

빅테크와 금융회사의 규제 격차로 인한 금융리스크 분석*

선임연구위원 이효섭

빅테크가 금융서비스를 확대함에 따라 순기능 못지않게 금융리스크 증가로 인한 우려가 커지고 있다. 빅테크는 진입, 건전성, 영업행위 등 주요 규제 측면에서 금융회사보다 낮은 규제를 적용받고 있다. 빅테크와 금융회사간 규제 격차 확대로, 금융산업내 집중위험과 평판위험이 커지고 건전성 위험과 시스템리스크 확대 위험이 증가할 개연성이 있다. 더불어 빅테크에게 다소 낮은 영업행위 규제를 적용함에 따라 빅테크의 운영위험이 커지며, 불완전판매와 불공정거래 위험도 증가할 수 있다. 이와 같은 금융리스크를 줄이기 위해 빅테크와 금융회사간 규제 격차를 줄이는 노력이 필요하다. 빅테크의 금융서비스 규율에 있어 동일기능-동일규제 원칙을 강화하고, 사전적 금융감독과 동태적 금융감독에 대한 역량을 제고할 필요가 있다. 다만 규제 격차를 줄이는 과정에서 핀테크 혁신을 저해하지 않도록, 핀테크 산업에 대한 위험비례 원칙을 세우고 금융규제 샌드박스과 스몰-라이선스 제도를 지속적으로 활성화할 필요가 있다.

빅테크의 금융서비스 진출

빅테크(BigTech)는 인공지능, 빅데이터 등 첨단 기술 및 플랫폼 혁신에 기반을 두고 온라인상에서 다양한 서비스를 제공하는 대형 ICT 회사를 뜻한다. 빅테크 회사로는 미국의 구글, 아마존, 애플, 페이스북, 중국의 알리바바, 바이두, 텐센트 등이 존재하며 한국에서는 네이버, 카카오 등이 빅테크 회사로 꼽힌다. 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 변화하고, 코로나19 이후 비대면 수요가 급격히 증가함에 따라 첨단 ICT 기술과 대형 플랫폼을 보유한 빅테크 회사들은 비교적 손쉽게 광고, 유통, 정보통신, 미디어, 운송, 여가, 교육 업종 등 다양한 분야로 업무 범위를 확대해왔다. 빅테크들은 초기에 다수의 소비자들에게 저렴하고 편리한 서비스를 제공한 점에서 긍정적으로 평가되었으나, 최근 지배력 확대를 통해 소규모 상인들의 영업활동을 위축시키고, 가파른 가격 인상으로 과도한 이익을 추구하는 점에서 부정적 인식이 커졌다. 지난 6월 미국 연방거래위원회(FTC) 위원장에 임명된 Khan 교수는 ‘아마존의 반독점 패러독스(Amazon’s Antitrust Paradox)’라는 논문¹⁾을 통해 주요 빅테크들이 적자를 감수하고 독점력을 확대하면서 약탈적 가격(Predatory Pricing) 정책과 수직적 통합(Vertical

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

1) Khan, L. M., 2017, Amazon’s Antitrust Paradox, The Yale Law Journal, January.

Integration) 전략을 수행했는데, 이들 전략이 장기적으로 사회 후생을 감소시킬 수 있음을 지적했다.

최근 국내외 주요 빅테크들은 금융 분야까지 업무 범위를 빠르게 확대하는 가운데, 빅테크들이 장기적으로 금융산업에 부정적 영향을 미치는 것은 아닌지 우려가 커지고 있다. 구글, 아마존 등 미국 빅테크들은 수년전부터 지급결제 서비스를 제공해왔으며 알리바바, 바이두, 텐센트, 라쿠텐은 예금 계좌 서비스, 신용대출, 자산관리, 보험상품 판매 등의 금융서비스를 제공하고 있다(〈표 1〉 참조). 한국의 네이버, 카카오 등의 빅테크도 계열회사 등을 통해 지급결제, 송금, 예적금수신, 대출, 자산관리 등의 업무를 직접 또는 간접적으로 제공하고 있다. 특히 국내 빅테크들은 지급결제와 은행 부문에서 단기간에 다수의 고객을 확보하는 등 지배력을 확대하고 있으며 금융투자산업, 보험업 등으로의 진출을 적극적으로 검토하고 있다.

