

## 報 道 資 料

(2001. 6. 22)

이 자료는 2001년 6월 23일(토) 조간부터 사용하여 주시기 바랍니다

### 主 題 : 금융규제 완화 방안

#### 主 要 內 容

韓國金融研究院(원장 : 丁海旺)은 6월 22일(금) 오후 보광 휘닉스파크 회의실에서 「금융규제 완화 방안(발표 : 이재연 박사)」이란 주제로 재정부 출입 기자단 초청 세미나를 개최하였다.

붙 임 : 발표문 원문 1부.

#### 韓 國 金 融 研 究 院

이 자료와 관련하여 질문 혹은 확인하실 일이 있으시면, 다음 전화번호  
호로 연락하시기 바랍니다. 전화 : 3705-6356~7, 이재연 박사

# 금융규제 완화방안

2001. 6. 22

李載演



韓國金融研究院  
Korea Institute of Finance

## - 目 次 -

### <要 約>

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. 문제제기 .....                | 1  |
| 2. 금융규제 실태 및 규제완화 추진현황 ..... | 2  |
| 가. 금융규제의 필요성 .....           | 2  |
| 나. 규제완화의 필요성 .....           | 7  |
| 다. 규제완화 추진 현황 .....          | 9  |
| 3. 향후 금융규제 정비방안 .....        | 12 |
| 가. 사후 감독의 강화 .....           | 13 |
| 나. 업무영역의 확대 .....            | 14 |
| 다. 네거티브 시스템으로의 전환 .....      | 15 |
| 라. 비명시적 규제의 폐지 .....         | 16 |
| 마. 유인부합적 규제로의 전환 .....       | 17 |
| 4. 규제완화시 유의사항 .....          | 17 |
| 가. 규제완화시 문제점 .....           | 17 |
| 나. 규제완화에 따른 문제점 사례 .....     | 18 |
| 5. 마침글 .....                 | 19 |

## - 표 目次 -

|  |    |
|--|----|
| <표 1> 1998년 금감위 및 재경부의 주요 금융업부문별<br>규제정비실적 ..... | 11 |
|--|----|

## - 그림 目次 -

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <그림 1> 사전적 규제의 규제목적별 분류 ..... | 6 |
|-------------------------------|---|

## — 要 約 —

- 정보의 비대칭성 및 외부성을 갖는 금융산업에 대해서는 금융시스템 안정 및 소비자 보호 등의 목적을 위해 일반기업에 비하여 광범위하고 엄격한 규제가 적용
- 금융규제는 금융시장의 글로벌화와 복잡·다기화 등 금융환경의 변화로 규제비용이 수익을 초과함에 따라 전세계적으로 완화되는 추세
  - 정부의 정확한 시장 및 기업경영 파악이 어려움을 겪게 되어 중대한 정책실패를 초래할 위험 확대
  - 각종 금융규제가 진입규제로 작용함으로써 금융시장내 경쟁둔화 및 금융기관의 외형성장 추구로 금융시장의 낙후 초래
  - 금융시장의 낙후는 타산업에 대한 자금중개 기능을 약화시킴으로써 국가경제 발전을 저해할 우려
  - 개발도상국의 경우에도 시장성숙 및 국제화에 따라 정부개입에 의한 인위적 자원배분으로부터의 순기능 저하
- 규제완화의 기본방향은 금융산업 경쟁력 강화를 위해 경쟁제한적 규제의 완화 및 감독을 주 내용으로 하는 전전성 규제의 강화
  - 금융기관에 대한 모니터링 체제를 완비하고 감독기능의 전문성 및 효율성을 구비하여 사후감독을 강화
  - 금융권별 고유업무는 포지티브 시스템으로 하되 기타 업무는 네가티브 시스템으로 함으로써 업무영역을 확대
  - 신상품 개발 등 금융혁신을 저해하는 포지티브 시스템에 의한 업무영역 제한을 장기적으로 네가티브 시스템으로 전환
  - 규제내용의 합목적성 결여로 정부 및 감독기관이 간접적으로 영향력을 행사할 여지가 큰 비명시적 규제를 폐지

— 금융기관 자체 유인에 따라 행동하는 유인부합적 규제체계 구축

- 그러나 준비없는 규제완화는 규제비용보다 더 큰 손실을 초래할 수 있으므로 조기경보시스템, 부실경영에 대한 책임추궁 강화, 감독기관 전문성 강화 등 철저한 보완대책의 마련 필요

