금융개혁·금융규제의 정치경제

2021.4.14.

전성인
(홍익대 경제학부)

목 차

- 어떤 방식으로 접근할 것인가?
  - 경험적, 귀납적 접근: 다양한 사례의 수집과 분석
- 금융 스캔들의 제 유형
  - 개혁 논점의 제기 자체를 봉쇄
  - 관련 논점의 왜곡
  - 엉뚱한 정책 목표 제창
  - 악마는 디테일에 있다.
- 어떻게 해결할 것인가?
  - Why? (개혁 지체 및 왜곡의 원인)
  - What?
  - How?
  - Who?

어떤 방식으로 접근할 것인가?

- Player 중심의 분석
  - 정치권, 재벌, 관료, 언론, 금융회사, 금융소비자,
  - 장점: 갈등 구조 분석에 유리
  - 단점: Good guy 와 Bad guy 에 대한 선입견 때문에 orderly discussion 어려울 수도
- Case 중심의 분석
  - 주요 금융 스캔들에 대한 귀납적 분석
  - 장점: 선입견을 줄이고 문제 그 자체를 검토
  - 단점: 다양한 사례 검토 시 underlying structure 파악의 어려움

=> 이번 토론회에서는 Case 중심 문제제기를 선택

금융 스캔들의 제 유형

1. 개혁 논점의 제기 자체를 봉쇄

"금융위 해체" 주장한 발표, KDI 세미나서 돌연 취소

국책연구기관 KDI, 22일 정책세미나
"금융위 해체" 전성인 교수 발제 취소
KDI 측 "특정 인사의 경질 등 표현에 수정 요구했지만 받아들여지지 않아"

등록 2018-11-22 오후 4:50:18
수정 2018-11-22 오후 4:52:34

가 가

김정남 기자

N 기자구독

스크랩
URL복사

최정표 한국개발연구원(KDI) 원장이 22일 오후 서울 중구 예금보험공사 본사에서 열린 '경제 패러다임 전환과 한국경제의 미래' 세미나에서 개회사를 하고 있다. 사진=KDI 제공

삭제 요구 받았던 내용

액션 플랜의 시간적 흐름(1)

D day: 금융위원회 부위원장 겸 증권선물위원장 경질 후 민간 개혁인사로 후임 임명

- 국회 청문회 불필요
- 금융위 인사권 실질적 장악
- 증선위 장악
- 금융위 참여

D~ (D+k): 금융위원장 사임, 금융위 및 증선위 상임위원 중 관료 직무 정지

- 민간 인사로 구성된 금융위, 증선위 출범
- 결원은 추후 임명
- 금융위원장 직무는 부위원장이 잠정 대행

2. 논점의 왜곡과 뭉개기

금산법 제24조 개정 파동(1)

- 금산법 제24조 제정 배경:
  - 1993년 이후 삼성생명의 기아 자동차 주식 매집
- 최초 적용 사례(98년):
  - LG카드, 충북은행, 삼성생명
- 삼성 그룹의 문제
  - 법 제정 이전: 삼성생명의 삼성전자 주식 취득
  - 법 제정 이후: 삼성카드의 에버랜드 주식 취득
- 왜곡과 뭉개기
  - 왜곡: 소유 규제를 의결권 규제로 변환
  - 뭉개기: “우등생이 다리 쫌 떨었기로소니…”

금산법 제24조 개정 파동(2)

- 전개
  - 2005.7.5. 국무회의에서 이정우 정책기획위원장과 한덕수 부총리간 설전
  - 개정안 의결 보류하고 박영선 의원안 기초로 처리
- 귀결
  - 이정우 위원장 경질 => 김병준 위원장 등장
  - 삼성만을 위한 맞춤형 부칙 신설로 면죄부
  - 삼성카드의 에버랜드 지분은 매각
  - 삼성생명의 전자 지분은 의결권 규제로 대체
- 막후 진행
  - 삼성카드가 법무법인 우현에 의뢰한 법률검토 의견서를 재경부로 보내고, 재경부가 이를 금감위로 팩스(2004.11.1)

  => 국감에서 박영선 의원이 공개 후 한덕수 부총리 사과 (2005.10.5.)

