

# 은행 대주주 적격성 심사 사와 관련한 정책과제

2021.6.12.

전성인  
(홍익대 경제학부)

# 목 차

- 인터넷전문은행 도입과 은행 감독의 난맥상
- 은행법상 동일인 여부의 판단
- 대주주 적격성 요건 중 재무 건전성 요건
- 은행법 시행령 삭제 과정의 문제점
- 대주주의 충분한 증거 능력에 관한 심사
- 무의결권 전환우선주와 은산분리 잠탈 가능성
- 인터넷전문은행 특례법 상 대주주 적격성 요건 완화
- 케이뱅크 사례의 교훈
- 은행 대주주 적격성 심사와 관련한 정책과제

# 인터넷전문은행 도입과 은행 감독의 난맥상

- 난맥상의 다양한 행태
  - 인가 시에 공표한 매뉴얼 상의 요건을 사후에 변경
  - 장애가 되는 인가 요건을 삭제
  - 본질을 외면하고 외피만을 심사
  - 인가 시의 주장과 인가 후 법 개정 필요성 주장 간의 논리적 모순
  - 무리한 특별법 제정 시도
  - 당사자를 위해 특별법의 개정 통해 걸림돌 해소
- 은행 산업의 건전한 발전에 악영향
  - 로비와 압력을 통해 감독 원칙을 “돌파”할 수 있다는 전례를 확립시켜 줌으로써 규제 준수의 비용 상승

# 은행법상 동일인 여부 판단 관련

# 은행법상 동일인 여부의 판단

- 사실 관계
  - 모든 이해관계당사자들이 케이뱅크의 대주주는 KT로 인식
  - KT는 비금융주력자
- 법률 관계
  - 은행법 시행령 제1조의4 제1항 제9호
  - 의결권 공동 행사에 관한 계약 있으면 특수관계인
- 계약상의 관계
  - 케이뱅크 주주간 계약서 중 11.1.4.
  - 사내이사 3인은 상위 3대 주주만이 추천토록 하는데 모든 주주들이 동의

# 동일인 관련 은행법 및 시행령

- 은행법
  - 동일인 = 본인 + 특수관계인 (법 제2조 제1항 제8호)
  - 특수관계인의 범위는 시행령에 위임
- 은행법 시행령
  - 특수관계인 = 기본적으로 “본인”과 공동의 지배 관계에 있는 자 전체를 포괄
  - 특히 “본인 또는 제1호부터 제8호까지의 자와 **합의 또는 계약 등으로 은행의 발행주식에 대한 의결권(의결권의 행사를 지시할 수 있는 권한을 포함한다)을 공동으로 행사하는 자**” (령 제1조의4 제1항 제9호)

# 케이뱅크 주주간 계약서(정관개정)

## 제 3 조 인터넷은행의 정관 및 내부규정

인터넷은행의 정관 및 내규는 본 계약의 내용에 맞게 작성되어야 하며, 정관, 내규의 내용이 본 계약의 내용과 불일치하게 되는 경우에는, 당사자들은 즉시 본 계약의 내용에 부합하도록 인터넷은행의 정관 및 내규를 개정하여야 한다.

# 케이뱅크 주주간 계약서(이사 선임)

- 11.1 보유한도 법령변경 이전 인터넷은행의 이사회 구성은 관련 법령상 허용되는 범위 내에서 다음 각 호에서 정하는 바에 따른다.
- 11.1.1. 인터넷은행의 이사회는 사내이사 3 인(대표이사, 상임감사위원, 최고운영책임자) 및 사외이사 6 인으로 구성함을 원칙으로 한다.
  - 11.1.2. 대표이사나 상임감사위원이 아닌 사내이사(이하 “최고운영책임자”)는 사업개발, 마케팅 및 세일즈를 총괄한다.
  - 11.1.3. 이사회 의장은 이사회에서 정한다.
  - 11.1.4. 주요주주들은 사내이사 후보를 임원후보추천위원회에 추천한다.

