

금융감독 강화와 금융리스크 예방을 위한 두 가지 과제

쉬밍치(徐明棋) 상하이 사회과학원 세계경제연구소 연구원

시진핑 주석은 지난 7월 베이징에서 열린 ‘중국금융업무회의’에서 금융감독과 관련한 몇 가지 중요한 사항을 언급했다. 먼저 시 주석은 금융감독 강화를 지시하면서 각종 금융질서를 심각히 교란하는 행위에 대한 엄벌, 금융시장 거래질서의 확립, 종합금융 및 금산결합의 규범화를 강조했다. 이와 함께 핀테크 산업의 관리감독과 금융기관 리스크 담당주체의 책임을 강화해야 한다고도 지적했다. 아울러 시 주석은 중국의 금융리스크와 관련된 두 가지 주요 사항과 금융감독을 위한 두 가지 방향을 제시했다.

1. 종합금융기관의 경영리스크 점점 강화

중국의 금융 부문은 ‘분업 경영’과 ‘분업 감독’ 체제로 이뤄져 있다. 혼업(混業) 경영 과정에서 자금의 교차 사용과 리스크 이전 현상으로 금융리스크가 한곳으로 집중되어 금융위기가 초래되는 것을 막기 위해, 은행·증권·보험·신탁 등과 관련하여 철저하게 업종별로 규제가 적용되는 시스템이다.

중국이 개혁개방 이후 30년 가까이 이룩해 온 경제성 성과는 현 금융체제가 중국의 고속 성장을 효과적으로 뒷받침하고, 높은 성장률을 지속시키기 위해 적절한 금융 지원 역할을 잘 수행해 왔다는 사실을 말해 준다. 그러나 금융시장이 부단히 발전하고 금융

기관도 새롭게 변모하면서 이처럼 엄격한 분업경영 구도는 점차 와해되어 가고 있다. 최근 대거 등장한 금융지주사는 은행·증권·리스·펀드·신탁·보험 등 각종 금융업무를 통합해 ‘만능 영업허가증’을 갖춘 금융기관의 형태로 거듭나고 있다. 심지어 기존 보험사와 자산운용사, 증권사는 물론 상업은행까지도 모두 이런 금융지주사로 전환하고 있다. 금융지주사는 다양한 금융기관을 지배하고 있다는 점을 이용해 계열사 간 업종 장벽을 무너뜨리고, 자원과 정보를 공유하여 소위 ‘규모의 경제’와 ‘범위의 경제’를 발휘한다. 또 특정 지역이나 업종에서 독점구도를 형성하고 높은 수익을 얻어가는 경우도 있다. 그러나 이 같은 혼업 경영 또는 종합금융은 기존 금융감독체제에 심각한 도전을 야기하고 있다. 금융감독 당국도 이와 관련한 리스크를 예의주시하기 시작했다.

첫째, 각 금융계열사는 영업을 허가한 금융감독 당국의 규제를 받지만, 그룹 차원에서 전개되는 업종 간 금융업무는 감독의 눈길을 피해 이득을 취하는 이른바 규제차익(regulatory arbitrage) 행위가 만연하다.

둘째, 특정 기관에서 타 업종에 속하는 금융업무를 행할 경우 금융감독 당국은 주관 업종에 속하지 않는 경영행위에 대해서는 감독이 불가능하기 때문에 이 과정에서 금융리스크가 노출될 수 있다. 예를 들

어 중국보험감독관리위원회(CIRC)는 보험사가 증시에 투자할 수 있는 자산을 30% 이내로 제한하고 있고, 중국증권감독관리위원회(CSRC) 역시 보험사가 상장사 지분 20%를 보유할 경우 CSRC에 보고하도록 규정하고 있으며 대다수 보험사들의 증권투자지분도 상한선 아래를 유지하고 있다. 하지만 보험사가 보유 자금을 이용해 레버리지를 늘려 증시에 단기투자를 할 경우 증시의 변동성이 높아질 수 있고, 이에 내재된 부작용과 리스크 역시 쉽게 간과할 수 없는 수준이다. 게다가 보험사의 증권투자에 대한 리스크 감독은 현재 공백 상태다.

