

금융그룹감독에 관한 법적 연구

-금융복합기업집단의 감독에 관한 법률을 중심으로-*

정 순 섭**

목 차

- I. 서론
 - II. 금융그룹감독의 구조와 체계
 - III. 금융그룹감독과 법률문제
 - IV. 결론
-

I. 서론

금융의 발전에 따라 규모의 경제와 범위의 경제를 추구하는 금융그룹화는 자연스러운 현상이다.¹⁾ 우리나라도 예외는 아니며 특히 1997년 외환위기 이후 금융지주회사법 시행²⁾과 함께 금융그룹화가 급속히 진행되었다. 금융업의 수행주체로서의 금융그룹모델에는 자본의 중복이용이나 그룹 내 금융회사 및 비금융회사 간 위험전이와 같은 개별회사모델에서 생각하지 못한 다양한 위험이 존재한다. 이러한 ‘그룹위험’ 또는 ‘기업집단위험’을 반영한 금융복합기업집단감독은 위험기초규제(risk-based regulation)의 당연한 발전이며 국제적 추세이다. 금융지주회사법은 그러한 취지의 대표적 입법사례이다.

우리나라에서는 2000년대초 기업집단 소속 금융계열사의 동반부실화 사례 등을 계기로 2006년 이후 금융그룹에 관한 논의가 시작되었다.³⁾ 국제통화기금(IMF)은 2014년과 2020년 금융부문

* 2021.2.26. 한국상사법학회 발표를 위한 발표문으로서 인용과 결론이 완성되지 않은 것임을 밝혀둔다.

** 서울대학교 법학전문대학원 교수

1) 법률상 ‘금융그룹’이 아니라 ‘금융복합기업집단’이라는 용어가 채택되었다. 금융복합기업집단의 감독에 관한 법률[시행 2021.6.30.][법률 제17800호, 2020.12.29., 제정](“금융복합기업집단법”). 법률 제명에 대한 논의로는, 이혜인, 이용우 "'그룹' 개념 모호해..'금융그룹 감독법' 법안명 수정해야", 서울경제신문, 2020.11.10. <<https://www.sedaily.com/NewsView/1ZACR5HSOY>> (2021.2.22. 방문). 그러나 본고에서는 기술의 편의상 ‘그룹’, ‘복합기업집단’ 또는 ‘집단’이라는 용어를 함께 사용한다. 본고에서 조문인용은 다른 표시가 없는 한 ‘금융복합기업집단법’의 규정을 말한다.

2) 금융지주회사법[시행 2000. 11. 24.][법률 제6274호, 2000. 10. 23., 제정].

3) 송홍선, “금융그룹에 대한 통합감독과 자본규제”, 금융리스크리뷰 제3권 제1호, 2006, 47-71면(“금융그룹화는 규제차익, 전염, 리스크전가 등 새로운 리스크요인을 만들고 있기 때문에, 금융권역을 초월하는 금융감독의 일관성, 완전성이 요구된다”). 특히 김상조, “금융복합그룹(Financial Conglomerate) 감독체계의

평가프로그램(FSAP)을 통해 지주회사 아닌 금융그룹감독의 법적 근거의 마련과 감독강화를 권고했다.⁴⁾ 2017년 정부의 국정과제로 채택되고,⁵⁾ 2018.7.2 「금융그룹의 감독에 관한 모범규준」(“모범규준”)을 시행하였다.⁶⁾ 제20대 국회에서 2건의 법률안이 제출되었으나 임기만으로 폐기되었고,⁷⁾ 제21대 국회에서 2건의 법률안이 제출되었다.⁸⁾ 2020.12.9. 금융복합기업집단법이 국회를 통과, 2021.6.30. 시행된다.

본고는 금융복합기업집단법상 지주회사 형태를 취하지 않은 금융그룹에 대한 금융감독구조를 분석하고 법적 쟁점을 검토하는 것을 목적으로 한다. 본고는 서론에 이어 다음 3부분으로 구성된다. II. 금융그룹감독의 구조와 체계에서는 금융그룹감독의 법적 근거를 특히 금융복합기업집단법상 감독구조와 내용을 검토한다. 특히 동법의 입법 목적을 명확히 정리하는 것은 법률문제 논의에 기준을 제시해 줄 수 있을 것이다. III. 금융그룹감독과 법률문제에서는 상법상 개별회사주의와의 관계, 대표회사의 권한과 주식회사의 의사결정구조, 대표회사 구조와 다른 소속금융회사 이사의 의무, 동일집단 내 금융계열사와 비금융계열사간 위험분리의 법적 의미를 살펴본다. IV. 결론은 이상의 논의를 정리하고 결론을 제시한다.

II. 금융그룹감독의 구조와 체계

1. 서언

국내 금융그룹의 현황을 정리하고, 금융그룹감독의 법적 근거로서 금융지주회사법, 금융그룹통합감독 모범규준, 금융복합기업집단법을 살펴본 후, 금융복합기업집단법상 감독의 구조와 내용을 검토한다. 특히 금융복합기업집단법의 입법 목적을 명확히 정리하는 것은 법률문제의 논의에 지침과 기준을 제시해 줄 수 있을 것이다.

-
- 도입 필요성과 과제”, 한국금융연구센터 2015년 상반기 정책 심포지엄, “금융감독, 이젠 그룹감독(Group-wide Supervision)이다”, 2015.5.27., 21-63면.
- 4) IMF, REPUBLIC OF KOREA: FINANCIAL SYSTEM STABILITY ASSESSMENT, March 10, 2020, pp51-52(“58. By law the FSC/FSS are tasked with supervision of groups with a clearly defined head - a financial holding company. However, other financial groups - some of them systematically important - are not regulated on a group level, hence the authorities cannot assess and regulate risks emerging from the operations of their nonfinancial parts nor comprehensively supervise activities of their financial institutions”, “59. A set of regulatory measures incentivizing groups to streamline their group structures should be developed and the FSC/FSS’s mandate expanded”)(“강조필자”).
- 5) 국정과제 24-4 : 금산분리원칙 준수(금융그룹 통합감독 시행).
- 6) 금융위원회/금융감독원, 금융그룹의 감독에 관한 모범규준, 2018.6. 제1조 본문. 다만 공시관련사항(모범규준 제17조·제20조·제21조)은 이 모범규준의 근거 법률이 제정된 날부터 그 법률에 따라 시행한다(모범규준 제1조 단서).
- 7) 금융그룹 통합감독법안(의안번호 발의연월일 2018. 6. 29., 발의자 박선숙의원 대표발의); 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호 16663, 발의연월일 2018. 11. 16., 발의자 이학영의원 대표발의).
- 8) 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호 3312, 제출연월일 2020. 8. 31., 제출자 : 정부); 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호 5230, 발의연월일 2020. 11. 11., 발의자 배진교의원 대표발의).

2. 국내 금융그룹의 현황

금융그룹은 “공동의 지배하에 있으면서 서로 다른 금융업을 영위하는 금융회사의 집단”을 말한다.⁹⁾ 공동의 지배와 금융업이라는 요소를 적용하면 금융그룹은 금융지주회사와 비금융지주 형태의 금융그룹으로 나눌 수 있다. 금융복합기업집단법의 대상은 후자이다. 2019년 말 현재 기업집단 내 2개 이상의 금융회사를 포함하는 금융그룹은 117개이며 소속 금융회사 수는 386개, 총자산은 1,466조 원이었다. 국내 비금융지주 형태의 ‘금융그룹’에 대해서 “대주주만 동일할 뿐 법적, 경제적 연계성이 적은 편이상 집합에 불과하다”는 평가가 있다.¹⁰⁾ “법적, 실질적으로 지배 회사가 없어 계열사가 독자 운영”되는 등 위험을 공유하는 단일체로 보기 어렵다는 점을 근거로 한다.¹¹⁾ 위험을 공유하는 단일체로 보기 어려운 ‘금융회사의 집합체’는 금융그룹감독의 대상에서 제외하는 것이 옳다. 그러나 반대로 계열주의 단일 지배 아래 결합되어 있는 기업집단구조에서는 오히려 이러한 특징이 위험을 증폭시킬 수도 있다.

[표 2-1] 국내 금융그룹 현황 (2019년 말)¹²⁾

구 분	그룹 수(금융회사 수)	총자산 (조원, %)		자기자본 (조원, %)	
금융지주그룹	10(85)	3,019	(50)	316	(50)
특수은행그룹	2(11)	644	(11)	52	(8)
(비지주)복합금융그룹 ¹⁾	31(114)	1,281	(21)	153	(24)
동종금융그룹 ¹⁾	86(192)	185	(3)	27	(4)
금융그룹 소계²⁾	129(402)	5,130	(86)	547	(86)
금융회사 전체 ³⁾	-(4,457)	5,985	(100)	634	(100)

주1) 복합금융그룹은 여수신(은행·저축은행·여전업·종금사·대부업)·보험·금융투자업 중 2개 이상 업을 영위하는 금융그룹이며, 동종금융그룹은 1개 업만 영위하는 금융그룹을 의미

주2) 금융그룹 소속 금융회사(금융지주·은행(신탁계정 포함)·보험업·금융투자업·종합금융사·저축은행·여신전문금융업·대부업자)의 개별 재무제표 합산

주3) 금융지주·은행(신탁계정 포함)·보험업·금융투자업·종합금융사·저축은행·여신전문금융업·대부업자·상호금융의 개별 재무제표 합산

(자료: 금융위원회)

9) 송옥렬, “금융그룹에서 법인격과 자기자본규제의 의미”, 한국금융연구원 2010.9, 10면.

10) 최준선, “회사법적 관점에서 본 ‘금융그룹통합감독법’의 문제점”, 보험법연구 제13권 제1호, 2019, 17면 (“최준선(2019)”).

11) 최준선(2019), 18면.

12) 국회 정무위원회 수석전문위원 이용준, 금융그룹의 감독에 관한 법률안 검토보고 <금융그룹 지정 및 금융그룹에 대한 감독·검사 등> ▣ 정부 제출(의안번호 제2103312호), 2020.11., 7면(“이용준보고서”). 2018년 말 현황은 윤세열, “금융그룹 감독제도 추진현황과 향후 운영방향”, BFL 제98호, 2019, 43면(“윤세열”).

