금융회사의 지배구조와 대주주 자격심사

– 금융회사의 지배구조에 관한 법률안을 중심으로 –

정 순 섭[1] | 서울대학교 법학대학원 부교수

Ⅰ. 서 론

금융위기 이후 국제적으로 이루어지고 있는 금융회사의 지배구조에 대한 개혁 움직임과 함께 국내에서도 은행 등 금융회사의 지배구조에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 상호저축은행의 대규모 부실사태에서는 저축은행에 대한 금융감독상의 문제와 함께 부실한 지배구조 특히 대주주의 자격 문제가 중요한 문제로 주목받고 있다. 국내에서는 그동안 특히 1997년 외환위기 이후 금융회사의 지배구조 강화를 위하여 도입된 사외이사를 포함한 이사회 구조와 책임의 강화, 감사위원회 등 감사기능의 실효성 확보, 준법감시인을 중심으로 하는 내부통제제도의 구축 등 다양한 제도에[2] 대하여 정착단계에 있다는 평가와 함께 아직도 금융회사 지배구조의 취약성을 지적하는 견해가 다수이다. 이러한 국내외의 논의와 문제점을 반영하여 정부는 금년 6월 「금융회사의 지배구조에 관한 법률안」을 국회에 제출하였다.[3]

동 법안은 이사회와 사외이사, 감사위원회, 업무집행책임자, 임원자격제한, 임직원 겸직제도, 지배구조 내부규범, 내부통제 제도, 위험관리 및 보수체계 개선 등에 관하여

1) 본고는 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 3-47면으로 발표된 내용중 대주주 자격심사제도에 관한 부분을 최근 국회에 제출된 「금융회사의 지배구조에 관한 법률안」을 기준으로 일부 수정 보완하여 전재한 것임을 밝혀 둔다.

2) 1997년 외환위기 이후 기업지배구조의 변화를 간략히 정리한 것으로는, 정재규, "외환위기 이후 지배구조 관련 제도의 변화", 「기업지배구조리뷰」 vol. 33, 2007, 142-150면.

3) 금융회사의 지배구조에 관한 법률안(의안번호 168, 제출연월일: 2012.6.18, 제출자: 정부).

중요한 사항을 포함하고 있다. 그러나 법체계적으로 가장 중요한 점은 그동안 각 금융업종별로 분산적으로 이루어져 오던 지배구조관련 논의를 종합적으로 정리해 볼 수 있는 장이 마련된 것이라고 할 수 있다.

본고는 금융회사의 지배구조에 관한 국내외의 논의상황을 특히 대주주 자격심사제도를 중심으로 정리하고, 개선방안을 생각할 때 고려해야 할 기본원칙을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이하 본고는 다음 4부분으로 구성된다. II. 금융회사 지배구조와 대주주 자격심사에서는 금융회사 지배구조규제의 법적 의의를 특히 금융회사의 대주주 자격심사제도를 중심으로 살펴본다. III. 금융회사 대주주 자격심사제도의 구조와 현황에서는 금융회사 대주주 적격성 심사에 관한 현행법 및 「금융회사의 지배구조에 관한 법률안」의 태도를 정리한다. IV. 금융회사 대주주 자격심사의 논리와 한계에서는 대주주 적격성 심사에 관한 국내외의 논의를 정리한다. 동 법률안에 대한 규제개혁위원회의 결정 특히 대주주 적격성 심사에 관한 인식은 우리나라에서의 금융규제의 존재의의와 관련하여 매우 중요한 검토사항을 제시하고 있다. V. 결론에서는 이상의 논의를 정리하고 결론을 제시한다.

II. 금융회사 지배구조와 대주주 자격심사

1. 의의

정부는 2012.6.18. 금융회사의 지배구조에 관한 법률안을 국회에 재출하였다.[4] 그 제출이유는 다음과 같다.

