

금융회사 대주주 적격성 규제에 대한 소고

Fit and Proper Regulation on Controlling Shareholders of Financial Companies

심 영*

Shim, Young

목 차

- | | |
|-------------------|--------------|
| I. 서론 | IV. 입법적 개선방안 |
| II. 금융회사 소유(보유)규제 | V. 결론 |
| III. 대주주 적격성 규제 | |

지난 10년간 대주주의 불법행위와 부도덕한 경영과 관련된 금융사고가 다수 발생하였다. 저축은행사태, 동양그룹사태, 라임자산운용과 옵티머스자산운용의 사모펀드사태가 대표적이다. 이들 금융사고는 해당 금융회사의 부실화뿐만 아니라 금융소비자 피해를 크게 가져왔다. 이 논문은 대주주의 부정행위를 방지하고 부적격 대주주가 금융회사를 경영하는 것을 방지하기 위한 현행의 대주주 규제가 적절한지 분석하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

II.는 금융회사 소유규제의 내용을 분석한다. III.은 대주주 진입규제로서 금융회사 설립시 적격성 심사내용, 대주주 변경승인 제도, 주기적 대주주 적격성 심사 제도를 분석하였다. 이에 기초하여 IV.는 금융회사 대주주 적격성 규제의 입법적 개선방안을 제시하였다.

현행 대주주 적격성 규제를 보완하기 위해서는 대주주 적격성 심사대상에 대한 일관성을 확보하여야 한다. 그리고 대주주 적격성 유지심사대상을 확대할 필요성이 있다. 또한 대주주 적격성 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 주식처분명령제도의 보완이 필요하다. 전문사모집합투자업자인 자산운용사에 대한 대주주 규제는 강화할 필요가 있다. 대주주의 규제는 주주권을 제한하고 주주의 재산권을 침해하는 것이므로 명확한 기준을 법률에

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2020.47.55>

투고일: 2020. 9. 13. / 심사외일: 2020. 9. 23. / 게재확정일: 2020. 10. 14.

* 연세대학교 법학전문대학원 교수

Professor, Yonsei University Law School

서 정할 필요가 있다. 이러한 방안을 통해 건전한 금융질서와 금융회사의 경영건전성을 확보함으로써 금융소비자의 피해를 방지하는 적절한 대주주 규제제도를 마련하여야 할 것이다.

[주제어] 적격성 심사, 총족명령, 의결권 제한명령, 주식처분명령, 건전한 금융질서, 경영건전성, 전문사모집합투자업, 최대출자자

I. 서론

2011년 저축은행 사태 이후 부실저축은행의 구조조정에서 나타난 저축은행의 문제점으로는 2008년 글로벌 금융위기와 부동산 경기 침체로 인한 PF 대출 부실, 그리고 예기치 못한 정책부작용 등의 문제도 있었으나 대주주 불법행위와 도덕적 해이로 인한 저축은행의 사금고화가 저축은행 부실화의 주요 원인이었다.¹⁾ 2011년 저축은행 사태에서는 후순위채 개인투자자 피해가 컸었는데 피해액은 총금액 7,143억원, 순 고객수 2만2천명이었다.²⁾ 특히 부산저축은행그룹 비리사건에서 대주주는 6조315억원을 불법대출하고 3조353억원의 분식회계를 저지른 혐의 등으로 기소되어 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률상 횡령·배임과 상호저축은행법 위반 등으로 징역 12년의 중형이 확정되었다.³⁾

2013년에는 동양그룹 회장이 경영권 유지를 목적으로 계열회사인 동양증권을 통해 정보에 취약한 개인 투자자를 상대로 계열사들이 법정관리를 신청하기 직전까지 부실 계열사 투자부적격 회사채와 기업어음(CP)을 특정금전신탁에 편입하는 방식으로 일반 투자자에게 대량 판매한 후 이를 계열사를 지원하는데 사용한 금융사고가 발생하였다. 2013년 9월말 기준, 동양증권이 개인에게 판매한 동양그룹 CP·회사채 등의 총금액은 약 1.6조원, 순 고객수는 4만1천명이었다.⁴⁾ 동양그룹 사태에서는 여러 가지 문제점이 노출되었다. 동양증권의 일반 개인투자자에 대한 불안전 판매와 관련한 투자자보호의 문제와 대주주 등의 불법행위 유도 내지 지시가 문제점으로 파악되었다. 동양그룹의

1) 금융위원회/금융감독원/예금보험공사/상호저축은행중앙회, “저축은행의 건전한 발전을 위한 정책방향”, 2013. 9. 17. 참조.
 2) 금융위원회/금융감독원, “동양그룹 문제 유사사례 재발방지를 위한 종합대책”, 2013. 11. 21. 참조.
 3) 법률신문, “대법원 2013도6394: 대법원, 박연호 부산저축은행 회장 징역 12년 확정, 김양 부회장 징역 10년도 확정”, 2013. 9. 26.
 4) 금융위원회/금융감독원, “동양그룹 문제 유사사례 재발방지를 위한 종합대책”, 2013. 11. 21. 참조.

회장은 2015년에 대법원에서 특정경제범죄가중처벌법상 사기 혐의 등으로 징역 7년이 확정되었다. 대법원은 동양그룹회장이 부도를 예견할 수 있었던 2013년 8월 중순 이후에 도(2차 구조조정) 그룹 경영권을 유지하려는 목적으로 부실 계열사의 기업어음과 회사채를 발행해(유죄로 인정된 CP와 회사채 발행 금액은 1천708억원) 개인투자자에게 손실을 끼쳤다고 판단했다.⁵⁾

최근에는 사모펀드로 인한 큰 투자자 피해가 발생하였다. 라임자산운용과 옵티머스자산운용이 대표적인 사례이다. 라임자산운용 사건은 2019년 7월 편법거래와 수익률 돌려막기 의혹이 제기되었고,⁶⁾ 2019년 10월 1일 이후 라임자산운용은 펀드의 대량 환매연기를 선언하였다. 2019년말 기준 라임의 환매연기 펀드는 4개 모펀드 및 그와 모·子 관계에 있는 173개 자펀드로 총 1조6,679억원이었다.⁷⁾ 2020년 5월 라임펀드 환매중단 사태의 핵심인물인 전 라임자산운용 부사장은 특정경제범죄가중처벌법 위반(수재 등), 자본시장법 위반 등 혐의로 구속기소 되었다. 2020년 7월에는 라임자산운용 대표도 특정경제범죄가중처벌법 위반(사기)과 자본시장법 위반 혐의로 구속기소 되었다. 위 라임자산운용 대표와 부사장은 임원으로서 책임도 있으나 대표이사는 라임자산운용의 최대주주이고 부사장은 사실상 최대주주라는 점도 주목하여야 한다.

옵티머스자산운용 사건은 금융감독원의 라임사태 이후 주요 운용사의 운용실태 점검에서 표면화 되었다. 금융감독원의 검사에서는 옵티머스자산운용의 부정거래행위(투자 제안서와 상이한 자산 편입)와 대표이사의 펀드자금 횡령 등이 밝혀졌다. 2020년 7월 21일 현재 옵티머스자산운용의 펀드는 46개, 5,151억원(설정원본)으로 이 중 24개 펀드, 약 2,401억원이 환매 연기 되었다.⁸⁾ 임직원 대부분이 퇴사하고 검찰수사가 진행되어 펀드 관리·운용에 현저한 공백이 우려된 옵티머스자산운용은 2020년 6월 30일에 영업 전부정지 등 조치명령을 받았다.⁹⁾ 옵티머스자산운용의 대표, 사내이사 1인, 2대 주주 등 4명은 특정경제범죄 가중처벌법 위반(사기), 자본시장법 위반(부정거래행위) 등의 혐의로 구속기소, 다른 사내이사 1인은 불구속기소 되었다.¹⁰⁾ 옵티머스자산운용의 경우

5) 연합뉴스, “‘동양사태’ 현재현 前회장 징역 7년 확정”, 2015. 10. 15.

6) 한국경제, “6조원 굴리는 헤지펀드 라임...펀드 수익률 ‘돌려막기’ 의혹”, 2019. 7. 23.

7) 금융감독원 보도자료, “라임자산운용에 대한 중간 검사결과 및 향후 대응방안”, 2020. 2. 14, 3쪽.

8) 금융감독원 보도자료, “옵티머스자산운용에 대한 중간 검사결과 및 향후 대응”, 2020. 7. 23. 참조.

9) 금융위원회/금융감독원 보도참고자료, “옵티머스자산운용(주)에 대한 영업 전부정지 등 조치명령”, 2020. 6. 30. 참조.

10) 머니투데이, “옵티머스 주범 첫 재판, 사태의 재조명(上)”, 2020. 8. 31.

도 대표이사가 사실상 대주주였던 점을 주목하여야 한다.

라임자산운용과 옵티머스자산운용 사태 이후 금융위원회와 금융감독원은 전문투자형 사모펀드 제도개선방안을 제시하였다.¹¹⁾ 이 개선방안은 시장규율을 통한 위험관리 미흡과 투자자 보호에 취약한 운용구조를 문제점으로 파악하였다. 따라서 특히 시장규율을 통한 위험관리 강화방안으로 자산운용사의 내부통제 및 중요 의사결정구조 강화, 펀드재산 평가에 대한 공정성 확보, 손해배상능력 확충을 제시하였다. 투자자 보호의 문제점을 보완하기 위해서는 적격일반투자자 대상펀드는 전문투자자(기관 포함)만을 대상으로 하는 펀드보다 강화된 투자자 보호장치 적용하기로 하였다. 그러나 위 개선방안은 자산운용사 대주주로 인한 문제점을 제시하지 않았고 따라서 대주주와 관련한 보완대책을 포함하지 않고 있다.

대주주의 부정행위가 개입되면 해당 금융회사로 인한 투자자를 포함한 금융소비자의 피해가 막대하게 일어나고 있다. 저축은행사태와 동양그룹사태와 마찬가지로 라임자산운용과 옵티머스자산운용 사태의 경우도 대주주의 부정행위가 개입되어 있다는 점에서 대주주에 대한 규제에 보완할 부분이 어디인지를 확인하고 보완방향을 살펴볼 필요가 있겠다.

금융회사에는 은행, 비은행예금취급기관, 금융투자업자, 보험회사, 그 밖의 금융회사 등 다양한 종류가 있다. 이 모든 금융회사의 주주에 대한 규제 내용이 통일되어 있지 않고 규제기관도 다르기 때문에 대주주 규제와 관련하여 이 논문에서는 특수은행을 제외한 금융회사의 지배구조에 관한 법률(금융회사지배구조법)의 적용을 받는 금융회사를 주된 논의의 대상으로 한다.¹²⁾

II. 금융회사 소유(보유)규제

누가 금융회사를 지배할 수 있는지에 대한 소유(보유)규제는 은행에 대하여 이루어지고 있다. 은행의 소유규제는 정부가 소유하고 있던 시중은행을 민영화하기 시작하면서 은행의 사금고화 방지 목적으로 1982년 은행법 개정을 통해 도입하였다.¹³⁾ 당시 금융기

11) 금융위원회/금융감독원, 사모펀드 현황 평가 및 제도개선 방안(최종안), 2020. 4. 27.

12) 금융회사지배구조법 제2조 제1호에 따라 은행, 금융투자업자 및 종합금융회사, 보험회사, 상호저축은행, 여신전문금융회사, 금융지주회사, 특수은행이 해당된다.

관에 대한 임시조치법에 따라 정부 이외의 대주주의 의결권 행사를 의결권 있는 발행주식 총수의 10%로 제한하고 있었으나 은행의 사금고화를 방지하기 위한 제도적 장치로 소유규제를 도입한 것이다.¹⁴⁾ 1997년에는 경제위기에 따른 금융기관의 구조조정을 위해 금융지주회사제도가 도입되었다.¹⁵⁾ 은행과 다르게 은행지주회사에 대한 소유규제는 완화하지는 주장도 일부 있었으나, 은행지주회사의 경우도 산업자본이 은행을 지배함으로써 경제력 집중과 은행의 사금고화를 방지하기 위해 은행법상 소유(보유)규제를 동일하게 적용한다.¹⁶⁾ 다음에서는 은행의 소유규제인 은행법상 동일인 주식보유한도 규제를 중심으로 살펴본다.

1. 원칙

1.1 원칙의 내용

동일인은 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 10을 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다. 동일인이란 본인 및 그의 특수관계인을 말한다.¹⁷⁾ 본인은 반드시 주주이어야 하는지에 대해서는 논란이 있다.¹⁸⁾

외국에서 은행업을 주로 경영하는 회사 또는 해당 법인의 지주회사(외국은행 등)는 해당 외국은행 등의 신청이 있는 경우 그 외국은행 등이 직접적·간접적으로 주식 또는 출자지분을 보유하는 외국 법인으로서 외국법에 따라 설립된 법인을 동일인의 범위에서 제외할 수 있다. 다만, 그 외국 법인이 그 외국은행 등이 주식을 보유하는 은행의 주식을 직접적·간접적으로 보유하는 경우에는 그러하지 아니하다(은행법 제16조의5).

컨소시엄 구성원 간에 주식보유비율 변동을 위한 계약은 주주의 의결권 행사와 관련된 사항이 아니라면 경우 합의·계약에 의한 의결권 공동행사로 보아 동일인으로 보지는

13) 우리나라 은행 소유규제의 변천에 대해서는 이상제, 은행 소유규제 합리화 방안, 한국금융연구원, 2008, 3-10쪽 참조.

14) 국회 재무위원회, “은행법 중 개정법률안 심사보고서”, 1982. 12, 13-14쪽 참조.

15) 김문희, “금융지주회사법안 검토보고”, 국회 재정경제위원회, 2000. 7, 5쪽.

16) 위 국회 재무위원회 검토보고서, 18-19쪽.

17) 은행법 시행령 제4조의2 제3항에 따르면 본인이 보유주식 수가 가장 많은 자일 필요는 없다.

18) 고동원, “은행 소유 규제의 현황과 개선과제”, 성균관법학 제22권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2010, 257쪽; 서문식, “은행소유 규제와 관련한 입법 기술상의 문제점 및 개선방안”, 금융법연구 제9권 제2호, 한국금융법학회, 2012, 364쪽; 정순섭, 은행법, 지원출판사, 2017, 74쪽.

