

【 주간 이슈 】

미국 금융감독체계 개편내용 및 보험산업에 대한 시사점

조용운 연구위원

- 2007년 서브프라임 사태가 세계적 금융위기를 초래한 것과 같은 시스템리스크 등을 관리하기 위해서 미국 양원은 금융서비스감독위원회, 소비자금융보호청, 연방보험감독청을 신설하는 금융감독체제의 개편을 추진하는 법안을 통과시킴.
 - 주요 연방금융감독기구의 기관장을 구성원으로 하는 금융서비스감독위원회를 신설하여 연방금융감독기구의 통합, 국내외 금융산업의 모니터링강화, 보다 엄격한 건전성 기준부과를 통해 금융시스템 및 경제의 안정성을 제고하고자 하였음.
 - 금융소비자보호를 강화하기 위해 소비자금융보호청을 신설하여 공시강화, 거래의 공정성 제고, 금융상품취급자에 대한 자격요건 관리 등을 담당하도록 하였음.
 - 연방보험감독청을 설립하여 주정부별로 분산되어 있는 보험감독의 일관성을 꾀하고 단일의 국제업무 창구 마련 및 건전성 감독을 강화하고자 하였음.
- 형식상 통합으로 시스템리스크 관리를 위해서는 진일보한 체계를 갖추었다고 볼 수 있으나, 개혁의 내용을 보면 자율과 시장경제의 강조 대신에 모니터링과 금융규제강화를 통한 통제와 관리를 점목하는 패러다임 전환이 시도되고 있다고 볼 수 있음.
 - 규제의 강화는 그 규제를 지탱하기 위한 또 다른 규제를 유발하기 마련이기 때문에 향후 후속적인 규제가 이어질 것으로 예상되어 경제주체의 자율적인 활동보장으로 부터 얻어지는 효율성이 훼손될 수 있다는 점이 우려됨.
- 우리나라는 이미 통합금융감독기구를 가지고 있어 시스템리스크 관리를 위한 감독체계가 갖추어져 있다고 볼 수 있음.
 - 다만, 시스템리스크의 조기감지를 위해 국내외의 금융시장에 대한 모니터링을 강화하는 등 사전적 대응체계를 정비하여야 할 것임.
 - 별도의 소비자보호 전담기구를 설립한 점은 전문적이고 일원화된 체계를 갖추는 것이 필요함을 시사 한다고 볼 수 있음.

1. 검토배경

- 2007년 이후 Lehman Brothers, AIG, Washington Mutual, Freddy Mac 등의 대형 금융회사들이 파산하거나 구제금융을 받게 된 미국의 서브프라임 사태의 영향은 금융시스템과 경제 전체에 급속도로 부정적인 영향을 주어 세계적인 금융 위기를 가져왔음.
 - 미국연방정부는 금융회사들에게 주택담보대출에 대해서 낮은 이자율, 낮은 계약금, 까다롭지 않은 대출기준을 적용하도록 허용하여 저소득층 주택구매자들에 대한 대출확대를 독려했고,
 - 이에 따라 주택담보대출의 파산과 주택가격하락에 노출된 신용파생상품의 일종인 신용부도스왑(CDS; Credit Default Swap)이 급격히 성장하였으며,
 - 은행지주회사들이 요구자본의 적립을 회피할 수 있는 부외거래 기업을 통한 공격적 주택담보대출과 CDS 투자를 확대한 것이 서브프라임 사태의 주요 원인으로 알려져 있음.
- 미국연방정부는 서브프라임 사태와 같은 개체 혹은 부분의 부정적 리스크가 금융시스템 혹은 경제 전체로 확산되는 시스템리스크를 관리하기에 적절한 통합감독기구를 가지고 있지 않음.
 - 미국 연방정부는 금융권역별로 감독기구를 가지고 있었으나 이들을 통합하고 조율하는 연방기구가 부재한 상태에 있음.
 - 특히, 보험산업은 주정부별로 보험감독기구를 가지고 있었지만 이를 통합하는 기능을 가진 연방기구가 사실상 부재한 상태에 있음.
 - 소비자의 판단이나 고충처리를 돕기 위한 연방기구가 정비되어있지 않았고 금융서비스 제공자에 대한 관리가 체계적이지 않은 면이 있음.
- 따라서 미국연방정부는 시스템리스크의 발생을 방지하여 금융시스템과 경제의 안정성을 제고하고 금융소비자 보호를 강화할 목적으로 금융개혁법의 제정을 추진함.
 - 2009년 12월 미국 하원은 “금융안정성개선법2009¹⁾”를 통과시켰고, 2010년 5월 20일 미국 상원은 “금융안정회복법2009²⁾”를 통과시킴.