3. 법적 근거

3.1. 금융지주회사법

금융지주회사법은 “금융회사의 대형화·겸업화에 따라 발생할 수 있는 위험의 전이(轉移), 과도한 지배력 확장 등의 부작용을 방지”하는 것을 목적으로 한다(1조).¹³⁾ 규제대상은 금융지주회사와 그 자회사이다. 동법상 금융지주회사 요건을 충족하는 자는 금융지주회사 인가를 받아야 한다(3조 1항). 금융지주회사는 ① 금융기관등을 ② 주식의 소유를 통하여 지배하는 것을 ③ 주된 사업으로 하는 회사이다(금융지주회사법 2조 1항 1호 가목-다목).¹⁴⁾ 인가대상금융지주회사는 일정 기간 이내에 인가(동법 3조)를 받거나 금융지주회사요건에 해당되지 않도록 해야 한다(금융지주회사법 5조의2 2항 본문). 다만, 불가피한 사유가 있는 경우에는 금융위 승인을 받아 1년의 범위 안에서 그 기간을 연장할 수 있다(금융지주회사법 5조의2 2항 단서). 금융지주회사법상은 금융지주회사를 대표회사로 지정하여 자본규제, 내부거래규제, 경영공시 등을 통하여 그룹단위의 위험인식과 관리, 금융회사와 비금융회사간 위험전이 차단체계 구축을 주요내용으로 한다.

3.2. 금융그룹감독모범규준

금융위와 금감원은 2018년 「금융그룹의 감독에 관한 모범규준」을 발표하였다.¹⁵⁾ 이 모범규준은 2018.7.2. 제정된 이후 2019.7.2.과 2020.5.1. 2차례 개정되었다. 금융복합기업집단법의 시행과 함께 효력을 상실한다. 주요내용은 첫째, 여수신·보험·금투업 중 둘 이상 업을 영위하는 금융자산 5조원 이상 복합금융그룹 중 감독실익이 있는 금융그룹을 감독대상으로 지정하고, 둘째, 그룹별 위험관리체계로서 선정된 대표회사는 위험관리정책 수립 등 건전성 관리를 이행하며, 셋째, 금융그룹 건전성 관리를 위하여 금융그룹 차원의 자본적정성, 내부거래·집중위험, 비금융회사로부터의 위험전이 등 그룹위험을 종합적으로 관리·감독하는 내용이다.

3.3. 법률안

3.3.1. 20대국회

(가) 금융그룹 통합감독법안(의안번호14125, 발의연월일: 2018. 6. 29., 박선숙의원대표발의)

금융위험을 통합적·효과적으로 관리하기 위하여 금융그룹 위험관리에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 금융그룹의 건전한 경영과 금융시장의 안정을 도모하고 금융소비를 보호하는 것을

13) 국회 재정경제위원회 전문위원 김문희, 금융지주회사법안 검토보고, 2000.7, 5-8면.

14) 정순섭, 은행법, 지원출판사, 2017, 688-689면(“정순섭”).

15) 금융위/금감원, 보도자료: 「금융그룹 통합감독제도」, 7월부터 시범 운영, 2018.6.28. 조인트포럼 2012년 원칙, EU 2002년 금융그룹감독지침, 독일 금융그룹감독법 등을 참고하였다고 한다. 윤세열, 49면.

목적으로 한다(안 1조). 주요내용은 그룹단위의 위험인식과 관리체계의 도입, 그리고 금융회사와 비금융회사간 위험 전이의 차단체계의 구축 등이다.

(나) 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호16663, 발의연월일: 2018. 11. 16., 이학영의원 대표발의)

이학영의원안과 박선숙의원안은 “감독대상 및 대표회사지정, 위험관리정책 수립 및 체계 구축, 건전성 관리 등에 관한 사항”은 공통적으로 규율하고 있으나, 이학영의원안은 지배구조에 관한 특례, 대주주와의 거래 등에 관한 특례, 비금융회사주식소유에 관한 특례, 동종금융그룹 전환 및 주식처분명령 등에 관한 사항을 추가하고 있다.¹⁶⁾

첫째, 금융그룹감독에 관한 특례로서 소속비금융회사와 금융회사임원의 상호 임원겸직 제한(안 제17조), 대주주에 대한 신용공여 및 대주주 발행주식취득 제한 등을 규정하였다(제18조). 대주주와의 거래제한 등에 관한 금융지주회사법 제34조의 비은행금융지주에 관한 규정을 준용하되 법 시행 전의 신용공여 또는 주식 초과보유분에 대해서는 5년 이내에 정리하게 하고(안 부칙 제 5조), 금융그룹의 금융회사가 비금융회사의 지분을 일정비율 이상 소유할 경우 금융위의 승인을 요구하되(안 제19조), 감독대상지정 당시 소유한도를 초과하여 주식을 소유하고 있는 금융회사는 5년 이내에 정리하게 하였다(안 부칙 제6조).

둘째, 건전경영지도와 관련하여 금융위가 감독대상금융그룹의 위험 현황 및 관리실태를 정기적으로 평가하고(안 제24조), 평가 결과 금융그룹 위험의 관리실태 또는 금융그룹의 자본적정성 비율 등 재무상태가 기준에 미달할 경우 대표회사에 금융그룹 수준의 경영개선계획 제출명령을 하고, 경영개선계획을 미이행 등의 경우 금융위가 금융그룹 명칭사용 금지, 동종금융그룹 전환, 계열분리, 주식처분명령, 적기시정조치 등의 조치를 취할 수 있게 하였다(안 제25조).

3.3.2. 21대 국회

(가) 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호 3312, 제출연월일 2020. 8. 31., 제출자 : 정부)

“현행 개별 금융회사별로 이루어지는 금융업권별 감독만으로는 같은 기업집단에 속한 금융회사 간의 내부거래나 출자 등으로 발생할 수 있는 재무·경영상 위험에 관한 사항까지 감독하기에는 한계가 있는 점”을 고려하여 “둘 이상의 금융회사가 포함된 기업집단의 경우 해당 기업집단에 속한 금융회사들로 구성된 집단을 금융그룹으로 지정하여 금융그룹 수준의 내부통제체계와 위험관리체계 등을 마련하도록 하고, 금융위원회 및 금융감독원이 이러한 내부통제 및 위험관리 등이 제대로 이루어지는지를 감독·검사할 수 있도록” 하는 것을 목적으로 한다. 주요내용은 첫째, 금융그룹의 지정(안 제5조), 둘째, 대표금융회사의 선정 및 업무(안 제7조 및 제8조), 셋째, 금융그룹 내부통제 및 위험관리(안 제9조부터 제12조까지), 경영개선계획의 제출 등(안 제24조)이다.

16) 국회 정무위원회 수석전문위원 조용복, 금융그룹의 감독에 관한 법률안 검토보고(□ 이학영 의원 대표발의(의안번호 제16663호)), 2018.12, 11면(“조용복보고서”).

(나) 금융그룹의 감독에 관한 법률안(의안번호 5230, 발의연월일 2020. 11. 11., 발의자 배진 교의원 대표발의)

“금융그룹의 위험을 효과적으로 관리하기 위하여 금융그룹 수준의 내부통제 및 위험관리, 금융그룹의 건전성 관리를 위한 자본적정성과 내부거래 및 위험집중 관리 등을 규정함으로써 금융그룹의 건전한 경영과 금융시장의 안정을 기하고 금융소비자를 보호하려는 것”을 목적으로 한다.

(다) 금융복합기업집단의 감독에 관한 법률안(대안)(의안번호 6297, 제안연월일 2020. 12. 9., 제안자 정무위원장)

국회 정무위원회 대안으로 제안된 법률안이다. 제안이유는 “동일한 기업집단에 속한 둘 이상의 금융회사로 구성된 집단으로서 이 법에 따라 지정된 집단을 ‘금융복합기업집단’으로 정의하고, 개별업권별 감독으로는 제거되지 않는 금융복합기업집단 수준에서의 위험을 효과적으로 관리하기 위하여 내부통제·위험관리 및 건전성 관리 등을 규정함으로써 금융복합기업집단의 건전한 경영과 금융시장의 안정을 도모하고 금융소비자를 보호하려는 것”이다.

주요내용은 동일한 기업집단에 속한 둘 이상의 금융회사로 구성된 집단으로서 이 법에 따라 지정된 집단을 ‘금융복합기업집단’으로 정의하고(안 제2조제3호), 소속금융회사들이 자율적으로 대표금융회사를 정하여 금융위에 보고하도록 하고, 정하지 못한 경우에 금융위가 선정하도록 하며(안 제7조), 금융복합기업집단 차원의 내부통제와 위험관리를 위한 정책 및 기준과(안 제9조 및 제11조), 금융복합기업집단의 재무건전성을 확보할 수 있는 수준의 자기자본요건(안 제14조)을 적용하며, 금융위는 금융복합기업집단의 자본적정성 평가 결과가 기준에 미달한 경우 등에 금융복합기업집단의 자본확충 등 경영개선계획 제출명령(안 제22조) 등을 포함한다.

그러나 동일그룹 소속 금융회사와 비금융회사 간 상호 임원겸직 제한, 금융감독기관의 소속비금융회사에 대한 자료요구권, 계열분리 및 주식처분명령 등은 포함되지 않았다.

4. 외국입법례¹⁷⁾

은행, 증권, 보험 분야의 각국 금융감독기관의 국제협의체로 구성된 조인트포럼은 1999년 금융복합기업집단에 대한 감독원칙을 제정하여 2012년에 개정하였다.¹⁸⁾ EU는 2002년 12월 “EU 금융그룹지침(Financial Conglomerate Directive)”을 제정하였다.¹⁹⁾ 회원국 국내이행기간은

17) 조인트포럼 감독원칙은 일반적인 의미의 외국입법례라고 할 수 없지만, 함께 정리한다.

