

## 금융의 공공성 확보 방안

이동호(정책연구실장, 경제학박사)

2008년 리먼브라더스 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기는 지난 30년간 이른바 신자유주의, 시장만능주의가 득세하면서 나타난 금융자본주의의 한계를 명확히 드러낸 사건이었음. MB정부는 금융규제가 강화되는 세계적 조류에 역행하여 금융공기업의 민영화를 통해 메가뱅크를 육성하고 자본시장법의 개정을 통해 투자은행과 헤지펀드와 같은 투기적이고 위험한 금융활동을 조장하는 정책을 펴고 있음. 선진 각국에서는 금융기관의 활동이 공공적 이익을 저해하지 않도록 혹은 국민경제의 안정과 발전에 함목적으로 기여할 수 있도록 다양한 규제 혹은 안전장치를 마련하고 있음. 금융의 공공성 확보를 위하여 1) 금융산업에 대한 소유규제 강화 2) 한국형 지역재투자법 제정 3) 금융소비자보호 강화 등을 검토할 필요가 있음

### I. 금융산업의 환경변화

#### 1. 글로벌 금융위기 이후의 금융패러다임의 변화

- 2008년 리먼브라더스 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기는 지난 30년간 이른바 신자유주의, 시장만능주의가 득세하면서 나타난 금융자본주의의 한계를 명확히 드러낸 사건이었음
  - 투기적 금융자본의 일부 무국적, 단기적 성향은 각국 경제에 거품을 조장하고 금융시장의 공정성과 금융시스템의 안정성을 훼손하며 경제주권을 위협해 왔기 때문임
- 월가시위는 탐욕적 금융자본주의가 위기에 봉착했다는 사실을 확인시켜 주었음
  - 금융시장의 붕괴를 막기 위해 미국 정부가 약 7000억 달러의 구제금융을 쏟아 부은 와중에도 거액의 연봉과 퇴직금을 챙긴 대형 금융회사의 CEO들은 탐욕의 상징이 되기에 충분했음
  - 이는 2010년 대형 금융회사에 대한 규제를 강화하는 것 등을 주요 내용으로 하는 미국 「금융개혁법」(Dodd-Frank Wall Street Reform, Consumer Protection Act) 제정의 배경이 됨

## II. 국내 금융산업의 현주소

### 1. 은행산업의 실질적 외국인 지배 심화

- 국내 증시에 상장돼 있는 주요 은행계 금융지주사와 시중은행들의 외국인 지분율이 60%대를 돌파했음
- 하나금융지주 65.06%, 신한금융지주 61.84%, KB금융지주 65.01% 등 거의 모든 은행은 외국인자본에 장악되었음(2012. 8. 10일 현재)
  - 공적자금을 투입한 우리금융지주만이 23.34%를 외국인이 소유하고 있음

<표 1> 주요 금융회사 외국인 지분율

은행	외국인 지분율
신한금융지주	61.84%
KB금융지주	63.52%
하나금융지주	65.06%
우리금융지주	23.34%

자료: 한국거래소, 2012. 8월 10일

### 2. 국내 은행권 고배당 : 국부유출 논란

- 외국인 배당금이 3년 새 7배로 늘어났음
- 4대 금융지주와 기업·외환은행의 2011년 외국인 주주 배당금 총액은 1조 4454억원으로 나타남(재벌닷컴)
  - 문제는 외국인 배당액이 해마다 큰 폭으로 오른다는 점임. 2008년 2112억원에서 지난해 1조 4454억원으로 3년만에 7배 정도 늘었음

<표 2> 4대금융지주·기업·외환은행 외국인 배당금 추이(단위: 억원)