셋째, 앞서 언급한 업종 간 금융업무 리스크 외에도 은행이 판매를 대행하는 증권·보험·신탁상품에 대한 법적 책임소재가 불명확하다는 문제를 들 수 있다. 현재의 구조로는 상품에 대한 리스크가 상업은행에 집중되어 있어 만기 도래 시 원금과 수익금 지급에 대한 리스크가 모두 상업은행에 전가되게 된다. 반면 은행은 예금 확보를 위해 지주사 그룹 또는 관련된 비(非) 은행권 금융기관과 적극적인 자산관리 제휴를 맺고 리스크가 높은 업무를 떠맡는다. 하지만 만약 문제가 터질 경우 모든 리스크는 최종적으로 은행이 감당하게 된다.

넷째, 금융지주사 내부에서 이뤄지는 소위 '자원공유 전략' 또한 혼업 경영의 또 다른 리스크 요인이다. 한 그룹 내에서 증권·보험·은행·신탁과 리스 부문의 모든 정보의 공유에 대해서는 고객의 개인정보가 유출되지 않는 한 납득이 가능하다. 하지만 그룹 내부에서는 종종 서로 다른 성격의 자금이 수익률 원칙에 따라 혼합되어 쓰이는 경우가 많다. 따라서 그룹 차원에서 업종 간 '리스크 분리막'을 제대로 설치하지 않을 경우, 한 곳의 계열사에서 문제가 발생하면 그룹 전체로 리스크가 확산돼 시장 혼란을 야기할 수 있다. 예를 들어 자산운용사를 중심으로 하는

그룹이 신탁자금으로 부실자산을 매수하거나, 은행자금을 증권사로 돌려 증시에 투자하는 행위 등은 모두 만기불일치나 신용리스크 불일치를 일으켜 내부연계 리스크를 야기하고, 제대로 된 관리감독이 부재한 상황에서는 해당 리스크가 완전한 무방비 상태로 노출될 수도 있다.

중국은행은 거시금융 안정화와 실물경기 활성화를 금융개혁의 목표로 두고 있다. 따라서 금융감독체제 개혁도 이러한 목표를 뒷받침하기 위해 전개돼야 한다. 다시 말해, 금융감독은 금융혁신을 뒷받침하고 보호하면서 금융기관의 실물경기 지원 기능을 강화하고, 금융의 안정성을 보장하면서 금융리스크를 예방하는 방향으로 향해야 한다는 것이다. 혼업 경영과 핀테크 산업이 확장되는 상황에서 현 중국 금융감독의 엄격한 분업체제는 개혁과 상호 공조는 물론 통합마저도 요구되고 있다. 올해 중국금융업무회의가 국무원 산하 금융안전발전위원회를 설립하기로 한 이유도 앞서 언급한 종합금융기관에 대한 잠재적 감독 공백과 감독 부실 문제를 해결하기 위함이다. 향후 위원회가 설립되면 통합된 리더십과 업무 지시를 통해 종합금융기관의 리스크가 제대로 관리되고 철저한 감시가 이뤄질 것으로 전망된다.

2. 금융감독의 또 다른 핵심 영역으로 부상한 핀테크

중국의 핀테크 산업은 2013년부터 빠르게 성장하기 시작했다. 당시 알리바바그룹의 마윈(马云) 회장은 금융업 진출을 대대적으로 선언했고, 현재는 그룹 산하의 알리페이(Alipay·支付宝), 알리마이크로크레딧(Ali Microcredit·阿里小贷), 앤트파이낸셜(Ant Financial·蚂蚁金服) 등이 인터넷 플랫폼을 기반으로 사업 영역을 빠르게 확장해 가고 있다. 또 불특정 다수로부터 투자금을 모아 대출을 해주는 'P2P대출' 역시 중국에서 들불처럼 퍼져나가고 있다. 당시 금융

감독 당국은 이를 ‘인터넷+’의 일종인 새로운 금융업 태로 인식하며, 오랫동안 중국의 중소기업이 겪어온 자금난을 해소하거나 새로운 솔루션 제공에 도움을 줄 것으로 판단해 즉각적인 규제 조치를 취하지 않았다.