# 주주간 계약서 상의 주요 주주

인터넷은행의 유상증자를 실시하며, 이미 지분율 구성요건을 충족한 경우라고 하더라도 지분율 구성요건 내에서 KT, 우리은행, 현대증권의 지분율을 각각 또는 모두 높이기 위한 목적으로 인터넷은행의 유상증자를 실시할 수 있다(이하 “지분율 변경 유상증자”). 이 때 KT, 우리은행 및 현대증권(각 은행법상 동일인을 포함함)을 제외한 다른 본건 주주들은 신주인수권을 포기하기로 한다. 지분율 변경 유상증자를 할 경우 유상증자 규모는 KT, 우리은행 및 현대증권(이하 “주요주주(들)”)이 협의하여 정하되, 보유한다 법령변경 후 제 1.1.항에 의한 주주 변경의무를 이행하기 위해 추진하는 지분율 변경 유상증자시에는 주요주주간에 지분비율에 관한 협의가 안 될 경우 KT 가 제시하는 지분비율이 지분율 구성요건을 충족하는 다른 주요주주들이 이에 따르기로 한다.

# 은행업 인가 매뉴얼 Q&A (금감원)

6. 권소시업 구성원 간에 향후 주식보유비율 변동을 위한 계약을 하는 경우 합의·계약에 의한 의결권 공동행사의 경우로 보아 동일인으로 간주하게 되는 것인지?

- 주주의 의결권 행사와 관련된 사항이 아닌 주식보유비율 변동에 관한 약정을 한 것만으로는 의결권 공동행사 관계로 보기 어려움
- 다만, 주주간에 주주총회 결의사항 등을 미리 논의하고 그 논의결과에 맞춰 주주총회에서 의결권을 행사하기로 하는 관계로 인정되는 경우
- 합의·계약에 의해 의결권을 공동행사하는 관계로 보아 동일인으로 간주하게 됨

# 동일인 여부 판단의 함의

- 질문: 케이뱅크 주주간 계약서 상의 “주요 주주(들)”은 은행법 소정의 동일인인가?
  - KT, 우리은행, 현대증권
- 동일인에 해당할 경우의 함의:
  - 우리은행은 비금융회사인 KT의 특수관계인에 해당하게 되므로 은행법상 비금융주력자가 됨
  - 우리금융지주는 우리은행을 지배하는 특수관계인이므로 역시 은행법상 비금융주력자가 됨
- 비금융주력자의 주식 소유 규제 위반
  - 동일인에 해당하게 된 주요 주주들은 비금융주력자로서 그 보유 지분의 “합계”가 은행법상 은행인 케이뱅크의 의결권 주식의 4%를 초과하였으므로 **위법**
  - 비금융주력자에 해당하는 우리금융지주가 은행법상 은행인 우리은행의 의결권 주식 전부를 보유하였으므로 **위법**

# 대주주의 재무 건전성 요건 관련

# 대주주 적격성 중 재무 건전성 요건

안전번호		접수일자		담당자	은행과 □□□ 사무관
안 전 명	「은행법」 시행령 별표2에 따른 은행업 인가시 대주주 재무건전성 요건으로 “해당 기관이 속하는 업종의 재무건전성에 관한 기준의 평균치 이상일 것”의 의미				

## 1. 은행업 인가 심사기준으로 대주주 재무건전성 요건 개요

- 은행업 인가 신청회사의 대주주는 은행업 인가 심사기준(은행업감독 규정 별표2-2)에 따라 은행법 시행령 별표2상 요건을 충족해야 하며,
  - 이중 ‘재무건전성 기준’은 (1) 해당 기관에 적용되는 재무건전성에 관한 기준으로서 금융위원회가 정하는 기준을 충족하고(“최저요건”) (2) 해당 기관이 속하는 업종의 재무건전성에 관한 기준의 평균치 이상일 것 (“업종 평균요건”)이 요구됨

