

# 금융회사의 지배구조에 관한 법률의 개정 논의와 관련 쟁점\*

원 동 욱\*\*

<차례> \_\_\_\_\_

- |                          |          |
|--------------------------|----------|
| I. 서론                    | IV. 종합의견 |
| II. 개정법안의 주요내용 및 추진배경    | V. 결론    |
| III. 개정법안의 주요쟁점사항에 대한 검토 |          |
- \_\_\_\_\_

주제어 : 기업지배구조, 금융기관, 이사회, 업무집행책임자, 금융회사의 지배구조에 관한 법률

<국문초록> 세계금융위기 이후 우리나라는 사외이사와 관련된 제도를 개선하였고, 금융기관 지배구조와 관련된 통합법을 제정하였다. 금융회사의 지배구조에 관한 법률인데, 동법에서는 이사회와 기능, 사외이사의 독립성을 강화하고, 감사위원회의 감사기능을 강화하고 업무집행책임자제도를 도입하는 등 금융회사 지배구조에 관한 규제를 강화하였다.

최근에 금융위원회는 금융회사의 지배구조에 관한 법률의 개정안을 공고하고 의견을 수렴하고 있는데, 동 개정안에서는 사외이사, 주요업무집행책임자, 대주주 적격성심사 등에 대한 개선방안을 포함하고 있다.<sup>1)</sup>

금융지배구조법은 은행법상의 지배구조에 근간을 두고 법의 체계를 구성하였고, 은행, 증권, 보험, 저축은행, 여신전문금융회사, 금융지주회사 등을 적용대상으로 하고 있는데, 이는 그 동안 은행에 대해서 적용되었던 지배구조의 틀을 기타 금융회사에도 확대 적용하려는 것이다. 그러나 이는 많은 문제가 있으며, 현재의 여러 가지 상황에 비추어봤을 때에도 합리적이지 못한 법제정이라는 비판이 제기되었다.

우리나라 금융회사들이 이제 세계적인 수준으로 성장할 수 있는 여건은 많이 조성되었으며, 이를 위하여 필요한 주변의 분위기를 만들어 주어야 한다. 그 중의 하나가 자율적인 지배구조를 구축하는 것이다. 금융선진국의 어느 국가에서도 금융회사의 지배구조를 일반 기업과 특별히 달리 취급하는 경우는 드물고, 오히려 개별 금융회사들이 자유롭게 선택할 수 있는 폭을 넓혀주고 있다. 이와 같은 점을 고려하면서 금융회사의 지배구조에 관한 법률의 개정방안을 논의할 필요가 있다고 본다.

\* “이 연구는 2018년도 「우송대학교 교내 학술연구조성비」 지원에 의해 이루어진 것임”.

\*\* 원동욱, 우송대학교 금융·세무경영학과 교수, 법학박사.

1) 금융위원회, 금융회사 지배구조 개선방안, 2018. 3. 15, 1면.

- 논문접수일(2018.05.31), 심사개시일(2018.06.15), 게재확정일(2018.06.25)

## I. 서론

금융위원회는 2018. 3. 15 금융위원장 주재로 “금융회사 지배구조 개선방안 간담회”를 열고 금융회사 지배구조 개선방안을 발표하였다.<sup>1)</sup> 이에 의하여 “「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 일부개정법률안(이하 “개정법안”이라 함)”을 입법에 고하였다. 개정법안을 추진하는 주된 이유는 금융회사를 실제로 지배하는 소유주를 대상으로 내실 있는 적격성 검증이 이루어질 수 있도록 최대주주 자격심사 제도를 전반적으로 보완하는 등 금융회사의 소유지배구조를 개선하고, 금융회사의 CEO 및 사외이사 선출 절차를 투명화하며 이사회 운영의 독립성과 투명성을 제고하는 등 경영지배구조를 개선함으로써 금융회사의 지배구조 전반을 선진화하려는 것이라고 한다.<sup>2)</sup>

2011. 12. 16 금융위원회에서는 “금융회사의 지배구조에 관한 법률 제정안”을 입법에 고하였고,<sup>3)</sup> 국회에 제출된 정부안에 대해서 김기식의원이 이를 수정·보완한 법률안을 제안하였고, 김기준의원이 또 다른 법률안을 제안하였으며 이종걸의원도 유사한 법률안을 제안한 후, 이를 통합하여 2015. 7. “금융회사의 지배구조에 관한 법률(이하 “금융지배구조법”이라 함)을 제정하여 2016. 8. 1 시행하였다.<sup>4)</sup> 금융지배구조법의 정부안은 그 동안 금융당국에서 2003년경에 추진하였던 통합금융법의 일환으로 생각된다. 정부에서는 2000년대에 들어서서 각 금융회사에서 출시하고 있는 새로운 금융상품이 다양한 형태로 투자자에게 판매되고 있지만, 이에 대한 적절한 대응방안이 없어서 투자자보호에 만전을 기하지 못하고 있다는 자성의 목소리가 있었다. 이와 같은 새로운 금융상품들은 과거와 같이 은행, 증권, 보험 등의 전통적인 금융 권역에 한정된 상품이 아니라 모든 금융 권역에 걸친 신종금융상품으로서 이와 같은 상품이 출현했을 때, 해당 금융 권역에 대한 감독권을 가지고 있는 금융당국에서 대상 금융기관이 어느 금융 권역에 해당하는지에 관계없이 감독권을 행사하여야 한다는 주장이 제기되었다.<sup>5)</sup> 그러나

1) 금융위원회, 금융회사 지배구조 개선방안, 2018. 3. 15, 1면.

2) 금융위원회 공고 제2018-67호(2018. 3. 15) 참조.

3) 금융위원회, “금융회사의 지배구조에 관한 법률 제정안 입법에 고(공고 제2011-235호)”, 2011. 12. 16.

4) 구기성, “금융회사의 지배구조에 관한 법률안(김기식의원 대표발의, 정부제출)·금융기관의 지배구조에 관한 법률안(김기준의원 대표발의) 검토보고서”, 국회정무위원회, 2012. 9.

5) 한국금융연구원, “금융회사의 지배구조개선 기본방향”, 2010. 6. 23.

이와 같은 주장은 제기되자마자 상당한 비판을 받았다.<sup>6)</sup> 통합금융법의 제정은 더 이상 진전이 없었는데, 이후 세계금융위기가 발발하였다.

세계금융위기는 금융선진국에 특히 심각한 타격을 주었으며, 영국 및 미국 등 금융선진국은 금융위기의 원인을 분석하고 대응방안을 수립하게 되었다. 이 과정에서 통합법의 모델이라고 불리었던 영국의 경우는 금융감독체계의 문제가 있었다는 판단 하에 영란은행의 감독권을 강화하는 방향으로, 미국에서도 FRB의 감독권을 강화하고 새로운 금융감독기구를 신설하는 방향으로 각각 금융개혁을 추진하였다.

한편 우리나라에서는 2000년 이후 선진국으로 진입하기 위해서 금융산업의 발전이 필요하고, 이를 위해서 그 동안 지속하였던 은행 중심의 금융정책을 전환하여 증권업, 보험업 등의 산업 발전을 기할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 관계법을 제정 또는 개정하는 등의 조치를 취하였다. 그러나 세계금융위기가 발발하면서 이와 같은 분위기는 주춤해졌고 금융시스템의 안정에 문제가 발생할 우려가 있거나 금융질서를 해할 가능성이 있는 사례에 대해서 적극적으로 대처하였다. 금융회사 사외이사제도를 개선하였으며, 은행의 지배구조모범규범을 제정하기도 하였는데, 그와 같은 과정에서 금융지배구조법을 제정하였고 금융회사지배구조모범규준을 제정한 것으로 보인다.

그러나 금융지배구조법은 은행법상의 지배구조에 근간을 두고 법의 체제를 구성하였고, 은행, 증권, 보험, 저축은행, 여신전문금융회사, 금융지주회사 등을 적용대상으로 하고 있는데, 이는 그 동안 은행에 대해서 적용되었던 지배구조의 틀을 기타 금융회사에도 확대 적용하려는 것이다. 그러나 이는 많은 문제가 있으며, 현재의 여러 가지 상황에 비추어봤을 때에도 합리적이지 못한 법제정이라는 비판이 제기되었다.<sup>7)</sup>

개정법안은 금융지배구조법의 제정 이후 법 적용 과정에서 문제점으로 제기되었던 사항<sup>8)</sup>을 중심으로 개정을 추진하고 있는데, 본 논문에서는 이와 관련하여

6) 김용재, “가칭 통합금융법논의에 대한 비판,” 「금융법연구」, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004; 이준섭, “통합금융법제정의 문제점과 과제,” 「금융법연구」, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004; 장덕조, “통합금융법논의에 대한 비판적 고찰,” 「금융법연구」, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004 참조.

7) 정찬형, “금융기관 지배구조 개선을 통한 금융안정 강화방안,” 「금융법연구」 제10권 제1호, 한국금융법학회, 2013, 23-32면 참조.

8) 금융감독원, “금융지주회사 지배구조 운영실태 점검결과 및 향후 계획”, 2018. 3. 15 참조.

개정법안의 주요내용 및 추진배경, 개정법안 주요쟁점사항 등을 중심으로 전반적인 금융지배구조법에 관하여 논의되고 있는 사항에 대하여 기술하고자 한다.

## II. 개정법안의 주요내용 및 추진배경<sup>9)</sup>

### 1. 임원의 자격요건 조정

법 위반으로 형사처벌을 받은 자의 임원 자격 결격기간이 형(刑)의 경중과 일치하지 않아 형평성을 결여하는 문제가 있으므로, 형(刑)의 경중과 임원 자격의 결격기간이 상응할 수 있도록 실형·실형의 집행유예·실형의 선고유예, 벌금 등 형의 종류별로 임원 자격의 결격기간을 재조정한다(개정법안 제5조 제1항 제4호·제4호의2·제5호).

법위반으로 형벌을 선고받은 자 간에 형벌의 종류에 따른 임원의 결격기간에 있어 형평성이 결여되는 측면이 존재하는데, 즉, 금융 관련 법령을 위반하여 벌금 이상의 실형을 선고받은 자는 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 5년 간 금융회사의 임원이 될 수 없으나(법 제5조 제1항 제5호), 금고 이상 형의 집행유예를 선고받은 자는 유예기간이 끝남과 동시에 결격사유가 해소되므로(법 제5조 제1항 제4호), 금고 이상 형의 집행유예를 선고받은 자의 결격기간이 보다 경미한 형인 벌금형을 선고받은 자보다 짧아지는 문제가 발생한다는 것이다.

### 2. 사외이사 외부평가제도 도입

사외이사의 직무수행에 대한 책임성을 높이기 위해 금융회사의 사외이사로서 재선임되고자 하는 자는 독립적인 외부평가기관에 의한 외부평가를 받도록 의무화한다(개정법안 제6조제4항).

금융회사의 최대주주 및 특수관계인 등 대주주의 전직 임직원이 금융회사의 사외이사로 재취업되는 사례가 과거에 빈발하였는데, 이 같은 사례는 금융지배구

9) II의 내용은 “금융위원회 공고 제2018-67호(2018. 3. 15)” 및 “금융위원회 금융정책과, “규제영향분석서(금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안”, 2018”의 내용을 요약·정리한 것이다.

조법 시행(2016. 8.)으로 금융회사의 최대주주 및 계열회사 출신 임직원의 사외이사 취임이 금지됨에 따라 다소 완화되었으나, 여전히 금융회사의 최대주주 외에 기타 대주주의 전직 임직원이 금융회사의 사외이사로 취임할 수 있는 기회는 열려 있는 상황이라는 것이다.<sup>10)</sup>

그리고 사외이사가 금융회사의 최고 의사결정 주체로서 본연의 역할을 하지 못하고 CEO의 거수기 역할을 한다는 비판이 제기되고 있으며<sup>11)</sup>, 사외이사의 직무수행 충실성을 확보하기 위해 매년 평가결과를 지배구조연차보고서에 적시하도록 의무화하고 있으나, 관대한 자기평가 및 상호평가로 변별력이 저하된 상황이다.<sup>12)</sup>

이와 관련하여 영국에서는 기업지배구조규범에서 상장법인의 이사에 대하여 3년마다 1회씩 외부평가를 실시하도록 권고하고 있으며, 이사회는 평가의 기준 및 수행방법, 평가결과에 따라 어떠한 조치를 취하였는지 등을 지배구조연차보고서에 공시하여야 하며, 이에 따라 주요 상장회사에 투자하는 기관투자자들이 Investor's Forum이라는 투자자 연합체를 형성하여 사외이사에 대한 평가 및 주주총회시 연임 찬성여부 등에 대한 입장을 교환하고 있다.

### 3. 업무집행책임자의 선임의무

금융회사의 전략기획, 재무관리, 위험관리 분야의 업무집행책임자 모두를 이사회 의결을 거쳐 주요업무집행책임자로 임명해야 해 금융회사에 과도한 인사행정 부담을 초래하는 측면이 있으므로, 각 분야의 최상위 업무집행책임자만을 이사회

- 10) 기타 대주주로는 ① 최대주주가 아니면서 금융회사의 지분을 10% 이상 소유한 주주 ② 임원의 선임 등의 방법으로 금융회사의 주요 경영사항에 사실상 영향력을 행사하는 주주 등이 있다(금융지배구조법 제2조 제5호).
- 11) 금융감독원 금융지주회사 지배구조 실태점검('17.12~'18.2월) 결과 주요 확인사항
  - ① (공통) 최근 2년간 직무수행에 필요한 외부자문을 요청한 이사회가 적고, 사외이사들도 중요 경영현안 관련 자료나 자문을 적극적으로 요청하지 않고 있다.
    - 대표이사가 이사회의장을 겸직할 경우 선임사외이사를 별도로 임명하고 있으나, 선임사외이사의 구체적 역할(사외이사 대상 이사회 소집, 사외이사의 효율적 업무수행 지원 등) 미흡
  - ② (일부 지주회사) 사외이사 중 다수의 금융관련 경력이 미흡하여 사외이사의 권한과 책임인식이 부족해데다, 대주주 리더십하에 영업실적이 양호하다는 이유로 그룹경영에 간여하는데 소극적이다. 이에 따라 이사회가 형식적으로 운영되고, 선임사외이사의 사외이사회 소집실적이 없는 등 대주주 견제기능이 작동하지 않는다(이사회 개최 3일전 안전제공, 회당 개최시간 33분, 안전당 논의시간 7분).
- 12) 평가결과 모든 사외이사가 최고등급을 부여받았으며, A지주의 경우 소정의 교육 이수시 별도의 가점(10점)을 부여하여 연임시 커트라인(85점) 하향효과가 생긴다.

