



제417회국회(임시회)
제1차 정무위원회

은행법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방은행 주식보유한도 완화 등〉
■ 이정문의원 대표발의(의안번호 제2200023호)

2024. 8.

정 무 위 원 회
수석전문위원 최 병 권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견: 지방은행 주식보유한도 완화 등	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이정문의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 5. 30.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

외환위기 이후 금융구조조정에 따라 충청은행('98년), 충북은행('99년) 퇴출 이후 23년간 지방은행 설립인가 사례가 없었으며, 특히 충청권 지방은행 부재로 지역 금융서비스 불균형이 심각한 상황임.

충청 지역 금융경제 낙후에 따른 자본 역외 유출 규모는 전국 1위('20년 충남 역외 유출 규모 23조원)이고, 지역 중소기업과 소상공인에 대한 유동성 공급도 악화되고 있음.

이처럼 지방은행 설립 인가 사례가 없는 것은 지방은행 특성상 지역 주체가 중심이 되어 설립을 주도해야 하지만, 현행법상 동일인 및 비금융주력자의 지방은행 주식 보유를 과도하게 제한(의결권 있는 주식을 총 발행 주식의 100분의 15 이내)하기 때문임.

이에 현행 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 법률」과 동일하

게 지방은행의 비금융주력자 등의 의결권 있는 주식 보유 제한을 총 발행 주식의 100분의 34 이내로 완화하되, 설립 시 필요 자본금을 일반 은행과 같이 1천억원으로 인상하여 지방은행 설립의 현실적인 방안을 모색하고자 함(안 제8조제2항제1호단서, 제15조제1항 및 제16조의2제1항).

Ⅲ. 검토의견: 지방은행 주식보유한도 완화 등

- 개정안은 지방은행 인가요건 중 자본금 요건을 250억원 이상에서 1,000억원 이상으로 상향하고, 동일인 및 비금융주력자의 지방은행 주식 보유 한도를 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 15이내에서 100분의 34이내로 완화하려는 것임(안 제8조제2항, 제15조제1항 및 제16조의2제1항).

현행	개정안
제8조(은행업의 인가) ① (생략) ② 제1항에 따른 은행업 인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 1. 자본금이 1천억원 이상일 것. 다만, 지방은행의 자본금은 250억원 이상으로 할 수 있다. 2. ~ 7. (생략) ③ ~ ⑤ (생략)	제8조(은행업의 인가) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. ----- <단서 삭제> 2. ~ 7. (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제15조(동일인의 주식보유한도 등) ① 동일인은 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 10을 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 제3항 및 제16조의2제3항의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. (생략)	제15조(동일인의 주식보유한도 등) ① ----- ----- -----. ----- ----- -----. 1. (현행과 같음)

현행	개정안
날부터 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니한 자를 포함한다. 이하 제2항에서 같다)는 제15조제1항에도 불구하고 은행의 의결권 있는 발행 주식 총수의 100분의 4(지방은행의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다. ② ~ ⑦ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- -----100분의 34----- -----. ② ~ ⑦ (현행과 같음)

□ 지방은행은 전국을 영업구역으로 하지 않는 은행으로, 전국을 영업단위로 하는 은행(이하 ‘시중은행’)과 구분됨.

○ 당초 지방은행의 영업구역은 1도(道) 1행주의를 원칙으로 설정되어 지방은행이 소재하는 행정구역상 도(道)¹⁾로 제한되었으나, 지방은행 경쟁력 강화 등을 위한 규제 완화를 통해 현재는 영업구역 규제가 상당 부분 축소되었음.²⁾

○ 최근 지방은행이었던 대구은행이 시중은행으로 전환함에 따라 현재 우리나라의 지방은행은 부산은행, 경남은행(이상 BNK금융지주 회사), 전북은행, 광주은행(이상 JB금융지주 회사), 제주은행(신한금융지주 회사) 등 5개가 영업을 하고 있음.

1) 예외적으로, 부산은행은 부산시로 제한됨.

