

회사법적 관점에서 본 ‘금융그룹통합감독법’의 문제점

최 준 선*

<차례> _____

- | | |
|-------------------------|------------------------------|
| I. 서 언 | IV. 제정안에 대한 비판적 검토 |
| II. 선행연구 | V. 보다 근본적인 문제 - 그룹 인격의 인정 여부 |
| III. 행정행위에 의한 상사법 정신 훼손 | VI. 결 어 |
-

주제어 : 금융그룹통합감독법, 금융그룹, 그룹감독, 내부거래, 회사법, 권리능력제한, 연성법, 로젠블룸원칙

<국문초록> 금융그룹 통합감독법안은 기존에 있는 법 개정안이 아니라 새로운 법률 제정안이다. 매우 중요한 법률안이지만 충분한 논의 없이 입법이 진행되고 있다. 이 법안은 사법질서를 크게 훼손하는 내용을 담고 있다. 특히 대표회사 등이 금융그룹 위험관리체계의 개선 등의 임무를 부담하게 하고 그룹 내 금융회사가 비금융회사의 주식을 소유하고 있다는 이유로 감독기관이 비금융회사에게 자료제출 등을 요구하는 것은 지나치다. 그룹 내 비금융회사까지 포함하여 일체로 감독하는 것으로 설계하다 보니 기업집단 전체를 독점규제법에서 감독하는 외에 다시 이 금융그룹 통합감독법으로써 금융회사를 대표회사로 하여 비금융회사 포함하는 그룹 전체를 2중으로 압박하는 모양이 되었다. 결코 입법되어서는 안 될 법률이라는 것이 필자의 생각이다. 이 법률이 통과된다면 사법체계의 혼란이라는 큰 대가를 치를 것이며 동시에 한국 금융산업이 후진 질주할 것이 틀림없다. 이 제정법이 현실화된다면 세계 시장에서 경쟁하는 한국금융에 족쇄를 채우게 되고야 말 것이다. 금융그룹통합감독의 필요성을 인정할 수는 있으나 먼저 금융지주회사체제를 확립하고 그 범위 내에서 통합감독을 하는 것이 옳다. 금융그룹 통합감독법이 금융산업의 건전한 발전을 목표로 하는 것이 아니라 독점금지법상 기업의 집중 문제로 파악하기 때문에 그 부작용은 매우 클 것으로 판단된다.

* 성균관대학교 법학전문대학원 명예교수

- 논문접수일(2019.05.18), 심사개시일(2019.06.09), 게재확정일(2019.06.27)

I. 서 언

이학영 의원 등 12인이 2018.11.16. ‘금융그룹의 감독에 관한 법률(제정)안’을 발의했다. 박선숙 의원이 대표발의한 동일 주제의 법률(제정)안도 있다. 다양한 금융업을 영위하는 회사들이 한 그룹 안에 있는 기업 그룹, 즉 복합금융그룹을 포괄적으로 감독하겠다는 것이 제정안의 취지이다.¹⁾ EU는 이미 2002년부터 복합금융그룹 감독지침을 만들어 시행하고 있으니 한국은 조금 늦었다. 그런데 문제는 이 법률안이 금융그룹의 발전적 방향을 모색하기보다 재벌 규제에 방점을 찍었다는 것이다.²⁾ 이 법안은 엄청난 내용을 담고 있지만 법안 제출시 소개된 ‘주요내용’은 미사여구로 가득 차 있다.

① 감독대상 금융그룹의 지정(안 제5조): 금융위원회는 금융그룹에 대한 감독을 위하여 원칙적으로 **금융자산 5조원 이상**인 복합금융그룹을 감독대상으로 지정하도록 한다.

② 금융그룹 건전성 요건의 사전 심사(안 제6조): 금융위원회는 금융업을 신규로 영위하려는 자, 합병 등을 하려는 자 및 금융회사의 대주주가 되려는 자 등이 금융위원회의 인가, 허가 또는 승인을 받음으로써 금융그룹의 감독대상 요건에 해당하게 되는 경우 금융그룹으로서의 건전성 요건을 갖추고 있는지 여부를 **사전에 심사**하도록 한다.

③ 금융그룹 등 유사명칭사용의 금지(안 제7조): 감독대상으로 지정된 금융그룹이 아닌 자가 그 상호나 명칭에 금융그룹 또는 이와 유사한 문자를 사용하지 못하게 함으로써 시장에서 금융소비자가 금융그룹으로서의 건전성을 확보하지 못한 자를 건전한 금융그룹으로 오인하고 거래하는 부작용을 방지하도록 한다.

④ 대표회사의 선정 및 위험관리체계(안 제8조부터 제11조까지): 금융위원회는 금융그룹 내 **대표회사를 선정**하여 금융그룹 위험관리정책의 수립 등 금융그룹의

1) 이학영 의원안의 제안 이유는 “금융그룹 단위의 자본적정성 관리, 내부거래 및 위험집중 관리 및 비금융계열사의 재무·경영위험 등이 금융그룹의 부실을 초래할 수 있는 동반 부실위험의 관리 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 금융그룹의 건전한 경영과 금융시장의 안정을 기하고 금융소비자를 보호하기 위하여 금융그룹의 감독에 관한 제도적 기반을 마련하려는 것”이라고 한다.

2) [국민일보 경제시평 - 민세진] “금융그룹 감독, 하려면 제대로”, 2019-01-08 04:04, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924054856>

건전성 관리와 관련한 제반 업무를 이행하도록 하고, 대표회사 이사회가 금융그룹 위험관리의 주요사항을 심의·의결하도록 하며, 대표회사 이사회를 보좌하기 위하여 위험관리기구를 설치·운영할 수 있도록 한다.

⑤ 금융그룹의 건전성 관리(안 제12조부터 제15조까지): 금융위원회는 금융그룹이 **통합 자본적정성을 관리**하도록 하고, 내부거래 및 위험집중이 금융그룹의 건전성에 미치는 영향을 적절히 평가·관리하도록 하며, **비금융계열사의 재무·경영위험** 등이 금융그룹의 부실을 초래할 수 있는 동반 부실위험 등의 평가를 토대로 추가적인 자본을 적립토록 하는 등 손실흡수능력을 제고하도록 한다.

⑥ 감독대상 금융그룹에 관한 특례(안 제17조부터 제19조까지): 비금융계열사 임원에 대하여 퇴임 후 최대 3년간 금융계열사 임원 취임이 금지되고, 금융계열사와 비금융계열사 간 임원 겸직을 금지토록 하며, 금융그룹이 대표회사의 대주주 및 그 특수관계인에 신용공여를 하거나 그가 발행한 주식을 취득함에 있어 한도를 규정하는 한편, 금융그룹이 비금융계열사가 발행한 주식을 100분의 5 이상 소유하는 경우 등에 있어 미리 금융위원회의 승인을 받도록 하는 등 금융계열사와 비금융계열사 간 발생할 수 있는 이해상충 소지를 사전에 방지하도록 한다.

⑦ 감독 협의체 및 보고·공시(안 제22조 및 제23조): 금융위원회는 효율적이고 유기적인 금융그룹의 감독을 위하여 금융그룹감독 총괄부서와 업권별 감독부서 간 협업체계를 구축하는 등 감독체계를 정비하고, 금융그룹의 대표회사로 하여금 금융그룹의 통합 자본적정성, 주요 위험요인에 관한 사항 등을 금융당국에 보고하고 시장에 공시하도록 한다.

⑧ 금융그룹 위험의 평가 및 개선조치(안 제24조 및 제25조): 금융위원회는 금융그룹의 위험 현황과 관리실태를 정기적으로 평가하고, 그 결과에 따라 금융그룹 또는 그 대주주에 대하여 경영개선계획의 수립, 금융그룹 명칭의 사용중지 등 위험관리에 관한 개선조치를 할 수 있도록 한다.