의결을 거쳐 주요업무집행책임자로 선임하면 되도록 의무를 완화한다(개정법안 제8조 제1항).

이사회 의결을 통하여 선임하여야 하는 주요업무집행책임자의 범위가 금융회사의 전략기획, 재무관리, 위험관리 분야의 모든 업무집행책임자로 하다 보니, 금융회사의 인사관리에 상당한 부담으로 작용했었기 때문에 이를 완화하기 위한 조치라고 한다.

#### 4. 이사회 운영의 전문성 및 연속성 강화

이사회 운영의 연속성이 보장될 수 있도록 사외이사의 임기만료일이 일시에 도래하지 않고 순차적으로 도래하도록 의무화하고, 신규 이사후보의 추천시 이사의 인적 구성이 금융, 법률, 소비자보호, 정보기술 등 금융회사의 경영에 필요한 다양한 전문성을 반영할 수 있도록 고려하도록 한다(개정법안 제12조 제4항·제5항).

금융회사의 경우 국민이 맡긴 재산을 바탕으로 운영되며 금융소비자 등 이해관계자가 경제 전반에 걸쳐 다양하므로, 사외이사 제도 등 경영진에 대한 견제장치가 일반 기업보다 엄격하게 요구되며, 금융권에 대하여 일반 상장회사에 비해 엄격한 사외이사 도입 의무가 적용되는 등 외형적인 사외이사 활용도는 매우 높은 수준으로 유지되고 있으나,<sup>13)</sup> 실질적으로 사외이사가 대표이사의 거수기로 전락하는 등 사외이사의 역할이 유명무실화되는 사례가 많은 실정이다.

2008년 글로벌 금융위기에서 볼 수 있듯, 금융회사의 경영 건전성은 단순히 소유자인 주주의 이해관계뿐만 아니라 국민경제 및 금융시스템 전반에 영향을 미칠 수 있으며, 따라서 금융회사 이사의 위상 재정립을 통한 경영건전성 개선을 도모할 수 있도록 정부가 필요한 규제를 적극적으로 설정할 필요가 있고, 이사의 종합적인 구성이 금융회사 경영에 필요한 다양한 전문성을 갖추도록 의무화하여 이사회가 실질적인 금융회사의 의사결정 주체로 기능할 수 있도록 그 역량을 제고할 수 있는데, 이를 위해 금융회사 실정에 익숙한 사외이사가 선임 사외이사를 이끌어 경영진 견제기능을 원활히 수행할 수 있도록 사외이사의 순차적 교체의무를 명시할 필요가 있다는 것이다.

13) 일반기업은 자산총액 2조원 이상인 상장회사의 경우만 이사총수의 과반수를 사외이사로 선임하도록 의무화하고 있으나, 은행, 금융지주, 자산총액 5조원 이상 금융투자회사·여신전문금융회사·보험회사 등은 비상장회사인 경우에도 이사총수의 과반수를 사외이사로 선임하도록 의무화하고 있다.

이와 관련 해외 사례로서 ECB(European Central Bank)는 2016. 6. 발표한 「SSM supervisory statement on governance and risk appetite」에서 이사의 임기만료 시점이 특정시점에 집중되는 경우 경영의 연속성을 저해할 우려가 커질 수 있으며, 이사직 교체시 경영 연속성이 유지될 수 있도록 적절한 승계계획을 마련하도록 권고하고 있다. 또한 ECB는 2017. 5. 발표한 「Guide to Fit and Proper Assessment」에서 금융회사 이사의 자격요건으로 이사회 구성의 종합적 전문성(Collective Suitability)을 명시하고 있다. 그리고 싱가포르 Corporate Governance Code에서는 이사회는 회계나 금융, 경영경험, 산업, 기획, 소비자 등에 대한 핵심 역량과 지식을 갖춘 자들로 구성되어야 한다고 명시하였다. 영국 기업지배구조모범규범에서는 상장회사의 임원후보추천위원회는 신규 이사회후보를 추천할 때 이사회가 기술과 경험, 독립성, 지식에 있어서 균형을 이루고 있는지 평가하여 결정하도록 명시하고 있다.

## 5. 임원후보추천위원회

금융회사의 주요 등기임원 추천과정에서 대표이사 및 경영진의 영향력을 제한하기 위해 임원후보추천위원회 위원의 3분의 2 이상을 사외이사로 구성하도록 하고, 감사위원 및 사외이사 후보를 추천하는 임원후보추천위원회에 대표이사의 참여를 금지한다(개정법안 제17조 제2항· 제6항).

금융회사는 국민의 재산을 기반으로 운영되며, 부적절한 경영이 주주뿐만 아니라 국민경제 전반에 영향을 미칠 수 있으므로 일반 회사에 비해 CEO의 독단을 방지하고 이사회 내 견제와 균형을 통한 건전한 지배구조를 확립할 필요성이 크지만, 그 동안 상법 및 금융지배구조법 등을 통해 사외이사 제도를 도입하고 사외이사를 중심으로 이사회의 기능을 강화하고자 하는 제도적 노력은 있었으나, 현실적으로 CEO의 독단과 전횡을 방지하기에는 역부족이었다고 평가되며, 특히 최근 일부 대형 금융회사를 중심으로 CEO의 연임 과정에서 승계절차의 투명성이 부족하고, 사외이사가 CEO 후보 추천 및 결정 과정에서 현직 CEO의 거수기 역할에 그치고 있다는 비판이 확산되었다. CEO가 자신에게 우호적인 인사들로 이사회를 구성하여 자신의 연임에 활용하는 등 이사회 운영이 왜곡되는 것을 방지하기 위해 이사추천 과정에 대한 CEO의 영향력을 제한할 필요가 있다는 것이다.

이와 관련하여 OECD 지배구조내부규범은 사외이사 및 감사위원의 독립성 강화를 위해 임원후보추천위원회(Nomination Committee)에서 대표이사 참여배제를 권고하고 있고, OECD 조사 47개국 중 7개국(미국, 독일, 핀란드, 캐나다, 슬로베니아, 체코, 콜롬비아)은 상장규정이나 모범규준으로 임원추천위원회 전원을 사외이사로 구성하도록 의무화하고 있다.

## 6. 감사 및 감사위원의 독립성 및 직무전념성 강화

감사 및 감사위원의 독립성을 보장하기 위해 감사위원의 최소임기를 2년 이상으로 보장하고, 상근감사 및 상임감사위원도 사외이사인 감사위원과 마찬가지로 동일 금융회사에서 6년 이상 감사위원으로 재임할 수 없도록 한다. 그리고 감사위원이 감사업무와 상충할 수 있는 이사회내 다른 업무에 종사함이 없이 감사업무에 충실할 수 있도록 감사위원회 및 보수위원회를 제외하고 이사회내 다른 위원회 위원을 겸직할 수 없도록 한다. 또한 일정 규모 이상의 금융회사의 경우 감사위원회를 보좌하여 금융회사의 상시적인 감사업무를 총괄하는 내부감사책임자를 선임하도록 의무화하고, 내부감사책임자가 경영진으로부터 직무독립성을 유지할 수 있도록 그 신분을 준법감시인 및 위험관리책임자에 준하여 보장하도록 한다(개정법안 제19조제10항· 제11항· 제12항, 제20조제2항· 제5항· 제6항).

현재 금융회사의 상근감사 및 사내이사인 감사위원(=상임감사위원)은 연임에 대한 별도의 제한이 없어 장기간 연임이 가능하다. 현행법상 상근감사 및 상임감사위원의 결격요건은 “사외이사로서 6년(계열회사까지 합산하는 경우 최대 9년) 이상 재직”하는 것만 결격사유로 규정하고, 상근감사 또는 감사위원으로서의 누적 재임기간은 제한하지 않는다. 이로 인하여 저축은행권을 중심으로 금융회사의 상근감사나 상임감사위원이 장기간 재임하는 사례가 적지 않게 발생하는 상황이다.<sup>14)</sup> 동일인이 한 회사에서 감사직무를 장기간 수행할 경우, 경영진의 직무수행을 감시하는 감사 본연의 기능에 충실하지 못하고 경영진과 유착관계를 형성할 우려가 있는 바, 이를 개선할 필요가 있다는 것이다.

상근감사 또는 감사위원의 최소임기 또한 보장되고 있지 않아 감사위원의 독립적 직무수행을 저해할 소지가 있으며, 금융회사가 감사위원 임기를 1년씩 갱신

14) 저축은행 상근감사 및 상임감사위원 48명 중 13명의 재임기간이 6년을 초과하고 있다.



시킴으로써 감사위원이 임기연장을 위해 경영진에 순응하도록 종용할 우려가 있으므로, 독립적 직무수행 보장을 위한 최소한의 임기보장이 필요하다. 또한 감사위원이 감사업무에 충실할 수 있도록 전문성 및 직무 전념성을 보장할 수 있는 장치도 부재하다.<sup>15)</sup> 상임감사위원이 없는 회사의 경우 감사위원회를 보좌하여 내부감사업무를 총괄하는 미등기임원인 내부감사책임자 선임을 의무화하여 감사업무의 연속성이나 전문성을 제고하려는 것으로 보인다. 이는 것이다.

이와 관련하여 OECD 조사대상 47개국 중 영국, 미국을 포함한 14개국은 감사위원회를 사외이사만으로 구성하도록 의무화하고 있으며, 영국 기업지배구조모범규범은 사외이사가 동일회사에서 9년을 초과하여 재임할 경우 더 이상 독립성이 유지되기 어렵다고 서술하고 있다.

## 7. 임직원의 보수투명성 강화

사외이사, 감사, 감사위원, 준법감시인 및 위험관리책임자에 대하여 회사의 재무적 경영성과와 연동하지 않는 별도의 보수지급 및 평가기준을 마련하도록 의무화한다. 그리고 대통령령으로 정하는 금액 이상의 성과보수를 수령하는 임원 및 금융투자업무담당자 등의 개별보수 총액을 보수체계연차보고서를 통해 공시하도록 의무화한다. 또한 자산총액 일정액 이상의 상장 금융회사의 경우 매 3년마다 등기임원에 대한 보상계획을 주주총회에 상정하여 심의를 받도록 의무화한다.

그 동안 금융회사 임원은 일반법인 임원에 비해 상대적으로 높은 보수를 받아 왔으나, 높은 보수에 걸맞는 성과를 주주 및 금융소비자에게 창출하는지에 대해서는 사회적으로 의문이 제기되고 있으며, 따라서 보수지급 내역에 대한 공시를 통해 주주로부터의 통제를 강화함으로써 높은 보수수령에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다.

그리고 금융회사 임원의 장기성과에 대한 책임성을 강화하기 위해 임원 보수의 일정부분을 장기성과급 형태로 3년 이상 이연지급하도록 의무화하고 있으나, 직무 성격에 따른 차등화의 필요성이 제기되고 있는데, 임원 중 사외이사, 감사

15) 사외이사인 감사위원에 대해서만 금융관련 전문성 요건이 적용(법 제6조 제3항)되고, 상근감사 및 상임감사위원에 대해서는 적용되지 않으며, 감사위원이 이사회의 구성원으로서 감사위원회 업무 외에도 이사회 내 다른 위원회에 광범위하게 참여해 감사업무에 전념할 시간이 부족하다.

(감사위원)는 경영진의 업무집행을 감시(supervision)하여 경영진이 주주의 장기이익이 아닌 자신의 내부이익을 추구하는 것을 견제하는 역할을 수행하므로, 재무성과에 기초한 성과보수를 지급할 경우 경영진과 유인체계가 동일해져 경영진을 견제하는 본연의 기능을 수행하는 데 이해상충의 소지가 생긴다는 지적이 있으므로 사외이사 및 감사(감사위원)에 대하여 재무성과에 연동하지 않는 별도의 보수체계를 설계하도록 의무화할 필요가 있다는 것이다.

이와 관련하여 영국 기업지배구조모범규범 등에서 사외이사에 대하여 재무성과와 연동하지 않는 보수체계를 설정하도록 의무화하고 있으며,<sup>16)</sup> 영국 회사법(Company Act) 및 미국 Dodd-Frank법에서는 금융회사가 이사(Director) 및 경영진(Executives)의 개별보수에 대하여 연차보고서를 주주총회에 상정하여 심의를 받도록 의무화하고 있다.<sup>17)</sup>

## 8. 내부통제기준 및 위험관리기준

대표이사, 대표집행임원 및 준법감시인에게 내부통제기준 준수실태 관리의무를 부과하고, 내부통제기준 준수와 관련한 선관의무를 다하지 않을 경우 해당 임원들을 제재할 수 있는 근거를 마련한다. 그리고 대표이사, 대표집행임원, 위험관리책임자 및 위험관리위원회 위원에게 위험관리기준 준수실태 관리 의무를 부과하고, 위험관리기준 준수와 관련한 선관의무를 다하지 않을 경우 해당 임원들을 제재할 수 있는 근거를 마련한다(개정법안 제24조 제2항·제27조 제2항).