18) Joint Forum, Final Report on Principles for the Supervision of Financial Conglomerates, 24 September 2012. 이 보고서에 포함된 원칙은 1999년 개발되어 2001년 발간된 1999년 원칙에 우선한다. 3개 협의체는 바젤은행감독위원회(Basle Committee on Banking Supervision, BCBS), 국제증권감독기구(The International Organization of Securities Commissions, IOSCO), 국제보험감독자협의회(International Association of Insurance Supervisors, IAIS)이다.

19) Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 35, 11.2.2003, pp1-27. 이후 총 4회 개정되

2004.8.11.까지이며 2005년부터 시행되고 있다. 미국은 금융지주회사에 대한 감독 외에 시스템적으로 중요한 금융기관(SIFI)을 중심으로 금융그룹감독을 도입하였다. 호주도 2017년 통합감독 제도를 도입하였다. 일본은 2005년 6월 “복합금융그룹 감독지침”을 도입하여 2006년부터 시행하고 있다. 독일도 2013년부터 복합금융그룹감독법을 시행하였다.

[표 2-2] 외국의 복합금융그룹 감독제도 도입 현황²⁰⁾

구분	Joint Forum	E U	미 국	호 주	일 본	독 일
명칭	Principles for the supervision of financial conglomerates	Financial Conglomerate Directive	Gramm-Leach-Bliley Act, Dodd-Frank Act	Prudential Standard 3	금융콘그로메리트 감독지침	Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz
도입 시기	'99 제정 '12 개정	'02 제정 '05부터 각국 법제화	'99(지주), '10(SIFI) 시행	'17.7 시행	'06 시행	'13 시행
시행 방식	감독원칙 (Principles)	감독지침 (Directive)	법률 ¹⁾	감독규정 * 법률위임	개별법령, 감독지침	법률
감독 대상	은행, 증권, 보험 중 2 이상 업 영위 금융그룹	'은행, 증권', '보험' 중 각 1 이상 금융회사 보유 금융그룹	금융지주, SIFI(회사의 특성·규모 등을 고려하여 FSOC가 선정)	은행, 증권, 보험 중 2 이상 업 영위 금융그룹 ²⁾	은행, 증권, 보험 중 2 이상 업 영위 금융그룹	'은행, 증권', '보험' 중 각 1 이상 금융회사 보유 금융그룹
감독 당국	각국 감독당국		FRB 등	APRA	금융청	BaFin
주요 내용	금융그룹 위험관리체계 구축, 자본적정성 관리, 내부거래 및 위험집중 관리, 전이위험 관리, 시정조치 등					

주1) 미국은 별도의 단일 금융그룹감독법은 없으며, 금융지주회사 및 시스템적으로 중요한 금융그룹(SIFI)에 대해 금융그룹감독 실시

주2) 호주는 별도의 자산규모 요건은 없으나, 그룹내 리스크의 복잡성 등을 고려하여 금융당국(APRA) 재량으로 감독대상 지정

(자료 : 금융위원회)

5. 구조와 내용

5.1. 서언

이하 금융복합기업집단법의 입법목적과 구조와 내용을 살펴본다. 입법목적과 관련하여 특히 시스템위험의 방지, 개별업종별 금융감독의 한계, 그리고 직접적인 기업규제법으로서의 역할에 대한 우려의 3가지를 정리하였다. 구조와 내용은 특히 쟁점이 되었던 문제를 중심으로 정리하여

었다.

20) 국회 정무위원회 수석전문위원 이용준, 금융그룹의 감독에 관한 법률안 검토보고 <금융그룹 지정 및 금융그룹에 대한 감독·검사 등> □ 정부 제출(의안번호 제2103312호), 2020.11., 6면.

법의 전체적인 특징을 파악하는 것을 목적으로 한다.

5.2. 입법목적

5.2.1. 시스템위험의 방지

금융복합기업집단법은 “금융복합기업집단에 발생할 수 있는 재무·경영상의 위험 등을 효과적으로 관리·감독”함으로써 “금융복합기업집단의 건전한 경영과 금융시장의 안정을 도모하고 금융소비자를 보호하는 것”을 목적으로 한다(1조). 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 금융복합기업집단감독은 그룹 차원의 위험관리가 확고한 내부통제에 기반하여 적절히 이루어지지 못하여 시스템차원의 위험을 발생시킬 가능성을 사전에 통제하기 위한 것이다. 건전성 감독의 핵심분야라고 할 수 있다. 그 논의 자체가 경제적인 영향력과 업종을 넘어서는 규제대상 회사와 비규제대상회사의 복합으로 인하여 금융복합기업집단이 개별업종별 감독으로는 극복할 수 없는 위험을 발생시킨다는 인식에서 시작된 것이다.²¹⁾

둘째, 기업집단 내 금융계열사와 비금융계열사간의 위험의 상호전이를 통하여 시스템적 위험을 촉발할 수 있다는 생각은 전통적인 금산분리규제의 핵심논거의 하나이다.

셋째, 금융복합기업집단감독은 시스템위험의 반지를 목적으로 하므로 대상 금융기업집단의 시스템적 영향을 고려하여 그 적용범위를 적절히 조정할 수 있는 체계가 필요하다.

5.2.2. 개별업종별 금융감독의 한계

금융그룹감독의 필요성과 관련하여 종래의 개별업종별 감독으로 충분히 대응할 수 있다는 주장이 있다. 이런 관점에서 특히 기존 개별금융업법상 건전성 규제와의 중복규제를 우려하는 견해가 제기된다.²²⁾

그러나 금융그룹감독은 포괄적인 위험을 대상으로 한다. 금융그룹위험에 대한 개별업종별 금융감독의 한계로는 계열사 간 출자관계에 따른 자본의 과다계상, 그룹형태별·업권별 규제차이를 이용한 규제회피, 내부거래에 따른 위험전이 등 그룹위험관리 취약의 3가지를 들고 있다.²³⁾ 그 결과 중복계상된 자본의 손실흡수능력, 업권별 규제가 가장 약한 계열사로의 위험의 집중, 그룹 위험의 사전인지와 선제적 대응의 곤란이 발생할 수 있다. 개별적 접근법을 금융그룹에 적용할 경우 발생하는 문제를 비일관성, 통합, 불완전성으로 설명하기도 한다.²⁴⁾ 비일관성은 유사한 위

21) Joint Forum, Principles for the Supervision of Financial Conglomerates, September 2012, p1. 조인트포럼 보고서상 ‘비규제대상회사’(unregulated entities)는 금융그룹 또는 그 금융그룹이 속하는 넓은 그룹 내에 속하지만 직접적인 건전성규제의 대상이 되지 않는 기관을 말한다. 일반적으로 중간지주회사를 포함한 사업지주회사와 순수지주회사, 비규제 모회사와 그 자회사, 특별목적기구를 말한다. 위 보고서, p6.

22) 강신우/민세진, “한국형 금융그룹 통합감독제도 검토: EU 사례를 바탕으로”, EU학연구 제23권 제3호, 2018, 26-31면(보험업법상 연결위험자본제도와 신지급여력제도를 중심으로 분석); 최준선(2019), 17-18면.

23) 윤세열, 43-44면.

험에 대해 금융업자의 유형에 따라 상이한 자기자본규제를 부과함으로써 발생하는 규제차익거래로 인하여 자기자본규제가 약한 영역으로 위험자산이 집중되는 현상을 말한다. 상이한 위험이 통합될 경우 금융그룹 전체의 위험은 그 단순한 합계가 아니라 그보다 크거나 작을 수 있다. 또한 금융그룹 내에 금융업을 영위하지 않아 자기자본규제를 받지 않는 부분이 있는 경우에는 그 비금융회사에 대해서는 규제가 누락되는 것을 불완전성이라고 한다.

집단차원의 자본규제와 개별업종별 자본규제는 대상 위험이 다르다. 집단자본규제의 대상위험은 내부거래와 집중 및 전이위험 등을 포함한다.²⁵⁾ 개별 금융업법에서 대상으로 하는 위험과 금융그룹감독에서 대상으로 하는 위험은 그 범위와 수준에서 차이가 있다. 근본적으로 “여러 업종에 걸쳐, 더구나 여러 나라에 걸쳐 금융활동을 수행하는 거대금융복합그룹”은 “금융시장의 가장 현저한 주체”이지만, “그로부터 야기되는 위험은 은폐되어 있기 때문에” 기존의 개별업종별 감독체계로는 대응할 수 없다는 것이다.²⁶⁾

5.2.3. 직접적인 기업규제법으로서의 역할에 대한 우려

금융복합기업집단법에 대해서는 “금융사 감독을 명분으로 대기업에 대한 통제를 강화하려는” 시도²⁷⁾ 또는 제2의 공정거래법이 될 수 있다는 지적이²⁸⁾ 있다. 특히 이학영의원을 대상으로 “순수 금융감독법이 아니라 공정거래법의 연장선상에서 기업집단 개편 수단으로 접근하고 있다는 인상을 지울 수 없”으며 “최소한 ‘비금융회사’를 복합금융그룹 감독 대상에서 제외하여야 한다”는 주장도 있다.²⁹⁾ 특히 이학영의원안에 규정되었던 비금융사의 계열사 주식취득한도와 계열 분리, 대주주 주식 처분명령 등을 대상으로 한 우려라고 이해된다. 금융회사로의 위험전이가능성을 제외한 부분에서의 금융감독의 비금융분야에의 직접적 개입은 부적절하다. 현행 금융법도 동일한 원칙에 따라 설계되어 있다. 금융그룹 내의 위험전이가능성과 그룹 차원의 내부통제 및 위험관리 필요성을 인정된다. 문제는 그 실효성확보수단이다. 금융복합기업집단법은 “위험의 전이가능성이 있는 소속비금융회사에 대한 출자 또는 그 밖의 거래관계에 대한 중단 또는 해소”를 포함한 경영개선계획 제출을 통하여 이 문제를 해소하려고 한다(22조 2항 4호). 과거 동서증권이나 동양증권 사례에서 확인할 수 있듯이 극단적 위기상황에서는 전통적인 영업행위규제가 작동하기 어렵다는 시각을 완전히 부정하기는 어렵다.

24) 송옥렬, “금융그룹에서 법인격과 자기자본규제의 의미”, 한국금융연구원 2010.9. 26-30면.

