하나 금융정보
Japan Economic Insight Series(3)
2018년 10월 4일 제28호
연구위원 곽 영 훈 yhkwak@hanafn.com

하나금융그룹

아마존은행과 일본 금융규제체계 개편 논의

최근 일본에서는 아마존닷컴의 은행업 신청설을 계기로 他업종의 은행업 진출 이슈가 재조명되었고, 때마침 금융과 비금융의 '융합'현상에 대응하여 금융규제체계 개편을 논의해왔던 금융청(금융심의회 금융제도 스터디그룹)이 6.19일 '동일 기능·동일 리스크에는 동일 규제'를 적용한다는 원칙을 골자로 한 중간보고서를 발표

아마존닷컴의 일본 은행업 인가 신청설은 '금융과 비금융 융합' 현상의 상징적 사건

- 아마존닷컴이 일본 규제당국에 은행업 인가를 신청할 예정으로 밝혀짐. 미국에서는 금산분리가 엄격하기 때문에 우선 규제가 느슨한 일본에서 본격적인 은행업 진출을 모색
- 최근 미국 고위 당국자들도 금산분리 완화 필요성을 언급하기 시작하였으며, 아마존 닷컴 등 비금융사업자들은 현시점에서도 허용되는 일부 금융서비스를 중심으로 은행업에 우회 진출 중
- 일본 금융청은 아마존닷컴이 인가신청을 할 경우, 일본 기업들과 마찬가지로 결격사유가 없다면 인가할 수밖에 없다는 원론적인 입장을 표명

일본 금융청은 '권역별' 금융규제체계를 '기능·리스크' 체계로 대체하기 위해 검토 착수

- 타업종의 금융업 진출이 증가하면서 규제기준을 '금융권역'에서 '기능·리스크'로 변경하라는 요구가 커지면서, 최근 금융심의회 '금융제도 스터디그룹'이 新금융규제체계 검토 중간보고를 발표
- 금융규제를 '기능별·횡단적' 체계로 변경하려는 이유는 (1)IT발전으로 금융의 언번들링·리번들링이 확산하고, (2)신기술 실용화에 따른 결제분야의 효율화, 금융시스템의 네트워크화 등이 금융시스템·금융서비스·금융기관에 근본적인 변혁을 유발할 가능성이 커지고 있기 때문임
- 현재는 사업자들의 서비스가 동일 기능· 동일 리스크를 갖더라도 해당 사업자가 속한 업태별로 상이한 규제(업법)가 적용되기 때문에 발생하는 비대칭성을 개선하는 방향으로 규제 재편을 검토

기능별·횡단적 규제체계는 은행·은행그룹에 불리한 비대칭적인 규제를 해소하는 수단

- 금융과 비금융의 경계가 갈수록 애매해지면서 은행·은행그룹에만 적용되는 엄격한 업무범위규제, 재무규제, 안전망규제에 따라 은행의 불리함이 가중되는 상황을 개선할 필요성
- 은행업의 리스크 차단효과가 업종별로 상이하기 때문에 은행지주회사, 은행, 비금융업 등을 정점으로 하는 다양한 사업자에 대해 업무범위규제를 동일하게 설정할 필요

KEB 하나은행
하나금융경영연구소

- 향후 은행·은행그룹의 서비스도 점차 외연이 확대될 것으로 예상되는 가운데 이들에게 더 넓은 범위의 업무를 용인할 경우에 대비해 재무규제를 적합하게 변경하는 것도 중요
- 또한, 안전망도 그 목적과 대상이 변경되는 경우에도 적용이 가능하도록 실효성 있는 기법을 검토할 필요성이 증대

또한, 금융 상품·서비스를 제공하는 '프로세스'의 관점에서 룰을 재정비할 필요 확대

- 금융기능 분류 기준이 서비스의 '역할'에서 점차 상품·서비스의 제조·소비 '프로세스'로 이행하고 있으므로 규제 정비도 프로세스를 기준으로 진행하는 것이 당연하며, 대리·매개 프로세스에 대한 룰도 최대한 일반화하는 것이 바람직
- 플랫폼을 통한 금융거래는 이용자보다 제공자를 규제하는 쪽이 실효성이 크며, 확실한 거래이행을 확보하기 위해서도 플랫폼 제공자에게 적용할 법률을 중점적으로 검토할 필요

금융심의회는 향후 1년 정도 더 깊은 검토를 거쳐 규제의 실효성을 확보할 계획

- 개별 업무의 내용과 리스크의 차이를 어떻게 인식하고 측정하여, 규제별로 어떤 차이를 둘 것인가 등의 구체적인 제도설계를 진행하고, 이때 금융행정 목표의 정합성을 깊이 고려할 계획
- 이용자정보의 적절한 보호와 정보의 적절한 활용이 용이하도록 환경을 정비할 필요성에도 주의
- 이상을 검토할 때, ①해외진출 확대에 대한 대응과 국제적인 정합성, ②법령과 자율규제 등의 조합, ③민법상의 취급, ④금융에 관한 기본적 개념과 룰의 횡단화 등을 감안하여야 하며, 그 밖에 진입규제의 횡단화·유연한 구조화 등도 논점이 될 수 있을 것으로 판단

국내에서도 IT발전과 금융서비스 고도화로 규제체계 변경 요구가 커지고 있으며, 향후 규제변경은 금융시스템 안정성과 공정한 경쟁환경 확보를 목표로 진행할 필요

- 국내에서도 IT발전과 이에 따른 금융서비스의 고도화에 맞춰 규제 또는 규제체계를 재설정해야 한다는 요구가 점차 확대될 것으로 예상
- 향후 금융규제체계를 재설정하는 경우 금융업과 비금융업 간의 공정한 경쟁환경을 보장하는 것이 중요하며, 일본의 '동일 기능·동일 리스크에 동일 규제' 적용 원칙은 좋은 참고 사례
- 저성장·규제강화·IT발전 등으로 은행의 수익성 저하추세가 장기화될 수 있고, 이로 인해 은행들의 타산업 진출이 실현될 경우 타업종의 은행업 진출과 대칭적인 조치가 필요
- 기본적으로 국내 금융규제체계는 글로벌 금융규제와 정합성을 유지하여야 하며, 국내 금융산업의 경쟁력이 훼손되지 않도록 균형적인 접근이 필요
- 금융 규제 및 규제체계를 변경할 경우에는 금융시스템의 안정성 유지라는 관점에서 신중한 접근이 필요하며, 이는 금융의 효율성 개선이라는 상반된 목표를 동시에 달성해야 하는 힘든 작업

I. 검토배경

1. 아마존닷컴의 일본 은행업 진출 시도와 일본의 금융규제체계 개편 논의

■ **금융업 진출 의지가 강한 아마존 닷컴이 미국보다 금산분리가 덜 엄격한 일본에 은행업 인가 신청 의사를 표명**

- 아마존닷컴은 미국 내에서 JP모건체이스 등 금융서비스회사들과 협력해 은행업 진출을 모색하고 있으며, 이미 아마존캐시를 도입하여 일부 금융서비스를 제공 중
  - 아마존은 JP모건체이스, 캐피탈원과 함께 온라인 결제플랫폼 서비스의 일환으로 은행계좌 서비스 출시를 논의. 은행계좌나 신용카드가 없는 소비자, 밀레리얼 세대 포섭 전략의 일환
  - '17.4월 아마존은 은행계좌나 신용카드 없이 온라인 결제가 가능한 '아마존캐시'를 출시하였으며, 아마존캐시는 오프라인 매장에서 충전하여 사용
  - 또한, 아마존은 자사 전자결제 서비스인 '아마존페이'의 오프라인 거래 활용도 추진 중이며, 자사 플랫폼에 참여하는 소매상들을 지원하는 '아마존렌딩'으로 소액대출도 진행
- 최근에는 미국에서도 정책당국자가 금산분리 완화·철폐를 주장하고, 금융·비금융의 융합에 따른 규제변화 필요성도 커지고 있으나 아직 아마존 등 일반사업자의 금융업 진출이 쉽지 않은 상황
  - 현재 아마존의 금융업 진출은 미국 규제당국의 심사통과가 쉽지 않고, 특히 지난 '10년 발효된 도드-프랭크법에 저촉될 가능성도 있는 상태
  - 그러나 '17.11월 당시 Keith Noreika 통화청 장관 대행이 은행과 상업의 분리 철폐가 필요하다고 주장하였고, 이후 취임한 Joseph Otting 현장관도 금산분리 완화를 찬성하는 입장
- 아마존은 금산분리 원칙 때문에 타업종의 금융업 진입이 사실상 금지된 미국보다 규제가 느슨한 일본에 은행업 인가 신청 의사를 밝히는 등 금융업 진출 의지를 표명
  - 금융청은 아마존이 금융업 영위 요건을 갖추고 인가를 신청하면, 일본 국내기업과 동일 조건에서 검토하고 결격사유가 없다면 인가를 거부할 명분이 없다고 언급
- 한편, 국내에서도 7.23일 금융위원장이 "핀테크 혁명은 금융과 비금융 간의 융합으로 기존 규율체계에 근본적인 고민을 제기한다"고 언급하고, 바젤은행감독위원회(BCBS)가 핀테크 발전에 따라 기존 감독·인가 시스템의 재점검을 권고한 사례를 소개
  - 그는 "자생적인 핀테크 생태계가 기존 금융산업을 고도화하고 혁신성장을 선도할 수 있도록 핀테크 지원 및 규제 시스템을 재설계할 필요가 있다"고 언급. 이는 ICT기업 등 비금융 주력자가 은행주식을 전체의 4%(지방은행은 15%)를 초과해 보유할 수 없게 제한하는 '은산분리' 규제 완화를 염두에 둔 것으로 해석