16) UK Corporate Governance Code 2016(FRC)>

B.1.1. The board should state its reasons if it determines that a director is independent notwithstanding the existence of relationships or circumstances which may appear relevant to its determination, including if the director has received or receives additional remuneration from the company apart from a director's fee, participates in the company's share option or a performance-related pay scheme...(후략).

D.1.3. Remuneration for non-executive directors should not include share options or other performance-related elements.

17) Say-on-Pay 관련 해외사례:

① 미국 Dodd-Frank Act : 상장법인은 최소 3년에 1회 이상 경영진의 개별 보수(Compensation of Executives)에 대하여 주주총회의 심의(non-binding)를 받아야 한다(주주총회에서 심의주기를 1년, 2년, 3년 중 선택).

② 영국 Company Act : 상장법인은 매년 주주총회에서 이사들에 대한 보수지급 현황(Remuneration Report)에 대하여 주주총회의 심의(non-binding)를 받아야 한다.

## 9. 대주주 적격성심사제도

대주주 적격성 심사대상을 금융회사의 '최대주주 중 최다출자자인 개인 1인'에서 '최대주주' 전체 및 '주요주주 중 금융회사의 경영에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 주주로 확대한다. 그리고 적격성 유지요건에 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」을 위반하지 않을 것」을 추가한다. 또한 적격성 심사대상이 금융위원회의 의결권 제한명령에 불응할 경우 금융위원회가 보유주식처분명령을 부과할 수 있도록 근거를 마련한다(개정법안 제32조제1항·제5항·제7항).

현행 금융지배구조법상 최대주주 자격심사 제도는 심사대상 선정 기준이 모호하여 당초 도입취지가 제대로 구현되지 못하고 있다는 평가가 있다고 한다.<sup>18)</sup> 금융회사에 대한 실제 지배력과 무관하게 최다출자자인 개인 1인이 나올 때까지 모회사를 타고 올라가 개인 1인을 심사하게 되는데, 이로 인하여 모회사를 여러 단계 타고 올라가 금융회사 지배와 관련성이 낮은 개인이 심사대상으로 선정되는 경우가 발생하는 경우도 있었다.<sup>19)</sup> 최다출자자 1인이 혼자서 지배력을 행사하기보다는 그 특수관계인인 주주들과 합쳐서 영향력을 행사하는 경우가 대부분이나, 현행법상으로는 최다출자자 1인에 대한 심사만 가능하다.<sup>20)</sup> 따라서 심사실의 이 없는 자를 심사대상에서 제외하고, 금융회사에 실제로 영향력을 미치는 자를 심사대상에 포함되도록 조정할 필요가 있다는 것이다.

대주주 적격성 심사요건에서 대표적인 중경제범죄 행위를 다루는 법률인 「특정경제범죄가중처벌법(이하 “특경가법”이라 함)」이 빠져 있어, 대주주의 사회적 신용을 점검하는 적격성 심사의 취지가 온전히 달성되지 않고 있다고 한다.<sup>21)</sup> 또한 대주주 적격성 심사요건을 충족하지 못하여 의결권 제한명령을 부과받은 대주주가 의결권 제한명령을 불이행할 경우, 이에 대한 실효성 확보수단이 마련되어 있지 않다는 것이다.<sup>22)</sup>

18) 개별법상 별도의 대주주 적격성 심사제도를 두고 있지 않은 금융투자회사·보험회사·여신전문업권에 대해서만 적용되며, 은행은 은행법, 금융지주는 금융지주회사법, 저축은행은 상호저축은행법에 따른 대주주 적격성 심사제도가 적용된다.

19) 블랙록자산운용의 심사대상은 실질적 지배회사인 Blackrock Inc의 최대주주(재무적 투자자)인 Wellington Management의 최다출자사원인 개인이었다.

20) 금융회사의 최다출자자 1인은 대기업집단의 총수 A이나, 실제 지배력은 A의 특수관계인인 주주 B·C·D가 함께 행사한다.

21) 이에 반하여 상호저축은행법의 경우 대주주 적격성 심사요건에 특경가법 위반으로 금고형 이상의 형사처벌을 받은 경우를 포함하고 있다.

### Ⅲ. 개정법안 주요쟁점사항에 대한 검토

개정법안의 내용은 일면 타당성이 있는 부분도 있으나, 일부는 타당성이 미흡하거나 지나치게 과도한 규제로 보이는 측면도 있다. 이하에서는 쟁점이 될 수 있는 주요사항을 중심으로 개정법안에 대한 검토를 하고자 한다.

#### 1. 업무집행책임자 선임의무

금융회사에 도입한 업무집행책임자제도는 상법상 집행임원제도와 유사한 제도로 많은 문제점을 가지고 있다고 본다.<sup>23)</sup>

첫째로, 상법상 집행임원제도와와의 관계가 문제된다. 금융회사도 주식회사이므로 기업지배구조와 관련해서는 기본적으로 상법상의 제도를 우선하여 입법에 반영하고 있다. 금융지배구조법에서는 주주총회, 이사회, 이사, 대표이사, 집행임원, 감사, 감사위원회 등 거의 모든 제도를 상법에 근거하여 지배구조의 기본제도로 도입하고 있다. 그런데 업무집행책임자라는 상법상 집행임원과 기능면에서 유사한 제도를 도입하면서 집행임원과의 혼동우려를 피하고자 한다며 업무집행책임자로 정의하여 새로이 규율하고 있다.<sup>24)</sup> 그 목적, 개념, 법적 성격, 선임 절차 등에서 상법상 집행임원과 유사하게 운영되는 제도를 과연 새로운 제도라고 별도로 규정해야 하는지가 의심스럽다.

이와 관련하여 상법상 집행임원과 금융지배구조법상 주요업무집행책임자는 선임기관은 동일하지만(일반 업무집행책임자는 구별됨), 임기제한(2년, 3년), 등기유무, 대표제도, 의무, 권한 등에서 서로 구별된다고 보는 견해도 있다.<sup>25)</sup> 동 견해에 의하면 업무집행책임자는 회사법상의 책임구조와는 구별되는 금융지배구조법상의 특수한 지배구조상의 지위라고 보며, 이를 일반 주식회사의 실무에서 유사

22) 은행법, 상호저축은행법의 경우 대주주 적격성 심사요건을 미충족한 대주주가 금융위원회의 시정 조치명령(의결권은 자동정지)을 불이행할 경우 10% 초과 보유주식에 대한 주식처분명령의 부과 가능하다.

23) 원동욱, “금융지배구조법의 주요내용 및 향후 과제”, 「금융법연구」 제9권 제1호, 한국금융법학회, 2012, 34-36면 참조.

24) 한국금융연구원, 전제자료, 19면.

25) 정경영, “회사법의 관점에서 본 금융회사지배구조에 관한 법률의 의의와 쟁점”, 「금융법연구」 제13권 제3호, 한국금융법학회, 2016, 79면.

한 지위를 찾자면 비등기이사에 유사한 지위라 할 수 있고, 주요업무집행책임자를 이사회에서 선임하여야 한다는 점만 제외하면 이사의 직함을 사용하면서 등기되지 않으며 회사와 위임 또는 고용관계에 있는 자로서 일반 직원보다는 상위의 업무를 담당하는 자로 이해할 수 있는데, 비등기이사는 ‘상법이 정한 지위’라 할 수 없지만, 금융지배구조법상의 업무집행책임자는 ‘지배구조에 편입된 법적 지위’라는 점에서 구별된다고 보는 것이다.<sup>26)</sup>

둘째로, 금융회사가 상법상 집행임원제도를 공식적으로 도입할 경우 양자의 관계가 애매할 수 있다. 금융회사도 주식회사이고, 기업지배구조와 관련해서는 상법상의 제도를 거의 대부분 수용하고 있기 때문에 상법상 집행임원제도를 해당 금융회사가 자율적으로 도입할 수 있는 것이다. 금융지배구조법 제2조 제2호에서와 같이 업무집행책임자와 상법상 집행임원이 엄밀한 의미에서 다른 제도라고 본다면 양 제도의 동시 채택을 인정하여야 할 것이다. 그러나 집행임원과 업무집행책임자는 그 선임 근거만 다를 뿐이고 유사한 제도인데, 금융회사에서 이와 같은 제도를 동시에 활용하도록 허용한다는 것이 과연 합리적인 것인가는 의문이고 실무상 많은 혼란을 초래할 수 있다고 생각된다. 오히려 이는 상법상 집행임원제도를 금융회사에서는 도입하지 못하도록 방해하는 법규정이 될 소지가 많을 것이라고 본다.

셋째로, 업무집행책임자의 법적 성격, 권한, 의무, 책임 등이 불명확하여 향후 금융회사에서 업무집행책임자를 선임하여 운영함에 있어서 문제가 발생했을 때, 처리 방안이 애매하여 혼란을 초래할 소지가 높다. 업무집행책임자는 금융회사의 업무를 집행하는 사람(금융지배구조법 제2조 제5호)인데, 결국 개념으로 보았을 때는 상법상 집행임원과 동일하며 그 권한, 의무 및 책임에 대해서 상법상 집행임원에 대한 규정을 준용하여야 한다고 볼 여지가 많은 것이다.<sup>27)</sup>

넷째, 업무집행책임자는 금융회사 지배구조상의 지위로서 일정한 권한과 책임을 부담하게 될 텐데, 금융지배구조법이 예시하고 있는 직함, 즉 은행장, 회장 등은 거래계의 통념에 의할 경우 최상위 업무집행자로 여겨지고 이 자들과 거래하

26) 정경영, 상개논문, 79-80면.

27) 금융지배구조법에 대한 입법예고 시에는 법안 제10조에서 업무집행책임자의 책임에 대해서 상법 제400조, 제402조 내지 제406조를 준용하도록 규정하였지만, 국무회의 통과 시에는 이를 삭제하여 업무집행책임자의 법적 성격을 규명하기가 더욱 애매하게 되었다.

는 거래상대방의 보호가 문제된다. 하지만 주요업무집행책임자만 이사회에서 선임될 뿐이고 이 역시 등기사항이 아니어서 거래상대방의 확인이 쉽지 않다. 이렇게 볼 때 금융사지배구조법상 업무집행책임자는 의무와 공시규정의 불완전성으로 문제가 있으며 의무와 공시규정을 갖추게 되면 회사법상 집행임원과 유사한 지위가 된다.<sup>28)</sup>

이와 관련하여 금융회사에만 특별히 회사법이 인지하지 못하는 ‘공시되지 않는 지배구조’인 업무집행책임자를 설치하여 지배구조는 물론 거래관계에서 혼란을 초래할 것은 문제라고 보는 견해도 있다.<sup>29)</sup> ‘은행장’ 등의 직함을 합법적으로 사용하면서도 등기 되지 않는 업무집행책임자에 관한 규정은 금융회사의 지배구조를 혼란스럽게 할 가능성이 높아 이에 대한 해소방안이 요구된다며, 그 방안의 하나로 회사법상의 집행임원으로 흡수하여 공시와 책임이 따르는 지위로 격상시키는 방법 등 법개정의 필요성을 제시하기도 한다.

금융지배구조법 제2조 제5호에서 규정하는 “업무집행책임자” 또는 금융회사지배구조모범규준 제2조 10호의 “경영진”이란 용어는 금융회사에서 이용되는 집행임원의 현실을 반영한 규정이며, 모범규준 제35조에서 집행임원을 포함한 경영진(등기임원 제외)의 선임 또는 해임을 이사회 결의에 의하거나, 이사회에 보고하도록 하고 있는 것은 상법에서 규정하는 집행임원제를 상당부분 반영한 것이라 할 수 있으며, 이러한 현실을 감안할 때 논리적으로 설명하기 어려운 기형적인 이사회에 기반하여 제도를 계속 복잡하게 만들기보다는 상법의 집행임원제를 금융회사에 적용하도록 하는 것이 더 명쾌한 해결책이라는 견해도 있다.<sup>30)</sup>

따라서 금융지배구조법에 의한 업무집행책임자제도의 도입은 불합리한 점이 많으며, 이를 상법상의 집행임원과 별개의 제도로 하여야 할 특별한 필요성도 없는 실정이다. 그 동안 금융회사의 지배구조와 관련된 제도는 상법에서 도입한 제도들을 주로 이용하였고, 상법상 제도화가 이루어지지 않은 제도에 대해서만 별도로 규정하였다.<sup>31)</sup> 따라서 상기에서 본 바와 같은 문제점을 감안했을 때, 상법

28) 정경영, 전계논문, 81-82면.

29) 정경영, 상계논문, 82면.

30) 최영주, “금융지주회사 CEO리스크의 법적 검토”, 『금융법연구』 제11권 제3호, 한국금융법학회, 2014, 29면.

31) 상법상의 준법지원인제도와 유사한 제도로써 금융관계법에 규정되어 있는 제도로써 준법감시인제도가 있다. 그러나 준법감시인제도는 IMF관리체제 이후 우리나라 금융기관의 내부통제관리를 위

상 집행임원과 동일한 기능을 하고 있는 업무집행책임자라는 임원제도를 별도로 도입할 필요성은 없다고 생각하며 오히려 운영 과정에서 혼란만을 초래할 우려가 있다고 본다.<sup>32)</sup>

## 2. 임원후보추천위원회

임원후보추천위원회의 하나인 사외이사후보추천위원회와 관련하여 사외이사의 독립성 확보를 위해 사외이사후보추천위원회 구성단계에서 대주주나 경영진의 영향력을 배제하기 위한 제도의 도입이 필요하다는 견해가 있다.<sup>33)</sup> 이에 반하여 사외이사 후보추천위원회의 실효성에 의문을 제기하는 견해도 있는데,<sup>34)</sup> 동 견해에 의하면 사외이사는 해당 금융기관에서 독립성과 전문성을 가져야 그 본래의 역할(업무집행기관에 대한 감독 및 감사)을 수행할 수 있지만, 사외이사 중심의 사외이사후보추천위원회가 사외이사를 추천한다고 하여 위와 같은 사외이사의 독립성과 전문성이 담보될 수는 없다는 것이다. 특히 사외이사 후보를 추천하는데 사외이사가 중심이 되어 추천위원회를 구성하도록 하는 것은 자기모순이며, 지배주주가 없는 금융회사에서는 사외이사가 자기의 본래의 역할을 일탈하여 경영권을 장악하는데 그의 권한을 남용하는 문제가 발생하기도 하므로, 금융회사의 경우에는 이러한 문제가 있는 사외이사 후보추천위원회제도를 폐지하고, 그 대신 인재 풀을 갖고 있는 외부의 공적기관으로부터 추천을 받도록 하는 것이 사외이사제도 본래의 목적에 더 부합할 것이라는 것이다.

