

No. 379

최근 미국의 금융규제 개편의 주요 내용과
국내 고용복지정책에 대한 시사점

정신동 · 전용일

최근 미국 금융규제개편의 주요 내용과 국내 고용복지정책에 대한 시사점

정신동*1), 전용일**

미국은 트럼프 행정부 출범과 더불어 도드프랭크 금융개혁법에 의해 도입된 강화된 금융규제의 적절성을 재점검하는 작업을 진행하고 있다. 공화당 하원(금융선택법안), 백악관(행정명령), 재무부(규제개편 4개 보고서) 및 상원(경제성장, 규제완화 및 소비자보호법) 등에서 다층적으로 진행되고 있다. 이 글은 최근 미국의 금융규제 개편 움직임의 배경과 내용 및 쟁점사항 등을 개관하고 국내 고용복지정책에 대한 시사점을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 미국은 도드프랭크 규제개혁에 의해 금융시스템의 체질 강화가 일단락되었다는 인식 하에 최근에는 경제성장과 경쟁력 강화에 중점을 두고 금융규제의 완화를 추진하고 있는 바, 이러한 미국의 사례를 혁신성장과 고용창출을 뒷받침하기 위한 국내 금융규제정책에 참고할 필요가 있다. 또한 규제 적절성 확보를 위해 주기적인 규제 적절성 점검장치를 마련하고, 시스템 안정과 소비자 보호를 위한 금융감독기구의 지속적인 역량 강화를 추진할 필요가 있다.

1) * 실장/경제학 박사, 제1저자 및 교신저자
** 성균관대학교 경제학과

I. 서 론

글로벌 금융위기가 발생한 지 10년이 경과하면서 국제금융사회에서는 금융규제의 본질과 적정성에 대한 성찰이 이루어지고 있다. 세계경제의 안정기 속에서 누적되고 있는 새로운 잠재위험을 경계하면서 위기 이후 강화된 금융규제를 유지하여야 한다는 목소리가 여전한 가운데 일각에서는 금융의 혁신과 창의를 촉진하기 위해 규제 완화의 필요하다는 주장을 제기하고 있다.

금융규제정책에 관한 이런 대립과 논쟁은 특히 금융위기 이후 80년 만에 포괄적인 금융규제개혁법을 도입한 미국에서 본격적으로 진행되고 있다. 글로벌 금융위기에 대한 대응책으로 마련된 도드프랭크 월가개혁 및 소비자보호법(일명 도드프랭크법)의 후속 조치로서 감독규칙의 제정·시행이 마무리되는 한편으로, 공화당과 보수 싱크탱크를 중심으로 도드프랭크 금융규제개혁을 폐지·완화하려는 움직임이 나타났다. 금융시스템의 붕괴를 초래하는 금융위기를 예방하고 소비자 보호를 강화하기 위해 도드프랭크 개혁법을 유지하여야 한다는 견해와 금융시스템의 체질 강화가 일단락되었으므로 금융규제정책의 무게중심을 시스템 안정에서 성장 촉진과 경쟁력 강화로 이동하여야 한다는 목소리가 대립하고 있는 것이다.

이러한 배경에서 이 글은 미국에서 진행되고 있는 최근의 규제개편 논의에 대해 살펴보고 우리나라 고용복지정책에 대한 시사점을 검토하는 것을 목적으로 한다.

흔히 뉴딜 이후 80년 만의 포괄적인 금융규제 개혁조치로 평가되는 도드프랭크법은 수십 년간의 완화에서 강화의 방향으로 금융규제의 기초를 일대 전환하고, 시스템리스크 방지와 소비자보호 강화의 기치 아래 기존에는 없던 새로운 감독체계와 감독수단들을 도입하거나 기존의 규제를 크게 강화하였다. 그 결과 은행의 자기자본 및 유동성이 대폭 확충되고 시스템적 위기에 대한 금융당국의 체계적 대응이 가능한 제도적 기반이 마련되는 등 금융시스템의 안정성이 제고되었다. 또한 도드프랭크법 제10편에 의해 신설된 소비자금융보호청(CFPB)의 적극적인 규칙제정 및 제재조치로 인해 소비자보호의 사각지대가 줄어들고 소비자의 권익이 향상되는 효과가 있었다.

그러나 트럼프 행정부 출범이라는 정치적 환경변화와 함께 금융위기 발발 10주년이라는 시간적 요인이 맞물리면서 도드프랭크 규제개혁 조치에 대한 비판적 목소리가 대두하였다. 금융업계, 보수 싱크탱크, 공화당은 도드프랭크법이 과도하게 규제를 강화함으로써 금융회사의 규제준수 부담이 증가하고 그로 인해 금융회사의 신용공급과 경제성장이 저해되고 소비자의 금융상품 선택권이 제약되는 부정적 영향이 초래되었다며 도드프랭크 규제의 완화·폐지를 주장하였다.

트럼프 행정부 출범 이후 금융규제 완화의 움직임은 공화당 하원, 백악관, 행정부, 그리고 상원에서 다층적으로 진행되고 있다. 먼저 공화당 소속 하원 금융서비스위원회 위원장인 켄 헨살링(Jebb Hensarling)은 2016년과 2017년 두 차례에 걸쳐 도드프랭크 금융규제강화에 대한 반대 목소리를 집대성한 금융선택법안(Financial CHOICE Act)을 발의하였다. 동 법안은 공화당의 상징적 승리로 치부되며 실제 입법화까지는 이르지 못하였으나, 그 상당 부분이 재무부의 금융규제 개편 보고서에 반영되는 등 공화당 정부의 규제완화를 위한 여정에서 갖는 의의는 자못 큰 것으로 생각된다.

대선기간 중에 도드프랭크 규제의 완화를 종종 언급한 트럼프 대통령은 취임과 동시에 일련의 행정명령을 통해 금융규제의 적절성 여부를 재검토할 것을 재무부 장관에게 명령하였다. 특히 트럼프 대통령은 경제성장 및 금융시장 활성화, 경쟁력 제고, 금융규제의 효율화 등을 주요 내용으로 하는 금융규제의 7대 핵심원칙을 제시하여 시스템 안정과 소비자 보호 강화를 목적으로 하는 도드프랭크 규제개혁으로부터 일대 방향 전환을 모색하였다. 동 행정명령에 따라 재무부는 은행, 자본시장, 보험, 비은행 등 전 금융부문에 걸쳐 종합적인 금융규제 개편방안을 발표하였다. 재무부의 개편방안은 금융회사의 규제준수 부담을 경감하고 경제성장 및 금융혁신의 촉진을 목적으로 도드프랭크법 및 감독기관의 감독 규칙을 완화의 입장에서 재검토하여 폐지·완화 또는 조속한 추진을 권고하는 내용으로 구성되어 있다.

마지막으로 미 상원은 2018년 초대형은행 규제와 소비자금융 관련 규제의 완화를 주요 내용으로 한 경제성장, 규제완화 및 소비자보호법(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act)을 통과하였다. 동 법은 금융선택법안과 재무부 보고서에서 제안한 것을 일정 부분 수용하였으나, 금융선택법안에서 제시한 금융안정감시위원회(FSOC) 권한 축소, 특별정리절차(OLA) 폐지, 소비자금융보호청(CFPB) 지배구조 개편 등 급진적 규제완화 방안은 포함하지 않아 향후 추가적인 규제완화의 법안이 추진될 수 있다는 관측이 나오고 있다.

과거 외환위기, 카드사태, 저축은행 사태 등 규제실패로 인한 국가적 위기를 경험한 우리 경제에 있어 적절한 규제정책의 수립과 시행은 매우 중요하다. 우리나라는 금융위기 이후 금융시스템의 건전성과 소비자보호 강화를 위해 금융관행과 감독관행을 개선해오고 있으며, 현 정부 들어서도 혁신성장과 고용창출을 뒷받침하기 위한 금융규제정책의 역할을 모색하고 있는 중이다. 이러한 관점에서 자본형성 및 기업금융 활성화 등 성장촉진에 큰 비중을 두고 규제완화 정책을 추진하고 있는 미 트럼프 행정부의 금융규제정책은 우리에게 시사하는 바가 크다고 생각된다. 구체적으로 규제혁신 과제를 발굴하는 데 있어 재무부 보고서 등 미국의 사례를 참고하고, 주기적인 규제 적절성 점검장치를 마련하며, 시스템 안정과 소비자 보호를 위한 금융감독기구의 지속적인 역량 강화를 추진할 필요가 있다.

II. 도드프랭크법의 개요와 경제적 영향

1. 도드프랭크법의 개요와 이행현황

도드프랭크 월가 개혁 및 소비자보호법(Dodd-Frank Wall Street Reform And Consumer Protection Act of 2010), 일명 도드프랭크법은 2008 금융위기를 계기로 탄생되었다. 도드프랭크법은 총 2,319쪽(최종 공포용 버전은 848쪽)에 걸쳐 16개 편(title), 541개 조로 구성된 방대한 분량으로 약 10개의 법을 신설하고, 은행지주회사법, 증권법 등 미국 금융시스템의 근간이 되는 중요한 법들을 포함하여 50여 개의 법을 개정하였다. 동 법은 은행, 증권, 보험, 소비자보호 등 전 금융부문에 걸쳐 광범위하고도 포괄적인 규제개혁 조치를 포함하고 있으며, 정도의 차이는 있지만 모든 유형의 금융회사가 법의 강화된 규제를 받게 되었고, 모든 영역의 금융시장이 그 영향을 받게 되었다.

도드프랭크법은 흔히 뉴딜 이후 80년 만의 포괄적인 금융규제 개혁조치로 평가되고 있다. 이는 비단 분량의 방대함과 규제영향의 광범위함 때문만은 아니다. 보다 근본적으로 도드프랭크법이 수십 년간의 완화에서 강화의 방향으로 금융규제의 기초를 일대 전환하였기 때문이다. 아울러 시스템리스크 방지와 소비자보호라는 감독목적에 제시하고 기존에는 없던 일련의 새로운 감독체계와 감독수단들을 도입하는 등 금융규제의 새로운 지평을 열었기 때문이다.

도드프랭크법의 전반적인 내용은 시스템리스크 방지와 소비자보호에 초점을 맞추고 있지만, 그 중에서도 특히 다섯 가지가 새롭고도 중요하다.