# 케이뱅크의 유일한 대주주인 우리은행의 예비 인가 당시의 상황

- 케이뱅크의 유일한 대주주인 이유
  - 케이뱅크의 의결권 주식을 4% 초과하여 보유한 자로서 최대 주주(법 제2조 제1항 제10호 나목)
  - KT는 의결권 주식을 4%까지만 보유해서 대주주 아님
- 예비인가 신청 당시의 재무 건전성 상황
  - BIS 자기자본 비율이 앞 슬라이드의 재무 건전성 요건 중 두번째 요건을 **불충족**
  - BIS 자기자본 비율(14.0%) > 최저 기준(8%)
  - BIS 자기자본 비율(14.0%) > 국내 평균(14.09%)
- 재무 건전성 요건 중 법령상 요건 불충족은 **별도의 배점이 없는 탈락 사유**

# 예비인가 심사기준 (금융위 보도참고자료, 2015.9.7.)

## <평가방식>

□ 은행 인가시 관련 법령상 충족되어야 하는 요건\* 등에 대해서는 금융감독원에서 적격성 또는 적정성을 심사한 후,

\* 대주주 결격사유, 경영건전성기준 준수, 영업내용 및 방법의 적정성 등

○ 제반 인가요건을 충족한 신청자를 대상으로 금융감독원장이 외부 전문가로 구성된 '평가위원회'에서 평가항목별로 심사·평가

# 금융위 법령해석심의위 개최

## 2015년 제6회 법령해석심의위원회 개최결과 보고

(’15.11.18., 규제개혁법무담당관실)

### 1. 회의 개요

□ 일시·장소 : ’15. 11. 18.(수) 10:00~11:15, 금융위원회 5F 중회의실

□ 참석자(8명)

김학균(위원장, 금융위 상임위원)\*, 이현철(증권위 상임위원),  
정순섭(금융위 비상임위원), 김영기(금감원 총괄부원장보),  
(법무법인 변호사), (법무법인 변호사),  
(법무법인 변호사), (법무법인 변호사)

\* 고승범 금융위 상임위원의 회피(운영규칙 제9조제2항)로 김학균 금융위 상임위원이 직무대행

# 금융위 법령해석심의위 검토 결론

## □ 쟁점

○ 은행 인가시 대주주 재무건전성 요건 중 “해당 금융기관이 속하는 업종의 재무건전성에 관한 기준”(이하 ‘이 사건 기준’)이 “해당 기관에 적용되는 재무건전성에 관한 기준으로서 금융위원회가 정하는 기준”(이하 ‘최저요건기준’)과 동일한 의미인지 여부

- ① 1설 : 이 사건 기준이 최저요건기준만을 의미하는 것으로 보기 어려움
- ② 2설 : 이 사건 기준과 최저요건기준은 동일함

## 3. 논의 결과

□ 「은행법 시행령」 별표 2 제1호 후단의 이 사건 기준은 같은 호 전단의 최저요건기준과 동일하다고 볼 수 없음(1설)

# 금융위원회의 공식 회신(2015.11.24.)

## 법령해석 회신문

담당자	담당부서	은행과	담당자 (직위, 성명)	이인욱 사무관	연락처	02-2156-9811
질의요지	<p><input type="checkbox"/> 「은행법 시행령」 별표 2 제1호 후단이 규정하는 재무건전성 관련 업종 평균 요건, 즉 “해당기관이 속하는 업종의 재무건전성에 관한 기준의 평균치 이상일 것”과 관련하여,</p> <p>○ 은행업 인가를 신청한 자의 최대주주인 은행의 최근 3년간 총자본비율이 동 기간 국내은행들의 평균을 상회할 경우 상기 요건을 충족한다고 볼 수 있는지 여부</p>					
회답	<p><input type="checkbox"/> 신청인이 제시한 것처럼 귀 은행의 최근 3년간 총자본비율이 동 기간 중 국내은행들의 평균을 상회할 경우,</p> <p>○ 「은행법 시행령」 별표 2 제1호 후단의 “해당기관이 속하는 업종의 재무건전성에 관한 기준의 평균치 이상일 것”을 충족한다고 볼 수 있습니다.</p>					

