함시켜 다루게 되는 문제가 있다. 이에 반하여 독일 경쟁제한방지법 제37조나 EU합병규칙 제3조의 경우는 기업결합의 개념적 징표로서 '직 · 간접적인 지배관계의 성립'을 요건으로 하고 있어서 실질적으로 지배관계를 성립시키는 모든 기업결합을 포괄하여 규제할 수 있고, 지배관계가 성립되지 않는 경우에는 애초에 기업결합의 범주에서 제외하고 있다(권오승 외, "기업결합심사제도의 개선방안에 관한연구", 공정거래위원회 연구용역보고서, 2000, 59 내지 61면).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

금융지주회사가 문어발식 확장을 위하여 자금을 차입하고 무분별하게 금융기관을 자회사화 하여 경제력을 집중하는 것을 방지하기 위하여 금융지주회사법에서는 공정거래법상의 규정을 준용하여 금융지주회사의 부채비율을 순자산의 200% 이내로 제한하고 있다(공정거래법 제8조의2 제1항 제1호. 금융지주회사법 제62조). 또한 금융지주회사법에서는 금융지주회사가 자회사 이외의 주식 및 비금융기관의 주식을 소유하는 것을 제한함으로써 경제력 집중과 금융자본이 산업자본을 지배하는 것을 차단하고 있다.[206] 그리고 금융지주회사가 자회사 등이 아닌 금융기관의 주식을 5%까지 소유할 수 있도록 하고, 비금융기관의 주식소유는 허용하지 아니하되, 은행지주회사 또는 금융전업자가 지배하는 금융지주회사의 경우에는 비금융기관의 주식을 5%까지 소유할 수 있도록 하며, 금융지주회사의 주식소유가 의결내용에 영향을 미치지 아니하도록 의결권을 제한하고 있다.[207]

더불어 손자회사 및 증손자회사를 원칙적으로 금지하되, 자회사의 업무와 연관성이 있는 금융기관 및 금융업과 밀접한 관련이 있는 회사로서 대통령령이 정하는 경우에는 예외적으로 손자회사를 허용하는 한편, 자회사 또는 손자회사가 될 당시에 지배하고 있던 회사에 대해서는 2년간의 유예규정을 두고 있다(금융회사지주법 제19조). 그리고 동법 제46조에서는 금융지주회사가 자회사 등의 재무개선을 위한 증자 등 일정한 경우를 제외하고는 당해 금융지주회사의 자기자본을 초과하여 자회사의 주식을 소유할 수 없도록 출자제한을 규정하고 있다.

4. 금산법상의 소유제한

(1) 주식소유규제

206) 즉 금융지주회사는 다른 회사가 발행한 유가증권에 대하여 자기자본에서 자회사에 대한 출자총액을 차감한 금액을 초과하여 투자할 수 없도록 규정하고 있으나 자기자본의 변동, 유가증권의 가격변동 등으로 인하여 한도를 초과한 경우에는 예외를 인정하고 있다.

207) 이와 관련하여 공정거래법에서는 금융지주회사는 지배목적으로 자회사가 아닌 회사의 주식을 소유하지 못하도록 규정하고 있다(공정거래법 제8조의2 제1항 제3호). 금융지주회사는 비금융회사의 주식을 소유하지 못하도록 규정되어 있다(공정거래법 제8조의2 제1항 제4호).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

금산법 제24조에서 규제 대상이 되는 금융기관은, 은행, 증권회사, 자산운용회사, 투자자문회사, 보험회사, 상호저축은행, 신탁회사, 종합금융회사, 금융지주회사, 여신전문금융회사, 선물회사, 주택저당채권유동화회사만 해당한다(동법 제2조 제1호, 동법 시행령 제2조). 따라서 금산법과 동법 시행령이 정하고 있는 금융기관 이외의 금융기관은 규제 대상이 되지 않는다. 그리고 금산법 제24조에 규정된 금융기관에 대하여 ① 동일계열 금융기관이 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 20% 이상을 소유하게 되는 경우이거나 또는 ② 동일계열 금융기관이 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 5%이상 소유하면서 동일계열 금융기관[208]이 속하는 기업집단[209]이 당해 회사를 '사실상 지배'하는 것으로서 시행령이 정하는 경우[210]에는 금융감독위원회의 승인을 얻어야 한다(금산법 제24조 제1항 제1호, 제2호). 위의 승인 대상 요건 중 두 번째 요건은 다소 복잡하지만, 동일 기업집단에 속하는 회사가 실제로 다른 회사의 주식을 소유하지 않더라도 당해 회사를 '사실상 지배'하면 승인 기준에 해당될 수 있다는 점이다. 즉, 금산법 제24조에서 '사실상 지배'라는 의미는 당해 회사의 최대주주이거나 또는 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되는 것을 말하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그런데 문제는 "주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되는 것"이 무엇인지에 대하여 금산법 및 동법 시행령에는 구체적으로 정하고 있지 않아 이 기준에 대해서는 여러 가지 논란이 있을 수 있다는 점이다.

한편으로 금산법 제24조는 "다른 회사"라고 하고 있기 때문에 그 해석상 조합 형태인 경우[211]에는 적용되지 않는 것으로 보아야 할 것이다. 만약 조합의 경우에도 규제 대상으로 하려면 명시적으로 포함하는 규정을 두어야 하는 것이 바람직하다. 그리고 외국회사가 포함되는지 여부에 대해서도 논

208) 여기서 '동일계열 금융기관'이라 함은 "금융기관 및 그 금융기관과 같은 기업집단에 속하는 금융기관"을 말한다.
209) '기업집단'이라 함은 공정거래법 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단을 말한다.
210) "시행령이 정하는 경우"라 함은 ① 주식 소유 비율이 제1위에 해당하거나 또는 ② 주식의 분산도로 보아 주주권 행사에 의한 지배 관계가 형성되는 것을 말한다.
211) 민법상의 조합이나 상법상의 익명조합 및 합자조합.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

란이 제기될 수 있으나, 유권해석권자인 기획재정부는 외국회사는 포함되지 않은 것으로 보고 있다.[212]

(2) 금융감독 당국의 승인

금산법 제24조는 금융위의 승인 기준을 시행령에서 정하도록 하고 있다. 여기서 승인의 기준은 첫째, 당해 주식 소유가 '금융업종에 속하는 회사'[213]가 아닌 다른 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것, 둘째, 당해 주식 소유가 관련시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니할 것이다(금산법 시행령 제6조 제1항, 제24조 제6항). 이는 동일계열금융기관[214] 경우에는 그 소속은 비금융업종 회사를 사실상 지배하는 수준의 주식을 소유할 수는 없고, 또한 관련시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 수준의 주식을 소유할 수도 없다는 것이 된다. 따라서 첫째, 동일계열 금융기관은 금융업종 회사를 사실상 지배하는 것은 가능하며, 다만 이 경우에 금융위 승인을 얻어야 하는 요건에 해당하면 동 승인을 얻어야 하는데, 관련 시장에서의 경쟁을 제한하지 않는 조건을 충족시켜야 한다는 의미가 되며, 둘째, 동일계열 금융기관은 비금융업종 회사의 주식을 사실상 지배하지 않는 수준으로는 소유할 수 있다는 것[215]을 의미한다.[216]

---

212) 고동원, 전게 논문 562면.
213) 여기서 "금융업종에 속하는 회사"는 ① 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 "금융 및 보험업"을 영위하는 회사, ② 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제8조의2의 규정에 따라 주무관청에 의하여 지정을 받은 민간투자대상사업을 영위하는 회사(다만, 「법인세법」 제51조의2 제1항 제6호에 해당하는 회사(사회간접자본시설에 투자하는 '프로젝트금융투자회사'를 말하며, 본점 외의 영업소를 설치하지 아니하고 직원과 상은 임원을 두지 아니할 것 등의 요건을 갖추어야 한다)에 한함), ③ 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에 따른 신용정보업 등 당해 금융기관의 업무와 직접적인 관련이 있거나 그 금융기관이 효율적인 업무 수행을 위하여 필요한 사업을 영위하는 회사를 말한다(법 제24조 제6항 제1호 가목, 나목, 다목). 여기서 '한국표준산업분류'에 의한 "금융 및 보험업"을 영위하는 회사는 그 범위가 광범위해서 인가받지 않는 투자회사 등도 포함된다. 따라서 "금융업종에 속하는 회사가 아닌 다른 회사"라고 하는 것은 넓은 범위의 금융업종 회사 이외의 회사, 즉 "비금융업종 회사"를 말한다.
214) 또는 해당하는 경우에는 그 소속 기업집단을 포함하여, 이하 같다.
215) 이 경우에도 금융위의 승인을 얻어야 하는 경우 또는 그렇지 않은 경우가 있을 것이다.
216) 고동원, 전게논문 563면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1) 사실상의 지배요건의 문제점

금산법 제24조 제6항 제1호의 “비금융업종의 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것”의 요건과 관련하여 “사실상 지배”의 기준에 대해 동법은 명확한 정의를 내리고 있지 않아 해석상 논란이 있을 수 있다. 금산법상 “사실상 지배”를 언급하고 있는 부분은 앞서 언급한 금융위의 승인 기준의 두 번째 요건인 금산법 제24조 제1항 제2호가 규정하고 있는 “...당해 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우...”에만 찾아볼 수 있다. 따라서 이 규정을 근거로 삼는 것이 일반적인데, 이에 대해서는 금산법 제24조 제6항이 금산법 제24조 제1항의 “사실상 지배”의 정의 조항을 준용한다는 명시적인 규정을 두고 있지 않은 상태에서 동 정의 조항을 준용한다는 것이 과연 옳은 것인지 문제라 아니할 수 없다.

2) 지배요건 기준 검토

“사실상 지배”의 기준에서 5% 기준 요건을 감안하는지의 여부에 따라 다음과 같이 두 가지로 나누어지게 된다. 첫 번째는 5% 이상 요건은 감안하지 않고 “사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”로 보는 것이다. 이 경우에는 금산법 시행령 제6조 제2항이 규정하는 ① 주식 소유 비율이 제1위에 해당하거나 또는 ② 주식의 분산도로 보아 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성될 것을 의미하게 될 것이다. 즉 둘 중의 요건 중 어느 하나에 해당하게 되면 사실상 지배가 되는 것이다. 이렇게 보면, 주식 소유비율에 관계없이 최대주주이거나 또는 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되면 사실상 지배하는 것이 된다. 따라서 5% 미만이라도 사실상 지배할 수 있는 가능성이 있게 된다. 사실상 지배 기준을 최대주주로 삼을 때는 다른 주주의 소유비율에 따라 최대주주의 여부가 결정되게 되는데, 이 경우에는 사실상 지배 기준의 위반 주식 소유비율은 일률적이지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

않고 다른 주주의 주식 소유비율에 따라 달라지게 된다. 또한 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되는 것을 사실상 지배의 기준으로 했을 때도, 지배관계만 형성하지 않으면 최대주주가 되지 않아 그 범위에서는 해당 주식을 소유할 수 있게 되는 것이다. 따라서 이 경우에는 가령 25%를 소유하더라도 최대주주가 되지 않고 주주권 행사에 의한 지배관계만 형성하지 않으면 비금융업종의 회사를 소유할 수 있게 된다.[217][218]

두 번째 해석은 5% 기준을 같이 감안하여 판단하는 것이다. 다시 말해서 동일계열 금융기관이 비금융업종의 회사의 의결권 있는 주식 5% 이상 소유하면서 최대주주가 되거나 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되는 경우이다. 이렇게 되는 경우는 우선 5% 미만으로 소유하고 있으면 설령 최대주주가 되거나 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성되더라도 사실상 지배하는 것이 되지 않는다. 따라서 동일계열 금융기관은 비금융업종 회사의 의결권 있는 주식의 5%까지는 소유할 수 있게 된다. 생각하건대, 5%까지는 사실상 지배한다고 보기는 어렵지 않을까 생각한다. 그러므로 5% 기준을 감안하여 해석하는 것이 타당해 보인다.

