

토론문

이태규 한국경제연구원 연구위원

1. 전반적 의견

언젠가부터 금융혁신, 금융규제개혁 등 금융산업 경쟁력을 위한 화두는 점점 사라지고 금융건전성, 포용적 금융 등 금융의 공공적 성격을 강조하는 화두는 점점 증가하고 있다. 금융의 산업적 성격과 공공적 성격 모두 중요하므로 만약 어느 한 쪽으로 치우칠 경우 국민경제에서 금융의 역할이 제대로 수행된다고 보기 어렵다. 그런 측면에서 윤창현 교수님의 문제의식에 동의한다. 실제 우리나라 금융산업 경쟁력의 개선은 지지부진한 상태이다. 물론 WEF 경쟁력 순위처럼 아프리카보다 못 하다는 평가는 과장된 평가이지만 우리나라 제조업 경쟁력에 비해서는 상당히 부족하다는 평가는 타당하다. 경제발전 과정에서 제조업 경쟁력은 선진국 대열에 올라섰지만 금융부문의 경쟁력은 여전히 정체되어 있는 상황이다. 2014년 전경련은 외국계 금융사들을 대상으로 '한국 금융의 경쟁력 현황 및 개선과제'를 설문 조사한 바가 있다. 이 설문에서 홍콩, 싱가포르 등 금융선진국을 100점으로 할 때 한국 금융산업의 경쟁력 수준을 67.5점 정도로 낙제에 가까운 수준으로 평가되었다. 또한 외국금융사들은 한국 금융산업의 최대 문제점으로 '과도한 규제 및 정부의 과도한 개입'을 들었다.

또한 국제경쟁력은 차치하더라도 우리나라 금융산업은 국내경제에서 차지하는 비중과 일자리 창출 기여도에서도 긍정적 평가를 받지 못하고 있다. GDP 대비 금융보험업 비중은 최근 10여 년 동안 5~6% 사이에서 정체되어 있고 전체 산업 중 종사자 비중은 지속적으로 하락하여 2006년 4%에서 2016년 3.4%까지 하락하였다. IT기술의 발달, 비대면 금융업무의 확대 등으로 개별 금융기관의 고용인원이 줄어드는 것은 추세이기는 하나 진입장벽 등으로 인해 새로운 플레이어가 산업에 진입하기 어려우니 금융보험업의 고용 비중이 줄어들고 있는 것이다.

이 같은 금융산업에 대한 진단을 바탕으로 한다면 금융산업 경쟁력에 대한 논의가 금융건전성 논의에 비해 활성화되지 않고 있는 것이 아쉬운 상황이다. 금융회사 지배구조에 대한 논의도 기본적으로 금융건전성에 관한 논의이다. '금융회사의 지배구조에 관한 법률'(금융사지배구조법)은 동 법의 목적으로 "금융회사의 건전한 경영과 금융시장의 안정성을 기하고, 예금자, 투자자, 보험계약자, 그 밖의 금융소비자를 보호하는 것을 목적으로 한다"(제1조)고 명시하고 있어 금융건전성을 위한 법률임을 분명히 하고 있다. 또한 동 법은 금융업종

별 특성을 고려치 않고 모든 금융기관에 대해 동일하게 적용되는 지배구조 관련 규제법이다. 금융업종별 성격에 따라 경제전체에 미치는 시스템리스크가 다르고 그동안 업종별 발전과정에 따라 업종별 지배구조의 성격도 다르다. 하지만 금융사지배구조법은 소유가 분산되어 주인-대리인 문제가 상대적으로 심각한 은행을 염두에 두고 만든 법이므로 은행 외 타 금융권 입장에서는 규제의 강도가 강하다. 지배구조와 관련하여 논란이 되었던 근래의 사례들은 대부분 은행권(은행지주회사)에서 발생하였고 이에 대한 정책적 대응으로 지배구조 규제를 강화하다보니 (주인-대리인 문제가 상대적으로 덜한) 타 금융업권의 입장에서는 경영의 자율성 침해의 소지가 있는 것이다. 금융당국은 동 법이 모든 금융업에 공통적으로 적용될 만한 기본원칙만을 제시한다는 입장이지만 일단 법이 만들어진 후에는 점차 강화되는 추세를 감안한다면 동 법과 같은 통합법이 가지는 문제점은 점차 두드러질 수 있다고 판단된다. 그러므로 금융회사 지배구조 규제를 강화할 때는 ‘기업자유’의 본질적 부분이 훼손되지 않도록 신중하게 추진해야 한다. 또한 특정 금융기관에서 특정 문제가 불거졌을 때 모든 금융업에 일률적으로 미치는 지배구조법을 손대기 전에 개별 금융법에서 대안을 마련할 수 있는지를 사전에 검토하는 것이 필요하다. 그리고 금융감독의 실패를 지배구조의 실패로 돌려 금융회사의 자율성을 규제하지 않도록 주의해야 할 것이다.