# 그러나... 최초 입법 시의 표현

[별표] <신설 2002.8.21>

한도초과보유주주의 초과보유요건(제5조관련)

구 분	요 건
<p>1. 한도초과보유주주가 금융감독기구의설치등에관한법률 제38조의 규정에 의하여 금융감독원으로부터 검사를 받는 기관(증권투자회사법에 의한 증권투자회사를 제외한다)인 경우</p>	<p>가. 당해 기관에 적용되는 재무건전성에 관한 기준으로서 금융감독위원회가 정하는 기준을 충족하고 당해기관이 속하는 업종의 <u>동 기준 평균치 이상일 것</u></p> <p>나. 금융감독위원회가 정하는 신용불량자가 아닐 것</p> <p>다. 승인신청하는 내용이 법 제35조의2제1항의 규정에 적합할 것</p> <p>라. 승인신청시 제출한 서류에 의하여 금융기관의</p>

# 그러나...

## 은행업 인가 매뉴얼, p86

### <금융기관>

10. 해당 법인에 적용되는 다음의 재무건전성에 관한 기준을 충족하고 **해당 금융 기관이 속하는 업종의 동 기준 평균치 이상임을 입증하는 서류** 및 이에 대한 회계감사인의 검토보고서

가. 「은행법」에 의한 은행(「은행법시행령」 제13조제1항 제37호, 제40호 및 제41호의 법률에 따라 설립된 기관을 포함)인 경우 **최근 분기말 현재** 위험가중자산에 대한 자기자본비율이 8% 이상일 것

나. 투자매매업자·투자중개업자인 경우 최근 월말 현재 영업용순자기자본비율이 150% 이상일 것

다. 보험회사인 경우 최근 분기말 현재 지급여력비율이 100% 이상일 것

라. 가목부터 다목까지 이외의 기관인 경우 해당 기관에 적용되는 자본적정성기준을 충족할 것

# 우리은행의 최종 소명(2015.11.24.)

(단위: %)

(단위: %)	당행 3년 평균	국내은행 3년 평균
총자본비율	14.98	14.13

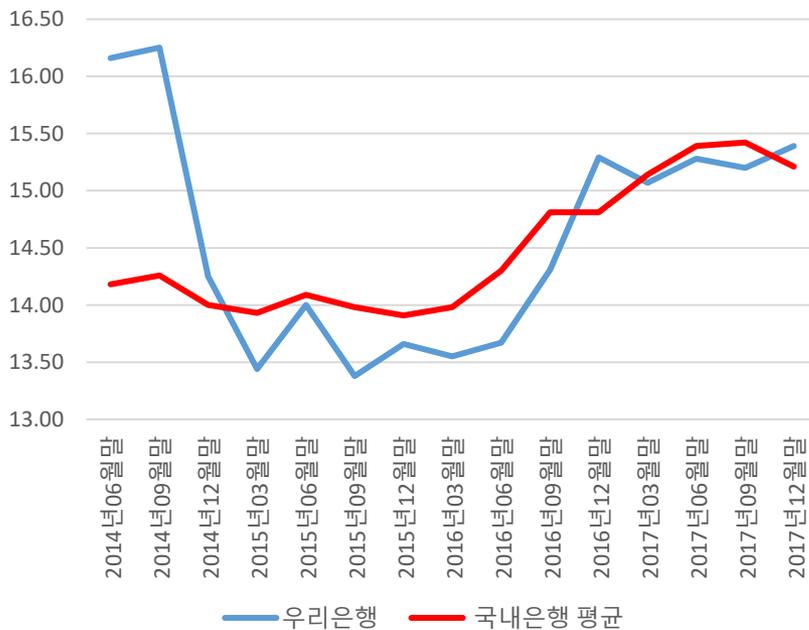
- 이에 대한 구체적 내용은 별첨 1. 법령해석 질의서의 첨부 2 BIS 비율 비교자료를 참고하여 주시기 바랍니다.(끝)

