

국내 금산분리 법제에 관한 소고

최 영 주*

目 次

- | | |
|--------------------|---------------------|
| I. 머리말 | III. 현행 제도 검토 및 시사점 |
| II. 현행 금산분리 규제 법체계 | IV. 맺음말 |

I. 머리말

국내 금융산업은 지난 수십년간 엄격한 금산분리의 원칙을 유지하면서 성장해 왔다. 금산분리는 금융산업의 안정을 주된 목적으로 하는 것인데, 한편으로 치열한 산업간 또는 업종내에서의 경쟁체제하에서는 금융업의 성장을 저해하는 대표적인 규제의 하나로 비판의 대상이 되기도 한다. 금산분리 정책을 계속 엄격하게 유지할 것인가 하는 문제에 대하여는 다양한 의견이 있지만, 최근 정부는 금산분리 완화를 공개적으로 추진하고 있다.¹⁾ 사실 인터넷은행을 인가하면서 기존의 엄격한 금산분리 원칙은 은행에 대한 소유규제부터 완화되었다고 할 수 있다. 이러한 동향은 앞으로 금산분리에 대한 전반적인

■ 투고일자 : 2023년 11월 15일, 심사일자 : 2023년 12월 15일, 게재확정일자 : 2023년 12월 21일.

* 부산대학교 법학전문대학원 교수

- 1) 2022년 7월 19일 금융위원장은 금융규제혁신회의 제1차 회의에서 “금산분리 규제에 대해, 금융회사의 IT플랫폼 관련 영업과 신기술 투자가 활성화될 수 있도록 업무범위와 자회사 투자 제한을 개선하는 방안을 우선 검토할 계획임”을 명확히 밝혔다(금융위원회 보도자료, 『금융규제혁신회의』 출범식 개최, 2022.7.19, 2면).

재검토와 정책방향의 구체화를 요구하게 될 것이다. 이러한 점을 고려할 때 현행 국내 법 체계에서 금산분리 정책이 어떠한 방식으로 구현되고 있는지 현황에 대한 정리가 필요해 보인다. 이에 이 글에서는 현행 금산분리 법체계를 현행법령을 기초로 정리해 보고, 앞으로 정책방향을 정할 때 고려하여야 할 점이 무엇인가 하는 점에 대하여 검토해 보고자 한다.

II. 현행 금산분리 규제 법체계

1. 서

금산분리는 금융과 산업의 분리라는 의미이므로 용어에 의미를 두고 파악한다면 금융산업과 비금융산업을 전반적으로 분리하는 법체계로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 실제에 있어서는 은행과 산업의 분리 문제에 초점을 맞추어 논의하는 것이 일반적이며, 그 중에서도 은행에 대한 소유구조의 문제가 핵심적인 관심의 대상이 되어 왔다. 이러한 관점에서 본다면 금산분리에 관한 규제의 핵심적인 내용은 은행법에 규정되어 있으며, 학계의 관심도 주로 은행법의 내용에 관한 것이다.

하지만, 금산분리 규제는 은행법 외에도 여러 금융법률에서 그 내용을 확인할 수 있다. 구체적으로 본다면 단순히 소유규제의 문제에 그치지 않고 은행의 업무와 계열회사에 대한 내용 등으로 그 범위를 넓혀 볼 수 있고, 규제 내용에 따라 은행산업에 한정하지 않고 다른 금융산업에도 비슷한 취지의 규정들을 두고 있다. 이하에서는 구체적으로 금융업종에 따라 어떠한 내용의 규제를 하고 있는지에 관해 관련 법률을 중심으로 정리해 본다.

2. 금융회사에 공통적으로 적용되는 규제

(1) 『금융산업의 구조개선에 관한 법률』에 의한 규제

『금융산업의 구조개선에 관한 법률』(이하 “금산법”이라 함) 제24조는 동일한 계열에 속하는 금융기관이 공동으로 일정한 비율 이상의 다른 회사 주식을 소유하는 것을 제한하고 있다. 이는 기업집단이 계열 소속 금융기관들을 이용하여 다른 회사를 지배하는

것을 방지하기 위한 것이다. 은행법, 보험업법 등 각각의 금융업법은 개별적으로 업종별로 금융회사가 다른 회사의 주식을 취득할 수 있는 한도를 설정해 두고 있으나²⁾ 업종별로 규제 내용이 다르고, 특히 같은 계열에 소속된 수 개의 금융회사가 지분을 나누어 함께 다른 회사의 주식을 취득하는 경우 이를 제한할 수 없는 문제가 있는 점을 보완하는 기능을 한다.

금산분리라고 할 때 핵심적인 규제의 내용은 산업자본이 금융회사를 지배하는 것을 제한하는 것인데, 금산법의 규정은 금융자본이 비금융회사(산업자본)를 지배하는 경우에 초점을 맞추고 있다. 하지만 좀 더 거시적으로 보면 금융회사를 자회사로 지배하는 기업집단(산업자본)이 소속 금융계열사를 이용해서 다른 회사를 지배하는 것을 막는 것임을 알 수 있다. 따라서 이 제도는 시장에서의 경쟁을 제한하는 기업결합을 제한하는데 우선적인 목적이 있다고 할 수 있다.³⁾ 물론 금융회사가 다른 일반 회사를 지배하는 것을 제한하여 금융기관 자산운용의 건전성을 제고한다는 측면에서 금산분리의 기능도 갖고 있다. 그리고 이 제도는 금융기관을 이용하여 다른 회사의 주식을 취득하는 행위를 완전히 금지하는 것이 아니고, 일정한 한도 이내에서 소유하는 것은 가능하며 요건을 충족하는 경우 금융위원회의 승인을 받아 한도를 초과하여 소유하는 것을 허용한다.

