

2008. 2. 15 안민포럼세미나

우리나라 지급결제제도

-자동법 시행 대비한 바람직한 감독/
감시 체계를 중심으로

김 자 봉. 홍 정 훈
(KIF) (국민대)

차 례

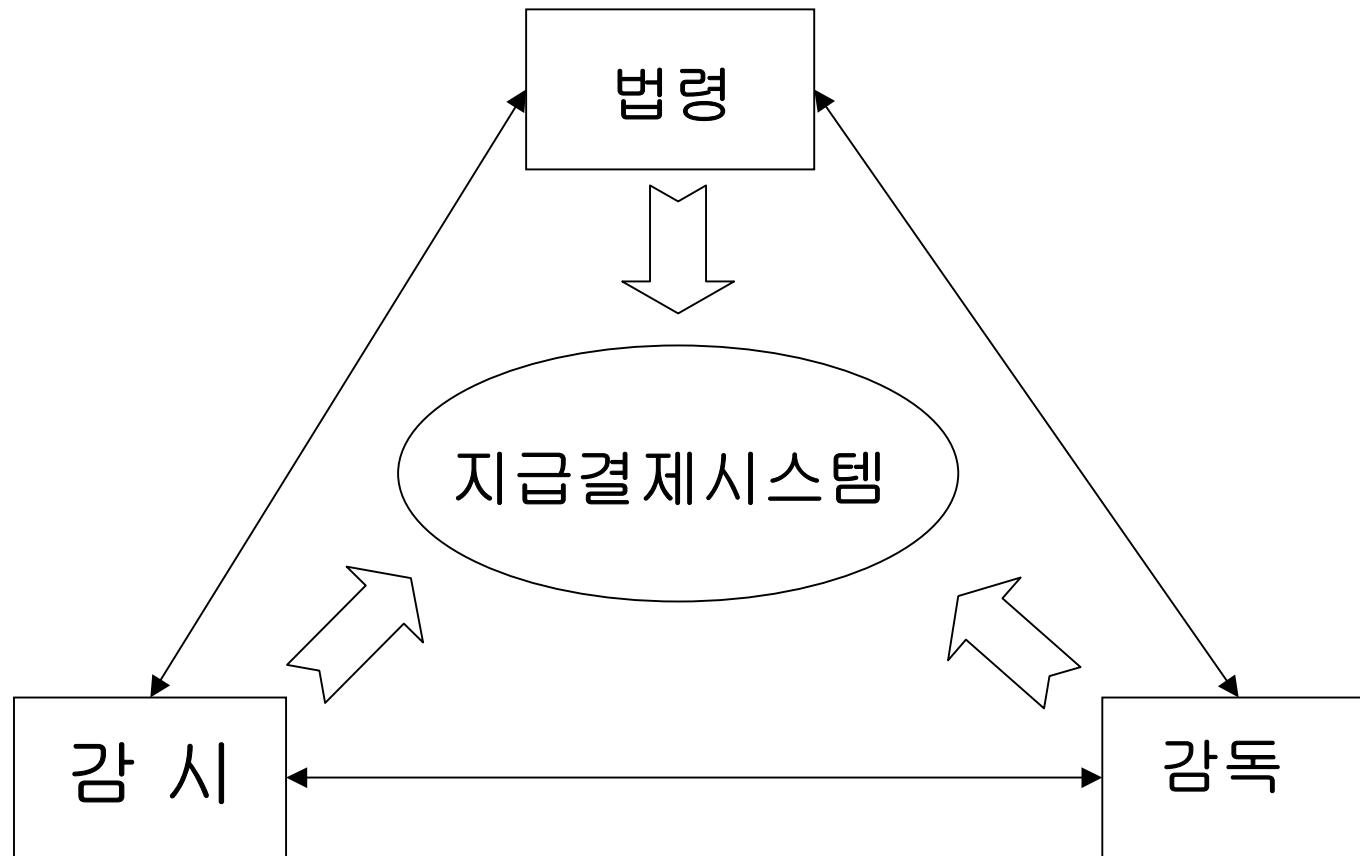
1. 지급결제시스템 감시의 의의
2. 우리나라의 지급결제시스템 감시 현황
3. 해외 사례
4. 지급결제시스템의 환경변화
5. 지급결제시스템의 개편방향
6. 맺음말