2. 세부 의견

(1) 은산 분리

은산분리 논쟁은 이제 과학(논리와 실증)의 영역이 아니라 신념(belief)의 영역에 속한다고 느낄 만큼 해묵은 논쟁이 되었다. 사실 은산결합으로 나타날 수 있는 문제점의 거의 대부분은 ‘대주주의 도덕적 해이’ 또는 은산결합뿐만 아니라 (금융업 내) ‘이종업종 간 결합’으로 나타날 수 있는 문제이다. 즉 굳이 산업자본에만 특정되는 문제가 아니라는 것이다. 과거에는 은행을 소유할 수 있는 자본이 대기업집단밖에 없었기 때문에 은산결합으로 인한 경제력집중의 문제도 중요한 반대논리였다. 물론 이 논리도 문제가 있지만(‘경제력집중’이 가지는 개념적 문제) IT기업의 인터넷뱅크는 경제력집중의 문제도 아니다. 결국 인터넷뱅크에 대한 은산분리 유지는 ‘원칙을 훼손’할 수 없다거나 애초에 인터넷뱅크 허가에 절차적 문제가 있다는 논리로 귀결된다.

주지하다시피 우리나라 은행산업의 시장집중도는 높다. 시장집중도가 높다고 해서 반드시 경쟁도가 낮다고 평가할 수는 없지만 일반적으로는 우리나라

은행들은 높은 진입장벽 속에 안주하면서 독점적 이익을 누린다는 인식을 많이 가지고 있다. 따라서 은행은 독점적 이익을 공공적 서비스를 통해 사회와 공유해야 한다는 여론이 강하고 이는 각종 수수료 등 은행이 제공하는 상품의 가격 인하 요구로 이어진다. 이 같은 여론에 금융당국은 응하기 마련이고 은행은 정부의 가격통제에 순응할 수밖에 없는 상황이 된다. 자유로운 시장경제체제 하에서는 결코 바람직한 현상이라 할 수 없다. 따라서 은행산업에 새로운 플레이어의 출현은 이 같은 인식을 바꿀 수 있는 계기가 될 수 있다. 물론 경쟁 활성화로 인해 소비자는 보다 다양하고 높은 수준의 금융서비스를 낮은 가격에 향유할 수 있는 기회가 확대될 것이다.

(2) 금융회사 CEO 연임

기본적으로 금융회사 CEO 연임 자체가 문제가 되어서는 곤란하다. 외국의 경우 장기재직 금융 CEO가 수두룩한 상황임을 감안하면 오히려 단임이 대세가 되는 것이 경영의 장기적 성과 창출이라는 측면에서 부정적 현상이라 할 수 있다. 문제는 소유가 분산된 금융회사에서 기존의 CEO가 제왕적 권한을 (부당하게) 행사하여 자신의 연임을 만들어내는 사례가 될 것이다. 기본적으로 CEO의 선출에는 주주의 의사가 정확하게 반영되어야 한다. 따라서 ‘임원후보 추천위원회’에서 CEO 추천에 관한 과정과 제반 자료들이 주주들에게 충분히 제공되어져야 할 것이다. 이 같은 정보제공이 충분히 이루어진 상태에서 주주들이 추천된 CEO를 승인한다면 이를 문제 삼을 필요가 없다. 주주에 대한 충분한 정보 제공이 제도적으로 확보되지 않고 있다면 이에 대한 개선이 필요할 것이다. ‘임원후보추천위원회’를 구성하는 사외이사의 독립성은 제도적으로 단번에 확보되기는 어려운 문제이다. 사외이사의 독립성 확보를 위해 해당 금융회사의 사외이사 선정의 자율성을 침해하면서까지 제도를 강제할 필요가 있는지는 의문이다. 고동원 교수님이 제안한 ‘사외이사후보추천관리기관’의 운영은 그 자체적으로 사외이사 후보군 선정에 있어 정부의 개입, 관리기관에 대한 금융회사의 영향력 배제의 어려움 등 다른 문제를 야기할 소지도 많다.