"글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 금융회사의 바람직한 지배구조에 관한 중요성이 강조되고 있고, 금융회사의 이사회와 감사위원회의 역할 강화 등 금융회사의 지배구조에 관한 규율을 강화할 필요성이 제기됨에 따라, 이사회의 사외이사 비율,

4) 동 법률안의 입법경과는 다음과 같다.
'11.10.20~'11.12.15 관계부처협의
'11.12.16~'12.1.5 입법예고
'12.3.8 규개위 심사
'12.5.29 법제처 심사
'12.6.5 국무회의 통과
'12.6.18. 국회 제출

임원의 자격요건 등 개별 금융업권별로 차이가 나는 지배구조에 관한 사항을 통일적이고 체계적으로 규정하여 금융업 간의 형평성을 제고하는 한편, 이사회와 감사위원회의 기능을 강화하고 위험관리위원회와 위험관리책임자를 두도록 함으로써 금융회사의 책임성을 높이고 건전한 경영을 유도하여 금융시장의 안정성을 유지하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 것임."

동 법안은 이사회의 경영진 감시 강화, 사외이사의 독립성 및 전문성 강화, 감사위원회의 경영진 감시기능 강화, 업무집행책임자 규율, 임원자격제한 제도 개선, 임직원 겸직제도 개선, 지배구조 내부규범 마련 의무화, 내부통제 제도 개선, 위험관리 및 보수체계 개선, 소수주주권 행사요건 정비 등 중요한 사항을 포함하고 있다.[5)]

2. 금융규제와 지배구조

금융회사 지배구조의 법체계상 지위와 관련하여 첫째, 상법과의 관계, 둘째, 자율적 규제사항인지 여부, 셋째, 금융업종별 지배구조차별화의 필요성 등 세 가지가 문제될 수 있다. 이에 대해서는 이미 다른 기회에 충분히 정리하였으므로 상세한 논의는 생략한다.[6)]

다만 금융위기와 지배구조의 관계에 관한 논의는 추가적으로 정리할 필요가 있다. 금융위기는 금융회사의 지배구조 문제가 원인이 된 것인가라는 질문에 대하여 직접적인 관계를 부정하는 견해와 긍정하는 견해가 있지만,[7)] 금융위기를 초래한 위험의 확대 재생산 과정에서 금융회사의 위험인수를 적절히 통제하고 제어하는 역할을 수행할

5) 금융위원회, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」제정안 주요내용, 2012.6. 동법률안에 대한 평가로는 김우찬, "금융회사 지배구조 규제의 최근 입법동향과 평가", 금융학회 · 금융경제연구원 공동주최 세미나, 2012.6.1., 발표자료, 송옥렬, "금융회사 지배구조 규제의 이론과 쟁점", 금융학회 · 금융경제연구원 공동주최 세미나 2012.6.1., 발표자료, 김희철, "「금융회사의 지배구조에 관한 법률」상 준법감시인제도 및 위험관리제도 관련 규정에 관한 소고", 한국금융법학회 제24회 춘계학술발표회 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」의 쟁점과 과제, 2012.4.7. 발표자료, 1-17면; 원동욱, "금융지배구조법의 주요 내용 및 향후과제-금융회사 지배구조에 대한 내용을 중심으로", 한국금융법학회 제24회 춘계학술발표회 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」의 쟁점과 과제, 2012.4.7. 발표자료, 1-32면. 보다 일반적인 논의로는 구본성 · 이시연, 금융회사 지배구조 개선법 제정 필요성, 연구용역보고서, 2010.7이 있다.

6) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 3-47면.

7) 송옥렬, "금융회사 지배구조 규제의 이론과 쟁점", 금융학회 · 금융경제연구원 공동주최 세미나 발표자료, 2012.6.1., 15-17면.

수 없었던 사실은 명백하다.

3. 대주주 자격심사제도

대주주 자격심사제도는 금융회사의 지배구조 요건중 특히 대주주의 적격성을 금융회사의 진입요건의 일부로 포함시켜 규제의 대상으로 하는 방안을 말한다.[8] 예컨대 대주주의 사회적 신용이나 재무능력 등을 금융회사의 진입요건으로 규정하는 방안이다.