■ **한편, 2017년 일본 금융청 장관은 금융협의회 총회에서 IT발전 등에 동반한 급격한 금융환경 변화에 대응하기 위해 기능별·횡단적 금융규제체계로의 이행을 검토하도록 요청**

- 2017년 11월 금융청 금융협의회 총회에서 장관은 IT발전에 따른 금융환경의 급격한 변화에 대응하기 위해 '業種別·縱斷的' 금융규제체계를 '機能別·橫斷的'으로 변경할 필요가 있으며, 그 방안을 금융심의회가 논의하도록 요청
  - 금융심의회는 '금융제도 스터디그룹'을 설치하고, 금년 6월까지 9회에 걸쳐 논의한 결과물인 '중간정리: 기능별·횡단적 금융규제체계를 향하여'를 6.19일 발표
  - 이는 '비금융의 금융업 진입' 또는 '금융의 비금융업 진입' 가능 여부를 결정하는 것이며, 90년대말 일본판 금융빅뱅에 따른 금융시스템 개혁에 견줄만한 사건
- '중간정리'의 요점은 타업종의 은행업 진출과 공평한 규제 적용에 대한 입장 정리. 금융서비스와 비금융서비스 간의 경계가 애매해지고 있는 현실을 반영하여 구글 등 정보서비스회사가 모회사로 금융업에 진출하는 것을 허용하는 방향성
  - 정보회사가 모회사인 그룹의 금융업 진출은 (1)은행업을 영위하는 메가뱅크 등이 지주회사를 정보서비스회사로 전환하거나, (2)아마존, 구글 등 정보서비스회사가 금융회사를 M&A하는 방법이 유력
- 일본은 타업종의 은행업 진출에 대해 관대한 정책기조. 90년대 후반 인터넷은행 설립 허용을 시작으로 2000년 5월 금융당국이 타업종의 은행업 진출에 대한 감독지침을 제출하여 사실상 진출을 허용
  - 세븐은행 등 비금융기업 계열 은행이 설립되거나, 라쿠텐은행(e뱅크 매입), 이온은행(일본진흥은행 흡수) 등은 비금융기업이 기존 은행을 인수하여 은행업에 진출
- 비대칭적으로 은행의 타업종 진출은 재무건전성 유지 명분하에 엄격히 제한
  - 일본에서는 은행의 일반 비금융회사에 대한 출자는 5% 이내로만 가능
- 금융청은 이번 '중간정리' 발표 이후 1년 정도 논의를 더 지속한 후 새로운 횡단적인 법률을 제정하고, 기존 법률을 기능별로 재편할 계획

표1 | 일본 비금융 기업의 은행업 진출 상황

- 기존은행 매입	
• 오릭스은행('93설립)	山一신탁은행 주식을 매입
• 라쿠텐은행('00설립)	e뱅크를 TOB로 매입
- 신규·단독 설립	
• 소니은행('01) • 세븐은행('01) • 이온은행('06)	
• 다이와넥스트은행('10)	

- 기존은행과 공동출자	
• 住信SBI네트은행('07)	住信은행과 SBI홀딩스가 설립
• 지븐뱅크('08)	KDDI와 미츠미시UFJ은행이 설립
• 저팬네트뱅크('00)	Yahoo와 SMBC가 설립
• 로손은행('18예정)	로손과 MUFG가 설립

자료 : 일본경제신문 6.14일자 참조

II. 금융규제체계 이행 (금융심의회 '금융제도 스터디그룹' 중간정리 발표내용 요약)

1. '기능별·횡단적' 금융규제체계 도입의 필요성

■ 일본 금융은 '업종별' 규제체계로 관리되고 있으나 90년대 말부터 '횡단적' 규제의 필요성이 부각

- 일본 금융산업은 '권역별' 규제체계로 조절되어 왔으며, 이는 산업자금의 원활한 공급에 적합하도록 은행 중심의 분업체계를 유지하기 위한 업종별 규제 수립 전통에 기인
  - 전후 자금부족 시대에는 가계에서 기업으로 산업자금을 원활하게 공급하는 것이 금융의 최우선 목표였으므로 은행 중심, 장·단기 금융 분리 등 엄격한 분업 체계가 수립
- 1992년에 은행·증권·신탁이 업종별 자회사방식에 의해 상호 진입할 수 있도록 제도 정비. 이는 일본 내 자금부족이 해소되면서 엄격한 분업의 필요성도 저하되었고, 금융부문의 경쟁촉진이 요구되는 시대적 상황을 반영
  - '85년 금리자유화, 90년대 중반 버블붕괴에 따른 부실채권문제 등이 금융구조변화를 선도
- 90년대 중반부터는 경기침체 완화 수단으로 금융시스템 개혁의 필요성이 커졌고, 그 결과 1996년 일본판 금융빅뱅이 도입되면서 금융권역간 업무범위의 유연화 및 상호 진출 허용범위가 확대
  - 주식매매위탁수수료 자유화, 업종별 자회사방식이나 지주방식 등을 통한 상호 진출 증가
- 1998년에는 다양한 금융 상품·서비스를 대상으로 기능을 강조한 횡단적 법제의 필요성이 제기되었으며, 2006년 '금융상품거래법'부터는 횡단적 규제, 구조의 유연화 등이 구체화되기 시작

표2 | 일본 금융규제의 시대별 흐름

1980년대 후반 이후	2010년 초반 이후
• 금융자유화: 업무규제로부터 리스크 관리에 초점을 맞춘 규제로 이행	• 글로벌금융위기 계기로 새로운 국제금융규제 흐름: 시스템리크스 대응을 중심으로 하는 바젤 2.5, 3.0, 3.5에 부응하는 규제도입 준비
• 글로벌화: 바젤규제의 도입, 국제적인 규제 도입	• 아베노믹스 제3의 축인 거버넌스의 강화: 리스크선호를 억제로부터 환기로 이행
1990년대 이후	**2020년 전후(예상)**
• 부실채권처리문제: 자산사정·신용리스크관리 엄격화 및 보수화	• 성장둔화와 국제금융규제의 문제점 대두: 아시아적 금융규제 주도
• 금융시스템위기: 파산처리제도 확립, 업제규제 폐지	• 재정 중심의 불균형 심각화: macro prudence체제의 강화
2000년대 전반 이후	• 핀테크 등 기술발전: 업태보다는 기능 측면을 중시하는 금융규제로 이행
• 글로벌화·리스크관리고도화: 내부모델을 특징으로 한 바젤II도입	
• 부실채권문제 안정화: 자산사정 중심의 검사에서 리스크 크기에 초점을 맞춘 검사로 이행	

자료 : 일본 딜로이트

- '98년의 '금융시스템개혁법'은 업종간 진입장벽을 완화하고 취급 가능한 상품과 서비스를 확대하는 등 자본시장의 규제 틀을 크게 바꿨으나 기존의 업종별·종단적 규제방식은 유지

- '06년 '금융상품거래법'은 투자자보호를 위해 동일한 경제 기능을 갖는 금융상품에 대해 업종에 상관없이 동일한 행위규제를 적용하는 기능별·횡단식 규제방식을 채용

■ 최근 IT발전 등에 따른 금융환경의 급변으로 새로운 금융규제체계를 모색해야 할 필요성이 증대

- 과거 은행산업은 자본집약형 생산요소가 사실상의 진입장벽으로 작용하여 타업종과 분리가 가능. 진입장벽에서 파생된 초과이윤 덕분에 은행은 예금, 대출, 결제는 물론 저수익성 업무를 포함한 풀뱅킹(full banking)서비스 제공이 가능

- 그러나 IT발전 등 급격한 환경변화로 타업종의 은행업 진출이 가능해졌고, 금융서비스를 기능별로 분해·제공(unbundling)하거나 복수의 금융·비금융서비스를 조합·제공(rebundling)하는 사례도 증가

  - IT기업이 리테일 분야에서 결제서비스에 특화하거나 비금융그룹이 그룹 내에 금융기관을 두고 사업의 시너지효과를 올리는 사례 등이 증가

- 금융소비자의 수요가 다양화되면서 금융기관 경쟁력의 원천이었던 자본집약형 생산요소보다는 소비자정보의 축적과 활용이 더 중요해지기 시작

- 게다가 저금리·저성장이 지속되면서 예대마진의 축소 추세가 진행되고 있으며, 이를 규모 확대로 상쇄하는 방식 또한 인구감소 추세와 맞물려 유지되기 어려운 상황