한편 사외이사의 독립성 보장을 중복적으로 할 필요가 없다는 견해가 있는데, 동 견해에 의하면 금융지배구조법의 해석상 대주주의 추천권을 부정하는 명시적

하여 2000년 이후에 도입된 제도로서 개정상법에 2011년에 도입된 준법지원인제도보다 앞서서 금융관계법에 도입된 제도이다.

32) 원동욱, 전계논문, 2012, 35-36면. 기업지배구조 및 거래관계에서의 혼란을 해소하는 방안으로 첫째, 업무집행책임자 관련 규정을 모두 삭제하고 일반 주식회사에서 활용되고 있는 비등기임원을 사실상 활용하는 방법, 둘째, 거래계 혼란을 초래할 수 있는 업무집행책임자에 관한 정의규정(제2조 5호)을 삭제하고 업무집행책임자를 위험관리책임자(제28조) 유사의 지위로 격상시키는 방법, 셋째, 회사법상의 집행임원으로 흡수하여 공시와 책임이 따르는 지위로 격상시키는 방법 등 법개정이 필요하다고 보는 견해도 있다(정경영, 전계논문, 82면.).

33) 신중석, “주식회사 사외이사의 독립성 확보를 위한 법적 과제”, 「법학연구」 제57권, 한국법학회, 2015, 125면.

34) 정찬형, “금융기관의 지배구조 개선방안”, 「금융법연구」 제12권 제1호, 한국금융법학회, 2015, 86면.

규정이 없는 것은 분명하고, 사외이사의 대주주로부터의 독립성 유지는 필요하지만 추천단계에서 반드시 독립성이 보장되어야 하는지에 대해서 의문을 제기한다.<sup>35)</sup> 즉 사외이사의 독립성은 추천단계(자격, 추천자격, 추천행위)에서 뿐만 아니라 선임단계에서 보장될 수도 있는데, 금융지배구조법은 선임단계에서 사외이사의 독립성을 보장하는 규정을 두고 있어 만일 추천단계에서 독립성을 보장할 경우 오히려 중복규정이 되어 선임단계의 독립성 보장이 무의미하거나 이중의 제한이 되게 되어 조화로운 해석을 어렵게 만든다는 것이다.<sup>36)</sup> 이렇게 볼 때 사외이사의 독립성 보장에는 다소 차질이 있을 수 있더라도 대주주도 사외이사후보의 추천권을 행사할 수 있고 이는 주주총회결의에서 분리선임 3%룰에 의해 제한될 수 있다고 보는 것이다.<sup>37)</sup>

사외이사후보추천위원회의 무용론은 별론으로 하되, 임원후보추천위원회를 대주주 또는 대표이사로부터 독립적으로 운영하기 위해서는 독립성이 있는 사외이사를 중심으로 임원후보추천위원회를 구성하는 것이 그나마 효과적일 것이며, 이를 위해서는 임원후보추천위원회에 대표이사가 참여하지 않도록 하는 것이 필요하다고 본다. 따라서 선임단계에서 독립성이 보장될 수 있다면, 후보 추천은 대주주가 할 수 있도록 하는 것이 대주주 중복제한을 방지하는 것이라는 견해에는 동의할 수 없다. 오히려 후보 추천단계에서 독립성이 무너지면, 선임단계에서의 독립성 보장은 의미가 없을 것이기 때문이다. 따라서 임원후보추천위원회에 대표이사가 참여하지 못하도록 하는 것은 모든 임원들의 대표이사로부터의 독립성 보장에 기여할 수 있을 것이라고 본다.

### 3. 감사 및 감사위원의 독립성 및 직무전념성 강화

일정규모 이상의 금융회사가 상임감사위원을 선임하지 않을 경우, 감사위원회를 보좌하여 상시적인 감사업무를 총괄하는 내부감사책임자를 선임하도록 의무화한다는 것인데, 이는 내부 업무에 정통하지 않은 사외이사들이 업무를 감사하는

35) 정경영, 전계논문, 85면.

36) 금융지배구조법 제19조 제5항은 감사위원인 사외이사 1인의 분리선임을 정하면서 동조 제7항은 최대주주 관계인은 의결권을 행사하는데 3%룰을 따르도록 하였는데, 이미 선임단계에서 (최)대주주의 사외이사후보 추천권을 부인한다면 동 조항을 무의미하게 만들 수 있다는 것이다(정경영, 상계논문, 85면).

37) 정경영, 전계논문, 85-86면.



데 있어서 많은 기여를 할 것이라고 볼 수 있는 측면도 있으나, 한편으로는 내부 감사책임자를 선임하도록 하는 경우에는 오히려 이를 기회로 이사가 아닌 업무 집행책임자를 내부감사책임자로 선임하여 감사업무의 위상이나 영향력을 위축시키려 할 우려도 있으며, 금융회사의 입장에서는 이사가 아닌 업무집행책임자를 감사업무 총괄로 선임하여 비용도 절감할 수 있으므로 상임감사위원을 선임하여야 할 유인이 더욱 줄어드는 경향이 있을 수 있을 것이다.

#### 4. 대주주 적격성 심사제도

대주주 적격성 심사를 모든 금융기관에 대해서 동일한 기준을 적용하여야 하는가에 대해서 찬성론과 반대론으로 나뉘는데, 이에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 찬성론

###### 1) 진입규제 및 국제적 추세

대주주 적격성 심사제도에 대해서 찬성하는 견해에 의하면, 대주주 적격성 심사에 반대하는 견해가 첫째, 모든 금융업종에 대하여 동일한 지배구조규제를 도입할 수 있는지 여부에 대한 의문과 둘째, 대주주의 자격을 심사하고 미충족시 행정적·형사적 제재를 부과한다는 발상 자체가 지나치게 과도한 규제라는 우려에서 비롯된 것으로 보고 있다.<sup>38)</sup>

이와 관련하여 첫째 의문에 대해서는 금융회사 지배구조 규제의 차별화를 정당화하는 것은 업종의 차이가 아니라 자산규모 등으로 대표되는 금융시스템에 대한 영향의 정도라고 보아야 하며, 금융업종별 차이나 특성이 금융회사의 전체적인 지배구조 자체의 차별화를 정당화한다고 보기는 어렵다고 보고 있다.<sup>39)</sup> 다만 지배구조규제의 세부적인 내용, 예컨대 대주주 적격성 심사의 대상인 대주주의 정의나 지분비율 등에 대해서는 개별 금융회사의 규모나 상호관련성, 당해 업종에서의 시장점유비율 등 금융시스템에 대한 영향도를 고려하여 차별화할 수밖

38) 정순섭, 「금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로」, 「상사판례연구」 제24집 제2권, 한국상사판례학회, 2011, 14-18면; 「금융회사의 지배구조와 대주주 자격심사」, 「기업지배구조리뷰」 Vol. 63, 한국기업지배구조원, 2012, 10면.

39) 정순섭, 전제논문, 15-17면.

에 없을 것이고, 일정 규모 이하의 소규모 금융회사에 대해서는 지배구조 규제 중 일부를 면제하는 방안도 생각할 수 있다고 보고 있다.<sup>40)</sup>

위의 둘째 우려에 대해서는 대주주 적격성 심사제도가 가지는 규제목적에 대한 국제적인 논의 현황에서 보면, 금융회사의 건전성 확보를 위한 전제로서 진입 규제의 일부로 이해되어야 하며 특별히 과도한 규제라고 생각할 수 없다고 한다. 과거 상호저축은행과 관련하여 이루어지고 있는 일련의 사태 전개는 금융회사의 대주주 자격심사가 추구하는 제도적 취지를 단적으로 보여주고 있다고 한다.<sup>41)</sup>

동 견해의 입장에서 이와 관련된 국제적 논의사항을 살펴보면<sup>42)</sup>, 대주주 적격성 심사를 금융회사 지배구조규제의 일부로서 진입요건의 하나로 규제하는 이유는 첫째, 금융회사의 건전 경영을 유도하기 위한 전제로서 대주주와 이사 등의 전문성과 정직성을 보유하도록 하기 위한 금융감독적 측면과 둘째, 금융회사를 범죄목적으로 이용하는 것을 방지하기 위한 금융범죄 대응측면 그리고 셋째, 금융회사 대주주의 금융소비자에 대한 책임의 확인이라는 주주책임론적 측면의 세 가지 관점에서 발견할 수 있다고 한다.

40) 정순섭, 상계자료, 10면.

41) 정순섭, 상계논문, 21면; 전개자료, 10면.

42) 정순섭, 상계논문, 22-25면. 찬성론의 입장에서 이를 뒷받침하는 국제적인 논의 사항으로 들고 있는 것은 다음과 같은 것들이 있다

첫째, 주로 은행규제에 대한 권고를 목적으로 하는 바젤은행감독위원회의 1997년 '효과적인 은행 감독을 위한 핵심원칙'은 은행인가절차의 핵심요소로서 은행의 직접적 및 간접적인 지배주주와 주요주주(direct and indirect controlling and major shareholders)에 대한 평가를 소유 구조에 대한 평가의 일환으로서 요구하고 있다. 대주주에 대한 평가에는 주요주주의 재무능력과 필요한 재무지원을 제공할 수 있는 능력뿐만 아니라, 당해 주주의 과거 은행업무 및 비 은행업무 경험과 신뢰성 그리고 업계에서의 지위를 포함하여야 한다. 이러한 핵심원칙을 구체화한 자료에서도 은행인가당국은 그 인가절차에서 최종적인 수익적 소유자를 포함하여 주요주주와 중대한 영향력을 행사할 자의 적합성에 대한 평가, 즉 적격성심사를 할 것을 요구하고 있다.

둘째, 국제보험감독자기구에서도 1998년 '진입규제에 관한 감독기준(Supervisory Standard on Licensing)'에서 보험회사의 소유자에 대한 적합성(suitability) 심사를 감독기준의 하나로 제안하고 있다.

셋째, 은행/보험/금융투자에 관한 국제적인 감독기구협의회의 협의체인 Joint Forum에서 1999년 발표한 보고서인 '적격성심사원칙(Fit and Proper Principles)'에서도 일정 비율 이상의 지분을 보유한 주주로서 금융회사에 중대한 영향을 미칠 수 있는 주주(Shareholders whose holdings are above specified thresholds and/or who exert a material influence on regulated entities)에 대해서는 적격성 심사, 그 밖의 자격심사를 할 것을 권고하고 있다.

넷째, 적격성 심사의 요소로서 범죄적 요소(indicators of criminal nature), 재무적 요소(indicators of criminal nature), 감독적 요소(indicators of supervisory nature), 그 밖의 요소의 4가지로 구분하고 있다(정순섭, 상계논문, 22-25면.).

## 2) 금융 권역별 규제격차

대주주 적격성 심사와 관련된 찬성론의 입장에서 제기하는 이유는 금융 권역별 규제격차의 문제이다.<sup>43)</sup> 동 견해에 의하면, 금융기관의 대주주 자격심사는 세 단계에 걸쳐 이루어지는데, i) 설립인가시 대주주의 자격심사, ii) 기존 회사의 주식취득에 따른 대주주의 변경승인 심사, iii) 설립 또는 대주주 변경 이후 대주주 자격유지의무 부과 및 이에 대한 주기적 심사(동태적 적격성 심사) 등이다. 이와 관련하여 현행 은행법, 보험업법, 자본시장법, 저축은행법, 여신전문업법 등은 각각 대주주의 자격과 관련하여 규제하고 있는데, 각 업종별로 심각한 규제격차를 보이고 있다고 한다.<sup>44)</sup>

## 3) 심사대상 범위

대주주 자격심사의 경우 설립인가 시, 변경승인 시, 자격유지 및 주기적 적격성 심사 시 대상과 요건의 차이가 나는 것도 문제라고 한다.<sup>45)</sup> 보험업법의 경우 설립 시에는 최대주주의 모든 특수관계인인 주주가 심사대상이지만, 변경승인 시에는 1%미만 주주는 심사대상에서 제외된다. 그리고 자본시장법, 저축은행법 및 여신전문업법은 변경승인 시의 심사대상은 설립시의 심사대상과 동일하지만, 심사요건에 있어서는 설립 시에 비해 완화된 요건을 적용하고 있다. 즉, 설립인가 시, 변경승인 시, 유지의무 및 주기적 심사 시 그 대상과 요건이 모두 같을 수는 없고, 더구나 그 각각이 각 업종별로 모두 같을 수는 없겠으나, 현행 법령에 나타난 규제의 차이가 합리적인 근거가 있는지는 극히 의문이라는 것이다. 이러한 규제격차를 해소하는 법제도적 보완조치가 반드시 있어야 한다는 것이다.<sup>46)</sup>

43) 강정민, 제19대 국회 입법과제 10- 금융회사 지배구조, 「ERRI 경제개혁리포트」 2012-14호, 경제개혁연구소, 2012, 11-12면.