25) 박광범, “금융위 ‘네이버·카카오, 금융복합기업집단감독법 대상 아냐’”, 머니투데이, 2020.12.16.(금융위 인용). <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020121614182619239&VNC_T> (2021.2.22. 방문).

26) 김상조, 22면.

27) 오형주, “금융그룹감독법, 금융사 감독 내세워 대기업 통제 우려”, 한국경제신문, 2020.11.27. <<https://www.hankyung.com/finance/article/2020112701801>> (2021.2.22. 방문).

28) 최준선, “[시론] 제2 공정거래법 될 '금융그룹 통합 감독법'”, 한국경제신문, 2019.6.17. <<https://www.hankyung.com/opinion/article/2019061774821>> (2021.2.22. 방문).

29) 최준선(2019), 13면.

5.3. 구조와 내용

5.3.1. 적용범위 및 다른 법률과의 관계

금융복합기업집단감독에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 금융복합기업집단법에서 정하는 바에 따른다(4조). 금융복합기업집단의 내부통제나 위험관리에 대해서는 금융복합기업집단법이 금융회사의 지배구조에 관한 법률(“지배구조법”)에 우선한다.

그리고 금융복합기업집단법은 그 적용범위에 관하여 시스템적 영향을 고려하여 2가지 예외를 인정한다. 첫째, 금융지주회사법상 금융지주회사 및 그 자회사(금융지주회사법 2조 1호, 4조 1항 2호), 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행이 속한 기업집단의 금융회사에는 적용되지 않는다(3조 1항 1호·2호). 금융지주회사에 대해서는 금융지주회사법상 동일한 취지의 금융그룹규제가 이미 적용되고 있는 점, 그리고 한국산업은행 등이 속한 기업집단의 경우 정부가 손실금을 보전함으로써 위험이 제한적인 점(한국산업은행법 32조; 한국수출입은행법 37조; 중소기업은행법 43조)을 고려한 것이다. 둘째, 금융위는 금융회사의 업무·규모 등을 감안하여 해당 규정을 적용할 실익이 크지 않은 경우 등 시행령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 대표금융회사의 신청에 따라 해당 금융회사에 대하여 일부 규정을 적용하지 않는다(3조 2항). 적용제외규정은 제14조(금융복합기업집단의 자본적정성 관리), 제15조(금융복합기업집단의 내부거래 및 위험집중 관리), 제16조(금융복합기업집단의 위험전이 관리), 그리고 제22조(경영개선계획의 제출)이다.

5.3.2. 금융복합기업집단의 지정

(가) 금융복합기업집단의 의의

금융복합기업집단법상 금융복합기업집단은 “동일한 기업집단에 속한 둘 이상의 금융회사로 구성된 집단으로서 지정요건 및 절차에 따라 지정된 집단”을 말한다(2조 3호). 첫째, ‘기업집단’은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(“공정거래법”)상 기업집단(2조 2호, 공정거래법 2조 2호)을 말한다. 둘째, 지정요건과 절차는 금융복합기업집단법 제5조에서 규정한다. ‘금융회사’는 시행령으로 정하는 금융업을 영위하는 회사 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 사업의 영위를 목적으로 하는 회사로서 시행령으로 정하는 회사로서 외국 법인을 포함한다(2조 1호 가목·나목). 소속금융회사는 금융복합기업집단에 속하는 금융회사를 말한다(2조 4호).

(나) 금융복합기업집단의 지정

① 지정요건

금융위는 동일한 기업집단에 속한 금융회사들이 지정요건을 모두 충족하는 경우 시행령으로 정하는 바에 따라 해당 금융회사들로 구성된 집단을 금융복합기업집단으로 지정한다(5조 1항). 지정요건은 다음과 같다.

첫째, 영위하는 업(業)이 여수산업, 금융투자업, 보험업 중 둘 이상의 금융업에 해당해야 한다

(5조 1항 1호 가목-다목). 여수신업은 은행업, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 종합금융회사의 업무, 상호저축은행업무, 여신전문금융업, 대부업. 그 밖에 여신 또는 수신을 하는 금융업을 말한다(5조 1항 1호 가목 1)-6)). 기타 금융업의 범위는 시행령으로 정한다.

둘째, 기준자산총액의 합계가 5조원 이상의 금액 이상이어야 한다(5조 1항 2호). 기준자산총액의 산정방법과 구체적인 기준금액은 시행령을 정한다. EU의 가장 작은 금융영역 기준자산이 60억유로(약 7조원)임을 고려하여 5조원 기준의 적정성에 대한 지적이 있다.³⁰⁾

셋째, 금융관계법령에 따라 금융위 인가 또는 허가를 받거나 금융위에 등록된 금융회사가 하나 이상이어야 한다(5조 1항 3호). 금융관계법령은 금융 관계 법령 및 이에 상당하는 외국의 금융 관계 법령으로서 구체적인 범위는 시행령으로 정한다(2조 8호).

넷째, 기준자산총액의 합계액에서 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따른 부실금융기관 또는 이에 준하는 금융회사로서 대통령령으로 정하는 금융회사의 자산총액의 합계액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하여야 한다(5조 1항 4호).

다섯째, 금융회사들이 영위하는 여수신업, 금융투자업, 보험업 각각의 자산이나 자기자본의 비중·규모 및 금융관계법령의 내용·취지 등을 고려할 때 금융복합기업집단법상 감독실익이 적은 경우에 해당하지 않아야 한다(5조 1항 5호). 감독실익이 적은 경우의 구체적 범위는 로서 시행령으로 정한다.

이와 같이 대형 금융그룹을 주된 규제대상으로 하는 것에 대하여 “금융그룹에 과도한 부담을 주지 않고 제한된 감독 역량을 효율적으로 활용할 수 있다”는 긍정적 평가와 함께 통합감독에서 제외되는 금융그룹이 절대다수라는 점에서 제도의 실효성에 의문을 표시하는 견해도 있다.³¹⁾ 금융자산 하한기준의 필요성과 5조원 기준의 적정성에 대한 논의의 필요성을 제기하는 견해도 있다.³²⁾

② 자료요구권

금융위는 금융복합기업집단지정을 위하여 금융회사 또는 그 대주주에게 금융회사의 업종, 자산·자기자본, 종업원 수 등의 일반 현황, 금융회사의 주주 및 임원(지배구조법 2조 2호) 구성, 대주주 현황, 주식 소유 현황, 그 밖에 자료의 제출을 요청할 수 있다(5조 2항). 그 밖의 자료의 구체적인 범위는 시행령으로 정한다.

③ 지정사실의 통지

금융위는 금융복합기업집단을 지정하였을 때에는 그 사실을 대표금융회사에 서면으로 통지해야 한다(5조 3항). 대표금융회사를 선정하지 못한 금융복합기업집단에 대해서는 자산총액이 가장 큰 금융회사에 통지하면 된다.

30) 조용복보고서, 19면.

31) 조대형, 금융그룹 통합감독 도입방안의 주요 쟁점과 향후 과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1431호, 2018.3.15., 3.(1)(“조대형”).

32) 윤세열, 50면.

④ 지정의 효력발생

신규지정된 금융복합기업집단에 대해서는 지정 후 6개월이 지난 날부터 금융복합기업집단의 내부통제 및 위험관리와 건전성 관리(9조-16조까지) 및 경영개선계획제출(20조)에 관한 규정을 적용한다(5조 4항).

(다) 금융복합기업집단의 지정 해제

① 의의와 범위

금융위는 금융복합기업집단이 지정요건(5조 1항) 중 하나 이상에 해당하지 않게 된 경우 직권으로 또는 대표금융회사의 신청에 따라 금융복합기업집단의 지정을 해제한다(6조 1항 본문). 다만, 지정요건을 일시적으로 충족하지 못하는 경우 등 금융복합기업집단의 지정을 유지할 필요성이 있는 경우에는 지정을 해제하지 않을 수 있다(6조 1항 단서). '금융복합기업집단의 지정을 유지할 필요성이 있는 경우'의 구체적 범위는 시행령으로 정한다.

② 자료제출 및 자료요구권

대표금융회사가 금융복합기업집단의 지정 해제를 신청하는 경우(6조 1항 단서) 해제사유 및 관련 자료 등을 금융위에 제출하여야 한다(6조 2항). 구체적인 제출요령과 방법은 시행령으로 정한다. 금융위는 지정해제를 위하여 소속금융회사 또는 그 대주주에게 금융회사의 업종, 자산·자기 자본, 종업원 수 등의 일반 현황, 금융회사의 주주 및 임원 구성, 대주주 현황, 주식 소유 현황, 그 밖에 시행령으로 정하는 자료의 제출을 요청할 수 있다(6조 3항).

③ 지정해제사실의 통지의무

금융위는 금융복합기업집단의 지정을 해제하거나 유지하기로 결정한 때에는 그 사실을 대표금융회사에 서면으로 통지하여야 한다(6조 4항).

5.3.3. 대표금융회사 선정

(가) 의의 및 취지

대표금융회사는 해당 금융복합기업집단을 대표하는 금융회사를 말한다(7조 1항). 금융복합기업집단은 대표금융회사를 자율적으로 선정하는 것이 원칙이다. 대표금융회사는 내부통제·위험관리, 건전성 관리, 보고·공시 등 금융복합기업집단 감독을 위한 업무를 총괄한다. 대표금융회사 중심의 실질적 그룹위험관리가 이루어지기 위해서는 그 법적 지위가 명확하게 정리되어야 한다.

(나) 대표금융회사의 선정

① 원칙

금융복합기업집단은 소속금융회사의 출자관계, 자산·자본총액 및 소유·지배구조 등에 관하여 시행령으로 정하는 기준을 고려하여 대표금융회사를 선정하여야 한다(7조 1항). 금융위는 금융복

합기업집단이 지정일부터 1개월 이내에 대표금융회사를 선정하지 않는 경우 소속금융회사 중에서 대표금융회사를 선정할 수 있다(7조 2항 전단). 이 경우에는 금융위도 “소속금융회사의 출자관계, 자산·자본총액 및 소유·지배구조 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준”을 고려하여 대표금융회사를 선정하여야 한다(7조 1항). 이 경우 선정된 대표금융회사에 그 사실을 서면으로 통지하여야 한다(7조 2항 후단).

