

금융그룹 통합감독 입법화에 대한 비판적 연구: 글로벌 스탠더드의 관점에서*

민 세 진**

요약

‘금융그룹의 감독에 관한 법률안’이 제정 추진 중이다. 본 연구에서는 금융그룹 통합감독이 IMF의 권고사항이라는 점에 대해 사실을 파악하고, 감독 당국에서 주시하는 호주와 독일의 규제 사례를 자세히 살펴본다. 이에 따르면 우리나라의 복합금융그룹에 대한 감독은 특별히 뒤처지거나 떨어지지 않으며, 특히 비금융회사에 대한 지급여력 계산에의 반영 부분은 글로벌 스탠더드에서 관찰되지 않는다. 금융그룹 통합감독의 문제의식은 금융지주회사법에 의해 감독받는 지주회사 형태가 아닌 금융그룹은 금융 감독 당국에 명시적 감독 근거가 제한적이라는 점에 있는데 이에 대해 IMF는 금융지주회사법을 이용한 그룹 감독을 언급한 바 있다. 비규제 기관을 포함한 이업종 금융그룹을 효과적으로 감독하는 것은 글로벌 금융위기로 반증된 것처럼 중요한 과제인 만큼 선진사례를 신중히 고찰하여 제대로 도입해야 할 것이다.

주제분류 : B030602, B030103

핵심 주제어 : 금융그룹 통합감독, 복합금융그룹, 자본적정성, 위험집중, 규제대상 회사

I. 들어가는 말

‘금융그룹의 감독에 관한 법률안’이 의원입법으로 2018년 11월에 제안되어 2019년 9월 현재 법안 심사 중이다.¹⁾ 제안 이유는 ‘금융그룹 단위의 자

* 논문을 개선하는 데 도움을 주신 두 분 심사자께 감사드립니다.

** 동국대학교 경제학과 교수, e-mail: sejinmin@dongguk.edu

1) 이학영의원 등 12인 발의(의안번호 2016663)

본적정성 관리, 내부거래 및 위험집중 관리 및 비금융계열사의 재무·경영 위험 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'으로 밝혀져 있다.

입법의 대상이 된 금융그룹은 쉽게 말하면 다른 업종의 금융회사가 동일한 지배하에 있되 금융지주회사 형태가 아닌 것이라 할 수 있다. 금융그룹에 대한 통합적 감독은 '복합금융그룹에 대한 감독'이란 명칭으로 2000년대 중반부터 논의가 되어 왔고 2017년 문재인정부 출범 이후 입법화에 박차가 가해진 상태이다.²⁾ 그 결과 2018년 7월 '금융그룹의 감독에 관한 모범규준'이 도입 시행되었으나 입법화는 난항을 겪고 있다. 10년이 넘는 기간 동안 금융그룹 감독의 입법화가 실현되지 않은 것은 이 문제가 우리나라에서 가장 큰 대기업집단들의 소유구조와 연결되어 있기 때문으로 보인다. 즉 정부가 추진하는 금융그룹 감독 방향이 대기업집단의 사업 구도를 재편할 파급력을 가지고 있어 결론을 내기가 쉽지 않았던 것이다.

실제로 금융그룹 감독에 대한 소관 기구인 금융위원회는 2006년 『금융지주회사 현황 및 향후 감독정책방향』 보도자료를 통해서 복합금융그룹을 '금융그룹 중 자산규모가 크고 은행·증권·보험업을 복수로 영위하는' 그룹으로 정의했다가 『2015년 금융위원회 업무계획』에서는 '사실상 금융지주그룹, 대규모 기업집단 소속 금융계열사 등'으로 적시하여 감독의 초점이 대기업집단에 있음을 드러냈다. 문제는 금융그룹에 대한 감독이 EU에서는 회원국들을 대상으로 2002년부터 이미 시행되고 있고 2000년대 후반 글로벌 금융위기 이후 그 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 규제 공백이 제대로 메워지지 않고 있다는 점이다.

이 연구는 금융그룹 감독의 조속한 도입에 참고가 될 수 있도록 우리나라의 논의 과정에서 논란이 되는 도입 배경 및 방향, 대기업집단 관련 부분에 대한 글로벌 스탠더드를 소개하고자 한다. 구체적으로는 금융위원회가 금융그룹 통합감독의 최근 입법 추진 과정에서 2014년 IMF의 지적사항을 따르는 것이라는 설명에 대해 IMF 지적사항의 내용을 확인하고, 금융회사와

2) 금융그룹 감독에 대한 국내의 논의 연혁과 글로벌 스탠더드는 강신우·민세진(2018)에 정리되어 있다.

비금융회사가 같은 그룹 내에 존재할 때의 감독 범위 및 접근 방법에 대한 해외 사례를 소개하고자 한다.

특히 금융 규제처럼 국가의 위상을 위해서라도 국제적 흐름에 발맞추어야 하는 분야는 글로벌 스탠더드가 정확히 무엇인지는 이해하는 것이 중요하다. 민세진·김현수(2012)와 강신우·민세진(2018)은 은행, 보험, 증권 분야 국제 감독기구들의 연합 기구인 Joint Forum에서 마련한 복합금융그룹에 대한 감독 방향이나 EU에서 실행된 사례에서는 최초 도입 당시나 글로벌 금융위기 이후 개정된 때에도 우리나라 금융위원회가 추진하는 내용과 괴리가 크다는 점을 지적한다. 특히 2017년 정권이 바뀌고 나서의 금융그룹 통합감독 진행 방향은 추가적으로 우려되는 바가 있다. 대표적으로 김상조(2016)에서는 ‘삼성그룹 문제에 대한 해법’으로서 ‘금융(복합)그룹 통합 감독체계의 구축’을 논의하고 있으며 금융그룹 통합감독의 도입 필요성을 ‘비은행권 금산분리 규율체계’ 차원에서 설명한다.

이러한 접근 관점 때문에 금융그룹에 대한 감독 필요성이 이론적으로 존재할 수 있음에도 불구하고 현재 진행되는 입법안은 금융회사를 포함하는 기업집단에 미칠 영향이 커 입법이 지연되는 상황에 처해 있다.³⁾ 이에 본 연구 제Ⅱ장에서는 IMF의 지적사항에 대해 자세히 분석하고, 제Ⅲ장에서는 김상조(2016)에서 인용한 호주의 규제 사례 및 현황에 대해 알아본다. 제Ⅳ장은 미국이나 영국에 비해 법체계가 우리나라와 유사한 선진국인 독일의 관련 규제를 살펴보고, 제Ⅴ장에서 맺는다.

Ⅱ. IMF의 지적사항

우리나라의 시중은행들은 금융지주회사 체제를 갖추고 있어 금융지주회사법에 따른 감독을 받고 있다. 따라서 금융그룹에 대한 감독 도입을 논의할 때 주요 대상은 은행을 제외한 보험회사 및 증권회사가 그룹 형태인 경

3) 기업집단 롯데의 경우 2018년 금융그룹의 감독에 관한 모범규준이 시행될 때 보유하고 있는 손해보험사, 신용카드사, 캐피탈사 때문에 감독 대상에 포함되었으나, 추진하고 있는 지주회사 체제 이행에 금융회사와 비금융회사의 공존을 금지하는 공정거래법상 금융회사 보유가 방해가 되고, 금융그룹 통합감독으로 자본 확충의 부담이 가해질 우려가 있어 금융계열사 매각을 추진하였다.

우이다. 전술한 것처럼 IMF의 지적사항을 교정하기 위해 금융그룹 감독을 도입하는 것이라면 그 지적사항에 보험회사와 증권회사 그룹의 문제점이 명확히 포함되었어야 한다.

서론에서 언급한 『2015년 금융위원회 업무계획』을 통해 금융위원회가 복합금융그룹에 대한 감독을 논의한 배경으로 2012년에 있었던 국제보험감독관협회(IAIS, International Association of Insurance Supervisors)의 평가가 있었다고 알려져 있다. 민세진·김현수(2012, p.135, 각주4)에 서는 평가 결과를 다음과 같이 소개한다.

