

금융행정혁신위원회

금융행정혁신 보고서

2017년 12월 20일

금융행정혁신위원회

위원장	윤석현 서울대학교 경영대학 객원교수
위원	이인호 서울대학교 경제학부 교수
	김병철 전 한국외국어대학교 석좌교수
	유종일 KDI 국제정책대학원 교수
	박창완 정릉신탁 이사장
	김현수 순천향대학교 IT금융경영학과 교수
	고동원 성균관대학교 법학전문대학원 교수
	이기영 경기대학교 경제학과 교수
	배현기 하나금융경영연구소 소장
	박창균 중앙대학교 경영학부 교수
	나현철 중앙일보 경제연구소 부소장
	이은영 소비자권리찾기 시민연대 대표
	정세은 충남대학교 경제학과 교수

< 목 차 >

I. 서론 1

1. 들어가며 1
2. 금융부문 사건·사고 3
3. 금융행정혁신위원회 출범 5
4. 금융행정혁신위원회 활동 6
5. 분과별 주요 논의내용과 권고안 8

II. 금융행정의 투명성·책임성 제고 11

<요약>

1. 의사 결정 과정의 투명성과 책임성 제고 14
2. 검사·제재 행정의 개선 16
3. 행정지도의 축소 20
4. 시장중심 구조조정 체제 구축 23
5. 금융감독 및 정책 담당자의
외부인 접촉에 대한 관리 강화 26
6. 금융산업정책에 대한 금융감독의 견제 역할 강화 28
7. 차명계좌의 중과세 및 과징금 부과 여부와
이건회 차명계좌의 처리 32

III. 인·허가 재량권 행사의 적정성 확보 46

<요약>

1. 케이뱅크 인가와 향후 개선방안 48
2. 초대형 투자은행(IB) 규제 개선 53
3. 인가 절차 개선 55

4. 금융업종별 진입/퇴출 정책 방향 58

5. 진입 및 영업 규제의 네가티브화 61

IV. 금융권 인사의 투명성·공정성 확보 방안 66

<요약>

1. 금융감독당국 및 금융공공기관의
인사 투명성·공정성 확보 방안 68
2. 금융공공기관 기관장 등 선임 71
3. 금융회사 지배구조 관련 제도 개선 73
4. 금융권 감사 독립성 및 전문성 확보 77

V. 금융권 영업관행 등 개선 79

<요약>

1. 서민금융지원체계 개편 82
2. 사회적 금융생태계 구축 지원 87
3. 신용협동조합의 기능 활성화 지원 88
4. 금융소비자 보호 장치 강화 94
5. 불합리한 대출이자 변제 방식 개선 97
6. 보험회사의 영업관행 개선 99
7. 금융권 과당경쟁을 유도하는
경영평가(KPI) 방식 개선 103
8. 상호금융권 이용에 따른
일률적 신용등급 강등 문제 개선 104
9. 키코계약의 금융감독상 문제점 점검 105

<부록 1> 금융부문 사건·사고 117

<부록 2> 중간브리핑까지 토의내용 요약 및 1차 권고안 125

I. 서론

1. 들어가며

□ 새 정부의 금융정책 추진방향

- 새 정부 금융정책은 생산적 금융과 포용적 금융 활성화로 신뢰받는 금융을 만들어 일자리 중심과 사람중심 경제 지속성장을 지원
 - 생산적 금융으로 기업에 활력을
 - 포용적 금융으로 서민에게 희망을
 - 신뢰받는 금융으로 시장에 안정을
- 2017.7. 국정기획자문위원회의 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」에서 5대 국정목표의 하나로 제시한 ‘더불어 잘사는 경제’ 제하의 26개 과제 중 금융분야 해당은 다음 세 가지
 - (과제 21) 소득주도 성장을 위한 가계부채 위험 해소
 - (과제 22) 금융산업구조 선진화
 - (과제 29) 서민 재산형성 및 금융지원 강화

□ 과거 금융행정상 제반 오류를 점검하고 이에 대한 개선방안을 모색함으로써 금융산업에 대한 실추된 국민의 신뢰를 회복하는 것은 위의 세 가지 금융분야 국정과제 달성 및 이를 통한 국내 금융산업 경쟁력 강화를 위한 첫걸음

- 금융산업 경쟁력 강화는 한국경제가 현재의 전환기를 슬기롭게 극복하고 더나가 선진경제로 진입하기 위한 필요조건

□ 한편 한국금융에 대한 국내외 평가는 긍정적이지 않은데, 이러한 평가들의 신뢰성과 일관성에 문제가 없지 않지만

- 무엇보다 국민들 인식이 우호적이지 않은 점에 인식을 하고 이를 겸허히 받아들여 개선방안을 마련하는 계기로 삼을 필요
- 세계경제포럼(WEF): 평가대상국 중 74위(2017), 80위(2016),

87위(2015)

- 국제경영개발원(IMD): 전체 61개국 중 37위(2016), 31위(2015)
- 트렌드모니터(www.trendmonitor.co.kr): “은행이 하는 일은 믿을 수 있다”에 대해 저조한 긍정평가 응답률: 25.9%(2017), 23.5%(2013)
- Svirydzenka(2016, IMF): 양적 금융발전지수를 사용한 연구에서 평가대상국 중 6위로 높게 평가

- 글로벌 은행들과 국내은행 간 ROA와 ROE 비교

〈표 1-1〉 글로벌 은행 수익률 현황

(단위: %)

	남미	북미	오세아니아	아시아	유럽	한국
ROA	1.80	1.39	0.98	0.89	0.50	0.45
ROE	26.64	17.81	18.20	12.98	8.63	5.88

자료 : 세계 100대 은행(The Banker 2017년판) 및 국내 일반은행 기준(2016년말)

- 한국은 지난 10여 년간 전체산업에서 금융산업이 차지하는 부가가치 비중이 하락세

〈표 1-2〉 금융산업의 부가가치 비중

(단위: %)

연도	2002	2005	2010	2012	2014	2016
영국	5.3	7.6	8.1	7.5	7.5	6.6
미국	7.7	7.7	6.8	7.2	7.3	7.3*
한국	7.2	6.5	6.3	6.1	5.6	5.4

* : 미국은 2015년 기준

자료 : OECD Data

- 금융권 주가이익비율(PER: Price Earnings Ratio)과 주가순자산비율(PBR: Price to Book-Value Ratio)이 제조업 대비 낮은 수준

〈표 1-3〉 국내산업 업종별 PER 및 PBR 현황 (2017.8.8.주가 기준)

(단위: %)

구분	은행	통신업	음식료품	제조업	KOSPI200
PER(배)*	9.43	13.14	18.60	14.12	13.55
PBR(배)*	0.65	1.19	1.34	1.27	1.17

* : 주당순이익은 최근 12개월 기준, 주당순자산가치는 최근 분기말 기준

자료 : 한국거래소

- 한국금융이 현재의 낙후성을 탈피하고 경쟁력 강화를 도모하여 새 정부 금융정책을 성공적으로 이끌기 위해서 다음 세 가지가 필요
 - (제도) 금융규제체계 및 감독체계 개편 등 큰 틀의 규제개혁
 - (행정) 금융행정 · 인사의 투명성 · 책임성 · 공정성 확보를 포함하는 금융행정혁신
 - (산업) 금융산업과 금융회사의 금융 상품 · 서비스 혁신

2. 금융부문 사건 · 사고

- 그 동안 국내 금융부문에서 다수의 사건 · 사고 발생(<부록 1>)
 - 2008년 KIKO 사태나 2011년 저축은행의 후순위채 불완전판매에 서부터 최근 케이뱅크 인가과정에서의 절차상 문제에 이르기까지 금융부문에서 사건 · 사고가 지속해서 발생함
- 금융부문의 사건 · 사고들은 다양한 이유와 형태로 발생
 - (금융정책과 감독 균형 미흡 및 인허가 행정의 투명성 부족) 최근의 조선업 · 해운업 구조조정, 케이뱅크 인가 관련 특혜 의혹 등은 금융정책과 감독 간 균형 미흡으로 발생한 문제가 투명성 부족으로 의혹 확대
 - (지배구조 문제) 2008년 신한금융지주 사장과 신한은행 前 CEO 간의 갈등이나 최근 KB금융지주 회장 선임을 둘러싼 갈등과 같이 금융회사 CEO의 연임이나 지배구조 관련 문제
 - (비정상적인 영업과 제도 · 감독 미흡) 2008년 KIKO사태, 2011년 저축은행 후순위채 불완전판매, 2013년 동양증권의 기업어음 (CP) 불완전판매 등은 금융회사들의 비정상적인 영업행위와 금융 당국의 제도 · 감독상 미흡이 결합된 문제
 - (금융사기, 비리 등) 2014년 KT ENS 사기대출, 모뉴엘 무역금융 사건, 스미싱, 파밍, 피싱 등 사이버 금융사기와 비리 등이 금

- 용시장에서 개인, 기업, 금융회사들 간에 다양한 형태로 발생
- 이러한 금융부문 사건 · 사고들에 대해 금융행정 측면에서 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있음
 - 최근 금융소비자보호 이슈가 강조되고 있으나, 그간 규율체계 중심이 상대적으로 금융소비자보호보다 금융회사들의 건전성 감독 내지 영업행위 자율성 확보에 두어졌던 부분이 있었고
 - 검사 · 감독 과정에서 사전적인 시정조치 미흡 그리고 사후적인 제재에 있어서도 솜방망이 처벌 등의 문제가 존재
 - 정부가 추진하는 상위 경제정책 등이 금융감독 보다 중시되면서 금융감독의 견제와 균형(checks and balances) 기능을 약화
 - 금융당국의 소통과 투명성 부재 측면에서, 정보 미공개 등 시장과의 소통 부족이 관련 사건이나 사고 발생 시 시장에서 다양한 의혹을 발생하고 확대시켜 문제를 악화시키는 측면도 있었음
 - 금융당국 내 인사 관련 통제장치 미흡도 금융당국 신뢰를 훼손
- 이러한 금융부문 사건 · 사고에 대해서 그간에도 국회의 국정조사나 청문회, 감사원 감사, 검찰 등의 조사나 소송 등을 통해 처리가 이루어졌고, 금융당국 등 정부 차원에서도 사건의 재발방지를 위한 개선방안이 수차례 발표되었음
 - 그럼에도 불구하고 어떤 유형의 문제가 말끔히 해소되지 못하거나 또는 재발하는 이유는 근본적인 치료를 미루었거나 본질적인 상충관계 조정이 이루어지지 않았기 때문
 - 결과적으로 사건 · 사고가 지속되면서 금융산업의 금융중개역량 약화를 초래하고 더나가 위기의 원인으로 작용
 - 이에 국민들의 금융당국에 대한 신뢰가 훼손되고 사회적 비용 발생
- 따라서 이러한 과거 금융부문 사건 · 사고를 향후 금융부문 발전을 위한 반면교사로 삼을 필요

3. 금융행정혁신위원회 출범

□ 금융당국에 대한 국민의 신뢰 부족

- 그간 우리 금융당국과 금융권은 금융산업의 발전과 금융시장의 안정, 그리고 금융소비자 보호를 위해 많은 노력을 기울여왔고 또 성과도 있었으나
- 아직 국민들로부터 충분히 사랑 받거나 신뢰를 얻지는 못하는 안타까운 상황

□ 금융당국의 소통부족이 신뢰부족 및 현실 괴리로 이어지는 측면이 있음

- 소통 없이 앞서 나간 정부정책, 관행이라는 명목 하에 유지되어 온 비효율적이고 불투명한 행정절차 그리고 국민들 입장에서 납득하기 어려운 인사 등이 오랫동안 지속되었음
- ‘규정에 위반되지 않기 때문에’ 또는 ‘예전부터 다들 이렇게 해왔기 때문에’ 계속되었던 영업관행들로 인한 피해가 고스란히 금융소비자인 국민들에게 전가되어 결과적으로 우리 금융부문의 발전을 가로막아 왔음
- 금융은 다른 분야에 비해 상대적으로 전문성이 많이 요구되는 분야인데, 전문성에 기대어 금융당국과 금융권이 현실에 안주

□ 이에 정부는 금융행정혁신위원회(이하 혁신위)를 출범시켜 금융행정 관련 업무 전반을 점검케 하고 이를 토대로 금융위원장에게 개선방안을 권고하도록 미션을 부여

- 그간 금융권 전반에 걸쳐 발생·누적되었던 불투명, 책임성 부족, 비효율성을 점검하고 개선방안을 마련하는 것은 건전한 금융질서 정착 및 한국경제 선진화에 기여할 것으로 기대됨
- 이를 위해 2017.8.29. 금융분야 전반에 대해 전문성과 개혁성을 갖춘 각계의 민간전문가 13인으로 구성된 혁신위가 출범하였으며,

- 특히 혁신위에 금융당국을 포함하지 않은 것은 오직 ‘국민의 눈높이’에서 오로지 ‘국민만을 위해’ 금융산업이 나아갈 방향을 제시하겠다는 정부의 강력한 의지를 보여준 것으로 평가

4. 금융행정혁신위원회 활동

□ 혁신위의 판단 기준과 지향점

- 무릇 제반 금융활동이 불가피하게 이해 당사자들 간 이해상충을 초래하는 가운데 혁신위는 ‘국민의 눈높이’를 기준으로 사회적 편익 극대화를 고려하여 이해상충을 조정하는 대안을 모색하고자 노력하였음
- 금융당국에 관한 국민의 불신은 크게 금융소비자 보다 금융회사를 편든다는 인식과 더불어 시장에 자의적으로 개입하는 ‘관치금융’을 행한다는 인식에서 비롯된 것으로 판단함
- 이에 금융소비자 보호, 금융회사의 건전성 확보, 금융의 공공성 유지 등 공적 가치를 위한 정부의 역할 및 행정의 투명성과 책임성을 강화하는 한편, 시장기능과 민간자율을 최대한 존중하고 행정 편의주의에 따른 불필요한 규제와 자의적 시장개입을 최소화하는 방향으로 대안 마련을 위해 노력하였음
- 혁신위는 금융당국을 포함하여, 금융공기업과 금융회사 등 금융권 전반을 검토 대상으로 삼고 국민들께서 공감하고 만족할 수 있는 개선방안을 마련하고자 노력하였음

□ 혁신위는 전체 회의를 아홉 차례 개최했고, 네 개의 분과위원회를 운영하면서 수차례 소규모 위원간담회를 가졌음

- 2017.10.11.에는 금융위원장에게 1차 권고안(<부록 2>)을 제시하고 언론을 대상으로 중간브리핑을 했으며, 2017.12.20.에는 「금융행정혁신 보고서」를 제출하고 최종발표회를 개최하였음

〈표 1-4〉 전체회의 및 발표회 일정

차수	일시	차수	일시
1차	2017. 8.29.	5차	2017.11.26.
2차	2017. 9.13.	6차	2017.11. 8.
3차	2017. 9.28.	7차	2017.11.21.
4차	2017.10.10.	8차	2017.12. 5.
중간브리핑	2017.10.11.	9차	2017.12. 9.
		최종발표회	2017.12.20.

- 혁신위는 활동의 전 기간에 걸쳐 금융위 조직혁신기획단으로부터 충분한 행정지원을 받았으며, 금융위와 금감원 등 금융감독당국으로 부터도 충실한 설명과 자료 등을 적시에 지원 받았음
- 한편 제4차 전체회의 시에는 5개 민간연구기관들을 초청하여 금융산업 전반에 걸쳐 금융행정혁신 관련 의견을 청취하였음
 - 대신경제연구소, 금융경제연구소, 자본시장연구원, 보험연구원, 중소기업연구원
- 또한, 금융정의연대로부터 금융행정혁신 관련 의견서를 전달받았고 그 밖의 기관들로부터도 의견서와 자료를 제시받아 논의과정에 참고하였음
 - 금융정의연대의「금융지주회사 제도의 문제점 및 개선방안 의견서」(2017.10.12.), 「금융적폐에 관한 여론조사 결과 및 금융적폐 청산기구 신설 요청」(2017.11.30.)

- 지난 약 4개월간 혁신위가 점검한 주요대상은 아래와 같으며 이를 분과위원회 분류 기준으로 사용하였음
 - 제1분과 : 금융행정의 투명성, 책임성 제고
 - 제2분과 : 인허가 재량권 행사의 적정성 확보
 - 제3분과 : 금융권 인사의 투명성·공정성 확보
 - 제4분과 : 금융권 영업관행 등 개선
 - 한편 혁신위 활동과정에서 금융실명제 등과 같이 당초 예상치 못

했던 현안과제들도 다루게 되었는데, 이는 과거와 현재의 금융행정의 문제점을 적시하여 개선방안을 모색하는 것이 혁신위 출범 이유에 부합하면서, 동시에 미래 지속적인 금융개혁을 위해서 절실한 과제로 인식되었기 때문임

□ 혁신위의 접근방법과 한계

- 혁신위는 시간 등의 제약조건 하에서 문제를 취급해야 하므로 이미 드러난 문제는 가능한 범위 내에서 조기 정리하여 매듭짓고 또 숨겨진 문제는 해결의 기본방향을 제시하는 정도로 다루면서 가급적 많은 문제들을 취급하고자 하였음
- 또한 개별 사안의 사회적 영향정도, 개선방안의 실현가능성 등을 나름 고려하여 원론적 또는 구체적으로 다룰지를 결정하였음
- 개별적 사건·사고 관련하여 이미 상당부분 조치가 이루어진 상황에서 그간의 조치들이 미흡한 부분이 있는 경우 혁신위 의사와 달리 소급해서 추가적 대안을 제시하는데 한계가 있었음
- 다른 부처·기관의 불필요한 오해 방지를 위해 금융위·금감원 권한 밖의 내용에 대해서는 금융당국과 협의하여 범주를 결정하였음

5. 분과별 주요 논의내용과 권고안

□ 분과위원회별 주요 논의 내용

- 논의를 효율적으로 추진하기 위해서 4개의 분과위원회를 운영하였는데, 분과별 소주제는 아래 〈표 1-5〉와 같음

〈표 1-5〉 분과위원회 구성과 주제 및 소주제 목록

분과·위원	주제	소주제
(1분과) 이인호* 고동원	금융행정의 투명성·책임성 제고	-의사결정 과정의 투명성과 책임성 제고 방안 -검사·제재 행정 개선 -행정지도 축소 방안

박창균 박창완 정세은		-시장중심 구조조정 체제 구축 -금융감독 및 정책 담당자의 외부인 접촉 관리 -금융산업정책에 대한 금융감독의 견제 역할 강화 -차명계좌의 중과세 및 과징금 부과 여부와 이견 회 차명계좌의 처리
(2분과) 김병철* 김현수 배현기	인·허가 재량권 행사의 적정성 확보	-케이뱅크 인가와 추진방안 -초대형 투자은행(IB) 규제 개선 -인가절차 개선 -금융업종별 진입/퇴출 정책 방향 -진입 및 영업 규제의 네가티브화
(3분과) 김현수* 고동원 나현철 박창완	금융권 인사의 투명성·공정성 확보	-금융감독당국 및 금융공공기관의 인사 투명성· 공정성 확보 -금융공공기관 기관장 등 선임 -금융회사 지배구조 관련 제도 개선 -금융권 감사 독립성 및 전문성 확보
(4분과) 유종일* 박창균 이기영 이은영	금융권 영업관행 개선	-서민금융지원체계 개편 -사회적 금융생태계 구축 지원 -신용협동조합의 기능 활성화 지원 -금융소비자 보호 장치 강화 -불합리한 대출이자 변제 방식 개선 -보험회사의 소비자 기망적 영업관행 개선 -금융권 과당경쟁을 유도하는 경영평가(KPI) 방식 개선 -상호금융권 이용에 따른 일률적 신용등급 강등 문제 개선 -키코계약의 금융감독상 문제점 점검

* 분과위원장

□ 권고안 관련 금융당국에 대한 요청

- 혁신위 권고안 중 일부는 금융당국과 입장 차이가 있거나 또는 금융당국이 집행하기 어려운 사항도 있을 것이나,
 - 금융당국은 ‘껍질을 벗어야 새 살이 돌아난다’는 자세로 혁신위 권고안의 내용 및 취지를 향후 관련정책 수립·집행 시 충분히 감안

해 주기를 바랍

- 금융당국은 금융행정의 투명성 확보를 다른 가치에 우선하여 취급하고 더욱 낮은 자세로 금융소비자와 금융회사 그리고 국민의 소리를 듣고 소통하기 위한 노력을 아끼지 말도록 권고함
- 혁신은 어렵고 불편한 길이나, 미래를 위해 반드시 거쳐야 할 과정임을 항상 유의하도록 권고함

II. 금융행정의 투명성·책임성 제고

<요약>

- 금융행정의 투명성과 책임성 제고를 위해 혁신위는 다음과 같은 개선 방안을 권고함
- 의사 결정 과정의 투명성과 책임성 제고
 - 금융위원회 및 증권선물위원회 의사록의 자세한 내용 공개 필요
 - 금융 관련 법령(법, 시행령, 시행규칙)과 금융업 감독규정(금융위원회의 감독규정과 금융감독원의 감독규정시행세칙) 제·개정 시 금융기관 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 실질적인 절차 체계 확보 필요
 - 금융관련 법령 제·개정 안건을 금융위원회 의결사항으로 변경
- 검사·제재 행정의 개선
 - 중복 자료 제출 요구 문제의 개선 등을 통해 금융회사의 과중한 검사 부담을 완화하고 검사 인력의 전문화 도모
 - 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되도록 대심(對審) 제도를 도입하는 등 제재 절차의 공정성과 투명성 확보 필요
 - 국가배상법상의 면책 조항이 금융감독원 감사원에 대해서도 적용되지는 여부를 법무부 유권해석을 통해 명확하게 할 필요
- 불필요한 행정지도의 축소
 - 행정지도 대신에 감독규정이나 감독규정시행세칙에 반영하는 것을 원칙으로 하고, 아주 제한적인 경우에만 행정지도를 하도록 하여 점차 행정지도를 지양할 필요
 - 금융감독당국의 비공식 절차에 따른 지시 관행을 없앨 필요
- 시장중심 구조조정 체제 구축

- 기업구조조정촉진법(이하, 기촉법)의 편익과 비용을 감안하여 현 상황에서도 여전히 필요성이 인정되는지 등을 면밀히 검토하여 연장 추진 여부를 결정
 - 회생절차에서 신규자금 공급 및 상거래 유지 가능성이 제고되도록 자본시장을 통한 구조조정 기업지원 로드맵을 조속히 마련하여 국회에 전달함으로써 기촉법 상시화 또는 연장중단을 결정
- 국가 경제적 파급효과가 큰 경우 정부가 '산업경쟁력 강화 관계장관회의'를 통하여 구조조정을 주도하는 현 체제를 유지하되 의사결정의 투명성과 책임성 강화를 위한 보완조치를 강구할 필요
- 자본시장 중심의 선제적 구조조정 체제 확립
- 금융정책 및 감독 담당자의 외부 이해관계자와의 접촉에 대한 관리 강화
 - 금융감독 및 정책 담당자의 외부인 접촉 문제는 금융부문의 경우 시장과 긴밀한 의사소통이 필요한 경우가 많다는 점을 감안하여 신중한 접근 필요
 - 다만, 금융위원회나 금융감독원 등 금융당국도 이해관계자와의 불필요한 접촉 등은 바람직하지 않은 측면이 존재하므로 이에 대한 체계적인 대응방안 마련은 필요
- 금융산업정책에 대한 금융감독의 견제 역할 강화
 - 금융산업진흥과 금융감독의 개념을 정리하여, 최소한의 견제와 균형을 유지하도록 하고, 금융감독업무의 정책부분과 집행부분 간 유기적인 관계를 현재보다 강화하여 시장 밀착형 감독이 정착되도록 추진할 필요
 - 금융위원회 내부에서 금융산업진흥업무와 금융감독업무를 실질적으로 구분함으로써 금융행정기능의 실효성을 제고 방안을 모색함
 - 금융정책과 감독의 체계문제는 혁신위의 논의범위를 넘어서는 과제로 국정기획자문위원회의 국정과제(2017.8.)에서 제시한 바와 같이 금융위원회 조직을 기능별로 개편하고, 향후 정부조직 개편

과 연계하여 검토할 것을 권고함

□ 차명계좌의 중과세 및 과징금 부과 여부와 이견회 차명계좌 처리

- 차명계좌가 실명 전환 의무 대상인지에 대한 해석상 논란을 없애기 위해서는 국회 등의 논의를 거쳐 입법으로 해결할 필요
- 2008년 삼성특검으로 드러난 1197개 차명계좌에 대하여 인출·해지·전환 과정 및 지적 이후의 사후 관리에 관해 재점검하고 과세당국의 중과세 조치가 적절하게 이루어질 수 있도록 과세당국과 적극 협력해 줄 것을 권고함
- 금융실명제의 유효성 제고를 위해서 과징금 제도 도입을 적극적으로 검토하도록 권고함
 - 혁신위는 삼성특검으로 드러난 금융실명제 이전 개설 차명계좌는 객관적 증거에 의해 비실명이 드러난 것이므로 과징금 및 소득세 차등과세 부과가 필요하다고 판단함
 - 다만, 금융실명제 시행 이전에 가명 등이 아닌 명의인의 실명으로 개설된 계좌로 사후에 실소유자가 밝혀진 차명계좌에 대한 과징금 부과는 해석상 논란이 있으므로, 앞서 언급한 국회 등의 논의 과정에서 다양한 의견을 고려하여 이 문제를 검토할 필요도 있다고 판단함
 - 금융실명제 실시 이후 개설된 비실명계좌에 대해서도 과징금을 부과하는 방안(입법 등)을 적극 검토할 필요가 있다고 판단함

1. 의사 결정 과정의 투명성과 책임성 제고

(1) 현황 및 문제점

□ 금융위원회 및 증권선물위원회 의사록의 불충분한 공개

- 주요 회의체인 금융위원회와 증권선물위원회의 경우 의사록 공개 내용이 너무 간단하여 시장에 정확한 정보를 제공하지 못하는 문제

□ 금융 관련 법령(법, 시행령, 시행규칙)과 감독규정(規程)(금융위원회의 감독규정과 금융감독원의 감독규정시행세칙) 제·개정 시 금융기관 등 이해관계자 의견 수렴이 미흡

- 입법예고의 형식적 절차를 거치고 있기는 하나 이해관계자의 의견을 수렴하고 반영하는 실질적인 절차가 미흡
 - 입법예고한 사항에 대한 이해관계자의 의견이 제기되었는지, 그리고 제기되었다면 제기된 사항이 반영되었는지 여부 등에 관한 내용이 공개되지 않아 실제 처리 과정을 알 수 없다는 문제가 존재

□ 금융 관련 법령 제·개정 사항이 금융위원회 의결 사항이 아닌 보고 사항으로 처리되고 있어, 금융 행정의 책임성이 약화될 소지

- 금융 관련 법령(법, 시행령 및 시행규칙) 보다 하위 규정인 금융감독규정의 제·개정은 금융위원회 의결 사항으로 운영하고 있어 타당성이 떨어짐(「금융위원회 운영 규칙」 제7조)

(2) 혁신위 권고안

□ 금융위원회 및 증권선물위원회 의사록의 자세한 공개 필요

- 현재 지나치게 간단히 작성되어 공개되고 있는 금융위원회 및 증권선물위원회 의사록의 내용을 자세하게 작성하여 시장에 공개할 필요
 - 최소한 한국은행 금융통화위원회 의사록 수준만큼 자세히 작성하고, 발언 내용을 구체적으로 기재하여 책임성을 강화할 필요

- 의사록 작성 내용과 공개의 범위에 관한 사항을 관련 법인 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 규정화하여 명확화 할 필요
- 비공개 사유도 아주 제한적인 경우에만 허용하고 이를 명확하게 규정하여 의사록의 공개 원칙을 유지할 필요
- 비공개 기간도 최소한의 기간으로 설정하여 금융위원회와 증권선물위원회의 안건에 포함하여 의결하고, 비공개 기간 이전이라도 비공개 사유가 해소될 때 공개하도록 할 필요
- 금융위원회 및 금융감독원이 내부적으로 운영하고 있는 다른 위원회(자문회의 등 포함)의 경우도 자세한 회의록을 작성할 필요
- 금융 관련 법령(법, 시행령, 시행규칙)과 감독규정(금융위원회의 감독규정과 금융감독원의 감독규정시행세칙) 제·개정 시 금융기관 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차를 확보할 필요
- 입법예고 시 이해관계자의 의견이 제시된 경우 해당 의견에 대한 금융당국과 금융감독당국의 검토 의견을 해당 의견 제시자에게 개별 통지하는 동시에 그러한 사항을 공개하여 다른 이해관계자들도 알 수 있도록 할 필요
- 검토 의견에는 제시된 의견의 반영 여부, 그리고 의견을 반영하지 못한 경우에는 그 이유를 자세히 기재하도록 하여 금융행정의 투명성을 확보하도록 함
- 금융 관련 법령 제·개정 사항의 금융위원회 의결화 필요
- 금융 관련 법령(법, 시행령, 시행규칙) 제·개정 시 이를 금융위원회의 의결사항으로 할 필요
- 「금융위원회 운영 규칙」 제7조 개정 사항

2. 검사·제재 행정의 개선

(1) 현황 및 문제점

- 금융기관 검사 담당 기관인 금융감독원의 복잡하고 방대한 자료 제출 요구 등으로 금융기관의 검사 부담 과중 문제가 발생
- 금융기관은 업무보고서 및 상시감시자료 등 정기적인 자료 제출 외에도 검사 전(前)과 후(後)에 수시로 관련 자료를 금융감독원에 제출
 - 금융감독원은 현장 검사 시 대상 금융기관으로부터 사전 검사 자료를 제출받고 필요 시 현장에서 추가로 검사 자료를 요청하는 사례도 있음
 - 금융감독원 내부에서도 검사 자료가 잘 공유되지 않아 중복 자료 요구 사례가 발생함
- 공동검사 기관인 한국은행 및 예금보험공사와 자료 공유가 되지 않고 중복된 자료를 요구하는 것이 금융기관에게 부담으로 작용
- 검사 종료 후 최종 조치까지 소요되는 기간이 길어 제재 대상 임직원의 법적 불안정성이 지속되는 문제도 존재

□ 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되지 않는 문제 존재

- 현재 제재사항을 금융감독원의 자문기구인 제재심의위원회에서 심의할 경우 제재 대상자에게 부의 예정 안건 및 입증 자료의 사전 열람을 허용하고 있으나, 그 내용 중 최종 조치 수준이나 양정 기준(고의나 과실 또는 가중이나 감경 등의 사유)은 열람 대상에서 제외되고 있어, 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되지 않는 문제
- 제재심의위원회의 제재 안건 심의 절차에서 대심(對審) 제도가 운영되고 있지 않아 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되지 않는 문제
 - 제재심의위원회에서 제재 대상자가 진술을 한 후 퇴장한 상태에서