규제 내용을 보면 금산법에서 주식 소유의 제한을 받는 자는 금융기관 및 그 금융기관과 같은 기업집단에 속하는 금융기관(이하 “동일계열 금융기관”이라 함)이다. 하나의 금융기관이 주식을 취득하는 경우는 물론 동일한 계열에 속하는 금융기관이 함께 다른 회사를 지배하기 위하여 주식을 소유하는 것이 금지된다. 여기서 금융기관은 은행(중소기업은행 제외), 금융투자업자, 보험회사, 상호저축은행, 종합금융회사, 금융지주회사 그리고 여신전문금융회사에 한정된다(금산법 제2조 1호, 동시행령 제2조). 금융기관에 한정하고 있으므로 동일계열의 금융회사와 비금융회사가 함께 다른 회사의 주식을 소유하더라도 비금융회사는 합산의 대상이 되지 않는다. 동일계열에 금융기관이 수 개가 있을 경우에는 합산하는 것이 제도의 취지이므로 당연하지만, 하나의 금융회사만 있더라도 그 소유 주식이 한도를 초과하게 되면 역시 적용의 대상이 된다.

2) 은행은 다른 회사의 발행주식총수의 15%(금융회사 등에 예외 인정)를 한도로 소유가 제한하며(은행 제37조), 보험회사도 은행과 유사한 제한을 두고 있다(보험 제109조). 그러나 자본시장법은 이러한 제한 규정을 두고 있지 않다.

3) 국회 재정경제위원회, “금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률 일부 개정법률안”(정부안) 검토보고서, 1996.12, 45면.

동일계열 금융기관이 다른 회사 주식의 소유할 수 있는 비율을 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 33%로 구분하여 단계적으로 제한하고 있다. 2016년 법 개정 전에는 5%, 20%, 25%, 33%로 구분하던 것을 더 세분하여 규정한 것이다. 동일계열 금융기관이 소유하는 다른 회사의 주식이 위 각각의 제한 비율 이상이 될 때에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 그런데 주식의 소유 비율이 20% 이상인 때와 그 미만인 때에는 소유한도 제한 여부에 차이가 있다. 20% 이상의 제한 비율에 해당하는 경우 모두 승인을 받아야 소유가 가능한데 반해, 5%, 10% 및 15% 이상 소유하는 단계에서는 주식 소유 비율 외에 그 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우에 한하여 소유가 제한된다. 그러한 지배 관계가 인정되지 않는다면 승인 없이도 20% 미만까지는 소유가 가능하다.

이 제도는 금산분리 방법 중 금융회사의 자회사업종에 대한 제한 기능을 한다. 이 제도의 취지를 보면 기업결합의 제한이 우선적인 기능이지만, 금산분리 정책이 같이 작용하고 있는 것이다. 규정상의 문언을 보면 동일계열 금융기관의 ‘다른 회사’ 주식 취득 제한은 그 다른 회사를 비금융회사로 한정하고 있지 않기 때문에 금산분리와 무관하다고 생각할 수도 있다. 그러나 금산법 제24조 제1항 단서는 해당 금융기관의 설립근거법에 따라 승인·인가 등을 받은 경우에는 이 법이 적용되지 않는다고 규정하고 있고, 설립근거법은 대체로 금융업종의 다른 회사 지분을 취득하거나 자회사로 지배하는 것을 허용하고 있기 때문에 결과적으로 비금융회사를 지배하는 경우를 엄격히 제한하는 결과가 되기 때문이다. 물론 은행이나 보험회사의 경우와 달리 자회사 지배를 특별히 제한하지 않는 자본시장법 등의 경우를 본다면, 금산법의 규정이 자회사 업종을 제한하는 기능이 없다는 점에서 금산분리 기능은 제한적이라 할 수 있다.

(2) 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』에 의한 규제

『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』(이하 “공정거래법”이라 함)은 지주회사에 대하여 산업자본의 금융자본 지배와 금융자본의 산업자본 지배 양면을 모두 제한하고 있다(공정거래법 제18조 제2항 4, 5호).⁴⁾ 그렇지만 동 규정은 지주회사가 지배하는 자회사의 업종을 제한하는 것이며, 지주회사의 소유를 제한하는 것은 아니다. 즉, 금융지주회사의 대주주가 될 수 있는 자 또는 일반지주회사의 대주주가 될 수 있는 자를 제한하는 것이

4) 2009.4.13 정부가 제출한 공정거래법 개정안에는 동법 8조의2항 4호 및 5호를 삭제하는 내용이 있었으나, 동 법안은 폐기되었다.

아니다.

위 규정 제5호의 경우 산업자본인 일반지주회사가 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 주식을 소유하는 것을 금지하고 있는데, 이는 은행에 한정하지 않고 금융회사의 주식 소유를 금지한 것이기 때문에 제2금융권 회사의 지배에 대하여도 일정한 제한으로 작용한다. 일반적으로 산업자본이 은행을 지배하는 것은 은행법에서 엄격하게 제한하는데 반해, 비은행의 경우 산업자본이 지배하는 것을 특별히 제한하지 않지만, 지주회사가 산업자본인 경우에는 은행 외의 금융회사도 그 지배를 제한하고 있다는 점에서 금산분리의 분야 중 특별히 금융회사 지배제한을 비은행 금융회사에도 확장하는 기능을 한다. 다만, 지주회사에 대하여만 이러한 제한을 두고 있기 때문에 지주회사가 아닌 일반회사가 금융회사를 지배하는 행위를 제한하는 것은 아니다.

한편, 동 규정 4호의 경우 금융지주회사가 비금융회사(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사 외의 국내 회사)를 지배하는 것을 제한하는 규정인데, 일반적으로 은행법 등 금융법에서 금융회사가 비금융회사를 자회사 등으로 지배하는 것을 제한하고 있는데, 같은 기능을 하는 규제라 할 수 있다. 이 규정의 의의는 은행이나 보험회사 등 특정금융업종의 회사가 아닌 금융지주회사에 대하여 비금융회사 지배를 제한하는 내용을 담고 있다는 점인데, 사실 금융지주회사법 제6조의3 규정이 금융지주회사에 대하여 비금융회사의 주식을 소유할 수 없도록 제한하고 있기 때문에 중복된 내용으로서 실질적인 기능은 없다고 할 수 있다.