2) 1989년 지방은행의 영업구역을 5개 경제권(수도권, 중부권, 동남권, 서남권, 부산·제주권)으로 광역화하여 동일 경제권내에서 지점을 설치할 수 있게 하였으면 1998년부터는 지방은행의 지점 설치 규제(서울과 광역시에 설치할 수 있는 점포를 일정 수 이내로 제한)를 폐지하여 현재 지방은행의 영업구역은 정관으로 규정하고 있음.

□ 현행법은 은행의 건전한 운영 등을 도모하기 위해 은행업의 인가 요건, 은행 주식의 보유한도 등을 규정하고 있는데, 지역금융의 활성화를 위해 지방은행에 대해서는 시중은행보다 다소 완화된 규제를 적용하고 있음.

○ 은행업 인가 요건인 최저자본금의 경우 시중은행은 자본금 1천억원 이상이나 지방은행은 250억원 이상으로 규정하고 있음.³⁾

○ 또한, 시중은행의 경우 동일인⁴⁾의 주식보유한도는 의결권 있는 발행주식총수의 10% 이내이나 지방은행의 동일인 주식보유한도는 의결권 있는 발행주식 총수의 15% 이내이며,⁵⁾⁶⁾

○ 비금융주력자⁷⁾의 주식보유한도도 시중은행의 경우에는 의결권 있는 발행주식 총수의 4% 이내이나⁸⁾, 지방은행은 의결권 있는

3) <최저자본금 변경 연혁>

시중은행(억) :	(‘50) 1	→ (‘62) 15	→ (‘77) 250	→ (‘91) 1,000
지방은행(억) :		(‘69) 1.5	→ (‘77) 10	→ (‘82) 30 → (‘91) 250
인터넷전문은행(억) :				(‘20) 250

4) 동일인은 본인 및 특수관계인을 말함(법 제2조제8호)

특수관계인은 본인과 특수관계에 있는 자로, 일정한 범위의 친족, 지분보유, 고용, 의결권의 공동행사 등을 요소로 함(시행령 제1조의4제1항)

5) <동일인 주식보유한도를 초과하여 보유할 수 있는 경우>

① 정부 또는 예금보험공사가 은행주식을 보유하는 경우(은행법 제15조제1항제1호)

② 비금융주력자가 아닌 동일인이 금융위원회로부터 한도초과승인을 받아 보유하는 경우(은행법 제15조제3항)

③ 은행지주회사(금융지주회사법 제13조)

6) 동일인(금융주력자, 비금융주력자)이 주식보유한도를 초과하여 은행 주식을 보유하는 경우 한도초과주식에 대해서는 의결권 행사가 제한되며, 지체없이 그 한도에 적합하도록 해야 함. 금융위원회는 동일인이 위법사항 시정 의무 등을 준수하지 않은 경우 6개월 이내의 기간을 정해 한도초과보유주식의 처분을 명할 수 있음.

7) 비금융주력자: 계열회사 중 비금융회사의 자본총액이 전체 자본총액의 25% 이상이거나 비금융회사의 자산총액 합계액이 2조 원 이상 등에 해당하는 산업자본 등(「은행법제3조제9호」)

8) 예외: ① 비금융주력자가 그 한도를 초과하여 보유하려는 은행 주식에 대한 의결권을 행사하지 않는 조건으로 채무건전성 등 시행령으로 정하는 요건을 충족하여 금융위원회의 승인을 받은 경우에는 10%까지

발행주식 총수의 15% 이내임.

□ 한편, 충청은행(1998년)과 충북은행(1999년) 퇴출⁹⁾ 이후 충청권은 지방은행 부재로 지역 소득의 역외유출이 일어나고 있고,¹⁰⁾ 지역 경제규모 대비 여신이 적게 나타나는 등¹¹⁾ 지역 금융서비스 불균형이 심각한 상황어서, 지역 중소기업 및 서민금융 공급 기능 강화를 위해 충청권 지방은행을 설립할 필요성이 있다는 의견이 제기되고 있음.¹²⁾

○ 이를 위해 지방은행 특성상 지역 주체가 중심이 되어 설립을 주도해야 하는데, 현행법상 동일인 및 비금융주력자의 지방은행 주식 보유한도가 제한되어 있어 지방은행 설립이 어렵다는 문제제기가 있음.