않는다.¹⁹⁾

1.2 의결권 있는 주식

동일인 주식보유한도 규제는 은행의 의결권 있는 주식을 대상으로 한다. 이때 의결권 있는 주식이란 의결권이 부여된 주식을 말하는 것으로 일시적으로 의결권이 제한된 주식은 의결권 있는 주식 총수에 포함하여야 할 것이다.²⁰⁾ 왜냐하면 동일인이 보유하는 주식 수에 관계없이 일시적으로 의결권이 제한되는 주식 수가 바뀔 때마다 동일인 한도초과보유주수에 해당여부가 달라질 수 있기 때문이다. 또한 한도초과보유주주의 경우도 은행법 제15조 제3항에 따라 금융위원회로부터 구체적인 한도를 정하여 승인을 받은 경우라면 일부 의결권 있는 주식이 일시적으로 의결권이 제한되는 경우에는 보유 한도를 초과하게 되기 때문이다.

의결권 배제·제한 주식(상법 제344조의3 제1항)의 경우는 논의가 필요하다. 은행에 대한 소유규제가 처음 도입될 당시에는 상법상 무의결권주식이 있었을 뿐 정관으로 의결권의 제한 내용을 정하는 의결권제한주식은 없었다. 의결권배제주식의 경우는 상법 개정 전의 무의결권주식과 유사한 것으로 보아야 하므로 ‘의결권 있는 발행주식’에 포함할 수 없다.²¹⁾ 그러나 만약 은행이 의결권제한주식을 발행하는 경우에는 해당 주식이 일부 사안에는 의결권을 가지고 일부 사안에는 의결권이 없으므로 이를 의결권 있는 발행주식에 이를 포함할지가 문제가 될 것이다.²²⁾ 의결권 제한주식은 일부라도 의결권이 있는 경우이므로 의결권 있는 주식에 포함할 수도 있겠지만, 은행의 동일인 주식보유

19) 금융감독원 금융민원센터, 금융회사 인허가 매뉴얼, 2020. 5, 139쪽.

20) 일시적으로 의결권이 제한되는 경우는 자기주식, 상호보유주식, 자회사가 가지는 모회사주식 등이 있다. 비금융주력자가 동일인 주식보유한도를 초과하여 보유하려는 은행의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 금융위원회의 승인을 받은 경우(은행법 제16조의2 제2항), 비금융주력자가 의결권을 행사할 수 없는 주식은 의결권 있는 주식의 총수에서 제외하여야 하는지도 문제가 된다. 은행법은 대주주를 선정하는 기준(은행법 제2조 제1항 제10호 나목)에서는 이를 의결권 있는 주식의 총수에서 제외한다.

21) 고동원, 금융규제법개론, 박영사, 2019, 64쪽.

22) 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조에 따라 동일계열 금융기관이 다른 회사의 주식을 소유하고자 금융위원회의 승인이 필요한 경우 발행주식의 범위에 관하여는 금융위원회가 정하여 고시하도록 한다(금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조 제9항). 이에 따라 은행업감독규정 제54조의2 제1항, 금융투자업규정 제2-14조 제2항, 보험업감독규정 제5-13조의3 제1항 등은 “의결권 있는 발행 주식은 상법 제344조의3 제1항에 따른 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식을 말한다”라고 정하고 있다. 이들 감독규정에서는 문언상 ‘의결권 제한에 관한 종류주식’은 의결권 있는 발행주식에 포함하는 것처럼 규정하고 있다.

한도 규제는 실제로 은행을 지배하는 자에 대한 규제이므로 행사할 수 있는 의결권의 내용이 은행의 주요 경영사항에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 것인지를 기준으로 판단하여야 할 것이며²³⁾ 이러한 해석을 바탕으로 입법적 보완이 필요하다고 본다.²⁴⁾

1.3 보유

보유란 ‘동일인이 자기 또는 타인의 명의로 주식을 소유하거나 계약 등에 의하여 의결권을 가지는 것’을 말한다(은행법 제2조 제1항 제9호 다목). 위임장권유에 의해 의결권을 확보한 경우에는 해당 의결권은 보유의 개념에 포함되지 않는 것으로 본다.²⁵⁾

1.4 예외

1.4.1 주체에 대한 예외

정부, 예금보험공사, 은행지주회사는 동일인 주식보유한도 규제를 받지 않는다. 동일인 주식보유한도 규제는 정부가 소유한 은행을 민영화하는 과정에서 도입한 제도이므로 당연히 정부는 소유규제를 받지 않도록 규정하였다. 예금보험공사의 경우는 1998년 2월 개정은행법에서 예외를 인정한 것으로 부실은행의 구조조정과정에서 예금보험공사가 제한 없이 출자할 수 있도록 한 것이다. 은행지주회사는 은행을 지배하는 것을 주된 사업으로 하기 때문이다(금융지주회사법 제13조).

1.4.2 은행에 대한 예외

지방은행의 경우는 100분의 15 이내에서 보유할 수 있다(은행법 제15조 제1항). 인터넷전문은행의 경우는 승인제도를 통해 비금융주력자에 대한 보유한도를 34%까지 가능하도록 하였다(인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법(인터넷전문은행법) 제5조).

23) 은행법 제2조 제1항 제10호 대주주의 개념을 참조.

24) 의결권 있는 주식의 범위에서 제외된다는 해석은 고동원, 앞의 책, 64쪽 참조.

25) 정순섭, 앞의 책, 76쪽.

2. 비금융주력자에 대한 주식보유규제

비금융주력자는 보다 강화된 주식보유규제를 받는다. 비금융주력자에 해당하면 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 4%(지방은행의 경우에는 15%)를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다(은행법 제16조의2 제1항). 비금융주력자가 시중은행의 경우 위 한도를 초과하여 보유하려는 은행의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등 대통령령으로 정하는 요건을 충족하여 금융위원회의 승인을 받은 경우에는 10%까지 주식을 보유할 수 있다(은행법 제16조의2 제2항).

비금융주력자란²⁶⁾ 산업자본을 말하는데 비금융주력자의 판단은 ‘동일인’ 중 비금융회사의 자본총액과 자산총액 등을 기준으로 한다. 투자회사나 경영참여형 사모집합투자기구 또는 투자목적회사를 통해 은행주식을 보유할 수 있으므로 이들도 일정한 기준에 해당하는 경우 비금융주력자에 포함된다(은행법 제2조 제1항 제9호 다목부터 마목까지).

비금융주력자이라도 2년 이내에 비금융주력자가 아닌 자로 전환하기 위한 계획을 금융위원회에 제출하여 승인을 받은 비금융주력자는 동일인 주식보유한도 원칙에 따른 규제를 받는다. 또한 비금융주력자는 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인이 어느 은행의 주식을 보유하는 경우, 그 최대 외국인 주주의 주식보유비율 이내에서 4%를 초과하여 그 은행의 주식 보유할 수 있다(은행법 제16조의2 제3항 제2호). 비금융주력자가 이에 따라 주식을 보유할 수 있는 은행의 수는 1개로 제한되며, 비금융주력자가 은행의 주식을 보유한 후 외국인의 주식보유비율을 초과하게 된 경우에는 그 초과 보유한 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다(은행법 제16조의2 제4항, 제6항).

인터넷전문은행의 경우 비금융주력자는 인터넷전문은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 34 이내에서 주식을 보유할 수 있다(인터넷전문은행법 제5조 제1항). 비금융주력자가 인터넷전문은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 10%를 초과하여 주식을 보유하는 경우에는 금융위원회의 승인이 필요하다(인터넷전문은행법 제5조 제2항).²⁷⁾

26) 1994년 개정 은행법은 ‘금융전업기업가’(금융업만을 영위하거나 영위하고자 하는 개인) 제도를 도입하여 은행주식보유제한에 대한 특칙을 두었으나 성과 없이 1998년 1월 개정 은행법에서 이를 폐지하였다. 은행법은 비금융주력자에 대비되는 자를 ‘비금융주력자가 아닌 자’로 규정한다(은행법 제16조의2 제3항 제1호 참조).

27) 인터넷전문은행 소유규제완화의 대상이 되는 비금융주력자는 정보통신기술(ICT)기업을 위한 것이다. 상호출자제한기업집단인 비금융주력자의 경우, 한도초과보유주주가 되기 위해서는 기업집단 중 정보통신업을 영위하는 회사의 자산총액이 기업집단 중 비금융회사의 자산총액의 50% 이상이어야 한다.

3. 동일인 한도초과보유제도

3.1 원칙

동일인은 금융위원회의 승인을 받아 주식보유한도를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 있으며, 승인은 해당 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 10%(지방은행의 경우 15%), 25%, 33%를 각각 초과할 때마다 받아야 한다(은행법 제15조 제3항). 금융위원회는 구체적인 보유한도를 정하여 승인할 수 있다. 동일인이 그 승인받은 한도를 초과하여 주식을 보유하려는 경우에는 다시 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 재취득의 경우도 승인을 받아야 한다(은행업감독규정 제14조의4 제2항).

3.2 승인요건

금융위원회는 은행업의 효율성과 건전성에 기여할 가능성, 해당 은행 주주의 보유지분 분포 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에만 승인을 하여야 한다(은행법 제15조 제3항). 은행법이 제시하는 기준으로는 해당 은행의 건전성을 해칠 위험성, 자산규모 및 재무상태의 적정성, 해당 은행으로부터 받은 신용공여의 규모, 은행업의 효율성과 건전성에 기여할 가능성이다(은행법 제15조 제5항).

부실금융기관(금융산업의 구조개선에 관한 법률 제2조 제2호), 부실금융회사(예금자보호법 제2조 제5호), 부실우려금융회사(예금자보호법 제2조 제6호)에 해당하거나 경영지도기준을 준수하지 못하는 경우(은행업감독규정 제14조의5)와 같이 구조조정이 필요한 때에는 승인요건에 예외를 인정할 수 있다(은행법 제15조 제7항).

III. 대주주 적격성 규제

1. 금융회사 설립과 대주주 적격성

금융회사를 설립하기 위해서는 금융위원회의 인가 또는 허가를 받거나 금융위원회에 등록하여야 한다. 설립인가대상 금융회사에는 은행, 상호저축은행, 투자매매업자, 투자

중개업자, 집합투자업자, 신탁업자, 금융지주회사가 있다. 설립허가대상 금융회사에는 보험회사,²⁸⁾ 신용카드업자가 있다. 설립등록대상 금융회사에는 투자자문업자, 투자일임업자, 전문사모집합투자업자, 유통계 신용카드업자, 시설대여업자, 할부금융업자, 신기술사업금융업자가 있다. 설립인·허가 및 등록은 금융회사 각각의 근거법이 그 요건과 절차를 정하고 있다.

위와 같은 금융회사 진입규제의 목적은 금융회사의 건전성을 유지하고 금융질서를 해하지 아니할 금융회사만이 금융업을 영위할 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다. 금융회사 진입규제 심사요건으로는 인허가와 등록에 차이가 있을 수 있으나 법적 형태, 자기자본과 같은 재무적 요건, 사업계획, 인적 물적 설비, 임원, 대주주 요건 등을 심사하게 된다. 대주주는 주요출자자로서 해당 금융회사의 재무건전성에 영향을 미칠 뿐만 아니라 설립 후에도 임원의 선임 등 해당 금융회사를 지배하고 주요 경영사항에 영향력을 행사하므로 금융회사의 건전성 및 금융거래자와 금융소비자 보호에 중대한 영향을 끼치기 때문에 대주주로서 진입하는 단계인 금융회사 설립시에 대주주 적격성을 요구한다. 다음에서는 금융회사 대주주의 면에서 바라보면서 누가 금융회사 대주주로서 금융회사를 설립할 수 있는지, 즉 대주주의 진입요건으로서 대주주 심사범위와 심사기준을 살펴본다.

1.1 대주주의 개념 및 범위

자본시장법, 보험업법, 여신전문금융업법, 금융지주회사법은 금융회사의 지배구조에 관한 법(금융회사 지배구조법)에 따라 대주주의 범위를 정한다. 이에 비하여 은행법과 상호저축은행법은 각각의 법에서 대주주를 정의하고 있다.

1.1.1 은행법

은행법은 동일인 주식보유한도 규제로 인해 그 외의 금융회사와는 대주주의 범위가 달라지게 된다. 은행법상 대주주는 ① 은행의 주주 1인을 포함한 동일인이 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 10%(지방은행은 15%)을 초과하여 주식을 보유하는 경우의 그 주주 1인,²⁹⁾ ② 은행의 주주 1인을 포함한 동일인이 은행(지방은행은 제외)의 의결권

28) 보험영업을 담당하는 판매조직은 등록대상이다.

29) 이는 한도초과보유주주에 해당한다.

있는 발행주식 총수(제16조의2 제2항에 따라 의결권을 행사할 수 없는 주식은 제외)의 4%를 초과하여 주식을 보유하는 경우로서 그 동일인이 (1) 최대주주이거나 (2) 임원을 임면(任免)하는 등의 방법으로³⁰⁾ 그 은행의 주요 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 자인 경우의 그 주주 1인이다.

1.1.2 금융회사 지배구조법과 상호저축은행법

상호저축은행법이 정하고 있는 대주주의 정의는 금융회사 지배구조법이 정하고 있는 대주주의 정의와 같다고 보면 된다. 상호저축은행의 주요주주는 금융회사 지배구조법상 금융투자업자가 아닌 금융회사의 주요주주에 해당한다. 아래에서는 금융회사 지배구조법상 대주주의 범위를 살펴본다.

1.1.2.1 최대주주

금융회사 지배구조법은 대주주를 최대주주와 주요주주로 구분하여 규정하고 있다(금융회사지배구조법 제2조 제6호). 최대주주는 금융회사의 의결권 있는 발행주식(출자지분을 포함) 총수를 기준으로 본인 및 특수관계인이 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식(그 주식과 관련된 증권에탁증권을 포함)을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인을 말한다. 최대주주에 해당하는지는 다음과 같이 해석하여야 할 것이다.

첫째, 최대주주는 사실상 지배력을 기준으로 선정된다. 최대주주는 ‘누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인’이므로 최대주주에 해당하는지에 대한 판단기준은 형식상 소유여부를 판단하는 ‘명의’가 아니라 사실상 지배력인 ‘자기계산으로 소유’이다.

둘째, 금융회사 지배구조법 제2조 제6호는 법문상 ‘본인’이 소유 주식 수가 가장 많은 것을 요구하지 않는다.

셋째, 하나의 금융회사에 여럿의 최대주주가 있을 수 있다. 본인과 특수관계인의 주식을 합산한 결과 총 주식 수가 동일한 자가 여럿인 경우에는 모두 최대주주에 해당한다고 보아야 한다.³¹⁾

30) 단독으로 또는 다른 주주와의 합의·계약 등으로 은행장 또는 이사의 과반수를 선임한 주주 또는 경영전략, 조직변경 등 주요 의사결정이나 업무집행에 지배적인 영향력을 행사한다고 인정되는 자로서 금융위원회가 지정한 자(은행법 시행령 제1조의6 제1항).

