

대주주 적격성 심사 강화의 문제점

김미애 / 한국경제연구원 선임연구원 (mkim953@keri.org)



새 정부에서 추진하고 있는 경제민주화 법안은 현행 금산분리 규제를 한층 강화하는 방안을 포함하고 있다. 그 중에서 금융보험 계열사가 보유한 비금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 수위를 높이고 금융회사 대주주에 대한 적격성 심사를 강화하는 방안이 논쟁의 중심이 되고 있다.

특히 대주주에 대한 적격성 심사 강화방안이 힘을 얻고 있는 것은 최근 잇따라 발생하고 있는 상호저축은행 영업정지 사태의 중요한 원인 중 하나가 대주주의 횡령과 배임 문제가 발단이 되었다는 경각심이 고조되면서 금융기관 대주주의 자격을 심사하는 기준을 강화해야 할 필요성이 제기되었기 때문이다.

하지만 여야가 제시한 개정안에서 언급하고 있는 대주주 적격성 심사 강화 방안은 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 준법성과 도덕성 조건을 충족하지 못하는 기준으로 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반의 경우를 제시하고 주기적 심사를 의무화 하는 것, 대주주 자격미달 시 강제매각 명령을 가능케 하는 것은 과잉규제와 위헌 가능성 등 여러 가지 문제점과 부작용이 있을 수 있다.

뿐만 아니라 자격심사 대상을 특수관계인 까지 확장하여 적용하는 것에 대해서도 많은 논란이 있음에도 불구하고 이러한 문제점에 대한 검토는 이루어지지 않은 상황에서 자격조건만 강화하는 것은 무리가 있다.

원 취지에 맞는 효과를 거두기 위해서는 이러한 방안들을 비판적으로 재고해 보아야 한다.

1. 발단/새로 제안된 방안내용

- 최근 논의되고 있는 경제민주화 4호 법안에 제시된 금산분리 규제 개정안은 금융회사의 대주주에 대하여 개별 금융법 개정을 통해 대주주 자격 요건을 추가하고 주기적으로 자격유지 심사를 실시해야 한다는 주장을 포함하고 있음
- 2011년부터 최근까지 사회적으로 문제가 된 상호저축은행 영업정지 사태로 인해 많은 저축자들이 피해를 입고 이를 구제하기 위한 논쟁이 계속되면서 금융회사 대주주의 도덕적 해이로 인한 사회적 비용이 발생하는 것에 대한 경각심이 대두되었음
- 이에 따라 금융기관 대주주에 대한 준법성과 도덕성에 대한 자격 요건을 추가하고 대주주의 자격 유지 여부를 주기적으로 심사하는 것을 의무화함으로써 금융회사의 건전한 경영을 감시해야 한다는 주장이 제기된 것임

- 대주주의 준법성과 도덕적 적격성 요건을 추가하고 주기적인 대주주 자격심사를 의무화
 - 따라서 이번 개정안은 관련법¹⁾이 정하는 사업영역에서의 대주주 자격 요건으로 충분한 출자 능력과 건전한 재무상태를 갖추는 것 이외에도 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(특경가법) 제3조의 횡령 및 배임 위반으로 형사 처벌된 적이 없어야 한다는 조건을 추가하고 있음
 - 또한 금융위원회가 대주주에 대하여 대통령령으로 정하는 기간마다 대주주 변경승인요건 중 일정한 요건(이하 ‘대주주 적격성 유지요건’)을 갖추고 있는지 있는지를 심사하도록 함
- 요건에 부적합한 대주주에 대해서 금융위원회의 주식처분명령불이행시 이행 강제금을 부과할 수 있음
 - 금융위원회의 주기적 심사에서 대주주 적격성을 충족하지 못한 대주주는 6개월 이내의 기간에 요건을 충족해야 하며 보유주식의 일부분에 대하여 의결권 제한을 받게 됨
 - 이러한 명령을 불이행할 경우 대주주가 보유하는 주식의 처분을 명하고 이를 재차 불이행시 이행 강제금을 부과할 수 있음

2. 현행 제도와 차이점

- 현행 제도에서는 금융기관 설립인가 및 대주주 변경 시에만 적격성 심사를 시행하고 대주주 자격요건 유지에 대한 의무는 언급하지 않음
 - 금융위원회의 대주주 자격심사는 대주주 변경승인에 따른 진입심사 격으로 대주주 변경승인 대상인 금융회사에만 적용됨
 - 금융회사 인허가시 또는 대주주 변경 승인 시, 사후 유지 등 세 단계에서 대주주 적격성 심사가 이루어질 수 있으나 업역별로 다르게 규정하고 있음
 - 상호저축은행의 경우 2010년 상호저축은행법의 개정으로 이미 금융위원회에 의한 주기적인 대주주적격성 유지심사가 도입²⁾되었음
 - 그러나 보험법, 자본시장법, 여신전문금융업법 등은 금융회사의 인허가시 또는 대주주 변경승인에 따른 심사만을 의무로 하고 대주주 적격성 유지의무에 대해 구체적인 심사 규정이나 의무조항을 포함하고 있지 않음
- 변경안에서는 주기적인 대주주 자격심사 의무화하고 보험업의 대주주 범위 확대