## 1. 문제제기

- 금융규제는 금융시스템 안정 및 금융기관이용자 보호를 위해 도입되었으나 금융환경 변화로 규제비용이 수익을 초과함에 따라 완화되고 있음.
  - 규제완화의 주요 이유는 금융환경 변화에 따라 정부가 시장을 정확하게 파악하기가 현실적으로 어렵게 됨으로써, 정부의 규제와 간섭이 금융시장의 발전을 오히려 저해할 위험이 있기 때문
  - 이에 따라 금융자유화의 진전과 함께 경쟁제한적 규제는 완화되는 반면 건전성관련 규제는 강화되고 있는 것이 국제적인 추세
- 국내에서도 금융자유화의 진전으로 1991년부터 4단계에 걸친 금리자유화가 실시되는 한편 금융기관의 경영, 인사 및 조달·운영관련 규제가 완화되어 왔으며, 1998년 규제개혁위원회의 설립과 함께 규제완화가 가속화되고 있음.
  - 1998년 규제개혁위원회에 등록된 금융·통화관련 규제는 총 928건이었으나, 2001년 6월 9일까지 429건이 폐지되고 157건이 신설되었으며 142건이 추가 등록되는 등 총 317건이 증가되어, 현재 816건이 규제사항으로 등록되어 있음.
- 그러나 지나친 규제완화는 금융시스템 안정 및 금융기관이용자 보호에 심각한 위협을 초래할 수 있으므로 감독강화 등의 보완대책 마련이 중요
- 본고에서는 금융규제의 필요성, 금융환경변화에 따른 규제완화 필요성, 규제완화 방향 및 문제점, 규제완화의 대응방안에 대해 차례로 살펴보고자 함.

## 2. 금융규제 실태 및 규제완화 추진현황

### 가. 금융규제의 필요성

- 전통적으로 정부는 금융산업에 대해 시스템 안정 및 소비자 보호 등의 목적을 위해 일반기업에 비하여 광범위하고 엄격한 규제를 적용함으로써 시장에 개입하여 왔음.
  - 금융규제의 주요목표는 금융산업의 시장실패, 즉 외부성, 시장독점 및 정보의 비대칭성으로부터 발생하는 문제를 최소화하는 것임.
  - 개발도상국의 경우 이러한 목적외에도 경제 및 산업정책상 목적달성을 위한 자원배분과정에서의 정부 개입이 더 강조되어왔음.
- 정부가 금융시장에 개입하는 주요 이유는 금융기관의 건전성 및 지급여력을 확보함으로써 지불결제시스템의 안정성을 보호하기 위함임.
  - 금융산업은 타 산업과 달리 전염효과가 큰 관계로 한 금융기관이 도산할 경우 다른 금융기관으로 파급될 위험(시스템 리스크)이 매우 높음.
  - 또한 금융기관들이 공동네트워크로 연결됨에 따라 발생하는 네트워크효과 등도 있음.
  - 따라서 정부는 여타 산업과 달리 감독기관을 통해 개별금융기관의 건전성확보를 위해 노력하여 왔음.
- 또한 정부의 개입은 금융기관의 파산, 사기, 기회주의적(opportunistic) 행동으로부터 발생하는 잠재적 손실위험으로부터 금융기관 이용자를 보호하기 위함임.
  - 특히 다수의 예금자로부터 자금을 조달하여 자금수요자에게 중개하는 예금기관과 예금자 사이에는 정보의 비대칭성이 존재하여 예



금기관에 대한 충분한 감시가 이루어지지 못할 우려가 있음.

- 따라서 정부는 예금자를 대신하여 이들의 보호 및 이를 통한 금융 시스템 안정을 위해 사전적 위험관리수단으로서 금융기관의 자산 운용, 자기자본 규제 등 금융규제를 실시하고 있음.

— 정부의 개입은 금융시장 참여자간 공정한 경쟁여건 및 효율적 성과달성을 위한 여건을 조성하기 위해서도 이루어짐.

- 금융시장으로의 진입장벽이 있는 경우 금융기관에 의한 시장독점은 경쟁을 제한하여 소비자에게 높은 부담을 부과함으로써 자원배분을 왜곡하고 장기적인 경제적 효율성을 저해할 우려가 있음.

— 이외에도 개발도상국의 경우 정부 개입은 제한된 금융자원을 중점 육성산업에 집중함으로써 단기간내에 경제성장 등 정책목표를 달성하기 위해 이루어지는 경우가 많았음.

- 과거 정부는 경제개발 추진과정에서 제한된 자원을 이용하여 실물 경제를 지원하기 위해 금융기관을 이용하여 왔음.
- 금융기관은 60년대와 70년대에 걸쳐 경제발전에 필요한 재원을 국내외에서 조달하여 수출기업 등 국가전략산업에 집중 배분하는 통로로 활용됨으로써 우리경제가 빈곤의 악순환에서 탈피하여 급속한 성장을 이룩하는데 기여하였음.

— 정부는 안전성과 건전성을 해칠 수 있는 금융기관의 일부활동을 법 또는 규정으로 규제하여 왔으며 규제형태는 목적에 따라 다음 6가지로 분류할 수 있음(<그림 1> 참조).

- 통화정책상의 규제는 신용통제 등을 통해 신용이 과다하게 공급되는 것을 방지함으로써 물가를 안정시키는 것을 목적으로 함.
- 자금배분규제는 시장에 의존할 경우 시설투자 및 중소기업 등 경

제에 꼭 필요한 부문에 자금이 배분되지 않거나 또는 불필요한 부문으로의 자금배분을 시정하기 위해 사용함.