31) 금융위원회 법령해석 회신문, “최대주주 개념 명확화”(2015. 8. 15) 참조.

<http://better.fsc.go.kr/user/extra/fsc/123/fsc_lawreq/view/jsp/LayOutPage.do?lawreqIdx=484>

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호는 최대주주를 본인 및 그와 특수관계인이 누구의

1.1.2.2 주요주주

주요주주는 10% 이상 소유 주주와 사실상 영향력 행사 주주로 나눌 수 있다. 10% 이상 소유 주주는 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 금융회사의 의결권 있는 발행 주식 총수의 100분의 10 이상의 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함)을 소유한 자를 말한다. 사실상 영향력 행사 주주는 임원(업무집행책임자는 제외)의 임면(任免) 등의 방법으로 금융회사의 중요한 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 주주로서 대통령령으로 정하는 자³²⁾이다.

1.2 은행인가와 대주주 적격성

1.2.1 비금융주력자가 아닌 자

한도초과보유주주의 경우 대주주 적격성 심사대상이며 은행법 시행령 [별표 1] 한도 초과보유주주의 초과보유 요건을 충족하여야 한다. 또한 동일인 주식초과보유 승인(은행법 제15조 제3항)도 받아야 한다. 대주주 적격성 심사요건과 주식초과보유 승인은 심사요건이 동일하므로 동일인 주식초과보유 승인을 받으면 적격성 심사요건도 충족된 것으로 판단한다.³³⁾

최대주주 또는 사실상 영향력을 행사하는 자에 해당하는 경우도 대주주 적격성 심사 대상이며 은행법 시행령 [별표 2] 비금융주력자의 의결권을 행사하지 아니하는 주식보유 승인 요건을 충족하여야 한다. 다만, 지방은행 설립시에는 적격성 심사대상이 아니다.

1.2.2 비금융주력자³⁴⁾

비금융주력자는 대주주 적격성 심사대상이 아니다. 비금융주력자가 의결권 있는 발행 주식총수의 4% 초과 10% 이하의 주식을 보유할 수 있으나 의결권 불행사를 조건으로

명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인이라고 정하고 있으므로 본인과 특수관계인의 주식 수를 합산한 결과 총 주식 수가 동일한 자가 여럿인 경우에는 모두 최대주주에 해당한다고 보아야 한다.

32) 금융투자업자인 경우는 단독으로 또는 다른 주주와의 합·계약 등에 따라 대표이사 또는 이사의 과반수를 선임한 주주와 임원(상법 제401조의2 제1항 각 호의 자를 포함)인 주주로서 의결권 있는 발행주식총수의 1% 또는 5% 이상을 소유하는 자를 말한다(금융회사 지배구조법 시행령 제4조 제2호 가목). 금융투자업자가 아닌 금융회사는 금융회사의 경영전략·조직변경 등 주요 의사결정이나 업무집행에 지배적인 영향력을 행사한다고 인정되는 자를 말한다(금융회사 지배구조법 시행령 제4조 제2호 나목).

33) 금융감독원 금융민원센터, 금융회사 인허가 매뉴얼, 123쪽.

하므로 비금융주력자의 의결권 불행사 조건부 주식초과보유승인을 받을 필요는 있다(은행법 제16조의2 제2항; 은행법 시행령 [별표 2] 비금융주력자의 의결권을 행사하지 아니하는 주식보유승인 요건).

1.2.3 인터넷전문은행

인터넷전문은행법에 따라 설립되는 은행업을 주로 전자금융거래의 방법으로 영위하는 인터넷전문은행은 인터넷전문은행법에 따라 은행법상 인가기준에 대한 특별규정이 적용된다. 인터넷전문은행은 원칙적으로 일반은행업 인가기준과 동일하나 자본금 액수 및 비금융주력자의 주식보유 가능 비율 등 일부 요건에서 차이가 있다.

인터넷전문은행의 경우 비금융주력자가 의결권 있는 발행주식의 10%를 초과하여 34%까지 보유할 수 있다. 비금융주력자가 의결권 있는 발행주식의 10%를 초과하여 보유하고자 하는 경우에는 대주주 적격성 심사대상이 된다. 인터넷전문은행법의 문언상 승인 심사 대상은 은행의 주식을 보유하여 한도초과보유주주가 되려는 자이므로(인터넷전문은행법 제5조 제3항), 해당 인터넷전문은행의 주식을 보유하지 않는 자는 심사에 포함하지 않는다. 즉 인터넷전문은행의 주식을 취득하여 한도초과보유주주가 되고자 하는 회사에 실질적 영향력을 행사하지만 해당 인터넷전문은행의 주식을 전혀 취득하지 아니하는 자는 심사대상에서 제외된다.³⁵⁾

대주주 적격성 심사기준은 출자능력, 재무상태 및 사회적 신용이다(인터넷전문은행법 제5조 제2항 제1호, [별표] 한도초과보유주주의 요건). 이 경우 동일인 주식초과보유 승인도 받을 필요가 있는데(은행법 제15조 제3항), 대주주 적격성 심사요건과 주식초과보유 승인 심사요건이 동일하여 동일인 주식초과보유 승인을 받으면 적격성 심사요건도 충족된 것으로 판단한다.

34) 비금융주력자 중 ① 2년 내 비금융주력자 아닌 자로의 전환계획을 제출하여 금융위원회 승인을 얻은 자, ② 외국인의 은행 주식보유비율 내에서 주식을 보유하는 자, ③ 기금 또는 기금을 관리·운영하는 법인으로서 은행 주식보유 관련 금융위원회 승인을 얻은 자는 대주주 적격성 심사와 관련하여 ‘비금융주력자 아닌 자’로 본다.

35) 법제처 법령해석, “금융위원회·비금융주력자의 주식보유한도에 대한 심사 대상 범위(「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특별법」 제5조 등 관련)”, 2019. 6. 24. 참조.

1.3 상호저축은행과 인·허가 대상 금융회사 지배구조법 적용 금융회사

1.3.1 대주주 적격성 심사대상

금융업에 진입하기 위하여 인가 또는 허가를 받아야 하는 경우, 대주주 적격성 심사대상은 원칙적으로 대주주인 최대주주와 주요주주뿐만 아니라 최대주주의 특수관계인인 주주, 최대주주인 법인의 최대주주, 최대주주인 법인의 대표자를 포함한다.³⁶⁾ 최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함한다.

보험업 허가의 경우는 대주주 적격성 심사대상의 범위가 축소된다. 즉 보험업법은 적격성 심사대상의 범위를 최대주주, 주요주주, 최대주주의 특수관계인인 주주로 한정한다.³⁷⁾

1.3.2 적격성 요건

1.3.2.1 원칙

대주주 적격성 요건은 기본적으로 심사대상이 충분한 출자능력, 건전한 재무상태 및 사회적 신용을 갖출 것을 요구한다.³⁸⁾ 보험업법은 심사대상도 다른 금융회사와 차별이 있을 뿐만 아니라 적격성 요건도 달리한다. 즉 보험업법상 대주주 적격성 요건은 금융회사 지배구조법 제5조 제1항 임원 결격사유에 해당하지 아니할 것과 충분한 출자능력과 건전한 재무상태를 갖추고 있으며, 건전한 경제질서를 해친 사실이 없을 것이다.³⁹⁾

상호저축은행의 경우 다른 금융회사의 경우와 달리 사회적 신용요건으로 상호저축은행의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 없을 것(그 금융기관이 대부업자인 경우에는 상호저축은행의 건전한 운영 및 거래자 보호 등을 위한 적절한 이해상충방지체계를 갖출 것을 포함)을 추가하였다.⁴⁰⁾

36) 상호저축은행법 제6조의2 제1항 제4호, 상호저축은행법 시행령 제6조의2 제4항; 자본시장법 제12조 제2항 제6호 가목, 자본시장법 시행령 제16조 제7항; 금융지주회사법 제4조 제1항 제3호, 금융지주회사법 시행령 제5조 제2항; 여신전문금융법 제6조 제2항 제4호, 여신전문금융법 시행령 제6조의3 제3항.

37) 보험업법 제6조 제1항 제4호.

38) 상호저축은행법 제6조의2 제1항 제4호; 자본시장법 제12조 제2항 제6호; 금융지주회사법 제4조 제1항 제3호; 여신전문금융법 제6조 제2항 제4호.

39) 보험업법 제6조 제1항 제4호.

40) 이러한 추가적 사회적 신용요건은 2011년 저축은행 사태 이후 2013년 6월 상호저축은행법 시행령 개정을 통해 도입하였고, 대부업자에 관한 내용은 2014년 2월 개정을 통해 도입하였다. 「상호저축은행 대주주변경·

1.3.2.2 적격성 요건

대주주 적격성 요건을 정하기 위하여 심사대상인 대주주를 금융기관, 내국법인, 개인, 외국법인, 경영참여형 사모집합투자 또는 투자목적회사인 경우로 구분하여 정하고 있다.⁴¹⁾ 금융지주회사의 경우에만 은행법의 한도초과보유주주의 초과보유 요건에서와 유사하게 기금과 외국인 개인을 구분하여 정하고 있다.⁴²⁾

구체적 적격성 요건은 재무적 요건과 사회적 신용요건으로 구분할 수 있다. 재무적 요건으로 금융기관, 내국법인, 개인의 경우 공통적으로 출자금이 차입하여 조성된 자금이 아니어야 한다. 대주주가 금융기관인 경우에 적용하는 사회적 신용요건은 대주주의 형태와 관계없이 모든 신청자가 충족하여야 한다. 이에 덧붙여 대주주가 개인인 경우는 금융회사 지배구조법 제5조 제1항의 임원 결격사유에 해당하지 않아야 한다.

1.4 전문사모집합투자업·투자자문업·투자일임업 등록의 경우

1.4.1 대주주 적격성 심사대상

금융업의 영위를 위해 등록이 필요한 전문사모집합투자업, 투자자문업, 투자일임업 등록의 경우 적격성 심사대상은 금융투자업 인가시 적격성 심사대상과 동일하다(자본시장법 제18조 제2항 제5호, 제249조의3 제2항 제5호 가목).

1.4.2 적격성 요건

1.4.2.1 전문사모집합투자업 등록

전문사모집합투자업은 공모집합투자업과는 달리 인가제가 아닌 등록제도가 도입되었다. 전문사모집합투자업 등록 시에는 공모집합투자업 인가시 요건인 사업계획은 등록 요건에 포함하지 않는 것과 같이 등록시 완화된 요건을 적용한다. 대주주 적격성 요건은

합병 등 인가기준은 구체적인 판단기준으로 ① 대부업체가 저축은행을 인수하는 경우, 기존 대부업 완전 폐쇄 계획을 구체적으로 제시한 경우에만 허용, ② 영업구역 확대를 초래하는 동일 대주주의 3개 이상 저축은행 소유·지배 불허, ③ PEF 또는 SPC가 대주주인 경우 책임경영 확보, 규제회피 방지 등을 위해 존속기간, 실질적 대주주 등을 종합적으로 심사 등을 제시하고 있다. 상호저축은행업 인가 때에도 이와 동일한 기준을 적용한다. 금융위원회/금융감독원 보도자료, “상호저축은행 대주주변경·합병 등 인가기준 마련”, 2017. 4. 19. 참조.

41) 상호저축은행법 시행령 [별표 1]; 자본시장법 시행령 [별표 2]; 보험업법 시행령 [별표 1]; 여신전문금융업법 시행령 [별표 1].

42) 금융지주회사법 시행령 [별표 1].

재무요건은 완화하여 인가시 요건의 일부만을 적용한다. 대주주가 금융기관, 내국법인, 개인에 해당하는 경우는 재무적 요건으로는 출자금이 차입금으로 조성된 자금이 아닐 것만을 요구하고 있다. 그러나 대주주의 사회적 신용요건은 인가시 요건을 그대로 적용한다(자본시장법 시행령 제271의2조 제5항, [별표 2] 대주주의 요건).

1.4.2.2 투자자문·투자일임업 등록

투자자문업과 투자일임업 등록의 경우 대주주 적격성 요건으로 충분한 사회적 신용요건을 요한다(자본시장법 제18조 제2항 제5호 가목). 대주주의 사회적 신용요건은 원칙적으로 인가를 위한 요건과 같다(자본시장법 시행령 제21조 제5항).

2. 대주주 변경승인 제도

금융회사의 대주주가 되고자 하는 자는 대주주 변경승인을 받아야 한다. 대주주 변경승인 제도는 부적격 대주주가 금융회사의 경영에 참여하는 것을 방지하기 위한 목적이 다. 대주주 변경에도 승인을 요구하므로 기존 대주주의 경우 주식양도에 제한을 받을 수 있다.

은행과 은행지주회사의 경우는 한도초과보유 규제를 통한 승인을 통해 사실상 대주주 변경에 승인을 받도록 한다. 인터넷전문은행의 경우 인터넷전문은행법 제3조 제2항에 따라 은행법에 따라 인가를 받아 설립된 은행으로 본다. 상호저축은행법은 상호저축은행의 대주주 변경 자격심사 제도를 따로 규정하고 있다. 그 밖의 금융회사는 금융회사 지배구조법에 따라 대주주 변경승인 규제를 받는다.

2.1 상호저축은행

상호저축은행의 경우는 의결권 있는 발행주식 총수의 30%를 초과하여 의결권 있는 주식을 취득 또는 양수하거나 대주주가 되려는 자는 금융위원회에 미리 승인을 받아야 한다(상호저축은행법 제10조의6 제1항). 상속, 담보권실행, 다른 주주의 주식처분 등으로 인한 경우에는 대주주 변경 사후승인을 신청하여야 한다(상호저축은행법 제10조의6 제1항, 상호저축은행법 시행령 제7조의4 제3항). 대주주 심사대상은 상호저축은행 영업인가 때의 대주주 적격성 심사대상보다 넓다. 심사대상 대주주의 범위에는 최대주주, 주요주주, 최대주주의 특수관계인인 주주, 주요주주의 특수관계인인 주주, 최대주주 또는 주요

주주가 법인인 경우에는 그 법인의 최대주주 또는 최대출자자(그 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주 또는 최대출자자와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함) 및 대표자가 포함된다(상호저축은행법 시행령 제7조의4 제1항). 해당 대주주의 요건은 “금융사고방지요건”으로 정하고 있다(상호저축은행법 시행령 [별표 2]).

2.2 금융회사 지배구조법상 금융회사

2.2.1 대주주 변경승인의 내용

금융회사 지배구조법은 금융회사가 발행한 주식을 취득·양수(실질적으로 해당 주식을 지배하는 것)하여 대주주가 되고자 하는 자는 대주주 변경승인 요건을 갖추어 미리 금융위원회의 승인을 받도록 한다(금융회사 지배구조법 제31조 제1항). 상호저축은행법과 마찬가지로 상속, 담보권실행, 다른 주주의 주식처분 등으로 인한 경우에는 대주주 변경 사후승인을 신청하여야 한다(금융회사 지배구조법 제31조 제2항, 금융회사 지배구조법 시행령 제26조 제5항).