44) 은행법 제16조의 4 및 동법 시행령 제11조의 3은 금융위원회가 한도초과보유주주의 한도초과보유 요건 충족 여부를 매 반기마다 심사할 것을 규정하고 있고, 한도초과보유주주와 금융기관과의 불법거래 징후가 있는 경우 등 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 수시심사를 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 비록 은행보다 엄격하지는 않지만 저축은행법도 2010년 3월 개정에 따라 대주주에 대한 주기적 적격성 심사를 실시하도록 하고 있다.(저축은행법 제10조의 6), 그러나 은행과 저축은행을 제외한 나머지 금융기관은 설립인가 시와 대주주 변경 시에만 대주주 적격성을 심사하고 그 이후에는 사실상 규제가 없거나 있더라도 매우 미흡하게 규정되어 있다고 본다.

45) 강정민, 상계자료, 12-13면.

46) 강정민, 상계자료, 13-14면.

2016년 8월 1일 금융지배구조법이 시행되면서 삼성생명, 한화생명, 현대증권 등 대기업 금융계열사 64개가 적격심사의 대상이 되었는데, 특히 누가 심사대상인지 분명하지 않은 경우가 있다고 지적되고 있다.<sup>47)</sup>

#### 4) 제재수단

대주주 적격성 심사와 관련해서는 제재수단이 미흡하다고 지적된다. 금융지배구조법 제정 초안에는 처분명령 및 이행강제금제도가 있었으나 입법과정에서 삭제되었는데, 그 결과 실효성 있는 제재수단이 없다는 비판이 있다.<sup>48)</sup> 특히 현재의 의결권 행사금지명령은 “심사대상”이 소유한 주식을 대상으로 하므로, 개인인 심사대상은 실제로는 해당 금융회사의 주식을 1주도 소유하지 않고 오로지 다른 법인이나 특수관계인을 통하여 보유할 수도 있는데, 그러한 경우에는 의결권 행사금지의 대상이 없다는 것이다.

### (2) 반대론

#### 1) 규제 법제의 부적합

금융지배구조법은 금융회사의 조직과 활동에 관한 특별 사법적 규정이 주를 이루고 있으며, 회사의 지배구조가 회사의 조직과 활동에 관한 구조를 의미하고, 이는 정관지치를 원칙으로 하면서 일정한 경우 강행법적 성격을 가지는데, 동법은 금융회사의 건전한 경영을 위해 대주주에 대한 소유규제에 관한 규정을 둬으로써 금융지배구조법의 법적 성격을 혼란스럽게 만들고 있다는 것이다.<sup>49)</sup> 동 견해에 의하면 개별 규제법이 각 업권 별로 따로 있음에도 불구하고 ‘지배구조라

47) 김연미, “금융회사 지배구조법에 따른 대주주 건전성 및 소수주주권”, 『금융법연구』 제13권 제3호, 한국금융법학회, 2016, 51-52면. 삼성생명의 경우 이진희 회장(20.75%)이 대상자인 것으로 생각되지만, 이재용 부회장이 삼성물산, 삼성문화재단, 삼성생명공익재단을 통하여 행사할 수 있는 의결권(26.2%)이 더 많다는 지적이 있으며, 아직 금융당국의 입장은 확실하지 않다. 현대캐피탈은 현대자동차와 기아자동차의 순환출자로 심사 대상자를 확정하기 어렵고, 롯데손해보험과 롯데캐피탈은 일본 롯데홀딩스의 최대출자가 되는 신동주 전 부회장으로 볼 것인지의 문제가 지적되고 있다. 그 외에 동등한 지분율의 최대출자가 여러인 경우, 최대주주가 기관투자자이거나 공적 기관인 경우, 최대주주가 외국법인인 경우 현재 규정으로 적절한 심사대상자를 파악할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다.

48) 김연미, 전제논문, 52면.

49) 정경영, 전제논문, 2016, 74-75면.

는 전통적 사법영역의 범명칭을 가진 법률에 규제적 성격의 규정을 삽입함으로써 입법의 체계성을 훼손하고 금융회사의 지배구조에도 규제가 자연스럽게 행해질 수 있다는 오해를 불러일으킬 소지가 있을 뿐만 아니라 관치금융의 흔적이라고도 비판받을 소지가 있어 부적절하다는 것이다.<sup>50)</sup>

대주주의 전전성에 관한 규제조항은 금융회사의 특수성이 반영된 조항으로 대주주, 최대주주를 규제하는 조항으로서 그 필요성이 긍정될 수 있지만, 동 조항은 지배구조가 아닌 소유구조에 관한 조항들이고 이들 소유구조를 유지하는 수단 역시 효력규정이 아니라 명령, 처분 등 행정적 규제를 내용으로 하고 있어 지배구조와는 거리가 멀다는 것이다. 금융지배구조법은 최대주주와 주요주주를 '대주주'의 개념에 포함시키면서(제2조 6호) 대주주가 되기 위한 요건 또는 자격에 대한 규제를 두어 이를 위반하면 감독관청이 일정한 조치를 취할 수 있어 공법적 성격을 가지고 있어 회사법과는 전혀 다른 방향으로 규정하고 있고, 이들 조항은 금융지배구조법의 성격을 혼란스럽게 할 우려가 있을 뿐만 아니라 각 업권별 금융회사에 일률적 기준을 적용하는 것이 부적절할 수도 있으므로 규제법인 각 업권별 법률(은행법, 자본시장법, 보험업법 등)에 규정하는 것이 적절하다는 것이다.<sup>51)</sup>

대주주 변경승인(제31조) 및 대주주의 자격유지(제32조)에 관한 사항은 인허가시 대주주 자격심사에서와 같은 성격이므로 개별 금융법에서 규제하는 옳지 않은가에 대해서 우리나라는 대주주의 자격요건을 진입요건으로 규정하여 진입단계에서 판단하되(예를 들어, 은행법, 자본시장법 등에서 인허가시 대주주의 자격을 고려하는 방식 등), 이를 유지요건화하여 금융지배구조법에서 계속적 규제의 대상으로 하고 있으나(예를 들어, 금융지배구조법상 대주주 변경승인, 최대주주 주기적 자격심사제도 등), 진입단계에서 대주주 등 주요출자자에 대한 심사와 통합하여 개별 금융법에서 규제하는 것이 바람직하다고 주장하는 견해도 있다(예를 들어, 자본시장법에서 인허가시 대주주의 자격을 심사하고, 그 후 변경승인, 주기적으로 자격을 심사하는 방식).<sup>52)</sup> 동 견해에 의하면, '대주주의 변경승인'이나 '최

50) 정경영, 상계논문, 74-75면.

51) 정경영, 상계논문, 93-94면. 현재 업권별 규제법에 아직 대주주에 관한 규정이 존치하고 있고(예, 은행법 제35조의2-35조의5, 자본시장법 제34조-36조) 규제적 성격에서 동일한 조항이어서 업권별 규제법에 두더라도 특별한 문제는 없다고 본다.

52) 김홍기, "전전한 금융회사 지배구조의 원칙과 운용방안", 「상사판례연구」 제28집 제3권, 한국상사판례학회, 2015, 44-45면.

대주주 주기적 자격심사제도는 기본적으로 주식의 소유, 즉 재산권의 행사에 관련된 것이고, 회사의 관리·통제를 의미하는 이사회, 사외이사, 최고경영자 등의 선임이나 자격, 업무 등 지배구조의 문제와는 직접적인 연결성이 약하기 때문이며, 더구나 각 금융 업권별로 대주주의 성격에 상당한 차이가 있어서 인허가시 별개의 요건을 적용하고 있는 상황에서 같은 문제를 진입단계와 유지단계로 분리하여 규제하는 것은 혼란스럽다는 것이다.<sup>53)</sup>

## 2) 위헌 가능성 등

적격성 요건을 충족하지 못한 대주주에 대한 지분을 강제 매각하도록 하는 명령은 재산권의 침해에 해당되는 사항이어서 위헌 여부에 대한 판단이 필요하다고 주장한다.<sup>54)</sup> 더구나 특경가법상 배임죄의 기소가 남발되고 있다는 지적을 고려해 보면, 배임죄 처벌을 이유로 대주주 자격을 박탈하는 것은 과도한 국가통제로 논쟁의 여지가 있다고 한다. 저축은행 사태를 보면 대주주의 도덕적 해이현상에 대한 감시는 필요하지만, 형법과 특경가법 등으로 책임을 추궁하고 추가적으로 보유 주식매각까지 강제하는 것은 지나친 규제이며 위헌 소지가 있다는 것이다. 특히 특경가법에서는 정상적이고 합리적인 경영활동상에서 발생할 수 있는 손해까지도 법률 위반이 인정된다는 점을 고려하면, 이 법의 준법 여부를 적격성 심사 기준으로 포함함으로써 인해 신속하고 자율적인 경영판단을 제약할 수 있을 것이라고 우려한다.<sup>55)</sup>

우리 헌법은 모든 국민의 재산권은 보장되고, 내용과 한계는 법률로 정하도록 하고 있다(헌법 제23조). 또한 국민의 모든 자유와 권리는 특정한 상황에서 필요한 경우에 한하여 제한을 하되, 그 제한은 법률로써 하도록 하고 있다(헌법 제37조 제2항). 본 규정은 기본권을 제한하는 입법형성에 있어 준수해야 할 원칙으로서 이를 과잉금지의 원칙 내지 비례원칙이라 한다.

적격성 유지요건을 결한 대주주에게 주식처분명령을 내릴 경우, 재산권 침해에 따른 위헌성 우려가 있다는 것인데, 국민의 기본권이 제한되는 입법을 하고자 한다면 입법목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성이 요구된다.

53) 김홍기, 상계논문, 44-45면.

54) 김미애, “대주주 적격성 심사 강화의 문제점”, 「KERI Brief 13-18」, 한국경제연구원, 2013, 4면.

55) 김미애, 상계자료, 5면.

대주주 주식의 처분명령권을 포함하는 대주주 주기적 적격성 심사제도의 입법은 특히 국민의 재산권을 인정하고 있는 우리 헌법상 기본권의 제한이 그 목적에 있어서 정당한지, 그 목적달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절한 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다.<sup>56)</sup> 또한 설령 입법권자가 선택한 기본권 제한조치의 적절성이 있다고 할지라도, 국민의 기본권으로서 헌법에서 인정된 재산권에 대한 제한은 필요한 최소한도에 그쳐야 함에도 불구하고, 금융지배구조법이나 보험업법에 그러한 내용을 입법하는 것은 헌법상 요구되는 과잉금지의 원칙에 어긋난다고 보고 있다. 또한 저축은행 사례를 보건대, 2010년 9월부터 동 규제가 적용되었지만 부실화나 대주주 권한남용을 방지하지 못해 제도의 실효성에도 의문이 제기되며, 이 점에서 동 제도가 전 금융업권에 도입되어야 하는가에 대해서 회의적으로 보고 있다.

금융기관 대주주에 대한 자격요건 강화의 기본 취지는 금융회사의 건전한 경영이 어렵게 될 경우 금융회사의 부실로 인한 시스템 리스크의 발생, 사유재산 침해 그리고 그로 인한 경제 전체의 비용이 발생할 수 있다는 것이나, 이러한 대주주 적격성 심사의 강화는 직접적으로 규제비용이 발생하는 것은 아니지만 기업 활동에 매우 심각한 장애물로 작용할 것이고, 이는 금융사들의 지나친 보수경향으로 인한 경쟁력 약화를 초래하고 건전하고 안정적인 금융회사 경영에 리스크로 작용하게 될 것이라고 보고 있다.<sup>57)</sup>

### 3) 외국자본에 의한 국내시장 침탈 우려

대량 매물이 예고되어 출회됐을 때, 주식시장에 혼란을 일으킬 뿐만 아니라 해외 자본의 국내시장 침투 가속화를 우려하지 않을 수 없는데, 특히 은행, 보험 및 증권의 영역에서 외국의 자본의 점유비율이 매우 높다. 외국자본이 우리나라에서 모두 역기능으로 작용하는 것은 아니지만, 외국인의 지분이 50%를 넘는 경우에는 다양한 폐해가 나타날 수 있다. 대주주가 횡령이나 배임을 한 경우 근본적으로 대주주를 부정하는 장치가 외국의 대주주에게는 적용되지 않고, 국내 보험회사의 대주주에게만 적용됨에 따라 외국의 금융자본은 우대하게 되고 내국인의 금융자본을 역차별하는 결과가 초래될 수 있다는 것이다.<sup>58)</sup>

56) 김정호/최병규/유주선/원동욱, 「금융회사 지배구조법안에 대한 연구」, 한국경영법률학회, 2013, 42면.

57) 김미애, 전계자료, 5면.

58) 김정호/최병규/유주선/원동욱, 전계서, 42-43면.

## IV. 종합의견

### 1. 입법상의 문제점

#### (1) 금융회사 고유업무 특성

금융지배구조법은 금융회사별 고유업무 특성을 무시한 문제점이 있다고 본다. 금융회사는 유동성, 안전성, 건전성, 수익성, 공공성 등을 경영의 기본원칙으로 추구하는 기업이지만,<sup>59)</sup> 금융회사의 고유업무 특성에 따라 중점적인 추진부문을 서로 달리하고 있다. 은행의 경우는 금융시스템의 안정성에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 상대적으로 공공성 및 건전성에 중점을 두고 있으며, 금융당국에서도 이 부문에 역점을 두고 금융정책을 추진하고 있다. 이는 은행의 유동성 부족으로 인한 Bank run의 가능성, 지급결제업무 수행에 의한 모든 거래의 원활한 수행 보장, 부채비율이 높음으로 인한 도덕적 해이 가능성 등으로 인하여 은행의 부실화는 국가 경제 전체의 붕괴를 초래할 가능성이 높기 때문이며, 1997년 외환위기 과정에서 뼈저리게 체험했던 결과이다.<sup>60)</sup>

이에 반하여 증권업, 보험업 등은 상대적으로 공공성의 중요성은 약화되면서 건전성, 수익성 등이 중요한 경영목표가 되는 금융업이다. 즉, 증권업의 경우는 고객 자산과 고유 자산의 엄격한 분리관리체제를 유지하고 있고, 고객 자산의 경우에는 자기책임의 원칙에 의하여 자산의 부실화는 고객의 책임으로 귀결되기 때문에 이로 인한 증권사의 건전성에 미치는 영향은 미미하고, 증권사의 부실화가 전체 경제에 미치는 영향은 제한적이다.