503-xxxx 과천 재경부 팩스 번호

금산법 제24조 개정 파동(3)

- 제정 시 부칙 제3조<법률 제5257호, 1997. 1. 13.>
  - 제3조 (다른 기업의 주식소유한도에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 금융기관이 **그 설립근거가 되는 법률에 의하여 인가·승인등을 얻어 다른 회사의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 경우**에는 제24조제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 것으로 본다.
- 개정 부칙 제4조 제2항<법률 제8265호, 2007. 1. 26.>
  - ②법률 제5257호 금융기관의합병 및전환에관한법률개정법률 시행 당시 제24조제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관이 제24조제1항 각 호의 규정에 따른 주식소유한도를 초과하여 소유하고 있는 **다른 회사의 주식에 대하여는 의결권 행사를 제한하되, 그 적용을 2년간 유예하고, 이 법 시행 후 2년이 경과한 날부터「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」제11조의 규정을 적용**한다.

에버랜드와 금융지주회사 파동(1)

- 삼성에버랜드의 (금융)지주회사 해당
  - 참여연대의 회계사가 발견(2004.4.7.)
  - 삼성전자의 주가 상승에 따라 삼성생명의 가치가 함께 상승하여 삼성에버랜드가 삼성생명을 지배하는 지주회사에 해당하게 됨
  - 2003회계년도 결산재무제표에 따르면, 삼성에버랜드가 보유한 삼성생명 주식가액(1조7,377억여원, 3,868,800주(전체대비 19.34%))이 에버랜드 자산총액(3조1,748억여원)의 54.7%를 차지
- 금융지주회사 해당시의 문제점
  - 금융지주회사로서 인가를 받지 않은 점
  - 삼성생명이 보유한 삼성전자 주식의 매각 의무 발생

에버랜드와 금융지주회사 파동(2)

- 전개
  - 금감위, 삼성에버랜드 검찰 고발 보류(2004.4.) “실익이 없다”
  - 삼성, 자회사 주식 가치의 산정 기준을 “시가”가 아닌 “취득원가”로 변경하는 법 개정안 요구(2004.7.)
  - 삼성, 금융지주회사가 되려는 “의도”가 없었다고 주장
  - 회계연구원(현 회계기준원), 기업회계기준 변경(2004.12.31. 시행)
  - 이건희, 삼성에버랜드 등기이사직 사임
  - 삼성에버랜드, 변경된 회계기준 빌미로 지분법에서 원가법으로 자회사 주식 가치 산정 기준 변경 “소유하지만, 지배하지 않는다”
- 귀결
  - 삼성생명 상장(2010.5.12.)으로 회계 논란은 종식
  - 에버랜드와 제일모직 일부 및 삼성물산과의 합병(2015.9.1)으로 지배회사 몸집 불리기로 종결

에버랜드와 금융지주회사 파동(3)

<2003.12.31. 현재 금융지주회사법 주요 조문>

- 제3조 (인가) ①금융지주회사가 **되고자 하는 자**는 금융감독위원회의 인가를 받아야 한다.
- 제70조 (벌칙) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다.
  - 1. 주식의 소유를 통하여 금융기관 또는 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사를 지배하는 것을 주된 사업으로 하며 1 이상의 금융기관을 지배하는 자로서 **제3조의 규정에 의한 인가를 받지 아니한 자**

론스타와 은산분리(1)

- 비금융주력자인 론스타에 외환은행 매각
  - 설사 부실 금융기관이더라도 비금융주력자인 론스타에게는 매각 불가능한 상황
  - 금감위, 론스타의 외환은행 주식 취득 승인(2003.9.)
- 전개
  - 금감위, 론스타의 해외 계열사 파악 시작(2007.7.)
  - 론스타, **일본의 산업자본 계열회사 신고**(2008.9.)
  - 금융위, 2009~2010 동안 동태적 적격성 심사 해태
  - 금융위, 일본 산업자본 계열회사 누락한 적격성 심사에 근거하여 "산업자본이라 보기 어렵다"고 발표(2011.3)
  - 금융위, 하나금융지주의 외환은행 자회사 편입 승인(2012.1)
  - 론스타, 대한민국 정부 상대로 ISDS 제기(2012.11.)