이는 미국 은행지주회사법상의 은행지주회사의 정의 요건 중 "지배"(control)의 판단 기준으로 제시된 것 중의 하나로서 5% 기준을 삼아 5% 미만인 경우에는 지배로 보지 않는다고 하는 간주 조항(conclusive and irrebuttable provision)[219]을 두고 있는 예에 비추어 보아도 설득력이 있다.[220]

(3) 금융위 승인

217) 물론 이 경우에는 금산법 제24조 제1항 제1호에 따라 금융위 승인을 얻어야 할 것이다.
218) 고동원, 전게논문, 564-565면.
219) 12 USC Section 1841(a)(3), 12 CFR Section 225.31(e)
220) 미국의 은행지주회사법상 은행지주회사라 함은 타은행지주회사를 지배하는 회사로서 연방준비제도이사회(FRB)에 의해 은행지주회사로 등록한 회사를 말한다. 이 때 지배라 함은 ① 은행 또는 타은행지주회사의 의결권부주식을 24%이상 소유하는 경우와 ② 은행 또는 타은행지주회사 이사의 과반수를 선임할 수 있는 권한을 가지는 경우 ③ 지분율이 5% 이상 24%미만이나 은행 또는 타은행지주회사의 경영이나 의사결정에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사할 수 있다고 연방준비제도이사회(FRB)에 의해 판단되는 경우가 이에 해당한다(Jonathan R.Macey·Geoffrey p.Miller·Richard Scott Carnell, Banking Law and Regulation, Third Ed., 2001, pp.430-435).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이상을 정리해보면, 동일계열 금융기관이 금융업종의 은행 또는 회사 주식을 소유하는 경우와 비금융업종의 회사 주식을 소유하는 경우에 있어서 금융위의 승인을 얻어야 하는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 동일계열 금융기관이 금융업종 회사의 주식을 소유하는 경우에 있어서는 금융위의 승인이 필요한 경우와 그렇지 않은 경우를 다음과 같이 나누어 생각해볼 수 있다. 우선 금융위 승인이 필요한 경우는 ① 동일계열 금융기관이 금융업종 회사의 의결권 있는 주식 20% 이상을 소유하는 경우 또는 ② 동일계열 금융기관이 금융업종 회사의 의결권 있는 주식을 5% 미만으로 소유하는 경우[221]가 된다. 한편으로 비금융업종 회사에 대해서는 위에서 언급한 것처럼, 동일계열 금융기관은 비금융업종 회사를 사실상 지배하지 아니하는 수준으로는 당해 회사의 주식을 소유할 수 있으므로, 이 경우에 금융위 승인이 필요한 경우와 그렇지 않은 경우를 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 우선 동일계열 금융기관이 비금융업종 회사의 의결권 있는 주식의 20%이상 소유하면서 사실상 지배를 하지 않는 경우[222]에는 최대주주가 아니면 비금융업종 회사의 주식을 소유할 수는 있지만, 이 경우에는 금융위 승인을 얻어야 할 것이다. 반면에 ① 동일계열 금융기관이 비금융업종 회사의 의결권 있는 주식을 5% 이상 20% 미만으로 소유하면서 사실상 지배하지 않는 경우[223] 또는 ② 사실상 지배 기준을 5% 기준을 감안하여 보는 경우에 있어서, 동일계열 금융기관이 비금융업종 회사의 의결권 있는 주식을 5% 미만으로 소유하는 경우[224]에는 금융위 승인이 필요 없을 것이다.

(4) 승인배제

1) 은행 승인배제

221) 이 경우에는 설령 동일계열 금융기관 또는 그 소속 기업집단이 최대주주이거나 주주권 행사에 의한 지배관계가 있어도 상관없을 것이다.
222) 예를 들어, 30% 소유하면서 최대주주가 아니면서 주주권 행사에 의한 지배관계가 없는 경우.
223) 예를 들어, 15% 소유하면서 최대주주가 아니면서 주주권 행사에 의한 지배관계가 없는 경우.
224) 이 경우는 사실상 지배에 해당하지 않기 때문이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이러한 금산법상의 승인 요건에 해당하더라도 당해 금융기관의 설립 근거가 되는 법률에 의하여 인가·승인 등을 얻은 경우에는 금산법 제24조 제1항에 따른 금융위 승인을 요하지 않는다(금산법 제24조 제1항 단서). 예를 들어, 은행의 경우에는 은행이 비금융업종 회사[225]의 의결권 있는 주식 15%를 초과하여 보유하고자 하는 경우에는[226] 금융위의 승인을 얻도록 하고 있는데(은행법 제37조제2항), 이 경우가 개별 설립 근거법에 따른 승인을 얻은 경우에 해당한다. 한편 은행법 제37조 제2항의 해석에 따르면, 금융업종의 자회사[227]를 두는 경우에는 은행법상 별도의 금융위 승인을 요구하고 있지 않은데, 이 경우에 개별 설립 근거법상의 인가·승인 등을 받은 경우로 볼 수 있는지에 대해서는 해석상 그 견해가 나누어 질 수 있다. 즉, 일정한 한도를 넘는 경우에 감독당국의 승인이 필요 없다는 것은 인가나 승인을 받은 것으로 간주할 수 있다는 점 및, 해당 설립 근거법에서 감독당국의 승인이 필요하지 않은 경우에는 당연히 금산법상의 승인도 필요 없다는 점을 들어 금산법 제24조 제1항 단서 조항을 적용해야 한다는 견해이다. 그러나 해당 설립 근거법의 주식 소유규제 목적과 금산법상의 주식 소유규제 목적이 다르다는 점[228] 및 금산법 제24조 제1항 단서가 명시적으로 개별 설립 근거법상의 인가나 승인을 얻은 경우로 한정하여 규정하고 있으므로 해석상 인가나 승인을 얻지 않은 경우까지 포함하기는 어렵다는 점 등을 감안할 때 해당 금융기관 설립 근거법에서 감독당국의 승인을 요하지 않는 경우에는 금산법 제24조 제1항 단서가 적용되지 않아 본문의 규정에 따라 금산법상의 별도 승인을 얻어야 한다고 보는 것이 타당할 것이다.

2) 기타 금융기관 승인배제

225) 은행업감독규정 제49조가 규정하는 금융업종 회사 이외의 회사.
226) 이 경우 은행의 자회사가 된다.
227) 은행이 다른 회사의 의결권 있는 발행 주식 15%를 초과하여 보유하는 경우 그 다른 회사를 "자회사"라 한다.
228) 즉, 해당 설립 근거법은 자산 건전성 규제 차원에서의 규제이고, 금산법은 금융기관을 이용한 지배력 확장 방지목적의 규제라는 점을 지적할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

증권회사의 경우에는 자본시장법상 증권회사의 다른 회사 출자와 관련하여 특별히 감독당국의 승인 등을 요하는 규정은 없으므로 금산법 제24조 제1항 단서가 적용될 여지가 없고, 따라서 금산법상의 승인 요건에 해당하는 경우에는 금산법상의 승인을 얻어야 할 것이다. 한편, 보험회사의 경우에는 보험회사가 자회사를 두는 경우에는 감독당국의 승인을 얻거나 신고를 하도록 하고 있는데, 보험업의 영위와 밀접한 관련이 있는 업무로서 시행령이 정하는 업무[229]를 영위하는 회사를 자회사로 두는 경우에는 금융위에 신고를 하여야 하며, 나머지 업종에 속하는 회사를 자회사로 두는 경우에는 금융위의 승인을 받아야 한다(보험업법 제115조 제1항). 따라서 보험업법상 금융위의 승인을 얻는 경우에는 금산법상의 별도의 승인을 얻을 필요는 없지만, 신고의 경우에는 그 견해가 나누어질 수 있다. 신고를 "인가·승인 등"에 포함되는 것으로 넓게 보아 금산법 제24조 제1항 단서가 적용된다고 보는 견해도 있을 수 있지만, 그렇게 해석하기에는 다소 무리가 있어 보인다. 따라서 신고의 경우에는 금산법상의 별도 승인을 받아야 한다고 보는 것이 타당하다고 본다. 그리고 신용카드회사 등 여신전문금융회사의 경우에는 여신전문금융업법상 다른 회사의 주식 소유에 대하여 특별히 규제를 하는 규정이 없으므로 금산법 제24조의 규정이 바로 적용하게 된다. 이는 여신전문금융업법 제52조 제2항에서 금산법 제24조가 여신전문금융회사에 적용된다고 규정하고 있기 때문에 그렇게 보는 것이 타당할 것이다.[230]

(5) 사후승인제도

개정 금산법 제24조는 동일계열 금융기관이 다른 주주의 감자 등으로 인하여 일정 한도 이상의 다른 회사 주식을 소유하게 되는 경우 등, 부득이한 사유가 있는 경우에는 사후에 금융위의 승인을 얻도록 하는 조항을 신설하

229) 보험업법 시행령 제59조 제1항에서 정의하는 보험수리 업무 또는 손해사정 업무 등.
230) 고동원, 전게논문 567-568면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

였다. 이는 사전 승인을 할 수 없는 불가피한 사유가 발생하였음에도 불구하고 사후 승인 제도가 없어서 법률 위반 상태가 되는 문제점을 해소하기 위해 만들어진 것이었다. 즉 다른 주주의 감자 등 대통령령이 정하는 부득이한 사유[231]로 금융위의 승인을 얻어야 하는 주식을 소유하게 된 경우에는 해당 동일계열 금융기관은 그 사유가 발생한 날로부터 시행령이 정하는 일정한 기간 내에 금융위에 승인 신청을 하여야 한다(제24조 제4항 전단). 이러한 사후 승인인 경우에도 사전 승인과 마찬가지의 승인 기준이 적용된다(금산법 제24조제4항 후단). 그리고 이러한 금융위가 정하여 고시하는 사유는 은행 및 보험회사의 경우 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 미리 금융위의 사전 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 경우를 말한다(은행업감독규정 제54조의3, 보험업감독규정 제5-13조의3 제4항). 즉 ① 동일계열 금융기관이 투자한 사모투자전문회사(간투법 제144조의2)의 해산 등에 따른 현물수령으로 다른 회사의 주식을 소유하는 경우, ② 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 민간투자대상사업을 영위하는 회사 또는 부동산투자회사법에 의한 부동산투자회사의 주식을 소유하는 경우, ③ 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 의해 회생 절차 개시의 결정을 받은 기업이나 기업구조조정 촉진을 위한 금융기관협약에 의해 기업개선 작업을 추진 중인 기업에 대한 기존 대출금 등의 출자전환으로 다른 회사의 주식을 소유하는 경우를 말한다. 그리고 증권회사의 경우에는 위의 ① 내지 ②의 사유 이외에도 추가적으로 증권거래법시행령 제2조의3 제6호 내지 제8호에 규정된 주가연계증권, 주식워런트증권 및 파생결합증권을 발행한 증권회사가 위험회피 목적으로 다른 회사의 주식을 취득하는 경우가 해당된다(증권업감독규정 제1-17조 제5항). 그런데 여기서 유념해야 할 것은 위의 사유에 해당하면

231) "대통령령이 정하는 부득이한 사유"로는 ① 다른 주주의 감자 또는 주식 처분, ② 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령으로 다른 회사의 주식을 소유하게 되는 경우, ③ 유증에 따라 다른 회사의 주식을 소유하게 되는 경우, ④ 증권회사가 유가증권의 인수업무를 영위하는 과정에서 다른 회사의 주식을 소유하게 되는 경우, ⑤ 동일계열 금융기관이 그 금융기관에 적용되는 법령에 따른 업무 또는 자산운용의 범위 안에서 긴급하게 다른 회사의 주식을 소유할 필요가 있는 경우로서 금융위가 정하여 고시하는 경우 등이다(금산법시행령 제6조 제3항).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

서 금융위의 사전 승인을 얻을 시간적 여유가 없어야 한다는 추가적인 요건을 충족시켜야 한다는 점이다. 그리고 사후 승인 신청을 해야 하는 기간은 위의 사유가 발생한 날 이후 최초로 소집되는 다른 회사의 주주총회일 전일까지의 기간을 말한다(금산법시행령 제6조 제4항 본문).

(6) 추가취득시의 금융위 재승인 요건

종전에 금융위의 승인 요건에 해당되어 승인을 얻은 후 다시 추가로 주식을 취득하는 경우[232]에 금융위의 승인을 다시 받아야 하는 가에 대하여 법적 논란이 제기되었는데, 이를 해결하기 위하여 개정 금산법은 일정한도 초과 시에 감독당국의 승인을 다시 받도록 하고 있다. 즉, 25% 및 33% 초과 시마다 다시 금융위의 승인을 얻도록 하고 있다(제24조 제5항). 이 경우 승인 요건은 애초 승인받을 때와 같은 승인 요건이 적용된다(제24조 제6항). 따라서 다른 회사의 의결권 있는 주식 20%를 취득할 때 금산법 제24조 제1항에 따라 금융위의 승인을 얻어야 하고, 추가로 6%를 취득하고자 하는 경우에는 25%를 초과하기 때문에 금융위의 승인을 다시 받아야 하는 것이다. 그러나 26%를 취득하고 있다가 33%가 되기 전인 30%를 취득하는 경우나 금융위의 승인을 받고 34%를 취득하고 있다가 40% 취득하는 경우는 금융위의 승인을 필요 없다고 보아야 할 것이다. 그 이유는 금산법 제24조 제5항이 금융위의 재승인을 받아야 하는 기준으로 25%와 33% 두 가지 경우에 한해서만 규정하고 있기 때문이다.

(7) 승인심사요건의 법률 규정

개정 금산법은 금융위의 승인심사요건을 법에 규정하고 있다. 종전에는 동법 시행령에 승인 요건이 규정되어 있었는데(개정 전 금산법 시행령 제6

232) 예를 들어, 다른 회사의 의결권 있는 주식 25%를 취득 한 후 추가로 3%를 취득하여 28%를 취득하는 경우.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

조 제1항). 법률 위반 시 해당 금융기관의 임원 등에 대하여 벌칙이 적용되고, 해당 금융기관에 대하여 과태료도 부과된다는 점을 감안할 때 중요한 승인심사요건이 법률이 아닌 시행령에 규정된 것은 문제라는 것이 지적되면서 개정 금산법은 이를 반영하여 법에 승인심사기준을 규정하고 있다(동법 제24조 제6항). 그런데 금산법 제24조 제1항 본문의 규정을 자세히 들여다보면, "대통령령이 정하는 기준에 따라"라고 하고 있어 여전히 승인기준을 시행령에 위임하고 있고, 동법 시행령 제6조 제1항은 다시 그 심사기준을 금산법 제24조 제6항에 규정된 것이라고 하고 있다. 그런데, 승인심사기준을 규정하고 있는 금산법 제24조 제6항이 승인 기준이 적용되는 법률조항으로서 명시적으로 금산법 제24조 제1항도 포함하고 있기 때문에, 동법 제24조 제1항 본문에서 규정하고 있는 "대통령령이 정하는 기준에 따라"라고 하는 문구보다는 "금산법 제24조 제6항의 기준에 따라"라는 문구로 수정하는 것이 더 합리적이라고 본다.[233)]

(8) 공정거래위원회와의 협의

금산법은 금융위가 승인을 함에 있어서 당해 주식 소유가 관련시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는지에 대하여 공정거래위원회와 협의하도록 하고 있다(금산법 제24조 제3항 본문). 이러한 의무는 당해 금융기관의 설립 근거법에 의하여 금융위가 인가·승인 등을 하는 경우에 있어서도 적용된다(동법 제24조 제3항).