〈표 1〉 주요국 빅테크의 금융서비스 사례

	예금수취	신용거래	지급결제	클라우드 펀딩	자산관리	보험판매
구글	△		○			
애플			○			
페이스북			○			
아마존		○	○	○		○
알리바바	○	○	○	○	○	○
바이두	○	○	○	○	○	○
텐센트	○	○	○	○	○	○
라쿠텐	○		○		○	○
네이버		○	○		△	
카카오	○	○	○		△	

자료: BIS(2021)²⁾

ICT 혁신 기술에 기반을 둔 빅테크의 금융서비스 확대는 단기적으로는 금융소비자 편익을 높일 수 있다. 그러나 Khan(2017) 연구에서 언급하였듯이 장기적으로는 빅테크의 독점력 확대에 따른 약탈적 가격 정책과 수직적 통합 전략이 금융리스크를 증가시키는 등 금융안정을 훼손할 개연성도 배제할 수 없다. BIS(2021), FSB(2019)³⁾ 등 국제 금융감독기구들도 빅테크의 금융서비스 확대에 따른 집중위험, 시스템리스크 확대 개연성 등 각종 금융리스크를 우려하고 있다. 이에 본고에서는 국내 빅테크와 금융회사간 규제 격차를 진단하고 규제 격차에 따른 금융리스크를 분석하고자 한다. 더불어 금융혁신과 금융안정을 균형 있게 추구하기 위한 빅테크 규율 방향을 제시한다.

2) BIS, 2021, Big techs in Finance: Regulatory Approaches and Policy Options, FSI Brief No 12.

3) FSB, 2019, BigTech in Finance: Market Developments and Potential Financial Stability Implications. Research Paper(Dec 2019).

진입 규제 격차에 따른 금융리스크 증가

금융당국은 금융혁신을 추구하기 위해 ICT 회사들이 금융업을 영위하고자 할 때, 전통적인 금융회사보다 낮은 수준의 진입 규제를 적용해왔다. 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특별법」(이하 인터넷법)을 제정하여 온라인에서 영업을 하는 것을 전제로 은행업 진출을 위한 자기자본 요건을 시중은행(1,000억원)의 1/4 수준인 250억원으로 낮추고, 비금융주력자의 주식보유한도를 34%(시중은행은 4%)까지 허용하는 등 진입 규제에 혜택을 부여했다. 또한 금융혁신지원특별법을 제정하여 혁신금융서비스로 인정받는 경우 일정 기간 동안 은행업법, 보험업법, 여신전문금융업법, 자본시장법 등의 적용을 면제함으로써 금융업 라이선스를 취득하지 않고 금융회사의 본질적 업무 또는 부수업무를 수행할 수 있도록 허용했다. 마이데이터와 마이페이먼트, 그리고 종합지급결제사업자 제도의 도입을 추진함으로써 ICT 회사들이 신용정보관리, 지급지시 뿐 아니라 은행의 예적금 수취와 대출 업무를 제외한 거의 모든 금융서비스를 제공하는 것이 가능해졌는데, 이들 마이데이터, 마이페이먼트, 그리고 종합지급결제사업자에게는 유사 금융업을 수행할 때보다 다소 낮은 자기자본 요건을 부여하는 등 진입 규제에 인센티브를 제공하고 있다.

빅테크와 금융회사간 진입 규제의 격차가 커지면 금융산업내 집중 위험과 평판 위험이 커질 수 있다. 빅테크들은 자체 또는 계열회사가 보유한 다수의 비금융정보를 활용하여 고객의 니즈를 빠르고 정확하게 분석할 수 있으며, 영업점을 유지할 필요가 없어 시중은행보다 낮은 비용으로 편리한 금융서비스를 제공할 수 있다. 이처럼 빅테크들은 인공지능, 빅데이터에 기반한 혁신 플랫폼을 통해 단기간에 고객수를 빠르게 늘려왔다. 실제, 국내 빅테크를 대표하는 카카오뱅크의 고객 수는 2021년 9월말 1,700만 명으로 설립 이후 5년 만에 50년 이상의 역사를 가진 국내 주요 시중은행의 고객수를 크게 넘어섰다. 빅테크의 지배력이 커지면 금융산업내 집중위험이 커질 수 있다. 예를 들어, 빅테크의 사업 초기에 낮은 가격 정책을 통해 시장 지배력이 커진 상황에서 급격하게 대출 금리를 올리거나 수신 금리를 낮추면 금융소비자들의 금전적 손실이 커지는 등 사회 전체의 후생이 감소할 수 있다. 빅테크가 다수의 고객을 확보한 상황에서 내부통제 소홀로 지배구조 관련 위험이 부각되거나 시스템 장애가 발생하면 평판 위험이 커질 개연성도 있다.