□ 이에 개정안은 지역 주체가 중심이 되어 설립을 주도할 수 있도록 지방은행에 적용되는 동일인 및 비금융주력자 주식보유한도 규제를 완화하는 한편, 지방은행에 적용되고 있는 자본금 규정의 예외

주식을 보유할 수 있음(지방은행 제외). ② 일정한 비금융주력자(전환계획 승인을 받은 비금융주력자, 외국인투자촉진법상 외국인 주식보유비율 이내에서 보유하는 비금융주력자, 승인을 받은 기금등)에 대해서는 금융주력자의 주식보유한도를 적용함.

9) 1998년 이후 은행산업 구조조정 과정에서 충청은행은 하나은행에 인수(1998)되고, 충북은행과 강원은행은 조흥은행에 합병(1999)됨.

10) 역외유출(지역내총생산-지역총소득): 충청남도 약 23조원, 충청북도 약 13조원(2019년 통계청 지방계정 확정치) 규모 (충청권 지방은행 설립 효과, 충남연구원, 2022.9.16., 충청권 지방은행 부활을 위한 국회정책토론회 자료집)

11) 충남지역 자금 역외유출율(1-지역여신규모/지역내총생산): 2010년 0.55% → 2020년 0.37% (충청권 지방은행 설립 효과, 충남연구원, 2022.9.16., 충청권 지방은행 부활을 위한 국회정책토론회 자료집)

12) 21대 국회에 제출된 동일한 내용의 은행법 일부개정법률안(의안번호 2116382), 충청권 지방은행 부활을 위한 국회정책토론회 자료집 등

를 삭제하여 시중은행과 자본금 규모를 1천억원으로 통일하려는 것임.

< 은행 유형별 자본금 및 주식보유한도 비교 >

구 분	시중은행	인터넷 전문은행	지방은행 (현행)		지방은행 (개정안)
자본금	1천억원 이상	250억원 이상	250억원 이상		1천억원 이상
동일인의 주식보유한도	100분의 10 미만	100분의 10 미만	100분의 15 미만	⇒	100분의 34 미만
비금융주력자의 주식보유한도	100분의 4 미만	100분의 34 미만	100분의 15 미만		100분의 34 미만

주1. 주식보유한도는 은행의 의결권 있는 발행주식 총수를 기준으로 함.

주2. 일정한 요건 하에서 금융위원회의 승인을 얻어 주식보유한도를 초과하여 보유할 수 있는 경우 등 예외 있음.

□ 지방은행은 관계금융을 통한 신용평가를 통해 지역 중소기업에 효율적으로 자금을 공급하고, 지역 금융소비자에게 질 높은 은행서비스를 제공하는 한편, 지역 균형발전에도 기여하는 역할을 하고 있음.¹³⁾

○ 이에 따라 지방은행이 있는 지역과 없는 지역의 기업과 지역 금융소비자는 상대적으로 중소기업 및 서민금융과 금융서비스에서 소외되고 있음.¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾ 따라서 지방은행에 대한 규제를 시중은행

13) 이병운(2023), 지방은행은 필요한가?: 지방은행의 역할, 필요성, 정책과제., 한국금융연구원

14) 지역 내 금융기관(은행, 지방은행) 점포 비율(지역내점포수/전체점포수): 서울 32.5%, 부산 8.4%, 대구 5.5%, 인천 4.1%, 광주 2.9%, 경기 16.9%, 전북 2.8%, 전남 2.0%, 경북 3.2%, 경남 4.4%, 충북 1.6%, 충남 2.0%, 대전 2.4%, 제주 1.1%(2020년말 기준)

15) 2019년 기준 업체 1곳 당 평균 대출액은 지방은행이 있는 지역의 중소기업이 1억 8,519만원, 지방은행

보다 완화하여 지방은행의 설립을 촉진함으로써 지역금융을 활성화시키려는 개정안의 입법 취지에는 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

□ 다만, 납입자본금 모집 등을 수월하게 하여 지방은행의 설립을 촉진할 필요성과 함께 개정안이 완화하고 있는 동일인 및 비금융주력자 주식보유한도 규제의 목적¹⁷⁾ 및 제도 현황 등을 고려한 논의가 필요한 것으로 보임.