지배구조와 소유규제의 관계에 대해서도 생각해 볼 여지가 있다. 특히 은행 지배구조상의 혼란의 근본적인 원인을 은행 소유구조의 불명확성에서 찾는 견해도 있을 수 있다.[9] 하지만 현재 복잡한 금융시장의 구조와 다양한 금융상품의 구성, 그리고 금융회사 경영에 필요한 전문성과 다양한 이해관계자 등을 고려할 때 지배구조상 혼란의 원인을 소유구조에서만 찾는 것은 지나치다. 그러나 최근의 상호저축은행사태에서 나타나는 바와 같이 금융회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 대주주의 적격성을 확보하는 것은 반드시 필요하다.

금융회사의 지배구조에 관한 법률안의 입법예고안에서는 매우 광범위한 대주주 적격성 심사제도를 규정하고 있었다(31조). 그러나 규제개혁위원회 심사과정에서 '철회 권고'를 받아 국회제출안에서는 삭제되었다. 이하 금융회사의 지배구조에 관한 법률안상 대주주 적격성 심사제도에 관한 소개는 입법예고안을 기초로 한 것이다.

Ⅲ. 금융회사 대주주 자격심사제도의 구조

1. 현황[10]

자본시장법과 은행법 그리고 상호저축은행법 등 일부 금융규제법에서는 이미 대주주 자격심사를 제도화하고 있다. 그러나 현행법상 대주주 적격성 심사에 대해서는

8) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 18-19면.

9) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 18면.

10) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 19-20면.

대주주의 자격유지 요건 부과가 법률간 차이가 있고(은행(지주), 금융투자업, 저축은행 등), 심사주기와 심사방식 그리고 심사내용이 불명확하다는 문제점이 지적되고 있다.[11]

자본시장법은 금융투자업자에 대하여 "대주주(최대주주의 특수관계인인 주주를 포함하며, 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자를 포함한다)가 충분한 출자능력, 건전한 재무상태 및 사회적 신용을 갖출 것"을 인가요건 및 등록요건의 하나로 규정하여(12조2항6호; 18조2항5호) 대주주의 적격성 심사를 인가요건의 하나로 규정하고 있다. 여기서 주의할 것은 '충분한 출자능력'과 '건전한 재무상태'와 같은 재무능력 요건 이외에 대주주의 '사회적 신용'을 요건으로 규정하고 있는 점이다. 여기서 사회적 신용요건은 최근 3년간 자본시장법 및 그 시행령, 자본시장법상 금융관련법령, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「조세범 처벌법」을 위반하여 벌금형 이상에 상당하는 형사처벌을 받은 사실이 없을 것과 최근 3년간 채무불이행 등으로 건전한 신용질서를 해친 사실이 없을 것을 말한다(자본시장법시행령 16조8항2호).[12] 또한 자본시장법은 이러한 대주주의 적격성 심사 요건을 인가유지요건 및 등록유지요건의 하나로 규정하여 계속적 규제의 대상으로 하고 있다(15조, 20조).[13]

은행법은 은행에 대해서 "대주주가 충분한 출자능력, 건전한 재무상태 및 사회적 신용을 갖출 것"을 인가요건의 하나로 규정하여(8조2항4호) 대주주의 적격성 심사를 인가요건의 하나로 규정하고 있다. 다만 은행법은 자본시장법과는 달리 이를 인가유지요건으로 규제하는 계속적 규제를 명시적으로 제도화하고 있지 않다.

상호저축은행에 대해서도 유사한 규정을 두고 있다(6조의2 1항4호). 그러나 상호저축은행법은 2010.3.22. 개정에서 '대주주의 자격심사 등'이라는 제목으로 인가시뿐만 아니라 대주주 변경시에도 동일한 심사요건을 적용하고 있으며, 이를 유지요건화하여 계속적 규제의 대상으로 하고 있다(10조의 6).

반면 보험업법은 허가요건으로서의 대주주 적격성 심사에 대하여 "대주주(최대주주의 특수관계인인 주주를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 제13조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하고, 충분한 출자능력과 건전한 재무상태를 갖추고 있으며,

11) 구본성, "금융회사의 지배구조 개선의 기본방향", 한국금융연구원 정책토론회 발표자료, 2010.6.23., 25면.

