

## 금산분리 법안의 주요 쟁점에 대한 비판적 검토

임병화 / 수원대학교 금융공학대학원 (byunghwalim@suwon.ac.kr)

이선화 / 한국경제연구원 부연구위원 (slee@keri.org)



경제민주화 법안을 통해 정치권이 추진 중인 금산분리의 강화의 주요 규제는 1) 금융계열사가 소유한 동일계열 비금융사 주식에 대한 의결권 제한, 2) 금융회사 대주주에 대한 적격성 심사강화, 3) 일반지주회사의 금융계열사 소유시 중간금융 지주회사 설립 의무화 등을 들 수 있다. 금산분리 강화규제는 금융의 사금고화, 재벌에 의한 시장지배력 확대와 남용, 금융시스템 리스크의 발생과 전이 등의 문제점을 방지하자는 것이 그 취지이지만 이러한 문제점은 대주주의 지배력 남용 차단을 위한 개별 금융업 차원에서의 제도 정비와 자본시장 발전에 따른 감시·감독 기능이 강화되면서 상당부분 해결되고 있다. 경제민주화 법안의 금산분리 규제 방안은 입법 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 과잉금지 및 평등원칙 위배, 재산권 침해 등과 같은 법리적, 경제적 문제를 안고 있다. 특히 의결권 제한조치나 대주주 적격성 심사 강화는 해외에서도 유사사례를 발견하기 어려울 정도의 과도한 규제 조치로서 금융산업의 건전성과 발전을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 산업자본이 금융산업에 진출하여 대형 금융기관이 출현하고 높은 시장 지배력을 갖게 되는 것에 대한 우려는 오히려 금산분리 완화를 통한 경쟁의 촉진으로 해결해야 할 문제이다. 금산분리와 관련한 공정거래법 등의 개정 역시 대기업에 대한 규제 강화가 아닌 지배구조와 금융산업의 육성이라는 관점에서 추진되어야 할 것이다.

### 1. 검토배경

- 경제민주화 정책의 일환으로 여야는 대기업의 경제력 집중에 따른 폐해 방지를 명목으로 금산분리 강화 정책을 추진
  - 이명박 정부의 출범 이후 금융산업의 발전을 위해 금산분리 규제 완화 정책이 시행되어 왔으나 새누리당과 민주통합당은 과거로 회귀하거나 오히려 과거보다 강화된 금산분리 정책을 담은 일련의 공약을 제시
  - 총선 이후 금산분리 강화 공약은 경제민주화 법안의 형태로 국회에 상정되었으며 주요 대선 후보들도 이를 경제 관련 공약으로 제기
    - 새누리당의 금산분리 규제강화는 이른 바 경제민주화 4호 및 5호 법안에서 제안되었으며 공정거래법, 금융지주회사법 등 7개 법률에 대한 개정안을 포함.
    - 민주당의 정책은 금융지주회사법과 금융회사의 지배구조에 관한 법률안 등 2개 법안에 집약

- 새누리당의 정책이 보다 구체적이고 세분화되어 있을 뿐 아니라 민주당의 정책을 포괄하므로 이하에서는 새누리당 법안을 중심으로 금산분리 정책을 검토

□ 정치권에서 논의 중인 금산분리 규제강화의 주요 내용은 다음과 같음.

- 대주주 적격성 심사강화: 금융회사 대주주에 대한 주기적 자격심사와 보험업 대주주 요건 강화
- 의결권 제한: 금융계열사가 소유한 동일계열 비금융회사의 주식에 대한 의결권 제한(15%→5%)
- 중간금융지주회사 설립 의무화: 일반지주회사의 중간금융지주회사를 통한 금융계열사 소유 허용
- 은행소유의 규제: 은행에 대한 산업자본의 의결권 주식 취득한도 축소(9%→4%)
- 자본 적정성 심사강화: 보험사와 동일계열사 거래시 계열사의 출자분 위험도 가중평가