공정거래법에서 규정하고 있는 또다른 금산분리 관련 규정은 상호출자제한기업집단 소속의 금융계열사가 소유한 국내 계열회사 주식의 의결권을 제한하는 것이다(공정거래법 제25조 제1항). 금융회사에 대하여 소유 중인 계열사 주식의 의결권을 제한하고 있지만 그 계열사가 금융회사인 경우 적용이 배제되므로 결과적으로 금융회사가 소유한 계열내 비금융회사의 의결권이 제한된다는 측면에서 상호출자제한기업집단이 계열금융사를 이용해 비금융계열사를 지배하는 행위를 제한하는 기능을 한다.

공정거래법의 위 제한들은 원래 지주회사 또는 상호출자제한기업집단과 같은 기업집단에 대하여 소속 금융계열사를 이용한 경제력 집중의 억제 측면에서 규정한 것이다. 그러나 금융회사는 다른 일반 사업회사와 달리 거대한 금융자산과 유동성을 보유하고 있다는 점에서 편리하고 강력한 계열회사 지배의 통로로 작용할 수 있다는 점에서 제한 규정을 두고 있는 것인데, 결과적으로는 금융산업과 비금융산업의 지배관계를 제한하는

기능을 한다는 점에서 금산분리 제도의 하나로 분류할 수 있다.

3. 『금융지주회사법』에 의한 규제

금융지주회사법은 국제적인 금융산업의 대형화·겸업화 추세에 맞추어 국내 금융산업의 발전을 위해 금융지주회사 아래 은행, 보험, 금융투자회사 등 다양한 업종의 금융회사를 경영할 수 있도록 하여 국제적인 경쟁력을 제고하기 위해 2000년 제정되었다. 금융지주회사의 설립을 허용하여 다양한 업종의 금융회사를 경영할 수 있도록 하였지만 비금융회사의 경영에는 일정한 제한을 두고 있으며, 특히 과거부터 엄격하게 유지되어 온 산업자본의 은행 지배 제한은 금융지주회사 체제에서도 엄격히 유지되도록 하였다.

금융지주회사는 “주식의 소유를 통하여 금융업을 영위하는 회사 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사를 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사”를 말한다(금융지주회사법 제2조 제1항 1호). 공정거래법상의 지주회사와 달리 금융지주회사법은 금융지주회사에 대하여 자회사에 대한 경영관리와 그에 부수하는 업무 외에 영리를 목적으로 하는 다른 사업을 영위할 수 없도록 하여 순수지주회사만 허용하고 있다(동법 제15조). 금융지주회사는 그에 속한 자회사의 업종에 따라 다시 세분되어 있는데, 은행 또는 은행지주회사를 자회사로 지배하는 경우 은행지주회사라고 하며(이 중에서 전국을 영업구역으로 하는 은행이 아닌 지방은행을 지배하는 경우 지방은행지주회사라고 함), 은행지주회사가 아닌 금융지주회사를 비은행지주회사라고 한다(동법 제2조 제1항 5호부터 6의2호까지). 비은행지주회사는 다시 보험회사를 지배하는 보험지주회사, 보험회사 또는 상호저축은행을 지배하지 않으면서 금융투자업자를 지배하는 금융투자지주회사로 구분한다(동법 제2조 제1항 6의35호부터 6의4호까지).

금융지주회사는 금융회사 지배를 주된 사업으로 하는 회사라는 점에서 여러 측면의 금산분리 규제가 적용되고 있다. 이는 크게 ① 금융지주회사의 다른 회사 소유에 대한 규제 측면과 ② 금융지주회사의 소유 규제 두 측면으로 구분하여 볼 수 있다. 먼저, ① 측면의 규제로 원칙적으로 금융지주회사는 비금융회사를 자회사로 소유할 수 없도록 공정거래법에서 제한하고 있었는데(공정거래법 제8조 제2항 4호), 2009년 금융지주회사법 개정 때에 동법에서 명시적으로 비금융회사를 자회사로 소유할 수 없다고 규정하였다(금융지주회사법 제6조의3). 그러나 당시 개정법률은 비은행지주회사의 경우 비금융

자회사 또는 비금융손자회사를 소유할 수 있도록 매우 폭넓게 예외규정을 둠으로써 비은행지주회사는 사실상 금산분리의 취지가 퇴색되었다. 다음으로 ② 측면의 규제로 은행지주회사는 은행과 같은 동일인 주식보유한도를 엄격히 제한하고 있어 비금융회사는 은행지주회사를 지배할 수 없도록 하고 있으나(금융지주회사법 제8조), 비은행지주회사에 대하여는 특별히 소유를 제한하지 않는다. 추가로 금융지주회사의 자체 업무내용으로 비금융업무를 할 수 있는가 하는 점도 검토해 볼 수 있는데, 일반사업지주회사와 달리 금융지주회사는 금융회사를 지배하는 것을 주된 영업으로 하고 다른 사업을 영위할 수 없도록 하고 있으므로 비금융업무를 직접 영위할 여지는 없다.

금산분리 정책의 측면에서 본다면 금융지주회사는 그 자체가 하나의 금융회사로서 주식의 소유에 대한 규제, 자회사의 업무에 대한 규제, 그리고 자체 업무범위의 규제 등 세 측면에서 모두 규제를 하고 있다. 은행 등 특정한 금융업만을 전업으로 하는 금융회사와 달리 다양한 업종의 금융회사를 자회사로 두고 이들 자회사를 지배하는 것을 업무로 한다는 점에서 피지배 자회사의 업종에 따라 규제의 내용과 정도에 차이를 두고 있다는 특징이 있다.