보험업의 경우는 고객에 대한 부채가 장기성 부채이고, 또한 은행업의 경우와 달리 고객의 보험금지급청구권도 발생 시기가 정해진 것이 아니라 보험사고라는 고객의 의지와는 무관한 요인에 의하여 결정되는 것이기 때문에 Bank run의 가능성은 거의 없으며, 보유 자산을 유동성 자산에 상대적으로 많이 투자하므로 시스템리스크도 그다지 크지 않다.<sup>61)</sup>

따라서 증권업, 보험업의 경우에는 금융소비자보호가 중요한 과제가 되며 영업

59) 강병호/김대식/박경서, 「금융기관론 제21개정판」, 박영사, 2016, 59-64면.

60) 원동욱, 전계논문, 40면.

61) 김용재, 전계논문, 155-161면 참조



행위규제가 상대적으로 중시된다. 이와 같은 금융기관 고유업무 특성을 감안하여 금융당국에서도 은행에 대해서는 상대적으로 엄격한 규제를 실시하여 금융시스템의 안정성에 대한 위협요인을 배제하도록 하는 반면, 증권업, 보험업 등에 대해서는 상대적으로 경영의 자율성을 보장하고 영업에 대한 규제에 있어서도 필요 불가결한 사항에 대해서만 규제를 가하는 방향으로 금융정책을 추진하는 경향을 보여 왔다.

그러나 금융지배구조법에서는 이와 같은 금융기관 고유업무 특성, 규제의 차별화 필요성 등의 요인을 거의 고려하지 않고 모든 금융기관에 대하여 동일한 기준을 적용하려는 방향으로 입법화되었다. 이와 관련하여 일부에서는 금융회사 지배구조 규제의 차별화를 정당화하는 것은 업종의 차이가 아니라 자산규모 등으로 대표되는 금융시스템에 대한 영향의 정도라고 보아야 하며, 금융업종별 차이나 특성이 금융회사의 전체적인 지배구조 자체의 차별화를 정당화한다고 보기는 어렵다고 보고 있다.<sup>62)</sup> 그러나 이는 위에서 본 바와 같은 금융회사 고유업무 특성에 따른 금융시스템에 미치는 영향의 차이점이 상당함을 무시하고 자산규모라는 단순한 기준으로 금융위험을 평가하는 우를 범하고 있다고 본다. 금융위험은 자산규모보다는 취급하는 금융상품의 성격 및 구조에 의하여 그 크기가 좌우되는 것인데 이를 간과한 견해라고 보여 진다. 기업지배구조는 기업 경영진에게 매우 중요한 분야로서 기업지배구조의 변화가 경영의 자율성에 미치는 영향은 상당히 크기 때문에 금융회사 고유업무 특성을 고려하지 않고 일률적인 기준에 의하여 금융회사 지배구조를 규제하게 되면, 특히 증권업, 보험업 등에서의 경영의 자율성 보장이 훼손될 우려가 높으며 해당 산업의 발전에 악영향을 주지 않을까 우려된다.

## (2) 금융위기 이후 주요국의 금융정책

최근까지 우리나라의 주요 금융정책은 영국의 금융정책을 모델로 하여 추진하여 왔으나, 세계금융위기 이후 영국에서는 통합적인 금융감독체계에 대한 비판이 제기되었고, 이에 따라 새로운 금융감독체계인 “Twin Peaks 규제방식”으로 입법화하였다. 특히 영국 정부의 요청에 의하여 David Walker가 금융회사 지배구조

62) 정순섭, 전계논문, 15-17면.

에 대해서 연구한 결과인 Walker보고서에서는 금융회사의 지배구조는 개별 금융회사의 경영상태에 따라 적절한 지배구조를 선택할 수 있도록 하여야 하며, 영국 지배구조규정상 “comply or explain rule”은 금융회사들이 좋은 지배구조를 구성하기 위한 적절한 방식이라고 하면서 자율적인 지배구조 선택이 중요하다는 의견을 제시하였다.<sup>63)</sup> 또한 미국의 금융개혁법에서도 FRB의 권한이 강화되면서 다양한 금융감독기구를 신설하는 방향으로 금융개혁이 추진되었다. 이는 최근 세계 금융정책의 추세가 통합론보다는 분리론의 방향으로 나아가고 있음을 의미한다.<sup>64)</sup> 따라서 금융통합화를 추진하기 위한 방안의 하나로 추진했던 금융지배구조법의 제정은 세계적인 금융개혁의 추세와는 괴리된 입법이라고 본다.<sup>65)</sup>

또한 금융업종간 지배구조의 일관성을 확보함으로써 전체 금융시스템의 안정성을 제고할 수 있다고 하였는데,<sup>66)</sup> 최근 세계금융위기에 대한 주요 국가의 원인 분석 및 대응방안을 살펴보면 금융회사 간의 지배구조의 일관성 확보가 전체 금융시스템의 안정성과 관련이 없다는 것을 알 수 있다. 영국 및 미국은 세계금융위기 과정에서 자국의 금융감독체계에 문제가 있었다고 인식하였고, 이에 대한 대응책으로 추진했던 금융개혁방안에서 중앙은행인 영란은행과 FRB의 권한강화가 핵심내용이었으며, 이는 금융시스템의 안정화를 목적으로 규제를 강화하기 위한 조치이다. 그럼에도 불구하고 금융회사 지배구조 규제의 일원화를 추진함으로써 전체 금융시스템의 안정화를 추구하겠다는 것은 세계금융위기의 원인분석을 도외시한 정책방향이며 금융선진국의 금융정책과도 배치되는 것이라고 본다.

### (3) 금융선진국의 입법례

주요 금융선진국에서는 금융회사 지배구조에 대한 입법을 별도의 독립된 법에 의하여 추진하는 것이 아니라, 일반 기업에 적용되는 기업지배구조에 대한 원칙을 금융회사에도 적용하면서, 다만 금융회사 특성에 비추어 특별히 필요하다고 판단되는 사항에 대해서만 해당 금융관계법에서 규정하는 입법형식을 취하고 있

63) David Walker, A review of corporate governance in UK and other financial industry entities, 2009, pp. 6, 8.

64) 장덕조, 전계논문, 301-303면; 김흥기, 전계논문, 73-74면 참조.

65) 원동욱, 전계논문, 41면.

66) 한국금융연구원, 전계자료, 19면.

다.<sup>67)</sup> 즉, 영국 FSMA 제7조에 의하면 FSA는 일반적으로 인정되는 기업지배구조상의 원칙이 금융회사에 대하여 준수될 수 있도록 규정하고 있으며, 미국 Delaware주법에 의하면 모든 Delaware주에서 설립된 은행은 Delaware Code Title 8(회사법)에서 규정된 기업지배구조에 관한 규정에 따라야 한다(Delaware Code Title 5 제7장 제702조)고 규정하고 있다. 이는 금융회사도 기업이고 영리를 목적으로 영업을 영위한다는 일반적인 기업관에 따라 금융회사에 대해서도 일반적인 기업지배구조의 원칙이 우선적으로 적용되도록 한 것이라고 본다. 이와 같은 상황은 다른 나라뿐만 아니라 우리나라에서도 동일하다고 생각한다. 따라서 특정한 업종의 금융회사에 특별히 필요한 지배구조 관련 사항은 관련 금융관계법에서 규정하도록 하고, 일반적인 지배구조에 관련된 사항에 대해서는 회사법 등 일반 기업에 적용되는 기업지배구조상의 원칙이 금융회사에도 적용되도록 하는 것이 합리적이라고 본다.

## 2. 주요쟁점에 대한 의견

### (1) 업무집행책임자

앞에서 기술한 바와 같이 업무집행책임자는 금융지배구조법 상의 독특한 법적 제도로 도입되었는데, 법적 성격, 권한, 의무, 책임 등에 있어서 매우 불확실한 제도로써 목적, 개념, 선임절차 등에서 상법상 집행임원과 매우 유사한 제도이다. 금융회사의 지배구조와 관련하여 도입하고 있는 제도는 업무집행책임자를 제외하고는 상법상의 제도를 거의 대부분 원용하고 있다. 이는 금융회사도 주식회사이기 때문이라고 보아야 하며, 당연한 것이라고 본다.

그런데, 업무집행책임자제도는 상법에 규정되어 있지 않은 제도이지만, 이와 매우 유사한 제도(실질적으로 기능적인 측면에서 보면 동일한 제도라고 보임)인 집행임원제도가 상법에서 규정되어 있고, 금융지배구조법에서도 집행임원을 임원의 한 종류로 인정하고 있음에도 불구하고 이와 별개의 독립적 제도로써 업무집행책임자제도를 도입하였으며, 주요 업무집행책임자의 경우에는 이사회에서 선임하고 있다.

67) 원동욱, 상계논문, 4-14면 참조

업무집행책임자제도는 우리나라 기업지배구조의 혼란을 야기할 수 있는 가능성이 높은 제도라고 본다. IMF 경제체제 이후 기업지배구조 개선방안으로 도입된 사외이사제도의 의무화로 인하여 발생한 이사총수의 감소에 따라 회사의 업무집행이 대표이사에게 집중되면서 상법에서 규율되고 있지 않는 사실상의 집행임원이 나타났는데, 사실상의 집행임원은 과거 이사총수가 다수인 시기에 상법상의 이사들이 담당했던 업무집행을 수행하게 하기 위하여 회사들이 기업지배구조상의 공백을 보완하기 위한 자구책으로 도입한 집행기구이다. 그런데 이와 같은 상황을 방치를 하면, 법적인 근거가 없는 집행기구가 회사의 경영을 좌지우지하고 이에 대해서 주주들은 아무런 통제도 하지 못하는 상황이 벌어질 수 있는 것이다. 따라서 이를 방지하기 위하여 상법에 집행임원제도를 도입했지만, 임의규정화함으로 인하여 그 의미가 퇴색되고 말았다.

이와 같은 상황에서 금융지배구조법에서 집행임원 이외에 업무집행책임자제도를 도입한 것은 사실상 집행임원을 도입하고 있는 금융회사의 현실을 고려했을 때 이해할 수 있는 부분도 있지만, 집행임원제도와와의 관계에서는 문제가 많다고 본다. 앞에서 본 바와 같이 업무집행책임자제도에 대해서 많은 비판이 제기되고 있으므로 이에 대한 개선이 필요한데, 실질적인 기능에 비추어 볼 때, 이를 집행임원제도와 별개의 제도로 운영할 필요는 전혀 없다고 생각되며 집행임원제도로 통합하여야 한다.

## (2) 대주주 적격성 심사

대주주 적격성 심사기준을 모든 금융회사에 동일하게 적용하여야 할 것이냐에 대해서 견해가 나뉘고 있음은 앞에서 본 바와 같다. 기본적으로 찬성론의 경우는 금융회사의 고유업무 특성, 외국의 입법례 등에 비추어 무리한 주장을 하는 측면이 크다고 본다. 특히 금융회사의 고유업무 특성과 관련하여 금융지배구조 규제의 차별화를 정당화하는 것은 업종의 차이가 아니고 자산의 규모라고 하는 주장<sup>68)</sup> 금융회사가 직면하는 위험이 금융회사마다 다르고 관리하는 자산의 성격에 따라 상당한 차이가 있다는 것을 인정하지 아니하는 견해인데, 이를 받아들이기는 매우 어려운 것이다. 특히 은행의 경우는 고객이 부담하여야 하는 신용리스크

68) 정순섭, 전계논문, 15-17면.

를 은행이 모두 인수를 하고, 자금의 수요자의 신용리스크를 은행이 모두 부담하는 상황 하에 영업이 이루어지며, 은행은 그 과정에서 발생하는 예대마진을 주된 수입으로 하고 있으므로, 은행의 자산규모가 커지면 커질수록 은행이 부담하여야 하는 위험은 커지게 되고 자산의 건전성 규제가 매우 중요한 업무가 되며, 은행의 지급결제업무와 결부되어 금융시스템리스크에 미치는 영향은 커지게 되는 것이다. 특히 단기로 자금을 조달하여 장기로 운용하는 특성상 자산·부채의 만기 불일치로 인한 유동성리스크가 크기 때문에 강한 규제가 부과된다.<sup>69)</sup> 이에 반하여 증권업은 고객이 위탁하는 자산이 부담하는 위험은 모두 고객의 책임으로 되기 때문에 증권사의 위탁자산의 규모는 금융시스템에 주는 영향이 제한적일 수밖에 없다. 또한 보험업의 경우에는 고객의 자산을 예탁받아 운용하지만, 순수보장성보험의 경우 보험기간이 종료하면 보험금 지급의무가 소멸하고 저축성 보험의 경우 고객의 보험료로 조성된 장기성 자금을 대출, 부동산, 유가증권 등 장·단기성 자산에 투자하여 자산·부채의 만기불일치로 인한 유동성리스크가 크지 않고 결제기능도 제한적이어서 금융시스템에 미치는 영향은 은행의 경우에 비하여 작을 수밖에 없다.<sup>70)71)</sup> 따라서 단순히 자산의 규모에 의한 금융시스템에 대한 영향의 정도를 정하려는 것은 금융회사 고유업무 특성을 무시한 설득력이 없는 주장이라고 본다.<sup>72)</sup>

다음으로 대주주 적격성 심사 후 미충족 시 행정적·형사적 제재를 부과하는 것은 과도한 규제가 아니라 국제적 논의에서 보는 바와 같이 금융회사의 건전성 확보를 위한 전제로서 진입규제의 일부로 이해해야 한다는 주장<sup>73)</sup>도 외국의 입법례 등에 비추어 그 설득력이 떨어진다.

