



글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 변화의 국제적 흐름

윤성훈 선임연구위원

건전성 규제, 소비자 보호 등 행위규제 관련 금융감독 기능이 한 기관에 집중되면 시너지가 발생하기도 하지만 이해상충 문제도 나타남. 글로벌 금융위기 이전에는 금융감독의 기능별·영역별 통합 필요성이 제기되면서 시너지를 중시한 통합형 감독체계가 등장하였음. 그러나 통합형 감독체계에서도 금융위기가 발생하고 소비자 보호가 상대적으로 취약함에 따라 글로벌 금융위기 이후 많은 국가들이 거시건전성 규제를 도입하고, 이해상충 문제를 중시한 부분 통합형 감독체계로 전환하는 한편, 감독유관기관 사이의 협조체제를 구축하고 있음. 우리나라에서도 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 개편에 대한 연구와 논의가 진행되어 왔는데, 큰 틀에서 볼 때 이해상충 문제 완화와 감독유관기관 사이의 협조 필요성에 초점이 맞춰져 있음

■ 현 정부는 금융정책과 감독, 소비자 보호의 세 기능을 분리하여 서로 견제하도록 하는 방안을 국정과제¹⁾로 발표하였으나 논의가 본격화되지는 않고 있음

- 향후 정부조직 개편과 연계하여 정책과 감독 분리를 검토하고, 금융감독원은 건전성 감독과 소비자 보호 기능을 분리·독립을 추진하는 방안임
- 한편, 또 다른 국정과제인 금융그룹 통합감독과 금융업 진입규제 개선의 경우 구체적인 방안이 마련되고 있음

■ 본 보고서는 국제결제은행(BIS) 보고서²⁾를 바탕으로 2008년 글로벌 금융위기 이후 나타난 금융감독체계 변화의 국제적 흐름을 살펴보고자 함

1) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획; p. 49

2) Calvo et al.(2018), "Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?", *FSI Insights on policy implementation*, No. 8, Financial Stability Institute, BIS

- 금융감독은 (미시)건전성 규제, 행위 규제(소비자 및 투자자 보호 포함), 금융안정 감시(Financial Stability Monitoring) 기능을 주로 담당하였는데, 글로벌 금융위기 이후 거시건전성 규제와 부실금융기관 정리(resolution) 기능이 추가됨

- 이러한 금융감독기능의 경우 상호 간에 시너지³⁾(Morais 2016)와 이해상충 문제⁴⁾(Cecchetti 2007; The group of thirty 2008)가 발생할 수 있음

- 예를 들면, (미시)건전성 규제 및 거시건전성 규제를 한 기관에서 담당할 경우 금융안정이 제고되는 시너지가 나타날 수 있지만 거시건전성 규제와 (미시)건전성 규제는 규제 시계(horizon)가 각각 장기 및 단기로 다르기 때문에 거시건전성 규제가 (미시)건전성 규제에 종속될 수 있는 이해상충 문제도 발생할 수 있음
- 부실기관 정리 기능과 건전성 규제를 한 기관에서 담당할 경우 위기에방에 시너지가 발생할 수 있으나, 위기가 발생하였을 때 감독기관이 감독책임을 회피하고자 부실기관 정리를 지연시키는 (supervisory forbearance) 이해상충 문제도 나타날 수 있음
- 은행의 예대마진이 확대되면 (미시)건전성이 개선될 수 있으나 소비자 부담이 늘어남에 따라 (미시)건전성 규제와 소비자 보호가 충돌될 수 있음

- Calvo et al.(2018)은 82개국⁵⁾을 대상으로 한 설문조사 연구에서 금융감독체계를 5개 유형으로 구분하였는데 이를 정리하면 다음과 같음

- Calvo et al.(2018)는 금융감독체계를 크게 업권별 감독체계, 통합형 감독체계, 부분 통합형 감독체계 등 3개 형태로 구분하고 이를 다시 5개 유형⁶⁾으로 세분화하였음
 - ① 업권별 감독체계(Sectoral Model): 은행, 보험, 증권 등 업권별로 감독기관이 다르며, 업권별 감독기관이 각 업권에 대해 건전성규제 및 행위규제 등 모든 감독기능을 담당함