- 구조적 규제는 금융산업의 구조에 영향을 미치는 것으로 금융과 산업의 분리, 진입규제, 업무영역규제 등이며, 이는 이해상충 및 경제력 집중 등으로 인한 피해를 방지하기 위해 도입되었음.
- 건전성 규제는 금융기관에 대하여 적정자본의 보유, 위험의 분산, 적법한 회계처리과정 및 투명한 재정상태의 보고 등을 감독함으로써 금융기관 부실에 의하여 금융시스템의 건전성이 손상되는 것을 방지하기 위함.
- 네트워크 규제는 주식 및 트레이딩네트워크, 지급결제청산네트워크 및 정보네트워크가 효율적으로 작동될 수 있도록 제반 하부구조를 구축하는데 필요한 규제임.
- 소비자 및 투자자 보호규제는 금융기관과 금융기관 이용자와의 거래에 있어서 정보의 비대칭성으로부터 발생하는 문제를 시정하기 위함임.

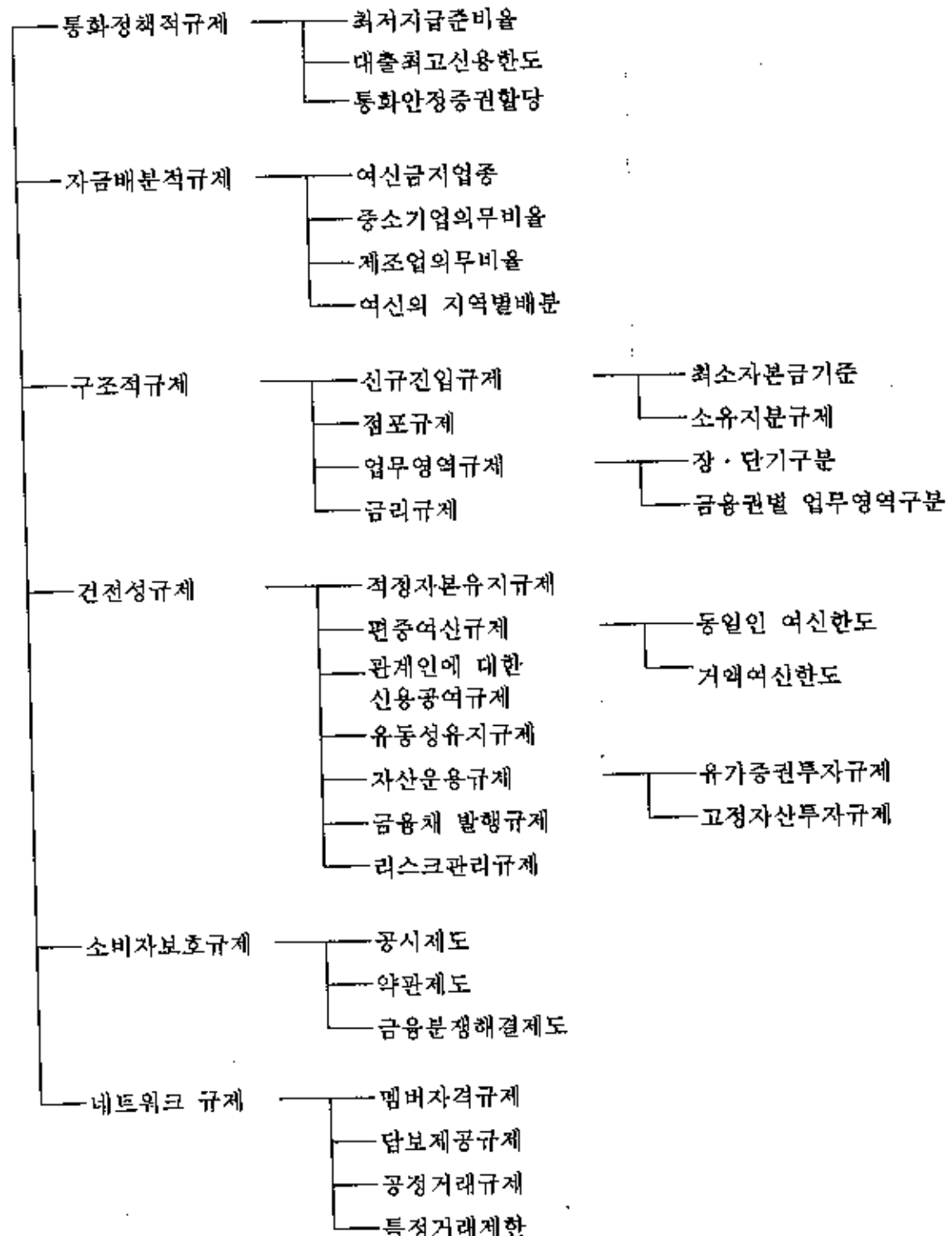
— 금융·통화 관련 규제의 담당기관은 재경부와 금감위이며, 규제개혁이 본격화되기 직전인 1998년 규제개혁위원회에 등록된 규제전수는 총 928건에 달하였음.