(9) 위반시 제재조치

금산법 제24조의 규정을 위반하는 경우 당해 금융기관에 대하여는 2,000만원 이하의 과태료를 부과하며(금산법 제28조 제1항 제15호 및 제16호), 해당 임원에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처

233) 고동원, 전게논문 574면(동지).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한다(동법 제27조 제4호). 이외에도 2007년 개정 금산법에 의하면 금융위는 위반주식에 대해서 처분 명령이나 해당 금융기관 또는 그 금융기관의 임직원에 대해서 주의 또는 경고, 해임권고 등의 시정조치를 내릴 수 있도록 하고 있다(동법 제24조의2 제1항). 그리고 금융기관이 이러한 처분 명령을 이행하지 않는 경우에는 금융위는 이행강제금을 부과할 수 있다(동법 제24조의3 제1항). 이와 같은 위반 시 제재조치 중 특히 처분명령에 대해서는 금산법 개정 시점부터 상당한 문제점이 제기되어 왔다.[234] 문제점에 대한 주요 논점은 사후 법률을 개정하여 이미 보유하고 있는 지분에 대해 처분명령을 하는 것은 첫째, 소급입법금지의 원칙에 반하고, 둘째, 법 개정 이전에 구법의 환경 하에서 기대되는 이익을 신뢰하고 행한 행위에 대해서는 법적 안정성의 유지를 위해 당연히 보호되어야 한다는 소위 "신뢰보호의 원칙"에도 어긋나며, 셋째, 사유재산권을 과도하게 침해하여 비례의 원칙 또는 과잉금지의 원칙에 위배될 뿐 아니라, 넷째, 굳이 처분명령을 하지 않더라도 한도 초과분에 대해 의결권행사를 금지하면 소기의 정책효과를 거둘 수 있다는 것 등이다.[235]

(10) 기업결합제한

기업결합이란 기업 간 자본적·인적·조직적인 결부를 통하여 기업활동을 단일한 관리체계 하에 통합시킴으로써 개별기업의 경제적인 독립성을 소멸시키는 기업 간의 결합 또는 그 형태를 말한다.[236] 현행 공정거래법을 비롯

234) 전삼현 숭실대 법학과 교수는 어떤 경우에 의결권제한보다 강력한 제재조치인 처분명령을 내릴 수 있는지도 명백히 규정해야 한다고 주장했다. 이행강제금 산정에 대한 구체적 방법도 규정해 감독기관의 자의적 강제금부과도 방지해야 한다고 강조했다. 또한 "처분명령에 해당하는 사유를 법률에 구체적으로 규정해야 방법상 적절한 입법으로서 합헌이라고 할 수 있다"며 "공정거래법처럼 의결권제한 규정을 위반한 경우에 처분명령할 수 있도록 하는 것이 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성에 부합하는 것"이라고 말했다(머니투데이, 금산법 공청회 ⑤ "금산법 개정안 위헌적 규제" 2006.2.14.일자, http://news.moneytoday.co.kr/view/mtview.php?no=2006021317455983687&type=2&HEV1).

235) 이동걸, "금산법 제24조 위반 건에 대한 법. 경제적 분석", KIF 금융논단 제14권 29호, 한국금융연구원 4면(2005).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한 각 독점규제법은 공통적으로 부당한 공동행위 및 시장지배자적 지위의 남용 또는 독과점과 더불어 경쟁 제한적 기업결합을 중요한 위법행위로서 규제하고 있는데, 그 이유는 기업결합은 시장에서 이루어지는 경쟁의 주체인 기업의 경제적인 독립성을 소멸시킴으로써 시장의 경쟁구조에 직접적으로 악영향을 미치기 때문이다.[237] 금산법 제24조에서는 동일기업집단에 속하는 동일계열 금융기관은 다른 회사 의결권 있는 주식의 100분의 20[238]이상 소유하는 것이 금지된다. 다만, 당해 회사 지배가 목적이 아니고 관련시장에서의 경쟁제한이 없다고 금융위가 인정하는 경우에는 예외가 인정된다.[239] 자금조달 능력이 풍부한 금융기관을 이용하여 기업을 지배하는 등의 금융기관을 이용한 문어발식확장을 방지하기 위한 규제이다. 산업자본과 금융자본이 결합됨으로 인하여 ① 특정기업의 위험이 금융시장에 까지 감염되는 문제와 ② 타인으로부터 예금으로 조달한 금전을 기업인수에 이용한다는 도덕적 해이문제 ③ 특정기업의 금융기관 독점으로 인하여 금융 고유의 기능인 자원의 효율적 분배기능이 왜곡된다는 문제 등이 제기된다. 금융기관의 주식소유 제한이라는 점에서 은행법이나 각종 금융업법상의 규제에 해당하고, 금융에 국한된 문제가 아닐 뿐 만 아니라, 금융산업의 구조개선에 직접적으로 관련되지도 않고 오히려 공정거래법과 더 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다.

(11) 처분명령권 등의 시정조치 제도

금산법은 주식 소유한도 위반 주식에 대한 금융감독당국의 처분 명령 등 시정조치제도를 도입하여 승인제도를 실효성 있게 하였다. 즉 금산법에서는 금융위의 승인을 얻지 않고 일정 한도 이상의 다른 회사의 주식을 취득한 동일계열 금융기관에 대하여 관련 임직원에 대한 제재 및 위반주식에 대한

236) 권오승,「경제법 제4판」, 법문사, 2002, 177면.
237) 이호영, 전게서 75면.
238) 100분의5 이상 소유하면서 동시에 당해 기업집단이 회사를 지배하는 것으로 인정되는 경우를 포함한다.
239) 이 때 금융위는 공정거래위원회와 협의를 하여야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

처분명령 등 시정조치에 관한 조항을 신설하였다. 구체적으로 금융위는 동일계열 금융기관이 사전 승인(금산법 제24조 제1항), 사후 승인(동법 제24조 제4항) 및 한도 초과 추가 승인의 규정(제24조 제5항)을 위반하여 금융위의 승인을 얻지 아니하고 다른 회사의 주식을 소유한 경우에는 그 동일계열 금융기관에 대하여 ① 법률 위반 상태를 시정하기 위한 계획의 제출 요구 또는 그 계획의 수정 요구, ② 동일계열 금융기관에 대한 주의 또는 경고, ③ 위반 행위에 관련된 임원·직원에 대한 주의·경고 또는 문책의 요구, ④ 위반 행위에 관련된 임원의 해임권고 또는 직무정지의 요구, ⑤ 소유한도를 초과하는 주식의 전부 또는 일부의 처분명령 등의 조치를 취할 수 있다(동법 제24조의2 제1항).

(12) 이행강제금 제도

금산법은 금융위의 주식 처분 명령을 이행하지 아니한 금융기관에 대한 이행강제금제도를 도입하였다.[240] 즉, 금융위는 한도 위반 주식에 대한 처분 명령을 받은 동일계열 금융기관이 정한 기간 내에 그 명령을 이행하지 아니한 때에는 매 1일당 처분하여야 하는 주식의 장부 가액에 1만분의 3(즉 0.03%)을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 이행강제금으로 부과할 수 있다(금산법 제24조의3 제1항). 즉 주식 처분명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 이행강제금을 부과함으로써 주식 처분명령제도의 실효성을 확보하는 효과가 있게 된다.[241] 이행강제금은 주식 처분명령에서 정한

240) 이는 "동부생명과 동양생명, 한국투자증권, 동양종합금융증권 등 4개사가 금융당국의 승인없이 다른 회사의 지분을 법적 한도를 넘게 취득한 사실이 뒤늦게 드러나 제재를 받았다. 금융당국에 따르면 최근 4개사에 대해 금산법 위반으로 2000만원씩 과태료를 부과했다. 이들은 2000년대 초 금산법을 위반한 것으로 나타났다. 금산법에는 금융회사가 다른 회사의 의결권 있는 지분을 20%이상 보유하거나 5%이상 소유하면서 사실상 지배할 경우 금융위원회의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있다. 금융회사가 본업과 무고나한 업종에 무분별하게 진출하는 것 등을 막기 위한 장치이다." 서울신문. 2008. 5. 13. 19면 http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20080513019007&code=seoul&keyword=동부생명과%20 동양생명, 2008년 5월 26일 현재).

241) 재정경제부, "금융산업의구조개선에관한법률 일부 개정 법률안", 보도자료, 2005.7.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기간의 종료일의 다음날부터 주식 처분을 이행하는 날까지의 기간에 대하여 부과한다(동법 제24조의3 제2항). 금융위는 이행강제금을 징수함에 있어서 주식처분 명령에서 정한 이행 기간의 종료일부터 90일을 경과하고서도 이행이 이루어지지 아니하는 경우에는 그 종료일부터 기산하여 매 90일을 경과하는 날을 기준으로 하여 이행강제금을 징수한다(제24조의3 제3항).

(13) 한도초과보유 금융기관에 대한 정기 및 수시 심사제도

금산법은 동일계열 금융기관이 한도를 초과하여 금융위의 승인을 얻은 후 보유하는 경우에는 그 심사 요건의 충족 여부를 매년 정기적으로 심사하도록 하고, 불법 징후가 있는 경우에는 수시 심사를 할 수 있도록 하고 있다(제24조 제8항). 즉, 금융위는 동일계열 금융기관이 금산법 제24조 제1항, 제4항 및 제5항에 따른 승인을 받은 후 초과소유 요건을 충족하는지 여부를 2년 마다 정기적으로 심사하여야 한다. 다만 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수 중 동일계열 금융기관이 소유하는 비율의 변경, 그 밖의 사유로 초과소유 심사요건 충족 여부를 심사할 필요가 있는 경우에는 수시로 심사할 수 있다(금산법 시행령 제6조 제6항). 이는 실질적으로 금융기관의 한도초과 보유에 대하여 적시에 적발 조치할 수 있도록 하는 제도로서 운영하는 것이나, 앞서 설명한 것과 같이 실제적으로 수시심사제도가 운영되고 있는지는 의문이다. 이는 2008년 5월 적발된 동양 생명 등 4개사에 대한 금산법 위반에 대한 과태료 처분 행위가 이미 2000년의 위반행위로 인해 이루어진 것으로 밝혀짐에 따라 이러한 의문이 제기된다.

(14) 발행주식의 범위 및 주식소유비율 산정방법 법적근거

금산법은 다른 회사 발행 주식의 범위 및 주식 소유비율 산정방법을 금융위가 정하여 고시할 수 있도록 근거 규정을 신설하여(동법 제24조 제9항), 주식의 범위나 비율의 산정방법에 있어서 논란이 되는 부분을 해소하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 있다. 금융위가 정한 기준에 따르면, 의결권 있는 주식의 범위는 "상법 제370조 제1항에 의한 의결권 없는 주식[242]을 제외한 주식"이라고 한다.[243] 따라서 의결권 있는 주식으로 발행되었으나 일시적인 사유로 의결권이 제한되는 주식[244]은 의결권 없는 주식의 범위에 포함되지 않게 된다.[245] 또한 의결권이 없는 우선주인 경우에도 의결권이 부활되는 경우[246]에는 의결권 없는 주식의 범위에서 제외되는 것으로 보는 것이 타당하다고 본다. 또한 주식소유 비율산정에 있어서도 동일계열 금융기관이 사모단독펀드 또는 공모단독펀드, 특정금전신탁 또는 유가증권신탁을 통해 다른 회사의 주식을 간접적으로 소유한 경우에 이를 수익자인 당해 금융기관이 소유한 것으로 보고 "소유주식 수"를 계산함에 있어 다른 주식과 합산하도록 하고 있다. 즉, ① 동일계열 금융기관이 사모단독간접투자기구[247] 및 공모단독간접투자기구[248]의 수익자 또는 주주로서 동 간접투자기구가 소유한 다른 회사의 주식이나 ② 동일계열 금융기관이 신탁회사에 위탁한 특정금전신탁자금으로 신탁회사가 취득한 다른 회사 주식 또는 신탁회사에 위탁한 다른 회사 주식은 동일계열 금융기관이 소유한 주식 수에 합산하게 된다.[249]