1. 지급결제시스템 감시의 의의

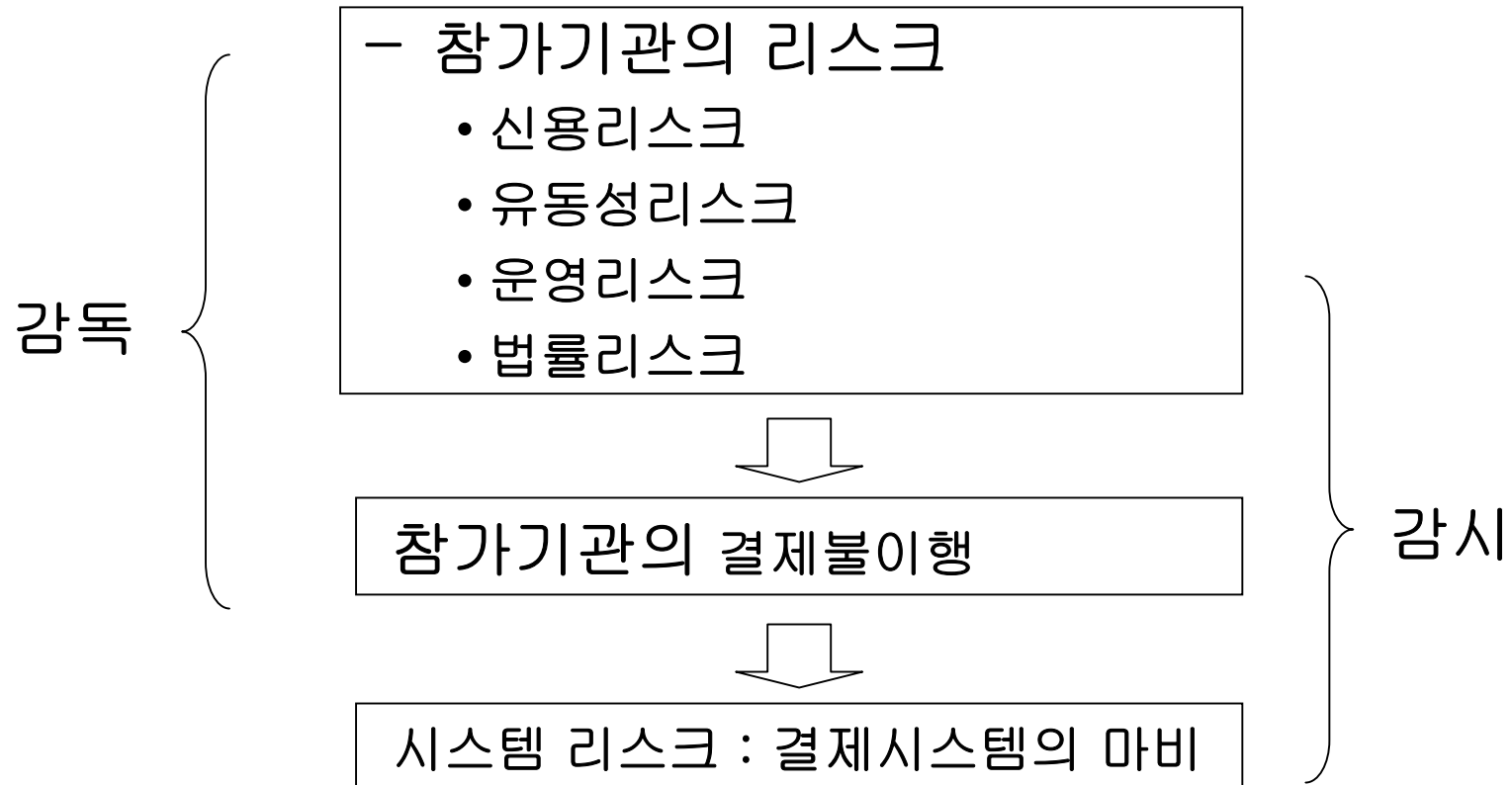
지급결제시스템 감시의 의의

- 지급결제시스템 감시(oversight)
 - 지급결제제도의 원활한 작동을 촉진하고 일부 참가자의 리스크로 인한 결제불이행이 시스템을 마비시키는 시스템 리스크로부터 지급결제시스템을 보호하는 것
 - 공공기관 또는 민간기구가 운영하는 모든 지급결제시스템의 안전성과 효율성을 점검하고 필요한 경우 시스템의 개선을 유도하는 활동을 의미
- 지급결제시스템 감시의 목표 : 지급결제시스템의 안전성(safety) 및 효율성(efficiency) 확보
- 지급결제시스템에 대한 감시 업무는 대부분 중앙은행에 의해 수행

지급결제시스템의 규제체계



지급결제시스템 감시의 역할



감시와 감독

| | 감시 | 감독 |
|----|---|-------------------------|
| 초점 | 금융기관이 이용하는 시스템의 안전성 | 개별 금융기관의 자기자본 기준 등 재무상태 |
| 목표 | 개별 기관의 리스크가 시스템리스크를 야기하는 것을 방지 BIS 핵심원칙의 실현 및 유지 | 개별 금융기관의 건전성 유지 |
| 조치 | 시스템 운영기관에 대한 개선권고 | 경영상 시정조치를 취할 수 있는 법적 권한 |
| 주체 | 중앙은행 | 감독기구 |

지급결제시스템 감시의 내용

- 2001년 1월 BIS의 CPSS는 중요지급결제 시스템의 핵심원칙에 관한 보고서를 발표
 - 여기에는 지급결제시스템의 안전성과 효율성 유지에 필요한 **10개 항목의 핵심원칙**(참가자 적격성, 지급수단 적절성, 결제완결성 및 효율성)과 핵심원칙을 이행하기 위한 **중앙은행의 4개 책임을 명시** (clear objectives & disclosure, compliance, oversight, cooperation with other central banks. Oversight tools include licensing, issuing directives, directing changes, exacting financial penalties)