건전성 규제 격차에 따른 금융리스크 증가

빅테크 회사들이 금융서비스를 제공하는 경우 건전성 규제도 다소 완화된 수준으로 적용받고 있다. 시중은행, 보험회사, 증권회사 등은 BIS비율, RBC비율, 순자본비율 등 엄격한 자기자본 규제비율을 준수해야 하며 금융회사의 부실을 사전에 예방하고 고객의 대량 환매요구에 응하기 위해 일정수준 이상의 유동성 순자산을 보유해야 한다. 금융회사가 시스템적 중요기관(SIFI)으로 선정되면 바젤위원회

에서 정한 엄격한 자본규제 요건과 함께 유동성커버리지비율(LCR), 순안정자금조달비율(NSFR) 등을 준수해야 한다. 또한 자기자본 대비 과도한 부채 사용을 제한하기 위해 시중은행, 증권회사, 카드회사에게 엄격한 레버리지비율 규제를 적용하고 있다. 반면 금융서비스를 제공하고 있는 빅테크 회사들은 이와 같은 엄격한 건전성 규제를 준수하지 않아도 된다. 인전법 적용 대상인 인터넷전문은행은 시중은행보다 완화된 건전성 규제를 적용받으며, 신용정보법, 전자금융거래법 규율 대상인 빅테크 회사들은 금융회사와 비교하면 대체로 낮은 수준의 건전성 규제를 적용받는다.

빅테크 회사들이 낮은 수준의 건전성 규제를 적용받으면 금융소비자 보호를 최우선으로 두기보다 신규 고객 확보를 우선 목표로 두어 빅테크의 부도 위험 뿐 아니라 잠재적 시스템리스크가 커질 수 있다. 빅테크의 자산, 부채 등에 대한 건전성 위험을 제대로 관리하지 않으면 예상치 못한 위기상황 발생 시 빅테크 회사가 보유한 자산에서 대규모 손실이 발생하여 이용자 피해로 전이될 수 있다. 도이치뱅크 시가총액을 넘어 독일 빅테크 회사로 성장한 와이어카드가 2020년 상반기 자산관리 부실 등 회계분식을 이유로 파산하여 대규모 소비자 피해가 발생한 것이 대표적이다. 빅테크로 볼 수는 없으나 국내에서도 대형 핀테크 회사의 자산관리 부실 사례가 발생했다. 최근 발생한 ‘머지포인트’ 사태에서 보듯이, ‘머지플러스’ 회사는 자산과 부채의 건전성 관리가 매우 미흡한 상황에서 대규모 환매요청이 발생하여 지급불능 사태가 발생하는 등 다수의 고객들이 큰 피해를 입었다.

빅테크 회사의 건전성 관리가 취약하면 시스템리스크 잠재 위험도 커질 수 있다. 시스템리스크는 개별 금융회사의 손실이 타 금융회사의 손실로 전이되어 금융안정을 위협하는 것으로 정의하며 통상 규모, 레버리지, 연계성, 복잡성 등이 클수록 시스템리스크 잠재 위험이 큰 것으로 판단한다.⁴⁾ 빅테크 회사들은 단기간 다수의 고객을 확보함에 따라 대체로 규모가 크며, 타인자본 활용도가 높아 레버리지가 큰 특징을 가진다. 플랫폼 기업의 특성상 타 금융회사간 연계성이 높고 인공지능과 빅데이터, 클라우드 등 복잡한 알고리즘을 통해 서비스를 제공하기 때문에 복잡성 또한 큰 것으로 이해할 수 있다. 즉, 빅테크들은 전통적인 금융회사에 비해 규모, 레버리지, 연계성, 복잡성 모두 커질 개연성이 존재하여 시스템리스크 잠재 위험에 노출될 수 있다.