(15) 시정조치에 대한 경과조치

금산법은 1997년 3월 1일 이후부터 개정 금산법 시행 당시까지 금산법

242) 이익배당 우선권이 있는 우선주.
243) 은행업감독규정 제54조의2 제1항, 증권업감독규정 제1-17조 제2항, 보험업감독규정 제5-13조의3 제1항 참조.
244) 예를 들어, 공정거래법 제11조에 따른 의결권 행사가 제한되는 주식.
245) 금융위원회의 은행업감독규정 중 개정규정안 안건 심사 자료(2007.4.27)에서도 같은 견해를 피력하고 있다.
246) 우선적 배당을 받지 아니한다는 결의가 있는 주주총회의 다음 총회부터 그 우선적 배당을 받는다는 결의가 있는 총회의 종료 시까지이다(상법 제370 제1항 후단).
247) 간투법 제175조 제1항의 규정에 의한 사모간접투자기구로서 그 수익자 또는 주주가가 1인인 투자신탁 또는 투자회사를 말한다.
248) 사모단독간접투자기구가 아닌 투자신탁 또는 투자회사로서 그 수익자 또는 주주가 각각 1인인 투자신탁 또는 투자회사를 말한다.
249) 은행업감독규정 제54조의2 제3항, 증권업감독규정 제1-17조 제4항, 보험업감독규정 제5-13조의3 제3항 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제24조 제1항의 규정을 위반하여 금융위의 승인을 얻지 않고 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관에 대해서 새로 신설되는 주식처분 명령권이 소급 적용될 수 있는가에 대한 것이었는데, 개정 금산법은 소급적용하는 것으로 하되 5년간의 유예 기간을 주어 다소 절충적인 안을 도출해 내었다. 즉, 개정 금산법 시행일로부터 5년 이내에 자발적으로 주식소유 한도에 적합하도록 하고, 이를 준수하지 않을 경우에는 금융위가 처분명령을 내리도록 하고 있다(금산법 부칙 제5조 제1항 및 제2항).[250]

Ⅱ. 의결권제한

1. 공정거래법상 금융회사·보험회사의 의결권제한

우리나라는 경제력집중 억제시책의 하나로 1987년 4월 금융보험사 의결권 제한제도를 도입했다. 동 제도는 상호출자제한 기업집단 소속 금융·보험사가 보유하고 있는 계열회사 주식에 대하여 일정한도 의결권행사를 제한하는 제도[251]로 상호출자제한 기업집단으로 지정된 기업집단소속 금융.보험회사에 대하여 동 회사가 취득·소유하고 있는 국내계열회사의 주식에 대한 의결권(voting right)의 행사를 원칙적으로 금지하고 예외적인 경우에 한하여 허용하는 것이다.[252] 다만 ① 금융업 또는 보험업을 영위하기 위하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우, ② 보험자산의 효율적인 운용.관리를 위하여 보험업 등에 의한 승인 등을 얻어 주식을 취득 또는 소유하는 경우,[253]

250) 고동원, 전게논문 556 내지 577면.
251) 금융회사에 대한 출자총액제한제도의 적용제외에 따른 탈법행위를 방지하고, 산업자본에 의한 금융지배를 차단하기 위해 금융보험회사 보유 계열회사 주식 모두에 대하여 의결권행사를 전면 금지하도록 했다.
252) 이호영, 전게서, 133 내지 134면.
253) 여기서 "보험자산의 효율적 운용.관리를 위하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우"라 함은 경제력집중억제를 위한 공정거래법 제11조의 입법목적 내지 취지를 비추어 소유를 의미하는 것이 아니라, 당해 보험사업을 원활하게 영위하기 위하여 사업내용면에서 보험사업과 밀접하게 관련된 사업을 영위하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우를 의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

③ 당해 국내계열회사(증권거래법의 규정에 의한 주권상장법인 또는 협회등록법인에 한한다)의 주주총회에서 ㉠ 임원의 선임 또는 해임 ㉡ 정관변경 ㉢ 그 계열회사의 다른 회사로의 합병, 영업의 전부 또는 주요부분의 다른 회사로의 양도 등에 해당하는 사항을 결의하는 경우[254] 등에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다(공정거래법 제11조 단서). 따라서 특수관계인과 합하여 발행주식총수의 30/100을 넘지 않는 범위 내에서만 금융 · 보험회사의 의결권행사가 인정된다.[255] 그러나 2004년 제11차 개정에서 예외적으로 인정되고 있는 금융·보험회사의 의결권 행사범위를 현행 30%에서 2008년까지 15%로 축소[256]하기로 하였다.[257]이는 금융계열사의 고객자산이 지배주주의 의결권으로 활용됨으로써 발생하는 지배주주와 고객 간 이해상충 문제 등 산업자본의 금융지배에 따른 부작용을 방지하고, 계열 금융·보험회사의 지원을 받는 기업과 그렇지 않는 중소 · 중견기업간의 공정한 경쟁을 촉진하기 위함이다.[258]

2. 금산법상 의결권제한 및 경과조치

미한다고 할 것이다.

254) 이 경우 그 계열회사의 주식 중 의결권을 행사할 수 있는 주식의 수는 그 계열회사에 대하여 특수 관계인 중 대통령령이 정하는 자를 제외한 자가 행사할 수 있는 주식수를 합하여 그 계열회사 발행주식 총수의 15/100를 초과할 수 없다.

255) 2002년 4월에 금융보험회사 의결권 금지에 대한 예외조항을 도입하였다. 즉 국내 우량기업에 대한 외국인의 적대적 M&A 위협가능성이 있다는 주장이 제기되어 임원의 선임. 해임, 정관변경, 합병.영업양도에 대한 결의 시 다른 특수관계인과 합하여 30%까지 의결권을 행사할 수 있도록 허용하였다. 이때 계열사에 대한 비금융특수관계인 지분은 제한없이 모두 의결권 행사가 가능하고 금융보험사 지분은 비금융특수관계인 지분이 30%미만 시에만 40%와 비금융특수관계인 지분차이까지 의결권을 행사할 수 있다.

256) 기업이 제도 변화에 대응할 시간적 여유를 감안하여 2006년 4월 1일부터 3년 동안 매년 5%씩 단계적 축소로 정했다.

257) 부칙 제9조(금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한에 관한 특례)상호출자제한기업집단에 속하는 회사로서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 제11조 단서 및 종전의 동조 제3호의 규정에 따라 그 회사가 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사주식 중 의결권을 행사할 수 있는 주식의 수에 대하여는 제11조 제3호의 개정규정에 불구하고 그 계열회사에 대하여 특수관계인 중 대통령령이 정하는 자를 제외한 자가 행사할 수 있는 주식수를 합하여 2006년 3월 31일까지는 그 계열회사 발행주식총수의 100분의 30을, 2006년 4월 1일부터 2007년 3월 31일까지는 100분의25를, 2007년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지 100분의 20을, 2008년 4월 1일부터는 100분의 15를 각각 초과할 수 없다.

258) 공정거래위원회, 개정 공정거래법 무엇을 담았나? 공정거래위원회, 2004. 12, 12면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

금산법은 금융위의 승인을 얻지 아니하고 금산법 제24조 제1항(사전승인), 제4항(사후승인) 및 제5항(한도초과 추가승인)의 규정을 위반하여 금산법 제24조 제1항 및 제5항에 규정된 주식 소유 한도를 초과하여 소유하고 있는 다른 회사의 주식에 대하여는 동일계열 금융기관이 의결권을 행사 할 수 없도록 하고 있다(금산법 제24조의2 제2항). 이러한 제재에 대해 공정거래법상 관련 조항과 비교해 보면, 공정거래위원회는 금융·보험회사가 의결권제한 조항을 위반하는 경우에는 행정제재로서 당해 법률위반행위의 중지 등 시정조치를 명할 수 있으나(공정거래법 제16조 제1항), 기타의 경제력집중억제 조항을 위반한 경우와는 달리 과징금을 부과할 수 는 없다(공정거래법 제17조). 또한 형사적으로 3년 이하의 징역 또는 2억원이하의 벌금에 처할 수 있다(공정거래법 제65조 제1항 제7호). 한편, 금산법 제11조의 규정을 위반하여 의결권을 행사한 경우에 당해 주주총회의 결의의 효력에 대하여 의문이 있을 수 있다. 즉, 의결권행사가 제한되는 금융·보험회사가 계열회사의 주주총회의 결의에 참석하여 보유주식에 대한 의결권을 행사한 경우 동 결의는 하자있는 결의로서 결의취소의 소의 원인 될 수 있는지의 문제이다. 이에 대하여 현행 공정거래법상 아무런 규정이 없으나, 주주 아닌 자의 결의 참가[259] 또는 의결권 없거나 제한된 주주의 의결권행사[260]의 경우에 준하여 판단하면 결의 방법의 하자가 존재하는 경우로서 결의취소의 소의 원인이 된다고 할 것이다.[261]

제3절 금융지주회사법상 자회사 등의 행위제한

금융지주회사법에서는 대규모 기업으로부터 계열분리 된 기업이 은행지주회사의 주식을 소유하는 것을 제한함으로써 위험의 전이를 차단하고자 하였을 뿐만 아니라 금융지주회사와 자회사 등 상호간의 위험전이를 막기 위한 장치

259) 대법원 1983. 8. 23. 선고 1983도 748 판결 참고.
260) 대법원 1965. 11. 16. 선고 1965다 1638 판결 참고.
261) 이호영, 전게서 137 내지 138면(동지).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도 마련하였다(금융지주회사법 제48조). 즉, 자회사가 금융지주회사에 신용공여를 하는 행위, 금융지주회사의 자회사가 다른 자회사에게 출자[262]하거나 개별자회사에 대하여 자기자본의 10%이상은 신용공여 하거나, 신용공여의 합계액이 자기자본의 20%를 초과하는 것을 금지하고(동법 제48조 제1항), 자회사 등 상호간에 신용공여를 하는 경우에도 적격담보의 확보를 의무화하도록 규정하고 있다(동법 제2항).[263] 또한 금융지주회사와 자회사간 또는 자회사 상호간에는 불량자산을 거래하지 못하도록 하고(동법 제3항), 공동광고 및 전산시스템 등의 공동사용에 대한 기준준수의무를 부과하고 있다(동법 제4항). 그리고 금융지주회사의 자회사는 당해금융지주회사의 주식을 소유할 수 없도록 함으로써 주식상호소유를 금지시키고 있다(동법 제5항).[264] 또한 자회사가 당해 금융지주회사 또는 당해 금융지주회사의 다른 자회사 등[265]의 주식을 소유하는 경우에는 당해주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다(동법 제7항).[266]

제4절 신용공여한도

Ⅰ. 금융지주회사법상 규제

금융지주회사법 제45조에서는 동일차주에 대한 금융지주회사 및 자회사 등의 신용공여의 합계액은 금융지주회사의 자기자본의 순 합계액의 25%를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 동일 개인이나 법인 각각에 대한 금융지주회사 등의 신용공여는 자기자본의 순 합계액의 20%를 초과할 수 없도록 하고(금융지주회사법 제2항), 금융지주회사 주식의 10%초과 보유

262) 기 소유주식은 2년간 예외로 인정한다.
263) 제2항과 제3항의 경우, 자회사 등의 구조조정에 필요한 신용 공여 등 금융위원회가 정하는 요건에 해당하는 경우에는 적용되지 않는다.
264) 금융지주회사의 자회사가 제62조의2제1항 또는 상법 제342조의2의 규정에 의하여 당해 금융지주회사의 주식을 취득하는 경우에는 제외된다.
265) 해당 자회사 등으로부터 직접 지배받는 회사를 제외한다.
266) 전삼현, 전게서 119 내지 120면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

동일인에 대한 금융지주회사 등의 신용공여는 자기자본의 순 합계액의 25%에 해당하는 금액의 범위 내에서 대통령령이 정하는 금액을 초과할 수 없도록 하며(동법 제3항), 각각의 경우에 있어서 자기자본의 변동, 동일차주의 변동 등으로 인하여 동 한도를 초과하는 경우와 회사정리절차·화의절차가 진행 중이거나 금융기관공동으로 경영정상화를 추진 중인 회사에 대하여 추가로 신용공여를 하는 경우, 국민경제를 위하여 또는 금융지주회사의 채권 확보를 위하여 필요한 경우 등 대통령령에서 정하는 경우에는 예외를 인정하는 한편, 이러한 사유로 동 한도를 초과하게 되는 경우에는 1년 이내에 초과분을 해소하도록 하고 있다(동법 제4항).[267] 이처럼 우리금융지주회사법은 동일인에 대한 신용공여한도를 설정하여 놓음으로서 특정기업이나 기업집단에 신용이 집중적으로 제공되는 것을 방지하고 아울러 금융자본과 산업자본을 분리하고자 하였다.[268] 즉, 은행법의 규정을 준용하여 동일인 또는 동일 차주에 대한 금융지주회사와 자회사 등의 신용공여를 합산하여 제한하고 있는 것은 특정 대기업 또는 기업집단에 각 금융자회사의 신용이 집중적으로 제공되는 경우 개별 금융법상 한도를 충족하더라도 금융그룹 전체의 위험이 증가된다는 점을 고려할 때 그룹 차원의 위험집중 심화를 방지하고자 하였고, 계열분리 금융전업자에 대하여 일정기간 동안 대규모 기업집단의 계열회사와 신용공여 · 유가증권 매입 등의 거래를 금지하는 것은 산업자본과 금융자본의 분리원칙에 입각한 입법이라고 판단된다.