<표 1> 경제민주화 법안의 금산분리 강화 방안

쟁점	내용	
의결권 제한 (새누리당)	상호출자제한기업집단에 속하는 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사는 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사주식에 대하여 일정한 경우 행사할 수 있는 의결권을 그 계열회사 발행주식 총수의 100분의 5로 하향조정 <독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제11조>	
대주주 적격성 심사	새누리당	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 대주주 적격성 유지요건 강화: 개별 금융법이 정하는 사업영역에서의 대주주 자격으로 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(특가법) 제3조의 횡령 및 배임 위반으로 형사 처벌된 적이 없어야 한다는 조건을 추가</li> <li>* 대주주 주기적 자격심사: 금융위원회는 대주주 적격성 요건 부합여부를 주기적으로 심사 &lt;자본시장법 제12조, 제23조의2 및 제434조의5; 보험업법 제6조제1항제4호, 제6조의2 신설, 제196조의2 신설; 여신전문금융업법 제6조, 제6조의3 신설 및 제58조의5 신설; 상호저축은행법 제6조의2제1항제4호&gt;</li> </ul>
	민주당	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 금융회사가 발행한 주식을 취득·양수하여 대주주가 되고자 하는 자는 건전한 경영을 위하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 미리 금융위원회의 승인을 받도록 함.</li> <li>* 금융위원회는 금융회사의 대주주에 대하여 일정한 기간마다 승인요건 중 일부가 기준에 부합하는지 여부를 심사하여야 함. &lt;금융회사의 지배구조에 관한 법률안 제33조, 제34조&gt;</li> </ul>
중간금융지주사 (새누리당)	현실성 있는 금산분리 제도의 도입을 위해서 금융회사의 소유는 인정하되, 금융자본과 산업자본 사이의 출자관계 등 자본의 이동을 차단하기 위하여 중간금융지주회사 제도 도입 <독점규제 및 공정거래에 관한 법률안 제8조의2, 안 제8조의 5 신설>	
자본적정성 (새누리당)	상호출자제한기업집단에 속하는 보험회사가 계열회사와 일정한 거래행위를 하는 경우에는 그 거래의 위험을 반영하는 재무건전성 기준을 정하도록 함. <보험법 제123조제1항 후단 신설>	
은행소유 규제	새누리당	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 비금융주력자는 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 4%를 초과 보유할 수 없도록 함</li> <li>* 비금융주력자가 되는 투자회사 등의 범위를 확대하고, 비금융주력자가 최대주주가 되거나 임원의 임면 등의 방법으로 은행지주회사의 경영에 관여할 수 없도록 함 &lt;은행법 제2조, 제15조의2, 제15조의3 및 제16조의2; 금융지주회사법 일부개정법률안 제2조, 제8조의2, 제8조의4 및 제8조의5&gt;</li> </ul>
	민주당	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 비금융주력자의 은행지분 소유한도를 2009년 개정 전 은행 지분 소유한도인 4%로 환원</li> <li>* 비은행지주회사가 비금융회사의 주식을 소유하는 것을 금지하여 비은행지주회사의 비금융회사 지배를 원칙적으로 허용하지 아니함.</li> <li>* 비금융주력자는 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 4%를 초과하여 보유할 수 없도록 함. &lt;은행법 제16조의2; 금융지주회사법 제6조의3, 제8조의2&gt;</li> </ul>

- 경제민주화 법안에서 구체화한 금산분리 규제는 유사한 해외사례를 발견하기 어려울 뿐 아니라 국내 금융산업의 발전을 왜곡하고 경제의 성장동력을 저해할 수 있으므로 이에 대한 비판적 검토가 필요

## 2. 국내 금산분리의 현황 및 문제점

- 국내 법률상 산업자본의 금융자본 지배는 개별 금융회사 설립법상 소유규제에 의해, 금융자본의 산업자본 지배는 개별 금융회사의 자산운용 규제에 의해 규율<sup>1)</sup>
  - 이명박 정권 출범이후 산업자본의 은행 의결권 지분 보유를 9%(의결권 미행사시 10%)까지 인정한 등 금융지주회사법과 은행법 등의 개정으로 은산분리 규제를 완화(2010. 5.)했으나, 일반지주회사에 대한 금융계열 자회사 소유 금지규정은 그대로 유지(공정거래법 제8조의 2)
  - 반면, 은행과 보험회사는 다른 회사의 의결권 있는 주식의 15%까지 소유 가능하며(은행법 제37조, 보험업법 제109조) 동일법인 등이 발행한 지분증권에 대해서는 자산운용의 제한이 존재(은행법 제38조, 보험업법 제106조, 자본시장법 제81조)

<표 2> 금융자본과 산업자본 결합 사례

	주요 내용
TESCO (영국)	영국 TESCO사와 Royal Bank of Scotland가 50:50 합작으로 은행을 설립하였으며 예금, 모기지론, 소비자 대출, 신용카드 서비스를 제공 대규모 유통체인의 고정고객을 기반으로 2000년 이후 지속적 흑자시현
Peugeot (프랑스)	특수관계인들이 최대주주로 있는 자동차 그룹으로 Banque PSA Finance라는 금융지주회사를 통해 자동차 금융서비스를 제공하는 금융업을 영위
세븐-뱅크 (일본)	일본 유명 편의점인 7-eleven을 운영하는 SEVEN & I Holdings의 자회사인 세븐 뱅크는 ATM 중심의 금융서비스 제공 연중무휴로 운영되는 편의점의 특성을 최대한 활용하는 24시간 금융서비스로 기존 금융기관과 차별화된 고객 서비스를 제공
버크셔-해서웨이 (미국)	보험지주사인 버크셔-해서웨이는 금융업 외에 에너지사업, 제조서비스 소매업 등 다양한 분야에 투자 주요 자산분포: 보험부문(75.4%), 금융서비스(9.9%), 에너지산업(13%), 기타(1.7%)
Ford (미국)	미국의 Ford Motor Company는 자회사인 Ford Motor Credit Company를 통해 자동차 관련 금융업을 영위 또한 Ford Motor Credit은 보험자회사인 American Road Insurance Company를 통해 자동차사업 관련 보험 업무 영위
GE (미국)	제조업체인 미국의 GE는 항공기, 발전, 의료기기, 제조, 방송, 금융업을 포함한 복합그룹을 형성하고 있음. 2007년 부문별 수익비중에서 소비자금융(GE Money)과 기업금융(Commercial Finance) 등 금융사업이 차지하는 수익 및 이익 비중이 각각 33%, 34%에 달함. 특히 GE Money Bank의 저축금융기관을 통해 은행업을 영위하고 있으며 일부 보험사업도 영위하고 있음.