담당 금융감독원 감사역이 제재심의위원회에 출석하여 의견을 개진하는 방식으로 운영하고 있어, 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되지 못하는 문제

- 금융감독원 감사원에 대한 면책 근거가 명확하지 않아 감사가 경직적으로 이루어지는 문제
 - 금융감독원의 감사 업무 수행과 관련하여 금융감독원 감사원 개인을 대상으로 하는 손해배상 소송을 제기하는 사례가 발생
 - 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 면책에 관한 명시적인 근거 규정이 없어 「국가배상법」 제2조에 따른 면책 조항이 금융감독원 임직원에 적용되는 지 여부가 불명확한 상태
 - 「국가배상법」 제2조는 공무원이나 공무를 위탁받은 사인(私人)이 직무를 수행하면서 경과실로 타인에게 손해를 입힌 경우 면책됨(다만, 고의나 중과실의 경우에는 국가가 구상권(求償權)을 행사함으로써 면책되지 않음)
 - 만약 금융감독원 임직원이 국가배상법 제2조 적용 대상이 되지 않는 경우에는 민법(제750조)이 적용되어 업무상 과실에 따른 책임을 부담하게 되는 문제가 발생
 - 면책 근거가 명확하지 않다 보니 금융감독원 감사원들이 추후 민사상 책임 발생을 우려하여 적발 위주의 감사가 되는 등 경직적인 감사가 이루어지고 금융기관의 보수적인 영업 관행으로 이어지는 부작용 발생

(2) 혁신위 권고안

- 중복 자료 제출 요구 문제의 개선 등을 통한 금융기관의 과중한 검사 부담을 완화할 필요
 - 검사 자료 요구의 최소화 원칙을 규정화 할 필요
 - 금융감독원의 검사 자료 요구 현황과 이력을 종합적으로 관리할 수 있는 체계를 만들어 유사하거나 중복되는 자료 제출 요구를

줄여나갈 필요

- 금융감독원의 검사 자료 목록과 내용을 공동검사기관인 한국은행 및 예금보험공사가 공유할 수 있도록 하는 체계를 구축하여 중복 검사 자료 요구의 가능성을 없앨 필요
- 금융감독원의 여러 검사 부서가 동일 금융기관에 대하여 각각 감사를 실시할 계획이 있는 경우 가능한 협업 감사를 실시하여 검사 부담을 줄여줄 필요
- 금융기관이 사전에 검사 계획을 충분히 인지하여 잘 준비할 수 있도록 금융감독원이 매년 초 금융기관 검사 업무 운영 방향을 사전에 발표할 필요
 - 다만 최소한의 규모일지라도 불시 무작위 감사를 유지하여 검사·제재의 효과 극대화를 도모
- 검사 종료 후 감사원이 검사 업무 처리에 집중할 수 있는 ‘집중처리기간’을 설정하여 제재 조치 처리까지 소요되는 기간을 단축하는 방안을 마련할 필요
 - 집중처리기간 중인 감사역은 다른 검사 및 출장에 원칙적으로 참여하지 못하도록 하는 방안 등
- 제재 대상자의 방어권이 충분히 보장되도록 제재 절차의 공정성과 투명성을 확보할 필요
 - 제재심의위원회의 제재 부의예정 안건 내용 중 최종 조치 수준이나 양정 기준도 사전 열람 대상에 포함시켜 부의예정 안건 전체에 대한 열람을 허용할 필요
 - 제재 대상자의 방어권을 충분히 보장하는 수단으로 중한 제재 예정 조치에 대한 대심제도 도입방안을 검토
 - 대심제도 도입 시 제재심의 시간 장기화의 문제점이 나타날 수 있는데, 중한 제재 조치 예정 사안에 한정하면서 제재심의위원회를 소부(小部)(예를 들어, 3인으로 구성되는 소위원회)로 나누어 운영하는 방안을 사용하면 이런 문제 해결이 가능할 것임

- 국가배상법상의 면책 조항이 금융감독원 검사원에 대해서도 적용되는지 여부를 법무부 유권해석을 통해 명확하게 할 필요
 - 국가배상법 소관 부처인 법무부에 유권해석을 의뢰하여 금융감독원 임직원도 국가배상법 제2조상의 ‘공무수탁사인’에 해당하는지 여부를 명확하게 할 필요
 - 만약 금융감독원 임직원이 ‘공무수탁사인’에 해당하지 않는다는 유권해석이 나오는 경우에는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 금융감독원 검사원의 면책 근거를 규정할 필요
 - 이렇게 될 경우, 금융감독원 검사원이 금융기관 문제에 대한 진단 및 처방 중심의 검사에 집중할 수 있을 것으로 기대

3. 행정지도의 축소

(1) 현황 및 문제점

- 금융감독기관(금융위원회, 금융감독원)이 내리는 행정지도에 대한 근거와 통제 내용을 담고 있는 「금융규제 운영규정」(국무총리 훈령으로 2015.12.31. 제정)이 제정된 이후 행정지도의 숫자는 많이 줄어든 면이 있음
 - 「금융규제 운영규정」은 행정지도의 정의 및 효과 등에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 「금융규제 운영규정」 제2조는 “금융행정지도”를 “금융회사 등의 자발적인 협력에 기초하여 그 금융회사 등에 일정한 행위를 하거나 하지 아니하여 줄 것을 요청하는 행위”라고 정의를 하여(제2조 제4호), 강제력이 없음을 명확히 하고 있음
 - 금융기관이 금융행정지도를 따르지 아니하였다는 것만을 이유로 하여 불이익한 조치를 취해서는 안 된다고 하고 있음(제7조 제4항)
 - 행정지도를 금융기관의 내규나 업무방법서 등에 반영하지 못하도록 하고 있음(제7조 제3항)
 - 유효기간(60일~2년)을 설정하여(제13조) 통제하고 있음
- 행정지도는 강제력이 없음에도 불구하고 ‘사실상’ 강제력이 부여되면서 금융기관에게 보이지 않는 규제 준수 부담을 주고 있음
 - 행정지도를 해당 금융기관 내규화 하게 하거나 간접적인 방법으로 강제력을 갖게 함
 - 행정지도인 ‘금융기관 성과급에 관한 모범기준’을 각 금융기관의 내부 규정화 하게 하는 등의 사례*
 - * 위 사례는 2016.8.1. 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 시행에 따라 법령에서 직접 규율하고 있으며, 기존의 모범기준(2014.11. 제정)은 폐지됨
 - 핀테크(FinTech)의 하나로 인정되는 정보통신망상에서 대출 거래인 P2P(peer-to-peer) 대출의 규모가 증가하면서 감독당국은 ‘P2P 대

출 가이드라인* 을 제정하여 실시하고 있는데, P2P 대출 중개업체와 연계하여 대출을 하고 있는 은행, 상호저축은행, 대부업자에 대한 감독을 통해 지침(가이드라인)을 준수하도록 하여 간접적으로 부담을 주고 있음(아래 박스의 보도자료 참조)

※ (참고) 금융위, 금감원 보도자료, 「P2P 대출, 가이드라인 준수 여부를 먼저 확인하세요.」, 2016.11.3.

“P2P 업체(플랫폼)가 대출집행 등 사업을 영위하기 위해 반드시 필요한 연계 금융회사(대부업체, 은행·저축은행 등)를 금감원이 검사·감독하여 가이드라인의 이행력을 확보

- (은행·저축은행 연계형) P2P 업체(플랫폼)가 가이드라인을 미준수 시 연계 금융회사의 부수·부대업무 제한
- (대부업체 연계형) 가이드라인 미준수 시 연계 대부업체에 시정명령 등 감독상 명령 조치”

- 이에 대해 금융위원회는 “시장에서 자생적으로 발전한 P2P 대출업 관련 문제점 및 긴급한 감독 필요성이 언론, 국회 등을 통해 제기되는 상황에서, 이를 법적 근거가 부재하다는 이유로 방치하기 보다는 투자자 보호를 위해 필요한 최소한의 범위에서 가이드라인을 통해서라도 규율체계를 마련하는 것이 바람직하다는 정책적 판단 하에 시행했다”는 의견이나,

- 설혹 그런 필요성이 있다고 하더라도, 실제 조치가 이루어지는 경우, 「금융규제 운영규정」이 명시적으로 규정한 바와 같이, 행정지도를 따르지 아니하였다는 사유만으로 불이익 처분을 해서는 안 된다는 규정(제7조 제4항)을 위배할 우려가 있음

- 따라서 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 향후 P2P 대출 규제에 관한 법률을 제정하여 투자자 보호에 관한 사항 등을 규정할 필요

□ 금융감독당국의 비공식 절차에 의한 지시 문제

- 금융감독당국이 금융기관에 대하여 비공식적으로 지시하는 관행도 금융기관에게는 상당한 부담으로 작용하게 됨

- 경영신탁업자에 대한 토지신탁 업무 취급 금지에 관한 구두 행정지도 사례* 등

* 이 사례는 2015.9. 「행정지도 등 그림자규제 개선방안」 발표 이후 공식 행정지도로 등록하여 운영 중에 있음

- 금융감독당국의 비공식적인 지시 관행은 관치행정이라는 부작용을 낳을 수 있음

(2) 혁신위 권고안

□ 행정지도 대신에 관련 감독규정(금융위원회 제정)이나 감독규정시행세칙(금융감독원 제정)에 반영하는 것을 원칙으로 하고, 불가피한 경우에만 아주 제한적으로 행정지도를 하도록 하여 점차적으로 행정지도를 지양할 필요

- 행정지도를 한 경우에는 정기적으로(예: 반기별) 금융위원회에 사후 보고하게 하고, 필요하면 해당 행정지도의 폐지나 수정을 요구할 수 있도록 하여 통제할 필요

□ 금융감독당국의 비공식 절차에 따른 지시 관행을 없앨 필요

- 금융감독당국의 창구지도나 그림자규제 등 비공식 절차에 따른 지시 관행을 없앨 필요

4. 시장중심 구조조정 체제 구축

(1) 현황 및 문제점

- 기촉법에 근거한 은행 중심 구조조정 체제가 선제적 구조조정의 장애물로 작용한다는 비판 제기
 - 2016년 개정된 기촉법은 참여 채권자의 범위를 금융기관에서 모든 금융채권자로 확대하고 대상기업도 중소기업을 포함하도록 함으로써 실효성 제고를 위한 장치를 도입하였으나,
 - 구조조정을 주도하는 은행이 자신의 이해관계와 밀접하게 연관된 신용평가에 온정적으로 임할 가능성 존재
 - 특히 대기업에 대한 신용평가에서 은행이 갑작스러운 자산건전성 악화를 감수하면서 엄밀한 평가를 수행하기 힘들다는 유인구조 상의 문제점을 지적하는 견해가 많음
 - 금년 4월 대기업에 대한 온정적인 신용평가를 방지하기 위한 조치를 취하였으나 실효성에 대하여 회의적인 시각이 여전히 존재
 - 신규자금 지원 가능성, 계약해제 가능성 저하 등 기촉법의 장점에 도 불구하고 기촉법의 존재가 금융회사의 타율성을 고착시킨다는 비판이 있으며 정례화 된 시효 연장이 불확실성을 야기
 - 게다가 채권자 간 형평성 부재 및 글로벌 스탠다드(global standard)와의 비정합성 등 근본적인 문제점 내재
- 정부 및 은행 주도 대기업 구조조정의 문제점 노출
 - 그간 대기업 구조조정은 산은과 수은 등 국책은행을 매개로 정부가 주도하면서 민간은행의 도덕적 해이와 국책은행의 부실 누적 등 문제를 결과
 - 민간은행은 부실 징후가 발생되는 경우 선제적인 구조조정에 임하기 보다 대출을 회수하고 대상 기업의 애로에 대하여 국책은행 또는 정부 영향권 하에 있는 은행이 여신 확대로 대응하는 현상이 발생
 - 정부 및 은행 주도 구조조정이 민간 구조조정시장을 구축

- 민간 구조조정시장에 매물로 제시되는 대기업은 워크아웃에 실패하거나 대상이 되지 않을 정도로 부실화 된 경우가 대부분
- 국책은행 중심의 대기업 구조조정으로 인하여 민간자본은 참여 기회를 원천적으로 박탈당하고 이로 인하여 대기업 구조조정 역량이 부족한 상태를 벗어나지 못하는 악순환 반복
- 정부 주도 구조조정 과정에서 이루어진 의사결정의 투명성과 책임성에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지고 있음
 - 2016.6. '산업경쟁력 강화 관계장관회의(산경장)'을 설치하여 구조조정의 컨트롤 타워(control tower)로 활용
 - '서별관회의' 등 종래의 비공식적인 기구를 통한 의사결정에 비하여 투명성과 책임성이 제고된 것은 틀림없으나 정치적·사회적 압력에 의한 의사결정의 왜곡 가능성, 의사결정 과정 및 근거에 대한 불투명성 등의 측면에서 아직도 개선의 여지가 있다는 비판 제기

(2) 혁신위 권고안

- 기촉법의 편익과 비용을 면밀하게 감안하여 시효연장 중단 여부를 결정하도록 권고함
 - 정기적으로 시효 연장을 둘러싼 논쟁이 재연되는 현재의 관행은 정책 불확실성 제거라는 관점에서 지양될 필요
 - 가급적 빠른 시일 내에 회생절차에서 신규자금 공급 및 상거래 유지 가능성 확보 방안 등을 포함하는 『자본시장을 통한 기업 구조조정 체제 구축 로드맵』을 작성하고,
 - 이에 대하여 다양한 이해관계자의 컨센서스(consensus)를 확보한 후, 합의된 의견을 국회에 전달함으로써 반복적인 기촉법 시효 연장으로 인한 정책 불확실성을 제거하고 기업 구조조정 관련 법제의 정합성을 확보할 필요
- 국가 경제적 파급효과가 큰 경우 정부가 '산경장'을 통하여 구조조정을 주도하는 현 체제를 유지하되 의사결정의 투명성과 책임성 강

화를 위한 보완조치를 강구할 필요

- 산경장을 통한 협의와 조정이 이해관계자의 요구나 정치권의 압력으로부터 벗어나 국가 경제적 관점에서 최선의 결과에 도달하기 위해서는 의사결정의 투명성과 책임성 확보가 필수적

- 산경장에서 산업부처와 민간 전문가가 중장기 산업경쟁력 제고 및 산업구조조정을 위한 제반 환경 및 전략을 분석하는 방안을 검토할 필요

□ 자본시장 중심의 선제적 구조조정 체제 확립

- 은행의 부실채권 매각을 촉진하기 위한 정책적·감독적 조치 도입 검토
 - 부실채권시장의 가격발견 기능 강화를 통한 부실채권 거래 활성화 방안을 추진하고 있으나 이에 더하여 부실채권의 조기 매각을 위한 정책적·감독적 차원의 촉진 방안 검토
- 민간 구조조정펀드에 대기업 구조조정 경험과 전문성을 갖춘 산업은행 등 국책은행이 참여하여 민간의 구조조정 역량 배양을 지원

5. 금융감독 및 정책 담당자의 외부인 접촉에 대한 관리 강화

(1) 현황 및 문제점

- 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하, 부정청탁금지법)이 2016.9월말부터 시행
 - 공무원 등이 일정 규모(식사대접 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원) 이상의 금품을 받으면 직무관련성이 없더라도 처벌
 - 인·허가, 인사개입, 수상·포상 선정 등 14가지 유형의 부정청탁을 금지하였고, 부정청탁을 받은 공무원 등은 즉시 기관장에게 신고하도록 의무화
- 부정청탁금지법에 더하여 공정위는 금년 10월말 ‘외부인 출입·접촉 관리방안’을 발표
 - 3가지 유형의 외부인을 미리 등록하도록 하고 부정청탁 금지 등 공정거래위원회(공정위)가 마련한 윤리준칙을 따르도록 할 예정
 - 법무법인의 변호사·회계사 등의 법률조력자, 대기업에서 대관 업무를 주된 업무로 하는 임직원, 공정위 퇴직자 중 법무법인·대기업에 재취업하고 있으면서 공정위 관련 업무를 담당하는 자가 등록 대상
 - 공정위는 외부인 윤리 준칙 및 투명한 면담·접촉 세부 절차를 담은 ‘외부인 출입 관리 등 운영규정’을 연내에 마련하여 내년 1월부터 시행할 예정

< 표 II -1> 공정위의 외부인 출입·접촉 관리 방안(요약)

		등록 대상 외부인		등록대상 아닌 외부인
		등록자	미등록자	
사무실내 면담		- 허용 (서면보고) - 단 윤리준칙 미준수시 1년간 접촉 불허	- 금지 - 단, 위원회 참석은 허용	- 허용 (서면보고 없음)
사무실외 접촉	직무 관련 有	- 금지(부득이한 접촉시 서면보고)		
	직무 관련 無	- 허용(서면보고) - 단 윤리준칙 미준수시 1년간 접촉금지	- 금지 (부득이한 접촉시 서면보고)	- 허용 (서면보고 없음)

자료: 공정거래위원회, 「공정위·외부인 간 접촉, 투명하게 관리된다.」, 2017.10.24

(2) 혁신위 권고안

- 금융부문의 경우, 금융감독 및 정책 담당자의 외부인 접촉문제는 시장과 긴밀한 의사소통이 필요한 경우가 많다는 점을 감안하여 신중한 접근 필요
 - 금융부문에서는 시장 환경의 변화를 반영하여 법령, 감독규정, 시행세칙 등을 신속적으로 제·개정해야 할 필요가 자주 발생
 - 금융시장의 안정을 유지하기 위하여 시장 상황을 상시적으로 모니터링하고 필요한 경우 신속하게 조치를 취하는 것이 중요
 - 이 과정에서 이해관계자라고 하더라도 금융업계나 법무법인 등의 의견을 적극적으로 수렴할 필요가 있음
 - 이러한 분야에 까지 외부인과의 접촉 등을 과도하게 제한할 경우 현장과 괴리된 행정이나 시기를 놓친 정책을 실시할 가능성을 배제할 수 없음
- 다만, 금융위나 금감원 등 금융당국도 이해관계자와의 불필요한 접촉 등은 바람직하지 않은 측면이 존재하므로 이에 대한 체계적인 대응방안 마련은 필요

6. 금융산업정책에 대한 금융감독의 견제 역할 강화

(1) 현황 및 문제점

- (금융산업정책과 금융감독) 금융산업정책이란 금융산업진흥정책을 포함하여 경제 및 금융 발전을 위하여 금융산업을 대상으로 하는 정책과 규제를 말하고, 금융감독이란 금융안정과 금융소비자 보호를 위하여 금융서비스의 공급자와 수요자를 대상으로 하는 감독정책 및 집행 업무를 말함 (<그림 II-1> 참조)
 - 금융산업정책의 예로는 현 정부의 생산적 금융정책과 포용적 금융정책 그리고 지난 정부의 가계부채 완화정책과 인터넷전문은행 육성정책 등
 - 금융감독은 금융산업의 위험을 규제·감독하는 건전성감독(prudential regulation)과 금융소비자 보호와 시장규제 등을 포함하는 시장행위규제(market conduct regulation)를 포함
- (개념적 구분) 금융당국이 수행하는 업무를 목표와 수단의 측면에서 개념적으로 <그림 II-1>과 같이 구분할 수 있음
 - 목표 측면에서는 금융산업진흥과 금융감독으로 구분
 - 수단 측면에서는 정책업무와 집행업무로 구분

<그림 II-1> 금융행정업무의 개념적 구분

수단 \ 목표	금융산업진흥	금융감독*
정책업무	A	B
집행업무	C	D

* : 건전성감독과 행위규제 포함

** : A와 B는 금융위 소관(관련 법령 제·개정 등 제도설계), C와 D는 금융위와 금감원 및 정책금융기관 등 소관(법령 등을 집행하기 위한 업무규정의 제·개정 및 실제 시행), 단 B의 금융감독정책(예: 인허가 정책) 업무를 A로 분류해야 한다는 견해도 있을 수 있음

- 목표별 구분에서 금융산업진흥은 금융산업의 발전을 견인하거나 촉진하는 것으로 자동차의 엑셀(accelerator) 기능에 비유, 금융감독

독은 시스템 내 위험의 확산을 예방하고 관리하는 것으로 자동차의 브레이크(brake) 기능에 비유할 수 있음

- 과거부터 산업진흥정책에 감독정책이 종속되는 성향을 보이면서 외부의 압력에 따라 금융감독 수위가 조절되어 감독정책이 산업진흥정책에 대해 적절한 견제기능을 수행하지 못하고 있다는 지적이 있음

○ 수단별 구분에서 정책업무는 관련 법령 제·개정 등 제도설계에 관한 업무, 집행업무는 법령 등을 집행하기 위한 금융위·금감원의 관련 업무규정의 제·개정 및 이에 따른 실제 시행(execution)에 관한 업무

- 수단과 관련하여 세세한 사항까지 시행세칙이 아닌 감독규정에 반영함에 따라 시장 대응이 소극적이 되고 금융소비자 보호 규제 등에서 실패하는 경우가 종종 발생하고 있으며, 그 과정에서 금융산업진흥의 과도한 추진과 함께 감독기능 위축이 초래된다는 지적이 있음

□ (사례) 국내금융의 역사에서 금융산업진흥정책이나 경기부양정책 등 정부의 상위 정책이 금융감독행정 보다 중시되는 사례가 있었음

○ (케이뱅크 인가) 금융위가 케이뱅크 예비인가에서 대주주인 우리은행에 적용하는 BIS 자기자본비율 요건(2015.6월말 v 지난 3년간 평균)을 기존과 다르게 적용하여 기준을 다소 완화한 것은 금융산업진흥정책이 감독정책 보다 중시된 사례로 평가됨

○ (초대형 IB 인가) 초대형 IB에게 기업대출을 포함하여 신용공여 한도를 확대한 후, 별도의 자기자본 확충 의무 없이 발행어음 업무를 허용한 것은, 비록 규모 제한을 두었다고 하더라도, 이에 상응하는 감독강화 조치를 충분히 하지 않은 것으로 평가됨

- 이런 조치는 자본시장 발전을 위한 정책을 추진하면서, 은행업무 영위를 유인책으로 제시하는 것이어서 논리적 정합성 결여
- 초대형 IB가 영위하는 발행어음 업무가 단기금융업무로 은행업무와 다를 바 없음을 감안할 때, 건전성감독과 소비자보호 등 감독 강화조치가 없는 초대형 IB 관련 자본시장법 개정 등은 금융산업진흥정책이 금융감독 보다 중시된 또 다른 사례가 될 가능성이 있음
- 이에 금융위는 단기금융업무에 대해 자본확충 의무를 추가로 부담

(일반 종합금융투자사업자 대비 1조원 이상)하도록 하였고, 감독 강화 조치를 병행(기업금융의무비율 규제, 유동성 규제, 대손충당금 적립의무 강화 등) 하는 등 추가조치를 마련하였음

○ (보험권 재무건전성 확보) 2009년 RBC 제도가 도입된 이후, 과거 판매된 고정금리 상품 등에 대한 추가적인 자본 축적이 필요하다는 지적이 있었지만, 보험산업의 준비부담 등을 이유로 RBC 제도가 적시에 강화되지 못하여 보험소비자 보호 기능이 약해진 측면이 있음

○ 이 밖에도 한국 금융에서는 금융감독의 정치적 중립성이 흔들린 사례가 다수 있었는데, 최근의 LTV·DTI 등 금융규제 완화는 부동산 경기 활성화라는 정책 목표와 관련성을 가지면서 변화했다고 보는 것이 국민들의 일반적인 시각

- 2014.8월의 완화조치에는 제2금융권의 LTV를 상향조정하는 등 업권 간 규제차익을 제거하고 제2금융권으로의 풍선효과를 방지하여 가계부채의 질을 관리하기 위한 측면도 있어 “규제 합리화 조치”라는 의견도 있음

(2) 혁신위 권고안

□ 국내 금융에서 금융감독기능과 금융산업진흥정책기능 간 견제와 균형을 통해 금융산업정책과 감독정책이 상호 조화롭게 추진될 수 있도록 하기 위해 다음과 같이 권고함

□ 업무목표와 추진수단에 대해 다음과 같이 기본방향을 설정하여 추진하도록 권고함

- 업무 목표와 관련해서는 금융산업진흥과 금융감독은 서로 이해상충 가능성이 크므로 개념을 적절히 정리하여, 최소한의 견제와 균형을 유지하는 방향으로 추진함
- 업무 추진 수단과 관련해서는 특히 금융감독업무의 정책부분(제도 설계 등)과 집행부분 간 유기적인 관계를 현재보다 강화하여

시장 밀착형 감독이 정착되도록 추진함

- 시장 변화와 정보를 보다 시의 적절하게 반영할 필요가 있는 사항은 감독규정보다 시행세칙에 위임하는 방식을 검토

□ 금융위 내부에서 금융산업진흥업무와 금융감독업무를 실질적으로 구분하여 금융행정기능의 실효성 제고 방안을 모색하도록 권고함

- 큰 틀에서 금융산업정책을 주로 담당하는 부서와 금융감독기능을 주로 담당하는 부서로 나누어 어느 한 쪽 부서에서 특정한 정책을 입안시 다른 부서 의견이 충분히 제시될 수 있도록 사전협의 제도 등을 마련
- 그리고 업무수행 측면에서 금융산업정책 결정시 금융시장 안정, 금융기관의 건전성, 금융소비자 보호 등에 미치는 영향을 명시적으로 고려하게 하고 그 검토 결과를 문서화하는 등 정책결정의 근거를 명확히 함으로써 제량권 행사의 투명성과 책임성을 확보하도록 함

□ 금융정책과 감독의 분리문제는 혁신위의 논의범위를 넘어서는 과제로 국정기획자문위원회가 국정과제(2017.8월)로 제시한 바와 같이 금융위 조직을 기능별로 개편하고, 향후 정부조직 개편과 연계하여 검토할 것을 권고함

※ (참고) 국정기획자문위가 제시한 국정과제 22. 금융산업구조 선진화

- (금융관리·감독체계 개편) 2017년에 금융위원회 조직을 기능별로 개편하고, 향후 정부조직개편과 연계하여 정책과 감독 분리 검토
 - 금융감독원은 건전성 감독과 소비자보호 기능 분리·독립 추진

7. 차명계좌의 증과세 및 과징금 부과 여부와 이견의 차명계좌의 처리

(1) 현황 및 문제점

가. 차명계좌의 차등 과세 적용 및 실명 전환 의무 여부

1) 쟁점 사항

- 「금융실명거래 및 비밀 보장에 관한 법률」(이하 “금융실명법”) 상 실소유자가 ‘타인의 실명으로 개설한 계좌’ (이하 “차명계좌”)가 금융실명법상 “거래자의 실지 명의” 계좌에 해당하는지 여부와 실명 전환 의무가 있는지에 대해서는 금융실명법이 명확하게 규정하지 않아 해석상 논란이 제기됨
- 금융실명법 제3조는 “금융회사등은 거래자의 실지명의(이하 ‘실명’이라 한다)로 금융거래를 하여야 한다” 라고만 되어 있음
- ‘거래자’가 ‘실제 소유자’만을 의미하는지가 명확하지 않은 점이 있음
 - 타인의 명의를 빌려 계좌를 개설하는 합의 차명인 경우 금융기관 직원이 그 사실을 모르는 한 명의인이 ‘거래자’에 해당한다고 볼 여지가 있음
 - 법원도 특별한 사정이 없는 한 주민등록증을 통해 실명 확인을 한 예금명 의자가 금융실명법 제3조의 ‘거래자’라고 판단하고 있음
 - 그러나 금융기관 직원이 실소유주가 따로 있는 차명계좌인 사실을 안 경우는 명의인이 아닌 실소유자를 거래자로 보고 실소유자의 실명을 확인할 의무가 있다고 볼 수 있음
- 금융실명법 제5조는 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대하여는 소득세의 원천징수세율을 100분의 90”으로 증과세 하도록 하고 있음
 - 마찬가지로 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산”의 의미가 차명계좌로 거래한 금융자산도 포함하는지의 해석 문제가 대두되는데, 명확하지 않은 점이 있음

□ 차명 계좌와 관련한 쟁점은 첫째, 금융실명제 실시(1993. 8. 12.) 이후에 개설된 차명 계좌가 금융실명법 제5조에 따른 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산”에 속하는지에 관한 것이고, 둘째는 금융실명제 실시 이전에 개설된 차명계좌가 금융실명법 부칙 제6조에 따른 “실명에 의하지 아니하고 거래한 기존금융자산”(이하 “기존비실명 자산”)으로서 실명 전환 의무가 있는지 여부에 관한 것임

○ 첫 번째 쟁점과 관련해서는 차명 계좌가 금융실명법 제5조의 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산”에 속한다고 보면, 해당 금융자산에서 발생한 이자 및 배당 소득에 대해서는 100분의 90이라는 고율의 중과세가 부과됨(금융실명법 제5조)

○ 두 번째 쟁점과 관련해서는 차명 계좌가 금융실명법 부칙 제6조의 “기존비실명 자산”에 포함된다고 보면, 실명 전환 의무 기간(1993. 8. 12.~1993. 10. 12.)에 실소유주로 실명 전환하지 않고 그 이후 실소유주로 실명 전환하는 경우에는 과징금이 부과되고(舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제7조 및 금융실명법 부칙 제6조), 이자 및 배당 소득에 대해서는 고율의 소득세가 부과됨(舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제9조 및 금융실명법 부칙 제7조)

※ (참고) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제16호

제5조 (기존비실명자산의 실명전환 의무) ① 실명에 의하지 아니하고 거래한 기존금융자산(이하 “**기존비실명자산**”이라 한다)의 거래자는 이 명령 시행일로부터 2월(이하 “**실명전환의무기간**”이라 한다) 이내에 **그 명의를 실명으로 전환하여야 한다.** 이 경우 실명전환의무기간은 대통령령이 정하는 바에 의하여 1월의 범위안에서 이를 연장할 수 있다. (이하 생략)

제7조 (실명전환의무 위반자에 대한 과징금) ①금융기관은 **실명전환의무기간이 경과한 날 이후에 기존비실명자산의 명의를 실명으로 전환하는 거래자**에 대하여는 이 명령 시행일(제5조제2항 단서에 해당하는 경우에는 그 사유가 소멸된 날, 이하 이 조에서 같다) 현재의 금융자산가액에 다음의 징수률을 적용하여 계산한 금액을 **과징금**으로 원천징수하여 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 정부에 납부하여야 한다.

