

금융개방시대의 금융감독체제

임진국 · 현대경제사회연구원 연구위원

현행 금융감독체제에 있어서 적어도 금세기 말까지 부실 여신을 양산하는 체제의 청산, 기능별 감독체제의 구축과 시장 규율에 의한 자율적인 건전성 준수, 그리고 합리적인 감독 행정의 조정 등은 분명히 달성되어야 할 한국 금융의 생존 과제이다. 한편, 지금 선진제국이 기존 기능별 감독에서 이행하고자 하는 포괄적 감독(umbrella supervision)체제나 전자금융화에 따른 ISO금융표준화 작업도 시급해진 과제이다.

국내 금융 개방의 의미가 외국 금융 기관과의 경쟁이 본격화된다는 것이며, 이때에 우리 금융제도와 감독체계의 국제 경쟁력이 국내 금융 산업의 생존을 결정짓게 될 첫째 요소임을 유념하여 이에 대비해야 할 것이다.

발력에 의한 질적 경쟁의 시대가 도래하고, 금융의 증권화·국제화에 따라 금융 당국에 의한 통화 금융 정책의 효율성이 저하되며, 전자금융화, 겸업화, 전략적 제휴 등이 활발해져 금융 산업의 영역 구분이 모호

머리말

금년 들어 진행되고 있는 금융 개혁의 논의에 발맞추어 소유와 지배, 업무 영역 조정 등이 크게 변할 가능성이 짙은 가운데, 최근에는 다자간투자협정(MAI) 논의 등 본격적인 금융개방시대를 앞두고 있다.

우리 금융 산업은 구조 전환기에 직면하여 가격 자유화에 따라 자산 운용·상품 개

해지고 3대 축의 본연 기능까지 변할 것이라는 전망이 나오고 있다. 한편, 금융업과 상공업의 구분도 사라지고 있다.

향후 21세기 한국의 많은 금융 회사들이 종합금융회사로 통합되어가고 국경없는 경쟁시대 하에 새로운 경쟁 요소를 갖추고자 힘쓰게 될 것이라는 전망이다.

이에 따라 기존 감독 기관별 관할 영역

이 명확하게 분리될 수 없게 되고, 금융 산업의 국경없는 세계경쟁체제에 부응하는 금융감독체계가 마련되어야 할 것으로 보인다.

금융 산업의 구조 변화

1) 금융의 범세계화와 세계 금융 시장의 통합화

WTO체제 하에서 금융 서비스의 교역 자유화를 강제하고 있고, OECD 가입 대상국의 확대 등으로 금융의 범세계화와 통합화가 가속화되고 있다. 이에 따라 금융 거래·결제시스템이 급속히 국제화되고 금융규제의 국제 표준화가 활발하게 진행되고 있다. 1997년 말부터 은행·증권을 포괄하는 「시장 리스크 규제안」이 회원국에 적용될 예정이다.

2) 금융의 정보화

정보통신 기술의 급속한 발전으로 금융 결제를 포함한 금융 서비스 전달 경로가 종전의 서류 중심 거래(indoor system)에서 정보통신망을 이용한 직접 거래(outdoor system)로 대체되고 있다. 또 미래 금융기관들은 자금 중개자의 기능보다는 금융 정

보의 생산 및 제공 기능을 중시하는 전자 금융기관의 형태를 갖추게 될 것으로 보인다.

3) 금융 혁신의 가속화와 파생금융상품에 대한 규제 논의

규제 완화와 정보통신 기술의 발달로 비은행 금융기관의 은행 유사 업무 취급이 확대되고, 기업의 직접 금융 의존도가 높아지면서 은행은 파생금융상품 거래 등 부외 거래(off-balance transaction)를 지속적으로 확대하고 있다.

한편, 베어링 사태를 계기로 파생금융상품 거래에 대한 규제 강화 논의가 본격화되었다. 미국의 일반회계국(GAO)은 1994년 5월 파생금융상품의 거래 급증에 따른 금융위기의 가능성을 강조하고, 파생금융상품의 장외 거래에 대한 규제, 자본 기준 강화 등을 내용으로 하는 입법 규제의 필요성이 제기되었다.