론스타와 은산분리(2)

- 비금융주력자에 대한 주식 취득 승인 불가 법리
  - 외환은행 대리하던 법무법인 세종의 검토 보고서 (2003)
  - 금감원 수석 조사역의 반대(2003.8.)
  - 재경부의 보도해명자료(2003.9.)
  - 참여연대의 질의에 대한 금감위 답변서(2007)
  - 서울중앙지법 합의부의 가처분 결정문(2012.3.)
- 금융위 관료들과 론스타의 왜곡과 뭉개기
  - “비금융주력자 여부는 금감원이 판단하는 것”
  - “비금융주력자 규정은 재벌에나 적용되는 것이고 외국인에게는 적용되지 않는다”
  - “산업자본 요건에 해당하지만 산업자본이라 보기 어렵다”
  - “한국 정부는 비금융주력자 논점을 다루지 않는데 동의했다.” (ISDS 재판부 답변서 중)
  - “비금융주력자 문제를 거론하거나, ISDS 문제를 보도하는 것조차 국익에 해롭다”

론스타와 은산분리(3)

- 인수 당시부터 현재까지의 은행법 조문
- 제16조의2(비금융주력자의 주식보유제한 등)
  - ① 비금융주력자(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조의2에 따라 상호출자제한기업집단등에서 제외되어 비금융주력자에 해당하지 아니하게 된 자로서 그 제외된 날부터 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니한 자를 포함한다. 이하 제2항에서 같다)는 제15조제1항에도 불구하고 **은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4(지방은행의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다.** <개정 2013. 8. 13.>
- 제16조의4(한도초과보유주주등에 대한 적격성심사 등)
  - ③ 금융위원회는 제1항에 따른 심사 결과 한도초과보유주주등이 초과보유요건등을 충족하지 못하고 있다고 인정되는 경우에는 6개월 이내의 기간을 정하여 **초과보유요건등을 충족하도록 명할 수 있다.**
  - ④ 제3항에 따른 명령을 받은 한도초과보유주주등은 그 명령을 이행할 때까지 제15조제3항제1호에서 정한 한도(한도초과보유주주등이 비금융주력자인 경우에는 제16조의2제1항에서 정한 한도를 말한다. 이하 제5항에서 같다)를 초과하여 보유하는 은행의 주식에 대하여는 **의결권을 행사할 수 없다.** <개정 2013. 8. 13.>
  - ⑤ 금융위원회는 제3항에 따른 명령을 받은 한도초과보유주주등이 그 명령을 이행하지 아니하는 경우에는 **6개월 이내의 기간을 정하여 그 한도초과보유주주등이 제15조제3항제1호에서 정한 한도를 초과하여 보유하는 은행의 주식을 처분할 것을 명할 수 있다.**

금융위원회의 국회 협조 요청 (2020.9.)

Ⅵ. 향후 전망 및 국회의 협조

□ 정부는 관계부처 합동으로 국익 최우선의 원칙하에 론스타 ISD 국제중재 승소를 위하여 최선의 노력을 다하고 있음

○ 현 시점에서 론스타 사건에 대한 과도한 논란이 발생할 경우 오히려 론스타측이 ISD 중재절차에서 악용할 가능성 다분

□ 특히 ISD 중재절차가 진행 중인 시점에 국회에서 론스타 관련 문제제기가 있을 경우 ISD 중재판정 결과에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 고려할 필요

ChosunBiz + 메인 추가 PICK

[단독] 문재인 대통령, 5조원대 론스타 ISDS 소송 직접 챙겼다

입력2020.11.11. 오전 6:03

이종현 기자 >

220 43 가가

문재인 대통령이 최근 미국계 사모펀드 론스타와 한국 정부간에 진행 중인 5조원대의 투자자-국가간 소송(ISDS) 사건의 진행 경과를 직접 챙긴 것으로 확인됐다. 새 중재재판부가 들어서면서 소송에 속도를 내는 가운데 문 대통령이 우리 정부의 대응방안과 향후 계획을 직접 점검한 것이다.