# 은행법 시행령 삭제 관련

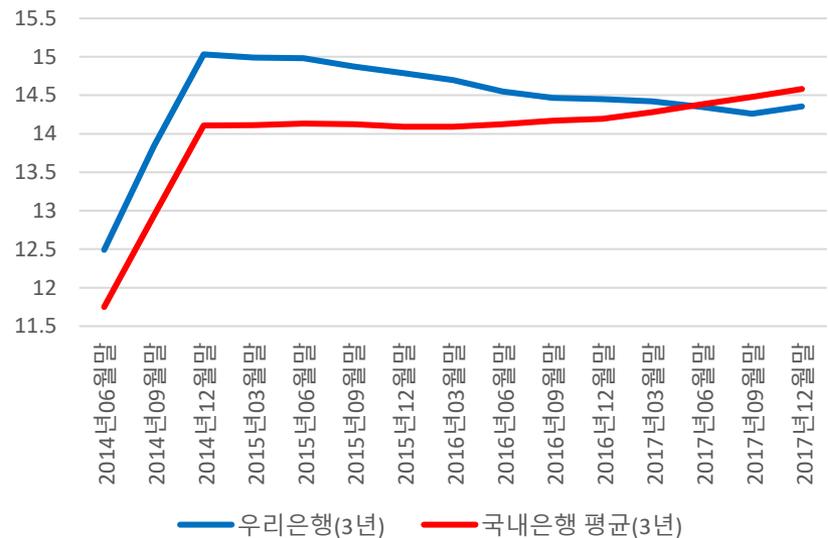
# The Problem goes on(From hindsight)

## 문제의 단순한 이연

BIS 자기자본비율 (단순 비교)



BIS 자기자본 비율(3년 평균 비교)



# 업종별 평균치 이상 조건 삭제

- 앞 슬라이드에서 드러나듯이 우리은행 BIS 비율과 국내 은행 평균 간의 괴리는 지속
  - 최근 3년 평균치의 비교를 사용하더라도 그 격차는 빠르게 좁혀지던 상황
- 금융위원회는 2016.4.13. 조건부 자본증권 도입 관련 금융위법 시행령 개정 입법예고 때에 시행령 감독규정 <별표2> 상의 "**업종 평균치 이상일 것**" **조건을 삭제**하는 개정 내용 추가
  - 이 시행령 개정안은 2016.6.28. 개정되고 2016.7.30. 시행에 들어감
  - 논거: 금융업권간 규제 차익 해소
- 문제점: 금융지주회사법 시행령의 유사조항 미개정
  - 오히려 은행 대주주와 은행지주회사 간에 규제 차익 야기

# 금융위 사무처 작성 자료

## 가. 제·개정 이유

- 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 등 타 금융법상 대주주에 대한 승인요건을 고려하여 한도초과보유주주의 초과보유 등에 대한 요건을 합리적으로 개정

## 나. 제·개정 내용

- 승인요건 중 재무건전성이 해당 업종의 평균치 이상 요건 삭제

## 다. 입법추진과정에서 논의된 주요내용

- 특이사항 없음

## 라. 입법효과

- 금융법간 규제차익 해소

# 대주주의 충분한 증거 능력 심사

# 대주주의 출자 능력

- “대주주가 충분한 출자능력 등을 갖출 것”은 은행업 인가의 핵심 조건 중 하나
  - 은행법 제8조 제2항 제4호
- 케이뱅크가 현행 은행법상 은행으로 인가를 받았다는 뜻은 **케이뱅크의 “대주주가 충분한 출자능력을 갖출 것”으로 인정받았다는 뜻**
  - 우리은행은 케이뱅크의 대주주이므로 케이뱅크의 증자가 필요한 경우 이를 감당해야 함
  - 특히 인가 후 3년 동안 사업계획을 제출하고 인가 심사때 그 적절성을 금융위가 심사하도록 되어 있다는 점을 감안하면, 우리은행(또는 또 다른 대주주들)은 케이뱅크의 증자가 요구될 경우 그 소요금액을 감당해야 할 것

# 국회 공청회(2017.2.20)

○이학영 위원 그랬고, 현재 가장 어려움은 뭘니까? 듣자 하니까 유상증자가 어렵다, 현재 자본금이 너무 부족하다 그렇다는데 맞습니까?