□ 첫째, 동일인 주식보유한도는 대주주의 사금고화 방지 및 공정경쟁 등을 위해 도입된 제도로, 지방은행에 대해서는 시중은행에 비해 이미 상향된 한도를 적용하고 있을 뿐 아니라, 금융위원회의 승인을 얻어 보유한도를 초과한 주식 보유가 제도적으로 가능¹⁸⁾하다는 점을 고려할 필요가 있음.

○ 동일인 주식보유한도는 시중은행의 경우 1982년 이후부터 적용하였고, 지방은행은 지역경제 개발자금의 원활한 지원 등을 위해 적용대상에서 제외하였으나 1994년 「은행법」을 개정하여 지방

이 없는 지역의 중소기업이 1억 2,731만원 수준으로 나타남(출처: 이투데이, 지역민 공간 살펴라-지방銀 유무에 대출 최대 1.6억 차이(2021-09-28)).

16) 2018년 기준 주요 시도별 기업대출금 업체 당 규모를 살펴보면 규모순으로 1위부터 6위까지는 당시 지방은행이 있던 지역인 부산(2.2억원), 대구(2.1억원), 경남(1.7억원), 광주(1.6억원), 제주(1.3억원), 전북(1.2억원) 순으로 나타났고, 그 다음 순위인 충남(1.2억원)은 지방은행이 없는 지역이었음(방만기, '지방은행, 왜 필요한가?', 충남연구원 세미나 자료).

17) 지방은행도 시중은행과 마찬가지로 대주주의 사금고화, 공정 경쟁 저해 우려 등에 따라 '92년 동 규제를 도입

18) 인터넷은행의 동일인 주식보유한도도 10%이나, 카카오뱅크, 케이뱅크, 토스뱅크 등은 금융위원회의 승인을 얻어 동일인이 10%를 초과하는 주식을 보유하고 있음.

은행에 대해서도 적용하되, 지역은행의 특성을 고려하여 시중은행(10%)에 비해 상향된 한도(15%)를 적용하고 있음.

○ 또한, 현행법상 상향된 한도가 필요한 경우 금융위원회의 승인을 얻어 지방은행 주식 보유한도(15%)를 초과하여 주식을 보유할 수 있으므로 법률상 주식보유한도를 상향하지 않더라도 지역 주체 중심의 지방은행 설립이 불가능한 것은 아님.¹⁹⁾²⁰⁾

- 참고로, 현재 5개의 지방은행은 「금융지주회사법」²¹⁾에 따라 별도의 초과 보유 승인이 필요없는 은행(지방은행) 지주회사가 지분 대부분을 보유하고 있음.²²⁾

□ 둘째, 비금융주력자의 주식보유한도는 산업자본의 은행 소유를 제한하여 은행이 산업자본의 자금조달창구로 전락하게 될 위험을 방지하기 위해 도입('92년)된 제도로, 지방은행에 대한 비금융주력자

19) 「은행법」

제15조(동일인의 주식보유한도 등) ③ 제1항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 동일인은 다음 각 호의 구분에 따른 한도를 각각 초과할 때마다 금융위원회의 승인을 받아 은행의 주식을 보유할 수 있다. 다만, 금융위원회는 은행업의 효율성과 건전성에 기여할 가능성, 해당 은행 주주의 보유지분 분포 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에만 각 호에서 정한 한도 외에 따로 구체적인 보유한도를 정하여 승인할 수 있으며, 동일인이 그 승인받은 한도를 초과하여 주식을 보유하려는 경우에는 다시 금융위원회의 승인을 받아야 한다.

1. 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정한 한도(지방은행의 경우에는 제1항제2호에서 정한 한도)
2. 해당 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 25
3. 해당 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 33

20) 인터넷전문은행의 경우에도 비금융주력자의 주식보유한도에는 특례(34%)를 두고 있으나 동일인 주식보유한도에 대해서는 특례를 두고 있지 않아 10%를 초과하는 동일인의 지분보유에 대해서는 적격성심사 등을 거쳐 승인을 받음.