①시스템리스크 감독체계 : 도드프랭크법 제1편은 '시스템적으로 중요한 금융회사'(SIFI : systemically important financial institutions)라는 개념을 새로이 도입하고, 신설된 '금융안정감시위원회'(FSOC: Financial Stability Oversight Council)와 '금융조사국'(OFR: Office of Financial Research), 연준(Fed)으로 구성되는 시스템리스크 감독체계를 도입하였다. 그리고 이들에게 각각 SIFI 지정권한, 정보수집 및 분석권한, SIFI에 강화된 감독기준을 적용할 권한 등의 새로운 권한을 부여하였다. 강화된 감독기준의 일환으로 SIFI에 대해 추가자본 및 유동성 규제, 스트레스테스트, 정리계획(living will) 등의 새로운 규제가 도입되었다.

②특별정리제도 : 법 제2편은 구제금융의 투입 없이 대형 금융회사를 청산할 수 있는 새로운 제도적 장치로서 특별정리제도(OLA: Orderly Liquidation Authority)를 도입하였다. OLA는 기존에 부보은행에 적용하던 신속 정리절차를 은행지주회사 및 시스템적으로 중요한 비은행금융회사에 적용한 것으로, 시스템리스크 없이 부실 금융회사의 신속한 청산

을 가능케 했다는 점에서 도드프랭크법의 주창자들은 OLA를 도드프랭크 규제개혁의 가장 중요한 부분의 하나로 간주하였다.

③볼커 룰 : 법 제6편은 은행의 위험투자를 제한하기 위한 각종 제도적 장치를 도입하고, 연준 등 감독기관의 권한을 강화하였는데, 이 중 가장 주목받는 규제가 바로 소위 볼커 룰(Volcker Rule)로 알려진 제619조의 '자기계정 거래금지 및 헤지·사모펀드 투자 규제'이다. 자기계정 거래 등 투기적이고 위험하며 비핵심적인 업무를 은행업에서 축출함으로써 은행업의 건전성과 안정성을 제고하기 위한 것으로 은행-증권을 분리한 글래스스티걸법의 현대버전으로 일컬어지고 있다.

④장외파생시장 : 법 제7편과 제8편은 장외파생시장의 시스템위험 유발행위를 예방하고, 거래효율성과 투명성을 제고할 목적으로 일련의 새롭고도 포괄적인 규제체계를 도입하였다. 스왑거래와 스왑업체를 엄밀히 정의하고, 스왑업체에 대한 기록·보고·공시 및 자본·증거금 규제를 신설·강화하는 한편, 스왑시장의 거래 인프라로서 중앙청산소, 스왑실행기구, 스왑정보저장소, 금융시장기구 등 새로운 제도적 장치들을 도입하였다. 이러한 제도를 기반으로 장외파생시장은 구석기시대 암흑상태로 비유되는 불투명성에서 벗어나 투명성의 영역으로 진입하였다. 규제당국자와 시장참가자들은 공히 장외파생시장에서 과거로의 회귀는 불가함을 강조하고 있다.

⑤소비자금융보호청 : 법 제10편에 의해 설립된 소비자금융보호청(CFPB : Consumer Financial Protection Bureau)은 도드프랭크법이 도입한 일련의 소비자보호 장치 중에서 가장 중심적이면서도 중요한 내용으로서 지난 수십 년간 이루어진 연방기구 개편역사에 있어서 가장 중대한 사건으로 받아들여지고 있다. CFPB는 18개의 소비자법률과 이에 부속하는 50여 개의 규칙에 근거하여 7개 연방기관이 나누어 담당하던 소비자금융과 관련된 규칙제정, 감독·검사·제재 등의 권한을 독점적(exclusively)·독립적으로(independently) 수행하는 연방 차원의 단일 소비자금융보호기구로서의 위상을 가진 기구로 자리매김했다.

도드프랭크법의 조항은 그 자체로서 실행력을 갖는 조항과 연방감독기관의 감독규칙에 세부기준을 위임한 조항으로 구분된다. 로펌인 데이비스 포크(Davis Polk)의 집계에 따르면, 도드프랭크법에 의해 연방감독기관에 제정이 위임된 감독규칙은 390여 개에 이른다. 도드프랭크법이 제정된 지 6년여 경과한 2016년 7월 현재 제정 완료된 감독규칙은 274개로 70%의 이행률을 보이고 있어 도드프랭크 규제개혁은 현재 진행형임을 알 수 있다.²⁾

트럼프 행정부 출범 이후에는 기존 금융규제의 적정성 여부에 대한 전면 재점검이 이루어지면서 도드프랭크 규칙제정이 미루어지거나 기존에 제정 완료되었던 규칙의 재검토가 이루어지는 등 도드프랭크 규제개혁의 지연 또는 철회 움직임이 나타나고 있다.

2) Davis Polk(2016).

포크는 2016년 7월까지의 이행상황만을 분석, 공시하고 있다.

2. 도드프랭크법의 경제적 영향

미국에서는 트럼프 행정부 출범이라는 정치적 환경변화와 함께 금융위기 발발 10주년이라는 시간적 요인이 맞물리면서 도드프랭크 규제개혁의 경제적 영향을 분석하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 그리고 이는 트럼프 행정부 출범과 함께 진행되고 있는 금융규제의 완화를 둘러싼 논쟁의 배경이 되고 있다. 여기에서는 도드프랭크법의 영향을 금융시스템의 안정, 경제성장, 소비자보호 등 3개 부문으로 나누어 살펴본다.

(1) 금융시스템의 안정성에 미치는 영향

감독당국자들은 도드프랭크 규제개혁으로 미국 금융시스템의 안정성이 제고되었다고 주장한다. 그 근거로써 무엇보다 강화된 건전성 규제에 따른 자기자본 및 유동성의 대폭 확충으로 은행시스템의 위기복원력이 크게 향상되었다는 점을 들고 있다.³⁾

도드프랭크 규제개혁이 전반적으로 금융안정성을 제고하였으나, 일부는 그 반대의 효과를 가져왔다는 주장이 있다. 예컨대 연준의 긴급유동성 지원기능에 대한 제한⁴⁾은 금융시스템의 안정성을 저해할 수 있는 대표적인 조치로 거론되었다. 금융시스템 전반에 걸친 필요성(broad-based eligibility requirement)이 있는 경우에만 긴급유동성 지원 프로그램을 운용할 수 있도록 함으로써 연준의 즉각적인 위기대응 능력이 약화될 수 있다는 이유에서다.

그 밖에 볼커 룰, 링컨 수정조항, 영업행위 제한(특정 영업행위 중지, 특정 금융상품 판매 중지, 시장점유율 한도규제 등) 등의 조치는 금융회사의 지나친 위험추구 행위를 억제할 목적으로 도입되었으나 과도한 규제준수 부담으로 인해 그 부작용이 시스템 안정성 제고의 긍정적 효과를 상쇄할 것으로 우려되었다. 스왑업체에 대한 연방지원을 금지한 링컨 수정조항은 결국 2014년 12월 폐지되었으며, 볼커 룰과 영업행위 제한조치들은 트럼프 행정부 들어 개편논의가 진행 중이다. FSOC의 SIFI 지정에 대해서도 금융안정을 저해할 수 있다는 비판적 견해가 제기되고 있다. 주로 공화당과 보수 싱크탱크에서 제기하는 주장으로서, SIFI 지정은 대마불사(TBTF)의 꼬리표를 붙여주는 결과로 금융회사의 도덕적 헤이와 시장규율기능 약화를 초래할 수 있다는 것이다.

3) 33개 대형 은행지주회사의 보통주 자본은 2009년 5,000억 달러에서 2017년 1조 2,000억 달러로, 보통주 자본비율은 동기간 중 5.5%에서 12.4%로 각각 증가하였다. 또한 미국 8대 대형 은행지주회사의 고유동성자산은 2011년 1조 5,000억 달러에서 2017년 2조 3,000억 달러로 증가하였다. Jerome H. Powell(2017) 참조.

4) 도드프랭크법(제1101조)은 연방준비법 제13조(3)을 개정하여 연준의 긴급 유동성 지원 프로그램(emergency lending programs or facilities) 운용과 관련하여 일정한 요건을 부과하였다. 즉 연준은 '금융시스템의 광범위한 필요성'이 있는 경우에만 동 프로그램을 운용할 수 있다.

(2) 신용공급 및 경제성장에 미치는 영향

도드프랭크 규제개혁과 관련한 두 번째 이슈는 그것이 과도하였는지 여부이다. 즉 과도하게 규제를 강화함으로써 금융회사의 규제준수 부담이 증가하고 그로 인해 금융회사의 신용공급과 경제성장에 부정적인 영향이 초래되었는지 여부이다.

하원 금융서비스위원회 위원장 켄 헨살링(Jebb Hensarling)은 미국 경제가 금융위기 이후 역사상 가장 느린 회복속도를 보이고 있다고 진단하고, 그 이유를 도드프랭크법의 과도한 규제강화에서 찾았다(Jebb Hensarling, 2016). 특히 지역은행(총자산 100억 달러 이하 은행을 말한다)의 규제준수 부담증가에 따라 소기업 대출이 위축되었음을 강조하였다. 소기업은 역사적으로 민간부문 고용의 절반을 차지하며, 새로운 일자리 창출의 60%를 담당하는 등 미국경제와 고용에 중요한 역할을 담당하여왔다.⁵⁾ 따라서 소기업에 대한 은행 대출의 위축은 당연하게도 더딘 경제회복이라는 결과로 이어졌다는 것이 이들의 주장이다. 이러한 인식은 보수 싱크탱크에서도 동일하게 나타난다(Peter J. Wallison(2016),

그러나 2008 금융위기가 그 강도와 과급영향이라는 측면에서 대공황 이후 전례없는 최대의 위기였다는 점에서 과거 경기침체기의 경기회복 속도와 비교하는 것이 과연 타당한가 하는 의문이 있다. 더욱이 연준 당국자는 도드프랭크 규제개혁으로 인한 금융시스템의 체질강화와 적절한 통화정책으로 인해 2014년 이후 미국 경제의 신용공급과 경제성장이 견조한 추세를 보이고 있다고 평가하고 있어 공화당과는 상반된 인식을 보이고 있다.

(3) 소비자 및 투자자보호에 미치는 영향

금융위기는 종전에는 주목받지 못하였던 금융소비자보호의 중요성을 일깨우는 계기가 되었다. 도드프랭크 규제개혁의 궁극적 목적은 소비자 및 투자자보호라 해도 과언이 아니다. 이것은 한편으로 금융시스템의 안정확보라는 규제개혁의 목적도 결국은 금융시스템의 최종 수요자인 소비자의 권익을 보호하기 위한 수단적 성격을 갖기 때문이며, 다른 한편으로 소비자 권익을 보호하지 않고서는 금융시스템의 신뢰유지와 장기적인 안정적 발전도 가능하지 않기 때문이다.

