

경제학공동학술대회 금융학회 (2022.2.10.)

중앙은행의 운영자적 역할 변천

현정환
(동국대학교 국제통상학과)

Contents

I. 연구 동기 및 목적

II. 기본 개념

III. 중앙은행 역할 구분

IV. 최근 운영자적 역할 확대

연구동기 및 목적

1 지급서비스시장 또는 지급결제시장의 다변화 및 이질화

- 빅테크 & 핀테크 기업의 지급서비스시장 진입 및 비중 확대 → 지급결제시스템 접근성 향상
- 지급결제시스템 접근성 향상 : 국가마다 차이 존재(영국, 스위스>호주, 한국, 홍콩>미국)
- 지급서비스제공업자 간 이질성 ↑ : 은행 vs. 빅테크(종합지급결제사업자) vs. 핀테크
- 이질적 player 간 이해관계 조정 어려움 → 경쟁 / 혁신 저하, 지급결제제도 안전성 저해 등 가능성 발생
- 빅테크의 빠른 성장과 의존도 증가 → 지급결제제도 안전성 저해 등 가능성 발생
- 중앙은행의 역할 변화 요구?

연구동기 및 목적

2 결제시스템 혁신 트렌드

- 신속자금이체시스템 구축
- 국가 간 결제시스템 연계
- CBDC 시스템 구축

- 중앙은행의 역할 강화?

연구동기 및 목적

3 우리나라 관련 이슈

- '청산' 개념에 관한 논란
- 차액결제 서비스 범위, 차액결제 주체 혼동
- 중앙은행의 역할 명확화

I. 연구 동기 및 목적

연구동기 및 목적

- 한국은행 차현진 연구조정역의 “금융위 ‘디지털금융 혁신방안’ 출발부터 틀렸다”(피렌체의 식탁, 2020.8.11.) 발췌

금융결제원 정관에 나와 있듯이 이 기관의 첫 번째 기능은 어음교환소 역할이다. 어음교환소는 법무부장관(어음법 제 83조)이 지정한다. 금융결제원의 두 번째 기능은 은행들 사이에서 지급지시에 관한 메시지를 유통하는 것이다. 이 기관의 영문 명칭에 ‘Telecommunication’이라는 말이 들어가는데, 이는 통신사라는 뜻이다. 국내 산업분류로는 금융업자가 아닌 사업지원사업자에 해당한다.

만약 금융결제원에 대한 감독기관이 필요하다면, 이는 금융위원회가 아닌 법무부(어음교환소 지정)나 방송통신위원회(통신사 설립허가)가 되어야 한다.

금융업자도 아닌 통신사를 금융위원회가 감독하는 것은 황당하다. 참고로 금융전문 통신사 중에서 가장 큰 것은 SWIFT사(네덜란드 소재)다. 이 회사는 전 세계를 상대로 영업하지만, 어떤 나라에서도 금융감독당국의 규제를 받지 않는다. 우리 금융위원회가 SWIFT사의 국내영업을 모른 척하고 금융결제원만 감독한다면, 이거야말로 틀림없는 역차별이다.

금융위원회는 전자금융거래법 등을 다루기에 앞서 지급·결제에 관한 기본원리와 개념부터 차근차근 점검해야 한다.

우선 한국은행과의 관계를 잘 정립해야 한다. 나아가 은행법 등 다른 법률에서의 개념들과도 충돌을 피해야 한다.

단언컨대, 이번에 발표된 ‘디지털금융 종합혁신방안’은 아마추어의 습작 수준에 불과하다. 문재인 정부가 추진하는 ‘디지털 뉴딜’이라는 화두를 이용해서 자기 조직의 힘만 키우겠다는 뜻으로 읽힌다.

지급결제제도를 굳이 법률로써 정비하려면, 지급결제제도의 물적 인프라(지급준비금)를 다루는 한국은행법을 정비하는 것이 가장 자연스럽다. 한국은행법에서도 금융결제원은 얼마든지 다룰 수 있다. 그런 점에서 국회 기획재정위원회와 기획재정부가 나서야 할 것이다.

I. 연구 동기 및 목적

연구동기 및 목적

- 한국은행 차현진 연구조정역의 디지털금융, 한은법이 나침반이다”(한경 오피니언, 2020.12.10.) 발췌

그런데 지금 금융위원회는 엉뚱한 방향으로 접근하고 있다. 한은법이 아니라 전자금융거래법을 손보려고 한다. 전자금융거래에서 '결제'가 중요하니까 금융'결제'원이라는 기관을 감독하겠다는 것이 골자다.