Ⅱ. 은행법상 규제

은행법 제35조에서는 동일차주 등에 대한 신용공여의 한도와 금융기관의 대주주에 대한 신용공여한도 등을 규정하고 있다. 먼저 금융기관은 동일한 개인 또는 법인 및 그와 대통령령이 정하는 신용위험을 공유하는 자(이하

267) 국민경제를 위하여 또는 금융지주회사 등의 채권확보의 실효성 확보를 위하여 필요한 경우에 해당하는 경우에는 예외로 한다.
268) 전삼현, “은행자율과 법”, 자유기업센터, 1997, 61면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

“동일차주”라 한다)에 대하여 당해 금융기관의 자기자본의 100분의25를 초과하는 신용공여를 할 수 없으며, 국민경제를 위하여 또는 금융기관의 채권확보의 실효성 제고를 위하여 필요한 경우(은행법 제35조 제1항 제1호)와 금융기관이 추가로 신용공여를 하지 아니하였음에도 불구하고, 자기자본의 변동, 동일차주 구성의 변동 등으로 인해 한도를 초과하는 것(동법 제35조 제1항 제2호)에 대해서는 대통령령이 정하는 경우, 예외로 하고 있다.

한편, 금융기관은 동일한 개인이나 법인 각각에 대해 당해 금융기관의 자기자본의 100분의 20을 초과하는 신용공여를 할 수 없으며, 당해 금융기관의 자기자본의 100분의 10을 초과하는 거액 신용공여의 총 합계액은 당해 금융기관의 자기자본의 5배를 초과할 수 없다. 만일 규정된 한도를 초과하게 되는 경우에는 그 한도를 초과하게 한 날부터 1년 이내에 규정된 한도에 적합하도록 하여야 한다. 은행법 제35조의2(금융기관의 대주주 대한 신용공여한도 등)의 경우 금융기관이 당해 금융기관의 대주주(특수관계인을 포함. 이하 같다)에게 할 수 있는 신용공여는 당해 금융기관 자기자본의 100분의 25의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율에 해당하는 금액과 당해 대주주의 당해 금융기관에 대한 출자비율에 해당하는 금액 중 적은 금액을 초과할 수 없는 것으로 규정하고 있다. 구체적으로는 금융기관이 당해 금융기관의 전체 대주주에게 할 수 있는 신용공여를 당해 금융기관 자기자본의 100분의 25 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없으며 이를 회피하기 위한 다른 금융기관과의 교차 신용공여도 금지된다.

또한, 당해 금융기관의 대주주에 대하여 대통령령이 정하는 금액 이상의 신용공여(대통령령이 정하는 거래를 포함)를 하고자 할 때에는 미리 이사회의 의결을 거쳐야 한다.[269] 그리고 당해 금융기관의 대주주에게 대통령령이 정하는 금액 이상의 신용공여를 한 때에는 즉시 금융위에 보고하고 컴퓨터통신에 공시해야 하며, 신용공여 사항에 대해 대통령령이 정하는 바에 따라 분기별로 컴퓨터통신을 이용하여 공시해야 한다.

269) 이 경우 이사회는 재적이사 전원의 찬성으로 의결해야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제5장 금산분리정책과 금산법의 문제점 및 개선방안

제1절 금산분리정책의 문제점 및 개선방안

Ⅰ. 금산분리정책의 문제점

지금까지 외국의 정책과 입법례를 가급적이면 다양하게 살펴보고 또한 우리의 입법정책도 구체화 해가면서 입법정책의 점에서 어떠한 문제점이 있는 것인지도 작깐 검토하였다. 금산분리정책에 관하여 엄격하게 규제하고 있는 국가와, 규제는 하고 있으나 완화하게 규제하고 있는 국가 또는 금산결합을 자유롭게 인정하고 있는 국가 등 3가지 유형으로 구분하여 검토한 이들 조사대상 국가들은 이유와 동기는 각기 다르지만, 한번 설정된 정책적 기준은 확고하게 추지되어 이후의 법제변화도 일관성을 잃지 않고 있다는 것이다.

이처럼 외국법제의 연구에서 나타난 특이점을 근거로 우리의 법제를 비교해 보면, 우선 우리의 금산분리정책은 정권의 변화에 따라 그 규제가 엄격하게 추진되었다가도 완화되는 등 자주 바뀌어 우리의 정책은 국제적으로 어느 유형에 속하는 것인지 알 수가 없고, 다음으로는 위와 같은 맥락에서 우리의 금산분리정책은 일관성 있게 추진되고 있지 못하고 있다는 것이 문제점으로 지적된다. 그리고 이러한 문제점은 우리사회가 안고 있는 고질적인 병폐와도 상통된다. 그러므로 이러한 문제점의 해결을 위해서는 큰 틀에서 볼 때 금산분리정책에 대한 확고한 기준을 갖추고 일관성 있게 추진되어져야 하는데, 그 확고한 기준의 설정에 있어서는 우리의 경제현실을 반영하여 바로 세워져야할 필요가 있다고 생각한다.[270]

270) 서성호·주수익 "우리나라의 현행 금산분리법제.정책에 대한 비판적 고찰", 기업법연구 제28권 제2호(통권 제57호) 423면 이하참조,

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Ⅱ. 금산분리법제·정책의 개선방안

이상에서 살펴본 바를 종합하고 위에서 문제점으로 지적된 것에 대한 개선방안을 포함하여 다음과 같은 개선방안을 제안하고자 한다.

1. 금산분리정책의 일관성 있는 추진

우리나라는 1950년 5월 「은행법」을 제정할 당시에는 금산분리를 규제하는 법제가 마련되어 있지 않았으나, 이후 산업자본의 은행소유로 인한 부작용이 심각해짐에 따라 1961년 6월 「금융기관에 대한 임시조치법」을 제정하여 은행 대주주의 의결권한도를 10%로 제한함으로써 산업자본의 금융기관 독점을 배제하고 은행 대주주의 횡포를 방지하여 금융기관의 정상화를 기하기 위하여 노력하였고, 1980년대에 들어와서부터는 금산분리정책이 강력히 추진되었다. 이처럼 1980년대에 들어와 금산분리정책이 강력히 추진되기 시작한 것은 1960년대부터 시작된 경제개발 5개년계획의 성공과 그 영향으로 산업자본이 거대화 되고, 그 거대화된 산업자본은 금융시장마저 지배하기에 이르렀으며, 그러한 과정에 일부 잘못된 산업자본가들에 의한 기업불상사가 정치적 사회적인 문제로 대두되기 시작하여 그동안 특혜를 받아 성장한 산업자본인 대기업이 이제는 금융자본까지 지배하게 되는 현상을 특혜에 특혜를 부여하는 것으로 이를 차단하기 위해 금융자본의 민주화가 사회적으로 강력히 요구되어 졌기 때문인 것으로 요약해 볼 수 있다.

1990년대 후반부에 불어 닥친 외화위기는 우리의 자본시장을 개방화하게 만들었고, 외국자본에 의해 국내 자본시장이 지배되는 현상이 초래되자 각계의 반응은 국내산업자본의 금융시장 진출을 막는 것은 외국자본에 대한 국내자본의 역차별이자 자유경제체제에 반한다는 견해에 대한 지지세를 확대시키는 것으로 나타났다. 따라서 이명박 정부에서는 당초 금산분리정책의 철폐를 실현하려 하였으나, 결국 반대에 부딪쳐 금산분리의 완화정책으로 추진하게 되었다. 박근혜정부가 들어서고부터 지금까지는 금산분리정책이

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다시금 엄격히 추진되고 있어 그 정책적 방향이 선회되고 있는 것으로 보여 진다.

자본주의사회의 핵심과 발전은 자유시장경제체제를 기반으로 한 금융자본시장의 안정적인 발전에 있다. 우리나라도 자본주의를 표방하고 있는 나라임에 이를 부정할 수는 없을 것이고, 따라서 국가는 금융자본시장의 안정적 발전을 위하여 그 질서를 확고히 유지시킴으로써 더 나아가 국민경제의 안녕을 꾀할 막중한 책무가 있다. 금산분리정책은 금융자본시장의 안정적인 발전을 꾀하는 많은 정책 중에 있어서 매우 중요한 사안에 해당되는 것이다. 그러므로 정권의 바뀜에도 쉽게 변화되지 않고 장기적인 안목으로 일관성 있게 그 정책과 법제가 수립되고 추진되어져야 할 것으로 생각한다.

2. 금산분리정책의 확고한 기준 설정

우리의 경제현실을 반영한 금산분리정책의 확고한 기준이 설정되어져야 한다. 세계 선진각국의 금산분리정책과 법제를 살펴보면, 상술한 바와 같이 각 국가는 자국의 경제적 사회적 현실을 잘 파악하고 정책을 수립하여 안정적인 법제를 마련하고, 그 후에도 그 정책과 법제는 일관성 있게 추진되어 가는 모습을 보이고 있다. 그러나 우리의 실정은 상술한 바와 같이 그렇지 못한 것에 문제가 있는 것이고, 이는 구체적으로 정책수립에 있어서부터 우리의 경제적 현실을 심도있게 파악하지 못한 채 산업자본에 대한 편향적인 시각과 군중심리로 인한 시대착오적인 민주주의 의식에 지속적인 영향을 받아 왔기 때문인 것으로 생각해 볼 수 있다.

즉, 금산분리정책이 수립된 것은 사회적 책임을 다하지 못하는 거대한 산업자본이 공공성이 강한 금융기관에 유입되어 금융기관 경영의 건전성이 상실되고 사금고화 되어가는 것을 막자는 취지에서 마련된 것이라 할 수 있겠는데, 이는 과거 비민주화 된 시절에 특혜를 받아 몸집을 불린 산업자본이 정권과 결탁하여 그리할 수 있었던 것은 사실이었지만, 민주화 된 오늘 우리의 경제사회 현실 속에서는 그러한 일은 이루어질 수 없는 일이고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

보면 굳이 산업자본에 대한 불편한 편견을 가질 이유가 없을 것이다. 오히려 그동안 몸집을 불린 거대 산업자본으로 하여금 금융자본에 유입되도록 하여 자본시장의 개방화로 인해 불안해진 국내 금융자본시장의 안정화를 꾀하는 정책이 수립되어야 할 것이다. 그러므로 금산분리정책은 폐지되는 것을 전제로 그 기준이 확고히 설정되어져야 할 필요가 있다고 생각하는데, 다만 이 경우, 금융자본이 산업자본으로 유입되는 것에 대해서는 금융기관의 공공성과 경영의 건전성에 문제될 수 있을 것이므로 이에 관하여는 규제가 필요할 것이므로 그 확고한 기준 설정이 무엇보다 중요할 것으로 생각한다.

3. 비은행금융기관에 대한 금산분리원칙의 확립

금융시장의 효율성과 안정성 제고라는 측면에서 비은행 금융기관에 대한 실질적인 금산분리 원칙을 정립하는 것은 시급한 문제라고 할 수 있다. 그림자금융의 대두, 글로벌 금융복합그룹의 성장, 금융시스템의 불안정성의 증폭 등으로 비은행금융기관이 유사은행 기능을 수행함에 따라 금융안전성 측면에서 은행에 준하는 규제가 필요하다는 시각이 유력하다. 앞으로 확대될 그림자금융에 대한 금융사각지대를 좁히고 유사은행기능을 수행하는 비은행금융기관을 대칭적으로 규제할 필요가 있다.

우리나라는 실물부문에 있어 경제력이 집중된 구조를 갖고 있으므로 금융자산을 효율적으로 배분하기 위해서는 대규모기업집단의 자금이 금융회사 취득 및 관리로 사용되는 것을 억제할 필요가 있기 때문이다. 비금융기관에 금산분리를 적용하는 방안으로는 다음의 4가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 산업자본의 비은행금융기관 소유한도 규제. 둘째, 산업자본이 소유한 금융보험회사의 의결권 행사 금지. 셋째, 기업집단 내에 금융계열사의 금융지주회사 설립. 마지막으로 대주주적격성 심사를 더욱 강화하는 것이 필요할 것으로 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 금산법상의 문제점 및 개선방안

Ⅰ. 개 관

앞장에서 금융산업에 있어서의 경제력 집중에 대한 개념정리와 함께 그에 따른 폐해 방지를 위한 법적 규제들을 확인해 보았다. 금융산업에 있어서, 산업자본과 금융자본의 결합이 가지는 파급효과는 다른 산업에 비해 그 자체만으로도 상당하다고 볼 수 있음으로 법적 규제의 폭이 넓다고 볼 수 있다. 이하에서는 금융기관 경제력 집중억제를 위한 각종 규제에 대한 문제점 및 그 개선방안을 금산법을 중심으로 검토하기로 한다.

Ⅱ. 금산법상의 문제점

1. 금산법에 의한 중복·과잉규제

현재 제기되고 있는 금산결합에 따른 부작용에 대해서 금산법 이외에 개별 금융법과 공정거래법, 금융지주회사법을 통해서도 규율하고 있으나, 금.산 결합에 따른 부작용으로 금융기관의 건전성·안정성 저해, 공정경쟁 저해, 금융기관을 이용한 경제력 집중 등은 금산법에 의해 더욱 명확히 규제되고 있다. 이에 금산법 시행령에서는 한도초과 보유분에 대한 승인기준으로 ① 당해주식소유가 다른 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것, ② 당해 주식소유가 관련시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니할 것을 규정하고 있다. 하지만 금융기관의 건전성·안전성 확보라는 정책적 목적은 개별 금융법에서도 보편적으로 추구하고 있고, 이를 위한 자산의 건전성 규제가 마련되어 있으며, 또한 금융기관이 부실의 징후를 보일 때는 적기 시정조치[271]를 통하여 해당 금융기관의 부실을 조기에 박을 수 있는 장치도 마련되어 있다. 특히 계열회사의 주식취득은 정해진 한도 내에서만 가능하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도록 규정하고 있으며, 계열회사에 대한 신용공여도 엄격히 제한하고 있다. 또한 계열회사에 대한 신용을 현저히 유리하게 제공하여 부당하게 경쟁을 제한할 경우에는 공정거래법 제23조 '불공정거래행위의 금지(부당내부거래 금지)' 조항에 의해 제재를 받게 되어 있다. 한편 금융기관을 이용한 지배력 강화방지라는 정책목적을 위해서는 앞에서 서술한 바와 같이 공정거래법 제11조에서 상호출자제한기업집단 소속 금융·보험사 보유 주식의 의결권을 제한하고 있다. 이상과 같이 금·산결합으로 인한 부작용은 기존의 금융관련법 및 공정거래법에서 의해서 이미 규율되고 있는 사항이므로 금산법은 중복·과잉규제라고 할 수 있다.