도드프랭크 규제강화 중에서 제9편 A장(투자자보호를 위한 SEC의 권한강화), 제10편(소비자금융보호청의 신설), 제12편(저-중위 소득계층에 대한 금융접근성 제고), 그리고 제14편(모기지 개혁 및 약탈적 대출 금지)은 직접적으로 소비자 및 투자자보호와 관련되는 내용이다. 이 중에서도 특히 제10편과 제14편의 내용에 대해 규제수준의 적절성 및 규제효과를 둘러싸고 도드프랭크법 지지자와 반대자 간에 치열한 논쟁을 전개하였다. 이의 구체적인 내용에 대해서는 이 글의 제4장 제2절에서 다루기로 한다.

5) U.S. Department Of Treasury(2017, June) p.44.

Ⅲ. 최근의 금융규제개편 논의의 경과와 주요 내용

도드프랭크 금융규제 개혁조치에 대한 비판적 시각은 도드프랭크법 제정 직후부터 금융업계와 보수 싱크탱크를 중심으로 지속적으로 제기되어왔다. 도드프랭크 규제를 완화·폐지하려는 금융업계의 시도는 부분적으로 성공하기도 하였는데, 예컨대 스왑업체에 대한 연방 지원을 금지한 링컨 수정조항(법 제716조)은 씨티 등 월가 메가뱅크의 로비로 인해 2014년 12월 폐지된 바 있었다.

도드프랭크법의 완화·폐지 움직임은 미국 대선이 열리는 2016년 들어 본격적으로 전개되었다. 보수 싱크탱크인 헤리티지 재단은 2016년 4월 보수적 시각에서 도드프랭크법을 전면적으로 재검토하여 대폭 수정·폐지할 것을 주장한 보고서(Norbert Michel, 2016)를 발간하였으며, 동 보고서는 공화당 금융선택법안의 이론적 토대가 되었다. 트럼프 행정부 출범 이후에는 도드프랭크법의 폐지·완화 등 금융규제 개편논의가 의회와 행정부에서 진행되고 있다. 이하에서는 공화당 하원의 법안, 재무부의 보고서, 그리고 상원 법을 중심으로 최근의 금융규제 개편논의를 정리한다.

1. 공화당의 금융선택법안

도드프랭크법의 금융규제강화에 대한 반대 목소리를 집대성한 법안으로 공화당 소속 하원 금융서비스위원회 위원장인 켄 헨살링(Jebb Hensarling)이 발의한 일명 금융선택법안(Financial CHOICE Act)이 있다.⁶⁾ 금융선택법안(H.R. 5983)은 2016년 9월 제114대 의회에 제안되어 소위원회 회부 및 심의를 거쳐 그해 12월 금융서비스위원회에 보고된 바 있었다. 이후 헨살링 위원장은 트럼프 대통령의 행정명령 제13772호(금융규제의 핵심원칙)에 힘입어 동 법안을 일부 수정한 금융선택법안 2.0(H.R. 10)을 2017년 4월 제115대 의회에 다시 제안하였으며, 동 수정법안은 상임위원회 상정 및 심의를 거쳐 2017년 6월 8일 하원 본회의를 통과하였다.

금융선택법안(2.0)은 총 591쪽, 12개 편(Title), 236개 조문으로 구성되어 있으며, 도드프랭크법의 상당수 조항들을 폐지 내지 개정한다는 점에서 흔히 도드프랭크 대체법안으로 불린다. 금융선택법안은 도드프랭크법의 특별정리권한(제2편), 지급·청산·결제감독(제8편), 불커 룰(제619조)을 전면 폐지하고, 시스템리스크 감독(제1편), 은행규제(제6편), 증권규제(제4·7·9편), 소비자 보호체계(제10편) 및 모기지규제(제14편)를 완화하거나 개편하였다. 금

6) CHOICE란 'Creating Hope and Opportunity for Investors, Consumers and Entrepreneurs'의 두문자이다.

금융선택법안은 도드프랭크법에 의해 도입된 강화된 금융규제 및 감독체계를 완화내지 개편하는 내용이 큰 부분을 이루며, 그 밖에 금융감독기관에 대한 의회의 감시를 강화하는 내용을 다수 포함한다.

이러한 개편방안에 대하여 공화당과 민주당은 극명하게 대립되는 반응을 보였다. 공화당 소속의 하원 의장인 폴 라이언(Paul Ryan)은 성명서를 통해 “금융선택법안은 메인스트림의 일자리 창출을 위한 법안이며, 대형 은행을 더욱 대형화하고 소상공인의 대출을 어렵게 한 도드프랭크법을 제어”할 것이라고 지지를 표명하였다(Paul Ryan, 2017). 일부에서는 동 법안의 하원 통과를 ‘하원 공화당의 상징적 승리’(symbolic Victory)라고 평가하였는데, 동 법안이 원안대로 실현될 가능성이 높지는 않지만 규제완화를 위한 여정에서 갖는 의의가 크다는 점을 언급한 것이다.⁷⁾

이에 반해 민주당에서는 금융선택법안이 ‘자본형성 촉진’, ‘일자리 창출’ 등의 미사여구를 사용하고 있지만 실상은 메가뱅크에 대한 규제를 도드프랭크법 이전으로 환원하고자 하는 것으로서 제2의 금융위기를 초래하고 소비자보호를 약화할 수 있다며 강한 어조로 비판하였다(Andrew Soergel, 2017). 다만, 중대형 은행(총자산 500억~1000억 달러)에 대한 SIFI 규제, 소형 지역은행에 대한 과도한 규제 등 도드프랭크 규제 일부의 완화 필요성에는 민주당에서도 공감대가 형성되었다.

또한 도드프랭크법이 국제기준에 비해 지나치게 엄격하다며 불만을 토로하여온 업계는 대체로 금융선택법안에 긍정적 입장을 보였으나, 법 준수를 위한 내규 및 시스템 도입을 완료한 일부 대형 금융회사들은 금융선택법안의 급격한 규제완화에 부정적 입장을 보였다. 이 밖에 학계 및 언론에서는 도드프랭크법이 지나친 규제강화로 금융회사에 과도한 규제 준수 부담을 초래하였다면, 금융선택법안은 그 반대 극단의 규제완화로 시스템위험을 증가시킨 다며 적절한 중화가 필요하다는 입장을 피력하였다.⁸⁾

금융선택법안(2.0)은 2017년 7월 상원에서 한 차례 청문이 이루어진 이후 논의가 중단된 상태이며 향후 원안대로 입법화될 가능성은 낮다고 전망된다. 그러나 미 재무부의 금융규제 개편 보고서와 상원의 규제완화법이 금융선택법안을 토대로 마련되었다는 점에서 그간 공화당에서 주장해온 규제완화를 향한 중요한 걸음을 내디뎠다고 평가할 수 있을 것이다.

2. 트럼프 대통령의 행정명령

트럼프 대통령은 대선기간 중에 도드프랭크법을 종종 언급하였다. 그는 도드프랭크법이 “재앙”(disaster)이며, 동 법에 “상당한 수정을 가할 것”이라고 경고하였다. 나아가 “도드프

7) Jeff Cox(2017) 재인용.

8) Jeff Cox(2017), Andrew Soergel(2017) 등 다수 언론보도 참고

랭크법을 해체하고 경제성장과 일자리 창출을 촉진하는 새로운 법으로 대체하겠다.”고 공언하였다(Jesse Hamilton and Elizabeth Dexheimer, 2016). 트럼프 대통령은 2017년 1월 20일 취임 이후 대선공약 실행의 일환으로 금융규제와 관련하여 1건의 행정명령과 2건의 대통령 비명령을 발동하였다. 행정명령은 전반적 금융규제의 적절성 여부를, 2건의 비명령은 금융안정감시위원회의 시스템적 중요 금융회사(SIFI) 지정절차 및 특별정리제도의 타당성을 각각 검토하여 시한(120~180일) 내 권고안을 보고하라는 것이 그 요지이다.

대선 캠페인 중 공약한 금융규제 완화의 첫걸음을 내딛는 것임과 동시에 의견이 크게 대립되는 도드프랭크법 규제의 폐지·완화를 무리하게 추진하기 보다는 재무부의 검토 및 의견수렴 절차를 거쳐 신중하게 추진할 방침임을 시사한 것으로 해석된다.

3건의 대통령 명령 중 2월 3일자 행정명령 제13772호는 본격적인 금융규제 완화에 앞서 기존 금융규제의 적절성을 전면 재검토할 것을 재무부 장관에게 요구하였다. 구체적으로 금융시스템 규제를 위한 7대 핵심원칙을 제시하고, 재무부 장관으로 하여금 금융안정감시위원회와 협의하여 기존 금융규제가 핵심원칙에 부합하는지 여부에 대해 검토하여 보고토록 명령하였다.

[금융규제 핵심원칙 주요 내용]

- ① 미국인들의 독립적 재무 의사결정 및 부의 축적을 가능하게 할 것
- ② 납세자의 자금을 활용한 규제금융 방지
- ③ 경제성장 촉진 및 금융시장 활성화
- ④ 미국 기업들의 경쟁력제고
- ⑤ 국제협약 제정시 미국의 국익 증진
- ⑥ 금융규제의 효율화
- ⑦ 연방감독기관의 책임강화 및 규제체계 합리화

3. 재무부 보고서

미 재무부는 트럼프 대통령의 행정명령(제13772호)에 따라 은행 및 신용조합, 자본시장, 자산관리 및 보험산업, 비은행금융회사 및 핀테크 등 4개 부문으로 나누어 순차적으로 금융규제 개편방안을 발표하였다. 재무부는 개편방안을 마련함에 있어 권역별 감독기관과 공동으로 작업하였으며, 소비자단체·학계·싱크탱크·업계 단체 등 광범위한 이해관계자로부터 의견을 수렴하였다. 2018년 7월까지 약 1년 6개월에 걸쳐 발표된 4개 보고서는 총 754쪽의

방대한 분량으로 총 342건의 권고사항을 제시하였다. 재무부가 발표한 4개 보고서의 주요 내용은 아래의 표를 참조하기 바란다.