그러나 각종 P2P, 인터넷 대출, 크라우드펀딩(crowd funding) 등이 무분별하게 확산되면서 불법·편법 자금조달 행위가 날로 심각해졌고, 금융사기도 급증하고 있다. 한때 세간을 떠들썩하게 했던 P2P 금융플랫폼 업체 ‘e주바오(e租宝) 사건’이나 비철금속 투자기관 ‘판야(泛亚)그룹 사건’도 모두 P2P 내지 자산운용 사업이라는 명목 하에 이뤄진 사기행각이었다. 중국 중앙은행인 인민은행(PBOC)은 이에 대한 대응책으로 2015년 10개 정부 부처와 함께 「핀테크 산업의 건전한 발전 촉진을 위한 지도의견」(이하 「지도의견」)을 발표하고 핀테크 산업에 대한 리스크 관리감독을 정책 의제로 설정했다.

「지도의견」은 핀테크 부문 금융업무에 대해 인민은행(人民银行), 은행업감독관리위원회(银行业监督管理委员会), 증권감독관리위원회(证券监督管理委员会), 보험감독관리위원회(保险监督管理委员会) 등 4대 금융감독기관(一行三会)의 관리감독 책임 범위를 구분했으나, 리스크가 가장 많이 집중된 비 금융기관이 핀테크라는 명목으로 벌이는 각종 금융활동에는 여전히 규제 공백이 남아있다. 「지도의견」에 ‘자기집 자식은 자기가 단속하라’는 취지의 규정이 담긴 까닭이다. 4대 금융감독기관은 직무별로 ‘자기집 자식’에 속하는 금융기관에 대해 주요 업무의 성격에 따라 영업허가증을 발급했고, 이들의 업무는 4대 금융감독기관이 각각 나누어 관리하기로 했다. 그러나 현재 금융영업허가를 받지 않은 상황에서 핀테크라는 명목으로 금융업에 손을 대고 있는 컨설팅회사나 기술솔루션업체 등은 사실상 ‘누구의 자식’도 아니다. 결국 「지도의

견」에 근거해 이들 업체의 핀테크 활동은 그 어떤 주체의 감독도 받지 않게 된다. 불법으로 금융활동에 종사하고 있기 때문에 4대 금융감독기관의 규제 범위에서 벗어나게 되는 것이다. 따라서 만약 핀테크 감독 당국이 ‘기능’에 따른 감독을 하지 않고 종전처럼 업무 성격에 따른 감독을 지속해 나간다면, 비 금융기관의 업종 간 금융업무 취급은 사실상 어떠한 규제도 받지 않게 되어 리스크가 커질 수밖에 없다.

중국 핀테크 산업의 문제점은 중국의 금융감독체제가 ‘기관’에 대한 감독을 기본 틀로 삼고 있다는 점과 관련이 있다. 만약 새로운 기관이 현행 법규상의 공백을 틈타 4대 금융감독기관의 영업허가나 자격심사 관리체계에서 벗어나기만 한다면, 아무런 관리도 받지 않는 ‘자유경영인’이 될 수 있다. 금융범죄로 간주되는 심각한 문제가 발생하여 사법당국이 개입해 사건을 다루는 경우를 제외하고 말이다. 문제는 앞서 말한 컨설팅업체나 기술솔루션업체가 일반 영업허가증은 있지만 4대 금융감독기관으로부터 금융영업허가를 받지 않은 상태에서, 핀테크를 명목으로 편법적인 예·적금이나 대출·투자·증권·펀드 영업행위 또는 다단계 사기의 일종인 폰지 사기(Ponzi scheme)까지 벌이고 있다는 점이다.

이런 핀테크 활동에 대해 「지도의견」에서도 일정한 직무별 감독업무 분장을 명시하고 있지만, 대개는 혼업 경영과 다업종 간 경영 형태가 많아 어느 부처가 주도적으로 나서서 책임져야 하는지는 명확하지 않은 실정이다. 게다가 인터넷 부문의 관리감독은 꽤나 까다로운 영역에 속하기 때문에 어느 부처도 먼저 나서서 감독하려고 하지 않아 커다란 규제 공백이 자주 발생하곤 한다. 자기집 자식은 자기가 단속하자는 취지는 좋지만, 누구도 우리집 자식이라고 인정하려 들지 않기 때문에 결국 ‘내놓은 자식’들이 많아지는 형국이다.