2. 우리나라의 지급결제시스템 감시 현황

지급결제시스템 감시 구조

- 중앙은행인 한국은행에 의해 수행
- **한국은행법** : 한국은행에 지급결제시스템에 대한 감시 권한을 부여
- 한국은행의 지급결제시스템 감시업무 : **지급결제제도 운영·관리규정, 동 세칙 및 절차**에 근거
- 새로운 지급수단의 개발·보급, 지급결제시스템의 구축 및 표준화 등과 관련한 사항 : **정보화촉진기본법에 의거 설치된 금융정보화추진분과위원회** (위원장 : 한국은행 부총재)와 그 사무국(국장 : 한국은행 금융결제국장)의 의사결정으로 추진

한국은행법 : 지급결제관련 조항

- 한국은행법 제81조 (지급결제업무)

- ① 한국은행은 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위하여 한국은행이 운영하는 지급결제제도에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다.
- ② 한국은행은 한국은행외의 자가 운영하는 지급결제제도에 대하여 필요한 경우 당해 운영기관 또는 감독기관에 운영기준 개선 등을 요청할 수 있다.
- ③ 한국은행은 지급결제제도의 원활한 운영을 위하여 제2항의 규정에 의한 지급결제제도의 운영기관에 대하여 지급결제관련자료를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 기관은 이에 응하여야 한다.
- ④ 한국은행은 제1항의 규정에 의한 지급결제제도의 참가기관에 대하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