1) Financial Stability Improvement Act of 2009

○ 앞으로 양원협의회가 양원안을 조정하여 양원합의안을 만들고, 양원이 양원합의안을 통과시키면, 대통령이 서명하여 법안을 확정하는 절차를 밟게 됨.

□ 본고에서는 하원을 통과한 법안을 기준으로 하고 상원 안을 참조하여 금융감독체계의 개편내용과 그 의의를 생각해보고 우리나라 보험산업에 대한 시사점을 얻고자 함.

2. 주요 금융감독체계 개편내용

가. 금융서비스감독위원회³⁾ 설립

□ 정부와 독립적인 금융서비스감독위원회(이하 위원회)를 신설하되, 위원회 구성은 위원장인 재무부 장관을 포함한 주요 금융감독기구 기관장 10명의 정회원과 4명의 부회원으로 하여 주요 연방금융감독기구를 통합하는 효과를 얻고자 하였음.

○ 정회원(Voting Members) 10명: 재무부 장관, 연방준비제도이사회 의장, 통화감독청장, 저축기관감독청장, 증권거래위원회 의장, 상품선물거래위원회 의장, 예금보험공사 사장, 연방주택금융감독청장, 전국신용협동조합감독청장, (신설) 소비자금융보호청장⁴⁾

- 저축기관감독청은 통화감독청에 통합될 예정이며 그 후 정회원은 9명임.

○ 부회원(Non-voting Members) 4명: (신설)연방보험감독청장⁵⁾, 1인의 주정부 보험감독위원, 1인의 주정부 은행감독자, 1인의 주정부 증권감독위원

- 부회원들은 위원회의 모든 과정에 모두 참여하여 자문역할을 하도록 함.

□ 위원회의 주요업무는 시스템리스크를 관리하여 금융시스템 및 경제의 안정성을 제고하고 금융권역간 조율기능을 통한 감독의 일관성을 확보하는 데에 있음.

○ 미국내외 금융, 보험, 회계에 대한 규제에 관해서 의회에 자문하고 미국 금융시장의 통합, 효율, 경쟁, 안정성을 증진시키기 위한 정책을 의회에 제안

○ 미국 금융시스템의 안정성을 위협하는 금융시장 내외부의 잠재적 요소를 파악

2) Restoring American Financial Stability Act of 2009

3) Financial Services Oversight Council

4) The Head of the Consumer Financial Protection Agency

5) The Director of the Federal Insurance Office

하기 위한 모니터링⁶⁾ 및 잠재적 위험에 대응하기 위한 전략의 개발

- 위원회와 연방준비제도이사회⁷⁾(이하 이사회)는 모니터링을 위하여 필요할 경우 정기적·부정기적으로 데이터와 정보를 위원회 구성원들에게 요청할 수 있음⁸⁾.

- 시스템리스크를 완화하고 금융안정성을 촉진하기 위한 보다 엄격한 건전성 기준의 마련과 해당 금융회사에 대해서 보다 엄격한 건전성 기준을 적용
 - 한 회사의 금융적 어려움이 금융안정성 혹은 경제에 위협이 되는 경우
 - 크기(size), 업무범위(Scope), 특성(Nature), 규모(Scale), 집중도(Concentration), 상호의존성(Interconnectedness)이 금융안정성 혹은 경제에 위협이 되는 경우
 - 보다 엄격한 건전성 기준은 다음에 관한 기준을 상향조정하는 것임⁹⁾.
- 금융, 보험, 회계에 관한 국제 규제의 흐름을 파악하여 미국 정책과 상충될 수 있는 것들을 분류하고, 미국 금융서비스 시장 혹은 금융회사들이 경쟁에서 불리한 위치에 있는지를 파악
- 금융서비스 정책개발, 규칙제정, 검사(Examinations), 요구조건에 대한 의회보고에 관해서 위원회의 구성원들 사이에 정보의 공유와 조율을 지원
- 위원회 구성원들 사이의 관할권에 관한 분쟁의 해결

