

## VI. 금융지주회사제도의 문제점 및 개선방향

### 1. 법체계 및 정의 측면

#### 가. 문제점

##### 1) 법체계

금융지주회사법은 제1조에서 ‘금융지주회사의 설립을 촉진하고 금융지주회사와 그 자회사의 건전한 경영을 도모함으로써 금융산업의 경쟁력을 높이고 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 그럼에도 불구하고 국내 금융지주회사제도는 겸업화, 대형화 촉진 등을 통한 산업의 경쟁력 강화 차원보다는 대기업집단의 규제수단으로의 성격이 강하게 내포되어 있다. 즉 금융지주회사법의 입법취지를 고려할 때 금융산업의 겸업화 및 대형화, 구조조정 등을 원활하게 하기 위해 우선 지주회사에 대한 진입장벽을 가능한 낮추고 기존의 제도에 비해 규제가 완화되어야 하나 실제로는 비금융주력자제도 도입 등을 통해 비은행 금융기관에 높은 수준의 규제를 요구한다.

또한 현행 금융지주회사법은 보험, 증권 등 제2금융권 회사에게는 과도한 진입제한으로 설립 및 전환 자체가 활성화 되지 못하는 등 사실상 은행지주회사법으로만 제 기능을 발휘하고 있다는 비판을 받고 있다.<sup>2)</sup>

이는 국내 금융지주회사법 체계가 대기업집단에 소속된 제2금융권을

1) 금융지주회사법 제1조

2) 국내에서 자주 언급되는 미국의 Gramm-Leach-Bliley Act도 실상은 미국 연방법(US Code)의 'Banks and Banking'편의 개정 법률로 1999년 기준에 금지하던 은행의 증권 및 보험업 겸업을 허용하면서 은행 및 은행지주회사에 적용하던 규제를 금융지주회사에 확대한 것으로 미국의 금융지주회사는 은행을 포함하는 경우이다.

고려하지 않은 채 은행지주회사를 중심으로 제정되었다는 것을 의미한다. 이에 따라 국내 금융지주회사제도는 이른바 은행 중심의 지주회사 체제로 운영되고 있으며 비은행(보험, 증권)지주회사 설립이 극히 부진한 실정이다.

국내 금융지주회사 체제는 미국, 일본 등과 같이 업종별로 구분하여 운영되지 않고 단일의 금융지주회사 체제로 운영되어 금융업종간 특성의 차이 및 그에 부합하는 법체계가 부재한 실정이다.<sup>3)</sup> 우리나라만이 금융지주회사법이란 단일법규를 갖고 있으며, 동법을 통해 금융지주회사의 설립, 운영 등 대부분의 사항이 규율된다. 업종별로 분류하여 은행, 보험, 증권(혹은 투자은행) 지주회사제도를 운영하는 주요국(미국, 일본 등)과는 달리 국내의 경우는 금융업에서는 단일의 지주회사제도로 운영됨으로 여러 문제점들이 지적되고 있다. 우선 현 금융지주회사법상 상당 부분의 조항이 개별업법(은행법, 보험업법)과 중복되고 있어 법적 정합성의 흠결이 나타난다는 비판을 받고 있다. 또한 업종별 특수성이 반영되지 못하므로 상대적으로 제2금융권의 지주회사설립이 부진하다는 것이다. 미국과 일본의 경우 업종별로 지주회사제도를 운영하며, 각 업종별 개별업법을 통해 지주회사제도를 규율하고 있다. 영국을 포함한 유럽의 경우 어떤 법률에서도 금융지주회사 체제에 관해 규정하고 있지 않아 비교적 설립 및 운영에 있어 자율 폭이 커 지주회사제도가 활성화 되어 있다.

금융지주회사법은 모회사인 금융지주회사에 대해서 뿐만 아니라 자회사인 각 금융기관에 대해서도 일부 사항을 규제한다. 그런데 금융지주회사법과 각 업법상 동일한 규제대상에 대해 달리 적용하게 되는 경우가 발생된다. 예를 들면 은행과 보험회사는 출자지분을 포함하여 다른 회사의 의결권 있는 주식을 15%까지 보유할 수 있으나,<sup>4)</sup> 금융지주회사

3) 금융지주회사법상 금융지주회사와 은행지주회사, 지방은행지주회사에 대한 정의만 규정되어 있고, 법체제도 은행지주회사를 중심(예 : 제8조, 제13조, 제44조, 제45조의2 등)으로 그 체제로 구성되어 있고, 은행지주회사(와 비은행지주회사)는 금융지주회사 범주 내에 포함되는 의미로 이해된다.

법에서는 자회사(현행 은행 또는 보험회사와 동일한 실체)의 손자회사 주식보유를 엄격히 규제한다. 현행 업법에서 허용하고 있는 금융기관의 비금융사 지분 보유가 금융지주회사체제가 되면 금지하게 되는 결과를 초래하게 된다.<sup>5)</sup> 금융지주회사법과 마찬가지로 개별업법에서 타 회사에 대한 출자를 제한하는 것 역시 경제력 집중을 방지하기 위한 것이며 동일법인이나 동일차주에 대한 출자제한 및 대주주와의 각종 거래 제한 규제가 존재한다. 물론 동일 대상에 대해서도 각기 상이한 법 목적으로 갖고 있는 경우 다른 규제를 적용받을 수 있다. 그러나 그 규제가 일방에게 불리하게 적용될 경우 유리한 법적용을 받는 쪽으로 유인되어 원래 법 제정 취지와는 다른 방향으로 움직일 가능성이 높아 보인다.

## 2) 정의

현행 금융지주회사는 ‘지배’와 ‘주된 사업’의 기준을 통해 정의하고 지주회사가 될 경우 자회사와 손자회사 지분에 대해 ‘최소보유비율’을 강제하고 있어 정의 방식이 국제적 정합성과 괴리가 있어 보인다.

국내법상 지주회사란 주식(지분 포함)의 소유를 통하여 국내회사(자회사)의 사업내용을 ‘지배’하는 것을 ‘주된 사업’으로 하는 회사를 말한다. 여기서 ‘지배’의 기준은 계열회사의 ‘최대출자자’이기만 하면 되는 것으로 간주하고, ‘주된 사업’은 자회사 주식가액의 합계액이 당해 회사의 자산총액의 50% 이상으로 한다. 또한 ‘최대출자자’라는 정의에 덧붙여 자회사와 손자회사 지분에 대한 보유 최소 비율을 강제하는 것은 외국에서는 그 근거를 찾아보기 힘들다.

모회사(자회사에 대해서는 지주회사, 손자회사에 대해서는 자회사)의 요건을 ‘최대출자자’로 정하는 것은 은행법 및 보험업법 등에서 지분을

4) 은행법 제37조, 보험업법 제109조

5) 이에 대해 은행법이나 보험업법에서의 은행이나 보험회사의 투자규제와 금융지주회사의 비금융자회사를 거느릴 수 없게 하는 규제를 동일선상에서 비교하는 것은 적절치 않다는 의견도 있다.

15% 초과하여 보유하는 경우 모자회사로 정의하는 것보다 차이가 발생하며 국내 상법에서 모자회사간의 기준을 50%<sup>6)</sup>로 보는 것보다 상이하다.

또한 '최대출자자'이기만 하면 '지배'하는 것으로 간주되어 금융지주회사, 자회사, 손자회사의 관계가 정의됨에도 불구하고<sup>7)</sup> 추가로 지배대상 회사의 일정 지분 이상 보유 행위를 강제하고 있다<sup>8)</sup>. 여기에 자산총액의 50% 이상이 자회사 주식인 회사를 지주회사로 규정함에 따라 자회사 주식가치의 변동에 따라 비자발적으로 지주회사 요건에 해당되는 경우가 발생하기도 한다.

미국의 경우 보험지주회사는 보험회사의 지분을 10% 이상 보유하거나 실질적 지배력이 있는 경우로 정의하고, 보험회사의 자회사는 州에 따라 지분의 10% 또는 과반을 기준으로 정의하고 있다.<sup>9)</sup> 뉴욕州的 경우 보험회사의 자회사를 지분의 과반을 소유했을 때로 정의하고 NAIC 모델법에서는 10% 소유시 자회사로 정의하고 있다. 그리고 어떠한 경우에도 정의 이상 추가적으로 자회사 및 손자회사에 대해 보유지분을 요구하지 않는다.

일본은 은행(보험)지주회사의 정의를 은행(보험회사)을 자회사(지분 50% 이상 보유)로 하는 지주회사(자회사 주식가액이 자산총액의 50%를 초과)로서 인가받은 회사로 정하고 있다. 자산총액의 50%를 기준으로 지주회사 여부를 판단한다는 점에서 우리나라 법 내용과 같으나 지분을

---

6) 상법 제342조의2

7) 금융지주회사법 제2조제1항 및 동 시행령 제2조제3항

8) 금융지주회사의 자회사인 경우는 상장회사 30%, 비상장 50% 보유(공정거래법 제8조의2제2항), 손자회사인 경우는 주권상장법인인 경우는 50%, 코스닥상장법인인 경우는 30% 이상 보유(금융지주회사법 시행령 제5조제1항), 일반지주회사인 경우는 자회사, 손자회사 공히 상장회사 30%, 비상장 50%(공정거래법 제8조의2제2항 및 제3항) 보유를 강제하고 있다.

9) 미국의 은행지주회사는 은행의 지분을 25% 이상 보유하거나, 5% 이상 보유하면서 임원의 대다수를 선임하는 등 실질적 지배력이 있을 때 감독기관의 판단으로 정의되며 추가적 지분 보유 강제는 없다.

50% 이상 보유한 경우 자회사로 본다는 점에서 차이가 난다.