○진술인 심성훈 예, 그렇습니다. 실제로 대출을 실행하게 되면 그 대출할 자본이…… 자본금을 가지고 대출을 해야 되는데 그게 부족한 상황입니다.

○이학영 위원 올해 사업계획이 나와 있습니까?

○진술인 심성훈 예, 그렇습니다.

○이학영 위원 올해 사업계획 대출금액 총액이 얼마입니까?

○진술인 심성훈 저희들 한 4000억 정도로 예상하고 있습니다.

○이학영 위원 현재 자본금 가지고 부족하다는 이야기이지요?

○진술인 심성훈 예, 수신을 저희들이 하긴 하겠습니다마는……

○이학영 위원 유상증자를 해야 되겠는데 4% 규정 때문에 할 수 없다 그런 입장이지요.

○진술인 심성훈 그런 상황입니다.

(중략)

○이학영 위원 그러니까 유상증자를 하려면 KT가 하려고 하는데 KT 대주주의 소유지분이 10%를 넘기 때문에 못 한다, 그래서 그것을 풀어 달라는 이야기이지요?

○진술인 심성훈 예, 그렇습니다.

○이학영 위원 다른 주주들이 더 할 수 있는 여력은 아직 모르는 거지요?

○진술인 심성훈 예, 그렇습니다.

# 우리은행 대주주의 추가 자본확충 능력에 대한 금융위 최종 답변 (참여연대 질의서 답변, 2017.6.27)

- 아울러, 케이뱅크 증자의 성공 가능성은 실제 유상증자 실행 시점에서 개별 주주사의 상황, 구체적인 실권주 처리방안, 제3의 인수자 존재 여부 등에 따라 유동적이므로, 현재 시점에서 예단하기는 어렵다는 말씀을 드립니다.

# 무의결권 전환우선주의 문제

# 비금융주력자의 주식보유 제한

- 은행법 제16조의2 제2항
  - ② 제1항에도 불구하고 비금융주력자가 제1항에서 정한 한도(지방은행인 경우는 제외한다)를 초과하여 보유하려는 은행의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등 대통령령으로 정하는 요건을 충족하여 금융위원회의 승인을 받은 경우에는 제15조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정한 한도까지 주식을 보유할 수 있다.
- 위 조항은 의결권을 포기하는 조건에서도 비금융주력자의 은행 주식 보유 한도를 규정
  - 의결권 포기+재무건전성 요건 충족 => 추가 6% 가능
- 질문: 보통주와 1대1로 전환될 수 있는 “무의결권 전환 우선주”의 보유 한도는 어떻게 해야 하는가?

# 케이뱅크 주주간 계약서(최초)

4.2. 인터넷은행이 발행할 주식의 총수는 2 억주로 하며, 1 주의 액면가는 5,000 원으로 한다. 인터넷은행의 설립시 자본금은 금 250,000,000,000 원으로 하며, 인터넷은행은 설립시 본 조에 따라 기명식 보통주식 40,000,000 주를 1 주당 5,000 원에 당사자들에게 발행하기로 한다. 단, 주요주주들에 대해서는 보통주식 이외에 무의결권 전환우선주 10,000,000 주를 1 주당 5,000 원에 추가로 발행한다.

당사자	보통 주식	전환 우선주식	투자금액	지분율 주 <sub>1</sub>	지분율 주 <sub>2</sub>	지분율 주 <sub>3</sub>
(주)KT	4,000,000 주	5,000,000 주	45,000,000,000 원	8.0	10.0	18.0
(주)우리은행	3,999,999 주	4,000,000 주	39,999,995,000 원	8.0	8.0	16.0
현대증권(주)	4,000,000 주	1,000,000 주	25,000,000,000 원	8.0	2.0	10.0
(주)지에스 리테일	4,000,000 주		20,000,000,000 원	8.0		8.0

# 무의결권 전환 우선주의 특성

5.1 제 4.2 항 단서에 따라 주요주주들이 인수하는 무의결권 전환우선주의 발행조건은 다음과 같다.