2. 지배구조와 관련한 문제

금산법은 시장 자율적 기능에 따른 기업의 지배구조 개선이 아닌 직접적 규제방안으로 볼 수 있다. 금산법은 산업계열사에 대한 지배력 약화를 통해 금융계열사의 부실 회피를 목적으로 하고 있으나, 금산법의 금융계열사의 부실화 방지효과 보다 금산법 적응에 따른 기업집단의 효율성 감소가 우려되는 상황이다. 과거 대기업집단에 대한 정책처럼 규제를 수용하기 위한 기업집단의 노력이 또 다른 규제를 불러올 우려가 있다. 대기업집단에 대한 규제는 일관성 없이 변화되어 왔으며 기업집단이 규제에 적응하면 또 다른 형태의 규제가 부과되는 식의 과정을 밟아 왔다. 이 같은 잦은 정책변화로 기업은 높은 정책 리스크에 시달리게 되고, 이는 경쟁력저하로 귀결될 것이

271) 금융기관의 건전성 강화에 대한 노력을 유도하기 위한 장치로, 줄여서 PCA(prompt cor rective action)라고도 한다. 금융기관의 건전성을 자기자본구성비율 등 경영 상태를 기준으로 몇 단계의 등급(발동기준)으로 나누어 일정 등급 이하로 경영 상태가 악화된 금융기관에 대하여 감독당국이 단계적으로 시정조치를 시행해 나가는 제도를 말한다. 자본적정성 지표 수준에 따라 부실화 소지가 있는 금융기관에 대하여 부실화가 크게 진전되기 이전에 적절한 경영개선 조치를 취하게 된다. 따라서 조기에 경영을 정상화하도록 하며, 경영정상화의 가능성이 없는 기관은 조기에 퇴출시킨다. 적기시정조치의 내용은 자본건전성의 악화 정도에 따라 세분되어 있다. 은행의 경우 자기자본비율(BIS)에 따라 단계별로 경영개선조치를 취하고 있는데, BIS가 8% 이내인 경우에는 권고, 6% 이내인 경우에는 요구, 2% 이내인 경우에는 명령 조치가 취해진다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 결국 금산법도 과거 여러 행태의 대기업 집단을 대상으로 한 일종의 정책실험이 될 수 있다는 우려가 팽배해 있다.

3. 금산법 제24조의 문제

(1) 일률적 규제

금산법 제24조는 금융업종의 성격에 따라 규제의 성격을 달리하는 금융관련법의 기본원리를 무시한 일률적 규제로 볼 수 있다. 금산법 제24조의 규율대상 금융기관은 거의 모든 금융관련 회사[272]를 포함하고 있다. 고객의 자금을 이용한 지배주주의 계열회사 지배력 확장을 막는다는 것을 금산법의 중요한 정당성으로 내세우고 있는데, 이에 따르면 수신기능이 없는 여신전문 금융회사들이 이 규제의 대상이 되어야 할 이유가 없다. 즉 수신기능이 없는 금융기관들은 자기자본 이외에 채권 등의 유가증권 발행 또는 금융기관 대출 등을 통해 자금을 조달하기 때문이다. 일부에서는 금융기관의 특성상 자금조달의 대부분이 타인자본을 통해 이루어지므로 해당 금융기관의 부실이 다른 부분의 부실로 전이될 가능성이 많고, 이 때문에 채권자 보호 장치가 더욱 필요하다. 따라서 금산법이 규율대상 금융기관에 대한 기준을 수신기능의 유무로 삼을 수 없다고 주장한다. 하지만 거의 모든 나라의 금융규제에서 수신기능의 유무는 채권자 보호를 포함한 여타 규제의 폭과 강도를 결정하는 핵심적인 기준의 하나이다. 일반적으로 수신기능을 가진 금융기관의 고객들은 정보력 및 분석력이 미약한 개인들이며, 이들은 정보의 비대칭성 등으로 인해 금융기관의 고객 이익침해 행위를 사전적 또는 사후적으로 규율할 수 있는 능력이 부족하다. 이러한 이유로 수신기능을 가진 금융기관에 대해서는 상대적으로 채권자 보호 장치가 강하다.

---

272) 은행, 증권회사, 자산운용사, 투자자문회사, 보험회사, 상호저축은행, 신탁회사, 종합금융회사, 금융지주회사, 여신전문금융회사, 선물회사, 주택저당채권유동화회사 등이 포함된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(2) 수신기능별 규제의 분리 필요성

수신기능이 없는 금융기관에 자금을 공여하는 주체들은 대부분 금융기관을 포함한 기관투자자들로 이들은 정보력 및 분석력이 뛰어나며, 자금수요자에 대해 사전·사후적 규율을 할 수 있는 능력을 가지고 있다. 따라서 이들의 자금공여 행위에 대한 결과는 자신들이 책임지는 것이 시장경제의 원리이며, 채권자 보호를 이유로 한 수신기능이 없는 금융기관에 대한 규제는 대부분의 나라에서 찾아보기 어렵다. 은행의 경우 타 금융기관에 비해 강한 규제를 받는 이유 중의 하나는 은행의 부실은 시스템리스크로 이어질 가능성이 크기 때문이다. 왜냐하면 은행은 자산과 부채 간의 만기 비대칭성이 크므로 작은 충격에도 예금인출 등으로 인해 도산할 가능성이 있으며, 은행을 통해 지급 및 결제가 이루어지므로 은행의 도산은 전체 금융 시스템의 위기로 확산될 가능성이 있다. 하지만 다른 금융기관은 자산과 부채의 만기 비대칭성이 크지 않으며, 해당 금융기관을 통해 일반적인 지급 및 결제가 이루어지지 않으므로 상대적으로 시스템리스크를 유발할 가능성이 적다. 단순히 타인자본을 많이 이용한다고 해서 시스템리스크를 유발하는 것은 아니며, 해당 금융기관이 전체 금융시스템과 어떠한 연관관계를 가지고 위치하고 있는가를 고려해야 한다.[273] 따라서 금융관련법은 이러한 개별 금융기관이 가지는 특성을 고려하여 입법되었어야 하는데, 금산법 제24조는 이러한 금융법의 기본원리를 무시하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 금산법의 개선방안

1. 투자기구(vehicle) 주식 취득의 제외

273) 예를 들어, 제조업체가 많은 양의 채권을 발행하고 이를 상환하지 못할 때에도 경제에 큰 충격을 줄 수 있으나 이를 이유로 제조업체의 경우에 금융감독당국이 금융기관과 동일한 규제를 가하지는 않는다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다른 회사의 주식 취득과 관련하여 회사 형태를 취하고 있지만 명목상의 회사(Paper Company)로서 금융상품으로 볼 수 있는 투자기구(또는 투자회사)의 주식을 취득하고 있는 경우에 금산법 제24조를 적용해야 하는지에 대하여 검토할 필요가 있다. 이러한 예로서는 부동산투자회사법에 의한 기업구조조정 부동산투자회사 및 위탁관리 부동산투자회사, 그리고 간투법에 의한 투자회사 등을 들 수 있다. 이에 대해서 개정 금산법에 따른 하위 감독규정은 부동산투자회사법에 의한 부동산투자회사에 대하여 사후 승인대상의 하나로 규정함으로써[274] 금산법상의 승인 대상임을 확인하고 있으나, 이는 재검토를 요한다고 본다.

그 이유는 우선 금산법 제24조의 취지가 금융자본의 산업자본 지배의 방지를 목적으로 금융기관의 다른 회사 주식을 취득하는 것을 규제하는 것이고, 특히, 승인 심사 요건으로서 관련시장에서 실질적으로 경쟁을 제한하지 않을 것을 요구하고 있는데, 이러한 투자기구에 대한 주식 취득은 그러할 가능성이 없기 때문이다. 이에 더하여 좀 더 구체적으로 살펴보면, ① 투자기구는 하나의 투자수단으로 이용되는 명목상의 회사에 불과하고 금융상품으로 볼 수 있는 투자기구의 주식 취득까지 규제할 필요성이 없다는 점, ② 이러한 투자기구의 목적은 자산을 운용하여 수익을 분배하는데 있다는 점, ③ 지점이나 상근직원을 두고 있지 않고 있다는 점,[275] ④ 자산 운용 업무도 직접 수행하는 것이 아니고 다른 회사인 자산운용회사에게 위탁해야 하는 점, ⑤ 간투법상 동일한 간접투자기구 성격을 갖고 있는 투자신탁의 수익증서 취득은 주식이 아니라서 금산법 적용대상이 되지 않으나, 투자회사는 주식이므로 금산법 적용 대상이 된다는 것은 형평성면에서 타당하지 않는다는 점, 그리고 투자신탁이나 투자회사가 보유하고 있는 간접투자재산인 주식에 대한 의결권 행사는 자산운용회사가 행사한다는 점[276]에 비추어 보

274) 은행업감독규정 제54조의3 제2호, 증권업감독규정 제1-17조 제5항 제2호, 보험업감독규정 제5-13조의3 제4항 제2호.

275) 금산법 제24조의 취지에 비추어 볼 때, 동법 제24조의 "다른 회사"는 자체적으로 인적·물적 시설을 갖추고 실질적 영업행위를 하는 "사업법인"만을 의미한다고 해석하는 것이 타당하다는 점이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

아 지배의 목적을 갖기 어렵다는 점에서, 이러한 투자기구의 주식 취득은 금산법 제24조의 적용 대상에서 제외하도록 하는 입법조치를 취하는 것이 바람직하다고 보는 입장은 수긍되어 진다.[277]

2. 사후승인 요건의 명확화

(1) 승인 시점

개정 금산법시행령은 금융위의 사후 승인 대상의 하나로서 "…긴급하게 다른 회사의 주식을 소유할 필요가 있는 경우로서 금융위원회가 정하여 고시하는 경우"를 규정하고 있으며(금산법시행령 제6조 제3항 제5호), 각 금융기관에 적용되는 감독규정에서는 "금융위원회가 정하여 고시하는 경우"를 사모투자전문회사의 해산 등에 따른 현물수령으로 다른 회사의 주식을 소유하는 경우나 부동산투자회사의 주식을 소유하는 경우 등으로서 "미리 금융위원회의 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 경우"로 규정하고 있다.[278]

즉, 해석상 위의 주식을 소유하는 경우 이외에 추가적으로 미리 금융위의 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 경우의 요건을 충족하여야 한다.

그런데 "미리 금융위의 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 경우"의 요건은 그 판단의 구체적인 시간의 불명확성으로 인하여 개선될 여지가 있다고 생각된다. 왜냐하면 우선 "시간적 여유가 없는 경우"라는 표현에 있어 "시간적 여유"라는 것이 추상적 의미로 그 판단이 금융감독 당국이나 해당 금융기관별로 차이가 있을 수 있어 판단 기준이 일정하지 않게 되는 문제점이 있을 수 있는데, 경우에 따라서는 해당 금융기관은 시간적 여유가 없는 것으로 판단하여 사후 승인을 얻으려고 하는데, 금융감독 당국이 시간적 여유

276) 간투법 제93조 및 제94조.
277) 금산법이 개정되기 전에는 금융위도 기업구조조정부동산투자회사가 금산법 적용 대상이 아니라는 의견을 밝히 적도 있었다(2002년 11월 2일자 금융위의 건설교통부에 대한 의견 회신 참조).
278) 은행업감독규정 제54조의3, 증권업감독규정 제1-17조제5항, 보험업감독규정 제5-13조의3 제4항.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가 있는 것으로 판단하여 사전 승인을 얻어야 한다고 주장할 수도 있기 때문이다.[279] 즉, 금융위가 판단의 재량권을 갖게 하는 것은 법적 불안정성의 면에서 문제가 있다고 생각된다. 그리고 금산법시행령은 "긴급하게 다른 회사의 주식을 소유할 필요가 있는 경우"라고 하고 있으므로 금융위가 정하는 고시에는 명확하게 그 기준을 설정해야지 재량권을 갖도록 하는 것은 문제가 있다. 시간적 여유라는 추상적인 표현보다는 구체적인 기간을 명시하여 자의적 해석이 따른 혼란을 막을 필요가 있다. 따라서 "미리 금융위가 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 경우"의 요건은 삭제하여 사후승인이 되는 사항을 명확하게 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

(2) 의결권 부활

의결권 없는 우선주의 경우 의결권이 부활하는 경우에는 의결권 없는 주식의 범위에서 제외되는 것으로 보는 것이 타당하다. 이 경우에는 금산법상의 승인 요건에 해당하는 경우에 언제 승인을 취득해야 하는지와 관련하여 논란이 있을 수 있다. 의결권이 부활하기 전에 미리 승인을 얻는 방법도 생각해볼 수가 있겠으나, 개별 주주가 우선적 배당을 하지 않을지 여부를 결정하는 것은 아니므로 의결권 부활이 될지 여부를 미리 알아서 승인받도록 하는 것은 타당성이 없다고 본다. 그렇다면 사후 승인을 받도록 하거나 처분하는 방법이 타당할 터인데, 이 경우에도 일정한 유예기간을 부여하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 다시 말해서, 무의결권 우선주는 기본적으로 의결권을 부여하지 않는 것을 원칙으로 하여 발행된 것이고, 의결권이 부활하는 것은 일시적인 현상에 불과하므로 무의결권인 상태에서 주식을 취득한 이후에 의결권이 부활하였다고 하여 즉시 사후 승인을 받도록 하는 것은 바람직한 것으로 보이지는 않는다. 따라서 해결방법으로서는 2년 내지 3년 정도의 유예기간을 두고 그 기간 동안 의결권 부활 상태가 계속 유지되는 경우에 사후 승인을 받도록 하거나, 그 이후 일정 기간 이내에 처분하

279) 이 경우에는 금산법 제24조 위반이 될 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도록 하는 것이 보다 바람직한 입법방법으로 생각된다.

