



외국입법 동향과 분석

Foreign Legislation : Trends and Analysis

외국입법 동향과 분석 | 제1호 | 2019년 8월 14일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

美 도드-프랭크(Dodd-Frank)법 개정 의미

금융시장 M&A 활성화 및 핀테크 산업에 미치는 영향을 중심으로

이 재 화*

01. 들어가며

도드-프랭크(Dodd-Frank)법¹⁾의 핵심규제들이 크게 완화됐다. 2018년 5월 「경제성장, 규제완화 및 소비자 보호법」(이하 ‘금융규제완화법’)이 통과되면서 강화된 감독규정이 적용되는 대형은행 기준이 상향됐다. 법 개정 취지는 은행 규제를 풀어 중소기업 대출을 늘리고 경제를 살리겠다는 것인데, 이 법은 금융산업 개편으로 이어질 것이란 분석이 나오고 있다.

그 동안 규제비용 부담으로 인수·합병에 소극적이었던 금융기관들이 적극적으로 매물 찾기에 나서고 있기 때문에, 최근 구글, 아마존 등 거대 IT기업이 핀테크 영역에 뛰어 들고 있는 것도 무관치 않다. 이 글에서는 도드-프랭크 법 개정이 미국 금융산업에 미치는 영향을 소개하고, 국내 금융산업 입법정책 동향 및 시사점에 대해 검토해보고자 한다.

1) 2008년 금융위기를 겪은 후 미국에서 금융시스템 전반에 대한 규제 및 감독 강화, 금융소비자 보호 등을 주요 목적으로 하여 2010년에 제정된 법률이다.

02. 주요 개정 내용

(1) SIFI 기준 상향조정

기존 도드-프랭크 법에서는 자산 500억 달러 이상 은행을 '시스템적으로 중요한 금융회사'(systemically important financial institutions, 이하 'SIFI')로 분류하고 강화된 감독기준(EPS, enhanced prudential standards)을 적용했다. 그런데 금융규제완화법이 자산 2,500억 달러 이상 은행으로 SIFI 기준을 상향 조정하면서 자산 2,500억 달러 미만 은행은 앞으로 은행이 직접 시행하는 스트레스 테스트²⁾(Company-run stress test)등이 면제된다.

[표 1] 강화된 감독기준(EPS) 완화 관련 주요내용

감독기준	도드-프랭크	금융규제완화법		
	500억 달러 이상	2,500억 달러 이상 또는 G-SIB*	1,000억~2,500억 달러	1,000억 달러 미만
은행 주관 스트레스 테스트 (company-run stress test)	○	○	×	×
감독당국 주관 스트레스 테스트 (supervisory stress test)	○	○	○	×
리스크 위원회 (risk committee)	○ (100억 달러 이상)	○	○	○ (500억 달러 이상)
통합 리스크 관리 (overall risk management)	○	○	×	×
유동성 요건 (liquidity requirement)	○	○	×	×

* G-SIB : 글로벌 시스템적 중요 은행 (G-SIB, Global Systemically Important Bank)이란 국제 금융시장에서 높은 영향력을 행사하는 은행으로 별도의 강화된 감독체계를 구비해야할 필요성으로 인해 금융안정위원회(FSB)와 바젤은행감독위원회(BCBS)가 자산규모, 대체가능성, 국제거래 등 여러 요소를 검토하여 선정하는 은행 명단을 말함

자료: Sullivan & Cromwell LLP

(2) 연방준비제도(Fed) 종합자본분석(CCAR) 기준 변경

기존 도드-프랭크 법 상 '자산 500억 달러'는 다른 규제기관에게 하나의 준거점으로 인식되며, 美 연방준비제도(이하 '연준')가 시행하는 종합자본분석(Comprehensive Capital Analysis and Review, 이하 'CCAR')³⁾역시 자산 500억 달러를 기준으로 한다.