결국 국내 지주회사 정의에서는 영미식의 실질적 지배력을 염두에 둔 '최대출자자'의 개념에 그 요건은 일본의 자산 비중 50%를 차용하면서 자회사 및 손자회사 최소보유비율을 요구하는 방식으로 정의된 것으로 보인다.

<표 VI-1 > 자회사 및 손자회사 국가별 기준표

		자회사	손자회사
미국	뉴욕주보험법	10%	50%
	NAIC 모델법		10%
일본 보험업법		50%	50%
한국	금융지주회사법	지배 ≒ 최대출자자 최소지분보유강제 <sup>주1</sup>	지배 ≒ 최대출자자 최소지분보유강제 <sup>주2</sup>
	보험업법(제109조) 은행법 (제37조)	15%	-
	상법(342조의2)	50%	50%

- 주 1) 상장회사 30%, 비상장 50% (공정거래법 제8조의2제2항제2호)  
 2) 주권상장법인 50%, 코스닥상장법인 30% (금융지주회사법 시행령 제5조제1항제4호)  
 3) 미국의 경우 자회사의 손자회사에 대한 지분 기준은 NYIL 또는 모델법상 보험회사의 자회사 지분 기준을 적용한 것임.

## 나. 개선방향

### 1) 법체계

금융지주회사가 은행, 비은행을 막론하고 세계적인 금융기관에 보편적으로 나타나는 추세<sup>10)</sup>임을 감안할 때 국내 금융산업의 균형적 발전을 위해서는 제2금융권 금융기관들의 지주회사로의 이행이 촉진될 수 있도록 관련 법 및 제도의 전향적인 검토가 필요하다.

10) 『The Banker』誌(2005.7)에 따르면 2004년말 세계 25대 금융그룹중 16개사가 순수지주회사방식을 취하고 있는 것으로 보도되었다.

우선 금융지주회사제도가 공정거래법상 목적보다는 금융겸업화 촉진 및 경쟁력 강화라는 금융지주회사제도의 제정 취지에 충실하도록 하기 위한 제도 개선이 요구된다. 따라서 원칙적으로 공정거래법상의 행위규제, 설립규제 등에 대해 금융지주회사법에서 폭넓게 적용제외를 인정하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 그러나 금융업은 일반기업에 비해 거대한 고객자금을 운용하는 특성을 갖고 있고, 그동안 금융기관을 국내 기업집단의 계열 확장시 악용해 온 관행 등을 고려할 때, 이러한 우려가 완전히 불식되지 않은 상황에서는 금융기관을 지배하는 금융지주회사에 대해 일정 수준의 규제가 필요한 것 또한 사실이다.

금융업종간 특성의 차이 및 그에 부합하는 탄력적 규제를 위해 다음과 같이 효율적이며 선진화된 법체계로 재설계하여야 한다.

첫째, 금융지주회사법을 개정하여 개별 금융업권(은행/비은행, 은행/보험/증권)별로 금융지주회사를 설립할 수 있도록 하는 방안이다. 이 방안은 현행 금융지주회사법에 '비은행금융지주회사' 또는 '보험지주회사'의 정의를 추가하여 은행지주회사와는 차별화된 규제 근거를 마련하는 것이다. 둘째, 현행 금융지주회사법은 은행지주회사에 대해 적용하고, 보험지주회사 등에 대해서는 개별업법(보험업법)에서 해당 지주회사에 관한 규정을 제정하는 방안을 생각할 수 있다. 각 업법에서 지주회사에 관한 별도의 장을 마련하여 개별 지주회사별(은행지주회사, 보험지주회사, 증권지주회사)로 그 특성에 부합되게 규율하는 것이다. 미국의 경우 금융지주회사법과 은행지주회사법이 별도로 존재하고 보험지주회사의 경우 주별 보험법에 의해 규율되며 일본의 경우도 보험지주회사의 경우는 보험업법에서 규율하고 있다.

개별업법 및 공정거래법, 금융지주회사법상 동일한 대상에 대한 규제의 차이는 가능한 동일성이 유지되는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다. 그러나 공정거래법 또는 금융지주회사법상 지주회사 관련 규정을 당해 지주회사 소속 사회사의 영위업종을 규율하는 개별법률로 위임하거나 그에 맞춰 적용 배제하는 것은 사항마다 검토되어야 할 정책적 문

제이다.

## 2) 정의

금융지주회사법상 지주회사 정의 중 ‘자회사 주식가액이 총자산의 50% 이상’ 기준에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다. 보험지주회사의 정의를 ‘지배력 기준’만을 사용하는 방안을 채택하되 ‘지배’의 정의를 ‘일정 지분율 이상’으로 명확하게 하는 방향을 제시할 수 있을 것이다. 미국, 영국 등의 경우도 지주회사를 정의할 때 ‘지배력 기준’만을 사용한다.

금융지주회사에 대해 인가제를 운영하는 취지는 금융기관에 지배력을 행사하는 주주의 적격성을 판단하는 취지이다. 따라서 금융지주회사를 설립하면 금융지주회사가 금융기관의 지배주주가 될 것이므로 지배주주의 적격성만 심사하도록 금융지주회사를 ‘금융기관을 지배하는 회사’로만 정의하는 것이 타당할 것이다.

## 2. 규제정책 측면

### 가. 문제점

#### 1) 주요 논의

국내지주회사제도는 공정거래법상 일반지주회사와 금융지주회사로 양분하고 이들 각 영역에 있는 자회사들만을 보유하도록 강제하며, 금융지주회사법은 이를 확장하여 손자회사까지 금융기관 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사로 한정한다. 여기에 금융지주회사법은 은행법을 제외한 다른 금융업법과는 상이한 금산분리 정책을 포함하고 있다. 이와 같이 금융지주회사제도는 전통적인 금융자본과 산업자본의 분리정책에 의거 금융업종간 규제의 차이를 인정하지 않고 일률적으로

은행에 준하는 금산분리 규제를 강제하므로 제2금융권 금융기관들이 지주회사로의 전환에 실질적인 장애로 작용한다.

따라서 우리나라의 지주회사제도는 엄격하게 금융과 산업의 분리원칙을 고수하고 있어서 일반지주회사는 금융업을 영위할 수 없고 금융지주회사는 비금융업 영위가 불가능하다. 즉 금융지주회사는 원칙적으로 자회사 외의 국내 계열회사 및 비금융기관 주식보유가 금지되며, 금융지주회사의 자회사는 업무와 관련이 있는 회사<sup>11)</sup>가 아니면 지배할 수 없다. 역으로 일반지주회사도 금융기관을 자회사로 둘 수 없다.<sup>12)</sup>

그동안 국내 금융산업은 은행에 대해서는 금융시스템내의 중요성으로 인해 금산분리원칙이 엄격히 고수되어 왔다. 그러나 은행을 제외한 제2금융권은 산업자본과의 결합이 비교적 자유로웠기 때문에 현재와 같은 지배구조를 이루어왔다. 따라서 대기업집단 소속 보험회사들은 금산분리 적용을 받지 않는 상태에서 형성한 소유지배구조를 금융지주회사로의 이행을 위해 은행과 동일하게 엄격한 금산 분리원칙에 따른 규제를 받으라는 것은 현실적으로 규제순응비용이 과다하여 전환 또는 설립 자체가 불가능하다. 즉 이미 산업자본과 결합되어 있는 보험회사가 은행과 동일한 규제를 받으면서 금융지주회사로의 이행하기는 사실상 어렵다고 볼 수 있다.

그러나 우리나라처럼 금융자본과 산업자본의 분리를 위해 금융지주회사와 일반지주회사를 구분하여 규제하는 국가는 없으며,<sup>13)</sup> 특히 유럽의

11) 자회사가 보험회사인 경우는 자산운용회사 및 보험업법 제11조제1항 제3호 가목의 업무를 영위하는 금융기관. 금융지주회사법 시행령 제15조.

12) 지주회사에 대한 이원적 규제로 명암이 엇갈린 케이스로 LG그룹 사례가 있다. LG그룹이 지주회사로의 개편과정에서 LG투자증권과 LG카드 등은 금융기관에 속해 지주회사인 (주)LG의 자회사로 편입되지 못하였다. 이후 LG카드 사태가 발생하였고 이때 LG카드사는 그룹의 지원을 받지 못해 어려움을 겪은 반면, 다른 대기업 그룹 중 계열사의 형태를 그대로 유지하고 있는 그룹의 카드사는 이러한 위기를 그룹의 지원을 받아 위기를 극복하였다. 전삼현 (2004), p.35.

13) 물론 미국의 은행지주회사는 비금융자회사의 주식소유를 제한하고 있지만 일반지주회사가 금융기관의 주식소유를 제한하고 있지는 않다. Jonathan R.

경우는 금융기관들이 사업지주회사로서 일반회사를 자회사로 지배하는 경우가 많다.

최근 들어 금산분리원칙은 금융기관들의 자산운용수단이 한정되어 자본시장의 발달을 저해하고 금융산업의 경쟁력을 저해할 뿐만 아니라 대형화·겸업화를 추구하는 국제금융시장의 흐름에 부합하지 않는다는 판단하에 대폭 완화하거나 새로운 시각에서 소유규제의 부작용에 대한 찬반 논의가 활발히 이루어지고 있다. 여기서는 지주회사와 관련한 논의를 중심으로 간략하게 소개한다.