12) 다만, 자본시장법 제448조, 그 밖에 해당 법률의 양벌 규정에 따라 처벌을 받은 경우는 제외한다.

13) 인가유지요건중 자기자본요건과 대주주의 사회적 신용요건에 대해서는 일부 완화된 규제가 적용된다. 자본시장법상 금융투자업자의 인가요건과 등록요건으로서의 대주주 적격성 심사와 인가유지요건 및 등록유지요건에 대해서는 김건식/정순섭, 「자본시장법」 제2판, 두성사, 2010, 502-504면, 507면, 516-517면.

건전한 경제질서를 해친 사실이 없을 것"이라고 규정하여(6조1항4호) 다른 금융규제법과는 다른 요건 형식을 채택하고 있다. 다만 '보험업법 제13조제1항각호의 임원결격사유에 해당하지 않을 것'과 '건전한 경제질서를 해친 사실이 없을 것' 이라는 두 가지 요건으로 다른 금융규제법상 '사회적 신용' 요건에 상응하는 규제의 강도를 유지할 수 있다는 주장도 있을 수 있을 것이다.[14)]

2. 금융회사의 지배구조에 관한 법률안상 대주주 자격심사제도

1) 적용범위

금융회사의 지배구조에 관한 법률안은 '금융회사'를 그 적용대상으로 하고 있다(입법예고안 30조 1항). 다만 「은행법」에 따른 인가를 받아 설립된 은행, 「금융지주회사법」에 따른 은행지주회사, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자자문업자 및 투자일임업자, 「여신전문금융업법」에 따른 시설대여업자, 할부금융업자, 신기술사업금융업자를 제외하였다. 은행이나 은행지주회사의 경우 사실상 대주주가 존재하지 않는 점을 그리고 투자자문업자 및 투자일임업자 등은 규모가 영세하여 특별한 규제의 실익이 없는 점을 고려한 것으로 생각된다.

'대주주'는 최대주주와 주요주주를 포함한다(입법예고안 2조 6호; 국회제출안 2조 6호, 7호). 최대주주는 금융회사의 의결권 있는 발행 주식(출자지분을 포함) 총수를 기준으로 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수한 관계가 있는 자("특수관계인")가 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다)을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인을 말한다. 주요주주는 (1) 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 금융회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10이상의 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다)을 소유한 자 또는 (2) 임원의 임면(任免) 등의 방법으로 금융회사(금융지주회사인 경우에는 그의 「금융지주회사법」제2조제1항제2호에 따른 자회사와 「금융지주회사법」제2조제1항제3호에 따른 손자회사를 포함한다)의 중요한 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을

14) 그러나 요건의 구체성과 명확성에 대해서는 검토의 여지가 있다. 이와 관련하여 적격성 심사의 요소로서 범죄적 요소(indicators of criminal nature), 재무적 요소(indicators of criminal nature), 감독적 요소(indicators of supervisory nature), 그 밖의 요소의 4 가지로 구분하고 있다. International Association of Insurance Supervisors, Supervisory Standard on Fit and Proper Requirements and Assessment for Insurers(Supervisory Standard No.10, October 2005), pp3-4.

행사하는 주주로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

동법률안은 자격심사 대상을 '대통령령으로 정하는 대주주'로 하고 '대통령령이 정하는 자를 포함'하도록 하여 적격성 심사 대상인 대주주의 구체적인 범위를 시행령에 위임하고 있다(입법예고안 31조1항). 이와 관련하여 최대주주가 법인인 경우에는 그 법인의 중요한 경영사항에 사실상 영향력을 행사하고 있는 자를 포함해야 한다는 견해도 있다.[15)]

2) 자격 심사주기

자격심사주기는 '대통령령으로 정하는 기간마다' 대주주적격성 유지요건에 부합하는지 여부를 심사하여야 한다(입법예고안 31조 1항). 대주주 자격심사를 계속적 규제로 규정한 것이다.