- 금감위는 금융기관 건전성 유지와 예금자 및 투자자 보호 등을 위해 금융기관의 영업활동과 기업의 자금조달활동을 규제함.
- 이를 위해 각종 업무, 행위에 대한 사전 인가·승인제, 영업한도, 비율의 제정, 영업 및 자금조달방법, 절차 등의 규정, 그리고 불법행위 예방 및 적발을 위한 검사·감독 규제를 실시함.
- 반면 재경부는 금융과 외환부문 관련 규제를 담당하며, 금융부문과 관련해서는 금융기관의 설립인가 및 영업활동 등에 대한 규제를 담당하였음.

\* 2000년 5월 이후 금융기관 인·허가권, 특수은행에 대한 전전성 감독권한은 재정부로부터 금감위로 이관되었으며, 금융제도 및 금융감독에 관한 법령 제·개정권은 재정부에 존속시키되 금감 위와의 협의를 의무화하였음.

<그림 1>

사전적 규제의 규제목적별 분류



자료 : 김병연, 금융규제체계 재정립방안 : 자율규제기반 확대방안 모색, 한국금융연구원(2000)

## 나. 규제완화의 필요성

— 경제규모의 확대에 금융시장이 복잡·다기화함에 따라 정부의 과도한 규제와 간섭은 시장왜곡을 초래하였으며, 이에 따라 국내금융시장의 경쟁력저하 문제가 야기되었음.

- 시장이 복잡·다기화함에 따라 정부가 시장을 정확하게 파악하기도 어려울 뿐만 아니라 고도의 생산기술을 사용하고 있는 기업의 경영결정을 이해하기도 어려운 상황에서 정부의 규제와 간섭은 피상적이 되고 따라서 정책실패를 초래할 위험이 커짐.
- 금리규제, 소유제한규제 등을 포함한 각종 금융규제는 진입규제로 작용함으로써 영업중인 금융기관들이 수익성강화 등 내실위주의 경영보다는 시장지배력 확대 등 외형성장을 일차적 경영목표로 추구하였음.
- 정경유착의 고리가 형성되는 과정에서 금융기관 이용자의 편익증진을 위한 노력이 경시되었고, 금리규제, 진입규제 등 금융규제로 인해 자금유이 번성함에 따라 금융시장의 효율성이 저하되었음.

— 이로 인한 금융시장의 낙후는 타산업에 대한 자금중개 기능을 약화시킴으로써 국가 경제발전을 저해할 우려가 있음.

- 금융산업은 그 산업의 본질인 자금중개의 특성상 타산업에 미치는 외부효과, 즉 파급영향이 가장 큰 산업임.
- 금융산업이 본연의 기능인 자금중개기능을 적절히 수행하지 못할 경우 기업의 자금조달 애로, 자금조달가격의 상승, 자금조달구조의 왜곡, 자금의 특정부문 또는 특정기업에로의 과도한 편중 현상 등이 발생하게 됨.
- 금융산업의 이러한 장애는 경제의 전반적인 국제경쟁력을 저하시킬 뿐만 아니라, 산업발전도 저해하고 또 불균형화시킴으로써 국

가경제의 장기적인 성장잠재력을 위축시키는 결과를 초래함.

- 더욱이 개발도상국의 경우에도 금융시장의 국제화 및 성숙화가 진행됨에 따라 정부개입에 의한 과도한 인위적 자원배분은 자원의 효율적 사용이라는 순기능보다는 기업의 자율성 침해와 금융시장 발전을 저해하는 역기능을 초래함.

- 과거 개발시기에 정부는 금융부문을 수익을 추구하는 하나의 독립된 산업으로 취급하기보다는 실물부문을 지원하는 성장정책 수단으로 이용하였음.
- 실물경제지원이라는 정책패러다임은 경제규모가 확대되고 구조가 고도화됨에 따라 지원대상선정에서의 비형평성, 지원체계 및 방식에서의 비효율성 등으로 그 실효성이 약화되기 시작하였음.
- 정부의 과도한 금융시장개입은 금융산업내 안이하고 소극적인 의사결정방식을 고착시키고 금융기관의 책임경영풍토 정착을 지연시킴으로써 금융산업의 장기적 발전에 필요한 민간부문의 창의성과 자율성 진작을 저해하였음.
- 60년대 말부터 70년대에 걸쳐 이루어진 정부의 중화학공업 육성 정책 및 금융기관을 통한 자금의 집중배분은 과잉설비 및 중복투자 문제를 초래하였음.

- 또한 개방화와 금융시장의 글로벌화가 진행됨에 따라 업무수행과 금융기관 감독측면에서 글로벌스탠다드가 적용, 국제적으로 동질화되고 있어 우리나라도 예외일 수 없음.

- 전세계적으로 금융산업에 대한 규제가 완화됨에 따라 예금금리, 수수료, 금융기관 업무영역, 신종금융상품, 거래기법 등에 대한 규제가 급속히 완화 내지 폐지되고 있음.
- 이와 같이 경쟁제한적 규제는 폐지되는 반면 건전성규제는 보다 강화되고 있으며 규제비용 절감과 규제의 신속성 확보를 위한 자

을규제도 활용되고 있음.