G20의 금융안정위원회(FSB, Financial Stability Board)를 구성하는 권역별 기관인 BCBS, IAIS, IOSCO는⁴⁾ 회원국의 국제 규제 및 감독 표준 준수여부를 자체적으로 평가하고, 회원국 간 평가(peer review)를 시행하고 있다. 평가 결과는 ‘observed’, ‘largely observed’, ‘partially observed’, ‘not observed’로 구분된다. IAIS는 ‘감독자의 권한 및 책임’과 ‘감독자’, ‘보험그룹감독’에 대해 우선적으로 평가를 실시했는데, 우리나라는 ‘감독자의 권한 및 책임’과 ‘감독자’에 대해서는 ‘largely observed’를 받았으나 그룹감독에 대해서는 최초 ‘not observed’를 받았다가 감독기관의 대응으로 ‘partially observed’를 받았다.

동 논문에서는 “IAIS의 평가 결과는 국제통화기금(IMF)의 금융부문 평가 프로그램(FSAP, Financial Sector Assessment Program)에 참고자료로 활용되고, FSAP의 결과는 국제 금융시장이 우리나라의 전반적 금융안정성을 판단하는 지표가 된다는 점에서 보험그룹감독 수준에 대한 부정적 평가는 우리나라 금융감독당국에 상당한 압박 요인이 될 것으로 판단된다”(p.135)고 보았다. 실제로 금융그룹 통합감독의 최근 입법 추진 과정에서 2014년 IMF의 지적사항을 따르는 것이라는 금융위원회 설명이 있었다.⁵⁾

4) BCBS와 IOSCO는 각각 Basel Committee on Banking Supervision과 International Organization of Securities Commissions의 약자로 은행과 증권 부문의 국제 감독 기구이다.

5) 2018년 2월 1일 금융위원회와 금융감독원이 금융그룹 통합감독 관련 금융기관장 간담회에서 공개한 『금융그룹 통합감독제도 도입방안』(p.1)에 “IMF는 ‘14 금융부

글로벌 금융위기 이후 G-20의 FSB가 위기 억제를 위해 회원국의 금융 시스템 및 제도를 주기적으로 진단해 교정을 권고하는 FSAP는 IMF와 World Bank가 평가 실무를 담당하고 있으며, 금융시스템 안정성 평가 보고서(FSSA, Financial System Stability Assessment)와 국제기준 준수 보고서(ROSC, Report on the Observance of Standards and Codes)로 구분된다. 우리나라에 대해서는 2013년 12월 완료된 실사를 근거로 2014년 5월에 FSSA(이하 IMF, 2014a)와 ROSC(IMF, 2014b)가 공개되었고, 2019년에 다음 실사가 진행될 예정이다.

ROSC는 FSSA의 배경 자료(background document)로 은행 감독 부문의 바젤 핵심 원칙(Basel Core Principles), 금융시장 인프라 부문의 CPSS-IOSCO 원칙, 증권 규제 부문의 IOSCO 목표와 원칙(IOSCO Objectives and Principles), 보험 부문의 보험 핵심 원칙(Insurance Core Principles)로 구성되어 있다. IMF(2014b)의 각 부문의 심각성이나 비중은 보고서의 분량으로 쉽게 판단할 수 있을 텐데, 총 67쪽의 보고서 내용 중 은행 감독 부문 19쪽, 금융시장 인프라 부문 20쪽, 증권 규제 부문 22쪽, 보험 부문 6쪽으로 상대적으로 보험 부문 상황이 양호한 것을 유추할 수 있다.

실제로 각 부문별 감독에 대한 총평도 이러한 유추와 일치한다. 은행 감독 부문은 “바젤 핵심 원칙에 대해 중간 수준으로 준수하고 있다”고 평가되었다.⁶⁾ 증권 규제 부문의 경우도 직전 평가 시기였던 2003년에 비해 ‘의미 있는 진전’이 있었다고 평가되었으나, 규제 구조가 복잡하고(IMF, 2014b, para. 88), 규제 기관 간의 관계가 감독의 독립성을 저해할 우려가 있으며(para. 89), 시스템 리스크에 대한 감시 체계가 충분하지 않다는(para. 93) 지적을 받았다. 그에 반해 보험 부문은 “보험 핵심 원칙을 높은 수준으로 달성”하고 있으며, 규제 구조가 복잡하기는 하지만 “국제적 기준에서 잘 발달되어 있다”고 평가받았다.⁷⁾

문평가(FSAP)시 금융그룹에 대한 통합 위험관리가 미흡하다고 지적”했다고 밝히고 있다.

6) 원문 : The Republic of Korea has a moderate level of compliance with the BCP(IMF, 2014b, para. 6).

7) 원문 : The insurance supervisory system in Korea shows a high level of observance of the ICPs of the IAIS(IMF, 2014b, para. 127). The regulatory structure, although complex, is well developed compared to

그 결과 “이미 높은 수준을 더 개선하기 위한 제안” 사항들도 다른 부문에 비해 많지 않은데(IMF, 2014b, para. 135), 그 중에 그룹 차원 감독(group-wide supervision)에 대한 내용이 있다. IMF의 지적 및 제안은 감독당국 간 국제적 회의체에 참가하는 것과 금융지주회사로의 이행 자발성에 관해서이다.⁸⁾ IMF에서는 또한 자본적정성(capital adequacy)에 대해 그룹 차원의 자본 규제가 없는 것을 지적했다. 중요한 점은 이에 대한 우리 감독당국의 대응이다. 감독당국은 2013년 5월 IMF/World Bank의 초기 평가 이후 연결 RBC(risk-based capital) 체제 도입에 착수했으며 이것이 보험 그룹의 위험 관리에 도움이 될 것이라 밝히고 있다.⁹⁾ 실제로 감독

international norms(para. 128).

- 8) 원문 : The authorities should advance supervisory college considerations with respect to larger groups that are internationalizing. The FSS should also request participation in colleges for foreign insurers utilizing their international network to minimize costs. Consideration to strengthening the voluntary nature of the FHC laws with either stronger indirect oversight or compulsion would have merit(IMF, 2014b, p.71).

마지막 문장에 대해서는 추가 설명이 필요할 것으로 보인다. 한국의 금융지주회사법에서는 지주회사가 일정한 요건을 갖추어 금융위원회에 인가를 받아야 될 수 있는데, 미국이나 EU 국가들에서는 금융회사를 지배하면 곧 지주회사가 되고 규제의 대상이 된다. 따라서 IMF의 권고는 금융회사의 지분을 자발적으로 소유하여 지주회사가 된 회사들은 지주회사로서 감독받을 수 있도록 하라는 의미로 해석된다. 그러나 금융지주회사법이 제정될 당시부터 금융지주회사 체제의 소유 방식이나 구조, 내용 등에 대해 제한적인 요소들을 많이 포함하는 대신 동법이나 세법 등을 통해 금융지주회사 체제에 혜택을 부여하고 있어 미국이나 EU 국가들의 접근과 많은 차이가 있다.

- 9) 원문 : The FSC/FSS would also like to take this opportunity to share one of the key post assessment changes in Korea’s regulatory framework for insurance companies. Following the submission of comments on the IMF/World Bank’s draft assessment in May, the authorities laid the groundwork for the implementation of consolidated risk-based capital(RBC) regime in order to strengthen prudential supervision of insurance groups(IMF, 2014b, para. 139). The FSC/FSS believe that the new consolidated RBC regime will contribute greatly to more effective group-wide risk management in the insurance sector, as it would help insurance companies better identify subsidiary risks and prevent the spread of contagion from a subsidiary to the entire insurance group(para. 140). While a partial trial implementation of the new regime already began in August 2013, the FSC/FSS expect to proceed with full implementation some time in 2015 after necessary industry and market assessments(para. 141).

당국은 2016년부터 보험그룹 단위의 연결 RBC 제도가 전면 시행되었다. 즉, 우리 감독당국의 이러한 대응에 비추어 볼 때 IMF는 ROSC를 통해 이 업종 금융회사를 포괄하는 복합금융그룹에 대한 감독이나 자본적정성 규제를 권고한 바 없다.