3) 시너지는 일반적으로 다양한 금융감독기능이 결합됨으로써 위기관리능력이 제고되는 것을 의미함; Morais, L.(2016), *White paper on the regulation and the supervision of the financial system*, Banco de Portugal

4) Cecchetti, S.(2008), "The subprime series, part 3: why central banks should be financial supervisors", in A. Felton and C. Reinhardt(eds), *The first global financial crisis in the 21st century*, CEPR; The group of thirty(2008), *The structure of financial supervision: approaches and challenges in a global marketplace*

5) 미국은 금융감독기능이 주 및 연방 차원에서 다양한 기관에 부여되어 있음. EU는 중요한(significant) 은행에 대해서는 단일 건전성감독기관을 공유(ECB's single supervisory mechanism)하고 EU 회원국들은 자체적으로 자국의 나머지 금융기관을 감독함. 이러한 특수성으로 인해 미국과 EU는 조사 대상에서 제외되었음

6) 국제적으로 저명한 30인 그룹(The group of thirty 2008)은 감독체계를 기관별(institutional), 기능별(functional), 통합형(integrated) 및 쌍봉형(twin peak)으로 구분함; 윤석현 외(2013), 「금융감독체계 개편: 어떻게 할 것인가?」, 『금융연구』, vol. 27, no. 3 재인용

- 통합형 감독체계(Integrated Model): 통합된 기관이 모든 금융업권에 대해서 건전성 규제 및 행위 규제 등을 담당하는데, 감독주체가 중앙은행이나 아니면 별도의 기관이나에 따라 다시 ② 중앙은행 통합형 감독체계와 ③ 별도 기관(separate agency) 통합형 감독체계로 구분됨
- 부분 통합형 감독체계(Partial Integrated Model): 감독기능이 2개의 기관으로 분리되어 있는 감독체계인데, 다시 쌍봉형 감독체계와 쌍기관 감독체계로 구분됨
 - ④ 쌍봉형 감독체계(Twin Peak Model)⁷⁾: 건전성규제와 행위규제를 각각 별도의 독립된 기관이 담당함
 - ⑤ 쌍기관 감독체계(Two Agency Model): 은행과 보험에 대한 건전성 규제 및 행위 규제를 감독하는 기관과 시장 및 증권에 대해 감독을 담당하는 기관이 분리됨

〈표 1〉 국가별 감독체계 유형(79개국,¹⁾ 2017년 기준)

구분	국가
업권별 감독체계(39)	Albania, Angola, Argentina, Bahamas, Bangladesh, Belize, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Chile, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, Georgia, Hong Kong SAR ²⁾ , India, Israel, Kuwait, Lebanon, Luxembourg, Macedonia, Mauritius, Mexico, Morocco, Pakistan, Panama, Philippines, Portugal, Slovenia, South Africa, Spain, Thailand, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukraine, Vietnam, Zambia
통합형 감독체계(중앙은행)(9)	Bahrain, Czech Republic, Hungary, Ireland, Uruguay, Russia, San Marino, Singapore, Slovakia
통합형 감독체계(별도)(14)	Austria, Columbia, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Japan, Korea , Latvia, Norway, Poland, Sweden, Switzerland
쌍봉형 감독체계(8)	Australia, Belgium, Canada, Guatemala, Netherlands, El Salvador, New Zealand, United Kingdom
쌍기관 감독체계(9)	France, Greece, Italy, Malaysia, Paraguay, Peru, Trinidad and Tobago, Saudi Arabia, Serbia

주: 1) 82개 조사 대상국 가운데 3개 국가는 어떤 유형에도 포함되지 않음

2) 홍콩은 독립된 국가가 아니나 중국과 별도의 감독당국이 존재함

자료: Calvo et al.(2018)

■ 금융감독체계는 금융산업 구조, 금융발전 정도, 금융위기경험 유무, 법률체계, 사회문화, 정치경제학적 요인 등에 따라 국가별로 다른 모습임

- 전통적으로 금융감독체계는 업권별 감독체계를 따랐으며, 현재에도 가장 많은 국가가 채택하고 있음(49%, 〈표 1〉 참조)