대주주 적격성 심사가 가지는 제도적 기능을 고려할 때 진입단계 이후에도 지속적으로 유지될 필요가 매우 강하다.[16)] 다만 이러한 대주주의 적격성 심사에 관한 계속적 규제가 초래할 수 있는 비용과 그러한 규제에 따라 발생할 수 있는 편익에 대한 엄격한 분석이 필요하다. 이처럼 금융회사 지배구조에 대한 규제는 그 자체로 상당한 비용을 초래할 수 있는 규제의 일부이다. 그리고 기업의 지배구조를 포함한 조직규제는 시장 자율에 맡기는 것이 가장 바람직하다는 지적도 있다. 그러나 은행을 비롯한 금융회사가 차지하는 사회경제적인 기능과 잘못된 의사결정이 초래할 수 있는 위험의 크기를 고려할 때 지배구조를 포함한 조직규제가 불가피하다고 본다.

3) 자격 심사요건

대주주 자격심사요건은 '변경승인요건 중 대통령령으로 정하는 요건' 즉 대주주적격성 유지요건이다(입법예고안 31조 1항). 그리고 이 경우 금융위원회는 금융회사 또는 대주주에 대하여 심사에 필요한 자료나 정보의 제공을 요구할 수 있다. 이러한 금융위원회의 자료제출 요구에 따르지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자에 대해서는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다(입법예고안 42조 1항 19호).

---

15) 김우찬, "금융회사 지배구조 규제의 최근 입법동향과 평가", 금융학회 · 금융경제연구원 공동주최 세미나, 2012.6.1., 발표자료, 17면.

16) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 25-26면.

4) 위반시 제재

동법률안은 대주주 자격 심사와 관련하여 대주주 적격성 유지요건을 충족하지 못한 경우 실효성 확보수단으로서 행정적 제재와 형사적 제재를 규정하고 있다.

첫째, 금융위원회는 심사 결과 대주주적격성 유지요건을 충족하지 못하고 있다고 인정되는 대주주에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 대주주적격성 유지요건을 충족할 것을 명할 수 있다('유지요건 충족명령', 입법예고안 31조 2항).

둘째, 대주주는 유지요건충족명령을 받은 날부터 명령을 이행한 날까지 당해 대주주가 보유하는 해당 금융회사의 의결권 있는 주식 중 100분의 10 이상의 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다('의결권 행사제한', 입법예고안 31조 3항).

셋째, 금융위원회는 유지요건 충족명령을 받은 대주주가 해당 명령을 이행하지 아니하는 경우에는 6개월 이내의 기간을 정하여 의결권 행사가 제한되는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다('주식처분명령', 입법예고안 31조 3항). 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 않는 경우 '이행기한이 지난 날부터 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서' 이행강제금을 부과할 수 있다(입법예고안 39조 1항). 또한 주식처분명령을 위반한 자에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(입법예고안 41조 1항 2호).

5) 적용시기

대주주 자격심사제도의 시행시기와 관련하여 '이 법 시행 전에 발생한 사유로 제31조에 따라 대주주적격성 유지요건을 갖추지 못하게 되는 경우'에는 '종전의 「은행법」, 종전의 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 종전의 「보험업법」, 종전의 「상호저축은행법」, 종전의 「여신전문금융업법」, 종전의 「금융지주회사법」'에 따르도록 하여 소급적용 가능성을 배제하고 있다(입법예고안 부칙 제12조).

3. 규개위의 철회 권고와 삭제

규제개혁위원회는 금융회사의 지배구조에 관한 법률안에 대하여 '12. 2. 23과 '12. 3. 8 두 차례에 걸쳐 회의를 개최하였다. 특히 중요한 결정은 '12. 3. 8 제278회

규제개혁위원회에서 이루어졌고, '대주주 자격유지 의무 및 위반 시 처벌'에 대한 결론은 '철회 권고'였고, 그 이유는 "총리실의 검토의견 대로 대주주 자격유지 의무 및 관련 처벌 조항 전체에 대해 삭제 의결함"이라고 되어 있고 추가적인 설명은 찾을 수 없다. 이에 따라 금융위원회는 금년 6월 국회에 제출한 법률안에서 관련사항을 삭제하였다.