1) 민주당에서는 김기식의원 대표발의로 금융회사의 지배구조에 관한 법률안 제정을 주장하고 있으며 여당은 이이재의원의 대표 발의안에서 보험업법, 자본시장법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법 등 개별법의 개정을 제안하고 있음

2) 현행 상호저축은행법에서는 2년으로 규정(단, 자산 2조 이상의 대형저축은행은 1년)하고 있으며 최근 금융위원회에서 저축은행에 대해 수시로 대주주 적격성 유지심사를 제안함

- 개정안은 개별 금융업법을 개정하여 주기적인 대주주 자격유지 심사를 의무화하여 대주주 승인 시의 자격조건을 유지하고 있는지에 대한 감시가 필요함을 강조하고 있음
- 또한 상호저축은행을 포함한 모든 금융회사의 대주주 적격성 심사의 기준이 되는 충족 요건에 대주주가 특정법 위반으로 형사처벌을 받은 사실이 있어서는 안된다는 것을 추가하는 방안을 제시하고 있음
- 특별히 보험업의 경우 보험업법에서 정의하고 있는 대주주 범위를 확장하여 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 주주도 포함³⁾

<대주주 적격성 심사 강화 방안>

상호저축은행법	보험업법	여신전문금융업법	자본시장법
	대주주 적격성 유지심사 주기적 실시 의무화		
	대주주 범위 확대		
대주주의 자격요건 추가 (특경가법 제3조 횡령 및 배임 위반으로 형사처벌된 이력이 없을 것)			

3. 개정안의 문제점

□ 대주주 적격성 심사대상이 불분명하거나 불필요한 상황이 발생함

- 보험업법에서 대주주의 범위를 확대함에 따라 당 보험사의 최대주주뿐 아니라 특수관계인(6촌 이내 혈족, 계열사 등을 포함)까지 심사를 받아야 함
 - 직접적인 연관이 없는 경우에도 특수관계인의 형사처벌 유무가 대주주 자격 요건에 포함되는 것은 감시비용을 높이고 효율성을 떨어뜨린다는 점에서 재고되어야 함
- 보험업의 경우 대주주를 정의함에 있어, 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 주요 경영에 영향을 행사하는 주주도 포함하게 되어 있는데 위 적격성 요건을 적용하기 위하여 심사 대상을 결정하는 기준으로는 상당히 모호하여 집행과정에서 논란이 야기될 가능성이 있음

□ 위헌 가능성과 과잉 규제의 문제

3) 다른 개별 금융업법에서는 이미 적용되고 있는 대주주의 개념이나 기존의 보험업법에서는 대주주의 범위를 최대주주의 특수관계인인 주주를 포함하는 것으로만 한정하여 정의하고 있음

- 자격요건을 충족하지 못한 대주주에 대해 지분을 강제매각하도록 하는 명령은 재산권의 침해에 해당되는 사항이어서 위헌 여부에 대한 판단이 필요함
- 더구나 앞에서 지적했듯이 특경가법상 배임의 기소가 남발되고 있다는 지적을 고려해 보면 배임죄 처벌을 이유로 대주주 자격을 박탈하는 것은 과도한 국가통제로 논쟁의 여지가 있음
- 저축은행 사태를 보면 대주주의 도덕적 해이현상에 대한 감시는 필요하지만 형법과 특정경제범죄가중처벌법 등으로 책임을 추궁하고 추가적으로 보유 주식매각까지 강제하는 것은 지나친 규제이며 위헌 소지가 있음
- 경제민주화법안에서 제시된 개정안은 금융회사의 건전한 경영을 통해 부실을 방지한다는 원 취지보다는 그로 인한 부작용이 더 클 수 있음
 - 금융기관 대주주에 대한 자격요건 강화의 기본 취지는 금융회사의 건전한 경영이 어렵게 될 경우 금융회사의 부실로 인한 시스템 리스크의 발생, 사유 재산 침해 그리고 그로 인한 경제 전체의 비용이 발생할 수 있다는 것임
 - 그러나 이러한 대주주 적격성 심사의 강화는 직접적으로 규제비용이 발생하는 것은 아니지만 기업 활동에 매우 심각한 장애물로 작용할 것임
 - 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 있음
 - 이는 금융사들의 지나친 보수경영으로 인한 경쟁력 약화를 초래하고 건전하고 안정적인 금융회사 경영에 리스크로 작용하게 될 것임
- 글로벌 경쟁력을 갖추지 못한 국내 금융산업의 성장을 저해하는 한편 외국자본에 의한 약탈적 기업사냥에 노출될 위험 증대
 - 대주주 등에 대한 처벌을 우려한 기업의 의사결정이 매우 소극적이 되어 경영활동을 제약하게 될 뿐만 아니라 인위적인 경쟁 제한으로 인해 외국 자본과의 역차별 문제도 발생함
 - 국내 자본시장의 성숙도를 고려해 보면 대규모 자본조달이 쉽지 않은 상황인데 금융회사 대주주의 형사처벌로 인해 보유주식을 강제로 매각해야 할 경우 이를 이용하려는 외국자본에 노출될 가능성이 높아짐⁴⁾