② 대표금융회사의 변경 등

금융복합기업집단은 해당 금융복합기업집단에 속한 다른 소속금융회사를 대표금융회사로 선정하는 것이 적절하다고 판단되는 경우에는 소속금융회사들간의 협의를 거쳐 대표금융회사를 달리 선정하거나 선정된 대표금융회사를 변경할 수 있다(7조 3항). 이 경우는 대표금융회사의 선정에 관하여 제7조 제1항과 제2항이 적용되지 않으므로, “소속금융회사의 출자관계, 자산·자본총액 및 소유·지배구조 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준”을 고려하지 않을 수 있다는 의미로 해석된다. 금융복합기업집단은 스스로 대표금융회사를 선정하거나 변경한 경우(7조 1항·3항) 금융위에 그 사실을 보고하여야 한다(7조 4항).

(다) 대표금융회사의 업무 등

① 대표금융회사업무

대표금융회사는 해당 금융복합기업집단에 대한 대표금융회사업무를 총괄한다. 대표금융회사업무는 금융복합기업집단 내부통제정책 수립, 금융복합기업집단 내부통제기준 제정·개정 및 금융복합기업집단 내부통제체계에 관한 업무(9조·10조), 금융복합기업집단 위험관리정책 수립, 금융복합기업집단 위험관리기준 제정·개정 및 금융복합기업집단 위험관리체계에 관한 업무(11조·12조), 금융복합기업집단의 건전성 관리에 관한 업무(13조-16조), 보고·공시업무(20조), 이들 업무에 부수하는 업무를 말한다(8조 1항 1호-5호).

② 자료제출 및 조치이행 요청권

대표금융회사는 대표금융회사업무를 총괄하기 위하여 해당 금융복합기업집단에 속한 다른 소속금융회사에 필요한 자료제출 및 금융복합기업집단법에 따른 조치이행 등을 요청할 수 있다(8조 2항 전단). 이 경우 요청을 받은 소속금융회사는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 적극적으로 협조하여야 한다(8조 2항 후단).

5.3.4. 금융복합기업집단 내부통제·위험관리

(가) 의의 및 취지

금융복합기업집단법은 금융복합기업집단차원의 내부통제와 위험관리를 위해 금융복합기업집단 내부통제·위험관리 정책을 규정하고 있다. 원칙적인 추진주체는 소속금융회사들로 구성된 협의회이다.

(나) 내부통제

① 내부통제정책 수립 등

금융복합기업집단은 금융복합기업집단의 건전한 내부통제를 위하여 금융복합기업집단 내부통제정책을 수립하고 그 추진 상황을 정기적으로 평가·점검하여야 한다(9조 1항). 금융복합기업집단 내부통제정책은 금융복합기업집단 수준의 내부통제정책으로서 금융복합기업집단의 내부통제정책운영, 금융관계법령 위반 방지 등을 위하여 업무 수행 시 준수하여야 할 원칙 등, 내부통제취약 부분에 대한 점검 및 대응방안, 고객, 소속금융회사, 소속비금융회사 등 이해관계자 사이의 이해상충방지, 소속금융회사의 임원 선임 시 금융복합기업집단 수준에서 고려할 원칙 등, 임직원의 윤리의식 및 준법의식 등 내부통제 수준 제고에 관한 사항을 포함한다(9조 1항 1호-6호). 소속비금융회사는 금융회사와 동일한 기업집단에 속한 회사 중 금융회사가 아닌 회사를 말한다. 금융복합기업집단 내부통제정책에 관한 세부사항은 시행령으로 정한다(9조 3항).

② 내부통제기준

금융복합기업집단은 금융복합기업집단 내부통제기준을 마련하여야 한다(9조 2항). 금융복합기업집단 내부통제기준은 금융복합기업집단 수준에서 법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 소속금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차를 말한다(9조 2항). 금융복합기업집단 내부통제기준에 관한 세부사항은 시행령으로 정한다(9조 3항).

③ 금융복합기업집단과 소속금융회사의 내부통제정책 및 기준의 관계

금융복합기업집단의 내부통제정책 및 기준은 금융복합기업집단법에서 정하고, 소속금융회사의 내부통제정책과 기준은 지배구조법에서 규정한다. 금융복합기업집단의 내부통제정책 및 기준에 대해서는 금융복합기업집단법이 지배구조법에 우선하여 적용된다(4조).

④ 금융복합기업집단 내부통제체계

금융복합기업집단 내부통제정책의 수립, 금융복합기업집단 내부통제기준의 주요 내용에 관한 제정·개정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 금융복합기업집단의 내부통제에 관한 중요한 사항은 소속금융회사 간 협의를 거친 후 대표금융회사 이사회의 심의·의결을 거쳐 확정한다(10조 1항). 금융복합기업집단은 대표금융회사 이사회의 내부통제에 관한 업무를 보좌하기 위하여 금융복합기업집단 내부통제기구를 둘 수 있다(10조 2항). 금융복합기업집단 내부통제기구는 소속금융회사들이 참여하는 협의회로 구성한다(10조 3항 본문). 다만, 소속금융회사의 사업비중이 크지 않은 경우 등 협의회 설치에 적절하지 않으면 대표금융회사는 금융회사의 지배구조에 관한 법령에 따른 대표금융회사의 내부통제 관련 기구나 대표금융회사의 준법감시인(금융회사의 지배구조에 관한 법률 25조 1항)에 해당하는 기구 또는 사람을 금융복합기업집단 내부통제기구로 지정할 수 있다(10조 3항 단서, 10조 3항 단서 1호·2호). 금융복합기업집단 내부통제기구의 구성·운영 등에 관한 세부 사항은 금융위가 정하여 고시한다(10조 4항).

(다) 위험관리

① 위험관리정책의 수립 등

금융복합기업집단은 자산운용이나 각종 거래, 그 밖의 업무 수행으로 발생하는 금융복합기업집단 차원의 위험을 관리하기 위하여 금융복합기업집단 위험관리정책을 수립하고 그 추진상황을 정기적으로 평가·점검하여야 한다(11조 1항). 금융복합기업집단 위험관리정책은 금융복합기업집단 수준의 위험관리정책을 말하는 것으로서 금융복합기업집단의 위험관리정책운영, 위험에 대한 인식·평가·감시 및 통제, 사업영역, 거래권역 등 분야별, 소속금융회사별 위험부담한도의 설정 및 자본배분, 고객, 소속금융회사, 소속비금융회사 등 이해관계자 사이의 이해상충으로 인한 위험관리, 그 밖에 금융복합기업집단 차원의 위험을 관리하기 위하여 필요한 사항을 포함한다(11조 1항 1호-5호). 금융복합기업집단 위험관리정책에 관한 세부사항은 시행령으로 정한다(11조 3항).

② 위험관리기준

금융복합기업집단은 금융복합기업집단 위험관리기준을 마련하여야 한다(11조 2항). 금융복합기업집단 위험관리기준은 금융복합기업집단 수준에서 자산의 운용이나 업무의 수행 또는 각종 거래에서 발생하는 위험을 제때에 인식·평가·감시 및 통제하는 등 위험관리를 하기 위한 기준 및 절차를 말한다. 금융복합기업집단 위험관리기준에 관한 세부사항은 시행령으로 정한다(11조 3항).

③ 금융복합기업집단과 소속금융회사의 위험관리정책 및 기준의 관계

금융복합기업집단의 위험관리정책 및 기준은 금융복합기업집단법에서 정하고, 소속금융회사의 위험관리정책과 기준은 지배구조법에서 규정한다. 금융복합기업집단의 위험관리정책 및 기준에 대해서는 금융복합기업집단법이 지배구조법에 우선하여 적용된다(4조).

④ 금융복합기업집단 위험관리체계

금융복합기업집단 위험관리정책의 수립, 금융복합기업집단 위험관리기준의 주요 내용에 대한 제정·개정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 금융복합기업집단의 위험관리에 관한 중요한 사항은 소속금융회사 간 협의를 거친 후 대표금융회사 이사회의 심의·의결을 거쳐 확정한다(12조 1항). 금융복합기업집단은 대표금융회사 이사회의 위험관리에 관한 업무를 보좌하기 위하여 금융복합기업집단 위험관리기구를 둘 수 있다(12조 2항). 금융복합기업집단 위험관리기구는 소속금융회사들이 참여하는 협의회로 구성한다(12조 3항 본문). 다만, 소속금융회사의 사업비중이 크지 않은 경우 등 협의회의 설치가 적절하지 않으면 대표금융회사는 대표금융회사의 위험관리위원회나 대표금융회사의 위험관리책임자(지배구조법 16조 1항 3호, 28조 1항)에 해당하는 기구 또는 사람을 금융복합기업집단 위험관리기구로 지정할 수 있다(12조 3항 단서, 12조 3항 단서 1호·2호). 금융복합기업집단 위험관리기구의 구성·운영 등에 관한 세부 사항은 금융위가 정하여 고시한다(12조 4항).

5.3.5. 금융복합기업집단의 건전성 관리

(가) 의의 및 취지

금융복합기업집단이 소속금융회사 간 자본의 중복계상 가능성 등을 고려하여 집단수준의 자본 적정성 평가·관리체계를 도입했다. 자본적정성 관리는 특히 “복잡한 그룹 내의 출자구조에 따라 적립된 자본이 왜곡되어 평가되는 것”을 막기 위한 것이다.³³⁾

(나) 금융복합기업집단 건전경영의 확보

금융복합기업집단은 금융복합기업집단 수준의 자기자본을 충실히 하고 적절한 유동성을 유지하며 관련 위험을 적절히 관리하는 등 금융복합기업집단 수준의 경영 건전성을 확보하여야 한다(13조).