전성인(2004)은 산업자본과 금융자본의 분리 혹은 은행업과 상업의 분리는 한국과 미국 모두에서 중요한 정책원리로 인식되어 왔지만 현실의 제도는 여러 압력집단의 영향력에 의해 본래의 뜻을 잃고 왜곡되었다고 주장한다. 그는 산업자본과 금융자본간의 올바른 관계정착을 위해 금융기관에 대한 지배는 규제의 내용과 범위를 명확히 하기 위해 금융지주회사 문제로 통일할 필요성이 있다고 지적한다. 김상조(2006)는 미국에서 보험지주회사가 보험회사와 비금융회사를 동시에 지배하는 것을 금지하지는 않지만 광범위한 공시의무와 중요거래에 대한 개별적 사전심사를 통해 사실상 우리나라의 금산법 제24조<sup>14)</sup>와 같은 규제효과를 낳고 있다고 주장한다. 따라서 이해충돌 및 위험의 전염을 방지하는 자산운용규제와 기업지배구조 규율이 금산분리를 위한 보다 근본적인 수단이 되어야 한다고 주장한다. 민세진(2006)은 산업자본의 금융자본 소유·지배 규제는 금융기관의 대주주 적격성 차원에서<sup>15)</sup>, 금융자본의 산업자본 소유·지배 제한은 금융기관의 투자 또는 자산건전성 차원에서<sup>16)</sup> 접

---

Macey/Geoffrey Miller/Richard Scott Carnell(2001), pp.430-435.

- 14) 금융산업구조개선관련법률 제24조는 금융계열사가 비금융계열사의 의결권 있는 주식을 단독으로 20% 이상, 또는 다른 계열사와 합쳐 5%이상 소유하는 경우 금융감독위원회의 승인을 받도록 하고 있다.
- 15) 대주주의 적격성은 국가에 따라 금융기관의 인가 당시에 적정자본 제공 여부나 독과점 형성 가능성 등을 판단할 수 있고 금융기관이 운영되는 과정에서 합법이든 불법이든 금융기관에 바람직하지 않은 영향을 미치는 대주주와의 거래를 삼가는 것으로 판단한다.

근하였다. 전삼현(2002)은 금융지주회사에 있어 금산분리원칙이 국제금융시장의 흐름에 부합하지 않으며, 대기업의 경제력 집중완화라는 막연한 국민적 공감대를 추종한 입법이라고 비판하면서 자유로운 주식소유를 인정하되 금융지주회사의 건전경영이 이루어질 수 있도록 간접적으로 규제할 필요가 있다고 주장한다.

이병윤(2006)은 사례분석결과 분리원칙을 엄격하게 시행하는 나라는 미국 외에는 그리 많지 않지만 역사 및 기업경영환경이 상이한 타국의 사례를 그대로 적용하는 데는 문제가 있으며 최소한 국내기업들의 경영환경이 투명하고 성숙해질 때까지는 최소한 은산분리원칙의 완화는 바람직하지 않다고 주장한다. 반면 이태규(2006)는 국내 은행산업에서 외환위기 이후 외국자본의 지나친 영향력 확대는 바람직하지 않으며, 은행산업에 있어서 국내외 자본의 균형을 유지하기 위해서는 현행 은행소유구조 규제를 개선해야 하며, 산업자본을 배제한 금융자본의 육성은 현실적 한계를 내포하고 있다고 주장한다.

해외사례를 보면 미국이나 이탈리아 정도가 금산분리를 시행하는 정도이고, 특히 미국만이 엄격하게 은산(은행과 산업)분리를 하고 있어 이원칙이 국제적 정합성에 부합하지 않는다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다.

미국에서는 20세기 전반 금산분리 뿐만 아니라 금융업권간 결합을 제한하는 강력한 규제를 도입하였으나 금융산업의 국제경쟁력이 뒤쳐진다는 판단 하에 20세기 후반에 걸쳐 대폭 완화하여 과도한 사전적 소유규제의 부작용을 시정하였다. 그러나 현재에도 다른 선진국과는 달리 미국에서는 은행업의 특수성을 이유로 은행과 산업자본의 분리를 유지하고 있다. 그러나 보험회사에 대해서는 산업자본이 소유하는 것을 금지하지 않으며 투자에 있어서 자산건전성 차원의 규제만이 존재한다.<sup>17)</sup>

16) 금융기관의 자산건전성 차원에서는 특정 기업이나 기업집단에 대한 위험 노출이 과도하지 않은지 등으로 이해한다.

17) 다만 크레이트법 제7조에 의거 보험회사를 포함하는 회사 및 개인이 국내회사의 주식을 취득·소유함으로써 경쟁을 제한하게 되는 경우 기업결합 심사를 받

일본의 경우 은행주식 소유에 관한 은행법상의 제한은 없으나 경제력 집중 방지 차원에서 타 회사 주식의 소유를 제한하고 있는 독점금지법의 규제를 받는다. 일반회사 및 개인이 여타 국내회사(금융기관 포함)의 주식을 취득·소유함으로써 경쟁을 실질적으로 제한하게 되는 경우 당해 주식의 취득·소유를 금지한다.<sup>18)</sup> 반면 은행 또는 보험회사가 일본 국내 타 회사 주식을 5%(보험회사의 경우 10%)를 초과하여 취득 또는 소유하는 것을 금지한다.<sup>19)</sup> 따라서 일본의 금산분리원칙은 산업자본이 금융을 지배하는 측면보다는 금융자본이 산업을 지배하게 되는 부분에 중점을 두어 규제하는 형태라고 보여진다.

국내의 경우 산업자본이 비은행 금융기관을 소유하는 것까지는 제한하지 않아 산업과 제2금융권의 금산결합이 비교적 원활하게 이루어져 왔다. 하지만 제2금융권이 비금융기관의 주식을 보유하는 데에는 은행과 동일한 수준의 규제를 받고 있다. 향후에도 은행의 특수성과 국내 기업들의 기존 관행을 고려할 때 은행과 산업간의 분리원칙 완화에는 지지와 반대 입장에 대한 충분한 검토와 논의를 거칠 것으로 생각된다.

이와 같은 논의를 통해 볼 때 금융기관에 대한 규제의 필요성에 대해서는 국제적으로도 공감대를 형성하고 있는 만큼 인정될 수 있는 여지가 충분하다. 그러나 은행지주회사와 비은행지주회사를 동일 선상에서 규제를 가하는 것은 외국에 비해 과도한 규제수준이라고 여겨진다.

## 2) 비금융주력자제도

금융주력자제도의 도입(2002.4)<sup>20)</sup>으로 비금융주력자<sup>21)</sup>인 대기업집단

---

게 된다.

18) 독점금지법 제10조 제1항 및 제14조 제1항

19) 독점금지법 제11조

20) 도입 취지는 산업자본에 의한 은행지주회사 지배를 방지하고 순수 금융자본에 의한 은행지주회사의 지배가 가능하도록 하기 위함이다.

21) 동일인증 비금융회사인자의 자본총액(대차대조표상 자산총액-부채총액)의 합계액이 당해 동일인증 회사인 자의 자본총액의 합계액의 100분의 25이상인 경우의 당해 동일인 또는 동일인증 비금융회사인 자의 자산총액의 합계액이

소속 보험회사는 금융자본인 은행지주회사에 비해 주식소유 등에 있어 엄격한 규제의 적용을 받는다. 국내법상 동일인은 원칙적으로 은행 또는 은행지주회사의 주식을 10%까지 보유할 수 있다. 그러나 비금융주력자인 경우 은행 또는 은행지주회사의 주식을 4%를 초과하여 보유할 수 없으므로 은행을 자회사로 소유하는 지주회사를 원천적으로 설립할 수 없다.<sup>22)</sup> 이에 반해 은행지주회사는 이미 방카슈랑스 형태로 보험판매가 가능하고, 금융감독위원회의 승인을 받는 경우 보험자회사의 설립이 가능하다.<sup>23)</sup>

타 회사 주식소유에 있어서도 금융지주회사는 자회사 등이 아닌 금융기관의 주식을 5%까지 소유할 수 있고, 비금융기관의 주식소유는 허용하지 않는다. 다만 은행지주회사의 경우는 비금융기관의 주식을 5%까지 소유할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 반면 보험지주회사를 포함한 비은행금융지주회사는 자회사 외의 금융기관 주식을 5%까지만 소유할 수 있고, 비금융기관의 주식은 원칙적으로 소유가 불가능한 실정이다.

그러나 실제로 보험회사의 경우 산업자본 계열회사로 비금융자회사가 발생될 가능성이 높으며, 국내 기업의 관행상 계열회사간 지배구조의 안정성 확보를 위해 상호주식 소유가 상당수 발생하고 있다. 일본의 경우를 보면 보험지주회사에 대하여는 은행지주회사와 같은 주식취득제한에 관한 규정을 두고 있지 않다. 따라서 현행 제도하에서는 보험회사가 금융지주회사로의 이행을 고려할 때 편익보다는 주식소유 규제 등으로

---

2조원 이상으로서 대통령령이 정하는 금액 이상인 경우의 당해 동일인을 말한다.

22) 단, 비금융주력자가 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 4%를 초과하여 보유하고자 할 경우에는 초과보유주식에 대한 의결권 포기, 재무건전성 등 일정한 한도초과 보유요건을 충족하여 금융감독위원회의 승인을 받아야 하며, 이 경우에도 10%까지만 보유가 가능하다. 금융지주회사법 제8조의2 제2항, 은행법 제16조의2

23) 국내 은행지주회사인 신한금융지주회사와 하나금융지주회사는 보험자회사를 소유하고 있으며 국민은행의 경우도 모자관계로서 보험자회사를 거느리고 있다.

24) 금융지주회사법 제44조제1항 단서

인한 순응비용이 더 커 설립 유인책이 되지 못할 것이다.

이에 따라 금융지주회사는 자회사 지분요건을 충족한 금융기관의 주식만을 소유할 수 있어 자회사 요건을 충족하지 못한 금융계열사에 대한 지분투자, 전략적인 목적에 의한 합작투자 등이 제한된다.

따라서 금융자본인 은행지주회사에 비해 상당수가 산업자본계열인 보험회사의 경우 현행 규제의 실효성이 높아 현실적으로 지주회사의 설립 시 장애요인으로 작용한다.