그룹 차원의 감독에 대해서는 은행의 경우도 마찬가지로, 더 상세하게 연결 감독에 대한 지적을 받았다. IMF(2014b)에서는 한국의 금융 감독당국이 금융지주회사법을 통해 의미있는 노력을 해왔으나, 대형 은행들이 다양한 업종의 그룹에 속해 있는 현실에서 미흡하다고 지적했다.¹⁰⁾ 이에 대해 감독당국은 금융지주회사의 경영평가에 그룹 차원의 위험 상황 및 관리 전략에 대한 정성적 요소가 포함되어 있다고 항변했는데, 이로부터 그룹 감독에 대한 IMF의 주요 관심사는 금융지주회사법이 있음에도 불구하고 은행 중심의 금융 그룹에 실질적 연결 감독이 미흡했는지 복합금융그룹에 대한 감독 필요성이 아니었음을 알 수 있다.

이러한 IMF(2014b)의 결과 IMF(2014a)에서 보험 부문에 대한 평가는 긍정적으로 요약된다.¹¹⁾ 사실 2003년 FSAP에서 보험 감독 부문에 대한 지적은 생보사의 지급 여력 제도 보강 한 가지였는데,¹²⁾ IMF(2014a)

10) The FSC-FSS has put significant effort over the last few years towards implementing consolidated supervision. The issuance of the FHC Act, as well as the implementation of the RFI for FHCs, has been key steps in that direction. Several of Republic of Korea's large banks are conglomerates with a wide variety of entities within the banking group and banks part of wider non-bank groups. Given such background, the framework in place does not fully allow for an in depth understanding and forward looking analysis needed. Group-wide supervision is based on monitoring of consolidated financials and on assessments regarding its internal controls for managing the various businesses. Group monitoring is conducted through a dedicated team focuses mostly on the banking side, particularly through stand-alone supervision, given its relevance within the activities of the FHCs. The overall monitoring is based on consolidated financials and assessment of the FHC regarding its internal controls for managing the various businesses(IMF, 2014b, p.12).

11) IMF(2014a)의 “부문별 규제와 감독”에서 보험 부문에 관한 내용은 단락(para.) 49-52에 있는데, 이는 각각 IMF(2014b)의 para. 127-129, 130, 131, 134를 거의 그대로 반복하고 있다.

12) 원문 : Strengthen the solvency framework for life insurance companies, with most of the companies remaining undercapitalized(IMF, 2014a, p.35).

에서 '완료(done)'되었다고 평가되어 '부분적 완료(partly done)'가 대부분인 은행이나 증권 감독 분야와 대조된다. 특히 2013년 당시는 2011년에 발생한 저축은행 부실 사태 이후이고 가계 부채가 주목받기 시작하여 금융 안정성에 차원에서 은행 및 비은행 저축기관에 대한 관심이 높을 수밖에 없었다. 여하튼 현재 진행되고 있는 것처럼 보험사와 비금융 계열사를 초점으로 금융그룹을 통합감독하겠다는 방향은 IMF 지적사항에 근거한다고 보기 어렵다.

Ⅲ. 호주의 사례

김상조(2016)에서는 "...국제적 논의에서... 모든 비규제 계열사(non-regulated entities, financial or non-financial, within financial conglomerate or wider group)를 Level 3감독에서 고려해야 한다는 원칙은 확립"되었다고 주장한다(p.20). 그러나 필자의 설명대로 Level 1, 2, 3란 용어가 호주 금융감독당국(APRA, Australian Prudential Regulation Authority)으로부터 차용되었다는 부분을 염두에 두고 주장의 진위를 판단하자면 '비규제 계열사'의 개념과 이에 대한 '국제적' 접근 방법은 Joint Forum에서 찾는 것이 합당할 것인데, '비규제 계열사'에 비금융 회사까지 포함된다고 주장하는 것은 무리가 있어 보인다.

Joint Forum(2012)에 따르면 '비규제 회사(unregulated entity)'란 '복합금융그룹 또는 복합금융그룹을 포함한 확장그룹에 속하면서 직접적으로 건전성 감독을 받지 않는 회사'이다.¹³⁾ 즉, 비규제 회사가 비금융 회사를 포함한다고 명시하고 있지 않다. Joint Forum의 비규제 회사의 의미에 대해서는 강신우·민세진(2018, pp.10-14)에서 상술하고 있는데, 금융위기와 관련해서, 또한 'directly prudentially'란 표현과 연결해서 이해하면 비규제 회사는 금융 부문의 회사이면서 건전성 규제를 받지 않는 회사를 의미한다고 이해하는 것이 맞다.

13) 원문 : entities within the financial conglomerate(or the wider group to which the financial conglomerate belongs) that are not directly prudentially regulated(Joint Forum, 2012, p.6).

금융위기의 원인에 대해 다양한 기관이 여러 분석을 내놨지만 복합금융 그룹 감독 차원에서 주목받은 것은 건전성 규제를 받지 않는 비규제 회사(unregulated entities)의 존재였다. 금융위기로 불거진 비규제 회사의 문제점은 위에 서술한 신용 위험 전이와 밀접한 연관이 있다. 대표적 사례 중에는 세계 최대 보험회사의 하나로 꼽히다가 금융위기 당시 도산 위협에 처해 미국 정부의 구제금융을 받고 간신히 회생한 AIG 경우가 있다. AIG를 부도의 위험으로 몰아넣은 것은 전통적인 보험 사업이 아닌 금융파생상품을 거래하는 작은 자회사 AIGFP였다. 그 결과 금융 감독당국들은 AIGFP처럼 건전성 규제를 받지 않지만 금융그룹 안에 포함 되어 은행, 보험, 증권사 등 위기 시 구제금융이 투입되어야 할 수도 있는 규제대상 금융회사들(regulated entities)에 위험을 끼치는 비규제 회사들을 주목하고 이들을 포괄하여 복합금융그룹을 감독해야 한다는 명확한 입장을 갖게 되었다(강신우·민세진, 2018, p.10).

건전성 규제의 대상으로 비금융 회사가 언급된 것은, 본 연구자가 최대한 파악한 바로, 호주의 경우뿐이다. APRA(1999)에서는 상업 회사(commercial entity)가 포함된 그룹을 혼합그룹(mixed conglomerate)이라 칭하고(p.4) 이 혼합그룹이 은행을 포함하고 있을 때의 건전성 감독 정책을 논의하고 있다. 호주에 대한 우리나라 감독당국의 관심은 각주(2)에 언급한 금융위원회·금융감독원의 『금융그룹 통합감독제도 도입방안』에 호주가 EU, 일본과 함께 2017년 7월 금융그룹 감독을 도입한 것으로 언급되고(p.1), 2019년 5월 금융위원회가 발주한 『금융그룹감독체계 정비방안』 과업지시서에도 호주의 Level 1, 2, 3 분류 방식을 따르고 해외사례 조사에 영국, 독일, 미국, 일본과 함께 호주가 포함된 것으로 확인할 수 있다.

그렇다면 호주에서 비금융 회사가 포함된 복합금융그룹 감독에 대한 논의가 시작되고 진행된 배경과 현재 호주에서의 규제·감독 현황을 이해할 필요가 있다. 호주에서 금융감독당국이 1999년에 복합금융그룹에 대한 감독을 제기한 것은 우연이 아니다. 전술한 바와 같이 우리나라에서 복합금융그룹 감독이 처음 언급된 것도 1999년이며, Joint Forum이 1999년 2월에 『복합금융그룹 감독(Supervision on Financial Conglomerates)』보고서를 발표했기 때문이다. APRA(1999)는 Joint Forum의 보고서를 감독 필요성의 한 근거로 제시하는 한편, 1997년에 발표된 금융시스템조사(1997

Financial System Inquiry, “Wallis report”) 결과를 설명하고 있다.

Wallis report에 따라 호주에서는 은행법(Banking Act)를 개정하여 인가받은 순수지주회사(non-operating holding companies)의 설립을 허용한 바 있는데, 이는 국제적 경쟁 환경, 특히 유럽의 대형 기업은행 성장의 영향으로 미국에서 1999년 Gramm-Leach-Bliley Act에 의해 은행지주회사가 다른 업종의 금융회사를 소유할 수 있도록 허용한 것과 같은 맥락이라 할 수 있다. 또한 APRA(1999)는 Wallis report를 근거로 1999년 당시 금융 활동과 비금융 활동이 동일 그룹 내에 존재할 수 없도록 되어 있는 규제를 완화할 것을 고려하고 있다고도 설명했다.¹⁴⁾ 따라서 APRA(1999)에서 상업 회사(commercial entity)가 포함된 그룹을 혼합그룹(mixed conglomerate)으로 정의한 것은 이러한 그룹이 이미 존재하고 있어서 이에 대해 감독할 방안을 고민하기 위해서가 아니라, 혼합그룹이 출현할 수 있는 규제 완화가 있을 경우를 대비해 미리 논의한 것에 불과하다. 결과적으로 1999년의 APRA 초안은 당시 더 이상 진행되지 않았으며, 금융회사 특히 은행이 비금융 회사와 섞여 있는 사례는 드러난 바가 없다.