대주주 자격심사제도에 대한 소극적인 견해는 첫째, 모든 금융업종에 대하여 동일한 지배구조규제를 도입할 수 있는지 여부에 대한 의문[17]과 둘째, 대주주의 자격을 심사하고 미충족시 행정적、형사적 제재를 부과한다는 발상 자체가 지나치게 과도한 규제라는 우려에서 비롯된 것으로 생각한다.

그러나 위의 첫째 의문에 대해서는 금융회사 지배구조 규제의 차별화를 정당화하는 것은 업종의 차이가 아니라 자산규모 등으로 대표되는 금융시스템에 대한 영향의 정도라고 생각한다.[18] 금융업종별 차이나 특성이 금융회사의 전체적인 지배구조 자체의 차별화를 정당화한다고 보기는 어렵다. 다만 지배구조규제의 세부적인 내용, 예컨대 대주주 적격성 심사의 대상인 대주주의 정의나 지분비율 등에 대해서는 개별금융회사의 규모나 상호관련성, 당해 업종에서의 시장점유비율 등 금융시스템에 대한 영향도를 고려하여 차별화할 수밖에 없을 것이다. 그리고 일정 규모 이하의 소규모 금융회사에 대해서는 지배구조 규제 중 일부를 면제하는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

위의 둘째 우려에 대해서는 대주주 자격심사제도가 가지는 규제목적에 대한 국제적인 논의 현황에서 본 바와 같이 금융회사의 건전성 확보를 위한 전제로서 진입규제의 일부로 이해되어야 하며 특별히 과도한 규제라고 생각할 수 없다. 최근 상호저축은행과 관련하여 이루어지고 있는 일련의 사태전개는 금융회사의 대주주 자격심사가 추구하는 제도적 취지를 단적으로 보여주고 있다고 생각한다.

17) 원동욱, "금융지배구조법의 주요 내용 및 향후과제-금융회사 지배구조에 대한 내용을 중심으로", 한국금융법학회 제24회 춘계학술발표회 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」의 쟁점과 과제, 2012.4.7. 발표자료, 27면; 원동욱, "2010년 미국 금융개혁법의 주요내용 및 그 시사점", 「상사법연구」제29권제2호, 한국상사법학회, 2010.8, 415-416면.

18) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 17-18면.

IV. 금융회사 대주주 자격심사와 국제적 논의

1. 의의

대주주 적격성 심사요건 중 특히 사회적 신용 요건을 모든 금융회사로 확대 적용할 것인지 여부의 문제와 관련하여 향후 논의의 참고자료로 국제적인 논의 현황을 소개한다.[19]

2. 규제목적

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 있다.

첫째, 대주주의 적격성 심사는 금융회사가 건전하고 신중하게 운영되도록 하기 위한 전제조건이라는 점이다.[20] 금융회사의 경영에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 자들을 사전에 배제하는 것이 중요한 효과가 될 것이다.

둘째, 적격성 심사는 범죄자들이 금융회사에 대한 지배권을 확보하는 것을 방지함으로써 자금세탁과 같은 금융범죄에 대처하는 데 중요한 역할을 하는 것으로

---

19) 정순섭, "금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로" 상사판례연구 제24집 제2권, 2011, 21-25면.