<표 VI-2> 주요국 금융지주회사의 타 회사 주식소유 비교

국가별	타 회사 주식소유 규제
한국	- 자회사 외 금융기관 주식 5% 초과 소유 금지 - 비금융기관의 주식소유 금지. 단, 은행지주회사의 경우는 5%까지 소유(비금융자회사 불가능) - 자회사외 지배목적 주식소유 금지
미국	- 은행지주 : 은행이 아닌 회사가 발행한 주식총수의 5% 초과 보유 금지(비금융 자회사 불가능) - 금융지주 : 은행지주와 동일 규제 - 보험지주 : 규제 없음
일본	- 은행지주 : 자회사와 합쳐 타 국내회사 발행주식 총수의 15% 초과 보유 금지 - 증권지주, 보험지주 : 규정 없음
영국	- 규제없음

<표VI-3> 주요국 은행 및 은행지주회사 소유 비교

국가별	규제내용
한국	- 동일인 10% 비금융주력자 4% (10%까지는 의결권 행사 제한)
미국	- 동일인이 은행지주회사 주식 25% 이상 취득시 FRB 승인
일본	- 은행 및 은행지주회사 소유에 대한 특별한 규제 없음 · 5% 이상 소유시 신고, 20% 이상 소유시 사전인가
영국	- 은행 및 은행지주회사 소유를 원칙적으로 제한하고 있지 않으나, 일정비율 초과 취득시 단계별 FSA 승인 요함

3) 은행과 보험회사 규제의 차이<sup>25)</sup>

은행규제 및 감독에 대한 전통적인 근거를 살펴보면 첫째, 은행이 지급결제 및 청산 등 금융시스템에 있어 핵심적인 위치에 있다는 점이다. 둘째, 예금인출사태(bank run)로 인한 잠재적 시스템 위험이 존재하고 있어 한 은행의 실패는 즉각 다른 은행의 손실로 이어진다. 셋째, 은행 계약(상품)의 특성으로 은행은 유동적인(liquid) 예금계약을 제공하고 그 예금을 불확실하고 비유동적인 자산(주로 은행대출)을 취득하는데 사용한다. 문제는 건전한 은행이라도 제값에 자산을 팔 수 없는 상황에 처할 수도 있으며, 특히 공황상태(panic)에서는 자산가치의 하락이 매우 심각해질 수 있다. 넷째, 은행에 대한 최종대부자 및 기타 안전망의 존재로 인한 역선택 및 도덕적 해이의 문제이다.

반면 비은행 금융기관에 대한 규제 배경은 은행규제 논거와는 다음과 같이 다르다. 첫째, 시스템 위험은 은행업에 비해 현저하게 낮거나 대

25) 본 내용은 보고서 심사과정에서 은행지주회사에 비해 보험지주회사에 대한 규제를 상대적으로 완화해야 하는 구체적 내용 및 근거를 제시하라는 요구에 따른 것임. 이하 내용은 Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Sua~rez, Steven Weisbrod(2001) 및 Graeme Thompson(1996) 참조

부분의 경우 전혀 존재하지 않는다. 둘째, 위험의 전염 가능성도 낮다. 셋째, 지급결제시스템에의 침해가 일어나지 않는다. 넷째, 최종대부자가 없을 경우, 도덕적 해이 등의 문제가 발생하지 않는다.

보험사와 은행을 비교하면, 첫째, 보험회사의 부채(보험계약)는 장기이기 때문에 은행 예금인출사태(bank-run)와 같은 급박한 해지사태가 벌어질 위험이 낮다. 둘째, 보험사들은 서로 시장거래나 지급결제시스템을 통해 연결되어 있지 않다. 셋째, 보험회사의 자산은 상당부분이 시장에서 거래 가능한 증권이기 때문에 영업이 지속되는 상태에서의 자산가치는 청산시의 자산가치와 별로 다르지 않고 역시 2차 시장을 통해 쉽게 매각할 수 있다. 넷째, 보험사의 보험계약에 대한 약속이행 여부는 자산운용의 실적에 달려있다. 다섯째, 보험회사는 지급결제시스템에 직접 연결되어 있지 않다. 여섯째, 보험회사는 은행과 정반대의 방법으로 자산을 변환한다. 즉, 은행은 유동적부채(은행예금)을 비유동적 자산(은행대출)으로 전환하는 데 반해 보험사는 비유동적인 부채(보험계약)을 유동적인 자산(채권, 주식 등)으로 전환한다.

이러한 배경 하에 세계 각국의 금융 관련법은 은행, 보험, 증권 등 금융업종의 규제의 차이를 인정하여 은행에 대해서는 규제를 강하게 하되 여타 금융업에 대해서는 규제가 상대적으로 약하게 하는 경향을 보인다.

#### 나. 개선방향

시스템위험이 존재하는 은행과 비은행(보험)간 본질적인 차이<sup>26)</sup> 및

26) 시스템 위험은 금융기관(특히 은행)의 실패로 인한 사회적 비용이 개별 금융기관이 부담하는 비용에 비해 크고 금융기관의 운영상 의사결정에 이러한 사회적 비용이 고려되지 않기 때문에 발생한다. 이러한 시스템 위험은 모든 금융기관에 해당되는 것은 아니라 주로 은행에 국한된다. 은행은 예금인출사태가 발생할 수 있고 이러한 사태는 전염효과가 있어서 건전한 은행마저 순식간에 지급불능사태에 처하게 할 수 있다. 예금인출사태는 은행의 부채(예금)는 매우 유동적이고 단기적인 반면 자산(주로 대출)은 쉽사리 시장에서 매각할 수 없기 때문에 발생할 수 있다. 금융시스템의 존재 의의가 국가의 장기 경제 성장 및 번영의

제 외국의 사례를 반영하여 보험회사들이 건전경영이 이루어질 수 있는 제도적 장치 하에 기존 회사의 지배구조가 유지되면서 보험지주회사의 설립으로 이어질 수 있도록 은행지주회사와 차이를 두어 규제하는 지주회사 정책이 검토되어야 할 필요가 있다.

따라서 은행지주회사와는 달리 보험지주회사 등에 대해서는 규제 수준을 완화하여 개별업법상 건전성 규제나 감독으로 대체하고 일반적인 주주적격성 심사 외에는 규제 수준을 낮추는 방향으로 개선할 필요가 있다. 이를 통해 대기업집단 소속 보험회사의 지주회사 설립을 활성화하고 금융지주회사가 탄력적인 조직형태를 갖추어 경쟁력을 발휘토록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 보험지주회사가 은행 또는 은행지주회사의 지분 소유규제는 현행 수준을 유지하되 은행 외 주식소유 제한 등에 있어 법상 금산분리 관련 규제의 예외를 상당 부분 인정하는 것을 검토할 필요가 있다.

현행 금융지주회사제도 정책은 글로벌 경쟁시대에 맞도록 금융겸업화 촉진 및 금융산업 경쟁력 강화를 달성하는 본연의 목적에 충실하게 전면적인 재설계가 필요하다. 즉, 앞서서도 언급했지만 현행 금융지주회사법은 과도한 규제로 보험지주회사의 설립 자체가 활성화되지 못하는 등 사실상 은행지주회사법으로만 기능을 수행하고 있을 뿐이다. 경제력 집중 문제는 공정거래법상 지주회사 규정이 존재하고, 인가과정에서 이를 충족시키도록 되어 있으므로 해당 목적 하에 금융지주회사법에서 추가적인 규제를 가할 필요는 없다고 본다. 오히려 공정거래법상 지주회사 행위제한 규제에 대해 비은행 금융지주회사에 대해서는 폭넓게 예외

---

촉진에 있다고 한다면 시스템 위험 방지가말로 금융규제의 핵심 목적이라고 할 수 있다. 은행에 대한 규제가 역사적으로 가장 강력한 것도 이 때문이다. 또한 해당되는 규제 목적이 다르기 때문에 규제의 형식도 은행-비은행간 매우 다를 수 밖에 없다. 특히, 시스템위험은 은행규제에는 핵심인 반면 비은행에는 중요성이 미미하고 대신 비은행권에는 소비자보호 문제가 더 중요하다고 할 수 있다. Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Sua~rez, Steven Weisbrod, 2001,

를 인정하는 것이 입법 취지에 부합할 것이다. 예를 들면 보험지주회사의 경우 자회사와 타 회사 주식소유 제한을 완화하여 자회사가 아니더라도 투자 또는 지배 목적으로 금융기관의 주식을 상당부분 소유할 수 있도록 허용하고, 이 회사에 대해서는 금융지주회사의 자회사에 준하는 행위 제한을 적용하는 것이다.

금융지주회사에 대한 규제정책의 강도 및 범위는 비용과 편익을 고려하여 합리적으로 결정해야 한다. 국내의 경우 재벌이라는 독특한 기업 문화 하에서 금융기관의 자산을 이용한 무분별한 확장이나 대주주의 사금고화로 인한 사회적 폐해, 그로 인한 국민부담 가중 등 부정적 요인들이 여전히 불식되지 않은 상황에서 금융지주회사에 대한 적절한 규제는 필요하다고 본다.

따라서 대주주 또는 재벌의 위법행위를 제어할 수 있는 제도적 장치<sup>27)</sup>와 함께 적절한 규제의 울타리 안에서 산업자본이 금융산업 발전에도 기여하고 국내 금융자본으로 자연스럽게 역할을 담당할 수 있도록 하는 정책방향이 필요하다.

### 3. 설립상의 규제 측면

#### 가. 문제점

설립상의 규제는 행위규제와 이로 인한 규제순응비용(자회사 지분 강제취득, 비금융계열사 지분 처분 등) 측면의 문제와 인가 절차상의 문제를 살펴본다.