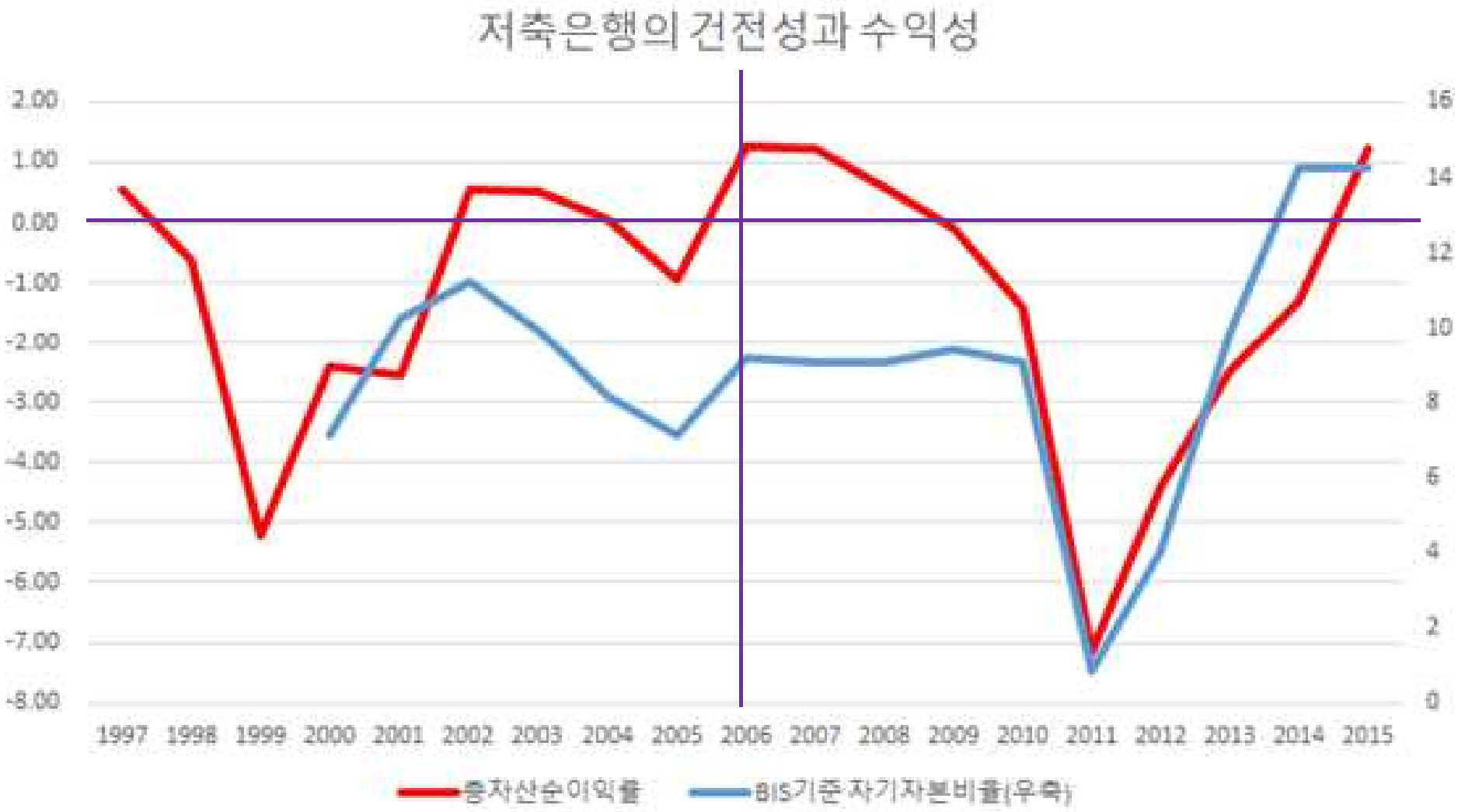
10일 법조계에 따르면, 법무부는 지난 9월말 문 대통령에게 직접 ISDS 대응 진행 경과를 보고했다. 이번 보고는 문 대통령의 지시로 이뤄졌다. 지난 8월 법무부에 신설된 국제분쟁대응과가 직접 문 대통령에게 관련 사항을 보고하는 방식이었다. 법무부 관계자는 "지난 8월 국제분쟁대응과 신설과 ISDS 대응 현황을 언론에 브리핑한 내용을 중심으로 보고가 이뤄졌다"고 했다.