재무부의 개편방안은 금융회사의 규제준수 부담을 경감하고 경제성장 및 금융혁신의 촉진을 목적으로 도드프랭크법 및 기존 감독기관의 감독규칙을 재검토하여 폐지·완화 또는 조속한 제정 추진을 권고하는 내용으로 구성되어 있다. 재무부 보고서는 그간 금융업계와 보수 싱크탱크, 그리고 공화당 금융선택법안에서 주장하여온 규제완화 방안을 다수 포함하였다. 그러나 재무부 보고서는 도드프랭크법의 폐지 등 급진적인 규제완화를 도모하는 금융선택법안과는 달리 대체로 합리적이고, 상식에 기초한 실용적인 개편방안이라는 평가를 받고 있다.⁹⁾

과거 부시 행정부와 오바마 행정부의 재무부는 주로 법률 제정·개정을 통한 감독체계 개편 또는 금융규제 개혁의 큰 그림과 방향을 제시하는 데 집중하였다.¹⁰⁾ 이에 반해 트럼프 행정부의 재무부 보고서는 법 개정보다는 감독기관의 규칙개정을 통해 규제완화를 추진한다는 점에서 차이가 있다. 이러한 특징은 한편으로 금융규제의 전반적인 완화보다는 특정 부문의 구체적인 규제완화를 추진한다는 재무부 보고서의 목표를 반영하는 것임과 아울러 상원 통과에 어려움이 예상되는 법률 개정보다는 상대적으로 실현이 용이한 감독규칙의 개정을 추진함으로써 트럼프 행정부 규제완화 정책의 성과를 조기에 가시화하고자 하는 의도로 풀이된다.

재무부의 규제개편 보고서 개요

부 문		항 목	건 수
은행 및 신용 조합	감독체계	①감독체계 개편	102
	은행규제 효율성 제고	①자본 및 유동성 규제완화, ②지역금융기관 규제완화, ③규칙 제정 절차 개혁, ④정리의향서(living will) 규제 완화, ⑤외국 은행 규제 적정성 재점검, ⑥볼커룰 완화	
	소비자 및 기업 금융 활성화	①CFPB 개편, ②주거용 모기지 대출규제 개편, ③레버리지 대출 규제 재점검, ④소기업 대출규제 완화	
자본 시장	자본시장 접근성 강화	①발행시장 및 IPO 기능 강화, ②소규모회사에 대한 규제 불균형 해소, ③혁신적인 수단을 통한 자본시장 접근성 강화, ④사모시장의 효율성 제고	98
	시장구조와 유동성	①주식시장, ②국채시장, ③회사채시장	
	증권화	①자본규제 개선, ②유동성규제 개선, ③위험보유(risk retention) 규제 개선, ④개별 기초자산에 대한 정보 공시	
	파생상품	①CFTC와 SEC의 규제 정합성 제고, ②비청산 스왑에 대한 증거금 규제 개선, ③CFTC의 비초치의견서 제도 개선, ④국제스	

9) Damian Paletta(2017) 다수의 언론보도 참고.

10) U.S. Department of Treasury(2008, March) 및 U.S. Department of Treasury(2009, June)를 말한다.

		왓거래 이슈, ⑤중앙청산과 관련한 자본규제의 완화, ⑥스왑딜러 등록 면제기준 개편, ⑦청산의무 규제의 적용을 받는 금융회사의 범위, ⑧포지션한도 규제 개선, ⑨스왑실행기구 및 MAT 결정, ⑩스왑거래정보 보고제도 개선	
	감독체계 및 감독 프로세스	①감독기구의 규제적용 면제권한 회복, ②감독정책 의사결정과정 개선, ③자율규제기관 기능 강화	
		금융시장기구 국제자본시장 규제기준	
자산 관리	시스템리스크 및 스트레스테스트		30
	규제의 효율화 및 연방정부의 역할	①유동성 리스크 관리, ②파생상품 및 ETF, ③업무연속계획(BCP), ④등록·공시·보고, ⑤볼커룰	
		국제기구 참여 경제성장 및 소비자선택권	
보험	시스템리스크 및 지급여력	①시스템리스크와 보험산업, ②지급여력 및 유동성	31
	규제의 효율화 및 연방정부의 역할	①연방정부 및 주 감독당국의 역할, ②테러위험보험 프로그램, ③정보 및 사이버보안, ④상품승인 및 공급업자 면허절차, ⑤규제체계의 중복·중첩·파편화	
	국제기구 참여 및 해외시장 경쟁력	①다자간 기준 제정기구, ②해외시장 미국 경쟁력	
		경제성장 및 소비자선택권	
비은행 및 핀테크	디지털화, 데이터, 기술 규제개선	①디지털화, ②소비자금융 데이터, ③클라우드, 빅데이터, 머신러닝, AI	81
	혁신촉진을 위한 규제개선	규제의 명확성 및 효율성 제고	
	부문별 맞춤형 규제적용	①대출 및 모기지서비스 규제개선, ②지급결제 규제, ③자산관리 및 디지털 재무계획	
	금융정책 환경	①21세기 경제를 위한 규제의 효율화(규제샌드박스, 규제의 기민화, 인프라), ②국제관계	

4. 상원의 금융규제완화법

미 상원 은행위원회 위원장 마이크 크레이포(Mike Crapo)는 2017년 11월 16일 금융규제 완화를 위한 법안인 경제성장, 규제완화 및 소비자보호법안(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act)을 발표하였다. 동 법안은 2018년 3월 14일 상원을 통과하였고, 5월 24일 트럼프 대통령이 서명하여 법률(Pub.L. 115 - 174, S. 2155)로 성립되었다. 상원 완화법은 6개 편, 56개 조항으로 이루어져 금융선택법안에 비해 분량이 크게 작은 편이다. 상원 완화법 중 금융선택법안과 재무부 보고서에서 이슈가 된 사항을 중심으로 주요 내용을 살펴본다.

우선, SIFI 규제의 적용이 요구되는 은행 총자산 기준을 현행 500억 달러에서 2,500억 달러로 상향하였다.¹¹⁾ 2017년 6월 발표한 재무부 보고서는 동 기준의 상향을 제안하면서

구체적인 금액기준은 밝히지 않았는데, 상원 완화법은 이러한 권고의 연장선상에서 금액기준을 2,500억 달러로 상향한 것이다. 동 기준의 상향은 연준 등 감독기관에서도 그 필요성을 제기해온 것으로, 언론에서는 1,000억 달러로 상향될 것으로 관측하고 있었다. 상원 완화법은 이러한 관측을 크게 뛰어넘은 것이다. 한편, 총자산 1,000억 달러 이상 2,500억 달러 미만은 연준이 실시하는 스트레스테스트 규제만을 적용받는다.

다음으로, 자산규모 100억 달러 미만의 소규모 은행을 위한 다수의 규제를 완화하였다. 규제 레버리지 비율을 8~10%로 설정하고 동 비율을 충족하는 은행에 대해서는 바젤III 자본 및 레버리지 비율을 면제할 것과, 총자산의 5%까지는 볼커 룰에서 금지한 자기계정 거래를 허용하였다. 또한 소규모 은행이 취급한 모기지지는 모두 '적격 모기지'(qualified mortgage)로 인정하여 도드프랭크법에서 의무화한 소비자의 상환능력(ability-to-pay) 평가 등 엄격한 모기지 관련규제를 면제하였다.

또한 자산규모 50억 달러 미만 은행에 대해서는 간소화된 업무보고서를 제출토록 하고, 18개월의 검사주기가 적용되는 은행의 자산기준을 10억 달러 미만에서 30억 달러 미만으로 상향하였다. 그 밖에 소비자, 퇴역 군인, 주택 소유자 등의 금융 접근성 제고를 위한 다수의 규제를 완화하였다.

이러한 상원 완화법은 금융선택법안과 재무부 보고서에서 제안한 것을 일정 부분 수용한 것이다. 그러나 금융선택법안에서 제시한 방안 중 금융안정감시위원회(FSOC) 권한 축소, 특별정리절차(OLA) 폐지, 소비자금융보호청(CFPB) 지배구조 개편 등 논란의 여지가 많은 급진적 규제완화 방안은 포함하지 않았다.

상원 완화법에 대해서는 금융회사의 규제준수부담을 완화하고 경제성장을 위한 금융규제 완화를 가능하게 한 법이라는 긍정적 평가와 함께 규제완화의 폭이 지나치게 좁다는 부정적 평가가 동시에 나오고 있다. 특히 상원 완화법은 4개 재무부 보고서 중 은행 및 신용조합 보고서의 권고사항 중 일부만을 반영하고 있고, 나머지 3개 보고서의 권고사항은 반영하지 않고 있어 미완에 그쳤다는 평가이다. 따라서 앞으로 미 의회는 금융선택법안과 재무부 보고서의 권고사항을 반영한 별도의 금융규제 완화 법안을 재추진할 것이라는 관측이 나오고 있다.

Ⅲ. 금융규제개편의 주요 특징 및 쟁점 사항

11) 2017 9월말 현재 이 기준의 변경으로 SIFI 규제의 적용을 받는 은행 수는 38개에서 13개로 줄어든다.

이상으로 도드프랭크법의 주요 내용과 경제적 영향을 개관하고, 트럼프 행정부 출범을 전후하여 제기되고 있는 금융규제 개편 논의를 살펴보았다. 도드프랭크 금융규제 개혁과 최근의 개편 논의는 어떠한 연관성과 차별성을 갖는가? 도드프랭크법이 금융위기에 대한 대응책으로서 금융시스템의 안정성 제고와 소비자보호 강화를 위해 제정되었다면, 최근의 금융규제 개편논의는 도드프랭크 금융규제 개혁의 적절성 여부를 보수적 시각에서 재점검하는 과정이라고 할 수 있다. 이하에서는 도드프랭크법과 비교하여 최근의 개편논의가 갖는 특징과 주요 쟁점사항을 살펴 본다.

1. 최근 개편안의 주요 특징

(1) 금융규제의 완화 : 금융위기 이전으로의 회귀인가 규제의 합리적 재조정인가?

금융선택법안과 재무부 보고서는 금융규제의 완화를 목표로 한다는 점에서 공통점을 가진다. 여기에서 짚어봐야 할 것은 이러한 규제완화 정책이 도드프랭크법의 정신과 배치되는지 여부이다. 앞에서 언급하였듯이 도드프랭크법은 금융규제의 방향타를 수십 년에 걸친 완화의 방향에서 강화의 방향으로 크게 전환한 것이다. 따라서 관건은 공화당과 트럼프 행정부의 방안이 금융규제를 금융위기 이전의 완화의 시대로 회귀시킬 것인지 여부이다.