- 한국은행법 제28조 (통화신용정책에 관한 의결) 10항

– 제81조의 규정에 따른 지급결제제도의 운영·관리에 대한 기본적인 사항

한국은행법

- 한국은행은 중앙은행으로서 지급결제제도에 대한 총괄적인 관리 및 감시 기능을 명시적으로 보유
 - 한국은행은 한국은행이 운영하는 지급결제제도에 관하여 필요한 사항을 정하는 한편 동 제도의 참가기관에 대하여 자료제출을 요구할 수 있도록 하고 있음.
 - 한국은행 이외의 자가 운영하는 지급결제제도에 대해서도 운영기관 또는 그 감독기관에 운영기준의 개선 등을 요청할 수 있도록 하고 있음.

한은 지급결제제도 운영·관리 규정

- 한국은행법 제28조(통화신용정책에 관한 의결)에 의해 한은은 지급결제제도 운영·관리 규정 마련
 - 또한 한은은 관련 세칙 및 절차를 마련
- 동 규정에서 지급결제제도에 대한 한국은행의 총괄 관리 및 감시 업무 관련사항을 크게 지급결제제도의 관리 및 운영으로 나누어 구체화

3. 해외 사례

해외 지급결제 관련 법률

- 해외 지급결제시스템의 감시에 관한 법체계는 크게 두 가지로 분류: 지급결제법 중심 vs 중앙은행법 중심
 - 캐나다, 호주, EU vs 영국, 미국
- 지급결제법의 주요 내용은 첫째, 중앙은행 등 감시의 법적 근거 제시, 둘째, 감시를 위한 강한 권한 부여

각국의 지급결제법

| 국가 | 법 률 |
|------|--|
| 캐나다 | 「지급 청산 결제법」 (Payment Clearing and Settlement Act, 1996) 「지급법」 (Payment Act), 「금융감독청법」, 「州 증권법」 |
| 호주 | 「지급결제시스템 규제법」 (Payment Systems Regulation Act, 1998), 「지급결제시스템 및 차감법」, 「금융감독청법」, 「증권.투자위원회 법」 |
| 노르웨이 | 「지급결제시스템법」 (Act relating to Payment Systems, etc), 「노 르웨이은행법」, 「금융감독법」 |
| 홍콩 | 「청산결제시스템법」 (Clearing and Settlement Systems Ordinance) (2004), 「증권선물위원회법」, 「은행법」 |
| 싱가포르 | 「지급결제시스템 감시법」 (Payment Systems Oversight Act) (2006), 「통화청법」, 「지급결제시스템 완결성 및 차감법」 |
| EU | 「EU 지급서비스지침」 (Directive of the European Parliament and of the Council on the Payment Services in the internal market)(2007), 「2006 지침 46, 48」 (directives 2006/46, 48) |

해외 각국의 지급결제관련 법률

| 국가 | 법 률 |
|----|---|
| 미국 | <p>「통일상법」 (Uniform Commercial Code), 「연방은행법」 (Federal Reserve Act of 1913), 소액결제: 전자이체법 (Electronic Fund Transfer Act)&연방은행규정(FR regulations E, 거액결제: Federal Reserve Regulation J, 수표: Expedited Funds Availability Act, 「은행서비스회사법 (Bank Service Company Act)」 (비은행 지급결제서비스 제공기관에 대한 감독의 근거법률)</p> |
| 영국 | <p>「영란은행법」 (Bank of England Act), 「환어음법」 (Bills of Exchange Act), 「수표법」 (Cheques Act), 「EC 결제완결성 지침」 (EC Settlement Finality Directive), 「금융시장서비스법」 (Financial Market and Service Act) 등</p> |