- 이러한 환경 변화에 대응하여 금융기관들은 소비자의 수요를 바탕으로 특정 서비스에 집중하거나 서비스를 유연하게 조합하고, IT발전의 성과를 폭넓게 활용하는 등의 노력이 필요하며, 이를 위해 외부와의 협력이 요구됨

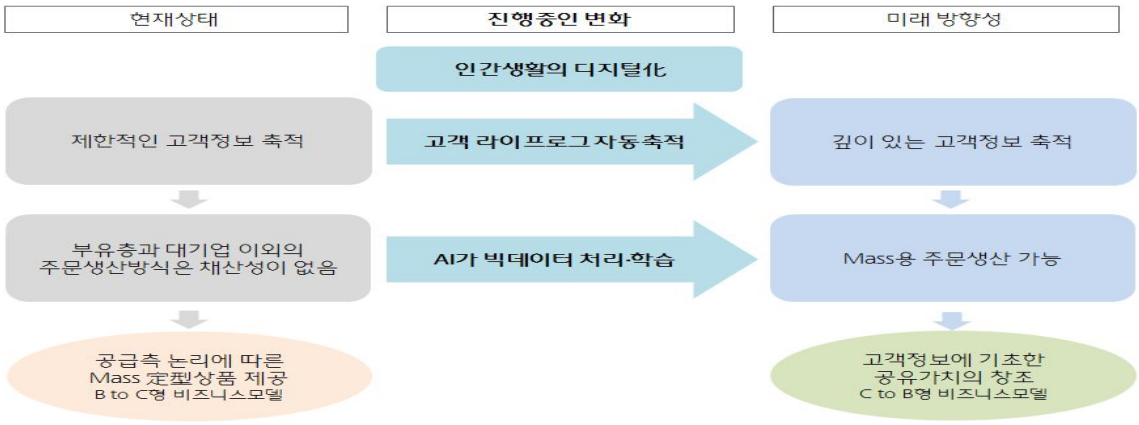
그림1 | 은행 언번들링(웰스파고은행의 사례)

자료 : CBinsight

■ **향후 금융발전은 (1)언번들링·리번들링 진전에 따른 금융·비금융 서비스의 융합, (2)금융시스템의 네트워크 구조변화 중심으로 진행이 예상되며, 이는 금융시스템, 금융서비스, 금융기관에 근본적 변혁 동반**

- 첫째, 다양한 사업자들이 IT발전의 성과를 활용하여 저비용으로 더 편리한 결제서비스를 제공하고, 언번들링·리번들링을 통해 금융소비자들의 필요를 충족. 반면 새로운 결제수단의 보급이 은행과 예금의 상대적인 중요성을 약화시킬 가능성
  - 중국에서는 투자신탁이 본업인 운용서비스 제공은 물론 전자상거래 등에서 추출한 정보를 이용해 대출을 제공하거나 호텔, 택시 등 비금융 서비스와도 연계하고, SNS업체들이 개인간 결제·송금에 사용할 수 있는 모바일 결제서비스를 제공하는 사례가 다수
  - 스웨덴의 경우는 인구밀도가 낮고, 은행점포가 적기 때문에 모바일 결제서비스 보급 속도가 빨라 소매 현금결제비율이 '16년중 15%까지 하락. 한편 중앙은행도 향후 개인이나 기업이 소액결제에 이용할 수 있는 디지털통화 'e크로나' 도입을 검토
- 둘째, 금융시스템의 네트워크 구조는 기존의 ①금융소비자가 금융기관을 통해 서비스에 접근하는 구조(금융기관 허브형)에서 향후에는 언번들링·리번들링 진전과 신기술 실용화에 따라 ②인터페이스기업이 그 사이에 개입하고 금융기관이 배후에서 상품·서비스를 제공하는 구조(인터페이스기업 중심형), ③이용자가 직접 거래소에 참가하는 구조(거래소형), ④개인들이 직접 거래하는 구조(분산형)로 이행할 전망
  - 금융소비자의 빅데이터를 축적·분석하여 이들의 요구에 저비용으로 신속하게 대응할 수 있는 인터페이스 기업들의 성장 예상
  - 인터넷을 이용하여 계약상대방을 모색하는 자금의 수요자·공급자 사이에서 계약을 성립시키는 플랫폼 제공자의 역할도 확대될 것으로 예상

그림2 | **핀테크 발전과 인간생활의 디지털화를 통해 금융서비스가 BtoC형에서 CtoB형으로 이행**

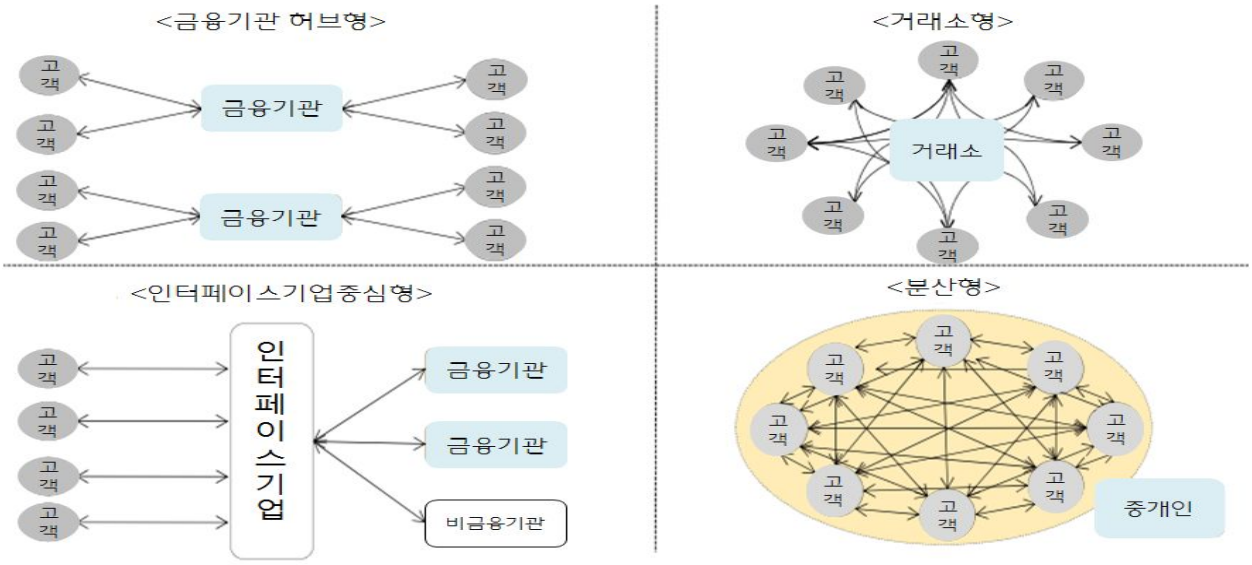


주 : 라이프로그(life log)란 인간의 생활·행동·체험(life)을 영상·음성·위치정보 등의 디지털데이터로 기록(log)하는 기술 또는 기록 자체를 의미함
자료 : 일본 금융청

■ **이러한 금융환경 변화에 부합하기 위해서는 '동일한 기능·동일한 리스크에 동일한 법을 적용'할 수 있는 새로운 형태의 규제가 필요**

- 현재 금융제도는 업종별로 규제내용이 상이한 업법이 존재. 향후에는 금융혁신 촉진과 금융소비자 편의향상을 위해 업종별 규제보다는 업종을 초월해 사업자들이 자유롭게 비즈니스 모델과 서비스를 선택하되, 선택된 모델과 서비스의 기능·리스크에 맞춰 규칙을 적용하는 방향으로 전환 필요
  - 규제가 느슨한 업종으로 이동하거나 업종간의 틈새를 이용한 규제회피를 방지하고, 금융소비자 보호 및 공정한 경쟁조건 확보를 위해서도 기능·리스크에 따른 법적용이 바람직
- 따라서, 업종별·종단적으로 적용되는 금융규제체계를 기능별·횡단적 체계로 전환하여 '동일 기능·동일 리스크에 동일 법'을 적용하는 것이 핵심과제
  - 동일한 기능임에도 업무내용이나 리스크가 다른 경우에는 규칙의 내용을 조정함으로써 동일한 기능과 동일한 규칙을 대응시키는 것이 기본
- 기능별 특징에 따라 각각의 기능들에 대응하는 것을 기본으로 하고, 규제목적이 공통적이라면 기능이 다르더라도 규칙을 최대한 공유하는 시도도 필요
  - 기능별·횡단적 금융규제체계를 고려할 때, 금융 서비스뿐만 아니라 금융과 융합이 진행되고 있는 비금융 서비스 및 금융산업과의 관계도 고려할 필요
- 한편, 현행제도가 금융시스템의 네트워크 구조변화를 충분히 반영하지 못해 새로운 네트워크 구조 하에서는 비효율적일 수 있기 때문에 기존규칙을 적용하기보다는 해당 네트워크의 구조적 특성에 따라 새로운 룰을 적용하는 것이 효과적