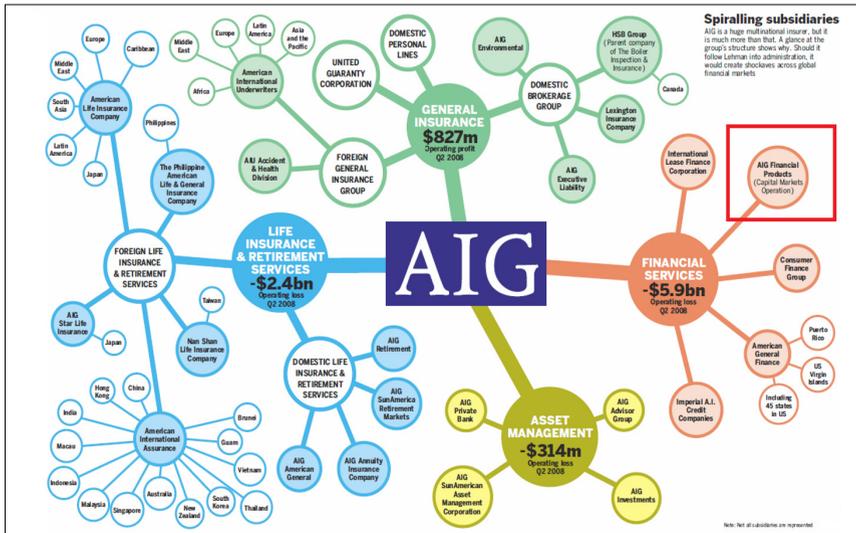
글로벌 금융위기 이후 2010년 호주의 복합금융그룹에 대한 논의가 재개되었다.¹⁵⁾ 이미 개별 금융기관에 대한 감독(level 1) 및 은행 및 손해보험 금융그룹에 대한 감독(level 2)이 도입되었기 때문에 복합금융그룹에 대한 감독(level 3)이 논의된 것이며, 특히 Joint Forum이 2012년 복합금융그룹에 대한 개정된 감독지침을 내놓은 이후 논의에 대한 자세한 내용은 호주

14) 원문 : ...the Government recognised the significance of conglomerates in the finance industry and revised the Banking Act to allow for authorised non-operating holding companies(NOHCs) to head groups or sub-groups. The Government also envisaged a relaxation of existing separations between financial and non-financial activities in those cases where financial activities could logically and efficiently be offered by a group alongside the supply of non-financial goods and services. Application of the policy will be applied conservatively on a case-by-case basis(APRA, 1999, p.1).

호주 은행들은 호주 중앙은행(Reserve Bank of Australia)의 지침(guidelines)에 의해 비금융 활동에 연루되는 것이 제한되어 있다(자료: “Recent Trends in the Structure of the Financial System”, Reserve Bank of Australia Bulletin, 1996 April).

15) 복합금융그룹 감독에 대한 APRA의 금융위기 이후 논의 과정은 다음 사이트에서 확인할 수 있다. www.apra.gov.au/supervision-conglomerate-groups-level-3

의 국무회의라 할 수 있는 Council of Australian Government(COAG)를 위해 작성된 규제영향분석(Regulation Impact Statement)인 APRA (2013)에서 찾을 수 있다. APRA(2013)은 level 3 감독의 필요성을 정리하고 3가지 규제 대안들에 대해 편익과 비용을 분석하여 제시하고 있다. APRA는 level 3 감독 근거 중 하나로 글로벌 금융위기 초반에 발생한 미국 AIG 그룹 사례를 들고 있다. AIG는 금융파생상품을 거래하는 해외의 작은 자회사 AIGFP의 손실로 미국 정부의 구제금융을 받게 되었다. 금융위기 전 AIG의 구조를 나타낸 그림의 빨간색 상자 안에 표시된 회사가 AIGFP이다. ‘꼬리가 몸체를 흔든’ 대표적 사례로서 거론된 것이다. APRA는 호주가 글로벌 금융위기를 비교적 잘 넘겼지만 해외의 사례로부터 교훈을 얻어 복합금융그룹에 대해 감독을 해야 한다는 설명이었다.



자료: APRA(2013, p.2). 원자료 출처는 Financial Times 17 September 2008. Source:

그러나 AIG 사태의 원인이 비규제 금융회사였음에도 불구하고 APRA (2013)에서는 그룹 감독에 비금융회사를 고려할 것을 주장하고 있다. APRA가 지적하는 그룹 내 비금융회사의 문제점은 비금융회사가 재무적 위기에 처했을 때 금융회사로부터 지원을 받을 가능성이 있어 이러한 그룹에 속하지 않은 회사들과의 경쟁을 왜곡할 수 있다는 것이다. 그룹 내 비금융

회사의 고객들이 해당 회사에 재무적 위험이 있더라도 평판 위험을 꺼리는 금융계열사들이 지원하리라 가정하고 거래를 계속할 것이라는 설명이다.¹⁶⁾ APRA는 이 시점에 이미 level 3 감독이 도입될 경우 8개의 복합금융그룹이 대상이 될 것이라고 밝히고 있는데, 이 그룹에는 비금융 업무도 포함된 상태라고 설명했다.¹⁷⁾ 8개의 복합금융그룹은 다음과 같다.

- AMP Limited
- Australia and New Zealand Banking Group Limited
- Challenger Limited
- Commonwealth Bank of Australia
- Macquarie Group Limited
- National Australia Bank Limited
- Suncorp Group Limited
- Westpac Banking Corporation

시장과 기업들에 대한 소식과 자료, 분석 등의 정보를 제공하는 Bloomberg의 이들 그룹 각각에 대한 요약 설명은 다음과 같다.

16) 원문 : A narrow, stand-alone view of regulated institutions could further lead to undercapitalised commercial (non-financial) operations being subsidised through group membership, distorting competition by being able to operate with less capital than peers that are not members of conglomerate groups. Clients of a groups' commercial operations are likely to accept the risks associated with the commercial operations' undercapitalisation as they assume that the operations are implicitly backed by prudentially regulated institutions, which may use capital holdings to provide financial support to related institutions of the group for reputational reasons(APRA, 2013, pp.4-5).

17) 원문 : APRA intends that the Level 3 framework will initially be applied to eight conglomerate groups. These conglomerate groups are among the largest financial service providers in Australia and include material APRA-regulated institutions as well as multiple non-APRA-regulated businesses, some of which operate across numerous jurisdictions. These non-APRA-regulated businesses include fund managers, administrators, custodians, and commercial(non-financial) operations(APRA, 2013, pp.6-7).

1) AMP Limited

AMP Limited operates as a wealth management company in Australia and internationally. The company operates through Australian Wealth Management, AMP Capital, AMP Bank, and New Zealand Wealth Management segments. AMP Limited was founded in 1849 and is based in Sydney, Australia.

2) Australia and New Zealand Banking Group Limited

Australia and New Zealand Banking Group Limited provides various banking and financial products and services. Australia and New Zealand Banking Group Limited has operations in Australia, the Asia Pacific, Europe, the Americas, and New Zealand. The company was founded in 1835 and is headquartered in Docklands, Australia.

3) Challenger Limited

Challenger Limited is a publicly owned investment manager. The company also provides retirement services to its clients. It manages equity mutual funds. The firm invests into the public equity markets. Challenger Limited was founded in 1985 and is based in Australia, Asia and United Kingdom.

4) Commonwealth Bank of Australia

The Commonwealth Bank is the largest Australian listed company on the Australian Securities Exchange as of August 2015 with brands including Bankwest, Colonial First State Investments, ASB Bank (New Zealand), Commonwealth Securities (CommSec) and Commonwealth Insurance (CommInsure). Commonwealth Bank is also the largest bank in the Southern Hemisphere. Founded in 1911 by the

Australian government and fully privatised in 1996, the Commonwealth Bank is one of the “big four” Australian banks, with National Australia Bank (NAB), ANZ and Westpac.