2.2.2 적용대상 금융회사

대주주 변경승인 적용대상 금융회사는 은행, 은행지주회사, 상호저축은행, 투자자문업자 및 투자일임업자, 시설대여업자, 할부금융업자, 신기술사업금융업자⁴³⁾ 제외한 금융회사이다. 전문사모집합투자업자 및 온라인소액투자중개업자는 금융회사 지배구조법 시행령 제26조 제4항 제4호에 따라 대주주 변경승인 제도의 적용이 배제된다.⁴⁴⁾

2.2.3 심사대상

심사대상 대주주는 최대주주, 주요주주, 최대주주의 특수관계인인 주주, 최대주주인

43) 진입규제에서 등록을 하도록 하는 투자자문업자 및 투자일임업자, 시설대여업자, 할부금융업자, 신기술사업금융업자의 경우는 대주주 변경 후 사후보고 하도록 한다(금융회사 지배구조법 제31조 제5항).

44) 현재 전문사모집합투자자와 온라인소액투자중개업은 금융회사 지배구조법 제31조의 전체의 적용이 배제되고 있어 대주주 변경 사후보고(금융회사 지배구조법 제31조 제5항) 적용도 배제되는 문제점이 있다. 2018년 정부는 이 문제점을 해결하기 위한 금융회사 지배구조법 개정안(의안번호 2015557)을 국회에 제출하였으나 해당 의안은 제20대 국회 임기만으로 폐기되었고, 정부는 제21대 국회에서 동일한 내용의 법안(의안번호 2101148)을 국회에 제출하였다. 개정안은 대주주 변경 사전승인 대상에서 전문사모집합투자업자 및 온라인소액투자중개업자가 제외됨을 법률상 명시하고(안 제31조 제1항), 대주주 변경 후 사후보고 대상에 전문사모집합투자업자 및 온라인소액투자중개업자를 포함하는 것이다(안 제31조 제5항). 금융위원회, “금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고”, 2020. 5. 19.

법인의 최대주주(최대주주인 법인의 주요 경영사항을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 명백히 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함), 최대주주인 법인의 대표자이다(금융회사 지배구조법 제31조 제1항, 금융회사 지배구조법 시행령 제26조 제1항).⁴⁵⁾ 보험회사의 경우는 보험업 허가를 받을 때 대주주 적격성 심사대상보다 범위가 넓게 된다.

2.2.4 승인요건

승인요건은 대주주를 금융기관, 기금, 내국법인, 내국인 개인, 외국법인, 외국인 개인, 경영참여형 사모집합투자기구 또는 투자목적회사인 경우로 구분하여 정하고 있다. 공정거래법, 조세법 처벌법 및 금융관계법령을 위반하지 아니하는 등의 사회적 신용요건은 모든 대주주에게 공통적으로 적용된다. 대주주가 내국인 개인인 경우는 공통 사회적 신용요건에 추가하여 금융회사 지배구조법 제5조 제1항의 임원 결격요건에 해당하지 아니하여야 한다. 그밖에 내국법인과 개인의 경우 차입으로 조성된 자금이 출자금의 3분의 2 이하이어야 한다.

3. 주기적 대주주 적격성 심사 규제

3.1 은행 한도초과보유주주에 대한 적격성 심사

은행과 은행지주회사의 경우는 소유규제 및 한도초과보유주주에 대한 적격성심사를 통해 주기적 대주주 적격성 심사 규제목적을 수행한다. 은행의 한도초과보유주주는 주식취득시 뿐만 아니라 그 후에도 초과보유요건을 계속하여 충족하여야 한다(은행법 제16조의4). 초과보유요건 충족여부는 반기마다 정기적으로 심사를 하며, 한도초과보유주주와 은행과의 불법거래 징후가 있는 경우 등 특별한 필요가 있다고 인정되는 경우에는 수시심사를 할 수 있다(은행법 시행령 제11조의4 제1항).

45) 대주주 변경승인 심사대상에 해당하나 해당 대주주 변경승인 심사 전에 실시한 대주주 변경승인 심사를 받은 경우는 해당 대주주 변경 심사에서는 심사대상에서 제외한다. 예를 들면, A주식회사가 X금융회사에 대한 최대주주가 되고자 대주주 변경승인을 신청한 경우, A주식회사(최대주주)의 최대주주인 B가 해당 심사 전에 X금융회사에 대한 대주주 변경신청을 이미 승인받았다면 해당 대주주 변경승인 심사대상에서는 제외된다. 따라서 대주주 변경신청은 대주주 진입요건으로서 역할을 할 뿐 기존 대주주가 계속하여 대주주 진입요건을 갖추고 있는지는 심사하지 않는다.

3.2 상호저축은행

상호저축은행의 대주주와 이와 관련된 일정한 자는 대주주 적격성 유지요건에 부합되는지 여부를 2년(동일계열상호저축은행과 최근 회계연도 말 기준 자산총액이 2조원 이상인 상호저축은행은 1년)마다 심사받아야 한다(상호저축은행법 제10조의6 제3항, 상호저축은행법 시행령 제7조의4).

심사대상은 최대주주, 주요주주, 최대주주의 특수관계인으로서 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 2 이상을 보유한 주주, 주요주주의 특수관계인으로서 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 2 이상을 보유한 주주, 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 최대주주 또는 최다출자자(그 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주 또는 최다출자자와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함) 및 대표자이다. 따라서 대주주 변경심사와는 달리 의결권 있는 발행주식 총수의 30%를 초과하여 의결권 있는 주식을 가지고 있으나 위 심사대상에 해당하지 아니하는 주주와 최대주주 또는 주요주주의 특수관계인이지만 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 2 이상을 보유하지 아니하는 자는 심사대상에서 제외된다.

3.3 금융회사 지배구조법

3.3.1 적격성 유지심사 적용대상 금융회사와 심사주기

금융회사 지배구조법은 금융회사의 최대주주에 대하여 주기적으로 적격성 유지심사(동태적 적격성 심사)를 하도록 한다(금융회사 지배구조법 제32조). 최대주주 적격성 유지심사 적용대상 금융회사의 범위는 금융회사 지배구조법 제31조에 따른 대주주 변경 승인 대상 금융회사의 범위와 같다. 즉 금융회사 지배구조법의 적용을 받는 금융회사에서 은행, 은행지주회사, 상호저축은행, 투자자문업자, 투자일임업자, 시설대여업자, 할부 금융업자, 신기술사업금융업자는 제외된다. 전문사모집합투자업자와 온라인소액투자중개업자도 제외된다.

최대주주 적격성 유지심사 주기는 매 2년마다 실시하고, 적격성 유지심사대상과 금융회사의 불법거래 징후가 있는 등 특별한 필요가 있는 경우에는 수시 심사를 한다(금융회사 지배구조법 시행령 제27조 제2항).

3.3.2 적격성 유지심사대상(최대출자자 개인 1인)

최대주주 적격성 유지심사대상은 최대주주 중 최대출자자 개인 1인이다. 최대출자자 1인이 법인인 경우 그 법인의 최대주주 중 최대출자자 1인을 말하며, 그 최대출자자 1인도 법인인 경우에는 최대출자자 1인이 개인이 될 때까지 같은 방법으로 선정한다. 다만, 법인 간 순환출자 구조인 경우에는 순환출자 구조의 법인이 속한 기업집단(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 기업집단)의 동일인 또는 그밖에 이에 준하는 자로서 금융위원회가 정하는 자를 말한다(금융회사 지배구조법 시행령 제27조 제1항).

금융위원회는 최대주주가 ① 신탁인 경우는 신탁의 위탁자(불특정신탁의 경우 위탁자 및 신탁업자 그 자체), ② 상호보험회사인 경우는 최대주주인 보험가입자,⁴⁶⁾ ③ 유한책임회사(LLC)인 경우는 최대출자사원, ④ 펀드인 경우는 최다투자자 및 자산운용사 그 자체, ⑤ PEF의 경우는 업무집행사원(GP)를 심사대상으로 해석한다.

최대주주가 국가, 예금보험공사, 한국산업은행(금융산업의 구조개선에 관한 법률에 따라 설치된 금융안정기금의 부담으로 주식을 취득하는 경우만 해당), 전문사모집합투자업자 및 온라인소액투자중개업자의 대주주가 되려는 자(자본시장법 시행령 별표 1에 따른 금융투자업 인가를 받은 자의 대주주가 되려는 자는 제외), 최대주주 또는 그의 특수관계인인 주주로서 금융회사의 의결권 있는 발행주식 총수 또는 지분의 100분의 1 미만을 소유하는 자(임원의 임면 등의 방법으로 금융회사의 중요한 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 주요주주에 해당하는 자는 제외), 한국자산관리공사, 국민연금공단, 회사의 합병·분할에 대하여 금융관련법령에 따라 금융위원회의 승인을 받은 금융회사의 신주를 배정받아 대주주가 된 자에 해당하면 심사대상에서 제외된다(금융회사 지배구조법 시행령 제26조 제4항).

금융위원회는 최대주주가 재단 또는 연기금의 경우(최대주주의 개념이 존재하지 않기 때문)와 농협중앙회 또는 새마을금고와 같은 상호금융중앙회(특정 개인이 가장 많은 의결권을 소유하는 것이 불가능하거나 균등한 의결권을 가지는 조합의 최대출자자(조합원)를 특정하기 어렵고, 해당 조합원을 대상으로 심사할 실익이 없기 때문)의 경우는 심사를 제외하는 것으로 해석한다.

그밖에 적격성 유지심사과정에서 최대주주가 변경된 경우는 기존 최대주주에 대한

46) 최대주주가 상호보험회사인 경우 최대주주인 보험가입자가 심사대상이나, 모든 보험계약자가 동일한 의결권을 보유하는 경우는 농협중앙회 해석사례를 준용하여 심사대상에서 제외한다.

심사의 실익이 없기 때문에 심사에서 제외한다. 새롭게 최대주주 자격을 취득한 대주주의 경우에는 대주주 변경승인시 적격성 심사를 하였으므로 해당 시점에서는 변경된 최대주주를 대상으로 다시 심사를 하지는 않는다.

금융회사 지배구조법 제2조 제6호에서 규정한 최대주주는 ‘금융회사의 의결권 있는 발행주식(출자지분을 포함) 총수를 기준으로 본인 및 특수관계인이 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함)을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인’이다. 따라서 ‘본인’에 해당하는 사람이 최대주주가 되는 것이다. 그에 비하여 최대주주 적격성 유지심사대상은 “최대주주 중 최다출자자 1인”이므로 ‘최대출자자’와 ‘1인’의 의미가 중요하게 되었다.

첫째, 금융회사의 최대주주가 개인인 경우는 그가 최대출자자 1인이 된다.

둘째, 최대주주 적격성 유지심사는 금융회사를 실질적으로 지배하는 개인을 심사하고자 하고 있으나 금융회사 지배구조법 제32조 제1항은 최대출자자를 선정할 때 ‘자기의 계산으로 소유’한다는 기준을 제시하고 있지 않다. 따라서 최대출자자는 최대주주의 개념과는 달리 사실상 지배력이 아닌 명목상 소유를 기준으로 선정해야 하는 것이 원칙이다.⁴⁷⁾ 따라서 금융회사에 대한 실제 지배와 관련성이 낮은 개인이 심사대상이 되어 금융회사를 실질적으로 지배하는 주주 또는 실질적으로 영향력을 행사하는 자를 심사하지 못하는 결과를 가져올 수 있다.⁴⁸⁾

셋째, 금융회사 지배구조법 제32조 제1항은 최대주주 적격성 유지심사대상을 최대주주 중 최다출자자 ‘1인’으로 한정하고 있으며 최종적으로 개인 ‘1인’을 찾아서 선정하게 된다. 최대주주가 여럿인 경우에는 그 중 최다출자자 1인만이 심사대상인지 아니면 각각의 최대주주 중 최다출자자 모두가 심사대상인지가 문제될 수 있다.⁴⁹⁾ 최대주주 적격성 유지심사는 최대주주인 본인과 그의 특수관계인 모두의 적격성을 심사하기 위함이 아니라 그 중 가장 영향력을 가진 개인 1인을 심사하기 위함이다. 따라서 최대주주가 여럿인 경우에는 각각의 최대주주의 최다출자자가 적격성 유지심사대상이 되는 것으로 보아야 할 것이다.⁵⁰⁾

47) 다만, 최대주주가 법인 간 순환출자 구조인 경우에는 사실상 지배력을 고려하여 해당 기업집단의 동일인을 심사대상으로 한다(금융회사 지배구조법 제32조 제1항, 금융회사 지배구조법 시행령 제1항).

48) 금융위원회, “금융회사 지배구조 개선방안”, 2018. 3. 15, 2쪽.

49) 예를 들면 둘 이상의 주주가 동일한 지분율을 가지고 동업 또는 합작의 형태로 금융회사를 지배·운영하는 경우를 생각할 수 있다. 이러한 경우 최대주주가 각각 개인으로 동일한 지분율을 가지는 경우(개인 A 30%, 개인 B 30% 등)와 동일한 지분율을 가지는 법인인 최대주주가 있는 경우 등을 예상할 수 있다.

3.3.3 적격성 유지요건

최대주주 적격성 유지요건은 대주주 변경승인요건 중 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 조세법 처벌법 및 금융과 관련하여 대통령령으로 정하는 법령을 위반하지 아니하는 등 시행령으로 정하는 요건이다(금융회사 지배구조법 제32조 제1항, 금융회사 지배구조법 시행령 제27조 제4항). 따라서 최대주주 적격성 유지요건은 대주주 변경승인 요건 보다는 완화된다.

적격성 유지요건은 최대출자자 개인 1인에게 적용되므로 금융회사 지배구조법상 대주주 변경승인 요건 중 개인에게 적용하는 요건과 비교하면 다음과 같은 차이가 있다.

대주주 변경승인 요건 중 차입으로 조성된 자금이 출자금의 3분의2 이하일 것은 대주주로서 해당 금융기관의 주식을 취득할 때 적용하는 기준이므로 적격성 유지요건에서는 제외된다. 금융회사 지배구조법 제5조 제1항의 결격요건 중 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람과 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람이란 결격요건은 제외된다. 사회적 신용요건은 아래 표와 같이 큰 차이는 없다.