그림3 | 금융네트워크구조의 변혁



자료 : 일본 금융청 자료 전제

2. 금융기능 정의가 규제 개편의 시작

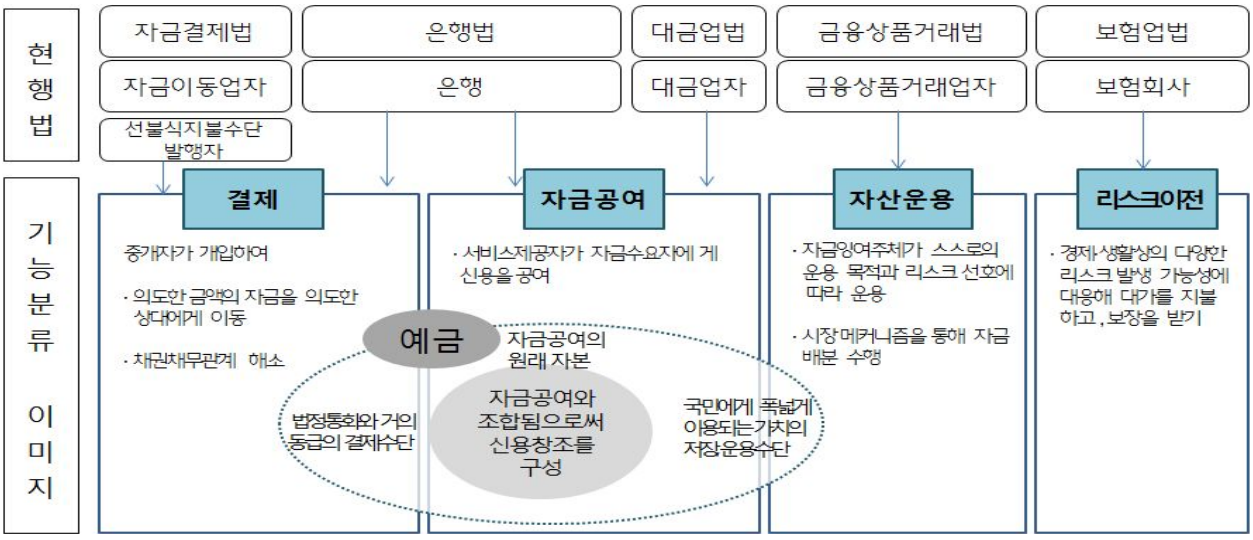
■ **기능별·횡단적 금융규제체계로 개편하는 과정에서 규제체계를 단순화하고, 환경변화에 유연하게 대응할 수 있는 규제로 만들기 위해서는 금융기능을 분류하고 정의하는 것이 중요**

- 금융기능을 결제, 자금공여, 자산운용, 리스크 이전의 네 가지로 대분류하고, 기능별로 업무의 내용과 리스크의 차이에 따라 법의 내용을 조정하는 등 금융규제체계를 정리

■ **①'결제' 기능: 중개자가 개입하여 의도한 자금을 의도한 상대에 이동하거나 채권채무관계 해소**

- 결제란 (1)결제 서비스 공급자를 통해 직접적인 현금이동 없이 의도한 금액의 자금을 의도한 상대에게 이동시키거나 (2)결제 서비스 공급자를 통해 채권·채무 관계를 해소하는 것
- 결제는 경제활동의 기초로서 은행 뿐만 아니라 결제서비스 전반에 걸쳐 확실한 이행이 필요. 결제시스템 안에서 결제가 이행되는 경우, 다수의 결제서비스 제공자들이 결제시스템 내에서 밀접하게 연결되어있기 때문에 '결제'가 원활하게 진행
- 한편, 결제시스템은 시스템 내 일부 결제서비스 제공자의 지급불능이 네트워크를 통해 결제시스템 전반에 파급될 잠재적 리스크(체계적 위험)가 있으며, 고액 결제가 불이행되면 리스크 표면화
- 이러한 리스크의 회피, 즉 결제시스템의 안전성 확보(연쇄적인 채무불이행 방지)는 개별거래의 '결제' 이행과 함께 반드시 담보되어야 할 필요

그림4 | 금융 기능별 분류



자료 : 일본 금융청

■ ②'자금공여' 기능: 자금의 수요과 공급 사이에 불일치를 해소

- 자금의 수요와 공급 사이에 기간·금액 등의 불일치가 발생할 때, 서비스 제공자(은행 등)는 자금공급자에게 요구불예금 등 단기자금을 받아 자금수요자에게 장기간 대출함으로써 '자금공여' 기능을 수행
  - 서비스 제공자는 자금수요자를 심사·모니터링하여 자금을 공급하고 그 대가(금리 등)를 받아 자금 수급의 미스매치 해소에 기여
- '자금공여'와 '예금유치'를 수행하는 서비스 제공자는 '자금공여'기업의 파산 등 리스크를 부담하고, 금융소비자의 자산(예금) 보호와 원금보장이 필요하므로 엄격한 경영 건전성 확보가 요구됨
- 은행이 '자금공여'와 '예금유치'를 동시에 실행하면 신용이 창조되며, 그 건전성과 금융시스템의 신뢰가 손상되면 신용창조의 흐름이 중단되거나 역전됨으로써 금융시스템과 경제활동에 심각한 악영향이 발생
  - 리스크 발생 억제 및 신용질서 유지(체계적 금융위기 방지)를 위해서는 신용창조로 인해 높아지는 리스크에 대해 규제를 가중하는 것도 방법
- '자금공여'에는 자금공급자의 자산보호가 중요한 반면, 또한 '자금공여' 외에 대안이 없는 자금수요자에 비해 협상력이 큰 은행·대금업자는 과잉대출 방지 등 수요자들을 보호할 필요

■ ③'자산운용' 기능: 자금잉여주체가 증권 등을 매입해 운영함으로써 시장을 통한 자금배분 진행

- 자산운용은 자금잉여 주체가 운용 목적과 위험 선호도에 따라 주식·회사채 등을 구입하여 운용하는 기능이며, 결과적으로 자금잉여 주체로부터 자금부족 주체로 시장메커니즘을 통해 자금이 배분되도록 기여
- 운용수단인 주식·회사채 등 금융상품에는 발행자의 사업위험, 신용위험, 환율변동 등의 시장위험이 내포되며, 리스크는 투자자가 부담. 이때 개별 투자자가 투자정보를 수집하기 어렵기 때문에 증권회사 등 서비스 공급자는 정보제공은 물론 주식·회사채 발행정보 등 투자판단에 필요한 정보를 제공하여 투자자를 보호하는 것이 중요
  - 투자자로부터 자산을 맡아 운용하는 주체는 수탁자산의 적정한 운용과 충실의무 등의 수탁자 책임에 관한 규정 및 운영상황 보고에 관한 규정에 적용됨
- 또한 주식·회사채의 거래소인 증권시장은 유통시장에서 적정가격 형성과 동시에 이 가격이 자산평가 및 유가증권 발행가격의 기준으로 이용될 수 있고, 효율적 자금배분의 실현으로 이어지는 등 중요한 의미가 있기 때문에 공정하고 효율적인 가격형성이 이루어지도록 시장의 공정성·투명성을 확보하는 게 중요

■ **④'리스크 이전' 기능: 리스크 집중·분산으로 불확실성을 줄이고, IT를 활용해 이 과정을 고도화**

- 리스크 이전은 일정 사건의 발생 가능성에 대해 대가를 지불하고 상대방에게서 당해 사건이 발생할 경우 재산상의 혜택을 받기로 약속함으로써 경제·생활상의 다양한 리스크에 대한 보장을 제공하는 기능
  - 신용보증, 파생상품거래, 보험은 기능적이 유사하지만 신용보증은 특정사업규제가 없고, 파생상품거래업자는 등록대상에 그치나 보험업자는 면허대상이며, 당국의 상품인증 필요
- '리스크 이전' 서비스 중 보험처럼 위험을 통합·분산하는 상품은 효율적으로 리스크를 집적·분산하여 불확실성을 줄이고, 적절한 리스크관리를 통해 보장을 제공하기 위한 재원을 확보하거나 서비스 제공자가 건전하게 업무운영을 하는 것이 중요
- 리스크의 집적·분산에 IT를 활용한 이용자 데이터 분석의 고도화 등을 통해 정밀한 리스크 평가를 유도
  - 건강한 이용자에게 低보험료의 보험상품을 제공하는 등 고객 요구와 특성에 적합한 상품을 제공, 건강 등 조건이 나쁜 사람의 과도한 보험가입을 억제하는 상품설계도 가능