- 최근에는 인터넷 뱅킹, 사이버 증권거래의 급속한 확산이 이루어지고 새로운 금융상품 및 새로운 유형의 금융기관 등장도 활발해짐에 따라 금융혁신을 저해하지 않도록 규제와 신축성확보에 유의하고 있음.

— 이와 같이 금융환경 및 기법의 발달로 규제비용이 규제수익을 앞지르는 상황이 발생함에 따라 규제의 기능 및 목적에 따라 금융규제의 틀 (framework)을 시대적 조류에 맞게 재정비할 필요가 있음.

#### 다. 규제완화 추진 현황

- 1990년대 이후 정부는 그 동안 심화된 산업과 금융간 불균형 성장을 시정하고 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위해 종합적이고 장기적인 계획하에 금융개혁을 추진하기 시작하였음.
  - 1991년 이후 4차례에 걸쳐 금리자유화가 진행되었으며, 금융상품의 발행조건, 만기 등에 대한 규제도 완화 내지 폐지됨에 따라 업무영역내에서의 상품개발에 대한 규제는 상당부분 완화되었음.
  - 특히 1998년 규제개혁위원회를 신설하여 잔존규제의 등록, 신설규제의 심사 등을 통해 규제완화노력을 지속하고 있음.
- 규제완화의 기본방향은 경쟁제한적인 규제를 완화함으로써 금융산업의 국제경쟁력을 강화하는 한편, 사후 감독을 주 내용으로 하는 건전성규제를 강화하는 것임.
  - 금융산업의 경쟁력을 높이기 위해 통화정책적 목적, 자금배분적 목적, 구조적 목적 등 시장기능을 왜곡시킬 여지가 있는 경쟁제한적 규제는 대폭 완화하였음.

- 반면 건전성규제 목적, 네트워크 규제목적 및 소비자보호 목적 등의 규제는 건전성강화 및 소비자보호를 위해 한층 강화되고 있음.
- 또한 금융위기 극복 과정에서 금융기관의 건전성 규제가 강화되면서 BIS기준 자기자본비율 등 자본의 적정성 관련 규제 및 편중 여신억제 등 자산운용관련 규제의 정비가 이루어졌음.

— 그 결과 금융·통화관련 규제는 규제개혁위원회의 설립초기인 1998년 대폭 축소되었으나, 이후 신설규제의 영향으로 2001년 6월현재 약 816건의 규제가 등록되어 있음.

- 금감위는 1998년 한해에 총 630건의 규제사항중 폐지 315건, 개선 131건 등 446건을 정비하였으며, 재경부는 금융관련 규제 298건중 163건을 폐지하고 64건을 개선하는 등 227건을 정비하였음(<표 1 참조>).
- 2001년 6월 9일까지의 규제완화 사항을 고려할 때 1998년 규제개혁위원회에 등록된 금융·통화관련 규제 중 429건이 폐지되었고 157건이 신설되었으며 142건이 추가 등록되는 등 총 317건이 증가되어 현재 816건이 규제사항으로 등록되어 있음.



<표 1> 1998년 금감위 및 재경부의 주요 금융업부문별 규제정비실적

|                            | 규제총수           | 폐 지           | 개 선           | 1998년 중<br>정비 | 존 치           |
|----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 금감위관련<br>총규제 <sup>1)</sup> | 630<br>(100.0) | 315<br>(50.0) | 131<br>(20.8) | 446<br>(70.8) | 184<br>(29.2) |
| 은행                         | 89<br>(100.0)  | 46<br>(51.7)  | 23<br>(25.8)  | 69<br>(77.5)  | 20<br>(22.5)  |
| 증권 <sup>2)</sup>           | 332<br>(100.0) | 167<br>(50.3) | 68<br>(20.5)  | 235<br>(70.8) | 97<br>(29.2)  |
| 보험                         | 77<br>(100.0)  | 37<br>(48.1)  | 14<br>(18.2)  | 51<br>(66.2)  | 26<br>(33.8)  |
| 기타 <sup>3)</sup>           | 132<br>(100.0) | 65<br>(49.2)  | 26<br>(19.7)  | 91<br>(68.9)  | 41<br>(31.1)  |
| 재경부금융<br>관련 총규제            | 295<br>(100.0) | 163<br>(55.3) | 64<br>(21.7)  | 227<br>(77.0) | 68<br>(23)    |
| 총계                         | 925            | 478           | 195           | 673           | 252           |

주 : 1) ( )안의 숫자는 총규제에 대한 백분율(%)임

2) 증권사, 투자신탁사, 투자자문사, 선물회사 및 증시자금조달기업 등 포함

3) 종금사, 신용금고, 신용협동조합, 여신전문금융사 등 포함

— 금융산업 전반에 대해 공통적으로 정비된 주요 규제 내용은 다음과 같음.