7) 윤석현 외(2013)는 통합감독체계에서 영업행위 규제 중 소비자 보호 기능만을 별도로 분리한 감독체계를 쌍봉형체계와 구분하여 소봉형체계라고 함

- 통합형 감독체계(중앙은행, 별도) 비중은 29%(11%, 18%)이며, 부분 통합형 감독체계(쌍봉형, 쌍기관) 비중은 22%(10%, 12%)임
 - 금융산업 발전으로 업권별 겸업이 확대되고 진입장벽이 낮아지면서 복합금융기관(Financial Conglomerates)이 등장함에 따라 업권별 감독체계의 기능별·영역별 통합 필요성이 높아졌는데, 금융감독기능 통합에 따른 시너지를 중시하는 국가와 이해상충 문제를 중시하는 국가 간에 금융감독체계가 다른 모습으로 변화됨
 - 시너지를 중시한 영국은 1997년 금융감독청(Financial Service Authority: FSA)에서 모든 감독기능을 담당하는 통합형 감독체계(별도)⁸⁾를 채택하였다가, 글로벌 금융위기 이후 이해상충 문제를 완화하고자 쌍봉형 감독체제로 전환함
 - 처음부터 이해상충 문제를 중시한 호주는 1997년 쌍봉형 감독체계를 도입하여 건전성 규제와 행위 규제를 별도의 기관이 담당함
 - 그런데 통합형 감독체계를 취하면서도 소비자 보호 기능만을 담당하는 기관을 분리하는 경우도 있으며, 쌍봉형 감독체계에서도 투자은행과 자산운용회사의 건전성 규제를 행위 규제 기관에서 담당하는 경우도 있음
 - 글로벌 금융위기 이후 프랑스⁹⁾와 이탈리아는 은행과 보험에 대한 감독과 증권 및 시장에 대한 감독을 다른 기관에서 담당하는 쌍기관 감독체제로 전환하였는데, 전통적으로 유럽의 경우 은행과 보험회사 겸영이 가능하기 때문에 은행과 보험 감독을 통합함으로써 시너지를 얻기 위한 것임
 - 중국도 은행규제위원회와 보험규제위원회를 통합하여 쌍기관 감독체제로 이행할 것을 발표한 바 있음
 - 한편, 중앙은행은 통화정책을 통해 금융기관 건전성과 관련하여 시너지 및 이해상충 문제가 있기 때문에 감독체계 유형에 관계없이, 정도는 다르지만 거시건전성 감독 이외에도 금융감독체계에 참여함
- 글로벌 금융위기 이후 나타난 금융감독체계 변화의 가장 큰 특징은 첫째, 이해상충 문제가 중요시되고 있고, 둘째, 거시건전성 규제가 도입되었으며, 셋째, 감독기관 간 업무 조율을 위해 감독유관기관 협조체제가 만들어짐
- Calvo et al.(2018)의 설문조사 결과를 구체적으로 보면 글로벌 금융위기 이후 11개 국가가 금융

8) 그러나 동 감독체계는 1984년 싱가포르가 처음 도입하였고, 이후 노르웨이(1986년), 스웨덴(1991년) 등 북유럽국가들도 통합형 감독체제로 전환하였음

9) 윤석현 외(2013)에서는 쌍봉형 감독체제로 분류됨

감독체계를 개편함

- 업권별 감독체계 국가 중 1국은 통합형(중앙은행), 3국은 통합형(별도), 1국은 쌍봉형, 2국은 쌍기관 감독체제로 전환함
- 통합형(별도) 감독체계 국가 중 2국은 통합형(중앙은행), 2국은 쌍봉형으로 개편함
- 39개 국가의 경우 법적, 규제적, 또는 행정적으로 소비자 및 투자자 보호를 강화함
- 71개 국가가 거시건전성 규제를 도입하였는데, 규제 주체가 중앙은행인 경우 40개국, 감독기관과 정부가 참여하는 위원회인 경우 21개국, 통합형(별도) 감독체계인 경우 6개국, 정부인 경우 4개국임
- 14개국이 금융안정을 위해 감독유관기관 간 협조체제를 구축함