4. 『은행법』에 의한 규제

은행법에 나타나는 금산분리의 내용은 크게 동일인의 은행주식 보유 제한과 은행의 업무범위 그리고 은행의 자회사 소유 제한 형태로 구분할 수 있다. 금산분리의 원칙이 가장 강하게 적용되는 금융업종이 은행인데, 특히 산업자본이 은행을 소유하는 것을 엄격히 제한하고 있다. 은행의 자회사 소유를 제한하는 것은 은행의 '건전경영 유지'를 위한 것이나, 이는 동시에 업종을 기준으로 비금융회사를 지배하지 못하도록 하는데 초점이 맞추어져 있으므로 역시 금산분리의 원칙이 적용되고 있다.

은행주식의 보유제한에 관한 내용은 은행법 제3장에서 총 9개 조문으로 자세하게 규정하고 있다. 핵심 내용은 금융자본이 아닌 비금융주력자가 은행의 대주주가 될 수 없도록 4% 한도를 설정하여 은행주식의 소유를 엄격히 제한하는 것이다(은행법 제16조의 2 제1항). 금융자본의 경우에도 10%(지방은행의 경우 15%) 한도를 설정하여 소유를 제한하지만 일정한 요건을 충족하여 금융위의 승인을 얻으면 초과소유도 가능하다(은행법 제15조 제1항).

은행이 영위할 수 있는 업무의 범위를 엄격히 제한하고 있다. 업무는 일반적인 금융

법의 규제방식과 같이 고유업무(또는 은행업무), 부수업무, 겸영업무로 구분하여 제한한다. 은행업무란 “은행법 또는 그 밖의 관계 법률의 범위에서 은행업에 관한 모든 업무”라고 정의(은행법 제27조 제1항)하고 있지만 사실 그 개념은 매우 추상적이며 구체적으로 어떠한 업무가 은행업무인지에 대한 개념을 정의하고 있는 것은 아니다. 은행법은 이어서 은행업무를 다시 구체적으로 열거하고 있는데, ① 예금·적금의 수입 또는 유가증권, 그 밖의 채무증서의 발행, ② 자금의 대출 또는 어음의 할인,⁵⁾ ③ 내국환·외국환업무⁶⁾가 이에 해당한다(같은 조 제2항).

부수업무의 범위를 제한하지 아니하고 원칙적으로 은행이 판단하여 영위할 수 있도록 허용하되(은행법 제27조의2 제1항), 사전(그 업무를 운영하려는 날의 7일전까지)에 금융위원회에 신고하도록 하고 있다(같은 조 제2항).⁷⁾ 신고를 받은 금융위원회는 ① 은행의 경영건전성을 해치는 경우, ② 예금자 등 은행 이용자의 보호에 지장을 가져오는 경우, ③ 금융시장 등의 안정을 해치는 경우에 해당할 때에는 그 부수업무의 운영을 제한하거나 시정할 것을 명할 수 있다(같은 조 제3항). 그 외에도 은행이 영위할 수 있는 업무로 겸영업무는 금융투자업이나 보험업, 여신전문금융업 등 업무를 법령이 정하는 범

5) 은행법 제27조 제2항에서 규정하는 이 은행업무의 범위(즉 고유업무)와 제2조 제1항 7호에서 규정하는 신용공여의 관계가 모호하여 신용공여에 해당하는 행위가 모두 고유업무에 해당하는 것 아니냐는 의문이 있을 수 있다는 지적이 있다 (김용재, 은행법원론, 2012, 페이지: 229). 그러나 은행법상 여러 규제의 대상이 되는 신용공여의 개념을 규정한 것이 곧 업무의 범위를 규정한 것이라고 해석할 이유는 없다. 김용재 교수도 그렇게 결론짓고 있다.

6) 환업무란 “격지자간의 채권·채무의 결제 또는 자금수수를 직접적인 현금의 수수 없이 금융회사를 매개로 이행하는 금융거래”를 말한다 (이병화, 2008, 페이지: 183). 내국환의 경우 이러한 환거래업무를 의미한다는데 이론이 없지만, 외국환의 경우 다소 혼란이 있을 수 있다. 외국환거래법은 외국환을 환업무에 한정하지 않고 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 동법 제3조 제1항 13호는 “외국환”이란 대외지급수단, 외화증권, 외화파생상품 및 외화채권을 말한다’고 규정하고 있다. 증권이나 파생상품은 금융투자상품에 해당하기 때문에 이 상품의 취급을 은행의 고유업무로 보기는 어려울 것이다. 또한 대외지급수단이라는 것도 “환업무”에 한정되지 않고 외국통화까지 포함하는 포괄적인 개념이다. 만약 외국통화로 예금을 하면 이를 “외국환”으로 보아야 할 것인가 아니면 “예금의 수입”으로 보아야 할 것인가? 물론 결과적으로 어느 경우에도 은행의 고유업무로 볼 수 있을 것이다. 그러나 은행의 고유업무인 외국환이란 외국환거래법에서 말하는 외국환의 개념과는 다른 것이며, 내국환에서와 같은 환업무에 한정하여 고유업무로 보는 것이 타당해 보인다. 은행법에서 외국환의 개념을 좀더 명확히 규정할 필요가 있다는 의견도 있다 (김용재, 은행법원론, 2012, 페이지: 230).

7) 종전에는 은행의 부수업무를 은행법시행령 제18조의2 4호에 근거하여 금융위원회가 고시한 『은행업무 중 부수업무의 범위에 관한 지침』(이하 부수업무지침)에서 구체적으로 열거한 업무만은 은행이 영위할 수 있도록 하였다. 2010년 5월 은행법을 개정으로 동 지침은 폐지되었다.

위 내에서 부분적으로 영위할 수 있도록 하고 있다.