- 금융기관의 책임경영체제를 확립하고 금융기관 임원의 인사사항에 대한 정부 개입을 배제하기 위하여 임원자격요건을 네거티브제로 설정하여 최소화함.
- 다양한 금융부문의 경험을 통하여 금융환경의 여건변화에 대응하고, 고객의 수요에 부합하는 다양한 금융서비스를 적기에 제공함은 물론 각 금융기관의 경영 효율성을 도모하기 위하여 금융기관 임직원의 겸직·겸업제한을 완화함.

- BIS기준 등 건전성지표를 통하여 각 금융기관의 경영성과를 평가하고 있는 점을 고려하여, 금융기관의 부동산 소유를 규제하는 것은 자율경영의 영역을 축소시킬 것이므로 전면 폐지함.
- 동일인 및 동일계열기업에 대한 여신한도 규제는 은행의 자율성 제고를 위해 편중여신 문제가 심각하지 않거나 여타 간접적 방법에 의한 규제가 가능한 경우 완화하였음.
  - \* 그러나 금융위기 이후 IMF와의 합의에 따라 상당부분 존치 또는 보완되었음.
- 금융기관의 자율경영을 공고히 하기 위해 지방은행의 영업소설치 제한 등 각 금융기관의 지점신설 및 이전 등에 대한 금감위의 인가 및 승인제도를 사후신고 및 보고로 완화함.

### 3. 향후 금융규제 정비방안

- 변화된 금융환경에 부적합한 관련규제를 정비함으로써 불필요한 규제를 줄이고 감독비용을 최소화함.
- 금융산업에서 규제완화를 추진하기 위해서는 우선 금융규제를 통해 달성하려고 하는 정책적 목적의 범위와 한계를 명확히 하여야 하며 규제목적 달성의 대체수단이 있는지 여부를 파악하여야 함.
  - 이에 따라 건전성 규제, 네트워크 규제, 소비자 및 투자자 보호 등 시장친화적규제 목적 이외의 규제목적은 추구하지 않도록 함.
  - 시장친화적 규제라 할지라도 네트워크 규제 및 소비자·투자자 보호 목적의 규제는 가급적 자율규제 또는 공시제도의 강화에 의한 시장규율에 의존하는 방안을 채택함.
  - 반면 산업정책적 목적, 국민경제적 목적과 아울러 통화정책적목적 및

자금배분 목적 등의 규제는 궁극적으로 폐지토록 함.

- 다만 구조적 규제에는 경쟁제한적 목적이외에 건전성규제 목적 등 다수 목적이 혼재되어 있으므로 경쟁제한적 목적의 규제는 폐지하는 한편 건전성규제는 규제완화 및 사후 감독을 강화하는 형태로 전환함.

#### 가. 사후 감독의 강화

- 사전적 규제는 금융기관의 건전성과 안전성을 해친다고 판단되는 활동을 사전적으로 억제하는 것으로서 감독당국이 손쉽게 사용할 수 있는 방법임.
  - 반면 감독은 인정된 활동이 인정된 범위와 기준내에서 적법하게 이루어지고 있는가를 모니터링하고 위반자에 대해서 시정조치 및 처벌을 하는 것을 의미함.
  - 이러한 감독은 전문성을 필요로 하기 때문에 감독기관의 전문성 및 감독기능의 효율성이 확보되기까지는 사전적 규제에 대한 의존도가 높음.
  - 그러나 사전적 규제는 많은 활동을 사전적으로 제약함으로써 경영 혁신을 저해하고 신상품개발을 제약함으로써 산업의 효율성 및 경쟁력을 저하하게 하는 부작용을 수반함.
- 사후감독을 강화하기 위해서는 금융기관에 대한 모니터링 체제를 완비하고 감독기능의 전문성 및 효율성을 구비하여야 함.
  - 이러한 규제형태의 전환은 규제완화의 효과 이외에도 금융기관이나 소비자들을 지속적으로 모니터링하고 감독하는 시스템개발을 촉진함으로써, 규제를 우회하려는 각종수단의 개발을 통하여 규제를 무력화하려는 효과를 억제할 수 있음.

## 나. 업무영역의 확대

- 그 동안 우리나라 금융산업은 전업주의 골격을 유지하면서도 고유업무 수행에 수반되는 부수업무를 중심으로 업무영역을 확대하여 왔음.
  - 현재 금융산업 업무영역조정은 은행, 증권, 보험을 3대축으로 하며 고유업무는 분업주의를 유지하되 타금융권의 고유업무에는 자회사를 통한 진출이 가능하도록 허용되어 왔음.
  - 또한 은행, 증권, 보험사 등이 영위할 수 있는 부수업무의 범위는 개별법령에 의해 제한되고 있으며, 부수업무를 영위하고자 할 경우에는 개별법령에 따라 금감위에 신고(증권) 또는 허가(보험)를 받아야 함.
  - 은행의 경우, 은행업무 및 부수업무(채무보증 등 16개 업무)외의 업무를 영위하고자 할 경우 영업가능여부 결정을 재정부 장관에게 신청하여야 함.
- 업무영역 제한을 통한 금융시스템의 건전성 유지는 금융혁신의 급속한 진전으로 그 실효성이 점차 상실되고 있음.
  - 현재 자회사를 통한 겸업화가 이루어지고 있으며 금융지주회사도 도입되고 있으므로 이러한 환경변화에 대응하기 위해서도 업무영역의 확대가 불가피함.
- 따라서 은행, 증권, 보험에 있어서 고유업무는 포지티브 시스템으로 하되 기타업무는 네거티브 시스템으로 함으로써 기타 업무에 대해서도 직접겸영을 허용할 필요가 있음.
- 특히 은행과 보험의 겸영형태인 방카슈랑스의 경우 2003년 8월까지 유보된 상태이며, 앞으로 보험사의 경영과 지급여력 등에 미치는 영