법안제출자가 제시한 주요내용에는 예컨대 금융그룹에 속하는 **금융회사** 또는 **대주주**에게 몇 년 내 지분을 아예 매각하라는 **주식매각명령** 같은 과격한 내용이 존재한다는 사실은 감추어져 있다. 이 법안은 선진국들에서 하는 규제는 한국

에서도 해야 한다는 취지로 추진되었는데, 이런 과격한 규정은 유럽이든 미국이든 선례가 없다. 무엇이든 한국에만 오면 극단화되는 현상을 자주 접한다. 朝鮮의 性理學이 그랬다. 경제민주화가 그렇고 요즘 말썽 많은 스텐더드십 코드도 그렇다. 原發祥地에서는 별 주목받지 못하던 것이 한국에 상륙하는 순간 무시무시한 괴물로 변한다. 한국은 참으로 대단한 나라이다. 외국 것을 들여다가 훼손시키는 데는 천하에 적수가 없다. 이대로 법이 만들어진다면 세계적으로 치열한 경쟁을 벌여야 할 한국 대기업들이 엉뚱한 데 힘을 다 쏟아야 할 판이라는 평가가 적절해 보인다.³⁾

II. 선행연구

금융그룹통합감독법의 입법 필요성과 관련하여, 국회 정무위원회 수석전문위원의 검토보고서⁴⁾ 있다. 이 보고서를 보면 “기업집단 내 금융계열사와 비금융계열사가 공존하는 우리나라 특유의 그룹 지배구조 체계 하에서 그룹 단위의 금융리스크를 체계적으로 관리·감독할 필요가 있는 점, 그동안 비금융계열사의 위험이 금융회사로 전이됨에 따라 발생했던 그룹 동반부실과 이에 따른 국민의 피해를 방지할 필요가 있다는 점을 들어 제정에 찬성하는 입장으로 이재연,⁵⁾ 김상조,⁶⁾ 이기영⁷⁾의 각 논문이 있다고 소개하고 있다. 이 외에도 김병덕의 주장도 있다.⁸⁾ 이에 대하여 기존 개별 금융업법상의 건전성 규제와의 중복 및 주식처분 명령 등의 과잉금지 원칙 위배 가능성, 그룹 위험관리체계를 운영함에 있어 대표회사와 소속 금융회사간의 이해상충 가능성, 건전성 측정 방식의 적정성에 대한 일부 이견 등이 제기되고 있다고 하면서, 정순섭,⁹⁾ 조대형,¹⁰⁾ 민세진·강신

3) 민세진, 상계 칼럼.

4) 조용복(국회 정무위원회 수석전문위원), “금융그룹 감독에 관한 법률안 검토보고”, 2018. 12.

5) 이재연, “통합감독의 기대효과 및 발전방향”, 「금융그룹 통합감독법 제정안 토론회 자료집」, 2018.

6) 김상조, “금융복합그룹 감독체계의 도입 필요성과 과제”, 2016.

7) 이기영, “그룹 리스크 반영을 위한 금융회사 자기자본 규제 개선방향”, 「KDI 정책포럼」, 제266호, 2017.8.25.

8) 김병덕, “금융그룹에 대한 통합감독의 필요성” 한국금융연구원, 「주간금융동향」, 제7권 제18호, 1998. 5. 2-7면.

9) 정순섭, “금융그룹 통합감독 법제화와 법적쟁점”, 「2018년 한국금융학회 추계 정책심포지엄 자료집」,

우¹¹⁾ 등의 논문을 소개하고 있다.¹²⁾ 특히 민세진·강신우는 “가장 우려되는 부분은 공정거래법 하에서 시행되던 대기업집단에 대한 규제 경향과 지나치게 중복되는 점이 아닌가라는 점이다”고 하면서 중복되는 부분을 조목조목 지적하고 있다.¹³⁾ 2019.3.26. 개최된 ‘소득주도성장위원회 연속토론회’에서 통합감독법 입법의 필요성을 강조하는 주장을 일부 소개한다.

Ⅲ. 행정행위에 의한 상사법 정신 훼손

1. 코드에 의한 훼손

최근 한국 기업관련 법률의 입안과 시행 경향을 보면 行政에 의한 규제가 강화되고 있음을 발견할 수 있다. 금융회사지배구조 코드,¹⁴⁾ 기업지배구조 코드, 스톡옵션 코드, 금융그룹의 감독에 관한 모범규준 등이 그것이다. 본래 자율규범은 업계의 필요에 따라 발생되고 관습처럼 굳어져서 관습법에 이르지 못하는 못할 때, 업계의 總意를 모아 自治法 形式으로 발달되는 것이 正常이다. 이를 코드(code)라고 하고 軟性法(soft law)의 형식으로 존재한다.

연성규범이 무엇이며 어떠한 성격을 가지는가에 대한 명확한 정의를 정립하여 설명하기는 어렵지만, 일반적으로 ‘직접적인 법적 구속력을 갖지 않으나, 간접적으로 사회구성원의 행위에 실질적인 영향력을 미치기 위하여 만들어진 행위규범의 일종’이라고 정의되고 있다.¹⁵⁾ 연성규범이란 국가의 강제가 보증되고 있는 통상의 ‘경성규범(hard law)에 해당하지 않는 법규범을 총칭한다. 연성규범은 “사적

2018.

10) 조대형, “금융그룹 통합감독 도입방안의 주요 쟁점과 향후 과제”, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1431호, 2018.3.15.
11) 민세진·강신우, “한국형 금융그룹 통합감독 도입방안”, 한국경제연구학회 학술용역보고서, 2018.3.30.
12) 조용복, 전계 “금융그룹 감독에 관한 법률안 검토보고”, 39면 이하.
13) 민세진·강신우, 전계 “한국형 금융그룹 통합감독 도입방안”, 39면 이하.
14) 이것은 ‘금융회사지배구조에 관한 법률로 발전되었다.
15) 최난설현, “연성규범(Soft Law)의 기능과 법적 효력 - EU 경쟁법상의 논의를 중심으로.”, 「법학연구」, 인학대학교 법학연구소, 제16권 제2호, 2013, 92~93면.

기관(private institution)이 선언한 기준(standard), 원칙(principle), 규정(norms) 등의 집합체로서, 사실상의 구속력은 가지지만 그 구속력이 국가의 강제로 지지되지 않는 것"을 의미한다.¹⁶⁾ 가장 쉬운 예로 민간부문의 개별기업이나 조직화된 전문 단체 또는 동업자 단체가 주체가 되어 일정한 '행동강령'(code of conduct)을 마련하고, 그 구성원 혹은 단체의 행위를 규율하는 경우 그 행동강령이 바로 연성규범에 해당한다.¹⁷⁾ 이 경우 연성규범 자체가 법적 의무를 발생시키지 않기 때문에 그 위반에 대하여 법원에 호소 할 수 없고 자체적인 징계절차에 따르게 된다.

전통적으로 연성규범은 국제법이나 행정법 등의 공법분야에서 주로 활용되었으나, 최근 들어 私法 分野, 특히 기업계 및 금융권에 점차 다수 도입되고 있다. 예컨대 금융회사 지배구조 모범규준,¹⁸⁾ 기업지배구조코드, 스투어드십 코드도 그렇다.

경성규범과 비교하여 연성규범은 제정절차의 간이성이 장점이다. 일반적으로 경성규범의 경우에는 그 법적인 강제력을 염두에 두고 제정되기 때문에 연성규범의 경우보다 신중한 입장에서 제정 작업을 하여야 하지만 연성규범의 경우에는 법적 강제력이 없다보니 상대적으로 垂範者들이 위협이 적을 것으로 느끼므로 경성규범에 비하여 용이하게 수용될 수 있다. 그러나 필자가 보기에는 이것이 바로 속임수이다. 한국에서는 제정 법률보다도 더 직접적이고 강력한 행정지도에 따라 집행되고 위반시 강력한 제재가 가해진다. 개방성도 장점으로 알려져 있다. 연성규범은 그 형성과정에서 관심이 있는 광범위한 私人 또는 집단의 참여가 가능하며, 이러한 개방성은 민간 분야의 활발한 참여를 제고시켜서 투명성을 보장하게 되고 그러한 규범의 보급을 용이하게 한다. 끝으로 탄력적인 해석·적용의 가능성이 장점이다.¹⁹⁾ 강제력이 없는 규범에 대하여는 준수하지 아니하는 경우에 제재할 수 있는 방법이 없기 때문에 실효적이지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 오히려 강제력이 없기 때문에 광범위하고 느슨한 합의를 하는 데 용이하다는 이점이 있다. 연성규범은 다양한 법체계와 조화를 이룰 수 있음은 물론이고 급속하게 변화하는 변화가 심한 사회적 환경에서도 신속한 적용이 가능하다는 것도

16) Melvin A. Eisenberg, The Architecture of American Corporate Law: Facilitation And Regulation, 2 Berkeley Business Law Journal 167, 182 (2005).

17) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 232~233면.

18) 이것은 2015년 '금융회사 지배구조에 관한 법률'로 입법되었다.

19) 최난설현, 전제논문, 88면.

장점이다.

그런데 한국에서는 code의 제정 및 적용 실태가 아주 비정상적이다. 위에서 말한 코드들은 정권이 도입하기로 결정했고, 정권이 관청에 도입을 지시했으며, 관청은 그 산하 민간기구로 하여금 학자들을 동원해 작품을 만들어 내는 식이다. 그간에 외국의 사례가 동원되기도 하고, 공청회도 개최하지만 대개는 원안대로 결정된다. 기업지배구조 코드, 스투어드십 코드, 노동이사제, 여성임원할당제 모두 외국에도 존재하는 제도이다. 물론 외국법을 참조하는 것 자체는 바람직하나, 외국에서 어떤 제도가 시행된다고 하더라도 환경이 판이하게 다를 수 있고 그것을 보완하는 각종의 장치가 있을 수도 있으므로 조심하여야 한다.²⁰⁾ 단지 외국에 서는 어떻게 한다는 것을 무슨 理論이라고 주장할 수 없다. 아무런 論據도 될 수 없고, 자칫 행정청이 노리는 목표에 이용당할 수 있다.