붕어빵에 붕어가 없듯이, 금융결제원은 결제하지 않는다. 통신만 한다. 이 기관의 영문명칭도 통신사(Telecommunication Company)다. 이름만 듣고 금융결제원을 금융위가 감독하는 것은 붕어빵 장사를 해양수산부가 감독하는 것과 같다.

감독의 논리가 궁색한 금융위는 전문용어를 꺼내든다. 증권거래의 '청산'을 담당하는 한국거래소를 금융위가 감독하듯이 내국환의 '청산'을 담당하는 금융결제원도 금융위가 감독하는 것이 일관성 있다는 것이다. 이것 역속임수에 가깝다.

금융결제원의 기능이 중앙은행의 업무 수행에는 절대적이다. 미국에서는 한국의 금융결제원 기능을 중앙은행(Fed)이 직접 수행할 정도다. 우리나라에서는 한은 본부가 금융결제원과 수시로 통신하며 하루평균 70조원의 지급준비금을 조절한다. 한은 본지점 간 자금 이체 규모와 통신량보다도 훨씬 많다. 금융결제원은 사실상 한은의 분신이다.

I. 연구 동기 및 목적

연구동기 및 목적

- 금융결제원 장건홍 상무의 “금융결제원은 중앙은행의 분신이 아니다”(한경, 2021.1.3.) 발취

금융결제원은 1910년 설립된 경성수형교환소(현
어음교환소)를 모태로 출발해 어음교환 업무, 지로 업무,
실시간 계좌이체에 이르기까지 주요 지급수단의 결제망 운영과 청산 업무를
수행해온 지급결제 전문기관이다.

둘째로 금융결제원이 청산과 관련해 부담하는 책임이다. 금융결제원은 참가
은행과 정한 규정(업무별 규약)을 통해 청산 과정에서 문제가 발생했을 경우의
절차와 책임을 정하고 있다. 아울러 최종결제(settlement)의 이행을 담보하기
위한 순이체한도, 결제부족자금 납입과 공동분담 등에 대해서도 이행 방법과
책임소재를 명확히 하고 있다.

마지막으로 금융결제원은 차 연구조정역이 기고에서 표현한 것처럼 '통신회사
(Telecommunication Company)'가 아니다. 금융결제원의 영문명칭은 'Korea
Financial Telecommunications & Clearings Institute'다. 금융거래정보를 중계하는
결제망 운영과 청산 업무로 정체성을 명확히 하고 있다. Financial
Telecommunication은 금융회사 청구, 현금입출금기, 인터넷뱅킹 등의 지급결제
채널을 통해 (다른) 금융회사와의 금융거래를 처리하는 것을 뜻하는데 이것이
바로 금융결제망이다. 이런 핵심 인프라를 단순히 통신회선이라 폄하하는 것은
국가기간전산망의 하나인 금융전산망의 의미를 훼손하는 것이다.

I. 연구 동기 및 목적

연구동기 및 목적

- 금융결제원 최석민 청산관리실장의 “빅테크가 지급결제 안정에 미치는 영향 점검”
(한국금융연구원, 빅테크 금융진출의 리스크 요인 점검 토론회, 2021.12.16.) 발췌

2 시스템 안정성 측면

3. 지급결제 안정화 관련 대응 현황 점검

신용/결제 리스크 및 시스템 장애 대응을 위한 제도 및 운영체계가 가동 중이며 빅테크 거래폭주에 의한 트래픽도 안정적 수용 가능

주요 점검 사항	점검 결과
빅테크 신용리스크의 결제시스템 영향 차단	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 빅테크가 일시적 자금부족 등으로 지급불능 상황 발생 시 결제시스템 신뢰성 저하 가능성 ✓ 금융결제원에서 빅테크 신용리스크 관리제도 운영 중 ①사업모델의 법적 근거 검증, ②이용한도 및 보증비율 설정 등 ✓ 금융결제원에서 참가기관 결제리스크 관리제도 운영 중 ①순이체한도관리, ②결제담보증권, ③손실공동분담제도
빅테크 시스템 장애 확산 대응	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 빅테크 시스템 오류-장애의 결제시스템 확산 가능성 ✓ 시스템 리스크 관리 가동 중 ①업무별 독립된 시스템으로 분리/운영, ②서비스 적정성 검증, ③보안전문기관을 통한 보안 점검 등
트래픽 과부하 대응	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 거래폭주 등 빅테크로 인한 트래픽 과부하 가능성 ✓ 빅테크 거래규모 및 증가추이 감안 시, 대량의 트래픽이 추가되더라도 독립시스템에서 수용가능 ①전자금융 거래 규모 중 빅테크 점유 비중(21. 2분기 기준) - 건수 : 약 10%, 금액 : 약 0.3%