금융선택법안과 재무부 보고서는 도드프랭크법과 이에 기초한 금융감독기관의 감독규칙 제정으로 인해 금융규제의 추(pendulum of financial regulation)가 과도한 규제(excessive regulation)의 방향으로 쏠림현상이 발생하였다는 인식에서 출발한다. 두 방안은 과도한 규제부담으로 경제성장이 저해되고 소비자 및 기업의 신용접근성이 제약되었다고 비판하면서 도드프랭크법과 그 하위 규칙에 의해 도입된 규제의 상당수를 폐지 내지 완화할 것을 주장한다. 그러나 공통점은 여기에서 그친다. 두 방안은 규제완화의 폭과 그 궁극적 지향점에 있어 차이가 있다.

금융선택법안은 도드프랭크법에서 도입한 중요 규제를 폐지 내지 수정하여 금융규제를 -전부는 아니라 하더라도- '금융위기 이전의 시대로 환원'¹²⁾하는 것을 목표로 한다. 대표적으로 규모 및 복잡도 여하를 막론하고 단순 자기자본비율 10% 이상인 은행에 대해 규제의 탈출구(regulatory off-ramp)를 제공하는 방안을 들 수 있다. 이 방안은 은행이 각종 규제부담으로부터 벗어나 자유롭게 영업활동을 영위할 수 있는 환경을 조성하고자 한 것으로, 금융선택법안이 금융규제의 최소화에 그 궁극적 지향점을 두고 있음을 보여주는 것

12) 부의장이었던 스탠리 피셔(Stanley Fischer)가 2017년 9월 6일 사임하기 한 달 전인 8월 15일 <파이낸셜 타임즈>와의 인터뷰에서 언급한 표현이다. Howard Davies(2017)에서 재인용

이다.

이에 반해 재무부 보고서는 금융위기 이전 규제부재의 시대(pre-crisis free for-all)로의 회귀가 아니라 금융위기 이후에 도입된 복잡하고 비일관적이며, 중복되는 규제를 합리적으로 개편하는 데 주된 목적이 있다(Howard Davies, 2017). 재무부 보고서는 자본규제의 획기적 완화 내지 폐지를 주장하지는 않으며, 미국 금융회사의 국제경쟁력 제고를 위해 국제기준보다 엄격한 규제를 정상화하거나, 소기업의 자본조달을 활성화하기 위한 소형 지역 은행 규제를 완화하는 등 '특정 부문의 규제완화를 목표'로 하고 있다는 점에서 금융선택 법안과 차이가 있다(Damian Paletta, 2017).

지난 5월 트럼프 대통령이 서명한 상원 완화법은 트럼프 정부의 금융규제 정책의 목표가 금융선택법안에서 제시한 포괄적인 규제완화가 아니라 특정부문(모기지, 소형은행 등)의 과도한 규제의 정상화에 있음을 보여 주었다. 비록 앞으로 미 의회에서 규제완화 법안이 재추진될 수 있지만 현시점에서 금융규제 정책의 방향이 금융위기 이전으로 180도 회전할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다. 중도 성향의 미 상원의원들이 금융위기의 기억이 채 가시기도 전에 급진적 규제완화를 추진하는 것에 부정적일 뿐만 아니라 도드프랭크법의 준수를 위한 시스템 및 내규의 도입을 완료한 금융회사들도 이를 되돌리는 데 따른 비용부담을 우려하고 있기 때문이다

(2) 성장촉진 및 경쟁력강화를 위한 규제완화

도드프랭크법이 금융시스템의 안정성 및 소비자보호 강화에 중점을 두었다고 한다면 최근의 개편방안은 규제완화를 통한 성장촉진 및 경쟁력강화에 큰 비중을 두고 있다. 이러한 차이는 도드프랭크법의 제정목적과 트럼프 대통령 행정명령인 금융규제 핵심원칙을 비교해보면 극명하게 드러난다. 도드프랭크법은 서문에서 법의 제정목적이 금융안정성 제고, 대마불사 및 규제금융 종식, 금융소비자 보호에 있음을 밝혔다. 이에 반해 핵심원칙은 금융규제가 성장촉진 및 금융시장 활성화, 미국 기업의 경쟁력제고, 미국 국익증진이라는 상위의 원칙에 종속되어야 함을 천명하였다.

공화당 금융선택법안과 재무부 보고서는 도드프랭크 규제강화가 주로 대형 복합금융회사를 타겟으로 한 것임에도 이를 중형 및 소형 은행에도 동일하게 적용함에 따라 이들 은행의 규제준수 부담이 가중되고 대형은행 대비 상대적 경쟁력이 약화(too small too succeed)되었다고 주장하였다. 이러한 인식에서 두 개 방안은 총자산 100억 달러 미만의 소형 지역은행(community banks)과 신용조합(credit unions) 등 지역 금융기관에 대한 바젤Ⅲ 자본규제를 면제하고, 콜 리포트의 간소화 등 보고 및 검사부담을 완화할 것을 권고하였다. 자본시장과 관련하여도 소기업 및 신성장기업의 자본형성

촉진을 위한 공시규제 등의 완화방안을 권고하였고, 자산운용 및 보험 부문에서는 시장활성화와 개인의 부 증진을 통한 성장촉진 방안을 권고하였다. 비은행 및 핀테크 보고서도 신기술을 활용한 혁신적 금융활동을 촉진하기 위한 규제완화 방안을 포함하였다. 소형 금융회사 규제완화는 감독당국에서도 그 필요성을 공감하여온 사항으로서 상원 완화법에 관련 내용을 일부 포함하였다.

또한 재무부 보고서는 미국 금융회사의 경쟁력강화를 위해 국제기준보다 엄격한 미국 규제기준(자본·유동성 규제 등)을 완화하고, 미국의 연방감독기관이 국제기준 제정기구의 논의에 참여할 때 미국 금융시장 및 국익에 미치는 영향을 우선적으로 고려할 것을 권고하였다. 미국 감독당국은 국제협상 과정에서 바람직한 수준보다 낮은 국제기준이 도입되었다고 판단하는 경우에는 자국 은행에 대해 국제기준보다 엄격한 규제기준을 적용하였는데, 이러한 규제로는 글로벌 시스템적으로 중요한 은행(G-SIB: global systemically important banks) 추가자본, 레버리지비율, 총손실흡수력(TLAC: Total Loss Absorbing Capacity), 자기자본비율의 위험가중자산 산출, 단기 및 장기 유동성비율 등이 있다.¹³⁾

한편, 오바마 행정부는 금융시스템의 안정성제고를 위한 도드프랭크 규제강화와 병행하여 2012년 4월 잡스법(JOBS) Act) 제정을 통해 신생기업의 자본형성 지원을 목적으로 한 규제완화 정책을 추진한 바 있었다. 금융선택법안과 재무부 보고서의 규제완화 방안은 이러한 오바마 행정부 금융규제 정책의 연장선상에 있는 것이다. 미국에서 진행되고 있는 이러한 금융규제 정책의 흐름은 변화되는 환경하에서 시스템안정, 소비자보호, 그리고 궁극적으로는 경제성장이라는 목표달성을 위해 금융규제가 끊임없이 재점검, 재조정되는 것임을 시사하는 것이다.

13) G-SIB 추가자본의 경우 국제기준은 시스템적 중요도에 따라 1~2.5%의 추가자본을 부과하였는데 반해 미국 기준은 그 2배에 해당하는 최고 5%의 추가자본을 부과하였다. 또한 레버리지비율도 국제기준은 3%이나 미국 기준은 5~6%로 2배 높은 수준이다.

자본 및 유동성 규제기준의 비교

		국제기준	미국 기준
자 본 규 제	G-SIB 추가자본 규제	• 시스템적 중요도에 따라 1~2.5% 의 추가자본 부과	• 국제기준 보다 2배 높은 추가자 본 부과
	레버리지비율 규제	• 3%	• 은행지주회사 5% • 은행 6%
	총손실흡수능력 (TLAC)	• TLAC 레버리지비율: 6.75% • TLAC 자본비율: 18%	• TLAC 레버리지비율: 9.5% • TLAC 자본비율: 18% + α
	위험가중자산 산출	• 위험가중치 최저한도 없음	• 위험가중치 최저한도 부과 (DFA 제171조)
유 동 성 규 제	단기유동성비율 (LCR)	• 30일을 견딜 수 있는 고유동성자 산 보유 의무화	• 고유동성 자산을 국제기준보다 엄격히 규정
	장기유동성비율 (NSFR)	• 장기자산의 일정부분을 안정적 부 채 및 자본으로 보유 의무화	• 고유동성 자산을 국제기준보다 엄격히 규정

2. 주요 쟁점 사항

도드프랭크 금융규제개혁 중에서 공화당과 민주당과 의견이 대립된 것으로 시스템리스 크 감독체계, 정리체계, 대형은행 규제, 소비자금융보호청(CFPB)의 권한과 독립성 등 다섯 가지가 있다. 트럼프 행정부 출범과 함께 제기되고 있는 다섯 가지 쟁점 사항을 검토한다.

(1) 시스템리스크 감독체계

도드프랭크법 제1편은 시스템리스크 감독을 위한 총괄·협의 기구로서 금융안정감시 위원회(FSOC)를 설치하고, 동 기구에 SIFI 지정권한을 부여하는 내용을 골자로 하는 시스템리스크 감독체계를 도입하였다. 금융회사가 SIFI로 지정되면 연준으로부터 강화된 건 전성 감독기준을 적용받게 된다.

트럼프 행정부의 출범과 함께 이러한 시스템리스크 감독체계의 개편 움직임이 행정 부와 의회에서 동시에 진행되고 있다. 여기에서 두 가지 쟁점이 있다. 우선, FSOC의 권한 폐지·축소 여부이다. 공화당의 금융선택법안은 FSOC에 부여된 시스템적 중요 금융회사(SIFI) 및 금융시장기구(SIFMU)의 지정권한과 기존에 지정된 SIFI(4개) 및 SIFMU(8개)를 소급적으로 폐지할 것을 제안하였다.¹⁴⁾ SIFI 지정이 '대마불사(TBTF: Too Big Too Fail)'의 꼬리표를 붙여주어 금융회사의 도덕적 해이와 시장규율기능 약화를 초래 한다는 이유에서다. 이 방안은 FSOC의 핵심권한을 폐지한다는 점에서 FSOC를 도드프

14) House Committee on Financial Services(2017, April).