2. 금융그룹의 감독에 관한 모범규준의 시행

금융위원회는 금융그룹통합감독법이 제정되기도 전에 이 제정안이 지향하는 방향의 '금융그룹의 감독에 관한 모범규준'을 제정하여 이미 시행하고 있다.²¹⁾ 정부는 최근 금융그룹 동반부실위험을 관리하기 위한 목적으로 2018.1. "통합감독제도 도입방안"을 발표했고, 2018.7월부터 임의적 권고사항인 "금융그룹의 감독에 관한 모범규준"에 따라 금융자산 5조원 이상 7개 복합금융그룹을 대상으로 시범 운영 중이다.²²⁾

이것은 정말 좋지 않다. 왜냐하면 법률에 의하지 않은 행정지도적인 성격으로 '관제 자율규범'으로 눈가림하면서 실제로는 행정규제목적은 편법으로 달성하기

20) 예컨대 제주도는 무비자제도를 이용하여 2018년 7월까지 무비자로 제주도에 입국하여 불법 체류자가 된 사람이 1만 1,979명에 이른다. 미국도 외국인이 무비자 제도를 시행하고 있으나 외국인이 방문을 신청하면 자동으로 미 국경 세관 단속청의 ATS시스템과 TECS시스템으로 신원 조사가 이루어지는데, ATS 시스템은 테러리스트 체크 시스템과 인터폴 데이터를 기반으로 추가 보안 검사가 필요한지 점검한다. TECS시스템은 미연방수사국(FBI) 데이터베이스를 기반으로 무비자 신청자가 미국을 여행할 자격이 있는지, 잠재적 위험성은 없는지 등을 검사한다. 또 교통보안국은 여행자 관련 데이터를 입국 심사 정보 시스템으로 보내 입국 심사에 빈틈이 없도록 한다. 이런 사정을 무시하고 한국은 외국 무비자제도를 어설픈게 따라했다가 낭패를 본다. 한국은 난민법까지 제정해 예멘인들의 대거 제주도 입국으로 곤욕을 치렀다. 일본은 현재까지 난민법을 제정하지 않았다.

21) 이 모범규준의 내용에 대해서는 정순섭, 전계 "금융그룹 통합감독: 법제화와 법적쟁점" 참조

22) 조용복, 전계, "금융그룹의 감독에 관한 법률안 검토보고", 2018.12., 8면 참조

때문이다. 이것이 심하면 바로 우리가 우려하는 법률에도 없는 ‘관치기업’, ‘관치 금융’을 실행하는 것이 된다. ‘행정지침에 의한 비정규직의 정규직화’처럼 법률에 근거 없는 정책이 편법적으로 시행되는 것과 똑같다. 한국시행 스튜어드십 코드도 그렇다. 금융위가 한국지배구조원으로 하여금 이를 제정하도록 했고, 이 기관은 여러 나라의 코드를 베껴 ‘관제 자율규범’을 만들었다. 연성법률(soft law)인 자율규범이라면 반드시 민간이 주도가 되어 스스로를 규율할 자치규범을 만들어야 한다. 그런데 한국에서는 번지르르한 자치규범이 만들어지지만 실은 거의가 행정청의 압력으로 만들어진 가짜 官製 自律規範이고, 그 수범자는 마지못해 따르는 척 한다. 수많은 이해관계자의 의사는 완전히 무시된 행정편의적인 내용을 code 형식을 빌려 민간에 강요하는 것은 법치주의를 넘어선 행정편의주의에 입각한 관치주의라 할 것이다. 이러한 가짜 모범규준의 법원에서 무효의 판결을 받아 마땅하나, 법보다 주먹이 가깝다. 당장 따르지 않으면 보복이 두렵다. 민주법치국가에서는 있어서는 안 될 폐단이다.

한국 국회는 충분한 숙의 없이 날림의 법률을 사정없이 통과시키니, 한국에 엉터리 법률이 얼마나 많은가. 산업안전보건법, 김영란법, 주 52시간으로 근로시간을 단축한 근로기준법 등 우리가 직접 겪고 있는 지킬 수도 없는 불합리한 법률들이 난무하는 현실이다. 국회가 언제 통과시킬지 알 수 없는 법률의 경우 마냥 믿지 못할 국회만 쳐다보고만 있을 수는 없다는 답답한 심정은 이해할 수 있다. 금융그룹통합감독법을 정부입법안으로 발의할 경우 협의, 심사, 국무회의, 공청회 등 그 법안이 통과되는데 시간이 너무 걸린다. 금융그룹의 감독에 관한 법률안은 역시 국회의원 입법안으로 국회에 제출하여 신속한 통과를 기대한 것으로 보인다. 행정청의 일방적인 법률보다는 다양한 의견을 수렴하고 이해관계의 격차를 줄일 노력이 필요한데, 그것은 업계로부터의 검토의견서나 공청회, 전문가그룹의 수많은 토론회 등을 통해 가능한 것이지만, 대부분 ‘행사를 위한 행사를 통해 일종의 통과예의일 뿐, 의미가 없다는 것을 이미 알고 있다는 것인지, 의원입법은 그러한 절차도 대폭 생략해버렸다.

일찍이 법학이 이렇게 무기력하고 법학을 공부한다는 것이 이토록 허무함을 느낀 적은 없었던 것 같다. 법률의 위기이다. 아무 것이나 만든다고 다 법률이 아니다. 정당성과 합목적성, 법적 안정성을 가져올 수 있어야 한다. 오늘날에는

정부가 우위에 서서 무엇이든 만들어낸다. 그것은 바로 규제가 되고 한국의 (금융)산업을 걸고넘어지는 족쇄가 된다. 아무리 선진금융을 외쳐봐야 소용이 없다.

IV. 제정안에 대한 비판적 검토

1. 설계의 오류

이 법안은 “**금융자산 5조원 이상 복합금융그룹**(여수신·보험·금투 중 2개 이상 권역을 영위하는 금융그룹)을 **통합감독대상**으로 지정하고 있다. 이에 해당하는 그룹은 **삼성, 한화, 교보, 미래에셋, 현대차, DB, 롯데 등 7개 금융그룹** 뿐이다. 이 7개 가족기업 그룹을 견제하고자 하는 법률이다. 대부분 재벌그룹이니, 공정거래법에 이은 또 하나의 재벌 규제법이라는 얘기가 나온다. 문제는,

첫째, 이 제정안은 아직도 현실 인식에 있어 과거의 수준에 머물러 있는 것 같다. ‘**금융결합그룹**’ 소속 금융사들이 **부실 위험에 취약하다는 실증적 근거 없이 과거 일부 그룹의 사례를 들어 과도한 규제를 도입한 것으로 보인다**. 대우그룹(2000년) 등 금산복합그룹의 부실사례는 자본적정성 규제나 회계 및 금융감독제도가 불비했던 외환위기 전후가 대부분이다. 당시 은행들도 대부분 부실화되었었다. 동양계열 금융사 부실화(2013년)도 분식회계, 행위 감독·제도의 미흡 등이 주원인이었지만, 그 후 관련 법규들도 계속 개선되었다. **비금융계열사의 존재**로 인한 특유의 위험요소에 대해서도 이미 각종 법규를 통해 3중, 4중으로 촘촘히 규제하고 있다. 예컨대 각종 법률상 소유 및 거래관련 한도·금지·절차·처벌 등 세계적으로 유례없는 수준으로 대주주의 부당 개입이나 내부거래를 규제하고 있다. 유럽·일본 등도 금산결합이 허용되고 실제 보험사(그룹)를 중심으로 다수 비금융사에 출자하지만, 일본은 순환출자도 용인되고 있고, 기본적 ‘분산투자 원칙’과 ‘공정가격 거래원칙’ 정도만 규율하고 있는 실정이다. 현재 이미 잘 알려진 한국의 갈라파고스 대주주·계열사 관련 출자·거래 규제 목록을 보면 다음과 같다.