2008	2009	2010	2011
2112	6096	1조 3420	1조 4454

자료: 재벌닷컴

- 외국계 은행의 고배당은 국부유출 논란으로 번지고 있음
  - 국내 은행, 금융지주사들의 외국인 지분율이 절반을 넘고, 배당성향이 높다보니 외국인 주주들의 요구로 더 많은 배당을 해야 하는 악순환에 빠져 있는 상황임
  - 이는 배당의 절반 이상이 해외로 송금됨을 의미함. 결국 국민들로부터 높은 대출이자와 수수료로 천문학적 수익을 올리고 있는 은행들이 국내에서 벌어들인 돈을 해외에 송금하는 것이 2012년 대한민국 은행의 주요 업무임

### 3. 과도한 안정성·수익성 위주의 경영

- 외국자본의 국내 은행업 진출은 은행 산업 내 리스크 관리에 기초한 수익성 중시 경영을 정착시켰음
  - 대표적인 예가 리스크가 적은 우량 중소기업에 대출 집중, 부동산 투기를 부추긴 주택 담보대출 영업 등임
  - 이러한 은행들의 수익성 중시경영은 지방, 중소기업, 서민 금융을 위축시키는 등 공익성을 도외시하고 있음
    - 한국경제는 현재 저소득층과 중소기업, 지방경제에 대한 금융기관의 대출과 투자 회피가 뚜렷해지고 있고, 이것이 양극화의 위험을 극대화시키고 있음

### Ⅲ. MB 정부의 금융정책 및 평가

- 외환위기 이후 금융시스템의 건전성을 위한 일련의 대폭적인 구조개혁에도 불구하고 최근 미국발 금융위기와 관련한 우리나라의 대외 취약성은 금융시스템의 구조개혁의 방향과 내용에 대한 반성의 계기가 되고 있음
  - 특히 미국의 서브프라임 모기지에 대한 손실노출이 적었을 뿐만 아니라 상당한 양의 외환보유고에도 불구하고 겪어야 했던 심각한 혼란은 외환위기 이후 진행된 일련의 구조조정 과정이 성공적이지 못함을 반증함
- 최근의 글로벌 금융위기 이후 세계적 차원에서 뿐만 아니라 각국 차원에서도 새로운 금융질서를 위한 금융규제 개혁 과정에서 MB정부는 오히려 금융규제가 강화되는 세계적 조류에 역행하고 있음
  - 예를 들어 서브프라임 발 금융위기의 원인이자 위기를 과급시킨 대형복합금융기관에 대한 규제를 강화함으로써 금융기관의 위험한 행동과 ‘이윤의 사유화와 손실의 사회화’를 억제하기 위한 규제개혁 흐름에 반하여
    - MB정부는 금융공기업의 민영화를 통해 메가뱅크를 육성하고 자본시장법의 개정을 통해 투자은행과 헤지펀드와 같은 투기적이고 위험한 금융활동을 조장하는 정책을 펴고 있음
    - 특히 합병 등을 통한 대형화 전략은 원인과 결과를 혼동하는 대표적으로 잘못된 정책, 즉 경쟁력 있는 은행은 대형화될 수 있지만 대형금융기관이 저절로 경쟁력을 갖는다는 보장은 없음

## IV. 금융공공성 관련 외국사례

### 1. 금융공공성 확보를 위한 선진 각국의 대응

- 선진 각국에서는 금융기관의 활동이 공공적 이익을 저해하지 않도록 혹은 국민경제의 안정과 발전에 합목적적으로 기여할 수 있도록 다양한 규제 혹은 안전장치를 마련하고 있음
- 선진 각국에서는 금융 공공성 규제가 두루 관찰됨
  - 영국은 2000년 통합금융법(PSMA)에서 금융소비자 보호를 위한 다양한 규제를 담아냈고, 미국은 일찍이 1977년에 지역재투자법(CRA)를 도입해 금융의 지역 공헌을 중요한 평가대상으로 규정했음