- 2) 스트레스 테스트는 경제위기 상황에서 금융회사들이 입을 잠재적 손실을 측정하고 이에 대비해 얼마나 충분한 자본을 쌓았는지 분석하는 일종의 재무건전성 가상 테스트로 볼 수 있다.
- 3) 연준이 시행하는 금융기관 건전성 평가는 도드-프랭크법에 따라 실시되는 스트레스 테스트(The Dodd-Frank Act stress test, 'DFAST')와 종합자본분석(CCAR)으로 나뉘며, DFAST는 양적평가(quantitative evaluation)에 집중하는 반면 CCAR은 양적평가와 함께 질적평가(qualitative assessment)가 수반되는데 질적평가는 금융회사가 위험을 인지, 측정하고 이에 대응하는 방식에 대해 평가를 내리는 것을 말한다.

하지만 금융규제완화법 통과를 기점으로 연준은 1,000억~2,500억 달러 은행 가운데 덜 복잡한(less-complex) 은행에게는 올해 CCAR을 면제하겠다는 입장을 발표했다. CCAR 면제는 금융회사에게 큰 의미가 있다. 금융회사가 자본계획(capital plan)⁴⁾을 제출하면 연준은 이를 검토한 뒤 부적절하다고 판단 시 거절의견을 내는데, 재심사를 통해 적절의견을 받을 때까지 배당 등을 지급할 수 없기 때문이다.

(3) 미국 금융산업에 미치는 영향

제도 변경으로 M&A에 따른 규제준수 비용(compliance cost) 부담이 크게 줄어들 것으로 보인다. 기존 도드-프랭크 법에서는 합병 법인 자산이 500억 달러를 넘으면 SIFI에 해당돼 규제준수 비용이 급격히 증가해 M&A를 기피하는 요인이 됐다.⁵⁾ 연준의 CCAR 기준 변경도 M&A에 긍정적이다. CCAR대상 은행이 합병 계획을 제출하게 되면, 연준은 해당 합병이 '시스템 위험(systemic risk)'을 유발하는지 CCAR을 통해 엄격히 심사할 수 있다. 그러나 2,500억 달러 미만 은행 일부는 올해 CCAR이 면제되므로 M&A를 추진하기가 수월해진다. 실제로 2월 합병을 발표한 BB&T와 Suntrust가 모두 자산규모 2,500억 달러 미만인 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 또한 연준은 금융규제완화법 도입 이후 은행 M&A에 유화적인 모습을 보이고 있다. 연준은 2018년 은행 합병 신청 가운데 95%를 승인했으며 이는 2011년 이후 가장 높은 수치다. 합병 신청에서 승인까지 걸리는 기간도 지난해에는 평균 57일이 소요됐는데, 이는 2015년에 비해 14일 가량 단축된 수치다⁶⁾.

[표 2] 연도별 美 연준의 M&A 승인을 및 소요기간

	2015	2016	2017	2018
승인율	93%	89.7%	94.1%	95%
평균 승인 소요 기간	71일	59일	65일	57일

자료: 美 연준

연준이 2019년 3월 CCAR 규정을 개정하면서 2021년부터는 CCAR에서 질적 평가(qualitative assessment)로 금융기관들이 제출한 자본계획에 거절 의견을 내지 않기로 한 것도 주목할 부분이다. 앞으로는 정량평가를 통해서만 규제하겠다는 것으로 이는 금융기관 M&A 활성화에 도움이 될 전망이다. 2018년 미국 초대형 은행 State Street이 소프트웨어 개발업체 Charles River Development를 인수했는데, 해당 M&A는 CCAR에서 상세히 검토된 바 있다. 개정 이전에는 M&A 계획에 대한 질적 평가로 규제할 수 있었으나 앞으로는 회사의 재무건전성에 미치는 악영향이 수치로 나타나야 규제할 수 있게 된 셈이다.

4) 자본계획(capital plan)에는 조달 자금의 원천(채권, 주식발행 등) 및 사용계획, 배당 계획, 스트레스 테스트 결과 필요한 자본 확충조치 등이 담겨야 한다.