은행은 다른 회사 등의 의결권 있는 지분증권의 15%를 초과하여 소유할 수 없다(은행법 제37조 제1항). 여기서 제한 대상이 되는 증권은 '지분증권'이라고 표현하고 있으므로 단순히 주식회사의 주식에 한정하지 않고 지분을 표시하는 증권은 모두 해당한다. 그러나 금융위원회가 정하는 업종에 속하는 회사 또는 기업구조조정촉진을 위하여 필요한 것으로 금융위원회의 승인을 받은 경우에는 15% 초과 소유가 허용된다. 은행법은 이를 자회사라고 규정하고 있으며, 자회사로 소유할 수 있는 업종을 금융업 또는 금융업과 밀접한 업무에 한정하여⁸⁾ 규정(은행업감독규정 제49조)하고 있어 은행은 비금융회사의 지분을 취득하는 것이 제한된다. 예외적으로 은행법 제37조 제2항 본문에서 규정하는 바와 같이 기업구조조정 촉진을 위해 필요한 경우 사전에 금융위의 승인을 받아 비금융회사를 소유하는 것이 가능하다(은행업감독규정 제51조).⁹⁾

한편, 은행이 자회사를 소유하는 경우 출자할 수 있는 총한도를 제한하고 있다. 자회사에 대한 출자 총액이 은행 자기자본¹⁰⁾의 20%(금융위가 정하여 고시하는 기준을 충족하는 경우 40%) 범위에서 대통령이 정하는 비율 이내로 제한된다. 현재 자회사에 대한 출자총액 한도는 은행 자기자본의 15%(금융위가 정하여 고시하는 기준을 충족하는 경우 30%)이다.

위에서 본 바와 같이 은행법은 크게 세 가지 측면에서 금산분리 정책이 반영된 규제를 하고 있다. 비금융주력자의 은행주식 보유제한은 특별히 은행에 대해 가장 강력하게 적용하는 금산분리 정책의 핵심이며 금산분리에 관한 논의는 여기에 집중되어 있다. 그

8) 은행법 제37조 제2항의 “금융위원회가 정하는 업종”은 은행업감독규정 제49조에서 자세히 규정하고 있다. 이 규정에서 정한 업종은 모두 금융업에 해당하는데, 한가지 예외라면 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제8조의2에 따라 주무관청에 의하여 지정을 받은 민간투자대상사업을 포함하고 있다.

9) 기업구조조정 촉진을 위한 경우와 달리 ‘금융위원회가 정하는 업종에 속하는 회사’의 경우 금융위의 승인을 요하지 않는다. 이는 은행업감독규정 제49조가 승인에 대하여 언급하지 않고 있고, 감독당국에서도 실무적으로 승인을 요구하지 않는다. 그 취지는 금융위가 정하는 금융업종은 금융위의 승인이 필요 없이 자유롭게 자회사를 소유할 수 있으나, 비금융회사는 사전에 승인을 받도록 하기 위한 것이다. 그러나 규정 제49조에서 정하는 업종 중에 비금융회사(사회기반시설에 대한 민간투자법상의 민간투자대상사업)가 포함되어 있어 일관성이 없다.

10) 금융회사의 각종 비율규제 등에 있어 자기자본은 회계적인 의미의 자기자본과 다르다. 여기서 자기자본은 기본자본과 보완자본을 포함하는 의미의 자기자본이며 이를 규제자기자본이라고도 한다. 아래에서 특별히 언급하지 않고 금융회사의 자기자본이라고 할 때에는 규제자기자본을 말한다.

러나 은행의 업무범위에 대한 제한도 주식 취득 제한 이상으로 금산분리 정책의 핵심 내용이다. 은행이 비은행업무에 직접 진출하거나 나아가 비금융 업종까지 진출하지 못하도록 하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 다음으로 자회사 출자에 대한 제한도 역시 자회사의 업종을 엄격히 제한함으로써 자회사를 통한 비금융산업 진출을 엄격히 제한함으로써 역시 금산분리 정책을 구현하고 있다.

5. 『보험업법』에 의한 규제

보험업법의 경우 보험회사의 업무범위를 엄격히 제한하고 자회사의 출자 및 자회사 업종을 제한하는 의미에서 금산분리 정책이 반영되고 있다. 그러나 비금융주력자의 보험회사 주식 소유에 대해서는 한도 제한이 없다. 국내의 많은 대형 보험회사는 실제로 산업자본인 기업들이 소유하고 있다.

우선 보험회사의 업무범위에 대한 제한 내용을 간단히 보자. 보험회사의 고유업무인 “보험업이란 보험상품의 취급과 관련하여 발생하는 보험의 인수(引受), 보험료 수수 및 보험금 지급 등을 영업으로 하는 것으로서 생명보험업·손해보험업 및 제3보험업을 말한다”(보험업법 제2조 2호).¹¹⁾ 그리고 생명보험업·손해보험업 및 제3보험업의 구분은 ‘해당 보험상품’의 취급과 관련하여 발생하는 보험의 인수, 보험료 수수 및 보험금 지급 등으로 규정하고 있다(3호부터 5호까지). 보험회사도 은행과 마찬가지로 부수업무(보험업법 제11조의2)와 겸영업무(보험업법 제11조)를 규정하고 있으며 구체적인 업무의 범위는 보험회사의 특성을 감안하여 규정하지만 규제의 방식이나 체계는 은행과 대동소이하다.

보험회사가 출자를 통해 자회사 형태로 다른 비금융업무에 진출하는 것도 엄격히 제한되는데, 제한의 취지나 그 내용은 은행에 대한 설명이 여기서도 타당하다. 세부적인 제한 내용을 보면, 보험회사는 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 15%를 초과하는 주식을 소유할 수 없으나(보험업법 제109조), 금융업, 신용정보업 등 법률과 시행령에서 정하는 일정한 업무에 한하여 자회사로 소유(지분 15% 초과 소유 가능)할 수 있도록 허용한다(보험업법 제115조, 보험령 제59조 제2항). 법령에서 정하는 업종이 금융업에 한정되지는 않지만 금융업 또는 보험업과 관련이 있거나 보험회사의 건전성을 저

11) 보험업법은 보험의 종류를 이와 같이 생명보험, 손해보험, 제3보험으로 구분하고 있는데 이는 상법이 보험을 손해보험과 인보험으로 구분하는 것과 다소 차이가 있다.