□ 한편, 위원회는 금융안정성에 관한 주요사안에 대해서 의회에 1년에 2회 정기보고를 하도록 되어 있는데 대형금융기관의 현황에 대한 것을 포함시켜 대형금융기관에 대한 건전성 규제를 강화한다는 특징이 있음.

- 보험, 회계규제 및 기준에 관한 사항을 포함한 중요한 금융적, 규제적 변화에 관한 사항과 그것이 금융시스템의 안정성에 미치는 영향에 관한 사항
- 금융안정성을 개선하는 조치의 제안
- 50개 대형금융기관의 크기, 업무범위, 특성, 규모, 집중도, 자산의 상호의존성에 관한 세부사항
- 미국 금융시스템의 안정성에 대한 잠재적 위험요소에 대응한 위원회의 전략

6) 위원회와 연방준비제도이사회(이하 이사회)는 필요할 경우 정기적·부정기적으로 데이터와 정보를 위원회 구성원들에게 요청할 수 있도록 하여 통합감독기능의 수행과 상시적인 모니터링이 가능하도록 함.

7) Board of Governors of the Federal Reserve System : 연방준비제도이사회가 위원회를 위한 공식적인 집행기구의 지위를 갖도록 하여 이사회가 금융감독의 통합기능을 수행하도록 하였음.

8) ① 미국 금융시장의 안정성을 위협하는 요인들을 파악하기 위한 금융서비스 시장의 감시를 목적으로 하는 경우, ② 대내외 경제의 안정성에 시스템리스크를 발생시킬 수 있는 국제유동성을 파악하기 위한 경우, ③ 건전성 기준의 이행을 확인하기 위한 경우

9) ① 리스크기준 자본요구량과 레버리지 한도(Leverage Limits), ② 유동성 및 집중도 요구조건, ③ 신속한 조정조치 요구조건, ④ 전체적인 리스크관리 조건, ⑤ 부가적으로 위원회는 상향 조정된 기준에 단기 부채한도와 다른 건전성 기준을 포함해서 부과할 수 있음.

나. 소비자금융보호청 설립

- 소비자금융상품과 서비스를 규제하기 위하여 정부와 독립기구인 소비자금융보호청¹⁰⁾을 신설하여 체계적 소비자보호 창구를 마련하고자 하였음.
 - 대표자는 청장(Director)으로 하고 5인의 상임위원(Commission)을 두며, 모두 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하고 규정제정권과 명령권을 가짐.
 - 7인의 비상임 소비자금융보호감독위원회¹¹⁾를 두어 청장이 제안한 규정의 일관성, 전략과 정책, 청장이 취한 조치에 관한 사항을 조언하도록 함.
 - 7인은 연방준비제도이사회 의장, 통화감독청장, 예금보험공사 사장, 전국신용협동조합감독청장, 연방무역위원회 의장¹²⁾, 주택및농촌개발부 장관, 주정부 금융기관검사위원회에서 선출된 의장으로 구성함.