각국 중앙은행의 기능과 역할

| | 감시기능과 권한 |
|------|---|
| 캐나다 | 결제리스크방지가 주요 목적, 감시기능은 중앙은행과 재무부가 공동으로 행함. 결제계좌, 일중유동성을 제공; 지급결제협회의 규정에 대한 승인권; 하지만 참가자의 자본적정성 등에 대한 감독권은 없음. 참가자의 자격요건을 엄밀히 규정. |
| 호주 | 지급결제시스템의 안전성, 효율성, 경쟁성 유지가 주요 목적. 지급결제시스템 지정권, 참가자 자격기준 결정, 분쟁조정, 명령권 등을 지님. |
| 노르웨이 | 지급결제시스템의 안전성과 효율성 제고가 주요 목적이며, 이를 위한 감시권한 보유. 참가자의 유동성, 지급능력, 리스크관리가 감시의 주요 대상. |
| 홍콩 | 청산결제시스템의 안전성, 효율성을 보장함으로써 홍콩의 국제금융센터로서의 역할 유지. 시스템의 안정성 유지하기 위한 요건결정, 참가자 요건마련 및 참가자 자격정지 결정권 보유. |
| 싱가포르 | 지급결제시스템의 재무건전성, 운영효율성, 금융시스템 리스크방지 목적 추구. 지정 지급결제시스템 지정, 지급결제시스템 참가자·운영자·결제기구 등에 대한 참가기준 결정, 지급결제시스템 운영자 지배구조 규제, 검사권, 공공의 이익을 위한 비상지휘권 보유. |

각국 중앙은행의 기능과 역할

| | 감시기능과 권한 |
|----|---|
| 미국 | 연준은 지급결제참가자에 대한 감독 및 지급결제시스템에 대한 감시권 보유. 하지만, 연준의 감시기능은 ECB 감시권한과 같이 명시적이지는 않으며 다만, 은행감독권한의 파생적인 형태로서 운영. 현재 연준에게 감시기관으로서의 명시적 권한을 부여하자는 논의가 제기 |
| 영국 | FSA(2001) 설립이후 건전성 감독은 영란은행에서 FSA로 이전, 영란은행은 지급결제 시스템리스크만을 감시. 영란은행의 세 가지 주요 목적: 통화금융시스템의 안정성, CHAPS 등 주요 지급결제시스템 운영참가, 참가자들의 결제위험이 시스템으로 전이되지 않도록 하는 관리의무. |

EU 지급서비스지침의 주요 내용

- (directive on payment services, 2007) EU 25개 국가간 상이한 법 체계 하에서도 cross-border payment services를 제공하기 위한 공동 infra로서 자금이체 시스템. 2010시행.
- payment institution (PI, 자금이체기관)는 예금은 수취할 수 없으며, 주로 전자적 방식을 이용한 (소규모) 자금이체서비스 대행업무. 송금대행업무. 우리나라 편의점의 지로서비스와 유사. 유럽 송금수수료 비용 GDP 2~3%.
- 자본금기준: 서비스유형에 따라 최소 자본금 2만 유로(2천5백만 원, 2007.6)에서 12만5천 유로(1억6천만 원) 정도의 소규모 업체
- 투명성조건: 소비자가 요구하기 이전에라도 서비스의 내용(terms & conditions)을 사전에 소비자에게 제공해야 하며, 소비자(지급인과 수취인)가 요구 시 반드시 응해야 함. Online을 통해서 정보가 사전적으로 충분히 공시되어야 함. 지급인의 동의 없이 이루어지는 지급이체는 즉시 환불되어야 함.