3. '사실상 지배' 요건의 명확화

승인 요건 중의 하나인 "비금융업종 회사를 사실상 지배하기 위한 것이 아닐 것"(금산법 제24조 제6항 제1호)에서 "사실상 지배"의 정의가 명확하지 않아 해석상 그 견해가 나누어질 수 있고, 의미가 불명확한 점이 있다는 것은 앞서 지적한 바 있다. 즉, 5% 기준을 감안하여 사실상 지배로 볼 것인지 아닌지가 해석상 나누어 질 수 있으며, 이에 따라 판단 기준이 달라지는 문제점이 있게 된다. 결국은 입법적 해결을 할 필요가 있디거 하겠는데, 금산법 제24조 제6항에서 직접 규정한다든지 아니면 시행령에 위임하는 규정을 둘 필요가 있으며, 그 경우에도 "사실상 지배"의 개념정의를 보다 명확하게 할 필요가 있다. 입법제안 하면, 5% 기준을 감안하여 판단하는 것이 바람직하게 보이며,[280] 이 경우에는 "사실상 지배"를 "5% 이상 소유하면서 최다출자이거나 주주권 행사에 의한 지배관계가 형성될 것"이라고 정의하면서 "지배관계"의 의미를 명확하게 할 필요가 있을 것으로 생각된다.

4. 외국회사 제외의 명확화

금산법 제24조는 "다른 회사"라고 규정함에 있어서 외국법에 의거하여 설립된 외국회사도 포함되는지에 대하여 의문이 있을 수 있다. 생각건대, 금산법 제24조의 목적이 금융자본의 산업자본 지배방지 및 관련시장에서의 경쟁의 실질적 제한의 방지라는 점을 감안할 때, 그러한 문제를 초래할 가능성이 없는 외국회사까지 규제 대상으로 할 필요는 없다고 생각된다. 유권해석권자인 재정경제부도 이러한 점을 감안하여 외국회사는 제외한다는 유권해석을 내린 바 있다.[281] 이것은 타당한 해석이라고 생각되나, 이러한 유

280) 지분율 5% 미만인 경우에는 사실상 지배로 보지 않는 것이다.
281) 2003년 11월 29일자 재정경제부의 금융감독원장에 대한 의견 회신("금산법 제24조는 금융기관을 이용한 기업결합을 제한하여 산업의 독과점화를 방지하기 위한 조항이므로,

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

권해석에 의지하기 보다는 명확하게 법률에 규정하여 그 의미를 확실하게 하는 것이 바람직하다.

5. '주식'의 범위에 출자지분 포함 명시화

금산법 제24조는 "다른 회사의 의결권 있는 주식"을 취득하는 경우에 적용되는데, 다른 금융관련법(은행법 제37조나 보험업법 제109조 제1항)에서처럼 "출자지분"이 포함되고 있지 않아 주식이 아닌 출자지분 형태를 취하고 있는 유한회사나 합자회사의 지분을 취득하는 경우에는 법적인 논란이 제기될 수 있다. 만약, 출자지분이 포함되지 않는다고 한다면, 해석상은 금산법 제24조의 적용 대상이 되지 않으므로 한도 초과 사유가 발생하더라도 금산법상 금융위의 승인을 받을 필요가 없게 된다. 물론, 금융감독 당국의 실무상 해석은 출자지분도 포함하는 것으로 보고 있으나, 여전히 법적 논란이 제기될 수 있는 사항이다. 출자지분이 포함될 수 있도록 입법적 해결을 꾀하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그리고 출자지분을 포함하는 경우에도 여전히 의결권 있는 출자지분만 그 규제 대상이 될 것이다. 의결권 있는 출자지분의 범위를 살펴보면, 유한회사의 경우에는 당연히 의결권이 있는 출자지분이 있을 것이고(상법 제575조), 합자회사의 경우에도 유한책임사원의 지분을 생각할 수 있을 것인데,[282] 유한책임사원의 지분이 의결권이 있느냐에 대해서는 견해가 나누어진다. 즉, 일반적으로 업무집행권이 있는 경우에는 의사 결정에 참여할 수 있는 권리, 즉 의결권도 발생하게 되는데, 이 또한 합자회사의 유한책임사원이 업무집행권이 있느냐에 대해서도 그 견해가 나누어진다. 통설의 입장에 따르면, "유한책임사원은 회사의 업무집행을 할 수 없다"는 상법 제278조는 회사의 내부관계에 불과하므로 정관

동 사안과 같이 국내 금융기관이 국내에서 영업 활동을 하지 않는 외국기업의 주식을 취득하는 경우에는 적용되지 않는다고 할 것임").

282) 그 이유는 "회사는 다른 회사의 무한책임사원이 되지 못한다"라는 상법 제173조 규정에 의하여 주식회사의 형태를 취하고 있는 금융기관이 합자회사의 무한책임사원이 될 수 없기 때문이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

또는 총사원의 동의에 의하여 유한책임사원에게 업무집행권을 부여하는 것이 가능하다고 보는 견해가 있는데,[283] 이 견해에 따르면 유한책임사원은 의결권이 있다고 볼 수 있다.

그러나 상법 제278조가 강행규정이라고 보아 정관의 규정으로도 유한책임사원에게 업무집행권을 인정할 수 없다는 견해에 따르면,[284] 상법상 특별히 총사원의 동의를 요하는 경우[285]를 제외하고는 유한책임사원의 의결권은 부정될 것이다. 즉, 제한적인 의결권을 갖게 된다고 볼 수 있을 것이다. 통설의 입장에 따르면 합자회사의 유한책임사원의 지분은 의결권 있는 출자지분의 범위에 속할 것이고, 소수설에 따르더라도 제한적인 의결권은 가지기 때문에 그 범위에서는 의결권 있는 출자지분의 범위에 포함될 수 있을 것이다. 한편, 합자회사의 형태를 취하고 있는 사모투자전문회사(PEF)의 경우에는 별도의 검토가 필요하다. 그 이유는 간투법이 사모투자전문회사의 경우에는 명시적으로 상법 제173조의 적용을 배제하고 있어서(간투법 제144조의3 제4항) 금융기관이 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 있고, 또한 유한책임사원이 의결권이 있는 업무집행권을 갖고 있는지 여부도 상법상의 합자회사와 다소 다르기 때문이다. 구체적으로 간투법은 사모투자전문회사의 업무집행은 업무집행사원이 수행하도록 하고 있는데, 업무집행사원은 무한책임사원 중 정관에 의해 정해지게 된다(동법 제144조의10 제1항). 따라서 무한책임사원 중 업무집행사원이 일반적인 의결권을 행사하게 된다. 다만, 사원 전원의 동의를 요하는 경우[286]에는 업무집행사원이 아닌 무한책임사원도 의결권을 가진다.[287] 그리고 사모투자전문회사의 유한책임

283) 정찬형, 상법강의(상) , 박영사, 2005, 536면.
284) 이철송, 회사법강의 , 박영사, 2003, 161면.
285) 회사의 조직변경(상법 제286조), 정관의 변경(상법 제269조, 제204조), 해산 건의(상법 제269조, 제227조 제2호)를 들 수 있다.
286) 예를 들어, 정관의 정함에 따라 무한책임사원의 지분을 타인에 양도하는 경우(간투법 제144조의14 제2항 단서), 정관의 변경(상법 제204조), 해산 결의(상법 제227조 제2호) 등을 들 수 있다.
287) 이 경우 의결권의 수는 1인당 1의결권이 된다. 이에 대해서는 정관에 사원의 출자금액 또는 출자지분에 따라 의결권을 갖게 하는 것으로 정할 수 있다는 입장에서는 동 지분에 따라 의결권을 행사할 수도 있을 것이다. 이에 대한 논의는 윤희웅·이진국, "사모투자전문회사의 합자회사 형태에 따른 법적 문제점", BFL 제10호, 서울대학교 금융법센터,

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

사원의 경우에는 업무집행권이 없으므로[288] 원칙적으로 의결권을 행사할 수 없으며, 다만, 총사원의 동의를 요하는 경우[289]에만 유한책임사원도 의결권을 가진다.[290] 따라서 사모투자전문회사의 경우에는 일반적으로 업무집행사원인 무한책임사원의 지분이 의결권 있는 출자지분의 범위에 속할 것이며,[291] 유한책임사원의 지분인 경우에는 원칙적으로 의결권 있는 출자지분의 범위에 속하지 않게 될 것이다.[292]

6. 금산법상의 승인요건의 입법적 해결

앞에서 금융기관 개별 설립 근거법상 인가나 승인을 얻지 않고 주식을 보유하는 경우나 사전 신고를 하여 주식을 보유하는 경우에는 금산법 제24조제1항 단서 규정이 적용되어 금산법상의 승인이 필요 없는 지에 대하여 견해가 나누어지고 있음을 살펴보았다. 입법자의 의도가 어느 것이든지 간에 이에 관한 사항을 금산법 제24조에 명확하게 두어 입법적으로 해결할 필요가 있다.[293]

7. 승인요건에 관한 법제 규정화의 개선

개정 금산법은 금융위의 승인요건을 법률로 규정하고 있는데(금산법 제24조제6항), 문제는 사전승인 요건을 규정하고 있는 금산법 제24조 제1항 본

2005. 20면.

288) 사모투자전문회사의 유한책임사원이 업무집행권이 없다는 근거로는 ① 사모투자전문회사의 업무집행권은 무한책임사원 중에서 정관에 업무집행사원으로 정한 무한책임사원이 갖는다는 규정(간투법 제144조의10 제1항) 및 ② 유한책임사원은 사모투자전문회사의 재산인 주식 또는 지분의 의결권 행사에 영향을 미치지 못한다는 규정(동법 제144조의3 제5항)을 둘 수 있다.

289) 총사원의 동의를 얻어야 하는 경우는 무한책임사원의 경우와 같다.

290) 이 경우에도 1인당 1의결권을 가진다고 보아야 할 것이다.

291) 제한된 범위에서는 업무집행사원이 아닌 무한책임사원도 의결권 있는 출자지분의 범위에 포함될 것이다.

292) 물론 제한된 범위에서는 의결권 있는 출자지분의 범위에 속하는 경우도 있게 될 것이다.

293) 고동원 전게논문, 584면(동지).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

문은 여전히 “대통령령이 정하는 기준”이라고 하고 있으며, 동법 시행령 제6조 제1항은 다시 금산법 제24조 제6항에 규정되어 있는 요건을 적용하도록 하고 있어서, 법체계상 혼란을 준다는 점이다. 금산법 제24조 제1항 본문의 “대통령령이 정하는 기준”은 삭제하고, 금산법 제24조 제6항의 기준을 적용한다고 규정하는 것이 더 바람직할 것으로 생각된다.[294]

8. 금산법상 목적과 조항 및 법률 명칭 개정

금산법 제24조는 동법 제5장 “금융기관을 이용한 기업결합 제한”이라는 제목 하에 규정된 조항이다. 그런데 금산법의 목적 조항[295]을 살펴보면, 동법 제24조의 내용이 반영되어 있는지 의문이 든다. 따라서 금산법 제24조를 반영한 목적 조항으로 그 수정이 요구되고, 더 나아가 법률의 명칭도 수정할 필요가 있다. 예를 들어, “금융산업의 구조개선 및 금융기관을 이용한 기업결합제한에 관한 법률”을 생각할 수 있을 것이다.[296][297]

294) 고동원 전게논문, 585면(동지).
295) 금산법 제1조 “이 법은 금융기관의 합병ㆍ전환 또는 정리 등 금융산업의 구조개선을 지원하여 금융기관 간의 건전한 경쟁을 촉진하고 금융업무의 효율성을 높임으로써 금융산업의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”
296) 이에 대해서는 공정거래법에 규정하는 것이 바람직하다는 견해도 제시될 수 있으나, 금융산업 전반에 걸쳐 적용된다는 점 등을 감안할 때 현행 금산법에 규정하는 것이 타당하다고 본다. 금산법 제24조 신설 당시에도 이러한 것이 논의된 것으로 보이나, 관계부처간의 협의 과정에서 금산법에 규정하는 것으로 하되 공정거래위원회와 사전 협의하는 것으로 결론이 났다(국회 재정경제위원회, 금융기관의합병및전환에관한법률개정법률안 심사보고서, 1996.12, 39-40면).
297) 고동원 전게논문, 585면(동지).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제6장 결 론

지금까지 우리나라에서 논란이 많았던 금산분리에 관한 국내 · 외 정책의 발전 경위와 현황, 금산분리와 금산결합에 대한 다양한 이론과 그에 대한 비판 및 실증사례 분석, 금산분리와 경제력 집중억제 유형 검토, 금산법을 중심으로 한 금산분리의 법제 및 정책에 관한 문제점과 개선방안을 살펴보았다.