대주주·계열사 관련 출자·거래 규제 현황

구분	규제법안	주요 내용
한도	보험업법	대주주 및 자회사 유가증권(주식·채권) 투자 합계 : Min(총자산의 3%, 자기자본의 60%) 대주주 및 자회사 신용공여 : Min(총자산의 2%, 자기자본의 40%) 동일 자회사 신용공여 : 자기자본의 10% *106조1항7호
	금산법	동일 그룹소속 금융사 합산해 다른 회사 발행주식의 일정비율 (5/10/15/20%) 이상 소유시 사전 승인
금지	보험업법	재무구조 부실 대주주에 대한 신규 신용공여 및 유가증권 취득 금지 대주주의 타회사 출자를 위한 신용공여, 자산 무상양도 및 불공정 조건 자산거래 금지 개인이익을 위한 영향력 행사 금지
	공정거래법	기업집단 내(자산5조원 이상) 상호출자 / 순환출자 금지
제한	공정거래법	금융보험사의 계열주식 의결권 행사 제한 * 임원선임/해임, 정관변경, 합병/영업 양수도만 15% 한도로 예외 허용
절차	보험업법	자기자본의 0.1% 또는 10억원 이상 거래시 재적이사 전원 찬성 필요 일정액 이상 거래 7일내 보고/공시, 분기별 공시
	공정거래법	대규모 내부거래(분기거래 합계액이 자본의 5% 혹은 50억원 이상)의 이사회 의결 및 공시 * 상장법인은 제적임원 2/3 이상 찬성
	상법	자산 2조원 이상 상장 금융사는 특수관계인과 자산의 1% 이상 거래시 및 분기 5% 이상 거래시 이사회 승인, 주총 보고
처분	금산법	한도초과 미승인주식 등 처분명령(이행강제금/벌칙)

둘째, 제정안은 해외 도입국들과 다르게 순수 금융감독법이 아니라 공정거래법의 연장선상에서 기업집단 지배구조 개편 수단으로 접근하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 제정안은 다른 통합감독 도입국들에는 없는 한도규제 및 주식 강제처분 특례, 자본적정성 평가방식, 제재조치 등을 통해 금산분리를 강하게 압박하고 있다. 외국의 경우는 금산결합그룹이라 해도 자본적정성 평가시 비금융사(제조사) 출자에 대해 추가 페널티를 부과하지 않으며 자율 관리·보고 등 방식으로만 규율한다. 미국은 유럽식 '복합금융그룹' 규제체계를 운영하고 있지 않다. 다만 은행을 거느린 은행지주 혹은 금융지주그룹만 그룹차원에서 규제하고 있을 뿐이다.

무엇보다 국내의 금융지주그룹과는 속성 및 여건이 크게 다른데도 동일한 규제틀을 억지로 적용하려는 것은 불합리하다. 금융지주그룹은 지주회사가 자회사(거의 비상장사, 100% 지분율)를 완전히 통제해 한 회사처럼 운영하므로 '그룹단위' 감독에 부합한다. 금융사 간 강한 연계성으로 인한 위험 전이 등 금융그룹 내 금융사들의 통합 운영에 따른 연계성 증대의 위험을 규율하는 취지이다. 반면, 이 법안에서 규율하려는 금융사들은 개인 최대주주 1인 외에는 주주들이 다르고 법적·실질적으로 따로 운영되므로, 동일한 '그룹규제' 틀을 부과하는 것은 문제가 있다.

이와 같이 비금융회사까지 통합감독의 대상으로 보게 되는 것은 감독설계의 오류 때문이 아닌가 한다. Joint Forum에서는²³⁾ 규제대상 계열회사 즉 '규제회사(regulated entities)와 비규제대상 계열회사(unregulated entities)를 구분하고 있고, '규제회사는 금융 서비스를 제공하는 모든 회사들이 아니라 은행, 증권, 보험사만을 의미한다.²⁴⁾ 그리고 비규제회사는 금융 서비스를 제공하긴 하지만 은행, 증권, 보험사가 아닌 예컨대 할부회사, 카드회사 같은 회사들이다. 한국에서는 규제회사를 금융회사로, 비규제회사를 비금융회사로 오인하는 경향이 있다. 그러나 이것은 Joint Forum의 논의의 맥락을 과도하게 한국식으로 접근한 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 비규제회사에 대해서는 1999년 감독지침까지만 해도 규제

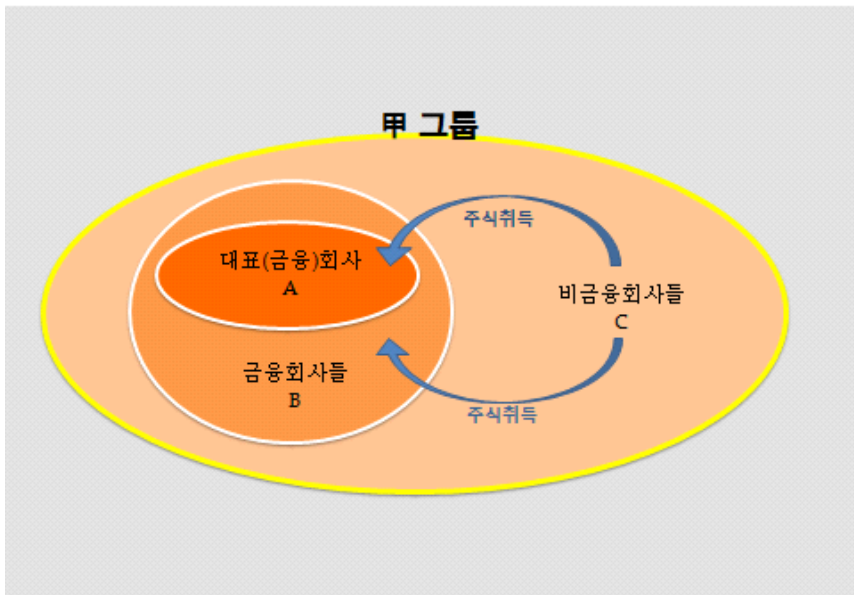
23) 국제금융감독협의회(Joint Forum)는 1996년 3대 국제금융기구(BCBS, IOSCO, IAIS)가 공통사항과 복합금융 이슈 등을 다루기 위해 공동으로 설립한 기구이다.

24) 민세진·강신우, 전계 "한국형 금융그룹 통합감독 도입방안", 17면.

25) 민세진·강신우, 전계 "한국형 금융그룹 통합감독 도입방안", 10면.

회사들만큼의 규제가 적용되지는 아니하였다. Joint Forum과 EU의 복합금융그룹 감독 범위에는 비금융회사는 감독대상에서 빠지고 있다.

Joint Forum의 문제는 바로 비규제회사(unregulated entities)라고 지적하는 견해도 있다.²⁶⁾ 그러한 견해가 옳다고 하더라도 ‘비규제회사가 비금융회사인 것은 아니고, 전통적인 규제회사인 은행, 증권, 보험사가 아니면서 규제회사와 밀접하게 연결되어 있고 금융활동을 영위하는 회사를 말하는 것이지, 단순히 금융회사가 주식을 소유하고 있는 비금융회사까지 포함하는 것은 아니다.’²⁷⁾ 요컨대 한국은 비규제회사를 비금융회사로 오인하는 바람에 비금융회사도 감독 대상에 포함시키는 실수를²⁸⁾ 저지르게 된다. 금융회사와 비금융회사 간의 거래 또는 규제회사와 비규제회사 간의 거래로 인한 위험 문제는 규제회사인 금융회사의 내부통제문제와 관련이 있으므로 내부통제로써 해결해야 한다. 한국에서도 최소한 비금융회사를 복합금융그룹 감독 대상에서 제외하여야 한다.



26) 비규제회사와 비금융회사를 혼동하여 비금융회사를 통제해야 한다는 견해로 이기영, 「국내 금융회사 그룹 리스크 평가와 관련 제도 개선방향」, 한국개발연구원 연구보고서 2016-10, 2016, 88면 참조

27) 민세진·강신우, 전계 “한국형 금융그룹 통합감독 도입방안”, 14~15면, 20면.

28) 실은 실수가 아니라 고의가 아닐까 생각할 수도 있을 터이다.

2. 대표회사를 통한 그룹 리스크 통합관리의 문제점

(1) 금융대표회사 지정

이 법률안은 기업 그룹 중 **금융 대표회사**를 하나 정해야 한다. 이 대표회사를 A회사라고 한다면, 이 법률은 A를 핵심으로 하여 그룹 내 다른 금융회사 B들에게 통합하여 적용된다. A와 B들을 묶어서 **복합금융그룹**이라는 이름으로 **통합관리** 한다고 하면 어느 정도 이해할 수는 있다. 그런데 문제는 더 나아가 A와 B들이 지분을 보유하고 있는 그룹 내 다른 비금융회사인 C들에게까지도 이 법률의 영향이 미칠 수 있다는 것이다. 금융그룹 통합감독법이지만 'A와 B가 지분을 보유하고 있는 그룹 내 다른 비금융회사인 C들에게도 자료제출을 요구하는 등 그룹에 소속된 기업 전체가 관리대상이 될 수 있다. C들이 금융그룹으로서 자료제출 요구 등 관리대상이 되지 않으려면 A와 B들이 C들의 지분을 소유하지 않아야 한다. 그러나 A, B들의 입장에서 C들에 투자하는 것이 가장 안전하고 수익이 좋다는 것이 명백한 경우 투자를 막는 것이기 때문에 결국 A, B회사들의 영업이 제한되고 이윤획득의 기회가 제한되면서 결국 A와 B들의 수익력이 낮아지고 그 주주들에게 기회이익을 상실케 하는 문제가 발생한다. 실은 이것이 문제가 아니다.