자료: 주창돈(2008)<sup>2)</sup>

- 1) 산업자본의 금융회사 소유규제에 관한 법률은 「공정거래법」(제8조의 2), 「은행법」(제15조의 2, 제15조의 3, 제16조의 2) 등이 있으며 금융자본의 비금융회사의 지배 제한에 관한 법률은 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(제24조), 「은행법」(제37조), 「보험업법」(제 106조, 제109조), 「금융지주회사법」(제6조, 제8조, 제20조, 제25조, 제26조) 등에서 규정
- 2) 주창돈, “주요국의 금산분리 규제현황과 사례,” 전경련 금융산업 규제개혁 시리즈 3, 2008.12.

- 은산분리를 포함한 금산분리 정책은 글로벌 스탠더드가 아니며 우리나라가 세계에서 가장 높은 수준의 금산분리 규제 보유
  - 금산분리가 높다고 인식되는 미국의 경우 비은행 관련 금산분리 규제는 거의 없으며 은행의 지분소유한도는 25%로 우리나라보다도 훨씬 높은 수준
  - 일본과 중국은 정부의 사전승인으로 은행 보유가 가능하며 EU 국가들은 대부분 은행산업을 “The EC Second Banking Directive”로 통일적으로 적용하면서 비금융회사의 은행지분 소유를 직접적으로 제한하지 않음.
    - 대형은행을 국유화 했던 인도도 2011년 금산분리 정책을 전면 폐지하고 릴라이언스와 마힌드라 등 인도 대기업의 소매금융 부문 진출을 허용<sup>3)</sup>
  
- 금산분리 규제는 현재 국내 기업의 경영 효율성을 저해하는 원인으로 작용
  - 공정거래법상 일반지주회사의 금융자회사 소유규제로 인해 지배구조개선을 위한 지주회사로의 전환이 힘든 상황
    - 현재 삼성, 현대자동차, 한화, 현대중공업 등의 기업집단은 순환출자, 금산분리, 경영권 승계 등의 이유로 지주회사 전환이 예상되지만 금산분리 규제가 가장 큰 걸림돌로 작용<sup>4)</sup>
  - 특히 보험지주회사의 비금융자회사 소유규제와 출자제한규제는 보험회사를 소유한 기업집단의 지배구조 개선에 큰 애로사항으로 작용
    - 보험지주회사의 자회사인 보험사는 비금융손자회사 보유가 금지되어 있지만 보험업법에서는 보험사의 비금융자회사의 소유지분을 15%까지 허용하고 있어(보험업 제109조) 보험지주회사 전환 시 보험사가 비금융회사의 손자회사가 되는 경우 금융지주회사법에 위반이 되는 상황이 초래<sup>5)</sup>
    - 보험업과는 달리 금융지주회사법에서는 생명보험사와 손해보험사의 수직적 출자를 금지하고 있어 두 종류의 보험회사를 모두 소유한 기업집단의 보험지주회사 전환을 막고 있음.<sup>6)</sup>
  - 결국 금융계열사를 갖고 있는 국내 대규모 기업집단의 경영 효율성 제고 및 지배구조 개선을 위한 지주회사 전환을 위한 금산분리 완화 필요
  - 기존 실증연구에 따르면 금융과 산업이 결합할수록 대출금리가 낮거나(Hao et al. 2009) 비용 효율성이 높고(류근욱, 2008) 건전성 금산결합은 경영 효율성을 증가시킴(이인실·남주하, 2008).<sup>7)</sup>

3) 이투데이, “印, 금산분리 정책 폐지,” 2011.6.20.

4) 일반지주회사의 평균 부채비율은 규제기준 200%보다 낮은 43.4% 수준이고 자회사 평균 지분율은 상장사, 비상장사 각각 41.9%, 82.1%로 법률상 요건보다 높은 수준이며 계열회사의 주식 5%이상 보유위반은 총 10건으로 대부분 유예기간에 해당하여 지주회사의 가장 큰 걸림돌은 금융자회사 보유에 대한 행위제한이다.

5) 예를 들어 삼성생명의 경우, 2011년 6월 현재 삼성전자의 7.4%를 보유하고 있는 최대출자자인데 만약 삼성생명이 보험지주회사의 자회사로 편입되면 삼성전자는 보험지주회사의 비금융손자회사가 되어 법을 위반하게 된다. 금산법 제24조의 5% 한도를 삼성생명이 지킨다고 하더라도 최대출자자관계는 변화가 없으므로 보험지주회사로의 전환이 어려운 상황이다.

6) 2011년 6월말 현재 삼성생명은 삼성화재 지분을 10.4%, 대한생명이 한화손해보험을 37.8%, 동부화재가 동부생명보험을 39.5% 소유하고 있어 이들 기업집단의 보험지주회사 전환을 위해서는 지분정리 등의 전환비용이 예상된다.