국제금융표준화의 움직임

1) 국제결제은행(BIS)의 자기 자본 비율 규제

국제결제은행(BIS)의 자기 자본 비율 규제는 국제 영업 활동을 하는 모든 은행들

이 위험 자산에 대해 통일적인 자기 자본 비율 규제의 적용을 받게 함으로써, 신중한 투자 자세를 견지함과 동시에 경쟁 조건의 공평성을 누릴 수 있도록 하기 위한 제도이다. 그런데 이 제도는 앞으로도 계속 변화할 것으로 보이며, 그 변화 방향은 큰 영향력을 발휘하고 있는 미국 금융 시장이 제시하고 있다. 즉, 그린스펀 美 FRB 의장은 미국의 대형 금융 기관이 전통적 업무 영역을 훨씬 뛰어넘는 광범위한 금융 서비스 업무를 영위하고 있으며, 미래에는 더욱 확장될 것으로 예상하고 있다. 이들 금융 기관은 신용 리스크외에 광범위한 시장 위험을 조직 전체적으로 통합시켜 측정·관리하는 체제를 정비해나가고 있다. 이에 따라 연방준비제도의 금융 규제·감독의 방향은 건전성에 관한 기능별 규제가 금융 기관 전체에 관한 일종의 포괄적 감독(umbrella supervision)을 수용할 필요가 있다. 이에 따라 우리나라의 금융 기관들도 글로벌하고 광범위한 금융 서비스 업무를 수행하는 과정에서 요구되는 종합 위험 관리에 대응하게 될 것임에 따라 포괄적 감독체제의 구축이 필요하게 될 것이다.

2) 국제 회계 기준의 설정

국제증권감독자기구(IOSCO)의 지지를

배경으로 국제회계기준위원회(IASC)가 작성한 표준 회계 처리 원칙이 머지않아 국제적으로 통용될 것으로 보인다. 국제 회계 기준은 일부 금융 상품을 제외하고 시가주의 회계를 채용할 가능성이 높다. 이에 따라, 국내 금융 기관의 국제 영업상 시가주의 회계 방식의 수용이 불가피할 것이며, 궁극적으로 국내 회계 기준도 시가주의로 이행해야 할 필요성이 높아질 것으로 보인다.

3) 국제표준화기구(ISO)의 금융 업무 표준화

국제표준화기구는 금융 업무의 표준화에 있어 금융네트워크의 정보 안전 기술, 증권업, 통신 메시지(EDI), IC카드 등과 같이 금융 업무의 최첨단 분야에 관한 국제표준화를 진행해오고 있다.

전자 금융화의 추세 속에서 금융 업무의 정보통신 기술 이용과 국제간 거래가 확대됨에 따라 ISO 기준의 적용 가능성이 높아질 것으로 보인다. 즉, 금융 거래의 전달 형식의 통일, 금융 회사명이나 상품 종류 등의 코드화, 정보통신 안전 기술의 공통화 등에서 표준화가 불가피할 것이다.

국내 금융 산업의 현 위상

금융 개방과 규제 완화에 따라 통화 금융 정책의 유효성과 감독체계의 효율성 확보가 우리나라 금융 부문에 있어서 매우 중요한 과제로 주목되고 있다. 이에 따라 이번 금융 개혁 논의에서도 중기 과제로 채택되었다.

반면, 국내 금융 산업의 국제 경쟁력은 심각한 비효율성에 직면하여 우려를 자아내고 있다. 최근 IMD의 국가 경쟁력 평가에서 한국의 금융 부문이 46 개국 가운데 40 위라는 데서도 여실히 나타났다. 금융 기관에 대한 법적 규제가 42위라는 평가를 통해 볼 때, 그 원인은 정부의 과보호와 지나친 규제 관행이라는 지적이다.

한편, 금융 개방화에 따라 산업계는 국내의 금융 기관을 통하지 않고 해외에서 자금을 조달할 수 있는 능력을 더욱 키우고 있

다. 이러한 변화에 따라 국내 금융 업계는 영업 방식을 고객 위주의 만족 극대화를 위한 경영 혁신을 꾀하지 않을 수 없다.