명령 시행일부터 계산한 기간 징 수 른

1년이 되는 날까지 100분의 10

1년이 되는 날의 다음 날부터 2년이 되는 날까지 100분의 20

2년이 되는 날의 다음 날부터 3년이 되는 날까지 100분의 30

3년이 되는 날의 다음 날부터 4년이 되는 날까지 100분의 40

4년이 되는 날의 다음 날부터 5년이 되는 날까지 100분의 50

5년이 되는 날의 경과후 100분의 60

②재무부장관은 제1항의 경우 금융기관이 징수하거나 징수하여야 할 과징금을 기한내에 납부하지 아니하거나 미달하게 납부한 경우에는 그 금융기관으로부터 납부하지 아니한 과징금 또는 미달한 과징금외에 그 과징금의 100분의 10에 해당하는 금액을 가산금으로 징수한다. (이하 생략)

제9조 (비실명자산소득에 대한 차등과세) 실명전환의무기간이 경과한 후에 비실명자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대하여는 소득세법 제144조의 규정에 불구하고 **원천징수세율을 100분의 90**으로 한다. 이 경우 비실명자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대하여는 소득세법 제15조제2항의 규정에 의한 종합소득과세표준의 계산에 있어서 이를 합산하지 아니한다.

(금융실명법) 부 칙 <법률 제5493호, 1997.12.31.>

제2조 (긴급명령의 폐지) 금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령(이하 “**緊急命令**”이라 한다)은 이를 **폐지**한다.

제5조(기존금융자산에 대한 실명확인) ①금융기관은 종전의 긴급명령시행전에 금융거래계좌가 개설된 금융자산(이하 “**既存金融資産**”이라 한다)중 이 법 시행전까지 **실명확인되지 아니한 금융자산의 명의인에 대하여는 이 법 시행후 최초의 금융거래가 있는 때에 그 명의가 실명인지의 여부를 확인**하여야 한다.

②금융기관은 **제1항의 규정에 의한 확인을 하지 아니하였거나 실명이 아닌 것으로 확인된 기존금융자산에 대한 지급·상환·환급·환매등을 하여서는 아니된다.**

③제7조 및 제8조의 규정은 금융기관 임원 또는 직원의 제1항 또는 제2항의 위반행위에 대하여 이를 준용한다. 이 경우 제7조제1항중 “제3조”는 “부칙 제5조제1항 또는 제2항”으로 본다.

제6조(실명전환자에 대한 과징금부과) ①금융기관은 **기존금융자산의 거래자가 이 법 시행후 그 명의를 실명으로 전환하는 경우에는** 종전의 긴급명령 시행일 현재의 금융자산 가액에 **100분의 50을 적용하여 계산한 금액을 과징금으로 원천징수**하여 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 정부에 납부하여야 한다.

②기존금융자산의 거래자가 대통령령이 정하는 사유로 인하여 실명전환을 하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우에는 그 사유가 소멸된 날부터 1월내에 실명전환하는 경우 제1항의 규정에 불구하고 과징금을 부과하지 아니한다.

③재정경제원장관은 제1항의 경우 금융기관이 징수하였거나 징수하여야 할 과징금을 기한내에 납부하지 아니하거나 미달하게 납부한 경우에는 그 금융기관으로부터 납부하지 아니한 과징금 또는 미달한 과징금외에 그 과징금의 100분의 10에 해당하는 금액을 가산금으로 징수한다. (이하 생략)

제7조(실명전환자산에 대한 소득세 원천징수) ①금융기관은 **이 법 시행후 실명으로 전환된 기존금융자산에서 발생한 이자 및 배당소득**에 대하여는 다음 각호의 규정에 의한 소득세 원천징수 부족액의 합계액을 원천징수하여 실명전환일이 속하는 달의 다

음 달 10일까지 정부에 납부하여야 한다.

1. 이 법 시행일 이후 발생한 이자 및 배당소득에 대하여는 **제5조에서 규정하는 원천징수세율을 적용**하여 계산한 소득세 원천징수액에서 기원천징수한 소득세액을 차감한 잔액
2. 1993년 10월 13일 이후 이 법 시행일전까지 발생한 이자 및 배당소득에 대하여는 종전의 긴급명령 제9조의 규정에 의한 원천징수세율을 적용하여 계산한 소득세 원천징수액에서 기원천징수한 소득세액을 차감한 잔액
3. 1993년 10월 12일까지 발생한 이자 및 배당소득에 대하여는 종전의 긴급명령 제8조 제1항의 규정에 의하여 계산한 소득세 원천징수액 (이하 생략)

2) 차명 계좌의 차등 과세 적용 여부

□ 차명 계좌가 금융실명법 제5조의 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산”에 해당하는 지 여부에 대한 금융당국의 입장은 일부 유권해석에서는 차명 계좌에 대해 차등 과세, 즉 고율의 소득세 부과 대상이 아니라고 볼 수 있는 사례가 있었으나, 기존의 유권해석 사례와 최근 금융위원회의 보도 자료에서는 차명 계좌가 차등 과세의 대상이라는 입장을 견지하고 있음

○ 차명 계좌가 차등 과세 대상이 아니라는 입장을 보인 유권해석은 금융위원회가 2008.4.11. 광주세무서에 질의 회신한 내용에 있음

- 이에 따르면, “1. 실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산(실명법 제5조)은 실명제 실시(1993.8.13.) 이전에 발생한 비실명 거래시의 금융자산을 의미합니다. 2. 따라서, 1993.8.13. 이후에 개설된 금융계좌는 실명제로만 개설되므로 귀 세무서에서 예시한 계좌는 1998년 이후에 개설되어 차·도명 계좌라 하더라도 비실명 금융자산에 해당하지 않음을 알려드립니다” 라고 한 사례

○ 반면에 2017.10.30. 국회 국정감사 직후 금융위원회는 보도참고 자료를 통해 차명 계좌는 원칙적으로 차등 과세 대상이라고 밝힘

- “금융당국은 금융실명법 제5조와 관련해, 사후에 객관적 증거에 의해 확인된 차명계좌는 차등과세 대상이라는 원칙을 유지해 왔다”고 하고 있음
- “(1999.12월 현행 금융실명제도 해설): 사후에 객관적인 자료에 의해 밝혀진 차명거래는 [금융실명]법 제5조의 차등과세 대상이라고

설명” 하고 있음

- “(2008년 금융실명제 종합편람): 실명제 실시 후 타인 명의로 신규 예치된 사실이 사후 확인된 차명계좌는 차등과세 대상이라는 유권해석 기재” 라고 하고 있음([실명(금) 46000-292, 1994.8.24.], 종합편람 214쪽)

□ 따라서, 이러한 최근의 금융당국의 입장에 따르면, 금융실명제 시행(1993.8.12.) 이후 개설된 차명 계좌는 금융실명법 제5조의 “실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산”에 해당하여 금융실명법 제5조에 따라 고율의 소득세가 부과될 것임

3) 차명 계좌의 실명 전환 의무 여부

□ 금융실명제 실시 이전에 개설된 차명 계좌가 실소유주로의 실명 전환 대상인지 여부에 대해서는 1998년 대법원 판결이 차명 계좌의 경우 실명 전환 의무가 있다고 본 것으로 이해됨

○ 1998년 대법원 판결은 “긴급명령 제3조 제1항에서 말하는 ‘거래자의 실명에 의한 금융거래’라 함은 금융거래계약에 따라 금융기관에 대하여 금융자산 환급청구권을 갖는 계약상의 채권자인 거래자 자신의 실명에 의한 거래를 의미하는 것이므로, 가명에 의한 거래는 물론 거래자 자신이 아닌 타인의 실명에 의한 거래는 ‘거래자의 실명에 의한 금융거래’에 포함되지 않는다고 할 것이다. 따라서 거래자에게 실명전환의무가 있는 기존 비실명자산에는 가명에 의한 기존자산과 함께 타인의 실명에 의한 기존 금융자산도 포함된다” 라고 하고 있음(대법원 1998. 8. 21. 선고 98다12027 판결)

□ 1998년 대법원 판결에 대하여 금융당국은, 대법원이 일관하여 금융실명법상 ‘거래자’의 의미에 관해 특별한 사정이 없는 한 ‘주민등록증을 통해 실명확인을 한 예금명의자’라고 판단하고 있으므로, 위 판결은 명의인이 실명확인을 하였음에도 불구하고 ‘명의인이 아닌 실소유자’가 금융거래계약의 거래자로 인정되는 예외적인 경우에만 적용된다고 해석하고 있음

○ 즉, 대법원이 2009년 판결 등 금융실명제 실시 후의 여러 판결에서 특별한 사정이 없는 한 ‘주민등록증을 통해 실명확인을 한 예금명의자’가 금융실명법 제3조의 ‘거래자’라는 점을 분명히 밝히고 있고(대법원 2009.3.19. 선고 2008다45828 전원합의체 판결), 동 판결은 금융실명법상 실명전환 의무에 관해 판시한 것은 아니지만, 실명전환의 전제인 ‘금융거래의 당사자(거래자, 금융자산의 환급청구권자, 채권자) 확정기준’에 대한 사법부의 입장을 정리한 전원합의체 판결이므로 금융실명법상 거래자 및 실명전환에 관해서도 적용될 수 있는데, 이에 따른 경우 이른바 합의차명에 의해 개설된 계좌라도 명의자의 실명으로 개설되었다면 이는 거래자의 실명에 의한 계좌이므로, 실명전환의 대상으로 보기는 어렵다는 것이 금융당국의 해석임

□ 참고로 1997년 대법원 전원합의체 판결(대법원 1997.4.17. 선고 96도3377 전원합의체 판결)의 다수의견에 대한 보충의견은 차명계좌도 실명 전환 의무가 없음을 밝히고 있지만, 다수의견은 이에 관한 명확한 판단을 하지 않았음

○ 다수의견은 “금융자산의 실질적인 권리자인지 여부를 조사·확인할 것까지 [금융기관]의 업무라고 할 수는 없다. 따라서 기존의 비실명예금을 합의차명에 의해 명의대여자의 실명으로 전환한 행위는 위 긴급명령에 따른 금융기관의 실명전환에 관한 업무를 방해한 것이라고 할 수 없다”라고 판시하였음

○ 반대 의견(4인)은 “거래자 자신이 아닌 타인의 실명에 의한 거래(예컨대 합의차명)는 여기의 실명에 의한 금융거래에 포함되지 않는다”라고 하고 있음

□ 한편, 금융실명제 실시 이전에 개설된 차명 계좌가 실소유주로의 실명 전환 대상인지 여부에 대한 금융당국의 입장은 차명 계좌가 실명 전환 대상이 아니라는 유권해석도 있지만, 차명 계좌가 실명 전환 대상이라는 유권해석도 있음

○ 차명 계좌가 실명 전환 대상이 아니라는 유권해석의 사례

- “가족명의 예금의 통장과 원장에 기재된 성명 및 주민등록번호가 각

자의 주민등록표상의 성명 및 주민등록번호와 동일하다면 거래인감의 인영 여하에 관계없이 귀하 스스로 동 예금의 실질 소유주임을 주장하지 않는 한 실명계좌로 취급”이라는 유권해석([실명(금) 46000-63, 1993.9.3.], 종합편람 92쪽)

- “자녀명의 예금이라 하더라도 주민등록표상의 성명과 주민등록번호로 예금을 하고 있는 경우라면 자녀명으로 실명확인을 받아 종전과 같이 거래하면 할 수 있으나, 다만, 자녀명의 예금이 그 자녀의 연령이나 소득에 비추어 과다한 경우에는 증여과세의 대상이 될 수도 있음”이라는 유권해석([실명(금) 46000-95, 1993.9.8.], 종합편람 92쪽)

- 금융위원회의 2009.11.17.자 국세청장에 대한 질의 회신에서 “차명 주식의 경우 [실명 전환 의무 기간(1993.8.12.~1993.10.12.)이 경과하더라도] 차명 여부와 무관하게 실지명의(개인의 경우 주민등록표에 기재된 성명 및 주민등록번호)가 확인된 경우라면 실명전환 및 과징금 징수의 대상이 아님”이라고 하고 있음

○ 차명 계좌가 실명 전환 대상이라는 유권해석의 사례

- “사원(개인) 명의로 생명보험에 가입하고 보험료는 법인이 납입한 경우 비실명계좌에 해당하므로 실명 전환을 하여야 한다”는 유권해석([실명(금) 46000-168, 1993.9.22], 종합편람 228쪽)

- “금융기관에 계좌가 설정되어 있는 상장법인이나 장외등록법인의 차명주식의 경우는 동 의무기간 내에 실명전환 하여야만 과징금 부과 등의 불이익을 당하지 아니하며, 금융기관과 거래가 없었던 주식에 대해서까지 실명전환 의무가 부여된 것은 아님. 다만, 앞으로 금융기관과의 거래 시는 반드시 실지명의에 의하여 거래하여야 함”이라는 유권해석([실명(금) 4600-202, 1993.9.28])

□ 따라서, 차명계좌가 금융실명법 부칙 제6조에 따른 실명 전환 대상인지 여부에 대해서는 해석상 논란의 여지가 있지만, 1998년 대법원 판결에 따르면 금융실명제 실시 이전(1993.8.12.)에 개설된 차명 계좌의 경우 실명 전환 의무가 있다고 본 것으로 이해되므로, 실명 전환 의무 기간(1993.8.12~1993.10.12)에 실소유주로 실명 전환하지 않고 그 이후 실소유주로 실명 전환하는 경우에는 과징금이

부과될 수 있고(舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제 명령 제7조 및 금융실명법 부칙 제6조), 이자 및 배당 소득에 대해서는 고율의 소득세가 부과될 수 있을 것임(舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제9조 및 금융실명법 부칙 제7조)

- 실명 전환 의무 기간에 실소유주가 아닌 명의인의 실명 확인을 거쳤거나 명의인의 실명으로 전환을 마친 계좌라 할지라도 이 후에 실소유자가 있다는 사실이 밝혀진 경우(즉 차명계좌라는 사실이 나중에 밝혀진 경우)에는 이 계좌는 “기존 비실명자산” (즉 금융실명제 실시 이전에 개설된 차명계좌)에 해당하는 것이고, 실명 전환 의무 기간에 실소유주의 실명으로 전환한 것이 아니므로 실명 전환 의무 기간이 경과한 후에 실소유주의 실명으로 전환할 수밖에 없고, 이는 결국 舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제7조 및 금융실명법 부칙 제6조에 의거하여 과징금 부과 대상이 될 수 있으며, 舊 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제9조 및 금융실명법 부칙 제7조에 의거하여 고율의 중과세가 부과될 수 있을 것임
- 이와 관련하여 금융당국의 입장은 금융실명제 시행 이전에 개설된 차명계좌의 경우 실소유자가 아닌 명의인에 대한 실명 확인을 했거나, 실소유주 아닌 명의인의 이름으로 실명 전환을 마쳤다면 다시 실소유자 명의로 실명 전환할 의무가 없고, 과징금 부과 대상도 아니라는 것임

나. 이견회 차명계좌의 처리

- 2017년 가을 국회 국정감사 기간 중, 2008.4. 조준웅 삼성 특검(이하 삼성특검)이 적발했던 이견회 차명계좌 처리의 투명성과 적정성 문제가 급부상하였음
- 당시 삼성특검이 밝혔던 1197개 계좌(1199개 계좌 중 중복계좌 2개 제외) 중 금융실명법상 실명확인 절차가 제대로 준수되지 않아 금감원으로부터 제재를 받았던 1021개 차명계좌 중 금융실명제 시행일(1993.8.12.) 이후 개설된 1001개 계좌는 삼성 구조본

부에서 편법적으로 임직원들의 실명 확인을 거쳐 만든 계좌들임

- 이들의 실명 확인이 제대로 이루어지지 않았음에도 불구하고 특별한 문제가 없다는 설명과 더불어 그 후 삼성 구조본부 측에서 이 계좌들의 자산을 은밀히 (소득세 차등 과세 등 없이) 모두 찾아갔다는 의혹은 각각 금융실명제 취지에 부합하지 않을뿐더러, 무엇보다 국민들의 ‘금융실명제 눈높이’에 부합하기 어려움
 - 국민들은 ‘과연 금융위원회가 금융실명제 주무 부처로서 역할을 충실히 했는가?’라는 질문을 던지게 됨
- 전술한 1021개 차명계좌 중 나머지 20개는 금융실명제 시행일(1993.8.12.) 이전에 개설되었는데, 이중 일부는 차명이었고 나머지는 가명으로 실명 전환 의무기간(1993.8.12.~1993.10.12.) 내 실제 소유자(이건희)가 아닌 타인의 ‘실명’으로 전환된 것으로 알려짐
 - 여기서 ‘실명’은 차명을 말하는데, 실명 전환 의무기간 중 실명 전환하면서 실제 소유자의 명의로 아니라 타인의 실명을 빌어 차명으로 실명 전환한 것이 과연 도덕적으로 적절했는지에 대해 심각한 의구심이 들지 않을 수 없음
 - 뿐만 아니라 이러한 ‘실명’ 전환 과정에서 실명 확인 절차가 금융실명법 규정대로 준수되었다고 하기도 어려움(예로, 대리인이 거래를 수행하는 경우 위임장 등이 필요한데 그러한 서류 정구 없이 거래)
- 금융실명제 시행의 핵심은 차명계좌 인정 여부와 인정·불인정 각각의 경우에 발생하는 문제들의 해결방안을 찾는 것인데, 이에 관해 두 가지 개념을 고려할 수 있음
 - (개념 1) 차명 불인정(단 예외 허용) + 이 경우 발생하는 문제는 현행법으로 해결
 - 차명을 원칙적으로 불인정하면, 일정한 거래자와 금융회사 간 금융거래는 ①거래자가 자기소유 금융자산을 자신의 실지명의로 거래하는 경우와 ②거래자가 타인 소유 금융자산을 타인의 실지명의로 그를 대리하여 거래하는 경우 등 두 가지만 가능함
 - 물론 이 경우 가족, 동창회 등을 위한 선의의 차명(실명)계좌를 예

외적으로 인정할 수 있음

- 만약 이러한 대안이 법으로 시행되었다면 이견회 차명계좌는 불법이 되었고 은밀한 인출 등 위법 발생 시 제재 및 중과세는 당연
- 이는 금융실명제 도입의 근본 취지를 살리고 제재와 중과세도 이에 걸맞게 추진함으로써 법정의 실현에도 기여할 것으로 기대됨
- 예: 1997년 대법원 판결의 반대의견, 1998년 대법원 판결

○ (개념 2) 차명 인정 + 이 경우 발생하는 문제 해결을 위해 필요한 법령 등 추가 제정

- 차명을 인정하는 것은 ‘거짓을 인정하는 것’에 다름 아니며 금융실명제 추진의 기본을 허무는 일로, 그동안 금융실명제 시행 과정에서 발생했던 각종 혼란과 오류는 차명 인정에서 비롯된 것으로 판단됨
- 차명을 인정하게 되면, 일정한 거래자와 금융회사 간 금융거래로 (개념 1)의 ①과 ② 외에 ③거래자가 타인 소유 금융자산을 자신의 실지명의로 거래하는 방법이 가능해지는데, 이는 명백한 거짓 거래임
- 위의 ③과 같은 거짓거래(즉 차명거래)를 인정하게 되면 수많은 복잡한 문제들이 발생하게 됨

* 통상 금융회사 직원이 거래자(명의인)의 차명 여부를 가릴 수 없으므로 차명을 실명으로 인정할 수밖에 없게 되는데

* 이에 따라 금융계좌가 부정한 거래의 은닉처가 될 수 있고 또 제재나 중과세의 대상이 불명확해지는 문제들이 발생하며

* 이러한 문제 해결을 위해 추가 법령 제·개정도 요구됨

- 예: 1997년 대법원 판결 다수의견의 보충의견, 최근 금융위원회는 차명거래를 인정하되 사후 객관적 증거(검찰수사, 국제청 조사 및 금감원 검사)에 의해 별도의 실제 소유자가 밝혀진 차명계좌에 대해서는 금융실명법 제5조의 차등과세를 적용한다는 입장 발표(앞의 금융위원회 보도참고자료, 2017.10.30.)

다. 2008년 삼성특검과 이견회 측 대응

□ 삼성특검은 1197개 차명계좌를 적발하고도 금융실명법 위반 내역과 과세 당위성 등에 대해 구체적 내용을 밝히지 않아 차명계좌에 대한 해석상 혼란을 초래하고 이견회에 면죄부 부여

○ 차명계좌로 드러난 1197개 계좌 전체에 대해 금융실명법 위반 여부를 가렸어야 했음

○ 금융실명법이 규정하는 실명 확인 절차를 제대로 준수하지 않은 1021개 계좌에 대해서, 1993.8.12. 이전 설정된 20개 (가명과 차명) 계좌의 경우 과징금 적용 여부를 가리고, 1993.8.12 이후 설정된 1001개 차명계좌에 대해서는 소득세 중과세 해당 여부를 가렸어야 했음

□ (이학수의 허언) 삼성특검 직후 삼성의 이학수 부회장은 ① 차명계좌 모두 실소유자 명의로 실명 전환 ② 모든 세금 납부 ③ 일부주식 등을 제외한 나머지 모두를 사회 환원 등을 대국민 공약으로 제시했음

○ 그러나 그 후 차명계좌의 실명 전환은 없었고 (다만 차명주식의 경우 이견회 본인 명의로 명의개서를 했음), 금융실명제 위반 관련 과징금 및 소득세 차액 납부도 없었으며, 재산의 사회 환원도 없었음

○ (차명계좌 인출) 당시 삼성 구조본부 직원들이 허술했던 법제도의 틈을 뚫고 중과세 없이 차명계좌 자금을 인출해 간 것으로 알려짐

- 이에 삼성특검이 삼성의 문제를 해결해 주었다는 비판이 남게 됨

라. 전수조사와 과징금

□ (전수 조사) 2008년 삼성특검 직후 금융당국이 256명 금융회사 임직원을 제재하면서 왜 ‘요즘 추진하려는 사후 객관적 증거 수집(금융위 보도참고자료, 2017.10.30.)’을 하지 않았는지 의문임

○ 당시 금융감독원은 금융기관의 실명확인 의무 이행 여부를 검사하

였으며, 계좌 개설 과정에서 계좌 명의인 본인 여부 확인 없이 계좌 명의인의 실명확인증표 사본만으로 계좌를 개설해주는 등의 금융실명법 위반 행위를 제재하였음

- 그러나 금융실명법 위반 여부 이외에도 객관적 증거 수집을 위한 전수조사(금융위원회 보도참고자료, 2017.10.30.)를 실시하였다 라면 차등과세 등이 가능했을 것이라는 아쉬움이 남음
- 결과적으로 금융실명제 시행의 핵심이라 할 수 있었던 차명계좌의 실명 비전환 부분에 대해서는 행정상 제재가 이루어지지 않으면서, 금융회사 직원들만 거래자 신분증 확인 미비를 이유로 제재하는 등 제재의 경중이 뒤바뀌는 결과가 초래된 측면이 있음

□ (과징금) 차명 뒤에 숨은 사람은 세금 감면 또는 기타 이익을 얻은 반면, 자기 명의로 정직하게 거래한 사람은 세금도 내고 기타 이익도 얻지 못하는 상황은 국민의 눈높이에 맞지 않는 부당한 결과

- 실지 명의 확인만으로 차명을 실명으로 인정해주는 방법은, 현실적인 어려움에도 불구하고, 금융거래의 투명성 제고라는 실명 전환 본래의 취지를 회색시키고 무엇보다 과징금 부과(금융실명법 부칙 제6조)를 무력하게 만들었다고 할 수 있음
- 실명 전환 의무기간 중에 비실명계좌를 실명으로 전환하는 경우 별도의 제재를 하지 않도록 관용을 명시하였음에도 불구하고, 이를 고의적으로 회피한 실명 전환 의무 위반 행위에 대해서 엄하게 처벌하는 것이 법제도가 추구하는 기본원리로 이해되는 상황에서 국민들은 이 원리가 부인되었다는 사실을 수용하기가 어려움
 - 유예기간을 줘서 잘못을 바로잡을 기회를 준 것인데, 이견회와 삼성 측이 이를 의도적으로 오용(misuse)했다는 의구심 존재
- 보다 일반적으로 금융실명제 실시 이후에도 법 취지를 위반하면서 비실명 계좌를 유지하는 행위가 존속하는 것으로 알려지고 있는데, 과징금 등의 부과 없이 소득세 차등 과세만으로 과연 충분한 억제 효과를 얻을 수 있을지에 대해 진지한 고민이 필요

(2) 혁신위 권고안

- 차명계좌가 실명 전환 의무 대상인지에 대한 해석상 논란을 없애기 위해서는 국회 등의 논의를 거쳐 입법으로 해결하도록 권고함
 - 금융실명법에 차명계좌도 실명 전환 의무가 있음을 명확히 규정할 필요
 - 다만 소위 선의의 차명계좌에 대해서는 거래 관행을 고려하여 예외 인정 필요
 - 가족명의, 자녀명의, 문중회나 동창회 자금관리 등을 위한 개인 명의 계좌 등
- 2008년 삼성특검으로 드러난 1197개 차명계좌에 대하여 인출·해지·전환 과정 및 지적 이후의 사후 관리에 관해 재점검하고 과세당국의 중과세 조치가 적절하게 이루어질 수 있도록 과세당국과 적극 협력해 줄 것을 권고함
 - 이견회 차명계좌의 금융자산에 대한 과세가 국민의 눈높이에 맞추어 적법하게 진행되도록 필요한 지원을 제공할 것을 권고함
- 금융실명제의 유효성 제고를 위해서 과징금 제도 도입을 적극적으로 검토하도록 권고함
 - 삼성특검으로 드러난 차명 거래는 금융실명제의 취지에 반하는 것으로 볼 여지가 있음
 - 혁신위는 삼성특검으로 드러난 금융실명제 이전 개설 차명계좌는 객관적 증거에 의해 비실명이 드러난 것이므로 과징금 및 소득세 차등과세 부과가 필요하다고 판단함
 - 다만, 금융실명제 시행 이전에 가명 등이 아닌 명의인의 실명으로 개설된 계좌로 사후에 실소유자가 밝혀진 차명계좌에 대한 과징금 부과는 해석상 논란이 있으므로, 앞서 언급한 국회 등의 논의 과정에서 다양한 의견을 고려하여 이 문제를 검토할 필요도 있다고 판단
 - 금융실명제의 유효성을 제고하고 규제의 사각지대를 없애기 위해

금융실명제 실시 이후에 개설된 비실명계좌에 대해서도 과징금을 부과하는 방안(입법 등)을 적극 검토하도록 권고함

- 1993.8월 이후 개설된 비실명계좌의 경우 우선 자금의 출처가 비정상적인 자금세탁 행위와 결부된 것일 가능성이 크고, 또한 금융실명제가 시행되는 상황임에도 동일한 위반행위를 계속한 것이므로 과징금 부과가 타당하다고 판단됨
- 배당과 주식의 가치 증가를 동전의 양면이라고 본다면, 배당소득에 대해서는 중과세하면서 주식의 가치 증가에 대해 과징금이라는 금전적 제재를 두지 않은 것은 입법적 미비로 판단됨

Ⅲ. 인·허가 재량권 행사의 적정성 확보

<요약>

□ 케이뱅크 인가와 향후 추진방안

- 케이뱅크가 인가 과정에서 특혜 논란에 휘말리고 아울러 자본금 부족 문제 등의 우려가 존재하는 상황에서, 케이뱅크가 은산분리 완화 등에 기대지 말고 자체적으로 국민이 납득할만한 발전방안을 제시하게 하도록 권고함
- 케이뱅크 인가과정에서 은행법 시행령 개정으로 논란을 일으킨 점을 감안하여 은행 등 금융회사 인허가 관련 법령을 합리적으로 재정비할 것을 권고함
- 혁신위는 현 시점에서 은산분리 완화가 한국 금융발전의 필요조건으로 보고 있지는 않으며,
 - 국회 및 각계의 다양한 의견을 토대로 은산분리 규제 완화의 득과 실을 심도 있게 검토해 나가도록 권고함
 - 아울러 인터넷 전문은행과 핀테크를 동일시하지 않도록 권고함

□ 초대형 투자은행(IB) 규제 개선

- 투자은행의 신용공여 범위를 투자은행의 고유 기능 또는 신생·혁신 기업으로 제한하는 방향으로 추진할 것을 권고함
- 초대형 투자은행이 정상적인 발전 모습을 보일 때까지는 건전성 규제와 투자자 보호를 일반은행과 유사한 수준으로 강화할 것을 권고함

□ 금융회사 인허가 절차의 개선

- 수요자 측면에서 인허가 절차의 투명성 제고를 위해 관련 매뉴얼(manual)을 정비·보완할 것을 권고함
- 인허가 신청 금융회사가 서류 접수부터 검토, 인가 등 전 단계에

걸쳐 진행상황을 확인할 수 있도록 하여 인가업무 투명성을 제고 하도록 권고함

- 금융위원회가 현재 금융회사와의 소통 채널로 운영중인 옴부즈만 회의에서 인허가 관련 제도개선 사항도 포함하여 논의할 것을 권고함

□ 금융업종별 진입·퇴출 정책 선진화

- 진입정책에 수익성과 경쟁도, 소비자 후생 등을 종합적으로 감안 하도록 권고함
- 금융회사의 도덕적 해이를 방지하고 정리과정에서 공정성을 제고 할 수 있도록 정리제도의 정비 및 선진화를 권고함

□ 진입 및 영업 규제의 네가티브(negative)화

- 금융회사 업무를 자문, 중개, 판매, 제조를 기준으로 재분류하고 제조업무 외의 업무는 신고, 등록으로 전환하여 진입 규제를 완화 하도록 권고함
- 기존 금융회사 외 신생 핀테크 기업이 Open API 활용 확대를 통해 혁신 비즈니스 모델을 개발할 수 있도록 지원을 강화할 것을 권고함
- 정책 당국은 신규 상품과 서비스 출시에 유연한 해석을 통해 금융회사가 다양한 상품을 개발·판매할 수 있는 여건을 조성할 것을 권고함
- (가칭) ‘금융혁신지원특별법’ 제정을 통해 금융규제 테스트베드(test bed) 운영을 제도화함으로써 금융소비자 편익 제고 및 지속적 혁신을 유도할 것을 권고함