3. 금융산업 진흥과 규제 완화

「88클럽」과 저축은행 규제완화(1)

- 참여정부, 소위 「88클럽」에 대한 규제 완화
  - 상호저축은행법 시행령 개정(2006.5.3.)
  - 「88클럽」: BIS 자기자본 비율 8% 이상, 고정 이하 여신 비율 8% 이하
  - 법인 대출 한도(자기자본 20% 이내, 80억원) 중 80억원 한도를 폐지
  - 지점 설립 규제 일부 완화
- 결과
  - PF 대출에 집중한 대형 상호저축은행 부실화 및 퇴출
  - 예금보험기금에 25조원 특별계정 신설하고, 다른 금융업권의 목표기금 적립액 일부를 전용

「88클럽」과 저축은행 규제완화(2)



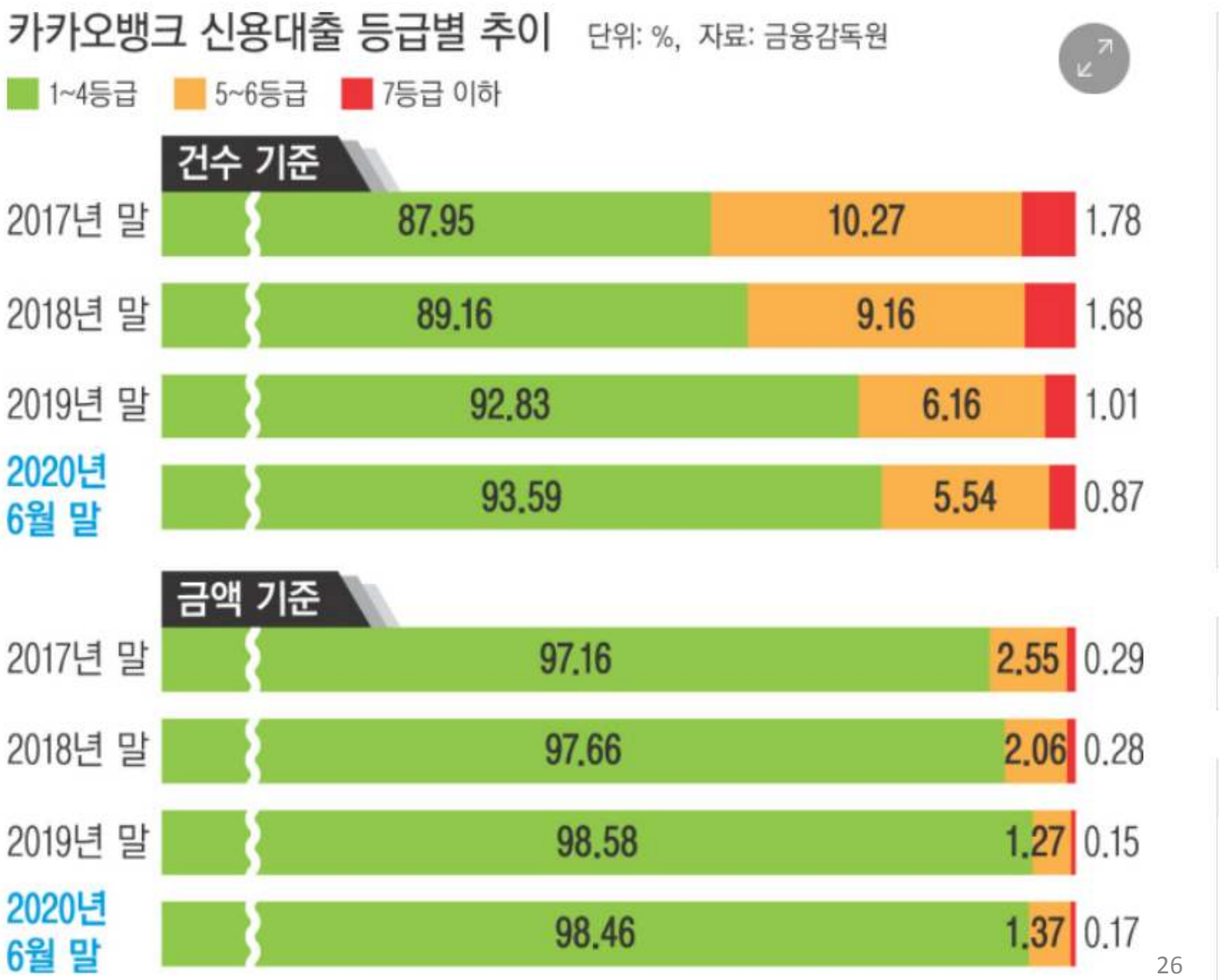
빨간 깃발법과 인터넷전문은행법(1)