적격성 유지요건	대주주 변경승인 요건(개인)
최근 5년간 금융관계법령, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「조세법 처벌법」을 위반하여 벌금형 이상에 상당하는 형사처벌을 받은 사실이 없을 것	최근 5년간 금융관련법령, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「조세법 처벌법」을 위반하여 벌금형 이상에 상당하는 처벌받은 사실이 없을 것
「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따라 부실금융기관으로 지정되었거나 금융관계법령에 따라 영업의 허가·인가·등록 등이 취소된 금융기관의 대주주 또는 그 특수관계인이 아닐 것. 다만, 법원의 판결에 따라 부실책임이 없다고 인정된 자 또는 부실에 따른 경제적 책임을 부담하는 등 금융위원회가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 자는 제외한다.	「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따라 부실금융기관으로 지정되거나 금융관련법령에 따라 허가·인가 또는 등록이 취소된 금융기관의 대주주 또는 그의 특수관계인이 아닐 것. 다만, 법원의 판결에 의하여 부실책임이 없다고 인정된 자 또는 부실에 따른 경제적 책임을 부담한 경우 등 금융위원회가 정하는 기준에 해당하는 자는 제외한다.
최근 5년간 부도발생 및 그 밖에 이에 준하는 사유로 은행 거래정지처분을 받은 사실이 없을 것	최근 5년간 채무불이행 등으로 건전한 신용질서를 저해한 사실이 없을 것 (규정) 최근 5년간 부도발생 및 그 밖에 이에 준하는 사유로 인하여 은행거래정지처분을 받은 사실이 없을 것
최근 3년간 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조 제2항 제1호에 따른 종합신용정보집중기관에 금융질서 문란정보 거래처 또는 약정한 기일 내에 채무를 변제하지 아니한 자로 등록된 사실이 없을 것	(규정) 최근 3년간 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에 따른 종합신용정보집중기관에 금융질서 문란정보 거래처 또는 약정한 기일내에 채무를 변제하지 아니한 자로 등록된 사실이 없을 것

50) 이와 관련하여 최대출자자를 도저히 선정할 수 없는 경우에는 대상금융회사 또는 적격성 유지심사대상 후보자가 최대출자자를 스스로 결정하도록 방안을 제시한 견해가 있다. 김태진, “금융회사의 지배구조에 관한 법률에서의 주주 통제”, BFL 제79호, 서울대학교 금융법센터, 2016. 9, 61쪽.

<p>최근 5년간 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차 또는 파산절차를 진행 중인 기업의 최대주주 또는 주요주주로서 해당 기업을 회생절차 또는 파산절차에 이르게 한 책임이 인정되지 아니하고 이에 직접 또는 간접으로 관련된 사실이 없을 것</p>	<p>(규정) 최근 5년간 파산절차·회생절차, 그 밖에 이에 준하는 절차의 대상인 기업이거나 그 기업의 최대주주 또는 주요주주로서 이에 직접 또는 간접으로 관련된 사실이 없을 것. 다만, 이에 관한 책임이 인정되는 경우에 한한다.</p>
	<p>(규정) 최대주주가 되고자 하는 경우에 최근 5년 이내에 금융회사 임원으로서 직무정지를 받거나 금융회사 직원으로서 정직요구 이상의 조치를 받은 사실. 다만, 주식취득대상 금융회사가 보험회사 또는 여신전문금융회사인 경우에는 최근 4년간 금융위로부터 직무정지 또는 정직요구 이상의 조치를 받은 사실로 한다.</p>

자본시장법은 인가요건 유지의무(자본시장법 제15조)와 전문사모집합투자업자의 등록요건 유지의무(자본시장법 제249조의3 제8항)을 규정하고 있다. 자본시장법의 인가 또는 등록요건 유지의무는 대주주 적격성도 유지할 것을 요구하면서 그 요건은 완화하여 적용한다.⁵¹⁾ 인가 또는 등록요건 유지의무에서 적격성 유지 적용대상은 금융회사 지배구조법의 최대주주 적격성 유지심사대상과는 달리 대주주 전체를 의미한다. 인가 또는 등록요건을 충족하지 못하는 경우에는 조치대상이 대주주가 아니라 해당 금융투자업자 또는 전문사모집합투자업자로 이들의 인가 또는 등록을 취소할 수 있다(자본시장법 제420조 제1항).

3.3.4 금융회사의 의무

3.3.4.1 자료 또는 정보 제공의무

금융위원회는 최대주주 자격심사를 위하여 필요한 경우에는 금융회사 또는 적격성 유지심사대상에 대하여 필요한 자료 또는 정보의 제공을 요구할 수 있다(금융회사 지배구조법 제32조 제3항). 이에 따라 금융회사는 적격성 유지심사대상 선정을 위해 상위 최다출자자의 주주 현황 등 자료를 제출할 의무가 있다. 금융회사 지배구조법은 최대주주 중 최다출자자 심사에 필요한 자료를 제출하지 않거나 거짓 자료 또는 정보를 제공하게 되면 금융회사는 1억원 이하 과태료 부과 대상이 된다(금융회사 지배구조법 제43조 제1항 제24호).

금융회사 지배구조법은 적격성 유지심사대상을 최상위 최다출자자 개인 1인을 선정할 것을 요구하기 때문에 중간단계 최다출자자 법인의 자료제출이 필요하다. 그러나

51) 여신전문금융업법도 신용카드업자에게 허가요건 유지의무를 부과하고 있으나 대주주 적격성은 유지의무에 포함되지 않는다(여신전문금융업법 제6조의2).

금융회사 지배구조법은 금융회사와 적격성 유지심사대상인 최다출자자에게는 자료 제출의무를 규정하고 있지만 적격성 유지심사대상이 아닌 중간단계에 있는 최다출자자인 법인에게는 자료제출 의무를 규정하지 않았다. 따라서 중간단계에 있는 주주가 자료제출에 응하지 않는 경우에 최상위 최다출자자 개인 1인을 찾는 것은 불가능하다. 따라서 금융회사가 요청자료 제출을 위한 최선의 노력을 기울이는 등 주의의무를 다하였음에도 불구하고 해당 중간단계 상위 최다출자자인 법인이 금융회사가 요청한 자료를 제출하지 않는 상황이라면 적격성 유지심사는 할 수 없게 된다. 그렇다고 하여도 의무불이행에 고의나 과실이 없이 자료제출 의무이행을 위해 최선을 다한 금융기관을 제재할 수는 없다고 보아야 한다.

3.3.4.2 적격성 유지요건 미충족 보고의무

금융회사 최대주주의 적격성 유지요건 미충족 여부는 해당 금융회사가 금융감독 당국 보다 먼저 인지할 가능성이 있으므로, 금융회사에게 적격성 유지심사대상이 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 사유가 발생한 사실을 인지한 경우 지체없이 그 사실을 금융위원회에 보고할 의무를 부과한다(금융회사 지배구조법 제32조 제2항).

4. 적격성 규제위반에 대한 조치

대주주 적격성 심사는 인·허가 또는 등록시, 대주주 변경시, 그리고 주기적 대주주 적격성 심사시 이루어진다. 인·허가 또는 등록을 신청하였으나 대주주 요건을 충족하지 못하면 인·허가를 받지 못하거나 등록이 되지 않을 것이고, 대주주 변경신청을 하였으나 대주주 요건을 충족하지 못하면 해당 주식을 취득하지 못하게 될 것이다. 은행의 경우 한도초과보유규제를 위반한 경우와 그 밖의 금융회사의 경우 대주주 변경신청 없이 주식을 취득하여 대주주가 된 때, 대주주 사후승인 신청대상이나 신청을 하지 않은 때, 그리고 주기적 대주주 적격성 유지심사에서 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 때에는 다음과 같은 조치가 따르게 된다.

4.1 충족의무와 충족(이행)명령

은행법은 은행의 동일인은 은행법에서 정한 주식의 보유한도를 초과하여⁵²⁾ 은행의 주식을 보유하는 경우 지체없이 그 한도에 적합하도록 할 의무를 정하고 있다(은행법

제16조 제1항).

대주주 규제와 관련한 일정한 자격 및 승인요건 유지하지 못하게 된 경우에는 금융위원회는 충족명령을 할 수 있다. 은행의 경우, 한도초과보유주주가 초과보유요건 등(자격 및 승인요건)을 충족하지 못하는 경우에는 금융위원회는 6개월 이내의 기간을 정하여 초과보유요건 등을 충족하도록 명할 수 있다(은행법 제16조의4 제3항). 또한 비금융주력자가 비금융주력자가 아닌 자로 전환하기 위한 전환계획을 승인을 받았으나 전환대상자가 전환계획을 이행하지 아니하고 있다고 인정되는 경우에는 그 이행을 명할 수 있다.

상호저축은행의 대주주가 대주주 적격성 유지요건을 충족하지 못하면 대주주에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 대주주 적격성유지요건을 충족할 것을 명할 수 있다(상호저축은행법 제10조의6 제6항).⁵³⁾

금융회사의 최대주주(최대출자자 개인 1인) 적격성 유지심사대상이 적격성 유지요건을 충족하지 못하면 해당 적격성 유지심사대상에게 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 금융회사의 경영건전성을 확보하기 위한 조치를 이행할 것을 명할 수 있다(금융회사 지배구조법 제32조 제4항). 금융회사 지배구조법은 은행법과 상호저축은행법과는 달리 적격성 유지요건을 충족하기 위한 조치 뿐만 아니라 해당 적격성 유지심사대상과의 거래의 제한 등 이해상충 방지를 위한 조치와 금융회사의 경영건전성을 위하여 필요하다고 인정되는 조치⁵⁴⁾를 이행할 것을 명령한 수 있도록 하였다.

4.2 의결권 행사금지

대주주 규제는 금융회사의 경영에 관여하는 자에 대한 규제이므로 대주주의 자격을 갖추지 못하면 자동적으로 의결권 행사를 금지하는 방법을 취한다. 은행의 경우 의결권 행사가 금지되는 주식은 ① 동일인이 주식의 보유한도를 초과하여 은행의 주식을 보유하는 경우 한도를 초과하는 주식(은행법 제16조 제1항),⁵⁵⁾ ② 은행주식 전환형 조건부자본

52) 은행법 제15조 제1항(10%(15%) 초과 주식보유), 제15조 제3항(10%, 25%, 33% 초과 승인 한도 초과보유), 제16조의2 제1항(비금융주력자 4%(15%) 초과 주식보유), 제16조의2 제2항(비금융주력자 10% 내 주식보유 승인 한도 초과보유).

53) 상호저축은행의 최대주주가 법인(직접대주주)인 경우 법인의 최대주주(간접대주주)가 그 법인을 통해 해당 저축은행을 사실상 지배가 가능한 것으로 판단하여 저축은행 지분을 직접 보유하지 않은 간접대주주의 대주주 적격성 미충족을 이유로 직접대주주인 법인에게 충족명령 및 주식처분명령 부과하고 있다.

54) ① 시정조치, 심사대상과의 거래 제한, ② 미충족 사유 및 금융당국으로 받은 조치의 인터넷 공시, ③ 시정계획 제출요구·수정요구·이행촉구 등이다.

증권이 은행의 주식으로 전환됨에 따라 동일인이 주식의 보유한도를 초과하여 보유하는 주식(은행법 제16조 제2항), ③ 외국인투자 촉진법에 따른 외국인의 은행에 대한 주식보유비율 이내에서 비금융주력자가 은행의 주식을 보유한 후 외국인의 주식보유비율을 초과하게 된 경우 그 초과 보유한 주식(은행법 제16조의2 제4항), ④ 비금융주력자가 비금융주력자가 아닌 자로 전환하기 위한 전환계획을 승인을 받았으나 전환계획을 이행하지 않아 전환계획 이행명령을 받은 전환대상자와 은행과의 불법거래 사실이 확인된 전환대상자가 한도를 초과하여 보유하는 주식(은행법 제16조의3 제4항), ⑤ 초과보유요건 등(자격 및 승인요건) 충족명령을 받은 한도초과보유주주가 한도를 초과하여 보유하는 주식(은행법 제16조의4 제4항)이다.

상호저축은행의 경우는 ① 대주주 변경승인 또는 사후승인 없이 취득한 주식(상호저축은행법 제10조의6 제5항)과 ② 대주주 적격성유지요건을 충족할 것을 명령받은 대주주가 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 10 이상 보유하는 주식(상호저축은행법 제10조의6 제7항)은 의결권을 행사할 수 없다.

금융회사 지배구조법의 경우 적용대상 금융회사의 대주주 변경승인 또는 사후승인 없이 취득한 주식은 의결권을 행사할 수 없다(금융회사 지배구조법 제31조 제4항). 금융회사 지배구조법은 최대주주 적격성 유지요건과 관련해서는 규제를 완화하여 적격성 심사대상이 보유하는 해당 금융회사의 주식에 대한 의결권을 자동적으로 행사하지 못하도록 하지 않고 금융위원회가 의결권 행사금지 명령을 할 수 있도록 한다. 즉 적격성 유지심사대상이 적격성 유지요건에 해당하는 금융관련 법령(조세범처벌법, 공정거래법 포함)의 위반으로 금고 1년 이상의 실형을 선고받고 그 형이 확정된 경우나 건전한 금융질서 유지를 위하여 시행령으로 정하는 경우에 해당하는 경우로서 법령 위반 정도를 감안할 때 건전한 금융질서와 금융회사의 건전성이 유지되기 어렵다고 인정되는 경우 5년 이내(금융위원회는 적격성 심사대상의 법령 위반 정도를 고려하여 그 기간을 줄일 수 있음)에 해당 적격성 유지심사대상이 보유한 금융회사의 의결권 있는 발행주식(최대출자자 1인이 법인인 경우 그 법인이 보유한 해당 금융회사의 의결권 있는 발행주식) 총수의 100분의 10 이상에 대하여는 의결권을 행사할 수 없도록 명할 수 있다(금융회사 지배구조법 제32조 제5항, 금융회사 지배구조법 시행령 제27조 제7항·제8항).

55) 은행법 제15조 제1항[10%(15%) 초과 주식보유], 제15조 제3항(10%, 25%, 33% 초과 승인 한도 초과보유), 제16조의2 제1항[비금융주력자 4%(15%) 초과 주식보유], 제16조의2 제2항[비금융주력자 10% 내 주식보유 승인 한도 초과보유].