■ 조사대상 국가 중 19개 국가가 금융위기를 겪었고 이 중 7개국이 금융감독체계를 개편하였는데, 건전성 규제에 있어서 중앙은행 역할이 강화됨

- 업권별 감독체계 국가 중 1국은 통합형(중앙은행), 1국은 통합형(별도), 1국은 쌍기관 감독체제로 전환함
- 쌍기관 감독체제로 전환한 국가의 경우 은행 및 보험감독은 중앙은행이 담당함
- 통합형(별도) 국가 중 2국은 통합형(중앙은행), 2국은 쌍봉형으로 개편함
- 쌍봉형으로 전환한 국가의 경우에도 중앙은행이 건전성규제를 담당함
- 한편, 통합형(중앙은행) 감독체계 국가 중 글로벌 금융위기 당시 금융위기를 겪은 국가는 없었음

〈표 2〉 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 변화

구분	전환 형태	국가 수(개)	비고
조사대상 79개국 중 11개국이 금융감독체계 전환	업권별 → 통합형(중앙은행)	1	-
	업권별 → 통합형(별도)	3	
	업권별 → 쌍봉형	1	
	업권별 → 쌍기관	2	
	통합형(별도) → 통합형(중앙은행)	2	
	통합형(별도) → 쌍봉형	2	
	소비자 보호 강화	39	
	거시건전성 규제 도입	71	
	감독유관기관 협조체제 구축	14	
금융위기를 겪은 국가 17개국 중 7개국이 금융감독체계 전환	업권별 → 통합형(중앙은행)	1	-
	업권별 → 통합형(별도)	1	
	업권별 → 쌍기관	1	중앙은행이 은행과 보험감독 담당
	통합형(별도) → 통합형(중앙은행)	2	-
	통합형(별도) → 쌍봉형	2	중앙은행이 건전성규제 담당

자료: Calvo et al.(2018)를 정리

■ 우리나라의 경우 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 개편과 관련한 연구와 논의는 금융감독의 독립성, 건전성 규제와 행위 규제(소비자 보호) 간의 이해상충 문제, 거시건전성 규제 및 감독유관기관 간 협조체제 구축 등에 집중되어 있었음

- 윤석현 외(2013)가 국내 연구를 정리하였는데, 크게 세 가지 결과로 요약할 수 있음
- 첫째, 대부분의 연구는 금융감독 주체가 공적 민간기구 또는 최소한 민관혼합을 선호함
- 둘째, 건전성규제와 행위규제 분리의 경우 분리를 주장하는 연구가 다소 많으며, 분리의 경우에도 행위규제 전체보다 소비자 보호 기능만을 분리하자는 주장(소봉형)이 다소 우세함
- 셋째, 다수의 연구들이 한국은행의 역할 확대 및 감독유관기관 간의 조율을 총괄하는 조직의 필요성을 제언함

■ 이상을 종합해 볼 때, 국정과제 및 기존 국내 연구는 큰 틀에서 볼 때 글로벌 금융위기 이후 나타난 금융감독체계 변화의 국제적 흐름과 부합하는 모습임

- 전 세계적으로 금융감독체계의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 금융위기 이전에는 시너지를 중시하는 경향을 보였으나 이후에는 거시건전성 규제와 이해상충 문제에 초점을 두는 방향으로 전환되는 모습임
 - 감독기능이 기관별 분리·전문화됨에 따라 감독유관기관 간 협조체제도 구축됨
 - 한편, 글로벌 금융위기 당시 금융위기를 겪은 국가의 경우 건전성규제 권한이 중앙은행으로 이전되는 모습도 나타남¹⁰⁾
- 국정과제 및 기존 국내 연구의 방점도 소봉형이든 쌍봉형이든 시너지보다는 이해상충 문제, 그리고 감독유관기관 간 협조체제 등에 있는 것으로 판단됨 **kiri**

10) 우리나라는 글로벌 금융위기 당시 금융위기를 겪지 않았기 때문에 거시건전성 규제는 도입되었으나 (미시)건전성 규제와 관련하여 중앙은행의 역할 강화에 대한 주장이 거의 없었던 것으로 생각됨