해하지 않는 업종 중심으로 규정하고 있어 일반 비금융회사를 자회사로 소유하는 것은 허용되지 않는다.

보험회사의 경우 주식 소유에 대한 특별한 제한이 없어 사실상 국내 보험회사의 경우 대부분 재벌기업에 의해 지배되고 있다는 점에서 제도적으로나 현실에 있어서나 지배권 측면에서 금산분리 기능을 하는 제도는 없다. 다만 보험회사가 직접 영위하거나 자회사를 통해 간접적으로 영위하는 업무의 범위에 대하여는 엄격히 규제한다는 측면에서 제한적이거나 금산분리의 정책 구현을 위한 제도를 두고 있다.

6. 『자본시장법』에 의한 규제

자본시장법상 금융투자업자에 대한 금산분리 정책이 반영된 제도는 크게 금융투자업자의 업무범위에 관한 규제 내용을 들 수 있다. 보험회사와 마찬가지로 비금융주력자의 금융투자회사 주식 소유에 대한 한도 제한이 없다. 은행이나 보험회사의 경우와 달리 금융투자업자의 자회사 출자나 그 업종에 대한 제한도 두고 있지 않다.¹²⁾

금융투자업자의 고유업무(금융투자업)는 투자매매업, 투자중개업, 집합투자업, 투자자문업, 투자일임업, 신탁업으로 구분된다(자본시장법 제6조 제1항). 이 금융투자업은 금융위의 인가 또는 등록을 받지 않고는 영위할 수 없는 금융투자업자의 고유업무이다(자본시장법 제11조, 제17조). 은행이나 보험회사와 마찬가지로 부수업무(자본시장법 제41조)와 겸영업무(자본시장법 제40조)를 규정하고 있으며 구체적인 업무의 범위는 금융투자업자의 특성을 감안하여 규정하지만 규제의 방식이나 체계는 대동소이하다.

7. 기타의 금융법상 금산분리 규제

은행, 보험, 금융투자와 같은 핵심 금융업종 외 여타의 금융업의 경우에도 금산분리 정책이 반영되었다고 볼 수 있는 규정들이 산재한다. 구체적인 내용은 은행이나 보험회사의 경우에 적용되는 방식을 부분적으로 적용하고 있다는 점에서 자세한 내용을 여기서 반복할 필요는 없다고 판단되나, 간략히 정리하면 다음과 같다.

우선 예금을 수취하는 상호저축은행의 경우 그 업무의 범위가 법률에서 명확히 한정

12) 다만, 앞에서 본 금산법에 의한 출자 제한 규정의 적용은 금융투자업자에 대하여도 다른 금융회사와 마찬가지로 적용이 되기 때문에 그에 따른 타법인 출자는 그 한도나 업종의 제한을 받게 된다.

되어 있다(상호저축은행법 제11조 제1항). 보험회사 등과 달리 고유업무, 부수업무, 겸영업무를 구분하지 않고 하나의 조문에서 규정하고 있으나, 업무의 성격에 따라 구분한다면 고유업무, 부수업무, 겸영업무라 할 수 있는 업무가 포괄되어 있다. 이와 같이 업무를 금융업으로 엄격히 제한하고 있는 점은 역시 금산분리의 한 측면으로 이해할 수 있다. 그러나 비금융주력자의 상호저축은행 주식 소유를 제한하거나, 자회사의 출자 및 업종에 대한 제한은 달리 규정하고 있지 않다.

신용카드회사나 할부금융회사 등 여신전문금융업을 영위하는 회사에 대하여도 그 업무의 범위가 제한되는 점에서는 부분적으로 금산분리 기능을 하고 있으며(여신전문금융업법 제46조, 제46조의2, 제46조의3), 자회사의 업종을 제한하거나 비금융주력자의 주식 취득을 제한하는 규정을 별도로 두고 있지 않다는 점은 상호저축은행이나 금융투자업자와 유사하다.

Ⅲ. 현행 제도 검토 및 시사점

1. 소유 규제의 기능적 한계와 재설계

금융회사에 대한 소유규제는 은행(또는 은행지주회사)에 대하여 엄격하게 적용되고 있고 다른 금융업에는 적용하고 있지 않다. 따라서 은행에 대하여 이와 같은 엄격한 규제를 앞으로도 계속 유지하는 것이 타당한가 하는 점은 전반적인 재검토가 필요한 시점이라고 본다.¹³⁾ 특히 전자통신기술의 발달과 금융산업의 혁신으로 인해 정책입안자들이 우려하는 산업자본의 은행 지배에 따른 금융자본 분재의 왜곡, 재벌의 사금고화 등 부작용은 은행에서만 볼 수 있는 특별한 문제라 보기 어렵다. 예컨대, 투자은행, 사모펀드, 헤지펀드 등이 은행과 유사한 기능을 담당하는 현상을 말하는 그림자금융(shadow banking)은 그 예의 하나이다. 또한 2013년 있었던 동양그룹이 계열 금융회사인 동양증권 등을 통해 거액의 회사채와 CP를 판매하여 거액의 자금을 조달하였던 사례는 그러한 문제를 보여주는 구체적인 사례가 될 수 있다.