<표 1> 소비자금융보호청의 목적 및 권한

| 목적 | 권한 |
|--|--|
| 소비자들이 소비자금융 상품 및 서비스에 관한 정보를 활용할 수 있도록 함 | <ul style="list-style-type: none"> - 소비자금융 상품 및 서비스와 시장추이에 대해서 소비자리스크를 모니터링 하고, 청장이 내린 중요한 규정이나 명령에 대해서 평가를 하며, 모니터링 결과와 평가결과는 중요한 사항에 대해서 공시를 함 - 청장은 소비자금융 상품 및 서비스의 비용, 편익, 리스크에 관련된 소비자를 위한 공시에 관한 규정을 제정할 수 있음 - 청장은 소비자금융 상품 및 서비스 비용, 편익, 리스크에 관련된 정보가 소비자에게 시의적절하게 전달되도록 하기 위해 소비자금융 상품 및 서비스의 전망 및 환경에 관한 규정 제정, 명령, 지침하달을 할 수 있음 |
| 불공정, 사기, 남용, 차별로부터 소비자들을 보호함 | <ul style="list-style-type: none"> - 청장은 소비자금융 상품 및 서비스 제공에 대해서 불공정, 사기, 남용 행위의 금지를 위한 규정을 제정할 수 있음 |
| 소수공동체가 금융서비스에 동등하게 접근 가능하도록 함 | <ul style="list-style-type: none"> - 62세 이상 고령자들의 불공정한 금융거래를 방지하기 위한 사무소 설치 |
| 소비자금융 상품 및 서비스 시장이 공정하고 효율적으로 작동하도록 함 | <ul style="list-style-type: none"> - 청장은 불공정, 사기, 남용, 불법거래를 방지하기 위해 각 주정부에 소비자 및 접촉하는 자, 서비스 제공자에게 적용할 자격요건, 면허 등에 관한 표준을 제정할 것을 촉구할 수 있음 - 청장은 연방은행감독자, 주정부은행감독자의 관할에 속하지 않은 사람에 대한 최소운영표준을 제정할 수 있음 - 청장은 공정한 거래를 위하여 소비자 및 접촉하는 담당자에 대한 의무를 부과하는 규정을 제정할 수 있음 - 소비자는 소비자 및 접촉하는 담당자가 소유 및 통제하고 있는 거래 및 비용정보를 전산매체형태로 얻을 수 있음 - 청장은 소비자 및 접촉하는 담당자에게 표준화된 양식으로 정보를 제공하도록 규정을 제정할 수 있음 |

자료 : Financial Stability Improvement Act of 2009

10) Consumer Financial Protection Agency

11) Consumer Financial Protection Oversight Board

12) Federal Trade Commission

- 주요부서는 금융소비자를 보호하기 위한 기능을 수행할 목적으로 구성됨.
 - 소비자금융 상품 및 서비스에 관한 소비자 불만을 담당하는 옴부즈만, 소비자금융 카운슬링, 상품 및 서비스에 대한 시장 연구부서, 62세 이상 고령자들의 불공정한 금융거래를 방지하기 위한 사무소, 청장에게 자문을 하는 비상임 소비자자문위원회¹³⁾ 등임.

□ 소비자금융 상품 및 서비스 시장에 대한 투명성, 단순성, 공정성, 신뢰성, 평등한 접근성을 촉진해야 할 의무를 지우며, <표 1>과 같은 목적 및 권한을 부여함.

다. 연방보험감독청 설립

□ 재무부 산하의 감독기구¹⁴⁾로서 연방보험감독청¹⁵⁾을 설립하여 주 정부별로 분산되어 있는 보험감독의 통합을 꾀하고자 함.

□ 재무부장관을 지원하며, 위원회에 자문 기능을 수행하고, 국제업무에 관해 미국을 대표하여 각 주정부별 국제업무를 통합하는 창구의 역할을 하도록 함.

- 정보획득을 위한 보험산업의 모니터링 기능을 담당함.
 - 보험산업과 금융시스템에 시스템리스크를 가져올 수 있는 보험회사의 규제에 관한 이슈들을 파악하고, 전통적으로 밝혀지지 않은 공동체, 소비자, 소수 민족, 저소득층이 이용 가능한 보험상품(건강보험 제외)에 대한 접근성의 모니터링
- 재무부에 설립된 테러보험(Terrorism Insurance Program)을 관리함.
- 보다 엄격한 건전성 기준을 적용해야 할 기업으로 지명한 금융기업을 금융서비스감독위원회에 회부함.
- 국제보험감독자회의¹⁶⁾ 및 기타 기구에 대해서 미국을 대표하고 협약을 협상하는 과정에서 장관을 지원함.
 - 주정부 보험 규정들이 국제협약에 의해서 영향을 받는지에 대한 결정
 - 보험에 관한 국가적 중대사안과 건전성에 관한 국제적 중대사안에 대한 자문
 - 재무부 장관과 미국무역대표부¹⁷⁾가 공동으로 국제적 사안을 협상하고 협약

13) Consumer Advisory Board

14) Office in Department of the Treasury

15) Federal Insurance Office: 연방보험감독청장(Director)은 재무부 장관이 지명하도록 함.