4.3 주식처분명령

은행법에서 규제기준을 충족할 의무를 부과한 경우⁵⁶⁾ 또는 법정 절차를 완료하도록 한 경우⁵⁷⁾ 이를 준수하지 아니하는 경우에는 주식처분명령을 할 수 있다(은행법 제16조 제3항). 상호저축은행의 경우 대주주 변경승인 또는 사후승인 없이 취득한 주식은 당연한 처분명령 대상이다(상호저축은행법 제10조의6 제4항). 상호저축은행의 대주주가 대주주 적격성 유지요건 충족명령을 이행하지 못하면 해당 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 10% 이상에 해당하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다(상호저축은행법 제10조의6 제8항). 금융회사 지배구조법상 대주주 변경승인 대상 금융회사의 경우도 대주주 변경승인 또는 사후승인 없이 취득한 주식도 처분명령 대상이다(금융회사 지배구조법 제31조 제3항). 그러나 금융회사 지배구조법은 최대주주 적격성 유지심사대상이 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 경우 주식처분명령제도를 도입하지 않았다.

상호저축은행의 대주주가 적격성 유지요건을 충족하지 못하여 대주주가 보유하는 의결권 있는 발행주식 총수의 10% 이상에 해당하는 주식을 처분할 것을 명하는 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 위에서 본 바와 같이 상호저축은행 간접대주주의 결격을 이유로 직접대주주인 법인에게 충족명령 및 주식처분명령이 가능하다. 이때 주식처분명령 대상자가 서로 관련이 있는 둘 이상인 경우, 처분명령 대상자 각각이 보유한 주식의 10% 이상의 주식을 처분대상으로 할 것인지, 여러 명의 대주주가 보유한 주식을 합산한 주식의 10% 이상의 주식을 처분대상으로 할 것인지 문제가 된다. 예를 들면 X저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수를 A, B, C, D, E 5개의 주식회사가 각각 20%씩 보유하고 있는데 이들 5개 주식회사를 지배하고 있는 Y가 대주주 적격성 유지요건을 충족하지 못한 경우이다. 이러한 경우 처분대상자 각각 10% 이상을 처분하도록 하면 다섯의 대주주가 합하여 X상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 50%-5주에 해당하는 주식을 보유하게 되고 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 Y가 이를 통해 X상호저축은행의 경영에 관여할 가능성이 있게 된다. 그렇다면 주식처분명령은 결격인 대주주의 경영권 행사를 제한하고자 한다는 입법목적 달성하기 위해서 주식처분명령 대상자의 보유지분을 합산하여 10% 이상에 해당하는 주식을 처분하도록 명령하는 것이

56) 동일인이 주식의 보유한도를 초과하여 은행의 주식을 보유하는 경우 한도를 초과하는 주식(은행법 제16조 제1항).

57) 은행주식 전환형 조건부자본증권이 은행의 주식으로 전환됨에 따라 동일인이 주식의 보유한도를 초과하여 은행의 주식을 보유하게 되는 경우(은행법 제16조 제2항).

합리적이 된다.⁵⁸⁾

주식처분명령에서 주식처분의 방법을 금융위원회가 특정할 수 있는지는 법령에서 정하고 있지는 않다. 따라서 금융위원회는 처분명령에서 처분방법을 지정하지는 않는다.

주식처분명령은 6개월 이내의 기간을 정하여 명령하여야 한다. 예외적으로 은행법은 외국인의 은행에 대한 주식보유비율 이내에서 비금융주력자가 은행의 주식을 보유한 후 외국인의 주식보유비율을 초과하게 된 경우 그 초과 보유한 주식의 경우에는 1년 이내의 기간을 정하여 주식 처분명령을 할 수 있고 비금융주력자가 초과 보유한 주식의 규모, 증권시장의 상황 등에 비추어 부득이하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 정하여 주식의 처분기한을 연장할 수 있도록 한다(은행법 제16조의2 제5항).

4.4 이행강제금

금융위원회는 주식처분명령을 받은 자가 그 정한 기간 이내에 그 명령을 이행하지 아니하면 이행기한이 지난 날부터 1일당 그 처분하여야 하는 주식의 장부가액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다(은행법 제65조의9 제1항, 상호저축은행법 제38조의8 제1항, 금융회사 지배구조법 제39조 제1항).

IV. 입법적 개선방안

금융위원회는 2018년 금융회사 지배구조 개선방안을 제시하면서 해당 내용을 추진하였다.⁵⁹⁾ 그 중 대주주 적격성심사제도 합리화 과제로는 대주주 적격성 유지심사대상 확대, 대주주 적격성 심사요건 강화, 의결권 제한명령 부과 주식범위 조정, 의결권 제한명령 불이행시 처분명령 부과근거 신설, 법인 주주에 대한 의결권제한명령 부과기준 마련 등 5개 주요 내용이 포함되었다. 이들 내용은 모두 금융회사 지배구조법 개정이 필요한 과제였기 때문에 금융위원회는 이를 반영한 입법예고를 하였다.⁶⁰⁾ 입법예고 후 규제개혁위원회가 철회를 권고한 대주주 적격성 심사 대상 확대와 법인주주 의결권 제한명령

58) 의결권 행사금지 대상이 되는 주식의 경우에도 동일한 문제가 발생한다.

59) 금융위원회, “금융회사 지배구조 개선방안”, 2018. 3. 15.

60) 금융위원회 공고 제2018-67호, 2018. 3. 15.

부과기준 신설, 의결권 제한명령 부과대상 명확화는 정부개정안에서 삭제되었고 대주주 적격성 유지심사요건 강화와 의결권 제한명령 불이행시 처분명령 부과근거 신설은 개정안에 반영하였다. 위 정부개정안은 국회 임기만료로 인해 폐기되었기에 금융위원회는 2020년 6월 동일한 정부개정안을 작성하여 국회에 다시 제출하였다.⁶¹⁾

아래에서는 2020년에 금융위원회가 국회에 제출한 금융회사 지배구조법 개정안 중 대주주 적격성 규제에 해당하는 주식처분명령 부과근거와 정부 개정안에는 포함하지 않았으나 계속적으로 논란이 되고 있는 대주주 적격성 심사대상 확대 방안을 검토하면서 금융회사 대주주 적격성 규제의 입법적 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 대주주 적격성 유지심사대상 확대 방안

1.1 대주주 적격성 유지심사대상 확대안

2017년 9월에는 채이배위원 대표발의로 금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정 법률안(의안번호 209799)이 발의되었다. 이 개정안은 대주주 적격성 유지심사대상을 모든 대주주로 확대하는 것이었다. 채이배위원안의 제안이유에서는 금융회사 지배구조법 제정 이후 최초로 실시된 2017년 최대주주 적격성 유지심사에서 장기간 의식불명 상태인 대주주가 적격성 심사대상으로 선정되는 사례가 발생하였고, 회사의 경영에 관여할 수도 없고 사실상의 영향력조차 행사하기 어려운 자가 적격성 심사대상이 되는 것은 대주주에 대한 자격 심사제도의 취지에 적합하지 않다는 점을 지적하였다.⁶²⁾ 또한 대주주 변경승인 시에는 공동의 의사결정 집단인 최대주주들을 심사대상으로 하고 있으나 적격성 유지요건 심사 시에는 ‘공동 의사결정’이라는 중요한 요소를 무시하고 최다출자자 1인만이 심사를 받도록 하는 문제점을 가지고 있다고 주장하였다.

금융위원회의 2018년 금융회사 지배구조법 입법예고안 중 대주주 적격성 심사대상 확대안은 최대주주 자격심사제도에 금융회사에 대한 실제 지배력과 무관한 개인이 심사대상으로 선정되는 문제점을 해결 해결함으로써 금융회사에 실제로 영향력을 미치는 자를 심사대상에 포함하고자 한 것이다.⁶³⁾ 2018년 입법예고안은 대주주 적격성 심사대

61) 의안번호 2101148.

62) 2017년 최대주주 적격성 유지심사의 내용에 대해서는 김영국, “금융회사지배구조법상 「대주주 적격성」 심사의 법적 쟁점과 개선 방안”, 기업법연구 제32권 제1호, 한국기업법학회, 2018, 51-52쪽 참조.

63) 금융위원회, “금융회사 지배구조 개선방안”, 2쪽.

상을 금융회사의 최대주주 전체와 사실상의 영향력을 행사하는 주요주주로 확대하는 것이다.⁶⁴⁾ 아래에서 보는 바와 같이 입법예고안은 심사대상 최대주주를 선정할 때 현행 법에서와 같이 ‘최대출자자’의 개념을 계속하여 사용하고 있다.

〈2018년 금융회사 지배구조법 입법예고안〉

현 행	개 정 안
<p>제32조(최대주주의 자격 심사 등) ① 금융위원회는 금융회사(제31조제1항의 적용대상인 금융회사에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 최대주주 중 최대출자자 1인(최대출자자 1인이 법인인 경우 그 법인의 최대주주 중 최대출자자 1인을 말하며, 그 최대출자자 1인도 법인인 경우에는 최대출자자 1인이 개인이 될 때까지 같은 방법으로 선정한다. 다만, 법인 간 순환출자 구조인 경우에는 최대주주 중 대통령령으로 정하는 최대출자자 1인으로 한다. 이하 이 조에서 “적격성 심사대상”이라 한다)에 대하여 대통령령으로 정하는 기간마다 변경승인요건 중 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「조세법 처벌법」 및 금융과 관련하여 대통령령으로 정하는 법령을 위반하지 아니하는 등 대통령령으로 정하는 요건(이하 “적격성 유지요건”이라 한다)에 부합하는지 여부를 심사하여야 한다. <단서 신설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제32조(대주주의 자격 심사 등) ① ----- ----- 등 다음 각 호의 자(이하 ----- ----- ----- ----- 「조세법 처벌법」, 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 및 ----- 다만, 대통령령으로 정하는 자의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최대주주 2. 최대주주 중 최대출자자 1인(이하 이 조에서 “최대출자자”라 한다)이 법인인 경우 그 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자 3. 주요주주(제2조제6호나목)에 따른 경우만 포함한다) 4. 그 밖에 최대주주 등에 준하는 자로 볼 만한 특수한 사정이 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자

64) 금융위원회의 “금융회사 지배구조 개선방안” 3쪽에서는 대주주 적격성 심사대상 확대의 내용을 다음 표와 같이 설명하였다.

〈참고 : 현행법률 및 주요개정안의 대주주 적격성심사 대상 비교〉

구분		현행법률	정부개정(안)
최대주주	최대출자자 1인	O	O
	최대출자자(법인)의 대표자 및 그 법인의 최대출자자	X	O
	최대출자자 1인의 특수관계인인 주주	X	O
최대주주의 특수관계인인 주주		X	X
주요주주	사실상 영향력 행사 주주	X	O
	단순 10% 초과 보유주주	X	X

1.2 대주주 적격성 심사대상의 일관성

금융회사 대주주 적격성 심사는 금융회사를 실제로 지배할 자를 대상으로 진입시 요건충족 여부를 심사하고 진입한 후에는 계속하여 적격성을 유지하고 있는지를 점검하여 문제 있는 대주주를 퇴출시키는 제도이다. 현행 대주주 적격성 심사대상을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈대주주 적격성 심사대상〉

구 분	설립 인허가·등록	대주주 변경	대주주 적격성 유지
은행	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한도초과보유주주 - 동일인 ■ 최대주주 ■ 사실상 영향력을 행사하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한도초과보유주주 - 동일인 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한도초과보유주주 - 동일인
상호저축은행	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인인 주주 ■ 최대주주인 법인의 최대주주 - 최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함 ■ 최대주주인 법인의 대표자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의결권 있는 발행주식 총수의 30%를 초과하여 의결권 있는 주식을 취득하는 자 ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인인 주주 ■ 주요주주의 특수관계인인 주주 ■ 최대주주 또는 주요주주인 법인의 최대주주 또는 최다출자자 - 최대주주 또는 주요주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주 또는 최다출자자와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함 ■ 최대주주 또는 주요주주인 법인의 대표자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인으로서 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 2 이상을 보유한 주주 ■ 주요주주의 특수관계인으로서 상호저축은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 2 이상을 보유한 주주 ■ 최대주주인 법인의 최대주주 또는 최다출자자 - 최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주 또는 최다출자자와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함 ■ 최대주주인 법인의 대표자
금융투자	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인인 주주 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인인 주주 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 중 최다출자자 개인 1인
지주	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주인 법인의 최대주주 - 최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주인 법인의 최대주주 - 최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함 	
신용카드	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주인 법인의 대표자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주인 법인의 대표자 	
보험	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대주주 ■ 주요주주 ■ 최대주주의 특수관계인인 주주 	<ul style="list-style-type: none"> * 등록대상 금융회사는 대주주 변경승인을 받지 않음 	

금융회사 대주주에 대한 진입규제인 설립시 대주주 적격성 심사 및 대주주 변경심사와 적격성 유지규제인 주기적 대주주 적격성 심사는 그 제도취지상 금융회사 대주주의

건전성 및 사회적 신용을 점검하여 건전한 금융질서와 경영건전성 확보라는 동일한 목적을 가지고 있다.⁶⁵⁾ 즉 누가 금융회사의 대주주가 될 수 있는지를 심사하고(진입규제) 심사에 통과하여 금융회사의 경영에 관여하는 해당 대주주가 계속적으로 자격을 가지고 있는지를 확인(유지규제)하는 것이 대주주 적격성 심사의 목적이라 할 것이다.

위와 대주주 적격성 심사의 목적을 구현하고자 할 때 대주주로서의 진입규제를 하는 설립시 대주주 적격성 심사와 대주주 변경승인 적격성 심사대상은 가능한 한 일치할 필요가 있다. 이를 위해서는 보험회사의 영업허가를 위한 대주주 적격성 심사대상에 금융투자업자 등 금융회사 지배구조법 적용대상인 다른 금융회사와 같이 최대주주인 법인의 최대주주(최대주주인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함)와 최대주주인 법인의 대표자를 포함할 필요가 있다.

대주주 적격성 유지심사의 경우 심사대상을 대주주 진입규제를 위한 심사대상과 범위를 일치할 지에 대하여는 반대견해가 있다. 진입규제에서는 아직 금융회사 경영에 사실상 지배력을 행사하는 자를 특정하기 어려울 수 있기 때문에 금융회사 경영에 지배력을 행사할 가능성이 있는 자 모두를 심사대상으로 하여야 하지만, 주기적 대주주 적격성 유지요건 심사에서는 누가 금융회사에 사실상 지배력을 행사하는지를 알 수가 있으므로 그를 심사대상으로 하면 충분하다고 주장한다.⁶⁶⁾

위와 같은 주장도 대주주 진입규제 심사대상과 대주주 적격성 유지심사대상을 전혀 다르게 하자는 것은 아니다. 즉 위 주장은 대주주 적격성 유지심사대상은 대주주 진입규제 심사대상자 중 실제로 금융회사 경영에 지배력을 행사하는 자로 한정하자는 것으로 이해될 수 있다. 그렇다면 대주주로 되는 것을 승인받은 자가 계속적으로 자격을 유지하고 있는지를 심사하는 것이 규제의 일관성을 확보하는 것이라는 원칙을 벗어나지는 않는다고 본다. 적격성 유지규제 심사대상을 범위를 정하면서 만약 진입요건보다 유지요건을 완화할 수 있다고 생각한다면 채이배위원안과 같이 진입규제 심사대상자인 대주주 전체를 유지규제 심사대상자로 할 필요는 없고 적격성 유지심사의 심사대상을 진입규제의 심사대상 중 일부를 하는 것이 적절하다고 할 것이다.