우선 행위규제와 규제순응비용 측면을 보면 첫째, 행위규제가 설립조건은 아니지만 실제로 대기업집단 소속 보험회사들에게는 진입장벽으로 작용한다. 금융지주회사를 설립하려면 일반적인 금융지주회사법상 인가

---

27) 예를 들면 시장감시기능, 소액주주보호제도, 금융감독기능, 금융기관의 이사회 기능 및 내부통제장치 강화 등이 있다.

조건 외에도 자회사의 투자제한 등 행위제한, 공정거래법상 행위제한 요건들을 충족시켜야 한다. 이러한 행위규제는 사실상 소유가 분산돼 기업집단에 속하지 않거나 금융사업 만을 전업으로 하는 집단 외에는 금융지주회사의 설립을 사실상 어렵게 하는 진입장벽으로 작용한다. 더구나 국내 대형 보험회사들이 대기업집단 소속 금융기관들이 대다수여서 이들 기업집단들에게는 실질적으로 지주회사를 설립할 유인이 되고 있지 못한 실정이다.

둘째, 비자발적으로 지주회사가 되는 경우의 문제이다. 금융지주회사를 설립할 의사가 없지만 일시적인 경영상황 변화로 여타 부문의 자산 비중이 감소하거나 보유 금융자회사의 주식가치 변동으로 총자산의 50%를 초과하게 되는 경우에 지주회사가 된다. 이는 회사의 본질과 업의 속성에 본질적인 변화가 없이 자회사 주식가치의 변동으로 일순간에 지주회사에 적용되는 각종 규제를 받게 되는 결과 초래하게 되는 것이다. 이와 같이 인위적인 지주회사 요건에 해당하는 경우 지주회사로의 전환 의도 여부에 관계없이 일률적으로 인가를 의무화하고, 자회사 및 손자회사 지분 최소비율 유지 등 관련 규제를 강제하고 있어 구제방안이 부재하다. 이러한 문제는 금융사의 보유주식 가치비중(총자산의 50%)을 금융지주회사 요건으로 간주하는 것은 일본과 한국에만 존재하는 문제이다. 일본의 경우 금융지주회사 요건에 해당하더라도 설립의사가 있는 경우에만 인가를 의무화하고, 비자발적 요인에 의한 경우 신고 의무만 존재한다. 일본의 보험업법에서는 적극적으로 지분을 취득하여 지주회사가 된 경우가 아니면 ‘특정지주회사(비자발적금융지주회사)’라고 하여 1년여의 유예기간을 주어 요건을 해소하도록 기간을 부여한다.<sup>28)</sup>

셋째, 외국 금융기관의 지주회사 설립 문제이다. 금융지주회사법은 금융기관이 금융지주회사와 지배관계에 있는 것을 금지하고 있고 외국계 금융기관에도 동일한 규제를 적용한다. 이에 따라 외국계 금융기관이

28) 일본 보험업법 제271조의18 제2항, 제3항

국내에서 지배하는 금융기관을 금융지주회사 형태로 통합 관리하는 것이 금지된다. 이는 금융지주회사가 금융그룹 지배의 중심역할을 하고 지배구조를 단순화하기 위한 목적에서 도입된 제도라는 것을 고려할 때 외국계 금융기관의 국내 유치에 장애가 되며, 특히 동북아 금융허브 추진 전략과도 상충된다. 미국의 경우 외국의 금융기관 및 회사는 미국법상 은행지주회사가 될 수 있고 외국금융기관이 사업지주회사일 경우도 미국법상 지주회사가 될 수 있다. 또한 미국의 은행은 소유하는 외국회사는 본국의 법상 지주회사가 아니더라도 미국의 은행지주회사가 될 수 있다.<sup>29)</sup>

다음으로 인가 절차상의 문제를 살펴본다.

우리나라의 금융지주회사는 설립 및 인가요건이 주요 국가와 비교할 때 그 절차가 복잡하다. 예를 들면 우리나라와 일본은 지주회사 설립시 공정위에 신고할 의무가 있으나 미국, 영국은 신고를 요하지 않는다. 아울러 우리나라의 경우 지배의사와 무관하게 금융지주회사 요건 해당 시 인가가 필요하며, 설립시 인가요건이 구체적이고 지주회사 행위규제 요건 등이 까다롭게 규율되어 있다. 또한 현행 금융지주회사법 체제 내 금융지주회사 인가 원인, 절차 등 관련 규정이 불명확하다. 현행 금융지주회사 인가는 강제조항이 아닌 것처럼 기술하고 있으나 벌칙조항에서는 금융지주회사 요건에 해당하기만하면 인가를 반드시 받아야 하는 것으로 기술하고 있다. 인가를 의무조항으로 해석하더라도 인가신청 의무시한이 규정되어 있지 않고, 인가가 나지 않을 경우 후속 처리 절차에 대해 규정이 마련되어 있지 않다.

금융지주회사로의 이행 가능 여부에 따라 금융산업의 발전 기회에 큰 차이가 발생하게 된다고 했을 때 이러한 금융지주회사로의 진입제한은 국내 금융산업에 있어 실제로 은행 중심의 불균형 발전을 심화할 우려가 크다 할 것이다. 또한 글로벌 경쟁력 차원에서 잠재력있는 시장참여자들의 성장 잠재력을 저해하는 요인으로 작용될 수 있어 금융산업 전

29) Federal Reserves의 Regulation Y. Section 225.2(c) 참조

체의 체질 약화를 초래할 것이 우려된다.

금융지주회사 설립시 신고의무, 인가의무 및 인가주체·요건을 국가별로 비교하면 각각 <표 VI-4>, <표 VI-5>, <표 VI-6>와 같다.

<표VI-4> 금융지주회사 설립시 신고의무 국가별 비교

국가별	공정위 신고의무
우리나라	설립, 합병 또는 분할을 통한 지주회사 전환시 30일 이내에, 주식취득이나 자산증감에 의한 지주회사 요건 해당시 4개월 이내에 신고
미국	공정거래법상 지주회사 정의 없음. 신고불요
일본	자산 6천억엔을 초과하는 지주회사, 자산 8조엔을 초과하는 은행·보험·증권사, 자산 2조엔을 초과하는 일반회사가 되는 경우 30일 이내에 공정위에 신고
영국	공정거래법상 지주회사 정의 없음. 신고불요

<표 VI-5> 설립시 인가의무 관련 국가별 비교

국가별	인가의무 관련
우리나라	금융지주회사 정의에 해당시 인가받지 않으면 처벌
미국	사전승인을 요함. 지배력을 행사하는 주주로서의 일반적인 적격성 심사
일본	적극적 설립의사가 있는 경우만 인가 의무화. 비자발적 사유로 인해 은행지주회사 요건에 해당한 경우 신고의무만 존재하고, 충분한 해소시한 부여
영국	설립시 인가 불요. 다만 지배주주가 될 경우에 한해 회사는 일반적인 적격성 심사 받음

&lt;표 VI-6&gt; 설립시 인가주체 및 요건 국가별 비교

국가별	인가주체	인가요건
우리나라	금감위	사업계획 타당성, 주요주주의 출자능력 및 신용, 회사의 재무 및 경영관리 건전성, 주식교환비율 적정성 심사 등
미국	FRB 보험 감독청	자본요건, 경영상태요건, 지역재투자법 요건 은행지주 또는 금융지주회사에 대해서는 산업자본과의 분리를 추가적으로 요구
일본	금융청	회사 재무상태, 신청자의 경영관리능력 및 사회적 신용을 판단하지만 구체적인 판단규정은 미규정
영국	FSA	지배주주의 일반적인 주주 적합성 검증 수준 시장지배력이 강한 기업결합 금지

#### 나. 개선방안

설립과 관련된 진입제한의 문제는 기본적으로 경쟁 제한적 규제로서 금융산업내 경쟁을 저해할 뿐만 아니라 차별적 규제로 금융산업의 왜곡 발전을 초래하는 것이어서 금융산업 발전을 위해서는 이를 최소화해야 한다.

기본적으로 진입제한의 문제는 규제환경의 변화를 감안하여 시장메카니즘에 위양하는 것이 타당하며 반드시 필요한 경우 공정거래법에 최소한의 정의조항만 남겨두고 보고제로 전환하거나 신고제는 유지하되 일본처럼 일반적인 기업집단 신고규제로 통합하는 방안을 검토해야 할 것이다.<sup>30)</sup>

금융지주회사의 기준으로 '주식가치 50%'를 유지하더라도 비자발

30) 2002년 독금법 개정시 지주회사에 대한 별도의 규제조항을 완전히 철폐하고 회사그룹에 대한 일반적인 규정에 포함시켰다. 즉 지주회사를 포함해 회사가 일정규모 이상의 회사그룹이 될 경우 신고하고, 사업지배력의 과도한 집중(경제력집중, 경쟁제한, 독과점 등) 여부를 심사하는 신고제로 전환하였다.

적 요인에 의한 경우 인가사항이 아닌 신고사항으로 대체하여 충분한 해소기회를 부여하는 것이 타당할 것이다.