- 박근혜 정부에서 인터넷전문은행 도입 추진
  - 은행법상 은행 예비인가 시 케이뱅크의 은행법 시행령 상의 대주주 결격 사유 은폐(2015.11.)
  - 은행업 본인가 직전에 은행법 시행령 별표 상의 재무 건전성 요건 삭제(2016.6.)
  - 케이뱅크 출범(2017.4.)
- 문재인 대선 후보, “현행 제도하 추진” 공약
- 문재인 대통령, 공약 파기후 빨간 깃발법 거론하며 인터넷전문은행특별법 제정 촉구(2018.8.)
  - 특별법 제정(2018.10.) “산업자본에게 허용해 주지만 적격성 심사는 엄격히 하겠다.(특경가법 위반 추가)”
  - 공정거래법 위반 행위 중 일부에 대해서만 대주주 적격성 심사를 적용하는 내용으로 적용범위 축소(2020.5.)
  - **재벌에게 은행 소유를 허용한 최초의 정부**

인터넷전문은행법 제정 촉구

7일 오후 2시 '인터넷 전문은행 규제혁신'현장사진=인터넷자료

• 배진교 정의당 의원, 인터넷전문은행 자료 분석



사모펀드 규제완화(1)

- 박근혜 정부 규제 완화
  - 자본시장법 시행령을 전부개정(2015.10.23.)
  - 사모펀드에 대한 개인투자자의 최소 투자 금액(시행령 제271조의2 제1항 제5호)을 5억원에서 1억원으로 인하
  - (레버리지 200% 이상 펀드의 경우) 3억원(전부개정 시행령 제271조 제2항 제1호 및 제2호)으로 인하
- 규제 완화의 논거
  - “자산운용업 시장의 발전”
- 라임 및 옵티머스 사태 이후 미봉책
  - 개인투자자의 최소 투자금액을 1억원에서 3억원으로, (레버리지 200% 이상 펀드의 경우) 3억원에서 5억원으로 상향(2020.4.27.)

사모펀드 규제완화(2)

[한경과 맛있는 만남] 원종준 라임자산운용 대표, 국내 최대 헤지펀드 운용사 키워

입력 2019.06.21 17:48 | 수정 2019.06.22 12:08 | 지면 A15

'제2 박현주' 꿈꾸며 7년 전 창업

모든 직원이 100% 지분 보유

과감한 인재 투자로 여의도 '새바람'

실시간 인기기사

1 NYT "세계 최고의 라면은 '신라면 블랙'"

2 정유라 저격했던 추미애 "내 아들은 건드리...

3 "중도금 먼저 갚았다 바보됐습니다"...인천 ...

4 日경제, 코로나 수습돼도 230조엔 손실...영...

5 '만두 종주국' 중국도 사로잡았다...K만두 비...

6 주식 '텐마주'...50배 급등 가능하다? [AD]

7 지긋지긋한 관절통증, "이것"으로 관절... [AD]

이 시각 관심정보 AD

· 로또1등당첨? 딱 "이것" 3가지만 기억하시면 ...

· 수동로또, 무조건 당첨 될 수 밖에 없어. "충격"

· 계좌에 100만원 있다면 "이것" 사라! 6개월이...

· 과절염 14일만에 "이것"하고 97%완치되었어...