현재 중국 핀테크 산업이 안고 있는 가장 큰 리스크는 인터넷을 통해 각종 명목으로 자금조달이 이뤄지는 상황에서 확실한 자금출처에 대한 감독, 자금의 사용 목적에 대한 감독, 금융영업을 벌이는 기관에 대한 자격이나 자본금 심사, 리스크 관리 수단, 문제 발생 사후 구상권 청구 및 처벌과 관련해 제대로 된 법적 근거가 없다는 점이다. 이로 인해 소비자의 권리가 제대로 보호되지 못하고 있고, 만약 수많은 대중이 피해를 보는 사건이 발생할 경우 정부는 해결을 위해 시장 외적 수단과 법률 외적 수단을 강행하게 될 것이며, 통상적으로 행정적 관여를 통해 갈등을 풀어가는 과정에서 발생하는 비용을 결국 정부와 국민이 떠안게 된다는 점도 문제점으로 지적된다.

중국금융업무회의가 종료된 이후 인민은행은 제3자 지급에 대하여 은행계좌와 연계된 대금의 결제 과정을 통합결제플랫폼(网联平台)을 통해 집중관리하기 시작했다. 핀테크에 대한 실질적인 감독 전개의 첫걸음이었다. 앞으로 중국의 핀테크 산업 관리는 은행의 제3자 서비스 제공자에까지 감독 범위를 확대한 미국의 사례를 참고할 필요가 있다. 핀테크 업체가 관여하는 모든 형태의 금융업무는 기존 금융기관과 관계를 맺는 순간 이들과 제휴한 제3자 서비스 제공자로 취급된다. 이렇게 될 경우 기존 금융기관에서 핀테크 상품 제공자까지 감독의 범위가 한층 확대될 수 있다.

시진핑 주석은 중국금융업무회의에서 “지방정부는 중요한 금융감독자의 역할을 발휘해야 한다”고 강조한 바 있다. 이어 “지방 정부는 금융관리를 지속해 나가야 한다. 특히 중앙의 권한 범위 내에서 일괄된 규정에 따라 각 지역의 리스크 관리 책임을 강화해야 한다”고 덧붙였다. 핀테크 감독체계를 강화하는 과정에서 지방정부의 역할은 매우 중요하다. 현재 4대 금융

감독기관으로부터 영업허가증을 발급받지 않은 핀테크 업체에 대한 감독을 성(省)과 시(市) 금융사무처의 관할 범위에 포함시킨다면, 지역 사무처의 감독 기능을 제고시키고 금융감독의 공백도 어느 정도 메울 수 있을 것이다. 이는 지방에 근거지를 둔 소액대출 업체나 금융담보업체 등 소규모 금융기관이 지방정부의 허가를 받아 대거 설립되고 있지만, 지역 금융감독사무처는 이에 대해 고정적인 감독권한이 없는 상태라는 점을 배경으로 한다. 따라서 지역 사무처에 감독협력권한을 부여한다면 현재의 감독부실 문제도 어느 정도 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 사실 당장 핀테크 업체에 문제가 발생할 경우 제일 먼저 나서서 불을 끄고 사태를 진화해야 하는 주체도 어차피 지방 정부가 될 것이기 때문이다. 지역 사무처에 감독권한 부여를 반대하는 쪽은 핀테크 업무 범위가 타 지역을 넘나들기 때문에 하나의 지방정부가 다른 지역까지 포괄해서 감독을 할 수 없다는 점을 근거로 내세운다. 그러나 이런 기술적인 문제는 의외로 쉽게 해결될 수 있다. 예를 들어 특정 성, 시에 있는 관련 기관의 핀테크 업무 규모가 자기자본 또는 전체 사업액의 일정 배수를 초과할 경우, 해당 기관이 속해 있는 지역 사무처가 우선적으로 감독에 관한 법적 책임을 지게 하는 방법 등이 있다.

이번 중국금융업무회의에서는 금융의 실물경제 지원, 금융감독 강화, 개혁개방 지속이 금융 부문의 핵심 과제로 설정됐다. 이와 같은 과제는 금융 리스크 해소와 금융안정 유지는 물론, 중국의 경제성장 방식 전환이라는 목표 실현에도 매우 중요한 의미를 지닌다.



알립니다

- CSF 칼럼은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.