랭크법 이전의 대통령 직속 금융시장대책반(PWG)으로 환원할 것을 주장하는 보수 싱크탱크의 주장과 맥을 같이하는 것이다. 이에 반해 재무부 보고서는 FSOC의 조정역할 강화를 의회에 권고하였다. 구체적으로 감독관할권이 중복·상충되는 이슈와 관련하여 선임 감독기관(lead regulator)을 지정할 권한을 FSOC에 부여하고, 감독정책, 규칙 제정, 검사·제재, 보고 등과 관련하여 FSOC 회원 감독기관간 정보공유 및 협력을 강화할 것을 권고하였다.¹⁵⁾ 이러한 권한강화는 재무장관의 의중이 반영된 것이며, 재무장관은 동 권한을 지렛대로 감독기관의 감독정책에 영향력을 확대할 것으로 관측되고 있다.

다음으로, SIFI 지정절차의 적절성 여부이다. 트럼프 행정부는 2017년 4월 대통령 비망록¹⁶⁾을 통해 FSOC의 SIFI 지정절차의 투명성과 적절성을 검토하여 권고안을 보고토록 재무부에 명령한 바 있다. 동 비망록에 근거하여 재무부는 2017년 11월 FSOC의 비은행 SIFI 및 SIFMU 지정절차에 대한 검토보고서를 발표하였다.¹⁷⁾ 동 보고서는 SIFI 및 SIFMU 선정에 있어서 비용편익분석 등 엄격한 분석이 선행되어야 하며, 선정과정의 투명성이 확보되어야 한다고 지적하였다. 특히 금융산업(industry-wide) 전반에 걸친 영업활동에 초점을 맞추어 리스크에 적절히 대응하는 것이 우선이며, 개별 금융회사를 대상으로 한 SIFI 및 SIFMU 지정은 3단계의 절차¹⁸⁾를 거친 후 최종 수단으로 활용토록 권고하였다. 이와 같이 재무부 보고서는 FSOC의 SIFI 지정권한을 폐기하지는 않았으나 그 절차를 매우 어렵게 하고 최후의 수단으로써만 활용되도록 함으로써 사실상 무력화하였다.¹⁹⁾ 더욱이 FSOC는 GE 캐피탈(2016.6), MetLife(2016.3월)²⁰⁾, AIG(2017.9)에 이어 조만간 프루덴셜(Prudential) 및 도 SIFI 지정에서 해제할 것으로 관측되고 있어 도드프랭크법의 대형 금융회사 규제강화의 중요한 한 축을 구성하였던 SIFI 지정 및 감독제도가 사실상 형해화의 길을 밟고 있는 것으로 보인다.

(2) 정리체계의 개편

15) U.S. Department of Treasury(2017, June 12).

16) White House(2017, April 21)

17) U.S. Department of Treasury(2017, November 17).

18) ① 영향을 줄 수 있는 잠재리스크의 분석·식별 ②식별된 잠재리스크에 대해 소관 감독기관과 협업을 통해 대응 ③리스크를 야기하는 금융회사에 대해 소관 감독기구와의 협의를 거친 후 SIFI로 지정. U.S. Department of Treasury(2017, November 17).

19) 통신의 쉬로더(Pete Schroeder)는 동 보고서를 개별 대형 금융회사에 대한 강력한 규제라는 오바마 행정부의 금융규제 방향에서 탈피하는 명확한 징표이며, SIFI 규제강화에 반발해온 금융회사들의 승리라고 평가하였다(Pete Schroeder(2017)).

20) 메트라이프는 SIFI 지정절차의 객관성과 일관성이 결여되었다고 주장하며 2015년 8월 연방지방법원에 소송을 제기하였으며, 연방지방법원은 메트라이프의 주장을 수용하여 2016년 3월 FSOC의 SIFI 지정 결정의 무효를 선언한 바 있었다. FSOC는 이에 즉각 불복하여 2016년 4월 항소법원에 항소를 신청하였으나 2018년 1월 항소를 철회하였다.

도드프랭크법 제2편은 은행지주회사 및 시스템적으로 중요한 비은행금융회사를 대상으로 한 특별정리제도(OLA: Orderly Liquidation Authority)를 마련하였다. 재무부 장관은 대통령과 협의하여 금융회사가 파산상태(in default) 또는 파산의 위험(in danger of default)에 처해 있는지 여부 및 일반 파산법에 의한 청산시 금융시장에 막대한 혼란을 초래할 가능성이 있는지 여부를 결정해 OLA를 발동할 수 있다. OLA가 발동되면 파산법에 따른 일반적인 청산절차의 적용이 배제되고, 청산관재인(receivership)으로 지명된 예금보험공사(FDIC)가 금융회사의 운영 및 청산과 관련한 모든 권한을 갖고 신속하고 질서 있는 정리를 추진하게 된다. 도드프랭크법은 OLA를 통해 부실 금융회사를 시스템리스크 없이 신속히 청산함으로써 '대마불사'(TBTF)의 관행을 근절하고, 미국 금융시스템의 시장규율 기능을 회복하고자 하였다. 바로 이러한 점에서 도드프랭크법의 주창자들은 OLA를 도드프랭크 금융규제 개혁의 가장 중요한 부분의 하나라고 생각하였다.

OLA는 도드프랭크법 제정 당시 첨예한 논란의 대상이었으며, 그로부터 7년여 경과한 지금까지도 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 공화당을 비롯한 도드프랭크법 폐지론자들은 OLA가 대마불사의 도덕적 해이와 납세자의 손실을 초래한다며 폐지하고, 파산법에 대형 금융회사 청산절차에 관한 장을 신설하여 법원이 주도하는 청산절차를 마련할 것을 제안하였다. 이에 반해 도드프랭크법의 주창자들은 시스템리스크를 초래하지 않으면서 구제금융의 투입 없이 대형 금융회사를 청산할 수 있는 유일한 수단이 OLA임을 주장하고 있다.²²⁾ 법원 주도의 청산방식에 대해서도 법원은 금융에 관한 전문적인 경험과 지식이 부족하다는 점과 국제업무를 영위하는 대형 금융회사의 정리에 필수적인 외국 감독당국과의 협조가 어렵다는 점을 들어 반대 입장을 표명하였다.

이러한 논란 와중에 트럼프 대통령은 2017년 4월 21일 OLA의 적정성을 검토하여 권고안을 보고토록 명령하는 대통령 비망록(Presidential Memorandum)을 발동하였다.²³⁾ 동 비망록에 따라 작성된 재무부 보고서²⁴⁾는 양자의 주장을 절충한 해법을 제시하였다. 즉, 파산법에 대형 금융회사의 청산에 관한 장(Chapter 14)을 신설하되, 비정상적 상황에서 활용할 수 있는 최후의 수단으로서 OLA를 존치할 것을 권고하였다. 이 경우 대형 금융회사 파산시 우선적으로 신설 파산법(Chapter 14)에 의한 처리가 고려되어야 하며, 따라서 OLA의 발동 가능성은 그 만큼 줄어들게 된다. 재무부 보고서는 그 밖에 OLA에서 자산처분

21) 예금보험법에 의해 신속한 정리절차가 이미 마련되어 있는 부보은행 및 주법의 적용을 받는 보험회사는 OLA의 적용대상에서 제외된다. 도드프랭크법 제201조(a).

22) 최근의 OLA 폐지논쟁에 대하여는 Ben S. Bernanke(2017), House Committee on Financial Services(2017, April) 등을 참조.

23) White House(2017, April 21), Memorandum on Orderly Liquidation

24) U.S. Department of Treasury(2018, February 21).

등과 관련한 FDIC의 재량적 권한을 축소하고 법원의 사후적 점검 권한을 강화하는 등의 방안을 권고하였다.

(3) 대형 은행 규제의 완화

트럼프 행정부 출범 이후 금융규제 개편논의의 중요한 일부로서 대형 은행 규제 완화 이슈가 있다. 공화당의 금융선택법안과 재무부의 은행 부문 규제개편보고서²⁵⁾는 SIFI 규제, 자본규제의 단순화, 볼커 룰 등 대형 은행 규제완화 방안을 포함하였다.

첫째, 도드프랭크법 제1편 Subtitle C는 SIFI 감독을 강화하기 위한 일련의 새로운 권한을 연준에 부여하였다. 연준은 SIFI의 영업활동에 일정한 제한을 가할 수 있고, 강화된 감독기준(enhanced supervision)을 부과하여야 할 의무 또는 권한을 갖는다. 여기에서 SIFI란 총자산 500억 달러 이상의 대형 은행지주회사와 FSOC에 의해 SIFI로 지정된 비은행금융회사를 말한다. 이와 관련하여 업계에서는 줄곧 SIFI 규제가 과도하므로 폐지·완화하거나 은행 SIFI의 총자산기준(500억 달러)을 상향할 것을 요구하여 왔다. 재무부 보고서도 이러한 요구를 반영하였으나 구체적인 금액기준을 제시하지는 않았다. 이러한 요구를 배경으로 2018년 5월 상원 완화법은 SIFI 총자산 기준을 2,500억 달러로 크게 상향하였다. 2,500억 달러 기준은 그동안 시장에서 예상하여 온 1,000억 달러 기준을 크게 뛰어 넘은 것으로 상원 완화법이 대형 은행의 입장을 많이 반영하였음을 시사하는 것이다.

둘째, 금융선택법안과 재무부 보고서는 단순 레버리지비율 10% 이상 은행에 대해 도드프랭크법의 SIFI 규제와 바젤III 자본·유동성 규제를 면제(regulatory off-ramp)하는 방안을 제시하였다. 금융선택법안은 규제완화의 주요 수단으로 동 방안을 제시하는데 반해, 재무부 보고서는 하나의 대안적 규제완화(an alternative approach) 방안으로서 감독당국에서 고려할 것을 권고하였다는 점에서 차이가 있다. 재무부 보고서는 이 방안이 자본규제체계의 일대 전환을 전제로 한다는 점에서 상당한 논란을 일으킬 수 있다는 점을 감안하여 신중한 접근방식을 채택한 것으로 생각된다. 동 방안 도입시 BIS비율은 더 이상 공식적인 규제기준이 되지 못하고, 감독당국의 내부 건전성 평가 기준으로 위상이 격하된다. 규제당국자들은 레버리지비율은 리스크기반 자본규제체계의 결점을 보완하는 규제수단(supplementary measure)으로만 활용되어야 한다며 반대 입장을 분명히 하였다. 이러한 찬반 양론을 고려하여 상원 완화법은 보다 현실적인 관점에서 레버리지비율을 8~10%로 설정하고 이 비율을 충족하는 소형은행(총자산 100억 달러 미만)에 대해서만 바젤III 자

25) U.S. Department of Treasury(2017. June).