그러나 최대주주 중 최다출자자 1인이라는 새로운 범위를 설정하여 심사대상자를

65) 대법원 2018. 3. 15. 선고 2017도21120 판결 참조.

66) 전상수, 금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고 <대주주 적격성 심사대상 확대 등> 채이배 의원 대표발의(의안번호 제9799호), 국회 정무위원회, 2017. 11, 14쪽.

달리할 필요는 없다고 할 것이다. 2018년 금융위원회의 적격성 심사대상 확대방안은 진입규제 심사대상 중 일부를 선택하는 방법처럼 보이기는 하지만 해당 금융회사의 주주는 아니나 실제 영향력을 가진 자를 반드시 포함하겠다는 의미로 ‘최대출자자’란 개념을 그대로 사용함으로써 진입규제 심사대상과 큰 차이점을 발생하게 한다. 또한 최대주주의 범위에 해당하지 아니하는 자가 최대출자자로 선정되기도 하여 진입규제 심사대상자와 유지규제 심사대상자가 달라지는 문제도 발생한다. 실제 영향력을 행사하는 자는 사실상 영향력을 행사하는 주요주주로 한정하는 것도 가능하다고 생각된다. 따라서 적격성 유지규제 심사대상은 기존의 인허가 및 대주주 변경심사 대상에서 최대주주의 특수관계인인 주주는 제외하고 나머지 심사대상자를 포함하는 것으로 하는 것이 바람직할 것이다. 그렇다면 대주주 적격성 유지심사대상은 ① 최대주주, ② 주요주주, ③ 최대주주의 특수관계인인 주주, ④ 최대주주인 법인의 최대주주(최대출자자인 법인을 사실상 지배하는 자가 그 법인의 최대주주와 다른 경우에는 그 사실상 지배하는 자를 포함), ⑤ 최대주주인 법인의 대표자가 될 것이다. 이러한 방법은 실제로 해당 금융회사에 지배력을 가지고 있거나 실제로 영향력을 가진 대주주를 심사하는 것일 뿐만 아니라, 최대출자자 개인 1인을 선정할 때 발생하는 여러 문제점을⁶⁷⁾ 해결하는 방안이 될 것이다. 이와 같은 개선안은 비은행권 금융회사에게 대주주 전횡으로 인해 경영건전성에 문제를 발생시킨 저축은행 보다 강화된 규제를 적용한다는 규제형평성 문제점과 지배력을 행사할 개연성이 크지 않은 소수주주인 특수관계인까지 대주주 적격성 유지심사대상으로 하여서는 안 된다는 주장⁶⁸⁾을 충분히 고려하는 방안이 될 것이다.

1.3 전문사모집합투자업자와 대주주 적격성

은행과 상호저축은행은 여신기능을 가진 기관이고, 은행의 건전성은 금융시스템상 영향이 매우 크다는 점과 상호저축은행은 대주주의 불법행위로 인한 소비자 피해가 컸던 경험이 있었다는 점에서 대주주 규제대상 범위가 그 밖의 금융회사와 차이가 있을 수는 있다. 은행과 상호저축은행 이외의 금융회사에서도 진입을 위해 인·허가가 필요한 경우와 등록만이 필요한 경우를 구분하여 인·허가가 필요한 경우의 대주주 규제대상

67) 중간단계에 있는 최대출자자의 비협조로 인한 대주주 적격성 유지요건심사를 중단해야 하는 문제나 최대주주 개념이 존재하지 아니하는 재단이나 연기금이 금융회사를 소유하는 경우 등의 문제를 말한다. 위 III.3. 주기적 대주주 적격성 심사 규제 3.3.2.와 3.3.4.1. 참조.

68) 전상수, 위 검토보고서, 15쪽.

범위를 등록만이 필요한 경우와 차이를 둘 수 있다. 이러한 점에서 전문사모집합투자업자는 완화된 대주주 규제를 받는다.

금융투자업 중 진입규제로 등록이 필요한 전문사모집합투자업자의 경우, 본래는 인가를 필요로 하였으나 사모펀드의 진입, 설립, 운용, 판매 규제를 대폭 완화하면서 운용업자인 전문사모집합투자업자의 진입을 인가에서 등록으로 변경하였다.⁶⁹⁾ 이러한 규제완화의 결과 몇몇 문제점이 노출되었다.⁷⁰⁾ 특히 라임투자운용과 옵티머스투자운용의 경우는 대주주의 문제점이 노출된 사건이고 금융소비자의 피해액이 저축은행 사태와 동양그룹 사태에 비하여 더 크다는 점에서 문제점보완이 반드시 되어야 할 것이다.

라임자산운용의 경우 논란의 핵심에는 운용부문대표(부사장)와 대표이사가 있다. 공시된 라임자산운용의 영업보고서에 따르면 라임자산운용의 경우 대표이사가 의결권 있는 보통주를 31.3% 소유하고 있다(그의 특수관계인은 1.2% 소유). 대표이사와 그 특수관계인이 소유하는 보통주는 550,000주이다. 라임자산운용은 2018년 3월에는 대표이사와 부사장이 공동최대주주가 되었으나 2018년 5월에 공모운용사 전환시 외국인 대주주에 대한 지분을 규제문제로 부사장을 포함한 외국국적을 가진 주주의 보통주를 전환우선주로 변경하였다.⁷¹⁾ 이를 통해 부사장의 경우 보통주의 3.5%와 우선주의 96.4%를 소유하게 되었다. 부사장이 소유하는 주식은 보통주와 우선주를 합하여 550,000주이다. 이로써 의결권의 차이는 있으나 대표이사와 부사장은 동일한 수의 주식을 소유하면서 전환우선주를 이용하여 사실상 기존의 소유구도를 변경하지 않은 것으로 보아야 한다.⁷²⁾ 라임자산운용은 영업보고서에서 해당 부사장을 공시내용에 따라 주요주주라고 표시하기도 일정한 곳에서는 소액주주로 분류하는 등 일관성이 없다.

69) 금융위원회, 자본시장의 역동성 제고를 위한 사모펀드제도 개편방안, 2013. 12. 4. 참조. 2015년 개정 자본시장법은 사모펀드 활성화를 위해 사모펀드 규율체계를 ① 전문투자형 사모펀드(헤지펀드)와 경영참여형 사모펀드(PEF)로 단순화하였고, ② 전문투자형 사모펀드 운용업자(전문사모집합투자업자)의 진입규제를 인가에서 등록으로 변경하고, ③ 사모펀드 설립규제를 등록에서 사후보고로 완화하였다.

70) 2019년에 들어서면서 사모펀드에 대한 투자자 보호의 문제가 대두되었다. 특히 파생결합펀드(DLF) 불완전판매로 인한 투자자 피해에 대응하기 위해 사모펀드에 대한 일부 규제가 강화되었다(금융위원회 보도참고자료, 사모펀드 및 개인전문투자자 제도개선의 취지 및 기대효과, 2019. 11. 21). 파생결합펀드 불완전판매의 경우는 대주주의 개입 등 대주주 관련 문제점은 발생하지 않았기에 개인전문투자자 요건을 강화하고 판매절차를 강화하는 내용으로 규제가 강화되었다.

71) The bell, “라임운용 최대주주, 다시 원종준 ‘원톱’으로”(2018. 5. 31).

<<https://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=201805310100054910003429&lcode=00>>.

72) 해당 전환우선주의 전환청구기간은 발행일로부터 3개월부터 10년까지로 하였다. 라임자산운용(주) 법인등기내 종류주식의 내용 참조.

옵티머스자산운용은 금융투자회사공시에 따른 영업보고서에 따르면 의결권 있는 보통주 50,750주와 의결권 없는 전환·상환우선주 330,000주를 발행하였다. 이 중 전환·상환우선주는 대표이사가 모두 소유하고 있다. 대표이사는 주주구분에 따라 주요주주로 구분되었다. 이에 비하여 보통주 14.8%를 소유하여 최대주주로 분류되는 주주의 경우는 경영에 전혀 관여하지 않았다고 주장한다.⁷³⁾⁷⁴⁾

이들 두 회사의 경우를 살펴보면 사실상 대주주에 해당하는 자가 회사법상 종류주식인 전환우선주를 이용하여 언제든지 보통주로 전환할 수 있는 권리를 보유하면서도 형식상으로 의결권 있는 주식을 소유하지 아니하는 것으로 하면서 대주주 규제를 회피하고 있다. 무엇보다 자본시장법상 등록대상 금융회사인 전문사모집합투자업자는 등록할 때만 대주주 적격성 심사를 받을 뿐, 대주주 변경승인을 받지 않으며 금융회사 지배구조법에 따른 대주주 적격성 유지심사도 받지 않는다. 이 때문에 부적격자가 이미 등록이 된 자산운용회사를 인수하여 전문사모집합투자업자의 대주주로서 해당 자산운용사를 경영하는 경우나 전환주식을 이용하여 등록할 때에 대주주 적격성 심사를 회피하고 후에 전환권을 행사하여 대주주가 되는 경우 등에는 이를 규제할 근거가 없다. 현행 금융회사 지배구조법은 전문사모집합투자업자의 대주주 변경 보고의무도 반영되어 있지도 않을 뿐만 아니라 대주주 변경 보고의무를 추가하는 것만으로는 이러한 문제를 해결할 수는 없다. 전문사모집합투자업은 전문성을 갖춘 투자자를 대상으로 하는 헤지펀드를 운용한다는 점에서 진입규제에서 반드시 인가를 요구할 필요는 없고 인가기준보다는 완화된 등록을 하도록 하는 것은 과도한 진입규제를 방지한다는 점에서 문제가 없다. 그러나 대주주 규제를 회피하는 것을 막고 대주주의 불법행위로 인한 금융소비자가 피해 가능성을 최소화하기 위하여 충분한 사회적 신용을 갖춘 대주주가 전문사모집합투자업인 운용사를 경영할 수 있도록 대주주 변경에도 적격성 심사를 하여야 하며 다른 금융회사와 마찬가지로 일정한 범위의 대주주에 대해서는 적격성 유지요건 심사도 하여야 할 것이다.

전문사모집합투자업자의 등록요건 유지의무를 통해 대주주에게 간접적으로 적격성

73) 한국일보, “옵티머스 경영 관여 안했다” 양호 전 나라은행장, 투자사기 연루의혹 부인(2020.7.15).

<<http://www.koreatimes.com/article/1319435>>.

74) 라임자산운용은 해당 부사장과 관련하여 금융감독원에게 2019년 11월 22일 자연면직으로 인한 해임을 사유로 집행임원의 해임보고를 하였다(<https://www.limeasset.co.kr/notice/detail/348>). 해임보고서에서는 등기이사의 정족수 미달로 인한 등기이사직을 임시로 유지하고 추후 등기임원 선임 후 해임등기를 예정한다고 밝히고 그때부터 위 해임보고서와 영업보고서에는 해당 부사장을 사외이사로 잘못 표시하고 있다. 법인등기부에는 사내이사로 등기되어 있다.

유지의무를 부과한다고 볼 수는 있다. 그러나 완화된 등록요건을 충족하지 못하는 경우 처분대상이 해당 대주주가 아닌 회사의 등록을 취소할 수 있다는 점에서 대주주에 대한 주식처분명령 처분을 할 때보다 처분의 가능성이 제한적일 수 밖에는 없다.

2. 주식처분명령제도의 도입

현행 금융회사 지배구조법은 은행법과 저축은행법과는 달리 대주주가 금융위원회의 의결권행사금지명령을 이행하지 않을 경우 주식처분명령제도를 도입하지 않아 의결권 행사금지명령 이행에 대한 실효성이 떨어진다. 이를 보완하기 위하여 정부가 제출한 금융회사 지배구조법 개정안은 다음과 같이 주식처분명령제도를 도입하고자 한다.

〈2020년 금융회사 지배구조법 개정안〉

현 행	개 정 안
<신 설>	제31조(대주주 변경승인 등) ⑥ 금융위원회는 제5항에 따른 명령을 받은 적격성 심사대상이 그 명령을 이행하지 아니하는 경우에는 6개월 이내의 기간을 정하여 그 적격성 심사대상이 보유한 금융회사의 의결권 있는 발행주식(최대출자자 1인이 법인인 경우 그 법인이 보유한 해당 금융회사의 의결권 있는 발행주식을 말한다) 중 100분의 10 이상에 해당하는 주식을 처분할 것을 명할 수 있다.

주식처분명령은 규제목적 달성을 위해 주주의 재산권 크게 제한하여 금융회사 대주주에서 퇴출시키는 최종적인 규제조치라 할 수 있다. 현행 금융관련법상 주식처분명령의 원인은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째는 대주주 변경승인 또는 사후승인이 없는 경우이고, 둘째는 대주주 적격성 유지요건과 같은 규제기준을 충족하지 못한 경우 이에 대한 충족명령을 하였으나 충족명령을 이행하지 아니한 경우이다. 위 금융회사 지배구조법 개정안은 이행(충족)명령을 이행하지 아니한 경우에 대한 주식처분명령이 아니라 이행명령과 함께할 수 있는 의결권행사금지명령을 이행하지 아니하는 경우에 주식처분명령을 할 수 있도록 하는 것이다. 즉 현행 금융회사 지배구조법은 최대주주 개인 1인이 대주주 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 경우에 그가 ‘보유’한 해당 금융회사의 의결권 행사를 제한할 수 있는 것으로만 정하고 있고, 개정안은 이 의결권 행사제한 명령을 지키지 아니하는 경우에 주식처분명령이 가능하도록 하는 것이다.

정부개정안이 입법된다고 하여도 대주주 적격성 유지요건 미충족에 대한 조치는 상호저축은행에 비하여도 완화된 규제가 된다. 따라서 대주주 적격성 유지요건 미충족에

대한 조치수준을 상호저축은행과 유사한 정도로 강화할 필요가 있는지 검토하여야 한다. 대주주 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 부분이 의결권행사금지명령을 할 수 있는 건전한 금융질서와 금융회사의 건전성이 유지되기 어렵다고 인정되는 경우에 해당한다면 그러한 부적격 대주주의 의결권행사만을 금지한다고 하여 금융회사 경영에 영향을 미칠 수 없는지는 의문이다. 라임자산운용과 옵티머스자산운용의 사례를 본다면 대주주 규제를 회피하기 위해 의결권 없는 우선주를 이용하고 있다. 이들 사례를 참조한다면 단순히 의결권만을 제한해서는 부적격자를 경영에서 배제하는 효과를 가져오지 못할 가능성이 있다. 따라서 대주주 적격성 유지요건 중 중대한 요건을 충족하지 못하는 경우에는 충족명령을 부과하고 충족명령을 이행하지 못하는 경우에는 주식처분명령을 할 수 있도록 규제를 강화할 필요가 있다.