1. 케이뱅크 인가와 향후 개선방안

(1) 현황 및 문제점

가. 케이뱅크 최대주주인 우리은행의 자기자본비율 요건 충족 여부

□ 우리은행(10%)은 은행법 시행령 <별표 2>상 요건을 은행업 인가 심사기준(은행업 감독규정 <별표 2-2>)에 따라 충족해야 하는데

- 2015.6월말 현재 우리은행의 자기자본비율(14.00%)이 국내은행 평균(14.08%)에 미달하였음
- 우리은행은 2015.10.30. 금감원 요구에 따라 관련 자료를 제출하면서 2015.6월말 대신 동종업종의 최근 3년간을 기준으로 판단하거나 합병효과를 제거한 자기자본비율로 판단할 수 있다고 주장
- 금감원은 2015.11.3.의 검토의견서에서 은행법 시행령·감독규정 상 문언 및 기존 해석례에 따라, 최근 분기말(즉, 2015.6월말) 현재 우리은행이 BIS자기자본비율 기준으로 ‘동종 업종 평균 이상 요건’을 충족하지 못한 것으로 평가

- (2015.9.7. 금융위/금감원 보도참고자료) “은행 인가시 관련 법령상 충족되어야 하는 요건(대주주 결격사유, 경영권전성기준 준수 ... 등) 등에 대해서는 금감원에서 적격성 또는 적정성을 심사한 후, ... 제반 인가요건을 충족한 신청자를 대상으로 금감원장이 외부전문가로 구성한 ‘평가위원회’에서 ... 심사·평가한다”고 공지

- 2015.11.17. 개최된 금융위 자문기구인 법령해석심의위는 (최근 3년간 기준 적용) 찬반 6:1로 최대주주 요건 충족한 것으로 평가

- 이어서 금융위는 법령해석심의위 평가 결과를 수용하여 예비인가

□ 혁신위는 이 문제를 세 가지 관점으로 구분해서 살펴봄

- (행정처리의 적정성) 혁신위는 문제가 되었던 은행업 감독규정 <별표 2-2>의 문장은 하나의 문장으로, 두 시점이 서로 다른 것으로 해석할 별 다른 이유가 없다고 판단하며

- 아울러 위 2015.9.7.의 보도참고자료에서 금감원 심사·평가사항으

로 공지한 후, 유권해석 신청이 제기되어 금융위가 법령해석심의위를 통해 현행 인가기준에 대한 법령해석을 하는 의사결정 과정 등이 국민의 눈높이에서 투명하게 이루어지지 못한 측면이 있다고 판단

- (금융위는 최종결정권자) 그러나 금융위는 금융산업진흥정책을 책임지는 상황에서 재량권을 행사하여 스스로가 추진하는 정책목적에 부합하는 방향으로 최종결정할 수 있다고 보는데, 다만 이러한 정책결정의 배경논리를 설득·홍보하기 위한 노력이 눈에 띄지 않는다는 아쉬움이 있음

- (금융위 의사록) 당시 개최된 금융위원회에서 규정위반 가능성을 이유로 반론을 제기했다거나 최소한 신중하게 검토해야 한다는 등의 견제 보다는 지지발언이 이어졌는데, 안전이 제안하고 있는 대안(최근 3년간 기준)의 적용이 가능하다는 소극적 지지발언은 있었으나 금융산업진흥정책 차원에서 필요하다는 적극적 지지발언 등은 보이지 않았음

- 결과적으로 규정의 재량적 해석을 통해 금융산업 진흥정책이 금융감독 행정을 압도하는 결과가 초래되었는데, 다만 이 부분이 재량권의 일탈인지 여부에 대한 법리 해석은 혁신위 범주를 넘어서는 것으로 판단

- (경제적 효과) 출범 이후 케이뱅크는 증자 문제가 계속 제기되고 있는데, 이는 당초 예상을 크게 뛰어 넘는 대출수요 확대가 원인이기도 하지만 대주주인 우리은행을 포함하여 주주들의 자본금 확충 역량에 문제를 드러낸 것이기도 함

- 현 시점에서 혁신위가 케이뱅크의 미래 전망을 예단하기는 어려움
- 다만 은산분리 규제완화에 기대지 않고, 현재 추진하고 있는 자본금 확충을 차질 없이 마무리 하는 것이야말로 향후 케이뱅크의 지속발전 가능성을 가르는 핵심지표라고 보고 있음

나. 은행법 시행령상 관련 규정(업종평균 자기자본비율 요건) 삭제

- 2016.4.14. 금융위는 조건부 자본증권 도입 등과 관련하여 은행법 시행령 개정을 입법예고하고 시행령 <별표 2>의 ‘해당 기관이 속하

는 업종의 재무건전성에 관한 기준의 평균치 이상’으로 규정되었던 요건을 삭제

- 금융위는 이러한 조치가 업권간 형평을 기하고 케이뱅크와는 무관함을 강조하지만

- 업권 특성을 감안하지 않는 그런 방식이 과연 형평성에 부합되는지 의문이고 케이뱅크 본인가를 앞둔 시점에서 오히려 굶어 부스럼이 아니었을까 라는 의문이 제기됨

- 결과적으로 평균치 규제를 그대로 유지하고 있는 금융지주사와 오히려 역방향 규제차익 발생 가능성

다. 동일인 문제

□ 주주간 출자약정서 상 이사후보 추천권

- KT, 우리은행, 현대증권(현 NH투자증권)이 임원추천위원회에 각각 사내이사 1인 추천권 보유

- 게다가 KT, 우리은행은 각각 사외이사후보 1인을 추가로 추천 가능하고, 납입자본금 8% 이상 주주들(GS리테일, 한화생명, KG이니시스, 다날 등)도 나머지 사외이사 4인 추천 가능

- 이에 대해 금감원(「케이뱅크·아이뱅크 출자약정서 관련 쟁점 검토」, 인터넷전문은행 인가심사 TF, 2015.11.13.)은 특정 주주에게 이사후보 추천권을 부여한 것과 관련하여 외부에서 동일인 문제를 제기할 가능성이 있어 검토했으며, 그 결과 금감원은 다음과 같은 이유로 케이뱅크 주주들이 의결권 공동행사를 약정했다고 보기는 어렵다고 적시

- 주주간 출자약정서(전문 및 제11.2조)에 이사후보추천권 조항이 다른 주주들의 법적권리를 제한하지 않으며, 공동의결권 행사약정으로 해석하지 않음을 명시

- 다른 주주들이 특정 주주의 은행이사 후보 추천권에 대해 합의 서명한 것만으로도 충분히 의결권 공동행사를 약정한 것이라는 주장이

가능하나, 모든 주주들은 의결권 공동행사 약정을 체결 또는 향후 체결할 의사가 없음을 확약하는 서면(확약서)을 금감원에 제출

- 아울러 각 주주들은 추후 의결권 공동행사 약정을 체결한 사실이 발견될 경우 주식 처분명령 등 감독당국의 조치를 감수할 것임을 확약

○ 2015.11.29. 금융위는 케이뱅크가 법령상 요건을 충족하는 것으로 판단하여 신청대로 예비인가 함

- 동일인 주식보유한도 초과보유요건 모두를 충족하는 것으로 인정

□ 동일인 이슈에 대한 혁신위의 견해

○ 케이뱅크 주주간 출자약정서가 일정 부분 주주간 의결권 공동행사 약정으로 비추어 질 수 있다는 주장에 동의하나,

○ 그럼에도 불구하고 모든 주주들이 의결권 공동행사 약정 체결을 부인했고 아울러 약정 체결 사실 발견시 감독당국의 제재 조치 감수 의사를 확약하는 문서의 법적 효력 또한 중요한 것으로 보여지는 상황에서 의결권 공동행사를 단정하기는 어려움

○ 이 이슈 또한 최종 법적판단은 혁신위 논의범위를 넘어서는 것으로 판단

(2) 혁신위 권고안

□ 케이뱅크 항배와 관련하여 아래와 같이 권고함

○ 케이뱅크는 비록 인가과정에서 특혜 논란에 휘말렸고 아울러 자본금 부족 문제 등 우려가 해소되지 않고 있으나 출범 이후 고객의 편의성 제고, 기술기반 서비스 대중화 등으로 당초 예상보다 높은 호응을 받으면서 금융시장의 메기 역할을 수행하는 것으로 평가받는 부분도 일부 있음

○ 다만 계속되는 은산분리 완화 요구로 정치적 이슈의 중심에 위치하고 또 자본금 부족문제 등으로 시장에 우려가 존재하는 상황에서 케이뱅크 스스로 국민이 납득할 만한 향후 발전방안 제시가

절실함

○ 특히 앞으로 은산분리 완화에 기댈 없이 경쟁력을 강화할 수 있다는 자신감과 성과를 국민들에게 보여주어야 할 것임

□ 케이뱅크를 둘러싸고 발생했던 인허가 절차의 개선에 관하여는 본 장 3절을 참조하도록 권고함

○ 매뉴얼을 작성하고 따름으로써 서류 접수부터 인가에 이르는 전 과정을 신청 회사가 예상하고 또 확인할 수 있도록 추진

○ 유권해석 등 재량권 행사 범위에 대해서 사전에 공지한 범위를 벗어나지 않도록 하고 예외적인 경우 투명한 절차를 따름으로써 혼란을 최소화

□ 케이뱅크 인가과정에서 은행법 시행령 개정으로 논란을 일으킨 점을 감안하여 은행 등 금융회사 인허가 관련 법령의 합리적인 재정비를 권고함

□ 은산분리 규제 관련

○ 은산분리 규제 완화 여부는 혁신위 논의범위를 벗어남

○ 다만, 혁신위는 현 시점에서 은산분리 완화가 한국금융 발전의 필요조건으로 보고 있지는 않으며, 국회 및 각계의 다양한 의견을 토대로 은산분리 규제완화의 득과 실을 심도 있게 검토하기를 권고함

○ 아울러 인터넷전문은행과 핀테크를 동일시하지 않도록 권고함

- 향후 금융산업은 4차 산업혁명 진전에 따라 핀테크 투자에 적극적으로 임해야 할 것이나, 이를 인터넷전문은행으로 연결하는 데는 신중을 기할 필요가 있는 것으로 판단

2. 초대형 투자은행(IB) 규제 개선

(1) 현황 및 문제점

- 최근 정부는 투자은행(IB) 육성 및 대형화 방안(2016.8월 초대형 IB 계획안)의 일환으로 발행어음 및 종합투자계좌(IMA) 업무를 허용하고 기업신용공여 한도 2배 확대 허용을 추진 중
 - 자기자본 4조원 이상 증권사에게 만기 1년 이내 발행어음 및 보증업무 허용, 발행어음은 자기자본 2배 이내 원금보장
 - 2017.11.13. 금융위가 5개 초대형 IB 신청자중 하나인 한국투자금융에 발행어음 업무 허가
 - 자기자본 8조원 이상 증권사에게는 IMA 업무(실적배당, 원금보장) 허용 예정
- 이러한 정책추진의 본질적인 문제는 IB에게 자본시장기능 확충 대신 은행 고유업무인 수신 및 일반대출업무 확대 유인을 부여한 것
 - (2016.11. 정우택의원 자본시장법 개정안 발의) 자기자본의 100%인 신용공여 한도를 200%로 확대하도록 제안
 - (2017.2. 금융위 수정안 제안) 이중 기업신용공여 한도를 자기자본의 100%로 하고 일반신용공여와 전담신용공여를 합산한 한도 100%를 추가하는 방식으로 허용
- IB 대형화를 유도하기 위한 이러한 정책은 당초의 정책취지인 자본시장기능 확충에 오히려 반하는 효과 우려
 - 우선 증권사의 기업신용공여 확대는 국내 금융산업의 전업주의 원칙에 어긋나 규제의 형평성 문제를 야기
 - 수신기능 및 기업대출 확대를 통한 IB 대형화는 부실대출로 투자자 신용리스크 확대 및 향후 대마불사로 인한 시스템리스크 확대가 가능하고 은산분리 규제에 반하는 의미도 있음
- 은행과 초대형 IB 간 자기자본 요구수준 및 자본비용 비교
 - 동일한 기업대출(무담보) 취급을 전제로, BIS III 하에서, 은행의

최소 요구자본금은 최소요구 영업용순자본비율(NCR) 유지에 필요한 초대형 IB 자본요구를 크게 초과

- 이에 따라 자본비용도 은행의 경우가 상대적으로 높은 수준

- 게다가 은행은 자본의 질에 따라 세분화·정교화된 자기자본비율 규제를 적용하고 있는데 비해, 초대형 IB는 단일 비율로 자기자본비율 규제
- 초대형 IB 진출을 위한 유인으로서 증권사에 대한 기업신용공여 한도의 확대 허용이 직접금융시장 발전에 기여할 수 있다는 논리적 그리고 실질적 근거를 찾기가 쉽지 않음
- 이러한 유인이 오히려 한국금융 선진화에 필요한 직접금융시장의 성장·발전 보다 이미 비대한 간접금융시장을 더 키우는 엉뚱한 결과를 낳게 될 가능성이 우려됨

(2) 혁신위 권고안

- 아래 대안의 실질적 이행을 적극 권고함
 - 투자은행의 고유기능(지분투자, M&A, IPO, Structured Financing, Prime Brokerage 등)과 연관된 신용공여로 제한하거나 또는
 - 신용공여 대상을 신생·혁신 기업으로 제한하는 방향으로 추진
- 건전성 규제와 투자자보호 강화를 권고함
 - 초대형 IB들이 직접금융시장 활성화에 기여하는 등 정상적인 발전 모습을 보일 때까지는 건전성 규제(유동성 비율과 자기자본비율 규제 등)와 투자자보호를 일반은행과 유사한 수준으로 강화

3. 인가 절차 개선

(1) 현황 및 문제점

- 금융회사들은 인허가 절차에 있어 사전 접촉부터 인가 후 업무 실행에 이르기까지 정책당국과 소통(communication)의 어려움을 호소
 - 금융회사의 서류 접수 여부조차 정책당국 내 인가 담당자의 부담으로 지연되거나 진행 일정이 불확실한 경우가 존재
- 금융위원회·금융감독원은 평가 및 자문 등을 목적으로 다양한 기구를 활용 중이나 해당 기구의 역할에 대한 회의가 제기
 - 금융당국은 2015년 금융개혁 추진을 위해 총 19명의 민간위원으로 구성된 금융개혁회의를 출범
 - 금융위원회는 금융규제에 대한 감시, 금융소비자 보호 역할 수행을 위한 옴부즈만을 출범(2016.2.26.) 운영 중
 - 금융위원회는 규제 테스트베드 시행을 위한 “위탁테스트 민간협의체”를 확대 구성하여 운영을 시작하였다고 발표(2017.10.18.)
 - 금융위원회는 케이뱅크 인허가시 자문기구를 활용하였으나 이후 인가 적정성에 대한 논란 발생
 - 금융감독원의 법상 인가요건 충족 여부 심사 이후, 외부평가위원회에서 케이뱅크의 사업계획 타당성을 심사(2015.11.27~29)
 - 자문기구인 “법령해석심의위원회” 논의를 통해 법규해석 이슈 등을 논의(2015.11.18.)

(2) 혁신위 권고안

- 수요자 측면에서 인허가 절차의 투명성 제고 및 관련 매뉴얼 정비·보완
 - 서류 접수부터 검토, 인가 등에 이르는 전체 단계에서 신청 회사가 진행상황을 쉽게 확인할 수 있도록 절차적 투명성 제고

- 서류 접수시 투명성을 높이기 위해서 인가 관련 담당자가 직접 서류를 받는 것이 아니라 별도 부서 또는 담당자를 신설해 이를 접수하게 하도록 권고함
- 금융규제에 대한 감시인이자 금융소비자 보호의 수호자 역할 수행을 위해 옴부즈만이 출범하였는데(2016.2.26.), 규제개선 관점에서 그에게 인허가 관련 사항을 논의하게 하는 것도 대안이 될 수 있음
- 신청인이 매뉴얼을 보고 쉽게 인허가 프로세스를 진행할 수 있도록 현재의 매뉴얼 정비·보완
- 인허가 프로세스 상 외부기구 역할을 명확히 해 투명성을 제고하도록 권고함
 - 신규 인허가 프로세스에 필요한 외부기구 설치 및 운영을 제도화
 - 정책당국의 관련 인허가 진행상황을 해당 기구에 보고하고 회의 내용을 대외에 정기적으로 공개함

※ 사례 : 자산운용사 인가절차 개선

(1) 현황과 문제점

□ (현황) 자산운용사 변경인가 시 수탁고 기준 완화

- 2016.5. 금융위는 잠재력 있는 운용사의 종합운용사로의 전환 기회를 확대하고자 종합운용사 전환 시 수탁고 요건을 기존 5조원에서 3조원으로 완화

- 자산운용사 인가정책 개선방안(2016.05.11. 금융위 보도자료)

- 과거 진입을 사실상 제한하는 보수적 제도 운영에서 신규 진입을 적극적으로 유도하는 방향으로 인가정책의 전환이 이루어짐

□ (문제점) 이러한 정책 전환에도 불구하고 수탁고 산정의 구체적 산정기준을 제시하지 않아 금융회사의 기준 적용에 혼선 초래

- 수탁고(3조원) 요건의 구체적 산정기준이 보도자료 등을 통해 대외적으로 발표된 바 없음
- 명확한 산정기준이 공개되지 않아 행정의 투명성과 예측가능성 저하

(2) 혁신위 권고안

□ 인가 정책 발표 시 수탁고 요건 공개를 권고함

- 인가 심사 시 적용할 수탁고 요건의 산정기준을 공식적으로 발표하여 인가 정책의 투명성 확보
- 신규 진입 활성화라는 정책 취지 및 수탁고 요건 설정목적에 부합하도록 심사기준 설정

□ 종합운용사로서 기능 수행에 적절한 인적·물적 인프라는 수탁고 규모에 연동되는 점을 고려하여, 시장의 혼선을 해소할 수 있도록 인가 승인 여부 판단 시 수탁고 규모에 대한 합리적인 기준을 제시하도록 권고함

4. 금융업종별 진입/퇴출 정책 방향

(1) 현황 및 문제점

□ 과거 차별적인 진입규제로 인해 금융산업 내 사업자수, 수익성, 경쟁도 등에 상당한 격차가 존재하며 결과적으로 소비자 후생 침해

- 국내 금융산업은 1997년말 외환 및 금융위기 이후 극심한 구조조정을 겪으면서 전반적으로 경쟁도가 약화되었음에도 불구하고 신규 사업자에 대한 인허가는 매우 제한적으로 이루어져 왔음

〈표 III-1〉 업종별 사업자수

(단위: 개)

			1970	1980	1990	2000	2010	2017.9
은행 ^{주1)}			-	20	25	22	18	19
보험			21	20	46	38	53	57
	생명보험 ^{주2)}		6	6	29	21	23	25
	손해보험 ^{주3)}		12	13	15	16	19	22
	재보험		1	1	1	1	7	10
금투	투자매매 투자중개 ^{주4)}		-	27	25	77	71	60
	집합 투자	공모	-	2	8	40	80	75
		전문 사모	-	-	-	-	-	120
	투자일임·자문 ^{주5)}		-	-	29	79	145	175
	신탁	겸영 ^{주6)}	-	-	19	20	45	45
		전업 ^{주7)}	-	-	-	6	11	11
카드			-	-	-	7	6	8
비카드(할부리스 등)			-	-	-	45	57	85
저축은행 ^{주8)}			-	192	237	147	105	79
전자금융			-	-	-	-	58	104

주: 신탁 전업은 부동산 전업사 기준
자료: 금융위원회, 금융감독원

주1): 1980~1990년 은행 사업자수 출처: 은행경영통계(1991), 특수은행 홈페이지
주2): 1970~1990년 생명보험 사업자수 출처: 생명보험협회

주3): 1970~1990년 손해보험 사업자수 출처 : 보험통계연감
주4): 2000년 이전자료 출처 : 증권감독원 자본시장연보(선물사 제외) 및 금융감독원 연
차보고서(선물사 포함)
주5): 투자자문업은 1987년 도입
주6): '90년 은행 19, '00년 은행 20, '10년 은행 20/ 증권 20/ 보험 5, '17년 은행
19/ 증권 20/ 보험 6
주7): 부동산 전업사 기준
주8): 2000년 이전자료 출처 : 상호저축은행중앙회 홈페이지

〈표 III-2〉 업종별 수익성(ROE)

(단위: %)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
은행 ^{주1)}		-	7.40	4.91	5.20	4.52	5.88
보 험	생명보험 ^{주2)}	8.24	6.36	5.33	5.92	5.83	3.79
	손해보험 ^{주2)}	14.29	10.92	8.66	9.46	9.60	11.21
금 투	투자매매 투자중개업자 I ^{주3)}	-	-	-0.59	3.48	6.85	4.50
	투자매매 투자중개업자 II ^{주2)}	9.31	3.17	0.80	0.51	2.56	5.37
	집합투자(구 자산운용) ^{주2)}	9.67	9.73	9.46	11.10	12.44	14.28
카드		8.64	7.09	8.28	9.47	8.47	7.62
할부금융사		10.45	9.91	8.58	6.02	9.84	8.97
리스사		9.71	5.91	11.26	8.54	8.39	8.68
저축은행		△60.42	△30.44	△12.35	10.99	15.60	16.25

주1): 일반은행 기준
주2): 회계연도 차이로 2011년, 2012년 수치는 익년 3월말 기준 활용
주3): 국내 투자매매/투자중개업자 기준
주4): 회계연도 차이로 2011년, 2012년, 2013년, 2014년 수치는 익년 6월말 기준 활용
자료: 금융위원회, 금융감독원, 개별 협회

- 최근, 일부 금융업종에서 신규 진입자의 등장으로 사업자간 경쟁이 치열해지고 궁극적으로는 소비자 후생이 제고되는 모습이 나타남
- 은행산업의 경우 2015년 인터넷전문은행 인가로 23년 만에 신규 설립 은행이 등장하면서 “메기효과”가 시현
 - 인터넷전문은행 설립으로 기존 은행과 금리, 수수료 등 다양한 측면에서 경쟁이 확산되며 고객 편의가 제고되는 모습
 - 다만, 인터넷전문은행은 가계부채 확대, 금융시장 과당경쟁 및 전술한 케이뱅크 인가과정에서의 논란 등 부작용도 초래

(2) 혁신위 권고안

- 수익성, 경쟁정도, 소비자 후생 등을 종합적으로 감안해 금융업종별 진입정책을 마련하고 공개적으로 추진할 것을 권고함
 - 금융업종 또는 금융시장별 경쟁정도를 정기적으로 점검하고 그 결과를 공개하며 인허가 정책에 적극 반영함
- 진입정책의 개선과 더불어 금융회사 퇴출 및 정리제도의 보완 및 선진화를 권고함
 - 적기시정조치, 계약이전 명령, 예금자 보호 외에 금융회사 정리 과정에서 공정성을 제고하고 도덕적 해이를 방지하기 위하여 시스템적 중요 금융회사(SIFI) 부실화에 대비한 회생·정리 계획, 채권자손실분담 제도 등 도입 필요

5. 진입 및 영업 규제의 네가티브화

(1) 현황 및 문제점

- 금융업종별로 경쟁정책의 방향성을 정립하는 것과 병행하여 어떠한 방식(신고, 등록, 인허가 등)으로 진입을 허용할 것인가도 매우 중요
- 모든 금융업종에 대해 엄격한 인허가 요건을 적용할 경우 실질적으로 진입과 경쟁이 제한되는 결과가 초래될 수 있음
 - 하지만, 금융업 고유의 적격성 심사(fit & proper test)가 존재하는 한 진입규제 전반을 네거티브 방식으로 전환하는 것은 불가능 (서울대학교 금융법센터, 2014)

〈표 III-3〉 업종별 진입규제 현황 및 이유

	유형		이유
은행	인가		은행업은 불특정 다수인으로부터 조달한 자금을 대출하는 것을 업으로 하는 것으로, 예금자 보호 및 신용질서 유지 등 금융시장 안정 필요성을 감안할 때 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
보험	허가		보험업은 다수의 보험계약자를 집합(Pool)을 구성하고 계약자의 보험료로 기금을 조성·관리하여 사고가 발생한 사람에게 보험금을 지급하는 것을 업으로 하는 것으로서, 다수의 보험계약자 보호, 기금관리(자산운용)에 따른 금융시장 안정 등을 감안할 때 일정한 자격요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
금 투	투자매매	인가	투자매매(중개)업은 누구의 명의로 하든지 자기(타인)의 계산으로 금융투자상품을 매수·매도·청약 등을 하는 업으로 하는 것으로 투자자 보호 및 자본시장의 공정성·신뢰성 제고 등을 위해 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
	투자중개	인가	
	집합투자	공 모 인 가	집합투자(공모)업은 복수의 일반투자자 등으로부터 모은 금전 등을 투자자로부터 일상적인 운용지시를 받지 아니하면서 운용한 결과를 투자자에게 배분하는 것을 업으로 하는 것으로 투자자 보호 및 자본시장의 공정성·신뢰성 제고 등을 위해 일정한 자격요건을 갖춘 자에 한해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요

		유형		이유
금 투	집합투자	전문 사모	등록	집합투자(전문사모)업은 적격투자자 대상으로 사모의 방식으로 자금을 모아 집합투자하는 것으로 전문성이 있고 손실감내 능력 등이 있는 적격투자자에게만 투자가 허용되고 있는 점 등을 고려하여 '등록'으로 운영 필요
	투자일임	등록		투자일임업은 투자자로부터 금융투자상품 등에 대한 투자판단의 전부 또는 일부를 일임받아 투자자별로 구분하여 그 투자자의 재산상태나 투자목적 등을 고려하여 금융투자상품 등을 운용하는 것을 업으로 하는 것으로 집합투자업과 달리 '개별성'이 운용의 기본적 고려사항이라는 점 등에서 '등록'으로 운영 필요
	투자자문	등록		투자자문업은 금융투자상품 등에 대한 투자판단에 관한 자문에 응하는 것을 업으로 하는 것으로 집합투자업 및 투자일임업과 달리 투자자의 재산을 금융투자자에게 위탁하지 않은 상태에서 이루어지고 있는 점 등을 고려하여 '등록'으로 운영 필요
	신탁	겸영	인가	신탁업은 위탁자의 재산을 수탁 받은 자가 수익자의 이익을 위하여 해당자산을 관리·처분하는 것을 업으로 하는 것으로, 시장 무질서를 방지하고 투자자 보호 강화를 위해 일정한 인적·물적 요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
		전업	인가	부동산신탁업은 토지신탁 등 사실상 부동산 시행업의 성격이 강하므로, 부동산 시장 변동에 따른 위험이 금융시장 전반의 리스크로 전이될 가능성이 있는 점을 감안할 때 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
	카드	허가		신용카드업자가 발급·관리하는 신용·직불카드 등은 국민의 소비 생활에 보편적으로 이용되는 지급결제수단임을 감안할 때 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대해 업 영위를 허용할 필요
	비카드 (할부·리스 등)	등록		여신전문금융업자는 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 수신 기능이 없으므로 경영의 건전성 확보를 위한 사전적인 진입규제 필요성이 크지 않다는 점을 감안하여 여신전문금융업법의 지원을 받고자 하는 자에게만 등록을 하도록 함
	저축	인가		저축은행업은 지역·서민을 중심으로 다수인으로부터 조달한 자금을 대출하는 것을 업으로 하는 것으로, 거래자 보호 및 신용질서 유지 등 금융시장 안정 필요성을 감안할 때 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대해 제한적으로 업 영위를 허용할 필요
	전자 금융	허가		전자화폐는 이용자가 요청할 경우 언제든지 현금 또는 예금과 1:1 교환을 보장해야 하는 지급수단이므로 일정한 자격 요건을 갖춘 자에 대하여 영업을 허가하여 안정성과 신뢰성을 확보할 필요
		등록		전자금융거래 관련 지급결제시스템의 안정성 확보, 개인정보 유출 및 해킹 등 전자금융사고 예방 등을 관리·감독하기 위해 선불전자지급수단발행업자, 전자지급결제대행업자 등 전자금융업자를 등록으로 운영 필요

자료: 금융위원회, 금융감독원

- 금융업종별로 신고, 등록, 인가 등으로 진입규제를 규정하고, 금융법령은 인가와 허가를 혼용하여 사용 중(은행 등 인가, 보험 등 허가)
 - 은행은 은행업 인가를 통해 대부분의 은행 업무를 수행할 수 있는데, 최근 정책당국은 인가 단위 세분화를 추진
 - 금융투자업의 경우는 기능별 규제체계 전환의 일환으로 자본시장법 제정 시, 투자매매업·투자중개업·집합투자업·투자일임업·투자자문업·신탁업 등을 단위로 인가를 세분화
- 한편, 금융당국은 부수업무 등을 중심으로 네거티브 방식을 확대
 - 금융투자상품 열거주의 폐지, 부수업무 포괄적 허용, 금융지주 겸업 활성화, 금융투자업 정보교류차단 규제 네가티브화, 금융투자업 열거주의 규제 완화 등 추진(2015.12.3. 금융위 보도자료 “금융회사 영업행위 규제개혁안” 참조)
 - 자본시장법 제정으로 2007년 유가증권 등 금융투자상품 열거주의 폐지
 - 증권(2007), 은행·보험(2010), 여신전문금융업(2015)에 있어 부수업무 포괄적 허용
 - 계열사 간 업무위탁 규제를 완화하고 겸직 규제를 합리화해 금융지주 겸업 활성화(2015)
 - 증권사에 노란우산공제 판매대행 업무를 허용하고 자금중개회사 중개 대상기관에 우정사업본부를 추가하는 등 금융투자업의 열거주의 규제를 완화(2015)

(2) 혁신위 권고안

- 금융회사 업무를 자문, 중개, 판매, 제조를 기준으로 재분류하되, 제조는 인가를 유지하고 기타 업무는 신고, 등록 등으로 진입 규제 완화를 추진
- 현재 국회에 제출된 ‘금융소비자 보호에 관한 법률안’에 따르면 금