(2) 대표회사 이사회 중심 통합위험관리체계 구축

금융그룹 내 **대표회사**는 그룹 위험관리정책의 수립 등 **금융그룹 건전성 관리**와 관련한 제반 업무를 이행해야 한다. 현실적으로 위 7개 그룹의 각 대표회사는 어느 회사인지 뻔한데, **삼성의 경우는 삼성생명, 한화의 경우는 한화생명, 교보의 경우는 교보생명, 미래에셋의 경우는 미래에셋대우, 현대차의 경우는 현대캐피탈, DB의 경우는 DB손해보험, 롯데의 경우는 롯데카드**이다.

대표회사 이사회는 그룹 위험관리의 **주요사항을 심의·의결**하고, 대표회사 이사회를 보좌하는 **위험관리기구를 설치·운영**하여야 하도록 되어 있다. 나아가 **금융그룹의 건전성을 통합 관리**해야 한다. 금융그룹 차원의 실제 손실흡수능력(적격자본)이 **업권별 최소 자본기준(필요자본)** 이상으로 유지되도록 **통합 자본 적정성을 관리**해야 한다. 또한 금융그룹은 **그룹 내부거래 및 위험집중**이 금융

그룹의 건전성에 미치는 영향을 적절히 평가·관리해야 하며, 금융그룹은 비금융계열사와의 출자관계 등에 따른 전이위험을 적절히 평가·관리해야 한다.

그러나 금융지주회사와 달리 대표회사는 계열사의 경영 전반을 관리할 권한이 없는데 ‘그룹 위험관리’ 책무만 부여해 실행에 한계가 있다. ‘그룹 위험’은 전 계열사의 전략·상품·자산운용 등 제반 경영활동에서 생기고, ‘위험관리’는 사전·사후 관리를 모두 포함한다. 대표회사는 그 기능상 그룹위험 관리 수행에 근본적 한계가 있고,²⁹⁾ 계열사의 자체 위험관리 실패 시 관리책임만 부담하게 될 우려가 크다.

(3) 새로운 위험의 발생 가능성

계열사를 대부분 100% 지배하고 경영관리업무가 법으로 보장된 금융지주회사와 달리, 각 금융계열사(상장사 다수)를 억지로 묶고 대표회사를 통한 그룹리스크 통합관리는 현행 법규와 상충되어, 경영안정성을 해치고 오히려 새로운 위험을 발생시킬 가능성이 크다. 대표회사의 계열사 위험관리의무는 독자 운영되는 계열사에 옥상옥의 외부 지배기구를 강요하여 상법, 지배구조법 등의 취지·내용과 모순된다. 그룹위험관리를 위해서는 대표회사가 경영전략부터 상품에 이르기까지 계열사 경영전반에 대한 승인, 관리, 통제 등 건전 개입이 필요하다. 억지로 묶인 개별사의 경영은 물론 금융시스템에도 새로운 위험요소로 작용할 우려가 크다. 계열사 간 법적 연계성 및 연대책임만 증가해 취지와 달리 오히려 동반부실화 위험에의 노출을 초래한다.

무엇보다 대표회사와 소속회사 주주들 간 이해상충으로 계열사 주주이익이 침해될 소지가 크며, 계열사 경영진은 ‘배임’ 등 법적 위험에 노출 우려가 크다. 대표회사가 그룹 위험관리 전반을 총괄하려면 소속회사(다수 상장사)의 경영 전반에 대한 밀접한 개입이 불가피하다.³⁰⁾ 소속회사 경영진이 주주이익에 반하여 대표회사의 요구에 따르는 것은 배임이며, 민형사상 책임이 불가피하다. 계열사의 경영자율성이 크게 제약받고 그 계열사 주주 이익을 침해할 소지가 있다. 대

29) 조대형, 전계 “금융그룹 통합감독 도입방안의 주요 쟁점과 향후 과제” ; 이재연, 전계 “통합감독의 기대효과 및 발전방향”, 금융그룹 통합감독법 제정안 토론회 자료집.

30) 예컨대 위험관리의 일환으로 대표회사는 계열사 주주의 의사·이익과 다르게 핵심 자산·전략·상품·사업 등을 폐기·제한·통합토록 요구하는 경우.

표회사가 지분이 없거나 지배력이 낮은 회사(지분율이 적은 상장사)까지 관리하려 할 때 문제는 더욱 심화된다. 예컨대 계열사가 성장 혹은 수익성을 위해 신상품 출시, 신사업 진출, 고수익(위험) 자산의 운용 확대, 사업부문 통합 등을 도모할 때 대표회사는 그룹 위험 증가를 이유로 제한·수정·폐기를 요구하는 경우가 그렇다. 이때 대표회사의 정책·지시·조정 등에 따름으로써 손해가 발생하면, 계열사 경영진은 배상책임 및 배임 등 민·형사책임에 노출된다. 상법상 이사의 충실의무(제382조의3), 회사에 대한 책임(제399조) 등이 적용될 우려도 크다. 비록 위험관리 목적이라 해도 공정거래법상 부당한 경영간섭,³¹⁾ 부당한 공동행위 등에 해당할 소지도 있다.

또한 지배주주의 협조조치 의무화(이학용 의원안 제9조 제3항·제8조 제3항)는 현 상법·지배구조법상 대주주가 계열사 경영에 개입하는 것에 한계가 있는 현실에 비추어 과도한 책무를 부담시킨다. 금융그룹은 금융지주그룹과 달리 소유·운영 구조나 대표회사 권한에 큰 차이가 있어 실질적 그룹위험 관리가 곤란하고 계열사 소액주주와 충돌 등 법적 위험만 커질 가능성이 크다.

3. 규제의 중복·과잉으로 불필요한 부담 가중

(1) 불필요한 추가부담

규제대상 그룹은 소속사들이 개별법상 강한 규제 및 그룹단위 자본규제를 이미 받고 있으므로, 그룹에 대한 추가 규제는 불필요한 부담만 가중시킨다. 현재 권역별로 건전성 규율체계가 잘 확립되어 있고 대주주 거래도 각종 법률로 촘촘히 규율하고 있어 규제의 중복·과잉이 초래될 수밖에 없다.

해외 주요국의 금융그룹 통합감독은 특정 회사(지주회사 등)가 여러 금융자회사들을 사업부처럼 지배·운영하는 경우를 규율한다. 무분별한 내부출자와 위험자산 확대 등으로 금융계열사 간 위험 연계성이 커진 데 착안하여, 기존 개별사 자본규제를 보완하는 선에서 그친다. 그러나 한국 '금융그룹은 대주주만 동일할 뿐 법적, 경제적 연계성이 적은 편의상 집합에 불과하고 이미 개별법으로 강

31) 제23조 1항 4호(시행령 제36조 및 별표1의2 6마); 예컨대 생보사와 손보사는 장기보험·건강보험·퇴직연금 등 시장에서 경쟁 중인데 대표회사(생보사)가 위험을 이유로 계열 손보사의 해당 부문 축소·매각·통합을 요구하는 등의 경우를 생각해 볼 수 있다.

한 규제가 적용되고 있다. 법적, 실질적으로 지배회사가 없어 계열사가 독자 운영(상장사 다수)되는 등 위험을 공유하는 그룹(단일체)으로 보기 곤란하다. 대부분 단일 업종(주로 보험업) 중심으로, 개별법상 이미 연결 RBC(보험그룹 Risk Based Capital),³²⁾ 연결순자본비율(증권그룹) 등 그룹단위 자본규제를 적용받고 있다. 비금융계열사에 대한 출자·거래도 이미 각종 법률에서 해외사례에는 없는 3중, 4중의 사전 규제들을 받고 관련 위험을 반영한 자본적정성 평가도 받고 있다. 특히 삼성, 한화, 교보 등 그룹은 대부분 보험중심 그룹으로, 조만간 적용될 IFRS 17이나 강화된 자본적정성 평가기준(K-ICS)와 맞물려 막대한 자본 확충 부담이 발생한다. 필요 이상의 과도한 자본 보유 및 확충은 경영효율성을 저해해 주주 및 계약자에게 부담을 초래할 수밖에 없다.