4. 결론 및 제언

- 주요 선진국 사례와 차이점을 정확히 파악하고 정책에 반영해야 함

4) 외환은행의 론스타 인수가 일례가 될 수 있음

- 주요 선진국에서 금융회사의 안정적 경영을 위해 주기적으로 적격성 심사가 이루어지고 있음을 사례로 언급하면서 이번 개정안을 추진하고 있는데 해외사례와의 차이점을 분명히 분석할 필요가 있음
- 대부분의 선진국에서 주기적으로 시행하고 있는 적격성 심사는 영향력 있는(Significant influence functions, SIF) 임원 또는 경영진, 주요 관계자(Relavant person) 등에 대한 적격성 심사로서 경제민주화 법안의 '대주주 적격성 심사강화'와는 적용대상과 규제강도에 있어 본질적으로 차이가 있음
 - 영국은 금융감독청(FSA)을 통해 금융회사의 통제 및 지배기능을 수행하는 이사와 CEO 등 주요 직책들에 대한 적격성 요건 및 역할 등을 규정하고 심사 후 선임하는 제도를 권고함
 - 아일랜드도 중앙은행 개혁법(2010년 제정)을 통해 금융회사의 지배기능수행자에 대한 동태적 적격성 유지의무를 부여하고 있음.
 - 싱가포르 금융청(Monetary Authority of Singapore) 또한 주요 관계자(Relavant person)에 대해 적격성 심사를 규정하고 있음
 - 미국 뉴욕주는 보험사의 설립시에 발기인 또는 이사의 범죄 유무나 신뢰성을 심사하지만 인가 이후 주기적 심사를 통한 대주주에 대한 적격성 충족 여부는 법률상 언급되지 않음
- 이처럼 해외사례를 정확히 살펴보면 금융기관 경영진에 대한 동태적 적격성 심사는 임원이나 이사 등 경영진을 대상으로 금융회사의 건전한 경영 여부를 감시하는 것이며 단순히 소유권만 가진 대주주에 대한 심사와는 무관
 - 대주주 주식의 강제매각 또한 재산권 침해의 소지가 있기 때문이며 대부분의 국가에서 대주주에 대한 자격 심사는 권고 사항에 그치거나 영국의 경우처럼 행정기관인 금융감독청의 권한이 아닌 법원의 재량에 맡겨짐
 - 해외 사례의 경우 심사 시행여부를 따지기 보다는 그 목적이 무엇이며 어떤 기준을 적용하는지, 심사대상은 누구인지를 분석하여 본 법안의 원 취지를 잘 살릴 수 있는 방안을 모색하는 과정에 반영되어야 할 것임
- 횡령이나 배임을 결정하는 기준에 내재된 문제점들도 고려하여 대주주 자격요건에 포함시키는 것을 재고해야
- 우리나라에서 대주주 등에 대한 특경가법 위반 형사처벌은 형법 뿐만 아니라 금융관련법, 공정거래법, 조세법 등 광범위한 법규 위반 사항까지도 그 대상으로 하고 있어 대주주들의 형법상 배임죄가 너무 쉽게 성립되는 약점이 있음
 - 일본의 경우 명백히 손해를 가할 목적이 있는 경우에만 배임죄가 적용되나 한국에서는 그러한 목적이 없었다 하더라도 손해발생의 위험만 있으면 배임죄가 성립됨
 - '업무상의 배임'이라는 개념 또한 분명하지 않아 단순한 경영상의 판단 오류로 인한 위법행위인지에 대한 판단이 쉽지 않음

- 본 개정안에 앞서 2011년 12월 같은 취지로 금융위원회가 입법예고한 대주주 적격성 개정안에 대해서 “대부분 대주주가 존재하고 대주주의 사업 범위가 넓어 현실적으로 여건에 저촉될 위험이 높은 상황에서 처분 명령으로 책임경영을 악화시키고 재산권을 침해할 소지가 있다”는 규제개혁위원회의 권고에 따라 철회한 바 있음을 상기해야 함
- 최대주주의 특수관계인의 적격성까지 자격요건에 포함시키는 것은 철회하는 것이 바람직하며 부분적으로 주요 의사결정권자가 아닌 경우도 제외되어야 함
- 대주주의 경영판단과 실질적으로 무관하지만 특수관계인에 포함이 되는 타인의 형사처벌로 인해 대주주 자격을 상실하게 되는 비합리적인 상황도 발생할 수 있음을 고려해야 함