또한 외국 금융지주회사에 대하여 국내 금융지주회사의 설립·지배를 제한적으로 허용하는 방안을 검토해야 할 것이다. 금융지주회사법 제7조 금융기관의 금융지주회사 지배 방지라는 원칙은 유지하되 외국계 금융지주회사 설립을 가능케 하는 예외조항을 추가할 필요가 있다. 즉 해외 법인이 금융기관 및 금융지주회사로서 해당국가의 법령에 의해서 인허가 및 감독을 받는 등의 일정요건을 충족할 경우 외국법인이 국내 금융지주회사를 지배할 수 있도록 허용하여야 할 것이다.<sup>31)</sup>

## 4. 행위규제 측면

### 가. 문제점

#### 1) 공정거래법상 규제

우리나라는 지주회사제도는 지주회사 자체를 엄격한 규제대상으로는 보는 공정거래법의 시각을 반영하여 각종 행위규제를 가하고 있다. 공정거래법상 지주회사 행위에 대한 규제로 보험지주회사제도의 활성화를 저해하는 요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지주회사의 부채비율 제한이다. 이 규제는 지주회사의 자금조달상의 이점을 제약한다. 동 규제가 차입을 통한 계열 지배·확장 방지 목적이지만 국내기업 현실을 고려하지 않아 설립시 장애요인으로 작용한다. 기업에 있어 부채비율은 시장환경(자본시장 발달, 이자율 등)에 의해 상이하며 이는 기업경영전략, 투자자 및 채권자 등의 평가·심사에 의

---

31) 국내금융기관의 금융지주회사 지배가 금지된 상황에서 외국계 금융기관에 대해서만 예외를 허용하는 것은 국내기업에 대한 차별이며, 더욱이 외국국의 법령에 의하여 인허가 등의 요건을 충족할 것을 조건으로 하는 것은 제 외국간에 도 차별적 결과를 가져올 우려가 있다.

해 결정될 문제이다. 특히 지주회사를 통한 자금차입 및 자회사 배분 등 지주회사 체제의 자금조달상의 이점을 제약한다.

둘째, 지주회사의 자회사 및 손자회사 보유지분 최소비율 규제이다. 지주회사로 설립 또는 전환되는 경우 자회사의 지분을 최소 30%(비상장인 경우 50%)를 소유하여야 하는데 현실적으로 국내 대기업의 경우 상장기업 지분을 30% 이상 보유하고 있는 대주주는 거의 없는 실정이다. 따라서 지주회사체제하에서 현행 수준의 지배구조를 확보하기 위해서는 막대한 지분취득비용이 소요되며, 이러한 비용을 감내하면서 지주회사로 전환한다는 것은 기대하기 힘들다. 이 행위규제는 적은 지분율로 다수 기업에 대한 지배력을 확대해 경제력의 집중이나 소수주주권의 약화들을 막기 위한 목적에서 규율되었다. 그러나 적은 지분에 의한 기업지배 가능성은 사업지주회사는 물론 지분 분산 기업 등 모든 형태의 기업조직에서 발생할 수 있는 현상으로 순수지주회사에 국한된 것은 아니다. 또한 이는 기업 내부의 감시·견제나 채권자·투자자의 심사 등 시장메카니즘에 의해 해결될 성격의 문제이다. 외국의 경우 실질적인 지배회사가 자회사 지분을 100% 가까이 소유하는 경우가 많은 이유는 지분율 규제 때문이 아니라 자회사 지분율이 높아야만 세법상 연결납세 대상이 되는데다 지주회사의 효과적 운영(소액주주 갈등 회피) 등을 위해 기업이 스스로 필요하다고 판단한 데 따른 것이다.

셋째, 자회사의 국내사 주식을 지배목적으로 소유하는 행위를 금지한다. 이 규제로 지주회사 설립시 편입되지 않은 계열사 주식의 처분이 불가피해 지주회사의 설립을 회피하게 하는 문제가 발생할 수 있다. 이 규제는 지주회사를 순환출자 고리에서 단절시키려는 취지에서 규율되었다. 즉 기업집단이 집단내 지주회사와 협력하여 계열 확장이나 여타 지주회사에 편입되지 않은 계열사 지배력을 유지하는 것을 막기 위한 목적에서 동 행위규제를 두고 있다. 그러나 현실적으로 지주회사 설립시 모든 계열사가 일시에 지주회사에 편입되는 것이 아니고 일부 계열사는 주식을 현물 출자해 지주회사의 주주가 되는 등 계열관계는 존속될 가능성이 높다. 지주회사 요건에 해당돼 지주회사로 전환한 경우 '행위

규제상 자회사(상장사 30%, 비상장사 50% 이상)에는 해당하지 않지만 ‘정의상 자회사’나 ‘기타 계열사’ 주식을 갖고 있을 수 있는데 이 경우 2년 내 처분이 불가피하다. 지주회사 역시 일반 회사와 마찬가지로 전략적 선택에 의해 자유로운 투자가 가능해야 하며, 무분별한 출자나 주식 보유 행위는 시장메카니즘에 의해 견제될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

넷째, 금융지주회사는 비금융사 주식소유를, 일반지주회사는 금융사 주식소유를 금지한다. 이 규제는 국내 공정거래법상 양대 지주회사 체제하에서 금산분리원칙에 따른 행위규제이다. 그러나 이는 보험 및 증권지주회사에 대해 지나치게 기업경영을 제약하는 요소라는 비판을 받는다. 이 규제는 금융지주회사를 통한 계열지배력 유지 및 계열 확장, 금융기관의 사금고화를 막겠다는 취지일 뿐 아니라 근본적으로 동일 기업집단내 금융부문과 비금융 부문을 동시에 지배하는 것을 차단하려는 의도로 규율하고 있다. 그러나 이 규제는 ‘지주회사의 자회사의 주식 지배목적 소유금지’ 규제의 취지와 중복되며, 기본적으로는 시장 메카니즘에 맡겨야 할 문제이다. 지배목적 외 일반적인 주식투자 행위를 단지 투자대상이 금산분리 적용대상이라는 이유만으로 금지하는 것은 기업경영을 제약하는 요인이 될 수 있다. 금융기관의 사금고화 방지 취지는 금융업법에서 다룰 문제로서 금융지주회사법을 비롯 금융업법에서 무수히 많은 투자한도 규제가 존재하고 일반기업과 달리 엄격한 감독활동이 가해진다는 점에서 지나치게 중첩된 규제라는 비판을 받는다. 외국의 경우 금융지주회사의 비금융사 주식 소유 자체를 원천적으로 규제하는 나라는 없다. 미국의 경우 은행지주회사의 비금융자회사의 소유를 제한하고 있지만 일반지주회사가 금융회사의 주식소유를 제한하고 있지는 않으며, 보험이나 투자은행지주회사의 경우도 제한하고 있지 않다.<sup>32)</sup> 일본의 은행지주회사의 경우 비금융회사를 자회사로 두는 것만 규제할 뿐 주식소유 자체를 규제하지 않으며, 보험지주회사의 경우는

32) Jonathan R. Macey, Geoffrey Miller/Richard Scott Carnell(2001), pp.430-435.

비금융자회사의 소유도 가능하다.

## 2) 금융지주회사법상 규제

금융지주회사의 실질은 개인이 아닌 법인이 금융기관을 지배하는 주주가 되는 것을 의미하므로 선진국의 경우 별도의 법률을 두지 않고 개별 금융업법에서 법인이 지배주주가 되는 경우에 적용하는 주주 자격요건을 규정할 뿐 특별한 규제가 없다. 반면 우리나라는 금융지주회사법을 통해 타 회사 지배와 관련하여 매우 엄격한 규제를 적용하고 있어 지주회사 운영상의 자율성이 결여된다.

구체적인 행위규제를 보면 첫째, '금융지주회사의 자회사의 다른 회사의 주식 소유 제한'<sup>33)</sup>이다. 금융지주회사는 자회사 지분요건을 충족한 금융기관의 주식만을 소유할 수 있고 자회사 요건을 충족하지 못한 금융계열사에 대한 지분 투자, 전략적 목적에 의한 합작투자 등이 제한된다. 일본, 미국, 영국 공히 금융(혹은 은행, 보험)지주회사의 자회사에 대해 타 회사 지배를 금지하는 별도의 규제를 두지 않으며 해당 자회사의 업법에 자회사 가능업종, 주식투자 한도 등의 규제가 존재할 뿐이다.

둘째, '금융지주회사의 자회사의 타 회사 지배 금지'<sup>34)</sup>규정으로 금융지주회사의 자회사는 유관 금융업종의 타 회사 지배목적의 주식소유를 금지하고 있으며<sup>35)</sup>, 손자회사에 대해서는 타 회사 지배를 원천 금지해 증손회사가 출현할 수 없다. 이는 개별 업법에서 허용해 온 금융기관의 비금융사 지분 보유<sup>36)</sup>를 부정하는 것으로 동일 대상에 대한 법적용의 상이성으로 지주회사 설립 유인을 저해하게 된다.

셋째, 은행지주회사는 투자자문회사, 선물회사, 자산운용회사, 신용카

33) 금융지주회사법 제44조

34) 금융지주회사법 제19조

35) 금융지주회사법 시행령 제15조

36) 은행과 보험회사는 출자지분을 포함하여 다른 회사의 의결권 있는 주식을 15% 까지 보유할 수 있다. 은행법 제37조, 보험업법 제109조.

드회사, 신탁회사, 신용정보회사 등을 손자회사로 둘 수 있는 반면 비은행금융지주회사는 이들 회사를 금융지주회사 산하 자회사로만 둘 수 있어 비은행금융지주회사의 조직구조 선택의 자율성이 제약된다.

자회사별 금융지주회사의 손자회사 허용범위를 나열하면 <표VI-7>과 같다.

<표 VI-7> 금융지주회사의 손자회사 허용범위

자회사	은행·종금	증권회사	보험회사
손자회사	위탁회사, 투자자문회사, 선물업자, 자산운용회사, 신용카드업자, 신탁회사, 신용정보업자	위탁회사, 투자자문회사, 선물업자, 자산운용회사	위탁회사, 보험회사부수업무영위회사

이와 같이 행위제한 규제, 특히 주식소유(타 회사 지배) 규제는 명목상 지주회사 설립 후 지주회사의 활동을 규제하는 것이지만 해소시한을 부여하므로써 사실상 사전적 진입제한 규제로 작용한다. 금융지주회사의 타 회사 지배나 출자제한, 자회사 및 손자회사의 타 회사 지배제한, 계열사간 주식 소유 금지, 중간지주회사의 자회사화 불가 등 엄격한 행위제한 규제가 존재하는 현실에서 은행이 아닌 제2금융권이 지주회사를 설립한다는 것은 현행 운영조직의 상당부분을 포기하여야 하는 관계로 현실적으로 설립 장애요인으로 대두된다.