21) 「금융지주회사법」

제13조(은행지주회사에 대한 특례) 은행지주회사는 「은행법」 제15조제1항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10을 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 있다.

22) 부산은행·경남은행: BNK금융지주(100%), 광주은행·전북은행: JB금융지주(100%), 제주은행: 신한금융지주(75.31%) (2024. 6월말 기준)

의 주식보유한도를 상향하는 것은 은산분리원칙 완화하여 산업자본의 추가 유입을 도모할 필요성과 그 부작용 등을 고려하여 논의할 필요가 있음.

- 개정안은 인터넷전문은행과 같이 비금융주력자의 주식보유한도를 34%로 완화하고 있는데, 인터넷전문은행의 경우 ICT 기업 진입을 통한 혁신 촉진이라는 정책적 방향성을 고려하여 규제를 일부 완화하되, 부작용을 방지하기 위한 여러 보완장치를 마련하고 있음.

< 인터넷전문은행에 적용되는 제한사항(인터넷전문은행법) >

- (비금융주력자 범위 제한) 주식보유한도 특례가 적용되는 비금융주력자를 정보통신업(ICT) 영위 회사 등으로 제한(§5)
- (업무범위 제한) 대면영업(지점설치 등) 제한(§2), 대기업 신용공여 금지(§6), 동일차주 등에 대한 신용공여 제한(§7)
- (대주주 영향력 제한) 대주주 신용공여 금지(§8), 대주주가 발행한 지분증권 취득 금지(§9), 대주주의 부당한 영향력 행사 금지(§10)

- 따라서 지방은행의 경우 시중은행에 비해 이미 상향된 비금융주력자 주식보유한도를 적용하고 있음에도 불구하고 지방은행에 대해 추가적으로 산업자본 유입을 허용할 특수한 필요성이 인정되는지 여부와 은산분리 원칙 완화시 이에 따른 부작용에 대응하기 위한 보완책 등에 대한 추가적인 논의가 필요한 것으로 보임.

□ 셋째, 개정안이 지방은행의 동일 및 비금융주력자의 의결권 있는 주식 보유 제한을 완화하는 대신 최저자본금을 현행 250억원에서 1,000억원으로 상향하는 것은 지방은행 설립 조건의 완화로 인해 발생할 수 있는 문제를 예방하기 위해 은행의 건전성을 강화하기 위한 조치로 보이나, 그 실효성은 크지 않은 것으로 보임.

○ 현재도 은행 설립을 위한 정량적 요건(최저자본금 등)을 충족한다고 하더라도 실제로는 사업계획 등을 검토하여 충분한 자본금 등을 갖춘 경우에만 인가를 받을 수 있기 때문임.²³⁾

○ 또한, 지방은행으로서 지속가능한 경쟁력을 갖추기 위해 현재 거론되고 있는 지방은행 설립시 필요 자본금 규모가 3,000억원에서 7,000억원 내외이고,²⁴⁾ 6개 지방은행의 평균 납입자본금이 약 5,000억원 수준²⁵⁾이라는 점에서 최저자본금을 상향한다고 하더라도 지방은행 설립시 건전성을 더 강화하는 조치로 보기는 어려운 측면이 있음.

○ 이와 관련하여 금융위원회는 최저자본금의 상향은 금융시장 불안정성 증대 등에 대비한 건전성 확보 필요성, 시중은행과 지방은행간 형평성 등을 은행업 인가체계 전반을 종합적으로 고려하

23) 최저자본금이 250억원이 인터넷전문은행의 경우에도 설립 인가 당시 자본금은 2500억원을 상회하였음.
케이뱅크 2,500억, 카카오뱅크 3,000억, 토스뱅크 2,500억

24) 충청권 지방은행 설립 효과, 충남연구원, 2022.9.16., 충청권 지방은행 부활을 위한 국회정책토론회 자료집

25) 2023년 초 기준으로, 대구은행을 포함하고 있음.

여야 결정해야 한다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5104