용회사는 예금성, 대출성, 투자성, 보장성 금융상품을 직접판매, 판매대리·중개, 자문하는 사업자로 구분됨

- 판매대리·중개, 자문업자 등의 경우 영업행위 준수 의무 외에 자본금이나 인적·물적 설비 등의 지나치게 엄격한 요건이 불필요함으로 소비자 편의 제고 차원에서 진입을 대폭 완화
 - 금융수요자의 접근성을 대폭 개선하고 금융산업 활성화 및 양질의 일자리 창출도 기대할 수 있음
 - 다만, 진입규제 완화와 병행하여 소비자보호장치를 충분히 규율함으로써 소비자보호가 약화되지 않도록 규제체계를 구축할 필요
 - 특히 대출모집인이나 보험설계사 등과 같이 현재 충분히 진입이 이루어져있고, 과도한 경쟁이 발생하고 있는 분야 또는 소비자보호에 문제가 일어날 수 있는 분야에 대해서는 진입요건 등 소비자보호 관점에서 정비해 나갈 필요
- 기존의 금융상품 제조회사와 신생 핀테크 기업, 그리고 판매대리·중개, 자문업자 등이 Open API를 통해 유기적인 생태계를 조성할 수 있도록 적극 지원할 필요
 - 금융상품 제조-판매-자문 관련 생태계 조성을 위해서는 고객정보의 공유 및 활용이 필수적이므로 개인정보의 보호와 활용에 대한 사회적 합의가 선결되어야 함
- 진입 규제의 완화와 동시에 금융회사 영업행위를 규율하는 기존 금융관련법을 순차적으로 네가티브 방식으로 전환하는 방법 마련을 권고함
 - 모든 금융관련법의 ‘금지항목’ 설정에는 상당한 시간이 소요되거나 또는 사회적 합의가 매우 어려울 것으로 예상(KDI, 2016)
 - 금융혁신을 적극 촉진할 수 있도록 4차 산업혁명 관련성이 높은 핀테크 분야에 우선적으로 네가티브 방식을 적용하는 등의 방안을 강구
 - 또한 ‘금융혁신지원특별법’을 마련해 금융규제 테스트베드를 제도화하는 방식도 고려할 필요

- 이외에도 정책당국은 제도 자체의 네가티브화에 그치지 말고 금융 시장 안정, 건전한 거래질서 유지, 금융소비자 보호 등 목적을 제외하고는 신규 상품과 서비스 출시에 보다 유연한 태도를 견지함으로써 네가티브화가 금융혁신으로 이어질 수 있게 유도하도록 권고함
- 금융업법 내 진입 및 영업 규제가 네거티브 제도로 완화될 경우 법상 규정되지 않은 업무의 수행 가능성 여부 판단에서 정책당국의 해석이 매우 중요

IV. 금융권 인사의 투명성·공정성 확보 방안

<요약>

- 금융당국부터 금융회사까지 인사의 투명성과 공정성에 심각한 문제가 있는 것으로 드러나 국민의 금융권에 대한 신뢰를 심각하게 훼손하고 있음을 인식하여 혁신위는 아래와 같이 개선 방안을 권고함
- 금융감독원 인사의 투명성과 공정성 확보
 - 채용 절차를 철저히 개혁하여 채용 비리 적발 시 엄격히 제재하고, 전문성 제고를 위해 방만한 인력과 조직을 개혁하며 내부 직원을 효율적으로 운영하도록 권고함
 - 금융감독원은 정부의 지도와 감독을 받지만 직원 인사에 있어서는 정부와 정치권 등으로부터 독립성을 확보하여야 하며, 금융공공기관도 금융감독원에 준하는 인사 투명성과 공정성을 확보하도록 권고함
- 금융공공기관 기관장 선임
 - 금융공공기관 기관장 선임과정의 투명성과 정당성이 확보될 수 있도록 절차 등을 합리적으로 개선하여야 함. 특히, 한국거래소의 경우 후보추천위원회의 과반수 이상을 중립적인 외부인사로 구성할 것을 권고함
 - 국정과제에 따라 금융공공기관에 노동이사제를 도입하여 의사결정의 투명성을 개선하고 경영자와 근로자가 조직의 성과에 공동으로 책임지는 문화를 정착시켜 주시도록 권고함
- 금융회사 지배구조 관련 제도 개선
 - 금융지주회사 회장 자격요건을 신설(예: 금융업 관련 경험 5년 이상 등)하여 전문성 확보와 함께 부당한 낙하산을 견제할 것을 권고함

- 내부 인사의 참호구축을 견제할 수 있도록 임원(후보)추천위원회 구성을 다양화하고, 금융지주회사 회장의 자회사에 대한 부당한 영향력을 제재할 수 있도록 제도 개선을 권고함
- 금융회사에 대한 근로자추천이사제도는 지배구조에 중대한 변화를 가져올 수 있으므로 이해관계자 간의 심도 있는 논의 후 도입을 적극 검토하고, 기관투자자가 스튜어드십 코드를 적극적으로 활용하는 방안을 마련하도록 권고함
- 금융회사 감사의 독립성과 전문성 확보
 - 감사위원 자격기준을 신설(예: 관련 업무에 3년 이상 근무 등)하며, 감사의 자율성을 보장할 수 있도록 예산과 인력을 독립시킬 수 있는 방안을 강구할 것을 권고함

1. 금융감독당국 및 금융공공기관의 인사 투명성·공정성 확보 방안

(1) 현황 및 문제점

- 최근 금융감독원의 직원 채용에 있어 비리 문제가 드러남
 - 직원 채용 절차에서 투명성 부족 등으로 외부 청탁 가능성이 존재하는 등 심각한 문제점 노출
 - 감사원 감사 시 직원의 위법주식매매 적발 등으로 금융감독원에 대한 신뢰도가 크게 추락됨
- 국정감사를 통해 우리은행의 채용 비리 문제도 제기되면서 공공금융기관 등 금융권 전반에 직원 채용 절차를 점검할 필요성 대두
 - 높은 도덕성과 공공성이 요구되는 금융감독당국과 공공금융기관의 채용 비리는 금융에 대한 국민의 신뢰를 심각하게 훼손
 - 금융기관 채용 및 인사 문제를 총체적으로 점검·개선할 필요
 - 국회에서 「공직자윤리법」의 취지에 어긋난 전직 금융감독원 임원의 금융기관 사외이사 취임 문제도 지적됨
- 금융감독원의 인력 운영 면에서도 문제점 존재
 - 2~3년 주기의 순환 보직으로는 직원의 전문성 제고에 한계
 - 경력 직원도 「공직자윤리법」에 따라 취업 제한 대상이 됨에 따라 원활한 인사 순환이 이루어지지 않는 문제
 - 4급 이상 직원(입사 6년차)부터 「공직자윤리법」의 적용을 받는 상황에서 우수한 경력자들이 금융감독원 취업을 꺼리는 현상 발생

(2) 혁신위 권고안

- 금융감독원의 채용 절차 전면적 개선을 통한 투명성·공정성 확보 필요
 - 채용 면접 시 채용 담당부서(인사팀)를 제외한 관련 직군 팀장 이상 직원을 내부 면접위원으로 활용하고 전문가를 외부 면접위

원으로 위촉할 필요

○ 채용 담당자 및 면접위원의 경우 가족이나 친인척 등 지인(知人)이 지원하는 경우 신고를 통한 회피 또는 제척 절차가 필요하며, 면접위원은 면접 공정성을 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요

○ 채용 절차에 대해 감사실이 채용 전(全) 과정을 감사하고 관련 기록을 보관하며, 문제가 발견될 경우 최종 합격자 결정 전에 반영하여 공정하고 투명한 채용이 되도록 할 필요

○ 채용 비리에 대한 내부고발자(whistle blower) 제도를 활성화하여 채용 비리를 원천적으로 제거할 필요

- 채용 관련 외부 청탁을 받을 때 이 사실을 익명으로 내부 게시판에 올리거나 감찰실에 신고하는 절차 마련

○ 채용 비리에 관련된 임직원에 대한 파면 조치 등 강력한 제재 조치 필요

○ 채용 비리에 연루된 지원자에 대한 합격 취소 조치 필요

□ 금융감독원 직원 인사 행정에 있어서 정부와 정치권 등으로부터 독립성을 확보할 수 있는 방안 마련 필요

○ 채용이나 승진 등에서 외부 영향을 차단할 수 있는 제도적 장치 마련 필요

○ 외부 청탁을 근본적으로 차단할 수 있는 내부 체계 구축 필요

○ 금융감독원을 공공기관으로 재지정하는 것은 감독기관의 독립성 및 책임성을 약화시켜 정치권 등 외부 압력에 더욱 취약해지게 하는 문제가 있어 인사 문제의 근본적 해결책이 되지 못함

□ 직원 전문성 제고를 위한 금융감독원의 효율적인 인력 운영 방안 마련 필요

○ 인력 및 조직 운영 개선을 위한 과감한 자체 개혁이 필요

- 감사원 및 기타 외부에서 지적한 인력 및 조직 문제에 대한 획기적 개선 방안 마련 필요

○ 기능별 직군 제도를 도입하여 해당 직군 중심의 인사 이동 필요

- 감독, 검사, 시장, 회계, 정보기술(IT), 총괄, 국제, 소비자보호 등

- 감독과 검사 직군의 경우에도 은행, 증권, 보험, 기타로 나누어 전문성을 더욱 제고할 필요

○ 자질이 우수한 인력을 채용하여 일정 기간 동안 감독·검사 등 경험을 쌓도록 하고, 선임조사역 3~4년차 정도에 전문 분야(직군, 권역 등)를 선정하여 가급적 3급부터는 희망 직군에서 근무하도록 함으로써 직원의 전문성을 제고할 필요

○ 특히 검사 직군의 경우, 내부적으로 검사 전문 인력을 선발하여 퇴직까지 계속 검사 업무를 담당하게 하고, 이와 병행하여 금융기관 근무 경력(10년 이상)이 있는 외부 전문가를 검사 전문 인력으로 채용하여 검사 인력의 전문화를 도모할 필요

- 검사 인력의 전문성이 부족하여 효율적인 검사가 이루어지지 않고 있어(즉 중요하고 핵심적인 사항에 대한 검사가 이루어지 못하고 사소한 위규 사항에 매달리는 문제가 지속) 금융감독원에 대한 신뢰성에 흠이 가는 문제가 발생

○ 우수한 외부 전문 인력이 금융감독원에 취업하려는 유인을 제공하여 직원 전문성을 제고할 수 있도록 금융감독원 직원의 「공직자윤리법」 적용 대상을 축소하는 방안 검토

- 현재는 4급(입사 6년차 정도) 이상인 직원부터 「공직자윤리법」 적용이 됨

□ 금융감독원의 내부 인력 운영의 효율성 제고 방안 마련 필요

○ 직원 정년제를 확실하게 보장하여 직원이 금융기관 낙하산 인사로 가는 것을 막을 필요

□ 금융공공기관의 직원 채용 절차도 점검하여 채용 절차의 투명성과 공정성을 확보하는 개선 방안을 마련할 필요

○ 예금보험공사, 한국거래소, 한국예탁결제원, 증권금융, 신용보증기금, 한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 등도 금융감독원에 상응하는 조치 등 개선 방안 강구 필요

2. 금융공공기관 기관장 등 선임

(1) 현황 및 문제점

- 금융공공기관 기관장 등의 임명과 관련된 공정성과 투명성 문제가 지속적으로 대두
 - 일부 금융공공기관의 기관장 등에 대한 자격 요건과 더불어 추천, 검증 및 선임 절차가 불투명
 - 한국거래소는 근래 이사장 후보 추천 과정이 매끄럽지 못하여 언론 등의 비판을 받아왔음
 - 일부 금융공공기관에 전문성이 부족한 ‘낙하산’ 인물이 선임될 경우 공직자 전체가 국민의 비판을 받게 됨

(2) 혁신위 권고안

- 금융공공기관의 기관장 등의 선임과 관련하여 선임과정의 투명성과 정당성이 확보될 수 있도록 절차 등을 합리적으로 개선
 - (공공기관 운영법 적용 기관) 신용보증기금, 예금보험공사, 자산관리공사, 주택금융공사 등의 준정부기관은 공공기관 운영법에 따라 공모 → 임원추천위 → 금융위원장 제청 → 대통령 임명 등 일관된 절차 진행
 - (공공기관 운영법 비적용 기관) 개별법에 따라 선임하는 산업은행, 기업은행, 한국거래소 등은 합리적 개선 방안을 강구
 - 특히 한국거래소의 경우 이사장을 비롯한 임원 선임이 공정하고 투명하게 이루어질 수 있도록 임원후보추천위원회를 중립적인 외부 전문가가 과반수 이상 되도록 구성함
 - 현재 정관에는 임원후보추천위원회는 사외이사 5인, 관련협회 추천 4인으로 되어 있는데 이 구성을 중립적인 외부 전문가가 과반수 이상 이 되도록 개정함
 - 중립적인 외부 전문가 구성 방안을 마련하고 이를 공개함

- 2017.8. 국정과제로 제시된 공공기관 노동이사제 도입을 통해 부당한 낙하산을 견제하고 의사결정의 투명성 개선 필요
 - 공공기관에 대한 노동이사제가 도입되는 경우 이에 맞춰 금융공공기관에도 노동이사제를 적극적으로 도입하도록 권고함
 - 국정과제 : 「공공기관 운영에 관한 법률」 개정 등을 통해 2018년부터 공공기관 감사 독립성 강화 및 노동이사제 도입

3. 금융회사 지배구조 관련 제도 개선

(1) 현황 및 문제점

- 일부 금융지주회사 회장 선임 과정이 불공정하며 불투명함
 - 현행 법제 하에서 금융지주회사 회장은 이사 중 1인으로, 이사로 구성된 후보추천위원회를 통해서 추천되고 있음
 - 하지만 이사로 구성된 후보추천위원회는 현 회장의 영향을 받을 수밖에 없어 후보 추천에 내부 인사가 유리할 수밖에 없음
 - 나아가 최근 모 금융지주회장의 선임에서 나타난 것처럼 그 과정이 불투명할 경우 혼란과 비효율 초래 불가피
- 금융지주회사 회장의 권한이 포괄적인 반면 부당한 영향력 행사에 대한 제재는 미비함
 - 2015년 최고위층의 지시를 받은 모 금융지주회장이 최모씨의 자금 유출을 도운 해외 법인장 승진을 지시한 인사개입 사건 발생
 - 2010년 신한금융지주 회장의 연임 및 인사와 관련된 최고경영자들의 동시 퇴진 사건 발생
 - 막강한 권력에 비하여 부당한 영향력에 대해서 거의 제재를 받지 않았던 금융계 ‘4대천왕’ 문제도 있었음
- 전문성이나 능력이 떨어지는 정관계 ‘낙하산 인사’ 문제도 지속됨
 - 낙하산 인사로 금융업에서 장기전력이 무의미해지면서 금융산업 경쟁력 약화가 초래됨
 - 낙하산 인사로 정·관치금융의 틀이 유지되면서 정부의 금융정책 및 금융감독의 실효성에 부정적 영향
 - 현실적으로 금융회사 이사회나 후보추천위원회 등에서 낙하산 인사를 전혀 견제하지 못하고 있음
- 한편 과거 정부에서도 스튜어드십 코드를 도입하여 기업 지배구조 개선을 시도한 바 있음

- 2016.12. 학계·업계·협회·연구기관 및 전문가가 참여한 ‘스튜어드십 코드 제정위원회’가 ‘기관투자자의 수탁자 책임에 관한 원칙’을 제정하였으며, 현재 국내 활동 중인 기관투자자 중 13개사가 참여하고 있고 54개 사는 참여 예정임을 공표한 상태임
- 하지만 기관투자자의 스튜어드십 코드 참여는 원칙적으로 자율이며 원칙준수·예외설명(Comply or Explain) 방식이기 때문에 시장 규율 효과는 있으나 제도의 확산에는 한계가 존재

(2) 혁신위 권고안

- 금융지주회사 회장 선출 제도의 개선
 - 금융지주회사 회장 후보의 자격요건(예: 금융업 관련 경험 5년 이상 등)을 신설하여 무자격자 낙하산을 사전적으로 방지할 수 있는 금융회사별 내부규범 마련
 - 은행법을 정비하여 금융지주회사 회장의 자회사에 대한 부당한 영향력 행사를 견제
 - 은행법 제35조의 4 조항도 ‘은행의 대주주는 그 은행의 이익에 반하여 대주주 개인의 이익을 취할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다’라고 정하여, 대주주인 금융지주회사가 은행에 부당한 영향력을 행사하였다고 하더라도 개인의 이익을 취할 목적이 명확히 확인되지 않는다면 제재가 어려운 문제가 있으므로, ‘대주주 개인의 이익을 취할 목적으로’를 삭제해 추진하도록 권고
- OECD 지배구조 가이드라인은 기업과 투자자, 근로자, 채권자, 소비자 등 기업의 주요한 이해관계자 간의 적극적인 상호협력을 권고함
 - 공적기능이 강한 금융회사의 경우 다양한 이해관계자가 경영의 사결정에 참여하여 불투명한 최고경영자 선임이나 전문성이 부족한 낙하산 인사를 견제할 필요
 - 기존 회장(최고경영자)의 참호구축을 효과적으로 방지하는 방법

은 회장 후보 및 임원후보추천위원회 구성을 다양화하는 것임

- 따라서 임원후보추천위원회가 회장 및 사외이사를 추천할 때 다양한 이해관계자가 추천한 인재 풀(Pool)을 회장 및 사외이사 후보군에 포함할 수 있는 방안을 마련

- 현행 금융회사지배구조법 상의 주주제안권을 활성화하여 주주가 추천한 회장 및 사외이사 후보를 포함하는 것도 방안 중 하나가 될 수 있음

□ 낙하산 방지 및 지배구조 투명성 제고를 위해 금융회사에 근로자추천이사제 도입 검토를 권고함

- 근로자이사제(노동이사제)가 공공기관인 서울시에 도입된 바 있지만 아직 금융회사나 일반 기업에 도입된 적은 없음

- 독일, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴 등 유럽 국가는 민영기업에도 근로자가 경영 의사결정에 참여하는 근로자이사제도를 운영하고 있음

- 근로자이사제(노동이사제)는 노동자 대표가 경영 의사결정에 참여하는 방식이며 근로자추천이사제는 노동자가 추천하는 전문가가 경영 의사결정에 참여하는 방식임

- 근로자추천이사제는 노동계에 ‘경영 의사결정 참여’라는 권한과 동시에 ‘조직 실적 개선’이라는 책임을 부여

- 근로자의 경영참여로 내부 견제가 이루어져 경영 의사결정의 투명성과 책임성이 제고될 것으로 기대

- 근로자도 경영의 결과를 책임져야 하므로 노사간 소통이 원활해지면서 노사간 시너지를 발휘하고 갈등이 줄어들 수 있음

- 경영진이 갖지 못한 근로자의 관점, 경험, 암묵지를 통해 생산성도 개선될 수 있음

- 금융회사가 근로자추천이사제를 채택하면 ‘노동존중’ 문화가 확산되면서 노사를 운명공동체로 만들어 줄 것으로 기대

□ 근로자추천이사제는 금융회사 지배구조에 중대한 변화를 가져올 것이므로 이해관계자 간 심도 있는 논의 후 도입을 적극 검토

- 경영 의사결정의 투명성을 확보하고 근로자가 회사 의사결정에 참여할 수 있는 근로자추천이사제 등 다양한 장치에 대한 논의

- 근로자추천이사제도의 기존 회사법 체계와 조화에 대한 논의

□ 스튜어트십 코드 도입을 기관투자자에게 적극적으로 확대

- 2018년 도입이 예상되는 국민연금의 스튜어트십 코드에 ‘기금 위탁운영 시 민영 자산운용사가 스튜어트십 코드 도입 여부’를 평가항목에 포함하여 기관투자자가 스튜어트십 코드를 적극적으로 도입할 유인을 마련하도록 권고함

- 스튜어트십 코드 도입으로 기업 가치가 상승할 뿐 아니라 회사이익에 반하는 불합리한 의사결정도 견제하는 역할이 기대됨

4. 금융권 감사 독립성 및 전문성 확보

(1) 현황 및 문제점

- ☐ 감사조직의 독립성과 전문성 강화를 위해 지배구조법에서 정한 요건은 대부분 금융회사들이 이미 갖추고 있는 것으로 평가됨
 - 감사위원회 개최 횟수가 매년 증가하고 있고,
 - 감사위원의 전문성 요건 및 분리선임 부문에서 법규보다 더 강력히 운영하는 금융회사도 있어 법규준수 측면에서는 긍정적
- ☐ 법규준수 측면에서의 긍정적 평가에도 불구하고, 실제 감사조직의 독립적 운영 측면에서는 아직도 보완이 필요
 - 상당수 금융회사의 감사위원 추천 절차 상 대표이사가 영향력을 행사할 수 있는 구조로 되어 있으며
 - 감사 지원부서의 운영(인사·예산·보고체계)도 경영진의 영향력 하에 있는 것으로 나타남
- ☐ 또한, 금융회사의 업무가 복잡·고도화·대형화됨에 따라 감사기능의 중요성이 더욱 커지고 있음에도 불구하고
 - 금융회사 감사 기구의 전문성과 역할에 대한 사회적 공감대가 부족하여 불필요한 논란을 유발하고 금융산업의 신뢰를 저하시키는 요인으로 작용한다는 평가도 제기됨

(2) 혁신위 권고안

- ☐ 감사의 전문성 및 독립성 확보를 위해 정치권 및 경영진의 영향으로 선임되는 ‘낙하산’을 최소화할 필요가 있음
 - 감사위원 후보추천위원회에 CEO(대표이사) 배제
 - 감사위원 후보추천위원회의 의사록(녹취록) 공개
 - 감사위원 자격을 제한(예: 관련분야 경력 3년 이상 등)
- ☐ 감사의 자율성을 최대한 보장하여 자체 감사 기능을 충실히 이행하

도록 함

- 감사의 독립성과 자율성을 보장하기 위하여 조직 및 예산 운영을 경영진으로부터 독립시킬 수 있는 방안 강구
- 내부 감사의 충실한 이행을 통해 금융감독원 검사 최소화 효과를 기대

V. 금융권 영업관행 등 개선

<요약>

- 기존의 금융체계와 관행이 서민경제에 대한 적절한 금융 공급과 금융소비자에 대한 충실한 보호에 매우 미흡했다는 측면에서 혁신위는 포용적 금융의 실현을 위하여 아래와 같이 개선 방안을 권고함
- 서민금융지원체계 개편
 - 신용회복위원회가 채무자의 부채부담 경감을 효과적으로 달성하기 위한 제도적 기반과 효과적인 채무상담체제를 구축하는 방향으로 신용회복위원회의 기능을 대폭 확대 개편
 - 국민행복기금 보유 채권의 적극적인 정리를 추진하며, 향후 민간 주도 장기 연체채권 정리 체제 구축
 - 미소금융대출, 햇살론, 바퀴드림론 등 정책서민금융상품의 효과와 한계에 대한 실증분석을 거쳐 정책서민금융체계를 근본적으로 재설계
- 사회적 금융 생태계 구축 지원
 - 사회적 금융지원 펀드 설립, 사회적 금융의 개념과 이상에 부합하는 금융조직에 대한 새로운 감독기준 마련, 임팩트투자 시장 활성화 지원 등 적극 추진
- 신용협동조합의 기능 활성화 지원
 - 감독기준 개편, 중앙회의 감독기능 강화, 부실우려 조합 관리 강화 등 추진
 - 중앙회장 선거제도를 직선제로 변경하고, 다음 중앙회장 선거(2022.2.)부터 적용하는 방안 검토
 - 신탁법 개정을 통하여 정부로부터 차입 근거를 마련하고, 목표기금제 도입 및 그에 따른 예금보험 최고요율 조정을 추진

- 상호금융권 비과세 예탁금 과세특례제도는 서민의 재산형성지원이라는 취지를 감안하여 세제당국과 협의하여 합리적 대안 도출
- 금융소비자 보호를 강화
 - 국정기획자문위원회의 국정과제(2017.8.)가 제시한 바에 따라 금융감독원의 건진성 감독과 소비자 보호 기능 분리·독립을 추진
 - 불법 및 사기 행위는 물론 불완전 판매, 수탁자 의무 해태 등의 행위에 대하여 집단소송을 폭넓게 허용하고, 금융회사가 고의나 과실이 없음을 입증하도록 입증책임을 전환
 - 금융회사에 대하여 편면적 구속력을 가지는 강제적 분쟁해결절차제도 도입, 징벌적 손해배상 등 소비자 보호 규제 위반에 대한 제재 강화를 검토
- 불합리한 대출이자 변제 방식 개선을 유도
 - 원금 연체 시 차주의 연체상황을 고려하여 변제순서를 선택할 수 있도록 하고, 복잡한 가산금리 산출 방식 개선을 유도
- 보험회사의 영업관행 개선
 - 불완전판매 상품 정보 공개 및 불완전판매에 대한 처벌 강화
 - 저축성 보험상품의 불완전 판매 행위 제재 강화
 - 보험 손해사정 업무의 객관성 확보
 - 보험금 지급거절 관련 금감원 분쟁조정제도의 중립성과 실효성 제고
- 금융권 과당경쟁을 유도하는 경영평가(KPI) 방식을 개선
 - 금융공공성과 금융소비자 보호를 고려한 KPI지표 개편을 유도
- 상호금융권 이용에 따른 일률적 신용등급 강등 문제 개선
 - 상환능력에 관한 다양한 지표를 고려하여 객관적이고 합리적인 신용등급평가 체계 개발 권고
- 키코(KIKO)계약의 금융감독 상 문제점 점검

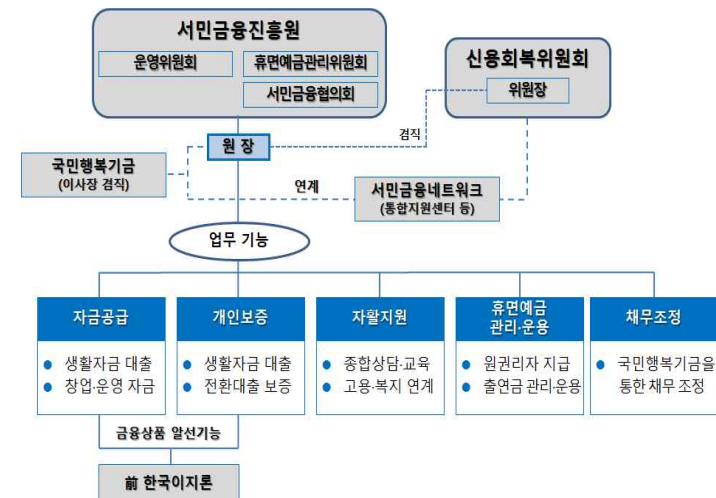
- 피해규모가 컸던 중소기업 등을 중심으로 대법원 판결이 나지 않은 기업이 분쟁조정을 통한 피해구제를 요청하는 경우, 제조사 등을 통해 피해 상황을 파악하고, 필요한 조치 및 재발방지 대응책을 마련하도록 권고함
- 피해기업 중 추가적인 지원이 필요하거나 불법추심 등 2차 피해를 겪는 경우, 금감원 금융애로상담센터를 통해 적극적인 지원방안을 모색
- 향후 키코사태와 유사한 사태의 재발 방지를 위하여 ‘금융상품에 대한 판매중지명령권 제도’ 도입을 권고함
- 키코사태를 돌아보면서 감독당국은 스스로의 역할 부재를 통렬히 반성하고 특히 소비자보호 강화 및 이를 통한 금융의 신뢰회복을 위해 노력할 것을 권고함
- 금융고객보호 보다 금융기관의 건전성을 중시하는 감독관행의 혁신을 위해 국정기획자문위원회가 국정과제(2017.8.)로 제시한 금융 소비자보호 기능 분리·독립 추진을 권고함

1. 서민금융지원체계 개편

(1) 현황 및 문제점

- 현행 서민금융지원체계는 서민금융진흥원을 중심으로 일원화
 - 서민금융진흥원은 종래 각 기관별로 분절되어 제공되던 정책서민 금융 상품의 원스톱 서비스 체제 구축을 목표로 2016.9. 출범
 - 미소금융재단, 신용보증재단 중앙회의 햇살론 보증기구, 국민행복기금, 한국이지론 등을 통합하여 설립
 - ① 미소대출, 햇살론보증(대출), 바퀴드림론 등 서민대상 정책대출
 - ② 국민행복기금 채무재조정 ③ 상담 및 자활지원서비스 등을 제공

<그림 V-1> 서민금융진흥원 구조



자료: 서민금융진흥원

- 금융논리에 치우친 운영방식, 조직구조상 이해상충, 복잡한 조직구조 등의 문제점이 존재

- 정책목적과 사업특성 상 일정한 손실이 발생할 수밖에 없는 구조임에도 불구하고 건전성 또는 회수 극대화에 대한 우려로 본래 취지와 부합하지 않는 방향으로 운영되고 있는 사례가 상당수 발견되고 있음
 - 미소금융의 경우 건전성에 대한 우려로 대출처를 찾지 못하여 조성한 재원의 절반가량의 여유자금의 활용되지 못하고 예금 및 적금 형태로 운용되고 있음
 - 국민행복기금의 신용회복 프로그램의 무리한 채권추심으로 인하여 사회적 물의가 발생하는 경우도 존재
 - 이해상충의 소지가 존재하는 서민금융진흥원과 신용회복위원회 간 이해하기 힘든 연결고리가 형성되어 있음
 - 신용회복위원회를 서민금융진흥원과 별개의 기구로 설립하면서 두 기관의 위원장을 동일인이 겸임하게 하는 이해하기 힘든 방식의 지배구조 체계를 구축
 - 융자와 부실채권 정리 업무 간 뚜렷한 시너지를 기대할 수 없는 상황에서 이해상충의 가능성이 존재하는 두 기관을 굳이 인적으로 연결시킬 필요가 있었는지에 대한 의문 대두
 - 국민행복기금을 자회사로 편입하였음에도 불구하고 그 운용을 캠프코에 위탁하는 등 복잡한 조직구조를 보유
 - 캠프코의 국민행복기금 관리 조직과 인력을 서민금융진흥원 산하로 이전하는 것이 원칙적인 해법임에도 불구하고 캠프코에 운용을 위탁한 것은 종전부터 업무를 수행해오던 기관의 기득권에 대한 고려로 인하여 필요 이상의 복잡한 구조가 형성된 것으로 보임
- 정책 서민금융상품의 공과에 대한 평가가 부채한 상태에서 사업 규모가 지속적으로 확대
- 지나치게 낮게 설정된 금리로 인하여 시장 기능을 위축시킨다는 비판 제기
 - 상환능력을 넘어서는 정책서민금융상품 제공으로 결과적으로 서민의 부채부담을 가중시킨다는 비판도 있음