7) Hao L., D. Nandy, G. Roberts(2009) “Effects of Bank Regulation and Lender Location on Loan Spread,”

- 금산분리 정책이 국내 금융산업 성장을 저해하는 가장 큰 원인으로 작용
  - 현재 금융산업은 동종 업종 간에 저가 수수료 경쟁만을 펼치고 있는 등 시장을 선도할 리더 부재로 경쟁촉진이 어렵고 금융산업에서의 혁신 유인이 낮음.
  - 금융산업 내의 경쟁을 촉진하고 세계적 추세에 있는 대형화, 겸업화, 글로벌화에 따른 경쟁력 향상을 위해선 금융자본의 형성이 반드시 필요하며, 우리나라의 경제구조 하에서는 산업자본의 금융산업 진출 이외에 이를 위한 현실적 방안을 찾기 어려운 상황
  - 외국자본의 지배하에 있는 국내 은행지주회사 경우<sup>8)</sup> 은행 중심 경영으로 비은행 금융회사들의 경쟁력 향상 유인이 상대적으로 낮다는 점도 산업자본의 비은행 금융산업 진출이 필요한 이유

### 3. 경제민주화 법안에 나타난 금산분리 관련 주요 쟁점

#### (1) 금융계열사 의결권 제한

- 현재 상호출자제한기업집단 소속 금융계열사가 소유한 동일 계열회사의 주식 중 의결권을 행사할 수 있는 주식 수는 특수관계인의 주식을 포함하여 15%로 제한(공정거래법 제11조)
  - 국내 경제 여건에 따라 금융계열사의 의결권 제한 제도가 변화해 왔음.
    - 1986년 처음 도입될 당시, 경제력 집중 억제 취지로 계열금융회사가 소유한 국내 계열회사주식에 대한 의결권 행사를 원천적으로 금지하였음.
    - 그러나 2002년 외환위기 이후 외국자본의 적대적 M&A에 대한 경영권 방어를 위해 특수관계인의 주식을 포함 30%까지의 의결권 행사가 가능해짐.
    - 2004년 지배주주의 지배력 유지·확장만을 위해 이용된다는 이유로 의결권 제한이 종전 30%에서 15%로 다시 강화
- 새누리당은 경제민주화 5호 법안의 하나로 대기업집단 소속 금융계열사의 타계열사 의결권을 5%로 제한하는 법안을 제출(2012. 9. 26)
  - 상호출자제한기업집단에 속한 금융업 또는 보험업 계열사가 소유 국내 계열사 주식에 대하여 의결권 행사를 총발행주식수의 5% 이내로 하향 조정(김상민 외, 공정거래법 11조 개정안)
    - 예를 들어 삼성그룹은 삼성생명(7.48%)과 삼성화재(1.26%)가 보유한 삼성전자 지분 8.74% 가운데 3.74%에 대한 의결권을 상실
  - 개정의 목적은 다음과 같은 부작용을 방지하는데 있음.

working paper. 류근욱(2008), “금융 및 산업자본 생명보험사의 경영성과 비교와 금산분리의 타당성 검증,” 보험학회지 제81집. 이인실·남주하(2008), “금산분리 완화의 논거: 은행소유의 효율성을 중심으로,” 한국금융연구, 제23권, p143~176.

- 8) 금감원 자료에 의하면 2012년 현재 KB금융지주, 신한금융지주, 하나금융지주의 외국인 지분이 각각 65.0%, 61.9%, 63.7%로 높은 수준이며 우리금융지주의 경우, 외국인지분이 21.6%, 정부지분이 57%에 달한다. 국내 자본으로 우리금융지주의 민영화를 몇 년째 진행 중이지만 마땅한 인수자가 나타나지 않고 있어 국내 산업자본이 참가하지 않는 이상 현실적으로 외국자본에 의한 민영화 가능성이 높은 상황이다.

- 금융자본의 사금고화와 함께 계열사 확대 등 그룹지배 목적으로 악용
- 재벌그룹으로의 경제력 집중과 그에 따른 부작용
- 금융자본의 산업자본 투자로 인해 산업자본 부실화시 금융자본의 동시 부실화

<표 3> 상호출자제한기업집단 금융계열사의 의결권 소유 현황

기업집단(순위)	계열금융회사	계열금융회사의 비금융 계열회사 소유 지분	지분을
삼성(1)	삼성생명보험	삼성중공업	3.38%
		삼성전자	7.48%
		호텔신라	7.30%
		삼성경제연구소	14.80%
		에스원	5.34%
		삼성물산	4.79%
	삼성화재보험	삼성전자	1.26%
		삼성엔지니어링	0.99%
		에스원	0.97%
	삼성증권	호텔신라	3.06%
		가치네트	1.57%
	삼성카드	삼성에버랜드	8.64%
		가치네트	3.28%
		제일모직	4.67%
에스원		1.91%	
롯데(7)	롯데카드	롯데칠성음료	1.59%
		하오기술	2.90%
동부(26)	동부화재보험	동부건설	5.19%
	동부생명보험	동부제철	4.99%
현대(28)	현대증권	동부건설	9.46%
		현대엘리베이터	5.00%
		현대로지스틱스	3.34%
		현대경제연구원	10.00%
동양(46)	동양증권	현대아산	5.00%
		동양에이앤디	2.25%
	동양생명보험	동양시스템즈	14.16%
		동양에이앤디	2.25%