20) Joint Forum, Fit and Proper Principles(February 1999) p43는 다음과 같이 설명하고 있다.
"은행, 증권회사 그리고 보험회사의 최고 경영진의 정직성과 능력은 감독목적 달성에 필수적이다. 금융회사의 신중하고 건전한 관리 및 운영을 위한 제1차적인 책임은 당해 회사 자체에 있다. 감독당국의 기대는 금융회사가 경영진, 이사 및 일정 비율 이상의 지분을 보유하거나 그 운영에 중대한 영향력을 행사하는 주주(주요주주, key shareholders)가 감독당국의 적격성 그 밖의 기준을 충족하는 것이다.
효과적이고 포괄적인 감독체계는 감독당국의 적격성 심사 그 밖의 자격기준의 지속적인 충족을 가능하게 하고 필요한 경우 감독상 개입을 가능하게 하는 통제제도(control)를 포함하여야 한다. 경영진, 이사 그리고 주요주주에 대한 그러한 기준의 적용은 감독당국이 감독상 책임을 지고 있는 금융회사가 건전하고 신중하게 운영되도록 하기 위한 공통적인 규제메커니즘이다. 감독당국은 일반적으로 관련 적격성 심사 그 밖의 자격기준을 충족하지 못하는 경영진, 이사 그리고 주요주주에 대하여 교정수단을 확보하기 위한 다양한 제재수단을 보유하고 있다."
또한 Australian Prudential Regulation Authority, APRA'S FIT AND PROPER REQUIREMENTS (Consultation Paper March 2004), p5도 참조.

기대되고 있다.[21]

셋째, 대주주의 자격심사는 주주의 예금자 등 금융소비자에 대한 책임을 확인하는 방안으로도 이해되고 있다. 특히 영국에서는 대주주가 금융회사의 경영에 미치는 현실적인 영향력을 고려하여 대주주 자격심사를 함으로써 대주주의 의무를 단순한 출자를 넘어서서 금융회사의 적정한 경영을 확약하는 의미도 부여하고 있다.[22]

3. 권고사항

첫째, 주로 은행규제에 대한 권고를 목적으로 하는 바젤은행감독위원회의 1997년 '효과적인 은행감독을 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.[23] 대주주에 대한 평가에는 주요주주의 재무능력과 필요한 재무지원을 제공할 수 있는 능력뿐만 아니라, 당해 주주의 과거 은행업무 및 비은행업무 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.[24]

둘째, 국제보험감독자기구에서도 1998년 '진입규제에 관한 감독기준'(Supervisory Standard on Licensing)에서 보험회사의 소유자에 대한 적합성(suitability) 심사를 감독기준의 하나로 제안하고 있다.[25]

---

21) International Association of Insurance Supervisors, Supervisory Standard on Fit and Proper Requirements and Assessment for Insurers(Supervisory Standard No.10, October 2005), p1. 보험회사에 대한 권고이지만 금융회사 전반에 대하여 동일한 지적이 가능할 것으로 본다.

22) Dalvinder Singh, Banking Regulation of UK and US Financial Markets, Ashgate Publishing, 2007, pp85-86. 영국에서는 금융업자(authorised person)에 대한 지배(control)를 주식 10% 이상의 취득으로 정의하고, 이를 취득하고자 하는 자는 금융감독기구에 미리 신고하고, 적격성심사를 하도록 하고 있다. 그리고 금융업자에 대한 지배권을 취득한 주주 즉 지배주주(shareholder controller)의 변동이 있는 경우에는 컴포트레터(comfort letter)를 제출하여야 한다. 은행의 경우 15% 이상의 의결권을 취득할 경우에는 그 취득자가 적격(fit and proper)이고, 소비자의 이익이 침해되지 않는다는 내용의 컴포트레터를 제공하여야 한다. 컴포트레터는 법적 구속력은 없지만 강력한 도덕적 의무를 부과함으로써 사실상 이행력을 확보하고자 하는 방법이다. 김규식, "컴포트 레터 및 기타 유사보증행위에 대한 검토", BFL, 서울대학교 금융법센터, 제33호, 2009년 1월, 51-62면.

23) Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Bank Supervision, September 1997, p16.

24) Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles Methodology, October 2006, p11.