- 정책서민금융상품의 성과와 부작용에 대한 정밀한 실태 파악이 부채한 상태로 사업규모가 지속적으로 확대된 것은 큰 문제

(2) 혁신위 권고안

- 서민금융진흥원과 신용회복위원회의 이해상충 가능성을 완전하게 제거하고 신용회복위원회의 기능을 대폭 확대 개편
- 두 기관장의 겸임으로 인해 발생하는 이해상충 관련 논란을 원천적으로 차단하는 방안 강구
 - 서민금융진흥원장과 신용회복위원장의 별도 선임 추진
 - 다만 채무자에 대한 양질의 서비스 제공을 위하여 두 기관 간 협조 체제는 유지 내지 강화되어야 할 것
 - 신용회복위원회는 채무자의 부채부담 경감을 최우선적 과제로 설정하고 이를 달성하기 위한 제도적 기반 구축을 추진
 - 이미 부실화된 경우 뿐 아니라 부실 발생 이전 단계에서도 적극적으로 채무재조정에 나설 수 있도록 업무 범위를 확대
 - 프리 워크아웃(pre-Workout) 제도가 시행되고 있으나 실적은 만족스럽지 못한 것이 사실
 - 연체 발생 이전 단계에서도 채무자가 상환 압박을 느끼는 경우 채무재조정 계획을 수립하여 금융회사와 협상할 수 있도록 제도 개편
 - 신용회복위원회를 중심으로 가계의 채무상담체제를 구축
 - 부실 이전 단계에서도 수입·지출관리, 저축 및 투자, 대출 등 중요한 금융의사결정에 조언을 제공하는 전문가의 서비스에 가계가 용이하게 접근할 수 있는 체제 구축 필요
 - 신용회복위원회가 신용상담 전문 인력 양성 및 관리를 책임지고 지방자치단체, 민간기구 등과 협력하여 전국적인 신용상담 네트워크 구축 추진
- 국민행복기금 정리

○ 비록 의도가 좋다고 하더라도 공공부문이 채권추심의 주체가 될 수밖에 없는 사업구조는 항시 문제의 소지를 가지고 있으므로 향후 이러한 방식의 사업은 지양할 필요

○ 국민행복기금은 불가피한 경우를 제외하고는 채권추심 위탁을 지양하고 직접 추심을 수행함으로써 채무자보호를 강화하는 한편 보유채권의 적극적인 정리를 추진

○ 국민행복기금의 잔존 재원은 바뀌드림론 및 소액신용대출 사업과 함께 서민금융진흥원으로 이전

□ 향후 민간 주도 장기 연채채권 정리 체제 구축

○ 장기 연채채권 정리는 민간이 주도하는 것이 부작용을 최소화 하는 것

- 정부가 주도하는 경우 도덕적 해이를 조장한다는 반대 주장에 힘을 실어주는 부작용이 발생할 가능성이 높음

- 정부 및 공공부문이 보유한 장기 연채채권은 조용히 정리

○ 민간 금융회사가 보유한 장기연채 채권은 민간 기구가 매입하여 소각할 수 있도록 제도적으로 지원

- 은행 등 금융권이 민간 기구에 기부하고 그 자금을 바탕으로 민간 기구가 장기 연채채권을 매입하여 소각하는 체제 구축

- 금융회사의 기부에 대해서는 세제상 혜택 부여를 검토

○ 어떤 경우든 장기 연채채권의 정리는 조용하게 진행되어 도덕적 해이를 둘러싼 불필요한 논란이 야기되지 않도록 해야 할 것임

□ 정책서민금융의 성과와 한계에 대한 점검 후 근본적 재설계 필요

○ 미소금융대출, 햇살론, 바뀌드림론 등 정책서민금융상품의 효과와 한계에 대한 엄밀한 분석이 필요

○ 기존 서민금융공급채널(서민금융진흥원, 서민금융기관 등)의 문제점을 보완하고, 보다 시장친화적이고 수요자친화적인 서민금융 공급체계를 모색하고,

○ 이를 바탕으로 정책서민금융체계를 근본적으로 재설계

□ 미소금융대출의 장기적 방향에 대해 근본적으로 검토

○ 우리나라의 금융환경 하에서 미소금융대출이 금융상품으로 기능할 수 있을 것인지에 대한 근본적인 검토 필요

- 우리나라의 경제 및 금융 환경은 마이크로크레딧(Microcredit)이 성과를 보인 후진국의 그것과는 크게 다르다는 점에 유의 필요

- 미소금융대출의 대상이 되는 영세자영업 영역은 낮은 진입장벽과 저생산성으로 인하여 금융 논리로 자급공급이 사실상 불가능한 형편

- 높은 건전성을 유지하고 있는 기업 및 은행 계열 재단이 적절한 대출처를 찾지 못하여 가용재원의 절반가량을 예금으로 운용하고 있음은 금융 관점에서 미소금융대출을 접근할 경우 이미 자금 공급 과잉상태임을 시사

○ 미소금융대출과 햇살론의 자영업자 대출 간 역할분담 방안 검토도 필요

- 미소금융대출은 사회적 금융 분야 대출 혹은 금융수단을 결합한 복지정책의 영역으로 전환을 유도하고 기존의 미소금융대출은 햇살론 확대에 대체하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임

2. 사회적 금융생태계 구축 지원

(1) 현황 및 문제점

- 사회적 금융의 필요성과 유용성에 대한 공감대가 확산되고 있음
 - 협동조합, 사회적 기업, 소셜벤처 등 사회적 경제 주체의 활동이 증대함에 따라 이들에 대한 원활한 자금 공급 체계 구축에 대한 요구가 증가
- 사회적 경제의 특징과 니즈에 상응하는 새로운 자금공급자를 육성할 필요
 - 이윤극대화를 추구하는 전통적인 금융회사는 사회적 경제 영역에서 주도적 역할을 담당할 역량을 보유하고 있지 않으며 바람직하지도 않음.
 - 정부의 직접적인 자금공급이나 신용보증에 지나치게 의존하는 사회적 경제주체의 육성은 이들의 경쟁력을 약화시키고 부패와 비효율을 조장할 우려도 있음
 - 간접지원을 기반으로 새로운 사회적 금융 생태계를 구축하고 이에 부합하는 감독 및 지원 체제를 구축할 필요

(2) 혁신위 권고안

- 사회적금융이 다수 부처에 나눠진 사안인 만큼 사회적금융 활성화를 위해 다음 사항을 고려하여 적극 노력하도록 권고함
 - 사회적 금융지원 펀드 설립
 - 사회적 금융의 개념과 이상에 부합하는 신설 또는 기존의 금융조직(예: 신탁 등)에 대해서 기존의 감독 기준을 정비하여 새로운 기준을 정립하고 사회적 금융지원 펀드를 통하여 지원
 - 임팩트투자 시장 활성화를 지원하기 위한 제도적 장치 정비
 - 임팩트투자 활동에 대하여 금융법령 적용 완화를 검토
 - 민간 합동으로 사회성과 측정 인프라 구축을 위한 특별위원회 설치
 - 를 유관기관에 제의

3. 신용협동조합의 기능 활성화 지원

가. 신용협동조합 감독 체계 개선

(1) 현황 및 문제점

- 최근 들어 다소 회복 되었으나, 외환위기 이후 서민금융시장에서 신용협동조합(신탁)의 위상이 크게 악화
 - 1997년 외환위기에 이은 대규모 부실사태의 여파로 신탁 활동이 크게 위축

〈표 V-1〉 과거 신탁의 자산증가율

연도	1999	2000	2001	2002	2003
자산증가율(%)	-5.46	3.52	10.42	-12.98	-0.57

- 최근 은행권 가계대출 규제 강화로 가계대출 수요가 제2금융권으로 넘어오면서 2009년 이후 신탁의 자산이 확대되고 있음

〈표 V-2〉 최근 신탁의 자산증가율

연도	2010	2012	2014	2016
자산증가율(%)	20.27	11.61	6.76	12.03

- 영업기반 잠식과 건전성 악화로 인한 감독 강화 및 보수적 영업 행태 고착이 신탁 위상 약화의 주된 원인으로 지목됨.
 - 외환위기 이후 은행이 소비자금융시장에 적극 진출하여 상대적으로 수익성 높은 프라임 고객을 확보함으로써 신탁을 포함한 서민 금융기관의 영업기반을 잠식

〈표 V-3〉 가계대출 중 서민금융기관 비중

연도별 비중(%)	1997	2002	2007	2012	2016
	35.34	13.19	17.52	21.26	22.94

- 외환위기 이후 부실채권 정리를 위한 대규모 구조조정이 이루어지는 과정에서 건전성 감독이 강화되었고 담보 위주의 보수적인

영업 관행이 고착

〈표 V-4〉 신탁 조합 수

연도별	1995	2000	2005	2010	2015
조합 수	1,665	1,317	1,051	962	753

〈표 V-5〉 신탁 신용대출 비중

연도별	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
신용대출 비중(%)	42.78	31.70	19.71	14.50	8.55	5.47	6.29

- 신탁의 위상 약화 및 서민금융시장의 기능 위축에 따른 서민의 금융활동 애로 증대에 대하여 정책당국은 신용공급에 정부가 직접 개입하는 방식으로 대응
 - 신탁 포함 서민금융기관의 기능 위축으로 소득과 신용도가 상대적으로 낮은 서민 계층이 금융활동, 특히 신용획득에 어려움증대
 - 담보 및 보증 위주의 대출과 기계적인 신용등급 적용 등으로 인하여 신용시장에서 수요자로서 서민계층의 입지는 넓지 않은 것이 사실
 - 한편 금융당국은 미소금융대출, 햇살론, 바퀴드림론 등 서민을 대상으로 한 신용공급에 직접 개입하는 방식으로 대응
- 신탁을 위시한 서민금융기관의 기능 회복과 시장기능 정상화가 근본적인 해법
 - 정책서민금융은 서민금융시장에서 발생하고 있는 문제에 대한 근본적인 해법이 될 수 없음.
 - 정책서민금융이 서민금융시장의 오작동에 대응한 응급처방은 될 수 있을 것이나,
 - 지나치게 낮은 금리로 인하여 서민금융기관과 마찰을 일으키고 서민계층의 과잉부채를 유발할 수 있다는 문제점 내재
 - 신탁을 포함한 서민금융기관이 기능을 회복하여 현재 정책서민금융의 역할을 대체하는 것이 바람직

(2) 혁신위 권고안

- 심층적인 자료분석 후 서민금융기관으로서 신탁의 특수성을 감안하여 신탁 감독기준 개편 검토
 - 자산건전성 분류기준, 건전성 비율 산정 방식, 리스크 관리 등 핵심적인 감독 기준을 실증에 근거하여 개편할 필요
 - 개편 작업은 예금수취기관으로서 건전성 유지는 물론 서민금융기관으로서 신탁의 특수성을 감안하여 이루어져야 할 것임.
- 중앙회의 감독기능 강화를 위한 기반 확대
 - 중앙회와 지역본부의 단위조합 감독 업무 종사 인력을 현실에 맞게 대폭 증가시키고 전문성 제고를 위한 투자 확대
 - 중앙회의 감독기능을 중앙회장의 영향력으로부터 독립시키는 방안 강구
 - 특히 감독이사의 독립성 확대를 위한 제도적 장치가 중요
- 부실우려 조합에 대한 관리 강화
 - 부실(우려) 조합의 자구 노력, 합병 또는 자발적 해산 등을 통해 조합의 조기 정상화를 추진하여 부실조합의 재무상태 개선권고 및 요구상태의 장기화를 방지하기 위한 구체적인 정책 방안 마련

나. 신용협동조합 회장 선출 방식

(1) 현황 및 문제점

- 현행 신탁법과 신탁 정관에서는 임원의 임면에 관한 사항을 총회 결의사항으로 규정하고 있으나 ‘정관부속서 임원선거규약’에서는 총회에 갈음하는 ‘대의원대회’에서 간접선거로 선출하도록 규정
 - 직접선거를 실시하기 위해서는 임원선거규약을 개정하여야 하는데, 이는 금융위원회 승인사항
- 간접선거제도는 조합원에 의한 민주적 관리, 자율과 독립, 자발적이고

개방적인 조합원제도로 대표되는 국제협동조합연맹의 7대원칙과 자율적 결사체(Association)인 협동조합의 정체성에도 반하는 제도임

- 간선제는 선거관리 효율성 등의 장점이 있지만 전체 회원 조합이 참여하지 못하여 직접민주주의 확장이라는 시대정신에 적합하지 않는 선출 방식임

(2) 혁신위 권고안

- 민주주의의 발전과 시대정신, 그리고 민주적 운영, 자율과 독립이라는 협동조합의 정체성과 원칙에 부합하는 중앙회장 선거제도를 직선제로 변경
 - 선거과열에 대한 우려는 중앙선거관리위원회에 선거사무를 위탁하는 것으로 해소
 - 선거가 임박한 점 등을 감안하여 변경된 선거제도 적용시점을 다음 중앙회장 선거(2022.2.)부터 적용하는 방안을 검토

다. 신용협동조합 예금자보호기금 조성 관련 이슈

(1) 현황 및 문제점

- 상호금융권의 예금자보호기금 재원 조성과 관련하여 신협을 제외한 전 기관은 법률에 의하여 정부 또는 국가로부터의 차입 및 출연 근거를 마련되어 있으나 유독 신협만 법률적 근거가 불비하여 형평성 문제 존재
 - 예금자보호 기능을 수행하는 타 예금자보호기관과 달리 신협만 유일하게 정부 또는 국가로부터의 차입 및 출연의 법률적 근거가 마련되어 있지 않아 국가적 차원의 예금자보호 제도의 안정성과 통일성을 저해하고 형평성 관련 논란을 야기
 - 농협은 목표기금 하한 달성으로 출연금의 70%를 감면하여 실제

요율은 신협의 1/6 수준, 새마을금고는 납입상한제도로 인해 현재 실제요율은 신협에 비하여 최대 1/10 수준

<표 V-6> 상호금융권 예보기금 요율 및 적립률 현황

(2016년말, %)

구 분	신 협	농 협	수 협	산림조합	금 고
출연요율	0.25	0.18	0.25	0.15	0.13
특별기여금	0.05	-	-	-	-
목표기금제	-	1.30~1.80	-	-	1.40~1.80
감 면 율	-	70	-	-	2.5억원 상한제
실제요율	0.30	0.054	0.25	0.15	0.11
적립율	1.55	1.52	1.19	1.76	0.94

자료: 금융위원회

(2) 혁신위 권고안

- 외부로부터 급격한 충격으로 인한 혼란에 대응하고자 신협의 예금자보호기금 조성 재원으로 정부로부터 차입 근거를 마련할 필요가 있음
 - 신협 예금자보호기금은 타 상호금융권 대비 높은 기금적립률(1.56%, 2017년 6월말 기준)을 유지하고 있어 현재로는 차입이 불필요하나 대규모 부실사태를 대비하여 안정망을 확충할 필요
- 정부로부터의 지원 근거 확보를 전제로 목표기금제 도입 및 그에 따른 예금보험 최고요율의 조정이 이루어질 필요
 - 목표기금제도 도입 이전이라도 신협이 과도하게 부담하고 있는 상호금융권 최고의 출연요율을 동 업계 평균 수준으로 인하하여 매년 절감되는 300여억원 중 일부는 한시적으로 사회적 금융 생태계 조성에 사용하고 일부는 조합원 복지향상과 서민금융 재원으로 사용하도록 하는 방안 검토

라. 상호금융권 비과세 예탁금 과세특례제도 정비

(1) 현황 및 문제점

- 상호유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 조합 등에 대한 예탁금(3천만원 이하) 즉 상호금융 예탁금에 대한 이자소득세 비과세 제도는 1976년 도입 후 중소기업 재산형성과 소득증대에 기여
 - 정부는 당초 2016년 이후 저율과세로 전환할 계획이었으나 국회의 과정에서 3년 연장 하여 2018년 일몰 예정
 - 현재 2018년말 비과세, 2019년말 5%, 2020년부터 9% 세율로 과세 계획
- 일부 부작용에도 불구하고 서민의 재산형성지원이라는 본래 취지는 여전히 유효
 - 동 비과세제도는 도입취지와 달리 고소득자의 재테크 수단으로 이용된 면이 있음.
 - 경기침체와 양극화 심화, 서민들의 경제적 고통이 악화되는 상황임을 고려하여 합리적인 제도 정비가 필요
- 또한 본 제도는 지난 40년간 매 3년마다 연장되어 정치권 등의 생색용으로 전락
 - 이에 따라 긍정적인 효과를 가리고 조합 경영의 안정성과 예측가능성을 현저히 위협하고 있음

(2) 혁신위 권고안

- 서민과 자영업자 지원강화 정책기조를 적극 실현하기 위해서라도 서민의 재산형성을 위한 본 조세특례제도의 필요성에 대해 세제당국과 협의하여 합리적 대안 도출 필요
 - 서민의 재산형성지원이라는 원래 취지를 감안하면 비과세 조치의 영속화가 바람직할 것으로 판단됨
 - 다만 필요한 경우 소득 및 자산 기준을 설정하고 이에 해당하는 경우 비과세 혜택을 부여하는 방안을 고려

4. 금융소비자 보호 장치 강화

(1) 현황 및 문제점

- 불완전 판매와 시장교란행위로 인한 금융소비자 피해가 반복됨
 - 키코, 저축은행 후순위채, 동양증권 CP 사태 등 불완전 판매로 인한 대규모 금융소비자 피해 사례가 빈발
 - 시세조종 행위, 내부자 정보를 이용한 불법거래, 자산 운용업자의 수탁자 의무 해태 등으로 인하여 개인 투자자가 피해를 입는 사태도 반복적으로 발생
- 그간 많은 개선에도 불구하고 소비자 피해를 구제하기 위한 장치는 여전히 미흡
 - 소비자에 피해를 입힌 행위에 대하여 지나치게 관대한 제재가 가해지고 있음.
 - 동양증권의 기업어음 불완전 판매에 대하여 동양증권 등 4개 증권사를 대상으로 일부 업무정지 1개월, 과태료 6억원, 기관주의 및 경고 3건 등의 제재가 가해졌음.
 - 키코 사태에 대하여 우리은행 등 8개 은행을 대상으로 기관주의 4건, 경영유의 4건, 개선 12건 등의 조치가 취해졌음
 - 시간과 비용의 문제로 인하여 소송을 통한 구제에 대해서는 실효성을 기대하기 힘든 것이 사실
 - 동일한 사건에서 발생한 유사한 피해임에도 불구하고 피해 구제를 위해서는 개별 피해자가 각각 소송에 참여하여야 하며 피해를 입었음을 입증하여야 하는 어려움이 존재
 - 재판 외 분쟁해결절차가 운영되고 있으나 강제력이 없어 실효성이 떨어지고 자금력과 법적 지식에서 우월한 금융회사가 소송을 남발

(2) 혁신위 권고안

- 국정기획자문위원회의 국정과제(2017.8.)에 제시된 바와 같이 금융

감독원은 건전성 감독과 소비자 보호 기능 분리·독립 추진

- ※ <참고> 국정기획자문위가 제시한 국정과제 **22. 금융산업구조 선진화**
- (금융관리·감독체계 개편) 2017년에 금융위원회 조직을 기능별로 개편하고, 향후 정부조직개편과 연계하여 정책과 감독 분리 검토
 - 금융감독원은 건전성 감독과 소비자보호 기능 분리·독립 추진

□ 소송을 통한 피해구제를 보다 용이하도록 만들기 위하여 집단소송 도입, 입증책임전환 등이 필요

- 가급적 정부 개입을 최소화하면서 정책목표를 달성하기 위해서는 효과적인 사적 구제 수단을 제공할 필요
- 불법 및 사기 행위는 물론 불완전 판매, 수탁자 의무 해태 등의 행위에 대하여 집단소송을 폭넓게 허용할 필요
- 금융회사가 고의나 과실이 없음을 입증하도록 입증책임을 전환할 필요
- 해당 사항을 담은 금융소비자보호법 제정안이 국회 계류 중

□ 일정금액 이하 소액 사건의 경우 금융회사에 대하여 편면적 구속력을 가지는 강제적 분쟁해결절차 도입을 검토

- 금융회사의 소송담발을 방지하고 피해구제를 신속하게 완수하기 위하여 매우 중요한 제도
- 현행 분쟁조정절차의 독립성 및 중립성, 재판청구권 침해 등을 이유로 하는 반대에 대응하여 적용 범위를 일정 금액 이하의 소액으로 한정 하는 등의 보완 조치를 취할 수 있을 것임

□ 징벌적 손해배상 등 소비자 보호 규제 위반에 대한 제재 강화

- 손해 추산 금액의 수배까지 배상액을 부과할 수 있는 징벌적 손해배상 제도 도입 검토
- 피해의 규모와 범위에 따라 과징금 산정 방식을 자산이나 이익의

일정 부분으로 설정하는 방안 검토

- 일정 규모 이상의 소비자 피해가 발생한 사건의 주모자 및 주요 연루자에 대해서는 금융관련 업무에 영구히 종사하지 못하도록 하는 방안 도입 검토 필요
- 제재 원인이 되는 행위와 구체적인 제재 내용에 대하여 자세히 공표

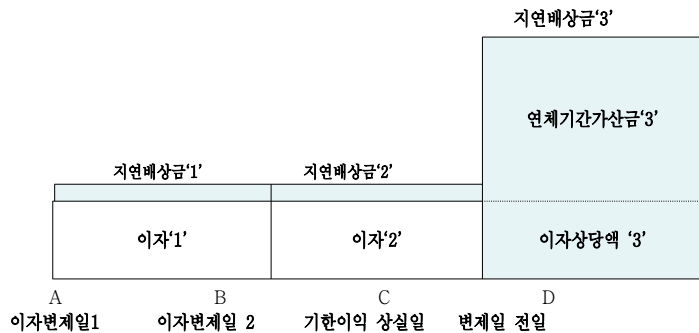
5. 불합리한 대출이자 변제 방식 개선

(1) 현황 및 문제점

□ 서민들에게 과도한 부담을 주는 은행의 대출 이자 변제 방식 개선이 필요

- 차주가 이자변제일에 이자를 납부하지 않을 경우 그날(연체가산일)부터 연체가 발생하고 그 익일부터 지연배상금(연체이자)이 발생
- 연체기간 중 기한이익이 상실(주택담보대출 2개월, 신용대출 1개월)할 경우 이자뿐만 아니라 대출원본까지 연체이자를 부과하여 부담이 가중

〈그림 V-2〉 주택담보대출의 이자변제가 지체될 경우



* 이자 '1' · '2' : 대출 원본에 대하여 약정이자율 적용
지연배상금 '1' : 이자 '1' 에 대하여 약정이자율에 연체가산율 6%(1개월미만)를 더하여 산출
지연배상금 '2' : 이자 '2' 에 대하여 약정이자율에 연체가산율 7%(1개월이상)를 더하여 산출
지연배상금 '3' : 대출 원본에 대하여 약정이자율에 연체가산율 7%(1개월이상 3개월미만)를 더하여 산출

- 지연배상금(연체이자)가 연체에 대한 벌칙성 의미가 있으나, 기한이익 상실 시점이 짧아 과도한 부담을 야기
 - 동 기간 중 차주가 일부 변제하더라도 차주별 상황에 관계없이 변제충당순서를 일률적(연체가산금 → 이자 → 원금)으로 적용하여 대출 원금에 대한 연체이자가 적용되는 등 과도한 부담

□ 복잡한 가산금리 산출 방식

- 가산금리 산출방식이 너무 복잡하여 대출이자를 부담하는 소비자들이 이해하기 어려움

(2) 혁신위 권고안

□ 원금 연체 시 채무변제 충당 순서 개선

- 기한이익 상실 시 상환 금액을 일률적으로(비용→이자→원금) 충당토록 하여 소비자에게 과도한 부담을 주고 과도한 채무불이행자를 배출하는 방식 개선
- 금융기관은 차주의 연체상황을 고려하여 변제순서를 선택할 수 있도록 개선
 - 금융기관이 정상대출로 복원할 수 있는 변제순서를 설명하고, 차주가 유리한 변제순서를 선택할 수 있도록 개선

□ 복잡한 가산금리 산출 방식 개선

- 대출 소비자가 쉽게 이해할 수 있도록 가산금리 구조에 대한 설명을 강화
- 가산금리 내용과 산출구조가 공시될 수 있도록 개선

6. 보험회사의 영업관행 개선

(1) 현황 및 문제점

- 보험 상품의 경우, 여전히 많은 불완전판매가 이루어지고 있음
 - 금융감독원 민원이 지속적으로 증가하는 가운데 이 중 상당부분은 불완전판매이며, 이에 대한 근본적인 문제해결이 필요한 상황
 - 특히, 변액보험과 ‘연금미리받는중신보험’ 등이 소비자에게 불리한 조건과 불충분한 정보를 제공한 대표적인 불완전 판매 사례
- 저축 효과가 없는 저축성보험 판매로 인한 소비자 피해
 - 저축성 보험은 저축도 하고 보장도 되는 상품이나, 보험상품은 사업비와 위험보험료를 먼저 공제하기 때문에 현재의 저금리 하에서는 저축효과가 있는 보험 상품을 만들기가 매우 어려움
 - 저축성보험에 가입한 상당수의 소비자들은 사업비와 위험보험료를 공제한 금액에 대해 금리를 적용한다는 사실을 제대로 알지 못하고 있음
 - 특히, 은행 등 보험상품 판매자가 판매 수수료 취득을 목적으로 충분한 설명 없이 소비자에게 저축성 보험 가입을 유도
- 소비자가 상해 등으로 손해보험금 청구 시, 보험회사가 보험금의 지급을 거부하는 문제 발생
 - 2016년 금융감독원 민원 분석에 따르면, 손해보험의 민원이 전년대비 5% 증가하였는데 손해보험의 민원 중 ‘보험금 산정 및 지급’ 이 차지하는 비중이 45.9%로 가장 높으며 특히 교통사고 과실비용 산정 및 수리비 관련 민원(2,572건)이 다수 발생하였음
 - 소비자가 보험금 청구 시 보험사들은 손해사정 자회사에게 손해사정업무를 위임하는데, 손해사정이 보험사기 방지보다 보험회사에게 유리하게 보험금을 삭감하는 수단으로 활용됨
 - 손해사정은 보험회사가 선임한 손해사정법인 또는 소비자가 선임한 손해사정사가 평가하나 소비자에게 불리하게 적용되고 있음

- 평가 비용과 관련하여, 손해사정법인의 경우에는 보험회사가 보험료에서 지불하나,
 - 소비자가 선임한 손해사정사의 경우에는 보험회사 동의를 받은 경우, 보험사가 사고접수일 7일내에 손해사정에 착수하지 않은 경우에만 보험회사가 비용을 부담하고 그 외에는 소비자가 지불
 - 손해사정법인은 손해 정도를 가급적 낮게 평가하여 지급할 보험금을 깎거나 지급 대상이 아니라며 지급을 거부하기도 함
 - 소비자가 위임한 손해사정사의 손해사정 결과를 무시함으로써 손해사정제도의 취지가 무의미해짐
 - 이러한 보험회사의 관행은 소비자보호를 위해 계약자 등이 직접 손해사정사를 고용할 수 있도록 정하고 있는 보험업법의 취지에 반하는 측면 존재
- 보험회사가 보험회사에서 임의로 지정한 자문의사의 소견을 근거로 소비자가 청구하는 보험금 지급을 거부하는 문제도 발생
 - 보험회사 자문의사는 환자의 상태를 직접 보지도 않은 상태에서 소견서를 작성하고, 소견서에 이름을 적지도 않은 소견서를 발급
 - 소비자가 퇴행성 관절염으로 ‘양무릎 슬관절 치환술’ 을 받아 보험사에 보험금을 청구했으나, “왼쪽 무릎과 오른쪽 무릎의 퇴행성 관절염이 동일 원인이 아니라 각각 다른 원인에 의해서 발생한 질병” 이라는 보험회사 자문의사의 의료자문 결과를 근거로 보험금지급을 거부한 사례 등
 - 대부분의 생명보험사는 자문의사를 두고 있으며, 자문의사는 보험사에게 소견서를 작성해주고 보험사로부터 직접 자문료를 받고 있음
 - 보험회사는 소비자가 질병발생에 따른 보험금 청구 시, 이러한 자문의사의 소견서를 근거로 보험금 지급을 거절하는 사례들이 발생하고 있음
 - 금융감독원의 2017년 1분기 보험사 의료자문 현황 자료 분석 결과 보험사들은 질병 보험금 지급 여부 판단을 위해 연간 9만 건 정도의 자문을 하고 있음

- 보험사와 자문의사가 직거래하고 있어 공정성과 객관성 결여된 보험사가 의도한 자문소견을 작성해 줄 개연성이 높음
- 보험회사의 자문의사 제도가 보험금을 적게 주거나 지급 거부 목적으로 악용될 소지가 있으며, 이에 대해 민원을 제기해도 금융감독원은 아무런 제재를 하지 않고 있음

(2) 혁신위 권고안

- 불완전판매 상품 정보 공개 및 불완전판매에 대한 처벌 강화
 - 불완전판매 민원의 경우 단순 민원 건수 공개뿐만 아니라 소비자에게 유용한 정보로서 역할을 할 수 있게 민원공개 방식을 개선
 - 민원발생 DB를 구축하고, 불완전판매로 인해 소비자 불만이나 피해가 많이 제기된 금융상품을 소비자가 확인할 수 있도록 함
 - 금융 관련 불완전판매 사례가 끊임없이 발생하고 있으므로 보다 엄격한 처벌 필요
 - 불완전판매행위를 철저히 조사하여 법규위반 사항 적발 시 과태료, 과징금 등을 엄격히 부과하고, 분쟁발생 시 소비자 피해를 적극 구조
- 저축성 보험에 대한 정보 제공
 - 은행 등 금융회사의 보험상품 깎기 판매 등 법규에 위배되는 과도한 영업행위가 발생하지 않도록 관리·감독을 강화하여 금융회사의 KPI 항목설정 개선을 유도
 - 저축성 보험상품의 사업비, 위험수당 공제 등을 소비자가 부담한다는 정확한 정보제공 없이 판매하는 행위에 대해 제재 필요
- 보험 손해사정 업무의 객관성 확보
 - 보험사 주도적으로 운영되는 손해사정 관행을 개선
 - 보험금 청구 시 보험회사가 계약자 등에게 처음부터 손해사정인을 직접 선임할 수 있다는 사실을 충분히 설명/안내하도록 감독을 강화

- 손해사정인 선임에 대한 소비자 선택권 확보 위해 손해사정 착수 시 바로 소비자가 직접 손해사정인을 선임한 경우에는 손해사정 비용을 보험사가 부담토록 개선
- 중립적이고 공정한 손해사정을 위해 손해사정인에 대한 감독을 강화하고, 손해사정인이 독립적인 손해사정 업무를 해야 할 의무를 위반할 시 처벌 강화
- 보험금 지급거절 관련 금감원 분쟁조정제도의 중립성·실효성 제고
 - 보험회사가 소비자의 보험료 청구를 거부하는 근거인 자문의 소견서의 투명성 확보
 - 소비자가 청구한 진단서와 보험회사의 자문의사 소견이 불일치하고, 소비자가 보험사의 자문의사 소견에 불복하는 경우에는 그 소견서의 내용과 자문의사의 소속병원 정보를 소비자에게 제공할 필요
 - 금감원 분쟁조정위원회에 의사로 구성된 「의료분쟁전문소위원회」를 신설하여 중립적 입장의 의료 자문을 제공받아 분쟁조정에 활용함으로써, 부당한 보험금 지급거절로 인한 소비자 피해 구제 개선

7. 금융권 과당경쟁을 유도하는 경영평가(KPI) 방식 개선

(1) 현황 및 문제점

- 은행권의 과도한 금리경쟁으로 말미암아 소비자 피해 발생
 - 은행들은 예금실적 증대를 위해 우대금리를 제공하는 한편, 대출 상품 유치를 위한 금리인하 경쟁을 하고 있는데, 이에 따라 노마진을 넘어 역마진을 감수하는 영업사례 발생
 - 특히, 집단대출 등 거액여신의 경우 노마진 발생률이 높아 이를 보전하기 위한 과당경쟁의 피해가 소액여신 소비자에게 돌아감
- 경영평가(KPI)에서 좋은 평가를 받기 위해 과도한 실적 경쟁
 - KPI평가 방식이 직원들에게 과도하게 많은 수의 KPI지표를 만들어서 단기실적을 내도록 압박함으로써 과당경쟁이 유발되며, 그 피해는 결과적으로 소비자에게 돌아감
 - 단기실적 중심의 성과평가지표를 개선하여 중장기적 실적평가로, 상대평가 방식에서 절대평가 방식으로 전환할 필요가 있다고 판단
 - 고객의 이익보다 은행의 KPI 실적 평가에 유리한 상품을 판매하는 경향
 - 소비자 이익을 우선적으로 고려하기 위해 고객의 실현 수익률에 비례하여 성과보수를 책정하는 대신 오히려 수익구조가 복잡하고 손실 위험이 클수록 판매보수를 높게 책정함으로써 금융회사 직원들이 판매보수 증대를 위해 위험한 상품 위주로 판매를 추진하는 경향 초래

(2) 혁신위 권고안

- 금융공공성 강화와 금융소비자의 보호를 고려하여 KPI지표가 운영될 수 있도록 금융회사 KPI지표 개편을 유도하도록 권고함

8. 상호금융권 이용에 따른 일률적 신용등급 강등 문제 개선

(1) 현황 및 문제점

- 서민에게 불리한 신용등급평가 체계
 - 상호금융권 이용 시 과도한 신용등급의 강등
 - 은행이 아닌 상호금융기관에서 대출을 받는다는 이유만으로 신용대출 또는 비주택담보대출의 경우, 신용등급이 최대 2등급 추락하는데 이것이 과연 합리적일까라는 의구심 존재
 - 일반은행에서 담보대출, 전문직 및 우량회사 임직원에게 우대금리를 적용하는 것에 비해, 서민들의 경우 신용등급이 낮아 은행권으로부터 거부당하는 일차 차별에 이어 상호금융권 대출로 인한 추가적인 신용등급 강등으로 2중 차별을 당함
 - 은행인가 비은행인가 등과 같이 단편적인 구분에 근거하는 신용평가등급은 제1금융권 이용 문턱을 높이는 결과를 초래

(2) 권고안

- 은행/비은행 여부에 따른 신용등급평가 차별 개선
 - 개별 차주의 과거 연체이력 등 상환능력에 관한 다양한 지표를 고려하여 객관적이고 합리적인 신용등급평가 체계 개발 필요
 - 개별 차주 주거지, 학력 등에 따른 차별은 인권침해의 요소가 없도록 주의할 필요

9. 키코계약의 금융감독상 문제점 점검

(1) 현황 및 문제점

가. 키코사태와 키코상품

□ 키코거래 손실 및 지원 현황

- 금융위·금감원 보도자료(2010.10.28.)에 따르면, 2010.6. 현재 은행과 KIKO계약 거래기업은 738개사이며, 이들 기업이 KIKO거래로 인해 발생한 손실은 3.2조원(업체당 44억원)

- 이중 중소기업 손실 2.3조원, 대기업 손실 0.89조원

- 2008.10.부터 정부는 Fast Track Program(FTP)을 도입하여, KIKO 계약기업을 지원해오고 있으며, 2015.11.말 현재 414개 기업에 대해 8.1조원 지원(금감원 자료, 2017.12.)