주: 소유지분을 1% 이하 제외  
자료: 공정거래위원회

- 금융계열사가 의결권 지분의 확대를 통해 지배주주의 지배력을 강화하려 한다는 주장에 대한 객관적 근거 부족
  - 2012년 8월 현재 국내 상호출자제한기업집단 소속 금융계열사가 비금융 계열회사의 의결권 지분을 소유한 기업집단은 10개에 불과<sup>9)</sup>

9) 총 63개의 상호출자제한기업집단 중에는 14개 기업이 금융계열사를 통한 의결권을 확보하고 있으며 주력산업이 금융인 기업을 제외하면 10개 기업집단만이 금융계열사를 통한 비금융 계열회사의 의결권 지분을 소유하고 있음.

- 2001년 이후 기업집단 소속 주력회사의 금융계열사를 포함한 동일인측 지분율은 2009년 이후 감소추세
- 금융계열사가 비금융계열사에 대한 소유 지분을 크게 확대한 모습은 어디서도 찾아볼 수 없음.

〈표 4〉 상호출자제한기업집단 주요 기업의 동일인측 지분율 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
삼성에버랜드	94.4	94.4	94.4	90.15	90.15	86.03	86.03	86.03	69.03
삼성전자	21.43	23.86	25.44	28.71	28.44	29.08	28.24	27.19	26.95
현대자동차	20.42	23.38	25.16	25.13	25.00	24.94	24.93	24.93	24.93
현대모비스	35.14	35.37	35.22	33.94	33.98	33.91	32.24	32.16	32.03
현대중공업	33.02	37.93	38.40	41.40	41.32	42.46	41.56	40.68	40.68
한화	43.61	43.61	42.69	42.64	41.84	43.26	43.26	43.44	43.63

자료: 공정거래위원회

〈표 5〉 상호출자제한기업집단 소속 금융계열사의 비금융계열사 소유 지분율 추이

(단위: %)

금융계열사	소유 비금융계열사	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
삼성생명	삼성전자	7.23	7.26	7.26	7.26	7.51	7.50	7.45	7.48
삼성화재	삼성전자	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26
삼성카드	삼성에버랜드	25.64	25.64	25.64	25.64	25.64	25.64	25.64	8.64
동부생명	동부건설	9.46	9.46	9.46	9.46	9.46	9.46	9.46	9.46
동부화재	동부건설	13.73	13.73	13.72	13.73	13.73	13.73	13.73	5.19

주: 의결권 행사의 기준이 되는 보통주 기준

자료: 공정거래위원회

- 이미 계열금융회사의 의결권 제한 제도는 이중규제로 작용하고 있으며 법리적, 경제적 문제가 상존
  - 금산법 제24조에서 금융회사가 동일계열 회사의 발행주식 총수의 5% 이상 소유할 경우 금융위원회 승인을 받아야 하는 규정이 존재하여 금융계열사의 의결권 제한 제도는 이중규제로 작용하고 있음.
    - 특히 '지배주주의 지배력 남용 차단'에 대해서는 이미 자본시장법, 보험업법 등에서 금융회사의 주식보유 승인, 대주주와의 거래제한, 보험회사의 자산운용 방법 제한 등 강력한 규제 장치가 마련되어 있음.
  - 과잉금지의 원칙, 평등원칙, 사기업 경영권 불간섭 원칙 등 재산권 제한에 있어 준수해야 할 헌법원칙을 위반하여 주식재산권 행사의 침해라는 법리적 문제점이 존재
  - 무엇보다 금융계열사의 의결권이 제한되면 외국자본에 의한 적대적 M&A의 위험에 노출되어 국내 자산의 해외이탈 가능성이 존재
- 금융회사에 대한 의결권 제한 조치는 국제적 관행에도 배치됨.

- 해외사례로 소개되고 있는 미국이나 독일의 의결권 제한은 각각 시장독점의 우려가 있거나 일정규모 이상의 기업결합에 해당<sup>10)</sup>
- 계열사라는 이유로 동 조치를 시행하는 경우는 해외사례에서도 찾아보기 어려움.