위와 같이 규제를 강화하지 않고 정부개정안과 같이 의결권행사금지명령 불이행에 따른 주식처분명령제도를 도입한다고 해도 다음과 같은 문제점을 해결하기 위해서 의결권행사금지명령 및 주식처분명령 대상이 되는 주식의 범위 및 대상자를 명확히 할 필요가 있다. 왜냐하면 의결권행사금지명령과 주식처분명령은 모두 주주의 재산권을 크게 제한하는 것이므로 그 기준을 법률에 명확히 하는 것이 바람직하기 때문이다.

첫째, 의결권행사금지명령의 대상인 ‘적격성 심사대상이 보유한 금융회사의 의결권 있는 발행주식’에서 보유의 의미가 무엇인지 명확하지 않으므로⁷⁵⁾ 이를 명확히 할 필요가 있다. 금융회사 지배구조법은 ‘보유’라는 용어를 임원의 겸직제한(금융회사 지배구조법 제10조)과 소수주주권(금융회사 지배구조법 제33조)에서도 사용하고 있지만 최대주주 적격성 심사와 관련해서는 법률에서는 그 정의를 하고 있지 않다.⁷⁶⁾ 금융회사 지배구조법은 또한 ‘보유’와 ‘소유’는 구별하는 것으로 보인다. 왜냐하면 대주주를 정의할 때는 ‘소유’를 기준으로 하기 때문이다.

둘째, 의결권 있는 주식의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 이는 의결권행사금지명령과 주식처분명령에 한정되는 것이 아니라 대주주 적격성 규제 전반에 명확성을 줄 필요가 있기 때문이다. 특히 자기주식과 같이 일시적으로 의결권이 제한되는 주식의 경우 이를

75) 은행법 소유규제를 동일인의 주식보유를 기준으로 하고 있고 주식보유의 의미를 명문으로 정하고 있다. 즉 주식보유는 동일인이 자기 또는 타인의 명의로 주식을 소유하거나 계약 등에 의하여 의결권을 가지는 것을 말한다(은행법 제2조 제1항 제9호 다목의 괄호). 그러하기에 의결권 행사금지와 주식처분명령은 보유주식을 대상으로 한다.

76) 금융회사 지배구조법 시행령 제8조 제3항 제6호는 사외이사 자격요건과 관련하여 보유의 개념을 자본시장법 제133조 제3항 본문에 따른 보유로 한다.

의결권 있는 발행주식 총수에 산입할 것인지와 의결권 일부가 제한되는 종류주식의 산입여부를 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 의결권행사 금지명령의 대상을 명확히 할 필요가 있다. 금융회사 지배구조법은 의결권행사금지명령의 주식 범위를 상호저축은행법과 같이 금지명령 대상이 보유하는 모든 주식이 아니라 의결권 있는 발행주식총수의 10% 이상에 해당하는 주식으로 하고 있어서 상호저축은행의 의결권행사금지명령 및 주식처분명령의 대상과 같은 문제가 발생하기 때문이다.

금융회사 지배구조법상 의결권행사금지명령(정부개정안이 입법화 되면 주식처분명령도 포함됨)은 적격성 유지요건 심사대상인 개인이 해당 금융회사의 최대출자자인 경우는 그가 보유한 의결권 있는 주식을 대상으로 한다. 최대출자자 1인이 법인이고 적격성 심사대상은 그 법인의 최대주주 중 최대출자자 1인인 경우에는 최대출자자 1인인 법인이 보유한 해당 금융회사의 의결권 있는 발행주식을 대상으로 한다. 금융회사의 최대주주가 복수이면서 해당 최대주주의 최대출자자 개인 1인이 각각 다른 사람인 경우는 적격성 유지요건을 갖추지 못한 각각의 적격성 심사대상자가 보유하는 주식에 대하여 의결권행사금지 명령을 할 수 있을 것이다. 이 경우에는 명령 대상자가 복수일 수 있다.

X금융회사의 의결권 있는 발행주식을 개인 A와 B주식회사가 각각의 명의와 계산으로 30%씩 총 60%를 소유하고 있고 B주식회사의 최대주주이자 지배주주는 개인 A인 경우를 가정해본다. 이때 개인 A와 B주식회사는 서로 간에 특수관계인에 해당하게 된다. 최대주주는 2인 이상이 가능하므로 개인 A와 B주식회사 모두는 X금융회사의 최대주주에 해당한다. 최대주주 적격성 유지심사를 위한 적격성 심사대상은 개인 A가 된다. 왜냐하면 최대주주를 개인 A로 하는 경우이든지 최대주주를 B주식회사로 하든지 적격성 심사대상은 개인이어야 하기 때문이다. 만약 개인 A가 적격성 유지요건을 충족하지 못하는 경우, 의결권 행사금지 대상은 개인 A가 보유하는 주식만 해당하는지 아니면 개인 A와 B주식회사가 보유하는 주식 각각에 대하여 X금융회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 10% 이상에 해당하는 부분(A의 20%+1주와 B주식회사의 20%+1주, 총 40%+2주 또는 40%+1주)인지가 문제될 수 있다. 따라서 이러한 의결권행사금지명령 대상자의 범위도 명확히 그 기준을 정할 필요가 있다.

V. 결론

금융의 발달과 다양한 금융상품의 출현은 국가경제발전과 금융소비자 후생을 높이는 역할을 하지만 금융사고는 지속적으로 발생하며 그로 인한 금융소비자피해는 점차로 커져 가고 있다. 현재 진행형인 라임자산운용과 옵티머스자산운용의 사모펀드사태는 저축은행사태와 동양그룹사태에 비하여 더 큰 소비자피해를 가져온 사건이다. 금융사고는 금융시스템의 구조적인 문제 때문에 발생하기도 하지만 불법행위나 불건전 경영으로 인해 금융회사의 부실화와 금융소비자피해를 가져오는 경우가 많다. 금융회사가 건전하게 경영되도록 부과되는 여러 규제기준 중에는 경영진의 적합성(fit and proper)을 들 수 있다. 이러한 경영진 적합성 요건의 충족은 경영진을 선임하는 자가 금융회사를 지배하기에 적합한 경우라면 그 충족 가능성이 높아질 것이다. 따라서 금융회사의 경우 경영진뿐만 아니라 지배주주(대주주)의 적합성이 중요해진다.

부적격 대주주가 금융회사의 경영에 관여하지 못하게 함으로써 건전한 금융질서를 확립하고 금융회사의 경영건전성을 확보하고자 하는 것이 대주주 진입규제와 적격성 유지규제이다. 이를 통해 금융회사 자체의 건전성을 유지하며 금융시스템의 건전성 확보도 필요하다. 또한 금융소비자의 피해를 가능한 한 방지할 수 있는 금융소비자보호에 필요한 규제라 할 수 있다.

현행 금융관련법은 대주주 규제를 크게 은행, 상호저축은행, 그 외의 금융회사로 구분하여 규제기준을 마련하고 있다. 은행은 금융시스템에 가장 큰 영향을 미친다는 점에서 소유규제를 통해 대주주 규제를 하고 있다. 상호저축은행은 2011년 상호저축은행 사태를 경험으로 대주주 규제기준을 마련하였다. 금융투자업자와 보험회사를 비롯한 그 외의 금융회사는 각각의 근거법과 금융회사 지배구조법에 의해 대주주 규제제도가 마련되어 있다. 이들 금융회사 지배구조법상 대주주 규제대상회사는 은행과 상호저축은행에 비하여 완화된 규제를 적용한다. 그렇다하여도 이들 금융회사로 인한 금융소비자 피해를 가능한 한 방지하기 위해서는 적절한 규제는 필요하다 하겠다. 특히 자산운용회사로 인한 금융소비자 피해사태에 대한 보완책이 필요하다 할 것이다.

대주주 규제에서 은행과 상호저축은행의 규제는 현행제도보다 강화 또는 완화는 필요 없다고 판단된다. 금융회사 지배구조법상 대주주 규제대상회사의 대주주 규제는 대주주 적격성 심사대상과 관련하여 규제의 일관성을 확보하고 부적격 대주주에 대한 주식처분 명령제도를 도입할 필요가 있다. 전문사모집합투자업자의 경우 규제완화로 인한 문제점

이 발생하였다는 점을 고려하여 대주주 적격성 유지심사의 대상에 다시 포함시킬 필요가 있다. 대주주 규제는 특히 주주의 재산권 침해에 대한 문제가 제기될 수 있으므로 규제의 내용, 특히 적용범위와 처분범위 등을 정하는 용어의 정의를 명확히 법률에 정할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 고동원, 금융규제법개론, 박영사, 2019.
이상제, 은행 소유규제 합리화 방안, 한국금융연구원, 2008.
정순섭, 은행법, 지원출판사, 2017.

2. 학술지

- 고동원, “은행 소유 규제의 현황과 개선과제”, 성균관법학 제22권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2010, 245-299쪽.
김선정, “대주주적격성심사제도 확대 입법안에 관한 검토”, 법학논총 제38권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2014, 217-250쪽.
김영국, “금융회사지배구조법상 「대주주 적격성」 심사의 법적 쟁점과 개선 방안”, 기업법연구 제32권 제1호, 한국기업법학회, 2018, 43-87쪽.
김태진, “금융회사의 지배구조에 관한 법률에서의 주주 통제”, BFL 제79호, 서울대학교 금융법센터, 2016, 50-77쪽.
문상일, “금융회사 대주주 자격제한에 관한 비교법적 연구”, 상사법연구 제34권 제4호, 한국상사법학회, 2016, 159-180쪽.
서문식, “은행소유 규제와 관련한 입법 기술상의 문제점 및 개선방안”, 금융법연구 제9권 제2호, 한국금융법학회, 2012, 355-386쪽.
원동욱, “금융회사 지배구조의 주요쟁점에 관한 연구”, 유통법연구 제6권 제2호, 한국유통법학회, 2019, 261-298쪽.
이시연, “금융회사 대주주의 지배권남용 방지 강화 필요성과 정책방향”, 금융브리프 21권 34호, 한국금융연구원, 2012, 3-9쪽.
_____, “금융회사 지배구조 개선안의 주요 내용과 과제”, 금융브리프 제27권 제8호, 한국금융연구원, 2018, 12-14쪽.
이은정, “금융회사 대주주 자격 심사의 문제점 및 개선방안”, 경제개혁이슈 2019-7호, 경제개혁연대, 2019, 1-20쪽.
황현아, “「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 개정안의 주요내용 및 쟁점”, KIRI 리포트 제457호 보험연구원, 2018, 11.12, 9-12쪽.

3. 기타

국회 재무위원회, 은행법 중 개정법률안 심사보고서, 1982. 12.

금융감독원 금융민원센터, 금융회사 인허가 매뉴얼, 2020.

금융감독원 보도자료, “라임자산운용에 대한 중간 검사결과 및 향후 대응방안”, 2020.

2. 14.

금융감독원 보도자료, “옵티머스자산운용에 대한 중간 검사결과 및 향후 대응”, 2020.

7. 23.

금융위원회 보도참고자료, 사모펀드 및 개인전문투자자 제도개선의 취지 및 기대효과, 2019. 11. 21.

금융위원회/금융감독원, 사모펀드 현황 평가 및 제도개선 방안(최종안), 2020. 4. 27.

금융위원회/금융감독원 보도자료, “동양그룹 문제 유사사례 재발방지를 위한 종합대책”, 2013. 11. 21.

금융위원회/금융감독원 보도참고자료, “옵티머스자산운용(주)에 대한 영업 전부정지 등 조치명령”, 2020. 6. 30.

금융위원회/금융감독원/예금보험공사/상호저축은행중앙회, “저축은행의 건전한 발전을 위한 정책방향”, 2013. 9. 17.

전상수, 금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고 <대주주 적격성 심사대상 확대 등> 채이배 의원 대표발의(의안번호 제9799호), 국회 정무위원회, 2017.

Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for effective banking supervision, 2019.

European Central Bank Banking Supervision, Guide to fit and proper assessments, 2017.

International Association of Insurance Supervisors, Guidance paper for fit and proper principles and their application, October 2000.

Klaus J. Hopt, Corporate Governance of Banks and Financial Institutions: Economic Theory, Supervisory Practice, Evidence and Policy, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper N° 507/2020, 2020, pp. 1-36.

[Abstract]

Fit and Proper Regulation on Controlling Shareholders of Financial Companies

Shim, Young*

In the past 10 years, there have been a number of financial accidents related to illegal acts and immoral management of controlling shareholders. Examples include the savings bank crisis, the Dongyang group crisis, and the private equity crisis of Lime Asset Management and Optimus Asset Management. These financial accidents not only caused the financial company to become insolvent, but also caused great damage to financial consumers. This thesis aims to analyze whether the current regulations on controlling shareholders are appropriate to prevent fraudulent behavior by them and to prevent ineligible controlling shareholders from managing financial companies, and to present improvement measures.

II. analyzes the financial company ownership regulations. III. analyzes controlling shareholders fit and proper test when establishing a financial company, examines the approval system for controlling shareholders changes, and analyzes the periodic controlling shareholder eligibility screening system. Based on theses analysis, IV. proposes the improvement measures for fit and proper regulation on controlling shareholders of financial companies.

In order to improve the current fit and proper regulations on controlling shareholders, it is necessary to ensure consistency in the subject of eligibility for controlling shareholders. There is a need to expand the scope of shareholders who are subject to fit and proper test as controlling shareholders. In addition, the stock disposal order system needs to be supplemented in order to secure the effectiveness of the controlling shareholder fit and proper regulation. It is necessary to strengthen regulations on controlling shareholders for asset management companies, which are specialized private equity funds. Since the regulation on controlling shareholders restricts shareholder rights and infringes on the property rights of

* Professor, Yonsei University Law School

shareholders, it is necessary to establish clear standards in the law. Through these measures, it is necessary to establish an appropriate controlling shareholder regulatory system to prevent damage to financial consumers by securing a sound financial order and management soundness of financial companies.

[Key Words] Fit and Proper Test, Order to Satisfy, Order to Restrict Voting Rights, Order to Dispose of Stocks, Sound Financial Order, Sound Management of Financial Companies, Private Equity Investment Business, Controlling Shareholder