본 및 유동성 규제를 면제하도록 하였다.

셋째, 볼커 룰이라 명명되는 도드프랭크법 제619조는 은행지주회사법 제13조를 신설하여 은행의 자기계정거래²⁶⁾(proprietary trading)와 헤지·사모펀드에 대한 투자(ownership) 및 운용(sponsorship)을 원칙적으로 금지하였다. 은행-증권을 분리한 글래스스티걸법의 현대 버전이라 불리는 볼커룰은 도드프랭크법 중에서 의견이 가장 첨예하게 대립한 규제 중의 하나이다. 볼커룰 지지자들은 볼커룰이 자기계정거래와 같은 '투기적이고 위험하며 비핵심적인 업무(speculative, risky, non-core)'를 은행업으로부터 축출함으로써 은행산업의 건전성과 안정성이 제고시키는 효과를 가져온다고 주장하는 반면, 반대자들은 볼커룰이 금융위기와 직접적 관련이 없을 뿐만 아니라 시행규칙이 복잡·방대하여 규제준수가 매우 어렵고, 허용업무(헤지·시장조성활동)와 금지업무의 구분이 모호하여 채권시장의 유동성 축소와 변동성 증가의 원인이 되었다고 비판하며 볼커룰을 대폭 완화하거나 폐지할 것을 주장하였다. 이러한 상반된 주장에 대한 정책 대응은 공화당과 정부에서 다르게 나타났다. 업계 의견을 반영한 공화당의 금융선택법은 볼커룰이 민간의 자본형성을 저해한다며 전면 폐지할 것을 주장한 반면, 재무부 보고서는 폐지가 아니라 완화할 것을 권고하였다. 2018년 5월 발효된 상원 완화법은 자산규모 100억 달러 미만의 소규모 은행에 대해 볼커룰 적용을 면제(총자산의 5% 범위내 자기계정 거래 허용)하여 볼커룰의 전면 폐지보다는 완화에 힘을 실었다. 이러한 상원 완화법의 개편 방향은 볼커룰 준수를 위해 내규 및 시스템 도입을 완료한 대형 금융회사들이 볼커룰 폐지에 부정적인 입장을 보였던 것에도 일부 그 원인이 있는 것으로 생각된다. 브루킹스 연구소의 연구원은 소형은행에 대한 볼커룰의 적용 면제 등 볼커룰 개편 방안에 대해 자기계정거래로 인한 시스템리스크를 제한하고자 하는 볼커룰의 의도를 훼손하지 않으면서 규제부담을 축소하는 방안이라며 긍정적 반응을 보였다(Neille Liang, 2017).

(5) 소비자금융보호청(CFPB)의 개편

소비자금융보호법(Consumer Financial Protection Act of 2010)으로 불리는 도드프랭크법의 제10편은 소비자금융보호청(CFPB: Consumer Financial Protection Bureau)을 설립하였다. 18개의 소비자법률과 이에 부속하는 50여 개의 규칙에 근거하여 7개 연방기관이 나누어 담당하던 소비자금융 관련 규제감독 기능은 2011년 7월 21일자로

26) proprietary trading 통상 자기자본거래, 자기계정거래, 자기매매 등으로 번역되고 있는데, 이 거래는 자기자본뿐만 아니라 타인자본을 활용할 수 있기 때문에 자기자본거래보다는 자기계정거래 또는 자기매매가 더 적절한 번역용어라고 생각된다. 한편, 실무계에서는 프롭 트레이딩이라는 용어로 사용되고 있다. 자기계정거래란 통상 고객의 요구에 의해서가 아닌 자기의 계산에 의해 단기매매를 주된 목적으로 하는 거래를 의미한다.

CFPB의 소관으로 이관되었다. 소비자금융이란 소비자의 금융생활과 밀접한 관련을 갖는 금융상품으로서 개인, 가족, 가계 목적으로 제공된 것을 말한다. 증권 및 보험상품은 소비자금융의 범위에서 제외된다.

CFPB 설립은 도드프랭크법이 도입한 일련의 소비자보호장치²⁷⁾ 중에서 가장 중심적이면서도 중요한 내용을 이루는 것이다. CFPB 설립은 지난 수십 년간 이루어진 연방기구 개편 역사에서 가장 중대한 사건으로 받아들여지고 있다. 동시에 CFPB 설립은 도드프랭크법 중 가장 많은 논란의 대상이 된 주제 중의 하나였다. 소비자단체를 중심으로 한 지지자들과 금융업계를 중심으로 한 반대자들은 CFPB의 설립 여부와 법적 지위, 기능과 권한 등을 둘러싸고 뜨거운 논쟁을 전개하였다. 이러한 논쟁은 CFPB가 업무를 수행한 지 7년여가 경과한 지금까지도 계속되고 있다. 그만큼 CFPB의 설립이 소비자보호와 금융산업에 미치는 의미와 영향이 크다는 반증이라 하겠다.

소비자단체와 민주당에서는 소비자금융 감독의 사각지대가 줄어들고 소비자의 권익이 향상되는 효과가 있었다는 긍정적인 평가를 내리는 반면, 공화당, 보수 썬크탱크, 금융업계 등은 CFPB가 무책임한 지배구조와 광범위한 규제권한을 활용하여 과잉규제와 과도한 제재조치를 남발하였으며, 이로 인해 소비자의 금융상품 선택권과 신용 접근성이 제약되고, 금융회사(특히 소형 금융회사)의 규제준수 부담이 증가하며 금융혁신이 저해되어 금융회사와 소비자 모두에게 부정적인 결과가 초래되었다고 비판하였다. 비판론자들은 CFPB를 폐지해야 한다는 극단적인 견해로부터 감독 권한을 박탈하고 단순한 법 집행기구로 축소해야 한다는 견해에 이르기 까지 다양한 주장을 제기하였다.

공화당의 금융선택법과 재무부 보고서는 이러한 주장의 상당부분을 반영하여 CFPB 개편 방안을 제시하였다. 두 방안은 대통령에게 CFPB 청장을 마음대로(at will) 해임할 수 있는 권한을 부여하고, CFPB 예산을 의회의 세출승인 대상에 포함하여 예산 및 재원조달에 있어 의회의 감시를 받도록 하였다. 또한 CFPB의 감독·검사 권한을 폐지하여 법 집행 권한만을 부여하였으며, 규칙 제정권한은 보유하도록 하되 엄격한 비용편익분석을 의무화하는 등 규제조치의 투명성과 예측가능성을 제고하기 위한 장치를 부여하였다.

금융선택법과 재무부 보고서의 CFPB 개편방안에 대하여 민주당은 ‘대형은행이 소비자를 속이기 쉽게 만들고 소비자 보호를 약화시킬 수 있다’(민주당 상원의원인 Elisabeth Warren)고 비판하였으며, 소비자보호단체에서도 ‘CFPB의 형해화를 초래하고, 금융위기 이전에 만연했던 약탈적 대출 등 소비자 권익 침해 행위가 재연될 수 있다’(Americans for Financial Reform의 대표인 Lisa Donner)고 우려하고 있다.²⁸⁾ 그러나 그동안 CFPB의 권

27) 위한 SEC의 권한강화(제9편), 저·중위 소득계층에 대한 금융접근성 제고(제12편), 모기지 개혁 및 약탈적 대출 금지(제14편) 등이 있다.

28) Victoria Guida and Zachary Marmbrodt(2017)에서 재인용

한과 독립성이 과도한 반면 책임성은 부족하다는 지적이 제기되어 온 만큼 일정 부분 개편이 불가피할 것으로 예상된다. 다만, CFPB 예산에 대한 의회의 통제는 소비자보호 기구의 책임성(accountability)을 강화하는 효과는 가져올 수 있지만, 업계의 로비를 받은 의회가 소비자보호 기구의 예산을 통제·축소하고자 하는 경우에는 업계로부터 소비자보호기구의 독립성을 심각하게 훼손시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있어 향후 어떤 방식의 개편이 이루어질지 그 귀추가 주목된다. 2018년 5월 상원 완화법은 CFPB 개편방안을 포함하지 않아 장기적인 과제로 남겨지게 되었다.

IV. 향후 전망 및 고용복지정책에 대한 시사점

미국은 트럼프 행정부 출범과 더불어 도드프랭크 금융규제의 적절성을 재점검하고 과도하게 엄격한 규제를 개편·완화하는 작업을 추진하고 있다. 이러한 규제완화는 한편으로는 도드프랭크 규제개혁에 의해 금융시스템의 체질 강화가 일단락되었다는 측면과 함께 금융회사의 규제준수 부담이 과도하여 경제성장과 금융산업의 경쟁력이 저해되고 있다는 인식에 따른 것이다. 앞에서 밝힌 바와 같이 트럼프 행정부 규제완화의 목표는 금융위기 이전의 규제부재의 시대로 회귀하는 것이 아니라 금융위기 이후에 도입된 복잡하고 비일관적이며, 중복되는 규제를 합리적으로 개편하여 경제성장을 촉진하고 금융산업의 경쟁력을 강화하는 데 있는 것이다.

향후 금융규제 개편은 연방감독기관의 규칙 개정과 의회의 추가 입법이라는 두트랙으로 진행될 것으로 예상된다. 도드프랭크법에 의해 도입된 규칙의 개정·폐지 시에도 공개의견수렴 등의 일정한 절차를 거쳐야 하며, 규칙제정에 참여한 감독기구 직원들이 규칙의 폐지·완화에 해태하는 방식으로 저항함으로써 규제완화가 예상보다 지체될 수 있다는 지적을 일각에서 제기하고 있다. 그러나 트럼프 대통령이 규제완화에 공감하는 인사로 감독기구의 수장·간부를 교체²⁹⁾하였다는 점과 함께 연방감독기관들이 재무부 보고서 작성에 직접 참여하였다는 점에서 규칙 개정 작업은 일정 정도 추진력을 확보할 것으로 예상된다.