## (2) 대주주 적격성 심사 강화

- 금융기관 대주주에 대한 자격요건 강화의 기본 취지는 지배권 남용과 타인의 재산 침해, 금융회사의 부실로 인한 시스템 리스크의 발생과 그로 인한 경제 전체의 비용 부담을 방지한다는 것
- 새누리당은 개별 금융법 개정안을 통해 대주주 자격심사 강화를 추진
  - 도입의 배경은 상호저축은행 영업정지 사태를 통해 금융기관 대주주에 대한 준법성과 도덕성에 대한 경각심이 강화된 데 따름.
    - 보험법, 자본시장법, 여신전문금융업법 등은 상호저축은행법 등 다른 법률에 비해 대주주 규제가 소홀한 실정
  - 대주주 적격성 유지요건 강화: 이들 개별 금융법이 정하는 사업영역에서의 대주주 자격으로 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(특경가법) 제3조의 횡령 및 배임 위반으로 형사 처벌된 적이 없어야 한다는 조건을 추가
    - (보험업 추가사항) 위 적격성 요건은 보험업에서는 보다 넓은 범위로 적용되는데, 그 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 주요 경영에 영향을 행사하는 주주에 대해서도 적용
  - 대주주 주기적 자격심사: 금융위원회는 대주주 적격성 요건 부합여부를 주기적으로 심사<sup>11)</sup>
    - 요건에 부적합한 대주주에 대해서는 금융위원회는 주식처분명령을 내리고 명령 불이행시 이행 강제금을 부과
    - 현재는 금융기관 설립인가 및 대주주 변경시에만 적격성 심사를 시행
- 민주당의 안은 새누리당과 유사하나 중요 사안은 대통령령에 위임
  - 「금융회사의 지배구조에 관한 법률안」에 대주주의 변경승인 및 자격심사 규정을 도입하였으며 대주주 자격 강화, 금융위원회의 주기적 기준심사 등 기본 틀은 새누리당과 유사
    - 단, 금융위원회가 주기적 심사 뿐만 아니라 대주주의 금융계열 주식 취득에 대한 승인 기능도 겸함.
  - 가장 중요한 대주주 자격 요건 조항은 대통령령이 정하도록 함.
- 주요 선진국에서도 금융회사 경영진에 대한 적격성 심사가 이루어지고 있으나 경제민주화 법안의 '대주주 적격성 심사강화'와는 적용대상과 규제강도에 있어 본질적으로 차이가 있음.<sup>12)</sup>

10) 유환익(2012), “금산분리 규제 강화 움직임, 금융산업의 건전한 발전 저해 우려”, 월간 진경련, 2012. 10

11) 상호저축은행의 경우 2010년 상호저축은행법의 개정으로 이미 금융위원회에 의한 대주주적격성 심사가 도입됨

12) 바른사회시민연대, 경제민주화 연속토론회(‘제2금융권 대주주 적격성심사, 과연 적격인가’, 2012. 9. 25)에서 발표한 최준선과 전우현의 토론문 참조.



- 영국이나 아일랜드 등에서 강화된 것으로 알려진 금융기관 경영진에 대한 동태적 적격성 심사는 임원이나 이사 등 경영진을 대상으로 하며 대주주 심사와는 무관
    - o 영국은 금융감독청(FSA)을 통해 최고경영자나 이사에 대한 적격성 심사를 최초 선임시 뿐만 아니라 이후에도 지속적으로 실시하고 있으며, 아일랜드도 중앙은행 개혁법(2010년 제정)을 통해 금융회사의 지배기능수행자에 대한 동태적 적격성 유지의무를 부여하고 있음.
    - o 대주주에 대한 주식의 강제매각은 개인의 재산권 침해의 소지가 있는 문제이므로 영국의 경우에도 이는 행정기관인 금융감독청의 권한이 아닌 법원의 재량에 맡겨진 사항
  - 영국에서는 보험사의 유지에 있어서도 지배주주의 형사처벌 여부 등을 고려하여 적합성을 판정하지만 강제적 규정은 아님.
  - 미국 뉴욕주는 보험사의 설립시에 발기인 또는 이사의 범죄 유무나 신뢰성을 심사하지만 인가 이후에는 주기적 심사를 통한 자격요건 요구는 주주에게는 해당하지 않음(뉴욕주 보험법).
- 금융사들의 지나친 보수경영으로 인한 기업경쟁력 약화를 초래
- 경제민주화 1호 법안은 특경가법의 개정을 통해 경영활동에 따른 횡령 및 배임에 대한 처벌 범위를 확대하고 처벌 강도를 강화하였으며 이에 따라 금융사 대주주 자격 요건의 유지는 더욱 까다로워질 수밖에 없음.
  - 한국에서 배임죄의 구성 요건은 손해를 가할 목적 유무와 상관없이 광범위하게 성립하므로 미미한 위험이 수반되는 의사결정조차도 회피하는 결과를 초래할 수 있음.
    - o 일상적 경영판단에 따른 기업손실에 대해서도 배임죄 성립
    - o 일본의 경우 손해를 가할 목적이 있어야만 배임죄 성립
  - 대주주 적격성 심사의 강화는 배임죄와 함께 신속하고 자율적인 경영판단을 제약하여 기업의 경쟁력을 심각하게 침해
- 보험업의 경우 적격성을 심사하는 대주주 범위가 지나치게 넓어서 금융업과 무관한 주변인까지 심사의 대상에 포함.
- 보험사는 6촌 이내 혈족, 계열사 등까지 대주주의 특수관계인으로 규정
  - 대주주의 경영판단과 실질적으로 무관하지만 특수관계인에 해당하는 친족이 형사처벌을 받은 경우조차도 대주주 자격을 박탈당하는 등의 불합리한 상황이 발생