(다) 금융복합기업집단의 자본적정성 관리

금융복합기업집단은 금융복합기업집단의 재무건전성을 확보할 수 있는 수준의 자기자본을 갖추어야 한다(14조 1항). 금융복합기업집단은 금융복합기업집단 수준의 추가적인 위험을 발생시킬 수 있는 사항을 고려하여 금융복합기업집단 수준의 자본적정성을 정기적으로 점검·평가하여야 한다(14조 2항). 고려사항은 소속금융회사 간 자본의 중복이용, 내부거래 또는 위험집중에 따른 손실가능성, 금융복합기업집단 내부통제체계 또는 위험관리체계의 취약성에 따른 위험의 전이 가능성, 소속비금융회사와의 이해상충 및 소속비금융회사의 재무·경영 위험 등으로 인한 금융복합기업집단의 부실 가능성, 그 밖에 통상적인 금융거래 외의 요인으로 인한 위험 발생 가능성이다(14조 2항 1호-5호). 이해상충방지장치의 적정성, 대외 평판위험 등 주관적 요소에 대한 구체적인 위험평가방법에 대해서는 논의가 필요하다.³⁴⁾

금융복합기업집단 수준의 추가적인 위험을 고려한 자본적정성의 점검·평가에 대한 구체적인 기준은 시행령으로 정한다(14조 3항 전단). 이 경우 추가적인 위험을 고려하는 사항이 서로 중복되지 않도록 하고, 금융복합기업집단 내부통제체계와 위험관리체계에 대한 평가결과(14조 2항 3호)가 금융복합기업집단 위험의 감경요인이 되지 않도록 하여야 한다(14조 3항 후단). 금융위는 금융복합기업집단의 자본적정성을 정기적으로 평가·감독하여야 한다(14조 3항).

(라) 금융복합기업집단의 내부거래 및 위험집중 관리

금융복합기업집단은 내부거래 및 위험집중이 금융복합기업집단의 건전성에 미치는 영향을 적절하게 측정·감시 및 관리하여야 한다(15조 1항). 국내 소속금융회사의 대주주가 자기 또는 제3자의 계산으로 해당 금융회사와 시행령으로 정하는 금액 이상의 내부거래를 하려는 경우 미리 이사회에 해당 거래의 주요내용을 밝히고 이사회의 승인을 받아야 한다(15조 2항 전단). 이 경우 이사회의 승인은 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 해야 하고, 그 거래의 내용과 절차는 공정해야 한다(15조 2항 후단).

33) 조대형, 2.

34) 윤세열, 50면.

(마) 금융복합기업집단의 위험전이 관리

금융복합기업집단은 금융복합기업집단의 내부통제체계 또는 위험관리체계의 취약성 등에 따라 소속금융회사의 위험이 금융복합기업집단의 건전성에 미치는 영향을 적절하게 인식·평가·감시 및 통제하여야 한다(16조 1항). 금융복합기업집단은 소속비금융회사와의 이해상충 및 소속비금융회사의 재무·경영 위험 등으로 인하여 발생 가능한 금융복합기업집단 수준의 위험을 적절하게 인식·평가·감시 및 통제하여야 한다(16조 2항). 금융복합기업집단은 이러한 위험을 인식·평가·감시 및 통제하는 경우 소속비금융회사를 상대방으로 하는 거래 또는 소속비금융회사를 위한 대출, 지급보증, 보험인수, 유가증권의 취득·매입·보유 등 금융거래상의 손실위험을 수반하는 금융회사의 직접적·간접적 거래, 소속비금융회사를 상대방으로 하는 내부거래 또는 소속비금융회사를 위한 내부거래 비중, 소속비금융회사와의 이해상충방지장치의 적정성, 소속비금융회사의 대외적인 평판하락 등 운영위험을 종합적으로 고려하여야 한다(16조 3항 1호-4호).

5.3.6. 보고·공시

금융복합기업집단은 대표금융회사를 통하여 집단 차원의 재무정보 등을 금융당국에 보고하고 시장에 공시한다. 금융복합기업집단은 금융소비자보호 등을 위하여 필요한 사항으로서 해당 금융복합기업집단에 관하여 시행령으로 정하는 사항을 금융위가 정하여 고시하는 바에 따라 대표금융회사를 통하여 금융위에 보고하고, 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공시하여야 한다(20조). 시장 규율을 강화하겠다는 것으로 적절한 접근으로 평가된다.

5.3.7. 금융복합기업집단 위험 관리실태 평가

금융위는 금융복합기업집단의 위험현황 및 관리실태를 정기적으로 평가하여야 한다(21조 1항 전단). 이 경우 금융복합기업집단 내부통제체계(10조)의 적정성, 금융복합기업집단 위험관리체계(12조)의 적정성, 금융복합기업집단의 자본적정성(14조), 내부거래 및 위험집중 관리의 적정성(15조), 위험전이 관리의 적정성(16조), 그 밖에 금융복합기업집단의 위험관리 등에 관한 사항으로서 시행령으로 정하는 사항을 종합적으로 고려해야 한다(21조 1항 후단 1호-6호). 위험관리실태평가의 시기, 방법 및 기준 등에 관한 세부 사항은 시행령으로 정한다(21조 2항).

5.3.8. 경영개선계획제출

(가) 의의 및 취지

금융복합기업집단의 자본적정성 평가와 위험관리실태평가 결과 등이 기준에 미달하는 경우 실효성 확보수단으로 경영개선계획을 규정한다. 제출된 계획의 이행이 불충분한 경우 등에는 금융위는 경영개선계획에 대한 수정이나 보완 또는 이행을 강제하는 등 조치를 통하여 금융그룹감독의 최종적인 목적을 달성하는 것이다.

(나) 제출명령

금융위는 금융복합기업집단이 자본적정성 평가(14조 4항) 또는 위험관리실태 평가(21조 1항)의 결과가 시행령으로 정하는 기준에 미달하는 경우, 또는 거액금융사고 또는 부실채권발생으로 금융복합기업집단의 재무상태가 금융위가 정하여 고시하는 기준에 미달하게 될 것이 명백한 경우에는 금융복합기업집단의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 해당 금융복합기업집단의 대표금융회사에 금융복합기업집단 수준의 경영개선계획 제출을 명령할 수 있다(22조 1항 1호·2호).

경영개선계획 제출명령을 받은 대표금융회사는 금융복합기업집단 내부통제체계 및 금융복합기업집단 위험관리체계의 개선, 자본확충 또는 위험자산 축소, 내부거래의 축소·해소 또는 위험집중의 분산, 위험의 전이 가능성이 있는 소속비금융회사에 대한 출자 또는 그 밖의 거래관계에 대한 중단 또는 해소, 그 밖에 금융복합기업집단의 경영건전성을 높이기 위해 필요한 사항으로서 시행령으로 정하는 사항 중 일부 또는 전부를 포함한 경영개선계획을 제출하여야 한다(22조 2항 1호-5호).

금융위는 일시적으로 경영개선계획제출사유에 해당하게 된 금융복합기업집단이 단기간에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 경우 기간을 정하여 경영개선계획 제출명령을 유예할 수 있다(22조 3항). 경영개선계획제출 및 그 유예 등에 관한 세부 사항은 시행령으로 정한다(22조 4항).

(다) 미제출·불이행 등과 관련한 조치

금융위는 금융복합기업집단이 경영개선계획을 제출하지 않거나 제출한 경영개선계획이 경영건전성 제고에 적합하지 않은 경우, 대표금융회사의 경영개선계획 제출과 관련하여 다른 소속금융회사가 협조하지 아니한 경우, 경영개선계획을 이행하지 않거나 그 이행을 할 수 없게 된 경우 또는 금융복합기업집단의 위험관리가 현저하게 곤란하여 금융시장의 안정을 해칠 것이 명백하다고 인정되는 경우 해당 소속금융회사에 대하여 경영개선계획의 제출 또는 수정·보완, 제출한 경영개선계획의 이행, 자본금증액, 이익배당제한, 유동성이 높은 자산 확보, 일정한 규모의 조건부 자본증권의 발행·보유 등 경영개선조치 등(은행법 34조 4항, 보험업법 123조 2항, 자본시장법 31조 4항, 상호저축은행법 22조의4 2항, 여신전문금융업법 53조의3 2항, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 10조 1항)의 조치를 명령할 수 있다(23조 1항 1호-3호).

다만 금융위는 일시적으로 경영개선계획제출사유(22조 1항 1호·2호)에 해당하게 된 금융복합기업집단이 단기간에 그 기준을 충족시킬 수 있다고 판단되거나 이에 준하는 사유가 있다고 인정되는 경우 기간을 정하여 미제출·불이행 등과 관련한 조치명령을 유예할 수 있다(23조 2항). 경영개선계획의 미제출·불이행 등과 관련한 조치 및 그 유예 등에 관한 세부 사항은 시행령으로 정한다(23조 3항).

5.3.9. 인허가 등 심사 시 금융복합기업집단 위험의 고려

금융위는 금융업 영위나 금융회사설립, 합병이나 분할합병 등, 금융회사 발행주식의 취득·양수와 관련하여 인가·허가·등록 또는 승인을 함으로써 해당 금융회사가 같은 기업집단 내 다른 금융회사와 함께 금융복합기업집단으로 지정될 것으로 판단하는 경우 금융관계법령의 규정에도 불구하고 해당 금융회사들로 구성된 집단의 재무 및 경영건전성 등에 관하여 시행령으로 정하는 요건을 충족하고 있는지를 고려해야 한다(28조 1호-3호). 이는 금융업 인허가 등을 신청할 때 그로 인해 해당 금융회사가 집단감독대상 요건에 해당하게 되는 경우 적정한 그룹건전성을 갖추고 있는지 여부를 사전에 금융위가 고려하여 시스템위험에 대한 사전 안전장치를 구축하기 위한 취지로 이해되고 있다.³⁵⁾ 구체적으로 인허가, M&A 등으로 인해 감독대상 금융그룹이 될 수 있는 자가 금융그룹 차원의 건전성을 갖추어 주지 않는 경우 금융그룹으로서의 시장참여를 제한함으로써 금융소비자에 대한 피해를 예방하고, 금융시장의 안정을 도모하려는 것이다.