한편, 국내에서도 이미 제한적이거나 산업자본의 은행 지배를 허용하는 법률이 제정

13) 최영주, “은행법상 은산분리 법제와 정책에 관한 검토”, 동아법학 제64호, 2014. 참고

되어 시행되고 있다. 즉 2018년 제정된 『인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법』(이하 “인터넷은행법”이라 함)은 은행법의 제한에도 불구하고 “비금융주력자”가 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 33%까지 보유가 가능하도록 허용하고 있다. 대상 은행을 인터넷은행으로 한정하고 주식을 보유할 수 있는 대주주에 대하여 정보통신업 회사 자산의 비중 등을 감안하여 허용한다는 점에서 비금융주력자의 은행주식 보유를 일반적으로 허용한 것은 아니지만, 수십년을 유지되어 온 엄격한 은산분리의 정책은 크게 완화된다고 시작됐다.

이러한 변화는 은행의 주식보유 제한에 중점을 둔 엄격한 금산분리 정책에 대하여 종합적인 검토가 필요하다는 점을 시사한다.

2. 업무규제에 대한 기준의 설정

금융업을 영위하고자 하는 자는 정부로부터 인·허가를 받아야 한다는 점에서 금융회사는 해당 금융업을 배타적으로 영위할 수 있다는 점은 당연한 결과이지만, 그렇다고 하더라도 인·허가 대상인 금융업만 영위할 수 있다는 것이 당연한 결론은 아니다. 앞에서 본 바와 같이 법률도 부수업무 또는 겸영업무라는 이름으로 인·허가를 받지 않은 여타의 업무를 함께 할 수 있다는 점을 명확히 하고 있다. 문제는 인·허가 업무 외에 함께 할 수 있는 업무를 제한하는 것이 당연한가 나아가, 제한한다면 어디까지 제한하는 것이 적절한가 하는 문제는 지속적으로 논쟁의 대상이 되는 사안이다. 정책당국이 고민하는 일 중에 중요한 부분이 금융회사에 대하여 허용되는 업무를 어디까지로 할 것인가 하는 문제이며 이에 대한 정책은 꾸준히 나오고 있다.

금융산업에 대하여 겸업을 확대 허용하는 것은 세계적인 현상으로 보인다. 우리나라는 2000년대 접어들어 미국 등의 예를 참고하여 금융지주회사제를 본격 도입¹⁴⁾하였는데 이는 사실상 금융회사의 겸업을 획기적으로 확대하기 위한 정책의 변화였다. 국내 주요 은행이나 금융회사들은 이제 지주회사가 주된 사업형태가 되었다. 지주회사 형태의 사업구조를 택할 경우 형식적으로는 독립된 법인이 별도의 금융업을 영위하고 있지만 기능적으로 본다면 하나의 주체가 법인을 나누어 다양한 사업을 영위하고 있는 것이다. 물론 지주회사 전체로 보아도 영위할 수 있는 업무의 종류는 금융업을 중심으로 한

14) 금융지주회사법이 2000년 10월 23일 제정되어 한 달 후에 시행되었으며 이후 국내 주요 금융회사는 대부분 지주회사 체제로 변경하였다.

정되어 있지만 은행업과 증권업의 분리를 시작으로 엄격하게 유지되던 금융업종간의 분업은 사실상 그 수명을 다했다고 볼 수도 있다. 물론 법인이 분리되어 있고, 정보차단 벽이 요구되는 등 제한이 없는 것은 아니지만 그러한 구분이 실질적으로 겸업 제한의 기능을 충분히 한다고 보기는 어렵다. 또한 지주회사를 통한 겸업의 확대 외에도 각 금융업종 사이에서도 엄격했던 업무의 구분은 지속적으로 완화되고 있다. 은행에서 금융투자업에 속하는 업무가 점차 늘어나고 있고, 금융투자회사에서도 은행업에 유사한 업무가 늘어나고 있다.

과거 금융회사들이 영위하던 많은 업무를 점차 비금융회사들이 파고들고 있는 것도 중요한 금융산업의 변화이다. 핀테크산업의 활성화는 이러한 변화를 가장 잘 보여주는 예이다. 특히 환업무나 결제업무의 경우 그러한 현상이 명확한데, 이러한 업무들은 과거 은행의 핵심 업무였고 사실상 은행에 의해서만 수행되어 왔으나 지금은 수많은 핀테크 업체가 경쟁하는 영역이 되었다.¹⁵⁾ 즉, 비금융회사들이 종래 핵심적인 금융업의 일부를 분담하면서 금융회사와 경쟁하는 현실을 감안한다면 금융회사에 대하여도 이들 비금융회사와 경쟁할 수 있는 길을 열어주는 방안의 검토가 필요한 시점이다.

IV. 맺음말

금융업은 전통적으로 정부의 인·허가를 필요로 하고 그에 따라 매우 엄격한 정부의 규제 대상이 되어 왔다. 내부 경영관리, 고객과의 영업행위 등에 대한 규제, 업무의 종류와 범위 등에 대한 규제 등 다양한 규제가 있다. 금산분리 정책은 이러한 규제 중에서 특히 금융회사의 업무 측면의 규제에 해당한다. 금융회사가 자체적으로 영위하는 업무를 금융업으로 한정하여 제한할 뿐 아니라, 비금융업을 주력으로 하는 자와 출자 등으로 상호 영향을 미치는 행위도 제한하는 것이다. 금융회사가 비금융회사를 지배(자회사)하는 행위를 제한하는 것도 실질을 보면 별도 법인 설립이라는 방법으로 금융회사가 비금융업을 간접적으로 영위하지 못하도록 제한하는 의미를 갖는다. 은행이나 은행지주

15) 특히, 비트코인과 같은 가상자산은 금융업에 해당하지도 않지만 사실상 전통적인 금융업과 경쟁할 수 있는 중요한 토대를 제공하고 있다는 점에서 앞으로 금융업의 전망을 더욱 어렵게 하고 있다고 본다.

회사의 경우 비금융회사가 대주주가 되지 못하도록 제한하는 것은 약간의 차이가 있지만, 역시 금융업과 비금융업이 지배관계를 통해 영향을 미치는 것을 제한한다는 측면에서 업무범위 제한과 완전히 동떨어진 규제로 보이지는 않는다.