3. 금융기능 충족을 목표로 규제체계를 재설정

■ **이상의 금융기능이 달성해야 하는 이익들이 있으며, 이를 실현하도록 규제를 설정할 필요**

- 금융규제체계를 기능별·횡단적으로 전환하기 위해서는 우선 금융의 각 기능별 이익들을 정리하고, 이를 실현하도록 유도하기 위한 규제 형태를 검토할 필요
- 금융기능이 충족해야 할 이익이란 ①확실한 기능 이행, ②이용자에 정보제공, ③이용자의 자산보호, ④이용자의 정보보호, ⑤자금세탁 및 테러자금제공의 방지, ⑥시스템 리스크 발생 방지 등으로 구분됨
- 각 기능별로 가장 먼저 충족해야 할 이익을 정리하면, 우선 '결제' 기능은 경제활동의 기초가 되므로 확실한 이행(①)이 중요
- '자금공여'기능을 예금과 함께 고려하면 예금의 원금보장이 중요하므로 이용자 자산보호(③)가 최우선. 또한 자금공여에는 자금수요자 보호(②)가 필요한 경우도 존재
- '자산운용' 기능은 예금과는 대조적으로 주식·회사채 등 투자성 금융상품에 대해 기본적으로 투자자에게 자기책임의 원칙이 부과되어 있으며, 투자자의 판단에 필요한 정보제공(②)이 가장 중요
- '리스크이전' 기능은 특히 보장을 지체 없이 이행(①)하는 것이 중요

■ **금융기능이 달성해야 할 이익과 규제의 관계 재검토는 규체체계 이행 과정에서 중요한 단계**

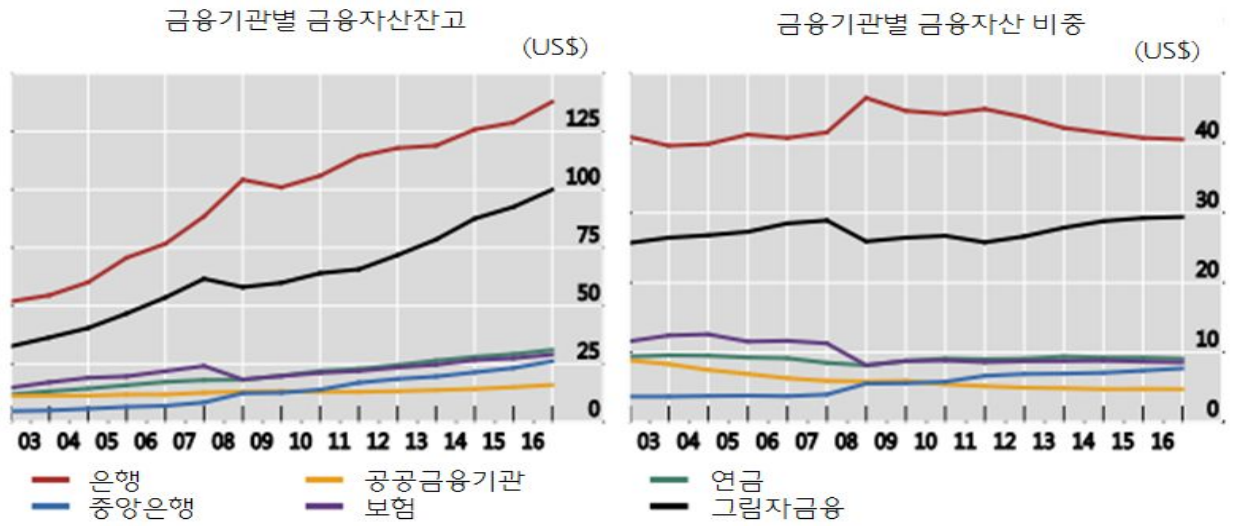
- 첫째, '확실한 기능 이행'에는 금융거래의 특성을 감안하여 일정한 서비스 수준을 확보하기 위한 업무관리체제 정비 및 금융규제 등이 필요. 구체적으로는 금융서비스에 활용되는 기술발전에 따라 이용자의 편의를 배려하는 동시에 '규제' 프레임워크의 바람직한 방향에 대한 검토가 필요
  - 재무규제에는 서비스 제공자가 '기능'을 제대로 제공하지 않아 이용자에게 손해를 입히는 경우, 손해배상의 실효성을 확보하기 위한 '기능의 확실한 이행'에 필요한 조치를 수행
- 둘째, '이용자에 정보제공'을 지원하는 '규제'로는 ①성실의무·충실의무, ②주식·회사채 발행자의 정보공개, ③서비스 제공자의 정보제공의무, ④적합성 원칙, 의향파악 의무, 불초청권유의 금지, 과잉대출의 방지 등이 포함
- 셋째, '이용자 자산보호'에 대한 규제로는 재무규제, 업무범위규제, 안전망, 분산관리가 있으며, 이 규제들은 경영의 건전성 확보를 통해 금융소비자의 자산보호로 이어지는 등 공통점
  - 금융소비자의 다양한 요구에 따른 유연한 서비스 제공 요청이나 재무규제의 정교화 등은 이 규제들의 효과·부작용에 변화를 초래할 수 있기 때문에 규제의 역할분담 검토 필요
- 넷째, '금융소비자의 정보보호'도 중요. IT발전으로 소비자 정보의 축적·분석이 용이해져 그들의 수요를 반영한 제품·서비스의 제공이 가능해졌으나 동시에 이용자 정보보호 문제도 확대. 또한 이는 금융에만 국한되지 않고 경제활동 전반에 공통된 것으로서 정부 내에서도 정보신탁 기능과 데이터 이동성 등의 논의가 활발
  - 금융기관은 고객과의 거래내용과 신용정보 등 고객정보를 외부에 누설해서는 안되며, 금융의 각 업법에서는 서비스 제공자가 소비자 정보를 안전하게 관리하는 체제 정비를 요구
- 다섯째, '시장의 공정성·투명성' 확보. 자산운용의 전형적인 운용수단인 주식·회사채 등이 거래되는 증권시장은 이미 횡단적 규제체계를 갖춘 '금융상품거래법'이 적용 중
  - 증권시장의 공정성·투명성 확보를 위한 규제로 ①주식·회사채 발행자의 정보공개, 감사법인의 정보신뢰성 확보, ②증권시장의 거래자들에 대한 공정거래 규칙(불공정거래 금지, 루머 유포·위계 금지, 시세조종 금지, 내부자거래 금지), ③금융상품거래소에 대한 공정한 가격형성에 관한 규칙(자율규제 업무, 시세정보·약정 정보의 공표), ④고객주문에 대해 서비스제공자가 직접 거래상대방이 되는 거래를 성립시키는 행위에 관한 규칙 등이 적용

4. '기능별·횡단적' 규제체계로 전환할 때 고려할 사항

■ 금융·비금융 서비스의 경계가 모호해지는 추세에 따라 규제체계를 재검토할 필요

- 언번들링과 리번들링이 진전되면서 금융·비금융을 혼합한 새로운 형태의 서비스 수요가 확대되고 금융서비스와 비금융서비스의 경계가 모호해지는 추세
  - 전자상거래회사가 금융서비스도 제공하고, 사업회사 그룹이 은행을 소유해 본업과 시너지 효과를 얻거나, 은행이 IT기업 등과 제휴·협업을 통해 금융서비스의 편리를 제고하는 경향
  - 은행이 정보서비스 회사 등으로 전환하고 전통 은행업무는 자회사가 실행하는 것도 가능
- 그러나 업무범위규제는 업태에 따라 비대칭적으로 적용되고 있는 실정. 그룹 전체로는 기능과 리스크가 동일함에도 조직형태에 따라 다른 규칙이 적용되는 등 서비스 제공자간의 불공정 경쟁의 문제가 발생
  - 은행·은행그룹은 지주사에 업무범위규제가 부과되어 자회사·형제회사도 규제대상이 되나, 사업회사 그룹은 은행지주회사의 정의에 해당되지 않아 간이규제(주요주주규제)만 적용
  - 또한, 은행·증권·보험사에는 자사 또는 금융업을 영위하는 그룹회사에 의한 거래에 대해 이익상충 관리체계의 정비도 필요
- 이에 따라 기능별·횡단적 금융규제체계의 도입 필요성이 커지고 있으며, 우선 은행·예금 등에 필요한 안전망, 은행·은행그룹에 적용할 엄격한 주체별(entity base) 업무범위규제 및 재무규제를 재고해야 할 필요
  - 기능별·횡단적 금융규제체계 하에서 은행·은행그룹에 적용할 규제의 구성 방식이 쟁점