의회의 규제완화 입법은 상원 법(Pub.L. 115 - 174, S. 2155)에 의해 일단락되기는 하였으나 동 법에 의한 규제완화의 폭이 지나치게 좁다는 비판적 평가가 공화당 내에서 나오고 있다. 따라서 향후 미 의회는 금융선택법안과 재무부 보고서의 권고사항을 반영한 별도의 금융규제 완화 법안을 재추진할 것이라는 관측이다. 앞으로 미 의회에서 추가적인 규제완

29) 대통령은 취임 이후 2017년 11월까지 7개 연방감독기관의 수장을 새로이 임명하거나 지명하였다. 감독기관 수장들은 임기만료 전에 자발적으로 사임하거나 또는 임기만료일에 맞추어 후임을 지명하는 방식으로 교체되었다.

화 입법을 하더라도 도드프랭크 이전으로의 규제회귀는 발생하지 않을 것으로 전망된다. 중도 성향의 미 상원의원들이 금융위기의 기억이 채 가시기도 전에 급진적 규제완화를 추진하는 것에 부정적일 뿐만 아니라 도드프랭크법의 준수를 위한 시스템 및 내규의 도입을 완료한 금융회사들도 이를 되돌리는 데 따른 비용부담을 우려하고 있기 때문이다.

이하에서는 결론에 대신하여 미국의 금융규제 개편 동향이 우리나라 고용 및 복지정책에 주는 시사점을 간단히 살펴본다.

첫째, 금융규제 정책의 무게중심이 금융시스템의 안정성 및 소비자보호 강화에서 규제완화를 통한 성장촉진 및 경쟁력 강화로 이동하였다는 점이다. 재무부 보고서와 상하원의 금융규제 완화법은 자본형성 및 기업금융 활성화 등 성장촉진에 큰 비중을 두고 규제완화를 추진하고 있다. 소기업 대출 활성화를 위한 소형은행 자본·유동성 규제 면제·완화, 소형은행 보고·검사 부담 완화, 불거를 완화, 소기업 증권발행 규제 완화, 크라우드 펀딩규제 완화 등이 이러한 정책의 대표적인 예이다. 우리나라는 금융위기 이후 바젤Ⅲ 등 강화된 금융규제기준을 도입한 바 있으며, 금융시스템의 건전성과 소비자보호 강화를 위해 금융관행과 감독관행을 개선해오고 있다. 현 정부 들어서도 금융시스템의 건전성과 소비자 보호라는 고유의 목표와 함께 혁신성장과 고용창출을 뒷받침하기 위한 금융규제정책의 역할을 강조하고 있다. 비록 미국과 우리의 금융현실이 달라 미국의 금융규제 정책을 우리나라에 곧 바로 적용하기는 어렵겠지만 혁신기업에 대한 모험자본의 공급을 확대하고, 생산적 분야로의 자금중개를 확대하기 위한 규제개혁 과제를 발굴하는 데 있어 미국의 사례를 참고할 필요가 있다고 본다.

둘째, 미국의 규제개편 논의는 적절한 규제의 중요성을 시사한다. 과소규제는 금융시스템의 안정성과 소비자보호를 저해하고, 과다규제는 경제성장 및 경쟁력을 위협하므로 규제의 적절성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 비록 찬반대립의 논란은 있지만 미국에서 도드프랭크의 강화된 규제에 의해 경제성장과 경쟁력이 저해되었다는 주장은 한번쯤 음미해볼만하다. 금융규제의 적절성을 확보하기 위해 감독당국은 금융규제를 끊임없이 재점검하여 낡은 규제는 폐지하고 새로운 규제를 도입해야 한다. 미국의 연방은행감독기관들은 경제성장 및 규제문서 감축법(EGRPRA: Economic Growth and Regulatory Paperwork Reduction Act of 1996)에 의거 매10년 마다 1회 이상 규제의 시의성(outdated) 및 필요성 여부, 규제부담 등 규제 적절성을 재점검하도록 의무화되어 있다. 우리나라도 지난 정부에서 금융개혁의 일환으로 낡은 규제의 혁파를 추진하였으나 법적인 근거가 취약하고 일회성에 그친 한계가 있었다. 따라서 미국의 사례를 참고하여 우리나라도 규제 적절성을 주기적으로 재점검하도록 하는 내용을 관련 법률에 명문으로 규정하는 등 주기적 규제 적절성 재점검 장치를 마련할 필요가 있다고 본다.

셋째, 미국에서 진행 중인 규제개편의 쟁점사항 중에서 소비자금융보호청(CFPB)의 권한

과 독립성에 관한 내용에 주목하고 싶다. 앞에서 언급한 바와 같이 미국에서는 도드프랭크 법 도입 당시뿐만 아니라 현재에도 소비자보호기구 신설에 따른 긍정적 부정적 영향, 지배 구조, 권한 및 독립성 등에 대해 뜨거운 논쟁이 지속되고 있는 실정이다. 우리나라에서도 2011년 KIKO 사태와 저축은행 후순위채 불완전판매 사건을 계기로 금융소비자의 권익 보호와 복지 향상을 위한 방안의 일환으로 금융소비자보호 업무를 전담할 기구의 신설 방안이 논의되고 있다. 이에 대한 자세한 논증은 이 글의 한계를 벗어나는 것으로 별도의 논문으로 다루어야 할 것이다. 그러나 미국에서 도드프랭크법 도입 당시뿐만 아니라 현재에도 소비자보호 체계의 장단점에 대해 뜨거운 논쟁이 벌어지고 있는 점을 국내 관련제도 도입 시 참고할 필요가 있다고 본다. 앞으로 금융소비자보호기구 신설한다면 미국의 사례를 참고하여 그 지배구조, 기능 및 권한에 대한 면밀한 검토와 준비를 선행할 필요가 있다.

마지막으로, 강화된 금융규제의 효율적 집행을 위해 미 의회는 연방감독기관의 권한과 역량을 대폭 확충하였다는 점이다. 증권감독을 담당하는 증권거래위원회(SEC)의 경우 금융 위기를 초래한 감독실패 책임론에도 불구하고 조직과 인력을 확충하고 예산 자율성을 확대하였다. 2011년부터 2017년까지 6년간 증권거래위원회의 직원 수는 25%, 예산규모는 74% 증가하였다. 최근 미국은 감독기관의 규칙제정, 제재 등 감독활동에 대한 감시를 강화하는 추세임에도 불구하고 감독기관의 예산통제를 강화하자는 주장에는 신중히 접근하고 있다. 예산통제 강화가 감독기관의 독립성 훼손과 감독역량의 저하로 이어져 시스템 불안정과 소비자보호 약화를 초래할 우려가 있기 때문이다. 금융감독기구의 역량을 지속적으로 강화해나가는 미국의 사례는 우리나라에도 큰 시사점을 준다. 우리나라는 금융정책과 감독정책의 분리, 소비자보호기구의 신설 등 감독체계의 개편과 함께 금융감독기구에 대한 통제 및 감시 강화가 주요 현안과제로 남아 있다. 사례는 이러한 과제를 추진함에 있어 금융감독기구의 감독역량을 훼손하는 것이 아니라 강화하는 방향으로 추진되어야 함을 시사한다. 금융감독기구의 역량 훼손은 궁극적으로 시스템 불안과 소비자 보호 기능의 약화를 초래함으로써 궁극적으로 경제성장 및 국민의 고용 복지에 부정적 결과를 초래할 것이기 때문이다.

[참고문헌]

- Bernanke, Ben S., 2017, "Why Dodd-Frank's orderly liquidation authority should be preserved", Brookings, February 28
- Cox, Jeff, 2017, "House passes Choice Act that would gut Dodd-Frank banking reforms", CNBC, June 8
- Davies, Howard, 2017, "Financial deregulation: will the US really go back to a precrisis free-for-all", The Guardian, August 24
- .Davis Polk, 2016, "Dodd-Frank Progress Report", July 19
- Guida, Victoria and Zachary Marmbrodt, 2017, "Trump's Treasury puts consumer watchdog in crosshairs", Politico, June 12
- Hensarling, Jeb, 2016, "Remarks of Chairman Jeb Hensarling to the Economic Club of New York," June 7
- House Committee on Financial Services, 2017, "The Financial CHOICE Act: A Republican Proposal to Reform The Financial Regulatory System", April 26
- Liang, Neille, 2017, "What Treasury's financial regulation report gets right - and where it goes too far", Brookings, June 13
- Michel, Norbert, 2014, "Dodd-Frank's Expansion of Fed Power: A Historical Perspective" Cato Journal Vol. 34, No. 3, Fall
- Powell, Jerome H., 2017, "Relationship between Regulation and Economic Growth," statement before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, June 22
- Ryan, Paul, 2017, "Speaker Ryan's Floor Speech on the Financial CHOICE Act", Speaker Ryan Press Office, June 8
- Soergel, Andrew, 2017, "House Passes Financial Choice Act", U.S. News, June 8
- Paletta, Damian, 2017, "Trump administration calls for scaling back post-crisis financial regulations", The Washington Post, June 12
- Schroeder, Pete, 2017, "Update 1-Regulators must focus on risks, not specific firms - U.S. Treasury", Reuters, November 17
- Wallison, Peter J., 2016, "Why Large Portions of the Dodd-Frank Act Should Be Repealed or Replaced", in The Case Against Dodd-Frank: How the "Consumer Protection" Law Endangers Americans , edited by Norbert J. Michel, The Heritage Foundation
- U.S. Department of Treasury, 2008, Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure , March
- U.S. Department of Treasury, 2009, Financial Regulatory Reform -A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation , June 14
- U.S. Department of Treasury, 2017, A Financial System That Creates Economic Opportunities: Banks and Credit Unions , June 12
- U.S. Department of Treasury, 2017, A Financial System That Creates Economic

Opportunities: Capital Markets , October 6

- U.S. Department of Treasury, 2017, A Financial System That Creates Economic Opportunities: Asset Management and Insurance, October 26
- U.S. Department of Treasury, 2017, “Financial Stability Oversight Council Designations”, November 17
- U.S. Department of Treasury, 2018, “Orderly Liquidation Authority and Bankruptcy Reform”, February 21
- U.S. Department of Treasury, 2018, A Financial System That Creates Economic Opportunities: Nonbank Financials, Fintech, and Innovation, July
- White House, 2017, “Presidential Memorandum for the Secretary of the Treasury: Financial Stability Oversight Council”, April 21
- White House, 2017, “Presidential Memorandum for the Secretary of the Treasury: Orderly Liquidation”, April 21