가. 전환청구권자: 무의결권 전환우선주 주주

나. 전환으로 인하여 발행할 주식의 종류: 액면 금 5,000원의 기명식 보통주

다. 전환을 청구할 수 있는 기간: 보유한도 법령변경일로부터 2년 내 또는 인터넷은행 설립일로부터 5년이 경과한 날 중 먼저 도래하는 날

라. 전환비율: 1 대 1

마. 의결권: 무의결권 전환우선주는 의결권을 갖지 않는다.

바. 신주인수권: 인터넷은행의 증자 또는 주식배당이 있는 경우 무의결권 전환우선주에 대한 신주의 배정은 발행주식 총수에 대한 지분비율에 따라 동일한 종류의 무의결권 전환우선주로 한다.

# 인터넷전문은행 특례법상의 대주주 적격성 요건 완화

# 인터넷전문은행 특례법의 제정

- 산업자본에게 명시적으로 은행 소유를 허용하는 인터넷전문은행 특례법 제정
  - 2018.10.16. 제정, 2019.1.17. 시행
  - 이에 따라 기존 은행법상 은행으로 인가를 받은 케이뱅크는 인터넷전문은행 특례법상의 인터넷전문은행으로 새롭게 출범할 수 있는 계기
- KT의 대주주 적격성 결격 사유 부각
  - 공정위: 공공분야 전용회선 사업 입찰 답합을 벌인 통신 3사와 세종텔레콤에 시정명령과 과징금 총 133억2천700만원을 부과하고 KT는 검찰에 고발(2019.4.25.)
  - 이에 따라 인터넷전문은행 대주주 심사는 중단됨

# 인터넷전문은행 특례법 개정

- 시행 1년 후 인터넷전문은행 다시 개정
  - 2020.5.19. 개정 및 즉시 시행
- 핵심 내용
  - 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반과 관련된 요건을 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상의 불공정거래행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지규정 위반과 관련된 요건으로 대주주에 대한 승인요건을 한정
  - 논거: 금융회사와 달리 각종 규제 위반의 가능성에 노출된 산업자본의 특수성을 고려
- 결과: KT의 자회사인 BC카드가 케이뱅크 대주주

# 케이뱅크의 교훈과 정책과제

# 케이뱅크 사태의 교훈

- 본질:
  - 특정 정책 목표를 위해 금융 관련 법, 제도, 관행을 깬다  
그리 무시
  - 과연 내세운 정책 목표가 달성되었는지는 별론
  - 설사 정책 목표가 “고귀”했다고 하더라도, 그 과정과 절차, 수단의 위법성 문제는 비판과 단죄의 대상
- 불법과 편법이 가능했던 근본적 이유
  - 감독기구의 정치적 중립성 부족
  - 관료 조직이 산업정책과 감독정책을 동시에 관장하는 상황에서 산업정책적 요구가 우선
  - 불법과 편법이 쉽게 파고들 수 있는 제도 운영 관행

# 케이뱅크 사태와 정책 과제

- 큰 방향
  - 선부른 금융산업정책의 지양
  - 금융감독 조직의 정치적 중립성 확립
  - 불법, 편법 행위에 대한 엄정한 사후 처벌
- 제도적 논점
  - 형식논리적 주식 보유 규제 => **사실상 지배 규제**
  - 대주주와 한도초과보유주주가 동일하지 않은 상태에서 한도초과보유주주에 대해서만 동태적 심사중
    - => **대주주에 대해서도 동태적 적격성 심사 적용**
  - 주식 보유 한도 산정시에는 특수관계인을 포함하지만, 적격성 심사 시에는 사실상 “본인”에 대해서만 심사
    - => **사실상 지배자를 대주주로 보고 동태적 적격성 심사 적용**