그림5 | 그림자금융의 추이



자료 : FSB, Shadow Banking Monitoring Report 2017에서 전제

- 국제적으로도 '주체별' 규제에서 '기능별' 규제로 이행. 은행이 금융기능 제공과 금융시스템 안정에 핵심역할을 수행한 결과, 은행·은행그룹에 과도한 규제가 적용. 충분한 검토 없이 기능별 규제로 이행해 신규 참여가 촉진되면 '그림자금융' 확대 우려
  - 기존은행들이 약한 규제를 받는 신규참여자보다 건전성 확보와 이해상충관리의 필요성이 더 크기 때문에 업무범위를 신규참여자와 동일 수준으로 하기가 곤란
- 기능별·횡단적 금융규제체계의 제도설계시, 기능 전체를 고려해서 균일한 규칙이 적용될 수 있도록 틀을 정비하고, 은행·은행그룹에 적용되는 과도한 규제를 기능별·횡단적 금융규제체계의 개념에 비추어 재검토

■ 업무범위규제: 은행·은행그룹에 적용되는 업무범위규제가 과도하므로 이를 재검토할 필요

- 은행·은행그룹에 적용되는 업무범위규제는 ①이익상충거래 방지, ②우월적 지위 남용 예방, ③본업집중을 통한 효율성 제고, ④기타사업위험 제거 등을 위한 조치로 구성
  - ④기타사업위험 제거는 '98년 금융제도조사회가 '은행그룹의 리스크관리 등에 관한 검토'에서 업무범위규제를 채택할 때 포함된 개념. 다른 업무가 본업의 건전성에 미치는 리스크를 관리할 필요
- 미국에서는 은행(자회사 포함)에 인정되는 업무는 원칙적으로 예금과 대출로 제한되고, 상업(상거래), 기타사업회사 등의 주식취득은 원칙적으로 금지. 은행지주회사(bank holding company)에 대해서는 원칙적으로 은행업무 및 이와 밀접하게 관련된 업무만 인정하고, 사업회사 등에 출자는 5% 이하의 의결권 보유에 한해 인정
  - 그러나 은행지주회사 중 자기자본 등 일정요건을 충족하는 경우 금융지주회사(financial holding company)로 전환을 인정받아 더 넓은 범위의 금융관련업무 수행이 허용되며, Fed의 개별허가를 받아 금융업무를 보완하는 업무수행도 가능
- 유럽의 경우 신용기관(credit institution)에 인정되는 업무는 예금유치와 대출 외에 증권업무도 포함(유니버셜 뱅크). 신용기관그룹의 업무범위에 특별한 제한은 없으며, 사업회사 등에 대한 의결권 10% 이상의 출자는 그 금액이 은행 자기자본의 15%를 초과하는 경우 자기자본비율 계산시 초과분에 고율의 위험가중치를 적용
- 일본에서 은행경영의 건전성 확보는 지금까지 업무범위규제에 역점을 두었으나 건전성 확보라는 측면에서 금융규제에도 중복되는 측면이 있고 금융환경 변화에 따라 규제들 간의 역할분담을 재검토할 필요가 있다는 의견 다수
- 따라서 감독의 실효성과 금융소비자의 편의 향상도 고려하면서 업무범위 규제 방향에 대해 검토할 필요
  - 은행지주회사그룹, 은행그룹, 사업회사그룹에 동일한 업무범위규제를 할 수 있는가, 은행본업에 위험차단 효과에 따른 차이를 어떻게 처리하는가, 은행업무와 상업(상거래)의 분리를 어떻게 유지하는가 등을 고려

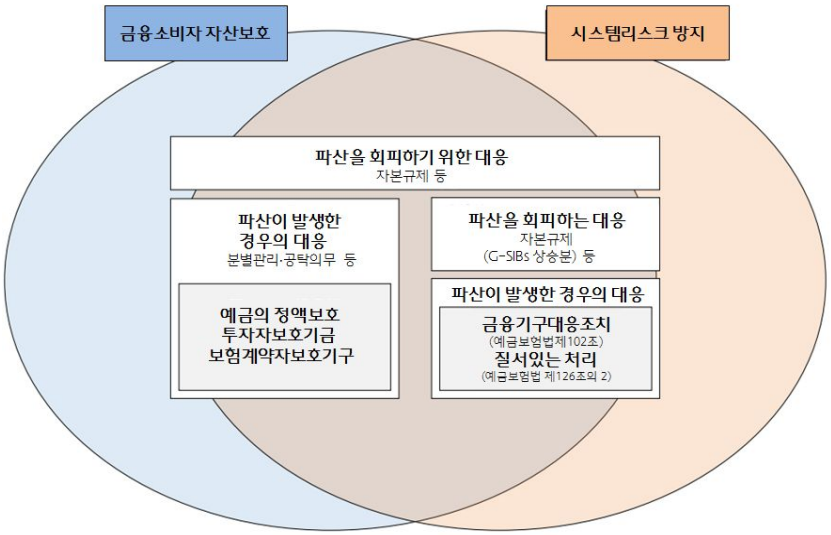
■ 재무규제: 은행·은행그룹의 업무범위 확대에 대비한 재무규제 변경의 필요성을 검토

- 재무규제는 은행·은행그룹의 리스크가 표면화될 경우 손실을 흡수하고, 경영의 건전성 확보에 기여. 현재 은행·은행그룹에 대해서는 은행업무를 중심으로 자기자본비율 규제와 대규모 신용공여 등의 규제가 설정돼 있음
- 향후 은행·은행그룹에 지금보다 더 다양한 금융기능이 부가되고 일반사업 겸영까지 인정되는 경우, 이를 고려한 재무규제 변경 필요성도 다각도로 검토할 필요

■ 안전망구축: 안전망의 목적과 대상의 변화에 대응하여 실효성 있는 방안 검토 필요

- 현재 은행예금에 대한 안전망으로는 ①통상적인 예금보험의 적용, ②신용질서 유지에 매우 중대한 지장을 초래할 수 있다고 인정되는 경우 금융위기 대응조치(예금보험법 제102조) ③금융시장, 기타 금융시스템의 현저한 혼란이 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우 질서 있는 처리(예금보험법 제126조의 2) 등이 준비됨
- 은행·은행그룹의 업무범위를 유연화하기 위해서 안전망의 보호범위(안전망의 대상)와 적용조건 등을 새로 규정할 필요. 즉 금융환경 변화에 따라 안전망의 목적도 변경할 필요가 있는지 검토해야 하며, 전통적인 은행 이외의 사업자가 대상이 될 경우, 안전망과 관련된 규제·감독 체제를 새로 구축할 필요
  - 안전망의 일반적인 목적은 예금보호, 결제시스템 보호, 대출·신용 창조의 지속 혹은 시스템 리스크의 발생 방지 등
  - 안전망의 목적이 ①예금보호라면 모든 예금취급기관이 대상, ②목적이 신용창조에 따라 상승하는 리스크의 현실화 방지 및 파악이라면 그 대상에서 결제전문은행 등은 제외, ③목적

그림6 | 안전망의 목적



자료 : 일본 금융청

이 금융·비금융을 불문하고 규모와 상호연관성의 크기 등에 따라 높아질 위험의 실현 억제 및 파악이라면 안전망의 대상은 대폭 다변화가 가능

- 새로운 업무가 인정되면 원활한 파산처리 등을 위한 안전망 정비도 필요. 안전망이 보호할 부분과 그렇지 않은 부분을 평소부터 실효적으로 분리 가능한 형태로 나누고, 경영건전성이 저하될 경우 원활하고 신속한 분리 등 조치의 실효성을 제고할 필요
  - 각 제도가 어떤 목적과 범위에서 사용될지를 감안해 검토해야 하며, 향후 IT발전 등 금융환경 변화에 따라 예금의 상대적인 중요도가 변할 수 있다는 점도 고려할 필요

5. 상품·서비스 제공 '프로세스'의 관점에서 법률 정비 필요

■ **금융기능의 분류 기준이 서비스의 '역할'에서 점차 상품·서비스의 제조·소비 '프로세스'로 대체되고 있으므로 법률 정비 역시 프로세스를 기준으로 진행할 필요**

- 은행·증권·보험사 등 금융기관들은 상품의 제조·판매·자문 등 전 과정을 담당하는 경우가 많지만 별도 사업자가 '판매' 등 특정 프로세스에 특화해 상품을 '제조'한 뒤 금융기관과 소비자 사이에 개입해 서비스를 제공(대리·매개)하는 경우도 있음. 이러한 대리·매개 업자의 규제는 금융거래의 '기능' 자체와 그 특징에 따라 적용할 필요
- 한편, 상품·서비스 제공 프로세스의 일부에만 특화하여 다양한 업태·기능에 걸쳐 상품·서비스를 횡단적으로 제공하는 사업도 있으며, 이 경우 소비자 요구에 맞는 상품·서비스를 기능·횡단적으로 제공하는데 방해가 되지 않도록 상품·서비스 제공의 대리·매개 과정에 대한 규칙을 최대한 일반화하는 것이 중요
  - 금융기관과 소비자 사이에 금융거래를 대리·매개하는 자의 인센티브 구조와 소속 금융기관을 통한 징계 실시 등에 관련한 규칙정비가 필요
- 또한 IT발전에 따라 금융시스템의 네트워크 구조도 변화 가능성이 크며, 인터넷 등을 통해 계약상대를 모색하는 자금 공급자와 수요자 사이에 개입함으로써 계약을 성립시키는 구조(플랫폼)를 제공하는 사업자의 역할 증대와 이에 대한 법규정비도 필요