### (3) 중간금융지주회사 도입

- 현실성 있는 금산분리 제도를 도입하고 산업 부실이 금융 부문으로 확산되는 것을 막기 위한 보완조치의 일환으로 추진(새누리당 경제민주화 5호 법안)
  - 일반지주사의 금융회사 소유를 인정하되 금융과 산업간 자본이동의 차단을 위해 일정 요건을 만족하는 금융계열사를 보유한 지주회사에 대해 중간금융지주회사의 도입을 의무화(공정거래법 개정안, 제8조의 5 신설)

- 중간금융지주회사는 새누리당 경제민주화 실천모임 내에서도 도입유무와 도입방식에 대한 견해가 엇갈린 부분
  - 최종적으로는 제도를 도입하되 일정요건을 만족하는 지주회사에 대해서만 의무화
- 지주회사 제도의 정비와 정상화를 위해 중간금융지주회사의 도입 취지는 바람직하지만 도입의 의무화는 불필요함.
  - 중간금융지주회사의 도입은 18대 국회에서 자동폐기된 공정거래법 개정안 일부를 수용한 것
    - 2009년 이후 지주회사 제도의 정비를 위한 공정거래법 개정이 지속적으로 추진되었으며 이는 기업집단이 지주회사 체제로 쉽게 전환할 수 있도록 제도를 정비하여 투명한 지배구조를 유도하기 위한 것
    - 공정거래법 개정안은 지주회사의 부채비율 제한 규정과 비계열사 주식 보유 관련 제한의 폐지, 금융지주회사의 비금융회사 소유금지 및 일반지주회사의 금융자회사 소유금지 규정의 삭제 등을 내용으로 함
  - 그러나 중간금융지주회사의 표본으로 소개되는 GE의 GECS는 규제의 산물이 아닌 경영판단에 따라 자율적으로 도입됨.
    - 기업 형태는 다양한 역사적 조건과 기업환경에 따라 유연하게 적용할 때 최선의 성과를 거둘 수 있음.
- 중간금융지주회사 도입에 대한 제도적 보완장치 필요
  - 중간금융지주회사 제도를 도입하되 그 수용은 자율원칙에 기초
  - 입법취지가 근본적으로 상이한 공정거래법과 금융지주회사법의 충돌 방지를 위해 비은행지주회사의 예외규정을 넓히는 등의 장치를 마련
  - 그러나 이러한 보완장치와 별도로 장기적으로는 금융산업의 발전을 위해 일반지주회사의 금융자회사 소유는 원칙적으로 허용해야 함.

#### (4) 자본적정성 평가

- 상호출자제한기업집단에 속하는 보험사가 계열사와 거래하는 경우 거래의 위험을 반영하는 재무건전성 기준을 설정(보험법 제123조제1항 신설)
  - 즉 보험사의 자본적정성 평가시 계열사 출자분의 위험도를 가중평가함으로써 금융사의 산업계열사에 대한 출자 해소를 유도
  - 입법 취지는 산업 부실이 금융부문으로 전이되는 것을 방지하자는 것
  - 보험사가 포함된 일반 대기기업집단에 대해서는 자본적격성 심사강화를 통한 칸막이 효과로 자본의 안정성 유도
    - 예를 들어 삼성전자에 대한 삼성생명과 삼성화재의 출자분(7.5%, 1.3%)은 위험자본으로 간주되므로 일정한 비율만큼 증자를 통해 건전자본을 늘려야 함.

- 자본적정성 평가 조치는 구체적 평가방식이 제시되지 않은 관계로 엄밀한 영향력 평가는 어려우나 대외신인도나 위기상황에서의 위험도가 높아지는 결과를 초래될 것으로 예상됨.
  - 삼성생명이 소유한 삼성전자 지분 전량을 위험자본으로 간주할 경우 삼성생명의 RBC 비율(위험기준 지급여력, 고객의 납입금 인출에 대비한 자기자본 비율)은 현재 380%에서 200~290%까지 하락할 것으로 추정<sup>13)</sup>
    - 이는 금융감독원 권고수준인 150%를 크게 상회하나 외국의 대형보험사들의 수치인 700~800%에는 크게 못 미치므로 대외신인도나 금융산업의 발전을 저해하는 부작용 초래하며 2008년과 같은 위기 상황에서 위험에 대한 노출도가 커짐.
  - RBC 방식으로 자본적정성을 평가하는 다른 나라의 사례를 보더라도 일반 계열사에 대한 위험도를 가중평가하지 않음.
- 산업자본 계열사를 위험자본으로 간주할 근거는 전무하며 이는 오히려 보험사 주주의 재산권을 침해할 우려마저 제기됨.
  - 우량한 계열사 주식의 보유는 보험사의 기업가치에 긍정적 영향을 미치며 이를 법에 의해 사전적으로 위험자산으로 평가한다면 보험사의 건전성은 오히려 악화되며 따라서 기존 주주의 재산권을 침해하는 결과를 초래함.