그러나 첫째, 금융복합기업집단은 단일체로 경제활동을 하는 것이 아닌 점, 둘째, 그 자체로 인가·승인대상도 아닌 점, 셋째, 각 개별법에서 요건을 정하고 있는 개별 금융회사의 설립이나 주식 취득·양수 등의 인허가 등에 집단차원의 건전성을 고려하게 하는 것은 과도한 규제가 될 우려가 있는 점 등을 고려하여 논의될 필요를 지적하는 견해가 있다.³⁶⁾ 금융복합기업집단감독은 금융그룹의 존재 자체를 부정하려는 것이 아니라, 이를 전제로 그룹차원의 위험을 관리하려는 접근이다. ‘고려’의 법적 의미도 불명확하다.

Ⅲ. 금융그룹감독과 법률문제

1. 서언

첫째, 현행 상법은 개별회사주의를 기본원칙으로 하고 있다. ‘기업집단의 공동이익’³⁷⁾과 상반되는 ‘계열회사의 고유이익’을 인정하는 상법체계상 금융복합기업집단법상 금융복합기업집단 전체의 위험관리를 어떻게 이해할 것인지는 쉬운 문제가 아니다. 둘째, 금융복합기업집단의 의사결정 및 업무집행체계와 관련하여 금융복합기업집단법상 대표회사의 권한과 상법상 주식회사의 의사결정구조, 특히 대표회사의 선정이 가지는 의미를 분명히 할 필요가 있다. 셋째, 금융복합기업집단 대표회사 이사회의 결정이 금융복합기업집단 내 다른 소속금융회사의 이사에게 구속력을 가지는 구조에서 특히 다른 소속금융회사 이사의 형법상 배임죄 가능성도 살펴보아야 한다. 넷째, 금융복합기업집단 내 금융계열사와 비금융계열사간 위험분리의 법적 의미도 확인할 필요가 있다.

35) 이용준보고서, 62면.

36) 이용준보고서, 62면.

37) 대법원 2017. 11. 9. 선고 2015도12633 판결; 대법원 2013. 9. 26. 선고 2013도5214 판결. 그룹이익 또는 집단이익이라고도 한다.

2. 기업집단법제와 ‘집단이익’ 또는 ‘집단위험’

2.1. 의의와 취지

금융지주회사법은 지주회사와 그 자회사로 구성되는 금융기업집단의 집단이익의 개념을 인정한다.³⁸⁾ 금융복합기업집단감독은 금융복합기업집단의 이익을 위하여 그 집단에 속하는 회사의 건전성과 위험관리 등을 통합기준으로 감독하는 것이다. 금융복합기업집단법상 ‘금융복합기업집단에 발생할 수 있는 재무·경영상의 위험 등’이나 ‘금융복합기업집단의 건전한 경영’(1조), ‘금융복합기업집단의 위험’(11조 1항 2호, 12조 1항), ‘금융복합기업집단 수준의 자기자본’과 ‘금융복합기업집단 수준의 경영 건전성’(13조), ‘금융복합기업집단의 재무건전성’, ‘금융복합기업집단 수준의 추가적인 위험’, ‘금융복합기업집단 수준의 자본적정성’, ‘금융복합기업집단 수준의 추가적인 위험’, ‘금융복합기업집단의 자본적정성’(14조 1항-4항), ‘금융복합기업집단의 건전성’(15조 1항, 16조 1항), ‘금융복합기업집단 수준의 위험’(16조 2항)은 기업집단이익에 기초한 개념으로 생각된다. 현행법상 기업집단을 규제의 대상으로 규정하고 있는 법률은 금융지주회사법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률이다. 상법은 개별 주식회사를 대상으로 하고 있고, 주식회사로 구성되는 기업집단은 규율대상으로 하고 있지 않다.

2.2. 금융규제목적상 기업집단이익의 개념

비록 상법이 기업집단의 개념은 인정하고 있지 않지만, 금융복합기업집단법상 그룹위험의 기초가 될 수 있는 기업집단이익의 개념은 인정하고 있는가. 상법상 기업집단에 속하는 모회사와 그 자회사 전체를 대상으로 하는 기업집단이익에 대한 고려는 제한적이다.³⁹⁾ 기업집단이익의 인정 여부에 대하여 법원은 신중한 입장이다.⁴⁰⁾ “회사의 손익은 개별회사를 기준으로 판단해야 한다는 법인격독립론을 철저히 고수”하면서 “개별사안별로 일정한 경우 개별회사의 손익을 넘어선 정당한 기업집단의 이익이라는 관념을 인정할 수 있는 여지”는 확인한 것으로 평가된다.⁴¹⁾ 판례

38) 금융지주회사법은 “금융지주회사와 그 자회사등의 건전한 경영”을 목적으로 규정하고(1조), 이를 위해 금융지주회사가 금융지주회사와 그 자회사등의 재무상태, 경영관리상태, 그 밖에 경영건전성 확보를 위하여 필요한 사항을 담당하게 한다(50조).

39) 김신영, “기업집단에서 그룹이익 인정에 관한 소고”, 비교사법 제25권 제4호, 2018, 1569-1616면; 천경훈, “기업집단법제에 관한 연구 - 기업집단 소속회사의 손익판단을 중심으로”, 기업법연구 제29권 제3호, 2015, 39-71면(“천경훈”).

40) “기업집단의 공동목표에 따른 공동이익의 추구가 사실적, 경제적으로 중요한 의미를 갖는 경우라도 기업집단을 구성하는 개별 계열회사는 별도의 독립된 법인격을 가지고 있는 주체로서 각자의 채권자나 주주 등 다수의 이해관계인이 관여되어 있고, 사안에 따라서는 기업집단의 공동이익과 상반되는 계열회사의 고유이익이 있을 수 있다. 이와 같이 동일한 기업집단에 속한 계열회사 사이의 지원행위가 기업집단의 차원에서 계열회사들의 공동이익을 위한 것이라 하더라도 지원 계열회사의 재산상 손해의 위험을 수반하는 경우가 있으므로, 기업집단 내 계열회사 사이의 지원행위가 합리적인 경영판단의 재량 범위 내에서 행하여졌는지는 신중하게 판단하여야 한다.” 대법원 2017. 11. 9. 선고 2015도12633 판결; 대법원 2013. 9. 26. 선고 2013도5214 판결.

41) 천경훈, 66면.

는 부실계열사 지원행위에 대하여 배임죄로 처벌하였다.⁴²⁾ 따라서 별도의 입법이 없는 상태에서 상법상 기업집단이익의 개념을 인정하는 데는 한계가 있다. 그러면 금융회사로 구성되는 기업집단에 대해서는 금융규제목적상 기업집단이익의 개념을 생각할 수 있는가. 금융복합기업집단법은 이를 정면으로 인정한 것으로 평가된다.

3. 상법상 개별회사주의와 금융복합기업집단감독

3.1. 상법상 개별회사독립의 원칙과 집단감독

3.1.1. 집단감독은 집단이익을 전제

제정 당시 모범규준은 대표회사의 업무 등과 관련하여 “대표회사의 이사는 제1항에 따른 대표회사로서의 업무를 수행함에 있어서는 해당 금융그룹 전체의 이익을 고려”한다(7조 3항)고 하여 ‘금융그룹 전체의 이익’이라는 개념을 인정하였다. 금융복합기업집단법도 간접적이지만 동일한 입장이다. 이에 대해서는 “‘개별 회사의 주주 이익 및 이사회 중심’ 운영을 골간으로 하는 국내 상법과도 크게 충돌한다”는 지적이 있다.⁴³⁾ 이학영의원안을 대상으로 한 것이지만 금융복합기업집단법에도 적용될 수 있는 논의로 생각된다.

3.1.2. 대표회사의 권한과 상법상 주식회사의 의사결정구조

모범규준에 대해서는 “상법 등 다른 법령과 충돌할 가능성”도 있어서 “금감원이 그룹별 대표 금융회사를 지정하면 이 회사의 이사회가 전체 금융 계열사의 위험 관리 체계를 총괄”하게 되어, “상법상 각각의 회사에서 별도로 구성한 이사회 권한을 침해할 소지”가 있다는 지적도 있었다.⁴⁴⁾ 금융복합기업집단법은 이를 입법화한 것이므로 논의의 차원이 다르다.

그러나 대표금융회사에 그룹 단위의 리스크 관리 의무를 부여한 금융그룹 통합감독법이 상법과 충돌할 수 있다는 견해가 제기된다. “개별 회사에서 별도로 구성한 이사회에 권한을 부여한 상법과 대표회사가 전체 그룹에서 주도적 역할을 하는 감독법이 충돌할 소지”가 있다는 것이다.⁴⁵⁾ “금융그룹의 대표회사 선정과 관련하여 대표회사의 권한과 책임 문제, 이해상충 소지, 배임 가능성 등의 문제들”도 제기되었다.⁴⁶⁾ 특히 “대표회사와 소속회사 주주들 간 이해상충으로

42) “이익을 취득하는 제3자가 같은 계열회사이고, 계열그룹전체의 회생을 위한다는 목적에서 이루어진 행위로서 그 행위의 결과가 일부 본인을 위한 측면이 있다 하더라도 본인의 이익을 위한다는 의사는 부수적일 뿐 이득 또는 가해의 의사가 주된 것이면 판명되면 배임죄의 고의를 부정할 수 없다.” 대법원 2008. 5. 29. 선고 2005도4640 판결; 대법원 2004. 6. 24. 선고 2004도520 판결; 대법원 2009. 7. 23. 선고 2007도541 판결; 대법원 2012. 7. 12. 선고 2009도7435 판결; 대법원 2009. 7. 23. 선고 2007도541 판결.

43) 최준선(2019), 21면.

44) 주정완, “‘재량’ 강조한 김기식에게 ‘칼자루’ 더 주겠다는 금융위”, 중앙일보, 2018.4.4.

<<https://news.joins.com/article/22504922>> (2021.2.22. 방문).

45) 강경민, “금융그룹 통합감독법으로 시장안정·재벌개혁 모두 추구”, 한국경제신문, 2018.6.27.(발표자 인용) <<https://www.hankyung.com/economy/article/2018062674011>> (2021.2.22. 방문).

