

대주주 적격성 심사강화, 해외의 유사 규제와 이렇게 달라

대선후보들이 경제민주화 공약으로 추진하고 있는 금산분리 강화규제는 금융·보험 계열사가 보유한 비금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화와 금융회사 대주주에 대한 적격성 심사강화 등을 주요 내용으로 한다. 금산분리 강화를 주장하는 측은 우리나라의 금산분리 규제현황이 주요 선진국 사례에 비해 충분하지 않다는 점을 들어 금융시장 건전성 확보를 위한 규제강화의 필요성을 역설하고 있다. 그러나 외국의 사례로 소개되고 있는 정책들을 구체적으로 들여다보면 규제의 대상이나 강도가 잘못 소개되고 있는 경우가 허다하다. 해외사례에 기초해 새로운 규제를 도입할 때에는 산업과 규제의 맥락과 배경에 대한 정확한 이해를 전제로 하며 그렇지 않을 경우 과잉규제나 전체 시스템과의 부조화 문제를 초래할 수밖에 없다.

- 대주주 적격성 심사강화는 새누리당과 민주당이 모두 경제민주화 법안의 일부로 제출
 - 새누리당은 개별 금융업에서의 대주주 자격요건의 하나로 특가법(특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률)상 횡령 및 배임에 따른 형사처벌 여부를 추가하고, 대주주에 대한 금융위원회의 주기적 자격심사(동태적 적격성 심사)를 보험·여신금융 등에 대해서도 시행하도록 하는 법안 개정안을 상정
 - 대주주가 배임 및 횡령으로 형사처벌을 받는 경우 대주주 지위를 박탈하고 주식을 강제 매각하는 조치를 취하도록 함
 - 특히 보험업은 최대주주가 법인인 경우 법인의 중요 경영활동에 영향을 행사하는 주주를 적격성 심사의 대상에 포함
 - 민주당 역시 금융회사 대주주가 되기 위한 자격요건을 정해 금융위원회의 승인을 얻도록 하고 금융위원회가 대주주에 대한 주기적 자격심사를 시행하는 제도를 신설
- 적격성 심사의 해외사례로 소개되고 있는 영국, 미국 등에서의 규제는 경제민주화 법안의 대주주 적격성 심사강화와 얼핏 유사해 보이지만 구체적 대상, 규제방식에 있어 차이가 있어
 - 대주주 적격성에 대한 심사강화가 금융시장이 발전한 선진국에서도 공통적인 추세이며 우리나라의 제도가 예외적으로 강한 규제가 아니라는 설명은 사실과 다름

- 구체적 내용을 비교해 보면 한국의 규제 사례는 해외에서 유사사례를 발견하기 어려움
- 동태적 적격성 심사를 하는 것으로 알려진 외국 사례는 금융기관 경영진을 대상으로 한다는 점에서 대주주 심사와는 무관
 - 영국은 금융감독청(FSA)를 통해 최고경영자나 이사에 대해 주기적으로 적격성 심사를 시행하고 있으며, 아일랜드도 금융회사의 지배기능수행자에 대한 동태적 적격성 유지의무를 부여하고 있음(중앙은행 개혁법, 2010년 제정)
 - 보험업에 대해서는 영국에서도 지배주주의 형사처벌 여부 등을 고려하여 적합성을 판정하지만 경제민주화 법안에서와 같은 강제적 규정은 아님
 - 미국 뉴욕주의 경우 보험사의 설립시에 발기인 또는 이사의 범죄 유무나 신뢰성을 심사하지만 인가 이후에는 주기적 심사를 통한 자격요건 요구는 주주에게는 해당하지 않음(뉴욕주 보험법)
 - 이들 사례에서 주기적 심사는 경영진을 대상으로 한다는 점에서 금융기관 대주주에 대해 동태적 적격성 심사를 시행하는 경제민주화 법안의 규제와는 결정적으로 차이가 남
- 경제민주화 법안의 처벌 규정인 대주주에 대한 주식 강제매각 조치는 해외에서는 행정기관이 아닌 법원의 결정사항
 - 대주주에 대한 주식 강제매각 조치는 개인의 재산권 침해의 문제와 관련되므로 행정기관의 관할을 벗어난 사항으로 다루어짐
 - 영국의 경우에도 대주주 처벌은 행정기관인 금융감독청이 아닌 법원의 재량사항
- 유사한 수준의 적격성 심사를 시행한다고 하더라도 대주주에 대한 정의나 형사처벌의 범위 등 법제도적·금융제도적 맥락에 따라서 실제의 규제강도는 크게 달라져
 - 우리나라의 경우 보험사는 6촌 이내 혈족, 계열사 등까지 대주주의 특수관계인으로 규정
 - 보험업의 경우 적격성을 심사하는 대주주 범위가 지나치게 넓어서 금융업과 무관한 주변인까지 심사의 대상에 포함
 - 대주주의 경영판단과 실질적으로 무관하지만 특수관계인에 해당하는 친족이 형사처벌을 받은 경우조차도 대주주 자격을 박탈당하는 등의 불합리한 상황이 발생
 - 한국에서 배임죄의 구성 요건은 손해를 가할 목적 유무와 상관없이 광범위하게 성립하므

로 경영진 또는 “법인의 중요 경영에 영향을 행사하는 주주”는 형사처벌의 위험에 훨씬 크게 노출되어 있음

- 일본의 경우 손해를 가할 목적이 있어야만 배임죄 성립가 성립함에 반해 우리나라는 일상적 경영판단에 따른 기업손실에 대해서도 배임죄가 성립
- 경제민주화 1호 법안은 특가법의 개정을 통해 경영활동에 따른 횡령 및 배임에 대한 처벌 범위를 확대하고 처벌 강도를 강화하였으며 이에 따라 금융사 대주주 자격 요건의 유지는 더욱 까다로워질 수밖에 없음