금융 당국이 금융 산업 개편을 추진함에 있어 금융업의 역할 재조명이 중요한 부분을 차지한다. 즉, 핵심 업무 자체의 성격이 기존 개념으로 묶어 놓을 수 없는 영역의 확장과 통합·혁신이 이루어지고 있는 것이다. 따라서 미래 지향적인 제도 개편과 이에 걸맞는 금융시스템과 감독체계로 조정되어야 할 시대적인 수용의 자세가 필요하다. 또한 관치 금융이라는 오명에서 벗어나 은행의 경영 형태를 자율적인 구조로 바꾸는 노력도 필요하다.

현행 금융감독체제의 문제점

첫째, 과거의 직접적인 금융 통제는 금융

〈표 1〉 한국 금융 부문의 국제 경쟁력(IMD 보고서)

평가 항목	46 개국 가운데 순위
금융 전체(자본 시장 운용 및 금융 서비스의 질)	40
금융 기관에 대한 법적 규제	42
자본 비용/자본 수익률	26
금융 이용도	44
주식 시장	18
금융 서비스	40
외국 기업의 국내 자본 시장에 대한 접근	46
국내 기업의 외국 자본 시장에 대한 접근	43
국내 경쟁력(경제 성장, 저축률 증가, 투자율 등)	4

자료: 대외경제정책연구원(1996. 11. 4), 「OECD 가입의 분야별 평가와 과제」.

기관에 대한 지나친 사전적 감독을 통하여 이루어짐으로써, 금융 기관의 기업성은 물론 공공성마저 저해하는 결과를 낳게 되었다. 반면에, 사후적 감독은 관치 금융에 따른 개별 금융 기관들의 부실 경영을 뒷수습하는 것만으로도 벅차다.

둘째, 현행 금융감독체계가 금융 산업별로 다기화되어 있으며, 감독 기준의 통일성이 결여되어 있다는 점이다. 즉, 감독의 기준과 범위 및 검사 방법도 감독 기관에 따라서 달라 감독 및 검사 업무의 일관성과 연속성이 결여되어 있어, 유사한 금융 업무에 대해서 감독 기관에 따라 상이한 감독 기준이 적용되기도 한다.

대표적으로 일반 은행, 특수 은행 및 비은행 금융 기관에 대한 사전·사후적 감독권의 관련 법과 담당 기관이 <표 2>에서처럼 각기 달라 체계적인 검사와 감독이 어렵다. 즉, 일반 은행에 대한 사전 감독은 금융통화운영위원회가 담당하고, 특수 은행 및 비은행 금융 기관에 대한 사전 감독은 재경원 장관이 담당하는 이원적인 감독체계이다.

또 일부 비은행 금융 기관과 투자신탁업

은 현 재경원의 감독 하에 있으며, 선물 거래 시장의 도입에 따라 이를 감독할 감독 기관이 필요하나 아직 확립되어 있지 않다. 이와 같은 금융 기관 감독 상의 불공평한 기준과 수준 등은 금융 기관간의 공정한 경쟁을 저해하고 감독의 효율성을 떨어뜨리며 나아가 금융 구조의 왜곡을 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 일부 금융 기관은 중복 감독을 받는 반면, 감독과 검사의 사각 지대가 있어 감독의 책임 소재가 불분명한 경우도 있는 것으로 지적되고 있다. 예를 들어, 일반 은행과 특수 은행간에 업무 내용의 동질화와 함께 금융 행정 및 업무 영역 조정, 점포 행정 등에 대한 금융감독체계의 정비가 요구된다. 마찬가지로 시중 은행의 민영화와 책임경영체제의 확립에 대응하는 효율적인 감독체계의 구축이 필요하다. 또한 1997년부터 도입되는 예금보험제도 하에서 예금보험공사의 감독·검사를 받게 되어 중복 감독의 부담도 지적되고 있다.

넷째, 외화 금융이나 특수 은행·비은행 금융 기관이 금융통화운영위원회의 감독 대

<표 2> 국내 은행·비은행의 사전·사후적 감독 기관 현황

금융 기관	사전·사후적 감독	검사의 위임
일반 은행	금융통화운영위원회(한은법·은행법에 근거)	은행감독원
특수 은행	재경원 장관(각 설치법에 근거)	은행감독원(대부분), 감사원·재경원(본점)
비은행 금융 기관	재경원 장관(각 설치법에 근거)	은행감독원

〈표 3〉 일반 은행의 민간 신용 가운데 외화 신용의 비중 추이

(%)

	1975	1985	1990	1996
외화 신용	8.4	12.1	15.3	15.1

자료: 한국은행.