16) International Association of Insurance Supervisors

17) United States Trade Representative: 미국의 국제간의 교역, 생활필수품, 직접 투자 정책을 개발하고 상호 협조하는 일과 그러한 사업으로 인한 외국과의 협상을 주도하거나 지휘하는 일을 담당

에 참여하며, 협약에 대한 협상을 하기 전에 재무부 장관과 미국무역대표부는 공동으로 협약의 특성에 관해서 미 양원에 자문을 하도록 함.

□ 연방보험감독청이 금융데이터를 보험회사에게 요구할 수 있고, 정보공유 협약에 가입할 수 있으며, 데이터와 정보를 분석하고 공개할 수 있도록 하였음.

□ 청장은 미국 보험규제체계 개선방안에 대한 연구를 수행하도록 함.

- 보험산업의 효과적 시스템리스크 관리규정 및 보험회사의 규제 개선
- 견고한(Strong) 자본기준, 자본배분과 부채사이의 적절한 매치
- 보험상품과 관행으로부터 소비자보호
- 규제의 국가적 통일성 증대 및 국제적 조화
- 보험상품의 비용 및 접근성에 대한 지리적 차별성

□ 청장은 보고서를 의회에 제출하여야 하고, 주정부 보험감독기구, 소비자 단체, 보험산업 대표, 가입자 등에게 자문을 하도록 하여 정보의 공유를 추구하였음.

3. 금융감독체계 개편의 의의

□ 이번 법안은 금융규제체계의 입장에서 보면 형식상으로는 연방금융규제기구 및 주정부별 보험감독기구의 통합을 강화하였고, 내용면에서는 금융규제기구의 규제권한, 모니터링, 금융소비자보호를 강화하고 있는 것으로 특징지을 수 있음.

<표 2> 신설금융감독기구의 설립배경 및 주요 기능

| 기구 | 설립배경 | 주요기능 |
|------------------|---|--|
| 금융서비스 감독위원회 (독립) | - 금융시스템 및 경제의 안정성을 제고하고 금융권역간 조율 | - 국내외 금융시스템의 모니터링 및 잠재적 위험에 대응하기 위한 전략의 개발 - 금융시장 정책을 의회에 제안 - 건전성 기준의 제정 및 부과 - 금융권역별 관할권 분쟁의 조정 |
| 소비자금융 보호청 (독립) | - 소비자금융 상품 및 서비스 시장에 대한 투명성, 단순성, 공평성, 신뢰성, 평등한 접근성을 촉진 | - 공시 강화 - 불공정, 사기, 남용, 차별로부터 소비자들을 보호하기 위한 규정을 제정 - 금융서비스 제공자에 대한 관리 강화 |
| 연방보험 감독청 (재무부부설) | - 주정부별 보험감독청의 통합 및 대외 미국 대표기구 마련 - 보험산업 규제개선 | - 보험산업의 모니터링 - 보험회사의 건전성 규제 - 보험산업 연구 |