- 지원방식은 신규여신, 대출전환, 만기연장, 금리인하 등

- 단, 이러한 정부 지원액(8.1조원)을 KIKO거래로 인해 발생한 기업의 손실금액(3.2조원)과 직접 비교하는 것은 사과와 오렌지를 비교하는 것과 같다는 주장이 있는데, 기업들은 직접 손실 외에도 재무적 곤경으로 인해 발생하는 영업 현금흐름 감소와 조달비용 증가 그리고 경우에 따라서는 법정관리와 파산 관련 비용까지 발생함

□ 키코(KIKO)는 은행이 중소기업들에게 환 헤지(hedge) 상품이라고 판매했으나, 투기성이 과다하고 위험이 기업 측에 과도하게 비대칭적으로 분포된 금융상품

- (풋과 콜) 키코는 은행의 기업에 대한 풋(put) 옵션 매도와 기업으로부터 콜(call) 옵션 매입이 결합된 복합 파생금융상품

- (손익구조) 기업의 손실은 무한대까지 늘어날 수 있지만 기업의 이익은 KO(Knock-Out) 옵션으로 제한되어 마치 기업이 은행에게 콜 옵션을 매도한 것 같은 손익구조

- 따라서 이 부분에 대해 은행이 수수료를 지불했어야 했음에도 실제

로는, 제로 코스트 장치로 인해, 이 부분이 명확히 드러나지 않아 ‘숨겨진 수수료’ 논란을 불렀음

- 은행은 상품의 위험성을 고객에게 제대로 설명하지 못했고 감독당국 역시 이를 제대로 감독·제재하지 못하여 소비자보호의 허술함을 드러낸 상품

- (과다한 레버리지 구조) 은행이 기업의 저환율 위험 헤지를 도와 준다는 명분을 내걸었으나, 고회율(원화절하) 발생시 기업으로부터 2-3배의 콜금액을 회수하는 구조로 설계함으로써 결과적으로 기업의 위험부담이 크게 확대되었고 일부는 파산에까지 이르게 됨

- (원달러 환율의 움직임과 정보 비대칭성) 키코 계약이 주로 체결되던 2007년 초반은 국내에서는 아직 글로벌 금융위기 도래를 제대로 인식하지 못하고 있었으나, 글로벌 금융시장에서는 서브프라임 위기를 시작으로 금융위기가 감지되면서 키코 상품을 디자인한 측에서는 원달러 환율 전망에서 국내 중소기업 (어쩌면 국내 은행도 포함) 대비 정보의 비대칭적 우월성을 이미 지니고 있었을 가능성이 컸던 것으로 추정됨

- 이런 상황에서 은행은 수익창출을 목적으로 수출기업에게 과다한 레버리지(풋과 콜의 비율) 구조를 내재한 키코 계약을 오버헤지(키코 계약금액이 수출대금을 초과) 상태로 체결함으로써 고객기업을 위험에 빠뜨렸을 가능성이 있음

- (환율의 변동성) 2007년 중반부터는 원달러 환율의 변동성이 상승세를 보이기 시작했고 2008년 들어서는 가파른 상승세를 보였는데, 변동성이 커지면 옵션가치가 상승하므로, 당초 낮은 변동성을 기초로 설계된 KIKO 상품의 ‘숨겨진 수수료’가 확대되었을 것으로 추정됨

- ‘KIKO 가치=콜옵션 가치-풋옵션 가치=숨겨진 수수료’ 인데, 레버리지 구조 등으로 이 값이 정(+)인 상황에서 환율 변동성이 상승하면서 이 값을 확대하여 숨겨진 수수료 증가에 기여했을 가능성

□ 중소기업들의 피해

○ 금융 관련 전문성과 대응능력이 떨어지는 중소기업들이 정보가 부족한 상황에서 이러한 투기상품을 헤지상품으로 잘못 알았거나 또는 위험 없이 수익을 올릴 수 있는 공짜점심(free lunch)으로 착각하고 앞 다투어 투자

- 실제로 은행은 이러한 위험을 제대로 설명하지 않았고 (못했고) 감 독당국은 이를 사전예방하거나 또는 적절한 사후제재를 하지 않았음 (못했음)

○ 은행이 기업에게 환율의 움직임, 변동성 상승세, 그리고 무엇보다 레버리지와 오버헤지 등 상품구조에 내재(embedded)된 위험을 제대로 알리지 않았던 것이 결과적으로 기업들의 큰 손실 및 도 산을 초래하였음

- 일부 기업이 욕심을 부린 경우가 있었을 것이나 그런 위험을 고객에 게 적절히 설명하지 않았던 은행 책임이 더 컸다고 보아야 할 것임

□ 대고객가격과 제로 코스트(zero cost)

○ 대고객가격(대고객 거래가격)이란 각 옵션의 원가(이론가)에 마 진을 더한 금액으로 이해되는데, 실제로는 이론가격을 토대로 하 거나 실제가격이 아니었으며, 단지 키코계약을 제로 코스트를 만 들기 위해 사용된 일종의 장치(device)

○ 문제는 대고객가격 개념이 오용되었다는 점인데, 키코계약이 제로 코스트인 것이 마치 풋의 대고객가격과 콜의 대고객가격이 서로 같기 때문에 초래된 것처럼 잘못 설명함으로써 양자의 대고객가 격간 차이(즉, 기업 입장에서 ‘마이너스 시장가치’)를 숨겨 기업 을 혼란에 빠뜨린 주요 원인으로 작용

- 서울지방검찰청 박성재 검사 앞 수사보고, [제일은행, KIKO 관련 딜링룸 청취 결과 및 분석 보고] 자료(2013.3.28.)에 “본점 딜러 (000)은 ... 초기평가 값이 ZERO임을 보여줘야 한다고 언급함” 이라 고 기술

- 후술하는 미국 CFTC의 Mr. Kuserk는 면담을 통해 Zero-Cost는 “계약 당사자들이 거래의 대가로 금전이나 담보물을 제공하지 않아 도 되는 경우”를 의미하는데, “Zero-Value 거래는 Zero-Cost 거래

의 개념과 반드시 일치하지는 않”고, “KIKO 거래를 Zero-Value 거 래라고 할 수 없”다고 진술함(갑제147호증2, 「[지급]KIKO 사기 고 소 사건 관련 질의사항에 대한 회신」, p.3)

□ 마이너스 시장가치(valuation) 또는 숨겨진 수수료

○ ‘마이너스 시장가치’ 또는 ‘숨겨진 수수료’란 키코계약의 출발점에 서 은행이 취득하는 콜 옵션의 가치가 기업이 취득하는 풋 옵션 의 가치를 초과하여, 외형상 제로 코스트임에도 불구하고 결과적 으로 기업의 수수료 지급이 발생하고 있다는 뜻

- 전계 수사보고서에 따르면, 은행들은 수출보험공사가 은행보다 비싼 보험료를 받는다는 잘못된 정보를 제공하기도 하였음

- 콜 옵션 가치가 풋 옵션 가치의 1.5~5.7배였던 것으로 알려짐 (“KIKO 사건에 대한 원고 주장의 요지,” PT 자료, 2013.7.18.)

- 아래 <표 V-7>에서 당시 00은행이 체결했던 키코 계약들에서 마 이너스 시장가치가 매우 컸음을 알 수 있음

<표 V-7> 피고 00은행이 밝힌 마이너스 시장가치의 실제

(단위: 원)

계약일자	콜 프리미엄	풋 프리미엄	프리미엄 차액	프리미엄 차액의 세부내역		
				산용리스크 관리비	동적 헤지비	순마진
2007.10.30	173849904	67206137	106643767	56804618	22875000	26964149
2007.12.18	172810912	101108078	71702834	44255241	8562725	18884859

주: 전계 PT 자료 (2013.7.18.), p.12

○ 국내 대법원을 비롯한 1·2심에서는 키코의 마이너스 시장가치에 대해 “고지해야 할 의무가 없다”는 정도로 비껴가는 판결을 함으 로써 이 문제에 대한 심도 있는 심의가 이루어지지 않았음

- 반면 독일, 이탈리아, 인도, 일본 등 해외에서는 키코와 같은 장외파 생상품 거래 시 마이너스 시장가치 이슈가 핵심 쟁점으로 다뤄졌으 며, 숨은 수수료를 이유로 유죄판결(사례는 오세경·박선중 공저 『키코사태의 진실을 찾다』(2013.7) 참조)

○ 박성재 수사보고자료(전계 자료)에 따르면, 당시 딜러들은 “선물

환은 남는 것이 전혀 없으나, 키코는 불당 4원의 마진이 남는다.”
고 함으로써 키코의 마진이 결코 작지 않았음을 드러냄

- 은행의 선물환 마진이 불당 10전인데 비해 키코는 불당 4원

□ 오버헤지(overhedge)

- 오버헤지란 키코의 계약금액을 수출대금 보다 크게 하는 경우인데, 키코계약 구조상 기업의 생존을 위협하는 치명적인 손실을 불러 도산으로까지 이어졌음
- 2008.6.말 기준 KIKO 거래업체 수출규모는 연간 287억달러, KIKO를 이용한 평균 헤지비율은 35.2%, 중소기업은 연간 190억달러 39.5%
- 2008.6.말 기준 KIKO 계약잔액이 수출액을 초과하는 오버헤지 업체는 71개, 평균 헤지비율은 166.7%, 중소기업은 68개사로 평균 헤지비율은 193.8%

〈표 V-8〉 수출기업의 헤지비율 (2008.6.말 현재)

(단위: 개, 억달러)

구분	업체수	계약잔액(A)	연수출액(B)	헤지비율(A/B, %)
중소기업	480(68)	75(31)	190(16)	39.5(193.8)
대기업	39(3)	26(9)	97(8)	26.8(112.5)
합계	519(71)	101(40)	287(24)	35.2(166.7)

주: () 내는 오버헤지 업체
자료: 금융감독원 (2017.10.26.)

- 은행들은 당시 기업들이 오버헤지를 원했다고 주장하지만, 만약 은행이 관련 위험을 제대로 설명했더라도 기업들이 스스로를 파산에 이르게 할 수 있는 도박을 감행했을까 라는 의문 대두
- 은행은 기업에게 위험에 대해 충분히 설명하지 않았거나 아니면 스스로가 위험 자체를 이해하지 못했을 가능성이 커 보이는데, 어느 경우라도 중개기관으로서 은행의 책임을 다 했다고 하기는 어려움
- 이는 마치 약국을 찾은 고객에게 약사가 (어쩌면 판매실적 때문에) 시약을 권유하면서 약의 긍정적 효과만 강조하고 환자에게 치명적일 수도 있는 부정적 효과를 제대로 알리지 않은 것과 같음

- 은행이 기업에게 이러한 위험의 존재 및 헤지 필요성을 알려주지 않은 것은 후술하는 「은행업감독업무 시행세칙」 위반으로 보임

나. 금융감독 행정상의 쟁점

□ 금융감독 행정의 관점에서 키코 문제는 다음과 같은 쟁점들을 내포

- 키코 계약에 사기(fraud)적 요소가 존재하는가, 아니면 키코 사태는 정상적인 금융상품이 불완전하게 판매된 데 불과한가?
- 키코 계약 판매시 우리나라의 금융감독 규정은 적절했으며, 그 규정이 사전적, 사후적으로 잘 준수되었는가?
- 키코 문제의 바람직한 해결방향과 향후 재발 방지를 위한 방안은 무엇인가?

1) 키코계약의 사기성 여부

□ 사기나 강박에 의한 의사표시

- 키코계약이 사기성이 있다고 판단하면, 계약 취소 가능(민법 110조)
- 아래 대법원 판례가 언급하고 있는 “기망행위”가 민사적으로 “사기” 행위에 해당
- 다만 대법원은 키코사건과 관련한 일련의 민사적 판결에서 일관하여 기망행위가 되지 않는다고 함

<p>※ <참고> 키코계약의 (민사적) 사기성 여부에 대한 대법원 판결 정리</p> <p>“일반적으로 재화나 용역의 판매자가 자신이 판매하는 재화나 용역의 판매가격에 관하여 구매자에게 그 원거나 판매이익 등 구성요소를 알려주거나 밝혀야 할 의무는 없다. 이러한 이치는 은행이 고객으로부터 별도로 비용이나 수수료를 수취하지 아니하는 이른바 제로 코스트(zero cost) 구조의 장외파생상품 거래를 하는 경우에도 다르지 않다. 또한 은행이 장외파생상품 거래의 상대방으로서 일정한 이익을 추구하리라는 점은 시장경제의 속성상 당연하므로 누구든지 이를 예상할 수 있다. 따라서 달리 계약 또는 법령 등에 의하여 가격구성요소의 고지의무가 인정되는 등의 특별한 사정이 없는 한 은행은 고객에게 제로 코스트의 장외파생상품 구조 내에 포함된 옵션(option)의 이론가, 수수료 및</p>

그로 인하여 발생하는 마이너스 시장가치에 대하여 고지하여야 할 의무가 있다고 할 수 없고, 이를 고지하지 아니하였다고 하여 그것이 고객에 대한 기망행위가 된다거나 고객에게 당해 장외파생상품 거래에서 비용이나 수수료를 부담하지 않는다는 착오를 일으킨다고 볼 수도 없다.” (대법원 2013. 9. 26. 선고 2013다26746 전원합의체 판결, 대법원 2013. 9. 26. 선고 2012다1146,1153 전원합의체 판결, 대법원 2013. 9. 26. 선고 2012다13637 전원합의체 판결, 대법원 2013. 11. 28. 선고 2013다23891 판결)

□ 그러나 숨겨진 수수료에 대한 해외의 시각은 이와는 큰 차이

- 1994년 미국의 Gibson Greetings사는 Bankers Trust가 추천한 상품에 숨은 수수료가 있었다는 이유로 Bankers Trust를 사기 등 혐의로 고소했는데, 미국 증권거래위원회(SEC)가 이를 사기적 거래행위로 결론
 - 계약 체결시점에서 은행이 기업에게 마이너스 시장가치로 시작하는 파생상품 구조, 즉 숨은 수수료에 대해 알려주지 않은 것은 복잡한 파생상품 구조 속에 은행의 비용과 마진을 숨겨 이를 모르고 계약 체결한 기업을 기망한 것으로 사기(fraud)
 - 이 사건 이후 Bankers Trust는 호주 Principal Group에 인수되었고 1998년 다시 도이치뱅크로 피인수
- 한국대사관 측 요청에 따라 CFTC에서 있었던 면담 내용을 회신한 문서에서, 미국 선물거래위원회(CFTC)의 George J. Kuserk는 다음과 같이 설명하고 있음¹⁾
 - (면담요지) “KIKO 사건의 경우 Bankers Trust v. Gibson Greetings 사건과 매우 유사하며 파생상품 거래 시 우월한 정보를 지닌 계약 당사자가 상대방 당사자에게 중요한 정보를 숨기거나 잘못 제공한 것은 상대방을 기망한 것으로 볼 수 있다는 취지임” (갑제 147호증2, 「[지급]KIKO 사기 고소사건 관련 질의사항에 대한 회신」, p.1)
 - “키코는 은행이 스왑의 가격결정과 관련하여 고객에게 정보를 숨기

고(hiding information) 고객을 오도한(misleading) 점에서 GG(Gibson Greetings) 사건을 닮았다. 키코에서는 GG사건에서처럼, 거래상대방이 알지 못한 채 이미 마이너스 가치(negative value)로 만들어져 있는 교환거래(swap)에 들어간 것으로 보인다. ... 고객들은 이러한 거래가 지니는 의무에 대해 자각하지 못한 상황 속에 처해졌다. ... 키코에서와 유사하게, 은행은 실제 프리미엄 가치(real premium value)를 알고 있었고, 실제 프리미엄 가치가 다르다는 것을 알고 있음에도 불구하고, 은행은 프리미엄이 같다고 설명하였다. 이는 기망적 허위설명(fraudulent misrepresentation)이 성립된다” (갑제148호증, 「미국 CFTC 회의 기록, 2010.12.21.」, p.1-2)

- “계약시점에 고객이 관련 정보를 고지 받았다면, 계약체결 여부를 결정함에 있어 그 해당정보를 고려사항으로 삼았을 것인지 여부가 주된 이슈임, 즉 고객이 그 해당 정보를 계약체결 결정의 중요 정보로 고려하였을 것이라면 이(를) 고지하지 않은 것은 사기에 해당됨” (갑제147호증3, 「[지급]KIKO 사기 고소사건 관련 질의사항 회신(SEC 담당자 면담결과)」, p.2)

□ 숨겨진 수수료 내지 키코계약의 사기성을 지지하는 국내 증거들

○ 서울중앙지방법검찰청 전계 수사보고(2013.3.28.)

- (2008.1.3.경) 딜러(000)에게 기업 디와이엠 관련 마진을 높이고 싶다고 제시하자, 딜러는 “마진 이빠이(충분히)해서 11만불 이상 나온다” 고 함
- (2008.1.7.경) “... 한 달마다 put을 사고 call 두 개를 판다, 초기 평가 값이 ZERO임을 보여줘야 한다” 고 언급함
- (2008.1.7.경) “... 100만불(put), 200만불(call) 계약금으로 6개월짜리 하면 그래도 45,000불이 남는다고 하면서 불당 4월 마진이라고 함. 또한 선물환은 남는 것이 전혀 없다” 고 함
- (2008.1.10.경) 기업 디와이엠과 KIKO 계약 완료 후에 대해 심사역에게 “... 지원은 얼마든지 해주겠다.” 고 함
- (2007.1.8.경) “딜러는 기업 대원화성과의 KIKO 계약에서 지점 심사역과 은행 마진으로 IRV와 CFC를 합쳐서 77,000불 먹었다, 왕건이 하나 건졌다, 옛날보다 많이 먹었다” 라고 대화함

1) 여기서 인용하는 문서는 미국 증권거래위원회(SEC)측과 미국 선물거래위원회(CFTC)에 보낸 서울지방법원(제21민사부)의 피고(하나은행)에 대한 “사실조회서에 대한 회신자료 송부”이며 이는 외교통상부가 “기 원에서 재판 중인 손해배상 등 사건(2011가합20688호) 관련 사실 조회서에 대해 불협과 같이 주미대사관으로부터 회신받은 “KIKO 사기 고소 사건” 관련 공문 2건을 송부합니다”에 첨부된 공문서임. 주미대사관의 문서 번호는 주미대사관-S21726호(2010.12.23.), 주미대사관-S690호(2011.1.14.).

- (2007.8.14.경) 달러(00)는 심사역에게 기업 서원캡셀과의 KIKO 계약으로 계약금액 50만불(put)/100만불(call) 인 헨스포드 상품으로 해서 마진 크지 않게 32,000불임을 알리자, 이에 심사역은 다른 때는 4만불을 먹었는데 너무 조금 먹었다고 답변하자, 동인은 요즘은 위와 동일한 계약금액에 대해 1년짜리 계약은 3만불, 2년짜리 계약은 6만불 정도를 받는다고 함

2) 금융감독규정

- 2005년 도이치뱅크 사건 이후 「은행업감독업무 시행세칙」에 이미 상당한 강도의 고객보호 조항이 마련되었으나 키코사건에서 효과적으로 집행되지 못하였음
 - 2005.12.23. 금감원은 은행권의 경우「은행업감독업무 시행세칙」을 개정하여 제65조제6호 신설

※ <참고> 은행업감독업무 시행세칙

제65조(금융거래시 유의사항) 금융기관은 업무취급에 있어 이용자를 보호하고 금융분쟁의 발생을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사항에 유의하여야 한다.

1. ~ 5. (생략)

6. 장외 파생상품거래(규정 제84조의 규정에 의한 금융거래약관을 이용한 거래 제외) <신설 2005. 12. 23>

가. 거래상대방(제64조제12호의 규정에 의한 거래상대방을 말한다. 이하 이 호에서 같다)의 영업속성·재무상황·금융거래 수준, 당해 거래의 목적, 상품에 대한 이해정도·위험관리능력, 상품의 종류 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 거래를 제안하여야 한다.

나. 거래상대방에게 거래를 제안하거나 거래상대방으로부터 거래를 제안받는 경우 거래상대방이 당해 거래에 관한 합리적인 의사결정을 하는데 필요·충분한 정보를 적극적으로 제공하여야 한다.

다. 거래상대방이 거래의 구조 및 리스크를 평가할 수 있도록 거래에 내재된 리스크 및 잠재적 손실에 영향을 미치는 중요한 요인 등 거래상의 중요정보를 거래상대방에게 적합한 방법으로 고지하여야 하고, 비정형 파생상품거래(별책서식 제29호. 4-나-4의 비정형 파생상품거래를 말한다. 이하 이 호에서 같다)의 경우에는 동 거래에 내재되어 있는 개별 거래별로 관련 리스크를 분리하여 고지하여야 하며, 계약기간·유동성 등에 비추어 거래의 손익 변동성이 큰 비정형 파생상품거래인 경우 거래상대방에 대한 손실위험 설명시 금융변수의 변동에 따른 단순한 현금흐름 변동이외에 평가손익의 변동과 관련된 내용을 설명하여야 한다.

라. 거래상대방이 당해 거래를 할 수 있는 적법한 권한을 보유하고 있는지 여부를 계약 체결 이전에 점검하여야 한다.

마. 거래와 관련된 각종 비용은 공정하게 부과하여야 하며, 비정형 파생상품거래시에는 내재된 개별 거래별로 각각의 가격정보(금융기관의 거래원가가 아닌 대고객 거래가격 수준의 정보를 말한다)를 제공하여야 한다.

바. 비정형파생상품거래의 경우 계약체결 후 매월말 기준으로 거래평가서를 거래상대방의 후선부서에 송부하여야 한다.

사. 거래상대방의 적법한 권한 보유 여부를 점검하기 위하여 제출받은 서류, 기본계약서(부속서 포함), 당해 거래의 성립확인서 등 계약의 내용을 포함하고 있는 서류, 상품설명서, 제안서 등 당해 거래를 위하여 거래상대방과 수수한 모든 자료, 당해 금융기관 내부(외국은현지점의 경우 지역본부 및 본점 등을 포함한다)에서 이루어진 거래승인에 관한 자료 등을 보관하여야 한다.