또한 금융지주회사 체제 내 순환출자, 내부 신용공여 문제 역시 여타 다양한 법률에 의해 견제가 가능함에도 출자행위에 대한 규제로 금융지주회사의 설립 자체의 유인을 저해하고, 조직구조의 유연화를 통한 경쟁력 제고를 곤란하게 한다(<표 VI-8>, <표 VI-9> 참조).

&lt;표 VI-8&gt; 금융기관 출자관련 규제

법률	규제내용
각 금융업법(은행법/보험업법/증권거래법)	자기계열 주식투자 제한, 타 회사 발행주식 투자 제한, 자회사 업종 제한, 의결권 행사 제한
상법	자회사의 모회사 주식취득 금지, 10% 피출자자의 출자자 주식 의결권 행사 금지
금산법	금융계열사 합산 일정지분 이상 취득시 사전 승인
공정거래법	상호출자금지, 출자총액제한, 기업결합 사전심사
금융지주회사법	그룹 전체에 대한 건전성비율 산출 및 규제

&lt;표 VI-9&gt; 금융지주회사그룹 내부 신용공여 규제 비교

	규제내용
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별금융사에 대해 자기계열 거래한도 규제 있음</li> <li>- 금융지주회사와 자회사(은행, 종금, 증권사만 해당)간 신용공여 금지</li> <li>- 자회사간 신용공여시 담보확보 의무, 불량자산 거래금지</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행(금융)지주에 속한 은행 및 그 자회사에 대해 계열사 및 주요주주, 경영진과의 거래에 대해 한도규제</li> <li>- 그밖에 공정가격거래, 담보 징구, 불량자산 거래금지 등</li> <li>- 보험지주회사 : 공정거래의무 부여. 일정규모 초과 거래시 감독당국 보고 및 사전승인 의무화</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행(보험)지주회사 : 지주회사내 자회사간, 모회사간 공정가격거래의무화. 한도 규제없음</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지주회사그룹 특정한 규제 없음. 단, 은행, 보험회사에 대해 특수관계인과의 거래한도 규제</li> </ul>

그동안의 입법 및 경과과정을 보면 정책당국은 금융지주회사제도를 현 지배구조하의 순환출자체제 보다는 진일보한 체제로 인정하기 때문에 금융지주회사법, 시장개혁 3개년 로드맵 등을 경로를 통해 선진국형 지주회사 체제로의 전환을 유도하는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 여전히 대기업집단이 지주회사체제로 전환하는데 결정적 장애요인으로 작용하는 행위규제를 그대로 유지, 강화하는 것은 문제가 있어 보인다.

## 나. 개선방향

국내법상 금융지주회사 행위에 대한 과도한 규제는 지주회사 설립 및 활성화를 저해하는 요인으로서 현실적으로 대기업집단의 지주회사 설립, 전환이 곤란하게 하므로 행위규제를 완화하는 방향으로 정책을 검토할 필요가 있다.

금융지주회사나 그 자회사라고 해서 엄격한 차별적 규제가 이루어질 근거는 약하며 오히려 금융기관은 금융관련법을 통해 일반회사보다 훨씬 강한 규제를 받고 있다는 점이 고려되어야 한다.

대기업집단 소속 금융기관의 금융지주회사 설립을 제한하는 핵심요소를 살펴보면 자회사의 타 회사 지배 금지, 자회사의 모회사 주식보유 금지(자회사의 타 자회사 주식보유 금지 포함) 및 자회사 편입 규정 등이다.

우선 금융지주회사 자회사 및 손자회사는 동일기업 집단내 타 회사 주식을 계속 보유 가능한 수준으로 검토할 수 있을 것이다. 또한 금융지주회사 설립전 계열사 주식보유로 인해 자회사가 소유하게 된 금융지주회사 주식 및 타 자회사 주식에 대해 그룹 전체의 지배구조 안정화 및 주식매각 부담을 감당할 수 있는 수준으로 검토할 수 있을 것이다.

자회사의 타 회사 지배금지 규제와 관련해서는 개별업법에서도 금융기관의 자회사외 타 회사 지배를 금지하고 있으므로 이와 동일한 수준에서 금융지주회사 산하 자회사의 타 회사 지배관련 규정을 개정할 수 있을 것이다. 금융지주회사 산하 금융기관의 자산운용을 제약하지 않는 범위에서 대주주의 과도한 지배력 확장을 막을 수 있도록 타 국내회사 발행주식의 취득을 일정한도 이내로 제한하는 방식을 검토할 수 있다.

일본의 경우를 보면 독금법 및 개별업법에서 금융기관과 금융지주회사그룹의 타 회사 발행주식 취득 한도를 지정하는데 지주회사에 대해서는 더 약한 규제를 적용하고 있다. 예를 들면 은행은 5%, 은행지주회사는 15%가 취득한도이며, 보험회사는 10%임에 반해 보험지주회사는 규

정이 존재하지 않는다.

또한 금융지주회사법 시행령 제15조(손자회사의 범위)를 개정하여 금융지주회사 산하 보험회사(자회사)가 지배할 수 있는 회사(손자회사)의 범위를 확대할 필요가 있다.

## 5. 조직·운영 측면

### 가. 문제점

지주회사 체제는 회사가 특정주식회사를 지배하는 체제로서 기업조직의 다양한 형태중의 하나인 것이다. 따라서 회사는 본 사업만을 영위할 수도 있고, 본연의 사업을 영위함과 동시에 여러 자회사를 지배하는 기능을 수행(사업지주회사)하거나 자회사 지배기능을 본업으로 수행(순수지주회사)할 수도 있다. 국내법은 순수지주회사 형태만을 지주회사 조직으로 인정하고 엄격하게 설립 및 행위를 법으로 규제한다.

순수지주회사와 사업지주회사의 구분은 법률적 정의는 아니다. 이 개념은 원래 일본에서 학자들이 만들어낸 개념으로 기능에 있어서 본질적이 차이가 없음에도 국내 공정거래법에서는 사업 활동 병행 여부에 따라 분리하여 규제하고 있다. 일본의 독점금지법에서 지주회사를 '회사 총자산의 50% 이상을 자회사 주식으로 보유하고 있는 회사'로 규정하고 있는데, 이에 해당하는 회사, 즉 독점금지법의 정의에 따라 지주회사에 해당하는 회사를 '순수지주회사'라 하고, 지주회사의 기능을 수행하지만 그 비율이 50% 미만인 회사를 '사업지주회사'로 구분한다. 즉, 일본에서 지주회사 해금(1997) 이전에 독점금지법에 의해 금지되었던 형태의 지주회사를 '순수지주회사', 독점금지법의 규제대상이 아니었던 지주회사를 '사업지주회사'라 표현하였다. 따라서 원래 순수지주회사와 사업지주회사의 지주회사 기능 부문 사이에 본질적인 차이는 있을 수 없다는 것이다.<sup>37)</sup>

미국의 대기업은 순수지주회사 대신에 대부분 사업부제 또는 사업지주회사를 활용하고 있는데, 그 이유는 역사적으로 지주회사의 폐해가 문제가 된 적이 있고<sup>38)</sup>, 순수지주회사가 정보공개의 관점에서 주주로부터 대표 소송에 휘말릴 가능성이 있다고 보기 때문이다.<sup>39)</sup> 회사조직의 형태나 기업지배의 방식은 시장 환경이나 주주의 전략적 선택에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 특히 세계 어느 나라도 순수지주회사를 특정하여 규제하는 나라는 없으며, 이러한 규제는 개방 경제 시대에 국내기업의 역차별의 문제를 야기할 소지가 있다.

또한 국내 금융지주회사의 경우 외형은 순수지주회사이지만 실질적으로는 종래의 계열화와 유사한 형태를 취하고 있어 순수지주회사로서 그 가능성이 약하다. 지주회사제도가 성공적이기 위해서는 회사의 계약비용<sup>40)</sup>과 감시비용<sup>41)</sup>을 최소화할 수 있는 조직구조를 갖추어야 한다. 그런데 지주회사가 자회사 주식의 100%를 보유하지 못해 소액주주가 존재하는 경우 소액주주 대리비용과 감시비용이 클 가능성이 높다.<sup>42)</sup> 외국의 순수지주회사의 경우 자회사 지분 보유비율은 대부분 100%로 완전자회사이다. 물론 지주회사가 순수지주회사인지 여부와 완전자회사 보유는 별개의 문제이지만 국내 금융지주회사의 경우 완전자회사를 지

37) 이재형(2000), p.49.

38) 1930년대에 지주회사 형태가 발전하였으나 경제력 집중과 지주회사의 반사회적 행동에 대해 국민들이 거세게 반발한 경험이 있으며, 1960년대 ITT는 지주회사 조직형태로 사업을 팽창시킨 결과 파산한 사례 등이 있었다. 이우광(2004), p.125.

39) 이우광(2004), p.138.

40) 계약비용이란 지주회사의 경우 소액주주 대리비용으로서, 소액주주 대리비용이란 지주회사가 자회사 주식의 100%를 보유하지 않아 자회사에 소액주주가 존재할 때 발생하는 계약비용을 말함. 이러한 계약비용은 자회사가 상장회사일 경우 불가피하게 발생하는 비용이다.