■ **플랫폼을 통한 금융거래에 대한 규제는 플랫폼 이용자를 개별적으로 파악하기보다는 플랫폼 제공자를 규제하는 것이 더 유용**

- 플랫폼 제공자에 대한 적절한 진입요건과 적절한 이용 자격요건을 설정하는 동시에 적절한 정보제공 및 확실한 거래이행 확보를 위한 면밀한 검토 필요
  - 방대한 정보축적 등의 강점을 살리면서 다양한 비금융서비스에 금융서비스를 결합한 거대 플랫폼 제공자가 보유한 기능·리스크에 대해서는 각별한 주의가 필요하다는 의견도 다수

- 플랫폼 제공자에게 적용되는 조치 외에도 자율규제기관에 의한 자율규제, 당국에 의한 규제·감독 등 중복 구조 설정도 가능. 또한 블록체인기술을 이용하여 개인끼리 직접 금융거래를 할 수 있는 상황이 되면 시장메커니즘을 더 활용하는 규제방식을 도입하는 것이 중요
  - 분산형 거래의 규제방법으로서 예를 들면, 금융상품거래법은 청산기관에서 청산되지 않은 장외파생상품거래에 증거금 규제를 적용해 거래 당사자간 증거금(담보) 수수 의무화(거래 상대방의 파산으로 인한 손실을 증거금에 의해 흡수)

6. 향후 과제

■ 금융기능별로 구체적인 제도설계가 필요하고, 금융행정의 목표에 부합하는 것이 중요

- 기능별·횡단적 금융규제체계를 구축할 때, 각 '기능'에 대해 개별업무 내용이나 리스크 차이를 어떻게 인식·측정하고, 규제에 어떤 차이를 설정할지를 포함한 구체적인 제도설계가 필요. 이 검토과정에서 심의결과를 수정할 필요도 있을 것으로 예상
  - 동일한 기능 중에서도 리스크가 작으면 규제를 가볍게 하는 것을 고려할 할 수 있음
  - 복수의 서비스제공자가 하나가 되어 금융기능을 제공할 경우 각각을 어떻게 규제할 것인가, 당해 서비스제공자간의 책임분담 방식은 어떻게 할 것인가의 관점에서 고려 필요
- 제도설계의 검토 단계에서는 이 제도가 금융행정에서 실행될 때 "기업·경제의 지속적인 성장과 안정적인 자산형성으로 국민의 후생증대"라는 금융행정의 목표에 부합하는지 유의하는 것이 중요
  - 이 목표달성을 위해 (1)서비스 제공자간의 공정한 경쟁조건 확보 방안, (2)서비스 제공자의 참여나 활동을 이용자 편의와 생산성 향상, 나아가 금융·자본 시장의 강화로 연결하는 방안, (3)그리고 금융시스템의 안정 확보 방안 등이 중요

■ 기존의 자금흐름에서 향후에는 이용자정보에 집중하는 규제체계로 전환을 검토

- 향후 금융산업에 다양한 플레이어들의 참가가 예상되므로 규칙을 효과적·효율적으로 집행할 필요. 또한 금융·비금융 서비스 통합과정에서 이용자정보 활용의 중요성이 커지므로 기존 자금흐름보다 정보에 집중하는 규제체계로의 전환 가능성을 감안할 필요
- 이 경우 기존 금융기관을 포함한 서비스 제공자가 소비자 정보의 적절한 보호·관리뿐만 아니라, 정보의 적절한 활용을 위해 환경을 정비하는 것도 중요하고, 이러한 규제체계가 특정 서비스 제공자에 의한 이용자 정보 독점에 미치는 영향 등도 고려할 필요

■ **각론 검토시 다음과 같은 과제에 대해서도 깊은 검토가 필요**

- 첫째, 국제적 서비스 확장에 대응하기 위한 국제적 정합성 충족: 금융거래는 국경을 초월하므로 어떤 경우 국내 금융규제를 적용하고, 어떻게 실효성을 확보하느냐가 중요. 또한 국경간 서비스 저해를 방지하고, 국제적 규제 arbitrage(규제가 느슨한 국가·지역으로 이동하여 규제를 회피)를 억제하기 위한 규제의 국제적 정합성 확보가 중요
- 둘째, 법령과 자율규제의 조합: 상황변화에 적시 대응하기 위해 법령에 의한 금융규제와 당국의 가이드라인, 업계단체의 자율규제 코드 등 'soft law' 의 바람직한 역할분담 방안에 대한 검토도 진행
  - rule base approach와 principle base approach의 역할 분담에도 유의
- 셋째, 민법상의 취급: IT발전으로 새로운 금융거래 수단이 사용되어 금융법제의 수정을 고려해야 할 때, 이 수단에 관한 민법상의 취급도 문제가 될 수 있다는 점에 유의
- 넷째, 금융에 대한 기본개념·규칙횡단화: IT발전을 감안하여 금융의 기본개념을 금융규제 전체적인 시각에서 사고방식을 횡단적으로 정리하는 것이 유익. 화폐의 개념과 인공지능(AI), 블록체인 기술 등에 대해서는 개별 법률이 아니라 금융규제 전반에 대한 횡단적으로 대응하는 것이 적절
  - 금융서비스에 활용되는 IT기술이 변하더라도 그 기능과 위험에 변화가 없으면 해당 서비스에 적용되는 규제내용이 바뀌지 않도록 금융제도를 설계
  - AI는 개발자가 예측가능성을 넘는 능력·용도를 구비할 가능성이 있기 때문에 금융 이외의 분야도 고려하면서 금융분야에서도 검토 필요
  - 또한 가상화폐(암호화 자산)의 통화에 대한 상대적 위치, 민법상의 취급 등을 고려하면서 금융분야에서도 깊이 검토할 필요
- 업태를 초월한 유연한 비즈니스 선택이 원활해지기 위해서는 진입규칙의 횡단화 및 유연한 구조에 대한 논의가 필요
  - 영국의 금융서비스 시장법에서는 규제대상 업무(예금수취, 신용공여, 투자운용, 보험계약)를 하려는 자는 해당 허가를 취득하여 공인업체로 등록. 허가업체가 추가로 다른 업무를 하려면 해당 권한을 추가로 취득하면 되며, 반복인가는 불필요
  - 싱가포르 통화감독청은 다양한 결제서비스(payment services)를 제공하는 광범위한 대상을 단일 라이센스 하에서 규제·감독하는 동시에 활동을 유형화하고 각 규제 대상 활동의 리스크에 따라 필요한 규제를 부과
- 이러한 제도는 업태·기능을 초월해 혁신을 촉진할 수 있다는 의견도 있지만 제도의 운영상 반복심사로 인해 신속한 진입을 저해하거나, 명확한 규칙적용의 문제 발생 가능성도 지적되고 있어 이러한 양면을 인식하면서 계속 검토가 필요

III. 금융규제체계의 바람직한 변화

1. IT발전에 따른 금융·비금융의 융합이 금융규제체계에 근본적인 변화 필요

■ IT발전이 금융업의 언번들링·리번들링을 촉진함으로써 금융·비금융의 융합은 갈수록 확대될 전망

- 최근 일본에서는 아마존의 은행업 진출설을 계기로 비금융사업자의 금융업 진출이 재조명되고 있으며, 향후 더욱 다양한 사업자들의 진출로 금융업 내의 경쟁 격화가 예상
- IT발전에 따른 금융업의 언번들링·리번들링으로 비금융사업자의 금융업 진출 분야는 더욱 세분화되고, 이를 통해 국민경제 전체로는 후생이 증가할 것으로 기대
  - IT기업, 정보사업자 등의 금융업 진출, 은행 등 금융기관의 일반사업 진출 등으로 금융과 비금융의 경계가 점차 모호해지는 등 금융과 비금융과 융합 현상이 심화
- 금융업에 IT기술이 도입됨으로써 기존 금융을 대체하는 비금융 사업회사의 영향력이 확대되고, 금융시스템·금융기관·금융규제체계에는 근본적인 변화가 불가피
  - 기존의 핀테크 발전은 물론 향후에는 가상화폐와 블록체인 등의 시스템과 기술발전에 의해 금융·비금융의 융합은 더욱 고도화될 가능성

■ 신규 진입자 증가로 인한 기존 금융회사들의 시장 잠식은 자명하며, 기존의 경직적인 규제체계 하에서는 은행 등 금융기관이 불리한 경쟁 환경에 직면할 우려가 큼