5) Macquarie Group Limited

Macquarie Group Limited provides diversified financial services in Australia, Europe, the Middle East, Africa, Americas, and the Asia Pacific. The company operates in five segments: Macquarie Asset Management (MAM), Corporate and Asset Finance (CAF), Banking and Financial Services (BFS), Commodities and Global Markets (CMG), and Macquarie Capital. The company was founded in 1969 and is headquartered in Sydney, Australia.

6) National Australia Bank Limited

National Australia Bank Limited provides financial services to individuals and businesses in Australia, New Zealand, Asia, the United States, and the United Kingdom. It operates through Consumer Banking and Wealth, Business and Private Banking, Corporate and Institutional Banking, and New Zealand Banking segments. National Australia Bank Limited was founded in 1834 and is based in Docklands, Australia.

7) Suncorp Group Limited

Suncorp Group Limited provides insurance, banking, and wealth products and services to retail, corporate, and commercial sectors in Australia and New Zealand. It operates through Insurance, Banking & Wealth, and Suncorp New Zealand segments. The company was formerly known as Suncorp-Metway Limited and changed its name to Suncorp Group Limited in December 2010. Suncorp Group Limited was

founded in 1902 and is based in Brisbane, Australia.

8) Westpac Banking Corporation

Westpac Banking Corporation provides various banking and financial services in Australia, New Zealand, Asia, the Pacific region, and internationally. It operates through five divisions: Consumer Bank, Business Bank, BT Financial Group, Westpac Institutional Bank, and Westpac New Zealand. The company was formerly known as Bank of New South Wales and changed its name to Westpac Banking Corporation in October 1982. The company was founded in 1817 and is headquartered in Sydney, Australia.

이들 그룹에 대한 Bloomberg의 설명 중 비금융 업무에 대한 부분을 정리하면 다음과 같다.

AMP Limited manages investments across various asset classes, including equities, fixed interest, real estate, infrastructure, and multi-manager and multi-asset funds; and provides commercial, industrial, and retail real estate management services.

Macquarie Group Limited's Corporate and Asset Finance (CAF) segment offers finance and asset management solutions across various industries, including real estate, infrastructure, aviation, telecommunications, media, entertainment and technology, leisure, and healthcare.

각 기업에 대한 Bloomberg의 전체 소개는 <별첨>에 제시되어 있다. 위의 설명에서 알 수 있듯이 level 3 감독 대상 복합금융그룹의 비금융 업무는 금융 업무와 밀접한 연관이 있는 부수적 업무 수준이다. AMP가 자산

관리의 일환으로 상업용, 산업용, 소매용 부동산 관리 업무를 수행하고 Macquarie가 역시 부동산, 인프라, 항공 등에 자산 관리 솔루션을 제공하는 정도이다. 따라서 8개 그룹에 대해 비금융회사를 포함하여 감독을 확대 하더라도 급격한 규제 부담, 예컨대 자본 확충 필요 등이 발생할 것으로 보이지 않는다. 실제로 APRA(2013)에서 분석한 규제 비용은 그룹 차원에서 위험을 평가하고 보고 규정을 준수하기 위해 정보기술 기반을 갖추는 데 소요되는 것으로, 자본 확충은 필요하지 않을 것으로 판단된다고 설명되었다.¹⁸⁾

일련의 논의를 바탕으로 APRA에서는 2016년 3월 29일 9개의 건전성 기준(prudential standards)으로 level 3 감독을 2017년 7월 1일부터 시행하겠다고 발표하였다.¹⁹⁾ 그러나 그룹차원의 자본 규제는 국내외적 정책 진행 상황을 보고 결정하겠다고 하며 이행을 미뤄두었다. 2019년 9월 현재 그룹 자본 규제에 대한 두드러진 진행은 없는 것으로 판단된다. 건전성 기준 목록은 다음과 같다. 아래의 기준 중 Prudential Standard 3PS 221 과 222에 대해서는 시행지침(Practice Guide)도 함께 발표되었다.

18) 원문 : Implementation of the full Level 3 framework would lead to additional compliance costs for conglomerate groups. A substantial proportion of compliance costs arise from the proposed risk exposures aggregation and reporting requirements. APRA expects that there would be compliance costs associated with the development and implementation of the IT infrastructure needed to identify, monitor and manage a conglomerate group's risk exposures and ITEs, and the proposed quarterly submission of two new reporting forms. ...Half of the total cost to industry is assumed to arise from establishing IT infrastructure for risk exposure reporting...These quantitative impact studies confirmed that the candidate groups would not currently be required to raise additional capital to meet the proposed capital adequacy requirements(APRA, 2013, pp.15-16).

19) "APRA releases non-capital components of the supervision of conglomerate groups" on 29 March 2016.
www.apra.gov.au/media-centre/media-releases/apra-releases-non-capital-components-supervision-conglomerate-groups

Level 3
Prudential Standard 3PS 001 Definitions
Prudential Standard 3PS 221 Aggregate Risk Exposures
Prudential Standard 3PS 222 Intra-group Transactions and Exposures
Prudential Standard 3PS 310 Audit and Related Matters
Cross-industry
Prudential Standard CPS 220 Risk Management
Prudential Standard CPS 231 Outsourcing
Prudential Standard CPS 232 Business Continuity Mangement
Prudential Standard CPS 510 Governance
Prudential Standard CPS 520 Fit and Proper

출처 : www.apra.gov.au/supervision-conglomerate-groups-level-3.

호주에 대한 조사 결과를 요약하면, 호주의 금융그룹 감독은 2017년 7월 부터 시행되었으나 그룹 차원의 자본 규제 없이 도입되었으며, 1999년 논의에서도 비금융회사의 감독이 거론되었으나 실제로 감독대상이 된 금융그룹에 비금융 업무의 존재가 두드러진 적이 없다는 사실이 강조될 만하다.

IV. 독일의 사례

금융그룹 통합감독과 관련하여 감독 당국에서 관심을 갖는, 그간 덜 알려졌던 선진국의 규제 사례로 독일이 있다. 독일은 EU 회원국으로서 독일의 복합금융그룹법(FKAG, Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz)은 EU 차원의 복합금융그룹에 대한 보완적 감독지침인 Directive 2011/89/EU (2002/87/EC의 개정판)와 기본적으로 같다. 이는 유럽 국가들이 EU를 통해 단일시장 설립을 추구하며, 이를 위해 회원국들은 주권의 일부를 양도하여 EU가 정하는 지침(directive), 규정(regulation), 결정(decision)을 내국법화해야 하기 때문이다.²⁰⁾ Directive 2011/89/EU는 단일시장 점

20) 지침은 “단일시장으로 기능할 수 있는 정도로 회원국의 법률을 유사”하게 하기 위해

수표(Single Market Scoreboard)에 따르면 현재 전 회원국에 내국법화가 완료된 것으로 확인되었다.²¹⁾

본 연구에서는 독일의 복합금융그룹법에서 추가 확인이 필요한 부분을 논의한다. 독일 FKAG에서 Directive 2011/89/EU와 다소 다른 것처럼 보이면서 명확하게 할 필요가 있는 부분은 크게 두 군데인 것으로 파악된다. 이는 제20조(Festsetzung von Korrekturposten : 조정 사항의 결정)와 제23조(Risikokonzentrationen und konglomeratsinterne Transaktionen : 위험집중과 그룹 내 거래)이다. 제20조의 내용은 다음과 같다.

(1) 독일연방금융감독당국(BaFin, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)은 다음의 경우에 복합금융그룹의 자기자본에 대한 Korrekturposten을 정할 수 있음.

1. 제17조 (1) 및 제22조 (1) 또는 제23조~25조를 위한 시행령의 충족과는 별도로 복합금융그룹의 지급여력이 위험에 처하거나,
2. 중요한 그룹 내 거래나 중요한 위험집중으로 인해 복합금융그룹의 재무 상태가 위험에 처할 때

(2) BaFin은 BaFin이 정한 기간 내에 상기 위험이 해소되지 않을 경우 일단 Korrekturposten을 결정하고, 위험이 더 이상 존재하지 않을 때 복합금융그룹 모회사의 요청에 따라 그 결정의 전체 또는 일부를 폐기할 수 있음.