(2) 주식처분명령(계열분리) 등으로 인한 추가부담 가능성

현재 우리나라에서 논의되는 통합감독 내용은 감독대상을 금융업종으로만 국한한 해외 주요국과 달리³³⁾ 비금융계열사까지 포함해 출자·거래 등에 대한 과도한 위험을 반영하며, 금산결합 자체를 문제시하는 측면이 있다. 금융그룹 자본적정성 평가시 비금융계열사 주식의 위험을 추가 반영하고, 기준 미달시 주식처분명령(계열분리) 등 조치까지 가능해 대규모 자본 확충 혹은 우량 주식의 매각 등 막대한 초과분 해소 부담이 발생한다. 특히 이학영의원안 제25조 제3항에 따르면 경영개선계획 미이행의 경우, 금융그룹의 위험관리가 현저히 곤란하게 되어 금융시장 안정을 해칠 것이 명백하다고 인정되는 경우에는 금융그룹에 속하는 금융회사 또는 대주주에게 주식매각명령을 할 수 있다. 금융사 발행주식 처분으로 복합금융그룹이 아닌 금융그룹으로 전환하거나 금융사 또는 비금융계열사가 발행한 주식의 일부 또는 전부 처분할 수 있게 되어 있다. 이와 같이 복합금융그룹으로부터 제외³⁴⁾ 혹은 금융·비금융사 발행주식의 처분명령권 행사는 감독재량권의 남용으로서 과도한 규제이다. 매각명령 발동 사유가 추상적으로 되어 있어 감독당국이 포괄적 재량권을 보유하므로 자의적인

32) 보험회사 연결 방식 지급여력비율

33) 정부보도자료(2018.7.) 참조. 해외 주요국에서는 우리와 달리 금융계열사 간의 내부출자만 고려한다.

34) 정의상 1개 업종을 제외한 모든 금융회사를 매각해 기업집단에서 제외하는 의미(계열분리).

발동 우려가 크다. 금융회사·대주주의 재산권을 심대하게 침해할 소지가 있는 세계적으로 유례가 없는 규제이다. 특히 금융당국의 자의적 판단만으로 비금융사를 포함한 다수 계열사 대주주 개인주식의 매각까지 강제하는 것은 금융그룹의 전전성 관리·개선의 책임을 대주주에게 지우는 것으로 불합리하고 개인재산권을 과도하게 침해한다. 대주주는 지배구조법·상법 등 제한으로 개별사의 위험관리 및 개선을 직접 관장하거나 개입하는 데 한계가 있음에도 관리·책임 주체로 보는 것은 무리이다. 현재도 금융사 대주주에게는 금융회사가 부실화되거나 부당행위에 개입된 경우 형사처벌은 물론 막대한 경제적 책임까지 부과하고 있다. 금융그룹 문제의 원인과 개선책임을 대주주 등에 과도하게 묻는 것은 부당하고, 감독대상·시정조치의 무분별한 확대는 감독 권한의 비대화와 불투명성만 확대된다.

특히 이학영의원안 제18조는 그룹단위 대주주거래 한도 규제를 적용하고 있고 제19조, 제29조, 부칙 제6조에 따르면 금융그룹의 비금융회사 주식 소유 특례를 규정하고 있다. 대주주거래 한도 규제는 금융지주회사법상 그룹 합산기준 동일인 신용공여·주식투자 한도 규제 적용 및 처벌(제29조 등), 한도 초과분 5년 내 처분(부칙 제5조) 등을 보험사 보유주식도 시가 기준으로 판단하는 금융지주회사법상 합산 한도 규정을 적용하는 것으로 원가 평가하는 보험법규와 정면으로 배치된다.³⁵⁾ 현재 국회에 보험업법상 한도(3%) 산출 관련법안이 계류중인데, 이러한 논의와 보험법규를 뛰어 넘는 조치이다. 이로써 수십년간 적법하게 취득·보유한 주식에 대해 특별한 이유 없이 갑자기 불법화시키고 매각을 강제해(부칙 제5조) 법적 안정성을 크게 훼손하고 이해관계자들의 권리를 심대하게 침해한다. 보험사가 보유한 비금융계열사 주식의 가치가 큰 그룹은 엄청난 규모로 주식을 매각해야 하는 재무적 부담이 생기고, 해당 비금융계열사의 경영권마저 심각하게 위협하는 상황이 된다.

비금융회사 주식 소유 특례는 비금융사 지분율 5%/10% 초과시 사전 승인, 처벌(제29조 등), 기존 초과분 5년 내 처분(부칙 제6조) 등은 금산분리 및 계열사 통합경영을 전제로 하는 금융지주회사 그룹의 합산한도 규제를 적용하는 것으로 불합리하며 규제의 중복·과잉을 초래한다. 금융지주그룹처럼 지배회사가

35) 현행 보험업법은 보유한도(총자산의 3% 혹은 자기자본의 60% 중 적은 금액)를 산출시 보유주식 가치를 원가(취득 가격)으로 평가.

계열사의 자산운용, 자금 배분을 기획·지시하는 등 한 회사처럼 운영하는 경우에 타당한 규제이고, **금융그룹은 이러한 운영이 불가능**하므로 동일 적용은 불합리하다. 계열사는 자사 위험관리 기준 및 이사회 결정 외에 건진이 대표회사 사전 검토 승인 등을 받아야 해, 자산운용에 대해 사실상 2중의 지배기구가 작동한다. 대주주 거래는 이미 회사별로 한도·금지 등 중층의 규제가 있고³⁶⁾ 자본적정성 평가시에도 관련 위험이 반영되므로 불필요하다. **법 제정 이전 취득한 주식의 처분을 강제하는 명백한 소급입법이자 과잉금지 원칙에 위배되며 중복 규제**이다. 대주주 거래는 이미 회사별로 한도·금지 등 중층의 규제가 있고 자본적정성 평가시에도 관련 위험이 반영돼 규제목적 달성 가능하다.

특례조항들은 무리하고 과도한 규제로 금융산업과 국민경제에 실익은 없고 큰 부작용만 초래할 것이다. 결국 일부 그룹은 핵심계열사 주식의 대량매각이 불가피하고³⁷⁾ 당해 계열사는 내부지분을 급락으로 투기자본 등의 공격에 전면적으로 노출된다. 이러한 사례는 외국에서는 상상도 할 수 없는 일어서 입법례도 전무하다.

(3) 자의적 운영 우려

평가 결과는 강한 처벌·제재조치로 연결됨에도 불합리한 기준으로 과도한 수준을 반영하게 하는 등 금융당국의 자의적 운영이 우려된다. 글로벌 준거기준이 없어 '위험 집중과 관련해 불합리한 산출식이 설정되고 '전이 위험'도 일반적 측정사례와는³⁸⁾ 전혀 다르게 지배구조 등 주관적·질적 요소로 평가될 개연성이 크다. 비금융사에 대한 출처의 위험은 어떤 구체적 성격이든(신용위험·시장위험·집중위험 등) 이미 권역별 자본적정성 평가시(보험의 연결 RBC 등)에 대부분 반영되고 있고, 그 결과가 그룹 자본적정성 평가시에 그대로 합산되므로 한국과 같은 추가적 고려는 근본적으로 상당한 중복 반응을 초래한다. **그룹자본적정성 평가들은 글로벌 기준·방식과 맞지 않고 인위적 소유·지배구조 개편**

36) 외국에는 개별사는 물론 그룹단위로도 사전 한도 특히 별도 대주주 한도규제가 없다.

37) 각종 보도와 분석에 따르면 대부분 그룹이 2022년 도입 예정된 보험업 새 자본평가(K-ICS)까지 걸쳐 기준 충족에 어려움이 예상된다고 한다.

38) 은행권의 경우 자본적정성 평가시 시스템적 위험, 경기완충자본 등을 추가 가산하는 사례(바젤Ⅲ)는 있지만 철저히 계량적 요소(지표)로만 산정한다.

을 위한 수단으로 활용될 우려가 크다.

삼성생명, 한화생명, 교보생명, DB손해보험 등 보험회사는 그렇다 하더라도 그룹 내에 캐피탈, 카드회사가 있다고 해서 금융그룹이라 할 수 있는지 의문이다. 캐피탈은 자동차 할부판매에 필수적인 업무인데, 이것을 이유로 현대차그룹 전체를 금융그룹으로 보는 것은 지나친 것이라 본다. 롯데카드도 같다. 백화점 할부 판매는 대부분 카드사의 factoring 거래로 이루어지는 것이 정상적인 거래형태인데, 그룹 내에 카드사가 존재한다고 해서 그룹 전체가 관리대상이 된다니, 당국의 과잉규제본능에 대해 입이 다물어지지 않는다. 말하자면 **이들은 앞에서 말한 비규제회사들인 것이다.** 이와 같이 제정안은 그룹단위의 출자·거래 한도 등 규제를 특례로 신설하고 주식 처분을 강제해 신뢰 보호, 소급입법, 과잉금지 등의³⁹⁾ 문제를 발생시킨다. 이로 인해 시장에서는 금융그룹 통합감독 제도가 공정 거래법의 연장선상에서 금산분리 및 지배구조 개편 제도로 인식될 우려가 크다.