25) International Association of Insurance Supervisors, Supervisory Standards on Licensing (Supervisory

셋째, 은행/보험/금융투자에 관한 국제적인 감독기구협회의 협의체인 Joint Forum[26]에서 1999년에 발표한 보고서인 '적격성심사원칙'(Fit and Proper Principles)에서도 일정 비율 이상의 지분을 보유한 주주로서 금융회사에 중대한 영향을 미칠 수 있는(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.[27]

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.[28]

Standard No.1, October 1998), p12.
Suitability of owners (Control of shareholders)

41. The supervisor should know the names of the natural and legal persons holding a direct or indirect qualifying participation in the applicant company. The supervisor should be convinced that they meet the demands made in the interest of the sound and prudent management of the insurance company and that they are reliable.
42. The licence to operate should be refused if facts exist from which it can be deduced that the holders of a qualifying participation.
    - are in a difficult economic situation;
    - are or ever have been directly or indirectly involved in illegal transactions affecting their suitability, or intend to abuse the insurer for criminal purposes (e.g. money laundering); and
    - are connected with the applicant company in a way that would obstruct or render effective supervision impossible.
43. Criteria similar to those listed under the section "Suitability of directors and/or senior management" above should be applied to check the reliability of natural persons. If legal persons are concerned, the supervisor should be authorised to ask for submission of audit reports and extracts from the register of commerce. It should have the power to exchange information with other authorities inside and outside its jurisdiction which respect minimum reciprocity and confidentiality requirements.
44. In the course of its investigation, the supervisor should also check if the structures of the group the applicant company is part of are sufficiently transparent to the supervisor and will not be a source of weakness. The supervisor should have the authority to prevent corporate structures that hinder the effective supervision of insurance companies.

26) Joint Forum은 1996년 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), 국제증권감독자기구(International Organisation of Securities Commissions, IOSCO), 그리고 국제보험감독자협의회(International Association of Insurance Supervisors, IAIS)가 1995년 7월 발표된 3자간그룹(Tripartite Group)의 보고서를 발전시킬 목적으로 결성되었다. Joint Forum의 전신인 3자간그룹은 금융그룹의 감독에 관한 일련의 문제를 취급하기 위해 1993년초 바젤은행감독위원회의 주도로 결성되었다. Joint Forum의 연혁에 대해서는 〈http://www.bis.org/bcbs/jfhistory.htm〉 참조.

27) Joint Forum, Fit and Proper Principles(February 1999) p41.
2. Shareholders whose holdings are above specified thresholds and/or who exert a material influence on regulated entities within that conglomerate should meet the fitness, propriety or other qualification tests of supervisors.

28) 이하 International Association of Insurance Supervisors, Supervisory Standard on Fit and Proper Requirements and Assessment for Insurers(Supervisory Standard No.10, October 2005), pp3-4.

범죄적 요소는 범죄행위와 관련된 것으로서 원칙적으로 심사 대상자가 부정직, 자산의 횡령 그 밖의 사기로 인하여 공중을 재무적 손실로부터 보호하기 위하여 제정된 법령상 범죄에 해당하는 행동이나 행위를 한 기록이나 증거가 없을 것을 요구하는 것이다.

재무적 요소는 잠재적인 금융부정행위(financial misconduct), 재무회계의 부적절한 수행 등을 말한다. 소송의 대상이 될 수 있는 재무적 곤란, 재무적 약정과 수입 및 자본조달액의 불일치, 파산 등을 포함한다.

감독적 요소는 감독상 의무를 수행하면서 수집된 정보를 포함한다. 이러한 감독정보는 심사 대상자가 현재 신청하고 있는 것과 다른 금융업 분야에서 발생한 것을 포함한다.

그 밖의 요소는 위 세 가지 요소 이외에 근로관계법상 벌과금의 부과대상인 분쟁이나 업계나 전문가단체에 의한 제재 등 심사 대상자의 적격성에 관련된 정보를 모두 포함한다.

V. 결론

대주주 자격심사제도에 대한 소극적인 견해는 첫째, 모든 금융업종에 대하여 동일한 지배구조규제를 도입할 수 있는지 여부에 대한 의문과 둘째, 대주주의 자격을 심사한다는 발상 자체가 지나치게 과도한 규제라는 우려에서 비롯된 것으로 생각한다. 그러나 이상 논의에서 본 바와 같이 금융회사의 건전한 경영을 위하여 대주주의 자격을 심사하는 것은 가장 기본적인 단계의 규제라고 할 수 있다. 금융회사의 지배구조에 관한 법률안의 국회 논의 과정에서 다시 논의되어야 할 것으로 본다.