기타 다 담지 못한 내용들

- 논란의 대상이 되는 법안을 의원입법으로 추진
  - 은행법, 금융지주회사법 개정안(박종희, 공성진)
  - 기업구조조정촉진법 개정안(제윤경)
  - 전자금융업법 개정안(윤관석)
  - 지급결제제도 감독법안(조문환)
- 꼬리가 몸통을 뒤흔드는 사례
  - 보험업 감독규정(금융위원회 고시) 별표를 통해 보험업법 106조 무력화
  - 삼성생명의 전자 지분 보유한도(총자산의 3%) 산정시 분모인 총자산은 시가, 분자인 지분 가치는 취득원가
  - “정부가 개정하는 것은 부담스러우니, 국회가 법을 개정해 달라”

악마는 디테일에 있다(보험업법 개정)

- 보험업 감독규정 <별표 11>
  - 더불어민주당의 한 보좌관이 발견

<별표 11> 자산운용비율의 적용기준 등(제5-10조관련) <개정 2011.3.22>

1. 총자산 및 특별계정자산

법 제106조, 영 제3조, 제50조, 제53조 이 규정 제5-2조, 제5-7조의 규정에 의한 자산운용비율을 적용하기 위한 총자산 및 특별계정자산은 직전 분기말 현재 금액을 기준으로 하며, 범위는 각각 다음 각 호와 같다.

3. 주식·채권

법 제106조, 영 제50조 및 제53조의 규정 적용시 주식 또는 채권의 소유금액은 취득원가를 기준으로 한다.

4. 어떻게 개혁할 것인가?

Why? (금융왜곡의 원인)

- 정치권의 이익을 위한 활용
  - 벤처 시장 활성화
  - 사모펀드 활성화
  - 지급결제제도 감독권을 둘러싼 국회 상임위간 갈등
- 집권세력 및 그 관련자의 사적 이익을 위한 방어막
  - 신한금융지주와 “남산 3억원”
  - 론스타의 외환은행 인수와 국민의 정부 관련설
- 재벌의 이익
  - 금산법 파동, 금융지주회사 파동, 보험업법 파동
- 관료의 이익
  - 금융감독기구 개편, 기촉법 상설화
  - 퇴직자의 금융회사 낙하산 점령
- 금융산업간 규제 무임승차 유인
  - 인터넷전문은행특별법, 전자금융업법

What? (금융개혁의 아젠다)

- 핵심적인 개혁 과제
- 금융감독 구조의 개편
  - 현실적으로 언제나 거론되는 대표적인 개혁 아젠다
  - “침익적 행정처분권은 정부의 권한”이라는 협소한 생각의 탈피가 중요
- “금융산업 진흥” 정책의 폐기
  - 금융감독 구조의 개편이 좌초하는 실질적인 이유
  - 금융산업 진흥이라는 미명하에 이해관계가 특정한 방향으로 뚜렷한 규제 변화(규제 완화)가 발생
  - 종종 이 정책은 상당한 규모의 금융 사고로 귀결
- 재벌 체제의 청산
  - 재벌 체제, 특히 금산복합그룹 형태의 우리나라 재벌 구조는 금산분리 규제 등 해묵은 규제를 현대적으로 개혁하는 데 가장 근본적인 걸림돌
  - 재벌 체제 일반의 청산, 또는 적어도 재벌의 금융지배 청산은 우리나라 금융규제 대혁신의 가장 중요한 전제 조건

How? (금융 개혁의 방법론)

- 금융감독 관료 체제의 개혁
  - 하나회 해체와 같은 “전광석화”와 같은 방식
  - 금융위원회 해체하고 금감원은 쌍봉형으로 분할
  - 금융산업 진흥 정책은 폐기
- 금융과 연계된 재벌의 개혁
  - 구재벌 중에서는 삼성
  - 신흥 재벌 중에서는 네이버와 카카오
- 금융과 연계된 기타 유관 집단 사이의 관계 개혁
  - 금융지주회사의 권력화 통제
  - 법무법인, 회계법인과 같은 금융부대서비스 공급자 통제

Who? (누가 개혁할 것인가?)

- 대통령
  - 대통령만이 정부조직 개편을 통한 금융위원회 해체 작업을 추진할 수 있음(집권 초기)
  - 대통령만이 관료조직 해체의 전제 조건인 “금융산업 진흥정책”의 폐기를 결단할 수 있음
  - 대통령만이 구재벌 또는 신재벌과 일정한 거리를 두는 정책 기조를 결정할 수 있음
- 민간 감독기구
  - 금융회사의 권력화 및 금융 유관 집단간의 정상적인 관계 복원은 민간 감독기구의 감독으로 가능