향을 감안하여 그 구체적인 추진시기와 방법을 검토하여야 할 것임.

○ 생보는 장기저축성 상품의 성격이 강하고 손보는 단기보장적 성격이 강하므로 생보와 은행의 방카슈랑스 형태가 적절할 것임.

— 또한 종금사와 증권사의 업무영역을 통합하여 투자은행(investment bank)이 출현할 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것임.

○ 투자은행은 예금과 대출을 이용하여 자금을 증개하고 마진을 획득하는 상업은행(commercial bank)과는 달리 증권인 인수나 매매 등 가격변동위험이 수반되는 분야에서 활동하여 투자수익을 수취하는 기관임.

#### 다. 네거티브 시스템으로의 전환

— 현 금융권별 업무영역은 그 영업인가기준에 따라 허용되는 업무의 범위가 규정되어 있는 포지티브 시스템으로 구성되어 있음.

○ 포지티브 시스템은 금융기관 및 금융기관 이용자 보호를 위한 가장 소극적 방법이며 가능한 업무만 열거적으로 규정하기 때문에 규제의 범위가 네거티브 시스템에 비해 훨씬 광범위함.

○ 네거티브 시스템은 겸업 금지업무(은행·증권·보험의 고유업무)만을 법령에 명시하고 금지되지 않은 업무는 별도의 인허가 없이 자유롭게 겸영하는 체제임.

○ 또한 포지티브 시스템에 의한 업무영역규제는 허가권 등에 의한 규제차익(regulatory arbitrage)을 발생시키는 문제점이 있음.

— 포지티브 시스템에 의한 업무영역 제한은 금융혁신이 급격하게 이루어지는 상황에서 새로운 업무 및 신상품 개발의욕을 저하시켜 금융시장의 동태적 발전을 저해할 우려가 있음.

- 포지티브 시스템 하에서 허용 업무로 리스트에 올라있지 않는 상품 개발을 위해서는 복잡한 약관심사절차를 거쳐야 하기 때문에 신상품 시판일자 지연 등으로 인한 상품개발의욕이 저하될 우려가 있음.

— 따라서 점업화의 영향을 파악하여 장기적으로 은행, 증권, 보험의 고유업무에 대해서도 네거티브 시스템을 적용할 수 있을 것임.

- 네거티브 시스템을 보다 실효성 있게 유지·관리하기 위해서는 현재 각 금융권별로 제정된 법과 금융감독업무도 기능별로 통합하는 방안을 강구할 필요가 있음.

#### 라. 비명시적 규제의 폐지

— 비명시적 규제는 법적 혹은 공식적 절차에 의하기 보다는 창구지도, 전화 등을 이용한 통보 및 자료요청, 긴밀한 친분관계, 도덕적 권유 등에 의한 규제 및 감독행태를 의미함.

- 비명시적 규제는 규제내용이 지나치게 개괄적이고 구체화되어 있지 못하거나 규제내용의 합목적성 결여로 정부 및 감독기관이 간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 여지가 큼.

— 따라서 규제관행의 투명성을 제고하기 위해 감독 및 제재방식, 규제 내용의 합목적성에 대한 재검토 작업을 통해 관계법령의 입법취지를 살려 적극적으로 개선해 나가야 함.

— 또한 우리나라의 경우 비명시적 행정지시와 행정감독이 많은 것은 준칙주의가 발달되지 못하였기 때문이라는 점을 고려하여 준칙주의를 제정립함.

#### 마. 유인부합적 규제로의 전환

- 과거 우리나라는 정부주도의 경제개발 및 사회개발을 하여왔기 때문에 지시명령적 규제가 고착화되어 있음.
  - 특히 하위 행정기관 및 감독기관에 의하여 설정된 각종 지도, 지시 및 기준의 설정은 바로 지시명령적 규제의 틀을 유지시켜온 근간임.
- 금융활동이 점차 복잡·다기화되는 상황에서 감독기관은 금융거래자들의 모든 활동을 직접 규제·감독할 수 없을 것이므로 유인부합적(incentive-compatible)인 규제 및 감독시스템을 구축하여야 함.
  - 유인부합적인 규제시스템이란 일정한 규제시스템하에서 피규제자들이 스스로의 유인에 따라 행동하며 도덕적 해이(moral hazard) 내지 역선택(adverse selection)의 문제를 발생시키지 않는 경우임.
- 각종 행정지시와 시달 등을 가급적 자제하고 이러한 지시와 시달 등을 통하여 일으려고 제정된 각종 규제를 BIS 자본비율이나 CAMELS 등 경영평가제도와 같은 사후 평가시스템 중심의 규제체계에 통합함으로써 시장유인적 규제체계를 유지할 필요가 있음.