미국 은행의 경우 연방은행법을 통해 대주주의 자격요건을 엄격히 규제하고 있는데, 은행주식을 일정 지분 이상 취득할 경우 감독당국의 사전 승인을 얻어야 함은 물론, 산업자본의 은행소유도 엄격하게 규제하고 있다.<sup>74)</sup> 그러나 보험업에

69) 강병호/김대식/박경서, 전계서, 347면.

70) 강병호/김대식/박경서, 상계서, 347면.

71) 보험사는 관리자산과 관련하여 은행이 부담하는 위험과는 상이한 위험을 부담한다. 즉 은행은 대출 자산의 신용리스크가 가장 중요한 리스크인데 반하여, 보험사가 부담하는 리스크는 유가증권, 부동산 등에의 투자와 관련된 리스크, 즉 시장리스크가 상대적으로 중요한 리스크가 된다.

72) 김선정, “대주주적격성심사제도 확대 입법안에 관한 검토”, 「법학논총」 제38권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2014, 236면 참조.

73) 정순섭, 전계자료, 10면.

대해서는 연방정부 차원의 감독이 거의 없다. 미국의 대표적인 보험법인 뉴욕주와 델라웨어주 보험법에서는 보험사 대주주 자격에 대한 요건을 인가 또는 인가 유지요건으로 요구하지 않는다.<sup>75)76)</sup>

영국은 금융감독 개혁조치에 따라 2012년 금융서비스법(Financial Services Act 2012)을 개정하였고, 구 FSA(Financial Services Authority)가 보유하던 보험사에 대한 감독기능이 FCA와 PRA에 분산되었으며, 금융회사에 대한 적격성 심사권도 FCA로 이관되었다. 보험사의 지배기능 수행자(candidate for a controlled function; CCF)에 대한 적격성 심사는 금융서비스시장법(Financial Services and Markets Act of 2000; FSMA) 제61조 제1항에 근거하고 있으며, 구체적인 적격성 심사기준은 FCA가 마련한 ‘적격성 심사기준(The Fit and Proper Test for Approved Persons; FIT)’에 의한다.<sup>77)</sup>

보험사 지배기능 수행자에 대한 FIT는 인가요건임과 동시에 보험업 인가유지요건으로 강화되어 있으나, 주로 적격성 심사는 실제 보험사 경영활동에 참여하는 보험사 경영진, 임원 및 이사 등을 대상으로 이루어지며, 소유지분비율을 기준으로 한 대주주에 대한 주기적 적격성 심사규정에 관한 일반규정은 없다.<sup>78)</sup> 다만, 보험사의 재무건전성에 심각한 우려를 초래할 정도의 소유지분을 보유한 대주주로 인해 해당 보험사에 건전성 위기가 초래될 우려가 있는 경우에 한해서만 예외적으로 대주주에 대해 FCA가 비정기적인 적격성 심사를 거쳐 의결권 제한 등의 조치를 취할 수 있으며, 보유주식 강제매각처분은 재산권 침해가능성이 높아 법원의 명령에 의해서만 가능하다.<sup>79)</sup>

74) 문상일, “금융회사 대주주 자격제한에 관한 비교법적 연구”, 「상사법연구」 제34권 제4호, 한국상사법학회, 2016, 160-161면.

75) 문상일, 상계논문, 161-162면. 뉴욕주에서는 보험업 신규인가 시에는 설립자와 이사들에 대해 청렴성 심사(requirements on integrity)의 일환으로 범죄적 요소(indicators of a criminal nature)에 대한 제한적 적격심사를 거치지만, 인가 이후에는 이들에 대한 적격심사를 별도로 하지 않고 있다. 보험사 설립자 및 이사에 대한 진입 시 적격심사 외에, 기타 경영진 임원이나 주주에 대해서는 보험업 진입 전후를 불문하고 어떠한 적격심사도 하지 않고 있다. 델라웨어주 보험법은 인가 후에도 경영진 임원의 적격성을 인가유지요건으로 정하고 있지만, 델라웨어주 역시 주주에 대한 자격을 보험업 인가요건 및 인가유지요건으로 요구하지 않고 있다.

76) 한편 보험회사 지배권 인수시 주감독관은 대주주 및 지주사의 임원, 이사 등의 신뢰성 여부를 판단하는데 주력하며 이들 요소가 승인 거부 사유가 되거나 청문회에서 시정이 요구되기도 한다(뉴욕주 보험법 제1506(b)(c)조. 김선정, 상계논문, 230면 참조).

77) FIT의 적격성 심사기준에 대한 상세한 내용은 “문상일, 전계논문, 161-162면” 참조.

78) 문상일, 상계논문, 166면.

그리고 Joint Forum은 금융회사의 경영건전성 제고를 위한 ‘적격성 심사원칙’(Fit and Proper Principles)을 마련하여 은행·증권·보험에 대해 업종별 구분 없이 동 적격성 심사원칙을 적용토록 권고하고 있다.<sup>80)</sup> 동 원칙에서는 경영진, 임원과 이사, 그리고 주요주주(Key Shareholders)에 대한 적격성 심사기준을 제시하고 있다. 금융회사 주요주주에 대한 적격성 심사기준은 모두 해당 주주의 재무 건전성을 심사하는데 중점이 맞추어져 있으며, 임원이나 이사의 적격성 심사기준인 업무적합성 및 도덕적 청렴성은 주요주주의 적격성 심사기준에서 제외되어 있다는 점이 특징적이다.<sup>81)</sup>

일본의 경우에는 2001년 보험업법 개정 시에 보험주요주주와 의결권대량보유자의 개념을 도입하였고 일본보험업법 제2조 제13항, 동 규칙 제1조의 2의 4), 의결권대량보유자는 한 보험회사 또는 보험지주회사 발행주식 총수의 5% 이상을 보유하는 자로 정의하였으며, 보험주요주주는 20% 이상의 의결권이 기준이지만, 회사의 재무 및 영업 또는 사업방침을 결정함에 있어서 중요한 영향을 미치는 것으로 추측되는 일정한 요건(5개 사항)의 하나 이상에 해당되는 자는 15% 이상을 기준으로 하고 있다. 이와 같은 보험주요주주의 적격성심사는 인가 시에 이루어지지만, 사후적이거나 정기적인 조사는 보험업법에 규정되어 있지 않다. 사후적인 적격성 조사는 특히 필요한 경우에 한하여 할 수 있고, 이에 따른 후속조치도 일정한 단계를 거쳐서 이루어진다.<sup>82)</sup>

이상에서 보는 바와 같이 외국의 입법례에 비추어 볼 때 대주주 적격성 심사를 금융회사에 대한 진입규제로 보아야 한다는 주장도 설득력이 높다고 보기는 어렵다. 오히려 금융회사의 고유업무 특성에 따라 금융 권역별로 달리 규정하는 것이 일반적이라고 볼 수 있다.

또한 금융지배구조법에서는 개별 규제법이 각 업권별로 따로 있음에도 불구하고 ‘지배구조’라는 전통적 사법영역의 범명칭을 가진 법률에 규제적 성격의 규정

79) 김선정, 전개논문, 232면 참조

80) 1996년 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision; BCBS), 국제증권감독자기구(International Organization of Securities Commission; IOSCO) 및 국제보험감독자기구(International Association of Insurance Supervisors; IAIS)의 공동후원으로 은행업, 증권업, 보험업에 공통된 금융정책 수립 및 금융규제기준 마련을 위해 결성된 협의체가 Joint Forum이다.

81) 문상일, 상개논문, 167면.

82) 이하 자세한 내용은 “김선정, 상개논문, 232-235면” 참조

을 삼입함으로써 입법의 체계성을 훼손하고 금융회사의 지배구조에도 규제가 자연스럽게 행해질 수 있다는 오해를 불러일으킬 소지가 있을 뿐만 아니라 관치금융의 흔적이라고도 비판받을 소지가 있으며, 각 업권별 금융회사에 일률적 기준을 적용하는 것이 부적절할 수도 있다는 주장<sup>83)</sup>도 일리가 있으므로, 대주주에 대한 규제사항은 규제법인 금융관계법(은행법, 자본시장법, 보험업법 등)에 규정하는 것이 적절하다고 본다. 시스템리스크라는 것도 금융업종에 따라서, 규모에 따라서 다르기 때문에 이를 대주주 자격심사로서 막아보겠다는 것은 목표와 수단 이 서로 상응하지 않는 측면이 있다.<sup>84)</sup>

적격성 심사의 결과 의결권 제한명령을 내렸는데, 이에 불응할 경우 실효성 있는 제재수단이 없다고 주장한다. 그러나 이와 관련하여서는 자격요건을 충족하지 못한 대주주에 대한 지분을 강제매각하도록 하는 명령은 재산권의 침해에 해당되는 사항이어서 위헌 여부에 대한 판단이 필요하다는 주장에 관심을 가질 필요가 있다고 본다.<sup>85)</sup> 더구나 특경가법상 배임의 기소가 남발되고 있다는 지적을 고려해 보면 배임죄 처벌을 이유로 대주주 자격을 박탈하는 것은 과도한 국가통제로 논쟁의 여지가 있다는 것이다. 저축은행 및 동양증권 사태를 보면 대주주의 도덕적 해이현상에 대한 감시는 필요하지만, 형법과 특경가법 등으로 책임을 추궁하고 추가적으로 보유 주식매각까지 강제하는 것은 지나친 규제이며 위헌 소지가 있다는 것인데, 특히 특경가법은 정상적이고 합리적인 경영활동상에서 발생할 수 있는 손해까지도 법률 위반이 성립된다는 점을 고려하면 이법의 준법 여부를 적격성 심사 기준으로 포함함으로써 인해 신속하고 자율적인 경영판단을 제약할 수 있다는 지적은 금융지배구조법 개정시에 고려하여야 할 것이다.<sup>86)</sup>

### 3. 향후 정책과제

이 기회에 금융회사 지배구조에 대한 법체계를 재확립할 필요가 있다고 생각

83) 정영영, 전게논문, 93-94면. 현재 업권별 규제법에 아직 대주주에 관한 규정이 존치하고 있고요, 은행법 제35조의2-35조의5, 자본시장법 제34조-36조) 규제적 성격에서 동일한 조항이어서 업권별 규제법에 두더라도 특별한 문제는 없다고 본다.

84) 정영철, “금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행상 고려사항 및 앞으로의 개선사항”, 「금융감독연구」 제3권 제1호, 금융감독원, 2016, 191면.

85) 김미애, 전게자료, 4면.

86) 김미애, 상게자료, 5면.



한다. 과거 우리나라는 금융관계법에서 다양한 지배구조에 관련된 내용을 규율하였고, 해당 규정의 내용이 가장 최우선적으로 적용되도록 하였고(은행법 제3조 제2항 등), 현재 금융지배구조법에서도 동일하다(금융지배구조법 제4조). 따라서 상법 등의 일반적인 기업지배구조의 원칙이 적용될 여지가 적었다. 외국의 입법례에 비추어봤을 때 이에 대한 재정립이 필요하다.<sup>87)</sup> 주요 금융선진국의 금융회사 지배구조에 대한 입법정책은 특별히 필요한 경우를 제외하고는 일반 주식회사에 적용하는 기업지배구조의 원칙을 금융회사에도 대부분 적용되도록 하는 것이다.<sup>88)</sup>

이와 같은 배경에는 우리나라 금융회사, 특히 은행의 지위와 역할에 대한 시대적 흐름이 반영된 측면이 있다고 생각한다. 과거 우리나라 경제가 취약하던 시절(1950-1970년대)에는 축적된 산업자본이 일천하였기 때문에 은행(국책은행 및 민간은행)을 통하여 산업자본을 주로 조달하였고, 우리나라 경제가 국가주도형 경제체제였기 때문에 은행에 대한 통제와 관리가 정부로서는 매우 중요한 시기였다. 따라서 일반 기업과 달리 은행에 대해서는 별도의 법률에 의하여 통제하였고, 은행을 공공기관으로 간주하면서 지배구조에 대해서도 해당 관계법에서 비교적 자세히 규정을 했던 것이다.

그러다가 1980년대에 들어서자 우리나라 경제가 성장하면서 국가주도형 경제체제에서 민간주도형 경제체제로 전환하게 되었지만, 금융회사, 특히 은행에 대한 금융당국의 영향력은 크게 변하지 않았으며, 그것이 원인 중의 하나가 되어 우리나라 경제는 IMF관리체제로 들어가게 되었다. IMF관리체제 이후 우리나라 정부에서는 금융시스템의 안정을 도모하기 위한 정책을 추진하면서 금융경영의 자율화도 병행하였고 국책은행들의 민영화도 추진하게 되는데, 이 과정에서 은행들이 우량 금융회사로 성장하게 되었으며 세계적인 금융회사로 성장하기 위한 기반을 확보하게 되었다.

그런데 금융회사의 지배구조와 관련된 사항은 과거 국가주도형 경제체제에서 마련하였던 금융관계법에서 과거와 동일한 형식으로 규율하고 있다. 이는 과거의 유산으로서 이제는 시대적 변화에 맞추어 금융회사의 지배구조를 새롭게 확립하여야 한다고 생각한다. 우리나라 금융회사가 삼성전자나 현대자동차와 같은 글로벌

87) 원동욱, 전계논문, 44-47면 참조.

88) 원동욱, 상계논문, 4-14면 참조.

별 기업으로 성장할 수 있는 토대가 될 수 있는 지배구조를 구축할 수 있는 법적 측면에서 지원이 필요한 시점이라는 것이다.