금산분리라는 명제를 구현하기 위한 위와 같은 다양한 규제는 오랜 기간 국내 금융산업에 대한 정책에서 핵심적인 내용으로 유지되어 왔다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 근래에 들어 금융산업의 환경은 급격히 변하고 있고, 그에 따라 인터넷은행 도입과 같이 정부의 금융정책에서 큰 변화의 바람이 불고 있다. 이러한 점을 감안할 때 단편적이고 부분적인 업무에 대한 제도 변경에 그치지 말고 금산분리 정책에 대한 종합적인 검토와 정책방향의 제시가 필요하다는 점이 이 글의 논지이다. 이 글은 깊이 있는 내용을 제공하지 못한 한계는 있으나, 법제도의 현황을 정리하고 최근 금융산업의 동향을 짚어 봄으로써 앞으로 학계의 연구를 촉진하는 계기가 되었으면 좋겠다는 바람이다. 아울러 필자는 이번 글을 계기로 내용을 더욱 깊이 있게 연구 발전시켜 주장을 좀 더 체계화함으로써 정책방향에 하나의 지향점을 제시하고자 한다.

참 고 문 헌

고동원, “은행 소유 규제의 현황과 개선 과제”, 성균관법학 제22권 제2호, 2010.

국회 재정경제위원회, “금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률 일부 개정법률안”(정부안)
검토보고서, 1996.12, 45면

금융위원회 보도자료, 『금융규제혁신회의』 출범식 개최, 2022.7.19, 2면

김용재, 『은행법원론』, 2012

송옥렬, 지주회사 금산분리 규제의 재검토, 경제법연구 제20권 3호, 2023.

윤창현, “금산분리제도의 현황과 과제: 금산분리완화를 중심으로”, 저스티스 통권 제104호, 2008.

이병화, 『축조해설 은행법』, 삼우사, 2008

정경영·이상희, “금산분리 완화에 관한 법적 연구 - 완화방안과 문제점 해소를 중심으로 -”, 성균관법학 제23권 제3호, 2011.12.

최영주, “은행법상 은산분리 법제와 정책에 관한 검토”, 동아법학 제64호, 2014.

<국문초록>

금융업에 대한 현행 규제법제에서 핵심 정책의 하나가 금산분리이며 이는 수십년간 우리 금융법의 규제법리로 자리잡아 왔다. 그러나 이러한 정책은 최근 금융업의 환경 변화, 정보통신기술의 발달, 금융혁신 등으로 인해 종전의 법리를 그대로 유지하는 것은 바람직하다고 볼 수 없다. 특히, 가장 엄격하게 금산분리 원칙이 유지되어 온 은행업에서부터 정책방향에 큰 변화가 일어나고 있다. 인터넷은행법의 제정 시행이 바로 그 예이다. 이러한 현상을 감안하여 우리 금융법제에서 금산분리의 법리가 반영된 제도의 내용을 전반적으로 점검해 보는 것이 이 글의 취지이고 내용이다.

금산분리라고 할 때에는 주로 은행의 주식 보유를 제한하는 동일인 주식보유한도제만을 염두에 두고 이해하는 경향이 있지만, 사실 우리 금융법에는 훨씬 많은 관련 규정을 두고 있다. 금융산업의 구조개선에 관한 법률, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 금융지주회사법, 은행법, 보험업법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 등에 규정되어 있는 규정 중 금산분리의 취지가 반영된 내용들을 전체적으로 정리해 보았다. 그리고 제한적이거나 이들 법률들의 유사점과 그 기능들을 분석해 보았다.

이러한 법률의 체계를 고려할 때 규제 내용에 대해 향후 어떠한 방향으로 수정 또는 보완이 필요할 것인가 하는 문제를 가볍게 짚어 보았다. 세부적인 분석과 정책 방안의 제시는 이 글에서 담지 못한 아쉬움이 있지만, 앞으로 관련 연구를 위한 계기가 될 수 있을 것으로 기대한다.

주제어 : 금산분리, 은산분리, 업무범위, 자회사 출자, 소유규제, 핀테크

<Abstract>

A Commentary on Domestic Legal Frameworks Regarding the Separation of Finance and Commerce

Choi, Young Joo^{*}

The current regulatory framework in the Capital Market Act of South Korea includes one of the key policies, namely, the separation of finance and commerce, which has been entrenched in the legal principles of our financial laws for decades. However, maintaining the existing legal principles unchanged is deemed undesirable in light of recent changes in the financial industry, advancements in information and communication technology, and financial innovations. Particularly, significant changes in policy direction are occurring, starting with the enactment and enforcement of Act on Special Cases Concerning Establishment and Operation of Internet-only Banks. Considering these trends, the purpose and content of this article involve a comprehensive review of the legal provisions reflecting the principles of separating finance and commerce within our financial regulations.

While the term “separation of finance and commerce” is often understood with a focus on the same person shareholding limit, mainly restricting the ownership of shares in banks, in reality, South Korean financial laws have many related provisions. The article compiles and organizes the contents reflecting the principles of separating banking and commerce found in various laws such as the Act on the Improvement of the Structure of the Financial Industry, Monopoly Regulation and Fair Trade Act, Financial Holding Companies Act, Banking Act, Insurance Business Act, Capital Market and Financial Investment Business Act. The article also analyzes the commonalities and functions of these laws to some extent.

Considering the system of these laws, the article briefly touches upon the question of what

^{*} Pusan National University School of Law, Professor of Law.

directions may be needed for modifications or enhancements in the regulatory content in the future. Although detailed analysis and policy recommendations are not fully addressed in this article, it is hoped that this could serve as an impetus for future research in this area.

Keywords : Separation of Finance and Commerce, Separation of Banking and Commerce, Business Scope, Investment in Subsidiaries, Ownership Regulation, Fintech (Financial Technology)