우리나라는 1960년대 이후 경제발전 과정에서 이른바 '관치 또는 정책금융'이 이루어져 왔는데, 당시 미약했던 산업자본에 대해 정부의 각종 금융적 혜택과 정책적 지원이 이루어졌고, 그로 인해 산업자본 성장에 밑거름을 제공해 준 것은 주지의 사실이다. 그러나 한국 경제의 비약적 성장에 비해 경쟁력 있는 금융산업의 성장토대 마련이 어려웠고, 그 후 산업자본의 확대는 대기업집단에 의해 막대한 현금동원 능력과 차입을 무기로 무차별적인 문어발식 확장이 이루어짐으로써, 1997년 말 IMF 위기의 단초가 되기도 하였다. 이러한 일련의 과정 속에서 금융자본과 산업자본 간의 관계설정에 대한 논의가 꾸준히 제기되어 온 것이다.

1982년 법률개정으로 금산분리정책이 도입되면서부터 동 정책은 강화 또는 완화되는 과정을 거쳐 오고 있는데, 현 정부 출범 후 금산분리제도가 다시 강화하기 시작한 점에 우려하는 견해가 다수이다. 우리의 금산분리정책은 일관성 있게 추진되고 있지 못하고 있다는 것이 문제점으로 지적되는 바, 이 문제점 해결을 위하여 장기적으로는 금산분리정책의 폐지를 전제로 금산분리정책에 확고한 기준을 갖추고 일관성 있게 추진되어져야 할 것이고, 단기적으로는 자유시장경제의 원리를 이해하고 대폭 수용하여 금산분리를 완화하는 입법정책이 수립되어져야 할 것이다. 일본은 특별한 경우를 제외하고 거대한 산업자본을 통하여 국내 금융기업을 보호하는 한편, 금융자본에 의한 산업지배력의 과도한 집중을 방지하고 금융자본에 의한 또 다른 금융기관의 지배력강화를 방지하고자 노력하고 있다는 점에서, 우리의 정책수립과 법제정비에 있어서는 일본의 규제정책과 법제가 참고 될 수 있을 것이므로

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이의 유사도입을 제안하는 바이다.

또한, “재벌그룹”으로 칭해지는 막대한 산업자본 앞에 금융자본이 종속될 경우에 파생되는 경제력집중 문제는 지난 기간 많은 논란을 일으켰으며, 금산법 제24조의 규제를 탄생시키기도 하였다. 금융기관의 경제력집중에 대한 규제로 금산법 제24조는 기업결합제한, 사후 승인제도의 도입, 시정조치제도, 한도초과주식에 대한 의결권제한 부과, 이행강제금제도의 도입 등 많은 규제장치를 통해 산업자본의 금융자본 지배 또는 금융자본에 의한 산업자본 지배를 막고 있다. 그러나 이러한 규제들이 이미 공정거래법과 금융지주회사법, 기타 금융법을 통해 주식소유규제, 의결권제한, 기업결합제한, 심사제도 등 여러 부분에서 규제가 중복되는 문제가 있다. 따라서 이미 앞서 밝힌 관련법들에 의해 실질적 규제가 이루어지고 있음에도 불구하고 금산법 제24조에 의해 과도한 이중 규제로 이어진다면 금융자본이 산업자본과 함께 건강한 경제 성장을 주도하는 데 걸림돌이 될 가능성이 높다. 이것은 금융산업의 경쟁력 약화 또는 효율적인 금산결합을 통한 질적 또는 양적 성장에 제약이 될 수 있는 것이다. 특히 금산법 제24조는 규제의 구체성과 강제성에서 그 파급 효과가 크다는 점에서 상당한 논란이 제기되고 있으며, 헌법적인 관점에서도 소유한도 초과분에 대한 강제처분 등은 위헌소지를 내포하고 있다.

본 논문에서는 금산분리정책 전반에 걸쳐 총괄적 문제점 및 개선방안을 검토하였으며, 특히 금산법을 중심으로 대략적인 분석 및 문제제기, 개선방안을 제안해 보았다. 즉, 2007년 1월에 개정된 금산법 제24조에 대해 입법목적에 좀 더 충실하기 위한 보완적 개선의 관점으로 볼 때, 그 동안 제기된 문제점을 해결하기 위한 여러 규정들을 두고 있지만 아직도 개선되어야 할 많은 과제가 남아 있다. 그러나 좀 더 근본적인 관점에서는 제24조의 규제가 다른 금융관련 법률에 의해 중복되고 있는 현실이고 보면, 그 폐지의 가능성도 생각해 볼 수 있을 것이다. 금융자본과 산업자본의 분리에 대한 논의는 대기업집단에 대한 경제력 집중의 부작용과 직접적으로 연결되어 있다. 금융자본과 산업자본 간의 올바른 관계설정은 과도한 법적규제를

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

통한 강제적인 방법보다는 변화하는 시장환경에 유연하게 대처하면서 양자 간에 공정한 경쟁과 상호보완적 협력관계가 될 수 있도록 최소한의 법적규제로 개선해 나가는 것이 필요하다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참 고 문 헌

【국내자료】

1. 단행본

고건호, 『입문자를 위한 공정거래법(해설과 판례)』, 일진사, 2011
공명재, 『금융기관론-금융시장과 위험관리-』, 명경사, 2011.
권오승, 『경제법』, 법문사, 2005.
금융기관연구회, 『금융기관론』, 율곡출판사, 2011.
나승성, 『은행법 개설: 현행금융법령을 중심으로』, 한국학술정보, 2008.
서헌제, 『상법강의(상)』(제2판), 법문사, 2007.
이상규/지홍민 옮김, 『금융회사 리스크관리』, 도서출판 석정, 2009.
이병화, 『축조해설 은행법』, 삼우사, 2008.
임재연, 『미국기업법』, 박영사, 2009.
정찬영.도문제, 『은행법(2판)』, 박영사, 2005.
최기원, 『기업법개설』, 2010.
한국경제60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사』, 한국개발연구원, 2011.

2. 논문 및 기타자료

강희주/조준우, “은행지배구조에대한소론”, 한국증권법학회 제72회 정기세미나 발표자료 2011.9.24.
고동원, “「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제24조의 쟁점 분석과 개선과제”, 『금융연구』 제20권 제1호, 한국금융연구원, 2006.
김건식/스티븐최, “기업지배구조의 개선과 경쟁기업지배주주특별부의 신설

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

을 제안하며”,『증권법연구』제3권 제2호, 2004.

김대호/정영수, “최근 법률개정을 통하여 본 금산분리 : 금융지주회사법과 은행법 개정을 중심으로”,『은행법연구』제2권 제2호, 은행법학회, 2009.

김병연, “우리나라 금융감독기관의 인적 구성과 업무집행의 독립성 확보방안 - 미국증권거래 위원회와의 비교를 중심으로”,『증권법연구』제4권 제1호, 한국증권법학회, 2003.

김용재, “은행규제의 바람직한 모습 - 미국에서의 은산분리정책을 모델로 하여-”,『금융법연구』제5권 제2호, 한국금융법학회, 2008.

------, “산업자본의 은행소유와 관련한 법적 쟁점”,『증권법연구』제2권 제2호, 한국증권법학회, 2001.

김인규/조성민/최준환, “미국 금융개혁법의 주요 내용”,『한은조사연구』, 한국은행 조사국, 2010.

------, “미국에서의 은행업과 증권업의 겸영 제한”,『증권법연구』제11권 제3호, 한국증권법학회, 2010.

류근옥, “우정사업융합모형이 금산분리에 주는 시사점”,『우정정보76』, 2009.

서병호/강종만, “국내은행 업무다변화의 성과분석”, 한국금융연구원, 2011.

서성호/주수익, “우리나라의 현행 금산분리법제.정책에 대한 비판적 고찰”,『기업법연구』제28권 제2호(통권 제57호), 2014.

서정호, “금융그룹에 대한 건전성 규제강화 논의와 정책과제”,『주간금융브리핑』제9권 제1호, 한국금융연구원, 2010.

우정경영연구소, “우정사업 융합모형이 금산분리에 주는 시사점”,『우정정보』제1호, 정보통신정책연구원, 2009.

원동욱, “금산분리 관련 주요현안에 대한 법적 고찰 : 경제민주화 추진과 관련하여”『상사판례연구』제26집 제3권, 한국상사판례학회, 2013.

윤창현, “금산분리제도의 현황과 과제: 금산분리 완화를 중심으로”,『저스티스』제104호, 한국법학원, 2008.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이병윤, “금산분리 관련 제도의 현황과 논점”, 『금융연구』 제20권 별책, 한국금융학회, 2006.

이상희, “금융자본과 산업자본의 결합방안에 대한 법적 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 2012.

이시연/구본성, “금융회사의 지배구조리스크 완화방안”, 『정책보고서』, 한국금융연구원, 2011.

전성인, “새정부의 금융정책 : 평가와 과제”, 『한국경제의 분석』, 제14권 제1호, 한국금융연구원, 2008.

정경영/이상희, “금산분리 완화에 관한 법적 연구: 완화방안과 문제점 해소를 중심으로”, 『성균관 법학』 제23권 제3호, 비교법연구소, 2011.

정찬형, “은행법상 금산분리의 문제점 및 개선방안”, 『저스티스』 제104호, 한국법학원, 2008.

최승재, “은행 및 금융지주회사의 소유지배구조에 대한 연구: 미국 및 독일에서의 역사적인 전개 및 입법론을 포함하여”, 『증권법연구』 제9권 제1호, 한국증권법학회, 2008.

최호상, “은행대형화가은행산업성과에미치는영향에관한연구”, 서강대학교대학원 경제학과 박사학위논문, 2007.

【영미자료】

Adam Feibelman, “Nineteenth Annual Corporate Law Symposium: Debt As A Lever Of Control : Commercial Lending And The Separation Of Banking And Commerce”, University of Cincinnati Law Review(Spring), 2007.

Anthony Saunders, "New Paradigms For Financial Regulation In The United States And The European Union: Co-Sponsored By Brooklyn Law School Dennis J. Block Center For The Study Of International Business Law: Article: Reforming

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Problem", 35 BrooklynJ. Int'lL. 707(2010).

Arthur E. Wilmarth, Jr, "Wal-Martand the Separation ofBanking and Commerce-Regulating Wal-Mart: Is Bigger Better in Banking?, Connecticut Law Review, 2007, May

Baum & Scott, 서정譯, "株式保護를 심각하게 고려하는가: 美國과 獨逸의 企業支配構造", 『증권법연구』 제8권 제1호, 2007.

Black, B., H. Jang, and W. Kim, "Does corporate governance matter: evidence from the Korean market", working paper, 2003.

Brandon McGathy, "Developments In Banking And Financial Law: 2006-2007: IV. Real Estate Activities Of Banks", 26 Ann. Rev. Banking & Fin. L. 29(2007).

Carl Felsenfeld, " THE BANK HOLDING COMPANY ACT: HAS IT LIVED ITS LIFE?," Villanova Law Review, 38 Vill. L. Rev. 2 (1998).

Charles Kabugo-Musoke, "A Wal-Mart-Owned ILC: Why Congress Should Give the Green Light", 15 N.C. Banking Inst. 393(2011)

Cornelius K. Hurley, The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act and Its (Unintended) Consequences", 30-5 ABIJ 40(June 2011).

Edward Pekarek and Michela Huth, "Bank Merger Reform Takes An Extended Philadelphia National Bank Holiday," 13 Fordham J. Corp. & Fin. L. 595(2008)

Jennifer Manvell Jeannot, "An International Perspective on Domestic Banking Reform: Could the European Union's Second Banking Directive Revolutionize the Way the United

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

States Regulates its Own Financial Services Industry?", American University International Law Review, American University, (1999).

John C. Coffee, Jr., "Systemic Risk After Dodd-Frank: Contingent Capital And The Need For Regulatory Strategies Beyond Oversight", 111 Colum. L. Rev. 795(May, 2011)

Mehrsa Baradaran, "The ILC and the Reconstruction of U.S. Banking", 63 SMU L. Rev. 1143(2010)

Onnig H. Dombalagian, "Is Financial Reform Too Big To Fail? Emerging From The Financial Crisis With The Help Of Increased Consumer Protection And Corporate Responsibility: Article: Investment Recommendations And The Essence Of Duty", 60 Am. U.L. Rev. 1265(June), 2011.

Rob Tammero, "Private Equity Investment In Failed Banks: Controlling Risks To The Federal Safety Net", 11 J. Bus.& Sec. L. 53(2010)

SauleT. Omarova, "The Quiet Metamorphosis: How Derivatives Changed the "Business of Banking", 63 U. Miami L. Rev. 1041(2009)

Zachariah J. Lioyd, "Waging war with Wal-Mart", Fordham Journal of Corporate & Financial Law(2008)

Collection @ chosun