V. 보다 근본적인 문제 - 그룹 인격의 인정 여부

제정법안은 '개별 회사의 주주 이익 및 이사회 중심' 운영을 골간으로 하는 국내 상법과도 크게 충돌한다. 잘 알려진 바와 같이 한국 회사법은 개별 단위회사를 규율 대상으로 한다. 그러나 한국에서도 기업그룹에 어느 정도의 독자성을 부여하는 경우가 있다.

1. 지주회사 체제

기본적으로 지주회사체제는 현재 그룹을 하나의 통제단위로 본다. 그러나 지주회사의 경우에는 지주회사가 자회사와 손자회사의 지분을 상당한 정도로 보유해야만 하도록 되어 있어서 어느 정도 일체감이 있는 기업군으로 이루어져 있다.

39) 재산권을 크게 침해하는 반면, 국민경제상 긴박성도 없고 자본적정성 평가 등 보완적 규제수단도 충분히 존재한다.

2. 한국형 로젠블룸 판결

다음으로 배임죄 관련 판례를 들 수 있다. 근래의 대법원 판결에서 프랑스의 로젠블룸 판결(Rozenblum Doctrine)처럼 기업그룹의 존재를 인정한 바 있다.⁴⁰⁾ 이 판결에서 그룹에 속한 기업들이 통합구매·외상거래·자금대여 등 그룹사 간 지원을 지시한 기업 회장이 손해 난 회사에 대한 배임으로 기소되었으나 대법원은 “오너가 등 특정인·특정회사 아니라 공동의 이익 위한 경영 판단 땀 배임으로 볼 수 없다”고 판시하였다.

이 판결에서 대법원은 “동일한 기업집단에 속한 계열회사 사이의 지원 행위가 기업집단 차원에서 계열회사들의 공동이익을 위한 것이라 하더라도 지원 계열회사의 재산상 손해의 위험을 수반하는 경우가 있으므로, 기업집단 내 계열회사 사이의 지원 행위가 ‘합리적인 경영 판단의 재량 범위 내’에서 행해졌는지 여부는 신중하게 판단해야 한다”고 밝혀 계열사 사이의 지원 행위에 대해서도 ‘합리적인 경영판단의 재량 범위 내’라면 경영자의 책임이 면제될 수 있음을 최초로 시사했다.

아울러 ‘합리적인 경영 판단의 재량 범위 내’인지를 판단하는 기준으로 다음 다섯 가지 기준을 제시했다. ① 지원을 주고받은 계열회사들이 실질적으로 공동의 이익을 추구하는 관계에 있는지 ② 지원 결정이 특정인이나 특정회사가 아닌 공동의 이익을 위한 것인지 ③ 지원한 계열사의 능력과 의사를 충분히 고려해 객관적·합리적으로 결정했는지 ④ 구체적인 지원이 정상적·합법적인 방법으로 이뤄졌는지 ⑤ 지원하는 계열사가 부담이나 위협에 상응하는 보상을 기대할 수 있었는지 등이다.

이와 같이 이 판결에서 한국에서 기업그룹의 공동이익 개념을 처음으로 인정했다. 그러나 무질서하게 가끔씩 튀어나오는 판결에서 법원이 우연하고 자의적으로 그룹개념을 인정하기 보다는 입법화 등 시스템적으로 그룹개념을 확립해야 할 것이다.

40) 최준선, [대한민국을 흔든 판결들] <40> 계열기업 간 지원과 배임죄, “계열사 지원, 배임 단정 안 돼” ... 경영판단 면책 입법화 필요(대법원 2017년 11월9일 선고 2015도12633 판결), 2018.02.23. 17:41. <https://www.hankyung.com/article/2018022339001>.

그렇다면 금융그룹통합감독법이 로젠블룸판결을 제도화한 최초의 입법이라고 할 수 있는가? 전혀 그렇지 않다. 기업그룹에 대한 기본법인 상법에서 먼저 그 법리를 확립하여야 한다. 현재는 각 기업의 법인격이 상호 독립된 지위에서 활동하고 그에 따른 책임을 부담한다. 금융그룹통합감독법은 법인격 독립의 원칙을 무시한 **행정편의적인 grouping일 뿐**이다. 이 법률은 마치 **그룹 인격을 인정하는 듯한 시늉을 하고 있으나 실은 그룹인격의 인정과 아무런 관련도 없다**. 그룹 인격이 인정되지 않는 상황에서 이와 같이 어느 그룹에 속한다는 이유로, 또 금융회사가 비금융회사의 지분을 일부 소유한다는 이유로 금융회사와 비금융회사 전체를 감독대상으로 하는 것은 회사법의 기본 법리상 타당하지 않다.

3. 제정안의 규정과 정관 소정 목적에 의한 권리능력 제한

판결은 그렇다 하고, 제정안은 기업그룹 중에 '대표회사'라는 것을 선정하여 그 대표회사의 이사회에 그룹위험 관리의 책임을 맡긴다는 발상은 신선하다 못해 생똥맛다. 더군다나 A와 B그룹에 속하는 금융회사들이 다만 주식을 일부 보유하고 있다는 이유로 그룹 내에 금융업과 관련 없는 회사들(C그룹 회사)까지 묶어서 자료제출 등을 요구하는 것은 한국의 사법 체제상 현실적으로 불가능한 것이다. 대표적인 규정을 보면 다음과 같다.

제정법안 제20조(감독) ③ 금융위원회는 금융그룹의 위험관리에 관한 사항을 감독하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 **소속 비금융회사에 대하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.**

제정법안 제25조(건전경영지도 등) ② 제1항에 따라 조치(금융위원회의 조치)를 받은 대표회사는 다음 각 호의 사항을 포함한 경영개선계획을 제출하여야 한다.

1. 자본의 확충 또는 위험자산의 축소
2. 내부거래 축소·해소 또는 위험집중의 분산
3. **금융그룹 위험관리체계의 개선**
4. 위험의 전이 가능성이 있는 **소속 비금융회사와의 출자·자금 기타 거래관계의 중단 또는 해소**

대표회사의 이사회가 무슨 정당한 권한이 있어 법인격이 다른 회사에게 자료 제출을 요구하는 등 위기를 관리한다는 것인지 의문이다. 특히 대표회사 등이 다른 회사의 주식을 보유한다는 이유로 대표회사의 이사회가 다른 회사에게 자료 제출 등의 요구를 한다는 법리상 불가능하므로, 법률로써 그러한 권한을 부여하겠다는 것이다. 그러나 법률이란 아무렇게나 만든다고 모두 법률이 아니다. 국가 법률체계 전체와 맞아맞고 정의, 합목적성, 법적안정성과 사회 구성원인 국민이 동의할 수 있어야 하며, 특히 수범자들에게 납득되어야 한다. 대표회사의 이사회가 다른 회사의 자본의 확충 또는 위험자산의 축소, 내부거래 축소·해소 또는 위험집중의 분산, 금융그룹 위험관리체계의 개선은 오지랖 넓은 것이다. 위험의 전이 가능성이 있는 소속 비금융회사와의 출자·자금 기타 거래관계의 중단 또는 해소와 같은 경영개선계획을 작성하여 금융위원회에 제출하라는 것도 철저히 금융대표회사의 입장만을 반영하는 것이어야 하며, 비금융회사의 행동계획을 포함시킬 수는 없다. 상법상의 법인격 독립성을 훼손하는 것은 한국 사법체계를 훼손하는 것이기 때문이다.

어느 한 회사가 아무리 그 소속 그룹 내의 회사에 대한 것이라고 하더라도 타 회사의 행동을 제약하는 것은 **회사법의 중요한 원리인 회사의 목적에 의한 권리능력제한에 저촉된다.**⁴¹⁾ ‘목적에 의한 회사의 권리능력 제한 문제는 법인의 행위가 정관에서 정한 한도를 넘어서는 경우의 문제이다. 회사는 정관에 기재한 목적의 범위 내에서만 권리·의무의 주체가 될 수 있는가, 즉 회사의 권리능력의 범위가 회사의 定款所定の 目的에 의하여 제한을 받는가 하는 문제에 대해서는 학설이 나누어지고 있다. 제한설과 무제한설로 나뉘지만 제한설이 판례의 확고한 태도이고⁴²⁾ 주식회사의 대표이사가 그 회사를 대표하여 그 회사의 사업목적범위에 속하지 아니한 행위를 한 경우 그 행위는 위 회사에 대하여 효력이 없다고 한다.⁴³⁾ **필자도 제한설을 지지한다.**⁴⁴⁾

41) 최준선, 「회사법」, 제14판, 삼영사, 2019, 99면 이하.