영업행위 규제 격차에 따른 금융리스크 증가

금융회사는 소비자 보호를 위해 이해상충 방지, 정보교류 차단, 투자권유, 불공정거래 금지, 자산운용, 공시, 보고·기록 의무 등 다양한 부분에서 엄격한 영업행위 규제를 적용받는다. 반면 빅테크 회사들은 금융혁신을 추구하는 것을 목표로 다소 완화된 영업행위 규제를 적용받는다. 예를 들어, 인터넷전문은행에게 공시 및 문서 보고에 대한 특례를 적용하는 등 각종 영업행위 규제를 완화해주고 있다. 신용정보법, 전자금융거래법 등의 규율을 받는 빅테크 역시 전통적인 금융회사에 비해서는 다소 완화

4) 이효섭, 2020, 『증권업 시스템리스크 진단 및 대응 과제』, 자본시장연구원 이슈보고서 20-13.

된 영업행위 규제를 적용받는다. 금융업 라이선스를 취득하지 않고 유사 금융서비스를 제공하는 빅테크들은 주요 영업행위 규제를 거의 적용받지 않고 있다.

빅테크 회사들이 낮은 수준의 영업행위 규제를 적용받으면 불완전판매, 불공정거래 위험이 증가해 금융소비자의 피해가 커질 수 있을 뿐 아니라 개별 빅테크의 운영위험이 커져 금융시스템의 안정을 위협할 수 있다. 예를 들어 금융투자상품 중개업 라이선스를 취득하지 않고 온라인 배너광고를 통해 유사 판매행위를 수행하는 사례가 대표적이다. 이와 같은 낮은 영업행위 규제 하에서는 빅테크가 금융소비자 이익을 최우선으로 고려하기보다 빅테크 이익을 극대화하기 위해 판매보수 또는 중개수수료가 높은 고위험 금융상품을 권유할 개연성이 있다. 빅테크가 고객보다 정보 우위에 있는 것을 활용하여 내부자거래, 시세조종거래 등을 수행할 개연성도 배제할 수 없다. 빅테크에게 낮은 공시의무, 보고·기록 의무 등을 적용하면 IT 보안, 정보오남용 관리 등에 소홀하여 운영위험이 커질 개연성도 존재한다.

이상을 요약하면 빅테크는 진입, 건전성, 영업행위 규제 측면에서 전통적인 금융회사보다 낮은 수준의 규제를 적용받고 있다. 빅테크와 금융회사간 진입 규제의 규제 격차는 금융산업내 집중위험과 평판위험을 증가시킬 수 있다. 빅테크와 금융회사간 건전성 규제의 규제 격차는 다소 큰 것으로 판단되며, 이로 인해 빅테크의 부도 위험과 시스템리스크 잠재 위험은 다소 커질 수 있다. 영업행위 규제 격차 역시 다소 크며 영업행위 규제 격차가 클수록 빅테크의 불완전판매 위험, 불공정거래 위험, 운영위험 등이 커질 수 있다.

빅테크의 금융서비스 규율 방향

빅테크와 금융회사간 규제 격차 확대로 금융리스크가 증가할 수 있으므로, 금융안정을 제고하기 위해 빅테크와 금융회사간 규제 격차를 줄이는 것이 바람직하다. 이를 위해 첫째, 빅테크가 금융업 진출을 희망하는 경우 동일기능-동일규제 원칙을 충실히 적용해야 한다. 다만 ICT 기술혁신으로 금융산업과 비금융산업간 경계가 사라지고 있어, 금융업과 금융서비스의 업무 정의를 합리적으로 설정할 필요가 있다. 둘째, Khan(2017) 연구를 참고하여 빅테크의 금융서비스 지배력 확대에 인한 부작용을 최소화하기 위해 약탈적 가격 정책과 수직적 통합 전략에 대한 면밀한 모니터링 및 대응이 필요하다. 셋째, 빅테크에 대한 금융감독 방법을 사후적 금융감독 방식에서 사전적 금융감독 방식으로 전환하고, 금융서비스 확장 경로를 예상한 동태적 감독기법을 강화하는 것이 필요할 것이다.

한편, 빅테크와 금융회사간 규제 격차를 줄이는 과정에서 금융혁신을 훼손하지 않도록 핀테크 혁신을 지속적으로 추구해야 한다. 소규모 핀테크 회사들이 혁신 아이디어를 마음껏 펼칠 수 있도록 위험비례 원칙을 적용하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 금융규제 샌드박스를 활성화하여 창업가들의 혁신을 유도하고, 스몰-라이선스 제도를 통해 소규모 핀테크 기업에게 유인부합적 규제 적용을 검토할 필요가 있다.