#### 1) 원활한 자금순환 유도장치

- 지방금융/중소기업금융/서민금융 활성화를 위한 두가지 접근방식
- 민영화된 은행과 별도로 특화된 국책 금융기관 설립
  - 국책지방은행에 의한 지방금융/중소기업금융 활성화
  - \* 독일에는 지방정부가 주주로서 참여하는 스파카센이라는 저축은행이 마치 거미줄처럼 전국에 펼쳐져 있고, 스페인에도 지방정부가 출자한 카이샤라는 저축은행이 자산규모에서 상업은행을 압도할 정도로 발전되어 있음
- 민영화된 은행을 상대로 바람직한 행동 유도를 위한 특별법 제정
  - 미국은 은행의 지역사회 공헌을 유도하기 위해 “지역재투자법”(Community Reinvestment Act) 시행('77년)
  - 감독당국은 CRA 실적을 평가, 동 평가등급을 인수·합병, 지점설치 등 인허가시 심사요건으로 활용
  - 감독당국 및 개별은행은 CRA 등급, 지역사회 공헌실적을 일반에 공시

#### 2) 광범위한 금융소비자 보호조치

- 미국은 금융위기 이후 금융감독체계 개혁방안의 일환으로 소비자금융보호청(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)을 신설
- 금융소비자보호청의 내용은 (1)금융소비자들이 합리적으로 금융상품을 구매할 수 있도록 필요한 정보를 제공하고, (2)금융시장에서의 불공정, 기망, 차별, 남용행위로부터 금융소비자를 보호하며, (3)금융시장이 공정하고 효율적으로 운영됨으로써 지속적인 성장

과 혁신을 달성할 수 있도록 하고, (4)그동안 금융시장에서 소외되었던 사람들에 대한 금융 접근성을 높이는 것임

## V. 금융공공성 확립을 위한 정책대안

### □ 금융산업에 대한 소유규제 강화

- 외국인 소유 지분 한도 설정 및 상장폐지 제한하는 방안 검토
  - 씨티은행, SC은행은 은행을 인수하자마자 상장폐지 했음. 그 이유는 각종 불법행위나 과도한 주주배당 실시 등 외부로부터의 경영감시에서 자유롭기 위해서임
- 금산분리 강화
  - 산업자본의 의결권 있는 주식 취득한도를 9%에서 4%로 낮추고, 사모펀드(PEF)의 은행 소유지배 제한
  - 재벌이 금융계열사를 통해 경제력집중이나 계열회사에 대한 부당지원 등의 수단으로 악용하지 못하게 '계열분리청구제도' 도입 검토

### □ 한국형 지역재투자법 제정

- 미국의 지역재투자법(Community Reinvestment Act)을 벤치마킹 하여 은행들이 전체 대출의 일정비율 이상을 중소기업·서민 및 지역개발을 위해 대출하게 하는 방안 검토
  - 기업의 자유로운 이윤 추구하고 활동을 완벽히 보장한다는 미국에서도 은행만은 공공성 확보를 위해 따로 연방법 규정을 두고 있음

### □ 금융소비자보호 강화

- 정부는 금융감독원 내에 금융소비자보호원을 설치하는 방식으로 금융소비자보호 전담기구를 마련하려고 함
  - 그러나 현행 금융감독체계의 금융소비자보호 역할에 대한 반성에서 나온 금융소비자보호원이 독립적으로 그 역할을 할 것이라고 기대하기는 어려움
- 금융위 금감원으로부터 예산·인사가 분리된 금융소비자보호기구의 설립
  - 금융소비자보호기능은 별도의 기구를 설립하여 담당하도록 함이 타당하다고 판단되나
  - 지금 당장 정부조직의 개편까지를 고려한 금융소비자보호기구 설치의 현실성이 떨어지므로, 금융위원회 산하에 금융감독원과 대등한 입장에서 금융소비자보호를 전담하는 금융소비자보호기구 설립을 차선책으로 고려할 수 있음
  - 다만, 금융소비자보호기구 수장의 임명과 예산은 금융위원회 또는 금융감독원과 분리토록 해야 할 것임