- 신규 진입자가 은행의 초과이윤을 잠식. IT발전이 은행업의 진입장벽이었던 대규모 자본의 역할을 우회하는 수단을 제공하여 기존 은행들의 배타적 이익을 훼손
- 금융과 비금융의 융합은 금융의 속성에도 변화를 초래함으로써 기존의 금융규제체계의 효율성 저하는 물론, 참여자간의 규제적용의 비대칭성(공정성) 문제도 초래함으로써 이를 개선할 수 있도록 금융규제체계를 변경할 필요성이 부각
- 동일한 기능을 수행하고, 동일한 리스크를 부담함에도 불구하고 기존의 업태별 규제를 적용할 경우에는 은행이 IT나 정보회사를 기반으로 하는 사업자들에 비해 과도한 규제를 적용받게 됨으로써 공정경쟁이 저해될 우려

2. 금융규제 변경은 금융시스템의 안정성 및 공정한 경쟁환경의 확보를 목표로 진행할 필요

■ 금융위기 이후 금융시스템 안정에 중점을 둔 글로벌 차원의 금융규제 강화가 진행

- 금융위기 이후 글로벌 차원의 금융규제는 점차 강화되고 내용도 복잡해지는 추세. 은행의 건전성, 리스크관리, 금융소비자보호 등 다방면에서 규제가 강화됨으로써 은행경

영에는 업무부담 가중, 자본효율 저하 등 부정적인 영향이 파급

- 은행에는 최저자기자본비율의 인상, 재무건전성 개선을 위한 유동성 규모 확대, 거버넌스의 엄격화와 리스크대응력 확대 등의 조치들을 더 강화해야 할 의무가 부과
- 글로벌 금융규제 재편은 금융시스템의 안정성 제고가 가장 중요한 목표이며, 일본의 금융규제체계 개편은 이러한 글로벌 규제강화와 정합성을 추구함으로써 안정성을 확보하고, 동시에 기능 중심의 규제체계로 이행함으로써 효율성을 충족할 가능성

■ **일본의 금융규제체계의 이행도 결국은 업종간 공정한 경쟁환경의 조성이라는 목표하에서 진행**

- 금융업의 언번들링·리번들링으로 파생되는 금융환경의 변화에 대응하여 금융산업 내에 공정한 경쟁환경을 확보하는 것이 현재 일본의 규제체계 이행 검토의 핵심과제
- 금융시스템 내에는 각각의 기능별로 달성해야 할 이익들이 있고, 공정한 경쟁환경이 조성되도록 규제체계를 개편함으로써 기능들의 원활한 작동이 가능

3. IT발전과 글로벌 규제체계 변화는 국내 금융규제체계 및 은행경영에도 큰 영향

■ **글로벌 금융규제체계의 변화는 국내 금융규제 및 금융환경에도 영향. 향후 국내 금융규제체계 변경시 다음 사항을 고려해야 할 필요**

- 첫째, IT발전으로 금융업의 언번들링·리번들링이 진행되면서 금융·비금융의 경계가 애매해지는 등 금융환경의 변화가 가속화. 국내에서도 금융규제체계를 이러한 환경변화에 부합하도록 개방적·실효적으로 재설정하라는 요구가 부상할 가능성
  - 규체체계 변경이 환경변화를 억제하도록 재설정되면 국내 금융발전 지연, 금융기관의 경쟁력 저하 및 시장점유율 저하로 이어지는 부작용 발생 우려
  - 더욱이 IT발전은 기존 핀테크에 그치지 않고 암호화폐, 블록체인 도입 등으로 더욱 가속화될 것이므로 이에 대비하여 신중하면서도 미래지향적인 규제체계로 이행할 필요
- 둘째, 금융규제체계를 재설정할 때 금융업·비금융업 간 경쟁의 공정성 확보가 중요. 일본이 '동일기능·동일리스크에 동일 규제 적용' 원칙 하에서 체계 조정을 진행하는 것은 규제산업인 금융업에 엄격한 규제가 적용되고 있어 공정성이 부족한 금융규제체계를 수립하면 자칫 은행·은행지주에 불리한 규제가 고착화될 우려가 있기 때문
  - 일본의 경우 은행·은행그룹에 업무범위규제, 재무규제, 안정망구축 등 두터운 규제 적용
  - 국내 금융당국은 금산분리 등 규제가 신생 인터넷은행에 불리하다며 규제변경을 모색 계획
- 셋째, 향후 은행·은행지주의 비금융업 진출에 대해서도 공정한 룰을 적용하는 것을 고려할 필요. 저성장·규제강화·IT발전 등에 따른 경쟁격화로 인해 은행업의 수익성 하락

이 장기화될 경우 은행들도 타산업에 진출할 필요가 발생하며, 금산분리 등의 규제 하에서 은행의 타산업 진출이 사실상 불가하므로 '비금융업의 금융업 진출'과 대칭적으로 '금융업의 비금융업 진출' 규제도 완화를 검토할 필요

- 넷째, 국내 금융규제체계의 변경이 글로벌 금융규제와 정합성, 즉 세계적인 규제변화 추세에 부합할 필요가 있으며, 이번 일본의 규제체계 개편과 유사한 조치가 국내에서도 진행된다면 세계적인 규제흐름에 맞춰야 arbitrage 발생을 미연에 방지하고, 국내 금융산업·금융시장·금융기관의 경쟁력을 훼손하지 않는 방향으로 설정할 필요
- 다섯째, 금융시스템의 안정성 유지라는 측면에서 규제변화는 신중한 접근이 필요. 규제체계의 변화가 초래할 금융산업의 변화를 신중이 검토하여 제도변화로 인해 금융시스템의 불안정성이 확대되지 않도록 유의해야 하는데 이는 금융의 효율성 개선이라는 상반되는 목표를 동시에 달성해야 하는 어려운 과제

<참고문헌>

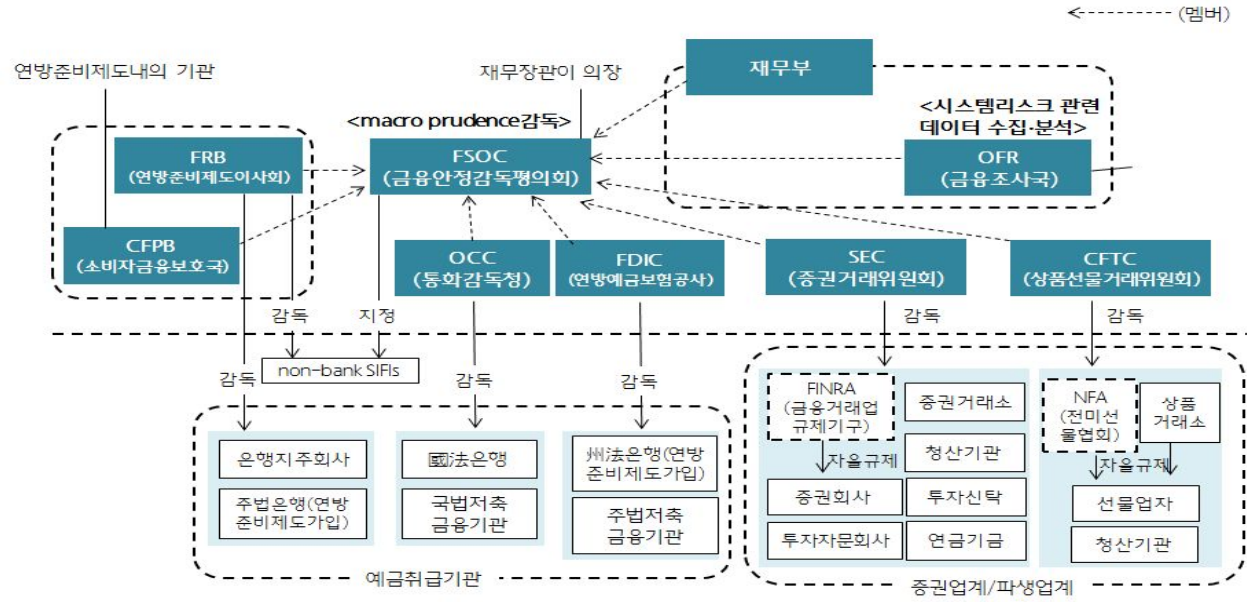
金融制度スタディグループ(2018), "機能別 · 横断的な金融規制体系に向けて," 金融庁 金融審議会, 2017.6

佐原雄次郎(2018), "国際的な金融規制の動向", みずほ総合研究所, 2018.7

山上聰(2016), "海外を中心としたデジタルイノベーションの潮流," 金融庁フィンテックベンチャー有識者会議, 2016.10

トムソン · ロイター(2018), "世界的な規制と技術革新が銀行を変える", トムソン · ロイター金融規制ジャパンサミット2018, 2018.3

참고 | 미국의 금융감독체계



주 : 일본의 업권별 규제와 유사한 미국의 은행감독 규제 체계를 도식화
자료 : 미즈호종합연구소

하나 금융정보
Hana Finance Info.

150-705 서울특별시 영등포구 여의도동 27-3
TEL 02-2002-2200
FAX 02-2002-2610
http://www.hanaif.re.kr