FKAG 제20조 (Google을 통한 영문으로의 번역)

(1) The Federal Agency may set a correction item (Korrekturposten) on the own funds of the financial

만들어지고(EC Treaty(Treaty establishing the European Community) 제3조), 유럽위원회(European Commission)와 EU의 사법재판소(Court of Justice)는 연차보고서와 단일시장 점수표(Single Market Scoreboard) 등을 통해 각 지침의 각 회원국 내국법화 상황을 점검하며, 개인, 기업, 회원국 등이 고소할 경우 위원회는 위반처리 절차를 밟아 해당 회원국에 권고사항을 제시하고 미이행 시 최종적으로 사법재판소에 판결을 의뢰할 수 있다.

21) 복합금융그룹에 대한 EU Directive 2002/87/EC과 그 개정판인 2011/89/EU는 각각 민세진(2015)과 강신우·민세진(2018)에 소개되어 있다.

conglomerate if:

1. without prejudice to the fulfillment of the requirements under Section 17 (1) in conjunction with the statutory order pursuant to Section 22 (1) or pursuant to Sections 23 to 25, the solvency of the financial conglomerate is jeopardized; or
2. significant conglomerate transactions or significant levels of conglomerate risk jeopardize the financial position of the financial conglomerate.

(2) The Federal Agency may only fix the correction item if the threat has not been remedied within a period set by the Federal Agency. At the request of the parent enterprise of a financial conglomerate, the Federal Agency shall wholly or partly abolish the fixing if the threat ceases to exist.

EU의 복합금융그룹과 관련된 Directive나 Regulation 중에서 Korrekturposten이 등장하는 것은 RTS 342/2014이고, 이에 대한 영문은 prudential filter이다. 이는 복합금융그룹 차원에서 자본적정성을 재계산하는 방법인 연결회계법(method 1)과 가감법(method 2)을 적용할 때 규제기관이 prudential filter가 적용되는 곳이라면 재계산 시 이를 고려할 것에 관한 내용이다.²²⁾

22) 원문 : COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No 342/2014 ... with regard to regulatory technical standards for the application of the calculation methods of capital adequacy requirements for financial conglomerates

Article 14 Specification of technical calculation under method 1 pursuant to Directive 2002/87/EC

...

6. Where asset or liability values are subject to prudential filters and deductions in accordance with Title I(ELEMENTS OF OWN FUNDS) of Part 2(OWN FUNDS) of Regulation (EU) No 575/2013(은행과 증권회사의 건전성에 관한 RTS), the asset or liability values used for the purpose of the calculation of the supplementary capital adequacy requirements shall be those attributable to the relevant entities under that Regulation, excluding assets and liabilities attributable to other entities

Prudential filter는 IFRS가 2005년부터 상장 은행들에게 적용되면서 자기자본에 대한 시가 기반 회계 상 정의가 감독 목적 상 적합하지 않은 부분이 있어 회계 상 자본을 조정하는 수단이다. 삼일회계법인(2017)에 이에 대한 설명을 정리하면 다음과 같다.

Prudential filter : IFRS 등 일반적인 회계기준에 따라 산출된 은행 재무제표 상 자본을 조정하여 건전성 규제 목적에 따라 예상치 못한 손실을 흡수하고 예금자에 대한 지급능력을 유지할 수 있는 은행의 능력을 나타내는 측정치로 변환시키는 데 그 목적이 있음.

- 은행의 각 자본요소 별로 공제하도록 규정된 항목으로서 회계상 자기 자본에 포함되지만 은행의 자본적정성 관점에서 손실흡수능력을 결여하고 있어 규제자본 산출시 배제되는 항목들.
- 영업권 등 무형자산, 확정급여형 연금자산, 실현가능성이 미래 수익에 달린 이연법인세자산 등
- 내부등급법으로 신용위험가중자산을 산출하는 은행은 회계상 대손충당금 적립액이 내부모형에서 산출한 예상 손실에 미달하는 경우 그 부족액을 보통주자본에서 추가로 공제
- 미실현손익도 포함될 수 있는데 대표적으로 미래 현금흐름 위험회피 관련 평가손익과 공정가치평가 대상 부채의 자기신용위험 변동에 따른 누적평가손익이 해당

of the financial conglomerate.

...

Article 15 Specification of technical calculation under method 2 pursuant to Directive 2002/87/EC

1. Where the own funds of a regulated entity are subject to a prudential filter pursuant to the relevant sectoral rules, one of the following treatments shall apply:

(a) the filtered amount, being the net amount that shall be taken into account in the calculation of own funds of participations, shall be added to the book value of participations in accordance with subparagraph 2 of Article 6(4) of Directive 2002/87/EC(복합금융그룹 차원 자본적정성 재계산 시 참여지분은 '비례적'으로 적용), if the filtered amount increases regulatory capital;

(b) the filtered amount referred to in point (a) shall be deducted from the book value of participations in accordance with subparagraph 2 of Article 6(4) of Directive 2002/87/EC, if the filtered amount decreases regulatory capital.

...

- 바젤Ⅲ에 들어오면서 기타포괄손익에 누적된 매도가능금융상품에 대한 평가손익이 공제항목에서 제외

Korrekturposten이 prudential filter이며 은행에 적용되는 사항이라는 점은 독일 금융 관련 법률에서도 Korrekturposten이 은행법(KWG, Kreditwesengesetz)에는 등장하지만²³⁾ 보험법(VAG, Versicherungsaufsichtsgesetz)에는 나타나지 않는다는 사실에서도 확인된다. 그러나 복합금융그룹 맥락에서 Korrekturposten의 구체적 내용은 시행령에서 확인되지 않는다. 현재 해당 지급여력 계산과 관련한 시행령(FKSolV, Finanzkonglomeratesolvabilitätsverordnung, 영문명 Financial Conglomerates Solvency Regulation)은 EU 차원의 규제인 CRR, CRD, Solvency II 등의 변경 내용을 반영하기 위해 개정 중이어서 내용을 확인할 수 없으나, 개정 전 시행령에는 Korrekturposten에 관한

23) Law on the credit system (Kreditwesengesetz: KWG) BaFin 제공 영문버전

Part II Provisions for institutions, groups of institutions, financial holding groups, financial conglomerates, mixed financial holding companies and mixed-activity holding companies

Division 1 OWN FUNDS AND LIQUIDITY

Section 10 Supplementary own funds requirements for institutions, groups of institutions, financial holding groups and mixed financial holding groups: authority to issue orders

...

(7) 1 BaFin may prescribe a filter(Korrekturposten) for the own funds pursuant to Article 72 of Regulation (EU) No 575/2013 as last amended. 2 If the filter is prescribed in order to take into account capital changes which have not yet been recognised in the balance sheet, this filter will become null and void upon the adoption of the next annual accounts drawn up for the end of a financial year. 3 At the institution's request, BaFin shall cancel its filter insofar as the reasons for it no longer apply.

* Article 72 of Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012

CHAPTER 5 Own funds

Article 72 Own funds

The own funds of an institution shall consist of the sum of its Tier 1 capital and Tier 2 capital.

내용이 없다.

FKAG 제23조의 내용은 (1) 복합금융그룹의 모회사는 중대한 위험집중과 그룹내부거래를 BaFin과 연방중앙은행에 보고해야 하고, (2) 복합금융그룹 내 규제기관(은행, 보험사, 증권회사, 재보험사, 자산운용회사, 대안적투자 펀드사)이 중대한 그룹내부거래를 하려는 때에는 사전에 이사회 전원 찬성의 의결을 받아야 하며, (3) 복합금융그룹 모회사는 BaFin의 동의 없이 시행령에서 정한 한도를 초과하는 중대한 위험집중이나 그룹내부거래가 발생하지 않도록 책임져야 하고, (4) BaFin은 기준치를 초과하는 위험집중과 그룹내부거래에 대해 모회사의 자기자본으로 충당되도록 요구할 수 있다는 것이다.

그러나 제23조에 대한 시행령은 존재가 확인되지 않는다. EU의 Directive 2002/87/EC 상 위험집중과 그룹 내 거래에 대한 Regulation이 2015년 7월에 제정·발효되었기 때문에 해당 시행령이 아직 마련되지 않았을 가능성 있다. 한편 RTS 2015/2303의 제4조 supervisory measures에 제안되어 있는 내용은 제23조에 반영되어 있다고 판단된다.

COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2015/2303...
 regulatory technical standards specifying the definitions and
 coordinating the supplementary supervision of risk
 concentration and intra-group transactions

Article 4 Supervisory measures

Without prejudice to any other supervisory powers conferred
 on them, competent authorities shall, in particular,

1. require, where appropriate, regulated entities or mixed
 financial holding companies to:

(a) perform intra-group transactions of the financial
 conglomerate at arm's length or notify intra-group
 transactions which are not performed at arm's length:

(b) approve intra-group transactions of the financial

conglomerate through specified internal procedures with the involvement of its management body as referred to in Article 3(1) of Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council (5), or of its administrative, management or supervisory body as referred to in Article 40 of Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council (6);

(c) report more frequently than required under Article 7(2) and Article 8(2) of Directive 2002/87/EC on significant risk concentration and significant intra-group transactions;

(d) establish additional reporting on significant risk concentration and significant intra-group transactions of the financial conglomerate;

(e) strengthen the risk management processes and internal control mechanisms of the financial conglomerate;

(f) present or improve plans to restore compliance with supervisory requirements and to set a deadline for implementation thereof;

2. shall define appropriate thresholds in order to identify and overview significant risk concentration and significant intra-group transactions;

RTS 2015/2303에도 불구하고 EU Directive에 비해 독일에서 더 구체적이고 통합적인 방안이 마련되지 않는 것으로 보인다. 중대한 위험 집중이나 중대한 그룹 내 거래에 대한 구체적 기준치가 제시되지 않았으며, 이에 대해서는 유럽금융당국의 검토보고서에서 그 장단점에 대해 논의된 바 있다(JP/CP/2014/04, Chapter 5 Draft cost-benefit analysis/impact assessment). 또한 위험 집중이나 그룹 내 거래에 대한 정량적 한도를 설정할지 여부는 지침을 통해 회원국에 맡겨진 상태이다(Directive 2002/87/EC Article 7(3), Article 8(3)).

V. 맺음말

본 연구에서는 금융그룹 통합감독이 IMF의 권고사항이라는 지적에 대해 사실을 파악해 보았고, 감독당국에서 주시하는 호주와 독일의 규제 사례를 자세히 살펴보았다. 이에 따르면 우리나라의 복합금융그룹에 대한 감독은 당국의 주장과 달리 특별히 뒤처지거나 떨어지지 않으며, 특히 비금융회사에 대한 지급여력 계산에의 반영 부분은 글로벌 스탠더드에서 관찰되지 않는다.

금융그룹 통합감독의 문제의식은 ‘금융지주회사법’에 의해 감독받는 지주회사 형태가 아닌 금융그룹은 소유관계로 연결되어 있음에도 불구하고 금융감독 당국에 명시적 감독 근거가 제한적이라는 점에 있다. 이에 대해 IMF에서는 2013년 우리나라에 대한 FSAP를 시행하면서 금융지주회사법을 이용한 그룹 감독을 언급한 적도 있다. Joint Forum의 논의나 EU에서의 실행 등을 볼 때 비규제 기관을 포함한 이업종 금융그룹을 효과적으로 감독하는 것은 글로벌 금융위기로 반증된 것처럼 중요한 과제임에 틀림없다.

그러나 최근 우리나라에서 논의되어 온 금융그룹 통합감독의 방향은 그 대상 그룹의 선정에서부터 기업집단 규제의 연장선이라는 우려를 낳고 있다. 더구나 ‘공정거래법’에 의한 기업집단 규제가 지속적으로 강화되고, 보험산업에 대해 2016년부터 도입된 보험그룹 단위의 연결 RBC 제도라든지 2021년부터 전면 시행되는 보험 부채의 시가평가 등 강화된 감독 규정들에 의해 금융그룹을 둘러싼 위험을 실질적으로 차단할 수 있을 것으로 예상됨에도 불구하고 법을 제정하는 것은 과도한 측면이 있다. 이미 도입된 모범규준의 문제점을 보완해 가면서 금융지주회사법을 보완하든 진정 글로벌 스탠더드에 맞는 금융그룹 통합감독을 시행하든 해야 할 것이다. 또한 EU 등에서 복합금융그룹 감독 규제 변화에 따라 대형 금융그룹의 구조에 실질적 변화가 있었는지에 대한 후속 연구가 필요할 것으로 판단된다.

◆ 참고문헌 ◆

- 강신우·민세진 (2018), “한국형 금융그룹 통합감독제도 검토 : EU 사례를 바탕으로,” 『EU학 연구』, 제23권 제3호, 한국EU학회, 5-35.
- Kang, Shinwoo, and Sejin Min (2018), “Review on Financial Conglomerates Supervision in Korea: EU Directives as a Benchmark,” *Korean Journal of EU Studies*, Vol. 23, Issue 3, EUSA KOREA, pp.5-35.
- 김상조 (2016), 『비은행권 금산분리 규율체계의 재설계』, 한국금융학회 정책심포지움 발표자료 (2016년 2월 25일).
- Kim, Sang Jo (2016), *A Proposal for the Redesign of Separation of Finance and Commerce in the Non-bank Financial Sector*, The Korea Money & Finance Association Policy Symposium (2016, February, 25)
- 민세진·김현수 (2012), “보험그룹 범위 설정에 관한 연구-IAIS 보험핵심원칙을 기준으로,” 『보험금융연구』, 제23권 제4호, 보험연구원, 133-169.
- Min, SeJin, and HunSoo Kim (2012), “A Study of the Boundary Setting of Insurance Group-wide Supervision -Based on IAIS Insurance Core Principles-,” *Journal of insurance and finance*, Vol. 23, Issue 4, Korea Insurance Research Institute, pp.133-169.
- 민세진 (2015), “한국의 복합금융그룹 선정 및 감독 : EU 복합금융그룹 감독지침을 바탕으로,” 『EU학 연구』, 제20권 제2호, 한국EU학회, 5-48.
- Min, Sejin (2015), “Supervision of the Financial Conglomerates in Korea: Based on the Precedent of EU,” *Korean Journal of EU Studies*, Vol. 20, Issue 2, EUSA KOREA, pp.5-48.
- 삼일회계법인 (2017), “바젤Ⅲ 하에서 IFRS 9 도입이 은행 경영에 미치는 영향-자본규제와 회계기준의 상호작용을 기준으로,” 『감사위원회와 지배구조』, 삼일회계법인 감사위원회 센터, 2017년도 4분기 vol.2.
- Samil PwC (2017), “The Impact of IFRS 9 on Bank Management in Basel III-Based on the Interaction of Capital Regulations with Accounting Standards,” *Audit Committee and Corporate Governance*, Samil Audit Committee Center, 2017 4th Quarter Vol. 2.
- Australian Prudential Regulation Authority(APRA) (1999), “Prudential

Supervision of Conglomerates.”

_____ (2013), Regulation Impact Statement on Conglomerate supervision (Level 3) framework(OBPR ID: 2013/15337).

IMF (2014a), Republic of Korea : Financial System Stability Assessment, Country Report No. 14/126.

_____ (2014b), Republic of Korea : Report on the Observance of Standards and Codes, Country Report No. 14/127.

Joint Forum (2012), “Principles for the Supervision of Financial Conglomerates,” Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements.

〈별첨〉 호주의 level 3 감독 대상 그룹에 대한 Bloomberg의 회사 설명(2019년 6월 15일 추출)

1) AMP Limited

AMP Limited operates as a wealth management company in Australia and internationally. The company operates through Australian Wealth Management, AMP Capital, AMP Bank, and New Zealand Wealth Management segments. It offers financial advice services; platform and software administration services; and unit linked personal and employer sponsored plans with insurance, retirement income, and managed investment products. The company also manages investments across various asset classes, including equities, fixed interest, real estate, infrastructure, and multi-manager and multi-asset funds; and provides commercial, industrial, and retail real estate management services. In addition, it offers residential mortgages, deposits, transaction banking, and self-managed superannuation fund products; and finance loans. Further, the company provides wealth management solutions comprising KiwiSaver schemes, corporate superannuation, and retail investments, as well as operates a wrap investment management platform. AMP Limited was founded in 1849 and is based in Sydney, Australia.