II. 기본 개념

1. 중앙은행 역할의 배경 또는 원천

1 역사적 고찰

✓ 중앙은행 설립 이전

- 영국 : 상업은행이 발권, 은행 간 거래에 정화(specie)가 결제자산으로 이용 → 지배적 위치를 가진 영란은행의 은행권이 결제자산으로 이용 (1844년 Peel's Act로 영란은행은 사실상 발권 독점은행 지위 획득) ← 은행의 은행
- 미국 : US Notes(Greenback) 등 Lawful Money가 결제자산으로 이용 → 1907년 위기 등에서 청산소가 clearing house certificate 발행 → 연방준비제도 설립

✓ 중앙은행 설립 이후

- 관리통화제도 : 중앙은행이 유일한 발권은행
- 중앙은행화폐 : 가장 안전한 금융자산 또는 **결제자산** → 거액결제시스템 운영(경우에 따라서 소액결제시스템 포함) 소액결제시스템에 결제자산 제공

II. 기본 개념

1. 중앙은행 역할의 배경 또는 원천

2 결제자산 선택 : Central bank money vs. Private bank money vs. Stablecoin

✓ 안전성

- 발행기관의 부도가능성, 최종결제성 → ultimate settlement

✓ 유동성 및 신용

- 자산 보유자가 얼마나 빠르게 가치손실없이 처분 가능한지; 시스템 참가기관 모두가 인정하는 자산이어야 함
- 결제자산 공급능력을 의미; 참가기관의 결제유동성 부족시 공급 가능

✓ 중립성

- 가장 현실적인 이유: 지급준비금 보유 & PFMI (Principle 9: Money settlements)

II. 기본 개념

1. 중앙은행 역할의 배경 또는 원천

3 중앙은행의 소액결제시스템에서의 3가지 역할 for efficiency and safety

✓ 운영자적 역할(operational role)

- 결제자산 제공, 청산서비스 제공, 결제유동성 제공, 민간운영기관 의사결정에 참여

✓ 감시자적 역할(oversight role)

- 감독 개념과 구분, 중앙은행이 감독권한 보유시 interchangeable. 궁극적 목표: systemic risk ↓, 기준: PFMI

✓ 촉진자적 역할(catalyst role)

- 참가기관 간 의견 소통 장려 및 이해관계 조정, 경쟁 촉진

- 3가지 역할은 상호연관적

Ⅲ. 중앙은행의 역할 구분

2. 중앙은행의 지급결제제도에서의 역할

✓ 역할 정도에 따른 구분 (CPMI 2016, CPMI 2021)

1 제한된 수준의 역할 : 결제자산 & 결제유동성 등 결제서비스 제공

2 중간 수준의 역할 : ① + 민간 운영기관 거버넌스(의사결정)에 참여

3 완전한 운영자로서의 역할 : 직접 운영

◆ 신속자금이체시스템 한정

역할의 수준	구체적 역할	국가
제한적 수준	- 결제자산, 결제유동성 등 결제서비스 제공(차액결제서비스 포함)	아르헨티나, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴(BiR) ¹⁾ , 스위스(Twint) ¹⁾ , 영국, 미국(RTP) ¹⁾ , 유로존(RT1) ¹⁾ , 남아공(RTC)
중간 수준	- 민간 운영기관 거버넌스에 참여(주주, 의사결정기구 이사 등)	호주, 홍콩, 인도(IMPS), 한국(전자금융공동망, CD 공동망), 싱가포르, 스위스(SIC IP) ¹⁾
완전한 운영자	- 직접 운영	브라질, 중국, 유로존(TIPS) ¹⁾ , 인도네시아, 멕시코, 러시아, 사우디, 스웨덴, 터키, 미국(FedNow) ¹⁾