#### 4. 정책적 시사점

- 경제민주화 법안의 금산분리 강화 규정은 그 규제방식이 입법취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 과잉금지의 원칙에 위배
  - 금산분리의 목적은 금융의 사금고화, 지배력 증가와 남용, 타인의 재산권 침해, 금융시스템 리스크의 발생과 타 부문으로의 전이 등의 문제점을 방지하자는 데 있음.
    - 특히 최근 발생한 저축은행 사태가 금융 건전성 문제에 대한 경각심을 촉발시킨 계기
    - 저축은행 사태의 경우 소규모 금융기관에서 발생한 개인 차원의 불법행위이며 이러한 불건전 금융행태에 대해서는 개별 금융법의 행위규제를 통해 이미 관리되고 있음.
  - 금융회사에 대한 시스템 관리와 지배력 남용 문제는 국내 제도 정비와 자본시장 발전에 따른 감시·감독 기능이 강화되면서 상당부분 해결되고 있음.
  - 비은행 금융회사의 경우 “대주주의 지배력 남용 차단”을 위한 법적·제도적 장치가 존재
    - 보험회사 및 금융투자회사의 경우 보험업과 자본시장법에서 자산운용을 제한하여 동일인에 대한 신용공여 제한, 지분투자 규정 등 시스템 위험 관리나 경제력 집중 억제 장치가 이미 마련되어 있음.

13) 한국경제신문, “금산분리, 2금융권 확대 ‘속도조절’”, 2012. 9. 12.

- 현행 금융지주회사법에서 이사회 신용공여 제한과 대주주의 행위규정 등 사금고화 방지 장치 마련(제 39조, 제45조, 제48조)
- 또한 리스크 전이 문제는 시장에서의 평가와 금융기관의 적정자본 유지 요구로 예방 가능
- 은행소유 규제강화 역시 금융의 사금고화와 금융 건전성 문제가 그 배경이나 규제강화의 논거로는 부적합
- 소유한도에 대한 제약 강화는 은산분리의 취지와 무관하며 은행에 대한 건전성 규제는 은행법의 자산운용 규제에 의해 충분히 규율되고 있음.
- 2009년 은행 소유규제의 상향 조정 이후에도 비금융주력자에 의한 은행 소유지분에 특이할 만한 변화가 진행되지 않았다는 점은 재벌이 소유지분 확대를 통해 은행에 대한 지배력을 강화하려한다는 주장이 근거가 없음을 방증
- 은행에 대한 산업자본 소유지분 한도의 축소는 단기적으로는 기업이나 은행에 심각한 규제비용을 발생시키는 것은 아니지만 취지에 맞지 않는 과잉규제로 금융업의 장기적 발전을 저해
- 금산분리와 관련한 공정거래법 및 금융지주회사법의 개정은 지배구조 개선과 금융산업 육성이 목적이 되어야 함.
  - 대규모 산업자본이 금융산업에 진출하여 대형 금융기관이 출현하고 높은 시장 지배력을 갖게 되는 것에 대한 우려는 오히려 금산분리 완화를 통해 경쟁을 촉진시켜 해결해야 할 문제
  - 은행·증권·보험 등 업무별로 규제 수준을 차등화한 금융지주회사법 개정은 대형화·겸업화의 추세를 이끌고 있는 글로벌 금융회사들과 같이 금융지주회사 사업구조 선택을 유도하기 위함임.
  - 무엇보다 금융지주회사 전환 시 순환출자 및 교차출자를 엄격히 제한하고 있어(금융지주회사법 제8조) 특정 기업이 현 지배구조를 유지하면서 금융 계열사 자산의 사적유용 기회를 제공하고 금융산업의 건전성을 희생시킨다는 주장은 설득력이 약함.
- 경제력 억제 정책이 국내 금융산업 발전 정책보다 우선시 되어야 하는지 의문
  - 은행산업 중심의 국내 금융산업은 오랜 기간 국가 경쟁력 확보를 위한 자본시장 발전이라는 숙제를 안고 있음.
    - 국내 경제 성장을 위하여 신성장동력의 발굴 및 혁신중소기업의 지원을 위한 모험자본의 모집과 효율적 자원배분을 가능하게 해주는 자본시장의 발달과 경쟁력 있는 금융기관의 출현이 절실한 시점임.
    - 자본시장이 발달된 미국에서는 비은행 금융기관들이 뛰어난 정보수집 능력을 바탕으로 일반 기업을 비롯하여 미래 선도 유망한 혁신중소기업이나 벤처기업을 선별하여 장기투자를 통해 위험관리 및 사업지원을 함으로써 경쟁력 있는 기업의 탄생에 핵심적인 역할을 하고 있음.
  - 기업집단의 경제력 집중 억제 차원의 비은행 금융지주회사 규제 도입은 입법 취지를 달성하지 못할 뿐 아니라 국내 금융산업 발전을 저해하게 될 것

- 은행과 비은행 금융업의 규제 차별 목적은 국내 자본시장 발전을 위한 것으로 금융업별 특성을 인정하지 않는 입법이 이뤄진다면 국내 금융산업의 발전은 더욱 늦어질 수밖에 없음.
- 기업집단의 경제력 집중 억제 수단을 목적으로 비은행 금융지주회사법 규제를 강화한다는 것은 오히려 기업들에게 체제 전환을 가로막는 원인으로 작용하여 결과적으로는 비은행 금융회사의 발전을 저해시키기만 할 것