상에서 제외되어 있어 효율적인 화폐 금융 정책의 수행이 어렵다.

경제의 국제화 심화에 따라 우리나라 통화량의 주된 변동 요인이 해외 부문에서 적지 않게 발생하고 있다. 또 외환 거래의 자유화와 자본 자유화에 따라 외화 금융에 대한 감독권없이 효율적인 화폐 금융 정책을 실시하기가 더욱 어려워질 전망이다.

또한 금통위의 통제권 밖에 있는 특수 은행 및 비은행 금융 기관의 비대화로 화폐 금융 정책의 효율성이 크게 저하되고 있다

나아가 금융 혁신 및 금융 자율화로 금융 기관들 사이의 전통적인 업무 영역 구분이 모호해지고 있어, 현행 기관별 감독체계 하에서 금융 감독 기관간의 유기적인 협조 및 정보 교환 등 감독 기관간의 연계성없는 실질적인 감독 업무의 수행이 불가능하다.

한편, 선진국의 전문성을 갖춘 자율 규제 기관의 역할이 국내의 경우 거의 없어 법적

감독 기관이 자율 규제 기관의 역할·기능도 대신 담당하여 과중한 업무 부담을 지고 있다.

마지막으로, 금융 그룹에 대해 현행 은행·증권·보험에 대한 감독체제가 달라, 건전 경영 감독이 효율적으로 수행될 수 있는 체계도 갖추어져 있지 못한 실정이다.

감독 당국의 새로운 역할 모색

그간 국내 학계·금융계에서 지적해온 금융감독체계 개편의 기본 방향은 사전적 감독은 완화하는 대신, 사후적 감독은 강화해야 한다는 것이다.

기본적으로 사전·사후적 금융 감독 및 규제는 공통적으로 불공정 금융 거래의 근절과 리스크 관리 등 금융 기관 자산 운영의 건전성 확보를 위한 건전 감독(prudential regulation) 중심으로 전환되어야 할 것으

〈표 4〉 전금융 기관의 예수금 가운데 예금 은행의 비중 추이

(%)

	1976	1982	1987	1996
예금 은행의 예수금 비중	67.8	50.3	37.4	28.8

자료: 한국은행.

로 지적되었다. 이를 위해서는 금융 기관이나 감독 기구의 리스크 평가 능력 제고를 위한 전문 인력의 양성과 규제시스템의 정비 필요하다. 특히, 선물, 옵션 등 다양한 신 금융 상품이 도입됨에 따라 금융 시장의 위험 노출이 심화되고 금융 기관의 부외 거래(off-balance sheet transaction)가 급속히 확대됨에 따라, 금융시스템의 건전성을 최대한 확보하기 위해 적절한 감독·규제체제와 전문 지식이 요구된다.

또한 금융 상품의 동질화와 각종 금융 기관의 업무 영역 확대 추세에 따라 복잡해지는 감독체제도 기능별 감독으로 전환하고, 동시에 감독 기구의 정비 및 금융 감독 기관 간 정보 교환 등 협력체제의 구축을 통해 금융 감독 기능의 전문성과 효율성을 조화시킬 수 있는 감독체제가 마련되어야 할 것이다.

한편, 자율 규제 기능의 확충을 위해서는 독일의 경우처럼 공인회계사 등 민간 감사조직이 감독 기관의 보조 기능을 담당하도록 하고, 부실 감사의 경우 영업 정지, 면허 취소 등 엄격한 제재를 가함으로써 신뢰도를 제고하는 방안을 참고할 필요가 있다.

사전적 감독의 완화는 화폐 금융 정책 면과 금융 감독 자체 양 측면에서의 효율성 제고 방안이 필요하다 할 것이다. 이를 위해 재정원과 한국은행간의 관계 재정립이 필요

하다. 최근 재경원, 한국은행 그리고 금융통화운영위원회의 역할 조정 논의가 한창 진행 중이다. 궁극적으로 금융감독원의 설립이 불가피할 전망이다.