- 위 시행세칙의 조항들은 현재 국민의 눈높이에서 평가하더라도 키코 계약이 수출 관련 중소기업에 끼칠 수 있는 피해를 예방하기 위한 각종 유의사항을 잘 담고 있음
 - 그러나 감독당국이 실제로 이 규정에 따라 금융기관의 행동을 평가하고, 그에 합당한 조치를 취하였는가에 대해서 심각한 의구심이 따르는 실정임
 - 특히 금융기관에 대한 제재의 경우 감독당국은 나름 적절히 제재했다고 하나 선진국 대비 양형 수준이 크게 낮아 실효성 의문시
- 키코 사태는 감독당국이 금융회사 이익/수익성을 소비자보호에 우선하여 처리한 대표적인 사례이며 감독당국의 소비자보호 역할 실종이 은행의 고객기업들에게 치명적인 손실과 피해를 끼친 사례
 - 감독당국은 중개기능 책임을 다하지 않은 금융회사를 강하게 제재함으로써 키코계약 피해 확산에 적극 나섰어야 했음에도 이를 소홀히 하여 피해기업 수를 크게 늘린 책임
 - 정보가 없었다거나, 양형 규정이 마련되지 않았거나, 소비자보호 개념에 익숙치 못했다는 등의 이유에도 불구하고 감독기구 역할을 다하지 못하여, 결국 수백 개 중소기업에 손실과 도산의 고통을 안겨주었음
 - 다만 그간 금감원 검사, 검찰수사 등 다양한 조사가 이루어졌고, 대법원 판결도 있어 재조사 실익이 크지 않다는 의견도 있음

(2) 혁신위 권고안

- 키코 피해기업들로부터 신청을 받아 재조사 등을 통해 피해 상황을 파악하고, 필요한 조치 및 재발방지 대응책을 마련하도록 권고함
 - 피해규모가 컸던 중소기업 등을 중심으로 대법원 판결이 나지 않은 기업이 분쟁조정을 통한 피해구제를 요청하는 경우, 사실관계를 확인하고 가능한 범위 내에서 분쟁조정위원회를 통해 중재안을 마련하는 등 필요시 조치를 시행
 - 피해기업 중 추가적인 지원이 필요하거나 불법추심 등 2차 피해를 겪는 경우, 금감원 금융애로상담센터를 통해 적극적인 지원방안을 모색
 - 특히 당시 입은 손실로 인해 지금도 추심을 당하는 등 2차 피해가 우려되는 기업들에 대한 예방대책 마련
 - 향후 키코 사태와 유사한 사태의 재발 방지를 위하여 고객피해 확산이 우려되는 상황에서 해당 금융상품의 판매를 긴급 중지시킬 수 있는 판매중지명령권 제도 도입을 권고함
- 키코 사태를 돌아보면서 감독당국은 스스로의 역할 부재를 통렬히 반성하고 특히 소비자보호 강화 및 이를 통한 금융의 신뢰회복을 위해 노력할 것을 권고함
 - 금융기관이 중개하는 금융상품으로 인해 다수의 금융고객이 피해가 발생하는 경우 금융회사 및 경영진을 보다 엄중히 제재하고
 - 불완전판매 실태 등을 포함하여 검사를 통해 확인된 내용과 제재내역을 투명하게 공개함
 - 금융고객보호 보다 금융기관의 건전성을 중시하는 감독관행의 혁신을 위해 국정기획자문위원회가 국정과제(2017.8)로 제시한 금융소비자보호 기능 분리·독립을 추진함

※ <참고> 국정기획자문위가 제시한 국정과제 **22. 금융산업구조 선진화**

- (금융관리·감독체계 개편) 2017년에 금융위원회 조직을 기능별로

개편하고, 향후 정부조직개편과 연계하여 정책과 감독 분리 검토

- 금융감독원은 건전성 감독과 소비자보호 기능 분리·독립 추진

<부록 1> 금융부문 사건·사고

사건·사고 개요	진행경과
1. 삼성비자금 사건 (‘07년~)	<ul style="list-style-type: none"> · ‘07년 삼성그룹 前 법무팀장 A 변호사가 삼성그룹의 비자금 관리와 로비내역을 폭로하여 특검이 도입된 사건 · ‘07.10월 : 삼성그룹 비자금 관리와 로비 내역 폭로 · ‘07.11월 : 특검법 통과 · ‘08.4월 : 수사 종료 및 기소 · ‘09.5월 : 차명계좌 관련 조세포탈 관련 B 회장 유죄 확정(대법원)
2. KIKO사태 (‘08년~)	<ul style="list-style-type: none"> · ‘05년~‘08년 기간중 환율 하락 추세에서 환위험 해지를 위해 개발된 키코 상품에 대해 글로벌 금융위기로 환율이 급등함에 따라 키코 상품에 가입한 중소기업 등에게 손실이 발생한 사건 · ‘08.8월 : 금융기관 검사시 KIKO거래실태를 중점 검사항목*으로 선정·운영(금감원) * 수출예상액을 초과한 통화옵션거래, 고위험 장외파생상품(스노우볼 등)거래 등 거래목적에 부적합한 장외파생상품 취급에 대해 징계 조치{10개 은행(주의), 72명의 임직원에게 대해 ‘감봉~주의’ 등 조치} · ‘08.7월말 : 환해지피해 중소기업 모임인 공동대책위원회는 집단소송 추진 발표 · ‘08.10월 : ‘중소기업 유동성 지원방안’ 발표(관계부처 합동) · ‘08.11월 : 키코 피해기업, 민사소송 제기 · ‘08.12월 : ‘파생상품시장 감독체계 개선방안’ 마련(금융위·금감원) · ‘10.1월 : ‘외환파생상품거래 리스크 관리기준’ 제정·운영(금감원) · ‘10.2월 : 키코 피해기업, 형사소송(사기혐의) 제기 · 10.10월 : ‘KIKO계약기업에 대한 지원방안’ 발표(관계부처 합동) · ‘11.7월 : 검찰, 키코 판매은행 사기 혐의에 대해 무혐의 처분 · ‘13.9월 : 대법원, 키코판매가 불공정행위에 해당하지 않는다고 판결 · ‘13.9.26일 : 전체 250여건 사건 중 28건(약 11%)만이 피해금액의 5~30%로 원고 일부 인용판결로 종국

사건·사고 개요	진행경과
	(공동대책위 집계, ‘15.2월 기준)
3. 신한은행 내부갈등 사건 (‘10년~)	<ul style="list-style-type: none"> · 신한은행이 A 前 신한지주회사 사장을 배임 등 혐의로 고소, 이 과정에서 내부 비리 의혹이 불거짐에 따라 검찰수사가 진행되어 A 사장과 B 前은행장 등이 기소된 사건 · ‘10.9월 : 신한은행이 A 前사장 고소 · ‘10.12월 : A 前사장 및 B 前은행장 불구속 기소 · ‘17.3월 : A 前사장 벌금 2천만원, B 前은행장 징역 1년 6개월, 집행유예 2년으로 최종판결 확정으로 종국(대법원)
4. 저축은행 사태 (‘11년 2월~)	<ul style="list-style-type: none"> · 저축은행 대주주 비리, 후순위채 불완전 판매, 무분별한 부동산PF 불법대출 등으로 건전성이 악화되며 상호저축은행들이 집단으로 영업정지처분을 받은 사건 · ‘11.2월 : 부산·대전 저축은행에 대해 부실금융기관 결정 및 영업정지 처분(금융위·금감원) · ‘11.3월 : ‘저축은행 경영 건전화 위한 감독강화방안’ 발표(금융위·금감원) · ‘11.3.17일 : ‘10.1월~4월 금융당국, 캠프 등 대상 저축은행 관련 문제점 지적, 기관주의, 관련자 문책 요구 등 감사결과 공개(감사원) · ‘11.4월 : 부산계열 5개, 전남·강원 상호저축은행 등 7개 기관에 대한 부실금융기관 결정 및 영업정지처분(금융위·금감원) · ‘11.4.20~21일 : 국회 정무위, 저축은행 청문회 실시 · ‘11.5월 : 금융당국·예보 등 관계기관 합동 ‘저축은행 구조조정 TF’ 구성 · ‘11.5월 : ‘금감원 쇄신방안’ 추진 · ‘11.6월 : ‘저축은행 후순위채 관련 제도개선 방안’ 마련(금융위·금감원) · ‘11.6.29일~8.12일 : 저축은행 비리 의혹 진상규명을 위한 국정조사 실시 · ‘11.7월 : ‘저축은행 경쟁력 제고방안’ 발표(금융위·금감원) · ‘11.8월 : ‘검사 선진화 방안’ 마련(금감원) · ‘12.8월 : 저축은행 후순위채 피해자 지원 등을 위한 ‘새희망 힐링펀드’ 출범(금감원, 업계 등)

	사건·사고 개요	진행경과
		<ul style="list-style-type: none"> · '12.9월 : '저축은행 건전경영을 위한 추가 제도개선 방안' 발표(금융위·금감원) · '12.12월 : 저축은행 불법·부실협회의 여신 추출을 위한 상시감시시스템 구축(금감원)
5. 동양증권 기업어음 불완전판매 사태 (‘13.9월~)	동양증권의 불완전판매 등으로 인해 동양 기업어음(CP)에 투자했던 투자자 등(4만여 명)이 동양그룹 부도로 피해금 약 1조 7천억원이 발생했던 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '13.9월 : 동양그룹 계열사(동양레저, 동양인터내셔널, ㈜동양)의 기업회생절차 개시 · '13.10.3일 : 동양그룹 회사채 등 불완전판매 피해자 구제를 위한 조치 확대(금감원) · '13.11월 : 동양그룹문제 유사사례 재발방지를 위한 종합대책 마련(금융위·금감원) · '14.1월 : A 회장 등 4명 구속기소 · '14.7월 : 늦은 금투업규정 개정, 예보·금감원 공동검사에 대한 사후관리 불철저 등 지적(감사원)
6. 카드정보 유출 사태 (‘14.1월~)	신용정보회사직원이 신용카드업자로부터 고객 정보를 대량 불법 수집·유포하여 사익을 취하려 한 사건으로 국민 대다수의 정보가 유출된 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '14.1.8일 : 검찰이 신용정보회사 직원을 고객 정보 불법수집·유포 혐의로 기소 · '14.1.8일 : '신용카드업자 고객정보 유출 관련 현황 및 대응방안' 발표(금융위·금감원) · '14.1.17일 : 안행부·방통위 등 관계부처 합동 '금융회사 고객정보보호 정상화 TF' 구성·운영 · '14.1.22일 : '금융회사 고객정보 유출 재발방지 대책' 발표(관계부처 합동) · '14.1.29일 : '카드사 고객정보 유출 관련 개인정보 보호 가이드' 마련 및 배포(금융위) · '14.2.5~2.28일 : 정보유출사태 관련 국정조사 실시(국회) · '14.2.16일 : 고객정보유출 3개 신용카드업자 업무정지 처분(금융위·금감원) · '14.3.10일 : '금융분야 개인정보 유

	사건·사고 개요	진행경과
		출 재발방지 종합대책' 발표(관계부처 합동)
7. KT ENS 사기대출 사건 (‘14.2월~)	KT ENS직원이 협력사와 공모하여 가공의 대출채권을 만들어 SPC에 넘기고 SPC는 이를 담보로 금융회사에서 사기대출을 받은 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '14.2월 : 금감원은 저축은행 검사와 정 중 사기대출 혐의를 발견 · '15.2월 : 여신심사·사후관리 소홀로 농협, 하나, 국민은행에 대해 기관 및 임직원 제재 실시(금감원)
8. KB지주·은행간 내부 갈등 (‘14.5월~)	KB금융지주의 주전산기 교체과정에서 A KB금융지주회장과 B 국민은행장 간 갈등이 심화되어, 결국 두 사람 모두 징계를 받고 물러난 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '14.4월 : 이사회 결의로 국민은행은 주전산기 교체 확정 · '14.5.16일 : 국민은행 감사가 안전의결 근거로 쓰인 자료가 왜곡되었다는 감사의견 이사회 제출 · '14.5.19일 : B 국민은행장이 동일의견서를 이사회에 재차 제출했으나 이사회는 거부 · '14.5.19일~ : 금감원에 부문검사 요청(B 국민은행장) · '14.8.21일 : 금감원 제재심의위원회는 A,B에 대해 경징계 의결 · '14.9.4일 : 금감원은 '문책정고'로 수위를 높여 의결 · '14.9.4일 : B 국민은행장 사임 · '14.9.12일 : A KB금융지주 회장에 대해 '직무집행정지 3개월' 중징계(금융위) · '14.9.18일 : KB금융지주 이사회는 A 회장에 대해 해임의결
9. 모뉴엘 기업의 무역금융 편취 사건 (‘14.9월~)	자회사 인수·사육건설 등 무리한 경영으로 자금난에 직면한 모뉴엘 기업이 허위 수출채권을 은행에 매각하여 무보 보증액을 포함한 무역금융을 편취한 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '14.9월 : 모뉴엘 기업의 수출 서류 조작 등 정황을 압수수색 등을 통해 조사(관세청) · '14.10월 : 10개 은행 검사 및 수출금융 취급행태 개선 지도(금융위·금감원) · '15.4.17일 : 모뉴엘 기업 사건 재발방지 대책 발표(관계부처 합동) · '16.6.15일 : 모뉴엘 기업, 다산회계법인 등에 대해 회계감리제재(증권위)
10. 엘시티 사업 관련 특	부산 해운대 엘시티 사업은 해운대 앞 101층 랜드마크타워	· '15.9월 : 동 사업에 총 13개 금융회사가 대주단으로 참여하여 총 1조

	사건·사고 개요	진행경과
혜의혹 (‘15년~)	등 3동의 초고층 건물을 건축하는 사업으로서 각종 인허가 특혜 시비와 함께 정관계 로비 의혹이 제기되어왔으며, 현재 비리 혐의자에 대한 재판이 진행 중인 사건	7,800억원의 대출약정을 체결(‘17.9.27. 기준 대주단의 대출 집행금액은 8,500억원) · ‘15.11월 : 부산은행에 대한 경영실태 평가 부문검사를 실시하고, PF대출 사후관리 강화 등을 골자로 한 확약서를 청구하여 이행상황을 점검 중(금감원) · ‘17.3월 : 부산지검은 엘시티 인허가 대출로비 등을 수사(‘16.7.~‘17.2.)하여 A 회장 등 24명을 기소 · ‘17.7.14일 : 압수수색 등 수사 개시(검찰) · ‘17.7.17일 : 분식회계혐의로 감리 착수(금감원) · ‘17.7.20일 : A 대표이사 사임 · ‘17.9.23일 : A 前 대표 구속(분식회계, 횡령·배임 등) · ‘17.10.11일 : A 전 대표 기소(분식회계, 횡령·배임 등)(검찰) · 현재 : 법원 재판 진행 중
11. KAI 분식회계 사건 (‘15년~)	수출입은행이 대주주인 KAI의 대표이사 등이 횡령·배임과 분식회계 등의 혐의로 검찰조사 및 재판과 금감원 감리가 진행 중인 사건	· ‘15.12월 : ‘13~‘15.3분기 재무제표에 대한 감리 착수 통지(금감원) · ‘16.7월 : 前사장 및 前CFO 구속기소(검찰) · ‘17.4월 대우조선해양에 대한 과정금 등 조치 및 감사인(안진)에 대해 일부 영업정지 등 조치(금융위) · ‘17.7.18일 : “회계투명성 및 신뢰성 제고를 위한 종합대책” 발표(금융위) · ‘17.7월 : 前사장 징역 9년, 前 CFO 역 6년 선고(법원)
12. 대우조선 해양 분식회계 사건 (‘15년~)	대우조선해양의 경영진과 회계법인이 분식회계 등으로 금융위 조치를 받고, 재판이 중인 사건	· ‘15.7.21일 : 경제현안회의 개최, 국책은행 중심의 경영정상화 추진 및 정밀실사 실시 결정(관계기관 합동) · ‘15.10.22일 : 경제현안회의 개최, 산, 수은 중심의 경영정상화방안* 마련(관계기관 합동) * 총 4.2조원(산은 2.6조원, 수은
13~14. 기업 구조조정 (15년~)	대우조선의 구조조정과 관련된 사건	

	사건·사고 개요	진행경과
		1.6조원)의 유동성 지원 등 · ‘16.7.15일 : 대우조선해양 주식거래 정지(거래소) · ‘16.8.16일 : 대우조선 완전자본잠식(대우조선, 삼일회계법인) · ‘17.3.21일 : 산업경쟁력강화 관계장관회의 개최, “先 근원적 채무조정·後 유동성 지원” 방식의 자율적 구조조정 방안* 수립(관계기관 합동) * 사채권자 등 모든 당사자의 손실 분담 합의후 산,수은 주도의 금융지원(산,수은 각 1.45조원) · ‘17.5.8일 : 채권단 및 경영진과 독립된 민간 전문가 중심의 대우조선 경영정상화관리위원회 출범(대우조선) · ‘17.10.26일 : 주식거래 재개 위한 기업심사위원회 개최, 주식거래재개 결정 (거래소)
	한진해운, 현대상선 등 해운업 구조조정과 관련된 사건	< 한진해운 > · ‘16.5.4일 : 조건부 자율협약 개시 · ‘16.8.26일 : 실사 결과(삼일), 4대 채무조정* 성공시 부족자금 1~1.3조원 추정 * 용선료 조정, 사채권 출자전환, 선박금융 재조정, 협약채권 출자전환 등 · ‘16.8.29일 : 한진측은 최종 4~5천억원 규모의 최종 지원안 제출 · ‘16.8.30일 : 채권단은 최종제안 불수용 및 자율협약 연장불가 결정 · ‘16.8.31일 : 한진해운은 법원에 회생절차(법정관리) 신청 · ‘17.2.17일 : 법원은 한진해운의 회생절차를 폐지하고, 파산 결정 < 현대상선 > · ‘16.3.29일 : 조건부 자율협약 개시 · ‘16.5.24일 : 조건부(용선료 협상 타결, 사채권자 채무조정 등) 채무조정안 결의

	사건·사고 개요	진행경과
		<ul style="list-style-type: none"> · '16.5.31일, '16.6.1일 : 사채권자 집회 완료 · '16.6.1일 : 현대증권 매각 완료 · '16.6.10일 : 용선료 협상 타결 · '16.8.16일 : 채권금융기관, 사채권자, 용선주 등 약 1.4조원 출자전환 완료
15. 하나은행 인사개입 의혹 (‘16년~)	<p>前 하나은행 A본부장의 승진과 관련하여 언론 등에서 특혜 의혹이 제기된 사건</p> <p>* A 본부장은 '17.3월 사직</p>	<ul style="list-style-type: none"> · '16.12.29일 : 하나은행 종합검사시 본건과 관련된 인사상 특혜 가능성에 대해 인지(긴급한 조직신설 및 수시인사 등)하고 검찰에 수사참고사항으로 통보(금감원) · '17.3.6일 : 특검은 대통령과 공모하여 하나은행 A 본부장의 승진인사에 개입한 혐의로 B를 기소(직권남용·권리행사방해죄)
16. DGB 금융지주 비자금 조성 의혹 사건 (‘16년~)	DGB금융지주회장이 법인카드로 구매한 상품권을 할인하여 현금화하는 방식(소위 ‘상품권깡’)으로 거액의 비자금을 조성했다는 의혹에 대해 대구경찰청이 수사를 진행중	<ul style="list-style-type: none"> · '16.12월 및 '17.1월 : 경영실태평가시 법인카드를 통한 상품권 구매 및 사용내역에 대한 점검 등(금감원) · '17.8월 : 대구은행장 비자금 조성 의혹 관련 수사착수(대구경찰청) · '17.9.5일 : 대구은행 본점 및 은행장 등 비서실 직원 자택 압수수색 실시(대구경찰청) · '17.8월 ~ 현재 : 경찰 수사 중
17~18. 금감원 채용관련 사건 (‘16년~)	<p>'14년 경력직 변호사 채용 과정에서 부원장(사건 당시 인사담당 부원장보) 및 부원장보(사건 당시 총무국장)가 서류전형 기준 변경 등으로 특정인을 서류전형에 합격 시킨 사건</p> <p>감사원 감사결과 '16년 5급 신입 일반직원 채용업무 부당처리 등이 지적된 사건</p>	<ul style="list-style-type: none"> · '16.10월 : 정기 국정감사 관련 의혹 제기(국회) · '16.10.21일~11.22일 : 감찰조사 실시(금감원) · '17.4.7일 : 부원장(당시 부원장보) 및 부원장보 불구속 기소(검찰) · '17.9.13일 : 1심 실형(부원장 징역 1년, 부원장보 징역 10월) 선고(법원) · '17.9.14일~ : 2심 재판 진행 중 · '17.3.13일~4.21일 : 감사원의 금감원 기관운영감사 실시(감사원) · '17.9.20일 : 채용업무 관련 부당업무처리 지적 및 관련자 조치요구(감사원)

	사건·사고 개요	진행경과
		<ul style="list-style-type: none"> · 현재 검찰 수사 진행 중
19. 케이뱅크 인가 관련 (‘17년~)	국회·언론 등으로부터 케이뱅크 인가과정에서 재량권 행사의 적정성, 특혜인가 의혹 등에 대한 지적이 제기된 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '15.10.1일 : 케이뱅크 예비인가 신청 · '15.11월 : 예비인가 심사 중 우리은행에 대한 대주주 적격성 기준관련 법령 이슈 제기(금감원) · 법령해석심의위원회, 금융위 전체회의 등을 거쳐 예비인가(금융위) · '16.6.28일, 은행법 시행령 개정(금융위) · '17.7.6일 : 특혜인가 의혹 제기(국회)
20. KB 금융지주 회장 연임 관련 (‘17년~)	KB 금융지주 A 회장 연임 절차 관련 KB금융노조협의회 등이 불투명성 및 조합원 설문조사 개입 등의 문제가 제기된 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '17.9.5일 : KB 금융노조협의회 기자회견* * 회장 후보자군 선정의 불투명성에 대한 문제 제기 · '17.9.8일 : 회장 후보자 압축(3인) · '17.9.13일 : KB 금융노조협의회 A회장 경찰 고발 · '17.9.26일 : 확대대배구조위원회 차기 회장 후보(A 회장) 확정 · '17.11.3일 : 경찰, KB금융그룹 HR(Human Resource) 본부장 사무실 압수수색
21. 우리은행 채용 관련 사건 (‘17년~)	신입행원 공채에서 유력인사와 VIP고객들로부터 채용 청탁을 받아 합격시킨 정황 발견, 검찰이 수사에 착수한 사건	<ul style="list-style-type: none"> · '17.10.17일 : 정무위 국정감사에서우리은행 채용 비리 의혹 제기 · '17.10.19일 : 우리은행을 비롯하여 전체 은행권 채용절차 자체 감사 지시(금감원) · '17.11.2일 : A 우리은행장 사임의사 표명 · '17.11.7일 : 우리은행 압수수색실시(검찰)

<부록 2> 중간브리핑까지 토의내용 요약 및 1차 권고안

1. 중간브리핑(2017.10.11.)까지의 토의내용 요약

(1) 금융행정의 투명성과 책임성 확보

- 금융행정의 투명성과 책임성 확보와 관련하여서는
 - 조선업·해운업 등에 대한 기업구조조정 사례와 산업은행의 자회사 관리체계 등을 중심으로 그간의 문제점을 점검
 - 금융위의 회의체 운영현황과 안건과 문서의 공개 등 정책·집행 과정의 투명성 현황도 함께 점검
 - 금융산업정책과 감독행정 간 상충하는 부분에 대해서는 양자간 개념을 정리하고 사례를 수집·분석
- 조선업·해운업 구조조정의 경우
 - '16년 상반기까지의 구조조정이 '서별관 회의'로 불려지는 비공식 회의체를 통해 결정되었고, 논의내용도 비공개되는 등 불투명하고 책임소재가 불분명한 의사결정과정의 문제
 - 또한, 컨트롤 타워의 부재 속에 산업부처와 금융당국간에 이견조정이 미흡
 - 한편 오랫동안 정부가 기업구조조정에 관여해온 것이 결과적으로 시장중심의 상시적 구조조정 활성화를 저해하면서 정부의 부담을 키우는 결과를 초래
 - 정부의 산업은행 관리의 효율성에도 문제 제기가 있었으며,
 - 대우조선해양 등 산업은행의 출자회사 관리 과정에서도 산업에 대한 이해가 부족하고 경영능력이 부족한 비전문가를 CEO로 선임
 - 자회사 매각이 지연되는 등의 문제가 지적

- 금융위원회의 주요 회의체인 금융위와 증선위의 경우 의사록 공개가 부실하고, 안건은 비공개로 운영되었음
 - 금융위 일반 행정문서의 80%이상이 비공개로 처리되는 등 정책 결정과 집행과정이 불투명하였음
 - 또한, 금융위가 법령 등을 제·개정하는 과정에서 입법예고시 제시된 의견에 대해 의견 제출자에게 처리결과를 알려주는 데도 소홀한 측면이 있었음
- 한편, 금융산업정책 및 감독행정업무와 관련하여 기업구조조정 과정과 케이뱅크 인가과정에서 나타난 여러 문제점들은 상대적으로 금융산업정책업무가 감독행정업무 보다 중시되었기 때문이라는 지적이 있었음
 - 초대형 IB에 대한 업무범위의 확대 등도 감독행정 보다 금융산업 정책적 고려가 중시된 사례라는 지적이 있었음

(2) 인·허가 재량권 행사의 적정성 확보

- 인·허가 재량권 행사의 적정성 확보와 관련하여서는
 - 인터넷 전문은행으로 인가를 받은 케이뱅크의 인가에 대해 집중적으로 점검
 - 초대형 IB 인허가에 대해서도 적절한 방향인지 그리고 건전성 감독이 충분한지 등에 대한 논의가 있었음
 - 인허가 정책과 더불어 인허가 관련 행정절차상의 관행에 대한 논의도 있었음
- 케이뱅크 인가의 경우 인가과정의 적정성에 대하여 현재까지 점검한 바에 따르면,

- 인가 요건에 대한 유권해석의 경우 그간의 사례와 다르게 금융당국이 허용하는 쪽으로 유권해석을 한 것은, 앞서 언급한 바와 같이, 산업정책적 고려가 감독목적상 고려보다 우선적으로 적용된 것이라는 지적이 있었음
- 무엇보다, 금융위의 이러한 유권해석 과정이 투명하지 않았으며, 만약 법제처와 같은 외부기관의 객관적 의견을 추가적으로 확인했다면, 객관성과 타당성을 더욱 높일 수 있었을 것이라는 의견도 제시되었음
- 또한, 인가 진행과정과 인가 이후 시행령 개정 등 후속 조치에 있어서도 시기적으로 부적절했고 또 금융위 판단 내역이 투명하게 공개되지 못하여 의혹이 제기되었다는 지적이 있었음
- 한편, 이 이슈와 관련하여 인터넷전문은행만을 위한 은산분리규제 완화에 대해서는 심도 있는 논의를 거쳐 최종보고서에 담을 예정

□ 인허가 정책과 행정절차 등과 관련하여

- 인터넷 전문은행 인가 사례를 통해 알 수 있듯이 진입장벽만 완화해도 금융혁신이 이루어 질 수 있다는 지적이 있었고
- 진입장벽 완화시에 너무 많은 금융회사가 난립할 수 있으므로 이 점을 함께 검토하여야 한다는 지적도 있었음
- 또한, 인허가 접수시 사전에 금융당국과의 협의를 통해 접수 허락을 받는 관행을 개선할 필요성이 있다는 의견이 많았음

□ 4차 산업혁명을 맞아 열거주의에서 포괄주의로 규제체계 전환을 추진하기 위한 로드맵 마련이 필요하고

- 규제간소화 차원에서 그림자규제 등 산업발전에 도움이 되지 않는 규제의 철폐가 필요하다는 지적도 있었음
- 특히, 열거주의 규제체계 하에서 금융위가 ‘소비자보다 금융회사

에 편향되었다’는 비판이 있었음

□ 규제간소화 진전시 감독강화 필요성이 커지는데 유의해야 한다는 지적이 있었고,

- 특히 산은, 보험권, 초대형 IB, 복합금융그룹 등에 대한 건전성 규제 · 감독의 체계정비 내지 강화가 필요하다는 지적도 있었음

(3) 금융권 인사의 투명성과 공정성 확보

□ 금융권 인사의 투명성과 공정성 확보와 관련하여서는

- 금융권 감사의 전문성 강화 필요성과 금융회사와 금융공기업의 CEO 추천/선임과정 등에 대한 논의가 있었음

□ 일부 금융회사의 경우 CEO 추천/선임과정이 투명하지 않다는 지적이 있었음

- 물론 민간회사들의 인사문제에 정부가 개입하는 것이 바람직하지 않으나
- 그럼에도 불구하고 공공성을 지닌 금융기관의 경우 투명성과 공정성을 제고하기 위한 제도와 장치를 권고하는 수준의 개입은 필요하다는 의견이 있었음

□ 일부 금융공기업의 경우에도 CEO 추천/선임과정이 불투명하여 그 불만이 금융당국으로 쏟아지고 있고 더 나아가 금융권 전체의 신뢰 상실로 이어진다는 지적이 있었음

□ 특히 금융회사를 감독하는 감독당국의 반복되는 인사 문제는 국민에게 큰 실망감을 안겨주어 인사의 투명성 · 공정성 · 책임성을 확기

적으로 개선할 수 있는 쇄신방안 마련이 절실하다는 의견이 많았음

(4) 금융권 내 영업관행 개선

- 금융권 내 영업관행 개선과 관련하여서는
 - 다양한 범위와 유형의 갑질문화 사례를 점검하고 개선방안을 마련해야 한다는 지적과 함께
 - 서민금융체계의 근본적 개편과 금융소비자보호의 획기적 강화방안 마련이 필요하다는 지적이 있었음

2. 금감위원장에 대한 1차 권고안

- 혁신위 점검·논의 과정에서 지적된 금융행정의 주요 문제점으로는
 - 무엇보다 금융당국이 국민들과 소통이 부족하였다는 점
 - 그리고 일부 업무에서 산업진흥정책과 감독행정 중 산업진흥정책이 상대적으로 중시되어 감독행정을 약화시키는 문제도 지적됨
 - 그 결과 기업구조조정 과정이나, 케이뱅크 인허가 과정 등에서 많은 의혹이 발생했고 위험의 확대 또한 우려되면서, 금융당국과 금융권에 대한 국민들의 신뢰가 낮아지고 있음
- 혁신위는 이러한 시각하에 점검하고 논의한 결과를 바탕으로 금융위원장에게 아래와 같은 내용으로 1차 권고안을 제시하였음
- 우선 금융행정과 관련하여 금융위원장에게 아래와 같이 권고함.
 - ① 금융위원회와 증권선물위원회 전체회의에서의 의사록 등 주요 논의 내용을 보다 상세히 공개하고, 모든 상정안건을 '원칙 공개, 예외 비공개'로 운영
 - 그리고 안건을 비공개할 경우에도 안건 상정시 비공개 기간을 정하여 금융위나 증선위에서 의결하고, 비공개 기간이 경과한 후에는 공

개로 전환하는 방안을 적극 검토하여 마련

- ② 또한, 일반문서의 경우에도 원칙적으로 공개하고 비공개는 제한적으로 운영
 - 현재 80%이상인 비공개 문서의 비공개 사유를 분석하여 문서의 공개가 보다 확대될 수 있는 방안을 마련
 - ③ 법령이나 감독규정 등 제·개정시 입법예고 과정에서 제기된 의견들에 대해서는 의견 제출자에게 반영여부를 개별 통보하고, 관련 내용을 금융위 안전에 포함하여 논의하며, 아울러 공개가 이루어질 수 있는 방안을 마련
 - ④ 금융위가 산업진흥정책과 감독업무를 수행함에 있어서 이해상충을 최소화할 수 있는 개선방안을 모색
- 기업구조조정과 관련하여 금융위원장에게 아래와 같이 권고함.
 - ① 구조조정 추진시 정부개입 원칙을 명확히 정립하고 (예: 시스템리스 크 발생시 개입 등) 아울러 정부 개입시 의사결정 과정의 투명성·전문성 제고 방안 마련
 - ② 기간산업의 경우 구조조정 컨트롤타워를 확립하고, 산업부처·금융당국간 협력을 강화하여 구조조정 방향을 적기에 결정할 수 있는 체계를 마련
 - ③ 기업의 자금조달 방식이 은행에서 자본시장으로 변화하는 상황에서 시장중심 구조조정 제도 육성방안을 마련하고 이를 통해 기업구조조정이 상시적으로 이루어질 수 있도록 제도를 마련
 - 산업은행 등 정책금융기관의 자회사 등 출자회사에 대한 관리와 관련하여 금융위원장에게 아래와 같이 권고함.
 - ① 출자회사 관리에 대한 법적인 근거를 마련하는 등 책임과 권한을 명확히 하고, 출자회사에 대한 투명하고 신속한 매각이 진행될 수 있도록 관련 제도를 정비
 - ② 또한, 출자회사 관리현황 등을 금융위원회, 국회 등이 주기적으로 보고 받아 적정성을 점검하는 등 사후관리를 강화

□ 금융회사 인·허가와 관련하여 금융위원장에게

- ① 금융업권별 인가기준을 일관성 있게 재정비하고, 재량권 행사의 세부기준 등 ‘인허가 매뉴얼’을 마련하여 공개
- ② 인·허가 관련 법령해석 필요시, 기존 사례와 다르거나 내부적으로 결론을 내리기 어려운 사안에 대해서는 법제처 등 중립적 외부기관으로부터 의견을 구하는 방안 마련
 - 케이뱅크 인가의 경우에는 혁신위가 계속 점검하여 최종보고서에 권고안을 제시할 예정
- ③ 금융당국이 선별적으로 인·허가 신청을 받거나, 일정기간을 정해 일괄 신청을 받는 등의 인·허가 신청 관행을 개선하고, 신청자에게 인·허가 진행 소과정에 대해서 충분한 정보를 제공할 수 있는 방안을 마련
- ④ 4차 산업혁명을 맞아 인·허가에 네가티브시스템 확대방안을 검토하고 아울러 그림자규제 등 산업발전에 도움이 되지 않는 규제를 철폐

□ 금융권 인사의 투명성과 공정성 확보와 관련하여 금융위원장에게

- ① 금융권 지배구조의 투명성과 효율성 제고를 위해 실효성 있는 방안을 마련
- ② 금융권 CEO 후보추천위원회의 구성과 운영에서 투명성·공정성 제고방안을 마련
- ③ 금융감독원 인사의 투명성·공정성을 확실히 담보하고 직원의 윤리의식을 제고할 수 있는 실질적인 방안을 마련하여 시행