

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 지분을 구성요건을 충족한 경우라고 하더라도 지분을 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, 보유한도 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 한 다른 주요주주들이 이에 따르기로 한다.

은행업 인가 매뉴얼 Q&A (금감원)

6. 권소사업 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 건 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 구성한 '평가위원회'에서 평가항목별로 심사·평가

금융위 법령해석심의회 개최

2015년 제6회 법령해석심의회 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(증선위 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
1. 한도초과보유주주가 금융감독기구의설치등에관한법률 제38조의 규정에 의하여 금융감독원으로부터 검사를 받는 기관(증권투자회사법에 의한 증권투자회사를 제외한다)인 경우	<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

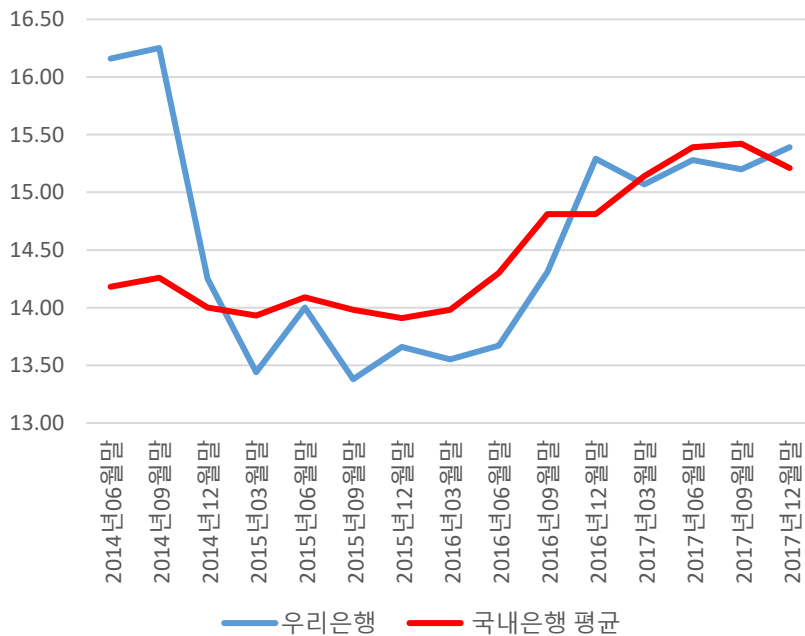
- 이에 대한 구체적 내용은 별첨 1. 법령해석 질의서의 첨부 2 BIS 비율 비교자료를 참고하여 주시기 바랍니다.(끝)

은행법 시행령 삭제 관련

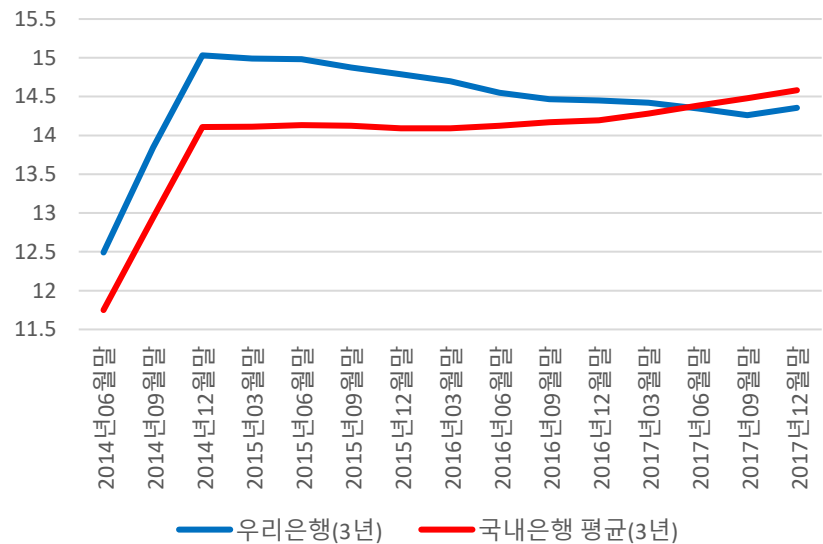
The Problem goes on(From hindsight)

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 은행법 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 갖추 것”은 은행업 인가의 핵심 조건 중 하나
 - 은행법 제8조 제2항 제4호
- 케이뱅크가 현행 은행법상 은행으로 인가를 받았다는 뜻은 **케이뱅크의 “대주주가 충분한 출자능력을 갖추 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 뭡니까? 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 주1	지분율 주2	지분율 주3
(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 특레법의 제정

- 산업자본에게 명시적으로 은행 소유를 허용하는 인터넷전문은행 특레법 제정
 - 2018.10.16. 제정, 2019.1.17. 시행
 - 이에 따라 기존 은행법상 은행으로 인가를 받은 케이뱅크는 인터넷전문은행 특레법상의 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
 - 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**