이를 위하여 금융회사의 지배구조에 대한 규율을 금융관계법(금융지배구조법 포함)에서 할 것이 아니고 일반 기업에게 적용되는 기업지배구조의 원칙에 의하여야 된다고 본다. 최근 우리나라 산업 발전에 많은 기여를 했던 산업은행이 민영화의 과정을 밟기도 하였는데, 이는 이제 더 이상 금융부문에서 정부가 개입할 여지가 적어졌다는 판단에 의한 것이었다고 생각한다. 즉, 정책금융에 의한 산업 발전보다는 경제논리에 의한 금융정책이 필요한 시점이라는 의미이다. 금융회사는 일반 주식회사에 비하여 공공성이 있으며, 경제에 미치는 영향력이 크다고 하여도 영리를 목적으로 하는 주식회사이다. 따라서 금융회사에도 일반 주식회사에 대한 기본법인 상법상의 지배구조가 원칙적으로 적용되도록 하여야 한다.

현재는 금융지배구조법에서 금융회사 지배구조에 대한 규율을 대부분 규율하고 있기 때문에 상법상 지배구조에 관한 규정이 적용될 여지가 매우 적다. 그러나 이는 외국의 입법례에 비추어봤을 때 매우 이례적인 입법이므로 이제는 상법상 지배구조 관련 규정이 금융회사에도 1차적으로 적용될 수 있는 방향으로 법체계의 재확립이 이루어져야 한다.

금융관계법에서 금융회사의 지배구조를 상법상의 지배구조와 다르게 규율한 역사적 배경이 있었을 것이다. 금산분리의 원칙의 준수, 재벌의 사금고화 방지, 관치금융의 폐해 방지 등을 위하여 금융회사에 대해서 일반 주식회사의 지배구조와는 다르게 엄격한 지배구조규율을 하는 측면도 있었다. 이와 같은 필요에 의한 제도는 금융관계법에서 특별히 규율하도록 하도록 하되, 필요한 최소한의 규율에 그쳐야 할 것이다.

## V. 결론

미국 금융위기 및 세계 경제위기 이후 금융기관 지배구조의 문제점이 지적되면서 금융기관 임직원에 대한 과도한 성과급, 금융기관 이사회의 감독기능에 대한 개선이 요구되었다.<sup>89)</sup> 이에 따라 미국에서는 이사회의장과 CEO의 분리, 보수

위원회의 기능강화가 Dodd- Frank법을 통하여 추진되었다. 영국에서는 금융위기 발생에 대응하여 기업지배구조의 개선을 추진하였는데, FSA 2010을 제정하였고, David Walker는 영국 정부의 요청에 따라 은행 및 금융기관의 지배구조 개선방안을 제시하였으며, FRC는 상장회사모범규정을 개정하여 새로운 영국지배구조규정을 제정하여 시행하였고 FSMA 2012의 제정을 통하여 금융감독체계의 개혁을 추진하였다.

우리 정부에서는 금융기관에 대하여 이사회 중심의 지배구조의 개선을 추진하여 “은행 등 사외이사모범규준”에 반영하였고 은행 및 은행지주회사 사외이사제도의 개선을 추진하였다. 또한 일부 은행에서 문제가 되었던 일부 사외이사의 업무상 비리연루, 금융기관 경영진과 사외이사의 임기연장을 위한 상호담합행위 등의 문제점을 해결하기 위한 대응책으로서 이와 관련된 사외이사의 결격요건에 대한 개선내용을 은행법, 금융지주회사법 등에 입법화하여 향후 금융기관 이사회의 독립성 강화를 위하여 도움이 될 것이라고 생각한다. 또한 금융지배구조법 및 금융회사지배구조모범규준의 제정을 통하여 금융회사 지배구조에 대한 통합과 주기적인 운영실태 점검을 추진하면서 금융회사를 규제하고 있다.

이번 금융지배구조법 개정법안은 금융지주회사 지배구조에 대한 운영실태를 점검한 결과로 발생한 문제점을 개선하기 위한 방안의 하나로 추진되고 있다.<sup>90)</sup> 그런데 이와 같은 금융회사 지배구조와 관련된 정책당국의 조치는 항상 금융회사의 일련의 사태와 연관되어 추진된다는 것이다. 즉 신한금융지주 및 KB금융지주의 경영진 간의 불화로 발생한 사태<sup>91)92)</sup> 이후 금융회사 지배구조 개선이 추진

89) OECD, Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis, 2009. 2.; Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages, 2009. 6.

90) 금융감독원, 전계보도자료; 금융위원회, 전계보도자료 참조

91) 신한금융지주의 회장과 사장 그리고 신한은행 은행장 사이에 발생한 경영권 분쟁 사태이다. 2010년 9월 신한은행이 전임 은행장(당시 지주회사 사장을 형령 및 배임혐의로 검찰에 고소함으로써 분쟁이 시작되었다. 지주회사 회장 및 현직 은행장이 지주회사 사장을 상대로 한 다툼은 결국 3명의 CEO가 모두 퇴진하는 결과를 가져왔다. 당시 사태의 표면적 이유는 비리척결이라고 하지만, 20년 가까이 신한금융의 CEO로서 장기집권을 한 회장과 다른 경영자 사이의 경영권 승계를 둘러싼 갈등이 원인이라 하지 않을 수 없다. 당시 경영권 승계와 관련하여 주주의 역할 또는 사외이사의 역할에 관한 많은 비판이 있었으며, 이후 신한금융그룹이 경영권 승계프로그램을 마련하는데 중요한 계기가 되었다(상세한 내용은 “최영주, 전계논문” 참조).

92) KB금융은 2013년 하반기 지주회사가 중심이 되어 자회사인 국민은행의 전산시스템을 기존의 IBM에서 유닉스로 전환하는 방안을 추진하였는데, 도입 전산시스템에 대하여 지주회사 회장과 자회사인 국민은행장이 서로 의견을 달리하였다. 이와 관련 국민은행의 감사는 IT팀에 대한 특별감사를

되었다는 것이다. 그런데 은행에서 일어난 지배구조와 관련된 사태에 대한 대응 방안을 수립하면서 적용 대상은 모든 금융회사를 대상으로 하고 있는 것이 문제이다. 즉, 은행에서 발생한 지배구조 상의 문제점을 해결하기 위한 방안을 고유업무 특성이 상이한 다른 권역의 금융회사로 확대 적용함으로써 다른 권역의 금융회사들이 반발하는 상황이 자주 발생하고 있다. 이는 기업지배구조에 대한 인식이 잘못된 결과라고 본다. 금융회사의 지배구조에 대한 규율은 사법적 영역의 내용을 주로 대상으로 하여야 함에도 금융회사에 대한 문제점을 규율하는 수단으로 활용하여도 된다고 하는 인식 때문이다. 이는 앞에서 보았듯이 바람직한 정책 방향은 아니라고 보이며, 금융회사의 고유업무 특성을 고려한 방향으로 입법 정책을 수행하는 것이 정당하다고 본다.

우리나라 금융회사들이 이제 세계적인 수준으로 성장할 수 있는 여건은 많이 조성되었으며, 이를 위하여 필요한 주변의 분위기를 더욱 만들어 주어야 한다. 그 중의 하나가 자율적인 지배구조를 구축하는 것이다. 금융선진국의 어느 국가에서도 금융회사의 지배구조를 일반 기업과 특별히 달리 취급하는 경우는 드물고, 오히려 개별 금융회사들이 자유롭게 선택할 수 있는 폭을 넓혀주고 있다. 우리나라에서도 이와 같은 자율적인 분위기를 조성해준다면, 금융회사들이 세계적인 금융회사로 성장할 수 있을 것이며, 우리나라가 선진국 대열에 진입하는 데 큰 기여를 할 것이다. 따라서 금융회사 지배구조와 관련된 법체계의 재확립을 관련부처에서 심도있게 논의할 필요가 있다고 본다.

---

실시하여 전산시스템 도입과 관련된 보고서가 조작되었음을 확인하고 이 문제를 이사회에서 다시 논의하자고 제의하였으나, 받아들여지지 않았다고 한다. 이에 국민은행은 이 문제를 금융감독원(이하 “금감원”이라 함)에 보고하였으며, 금감원은 곧바로 검사에 착수하였다. 검사 결과 금감원은 위법사실을 확인하고 징계절차에 착수하였으며, 이 과정에서 다소의 혼란이 있었으나 결국 금감원은 은행장에 대하여 “문책경고”의 중징계를 하였고, 지주회사 회장에 대하여도 문책경고 조치를 금융위원회(이하 “금융위”라 함)에 건의하였다. 금융위는 1주일 후에 지주회사 회장에 대하여 금감원의 건의보다 더 높은 수준인 “직무집행정지 3개월”의 중징계 조치를 하였다(상세한 내용은 “최영주, 상계논문” 참조).

## 참고문헌

- 강병호/김대식/박경서, 「금융기관론 제21개정판」, 박영사, 2016.
- 강정민, 제19대 국회 입법과제 10- 금융회사 지배구조, 「ERRI 경제개혁리포트」 2012-14호, 경제개혁연구소, 2012.
- 구기성, “금융회사의 지배구조에 관한 법률안(김기식의원 대표발의, 정부제출) · 금융기관의 지배구조에 관한 법률안(김기준의원 대표발의) 검토보고서”, 국회정무위원회, 2012.
- 김미애, “대주주 적격성 심사 강화의 문제점”, 「KERI Brief 13-18」, 한국경제연구원, 2013.
- 김선정, “대주주 적격성심사제도 확대 입법안에 관한 검토”, 「법학논총」 제38권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2014.
- 김연미, “금융회사 지배구조법에 따른 대주주 전전성 및 소수주주권”, 「금융법연구」 제13권 제3호, 한국금융법학회, 2016.
- 김용재, “가칭 통합금융법논의에 대한 비판,” 『금융법연구』, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004.
- 김정호/최병규/유주선/원동욱, 「금융회사 지배구조법안에 대한 연구」, 한국경영법률학회, 2013.
- 김흥기, “전전한 금융회사 지배구조의 원칙과 운용방안”, 「상사판례연구」 제28집 제3권, 한국상사판례학회, 2015.
- 문상일, “금융회사 대주주 자격제한에 관한 비교법적 연구”, 상사법연구 제34권 제4호, 한국상사법학회, 2016.
- 신종석, “주식회사 사외이사의 독립성 확보를 위한 법적 과제”, 「법학연구」 제57권, 한국법학회, 2015.
- 원동욱, “금융지배구조법의 주요내용 및 향후 과제”, 「금융법연구」 제9권 제1호, 한국금융법학회, 2012.
- 이준섭, “통합금융법제정의 문제점과 과제,” 『금융법연구』, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004.
- 장덕조, “통합금융법논의에 대한 비판적 고찰,” 『금융법연구』, 제1권 제1호, 한국금융법학회, 2004.
- 정경영, “회사법의 관점에서 본 금융회사지배구조에 관한 법률의 의의와 쟁점”, 「금융법연구」 제13권 제3호, 한국금융법학회, 2016.

- 정순섭, “금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로”, 「상사판례연구」 제24집 제2권, 한국상사판례학회, 2011.
- \_\_\_\_\_, “금융회사의 지배구조와 대주주 자격심사”, 「기업지배구조리뷰」 Vol. 63, 한국기업지배구조원, 2012.
- 정영철, “금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행상 고려사항 및 앞으로의 개선사항”, 금융감독연구 제3권 제1호, 금융감독원, 2016.
- 정찬형, “금융기관 지배구조 개선을 통한 금융안정 강화방안”, 「금융법연구」 제10권 제1호, 한국금융법학회, 2013.
- \_\_\_\_\_, “금융기관의 지배구조 개선방안”, 「금융법연구」 제12권 제1호, 한국금융법학회, 2015.
- 최영주, “금융지주회사 CEO리스크의 법적 검토”, 「금융법연구」 제11권 제3호, 한국금융법학회, 2014.
- 금융감독원, “금융지주회사 지배구조 운영실태 점검결과 및 향후 계획”, ‘2018. 3. 15.
- 금융위원회, 금융회사 지배구조 개선방안, 2018. 3. 15.
- 금융위원회 금융정책과, “규제영향분석서(금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안)”, 2018.
- 금융위원회, “금융회사의 지배구조에 관한 법률 제정안 입법예고(공고 제2011-235호)”, 2011. 12. 16.
- 한국금융연구원, “금융회사의 지배구조개선 기본방향”, 2010. 6. 23.
- David Walker, A review of corporate governance in UK and other financial industry entities, 2009.
- OECD, Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis, 2009. 2.
- \_\_\_\_\_, Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages, 2009. 6.

<Abstract>

## The Major Issues in relation to the Amendment of Act on Corporate Governance of Financial Companies

Won, Dong Wook

After global financial downturn, the Korean government amended the system concerning the outside director and enacted the consolidated law related to the corporate governance in the financial institution. It regulated the role of board of director, independence of outside director, enforcing the monitoring role of audit committee, introducing executive responsible officer etc. of financial institutions in Act on Corporate Governance of Financial Companies(ACGFC).

Recently, Financial Services Commission reported the bill of ACGFC. Some of major issues are related to executive responsible officer, outside director, fit and proper test of major shareholders, etc. Especially, FSC tries to introduce dynamic fit and proper test of major shareholders into financial institution.

ACGFC is a special act of 'corporate law' in Korean Commercial Act(KCA). Therefore the decision in the shareholders' meeting, board of director and the management of president or executive officer and the oversight, audit system of 'corporate law' including the special regulation for listed company in corporate law apply to financial institution or listed financial institution. But there are some problems in ACGFC. For exemple, the executive responsible officer in ACGFC is similar to executive officer in KCA. The financial institution can choose to introduce any system, the executive responsible officer or executive officer, or all two.

It is necessary to enforce the regulation of financial corporate governance in some points. But it is more important issue to consider the respective particularities in the bank, investment company, insurance firm and etc. It cannot be taken for granted that a model is better than any other; it depends very much on the particular circumstances of the country concerned. It is necessary to consider this points of view in amending the ACGFC in Korea.

**Key Words** : Corporate Governance, Financial Institution, Board of Director, Executive Responsible Officer, Act on Corporate Governance of Financial Companies