계열사 주주이익이 침해될 소지가 크며, 계열사 경영진은 ‘배임’ 등 법적 위험에 노출 우려가 크다”는 것이다.⁴⁷⁾

경영개선계획의 내용으로 포함되어 있는 “위험의 전이 가능성이 있는 소속비금융회사에 대한 출자 또는 그 밖의 거래관계에 대한 중단 또는 해소”(22조 2항 4호)와 관련하여 “상법상의 법인격 독립성을 훼손하는 것”을 근거로 “철저하게 금융대표회사의 입장만을 반영하는 것이어야 하며, 비금융회사의 행동계획을 포함시킬 수는 없다”는 주장이 있다.⁴⁸⁾ 나아가 이러한 조치는 “금융지주회사가 아닌 일반 금융회사인 대표회사의 정관에 그 회사가 금융그룹 위험관리체계의 개선임을 수행한다는 것은 그 대표회사 고유의 정관소정의 목적으로 하기 어렵”고, 굳이 한다면 “금융지주회사체제를 만들고 그 범위 내에서 영위하는 것이 옳다”고 한다.⁴⁹⁾

독일의 복합금융그룹감독법상 금융그룹의 상위회사가 하위회사에 대해 가지는 정보요구권 등이 지배회사의 종속회사에 대한 영향력 행사의 제한을 규정한 독일 주식법 제311조와 저촉하는 문제에 대한 논의를 소개하면서 복합금융그룹과 같은 기업집단에 적용될 수 있는 내부통제체제 도입을 제안하는 견해도 있다.⁵⁰⁾

3.1.3. 대표금융회사의 선정과 권한

대표금융회사의 선정과 관련하여 “대표회사가 사실상의 지배력을 가지지 못한 경우 전체 그룹 차원에서 통합감독 시스템의 실행 가능성에 대한 의문”이 제기될 수 있다.⁵¹⁾ 대표금융회사는 금융지주회사와 달리 ‘계열사의 경영 전반을 관리할 권한’이 없으므로 ‘그룹 위험관리의 책무’를 실행하는 데 한계가 있다는 지적이다.⁵²⁾ 금융복합기업집단법은 적용대상 기업집단을 공정거래법상 기업집단 내에 금융업을 영위하는 회사들로 구성된 집단으로 정의한다. 소속금융회사간의 지분관계는 대표금융회사 선정 시 고려사항 이외에는 불문한다.

3.2. 금융규제를 통한 회사법원리의 보완 또는 대체

금융그룹의 경우 예외적으로 그룹이익이나 그룹위험을 인식할 수 있는가. 국내 금융회사는 원칙적으로 주식회사의 법적 형태를 갖추어야 하므로 상법상 기업집단규제가 그대로 적용되는 것이 원칙이다. 자본의 이중계상 등의 문제가 금융그룹에서는 더욱 명확하게 나타난다. 별도의 입법 없이 상법상 주식회사의 이사가 개별회사독립의 원칙이 아닌 그룹이익과 그룹위험을 대상으

46) 조대형, 3.(2) 각주 6.

47) 최준선(2019), 16면. 그 밖에 상법상 이사의 충실의무(제382조의3), 회사에 대한 책임(제399조) 등이 적용될 우려와 공정거래법상 부당한 경영간섭, 부당한 공동행위 등에 해당할 소지도 지적하고 있다. 최준선(2019), 17면.

48) 최준선(2019), 24면.

49) 최준선(2019), 25면.

50) 지광운, “독일 복합금융그룹감독법상 지배구조 규제와 그 시사점”, 기업법연구 제34권 제1호, 2020, 357면.

51) 조대형, 3(2).

52) 최준선(2019), 16면.

로 한 의사결정을 할 수 있는가. 모범규준은 ‘준수 또는 설명’(comply or explain)에 근거하여 현실적인 문제와 달리 법적 쟁점이 직접 문제되지 않을 가능성이 있다.⁵³⁾ 금융복합기업집단법은 금융규제를 통한 회사법원리의 보완 또는 대체입법으로 이 문제를 해결하려는 시도이다. 시스템 위험의 현실화 등을 고려하여 금융규제법상 일정한 범위의 공동위험그룹을 그룹규제대상으로 규정하고 입법을 통하여 해당 금융그룹의 소속금융회사 이사들에게 그룹이익을 고려할 의무를 부여하는 것은 가능한 것으로 판단된다. 그럼에도 금융복합기업집단감독은 금융회사의 위험관리를 목적으로 하는 것이므로 소속비금융회사에 대하여 직접적인 조치를 요구할 수는 없다. 다만 주식회사의 기본법인 상법상 원칙과의 긴장관계에 대해서는 논의가 필요하다.

4. 금융그룹의 의사결정 및 업무집행체계

4.1. 금융지주회사법상 경영관리업무

기업집단의 관리·운영과 모회사 이사의 의무내용, 그리고 모회사·자회사 이사의 관계에 대해서는 상법상 규정이 없다. 금융지주회사법상 금융지주회사는 “자회사의 경영관리업무와 그에 부수하는 업무”를 영위할 수 있다(15조). 경영관리업무는 경영기획과 지배구조에 관한 업무로 한정된다(금융지주회사법 시행령 11조 1항 1호 가목-바목). 구체적으로는 자회사등에 대한 사업목표 부여 및 사업계획 승인, 자회사등의 경영성과 평가 및 보상 결정, 자회사등에 대한 경영지배구조 결정, 자회사등의 업무와 재산상태 검사, 자회사등에 대한 내부통제 및 위험관리 업무, 그 밖에 이에 부수하는 업무를 말한다.⁵⁴⁾ 경영관리의 의미를 어떻게 파악하든 그룹차원의 건전성과 위험의 관리가 포함되는 것은 명확하다. 금융복합기업집단법에서도 이러한 문제가 현실화될 것이다. 입법적 해결이 필요하다.

4.2. 대표회사의 업무실행능력

금융복합기업집단법상 대표회사와 그 소속금융회사의 지분관계는 법률상 요건이 아니다. 금융복합기업집단법상으로는 “소속금융회사의 출자관계, 자산·자본총액 및 소유·지배구조 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여” 선정한다(7조 1항). 대표회사와 소속금융회사 간에 일정 수준 이상의 지분관계가 존재하는 경우 그 대표회사의 법적 지위를 무엇으로 볼 것인가. 상법상 대주주의 업무지시권을 인정할 것으로 볼 것인가. 대표회사와 그 소속 금융회사 간에 일정 수준 이상의 지분관계가 존재하지 않는 경우 그 대표회사의 법적 지위는 무엇인가. 실제 최상위자의 대리인으로 볼 것인가. 지분이나 사실상 영향력 등 실질적 기준이 필요한가. 금융복합기업집단법에는 전혀 규정이 없다. 대표회사에 그 자격을 불문하고 일정한 금융규제법상 의무를 부과한 것으로 볼 수밖에 없다.

53) 제21조(규준의 이행) 금융그룹은 이 규준에서 정하는 바를 따를 수 없는 경우에는 지체 없이 그 이유를 금융위원회에 보고하고 대표회사 홈페이지에 공시하여야 한다.

54) 정순섭, 701-704면.

영국은 비규제대상회사를 대표회사로 지정할 수 있는 근거를 두고 있다.⁵⁵⁾ 금융위의 소속 비금융사에 대한 자료제출요구권을 인정한 법률안도 있었다(이학영의원안 안 제20조 제3항). 대표 금융회사를 비금융회사로 할 수 있는가. 대표 '금융회사'로 한 현행법상으로는 불가능하다. 최상위자가 외국에 소재하는 경우 대표회사로 지정할 수 있는가. 현행법상 '금융회사'는 외국 법인을 포함한다(2조 1호).

5. 동일그룹 내 금융계열사와 비금융계열사간 위험전이의 차단

금융그룹의 위험관리를 위하여 소속비금융회사에 대한 출자한도를 두거나 해소하도록 하는 것은 전형적인 자산운용규제의 일환이다. 그러나 그 결과는 운용대상 기업이나 그 대주주의 관점에서 형식상 전형적인 기업투자규제로 나타난다. 나아가 계열분리명령제까지도 논의된 상황이다. 순서상 1차적으로 공시 및 보고에 기초한 내부통제와 위험관리를 통한 사전적 위험관리가, 2차적으로 금융회사에 대한 직접적인 자산운용규제가, 그리고 최종적으로 국가개입에 의한 주식처분 명령이나 계열분리명령이 논의되고 있다. 금융규제의 관점에서는 1차와 2차의 규제수단을 원칙적으로 하고 이에 위반할 경우 금융회사에 대한 제재 등의 수단을 적용하는 것이 타당하다. 국제적으로도 이 부분의 규제는 모호하므로 한국의 현실에 맞는 감독체계를 개발할 수밖에 없다.⁵⁶⁾

IV. 결론

금융규제목적상 금융그룹감독도 상법상 회사법원칙을 준수하면서 수립되는 것이 타당하다. 현행법상 금융회사는 대부분 상법상 주식회사의 형태를 취한다. 현행 상법상 기업집단에 대한 규율이 부재한 상황에서 상법과 금융규제법의 관계가 문제된다. 금융규제목적상 특별히 인정되는 경우에 한하여 상법상 회사법원칙을 보완하거나 대체하는 규칙을 금융규제법으로 제정하는 것은 가능한 것으로 본다. 그러나 법인격 독립성에 기초한 개별회사주의를 취하는 회사법과의 긴장관계는 불가피하다.

금융그룹감독의 존재이유는 금융그룹이 가지는 위험구조의 특수성을 고려할 때 명확하다. 그룹 위험에 대한 통제수단으로서의 개별업종별감독의 한계도 확인할 수 있다. 문제는 금융그룹감독규제, 특히 금융회사와 비금융회사간 위험전이의 차단과 관련한 실효성 확보수단이 결과에서 기업 규제적 측면을 가지는 점이다. 우리나라의 비지주형 금융그룹에 대한 문제인식의 차이가 가장 확실하게 드러나는 부분이다. 금융복합기업집단법은 경영개선계획을 실효성 확보수단으로 채택했다.

55) PRA, Statement of policy on the use of the power to direct qualifying parent undertakings, April 2013; FCA, statement of policy on the use of the power to direct qualifying parent undertakings, March 2013.

56) 김상조, 25면.