또한 금융 자유화에 따라 선진국 사례에서처럼 정책 당국의 법적 규제뿐만 아니라 시장 규율을 조성하고 이를 상호 보완적으로 운용할 필요가 있음이 강조되어왔다. 즉, 금융 자유화에 따라 금융제도 안정화는 각 금융 기관이 자기 책임 하에 각종 위험을 적절히 관리하고 경영의 건전성을 확보하는 노력이 무엇보다 중요해진다 할 것이다.

한편, 일반 금융 기관에 대한 실질적인 사전적 감독체제는 한국은행의 거시적 화폐 금융 정책을 보완하는 측면에서 검토되어야 할 것이며, 특히 전체 금융 산업에서의 은행업의 비중 감소와 금융 겸업화 등에 따른 화폐 금융 정책의 유효성 감소에 대한 보완 대책이 마련되어야 한다. 이는 모든 금융 기관에 대한 실질적인 사전적 감독의 효율성 제고가 일반 금융 기관에 대한 사전적 감독을 실질적으로 완화시키고 일반 금융 기관의 자율성을 강화시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

사후적 감독은 금융감독위원회를 중심으로 통합·강화되어야 한다는 것이 국내의 공통적인 견해이다. 그러나 현실적으로 금융감독체제의 통일 작업 여건은 매우 불투

명한 실정이다. 즉, 아직 금융 산업 자체의 구조 조정이 완결되지 않은 상태에 있으며, 근본적으로 현행 여신 정책을 포함한 통화 금융 정책의 운용 구조도 변화를 겪고 있다. 오히려 최근의 금융 불안을 불식시키는 노력이 금융계의 최대 과제라는 지적이 나오고 있다.

과도기적으로 금융감독협의체 구성이 선행될 것으로 보인다. 재경원의 입장은 적어도 상반기 내에 협의체를 발족하고, 운영 방안을 하반기부터 마련할 것으로 알려져 있다. 이는 급속하게 전개되는 금융 기관간 겸업화 추세에 따라 감독 기관간 유기적 협조를 통해 대응력을 제고하기 위한 것이다. 이번 금개위의 금융개혁안에서는 금융감독협의체를 구성하되, 파생될 부작용을 최소화하며 감독의 효율성을 높이는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 실제 감독의 실효성을 거두기 위해서는 하부의 실무진 구성 작업이 어느 정도 병행되어 지속적인 경험 축적이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 한편, 재경원은 최근 제2금융권의 건전성 감독을 전담할 신용감독원을 설립하려는 구상을 발표하였다.

그러나 궁극적으로 새로운 금융감독체계가 금융 기관의 경쟁력 강화와 수익성 제고 등 개별 금융 기관의 수익성을 보장해줄 수 있도록 변신해야 할 것이다.

금융개방시대에 대한 대비

이상과 같이 현행 금융감독체제의 문제점 개선 방안은 조속히 마련되고 시행되어야 함은 물론이다. 즉, 적어도 금세기 말까지 부실 여신을 양산하는 체제의 청산, 기능별 감독체제의 구축과 시장 규율에 의한 자율적인 건전성 준수, 그리고 합리적인 감독 행정의 조정 등은 분명히 달성되어야 할 한국 금융의 생존 과제이다.

반면, 지금 선진제국에서 기존 기능별 감독에서 이행하고자 하는 포괄적 감독(umbrella supervision)체제로 가야 할 미래의 과제는 여전히 남게 된다. 또한 전자 금융화에 따른 ISO금융표준화 작업도 시급해진 과제이다. 최근 일본에서 추진하려는 금융 개혁이 자국의 금융 공동화 방지, 보다 적극적으로는 세계적인 東京금융센터의 건설을 지향하는 것임을 주목해야 할 것이다.

한국에 있어서 금융 개방의 의미가 외국 금융 기관과의 경쟁이 본격화된다는 것이며, 이때에 우리 금융제도와 감독체계의 국제 경쟁력이 국내 금융 산업의 경쟁력을 결정하는 첫째 요소임을 유념하여 이에 대비해야 할 것이다. 