1) 복수의 신속자금이체시스템 운영 국가

자료: CPMI(2021) 재구성

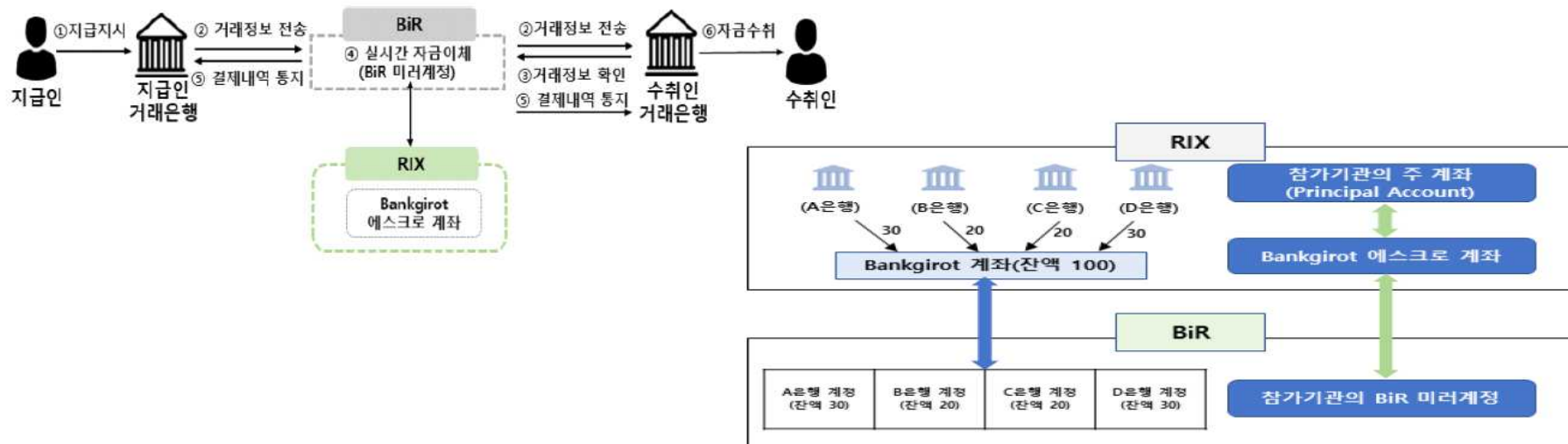
Ⅲ. 중앙은행의 역할 구분

2. 중앙은행의 지급결제제도에서의 역할

1 제한된 수준의 역할 : 스웨덴의 BiR 예

✓ 청산제도 존재

✓ 민간 운영기관: Bankgirot가 신속자금이체시스템인 BiR 운영(Swish의 결제시스템)



자료: 한국은행, 주요국의 실시간총액결제방식 신속자금이체시스템 도입 사례, 2021

Ⅲ. 중앙은행의 역할 구분

2. 중앙은행의 지급결제제도에서의 역할

2 중간 수준의 역할 : 홍콩, 호주

✓ 홍콩

- 운영기관인 HKICL(Hong Kong Interbank Clearing Limited)는 홍콩은행연합회와 홍콩통화청(Hong Kong Monetary Authority)가 공동 소유

✓ 호주

- 호주준비은행(RBA)은 민간 운영기관의 NPPA의 주주로서 이사회에 참여
- 호주준비은행(RBA)은 민간 운영기관인 Australian Payments Network의 이사 1인을 임명할 권한을 보유

◆ 반면,

✓ 미국 : 민간 운영기관인 TCH(The Clearing House)와 미연준 무관

✓ 스웨덴 : 민간 운영기관인 Bankgirot는 P27의 소유

Ⅲ. 중앙은행의 역할 구분

2. 중앙은행의 지급결제제도에서의 역할

3 완전한 운영자로서의 역할 : 직접 운영

- 주로 국가가 크거나 금융기관 수가 상당히 많거나 금융시스템이 분절화되어 있는 경우에 중앙은행이 운영
 - 미국(복수 체계), 독일 by law
 - 미국의 경우 1913년 연방준비법 제정당시 수표결제시스템 역할 → 1998년 Rivlin Committee의 검토 결과로 그대로 유지
- 금융시장인프라 미발달 개발도상국 또는 체제전환국
 - 베트남, 캄보디아, but 민간 운영기관 설립 추세