- 형식상 통합으로 일관된 금융감독이 이루어질 것으로 기대되며 통합관리가 요구되는 시스템리스크의 관리를 위해 진일보한 체계를 갖추었다고 평가할 수 있음.
 - 시스템리스크 외의 운영리스크 등에 대한 통합관리는 소홀히 다루어져 잔여리스크관리를 포괄하지 못하고 있다는 점은 향후 보완되어야 할 사항으로 봄.
- 개혁의 내용을 보면 그 동안 자율과 시장경제의 패러다임을 견지해 오던 미국은 이번 시스템리스크의 발생을 계기로 그 한계를 인식하고 금융감독기구의 규제권한 강화를 통하여 통제와 관리경제의 접목을 시도하고 있다고 볼 수 있음.
 - 헤징전략이나 리스크 풀의 확대 등을 통한 예측 가능한 리스크의 분산 전략은 시장의 원리에 의존한 리스크 대응전략이었지만 시스템리스크의 발생으로 무력하다는 한계를 보였기 때문에 통제와 관리의 강화가 필요하였음.
 - 모니터링의 강화는 금융시스템 및 경제의 안정성에 대한 위협요인을 사전에 감지하고 사전적 대응방안을 마련하는 데 기여할 수 있을 것임.
 - 미래는 예측 가능하지가 않고 따라서 예측에 의존하기 보다는 사전적인 대응책을 마련하는 것이 더욱 필요한 요즘 시기에 모니터링 기능의 강화는 적절한 리스크 대응방안 마련에 필수적인 요소라고 할 수 있음.
- 그러나 한 부분의 규제의 강화는 그 규제를 지탱하기 위한 또 다른 규제를 유발하기 마련이어서 향후 후속적인 규제가 이어질 것으로 예상되어 개별경제주체의 자율적 경제활동의 보장을 통해서 얻어지는 효율성 훼손이 우려됨.
- 규제강화는 최근 규칙중심의 감독에서 원칙중심의 감독으로 이행되고 있는 세계적인 사조와 상충되고 있어 원칙중심 감독의 후퇴가 우려됨.
- 금융소비자보호를 위한 통합기구는 소비자들이 혼동을 줄이고 불이익을 당하지 않도록 하는데 기여할 것으로 봄.
 - 요즘 금융상품은 복잡하고 다양하여 소비자들이 이해하고 적절한 판단을 하기가 어려운 상황에서 투명성과 단순성을 추구한 것은 소비자 편익제고에 기여할 것임.
- 그동안 미국은 보험감독이 주 정부별로 분산되어 있어 보험회사들이 상품개발이나 마케팅 그리고 행정 처리에 어려움을 겪고 있었기 때문에 연방보험감독청의

설립은 일관된 보험감독을 통한 보험산업의 규제개선에 기여할 것임.

- 각 주정부별 국제업무 통합하는 창구의 역할을 할 것이기 때문에 각종 국제 기준의 협약에 미국의 참여가 활발해 질 것으로 보임.

4. 우리나라 보험산업에 대한 시사점

- 우리나라는 금융권역별 감독을 아우르는 통합금융감독기구를 가지고 있고, 하나의 보험감독기구를 가지고 있어서 시스템리스크를 관리할 수 있는 감독체계를 갖추고 있다고 볼 수 있음.
 - 다만, 통합감독기구가 미국의 신설금융서비스감독위원회와 같은 기구의 기능을 수행하고 있는지를 점검해 보고 권한부여를 고려해 볼 필요가 있음.
- 이번 미국 금융개혁의 핵심내용이 시스템리스크를 가져올 수 있는 미국내외 금융상품이나 금융활동에 대한 금융규제기구의 권한 및 모니터링 기능 강화임을 감안 할 때 우리나라는 국내는 물론 외국에 대한 모니터링을 강화할 수 있도록 감독기능을 정비하여 국내외 시스템리스크의 조기 감지 및 최소화를 위한 사전적 대응체계를 정비하여야 할 것임.
 - 우리나라 보험산업의 경우 요구자본량 회피적인 부외거래 등이 작아 시스템리스크에 직접 노출된 부분은 작지만 이번 금융위기를 교훈으로 하여 사전적인 모니터링 기능을 정비하는 것이 필요하다고 봄.
- 미국 소비자금융보호청 설립의 취지를 볼 때 금융소비자 보호를 전담하는 기구를 두어 전문적이고 일원화 된 체계를 갖추는 것이 필요함을 시사한다고 볼 수 있음.
 - 소비자금융보호청의 기능을 보면 공시강화, 금융소비자 보호 기능강화, 복잡한 금융자격증제도의 관리강화 및 단순화 등에 대한 방향성을 제시하고 있다고 판단됨. KiRi.