Marc Labonte, 『Enhanced Prudential Regulation of Large Banks』, May 6, 2019, CRS REPORT(미국 의회조사국 보고서)

5) Sullivan & Cromwell LLP, 『Financial Service Regulatory Reform Legislation』, Wachtell, Lipton, Rosen & Katz, July 10, 2015

6) Federal Reserve, 『Semiannual Report on Banking Application Activity: July 1- December 31, 2018』, Vol. 6, No. 1, March 2019

03. 국내 현황

미국의 경우 은행과 핀테크 기업간 합병이 활발히 이뤄지고 있는 반면 우리의 핀테크 M&A는 부진하다. 지난해 세계 핀테크 투자액 가운데 M&A 비중이 65%나 되는 반면 국내는 약 10%로 나타났다⁷⁾. 2015년 이후 국내 금융회사가 핀테크 기업을 인수한 사례는 3건에 불과하다. 부진한 M&A는 실적 차이로 나타나고 있다. 지난해 국내 핀테크 투자액은 5.2억 달러로 미국(508억 달러), 중국(305억 달러), 영국(223억 달러) 등 글로벌 핀테크 강국과는 규모에 있어 차이가 크다⁸⁾.

미국이 제도적으로 M&A활성화에 나서고 있는 반면 우리 「은행법」 제37조는 은행이 타 기업 지분을 15% 이상 보유하는 것을 금하고 있다. 현재 정부는 예외적으로 투자가 가능한 경우를 최대한 넓게 해석하고 있지만 핀테크 활성화를 위해서는 보다 근본적인 제도 개선이 필요하다.

04. 시사점

핀테크 육성을 위한 미국의 親M&A 정책이 시사하는 바가 크다. 거래금액 1조원 이상의 메가 딜(Mega deal)로 몸집을 키워 대형 핀테크 업체를 키워내야 한다는 시장의 목소리가 높다⁹⁾. 우리 정부도 다행히 금융기관의 핀테크 기업 지분 취득을 100%까지 늘릴 수 있도록 법령개정을 추진하겠다고 밝혔다.

이와 함께 금융시장 경쟁을 촉진하는 정책이 나와야 한다. 켈리 킹 BB&T CEO는 “최근 3년간 은행산업의 변화가 지난 40년의 변화보다 크며 지금 변하지 않으면 뒤집힐 것”이라면서 Suntrust은행과 합병 후 1억 달러를 기술개발에 투자할 것이라고 밝혔다. 치열한 경쟁이 M&A를 이끄는 동력인 셈이다.¹⁰⁾ 경쟁을 촉진하기 위해 창의적인 핀테크 업체의 금융업 진출을 지원해야 한다. 미국 통화감독청(OCC)은 핀테크 기업을 대상으로 ‘특수 목적 연방은행(Special Purpose National Bank)’ 인가 도입을 밝혔는데 이러한 제도는 참고할 만 하다. 금융시장의 구조 변혁 없는 핀테크 육성은 찻잔 속 태풍에 머물 위험이 크며, 금융시장의 경쟁을 촉진하는 정책이 반드시 수반되어야 한다.

「경제성장, 규제완화 및 소비자보호법」 전문은 아래 미국 의회 사이트를 참고 바랍니다.
S.2155 - Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act
<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2155>

7) 금융감독원, 『글로벌 핀테크 10대 트렌드 및 시사점』, 글로벌 핀테크 규제환경 분석과 개선방향 세미나 (2019.6.17.)

8) 삼정 KPMG, 『2019 한국 핀테크 동향 보고서』, (2019.4.)

9) 금융감독원, 『글로벌 핀테크 10대 트렌드 및 시사점』, 글로벌 핀테크 규제환경 분석과 개선방향 세미나 (2019.6.17.)

10) Dan Ryan, Julien Courbe, 『Five Key Points from the Financial Regulation Relief Law』, PricewaterhouseCoopers, June 9, 2018