Ⅲ. 중앙은행의 역할 구분

3. 우리나라의 사례

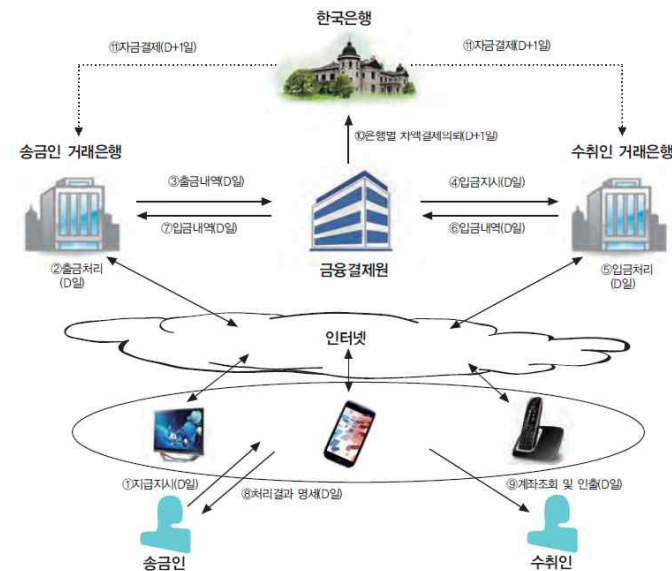
✓ 우리나라 주요 소액결제시스템

구 분	결 제 대 상	도입연도	결 제 방 식
어음교환시스템	어음 · 수표 및 제 증서	1910	장표방식
지로시스템	대량 자금이체	1977	장표 및 전자 방식
CD공동망	예금인출, 계좌이체, 신용카드 현금서비스	1988	전자방식
타행환공동망	금융기관 영업점 창구를 통한 송금	1989	전자방식
직불카드공동망	직불카드 사용대금 이체	1996	전자방식
CMS공동망	대량 자금이체	1996	전자방식
지방은행공동망	지방은행 영업점 창구를 통한 송금	1997	전자방식
전자화폐공동망	전자화폐 사용대금 이체	2000	전자방식
전자금융공동망	인터넷뱅킹 · 모바일뱅킹 송금	2001	전자방식
국가간ATM공동망	현지통화 인출	2010	전자방식
B2B 지급결제시스템	기업간 전자외상매출채권을 이용한 지급결제	2002	전자방식
B2C 지급결제시스템	기업 · 개인간 소액 전자상거래 사용대금 이체	2000	전자방식

자료: 한국은행, 한국의 지급결제제도, 2014

✓ DNS방식: 차액결제방식

• 차액정산 후 차액대금 결제



자료: 한국은행, 한국의 지급결제제도, 2014

3. 우리나라의 사례

✓ 한국은행의 역할

- 거액결제시스템(BOK-Wire+) 직접 운영
- 증권 및 외환 결제의 대금결제 수행
- 소액결제시스템의 결제서비스 담당 : 1) 차액결제 수행, 2) 차액결제 리스크 관리제도, 3) 일종당좌대출 제공
- 민간 운영기관인 금융결제원의 의사결정에 참여 : 1) 금융결제원의 사원은행
2) 10개 사원은행이 참여하는 총회(최고 의사결정기구)에 참여(의장역할)
- 일부 소액지급이체 직접 수행 : 연계결제, 수취인지정자금이체, 일반자금이체 중 일부
이유 : i) 고객 간 자금이체이지만 금액이 거액, ii) 고객이 원함

직접 운영 사례 증가 추세

✓ 다양한 원인

- **결제 효율성 증대** → 구체적으로, 전자지급수단 보급 확대
- **결제 안전성 확보** → **스웨덴** : 중앙은행화폐의 위치 보장
- **여타 공공목적 달성** → **미국** : 신속자금이체시스템의 ubiquity 확보를 위해 전국을 커버하는 은행 간 네트워크 연결성 확보 (TCH가 설립한 RTP 공동망이 전국을 커버하지 못함. 그렇지만, RTP 공동망 설립 당시 미연준은 신속자금이체시스템 설립 촉진자적 역할을 우선적으로 담당)
- **시장실패 보정** → **헝가리** : 민간 운영기관의 이해당사자간 의견 조정 실패로 신속자금이체시스템 구축이 지연되자 중앙은행이 운영기관 인수 후 구축
- **감시권한 우회 확보** → **미국** : 연준은 지급결제시스템에 대한 규제 및 감독 권한을 충분히 보유하지 못하여 전통적으로 운영자적 역할을 통해 소액지급시장에 영향을 행사해 왔다는 의견을 밝힘

★ 주의 : 시장실패 보정 등이 중앙은행이 운영자적 역할 확대의 충분 조건은 아님(호주, 캐나다 및 영국의 사례)

우리나라에의 시사점

✓ 다양한 요인 고려 가능

- 청산제도 도입 여부 : 청산제도 도입과 무관하게 현행 소액결제시스템의 차액결제서비스와 유동성 제공 및 리스크 관리 주체는 한국은행 (한국은행법 지급준비금 조항, 81조의 2; 한국은행 지급결제제도 운영·관리 규정 제3장)
- 여타 역할 간의 상호 관계 : 촉진자적 역할 – 운영자적 역할 – 감시자적 역할
예 : CPSS(2003)은 감시자적 역할을 보조하는 의미에서 일부 중앙은행이 운영자적 역할을 제공한다고 언급
- 시장실패, 결제제도 효율성(경쟁 포함) 및 안전성 등