주요 시사점

- 첫째, 참가자 자격결정권 및 철회권한 부여를 통한 감시기능의 실질화
- 둘째, 지급결제법을 통한 감시기능의 책임과 권한을 명확히 규정하고 강화
- 셋째, 은행 이외 증권사 등 참가자가 보다 다양화되는 경우 법체계의 이원화를 통해 중앙은행의 역할에 일관성을 유지

4. 지급결제시스템의 환경변화

최근의 지급결제환경의 변화 추이

- 정보통신기술의 발전에 따른 새로운 지급수단의 출현
- 전자지급결제 네트워크에 대한 의존도 심화, 운영시스템의 전산화 심화
- 지급결제 하부구조의 통합 및 아웃소싱화 진전
- 국제 거래 확대에 따른 국경간 지급거래의 증가
- 지급결제서비스 산업의 발전에 따른 비은행기관의 지급 수단 및 결제서비스 제공의 확대

효과 : 지급결제시스템의 효율성 제고

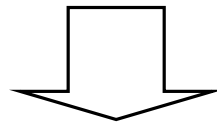
과제 : 안정성 유지 또는 제고를 위한 장치의 마련

환경변화에 따른 문제점

- 아웃소싱 등의 확대에 의한 비은행금융기관의 지급결제서비스 특정 process에 참여
 - 이에 따라 리스크관리가 복잡화
- 전자방식 등 새로운 지급수단의 등장으로 새로운 형태의 리스크가 출현 -operational, outsourcing risks.....
- 지급결제 네트워크가 복잡화에 따른 리스크 발생의 책임 소재 불분명 및 참가자의 리스크관리 유인 약화
- 이러한 리스크의 확대는 소액결제시스템에서 보다 현저히 출현

우리나라의 지급결제 환경 변화

- 자본시장통합법은 증권회사의 직접참가자로서 소액결제시스템 참여 허용
- 이러한 변화는 앞으로 보험회사, 신용카드회사 등에도 적용될 가능성
- 또한 중장기적으로 비금융기관의 지급결제시스템 직접 참가 가능성



지급결제시스템 감시와 금융감독 관련 제도의 개편 필요성 대두

5. 지급결제시스템의 개편방향

개편의 주요 내용

- 법체계의 정비
- 감독/감시체계의 재정비

법체계의 정비

- 향후 비은행기관인 증권회사 (투자금융회사)가 직접 소액결제망에 참여하고 향후 다른 비은행기관의 참여 가능성
- 이러한 지급결제환경 변화에 따른 여러 문제점은 전술한 바와 같음.
- 따라서 현재 한국은행법 중 하나의 조항으로 이루어진 지급결제 관련 법 조항을 정비할 필요가 있음.

감독/감시 체계의 재정비

- 대부분의 경우 지급결제시스템 감시와 금융감독은 이원화되어 있으며 비교적 그 역할과 기능이 명확히 구분되어 있음.
- 한편, 중앙은행의 민간 지급결제시스템에의 참여 정도가 낮을수록 보다 강화된 감시 기능을 보유하고 있음.
- 현재 우리나라는 한국은행이 소액결제시스템 운영에 직접 참여하고 있음.
- 증권회사의 지급결제시스템 참가로 인한 참가기관의 이질화는 지급결제시스템 안정성 유지를 위한 감시 및 감독을 보다 복잡하게 하며 감시.감독 사각지대가 발생할 가능성을 높이고 있음.
- 이에 따라 현재의 지급결제시스템 규제체계에서 감시와 감독의 기능과 역할을 재정립할 필요가 있음.

주요 검토 이슈

- 은행외 지급결제참가기관의 확대
- 여신/긴급여신
- 결제대행 계약의 형태: 자율 vs 규제
- 법체계의 명확성
- 감독과 감시의 보완성
- 참가자 기준 등 감시책임 강화

지급결제 참가기관의 확대

- 향후 예상되는 비은행금융기관의 추가적인 참가 가능성
- 중앙은행 역할의 변화 가능성
- 참가기관의 확대에 따른 참가자 간 이질성의 증가
- 지급결제시스템 안전성을 위한 감시 및 감독의 사각지대 발생 가능성