### 4. 규제완화시 유의사항

#### 가. 규제완화시 문제점

- 향후 규제완화가 계속되고 금융환경변화가 가속화되는 가운데 예상되는 문제점들로는 금융산업내 구조적 위험의 증가, 시장참여자들의 도덕적 해이 증대, 그리고 개방화에 따른 위험 등임.

- 구조적 위험은 시장위험 및 신용위험 등을 포함하는데 금융자유화 및 개방화가 급속히 진행되면서 구조적 위험의 원천 자체가 증가하며 아울러 금융규제완화가 시장참여자들의 자유재량권을 확대함으로써 이들의 구조적 위험에의 노출 또한 증가할 가능성이 있음.
- 규제완화로 인한 규제의 공백과 제도변환과정에서의 혼란속에서 시장참여자들의 불법행위 또는 도덕적 해이 등이 지속되거나 또는 확대될 가능성이 있음.
- 국제화의 진전에 따라 국내 금융산업간 및 외국 금융기관과의 경쟁과정에서 국내 일부 금융기관들이 부실화될 가능성이 있음.

— 따라서 금융기관의 규제를 완화하기 위해서는 이를 보완하기 위한 감독기능이 효율적이어야 하며 감독이 강화되어야 함.

- 금융규제의 완화란 정부의 통제범위를 줄이고 민간부문 자율의 폭을 확대하는 것인데 금융산업을 둘러싼 여타 환경요인들이 변하면서 금융산업을 각종 위험에 노출케 할 우려가 있음.
- 따라서 규제당국과 금융기관들은 규제완화 이후 경쟁심화 등이 초래할 위험에 대해 충분히 인식하여 이에 대한 대책을 마련하여야 함.

#### 나. 규제완화에 따른 문제점 사례

- 미국의 경우 1980년대에서 90년대에 걸친 금융위기는 변화하는 금융 환경에 대해 금융감독기관이 적절히 대응하지 못함에 따라 초래되었음.
- 미국은 1980년대초 저축대부조합(S&L) 등 예금금융기관에 대한 이자율제한에 의해 비예금금융기관으로 예금이 이탈함에 따라 이자율규제를 완화하는 등의 규제를 완화하였음.



○ 이러한 조치에도 불구하고 저축대부조합의 예금이 크게 증가하지 않음에 따라 의회는 규제완화를 계속하여 심각한 투기적 가능성이 있는 상업용부동산 대출도 자산의 40%까지 허용하는 등 규제를 더욱 완화하였음.

— 이러한 규제완화는 부실화된 저축대부조합의 수지를 개선함으로써 파산으로 인한 예금보험기금손실을 방지하기 위해 실시되었으나, 건전성감독에 대한 강화 없이 이루어진 관계로 예금기관 및 예금자의 도덕적 해이를 크게 증가시켜 결과적으로 부실을 확대하는 부작용을 초래하였음.

○ 또한 미국 금융위기는 감독기능을 수행하는 미국 예금보험공사(FDIC) 검사역의 대규모 이직에 따른 검사인력 부족 및 컴퓨터기술의 발달에 따른 상시감시모델 사용에 따라 감독기관이 임점검사(on-site examination)를 소홀히 한 점에도 기인함.

## 5. 마침글

— 현재 국제적으로 진행되고 있는 규제완화는 금융기관의 자율성을 확대하여 금융산업 발전에 기여할 것임.

○ 이는 급속히 변화하는 금융환경하에서 정보획득 및 새로운 금융기법 획득에 있어서 정부가 민간 금융기관에 비해 뒤떨어질 것이기 때문임.

○ 따라서 정부는 변화하는 금융환경에 금융기관이 신속하게 대처함으로써 경쟁을 통한 효율성을 제고할 수 있도록 관련 법령 등의 규제를 탄력있게 적용시켜야 할 것임.

- 그러나 준비 없는 규제완화는 규제로부터 발생하는 규제비용보다 더 큰 손실을 초래할 수 있으므로 철저한 보완대책의 마련 하에 이루어져야 할 것임.
- 사전적 규제를 완화하고 사후적 감독기능의 효율성을 제고하기 위해서는 다음의 보완조치가 필요할 것으로 보임.
  - 금융기관에 대한 조기경보시스템 및 적기시정조치의 적절한 도입을 통해 금융기관의 부실화를 사전에 예방함.
  - 금융부실에 대한 책임추궁을 강화함으로써 감독기강을 확립함.
  - 금융감독기관의 전문성을 제고함으로써 시장친화적이며 금융시스템의 안정성을 높일 수 있는 감독체제를 구축함.