2) Australia and New Zealand Banking Group Limited

Australia and New Zealand Banking Group Limited provides various banking and financial products and services. The company's Australia division offers retail products and services to consumers through the branch network, mortgage specialists, contact centers, and third party brokers, as well as self-service channels, such as Internet banking, phone banking, ATMs,

Website, and digital banking; and banking products and financial services, including asset financing to medium to large commercial customers, agribusiness customers, small business owners, high net worth individuals, and family groups. Its Institutional division provides working capital and liquidity solutions, which include documentary trade, supply chain financing, commodity financing, cash management solutions, deposits, payments, and clearing; loan syndication, specialized loan structuring and execution, project and export finance, debt structuring and acquisition finance, and corporate advisory services, as well as loan products; and risk management services on foreign exchange, interest rates, credit, commodities, and debt capital markets. The company's New Zealand division offers banking and wealth management services to consumer, and private banking and small business banking customers; and relationship banking and financial solutions to medium to large enterprises, and agricultural businesses. Its Wealth Australia division provides lenders mortgage insurance, share investing, financial planning, and general insurance distribution services. The company's Asia Retail & Pacific division offers general banking and wealth management services to retail customers; and products and services to retail customers, small to medium-sized enterprises, institutional customers, and governments. Australia and New Zealand Banking Group Limited has operations in Australia, the Asia Pacific, Europe, the Americas, and New Zealand. The company was founded in 1835 and is headquartered in Docklands, Australia.

3) Challenger Limited

Challenger Limited is a publicly owned investment manager. The company also provides retirement services to its clients. It

manages equity mutual funds. The firm invests into the public equity markets. Challenger Limited was founded in 1985 and is based in Australia, Asia and United Kingdom.

4) Commonwealth Bank of Australia

Commonwealth Bank of Australia provides banking, life insurance, and related services for individuals, small businesses and medium sized commercial enterprises. The Bank provides corporate and general banking, international financing, institutional banking and stock broking and funds management such as superannuation product.

The Commonwealth Bank is the largest Australian listed company on the Australian Securities Exchange as of August 2015 with brands including Bankwest, Colonial First State Investments, ASB Bank (New Zealand), Commonwealth Securities (CommSec) and Commonwealth Insurance (CommInsure). Commonwealth Bank is also the largest bank in the Southern Hemisphere. Founded in 1911 by the Australian government and fully privatised in 1996, the Commonwealth Bank is one of the “big four” Australian banks, with National Australia Bank (NAB), ANZ and Westpac.

5) Macquarie Group Limited

Macquarie Group Limited provides diversified financial services in Australia, Europe, the Middle East, Africa, Americas, and the Asia Pacific. The company operates in five segments: Macquarie Asset Management (MAM), Corporate and Asset Finance (CAF), Banking and Financial Services (BFS), Commodities and Global Markets (CMG), and Macquarie Capital. The MAM segment is involved in asset management specializing in infrastructure, real estate, agriculture, and

energy through public and private funds, co-investments, partnerships, and separately managed accounts; and the provision of securities investment management services across various asset classes, including fixed income, currencies, equities, hedge funds, and multi-asset solutions. The CAF segment offers finance and asset management solutions across various industries, including real estate, infrastructure, aviation, telecommunications, media, entertainment and technology, leisure, and healthcare. It is also involved in the provision of primary financing solutions; and secondary market investing activities. The BFS segment offers retail banking products comprising mortgages, credit cards, and transaction and savings accounts; and wrap platform and cash management, financial advisory, and private banking and stockbroking services, as well as investment and superannuation products. It also provides deposit, lending, and payment solutions, as well as tailored services to business clients, such as sole practitioners to corporate professional firms. The CGM segment offers end-to-end offering, including equities, fixed income, foreign exchange, and commodities. The Macquarie Capital segment provides advisory and capital raising services. The company was founded in 1969 and is headquartered in Sydney, Australia.

6) National Australia Bank Limited

National Australia Bank Limited provides financial services to individuals and businesses in Australia, New Zealand, Asia, the United States, and the United Kingdom. It operates through Consumer Banking and Wealth, Business and Private Banking, Corporate and Institutional Banking, and New Zealand Banking segments. The company accepts transaction accounts, savings

accounts, term deposits, and deposit accounts; and specialized accounts, such as foreign currency, business interest, statutory trust, community free saver, and farm management accounts. It also provides home loans; personal loans; agribusiness loans; business market and option loans; agribusiness loans; equipment and vehicle loans; debtor, invoice, and trade finance; and documentary trade, as well as business overdrafts and bank guarantees. In addition, the company offers insurance products consisting of car, home and content, landlord, travel, life, and injury insurance products; and pension, superannuation, self-managed super funds, and financial planning and advisory services. Further, it provides investment products; credit, debit, and business cards; payments and merchant services; travel services; online banking services; small business services; and international and foreign exchange solutions. As of September 30, 2017, the company operated through a network of 719 branches and business banking centers, and 2,695 ATMs. National Australia Bank Limited was founded in 1834 and is based in Docklands, Australia.

7) Suncorp Group Limited

Suncorp Group Limited provides insurance, banking, and wealth products and services to retail, corporate, and commercial sectors in Australia and New Zealand. It operates through Insurance, Banking & Wealth, and Suncorp New Zealand segments. The company offers home and contents, motor, marine, travel, commercial property, industrial special risk, public liability and professional indemnity, workers' compensation, compulsory third party, loan protection, equity and cash benefit, life, trauma, total and permanent disablement, and income protection insurance products. It also

provides agribusiness, property, and equipment finance; home, personal, and small business loans; savings and transaction accounts; foreign exchange, and treasury products and services; and superannuation, funds administration, and financial planning services. The company was formerly known as Suncorp-Metway Limited and changed its name to Suncorp Group Limited in December 2010. Suncorp Group Limited was founded in 1902 and is based in Brisbane, Australia.

8) Westpac Banking Corporation

Westpac Banking Corporation provides various banking and financial services in Australia, New Zealand, Asia, the Pacific region, and internationally. It operates through five divisions: Consumer Bank, Business Bank, BT Financial Group, Westpac Institutional Bank, and Westpac New Zealand. It offers everyday banking, savings, term deposit, moving to Australia, under 21 and student, business one, community solutions one, not-for-profit savings, and foreign currency accounts; term and farm management deposits; debit, credit, and travel money cards; home, personal, investment, small business, and commercial loans; and equipment, automotive, cash flow, property, insurance premium, corporate and structured finance, and trade and supply chain financing services. It also provides home and content, landlord, car, travel, boat, caravan and trailer, life, credit card and loan repayment, income protection, business, farm pack, person income, and business overheads insurance products; superannuation and retirement products; investment portfolios; instalment warrants; and trading, financial advisory, wealth, foreign currency exchange, international payment, cash flow management, international trade, and import and export services. In addition, it offers

industry specific banking and treasury services; other services, such as emergency cash, online and telephone banking, ATMs, unclaimed money, travel center, margin lending, and banking services to migrants moving to Australia; and mobile wallets. Further, it provides capital advisory and fund management, transactional and private banking, and financial market services. It serves individuals; micro, small, and medium enterprises; and commercial, corporate, institutional, and government customers. The company was formerly known as Bank of New South Wales and changed its name to Westpac Banking Corporation in October 1982. The company was founded in 1817 and is headquartered in Sydney, Australia.

A Study on Legislation for the Financial Groups in Korea from the Perspective of the Global Standard

Sejin Min*

Abstract

The bill on supervision of financial conglomerates is under review in the National Assembly. This study checks the facts about IMF's suggestion to Korea from the Financial Sector Assessment Program, and searches the regulatory cases of Australia and Germany. It turns out that the current level of Korean regulation on supervision of financial conglomerates, including the solvency calculation regarding non-financial subsidiaries, is not particularly low. Since it is important to properly supervise the financial conglomerates, evidenced from the global financial crisis, it may be beneficial to use Financial Holding Company Act to supervise the financial conglomerates, following IMF's suggestion.

KRF Classification : B030602, B030103

Key Words : financial group, financial conglomerate, prudential regulation, risk concentration, regulated entity

* Professor, Department of Economics, Dongguk University-Seoul, e-mail: sejinmin@dongguk.edu