여신/긴급여신

- 증권사 등 새로운 결제시스템 참가자에 대한 중앙은행의 여신/긴급여신(최종대부자 역할)의 필요성, 가능성과 문제점-중앙은행법 상 금융기관인가?
- 이들 금융기관에 대한 지준 예치 필요성, 가능성과 문제점-예금인가? cf. 부모예금
- 직·간접 방식-한은에 직접 적립 않더라도 대행은행의 지준금을 분담하는 간접 적립 가능-은행과의 계약이 중요

결제대행 계약

- 결제대행에 따른 은행과 증권사(금융투자회사) 간 계약의 필요성
- 지준예치와 최종대부기능 제공의 채널로서의 중요성
- 이질성위험, 신용위험, 시장위험 등의 전이경로 가능성-유동화자산의 확인되기 힘든 규모의 위험이 전이가능.
Eg. JP morgan Subprime mortgage
- 자율영역 vs 규제대상-어느 것이 더 바람직한가? 규제대상으로 한다면 규제체계는?

법체계의 명확성

- 국제결제은행 지급결제 10원칙(결제참가자의 적격성, 결제수단의 안전성, 결제의 적기 완결성)의 법적 구현이 미비한 상황
- 참가자 적격성 기준, 결제수단의 범위 및 청산기관의 지위를 법체계에서 명확히 할 필요성

감독과 감시의 보완성

- 중앙은행과 감독기관의 권한 확대가능성과 이로 인한 중복규제 및 규제비용 증가 가능성
- 규제효율성을 증가시키기 위한 채널형성 및 다양화 필요성

참가자 기준

- 참가자 기준의 중요성-oversight 기능의 실질화를 통한 도덕적 해이 방지(실질적 감시권한이 없는 직.간접 방식 최종대부서비스는 moral hazard 야기가능)
- EU의 지급서비스지침과 이원적 법체계: 참가기관에 대한 재무적(자본금), 비재무적(위험관리, 투명성) 요건
- 캐나다의 이원적 법체계와 지급법: 재무적, 비재무적(신용등급 등) 자격 기준
- 홍콩, 싱가포르: 강한 참가자 기준결정권 부여

6. 맺음말

체계의 정비

- 법적 체계의 정비: 중앙은행법보완 vs 지급결제법의 제정
 - 감독/감시체계의 정비: 감시기능의 법적 권한 강화-참가자 자격 부여 및 철회권한을 중심으로. 감독과 감시의 보완관계 구축: 중앙은행의 참가자 자격 부여여부는 감독기구의 재무건전성 판단 협조를 받는 것이 효율적.(미국 연준 사례)
- ➔ BIS의 핵심원칙 및 4대 책임과제의 기준에 비추어 감시구조 전문화 및 강화 필요

지급결제법 혹은 중앙은행법?

- 중앙은행법 상 금융기관의 범주에 대한 검토: 증권사는 한국은행법 상 금융기관인가?
- 감시 목적(BIS의 핵심원칙)과의 적합성: 캐나다와 EU의 이원적 법체계 선택 이유는?
- 비용-편익분석: 두 가지 방식이 낳는 편익과 비용의 크기의 비교

비용-편익 분석의 필요성

- 제도보완은 법적 불완전성을 해소하고 결제위험을 낮추는데 기여하므로 사회적으로 바람직.
- 지급결제법(지급결제위원회) 제정 vs 중앙은행법(금융통화위원회) 보완, 어느 것이 더 바람직한가? - 결제리스크 감소 기여도 및 제도운영비용, 법적 합리성 등에 의해 결정. 어느 방식이 사회적 비용을 더 낮추는가?

$$\text{사회적 비용} = (\text{리스크 가능성}) \times (\text{손실크기}) + (\text{제도유지비용})$$

- 캐나다, EU의 이원적 법체계 → 리스크감소 기여도, 중복규제문제 및 법체계 합리성에 미치는 영향의 크기를 판단 필요