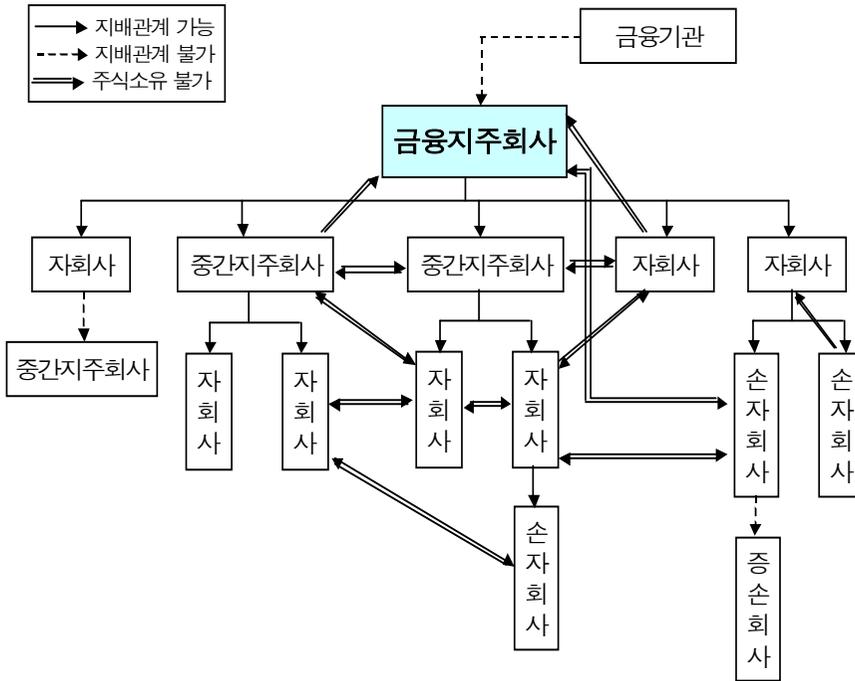
41) 감시비용이란 지주회사의 주주가 지주회사의 경영자를 감시하는데 드는 비용과 자회사 경영에 대한 지주회사의 감시에 따르는 비용을 말하며, 이러한 감시비용도 100% 자회사를 거느린 지주회사인 경우에는 자연히 감소하게 된다. 전삼현(2004), p.33.

42) 최도성, p.62.

배하기 보다는 30~50%의 지분만을 가지고 자회사를 지배하고 있는 실정이다.

금융지주회사법에서는 금융기관이 금융지주회사를 지배할 수 없도록 하고 자회사 및 손자회사간 거래 등의 규제로 인해 금융지주회사 조직구조가 경직되게 운영되는 점이 지적된다.

<그림 VI-1> 우리나라 금융지주회사의 법적 조직구조



<그림 VI-1>은 우리나라 금융지주회사의 법적 조직구조를 나타낸 것이다. 우리나라는 금융지주회사의 조직구조에 대해 완전한 수직계열화를 요구하고, 2단계 자회사(손자회사)까지만 허용한다. 따라서 금융기관이 금융지주회사의 사업내용을 지배하지 못하도록 하므로써 금융지주회사가 속한 금융그룹의 최상위에는 항상 순수 금융지주회사가 위치해야 하는 것이다. 중간지주회사를 둘 경우에도 중간지주회사는 상위 금융지주회사의 바로 밑에만 올 수 있고, 그 중간에 사업회사가 위치할

수 없게 된다. 또한 중간지주회사의 자회사 가능업종이 제한돼 있고, 금융지주회사(중간지주회사 포함)는 당해 자회사의 타 회사에 대한 지배목적 주식소유가 금지된다. 아울러 금융지주회사는 금융기관과 지배관계에 있어서는 안된다는 규정<sup>43)</sup>으로 외국금융기관의 국내금융지주회사 설립이 불가능한 실정이다. 예외적으로 금융지주회사가 다른 금융지주회사(즉, 중간지주회사)를 소유하는 것은 가능<sup>44)</sup>하다. 그러나 중간지주회사를 둘 경우에도 중간지주회사는 상위 금융지주회사의 바로 밑에만 올 수 있고, 그 중간에 사업회사가 위치할 수 없다. 또한 의결권 없는 주식을 포함해 중간지주회사가 발행한 주식총수(100%)를 보유하는 경우로 한정하고 있다. 중간지주회사도 설립시에도 인가를 받아야 하며, 그 자회사들은 동일하거나 관련있는 업종만으로 제한하고 있다.<sup>45)</sup>

반면 미국, 일본 등의 경우 지주회사 조직구조에 있어 비교적 규제 없이 유연한 형태를 취하고 있다(<표 VI-9> 참조).

우리나라의 금융지주회사 제도는 미국과는 달리 의무적 장치가 아니라서 인가를 받지 않은 상태에서 금융기관을 지배하는 행위를 하는 경우 형벌로 제재<sup>46)</sup>한다.<sup>47)</sup> 반면 미국의 경우에는 은행을 지배하는 회사는 무조건 금융(은행)지주회사로 정의되고 감독당국의 허락없이 은행을 지배하는 행위, 즉 금융지주회사가 되는 행위는 금지하고 있다.

우리나라의 금융지주회사는 금융기관을 지배할 뿐만 아니라(당사자의 자의적 신청에 의해) 감독기관의 인가를 받은 회사를 말한다. 따라서 금융기관을 지배하는 회사라 하더라도 감독기관에 지주회사로서의 인가 신청을 제출하지 않으면 금융지주회사가 아니고 따라서 금융지주회사법

43) 금융지주회사법 제7조

44) 금융지주회사법 제7조제1호, 시행령 제6조 제2항

45) 금융지주회사법 시행령 제6조 제2항 제2호

46) 제70조 제1항 제1호

47) 실제로 삼성생명을 지배하는 에버랜드는 2003년 결산 결과 지배행위가 주된 사업이 됨으로써 인가를 받지 않은 채 삼성생명을 지배하는 회사가 되어 금융지주회사법 제70조를 위반했다는 논란이 있었다.

의 적용을 받지 않는다. 국내법상 금융지주회사로 인가를 받지 않은 상태에서 금융기관을 지배하는 모회사에 대해 이런 지배행위가 모회사의 주된 사업<sup>48)</sup>이 되는 경우, 인가를 받는다는 조건만 제외하고는 금융지주회사의 정의<sup>49)</sup>와 부합된다. 금융지주회사법은 인가를 받지 않고 이런 행위를 하는 것을 형벌로 제재<sup>50)</sup>하고 있다.

<표 VI-10> 주요국 금융지주회사 조직구조 비교

국가별	지주회사 조직관련 규정
우리나라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기관이 금융지주회사 지배 못함</li> <li>- 중간지주회사 허용. 단 상위 금융지주회사 바로 밑에만 올 수 있음</li> <li>- 자회사의 금융지주회사 주식소유 및 자회사간 주식소유 금지, 금융지주회사의 손자회사 주식소유 금지 등</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융, 은행, 보험지주 모두 본체 내 금융사업 영위 가능 하며 최상위에 순수지주회사 위치할 필요 없음.</li> <li>- 업법상 자회사 가능업종이기만 하면 조직구조나 업종에 특별한 규제 없음</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행(보험)지주회사 그룹의 조직구조상 규제 없음. 따라서 금융지주회사 내부에서 금융계열사간 순환출자도 가능</li> <li>- 은행이나 보험은 해당 업법에서 허용하는 여러 업종의 자회사를 거느려 사실상 사업형지주회사 역할 가능</li> <li>- 자회사가 자신을 직접적으로 지배하는 모회사의 주식을 소유할 수 없도록 하는 상법상의 규제 적용될 뿐 해당 지주회사 그룹에 대한 조직구조나 출자형태는 전혀 규제하지 않음</li> </ul>

48) 금융지주회사법 시행령 제2조제4항에 의거 금융기관에 투자한 지분의 가치가 모회사 대차대조표상 총자산의 50% 이상인 경우이다.

49) 금융지주회사법 제2조 제1항 제1호

50) 제70조 제1항 제1호

## 나. 개선방향

첫째, 글로벌 경쟁시대에 국내기업에 대해 대등한 경쟁여건을 보장하고 기업의 유연한 대처 차원에서 지주회사의 형태 및 조직에 대한 유연성이 필요하다.

우선 국내 보험지주회사의 조직형태를 순수지주회사와 사업지주회사를 모두 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대부분의 나라에서는 순수지주회사를 법률로 강제하지 않는데 우리나라에서 강제하는 것은 개방경제 시대에 있어 대외 경쟁력 측면에서도 저하가 우려된다. 미국 또는 유럽의 경우 지주회사 조직구조는 운영상의 효율적 측면을 고려하여 특별한 규제 없이 회사가 선택적으로 결정한다.

둘째, 급변하는 금융환경에 맞춰 신속적 대응이 이루어지려면 금융지주회사내 조직구조의 유연화가 필수적이므로 현재 2단계 수직계열화만 허용하는 것을 완화할 필요가 있다. 현재 대기업집단과의 계열관계를 맺고 있는 비은행금융기관의 경우 현행의 조직구조 수준을 인정해 주는 방향의 전향적 검토가 필요하다.

셋째, 선진 금융자본의 국내 유치 촉진을 통해 국내 금융산업의 경쟁을 촉진하고 금융산업 발전에 기여할 수 있도록 외국 금융지주회사의 국내 금융지주회사 설립을 검토할 필요가 있다. 그러나 외국자본에 의한 국내 금융산업 지배가 확산될 우려가 있으며, 외국자본을 선별하지 못할 경우 투기자본이 국내시장을 공격할 우려가 있다. 따라서 금융지주회사법 제7조의 금융기관의 금융지주회사 지배방지라는 원칙은 유지하면서 외국계 금융기관의 설립을 가능케 하는 예외조항을 추가하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>51)</sup> 그럼에도 불구하고 여전히 국내금융기관의 금융지주회사 지배가 금지된 상황에서 외국계 금융기관에 대해서만 예외를 허용하는 것은 국내기업에 대한 차별이라는 비판을 받을 수 있음을 고려해야 한다.

---

51) 이진범, 김우진, p.67.