(3) 근로자추천이사제 도입

근로자추천이사제의 기본모델은 독일의 사례에 기초하고 있다. 하지만 이해관계자 자본주의 또는 코포러티즘(corporatism)을 기반으로 발달한 독일의 역사적 경험을 무시하고 주주자본주의를 지향하는 우리나라에 근로자추천이사제를 도입하는 것은 문제가 있다. 특히 우리나라의 노동법은 매우 강한 수준의 근로자보호를 자랑한다. 상대적으로 높은 임금을 받고 있는 금융권에서 근로자추천

이사제가 시행될 경우 우리나라 노동시장의 고질적 문제인 ‘이중노동시장’ 문제는 더욱 심각해질 것이다. 또한 협력적 노사관계가 정립되지 않은 우리나라 현실에서 근로자추천이사제가 금융회사의 경영효율과 주주가치 제고에 도움이 되리라고 쉽게 예상되지 않는다. 경영진에 대한 견제 역할 수행이라는 긍정적 측면을 주장하지만 소유가 분산된 금융회사에서는 경영진과 노조 간의 밀착을 야기할 가능성도 있다. 이 같은 현상은 많은 공기업의 사례에서 경험한 바가 있다. 한편 독일의 노동이사제는 공동결정제도라는 법률에 근거하고 있고 이 법 또한 사회적 합의의 결과이다. 우리나라의 경우도 본 제도의 도입 이전에 사회적 합의가 우선되어야 할 것이다.

(4) 기타

스튜어드쉽 코드는 기본적으로 연성규제이나 사실상 이를 강행규정화하고 있는데 문제가 있다. 스튜어드쉽 코드의 확산에 정부가 나서고 있고 많은 기관투자자들에게 위탁을 주고 있는 국민연금이 적극적으로 나서고 있어 스튜어드쉽 코드는 이제 연성규제가 아니라 경성규제화될 가능성이 크다. 보다 본질적인 문제는 국민연금 기금운용본부의 정치적 독립성이 제도적으로 확보되지 않은 상태에서 스튜어드쉽 코드의 경성규제화이다. 스튜어드쉽 코드의 이름으로 국민연금의 의결권이 정치적 동기에 의해 활용되고 이것이 기관투자자들의 의사결정에까지 영향을 미치는 상황이 올 수 있으며 이는 결국 주주가치를 훼손할 수 있는 것이다. 따라서 스튜어드쉽 코드의 활성화와 동시에 국민연금의 정치적 독립성도 동시에 추진되어야 기업이 가지는 우려를 해소할 수 있을 것이다.

대주주 적격성 강화에 경우 심사의 실익이 없는 단순한 주주보다는 ‘실질적 영향’을 가진 대(주요)주주로 심사를 확대, 강화한다는 방향에 대해서는 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 현실과 부합하지 않는 특수관계인 규정이 개선이 되어야 선의의 피해자가 생기는 것을 막을 수 있다. 정부가 추진 중인 개정안에서는 ‘최다 출자자의 특수관계인’까지 대주주 적격성 심사를 확대한다고 하지만 ‘특수관계인’의 경우 혈족의 경우 6촌까지 적용되므로 이는 선의의 피해자를 발생시킬 수 있다. 현대인의 생활 속에서 6촌은 그리 가깝지도 않고 경제적 이익을 공유하는 경우가 많지 않다. 따라서 단순히 최다 출자자의 6촌이라고 해서 심사의 대상이 되는 것은 불합리하다. 여러 경제법령에서 사용되는 ‘특수관계인’의 범위에 대해서는 개선의 필요성이 있다는 지적이 이미 여러 번 제기된 적이 있다는 점을 상기할 필요가 있다.