42) 대법원 1946. 2. 8. 선고 4278민상179 판결; 동 1968. 5. 21. 선고 68다461 판결; 동 1987. 9. 8. 선고 86 다카 1349 판결; 동 1987. 10. 13. 선고 86다카1522 판결; 동 1988. 1. 19. 선고 86다카 1384 판결; 동 1991. 11. 22. 선고 91다8821 판결; 동 1999. 10. 8. 선고 98다2488 판결; 동 2001. 9. 21. 선고 2000그98 판결; 동 2009. 12. 10. 선고 2009다63236 판결; 동 2013. 11. 28. 선고 2010다91831 판결.

43) 대법원 1975. 12. 23. 선고 75다1479 판결.

44) 최준선, 전제 「회사법」, 102면.

금융지주회사가 아닌 일반 금융회사인 대표회사의 정관에 그 회사가 금융그룹 위험관리체계의 개선임무를 수행한다는 것은 그 대표회사 고유의 정관소정의 목적으로 하기 어렵다. 왜냐하면 그 회사는 그 회사 자체의 이익을 위해 존재하고 활동하는 것이지 이해상충관계에 있을 수 있는 타회사의 이익을 위해 활동할 경우에는 그 주주들과 투자자들에 대한 배임이 될 수 있는데 그러한 배임이 될 사항을 정관에 규정한다는 것 자체가 non-sense이다. 이 제정안이 국회를 통과해서는 안 되는 가장 중요한 이유이다. 굳이 이런 장면을 만들고자 한다면 금융지주회사체제를 만들고 그 범위 내에서 영위하는 것이 옳다.

VI. 결 어

금융그룹 통합감독법안은 기존에 있는 법 개정안이 아니라 새로운 법률 제정안이다. 이와 관련해 이미 어떤 대기업집단은 금융 사업을 접겠다는 발표까지 한 중요한 법안이다. 그럼에도 제정 법률안이 소관 기관인 금융위원회 입법이 아닌 의원 입법으로 조용히 진행되고 있다. 금융위원회 같은 정부기관 입법안이 국회에 제출되기까지 협의, 심사, 회의 등 여러 단계를 거쳐 대통령 재가까지 받아야 하는 것과 달리 의원 입법안은 국회의원 10명 이상의 서명만 받으면 바로 국회에 제출된다. 법을 만들고자 하는 쪽에서는 의원 입법이 지난한 과정을 거치지 않아도 되니 좋겠지만, 반대로 법의 적용을 받아야 하는 입장에서 보면 충분한 논의가 생략되는 상황이다. 의원 입법이 대세라지만 복잡하고 전문적인 내용의 금융분야 제정 법률이 사실상 안을 만든 정부기관은 드러나지 않은 채 논의되는 것은 正道가 아니다.

이 법률 제정안은 사법질서를 크게 훼손하는 내용을 담고 있다. 특히 대표회사 등이 금융그룹 위험관리체계의 개선 등의 임무를 부담하게 하고 그룹 내 금융회사가 비금융회사의 주식을 소유하고 있다는 이유로 감독기관이 비금융회사에게 자료제출 등을 요구하는 것은 지나치다. 결코 국회를 통과해서는 안 될 법률이라는 것이 필자의 생각이다. 이 법률이 통과된다면 사법체계의 혼란이라는 큰 대가를 치를 것이며 동시에 한국 금융산업이 완벽한 후진 질주할 것이 틀림없다. 이

제정법이 현실화된다면 세계 시장에서 경쟁하는 한국금융에 족쇄를 채우게 되고야 말 것이다. 이런 법률은 차라리 만들지 않는 것이 낫다.

특히 한국에서는 그룹 내 비금융회사까지 포함하여 일체로 감독하는 것으로 설계하다 보니 기업집단 전체를 독점규제법에서 감독하는 외에 다시 이 금융그룹통합감독법으로써 금융회사를 대표회사로 하여 비금융회사 포함하는 그룹 전체를 2중으로 압박하는 모양이 되었다. 비규제회사를 비금융회사로 오해하여 법안을 구성하다보니 제2의 공정거래법이 되어버린 것이고, 대기업그룹에 대한 공정위의 감시로 부족해 다시 동일한 내용을 금융위가 중복 감시하는 2중 규제가 되어버린 것이다.

금융회사와 비금융회사 간의 거래 또는 규제회사와 비규제회사 간의 거래로 인한 위험 문제는 규제회사인 금융회사의 내부통제문제와 관련이 있으므로 내부통제로써 해결해야 한다. 대표회사의 이사회가 무슨 정당한 권한이 있어 법인격이 다른 회사를 통제하고 관리할 수는 없다. 굳이 이 방향으로 가고자 한다면 금융지주회사체제를 확립하고 그 범위 내에서 영위하는 것이 옳다. 금융그룹 통합감독법률이 금융산업의 건전한 발전을 목표로 하는 것이 아니라 독점금지법상 기업의 집중 문제로 파악하기 때문에 그 부작용은 매우 클 것으로 판단된다. 게으른 국회의원과 공무원에게 마땅히 표창장을 주어야 한다. 꽃이 밤에 자라듯이, 경제는 정부가 잠잘 때 자라기 때문이다.

참고문헌

- 김병덕, “금융그룹에 대한 통합감독의 필요성” 한국금융연구원, 「주간금융동향」, 제7권 제18호, 1998. 5. 2-7면.
- 김상조, “금융복합그룹 감독체계의 도입 필요성과 과제”, 2016.
- 김유환, 「행정법과 규제정책」, 2012
- 민세진, “금융그룹 감독, 하려면 제대로”, 국민일보 경제시평, 2019-01-08 04:04, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924054856>
- 민세진·강신우, “한국형 금융그룹 통합감독 도입방안”, 한국경제연구학회 학술용역보고서, 2018.3.30.
- 강신우·민세진, “한국형 금융그룹 통합감독제도 검토: EU 사례를 바탕으로”, 한국EU학회, 「EU학 연구」, Vol. 23 No. 3 (2018).
- 이기영, “그룹 리스크 반영을 위한 금융회사 자기자본 규제 개선방향”, 「KDI 정책포럼」, 제266호, 2017.8.25.
- 이기영, 「국내 금융회사 그룹 리스크 평가와 관련 제도 개선방향」, 한국개발연구원 연구보고서 2016-10, 2016
- 이재연, “통합감독의 기대효과 및 발전방향”, 「금융그룹 통합감독법 제정안 토론회 자료집」, 2018.
- 정순섭, “금융그룹 통합감독: 법제화와 법적쟁점”, 「2018년 한국금융학회 추계 정책심포지엄 자료집」, 2018.
- 조대형, “금융그룹 통합감독 도입방안의 주요 쟁점과 향후 과제”, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1431호, 2018.3.15.
- 조용복, “금융그룹 감독에 관한 법률안 검토보고”, 2018. 12.
- 최난설현, “연성규범(Soft Law)의 기능과 법적 효력 - EU 경쟁법상의 논의를 중심으로.”, 「법학연구」, 인하대학교 법학연구소, 제16권 제2호
- 최준선, 「회사법」, 제14판, 2019.
- 최준선, [대한민국을 흔든 판결들] <40> 계열기업 간 지원과 배임죄, “계열사 지원, 배임

■ 保險法研究 13권 1호 (2019)

단정 안폐” … 경영판단 면책 입법화 필요(대법원 2017년 11월 9일 선고 2015도 12633 판결), 2018.02.23. 17:41. <https://www.hankyung.com/article/2018022339001>.

Melvin A. Eisenberg, The Architecture of American Corporate Law: Facilitation And Regulation, 2 Berkeley Business Law Journal 167, 182 (2005).

<Abstract>

A Review on 'the Financial Group Integrated Supervision Act' from the Perspective of Corporate Law

Choi, Junesun

Despite the importance of the Financial Group Integrated Supervision Bill, the legislation of this bill is going on without sufficient discussion among scholars and practitioners. The bill could seriously undermine the Korean judicial order because that this Act empowers the supervisory agency to supervise the entire business group as a whole, including non-financial companies within the group through the representative company. In particular, the representative company per se has no right to control or manage over other financial firms not to mention non-financial firms, because every corporation is independent under their own liability and responsibility. Furthermore, it is unreasonable to impose obligations to file data of non-financial firms to the supervisory agency on the grounds that the representative company or other financial companies in the group own the stocks of the non-financial companies.

The writer thinks that if this Act is passed, it will pay a huge price of the turmoil in the Korean judicial system, and at the same time, the Korean financial industry will surely run backward. This negative effects of the legislation are not because this legislation is aimed at the sound development of the financial industry, but because they are designed to tackle the concentration of economic power as a second antitrust law structure in Korea. The Korean antitrust law is notorious because of it's role to control strongly general concentration of economic power through companies group rather to secure competition among market participants.

Key Words : Financial Group Integrated Supervision Act, Financial Conglomerates, Group Supervision, Intra-Group Transaction, Corporate Law, Ultra Vires, Soft Law, Rozenblum Doctrine